

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«لایحه اجازه اصلاح اساسنامه شرکت سهامی مدیریت تولید،
انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)»**

مقدمه

در لایحه «اجازه اصلاح اساسنامه شرکت سهامی مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق ایران (توانیر)» که توسط هیئت وزیران به صورت ماده واحده تقدیم مجلس شده، پیشنهاد گردیده است که با توجه به تغییر و تحولات صورت گرفته در تشکیلات و مأموریت‌های وزارت نیرو و شرکت توانیر و نظر به ابهامات مربوط به صلاحیت هیئت وزیران برای اصلاح اساسنامه مذکور اجازه اصلاح اساسنامه شرکت آن به دولت داده شود. در این گزارش به بررسی لایحه پیشنهادی و مسائل پیرامون آن می‌پردازیم.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۱۸

شماره چاپ:

۶۲۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۷/۳

سابقه موضوع

اصلاح اساسنامه شرکت توانیر دارای یک سابقه مهم، طولانی و قابل توجه است که درک و فهم لایحه حاضر تا حدود زیادی به اطلاع و آگاهی از این سابقه وابسته است. «اساسنامه شرکت سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر)» ابتدا در سال ۱۳۴۷ در اجرای ماده (۳) قانون تأسیس وزارت آب و برق، مصوب ۱۳۴۲ به تصویب کمیسیون‌های دارایی، آب و برق و استخدام و سازمان‌های اداری مجلسین سابق رسیده است. اساسنامه مذکور در سال‌های ۱۳۵۴ (به استناد ماده (۲) قانون تأسیس وزارت نیرو، مصوب ۱۳۵۳) و در سال ۱۳۵۵ (به استناد ماده (۶) قانون تأسیس وزارت نیرو، مصوب ۱۳۵۳) توسط کمیسیون‌های مجلسین سابق اصلاح شده است.

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفاتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مطالعات بخش عمومی

مطالعات حقوقی

در سال ۱۳۸۱ هیئت وزیران طی تصویبنامه شماره ۵۲۸۴۱/ت ۲۷۲۴۰ هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۸ اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)، را به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۹ تصویب کرد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۶۲۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۹/۲۲

لکن رئیس وقت مجلس شورای اسلامی اساسنامه جدید را به این استناد که شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) به موجب قانون تأسیس شرکت سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) تأسیس و اساسنامه آن از جمله مصوبات مجلس است، هرگونه تغییر یا اصلاح آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، مورد ایراد قرار داد و اصلاح اساسنامه مزبور به شرح تصویبنامه مذکور را مغایر قانون دانست.

لکن هیئت وزیران بدون توجه به ایراد مذکور، ماده (۶) اساسنامه اصلاحی مصوب ۱۳۸۱ را (که مورد ایراد رئیس مجلس قرار گرفته بود و هیئت وزیران را فاقد صلاحیت تصویب چنین تغییری در اساسنامه دانسته بود) طی تصویبنامه شماره ۲۸۰۴۰/ت ۳۲۷۴۱ هـ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ اصلاح کرد و متعاقب آن، رئیس مجلس شورای اسلامی تصویبنامه اخیرالذکر را نیز با استناد به تبصره «۴» قانون الحاق ۵ تبصره به قانون نحوه اجرای اصل هشتادوپنجم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی درخصوص ملغی‌الاثربودن تصویبنامه سابق دولت مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۸ به دلیل انقضای هفت روز از تاریخ ابلاغ نامه رئیس مجلس مبنی بر مغایرت مصوبه مزبور با قانون، واجد ایراد دانست.

ایراداتی که توسط رؤسای محترم مجالس دوره‌های گذشته گرفته شده بود، بدین معناست که هیئت وزیران حق اصلاح اساسنامه شرکت توانیر که مصوب قوه مقننه است را ندارد و مجلس شورای اسلامی نیز مجوزی به هیئت وزیران برای اصلاح اساسنامه مصوب قوه مقننه نداده است، لذا مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ هیئت وزیران مبنی بر اصلاح اساسنامه شرکت توانیر محل ایراد و غیرقانونی بوده است و به استناد تبصره «۴» قانون الحاق ۵ تبصره به قانون نحوه اجرای اصل هشتادوپنجم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی ملغی‌الاثربوده است. بر همین مبنا، هیئت وزیران ضمن پذیرش نظر مجلس شورای اسلامی، طی تصویبنامه شماره ۱۰۴۳۰۰/ت ۳۶۱۳۵ هـ مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۸ مقرر کرد:

با توجه به، نظر رئیس مجلس شورای اسلامی (موضوع نامه شماره ۹۴۴۴/۷۲۹۲۷ هـ/ب مورخ ۱۳۸۵/۵/۳) تصویبنامه شماره ۲۸۰۴۰/ت ۳۲۷۴۱ هـ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ (موضوع اصلاح ماده (۶) اساسنامه شرکت توانیر) از تاریخ اعلام ایراد رسمی، موقوف‌الاجرا می‌شود.

