

## درآمدی آسیب شناختی بر نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت های دولتی مستلزم ذکر نام

مسلم آقایی طوق\*

سید حسن موسوی\*\*

### چکیده

شرکت های دولتی در نظام های اداری مختلف برای نیل به برخی اهداف همچون کسب درآمد و یا اداره برخی صنایع و یا منابع طبیعی ایجاد می شوند و انتظار می رود که مشابه شرکت های خصوصی به عنوان یک بنگاه اقتصادی فعالیت کنند. در ایران نیز از اوایل شکل گیری نظام اداری مدرن در کشور این شرکت ها ایجاد شدند اما از همان آغاز، به خاطر غلبه سیاست های تمرکزگرایانه، به نوعی به واحدی از واحدهای دولتی تبدیل شدند و تقریباً در اکثر موارد، مشمول قوانین و مقررات عمومی دولت شدند. با آنکه قانونگذار تلاش کرد از سال ۱۳۳۹ بدین سو، برخی شرکت های دولتی را با عنوان شرکت های مستلزم ذکر نام از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت مستثنا کند، ولی از سال ۱۳۵۱ بدین سو، این شرکت ها نیز در اکثر موارد مشمول قوانین و مقررات عمومی شدند. در این مقاله با روش تاریخی و تحلیلی، شمول قوانین و مقررات عمومی دولت نسبت به شرکت های مستلزم ذکر نام به عنوان یک آسیب جدی تبیین شده است.

## درآمد

در نظام حقوق اداری کنونی ایران، طبق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، جزو مصادیق دستگاه اجرایی به شمار رفته است. ابهام‌ها و سؤال‌های مختلفی درباره نظام حقوقی حاکم بر دستگاه‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام وجود دارد. در این میان، یکی از مواردی که کمتر مورد توجه واقع شده است، دامنه شمول قوانین و مقررات عمومی بر این دستگاه‌ها است. اهمیت این سؤال از آنجا نشأت می‌گیرد که فلسفه بنیادین ایجاد تمایز میان این دستگاه‌ها با سایر دستگاه‌های اجرایی کشور، این است که دستگاه‌های مستلزم ذکر نام اصولاً مشمول قوانین و مقررات عمومی نیستند، مگر آنکه در قوانین و مقررات مزبور، نحو دیگری مقرر شده باشد.

با آنکه این برداشت از نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به دستگاه‌های مستلزم ذکر و یا تصریح نام مبتنی بر فلسفه بنیادین ابداع عبارت «دستگاه‌های مستلزم ذکر و یا تصریح نام» است، اما تأمل در ماهیت دستگاه‌هایی که دارای این وصف هستند به خصوص شرکت‌های دولتی که غالب چنین دستگاه‌هایی را تشکیل می‌دهند، نشان می‌دهد که خلق و به کارگیری این عبارت نشان‌گر وجود یک اشکال و آسیب جدی اما مغفول در نظام حقوقی دستگاه‌های اجرایی کشور است. علیرغم اهمیت این آسیب‌شناسی و پیامدهای مهم اجرایی آن، تاکنون پژوهش مستقلی در این زمینه صورت نگرفته و ابعاد این امر تبیین نشده است. تنها متن قابل توجهی که در این زمینه وجود دارد، مقاله «بررسی حاکمیت قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های مستلزم ذکر و یا تصریح نام» از صادق منته‌نژاد است که در سال ۱۳۸۵ در شماره ۱۹ دانش حسابرسی ۱۳۸۵ چاپ شده است. عمده مطالب این مقاله به مسأله فهرست این شرکت‌ها و تمایز یا عدم تمایز شرکت‌های مستلزم ذکر نام و شرکت‌های مستلزم تصریح نام متمرکز شده و بنابراین، گستره و هدف پژوهشی متفاوتی از مقاله حاضر دارد.

پژوهش حاضر طی سه بخش و با روشی تاریخی و تحلیلی، به واکاوی و شناخت ابعاد این آسیب در ارتباط با شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام می‌پردازد که بخش اعظم دستگاه‌های مستلزم ذکر نام را تشکیل می‌دهند. بخش نخست به ترتیب به مفهوم‌شناسی وصف مستلزم ذکر نام اختصاص یافته است.

در بخش دوم، بنیادهای نظری تمایز دستگاه‌های مستلزم ذکر نام از سایر دستگاه‌های اجرایی مدنظر قرار خواهد گرفت. هدف این بخش، بررسی فلسفه مبنایی شناسایی برخی از دستگاه‌ها به عنوان دستگاه‌های مستلزم ذکر نام و سنجش آن با اصل عدم تمرکز می‌باشد. نهایتاً در بخش سوم، نظام حقوقی حاکم بر دستگاه‌های مستلزم ذکر نام و به طور دقیق‌تر، مسأله نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی مورد بررسی واقع خواهد شد. نهایتاً در بخش نتیجه، دستاورد پژوهش حاضر و پیشنهادهای اجرایی و مطالعات بیشتر معرفی خواهد شد.

## گفتار اول. مفهوم و انواع دستگاه‌های اجرایی مستلزم ذکر نام

اگر قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ و لایحه قانونی اصلاح برخی از مواد لایحه قانونی استخدام کشوری مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۴ را بتوان نخستین متون قانونی در نظر گرفت که به ترتیب عبارت «موکول به ذکر نام» و «مستلزم ذکر نام» را به کار برده‌اند،<sup>۱</sup> آن وقت می‌توان ادعا کرد که نزدیک به پنج دهه از به کارگیری چنین عبارتی در متون قانونی کشور می‌گذرد. اما با این حال، پژوهش جامعی درباره فلسفه بنیادین به کارگیری این عبارت در قوانین و مقررات کشور و نیز گستره معنایی و مصادیق آن صورت نگرفته است. در این بخش طی دو بند پس از بررسی مفهوم‌شناختی دستگاه‌های مستلزم ذکر نام، به سنخ‌شناسی انواع این دستگاه‌ها خواهیم پرداخت.

### بند اول. مفهوم‌شناسی دستگاه‌های مستلزم ذکر نام

قانونگذار ایران، قدر متیقن از اواخر دهه سی خورشیدی<sup>۲</sup> بدین سو، شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به برخی از اجزای سازمان اداری کشور را منوط به ذکر یا تصریح نام کرده است. مراد از دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است را می‌توان همسو با نظر مشورتی شماره ۶۷۱۹/۷ مورخ ۱۳۸۱/۷/۱۶ اداره کل حقوقی قوه قضائیه که با اضافاتی در نظر مشورتی شماره ۱۳۴۷/۷ مورخ ۱۳۸۴/۳/۴ تکرار شده، «مؤسسات یا شرکت‌های دولتی یا عمومی غیردولتی» دانست که «عمومات قانونی و به بیان دیگر، قوانین و مقررات عمومی

۱. منتهی نژاد، صادق، بررسی حاکمیت قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های مستلزم ذکر نام، دانش حسابرسی، ۱۳۸۵، شماره ۱۹، ص ۴۴

۲. به نظر می‌رسد نخستین قوانینی که در آنها شمول قوانین و مقررات عمومی دولت به ذکر نام موکول شد، قانون بانکی و پولی کشور و نیز قانون اساسنامه بانک ملی ایران می‌باشند که هر دو در تاریخ ۷ خرداد ۱۳۳۹ به تصویب رسیده و در هر دو شمول قوانین و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به دولت و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند به ترتیب نسبت به بانک مرکزی و بانک ملی منوط به تصریح نام شده است

دولت شامل آنها نمی شود مگر با ذکر نام آنها در مورد خاص. ملاک تشخیص این قبیل مؤسسات و شرکتها، مقررات قانون تشکیل و اساسنامه قانونی آنها است. این اشخاص حقوقی معمولاً به موجب قانون خاص به منظور انجام وظایف و خدمات عمومی تشکیل می شوند.<sup>۱</sup> برای شناسایی مصادیق این دستگاهها باید به قوانین تأسیس و یا اساسنامه های مربوط مراجعه کرد. بدین ترتیب، برخی از ۵۲ دستگاهی که در مصوبه هیأت وزیران به تاریخ ۱۳۶۴/۱۱/۲۳ ناظر بر مصوبه شماره ۴۸۳۸ مورخ ۱۳۶۴/۲/۲۲ و در اجرای تبصره ۵۴ قانون بودجه سال ۱۳۵۷ به عنوان شرکت های مستلزم ذکر نام درج شده است، در حقیقت جزو این شرکتها نیستند؛<sup>۱</sup> چرا که نه در قوانین تأسیس آنها و نه در اساسنامه آنها شمول قوانین و مقررات عمومی منوط به ذکر نام نشده است. در این خصوص می توان به سازمان صنایع ملی ایران و شرکت ملی فولاد به عنوان نمونه های بارز اشاره کرد.

