




The University of Tehran Press

## Theoretical Ambiguity in the Concept of “State Company” in Islamic Republic of Iran

Mohammad Vazin Karimian<sup>1</sup> 

1. Associate Prof, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.  
Email: [mv\\_karimian@ujsas.ac.ir](mailto:mv_karimian@ujsas.ac.ir)

Article Info	Abstract
<p><b>Article Type:</b> Research Article</p> <p><b>Pages:</b> 639-666</p> <p><b>Received:</b> 2021/12/17</p> <p><b>Received in revised form:</b> 2022/03/19</p> <p><b>Accepted:</b> 2022/01/18</p> <p><b>Published online:</b> 2024/03/20</p> <p><b>Keywords:</b> <i>enacted definition, ambiguity of the act, state company, theoretical system, comprehensive act.</i></p>	<p>The aim of this paper is to explain the legal nature of state companies in the Islamic Republic of Iran. Analyzing the various definitions of state companies, as enacted in different statutes demonstrates the historical trend of cumulative ambiguities that were synergically enhancing the ambiguity of the nature these companies. The meta analysis of these ambiguities has shown that these definitions were not based on a theoretical system regarding the substance, goal, and the quality of the legal institution; therefore the legal nature of a state company is not clear. Moreover, the solution cannot be based on an interpretative act by the parliament; rather the first basic step is establishing a theoretical system of the substance, goal, and the quality of the legal institution of state companies. This system can be the basis of a comprehensive act on state companies. The preposition is a set of principles as the basis of the system.</p>
<b>How To Cite</b>	Saneei, Mahdie (2024). Theoretical Ambiguity in the Concept of “State Company” in Islamic Republic of Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 54 (1), 639-666. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2022.335489.2965">https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2022.335489.2965</a>
<b>DOI</b>	10.22059/JPLSQ.2022.335489.2965
<b>Publisher</b>	The University of Tehran Press. 



## ابهام دگرینی در مفهوم «شرکت دولتی» در جمهوری اسلامی ایران

محمدوزین کریمیان<sup>✉</sup>۱. دانشیار دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران. رایانامه: [mv\\_karimian@ujss.ac.ir](mailto:mv_karimian@ujss.ac.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله:</b> پژوهشی</p> <p><b>صفحات:</b> ۶۳۹-۶۶۶</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۰/۰۹/۲۶</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۰/۱۲/۲۸</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۱/۰۱/۲۹</p> <p><b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۳/۰۱/۰۱</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> ابهام قانونی تعریف قانونی، شرکت دولتی، قانون جامع، نظام نظری (سیستم تئوریک).</p>	<p>هدف پژوهشی مقاله حاضر تبیین علمی ماهیت حقوقی «شرکت دولتی» در جمهوری اسلامی ایران بوده است. در این زمینه پرسش پژوهش این است که تعریف‌های موجود از شرکت دولتی و عنوان‌های دارای ارتباط مستقیم با این عنوان تا چه اندازه از نظام نظری (سیستم تئوریک) منسجم ناشی شده است. اهمیت این موضوع در چالشی بودن تعریف‌های مذکور در سطوح نظری-علمی و عملی است؛ به گونه‌ای که نبود تعریف مشخص از شرکت‌های فعال در بخش عمومی، چالشی است که اخیراً، به شرحی که در مقاله آمده است، در دولت جمهوری اسلامی ایران نیز به صراحت مطرح و مراحل قانونی اقدام برای حل آن شروع شده است. تجزیه و تحلیل تعریف‌های قانونی این نهاد حقوقی، نهادهای مرتبط و نسبت بین این تعریف‌ها بیانگر روند تاریخی ابهام‌های در پی هم آینده و فزاینده تضایی در ماهیت اصلی شرکت دولتی در تعریف‌های قانونی آن است. فراتحلیل این ابهام‌ها نشان می‌دهد که این وضعیت ناشی از مبتنی نبودن تعریف‌های این نهاد حقوقی و عنوان‌ها و تعریف‌های مرتبط با آن در نظام نظری منسجم از چپستی، چرایی و چگونگی این نهاد است. همچنین روشن شده است که «شرکت دولتی» در جمهوری اسلامی ایران فاقد تنقیح‌شدگی ماهیت و اصول پایدار است. این نتیجه، نشان می‌دهد که راه‌حل در استفسار از مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه اساس چالش، در ابهام نظری-علمی در ماهیت شرکت دولتی در وضعیت موجود است. از این رو گام اول، همت و اقدام علمی در طراحی نظام ن منسجم است تا مبنای قانون جامع شرکت‌های دولتی واقع شود. در این زمینه، مجموعه اصولی که نظام نظری مورد اقتضا باید بر آن استوار شود، پیشنهاد شده است.</p>
<b>استناد</b>	کریمیان، محمدوزین (۱۴۰۳). ابهام دگرینی در مفهوم «شرکت دولتی» در جمهوری اسلامی ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۴ (۱)، ۶۳۹-۶۶۶
<b>DOI</b>	DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2022.335489.2965">https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2022.335489.2965</a>
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

## ۱. طرح موضوع/تبیین مسئله

در نظام حقوقی کشور ما، پیش از استقرار جمهوری اسلامی، مبانی نظری (تئوریک) «شرکت دولتی» و تأسیس این نهاد حقوقی<sup>۱</sup> - به عنوان یکی از انواع سازمان‌های اداری دولتی<sup>۲</sup> - حدوداً روشن بوده است؛ ضرورت تمرکز دولت بر اعمال حاکمیت<sup>۳</sup>، عدم تمرکز اداری - فنی<sup>۴</sup>، ضرورت سرمایه‌گذاری دولت در

### 1. Legal Institution

۲. سازمان‌های اداری دولتی بر سه نوعند: وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، شرکت‌های دولتی. قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵ و قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۴۹ این سه نوع را تعریف کرده بودند.

- تعریف قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵ از «وزارتخانه»: وزارتخانه عبارت از واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده است.

- تعریف قانون محاسبات عمومی، ۱۳۴۹ از «وزارتخانه»: وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده و یا بشود.

- تعریف قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵ از «مؤسسه دولتی»: مؤسسه دولتی عبارت از سازمانی است که به موجب قانون به وسیله دولت ایجاد و اداره می‌شود.

- تعریف قانون محاسبات عمومی، ۱۳۴۹ از «مؤسسه دولتی»: مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

- تعریف قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵ از «شرکت دولتی»: شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود تا زمانی که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است شرکت دولتی تلقی می‌شود.

- تعریف قانون محاسبات عمومی، ۱۳۴۹ از «شرکت دولتی»: شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است شرکت دولتی تلقی می‌شود.

۳. حاکمیت در تعریف تئوریک خود عبارت است از: قوه power عالی‌تر متعلق به یک ملت.

۴. عدم تمرکز اداری نظامی است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند، سپرده می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۷۴-۷۳). یکی از اقسام عدم تمرکز اداری، عدم تمرکز فنی است که عبارت است از واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری به یک سازمان یا گروهی از متخصصان برای اداره برخی امور فنی و تخصصی که بتوانند به دور از جریان‌های سیاسی یا اداری به کار بپردازند و زیاد تابع سیاست‌های مرکز نباشند و لذا سعی می‌شود آن سازمان دارای یک هیأت مدیره مستقل و منتخب از خود ارگان بوده یا حداقل برای مدت کم و بیش طولانی توسط دولت مرکزی انتخاب شوند و عمل کنند. این قبیل مؤسسات را که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند، در اصطلاح «مؤسسه عمومی» می‌نامند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۷۶). مؤسسات عمومی را می‌توان از جنبه‌های مختلف به‌ویژه از لحاظ اجرای قوانین مختلف طبقه‌بندی کرد. از لحاظ هدفی که

قلمرو علوم و فناوری‌های پیشرفته که بخش خصوصی سرمایه‌گذاری نکرده باشد و آماده سرمایه‌گذاری نباشد- از راه تأسیس شرکت‌های دولتی، و الگوی شرکت سهامی در حقوق تجارت.<sup>۱</sup>

با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۴۴ با گنجاندن بعضی از نهادهای اقتصادی که بخش خصوصی نیز در آنها فعال بود \_ مثل بانکداری، در «بخش دولتی»، مبنای ضرورت تمرکز دولت بر اعمال حاکمیت تا حدی نادیده گرفته شد. حکم «در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد» در اصل ۳۹ نیز مبنای ورود بعضی از شرکت‌های خصوصی به حوزه مالکیت بخش عمومی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران شد. در قسمت الحاق شده به اصل ۸۵ در بازنگری سال ۱۳۶۸ عنوان‌های شرکت دولتی و شرکت وابسته به

مؤسسات دارند، می‌توان آنها را به دو دسته انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم کرد. مؤسسات غیرانتفاعی مؤسساتی‌اند که در پی سود مادی نیستند؛ مانند دانشگاه‌ها ... و مؤسسات انتفاعی آنهایی هستند که تنها به سود مادی توجه دارند؛ مانند بانک‌ها، شرکت‌های بازرگانی، کارخانه‌ها و معادن دولتی. فرق بین شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی دولت در این است که فرم سازمانی شرکت‌ها اصولاً شرکت سهامی و تابع قانون بازرگانی است و مثل یک تاجر عمل می‌کند، در صورتی که مؤسسات انتفاعی دولت، مانند کارخانه‌ها و معادن تنها مؤسسات انتفاعی ساده‌اند. اینها تاجر نیستند، بلکه مانند هر شخصی، اموالی را در اختیار دارند و مانند افراد آن را مورد بهره‌برداری قرار می‌دهند و از این حیث تابع حقوق خصوصی هستند، منتهی استثنائاً برخی از امور آنها مانند انتصاب هیأت مدیره و تعیین بهای کالاهای تولیدی به وسیله دولت انجام می‌شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۱۴۲). <http://qavanin.com/Law/TreeText/83378 - myModal>

۱. باید توجه داشت در نظریه سنتی، رابطه حقوق و اقتصاد از دیرباز مطرح بوده و درباره آن بحث شده است. رنهسا واتیه استاد بنام فرانسوی مدیریت می‌گوید: حقوق و اقتصاد از مصالح واحدی استفاده می‌کنند (از موضوعات واحدی سخن می‌گویند) ولی هدف آنها متفاوت است (صفایی، ۱۳۹۴: سخنرانی).

