

پاره‌ای ملاحظات حقوقی پیرامون شرکت‌های دولتی

دکتر مرتضی نصیری

مقدمه

تحقیقات انجام شده در مورد شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که شرکت‌های تجارتي بی‌شماری بر مبنای ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، با سرمایه‌گذاری بیش از ۵۰ درصد توسط شرکت‌های وابسته به دولت تشکیل شده‌اند که شرکت دولتی تلقی می‌شوند، از بودجه دولتی استفاده می‌کنند و تأمین‌کننده بودجه آن‌ها، کم‌ترین کنترل را بر این شرکت‌های تجارتي دارد و وظایف و اختیارات اداره‌کنندگان شرکت‌های مذکور بسیار گسترده است. بدون این که مسئولیتی متوجه آنان باشد، در ضمن مقررات ماده (۴) قانون محاسبات عمومی و تبصره آن عملاً نوعی مشارکت بین بخش خصوصی و دولت و نهادهای عمومی به وجود آورده است، و از این راه شرکت‌ها یا مؤسساتی ایجاد می‌شود که واقعاً دولتی است ولی عملاً از نظارت دولت خارج است. این آشفتگی علاوه بر این که مخالف اصل (۴۴) قانون اساسی و دخالت دولت در فعالیت‌هایی است که به موجب این اصل به بخش خصوصی واگذار گردیده است به لحاظ ممنوعیت‌های قانون منع مداخله

کارمندان دولت در معاملات دولتی و سایر مقررات مربوطه عقد قرارداد ارجاع کار به این قبیل شرکت‌های ظاهراً خصوصی را با مانع قانونی مواجه می‌گرداند. هدف از این مطالعه ارائه گزارش توجیهی، رفع نواقص، اشکالات و نارسایی‌های گفته شده و رسیدن به رشد و توسعه اقتصادی کشور و ایجاد اشتغال فزاینده در جامعه و واگذاری سهام دولت به بخش خصوصی است.

الف) سوابق شرکت‌های دولتی

- طبق ماده (۳۰۰) قانون تجارت مصوب سال ۱۳۱۱، شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود هستند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه‌های آن‌ها مسکوت باشد تابع قانون تجارت هستند.

- در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، شرکت‌های دولتی چنین تعریف شده‌اند: 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 هم متعلق به دولت می‌باشد.

- بسیاری از شرکت‌های دولتی مستثنا نشده از قانون محاسبات عمومی، عبارت آخر ماده (۳۰۰) قانون تجارت را در اساسنامه خود قید نکرده‌اند و خود را از قید قانون تجارت رها ساخته، از بودجه دولتی استفاده می‌کنند ولی کنترلی بر امور مالی آن‌ها اعمال نمی‌شود. - تعداد بی‌شماری از شرکت‌های دولتی هم با استفاده از قسمت اخیر ماده (۴) قانون محاسبات عمومی و سرمایه‌گذاری بیش از پنجاه درصد شرکت‌های وابسته به دولت تأسیس شده که با موازین قانون اساسی و قانون منع مداخله منطبق نیست.

- بند «۵» از تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۶۷، به منظور رفع نابه‌سامانی‌های مذکور در موارد فوق، دولت را مکلف ساخته بود که وضعیت آن دسته از شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۲ قانون محاسبات عمومی کشور را مورد بررسی همه‌جانبه قرار دهد و در

صورتی که برنامه زمان‌بندی شده لازم، در محدوده اختیارات دولت برای سودآور کردن شرکت‌های مذکور مقدور نباشد، حداکثر ظرف مدت شش ماه از تصویب قانون بودجه موصوف، لوایح لازم برای سودآور شدن یا انحلال یا فروش یا ادغام یا تغییر وظایف یا تبدیل آن‌ها به مؤسسه دولتی را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

- مستنبط از تبصره (۲) قانون بودجه مصوب سال ۱۳۷۹ و با وجود گذشت ۱۲ سال از تکلیف مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۷ همچنان شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی از محل بودجه عمومی استفاده می‌کنند و هنوز هم زیان‌آور و موجب کسر بودجه کشور هستند.

- بالاخره قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی مصوب سال ۱۳۷۹، چاره را تجدیدنظر در ساختار داخلی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آن‌ها، ساماندهی شرکت‌های دولتی از طریق واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آن‌ها لازم بوده است تلقی کرده است.

