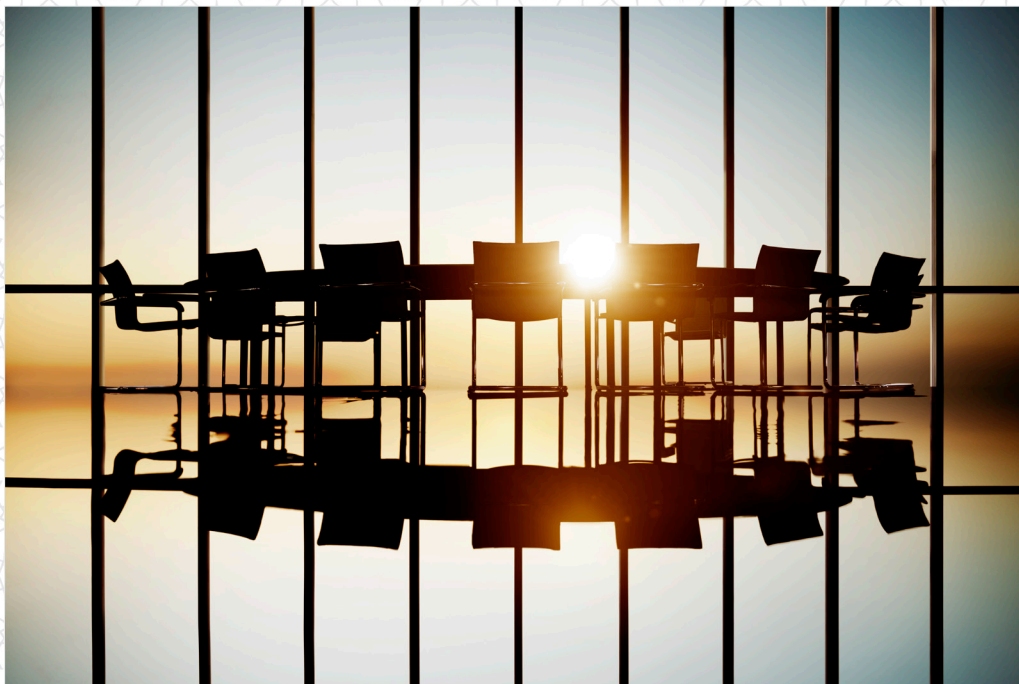




شرکت‌های دولتی (۳): هیئت‌مدیره



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۵۶۴
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱۰/۲۶

عنوان گزارش:
شرکت‌های دولتی (۳):
هیئت‌مدیره

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مدیریت دارایی‌های عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان:
سیدمحمدحسین فاطمی، مهتاب قراخانو، زینب پیروزراهی

ناظر علمی:
سیدعباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه‌آرایی:
مهديه قمچیلی

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:
۱. شرکت دولتی
۲. هیئت‌مدیره
۳. انتصابات



تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۱/۱۱/۱



دفتر مطالعات بخش عمومی

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. انواع مدل‌های ساختار هیئت‌مدیره.....	۱۱
۲-۱. مدل‌های یک‌لایه و دولایه هیئت‌مدیره.....	۱۱
۲-۲. تفکیک هیئت‌مدیره از هیئت‌عامل؛ مورد ایران.....	۱۳
۳. روش انتخاب اعضای هیئت‌مدیره.....	۱۵
۳-۱. روش انتخاب اعضای هیئت‌مدیره با توجه به مدل مالکیت.....	۱۵
۳-۲. فرایند پایین به بالا.....	۱۶
۳-۳. جمع‌بندی روش انتخاب هیئت‌مدیره.....	۱۷
۳-۴. حرکت به سوی انتصابات حرفه‌ای؛ پیشنهادهایی برای ایران.....	۱۹
۴. تعداد و ترکیب اعضای هیئت‌مدیره.....	۲۱
۴-۱. تعداد اعضا.....	۲۲
۴-۲. ترکیب اعضا.....	۲۴
۴-۲-۱. اعضای موظف و غیرموظف.....	۲۴
۴-۲-۲. مستقل یا وابسته بودن اعضا.....	۲۶
۴-۲-۳. مهارت‌های شغلی و تجربه اعضا.....	۲۸
۴-۳. عضویت هم‌زمان هیئت‌مدیره؛ تجربه سیاستگذاری در ایران.....	۳۰
۵. وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره.....	۳۲
۵-۱. تعیین استراتژی‌های راهبردی و تصمیمات اصلی.....	۳۳
۵-۲. مدیریت تعارض منافع.....	۳۴
۵-۳. انتخاب مدیرعامل و نظارت بر مدیریت.....	۳۵
۶. جمع‌بندی.....	۳۶
پیوست.....	۳۷
منابع و مأخذ.....	۴۰

فهرست تصویر

تصویر ۱. ساختار دولایه هیئت‌مدیره در شرکت هواپیمایی لوفت هانزا.....	۱۲
---	----

فهرست جدول‌ها

جدول ۱. مقایسه مدل‌های یک‌لایه و دولایه هیئت‌مدیره.....	۱۳
جدول ۲. پارامترهای اثرگذار بر اندازه هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی.....	۲۲
جدول ۳. تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف.....	۲۳



شرکت‌های دولتی (۳): هیئت‌مدیره

چکیده



شرکت‌های دولتی در ایران از ساختار یک‌لایه هیئت‌مدیره تبعیت کرده و به دلیل احتمال بالای اشتراک بین هیئت‌عامل و هیئت‌مدیره در این ساختار، موضوع حد بهینه تفکیک هیئت‌های مذکور مطرح می‌شود. در مورد حد تفکیکی هیئت‌مدیره از هیئت‌عامل نباید برای تمام شرکت‌های دولتی نسخه واحدی تجویز کرد، به‌طور خاص این موضوع در خصوص تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیرعامل نیز برقرار است. موضوع دیگر، روش انتخاب اعضای هیئت‌مدیره است که ارتباط زیادی با مدل مالکیت شرکت‌های دولتی دارد. از آنجایی که مدل غیرمتمرکز مالکیت بر شرکت‌های دولتی در ایران حاکم است، انتصابات عملاً از سوی وزیر تخصصی مربوطه صورت گرفته که با یک فرایند انتصابات حرفه‌ای در شرکت فاصله قابل توجهی دارد. حرفه‌ای شدن انتصابات هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در ایران مستلزم دو مؤلفه بسیار کلیدی است: اول، شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای میان دولت (به‌عنوان سهام‌دار) و شرکت (که معمولاً از رهگذر تمرکز در مدل مالکیت یا حداقل اتخاذ اقدامات مؤثر در راستای حرکت به سمت مدل مذکور حاصل می‌شود) و دوم، پیاده‌سازی نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی. در خصوص تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در ایران، تعداد سه عضو برای شرکت‌های عملیاتی و پروژه‌های سازمان‌های توسعه‌ای و تعداد ۵ تا ۷ برای سایر شرکت‌ها قابل توصیه است. در خصوص موظف یا غیرموظف بودن اعضا نیز به هیچ‌عنوان نسخه واحدی برای تجویز وجود ندارد و طراحی سیاست یکسان برای تمام شرکت‌ها در چنین مواردی، به ایجاد اختلال در فعالیت بسیاری از شرکت‌ها خواهد انجامید.



مسائل هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی به دلیل پیگیری اهداف دولت و همچنین احتمال نفوذ سیاسی در آن، با هیئت‌مدیره شرکت‌های خصوصی تا حدی متفاوت بوده و لازم است با رویکردی ناظر بر موارد مذکور، مورد بررسی قرار گیرد. نکات مرتبط در ادبیات و همچنین پیشنهادها و توصیه‌های قابل ذکر برای ایران در این موضوع به شرح ذیل است:

■ هیئت‌مدیره در ایران از ساختار یک لایه تبعیت می‌کند و بر این اساس، معمولاً هیئت‌مدیره دارای اشتراک هستند؛ لذا موضوع حد بهینه تفکیک هیئت‌های مذکور مطرح می‌شود. نکته بسیار مهم در این خصوص، لزوم توجه به تنوع ماهوی شرکت‌های دولتی است. در شرکت‌هایی که واگرایی بالقوه میان منافع شرکت و سهام‌داران و منافع مدیران اجرایی قابل توجه است (مانند شرکت بیمه)، لزوم تفکیک قوا (قوه مقننه از قوه مجریه، یعنی هیئت‌مدیره از هیئت‌مدیره عامل) بیشتر احساس می‌شود. از سوی دیگر در شرکت‌هایی که وظایف مشخص و ساده‌تری دارند، تفکیک قوا ضرورتی ندارد. زیرا واگرایی بالقوه منافع اساساً قابل توجه و با اهمیت نیست (مانند شرکت‌های عملیاتی آب منطقه‌ای و...). در چنین شرایطی تفکیک حتی می‌تواند واجد آسیب‌های بالقوه از جنس بروز اصطکاک‌های غیر ضرور و کندی فعالیت باشد. نتیجه آنکه در مورد حد تفکیکی هیئت‌مدیره از هیئت‌مدیره عامل نباید برای تمام شرکت‌های دولتی نسخه واحدی تجویز کرد؛ به‌طور خاص این موضوع در خصوص تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیرعامل نیز برقرار است. از ۱۸۰ شرکت دولتی مورد بررسی در این گزارش (در ایران)، در هیچ‌یک از شرکت‌ها، مدیرعامل خارج از اعضای هیئت‌مدیره نبوده است.

■ حرفه‌ای شدن انتصابات هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در ایران مستلزم دو مؤلفه بسیار کلیدی است: اول، شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای میان دولت (به‌عنوان سهام‌دار) و شرکت (که معمولاً از رهگذر تمرکز در مدل مالکیت یا حداقل اتخاذ اقدامات مؤثر در راستای حرکت به سمت مدل مذکور حاصل می‌شود) و دوم، پیاده‌سازی نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی.

در خصوص مؤلفه اول، باید راهکارهایی در جهت حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت در چارچوب مدل غیرمتمرکز ارائه داد. این امر در واقع تلاشی در راستای شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای است. در چارچوب مدل غیرمتمرکز، برای حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت نیازمند حداقل یک عضو حرفه‌ای یا نیمه حرفه‌ای در مجمع عمومی، غیر از وزارتخانه تخصصی هستیم. به‌طور طبیعی این عضو باید وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان برنامه‌بودجه باشد. منظور از حرفه‌ای بودن در اینجا، داشتن همان ویژگی‌های یک سهام‌دار حرفه‌ای است. یعنی یک عضو «فعال» و «آگاه» بودن در مجمع عمومی. در این راستا، بانک اطلاعات مدیران شرکت‌های دولتی به‌عنوان یکی از ابزارهای بسیار کارا در همین رابطه قابل طرح خواهد بود. چنین ابزاری، امکان تحلیل و اظهار نظر (و البته اعمال نظر) مؤثر اعضای مستقل مجمع عمومی در انتصابات هیئت‌مدیره را فراهم کرده و از این رهگذر، حرفه‌ای‌تر شدن انتصابات را سبب خواهد شد؛ این در حالی است که در فقدان این نوع ابزارها، دخالت اعضای مستقل مجمع عمومی در انتصابات، حداقلی است.

■ دستورالعمل‌های احراز صلاحیت مدیران، ابزار تحلیل انتصابات را به سهام‌دار نمی‌دهند، لذا تأثیری بر کیفیت ایفای



کارکردهای مالکیت نخواهند داشت. این نکته از آن جهت حائز اهمیت ویژه است که دستورالعمل‌های احراز صلاحیت معمولاً به‌عنوان اولین و ساده‌ترین پاسخ در موضوع انتصابات مطرح شده و به همین دلیل در متون تقنینی پرتکرار هستند، البته این مسئله به‌معنای نفی مطلق این ابزار نیست، اما باید انتظارات ما از این ابزار متناسب با ظرفیت‌های آن، تدقیق شود.

■ تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی مورد بررسی در ایران، از ۳ تا ۷ نفر متغیر بوده، ولی در اکثر شرکت‌ها هیئت‌مدیره دارای ۵ عضو است. در مورد تعداد بهینه اعضا در ایران، به‌نظر می‌رسد برای شرکت‌های عملیاتی یا پروژه‌های سازمان‌های توسعه‌ای، تعداد سه عضو برای هیئت‌مدیره و برای سایر شرکت‌ها، پنج نفر عضو هیئت‌مدیره که در خصوص شرکت‌های خاص قابل افزایش به هفت نفر باشد، تأمین‌کننده کارایی و چابکی تصمیم‌گیری خواهد بود.

■ در خصوص موظف یا غیرموظف بودن اعضای هیئت‌مدیره، در بسیاری از شرکت‌ها، ماهیت فعالیت به‌گونه‌ای است که نیازی به حضور دائمی هیئت‌مدیره در شرکت وجود ندارد. شرکت‌های عملیاتی معمولاً این‌گونه هستند (برای مثال شرکت‌های آب منطقه‌ای یا برق منطقه‌ای)؛ در این دسته از شرکت‌ها، حضور مستمر اعضای هیئت‌مدیره در شرکت که پست اجرایی ندارند، خود می‌تواند موجب اختلال در فعالیت شرکت شود. در مقابل، در شرکت‌هایی که به‌لحاظ ماهیت فعالیت، حجم بالایی از کار و همچنین نیاز به سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کلان به‌صورت مستمر در آنها وجود دارد (برای مثال شرکت بیمه)، ظرفیت حضور دائمی تمام یا اکثر اعضای هیئت‌مدیره وجود خواهد داشت. طبیعتاً بسیاری از شرکت‌ها نیز در میانه این طیف قرار می‌گیرند. علاوه بر این، بسیاری از شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای در ابتدای تأسیس به شکل پروژه هستند (شرکت‌های کاغذی)؛ این در حالی است که در صورت الزام به موظف بودن هیئت‌مدیره، چند عضو موظفی هیئت‌مدیره از بدو تأسیس به این شرکت‌های نوپا تحمیل می‌شود که اولاً، نیازی به آنها وجود ندارد و ثانیاً، هزینه‌های این شرکت‌های تازه شکل گرفته را افزایش می‌دهد. نتیجه نهایی آنکه در این مورد به هیچ‌عنوان نسخه واحدی برای تجویز وجود ندارد و طراحی سیاست یکسان برای تمام شرکت‌ها در چنین مواردی، به ایجاد اختلال در فعالیت بسیاری از شرکت‌ها خواهد انجامید. به‌طور خاص باید توجه داشت حتی حضور شخص رئیس هیئت‌مدیره نسبت به سایر اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های پیش‌گفته می‌تواند واجد ایرادهای جدی‌تری باشد.

■ یک نکته مهم در موضوع استقلال هیئت‌مدیره، توجه به امکان استفاده از این موضوع جهت ارتقای عملکرد شرکت است؛ به این معنا که استقلال هیئت‌مدیره (به‌معنای اختیار تصمیم‌گیری) به‌عنوان تابعی از عملکرد شرکت افزایش یا کاهش یابد.

■ ایجاد بستری برای سوت‌زنی مدیران شرکت‌ها در موارد مواجهه با فشارهای سیاسی، به‌نحوی که مدیران شرکت‌ها بتوانند موارد فشارهای سیاسی را به سایر مقامات دولت یا نهادهای نظارتی خارج از دولت، بدون نگرانی از عواقب آن گزارش کنند، می‌تواند به‌عنوان ابزاری مفید برای تعدیل فشارهای سیاسی و ارتقای استقلال هیئت‌مدیره عمل کند.

■ ایجاد محدودیت عام برای عضویت غیرموظف هم‌زمان در هیئت‌مدیره شرکت‌های بخش عمومی و بدون تمایز میان عضویت موظف و غیرموظف، فاقد توجیه کارشناسی کافی بوده و لازم است این موضوع در متون تقنینی این حوزه مورد اصلاح قرار گیرد.

مقدمه

این گزارش، سومین شماره از مجموعه گزارش‌های شرکت‌های دولتی است که در آن به موضوع هیئت‌مدیره شرکت‌های مذکور پرداخته شده است. همان‌طور که در گزارش‌های پیشین این مجموعه بیان شد، تبیین دقیق مفاهیم حول پدیده «شرکت دولتی» و همچنین شناخت آسیب‌های شرکت‌های دولتی و ارائه راهکار برای رفع آنها موضوع اصلی این مجموعه گزارش‌ها را تشکیل می‌دهد. همین‌طور عنوان شد که این مجموعه گزارش‌ها تلاش دارد تا با تبیین ادبیات و تجربیات موجود، راهکارهای قابل طرح در خصوص شرکت‌های دولتی در ایران را ارائه کند. لذا هدف نهایی از تشریح هر یک از مباحث اصلی، دستیابی به پیشنهاد‌های قابل طرح برای ایران است.

علت پرداختن به موضوع هیئت‌مدیره در قالب یک گزارش مستقل، به نقش محوری آن در شرکت‌ها بازمی‌گردد. در ادبیات حکمرانی شرکتی، هیئت‌مدیره یکی از ارکان اصلی شرکت است که می‌تواند ناهمسویی منافع سهام‌داران با مدیران یک شرکت را مدیریت کرده و در جهت تضمین منافع سهام‌داران عمل کند. از این‌رو توجه به تقویت هیئت‌مدیره شرکت‌ها پیشینه طولانی داشته و ادبیات قابل توجهی دارد. در بنگاه‌های دولتی مشابه شرکت‌های بخش خصوصی، حرکت به سمت ایجاد یک هیئت‌مدیره تخصصی و ارتقای جایگاه آن، از چند دهه پیش آغاز شده است. حتی در کشورهایی که مدت‌هاست عملکرد شرکت‌های دولتی به سطح مطلوبی رسیده، تلاش برای بهبود هیئت‌مدیره‌های آنها همچنان ادامه دارد.

