



استقلال قانونی شرکت های توزیع یا استقلال واقعی ، کدامیک ؟

سید مجید آریز

شرکت توزیع نیروی برق استان خراسان جنوبی

واژه های کلیدی : استقلال ، توزیع ، قانون

چکیده :

یقیناً تمامی افرادی که به نوعی با مسایل مرتبط با صنعت برق کشور به خصوص شرکت های توزیع آشنا هستند ، حتی ذره ای نیز شک ندارند که استقلال شرکت های توزیع اولاً به عنوان شرکت های غیر دولتی و ثانیاً به عنوان شرکت هایی جدای از برق منطقه ای ، فرای قانونی بودن و در خوشبینانه ترین حالت آیین نامه ای است با نیت خیرخواهانه طراحان آن برای کمک به صنعت برق با پیگیری اهدافی مانند خدمت رسانی بهتر ، پایداری فنی ، کاهش تلفات و ... و متأسفانه بایستی اعتراف نمود عدم وجود قانون استقلال شرکت های توزیع دلیل عدم دستیابی به اهداف فوق نبوده که اکنون با طرح این قانون به یکباره شاهد تغییرات مورد نظر باشیم ، بلکه بایستی جای دیگری دنبال آن بود .

هدف نگارنده به هیچ وجه نفی ارزش هایی که استقلال شرکت های توزیع برای صنعت برق کشور به دنبال خواهد داشت نیست ، بلکه معتقدم چنانچه حتی همتی برای اجرای همین آیین نامه نیز وجود داشته باشد کمک شایانی برای دستیابی به اهداف عنوان شده خواهد بود ، لیکن نقدی است بر این آیین نامه که عنوان « استقلال » را با خود به یدک می کشد و شایسته تر این بود به عنوان « اصلاح ساختار » ، « تغییر ساختار » و یا چیزی شبیه به آن نامیده می شد .

۱ - مقدمه :

شرکت های توزیع نیروی برق به عنوان حلقه نهایی زنجیره تامین برق متقاضیان و به عبارتی پیشانی صنعت برق کشور شناخته شده و از این حیث تصمیماتی که در این حوزه اتخاذ می شود از اهمیت بسزایی برخوردار می باشد . استقلال شرکت های توزیع نیروی برق که اخیراً اتفاق افتاده شکل دیگری از تغییرات ساختاری است که پیش از این به خصوص در دهه هفتاد مطرح بوده است . لیکن اطلاق غیر دولتی بودن و تلقی استقلال واقعی شرکت های توزیع با نوع رفتاری که با این شرکت ها می شود ، اگر مانع دستیابی به اهداف صنعت برق کشور نشود ، مطمئناً باعث سرعت بخشیدن به آن نخواهد شد . لذا بایستی سیاستی اتخاذ گردد تا ضمن پرهیز از شعارگرایی و به دور از تصمیمات سیاسی ، دستیابی به اهداف عنوان شده ممکن گردد .

۲ - چند پرسش :

قبل از اینکه به مسئله اصلی مورد بحث در این گفتار بپردازیم و برای روشن تر شدن آن ، توجه مخاطبان گرامی را به سوالات ذیل معطوف می دارم :

۱ - آیا هدف اصلی طراحان این قانون در مجلس شورای اسلامی با هدف متولیان صنعت برق کشور در اجرای این قانون یکسان است ؟

۲ - آیا رمز موفقیت شرکت های توزیع در خدمت رسانی مطلوب به مردم و مشترکین _ که به عنوان یکی از اهداف اصلی

طرح بیان شده _ در ارتباط دائم با شرکت های برق منطقه ای است ؟ و اگر اینگونه است چرا به دنبال استقلال هستیم ؟

۳ - آیا عملکرد شرکت های برق منطقه ای در توجه کافی به بخش توزیع به خصوص در تخصیص اعتبارات طی سالیان گذشته عادلانه بوده است و به موازات پرداختن به سایر بخشها توجه لازم به بخش توزیع شده است ؟

۴ - آیا اطلاق غیر دولتی بودن به بخش توزیع برای شرکت هایی که حتی اختیار تعیین میزان وام پرسنل خود را ندارند و از تعیین چارت سازمانی گرفته تا کوچکترین مسایل مثل انتشار نشریه داخلی بایستی با اجازه بخش دولتی باشد ، قابل توجیه است ؟

۵ - آیا ارتقاء رضایت مشترکین ، کاهش تلفات ، بهره وری اقتصادی و امثالهم در گرو استقلال شرکت های توزیع است و یا به تدبیر ، مدیریت صحیح ، برنامه ریزی کارآمد و اجرای دقیق استانداردها بستگی دارد و بدون استقلال نمی توان به آن دست یافت ؟

۶ - اطلاق غیر دولتی بودن به شرکتی که حتی مدیریت بخش اعظمی از حساب های مالی آن در اختیار بخش دولتی است و اجازه برداشت وجوه ظاهراً متعلق به خود را قبل از اعمال حساب ندارد ، با کدام توجیه صورت می پذیرد .