## بند دوم. تفاوت وصف «مستلزم ذکر نام» و «مستلزم تصریح نام»

ظاهراً می بایست میان دو عبارت «مستلزم ذکر نام» و «مستلزم تصریح نام» تمایز قایل شد. این تمایز هر چند به لحاظ نظری فاقد بنیادهای محکم به نظر می رسد،<sup>۲</sup> اما در رویه قانونگذاری بنا به ملاحظات عملی ایجاد شده است. بر اساس این تمایز، شرکت های مستلزم تصریح نام تنها زمانی مشمول حکم قانون خواهند شد که نام آنها مورد تصریح قرار گرفته باشد و صرف بیان عبارت «شرکت های مستلزم ذکر نام»، برای شمول قانون بر آنها کفایت نمی کند، مانند شرکت ملی نفت ایران. برای ریشه یابی این تمایز، می توان به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی مراجعه کرد. در جلسه ۲۱۶ سومین دوره مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۱ برگزار شد، هنگام بحث درباره لایحه بودجه سال ۱۳۶۹، علی موحدی ساوجی، نماینده وقت ساوه پیشنهاد کرد که در کنار عبارت مستلزم ذکر نام، مستلزم تصریح نام نیز درج شود تا حکم قانون شامل برخی از شرکت های دولتی همچون شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز نیز شود که خود را مشمول عبارت مستلزم ذکر نام نمی دانند. پیشنهاد ایشان در همان جلسه مطرح شد،<sup>۳</sup> ولی ظاهراً به تصویب نمایندگان نرسید و در متن قانون بودجه ۱۳۶۹ چنین عبارتی دیده نمی شود. چند سال بعد، در ماده ۲ آیین نامه چگونگی استفاده از اتومبیل های دولتی و واگذاری امور نقلیه دستگاه های دولتی به بخش غیردولتی مصوب ۱۳۷۲ و پس از آن در قانون بودجه سال ۱۳۷۴، برای نخستین بار

۱. منتهی نژاد، پیشین، ص ۴۲

۲. همچنین، نک. منتهی نژاد، پیشین، ص ۴۰

۳. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ۳، ص ۴۴۶۹

این عبارت جدید «مستلزم ذکر یا تصریح نام» وارد نظام قوانین و مقررات کشور شد و از آن زمان تاکنون، در تعداد قابل توجهی از قوانین و مقررات، مورد استفاده قرار گرفته است. تقریباً در همان دوران، یعنی در اواسط دهه ۷۰ خورشیدی، با هدف مواجهه با شرکت‌هایی که ادعا داشتند نام آنها صراحتاً باید در قوانین ذکر شود تا مشمول احکام آن قرار گیرند، طرحی به نام طرح شمول قوانین عام نسبت به دستگاه‌هایی که تابع قانون خاص می‌باشند، توسط برخی از نمایندگان ارائه شد که در جلسه شماره ۳۵۰ دوره چهارم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۷۴/۴/۲۵ مورد بررسی قرار گرفت و نهایتاً با توجه به استدلال برخی از مخالفان مبنی بر ایجاد بن‌بست‌های عملی در مسیر عملکرد بسیاری از دستگاه‌های اجرایی به ویژه شرکت‌های دولتی و همچنین بدین علت که عنوان و متن طرح ارائه شده با هدف آن تطبیق نداشت، رد شد.<sup>۱</sup>

### بند سوم. دأب قانونگذار در اشاره به شرکت‌های مستلزم ذکر نام

در رابطه با نحوه اشاره قانونگذار به شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام، رویه منسجمی در مجموعه قوانین کشور مشاهده نمی‌شود. قانونگذار در برخی از قوانین در کنار وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، به شرکت‌های دولتی نیز اشاره کرده است، ولی به نظر نمی‌رسد این عبارت اخیر شامل شرکت‌های مستلزم ذکر نام نباشد. مثال‌های مختلفی را در این زمینه می‌توان به دست داد. به عنوان مثال می‌توان به صدر ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ اشاره کرد که بر اساس آن، «دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود، همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند، ممنوع می‌باشد.» همانطور که ملاحظه می‌شود، در قسمت نخست این ماده برخلاف ذیل آن، به شرکت‌های مستلزم ذکر نام اشاره نشده است. اما ظاهراً برداشت غالب بر این است که محدودیت مندرج در صدر ماده نیز همانند محدودیت ذیل ماده، شامل این دست از شرکت‌ها می‌باشد. به عنوان شاهد مثال می‌توان به دادنامه شماره ۴۸۵۴۸۶ مورخ ۲۴ مرداد ۱۳۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد که طی آن، اخذ آبونمان توسط شرکت ملی گاز را مغایر با ماده

۱. برای آگاهی از مباحث صورت گرفته درباره این طرح که به رد آن منجر شد، نک. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ۴، صص ۶۳۳۰-۶۳۲۵

۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت دانسته و در حقیقت، این شرکت را که جزو شرکت های مستلزم ذکر نام است، مشمول حکم صدر ماده فوق الذکر دانسته است.

در مقابل، مواردی از قوانینی وجود دارد که در آنها، در کنار وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، به شرکت های مستلزم ذکر نام اشاره شده است ولی خود عنوان کلی شرکت های دولتی مورد توجه واقع نشده است. در این رابطه می توان به بند ۳ ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷ اشاره کرد که در تشریح اختیارات شورای عالی مدیریت بحران به «اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه ها و سازمان های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراها اسلامی، شهرداری ها، سازمان ها و شرکتهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است...» اشاره شده ولی مواردی از شرکت های دولتی که مستلزم ذکر نام نیستند، ذکر نشده است. در این دست از موارد، عدم شمول حکم قانون به این دست از شرکت های دولتی بعید به نظر می رسد. همچنین در ارتباط با نحوه اشاره قانونگذار به شرکت های مستلزم ذکر نام، باید به شرکتهایی که صد در صد سهام آنها متعلق به دولت است، اشاره کرد. در برخی از قوانین مانند قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ به شرکت های دولتی که صد در صد سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت است، یکسری الزاماتی بار شده است. سؤال این است که آیا این دست از قوانین را نیز می توان شامل شرکت ملی نفت دانست؟ هر چند صد در صد سرمایه و سهام اکثر شرکت های مستلزم ذکر نام متعلق به دولت است، اما به نظر می رسد در مواردی این چنین که قانونگذار به جای عبارت «شرکت های مستلزم ذکر و یا تصریح نام» به ذکر حجم سهام دولت پرداخته است، تنها شرکتهایی مدنظر قانونگذار می باشد که صد در صد سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت است، ولی شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام نیست. به عبارت دیگر، در این دست از موارد، روی سخن قانونگذار با بخشی از شرکت های دولتی است نه شرکت های مستلزم ذکر یا تصریح نام.

به عنوان نمونه ای از اختلاف نظر پیرامون این مسأله، می توان به نامه رییس مجلس شورای اسلامی درباره آیین نامه اجرایی هیأت وزیران پیرامون ماده ۶۲ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ اشاره کرد. توضیح اینکه ماده ۶۲ مزبور به دولت اجازه داده بود دارایی های ثابت شرکت های دولتی را که صد درصد سهام آنها متعلق به دولت و یا متعلق به شرکت های دولتی مذکور هستند، در دوران برنامه سوم توسعه، یک بار مورد تجدید ارزیابی

قرار دهد. هیأت وزیران طی مصوبه شماره ۴۳۲۳۵/ت/۲۹۱۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۸/۴ با الحاق ماده ۵ به آیین‌نامه اجرایی قانون برنامه سوم توسعه، حکم ماده ۶۲ قانون مزبور را به شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، گسترش داد. متعاقب تصویب این مصوبه، رییس مجلس طی نامه شماره ۶۲۸۲/۸۳۴۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۱ مصوبه هیأت وزیران را از جهت تسری حکم ماده ۶۲ قانون برنامه سوم به شرکت‌های مستلزم نام، مغایر قانون دانست. هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۶/۱ با پذیرش این نظریه، ماده ۵ فوق‌الذکر را موقوف‌الاجرا اعلام کرد. جالب اینکه به فاصله چند روز بعد از این جریان، در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی ضمن تصویب بند (ک) ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه که به تنفید ماده ۶۲ قانون برنامه سوم می‌پرداخت، حکم این ماده را به تبعیت از رویکرد هیأت وزیران، به شرکت‌های مستلزم ذکر نام تسری داد.

## گفتار دوم. بنیادهای نظری ایجاد دستگاه‌های مستلزم ذکر نام

با آنکه فلسفه بنیادین ایجاد شرکت‌های دولتی را می‌توان با توسل به دوگانه تمرکز/عدم تمرکز توضیح داد، اما تحولات شرکت‌های دولتی در نظام سیاسی و اداری کشور به نحوی صورت گرفته است که در پرده‌های زمانی مختلف، این فلسفه بنیادین اهمیت خود را از دست داده و یا بسیار کمرنگ شده است. ابداع عبارت دستگاه‌ها و یا شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام را می‌توان به عنوان مرهمی بر این جراحت عمده در نظام سیاسی و اداری کشور قلمداد کرد که البته آن هم نتوانست بهبود چندانی در وضعیت ایجاد کند. در این بخش، با تفصیل بیشتری این فرایند و تحول شرح داده شده است.