اما در اینجا یک مسئله اساسی وجود دارد؛ سابقه طولانی موضوع هیئت‌مدیره



عمدتاً در شرکت‌های خصوصی دیده می‌شود که نمی‌توان برای ارتقای عملکرد هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی، صرفاً به این مطالعات رجوع کرد و باید در تحلیل و بررسی موضوع هیئت‌مدیره شرکت‌ها دولتی، تفاوت‌های بین این دو نوع شرکت را کاملاً در نظر گرفت. شرکت‌های دولتی بعضاً با الزام برای انجام فعالیت‌هایی (نه لزوماً تجاری) از سوی دولت مواجه هستند که در مورد شرکت‌های خصوصی وجود ندارد. از طرفی، در شرکت‌های دولتی - برخلاف شرکت‌های خصوصی - سازوکارهای هماهنگ‌کننده منافع مدیران و سهام‌داران (دولت) به صورت کامل وجود ندارند. برای مثال، برخی از شرکت‌های دولتی در شرایط انحصاری عمل کرده و فشاری را از ناحیه رقابت با سایر شرکت‌ها متحمل نمی‌شوند یا در مورد شرکت‌های دولتی که غیربورسی هستند، به دلیل عدم وجود نگرانی بابت کاهش ارزش سهام، مدیریت و تصمیمات از این ناحیه تحت‌الشعاع قرار نمی‌گیرد.

بر همین اساس، به منظور ایجاد یک توازن مناسب بین اهداف دولت و هدف حداکثرسازی سود و حفظ ارزش شرکت، هیئت‌مدیره شرکت دولتی و استقلال آن نقش تعیین‌کننده‌ای در جهت‌دهی به شرکت و نظارت بر مدیران ایفا می‌کند. هیئت‌مدیره می‌تواند از شرکت در برابر تصمیمات اشتباه و دخالت‌های سیاسی محافظت کرده و در عین حال اهداف دولت را در یک محیط تجاری هدایت کند. در واقع هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی کاری سخت‌تر از هیئت‌مدیره شرکت‌های خصوصی دارد و باید علاوه بر پیگیری هم‌زمان دو دسته اهداف بعضاً ناهماهنگ (اهداف دولت و اهداف تجاری)، نفوذ سیاسی در شرکت را کنترل کند. مطالعات زیادی در مورد وظایف هیئت‌مدیره شرکت‌های خصوصی وجود دارد که شامل نظارت بر عملکرد مدیران عامل، تأمین منابع شرکت و تصمیم‌گیری‌های استراتژیک مانند سرمایه‌گذاری است که انتظار می‌رود در شرکت‌های دولتی نیز این وظایف توسط هیئت‌مدیره انجام شوند، اما برای پیگیری اهداف دولت و جلوگیری از دخالت‌های سیاسی در شرکت‌های دولتی، نقش هیئت‌مدیره در این شرکت‌ها نیاز به باز تعریف دارد.

این گزارش در شش بخش تنظیم شده است. پس از مقدمه، در بخش دوم گزارش، ابتدا انواع مدل‌های ساختار هیئت‌مدیره و سپس، تفکیک هیئت‌مدیره از هیئت‌عامل در ایران مورد توجه قرار گرفته است. روش انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و فرایند انتصاب حرفه‌ای هیئت‌مدیره در ایران در بخش سوم گزارش بررسی شده است. در بخش چهارم، به بررسی ترکیب و تعداد اعضای هیئت‌مدیره پرداخته شده است. وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره در بخش پنجم گزارش بررسی شده و در نهایت جمع‌بندی گزارش در بخش ششم ارائه شده است. نکته‌ای که تذکر آن ضروری خواهد بود، آن است که **موضوع حقوق و مزایا و پاداش هیئت‌مدیره به دلیل گستردگی بحث در این گزارش مورد بررسی قرار نگرفته و در گزارش مجزایی از همین مجموعه به آن پرداخته خواهد شد.**

۲. انواع مدل‌های ساختار هیئت مدیره



در این بخش ابتدا مدل‌های ساختار هیئت‌مدیره در جهان که شامل مدل‌های یک‌لایه و دولایه می‌شود، مورد بررسی قرار گرفته و سپس به موضوع تفکیک هیئت‌مدیره از هیئت عامل در ایران پرداخته شده است.

۲-۱. مدل‌های یک‌لایه و دولایه هیئت‌مدیره

قبل از معرفی انواع مدل‌های هیئت‌مدیره، لازم است مشخص شود یک نوع معمول از هیئت‌مدیره، شامل چه اعضای هستند. براساس گزارش بانک جهانی (۲۰۲۱) [۱] هر هیئت‌مدیره می‌تواند شامل دو گونه عضو باشد:

۱. اعضای اجرایی^۱ که شامل مدیرعامل و سایر مدیران ارشد تمام وقت شرکت هستند.

۲. اعضای غیراجرایی^۲ که یا عضوی از تیم اجرایی شرکت نیستند یا رابطه استخدامی با شرکت ندارند.

اعضای اجرایی (مدیران داخلی) هیئت‌مدیره، کارمندان تمام‌وقت شرکت هستند و رابطه استخدامی با شرکت دارند، اما اعضای غیراجرایی که به آنها مدیران خارجی نیز اطلاق می‌شود، دارای پست اجرایی در شرکت نیستند. معمولاً رئیس هیئت‌مدیره از بین یکی از اعضای غیراجرایی تعیین می‌شود، اما مدیرعامل یکی از اعضای اجرایی هیئت‌مدیره خواهد بود. شایان ذکر است که با توجه به نوع شرکت، اندازه، بورسی یا غیربورسی بودن آن و... ترکیب اعضای هیئت‌مدیره از حیث اجرایی و غیراجرایی متفاوت خواهد بود. با توجه به تعریف اعضای هیئت‌مدیره، توضیح مدل‌های مربوط به آن ساده‌تر خواهد بود. به‌طور کلی دو مدل برای هیئت‌مدیره شرکت‌ها در جهان وجود دارد: مدل یک‌لایه^۳ و مدل دو لایه^۴ (سیستم دو گانه). در مدل یک‌لایه، یک هیئت‌مدیره واحد وجود دارد که ترکیبی از اعضای اجرایی و غیراجرایی است (البته امکان اینکه همه اعضا غیراجرایی و یا در مواردی نادر تماماً اجرایی باشند نیز منتفی نیست، اما از شیوع کمتری برخوردار است). در کشورهای نظیر انگلستان، آمریکا و کشورهای مشترک‌المنافع^۵ مدل یک‌لایه هیئت‌مدیره رواج بیشتری دارد. در مدل دولایه، وظایف هیئت‌مدیره به دو بخش نظارتی و مدیریتی تفکیک شده و بر همین اساس، اعضای غیراجرایی به‌عنوان هیئت نظارت^۶ و اعضای اجرایی به‌عنوان هیئت مدیریتی (هیئت عامل) تفکیک می‌شوند. هیئت نظارت بر فعالیت هیئت مدیریتی نظارت می‌کند (بانک جهانی، ۲۰۲۱).

در مدل دولایه، مدیران اجرایی (هیئت عامل) و غیراجرایی (هیئت نظارت) هر دو معمولاً توسط سهام‌داران انتخاب می‌شوند، اما گاهی در شرکت‌های بزرگ، وظیفه انتصاب مدیران اجرایی (هیئت عامل) به هیئت نظارت واگذار شده و هیئت مذکور از طریق کمیته انتصابات (که ذیل هیئت نظارت تشکیل می‌شود)، مدیران اجرایی شرکت را منصوب می‌کند. در بسیاری از کشورهای قاره اروپا

1. Executive
2. Non-Executive
3. One-Tier Board
4. Two-Tier Boards
5. ۵۱ کشور نظیر استرالیا، کانادا، نیوزلند و ...
6. Supervisory Board

۷. هر یک از ۱ عضو مذکور، حداقل در ۱ و حداکثر در ۳ کمیته عضو هستند.



مانند آلمان، مدل دولایه هیئت‌مدیره اجرا می‌شود که مثال بارز آن هواپیمایی لوفت‌هانزا است. شرکت هواپیمایی لوفت‌هانزا یکی از شرکت‌های مشهور جهان است که از مدل دولایه هیئت‌مدیره تبعیت می‌کند. در این شرکت، یک هیئت نظارت، بر فعالیت‌های هیئت‌عامل نظارت می‌کند (نمودار ۱). لایه اول یعنی هیئت نظارت ۲۰ عضو دارای حق رأی و یک عضو افتخاری دارد. از ۲۰ عضو مذکور، ۱۰ عضو آن در قالب ۴ کمیته راهبری، حقوق و دستمزد (۴ عضو)، حسابرسی (۶ عضو)، نامزدی (۳ عضو) و کمیته داوری (۴ عضو) دسته‌بندی شده‌اند.^۷ هیئت نظارت شرکت لوفت‌هانزا در سال ۲۰۲۲، در خصوص حقوق و پاداش هیئت‌اجرایی و انتصاب افراد هیئت‌مدکور تصمیم‌گیری کرده است. در واقع در این شرکت، وظیفه انتصاب افراد هیئت‌عامل، به هیئت نظارت محول شده است. اعضای لایه دوم یعنی هیئت‌عامل شامل ۶ عضو است که عبارتند از: مدیرعامل، مدیریت منابع انسانی، مدیریت مالی، مدیریت برند، مدیریت بازار و شبکه جهانی و مدیریت فناوری.

تصویر ۱. ساختار دولایه هیئت‌مدیره در شرکت هواپیمایی لوفت‌هانزا

Supervisory Board						
Carsten Spohr Chief Executive Officer						
Remco J. Steenberg Chief Financial Officer						
Michael Niggemann Chief HR & Legal Officer						
	Christina Foerster Chief Customer Officer	Detlef Kayser Chief Operation Officer	Harry Hohmeister Chief Commercial Officer	Lufthansa Technik		
Lufthansa Frankfurt	•	•	•	•		
Lufthansa München	•	•	•	•		
SWISS Zürich	•	•	•	Lufthansa Cargo		
Austrian Wien	•	•	•	•		
brussels airlines	•	•	•	•		
Eurowings	•	•	•	LSGgroup		

در خصوص نقاط قوت و ضعف مدل‌های یک‌لایه و دولایه هیئت‌مدیره، نظرات مختلفی وجود دارد، اما همچنان نمی‌توان در مورد برتری قاطع یکی از مدل‌ها با قطعیت اظهار نظر کرد. در اصل، تفاوت اساسی بین مدل‌های هیئت‌مدیره به این سؤال اصلی مربوط می‌شود که آیا درگیر کردن ناظران مستقل (اعضای غیراجرایی هیئت‌مدیره) در فرایند مدیریتی که بیشتر از جنس اجراست، مطلوب است یا خیر؟ در جدول ۱، مزایا و معایب هر یک از دو مدل هیئت‌مدیره بیان شده است. براساس جدول مذکور، مدل یک‌لایه، به دلیل لایه‌های سازمانی کمتر، عدم تقارن اطلاعات کمتری دارد و موانع بروکراتیک به دلیل اخذ تصمیمات در یک سطح، کمتر است، اما در مدل مذکور، ممکن است به واسطه ایجاد ارتباطات نزدیک بین اعضای مستقل و مدیران اجرایی، توانایی هیئت‌مدیره برای نظارت بر مدیران اجرایی و ارائه مشاوره مستقل مخدوش شده و امکان نظارت بی‌طرف کاهش یابد. در مدل دولایه، امکان افزایش هزینه‌ها به دلیل ایجاد ساختار مجزای نظارتی و کاهش نظارت بر مدیران اجرایی به دلیل عدم دسترسی

احتمالی به اطلاعات محتمل خواهد بود. همچنین به دلیل جلسات مشترک کمتر بین مدیران اجرایی و غیراجرایی در مدل دولایه، ممکن است ایجاد روابط مبتنی بر اعتماد برای اعضای اجرایی و غیراجرایی را دشوارتر کند و در نتیجه ارتباطات و جریان اطلاعات بین اعضای مذکور تضعیف شده و احتمالاً فرایندهای تصمیم‌گیری را با مشکل مواجه خواهد کرد. شایان ذکر است طرفداران مدل دولایه تأکید می‌کنند که اگر افراد غیراجرایی صرفاً درگیر نظارت باقی بمانند، از مدیران اجرایی منفک باشند و اختلاط آنها با مدیران اجرایی و تصمیمات مربوط به آنها کمتر شود، نظارت دقیق‌تری صورت خواهد گرفت [۲].

جدول ۱. مقایسه مدل‌های یک‌لایه و دولایه هیئت‌مدیره

دولایه	یک‌لایه	
■ نظارت دقیق‌تر و مستقل‌تر به دلیل تفکیک مدیران اجرایی از غیراجرایی.	■ به دلیل لایه‌های سازمانی کمتر، عدم تقارن اطلاعات کمتر است. ■ کاهش موانع بروکراتیک به دلیل اخذ تصمیمات در یک‌لایه.	مزایا
■ هزینه بیشتر به دلیل ایجاد ساختار نظارتی مجزا. ■ امکان نظارت کمتر بر مدیران اجرایی به دلیل عدم دسترسی احتمالی به همه داده‌ها و اطلاعات. ■ تضعیف روابط مبتنی بر اعتماد به دلیل جلسات مشترک کمتر بین مدیران اجرایی و غیراجرایی.	■ تحت تأثیر قرار گرفتن مدیران غیراجرایی (ناظران) از مدیران اجرایی به دلیل ارتباط نزدیک و به خطر افتادن ارائه مشاوره مستقل.	معایب

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

نیازی به توضیح نیست که در ایران شرکت‌های دولتی (مانند شرکت‌های خصوصی) از ساختار یک‌لایه هیئت‌مدیره تبعیت کرده و هیئت‌ها ترکیبی از اعضای اجرایی و غیراجرایی است، البته ذکر این نکته نیز مفید است که در قوانین کشور، الزامی به ترکیبی بودن اعضای هیئت‌مدیره وجود ندارد. به عبارت دیگر در چارچوب مدل یک‌لایه حاکم در کشور، تمام اعضای هیئت‌مدیره می‌توانند عضو اجرایی یا غیراجرایی باشند (که البته مرسوم نیست). به عنوان یک مورد جالب توجه اگر تمام اعضای هیئت‌مدیره، اعضای غیراجرایی باشند الگوی به دست آمده مشابه ساختار دولایه خواهد شد با این تفاوت که سهام‌دار امکان انتخاب مستقیم هیئت عامل را نخواهد داشت. شایان ذکر است در کشور مانع دیگری از طبقه‌بندی اعضای هیئت‌مدیره به صورت موظف و غیرموظف نیز مرسوم است که ارتباط تنگاتنگی با طبقه‌بندی اجرایی و غیراجرایی دارد. به این موضوع در بخش‌های بعدی گزارش پرداخته خواهد شد.

۲-۲. تفکیک هیئت‌مدیره از هیئت عامل؛ مورد ایران

با عنایت به آنچه عنوان شد، در ساختار یک‌لایه معمولاً هیئت عامل و هیئت‌مدیره دارای اشتراک هستند، لذا در چارچوب ساختار مذکور، بحث معطوف به این مسئله خواهد بود که چه میزان از تفکیک (هیئت‌مدیره از هیئت عامل) مطلوب است. این پرسش به بیان دیگری نیز قابل طرح است به این شکل که چه ترکیبی از اعضای اجرایی و غیراجرایی در هیئت‌مدیره بهینه خواهد بود؟ در ادبیات این حوزه، یک توصیه متداول، غیراجرایی بودن اکثریت اعضای هیئت‌مدیره است. اگرچه این توصیه به صورت کلی صحیح

است، اما پاسخ به پرسش فوق، خصوصاً در مورد ایران نیازمند دقت و جزئیات بیشتری است. در حوزه حاکمیت شرکتی، بعضاً از هیئت‌مدیره به‌عنوان قوه مقننه و از هیئت عامل به‌عنوان قوه مجریه تعبیر می‌شود. توصیه متداول مبنی بر تجویز غیراجرایی بودن اکثریت اعضای هیئت‌مدیره نیز از همین زاویه قابل درک است. زیرا حفظ شأن نظارتی و استقلال قوه مقننه از قوه مجریه تفکیک در این سطح را ایجاب می‌کند، اما نکته بسیار مهم در این خصوص، لزوم توجه به تنوع ماهوی شرکت‌های دولتی است. در شرکت‌هایی که واگرایی بالقوه میان منافع شرکت و سهام‌داران و منافع مدیران اجرایی قابل توجه است (مانند شرکت بیمه)، لزوم تفکیک قوا (قوه مقننه از قوه مجریه، یعنی هیئت‌مدیره از هیئت عامل) بیشتر احساس می‌شود. از سوی دیگر در شرکت‌هایی که وظایف مشخص و ساده‌تری دارند، تفکیک قوا ضرورتی ندارد. زیرا واگرایی بالقوه منافع اساساً قابل توجه و با اهمیت نیست (مانند شرکت‌های عملیاتی آب منطقه‌ای و...). در چنین شرایطی تفکیک حتی می‌تواند واجد آسیب‌های بالقوه از جنس بروز اصطکاک‌های غیر ضرور و کندی فعالیت باشد.

علاوه بر نکته پیش گفته، استفاده از اعضای غیراجرایی خصوصاً در هیئت‌مدیره شرکت‌هایی که بیشتر در چارچوب سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت کلان دخیل هستند (شرکت‌های مادر تخصصی و بعضاً اصلی) تاحدی ضروری است. بعضاً این گروه از شرکت‌ها نیاز دارند با ورود افراد جدید از بیرون شرکت، تفکرات و ایده‌های جدیدی را وارد شرکت کنند. این در شرایطی است که شرکت‌های عملیاتی فاقد چنین نقش‌هایی هستند.

