

# چالش‌ها و افق‌های فرا راه اجرای اصل ۴۴ در صنعت برق

حسین ارغوانی کارشناس تحقیقات و برنامه ریزی و بازار برق

شرکت توزیع نیروی برق مرکز تهران

mailto:arjavani@yahoo.com

اکنون ۱۰۰ سال از اکتشاف نفت و ۵۰ سال از ملی شدن صنعت نفت در ایران می‌گذرد و حالا پس از گذشت یک قرن از صادرات و مصرف بی‌وقفه و روز افزون نفت و استحصال نیم بیشتر منابع نفتی قابل تجدید کشور همه به وضوح دریافته‌اند که وابسته شدن دولت به نفت کاری به غایت خطا و ناصواب و مانع اساسی توسعه و پیشرفت بوده است و دولت با اتکا به درآمد نفت در طی یکصد سال گذشته به موجودی گول پیگر و عظیم الجثه تبدیل گردیده است.

اینک نهضت و انقلابی دیگر تحت عنوان اجرای اصل ۴۴ برای ملی شدن و رهایی اقتصاد ملی از انقیاد و انحصار دولتی و بنا به ابلاغیه رهبری در خصوص اعلام سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آغاز شده است که به موجب آن دامنه اختیارات و مسئولیت‌ها و حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت محدود و مالکیت‌ها و مدیریت‌های دولتی به خصوصی تبدیل خواهد شد. این گزارش به چالش‌ها و افق‌های فرا راه اجرای اصل ۴۴ در صنعت برق کشور می‌پردازد.



**قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق:**

قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق استانی قانونی است که در اسفند ۸۴ به تصویب مجلس و تایید شورای نگهبان رسیده است. به موجب این قانون شرکت‌های توزیع برق استانی منفک و مستقل از برق‌های منطقه‌ای تشکیل و بصورت شرکت غیردولتی زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی توانیر اداره می‌شوند و برق را در سطح ولتاژ فشار متوسط از بازار برق خریداری و به مشترکین خود خواهند فروخت. گویا هدف قانون‌گذار از تصویب این قانون افزایش کارایی و بهره‌وری شرکت‌های توزیع برق و شفاف‌سازی گردش مالی و تقویت بنیه مالی آنها با استفاده از سازوکار بازار برق بوده است. که در زمان تصویب خود می‌توانست قانون نسبتاً خوبی باشد. اما اشکالاتی هم به آن وارد است. از جمله اینکه وضعیت مالکیت در آنها مبهم و غیر شفاف باقی مانده است. نظر قانونگذار این بوده که این شرکت‌ها بصورت غیردولتی و زیرمجموعه توانیر اداره شوند. اما منظور از غیردولتی در اینجا چیست؟ مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی بر پایه سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی استوار است. اگر منظور قانون‌گذار از غیر دولتی در قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق، بخش‌های تعاونی و خصوصی و یا شهرداری‌ها است، این موضوع باید در قانون تصریح گردیده و روش واگذاری و انتقال مالکیت از بخش دولتی به غیر دولتی نیز معلوم گردد.

این ابهام قانونی سبب می‌گردد تا با اجرای قانون استقلال یک تغییر صوری و شکلی و نه ماهوی و واقعی در سطح شرکت‌های توزیع ایجاد شود. به این صورت که شرکت‌های توزیع از زیرمجموعه برق‌های منطقه‌ای خارج و مستقیماً زیر مجموعه شرکت توانیر گردند. با وجود آنکه هم برق‌های منطقه‌ای و هم شرکت توانیر، شرکت دولتی محسوب می‌شوند لذا این قانون هیچ تغییر ماهیتی در شرکت‌های توزیع برق ایجاد نمی‌کند. مضاف بر