## بند اول. اصل عدم تمرکز به مثابه مبنای تفکیک دستگاه‌های اجرایی

مسئله سازمان اداری و نحوه طراحی و چیدمان آن یکی از مسائل مهمی است که نظام‌های سیاسی با آن مواجه هستند. دوگانه‌های تمرکز/عدم تمرکز و تراکم/عدم تراکم و حدود بهره‌گیری از هر یک از این دوگانه‌ها و یا ترکیبی از آنها تأثیر به‌سزایی در شیوه ساماندهی سازمان اداری کشور دارد.<sup>۱</sup> دسته‌بندی دستگاه‌های اداری و اجرایی در کشور به وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و برخی عناوین دیگر همچون

۱. نک. آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری یک، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۸۱.

نهادهای انقلابی، نتیجه اعمال دوگانه تمرکز و عدم‌تمرکز است. در نتیجه اعمال این دوگانه مهم، برخی از اعمال اداری اعم از خدمات عمومی، پلیس اداری و گاه امور اقتصادی و بازرگانی توسط نهادهای متمرکز و برخی دیگر توسط نهادهای غیرمتمرکز انجام می‌پذیرد. عموماً وزارتخانه‌ها نماینده نظام متمرکز و عناوین اداری دیگر اعم از مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و سایر عناوین نماینده نظام عدم‌تمرکز هستند.

نظام عدم‌تمرکز خود به دو دسته تقسیم می‌شود. عدم‌تمرکز محلی و عدم‌تمرکز فنی.<sup>۱</sup> با آنکه حوزه فعالیت نهادهای عدم‌تمرکز محلی، مربوط به امور محل است، اما حوزه فعالیت نهادهای عدم‌تمرکز فنی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. در دسته نخست، نهادهایی قرار می‌گیرند که به ارائه خدمات عمومی و یا پلیس اداری می‌پردازند، مانند دانشگاه‌ها و بیمارستان‌ها. اما در دسته دوم، نهادهایی قرار می‌گیرند که شبیه اشخاص خصوصی به فعالیت‌های صنعتی و یا بازرگانی مشغول هستند، مانند شرکت ملی نفت ایران. عموماً به نهادهای دسته اول مؤسسه دولتی و به نهادهای دسته دوم، شرکت دولتی اطلاق می‌شود. البته باید توجه کرد با آنکه در حقوق خصوصی، شرکت‌های تجاری اصولاً به فعالیت‌های تجاری می‌پردازند و بنابراین، به دنبال کسب سود هستند، اما در حقوق عمومی، شرکت‌های دولتی لزوماً به فعالیت تجاری نپرداخته<sup>۲</sup> و ممکن است به دنبال کسب سود نباشند. بنابراین شرکت‌های دولتی را از جهت نوع فعالیتی که انجام می‌دهند می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. بدین توضیح که هرچند عمده شرکت‌های مشمول این عنوان دارای فعالیت‌های اقتصادی و انتفاعی هستند، اما در برخی موارد، شرکت‌هایی با فعالیت‌های غیرانتفاعی نیز ذیل عنوان شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام دیده می‌شوند. به عنوان یک نمونه بارز، می‌توان به بانک مرکزی اشاره کرد که با آنکه در حکم شرکت دولتی<sup>۳</sup> است ولی دارای اختیارات حاکمیتی است.

قاعده بنیادین در ایجاد مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، اعطای شخصیت حقوقی و استقلال عملکردی به آنها است<sup>۴</sup> به نحوی که این نهادها بتوانند با برخورداری از اموال

۱. همان، ص ۸۲؛ موسی زاده، رضا، **حقوق اداری؛ کلیات و ایران**، تهران، میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۹، ص ۸۶، امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، **حقوق اداری**، جلد اول، تهران، میزان، چاپ چهاردهم، ۱۳۹۰، ص ۵۵

۲. قلی زاده، احد، **تحلیل مسائل حقوقی نظام بازرسی شرکت‌های سهامی دولتی و عمومی**، پژوهشنامه بازرگانی، ۱۳۹۰، شماره ۵۸، ص ۲۶۵؛ عالی پناه، ص ۳۳۱

۳. کرد، مریم، باقری، محمود، قاسمی حامد، عباس و محسن محبی، **پاسخگویی بانک مرکزی؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی آمریکا و ایران**، مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۹، دوره ۵۰، شماره ۲، ص ۴۵۹

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، چاپ شانزدهم، تهران، سمت، ۱۳۹۰، ص ۱۴۶؛ عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران، دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص ۷۲؛ امامی و استوار سنگری، صص ۵۴-۵۵



و بودجه اختصاصی و به کمک کارمندان مختص خود، به انجام وظایفشان طبق الزامات قانونی و فارغ از نظارت سلسله مراتبی دولت مرکزی بپردازند. وجه تمایز مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی اصولاً در ماهیت حوزه فعالیت آنها و هدفی است که دنبال می‌کنند؛ با آنکه مؤسسات دولتی به دنبال نیل به اهداف عمومی هستند، شرکت‌های دولتی در وهله نخست به دنبال کسب منافع و افزایش درآمد می‌باشند.<sup>۱</sup>

## بند دوم. انحراف از الزامات اصل عدم تمرکز

نگاهی به نظام قانونی کشور نشان می‌دهد که قاعده بنیادین استقلال، درباره شرکت‌های دولتی آنگونه که باید، رعایت نشده است. شرکت‌های دولتی تقریباً از همان آغاز فعالیت در اوایل سده چهاردهم خورشیدی و به ویژه از دهه ۵۰ خورشیدی<sup>۲</sup>، به عنوان یکی از انواع دستگاه‌های اداری کشور و نه به عنوان بنگاه اقتصادی، مدنظر قانونگذار و نهادهای سیاستگذار قرار گرفته‌اند. در حقیقت، شرکت‌های دولتی در ایران خیلی زود استقلال عملکردی خود را تا حدود زیادی از دست دادند و به جای اینکه یک بنگاه اقتصادی قلمداد شوند، بیشتر به عنوان یک واحد سازمانی تلقی شدند.

درباره علل این دگردیسی می‌توان در وهله اول به رویکردهای تمرکزگرایانه و در وهله دوم به نیازمندی‌های اقتصادی دولت نسبتاً مدرنی اشاره کرد که در دوره رضا شاه ایجاد شد. براساس روایت‌های مختلفی که در تأیید رویکردهای تمرکزگرایانه رضا شاه وجود دارد<sup>۳</sup>، وجود نهادهای عدم تمرکز اعم از عدم تمرکز محلی<sup>۴</sup> و عدم تمرکز فنی از جمله مؤسسات و شرکت‌های دولتی با هسته سخت سیاست‌های وی در تضاد بود. از طرف دیگر، راه انداختن ماشین دولت مدرن در ایرانی که عمدتاً دارای چهره روستایی و غیرمدرن بود و با توجه به «ساخت عقب مانده اقتصاد سنتی»<sup>۵</sup>، نیازمند در اختیار داشتن یک نظام مالی قدرتمند بود که به نوبه خود، به اقتصاد دولتی منجر می‌شد. از عوامل عمده ایجاد شرکت‌های دولتی،

۱. دولت‌ها با ایجاد شرکت‌های دولتی اهداف مختلفی را دنبال می‌کنند. برای دیدن فهرستی از این اهداف، نک. موسی‌زاده، پیشین، صص ۱۳۲-۱۳۱؛ کویانی، کورش، **حقوق شرکت‌های تجاری**، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۱، صص ۳۱-۳۰؛ اسلامی، غلامرضا، **شرکت دولتی؛ چرا شرکت؟ چرا سهامی؟ چرا خاص**، حسابرس، ۱۳۷۱، شماره ۸۵ و ۸۶، ص ۷۷.

۲. نک. آقای طوق، پیشین، ص ۱۷۷.

۳. نک. بشیریه، حسین، **موانع توسعه سیاسی در ایران**، تهران: گام نو، چاپ پنجم، ۱۳۸۴، صص ۷۵-۶۷؛ رالف گارثویت، جین، تاریخ سیاسی ایران، ترجمه غلامرضا علی بابایی، تهران: آمه، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۳۹۵؛ مطلبی، مسعود، **تکوین دولت مطلقه مدرن در ایران**، در دولت مدرن در ایران، به اهتمام رسول افضلی، قم: دانشگاه مفید، ۱۳۹۵، صص ۲۱۳-۲۰۶.

۴. تضاد سیاست‌های رضاشاهی با اصول عدم تمرکز محلی در جای دیگری بحث شده است. نک. آقای طوق، مسلم، نگرشی تطبیقی ۴. بر عدم تمرکز محلی در ایران، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۶، سال ۶، شماره ۱۸، ص ۵۱. همچنین، نک. بشیریه، پیشین، ص ۹۴.

۵. بشیریه، پیشین، ص ۱۱۹.