نتیجه آنکه در مورد حد تفکیکی هیئت‌مدیره از هیئت عامل نباید برای تمام شرکت‌های دولتی نسخه واحدی تجویز کرد و بهتر است حداقل نوعی از دسته‌بندی شرکت‌ها در این زمینه ملاک عمل قرار گیرد (حداقل به نحوی که شرکت‌های عملیاتی از سایر شرکت‌ها تفکیک شوند).

مسئله تفکیک به‌طور ویژه در مورد **تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیر عامل** نیز مطرح می‌شود. نکته قابل ذکر در خصوص این موضوع آن است که اگرچه رئیسی هیئت‌مدیره در قانون تجارت از اختیارات ویژه‌ای غیر از اداره جلساتی هیئت‌مدیره برخوردار نیست، اما موضوع تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیر عامل برای قانونگذار از ابتدا مهم بوده، به نحوی که این موضوع در قانون تجارت نیز دیده شده است.^۱ گفتنی است تفکیک مدیر عامل از رئیس هیئت‌مدیره در ضوابط حاکمیت شرکتی سازمان بورس نیز وجود دارد. در این خصوص نیز توصیه متداول در ادبیات، تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیر عامل است که با توجه به آنچه تاکنون عنوان شد توجیهات آن مشخص است، لکن در این خصوص نیز ارائه الگوی مطلوب برای ایران نیازمند دقت بیشتری است و بر مبنای همان استدلال‌هایی که پیشتر عنوان شد، در این حالت نیز **نباید نسخه واحدی تجویز کرد**. زیرا تفکیک مذکور در خصوص برخی شرکت‌های دولتی در ایران نه تنها فاقد ضرورت، بلکه واجد آسیب‌های بالقوه است که می‌تواند چابکی و کارایی شرکت‌های مذکور را تحت تأثیر منفی قرار دهد. در نتیجه بررسی حدود ۱۸۰ شرکت دولتی در ایران که شامل ۶۸ شرکت مادر تخصصی، شرکت‌های آب منطقه‌ای، برق منطقه‌ای، گاز استانی و شهرک‌های صنعتی می‌شود (نتایج در قالب یک جدول در پیوست ارائه شده است)، مشخص شد در تمامی شرکت‌های مذکور، مدیر عامل از بین اعضای هیئت‌مدیره انتخاب می‌شود و تفکیکی بین مدیر عامل و اعضای هیئت‌مدیره وجود ندارد.

۱. ماده (۱۲۴) قانون تجارت، یکی بودن مدیر عامل و رئیس هیئت‌مدیره را تنها با رأی سه چهارم آرای حاضر در مجمع عمومی امکان‌پذیر می‌داند.

۳. روش انتخاب اعضای هیئت‌مدیره



یکی از مشکلات رایج در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی، امکان سیاسی شدن هیئت‌مدیره شرکت‌های مذکور و عدم استقلال آنهاست. به دلیل انتصاب مستقیم اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی از سوی وزرا در اکثر کشورها، نمی‌توان نقش قوی و مستقلی را برای هیئت‌مدیره شرکت‌های مذکور ضمانت کرد. همچنین به دلیل انتصابات سیاسی، احتمال عدم تخصص در سطح هیئت‌مدیره بالا رفته و محتمل است که افراد منصوب در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی، صلاحیت ایفای چنین نقشی را نداشته باشند. در حال حاضر، رویه‌های مختلفی برای انتخاب اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی وجود دارد. علت اصلی وجود رویه‌های مختلف در انتخاب اعضا، مدل‌های مالکیت متنوع شرکت‌های دولتی است. در واقع رویه‌های انتخاب اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی، ارتباط بالایی با مدل مالکیت در آن شرکت‌ها دارد. قبلاً در گزارش «شرکت‌های دولتی ۲. مدل‌های مالکیت» [۳]، موضوع مالکیت شرکت‌های دولتی به صورت تفصیلی مورد بررسی قرار گرفته است. به طور خلاصه، ۳ مدل اصلی برای مالکیت شرکت‌های دولتی وجود دارد: مدل مالکیت غیر متمرکز،^۱ مدل دوگانه^۲ و مدل متمرکز.^۳ با توجه به اینکه کدام یک از مدل‌های مالکیت فوق حاکم است، رویه انتخاب اعضای هیئت‌مدیره می‌تواند متفاوت باشد. در ادامه رویه انتخاب اعضای هیئت‌مدیره با توجه به مدل‌های مالکیت مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۳-۱. روش انتخاب اعضای هیئت‌مدیره با توجه به مدل مالکیت

بر اساس معرفی مدل‌های مالکیت شرکت‌های دولتی در بخش قبل، رویه انتخاب در هر یک از مدل‌های مذکور به شرح زیر است [۴]:

۱ در شرکت‌هایی که مدل مالکیت به شکل غیر متمرکز است، به این معنا که وزارخانه تخصصی همه حقوق مالکیت را اعمال می‌کند، وزیر تخصصی نامزدهای عضویت در هیئت‌مدیره را به مجمع عمومی معرفی می‌کند؛ به صورت ساده عملاً وزیر تخصصی هیئت‌مدیره را منصوب خواهد کرد. از اشکالات اساسی این مدل، کاهش استقلال هیئت‌مدیره و نفوذ سیاسی قابل توجه وزرا در شرکت‌های دولتی است. همچنین به دلیل آنکه هر وزارخانه تخصصی مسئول انتخاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی زیرمجموعه خود است، رویه‌های مختلفی برای انتصاب اعضای هیئت‌مدیره شکل می‌گیرد که عدم شفافیت را افزایش داده و ارزیابی را دشوار می‌کند. شایان ذکر است که وزارخانه تخصصی به دلیل ظرفیت اداری محدود، امکان بررسی همه گزینه‌های نامزدی برای عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی را ندارد و از این رو ممکن است بخشی یا تمام فرایندهای نامزدی را به یک نهاد مشورتی، هیئت تخصصی یا خود شرکت‌های دولتی تفویض کند. یک نهاد مشورتی ممکن است به عنوان یک مشاور و در قالب غیر رسمی، در فرایند

۱. به عنوان مدل سنتی در مالکیت شرکت‌های دولتی شناخته می‌شود، هیچ نهاد یا واحدی به غیر از وزارخانه تخصصی در مسئولیت‌های مالکیت شرکت‌های دولتی مداخله نمی‌کند. پراکندگی مالکیت در مدل غیر متمرکز، این مدل را با چالش‌هایی مانند مشکل بودن تعیین محدوده دخالت‌های سیاسی، چندپاره شدن مسئولیت‌های مالکیت، پاسخگویی پراکنده و عدم نظارت کافی بر عملکرد شرکت‌های دولتی مواجه کرده است.

۲. در واقع یکی از اشکال مدل غیر متمرکز است، با این تفاوت که علاوه بر وزارخانه تخصصی، وزارت دارایی (یا وزارت اقتصاد) نیز بخشی از مسئولیت‌های مالکیت در شرکت‌های دولتی را بر عهده دارد.

۳. یک نهاد دولتی در همه شرکت‌ها و سازمان‌های تحت کنترل دولت حقوق مالکیت را اعمال می‌کند. این نهاد می‌تواند یک آژانس تخصصی مالکیت یا یک وزارخانه دولتی باشد. برای مثال در چین، کمیسیون نظارت و اداره دارایی‌های دولت (SASAC) در سال ۲۰۰۳ به عنوان یک نهاد ویژه تحت کنترل مستقیم هیئت وزیران تشکیل شده و حقوق مالکیت را در برخی از شرکت‌های دولتی اعمال می‌کند.



انتخاب اعضای هیئت‌مدیره مشارکت کند یا اینکه نقش رسمی و قانونی در قالب یک فرایند سیستماتیک داشته باشد. شواهد نشان می‌دهد اعطای نقش رسمی تر به نهاد مشورتی در فرایند انتخاب اعضای هیئت‌مدیره، معمولاً نتایج بهتری به همراه دارد. نهادهای مشورتی، معمولاً ابتدا فهرستی از نامزدها تهیه کرده، آنها را مورد ارزیابی قرار داده و فهرست نهایی را پیشنهاد می‌کنند. پس از آن وزارتخانه تخصصی افراد مورد نظر را منصوب می‌کند.

برای مثال، در نیوزلند و هند به نهادهای مشاوره نقش رسمی در مشارکت برای انتخاب اعضای هیئت‌مدیره اختصاص داده شده است. در هند، نهاد مذکور می‌تواند مدیران پاره وقت غیررسمی^۱ را انتخاب کند. در نیوزلند، واحد مشاوره، افراد مناسب برای عضویت در هر هیئت‌مدیره را با استفاده از معیارهای کاملاً تعریف شده شناسایی، مصاحبه و غربال می‌کند و این اطمینان حاصل می‌شود که مهارت‌های آنها با نیازهای شرکت مطابقت داشته باشد. سپس وزیر مربوطه فرد مورد نظر را منصوب کرده و باید به صورت کتبی تأیید کند که این فرد بهترین گزینه موجود برای تصدی در هیئت‌مدیره شرکت مورد نظر بوده و این انتصاب منجر به تعارض منافع در شرکت نخواهد شد (مستقل است).

۲ در مدل مالکیت دو گانه، علاوه بر وزیر وزارتخانه تخصصی، وزارت دارایی نیز می‌تواند در فرایند انتخاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی مشارکت کند. اینکه وزارت دارایی تا چه حد می‌تواند وارد فرایند انتخاب اعضای هیئت‌مدیره شود، بستگی به تقسیم مسئولیت‌های مالکیت بین وزارتخانه تخصصی و وزارت دارایی دارد. برای مثال در جمهوری چک و آذربایجان، وزارتخانه‌های تخصصی به عنوان سهام‌دار دولت دارای حق رأی در مجامع شرکت‌ها هستند و در نتیجه اعضای هیئت‌مدیره توسط وزارتخانه‌های مذکور انتخاب می‌شوند و وزارت دارایی تنها بر عملکرد مالی و عملیاتی شرکت‌ها نظارت می‌کند. در زامبیا، وظایف مالکیت بین وزارت دارایی و وزارتخانه تخصصی به صورت مشترک تعیین می‌شود و بر همین اساس، هم وزارتخانه تخصصی و هم وزارت دارایی در انتخاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌ها نقش دارند.

۳ در کشورهایی که مدل مالکیت به صورت متمرکز است، یک نهاد (می‌تواند یک آژانس تخصصی مالکیت یا یک وزارتخانه دولتی باشد) همه حقوق مالکیت دولت را از جمله انتخاب اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی اعمال می‌کند. در کشورهایی مانند چین، کره، سوئد و تایلند، نهاد مالکیت مسئولیت معرفی یا تأیید اعضای هیئت‌مدیره را به عهده دارد.

۲-۳. انتخاب اعضای هیئت‌مدیره از طریق فرایند پایین به بالا

شایان ذکر است در خصوص رویه انتخاب بر اساس مدل‌های مالکیت شرکت‌های دولتی، فرایند نامزدی از بالا به پایین است که توسط وزارتخانه‌ها، نهاد مشورتی یا یک نهاد مالکیت صورت می‌گیرد و در اکثر کشورها این رویه حاکم است، اما در برخی دیگر از کشورها، روند انتخاب هیئت‌مدیره به فرایندهای پایین به بالا متکی است، یعنی کمیته‌های نامزدی هیئت‌مدیره در خود شرکت‌های دولتی تشکیل می‌شوند. کمیته مذکور مسئول شناسایی، مصاحبه و انتخاب نامزدهای تصدی عضویت در هیئت‌مدیره است. این کمیته نامزدها را برای رأی‌گیری به سهام‌داران معرفی می‌کند و به طور کلی، مدیریت فرایند ارزیابی نامزدها را یا به صورت مستقیم و یا

از طریق یک شرکت مشاوره به‌عهده دارد. رویه انتخاب هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی از طریق تشکیل کمیته‌های نامزدی در شرکت‌ها، معمولاً در کشورهای توسعه‌یافته رایج‌تر بوده و در شرکت‌های بورسی بیشتر از شرکت‌های غیر بورسی دیده می‌شود [۵].

۳-۳. جمع‌بندی روش انتخاب هیئت‌مدیره

هریک از رویه‌های انتخاب هیئت‌مدیره که براساس مدل مالکیت (از بالا به پایین) یا از طریق تشکیل کمیته‌های نامزدی در خود شرکت‌های دولتی (از پایین به بالا) صورت گیرد، دارای معایب و نقص‌های متعددی است. برای مثال، در انتخاب اعضای هیئت‌مدیره از طریق وزارتخانه‌های تخصصی، انتصاب افراد وابسته سیاسی و بی‌صلاحیت بسیار مشهود است؛ به همین دلیل حرکت به سمت مدل‌هایی که در رویه انتصاب اعضای هیئت‌مدیره، یک نهاد مشاور یا نهاد مالکیت یا کمیته‌های نامزدی به‌عنوان یک پنل تخصصی درگیر است، بیشتر شده است، اما این مدل‌ها نیز دارای کاستی‌هایی است که نیازمند ارتقا هستند. برای مثال، استفاده از نهاد مشاور برای انتخاب اعضای هیئت‌مدیره، تا حد زیادی به‌اندازه شرکت بستگی دارد و شرکت‌های کوچک تمایل بسیار کمی برای استفاده از این روش دارند؛^۱ کمیته‌های نامزدی نیز به‌طور بالقوه در برابر دخالت و دست‌کاری دولت و سیاسیون آسیب‌پذیر بوده و دولت می‌تواند در تهیه فهرست نهایی تأثیر بگذارد.^۲

بر همین اساس در سال‌های اخیر، تدوین دستورالعمل‌های استاندارد برای رویه انتخاب اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی مورد توجه جدی قرار گرفته است، به این معنا که مستقل از رویه انتخاب اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی، نامزدهای منتخب باید واجد یکسری شرایط مشخص باشند و شرایط انتخاب نیز باید براساس چارچوب‌های مشخصی صورت گیرد. توصیه (۲۰۲۰) OECD [۶] برای شرکت‌های دولتی این است که فرایند انتخاب اعضای هیئت‌مدیره باید براساس قوانین واجد شرایط بودن احراز پست مدیریتی و مکانیسم‌های بررسی مناسب نامزدها (یعنی کمیته‌های نامزدی)، قبل از تصمیم نهایی وزرا و سهام‌داران باشد. مهم‌ترین مواردی که در توصیه OECD در خصوص انتصاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی به آنها اشاره شده عبارتند از:

■ تعیین حداقل معیارهای مشخص برای نامزدهای هیئت‌مدیره

از ۳۸ کشور مورد مطالعه در گزارش OECD، حدوداً نیمی از شرکت‌ها اظهار داشته‌اند که در انتخاب اعضای هیئت‌مدیره خود، حداقل معیارهای صلاحیت اعضا را رعایت کرده‌اند. علاوه بر حداقل الزامات در زمینه تحصیلات، مهارت‌های صنعتی، حقوقی، مالی و حاکمیت شرکتی، سوابق و تجربه کار در بخش خصوصی از وزن بیشتری برخوردار است. مهارت‌های دیگری مانند صداقت و انتقادپذیری نیز دارای اهمیت هستند.

■ توسعه بانک‌های اطلاعاتی

اگر هر مدیری ملزم شود در صفحه شخصی خود روزه‌های حاوی سوابق تحصیلی و پژوهشی، سوابق کاری، مهارت‌های شخصی و... قرار

۱. ۸۲ درصد از شرکت‌های بزرگ (بازار بیش از ۱۰ میلیارد دلار) از یک نهاد مشاور برای انتخاب اعضای هیئت‌مدیره استفاده می‌کنند.

۲. حتی ممکن است نوعی خودسانسوری نیز رخ دهد. زیرا کمیته‌های نامزدی ممکن است تمایلی به پیشنهاد نامزدهایی نداشته باشند که می‌دانند شانس کمی برای تأیید دارند.



داده و صحت این رزومه‌ها توسط نهادهای که در رویه انتخاب اعضای هیئت‌مدیره (وزارتخانه تخصصی، نهاد مشاور، نهاد مالکیت و یا کمیته نامزدی) نقش دارد، تأیید شود، می‌تواند یک فضای رقابتی و حرفه‌ای برای انتخاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی ایجاد کند. باید توجه شود که در هر مدل مترقی از رویه نامزدی، ایجاد یک پایگاه داده از اعضای هیئت‌مدیره بالقوه توصیه شده است. این پایگاه‌های اطلاعاتی می‌توانند توسط نهاد مشاور یا نهاد مالکیت ایجاد شده و از طریق فراخوان عمومی، غربالگری تخصصی، کمیته‌های جستجو، استفاده از استخدام‌کنندگان حرفه‌ای و مشاوره با سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی توسعه یابد. چنین پایگاه‌های اطلاعاتی علاوه بر آنکه، جانشینی و جایگزینی صندلی‌های خالی در هیئت‌مدیره را سرعت می‌بخشد، یکی از باارزش‌ترین ابزارهای واحد مالکیت یا کمیته‌های نامزدی برای انتخاب و حرفه‌ای کردن هیئت‌های مدیره شرکت‌های دولتی هستند. برای مثال، در هند و تایلند، نهادهای مالکیت، پایگاه‌های اطلاعاتی از نامزدهای واجد شرایط را برای کمک به انتخاب‌های آینده ایجاد کرده‌اند (بانک جهانی، ۲۰۲۱).

