

## تأملی بر نظارت قوه مقننه بر بودجه شرکت‌های دولتی در ایران

ولی رستمی<sup>۱</sup>

محمدجواد شفقی<sup>۲</sup>

مهدی خطیب دماوندی<sup>۳</sup>

### چکیده

بودجه شرکت‌های دولتی، سهم دو سوم و گاه سه چهارم از بودجه عمومی و سالانه کشور را به خود اختصاص می‌دهد، در حالی که مجلس شورای اسلامی و به تبع آن، دیوان محاسبات این حجم عظیم از بودجه را در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه عمومی به صورت دقیق بررسی نمی‌کنند. در دیگر مراحل نیز نظارت مؤثری را شاهد نیستیم. این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی در پی پاسخ به این پرسش است که نظارت مؤثر قوه مقننه بر بودجه شرکت‌های دولتی از چه طریقی قابل اعمال و با چه آسیب‌هایی روبه‌روست. یافته‌های پژوهش بر این مدعا صحت می‌نهند که انواع نظارت پسینی و پیشینی مجلس شورای اسلامی در مراحل مختلف بودجه از تشدید نظارت بر دولت هنگام تهیه بودجه شرکت‌ها گرفته تا زمان رسیدگی و تصویب در مجلس و بعد اجرای آن وجود دارند که در کنار رفع آسیب‌ها و توجه به موارد پیش رو مؤثر خواهند بود. توجه جدی به سیاست‌های کلان در حوزه خصوصی‌سازی و کاهش تعداد شرکت‌های دولتی به عنوان یکی از ریشه‌ها، تدوین قانون جامع در راستای اصلاح ساختاری بودجه شرکت‌ها، تغییر دسته طبقه‌بندی و شفاف‌سازی عملکرد مالی آن‌ها را می‌توان از انواع این نظارت‌ها برشمرد.

**واژگان کلیدی:** بودجه، شرکت‌های دولتی، قوه مقننه، نظارت پارلمانی، نظارت مالی.

۱. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران، Vrostami@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، m.shafaghi@ut.ac.ir

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، -Mehdikhat-ib76@yahoo.com

## مقدمه

نظارت مالی پارلمان بر دولت یکی از مهم‌ترین انواع نظارت پارلمانی است که از طریق رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور و نظارت بر اجرای آن صورت می‌گیرد. بودجه شرکت‌های دولتی، سهم عظیمی از بودجه کل کشور را شامل می‌شود که هر سال در قالب بودجه عمومی قرار می‌گیرد و گاهی حدود ۷۰ درصد آن است. بخش بسیار بزرگی از اقتصاد کشور در اختیار شرکت‌های دولتی است که دو سوم و برخی سال‌ها حتی سه چهارم میزان کل بودجه عمومی کشور را به خود اختصاص داده‌اند و هر ساله بودجه آن‌ها همراه با بودجه عمومی کشور به مجلس ارسال می‌شود. فارغ از این بحث که با توجه به ماهیت متفاوت بودجه عمومی با بودجه شرکت‌های دولتی، آیا تجمیع آن‌ها صحیح است یا نه؛ رویه کنونی کشورمان در طول سالیان متمادی چنین بوده است و هم اکنون با چنین امری روبه‌رویییم. با این حال، واکاوی این مطلب، موضوع این مقاله نیست.

فارغ از اشکال‌هایی در نحوه تنظیم و تهیه بودجه شرکت‌های دولتی و اختیارات مجامع عمومی و هیئت مدیره شرکت‌ها در این رابطه، در سال‌های گذشته، تنها به ذکر کلیات اعداد و ارقام بودجه آن‌ها در لایحه بودجه عمومی هر ساله اکتفا می‌شد (اگرچه در مورد برخی از شرکت‌ها حتی کلیات هم ذکر نمی‌گردید). همین امر، مجلس شورای اسلامی را برای بررسی مفصل به همراه جزئیات محدود کرده است. در نتیجه، دیوان محاسبات هم نمی‌توانست در تفریح بودجه سالانه وارد جزئیات شود و عملاً به طور کلی، نظارتی مؤثر بر آن وجود نداشت. گذشته از آن‌که همین کلیات بودجه شرکت‌های دولتی هم به طور دقیق منعکس نمی‌گردید و به دلیل ارزیابی و پیش‌بینی‌های غیر واقعی از مصارف و منابع، اطلاعات نادرست ارائه می‌شد تا آن شرکت ذیل شرکت‌های زیان‌ده محسوب نشود. از سال ۹۸ این روند به نحوی اصلاح شد تا جزئیات ارقام بودجه آن‌ها نیز به مجلس ارائه شود، اما با وجود برداشتن این گام بزرگ هم چنان اشکال‌های قبلی مانع نظارت مؤثر قوه مقننه می‌گردد.

از این رو، این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و با استفاده از منابع معتبر کتاب‌خانه‌ای به دنبال پاسخ به این پرسش است که نظارت مؤثر قوه مقننه بر بودجه شرکت‌های دولتی در ایران از چه طرقی قابل اعمال و با چه آسیب‌هایی روبه‌روست؟ به نظر می‌رسد فارغ از الزامات و نیاز به تدوین

قوانین جدید، انواع نظارت پیشینی و پسینی مجلس در مراحل مختلف تهیه و رسیدگی و تصویب و اجرای بودجه شرکت‌های دولتی در نظام حقوقی کشورمان پیش‌بینی شده است، اما ناکامی در نظارت دقیق در موانع و آسیب‌هایی ریشه دارد که باید ریشه‌یابی و بررسی شوند.

در مورد این موضوع، پیشینه مستقیمی یافت نشد و بیش‌تر ادبیات در مورد بودجه و مسائل مالی شرکت‌های دولتی معطوف به حوزه اقتصاد و حسابداری و مدیریت بوده و کم‌تر از موضع حقوقی به آن پرداخته شده است. پژوهش‌ها و آثار حقوقی مرتبط نیز به صورت کلی به امر بودجه عمومی در حوزه حقوق عمومی تحت عنوان مالیه عمومی یا حقوق بودجه یا حقوق مالی و محاسباتی پرداخته‌اند. در این بین، مقاله «نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه» از ولی رستمی و همکاران به خوبی در زمینه نظارت سه قوه طرح بحث کرده و بخش محدودی را به نظارت قوه مقننه اختصاص داده است. بنابراین، تمرکز مبسوط بر نظارت قوه مقننه آن هم تنها در بخش بودجه شرکت‌های دولتی، وجه تمایز این مقاله خواهد بود.

در ادامه، مطالب پژوهش در سه بخش ارائه می‌گردد. بخش اول به معرفی شرکت‌های دولتی و نظام حقوقی حاکم بر آن‌ها و کیفیت بودجه‌بندی آن‌ها پیش از ارسال به مجلس اختصاص دارد. در بخش دوم، نحوه و طرق نظارت مجلس بر بودجه شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود و بخش سوم به تأثیر و نقش شورای نگهبان در بررسی بودجه شرکت‌های دولتی می‌پردازد.

## گفتار اول. ماهیت حقوقی و نحوه بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی

شناخت صحیح موضع بحث در گرو تبیین جایگاه شرکت‌های دولتی در نظام حقوقی ایران و نیز نحوه بودجه‌ریزی در آن‌هاست.

### بند اول. شرکت‌های دولتی و نظام حقوقی حاکم بر آن‌ها

قانون محاسبات عمومی در ماده ۴، شرکت‌های دولتی را به این صورت تعریف می‌کند: «شرکت دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد».

قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ماده ۴ بیان می‌کند: «شرکت دولتی، بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدّی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارت خانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد، شرکت دولتی است».

بنابراین، شرکت دولتی دارای دو مشخصه است. اول آن‌که به موجب قانون تشکیل می‌شود یا به حکم دادگاه صالح، ملی و مصادره و به عنوان شرکت دولتی اعلام شده است و دوم آن‌که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت است. شرکت‌های دولتی با هیچ یک از شرکت‌های یادشده در قانون تجارت مطابقت ندارد، اما می‌توان آن‌ها را شبیه شرکت‌های سهامی دانست.<sup>۱</sup> در واقع، تمام سرمایه و سهام آن‌ها با نام محسوب شده است و هنگام تأسیس تنها توسط مؤسسان تأمین می‌شود. این شرکت‌ها طبق قانون تجارت، بازرگانی و تجاری محسوب می‌شوند، هر چند فعالیتشان تجاری نباشد.<sup>۲</sup>

در همین زمینه، ماده ۳۰۰ لایحه قانونی اصلاح، قسمتی از قانون تجارت بیان می‌کند که شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساس‌نامه‌های خود هستند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساس‌نامه‌های آن‌ها ذکر نشده است، تابع مقررات این قانون می‌شوند. قوانین تأسیس، قوانینی است که به طور خاص برای آن شرکت دولتی وضع و تصویب شده است که بسیاری از شرکت‌های دولتی این‌گونه‌اند، مانند شرکت پست، شرکت راه‌آهن و نظیر آن.

