

دستورالعمل نظام راهبری حاکمیت شرکتی شرکتهای دولتی

کاری از سازمان همکاری اقتصادی و توسعه

ترجمه علیرضا امیدوار
مقدمه ای از علیرضا عسکری مارانی
مرکز ترویج حاکمیت و مسئولیت شرکتی



نشر گنرمان

عنوان و نام پدیدآور : دستورالعمل نظام راهبری : حاکمیت شرکتی شرکتهای دولتی / کاری از سازمان همکاری اقتصادی توسعه: ترجمه علیرضا امیدوار: مقدمه از علیرضا مسکری مارانی.

مشخصات نشر : تهران: گندمان، ۱۳۹۱.

مشخصات ظاهری : ۱۳۶ ص.

شابک : 978-600-91995-4-9

وضعیت فهرست نویسی : فیا

موضوع : شرکتهای دولتی

شناسه افزوده : /امیدوار، علیرضا، ۱۳۵۶ - مترجم

شناسه افزوده : مسکری مارانی، علیرضا، مقدمه نویس

شناسه افزوده : سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

شناسه افزوده : Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

رده بندی کنگره : HD ۳۸۵۶ / ف ۲۵۵ ۱۳۹۱

رده بندی دیویی : ۳۵۱ / ۰۰۹۳

شماره کتابشناسی ملی : ۲۸۱۱۱۱۵

نام کتاب : دستورالعمل نظام راهبری / حاکمیت شرکتی شرکتهای دولتی

نویسنده : سازمان همکاری اقتصادی و توسعه

مترجم : علیرضا امیدوار

ویراستار : صبا جلوه

ناشر : گندمان

چاپ اول : پاییز ۱۳۹۱

تیراژ : ۷۵۰ جلد

حروفچینی : گروه انتشارات دایره

لیتوگرافی : فیلم گرافیک

چاپ : دانشور

صحافی : دانشور

۵۰۰۰ تومان

مرکز بخش: خاتون، تلفن: ۸۸۸۷۹۲۴۰ و ۰۹۱۲۱۲۲۱۴۴۲

صندوق پستی ۳۹۶ - ۱۵۷۴۵

www.dayerehgroup.com

فهرست

۷	مقدمه علی‌رضا عسکری مارانی
۱۳	سازمان همکاری اقتصادی و توسعه
۱۷	پیشگفتار دبیر کل سازمان همکاری اقتصادی و توسعه
۲۱	پیشگفتار مرکز ترویج و حاکمیت شرکتهای ایران
۳۱	مقدمه
۳۷	۱- اطمینان از وجود چارچوب حقوقی و قانونی مؤثر برای شرکتهای دولتی
۳۹	۲- دولت در نقش یک مالک
۴۳	۳- رفتار یکسان با سهامداران
۴۵	۴- روابط با ذینفعان
۴۷	۵- شفافیت و افشاء
۴۹	۶- مسئولیت هیئت مدیره در شرکتهای دولتی
۵۱	یادداشت‌های مربوط به فصل ۱
	اطمینان از وجود چارچوب حقوقی و قانونی مؤثر در شرکتهای دولتی
۶۱	یادداشت‌های مربوط به فصل ۲
	دولت در نقش یک مالک
۷۹	یادداشت‌های مربوط به فصل ۳
	رفتار یکسان با سهامداران
۸۵	یادداشت‌های مربوط به فصل ۴
	ارتباط با ذینفعان
۹۱	یادداشت‌های مربوط به فصل ۵
	شفافیت و افشاء
۱۰۳	یادداشت‌های مربوط به فصل ۶
	مسئولیت هیئت مدیره در شرکتهای دولتی
۱۱۵	پیوست: حاکمیت شرکتهای دولتی ایران

مقدمه علیرضا عسکری مارانی

در ایران شرکتهای دولتی در محیطی مملو از قوانین، مقررات مختلف، اساسنامه و غیره فعالیت می‌کنند. علی‌القاعده، شرکتهای دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود بوده و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه‌های آنها ذکر نشده است تابع مقررات قانون تجارت می‌شوند (ماده ۳۰۰ ل.ا.ت).

گاه بین این قوانین با قانون تجارت و مقررات دیگر از جمله قانون محاسبات عمومی تضاد و تعارض پیش می‌آید که عدم انسجام و هماهنگی بین مقررات حاکم، خود زمینه‌ی سوء استفاده مدیران و عدم پاسخگویی آنان به سهامداران را موجب می‌گردد. بنابراین یکی از اهداف اصول حاکمیت شرکتی، تعدیل و روان سازی قوانین حاکم بر شرکتها اعم از دولتی و خصوصی و تدوین ساختار قانونی حاکم بر این شرکتها است تا تعارض در وظایف و مسئولیتهای هریک از ارکان مهم شرکت به وجود نیاید و قدرت پاسخگویی مدیران در مقابل سهامداران افزایش یابد. ضمن اینکه دولت نیز می‌تواند در جهت اصلاح ساختار شرکتهای دولتی از طریق مقررات‌زدائی و پشتیبانی از قوانین اساسی از قبیل تأمین امنیت مالکیت سهام، تصویب قوانین ضد انحصار و قوانین مالیاتی مناسب، کارآیی این گونه شرکت را افزایش دهد.

گذشته از بحث ساختار مالکیت، شرکتهای دولتی از نظر ساختار مدیریتی نیز وضعیت بسیار نامناسبی دارند. برخلاف قانون تجارت، در این شرکتها، نه تنها هیئت مدیره بالاترین رکن تصمیم گیر و سیاستگذار و مقام ناظر بر مدیر عامل نیست، بلکه زیر دست و تابع مدیر عامل است. به عبارتی، اعضاء هیئت مدیره در حقیقت معاونان مدیر عامل اند. طبیعی است که معاونان مدیر نمی توانند بر مدیرعامل نظارت کنند، که این مسأله با اصول حاکمیت شرکتی کاملاً در تعارض می باشد. علاوه بر آن، گاه ریاست هیئت مدیره نیز به مدیرعامل تفویض می شود، که این خود قدرت مدیر عامل را در شرکت متمرکز و زیاد می نماید. تمرکز بیش از حد قدرت در دست مدیرعامل برخاسته از شرایطی بود که از دوره پیش از پیروزی انقلاب اسلامی به ارث رسیده بود. به طوری که نظارت و حسابرسی بر کار شرکتهای دولتی قبل از انقلاب اصلاً انجام نشده بود و از سال ۱۳۵۲ به بعد نیز معلق و معوق ماند. یعنی هر زمان مجمع عمومی تشکیل می شد، صورتهای مالی مربوط به دورانی بود که نه مجمع عمومی مدیرش را انتخاب کرده و نه مدیری که در مجمع شرکت می کرد، پاسخگوی آن حسابها بود. بنابراین زمانی که سازوکار پاسخ گویی مختل باشد، به طور طبیعی مسئولیت و اختیار انجام امور به شدت متمرکز می شود.^۱ در این خصوص یکی از راهبردهای اساسی نظام حاکمیت شرکتی تفکیک وظایف اجرایی از وظایف مدیریتی است. به عبارتی، مدیریت اجرایی (مدیرعامل) باید از هیئت مدیره مستقل باشد تا هیئت مدیره بتواند نظارت موثرتری بر عملکرد مدیران اجرایی داشته باشد.

اصول حاکمیت شرکتی شرکتهای دولتی سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه مهمترین عامل موفقیت استقرار حاکمیت شرکتی در شرکتهای دولتی را نقش درست و مطلوب نهاد مالک یعنی دولت می‌داند و به نوعی به حکمرانی خوب اشاره دارد. برخی کشورها تنها یک نهاد دولتی به منظور نظارت بر عملکرد شرکت، تأسیس می‌کنند (مثل تأسیس وزارتخانه یا شرکت‌های هلدینگ). همانند ایران که علاوه بر معاونت خصوصی‌سازی و نظارت بر شرکتهای دولتی در وزارت اقتصاد، شرکتهای مادر تخصصی هم شکل گرفت. در واقع تأسیس یک نهاد با این فرض انجام می‌پذیرد که مسئولیت سهام دولتی تماماً بر عهده شرکت‌های دولتی بوده و یک نهاد بهتر می‌تواند قابلیت‌های تخصصی را توسعه داده و از پاسخگویی بر عملکرد شرکت اطمینان حاصل کند.

از نظر ساختار درونی، عموم شرکتهای دولتی از جمله بانکها که قبل از دهه ۱۳۵۰ تأسیس شدند چهار رکن داشتند: مجمع عمومی، شورای عالی، هیئت عامل و بازرس. شورای عالی حکم سیاستگذار را داشت و هیئت عامل مجری سیاستهای شورای عالی بود و ارکان شرکتهای دولتی با لایحه اصلاح قانون تجارت ایران مصوب اسفند ۱۳۴۷ که در آن شرکت دارای سه رکن (مجامع عمومی، هیئت مدیره و مدیر عامل و بازرس) بود تفاوت داشت. شورای عالی از ارکان شرکتهایی که در دهه ۱۳۵۰ تأسیس شدند مثل صندوق ضمانت توسعه صادرات حذف شدند و از سوی دیگر شرایط لازم برای استقلال هیئت مدیره از مدیرعامل (مانند ممنوعیت ریاست هیأت مدیره و مدیرعامل برای یک فرد و یا شاغل نبودن اکثریت اعضاء هیئت مدیره در شرکت) در اساسنامه‌ها پیش‌بینی نگردید. البته پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب

اساسنامه شرکتهای دولتی را بازنگری کرد، که این اساسنامه به سرعت تغییر یافت. شورای انقلاب در طول دو سال، اساسنامه ۴۶ شرکت و موسسه بزرگ و کوچک دولتی را از بانکها گرفته تا شرکتهای مادر همچون سازمان گسترش و شرکت بزرگی همچون شرکت هواپیمایی ایران دگرگون ساخت. این تجدید ساختار به دلیل ساختار نظام سیاسی و فرار مدیران این نهاد صورت گرفت.^۱ برای نمونه می‌توان از «لایحه قانونی تعیین مدیر یا مدیران موقت برای سرپرستی واحدهای تولیدی و صنعتی و تجاری و کشاورزی و خدماتی اعم از بخش عمومی و خصوصی مصوب ۱۳۵۸/۳/۲۴» شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران یاد کرد که به موجب لایحه مذکور اداره و مدیریت تعداد زیادی از شرکتهای سهامی که مدیران مربوطه آنها را رها یا فعالیت آنان به نحوی متوقف شده بود به موجب لایحه مذکور به دولت واگذار گردید.

اصولی که مبنای این تجدید ساختار قرار گرفت غیر از اصول راهبری شرکتی می‌باشد. این دگرگونی منجر به اثربخشی مدیریت شرکتهای دولتی و کارایی شرکت نگردید. بنابراین، با عملی و اجرایی شدن بحث خصوصی سازی، و واگذاری شرکتهای دولتی در قالب سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی، ضرورت اصلاح ساختار شرکتهای دولتی از طریق اصول راهبری شرکتی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند، زیرا شرکتهایی که نتوانند الگوی مناسبی برای راهبری خود انتخاب و اجرا نمایند ممکن است با سوء مدیریت، بحران نمایندگی و وجود رقابت‌های نامشروع انحصارگری، ناکارآمدی و فساد مواجه شوند و مسلماً در شرکتهایی که

۱- مدیری، احمد، بهبود عملکرد شرکتهای دولتی، مرکز پژوهشهای مجلس، چ اول، تابستان ۸۵.

شفافیت اطلاعات، اصل مسئولیت و پاسخگویی، اصل رفتار عادلانه با سهامداران نمود بیشتری داشته باشد، فرصت‌های کمتری برای سوءاستفاده مدیران به وجود می‌آید. ایجاد یک سیستم راهبری مناسب که مکمل و هماهنگ با نظام قانون‌گذاری در شرکتهای تجاری باشد، می‌تواند گامی مثبت در جهت سلامت اقتصاد کشور و حفظ حقوق سهامداران محسوب شود که در این زمینه توسعه بازارهای مالی برای داد و ستد اوراق بهادار و نیز تصویب نظامنامه‌ی راهبری شرکتی حداقل برای شرکتهایی که قصد ورود به بازار بورس را دارند ضرورت دارد.