همچنین در سال ۲۰۱۰، کمیسیون بورس و اوراق بهادار (SEC) آمریکا افشای گسترده صلاحیت و ویژگی‌های اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های بورسی را الزامی کرد تا از این طریق، فرایند انتخاب اعضای هیئت‌مدیره توسط سهام‌داران حرفه‌ای تر باشد. در الزام مذکور، شرکت‌ها موظف شدند ویژگی‌های احراز پست هیئت‌مدیره را افشا کرده و همچنین اطلاعاتی در خصوص هیئت‌مدیره‌های قبلی شرکت از جمله سمت‌های مدیریتی فرد طی ۵ سال گذشته، اقدامات قانونی فرد در ۱۰ سال گذشته و مجازات‌های انضباطی اعمال شده توسط نهادهای نظارتی علیه آن فرد ارائه دهند (Larcker & Tayan, 2015). اگر این الزام برای شرکت‌های دولتی نیز وضع شود و شرکت‌ها موظف شوند در قالب یک پایگاه داده، اطلاعات اعضای قبلی هیئت‌مدیره و صلاحیت‌های مورد نیاز جهت عضویت در هیئت‌مدیره (آنچه مدنظر شرکت است و آنچه در قوانین و مقررات وضع شده) را افشا کنند، نظارت عمومی و پاسخ‌گویی اعضا ارتقا می‌یابد و زمینه برای بهبود فرایند انتصاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی فراهم می‌شود.

■ تعیین ضوابط اخراج اعضای هیئت‌مدیره

یکی از مهم‌ترین مواردی که به استقلال اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی کمک می‌کند، تعیین ضوابط و معیارهای اخراج اعضای مذکور است. در واقع اگر انتصاب اعضای هیئت‌مدیره مستقیماً توسط وزیر ذی‌ربط صورت می‌گیرد، اخراج آنها نباید به صورت مستقیم در اختیار وزیر بوده و باید بر اساس ضوابط از پیش تعیین شده‌ای صورت گیرد. بر این اساس، اخراج اعضای هیئت‌مدیره بدون هیچ دلیل موجه ممنوع بوده و هیچ عضوی نباید صرفاً به دلیل نتایج انتخابات عزل شده و از سمت خود برکنار شود.

■ حفظ حقوق سایر سهام‌داران در مقابل دولت

در مواردی که شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذاران غیردولتی دارند که در اقلیت هستند، باید از رویه‌ای برای انتخاب اعضای هیئت‌مدیره استفاده شود که از نمایندگی گروه اقلیت در هیئت‌مدیره اطمینان حاصل گردد. بر همین اساس تعیین چارچوب و سیاست‌های حداقل معیارهای لازم برای انتصابات و مکانیسم بررسی صلاحیت نامزدها از سوی دولت که در مورد ۲ بالا توضیح داده شد، می‌تواند حقوق همه سهام‌داران را برای داشتن نماینده در هیئت‌مدیره تضمین کند.

۴-۳. حرکت به سوی انتصابات حرفه‌ای؛ پیشنهادهایی برای ایران

روال حال حاضر انتصابات اعضای هیئت‌مدیره در ایران به این صورت است که گزینه‌های پیشنهادی توسط وزیر تخصصی مربوطه (رئیس مجمع عمومی) در جلسه مجمع عمومی مطرح شده و افراد مذکور معمولاً با همراهی سایر اعضای مجمع، به عضویت هیئت‌مدیره منصوب می‌شوند.^۱ به عبارت بهتر، در عمل، انتصابات شرکت‌های دولتی تا حد زیادی مشابه انتصابات داخل وزارتخانه‌هاست که البته مقتضای الگوی مالکیت غیر متمرکز است. چنین روندی به وضوح با یک فرایند انتصابات حرفه‌ای متفاوت است؛ اما حرفه‌ای شدن انتصابات هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی مستلزم دو مؤلفه بسیار کلیدی است. اول، شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای میان دولت (به عنوان سهام‌دار) و شرکت (که معمولاً از رهگذر تمرکز در مدل مالکیت یا حداقل اتخاذ اقدامات مؤثر در راستای حرکت به سمت مدل مذکور حاصل می‌شود) و دوم، پیاده‌سازی نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی. توضیح اینکه رابطه وزارتخانه‌های تخصصی با شرکت‌های زیرمجموعه در عمده موارد رابطه سهام‌داری حرفه‌ای و حتی رابطه سهام‌داری نه‌چندان حرفه‌ای هم نیست؛ بخشی از دلیل این امر آن است که شرکت‌های دولتی در برخی موارد بازوهای اجرایی وزارتخانه بوده که به دلیل ماهیت فعالیت، به صورت شرکت به فعالیت خود ادامه می‌دهند؛ این بدان معناست که رابطه وزارتخانه و شرکت‌های مذکور بر مبنای رابطه سهام‌داری تعریف نشده و در برخی از موارد مدیرعامل شرکت دولتی به طور رسمی عنوان معاون وزیر را یدک می‌کشد. طبیعی است که با وجود چنین رابطه شدیداً نزدیکی میان وزارتخانه و شرکت، انتصابات حرفه‌ای انتظار معقولی نیست.

از سوی دیگر، یکی از الزامات انتصابات حرفه‌ای، انعکاس یافتن نتایج عملکرد مدیران در انتصابات است که چنین امری با استقرار یک فرایند ساختار یافته ارزیابی عملکرد امکان‌پذیر خواهد شد که در حال حاضر وجود ندارد، البته این دو مؤلفه جدای از هم نیستند، به این معنا که تمرکز در مالکیت، ارزیابی مؤثر عملکرد را تسهیل خواهد کرد. مسئله پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، موضوع گزارش پنجم از همین مجموعه گزارش‌ها خواهد بود؛ لذا در اینجا از پرداختن به آن صرف نظر می‌کنیم.

اما در خصوص مؤلفه اول، با توجه به اینکه در حال حاضر مدل مالکیت شرکت‌های دولتی در کشور ما غیر متمرکز بوده و تمرکز در مالکیت به یک‌باره امکان‌پذیر نیست، باید راهکارهایی در جهت حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت در چارچوب مدل غیر متمرکز ارائه داد. این امر در واقع تلاشی در راستای شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای است.

در چارچوب مدل غیر متمرکز، برای حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت نیازمند حداقل یک عضو حرفه‌ای یا نیمه حرفه‌ای در مجمع عمومی، غیر از وزارتخانه تخصصی هستیم. به طور طبیعی این عضو باید وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان برنامه و بودجه باشد. منظور از حرفه‌ای بودن در اینجا، داشتن همان ویژگی‌های یک سهام‌دار حرفه‌ای است، یعنی یک عضو «فعال» و «آگاه» بودن در مجمع عمومی. در حال حاضر، فرض حرفه‌ای بودن در خصوص اعضای مستقل مجمع عمومی (یعنی وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه) به طور کامل برقرار نبوده و ابزارهای آن نیز وجود ندارد. در این راستا، بانک اطلاعات مدیران شرکت‌های دولتی به عنوان یکی از ابزارهای بسیار کارا در همین رابطه قابل طرح خواهد بود.

منظور از بانک اطلاعات مدیران، پایگاه داده‌ای است که هر یک از مدیران شرکت‌های دولتی در آن دارای یک پروفایل شامل مشخصات و

۱. در برخی از اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی تصریح شده که اعضا با پیشنهاد رئیس مجمع و با تصویب مجمع عمومی انتخاب می‌شوند، اما در برخی دیگر، معرفی نامزدها از سوی رئیس مجمع تصریح نشده که در شرکت‌های مذکور نیز رویه انتخاب عموماً مشابه شرکت‌های گروه اول است.



رزومه کاری، سوابق اجرایی و آکادمیک و سایر اطلاعات لازم باشند، اما علاوه بر اطلاعات معمول پیش گفته، نکته کلیدی که در این مجموعه داده باید وجود داشته باشد، امکان رصد و گزارش‌گیری در خصوص عملکرد شرکت‌ها در دوره‌های مدیریتی افراد است؛ به این صورت که برای هر یک از افراد و برای هر دوره مدیریتی، امکان اخذ گزارش توصیفی (و در مراحل پیشرفته‌تر، گزارش تحلیلی) از عملکرد شرکت‌های تحت مدیریت برای هر دوره تصدی (و البته یک بازه زمانی منطقی پس از دوره تصدی) از پایگاه مذکور فراهم باشد. چنین ابزاری، امکان تحلیل و اظهار نظر (و البته اعمال نظر) مؤثر اعضای مستقل مجمع عمومی در انتصابات هیئت‌مدیره را فراهم کرده و از این رهگذر، حرفه‌ای‌تر شدن انتصابات را سبب خواهد شد؛ این در حالی است که در فقدان این نوع ابزارها، دخالت اعضای مستقل مجمع عمومی در انتصابات، حداقلی است. تذکر این نکته ضروری است که داشتن یک گزارش توصیفی و تحلیلی مطلوب، متوقف به وجود یک سیستم ارزیابی عملکرد است، اما حتی بدون پیاده‌سازی کامل سیستم مذکور نیز می‌توان سطوحی از گزارش‌های توصیفی با کیفیت قابل قبول را داشت که برای موضوع انتصابات به‌عنوان راهنما قابل استفاده باشند.

در زمینه انتصابات، برخی دیگر از ابزارها مانند دستورالعمل‌های احراز صلاحیت نیز متداول هستند که در ایران طی چند سال اخیر، به‌موجب حکمی در قوانین بودجه سنواتی^۱، چنین دستورالعملی تدوین و ابلاغ می‌شود، البته پیش از این نیز برخی از وزارتخانه‌های پیشرو دارای چنین دستورالعمل‌هایی بوده و در حال حاضر نیز به‌جهت احراز صلاحیت‌های خاص خود بعضاً مورد استفاده قرار می‌دهند، اما در این زمینه توجه به این نکته ضروری است که دستورالعمل احراز صلاحیت، با مؤلفه‌های پیش گفته دارای تفاوت مهمی است. دو مؤلفه پیش گفته، یعنی استقرار فرایند ارزیابی عملکرد و همچنین بانک اطلاعات مدیران شرکت‌های دولتی، ابزارهایی ایجاد می‌کنند که در جهت تبدیل دولت به یک سهام‌دار فعال و آگاه قرار دارند (این موضوع به معنای حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت است)، اما ابزاری بیرونی از جنس دستورالعمل احراز صلاحیت، به هیچ‌عنوان واجد خواص پیش گفته نبوده و بیشتر به‌عنوان یک چک‌لیست لازم‌الاجرا مانند سایر قوانین و مقررات دیگر برای مجمع عمومی مطرح خواهد بود. به‌عبارت دیگر، چنین دستورالعمل‌هایی ابزار تحلیل انتصابات را به سهام‌دار نمی‌دهند. بنابراین تأثیری بر کیفیت ایفای کارکردهای مالکیت نخواهند داشت. بر این اساس، دستورالعمل احراز صلاحیت، نمی‌تواند به‌عنوان راهکاری برای حرفه‌ای شدن انتصابات عمل کند و اساساً نباید چنین توقعی از این ابزار داشت. این نکته از آن جهت حائز اهمیت ویژه است که دستورالعمل‌های احراز صلاحیت معمولاً به‌عنوان اولین و ساده‌ترین پاسخ در موضوع انتصابات مطرح شده و به همین دلیل در متون تقنینی پُر تکرار هستند. بدیهی است که نکات عنوان شده به معنای نفی مطلق دستورالعمل‌های احراز صلاحیت نیست، بلکه هدف از آنچه عنوان شد، تبیین جایگاه ابزار مذکور است، به نحوی که انتظارات ما از این ابزار متناسب با ظرفیت‌های آن تدقیق شود. همچنین در اینجا ذکر این نکته مفید است که مسئله احراز صلاحیت نیز از جمله موضوعاتی است که تجویز نسخه واحد برای آن، مستلزم در نظر گرفتن ملاحظات است. طبیعی است که حوزه‌های متنوع فعالیت شرکت‌های دولتی، انواع مختلفی از احراز صلاحیت تخصصی در هر حوزه خاص

۱. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حکم مذکور در جزء «۳» بند «ط» تبصره «۲» گنجانده شده است: «سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، دستورالعمل احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره/هیئت‌عامل و همچنین افرادی را که به نمایندگی صاحب سهم در شرکت‌ها به‌عنوان عضو هیئت‌مدیره/هیئت‌عامل معرفی می‌شوند و همچنین دستورالعمل ساماندهی حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره/هیئت‌عامل شرکت‌های موضوع این بند را، با در نظر گرفتن اندازه و پیچیدگی فعالیت شرکت و نیز معیارهایی نظیر میزان تحصیلات، رشته تحصیلی، سوابق تجربی و مدیریتی، تهیه کرده و حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۲ با رعایت قوانین به تصویب هیئت وزیران برساند.»

را ایجاب می‌کند. لذا اگر قرار باشد آیین‌نامه‌ای برای همه شرکت‌ها نوشته شود، باید صرفاً شامل ویژگی‌های عمومی بوده و از سوی دیگر وزارتخانه‌های تخصصی یا شرکت‌های مادر تخصصی مجاز باشند دستورالعمل احراز صلاحیت‌های تخصصی مربوط به خود را تهیه کنند. از سوی دیگر، باز کردن راه برای ورود قوی‌تر از کان شرکت به منظور تقویت حاکمیت شرکتی و استحکام بخشی به مجمع عمومی به عنوان رأس‌المرکز شرکت، ایجاب می‌کند که قانون یا مقررات از تعیین معیارهای عمومی فراتر نرفته و احراز معیارهای تخصصی مربوط به هر شرکت را به مجمع عمومی بسپارد.

از جمله ابزارهای دیگری که برای حرفه‌ای شدن انتصابات وجود دارند، تشکیل کمیته انتصابات در شرکت‌هاست. نکته مهم آنکه در چارچوب الگوی مالکیت غیرمتمرکز که در آن، روابط شرکت‌ها و وزارتخانه‌ها به لحاظ عملیاتی و سیاسی کاملاً درهم تنیده است، یعنی شرایط حال حاضر حاکم در ایران، احتمالاً در بسیاری از موارد دامنه ملاحظات سیاسی در انتصابات بیش از حدی است که بتوان انتظار کارایی بالایی از ابزار کمیته انتصابات داشت.

مشکل عنوان شده، یعنی گسترده بودن دامنه ملاحظات سیاسی در حدی که ابزارهای انتصابات حرفه‌ای از کارکرد خود خارج شوند، در خصوص مؤلفه‌های پیش‌گفته مانند سیستم ارزیابی عملکرد یا بانک اطلاعات مدیران نیز می‌تواند برقرار باشد، اما یک تفاوت مهم در این زمینه وجود دارد. دو مورد مذکور ابزارهایی هستند که حتی با فرض تأثیرگذاری اندک در نتیجه نهایی انتصابات، قدرت تحلیل انتصابات را به اعضای مستقل مجمع عمومی اعطا کرده و به همین جهت، پیش‌نیازهایی جهت تمرکز در مالکیت و به تبع آن، حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت محسوب می‌شوند؛ اما کمیته‌های انتصابات از آنجایی که ذیل شرکت‌ها (یا ذیل وزارتخانه‌های تخصصی) تشکیل می‌شوند، لزوماً چنین کارکردی ندارند، البته قدرت تحلیل انتصابات از سوی اعضای مستقل مجمع عمومی خود اسباب تأثیرگذاری بر نتیجه نهایی انتصابات را حتی با وجود ملاحظات سیاسی فراهم می‌کند. باز هم تذکر این نکته ضروری است که کمیته‌های انتصابات به‌طور کلی ابزاری مناسب جهت حرفه‌ای شدن انتصابات محسوب شده و استفاده از آن در شرکت‌ها توصیه می‌شود؛ آنچه عنوان شد، صرفاً مقایسه این ابزار با سایر ابزارها و ملاحظات استفاده از آن بود.

۴. تعداد و ترکیب اعضای هیئت‌مدیره

در بخش قبل (۳) روش انتخاب اعضای هیئت‌مدیره (بر این نکته تأکید شد که رویه انتخاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی باید به گونه‌ای باشد که استقلال و کارایی هیئت‌مدیره را ضمانت کند، اما باید این نکته را خاطر نشان کرد که بدون تصمیم‌گیری در خصوص تعداد بهینه‌ای از افراد و ترکیب هیئت‌مدیره، نمی‌توان فرایند استقلال و کارایی هیئت‌مدیره را کامل کرد. در ادامه ابتدا در خصوص تعداد اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی و سپس ترکیب اعضا توضیحاتی ارائه شده است.

۴-۱. تعداد اعضا

تعداد اعضای هیئت‌مدیره یکی از پارامترهای مهمی است که بر کیفیت مذاکرات و نظارت هیئت‌مدیره اثر می‌گذارد. اگر هیئت‌مدیره بزرگ باشد، ایجاد اجماع در مورد تصمیمات مختلف بسیار زمان‌بر شده، مانع بررسی دقیق مسائل پیچیده می‌شود و تصمیم‌گیری را



سخت‌تر می‌کند. از طرفی، هیئت‌مدیره با تعداد بسیار کمی از اعضا، ممکن است ترکیب مناسبی از مهارت‌ها و تجربه را دربرنگیرد یا در تشکیل کمیته‌های تخصصی ذیل هیئت‌مدیره (در برخی از شرکت‌ها، کمیته‌های تخصصی متشکل از اعضای هیئت‌مدیره شکل می‌گیرد) مشکل کمبود عضو را ایجاد کند. همچنین تمرکز قدرت در یک هیئت‌مدیره کوچک و انتقال میزان زیادی مسئولیت به آنها، در صورتی که نظارت به اندازه کافی قوی نباشد، می‌تواند خطرناک باشد.

با توجه به توضیحات فوق، این سؤال مطرح می‌شود که اندازه بهینه برای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی چه تعدادی باید باشد که مشکلات مذکور در خصوص هیئت‌مدیره‌های بزرگ و کوچک را پوشش داده و منجر به کارایی هیئت‌مدیره شود؟ در ادبیات مربوط به مباحث تعداد هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی، پارامترهای اثرگذار مختلفی معرفی می‌شوند که مهم‌ترین آنها در جدول ۲، آمده است. براساس جدول مذکور، هرچه قدر شرکت سهام‌داران متنوعی داشته باشد (به خصوص سهام‌داری دولتی در کنار بخش خصوصی) و سطح پیچیدگی‌های فعالیت شرکت بالا باشد، نیاز به هیئت‌مدیره بزرگ‌تری است تا بتواند منافع همه سهام‌داران را پوشش دهد و مدیران بیشتری با تخصص‌های مختلف را در برگیرد، اما اگر در شرکتی فرصت‌های رشد بالقوه زیاد باشد، هیئت‌مدیره کوچک می‌تواند چابکی شرکت در تصمیم‌گیری‌ها را تضمین کند.

جدول ۲. پارامترهای اثرگذار بر اندازه هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی

پارامتر	رابطه با اندازه هیئت‌مدیره	توضیح
ترکیب سهام‌داران	مستقیم	در شرکت‌هایی که ترکیب سهام‌داران محدود است، مثلاً شرکت‌هایی که دولت به‌عنوان مالک عمده اکثریت شرکت را در اختیار دارد، به‌دلیل کاهش تعداد سهام‌داران، احتمال تعارض بین منافع آنان و لزوم وجود نماینده هر یک از سهام‌داران در هیئت‌مدیره شرکت کاهش پیدا کرده و در نتیجه هیئت‌مدیره می‌تواند کوچک باشد [۷].
میزان پیچیدگی فعالیت شرکت	مستقیم	برای اطمینان از نظارت مؤثر بر کنترل فعالیت‌ها در شرکت‌های پیچیده‌تر و شرکت‌های دولتی که هم‌زمان اهداف و مقاصد متعددی را دنبال می‌کنند، اندازه هیئت‌مدیره باید گسترش یابد تا مدیران بیشتری را با تخصص تجاری، مالی و تولیدی مرتبط در خود جای دهد [۸].
فرصت‌های رشد	معکوس	شرکت‌هایی با فرصت‌های رشد بالقوه بیشتر، می‌توانند با هیئت‌مدیره کوچک‌تر از مزیت انعطاف‌پذیری در تشکیل جلسات، مذاکره و تصمیم‌گیری سریع‌تر بهره‌برند. زیرا در این نوع از شرکت‌ها هزینه‌های تعارضات بین اعضای هیئت‌مدیره برای شرکت بسیار بالاست [۹].

مأخذ: همان.

بنابراین به‌نظر می‌رسد رویکرد مشترکی برای تعداد اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی وجود ندارد و با توجه به عوامل و پارامترهای مختلف، ممکن است تعداد اعضای شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف یا حتی در داخل یک کشور، با هم متفاوت باشد. در گزارش OECD (۲۰۱۸) برای شرکت‌های دولتی در ۲۷ کشور، نتایج قابل توجهی گزارش شده که در جدول ۳، آمده است. در جدول مذکور، حداکثر و حداقل تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در هر کشور مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، در استرالیا حداکثر تعداد هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی این کشور ۲۰ نفر و حداقل ۳ نفر است.

جدول ۳. تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف

نام کشور	حداکثر تعداد اعضا	حداقل تعداد اعضا
استرالیا	۲۰	۳
برزیل	۶	-
کانادا	۱۲	۹
شیلی	۷	۳
دانمارک	-	۳
فنلاند	۱۰	۳
فرانسه	۱۸	۹
یونان	۷	-
مجارستان	۷	۳
ایتالیا	۵	۳
قزاقستان	-	۴
کره	۱۵	-
لتونی	۵	۳
لیتوانی	۱۵	۳
مکزیک	۱۵	۵
هلند	۹	۳
نیوزلند	۹	۲
نروژ	-	۱
لهستان	-	۳-۵
پرتغال	-	-
اسلونی	-	۳
اسپانیا	۱۵	-
سوئد	۹	۳
سوئیس	۱۰	۵
ترکیه	-	۶
انگلستان	-	-

Source: OECD, 2018.

در مورد ایران، ماده (۱۰۷) اصلاحیه قانون تجارت، حداقل تعداد اعضای هیئت‌مدیره برای شرکت‌های سهامی عام را پنج نفر دانسته است، اما در خصوص شرکت‌های سهامی خاص تصریحی در خصوص حداقل اعضا در قانون تجارت وجود ندارد؛ لکن از سایر مفاد قانون تجارت (مانند مواد ۱۱۹ و ۱۲۲)^۱ الزام به داشتن حداقل سه عضو برای شرکت‌های سهامی خاص قابل برداشت است. براساس نتایج بررسی شرکت‌های دولتی در ایران که پیشتر به آن اشاره شد و در جدول پیوست آمده است، تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در ایران از ۳ تا ۷ نفر متغیر بوده، ولی در اکثریت شرکت‌ها، تعداد اعضا ۵ نفر است. نکته‌ای که در خصوص تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های مذکور وجود دارد، زوج بودن تعداد اعضا در برخی از شرکت‌هاست. با مراجعه به اساسنامه شرکت‌های مذکور، مشخص شد که زوج بودن اعضا به عدم تکمیل پست‌های هیئت‌مدیره در برخی شرکت‌ها برمی‌گردد و در اساسنامه، تعداد اعضا فرد در نظر گرفته شده است.

برای توصیه در خصوص تعداد اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی ایران، لازم است وضعیت شرکت‌های مذکور را از منظر سه معیار پیش‌گفته (جدول ۲) مرور کنیم. از منظر ترکیب سهام‌داران باید گفت که اکثریت قریب به اتفاق شرکت‌های دولتی در ایران، شرکت‌های سهامی خاص با صد درصد سهام متعلق به دولت هستند و شرکت‌هایی با سهام‌داری مختلط در میان شرکت‌های دولتی بسیار نادر است. بنابراین از این منظر، تعداد بالای اعضای هیئت‌مدیره برای شرکت‌های دولتی در ایران توصیه نمی‌شود. از منظر پیچیدگی فعالیت، باید گفت برای شرکت‌های عملیاتی (عمدتاً شرکت‌های خدمات عمومی) که از پیچیدگی فعالیت کمتری برخوردارند، به نظر می‌رسد تعداد هر چه محدودتر اعضای هیئت‌مدیره (مشخصاً سه عضو) مفیدتر باشد؛ البته این موضوع می‌تواند به‌طور کلی برای شرکت‌های کوچک نیز قابل توصیه باشد.

از منظر فرصت‌های رشد نیز این نکته قابل توصیه است که پروژه‌های نوپای سازمان‌های توسعه‌ای که در قالب شرکت فعالیت می‌کنند بهتر است با تعداد محدود اعضای هیئت‌مدیره (ترجیحاً سه عضو) به فعالیت ادامه دهند. جمع‌بندی اینکه در خصوص شرکت‌های عملیاتی یا پروژه‌های سازمان‌های توسعه‌ای، تعداد سه عضو برای هیئت‌مدیره و برای سایر شرکت‌ها، پنج نفر عضو هیئت‌مدیره که در خصوص شرکت‌های خاص قابل افزایش به هفت نفر باشد، تأمین‌کننده کارایی و چابکی تصمیم‌گیری خواهد بود.

۲-۴. ترکیب اعضا

در این بخش ترکیب اعضای هیئت‌مدیره از لحاظ موظف و غیرموظف، اعضای مستقل یا وابسته، جنسیت و مهارت‌های شغلی و تجربه مورد بررسی قرار خواهد گرفت و حسب مورد وضعیت حال حاضر ایران و پیشنهادهای قابل ارائه برای شرکت‌های دولتی در کشور ارائه می‌شود.

۱-۲-۴. اعضای موظف و غیرموظف

همان‌طور که در ابتدای گزارش عنوان شد، تقسیم‌بندی مرسوم اعضای هیئت‌مدیره در ادبیات این حوزه، اجرایی و غیراجرایی است، اما در کشور ما نوع دیگری از تقسیم‌بندی تحت عنوان اعضای موظف و غیرموظف نیز وجود داشته که ریشه در قانون تجارت^۲ دارد.

۱. موضوع الزام به وجود رئیس و نایب‌رئیس در هیئت‌مدیره (ماده (۱۱۹)) و همچنین امکان دعوت از هیئت‌مدیره در صورت درخواست یک‌سوم اعضا (ماده (۱۲۲)).
۲. مواد متعدد قانون تجارت به اعضای موظف و غیرموظف اشاره کرده است از جمله مواد (۴۸، ۱۳۴ و ۲۴۱).

منظور از عضو موظف، عضوی است که دارای حضور تمام‌وقت و مستمر در شرکت بوده و عضو غیرموظف، عضوی است که حضور مستمر در شرکت نداشته و صرفاً در جلسات هیئت‌مدیره یا کمیته‌های مربوطه شرکت می‌کند. اعضای اجرایی هیئت‌مدیره قهراً اعضای موظف هیئت‌مدیره محسوب می‌شوند، لکن اعضای غیراجرایی می‌توانند عضو موظف (دارای پست عضو هیئت‌مدیره و با حضور تمام‌وقت در شرکت) یا غیرموظف باشند. بنابراین، طبقه‌بندی موظف و غیرموظف منطبق بر طبقه‌بندی اجرایی و غیراجرایی نیست. در بخش ابتدایی گزارش ویژگی‌های اعضای اجرایی و غیراجرایی تبیین شد؛ در اینجا قصد داریم ترکیب مناسب هیئت‌مدیره از زاویه موظف یا غیرموظف بودن اعضا را با توجه ویژه به شرایط شرکت‌های دولتی در ایران بررسی کنیم.

وجود اعضای موظف و غیرموظف در هیئت‌مدیره هر یک دارای مزیت مخصوص به خود است. مزیت اعضای موظف در هیئت‌مدیره، وجود فرصت بیشتر برای ایفای بهتر وظایف نظارتی و سیاستگذاری هیئت‌مدیره است. در مقابل، مزیت اعضای غیرموظف، استقلال بیشتر آنها از شرکت است (این اعضا می‌توانند کارکرد نظارتی قوی‌تری داشته باشند)، اما نکته بسیار مهم اینکه استفاده از یکی از دو نوع مذکور یا ترکیبی از آنها کاملاً به وضعیت خاص هر شرکت بستگی دارد.

در بسیاری از شرکت‌ها، ماهیت فعالیت به‌گونه‌ای است که نیازی به حضور دائمی هیئت‌مدیره در شرکت وجود ندارد. شرکت‌های عملیاتی معمولاً این‌گونه هستند (برای مثال شرکت‌های آب منطقه‌ای یا برق منطقه‌ای)؛ این‌گونه شرکت‌ها چون طبق اساسنامه موکول به یک وظیفه عملیاتی مشخص هستند، ماهیت فعالیت‌شان به‌گونه‌ای نیست که نیاز باشد هر روز اعضای هیئت‌مدیره در شرکت حضور داشته باشند و به ایفای وظایف سیاستگذاری و نظارتی بپردازند. در این دسته از شرکت‌ها، حضور مستمر اعضای هیئت‌مدیره در شرکت که پست اجرایی ندارند، خود می‌تواند موجب اختلال در فعالیت شرکت شود. این اختلال از آن جهت ایجاد می‌شود که افراد مذکور کار زیادی برای انجام دادن در شرکت نداشته و در برخی موارد همین امر موجب می‌شود اعضای مذکور در کار بدنه شرکت یا دیگر اعضای اجرایی هیئت‌مدیره دخالت کنند. علاوه بر این، حضور دائمی این اعضا در شرکت و کمبود حجم کار متناسب با میزان حضور آنها، موجب مراجعه بی‌مورد کارمندان یا دیگر اشخاص به اعضای مذکور در هیئت‌مدیره خواهد شد که می‌تواند به‌صورت بالقوه مشکلات بعدی را سبب شود.

در مقابل، در شرکت‌هایی که به‌لحاظ ماهیت فعالیت، حجم بالایی از کار و همچنین نیاز به سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کلان به‌صورت مستمر در آنها وجود دارد (برای مثال شرکت بیمه)، ظرفیت حضور دائمی تمام یا اکثر اعضای هیئت‌مدیره وجود خواهد داشت (برای مثال در شرکت بیمه، این ظرفیت وجود دارد که به شکل مستمر، هیئت‌مدیره به سیاستگذاری و نظارت در حوزه‌های فنی، مدیریت منابع انسانی، تصویب آیین‌نامه‌ها، تحلیل ریسک و... مشغول باشد). در این حالت، به عکس حالت پیشین، وجود حجم کار کافی برای حضور مستمر اعضای هیئت‌مدیره موجب می‌شود تداخلی میان وظایف اعضای هیئت‌مدیره و هیئت‌مدیره عامل و بدنه شرکت ایجاد نشود. طبیعتاً بسیاری از شرکت‌ها نیز در میانه این طیف قرار می‌گیرند به این معنا که نیاز به موظف بودن بخشی از اعضای هیئت‌مدیره و غیرموظف بودن بخشی دیگر وجود دارد که معیار تصمیم‌گیری در مورد تعداد اعضای موظف و غیرموظف، حجم کار موجود برای هیئت‌مدیره است.

علاوه بر استدلال‌های فوق، بسیاری از شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای در ابتدای تأسیس به شکل پروژه هستند

(شرکت‌های کاغذی)؛ این در حالی است که در صورت الزام به موظف بودن تمام اعضای هیئت‌مدیره، چند عضو موظف هیئت‌مدیره از بدو تأسیس به این شرکت‌های نوپا تحمیل می‌شود که اولاً، نیازی به آنها وجود ندارد و ثانیاً، هزینه‌های این شرکت‌های تازه شکل گرفته را افزایش می‌دهد. نتیجه نهایی آنکه در این مورد به هیچ‌عنوان نسخه واحدی برای تجویز وجود ندارد و طراحی سیاست یکسان برای تمام شرکت‌ها در چنین مواردی، به ایجاد اختلال در فعالیت بسیاری از شرکت‌ها خواهد انجامید. ورود به موضوع موظف یا غیرموظف بودن اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در قوانین و مقررات این حوزه فاقد سابقه بوده و تصمیم‌گیری در خصوص آن به مجامع عمومی شرکت‌ها سپرده می‌شود، اما «آیین‌نامه انتظام‌بخشی، شفاف‌سازی و ضابطه‌مندسازی درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی» مصوب سال ۱۴۰۲ برای نخستین بار به این موضوع ورود کرده و علاوه بر تعریف عضو موظف و غیرموظف هیئت‌مدیره، موظف بودن رئیس هیئت‌مدیره را الزامی شمرده است.^۱ همان‌طور که عنوان شد، حضور رئیس هیئت‌مدیره در شرکت کاملاً تابع نوع فعالیت شرکت بوده و هیچ تجویز واحدی برای شرکت‌ها در این زمینه وجود نخواهد داشت. **حتی حضور شخص رئیس هیئت‌مدیره نسبت به سایر اعضای هیئت‌مدیره می‌تواند واجد ایرادهای بالقوه جدی تری باشد، زیرا آسیب‌هایی که از ناحیه عدم تناسب حجم کار با حضور اعضای هیئت‌مدیره پیشتر بیان شد، در خصوص رئیس هیئت‌مدیره شدیدتر است.**

بانک جهانی (گزارش ۲۰۱۴) [۱۰] نیز اشاره می‌کند که در حالت استقرار تمام وقت رئیس هیئت‌مدیره در شرکت، رئیس هیئت‌مدیره می‌تواند به یک «ابرمدیرعامل» تبدیل شده، به نحوی که در مدیریت روزانه شرکت ورود کرده و مدیرعامل اصلی عملاً در نقش معاون فعالیت کند. این مسئله از معایب بالقوه موظف بودن رئیس هیئت‌مدیره (در حالت تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیرعامل) است؛ لذا توجه به ماهیت فعالیت شرکت در این زمینه ضروری است.

۲-۲-۴. مستقل یا وابسته بودن اعضا

مستقل بودن یک عضو هیئت‌مدیره، به معنای استقلال عضو مذکور از شرکت است. این استقلال دارای چندین مؤلفه است، از نداشتن هرگونه رابطه استخدامی با شرکت گرفته تا عدم وابستگی به مشتریان یا تأمین‌کنندگان اصلی شرکت (و البته چندین معیار دیگر که در اینجا از ذکر آنها صرف‌نظر می‌کنیم)، اما در خصوص شرکت‌های دولتی به‌طور خاص، استقلال عضو هیئت‌مدیره علاوه بر بُعد پیش گفته، می‌تواند دارای بُعد دیگری نیز باشد که آن، استقلال از دولت است.

