

بررسی سیستم نظارتی حاکم بر اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی در مرحله واگذاری

غزل طهرانی نئی^۱

امیرمهدی قربانپور^۲

چکیده

فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی در بسیاری از کشورها، به‌ویژه در راستای خصوصی‌سازی و بهبود بهره‌وری اقتصادی است. با این حال، موفقیت این فرآیند به‌طور قابل‌توجهی به نظام نظارتی حاکم بر آن بستگی دارد. در این پژوهش، سیستم نظارتی اعمال‌شده بر تغییر اساسنامه شرکت‌های دولتی در دوره واگذاری مورد بررسی قرار گرفته و چالش‌های مرتبط با آن تحلیل شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که نظارت بر شرکت‌های دولتی در دوره واگذاری، با مشکلاتی همچون عدم شفافیت در ارزیابی دارایی‌ها، مداخلات سیاسی، ضعف در اجرای قوانین نظارتی، و نبود ساختارهای پاسخگویی کارآمد مواجه است. در برخی موارد، عدم وجود نهاد نظارتی مستقل از نهاد اجرایی، ضعف در سیستم نظارتی منجر به انتقال غیرشفاف مالکیت، بروز فساد و کاهش کارایی اقتصادی شده است. در این مطالعه، سعی بر نشان دادن این امر بوده است که ترکیبی از نظارت دولتی مؤثر، شفافیت اطلاعاتی، مشارکت نهادهای مستقل و جامعه مدنی، و اجرای دقیق قوانین، می‌تواند از چالش‌های پیش‌گفته جلوگیری کند. در پایان، پژوهش پیشنهادهایی برای بهبود نظام نظارتی حاکم بر انتقال سهام در دوره واگذاری ارائه می‌دهد، از جمله ایجاد نهادهای مستقل نظارتی، تدوین قوانین شفاف‌تر برای ارزیابی و انتقال دارایی‌ها، و تقویت سیستم‌های حسابرسی و پاسخگویی. این یافته‌ها می‌تواند به سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان در جهت اصلاح و بهینه‌سازی فرآیند خصوصی‌سازی و نظارت بر آن کمک کند.

واژگان کلیدی

نظارت، اساسنامه، شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی، واگذاری سهام.

۱. دانشجوی مقطع دکتری، رشته حقوق خصوصی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
Email: ghazaltehrani44@gmail.com

۲. استادیار، گروه آموزشی حقوق خصوصی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران.
Email: ghorbanpoor@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۲۲ پذیرش نهایی: ۱۴۰۴/۲/۱۳

طرح مسأله

شرکت‌های دولتی در راستای اداره خدمات عمومی و همچنین تامین منافع عمومی از مهم‌ترین سازمان‌های عمومی شناخته می‌باشند که به علت دارا بودن ساختار متفاوت و خاص از سایر دستگاه‌های اداره‌کننده خدمات عمومی، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار هستند.

هرچند شرکت‌های دولتی از منظر ساختار تشکیلاتی مشابه سایر شرکت‌های تجاری می‌باشند لکن با ورود به کنه مطلب روشن می‌گردد که این ساختار شرکتی همچون پوسته‌ای بر بدنه این نوع از شرکت‌ها می‌باشد و نظام حقوقی و همچنین نظام نظارتی حاکم بر این گونه شرکت‌ها منحصر به فرد هست.

بنا به دلایلی مانند افزایش کارایی، رشد و پیشرفت در زمینه اقتصادی، کشورهای جهان به ویژه کشورهای در حال توسعه رو به سوی ایجاد اصلاحات در نظام حقوقی و اداری شرکت‌های دولتی از طریق واگذاری سهام دولت به بخش خصوصی آورده‌اند به عبارت دیگر دولت‌ها سعی دارند با ایجاد تغییراتی در ساختار حاکم بر شرکت‌های دولتی به گونه‌ای عمل کنند که ملاک تصمیم‌گیری در آن شرکت‌ها به عنوان انگیزه‌ای برای بخش خصوصی قرار بگیرد که در نهایت منجر به ایجاد رقابت و افزایش کارایی گردد.

از اواخر دهه ۱۹۷۰ با آشکار شدن فعالیت‌های ناکارآمد شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی نخست در اروپا آغاز شده و به سرعت دامنه آن تا کشورهای در حال توسعه گسترش پیدا کرد. فرایند خصوصی‌سازی در کشور ایران با اجرایی شدن فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه آغاز شد و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اجرایی شدن طرح توزیع سهام عدالت، شکل نوین و گسترده‌ای به خود گرفت به نحوی که واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های بزرگ دولتی به بخش‌های خصوصی را شامل می‌گردد.