۲. اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

۳. اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشموع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود.»

۴. اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست.»

دولت به کار برده شد. البته منظور از ذکر این قسمت از الحاقیه به اصل ۸۵، مشخص کردن درج این عنوان‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. شایان توجه است که پراکندگی در عنوان‌ها و تنقیح‌نشده‌گی این موضوع، از مسائلی است که در این مقاله تجزیه و تحلیل خواهد شد.

روشن است که بررسی چندوچون ضرورت اصل‌های مذکور، از قلمرو موضوعی پژوهش حاضر خارج است. در اصل ۴۴، «بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتی‌رانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.» این اصل مبنای ملی کردن بعضی از شرکت‌های تجاری خصوصی - مثل بعضی از بانک‌ها - را فراهم آورد. به موجب اصل ۴۹، «دولت موظف است ... و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد...»<sup>۱</sup>.

این اصل، موجب تشکیل دادگاه‌های اصل ۴۹ و صدور احکام استرداد- از جمله، در مورد شرکت‌های خصوصی- شد. مسئله، به اینجا ختم نشد. عنوان جدیدی به نام «مصادره» ظاهر شد.<sup>۲</sup> قانونگذار جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۶ برای تنظیم الگوی قانونی نظام مالی و محاسباتی

---

مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. 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 را 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 ۹۶ با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالفت قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

۱. ظاهراً از نظر بعضی از نویسندگان حوزه موضوعی حقوق بازرگانی- به ویژه در خارج از کشور- مهم‌ترین تغییری که در اقتصاد و بازرگانی ایران، با انقلاب، واقع شده است، منع ربا (بند ۵ «ضوابط» «اساس» «اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» در اصل ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) بوده است. به صورتی که مثلاً یکی از موضوعاتی که به آن پرداخته شده است، «منع ربا در سیستم حقوقی ایران در زمان انقلاب» است. (Edited by Ruttlely & Mallat, 1995, 167-191)

با وجود این از آنجا که این تغییر در قلمرو و مبانی تئوریک تعریف و تأسیس نهاد حقوقی تأثیر مستقیمی نداشته است، در این مقاله فقط به اصول ۴۴ و ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده است.

۲. برای مطالعه در این زمینه از جمله می‌توان به پایان‌نامه زیر رجوع کرد:

کریمیان، محمدوزین ( )، سرپرستی و مصادره اموال در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

شرکت‌های ملی شده و شرکت‌های صادره شده و نظارت دولت بر این مسئله، «واحد سازمانی» ای که «به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد» را نیز در تعریف شرکت دولتی (ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶) قرار داد. این قسمت از تعریف شرکت دولتی (ماده ۴ مورد اشاره) با اشکال‌ها و ابهام‌هایی همراه بوده است که در این مقاله مورد بحث قرار خواهد گرفت.

قانونگذار، مقصود تنظیم‌گرانه و روش تنظیم موردنظر خود را با تصویب ماده ۱۰۰ همین قانون (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶) آشکار ساخته است. ماده ۱۰۰: «کلیه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ این قانون مکلف‌اند صورتحساب دریافت و پرداخت سالانه خود اعم از اعتبارات جاری و یا طرح‌های عمرانی (اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت)، مطابق دستورالعملی که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد تنظیم و پس از تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط حداکثر تا پایان شهریورماه سال بعد جهت درج در صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند. تبصره - نهادها و مؤسسات مشمول این ماده پس از به تصویب رسیدن آیین‌نامه مالی مربوط در اجرای تبصره ۶ ماده ۷۲ این قانون در مورد تنظیم و ارسال صورت‌حساب‌های فوق در موعد و به ترتیب مقرر در آیین‌نامه مذکور عمل خواهند کرد.»

البته در اینجا، با توجه به زمینه قلمرو موضوعی مقاله حاضر (شرکت دولتی)، منظور، صرفاً نشان دادن مقصود کلی تنظیم‌گرانه و روش تنظیم موردنظر قانونگذار در قانون محاسبات عمومی کشور است که در مورد شرکت‌های ملی شده و صادره شده، از طریق گنجاندن آنها در ماده ۴ مذکور در بالا (تعریف شرکت دولتی) به دو شرط تعیین شده در همان ماده، تنظیم مالی و محاسباتی موردنظر مقرر شده است.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۴/۰۳/۰۱ و به‌ویژه، بند «ج» آن (سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، ابلاغی ۸۵/۰۴/۱۲)، وضعیت مورد مرور اجمالی در بالا را باز هم تغییر داد (تغییر بنیانی در تغییر عمده ناشی از عمل به اصول ۴۴ و ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - بدون اینکه در اینجا وارد بحث کیفیت عمل شویم).

۱. ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶: «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 صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود. تبصره - شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.»

در سیاست‌های کلی اصل ۴۴، یکی از «منظور»ها «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» اعلام شده است (کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۰: ۷۸-۷۷) و در صدر بند «ج- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» (ابلاغی ۱۳۸۵/۰۴/۱۲) چنین آمده است: «با توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در چارچوب چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور.

- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت.

...

- جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی» (کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۰: ۸۱).

یکی از بندهای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز به «سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار» اختصاص یافت (بند هـ). سیاست کلی شماره «۱» از این بند: «تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاستگذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی» (کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۰: ۸۶).

به این ترتیب، با توجه به احکام «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» و «سیاستگذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت» در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و حکم «تغییر نقش دولت...» در بند «ج» مورد رجوع در بالا ظاهراً دو تئوری از مجموع تئوری‌های مبنایی تعریف و تأسیس نهاد حقوقی شرکت دولتی در قبل از انقلاب - ذکر شده در بالا، دوباره در کشور ما، حدوداً مینا واقع شد: ضرورت تمرکز دولت بر اعمال حاکمیت، عدم تمرکز اداری- فنی. به بیان دیگر، استناد به اسناد فرادستی، مثل «منظور» تصریح شده در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی) و بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی) و انعکاس این اصول در قانون‌های مرتبط، از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و گرایش اصلی این قانون بر تمرکز دولت بر امور حاکمیتی مؤید مینا واقع شدن دو تئوری مذکور در بالاست.

با وجود این، زمینه‌ها و عوامل زیر موجب استمرار سرگردانی نظری (تئوریک) شده است.

- نداشتن یا مینا قرار ندادن مبنای جامع و مانع نظری و الگو(مدل) علمی، در وضع قوانین و مقررات

شرکت‌های دولتی؛

- ابهام در تعریف شرکت‌های دولتی؛

- پایبند نبودن قانونگذار به اصول و نظریه‌های علمی در خلق عنوان‌های جدید مرتبط با عنوان شرکت دولتی؛

- بی‌انضباطی در قانونگذاری، در ذکر عنوان قانونی شرکت دولتی و عنوان‌های قانونی مرتبط با شرکت دولتی.

در ذیل، دو مورد از مهم‌ترین‌های عوامل مذکور تجزیه و تحلیل می‌شود.

## ۲. نداشتن و یا قرار ندادن مبنای جامع و مانع تئوریک و مدل علمی در وضع قوانین و مقررات شرکت‌های دولتی

چنانکه ذیل عنوان «طرح موضوع / تبیین مسئله» بیان شده است، در کشور ما، مجموعه‌ای از مبانی تئوری (ضرورت تمرکز دولت بر اعمال حاکمیت، عدم تمرکز اداری - فنی، ضرورت سرمایه‌گذاری دولت در قلمرو علوم و فناوری‌های پیشرفته که بخش خصوصی سرمایه‌گذاری نکرده باشد و آماده سرمایه‌گذاری نباشد، الگوی شرکت سهامی در حقوق تجارت) مبنای تعریف و تأسیس نهاد حقوقی<sup>۱</sup> «شرکت دولتی» بوده است.

آنچنان که از تعاریف قانونی و مجموعه قواعد مبنایی مصوب حاکم بر شرکت‌های دولتی در پیش از استقرار جمهوری اسلامی استنباط می‌شود، این مجموعه نظری (تئوریک) در مرحله طراحی لوایح قانونی و یا ماده‌های قانونی در این زمینه موضوعی مبنا واقع می‌شد و در مرحله بررسی و تصویب لایحه قانونی از سوی مجلسین قانونگذاری (مجلس شورای ملی، مجلس سنا) مدنظر قرار گرفته بود. این موضوع از تعریف‌های موردنظر و اصول و نظریه‌های مبنایی این تعریف‌ها و نظم قانونی مقرر برای شرکت‌های دولتی در قانون‌های یادشده قابل استنباط است. واضح است که در مراحل اجرای این گونه لوایح یا مواد قانونی و نظارت بر اجرا نیز این مبانی منسجم، متوازن و متعادل نظری قابلیت این را داشته است که مدنظر واقع شود.