این نکته در مورد اساس‌نامه شرکت‌های دولتی اهمیت دارد که اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر داشته است مجلس می‌تواند تصویب دائمی آن‌ها را به دولت واگذار کند، ولی در نهایت، مانند دیگر قوانین برای تشخیص مغایرت نداشتن با قانون اساسی و شرع باید به شورای نگهبان ارسال شود. از این رو، نباید اساس‌نامه این شرکت‌ها را به اشتباه در زمره مقررات و مصوبات عمومی هیئت دولت و در جایگاهی پایین‌تر از قانون قرار داد. بنابراین، در صورتی که قانون خاص یا اساس‌نامه وجود نداشته یا در موردی ساکت باشد، شرکت‌های دولتی، تابع احکام شرکت‌های سهامی در قانون تجارت هستند.

۱. توکلی، محمد مهدی، مختصر حقوق تجارت، تهران: مکتوب آخر، ۱۳۹۹، ص ۸۶.

۲. کشاورز، محمد، بودجه‌ریزی دولتی، تهران: دیباگران تهران، ۱۳۹۹، ص ۱۳۴.

این ویژگی‌های شرکت‌های دولتی موجب شده است از امتیازات حاکمیتی مختلفی برخوردار باشند و در این بین، رویه‌ای ضد رقابتی در مقایسه با شرکت‌های خصوصی محقق شود؛ امتیازاتی از جمله آن‌که از بودجه عمومی استفاده کنند و زیر چتر حمایتی دولت جای گیرند. البته همین امر موجب شده است تا متمایز از شرکت‌های خصوصی مورد حساسیتی و نظارت قرار گیرند، چنان‌که انتخاب بازرس در شرکت‌های خصوصی به انتخاب مجامع عمومی است، اما در شرکت‌های دولتی همان طور که ماده ۷ اساس‌نامه سازمان حساسیتی بیان کرده، به این سازمان زیر نظر وزارت امور اقتصاد و دارایی سپرده شده است. به عبارتی، این شرکت‌ها همان طور که از برخی حمایت‌های دولتی بیش از دیگر بنگاه‌های اقتصادی برخوردارند، به همان نسبت باید نظارت و کنترل شدیدتری بر آن‌ها اعمال شود. به همین دلیل و نیز استفاده از بودجه عمومی باعث شده است که بودجه این شرکت‌ها در کنار بودجه عمومی بیاید و به تبع همان نظارت‌های عمومی را به دنبال داشته باشد که در ادامه تشریح می‌شود.

### بند دوم. کیفیت بودجه‌ریزی در شرکت‌های دولتی

بودجه شرکت‌های دولتی، گردش مالی حاصل از هزینه‌های سالانه آن‌ها برای تولید کالا و خدمات است که از محل درآمد خود شرکت تأمین می‌شود، نه خزانه کشور. البته وجه ارتباط و دریافتی شرکت‌ها از بودجه عمومی می‌تواند مواردی چون وام‌ها، ودیعه‌ها، پیش‌دریافت‌ها و طرح‌های عمرانی از محل بودجه عمومی باشد که در مقابل سود سهام و مالیات‌ها به دولت جهت لحاظ در بودجه عمومی پرداخت می‌شود. ماده ۱ قانون محاسبات عمومی نیز بودجه شرکت‌های دولتی را مشمول بودجه عمومی کشور می‌داند. از این رو، مرجع نهایی تصویب بودجه این شرکت‌ها ضمن بودجه عمومی، طبق اصل ۵۲ مجلس شورای اسلامی است. از سوی دیگر، به جهت استقلال شرکت‌ها از دولت و سبک کردن بار دولت در انجام وظایف اقتصادی، اختیاراتی به شرکت‌ها اعطا شده، از جمله آن‌که مطابق اساس‌نامه بسیاری از آن‌ها، تصویب اولیه بودجه شرکت‌های دولتی به مجامع عمومی یا شورای عالی سپرده شده است.

۱. فاطمی، سید محمدحسین، «پیشنهادهایی برای بهبود کیفیت ورود مجلس شورای اسلامی به بودجه شرکت‌های دولتی»، نشریه گزارش‌های کارشناسی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، شماره مسلسل: ۲۳۰۱۷۲۱۶، آبان ۱۳۹۹، ص ۲.

در واقع، به جهت رعایت اصل جامعیت و نیز اصل وحدت بودجه، درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور لحاظ می‌شود، ولی در اساس نامه آن‌ها، مرجع تصویب بودجه، مجمع عمومی یا شورای عالی شرکت‌ها تعیین شده است. مصرف درآمدها و دیگر منابع تأمین اعتبار شرکت‌های دولتی بر اساس بودجه‌های مصوب جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی برای آن‌ها تعیین تکلیف کرده، تابع مقررات قانونی مربوط است.<sup>۱</sup> مجمع عمومی موظف است حداقل دو بار در سال برای تصویب بودجه و ترازنامه مالی تشکیل جلسه دهد که در راستای مدیریت مالی شایسته و تصمیم‌گیری در مورد سرمایه‌گذاری صحیح بسیار اهمیت دارد.<sup>۲</sup>

این مشمولیت ذیل بودجه عمومی کشور به این معنا نیست که کیفیت تهیه، تنظیم، اجرا و نظارت بودجه شرکت‌های دولتی همانند دیگر دستگاه‌های اجرایی است، بلکه تا حدودی متمایز و در بخشی مانند شرکت‌های خصوصی اعمال می‌شود؛ چون به هر حال دارای ماهیت «شرکت» هستند و عملکرد مالی آن‌ها تابع تغییرات نهاده‌ها و ستانده‌ها در چارچوب اقتضائات بازار است. بنابراین، نباید بررسی و ورود به بودجه این شرکت‌ها از سوی دولت و بعد مجلس به گونه‌ای باشد تا اختیارات مجامع عمومی به کلی نادیده گرفته شود. ترکیب مجمع عمومی شرکت‌های دولتی باید بر اساس تبصره ۷۲ قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و قانون بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور به این صورت باشد که نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به عهده وزیر مسئول و وزیر دارایی و یک یا چند وزیر دیگر که با تصویب هیئت وزیران معین می‌شوند یا نمایندگان آنان است.

نمایندگان سهام دولت می‌توانند به خاطر تسریع در انجام امور شرکت، بر اساس ضوابطی که در ماده ۱۰ آیین‌نامه تشکیل مجامع عمومی و شوراهای عالی شرکت‌های دولتی مصوب هیئت وزیران آمده است، قسمتی از اختیارات خود را جز در موارد خط‌مشی کلی، افزایش یا کاهش سرمایه و تصویب بودجه و ترازنامه، به وزیر وزارت خانه‌ای واگذار کنند که شرکت مربوط وابسته به آن است و به عنوان رئیس مجمع عمل خواهد کرد. تفویض اختیار، برای دوره محدود و حداکثر تا تاریخ تشکیل جلسه بعدی مجمع عمومی خواهد بود و تجدید واگذاری آن اختیار بلامانع است.

۱. موسی‌خانی، مرتضی و مسعود منشی‌زاده، اصول و مبانی نظام بودجه در ایران، قزوین: دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، ۱۳۸۵، ص ۲۷۳.

2. Bennouna, K. Meredith, G. G. & Marchant, T. Improved capital budgeting decision making: evidence from Canada, Management decision, 2010.

همان طور که ملاحظه می‌شود، تصویب بودجه قابل تفویض نیست که نشان از اهمیت آن دارد؛ چون بودجه شرکت دولتی باید هر ساله بر اساس بخش‌نامه اعلامی مراجع بالادستی و در هماهنگی با سیاست‌های مالی دولت تنظیم شود و در مجمع به تصویب برسد و به سازمان برنامه و بودجه ارسال شود. در نهایت، به موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸، گزارش بودجه شرکت‌های دولتی، یک ماه زودتر از لایحه بودجه کل کشور و در پانزدهم آبان هر سال به مجلس ارائه می‌شود و به همین جهت به موجب بخش‌نامه صادرشده از سازمان برنامه و بودجه، شرکت‌ها مکلفند هر ساله تا مدت مشخصی پیش از موعد یادشده، بودجه خود را به تصویب مجمع عمومی برسانند، وگرنه پیشنهادهای سازمان ملاک عمل خواهد بود.

نکته جالب آن است که مطابق ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، شرکت‌های دولتی می‌توانند تا ۱۵ آبان هر سال، ارقام بودجه خود را با شرایطی تغییر دهند. این امر هر چند در راستای هماهنگ‌سازی امور مالی شرکت‌ها با مسائلی چون اقتضائات روز و تورم و افزایش تولید است، اما از سوی دیگر، نظارت بر بودجه و انضباط مالی شرکت‌های دولتی را دچار چالش می‌کند؛ چون تغییر چندباره بودجه درست نزدیک زمانی که ریز بودجه سال بعد شرکت باید به مجلس ارسال شود، امر نظارت را پیچیده و سخت‌تر می‌کند.