۷ - وقتی شرکتی انحصاری ترین خدمتی را که زیرساخت های اصلی آن در اختیار بخش دولتی است ارائه می نماید و مشتریان آن هیچگونه حق انتخابی ندارند و هیچگونه رقیبی نیز در بازار برای آن متصور نیست ، چگونه ادعای استقلال و غیر دولتی بودن دارد ؟

۸ - آیا شرکت های توزیع نیروی برق این اختیار را دارند در صورت لزوم مستقیماً به خرید برق از بازارهای خارجی بپردازند ؟

۹ - نیم نگاهی به ترکیب سهام شرکت های توزیع ، سهام داران آن ، ترکیب اعضای هیئت مدیره ، چگونگی انتصاب مدیران عامل شرکت ها و ... آشکارترین نقطه ای است که عدم استقلال را فریاد می زند .

موارد اشاره شده فوق بخشی از انتقاداتی است که متوجه قانون استقلال شرکت های توزیع می باشد و در ادامه ضمن توضیح بیشتر به سایر موارد نیز پرداخته خواهد شد .

۳ - توزیع مستقل تر = برق منطقه ای کمتر

جدا شدن شرکت های توزیع از دل برق های منطقه ای در دهه هفتاد نقطه عطفی بود که یقیناً برکات فراوانی برای صنعت برق و مشترکین به همراه داشت . اما انتظار این بود زمانی که بخش های تولید ، انتقال و توزیع از برق منطقه ای جدا شدند ، دستگاه عریض و طویل برق منطقه ای ضمن کوچک تر شدن ، نقش هماهنگ کننده و نظارتی داشته باشد . اما این مادر ناتنی ضمن چاق شدن بیشتر با اختصاص بخش عظیمی از اعتبارات دولتی به عنوان بودجه جاری ، نقش مادر اصلی را ایفا نمود و باعث گردید حداقل شرکت های توزیع از اهداف اولیه خود فاصله زیادی پیدا کند . شاید کمی بی انصافی باشد که در این مرحله صحبت از حذف برق های منطقه ای و یا کاهش نقش « توزیعی » شرکت توانیر در راه استقلال شرکت های توزیع باشیم ، لیکن تا زمانی که شاهد حضور پر تعداد و پرننگ برق های منطقه ای و اعمال تصمیم های کوچک و بزرگ شرکت توانیر به عنوان یک شرکت دولتی و صاحب اصلی شرکت های توزیع باشیم ، اطلاق غیر دولتی بودن به بخش توزیع و صحبت کردن از استقلال آن ، مصداق ضرب المثل شتر مرغ خواهد بود با این تفاوت که شتر مرغ نه می پرد و نه بار می برد ولی شرکت های توزیع بنا به مقتضیات و صلاحدید هم بار می برند و هم می برند !

ادعان به این مطلب که با استقلال واقعی شرکت های توزیع ، نقش برق های منطقه ای تضعیف خواهد شد مورد تایید همگان می باشد و صد البته قانون محافظه کارانه کاهش برق های منطقه ای از ۱۶ به ۹ که در همان ابتدای راه در نطفه باقی ماند ، مخالفت آشکاری بود با کاهش این قدرت و می تواند سدی باشد در برابر استقلال واقعی شرکت های توزیع .

۴ - اصلاح ساختار توانیر ، عامل یا مانع استقلال توزیع

پیش از اینکه به تاریخچه تشکیل شرکت توانیر بپردازیم ، شاید بد نباشد کمی به عقب تر برگردیم و با برنامه سوم عمرانی کشور همراه شویم . جایی که در سال ۱۳۴۱ سازمان مستقلی به نام « سازمان برق ایران » تاسیس گردید و برای سر و سامان دادن به اوضاع صنعت برق کشور تلاش شد « شرکت های برق منطقه ای » به منظور ایجاد تاسیسات تولید و انتقال نیروی برق ، بهره برداری از تاسیسات مزبور و همچنین « شرکت های برق

ناحیه ای « به منظور توزیع نیروی برق ایجاد شود . نکته جالب توجه در این گفتار تغییراتی بود که در اساسنامه سازمان به وقوع پیوست و توزیع و فروش برق تحت اختیار و جزو وظایف شرکت های برق منطقه ای درآمد و شرکت های برق ناحیه ای در آنها ادغام شدند .