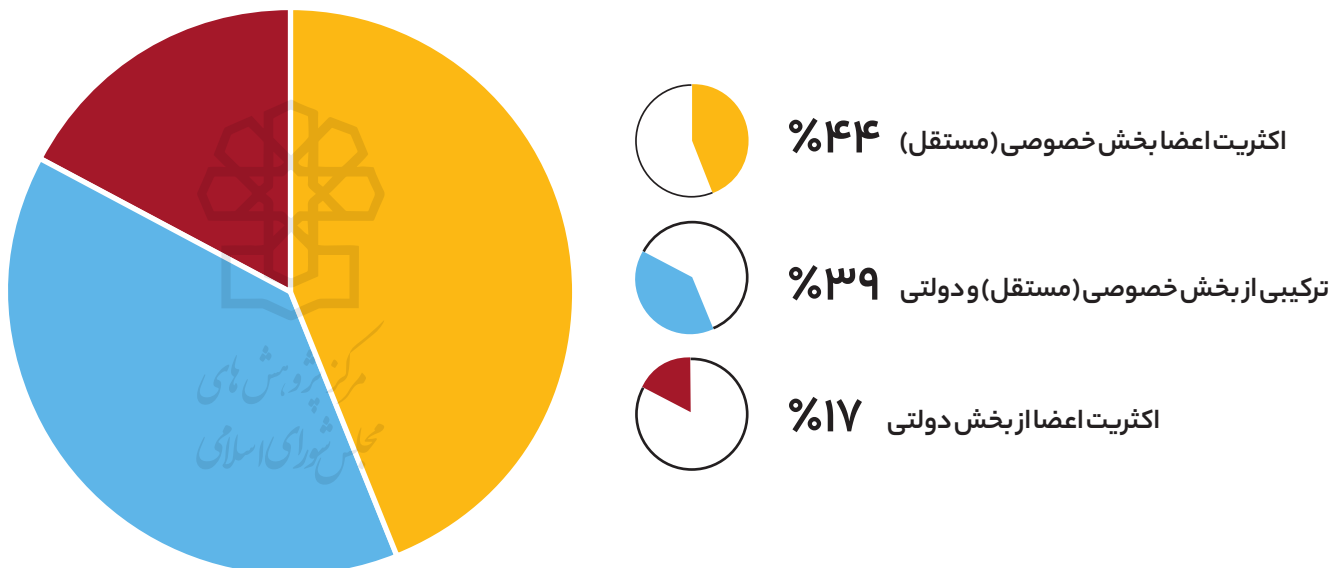
واضح است که هرچقدر کشورها به سمت استفاده حداکثری از مدیران مستقل در ترکیب هیئت‌مدیره خود پیش روند، رویه پُر کردن صندلی‌های هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی توسط شخصیت‌های سیاسی و غیرمستقل، کاهش یافته و در نتیجه انتخاب هیئت‌مدیره با معیارهای تخصصی تطابق بیشتری خواهد داشت. در این صورت، هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی می‌تواند ترکیبی از افرادی باشد که مهارت و صلاحیت آنها با اهداف استراتژیک شرکت مطابقت می‌کند.

در گزارش OECD (۲۰۱۸) آمده است که اگرچه در اکثر کشورها نمایندگان دولت در شرکت‌های دولتی، بیش از افراد مستقل هستند، اما اقداماتی برای جلوگیری از نفوذ بی‌رویه دولت در هیئت‌مدیره شرکت‌های مذکور در برخی از کشورها شکل گرفته است. برای مثال در کره، اگر دارایی‌های شرکت بیش از ۱.۸ میلیارد دلار باشد، بیش از نیمی از اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و مؤسسات شبه‌دولتی

۱. بند «۳» ماده (۳۰) آیین‌نامه مذکور.

باید مدیران مستقل باشند. در فنلاند سهمیه مشخصی برای عضویت کارمندان دولتی در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در نظر گرفته شده و در اکثر شرکت‌ها، حداکثر ۲ نفر از سوی دولت در هیئت‌مدیره عضویت دارند. در انگلستان، اکثریت اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی بزرگ باید مدیران مستقل باشند. در لتونی، نیمی از اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی عضو مستقل هستند. رویه و قوانینی مشابه موارد مذکور در کشورهای دیگری نظیر اتریش، دانمارک، آلمان، قزاقستان، هلند، نیوزلند، نروژ و سوئد نیز اعمال می‌شود. همچنین در گزارش مذکور در خصوص تعدادی از کشورهای عضو، در ۴۴ درصد موارد مورد بررسی، اکثریت اعضای هیئت‌مدیره مستقل هستند، ۳۹ درصد ترکیبی از بخش خصوصی (مستقل) و بخش دولتی و ۱۷ درصد موارد، اکثریت اعضا از بخش دولتی را شامل می‌شوند (نمودار ۲). بنابراین رویه انتصاب افراد مستقل در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در حال شکل‌گیری و گسترش است.

نمودار ۲. ترکیب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی به لحاظ مستقل یا وابسته بودن در ۴۰ کشور مختلف



Source: OECD, 2018.

اما در خصوص ایران، بعد دوم استقلال یعنی استقلال هیئت‌مدیره از دولت در عمل کاملاً مخدوش است، خصوصاً در مواردی که رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل معاون وزیر بوده و شرکت عملاً بازوی اجرایی وزارتخانه است. در چنین مواردی، دخالت در مدیریت شرکت توسط وزارتخانه تخصصی معمولاً پدیده عجیبی نیست. شایان ذکر است چنین وضعیتی تا حدی نتیجه الگوی مالکیت غیرمتمرکز است و انتظار داریم تغییر الگوی مالکیت به سمت الگوی متمرکز، از طریق تضعیف رابطه شرکت و وزارتخانه‌های تخصصی و شکل‌دهی رابطه سهام‌داری حرفه‌ای، این مشکل را تقلیل دهد.

نکته دیگر در ارتباط با موضوع استقلال هیئت‌مدیره، توجه به امکان استفاده از این موضوع جهت ارتقای عملکرد شرکت است؛ به این معنا که استقلال هیئت‌مدیره (به معنای اختیار تصمیم‌گیری) به عنوان تابعی از عملکرد شرکت افزایش یا کاهش یابد. یکی از بهترین مشوق‌های قابل در نظر گرفتن برای شرکتی که عملکرد مناسبی داشته است، اعطای اختیارات بیشتر به

هیئت‌مدیره است و بالعکس؛ به این معنا که هیئت‌مدیره در برخی از تصمیماتی که در حالت معمول نیاز به تأیید وزارتخانه یا دولت دارد، اختیار تصمیم‌گیری مستقل داشته باشد.

برای مثال در هند، سیستمی طراحی شده که طی آن، عملکرد شرکت دولتی تعیین می‌کند که کدام تصمیمات منحصراً در صلاحیت هیئت‌مدیره است و کدام تصمیمات باید با هماهنگی وزارتخانه مربوطه اتخاذ شود؟ در این سیستم، ابتدا شرکت‌های دولتی بر حسب اندازه، سودآوری و حاکمیت شرکتی طبقه‌بندی شده و سپس حد آستانه‌هایی برای مخارج سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری مشترک،^۱ سرمایه‌گذاری در قالب شرکت‌های تابعه و ادغام و تملیک برای هر گروه از شرکت‌ها تعیین شده است؛ عملیات زیر حد آستانه نیازی به تأیید وزارتخانه نداشته، در حالی که عملیات بالاتر از حد آستانه باید با اخذ تأییدیه انجام پذیرد. تفویض اختیار همچنین منوط به عدم دریافت کمک مالی از دولت و داشتن حداقل ۴ عضو مستقل در هیئت‌مدیره است (گزارش بانک جهانی، ۲۰۱۴ و ۲۰۱۰). در پایان این بخش، اشاره به یک موضوع، به واسطه ارتباط با موضوع استقلال اعضای هیئت‌مدیره از دولت، مفید خواهد بود و آن، مسئله فشارهای وارده به اعضای هیئت‌مدیره از سوی مقامات سیاسی است. این پدیده به‌طور بالقوه در تمام الگوهای مالکیت امکان بروز دارد اما انتظار داریم شیوع آن در الگوی مالکیت غیر متمرکز به‌واسطه فقدان یا ضعیف بودن رابطه سهام‌داری حرفه‌ای، بالاتر باشد. در اینجا هدف از بیان این موضوع، معرفی یک ابزار جهت پرداختن به این چالش است و آن، ایجاد بستری برای **سوت‌زنی مدیران شرکت‌ها در موارد مواجهه با فشارهای سیاسی** است، به نحوی که مدیران شرکت‌ها بتوانند موارد فشارهای سیاسی را به سایر مقامات دولت یا نهادهای نظارتی خارج از دولت، بدون نگرانی از عواقب آن گزارش کنند. نیازی به توضیح نیست که چنین ابزاری برای ایران نیز کاملاً قابل توصیه و مفید خواهد بود.

۳-۲-۴. مهارت‌های شغلی و تجربه اعضا

در بخش جمع‌بندی رویه انتخاب هیئت‌مدیره (بخش ۲.۳ گزارش)، یکی از ملاحظات تخصصی شدن فرایند انتخاب هیئت‌مدیره، در نظر گرفتن حداقل معیارهای صلاحیت برای انتخاب اعضا عنوان شد. این موضوع در مباحث ترکیب هیئت‌مدیره نیز مورد توجه قرار گرفته و صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره به‌عنوان یک شرط مهم برای اثربخشی آن ذکر شده است. یکی از شاخصه‌های صلاحیت هیئت‌مدیره، آشنایی نسبت به صنعتی است که شرکت در آن فعالیت می‌کند. کسب دانش نسبی با امور شرکت‌ها، رویه‌های حکمرانی و دیدگاه‌های حوزه کسب و کار نیز اهمیت ویژه‌ای دارد. اگرچه صلاحیت در موارد مذکور می‌تواند از طریق آموزش نیز کسب شود، اما داشتن تجربه کاری در اولویت است. براساس مطالعه‌ای بر روی ۳۰ شرکت دولتی در ایتالیا در سال ۲۰۰۹ (۱)، افرادی که دارای تجربه مدیریت ارشد (مانند مدیرعامل، مدیریت مالی، مدیریت بازاریابی و...)، حسابرسی، وکالت، حسابداری و بانکداری بوده‌اند، شانس بیشتری برای انتخاب به‌عنوان عضو هیئت‌مدیره داشته‌اند [۱۱].

بر این اساس نامزدهای هیئت‌مدیره در ۳ گروه اصلی دسته‌بندی شده‌اند (Larcker & Tayan, 2015) که عبارتند از: ۱. افرادی که در حال حاضر مدیرعامل هستند (یا بوده‌اند)، ۲. افرادی که تخصص ویژه‌ای دارند و ۳. افرادی که به‌صورت حرفه‌ای عضو هیئت‌مدیره شرکت‌ها هستند (یا بوده‌اند). در خصوص گروه اول یعنی افرادی که هم‌زمان به‌عنوان مدیرعامل در سایر شرکت‌ها فعالیت می‌کنند،^۱ امکان مشارکت در حوزه‌های

متعدد نظارت (از جمله ارائه استراتژی)، مدیریت ریسک، برنامه‌ریزی جانشینی اعضای هیئت‌مدیره، ارزیابی عملکرد اعضا و مدیریت روابط نمایندگان و سهام‌داران وجود خواهد داشت. به همین دلیل شرکت‌های خصوصی تمایل زیادی به انتصاب افرادی با تجربه مدیرعاملی در هیئت‌مدیره شرکت‌های خود دارند. برای مثال در آمریکا، مدیران عامل صنایع مختلف، سهم بالایی در هیئت‌مدیره شرکت‌ها داشته‌اند، به طوری که تا پیش از سال ۲۰۰۳، حدود ۶۰ درصد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌ها، مدیران عامل فعال بوده‌اند. از سال ۲۰۰۳ به بعد، روند انتصاب مدیران عامل در هیئت‌مدیره شرکت‌ها کاهش پیدا کرد. زیرا افزایش حجم کاری مدیران عامل، فعالیت آنها به عنوان عضو هیئت‌مدیره را با چالش روبه‌رو کرد. از این رو، انتصاب مدیران از رده‌های پایین‌تر از مدیرعامل و یا مدیرعاملان بازنشسته به عنوان اعضای هیئت‌مدیره رواج یافت.

دسته دوم (افرادی که تخصص ویژه‌ای دارند) معمولاً در شرکت‌هایی مورد توجه قرار می‌گیرند که افراد هیئت‌مدیره به یکسری معیار خاص نیاز دارند. برای مثال، یک شرکت در حوزه فناوری، برای مشاوره در زمینه تحقیق، توسعه و تولید محصولات فناورانه، به مدیران متخصص در حوزه مذکور نیاز دارد (معمولاً از دانشگاهیان در زمینه‌های مرتبط استفاده می‌شود). این مدیران ممکن است تجربه فعالیت اجرایی و عملیاتی و مدیریتی در زمینه نظارت بر کسب و کار مورد نظر را نیز نداشته باشند، اما به واسطه تخصص حرفه‌ای و ویژه آنها، در هیئت‌مدیره شرکت‌ها عضو شوند؛ یا شرکت‌هایی که در شرایط مالی یا عملیاتی وخیم قرار دارند، ممکن است مدیرانی با تجربه در زمینه بازسازی مالی را به عنوان عضو هیئت‌مدیره خود انتخاب کنند. افرادی با تخصص حقوقی و تنظیم‌گری هم می‌توانند به شرکت‌هایی که با چالش‌های تنظیم‌گری مواجه هستند یا شرکت‌هایی که به طور مرتب درگیر ادغام، تملک یا واگذاری هستند، کمک کنند و در هیئت‌مدیره شرکت‌های مذکور عضو شوند.

دسته سوم افرادی هستند که شغل تمام‌وقت آنها عضویت در هیئت‌مدیره است. این افراد ممکن است مدیران بازنشسته، مشاوران، وکلا، متخصصان مالی یا سیاستمداران باشند که نه تنها بر اساس پیشینه حرفه‌ای خود، بلکه به دلیل تصدی تعداد زیادی کرسی‌های هیئت‌مدیره (در حال حاضر یا در گذشته)، تخصص گسترده‌ای در زمینه‌های مرتبط با آن را دارند. تجربه بالا، زمان کافی (در صورت اعمال محدودیت برای عضویت هم‌زمان در چندین هیئت‌مدیره) و شبکه‌های حرفه‌ای از افراد متخصص در پیرامون خود، از جمله ویژگی‌های مطلوب این افراد است. از معایب به کارگیری این دسته از افراد در هیئت‌مدیره شرکت‌ها، امکان عدم صرف زمان کافی برای شرکت است، اگر به طور هم‌زمان در چندین هیئت‌مدیره عضویت داشته باشند. همچنین اگر درآمد افراد مذکور به طور قابل توجهی به عضویت آنها در هیئت‌مدیره بستگی داشته باشد، احتمال کاهش استقلال در برابر مدیران شرکت یا اعضای دیگر هیئت‌مدیره افزایش می‌یابد. موضوع عضویت هم‌زمان هیئت‌مدیره در مورد ایران به طور خاص، در بخش بعدی مورد بررسی دقیق‌تر قرار خواهد گرفت. بر این اساس به نظر می‌رسد تصمیم‌گیری در خصوص انتخاب هر یک از دسته‌های فوق به عنوان اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌ها، بستگی به عوامل متعددی دارد که بخشی از آنها عبارتند از: ۱. نوع فعالیت شرکت: هر چقدر فعالیت شرکت پیچیده‌تر باشد، نیاز به افراد متخصص در هیئت‌مدیره آن بیشتر است. ۲. اندازه شرکت: در شرکت‌های بزرگ که نیاز به تصمیم‌گیری‌های متعدد و استراتژیک دارند، هیئت‌مدیره‌های تمام‌وقت (دسته سوم) در اولویت هستند. ۳. شرکت‌هایی با سهام‌داران خصوصی: در شرکت‌هایی

۱. برای مثال مدیرعامل شرکت هنکل آلمان و مدیرعامل شرکت حمل‌ونقل هافن هامبورگ عضو هیئت‌مدیره شرکت لوفت هانزا هستند.

که مالکیت مختلط است و دولت با بخش خصوصی به صورت مشترک سهام‌دار هستند، انتصاب افرادی با تجربه مدیرعاملی در هیئت‌مدیره می‌تواند برای مدیریت روابط اعضای هیئت‌مدیره با سهام‌داران و ذی‌نفعان شرکت سودمند باشد.

۳-۴. عضویت هم‌زمان هیئت‌مدیره؛ تجربه سیاستگذاری در ایران

مزایا و معایب عضویت هم‌زمان هیئت‌مدیره به صورت کلی در بخش قبل عنوان شد؛ اما در ایران طی سال‌های اخیر (از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به بعد) حکمی در بودجه‌های سالیانه^۱ تصویب می‌شود که به موجب آن، انتصاب هم‌زمان مدیران دستگاه‌های اجرایی و همچنین مدیران و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و کلیه شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی در کلیه پست‌های مدیریتی شرکت‌های دولتی و حتی شرکت‌های وابسته به آنها و حتی شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع است (مگر در مواردی که اساسنامه چنین امری را مقرر کرده باشد).

ذکر این نکته ضروری است که پیش از تصویب حکم فوق، به موجب قانون اصلاح ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت (مصوب ۱۳۹۵)،^۲ عنوان شده بود که هیچ فردی نمی‌تواند هم‌زمان در بیش از یک شرکت که تمام یا بخشی از سهام آن متعلق به دولت یا نهادهای عمومی غیردولتی باشد، عضو هیئت‌مدیره یا مدیرعامل باشد.

در خصوص حکم قانون تجارت باید دقت داشت که حکم مذکور شرکت‌های نسل دوم به بعد را شامل نشده و تنها شامل شرکت‌هایی می‌شود که دولت و نهادهای عمومی غیردولتی در آنها مستقیماً سهام‌دار هستند. به همین جهت حکم مذکور در عمل چالشی ایجاد نمی‌کند، اما حکم پیش‌گفته که در بودجه‌های سنواتی درج می‌شود، هم به لحاظ دامنه شمول، تمام شرکت‌های دولتی و حتی شرکت‌های وابسته به آنها را در بر گرفته و هم به لحاظ محتوایی، علاوه بر ممنوع کردن عضویت هم‌زمان یک فرد در دو شرکت از شرکت‌های مشمول، عضویت مدیران دستگاه‌های اجرایی در هیئت‌مدیره و تمام مدیریت‌های اجرایی شرکت‌های مشمول را نیز ممنوع کرده است. بنابراین حکم مندرج در قوانین بودجه بسیار گسترده‌تر و محدودکننده‌تر از حکم قانون تجارت است. با توجه به اهمیت موضوع و گستردگی بسیار بالای دامنه شمول آن، در ادامه بر ابعاد حکم مذکور و پیامدهای آن متمرکز می‌شویم.