نیل به اهداف مدرنیزاسیون سیاسی و اداری در کشور بود و ایجاد شرکت های دولتی را باید به عنوان یکی از ارکان مهمی در نظر گرفت که می توانست درآمد کافی و لازم را در اختیار این برنامه قرار دهد.<sup>۱</sup>

در نتیجه هر دوی این رویکردها یعنی تمرکزگرایی و اتکا به درآمد شرکت های دولتی برای پیشبرد اهداف مدرنیزاسیون، این شرکت ها به ابزار مهمی برای اجرایی کردن منویات سیاسی و اداری دولت تبدیل شدند<sup>۲</sup> و این حالت ابزاری به نحوی در تار و پود شرکت های دولتی در ایران تنیده شد. چهره عدم تمرکز شرکت دولتی تا همین اواخر که قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسید و در ماده ۴ از شرکت های دولتی با اصطلاح بنگاه اقتصادی یاد کرد، در محاق بود و به عنوان مثال، قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ به تبعیت از قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، شرکت های دولتی را همانند وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی، به عنوان یک واحد سازمانی تلقی می کرد. در نهایت، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با آنکه در ماده ۴ از شرکت های دولتی با عنوان امیدبخش بنگاه اقتصادی یاد کرده بود، در اقدامی بی سابقه و متناقض نما، این شرکت ها را به طور صریح، به عنوان یکی از مصادیق دستگاه اجرایی شناسایی کرد.

تلقی شرکت دولتی به عنوان یکی از مصادیق دستگاه های اجرایی که از اوایل دهه ۱۳۸۰ و تقریباً با تصویب قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کشور<sup>۳</sup> توسط قانونگذار به صورت تلویحی آغاز و در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به آن تصریح شد، ادامه رویکردهای تمرکزگرایانه نسبت به نظام اداری کشور می باشد که از دهه ها پیش اندیشه قانونگذاران و سیاستگذاران کشور را تحت سیطره خود داشته است. نقطه عطف چنین رویکردی به شرکت های دولتی را می توان در قانون اجازه انتقال انحصارها و شرکت های دولتی به قسمت اقتصادی وزارت دارایی مصوب ۱۳۱۹ مشاهده کرد که در آن، به وزارت دارایی اجازه داده می شود انحصارهای دولتی و شرکت های دولتی را که دارای حق انحصار هستند و کلیه سرمایه آنها متعلق به دولت است، برچیده و به قسمت اقتصادی منتقل نمایند.

۱. سمیعی، علیرضا، دولت مطلقه مدرن و نوسازی اقتصادی- اداری در ایران ۱۳۷۶-۱۳۰۴، در دولت مدرن در ایران، به اهتمام رسول افضلی، قم: دانشگاه مفید، ۱۳۹۵، ص ۴۵۲؛ مطلبی، پیشین، ص ۲۱۶، برای دیدن تأثیرگذاری علی اکبر داور در تقویت این نگرش، نک. غنی نژاد، موسی، اقتصاد و دولت در ایران؛ پژوهشی درباره ریشه ها و علل تداوم اقتصادی دولتی در ایران، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۵، ص ۱۷۳

۲. در بخشی از گزارش سازمان ملل که با عنوان اولویت ها در مدیریت دولتی حدود سه دهه پیش منتشر شده است، بر این واقعیت تأکید شده است که در کشورهای در حال توسعه، مؤسسات و شرکت های دولتی به عنوان یک وسیله نهادی مهم و قابل توجه برای توسعه و سیاست عمومی مدنظر قرار می گیرند. نک. نیکوآقبال، علی اکبر، مشکلات و اولویت ها در ادارات عمومی کشورهای در حال توسعه، مدیریت دولتی، ۱۳۷۱، شماره ۱۷، ص ۶۰

۳. نک. پندهای (ج) و (و) تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۱

پس از گذشت چندین دهه از تشکیل شرکت دولتی در نظام اداری کشور، نگاهی به قوانینی که طی دهه‌های مختلف به تصویب رسیده، نشانگر این واقعیت است که قانونگذار و نهادهای سیاستگذار، شرکت‌های دولتی را در اغلب موارد دوشادوش و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دیده‌اند و برای آنها از همان تکالیفی دست و پا کرده‌اند که به دوش دستگاه‌های اداری است. بررسی قوانینی که در دو دهه اخیر از سال ۱۳۷۸ تا پایان ۱۳۹۸ به تصویب رسیده، نشان می‌دهد که از میان حدود ۴۰ قانون که در آنها به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به عنوان مخاطبان و مجریان قانون یا احکام قانونی اشاره شده، تنها در ۵ مورد ذکری از شرکت‌های دولتی به میان نیامده و در باقی موارد، شرکت‌های دولتی نیز دوشادوش و همگام با وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تابع احکام و الزامات قانونی قلمداد شده‌اند.

با آنکه نویسندگان حقوق اداری، وجوه افتراق شرکت‌های دولتی با مؤسسات دولتی را در تشکیلات و ارکان، امور استخدامی، بودجه و اداره دارایی آنها دانسته‌اند،<sup>۱</sup> اما برخی بر این ادعا هستند که این وجود افتراق در نتیجه اقدامات تمرکزگرایانه قانونگذار، به وجود تشابه میان شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی تبدیل شده است.<sup>۲</sup> هر چند شاید نتوان تبدیل این وجوه افتراق به وجوه تشابه را پذیرفت، ولی به هر حال نمی‌توان انکار کرد که شرکت‌های دولتی نتوانسته‌اند استقلال خود را در برابر رویکردهای تمرکزگرایانه دولت حفظ کنند و بدون تردید، درآمدزا بودن فعالیت این شرکت‌ها در گرایش دولت‌ها به نادیده گرفتن استقلال و شخصیت حقوقی آنها تأثیر فراوانی داشته است.

فرایند تغییر و تحول در امور استخدامی شرکت‌های دولتی مصداق بارزی از تضعیف تدریجی استقلال عملکردی این نهادها در حقوق اداری کشور است. بند (پ) ماده ۲ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ با توجه به وضعیت خاص شرکت‌های دولتی، امور استخدامی این مؤسسات را از شمول قانون مزبور خارج کرده و آنرا تابع مقررات خاصی قرار داده بود که در سال ۱۳۵۲ با عنوان مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی به تصویب کمیسیون‌های استخدام مجلسین وقت رسید.<sup>۳</sup> هر چند جایگاه قانون اخیر در سال‌های مختلف با تصویب انواع قوانین استخدامی و به ویژه قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۱۳۷۰ دچار تزلزل شده بود، اما با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، این تردید به وجود آمد که آیا مقررات مزبور همچنان اعتبار دارد یا نه. این تردید از آنجا نشأت می‌گیرد که اولاً در ماده ۵

۱. نک. طباطبایی مؤتمنی، **حقوق اداری**، صص ۱۵۸-۱۵۶؛ مدنی، سیدجلال الدین، **حقوق اداری ایران**، ج ۲، تهران، جنگل، ۱۳۸۹، صص ۹۰-۹۱.

۲. ساجدی، ولی، **تشکیل، اداره و انحلال مؤسسات و شرکت‌های دولتی**، حسابرس، ۱۳۸۹، شماره ۴۱، صص ۴۸-۴۷، ۳.

۳. درباره این قانون و احکام گوناگون آن، نک. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران: توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳، ص ۵۵۱.

به بعد.

قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت های دولتی و دستگاه های مستلزم ذکر یا تصریح نام جزو مصادیق دستگاه های اجرایی تلقی شدند. ثانیاً در ماده ۱۲۷ قانون مزبور، در مقام بیان موارد نسخ، کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر به جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶، لغو شد. با وجود اینکه اختلاف نظر در این باره وجود دارد، اما به نظر می رسد همانطور که از حکم تقریباً روشن ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری در نسخ کلیه قوانین و مقررات عام و خاص بر می آید و همچنین با توجه به ماده ۵ قانون مزبور در احتساب شرکت های دولتی در زمره دستگاه های اجرایی و نیز ماده ۱۱۷ که احکام قانون مدیریت خدمات کشوری را شامل کلیه دستگاه های اجرایی از جمله شرکت های دولتی دانسته است، احکامی از مقررات استخدامی شرکت های دولتی که مغایر با قانون مدیریت خدمات کشوری است، اعتبار خود را از دست داده اند و بنابراین در این دست از موارد، احکام عام قانون مدیریت خدمات کشوری حاکم است.<sup>۱</sup> این برداشت در برخی از آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه شماره ۱۵۵۹ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۰<sup>۲</sup> و نیز نظریات معاونت حقوقی ریاست جمهوری از جمله نظریه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۸ در خصوص آیین نامه استخدامی صندوق ضمانت سرمایه گذاری صنایع کوچک<sup>۳</sup> مورد تأیید واقع شده است.

## بند سوم. تلاش برای بازگشت به اصل عدم تمرکز

همانطور که بیان شد، یک کاسه کردن وزارتخانه ها با مؤسسات دولتی و به ویژه شرکت های دولتی یکی از انحراف های ساختاری مهم در حقوق اداری کشور است که هم در ساحت فکر

۱. ظاهراً برخی از نویسندگان حقوق اداری، شرکت های دولتی را علی الاطلاق تابع قانون مدیریت خدمات کشوری می دانند. نک.

عباسی، پیشین، ص ۷۰

۲. در بخشی از این دادنامه چنین آمده: «با توجه به ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، پرداخت حقوق و مزایای کارکنان شرکت های دولتی از جمله شرکت مذکور از زمان لازم الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری مشمول قانون مذکور بوده و فصل سوم آیین نامه مورد اعتراض به جهت مغایرت با مواد قانونی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری به استناد ماده ۱۲۷ «قانون یاد شده و عمل به آن تا زمان اصلاحیه تخلف از قوانین و مقررات محسوب می شود»

۳. طبق این نظریه، «نظر به اینکه صندوق ضمانت سرمایه گذاری صنایع کوچک... شرکت دولتی می باشد... از لحاظ استخدامی (تا قبل از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری) مشمول مقررات استخدامی شرکت های دولتی مصوب ۱۳۵۲ می باشد. از سوی دیگر مطابق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، کلیه دستگاه های اجرایی (از جمله شرکت های دولتی) مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری شده اند. بنابراین در حال حاضر تنظیم آیین نامه استخدامی مغایر با قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز مقررات استخدامی شرکت های دولتی مجوز ندارد و برای حل مشکل ممکن است طی تصویب نامه ای هیأت وزیران اجازه دهد تا قبل از زمان اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، مقررات استخدامی شرکت های دولتی مصوب سال ۱۳۵۲ در «شرکت یاد شده به اجرا گذاشته شود»

و هم در ساحت عمل رسوخ کرده و تبعات جبران‌ناپذیری بر پیکره نظام اداری کشور وارد کرده است. به نظر می‌رسد قانونگذار با آگاهی از این پیامدها و به واسطه عدم‌آشنایی و شناخت کافی از مبانی اندیشه‌ای ساختار اداری کشور، از اواخر دهه ۳۰ خورشیدی بدین سو چاره کار را در این دید که برخی از این شرکت‌های دولتی را از شمول قوانین و مقررات عام ناظر بر دولت خارج کند. در واقع، راهکار قانونگذار این بود که از سال ۱۳۳۹ بدین سو، برخی از شرکت‌های دولتی تنها در صورت ذکر نام مشمول قوانین ناظر بر دولت باشند.

اینکه قانونگذار از اواخر دهه ۳۰ خورشیدی تلاش کرد شمول قوانین و مقررات عمومی را نسبت به برخی از شرکت‌های دولتی به ذکر نام آنها موقوف کند، نوعی راهکار تأویل‌گرانه تلقی می‌شود. بدین معنا که سازکار شرکت دولتی در اصل برای این مهم ایجاد شده بود که دولت با استفاده از ابزارهای عدم‌تمرکز فنی و فارغ از الزامات سلسله مراتب اداری، فعالیت‌هایی را در فضای اقتصادی و تجاری سامان دهد تا به اهدافی از جمله کسب درآمد، ایجاد برخی زیرساخت‌ها و یا حتی اهداف مصلحت‌اندیشانه‌ای همچون نوسازی و تجدید صنعتی و تجاری نائل شود. بنابراین، استقلال شرکت‌های دولتی از شمول قوانین و مقررات عمومی در ماهیت اتخاذ چنین ساختاری از جانب دولت نهفته است و اینکه بخواهیم تنها برخی از شرکت‌های دولتی را از شمول قوانین و مقررات عمومی خارج سازیم، اقرار به این واقعیت تلخ است که این ساختار ذاتاً مستقل، به خاطر سیاست‌های تمرکزگرایانه‌ای که در طول سالیان و در ادوار مختلف دولت وجود داشت، دچار استحاله شده و به همین خاطر، برای حفظ استقلال برخی از این نهادها، اقدام دوباره‌ای لازم می‌باشد.

جای تعجب است که خود این راهکار که در حقیقت، نوعی بازگشت به فلسفه وجودی نهادی به نام شرکت دولتی بود، دیری نپایید که خود دچار اعوجاج شد. تمرکزگرایی غالب بر اندیشه و عمل نظام اداری و سیاسی در کشور باعث شد قانونگذار پس از گذشت کمی بیش از یک دهه، شرکت‌هایی را که با تبعیت از فلسفه بنیادین نظام عدم‌تمرکز از شمول قوانین عام دولت معاف کرده بود، مجدداً در سلک و ردیف سایر دستگاه‌های اجرایی کشور قرار دهد. به بیان دقیق‌تر، از سال ۱۳۵۱ با تصویب قانون برنامه و بودجه و نیز لایحه قانونی اصلاح برخی از مواد لایحه قانونی استخدام کشوری بدین سو، شرکت‌های مستلزم ذکر نام در اغلب موارد، مشمول احکام و الزاماتی شده‌اند که قانونگذار نسبت به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بار کرده است.

درواقع، علیرغم پذیرش این راهکار در تعدادی از قوانین جهت استثنای برخی از شرکت های دولتی از شمول قوانین و مقررات عمومی، نمی توان منکر وجود رویکردهایی شد که طرفدار شمول تقریباً حداکثری قوانین و مقررات عمومی دولت نسبت به همه انواع دستگاه های اجرایی بوده و هستند. نمونه هایی از این رویکرد را می توان در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی مشاهده کرد. به عنوان مثال، در جلسه ۵۸ سومین دوره مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۶۷/۹/۹ برگزار شد، هنگام بحث درباره ماده ۴ لایحه اداره امور شرکت های بیمه که مقرر می داشت شرکت های بیمه «در صورتی تابع مقررات عمومی مربوط به دولت و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده اند، می گردند که در مقررات مزبور صراحتاً از آنها یاد شده باشد»، برخی از نمایندگان با ذکر چنین عبارتی مخالفت کردند. این نوع مخالفت ها را می توان به بهترین شکل در اظهارات موحدی ساوجی، نماینده دوره سوم مجلس شورای اسلامی ملاحظه کرد. وی در مخالفت خود با این بند چنین اظهار می کند: «شرکت بیمه و این چند تا شرکتی که الآن در این جا قانونش تصویب می شود... بالأخره اینها شرکت دولتی اند... وقتی شرکت، شرکت دولتی شد، باید قوانین و مقررات عمومی دولت بتواند شامل حالش بشود... در قانون عامی که دولت می نویسد، می نویسد کلیه وزارتخانه ها، دستگاه ها، سازمان های دولتی و شرکت های دولتی. دیگر چه لزومی دارد که بخواهید شما در اینجاها یک کاری بکنید که در هر قانونی یک جمله اضافه تری هم بیاورند...»<sup>۱</sup> همچنین، در جلسه شماره ۳۵۰ دوره چهارم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۷۴/۴/۲۵، هنگام بررسی طرح شمول قوانین عام نسبت به دستگاه هایی که تابع قانون خاص می باشند، یکی از موافقان تصویب این طرح با استناد به اصل عدم تبعیض، اینگونه استدلال کرد که «قانون باید شامل حال کلیه دستگاه های اجرایی گردد و اینکه هر مجموعه ای خود را از قوانین جاریه مستثنا نماید، عوارض بسیار زیادی را خواهد داشت...»<sup>۲</sup>

## گفتار سوم. نظام حقوقی حاکم بر دستگاه های مستلزم ذکر نام

با توجه به فلسفه عدم تمرکز، طبیعی است که مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی به عنوان دو مورد مهم از نهادهای عدم تمرکز فنی، تابع نظام حقوقی حاکم بر وزارتخانه ها نباشند. در این بخش، مفهوم قوانین و مقررات عمومی و حدود شمول آنها بر شرکت های دولتی و شرکت های مستلزم ذکر نام مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ۳، صص ۱۰۱۳-۱۰۱۰

۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ۴، ص ۶۳۲۸

## بند اول. مفهوم قوانین و مقررات عمومی

مبنای اصلی شناسایی برخی از دستگاه‌ها به عنوان شرکت دولتی و به طریق اولی، شرکت مستلزم ذکر نام، مستثنی کردن آنها از شمول قوانین و مقررات عمومی است. هر چند درباره مفهوم خود قوانین و مقررات عمومی، تعریف خاصی در قوانین ارائه نشده است، اما به نظر می‌رسد منظور از این قوانین و مقررات، مواردی هستند که به نحوه عملکرد وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی به عنوان بدنه اصلی آن چیزی که دولت نامیده می‌شود، مربوط می‌شود. بنابراین، نمی‌توان قانون مدنی و یا قوانین کیفری را در این ارتباط، اصولاً جزو قوانین و مقررات عمومی قلمداد کرد.

در حقوق اداری تطبیقی نیز تقریباً همین برداشت از قوانین و مقررات عمومی حاکم است و قوانین ناظر به دولت را از سایر قوانین عمومی که ناظر به اجتماع و مسائل مربوط به آن است، مانند قوانین مدنی و تجارت، تفکیک کرده و شرکت‌های دولتی را صرفاً از قوانین دسته اول، مستثنا می‌دانند. به عنوان مثال، جزء (ه) بند ۳ توصیه‌نامه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه درباره حکمرانی مشارکتی شرکت‌های دولتی مورخ ۲۰۱۵ تصریح می‌کند که شرکت‌های دولتی که دارای فعالیت‌های اقتصادی هستند، نباید از شمول قوانین عمومی مانند قوانین مالیاتی معاف باشند.<sup>۱</sup> همین بند تأکید می‌کند که شرکت‌های دولتی نباید دارای مصونیت در برابر اعمال مقررات ورشکستگی باشند. در حقیقت، با توجه به اینکه حمایت از شرکت‌های دولتی در برخی از کشورها در برابر مقررات ورشکستگی باعث شده است که این شرکت‌ها از قدرت عملیاتی غیر قابل رقابتی در بازار برخوردار باشند،<sup>۲</sup> به همین خاطر، در توصیه‌نامه مزبور تأکید شده است که برای حفظ وجهه رقابتی بازار، شرکت‌های دولتی نمی‌بایست دارای مصونیت در برابر ورشکستگی باشند.<sup>۳</sup>

## بند دوم حدود شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های دولتی

1. OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2015, available at: [www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm](http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm).

