

نظام حقوقی حاکم بر شرکتهای دولتی در دوره واگذاری

A.shahnia@imps.ac.ir

احمد شهنیایی

استادیار گروه حقوق خصوصی موسسه عالی آموزش و پژوهش
مدیریت و برنامه‌ریزی.

پذیرش: ۱۳۹۶/۰۵/۲۸

دریافت: ۱۳۹۵/۱۲/۲۹

چکیده: ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شرکتهای درحال واگذاری را برای فراهم‌نمودن شرایط و چارچوب‌های حقوقی واگذاری موفق سهام دولتی در دوره واگذاری از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی مستثنی نموده است. از سوی دیگر، به هیأت واگذاری اجازه داده می‌شود تا اصلاح‌ها را در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی طی دوره یادشده انجام دهد. با توجه به مبانی ماده ۱۸ و همچنین مفاد و اقتضای سایر احکام حقوقی حاکم بر شرکتهای و دستگاه‌های دولتی و احکام عام حقوق خصوصی، این حکم قانونگذار نمی‌تواند مطلق باشد؛ بلکه مقید به حدود و جهت‌های تعیین‌پذیر است. اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه و مقررات شرکت با داشتن قلمرو قابل تشخیص، نافی اختیارهای قانونی سایر مراجع تصمیم‌گیرنده در مورد شرکت نیست. با وجود ظاهر ماده ۱۸، شرکت درحال واگذاری در برخی از موضوعها و جنبه‌ها همچنان مشمول برخی مقررات مرتبط با شرکتهای دولتی یا اقتضاهای حاکم بر شرکتهای خصوصی می‌شود.

کلیدواژه‌ها: شرکتهای دولتی، هیأت واگذاری، شرکت درحال واگذاری، خصوصی‌سازی، قانون تجارت، ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

طبقه‌بندی **JEL:** K, K2, K22.

مقدمه

خصوصی‌سازی به مفهوم اجرای سیاست واگذاری مالکیت اقتصادی از بخش دولتی به بخش غیردولتی، به عنوان یکی از پروژه‌های مهم اقتصادی در دو دهه اخیر کشور ایران، دارای مبانی، جنبه‌ها، و آثار حقوقی بااهمیتی است. از بزرگ‌ترین جنبه‌های این اهمیت تغییر در نظام‌های حقوقی حاکم بر بنگاه‌های اقتصادی پس از واگذاری در نتیجه تغییر وصف شرکت از دولتی به غیردولتی است. در فرایند حقوقی خصوصی‌سازی یک بنگاه، علاوه بر دو دوره "پیش از واگذاری" و "پس از واگذاری"، دوره ویژه دیگری با عنوان "دوره واگذاری" وجود دارد. این دوره، به هنگام قرارگرفتن یک بنگاه دولتی در فهرست واگذاری، با توجه به مواد ۱۷ تا ۲۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، آغاز می‌شود. پس از آماده‌سازی‌های قانونی، اداری و مالی واگذاری از جمله ارسال اطلاعات هر بنگاه توسط شرکت مادر تخصصی^۱ به وزارت امور اقتصادی و دارایی، انتقال مالکیت بنگاه از شرکت مادر تخصصی به وزارت امور اقتصادی و دارایی بررسی می‌گردد و تایید صورت‌های مالی بنگاه، بازاریابی، آماده‌کردن اسناد و مدارک لازم برای واگذاری و قیمت‌گذاری سهام با فروش نهایی بنگاه به بخش غیردولتی خاتمه می‌یابد. در این دوره، بنگاه به منظور کسب آمادگی‌های حقوقی، تجاری، و مدیریتی، برای واگذاری کامل و تبدیل به وصف غیردولتی، در وضعیت حقوقی خاصی قرار می‌گیرد؛ زیرا با آن که بنگاه تحت مالکیت و دارای ماهیت دولتی است، ولی فراهم‌نمودن تمهیدهای واگذاری موفق اقتضا می‌کند که شرکت از بخش بزرگی از الزام‌ها و محدودیت‌های دولتی بودن آزاد باشد. به همین جهت، واگذاری موفق شرکت‌ها نیازمند قاعده‌گذاری ویژه‌ای در مورد ساختار و همچنین، مقررات بنگاه مورد واگذاری، و قواعد حقوقی عام محیط بر فعالیت بنگاه مورد واگذاری است. از این‌رو، قانونگذار در بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، با استثنانمودن شرکت‌های مشمول واگذاری از مقررات شرکت‌های دولتی، نظام حقوقی ویژه‌ای را برای شرکت‌های در حال واگذاری مقرر کرده است و در سایر مواد از جمله ماده ۱۹، احکامی در خصوص تجدید ساختار و مقررات در مورد این شرکت‌ها وضع کرده است. در این پژوهش، با توجه به اهمیت تعیین قوانین و مقررات ناظر بر شرکت‌های در حال واگذاری، با محور قراردادن مفاد بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به عنوان حکم قانونی مجری، تلاش می‌شود تا نظام حقوقی و قانونی حاکم بر جنبه‌های گوناگون شرکت‌های دولتی در حال واگذاری و در میانه قواعد حقوقی ویژه شرکت‌های دولتی از نظر حقوق عمومی و همچنین، قواعد عام حقوق شرکت‌ها در حقوق خصوصی بررسی و تبیین نماید.

1. Parent Company

اهمیت نظام حقوقی حاکم بر بنگاه در خصوصی سازی آن

در بسیاری از کشورهای دنیا، قوانینی شامل واگذاری اختیارات گسترده به نهادهای اجرایی و اداری در زمینه‌های مقررات‌گذاری (شامل وضع یا اصلاح مقررات حاکم بر شرکت‌های در حال واگذاری) و تفویض اختیار تصمیم‌گیری دولت‌ها در آماده‌سازی و مدیریت بنگاه در حال واگذاری، و اجرای موفق خصوصی‌سازی در قالب ایجاد نظام حقوقی جامع خصوصی‌سازی تصویب می‌کنند؛ و بسیاری از کشورها مانند اتریش (سال ۱۹۹۳)، فرانسه (سال‌های ۱۹۸۶، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۶)، ایتالیا (سال‌های ۱۹۹۲، ۱۹۹۴ و ۱۹۹۹)، لهستان (سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۶)، و پرتغال (سال ۱۹۹۰)، قوانین جامعی به این منظور تصویب کردند (OECD, 2003).

از زیرساخت‌های خصوصی‌سازی موفق، فراهم‌نمودن ساختار حقوقی مناسب برای دوره واگذاری و پس از آن است. به نقل از یکی از منابع علمی، پژوهش‌ها نشان دهنده آن است که نظام حقوقی مالکیت، قراردادها و شرکت‌ها تأثیرهای مثبتی بر موفقیت دولت‌ها در فروش شرکت‌ها، شفاف‌بودن و جلوگیری از فساد در واگذاری‌ها دارد. برای مثال، نبود ساختار حقوقی قوی که موجب عدم موفقیت روند خصوصی‌سازی در کشور سریلانکا شده است، در حالی که در کشورهایی مانند شیلی و مکزیک، وجود نظام حقوقی کارآمد برای واگذاری، نقش بزرگی در خصوصی‌سازی موفق داشته است (Marcelin & Mathur, 2015).

از مهم‌ترین اقدام‌های مربوط به خصوصی‌سازی و آماده‌سازی شرکت، تهیه و تجدید ساختار شرکت‌ها در دوره واگذاری است که به عنوان گامی کلیدی در موفقیت فرایند واگذاری به‌شمار می‌رود. این تجدید ساختار شامل هر شرکت به‌طور موردی، و اصلاح نظام قانونی تجارت و بنگاه‌داری دولتی در سطح ملی است. در این مورد، نمونه قابل توجه در سطح جهانی، تجدید ساختار شرکت "تلکام دوپچ ای جی" آلمان در فرایند واگذاری است؛ در ابتدا، دولت اختیارات قاعده‌گذاری و حاکمیتی شرکت را با انجام اصلاح‌هایی در مقررات، از حدود اختیارات شرکت جدا کرد (سال ۱۹۸۹)، و سپس نوع شرکت را به سهامی عام تبدیل نمود (سال ۱۹۹۴). در سال ۱۹۹۶، ۷۴ درصد سهام شرکت از راه بورس واگذار شد و در نهایت، شرکت در سال ۱۹۹۸، به‌طور کامل خصوصی شد. در طول این فرایند، اقدام‌هایی مانند تعیین و استقرار یک هیئت‌مدیره و هیئت بازرسی از بخش خصوصی، تجدید ساختار عملیات شرکت به منظور افزایش کارایی و بهره‌وری، کاهش نیروی انسانی از ۲۳۰ هزار نفر در سال

۱۹۹۵ به ۱۶۷ هزار نفر در سال ۲۰۰۰، بازنشسته کردن کارکنان، وضع مقررات مربوط به تخفیف به خریداران سهام به‌ویژه در مورد کارکنان، اصلاح مقررات مربوط به ساختار شرکت از نظر اندازه، دارایی و موضوع فعالیت آن، هماهنگ کردن مقررات و قواعد فعالیت شرکت با شرایط بازار آزاد، و اصلاح مقررات مربوط به روش‌های فروش شرکت صورت گرفت.

در مقررات خصوصی‌سازی، اصلاح ساختار قانونی شرکت برای واگذاری شامل اقدام‌هایی مانند تجدید ساختار حقوقی، انتزاع وظایف حاکمیتی و مقررات‌گذاری از موضوع شرکت، ایجاد شخصیت حقوقی متناسب برای بنگاه (بند ۵ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴)، تجدید ساختار مالی با هدف جابک‌سازی مالی شرکت، تجدید ساختار عملیاتی به منظور مدیریت موفق‌تر بنگاه، تجدید ساختار راهبردی شامل تغییر اولویت‌های تجاری و راهبردی بنگاه است و هدف آن، آماده کردن بنگاه برای ورود به اقتصاد آزاد است که تحقق این هدف، بدون تغییر نظام حقوقی حاکم بر بنگاه و پیش‌بینی نظام حقوقی ویژه برای دوره واگذاری ممکن نیست. نیاز به یادآوری است که اصلاح ساختار و نظام قانونی بنگاه طی دوره واگذاری، برای همه بنگاه‌های مشمول واگذاری به یک شکل نیست و تابع عواملی چون اندازه بنگاه، روش واگذاری (از قبیل بورس، مزایده، و مذاکره)، وضعیت تجاری محیط بر شرکت در حال واگذاری، و اهداف دولت در واگذاری است. گفته می‌شود که واگذاری بنگاه‌های کوچک و متوسط معمولاً نیاز به اصلاح حقوقی ندارد و در اغلب کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱، واگذاری این بنگاه‌ها با تغییرهای اندکی در ساختار حقوقی و مالی صورت می‌گیرد. زیرا قیمت پایین فروش سهام این‌گونه بنگاه‌ها و صرف هزینه‌های مالی برای تجدید ساختار، آن‌ها را توجیه‌ناپذیر می‌کند؛ ولی در مورد بنگاه‌های بزرگ، اصلاح ساختار مالی و حقوقی دارای توجیه‌های بیشتری است. همچنین، روش واگذاری (شامل بورس، مزایده، و مذاکره بر اساس ماده ۲۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی)، در اصلاح‌های حقوقی ساختار بنگاه موثر است. زیرا در واگذاری از راه بورس، تجدید ساختار و اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر بنگاه پیش از واگذاری توجیه و ضرورت بیشتری دارد؛ چرا که واگذاری شرکت از راه بورس، نیازمند فراهم‌نمودن شرایط قانونی ورود اولیه شرکت به بورس از نظر ساختاری، حقوقی، و مالی است. بر اساس بند الف ماده ۲۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در عرضه عمومی سهام، رعایت قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ و الزام‌های آن برای شرکت‌های مورد واگذاری از راه بورس مورد نیاز است. همچنین، واگذاری از راه بورس، نیاز به اصلاح گسترده حقوقی و مالی در شرکت مورد واگذاری جهت تطابق با قوانین

