

۱۵۴۲۲

نظام حقوقی حاکم بر
شرکتهای دولتی و خصوصی سازی

تألیف:
نیر براری



مجمع علمی و فرهنگی مجد

سروشنامه : برای، اکبر،
 عنوان و نام پدیدآور : نظام حقوقی حاکم بر شرکتهای دولتی و خصوصی سازی / اکبر برای.
 مشخصات نشر : تهران: مجد، ۱۳۹۶.
 شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۸۲۵-۲
 وضعیت فهرست نویسی : فیپا
 موضوع : خصوصی سازی -- ایران
 موضوع : Privatization -- Iran
 موضوع : حقوق -- ایران
 موضوع : Law -- Iran
 موضوع : حقوق اداری -- ایران
 موضوع : Administrative law -- Iran
 رده بندی کنگره : ۱۳۹۶ عن ۴/ب ۲۸۵۰ HD
 رده بندی دیویی : ۳۳۸/۹۲۵
 شماره کتابشناسی ملی : ۴۷۵۸۹۸۱

هرگونه تکثیر کامل یا قسمتی از کتاب بدون اجازه پدیدآورنده، یا ناشر خلاف قانون، شرع و اخلاق است.
 دارد. خلف را به دفتر مرکزی «مجد» گزارش فرمایید.

نظام حقوقی حاکم بر شرکتهای دولتی و خصوصی سازی

تألف: اکبر برای

انتشارات مجد

چاپ اول: ۱۳۹۶ تعداد: ۵۰۰ نسخه

حق چاپ محفوظ و منحصراً «مجد» است.

دفتر مرکزی مجد

تهران، میدان انقلاب تقاطع خیابان منیری جاوید و شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۷ طبقه پنجم

تلفن و دورنگار: ۶۶۴۹۵۰۳۴ - ۰۲۱۴۱۲۰۷۸ - ۶۶۴۹۰۳۳۸

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۸۲۵-۲

ISBN: 978-600-193-825-2

شعبه فروردین: خیابان ۱۲ فروردین، مقابل تعزیرات، پلاک ۲۸۳، طبقه دوم، ت: ۶۶۴۹۰۹۹۸

شعبه اردیبهشت: خیابان اردیبهشت (منیری جاوید)، تقاطع شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۹، تلفن: ۶۶۴۸۶۸۷۴

www.majdlaw.com

E-mail: info@majdlaw.com

کانال رسمی انتشارات مجد در تلگرام: @majdlaw

فهرست مطالب

۹	مقدمه
۱۲	بخش اول: پیشینه، زمینه شکل گیری و تعریف شرکت های دولتی
۱۵	فصل اول: جایگاه شرکت های دولتی در ساختار اداری کشور
۱۸	مبحث اول: نظام تمرکز اداری
۲۰	مبحث دوم: نظام عدم تمرکز اداری
۲۱	گفتار اول: عدم تمرکز محلی (سرزمینی)
۲۲	گفتار دوم: عدم تمرکز فنی
۲۴	گفتار سوم: اقدامات موبسبات عمومی (نهادهای غیر متمرکز فنی)
۲۹	فصل دوم: بررسی روند ریزی شکل گیری شرکت های دولتی
۳۰	مبحث اول: روند شکل گیری شرکت های دولتی در کشورهای توسعه یافته
۳۴	مبحث دوم: روند شکل گیری شرکت های دولتی در ایران
۳۶	گفتار اول: پایه گذاری نخستین شرکت های دولتی در ایران
۴۰	گفتار دوم: اوج گیری شرکت های دولتی در دوره پهلوی دوم
۴۳	گفتار سوم: رشد تصاعدی شرکت های دولتی پس از وقوع انقلاب
۴۸	گفتار چهارم: سرنوشت شرکت های دولتی
۵۰	فصل سوم: تعریف شرکت های دولتی در حقوق ایران
۵۱	مبحث اول: شرکت های دولتی در آیینہ قوانین
۵۶	مبحث دوم: آغاز و پایان شخصیت حقوقی شرکت های دولتی
۵۸	مبحث سوم: انواع شرکت های دولتی از نظر تاسیس
۵۹	گفتار اول: تاسیس شرکت به حکم قانون
۵۹	گفتار دوم: ملی شدن شرکت های خصوصی
۶۰	گفتار سوم: سرمایه گذاری بیش از ۵۰ درصد در یک شرکت دیگر
۶۰	مبحث چهارم: آشنایی با برخی تعاریف مرتبط
۶۱	گفتار اول: شرکت های مادر تخصصی
۶۳	گفتار دوم: شرکت های وابسته و تابعه
۶۶	گفتار سوم: شرکت هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است
	بخش دوم: نظام حقوقی حاکم بر ساختار، تشکیلات، اموال و نظارت در
۶۹	شرکت های دولتی
۷۰	فصل اول: ساختار و تشکیلات شرکت های دولتی

۷۱.....	مبحث اول: ارکان شرکت های دولتی
۷۱.....	گفتار اول: مجمع عمومی صاحبان سهم
۷۴.....	گفتار دوم: هیات مدیره و مدیرعامل
۷۶.....	گفتار سوم: بازرس قانونی
۷۸.....	مبحث دوم: نظام استخدامی در شرکت های دولتی
۷۹.....	گفتار اول: نظام حقوقی حاکم بر استخدام شاغلین در شرکت های دولتی
۹۰.....	گفتار دوم: حقوق، دستمزد و سایر مزایای مستخدمین شرکت های دولتی
.....	گفتار سوم: تخلفات، جرایم، مجازاتها و مسئولیت مدنی مستخدمین شرکت های دولتی
۹۵.....	فصل دوم: اموال و مالکیت در شرکت های دولتی
۱۱۰.....	مبحث اول: منابع مالی شرکت های دولتی
۱۱۴.....	گفتار اول: واگذاری حق استفاده از اموال دولت به شرکت های دولتی
۱۱۶.....	گفتار دوم: انتقال مالکیت اموال دولتی به شرکتهای دولتی
۱۱۸.....	گفتار سوم: انتقال شرکت اموال شرکت های دولتی به دولت
۱۲۰.....	گفتار چهارم: انتقال اموال میان شرکت های دولتی
۱۲۰.....	گفتار پنجم: فروش اموال شرکت های دولتی
۱۲۱.....	گفتار ششم: اجاره اموال شرکت های دولتی
۱۲۱.....	گفتار هفتم: تکمله ای در رابطه با اموال شرکت های دولتی
۱۲۹.....	مبحث دوم: بودجه و شرکت های دولتی
۱۳۱.....	گفتار اول: درآمدهای شرکت های دولتی منظر شده در بودجه کل کشور
۱۳۳.....	گفتار دوم: بودجه شرکت های دولتی
۱۴۳.....	فصل سوم: نظارت بر شرکت های دولتی
۱۴۴.....	مبحث اول: نظارت غیراداری بر شرکت های دولتی (نظارت قضایی و پارلمانی)
۱۴۴.....	گفتار اول: نظارت قضایی بر اعمال و عملکرد شرکت های دولتی
۱۴۹.....	گفتار دوم: نظارت پارلمانی بر عملکرد و اعمال شرکت های دولتی
۱۵۲.....	مبحث دوم: نظارت اداری (قیمومت اداری)
۱۵۵.....	گفتار اول: دامنه اعمال قیمومت اداری
۱۶۸.....	گفتار دوم: استقرار حاکمیت شرکتی به جای قیمومت اداری
۱۷۰.....	گفتار سوم: توانمندسازی هیات مدیره به جای قیمومت
۱۷۵.....	بخش سوم: خصوصی سازی
۱۷۶.....	فصل اول: آشنایی با مفهوم خصوصی سازی
۱۷۷.....	مبحث اول: آغاز خصوصی سازی

۱۸۲.....	مبحث دوم: اهداف خصوصی سازی
۱۸۶.....	مبحث سوم: مزایا و معایب خصوصی سازی
۱۹۲.....	فصل دوم: خصوصی سازی در ایران
۱۹۳.....	مبحث اول: تاریخچه خصوصی سازی در ایران
۱۹۵.....	گفتار اول: خصوصی سازی در قوانین برنامه
۲۰۰.....	گفتار دوم: خصوصی سازی در قوانین و مقررات
۲۰۶.....	گفتار دوم: خصوصی سازی در قوانین و مقررات
۲۰۹.....	مبحث دوم: نحوه واگذاری ها در ایران
۲۱۰.....	گفتار اول: زمینه سازی برای واگذاری
۲۱۷.....	گفتار دوم: طرق مختلف واگذاری
۲۳۴.....	گفتار سوم: سهام عدالت
۲۴۳.....	گفتار چهارم: نگاه به نمونه ای از خصوصی سازی در ایران
۲۵۰.....	گفتار پنجم: چرایی خصوصی سازی در ایران
۲۵۵.....	منابع