لذا مطابق این تصویبنامه هیئت وزیران نیز عدم صلاحیت خود را برای اصلاح اساسنامه شرکت توانیر پذیرفت، لکن در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ مجدداً هیئت وزیران در مصوبه‌ای «اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)» موضوع تصویبنامه شماره ۵۲۸۴۱/ت ۲۷۲۴۰ هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۸ که سابقاً از جهت صلاحیت هیئت وزیران در تصویب چنین مصوبه‌ای مورد ایراد قرار گرفته بود و به استناد قانون نحوه اجرای اصل هشتادوپنجم و اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی ملغی‌الاثربوده بود را مورد اصلاح قرار داد و در راستای ذیل اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مصوبه خود را جهت تطبیق با قانون اساسی و موازین شرع، نزد شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان نیز با عنایت به مباحث فوق‌الذکر، هیئت وزیران را درخصوص اصلاح اساسنامه شرکت توانیر با عنایت به اینکه اصل اساسنامه به تصویب مجلسین سابق رسیده است، فاقد صلاحیت دانسته و مصوبه هیئت وزیران را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داد (نظریه شماره: ۹۳/۱۰۲/۱۵۱۰ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۴ شورای نگهبان). مصوبه مذکور دو نوبت دیگر نیز بین شورای نگهبان و هیئت وزیران رد و بدل شد و لکن شورای نگهبان کماکان مصوبه هیئت وزیران را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخت.

اظهار نظر کارشناسی درخصوص لایحه

الف) نقد و تحلیل محتوا از جنبه حقوقی

لایحه «اجازه اصلاح اساسنامه شرکت سهامی مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق ایران (توانیر)» با هدف اخذ تفویض صلاحیت از مجلس به هیئت وزیران برای اصلاح اساسنامه شرکت سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) تهیه و تقدیم مجلس شده

است. در خصوص لایحه ارائه شده نکات و ایرادات ذیل به استحضار می‌رسد:

۱. مطابق مشروح مذاکرات اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، پیشنهاد اولیه برای متن، اصل آن بوده که صلاحیت تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی به‌نحو کلی به هیئت وزیران واگذار شود با این حال با عنایت به اینکه برخی از شرکت‌های دولتی، مجموعه‌های بسیار گسترده و تأثیرگذاری در سیاستگذاری و چرخه امور اقتصادی و اداره امور حاکمیتی و تصدی دولتی می‌باشند، مقرر شد که اصل صلاحیت همچنان در اختیار مجلس قرار داشته باشد و دولت برای تصویب یا اصلاح این اساسنامه‌ها، لوایح پیشنهادی خود را به مجلس تقدیم کند و از این مجرا مجلس نظارت و مدیریت مؤثری بر بخش مهمی از جریان اداره و سیاستگذاری کلان نظام اقتصادی کشور را در اختیار داشته باشد. البته در ادامه نص اصل مقرر شد، اگر در برخی موارد خود نمایندگان مجلس تصویب اساسنامه یک شرکت دولتی را واجد چنان اهمیت و دقت نظر خاصی از حیث سیاستگذاری کلان تشخیص ندادند، صلاحیت تصویب اساسنامه آن را به هیئت وزیران تفویض کنند.

باتوجه به توضیحات فوق و با عنایت به این موضوع که شرکت توانیر یک شرکت مادر تخصصی معظم در نظام اقتصادی بوده و نقش قابل ملاحظه‌ای در اداره و سیاستگذاری کلان نظام در این حوزه برعهده دارد، لذا واگذاری اختیار کلی اصلاح اساسنامه این شرکت توسط دولت، خلاف فلسفه مد نظر در تهیه و تصویب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۲. با عنایت به توضیحات مفصل پیش گفته در بخش سابقه مسئله، باید توجه داشت که تفویض صلاحیت تصویب ابتدایی اساسنامه یک شرکت دولتی توسط هیئت وزیران یک بحث است و واگذاری صلاحیت اصلاح مصوبه یا مصوبات سابق قوه مقننه در تصویب یا اصلاح اساسنامه یک شرکت دولتی به هیئت وزیران بحث دیگری است. در حقیقت آن چیزی که در نص اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و توسط قانون اساسی مجاز قلمداد شده است واگذاری صلاحیت تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی به هیئت وزیران است و نه تفویض صلاحیت اصلاح و بازنگری قوانین مصوب مجلس.

بر این اساس از آنجایی که لایحه حاضر در پی تأمین تفویض صلاحیت اصلاح اساسنامه فعلی شرکت توانیر به هیئت وزیران است و این اساسنامه مصوب قوه مقننه بوده و اصلاح آن در هیئت وزیران به‌منزله اصلاح قانون مصوب مجلس در هیئت وزیران می‌باشد، لذا به نوعی تفویض صلاحیت قانونگذاری و اصلاح قوانین مصوب به حساب آمده و مغایر صدر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

ب) نقد و تحلیل فنی

۱. طی ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه، اجازه اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها به‌منظور ساماندهی، استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی، افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند، به دولت داده شده بود.

۲. متأسفانه در اساسنامه اصلاحی توانیر، مصوب ۱۳۸۱/۹/۲۷ به‌موجب اختیارات مذکور در بند «۳» فوق به‌عنوان یک شرکت مادر تخصصی، بدون عنایت به اینکه اساسنامه اولیه توانیر مصوب کمیسیون‌های مجلس بوده و به موجب ماده (۳۶) آن تغییر و اصلاح اساسنامه نیز باید به تصویب کمیسیون‌های آب و برق و دارایی و استخدام مجلسین برسد (که بعد از انقلاب صرفاً یک مجلس وجود دارد)، این اختیار به شکل زیر در بند «۲» ماده (۱۳) اساسنامه شرکت مادر تخصصی توانیر در حوزه وظایف مجمع عمومی فوق‌العاده شرکت، درج گردید:

«بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به اصلاح یا تغییر مواد اساسنامه شرکت در چارچوب قانون و پیشنهاد به هیئت وزیران برای

تصویب».

به دلیل آنکه عبارت فوق صراحتاً ارائه به مجلس بعد از مرحله تصویب توسط دولت را در برداشت (در صورتی که با توجه به اساسنامه اولیه مصوب ۱۳۴۷ به طور قانونی باید اصلاح اساسنامه به مجلس ارائه شود)، با توجه به اهمیت شرکت توانیر که پس از شرکت ملی نفت بزرگترین شرکت دولتی کشور است، هرگونه تغییر در اساسنامه را در اختیار قوه مقننه گذاشته است، لذا «در صلاحیت هیئت وزیران بودن اصلاح اساسنامه شرکت یاد شده»، ایجاد ابهام کرده و در نهایت منجر به ارائه لایحه پیوست شده و طی آن درخواست شده اصلاح اساسنامه شرکت توانیر به دولت تفویض شود که بنا به دلایل زیر به مصلحت تشخیص داده نمی‌شود:

- تغییر و تحولات صورت گرفته و ادغام برخی وظایف و مسئولیت‌ها در وزارت نیرو که در نامه ضمیمه (مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۱) به آن اشاره شده، تنها دلیل ضرورت تغییر اساسنامه نیست، زیرا دولت بدون توجه به داشتن اختیار تغییرات، اقدامات زیر را انجام داده است:

- تشکیل شرکت سهامی مدیریت شبکه برق ایران (با تملک سهام شرکت بهره‌برداری نیروگاهی شهید فیروزی توسط شرکت توانیر و تغییر نام آن).

- واگذاری راهبری و پایش بهره‌برداری از شبکه تولید و انتقال برق کشور به شرکت سهامی مدیریت شبکه برق ایران و اعطای مجوز توسعه، تجهیز و اداره مرکز ملی راهبری و پایش شعبه برق کشور (دیسپاچینگ) به شرکت مذکور طبق اساسنامه.

- تشکیل شرکت‌های تولید برق حرارتی توسط توانیر طی سال‌های اخیر که امر تولید برق را به عهده دارند.

- واگذاری تقریباً به صورت بلاعوض ۶۰ درصد سهام شرکت‌های توزیع برق جهت انتقال برق به شبکه توزیع به شرکت سرمایه‌گذاری برق و آب صبا که بخش خصوصی محسوب می‌شود.

