

شرکت دولتی:

چرا شرکت؟

چرا سهامی؟

چرا خاص؟

مقدمه:

همه ما تقریباً هر روز با یکی از شرکتهای دولتی، دست کم به صورت غیرمستقیم سرو کار داریم، نفت، گاز، آب، برق، تلفن، سیگار و بسیاری دیگر از محصولات که مرتباً استفاده می‌کنیم به وسیله شرکتهای دولتی تهیه و توزیع می‌شود. شرکت، مفهومی خصوصی را به یاد می‌آورد و دولت مفهومی عمومی و غیرانتفاعی را. شرکت دولتی اما حداقل در ظاهر، جمع اضداد است.

این مقاله به بررسی این موضوع می‌پردازد، درباره هدفهای تشکیل، سابقه امر و تعریف رسمی شرکتهای دولتی بحث می‌کند و سرانجام وضعیت حقوقی شرکتهای تحت پوشش سازمانهای دولتی را با مقایسه قانون تجارت و قانون محاسبات عمومی شرح می‌دهد.

برای جلوگیری از اطاله کلام، مقاله در مختصرترین صورت ممکن تنظیم شده است.

برای بررسی و ارزیابی کارکرد مؤسسات اقتصادی- انفعالی که سرمایه آنها به طور مستقیم یا غیرمستقیم به وسیله دولت تأمین شده یا اکثریت سهام آنها متعلق به دولت است، یا آنکه تصمیمگیریهای دولت در اجرای مقررات قانونی یا حکمهای صادر شده از سوی دادگاهها، یا به دلیل بی سرپرست بودن مؤسسه‌های یاد شده تأثیر عمده بر سیاستهای عملیاتی آنها دارد و به تسامح تمامی آنها شرکت دولتی یا دست کم شرکت وابسته به دولت نامیده می‌شود، باید ابتدا هدفهای پیشینی پذیر برای ایجاد، تشکیل یا اداره آنها را برشماریم. بعلاوه چون تاکنون و تا آنجا که نگارنده اطلاع دارد، خط‌مشی‌ها یا هدفهای تشکیل شرکتهای دولتی به طور مدون تنظیم نشده یا در دسترس نیست، بنابراین با سود جستن از تجربه‌ای که از عملکرد آنها نتیجه می‌شود به برشمردن هدفهای مؤسسات یاد شده می‌پردازیم:

۱. تأمین کالاهای اساسی که مصرف آنها برای مردم جنبه حیاتی دارد و نارسایی در تأمین به اندازه و بموقع یا کمبود ناگهانی آنها گذشته از این که مردم را با مشکل اساسی روبرو می‌کند، می‌تواند حاکمیت دولت را نیز متزلزل کند.

۲. تأمین تسهیلات و خدمات مورد نیاز زندگی مردم مانند آب، برق، پست، تلفن و مانند اینها که به دلیل نیاز به سرمایه‌گذارهای کلان سایر بخشهای اقتصادی در جوامعی مانند جامعه ما، قادر به تأمین منابع مالی در این زمینه‌ها نیستند.

۳. اعمال حاکمیت اقتصادی از راه بهره‌برداری از منابع استراتژیکی که در شمار اموال عمومی به حساب می‌آیند.

۴. ایجاد زیر ساختهای اقتصادی و از جمله راهسازی و تأمین امکانات حمل و نقل داخلی و بین‌المللی.

۵. اداره فعالیتهای اقتصادی که برای حفظ مصالح اجتماعی در انحصار دولت قرار دارد.

۶. تأمین نیازهای مالی، خدماتی مؤسسات دولتی از راه ایجاد مؤسسات مالی و خدماتی مانند مؤسسات بانکی و شرکتهای بیمه که علاوه بر دستیابی به هدفهای اصلی تأسیس آنها، به خارج نشدن

سرمایه در گردش مؤسسات دولتی از گردش عملیات مالی دولت می‌انجامد.

۷. تصدی نهادهای عام‌المنفعه، صندوقهای بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی به قائم مقامی ذینفعان.

۸. ایجاد صنایع مادر و زیربنایی که بخش خصوصی توانایی مالی برای ایجاد آنها ندارد یا حاضر به قبول مخاطرات احتمالی این گونه سرمایه‌گذارها نیست.