2. Dewan, S. M. (ed.), Corporate Governance in Public Sector Enterprises, India: Dorling Kindersley, 2006, pp.188-189;

OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Survey of OECD Countries, Paris: OECD, 2005, p. 189.

۳. لازم به ذکر است که در حقوق ایران، ورشکستگی شرکت‌های دولتی مورد شناسایی واقع نشده است. نک. طباطبایی مؤتمنی، **حقوق اداری**،

ص ۱۵۸. البته برخی نویسندگان بر این باور هستند که مستفاد از ماده ۱۵ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۴، **مقررات**

**ورشکستگی شامل شرکت‌های دولتی هم می‌شود**. نک. عالی پناه، علیرضا، بررسی شمول مقررات ورشکستگی نسبت به اشخاص حقوق

عمومی در ایران، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۶، شماره ۸۰، صص ۳۳۶-۳۰۹.

درباره نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی، رویکردهای متفاوتی میان کشورهای مختلف وجود دارد و در برخی از کشورها، شرکت های دولتی تابع قانون ویژه ای هستند که نحوه ایجاد، فعالیت و انحلال این شرکت ها را تبیین می کند. به عنوان مثال، شرکت های دولتی در مصر تابع احکام و قواعد مندرج در قانون شرکت های تجاری بخش عمومی<sup>۱</sup> هستند که در سال ۱۹۹۱ تصویب شده است. کره جنوبی و ترکیه نیز دارای قوانین خاص ناظر بر شرکت های دولتی هستند.<sup>۲</sup>

به عنوان یک قاعده کلی می توان چنین گفت که در تعیین نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی باید به این مسأله توجه کرد که اگر هدف دولت از ایجاد شرکت دولتی انجام فعالیت اقتصادی و بازرگانی باشد، باید تا آنجا که امکان پذیر است، از قواعد و اصول بازرگانی تبعیت کند. بدین معنا که عمده قواعد حاکم بر فعالیت آنها باید در قانون تجارت و سایر قوانینی که به طور عام ناظر به فعالیت های بازرگانی شرکت های خصوصی است، درج شده باشد. روشن است که این امر را نمی توان به خودی خود مانع تدوین و تصویب برخی قواعد خاص ناظر بر شرکت های دولتی در نظر گرفت. در حقیقت، نظام اداری می تواند برای شرکت های دولتی به تدوین و تصویب قوانین خاص و نیز اساسنامه های قانونی بپردازد، بدون اینکه به فعالیت های بازرگانی این نهادها به عنوان بنگاه اقتصادی خدشه ای وارد کند. ولی به هر حال نباید فراموش کرد که عدم رعایت اصول بازرگانی در مدیریت و فعالیت این شرکت ها، تبعاً در عمل به صورت ضرر و زیان انباشت خواهد شد. به همین خاطر است که در تعداد زیادی از کشورها شرکت های دولتی اصولاً تابع احکام مندرج در قوانین عام شرکت های تجاری هستند، مگر اینکه در قوانین ایجادکننده و یا اساسنامه آنها به نحو دیگری مقرر شده باشد. آفریقای جنوبی، بوتان، پاکستان، پرو، زامبیا، شیلی، غنا، کنیا، مالزی و هند از جمله این دسته از کشورها هستند.<sup>۳</sup>

بر پایه آنچه گفته شد، می توان صبغه اصلی نظام حاکم بر شرکت های دولتی را تمایز در حد امکان با وزارتخانه ها و تشابه در حد امکان با شرکت های خصوصی دانست. در همین راستا می توان به رویکرد کلی اتحادیه اروپا اشاره کرد که به یکسان سازی قواعد حاکم

۱. قانون شرکتات قطاع الأعمال العام

<https://www.egypt.gov.eg/arabic/laws/download/new-laws/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%B1%D9%82%D9%85%203%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%201991.pdf>

2. World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises; A Toolkit, Washington, DC: World Bank, 2014, p.30.

3.. Ibid, p.31.



بر شرکت‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی تأکید دارد. به عنوان مثال، قاعده موسوم به بی‌طرفی رقابتی<sup>۱</sup> الزام می‌دارد که شرکت‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی، بتوانند با هم به رقابت بپردازند و به همین خاطر بین حمایت‌های دولت از شرکت‌های دولتی و همچنین الزامات و تکالیفی که دولت بر شرکت‌های دولتی بار می‌کند باید به نحوی تعادل برقرار گردد که این شرکت‌ها بتوانند همانند شرکت‌های خصوصی از قدرت تحرک و اقدام مناسب برخوردار باشند<sup>۲</sup>.

در ایران، طبق ماده ۳۰۰ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ کمیسیون خاص مشترک مجلسین، شرکت‌های دولتی در اصل تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند و تنها نسبت به موضوعاتی که در قوانین تأسیس و اساسنامه‌های آنها ذکر نشده، تابع قانون تجارت هستند.<sup>۳</sup> بر این اساس، عمده فعالیت شرکت‌های دولتی تابع مقرراتی است که در قوانین تأسیس و اساسنامه‌های آنها آمده است و در برخی موارد، قانون تجارت نیز در موارد سکوت قوانین مزبور مورد مراجعه قرار می‌گیرد. اما همانطور که پیشتر اشاره شد، در کنار این سه دسته از قوانین، تعداد زیادی از قوانین دیگر نیز وجود دارد که شرکت‌های دولتی و شرکت‌های مستلزم ذکر نام را در کنار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، تابع احکام و الزامات خاص خود قرار داده‌اند.<sup>۴</sup>

## بند سوم. حدود و نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های مستلزم ذکر نام

نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام تا حدود زیادی مشابه نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی است. از این جهت که این شرکت‌ها نیز اصولاً مشمول حکم مندرج در ماده ۳۰۰ لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷، بوده و تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند و تنها نسبت به موضوعاتی که در قوانین تأسیس و اساسنامه‌های آنها ذکر نشده، تابع قانون تجارت هستند. اما در کنار این تشابه، همانطور که گفته شد، قانونگذار شرکت‌های مستلزم ذکر نام را از شمول قوانین و مقررات عمومی ناظر بر دولت مستثنا کرده مگر در مواردی که خلاف این مقرر شده باشد. اما در

1. Competitive neutrality

2. Ibid, p.33.

۳. ماده ۳۰۰ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ کمیسیون خاص مشترک مجلسین

۴. نک. تفرشی، محمد عیسی، مباحثی تحلیلی از حقوق شرکت‌های تجاری، ج ۱، تهران، دانشگاه تربیت مدرس، چاپ دوم، ۱۳۹۵، ص ۴۸ به بعد؛ پاکدامن، رضا، حقوق شرکت‌های تجاری، تهران، خرسندی، ۱۳۸۹، صص ۱۲۵-۱۲۳

این میان، برخی ابهامها وجود دارد که پاسخ به آنها نیازمند فراتر رفتن از متون قانونی و جستجو در قواعد بنیادین نظام حقوقی کشور است.

## الف. ابهام در شمول عبارت شرکت های دولتی به شرکت های مستلزم ذکر نام

با آنکه فلسفه به کارگیری عبارت شرکت های مستلزم ذکر نام، ایجاد تمایز میان این شرکت ها با سایر شرکت های دولتی در ارتباط با شمول قوانین و مقررات است، اما گاه در شمول یا عدم شمول قوانین و مقررات ناظر به شرکت های دولتی به شرکت های مستلزم ذکر نام، اختلاف نظر ایجاد می شود. طبعاً همانطور که از نمونه های ارائه شده در سطور بعد بر می آید، برای حل این اختلاف نظر نمی توان یک راهکار روشن و فراگیر ارائه کرد و در هر مورد باید با توجه به قرائن و شواهد اعلام نظر کرد.

گاه قانونگذار مبتنی بر فلسفه بنیادین به کارگیری عبارت مستلزم ذکر نام، قوانین ناظر بر شرکت های دولتی را شامل شرکت های مستلزم ذکر نام ندانسته است. به عنوان مثال می توان به یکی از اختلاف نظرهای مجلس و دولت اشاره کرد که در نهایت، به تصویب قانون استفساریه ماده ۵ قانون برنامه سوم توسعه در خصوص افزایش قیمت کالاها و خدمات در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ منجر شد که مقرر می داشت «افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط دستگاهها و شرکت های دولتی سالیانه بیش از ده درصد مجاز نیست...» برداشت دولت این بود که ماده مزبور شامل شرکت های مستلزم ذکر نام نمی باشد، چرا که قانون برنامه یک قانون عام است و نمی تواند قوانین خاص مربوط به این شرکت ها را تخصیص بزند. اما برخی بر این باور بودند که قوانین برنامه و قوانین بودجه در این خصوص قوانین خاص تلقی می شوند و قانون خاص مؤخر، قانون خاص مقدم را تخصیص می زند.<sup>۱</sup> در نهایت، قانون استفساریه مزبور به این پرسش که «آیا آن دسته از شرکت های دولتی که دارای قوانین خاص می باشند و شمول قانون در مورد آنان مستلزم ذکر و تصریح نام است، مشمول مفاد ماده ۵ قانون برنامه سوم توسعه... می باشد یا خیر»، پاسخ منفی داد.