اگر مسئله‌ای قضایی مربوط به این قوانین نیز مطرح می‌شد، مراجع قضایی، در تفسیر قضایی از این قانون‌ها، می‌توانستند مجموعه نظریه‌های مبنای آنها را در درک قانون و تدوین و تفسیر درست و کامل قضایی به کار ببرند. هرچند با تعریف‌های قانونی نسبتاً شفاف از «شرکت دولتی»، نیاز به تفسیر، کمتر پیش می‌آمد.

مرور تاریخچه تحولات با آغاز و مبنای اصول ۴۴ و ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - ارائه شده ذیل عنوان «موضوع/بیان مسئله»، نشان می‌دهد که هرچند ظاهراً، دو نظریه (تئوری) از مجموعه نظریه‌های پیش از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مبنای تعریف و تأسیس نهاد

---

1. legal institution



حقوقی شرکت دولتی بوده‌اند، در وضع سیاست‌های کلی اصول ۴۴ قانون اساسی مبنا واقع شده‌اند (ضرورت تمرکز دولت بر اعمال حاکمیت، و عدم تمرکز اداری- فنی) و بر این مبنا در قانون‌های دیگر- از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ با اصلاحات- منعکس شده‌اند، ولی به‌علت نبود توجه به ضرورت وجود یک مجموعه جامع و منسجم نظری مناسب - به اقتضای وضعیت کنونی کشور<sup>۱</sup>- و مبنا نبودن چنین مجموعه‌ای در وضع همه قوانین و مقررات حاکم بر «شرکت دولتی» و واحدهای سازمانی مرتبط دیگر- مثل «شرکت وابسته به دولت»، «مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت»، «شرکت مادر تخصصی»، «شرکت عملیاتی»- و به‌علت سایر عوامل که در ذیل عنوان‌های بعدی این مقاله مورد تجزیه و تحلیل واقع خواهد شد، سرگردانی نظری در چیستی، چرایی و چگونگی شرکت‌های دولتی، کماکان جریان دارد.

به نظر می‌رسد اساسی‌ترین لایه چندچون این سرگردانی نظری را می‌توان در ابهام تعریف نظری (تئوریک) و قانونی «حاکمیت» در جمهوری اسلامی ایران دانست؛ زیرا در صورتی که این تعریف دارای ابهام باشد، حتی آن سیاست‌های کلی از مجموعه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که منعکس‌کننده نظریه ضرورت تمرکز دولت بر امور حاکمیتی‌اند نیز در مرحله وضع «قانون» اثربخشی<sup>۲</sup> لازم را نخواهد داشت. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، زمانی به تصویب رسیده است که پیش از آن، تعریف «امور حاکمیتی» در قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسیده بود.

با بررسی تعریف «امور حاکمیتی» در قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۸)، نکات زیر جلب توجه می‌کند:

1. contingent
2. effectiveness

۳. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶: «امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.

ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد.

ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.

د) فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری.

ه) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.

و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی.

ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی.

ح) اداره امور داخلی، مالی عمده عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی.

- تعریف امور حاکمیتی با این جمله شروع می‌شود: «آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است...». در اینجا، امور حاکمیتی با «اقتدار و حاکمیت» تعریف شده است درحالی‌که امر حاکمیتی یعنی امر مربوط به «حاکمیت» و بدون در دست بودن تعریف منطقی (جامع و مانع) «حاکمیت» نمی‌توان امر حاکمیتی را تعریف منطقی کرد.
- آنچه در ادامه تعریف آمده است («... منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود...») تنها دو نشانه از امر حاکمیتی را بیان می‌کند.
- روشن است که واژه‌هایی مثل «از قبیل» و «سایر» نشان‌دهنده این است که تعریف جامع و مانعی از یک کل - در اینجا، «حاکمیت» - که به یک حصر منطقی اجزای آن منجر می‌شود، در دست نیست.
- در ماده ۸ مورد بررسی (تعریف «امور حاکمیتی»)، ذیل عبارت «از قبیل»، به ۱۲ بند (الف، ب، ج، ... ل) ذکر اموری که آنها را «حاکمیتی» دانسته است، این بند را نیز اضافه کرده است: «م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد».
- بند «ل» «بخشی از امور ... که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد» را جزء «امور حاکمیتی» دانسته است. یعنی دسته‌ای از امور هستند که ممکن است حاکمیتی باشند و ممکن است حاکمیتی نباشند! با چنین تعریفی از «امور حاکمیتی»، حتی اگر قانون اساسی هم با صراحت تمام حکم کرده باشد که هیأت وزیران باید محدود به امور حاکمیتی باشد، اثر کامل و قاطعی نخواهد داشت؛ زیرا علاوه‌بر ابهام در تعریف «امور حاکمیتی»، قانونگذار، خود «هیأت وزیران» را در تشخیص بخشی از امور حاکمیتی ذی‌صلاح کرده است. اینک، به عنوان یک مثال از موردهایی که به تعریف قانونی جامع، مانع و بدون ابهام که در عین

ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.

ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور.

ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی.

ل) بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد.

م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.»

حال قاطع باشد (تشخیص چستی حاکمیت را موکول به امر دیگری نکرده باشد) نیاز است، بند «الف» از ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، که اولین ماده «فصل چهارم - ساماندهی شرکت‌های دولتی» است، نقل می‌شود:

«ماده ۱۳ - به منظور ... دولت مکلف است:

الف) کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.

تبصره - ...»

انجام این تکلیف دولت، از جمله، موکول به تشخیص «وظایف حاکمیتی» است و تعیین این وظایف نیز به همان مکلف («دولت») واگذار شده است. به این ترتیب، در عمل، دامنه و عمق اجرای این تکلیف، موکول به این است که خود مکلف («دولت») «وظایف حاکمیتی» را چه بداند.

- علاوه بر سرگردانی نظری در تعریف حاکمیت که موجب سرگردانی در تشخیص و تعیین مرز موضوع کار شرکت دولتی است، با تصویب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که از جمله، به منظور «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» تصویب شده است، این پرسش مطرح شد:

- آیا با تصویب این سیاست‌های کلی، در واقع، اصل ۴۴ قانون اساسی تغییر نکرده است؟ پاسخ قائلان به تغییر نیافتن اصل ۴۴، به طور معمول متکی بر این بخش از متن اصل ۴۴ است: «مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.»

این [حدها] را نمی‌توان مبانی نظری تشخیص و تعیین فعالیت اقتصادی دولت - از جمله، از راه شرکت‌های دولتی -، و در نتیجه، مبانی نظری تعریف و شناخت نهاد حقوقی شرکت دولتی دانست. [ضابطه] های «با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود» در عین حال، ضابطه‌هایی با ماهیت حقوقی، برای تفسیر همین اصل (اصل ۴۴) هستند و باید در وضع «قانون» های مربوط به این اصل مدنظر باشند. [ضابطه] های «موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود» - که ضابطه‌هایی مبتنی بر عقل سلیم (شعور متعارف<sup>۱</sup>) هستند - نیز باید در تفسیر همین اصل و وضع قانون‌های مربوط به این اصل مدنظر باشند.

به عبارت دیگر، این [ضابطه] را نمی‌توان خطامشی اساسی تعیین‌کننده راه مناسب - مثل خطامشی عدم تمرکز اداری - فنی، یا الگویی از میان الگوهایی مثل الگوی «شرکت سهامی» - دانست؛ زیرا اساساً، هر خطامشی‌ای، خطامشی یا خطامشی‌های رقیب دارد؛ ولی عبارت‌های ذکرشده در ادامه قید «تا جایی که ...» در اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بایدهایی حقوقی و یا مبتنی بر عقل سلیم‌اند.

بنابراین، اصل ۴۴ قانون اساسی، در خصوص تعیین مرزهای موضوع کار شرکت دولتی از سوی قانونگذار عادی و دولت خطامشی‌ای ارائه نداده است، بلکه خود، مرز بخش دولتی اقتصاد را تعیین کرده است، که بخشی از موضوعات اقتصادی درون این بخش را شرکت‌های دولتی بر عهده دارند. اما، حکم تعیین مرزهای موضوع کار شرکت دولتی را در [مقدمه] بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌توان یافت: «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت».

نتیجه‌ای که از تجزیه و تحلیل مستندات و دلایل بالا می‌توان گرفت، این است که چالش اصلی، مبتنی نبودن قوانین مرتبط با ماهیت ویژه شرکت‌های دولتی بر مبنای جامع و مانع تئوریک و الگوی مورد اقتضا و مشخص علمی است و البته اینکه اسناد فرادستی و قوانین پایه‌ای اداری کشور - مثل قانون مدیریت خدمات کشوری - تا چه اندازه دربردارنده اصول مینا و الگوی موردنظرند، در ادامه این مقاله مطرح خواهد بود.

### ۳. ابهام و اشکال تعریف شرکت دولتی در قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶

پیش از این، ذیل عنوان «طرح موضوع/ بیان مسئله» به اقدام قانونگذار در سال ۱۳۶۶ برای تنظیم الگوی قانونی نظام مالی و محاسباتی شرکت‌های ملی شده و شرکت‌های صادره شده در قانون محاسبات عمومی کشور، از طریق گسترش دادن قلمرو شمول موضوعی عنوان «شرکت دولتی»، با تجزیه و تحلیل دلایل این استنباط، پرداخته شد. اینک، ضمن تجزیه و تحلیل واژه‌ها و یا عبارت‌های پرسش‌انگیز تعریف «شرکت دولتی» در قانون محاسبات عمومی کشور، اشکالات ناشی از گسترش شمول موضوعی این تعریف نیز تجزیه و تحلیل خواهد شد.

ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف شرکت دولتی مقرر می‌دارد: «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 صادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. ... تبصره ...»<sup>۱</sup>

۱. به کار بردن واژه «واحد سازمانی» به جای «سازمان»، سستی است برجای‌مانده از پیش از انقلاب (در تعریف قانون محاسبات عمومی، ۱۳۴۹)؛ و این در حالی است که نوعی سازمان اداری کشور (شرکت دولتی) تعریف شده است. سازمان یک هویت اجتماعی Social entity آگاهانه هماهنگ‌شده، با مرزهای نسبتاً قابل تعریف است، که بر یک مبنای نسبتاً مستمر برای دستیابی به یک هدف یا مجموعه‌ای از هدف‌ها عمل می‌کند (Robbins, 1990: 4).

### ۱.۳. ابهام در معنای عبارت «با اجازه قانون»

برای توجه کامل به عبارت «با اجازه قانون» در این تعریف، مناسب است به تمایز مفهومی عبارت‌های «به موجب قانون»، «با اجازه قانون» و «مطابق قانون» توجه شود.

بر مبنای تعریف مورد بررسی، برای «ایجاد» یک شرکت دولتی، نیاز به قانون تأسیس شرکت دولتی... نیست؛ بلکه کافی است که قانونگذار، «اجازه» تأسیس آن را داده باشد. ظاهراً «اجازه» در اینجا، در معنای لغتی آن به کار رفته است - یعنی پیش از تأسیس شرکت دولتی اجازه آن وجود داشته باشد.<sup>۱</sup>

اما اگر در این خصوص، قائل به امکان بسط معنایی از فقه و حقوق مدنی به حقوق اداری و حقوق محاسبات عمومی کشور باشیم، از آنجا که گاه ممکن است «اجازه» به معنای اعم از اذن<sup>۲</sup> و اجازه به کار برده شود، این پرسش مطرح می‌شود: آیا ممکن است دولت در یک فرصت فرآ، یک شرکت دولتی ایجاد کند و بلافاصله اقدام به اخذ تأیید (اجازه، به معنای اصطلاحی) از مجلس شورای اسلامی کند؟

- پرسش دیگر: آیا (اجازه) درج شده در تعریف شرکت دولتی - منقول در بالا - می‌تواند حالت کلی - نه موردی - داشته باشد؟ مثلاً، قانونگذار در قانون تأسیس یک وزارت خانه، در ماده وظایف و اختیارات، عبارت [تأسیس شرکت‌های دولتی در محدوده وظایف وزارتخانه] را درج کند؟ اگر تأسیس شرکت دولتی تنها با اجازه موردی ممکن باشد، دولت باید با تقدیم لایحه قانونی با ذکر مشخصات شرکت مورد نظر، از مجلس، اجازه تأسیس بخواهد.

- آیا «اجازه» درج شده در تعریف شرکت دولتی باید صریح باشد یا اجازه ضمنی و یا تلویحی<sup>۳</sup> هم معتبر است؟

- در اینجا، منظور، تجزیه و تحلیل حقوقی پرسش‌ها و تلاش برای دستیابی به پاسخ، نیست. منظور، این است که اگر برای حل هریک این مسئله‌ها به رأی وحدت رویه قضایی نیاز باشد، آن

۱. اجازه در معنای اصطلاحی آن: «(فقه - مدنی) اظهار رضایت شخصی که قانون رضای او را شرط تأثیر عقد یا ایقاعی دانسته است که از دیگری (خواه مالک نباشد خواه مالک، اما محجور باشد مانند سفیه) صادر شده است مشروط بر اینکه رضایت مزبور بعد از صدور عقد یا ایقاع مذکور صادر شود، اگر پیش از آن صادر شود آن را اصطلاحاً اذن نامند گاهی به طور عام و با تسامح اجازه را اعم از اذن و اجازه به معنی بالا به کار می‌برند...» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۷).

۲. اذن در معنای اصطلاحی آن: «(مدنی - فقه) اعلام رضای مالک (یا نماینده قانونی او) یا رضای کسی که قانون برای رضای او اثری قائل شده است برای انجام دادن یک عمل حقوقی...» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۲۳-۲۴).

۳. منظور از اجازه صریح، حالتی است که اجازه، با بیان بی‌واسطه بیانی دیگر باشد و درک آن نیاز به استدلال نداشته باشد. درحالی که در اجازه ضمنی، بر مبنای بیانی (حکمی) دیگر، استدلال می‌شود که اجازه داده شده است - مثلاً قانونگذار دولت را مکلف به اقدامی کند و در ادامه این تکلیف نوشته باشد: از طریق تشکیل شرکت دولتی، اجازه تلویحی، حالتی است که در این مثال، قانونگذار به جای عبارت مورد مثال، نوشته باشد: از هر طریق مناسب.

پرسش، جدی است و اگر نیاز به استفسار از مجلس شورای اسلامی برای وضع قانون تفسیری باشد، آنگاه، عبارت «با اجازه قانون» در تعریف شرکت دولتی، دارای ابهام است.

### ۲.۳. ابهام و اشکال در گنجاندن واحدهای سازمانی ملی شده و یا صادره شده در تعریف شرکت دولتی

متن «به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد» که در قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶ برای تنظیم الگوی قانونی نظام مالی شرکت‌های ملی شده و شرکت‌های صادره شده در تعریف شرکت دولتی (ماده ۴) گنجانده شده است، بروزگاه گویایی از بی‌اعتنایی به مبانی تئوریک تعریف و تأسیس نهاد حقوقی شرکت دولتی در این کشور بوده است. عبارت «به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده» جمع‌وجور شده این عبارت‌ها (با روش لفّ و نشر مرتب) است:

- به حکم قانون ملی شده؛

- به حکم دادگاه صالح صادره شده.

اگر در مورد «به حکم قانون ملی شده»ها، ملی کردن، مبتنی بر اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - متن «بخش دولتی شامل...» - بوده است، در مورد «به حکم دادگاه صالح صادره شده»ها، صادره کردن، علی‌القاعده، باید در مورد «ثروت‌های» «غیرمشروع» - اصطلاحات به‌کاررفته در اصل ۴۹ قانون اساسی - واقع شده باشد.

به عبارت دیگر، ملاک‌های ناشی از تئوری‌های ماهیتی شرکت دولتی مطرح نبوده و حتی از نظرگاه بحث علمی، می‌توان گفت که گنجاندن کلی این دسته از شرکت‌ها (شرکت‌های صادره شده) در مجموعه شرکت‌های دولتی، مغایر با اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده است، زیرا طبیعتاً، شرکت‌های به اصطلاح صادره شده دارای «موضوع» کارهای متنوع بوده‌اند و در تعریف شرکت دولتی (ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور) قید نشده است که [اگر موضوع کار آنها ذیل عنوان «بخش دولتی» در اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد]. - البته، روشن است که رسماً، نظر شورای نگهبان، ملاک است و لذا، در عمل، باید بگوییم خلاف قانون اساسی نیست. ظاهراً، به جای درج [اگر...] پیشنهادی بالا، عبارت «و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد» در تعریف شرکت دولتی (ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور) گنجانده شده است؛ بدون آنکه مرجع این شناختن را در همین تعریف، تعیین کرده باشد!

خلاصه آنکه، در مورد متن «به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد»، نه تنها از مجموعه جامع و منسجم نظریه (تئوری) مبنایی نهاد حقوقی شرکت دولتی خبری نیست، و بلکه، دقیقاً خلاف مجموعه نظریه‌های تأسیس نهاد حقوقی «شرکت دولتی» در کشور ماست، حتی ضرورت روشنی حکم قانون نیز رعایت نشده است!

از طرح اشکالات و ابهامات دیگر این قطعه - متن از تعریف شرکت دولتی برای رعایت قلمرو موضوعی پژوهش حاضر صرف نظر می شود.<sup>۱</sup>

### ۳.۳. ابهام در واژه «شرکت»

«شرکت» شامل دو قسم است: شرکت مدنی، شرکت تجاری. در حقوق مدنی «شرکت عبارت است از اجتماع حقوق مالکین متعدد در شیء واحد به نحو اشاعه» (ماده ۵۷۱ قانون مدنی) و «شرکت، اختیاری است یا قهری.» (ماده ۵۷۲ قانون مدنی)؛ و به موجب ماده ۲۰ قانون تجارت (۱۳۱۱) شرکت‌های تجاری بر هفت قسم است: ۱. شرکت سهامی، ۲. شرکت با مسئولیت محدود، ۳. شرکت تضامنی، ۴. شرکت مختلط غیرسهامی، ۵. شرکت مختلط سهامی، ۶. شرکت نسبی و ۷. شرکت تعاونی تولید و مصرف.<sup>۲</sup> با دقت حقوقی در متن ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶ این نکته روشن می شود که این ماده علاوه بر تعریف «شرکت دولتی» و در ادامه همان ماده مقرر داشته است: «هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می شود. تبصره -...» قید واژه «سهام» در این قسمت از ماده مبین این است که شرکتی که مطابق این تعریف «شرکت دولتی تلقی می شود»، از نوع سهامی است؛ چراکه از میان شرکت‌های تجاری، تنها «شرکت سهامی» است که «سرمایه آن به سهام تقسیم شده» (ماده «۱» لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، ۱۳۴۷- منقول در بالا). البته در

۱. از جمله:

- اینکه منظور از «مصادره» چیست؟ آیا شامل استرداد «ثروت» «غیرمشروع» - موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - هم می شود؟ اگر بلی، مبتنی بر کدام مبنای علمی و یا تعریف فقهی؟ اگر نه، با کدام ملاک، مصادره‌ای‌ها مطرح شده‌اند ولی مشمولان احکام استرداد مطرح نشده‌اند؟ رعایت حجم مقاله، مقتضی صرف نظر کردن از تعریف «مصادره» و تبیین نابجا بودن کاربرد آن برای احکام قضایی استرداد ثروت غیر مشروع و تسری این نابجایی به قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ است. برای مطالعه بیشتر، از جمله می توان به منبع مذکور در زیرنویس شماره ۸ این مقاله رجوع کرد.
  - اگر دولت (سازمان یا مجموعه سازمان‌های دولتی سهامدار شرکت دولتی) بتواند با تصمیم خود سهام خود در شرکت دولتی را به ۵۰ درصد یا کمتر برساند، چنین شرکتی به موجب تعریف قانونی «شرکت دولتی» در قانون محاسبات عمومی کشور، و در قانون مدیریت خدمات کشوری، از ذیل عنوان «شرکت دولتی» خارج می شود و این امکان، بالقوه، گریزگاهی است برای خروج از استمرار نظارت‌های قانونی کامل بر شرکت‌های دولتی. از این رو در تبصره «۱» ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری باید برای بستن این گریزگاه هم فکری شود.
۲. با تصویب قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳/۰۶/۱۳۷۰ به نظر می رسد که اینک، شرکت تعاونی را نمی توان جزء شرکت‌های تجاری به حساب آورد. حتی پیش از تصویب این قانون نیز شرکت تعاونی، نه از نظر مبانی تئوریک و نه در قوانین و مقررات، با شرکت تجاری، انطباق کامل نداشته است.