## گفتار دوم. مجلس و بودجه شرکت‌های دولتی

امروزه نظارت عمومی بر بودجه شرکت‌ها در حال رشد است، به ویژه زمانی که شرکت دولتی در مدیریت بر خود به مشکل بخورد.<sup>۱</sup> هر چند نتیجه، دخالت بیش‌تر دولت در مدیریت آن‌ها خواهد بود. در این زمینه، نظارت مجلس بر امر بودجه اهمیت پیدا می‌کند که از طرق مختلفی قابل اعمال است. یکی از مهم‌ترین آن‌ها اصلاح رویه‌ها و قوانین موجود و مرتبط در این حوزه از طریق تدوین قوانین جدید است. در زمینه نظارت نیز بیش‌تر موارد آن با ارزیابی و پایش بودجه عمومی مشترک است (با وجود وجوه تمایز) که در این مورد، مجلس می‌تواند از ابزارهای نظارتی خود نیز استفاده کند.

1. Sale, H. A., "The new "public" corporation", Law and Contemporary Problems, 74(1), 2011, 139.

2. Thompson, R. B. & Sale, H. A., "Securities fraud as corporate governance: Reflections upon federalism", Vand. L. Rev. 56, 2003, 859.

## بند اول. تقنین

قانون‌گذاری از مهم‌ترین کارکردهای مجلس شورای اسلامی است. شأن قانون‌گذاری و پس از آن، شأن نظارتی مجلس بر دولت در کنار هم نقش مهم پارلمان را شکل می‌دهند. امروزه قوه مقننه به عنوان نماینده اراده عمومی، در حال گسترش سهم خود در تهیه بودجه و خروج از انحصار آن در دست دولت است.<sup>۱</sup> این امر از طریق اصلاح قوانین تهیه و تصویب بودجه امکان‌پذیر است. در حوزه بودجه شرکت‌های دولتی با توجه به سهم عظیم این شرکت‌ها در اقتصاد کشور، تغییر رویه بودجه‌ریزی آن‌ها به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی و چابک و قابل رقابت در بازار در کنار بهره‌مندی از امتیازات حاکمیت، نیازمند بازنگری در مراحل بودجه و اصلاح قوانین حاکم بر شرکت‌ها و پیشنهاد تصویب قانونی جامع در این زمینه است.

از جمله موارد قابل اصلاح آن است که ملاک شرکت دولتی محسوب شدن، تعلق مالکیت بیش از ۵۰ درصد سهام آن به دولت است، اما از سوی دیگر، بسیاری از اموال و سرمایه‌های دولتی وجود دارد که دولت تنها مالک ۲۰ درصد شرکت تجاری است یا مطابق قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تنها تا ۴۹ درصد می‌تواند سهام خریداری کند، در حالی که این حجم عظیم از سرمایه دولت در ارقام بودجه محاسبه نمی‌شود.<sup>۲</sup> جالب آن‌که شورای نگهبان به همین امر در لایحه بودجه ۱۴۰۰ اشکال گرفت و به دلیل ذکر نشدن سود سهام شرکت‌هایی که مجموع سهام دولت در آن‌ها کم‌تر از ۵۰ درصد است، در منابع عمومی قانون بودجه، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد؛<sup>۳</sup> چون ذیل شرکت‌های خصوصی قرار می‌گیرند و به تبع، مورد حسابرسی و نظارت عمومی نخواهند بود. از این رو، برای سامان دادن به نظارت بر اموال دولتی باید قوانین مربوط در هماهنگی با قانون یادشده اصلاح شود. در طرف مقابل نیز در جایی که دولت، مالک ۵۱ تا ۱۰۰ درصد سهام است، سهم دولت بدون در نظر گرفتن میزان سهام غیر دولتی آن به دلیل امکان ناپذیری جداسازی، روی هم ریخته و جمع زده می‌شود.

۱. آقای طوق، مسلم، عرفان شمس، مسعود فریادی و علی مشهدی، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص ۱۳۲.

۲. فاتحی‌زاده، محسن، «اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، ۱۳۸۹، شماره ۶۹، ص ۹۳.

۳. شورای نگهبان، بند ۴-۲، لایحه بودجه ۱۴۰۰، شماره ۲۴۴۷۴/۱۰۲/۹۹ مورخ ۱۳/۲۳/۱۳۹۹.

این موارد موجب می‌شود تا ارزیابی دقیق و شفاف از بودجه شرکت‌ها ارائه نگردد. گذشته از این‌که گاهی کم‌برآورد و بیش‌برآورد بودجه شرکت‌های دولتی از سوی آن‌ها برای دستیابی به اغراض اقتصادی یا فرار مالیاتی یا هماهنگی با سیاست‌های اعلامی یا جلوگیری از زیان‌ده نشان دادن شرکت به این مشکل دامن می‌زند. چنین مواردی، نیازمند بازنگری جدی در قانون نحوه تهیه و تنظیم بودجه این شرکت‌ها در جهت شفافیت بیش‌تر است.

از سوی دیگر، با نگاهی کلان‌تر، توجه به سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی لازم است. افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد ملی در قالب واگذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی از اهداف سیاست‌های اعلامی است که در سال‌های گذشته تاکنون اجرا نشده یا به نادرستی اجرا شده است. هم‌اکنون بخش عظیمی از اقتصاد کشور در اختیار شرکت‌های دولتی است و به تبع سهم و ارتباط آن با بودجه عمومی، امر نظارت و پایش گردش مالی آن‌ها را از سوی مجلس و نهادهای نظارتی بسیار مشکل کرده است. از این رو، توجه ویژه قانون‌گذاران به سیاست‌های یادشده در جهت قانون‌گذاری و نظارت دقیق بر خصوصی‌سازی اصولی، یکی از موارد مهم و قابل طرح در این زمینه است.

از دیگر مواردی که به تغییر قانون و ورود مستقیم یا غیر مستقیم مجلس در این بخش ضرورت دارد، تغییر دسته‌بندی شرکت‌های دولتی است. بودجه شرکت‌های دولتی در قالب یک پیوست (پیوست سه) به ماده واحده لایحه بودجه از سوی دولت به مجلس تقدیم می‌شود. این پیوست با لحاظ گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی کشور در سه گروه مندرج در ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۸ تنظیم می‌شود. بیش‌تر حجم بودجه شرکت‌های دولتی مربوط به شرکت‌های مندرج در گروه ۳ است. در واقع، بخشی از مشکلات در نظارت بر بودجه ناشی از کمبود و نبود شفافیت در اطلاعات مسائل مالی شرکت‌هاست<sup>۱</sup> و تقسیم‌بندی و گروه‌بندی صحیح آن‌ها به حل مشکل پیش‌گفته کمک شایانی می‌کند. در حال حاضر، ملاک تقسیم این شرکت‌ها، سودده و زیان‌ده بودن آن‌هاست و مثلاً مواردی نظیر بانک مرکزی، شرکت ملی نفت، سازمان تعاون

۱. فراهانی، محمدصادق، طجرلو، رضا، قلیخانی، روح‌الله. «مطالعه تطبیقی سازوکارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های

دولتی». فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰؛ (۱۰)۴: ۲۳۵-۲۶۰. ص ۲۳۷.

روستایی، صندوق بیمه محصولات کشاورزی، شرکت‌های آب و برق منطقه‌ای، سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)، سازمان بیمه خدمات درمانی، سازمان خصوصی‌سازی و سازمان حسابرسی در کنار هم قرار گرفته‌اند. این در حالی است که ارزیابی برخی شرکت‌ها با توجه به وظایف و مأموریتشان به میزان سود نیست؛ چون هدفشان، افزایش سود نیست، بلکه تأمین منافع عمومی است. بنابراین، تغییر گروه‌بندی شرکت‌ها و افزودن ملاک مأموریت در تقسیم‌بندی، توصیه برخی کارشناسان است.<sup>۱</sup>

عبارت «شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است»، از دیگر مواردی است که نیازمند توجه و اصلاح به نظر می‌رسد. چنین شرکت‌هایی همان طور که از این عبارت مشخص است، از شمول قوانین عام و حاکم بر شرکت‌های دولتی به دلایلی مستثنا هستند، مگر آن‌که به شکل یادشده تصریح شود قانون شامل آن‌ها نیز می‌شود. در واقع، می‌توان فلسفه شکل‌گیری شرکت دولتی را در راستای اصل عدم تمرکز و نیز پرهیز از فربه‌سازی دولت ارزیابی کرد که با شخصیت حقوقی مستقل و استقلال عملکردی و مالی خود در جهت اهداف مختلفی، که کسب سود از جمله مهم‌ترین آن‌هاست، حرکت کنند. در ایران نیز چنین نگاهی وجود داشت و سعی بر جدا کردن ضوابط مرتبط با این شرکت‌ها از قوانین عمومی بود، اما این غرض رفته رفته و با عبارت یادشده نقض شد.<sup>۲</sup> به همین دلیل، این موارد، ضرورت تصویب قانونی جامع با لحاظ نکات اخیر را در این حوزه نمایان می‌کند؛ قانونی که تعیین قواعد مالی و بودجه‌ای مانند شاخص‌های بودجه عمومی مندرج در ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه در آن لحاظ شود.

## بند دوم. نظارت مجلس بر بودجه شرکت‌های دولتی

نظارت هم‌زمان عمودی از بالا و افقی از طریق نهادهای هم‌عرض در پاسخگو ساختن مرجع تحت نظارت نقش اساسی دارد.<sup>۳</sup> نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی از طرق دیگر نیز ممکن است که

۱. فاطمی، سید محمدحسین و علی افضلی، «گزارش شرکت‌های دولتی؛ مبانی، تعریف و طبقه‌بندی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۷۸۳، مهر ۱۴۰۰، ص ۲۶.

