

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

(بند «ج»، تبصره «۱۵»)

مقدمه

در بند «ج» تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور که به تصویب کمیسیون تلفیق نیز رسیده، آمده است: «به دولت (شرکت توانیر) اجازه داده می‌شود از محل مطالبات خود از شرکت‌های توزیع نیروی برق نسبت به افزایش سرمایه در این شرکت‌ها اقدام و سپس وزارت امور اقتصادی و دارایی در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، سهام مازاد بر چهل و نه درصد (۴۹٪) شرکت توانیر در این شرکت‌ها را تا سقف دویست و پنجاه هزار میلیارد (۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به بخش غیردولتی با اولویت شهرداری‌های کشور در قبال مطالبات قطعی آنها از دولت یا آورده نقدی واگذار نمایند».

مخصوص سخن علی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:
۳۴۸

اظهار نظر کارشناسی

۱. دولت در قالب بند «ج» تبصره «۱۵» مجوز واگذاری چهارصد و پنجاه هزار میلیارد (۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اموال و دارایی‌های دولت در شبکه‌های توزیع نیروی برق به بخش‌های غیردولتی با اولویت شهرداری‌ها را درخواست کرده است. «ارزش دارایی‌ها در آخرین تجدید ارزیابی» این تبصره دارای ظرفیت‌های لازم برای تغییر مالکیت و تعیین وضعیت اموال و دارایی‌های دولت در شبکه‌های توزیع نیروی برق نیست. چون اولاً قانون بودجه سالیانه کل کشور، صرفاً برای دوره یک‌ساله اعتبار دارد و امکان قانونگذاری‌های ثابت و پایدار در آن وجود ندارد، ثانیاً تصمیم‌گیری در خصوص تغییرات ساختاری مقوله‌ای بلندمدت است. پیشنهاد نخست آن است که بند مزبور از لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حذف شود.

شماره چاپ:
۸۰۰

تاریخ چاپ:
۱۳۹۶/۱۱/۹

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور
تولیدی

دفتر: مطالعات
انرژی، صنعت و

معدن

مشخصات گزارش

از سوی دیگر، گام برداشتن به سمت خصوصی‌سازی و موفقیت در تحقق اهداف پیش‌بینی شده، به‌طور عام، منوط به فراهم بودن مجموعه شرایطی است که شامل تجاری‌سازی، آزادسازی، معرفی و توسعه رقابت، تنظیم مقررات (رگولاتوری) است.^۱ متأسفانه در حال حاضر هیچ‌یک از شرایط مزبور در کشور فراهم نیست و استمرار اقدامات برای خصوصی‌سازی در صنعت برق و به‌ویژه در بخش توزیع نیروی برق منجر به تعمیق شکست و عدم تحقق اهداف راهبردی نظام در اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی می‌گردد.^۲

شماره مسلسل:
۳۱۰۱۵۷۶۷

تاریخ انتشار:
۱۳۹۶/۱۱/۱۴

۱. مسعود نیلی، مجری طرح پژوهشی «بررسی و تدوین مبانی نظری و تجربی فرآیند خصوصی‌سازی صنعت توزیع برق»، دانشگاه صنعتی شریف، پژوهش‌کده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف، ۱۳۸۹.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «واگذاری شرکت‌های توزیع نیروی برق به بخش خصوصی (با تأکید بر بخش توزیع برق)»، شماره مسلسل ۱۲۹۶۹، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «چالش‌های ورود بخش خصوصی به صنعت برق»، شماره مسلسل ۱۲۰۵۳، آبان‌ماه ۱۳۹۲.

تجربه‌های گذشته کشور در اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در وزارت نیرو **انحراف از مسیر صحیح خصوصی‌سازی** را نشان می‌دهد. این مهم به‌طور منطقی مورد انتقاد ریاست محترم مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفته است.^۱ گفتنی است، از سال ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ هزینه‌های توزیع دو برابر شده و تعداد کارمندان از ۱۷ هزار نفر به ۶۱ هزار نفر رسیده است که این امر موجب **افزایش بهای تمام شده عرضه برق، بدهی‌های چندین هزار میلیاردی^۲** وزارت نیرو به بخش غیردولتی شده است. بررسی تجربه برخی از کشورهای جهان نیز نشان می‌دهد، مهیا نبودن شرایط مزبور موجب **افزایش بهای تمام شده عرضه برق و کاهش کیفیت خدمات‌رسانی به مردم** شده است.^{۳، ۴ و ۵}

۲. به دلیل وجود انحصارطلبی در شبکه‌های برق و ضرورت توجه به استمرار امنیت تأمین انرژی برق در شرایط کنونی صرفاً می‌توان بهره‌برداری، نگهداری و خدمات‌رسانی به مشترکان را به بخش خصوصی واگذار کرد و لزومی به واگذاری اموال دولتی به بخش غیردولتی وجود ندارد. بررسی تجربه برخی از کشورها نشان می‌دهد، واگذاری مالکیت شبکه توزیع به بخش غیردولتی با چالش‌ها و مشکلات عدیده‌ای همراه شده است.