مقدمه

«شرکت دولتی یعنی منبع تولید رانت، شرکت دولتی یعنی سفر خارج از کشور، شرکت دولتی یعنی عضویت در هیات مدیره، شرکت دولتی یعنی حقوق‌های نجومی، شرکت دولتی یعنی فساد، شرکت دولتی یعنی استخدام هرکسی که شما لازم دارید، شرکت دولتی یعنی به جای هزار نفر پنج‌هزار نفر کارمند را اون هم به اعتبار ارتباطات دوستی و فامیلی استخدام کنید، شرکت دولتی تو مغز مدیران ما نهفته است، مدیران محلی و شهرستانی هم از این شرکت‌ها در رانت‌خیز می‌برن»

شاید در ابتدای امر عجیب بنظر آید که این اوصاف بر شمرده شده برای شرکت‌های دولتی، از طرف یک آکادمیسین که بر بنیان اصول اقتصادی کلاسیک و در یک همایش علمی به نقد وضعیت کشور می‌پردازد بیان نشده است، بلکه این عبارات، عین صحبت‌های وزیر امور اقتصادی و دارایی جمهوری اسلامی ایران است که خود متولی اصلی این شرکت‌هاست. این درحالی است که همواره بخش اعظم خدمات عمومی توسط همین شرکت‌های دولتی ارائه می‌شود و متولیان امر، کارکردهای بسیار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را از جمله حفظ سطح اشتغال، تولید کالاهای اساسی، تأمین مایحتاج عمومی، اداره صنایع و ... برای این نهاد متصور می‌باشند و البته برخلاف روند شکل‌گیری شرکت‌های موصوف که علی‌رغم محدودیت‌های قانونی معمولاً با استقبال مدیران همراه است، واگذاری آن‌ها از طریق خصوصی‌سازی، با بیشترین مخالفت‌ها و سرسختی مواجه می‌شود.

از این‌رو این پرسش به ذهن متبادر می‌گردد که این شرکت‌ها از چه خاصیتی برخوردارند که علی‌رغم اذعان غالب کارشناسان و حتی مسئولان ذی‌ربط، به عدم کارایی، زیان بخشی، مانع رشد اقتصادی بودن، توسعه بروکراسی، تبدیل شدن به مراکز رانت و فساد اداری و ... باز هم خلاصی و گذار از آن‌ها ناشدنی می‌نماید تا جایی که در طی بیست سال گذشته که بر سر کاهش تعداد و اندازه این شرکت‌ها وفاقی حداکثری شکل گرفته است نیز، نه تنها از نسبت بودجه این شرکت‌ها به کل بودجه کشور کاسته نشده،

بلکه این نسبت معمولاً رشد نیز داشته است؛ به نحوی که با میزان بیش از ۶۸۲ هزار میلیارد تومان (۶۸۲۸۱۷۱۸۶۳۰۰۰۰۰۰ ریال) در سال ۹۵، چیزی قریب به ۷۰ درصد بودجه دولت، به این شرکت‌ها اختصاص یافته است.

در پاسخ به پرسش مزبور هرچند معمولاً به این مطلب که این شرکت‌ها همچون سایر شرکت‌های تجاری هستند که به فعالیت‌های تجاری می‌پردازند و تنها سهام دار اصلیشان دولت است، بسنده می‌شود اما به نظر می‌رسد تفاوت‌های این دو دسته شرکت (دولتی - تجاری) فراتر از مالکیت سهام بوده و با توجه به کارکردهایی که این شرکت‌ها به مرور یافته اند و با توجه به ساختار خاص و منحصر به فردی که دارا می‌باشند، صرف بسنده کردن به نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های تجاری راه‌گشا نبوده و پاسخگوی مسائل پیرامون این شرکت‌ها نخواهد بود. از این‌رو در مباحث پیش رو قصد داریم تا با بررسی پیشینه، زمینه شکل‌گیری و تعریف شرکت‌های دولتی، نخست با جایگاه شرکت‌های دولتی در سازمان اداری کشور آشنایی حاصل نماییم و سپس با بررسی روند تاریخی تشکیل شرکت‌های دولتی، صدد تبیین این امر برآنیم که چه مسائلی منجر به رشد و توسعه این شرکت‌ها شده است؛ آنگاه با شناخت نسبی که نسبت به مفهوم، جایگاه و تاریخچه شرکت‌های دولتی حاصل شد، این شرکت‌ها را در آیین قوانین و مقررات مورد بررسی قرار داده و پس از معارفه انواع این نهادهای غیرمتمرکز، در صدد تبیین و ارائه تعریف آن‌ها بر خواهیم آمد (بخش اول). با پس از بخش دوم به بررسی نظام حقوقی حاکم بر ساختار، تشکیلات، اموال و چگونگی نظارت در شرکت‌های دولتی پرداخته و درصدد بررسی ویژگی‌های منحصر به فرد این شرکت‌ها و به خصوص تفاوت‌های آشکاری که با هم نامان تجاری و همچنین سایر دستگاه‌های اجرایی دارند، بر خواهیم آمد. اما کار به همین جا ختم نمی‌شود بلکه با توجه به شناختی که نسبت به شرکت‌های دولتی حاصل می‌گردد، ناگزیر از پرداختن به مساله خصوص سازی به ویژه در کشور خودمان هستیم؛ از این رو بخش سوم را به مباحث مربوط به خصوص سازی، اهداف، مزایا، پیشینه تاریخی، نحوه واگذاری‌ها و البته بررسی دلایل عدم موفقیت این فرآیند در کشور، اختصاص خواهیم داد.

نکته مهمی که جا دارد تا مورد اشاره قرار گیرد این است که علی‌رغم بستر حقوق عمومی که به عنوان زمینه کلی مباحث، مورد توجه بوده، تعداد زیادی از اصطلاحات، عبارات، ارجاعات و مفاهیم مربوط به سایر رشته‌ها به خصوص اقتصاد عمومی، اقتصاد سیاسی، فلسفه سیاسی، تاریخ و ... نیز در متن به فراخور مورد استفاده قرار گرفته است که در نگاه نخست چندان قرابتی را با مباحث حقوق عمومی القا نمی‌نماید؛ اما باید خاطر

نشان ساخت که غرض نگارنده از کاربست این مفاهیم، آشنا نمودن مخاطبین و به خصوص کسانی که در فضای حقوق عمومی تنفس می‌کنند با اندیشه‌های مستتر در سایر علوم اجتماعی و نمایاندن نکات و نقاط اشتراکی است که بدون مطالعات میان رشته‌ای، حصول آن‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که یافتن پاسخ‌هایی مناسب برای پرسش‌هایی که در بطن جامعه مساله‌آفرینند و تلاش برای ارائه راه‌حل‌های مطلوب در این راستا، تنها با بیرون آمدن از پیله مباحث معمول حقوق عمومی و خروج از حصن اصطلاحات حقوقی صرف و مهم‌تر از همه گام نهادن در مطالعات بین رشته‌ای و کسب آگاهی از تحولاتی که در سایر علوم چهره می‌نماید، ممکن خواهد بود؛ وگرنه به مرور زمان انتقادی که میان حقوق عمومی و سایر حوزه‌ها ایجاد می‌گردد منجر به عزلت این رشته و عدم توانایی در پاسخگویی به دغدغه‌های انسانی خواهد شد. کما اینکه در حال حاضر با تغییرات سریع و وسیعی که کشور ما به خصوص در حوزه اقتصاد، در سال‌های اخیر تجربه کرده است، تنوع میزان تولیدات علمی با زمینه حقوق عمومی، بسیار کمتر از حد انتظار است. این امر زمانی بیشتر جلوه‌گر می‌شود که در مراکز ثبت مقالات، کتب، پایان‌نامه‌ها و ... در رابطه مسائلی از قبیل سیاست‌های اصل ۴۴، سهام عدالت، هدف‌مندی یارانه‌ها، ایجاد مناطق آزاد اقتصادی در کشور، خصوصی‌سازی مخابرات، تعطیلی و احیاء مجدد سازمان مدیریت، سازان حمایت از مصرف‌کننده و فلسفه قیمت-گذاری دولتی، نظام حقوقی حاکم بر سرمایه‌داری‌های خارجی، واگذاری ثروت‌های ملی و ... با دید حقوق عمومی به جستجو پرداخته و با که ریز خروجی مواجه می‌گردیم. از این‌رو امیدوارم اساتید گرانسنگ و مخاطبین جلیل‌الدر، استفاده از ادبیات نه‌چندان معمول این وجیزه را با دیده اغماض نگریسته و متن موجود را به عنوان گام‌های ابتدایی یک حقوق عمومی پژوه که به خود جسارت ورود به وادی کرده‌اند، اقتصاد دولتی داده است، مورد عنایت و توجه قرار دهند.

در انتها می‌بایست از تمامی عزیزانی که در طبع و نشر این کتاب مرا یاری نمودند به خصوص آقای دکتر سعید عباس حسینی نیک مدیر محترم انتشارات مجد و سایر همکاران ایشان تشکر و قدردانی نمایم.