«شرکت مختلط سهامی» نیز بخشی از سرمایه «به صورت سهام یا قطعات سهام متساوی القیمه» درآمده است (ماده ۱۶۲ قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱).<sup>۱</sup> با وجود این، هم عبارت «بیش از ۵۰ درصد سهام آن» در ارتباط معنایی با «سرمایه‌گذاری» نشان‌دهنده این است که در این قسمت از تعریف «شرکت دولتی» (ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور)، منظور، «شرکت سهامی» است؛ و هم منظور از درج قید «بیش از پنجاه درصد» مقرر کردن ضابطه ماهیتی بیش از ۵۰ درصد سرمایه در تعریف شرکتی است که «شرکت دولتی تلقی می‌شود».

اینک، آیا بر مبنای تعیین تفصیلی نوع حقوقی شرکتی که «شرکت دولتی تلقی می‌شود»، می‌توان چنین استدلال کرد که قانون‌گذار در مقام بیان تفصیلی حکم قانون بوده است و لذا واژه‌های «شرکت» و «سرمایه» را با توجه کامل و قصداً به صورت اجمالی به کار برده است تا عنوان تعریف «شرکت دولتی»، از نظر تعیین نوع حقوقی سازمان مورد تعریف انواع (مدنی، تجاری) و اقسام (برشمرده شده در ماده ۲۰ قانون تجارت - منقول در بالا) را در برگیرد؟

اگر مکتب تفسیری متن‌گرا - تفسیر مبتنی بر عین متن text - مبنا قرار گیرد، پاسخ پرسش بالا، بلی، است؛ به‌ویژه آنکه در بالا فن استدلال به «مقام بیان» نیز در تأیید این پاسخ قرار گرفته است. حتی ممکن است عده‌ای به فن استدلال به اصل حکیم بودن قانونگذار<sup>۲</sup> متمسک شوند و چنین استدلال کنند که از حکمت قانونگذار به دور است که منظورش، تنها شرکت تجاری بوده باشد، اما واژه‌هایی -

۱. ماده ۱۶۲ قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱: «شرکت مختلط سهامی شرکتی است که در تحت اسم مخصوصی بین یک عده شرکاء سهامی و یک یا چند نفر شریک ضامن تشکیل می‌شود. شرکاء سهامی کسانی هستند که سرمایه آنها به صورت سهام یا قطعات سهام متساوی‌القیمه درآمده و مسئولیت آنها تا میزان همان سرمایه است که در شرکت دارند. شریک ضامن کسی است که سرمایه او به صورت سهام درنیامده و مسئول کلیه قروضی است که ممکن است علاوه بر دارایی شرکت پیدا شود در صورت تعدد شریک ضامن مسئولیت آنها در مقابل طلبکاران و روابط آنها با یکدیگر تابع مقررات شرکت تضامنی خواهد بود.»

۲. حکیم بودن قانونگذار، در حقیقت، مخصوص فقه است، ولی عده‌ای، بدون توجه کافی آن را به حقوق مدرن - حقوق پس از انقلاب‌های قانون اساسی خواهی constitutionalism، که نوعاً لائیک هستند - نیز تسری داده‌اند. از این رو حتی اگر بخواهیم در حقوق غیردینی آن را به صورت یک «اصل» - نه کاشف حقیقت - به کار ببریم، نباید آن را دلیل قاطع بپنداریم. باید توجه داشت: اصل، موقعی حجت است که دلیل نباشد (الاصل دلیل حیث لادلیل) (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۱۴۸). دلایل گوناگونی وجود دارند که قانونگذار عرفی نیز که قطعاً حکیم مطلق نیست، باید «حکیم عرفی» فرض شود. صرف‌نظر از اینکه واقعاً نیز به همین حکمت عرفی متصف باشد یا نباشد (صفایی و شریعت باقری، ۱۴۰۰: ۸). افزون بر این در پاسخ کسانی که فرض حکیم بودن قانون‌دار را مطرح می‌کنند، می‌توان این نکته را مطرح کرد که در مابین استنباط حقوق اسلامی یا اصول فقه بحث تخصیص قرآن با دلیل عقلی مطرح است (محمدی، ۱۳۹۰: ۱۶۰-۱۵۹)؛ بنابراین وقتی در معنای ادبی سخن حکیم مطلق، این مبحث مطرح باشد، راه، در مورد قوانین عرفی روشن است.



«شرکت»، «سرمایه» - را به کار برد که شرکت مدنی را هم در برگیرد و یا منظورش، تنها شرکت سهامی بوده باشد، ولی واژه‌هایی را به کار برد که اقسام دیگر شرکت تجارتي را هم در برگیرد. اما اگر در تفسیر قانون، مجموعه متن<sup>۱</sup> - از جمله، شامل خود متن - را مبنا قرار دهیم، آنگاه در مقابل برداشت بالا، می‌توانیم به ماده‌هایی از همین قانون - در مورد شرکت دولتی - استناد کنیم که مناسب است برای تنظیم ترتیبات امور برای شرکت دولتی - که در عین حال، شرکت سهامی است، مثل ماده‌های ۴۴ و ۴۵ قانون محاسبات عمومی کشور.

ماده ۴۴ مقرر می‌دارد: «شرکت‌های دولتی مکلفاند پس از تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت توسط مجامع عمومی مربوط ...»<sup>۲</sup> و ماده ۴۵ مقرر می‌دارد: «مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مجاز نیستند...»<sup>۳</sup>.

و اما اگر فرامتن را در تفسیر قانون دخالت دهیم باید جست‌وجو شود که رویه جاری در زمان تصویب ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور چه بوده است؛ همچنین اگر دکترین را در تفسیر قانون دخالت دهیم، شرکت دولتی، نمی‌تواند قالب حقوقی‌ای غیر قالب حقوقی «شرکت سهامی» داشته باشد - کما اینکه در کتاب حقوق/داری آمده است: «فرق بین شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی دولت در این است که فرم سازمانی شرکت‌ها اصولاً شرکت سهامی و تابع قانون بازرگانی است و مثل یک تاجر عمل می‌کنند، ...» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۱۴۲).

در اینجا، با توجه به قلمرو موضوعی این مقاله، تنها، کاوش پاسخ این پرسش مطرح است که تعریف قانونی شرکت دولتی در قانون محاسبات عمومی کشور (ماده ۴) تا چه حد روشن است و اگر ابهام دارد،

## I. Context

۲. ماده ۴۴ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶: «شرکت‌های دولتی مکلفاند پس از تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت توسط مجامع عمومی مربوط حداکثر ظرف یک ماه ترتیب پرداخت مبالغ مالیات و همچنین سود سهام دولت را در وجه وزارت امور اقتصادی و دارایی بدهند. تخلف از اجرای این ماده در حکم تصرف غیرمجاز در وجوه عمومی محسوب می‌شود.

تبصره - شرکت‌های دولتی مکلفاند در صورتی که تا پایان شهریورماه هر سال ترازنامه و حساب سود و زیان سال قبل آنها به تصویب مجامع عمومی مربوط نرسیده باشد، بر مبنای ارقام ترازنامه و حساب سود و زیانی که به حسابرس منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه داده‌اند مالیات متعلقه را طبق قوانین مالیاتی مربوط و یا معادل ۸۰ درصد مبلغی را که به عنوان مالیات دوره مالی موردنظر در لایحه بودجه کل کشور برای آنها پیش‌بینی شده است به‌ترتیب مقرر در این ماده در وجه وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌طور علی‌الحساب پرداخت نمایند.»

۳. ماده ۴۵ قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶: «مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مجاز نیستند در موقع تصویب پیشنهاد تقسیم سود، اندوخته‌های سرمایه‌ای و جاری شرکت را که در مفاد اساسنامه آنها پیش‌بینی شده است طوری تعیین کنند که موجب کاهش سود سهام دولت در بودجه کل کشور گردد.»

تا چه اندازه و در کجا (ها)ی متن تعریف. از این روی در اینجا به ذکر این نکته بسنده می‌شود که با توجه به مباحث بالا در مورد واژه‌های «شرکت» و «سرمایه» در این تعریف، نمی‌توان آن را بدون ابهام یا بدون اجمال ناروا دانست.

### ۳.۴. اشکال در قید «بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد»

ظاهراً، این قید در مورد کل تعریف شرکت دولتی است؛ به عبارت دیگر، این قید بر شرکت دولتی ایجادشده با اجازه قانون هم حاکم است.

