

Supervision quasi-public corporation by the Court of Accounts. Possibility or impossibility?

- Mohammad Mahdi Rezvanifar¹
- Zahra salimi²

Abstract

In the legal literature, quasi-state companies are not defined; the structure of this category of companies is neither consistent with private companies nor does it follow general rules, but based on the criterion of public ownership, this category of companies can be considered sovereign. The question is, assuming that these companies are considered public and sovereign assets, on what basis will the Court of Accounts of the country supervise these companies? In this article, the subject is examined with a descriptive-analytical method, and the result is that by citing the upstream documents of the legal system, relying on the keyword "in some way" in Article (55) of the Constitution, examining the detailed form of the final parliamentary deliberations of the constitutional review, and relying on the metaphor of "order of public ownership" in the note to Article (2) of the Court of Accounts of the country, it should be assumed that the Court of Accounts has supervisory authority over this category of companies. The final and ideal solution in this regard is the transparency of the country's financial system based on the three elements of clarification, legislation, and compliance with the general policies of the system.

Keywords: public ownership, quasi-governmental companies, financial supervision, Court of Accounts, budget.

¹ Graduated from the PhD program in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allamah Tabatabaei University, Tehran, Iran, Email: Rezvanifar1388 @yahoo.com

² Graduated from the Master's degree in Private Law at Imam Sadeq University, Tehran, Iran Email: salimi. zahra1404 @yahoo.com

نظارت دیوان محاسبات کشور بر شرکتهای شبه دولتی؛ امکان یا امتناع؟

■ محمد مهدی رضوانی^۱

■ زهرا سلیمی^۲

چکیده

در ادبیات حقوقی، شرکتهای شبه دولتی تعریف نشده‌اند؛ ساختار این دسته شرکتهای نه منطبق بر شرکتهای خصوصی است و نه از قواعد عمومی تبعیت می‌کنند؛ لکن بر مبنای معیار مالکیت عمومی می‌توان این دسته از شرکتهای را حاکمیتی تلقی کرد. سوال اینجاست که با فرض تلقی این شرکتهای در عداد دارایی‌های عمومی و حاکمیتی، بر مبنای چه استنادی این دسته از شرکتهای زیر چتر نظارتی دیوان محاسبات کشور قرار خواهند گرفت. در مقاله حاضر با روش توصیفی-تحلیلی موضوع مورد بررسی قرار گرفته و نتیجه اینکه با استناد به اسناد بالادستی نظام حقوقی، اتکاء به کلید واژه «به نحوی از انحاء» در اصل (۵۵) قانون اساسی، بررسی صورت مشروح مذاکرات مجلس نهایی بررسی قانونی اساسی و تمسک به استعاره «ترتیب مالکیت عمومی» در تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور باید قائل به توفیق نظارتی دیوان محاسبات بر این دسته از شرکتهای شد. راهکار نهایی و آرمانی در این خصوص شفافیت نظام مالی کشور بر مبنای سه عنصر تنقیح، تقنین و تمیکن در برابر سیاستهای کلی نظام است.

واژگان کلیدی: مالکیت عمومی، شرکتهای شبه دولتی، نظارت مالی، دیوان محاسبات کشور، بودجه.

^۱ فارغ التحصیل مقطع دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی-تهران-ایران. نویسنده

مسئول. رایانامه: Rezvanifar1388@yahoo.com

^۲ فارغ التحصیل مقطع کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه امام صادق علیه السلام-تهران-ایران. رایانامه:

salimi.zahra1404@yahoo.com

گریز از نظارت و یا نظارت حداقلی همیشه یکی از چالش‌های سازمانها و نهادهایی است که اساس آنها بر شالوده «ابهام صلاحیتی» بنا شده است. صلاحیت در حقوق عمومی به مثابه حق تمتع در حقوق خصوصی است و لذا وقتی مشخص نیست که یک تأسیس حقوقی در پرتو کدام قاعده، زیست حقوقی خواهد داشت طبیعی است که از نظارت نیز گریزان باشد.

شرکتهای شبه دولتی یا آنچه در افواه عمومی به عنوان شرکتهای خصولتی از آنها یاد می شود از این دسته نهادهای حقوقی هستند؛ از طرفی بر بنیاد برخی انگاره‌های حقوق عمومی قابل تحلیل بوده و دولتی محسوب می شوند و از سویی بلحاظ ساختاری در چتر نظارتی حاکمیت قرار ندارند و از سوی دیگر منطبق با قواعد حقوق تجارت تشکیل نشده و به دلیل پیوستگی و بسندگی به دولت تحت شمول مقررات قانون تجارت نیز نیستند.

عمده شرکتهای شبه دولتی موجود که البته نه تعریف قانونی از آنها ارائه گردیده و نه فهرستی رسمی از آنها وجود دارد از سه منشاء و منبع زیر تکثیر یافته اند:

۱- رسمیت یافتن سازمان جدیدالتاسیس نهادهای عمومی غیردولتی به موجب قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، ۲- واگذاری‌های صورت گرفته در جریان تاریخ خصوصی‌سازی پس از انقلاب، ۳- اثرات ناشی از جریان «رد دیون دولت» که به صورت واگذاری بلوکی سهام دولت در شرکتهای دولتی به نهادهایی نظیر سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته است.

نقطه ثقل همه شرکتهای شبه دولتی، علی رغم لایه لایه بودن و دور تسلسل در مالکیت سهام آنها این است که به نحوی به بخشی از حاکمیت وابستگی مالکیتی دارند. به بیان دیگر اگر دولت را حاکمیت سیاسی کشور تعریف کنیم در نهایت، مالکیت بخش عمده‌ای از این شرکتها به یکی از سازمانهای عمومی یا حاکمیتی می‌رسند. به نظر همین نقطه می‌تواند آغازگر استدلالات حقوقی در خصوص ضرورت نظارت بر این دسته از شرکتها باشد.

مهم‌ترین بعد نظارت بر عملکرد شرکتهای اقتصادی و تجاری نظارت مالی است و تنها نهاد خاص نظارت مالی که بسان یک دادگاه تخصصی مالی دارای ساختار نظام‌مند و تجویز قانونی خاص برای چنان نظارتی است دیوان محاسبات کشور می‌باشد که مستند به اصول (۵۴) و (۵۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مثابه بازوی نظارت مجلس شورای اسلامی و مرکزی برای رصد مسائل مالی دستگاههای

حاکمیتی است که بنا بر استدلالات مطروحه در این مقاله ابزار لازم برای نظارت بر شرکتهای شبه دولتی را نیز در اختیار دارد.

مسأله تحقیق:

یافتن و مذاقه در ادله ایجابی ضرورت نظارت بر اموال و دارایی‌های دولتی که بخشی از آن در قالب شرکتهای شبه دولتی در منطقه الفراغ قانونی، نه مبتنی بر مصلحت عمومی رصد می‌شوند و نه بر اساس اسلوب منافع گروهی پاسخگو هستند.

سوالات تحقیق:

سوال اصلی:

۱- با تاکید بر مفهوم «مالکیت عمومی» چگونه می‌توان عملکرد مالی شرکتهای شبه دولتی را رصد کرد؟

سوالات فرعی:

۱- مبانی حقوقی تجویز نظارت دیوان محاسبات بر این دسته از شرکتهای چیست؟ موانع قانونی این نوع نظارت کدام است؟

۲- بر مبنای چه اسلوبی در عین تعهد بر کوچک ماندن اندازه دولت، می‌توان منافع عمومی را در دوگانه ضرورت دخالت دولت در اقتصاد از طریق شرکتهای دولتی و از سویی اکتفاء به تنظیم‌گری و حفظ شرائط رقابت که در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بر آن تأکید شده را تأمین کرد.

فرضیه‌ها:

۱- واژه کلیدی «به نحوی از انحاء» در متن اصل (۵۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به طور خلاصه بیانگر دغدغه‌مندی قانونگذاری اساسی در ضرورت حفظ منافع عمومی بر مبنای حراست از مالکیت عمومی است. بررسی صورت مشروح مذاکرات مجلس نهایی بررسی قانون اساسی مؤید این نظر است.

۲- واژه «مالکیت عمومی» در تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب سال ۱۳۶۱ بسط کلید واژه «به نحوی از انحاء» مندرج در اصل (۵۵) قانون اساسی است. براین اساس دیوان محاسبات کشور در تنگنای ردیف بودجه‌ای مستقل یا تأمین اعتبار مستقیم از بودجه عمومی نیست. هر جا هر نهاد یا سازمانی به نحوی از انحاء از محل بودجه عمومی ارتزاق می‌نمایند مشمول نظارت عمومی است.

۳- اینکه سازمان اداری کشور گسترده و مداخله‌گر باشد یا کوچک و تنظیم‌گر، وابسته به تبیین موضوع در سیاست‌گذاری‌های کلان حکومتی است. در حالت آرمانی باید دولت و ارکان آن به صراحت باز تعریف شوند و تکلیف شرکت‌های دولتی یا شبه دولتی هم به لحاظ ثبوتی در متن قوانین و هم به لحاظ اثباتی در ساختار اقتصاد کشور بازبینی شود. تا آن زمان باید از دارایی‌های عمومی با نظارتی دقیق محافظت کرد. دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی با سازوکارهای شبه قضایی خود رصدخانه حفظ منافع عمومی است.