۹. سرمایه‌گذاری در زمینه‌هایی که دلایل مشخصی برای آنها نمی‌توان یافت و می‌تواند موجب رقابت با سایر بخشهای اقتصاد و بویژه بخش خصوصی شود.

اگرچه دلایل و انگیزه‌های دولت برای سرمایه‌گذاری در بیشتر زمینه‌های پیشگفته توجیه‌پذیر است، اما سرمایه‌گذاری دولت در زمینه‌هایی که بخش خصوصی توانایی، تجربه و تمایل به سرمایه‌گذاری در آن را دارد، نه تنها توجیه‌پذیر نیست بلکه اینگونه سرمایه‌گذارهای دولتی به دلیل محدودیتهایی که از مقررات مربوط به شرکتهای دولتی یا عملکرد بوروکراسی کشور سرچشمه می‌گیرد، کارایی مالی و اقتصادی ندارد، بعلاوه به حکم تجربه برای جامعه نیز سودمند نیست.

پیشینه

تا نیمه اول دهه ۴۰ تعداد شرکتهای دولتی بسیار محدود بود و تنها به فعالیت در زمینه تولید منسوجات، قند، سیمان، محصولات پنبه‌ای و نوغان منحصر می‌شد، که تا آن زمان بخش خصوصی در این زمینه‌ها سرمایه‌گذاری درخور توجهی نکرده بود و چنانکه سوابق و شواهد موجود نشان می‌دهد، بیشتر این سرمایه‌گذارها نیز از نظر سیستمهای مدیریت و عملیاتی با کارایی، وضعیت مطلوبی نداشتند. تا آنکه در سال ۱۳۴۴ با تصویب قانون تأسیس شرکت سهامی کارخانه‌های ایران، نزدیک به تمامی سهام شرکتهای یاد شده به این شرکت (شرکت سهامی کارخانه‌های ایران) فروخته شد. اما این تصمیمگیری و اقدام نیز در جهت بهبود وضع

شرکتهای پیشگفته موفقیت آمیز نبود. از جمله مهمترین دلایل ناکامی آن، استفاده از روشهای مدیریت دیوانی (دولتی) در اداره مؤسساتی بود که به دلیل ارتباط آنها با سیستم اقتصاد بازار، می‌باید از مدیریتی فعالتر و پرتحرکتر برخوردار می‌بودند.

پس از این، در سال ۱۳۴۶ قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به تصویب رسید که طبق ماده ۲ این قانون مقرر شد سازمانها و شرکتهای تابع آن از هر نظر دارای استقلال کامل باشند و فقط از مقررات اساسنامه خود و در موارد پیشینی نشده از قانون تجارت پیروی کنند. روشن است که بنابر همین پیشبینیها، از نظر مالیاتی نیز مشمول مقررات مربوط به شرکتهای خصوصی می‌شدند. بر طبق ماده ۶ این قانون برای انتقال واحدهای صنعتی و معدنی متعلق به دولت به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، این مؤسسات می‌باید ابتدا به طریقی که مورد تصویب شورای عالی سازمان باشد بر اساس سودآوری ارزیابی می‌شدند و قیمت واقعی روز آنها تعیین می‌شد، و پس از آن به صورت شرکت سهامی مستقل که اساسنامه آن منطبق بر مقررات قانون تجارت تنظیم شده باشد به ثبت می‌رسیدند و سهام آنها به سازمان گسترش و... انتقال داده می‌شد. همچنین برابر بند ب همین ماده در مورد مؤسساتی که دولت بنابه دلایلی، به رغم زیانده بودن آنها نگهدارشان را مصلحت می‌دانست متعهد به جبران زیانهای وارد به سازمان می‌شد. بعلاوه در سایر موارد، این قانون، برخلاف مقررات شرکتهای دولتی اختیارات وسیعی برای اداره سازمان یادشده پیشینی کرده بود.

هرچند که شرکتهای تابع سازمان گسترش در مقایسه با سایر شرکتهای دولتی که دارای چنین استقلال و اختیاراتی نبودند، موفقیت بیشتری داشتند، باز بنابر شواهد موجود، نسبت به شرکتهای مشابه متعلق به بخش خصوصی کارایی کمتری داشتند. هرچند که شرکتهای تابع سازمان گسترش در بسیاری از موارد از پشتیبانیهای دولت نیز برخوردار بودند.