۲. برای مطالعه بیشتر نک: آقایی طوق، مسلم و سید حسن موسوی، «درآمدی آسیب‌شناختی بر نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، شماره ۲(۳)، ص ۲۶۳.

3. Posner, P. L. & Shahan, A., "Audit institutions", In The Oxford handbook of public accountability, 2014, 4.

موضوع بحث ما نیست. با این حال، چنان‌که پیش‌تر هم بیان شد، به دلیل قرار گرفتن در کنار بودجه عمومی، همان نظارت معمول پارلمانی در بودجه عمومی بررسی می‌شود، البته با نگاهی آسیب‌شناسانه و با تمرکز بر وجوه خاص تمایز شرکت‌های دولتی. از این رو، نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در همین راستا در سه مرحله پیش از اجرا (در قالب تصویب بودجه)، هنگام اجرا و پس از اجرا قابل بررسی است:

### ۱. نظارت پیش از اجرای بودجه

بررسی کامل بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس اتفاق نمی‌افتد و بدون ورود به جزئیات، تنها محدود به بررسی ارقام کلان منابع و مصارف شرکت‌هاست. یکی از علل بررسی کلی بودجه آن‌ها در مجلس، کمبود زمان است که این حجم عظیم از عملکرد مالی شرکت‌های دولتی در فرصت محدود و اندک مجلس برای تصویب بودجه پیشنهادی امکان‌پذیر نیست. از سوی دیگر، تنوع و گستره شرکت‌های دولتی نیازمند تخصص در حوزه‌های مختلف است که بررسی فنی و پیچیده‌ای را می‌طلبد. هم‌چنین دسترسی نداشتن به اطلاعات شفاف از شرکت‌ها و مبهم و نادقیق بودن صورت‌های مالی شرکت‌ها، کار را برای مجلس مشکل می‌کند.<sup>۱</sup> همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، امکان اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی در میانه سال مالی نیز بر این پیچیدگی می‌افزاید. علاوه بر این، درج ارقام غیر واقعی از سوی شرکت‌ها برای جای دادن شرکت زیان‌ده در میان شرکت‌های سودده از رهگذر بیش‌ارزایی و نظایر آن از دیگر مشکلات موجود است. این موارد باعث شده است دست مجلس در بررسی و تصویب دقیق بودجه شرکت‌های دولتی بسته باشد.

در سال ۹۸ یک تبصره بسیار مهم به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اضافه گردید که در نظارت پارلمان بر عملکرد مالی شرکت‌های دولتی نقش مؤثری داشت. این تبصره، دولت را مکلف می‌کند که این موارد را تا پانزدهم آبان هر سال به مجلس تقدیم کند: گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب شش‌ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌ها و

۱. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور: بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و دلالت‌های آن برای مجلس شورای اسلامی»، نشریه گزارش‌های کارشناسی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، ۱۳۹۸، ص ۳.

مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است، بودجه پیشنهادی سال آینده آن‌ها و شاخص‌های کلان کل بودجه به همراه گزارش ارزیابی بر مبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک.

پس از ارسال اطلاعات مالی و بودجه‌ای یادشده از سوی شرکت‌ها به سازمان برنامه و بودجه و قید آن در لایحه بودجه کشور، لایحه به مجلس ارسال می‌شود. لایحه بودجه عمومی کشور معمولاً با حضور رئیس‌جمهور و اعضای دولت ضمن ابراز سالانه پیام بودجه از سوی رئیس‌جمهور در راستای توجیه کیفیت بودجه‌بندی مندرج در لایحه و تشریح وضعیت مالی کنونی کشور به مجلس تقدیم می‌شود.<sup>۱</sup> پس از آن، کمیسیون تلفیق با ترکیب خاص مندرج در ماده ۴۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس برای تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوایح بودجه کل کشور و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی به این ترتیب تشکیل می‌گردد: نه نفر از کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و سه نفر از هر کمیسیون تخصصی دیگر.

پیش از این، بررسی و رسیدگی به بودجه در مجلس، یک شوری بود که به موجب قانون اصلاح ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۴۰۰، دو شوری گردید و دولت ملزم بود لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذر هر سال و گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب شش ماهه اول آن سال تمامی شرکت‌های دولتی را یک ماه زودتر تا پانزدهم آبان هر سال به مجلس ارائه کند. با اصلاح مجدد این ماده بر اساس قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ این روند باز هم تغییر کرد.

مطابق این ماده، دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را در دو بخش به مجلس تقدیم کند. بخش اول به صورت ماده واحده حداکثر تا اول آبان هر سال باید تقدیم شود که مشتمل بر موارد مختلفی از جمله احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه کل کشور، سقف منابع بودجه عمومی دولت به تفکیک درآمدها و واگذاری‌های سرمایه‌ای و مالی و اجزای اصلی آن‌ها از جمله مالیات و حقوق و عوارض گمرکی، درآمد ناشی از فروش کالا، خدمات و حقوق مالکانه، منابع حاصل از فروش نفت، گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و گازی، منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه و

۱. رستمی، ولی، حقوق مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۴۰۱، ص ۳۱۴.

اموال دولت و واگذاری اوراق مالی اسلامی و موارد دیگر است. بودجه شرکت‌های دولتی هم در این بخش مندرج است.

پس از وصول این بخش و بازگذاری آن در سامانه قانون‌گذاری و نظارت مجلس جهت اطلاع نمایندگان، لایحه به کمیسیون تلفیق و دیگر کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود و کمیسیون تلفیق موظف است ظرف پنج روز، گزارش خود را در مورد رد یا تأیید کلیات ماده واحده به هیئت رئیسه مجلس ارسال کند. در جلسه رسیدگی به کلیات، بعد از گزارش کمیسیون تلفیق، گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در مورد کلیات به مدت ده دقیقه استماع می‌شود. اگر در این مرحله، کلیات ماده واحده به تصویب مجلس نرسد، دولت موظف است ظرف هفت روز، ماده واحده را با اصلاحات، دوباره به مجلس تقدیم کند. در این صورت، کمیسیون تلفیق دو روز فرصت دارد تا گزارش جدید رسیدگی به کلیات را به مجلس بفرستد. اگر کلیات ماده واحده به تصویب مجلس برسد، به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. نمایندگان از زمان تصویب کلیات، پنج روز فرصت دارند پیشنهادهای خود را در سامانه ثبت کنند.

پس از آن، هر کمیسیون موظف است ضمن اطلاع‌رسانی به نمایندگان پیشنهاددهنده، حداکثر ظرف پنج روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) به پیشنهادهای نمایندگان رسیدگی و گزارش کمیسیون مربوط را به کمیسیون تلفیق ارسال کند. به دنبال آن، کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف ده روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) به پیشنهادهای واصله از کمیسیون‌ها رسیدگی و گزارش آن را در سامانه بازگذاری کند. مهلت مجلس برای رسیدگی به بخش اول، از زمان وصول لایحه، حداکثر دو ماه است. پس از اتمام رسیدگی بخش اول لایحه بودجه، مصوبه مجلس به شورای نگهبان ارسال و پس از تأیید آن شورا به دولت ابلاغ می‌شود.

بخش دوم لایحه همان جداول تفصیلی مشتمل بر ارقام بودجه است که پس از تصویب بخش اول به ترتیب پیش‌گفته، حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش اول قانون بودجه به مجلس ارائه می‌گردد. این بخش نیز بلافاصله پس از وصول، برای اطلاع نمایندگان در سامانه، بازگذاری و بخش‌های مربوط به هر کمیسیون به آن ارجاع می‌شود. نمایندگان پنج روز فرصت دارند تا پیشنهادهای خود را درباره جداول در سامانه ثبت کنند. به پیشنهادهای نمایندگان در کمیسیون‌ها، کمیسیون تلفیق و

صحن مجلس با اولویت رسیدگی به جداول مربوط به منابع بودجه عمومی دولت و منابع و مصارف دستگاه‌ها و نهاد‌های یادشده، به تفکیک برنامه‌های عملیاتی آن‌ها رسیدگی صورت می‌گیرد. ترتیب و زمان‌بندی رسیدگی به پیشنهاد‌های نمایندگان در کمیسیون‌ها، کمیسیون تلفیق و صحن مجلس نیز مشابه ترتیب و زمان‌بندی بخش اول است. مهلت مجلس برای رسیدگی به بخش دوم از زمان وصول، حداکثر، چهل روز است.