زمانی که تصمیم به واگذاری یک شرکت دولتی گرفته می‌شود ممکن است سوالات متعددی به ذهن متبادر گردد از جمله آن که با عنایت به قرار گرفتن نام شرکت دولتی در فهرست واگذاری آیا اساسنامه شرکت تغییر خواهد کرد؟ یا آن که تغییر اساسنامه مطابق با مقررات عمومی حاکم بر شرکت‌های دولتی بوده یا تابع مقررات خاص امر خصوصی‌سازی خواهد بود؟ و در نهایت کدام نهادها قانوناً صلاحیت تغییر اساسنامه و نظارت بر روند تغییر و اجرا را خواهند داشت؟

تمامی موارد مذکور از جمله اموری هستند که پیش از واگذاری می‌بایست مورد توجه قرار بگیرند. به منظور ثبت خصوصی‌سازی موفق در کارنامه یک کشور باید بسترهای مورد نیاز این امر توسط دولت‌ها فراهم‌گردد در این راستا یکی از مهم‌ترین بسترهای لازم که منجر به

حصول خصوصی سازی موفق می شود وجود شفافیت است. لازمه ایجاد شفافیت نیز اطلاع رسانی مناسب و دقیق به متقاضیان می باشد و بدین منظور شرکت های دولتی می بایست اطلاعات جامع و دقیقی را از وضعیت مالی، بازار فروش، وضعیت شرکت در میان رقبای موجود و به طور کلی هرگونه اطلاعاتی که در فرایند تصمیم گیری سرمایه گذاران موثر خواهد بود را به آنان ارائه نمایند. بدین منظور و متعاقب ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کلیه دستگاه های دولتی موضوع ماده (۸۶) این قانون مکلفند ظرف شش ماه از تصویب این قانون کلیه بنگاه های دولتی مشمول گروه های ۱ و ۲ ماده ۲ این قانون را در هر بازار بر اساس عواملی از جمله اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت طبقه بندی نموده و فهرست شرکت ها و حقوق و دارایی های مصرح در تبصره ۱ ماده ۳ این قانون، پیشنهاد واگذاری آن ها را به همراه تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول، کلیه اطلاعات و مدارک الزام و آخرین صورت های مالی حسابرسی شده را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه نمایند. در مقابل نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اطلاعات و مدارک و صورت های مالی مربوط به بنگاه های قابل واگذاری را دریافت و توسط سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی بررسی و تأیید نماید و در صورت تقاضای خریدار آن اطلاعات را در اختیار وی قرار دهد.^۱

بسترهای مورد نیاز جهت موفقیت در اجرای خصوصی سازی تنها به ایجاد شفافیت محدود نمی شود بلکه اصلاح و تغییر در قوانین و مقررات در حوزه های قوانین تجارت، گمرک، بازار سرمایه و اوراق بهادار، مالیات، موافقت نامه های بین المللی جهت تسهیل در امر سرمایه گذاری و جلوگیری از دریافت مالیات مضاعف و ... نیز از جمله اموری هستند که جهت عملیاتی سازی فرایند خصوصی سازی باید مورد توجه قرار گیرند مضافاً آن که در فرایند واگذاری اختیار اصلاح اساسنامه های آن دسته از شرکت های دولتی که به موجب قوانین خاص به تصویب رسیده اند باید پیش بینی گردد که در همین راستا نیز بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ به هیئت واگذاری اجازه داده است تا در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت های قابل واگذاری در چهارچوب قوانین و مقررات اصلاحات لازم را اعمال بنماید. در کنار اصلاحات صورت پذیرفته نیز نهاد های نظارت کننده باید وجود داشته باشند تا امکان حصول خصوصی سازی موفق افزایش یابد. پس از قرارگیری شرکت دولتی در فهرست واگذاری توسط وزارت اقتصاد و دارایی تغییرات بنیادین در نظام اداره و قوانین و مقررات و به طور کلی در اساسنامه آن شرکت ایجاد خواهد شد لذا هدف اصلی در این رساله تبیین بستر های صدرا اشاره به ویژه

۱. مهدی پور، امین، چالش ها و موانع حقوقی خصوصی سازی در ایران و راهکارهای رفع آن، ۱۴۰۱، ص ۱۵

بررسی ابعاد حقوقی و نهاد های نظارتی حاکم بر شرکت های قابل واگذاری در دوره واگذاری و پیش از اتمام فرایند خصوصی سازی می باشد.

۱- اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت های دولتی

اساسنامه هر شرکت بیان گر مجموعه ای از قوانین و مقررات حاکم بر روابط موجود فیما بین شرکا، مدیران، سهامداران و بازرسان شرکت است به عبارتی دیگر می توان اساسنامه را قانون اساسی شرکت تلقی نموده که بیان گر موضوع و هدف شرکت بوده و علاوه بر تشریح ساختار شرکت به قوانین و مقررات شرکت پرداخته و پس از تصویب آن توسط مجمع عمومی موسس، لازم الاجرا خواهد بود.

برخی موارد مانند افزایش یا کاهش سرمایه، تغییر نشانی مرکز اصلی شرکت، افزایش یا کاهش تعداد اعضای هیأت مدیره و نیازمند اصلاحات و ایجاد تغییرات در مفاد اساسنامه می باشد که هرگونه تغییر در اساسنامه، در صلاحیت مجمع عمومی فوق العاده می باشد.

لازم به توضیح است متعاقب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی^۱ و با عنایت به قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت ها و موسسات تابعه وزارتخانه ها مصوب سال ۱۳۶۶، ایجاد هرگونه اصلاح و یا تغییری در اساسنامه مؤسسات و شرکت های تابعه وزارتخانه ها با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنا به پیشنهاد وزارتخانه ذی ربط و تأیید سامان امور اداری و استخدامی بر عهده هیأت وزیران خواهد بود.