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

حقوق دارایی‌ها و اموال حقوق شرکت‌ها و حقوق ورشکستگی دارد (OECD, 2003). ولی در واگذاری بنگاه از راه مذاکره، گفته می‌شود که به‌طور معمول، انجام اصلاح‌های حقوقی بنگاه در دوره واگذاری ضرورتی ندارد؛ بلکه پس از واگذاری توسط خریدار بخش غیردولتی صورت می‌گیرد (OECD, 2003). وضعیت تجاری محیط بر فعالیت بنگاه در حال واگذاری و هدف دولت از واگذاری، بر چگونگی و میزان تجدید ساختار و اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر بنگاه در دوره واگذاری موثر است (OECD, 2003). در واگذاری بنگاه‌هایی که متولی زیرساخت‌های ارتباطی مهم هستند، یا در فعالیت‌های خود، دارای انحصار قانونی یا طبیعی هستند، تجدید ساختار و اصلاح قوانین و مقررات به‌گونه‌ای صورت می‌گیرد که خصوصی‌سازی این بنگاه‌ها موجب انتقال انحصاری این تاسیسات یا انحصارها به بخش خصوصی و در نتیجه، تهدید منافع عمومی نشود. در مورد این بنگاه‌ها، نخستین اصلاح قانونی، جداکردن کارکردهای حاکمیتی و مقررات‌گذاری از فعالیت شرکت و انتقال آن به دستگاه‌های دولتی یا عمومی مربوطه است (OECD, 2003).

تاریخچه و مبانی موضوع از حیث قانونگذاری

در ادامه روند وضع احکام قانونی مندرج در مواد ۹ تا ۲۷ قانون پنج‌ساله برنامه سوم مصوب ۱۳۷۹ و مواد ۶ تا ۹ قانون پنج‌ساله برنامه چهارم مصوب ۱۳۸۳ در باره خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی، قانون دائمی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۷، نظام جامع و ویژه‌ای را برای واگذاری‌ها پیش‌بینی کرده است و دولت و هیئت واگذاری، مکلف به انجام و اتمام عملیات واگذاری بنگاه‌های دولتی (به‌جز بنگاه‌های موضوع گروه ۳ و بیست درصد از مجموع بنگاه‌های گروه ۲ از ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴)، و انجام لوازم آن از جمله آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری که شامل اصلاح مقررات و اساسنامه، فراهم‌نمودن شرایط جهت عرضه سهام شرکت در بورس، تبدیل بنگاه به قالب حقوقی مناسب، بازسازی ساختاری، تجزیه، ادغام، تحصیل، و ادغام (ماده ۱۹ قانون) می‌شود. بر اساس بند ج ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مواردی که واگذاری شرکت دولتی موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش غیردولتی شود، هیئت واگذاری می‌تواند جهت کاهش سهم بازار بنگاه یا افزایش بهره‌وری آن نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت تصمیم‌گیری نماید و سپس حکم به واگذاری شرکت دهد. همچنین، بر اساس تبصره ماده ۱۹ قانون یادشده، طرح‌هایی که توجیه فنی و اقتصادی ندارند ولی جنبه عمومی، اجتماعی و سیاسی دارند، از شرکت‌های واگذارپذیر جدا شده و دولت درباره آن‌ها

تصمیم خواهد گرفت. همچنین، در بند ب ماده ۱۹ انجام اصلاح‌های ساختاری بنگاه واگذارپذیر، به عنوان یکی از اولویت‌های واگذاری پیش‌بینی شده است. برای تسهیل امر واگذاری بنگاه، احکام قانونی ویژه‌ای در خصوص مقررات حاکم بر شرکت در دوره واگذاری مقرر گردید؛ از جمله در بند ۳ ماده ۱۸ قانون مقرر شده است "به هیأت واگذاری اجازه داده می‌شود تا اصلاح‌های لازم را در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های واگذارپذیر به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک‌سال و قابل تمدید تا دوسال) در قالب قانون تجارت برای تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها انجام دهد. در دوره زمانی اشاره‌شده، این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند". از این‌رو، با توجه به شرایط خاص واگذاری شرکت، پیش‌بینی قواعد قانونی ویژه برای این دوره دارای اهمیت بوده و در سوابق قانون‌گذاری مربوط به خصوصی‌سازی، مورد توجه قانونگذار قرار می‌گیرد. بر اساس بند "ج" ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ (موقت) مقرر گردید که "شرکت‌های دولتی که با تصویب هیأت وزیران مشمول واگذاری به بخش غیردولتی می‌شوند صرفاً طی مدت تعیین‌شده در هیأت واگذاری، برای واگذاری مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نخواهند بود و در چارچوب قانون تجارت اداره می‌شوند". همین موضوع در بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ با عبارتهایی متفاوت پیش‌بینی شده است. بر اساس این بند "به هیأت واگذاری اجازه داده می‌شود تا اصلاح‌های لازم را در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های واگذارپذیر به بخش غیردولتی (فقط در مدت یک‌سال و قابل تمدید تا دوسال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل واگذاری و اداره شرکت‌ها انجام دهد. این شرکت‌ها در دوره اشاره‌شده، مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند". حکم قانونی یادشده، دارای مبانی، قلمرو، و آثار حقوقی قابل توجه در مورد نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی در دوره واگذاری است و از نظر نحوه اداره شرکت‌ها، قوانین حاکم و تکالیف مراجع قانونی، دارای مسائل پرکاربردی است. همچنین، معاونت حقوقی ریاست جمهوری در پاسخ به استعلام سازمان خصوصی‌سازی درباره پرسش‌های چهارده‌گانه مربوط به مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی در حال واگذاری، در زمان اعتبار بند ج ماده ۷ قانون برنامه چهارم نظری دوره واگذاری حقوقی در سال ۱۳۸۶ صادر نموده است که مبنای برخی رویه‌های موجود در مسائل مطروحه شده بوده است.

حکم بند ۳ ماده ۱۸ دارای ابهام‌های متعددی از منظر مفهوم و قلمرو شمول بوده و همچنین، فهم مدلول حکم و منظور قانونگذار از عبارت‌ها، به دلیل روند خاص تصویب و تأیید متن در مجلس، شورای نگهبان، و مجمع تشخیص مصلحت نظام دشوار است. مبتنی بر مصوبه اولیه مورخ ۱۳۸۶/۷/۲

مجلس در قالب بند ۳ ماده ۱۹ لایحه "بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست توسط هیأت واگذاری از شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی مانند آیین‌نامه معامله‌های دولتی، قانون محاسبات عمومی، قانون بازرسی کل کشور، محدودیت‌های مندرج در قانون مالیات‌های مستقیم، قانون برگزاری مناقصه‌های دولتی، پرداخت علی‌الحساب سود موضوع قوانین سنواتی مستثنی شده است و در چارچوب قانون تجارت اداره خواهد شد". شورای نگهبان در بررسی لایحه مصوب، طی بند ۹ نامه مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۶، بند ۳ ماده ۱۹ را به دلیل "اجازه خروج از شمول نظارت دستگاه‌های ذی‌ربط" و همچنین، به دلیل "مستثنی نمودن هزینه‌ها از پرداخت مالیات و اجازه عدم‌واریز وجوه به خزانه" مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی شناخت. به دنبال اصرار مجلس بر مصوبه خود و ارسال موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجمع بدون آن‌که به‌طور مستقیم متن مصوب مجلس یا نظرهای شورای نگهبان را تأیید نماید، خود متن قانونی کنونی را در قالب بند ۳ ماده ۱۸ تصویب نمود. متن نهایی از نظر عبارتی تفاوت‌های قابل‌توجهی نسبت به متن مصوب مجلس دارد؛ ضمن آن‌که مبنی موضع حقوقی روشنی نسبت به ایرادهای شورای نگهبان به مصوبه مجلس نیست.

ویژگی‌های حقوقی حکم بند ۳ ماده ۱۸

۱. از نظر تعیین مرجع اصلاح اساسنامه شرکت‌های در حال واگذاری

برحسب قواعد حقوق تجارت و مستند به ماده ۸۴ لایحه قانونی بخشی از قانون تجارت تغییر و اصلاح اساسنامه شرکت‌ها تنها از اختیارهای مجمع عمومی فوق‌العاده شرکت است و همچنین، در مورد شرکت‌های دولتی، برحسب اصل ۸۵ قانون اساسی و ماده واحده قانون "مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و موسسه‌های تابعه وزارتخانه‌ها" مصوب ۱۳۶۶، هرگونه تغییر و اصلاح اساسنامه شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌هایی که مبنی بر مجوزهای قانونی ایجاد شده‌اند یا می‌شوند در هر مورد، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی، بر عهده هیأت وزیران است. بر اساس این، ظاهر حکم بند ۳ ماده ۱۸ مبنی بر امکان اصلاح اساسنامه توسط هیأت واگذاری، برخلاف قاعده عام مبنی بر تغییر اساسنامه شرکت‌های دولتی توسط مجلس یا هیأت وزیران (برحسب مورد) بوده و وارد بر قانون سال ۱۳۶۶ است.

۲. از نظر مقررات حاکم بر شرکت‌های در حال واگذاری

در نظام حقوقی بیش‌تر کشورهای دنیا، شرکت‌های دولتی با توجه به اهداف تشکیل و حوزه‌های فعالیت آن‌ها، دارای نظام حقوقی متفاوتی از نظر ساختار حقوقی، مقررات مالی، معاملاتی، استخدامی، مالیاتی، و نظارتی هستند. این موضوع تا حدی تابع مسئله کلی‌تری در مورد پذیرش دسته‌بندی "حقوق عمومی و خصوصی"^۱ در نظام‌های حقوق تطبیقی است. این تقسیم‌بندی که از نظر تاریخی ریشه در حقوق روم دارد، در نظام حقوقی رومی، ژرمنی، کشورهای فرانسه، و آلمان مورد پذیرش بیش‌تری قرار گرفته است و تاثیر کم‌تری در نظام کامن لا^۲ داشته است (Friedmann, 1972)، و به همین دلیل، در حالی که در نظام حقوقی فرانسه و آلمان، شرکت‌های دولتی در اصل، تابع نظام حقوق عمومی و دولتی هستند، در انگلستان و آمریکا گفته می‌شود که شرکت‌های دولتی دارای ماهیت دوجنبه‌ای^۳ بوده و تابع نظام حقوق خصوصی هستند. برای مثال، در فرانسه، افراد عمومی و دولتی در مورد فعالیت‌های اداری، مشمول پرداخت مالیات نیستند و فقط در مورد فعالیت‌های اقتصادی مکلف به پرداخت مالیات هستند. در آمریکا، دولت‌های ایالتی نمی‌توانند اشخاص حقوقی دولت فدرال را مشمول مالیات کنند. در ایران، هرچند که برخی از پژوهشگران، تفاوت بین حقوق تجارت نظام حقوقی شرکت‌های دولتی را با شرکت‌های غیردولتی اندک می‌دانند (صفری، ۱۳۹۰)، با وجود این، تردیدی نیست که فعالیت‌های اقتصادی در بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری به بخش دولتی، به مناسبت مبانی سیاسی و فلسفه اجتماعی تشکیل آن‌ها و دولتی بودن مالکیت بنگاه و پیروی از اهداف و صلاحیت‌های ویژه، مشمول نظم حقوقی متفاوتی از نظر ساختار حقوقی، مالی، معاملاتی، بودجه‌ای، استخدامی، و اداری نسبت به شرکت‌های غیردولتی است. در موارد قابل توجهی، دولت برای پیشبرد اهداف اقتصادی، از حاکمیت خود برای تامین منافع عمومی در قالب شرکت‌های دولتی استفاده می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۰).

