

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه

مازیار قاسمی گودرزی *

محمود کاظمی **

ولی رستمی ***

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۶/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۱۴

DOI: 10.22096/LAW.2020.113230.1512

چکیده

نظارت بر شرکت‌های دولتی، می‌تواند سلامت عملکرد این شرکت‌ها را به ارمغان آورد. در نظام‌های حقوقی، سازوکارهای نظارتی مختلفی برای نظارت بر این شرکت‌ها وجود دارد. نظام حقوقی فرانسه که در زمره نظام‌های حقوقی پیشرو در عرصه علم حقوق است، سازوکارهای بی‌شماری برای نظارت بر شرکت‌های دولتی پیش‌بینی کرده است که مطالعه آن می‌تواند آثار مثبتی برای نظام حقوقی ما به همراه داشته باشد. در این نظام حقوقی، نظارت بر شرکت‌های دولتی از طریق مراجع مختلفی که وابسته به قوای سه‌گانه قضائیه، مقننه و مجریه قرار دارند، انجام می‌گردد که به نظر می‌رسد مهم‌ترین عاملی که ارتقای کیفیت نظارت بر شرکت‌های دولتی را در این نظام حقوقی به دنبال داشته، توجه به مفهوم شفافیت و گزارش مستمر نتایج نظارت بر این شرکت‌ها به عموم مردم است. در حقوق ایران نیز به نظر می‌رسد متأثر از حقوق فرانسه، مراجع مختلفی با نظارت قوای سه‌گانه قضائیه، مقننه و مجریه امر نظارت بر شرکت‌های دولتی را بر عهده دارند که در این پژوهش بررسی شده‌اند.

واژگان کلیدی: شفافیت اطلاعات؛ حسابرسی؛ کنترل شرکت؛ مراجع نظارتی.

Email: maziar.ghasemi@ut.ac.ir

* دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران، پردیس البرز، تهران، ایران. «نویسنده مسئول»

Email: makazemy@ut.ac.ir

** دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: Vrostami@ut.ac.ir

*** دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.



مقدمه

مبنای نظارت بر شرکت‌های دولتی را باید در لزوم نظارت بر دولت به معنای عام جستجو کرد که ریشه در تاریخ نظام‌های سیاسی دارد و از دیرباز مطرح بوده است؛ ولی با توجه به اینکه شرکت‌های دولتی به عنوان بخشی از دولت به معنای خاص (قوه مجریه) تلقی می‌شوند، نظارت بر آن، تابعی از نظام نظارت بر قوه مجریه و فعالیت‌های آن‌ها است که بنا بر موضوع، ممکن است درونی و توسط خود قوه مجریه باشد یا بیرونی و توسط دیگر قوا (قضائیه و مقننه) انجام شود، اما با توجه به ماهیت و نوع فعالیت‌های شرکت‌های دولتی که بیشتر جنبه تصدی‌گری دارد تا اعمال حاکمیت و این فعالیت‌ها نوعاً تجاری هستند، فلسفه و مبنای نظارت بر این شرکت‌ها بیشتر جنبه مالی و محاسباتی داشته است و به منظور صیانت از حقوق عامه و بیت‌المال انجام می‌شود.

با توجه به اینکه دادخواهی در محاکم نوعاً باید از سوی کسی انجام گردد که دارای نفع باشد؛ و با عنایت به اینکه مالیت شرکت‌های دولتی متعلق به دولت است (حداقل بیش از پنجاه درصد آن)، طبیعی است که دولت به عنوان ذی‌نفع علیه خود یا گماشته یا عامل خود کمتر شاکی و عارض خواهد گردید. از سوی دیگر، عامه مردم هرچند به طور مستقیم ذی‌نفع این نوع دعاوی تلقی نمی‌شوند تا امکان اقامه دعوی برای آن‌ها در محاکم وجود داشته باشد، باید سازوکاری اندیشیده شود تا این امکان برای عامه مردم فراهم گردد تا به طور غیر مستقیم و با واسطه بر عملکرد این شرکت‌ها نظارت داشته باشند و سازوکار نظارت بر شرکت‌های دولتی برای این مهم پیش‌بینی شده است.

اهمیت نظارت بر شرکت‌های دولتی به اندازه‌ای است که می‌توان سازوکار نظارتی مناسب برای این امر را به مثابه رکن تضمین‌کننده سلامت عملکرد شرکت دولتی توصیف کرد. به همین دلیل در نظام‌های حقوقی مختلف، اعم از کامن‌لا و رومی ژرمنی، سازوکارهای گوناگونی برای اعمال نظارت بر شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده است؛ برای نمونه در کشور فرانسه نهادهای نظارتی گوناگونی برای اعمال نظارت بر شرکت‌های دولتی وجود دارد که این امر نشان‌دهنده اهمیت امر نظارت بر شرکت‌های دولتی در حقوق این کشور است.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۲۷

در کشور ما، به‌ویژه با توجه به گستردگی دخالت بخش دولتی در اقتصاد، این امر اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا به‌رغم ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل مذکور مصوب ۱۳۸۷، هنوز هم بخش زیادی از صنایع مادر، صنایع بزرگ، بازرگانی خارجی، معادن، بانکداری و... متعلق به بخش دولتی هستند که این امر اهمیت نقش شرکت‌های دولتی در عرصه‌های گوناگون را برجسته کرده است. در نتیجه، بحث نظارت بر شرکت‌های دولتی در نظام حقوقی کشور ما دارای اهمیتی دوچندان است؛ زیرا وجود هرگونه ناهنجاری در این زمینه پیامدهای غیرقابل جبرانی را به دنبال خواهد داشت. بر این اساس، پرسش اصلی این پژوهش آن است که سازوکار نظارت بر شرکت‌های دولتی در حقوق ایران به چه نحو است؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که اساساً دو نوع سازوکار عمده برای نظارت بر شرکت‌های دولتی وجود دارد: یکی سازوکار درونی و دیگری سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت که هر یک از آن‌ها بر جنبه‌های مشخصی از امور شرکت انجام می‌شود.

منظور از نظارت درونی، نظارتی است که از طریق ارگان نظارتی داخلی شرکت صورت می‌پذیرد. در مقابل، نظارت بیرونی به نظارتی اطلاق می‌شود که به‌وسیله دستگاه‌های نظارتی خارج از مجموعه شرکت اعمال می‌گردد. موضوع این پژوهش مطالعه تطبیقی سازوکارهای نظارت بیرونی بر شرکت‌های دولتی است؛ اگرچه مطابق قانون اساسی نظارت بر اعمال دیگر قوا و نیز رسیدگی به تظلم‌خواهی مردم از اعمال اجرایی حکومت، وظیفه ذاتی قوه قضائیه است، ولی گاه مردم از مجرای دادگستری نمی‌توانند استیفای حق کنند، به‌ویژه اینکه استیفای از طریق دادگستری اولاً، دارای تشریفات خاص اقامه دعوی در محاکم است؛ ثانیاً، هزینه‌بر است؛ ثالثاً، طولانی است. بنابراین، ضرورت وجود مراجع دیگر، غیر از قوه قضائیه که متکفل نظارت بر اعمال قوه مجریه و شرکت‌های دولتی باشند، احساس شده است. بر این اساس و با توجه به اینکه نظام‌های حکومتی به‌طور کلی به سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه تقسیم می‌گردد، مراجع نظارت بر شرکت‌های دولتی نیز به‌وسیله هر سه قوه انجام می‌شود. این پژوهش در سه بخش تدوین شده است. در بخش نخست، مراجع نظارتی وابسته به قوه قضائیه بررسی شده‌اند. در بخش دوم، مراجع نظارتی وابسته به قوه مقننه و در بخش سوم، مراجع نظارتی وابسته به قوه مجریه بررسی می‌گردند.

بخش نخست، سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت‌های دولتی به وسیله قوه قضائیه

مبحث یکم، مراجع نظارتی قوه قضائیه در حقوق ایران

هدف از تأسیس قوه قضائیه در قانون اساسی، همانا پاسداری از حقوق مردم از طریق دادرسی عادلانه و اجرای عدالت است. مطابق اصل ۱۵۶ قانون اساسی ایران، این هدف از راه‌های گوناگون باید تحقق یابد که از جمله آن‌ها، نظارت بر حسن اجرای قوانین (بند ۳) و اقدام مناسب برای پیش‌گیری از جرم و اصلاح مجرمان است (بند ۵). با توجه به هدف اصلی قوه قضائیه باید یکی از وظایف قوه قضائیه را وظیفه نظارت بر اعمال دیگر قوا، از جمله قوه مجریه و همچنین، شرکت‌های دولتی به‌عنوان بخشی از قوه مجریه دانست. این وظیفه قوه قضائیه از طریق سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی بیان شده و قانونی هم در سال ۱۳۶۰ با عنوان قانون تأسیس سازمان بازرسی کل کشور تأسیس شده است. همچنین، به‌منظور رسیدگی به تظلمات مردم در برابر اعمال قوه مجریه و مأموران دولتی در راستای انجام وظایف خود، مرجعی به نام دیوان عدالت اداری در ۱۷۳ قانون اساسی بیان شده، قانونی هم به‌عنوان قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ تصویب شده است.

بند ۱. سازمان بازرسی کل کشور

۱-۱. پیشینه نهاد بازرسی در ایران

پیشینه نهاد بازرسی در ایران به دوران باستان بازمی‌گردد.^۱ در دوره هخامنشی، بازرسانی به‌طور منظم و مستمر یا سرزده به بلاد مختلف سفر و از اقدامات و فعالیت‌های حاکمان محلی برای شاه گزارش تهیه می‌کردند.^۲ به همین ترتیب، در دوره ساسانیان نیز نهاد بازرسی وجود داشته است. در دوره اسلامی نیز نهادهای بازرسی در ایران وجود داشته که «دیوان برید» نامیده می‌شده است و در دوران حکومت خلفای مختلف حاکم بر ایران (عباسیان، غزنویان، سلجوقیان و...) به طرق مختلف امر بازرسی انجام می‌گردید. در دوره صفویه، در ایران نهاد

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص پیشینه تاریخی نهاد بازرسی در ایران، نک: «نهاد نظارت و بازرسی در ایران»،

احمد گل‌محمدی (۱۳۹۱)، قابل دسترسی در: bazrasi.ir.