آیا شما هم به یکباره به یاد دهه هفتاد افتادید که شرکت های توزیع از دل برق های منطقه ای متولد شدند ؟ اگر اینگونه است بایستی گفت سه دهه زمان زیادی بود تا دیدگاه تمرکز گرایی تغییر یابد و اولین گام های موثر تمرکز زدایی برداشته شود . اما این همه ماجرا نبود چرا که با تاسیس « شرکت سهامی تولید و انتقال نیروی برق (توانیر) » در سال ۱۳۴۸ با هدف استفاده صحیح از انرژی و انتقال برق تولید شده نیروگاه ها به مراکز و مناطق مصرف اتفاق مهمی در صنعت برق کشور رخ داد که یقیناً آثار و تبعات آن همچنان که در سالهای قبل موثر در صنعت برق بوده در سال های آتی نیز ادامه خواهد داشت .

اما دلیل اصلی پرداختن به شکل گیری شرکت توانیر پاسخ دادن به این سوال است که آیا شرکت توانیر طی سال های پس از تاسیس عامل استقلال بخش توزیع بوده است و یا مانع آن ؟ برای یافتن پاسخ لازم است مجدداً نگاهی به اساسنامه این شرکت در سال تاسیس و سال های پس از آن که این اساسنامه دستخوش تغییر شد ، بیاندازیم . آنچه که در شرح وظایف شرکت توانیر در اساسنامه سال ۱۳۴۷ مشاهده می شود کلیه وظایفی است که مربوط به بخش تولید و انتقال نیروی برق بوده و تنها زمانی از بخش توزیع سخن به میان آمده است که در آخرین بند اساسنامه با عنوان مشارکت با شرکت ها و موسساتی که به کار توزیع برق مباشرت دارند اشاره می نماید . و این موضوع می تواند دو بار معنایی داشته باشد : یا برای متولیان امر در آن سال ها بخش توزیع اهمیت چندانی نداشته که نخواسته اند زیادی به آن پرداخته شود و دوم که محتمل تر نیز به نظر می رسد ، بنا نبوده است چتر اقتصاد دولتی بر تمام فضای صنعت برق گسترده شود . اما طی اصلاحات بعدی که در این اساسنامه به وقوع پیوست به خصوص در سال ۱۳۷۵ علیرغم اینکه تغییر محسوسی در نام شرکت توانیر به وقوع نمی پیوندد و به عنوان سازمان مدیریت تولید و انتقال نیروی برق از آن یاد می شود ، لیکن در شرح وظایف آن به صورت پررنگ تری به بخش توزیع پرداخته می شود و از نظارت بر تاسیسات توزیع گرفته تا بحث مدیریت مصرف برق را شامل می شود . هر چند

تمام این اتفاقات با توجه به گسترش صنعت برق کشور و لزوم تدوین استراتژی های کلان و برنامه ریزی یکپارچه امری کاملاً لازم و شایسته بوده ، اما برنامه ریزی ها به گونه ای بوده است که دقیقاً به سمت تمرکز گرایی پیش رفته و حتی خصوصی سازی ظاهری بخش توزیع در دهه هفتاد نیز نتوانست به استقلال ظاهری بخش توزیع منجر شود . و آنقدر دایره حاکمیت بخش دولتی بر توزیع گسترده تر شد که چاره ای نبود جز تغییر نام شرکت توانیر به نام « شرکت سهامی مدیریت تولید ، انتقال و توزیع نیروی برق ایران » .

۵ - شرکت توزیع ، خصوصی یا دولتی ؟

لطفاً به تعاریف و تعابیر ذیل توجه فرمایید :

۵-۱. **تعریف شرکت خصوصی :** خصوصی سازی در مفهوم حقیقی به اشاعه فرهنگی در کلیه سطوح جامعه اطلاق می گردد که دستگاه های قانونگذاری، قضائیه، مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور نمایند که کار مردم را باید به مردم واگذاشت، یعنی مردم بدون دخالت دولت قادر به انجام وظایف و مسوولیت های مربوط به جامعه خود بوده و هیچ نهاد و قدرتی نمی تواند آنها را از انجام مسوولیت هایشان بازدارد.

و در تعریف عبارت است از انتقال دارایی یا واگذاری خدمات از طرف دولت به بخش خصوصی با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی .

۵-۲. **تعریف شرکت دولتی :** در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی برای اینکه شرکتی دولتی تلقی شود، سه شرط برای آن گذاشته شده است : اولاً، به موجب قانون تشکیل شده باشد. ثانیاً، اکثریت سهام آن دولتی باشد و همچنین به عنوان شرکت دولتی نیز شناخته شده باشد. اصولاً شرکت دولتی شرکتی است که بخشی از اعمال حاکمیتی دولت را در بخش هایی که بخش خصوصی تمایلی به سرمایه گذاری در آن ندارد انجام می دهد.

۵-۳. **ویژگی های بخش دولتی :** دیدگاه غالب برای قضاوت درباره بخش دولتی که عموماً در کشورهای در حال توسعه وجود دارد _ و همین دیدگاه انگیزه لازم را برای توسعه بخش خصوصی فراهم می آورد _ تفکری است که باور دارد بوروکراسی شدید و وجود قوانین و مقررات دست و پاگیر در این بخش ، نبود الزام به تفکر سود و زیان فعالیت ها ، ضعف سیستم مدیریتی به دلیل سلیقه ای بودن انتخاب برخی از ایشان ، فقدان

رقابت لازم و عدم تلاش برای بهره وری بیشتر ، اطمینان از عدم تاثیر نوسانات اقتصادی در ادامه حیات شرکت های دولتی ، عدم انعطاف لازم در پرداخت ها برای افزایش انگیزه و ... از ویژگی های بخش دولتی است .

۴-۵. اهداف کلی خصوصی سازی:

۱-۴-۵. کاهش و جلوگیری کسری بودجه دولت.

۲-۴-۵. افزایش کارآیی شرکت های دولتی.

۳-۴-۵. ساماندهی سرمایه های داخلی (اتباع ایرانی) موجود در داخل و خارج کشور.

۴-۴-۵. ایجاد منابع درآمدی مالیاتی .

۵-۴-۵. ایجاد اطمینان در زمینه کسب و کار.

۶-۴-۵. جذب سرمایه های خارجی و تکنولوژی.

۷-۴-۵. گسترش بازار سهام در کشور.

۸-۴-۵. کاهش دخالت دولت در تصمیمات جزئی شرکت ها.

۹-۴-۵. برخورداری از درآمد حاصل از فروش شرکت ها.

۱۰-۴-۵. کنترل حجم نقدینگی، رشد تقاضا و کاهش فاصله طبقاتی.

۵-۵. روش های خصوصی سازی:

۱-۵-۵. عرضه عمومی تمام یا قسمتی از سهام شرکت

۲-۵-۵. فروش خصوصی سهام

۳-۵-۵. مشارکت بخش خصوصی در شرکت دولتی

۴-۵-۵. فروش دارایی های شرکت یا موسسه دولتی

۵-۵-۵. تجزیه واحد بزرگ دولتی به چند شرکت کوچکتر: در این روش واحد دولتی به چند شرکت کوچکتر تجزیه می گردد و یا به صورت یک شرکت هلدینگ که دارای چند شرکت تابعه است، درمی آید سپس شرکت های کوچکتر به طرق مختلف واگذار می شوند.

۶-۵-۵. فروش شرکت به کارکنان و مدیران

۷-۵-۵. توزیع سهام بین کارکنان دولتی

۸-۵-۵. روش قرارداد مدیریت

۶-۵. **تعریف شرکت سهامی خاص** : شرکت هایی که تمام سرمایه آنها در موقع تأسیس منحصراً توسط مؤسسين تأمین گردیده است، شرکت سهامی خاص نامیده می شوند.

۷-۵. **تاثیر خصوصی سازی** : خصوصی سازی زمانی مؤثر است که انحصار دولتی به انحصار بخش خصوصی تبدیل نشود، به ویژه آن که انحصار بخش خصوصی اگر از انحصار دولتی بدتر نباشد، بهتر نیست. اگر خصوصی سازی در جهت ایجاد رقابت میان تولیدکنندگان پیش رود، می توان انتظار داشت که شرایط رقابتی سالم در کشور به وجود آید .

در این گفتار با ذکر تعاریف و تعابیر بالا می خواهیم تاکید نمایم که :

۱ - در اینکه مطابق قانون تجارت شرکت های توزیع نیروی برق ، به عنوان شرکت خصوصی شناخته می شوند و سیر مراحل قانونی آن طی شده است ، هیچ شکی وجود ندارد .

۲ - مرز دقیق و شفافی که حایل بین خصوصی و دولتی بودن شرکت های توزیع باشد ، تعریف نشده است و این دیدگاه که شرکت های توزیع همچنان تحت مالکیت دولت هستند به قوت خود باقی است . با این تفاوت که دولت جدید (توانیر) از دولت قبلی (برق منطقه ای) قویتر است .