واژه‌ای از تعریف که نادیده گرفتن الگوی «سهامی» برای «شرکت دولتی» را نشان می‌دهد، واژه «سرمایه» است. به موجب ماده «۱» لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، ۱۳۴۷ «شرکت سهامی شرکتی است که سرمایه آن به سهام تقسیم شده و مسئولیت صاحبان سهام محدود به مبلغ اسمی سهام آنها است». روشن است که اگر در تعریف شرکت دولتی (ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶) الگوی سهامی برای شرکت دولتی مینا قرار می‌گرفت، باید به جای واژه «سرمایه»، واژه «سهام» درج می‌شد. البته واژه «سرمایه» در تعریف «شرکت دولتی» (ماده ۴) همان قدر کلی است که واژه «شرکت» (در همان تعریف- در قید «به صورت شرکت») - کلی است؛ مسئله‌ای که در بالا به آن پرداخته شده است.

### ۴. ابهام و اشکال تعریف «شرکت دولتی» در قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶

قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ این تعریف را از شرکت دولتی ارائه داده است: «شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت است. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است». (ماده ۴) این ماده دارای سه تبصره نیز است که در جای خود تجزیه و تحلیل خواهند شد.

اینک، به همان ترتیبی که ابهام‌ها یا اشکال‌های تعریف قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶ از «شرکت دولتی» مطرح شده‌اند، بررسی خواهد شد که آیا ابهام و اشکال در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ از «شرکت دولتی» نیز باقی است و اگر نه، قانون جدید چه واژه یا عبارتی را به کار برده است. پس از آن، ابهام یا اشکال‌های جدید این تعریف که در تعریف قبلی نبوده‌اند - تجزیه و تحلیل خواهند شد.

#### ۱.۴. اشکال در به‌کار بردن واژه «به موجب قانون»

این حکم که یک سازمان «به موجب قانون» «ایجاد» شود، به این معناست که قانون تأسیس آن سازمان را قوه مقننه تصویب کرده باشد. از نظر منطق حقوقی، در مورد شرکت دولتی این قانون تأسیس، وقتی کامل است که به صورت «اساسنامه» باشد. با وجود این، در منطق نظری، این امکان وجود دارد که قانونگذار، دولت را با تصویب یک «قانون» تأسیس مکلف کند که اساسنامه شرکت مورد نظر را بر مبنای نکات اصلی مندرج در این قانون تأسیس، تهیه و در هیأت وزیران تصویب کند.

بنابراین، از آنجا که عبارت «با اجازه قانون» در متن اصلی (قسمت اول) تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از «شرکت دولتی» به کار نرفته است، بحث از ابهام در این عبارت نیز موضوعاً منتفی است. با وجود این، اشکال به کار بردن عبارت «به موجب قانون» در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از «شرکت دولتی» این است که مبنای تأسیس شرکت دولتی را «قانون» تأسیس دانسته است - که باید به تصویب قوه مقننه برسد. این اشکال، چیست؟ این اشکال، بلافاصله، پس از متن اصلی تعریف و در همان ماده ۴ ظاهر شده است. قسمت دوم تعریف، «هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که ...» شرکت دولتی است.

اگر اساسنامه شرکت دولتی یا حتی قانون تأسیس - که مبنای اساسنامه شرکت واقع شود - به تصویب قوه مقننه برسد، انعطاف شرکت را - که لازمه کار با اصول حقوق تجارت است - تا حدود زیادی از بین می‌برد؛ و شاید تنها در مورد تعدادی انگشت‌شمار از شرکت‌های دولتی، موجه باشد که قانون تأسیس داشته باشند و شاید در مورد تعدادی با درصد باز هم کمتر، موجه باشد که اساسنامه آن‌ها به تصویب قوه مقننه برسد. با وجود این، تعریف شرکت دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری، مسئله بایستگی یا نبایستگی «قانون» تأسیس را ظاهراً، این‌گونه حل (!؟) کرده است: «تبصره ۱ - تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.» عبارت «صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است». در این تبصره، در مورد نوع [اصلی] شرکت دولتی - قسمت اول تعریف - به معنای تصویب قانون تأسیس یا حتی در صورت اقتضا، اساسنامه شرکت دولتی است؛ اما در مورد شرکت‌های مشمول قسمت دوم تعریف، معنایی جز [«با اجازه»] ای که مورد تصویب مجلس شورای اسلامی واقع شده باشد می‌تواند داشته باشد؟ به این ترتیب، می‌توان گفت که ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در مجموعه متن تعریف و «تبصره ۱» آن دو نوع شرکت دولتی اصلی را تعریف کرده است:

- شرکت دولتی ایجادشده با «قانون» تأسیس یا اساسنامه مصوب قوه مقننه؛

- شرکت دولتی ایجادشده از طریق سرمایه‌گذاری با اجازه مجلس شورای اسلامی، از سوی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی.

اما، آیا «شرکت دولتی» در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۴)، محدود به این دو نوع است؟ نه. تبصره ۲ ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری: شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره‌شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند. یعنی نوعی از شرکت‌ها هم هستند که «شرکت دولتی تلقی می‌گردند» و بحث تأسیس «به موجب قانون» یا «با اجازه قانون» در مورد آنها، موضوعاً منتفی است.

#### ۲.۴. ابهام و اشکال در گنجاندن واحدهای سازمانی ملی‌شده یا مصادره‌شده در تعریف شرکت دولتی

فرق تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، از «شرکت دولتی» با تعریف قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶ از «شرکت دولتی»، در این [ابهام و اشکال] در این است که قانون مدیریت خدمات کشوری این دسته از واحدهای سازمانی ملی و یا مصادره‌شده را ذیل عنوان «شرکت دولتی تلقی می‌گردند» آورده است؛ درحالی که در قانون محاسبات عمومی کشور در متن اصلی تعریف شرکت دولتی و ذیل اصل عنوان «شرکت دولتی» قرار دارد. بنابراین، همان ابهام‌ها و اشکال‌های مطرح‌شده در این مقاله، ذیل عنوان شماره «۲-۲» در اینجا هم مطرح است.

یک فرق دیگر: در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور «واحد سازمانی مشخصی» که «به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی‌شده و یا مصادره‌شده و... شرکت دولتی است، ولی در «تبصره ۱» ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری «شرکت‌هایی» که «به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره‌شده و... شرکت دولتی تلقی می‌گردند. روشن است که واژه «شرکت» مشمول همان بحث‌هایی است که در بالا، ذیل عنوان شماره «۲-۳» مطرح شده است و در زیر نیز مورد اشاره واقع خواهد شد.

#### ۳.۴. ابهام در واژه «شرکت» و در عبارت «سرمایه و سهام» در تعریف قانون مدیریت خدمات

##### کشوری از «شرکت دولتی»

تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری با واژه «بنگاه اقتصادی» شروع می‌شود. «بنگاه اقتصادی» چیست؟ آیا اینک، می‌توانیم برای تعریف بنگاه اقتصادی به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که «بنگاه» را تعریف کرده است، رجوع کنیم؟

[بند] ۴ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ که بنگاه را تعریف کرده است: «واحد اقتصادی که در تولید کالا یا خدمت فعالیت می‌کند، اعم از آنکه دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد.»

در پاسخ، باید توجه شود که تاریخ تصویب این قانون پس از تاریخ تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری بوده است، بنابراین نمی‌توان قائل به این بود که قانونگذار تعریفی از «بنگاه» را که هنوز تصویب نکرده بود، در به کار بردن واژه «بنگاه اقتصادی» در تعریف «شرکت دولتی»، مدنظر داشته است. افزون بر تعاریف ارائه شده در ماده «۱» قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نسبی - نه مطلق - است؛ زیرا ماده «۱» این قانون این گونه شروع می‌شود: «در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار برده می‌شود» که البته در مقایسه با قانون‌هایی که معلوم نکرده‌اند تعریف‌های اوایل قانون دارای ارزش مطلق یا نسبی است - مثل قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ - واجد ارزش در روش‌شناسی وضع قانون است.

قانون مدیریت خدمات کشوری در قسمت دوم تعریف شرکت دولتی (شرکت دولتی ایجادشده از طریق سرمایه‌گذاری با اجازه مجلس شورای اسلامی، از سوی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی) واژه «شرکت تجاری» را به کار برده است که با توجه به واژه «سهام» در همین قسمت تعریف، باید آن را از نوع سهامی دانست - در این نوع شرکت دولتی، از حیث نوع شرکت، ابهامی به‌نظر نمی‌رسد، اما واژه «سرمایه و سهام» در قسمت اول تعریف شرکت دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری دارای اشکال است: سرمایه در شرکت سهامی به سهام تبدیل می‌شود (ماده «۱» لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، ۱۳۴۷). به این دلیل، واژه «سرمایه و سهام» در هیأت ترکیبی‌اش، بی‌معناست و این بی‌معنایی ابهام‌آفرین است.

## ۵. ابهام در نسبت بین تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از «شرکت دولتی» با تعریف

### قانون محاسبات عمومی کشور

پیش از این، این سیر تاریخی بررسی شد که مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۶ هجری شمسی در قانون محاسبات عمومی کشور «شرکت دولتی» و پس از آن، قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶ نیز شرکت دولتی را تعریف کرده است.

اینک، مسئله این است: آیا این تعریف جدید، جای آن تعریف قبلی را گرفته است (ناسخ آن است)؟ این مسئله، در تئوری ذیل عنوان «مطلق» بودن یا «نسبی بودن» تعریف درج‌شده در قانون مطرح است و منظور، این است که اگر تعریف وضع شده از سوی قانونگذار، مطلق باشد، برای سراسر ادبیات قانونی کشور است (قانون‌هایی که پس از وضع آن تعریف، وضع شده‌اند) و تنها محدود به اجرای قانونی نیست که در آن آمده است.