بر اساس تبصره ۱ ماده یادشده، در صورت ضرورت، هیئت رئیسه کمیسیون تلفیق می‌تواند کارگروه‌هایی را برای بررسی موضوعات معین تشکیل دهد. پیشنهاد آن کارگروه‌ها برای بررسی به کمیسیون تلفیق ارائه می‌شود. بودجه شرکت‌های دولتی مطابق تبصره ۵ ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس<sup>۱</sup> به کمیسیون تخصصی برنامه و بودجه و محاسبات ارجاع می‌شود. با این تفاوت که این کمیسیون بلافاصله گزارش‌ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌دهد تا دیوان پس از بررسی و اظهار نظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز جهت تصویب به کمیسیون یادشده ارائه کند. گزارش کمیسیون، ملاک بررسی بودجه است و هم‌زمان با لایحه بودجه کل کشور رسیدگی می‌شود. با توجه به گستره وسیع شرکت‌های دولتی در زمینه‌های تخصصی مختلف، پیشنهاد اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس جالب توجه به نظر می‌رسد که می‌گوید بودجه پیشنهادی و گزارش‌های بودجه سالانه و عملکرد شرکت‌های دولتی، هر کدام در کمیسیون تخصصی مربوط به حوزه فعالیت آن شرکت بررسی شود. این مورد، سرعت و دقت رسیدگی در کنار تخصص‌گرایی را موجب می‌شود.<sup>۲</sup> در میان موارد پیش‌گفته که دولت از سال ۹۸ ملزم به ارائه آن‌ها به مجلس شده است، صورت‌های مالی حسابرسی شده اهمیت بیش‌تری دارند؛ چون دربردارنده ارقام عملکرد مالی اند و به لحاظ دقت و صحت به واقعیت بسیار نزدیکند و مشکلات و ابهام‌های پیش‌گفته را ندارند و از سوی دیگر، مشتمل بر جزئیات دقیق از عملیات شرکت در سال مالی مربوطند. هم‌چنین نظرهای حسابرس رسمی پیوست آن شده که مرجع مناسبی برای آسیب‌شناسی مشکلات شرکت است. در واقع، این نظرها به مجلس در روند نظارت بر تصویب بودجه شرکت‌های دولتی و اصلاح قوانین و رویه‌های مربوط می‌تواند کمک

۱. بر اساس قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴/۱۰/۱۴۰۱، شماره تبصره‌های فعلی ماده ۱۸۲ به (۳)، (۴) و (۵) تغییر یافته و دو تبصره به عنوان تبصره‌های (۱) و (۲) به این ماده الحاق گردیده است.

۲. فاطمی، پیشین، ص ۳.

شایانی کند. در گزارشی، شایع‌ترین موارد تخلف و اشکال در گزارش‌های حساب‌برسان، چنین مواردی بوده است: <sup>۱</sup> مسدود نشدن همه حساب‌های بانکی (حساب‌های بانکی شرکت‌های دولتی در بانک‌های تجاری متعدد که علاوه بر آسیب‌های مختلف موجب بی‌خبری و نبود نظارت دقیق دولت بر گردش مالی آن‌هاست) و نبود تمرکز حساب‌ها نزد بانک مرکزی، ثبت نشدن حقوق و مزایای کارکنان در سامانه ثبت حقوق و مزایا، ثبت نشدن اطلاعات کارکنان در پایگاه اطلاعاتی نظام اداری، گزارش نشدن اطلاعات پرداختی به مدیران به دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کشور.

## ۲. نظارت در جریان اجرای بودجه

نظارت مجلس بر عملکرد مالی شرکت‌های دولتی با استفاده از ابزارهای نظارت پارلمانی محقق می‌شود. ابزارهایی که عمدتاً در زمان اجرای بودجه قابل اعمال است، محدود به آن نیست و می‌تواند پس از اجرای بودجه نیز به برخی از آن‌ها تمسک جست. مواردی که در اصول قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس قید شده، چون سؤال، استیضاح، تذکر، رأی عدم اعتماد، تحقیق و تفحص و رسیدگی کمیسیون اصل ۹۰ که ضامن مسئولیت رئیس جمهوری و وزیران در برابر مجلس است.

مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس جمهوری، مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیم بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد. از این رو، سازمان برنامه و بودجه با انتخاب رئیس آن از سوی رئیس جمهوری، مسئولیت این امر را به عهده گرفته است. رئیس جمهوری در قبال وظایف و نقش سازمان برنامه و بودجه در مراحل مختلف بودجه شرکت‌های دولتی و اعمال نظارت مالی، عملیاتی و راهبردی بر آن <sup>۲</sup> و نیز نقش وزیران در نظارت بر شرکت‌های زیر مجموعه خود به ویژه وزیر اقتصاد که در ادامه تبیین خواهد شد، در برابر مجلس مسئولیت دارد و پارلمان می‌تواند از طریق تذکر، سؤال و استیضاح از ایشان توضیح بخواهد. به طور کلی، نظارت اداری دولت بر بودجه شرکت‌های دولتی از طریق وزارت امور اقتصاد و دارایی، ذی‌حسابان آن، سازمان حسابرسی و سازمان برنامه و بودجه کشور صورت می‌پذیرد.

۱. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور: بررسی نظرات حساب‌برسان در مورد صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و دلالت‌های آن برای مجلس شورای اسلامی»، پیشین، صص ۱۳ - ۱۷.

۲. قاسمی‌گودرزی، مازیار، محمود کاظمی و ولی رستمی، «نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه»، دوفصل‌نامه علمی حقوق تطبیقی، ۱۴۰۰، شماره (۱)، ص ۴۹.

وزیران به اقتضای حوزه فعالیت خود، به عضویت مجمع عمومی شرکت‌های دولتی زیرمجموعه خود یا دیگر شرکت‌ها به تصویب هیئت وزیران درمی‌آیند و نمایندگی سهام دولت را بر عهده دارند. از این رو، به خاطر مصوبات صورت مالی و دیگر امور از سوی مجمع و هدایت و خط‌مشی‌دهی به شرکت و نیز تصویب بودجه آن مسئولیت دارند. البته همان‌طور که گذشت، در موارد پیش‌گفته نمی‌توانند به نمایندگان خود تفویض اختیار کنند. از این رو، مجلس در این زمینه می‌تواند از ایشان توضیح بخواهد و از ابزار تذکر، سؤال یا استیضاح استفاده کند.

از سوی دیگر، همه درآمدهای دولت لزوماً به حساب درآمدهای عمومی واریز نمی‌شود، بلکه برخی درآمدها در حساب خاصی واریز می‌شود که به این منظور افتتاح شده است، مانند حساب تمرکز وجوه شرکت‌های دولتی.<sup>۱</sup> ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی و ماده ۱۰ آیین‌نامه تمرکز وجوه سپرده مقرر می‌دارد که از طرف خزانه به تعداد لازم، حساب تمرکز وجوه شرکت در بانک مرکزی ایجاد می‌شود. خزانه، وجوه مورد نیاز شرکت را با درخواست ذی حساب هر شرکت به حساب شرکت در حدود بودجه مصوب واریز می‌کند. ذی حساب از طرف وزارت اقتصاد و دارایی در شرکت یادشده خدمت می‌کند تا بر اجرای مقررات مالی و محاسباتی نظارت کند. مجلس می‌تواند به دلیل قصور و تقصیر و تخلفات ذی حسابان، به وزیر اقتصاد تذکر دهد یا از او سؤال کند یا وی را استیضاح کند. هم‌چنین انتخاب بازرس در شرکت‌های دولتی به سازمان حسابرسی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی محول شده است. حسابرسان موظفند به صورت مالی شرکت‌ها را که در مجمع عمومی تصویب شده است، رسیدگی و حسابرسی کنند. از این رو، وزیر اقتصاد در قبال کوتاهی در وظایف حسابرسان نیز در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد. دیگر وظایف وزارت امور اقتصاد و دارایی در مورد شرکت‌های دولتی که در قانون محاسبات عمومی منعکس شده است، مسئولیت وزیر اقتصاد را در برابر مجلس بیش‌تر می‌کند.

تحقیق و تفحص نیز از دیگر طرقی است که مجلس می‌تواند به موجب اصل ۷۶ قانون اساسی، آن را به کار گیرد. اگر تحقیق و تفحص در مورد موضوعی مثلاً امور مالی شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه وزارت نفت که بخشی قابل توجهی از بودجه شرکت‌های دولتی مربوط به آن است، در مجلس رأی بیاورد، کمیسیون ویژه‌ای در این باره تشکیل می‌شود که اختیارات وسیعی برای کسب اطلاعات و ارائه گزارش آن

۱. رستمی، پیشین، ص ۳۴۰.