در نتیجه می توان بیان نمود، اصلاح اساسنامه شرکت های دولتی در صلاحیت هیأت دولت و مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

۲- اصلاح اساسنامه در مرحله انتقال سهام دولتی به بخش خصوصی

با توجه به آن که تغییر در اساسنامه شرکت های سهامی در حیطه صلاحیت مجمع عمومی فوق العاده بوده و در مورد شرکت های دولتی این امر در زمره اختیارات هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی می باشد سوالی که مطرح می شود آنست که در شرکت های دولتی که در

۱. اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئت واگذار کند ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط 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 نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف 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.

فهرست واگذاری قرار گرفته اند و همچنین از آن جایی که فرایند واگذاری و خصوصی سازی موفق نیازمند ایجاد تغییرات شایسته و مناسب در اساسنامه می باشد، حال انجام این تغییرات در صلاحیت کدام مرجع هست؟

پیرو تبصره ۴ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت مکلف است ترتیباتی اتخاذ نماید که تغییر و تصویب اساسنامه بنگاه های دولتی و وابسته به دولت بر اساس مفاد این قانون در جریان واگذاری قرار می گیرند به تصویب مراجع ذی صلاح برسد. با توجه به ظاهر این ماده به نظر می رسد ایجاد تغییر در مفاد اساسنامه شرکت های دولتی که در حال واگذاری هستند، از قاعده صلاحیت هیات دولت و مجلس شورای اسلامی تبعیت می کند^۱. البته باید در نظر داشت هرچند چنین نتیجه ای را می توان از ظاهر تبصره ۴ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی استنباط کرد، لکن بند ۳ ماده ۱۸ همان قانون (قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در این زمینه مقرر می دارد: " به هیات واگذاری اجازه داده می شود در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت های قابل واگذاری به بخش غیر دولتی (صرفاً در مدت یکسال و قابل تمدید تا دو سال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت ها، اصلاحات لازم را انجام دهند و در دوره زمانی مذکور، این شرکت ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت های دولتی نیستند. "

از این بخش ماده می توان به این نتیجه رسید که ایجاد تغییر و انجام اصلاحات مورد نیاز در اساسنامه شرکت در حال واگذاری جهت دستیابی به خصوصی سازی موفق از قاعده عام مندرج در قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت ها و موسسات تابعه وزارتخانه ها مصوب سال ۱۳۶۶ که اشاره به صلاحیت مجلس شورای اسلامی و هیات دولت داشته عدول نموده و این گونه تغییرات در اساسنامه در صلاحیت هیأت واگذاری قرارخواهد گرفت.

۲-۱. محدودیت های اجرایی ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

باید به این نکته مهم نیز توجه نمود که بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تغییر و اصلاح اساسنامه توسط هیأت واگذاری را محدود به چندین امر نموده است:

- اولاً باید در جهت تسهیل در امر واگذاری و در راستای اداره شرکت ها باشد.
- ثانیاً اصلاحات در قالب قانون تجارت باشد.

۱. اعظم پناه، علی، تحلیل خصوصی سازی شرکت های دولتی از منظر حقوق اداری، ۱۳۹۷، ص ۲۶

ثالثا دارای محدودیت زمانی یکسال و قابل تمدید تا دو سال هست.

با عنایت به اولین محدودیت مورد اشاره قانون گذار که تغییرات باید در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت باشد اولین مسئله آنست که منظور از تسهیل در واگذاری چیست؟ این قید شامل تمامی مواردی می باشد که لازمه انعقاد قرارداد انتقال سهام شرکتهای دولتی به بخش خصوصی در روش های مخلف واگذاری تسهیل کننده امر واگذاری هست^۱ به طور مثال در ماده ۱۹ و ۲۰ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، انواع نحوه واگذاری را شرح می دهد که یکی از روش های واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام^۲ هست و این روش مرسوم ترین روش خصوصی سازی محسوب می گردد. در این روش شرکت های دولتی واگذار پذیر تمام و یا بخش عمده از سهام خود را از طریق بازار اوراق بهادار، به عموم مردم عرضه می کند^۳ مسلما اعمال این روش نیازمند تغییراتی در اساسنامه هست و این گونه تغییرات که مرتبط با روش های واگذاری بوده و قاعدتا به منظور تسهیل در امر واگذاری صورت می پذیرند، بنابراین مشمول بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شده و در حیطه اختیارات هیأت واگذاری می باشد.

مثال دیگر واگذاری از طریق تجزیه شرکت دولتی می باشد، در این روش هیأت واگذاری می تواند، در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره وری آن، نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت اتخاذ تصمیم نموده و سپس حکم به واگذاری دهد و در صورتیکه این کاهش سهم بازار و یا افزایش بهره وری نیازمند تغییر در اساسنامه باشد از آن جایکه این تغییرات در راستای تسهیل در امر واگذاری هست توسط هیأت واگذاری انجام می پذیرد. در خصوص قید اداره شرکت باید توجه داشت مقصود قانون گذار از مفهوم اداره چیست و شامل چه مواردی می گردد؟

نخستین مفهومی که از اداره شرکت ها به ذهن متبادر می گردد، تمامی فعالیت های هیأت مدیره و مدیرعامل هست که در راستای اداره شرکت می باشد. لکن باید توجه داشت ممکن است علاوه بر مدیران شرکت سایر ارکان موجود همانند بازرس و مجامع در انجام فعالیت های مرتبط با شرکت در امر واگذاری موثر و دخیل باشند لذا اداره شرکت را نمی توان صرفا به انجام امور توسط رکن مدیر و هیأت مدیره محدود نمود. با توجه به این که 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