قانونگذار کشور ما در تعریف‌هایی که در اوایل قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری ارائه داده، مطلق یا نسبی بودن تعریف‌ها را به صراحت بیان نکرده است (جز در مورد تعریف «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» در قانون محاسبات عمومی کشور - ماده ۵)؛ و این در

حالی است که در بعضی از قانون‌های کشور، با عبارتی مثل، یا با مضمون «از نظر این قانون»، در واقع نسبی بودن تعریف را بیان کرده است.

از این رو طرح پرسش بالا، موجه می‌نماید- به عبارت دیگر دو متخصص حقوق ممکن است هر کدام با دلایلی، یکی از دو نظر مطلق بودن یا نسبی بودن این تعریف‌ها را اتخاذ کنند. تا آنجا که به تعریف شرکت دولتی مربوط می‌شود (زمینه موضوعی مقاله حاضر)، اگر برای تعریف «شرکت دولتی» در قانون مدیریت خدمات کشوری ارزش مطلق قائل باشیم، به این معناست که جای تعریف قانون محاسبات عمومی کشور از «شرکت دولتی» را گرفته است و اگر چنین ارزش حقوقی‌ای برای این تعریف قائل نباشیم، نمی‌توانیم با استناد به قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، تعریف قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶ را منسوخ بدانیم.

برای نشان دادن جدی بودن پرسش بالا، کافی است توجه شود که اداره کل امور حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، در نظریه مشورتی شماره ۲۵۴۵/۹۲/۷ تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ چنین نوشته است:

«۵. با توجه به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ وارد بر قوانین قبلی از جمله «قانون محاسبات عمومی کشور» مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن است و برابر ماده ۱۲۷ آن «کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن لغو گردیده است...»؛ ادامه این نظریه مربوط به تعریف «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» است و می‌توان آن را این گونه خلاصه کرد که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری، عنوان «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» و تعریف آن در قانون مدیریت خدمات کشوری، مینا و ملاک است.<sup>۱</sup> با وجود این، نکته شایان توجه در مورد شرکت دولتی این است که اگر همین استدلال و استناد در مورد شرکت دولتی هم به کار برده شود، نتیجه، این می‌شود که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف این قانون از شرکت دولتی باید مینا واقع شود!

به بیان دیگر، فارغ از اینکه چنین نظریه‌ای تا چه حد با مکاتب پیشرفته تفسیر قانون و اصول و تئوری‌های حقوق عمومی - به ویژه، حقوق اداری و حقوق محاسبات عمومی کشور سازگار است، اگر همین استدلال در مورد شرکت‌های دولتی پذیرفته شود، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف این قانون از شرکت دولتی (ماده ۴) به صورت کلی و علی‌العموم - از جمله در خصوص موضوعات و مسائل مشمول قانون محاسبات عمومی کشور - مینا و ملاک است؛ ولی از نظر نویسنده این مقاله دلایل و مستندات کافی وجود دارد که اثبات شود که در مورد موضوعات و مسائل مشمول قانون محاسبات عمومی کشور، کماکان باید به تعریف همان قانون (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶) از

۱. برداشت نظریه از: <https://ghodousi-eadl.ir> تاریخ برداشت: ۱۴۰۰/۰۶/۲۴.

شرکت دولتی (ماده ۴) رجوع شود؛ ولی هدف طرح مطالب ذیل عنوان جاری این مقاله (۴). برای عنوان ابهام در نسبت بین تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از «شرکت دولتی» با تعریف قانون محاسبات عمومی کشور صرفاً این است که نشان داده شود که این نسبت روشن نیست و با توجه به «مشورتی» بودن نظریه اداره کل امور حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، جای این بحث، حتی در عمل - یعنی در شیوه استدلال و استناد و تصمیمات مراجع قضایی، نظارتی، اجرایی و اداری - باقی مانده است.

## ۶. ابهام‌افزایی در قانون‌های متعدد دیگر

بررسی تعریف‌های ارائه شده در قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ نشان می‌دهد که در این تعریف‌ها در کنار «شرکت دولتی»، «شرکت دولتی تلقی می‌شود» نیز وجود دارد - در آخر متن اصلی تعریف قانون محاسبات عمومی کشور از شرکت دولتی (ماده ۴) و در آخر تبصره ۲ ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری که با بیان «شرکت دولتی تلقی می‌گردند» آمده است. به عبارت دیگر، در این دو قانون مبنای تعریف شرکت دولتی، دو نهاد حقوقی<sup>۱</sup> شناخته شده است:

- سازمانی نوعی که ذاتاً شرکت دولتی است؛

- سازمانی نوعی که شرکت دولتی تلقی می‌شود.

با وجود این، در قانون‌های متعدد دیگر کشور، عنوان‌های دیگری که با عنوان «شرکت دولتی» ارتباط معنایی می‌یابند، مطرح شده‌اند. در اینجا، ابتدا چند مثال ارائه می‌شود:

- در بند «ج» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور: شرکت وابسته به دولت؛

- در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، کتاب پنجم - تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده: شرکت وابسته به دولت؛

• در این دو مثال<sup>۲</sup>، این پرسش پیش می‌آید که تعریف «شرکت وابسته به دولت» چیست و نسبت مفهومی این عنوان با عنوان‌ها و تعریف‌های قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری از «شرکت دولتی» کدام است؟

- در بند «ب» ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: شرکت مادر تخصصی یا اصلی، شرکت عملیاتی یا فرعی.

اهمیت این عنوان‌ها (شرکت مادر تخصصی یا اصلی، شرکت عملیاتی یا فرعی) با توجه به متن صدر

### 1. legal institution

۱. در مقاله «خصوصی یا غیردولتی؟ بررسی تعریف و ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به دولت» پانزده مثال از کاربرد واژه «شرکت وابسته به دولت» در قانون آورده شده است. (مخلص‌الائم، ۱۳۸۵).

بند «ب» مذکور روشن می‌شود: «ب- شرکت‌هایی که دولتی باقی می‌مانند و یا براساس این قانون دولتی تشکیل می‌شوند به استثنای بانک‌ها و بیمه‌ها صرفاً در دو قالب فعالیت خواهند کرد:

۱. شرکت مادر تخصصی یا اصلی ...

۲. شرکت‌های عملیاتی یا فرعی ...»

توجه به تبصره‌های این ماده نیز ضروری است.<sup>۱</sup>

۱. ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۶: «به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌مانند دولت مکلف است:

الف) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.

تبصره - تبدیل وضعیت کارکنان شرکت‌های موضوع این بند با رعایت حقوق مکاتبه در قالب آئین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ب) شرکت‌هایی که دولتی باقی می‌مانند و یا براساس این قانون دولتی تشکیل می‌شوند به استثنای بانک‌ها و بیمه‌ها صرفاً در دو قالب فعالیت خواهند کرد:

۱) شرکت مادر تخصصی یا اصلی که سهامدار آن مستقیماً دولت و یا رئیس مجمع عمومی آن رئیس‌جمهور است.

۲) شرکت‌های عملیاتی یا فرعی که سهامداران آنها شرکت‌های مادر تخصصی یا اصلی هستند. تأسیس شرکت جدید یا تملک شرکت‌های دیگر توسط این شرکت‌ها به شرطی مجاز است که اولاً در محدوده‌ای که قانون برای آنها تعیین کرده باشد و ثانیاً صددرصد (۱۰۰٪) سهام شرکت‌های تأسیس یا تملک شده دولتی بوده یا به تملک دولت درآید.

تبصره ۱- مشارکت و سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی در سایر شرکت‌های دولتی فقط در صورتی مجاز است که موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌پذیر با فعالیت شرکت سرمایه‌گذار مرتبط باشد و دولت جواز آن را صادر کند. این حکم شامل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، بیمه‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری آنها نمی‌شود.

تبصره ۲- میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاه‌های اقتصادی توسط بانک‌های تجاری و تخصصی دولتی به پیشنهاد شورای پول و اعتبار به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید ولی در هر صورت سرمایه‌گذاری بانک‌ها در بنگاه‌های دیگر نباید به گونه‌ای باشد که در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان تسهیلات، خللی ایجاد نماید.

تبصره ۳- افتتاح و تداوم فعالیت دفاتر و شعب خارج از کشور شرکت‌های دولتی تنها با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران مجاز است. بانک‌ها و بیمه‌های دولتی از شمول این حکم مستثنا هستند.

تبصره ۴- دولت مکلف است ترتیباتی اتخاذ نماید که تغییر و تصویب اساسنامه بنگاه‌های دولتی و وابسته به دولت که براساس مفاد این قانون در جریان واگذاری قرار می‌گیرند به تصویب مراجع ذی‌صلاح برسد.

تبصره ۵ - دولت موظف است آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مغایر با موضوع این ماده و تبصره‌های آن را ملغی‌الاثراً اعلام نماید.»