با ملاحظه مجموعه قوانین و مقررات شرکت‌های دولتی در ایران، می‌توان گفت که شرکت‌های دولتی تابع چهار دسته از نظام‌های قانونی هستند. دسته نخست، نظام‌های قانونی حاکم بر کلیه دستگاه‌های دولتی موضوع مواد ۲، ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ (شامل وزارتخانه‌ها، موسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی) که به تبع، متضمن شمول بر شرکت‌های دولتی هستند مانند

1. Law Public and Private
2. Common Law System
3. Hybrid Organism

احکام قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و آیین‌نامه‌های آن. یا قانون برگزاری مناقصه‌ها مصوب ۱۳۸۳ در مورد تشریفات و احکام قانونی مناقصه‌ها. دسته دوم، قوانین و مقرراتی که تنها خاص شرکت‌های دولتی هستند و در نتیجه، ناظر بر سایر دستگاه‌های دولتی (یعنی وزارتخانه‌ها و موسسه‌های دولتی) و همچنین، اشخاص حقوق خصوصی نمی‌گردد؛ مانند ماده ۱۳۵ قانون محاسبات عمومی مبنی بر تکلیف شرکت‌های دولتی به اندوخته‌نمودن معادل ۱۰ درصد سود ویژه شرکت به عنوان اندوخته قانونی یا ماده ۴۴ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، و بند ج ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده ۴ قانون "الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)" مصوب ۱۳۹۳ مبنی بر لزوم پرداخت مالیات علی‌الحساب و سود علی‌الحساب به خزانه یا مقررات آیین‌نامه تشکیل مجامع عمومی و شوراها عالی شرکت‌های دولتی (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۹۶۸۳/ت/۲۸۸۸۲ه مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۶ هیأت وزیران). این دو دسته از قوانین و مقررات اغلب مصوب مجلس یا هیأت دولت هستند. دسته سوم، مقررات خاص برای هر شرکت دولتی برحسب مورد است مانند اساسنامه، یا آیین‌نامه‌های مالی و معامله‌ای که برای هر شرکت دولتی به تصویب می‌رسد. این دسته از مقررات اغلب مصوب هیأت دولت یا ارکان داخلی شرکت مانند مجمع عمومی آن و به‌طور استثنایی، مصوب مجلس است. دسته چهارم، مجموعه قوانین و مقررات نظام عام حقوق خصوصی است که شرکت‌های دولتی به سبب عدم وجود احکام خاص برای دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی، تابع آن هستند مانند موارد مشمول بخش پایانی ماده ۳۰۰ لایحه اصلاحی قانون تجارت که به موجب آن "شرکت‌های دولتی، تابع قوانین تاسیس و اساسنامه‌های خود هستند و تنها نسبت به موضوع‌هایی که در قوانین و اساسنامه‌های آن‌ها اشاره نشده است، پیرو مقررات این قانون هستند". تقسیم‌بندی یادشده دارای اهمیت کاربردی جهت تبیین قلمرو بند ۳ ماده ۱۸ است و زمینه را برای فهم روشن عبارت "مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی" در بند یادشده، فراهم می‌کند. بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موجب تغییر وصف شرکت در حال واگذاری از شرکت دولتی به شرکت غیردولتی نگردیده است ولی با حکم به عدم شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی بر شرکت‌های در حال واگذاری، تا حد قابل توجهی نظام حقوقی، این‌گونه شرکت‌ها را از قلمرو شمول نظام‌های حاکم بر شرکت‌های دولتی خارج و متمایل به نظام عام حقوق خصوصی شرکت‌ها نموده است.

قلمرو بند ۳ ماده ۱۸

همان گونه که گفته شد، مفاد بند ۳ ماده ۱۸ دارای ابهام‌های مفهومی و مصداقی قابل توجهی است که مطرح و بررسی می‌گردد.

۱. در مورد اصلاح اساسنامه

پرسش نخست این است که با توجه به قاعده عام مربوط به صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی و هیأت دولت، در وضع و اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی، آیا اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه شرکت‌های درحال واگذاری مطلق و فاقد قیود ماهوی است؟ آیا اقدام هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه شرکت‌های درحال واگذاری نیازمند تأیید تصمیم توسط مرجع عام اصلاح اساسنامه شرکت است؟ این ابهام به‌ویژه از این جهت قوت می‌گیرد که بر اساس روشنی تبصره ۴ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ "دولت مکلف است تمهیدهایی را ترتیب دهد که تغییر و تصویب اساسنامه بنگاه‌های دولتی و وابسته به دولت که بر اساس مفاد این قانون در جریان واگذاری قرار می‌گیرند، به تصویب مراجع ذی‌صلاح برساند". بین ظاهر حکم بند ۳ ماده ۱۸ با ظاهر تبصره ۴ ماده ۱۳، تعارض به نظر می‌رسد؛ زیرا در حالی که در ماده ۱۸ مرجع اصلاح اساسنامه، شرکت‌های درحال واگذاری را هیأت واگذاری اعلام کرده است، عبارت تبصره ۴ ماده ۱۳ مبنی بر لزوم تصویب تغییر اساسنامه شرکت‌های درحال واگذاری توسط مراجع ذی‌صلاح، دلالت بر رجوع به قاعده عام یعنی قانون "مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و موسسه‌های تابعه وزارتخانه‌ها" مصوب ۱۳۶۶ دارد.

با تبیین قلمرو و قیود بند ۳ ماده ۱۸ می‌توان این تعارض ظاهری را برطرف نمود. اختیارهای هیأت واگذاری در بند ۳ ماده ۱۸ در مورد اصلاح اساسنامه دارای قلمرو و قیودی بر حسب موضوع، قلمرو زمانی، و اهداف حکم است؛ نخست این‌که با توجه به عبارت‌های صدر ماده ۱۸ و بند ۳ آن، اصلاح اساسنامه با هدف "تسهیل امر واگذاری" و در جهت "اداره شرکت‌ها" صورت می‌گیرد. بنابراین، موضوع‌ها و احکام موجود در اساسنامه شرکت درحال واگذاری که ارتباطی به هدف "تسهیل واگذاری" و موضوع اداره شرکت نداشته باشد، خارج از قلمرو بند ۳ ماده ۱۸ و اختیار هیأت واگذاری در مورد اصلاح اساسنامه است. توضیح این‌که تحقق برخی لوازم قانونی و حقوقی واگذاری بنگاه، نیازمند اصلاح و تغییرهایی در اساسنامه آن است از جمله حکم ماده ۲۰ قانون اجرای سیاست‌ها که

واگذاری از راه بورس اوراق بهادار را به عنوان نخستین روش واگذاری پیش‌بینی کرده است؛ نیازمند فراهم‌نمودن الزام‌های قانونی ورود شرکت‌ها به بورس مانند تبدیل نوع شرکت به سهامی عام یا حذف وجود سهام ممتاز در شرکت است که نیازمند فراهم‌نمودن شرایطی چون اصلاح اساسنامه خواهد بود. علاوه بر قید یادشده، قید دوم بر اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه، "تسهیل در اداره شرکت‌ها" است که در بند ۳ ماده ۱۸ بیان شده است. عبارت "اداره شرکت‌ها" فاقد دلالت روشن است. این اصطلاح در ادبیات حقوق شرکت‌ها می‌تواند از نظر قلمرو و مدلول، احتمال‌های گوناگونی داشته باشد؛ در قلمرو محدود، از نظر اصول حقوق شرکت‌ها، اداره شرکت محدود به قواعد مربوط به اداره و امور مدیریتی شرکت است که توسط رکن هیأت مدیره شرکت (ماده ۱۰۷ لایحه قانونی اصلاح بخشی از قانون تجارت) منظور می‌شود. در این مفهوم، اداره شرکت در مقابل مالکیت شرکت (امور مربوط به سهام‌داران و مجامع) و امور اجرایی شرکت (امور مربوط به مدیرعامل) و امور نظارتی و بازرسی (امور مربوط به بازرس شرکت) بکار می‌رود (اسکینی، ۱۳۸۹؛ پاسبان، ۱۳۹۲). در قلمرو عام‌تر، عبارت اداره شرکت‌ها می‌تواند دربردارنده همه امور مرتبط با فعالیت شرکت توسط ساختار و ارکان داخلی شرکت اعم از سهام‌داران، مدیران، و مجربان باشد. احتمال سوم در مورد قلمرو، عبارت اداره شرکت‌ها و کلیه فعالیت‌های مربوط به فعالیت شرکت که بر اداره آن تاثیرگذار است اعم از قواعد داخلی، و قواعد و مقررات عمومی خارج از شرکت مانند مقررات مالیاتی، بیمه‌ای، و بودجه‌ای است. احتمال سوم بی‌مبنا است؛ زیرا قانون‌گذار در بخش آخر بند ۳ ماده ۱۸ حکم جداگانه‌ای مبنی بر عدم‌شمول مقررات حاکم بر شرکت‌ها، بر شرکت مورد واگذاری پیش‌بینی کرده است. در نتیجه، تکرار همین حکم در قالب اصلاح اساسنامه برای اداره شرکت‌ها بی‌مورد است. از سوی دیگر، برداشت نخست یعنی محدود کردن عبارت اداره شرکت‌ها به امور مربوط به اختیارهای هیئت‌مدیره موجه نیست؛ زیرا بسیاری از امور مربوط به اداره و فعالیت شرکت و موثر بر واگذاری در حدود اختیارهای سایر ارکان همچون مجامع، بازرس، و مدیرعامل می‌گنجد و خارج کردن این امور از قلمرو حکم بند ۳ راجع به اصلاح اساسنامه با مبانی و اهداف قانون سازگار نیست. با توجه به این‌که عبارت اداره شرکت انجام امور مرتبط با فعالیت شرکت توسط ساختار داخلی آن است، بنابر این عبارت "اصلاح اساسنامه در جهت اداره شرکت‌ها" در بند ۳ ماده ۱۸ موجب خروج موضوع‌هایی غیر از امور مرتبط با فعالیت شرکت که توسط ساختار داخلی آن تنظیم شده و همچنین، خروج قلمرو اختیار هیئت واگذاری در اصلاح اساسنامه می‌گردد. قید سوم اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه شرکت، اصلاح "در قالب قانون تجارت" است. در قانون تجارت موضوع‌ها و مطلب‌های طرح‌پذیر در اساسنامه پیش‌بینی