به مجلس خواهد داشت. از سوی دیگر، طبق بند ۶ ماده ۳۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس از جمله اختیارات کمیسیون‌های تخصصی مجلس آن است که در مورد امور اجرایی در بخش‌های مختلف دولت و نحوه اجرای قانون به ویژه قانون برنامه توسعه و قانون بودجه و پیشنهاد‌های اصلاحی و نکات خود، در قالب گزارش موردی سالانه به مجلس اقدام کنند<sup>۱</sup> که می‌تواند در مورد شرکت‌های دولتی در حوزه تخصص کمیسیون‌ها نیز اجرا و به نحو مؤثری اعمال شود. شکایت به کمیسیون اصل ۹۰ نیز در این باره امکان‌پذیر است. گزارش کمیسیون موصوف هم اهمیت دارد و می‌تواند موجب ورود سازمان بازرسی کل کشور به موضوع باشد که در صورت ارجاع امر به سازمان بازرسی، سازمان مربوط، نتیجه را به کمیسیون اعلام خواهد کرد. هم‌چنین قرائت گزارش تفریغ بودجه در مجلس که هر ساله از سوی دیوان محاسبات آماده می‌شود، زمینه‌ساز کسب اطلاع مجلس از عملکرد مالی شرکت‌های دولتی و مبنایی برای به کار بردن ابزارهای نظارتی یادشده در این بند و نیز در صورت نیاز، در موارد خاص، ارجاع به قوه قضاییه است. در پایان، این نکته شایان توجه است که نظارت مجلس در این مرحله در واقع بیشتر، نظارت بر حسن انجام نظارت اداری<sup>۲</sup> و درونی دولت بر بودجه است. ناظر به که علاوه بر الزامی بودن ارسال اساس‌نامه شرکت‌های دولتی مصوب دولت به شورای نگهبان که پیش‌تر به آن اشاره شد، مطابق ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی، دیگر مقررات و آیین‌نامه‌های مصوب دولت در مورد شرکت‌های دولتی (غیر از اساس‌نامه آن‌ها که ماهیت قانون دارد) مانند آیین‌نامه تشکیل مجامع عمومی و شورای عالی شرکت‌های دولتی مصوب هیئت وزیران ۱۳۸۲ باید به اطلاع رئیس مجلس برسد تا او مطابقت آن با قوانین کشور را بسنجد. طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان در صورت تشخیص مخالفت، هیئت وزیران مکلف به اصلاح آن است وگرنه از اعتبار ساقط می‌شود. این مورد نیز یکی از موارد نظارت مجلس شمرده می‌شود.

### ۳. نظارت پس از اجرای بودجه

نظارت بعد از اجرای بودجه در قالب ایفای نقش دیوان محاسبات کشور و گزارش تفریغ بودجه قابل بررسی است. اصل ۵۵ قانون اساسی بیان می‌کند: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه

۱. همان، ص ۳۲۳.

۲. عامری، معصومه، رستمی، ولی. «بررسی مقایسه‌ای نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه». فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰؛ ۳(۸): ۳۹-۶۴. ص ۴۱.

کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید 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 مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود».

ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور نیز در راستای قانون اساسی، وظایف دیوان را تبیین کرده که از آن جمله است: کنترل محاسباتی توسط حساب‌رسان<sup>۱</sup> و نظارت قضایی بر اجرای بودجه از طریق کنترل محاسباتی وجوه و فراهم کردن بستر نظارت اطلاعاتی مجلس بر اجرای بودجه از طریق ارائه گزارش تفریغ بودجه به مجلس.<sup>۲</sup> به هر حال، هر چند دیوان محاسبات زیر نظر مجلس عمل می‌کند، اما با بهره‌مندی از استقلال اداری و مالی و با دارا بودن صلاحیت قضایی از طریق صدور دادخواست از سوی دادستان دیوان و رسیدگی به تخلفات و سوء جریان‌های مالی در هیئت‌های مستشاری و دیگر بخش‌های آن به فراخور وظیفه خود،<sup>۳</sup> قدرت زیادی در بخش نظارت مالی بر بودجه کشور دارد. هم‌چنین به موجب ماده ۴۳ قانون دیوان محاسبات، این نهاد، حق تحقیق و تفحص در تمامی امور مالی کشور را دارد و تمام مقامات و نهادها مکلف به پاسخ‌گویی هستند.

گزارش تفریغ بودجه در دیوان محاسبات بر مبنای صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کشور است که طبق ماده ۱۰۳ قانون دیوان محاسبات از سوی وزارت اقتصاد و دارایی تهیه می‌شود. از این رو، شرکت‌های دولتی به منظور ارائه اطلاعات به وزارت خانه یادشده به موجب ماده ۲ قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب باید در مواعد قانونی مربوط و در غیر آن صورت تا پایان تیر هر سال برای تصویب صورت حساب مالی در مجامع عمومی و ارسال به وزارت خانه اقدام کنند. مواد ۹۸ و ۹۹ قانون محاسبات عمومی نیز همین مطلب را در مورد ترازنامه و حساب سود و زیان و صورت حساب دریافت و پرداخت طرح‌های

۱. امامی، محمد و مسعود نادری، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۶، شماره ۸، ص ۴۹.

۲. کردبچه، محمد، «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، مجله برنامه و بودجه، ۱۳۸۵، شماره ۱۰۱، ص ۲۸.

۳. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، حقوق مالی و محاسباتی: بایسته‌های حقوقی نظام مالیه عمومی در ایران، تهران: دادگستر، ۱۳۹۶، ص ۱۶۴.

عمرانی (اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت) شرکت‌های دولتی اشعار می‌دارد. دیوان پس از تنظیم گزارش تفریغ و تطبیق آن با صورت حساب سالانه واصله از وزارت اقتصاد و دارایی، نظر خود را به همراه گزارش به مجلس ارسال می‌کند. گزارش دیوان مشتمل بر تحلیل تبصره‌ها و درآمدها و اعتبارات بودجه شرکت‌های دولتی به صورت کمی و کیفی است که به همراه اظهار نظر در مورد محاسن و معایب عملکرد دولت در این بخش است.<sup>۱</sup> هم‌چنین نظرهای فنی و ارائه راهکار و پیشنهاد از سوی دیوان در این زمینه، بستری برای تهیه لوایح آینده بودجه خواهد بود. از سوی دیگر، تکلیف به دسترسی عموم به این گزارش، تأکید بر نظارت عمومی بر عملکرد مالی کشور از جمله شرکت‌های دولتی است.

گزارش دیوان محاسبات و پیشنهادهای آن (که نتیجه منطقی و کارکردی گزارش این نهاد محسوب می‌شود)<sup>۲</sup> به عنوان نهاد تخصصی ناظر بر امور مالی و بودجه‌ای کشور از جمله شرکت‌های دولتی می‌تواند در جهت اصلاح رویه‌ها و قوانین و هماهنگی نهادهای نظارتی برای مجلس بسیار مفید و کارآمد باشد.<sup>۳</sup> نمایندگان مجلس تا کنون به این مورد کم‌تر توجه کرده‌اند.

## گفتار سوم. شورای نگهبان و بودجه شرکت‌های دولتی

نقش شورای نگهبان در بررسی و جهت‌دهی به بودجه عمومی خود به پژوهشی مستقل و مفصل نیاز دارد، اما در ادامه به برخی نکات در مورد جایگاه شورای نگهبان در نظارت و نظم بخشیدن به بودجه کشور و ذیل آن، بودجه شرکت‌های دولتی به طور مستقیم و غیر مستقیم، به اختصار پرداخته می‌شود. نظرهای تفسیری مختلفی از سوی شورا در مورد بودجه کشور ارائه شده است. این نظرها که عمدتاً ذیل اصول ۵۲ تا ۵۵ و نیز برخی اصول دیگر قانون اساسی اعلام شده است، به عنوان تفسیر قانون اساسی پیش روی قانون‌گذاران و دیگر نهادها به عنوان خطوط کلی و راهنمای بودجه بخش‌های مختلف از جمله شرکت‌های دولتی قرار دارد.

۱. رستمی، پیشین، ص ۱۳۹۸؛ فاضلی‌نژاد، جواد و جعفر شفیع‌ی سردشت، «آسیب‌شناسی نقش دیوان محاسبات کشور در تحقق پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۴۰۰، شماره ۱۰ (۳۳)، ص ۴۵.

2. OECD, Best Practices for Budget Transparency, 2002, Available at: www.Oecd.com.

۳. برای دیدن پیشنهادهای دیوان محاسبات در مورد بودجه شرکت‌های دولتی نک: «پیشنهادهای دیوان محاسبات کشور در خصوص اصلاح ساختار بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و احکام پیشنهادی در لایحه بودجه ۱۴۰۰».

یکی از این موارد، نظارت بر تصویب اساس‌نامه شرکت‌های دولتی است. هر چند مجلس، اجازه تصویب آن‌ها را به دولت داده، اما چون ماهیت قانون بر آن‌ها حاکم است و نه آیین‌نامه‌های دولتی، برای تأیید باید به شورای نگهبان ارسال شوند. در این زمینه، اصل ۸۵ قانون اساسی ابراز می‌دارد: «...هم‌چنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها به دولت بدهد. در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است.»

این متن از قانون اساسی در بازنگری سال ۶۸ به اصل ۸۵ اضافه شد. شورای نگهبان طی نظریه تفسیری شماره ۵۶۵ در ۱۳۶۹/۶/۱۱ با تأکید بر این صلاحیت خود اعلام کرد دامنه این اختیار به طور وسیعی شامل کلیه اساس‌نامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت می‌شود که پس از تاریخ اصلاحیه قانون اساسی به تصویب هیئت دولت رسیده است یا برسد؛ خواه اجازه تصویب آن قبل از تاریخ اصلاحیه قانون اساسی داده شده و یا بعد از آن باشد و خواه در ضمن واگذار کردن اجازه تصویب، تصریح به اصل ۸۵ قانون اساسی شده یا نشده باشد. این امر از اهمیت نظارت بر اساس‌نامه‌های یادشده در محدوده وسیع آن حکایت دارد که از همین رو همواره مورد توجه شورا قرار گرفته است. از جمله اشکال به لایحه بودجه ۱۴۰۰ در مورد روشن نبودن وضعیت اساس‌نامه شرکت دولتی تابعه وزارت نفت بود که شورا اعلام کرد باید رفع ابهام شود و این ایراد از سال ۸۳ تاکنون به صورت مکرر مطرح شده است، مبنی بر این‌که قانون نفت، دولت را ملزم به تدوین اساس‌نامه شرکت ملی نفت و شرکت‌های وابسته کرده، اما هم‌چنان اساس‌نامه پیش از انقلاب، ملاک عمل است.<sup>۱</sup>

هم‌چنین شورای نگهبان در نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۶۰۲ مورخ ۹۴/۱۲/۲۶ در مورد ماده ۱۰ اساس‌نامه شرکت ملی نفت ایران که ابراز می‌داشت: «بررسی و تصویب خط‌مشی، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌های کلان و بودجه سالانه شرکت و ضوابط اجرایی آن با مجمع عمومی فوق‌العاده است»،

۱. راجی، سید محمدهادی و یحیی مزروعی ایبانه، «اعتبار حقوقی اساس‌نامه‌های شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی با نگاهی به نظرها و رویه شورای نگهبان»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۳، شماره ۳ (۹)، ص ۵۲.