اینکه این تغییر شکلی و ظاهری فی نفسه نه تنها تغییر مطلوبی در جهت بهبود کیفیت اداره شرکت‌های توزیع برق محسوب نمی‌گردد بلکه آنها را دچار انحطاط و فراگرد خواهد نمود. چه آنکه در حال حاضر هر شرکت برق منطقه‌ای تنها یک یا چند شرکت توزیع برق را در سطح استان متبوع خود تحت نظارت و پوشش داشته و با توجه به در اختیار داشتن تجربه و پرسنل لازم و نیز با توجه به عدم وجود فاصله مکانی بین آنها (برق منطقه‌ای و شرکت توزیع)، شرکت‌های برق منطقه‌ای خیلی بهتر می‌توانند شرکت‌های توزیع برق را هدایت و نظارت کنند، تا شرکت توانیر که می‌آید حدود ۳۰ الی ۴۰ شرکت توزیع استانی را از راه دور و از مرکز کشور و بدون در اختیار داشتن پرسنل و تجربه لازم، مدیریت و هدایت و نظارت کند و برای انجام این کار شرکت توانیر لاجرم باید پرسنل جدیدی را استخدام نموده و مدیریت پروازی را بار دیگر رشد و رونق دهد، که این خود بر خلاف اهداف دولت و برنامه توسعه ۵ ساله و سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور و اصل ۴۴ قانون اساسی برای کوچک‌سازی و کارآمد کردن دولت و کاهش تمرکز گزائی و اداره امور غیر ضرور بصورت استانی و منطقه‌ای است. و این تحولی بسیار عجیب و غریب و ناموزون است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که وظیفه‌ای ملی و فرا منطقه‌ای برای توزیع متوازن بودجه بین استان‌ها در جهت پیشبرد پروژه‌ها و اهداف و منافع کلان ملی و فرا منطقه‌ای دارد، می‌باید بصورت استانی اداره شود ولی شرکت‌های توزیع برق که وظیفه‌ای کاملاً منطقه‌ای و استانی دارند، می‌باید در چهارچوب قانون استقلال از برق‌های منطقه‌ای منفک گردیده و از مرکز کشور توسط شرکت توانیر بصورت متمرکز مدیریت و هدایت شوند.

**اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی:**

البته با توجه به آنکه زمان تصویب قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق مربوط به زمان قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط رهبری است، لذا ابهام موجود در این قانون در خصوص عدم تعیین تکلیف مالکیت شرکت‌های توزیع برق امری قابل درک و توجیه پذیر است. قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق در اسفند ۸۴ تصویب و به دولت ابلاغ گردیده است، و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تیر ماه ۸۵ توسط مقام رهبری به قوای سه‌گانه کشور ابلاغ شده است. با ابلاغ سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ دایره بر واگذاری کلیه امور و مالکیت‌های دولتی در امور تصدی‌گری به مردم و توسعه بخش‌های خصوصی و تعاونی و غیر دولتی و انحصار وظایف دولت در چهارچوب امور حاکمیتی، نگرش اقتصادی و مدیریتی و شرایط و فضای جدیدی بر کشور حاکم گردیده و لذا صدور فرمان اجرای اصل ۴۴ در حکم نسخ و کلیه مصوبات قانونی قبل از آن و مغایر با آن در خصوص تغییر ساختار دولت در حکم منسوخ می‌باشند، که از جمله آنها قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق است. شرایط و فضای تصویب قانون استقلال

شرکت‌های توزیع برق بسیار متفاوت با شرایط بعد از ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی است. اصل ۴۴ یک اصل قانون اساسی است که توسط رهبری نظام تفسیر و تبیین و برای اجرا به دولت و دیگر قوای کشور ابلاغ گردیده است. و اجرای آن در صدر اولویت‌های اقتصادی و مدیریتی و برنامه‌ریزی کلان کشور است، و هر قانون دیگری باید با محک آن سنجیده و اجرا شود و اگر قانونی در گذشته تصویب شده که با آن مغایرت دارد باید آن قانون کنار گذاشته شود، خاصه قانونی که هنوز اجرا نشده و اجرای آن هم مغایر اجرای اصل ۴۴ است. قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق قانونی مربوط به شرایط گذشته است و علی‌القاعده اکنون اجرای آن نباید دیگر در اولویت‌های کشور و نظام و مجلس باشد.

اصل ۴۴ می‌گوید مالکیت و مدیریت دولتی در صنعت برق به جز در بخش انتقال باید در قالب بخش خصوصی و تعاونی به مردم واگذار شود، اما قانون استقلال شرکت‌های توزیع هیچ بحثی راجع به انتقال مالکیت و مدیریت از دولت به مردم ندارد. مطابق اساسنامه مصوب شرکت‌های توزیع ۴۰٪ سهام ممتاز شرکت‌های توزیع (دارای دو حق رای برای هر سهم) متعلق به شرکت توانیر و ۶۰٪ بقیه متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر و عمدتاً

(۵۹٪) متعلق به سایر شرکت‌های دولتی شامل برق منطقه‌ای و شرکت نیروسرمایه بوده و با این حساب بازهم مالکیت در ید دولت و مدیریت در ید شرکت توانیر باقی خواهد ماند.