بعدها دولت با تصویب قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی مصوب سال ۱۳۵۴ بر آن شد که ورق بزند

تا پایان مهر ماه ۱۳۵۷، ۹۹ درصد سهام شرکتها، به استثنای صنایع مادر و بعضی دیگر (به تشخیص دولت) را به مردم عرضه کند و البته در این قانون پیشبینی شده بود که حاکمیت دولت همچنان به وسیله مدیران دولتی بر این مؤسسات اعمال شود و البته پیشبینی پذیر نبود که در صورت اجرای این قانون آیا نابسامانیهای گذشته از بین خواهد رفت یا نه. اما به هر حال تدوین و تصویب قانونهای پی در پی در این زمینه و حذف هر چه بیشتر روشهای مدیریت دولتی از آنها، نشاندهنده آن بود که دولت در اداره مؤسسات یاد شده به ناتوانی روشهای اداره دولتی واقف بوده و نمیخواست است بیش از این زیانهای وارد به خود از این طریق را تحمل کند.

اجرای قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی پس از انقلاب اسلامی به نسبت متوقف شد و تا زمان حاضر، به رغم آنکه ۱۴ سال از مهلت قانونی اجرای تمامی مقررات آن میگذرد، بدون آنکه لغو شده باشد، همچنان اجرای آن متوقف است.

چند ماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران از تصویب شورای انقلاب گذشت و بیشتر شرکتهای بزرگ تولیدی، صنعتی و معدنی را در اختیار دولت گذاشت و طبق تبصره ماده ۱ همین قانون مقرر شد که بهای سهام متعلق به بنیاد مستضعفان نیز در صورتی که مازاد بر دیون دولت باشد، از طرف دولت به این بنیاد پرداخت شود و در نتیجه این گونه سهامها نیز به تملک دولت درآید.^۱

موضوع مهم و درخور توجه، در قانون یاد شده این است که در هیچ یک از هدفهای پنجگانه آن به دولتی کردن شرکتها اشاره نشده است و حتی در بند آخر از هدفهای پنجگانه با آوردن عبارت: «... احتراز از دولت سالاری و تشویق و حمایت از فعالیتهای غیردولتی و ابتکار در بخش خصوصی...» بر این نظر تأکید شده است.

هر چند قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، صنایع مشمول بند الف این قانون را ملی شده اعلام

کرد، اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل چهل و چهارم تکلیف صنایع و خدمات اقتصادی متعلق به دولت را مشخص کرده است، که به موجب آن بخش دولتی، کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها را در برمیگیرد که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار دارد. بنابراین حتی قانون اساسی نیز بسیاری از شرکتهایی را که به وسیله قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران ملی شده بود، مشمول مقررات مالکیت عمومی ندانست. با این حال گرایش به دولتی کردن شرکتها و ایجاد شرکتهای جدید با عنوان مالکیت مستقیم یا غیرمستقیم دولت روز به روز افزایش یافت، به نحوی که شرکتهایی که به دلیل متعلق نبودن به بخش خصوصی و تعاونی به طور الزامی طبق اصل چهل و چهارم قانون اساسی به بخش دولتی تعلق میگیرند تعداد چشمگیری را به خود اختصاص می دهد.

تعریف شرکت دولتی

اولین قانونی که شرکت دولتی را تعریف کرد قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ بود، سپس در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ به تبع شرایط جدید تعریف به ظاهر جامعتری از شرکت دولتی به عمل آمد.

طبق ماده ۴ این قانون: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکتهای دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکتهای دولتی است، شرکت دولتی تلقی می شود.» و در تبصره همین ماده آمده است: «شرکتهایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده های اشخاص نزد بانکها و موسسات اعتباری و شرکتهای بیمه ایجاد شده یا می شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی شوند.»

با دقیق شدن در تعریف فوق مشخص می شود که تعریف شرکتهای دولتی در این قانون جامع نیست و تصویب کنندگان آن به نارساییهای آن توجه نداشته اند و در نتیجه این تعریف نه تنها مشکلی را حل نکرده بلکه ابهامات بسیاری در شناخت شرکت دولتی به وجود آورده است که در اینجا به برخی از مهمترین آنها اشاره می کنیم:

طبق تعریف شرکتهای دولتی در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، شرکتی دولتی شمرده می شود که در یکی از حالتهای زیر قرار داشته باشد:

حالت اول:

اولاً: با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود. ثانیاً: بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

حالت دوم:

اولاً: به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده باشد. ثانیاً: در همان حکم شرکت دولتی شناخته شده باشد. ثالثاً: بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

حالت سوم:

اولاً: با سرمایه گذاری شرکتهای دولتی ایجاد شده باشد. ثانیاً: بیش از ۵۰ درصد از سهام آن متعلق به شرکتهای دولتی باشد. در تحلیل حالت اول به این نتیجه می رسیم که اگر مثلاً صد درصد سرمایه یک شرکت متعلق به دولت باشد ولی با اجازه قانون ایجاد نشده باشد این شرکت دولتی نیست. هر چند خود جمله «با اجازه قانون» نیز ابهام ایجاد می کند که واقعاً منظور چیست؟ می توان گفت که کلیه شرکتها با اجازه قانون ایجاد می شوند ولی در اینجا فرض این است

۱- قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران که در اصطلاح قانون ملی کردن صنایع نیز نامیده می شود، در تیر ماه ۱۳۵۸ از تصویب شورای انقلاب گذشت. این قانون صنایع را در چهار گروه طبقه بندی کرد: برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به: «مجموعه قوانین و مقررات بازرگانی و تجاری»: غلامرضا حجتی اشرفی، انتشارات کابخانه گنج دانش، ۱۳۶۳، تهران، ص ۶۶۸.

«با اجازه قانون» یعنی تشکیل شرکت مورد نظر به سوب مراجع قانونگذاری رسیده باشد.

ابهام دومی که بلافاصله به نظر می‌رسد این است حتی اگر شرکت موجودی به موجب قانون به تملک دولت درآید (غیر از طریق ملی شدن یا مصادره) آن شرکت دولتی محسوب نمی‌شود زیرا قانون فقط ایجاد شدن را در نظر داشته است.

در حالت دوم به نظر می‌رسد قسمتی از ابهام مذکور در حالت اول رفع شده باشد، یعنی اگر شرکتی به موجب قانون ایجاد نشده باشد ولی طبق قانون ملی شده یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد، شرکت دولتی محسوب می‌شود.

۱- اگر به زمان صرف افعال در جملات دقت نمود (ماضی نقلی) در مورد شرکتهایی که در آینده بعد از تصویب قانون ملی یا مصادره می‌شوند بهیچ وجه وجود می‌آید که آیا واقعاً این شرکتها دولتی هستند یا خیر.

۲- شرط جالبی که در این قسمت تعریف به چشم می‌خورد این است که شرکت به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد. در این صورت اگر شرکتی قبلاً شرکت دولتی شناخته شده باشد تحصیل حاصل است و دیگر احتیاج به شرط دیگری ندارد. علاوه بر هیچ یک از قوانین ملی شدن بانکها و شرکتهای بیمه و قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران شرکتهای مضمون، دولتی شناخته نشده‌اند و لذا به موجب تعریف فوق نباید شرکت دولتی محسوب شوند. از طرف دیگر هیچ دادگاهی صلاحیت دولتی شناختن شرکتی را ندارد مگر به موجب قوانین، یعنی اگر قانونی وجود نداشته باشد که تعریف شرکت دولتی را کرده باشد، دادگاه نمی‌تواند شرکتی را دولتی تشخیص دهد و فقط می‌تواند شرکت را به تملک دولت درآورد.

با استناد به برداشت فوق علاوه بر بانکها و شرکتهای بیمه، هیچ یک از شرکتهای بند الف و ب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند، درحالی که مشاهده می‌شود در عمل، حتی به شرکتهای بند ج قانون فوق نیز شرکت دولتی اطلاق می‌شود. این موضوع در مورد شرکتهای تحت پوشش بنیاد جانبازان و مستضعفان و بنیاد شهید و غیره، مصداق بیشتری دارد.

از بررسی حالت سوم به این نتیجه می‌رسیم که:

اولاً فقط شرکتهای سهامی مشمول این حالت می‌شوند. ثانیاً اول باید دولتی بودن شرکتهای مادر محقق شود و پس از آن شرکتهای تابعه، «دولتی» تلقی شوند.

با قبول برداشت فوق هیچ یک از شرکتهای متعلق به بانکها و شرکتهای بیمه و همچنین شرکتهای ملی و مصادره شده شرکت دولتی تلقی نمی‌شوند. بنابراین تبصره ماده ۴ کاربردی ندارد، ضمن اینکه وجود جمله «امثال اینها» در این تبصره خود از موارد ابهام آور است.

ولی نکته درخور توجه در این تبصره وجود جمله «از نظر این قانون» است، یعنی قانون دیگری می‌تواند وجود داشته باشد که شرکت دولتی را تعریف کرده باشد مسلماً حداقل از نظر منطقی وجود تعریفهای متعدد در قوانین عام برای موضوع واحد صحیح به نظر نمی‌رسد.

مالکیت شرکتهای غیرخصوصی و غیرتعاونی

طبق اصل چهل و چهارم قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران برپایه سه بخش دولتی، تعاونی، و خصوصی استوار است و طبق اصل چهل و پنجم قانون اساسی «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل ... و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید.» حال با توجه به اینکه شرکتهای ملی شده و مصادره شده براساس اصل چهل و پنجم قانون اساسی در مالکیت حکومت اسلامی است و بنابراین به تبع شرکت بودن و متعلق به دولت بودن، شرکت دولتی شناخته می‌شود، با استناد به اصل چهل و چهارم قانون اساسی به صرف متعلق نبودن مالکیت یک شرکت به بخش تعاونی و یا بخش خصوصی، آن شرکت متعلق به بخش دولتی خواهد بود و باید دولتی محسوب شود حتی اگر متعلق به دولت (به معنی قوه مجریه) نباشد. مثلاً اگر شرکتی

۲- شرکتهایی که از طریق مضاربه و مزارعه و مانند اینها به منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه ایجاد شده با می‌شوند، از نظر این قانون (محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶) شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.

متعلق به بنیاد جانبازان و مستضعفان (که طبق اساسنامه آن از نظر مالی از دولت مستقل است) باشد، این شرکت به دلیل اینکه شرکت تعاونی یا شرکت خصوصی نیست، شرکت دولتی محسوب می‌شود. همچنین است شرکتهایی که مالکیت آنها متعلق به قوه قضائیه یا مقننه است.

با قبول استدلال فوق و با توجه به حاکمیت قانون اساسی بر سایر قوانین، به نظر می‌رسد لازم است، ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مورد بازنگری قرار گیرد و طبق اصول قانون اساسی اصلاح شود.

شمول قانون تجارت

وجود ابهامات یادشده سبب شده است که شرکتهای مورد بحث بتوانند در یک زمان خود را مشمول قوانین متعدد بدانند؛ یعنی در جاییکه مصلحت است دولتی و در جایی که ایجاب کند غیردولتی باشند. البته اگر این استفاده در مجموع به نفع منافع عمومی باشد می‌توان آن را حسن استفاده قلمداد کرد، لکن به دلیل نبود ضوابط واحد آنها نه از قوانین ناظر بر شرکتهای دولتی تبعیت می‌کنند و نه از قانون تجارت. برای مثال طبق مقررات قانون محاسبات عمومی درآمدها و سپرده‌های نزد شرکتهای دولتی باید در حسابهای خزانه متمرکز شود و همچنین این شرکتها باید دارای ذی‌حساب باشند از طرف دیگر مقررات قانون تجارت در بسیاری از موارد قابل اعمال بر این شرکتها نیست. برای مثال به موجب قانون تجارت شرکت سهامی باید حداقل دارای سه شریک باشد و اعضای هیئت مدیره نیز از بین سهامداران انتخاب شوند و به منظور جبران خسارت احتمالی، سهام وثیقه نزد شرکت تودیع کنند. البته در عمل فرمولهایی برای حل این گونه مشکلات ابداع نشده است ولی بعضی از مشکلات قابل حل نیستند، مثلاً رعایت ماده ۱۲۹

بقیه در صفحه ۸۶