لذا شرکت توانیر که هدف از تشکیل آن عمدتاً ساماندهی فعالیت‌های تصدیگری دولت در زمینه بهره‌برداری و توسعه صنعت برق در چارچوب سیاست‌های وزارت نیرو بوده عملاً با تشکیل شرکت‌های یاد شده و خصوصی بدون شرکت‌های توزیع برق، دلیلی برای ابقا ندارد و باید با استفاده از اختیارات وزارتخانه‌های نیرو و امور اقتصادی و دارایی (به موجب ماده (۴) مصوبه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ کمیسیون موضوع اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی)، به عنوان یک شرکت مادر تخصصی درباره آن تصمیم مقتضی اتخاذ شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تغییراتی که هیئت وزیران طی ادوار گذشته در اساسنامه توانیر داده، متأسفانه در اغلب موارد باعث گسترش و ازدیاد حجم سازمان شده و هزینه جاری وزارت نیرو و شرکت‌های جدیدالتأسیس وابسته را افزایش داده است. از جمله آنها، تأسیس شرکت مادر تخصصی تولید برق حرارتی در سال ۱۳۹۳ و تأسیس ۲۴ شرکت دولتی است.

بنابراین سوابق امر نشان داده است که در ۲۶ سال گذشته اصلاحات انجام شده در اساسنامه شرکت توانیر و به طور کلی وزارت نیرو، سلیقه‌ای انجام گرفته و چون مطالعات جامعی در رابطه با ساختار وزارت نیرو و شرکت‌های وابسته آن به خصوص برای کاهش تصدیگری وزارت نیرو انجام نشده، بعد از گذشت مدت زمانی یک ساختار معیوب جایگزین ساختار معیوب دیگر

شده است. به طوری که با روی کار آمدن هر دولت اغلب ساختارهای این وزارتخانه و شرکت‌های وابسته آن تغییر یافته است و اغلب از ثبات لازم برخوردار نبوده است.

- با توجه به نیم قرن سابقه مدیریت (تولید، انتقال و توزیع) شرکت توانیر، جایگاه این شرکت را نه تنها در سطح ایران، بلکه در سطح دنیا از اعتبار خاصی برخوردار کرده است و این شرکت دارای برند شناخته شده جهانی است. به طوری که در حال حاضر پس از شرکت برق کره جنوبی بزرگ‌ترین شرکت برقی آسیاست و همین موضوع باعث شده است که از اعتبار خاصی جهت جذب سرمایه‌گذاری خارجی برخوردار باشد. در سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۳ نقطه قوت سیستم برق کشور وجود توانیر بود و در آن زمان مانع از فروپاشی شبکه برق کشور شد. سیستم یکپارچه صنعت برق (توانیر) توانست این بحران را به خوبی هدایت کند به طوری که ضرر و زیان ناشی از تحریم استکبار جهانی در بخش برق را به حداقل ممکن تقلیل داد. تجزیه و تفکیک مسئولیت‌های شرکت نه تنها مشکلی را از صنعت برق کشور حل نکرده است، بلکه به مشکلات آن افزوده است. نمونه بارز آن ایجاد شرکت مادر تخصصی تولید برق حرارتی و ۲۴ شرکت زیرمجموعه آن است که نه تنها مشکل تولید برق را کاهش نداده، بلکه به علت سیاست‌گذاری‌های غیرعلمی و فنی و عقد قراردادهای غیراصولی قیمت تمام شده برق به شدت افزایش داده شده است. با توجه به توضیحات بالا، مفاد لایحه حاضر از دو حیث محل تأمل و ایراد است.

اولاً واگذاری مطلق و بدون قید و شرط صلاحیت اصلاح اساسنامه شرکت توانیر به هیئت وزیران، با عنایت به نقش و جایگاه بی‌بدیل این شرکت در سیاست‌گذاری و اداره بخش کلانی از حوزه انرژی کشور به مثابه یک شرکت مادر تخصصی معظم، مغایر فلسفه اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ثانیاً از آنجا که اساسنامه فعلی شرکت توانیر مصوب مجلسین قدیم است، این اساسنامه، قانون مصوب قوه مقننه محسوب می‌شود و واگذاری صلاحیت اصلاح آن به دولت، به نوعی تفویض صلاحیت اصلاح قوانین محسوب شده و مشخصاً مجلس حق تفویض چنین صلاحیتی به هیئت وزیران را در چارچوب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نخواهد داشت.