۲. نک: گل‌محمدی، ۱۳۹۱: ۱.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۲۹

بازرسی سامان بیشتری گرفت و «خبرگزاری» یا «خفیه‌نگاری» نامیده می‌شد.^۱ در دوره قاجار نیز در زمان صدارت امیرکبیر، این نهاد با قوت بیشتر تشکیل شد و فعالیت می‌کرد.

در قانون اساسی مشروطه به صراحت بیان شده بود که هر شهروندی می‌تواند بر شیوه اعمال قدرت سیاسی نظارت کند و در صورت مشاهده تخلف، گزارش دهد. (اصل ۳۲ قانون اساسی مشروطه)

اما مهم‌ترین و قدیمی‌ترین تشکیلات منسجم در حوزه نظارت در نظام حقوقی ایران، اداره کل تفتیش، نظارت و محاسبات بود که مطابق قانون، تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران در وزارت مالیه تشکیل شد.^۲ پس از آن، تأسیس دیوان کیفر کارکنان دولت و پیش‌بینی اداره پرسنل و تفتیش اداری در قانون اصول تشکیل عدلیه در سال ۱۳۰۷ مهم‌ترین تشکیلات بازرسی در ایران قدیم بوده‌اند.

در دوران پهلوی، نخست نهادی با عنوان «هیئت تفتیشیه مملکتی» در سال ۱۳۰۸ و سپس «تفتیش کل مملکتی» در سال ۱۳۱۳ و «دفتر بازرسی کل کشور» در سال ۱۳۱۵ عهده‌دار نظارت و بازرسی بر اعمال کارگزاران دولتی بوده‌اند.

در دوران پهلوی دوم در سال ۱۳۲۰ «سازمان بازرسی نخست‌وزیری» تشکیل گردید. در سال ۱۳۲۹ «سازمان بازرسی کل نخست‌وزیری» و در سال ۱۳۳۴ «اداره کل بازرسی کل کشور» و سپس در سال ۱۳۳۷ «سازمان بازرسی شاهنشاهی» تشکیل گردید. پس از آن تا زمان انقلاب، نهاد بازرسی تحولاتی به خود دیده است که بررسی آن از حوصله این پژوهش خارج است.

۲-۱. سازمان بازرسی کل کشور پس از انقلاب اسلامی

مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، بر اساس حق نظارت قوه قضاییه به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل گردید که حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی تعیین کرده است. این سازمان

۱. نک: گل محمدی، ۱۳۹۱: ۲.

۲. نک: گل محمدی، ۱۳۹۱: ۴.

که زیر نظر قوه قضائیه فعالیت می‌کند، بر اساس ماده ۲ قانون یادشده، تشکیل شده است و وظایف زیر را بر عهده دارد:

الف. بازرسی مستمر همه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و ... بر اساس برنامه منظم؛

ب. انجام بازرسی‌های فوق‌العاده به فرمان مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس‌جمهور و یا کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر محوری که به نظر رئیس سازمان، ضروری تشخیص داده شود؛

ج. اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس‌جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط؛

د. در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد، رئیس سازمان یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مراجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوطه منعکس می‌کند و جریان آن را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد نمود.

رسیدگی این سازمان به‌طور عمده درباره شکایات واصله مردمی و درخواست‌های مشخص اشخاص انجام می‌گیرد؛ ولی ممکن است رأساً نیز اقدام به بازرسی نماید، اما ماهیت رسیدگی در سازمان بازرسی قضائی نیست، چنانچه در رسیدگی‌ها، سوء جریانات مالی و اداری را احراز نماید، برای تعقیب و مجازات مرتکبان، گزارش آن را به مرجع قضائی یا مراجع اداری و انضباطی صالح منعکس می‌کند.^۱

به‌موجب بند «الف» ماده ۲ قانون یادشده، بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و اداره‌ها و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسه‌های وابسته

۱. نک: ودیعی نوقایی، ۱۳۹۲: ۴۸۶.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۳۱

به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسه‌های عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که همه یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌کند و تمام سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها بوده، از وظایف سازمان بازرسی کل کشور است.

مطابق ماده ۲ قانون یادشده، بازرسی سازمان از شرکت‌های دولتی می‌تواند به دو صورت مستمر و فوق‌العاده باشد و وظایف و مسئولیت‌های سازمان بازرسی برای نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از یکی از دو راه یادشده صورت می‌پذیرد. بر مبنای بند «ج» این ماده، تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی در خصوص شرکت‌های دولتی نیز از طریق سازمان بازرسی به وزیر ذی‌ربط اعلام خواهد شد.

همچنین به استناد بند «د» ماده یادشده، در صورتی که گزارش بازرسی بیانگر سوء جریان مالی یا اداری باشد، رئیس سازمان یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب، به‌طور مستقیم به مرجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوط منعکس می‌سازد و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد کرد.^۱

بازرسی در سازمان بازرسی کل کشور توسط بازرس یا هیئت‌های بازرسی مطابق مقررات قانون یادشده صورت می‌پذیرد و رسیدگی به گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت است. به استناد ماده ۸ این قانون، تمام مسئولان شرکت‌های دولتی مکلف به همکاری لازم و ارائه اطلاعات و مدارک مورد نیاز هیئت‌های بازرسی هستند که عدم همکاری در این زمینه توسط کارکنان شرکت‌های دولتی، به موجب تبصره ۱ ماده ۸ این قانون، موجب حبس از سه ماه تا شش ماه یا انفصال موقت از خدمات دولتی تا یک سال خواهد بود. همچنین، وزیر یا مسئول دستگاه یا مدیریت شرکت‌های دولتی ملزم به رعایت پیشنهادهای مندرج در گزارش بازرسی هستند. به استناد ماده ۱۲۲ قانون مزبور، سازمان حسابرسی، مسئولان حراست و نظارت و بازرسی وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های مشمول بازرسی چنانچه به سوء جریانی در رسیدگی به عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های

۱. نک: امینی و امامی، ۱۳۹۰: ۹.

دولتی و وابسته به دولت برسند که مربوط به وظایف سازمان بازرسی باشد، باید مراتب را به سازمان بازرسی کل کشور اطلاع دهند.

ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات مصوب ۱۳۷۵) بازرسی سازمان را به بازرسی مستمر، فوق‌العاده و رسیدگی به شکایات‌ها تقسیم کرده است. بازرسی مستمر دست‌کم سالی یک‌بار انجام می‌گردد که وظایف بازرسان یا هیئت‌های بازرسی در بازرسی‌های مستمر در ماده ۶ آیین‌نامه یادشده، عنوان شده است. (بررسی وضع سازمان‌ها و مؤسسه‌های مورد بازرسی از حیث حسن جریان امور اداری، اجرای قوانین و طرح‌ها و برنامه‌های مربوط، طرز رفتار رؤسایان و...)

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

افزون بر آن، بر مبنای ماده ۴۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مسئولان اداره‌های نظارت و بازرسی و حراست‌های مستقر در وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت مکلف‌اند به‌طور مستقیم موارد سوء جریان و تخلفات و نارسایی‌های دستگاه مربوط را در اسرع وقت به سازمان بازرسی کل کشور اعلام کنند.

ماده ۳۵ آیین‌نامه یادشده نیز به سازمان اجازه می‌دهد بازرسی را از سازمان‌هایی که همه یا قسمتی از سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر عملکرد آن‌ها نظارت دارد یا به آن‌ها کمک می‌کند، انجام دهد؛ هرچند که این قبیل سازمان‌ها غیردولتی باشند. از این‌رو، همان‌گونه که مشاهده می‌شود برخلاف دیوان محاسبات کشور، حیطه اختیارات سازمان بازرسی کل کشور بسیار گسترده است و افزون بر شرکت‌های دولتی، شرکت‌های

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۳۳
غیردولتی یا شرکت‌هایی را که قسمتی از سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت تنها بر عملکرد
آن‌ها نظارت دارد یا به آن‌ها کمک می‌کند نیز شامل می‌شود.^۱

بند ۲. دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از مراجع نظارتی قوه قضائیه بر شرکت‌های دولتی، دیوان عدالت اداری است که البته
نظارت این مرجع را باید بیشتر نظارتی پسینی دانست که جنبه قضائی دارد.

بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به منظور رسیدگی به شکایت‌ها، تظلم‌ها و اعتراض‌های
مردم به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان
عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس شده است.

در قانون دیوان عدالت اداری حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان تعیین شده است. به استناد
بند الف از قسمت ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ از
موارد صلاحیت دیوان، رسیدگی به شکایت‌ها، تظلم‌ها و اعتراض‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی
از تصمیم‌ها و اقدام‌های واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های
دولتی، شهرداری‌ها و همچنین تصمیم‌ها و اقدام‌های مأموران واحدهای یادشده در امور مربوط به
وظایف آن‌هاست. بنابراین، اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند از طریق دیوان عدالت اداری نسبت
به اقدام‌های خلاف مقررات شرکت‌های دولتی پیگیری لازم را به عمل آورند و شعبه مأمور رسیدگی
نیز می‌تواند در حدود قانون، هرگونه تحقیقی را که ضروری است، به عمل آورد یا انجام آن را از هر
یک از مراجع قضایی یا اداری تقاضا کند. شرکت‌های دولتی نیز به استناد ماده ۳۰ قانون یادشده،
موظف هستند با دیوان همکاری لازم را داشته باشند و مدارک مورد نیاز را برای آن ارسال کنند. ماده
۱۰۷ این قانون در خصوص ضمانت اجرای احکام دیوان بیان داشته است که کلیه اشخاص و مراجع
یادشده در ماده ۱۰ این قانون (واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و
شرکت‌های دولتی) مکلف‌اند آراء دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجرا نمایند و بر اساس ماده ۱۱۲
قانون یادشده، در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده
حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود.

۱. نک: امینی و امامی، ۱۳۹۰: ۸.

مبحث دوم، مراجع نظارتی قوه قضائیه در حقوق فرانسه

نظارت بر شرکت‌های دولتی^۱ در کشور فرانسه مورد توجه ویژه است. اهمیت این نظارت به میزانی است که هنگام تصمیم بر انجام اصلاحات در دولت این کشور، در سال ۱۹۹۵ میلادی، یکی از محورهای این اصلاح، بازنگری در روابط میان شرکت‌های دولتی و تقویت نظارت بر این شرکت‌ها بود. دلیل اثبات این مدعی، نطق رسمی رئیس‌جمهور کشور فرانسه است که در تاریخ ۱۶ ژانویه ۱۹۹۶، شفافیت سهام عموم و دقت و درستی حساب‌های دولتی را در کنار ارزیابی دقیق کارکرد صندوق‌های دولتی، لازمه دموکراسی اعلام نمود. بر اساس تخمین وزارت مالی فرانسه در سال ۱۹۹۹، دولت این کشور به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ۱۰۰ شرکت درجه اول و ۱۵۰۰ شرکت درجه دوم و درجه سوم را تحت کنترل و نظارت خود داشت. از مجموع این شرکت‌ها، بخش زیادی را شرکت‌های سهامی عامی تشکیل می‌دهند که دولت در آن‌ها اکثریت سرمایه را دارد.^۲ در کشور فرانسه تمامی شرکت‌های دولتی که وظیفه ارائه خدمتی مرتبط با منافع عمومی را بر عهده دارند، ملزم هستند سالانه گزارشی را به مراجع دولتی ارائه نمایند.^۳

به‌طور کلی، امر نظارت بیرونی بر شرکت‌های دولتی به دو صورت کلی انجام می‌پذیرد: یکی نظارت بر شرکت‌های دولتی توسط دستگاه‌های خاص و دیگری نظارت بر شرکت‌های دولتی توسط پارلمان این کشور. در این مبحث سازوکار نظارت بر این شرکت‌ها از سوی این مراجع نظارتی قوه قضائیه بررسی می‌گردد.

بند ۱. نظارت دیوان محاسبات در حقوق فرانسه

در کنار مراجع اداری^۴ و حقوقی کشور فرانسه،^۵ یک مرجع مالی^۶ نیز وجود دارد که شباهت زیادی به مراجع قضایی دارد. این مرجع دارای یک دادستان است و اعضای دارد که به‌عنوان قاضی انجام‌وظیفه می‌کنند. آیین و تشریفات رسیدگی در این مرجع تا اندازه‌ی زیادی مبتنی بر حق دفاع و تصمیم‌گیری به وسیله هیئتی از قضات است. این مرجع که «Cour des comptes»

1. Entreprise Publique.
2. See: Cour des comptes, 1999: 889.
3. See: Durrieu, 1998: 1 et s.
4. Juridictions administratives
5. Juridictions judiciaires
6. Juridictions financiers

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۳۵

نام دارد، به «دیوان محاسبات» ترجمه شده است. این دیوان که در سال ۱۸۰۷ میلادی در کشور فرانسه ایجاد شد، به امور اجرایی نظارت می‌کند. بعدها به موجب ماده ۵۸ قانون اساسی سال ۱۹۵۸ فرانسه، مأموریت این دیوان، کمک به مجلس و دولت در نظارت بر اجرای قوانین مالی اعلام گردید.

۱-۱. مبنای قانونی نظارت دیوان محاسبات

اختیار دیوان محاسبات فرانسه در نظارت بر شرکت‌های دولتی، ریشه در ماده ۴۷ قانون اساسی این کشور دارد. این ماده چنین مقرر می‌دارد:

دیوان محاسبات، پارلمان را در امر نظارت بر عملکرد دولتی کمک می‌کند. این دیوان، پارلمان و حکومت را در امر نظارت بر اجرای قوانین مالی و اعمال قوانین مالی ناظر به امنیت اجتماعی - چنان که در حوزه‌ی ارزیابی سیاست اجتماعی - همراهی می‌نماید. این دیوان از طریق گزارش‌های عمومی خود در امر اطلاع‌رسانی به شهروندان مشارکت می‌نماید. حساب‌های دستگاه‌های دولتی باید منظم و درست باشد. این حساب‌ها باید تصویری حقیقی از نتایج اداره آن‌ها، دارایی آن‌ها و وضعیت مالیشان به دست دهد.^۱

این نکته که قانون اساسی این کشور دیوان محاسبات را کمک‌کننده مجلس و دولت اعلام نموده است، نشان از اهمیت لزوم استقلال نهاد نظارتی از این دو قوه دارد. این امر سبب شده که این مرجع نظارتی در عرض قوای مقننه و مجریه قرار داشته باشد.

۲-۱. حدود صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات

دیوان محاسبات بر فعالیت‌های شرکت‌های دولتی، نظارتی اداری و قضایی دارد. این دیوان به شیوه‌ای فراگیر و عمومی تمامی حساب‌های دولتی را تحت نظارت خود دارد. شرکت‌های دولتی فرانسه موظف‌اند که حساب‌های خود و اسنادی که آن حساب‌ها را توجیه می‌کنند نزد دیوان

1. "La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière".

محاسبات بفرستند. قانون ۱۰ ژوئیه ۱۹۸۲ این کشور مقرر می‌دارد که قضات دیوان محاسبات و گزارشگران این دیوان می‌توانند همه اطلاعات و اسناد را به وسیلهٔ مأموران ویژهٔ محاسبات دستگاه‌های تحت نظارت در اختیار داشته باشند و از کارشناسان و متخصصان کمک بگیرند که این امر، سازوکار اعمال یک نظارت کامل را بر شرکت‌های دولتی فراهم می‌آورد.

پس از جنگ جهانی دوم، صلاحیت دولت در کشور فرانسه گسترش یافت. توسعه صلاحیت دولت این کشور با توسعه مأموریت‌ها و وظایف دیوان محاسبات در این کشور همراه شد.^۱ مادهٔ ۶ مکرر قانون ۲۲ ژوئن ۱۹۷۶، به‌طور قابل ملاحظه‌ای حوزهٔ صلاحیت دیوان محاسبات فرانسه را نسبت به شرکت‌های دولتی گسترش داد، به‌گونه‌ای که این مرجع نظارتی از این اختیار برخوردار گردید تا همه شرکت‌های دولتی را صرف نظر از وضعیت حقوقی و جایگاه آن‌ها، تحت نظارت قرار دهد. امروزه شمار شرکت‌های دولتی که باید به‌صورت اجباری تحت نظارت دیوان محاسبات فرانسه باشند، حدود شصت شرکت است. نیمی از این شرکت‌ها در حوزه‌های حمل و نقل (از طریق راه‌آهن و هواپیما)، پست، مخابرات، تولید زغال سنگ، برق، گاز، مواد هسته‌ای، فولاد، آلومینیوم، دوسوم فعالیت‌های بانکی، دوسوم شرکت‌های بیمه و تولید اتومبیل فعالیت می‌کنند. سازوکار نظارت دیوان بر این شرکت‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که تفتیش حساب‌های شرکت‌های دولتی تضمین گردد. در کنار این موارد باید شرکت‌هایی را ذکر کرد که نظارت دیوان محاسبات بر آن‌ها نه نظارت امری و اجباری، بلکه نظارتی اختیاری است. این شرکت‌ها عبارت‌اند از: ۱. دیگر نهادها یا سازمان‌های دولتی که فعالیتی تجاری یا صنعتی انجام می‌دهند؛ ۲. شرکت‌ها، اجتماعات یا سازمان‌هایی که در آن‌ها دولت، نهادها یا سازمان‌های دولتی اقلیت سرمایه را دارند؛ ۳. اشخاص حقوقی که دولت یا سازمان‌های دولتی قبلاً به نحوی از انحاء دخالتی داشته‌اند، به‌گونه‌ای که در تصمیم‌گیری‌ها و ادارهٔ آن‌ها نقش‌آفرین بوده‌اند.^۲ همچنین از حوزه صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات باید اجتماعات محلی و دیگر دستگاه‌هایی را که به‌وسیلهٔ اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای بر آن‌ها نظارت می‌شود، استثنا نمود که در مباحث آتی به آن خواهیم پرداخت.

1. Le controle de la cour des comptes sur les entreprise publique, 1976: 540.

2. See: Poyet, 2001: 188 – 189.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۳۷

۳-۱. انواع نظارت دیوان محاسبات

۱-۳-۱. نظارت بر رعایت ضوابط و مقررات

از جنبه‌های نظارتی دیوان محاسبات فرانسه بر شرکت‌های دولتی، نظارت بر این امر است که مخارج، دریافت‌ها و به‌طور کلی تفریح بودجه مطابق با مقررات صورت گیرد.^۱ بنابراین، دیوان بررسی می‌کند که آیا همه دریافتی‌ها پوشش داده شده است یا خیر و اینکه آیا مخارج به‌درستی صورت پذیرفته و بر اساس مقررات حسابرسی موجود تسویه شده است یا خیر. قاضی دیوان نیز در صورتی که تشخیص دهد اشخاصی برخلاف مقررات در این زمینه‌ها دخالتی داشته‌اند، نسبت به تخلفات این اشخاص رسیدگی‌های لازم را انجام می‌دهد.

۱-۳-۲. نظارت بر کیفیت مدیریت

تعدد موارد عدم رعایت مقررات در مدیریت شرکت‌های دولتی، دیوان محاسبات این کشور را بر آن داشت تا بر مدیریت شرکت‌های دولتی نیز نظارت نماید.^۲ قضات دیوان، استفاده صحیح از وجوه دولتی را بررسی می‌کنند. ماده 111-3 L. قانون مراجع قضایی مالی فرانسه مقرر داشته است که استفاده و جریان صحیح از اعتبارات، وجوه دولتی و اسناد و اوراق دولتی که از سوی دولت مدیریت می‌شوند، باید توسط قضات دیوان احراز و تضمین شود. این تضمین می‌تواند از طریق رسیدگی به حساب‌های دولتی یا شرکت‌های دولتی باشد یا از طریق نظارت بر مدیریت کسانی که این اموال را در تصرف دارند و مدیریت می‌کنند. امروزه در کشور فرانسه این درک عمومی وجود دارد که دولت به‌عنوان ارائه‌دهنده خدمات، باید بر مبنای رابطه بین کیفیت و قیمت^۳ این خدمات را ارائه دهد. این طرز نگرش نسبت به شرکت‌های دولتی سبب گردیده است تا نظارت دیوان محاسبات بر شرکت‌های دولتی بیشتر از اینکه نظارت و حسابرسی به عملکرد مالی این شرکت‌ها باشد و یا بیشتر بر جنبه اقتصادی امور متمرکز باشد، بیشتر به دنبال سوق دادن شرکت‌ها به سوی در نظر گرفتن این معیار برای ارائه خدمات باشد. این امر به مدیران شرکت‌های دولتی نیز این اجازه را می‌دهد تا بیشتر به

۱. نک: مواد L.111-1 و L.111-3 قانون مراجع مالی.

2. See: Beriot, 1999: 95-116.

3. Le rapport qualite-prix.

زوایای مختلف مدیریت داخلی شرکت آشنایی پیدا کنند و در هرکجا که تغییراتی را ضروری دیدند، به انجام آن مبادرت نمایند. این شیوه نظارت سبب گردیده است تا نوعی رقابت بر سر ارائه هرچه بهتر خدمات شکل بگیرد. نظارت دیوان محاسبات از این منظر بیش از آنکه یک نظارت ضمانت اجرامحور باشد، یک نظارت مشورتی است که در پی ارتقای کیفیت مدیریت در شرکت‌های دولتی است.^۱

بند ۲. نظارت اتاق‌ها یا شعب منطقه‌ای محاسبات

یکی دیگر از مراجع نظارت بر شرکت‌های دولتی در کشور فرانسه، اتاق‌های منطقه‌ای محاسبات است. این اتاق‌ها به موجب قانون تمرکززدایی مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲ ایجاد شده‌اند. اتاق‌های محاسبات تقریباً ۱۱۵۰ عضو دارند که از این شمار حدود ۳۴۰ تن دارای منصب قضائی هستند.^۲ ۲۵ اتاق منطقه‌ای محاسباتی در کشور فرانسه وجود دارند که با روش‌ها و تشریفات مشابه با دیوان محاسبات نظارت خود را اعمال می‌کنند، با این تفاوت که حوزه نظارت این مراجع، در سطح قلمرو سرزمینی (منطقه‌ها، دیپارتمان‌ها و...) قرار دارد. این اتاق‌ها دارای صلاحیت قضائی مستقلی برای خود هستند. نظارت این مراجع مبتنی بر ماده ۸۷ قانون اصلاحی ۲ مارس ۱۹۸۲ و ماده ۶ قانون ۷ ژوئیه ۱۹۸۳ است. به موجب قانون نخست، بازرسی حساب‌ها و نظارت بر مدیریت به گونه‌ای متمایز برای این مرجع پیش‌بینی شده است. در تاریخ ۶ فوریه ۱۹۹۲ قانونی درباره‌ی اداره سرزمینی جمهوری فرانسه به تصویب رسید که با هدف تقویت نظارت بر مدیریت توسط اتاق‌های منطقه‌ای محاسبات، ماده‌ی یادشده را اصلاح نمود. از آن زمان به بعد، فرمانداران می‌توانند با ارائه یک درخواست به این اتاق‌ها، بازرسی و نظارت اداره‌ی یک سازمان یا شرکت دولتی و یا نهاد دولتی منطقه‌ای را درخواست نمایند. بندهای ۱ و ۳ ماده ۲-۱۳۳ قانون مراجع قضایی مالی نیز به این اتاق‌ها این صلاحیت را بخشیده است تا بر شرکت‌های دولتی بخش‌های محلی نظارت کنند. این اتاق‌ها بر فعالیت‌های شرکت‌های دولتی در رابطه با رعایت اساسنامه آن‌ها نظارت می‌کنند.^۳ این اتاق‌ها همچنین بر مدیریت مالی و اقتصادی شرکت‌های دولتی نیز

1. See: Poyet, 2001: 196.

2. See: Raynaud, 1984: 1 et s.

3. See: Raynaud, 1984: 14.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۳۹

نظارت دارند.^۱ این نظارت اغلب ناظر به عدم رعایت ضوابط ناظر به حقوق و پاداش‌ها، پرداخت هزینه‌های مدیران، هزینه مأموریت‌ها و سفرهاست.

سازوکار نظارت اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای بر آن دسته از شرکت‌های دولتی که نظارت بر آن‌ها در حدود قلمروی صلاحیتشان است، ماهیتی غیر قضایی دارد. زمانی که این مراجع در خلال نظارت خود با هرگونه پدیده بحث‌برانگیزی برخورد نمایند، در چهارچوب نامه‌ای که به امضای رئیس اتاق یا مأمور ویژه دولت می‌رسد، ملاحظات خود را به مسئول اداری آن شرکت دولتی اعلام می‌کنند.^۲

از سال ۱۹۹۵ به بعد، اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای از این قدرت برخوردار گردیده‌اند تا نقض مقررات از سوی شرکت‌های دولتی را به دادگاه انضباطی بودجه‌ای و مالی^۳ گزارش کنند. البته این امر در مواردی رخ می‌دهد که وقایع حادث شده به گونه‌ای باشد که شروع یک تعقیب کیفی را ایجاب نماید؛ چنان‌که اغلب نیز به همین ترتیب است. همچنین یک اتاق محاسبات منطقه‌ای از این امتیاز برخوردار است تا ملاحظات خود را در چهارچوب گزارش‌های عمومی سالیانه‌ای منتشر نماید. این امر سبب می‌گردد که شرکت‌های دولتی از ترس اینکه مبدا این گزارش‌ها در جراید محلی و حتی ملی منتشر شود، احتیاط‌های لازم را به عمل آورند.^۴

اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای در نظارتی که بر شرکت‌های دولتی دارند، سه معیار را مدنظر قرار می‌دهند: نخست اینکه آیا شرکت به هدف یا اهداف خود دست یافته است یا خیر؟ اگر پاسخ به این پرسش مثبت باشد، نکته دیگر مورد بررسی آن است که نیل به این اهداف به چه قیمتی بوده است؟ و پرسش پایانی اینکه، ابزارهایی که برای رسیدن به این اهداف استفاده شده‌اند، مناسب بوده‌اند یا خیر؟^۵ درنهایت نیز جمع‌بندی پاسخ‌ها با یکدیگر است که نشان می‌دهد آیا شرکت تحت نظارت رابطه مطلوب بین هزینه‌کرد و کارایی را رعایت کرده است یا خیر؟

1. See: Piolo et Piquin, 1996: 49 – 69.

2. See: Naval, 1995: n. 158.

3. Cour de discipline budgétaire et financière.

4. See: Poyet, 2001: 217.

5. See: Besombes, 1993: 626.

بند ۳. نظارت توسط دادگاه انضباط بودجه‌ای و مالی^۱

دادگاه انضباط بودجه‌ای و مالی یک مرجع قضایی اختصاصی می‌باشد که مستقل از دیوان محاسبات است. باین وجود، این مرجع هم‌زمان روابط نزدیکی با دیوان محاسبات دارد. در واقع، این دیوان یک نهاد مستقل است که مرجع قضایی نظام اداری به شمار می‌آید و دارای ماهیتی کیفری است. در حقیقت، این مرجع دعاوی و فعالیت‌های دیوان محاسبات و اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای فرانسه را پیگیری نموده و تکمیل می‌کند.^۲

جرائمی که بیشتر در شرکت‌های دولتی رخ می‌دهد و از سوی دادگاه انضباط بودجه‌ای و مالی مورد پیگرد قرار می‌گیرد، سه گونه است: عدم رعایت مقررات مربوط به اجرای درآمدها و هزینه‌ها،^۳ واگذاری ناموجه امتیازات به اشخاص به‌گونه‌ای که سبب ورود زیان به شرکت گردد (ماده ۳۱۳-۶ L. قانون یادشده) و نهایتاً عدم اعلام اطلاعات به مراجع مالیاتی (ماده ۳۱۳-۵ L. قانون یادشده). از میان این جرائم، آنچه بیشتر از سوی این دیوان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، عدم رعایت مقررات مربوط به هزینه‌هاست. افزون بر این، نحوه تعیین حقوق مدیران شرکت‌های دولتی نیز از سوی این مرجع مورد نظارت قرار می‌گیرد و در صورتی که در این زمینه برخلاف ضوابط مربوطه عمل شود، دیوان یادشده به اعمال ضمانت اجرای مناسب مبادرت می‌نماید. از جمله دیگر مواردی که دادگاه انضباطی بودجه‌ای و مالی در خلال نظارت خود آن را به‌عنوان یک تخلف از ضوابط اداره اموال دولتی به شمار می‌آورد، آن است که شرکت‌های دولتی اموالی را که از سوی دولت به آن‌ها بخشیده شده است، به فروش برسانند. به همین ترتیب، این دادگاه به واگذاری رایگان اموال دولتی نیز رسیدگی می‌کند؛ زیرا در کشور فرانسه نهادهای دولتی نمی‌توانند دارایی خود را به رایگان واگذار نمایند. همچنین، این دیوان مشارکت شرکت‌های دولتی بدون کسب مجوز از وزیر امور مالی، در مشارکت‌های مدنی نسبت به اموال غیرمنقول را در صورتی که میزان مشارکت شرکت دولتی در این اموال بیش از ده درصد باشد، تخلف به شمار می‌آورد؛ برای نمونه در یک مورد، این مرجع شرکت وابسته خارجی به یک

1. Cour de discipline budgetaire et financiere
2. See: Poyet, 2001: 224.

۹. نک: مواد ۳۱۳-۱ تا ۳۱۳-۴ L. قانون مراجع قضایی مالی.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۴۱

شرکت دولتی فرانسوی را به دلیل آنکه رئیس این شرکت بدون کسب مجوز دست به چنین اقدامی زده بود، متخلف اعلام و به پرداخت جریمه محکوم نمود.^۱

چنان‌که ملاحظه می‌گردد، به نظر می‌رسد پیش‌بینی این نهاد نظارتی برای جلوگیری از مشارکت شرکت‌های دولتی در زمینه اموال غیرمنقول، برای جلوگیری از تورم سرمایه‌گذاری در بخش اموال غیرمنقول و راکد ماندن سرمایه شرکت‌های دولتی است؛ امری که یکی از مشکلات جدی شرکت‌های دولتی و همچنین نظام بانکداری در کشور ماست.

دادگاه انضباط بودجه و امور مالی کشور فرانسه از این اختیار برخوردار است تا بر امور بودجه‌ای و مالی شرکت‌های دولتی نظارت کند و به‌عنوان ضمانت اجرای این وظیفه نظارتی خود، از حق تعیین جریمه برخوردار است. افزون بر این، این نهاد اختیار دارد تا حکم صادره را در روزنامه رسمی منتشر نماید.^۲

بخش دوم، سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت‌های دولتی به‌وسیله قوه مقننه

مبحث یکم، مراجع نظارتی قوه مقننه در حقوق ایران

مجلس شورای اسلامی که مرکز قانون‌گذاری کشور و «خانه ملت» است، به‌طور غیرمستقیم از طریق وضع قوانین و مقررات کنترل‌کننده و به‌طور مستقیم از طریق تصویب گزارش بودجه، گزارش تفریغ بودجه و گزارش‌های تحقیق و تفحص، نظارت و کنترل خود را بر اعمال قوه مجریه اعمال می‌کند. احکام مندرج در تبصره ۲ قانون بودجه، مصوب مجلس شورای اسلامی نیز تکالیفی را برای شرکت‌های دولتی معین نموده است که این نیز یک شیوه کنترلی به شمار می‌آید. همچنین مجلس از طریق دیوان محاسبات کشور (اصل ۵۵ ق.ا.ق) کمیسیون‌های اصل ۸۸ و ۹۰ ق.ا.ج.ا. به شکایات رسیده درباره عملکرد شرکت‌های دولتی، بازرسی و نظارت لازم را انجام می‌دهد.^۳

1. See: Poyet, 2001: 224 et s.

2. See: Le rapport public 1998 de la cour des comptes, 1999: 835.

۳. نک: ودیعی نوقایی، ۱۳۹۲: ۴۸۴-۴۸۵.

بند ۱. دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور نیز به‌عنوان بازوی نظارتی قوه مقننه است. بر طبق قانون محاسبات عمومی، وظیفه نظارت پس از خرج بودجه عمومی و تهیه گزارش تفریغ بودجه و رسیدگی به عملکرد دولت به عهده دیوان محاسبات است. این دیوان از طریق کنترل بودجه شرکت‌های دولتی و مقایسه آن با عملکرد و رسیدگی به اسناد و مدارک، بر عملکرد این‌گونه شرکت‌ها اعمال کنترل و نظارت می‌نماید. این دیوان دادگاهی مالی است که مأمور معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریغ حسابداران خزانه است و بر این امر نظارت می‌کند که هزینه‌های مصوب در بودجه از میزان تعیین‌شده تجاوز نکند و تغییری نیابد تا بدین ترتیب هر وجهی در محل خود مصرف شود. این مرجع وظیفه دارد تا محاسبات اداره‌های دولتی را بررسی و معاینه کند و اسناد خرج محاسبات و صورت کلیه محاسبات مملکتی را جمع‌آوری نماید.^۱

مبنای قانونی تشکیل دیوان محاسبات کشور اصل ۵۴ قانون اساسی، قانون اساسی که به‌موجب آن دیوان محاسبات کشور به‌طور مستقیم زیر نظر مجلس شورای اسلامی تأسیس شده است و در اصل ۵۵ ق.ا.ج.ا. در شرح وظایف دیوان محاسبات آمده است: دیوان محاسبات به تمام حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و دیگر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون، جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

همچنین در راستای تأسیس دیوان یادشده، قانون دیوان محاسبات کشور در ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ تصویب شده است. ماده یک آن، قانون اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی از طریق کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی شرکت‌های دولتی و همچنین بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده و درآمدها و دیگر منابع اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین‌شده در بودجه

۱. نک: حضوری؛ گرد و گلدوست، ۱۳۹۴: ۲۴-۲۵.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۴۳

مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوط را از اهداف دیوان محاسبات عنوان کرده است. همچنین ماده ۲ این قانون مجدداً تأکید کرده است که یکی از مصادیق دستگاه‌ها در این قانون شرکت‌های دولتی هستند و متعاقباً بررسی عملیات مالی، اختلاف حساب‌ها، تفریغ بودجه و مواردی از این قبیل دستگاه‌ها (از جمله شرکت‌های دولتی) را در مواد ۳ تا ۸ از وظایف دیوان محاسبات عنوان کرده است. دیوان محاسبات از طریق دادیاران و در رأس آن‌ها دادستانی و همچنین هیئت‌های مستشاری (مربک از ۳ مستشار) و محاکم شرع وظایف خود را به انجام می‌رساند.

در ماده ۲۳ قانون یادشده، موارد تخلف و مجازات آن‌ها بیان شده است. بر این اساس، همان‌گونه که گفته شد، دیوان محاسبات ضمن نظارت و بررسی تمام امور مالی مربوط به شرکت‌های دولتی، در صورت وقوع تخلف، رأساً می‌تواند ضمن صدور رأی، متخلفان را نیز به مجازات مقرر محکوم و همچنین در صورت احراز وقوع جرم عمومی ضمن اعلام رأی از جنبه اداری، پرونده را از طریق دادرسی دیوان برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال کند.

مطابق ماده ۲۶ قانون دیوان محاسبات، آرای دیوان محاسبات کشور را دادستان یا نماینده او برای اجرا به دستگاه‌های مربوط ابلاغ و نسخه‌ای از آن را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و در اجرای آن‌ها مراقبت می‌کند. در صورتی که آرا اجرا نشود، دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است مراتب را به مجلس شورای اسلامی اعلام کند.^۱

چنانکه ملاحظه می‌گردد، برخلاف کشور فرانسه که در آن در کنار دیوان محاسبات، مرجع نظارت کوچک‌تری به نام اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای پیش‌بینی شده و نوعی تقسیم وظیفه در حوزه نظارت این دو مرجع صورت پذیرفته است، در کشور ما دیوان محاسبات بر تمامی شرکت‌های دولتی نظارت دارد. همچنین تفاوت مهم دیگر سازوکار نظارت دیوان محاسبات کشور فرانسه و کشور ما در ارائه گزارش از سوی دیوان محاسبات کشور فرانسه به عموم است؛ امری که می‌تواند تأثیر چشم‌گیری بر ارتقای کارایی سازوکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی داشته باشد و جای خالی آن در نظام حقوقی و اداری کشور ما به شدت احساس می‌شود.

۱. نک: امینی و امامی، ۱۳۹۰: ۸.

بند ۲. کمیسیون اصل ۹۰

کمیسیون اصل نود یکی دیگر از مراجع نظارتی مجلس شورای اسلامی بر اعمال شرکت‌های دولتی است. به باور برخی از نویسندگان، اصل ۹۰ قانون اساسی یکی از شاهکارهای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در زمینه حقوق ملت و شهروندان است.^۱ این کمیسیون به شکایت شهروندان علیه قوای سه‌گانه رسیدگی می‌کند.^۲ سازوکار این کمیسیون را می‌توان یک نوع نظارت همگانی از سوی عموم مردم بر قوای سه‌گانه دانست که با واسطه انجام می‌شود.^۳ در اصل ۹۰ قانون اساسی سازوکار دقیق نظارت مجلس بر قوای سه‌گانه معین نشده است. در این زمینه قانون خاصی نیز به تصویب نرسیده است. مجلس شورای اسلامی بر مبنای آیین‌نامه داخلی خود، کمیسیونی برای اجرای این اصل پیش‌بینی کرده است که به کمیسیون اصل ۹۰ معروف است. به نظر می‌رسد که این تشکیلات برای تحقق این هدف بزرگ کافی نیست. به‌ویژه اینکه، نظارت بر خود مجلس نیز در این اصل پیش‌بینی شده است، بالطبع مجلس در رسیدگی به شکایت علیه خود نمی‌تواند منصفانه و عادلانه قضاوت کند. به این دلیل، برای تحقق اهداف وضع اصل ۹۰ باید یک نهاد و تشکیلات مستقل تأسیس گردد. مطابق تبصره ۱ ماده ۳۲ آیین‌نامه مجلس شورای اسلامی، رئیس کمیسیون اصل ۹۰ با پیشنهاد هیئت‌رئیس مجلس و با رأی نمایندگان انتخاب می‌گردد. مطابق قانون نحوه اجرای کمیسیون اصل ۹۰، این کمیسیون دارای یک واحد دفتری و یک واحد رسیدگی به شکایات است. کمیسیون باید به شکایات رسیدگی کند و پاسخ آن را به شاکی بدهد و در جایی که مربوط به عموم است آن را به اطلاع عموم برساند، اما هیچ ضمانت اجرایی برای تصمیمات کمیسیون پیش‌بینی نشده است و این، ضعف نهاد را می‌رساند؛ اما گزارش‌های کمیسیون می‌تواند به پرسش یا استیضاح از مسئول اجرایی منجر گردد. افزون بر آن، گزارش کمیسیون در صحن علنی مجلس قرائت می‌گردد و از صداوسیما نیز پخش می‌شود. همچنین، کمیسیون می‌تواند این گزارش‌ها را به مراجع قضائی منعکس کند.^۴

۱. نک: موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۹.

۲. نک: موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۹.

۳. نک: راسخ، ۱۳۸۸: ۸۷.

۴. نک: موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۷۶.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۴۵

مبحث دوم، نظارت بر شرکت‌های دولتی توسط پارلمان در حقوق فرانسه

بند ۱. مبنای قانونی نظارت پارلمان در حقوق فرانسه

افزون بر دستگاه‌های نظارتی خاص، پارلمان کشور فرانسه نیز بر شرکت‌های دولتی فرانسه نظارت دارد. دلیل نظارت مجلس بر شرکت‌های دولتی آن است که شرکت‌های دولتی متعلق به ملت هستند. به همین دلیل، اینکه پارلمان به اطلاعات ضروری برای نظارت دوره‌ای خود بر شرکت‌های دولتی دسترسی داشته باشد امری منطقی است. مبنای نظارتی که هم‌اکنون از سوی پارلمان فرانسه به شرکت‌های دولتی صورت می‌پذیرد، گذشته از ماده ۲-۴۷ قانون اساسی فرانسه که پیش‌تر بدان اشاره شد، مبتنی بر ماده ۱۶۴ مصوبه مورخ ۳۰ دسامبر ۱۹۵۸ ناظر به قانون مالی سال ۱۹۵۹ است. بر مبنای این قانون، پارلمان باید به اطلاعات مربوط به این قانون از طریق دولت دسترسی داشته باشد. در این راستا، کمیسیون مالی مجامع پارلمانی به همراه دیوان محاسبات، گزارش‌های مفید برای نظارت بر شرکت‌های دولتی را تأمین و نگهداری می‌کنند. ماده ۱۰ قانون ۲۲ ژوئن ۱۹۶۷ مقرر می‌دارد: «دیوان به تحقیق‌هایی که توسط کمیسیون مالی پارلمان در خصوص مدیریت خدمات یا دستگاه‌های تحت نظارت خود رسیدگی می‌کند. رئیس دیوان می‌تواند به کمیسیون مالی پارلمان ملاحظات و مشاهدات دیوان را ارائه نماید». این رابطه بین دیوان و پارلمان به موجب قانون ۱۹ ژوئیه ۱۹۹۷ که به ارتباط بین دیوان و کمیسیون‌های نظارت مجلس منجر گردید، تقویت شد.^۱

افزون بر مواد قانونی یادشده، مبنای قانونی دیگر نظارت پارلمان بر شرکت‌های دولتی، ریشه در ماده ۱۵ اعلامیه حقوق بشر و شهروندان مورخ ۲۶ اوت ۱۷۸۹ دارد که در آن برای جامعه این حق را قائل شده است که از مدیریت هر مأمور دولتی سؤال کند.^۲

بند ۲. سازوکار نظارت پارلمان بر شرکت‌های دولتی در حقوق فرانسه

اعضای پارلمان، نمایندگان شهروندان در نظارت بر شرکت‌های دولتی هستند. بر این اساس، نمایندگان پارلمان از طریق ابزارهایی که در اختیار دارند، بر قانونی بودن مسائل مرتبط با

۱. البته امروزه تا حد زیادی دیگر این پیوند وثیق بین دیوان محاسبات وجود ندارد.

2. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

شرکت‌های دولتی نظارت دارند. پارلمان فرانسه دارای یک سری کمیسیون‌های نظارت از جمله کمیسیون تحقیق است. به دلیل نگرانی‌هایی که مبنی بر دخالت و تأثیرگذاری دیدگاه‌های سیاسی بر امر نظارت بر شرکت‌ها وجود دارد، اعضای این کمیسیون به موجب ماده ۴ قانون شماره ۶۹۸-۹۱ مصوب ۲۰ ژوئیه ۱۹۹۱ باید به گونه‌ای انتخاب شوند که همه گروه‌های سیاسی را نمایندگی کنند. همچنین برای جلوگیری از دخیل نمودن اغراض سیاسی در امر نظارت بر شرکت‌های دولتی، این راه‌حل در نظر گرفته شده است که گزارش‌هایی که در راستای اعمال نظارت بر شرکت‌های دولتی صورت می‌پذیرد، به جای آنکه گزارش‌هایی در مقام اتخاذ تصمیم یا طرح انتقاد باشد، صرفاً حاوی گزارشی از وقایع و احیاناً توصیه‌هایی باشد که از سوی مرجع ناظر ارائه می‌شوند. به همین دلیل، ماده ۶ مصوبه مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ بین دو نوع کمیسیون پارلمانی تمایز قائل می‌شود: یکی کمیسیون تحقیق و دیگری کمیسیون نظارت. کمیسیون نظارت پارلمان فرانسه مسئول مطالعه مدیریت اداری، مالی و فنی خدمات عمومی یا شرکت‌های دولتی است. این کمیسیون نتایج بررسی‌های خود را به مجامع خود ارائه می‌کند. در طرف مقابل کمیسیون تحقیق، اطلاعاتی را در خصوص وقایعی مشخص دریافت می‌کند و نتایج آن‌ها را به مجامع خود گزارش می‌دهند. در نتیجه کارکرد این گزارش‌ها آن است که اطلاعات لازم در خصوص وضعیت شرکت‌های دولتی را به اطلاع پارلمان می‌رسانند.^۱

پارلمان باید تضمین نماید که شرکت‌های دولتی در ایفای وظایف خود بی‌طرف عمل کرده، از لحاظ مالی، اقتصادی یا سیاسی انحرافی نداشته باشند. بر اساس این دیدگاه، وظیفه‌ی نظارتی پارلمان آن است که نظارت نماید، منافع جناحی بر منافع عمومی غلبه پیدا نکند.^۲

مصوبه شماره ۱۱۰۰-۵۸ مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ ابزارهای نظارتی مهمی را برای نظارت بر شرکت‌های دولتی به پارلمان بخشیده است. بند ۲ ماده ۶ این مصوبه مقرر داشته است که گزارشگران کمیسیون تحقیق مأموریت خود را در خصوص اسناد و مکان‌های مربوطه انجام می‌دهند. به منظور انجام این تحقیقات، تمامی اطلاعاتی که در راستای تسهیل انجام

1. See: Chantebout, 1998: 11.

2. See: Poyet, 2001: 271.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۴۷

مأموریت این کمیسیون مفید است، باید در اختیار این نهاد قرار گیرد. همچنین قانون مصوب ۱۹ ژوئیه ۱۹۷۷ که راستای تقویت ابزارهای نظارتی این کمیسیون به تصویب رسیده است، افرادی را که کمیسیون تحقیق، تفحص از آنان را مفید می‌داند، ملزم می‌نماید که با کمیسیون همکاری داشته باشند. ماده ۶ قانون شماره ۶۹۸-۲۰ مصوب ۲۰ ژوئیه ۱۹۹۱ نیز در این زمینه مقرر می‌دارد اشخاصی که از همکاری با کمیسیون تحقیق امتناع می‌نمایند را به یک تا دو سال حبس و پرداخت ۵۰۰۰۰ فرانک جزای نقدی محکوم می‌شوند. افزون بر این، جلسات استماع کمیسیون‌های تحقیق منتشر می‌شود. همچنین با وجود آنکه انتشار گزارش‌های این کمیسیون در روزنامه رسمی امری اختیاری است، این امر تا به امروز به شکل مداوم، استمرار داشته است.^۱

نظارت مالی پارلمان بر شرکت‌های دولتی از طریق رأی دادن به بودجه سالیانه نیز محقق می‌شود. برای این منظور، پیش‌نویس لایحه قانون بودجه همراه با گزارشی است که توازن اقتصادی و مالی را در بر دارد. پارلمان نسبت به مساعدت به شرکت‌های دولتی تصمیم‌گیری می‌کند. همچنین از لحاظ نظارت حقوقی نیز ماده ۳۴ قانون اساسی فرانسه مصوب ۴ اکتبر ۱۹۵۸ این اختیار را به پارلمان می‌دهد تا اساسنامه شرکت‌های دولتی و شیوه عملکرد آن‌ها را اصلاح نماید.

بخش سوم، سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت‌های دولتی به وسیله قوه مجریه

مبحث یکم، مراجع نظارتی قوه مجریه در حقوق ایران

یکی از انواع نظارتی که بر شرکت‌های دولتی اعمال می‌شود، نظارت از طریق دستگاه‌های نظارتی درون این قوه است. گذشته از نظارتی که به وسیله برخی مراجع همچون وزارت اطلاعات و... بر شرکت‌های دولتی صورت می‌پذیرد، دو نوع نظارت ویژه به این شرکت‌ها اعمال می‌شود: نخست نظارت توسط سازمان برنامه‌بودجه و دیگری نظارت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی.

1. See: Poyet, 2001: 271 et s.

بند ۱. نظارت توسط سازمان برنامه و بودجه کشور

سازمان برنامه و بودجه کشور دارای وظایف نظارتی متعددی در خصوص شرکت‌های دولتی است. برای نمونه، بند (ب) ماده (۱۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ چنین مقرر داشته: «به منظور احیاء و تحکیم نظام نظارت در اجرای قانون برنامه سازمان موظف است با تعریف نظام جامع نظارت عملیاتی، گزارش‌های سه‌ماهه، شش‌ماهه و سالانه را بر اساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۰/ ۱۲/ ۱۳۵۱، درباره اجرای قوانین بودجه‌های سنواتی و اجرای قانون برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.»

با بررسی قوانین و مقررات گوناگون می‌توان شأن نظارتی سازمان برنامه و بودجه را در سه حوزه دسته‌بندی نمود:

۱. اعمال نظارت مالی در حوزه بودجه‌ریزی از طریق کنترل عملکرد دستگاه‌های اجرایی و انطباق با قوانین و مقررات و موافقت‌نامه‌های مبادله‌شده با سازمان: این نظارت شامل کلیه کنترل‌هایی است که قبل و بعد از وصول و مصرف منابع مالی صورت می‌پذیرد و مشروعیت تحصیل و مصرف منابع را در راستای ایفای مسئولیت پاسخ‌گویی مالی کنترل می‌نماید؛ به این معنا که سازمان، صحت هزینه‌کرد اعتبارات دستگاه‌ها را با قوانین و مقررات جاری و موافقت‌نامه‌های مبادله‌شده بررسی نموده و گزارش‌های لازم را تهیه نماید. در این نوع نظارت، تنها به مشروعیت و قانونی هزینه‌کرد اعتبارات تخصیص‌یافته توجه می‌گردد و عموماً با اقدامات سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات و ذی‌حساب‌های دستگاه‌ها در يك راستا قرار گرفته است.