۳. یکی از تبعات منفی تصویب بند «ج» تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ **ایجاد انحصار** برای شرکت‌های غیردولتی تولیدکننده نیروی برق است. زیرا با تصویب این بند، شرکت‌های غیردولتی تولیدکننده نیروی برق می‌توانند نسبت به خرید سهام مازاد شرکت‌های توزیع نیروی برق از محل مطالبات قطعی صنعت برق اقدام نمایند. در چنین شرایطی، **طرفین معامله به‌طور همزمان به‌صورت خریدار و فروشنده عمل خواهند کرد** و بروز **تبعات منفی** ناشی از این شرایط در معاملات بازار برق دور از انتظار نخواهد بود. لذا به‌منظور جلوگیری از تبعات منفی ناشی از واگذاری سهام موضوع این بند از تبصره و همچنین **شفاف‌سازی** سهام واگذاری به بخش غیردولتی به‌ویژه شهرداری‌ها و **پاسخگویی** وزارت نیرو، «صدر اصل چهارم قانون اساسی که تأمین برق را به‌عهده دولت واگذار کرده است» پیشنهاد می‌شود برای ساماندهی وضع موجود و جلوگیری از اشکال در ارائه خدمات عمومی دولت لایحه‌ای برای نحوه واگذاری سهام و سهم سهامداران موضوع این تبصره به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۴. گفتنی است، اهداف نظام در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در وزارت نیرو تاکنون محقق نشده^۶ و با تغییر وزیر، رویکردها نسبت به اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم نیز تغییر یافته است. بنابراین ضروری است که پیش از طرح چنین موضوع مهمی، وزارت نیرو نسبت به عملکرد خود در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل

۱. موجود در:

<https://www.isna.ir/news/93060503467>

۲. از سال ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ بدهی‌های وزارت نیرو از ۱۷۴ هزار میلیارد ریال به ۳۹۴ هزار میلیارد ریال رسیده است. به عبارت دیگر در طی آن چهار سال گذشته بدهی‌های صنعت برق ۲/۲ برابر شده است. این درحالی است که سوخت به‌طور رایگان در اختیار وزارت نیرو قرار می‌گیرد.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «نگاهی به خصوصی‌سازی صنعت برق کشور با رویکردی بر تجارب جهانی»، شماره مسلسل ۱۲۲۲۳، فروردین‌ماه ۱۳۹۱.

4. Silvestre, Bruno, Jeremy Hall, Stelvia Matos, and Luiz Augusto Figueira. "Privatization of electricity distribution in the Northeast of Brazil: The good, the bad, the ugly or the naïve?." *Energy Policy* 38, no. 11 (2010): 7001-7013.

5. Karahan, Hatice, and Mehmet Toptas. "The effect of power distribution privatization on electricity prices in Turkey: Has liberalization served the purpose?." *Energy Policy* 63 (2013): 614-621.

۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، شماره مسلسل ۱۵۶۱۱، آذرماه ۱۳۹۶.

چهل و چهارم اقدام نماید. به علاوه در هنگام طرح موضوع بند «ج» تبصره «۱۵»، مستندات لازم جهت اثبات اثربخش بودن تصمیم‌ها در تحقق اهداف نظام را ارائه نماید.

تجربیات جهانی نشان می‌دهد، تشکیل نهاد تنظیم مقررات مستقل از وزارت نیرو (رگولاتوری) یکی از پیش‌شرط‌های لازم و ضروری برای موفقیت در تحقق اهداف خصوصی‌سازی در صنعت برق (به دلیل ویژگی «انحصار طبیعی» این صنعت) است؛ لذا پیشنهاد می‌شود، دولت نسبت به تشکیل نهاد رگولاتوری مستقل از وزارت نیرو، با توجه به تجربیات موفق جهانی، اقدام کند.

پیشنهاد

۱. اولویت نخست، حذف بند «ج» تبصره «۱۵» از لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ است. زیرا اولاً موجب بروز مشکلاتی نظیر تعمیق شکست و عدم تحقق اهداف ناشی از خصوصی‌سازی، ایجاد انحصار و ... می‌گردد. ثانیاً قانون بودجه سالیانه کل کشور برای دوره صرفاً یک‌ساله به اجرا گذاشته می‌شود و امکان قانونگذاری‌های ثابت و پایدار برای تغییرات ساختاری که مقوله‌ای بلندمدت است، در لایحه بودجه وجود ندارد.

البته دولت محترم می‌تواند در این خصوص به ارائه لایحه‌ای جداگانه به مجلس شورای اسلامی اقدام کند که دربرگیرنده ظرفیت مورد نیاز برای رفع مشکلات موجود در صنعت برق باشد. به علاوه در صورت لزوم، دولت می‌تواند لوایح خود را برای اصلاح قوانین گذشته از جمله «قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در استان‌ها» ارائه کند.