#### تشکیل شرکت‌های تعاونی توزیع برق:

مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی اقتصاد کشور از سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی تشکیل گردیده و مطابق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که توسط رهبری ابلاغ گردیده دولت باید مالکیت و مدیریت دولتی در امور تصدی‌گری را به بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیر دولتی واگذار کند بطوریکه سهم تعاونی‌ها در اداره اقتصاد کشور تا

پایان برنامه چهارم باید به ۲۵٪ ارتقا یابد. اما یک انحراف اساسی در اجرای اصل ۴۴ مشهود است و آن اینکه عموماً اجرای اصل ۴۴ با خصوصی‌سازی مترادف گرفته می‌شود و از بخش تعاونی صحبتی به میان نمی‌آید. احتمالاً این ذهنیت غلط از آنجا نشأت می‌گیرد که مدیران دولتی به واگذاری امور به بخش تعاونی اعتقاد چندانی نداشته و آنرا قادر به اداره اقتصاد کشور نمی‌دانند. در حالی که علیرغم این ذهنیت و به زعم قانون اساسی و رهنمود رهبری بخش تعاونی پتانسیل اقتصادی نهفته و ناشناخته و بسیار بالایی دارد که می‌تواند و باید سهم خود را هم در توسعه اقتصادی و هم در تحقق عدالت

#### اصل ۴۴ می‌گوید مالکیت و مدیریت دولتی

#### در صنعت برق به جز در بخش انتقال باید در قالب بخش خصوصی

#### و تعاونی

#### به مردم واگذار شود

#### اما قانون

#### استقلال شرکت‌های توزیع

#### هیچ بحثی راجع به

#### انتقال مالکیت و مدیریت

#### از دولت به مردم

#### ندارد

اقتصادی کشور ایفا کند. در راستای اجرای اصل ۴۴ در صنعت برق و در جهت تحقق رهنمود رهبری مبنی بر توسعه بخش تعاونی پیشنهاد می‌شود، بجای اجرای طرح استقلال شرکت‌های توزیع برق، طرح تشکیل شرکت‌های تعاونی توزیع برق اجرا شود. به این صورت که مالکیت شرکت‌های توزیع برق از طریق واگذاری سهام هر شرکت توزیع به مشترکان برق واقع در محدوده همان شرکت، به بخش تعاونی منتقل شود. و به این صورت هر مشترک برق به یک سهامدار شرکت تعاونی توزیع برق تبدیل می‌شود. این واگذاری سهام می‌تواند بصورت فروش به قیمت تمام بها به اقشار فرادست و یا نیمه بها به

اقشار متوسط و بدون بها و در قالب سهام عدالت به اقشار فرودست جامعه انجام شود و هیئت مدیره این شرکت‌ها باید منتخب شوراهای شهر و روستا به عنوان نهاد منتخب مردمی و مسئول مدیریت خدمات شهری و روستایی و نهاد عمومی غیر دولتی باشند.

بدین ترتیب با رهایی بخش توزیع برق از قید مالکیت و مدیریت دولتی، دولت یک پای خود را از روی سیم برق برداشته و انحصار دولتی بر خرید و فروش کالای برق شکسته می‌شود و کالای برق از یک خدمات انحصاری دولتی و مقوله سیاسی و امنیتی به یک کالای تجاری و مقوله اقتصادی تبدیل گردیده و زمینه برای سود آور شدن صنعت برق و واگذاری مالکیت سدها و نیروگاه‌ها به بخش خصوصی در بورس و برداشتن پای دیگر دولت از روی سیم برق فراهم می‌گردد. با واگذاری مالکیت شرکت‌های توزیع برق و نیز شرکت‌های آب و فاضلاب به بخش تعاونی و واگذاری مالکیت نیروگاه‌ها و سدها به بخش خصوصی و باقی ماندن بخش انتقال در مالکیت و مدیریت دولتی، سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی در کنار یکدیگر در اداره و تملک و سرمایه‌گذاری در صنعت برق مشارکت نموده و بصورت متوازن نقش خود را در مدیریت و توسعه و پیشرفت صنعت آب

و برق کشور ایفا خواهند نمود. و تنها از این طریق هدف اعلام شده در سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ مبنی بر تحقق سهم ۲۵٪ بخش تعاونی در اقتصاد کشور در پایان برنامه چهارم محقق خواهد شد.

اقتصاد تعاونی می‌تواند هم بعنوان استراتژی و هم تاکتیک مطرح باشد. اگر اقتصاد خصوصی بعنوان استراتژی و هدف نهایی و اقتصاد تعاونی بعنوان تاکتیک در راستای استراتژی و وسیله رسیدن به هدف تعیین شوند، در اینحالت تعاونی‌ها نقش یک پل ارتباطی و دوران گذار و مرحله موقت برای عبور از اقتصاد دولتی و نیل به اقتصاد خصوصی را ایفا خواهند نمود.

**تاسیس نیروگاه های خصوصی:**

هدف از اجرای اصل ۴۴ و خصوصی سازی و کوچک سازی و کاهش تصدی گری دولت چیست؟ اگر هدف گم شود، حتما به بیراهه رفته و وسیله را بجای هدف گرفته و بجای رسیدن به هدف از آن دور خواهیم شد. هدف از اجرای اصل ۴۴ خصوصی سازی برای خصوصی سازی نیست

دولت باید هم به تولیدکنندگان برق یارانه بپردازد تا سود سرمایه گذاری آنها تامین شود و هم به مصرف کنندگان. و با ایجاد این یارانه مضاعف تاسیس نیروگاه های خصوصی هیچ مزیت و فایده ای برای دولت ندارد و این کار بجز نمایش خصوصی سازی، هیچ گام موثری در جهت خصوصی سازی واقعی محسوب نمی شود، زیرا کاهش تصدی گری دولت وقتی مفید فایده و مورد قبول عقل سلیم است که منجر به کاهش هزینه های جاری و بار مالی دولت و یارانه های پرداختی به مردم شود و در غیر این صورت دولتی بودن و دولتی ماندن ارجح بر خصوصی سازی است. از سوی دیگر هیچ سرمایه گذاری بدون حمایت های پنهان و آشکار دولت و وزارت نیرو حاضر به سرمایه گذاری در صنعتی نخواهد بود که کالای تولیدی و محصول آن را بصورت انحصاری و در یک بازار غیررقابتی و با قیمت های تضمینی تعیین شده توسط دولت، باید به خود دولت بفروشد، مگر با دریافت تسهیلات بانکی طویل المدت و بدون بهره یا کم بهره و یا بلاعوض و در واقع بدون هیچگونه سرمایه گذاری واقعی و بدون قبول هیچگونه ریسک سرمایه گذاری، که این خود یارانه ای پنهان و جدید، افزون بر یارانه های آشکار و موجود برق و زمینه ای برای ایجاد رانت دریافت تسهیلات بانکی برای مدیران دولتی و خصوصی به منظور تاسیس نیروگاه خصوصی خواهد بود.

تاسیس نیروگاه خصوصی در یک بازار غیر رقابتی و با وجود انحصار دولتی بر خرید و فروش کالای برق و با شرط خرید تضمینی برق از سوی دولت و بدون واگذاری بخش توزیع به مردم، یک پارادوکس پیچیده و معطل لاینحل است و برای رفع این معطل یا باید خصوصی سازی در تولید و حذف انحصار در توزیع بطور همزمان و توأم با یکدیگر اجرا شوند، چنانکه کمیسیون اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی، دولت را بطور همزمان مکلف به تهیه و ارائه لایحه اجرائی اصل ۴۴ و نیز لایحه حذف انحصار نموده است. و یا آنکه برای شکستن انحصار دولتی بر خرید

نیروگاه های موجود به بخش خصوصی در بورس بدون واگذاری بخش توزیع به بخش های غیردولتی و بدون حذف انحصار بر کالای برق، بر خلاف ظاهر فریبنده اش پروژه ای عقیم و ناکارآمد و بر خلاف اهداف اصل ۴۴ و در جهت توسعه بخش دولتی است. زیرا با حفظ انحصار دولتی بر خرید و فروش کالای برق و بدون ایجاد



**با در نظر گرفتن قیمت واقعی سوخت می توان محاسبه کرد که استفاده از نیروگاه های برق - آبی در دراز مدت به واقع روشی منطقی تر و به صرفه تر خواهد بود**

بازار رقابتی برق، احداث نیروگاه های خصوصی با شرط خرید تضمینی و انحصاری برق از سوی دولت از این نیروگاه ها، باری بیشتر از این بردوش دولت تحمیل خواهد نمود و نسبت به وضعیت موجود دولت باید یارانه های بیشتری برای برق بپردازد. چنانکه در وضعیت موجود یعنی با وجود نیروگاه های غیر انتفاعی دولتی، دولت فقط به مصرف کنندگان یارانه می پردازد اما در صورت تولید برق توسط نیروگاه های انتفاعی خصوصی و خرید تضمینی برق تولیدی آنها توسط دولت،

بلکه چنانکه در سیاست های کلی اصل ۴۴ اعلام گردیده هدف شتاب بخشیدن به رشد و رونق و توسعه اقتصادی کشور و افزایش سطح بهره وری ملی و کارائی و رقابت پذیری بنگاه های اقتصادی و کاهش بار مالی و مدیریتی دولت است. حال ببینم با احداث نیروگاه خصوصی به شرط خرید تضمینی و انحصاری برق به هدف نزدیک می شویم یا دور؟

احداث نیروگاه های جدید توسط بخش خصوصی و یا واگذاری مالکیت و مدیریت

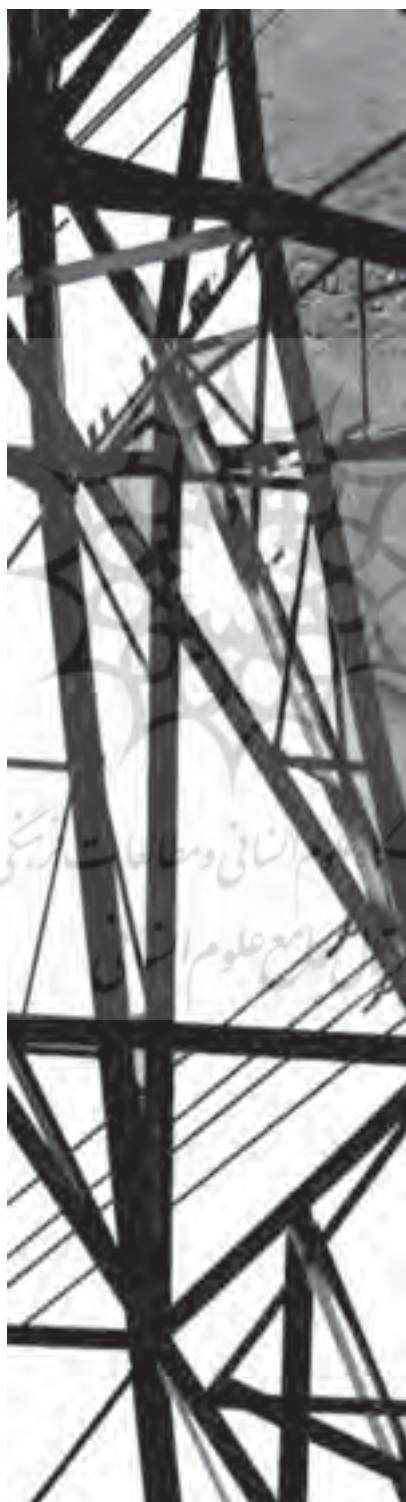
فروش و ایجاد بازار رقابتی برق باید خصوصی سازی در صنعت برق را از سمت توزیع آغاز و به طرف تولید گسترش داد. اول باید بازار خرده فروشی برق را رقابتی کنیم و بعد تولید خصوصی راه بیاندازیم، در غیر اینصورت هدف را گم کرده و راه را اشتباه و در جهت معکوس طی خواهیم کرد و بجای نزدیک شدن به هدف از آن دور خواهیم شد.

### بورس برق:

ایجاد بورس کالای برق (شامل انرژی و توان) تنها راه حذف انحصار دولتی بر خرید و فروش کالای برق و بهترین شیوه ایجاد رقابت و حذف انحصار در تولید و توزیع کالای برق و زمینه ساز ورود سرمایه گذاری خصوصی به صنعت برق است. بورس برق می تواند قبل از تغییر ساختار دولتی به غیر دولتی و قبل از تغییر مالکیت و مدیریت صنعت برق و پیش از ایجاد نیروگاه های خصوصی تولید برق، پای بخش خصوصی را به بازار تجارت و کسب و کار و داد و ستد دلالتی کالای برق باز نماید. و با شکستن انحصار دولتی بر کالای برق راه را بر روی ورود سرمایه گذاری بخش خصوصی به صنعت برق باز نماید. بعنوان مثال شرکت ایران خودرو می تواند یک شرکت تماما دولتی یا نیمه دولتی باشد اما این دلیل بر این نیست که توزیع و فروش محصولات تولیدی این شرکت نیز در انحصار دولت باشد اینها دو مطلب کاملا متمایز و جداگانه هستند. محصولات یک شرکت خودرو سازی کاملا دولتی می تواند در یک بازار کاملا آزاد و رقابتی به فروش برسد. وقتی محصولات تولیدی یک صنعت کاملا دولتی در بازاری کاملا رقابتی و آزاد بفروش برسند با افزایش سودآوری و ارزش افزوده آن صنعت زمینه عرضه سهام آن صنعت در بورس و انتقال مالکیت و مدیریت آن صنعت به بخش خصوصی فراهم می شود.

به همین دلیل است که می بینیم عرضه سهام شرکت مپنا در بورس با شکست مواجه می شود و سهام این شرکت هیچ خریداری ندارد. عرضه سهام نیروگاهها هم در بورس یقینا با همین وضعیت مواجه

خواهد شد. لذا اول باید انحصار را شکست و بعد به سراغ تغییر مالکیت و تغییر ساختار صنعت و ایجاد نیروگاههای خصوصی رفت. مثل ملکی که در طرح توسعه و تعریض قرار دارد هیچ خریداری به جز مجری آن طرح ندارد. لذا اول باید رفع معارض کرد و بعد برای فروش آن اقدام نمود.



به نظر می رسد تاسیس شرکت دولتی مدیریت شبکه بعنوان تنظیم کننده بازار برق باعث حذف رقابت و ایجاد انحصار در تولید و توزیع و قیمت گذاری کالای برق و عامل فرار سرمایه های خصوصی از صنعت برق است. بورس کالای برق در شرایطی که بورس سهام دوران بد اقبالی و رکود و افت شاخصها را تجربه می کند می تواند راه مفتری برای خروج اصل ۴۴ از بن بست موجود و شیوه ای جالب برای جلب سرمایه گذاری خصوصی به بورس سهام و فروش سهام صنعت برق به بخش خصوصی باشد.

### نتیجه گیری:

اجرای قانون استقلال شرکت های توزیع برق، ادغام شرکت های توزیع برق در سطح شهر تهران و نیز ایجاد نیروگاه های خصوصی با شرط خرید تضمینی و انحصاری کالای برق از سوی دولت و با حفظ انحصار دولتی بر خرید و فروش کالای برق و با حفظ مالکیت و مدیریت دولتی بر بخش توزیع، چالش های عمده و افق های تاریک فرا راه اجرای اصل ۴۴ و در جهت توسعه اقتصاد دولتی و رانتی و یارانه ای در صنعت برق کشور محسوب می شوند.

در حالی که تشکیل شرکت های تعاونی توزیع برق از طریق واگذاری سهام به مشترکین و تبدیل مشترک برق به سهامدار شرکت تعاونی توزیع برق و نیز راه اندازی بورس کالای برق (۲) افق های روشن فرا راه اجرای اصل ۴۴ و در جهت حذف انحصار دولتی بر خرید و فروش کالای برق و تبدیل برق از یک خدمات انحصاری دولتی و یک مقوله سیاسی امنیتی به یک کالای تجارتي و رقابتی و تابع قوانین بازار و در جهت سودآوری صنعت برق و فراهم آوردن زمینه لازم برای واگذاری سهام نیروگاهها و سدها به بخش خصوصی در بورس و حضور متوازن سه بخش دولتی و خصوصی و تعاونی در مدیریت و مالکیت صنعت برق و سرمایه گذاری در آن و راه رهایی دولت از امور اجرایی و تصدی گری های غیر ضرور و رهایی کشور از مدیریت های ناکارآمد و اقتدارگرای دولتی و حرکت در جهت اهداف بلند مدت کشور مندرج در سند چشم انداز ۲۰ ساله تلقی می شوند.