شده است (ماده ۸ لایحه قانونی اصلاح بخشی از قانون تجارت). علاوه بر این، قانون یادشده متضمن قواعد و احکام گوناگون راجع به امور گوناگون حقوق شرکتها است که با رعایت قواعد آمره این قانون (برای مثال حکم ماده ۲۴۱ که درج حکم مغایر این ماده در اساسنامه را بی اعتبار می داند)، قابل درج و اختیار در اساسنامه است. از این رو، اصلاحها در اساسنامه شرکت‌های واگذارپذیر، مشمول کلیه محدودیت‌های مندرج در قانون تجارت است و هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه مکلف به رعایت محدودیت‌های قانون تجارت است. قید چهارم اصلاح اساسنامه توسط هیأت واگذاری، اعتبار زمانی اصلاح‌های صورت گرفته توسط هیأت واگذاری است. در بند ۳ ماده ۱۸ قید "صرفاً در مدت یک سال و قابل تمدید تا دو سال" پیش‌بینی شده است. عبارت یادشده، از نظر مفهوم این ابهام را دارد که آیا قید یادشده ناظر بر محدودیت زمانی اختیار هیأت واگذاری در بکارگیری اصلاح‌ها است یا ناظر بر قید زمانی اعتبار قانونی اصلاح اعمال شده در اساسنامه؟ ابهام دیگر این است که نقطه آغاز محدوده زمانی یادشده چه زمانی است. بر حسب دلالت لفظی، قید زمانی پیش‌بینی شده ناظر بر اعتبار اصلاح‌های صورت گرفته توسط هیأت واگذاری در اساسنامه است. به این معنا که پس از گذشت یک یا دو سال از اصلاح اساسنامه توسط هیأت واگذاری، در فرض این که شرکت واگذار نگردد، اصلاح‌های صورت گرفته توسط هیأت واگذاری اعتبار نخواهد داشت. بدیهی است که چنانچه شرکت واگذار گردد، خریداران با توجه به غیردولتی شدن شرکت می‌توانند بر اساس قانون تجارت و توسط مجمع عمومی فوق العاده، احکام مورد نظر در اساسنامه را وضع کنند. البته، این وضع و نتایج آن انتقادپذیر است؛ زیرا قانون‌گذار وضعیت حقوقی اساسنامه شرکت را پس از گذشت مدت یادشده در فرض واگذارناپذیری شرکت پیش‌بینی نکرده است؛ چرا که گذشت مدت یادشده به معنی واگذارناپذیر بودن شرکت نیست و اقتضای مربوط به اصلاح اساسنامه جهت واگذاری همچنان پابرجا است.

بنابراین، ملاحظه می‌شود که اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه شرکت در حال واگذاری، عام و مطلق نبوده است بلکه دارای محدودیت‌ها و قیود اشاره شده خواهد بود. بر اساس این، تعارض ظاهری اشاره شده بین بند ۳ ماده ۱۸ با تبصره ۴ ماده ۱۳ قانون برطرف می‌گردد؛ حکم بند ۳ ماده ۱۸ در مورد اصلاح اساسنامه توسط هیأت واگذاری فقط در مواردی است که جهت تسهیل واگذاری و اداره شرکت، در قالب قانون تجارت و برای مدت معین قانونی باشد؛ ولی در مورد سایر موارد، تغییر اساسنامه شرکت که ارتباطی به واگذاری شرکت ندارد، مرجع اصلاح اساسنامه مبنی بر قاعده عام اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی بر اساس قانون "مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و موسسه‌های تابعه وزارتخانه‌ها" مصوب ۱۳۶۶ خواهد بود.

۲. در مورد مقررات حاکم بر شرکت مورد واگذاری

بند ۳ ماده ۱۸ متضمن دو حکم در رابطه با مقررات حاکم بر شرکت‌های واگذارپذیر است. در بخش نخست، اجازه هیأت واگذاری به انجام اصلاح‌های لازم در مقررات حاکم بر شرکت‌های واگذارپذیر پیش‌بینی شده است و در ادامه، عدم‌شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی بر این شرکت‌ها تصریح شده است. در بخش نخست که اجازه اصلاح مقررات حاکم بر شرکت‌های واگذارپذیر داده شده است، عدم‌اعمال مقررات موجود نتیجه اقدام هیأت واگذاری در اصلاح در مقررات است. در حالی که حکم بخش پیشین به‌طور کلی شرکت‌های واگذارپذیر را از شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی بدون نیاز به اصلاح توسط هیأت واگذاری خارج نموده است. قانونگذار در این بند، در مورد قوانین و مقررات حاکم بر شرکت در دوره واگذاری، از دو مفهوم و عبارت متفاوت "اصلاح مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی" و "عدم‌شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی روی شرکت‌های واگذارپذیر" استفاده نموده است. همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، شرکت‌های دولتی در اصل تابع چهار دسته از نظام هستند که دسته نخست، عبارت‌اند از مقررات خاص حاکم بر کلیه دستگاه‌های دولتی؛ دسته دوم، شامل مقررات اخص حاکم بر کلیه شرکت‌های دولتی؛ دسته سوم، مقررات ویژه هر شرکت دولتی به‌طور موردی؛ و دسته چهارم، مقررات عام حاکم بر هر شخص اعم از اشخاص دولتی یا غیردولتی. در مورد مقررات دسته نخست، دوم، و آن بخش از مقررات دسته سوم که به تصویب مجلس رسیدند، در اساس با توجه به عمومیت آن‌ها و همچنین، عدم‌اختیار تقنینی هیأت واگذاری به عنوان یک مرجع اجرایی، اصلاح آن‌ها توسط هیأت واگذاری ممتنع است. در واقع، شرکت‌های درحال واگذاری، بر اساس بخش پیشین بند ۳ ماده ۱۸، بدون نیاز به اصلاح مقررات "مشمول این مقررات نیستند"؛ در نتیجه، تابع قواعد عام حاکم بر شرکت‌های خصوصی خواهند بود و مقررات جایگزین توسط مراجع ذی‌ربط از جمله هیأت واگذاری در موارد مربوط یا توسط ارکان درونی شرکت قابل‌وضع خواهد بود. ولی در مورد مقررات دسته سوم (به‌جز مواردی که مرجع وضع آن‌ها مجلس بوده است)، اصلاح مقررات توسط هیأت واگذاری موضوعیت خواهد داشت و عدم‌شمول این دسته از مقررات بر شرکت مورد واگذاری، نیاز به اصلاح آن‌ها توسط هیأت واگذاری است. از سوی دیگر، صلاحیت هیأت واگذاری برای اصلاح مقررات یادشده، مقید به جنبه‌های "تسهیل امر واگذاری و اداره شرکت" و مقید به دوره زمانی یک‌ساله تا دو‌ساله، از زمان اصلاح است. در حالی که آن دسته از مقرراتی که برحسب بخش پیشین بند ۳ ماده ۱۸ بر شرکت اعمال نمی‌گردند، محدود به جنبه‌های

یادشده نیستند و در واقع، شرکت‌های درحال واگذاری در دوره موقت زمانی یک تا دو سال از شمول این دسته مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی خارج شده و تابع نظام عام حقوق خصوصی خواهند بود. از سویی، اختیارهای هیأت واگذاری به معنی سلب اختیار سایر مراجع صلاحیت‌دار در شرکت نیست؛ زیرا با توجه به قیود اختیار هیأت واگذاری اصلاح مقررات شرکت‌های واگذارپذیر، اختیار عام اصلاح مقررات شرکت بر عهده مراجع صلاحیت‌دار داخلی شرکت در چارچوب قواعد حقوق خصوصی از قبیل مجمع عمومی و هیأت‌مدیره است که می‌توانند با استفاده از قواعد آزادانه‌تر حقوق خصوصی به اداره مقررات شرکت بپردازند.

ابهام دیگر این است که آیا اختیار هیأت واگذاری به اصلاح مقررات شرکت‌های درحال واگذاری شامل لغو مقررات یا وضع مقررات جدید می‌گردد یا خیر؟ هرچند واژه "اصلاح" دلالت ظاهری بر تغییر حکم حقوقی یک موضوع بدون تغییر موضوع یا ایجاد موضوع جدید دارد؛ و در نتیجه، شامل نسخه‌های حکم یا وضع حکم با موضوع جدید نمی‌گردد. با این حال، روش و هدف ماده ۱۸ قانون به‌گونه‌ای است که نشان می‌دهد هدف قانونگذار، ایجاد اختیار برای هیأت واگذاری جهت اصلاح و اداره "نظام مقرراتی" شرکت درحال واگذاری و نه مقرر یا مقررات خاصی بوده است؛ و اصلاح و اداره این نظام مقرراتی برای تسهیل واگذاری و اداره شرکت‌ها در صورت اقتضا، نیازمند لغو مقررات گذشته یا وضع مقررات جدید است. البته، همان‌گونه که اشاره شد، لغو مقرر یا وضع مقرر توسط هیأت واگذاری در چارچوب قیود یادشده از جمله "تسهیل واگذاری و اداره شرکت‌ها" است و اصلاح مقررات در غیر از موارد و جنبه‌های یادشده، در صلاحیت مراجع صلاحیت‌دار عمومی شرکت از جمله مجمع عمومی یا هیأت‌مدیره شرکت خواهد بود. لازم به اشاره است که با توجه به حکم بخش آخر ماده ۱۸ مبنی بر عدم شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی روی شرکت واگذارپذیر، چنانچه هیأت واگذاری یا مراجع تصمیم‌گیری در شرکت را فاقد اختیار وضع مقررات جدید برای شرکت بدانیم، در این صورت، شرکت با خلا مقرراتی و حقوقی مواجه می‌شود؛ زیرا با رفع شمول مقررات عمومی شرکت‌های دولتی بر شرکت واگذارپذیر، شرکت در بسیاری از موضوعها نیازمند مقررات جایگزین برای فعالیت است که البته وضع آن برحسب مورد توسط هیأت واگذاری و سایر مراجع ذیصلاح همچون مجمع عمومی شرکت یا هیأت‌مدیره خواهد بود.

۳. موارد عدم شمول حکم بند ۳ ماده ۱۸

برخی از انواع احکام قانونی با وجود ارتباط با شرکت‌های دولتی، در زمره مقررات حاکم بر

شرکت‌های دولتی نیستند و مشمول حکم بند ۳ ماده ۱۸ نمی‌شوند. در نتیجه، شرکت‌های درحال واگذاری مشمول آن‌ها هستند از جمله:

۱. مقررات و احکام عمومی که به سبب عمومیت آن و عدم وضع قاعده خاص برای دستگاه و شرکت‌های دولتی (دسته چهارم مقررات یادشده در بالا) در مورد شرکت‌های دولتی مانند اشخاص غیردولتی اعمال می‌گردد مانند احکام عمومی راجع به حقوق قراردادهای مندرج در قانون مدنی یا مقررات گمرکی عام.

۲. احکام قانونی که موضوع آن شرکت دولتی نبوده است بلکه موجد یک رابطه حقوقی بین شرکت دولتی با سایر اشخاص باشد و این رابطه حقوقی با وجود تاثیر بر شرکت دولتی، برای شخص دیگر رابطه موجد حکمی است مانند احکام قانون منع مداخله کارکنان دولتی از معامله با دستگاه دولتی مصوب ۱۳۳۷ که هرگونه معامله اشخاص مشمول با دستگاه‌های دولتی و وابسته را منع می‌کند که شامل شرکت‌های درحال واگذاری نیز می‌شود.

۳. احکام قانونی که موضوع آن شرکت‌های دولتی نبوده است و موجد حکم مستقیمی برای شرکت دولتی نیست؛ بلکه برای دستگاه‌های دیگر در رابطه با شرکت دولتی حکمی ایجاد نموده باشد. برای مثال، در پاسخ به این پرسش که آیا لازم است در لایحه بودجه سالیانه کل کشور، بودجه سالانه شرکت درحال واگذاری درج شود یا به استناد بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تکلیفی به درج بودجه شرکت درحال واگذاری در بودجه سالیانه کل کشور نیست؟ در پاسخ باید گفت، با توجه به این که مبنی بر ماده ۱ قانون محاسبات عمومی بودجه کل کشور، برنامه مالی دولت که مبنی بر بند ۳ آن، بودجه شرکت‌های دولتی بخشی از آن است، حکم درج بودجه سالیانه شرکت‌های دولتی در بودجه کشور، در زمره مقررات و احکام مالی "دولت" است نه مقررات حاکم بر شرکت دولتی. از این رو، بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، حاکم بر ماده ۱ قانون محاسبات عمومی نبوده و ماده ۱۸ مجوزی برای عدم درج بودجه شرکت‌های درحال واگذاری در بودجه سالیانه کل کشور ایجاد نکرده است.

۴. احکام خاص قانونی که پس از تصویب بند ۳ ماده ۱۸ وضع شده است و شمول احکام مشخصی از قوانین و مقررات ناظر بر شرکت‌های دولتی را بر شرکت‌های مشمول بند ۳ ماده ۱۸ تصریح کرده باشد؛ مانند حکم ماده ۳ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، مبنی بر شمول احکام مواد ۳۱، ۳۹ و ۷۶ قانون محاسبات عمومی بر شرکت‌های موضوع بند ۳ ماده ۱۸ قانون و نیز حکم ماده ۶۶ یادشده، مبنی بر تکلیف شرکت‌های مشمول

واگذاری و واگذارشده به پیروی از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران شاغل در زمان واگذاری طی دوره واگذاری.

۴. قلمرو شمول بند ۳ ماده ۱۸ از نظر انواع مقررات

موضوع قابل توجه دیگر، دلالت عبارت "مقررات حاکم" در بند ۳ ماده ۱۸ از نظر شمول بر انواع قوانین و مقررات است. در بسیاری از موارد، در ادبیات حقوق اساسی و حقوق اداری واژه "مقررات" به معنی احکام تصویبی توسط دستگاهها و مراجع اجرایی و در مقابل، واژه "قانون" به عنوان مصوبه‌های مجلس بکار می‌رود (هاشمی، ۱۳۸۶؛ عباسی، ۱۳۹۰). در نتیجه، این فرض مطرح می‌شود که قلمرو بند ۳ محدود به احکام تصویبی مراجع اجرایی و اداری از قبیل هیأت وزیران بوده و شامل مصوبه‌های مجلس شورای اسلامی نمی‌شود. این ظاهر با سایر عبارت‌ها و احکام قانون سازگار نیست و ردپذیر است؛ زیرا سابقه وضع و اجرای احکام تصویبی مشابه مانند ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه است. همچنین، مشروح مذاکره‌های مجلس نشان می‌دهد که منظور قانونگذار از مقررات نه احکام مصوب مراجع اجرایی، بلکه احکام موضوعه ناظر بر شرکت‌های دولتی، صرف نظر از مرجع وضع اعم از مجلس و هیأت وزیران، مجمع عمومی شرکت، شورای اقتصاد و سایر مراجع وضع قاعده بوده است. از سوی دیگر، بسیاری از احکام مربوط به اداره شرکت و مرتبط با تسهیل واگذاری (که در بند ۳ ماده ۱۸ قانون تصریح شده است)، مستند به قوانین مصوب مجلس است. از این رو، محدود کردن واژه "مقررات" در بند ۳ ماده ۱۸ به مقررات وضع شده توسط مراجع اجرایی، علاوه بر مغایرت با اهداف قانونگذار و روش ماده ۱۸، با الزام‌های اجرای بند ۳ ماده ۱۸ سازگار نیست.

۵. قلمرو شمول حکم بند ۳ نسبت به شرکت‌های غیردولتی

خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌ها محدود به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نیست، بلکه واگذاری سهام متعلق به دولت و دستگاه‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی مشمول این قانون می‌شوند (تبصره ۱ بند الف ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی). بر اساس این، پرسش قابل طرح در مورد قلمرو بند ۳ ماده ۱۸ قانون این است که در مواردی که واگذاری سهام دولتی در شرکت‌های غیردولتی مطرح است، آیا اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های واگذارپذیر شامل اصلاح اساسنامه و مقررات شرکت غیردولتی که سهام

دولتی در آن مشمول واگذاری است، می‌گردد؟ ماده ۱۸ قانون، حکم روشنی در این خصوص ندارد و ملاحظه سوابق و رویه برخی تصمیم‌های هیأت واگذاری نشان می‌دهد که هیأت یادشده همچنین، اختیار خود را شامل شرکت‌های غیردولتی می‌داند. عبارت‌های ماده ۸۶ که متضمن شمول قانون بر "سهام متعلق به دستگاه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی" است، ممکن است توجیه‌کننده رویه هیأت واگذاری قلمداد شود. به نظر می‌رسد این عقیده با دلالت‌های لفظی قانون، اصول حقوق شرکت‌ها و همچنین، با اصول حقوق عمومی ناسازگار است و باید از این اعتقاد دست کشید.

- ماده ۱۸ در ذیل فصل پنجم قانون تحت عنوان "فرایند واگذاری بنگاه‌های دولتی" اشاره شده است. بنابراین، احکام ذیل آن، از جمله احکام ماده ۱۸ منصرف به شرکت‌های دولتی است؛ در نتیجه، شرکت‌های غیردولتی از آن موضوع خارج هستند. از سوی دیگر، عبارت بخش پیشین بند ۳ ماده ۱۸ مبنی بر عدم شمول مقررات حاکم بر "شرکت‌های دولتی"، بر اختصاص حکم ماده ۱۸ به شرکت‌های دولتی و خروج شرکت‌های غیردولتی از آن دلالت دارد.

- از لوازم خصوصی‌سازی موفق شرکت‌ها، حمایت از سرمایه‌گذاران و سهام‌داران شرکت است (Boubakri & Hamza, 2007). بر اساس اصول حقوق شرکت‌ها، سهام‌داران بیشینه در شرکت، به سبب داشتن سهام بیش‌تر، دارای قدرت تصمیم‌گیری موثری از راه حق رای بیش‌تر در شرکت هستند (اسکینی، ۱۳۸۹). اعمال احکام ماده ۱۸ قانون از جمله بند ۱ و ۲ آن در مورد انتقال حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی و شرط موجود بودن مجوز وزارت یادشده برای نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه یا اختیار اصلاح اساسنامه توسط هیأت واگذاری در مورد شرکت‌های غیردولتی با توجه به حق مالکیت سهام‌داران بخش غیردولتی، از نظر حقوقی ناممکن است؛ زیرا، امور یادشده بخشی از حقوق سهام‌داران بیشینه است و تسری ماده ۱۸ به شرکت‌های غیردولتی موجب سلب حقوق مسلم سهام‌داران بیشینه شرکت و مغایر با قانون و اصول مسلم حقوق شرکت‌ها است. در نتیجه، هیچ‌کدام از احکام ماده ۱۸ از جمله بند ۳ آن، شامل شرکت‌های غیردولتی نیستند.

- اعتقاد به شمول بند ۳ ماده ۱۸ بر شرکت‌های غیردولتی و امکان اصلاح اساسنامه توسط هیأت واگذاری، متضمن مخالفت با اصول اساسی حقوق شرکت‌ها در مورد حقوق سهام‌داران و مجامع شرکت است؛ زیرا، امکان تغییر اساسنامه توسط مجمع عمومی فوق‌العاده سهام‌داران (ماده ۸۳ لایحه قانونی اصلاح بخشی از قانون تجارت) از حقوق اساسی سهام‌داران است و امکان اصلاح اساسنامه

شرکت‌های غیردولتی توسط هیأت واگذاری به صرف شمول فرایند واگذاری بر بخشی از سهام دولتی شرکت، به معنی سلب اختیارهای مجمع عمومی فوق‌العاده خواهد بود در نتیجه، اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه شرکت‌ها، تنها شامل شرکت‌های دولتی است و شرکت‌های غیردولتی از قلمرو ماده ۱۸ خروج موضوعی دارند.

نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای و معامله‌های شرکت‌های در حال واگذاری

در بسیاری از کشورها، شرکت‌های دولتی در مورد موازین حقوقی قراردادها، پیرو نظام حقوقی متفاوتی از سایر نهادهای دولتی هستند (Macavoy et al., 2012). ولی در حقوق ایران، شرکت‌های دولتی به سبب دولتی‌بودن، مشمول نظام قراردادی و معامله‌های دستگاه‌های دولتی هستند. این نظام ویژه شامل تشریفات قانونی انعقاد قرارداد و حل‌وفصل اختلاف‌ها است. بر اساس ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی و ماده ۲ قانون برگزاری مناقصه‌ها، تمام معامله‌های شرکت‌های دولتی باید از راه تشریفات مناقصه یا مزایده انجام شود. همچنین، آیین‌نامه مالی و معامله‌ای هریک از شرکت‌های دولتی برحسب مورد متضمن احکامی در خصوص فعالیت‌های معامله‌ای شرکت است. در مورد قراردادهای پیمان‌کاری شرکت‌های دولتی بر اساس ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱، مفاد قرارداد باید بر اساس شرایط عمومی پیمان صورت گیرد. حکم اصل ۱۳۹ قانون اساسی مبنی بر این‌که صلح دعاوی و ارجاع اختلاف راجع به اموال دولتی به داوری، نیازمند تصویب هیأت وزیران است، شامل شرکت‌های دولتی نیز می‌گردد.

در مورد الزام شرکت‌های در حال واگذاری به انجام معامله‌های خود از راه برگزاری مناقصه یا مزایده، با توجه به این‌که احکام قانونی یادشده در زمره مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی قلمداد می‌شود؛ در نتیجه، شرکت در حال واگذاری تکلیفی بر برگزاری تشریفات مزایده یا مناقصه برای انعقاد قرارداد ندارد و معامله‌ها و قراردادهای این‌گونه شرکت‌ها، بر اساس نظام عام حقوق خصوصی از جمله قانون مدنی و قانون تجارت خواهد بود. با وجود این، از نظر وضع ضوابط داخلی برای شرکت، با توجه به ماده ۱۱۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت، هیئت‌مدیره می‌تواند به عنوان مرجع اداره امور شرکت، بر مبنای قواعد حقوق خصوصی نسبت به وضع ضوابط نحوه انعقاد قراردادها از جمله تکلیف ارکان اجرایی شرکت به برگزاری مناقصه یا مزایده برای انعقاد شرکت اقدام کند. البته چنین الزامی فقط برای ارکان داخلی شرکت در مقابل شرکت و هیئت‌مدیره قابل استناد است و در مقابل اشخاص ثالث قابل استناد نیست.