اعلام کرد که بند یادشده، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ چون این ابهام وجود دارد که تصویب بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز ندارد.<sup>۱</sup> بنابراین، نظارت دقیق شورای نگهبان بر اساس نامه‌ها می‌تواند در انتظام بخشی به مسائل مالی و بودجه‌ای این شرکت‌ها نقش مهمی داشته باشد و این رویه در سال‌های اخیر به صورت جدی‌تر اتخاذ شده است.

از دیگر موارد، نظرهای شورای نگهبان در باب واقعی بودن درآمدهای اعلامی در بودجه کشور است. این درآمدها شامل مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی نیز می‌گردد. هر چند بودجه کشور مشتمل بر تخمین و پیش‌بینی درآمدهای کشور است و مطابقت صددرصدی با واقع، امری غیر منطقی است، اما اختلاف فاحش نیز پذیرفته نیست. از این رو، به ویژه در سال‌های اخیر، رویکرد شورای نگهبان بر توجه جدی‌تر به این امر بوده است و به تعیین نشدن دقیق درآمدها در لایحه بودجه، اشکال اصل ۵۲ می‌گیرد.<sup>۲</sup> با نگاه به پرتکرارترین ایرادهای شورای نگهبان به لوایح بودجه در سال‌های اخیر می‌توان به رویکرد جدید و متفاوت شورا در این سال‌ها نسبت به نظارت بر بودجه پی برد.<sup>۳</sup> برخی اشکال‌ها وجود دارد که مجلس و کمیسیون‌های تخصصی برای اصلاح رویه موجود باید به صورت جدی به آن‌ها توجه کنند. این اشکال‌ها هر چند به طور کلی و در رابطه با کل بودجه کشور ذکر شده است، اما نمی‌توان تأثیر مهم آن را بر انتظام بودجه شرکت‌های دولتی انکار کرد؛ چون بخش زیادی از بودجه کشور مربوط به آن‌هاست و نمی‌توان آن را جدای از بخش‌های دیگر دید.

این اشکال‌ها عبارتند از آن‌که در قانون بودجه نباید احکام غیر مرتبط با بودجه یعنی احکام غیر بودجه‌ای را ذکر کرد. در سال‌های گذشته، ذیل لایحه بودجه احکام و قوانین غیر مرتبط و کلی اضافه می‌شد؛ مسائلی با موضوعات کاملاً غیر مرتبط که نظم و توازن قانون بودجه را به هم می‌زد. از این رو، شورای نگهبان در سال‌های اخیر با تغییر رویکرد خود، دیگر اجازه درج این احکام را در لایحه بودجه نداد و به آن اشکال گرفت. به همین دلیل، نمایندگان برای سامان دادن به این

۱. به نقل از: فراهانی، محمدصادق، کمال کدخدامرادی و علی فتاحی زفرقندی، «امکان‌سنجی حقوقی تصویب لایحه بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۴۰۰، شماره ۱۰(۳۲)، ص ۸۲.

۲. «عدم تعیین واقعی درآمدها در تضاد با اصل ۵۲ قانون اساسی»، سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترسی در: [www.shora-gc.ir/fa/news/7559](http://www.shora-gc.ir/fa/news/7559).

۳. همان.

احکام، آن‌ها را در قوانین چندگانه تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت جای دادند. قوانینی که اتفاقاً مقررات مختلفی در مورد شرکت‌های دولتی در آن‌ها مندرج است که پیش‌تر به بخشی از آن اشاره شد. اشکال دیگر آن است که قانون دایمی را نباید در بودجه اصلاح کرد، بلکه نیازمند تدوین قانونی مستقل و در بستری تخصصی است. اشکال بعدی آن است که قانون آزمایشی را نباید در بودجه تمدید کرد. این امر نیز نیازمند پیمودن فرآیند تخصصی خود است. اشکال دیگر این است که در بودجه نباید ساختار و تشکیلات جدید تشکیل داد. این امر نیز به سند مالی سالانه کشور مرتبط نیست و باید در جای دیگری بررسی و تصویب شود.

## نتیجه‌گیری

نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی از سوی قوه مقننه در دو بخش شورای اسلامی و شورای نگهبان بررسی گردید. در بخش اول، مجلس برای اعمال نظارت‌های پیشینی و پسینی بر بودجه شرکت‌های دولتی، ابزارهای متعددی در اختیار دارد، اما کارایی بسیاری از این ابزارهای نظارتی در گرو اصلاح قوانین و رویه‌های مرتبط در این حوزه و اهتمام به سیاست‌های بالادستی است. از جمله چنان‌که مطرح شد، توجه جدی به امر خصوصی‌سازی و اجرای درست آن، زمینه مهمی برای کاهش نقش دولت در اقتصاد و به تبع، سبک کردن بار مجلس در نظارت بر بودجه آن‌هاست. هم‌چنین شفاف نبودن اطلاعات مالی شرکت‌های دولتی یکی از ریشه‌ای‌ترین موانع در اعمال نظارت مؤثر بر بودجه آن‌ها ارزیابی گردید. در این زمینه، تصویب قانونی جامع برای سامان دادن به امور مالی و بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و نظارت بر اموال دولتی (حتی در موارد مالکیت زیر ۵۰ درصد) لازم به نظر می‌رسد. پیشنهاد تغییر گروه‌بندی شرکت‌ها بر اساس معیارهای واقع‌نگرانه و تخصصی از دیگر مواردی است که می‌تواند روند نظارت مجلس را هموارتر سازد.

در جریان نظارت مجلس، با وجود اصلاحیه سال ۹۸ به دلیل محدودیت زمان مجلس و کثرت شرکت‌ها، در عمل باز هم بررسی دقیقی صورت نمی‌گیرد. از این رو، نقش کمیسیون برنامه و بودجه و سپس دیوان محاسبات در این مرحله بسیار مهم ارزیابی گردید که در جریان رسیدگی مجلس، گزارش‌های کارشناسی آن‌ها می‌تواند این نقص را تا حدّ زیادی جبران کند. در این راستا، پیشنهاد ارجاع بررسی بودجه شرکت‌های مربوط به هر حوزه، به هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مربوط

(روندی که در حال حاضر فقط به کمیسیون برنامه و بودجه ارجاع می‌شود)، بسیار راه‌گشا خواهد بود و می‌تواند راه حلی برای مشکل پیش‌گفته باشد.

در مرحله اجرای بودجه نیز مجلس از ابزارهای مختلف پارلمانی در راستای نظارت مؤثر بهره می‌برد، از جمله تذکر، سؤال و استیضاح رئیس‌جمهور به عنوان مسئول سازمان برنامه و بودجه کشور در انجام وظیفه سازمان در حوزه بودجه کشوری از جمله شرکت‌های دولتی و نیز وزیر اقتصاد و دارایی (نظارت ذی حساب و نیز بازرسی از طریق سازمان حسابرسی) و دیگر وزیران که به اقتضای حوزه فعالیت خود، عضو مجمع عمومی شرکت‌های دولتی زیر مجموعه خود یا دیگر شرکت‌ها هستند. تحقیق و تفحص و کمیسیون اصل ۹۰ و نظارت رئیس مجلس نیز از دیگر موارد است. مرحله پس از اجرا هم در قالب گزارش تفریغ بودجه از سوی دیوان محاسبات بررسی گردید.