ب) پیگیری اهداف طرح ضمن مقررات طرح پیشنهادی

۱. اجرای برنامه خصوصی‌سازی واحدهای دولتی (ماده ۱-۸).
۲. محدود کردن تشکیل شرکت‌های دولتی (ماده ۱).
۳. جلوگیری از تشکیل شرکت‌های خصوصی با مشارکت بانک‌های دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی به منظور رقابت با بخش خصوصی و معامله با دولت و انعقاد قراردادهای بازرگانی با دولت (ماده ۲).
۴. اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی در مورد قطع سرمایه‌گذاری و دخالت دولت و مؤسسات عمومی در بخش‌هایی از اقتصاد که به موجب قانون اساسی جزء فعالیت‌های بخش خصوصی به شمار می‌آیند. (ماده ۱-۲).
۵. تأمین نظارت بر اجرای قانون منع مداخله کارکنان دولت و اعمال نفوذ در معاملات دولتی. به موجب این قوانین سهامداری و تصدی بخش خصوصی توسط اشخاصی که از

- خزانه دولت منتفع می گردند موجب ابطال معاملات با دولت می شود و دولت را از تخصص و مدیریت بخش خصوصی ممنوع می گرداند. (ماده ۱ و ماده ۲-۱).
۶. تعیین ضوابطی خاص برای تصدی سمت مدیریت در شرکت های دولتی شامل تخصص، صلاحیت شغلی و موظف بودن به حضور در یک شرکت دولتی خاص (ماده ۶).
۷. امکان فعالیت شرکت دولتی به صورت بازرگانی (ماده ۷-۹).
۸. امکان نظارت مستمر و واقعی دولت بر کار شرکت های دولتی (ماده ۳).
۹. محدود کردن فعالیت شرکت های دولتی به امور نظارتی و تفویض وظایف غیرنظارتی به صورت عقد قرارداد با بخش خصوصی (ماده ۲).
۱۰. جلوگیری از هرگونه استفاده شخصی از فرصت های شغلی و اطلاعاتی که ضمن کار در شرکت های دولتی به دست می آید. (مواد ۲-۳ و ۲-۴).
۱۱. برقراری نظام ساده نظارت و پیگیری تخلفات شرکت های دولتی و مؤسسات طرف معامله با شرکت های دولتی از طریق وکلای دادگستری و استرداد استفاده های نامشروع از طریق قانونی به شرکت (با رعایت اصل ۴۹ قانون اساسی) بدون ایجاد تعهد مالی برای دولت (ماده ۳).
۱۲. قطع کمک های دولت به بودجه شرکت های دولتی و تبدیل شرکت های دولتی زیان ده به سازمان دولتی (مواد ۶-۹ و ۹-۹).
۱۳. جلوگیری از تضمینات ضمنی و اعطای تسهیلات بانکی به شرکت های دولتی به اتکای حمایت دولت (ماده ۹-۱۰).
۱۴. ایجاد مسئولیت شخصی برای مدیران شرکت های دولتی (ماده ۲-۳).

ج) پیشنهادهای اصلاحی

۱. تعریف شرکت دولتی

شرکت دولتی، واحدی سازمانی است که به موجب قانون خاص فقط به منظور نظارت بر امور معین تأسیس می شود و تمام سرمایه آن به وزارتخانه ها، سایر شرکت های دولتی، بانک ها و بیمه های دولتی، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی تعلق دارد. در قانون تأسیس

هر شرکت دولتی، کمیسیون یا کمیسیون‌هایی از مجلس شورای اسلامی که باید اساسنامه شرکت را با رعایت این قانون و مقررات لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷ تصویب کنند، تعیین می‌شوند.

تبصره ۵ - شرکت‌های دولتی که به موجب قانون خاصی تأسیس گردیده‌اند، تابع قانون مذکور خواهند بود.

۲. فعالیت‌های شرکت دولتی

شرکت‌های دولتی فقط به منظور نظارت بر موضوع مذکور در قانون تأسیس خود فعالیت می‌کنند و اموری که لازمه انجام این وظیفه است در اساسنامه شرکت دولتی احصا خواهد شد.

۱-۲ شرکت‌های دولتی در اجرای وظایف خود می‌توانند اقدام به انعقاد قراردادهایی با اشخاص متخصص بخش خصوصی اعم از حقیقی و حقوقی کنند مشروط بر این که صد درصد سهام اشخاص حقوقی طرف قرارداد متعلق به بخش خصوصی باشد و اشخاص حقیقی طرف قرارداد به طور مستقیم یا غیرمستقیم از وزارتخانه‌ها، سایر شرکت‌های دولتی، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی وجهی دریافت نکنند.

این ممنوعیت شامل حقوق، حق‌التدریس، حق‌التحقیق اساتید دانشگاه و کارشناسان رسمی دادگستری نمی‌شود.