۳ - تفکر حاکم بر بخش توزیع همچنان تفکری دولتی است و ویژگی هایی که در بالا به عنوان ویژگی های بخش دولتی برای آن برشمردیم کماکان به قوت خود باقی است .

۴ - سطح اختیارات شرکت های توزیع متناسب با تعریفی که برای شرکت های خصوصی وجود دارد نبوده و همچنان لزوم اخذ مجوزهای متعدد از بخش دولتی مانعی است در راه استقلال واقعی .

۵ - ترکیب سهام داران شرکت های توزیع نکته قابل توجهی است که مانع باور کردن اداره شرکت های توزیع به شکل خصوصی می شود . یعنی ۴۰ درصد سهام ، آن هم به شکل ممتاز در اختیار بخش دولتی و نزدیک به ۶۰ درصد باقیمانده در اختیار شرکتی مثلاً خصوصی که دقیقاً ابهاماتی که برای شرکت های توزیع متصور است برای آن شرکت نیز وجود دارد .

۶ - مطابق با انتظاراتی که از بخش خصوصی می رود در اهداف استقلال شرکت های توزیع نیز ارتقاء رضایت مشترکین ، ارتقاء

۳-۷. مردانه ، سمیه - مقاله « روند خصوصی سازی در ایران طی سه برنامه گذشته » .

۴-۷. پاکدامن ، رضا - « آشنایی با مقررات مربوط به شرکت های تجاری » .

۵-۷. نشریه بررسی های بازرگانی شماره ۱۸۳ و ۱۸۴ .

۶-۷. گل محمدی ، عزیز - « ارزیابی نتایج حاصل از تجدید ساختار بخش توزیع برق ایران » - مجموعه مقالات هفتمین کنفرانس توزیع ، ۱۳۸۱ .

۷-۷. نجم الدین ، محمد حسین - « خصوصی سازی در صنعت برق » - مجموعه مقالات هفتمین کنفرانس توزیع ، ۱۳۸۱ .

بهره وری اقتصادی و ارتقاء پایداری فنی از مهمترین اهداف یاد شده است . موضوع مهم این است اگر در یک یا چند شرکت توزیع این اهداف محقق نشود - صد البته به دلیل ماهیت انحصاری ارایه خدمات - ادامه حیات شرکت تنها با تغییر مدیریت که آنهم مطابق اساسنامه شرکت های توزیع بایستی مورد تایید بخش دولتی باشد اتفاق دیگری نمی افتد .

۶ - نتیجه گیری :

همانگونه که در سیاست های وزارت نیرو انتظارات از بخش توزیع تدوین شده و از بخش توزیع به عنوان حلقه نهایی زنجیره تامین برق مشترکین و متقاضیان برق یاد شده و نقش حیاتی این بخش در میزان رضایت مشترکین و متقاضیان و پایداری اقتصادی صنعت برق مورد تاکید قرار گرفته است ، شایسته است متولیان صنعت برق کشور به دور از شتابزدگی و صرفاً به جهت اجرای مصوبات قانونی ، تمام تلاش خود را به ارایه راهکارهای مناسب در جهت دستیابی به اهداف بخش توزیع معطوف نمایند و این تصور که تنها با استقلال شرکت های توزیع و یا حرکت به سمت خصوصی سازی این اهداف محقق می شوند ، ایشان را از پرداختن به موضوعات اصلی باز ندارد . خوشبختانه در مجموعه تشکیلات دولت ، وزارت نیرو از اعتبار و جایگاه ویژه ای برخوردار است که نقطه قوت این صنعت محسوب می شود و می توان با بازخوانی نقاط ضعف و قوت و تلاش در جهت رفع این نواقص به جایگاه معتبرتری دست یافت . لذا در پایان این گفتار ضمن تاکید بر این نکته که فاصله بین استقلال واقعی شرکت های توزیع با استقلال قانونی به اندازه ای است که نه در اذهان مدیران رده بالای صنعت برق ، نه کارکنان و نه اذهان عمومی به هیچ وجه تلقی شرکتی غیر دولتی وجود ندارد و شاید همین روش و البته « با اذعان به این مطلب که دولتی هستیم » بهتر باشد . امید که این اصلاح ساختار همانگونه که مورد انتظار است در دستیابی به اهداف کلان صنعت برق موثر باشد . والسلام

۷ - مراجع و منابع :

۱-۷. حامد ، محمد صادق - « صنعت برق ایران در آیین تاریخی » - تهران ، شرکت برق منطقه ای تهران ، ۱۳۸۴ .

۲-۷. روابط عمومی و امور بین الملل توانیر - « یکصد سال صنعت برق ایران » - تهران ، شرکت توانیر ،

۱۳۸۳