- با این جفت عنوان به دو صورت بیان شده (مادر تخصصی- عملیاتی یا اصلی- فرعی)، به‌ویژه با توجه به متن کل ماده ۱۳ مذکور و تبصره‌های آن، باید تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از «شرکت دولتی» (ماده ۴) تنقیح شود و در صورتی که قول ناسخ بودن این تعریف، نسبت به تعریف قانون محاسبات عمومی کشور (ماده ۴) قابل قبول نباشد، ماده اخیرالذکر نیز باید تنقیح شود؛ به‌ویژه، با این توجه که به موجب ماده ۹۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی «از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ می‌گردد...».
  - نکته: در این مقاله از میان ابهام‌های متعدد و متنوع در خصوص تعاریف قانونی شرکت دولتی در جمهوری اسلامی ایران و نسبت بین این تعریف‌ها، تنها به مهم‌ترین آنها، که در مجموع نشان‌دهنده سرگردانی نظری (تئوریک) در این تعریف‌هاست، اکتفا شده است.
  - اخیراً - وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌منظور رفع چالش‌های موجود در حوزه شرکت‌های بخش عمومی و با هدف استقرار نظام بنگاه‌داری نوین در بخش عمومی و دولتی، در اجرای بند «ب» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup>، پیشنهاد «لایحه نظام شرکت‌داری در بخش عمومی» را جهت سیر مراحل بررسی و تصویب به دولت ارائه کرده است. به گزارش پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر هیأت دولت... مجموعه حاکمیت همواره با ابهام در تعداد، فهرست و موضوع فعالیت شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی فعال در بخش عمومی و میزان اثرگذاری آنها بر اقتصاد کشور مواجه بوده... عمده‌ترین چالش‌های موجود در حوزه شرکت‌های بخش عمومی، شامل شرکت‌های دولتی را به شرح زیر می‌توان برشمرد:
- عدم وجود فهرست کامل و جامعی از شرکت‌های بخش عمومی (اعم از دولتی، تحت کنترل دولت و سایر بخش‌های عمومی).

۱. در خصوص ابهام‌های مطرح‌شده در مقاله حاضر، باید توجه داشت که تحقق اصل حاکمیت قانون، منوط به مجموعه شرایطی است که ردیف اول این شرایط، روشن بودن حکم قانون است.

در ضمن باید توجه داشت که اصل حاکمیت قانون از مبانی تحقق انضباط اداری است (درویش و مددکار حق‌جو ۱۳۹۳: ۳۱). افزون بر این باید توجه داشت که تشخیص حد و شمول قانون‌ها موکول به تشخیص تعاریف قانونی عنوان‌های سازمانی مذکور در آنهاست (کریمیان، ۱۳۸۴: ۱۶۱).

۲. ماده ۴ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - (۱۴۰۰-۱۳۹۶):  
ماده ۴ - «جهت ... کلیه دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی با دولت اقدامات زیر را به‌عمل آورند. مسئولیت اجراء بر عهده دولت می‌باشد:

...

ب- ... عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام بنگاه‌داری نوین در بخش دولتی...»

...

... -

- نبود تعریف مشخص از حوزه بخش عمومی و شرکت‌های فعال در این حوزه.  
- نامشخص بودن احکام قانونی ناظر بر فعالیت شرکت‌های حوزه بخش عمومی.»

... -

برداشت از:

<https://cabinetoffice.ir/fa/news/9055>

- تاریخ انتشار خبر: ۱۴۰۰/۶/۲۹

تاریخ رجوع: ۱۴۰۰/۷/۵ ه.ش.

## ۷. نتیجه‌گیری

وجود دو تعریف از «شرکت دولتی» در قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶، و در قانون مدیریت خدمات کشور، ۱۳۸۶، و حل‌نشده‌گی مسئله نسخ، به‌علت نبود حکم نسخ صریح شخصی در قانون مؤخر، از یک طرف، و وجود عنوان‌های متعدد دارای ارتباط معنایی با عنوان «شرکت دولتی» در قانون‌های متنوع دیگر، مثل عنوان‌های «شرکت وابسته به دولت»، «شرکت مادر تخصصی یا اصلی»، «شرکت عملیاتی یا فرعی»، از طرف دیگر، و روند ابداع عنوان‌های متنوع از سوی قانونگذار، بدون تعیین دقیق نسبت این عنوان‌ها با عنوان «شرکت دولتی»، بر جنبه‌ها و لایه‌های ابهام در چپستی، چرایی و چگونگی «شرکت دولتی» افزوده است. سیر تاریخی ابهام‌های در پی هم آینده و فزاینده تضایفی ابهام اصلی در ماهیت و تعریف شرکت دولتی، ناشی از مبتنی نبودن تعریف این نهاد حقوقی<sup>۱</sup> و عنوان‌ها و تعریف‌های مرتبط با آن در یک نظام<sup>۲</sup> تئوریک منسجم از چپستی، چرایی و چگونگی این نهاد است. این نظام تئوریک باید مبتنی بر ضرورت تمرکز دولت بر اعمال حاکمیت، عدم تمرکز اداری - فنی، محدود ماندن سرمایه‌گذاری دولت در قلمرو علوم و فناوری‌های پیشرفته که بخش خصوصی حاضر به سرمایه‌گذاری نباشد، و رعایت الگوی شرکت سهامی در مورد شرکت‌های دولتی باشد. اینک، اسناد فرادستی و قوانین پایه‌ای نظام اداری کشور - مثل قانون مدیریت خدمات کشوری - مستندات کافی برای این مبانی فراهم ساخته‌اند.

## ۸. پیشنهاد

حل ابهام‌های متنوع با استفسار از مجلس شورای اسلامی (به‌صورت لایحه قانونی یا طرح قانونی) ممکن نیست. گام اساسی، همت و اقدام دانشگاه‌ها و یا پژوهشگاه‌های کشور برای تدوین یک نظام نظری

1. legal institution

2. system

(سیستم تئوریک) منسجم از چیستی، چرایی و چگونگی «شرکت دولتی» در کشور ماست؛ مجموعه‌ای از اصول تئوریک در بالا (ذیل عنوان «نتیجه») بیان شده است که پیشنهاد می‌شود که مبنای نظام تئوریک موردنظر واقع شود. از آنجا که کشور ما فاقد قانون جامع تفسیر قانون است، در پیش‌نویس قانون جامع شرکت دولتی که بر مبنای نظام نظری مطلوب تهیه خواهد شد، پاسخ هر پرسش مقدری که ممکن است در خصوص مواد این قانون پیش آید نیز به روش مورد اقتضا در همین قانون درج شود.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۹)، *حقوق اداری (ویراست ۴)*، چ بیست‌وسوم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی.
۳. محمدی، ابوالحسن (۱۳۸۶)، *مبانی استنباط حقوق اسلامی، یا اصول فقه*، چ چهل‌وپنجم، تهران: دانشگاه تهران.

#### ب) مقالات

۴. درویش، بابک؛ مددکار حق‌جو، مهناز (۱۳۹۳)، «اصول و مبانی تحقق انضباط اداری در نظام حقوقی ایران»، *فصلنامه حقوق اداری*، سال اول، ش ۳، ص ۳۳-۹.
۵. صفایی، سید حسین؛ شریعت باقری، محمدجواد (۱۴۰۰)، «تأملاتی پیرامون فرض حکمت قانونگذار (سرمقاله)»، *فصلنامه علمی تخصصی دانشنامه‌های حقوقی*، ش ۱۱، صص ۷-۱۴.
۶. کریمیان، محمدوزین (۱۳۸۴)، «بررسی تعاریف قانونی وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی (در راستای تشخیص سازمان‌های مشمول صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور)»، *فصلنامه «ناب»*، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، پیش‌شماره ۱، صص ۱۶۹-۱۵۸.
۷. مخلص‌الائمه، فرزاد (۱۳۸۵)، «خصوصی یا غیردولتی؟ بررسی تعریف و ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به دولت»، *فصلنامه علمی-تخصصی نظارت*، ارزیابی، بازرسی، سازمان بازرسی کل کشور، پیش‌شماره ۲، صص ۳۷-۲۸.

#### ج) سخنرانی

۸. صفایی، سید حسین (۱۳۹۴)، رابطه حقوق و اقتصاد، سخنرانی در ۱۳۹۴/۶/۲۲ در جلسه شورای همگانی گروه علوم انسانی، روابط عمومی فرهنگستان علوم. از: [www.ias.ac.ir](http://www.ias.ac.ir).

## د) اسناد

۹. پیشنهاد لایحه نظام شرکت‌داری در بخش عمومی، برداشت از:  
<https://cabinetoffice.ir/fa/news/9055>
۱۰. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۴/۰۳/۱.
۱۱. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی ((ابلاغی ۱۳۸۵/۰۴/۱۲) (بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴...).
۱۲. کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، با تدوین و گردآوری ولدخانی، محمدمهدی؛ پیردهقان، امیرحسین (۱۳۹۰)، مجموعه سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی نظام جمهوری اسلامی ایران (زیر نظر حبیب‌الله شاملو رئیس کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع)، تهران: کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۳. نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، شماره ۲۵۴۵/۹۲/۷ تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۸، برداشت از: <https://ghodousi.eadl.ir>

## ه) قوانین

۱۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ۱۳۸۶.
۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، با تغییرات ۱۳۶۸.
۱۶. قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵.
۱۷. قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۰.
۱۸. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰-۱۳۹۶.
۱۹. قانون تجارت، ۱۳۱۱.
۲۰. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، با آخرین اصلاحات و الحاقات مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی.
۲۱. قانون مجازات اسلامی، کتاب پنجم- تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده، ۱۳۷۵.
۲۲. قانون محاسبات عمومی، ۱۳۴۹.
۲۳. قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶.
۲۴. قانون مدنی.
۲۵. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
۲۶. لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، ۱۳۴۷.

## ۲. انگلیسی

### A) Books

1. Hilary Lewis Ruttley & Chibli Mallat (editors) (1995), *commercial Law in the Middle East*, first published, Graham and Tortman.
2. Stephen P. Robbins (1990), *Organization Theory structure, design, and applications*, third edition, PRENTICE – HALL, INC.