پیشینه تحقیق

حسین احمدی در پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق خصوصی دانشگاه علامه طباطبائی با عنوان وضعیت حقوقی شرکت‌های شبه دولتی و نحوه نظارت بر آنها با ذکر مصادیقی از این دست شرکت‌ها و با استناد به قوانین تأسیس نهادهای نظارتی قائل به امکان نظارت بر این شرکت‌ها است. چرایی امکان و تحلیل چگونگی این امکان چندان مورد بحث قرار نگرفته است. نوشتار دیگری که به صورت اختصاصی به شرکت‌های شبه دولتی پرداخته باشد یا وضعیت نظارت بر آنها را تبیین کرده باشد یافت نشد.

در مقاله حاضر به روش توصیفی-تحلیلی با مداخله در عالی‌ترین سند نظام سیاسی یعنی قانون اساسی و صورت مشروح مذاکرات مجلس نهایی تدوین قانون اساسی و تأمل اصولی و حقوقی بر نگره «به نحوی از انحاء» در متن اصل (۵۵) قانون اساسی و ارتباط مفهومی و غایت مدارانه آن با حکم مندرج در تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور که امری بدیع قلمداد می‌گردد مبانی تجویزی نظارت دیوان محاسبات کشور بر شرکت‌های شبه دولتی با تأکید بر مفهوم «مالکیت عمومی» مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱- شرکت‌های شبه دولتی در ادبیات حقوقی کنونی

برای شناسایی یک تأسیس حقوقی اصولاً می‌بایست تعریفی حقوقی به صورت جامع و مانع وجود داشته باشد به گونه‌ای که تمامی صنوف متصور را در بر گرفته و از سویی دیگر مرزهای منطقی با تأسیس‌های دیگر داشته و در عالم نظر و عمل بتوان این غیریت را درک کرد. بر همین اساس تعریف باید ضابطه‌ای را برای شناسایی در عالم خارج معرفی کند. در خصوص شرکت‌های دولتی و حاکمیتی این امر البته باید در قالب قوانین و مقررات شفاف صورت پذیرد.

در خصوص شرکت‌های شبه دولتی آنچه که در ادبیات حقوقی زیاد نمود دارد همان وجه عوامانه آن است؛ به گونه‌ای که هر شرکتی که خصوصی نباشد ولی در عین حال حیات حقوقی داشته و رگه‌هایی از مالکیت

عمومی نیز در آن مشاهده شود لاجرم شرکت شبه دولتی است. پس در وهله اول باید تعریفی از این عنوان متداول ارائه نموده و ضوابط ملموس آن را باز اندیشید.

۱-۱- تعریف شرکتهای شبه دولتی

واقعیت این است که قانونگذار تعاریف جامع و کاملی از شرکتهای دولتی ارائه نکرده است. نوعی کثرت و تنوع‌گرایی در نظام حقوقی حاکم بر سازمانهای اداری در ایران وجود دارد. شاید یکی از دلایل این امر تمایل سازمانهای اداری برای خروج از شمول قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاههای دولتی باشد (رستمی، ۱۹۰۱۴۰۳) به تبع همین امر در ادبیات حقوقی تعریفی از شرکتهای نیمه دولتی، شبه دولتی یا عناوینی از این دست وجود ندارد. از آنجا که در عالم ثبوت این شرکتها وجود خارجی دارند هر چند که در عالم اثبات با رجوع به مبانی ساختار سیاسی دولت ممکن است فرض وجود آنها محال باشد پس بناچار باید بر مبنای ضوابطی بتوان این نوع از شرکتها را شناسایی کرد.

مهم‌ترین ضابطه به نظر بررسی منشأ پیدایش این دست شرکتهاست، به این معنا که چنانچه سرمایه تأسیس به هر طریق از محل درآمد یا وجوه عمومی تأمین شده باشد باید قائل به دولتی بودن به معنای حاکمیتی بودن سرمایه تأسیس و به تبع آن حاکمیتی بودن شرکتهای مذکور بود. ماده (۱۳) قانون محاسبات عمومی در تعریف «وجوه عمومی» بیان می‌دارد که نقدینه‌های مربوط به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به آنها که متعلق حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن منحصرأً برای مصارف عمومی به موجب قانون قابل دخل و تصرف باشد وجوه عمومی تلقی می‌گردند. به طریق اولی آنچه از محل درآمد عمومی و یا دریافتهای دولت و یا حتی سایر منابع تأمین اعتبار (موضوع مواد ۱۰ تا ۱۲ قانون محاسبات عمومی) تملک یا خریداری می‌شود متعلق به دولت است.

۱-۲- منشأ تشکیل و گسترش شرکتهای شبه دولتی

گفته شد از آنجا که تعریفی رسمی از شرکتهای شبه دولتی وجود ندارد برای پیدا کردن ضوابطی جهت تعیین ماهیت این دسته از شرکتها لاجرم باید منشأ پیدایش و گسترش این دسته از شرکتها را بررسی کرد. عمده شرکتهای شبه دولتی موجود به یکی از سه طریق ذیل حیات حقوقی یافته یا با تغییر ماهیت از قالب شرکت دولتی خارج شده و به منطقه الفراغ عدم نظارت وارد شده‌اند. برخی از این شرکتها با سرمایه نهادهای عمومی غیردولتی تأسیس شده یا با سرمایه این نهادها از طریق بورس خریداری شده و یا در قبال مطالبات این نهادها از دولت مورد تهاتر قرار گرفته‌اند. در ادامه ضمن بررسی جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی در ساختار نظام حقوقی ایران و تحلیل دو روش خصوصی‌سازی و رد دیون دولت به دنبال کشف معیار و

ضابطه‌ای برای تأیید پیش فرض این نوشتار مبنی بر حاکمیتی بودن سرمایه و به تبع آن حاکمیتی و عمومی بودن ساختار شرکت‌های شبه دولتی خواهیم بود.

۱-۲-۱- نهادهای عمومی غیر دولتی و شرکت‌های زیر مجموعه آنها

اولین تعریف رسمی از نهادهای عمومی غیردولتی در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ صورت گرفته و از این تاریخ نهادهای مذکور در ساختار حقوقی نظام اداری مورد شناسایی قرار گرفتند. دو معیار مهم برای شناسایی این دست مؤسسات به حکم ماده مذکور «تشکیل با اجازه قانون» و «انجام وظایف و تکالیف عمومی» است. متعاقباً ماده (۳) قانون مدیریت خدمات عمومی کشور مصوب ۱۳۸۶ چهار شرط استقلال حقوقی، تشکیل با تصویب قانون، تأمین بیش از (۵۰) درصد بودجه سالانه از محل منابع غیردولتی و عهده‌داری وظایف عمومی را از شاخصه‌های نهادهای عمومی غیردولتی تعریف کرد.

با لحاظ دو مقرر قانونی فوق‌الذکر می‌توان نهادهای عمومی غیردولتی را در سه دسته تقسیم نمود. اول نهادهایی که نامشان در فهرست نهادهای عمومی غیردولتی آمده است. دوم نهادهایی که در اساسنامه خود به عنوان نهاد عمومی غیردولتی شناخته شده‌اند و سوم نهادهایی که قانون در خصوص آنها ساکت است اما با امارات مندرج در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی می‌توان آنها را در حکم نهاد عمومی غیردولتی تقسیم‌بندی کرد.

در آخرین اراده قانونگذار، ماده (۴۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ تعریف جدیدی از مؤسسات عمومی غیر دولتی ارائه داد. بر اساس این ماده اشخاص حقوقی که تمام یا قسمتی از اعتبارات آنها از محل منابع عمومی تأمین می‌شود و شکل حقوقی آنها منطبق با مواد (۲،۳،۴ و ۵) قانون محاسبات عمومی کشور نیست در مصرف اعتبارات مذکور از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قرار می‌گیرند.

به لحاظ استفاده مستقیم از منابع بودجه و در عمل نیز با سه دسته از مؤسسات روبرو هستیم؛ اول مؤسساتی که منطبق با تعریف قانونی هستند و لیکن نه دریافتی از بودجه دارند و نه درآمد خود را به حساب عمومی واریز می‌کنند مثل بنیاد مستضعفان، دوم مؤسساتی که مصداق تعریف قانونی هستند و لیکن درآمدهای مستقل آنها کفاف هزینه‌هایشان را ندارد و دولت در قالب اعتبارات بودجه‌ای و یا غیر بودجه به آنها کمک می‌کند مثل شهرداری‌ها و دهیارها که هم در قالب بودجه و هم در قالب ماده (۳۸) قانون ارزش افزوده و تحت عنوان عوارض قانونی همواره وجوهی را از دولت دریافت می‌کنند و در نهایت مؤسساتی که علی‌رغم شمول عنوان غیردولتی کاملاً وابسته به کمک‌های دولتی هستند مانند سازمان دانش‌آموزی.

علی‌رغم مواد قانونی معنون به نظر قانونگذار با وجود چالشهای قانونی برای تبیین مفهوم و ویژگیهای این قبیل مؤسسات هنوز نتوانسته است تعریفی جامع و شفاف عرضه کند که تمامی ابعاد و خصایص آنها را دربر بگیرد (شیخ موحد و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۶۱). چرا که اصولاً مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نه کاملاً مشابه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند و نه با معیارها و مؤلفه‌های قانونی تشکیل دهنده دستگاههای دولتی انطباق کامل دارند؛ در واقع ترکیبی از مؤلفه‌ها و معیارهای تشکیل دهنده دستگاههای دولتی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند؛ وضعیتی که آنها را در میانه نهادهای مذکور قرار داده است (تنگستانی، ۱۳۹۹: ۵). این دوگانگی موجب ابهام صلاحیتی نهادهای مذکور و چگونگی نظارت بر آنها شده است. در هر حال با توجه به معیارهای مندرج در دو ماده قانونی فوق‌الذکر در تعریف نهاد عمومی غیردولتی و اراده قانونگذار به شمول تعریف مذکور بر هر نهادی که قابل انطباق با دو تعریف مذکور نباشد در قانون اخیرالذکر نتایج ذیل حاصل می‌شود.