الزام به برگزاری مناقصه یا مزایده یا سایر محدودیت‌های معامله‌ای ناظر بر شرکت دولتی، علاوه بر قانون محاسبات عمومی و قانون برگزاری مناقصه‌ها، اغلب در آیین‌نامه معامله‌ای هر شرکت به‌طور موردی وضع شده است. از این‌رو، مقدمه اعمال نظام جدید معامله‌ای بر شرکت در حال واگذاری، اصلاح مقرراتی است که موجب تکلیف برگزاری مناقصه یا مزایده بوده است و توسط مرجع صالح در شرکت (در اصل هیئت‌مدیره یا مجمع عمومی، با توجه به اساسنامه) است.

از احکام مهم در رابطه با قراردادهای دولتی، قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معامله‌های دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ است؛ که بر اساس آن، اشخاص مشخص شده در قانون، به مناسبت نوع خاص رابطه استخدامی و کاری، از معامله با دولت و دستگاه‌های وابسته به آن منع شدند. نیاز به اشاره است که در مورد شرکت‌های غیردولتی مشمول قانون تجارت، احکام محدودکننده‌ای در مواد ۱۲۹ و ۱۳۰ لایحه اصلاحی قانون تجارت مبنی بر منع معامله با شرکت برای "اعضای هیأت‌مدیره و مدیرعامل، موسسه‌ها و شرکت‌هایی که اعضای هیأت‌مدیره و مدیرعامل شرکت شریک یا عضو هیأت‌مدیره یا مدیرعامل آن" بدون اجازه هیأت‌مدیره و تصویب مجمع، وجود دارد. پرسش قابل طرح این است که موضوع معامله کارکنان دولت و افراد وابسته با شرکت در حال واگذاری، مشمول قانون منع مداخله است یا می‌توان با استناد به بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شرکت در حال واگذاری را مشمول قانون منع مداخله ندانست؟ به نظر می‌رسد که دلالت بند ۳ ماده ۱۸ قانون، شامل قانون منع مداخله نمی‌شود؛ زیرا این قانون متضمن منع معامله کارکنان و اشخاص احصاشده با شرکت است و به این جهت که مفاد قانون موجب، نوعی از رابطه قانونی است که برای اشخاص غیر از شرکت (کارکنان دولتی و عمومی و وابستگان) و برای شرکت ایجاد التزام می‌کند و از سوی دیگر، بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موجب تغییر ماهیت شرکت در حال واگذاری به شرکت غیردولتی نمی‌گردد از این‌رو، بایستی این قانون را در زمره قوانین عام دانست نه مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی مندرج در بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌ها. بنابراین، شرکت‌های در حال واگذاری، مشمول الزام‌های قانون منع مداخله می‌شوند.

در مورد شمول اصل ۱۳۹ قانون اساسی بر معامله‌های این‌گونه شرکت‌ها از نظر صلح اموال و همچنین شرط ارجاع اختلاف‌ها به داوری، حکم روشنی وجود ندارد. با توجه به این‌که حکم اصل ۱۳۹ به‌طور مستقیم متوجه اموال دستگاه‌های عمومی و دولتی، صرف‌نظر از اوصاف و وضعیت مالک آن‌ها است؛ از این‌رو، اصل ۱۳۹ از مصادیق مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی در ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیست. در نتیجه، صلح اموال و ارجاع دعاوی شرکت در حال واگذاری به

داوری در هر مورد، نیازمند تصویب هیأت وزیران و در موارد مهم، اطلاع مجلس است. شرکت‌های درحال واگذاری به مناسبت قرارگرفتن در فرایند واگذاری، مشمول برخی محدودیت‌های خاص معامله‌ای ناشی از دوره اشاره شده بر اساس مصوبه‌ها و تصمیم‌های نهادهای صالح در مورد واگذاری هستند. بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه "نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها و تایید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری" (موضوع تصویب‌نامه شماره ۹۹۵۹۸/ت/۴۱۵۸۶ ک مورخ ۸۸/۵/۱۷ کمیسیون اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، "مدیران بنگاه‌هایی که واگذاری آن‌ها به تصویب هیأت واگذاری رسیده تا شش‌ماه پس از زمان ارزیابی سهام و تصویب قیمت آن و همچنین، در فاصله زمانی قطعی شدن فروش تا تحویل بنگاه به خریدار، مجاز به اتخاذ تصمیم و انجام اقدام‌هایی که آثار مالی تعیین‌کننده و بااهمیت بر صورت‌های مالی بنگاه دارند (از جمله کاهش یا افزایش قیمت محصول، فروش اموال غیرمنقول و دارایی‌های غیرجاری بنگاه، ایجاد هرگونه تعهد بلندمدت مالی یا حقوقی و نظایر آن) نیستند. در صورت اتخاذ این‌گونه تصمیم‌ها، افراد یادشده به صورت تضامنی مسئول جبران خسارت وارده بر بنگاه خواهند بود. موارد استثنا با تایید سازمان خصوصی‌سازی مجاز است". این محدودیت برای تمام دوره واگذاری نیست، بلکه از زمان ارزیابی سهام تا شش‌ماه است. به نظر می‌رسد که این حکم حمایت از انتظارات قراردادی خریدار سهام را هدف دارد که حمایت از این انتظارات از عوامل موفقیت واگذاری است؛ زیرا، حمایت معقول از خریدار سهام و توجه به انتظارات وی، یکی از عوامل موفقیت پروژه خصوصی‌سازی در کشورها است (Marcelin & Mathur, 2015). همچنین، ثبات و شفاف بودن در شرایط مالی شرکت، از زمان قیمت‌گذاری سهام تا زمان تحویل قطعی آن به خریدار همراه است. از نظر حقوقی، حکم یادشده مستلزم باطل و بی‌اثر بودن تصمیم‌های اتخاذشده برخلاف ماده یادشده نیست و ضمانت اجرای آن، محکومیت افراد مستنکف به جبران خسارت شرکت است.

نظام حقوقی حاکم بر ساختار حقوقی شرکت

در بسیاری از کشورها، شرکت‌های دولتی از نظر ساختار شکلی مشابه شرکت‌های غیردولتی هستند (OECD, 2005). در ایران، بر اساس ماده ۳۰۰ لایحه اصلاحی قانون تجارت، شرکت‌های دولتی تابع قوانین تاسیس و اساسنامه‌های خود هستند و فقط نسبت به موضوع‌هایی که در قوانین و اساسنامه‌های آن‌ها اشاره نشده، تابع مقررات این قانون هستند. شرکت‌های دولتی دارای ساختار حقوقی ویژه‌ای هستند که بر اساس قوانین تاسیس و اساسنامه‌های مصوب مجلس یا هیأت وزیران ایجاد می‌شوند. ساختار حقوقی این شرکت‌ها در اساسنامه تا حد قابل توجهی مشابه ساختار شرکت‌های

خصوصی است؛ ولی، همه شرکت‌های دولتی دارای ساختار یکسانی نیستند و برحسب هر شرکت تفاوت‌هایی وجود دارد. ویژگی شرکت‌های دولتی از نظر سهام‌داری و نقش دولت در شرکت، انجام برخی امور غیرتجاری با اهداف عمومی، اولویت کم‌تر سودآوری شرکت، و دسترسی به بودجه‌های عمومی، موجب تفاوت‌هایی در ساختار می‌گردد. برخلاف شرکت‌های خصوصی که مرجع نهایی تصمیم‌گیری در مورد تغییر اساسنامه شرکت یا افزایش سرمایه مجمع عمومی فوق‌العاده هستند (ماده ۸۳ لایحه اصلاحی قانون تجارت)، در مورد شرکت‌های دولتی، مرجع نهایی تصمیم‌های یادشده، هیأت وزیران یا مجلس، برحسب مورد خواهد بود. در مورد رکن بازرسی، بازرس قانونی شرکت‌های دولتی، بیشتر سازمان حسابرسی (که خود شرکت دولتی است) یا از حسابداران رسمی، موضوع قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذی‌صلاح به عنوان حسابدار رسمی مصوب ۱۳۷۲ است. با توجه به بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شرکت‌های درحال واگذاری، نیازی به رعایت مقررات ویژه شرکت‌های دولتی در مورد رکن بازرسی نخواهند داشت و مجمع عمومی شرکت می‌تواند بر اساس ماده ۱۴۴ لایحه قانونی اصلاح بخشی از قانون تجارت، نسبت به انتخاب بازرس شرکت در چارچوب نیازها و اختیارات شرکت‌های غیردولتی در انتخاب بازرس اقدام نماید. از سوی دیگر، با توجه به آن‌که اختیارات سازمان بازرسی و سایر نهادهای نظارتی، در زمره مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی است؛ از این‌رو، بر اساس بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شرکت درحال واگذاری، مشمول این نظارت‌ها نخواهد بود. نیاز به اشاره است که با وجود ایراد شورای نگهبان به متن مصوب مجلس در این مورد، اطلاق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در بند ۳ ماده ۱۸ دلالت بر عدم‌شمول مقررات نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر شرکت‌های درحال واگذاری دارد.

قرارگرفتن شرکت در فرایند واگذاری موجب تغییر مهمی در ترکیب مجمع عمومی شرکت می‌گردد. بند ۱ ماده ۱۸ قانون به منظور تسهیل واگذاری شرکت مقرر نموده است که "از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیأت واگذاری، کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود". بر اساس بند ۶ مصوبه شماره ۱۰۴۴۶۰/ت/۴۳۰۸۱ ک مورخ ۸۸/۵/۲۴ کمیسیون اصل ۱۳۸، هیأت وزیران از زمان تصویب نام بنگاه توسط هیأت واگذاری تا اتمام عملیات واگذاری، نمایندگی سهام دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت مشمول واگذاری از دستگاه تخصصی ذی‌ربط به وزارت امور اقتصادی و دارایی محول می‌شود و وزارت یادشده دارای تمام اختیاراتی است که در قانون تجارت برای سهام‌داران تعیین شده است.

ساختار شرکت بر اساس احکام اساسنامه و مقررات حاکم ایجاد می‌شود و هیأت واکذاری، اختیار تغییر در ساختار شرکت را دارد و می‌تواند ساختار متناسب جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت را تعیین نماید. در خصوص چگونگی بکارگیری این اختیار در مورد شرکت‌های در حال واگذاری، چند نکته حقوقی قابل توجه است؛ نخست آن که، هرگونه تغییر در ساختار شرکت، نیازمند اقدام هیأت واکذاری در اصلاح اساسنامه و مقررات موجد این ساختار است و تا زمان تصمیم‌گیری هیأت در این خصوص، ساختار قبلی معتبر خواهد بود. دوم، با توجه به قیدهای مندرج در ماده ۱۸، ساختار جدید قابل تعیین توسط هیأت واکذاری تابع مقررات عام لایحه اصلاحی قانون تجارت در مورد ارکان شرکت موضوع مواد ۷۲ تا ۱۵۷ لایحه اصلاحی خواهد بود و اختیار هیأت واکذاری در اصلاح ساختار باید از ساختار عمومی در شرکت‌های غیردولتی و قواعد آمره از جمله حقوق سهام‌داران کمینه پیروی کند و هیأت واکذاری نمی‌تواند ساختاری خاص و متفاوت از قانون تجارت را برای شرکت ایجاد نماید. عبارت "در قالب قانون تجارت" در بند ۳ ماده ۱۸ به عنوان قید اختیار هیأت واکذاری در اصلاح اساسنامه دال بر این محدودیت است. سوم آن که اختیار هیأت واکذاری برای تصمیم‌گیری در مورد ساختار شرکت، نافی اختیارهای سایر ارکان شرکت مانند مجامع عمومی شرکت، هیأت‌مدیره و بازرسی نخواهد بود؛ و کلیه ارکان، در حدود مقررات قانون تجارت و با رعایت صلاحیت خاص و استثنایی هیأت واکذاری، دارای وظایف و اختیارهای قانونی بر اساس قانون تجارت خواهند بود.