باید دقت داشت حکم مندرج در بودجه، تمایزی میان عضویت در هیئت‌مدیره به صورت موظف و غیرموظف قائل نشده و این موضوع، محور ملاحظات قابل ذکر در خصوص این حکم است.^۱ مهم‌ترین مسئله، امکان ناپذیری عضویت غیرموظف یک فرد به صورت هم‌زمان

۱. عضویت هم‌زمان مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و معاونان آنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و همچنین مدیران اعضای هیئت‌مدیره و کارکنان شاغل در کلیه پست‌های مدیریتی در شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته و تابعه این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته و تابعه مؤسسات عمومی غیردولتی در هیئت‌مدیره، مدیریت عاملی و سایر مدیریت‌های اجرایی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته و تابعه این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته و تابعه نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی و سازمان‌ها اعم از زیرمجموعه خود و زیرمجموعه سایر دستگاه‌ها ممنوع است. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها که به موجب اساسنامه آنها، اشخاص موضوع این جزء عضو هیئت‌مدیره هستند از شمول این حکم مستثنا می‌باشند.

اشخاصی که براساس قوانین و مقررات از ممنوعیت حکم این بند مستثنا شده‌اند حق دریافت هیچ‌گونه حق الزحمه تحت هر عنوان برای شرکت در جلساتی که براساس قانون موظف به حضور در آن هستند، را ندارند.

۲. تبصره «۲»- هیچ فردی نمی‌تواند اصالتاً یا به نمایندگی از شخص حقوقی هم‌زمان در بیش از یک شرکت که تمام یا بخشی از سرمایه آن متعلق به دولت یا نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی است به سمت مدیرعامل یا عضو هیئت‌مدیره انتخاب شود. متخلف علاوه بر استرداد وجوه دریافتی به شرکت به پرداخت جزای نقدی معادل وجوه مذکور محکوم می‌شود.

در دو شرکت است. برای مثال، استفاده از ظرفیت یک فرد (برای مثال یکی از اساتید دانشگاه یا نخبگان علمی و اجرایی) به عنوان عضو غیر موظف هیئت‌مدیره صرفاً در یکی از شرکت‌های دولتی و شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی امکان‌پذیر بوده و از ظرفیت فرد مذکور نمی‌توان در بیش از یک شرکت در بخش عمومی بهره برد. این در حالی است که عضویت غیر موظف در هیئت‌مدیره، به معنای شرکت در جلسات دوره‌ای و نوبه‌ای هیئت‌مدیره و نه حضور تمام وقت در شرکت است.

به عنوان یک مثال واضح‌تر، نمی‌توان از ظرفیت یک متخصص در زمینه انرژی، در یکی از شرکت‌های زیرمجموعه صندوق بازنشستگی و یکی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو به صورت عضویت غیر موظف در هیئت‌مدیره بهره برد و صرفاً در یکی از شرکت‌ها چنین امکانی وجود دارد. این موضوع تقریباً برای کل بخش عمومی صادق است. به طور خاص، استفاده از ظرفیت افراد توانمند خارج از دولت در صورت وجود حکم بودجه بسیار محدود شده است. زیرا بسیاری از افراد مورد نظر به دلیل توانمندی بالا ممکن است در برخی از شرکت‌های دیگر بخش عمومی عضو غیر موظف هیئت‌مدیره باشند، البته بدیهی است که اگر صرفاً در خصوص افراد متخصص و توانمند بحث کنیم، دچار مغالطه پهلوان پنبه شده و در آن صورت نقد کردن حکم بودجه کار چندان سختی نخواهد بود. واضح است که حکم مذکور، برای جلوگیری از عضویت‌های هم‌زمان در چندین هیئت‌مدیره و فسادهای بالقوه ناشی از آن پیشنهاد شده است، لکن اولاً، باید توجه داشته باشیم که چنین دغدغه درستی باعث بروز برخی نتایج ناخواسته شده است و ثانیاً، پوشش این دغدغه درست، پاسخ مناسب با عوارض منفی کمتر ارائه کنیم. در این خصوص در ادامه توضیحاتی ارائه خواهد شد.

ملاحظه دیگر مربوط به این نکته است که با وجود این حکم، امکان عضویت غیر موظف در هیئت‌مدیره شرکت‌های مشمول از تمام مدیران دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح مدیریتی سلب شده است؛ این مسئله در برخی موارد مطلوب بوده و در برخی از موارد به شرحی که در ادامه می‌آید، لزوماً مطلوب نیست. در برخی از موارد که نزدیکی ارتباط مدیر دستگاه اجرایی با یک شرکت از اهمیت برخوردار است، حفظ ارتباط نزدیک و کنترل کامل شرکت از رهگذر حضور مدیران دستگاه اجرایی مادر در هیئت‌مدیره شرکت زیرمجموعه (طبیعتاً به صورت غیر موظف) به نحو مناسبی محقق می‌شود. برای مثال، یکی از راه‌های حفظ کنترل کامل و ارتباط نزدیک مدیر دستگاه اجرایی با شرکت زیرمجموعه، حضور معاون مدیر دستگاه در هیئت‌مدیره شرکت مورد نظر به صورت غیر موظف است. این در حالی است که مدیر دستگاه اجرایی در حال حاضر با توجه به حکم مذکور از چنین اختیاری برخوردار نیست. ذکر این نکته ضروری است که امکان پیش‌گفته لزوماً مطلوب نبوده، اما بسته به شرایط می‌تواند مفید باشد. برای مثال، عضویت معاونان وزارتخانه‌ها (یا سایر مدیران وزارتخانه) در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در عمده موارد پدیده مطلوبی نخواهد بود. زیرا احتمالاً موجب مخدوش شدن استقلال هیئت‌مدیره و شرکت خواهد شد، اما از دید یک صندوق بازنشستگی یا شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی، حفظ کنترل کامل برخی از شرکت‌های کلیدی زیرمجموعه شاید ایجاب کند که معاون رئیس صندوق بازنشستگی یا مدیرعامل شرکت سرمایه‌گذاری به صورت غیر موظف در هیئت‌مدیره شرکت مورد نظر حضور داشته باشند. مثال دیگری از این گونه موارد، رابطه برخی سازمان‌های توسعه‌ای با پروژه‌های زیرمجموعه است (پروژه‌هایی که در ابتدای امر در قالب شرکت‌های به اصطلاح کاغذی هستند). در بسیاری از این گونه موارد، کار کردی که مدیران دستگاه مادر در هیئت‌مدیره خواهند داشت را افراد منصوب شده از بیرون دستگاه نخواهند داشت.

۱. بدیهی است عضویت هم‌زمان یک عضو موظف هیئت‌مدیره در هر شرکت دیگری چه به صورت موظف و چه غیر موظف نه ممکن و نه مطلوب بوده و موضوع بحث ما نیست.

نکته دیگر آنکه محدوده شمول حکم مذکور به‌طور غیر منطقی گسترده است. این موضوع به‌خصوص به دلیل گنجاندن شرکت‌های وابسته در زمره شرکت‌های مشمول حکم روی داده است. توضیح آنکه شرکت وابسته، شرکتی است که زیر ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت مورد نظر باشد؛ طبیعی است که طیف بسیار متنوعی از سهام‌های تحت تملک هر شرکت ذیل چنین تعریفی قرار خواهند گرفت. با این محدوده شمول، اگر فردی در یکی از شرکت‌هایی که یکی از نهادهای عمومی غیر دولتی در آن درصد سهام اندکی دارد عضو غیر موظف هیئت‌مدیره باشد، دیگر نمی‌تواند حتی در شرکتی که یک شرکت نسل سوم دولتی در آن به میزان اندکی سهام دارد، عضو هیئت‌مدیره غیر موظف شود. علاوه بر موارد فوق، حکم مذکور باعث شده تا نیاز به تعداد بسیار بالایی از افراد خارج از دستگاه‌های اجرایی برای عضویت غیر موظف در هیئت‌مدیره شرکت‌های کوچک و عملیاتی مورد نیاز باشد که خود نوعی تحمیل هزینه به شرکت‌های مذکور و دستگاه‌های مادر است. واضح است که دغدغه طراحان حکم مذکور کاملاً قابل درک و صحیح بوده و آن، جلوگیری از پدیده عضویت در چندین و چند هیئت‌مدیره توسط برخی مدیران اجرایی یا افراد سیاسی با کارایی نه چندان بالاست. باید دقت داشت که مطابق ماده (۸۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)،^۱ پرداخت هر گونه وجهی تحت هر عنوان به اعضای غیر موظف هیئت‌مدیره به جز حق حضور در جلسات ممنوع شده است. بر این اساس، دغدغه دریافت چندین پاداش از سوی افراد مذکور وجود ندارد، اما در خصوص عضویت مدیران دستگاه‌های اجرایی در هیئت‌مدیره‌های شرکت‌ها، نباید حکم کلی صادر کرد، بلکه بهتر آن است که مطابق آنچه پیشتر عنوان شد، این موضوع محدود به دولت شده و به نهادهای عمومی غیر دولتی تسری پیدا نکند. همچنین به منظور ارائه پاسخ دیگری به دغدغه مربوط به فسادهای بالقوه ناشی از عضویت‌های متعدد در شرکت‌های مختلف، می‌توان محدودیت عضویت در حداکثر دو هیئت‌مدیره (طبیعتاً به صورت غیر موظف) را جایگزین محدودیت فعلی (صرفاً یک هیئت‌مدیره) کرد که اگر چه ظاهراً تغییر کوچکی محسوب می‌شود، اما نسبت به وضعیت فعلی واجد چالش‌های بسیار کمتری است (محدودیت عضویت موظف تنها در یک شرکت به دلیل بدیهی بودن مورد اشاره قرار نگرفت).

با عنایت به موارد فوق مشخص می‌شود که ایجاد محدودیت عام برای عضویت غیر موظف هم‌زمان در هیئت‌مدیره شرکت‌های بخش عمومی با این گستره شمول و بدون تمایز میان عضویت موظف و غیر موظف، فاقد توجیه کارشناسی کافی بوده و حکم مندرج در بودجه‌های سنواتی سال‌های اخیر از این منظر نیازمند اصلاح خواهد بود. نکته شایسته توجه اینکه حکم مذکور بدون توجه به تبعات ناخواسته آن در حال تکثیر در سایر قوانین و مقررات است. برای مثال حکم مذکور در آیین‌نامه انتظام بخشی شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۲ تکرار شده است.

۵. وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره

قبل از اینکه به وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی پرداخته شود، همان‌طور که در مقدمه گزارش عنوان شد، حدود اختیارات هیئت‌مدیره در شرکت‌های خصوصی با شرکت‌های دولتی ممکن است بسیار متفاوت باشد که این تفاوت به نقش

۱. ماده (۸۴) - ناخالص حقوق و مزایای دریافتی مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و غیر دولتی که به‌نحوی از انحاء وابسته به نهادهای عمومی غیر دولتی می‌باشند باید حداکثر از ۱۰ برابر حداقل حقوق مصوب سالانه شورای عالی کار بیشتر نباشد. ضمناً پاداش پایان سال اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های فوق صرفاً به اشخاص حقوقی آنان قابل پرداخت بوده و مدیران عامل و اعضای موظف هیئت‌مدیره به غیر از حقوق و مزایای تعیین شده فوق و اعضای غیر موظف به جز حق جلسه ماهانه که حداکثر از دو برابر حداقل حقوق مصوب شورای عالی کار برای هر ماه بیشتر نیست، هیچ‌گونه مبلغی تحت هیچ عنوانی دریافت نمی‌کنند.

دولت به‌عنوان سهام‌دار شرکت‌های دولتی برمی‌گردد. هیئت‌مدیره وظیفه دارد رابطه بین سهام‌داران و هیئت‌عامل شرکت را مدیریت کند و از این طریق، دخالت مستقیم سهام‌داران در امور شرکت به‌دلیل انتخاب نماینده (هیئت‌مدیره) محدود خواهد شد. در شرکت دولتی، دولت سهام‌دار است و ممانعت از مداخله دولت در امور شرکت‌ها مانند سهام‌داران بخش خصوصی، ساده نیست. دولت به‌عنوان مالک شرکت‌های دولتی دلایل خوبی برای مداخله در امور شرکت‌ها دارد. در واقع دولت‌ها تمایل دارند بخشی از وظایف خود را از کانال شرکت‌های زیرمجموعه خود به‌ثمر رسانده و به‌همین دلیل ممکن است سطح مداخله آنها حتی به عملیات و تصمیمات روزانه شرکت‌ها نیز نفوذ پیدا کند. این مداخله دولت می‌تواند مسئله نمایندگی هیئت‌مدیره در شرکت‌ها را مخدوش کرده، اقتدار هیئت‌مدیره را کم‌رنگ و مسئولیت‌پذیری آن را تضعیف کند. در نتیجه، هیئت‌مدیره انگیزه کافی برای مشارکت و نظارت نداشته و هیئت‌عامل می‌تواند در غیاب نظارت کافی، حتی اهداف متضاد با سیاست‌های دولت را دنبال کند. بر همین اساس، مداخله دولت در همه سطوح شرکت‌های دولتی، در نهایت ممکن است به تهدیدی برای منافع دولت تبدیل شود.

بر همین اساس لازم است نقش هیئت‌مدیره در کنار دولت و هیئت‌عامل در شرکت‌های دولتی به‌صورت دقیق تعریف و تبیین شده و میزان مداخله دولت در امور شرکت‌های دولتی در قوانین مرتبط تصریح شود. در این صورت چارچوب زیر قابل تعریف خواهد بود:

- دولت به‌عنوان مالک شرکت‌های دولتی و سهام‌دار، انتظارات کلی خود از شرکت را تعیین کرده و وظایف و اهداف مختلفی را برای شرکت‌های زیرمجموعه خود تعریف می‌کند؛

- هیئت‌مدیره استراتژی دستیابی به اهداف مورد نظر دولت را تعیین کرده، بر عملکرد هیئت‌عامل نظارت کرده و گزارش‌های شرکت را ارزیابی می‌کند؛

- هیئت‌عامل مسئول اجرای استراتژی‌های تعیین شده خواهد بود و باید در مقابل هیئت‌مدیره پاسخ‌گو باشد.

در قالب چارچوب فوق، می‌توان از مسئولیت‌پذیری و استفاده کامل از ظرفیت هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی اطمینان پیدا کرد. در گزارش بانک جهانی (۲۰۲۱)، برای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی سه وظیفه اصلی تعریف شده که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود. در گزارش مذکور تأکید می‌شود که اجرای مؤثر مسئولیت‌های هیئت‌مدیره مستلزم آن است که نقش آن در جزئیات عملیات شرکت و موضوعات فرعی کاهش یابد و از این طریق بین وظایف هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل تعادل ایجاد شود.

۵-۱. تعیین استراتژی‌های راهبردی و تصمیمات اصلی

قوانین حوزه شرکت‌های دولتی معمولاً به شکل قابل‌قبولی نقش هیئت‌مدیره شرکت‌ها را در هدایت استراتژیک شرکت و نظارت بر حسن انجام آن، تبیین می‌کنند، اما آنچه در عمل اتفاق می‌افتد با قوانین و مقررات موجود تفاوت قابل توجهی دارد. هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی مجبورند تصمیم‌گیری در خصوص برخی موارد را به سیاست‌های دولت یا نهاد مالکیت محدود کنند. برای مثال ممکن است بودجه شرکت‌های دولتی در بخش دیگری از دولت تعیین و تصویب شده و هیئت‌مدیره امکان اعمال نظر در این زمینه را نداشته باشد. مثال دیگر تصمیم‌گیری در خصوص طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌های شرکت در سازمان‌های دولتی (مانند ترکیه و تایلند) و ابلاغ آن به شرکت‌هاست. شایان ذکر است اجرای مصوبات و استراتژی‌های کلان دولت در شرکت‌های دولتی ضروری است، اما تصمیم‌گیری در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی یا طرح‌های



سرمایه‌گذاری آنها، باید یک تصمیم درون‌شرکتی باشد؛ در غیر این صورت ارکان شرکت از جمله هیئت‌مدیره کار کرد خود را از دست می‌دهند. با توجه به توضیحات فوق، سؤالی که مطرح می‌شود این است که با چه راهکاری می‌توان کارایی هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی را ضمانت کرد و در عین حال، اهداف دولت‌ها را به‌عنوان مالک شرکت‌های دولتی دنبال کرد؟ در واقع چطور می‌توان نفوذ دولت در شرکت‌های دولتی را تحت چارچوبی تعیین کرد که به نقش هیئت‌مدیره در خصوص تعیین استراتژی‌های شرکت آسیبی وارد نشود؟ اولین قدم برای دستیابی به چارچوب مذکور، می‌تواند ساده‌سازی یا حذف تأییدیه‌های دولتی برای تصمیمات هیئت‌مدیره در بسیاری از موارد باشد. برای مثال می‌توان توافق کرد که برخی از قراردادهای روتین یا تصمیمات مدیریتی در روند کسب و کار شرکت، نیازی به تأیید دولت نداشته باشد. در همین راستا، برخی از کشورها اختیار اخذ برخی از تصمیمات اصلی را به هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی، به‌ویژه در مورد شرکت‌های دولتی بزرگ یا شرکت‌های دولتی بورسی تفویض کرده‌اند.

برای مثال پیشتر نیز عنوان شد که در هند، هیئت‌مدیره‌های شرکت‌های ماهاراتنا و ناوراتنا^۱ که بزرگ‌ترین شرکت‌های دولتی در هند هستند، بدون محدودیت می‌توانند در خصوص هزینه‌های سرمایه‌ای بدون اخذ نظر وزیر تصمیم‌گیری کنند. تصمیم‌گیری در خصوص سرمایه‌گذاری‌های مشترک، سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تابعه و ادغام و تملیک تا سقف ۱.۱ میلیارد دلار نیز بدون اخذ نظر وزیر بلامانع و برای مبالغی بیش از مبلغ مذکور، تأیید وزیر الزامی است.

قدم بعدی تعیین و تصریح مرز بین حوزه اختیارات دولت و هیئت‌مدیره در قوانین و مقررات مرتبط است. لازم است نقش هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی به‌صورت شفاف در قوانین تعریف و پایه‌گذاری شود. کلید اطمینان از اینکه هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی می‌توانند به‌طور مؤثر عمل کنند، تصریح حوزه اختیارات و وظایف دولت به‌عنوان سهام‌دار، هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل در قوانین است. اگرچه روشن کردن نقش دولت و هیئت‌مدیره در تعیین استراتژی‌ها، برای ضمانت کارایی هیئت‌مدیره ضروری است، اما کافی نیست. توانمندسازی هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی به الزامات دیگری نیاز دارد که برخی از آنها عبارتند از: ۱.۱. ارائه دستورالعمل مشخصی برای نحوه تصمیم‌گیری دولت به‌عنوان مالک، ۲. تشکیل کمیته‌هایی برای بررسی و ممانعت از مداخلات سیاسی در امور هیئت‌مدیره و ۳. ایجاد مکانیسم‌های دقیق و شفاف پاسخگویی هیئت‌مدیره برای جلوگیری از شکل‌گیری فساد. در خصوص مورد دوم یادآوری این نکته مفید است که ایده ایجاد بستری برای سوت‌زنی مدیران شرکت‌ها پیشتر مطرح شد.

۲-۵. مدیریت تعارض منافع

تعارض منافع در سطح هیئت‌مدیره می‌تواند شامل تعارضات تجاری یا سیاسی باشد. زمانی که یکی از اعضای هیئت‌مدیره یا بستگان او در یک قرارداد یا معامله با شرکت دولتی ذی‌نفع باشند، ممکن است منافع شخصی عضو مذکور در تضاد با منافع شرکت باشد و تعارض منافع تجاری ایجاد شود. در تعارضات سیاسی ممکن است نماینده دولت در هیئت‌مدیره، اهداف سیاسی را دنبال کند که برخلاف منافع شرکت است. زمانی که یکی از اعضای هیئت‌مدیره با تعارض منافع مواجه است، به‌عنوان یک رویکرد استاندارد، اولاً، باید این تعارض را به سایر اعضا اعلام کند و ثانیاً، از رأی دادن در آن موضوع خودداری کند. در برخی موارد، حتی شرکت در جلسه برای آن عضو هیئت‌مدیره و اطلاع از تصمیم‌گیری‌ها نیز ممنوع است.

1. Maharatna and Navratna

اعضای هیئت‌مدیره با تعارضات احتمالی دیگری نیز روبه‌رو هستند که برای مثال شامل استفاده از اطلاعات به نفع خود و به ضرر شرکت و یا استفاده از اطلاعات برای معامله در بازارهای مالی است. شایان ذکر است مدیریت تعارض منافع برای اعضای هیئت‌مدیره تنها در سطح خود آنها محدود نمی‌شود و هیئت مذکور وظیفه دارد از تعارضات مربوط به هیئت عامل نیز آگاه شده و به صورت فعالانه برای رفع تعارضات عمل کند. همچنین ضروری است سیاست‌های لازم در زمینه جلوگیری از ایجاد تعارض منافع یا رفع آنها توسط هیئت‌مدیره تدوین و ابلاغ شود تا تضاد منافع در همه سطوح شرکت دولتی کاهش یابد. یکی از مهم‌ترین سیاست‌ها در این زمینه، تدوین دستورالعمل‌های مربوط به معاملات با اشخاص وابسته (شامل اعضای هیئت‌مدیره، هیئت عامل، مدیران دیگر شرکت، کارکنان و...) در شرکت‌های دولتی است. دستورالعمل مذکور همچنین باید شامل مواردی همچون تعیین چارچوب معامله با مقامات دولتی، نمایندگان مجلس و سایر شرکت‌های دولتی و رسیدگی به درخواست‌های سیاسی خارج از قاعده و اصول کسب و کار باشد. برای مثال در هند در قالب یک منشور اخلاقی و دستورالعمل‌های مرتبط برخی از موارد برای جلوگیری از ایجاد تعارض منافع ذکر شده است که عبارتند از: عدم استفاده از اموال یا موقعیت شرکت در جهت منافع شخصی، خودداری از رأی دادن زمانی که موضوع مورد بحث دارای منافع شخصی است، عدم استفاده از اطلاعات محرمانه شرکت به نفع خود و به زیان شرکت، اطلاع‌رسانی به موقع هیئت‌مدیره در مواردی که ممکن است اطلاعات روی تصمیم‌گیری‌های سایر اعضای شرکت اثرگذار باشد و انجام اقداماتی که به افزایش و حفظ اعتبار شرکت منجر شود.

۳-۵. انتخاب مدیر عامل و نظارت بر مدیریت

در یک رویه خوب در حاکمیت شرکتی، هیئت‌مدیره مسئول انتصاب مدیر عامل است، اما در بسیاری از شرکت‌های دولتی این رویه مخدوش بوده و دولت به صورت مستقیم، مدیر عامل شرکت‌های دولتی را نصب و عزل می‌کند. در گزارش ۲۰۱۴ بانک جهانی عنوان شده است که در یک نظر سنجی، همه ۹۰ مؤسسه مورد بررسی اعلام کرده‌اند که دولت قدرت انتصاب و عزل مدیر عامل شرکت‌های دولتی را به عهده دارد. رویه مذکور یعنی انتخاب مدیر عامل توسط دولت دو ایراد اساسی دارد:

- اولاً، مهم‌ترین قدرت هیئت‌مدیره را از بین برده و مسئولیت‌پذیری هیئت‌مدیره را کاهش می‌دهد؛
- ثانیاً، پاسخگویی مدیر عامل به هیئت‌مدیره را مخدوش می‌کند.

در برخی از کشورها، دولت علاوه بر مدیر عامل، مدیران ارشد شرکت را نیز مستقیماً انتخاب و منصوب می‌کند که در این صورت ریسک قابل توجهی به شرکت تحمیل می‌شود. زیرا در این حالت مدیران ارشد نیز پاسخ‌گویی به مدیر عامل نخواهند داشت.

بنابراین برای پرهیز از مشکلات فوق، لازم است مدیر عامل توسط هیئت‌مدیره عزل و نصب شود؛ در این صورت مدیر عامل به هیئت‌مدیره پاسخ‌گو خواهد بود و دامنه دخالت دولت در عملیات شرکت کاهش می‌یابد. در برخی از کشورهای عضو OECD نظیر استرالیا، آلمان، نروژ و سوئد اختیار انتخاب مدیر عامل به هیئت‌مدیره واگذار شده است. در برخی دیگر از کشورها مانند آفریقای جنوبی یک رویکرد میانی انتخاب شده است؛ به این صورت که انتخاب مدیر عامل منوط به تأیید نهایی هیئت‌مدیره است، اما لازم است در این زمینه با دولت یا نهاد مالکیت مشورت کند.

نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که تفویض اختیار عزل و نصب مدیر عامل به هیئت‌مدیره، به الزاماتی نیاز دارد که



مهم‌ترین آن تعیین معیارهای مدیرعامل، مشخص کردن شرایط اخراج یا عزل او و روش‌های معرفی و انتخاب مدیرعامل در قوانین و مقررات مرتبط است. در همین راستا در برخی از کشورها رویه انتخاب مدیرعامل به صورت تخصصی و از کانال کمیته‌های تشکیل شده ذیل هیئت مدیره شرکت‌ها در حال انجام است. برای مثال در مالزی یک کمیته نامزدی ذیل هیئت مدیره شرکت، کاندیداهای مدیرعاملی را بررسی می‌کنند. در قانون جدید شرکت‌های دولتی در صربستان، ایجاد یک کمیته ویژه برای انتخاب هیئت عامل شرکت از طریق یک فرایند رقابتی الزامی شده است. در رومانی نیز قانون ایجاد می‌کند که فرایند انتخاب مدیرعامل در شرکت‌های دولتی باید کاملاً شفاف و رقابتی باشد.

۶. جمع‌بندی



در بخش ابتدایی گزارش عنوان شد که هیئت مدیره در ایران از یک ساختار یک‌لایه تبعیت می‌کند و به همین دلیل مسئله حد تفکیک هیئت مدیره از هیئت عامل مطرح می‌شود. عنوان شد که در مورد حد بهینه تفکیک نباید برای تمام شرکت‌های دولتی نسخه واحدی تجویز کرد؛ به طور خاص این موضوع در خصوص تفکیک رئیس هیئت مدیره از مدیرعامل نیز برقرار است. در بخش دوم، به روش انتخاب اعضای هیئت مدیره پرداخته شد. روال کنونی در ایران معمولاً به این شکل است که اعضای هیئت مدیره از سوی وزیر تخصصی پیشنهاد شده و سایر اعضای مجمع نیز معمولاً با پیشنهاد مطرح شده همراهی می‌کنند. واضح است که چنین روشی برای انتخاب اعضای هیئت مدیره حرفه‌ای نیست و برای حرفه‌ای شدن نیاز به دو مؤلفه کلیدی است: اول، شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای میان دولت (به عنوان سهام‌دار) و شرکت (که معمولاً از رهگذر تمرکز در مدل مالکیت یا حداقل اتخاذ اقدامات مؤثر در راستای حرکت به سمت مدل مذکور حاصل می‌شود) و دوم، پیاده‌سازی نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی. در بخش سوم گزارش تعداد و ترکیب اعضای هیئت مدیره مورد بررسی قرار گرفت. تعداد اعضای هیئت مدیره در شرکت‌های دولتی مورد بررسی در ایران، از ۳ تا ۷ نفر متغیر بوده، ولی در اکثر شرکت‌ها هیئت مدیره دارای ۵ عضو است. در مورد تعداد بهینه اعضای هیئت مدیره به عنوان یک نتیجه کلی، برای شرکت‌های عملیاتی یا پروژه‌های سازمان‌های توسعه‌ای، تعداد سه عضو برای هیئت مدیره و برای سایر شرکت‌ها، پنج نفر عضو هیئت مدیره که در خصوص شرکت‌های خاص قابل افزایش به هفت نفر باشد، تأمین‌کننده کارایی و چابکی تصمیم‌گیری خواهد بود. در خصوص ترکیب اعضای هیئت مدیره به لحاظ استقلال اعضا از دولت، عنوان شد که در ایران موضوع استقلال اعضا از دولت در عمل کاملاً مخدوش است. نکته دیگر در ارتباط با موضوع استقلال هیئت مدیره، توجه به امکان استفاده از این موضوع جهت ارتقای عملکرد شرکت است؛ به این معنا که استقلال هیئت مدیره (به معنای اختیار تصمیم‌گیری) به عنوان تابعی از عملکرد شرکت افزایش یا کاهش یابد. در مورد عضویت هم‌زمان هیئت مدیره در ایران، این نتیجه عنوان شد که ایجاد محدودیت عام برای عضویت غیرموظف هم‌زمان در هیئت مدیره شرکت‌های بخش عمومی با گستره شمول بسیار بالا و بدون تمایز میان عضویت موظف و غیرموظف، فاقد توجیه کارشناسی کافی بوده و حکم مندرج در بودجه‌های سنواتی سال‌های اخیر از این منظر نیازمند اصلاح خواهد بود. در بخش چهارم گزارش، وظایف و اختیارات هیئت مدیره مورد بررسی قرار گرفته و تعیین استراتژی‌های راهبردی و تصمیمات اصلی، مدیریت تعارض منافع و انتخاب مدیرعامل و نظارت بر مدیریت به عنوان وظایف اصلی هیئت مدیره تشریح شد.



جدول ۴. تعداد و ترکیب اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی در ایران

مدیرعامل از هیئت‌مدیره	زن- مرد	تعداد	نام شرکت
✓	مرد	۵	سازمان فناوری اطلاعات
✓	مرد	۳	ارتباطات زیرساخت
✓	مرد	۳	پیام
✓	مرد	۵	ملی پست
✓	مرد	۵	جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی
✓	مرد	۶	سازمان حسابرسی
✓	مرد	۴	خصوصی‌سازی
✓	مرد	۳	چاپخانه دولتی ایران
✓	مرد	۴	سرمایه‌گذاری‌های خارجی
✓	مرد	۵	کانون پرورش فکری
✓	مرد	۵	بیمه سلامت
✓	مرد	۵	توسعه و تجهیز مراکز بهداشتی
✓	مرد	۵	صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون
✓	مرد	۳	مرکزی تعاون روستایی
✓	مرد	۴	بازرگانی دولتی ایران
✓	مرد	۴	خدمات کشاورزی
✓	مرد	۳	امور دام
✓	مرد	۵	شهرک‌های کشاورزی
✓	مرد	۵	صندوق توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
✓	مرد	۵	سازمان راهداری
✓	مرد	۳	سازمان مجری ساختمان‌ها
✓	مرد	۵	سازمان ملی زمین و مسکن



مدیرعامل از هیئت مدیره	زن - مرد	تعداد	نام شرکت
✓	مرد	۲	آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک
✓	مرد	۴	باز آفرینی شهری ایران
✓	مرد	۵	راه آهن
✓	مرد	۵	ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل
✓	مرد	۵	فرودگاه امام خمینی
✓	مرد	۵	فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی
✓	مرد	۵	عمران شهرهای جدید
✓	مرد	۴	هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران
✓	مرد	۵	ایمیدرو
✓	مرد	۴	حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان
✓	مرد	۵	سازمان صنایع کوچک
✓	مرد	۵	ایدر و
✓	مرد	۳	ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات ایران
✓	مرد	۵	نمایشگاه‌های بین‌المللی
✓	مرد	۵	صندوق توسعه صنایع دریایی
✓	مرد	۵	حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته
✓	مرد	۵	صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری‌های کوچک
✓	مرد	۵	صندوق ضمانت صادرات
✓	مرد	۸	خبرگزاری جمهوری اسلامی
✓	مرد	۵	توسعه ایرانگردی و جهانگردی
✓	مرد	۵	توسعه گردشگری
✓	مرد	۷	ملی نفت
✓	۳ مرد / ۱ زن	۴	ملی صنایع پتروشیمی
✓	مرد	۴	ملی گاز
✓	مرد	۷	پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی

مدیرعامل از هیئت‌مدیره	زن- مرد	تعداد	نام شرکت
✓	۵ مرد / ۱ زن	۶	تولید نیروی برق حرارتی
✓	مرد	۵	توانیر
✓	مرد	۳	ساتکاب
✓	مرد	۵	مدیریت منابع آب ایران
✓	مرد	۳	مهندسی آب و فاضلاب
✓	مرد	۴	استقلال
✓	مرد	۵	پرسپولیس
✓	مرد	۵	توسعه و نگهداری اماکن ورزشی
✓	مرد	۵	هدفمندسازی یارانه‌ها
✓	مرد	۳	روزنامه رسمی
✓	مرد	۷	بانک ملی
✓	مرد	۶	بانک سپه
✓	مرد	۵	بانک کشاورزی
✓	مرد	۶	بانک مسکن
✓	مرد	۳	پست‌بانک
✓	مرد	۳	بانک صنعت و معدن
✓	۳ مرد / ۱ زن	۴	بانک توسعه صادرات
✓	مرد	۶	بیمه مرکزی
✓	مرد	۴	بیمه ایران
✓	مرد	۳	بانک توسعه تعاون
✓	مرد	۴	صندوق بیمه کشاورزی
✓	اکثریت مرد، در ۷ شرکت ۱ زن	۵	۳۱ شرکت آب منطقه‌ای
✓	مرد	۳-۵	۱۷ شرکت برق منطقه‌ای
✓	اکثریت مرد، در ۴ شرکت ۱ زن	۵-۷	۳۱ شرکت گاز استانی
✓	اکثریت مرد، در ۴ شرکت ۱ یا ۲ زن	۵	۳۱ شهرک صنعتی

مأخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی.



1. World Bank, Leadership Training Toolkit for State-Owned Enterprises (SOEs): Boards and Owners. 2021: World Bank, Washington, DC.
2. Bezemer, P.J., et al., How two-tier boards can be more effective. Corporate Governance, 2014. 14: p. 15-31.
۳. قراخانلو، م. و س. م. فاطمی. شرکت‌های دولتی ۲. مدل‌های مالکیت. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۲۲، ۳۰(۵): p. -.
4. OECD, Corporate governance of state-owned enterprises. 2018.
5. Larcker, D. and B. Tayan, Corporate Governance Matters: A Closer Look at Organizational Choices and Their Consequences. 2015: Pearson Education.
6. OECD, Organising the state ownership function Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. 2020.
7. Hoppe, E.I. and P.W. Schmitz, Public versus private ownership: Quantity contracts and the allocation of investment tasks. Journal of Public Economics, 2010. 94(3): p. 258-268.
8. Thomasson, A., Exploring the Ambiguity of Hybrid Organisations: A Stakeholder Approach. O&M: Structures & Processes in Organizations eJournal, 2009.
9. Lipton, M. and J.W. Lorsch, A Modest Proposal for Improved Corporate Governance. The Business Lawyer, 1992. 48(1): p. 59-77.
10. World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises. 2014: World Bank, Washington, DC.
11. World Bank, Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India. Finance and Private Sector Development Vice Presidency. 2010: World Bank, Washington, DC.
12. Gnan, L., et al., SOEs ownership and control: Independence and competence of boards members. Corporate Ownership and Control, 2010. 8: p. 720-740.

گزیده سیاستی

حرفه‌ای شدن انتصابات هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در ایران مستلزم دو مؤلفه است: اول، شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای میان دولت و شرکت (که معمولاً از رهگذر تمرکز در مدل مالکیت یا حداقل اتخاذ اقدامات مؤثر در راستای حرکت به سمت مدل مذکور حاصل می‌شود) و دوم، پیاده‌سازی نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir