

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری»



مقدمه

در قوانین کشور تاکنون دو تعریف از شرکت دولتی، یکی در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی و دیگری در ماده (۴) قانون قانون مدیریت خدمات کشوری ارائه شده است. ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت دولتی را به این شرح تعریف کرده است: «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است».

تعریف فوق هر شرکتی که بیش از نیمی از سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی باشد را در زمره شرکت‌های دولتی طبقه‌بندی می‌کند. طرح پیش رو قصد دارد سهام متعلق به نهادهای عمومی غیردولتی را به این معیار اضافه کند، به نحوی که شرکت دولتی، شرکتی باشد که بیش از نیمی از سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت، شرکت‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی باشد. متن طرح به شرح ذیل است:

«ماده واحده- در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، بعد از عبارت «شرکت‌های دولتی» عبارت «و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» اضافه و در انتهای ماده، جمله «و هرگاه مؤسسات مذکور منفرداً شرکتی را تشکیل داده یا بدهند شرکت مذکور، دولتی تلقی می‌گردد و تشکیل هرگونه شرکت یا مؤسسه یا عناوین مشابه برای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی ممنوع است» اضافه می‌شود».

این در حالی است که شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی، در حال حاضر دارای ماهیت خصوصی هستند، زیرا طبق حکم تبصره «۱» قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی،^۱ این شرکت‌ها به‌عنوان مؤسسه وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی محسوب نشده، لذا مشمول احکام نهادهای عمومی غیردولتی نیز نیستند. لذا چارچوب فعالیت آنها مانند سایر شرکت‌های خصوصی، قانون تجارت است.

آن طور که از مقدمه توجیهی این طرح قابل استنباط است، هدف از ارائه آن، ارتقای نظارت بر فعالیت شرکت‌های شبه‌دولتی و تعیین تکلیف حقوقی آنهاست. البته همان طور که از متن طرح و مقدمه توجیهی آن مشخص است، هدف دوم طراحان طرح، ممنوعیت تشکیل شرکت توسط بانک‌ها و بیمه‌های دولتی در راستای اجرایی شدن ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید بوده است. در ادامه، نکات قابل توجه در بررسی این طرح تبیین خواهد شد.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۵۰۰

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر مطالعات بخش
عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۸۶۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۹/۱



۱. تبصره «۱»- مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به‌صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به‌نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.

نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح

اگرچه هدف طراحان طرح، یعنی تعیین تکلیف شرکت‌های شبه‌دولتی و ضابطه‌مند نمودن فعالیت‌های آنها، هدفی شایسته توجه است، لکن طرح ارائه شده واجد ایرادهای اساسی و متعددی است که عدم توجه به آنها می‌تواند آسیب‌های عمیقی در فضای حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی و روند اجرای قوانین ایجاد کند. در ادامه، برخی از ایرادهای طرح تبیین شده است:

• بررسی مقدمه توجیهی و محتوای طرح حاکی از آن است که در تدوین طرح، به ابعاد حقوقی تغییر تعریف شرکت دولتی از ناحیه تأثیرگذاری در روند اجرای سایر قوانین و مقررات پرداخته نشده است. چنین تغییرات اساسی در یک تعریف مهم مانند تعریف شرکت دولتی نیازمند یک مطالعه بسیار جامع در خصوص ارزیابی آثار چنین تغییری در روند اجرای قوانین و مقررات بوده که به‌نظر می‌رسد برای نگارش طرح پیش رو انجام نشده است. چند مثالی که در ادامه ارائه شده است، موضوع را روشن خواهد کرد:

به عنوان مثال، پس از تبدیل شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی به شرکت دولتی، شرکت‌های مذکور باید طبق ماده (۱۳) قانون برنامه و بودجه، بودجه خود را با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه تنظیم کنند. این درحالی است که برای سازمان برنامه و بودجه و به‌طور کلی دولت، به‌دلیل عدم مالکیت سهام این شرکت‌ها، هیچ شأنی برای دخل و تصرف در بودجه شرکت نمی‌توان متصور بود.

به عنوان مثال دوم، می‌توان به عواقب تصویب این طرح در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی اشاره کرد. در قانون مذکور کلیه شرکت‌های دولتی (و به‌طور کلی کلیه سهام و سهم‌الشرکه دولت و شرکت‌های دولتی در بنگاه‌ها) باید در فرایند گروه‌بندی قرار گرفته و شرکت‌های مشمول گروه یک و بخشی از شرکت‌های گروه دو واگذار شوند. قابل پیش‌بینی است که عمده شرکت‌هایی که با تصویب این طرح به جرگه شرکت‌های دولتی اضافه خواهند شد، در گروه یک موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی جای گیرند (زیرا موضوع فعالیت عمده بنگاه‌های شبه‌دولتی، خارج از موارد صدر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی است)؛ به این معنا که واگذاری کل سهام آنها برای دولت الزامی می‌شود. از سوی دیگر، به موجب تبصره «۱» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، واگذاری شرکت‌های مشمول گروه یک به نهادهای عمومی غیردولتی مجاز شمرده شده است. این مسئله یک تناقض ایجاد خواهد کرد، به این معنا که این بخش از شرکت‌ها باید الزاماً واگذار شوند و از سوی دیگر خود نهادهای عمومی غیردولتی می‌توانند به‌عنوان متقاضی این شرکت‌ها را خریداری کرده و مجدداً به شرکت دولتی تبدیل کنند (دور باطل). ایجاد چنین تناقض‌هایی در روند اجرای سایر قوانین و مقررات نیز به هیچ عنوان غیرمحتمل نیست. لذا ساده‌انگاری در برخورد با تغییر تعریف شرکت دولتی عواقب غیرقابل پیش‌بینی در پی خواهد داشت.

• راه تشکیل شرکت شبه‌دولتی فقط از مسیر سهام‌داری نهادهای عمومی غیردولتی نیست. کلیه شرکت‌های تحت کنترل دولت که دولت یا شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از ۵۰ درصد سهام دارند، اما کنترل بنگاه را در دست دارند یا کلیه شرکت‌هایی که جمع سهام دولت و شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از ۵۰ درصد است، اما مجموع سهام مستقیم و غیرمستقیم دولت و شرکت‌های دولتی در آنها بیش از ۵۰ درصد است (سهام‌داری غیرمستقیم)^۱، عملاً شرکت‌های دولتی هستند اما مشمول تعریف شرکت دولتی قرار نمی‌گیرند. لذا این بخش از شرکت‌ها نیز در زمره شرکت‌های شبه‌دولتی قابل طبقه‌بندی خواهند بود که طرح به آنها نپرداخته و صرفاً سهام‌داری نهادهای عمومی غیردولتی را آن هم صرفاً به‌صورت مستقیم لحاظ کرده است (طرح صرفاً سهام‌داری مستقیم نهادهای عمومی غیردولتی در شرکت‌ها را مورد نظر قرار داده، این درحالی است که اگر دغدغه طراحان طرح، شمول کلیه شرکت‌های شبه‌دولتی

۱. برای توضیحات بیشتر در خصوص مفاهیمی همچون «کنترل» و «سهام‌داری غیرمستقیم» و رابطه آنها با تعریف شرکت دولتی، به گزارش «شرکت‌های دولتی: مبانی، تعریف و طبقه‌بندی» به شماره مسلسل ۱۷۷۸۲ مراجعه نمایید.

در تعریف بوده، باید سهام‌داری غیرمستقیم این نهادها در شرکت‌ها نیز لحاظ می‌شد). لذا طرح، تنها بخشی از شرکت‌های شبه‌دولتی را مورد نظر قرار داده و از جامعیت لازم در این زمینه برخوردار نیست؛ بنابراین، هدف ذکر شده در مقدمه توجیهی طرح مبنی بر تعیین تکلیف حقوقی شرکت‌های شبه‌دولتی، با تصویب این طرح محقق نخواهد شد.

• نکته بعدی عبارت است از توجه به این نکته که حتی بر فرض امکانپذیر بودن گنجانیدن شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی در زمره شرکت‌های دولتی، منافع و مضرات تغییر تعریف چیست.^۱ واقعیت این است که در کشور ما، به‌علت اینکه نگاه به شرکت‌های دولتی، عمدتاً نگاه دقیقی نیست، سیاستگذاری در این حوزه نیز از پختگی لازم برخوردار نبوده است (یک نگرش دقیق، مستلزم درک تفاوت‌های بنیادین «شرکت» از دیگر دستگاه‌های اجرایی دولتی و توجه به اهداف تشکیل شرکت‌هاست). نتیجه آن شده که برخی از سیاستگذاری‌های انجام شده برای شرکت‌های دولتی خصوصاً طی سال‌های اخیر، موجب ایجاد اختلال در مسیر اهداف شرکت‌های دولتی شده است.^۲ لذا مفید بودن تغییر تعریف شرکت دولتی در نظام حقوقی کشور در حال حاضر با تردیدهای مهمی (به‌دلیل نبود دانش کافی در بهره‌برداری از ابزار شرکت دولتی در کشور) روبه‌رو است.

درحقیقت با تغییر تعریف شرکت دولتی و در نتیجه اضافه شدن تعداد قابل توجهی از شرکت‌ها به جرگه شرکت‌های دولتی، تمامی سیاستگذاری‌های مخرب انجام شده در خصوص شرکت‌های دولتی طی سال‌های گذشته، به شرکت‌های جدید تعمیم داده خواهد شد و بیم آن می‌رود که توان مالی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های مذکور نیز به مرور مانند شرکت‌های دولتی فعلی تحلیل رفته و کارکرد خود را از دست بدهند. به بیان دیگر، تا زمانی که سیاستگذاری در خصوص شرکت‌های دولتی فعلی در ارتقای عملکرد آنها ناکام باشد، افزایش دامنه شمول شرکت‌های دولتی نیز تغییری در دستیابی به اهداف مورد نظر ایجاد نمی‌کند.

البته بدیهی است که در مقابل، منافی نیز برای تغییر تعریف قابل تصور خواهد بود از جمله اینکه ابعاد صحیح شرکت‌های دولتی (حجم عملیات، حوزه‌های فعالیت و...) در کشور شفاف شده و اطلاعات این دسته از شرکت‌ها اعم از صورت‌های مالی، صورت‌جلسات مجامع و سایر اطلاعات با سهولت و انضباط بیشتری در اختیار نهادهای سیاستگذاری و پژوهشی (و در صورت لزوم، عموم مردم) قرار خواهد گرفت و همچنین جلوگیری از ایجاد سهام‌داری‌های چرخه‌ای و ایجاد گره‌های مالکیتی به شکل مؤثرتری قابل انجام خواهد بود. با عنایت به موارد پیش گفته و در یک نگاه کلی به‌نظر می‌رسد در حال حاضر، مفید بودن تغییر تعریف (به‌معنای بیشتر بودن منافع تغییر تعریف از مضرات آن) مبهم است.

• در خصوص ممنوعیت تأسیس هرگونه شرکت و مؤسسه از سوی بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، باید گفت که در ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید نیز تنها واگذاری شرکت‌هایی تکلیف شده است که فعالیت غیربانکی دارند، اما در این طرح مطلقاً تأسیس هرگونه شرکت و مؤسسه از سوی بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، حتی شرکت‌های مربوط به انجام عملیات بانکی، ممنوع شده که منطقی نیست. ضمن آنکه ممنوعیت تشکیل شرکت و مؤسسه تنها برای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی در نظر گرفته شده؛ این در حالی است که بانک‌ها و بیمه‌های دولتی در حال رقابت با رقبای خود در بازارهای مربوطه هستند و از سوی دیگر، بانک‌ها و بیمه‌های خصوصی منعی برای تأسیس

۱. بحث مشروح پیرامون مضرات و مزایای تغییر تعریف شرکت دولتی در کشور، در گزارش دیگری با عنوان «شرکت‌های دولتی: ۱. مبانی، تعریف و طبقه‌بندی» به شماره مسلسل ۱۷۷۸۳ ارائه شده است. در اینجا رئوس کلی بحث مذکور به‌صورت خلاصه ارائه شده است.

۲. این گزاره به‌معنای انتساب تمام ناکارآمدی‌های شرکت‌های دولتی به عوامل بیرونی نیست؛ واضح است که ناکارآمدی‌های درونی شرکت‌ها نیز نقش مهمی در عدم دستیابی به اهداف دارد، اما این امر نافی تأثیرات مخرب سیاستگذاری‌های اشتباه بر عملکرد شرکت‌ها نیست. در خصوص سیاستگذاری‌های مخرب، به‌عنوان بارزترین نمونه قابل ذکر، می‌توان به برداشت درصدی از هزینه شرکت‌های دولتی (به موجب بند «د» تبصره «۱۶» قوانین بودجه سنواتی) و واریز آن به خزانه دولت طی سال‌های اخیر اشاره کرد. این نوع از سیاستگذاری (سیاستگذاری فاقد منطق کارشناسی و صرفاً با هدف ایجاد منابع درآمدی برای دولت، بدون توجه به اهداف تشکیل شرکت‌ها و تفاوت‌های آنها)، متضمن آثار بسیار مخربی بر توان سرمایه‌گذاری شرکت‌ها (به‌عنوان یکی از کارکردهای اصلی شرکت‌های دولتی) بوده است. ضوابط پرداخت مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی از جمله دیگر موارد قابل ذکر در این زمینه است که موجب کاهش توان مالی و سرمایه‌گذاری شرکت‌ها می‌شود (مثال‌های قابل ذکر محدود به این موارد نیست؛ ضوابط مربوط به پرداخت اجباری مبالغی از منابع شرکت برای امور پژوهشی، احکامی مانند برداشت درصدی از هزینه شرکت‌ها برای تشویق به فرزندآوری که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ گنجانده شده و... از جمله دیگر نمونه‌های قابل ذکر هستند).

شرکت و مؤسسه ندارند. لذا این حکم به تضعیف شدید موقعیت رقابتی بانکها و بیمه‌های دولتی در بازارهای خود خواهد انجامید.

- جمله «و هرگاه مؤسسات مذکور منفرداً شرکتی را تشکیل داده یا بدهند شرکت مذکور، دولتی تلقی می‌گردد» کاملاً زائد به نظر می‌رسد، زیرا شرکت‌های تشکیل شده از طریق سرمایه‌گذاری انفرادی یا اشتراکی سازمان‌های مورد نظر، در متن فعلی ماده به صراحت ذکر شده است. لذا جمله مذکور عملاً حاوی حکم جدیدی نیست. ضمن آنکه استفاده از واژه «مؤسسات» در جمله الحاقی طرح به شرح «و هرگاه مؤسسات مذکور منفرداً...» دقیق نیست، زیرا واژه مؤسساته تمامی اشکال وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی را در برنگرفته و باید از عبارت «سازمان‌های مذکور» استفاده شود.^۱
- ارتباط این طرح با ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مشخص نشده و از این جهت، مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

جمع‌بندی

طبق تعریف فعلی شرکت دولتی، هر شرکتی که بیش از نیمی از سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی باشد، در زمره شرکت‌های دولتی طبقه‌بندی می‌شود. طرح پیش رو قصد دارد سهام متعلق به نهادهای عمومی غیردولتی را به این معیار اضافه کند، به نحوی که شرکت دولتی، شرکتی باشد که بیش از نیمی از سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت، شرکت‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی باشد. بررسی محتوای طرح و مقدمه توجیهی آن حاکی از آن است که طرح ارائه شده واجد ایرادهای اساسی و متعددی است که رئوس برخی از آنها به قرار ذیل است:

اولاً، در تدوین طرح به ابعاد حقوقی تغییر تعریف شرکت دولتی از ناحیه تأثیرگذاری در روند اجرای سایر قوانین و مقررات توجه نشده است؛ برای مثال، اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با تصویب این طرح دچار مشکل خواهد شد. این شکل از ساده‌سازی در برخورد با تغییر تعریف شرکت دولتی عواقب غیرقابل پیش‌بینی در پی خواهد داشت.

ثانیاً، طرح ارائه شده تنها بخشی از شرکت‌های شبه‌دولتی را مورد نظر قرار داده و از جامعیت لازم در این زمینه برخوردار نیست؛ بنابراین، هدف ذکر شده در مقدمه توجیهی طرح مبنی بر تعیین تکلیف حقوقی شرکت‌های شبه‌دولتی، با تصویب این طرح محقق نخواهد شد.

ثالثاً، حتی بر فرض امکانپذیر بودن گنجاندن شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی در زمره شرکت‌های دولتی (فرضی که در فضای حقوقی حال حاضر شرکت‌های دولتی قطعاً اشتباه است)، مفید بودن تغییر تعریف (به معنای بیشتر بودن منافع تغییر تعریف از مضرات آن) مبهم بوده و با تردیدهای مهمی روبرو است.

رابعاً، ممنوعیت تأسیس هرگونه شرکت و مؤسسه از سوی بانکها و بیمه‌های دولتی حتی برای انجام امور بانکی، صحیح نیست و موجب تضعیف شدید موقعیت رقابتی آنها در بازارهای خود خواهد شد.

با عنایت به موارد پیش گفته، **رد کلیات طرح ارائه شده پیشنهاد می‌شود.**

۱. علاوه بر این، واژه «مؤسساته» در ذیل طرح ابهام داشته و از این نظر، مغایر جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.