



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رویکردهای اجرائی و مبانی قانونی

خصوصی سازی

در ایران و جهان

۱۸۷۰ - ش مسرک

ورود به کتابخانه سازمان بورس و اوراق بهادار
شماره ۴۹۵۸ تاریخ ۱۷/۳/۸۸

رضا پاکدامن

رویکردهای اجرائی و مبانی قانونی



01BFC0000000C4958

ن. ۱، ۲، ۹، پ. ۴۷۹، / KMH

فهرست مطالب

مقدمه	۹
بخش اول: رویکرد علمی و بین‌المللی	۱۳
فصل: اهداف و سیاستها	۱۴
مبحث اول: اهداف خصوصی سازی	۱۴
مبحث دوم: مرجع سیاستگذاری برای خصوصی سازی	۱۸
مبحث سوم: طراحی استراتژی خصوصی سازی	۲۱
مبحث چهارم: قانونمند کردن خصوصی سازی	۲۴
مبحث پنجم: اصلاح و تکمیل قوانین مرتبط با خصوصی سازی	۲۸
فصل دوم: شیوه های اجرایی	۳۱
مبحث اول: روش های ارزشگذاری شرکتهای دولتی	۳۱
مبحث دوم: شیوه های خصوصی سازی	۳۵
مبحث سوم: معیارهای انتخاب شیوه مناسب برای خصوصی سازی	۳۷
مبحث چهارم: ارزشگذاری شرکت های دولتی	۴۱
مبحث پنجم: مدیریت اجرایی خصوصی سازی	۴۷
مبحث ششم: فرهنگ عمومی و خصوصی سازی	۵۰
مبحث هفتم: انحصار تجاری و قوانین انحصار دولتی	۵۴
مبحث هشتم: پیشگیری از تبعات منفی خصوصی سازی	۵۹
مبحث نهم: نقش تعاونی ها در اجرای برنامه خصوصی سازی	۶۲

بخش دوم: نظام حقوقی خصوصی سازی ایران	۶۵
فصل اول: سیاستها و قوانین بنیادی	۶۶
مبحث اول: زمینه‌های اجرای خصوصی سازی در ایران	۶۶
مبحث دوم: سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	۶۷
مبحث سوم: قانون اجرائی سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	۷۱
مبحث چهارم: قوانین برنامه توسعه و خصوصی سازی	۸۹
۱- قانون برنامه اول توسعه	۸۹
۲- قانون برنامه دوم توسعه	۹۰
۳- قانون برنامه سوم توسعه	۹۴
۴- قانون برنامه چهارم توسعه	۱۲۲
فصل پنجم: سایر قوانین	۱۲۷
مبحث اول: قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت	۱۲۸
مبحث دوم: قوانین بودجه سالانه	۱۳۰
مبحث سوم: طرح سامان‌دهی اقتصاد	۱۳۳
مبحث چهارم: تصویب نامه‌های دولت در مورد خصوصی سازی	۱۴۰
مبحث پنجم: مصوبات شورای عالی اداری در مورد خصوصی سازی	۱۴۱
مبحث ششم: نهاد مجری واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۴۲

بخش سوم: قوانین و مقررات ایران ناظر بر خصوصی سازی

۱- از سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران	۱۴۶
۲- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	۱۵۵
۳- از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	۲۲۱
۴- از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	۲۴۴

- ۵- تصویب‌نامه واگذاری اختیارات هیئت وزیران به وزیران عضو هیئت عالی واگذاری در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی ۲۵۲
- ۶- تصویب‌نامه در خصوص برنامه زمان‌بندی و درصد سهام قابل واگذاری هفده (۱۷) شرکت زیرمجموعه شرکت‌های مادر تخصصی وزارت نفت ۲۵۲
- ۷- آئین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی ۲۵۵
- ۸- بند (ب) ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه ۲۵۸
- ۹- تصویب‌نامه در خصوص واگذاری کلیه سهام دولتی و متعلق به دولت در بورس ۲۶۰
- ۱۰- تصویب‌نامه راجع به قیمت‌گذاری سهام ۲۱ شرکت دولتی ۲۶۲
- ۱۱- از سیاست‌های کلی برای تدوین برنامه دوم توسعه ۲۶۳
- ۱۲- از قانون برنامه دوم توسعه ۲۶۴
- ۱۳- از قانون برنامه اول توسعه ۲۶۵
- ۱۴- قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران.
- ۱۵- آئین‌نامه اجرای قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران ۲۶۵
- ۱۶- تبصره (۳۵) قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور ۲۸۴
- ۱۷- آئین‌نامه اجرایی تبصره (۳۵) قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور ۲۸۶
- ۱۸- دستورالعمل نحوه تعیین نرخ‌های پایه و روش‌های اجرایی واگذاری شرکت‌های موضوع تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور ۲۹۰
- ۱۹- سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی (مصوب ۱۳۷۰) ۲۹۵
- ۲۰- سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی (مصوب ۱۳۷۱) ۳۰۲

۲۱- واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی به ویژه امور

عمومی و خدماتی به بخش‌های غیردولتی..... ۳۰۵

۲۲- الزام به اعلام فعالیت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی توسط

وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی..... ۳۰۸

۲۳- واگذاری بخشی از امور وظایف وزارت کشاورزی به بخش غیردولتی.. ۳۰۹

۲۴- واگذاری بخشی از امور و وظایف وزارت جهاد سازندگی به بخش

غیردولتی..... ۳۱۲

۲۵- ابلاغ آئین‌نامه‌های نحوه تعیین قیمت پایه سهام، فروش اقساطی و نحوه

واگذاری سهام..... ۳۱۶

جمع‌بندی: ضعف‌های حقوقی و اجرایی در برنامه‌های خصوصی‌سازی در

ایران..... ۳۲۳

پیشگفتار ناشر:

خصوصی سازی یکی از ابزارهای مهم دولت ها برای اجرای برنامه های اقتصادی و اجتماعی، خصوصاً طی چهاردهه اخیر بوده است. از این ابزار نه تنها در کشورهای در حال توسعه بلکه در کشورهای توسعه یافته نیز استفاده گسترده بعمل آمده است. علیرغم استفاده گسترده دولت ها از برنامه خصوصی سازی، نتایج و دستاوردهای آن بسیار متفاوت بوده، و در بسیاری از موارد اجرای برنامه مزبور نتایج منفی برای دولت ها بدنبال داشته است.

همین موارد متعدد شکست در اجرای موفقیت آمیز برنامه خصوصی سازی، موجب گردیده است، در بسیاری از کشورها، افکار عمومی نسبت به اجرای اینگونه برنامه ها و آثار مثبت اقتصادی و اجتماعی آن، خصوصاً برای اقشار ضعیف و متوسط جامعه، تردید داشته باشد. لیکن طرفداران اجرای اینگونه برنامه ها، معتقدند که علت اصلی عدم موفقیت کشورها در خصوصی سازی، عدم شناخت صحیح این برنامه و فقدان جامع نگری نسبت به آن توسط متولیان و مجریان برنامه در این گروه از کشورها بوده است.

با توجه به ابلاغ سیاستهای کلی نظام و متعاقباً تصویب قانون اجرای سیاستهای کلی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، کشور ما در مقطع بسیار حساسی قرار گرفته است. لذا اتخاذ رویکرد علمی و تخصصی در این زمینه ضروری گردیده است.

با توجه به اهمیت موضوع، مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران کتاب حاضر را با هدف پرداختن به جنبه های قانونی و اجرایی و اگذاری شرکتهای دولتی منتشر نموده است با این امید که گامی کوچک در این عرصه بزرگ برداشته باشیم انشاء... در پایان از جناب آقای پاکدامن که به تالیف این اثر همت گماشته اند تشکر و قدردانی می نمایم.

انتشارات

مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران

۱- مقدمه

خصوصی سازی یکی از ابزارهای مهم دولت‌ها برای اجرای برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی، خصوصاً طی دو دهه اخیر بوده است. از این ابزار نه تنها در کشورهای در حال توسعه بلکه در کشورهای توسعه یافته نیز استفاده گسترده بعمل آمده است. علیرغم استفاده گسترده دولت‌ها از برنامه خصوصی سازی، نتایج و دستاوردهای آن بسیار متفاوت بوده، و در بسیاری از موارد اجرای برنامه مزبور نتایج منفی برای دولت‌ها بدنبال داشته است. همین موارد متعدد شکست در اجرای موفقیت آمیز برنامه خصوصی سازی، موجب گردیده است، در بسیاری از کشورها، افکار عمومی نسبت به اجرای اینگونه برنامه‌ها و آثار مثبت اقتصادی و اجتماعی آن، خصوصاً برای اقشار ضعیف و متوسط جامعه، تردید داشته باشد. لیکن طرفداران اجرای اینگونه برنامه‌ها، معتقدند که علت اصلی عدم موفقیت کشورها در خصوصی سازی، عدم شناخت صحیح این برنامه و فقدان جامع‌نگری نسبت به آن توسط متولیان و مجریان برنامه در این گروه از کشورها بوده است. خصوصی سازی، بیش از سایر برنامه‌های اقتصادی، دارای جنبه‌های مختلفی است که لازم است، این جنبه‌ها در کلیه مراحل «فرآیند خصوصی سازی» مورد توجه قرار گیرد. برای نمونه، اگرچه اهداف اقتصادی خصوصاً کاهش هزینه‌های شرکت‌های دولتی و خدمات عمومی در بودجه عمومی کشور، وجه غالب در خصوصی سازی محسوب می‌شود، لیکن در صورتی که در اجرای این برنامه، تبعات مستقیم اجتماعی در نظر گرفته نشود، می‌تواند به صورت عامل بازدارنده اصلی برای ادامه برنامه ظهور کند.

طیف موضوعات مرتبط با خصوصی سازی بسیار گسترده است، که به برخی از آنها ذیلاً اشاره می شود:

الف- نحوه گزینش واحد یا فعالیت اقتصادی واجد شرایط برای واگذاری

ب- ارزش گذاری صحیح واحد اقتصادی

پ- نقش واحد اقتصادی در رفاه عمومی و حقوق مصرف کننده بعد از واگذاری

ت- نحوه مشارکت سرمایه گذاران خارجی در خصوصی سازی

ث- روابط کار و تأثیر خصوصی سازی بر اشتغال

ج- درآمدهای حاصل از واگذاری

چ- حفاظت از محیط زیست در ارتباط با واحد اقتصادی واگذار شده

بنابراین میزان موفقیت هر برنامه خصوصی سازی ارتباط مستقیمی با میزان جامع نگری و در نظر گرفتن این جنبه ها در کلیه مراحل فرآیند خصوصی سازی، دارد.

هماهنگ سازی عوامل مختلف در اجرای برنامه خصوصی سازی بسیار حساس و تعیین کننده است. یکی از ابزارهای مهم برای ایجاد هماهنگ سازی، وضع قوانین و مقررات ویژه خصوصی سازی است.

بر این اساس جنبه های حقوقی برنامه خصوصی سازی کشورهای موفق در اجرای اینگونه برنامه ها از اهمیت بسزایی برخوردار گردیده است، به طوری که در کشورهای توسعه یافته، شاخه «حقوق خصوصی سازی» جایگاه ثابتی را به خود اختصاص داده است.

متأسفانه در کشور ما، بررسی جنبه های حقوقی خصوصی سازی و یا حقوق خصوصی سازی نه تنها در مقام اجرا و سیاست گذاری، بلکه حتی در سطح محافل علمی و دانشگاهی در کمترین حد توجه قرار دارد.

در کتاب حاضر سعی شده است ضمن بررسی قواعد و اصولی که در سطح بین‌المللی برای واگذاری شرکتهای دولتی رعایت می‌گردد، فرآیندی (یا به عبارت صحیح‌تر "فراز و نشیبی" که در کشور ما در زمینه وضع قوانین و مقررات طی گردیده مورد بررسی قرار می‌گیرد. قطعاً موفقیت در اجرای کامل خصوصی‌سازی و دستیابی به کلیه اهداف مستلزم تدوین نظام حقوقی جامع خصوصی‌سازی و انجام بررسی کلیه ابعاد حقوقی خصوصی‌سازی، و همگام با انجام واگذاریها بصورت مستمر می‌باشد.

رضا پاکدامن