۲-۲ شرکت‌های دولتی مکلفند جهت انعقاد قرارداد با اشخاص فوق‌الذکر از طریق انتشار آگهی حاوی شرایط مورد نظر اقدام کنند.

۳-۲ اعضای هیأت مدیره هر شرکت دولتی باید سوگندنامه‌ای مبنی بر این که در انعقاد قرارداد موضوع این ماده از هرگونه دادن امتیاز و اولویتی خودداری کرده و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با شخص طرف قرارداد رابطه‌ای نداشته‌اند را امضا کنند و این سوگندنامه جزو اسناد معامله حفظ خواهد شد.

۲-۴ صرفنظر از مورد فوق، هرگونه استفاده از اطلاعات، دانش فنی و سایر آگاهی‌هایی که عضو هیأت مدیره شرکت دولتی یا کارمندان شرکت دولتی به مناسبت شغل خود به آن دسترسی پیدا می‌کنند، قبل از اطلاع عموم برای اشخاص مذکور و اشخاص ثالث ممنوع است.

۲-۵ در صورتی که هر یک از افراد فوق از سوگندنامه موضوع ماده سه تخلف یا از فرصت شغلی موضوع ماده چهار برای خود یا اشخاص ثالث استفاده کنند، علاوه بر مجازاتی که ممکن است این امر به طور مستقیم داشته باشد متضامناً با شخص ثالث به پرداخت دو برابر مبلغ مورد استفاده به نفع شرکت دولتی محکوم می‌گردند.

۳. نظارت بر شرکت‌های دولتی

نظارت بر شرکت‌های دولتی صرفنظر از این که از طرق سازمان‌های قانونی انجام می‌شود، می‌تواند از طریق وکلای دادگستری که وکالت اشخاص حقیقی یا مالکین لااقل ۵ درصد صاحبان سهام شرکت‌های متقاضی همکاری با شرکت دولتی را دارند یا یکی از اعضای هیأت مدیره شرکت دولتی نیز انجام شود که به صورت‌های زیر امکان‌پذیر است:

۳-۱ وکیل دادگستری در این مورد باید با تأیید کانون وکلای حداقل دارای ده سال سابقه کار باشد و همراه با درخواست رسیدگی شرکت، گزارش توجیهی تقدیم و مسئولیت کار خود را در حد این قانون به صورت کتبی بپذیرد.

۳-۲ در صورتی که وکیل دادگستری با انجام تشریفات فوق به شرکت مراجعه کرد، هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت دولتی موظفند کلیه دفاتر، حساب‌ها، قراردادها، مکاتبات و صورتجلسات هیأت مدیره مجامع را در اختیار او قرار دهند و از کارکنان شرکت بخواهند که پاسخ او را در حد اطلاع خود بدهند. هر هزینه‌ای جهت تهیه این مدارک و اطلاعات به عهده وکیل است.

۳-۳ در صورتی که وکیل دادگستری بعد از رسیدگی متقاعد به وجود تخلف گردید و به هزینه خود علیه مدیران اقامه دعوی اعم از کیفری و حقوقی کرد، بعد از صدور حکم

قطعی، مبنی بر تخلف مدیران محق به دریافت حق الزحمه و هزینه‌های خود از شرکت است. وکیل دادگستری در این دعاوی شخصاً ذی‌نفع تلقی نمی‌شود و کلیه وجوه حاصل از دعوی به حساب شرکت دولتی واریز می‌شود.

۳-۴ در صورت طرح دعوی بی‌اساس توسط وکیل دادگستری، با صدور حکم قطعی، اشخاص ذی‌نفع می‌توانند حسب مورد او را تحت تعقیب جزایی یا حقوقی قرار دهند.

۳-۵ وکیل در موارد فوق نمی‌تواند قبل از تقدیم دادخواست اطلاعاتی را که در اختیار او قرار گرفته، در اختیار دیگری قرار داده یا اطلاعاتی را که به دست آورده، منتشر کند.

۳-۶ با رسید نامه شروع بررسی از طرف یک وکیل دادگستری به شرکت دولتی، برای مدت سه ماه هیچ وکیل دادگستری دیگری نمی‌تواند متقاضی رسیدگی گردد. ولی در صورت عدم طرح دعوی در مدت سه ماه فوق از طرف وکیل متقاضی اول، وکلای بعدی به ترتیب تاریخ ثبت تقاضا، می‌توانند متقاضی رسیدگی شوند.

۴. ارکان شرکت دولتی

ارکان شرکت دولتی عبارت است از:

۱. مجمع عمومی،
۲. هیأت مدیره،
۳. مدیر عامل،
۴. بازرسان.