این رویکرد در برخی موارد رعایت نشده و قانونگذار با به کارگیری عبارت شرکت دولتی، شرکت های مستلزم ذکر نام را نیز مشمول حکم قرار داده است. نمونه بارز چنین رویکردی

۱. نک. اظهارات حسن سلیمانی، نماینده دوره ششم مجلس شورای اسلامی در جلسه ۱۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۱. مشروح مذاکرات مجلس، دوره ۶، ص ۵۷۸۷

را می‌توان در قانون استفساریه بند (ر) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ ملاحظه کرد. طبق بند (ر) تبصره ۵ مزبور، دولت موظف شده بود دو درصد از هزینه عملیات جاری «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» را در سال ۱۳۸۲ کسر نموده و از محل آن، به کلیه بازنشستگان سال ۱۳۷۸ به قبل به ازاء هر سال حداقل ده روز پاداش پرداخت نماید. در این خصوص، استفسار شده بود که آیا شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، کلیه شرکت‌ها و مؤسسات مندرج در ماده ۱۱ قانون برنامه سوم توسعه را شامل می‌شود؟ در پاسخ به این استفسار، مجلس با آنکه در ماده ۱۱ مزبور، شرکت‌های مستلزم ذکر نام نیز درج شده بود، حکم بند (ر) تبصره ۵ فوق‌الذکر را شامل شرکت‌های مذکور و مؤسسات مندرج در این ماده دانست.

به عنوان مثال دیگر، می‌توان به ماده ۲۳ قانون معادن اصلاحی سال ۱۳۹۰ اشاره کرد که طی آن، هرگونه اقدام و صدور مجوز به منظور اجرای طرح‌های عمرانی در داخل و حریم محدوده‌های دارای پروانه و مجوز فعالیت‌های معدنی، توسط دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی و نهادهای انقلابی و واحدهای تابعه آنها، موکول به کسب مجوز از وزارت صنعت، معدن و تجارت شناخته شده است. با آنکه شرکت‌های مستلزم ذکر نام در این ماده ذکر نشده، اما به نظر می‌رسد الزام مندرج در ماده نسبت به آنها نیز اعمال می‌شود و بعید بتوان آنها را معاف از کسب مجوز مزبور دانست.

## **ب. ابهام در شمول دستگاه‌های ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به شرکت‌های مستلزم ذکر نام**

یکی دیگر از ابهام‌ها در ارتباط با ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است که مقرر می‌دارد «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.» برخی از قوانین، کلیه دستگاه‌های اجرایی مندرج در ماده فوق را مشمول احکام خود قرار داده‌اند. به عنوان مثال، طبق بند (ج) ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴، در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و سایر مراجع قضایی علیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت

خدمات کشوری، چنانچه دستگاه‌های مذکور ظرف مهلت مقرر در قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ به هر دلیل از اجرای حکم خودداری کنند، مرجع قضایی یا ثبتی یاد شده باید مراتب را جهت اجرا به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام کند و سازمان مذکور موظف است ظرف مدت سه ماه، محکوم‌به را... از بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و مستقیماً به محکوم‌له یا اجرای احکام دادگاه یا سایر مراجع قضایی و ثبتی مربوط پرداخت کند.» بنابراین از آنجا که در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های مستلزم ذکر و یا تصریح نام نیز جزو دستگاه‌های اجرایی شناسایی شده‌اند، این سؤال مطرح می‌شود که آیا صرف ذکر ماده ۵ قانون مزبور، به معنای شمول قانون نسبت به این دستگاه‌ها نیز خواهد بود یا خیر. در این دست از موارد، با آنکه ذکر ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری اصولاً می‌بایست شامل دستگاه‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام نیز گردد، اما این امر مغایر با فلسفه تمایز این دستگاه‌ها از سایر دستگاه‌های اجرایی به نظر می‌رسد و به نوعی نقض غرض قانونگذار از به کار بردن وصف دستگاه‌های مستلزم ذکر نام محسوب می‌شود.

از طرف دیگر، قانونگذار در برخی موارد دیگر علاوه بر ذکر عبارت کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، فهرستی از سایر دستگاه‌های اجرایی را نیز ذکر کرده است که اصولاً مشمول تعریف دستگاه اجرایی ماده ۵ مزبور می‌باشند. برای مثال می‌توان به بند (ت) ماده ۱ قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶ اشاره کرد که دستگاه‌های مشمول این قانون را به این شرح دانسته است: «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، قوه قضائیه، قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان و سازمان‌ها و مؤسسات وابسته و تابعه آنها، شهرداری‌ها و کلیه سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول آنها مستلزم ذکر نام است و یا به نحوی از انحا از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند و یا قسمتی از بودجه آنها توسط دولت تأمین می‌گردد.» به کارگیری چنین عباراتی در قوانین، می‌تواند نشانگر این امر متناقض‌نما باشد که نیت قانونگذار از ذکر کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده ۵، همه انواع دستگاه‌های اجرایی که در ماده ۵ ذکر شده‌اند، نیست و در هر مورد باید با توجه به قرائن و شواهد اظهارنظر کرد. در همین ارتباط، می‌توان به نظریه مشورتی شماره ۷/۹۸/۲۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۳/۱۲، نظریه مشورتی شماره ۷/۹۸/۱۲۵۴ مورخ ۱۳۹۸/۹/۵ و نظریه مشورتی شماره ۷/۹۸/۱۷۴۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۶ اداره کل حقوقی قوه قضائیه اشاره کرد که طی آن، شمول

عبارت کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مندرج در بند (ج) ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴ نسبت به شرکت‌های دولتی و نیز مؤسسات عمومی غیردولتی را با توجه به قرائن و شواهد موجود رد کرده و این نشان می‌دهد که گاه قانونگذار الفاظ و عباراتی را به کار می‌برد بدون آنکه آثار و پیامدهای آنرا مدنظر داشته باشد.

### نتیجه

نفس وجود ماهیتی به نام شرکت دولتی به این معنا است که قانونگذار ترجیح داده برخی از دستگاه‌های اداری به شکل شرکت‌های تجاری تشکیل شوند تا با بهره‌مندی از شخصیت حقوقی مستقل از دولت و برخورداری از آزادی عمل، همانند شرکت‌های خصوصی رفتار کنند و در بازار رقابتی بتوانند بازده خود را حفظ کرده و آنرا ارتقا بخشند. این وضعیت، به ویژه در خصوص شرکت‌های دولتی که دارای فعالیت اقتصادی، تجاری و بازرگانی هستند، بیشتر حاکم است. عدم درک صحیح از این ویژگی متمایز شرکت‌های دولتی در حقوق اداری کشور، باعث شد که قانونگذار آنها را همانند دیگر دستگاه‌های اجرایی کشور، نوعی واحد سازمانی تلقی کرده و برای آنها محدودیت‌ها و تکالیفی مشابه محدودیت‌ها و تکالیف وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تعریف کند. ظاهراً با تفتن به این مشکل و جهت احتراز از پیامدهای نامطلوب آن، قانونگذار ایران از اواخر دهه ۳۰ خورشیدی، کوشید برخی از این شرکت‌ها را از طریق ذکر عبارت «مستلزم ذکر و یا تصریح نام» از شمول قوانین و مقررات عمومی ناظر بر دولت و مؤسسات دولتی و در واقع از قید و بند بسیاری از محدودیت‌ها و تکالیف ناظر بر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی خارج کند و همچون دُن کیشوت، تصور می‌کرد با خلق و ابداع این عبارت رمزآلود، به مبارزه با معضلاتی خواهد رفت که گریبانگیر شرکت‌های دولتی شده است.

اتخاذ این راهکار و بدعت عجیب به عنوان یک مُسکن هر چند در برخی موارد کارساز بوده و است، اما باعث شده نظام قانونگذاری کشور نتواند به درستی با مسأله شرکت‌های دولتی رفتار کند. در حقیقت، آنچه درباره شرکت‌های دولتی و جایگاه آنها در منظومه اداری و اجرایی کشور لازم بود، تغییر رویکرد قانونگذار نسبت به این شرکت‌ها بود نه اتخاذ راهکار برای ارتقای استقلال برخی از آنها، مانند شرکت ملی نفت و یا بانک مرکزی. مشکل از آنجا آغاز می‌شد که قانونگذار به شرکت‌های دولتی به همان چشمی نگاه می‌کرد که

به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی. قانونگذار به جای اینکه در این رویکرد تغییر دهد، عبارتی غریب را وارد نظام قانونگذاری کشور کرد و برخی از شرکت‌های دولتی را از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت استثنا کرد، مگر اینکه نام آنها در قوانین و مقررات مزبور ذکر شده و یا به آن تصریح شده باشد.

عبارت ابداعی قانونگذار علاوه بر اینکه نتوانسته آنگونه که باید، معضلات ناشی از رویکردهای تمرکزگرایانه به نهاد غیرمتمرکز شرکت دولتی برطرف کند، در برخی موارد معضلات و مشکلات دیگری را نیز دامن زده است. ابهام در ترداف یا تمایز شرکت‌های مستلزم ذکر نام با شرکت‌های مستلزم تصریح نام و یا شمول یا عدم شمول عباراتی همچون شرکت‌های دولتی و یا دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به شرکت‌های مستلزم ذکر و یا تصریح نام و یا بالعکس، نمونه‌هایی متعارف و رو به تزاید از مشکلاتی است که در سطح تفسیر متون رسمی و قانونی گریبانگیر مجریان می‌گردد. بماند مشکلاتی که در عالم واقع و در نتیجه اتخاذ رویکردهای تمرکزگرا به شرکت‌های دولتی، به عنوان یکی از مصادیق عدم تمرکز فنی ایجاد شده و باعث ناکارآمدی و آسیب‌های اقتصادی این نهادها شده است.

آنچه در پژوهش حاضر بررسی شد، درآمدی آسیب‌شناسانه به نحوه شمول یا عدم شمول قوانین و مقررات عمومی ناظر به وزارتخانه‌ها و سایر ادارات دولتی نسبت به شرکت‌های دولتی بود. برای واکاوی عمیق‌تر هر یک از این آسیب‌ها و ارائه راهکارهای لازم برای رفع آنها، انجام پژوهش‌های بیشتر ضروری است. رویکرد حقوق اداری تطبیقی یکی از مواردی است که می‌تواند در این مسیر راهگشا باشد. مطالعه و کشف جایگاه شرکت‌های دولتی و تفاوت آنها با وزارتخانه‌ها و به ویژه مؤسسات دولتی در حقوق اداری تطبیقی از ضروری‌ترین مطالعاتی است که برای ارائه هرگونه راهکار اجرایی برای رفع مشکلات نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی باید انجام شود.

به علاوه، پژوهش حاضر از نظر روش‌شناختی، محدودیت‌هایی داشت که برطرف کردن آن موجب گسترش پژوهش و از دست رفتن انسجام آن می‌شد. برای تکمیل داده‌ها، اطلاعات و تحلیل‌هایی که در این پژوهش ارائه شد، انجام پژوهش یا پژوهش‌های دیگری با روش میدانی و به ویژه با تکیه بر انجام مصاحبه‌های علمی با متخصصان اداری و صاحب‌نظران مربوط لازم است. در نهایت، پیش از ارائه هرگونه راهکار عملی در خصوص رفع مشکلات

شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر و یا تصریح نام، انجام مطالعات فراحقوقی و به ویژه انجام مطالعات اقتصادی و تجاری ضروری است. در حقیقت، پیامدهای شمول یا عدم شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به شرکت‌های دولتی باید به دقت توسط گروهی مرکب از متخصصان حقوقی، مالی اقتصادی و اداری بررسی شود و با توجه به جمیع جهات، راهکارهایی برای رفع آسیب‌هایی که گفته شد، اتخاذ شود.

در نهایت، باید توجه داشت که پژوهش حاضر صرفاً از یک زاویه خاص به مسأله شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر و یا تصریح نام نگریسته و آن، مسأله شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به این نهادها است. برای بررسی زوایای دیگر، مجاهدت‌های بیشتری لازم است. به ویژه مسأله نظارت بر شرکت‌های دولتی و شرکت‌های مستلزم ذکر نام از اهمیت فراوانی برخوردار است. اینکه دولت، قوه قضاییه و مقننه چه نوع نظارت‌هایی را بر شرکت‌های دولتی اعمال می‌کنند، دارای آثار و پیامدهای سترگی است که در ادبیات موجود حقوق اداری کشور تقریباً مغفول مانده و زوایای پیدا و پنهان و منافع و مضار آن مورد بحث و مذاقه قرار نگرفته است.

## منابع

### الف - فارسی

۱. آقای طوق، مسلم، نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۶، سال ۶، شماره ۱۸.
۲. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری یک، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۳. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳.
۴. اسلامی، غلامرضا، شرکت دولتی؛ چرا شرکت؟ چرا سهامی؟ چرا خاص، حسابرس، ۱۳۷۱، شماره ۸۵ و ۸۶.
۵. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان، چاپ چهاردهم، ۱۳/۹.
۶. بشیریه، حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: گام نو، چاپ پنجم، ۱۳۸۴.
۷. پاکدامن، رضا، حقوق شرکت‌های تجاری، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.
۸. تفرشی، محمد عیسی، مباحثی تحلیلی از حقوق شرکت‌های تجاری، ج ۱، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، چاپ دوم، ۱۳۹۵.
۹. رالف گارثویت، جین، تاریخ سیاسی ایران، ترجمه غلامرضا علی بابایی، تهران: آمه، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۱۰. ساجدی، ولی، تشکیل، اداره و انحلال مؤسسات و شرکت‌های دولتی، حسابرس، ۱۳۸۷، شماره ۴۱.
۱۱. سمیعی، علیرضا، دولت مطلقه مدرن و نوسازی اقتصادی- اداری در ایران ۱۳۷۶-۱۳۰۴، در دولت مدرن در ایران، به اهتمام رسول افضلی، قم: دانشگاه مفید، ۱۳۹۵.
۱۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ شانزدهم، تهران: سمت، ۱۳/۹.
۱۳. عالی پناه، علیرضا، بررسی شمول مقررات ورشکستگی نسبت به اشخاص حقوق عمومی در ایران، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۶، شماره ۸۰.
۱۴. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۱۵. غنی نژاد، موسی، اقتصاد و دولت در ایران؛ پژوهشی درباره ریشه‌ها و علل تداوم اقتصادی دولتی در ایران، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۵.
۱۶. قلی زاده، احد، تحلیل مسائل حقوقی نظام بازرسی شرکت‌های سهامی دولتی و عمومی، پژوهشنامه بازرگانی، ۱۳۹۰، شماره ۵۸.
۱۷. کاویانی، کورش، حقوق شرکت‌های تجاری، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۱.



۱۸. کرد، مریم، باقری، محمود، قاسمی حامد، عباس و محسن محبی، پاسخگویی بانک مرکزی؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی آمریکا و ایران، مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۹، دوره ۵۰، شماره ۲.
۱۹. مدنی، سیدجلال الدین، حقوق اداری ایران، ج ۲، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
۲۰. مطلبی، مسعود، تکوین دولت مطلقه مدرن در ایران، در دولت مدرن در ایران، به اهتمام رسول افضل، قم: دانشگاه مفید، ۱۳۹۵.
۲۱. منتی نژاد، صادق، بررسی حاکمیت قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های مستلزم ذکر و یا تصریح نام، دانش حسابرسی، ۱۳۸۵، شماره ۱۹.
۲۲. موسی زاده، رضا، حقوق اداری؛ کلیات و ایران، تهران: میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۹.
۲۳. نیکواقبال، علی اکبر، مشکلات و اولویتهای ادارات عمومی کشورهای در حال توسعه، مدیریت دولتی، ۱۳۷۱، شماره ۱۷.
- ب- غیرفارسی**

Dewan, S. M. (ed.), Corporate Governance in Public Sector Enterprises, India: Dorling .24

.Kindersley, 2006

OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Survey of OECD Countries, .25

.Paris: OECD, 2005

OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Paris: .26

OECD Publishing, 2015, available at: [www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm](http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm)

World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises; A Toolkit, Washington, .27

.DC: World Bank, 2014

# **A Critical Introduction to the Application of General Laws and Regulations of the State to the “To be Mentioned State Owned Enterprises”**

**Moslem Aghaee Togh \***

**Seyed Hasan Mosavi \*\***

## **Abstract**

**In different administrative systems, State Owned Enterprises (SOEs) or State Corporations are created to achieve certain goals, such as earning or managing certain industries or natural resources, and are expected to operate similarly to private companies. In Iran, these corporations were established from the beginning of the formation of the modern administrative system in the country, but from the very beginning, due to the dominance of centralist policies, they became a part of administrative body of the state and in most cases, were subject to general laws and regulations governing administrative units such as ministries. Although the legislator tried to exclude some SOEs known as “To be Mentioned State Corporations” from the scope of these general laws and regulations from 1960 onwards, but since 1972, this type of state corporations has also been subject to general laws and regulations in most cases. In this article, with historical and analytical method, the application of general laws and regulations to this type of corporations has been challenged.**

**Keywords:** Decentralisation, administrative bodies, State Owned Enterprises, To be Mentioned State Owned Enterprises, Civil Services Management Act.

---

1. Moslem Aghaeitogh, Ph. D in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author).

2. Seyed Hassan Mousavi, Head of Legal Affairs of the Gas Exporting Countries Forum (GECF), The former Legal Director of the National Iranian Oil Company