در سال‌های اخیر با توجه به تغییر رویکرد نظارتی مجلس نسبت به بودجه شرکت‌های دولتی، دیوان محاسبات علاوه بر گزارش، پیشنهادهای مهم و عملیاتی برای اصلاح ساختاری در این رابطه ارائه می‌دهد که پیشنهاد می‌شود مجلس در زمینه تقنین به آن توجه جدی کند و با تشکیل کارگروهی ویژه، از این پیشنهاد تخصصی در کنار گزارش‌های سالانه مطرح از سوی حسابرسان استفاده گردد. شورای نگهبان هم به عنوان رکن دوم قوه مقننه در ایران در انتظام بخشی بودجه شرکت‌های دولتی به ویژه در قالب بودجه عمومی نقشی اساسی دارد. سخت‌گیری در بررسی و تصویب اساس‌نامه شرکت‌ها یکی از مواردی است که مطرح گردید. در پیش گرفتن رویکردی دقیق‌تر و حساس‌تر در افزایش انسجام و ارتباط میان تمام مندرجات سند بودجه با ماهیت بودجه‌ای آن نیز در همین راستا ارزیابی گردید. این موارد از چنان اهمیتی برخوردار است که می‌تواند کارکرد سیاست‌های بالادستی برای قانون‌گذاران داشته باشد تا با عنایت به این نظرها، بودجه سال‌های آینده را تصویب کنند.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. آقای طوق، مسلم، عرفان شمس، مسعود فریادی و علی مشهدی، **مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
۲. توکلی، محمد مهدی، **مختصر حقوق تجارت**، تهران: مکتوب آخر، ۱۳۹۹.
۳. رستمی، ولی، **حقوق مالیه عمومی**، تهران: میزان، ۱۴۰۱.
۴. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، **حقوق مالی و محاسباتی: بایسته‌های حقوقی نظام مالیه عمومی در ایران**، تهران: دادگستر، ۱۳۹۶.
۵. کشاورز، محمد، **بودجه‌ریزی دولتی**، تهران: دیباگران تهران، ۱۳۹۹.
۶. موسی‌خانی، مرتضی و مسعود منشی‌زاده، **اصول و مبانی نظام بودجه در ایران**، قزوین: دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، ۱۳۸۵.

#### ب) مقاله

۱. آقای طوق، مسلم و سید حسن موسوی، «درآمدی آسیب‌شناختی بر نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام»، **فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، ۱۳۹۹، شماره ۲(۳): ۲۵۵-۲۷۹.
۲. امامی، محمد و مسعود نادری، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران»، **نشریه حقوق اساسی**، ۱۳۸۶، شماره ۸.
۳. راجی، سید محمد هادی و یحیی مزروعی ابیانه، «اعتبار حقوقی اساس نامه‌های شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی با نگاهی به نظرها و رویه شورای نگهبان»، **فصل‌نامه دانش حقوق عمومی**، ۱۳۹۳، شماره ۳(۹)، صص ۵۱-۶۸.
۴. فاتحی‌زاده، محسن، «اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، **فصل‌نامه مجلس و راهبرد**، ۱۳۸۹، شماره ۶۹، صص ۸۰-۱۰۰.
۵. فاضلی‌نژاد، جواد و جعفر شفیعی سردشت، «آسیب‌شناسی نقش دیوان محاسبات کشور در تحقق

- پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۴۰۰، شماره ۱۰ (۳۳)، صص ۳۳-۵۶.
۶. فراهانی، محمدصادق، کمال کدخدامرادی و علی فتاحی زفرقندی، «امکان‌سنجی حقوقی تصویب لایحه بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۴۰۰، شماره ۱۰ (۳۲)، صص ۶۹-۸۴.
۷. فراهانی، محمدصادق، طجربلو، رضا، قلیخانی، روح‌الله. «مطالعه تطبیقی سازوکارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی». فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۱؛ ۴ (۱۰): ۲۳۵-۲۶۰.
۸. قاسمی‌گودرزی، مازیار، محمود کاظمی و ولی رستمی، «نظارت بر شرکت‌های دولتی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه»، دوفصل‌نامه علمی حقوق تطبیقی، ۱۴۰۰، شماره ۸ (۱)، صص ۲۵-۵۸.
۹. کردیچه، محمد، «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، مجله برنامه و بودجه، ۱۳۸۵، شماره ۱۰.
۱۰. عامری، معصومه، رستمی، ولی. «بررسی مقایسه‌ای نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه». فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰؛ ۳ (۸): ۳۹-۶۴.

### ج) منابع الکترونیکی

۱. فاطمی، سید محمدحسین و سید علی‌رضا خبیری، «بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و دلالت‌های آن برای مجلس شورای اسلامی»، نشریه گزارش‌های کارشناسی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، قابل دسترسی در:  
[www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1781885](http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1781885).
۲. فاطمی، سید محمدحسین، «پیشنهادهایی برای بهبود کیفیت ورود مجلس شورای اسلامی به بودجه شرکت‌های دولتی»، نشریه گزارش‌های کارشناسی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، قابل دسترسی در:  
[www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1785533](http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1785533).
۳. «پیشنهادات دیوان محاسبات کشور در خصوص اصلاح ساختار بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و احکام پیشنهادی در لایحه بودجه ۱۴۰۰»، قابل دسترسی در:  
[www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://media.farsnews.ir/Uploaded/Files/Documents/1399/10/07/13991007000819\\_Test.pdf&ved=2ahUKEwjH2umckoT0AhVQ7rsI-HUOLAm8QFnoECBUQAQ&usq=AOvVaw2dVwN-oebOJAdKYxpsTSKl](https://media.farsnews.ir/Uploaded/Files/Documents/1399/10/07/13991007000819_Test.pdf&ved=2ahUKEwjH2umckoT0AhVQ7rsI-HUOLAm8QFnoECBUQAQ&usq=AOvVaw2dVwN-oebOJAdKYxpsTSKl).
۴. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور: بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی

شرکت‌های دولتی و دلالت‌های آن برای مجلس شورای اسلامی»، نشریه گزارش‌های کارشناسی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، ۱۳۹۸، قابل دسترسی در:

[www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1781885](http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1781885).

۵. «ایرادات پرتکرار شورای نگهبان به لویح بودجه از زبان سخنگوی شورای نگهبان»، قابل دسترسی در: [www.shora-gc.ir/fa/news/8047](http://www.shora-gc.ir/fa/news/8047).

۶. «توجه ویژه شورای نگهبان به واقعی بودن درآمدهای لایحه بودجه»، قابل دسترسی در: [www.shora-gc.ir/fa/news/7559](http://www.shora-gc.ir/fa/news/7559).

۷. فاطمی، سید محمدحسین و علی افضلی، «گزارش شرکت‌های دولتی؛ مبانی، تعریف و طبقه‌بندی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۷۸۳، قابل دسترسی در: [www.rc.majlis.ir/fa/report/download/1676918](http://www.rc.majlis.ir/fa/report/download/1676918).

۸. لایحه بودجه ۱۴۰۰، ۲۴۴۷۴/۱۰۲/۹۹ مورخ ۲۳/۱۲/۱۳۹۹، قابل دسترسی در: [www.nazarat.shora-rc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=2bVT2KmXfH8=&TN=17tLyhyOob-j0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqtF9Oo=&NF=bHiIRfspeW0=](http://www.nazarat.shora-rc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=2bVT2KmXfH8=&TN=17tLyhyOob-j0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqtF9Oo=&NF=bHiIRfspeW0=).

۹. «عدم تعیین واقعی درآمدها در تضاد با اصل ۵۲ قانون اساسی»، سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترسی در:

[www.shora-gc.ir/fa/news/7559](http://www.shora-gc.ir/fa/news/7559).

## 2. Latin Source

1. Bennouna, K. Meredith, G. G. & Marchant, T., Improved capital budgeting decision making: evidence from Canada, Management decision, 2010.
2. Thompson, R. B. & Sale, H. A., "Securities fraud as corporate governance: Reflections upon federalism", Vand. L. Rev. 56, 2003, 859.
3. OECD, Best Practices for Budget Transparency, 2002, Available at: [www.Oecd.com](http://www.Oecd.com).
4. Sale, H. A., "The new "public" corporation", Law and Contemporary Problems, 74(1), 2011, 137-148.
5. Posner, P. L. & Shahan, A., "Audit institutions", In The Oxford handbook of public accountability, 2014.

## A Reflection on Legislative oversight of the budget of state-owned companies in Iran

Vali Rostami<sup>1</sup>

Mohammad javad Shafaghi<sup>2</sup>

Mahdi Khatib Damavandi<sup>3</sup>

### Abstract

The budgets of state-owned companies account for two-thirds and sometimes three-fourths of the public and annual budget, and this huge amount will not be scrutinized by the parliament and the Court of Audit during the review and approval phase. In other stages, we do not see effective monitoring. Therefore, the article with a descriptive and analytical method seeks to answer the question of how effective legislative oversight of the budget of state-owned companies can be applied and what harms it faces. The research findings confirm the claim that there are various types of a posteriori and a priori parliamentary oversight in different stages of the budget, from intensifying government oversight when preparing companies' budgets to the time of consideration and approval in the parliament and after its implementation. Removal of obstacles and attention to the following will be effective. Issues such as paying serious attention to macro-policies in the field of privatization and reducing the number of state-owned companies as one of the roots, formulating a comprehensive law to structurally reform companies' budgets, changing the classification category and clarifying their financial performance.

**Keywords:** Budget, state-owned enterprises, legislature, parliamentary oversight, financial oversight.

---

1. Professor. Department of Public Law. Faculty of Law and Political Science. University of Tehran. Tehran. Iran  
Email: Vrostami@ut.ac.ir

2. PHD. Student in Public Law. Faculty of Law and Political Science. University of Tehran. Tehran. Iran (Corresponding Author). Email: m.shafaghi@ut.ac.ir

3. Mahdi Khatib Damavandi, MA. in Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Meh-dikhatib76@yahoo.com