۵. مجمع عمومی

مجامع عمومی شرکت‌های دولتی حداقل با حضور نصف به علاوه یک سهامداران تشکیل می‌شود. هر شرکت دولتی حداقل باید پنج سهامدار داشته باشد.

در هر مجمع عمومی باید یا بالاترین مقام سازمان سهامدار حضور یابد، یا یکی از معاونان او، اما هرگاه اهمیت مجمع از نظر هیأت مدیره ایجاب کند که بالاترین مقام یکی از

سازمان‌های سهامدار در جلسه حاضر گردد، باید این موضوع در دعوتنامه ذکر و بالاترین مقام سهامداران در جلسه مجمع حاضر شود.

دعوت سهامداران با ارسال دعوتنامه کتبی از طرف هیأت مدیره انجام می‌شود و تصمیمات امضایی معتبر نیست. از مذاکرات هر جلسه صورتجلسه‌ای تنظیم و پس از امضای حاضران برای سایر سهامداران ارسال می‌گردد.

سایر وظایف و اختیارات مجامع عمومی شرکت‌های دولتی با رعایت لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت در اساسنامه شرکت دولتی قید خواهد شد.

۶. هیأت مدیره

۱-۶ هیأت مدیره شرکت دولتی مرکب از سه تا پنج عضو اصلی و دو عضو علی‌البدل خواهد بود که در اساسنامه شرکت تصریح خواهد شد.

۲-۶ عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های دولتی، شغل موظف و تمام وقت است و اعضای هیأت مدیره در زمان تصدی نمی‌توانند سمت مدیریت در سایر شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی و دولتی را بپذیرند یا سمت دیگری اعم از عمومی یا خصوصی یا انتخابی را تصدی کنند.

۳-۶ در اساسنامه شرکت دولتی شرایط تخصصی و سوابق تجربی اعضای هیأت مدیره شرکت مشخص خواهد شد و به منظور تعیین اعضای هیأت مدیره شرکت دولتی هر یک از اعضای مجمع عمومی نامزدانی به تعداد لازم از تخصص‌های مختلف مندرج در اساسنامه را به مجمع معرفی خواهند کرد و هیأت مدیره و دو عضو علی‌البدل با رأی مخفی اعضای مجمع عمومی با رعایت مقررات لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت برای مدت دو سال به این سمت منصوب خواهند شد.

۴-۶ هر یک از اعضای هیأت مدیره با توجه به تجربه و تخصص خود با تصویب هیأت مدیره و در حدود اختیاراتی که از طریق هیأت مدیره تعیین خواهد شد به‌عنوان مدیر مسئول یکی از بخش‌های سازمانی شرکت که در اساسنامه مشخص شده باشد، منصوب

خواهد شد و در حدود اختیارات مفروضه تصمیمات لازم را به منظور اجرای وظایف محوله اتخاذ خواهند کرد.

۵-۶ هیأت مدیره شرکت موظف است هر هفته جلسه تشکیل داده و در مورد هماهنگی امور شرکت تصمیم اتخاذ کند.

۶-۶ جز موضوعاتی که در صلاحیت مجمع عمومی شرکت است، هیأت مدیره در حدود موضوع شرکت دارای کلیه اختیارات لازم است و با رعایت اساسنامه می‌تواند قسمتی از اختیارات مذکور را به مدیر عامل یا یکی از مدیران محول کند.

۷-۶ اعضای علی‌البدل هیأت مدیره سمت موظف ندارند، در جلساتی که یکی از اعضای هیأت مدیره به معاذیر موجه که قبل از جلسه مورد تأیید هیأت مدیره قرار گرفته نتواند در جلسه حاضر گردد، عضو علی‌البدلی که در موقع انتخاب، رأی بیش‌تری داشته است در جلسه شرکت خواهد کرد. در صورت غیبت موجه یا غیرموجه یکی از اعضای هیأت مدیره به مدت بیش از یک ماه عضو علی‌البدل مزبور با تصویب هیأت مدیره جانشین مدیر غایب تلقی و در بقیه مدت سمت مدیریت را تصدی خواهد کرد.

عضو علی‌البدلی که به جانشینی مدیر تعیین می‌شود مشمول مقررات این ماده خواهد بود.

۷. مدیر عامل

۱-۷ مدیر عامل از بین اعضای هیأت مدیره و در اولین جلسه هیأت مذکور برای مدت دو سال به این سمت منصوب و اختیارات لازم به منظور اداره شرکت توسط هیأت مدیره به او تفویض خواهد شد. مدیر عامل نماینده قانونی شرکت در مقابل اشخاص ثالث تلقی شده و حق تعیین وکیل و حق توکیل غیر نیز دارد.