۱. شهنیایی، احمد، نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی در دوره واگذاری، ۱۳۹۶، ص ۱۵۲

2. Public offering of shares

۳. براری، اکبر، نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی و خصوصی سازی، ۱۳۹۶، ص ۱

شرکت که توسط ساختار داخلی آن تنظیم شده و همچنین، خروج قلمرو اختیار هیئت واگذاری در اصلاح اساسنامه می گردد^۱

دومین محدودیتی که قانون گذار برای اصلاح در مفاد اساسنامه در نظر گرفته است آنست که تمامی اصلاحات می بایست در چهارچوب قانون تجارت باشد. در خصوص اساسنامه، مقرراتی که در قانون تجارت مورد تصریح قرار گرفته اند برخی قوانین شکلی و برخی دیگر قوانین ماهوی هستند.

مستند به ماده ۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت^۲ رعایت بندهای ۲۰ گانه موجود در این ماده که از جمله قواعد شکلی بوده در تنظیم اساسنامه ضروری هست فلذا مواردی مانند نام شرکت، موضوع فعالیت، مبلغ سرمایه، تعیین وظایف و حدود اختیارات مدیران و ... از جمله موضوعاتی هستند که در صورت اصلاح اساسنامه نیز باید مورد توجه قرار گرفته و در اساسنامه قید شده باشد.

همچنین قواعد ماهوی مندرج در قانون تجارت نیز در صورت اصلاح مفاد اساسنامه لازم الرعایه هستند.

در این راستا مقرر در ماده ۱۰۵ قانون تجارت^۳ مبنی بر آن که قرارداد های راجع به محدود نمودن مسئولیت مدیران شرکت می بایست در اساسنامه مورد تصریح قرار گرفته باشد و

۱. شهینایی، احمد، نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی در دوره واگذاری، ۱۳۹۶، ص ۱۵۱

۲. ماده ۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت: ماده ۸ - طرح اساسنامه باید با قید تاریخ به امضاء مؤسسين رسیده و مشتمل بر مطالب زیر باشد:

۱ - نام شرکت، ۲ - موضوع شرکت بطور صریح و منجز، ۳ - مدت شرکت، ۴ - مرکز اصلی شرکت و محل شعب آن اگر تأسیس شعبه مورد نظر باشد، ۵ - مبلغ سرمایه شرکت و تعیین مقدار نقد و غیر نقد آن به تفکیک، ۶ - تعداد سهام بی نام و بانام و مبلغ اسمی آنها و در صورتی که ایجاد سهام ممتاز مورد نظر باشد تعیین تعداد و خصوصیات و امتیازات اینگونه سهام، ۷ - تعیین مبلغ پرداخت شده هر سهم و نحوه مطالبه بقیه مبلغ اسمی هر سهم و مدتی که ظرف آن باید مطالبه شود که بهر حال از پنج سال متجاوز نخواهد بود، ۸ - نحوه انتقال سهام بانام، ۹ - طریقه تبدیل سهام بانام به سهام بی نام و بالعکس، ۱۰ - در صورت پیش بینی امکان صدور اوراق قرضه، ذکر شرایط و ترتیب [ترتیب] آن، ۱۱ - شرایط و ترتیب افزایش و کاهش سرمایه شرکت، ۱۲ - مواقع و ترتیب دعوت مجامع عمومی، ۱۳ - مقررات راجع بحد نصاب لازم جهت تشکیل مجامع عمومی و ترتیب اداره آنها، ۱۴ - طریقه شور و اخذ رأی و اکثریت لازم برای معتبر بودن تصمیمات مجامع عمومی، ۱۵ - تعداد مدیران و طرز انتخاب و مدت مأموریت آنها و نحوه تعیین جانشین برای مدیرانی که فوت یا استعفا میکنند یا محجور یا معزول یا بجهت قانونی ممنوع میگرددند، ۱۶ - تعیین وظایف و حدود اختیارات مدیران، ۱۷ - تعداد سهام تضمینی که مدیران باید بصندوق شرکت بسپارند، ۱۸ - قید اینکه شرکت یک بازرس خواهد داشت یا بیشتر و نحوه انتخاب و مدت مأموریت بازرس، ۱۹ - تعیین آغاز و پایان سال مالی شرکت و موعد تنظیم ترازنامه و حساب سود و زیان و تسلیم آن به بازرسان و به مجمع عمومی سالانه، ۲۰ - نحوه انحلال اختیاری شرکت و ترتیب تصفیه امور آن، ۲۱ - نحوه تغییر اساسنامه.

۳. ماده ۱۰۵ قانون تجارت: مدیران شرکت کلیه اختیارات لازمه را برای نمایندگی و اداره شرکت خواهند داشت مگر اینکه در اساسنامه غیر این ترتیب مقرر شده باشد. هر قرارداد راجع به محدود کردن اختیارات مدیران که در اساسنامه تصریح به آن نشده باشد در مقابل اشخاص ثالث، باطل و کان لم یکن است.

در صورت عدم تصریح به آن در اساسنامه، در مقابل اشخاص ثالث باطل و کان لم یکن خواهد بود، از جمله مقرراتی هست که در قانون تجارت ذکر شده و در صورت تغییر و اصلاح مفاد اساسنامه توسط هیأت واگذاری می بایست مورد توجه قرار گیرد.

مثال دیگر ماده ۲۴۱ لایحه اصلاحی قانون تجارت^۱ هست که مقرر می دارد: نسبت معینی از سود خالص به عنوان پاداش در نظر گرفته برای هیات مدیره در شرکت های سهامی عام نباید از سه درصد و در شرکت های سهامی خاص از شش درصد سودی که در همان سال به صاحبان سهام پرداخت شده است تجاوز کند و هر گونه مقررهای خلاف این ماده در اساسنامه باطل و بلااثر هست. ماده مذکور نیز از جمله مواد مندرج در قانون تجارت بوده و علاوه بر آن که در زمره قواعد ماهوی قرار می گیرد به علت امری بودن نیز در تغییر اساسنامه توسط هیات واگذاری لازم الرعایه هست.

سومین محدودیت نیز مقرر می دارد: مقررات حاکم بر شرکت های قابل واگذاری به بخش غیر دولتی (صرفاً در مدت یکسال و قابل تمدید تا دو سال) قابل انجام است. با عنایت به این مقرر و ظاهر بند ۳ ماده ۱۸ قانون، زمانی که شرکت واجد شرایط در فرایند واگذاری قرار می گیرد اصلاحاتی که در راستای تسهیل امر واگذاری و اداره شرکتها توسط هیات واگذاری در اساسنامه اعمال می گردد به مدت یک سال از اصلاح انجام شده و در صورت تمدید تا دو سال از اصلاح و پیش از به پایان رسیدن فرایند خصوصی سازی معتبر خواهد بود. پس نکاتی که در این بخش از محدودیت زمانی باید مورد توجه قرارداد نقطه آغاز محدودیت یعنی آغاز یکساله و در صورت تمدید دوساله از اصلاح و اعمال تغییرات در اساسنامه بوده و نکته دیگر پایان این مدت زمان است یعنی تا زمانی که هنوز فرایند واگذاری به پایان نرسیده است. (با در نظر گرفتن زمان یک الی دو سال در صورت تمدید).

با عنایت به ظاهر ماده و نکته ای که در بند پیشین بدان اشاره شد به نظر می رسد اگر دوسال از اعمال اصلاحات در اساسنامه توسط هیات واگذاری بگذرد و همچنان شرکت در فرایند واگذاری بوده و این فرایند به پایان نرسیده باشد، هیات واگذاری دیگر اختیاری در انجام تغییرات و اصلاحات در اساسنامه را نخواهد داشت حتی اگر اصلاح مورد نیاز در راستای امر تسهیل در واگذاری و اداره شرکت باشد، باز هم هیات واگذاری مرجع صالح برای اصلاح اساسنامه نخواهد

۱. ماده ۲۴۱ لایحه اصلاحی قانون تجارت: با رعایت شرایط مقرر در ماده ۱۳۴ نسبت معینی از سود خالص سال مالی شرکت که ممکن است جهت پاداش هیات مدیره در نظر گرفته شود به هیچ وجه نباید در شرکت های سهامی عام نباید از سه درصد و در شرکت های سهامی خاص از شش درصد سودی که در همان سال به صاحبان سهام پرداخت شده است تجاوز کند، در هر حال این پاداش نمی تواند برای هر عضو غیرموظف از حداقل پاداش اعضای موظف هیات مدیره بیشتر باشد. مقررات اساسنامه و هر گونه تصمیمی که مخالف با مفاد این ماده باشد، باطل و بلااثر است.

بود زیرا قید محدودیت زمانی یک الی دوساله نیز به پایان رسیده است. حال سوالی که به ذهن متبادر می گردد آنست که در این حالت مرجع اصلاح مفاد اساسنامه کدام است؟

در پاسخ به این سوال باید اذعان نمود همانطور که پیش تر اشاره شده با توجه به بند پایانی ماده مذکور (بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) شرکت های دولتی در حال واگذاری مشمول مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی نبوده و از مقررات شرکت های دولتی تبعیت نمی کنند. فلذا با عنایت به این مقرر، با انقضای مدت دوساله تمدید شده حتی اگر اصلاح اساسنامه برای تسهیل و اداره در مرحله واگذاری باشد باید طبق مقررات حاکم بر شرکت های دولتی عمل نمود زیرا موعد زمانی مقرر در ماده ۱۸ به پایان رسیده است.

در نتیجه با در نظر گرفتن مستندات قانونی مذکور هرگاه اصلاح مفاد اساسنامه شرکت های در حال واگذاری، جهت تسهیل در امر واگذاری و اداره شرکت باشد صرفا به مدت زمان یکسال از زمان اصلاح و در صورت تمدید تا دو سال از زمان اصلاح، در صلاحیت هیات واگذاری بوده که میبایست تمامی اصلاحات با در نظر گرفتن قانون تجارت و در چهارچوب الزامات قانونی آن قانون صورت پذیرد و در غیر این موارد در صلاحیت هیأت دولت و مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

۳. مفهوم نظارت

نظارت به معنا و مفهوم مراقبتی هست که در آن استمرار وجود دارد و با هدف تضمین نمودن انجام کامل و صحیح وظایف و تکالیف قانونی مقرر هست که در نهایت نیز منجر به افزایش حداکثری اهداف پیش بینی شده قانون گذار می شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز نظارت به عنوان یک رکن مهم مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است.^۱

نظارت بر شرکت های مشمول واگذاری در کشور ایران یکی از مراحل مهم و غیرقابل انفکاک در فرایند خصوصی سازی به شمار می رود.

نظارت در زبان فارسی ترجمه شده لغت کنترل زبان های فرانسه و انگلیسی می باشد و واژه کنترل نیز به معنی اعمال نمودن محدودیت هست همانند کنترل سیاسی یا کنترل اجتماعی. در حقیقت می توان اذعان نمود دو معنا و مفهوم برای واژه نظارت در نظر گرفته شده است در معنای اول نظارت به مفهوم تطبیق دادن فعالیت های یک موسسه با اهداف معین شده در چارچوب قوانین هست به طور مثال انطباق فعالیت های مردمی با موازین قانونی مصدق از این نوع نظارت است و این نوع نظارت معادل همان عبارت تفتیش و بازرسی است که نظارت به معنای اخص محسوب می گردد و از نظارت به معنای اعم جداست بنابراین نظارت یا کنترل یا بازرسی

۱. رستمی، ولی، چالش های قانونی نظارت دیوان محاسبات بر شرکت های دولتی، دانش حقوق مالیه، ۳۸، ص ۱۲

معنای خاص نظارت می‌باشد.^۱

مفهوم دیگر نظارت همان مدیریت و رهبری و ایجاد محدودیت هست به طور مثال اداره نمودن امور مربوط به کشور و هبری نمودن فعالیت‌های اشخاص در جامعه از جمله مصادیق این نوع نظارت حسوب می‌گردد. در کشور ایران نهادها و ارگان‌های مختلفی وظیفه نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی را داشته که معمولاً در قانون اساسی ریشه دارند. در این راستا شرکت‌های دولتی نیز از نظارت نهادهای نظارتی فارغ نبوده و به نحوی از انحاء پاسخگوی نظام نظارتی موجود هستند.

۱-۳. نظارت بر شرکت های دولتی

در کشور ایران انجام نظارت بر نهادها و دستگاه های مختلف به دو شیوه انجام می پذیرد. شیوه اول نظارت دوزن سازمانی هست. این شیوه زمانی کاربرد دارد که دستگاه ها و نهاد های ناظر جزء زیر مجموعه دستگاه نظارت شونده باشد. به عبارتی دیگر نظارت درونی از طریق ارگان نظارتی داخلی شرکت تحقق می یابد.

در مقابل این نوع نظارت، نظارت بیرونی قرار گرفته است. این نوع نظارت به واسطه دستگاه‌های نظارتی خارج از مجموعه شرکت انجام می گیرد.^۲

به عبارتی دیگر نهاد ناظر بیرون از دستگاه نظارت شونده به صورت مستقل و به عنوان مقام مافوق به نظارت می پردازد. دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور از جمله نهاد های ناظری هستند که نوع نظارت آن ها به صورت برون سازمانی می باشد.

شایان ذکر است در کشور ایران نهاد ها و سازمان های متعددی به امر نظارت پرداخته و متولی آن می باشند که عبارتند از: دیوان محاسبات کشور، سازمان حسابرسی، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، کمیسیون های اصل ۸۸ و اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، کمیسیون های تخصصی مجلس شورای اسلامی و

هر یک از دستگاه ها و سازمان های مذکور بر اساس قوانین و مقررات موجود در حوزه های مالی، اداری و ... به وظایف خود در حوزه نظارت می پردازند و به همین دلیل ممکن است گاهی در امور نظارت و کنترل تداخل ایجاد شده که همین امر یکی از مواردی بوده که ممکن است منجر به عدم حصول موفقیت در امر خصوصی سازی گردد.

به منظور جلوگیری از ایجاد چنین تداخلاتی آقای عبدالله پوری حسینی رئیس سابق سازمان

۱. عباسی، بیژن و اکبر براری، تحلیل فرایند نظارت بر واگذاری بنگاههای اقتصادی اصل ۴۴ قانون اساسی، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۳۴، ۱۴۰۲، ص ۲۰

۲. قاسمی گودرزی، مازیار، نظارت بر شرکت های دولتی مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه، ۱۴۰۰، ص ۲۷

خصوصی سازی معتقد بود که می بایست دیوان محاسبات، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام روی یک فردی یا هیئتی اجماع کرده و وقتی آن را قبول نمودند در عمل آزاد بگذارند تا بدون داشتن دغدغه ای کار خود را انجام بدهد.

در حقیقت شرکت های دولتی با نظارت هر سه قوه مجریه و مقننه و قضایی مواجه هستند که هر یک از این سه قوا با در نظر گرفتن صلاحیت های قانونی و با توجه به عملکرد شرکت های دولتی به نظارت بر این شرکت ها پرداخته و عملکرد آنها را مورد بررسی قرار می دهند.

۲-۳. نظارت بر اصلاح اساسنامه شرکت های مورد واگذاری

با در نظر گرفتن مواد ۳۹ تا ۴۴ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی هیات واگذاری به منظور هماهنگی، نظارت و کنترل فرایند واگذاری و حسن اجرای مقررات اصل ۴۴ قانون اساسی و اجرای خصوصی سازی به ریاست وزیر امور اقتصاد و دارایی تشکیل می شود. همچنین براساس ماده ۴۰ همان قانون، هیات واگذاری دارای تکالیف و اختیاراتی می باشد که به طور کلی می توان اذعان نمود برنامه ها و خطی مشی های مورد نیاز جهت انجام فرایند واگذاری، توسط هیات واگذاری اجرا می شود.^۱

جهت اجرای برنامه ها و خطی مشی های کلی امر واگذاری، ممکن است به علت خلاء، اجمال و یا ابهام قوانین و مقررات، به تغییر و تصویب مقرراتی در این زمینه احساس نیاز شود. در چنین مواردی یکی از اختیارات هیات واگذاری آنست که با در نظر گرفتن الزامات قانونی موجود در بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی جهت تسهیل در امر واگذاری در قالب قانون تجارت، نسبت به ایجاد، تغییر و یا لغو مقررات مندرج در اساسنامه و یا سایر مقررات حاکم بر شرکت های قابل واگذاری به بخش غیر دولتی اقدام نماید. و نظر به آن که در قوانین و مقررات مرتبط با فرایند خصوصی سازی از جمله مواد ۳۹ تا ۴۴ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی هیات واگذاری نقش اجرایی و نظارتی را به صورت توأمان داشته و قانونگذار در این زمینه تفکیکی بین نقش های اجرایی و نظارتی قائل نشده است فلذا هیات واگذاری در کنار داشتن نقش نهاد اجرایی به عنوان رکن نظارتی حاکم بر تغییرات اساسنامه شرکت های مشمول واگذاری تلقی می گردد.

نظارت بر اصلاح اساسنامه شرکت های دولتی در حال واگذاری بر عهده هیات واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. هیات واگذاری وظیفه دارد

۱. عباسی، بیژن، تحلیل فرایند نظارت بر واگذاری بنگاه های اقتصادی موضوع اصل ۴۴ قانون اساسی، فصلنامه حقوق اداری،

ضمن رعایت مفاد قانون تجارت و سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اطمینان حاصل کند که اصلاحات انجام‌شده در اساسنامه:

در جهت تسهیل واگذاری باشد، منطبق با ضوابط حقوق تجارت باشد، در مدت قانونی (حداکثر دو سال) انجام شود و پس از انجام اصلاحات نیز ملزم به نظارت بر انطباق اعمال شرکت با شرایط مندرج در اساسنامه شرکت می باشد.

با عنایت به موارد مطروحه به نظر می رسد، درحالی که اصلاح قوانین و مقررات موجود در اساسنامه در چهار چوبی خارج از محدودیت‌های مصرح در ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی انجام پذیرد از صلاحیت هیات واگذاری خارج می گردد که در این صورت با خلاء قانونی مواجه خواهیم شد. دراین حالت می بایست به قواعد عام فانگذاری در حقوق اساسی و حقوق اداری مراجعه نموده و اجمال قانون در این خصوص را مرتفع نمود به طور مثال هیات واگذاری می تواند آیین نامه مورد نیاز خود را جهت تعیین نهاد نظارت بر تغییر اساسنامه شرکت ها و تعیین چارچوب‌های قانونی مجاز جهت تغییر اساسنامه و اصلاح آن تهیه نموده و به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی برساند. مصوبات این شورا نیز در اجراء اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای ریاست مجلس شورای اسلامی ارسال شده و در صورت اعلام مغایرت از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی، شورا موظف است نسبت به اصلاح یا لغو مصوبات خود اقدام کند.^۱

بنابراین درحال حاضر در مواردی که اصلاح اساسنامه در مواردی خارج از محدودیت‌های مندرج در ماده ۱۸ قانون مذکور انجام پذیرد می بایست جهت تعیین مرجع نظارت بر روند تغییر اساسنامه و اجرای آن به قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی رجوع نموده که در این حالت وظیفه نظارت بر عهده نهاد‌های نظارتی حاکم بر سازمان‌های دولتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات و ... خواهند بود و این نهاد‌های نظارتی ملزم به نظارت بر اعمال شرکت‌ها در چهارچوب اساسنامه هستند.

متعاقب بند‌های مندرج در ماده ۴۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از جمله وظایف مصرح شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تبیین سیاست‌ها و خطی‌های اجرایی سالانه و هم‌چنین نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هست و بدین منظور نسبت به

۱. رستمی، ولی، حقوق عامه و واگذاری بنگاه‌های دولتی؛ تاملاتی انتقادی ناظر به رویه دادستان‌ها، فصلنامه مطالعات آرای قضایی، ۱۴۰۱، ص ۲۰

تصویب آیین نامه ها، تصویب نامه ها، دستورالعمل ها و نظام های مقرر در این قانون می پردازد. در نتیجه هرچند هیات واگذاری اختیار اصلاح قانون در خارج از قیود بند ۳ ماده ۱۸ را ندارد اما می تواند، مقررات پیشنهادی خود را با موافقت شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، در قالب تصویب نامه، دستورالعمل و نظام نامه به تصویب این شورا برساند و همانگونه که این هیات در کنار نقش اجرایی خود دارای نقش نظارتی نیز می باشد، بر فرایند تغییر و اصلاح اساسنامه، نظارت داشته باشد.

نتیجه گیری

پیرو ماده ۴۱ و ۴۲ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وظیفه نظارت بر فرایند واگذاری بر عهده شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بوده و وزیر امور اقتصاد و دارایی نیز دبیر شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می باشد با توجه به ترکیب اعضای تصمیم گیرنده این شورا عملاً تصمیم گیری های مرتبط با امر واگذاری در حوزه اختیارات وزارت امور اقتصاد و دارایی قرار گرفته است.

از طرفی دیگر نیز پیرو اساسنامه سازمان خصوصی سازی این سازمان یک شرکت سهامی دولتی وابسته به وزارت امور اقتصاد و دارایی بوده که وزیر امور اقتصاد و دارایی رئیس کل آن سازمان می باشد و اعمال نمایندگی وزارت امور اقتصاد و دارایی در امر واگذاری، عرضه هرگونه سهام، سهم الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و حقوق مالکانه متعلق به دولت و شرکت های دولتی، اجرای طرح توزیع سهام عدالت به منظور افزایش ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای نیازمند با حفظ تکریم و شخصیت انسانی آنان و متکی به خود نمودن خانوارهای نیازمند و سایر وظایف مرتبط با امر واگذاری از جمله مهم ترین وظایفی می باشد که بر عهده سازمان خصوصی سازی محول شده است.

می توان اذعان نمود سازمان خصوصی سازی که خود زیر مجموعه این وزارتخانه بوده و به نمایندگی از این وزارتخانه رکن اجرایی فرایند واگذاری را ایفا نموده خود نیز وظیفه نظارت را هم به صورت توأمان برعهده دارد. بدین ترتیب رکن اجرایی و رکن نظارتی در یک نهاد جمع شده و هر یک از ارکان اجرایی و نظارتی فرایند خصوصی سازی مستقل و مجزا از یکدیگر نیستند^۱ همین امر نیز می تواند بنا به دلایلی مانند عدم شفافیت عاملی مفسده انگیز تلقی شده و عدم وجود یک نهاد نظارتی مستقل از نهاد اجرایی موجب گردد فرایند واگذاری با موفقیت محقق نیابد.

۱. کلهر، حسینعلی، تحلیل حقوقی اعمال نظارت پس از واگذاری در خصوصی سازی ها، مطالعات حقوق تطبیق معاصر، ۱۴۰۲، ص ۱۵۰

فهرست منابع

- ۱- اسکینی، ربیعا، (۱۳۹۳) حقوق شرکت های تجاری، جلد دوم، انتشارات سمت.
- ۲- پاکدامن، رضا، (۱۳۸۹) حقوق شرکت های تجاری، انتشارات خرسندی.
- ۳- براری، اکبر، (۱۳۹۶) نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی و خصوصی، انتشارات مجد.
- ۴- مهدی پور، امین، (۱۴۰۱) چالش ها و موانع حقوقی خصوصی سازی در ایرا و راه کار های رفع آن، انتشارات نوآوران دانش.
- ۵- توکلی، محمد مهدی، (۱۳۹۳) مختصر حقوق تجارت، انتشارات طرح نوین.
- ۶- مشعوف، ابراهیم، (۱۴۰۳) دانستنی هایی در باره کلیات اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، اندیشه سبز نوین.
- ۷- نجات، سید امیر رضا، (۱۳۸۹) بررسی تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت های دولتی پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی.
- ۸- شهینیایی، احمد، (۱۳۹۶) نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی در دوره واگذاری، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه ریزی و بودجه.
- ۹- جمالی، جعفر، (۱۳۹۶) موانع و راهکارهای حقوقی واگذاری بانک ها و بیمه ها در فرایند خصوصی سازی، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری.
- ۱۰- سربازیان، مجید، (۱۳۹۳) مفهوم مالکیت و زمان انتقال آن در فقه امامیه، حقوق ایران و انگلیس، پژوهش های تطبیقی اسلام و غرب.
- ۱۱- عباسی، بیژن و اکبر براری، (۱۴۰۲) تحلیل فرایند نظارت بر واگذاری بنگاههای اقتصادی اصل ۴۴ قانون اساسی، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۳۴.
- ۱۲- جلیلیان، یوسف، (۱۳۸۹) بررسی روند خصوصی سازی-موانع و مشکلات، مجله جستارهایی در مدیریت.
- ۱۳- حیدر پناه، محسن، (۱۳۹۵) ابعاد حقوقی واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی در ایران، سومین همایش ملی حقوق: بستر های فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی.
- ۱۴- داوری نیکو، سیامک، (۱۳۷۴) مطالعه تطبیقی برنامه خصوصی سازی جمهوری اسلامی ایران و شیلی با تکیه بر مبانی نظری و روش های شناخته شده واگذاری، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۱۵- علایی کلجاهی، رضا، (۱۳۹۷) تاثیر خط مشی خصوصی سازی بر عملکرد و کارکرد

- بنگاه‌های عرضه شده در بازار سرمایه ایران، رساله دکتری.
- ۱۶- اعظم پناه، علی، (۱۳۹۷) تحلیل خصوصی سازی شرکت های دولتی از منظر حقوق اداری، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۱۷- وطن خواه محمد آبادی، لیلا، (۱۳۹۴) شناسایی عوامل موثر بر اجرای موفق خصوصی سازی در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۱۸- چوپانی، حامد، (۱۳۹۸) تحلیل حقوقی قوانین و مقررات اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در توسعه شرکت های تعاونی، پایان نامه کارشناسی ارشد.