فرایند واکذاری شرکت ممکن است که شرکت را در معرض تحولات ساختاری دیگری قرار دهد. بر اساس ماده ۱۹ قانون، شرکت ممکن است که دچار تجزیه، ادغام، تحویل، یا انحلال شود. بر اساس ماده یادشده، تصمیم‌گیری در مورد تجزیه و انحلال شرکت از اختیارهای هیأت واکذاری، و تصمیم‌گیری در مورد ادغام و تحویل در صلاحیت هیأت وزیران است. بر اساس بند ج ماده ۱۹ قانون در مواردی که واکذاری شرکت دولتی موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی گردد، هیأت واکذاری می‌تواند جهت کاهش سهم بنگاه یا افزایش بهره‌وری آن نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت، اتخاذ تصمیم نماید و سپس حکم به واکذاری شرکت دهد. با توجه به این که، تجزیه شرکت مستلزم تشکیل شرکت جدید است، پرسش لزوم یا عدم‌لزوم بکارگیری احکام راجع به تشکیل شرکت‌های دولتی از جمله اصل ۸۵ قانون اساسی، مبنی بر تصویب اساسنامه توسط مجلس یا دولت و تایید شورای نگهبان مطرح می‌گردد. از نظر نویسندگان، با توجه به این که تشکیل شرکت جدید نتیجه تجزیه و یکی از مراحل فرایند واکذاری است و در ماده ۱۹، به صورت شفاف اختیار تصمیم‌گیری در مورد تجزیه را به هیأت واکذاری داده شده است. در نتیجه، تشکیل شرکت جدید از

لوازم تجزیه است. بر اساس قاعده ملازمه (اذن در شیء اذن در لوازم آن است) و همچنین، این حکم قانونی که شرکت‌های دولتی در فرایند واگذاری مشمول مقررات راجع به شرکت‌های دولتی نیستند؛ تشکیل شرکت ناشی از تجزیه، نیازی به تصویب مجلس یا دولت و تایید شورای نگهبان ندارد. این حکم در مورد انحلال جاری است و در نتیجه، حکم ماده ۱۳۴ قانون محاسبات عمومی، مبنی بر موکول بودن انحلال شرکت‌های دولتی با اجازه مجلس در خصوص انحلال موضوع ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌ها اعمال نمی‌گردد. در مورد ادغام که در زمره اختیارات دولت قرار گرفته است، ماده ۱۳۴ قانون محاسبات عمومی اعمال نمی‌گردد؛ زیرا، نیازمند انحلال شخصیت حقوقی شرکت‌های ادغام‌شونده است. نیاز به اشاره است که به دلیل نبود قواعد روشن در مورد مبانی، نحوه و آثار تجزیه و ادغام شرکت‌ها در قانون تجارت، اجرای احکام قانون برای ادغام و تجزیه شرکت‌های در حال واگذاری، در عمل مواجه با خلا قانونی است و راه کارهای قانونی ماده ۱۹ مورد استفاده قرار نگرفته است.

برخی از مواقع، دولت‌ها با اهدافی چون استمرار کنترل دولت بر شرکت واگذارشده، حفظ بهینه نقش دولت در بازار، رعایت مصالح امنیتی و عمومی، پیش از واگذاری شرکت دولتی، اقدام به ایجاد سهام ممتاز یا اختیارات خاص در شرکت مورد واگذاری به نفع دولت، برای دوره پس از واگذاری از راه اصلاح اساسنامه و مقررات شرکت می‌کنند (OECD, 2005). گفته می‌شود که برای تحقق این اهداف در نظام سوئیل لاء، دولت‌ها اغلب میزان سهامی از شرکت واگذارشده را در تملک خود نگه می‌دارند؛ در حالی که در کشورهای نظام کامن لاء، دولت‌ها اغلب با پیش‌بینی سهام ممتاز، به دنبال اجرایی نمودن اهداف یادشده هستند (Marcelin & Mathur, 2015). حال پرسش آن است که آیا با توجه به مقررات ایران، مراجع واگذاری می‌توانند با استفاده از اختیارات خود در فرایند واگذاری، پیش از واگذاری شرکت تغییرها را به نحوی در اساسنامه یا مقررات شرکت مورد واگذاری انجام دهند که موجب حقوق ویژه‌ای در بخش دولتی برای پس از دوره واگذاری باشد؟ برای مثال، ایجاد سهام ممتاز برای سهام‌دار کمینۀ دولتی، یا قید این حکم در اساسنامه که تعیین قیمت محصول شرکت بایستی با موافقت مرجع دولتی باشد. نیاز به اشاره است که تصمیم هیأت واگذاری به اصلاح مقررات به شکل یادشده، محدودیت‌های حقوقی، مالی و مدیریتی قابل توجهی بر خریدار شرکت برای دوره پس از واگذاری ایجاد می‌کند؛ زیرا، بر اساس قانون تجارت، اصلاح بعدی اساسنامه توسط خریدار به نحوی که رافع این محدودیت‌ها باشد، نیازمند بیشینه ویژه آرا است که دشوار خواهد بود (مواد ۸۴ و ۸۵ لایحه قانون اصلاح بخشی از قانون تجارت). در مورد سهام ممتاز، با توجه به مواد ۴۲ و ۹۳ لایحه

اصلاحی قانون تجارت، تغییر سهام ممتاز نیازمند تصویب مجمع عمومی فوق‌العاده با جلب موافقت نصف به علاوه ۱ دارندگان سهام ممتاز است. در نتیجه، رفع محدودیت‌های ناشی از تصمیم‌های هیأت واگذاری توسط خریدار غیردولتی، با وجود داشتن بیشینه سهام به آسانی نخواهد بود. در پاسخ باید گفت از نظر حقوقی، هیأت واگذاری فاقد چنین اختیارهایی است؛ زیرا، در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصالح خاص مورد نظر قانون‌گذار برای دوره پس از واگذاری شرکت به دست آمده و برای تحقق آن، راه کار ویژه‌ای پیش‌بینی شده است مانند پیش‌بینی استفاده از مبانی قراردادی برای حمایت از نیروی انسانی و اشتغال برای دوره پس از واگذاری از راه درج شرط حفظ سطح اشتغال در قرارداد واگذاری با خریدار (ماده ۱۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴)، یا حکم تبصره ۱ بند ب ماده ۳ قانون که به دولت برای حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیت‌های گروه ۲^۱، اجازه سرمایه‌گذاری تا بیشینه ۲۰ درصد ارزش این فعالیت‌ها در بازار داده است. از سوی دیگر، ماده ۸ قانون، متضمن لزوم برابری بخش دولتی و بخش غیردولتی از نظر امتیازها برای فعالیت‌های اقتصادی است. این گونه پیش‌بینی‌های خاص قانونی، نشان‌دهنده موضع قانونگذار بر عدم استمرار امتیازهای خاص برای دولت در فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های مورد واگذاری برای دوره پس از واگذاری است و آن که اختیار هیأت واگذاری در بند ۳ ماده ۱۸ در اصلاح اساسنامه و مقررات شرکت در حال واگذاری، محدود به جنبه‌های "تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها" بوده و پیش‌بینی امتیاز یا اختیارهای خاص برای بخش دولتی در بنگاه برای دوره پس از واگذاری، خارج از محدودیت‌های یادشده است. در نتیجه، هیأت واگذاری دارای اختیار قانونی پیش‌بینی سهام ممتاز یا برقراری حقوق و اختیار برای بخش دولتی در شرکت در حال واگذاری برای دوره پس از واگذاری نیست.

نظام بودجه‌ای و مالی شرکت‌های در حال واگذاری

شرکت‌های دولتی مشمول احکام بودجه‌ای و مالی خاص و متفاوتی از شرکت‌های غیردولتی هستند از قبیل لزوم پرداخت مالیات علی‌الحساب و سود علی‌الحساب به خزانه (ماده ۴۴ قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶ و بند ج ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده ۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳)، لزوم واریز کلیه

۱. منظور از فعالیت‌های موضوع گروه ۲ آن دسته از فعالیت‌هایی اقتصادی مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی است که بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دولت مکلف است هشتاد درصد از مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه ۲ را به بخش‌های غیر دولتی واگذار کند.

درآمدهای شرکت‌های دولتی به خزانه (ماده ۳ قانون اشاره شده)، تشریفات قانونی خاص در مورد اجرای بودجه، تامین اعتبار، درآمد و هزینه (مواد ۳۷ تا ۷۸ قانون محاسبات عمومی). از سوی دیگر، مواد ۱۱۸ و ۱۱۹ قانون محاسبات عمومی موجد احکام خاصی در مورد انتقال و فروش اموال غیرمنقول شرکت‌های دولتی بوده و بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی، فروش این اموال موکول به تصویب مجمع عمومی شرکت است. با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شرکت در حال واگذاری در موضوع‌های یادشده، مشمول مقررات متفاوتی برای دوره واگذاری خواهد شد. این مقررات برحسب مورد، متضمن محدودیت‌هایی برای شرکت‌های در حال واگذاری هستند و برطرف کننده محدودیت‌های ویژه‌ای برای این شرکت‌ها است. بر اساس بند ۲ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، از زمان تصویب واگذاری، هرگونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب می‌شود و پیگرد قانونی دارد. مبنای این حکم محدودکننده را باید در شفاف بودن و ثبات در دارایی‌های شرکت و ارزیابی سهام تا زمان واگذاری قطعی و حفظ حقوق خریدار احتمالی بنگاه دانست. در مورد این محدودیت چند نکته قابل بیان است؛ نخست آن که حکم یادشده با توجه به مفاد آن، ناظر بر نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت است و شامل اموال و دارایی‌های غیرثابت نمی‌گردد. به علاوه، لزوم اخذ مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی برای نقل و انتقال اموال، محدود به اعمال حقوقی مملک و ناقل است. مانند بیع و اجاره. در نتیجه، شامل اعمالی که هرچند موجد محدودیت بر مال باشد ولی متضمن انتقال حقوق مالکانه نیست، نمی‌گردد مانند رهن و تهرین اموال شرکت‌های در حال واگذاری که نیازی به مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی ندارد. از سوی دیگر، در فرض عدم رعایت حکم یادشده و انتقال مال بدون کسب مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی، با توجه به اهمیت ثبات در معامله‌ها و حفظ حقوق خریدار مال و با توجه به این که عمل انتقال توسط شرکت در حال واگذاری به عنوان مالک قانونی مال صورت گرفته، لزوم گرفتن "مجوز" وزارت امور اقتصادی و دارایی با توجه به ماهیت حقوقی "مجوز"، به معنی ایجاد حق حقوقی و محدودیت حقوقی بر مال نیست. از این رو، ضمانت اجرای ناشی از عدم اخذ مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی برای انتقال اموال ثابت شرکت، بطلان عمل حقوقی نقل و انتقال نیست؛ بلکه با توجه به لحن بند ۲ ماده ۱۸، اخذ نکردن مجوز موجب تحقق تخلف اداری و کیفری مرتکب خواهد بود. قاعده کلی مندرج در ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی که متضمن عدم بطلان عمل حقوقی دولتی است و تشریفات خاص معامله‌های دولتی در آن رعایت نشده است، این نتیجه‌گیری را تقویت می‌کند.

بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، متضمن رفع بخش قابل‌توجهی از محدودیت‌های ناشی از دولتی‌بودن شرکت برای شرکت‌های درحال واگذاری در مورد نظام بودجه و مالی شرکت است. محدودیت‌های مربوط به واریز سود و مالیات علی‌الحساب و تشریفات تامین اعتبار و هزینه در مورد شرکت‌های درحال واگذاری بکار گرفته نخواهد شد و این شرکت‌ها، پیرو مقررات همسان با شرکت‌های غیردولتی خواهند بود. همچنین، در مورد فروش اموال غیرمنقول، بر اساس ماده ۱۱۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت مبنی بر قرارگرفتن اداره امور شرکت در اختیار مدیران حکم تبصره ماده ۱۱۹ قانون محاسبات عمومی مبنی بر ضرورت تصمیم مجمع عمومی شرکت برای فروش اموال غیرمنقول نیاز به اجرا نیست و مدیران، اختیار تصمیم‌گیری در این خصوص را با رعایت مقررات عمومی خواهند داشت.

همان‌گونه که اشاره شد، برخی مقررات قانونی مرتبط با مسائل بودجه و مالی شرکت‌های دولتی که حکم آن‌ها متوجه دولت یا سایر نهادها بوده و متضمن حکم مستقیمی برای شرکت‌ها نباشد؛ و شرکت‌های دولتی صرفاً موضوع حکم (نه طرف حکم) باشند، از شمول بند ۳ ماده ۱۸ خروج موضوعی دارد. برای مثال، حکم قانونی لزوم درج بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور (ماده ۱ قانون محاسبات عمومی) شامل شرکت‌های درحال واگذاری می‌گردد؛ زیرا، این حکم در زمره مقررات و احکام مالی دولت است نه مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و نمی‌توان به استناد بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از درج بودجه شرکت‌های درحال واگذاری در لایحه بودجه کل کشور خودداری کرد. بر این مبنا، حکم بند ض ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه، مبنی بر تکلیف وزیر امور اقتصادی و دارایی به ارائه گزارش انطباق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی (پیوست شماره ۳ بودجه سنواتی در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس) شامل شرکت‌های درحال واگذاری نیز می‌گردد.

نظام استخدامی شرکت‌های درحال واگذاری

با توجه به ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، شرکت‌های دولتی مشمول نظام استخدامی خاص دستگاه‌های دولتی، متضمن نظام استخدامی و حقوق و مزایای کارکنان و تعهدهای حرفه‌ای بر اساس قانون یادشده و مقررات مرتبط هستند. احکام قانونی دیگری مانند ماده ۴۱ قانون الحاق، موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴ مبنی بر منع بکارگیری افراد بازنشسته در دستگاه‌های اجرایی، و ماده ۷۵ قانون الحاق، برخی مواد به قانون تنظیم

بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ مبنی بر تعیین سقف پرداختی حقوق و مزایا و پاداش در شرکت‌های دولتی در زمره مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی است که با توجه به بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در مورد شرکت‌های در حال واگذاری در دوره واگذاری حاکم نخواهد بود. در نتیجه، شرکت از نظر رابطه استخدامی با کارکنان خود با نظام عام حقوقی یعنی قانون کار و سایر قوانین و مقررات مرتبط خواهد بود. با این حال، ممکن است برحسب تصریح قانونی، برخی از مقررات استخدامی خاص در مورد شرکت‌های واگذار شده نیاز به اجرا باشد. مانند حکم ماده ۶۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبنی بر تکلیف شرکت‌های مشمول واگذاری و واگذار شده به پیروی از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران شاغل، در دوره واگذاری بر شرکت حاکم خواهد بود. لازم به اشاره است که در ماده ۱۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، احکام خاصی پیش‌بینی شده است از قبیل بیمه بیکاری کارکنان، بازنشستگی پیش از موعد، بازخرید بر اساس توافق، تعهد خریداران به عدم کاهش تعداد کارکنان و بازآموزی کارکنان با هدف حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال، و استمرار تولید در بنگاه‌های در حال واگذاری که متضمن تکالیف قانونی برای شرکت‌های در حال واگذاری است.

نتیجه‌گیری

هدف اصلی از پیش‌بینی نظام حقوقی خاص حاکم بر شرکت‌های در حال واگذاری، آماده‌سازی تجاری و مدیریتی شرکت برای ورود موفقیت‌آمیز به اقتصاد غیردولتی و نظام‌های حقوق خصوصی و همچنین، فراهم‌نمودن شرایط حقوقی واگذاری شرکت است. بر اساس این، بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، با عدول از اعمال قواعد امره حقوق دولتی بر شرکت‌های در حال واگذاری در موضوع‌های مختلفی چون مرجع قانونی اصلاح اساسنامه، قوانین حاکم بر امور مالی، معامله‌ای، بودجه‌ای، استخدامی، مالیاتی، نظارتی و سایر نظام‌های حقوقی، این شرکت‌ها را طی دوره محدود یک‌ساله یا دوساله واگذاری، پیرو نظام حاکم بر شرکت‌های غیردولتی و نظام عام حقوق خصوصی نموده است. البته این حکم به معنی تغییر ماهیت دولتی شرکت در دوره واگذاری نیست. از سوی دیگر، حکم یادشده با وجود عبارتهای مطلق آن و با توجه به اصول حقوق شرکت‌ها و همچنین، حقوق دولتی، در چارچوب و قلمرو مشخصی فهم‌پذیر است. اختیار هیأت واگذاری در اصلاح اساسنامه و مقررات فقط در جهت و در محدوده شروط تسهیل واگذاری و اداره شرکت‌ها در چارچوب قانون تجارت اعمال‌پذیر است، و در سایر جنبه‌ها و موضوع‌ها، اختیارهای سایر مراجع داخلی

و نهادهای قانونی تصمیم‌گیر، پابرجا و ملاک است. از سوی دیگر، تغییر نظام حقوقی در مورد دسته خاصی از مقررات یعنی "مقررات خاص هر شرکت" واگذارپذیر، نیازمند اصلاح این مقررات توسط هیأت واگذاری و مراجع تصمیم‌گیر شرکت است. در مورد مقررات عام حاکم بر شرکت‌های دولتی، بکار نبستن آن‌ها بر شرکت واگذارپذیر مطلق نیست. اختیارات هیأت واگذاری در ماده ۱۸ شامل شرکت‌های غیردولتی نمی‌گردد که کم‌تر از ۵۰ درصد سهام واگذارپذیر آن‌ها متعلق به بخش دولتی است. همچنین، با استفاده از تجربه کشورهای موفق در خصوصی‌سازی که دوره واگذاری را به عنوان دوره‌ای برای آماده‌کردن تجاری و مدیریتی شرکت برای واگذاری موفق تلقی می‌کنند و با استفاده از محیط حقوقی و تجاری آزاد طی دوره واگذاری، این شرکت‌ها را به بهره‌وری معقولی می‌رسانند و سپس واگذار می‌کنند باید گفت که محدوده زمانی بیشینه دوساله پیش‌بینی شده است و استثنای شرکت از مقررات شرکت‌های دولتی، تناسبی با لوازم آماده‌سازی شرکت ندارد. ضمن آن‌که، مقررات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، فاقد احکام و ظرفیت‌های قانونی لازم برای آماده‌سازی تجاری و مدیریتی شرکت در حال واگذاری است و نیاز است برای خصوصی‌سازی موفق، مبانی قانونی مورد نیاز برای این امر پیش‌بینی شود.

منابع

الف) فارسی

- اسکینی، ربیعا (۱۳۸۹). حقوق تجارت شرکت‌های تجاری: شرکت‌های سهامی عام و خاص. انتشارات سمت، جلد دوم، چاپ سیزدهم، تهران.
- پاسبان، محمدرضا (۱۳۹۲). حقوق شرکت‌های تجاری. انتشارات سمت، چاپ هشتم، تهران.
- صفری، محمد (۱۳۹۰). حقوق بازرگانی شرکت‌ها. شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، تهران.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰). مبانی حقوق عمومی. نشر میزان، چاپ چهارم، تهران.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰). حقوق اداری. نشر دادگستر، چاپ اول، تهران.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی. نشر میزان، جلد دوم، چاپ پانزدهم، تهران.

(ب) انگلیسی

- Boubakri, N., & Hamza, O. (2007). The Dynamics of Privatization, the Legal Environment and Stock Market Development. *International Review of Financial Analysis*, 16(4): pp.304-331.
- Friedmann, Wolfgang (1972). International Encyclopedia of Comparative Law, *Volume XIII, Governmental (Public) Enterprises*.
- Marcelin, I., & Mathur, I. (2015). Privatization, Financial Development, Property Rights and Growth. *Journal of Banking & Finance*, 50(1): pp.528-546.
- MacAvoy, P. W.; Stanbury, W.; Yarrow, G., & Zeckhauser, R. (2012). *Privatization and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada* (Vol. 6): Springer Science & Business Media.
- OECD. (2003). *Privatizing State-Owned Enterprise*.
- OECD. (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

The Legal System Governing the Government-owned Companies over the Period of Privatization

Ahmad Shahnia¹

| A.shahnia@imps.ac.ir

Abstract The article 18 of the Application of General Policies of Principle 44 of the Iranian Constitution Code, excludes the companies that are under the process of privatization from application of those laws that are applicable to the government-owned companies; the aim was to meet the statutory conditions and frameworks of successful privatization of government-owned shares. On the other hand, the aforementioned article allows the Privatization Board to amend the memorandum and applicable regulations of the government-owned companies over the period of their privatization. with regards to the basics of article 18, and contents and necessities of other applicable laws of the companies and governmental entities as well as general regulations of the private law, the sphere of article 18 is not exhaustive but limited by some boundaries and grounds. The power of the Privatization Board to amend the memorandum and regulations of the companies is subject to some definite limitations so that this power does not exclude the power of the company's organs and directors. In spite of the indication of article 18, the companies that are to be privatized, in some cases are also subject to some general regulations of government-owned companies as well as applicable rules of private companies.

Keywords: Government -owned Companies, Iranian Privatization Board, Excludes the Companies, Privatization, The Iranian Commercial Act, The Article 18 of the Application of General Policies of the 44th Principle Act.

JEL Classification: K, K2, K22.

1. Assistant Professor, Department of Private law, Institute for Management and Planning Studies, Tehran