۲. اعمال نظارت عملیاتی: این نظارت مجموعه فعالیت‌ها و فرایندهایی است که در راستای پاسخگویی عملیاتی، دستگاه‌های اجرایی را ملزم به ارائه گزارش‌هایی می‌نماید تا از طریق آن صاحبان حق را در مورد میزان دستیابی به اهداف عملیاتی از قبل تعیین‌شده در ابعاد اثربخشی عملیات، کارایی عملیات و رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در عملیات متقاعد نماید. بدین منظور که سازمان، برنامه فعالیت و برنامه طرح‌های دستگاه‌های اجرایی (عملیات دستگاه) را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده، در خصوص اثربخشی این برنامه‌ها و رعایت صرفه و صلاح

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۴۹

دولت در اجرای آن اظهار نظر می‌نماید. عموماً برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی کشور به همراه قیمت تمام‌شده هریک از فعالیت‌ها در قانون بودجه کل کشور درج می‌گردد و تعیین قیمت تمام‌شده برای این برنامه‌ها و فعالیت‌ها یکی از پیش‌نیازهای اعمال این نوع نظارت است.

۳. اعمال نظارت راهبردی: این نظارت عبارت است از فعالیتی مستمر، منظم و هدفمند که اثربخشی سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های تدوین‌شده را با استفاده از معیارها و شاخص‌های مناسب تعریف‌شده و مطابقت با نتایج حاصل از نظارت عملیاتی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار داده است و نتیجه را برای اصلاح و بهبود برنامه‌ها و سیاست‌ها به کار می‌گیرد. فرض کنید دستگاه‌های اجرایی اعتبارات تخصیص‌یافته را مطابق قوانین و مقررات هزینه نموده و عملیات و برنامه و فعالیت‌های خود را هم مطابق دستورالعمل‌ها و قواعد تنظیم نموده است و کارایی و اثربخشی و صرفه و صلاح اقتصادی دولت را هم مراعات نموده‌اند؛ اما همه این اقدامات صورت گرفته باید پاسخ به یک پرسش اساسی را برای ما روشن سازد! دولت همه هزینه و اقدامات و برنامه‌ها را به‌منظور چه خروجی، پیامدها و آثاری صورت داده است؟ در اینجا دستگاه‌های اجرایی باید گزارش میزان تحقق اهداف برنامه‌های توسعه را برای سازمان روشن نمایند و مشخص کنند با این هزینه‌ها و برنامه‌ها و عملیات صورت گرفته به چه میزان از اهداف مقرر در برنامه‌های توسعه را محقق نموده‌اند. هریک از دستگاه‌های اجرایی کشور بر اساس اختیارات تفویض‌شده در حدود مسئولیت خود، مکلف به پاسخگویی و ارائه گزارش عملکرد می‌باشند؛ لیکن سطح و حدود مسئولیت دستگاه‌های نظارتی نیز با توجه به مأموریت‌ها و قوانین و مقررات جاری باید تعریف گردیده تا ضمن جلوگیری از موازی‌کاری، بتوان نظام جامع نظارت را در کشور احیا نمود.

عمده وظایف نظارتی این سازمان از قانون برنامه‌وبودجه نشئت گرفته است. بر اساس ماده ۵ قانون برنامه‌وبودجه، یکی از وظایف سازمان یادشده، نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آن‌هاست. همچنین، تبصره ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، این سازمان را مسئول اعمال نظارت عملیاتی دولت بر اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن‌ها از محل اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه کل کشور تأمین می‌شود،

به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی قوانین بودجه کل کشور و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمان‌بندی اعلام نموده است. از سوی دیگر، بر اساس قانون برنامه‌بودجه، برنامه‌ها به سه گروه اصلی درآمدت، پنج‌ساله و سالانه تقسیم شده‌اند که سازمان برنامه‌بودجه نظارت بر حسن اجرای این برنامه‌ها و همچنین اجرای صحیح وظایف را از سوی دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) عهده‌دار است. همچنین در فصل نهم قانون برنامه‌بودجه، موارد متعددی به نظارت سازمان برنامه بر دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) اختصاص دارد؛ از جمله به موجب ماده ۳۴ قانون یادشده، این سازمان موظف است در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصل با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، بر دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمانی فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور، به‌طور مستمر از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را به‌طور مرتب در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد.

همچنین، مطابق ماده ۳۵ همان قانون، دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) موظف‌اند در پیشرفت فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مراقبت دائمی به عمل آورند و به‌طور منظم، به ترتیبی که از طرف سازمان برنامه تعیین می‌شود، اطلاعات لازم را به سازمان مزبور تسلیم کنند و تمام تسهیلات و همکاری لازم برای نظارت و ارزشیابی سازمان مدیریت بر نتایج اجرای فعالیت‌ها و طرح‌ها را از هر حیث فراهم سازند. با توجه به دو ماده یادشده، سازمان مذکور در اجرای طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود، موظف به نظارت است و دستگاه‌های اجرایی، از جمله شرکت‌های دولتی نیز در زمینه پیشرفت فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی ملزم به ارسال گزارش به این سازمان هستند. همچنین مطابق ماده ۳۸ قانون برنامه‌بودجه، دستگاه‌های اجرایی که بیش از ۲۵ درصد منابع مالی خود را از محل بودجه عمومی دولت دریافت می‌کنند، از نظر پرداخت حقوق و مزایای

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۵۱

کارکنان خود موظف به رعایت تصمیمات شورای حقوق و دستمزد هستند و درباره آن‌ها، نظارت طبق مفاد فصل ۹ قانون یادشده به عمل خواهد آمد. در واقع، این ماده نظارت سازمان برنامه بر شرکت‌های دولتی را از منظر استفاده از اعتبارات جاری دولت تبیین می‌کند. نکته بااهمیت آن است که به استناد احکام قانون برنامه و بودجه، سازمان برنامه می‌تواند تنها بر طرح‌های عمرانی و فعالیت‌های جاری شرکت‌هایی نظارت داشته باشد که به نوعی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. این در حالی است که بسیاری از شرکت‌های دولتی از این محل استفاده نمی‌کنند و از این حیث تحت نظارت سازمان مدیریت قرار نمی‌گیرند.

افزون بر مواد فوق، مواد ۱۷ و ۱۹ قانون یادشده با مکلف کردن شرکت‌های دولتی به ارسال برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود که از محل منابع داخلی شرکت‌های مزبور تأمین اعتبار می‌شود، نظارت سازمان برنامه بر شرکت‌های دولتی را تقویت کرده است. مطابق ماده ۲۲ این قانون نیز وظیفه تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی مهندسان مشاور و پیمانکاران، بر اساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، بر عهده سازمان برنامه و بودجه است. با توجه به آنکه تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی هم‌اکنون در بسیاری از طرح‌های عمرانی مشغول به انجام فعالیت‌های پیمانکاری و مشاوره هستند، از این رو مکلف به انطباق شرایط خود با مفاد آیین‌نامه‌های مصوب در این خصوص هستند. با عنایت به اینکه این آیین‌نامه‌ها به پیشنهاد سازمان برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسند، این سازمان می‌تواند از طریق تدوین مقررات و ضوابط مناسب در بحث تشخیص صلاحیت و ارزشیابی پیمانکاران و مشاوران بر شرکت‌های دولتی که در این زمینه فعالیت می‌کنند، نظارت کند.

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

یکی دیگر از موارد نظارتی سازمان برنامه، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های

مستقیم مصوب ۱۳۹۱ است. ماده ۱ قانون یادشده بیان می‌دارد: به منظور حداکثر استفاده از توان پژوهشی، طراحی، فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی، خدماتی و اجرایی کشور کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت موضوع ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون موصوف، مؤسسات عمومی یا عام‌المنفعه، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، سازمان‌ها، بنگاه‌ها، صنایع، کارخانه‌ها و همچنین کلیه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است؛ از قبیل وزارت نفت و شرکت‌های تابعه، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی فولاد و شرکت ملی صنایع مس ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن‌ها، موظف‌اند در تأمین کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای امور خدمات مهندسی مشاور، پیمانکاری ساختمانی و تأسیساتی، تأمین تجهیزات کلیه پروژه‌های کشور اعم از اینکه از بودجه عمومی دولت و یا از درآمدهای خود و یا از اعتبارات و تسهیلات ارزی و ریالی دستگاه‌های مزبور یا زمین‌های منابع طبیعی و دیگر امکانات دولتی استفاده می‌کنند، بر اساس این قانون اقدام نمایند. از آنجایی که دبیرخانه قانون یادشده و همچنین دبیرخانه شورای اقتصاد که بر حسن اجرای این قانون نظارت دارد در سازمان برنامه و بودجه قرار دارند، از این رو سازمان مزبور به استناد این قانون می‌تواند بر نحوه ارجاع کار شرکت‌های دولتی به دیگر شرکت‌ها نظارت داشته باشد.

بند ۲. نظارت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی

وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق تعیین و انتصاب ذی‌حسابان شرکت‌های دولتی و کنترل اعتبارات این گونه شرکت‌ها و مقایسه عملکرد با بودجه، وظیفه نظارتی خود در برابر شرکت‌های دولتی را اعمال می‌نماید. عوامل ذی‌حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی، کنترل و نظارت قبل از خرج را در این گونه شرکت‌ها اعمال می‌نمایند.^۱

۱. نک: ودیعی نوقایی، ۱۳۹۲: ۴۸۵.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۵۳

وظیفه نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی به طور عمده مبتنی بر قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی) است. مطابق مفاد این قانون، نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی بیشتر نظارت حین خرج است و توسط ذی‌حسابان مستقر در دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) اعمال می‌شود. به موجب ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور ذی‌حساب از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی منصوب می‌شود. بر اساس این ماده، وزارت دارایی قادر است بر امور مالی و محاسباتی، نگهداری حساب اموال دولتی، نظارت بر اموال یادشده و مواردی از این قبیل در شرکت‌های دولتی نظارت کند. مطابق ماده ۴۰ قانون مزبور، شرکت‌های دولتی موظف شده‌اند روش‌های اجرایی وصول درآمدهای خود را به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند.

همچنین در ماده ۷۶ قانون محاسبات عمومی، شرکت‌های دولتی ملزم شده‌اند تمام پرداخت‌هایشان را از طریق حساب‌های بانکی که از طرف خزانه در یکی از بانک‌ها برای آنان افتتاح می‌شود، انجام دهند و به استناد ماده ۹۰ قانون یادشده، اعمال نظارت بر مخارج شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و دیگر قوانین و مقررات مربوط، بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

افزون بر این، ماده ۹۶ قانون محاسبات به الزام ارسال گزارش عملیات انجام‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی به دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی تأکید کرده است. همچنین به استناد مواد ۹۸ و ۹۹ قانون محاسبات، شرکت‌های دولتی مکلف‌اند ترازنامه و حساب سود و زیان خود و صورت حساب دریافت و پرداخت طرح‌های عمرانی (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) خود را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال کنند.

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

افزون بر این، به موجب قانون تشکیل سازمان حسابرسی (مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۵ مجلس شورای اسلامی) وظیفه حسابرسی و بازرسی قانونی تمام شرکت‌های دولتی را سازمان حسابرسی به عهده دارد. به موجب این قانون، دولت مکلف شده است سازمان حسابرسی را تأسیس و تمام کادر متخصص را از واحدهای حسابرسی وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی به سازمان یادشده منتقل کند. این سازمان وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و اهم وظایف آن عبارت است از: انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی تمام شرکت‌های دولتی، مؤسسه‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولتی و ارائه خدمات مالی به تمام دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) در صورت درخواست آن‌ها. اهم وظایف این سازمان در قبال شرکت‌های دولتی مطابق اساسنامه آن عبارت است از: انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی تمام شرکت‌های دولتی که صد در صد سرمایه آن متعلق به دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها یا شرکت‌های دولتی است؛ انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی دیگر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها یا شرکت‌های دولتی به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی باشد؛ انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی شرکت‌های فرعی، بانک‌ها، مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی؛ حسابرسی طرح‌های تملک دارایی‌های ثابت و دیگر قراردادهای ایجاد دارایی ثابت مورد اجرا در شرکت‌های دولتی.

به همین ترتیب، در حقوق فرانسه نیز شرکت‌های بزرگ توسط مرجعی به نام بازرس محاسبات^۱ کنترل می‌شوند. (ماده ۲۲۸ قانون ۲۴ ژوئیه ۱۹۶۷ فرانسه) ماده ۲۲۹ قانون ۲۴ ژوئیه ۱۹۶۷ فرانسه در راستای وظیفه بازرسی حساب و بررسی صورت حساب مجامع عمومی به بازرس این اختیار را داده است تا تمام مدارک موجود در شرکت‌ها را در این زمینه مورد بررسی قرار دهد.

مبحث دوم، مراجع نظارتی قوه مجریه در حقوق فرانسه

نوع دیگری از نظارت بر شرکت‌های دولتی در حقوق فرانسه، نظارتی است که توسط دستگاه‌های اجرایی و دوائر بازرسی صورت می‌پذیرد؛ برای نمونه می‌توان به نظارت بازرسان

1. Commissaire aux Comptes.

نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه / قاسمی گودرزی و دیگران ۵۵

عمومی وزارتی^۱ اشاره نمود.^۲ این بازرسان وظیفه نظارت بر بخش خدمات را بر عهده دارند. این بازرسان همچنین از این اختیار برخوردارند تا به موجب دستور موردی مقام وزارت یا بر اساس قوانین خاص، شرکت‌های دولتی را مورد بازرسی قرار داده و بر آن‌ها نظارت نمایند.^۳

مبنای حقوقی نظارت این دستگاه‌ها نیز ماده ۳۱ مصوبه ۲۳ سپتامبر ۱۹۵۸ میلادی است که شرکت‌ها، سندیکاها، مؤسسات و هر مشارکت دیگری از هر نوع که مرتبط با دولت، اجتماعات منطقه‌ای یا نهادی عمومی هستند را مضمول بازرسی و نظارت بازرسان اعلام می‌کند. این نظارت تقریباً نسبت به هر شرکت دولتی اعمال می‌شود.^۴ این بازرسان افزون بر نظارت به رعایت مقررات و ضوابط، مأموریت نظارت بر حسابرسی و اداره شرکت را نیز بر عهده دارند. همچنین، این بازرسان از این صلاحیت نیز برخوردارند تا نحوه استفاده از صندوق‌های دولتی را تحت نظارت داشته باشند. وظیفه دیگر این بازرسان نیز پایش فرصت خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و همین‌طور نظارت بر اجرای قراردادهایی است که بین قوای دولتی و شرکت‌های دولتی منعقد می‌گردد. همچنین، گفتنی است از آنجایی که گزارش این بازرسان مستقیماً برای وزیر مربوطه فرستاده می‌شود و صرفاً در اختیار او قرار می‌گیرد، بنابراین اعلان عمومی نمی‌گردد.^۵

نتیجه‌گیری

نظارت بر شرکت‌های دولتی در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه در چهارچوب دو سازوکار نظارت درونی و بیرونی صورت می‌پذیرد. نظارت درونی بر شرکت‌های دولتی، بیشتر نزدیک به حوزه حقوق خصوصی بوده و سازوکاری کمابیش مشابه با سازوکار نظارت بازرسان در شرکت‌های تجاری دارد. در طرف مقابل، نظارت بیرونی بر این شرکت‌ها که بیشتر در حیطه حقوق عمومی قابل تجزیه و تحلیل می‌باشد، نظارت دستگاه‌های نظارتی خارج از بدنه خود شرکت است که بر اساس مورد، از طریق خود دولت، دستگاه قضایی یا قوه مقننه محقق می‌شود. در کشور فرانسه نیز همانند حقوق ایران تعدد دستگاه‌های نظارتی وجود دارد که هر یک از این دستگاه‌ها، بر

1. Inspections genérales ministerielles.

2. See: Milloz, 1983: 1 ets.

3. See: Moreaus, 1985: 387.

4. See: Grandguillaume, 1999: 643.

5. See: Goyard, 1996: 35.

جنبه‌ای خاص از فعالیت شرکت‌های دولتی نظارت می‌نمایند. یکی از تفاوت‌های اصلی سازوکار نظارت بر شرکت‌های دولتی در کشور فرانسه با کشور ما در بحث تأکید بر شفافیت و ارائه گزارش به عموم مردم است. به نظر می‌رسد در صورتی که این خصیصه کارآمد در سازوکار نظارت بر شرکت‌های دولتی توسط دستگاه‌های نظارتی ما نیز مدنظر قرار گیرد تا حد زیادی سبب می‌گردد تا نوعی خودکنترلی را در مدیریت شرکت‌های دولتی شاهد باشیم. بدین منظور، این ایده قابل توصیه است که تا حد امکان و تا آنجا که برای افشای اطلاعات و نتایج نظارت بر شرکت‌های دولتی مانعی وجود ندارد، به رکن شفافیت در سازوکار نظارت بر این شرکت‌ها توجه بیشتری شود تا از این راه، سلامت عملکرد این شرکت‌ها ارتقا یابد.

کتاب‌نامه

الف- کتب و مقالات

الف-۱: فارسی

- امینی، امرالله و مصطفی امامی (۱۳۹۰)، «ساختار قانونی نظارت بر فعالیت شرکت‌های دولتی و واگذاری آن‌ها»، مجله حسابرس، شماره ۵۵، صص ۱-۱۳.
- حضوری، محمدجواد؛ عزیز گرد و مجید گلدوست (۱۳۹۴)، «بررسی عوامل مؤثر بر بروز نارسایی در سیستم‌های کنترل‌های مالی دستگاه‌های اجرایی»، دانش حسابرسی، سال پانزدهم، شماره ۵۹، صص ۱۹-۴۲.
- قانون اساسی (۱۳۵۸).
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۶۰).
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲).
- قانون دیوان محاسبات کشور (۱۳۶۱).
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبود زمان (نهاد بازرسی و نظارت)»، فصلنامه علمی و پژوهشی دیدگاه‌های حقوقی و قضائی، دوره ۱۷، شماره ۵۷، صص ۱۵۷-۱۸۰.
- ودیعی نوقابی، محمدحسین (۱۳۹۲)، «جایگاه و نقش ارزیابی عملکرد در بازرسی و نظارت بر شرکت‌های دولتی»، سازمان بازرسی کل کشور، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.

الف-۲: لاتین

- Besombes, Ch. (1993). "Les controles par les chambres regional des comptes, Les societies d'economie mixte locales", *A.J.D.A.*, 20 Septembre 1993, pp. 622-629.
- Cour des comptes (1999). *Rapport public 1999*, Paris: Les editions des journaux officiels.

- Durrieu, Y. (1998). *Logique d'entreprise et interet general*, Paris: Compte rendu du Colloque de la section francaise du C.E.E.P.
- Goyard, C. (1996). "Les aspects administrative et politiques des controles", *R.F.F.P.*, No. 56, pp. 27-38.
- Grandguillaume, N. (1999). "Comment raisonner en 2050?", *La revue administrative, P.U.F.*, No. 312, pp. 616-619.
- Milloz, P. (1983). *Les inspections general ministerielles dans l'administration francaise*, Paris: Economica.
- Moreaus, J-L. (1985). *La fonction d'inspection genereale dans les administrations*, Paris: Reflexion, A.D.J.A.
- Nival, F. (1995). "Le controle des societies d'economie mixte locaux par la chamber regional descomptes", *Les petite affiches*, No. 128, pp. 49-54.
- Piole, G. & J-M. Piquin (1996). "Les chamber regional des comptes et les delegations de service publicau plan local: quells controle?", *R.F.F.P.*, No. 56, pp. 49-70.
- Poyet, Michael (2001). *Le controle de l'entreprise publique – Essai sur le cas francais, These pour obtenir le grade de docteur*, Faculte de droit, Saint-Étienne: Universite Jean Monnet Saint-Etienne.
- Raynaud, J. (1984). *Les chamber regional des comptes*, Paris: P.U.F. Collection Que sais-je?.

ب- وبسایت(های) اینترنتی

- «نهاد نظارت و بازرسی در ایران»، احمد گل محمدی (۱۳۹۱). قابل دسترسی در: bazrasi.ir.