اول، به نظر وضعیت مطلوب حقوقی این شرکتها را باید در گرو دولتی بودن آن دانست که این امر خود نیاز به اصلاح قانون در تعریف شرکتهای دولتی و مقتضیات متناظر برآن دارد تا شرکتهای وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و تأسیسات حقوقی که کارکردی مشابه کارکرد شرکتهای دولتی دارند را دربر بگیرند (غمامی و دیگران، ۱۳۹۶: ۹۴). واقعیت این است که نقطه اتصال این نهادها و شرکتهای زیر مجموعه آنها «عمومی» بودن اموال و «حاکمیتی» بودن ساختار آنهاست.

دوم، اصولاً استقلال مالی بدین معناست که مؤسسه دارای بودجه و حسابداری مخصوص به خود و مستقل از بودجه است (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۲۶۸). و منظور از به کار بردن واژه غیردولتی، مستثنی کردن این دستگاهها از شمول مقررات محاسبات عمومی و استخدام کشوری است (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۳: ۱۲۷). پس در جمع این دو مقوله باید چنین نتیجه گرفت که جدا شدن از بدنه دولت برای استقلال حقوقی و تصمیم‌گیری در راستای سیاست تمرکززدایی است و لذا نمی‌توان این نتیجه را تعمیم به ماهیت دارایی‌های این مؤسسات کرده و لاجرم آنها را غیرعمومی و غیرحاکمیتی تلقی کرد. به بیان دیگر منظور از قید غیر دولتی، تفکیک نهادهای غیردولتی از نهادهای حاکم یا سایر ارکان حاکمیتی است، این بدان معناست که با توجه به تعریف ارائه شده از نهادهای عمومی غیردولتی، این مؤسسات از لحاظ سازمانی نباید زیر مجموعه مراجع مذکور قرار گیرند و مقامات و کارکنان آنها می‌بایست خارج از سلسله مراتب اداری موجود در قوای حاکم وسایر نهادهای حاکمیتی قرار گیرند و تا حدودی به نحو کاملاً مستقلی اداره شوند (مرادخانی و همکار، ۱۳۹۸: ۲۰۴)؛ اما عنصر مبنایی در شناسایی این نهادها و دارایی‌های آنها علاوه بر معیارهای قانون محاسبات عمومی، اتکای اداره امور به وجوه عمومی و تأسیس آنها به وسیله قانون است. در واقع استقلال حقوقی به معنای استقلال مدیریتی

است مثلاً ماده (۹) قانون دیوان محاسبات این سازمان را مستقل در امور مالی و اداری تعریف می‌کند به این معنا که سیستم و ساختار این نهاد از مجلس شورای اسلامی مستقل است و نه اینکه این سازمان خارج از ضوابط قانونی می‌تواند عملی را انجام یا دارایی را ایجاد کند. کوتاه سخن آنکه استقلال حقوقی به معنای خروج اموال از حیطه عمومی نیست.

برای مثال ماده (۱۰۰) قانون محاسبات عمومی یکی از مصادیق حاکمیت قانون در حکمرانی مطلوب نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شود (روخی و همکاران، ۱۴۰۰: ۵۷۷) به این بیان که نهادهای عمومی غیردولتی علی‌رغم عدم وابستگی به قوای سه گانه و حکومتی (یازرلو، ۱۳۷۹: ۸۷) مکلف به پاسخگویی هستند. براین اساس باید گفت داشتن استقلال حقوقی به معنای خروج ماهیتی اموال این نهادها و شرکتهای زیر مجموعه آنها از عداد اموال عمومی نیست و لذا باید قائل بر نظارت پذیری این نهادها باشیم.

۲-۱-۲- فرآیند ناقص خصوصی سازی

فلسفه خصوصی سازی مبتنی بر سیاست دولت حداقلی، خروج دولت از بنگاه داری و واگذاری عرصه اقتصاد به جز برخی موارد ضروری به بخش خصوصی است. فرآیند خصوصی سازی چندان پیچیده نیست و در یک جمله خلاصه می‌شود؛ دولت بنگاههای خود را به صورت کامل، حقیقی و شفاف به بخش کاملاً غیردولتی و خصوصی واگذار نماید.

اما واقعیت خصوصی سازی در ایران به گونه‌ای دیگر است، آنگونه که در تحقیق گروه فرزانه حیدر پور و همکاران به صورت مفصل بیان شده است^۱ پارامتر اقتصادی و ملی باعث کژتابی مفهوم خصوصی سازی در ایران و خروج آن از معیارهای اصیل و در نهایت تولد عناوین شبه دولتی و خصولتی شده است. اثر وضعی چنین مسأله‌ای بنگاه‌داری مجدد دولت در سایه و خروج از نظارت شده است.

گروه عادل آذر و همکاران نیز در تحقیق خود به خوبی نشان داده‌اند^۲ که به لحاظ عملکردی و مصداقی نیز این نوع خصوصی سازی نه تنها مشکلی را حل نکرده و باعث کوچک شدن دولت نشده بلکه اتکای دوباره شرکتهای به کمکهای دولتی را تقویت کرده است. خروج شرکتهای دولتی از نظارت با توجیه خصوصی سازی منجر به در سایه رفتن آنها و تأسیس شرکتهای و یا خرید سهام شرکتهای دیگر شده است.

^۱ نگ حیدر پور، فرزانه و همکاران، ۱۴۰۰، خصوصی سازی در ایران، چالشهای نوین اقتصادی و مالی منطقه ای با نظریه داده بنیاد، فصلنامه اقتصاد و توسعه منطقه ای، سال بیست و سوم، شماره ۲۲ قابل دسترس در:

<https://ensani.ir/file/download/article/1679120882-9950-22-2.pdf>

^۲ نگ: آذر، عادل و همکاران، ۱۳۹۰، عملکرد، چالشها و راهکارهای خصوصی سازی در ایران، فصلنامه علوم اقتصادی، سال پنجم، شماره

۱۶ قابل دسترس در: <https://www.sid.ir/paper/229110/fa>

در هر حال واقعیت این است که در صورت خصوصی‌سازی و عدم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی شده متولی خدمات عمومی، آسیب‌های جدی متوجه منافع عمومی خواهد شد (رحمت‌اللهی و همکار، ۱۳۹۵: ۱۲۶) به گونه‌ای که از یک طرف با نهادها و شرکت‌هایی مواجه هستیم که در شکل و فرم دولتی نیستند ولی در ماهیت و محتوا مبتنی بر سرمایه‌های عمومی تأسیس شده یا تغییر شکل داده‌اند و این به معنای عدول حاکمیت از وظائف خود است. سازمان تأمین اجتماعی و شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) نمونه بارز این مسأله است. نهاد عمومی غیردولتی (در عین حال حاکمیتی) که از طریق بازوی اقتصادی خود ثروت تولید می‌کند ولی تحت نظارت دولت نیست.

۳-۲-۱- فرآیند رد دیون دولت

طبق آمارهای سازمان خصوصی‌سازی^۱ و رصد مصوبات هیأت وزیران^۲ و هیأت عالی واگذاری سازمان خصوصی‌سازی^۳ بیش از نیمی از واگذاری‌های صورت گرفته در فرآیند خصوصی‌سازی بابت رد دیون دولت یا به عبارت دیگر تهاتر بدهی‌های دولت با مطالبات صندوق‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی مثل سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری بوده است. هر چند در قوانین و مقررات موضوعه تعریفی رسمی از رد دیون دولت وجود ندارد؛ لکن به نظر می‌آید این موضوع در واقع همان تسویه حساب دولت بابت بدهی‌های خود ناشی از تکالیف قانونی است که عمدتاً در برابر سازمانهای ارائه خدمات عمومی صورت می‌پذیرد.

در قانون نحوه اجراء سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و نیز رویه جاری، رد دیون دولت از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به بخش عمومی غیردولتی، به عنوان خصوصی سازی مطرح گردیده است؛ اما واقعیت آن است که با توجه به سیاستهای کلی اصل مذکور، واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی به منظور تقویت فعالیت بخش خصوصی و تعاونی بوده و هیچ گونه اجباری برای این دو بخش در تملک سهام بنگاه‌های دولتی مشاهده نمی‌گردد؛ در حالیکه سهام واگذار شده به عنوان رد دیون غالباً به بخش عمومی بوده است؛ به نحوی که از مجموع واگذاریهایی که بعد از ابلاغ سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی صورت گرفته است (۴۱/۷۶) درصد آن در ارتباط با رد دیون دولت بوده است (صادقی و همکار، ۱۳۹۵: ۷۳) اثر وضعی این موضوع نیز انباشت شرکتهای شبه دولتی تحت لوای صندوق بازنشستگی، سازمان تأمین اجتماعی و مواردی از این دست می‌باشد.

^۱ نگ: <https://farhikhtegandaily.com/page/243140/>

^۲ نگ: <https://qavanin.ir/Law/PrintText/?IDS=10121048358380762040&font>

^۳ نگ: <https://es.mefa.ir/en-US/shada/14888/news/view/15807/271534/>

اما این تبدیل و تبدل پی‌درپی موجب تغییر در ماهیت اموال دولتی نمی‌شود، در واقع هرچند شکل دارایی‌های دولت عوض شده لیکن از نظر ماهیت دارایی و اموال همان دارایی و اموال دولت است که متولی آن تغییر کرده است. بر این اساس اموال این مؤسسات نیز جزء اموال عمومی غیرکشوری جای دارد که می‌توان بیان کرد که اموال اغلب این مؤسسات، عمومی است (افشاری و همکار، ۱۳۹۸: ۱۲۰) به بیان دیگر فقط متولی این اموال تغییر پیدا کرده است.

۲- ابعاد حقوقی مالکیت عمومی در شرکتهای دولتی و حدود و ثغور قانونی آن

وجود دو تعریف از شرکت دولتی در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ و حل نشدگی مسئله نسخ، به علت نبود حکم نسخ صریح شخصی در قانون مؤخر، از یک طرف و وجود عنوانهای متعدد دارای ارتباط معنایی با شرکت دولتی در قوانین متنوع دیگر مثل شرکت وابسته به دولت، شرکت مادر تخصصی، شرکت عملیاتی و فرعی از طرف دیگر و روند ابداع عناوین متنوع از سوی قانونگذار بدون تعیین دقیق نسبت این عنوانها با شرکت دولتی بر جنبه‌ها و لایه‌های ابهام در چیستی، چرایی و چگونگی شرکت دولتی افزوده است (کریمیان، ۱۴۰۳: ۶۶۴) به بیان دیگر نه مصادیق موجود قابل انطباق با تعاریف موجود هستند و نه تعاریف پرآکنده قابل تسری به مصادیق موجود است، بر همین اساس است که شرکتهای دولتی نه سازمان دولتی هستند و نه شرکت تجاری، نه قواعد بازار را می‌شناسند و نه در ساختار اداری قواعد عمومی را رعایت می‌کنند.

۲-۱- فلسفه تشکیل شرکتهای دولتی در مواجهه با شرکتهای تجاری

علی‌رغم اینکه شرکتهای دولتی به عنوان یکی از اقسام سازمانهای فنی و تخصصی عهده‌دار بخشی از امور عمومی جامعه هستند که واجد ویژگی‌های بازرگانی و تجاری بوده و برای وصول به اهداف انتفاعی یا به علل خاص اقتصادی و سیاسی توسط مقامات عالی سیاسی دولتی به وجود می‌آیند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۲۲) لیکن در عمل کارکرد این شرکتها تا جایی گسترش یافته که امروزه بیشترین فعالیتهای انتفاعی دولت توسط این قبیل شرکتها انجام می‌شود (پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۳۸) بر همین اساس در برخی موارد شرکت دولتی در فضایی بی رقیب بازاریابی می‌کند و در برخی موارد عملاً رقیب بی عمل و زائد بخش خصوصی است.

تأسیس شرکتهای دولتی اصولاً تابعی از سیاستهای مداخله گرایانه دولت در بازار به منظور حفظ منافع عمومی است که گاهی به دخالت کامل و بازاریابی همه جانبه و به گونه ای تشکیل دولت رفاه^۱ می‌رسد. عامل مهم در برنامه‌ریزی برای توسعه و رفاه کشور آن است که برنامه‌ها باید در راستای

¹ Welfare state

سیاست‌های کلان و اسناد بنیادین باشد و در درون سیاست‌ها نیز برنامه‌ها تا جای ممکن در یک جهت، با ثبات و حداقل نوسان پیش روند. علاوه بر آن، با مقتضیات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی کشور و با نگاه جهانی نیز منطبق باشند (باوند پور و همکاران، ۱۴۰۱: ۳۸) اما در عمل بسیاری از تأسیس‌های حقوقی و سازمانی نه تنها در راستای سیاست‌های کلان نیستند بلکه خود، باری بر اقتصاد محسوب می‌شوند.

اصولاً دولت نه تاجر است و نه می‌تواند در مقابل دست نامرئی^۱ بازار قدرت نمایی کند؛ پس اگر در حوزه‌های حاکمیتی و در مقام اعمال حاکمیتی^۲ و برای حفظ غبطه‌های اجتماعی نیز اگر ورودی به بازار دارد؛ این ورود باید حساب شده، هدفمند و نتیجه محور باشد. این امر مستلزم تحفظ بر دو امر است اول اینکه دولت دارایی‌های خود را بشناسد و بداند که چه میزان سرمایه مادی را در جریان تجارت درگیر می‌کند و دوم اینکه در تقابل منفعت عمومی^۳ و خصوصی^۴ با عنایت به استثناء بودن فعالیت تجاری، جانب منفعت عمومی را بگیرد چرا که دولت به نمایندگی از مردم اعمال ولایت می‌کند.

۲-۲- معیارهای شناسایی شرکت‌های دولتی در نظام حقوقی کنونی

نظام آمارهای مالی دولت «GFS» به عنوان یک نظام‌نامه مالی بین‌المللی مورد تایید برای اکثر کشورها، ۸ استاندارد را برای تعیین کنترل‌گری شرکت‌های دولتی به شرح زیر معرفی کرده است: مالکیت اکثریت حق رأی برای دولت، کنترل هیأت مدیره یا سایر ارگان‌های حاکم، کنترل انتصابات و برکناری پرسنل اصلی، کنترل کمیته‌های اصلی بنگاه تجاری، سهام و امتیازات طلایی، تنظیم‌گری و کنترل خارج از قاعده بر روی شرکت‌ها، کنترل مشتریان اصلی در بازار یا خرید انحصاری محصولات بنگاه توسط دولت و کنترل از طریق دریافت تسهیلات دولتی. در این مبنا لزوماً سهامداری عمده معیار انحصاری دولتی بودن شرکتی تلقی نمی‌شود.

در مواد (۴) قانون محاسبات عمومی و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری معیار شناسایی شرکت دولتی، وجود مصوبه قانونی (یا به تعبیری اجازه قانون، ملی شدن یا مصادره که آنهم اصولاً به حکم قانون و

¹ Invisible hand

² Sovereignty Acts

³ Public interest

⁴ Private interests

⁵ GOVERNMENT FINANCE STATISTICS MANUAL 2014, available at:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>

از طریق آرای قضایی خواهد بود) و مالکیت بیش از (۵۰) درصدی دولت است و اشاره‌ای به مدیریت و کنترل شرکت توسط ارکان دولت نشده است. اصلاحیه آئین‌نامه انتظام بخشی، شفاف سازی و ضابطه‌مند سازی درآمدها و هزینه‌های شرکتهای دولتی مصوب ۱۴۰۳/۰۴/۰۳ هیأت وزیران با ارجاع به مواد قانونی فوق در تعریف شرکت دولتی، اقدام به ارائه تعاریف عناوین مشابه همچون شرکت مادر تخصصی، شرکت فرعی، تابعه، وابسته و تحت مدیریت کرده است لیکن بدون گشودن ابهام موجود در خصوص شرکتهایی که معیار مالکیت بیش از (۵۰) درصدی را ندارند ولی در عین حال وابسته به یکی از ارکان حاکمیت هستند؛ صرفاً نحوه نظارت درون سازمانی بر آنها را شرح داده است.

اینکه مبتنی بر معیار مالکیت درصدی، یک شرکت را دولتی یا غیردولتی بدانیم چندان محل نزاع نیست چه اینکه برخی شرکتهای دولتی همچون شرکت پشتیبانی امور دام یا شرکت بازرگانی دولتی ایران در عنوان سهامی یا مادر تخصصی هستند و در عمل همچون یک ساختار اداری نیازهای سازمانی وزارتخانه‌های مطبوع خود را برمی‌آورند، ابهام در جایی است که از محل دارایی‌های عمومی یا غیردولتی و در عین حال غیرخصوصی! شرکتی تأسیس می‌شود لیکن به لحاظ مالکیت سهم دولت (به معنای خاص) در آن کمتر از (۵۰) درصد است. عدم تعیین معیار قانونی به نظر مهم‌ترین دلیل در ایجاد این ابهامات است. به نظر پاسخ در شناسایی جایگاه و ساختار شرکتهای شبه دولتی منوط به همین مسأله مهم است، اینکه معیار مالکیت، مدیریت، کنترل یا منشاء عمومی داشتن سرمایه تأسیس است و این مسأله با یک قانونگذاری شفاف به ثمر خواهد رسید.

۳-۲- تقابل اموال عمومی و اموال دولتی؛ ضرورت تبیین حقوقی جدید

بخشی از ابهامات موجود در شناسایی شرکتهای شبه دولتی و نظام نظارتی حاکم بر آنها به تعریف دولت به مثابه حاکمیت^۱ یا دولت به مثابه قوه مجریه^۲ بر می‌گردد. دولت در مقام قوه مجریه مالکیت آ دارد و دولت در مقام حاکمیت، بر اموال و دارایی‌های عمومی ولایت دارد.

هر چند برخی معتقدند که اموال چه دولتی باشد و چه عمومی، سلطه دولت بر آن اموال از باب ولایت خواهد بود و نه مالکیت (وفایی و همکار، ۱۴۰۲: ۱۷۹) و نظریه ولایت بر اموال، تضادی با مالکیت عمومی ندارد یعنی می‌توان مالکیت عمومی را به معنای مالکیت ملت تصور کرد و دولت را به عنوان ولی و مسئول آن اموال مطرح کرد؛ حتی می‌توان در زمینه مالکیت عمومی به معنای ملی این ولایت ضروری و اجتناب

^۱ Sovereignty

^۲ Government

^۳ Ownership

ناپذیر است (کرمی و همکار، ۱۳۹۹: ۲۱۷) ولی واقعیت این است که دولت به مثابه لویاتان^۱ به تعبیر توماس هابز^۲ ساختاری نظام‌مند است که برای اداره خود احتیاج به تسلط و تسلیط بر دارایی‌ها دارد^۳.

رابطه میان اموال عمومی و خصوصی را باید در تقابل فضای عمومی و فضای خصوصی جست، فضای خصوصی بر اساس اصل احترام به مالکیت خصوصی هرچند اصالت دارد؛ لیکن نقطه فارغ آن از فضای عمومی جدایی تام و تمام آن از چیزی است که نتوان آن را به فرد خاصی منتسب کرد. دقیقاً بر همین مبنا است که قانون مدنی به تبعیت از فقه امامیه در مواد (۲۵) و (۲۶) قانون مدنی تملک خصوصی اموال عمومی را ممنوع کرده است، آنچه به همه مردم تعلق دارد در نهایت برای تمشیت امور مجازاً به صورت مالکیت عمومی و حقیقتاً از باب اعمال ولایت در اختیار حاکمیت قرار می‌گیرد. پس اولین برداشت از مفهوم اموال دولتی در احکام قانونی همان اموال تحت ولایت دولت است و نه اموال در مالکیت دولت. به بیان دیگر دولت در احکام مالی حمل بر مفهوم عام آن یعنی حاکمیت می‌شود و نه دولت به معنای خاص آن.

نقطه آغازین برداشتهای مختلف از اموال عمومی و خصوصی همین مسأله است. اموال در اختیار موسسات و نهادهای غیردولتی یا نهادهای حاکمیتی در حقیقت همان اموال عمومی غیر قابل تملک هستند که از باب اعمال ولایت در اختیار این نهادها قرار گرفته است. تبیین مفهوم «دولت» به مثابه حاکمیت و متولی امور عمومی راهگشای این ابهام است.

برای تبیین مسأله مثالی می‌زنیم، در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی مثل شهرداری یا سازمان تأمین اجتماعی یا شرکتهای تابعه و وابسته به آنها که همه بر مبنای اموال و دارایی‌های غیر قابل تملک و عمومی تأسیس شده و حیات حقوقی دارند، واقعیت این است که در وهله اول استقلال مطلق از قوا برای این مؤسسات وجود ندارد و این مؤسسات به طرق مختلف تحت نظارت و قیمومت قوای حاکمه‌اند (پورارکانی، ۱۳۸۹: ۱۴) و لذا محدود کردن معنای وابستگی این مؤسسات به دولت به استفاده از بودجه عمومی اشتباه است. ثانیاً متولی امور عمومی همین دولت به معنای حاکمیت است و لذا در نهایت این دولت است که می‌بایست بر عملکرد این دستگاهها نظارت کند.

^۱ Leviathan

^۲ Thomas Hobbes

^۳ تامس هابز در کتاب لویاتان اشاره می‌کند انسان به طبع خودخواه و تنها متوجه به شخص خود و در جنگ دائمی با دیگران است. انسان‌ها از لحاظ خودبینی طبیعی مثل همدیگر هستند. او سه عامل را برای جدال میان انسان‌ها در وضعیت طبیعی ذکر می‌کند: (۱) جدال بر سر منابع (۲) عدم اعتماد به یکدیگر (۳) میل به جلال و شکوه. بر این اساس است که تن به حاکمیت و دولت به مثابه ابزاری برای مدیریت امورات زندگی می‌دهد.

۳- مستندات قانونی توفیق نظارتی دیوان محاسبات کشور بر شرکت‌های شبه دولتی

دیوان محاسبات کشور از زمان تدوین اولین قانون اساسی^۱ مدون به عنوان نهاد ناظر بر عملکرد بودجه ای تعریف شده است. در واقع با تشکیل اولین دولت مدرن^۲ در ایران لزوم نظارت بر نحوه عملیاتی کردن بودجه، آنچنان مهم بوده که به عنوان یک امر ساختاری در رأس سلسله هنجارهای نظام حقوقی یعنی در مجموعه قانون اساسی کشور جای گرفته است. اختصاص دو اصل از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی^۳ نیز موید اهمیت نظارت بر بودجه و نقش این نهاد نظارتی بر انضباط مالی کشور دارد، آنچنان که مواد (۱) الی (۸) قانون دیوان محاسبات، ذیل فصول هدف و وظائف و اختیارات^۴ صلاحیتهای گسترده‌ای را برای این نهاد نظارتی تدارک دیده و آنرا از یک مؤسسه صرف حسابرسی به دادگاهی مالی و انضباطی تبدیل کرده است. بررسی جایگاه و صلاحیتهای دیوان محاسبات کشور در نظام حقوقی ایران در وهله اول مبتنی بر شناخت مفهوم «نظارت» است چرا که به صراحت اصول پیش گفته، موجودیت سازمانی دیوان محاسبات کشور ذیل مجلس شورای اسلامی، در واقع مبتنی بر حق نظارت قوه مقننه بر عملکرد مالی قوه مجریه است و لذا بنا بر اصل تفکیک قوا و در مقام تفسیر می‌بایست صلاحیتهای قانونی این نهاد را براین مبنا تعریف و تبیین کرد.

از سوی دیگر قانون دیوان محاسبات کشور مصوب سال ۱۳۶۱ به عنوان قانون تأسیس این نهاد بعد از انقلاب اسلامی، صلاحیت «رسیدگی قضایی» را به دیوان اعطا نموده است. صلاحیت رسیدگی و اعمال مجازات در بادی امر قابل جمع شدن با مقوله نظارت نیست لیکن از آنجا که قانون اساسی، این نهاد را یگانه مرجع نظارت بر نحوه اجرای بودجه قرار داده و قانون دیوان محاسبات نیز نهاد مدعی العمومی بیت‌المال را در ساختار دیوان محاسبات تعریف کرده است به نظر با لحاظ ماده (۴۲) قانون مذکور می‌بایست تشکیلات دیوان را ماهیتاً قضایی تعریف نمود. در هر حال نظارت به طور خلاصه اقداماتی است که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه و جلوگیری از انحراف عملیات مالی دولت نسبت به هدفهای تعیین شده در برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی صورت می‌پذیرد (امامی، ۱۳۸۴: ۱۷۲) لذا باید تمرکز بر «نظارت» و اجرایی کردن

^۱ اصول یکصد و دوم و یکصد سوم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۵ شمسی به صراحت دیوان محاسبات را به عنوان یگانه نهاد ناظر بر عملکرد بودجه ای کشور معرفی کرده است.

^۲ Modern state

^۳ درج اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی ذیل فصل چهارم، تحت عنوان اقتصاد و امور مالی بیانگر آن است که به زعم قانونگذار اساسی نحوه اعمال نظارت از سوی دیوان محاسبات فرا قوه است هرچند که به لحاظ ساختاری دیوان محاسبات زیر مجموعه قوه مقننه تعریف شده است.

^۴ مصوب سال ۶۱ و اصلاح و الحاق در سنوات ۷۰ و ۸۱

«مدلهای نظارت» را از یک سوی و تبیین فرآیندهای رسیدگی در نحوه اعمال این نظارت را مهم‌ترین برنامه‌ها و اهداف دیوان محاسبات برشمرد.

۱-۳- قبض و بسط صلاحیتهای نظارتی دیوان محاسبات کشور، نگرهای نظری

در خصوص حدود و ثغور نظارت دیوان محاسبات در نظام مالی کشور نظریه مختاری وجود ندارد. طرفداران نظریه قبض، «قانون بودجه» را معیار صلاحیتی این نهاد می‌دانند و هر معیاری غیر از آن را خروج صلاحیتی تلقی می‌کنند. از دیدگاه طرفداران نظریه بسط آنچه معیار قرار می‌گیرد منافع «بیت‌المال» است و لذا فرضیه محدودیت منقلب شده و اصل بر صلاحیت ورود دیوان محاسبات کشور است. واقعیت آن است که ابر چالش شناخت صلاحیت، هم بر عملکرد این نهاد برآمده از قانون اساسی تأثیر گذاشته و هم دستگاههای اجرایی را در مواجهه با نظارت و مطالبات این نهاد دچار سردرگمی کرده است. این چالش با قانونگذاری صریح و شفاف پایان می‌پذیرد لیکن تا اقناع مقنن برای اظهارنظر صریح، به نظر می‌توان از مواد قانون کنونی نیز صلاحیتهای این نهاد را مستخرج کرد. اصل (۵۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اقدامی شایسته جایگاه دیوان محاسبات کشور را به عنوان حسابرس مستقل قوه مقننه ارتقاء بخشیده است (مومنی، ۱۳۸۴: ۸۶) و لذا در تفسیر بین دو نگره معنوی بر همین اساس باید حرکت کرد.

۲-۳- مبانی نظارت دیوان محاسبات کشور بر اموال عمومی و دولتی

قانون اساسی، نهاد نظارتی مجلس را با واژه «دیوان» مورد شناسایی قرار داده است، در واقع به نظر، خبرگان قانون اساسی انتظاری بیشتر از یک نهاد حسابرسی صرف از دیوان محاسبات کشور داشته‌اند و بنابراین با ارجاع صلاحیتهای این دیوان به قانون عادی، مجموعه اختیارات گسترده‌ای را برای این نهاد تدارک دیده‌اند. آنگونه که در مشروح مذاکرات مجلس نهایی قانون اساسی آمده است دغدغه خبرگان ملت تأسیس نهادی فراگیر، پر قدرت، فنی برای صیانت از بیت‌المال در معنای عام آن بوده است.^۱

^۱ با بررسی مشروح مذاکرات مجلس نهایی بررسی قانون اساسی (جلسه پنجاه و دوم) و توجه به دو اصل ۵۴ و ۵۵ اهمیت جایگاه دیوان محاسبات به خوبی روشن می‌شود: ۱- ما می‌خواهیم دستگاهی درست کنیم که کنترل امور مالی کشور کاملاً در دست او باشد ۲- اگر دیوان وابسته به دولت باشد تبدیل به یک نهاد حسابرسی صرف می‌شود... باید بنویسم زیر نظر مجلس... تا نمایندگان بتوانند ناظر دولت باشند (آیه الله مکارم شیرازی) ۳- وظیفه اصلی دیوان بازرسی مالی است (هاشمی رفسنجانی) ۴- به دلیل اهمیت نباید فقط زیر نظر مجلس باشد باید تحت نظارت هیأتی بی طرف باشد (فاتحی) ۵- اعتقاد به نقش گسترده تر (شهید کتکرات) ۶- باید ضمانت اجرای قوی داشته باشند (گلزاده غفوری) ۷- دیوان می‌تواند استیضاح و محاکمه کند (رفسنجانی). نکات قابل برداشت از مجموع این مذاکرات و متن نهایی دو اصل: ۱- تمامی دستگاههای اجرایی با توجه به تعریف ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مشمول نظارت دیوان هستند یعنی هر نهادی که به گونه ای از بودجه



نظارت مدنظر قانون اساسی نظارت حداقلی نیست، بلکه در مقام تفسیر تاریخی باید قائل به نظارت حداکثری این نهاد قانونی بود. نظریه مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۴ شورای نگهبان^۱ که مستمسک قائلین به قبض صلاحیتی این نهاد است را فارغ از جایگاه نظرات شورای نگهبان در نظام هنجاری قانون اساسی، باید در مقام نص و در حدود اصل قانون اساسی تفسیر کرد و آنرا به مقررات مندرج در قانون عادی دیوان محاسبات کشور که مصوب مجلس شورای اسلامی و تأیید شده شورای نگهبان است تسری نداد.

فارغ از این موضوع، در متن اصل (۵۵) قانون اساسی واژه بسیار کلیدی (به نحوی از انحاء) به واژه (سایر دستگاهها) ملحق شده که به نظر نه نتیجه و موضوع نظارت بلکه وسیله و مستمسکی برای تفسیر مقرر مندرج در تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور است. در واقع با توجه به واژه (بیت‌المال) در ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور، این نهاد نظارتی با معیار استفاده از بودجه به نحوی از انحاء، به عملکرد تمامی دستگاههای اداری و اجرایی که مشمول عنوان و تحت سیطره مفهوم (مالکیت عمومی) هستند نظارت می‌کند. این تفسیر کاملاً منطبق با دغدغه خبرگان ملت در زمان تدوین قانون اساسی است و اصولاً ارتباطی به محدوده مضیق بودجه و نتیجه آن ندارد. به بیان دیگر استفاده از بودجه به نحوی از انحاء ممکن است به صورت کاملاً غیرمستقیم باشد ولی همین استفاده غیرمستقیم نیز دلیلی بر شمول نظارت دیوان محاسبات کشور می‌باشد.

درست بر همین اساس است که قانونگذار عادی در ماده (۴۲) قانون دیوان محاسبات کشور به دیوان محاسبات اجازه تحقیق و تفحص در تمامی امور مالی کشور را داده و همه مقامات جمهوری اسلامی در هر رده قابل فرض را مکلف به پاسخگویی به این نهاد کرده است حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده‌اند.

دولت ارتزاق می‌کند مشمول نظارت دیوان است. ۲- سه وظیفه مهمی که برای دیوان تدارک دیده شده از این قرار است: مراقبت از اینکه هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده باشد، هر وجهی در محل خود خرج شده باشد و گزارش تفریق بودجه را به انضمام نظرات خود به مجلس بدهد. اما آیا وظیفه دیوان محاسبات در حد یک نهاد حسابرسی صرف تنزل پیدا می‌کند؟ اینکه هر اعتباری در محل خود هزینه شود و هیچ هزینه ای از اعتبار مصوب تجاوز نکند البته لازمه انضباط مالی دولت است، اما جایگاه این نهاد نظارتی، نظارت همه جانبه نگر است، نظارتی که در آن افق چشم انداز به عنوان هدفی والا تعریف و همه ظرفیت ها برای نیل به آن هدف تجهیز شود مساله ای که متاسفانه کمتر به آن توجه شده است.

^۱ اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.

۳-۳- معیارهای حقوقی نظارت دیوان محاسبات بر شرکت‌های شبه دولتی

وجود برخی مفاهیم نظیر بیت‌المال در قانون دیوان محاسبات کشور و تعیین صلاحیت نسبتاً گسترده در تبصره ذیل ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور از یک سو و تحدید نظارت دیوان بر نحوه مصرف بودجه در اصل (۵۵) قانون اساسی از سوی دیگر به لحاظ عملی موجب ابهام در زمینه تعیین حدود واقعی صلاحیت دیوان در ابعاد مختلف کنترل (کنترل محاسباتی-کنترل قضایی) گردیده است (امامی و همکار، ۱۳۸۶: ۵۶) بر همین اساس در وهله اول و به عنوان پیشنهادی جهت طراحی نظام مطلوب نظارتی، به نظر معیارها و ضوابط نظارتی باید به صراحت و شفافیت در بازنگری قانونی صلاحیت این نهاد برای حل این وضعیت متضاد^۱ مورد مذاقه قرار گیرد.

اما در مقام ثبوت باید گفت بر مبنای آموزه‌های حقوق اساسی، «نظارت» عبارت است از بررسی، ارزیابی و ممیزی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین قوانین و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف (قوامی، ۱۳۸۳: ۲۰۶) است. پس دیوان محاسبات کشور در شرائط فعلی بر مبنای قانون دیوان محاسبات کشور که به مثابه قانون تأسیس این نهاد بعد از انقلاب تلقی می‌گردد باید حدود نظارتی خود را ترسیم کند. بر این مبنا هر چند در خصوص حدود صلاحیت‌های نظارتی دیوان محاسبات؛ با توجه به مجموعه قوانین و مقررات و منطق نظارت، می‌توان گفت دیوان از ماهیتی اداری و تخصصی برخوردار است که ابزار نظارتی مجلس است (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۶۸) ولی با لحاظ صلاحیت اعمال مجازات مندرج در ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور باید قائل بر این بود که قانونگذار عادی اتفاقاً بر مبنای روح اصل (۵۵) قانون اساسی در پی بنیانگذاری نهادی تخصصی و کامل برای نظارت و قضاوت و مجازات جهت صیانت از اموال و دارایی‌های عمومی به معنای عام آن بوده است.

با نگره‌ای بر ساختارهای نظام حسابرسی در عرصه تطبیقی هر چند که اصولاً مسئولیت پیشگیری و کشف تقلب و اشتباه در بخش عمومی بر عهده مدیران است و مدیران با استقرار کنترل داخلی و بکارگیری مستمر سیستم‌های مناسب حسابداری این مسئولیت را ایفا خواهند کرد (lin et al, 2011, p287) لیکن وجود یک نهاد نظارتی تخصصی می‌تواند ضامن عدم انحراف مالی دستگاه‌های اجرایی باشد. از سویی ظرفیت گزارش‌دهی دیوان محاسبات می‌تواند اهرم خوبی برای سنجش نحوه عملکرد این بخش باشد، مثلاً شورای

¹ Paradoxical

نگهبان در نظریه مورخ ۱۳۷۰/۳/۱۲ در خصوص طرح اصلاح قانون دیوان محاسبات کشور به صراحت حذف نظرات دیوان محاسبات به انضمام گزارش تفریغ بودجه را خلاف اصل (۵۵) قانون اساسی اعلام کرده است.^۱

به صورت خلاصه معیارهای توفیق صلاحیتی دیوان محاسبات بر شرکتهای دولتی را در دو بخش هنجارهای اساسی و عادی منبعث از قانون اساسی و قانون عادی می‌توان تقسیم‌بندی کرد. از بعد اساسی با توجه به مشروح مذاکرات مجلس نهایی بررسی قانون اساسی و منطوق اصل (۵۵) قانون اساسی و تعریف این ساختار ذیل مجلس شورای اسلامی، باید قائل بر این بود که اراده قانونگذار اساسی از واژه (به نحوی از انحاء) در تبیینی عام برای گستره کردن چتر نظارتی دیوان محاسبات بوده است و الا دیوان محاسبات قبل از قانون اساسی انقلاب اسلامی به عنوان بخشی از وزارت امور اقتصادی و دارایی کارکرد حداقلی نظارت بر عملکرد بودجه را داشته و نیازی با استعلائی مکانی و مکانی این ساختار تحت عنوان «دیوان» و زیر نظر مجلس شورای اسلامی نبوده است.

از بعد تقنین عادی نیز منطوق و مفهوم مادی یک قانون دیوان محاسبات کشور مصوب سال ۱۳۶۱ و تبصره ماده (۲) و امارات اشارتی ماده (۴۲) قانون مذکور، همگی مبین تدارک قانونی برای سازمانی است که منطبق با قانون اساسی، نظارتی عام بر دستگاههای اداری و اجرایی کشور به استناد عمومی بودن اموال و دارایی های آنان دارد. که البته این استدلال متکی بر پذیرش تلقی حاکمیت در اموال دولتی دارد.

۴- الگوی مطلوب تثبیت مفهوم مالکیت عمومی، نظام پیشنهادات

یکی از مطلوبیتهای در نظام نظارتی مالی «رصد اهداف» بر مبنای «حسابرسی عملکرد» به جای تمرکز صرف بر نحوه هزینه کرد و تمسک بر حسابرسی ناکارآمد سنتی باشد. دیوان محاسبات به جای آنکه با «سند رسی» صرف، حساب درآمد هزینه را مشخص کند، می‌تواند با توجه به سیاستها و خط مشی‌های نظام سیاسی-حقوقی، با دیدی گسترده اهداف را رصد کند. واقعیت آن است که دولت‌ها قدرت و تعهد به اجرای سیاستهای اتخاذی را دارند، این موضوع نه تنها بر مبنای قابلیت ذاتی که با بکارگیری ابزارهایی برای فراهم کردن رژیم مقررات گذاری بر پایه قانونگذاری و استفاده از قدرت قانونی امکانپذیر است (brown, 2005, p2) و مسلماً ابزارهای نوین حسابرسی بعد از قانونی شدن می‌تواند این وظیفه را به نحو احسن انجام دهد. به هر حال از آنجا که موضوع مهم در ردیابی و نظارت بر بودجه دولتی و هزینه‌های

^۱ ن:گ: موسی زاده، ایراهیم، ۱۳۹۰، دادرسی اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، انتشارات

عمومی، گرایش نهادهای رسمی برای جابجایی مؤلفه‌های هزینه‌ای از یک برنامه به برنامه دیگر است (jones, 2015.p34) تمسک به روشهای حسابرسی نوین می‌تواند تخلقات را به حداقل برساند. در نظام حسابرسی عملکرد، آنچه باید معیار سنجش وصول به اهداف قرار گیرد گستره دارایی‌های عمومی است. مالکیت عمومی در این نگره محدود به اعداد و ارقام مندرج در سند بودجه نیست. جریان تولید ثروت از منابع طبیعی تا مالیات همه زنجیره تولید دارایی‌های عمومی است و مصرف کنندگان این ثروت نیز همه نهادهای برساخته حوزه عمومی هستند و نه دولت به معنای خاص آن؛ لذا طبیعی است که نظارتی هدف محور و مبتنی بر عملکرد بر این دستگاهها اعمال شود. رسیدن به چنین مطلوبیتی از سه رهیافت امکانپذیر است.

۴-۱- ضرورت اصلاحات اساسی در ادبیات حقوقی؛ وضعیت گذار

در وضعیت کنونی حالت مطلوب، شفافیت صلاحیتی دیوان محاسبات از طریق اصلاح اساسی یا عادی است و این امر قطعاً تابعی از گفتمان سیاستی نظام اداری و سیاسی است. اگر دغدغه نظام عدم تمرکز در نظام اداری جدی است این امر با واگذاری حقیقی و نه صوری اختیارات و صلاحیتها امکانپذیر است. این واگذاری صلاحیتها باید به گونه‌ای باشد که نهاد مستقل واقعاً به لحاظ مالی و حقوقی استقلال یابد. واژگان نهاد عمومی غیردولتی، یا غیردولتی غیرخصوصی بار معنایی قابل تفسیری دارند که باعث چسبندگی صلاحیتی، هویتی و مالی نهادها به دولت و حاکمیت می‌شوند. قانونگذار باید به صراحت وضعیت حقوقی این نهادها و نحوه نظارت بر آنها را مشخص کند.

۴-۲- تبیین مفهوم مالکیت عمومی در گفتمان سیاستی

با فاصله گرفتن از مفهوم عمومی و خصوصی مندرج در قانون مدنی از یک سو و حرکت سینوسی دولت در مداخله یا عدم مداخله در اقتصاد از سوی دیگر واژگان عمومی، دولتی، غیردولتی، حاکمیتی، غیرخصوصی دچار کژتابی هویتی شده و از معنای حقوقی خود دور شده اند. واقعیت این است که معمای عمومی و خصوصی راهکار بسیار ساده‌ای دارد و آنها هم شفافیت عملی و نظری در تولید مفاهیم مشابه است. نظام خصوصی‌سازی، عدم تراکم و عدم تمرکز اداری همگی برای بریدن شاخ و برگ دولت و کوچک‌تر شدن آن است و نه خروج از معرض نظارت و به سایه بردن نهادها و سازمانها و مجدداً ارتزاق آنها از دولت.

به نظر نهادهای گریزان از نظارت در تبیین مفهوم مالکیت عمومی و دارایی‌های عمومی شاذترین تفسیر را دارند و آن عدم استفاده از بودجه عمومی کشور است. در حالیکه فضای عمومی، اموال عمومی و دارایی‌های

عمومی تبیین روشنی دارند و آن اتکای تأسیسی و حیاتی این نهادها به دارایی‌های عمومی است. تبیین مفهوم مالکیت عمومی و اصالت دادن به آن بسیاری از مشکلات را مرتفع خواهد کرد.

۳-۴- تنقیح قوانین و سره نویسی قانونی

در شرائط گذار تا چنان وضعیت مطلوبی به نظر منقح کردن قوانین و مقررات موجود و سرهنویسی قانونگذار و مقررات گذار می‌تواند ابهامات را به حداقل برساند؛ گاهی همین تورم قانونگذاری موجب می‌شود که یک شرکت بر ساخته نهاد حاکمیتی تحت لوای هیچ قاعده‌ای اعم از عمومی و خصوصی قرار نگیرد. آنچنانکه گاهی مقرر اجرایی بدون هیچ سنخیتی با قانون، وضعیتی جدید را در عالم حقوق خلق می‌کند و این امر شاید ناشی از تعدد مراجع قانونگذار باشد.

در هر حال با لحاظ تعریف شرکتهای دولتی در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری باید قوانینی مانند قانون نحوه اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی و ساختار و قواعد حاکم بر خصوصی سازی و یا مقررات حاکم بر بورس مورد بازبینی قرار گیرد تا خلأهای قانونی باعث ایجاد شرکتهای بدون شناسنامه نگردد. به نظر، قانونگذار باید ضمن امتناع از واژگان سازی بدون پشتوانه حقوقی، کلیه قواعد عمومی حاکم بر شرکتهای دولتی را به مثابه یک کد قانونی بازنویسی کند تا تأسیس یک نهاد حقوقی بدون ضابطه نباشد.

نتیجه گیری:

در نوشتار حاضر با تأکید بر سوالات تحقیق و تحلیل واژگان کلیدی (به نحوی از انحا) در قانون اساسی و (اموال عمومی) در قانون عادی سعی در اثبات فروض پیش گفته داشتیم که این نتایج حاصل شد:

واژه کلیدی «به نحوی از انحاء» در متن اصل (۵۵) قانون اساسی باید با لحاظ مشروح مذاکرات مجلس نهایی تدوین قانون اساسی تفسیر شود، بر این اساس باید گفت، نظری که قائل به قبض نظارتی دیوان و تحفظ بر معیار «بودجه» تخصیص داده شده به دستگاهها و مؤسسات است مخدوش می‌باشد. به نظر واژه مزبور را باید تنها معیاری برای صلاحیت دیوان محاسبات در نظر گرفت و نه نتیجه این نظارت. لذا دیوان محاسبات کشور هم صلاحیت نظارت بر مراجع تأسیس شرکتهای شبه دولتی را دارد و هم خود این شرکتهای شبه دولتی را.

به نظرمی‌رسد واژه «مالکیت عمومی» در تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب سال ۱۳۶۱ در مقام بسط کلید واژه «به نحوی از انحاء» مندرج در اصل (۵۵) قانون اساسی است. پس تنگنای ردیف بودجه‌ای مستقل یا تأمین اعتبار مستقیم از بودجه عمومی مانعی بر نظارت دیوان محاسبات نیست و



به طریق اولی برای حراست از بیت‌المال، شرکتهای دولتی که برخواسته و بر ساخته از اموال عمومی هستند نیز تحت نظارت دیوان محاسبات قرار دارند.

گفته شد اینکه دولت مداخله‌گر باشد یا کوچک و تنظیم‌گر، وابسته به تبیین موضوع در سیاستگذاری‌های کلان حکومتی است. در حالت آرمانی باید دولت و ارکان آن به صراحت باز تعریف شوند و تکلیف شرکتهای دولتی یا شبه دولتی هم به لحاظ ثبوتی در متن قوانین و هم به لحاظ اثباتی در ساختار اقتصاد کشور بازبینی شود. تا چنان زمانی باید از دارایی‌های عمومی با نظارتی دقیق محافظت کرد. دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی خانه مردم با سازوکارهای شبه قضایی خود رصدخانه حفظ منافع عمومی است.

منابع:

- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۷۰)، حقوق اداری، نشر توس.
- اردشیر، علی، (۱۳۸۹)، سازوکارهای نظارت بر شرکتهای دولتی، نشر نوآور، چاپ اول.
- احمدی، حسین، (۱۳۹۶)، وضعیت حقوقی شرکتهای شبه دولتی و نحوه نظارت بر آنها، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
- امامی، محمد و فرشته دهقان، (۱۳۹۲)، نظارت درونی سلسله مراتبی در نظام حقوقی ایران، فصلنامه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره پنجم، شماره اول.
- امامی، محمد و مسعود نادری، (۱۳۸۶)، تاملاتی پیرامون نظارت مالی بر مؤسسات دولتی در ایران، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره ۸.
- افشاری، فاطمه و ولی رستمی، (۱۳۹۸)، واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر مالیه عمومی، دو فصلنامه علمی پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال بیستم، شماره یک.
- باوند پور، علیرضا و همکاران، (۱۴۰۱)، تحلیل جایگاه دولت رفاه ایران در پارادایم رفاهی با تاکید بر موازین حقوقی و گزارش لگاتوم ۲۰۲۱ از نظریه تا عمل، فصلنامه پژوهشهای نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴.
- تنگستانی، محمد قاسم، (۱۳۹۸)، ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و پیامدهای آن، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۱۰۳.
- گزارش بحث و بررسی پیرامون معیارهای شناسایی شرکتهای دولتی، پژوهشگاه قوه قضاییه، چاپ سوم، خرداد: (۱۴۰۳)
- شیخ موحد، مهدی و محمد جواد آزادی و مهدی جوهری، (۱۴۰۱)، مفهوم و مصادیق مؤسسه عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فصلنامه پژوهشهای نوین حقوق اداری، سال پنجم شماره ۱۵.
- راسخ، محمد؛ (۱۳۹۰)، تعادل و نظارت در نظام حقوق اساسی؛ انتشارات دراک، چاپ دوم.
- روحی، عماد و همکاران، (۱۴۰۰)، نظارت بر مؤسسات عمومی غیردولتی در پرتو حکمرانی مطلوب، فصلنامه جامعه شناسی سیاسی ایران، سال چهارم، شماره چهارم.
- رحمت اللهی، حسین و مجید نجار زاده، (۱۳۹۵)، مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاههای خصوصی شده متولی خدمات عمومی، فصلنامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۱۱.
- صادقی، حسین و باقری، حسین، (۱۳۹۵)، ماهیت و آثار حقوقی ردیون دولت از طریق واگذاری سهام بنگاههای دولتی، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، سال بیست و یک، شماره ۳.



غمامی، سید محمد مهدی و دیگران، (۱۳۹۶)، ماهیت حقوقی شرکتهای وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال هجدهم، شماره ۲.

قوامی، سید صمصام، (۱۳۸۳)؛ «شرایط و موانع نظارت»، مجله حکومت اسلامی، سال نهم، شماره سوم.

کریمی، حامد و سید علیرضا میرید، (۱۳۹۹)، ولایت دولت بر اموال عمومی از منظر حقوق اداری و فقه امامیه، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۲.

کریمیان، محمد وزین، (۱۴۰۳)، ابهام دکترینی در مفهوم شرکت دولتی در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۴، شماره یک.

طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۸۳)، حقوق اداری، نشر سمت.

موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، نشر دادگستر.

موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران؛ اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، انتشارات مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

مرادخانی، فردین و پریسا شیخی، (۱۳۹۸)، چالشهای نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مطالعه موردی بنیاد شهید و امور ایثارگران، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۱.

مومنی، حامد، (۱۳۸۴)، نگاهی به نقش و جایگاه دیوان محاسبات در نظام پاسخگویی مالی کشور، فصلنامه دانش حسابرسی، شماره ۱۵.

حسینی پور اردکانی، سید مجتبی، (۱۳۸۹)، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، انتشارات جنگل.

وفایی، عبدالحمید و مریم جمشید زاده، (۱۴۰۲)، معیار شناسایی اموال عمومی از اموال دولتی با تاکید بر اصل (۴۵) قانون اساسی، فصلنامه مطالعات میان رشته ای فقه، شماره ۱۳.

یازرلو، حجت ا...، (۱۳۷۹)، نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.

Abolhamad, Abdulhamid, (1991), Administrative Law, Toos Publishing. In Persian

Ardeshir, Ali, (2010), Mechanisms of Supervision over State-Owned Companies, Noavar Publishing, First Edition. In Persian

Ahmadi, Hossein, (2017), Legal Status of Quasi-State Companies and How to Supervise Them, Master's Thesis in Private Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabaei University. In Persian

Emami, Mohammad and Fereshteh Dehghan, (2013), Internal Hierarchical Supervision in the Iranian Legal System, Shiraz University Legal Studies Quarterly, Volume 5, Issue 1. In Persian

Emami, Mohammad and Masoud Naderi, (2007), Reflections on Financial Supervision over State Institutions in Iran, Fundamental Law Journal, Year 4, Issue 8. In Persian

Afshari, Fatemeh and Vali Rostami, (2019), Analysis of the Financial Independence of Public Non-Governmental Institutions from the Perspective of Public Finance, Two Quarterly Scientific Journals of Islamic Law Research, Year 20, Issue 1. In Persian

Bavandpour, Alireza et al., (2022), Analysis of the Position of the Iranian Welfare State in the Welfare Paradigm with an Emphasis on Legal Standards and the Legatum Report 2021 from Theory to Practice, Quarterly Journal of Modern Administrative Law Research, Year 5, Issue 14. In Persian

Tangestani, Mohammad Ghasem, (2019), Ambiguity in the Legal Nature of Public Non-Governmental Institutions and Institutions and Its Consequences, Quarterly Journal of Parliament and Strategy, Issue 103. In Persian

Report on Discussion and Review of Criteria for Identifying State-Owned Companies, Judiciary Research Institute, Third Edition, June; (2025) In Persian

Sheikh Movahed, Mehdi and Mohammad Javad Azadi and Mehdi Johari, (2023), Concept and Examples of Public Non-Governmental Institutions in the Iranian Legal System, Quarterly Journal of Modern Administrative Law Research, Year 5, Issue 15. In Persian

Rasekh, Mohammad; (2012), Balance and Supervision in the Constitutional Law System; Drak Publications, Second Edition. In Persian

Roohi, Emad et al., (2024), Supervision of Non-Governmental Public Institutions in the Light of Good Governance, Iranian Political Sociology Quarterly, Year 4, Issue 4. In Persian

Rahmatollahi, Hossein and Majid Najarzadeh, (2015), The Fundamentals of the Necessity of Exercising Government Sovereignty over Privatized Enterprises Responsible for Public Services, Administrative Law Quarterly, Year 3, Issue 11. In Persian

Sadeghi, Hossein and Bagheri, Hossein, (2015), The Nature and Legal Effects of Government Debt Repayment through the Transfer of Shares of State-Owned Enterprises, Planning and Budget Quarterly, Year 21, Issue 3. In Persian



Ghamami, Seyyed Mohammad Mehdi and Others, (2016), The Legal Nature of Companies Affiliated to Non-Governmental Public Institutions, Islamic Law Research Journal, Year 18, Issue 2. In Persian

Qavami, Seyyed Samsam, (2023); "Conditions and Obstacles of Supervision", Islamic Governance Journal, Year 9, Issue 3. In Persian

Karami, Hamed and Seyyed Alireza Mirbod, (2021), Governmental Authority over Public Property from the Perspective of Administrative Law and Imami Jurisprudence, Administrative Law Quarterly, Year 7, Issue 22. In Persian

Karimian, Mohammad Vazin, (2025), Doctrinal Ambiguity in the Concept of State-Owned Enterprise in the Islamic Republic of Iran, Public Law Quarterly, Volume 54, Issue 1. In Persian

Tabatabaei Motmani, Manouchehr, (2003), Administrative Law, Samat Publishing. In Persian

Moussazadeh, Ebrahim, (2014), Administrative Law, Dadgostar Publishing. In Persian

Moussazadeh, Ebrahim, (2012), Basic Procedure in the Islamic Republic of Iran; Principles of the Constitution in the Light of the Opinions of the Guardian Council, Guardian Council Research Center Publications. In Persian

Moradkhani, Fardin and Parisa Sheikhi, (2021), Challenges of Financial Supervision over Non-Governmental Public Institutions and Institutions, Case Study of the Martyr and Veterans' Affairs Foundation, Administrative Law Quarterly, Year 7, Issue 21. In Persian

Momeni, Hamed, (2006), A Look at the Role and Position of the Court of Accounts in the Country's Financial Accountability System, Audit Knowledge Quarterly, Issue 15. In Persian

Hosseinipour Ardakani, Seyed Mojtaba, (2011), Legal System Governing Non-Governmental Public Institutions and Institutions, Jangal Publications. In Persian

Vafaei, Abdolhamid and Maryam Jamshidzadeh, (2024), Criteria for Identifying Public Property from State Property with Emphasis on Article (45) of the Constitution, Interdisciplinary Jurisprudence Studies Quarterly, Issue 13. In Persian

Yazerloo, Hojjat A..., (2001), Legal System of Public Institutions, Master's Thesis in Public Law, Shahid University, in Persian

English:

GOVERNMENT FINANCE STATISTICS MANUAL (2014), available at:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>

Bryan D. Jones ,(2015), The Comparative Policy Agendas Projects as measurement systems: response to Dowding,Hindmoor and Martin, Journal of Public Policy / First View Article / http://journals.cambridge.org/abstract_S0143814X15000161

Brown, Ashley (2016) , regulators, policy makers and the making of policy: who does what and when do they do ot? international journal of regulation and governance vole 3 no 1

Lin,S. , Pizzini, M. , Vargus , M. , R. Bardhan, I.(2011) , " The Role of the internal audit function in the disclosure of material Weaknesses " (2018), Accounting Review, vol 86