۲-۷ هماهنگی امور و وظایف محوله، سایر مدیران شرکت از وظایف مدیر عامل است. در صورت حصول اختلاف بین مدیر عامل و سایر اعضای هیأت مدیره موضوع به

جلسه هفتگی هیأت مدیره گزارش داده می‌شود و براساس تصمیم هیأت مدیره اقدام خواهد شد.

۳-۷ هیأت مدیره در هر موقع می‌تواند مدیر عامل را عزل و مدیر عامل جدید را منصوب کند.

۸. بازرسان

بازرسان شرکت مرکب از دو نفر از حسابداران رسمی هستند که هر سال توسط مجمع عمومی انتخاب خواهند شد. وظایف بازرسان شرکت همان است که در قانون تجارت مقرر شده است.

۹. مقررات خاص شرکت‌های دولتی

۱-۹ سهامداران دولتی شرکت‌های دولتی موجود که تمام سهام آنان به دولت تعلق ندارد (به استثنای شرکت‌هایی که شمول مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام آنان در قانون است) مکلفند ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه سهام خود را از طریق بورس اوراق بهادار به عموم عرضه کنند. آن قسمت از سهام که ظرف شش ماه از اولین روز عرضه در بورس معامله نشود، باید ظرف مدت ماه از طریق انتشار آگهی مزایده با ذکر حق ترجیح کارکنان این شرکت‌ها در شرایط مساوی، به عموم واگذار شود. وجوه ناشی از این فروش به سهامدار دولتی تعلق دارد. واگذاری این سهام به شرکت‌های دولتی، بانک‌های دولتی، بیمه‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام آنها است و شرکت‌های خصوصی که شرکت‌های دولتی فوق در آنها صاحب سهم هستند و وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی ممنوع است.

۲-۹ شرکت‌های دولتی موجود از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون باید مقررات این قانون را رعایت کنند.

۳-۹ شرکت‌های دولتی موجود که به موجب قانون خاص تشکیل نشده‌اند ظرف یک سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون که به هر دلیل وضعیت خود را با این قانون تطبیق

ندهند، بدون نیاز به تصویب مجمع عمومی فوق‌العاده با رعایت لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت در حال تصفیه اعلام و از این تاریخ هیچ عملی جز آنچه قانوناً برای تصفیه امور شرکت لازم است نمی‌تواند انجام دهند.

۴-۹ وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و نهادهای عمومی که در زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون در شرکت‌های خصوصی صاحب سهم هستند، مکلفند ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه سهام خود را حسب مورد از طریق بورس اوراق بهادار یا از طریق مزایده عمومی با حق ترجیح در شرایط مساوی ابتدا به سهامداران خصوصی و سپس به کارکنان شرکت، واگذار کنند.

۵-۹ در صورتی که در اثر زیان‌های وارده، دارایی شرکت تا میزان ۵۰ درصد سرمایه اولیه شرکت کاهش یابد، شرکت دولتی به سازمان دولتی تبدیل شده و زیر نظر سهامداری که به موجب اساسنامه ریاست مجمع را به عهده دارد، قرار می‌گیرد. در این صورت قیمت سهام سایر سهامداران باید در اولین اعتبارات بودجه پیش‌بینی و پرداخت شود.

۶-۹ مسئولیت دولت در شرکت دولتی محدود به دارایی شرکت است.

۷-۹ شرکت دولتی مشمول محدودیت‌ها و مقررات ناظر به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی نبوده و تابع مقررات قانون محاسبات عمومی به استثنای آنچه صریحاً در ارتباط با شرکت‌های دولتی است، نیست.

۸-۹ فروش دارایی‌ها و اموال شرکت دولتی با تصویب هیأت مدیره و با رعایت مقررات ناظر به معاملات دولتی انجام می‌شود. *پژوهش‌های حقوقی و مطالعات فرسنگی*
ای که ریاست مجمع عمومی را به عهده دارد اداره می‌شود و در مورد پرداخت حق‌السهم سایر سهامداران طبق بند «۵-۹» عمل می‌شود. *پژوهش‌های حقوقی و مطالعات فرسنگی*

۹-۹ چنانچه شرکت دولت نتواند از محل درآمدهای جاری خود تعهدات قانونی و قراردادی خود را ایفا کند به سازمان دولتی تبدیل و زیر نظر مستقیم وزارتخانه.

۹-۱۰ اعطای هرگونه وام یا تسهیلات اعتباری به شرکت دولتی تابع موازین و مقررات ناظر به شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی است و سهامداران نمی‌توانند بدون مجوز قانونی وام‌ها و تعهدات مالی شرکت دولتی را تضمین کنند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی