

ارزیابی دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

و

پیشنهادهایی برای اجرایی شدن آن

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
مرکز بهبود کسب و کار

بهمن ۱۴۰۳

شناسنامه گزارش



عنوان: ارزیابی دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و پیشنهادهایی برای اجرایی شدن آن

تهیه و تدوین کننده: احمد مرکزالمیری

ناظران: محمد زائری، محمد اسکندری

همکاران: محبوبه سلطانی گردفرامرزی، مریم میرزایی

اظهار نظر کنندگان: پیام باقری، کیوان کاشفی، احمد آتش هوش، آرش نجفی، فرهاد بیات، محمدامین زنگنه

تاریخ انتشار: بهمن ۱۴۰۳

واژه‌های کلیدی: قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار؛ تأمین برق؛ اجرای قانون؛ خسارات ناشی از قطعی برق؛ بخش خصوصی.

بنام خدا

فهرست مطالب

۶	..... خلاصه مدیریتی
۸	..... ۱. مقدمه
۹	..... ۱-۱. طرح مسأله
۱۲	..... ۲-۱. سؤالات تحقیق
۱۲	..... ۳-۱. روش تحقیق
۱۴	..... ۲. سوابق تقنینی ماده (۲۵)
۱۵	..... ۳. ارزیابی اجرای ماده (۲۵)
۱۹	..... ۱-۳. ارزیابی طبق گزارش‌های مراکز پژوهشی
۲۱	..... ۲-۳. اجرای بخشی از ماده (۲۵) در آذرماه ۱۴۰۳ به موجب رأی شورای رقابت
۲۲	..... ۳-۳. نمونه‌ای از نقض آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)
۲۴	..... ۴. مهمترین دلایل عدم اجرای ماده (۲۵)
۲۶	..... ۱-۴. دلیل اصلی: عدم پیش‌بینی منابع مالی لازم برای اجرا
۲۹	..... ۲-۴. دیگر دلایل مرتبط با ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن
۳۰	..... ۱-۲-۴. افزایش ناترازی انرژی با تغییر اوضاع و احوال
۳۰	..... ۲-۲-۴. شیوه نگارش ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن
۳۰	..... ۱-۲-۲-۴. ابهام (کلی‌گویی) در متن ماده (۲۵)
۳۳	..... ۲-۲-۲-۴. ابهام در نهاد/ دستگاه مجری ماده (۲۵)
۳۵	..... ۳-۲-۲-۴. تفاسیری برای طفره رفتن از اجرای ماده (۲۵)
۳۵	..... ۴-۲-۲-۴. تعارض‌های آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) با ماده (۲۵)
۳۶	..... ۳-۲-۴. تعارض‌های قراردادهای فی‌مابین شرکت توانیر و واحدهای تولیدی با ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن
۳۷	..... ۴-۲-۴. ناهماهنگی دستگاه‌های مجری
۳۸	..... ۳-۴. دلایل مربوط به نابسامانی اقتصاد برق
۳۹	..... ۱-۳-۴. عدم اجرای یا اجرای ناقص برخی از مهمترین قوانین حوزه برق
۴۱	..... ۲-۳-۴. قیمت‌گذاری دستوری

فهرست مطالب

۴۵	..... کیفیت قراردادهای نااطمینانی در اجرای قراردادهای دولت با بخش خصوصی
۴۶	..... ۵. انواع خسارات به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق و برآورد خسارات
۴۸	..... ۱-۵. انواع خسارات به واحدهای تولیدی
۴۹	..... ۲-۵. برآوردهایی از خسارات وارده به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق
۵۰	..... ۱-۲-۵. نمونه‌هایی از برآورد خسارات به‌طور کلی
۵۵	..... ۲-۲-۵. برآورد خسارات از حیث حقوق و دستمزد نیروی کار
۵۶	..... ۳-۲-۵. برآورد خسارات ناشی از قطعی برق در برخی صنایع
۵۶	..... ۱-۳-۲-۵. صنعت فولاد
۵۷	..... ۲-۳-۲-۵. صنعت خودرو
۵۷	..... ۳-۵. چارچوبی برای برآورد خسارات وارده به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق
۵۹	..... ۶. راهکارهای پیشنهادی برای اجرای ماده (۲۵)
۶۱	..... ۱-۶. راهکارهای مستقیم برای اجرای ماده (۲۵)
۶۱	..... ۱-۱-۶. مدل‌هایی برای مدیریت خاموشی
۶۲	..... ۲-۱-۶. راهکارهایی برای جبران خسارات ناشی از قطعی برق
۶۳	..... ۱-۲-۱-۶. پذیرش خسارت به‌عنوان یکی از تضامین
۶۳	..... ۲-۲-۱-۶. جبران خسارت با استفاده از روش فاکتورینگ
۶۵	..... ۳-۲-۱-۶. ارائه تسهیلاتی در ازای خسارات ناشی از قطعی برق
۶۸	..... ۴-۲-۱-۶. تهاتر خسارات با بدهی‌های قبوض برق، گاز، مالیاتی، بیمه‌ای
۶۸	..... ۲-۶. راهکارهای غیرمستقیم برای اجرای ماده (۲۵)
۶۹	..... ۱-۲-۶. تسهیل و تسریع پرداخت مطالبات و بدهی‌های قطعی‌شده فعالان صنعت برق
۷۱	..... ۲-۲-۶. تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق
۷۴	..... جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۷۸	..... منابع و مآخذ

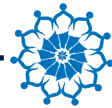
فهرست مطالب

فهرست کادرها

۱۶	کادر ۱. ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).....
۳۲	کادر ۲. ماده (۴) «قانون مانع‌زدایی از توسعه برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵).....
۴۰	کادر ۳. ماده (۶۱) «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴).....
۴۳	کادر ۴. ماده (۶) «قانون حمایت از صنعت برق» (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰).....
۴۳	کادر ۵. ماده (۸) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵).....
۴۳	کادر ۶. ماده (۹) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵).....
۴۴	کادر ۷. ماده (۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱).....
۶۴	کادر ۸. ماده (۸) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵، اصلاحی ۱۴۰۲/۱۲/۲۲).....
۶۵	کادر ۹. ماده (۴۰) «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲).....
۷۰	کادر ۱۰. بند «ح» تبصره (۱۴) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور.....
۷۱	کادر ۱۱. بند «ح» تبصره (۱۴) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، مصوب کمیسیون تلفیق.....
۷۱	کادر ۱۲. ماده (۲۲) «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲).....

فهرست جداول

۵۱	جدول ۱. خسارت‌های ناشی از قطعی برق در واحدهای صنعتی به غیر از واحدهای صنعتی بزرگ.....
۵۳	جدول ۲. برآورد خسارات ناشی از قطعی برق به بخش صنعت در سال ۱۴۰۲ (روزانه).....
۵۷	جدول ۳. برآورد خسارات ناشی از قطعی برق به شرکت ایران‌خودرو در نیمه نخست سال ۱۴۰۳.....



خلاصه مدیریتی

احکام مندرج در ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) را می‌توان به اجزای زیر تفکیک کرد:

۱. در اولویت قرار نگرفتن واحدهای صنعتی و کشاورزی در قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات؛
۲. موظف بودن شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات به پیش‌بینی وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات در متن قرارداد منعقد با واحدهای تولیدی؛
۳. مکلف شدن دولت به تعیین و اعلام خسارت‌های وارده به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ناشی از دستور به قطع موقت جریان برق، گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی؛
۴. ضرورت دعوت از نمایندگان اتاق‌های مرکز استان برای استماع نظراتشان در جلسات تصمیم‌گیری شورای تأمین استان در خصوص قطعی برق یا گاز واحدهای تولیدی در مواقع اضطرار؛
۵. فراهم کردن امکان خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی مشترک خود توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز.

به‌رغم تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور در فروردین ۱۳۹۵ (پس از گذشت ۵ سال از تصویب قانون)، انتظار اجرای مفاد ماده (۲۵) برآورده نشده و اجرای این احکام همچنان در زمره مطالبات بخش خصوصی باقی مانده است. شایان ذکر است اخیراً (آذر ماه ۱۴۰۳) یکی از شرکت‌های معدنی، برای نخستین بار توانست الزام شرکت توانیر به درج الحاقیه شرط وجه التزام بابت جبران خسارت قطع برق واحدهای صنعتی و معدنی را بعد از ۱۳ سال از تصویب قانون مذکور به اجرا برساند بدین‌ترتیب، می‌توان گفت یکی از احکام مندرج در ماده (۲۵) در ارتباط با یک شرکت اجرا شده است.

پژوهش حاضر با هدف ارزیابی اجرای ماده (۲۵) و پیشنهادهایی برای اجرایی‌کردن احکام آن، در ۶ گفتار تنظیم شده است. پس از طرح مباحثی مقدماتی، در گفتار ۲، به سوابق تقنینی ماده (۲۵) پرداخته شده است.

ارزیابی دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، بر اساس گزارش‌های نهادهای پژوهشی، نظرخواهی‌ها و اظهارنظرهای بخش خصوصی و صورتجلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار (مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران)، در گفتار ۳ مطرح شده است.

بررسی مهمترین دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) موضوع گفتار ۴ تحقیق پیش‌روست. در این گفتار، دلیل اصلی عدم اجرا یا اجرای ناقص ماده مورد بحث و آیین‌نامه اجرایی آن، عدم پیش‌بینی منابع مالی لازم در بودجه سالانه ذکر شده است. دلایل دیگری نیز مرتبط با ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن ذکر شده که عبارتند از: افزایش ناترازی انرژی با تغییر اوضاع و احوال، شیوه نگارش ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، تعارض‌های قراردادهای فی‌مابین شرکت توانیر و واحدهای تولیدی با ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، و ناهماهنگی دستگاه‌های مجری.

عدم اجرای ماده (۲۵)، به دلایل حقوقی و فرا حقوقی (اقتصادی و سیاسی) دیگری نیز رخ داده که منجر به کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنعت برق، ضعف مالی دستگاه‌های متولی صنعت برق و متعاقب آن، عدم اجرای قوانین مصوب در خصوص پرداخت مطالبات بخش خصوصی فعال در این صنعت شده است (دلایل غیرمستقیم)؛ این دلایل به این شرح توضیح داده شده‌اند: عدم اجرا یا اجرای ناقص برخی از مهمترین قوانین حوزه برق، قیمت‌گذاری دستوری در صنعت برق



و دیگر بخش‌های انرژی در کشور، و کیفیت قراردادهای و نا اطمینانی در اجرای قراردادهای دولت با بخش خصوصی.

گفتار ۵، به انواع خسارات به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق و برآورد خسارات اختصاص یافته است. در این بخش، برای نمونه، برآوردهایی از خسارات وارده به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق از حیث حقوق و دستمزد نیروی کار و همچنین خسارات به صنایعی مانند فولاد مطرح شده است. برآورد به نسبت دقیق از میزان خسارات وارده ناشی از قطعی برق، پیش‌نیاز ضروری تحقق مطالبه بخش خصوصی مبنی بر اجرای درست و بایسته ماده (۲۵) است. البته برآورد خسارات مورد بحث، نیازمند کار کارشناسی دقیق و روشمندی است که تا کنون صورت نگرفته است.

راهکارهای پیشنهادی برای اجرای ماده (۲۵) در گفتار ۶ پژوهش حاضر ارائه شده است. راهکارهای مربوط، دو دسته کلی تقسیم‌بندی شده‌اند: راهکارهای مستقیم و راهکارهای غیرمستقیم. راهکارهای دسته اول، با هدف اجرایی‌شدن احکام ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن پیشنهاد شده‌اند؛ اما راهکارهای غیرمستقیم، از یک سو، می‌توانند به‌انحای مختلف، زمینه اجرای ماده (۲۵) را مهیا کنند و از سوی دیگر، اهداف قانونگذار را از تصویب ماده (۲۵) با تدابیر و روش‌های غیر از آنچه که در ماده مذکور آمده، محقق سازند. راهکارهای مستقیم برای اجرای ماده (۲۵) در دو بحث کلی مدلهایی برای مدیریت خاموشی و راهکارهایی برای جبران خسارات ناشی از قطعی برق پیشنهاد شده است. راهکارهای جبران خسارات مذکور به این شرح مطرح شده است: (۱) پذیرش خسارت به‌عنوان یکی از تضامین؛ (۲) جبران خسارت با استفاده از روش فاکتورینگ؛ (۳) ارائه تسهیلاتی در ازای خسارات ناشی از قطعی برق؛ و (۴) تهاتر خسارات با بدهی‌های قبوض برق، گاز، مالیاتی، و بیمه‌ای. راهکارهای غیرمستقیم برای اجرای ماده (۲۵) نیز در دو بخش مورد توجه قرار گرفته که عبارتند از: تسهیل و تسریع پرداخت مطالبات و بدهی‌های قطعی‌شده فعالان صنعت برق، و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق.

عملیاتی‌شدن هر یک از راهکارهای پیشنهادی، مستلزم پیش‌نیازهایی از جمله اراده جدی مجریان، همکاری قوای حکومتی و وضع قوانین و مقررات مربوط است. البته برخی راهکارهای پیشنهادی، در چارچوب قوانین و مقررات جاری، قابل اعمال است.

١. مقدمة



۱-۱. طرح مسأله

طبق ارزیابی‌ها، بخش صنعت بزرگ‌ترین مصرف‌کننده برق محسوب می‌شود؛ به طوری که در سال ۱۴۰۲، ۳۶ درصد از کل مصرف برق کشور را به خود اختصاص داده است. بخش خانگی با ۳۱ درصد، در رتبه دوم قرار دارد.^۱ به طور دقیق‌تر، در سال ۱۴۰۲، تعداد کل مشترکین برق، ۴۰/۵ میلیون واحد بوده که سهم مشترکین بخش صنعتی از مصرف برق، برابر با ۳۶ درصد و بخش خانگی ۳۱ درصد بوده است.^۲ در مطالعه دیگری تصریح شده که سهم بخش صنعت از مصرف برق کشور در سال ۱۴۰۲ معادل ۳۷ درصد بوده که بیشترین میزان مصرف میان بخش‌های اقتصادی است. بیشترین مصرف برق، به صنایع مرتبط با زنجیره فولاد اختصاص دارد که مصرف‌کننده حدود ۴۲ درصد از کل مصرف برق بخش صنعت است. برآوردها نشان می‌دهد که نیاز بخش صنعت بر اساس روند سال‌های اخیر در خصوص استقرار واحدهای جدید، توسعه واحدهای موجود، احیاء واحدهای راکد، انجام اتوماسیون و هوشمندسازی صنایع به طور متوسط سالیانه ۵۳۰۰ مگاوات افزایش خواهد داشت، این در حالی است که روند افزایش ظرفیت تأمین برق به طور میانگین توسط وزارت نیرو، حدود ۲۵۰۰ مگاوات است.^۳

بدین ترتیب، در حال حاضر، معضل ناترازی برق، تبدیل به یکی از ابرچالش‌های کشور شده و سیاستگذاران و قانونگذاران را برای حل مسأله به تکاپو وا داشته است. مهمترین عارضه‌ای که صنعت برق در سال‌های اخیر به آن دچار شده، ناترازی در تأمین و تقاضای برق در ایام اوج مصرف ذکر شده است.^۴ شرایط وخیم تأمین برق صنایع در سخنان صریح وزیر صنعت، معدن و تجارت توصیف شده است: «وزارت نیرو در هیچ استانی زیر بار اعلام زمان قطعی برق نرفته، آن قدر دیسپاچینگ نیروگاه تحت فشار است که گاه قطعی برق قابل پیش‌بینی نیست».^۵

وضعیت ناترازی برق در کشور، در یکی از گزارش‌ها به این شرح توصیف شده است: «در حوزه برق، میزان کسری در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۲/۴ هزار مگاوات بوده و امسال [۱۴۰۳] به حدود ۱۷/۵ هزار مگاوات افزایش یافته است. اگرچه این کسری باعث تحمیل خاموشی‌های بسیاری به بخش‌های مختلف به خصوص صنایع شده و هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی قابل‌توجهی را به دنبال داشته است، اما با افزایش میزان کسری در سال‌های آتی، علاوه بر صنایع، خاموشی‌های برنامه‌ریزی شده و برنامه‌ریزی نشده به بخش خانگی نیز منتقل خواهد شد. کما این‌که در سال ۱۴۰۳ کاهش ساعت کاری ادارات دولتی و همچنین تعطیلی برخی روزهای گرم در کنار اعمال محدودیت تأمین برق صنایع دنبال شده است».^۶

بدیهی است با توجه به اهمیت برق برای صنایع، این بخش به طور فزاینده‌ای از ناترازی برق آسیب دیده و متضرر شود. چنان‌که در یکی از جلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در سال ۱۳۹۹ مطرح شده: «موضوعی که این روزها می‌تواند بیش

۱. سیده مریم موسوی، رضا شریفی، «پایش شاخص‌های کلان بخش برق (۱): سال ۱۴۰۲»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۳۱۰۲۰۰۱۶، ۱۴۰۳/۶/۱۹، ص ۱.

۲. علیرضا اسدی، «بسته پیشنهادی بخش خصوصی صنعت برق ایران به ریاست جمهوری ۱۴۰۳؛ چالش‌ها و راهبردهای توسعه صنعت برق ایران»، سندیکای صنعت برق ایران، تیر ۱۴۰۳، ص ۱۱.

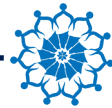
۳. سمیه نعمت‌الهی و مصطفی محمدی، «تولیدات صنعتی زیر فشار ناترازی برق؛ تحلیل وضع موجود و راهکارهای پیش رو»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، دیدگاه: ۱۰۸۹، ۱۴۰۳/۹/۵.

۴. موسوی و شریفی، پیشین، ص ۵.

۵. خبرگزاری صداوسیما، «وزیر صمت: شرکت‌های معدنی از محل مسئولیت اجتماعی زیرساخت‌ها را تکمیل کنند»، ۱۴۰۳/۶/۱۵، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.iribnews.ir/fa/news/4323928>

۶. علی صابری و مرتضی نیکخواه‌نسب، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۰): تبصره «۳» (نفت و روابط مالی آن با دولت)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۲۰۱۹۷، آبان ۱۴۰۳، ص ۵.



از هر مسأله دیگری به فعالیت واحدهای تولیدی و صنعتی لطمه بزند، قطعی برق است»^۱. ابعاد این آسیب وقتی بیشتر آشکار خواهد شد که به نسبت محدودیت‌های تأمین برق توجه داشت؛ «بیش از ۸۲ درصد از محدودیت‌های تأمین برق در سال ۱۴۰۲ به بخش تولیدی (صنعت و کشاورزی) اعمال شده که تبعات آن بر شاخص‌های تولیدی صنایع محسوس بوده است»^۲.

این محدودیت‌ها، خسارات عمده‌ای به واحدهای تولیدی وارد کرده که یکی از نتایج مستقیم آن، کاهش رشد اقتصادی است؛ به طوری که رشد اقتصادی کشور پس از تجربه چهار سال رشدهای بالای ۴ درصد، در بهار ۱۴۰۳، ۲/۵ واحد درصد نسبت به فصل مشابه سال قبل کاهش یافته است. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد رشد اقتصادی تابستان ۱۴۰۳ به دلیل قطعی برق صنایع، روند نزولی رشد صادرات نفتی و تداوم بودجه‌های انقباضی دولت، ۲/۵ درصد بوده است.^۳ چنان‌که رئیس اتاق ایران اظهار کرده است: «نکته نگران‌کننده آن است که در تیرماه [۱۴۰۳]، کل ۱۲ رشته فعالیت بخش صنعت با کاهش شاخص کل روبه‌رو بوده‌اند. ... قطعی برق در یک الی دو روز در هفته برای اکثر شرکت‌های بخش خصوصی و به‌ویژه بخش صنعت در تیرماه [۱۴۰۳] باعث شده تا فعالیت بخش خصوصی مختل شود و با تعطیلی بنگاه‌ها، تولید با کاهش روبه‌رو شود و به دنبال آن زنجیره تولید محصولات دچار اختلال شود»^۴.

با توجه به وضعیت وصف‌شده، و با پیش‌بینی وخامت بیشتر شرایط صنعت ناشی از ناترازی برق در سال‌های آتی و ضرورت حمایت‌های قانونی در این خصوص، در ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»^۵ (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) حکمی بسیار مهم برای مساعدت به کسب‌وکارها و رفع موانع تولید به تصویب رسید مبنی بر این‌که در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات موظفند هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی، وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش‌بینی کنند. علاوه بر این، در ماده مذکور مقرر شد هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت‌های عرضه‌کننده برق یا گاز یا خدمات دستور دهد موقتاً جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی را قطع کنند، موظف است نحوه جبران خسارت‌های وارده به این شرکت‌ها ناشی از تصمیم فوق را نیز تعیین و اعلام کند.

همچنین در آیین‌نامه اجرایی این ماده قانونی که در مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۸ به تصویب هیأت وزیران رسید، سازمان برنامه و بودجه مکلف شد همه‌ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدهای تولیدی را در لوابیح بودجه سالانه پیش‌بینی نماید (ماده ۵) و شرکت‌های خدمات‌رسان برق و گاز مکلف شدند که قراردادهای خود با مشترکین را با در نظرگرفتن وجه التزام، نحوه جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت، بازبینی و تنظیم نمایند (ماده ۲).

مکاتبات دریافت‌شده توسط دبیرخانه‌های مربوط بیانگر آن است که تاکنون منابع مالی توسط سازمان برنامه و بودجه در لوابیح بودجه سنواتی پیش‌بینی نشده و به‌تبع آن، قراردادهای دوجانبه شرکت‌های خدمات‌رسان برق و گاز بر اساس آیین‌نامه اجرایی، اصلاح و بازبینی نشده است. همچنین برای مواقع قطعی برق یا گاز، خسارت وارده به شرکت‌های بخش خصوصی تعیین یا پرداخت نشده است.^۶

با آن‌که از نیمه دوم سال ۱۳۹۵، موضوع اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن همواره در دستورکار کمیته‌های تخصصی و نشست‌های کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی قرار گرفته، اما همچنان مطالبات مذکور در صدر مطالبات بخش خصوصی باقی مانده است. مشکلات مطرح‌شده در جلسات مربوط در سال‌های گذشته تا حدودی مشابه بوده و راهکارهای پیشنهادی نیز بر همین سیاق، به‌طور مکرر ارائه شده است. چکیده‌ای از طرح مشکلات در صورتجلسه

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی هرمزگان، دبیرخانه شورای گفت‌وگو، موضوع: «قانون - بررسی اجرای ماده ۲۵ قانون بهبود محیط کسب‌وکار و مفاد آیین‌نامه اجرایی آن»، ۱۳۹۹/۱۰/۲۴.

۲. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «ناترازی در صنعت برق: علل، پیامدها و راهکارها»، مهر ۱۴۰۳.

۳. محمدمهدی جعفری [و دیگران]، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲): کلیات (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۲۰۱۵۶، آبان ۱۴۰۳، ص ۴۷.

۴. دنیای اقتصاد، «در پانزدهمین نشست از دوره دهم هیأت نمایندگان اتاق ایران مطرح شد: انتظارات اتاق از دولت چهاردهم»، ۱۴۰۳/۵/۲۹.

۵. از این پس، ماده (۲۵).

۶. کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیگیری مصوبه یکصد و دهمین نشست، مورخ ۱۴۰۱/۸/۴.



نشست شورای گفت‌وگو در تیر ماه ۱۴۰۳ به شرح زیر درج شده است:

۱. قطعی برق در شهرک‌های صنعتی مشکلات عدیده و خسارات جبران‌ناپذیری را وارد می‌کند...
۲. قطع شدن برق در فصل گرم سال علاوه بر پایین آوردن راندمان کارکنان صنایع، کارفرما را با مشکل پرداخت حق و حقوق تعطیل‌کاری مواجه می‌کند (به دلیل انجام فعالیت در روز تعطیل).
- ۳... صنعت، مولدترین بخش اقتصاد کشور است که طبق قانون... نباید در اولویت قطع برق باشد، درحالی‌که بیشترین هزینه و خسارات را در این خصوص متحمل می‌شود.
۴. برخی صنایع حساس نیز در این قطع برق دچار خسارات شده‌اند که تبعات اجتماعی و گاهاً امنیتی خواهد داشت [از جمله کارخانه‌های تولید کپسول‌های اکسیژن بیمارستانی]^۱.

مشکلات مطرح‌شده، ناظر به مسأله قطعی برق به‌طور کلی است. عدم اجرای ماده (۲۵)، در واقع بخشی از مشکل است که برای رفع آن، پیشنهادهایی در دبیرخانه‌های کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو در طی سال‌های اخیر مطرح شده و البته تاکنون به مرحله اجرا نرسیده است. از جمله در یکی از نشست‌های کمیته حمایت از کسب‌وکار، پیشنهاد شده است: «... تهیه نسخه اصلاحی قراردادهای موضوع ماده ۲۵... با لحاظ شرایط مندرج در متن ماده و آیین‌نامه اجرایی آن، حداکثر ظرف مدت یک ماه، با اخذ نظر از نمایندگان بخش خصوصی در دستورکار شرکت‌های عرضه‌کننده گاز، برق و خدمات مخابرات قرار گیرد»^۲.

ماده (۲۵) از جهات مختلف برای بخش خصوصی و محیط کسب‌وکار واجد اهمیت است. با وجود این، مهمترین عامل عدم اجرای ماده (۲۵)، پیش‌بینی‌نکردن منابع مالی لازم در بودجه‌های سالیانه است که تاکنون چنین اقدامی صورت نگرفته است. چنان‌که نایب‌رئیس اتاق ایران و رئیس هیأت‌مدیره سندیکای صنعت برق تصریح می‌کند: «ماده ۲۵ از نقاط قوت قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار است... این ماده، خاستگاه قانونی برای پیگیری قسمتی از مطالبات بخش خصوصی است»^۳. از سوی دیگر، علاوه بر بخش خصوصی، قانونگذاران نیز به محوریت و اهمیت ماده (۲۵) واقف شده و رفع موانع اجرای ماده مذکور را در زمره اولویت‌های خود قرار داده‌اند. چنان‌که سخنگوی کمیسیون صنایع و معادن مجلس (دوازدهم) در مرداد ماه ۱۴۰۳، اظهار کرده است: «[ماده ۲۵ قانون بهبود...] و اجرای کامل آن به‌عنوان یکی از سه اولویت اصلی و مهم مجلس به‌ویژه کمیسیون صنایع و معادن است که پیگیری برای اجرای آن به‌صورت جدی در حال انجام است... هر گونه خلاء قانونی برای اجرای این ماده در دستور کار نمایندگان مجلس است تا با ظرفیت‌های موجود مجلس جدید و همکاری دولت چهاردهم، بتوان ظرفیت‌های مطلوبی را برای استفاده از این قانون در کشور فراهم کرد... بهتر است ضمن شناسایی به موقع خلاءهای قانونی ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، آن‌ها را اصلاح کنیم تا صنایع بیشتر از این با قطعی برق آسیب نبینند»^۴.

گزارش پژوهشی حاضر، تلاش می‌کند ضمن واکاوی ابعاد ماده (۲۵) و تحلیل دلایل عدم اجرای آن، راهکارهایی را برای اجرا یا دستکم تحقق اهداف ماده (۲۵) با تدابیر مختلف، پیشنهاد دهد. سوالات مهم عبارتند از این‌که چنان‌که همچنان به دلایل مختلف، اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات برق و گاز و... در بودجه سالیانه پیش‌بینی نشد، تکالیف مقرر شده در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن باید به‌چه نحوی به اجرا درآیند؟ آیا راهکارهایی با در نظر گرفتن مضیقه‌های بودجه‌ای برای جبران خسارت صنایع ناشی از قطعی برق قابل تصور است؟ برای پاسخ به سوالات پیش‌گفته، تلاش خواهد شد به‌ویژه با ملاحظه مکاتبات و صورتجلسه‌های جلسات برگزار شده در خصوص موضوع در نشست‌های تخصصی و اصلی کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو و دیگر منابع در دسترس، پاسخ‌هایی در چارچوب قوانین و مقررات موجود ارائه شود.

۱. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستور جلسه یکصد و بیست و دومین نشست، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.

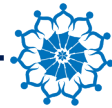
۲. کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستور جلسه پنجاه و هفتمین نشست، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۱.

۳. اتاق ایران آن‌لاین، «پام باقری مطرح کرد: آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود محیط کسب‌وکار نیازمند اصلاح است»، ۱۴۰۳/۸/۲۶، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/71607>

۴. پایگاه خبری بازار سرمایه ایران (سنا)، «سخنگوی کمیسیون صنایع و معادن مجلس در گفت‌وگو با «سنا» مطرح کرد: تأمین برق صنایع، یکی از ۳ اولویت مجلس»، ۱۴۰۳/۵/۳، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی:

<https://www.sena.ir/news/86036>

**۲-۱. سؤالات تحقیق**

۱. سوابق تقنینی ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار چیست؟
۲. کیفیت اجرای ماده (۲۵) با توجه به گزارش‌ها و اظهارنظرهای تشکل‌ها، فعالان اقتصادی و دبیرخانه‌های کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو به چه نحو بوده است؟
۳. خسارات مالی بنگاه‌ها ناشی از عدم اجرای ماده (۲۵) به چه میزان قابل برآورد است؟
۴. مهمترین دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) با تأکید بر دلایل حقوقی - قانونی، کدام است؟
۵. چه راهکارهای حقوقی - قانونی برای اجرای ماده (۲۵) قابل پیشنهاد است؟

۳-۱. روش تحقیق

روش تحقیق پژوهش پیش رو، تلفیقی از روش‌های تحقیق (هنجاری و توصیفی - تحلیلی) است؛ به این ترتیب که در بخش‌هایی از تحقیق، شرایط حاضر با توجه به مکاتبات تشکل‌ها و بنگاه‌ها توصیف خواهد شد. به‌ویژه خسارات ناشی از قطعی برق صنایع و عدم اجرای ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مورد توجه قرار خواهد گرفت. محور پژوهش، مفاد قانونی و مقرراتی است. دلایل عدم اجرای قانون و آیین‌نامه از حیث حقوقی و اصول قانونگذاری و مقرراتگذاری (روش هنجاری)، مباحث اصلی پژوهش را تشکیل خواهد داد.

منابع اصلی گزارش حاضر، صورتجلسات و گزارش‌های شورای گفت‌وگوی بخش خصوصی^۱ (ملی و استانی) و «کمیته حمایت از کسب‌وکار»^۲ («کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور سابق»)^۳ است. علاوه بر این‌ها، فراخوانی به تشکل‌های اقتصادی وابسته به اتاق ایران در سراسر کشور در آبان ماه ۱۴۰۳، به‌منظور اخذ اطلاعاتی درباره خسارات ناشی از قطعی برق به بنگاه‌های متبوع ارسال شد، که در گفتار ۵ به برخی از آن‌ها استناد شده است.

دلیل تمرکز بر صورتجلسات و گزارش‌های دو نهاد مذکور آن است که به‌نظر می‌رسد طبق قوانین موجود، پیگیری اجرای «درست» و «کامل» ماده (۲۵) «قانون بهبود...» و دیگر قوانین ناظر بر محیط کسب‌وکار، بر عهده دو نهاد پیش‌گفته است. توضیح این‌که طبق بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود...»، یکی از وظایف شورای گفت‌وگو، «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه‌شده از سوی دبیرخانه این شورا»، مقرر شده است. علاوه بر این، در بند «ث» ماده (۱۱) قانون مذکور، شورای گفت‌وگو مکلف به بررسی گزارش‌های کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه - کمیته حمایت از کسب‌وکار فعلی - و زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره آن‌ها شده است. همچنین بر اساس بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، «اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی موظف است با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آن‌ها، به‌طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه کند و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه‌شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند». بر اساس تبصره (۱) ماده

۱. «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، طبق ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، «به‌منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم... و ارائه پیشنهادهای و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط»، تشکیل شد حکم مذکور در ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، با اصلاحاتی به قانون دائمی تبدیل شد.

۲. این نهاد، طبق «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) تأسیس شده و بر اساس ماده (۷۶)، در قالب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، به حکمی دائمی تبدیل شد.

۳. طبق مقرر هفتاد و هشتمین جلسه کمیته موضوع ماده (۱۲) در شهریور ماه ۱۳۹۹، عنوان «کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» به «کمیته حمایت از کسب‌وکار» تغییر یافت؛ ر. ک. کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستور جلسه هفتاد و هشتمین نشست، مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱. برای حفظ یکپارختی در متن گزارش حاضر، به «کمیته حمایت از کسب‌وکار» ارجاع داده شده است.



مذکور، «گزارش‌های موضوع این بند در مورد قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم، خلأ قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید و صادرات و اشتغال و چگونگی کاهش قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات در ایران همراه با ارتقای کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیت‌های موجود تهیه می‌شود». گزارش حاضر، با موضوع «اجرای نادرست یا ناقص قوانین» و «پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات»، تدوین شده و امید است برای اجرای ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مورد توجه نهادهای مسئول قرار گیرد.

۲. سوابق تقنینی ماده (۲۵)



در ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، مقرر شد اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی و اتاق تعاون، «پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار» را تدوین کنند. پس ارائه پیش‌نویس اولیه این لایحه توسط اتاق‌ها به دولت و مجلس و به دلیل عدم ارائه لایحه توسط دولت، «کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، «طرح قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» را با مشورت اتاق‌ها و مرکز پژوهش‌ها تدوین کرده و در دی‌ماه ۱۳۹۸ برای بررسی به کمیسیون ارجاع کرد.^۱ «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» در ۱۶ بهمن‌ماه ۱۳۹۰ به تصویب رسید.

«طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار»، چنانکه از عنوان آن برمی‌آید، با هدف حمایت قانونی مؤثر از کسب‌وکارها تدوین شد. به بیان دیگر، طرح مذکور با این ایده محوری تدوین شد که یکی از دلایل عمده حمایت‌های ناکافی و نامؤثر از کسب‌وکارها و به تبع آن، ایجاد محیط کسب‌وکار نامناسب، نبود احکام قانونی لازم است. چنین فرض شد که با تصویب قوانین حمایتی، دولت مکلف خواهد شد بیش از پیش، از بنگاه‌ها در حوزه‌های مختلف حمایت کرده و اقداماتی را که به دلیل عدم الزام قانونی در انجام آن‌ها قصور کرده، اجرایی کند. بدین ترتیب، «طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی...» و قانون تصویب‌شده بر مبنای آن («قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»)، مشحون از تکالیفی برای دولت و دستگاه‌های اجرایی است که به مرحله اجرا رسیدن آن‌ها می‌تواند مشکلات و موانع متعددی در محیط کسب‌وکار را رفع کند. اما نکته بسیار مهم، چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد، اقتضائات و ملاحظات اجرایی هر یک از احکام مصوب است.

پیش‌فرض‌های «قانون بهبود...» که به اختصار به آن‌ها اشاره شد، در مقدمه توجیهی طرح اولیه (طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی...) قابل مشاهده است. در بخشی از مقدمه طرح چنین تصریح شده است: «هدف از تدوین و اجرای این قانون، بهبود جایگاه ایران در رتبه‌بندی متعارف بین‌المللی... نیست. هدف این قانون، رفع موانع کسب‌وکار برای عموم بنگاه‌های ایرانی است؛ موانعی که الزاماً در گزارش‌های بین‌المللی کسب‌وکار به آن‌ها اشاره نمی‌شود». در بخش دیگری از مقدمه طرح مذکور، برخی از انتظارات اتاق‌های ایران و تعاون «به‌عنوان نمایندگان خصوصی و تعاونی و فعالان اقتصادی سراسر کشور» از «نهادهای حاکمیتی» به این شرح ذکر شده است:

«... ۳. حمایت‌های قضایی حداکثری از حقوق مالکیت و منافع اقتصادی در همه سطوح در سراسر کشور و حتی خارج از کشور، اعمال و تضمین گردد و شرایطی فراهم آید تا هریک از شهروندان از حقوق خود به‌طور روشن مطلع باشند و بتوانند آن را سهل و ارزان و سریع مطالبه و دریافت کنند و برای دستیابی سریع و سهل به حقوق قانونی خود در مراجع حکومتی، نیازی به پرداخت‌های فراقانونی، ارائه سفارش، استمداد از کارچاق‌کن و امثال آن نداشته باشد.

... ۶. هرگاه تصمیم حکومت موجب ضرر مستقیم و غیرمستقیم به فعالان اقتصادی گردد، مقامات مسئول، خسارت وارده به فعالان اقتصادی را برآورد و جبران کنند.

۷. فرهنگ احترام ملی به سرمایه‌گذاران، تولیدکنندگان و صادرکنندگان ترویج گردد و ارکان حکومت به تولیدکنندگان و صادرکنندگان کالا و خدمات ایرانی مانند سربازان میهن در جبهه اقتصادی نگاه و رفتار کنند و از هر

۱. برای مطالعه سابقه تدوین پیش‌نویس «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و ارائه آن به مجلس، ر. ک.: سیدامیر سیاح، «سامانه بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در ایران (ناظر به مواد (۲) تا (۷) طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۰۸۳۸، خرداد ۱۳۹۰، صص ۱-۲.



کمکی به آن‌ها برای ایجاد شغل و ثروت و فناوری، دریغ نوزند»^۱.

در چارچوب ذهنی پیش‌گفته و در اوج همدلی مجلس و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در مواردی مانند ضرورت مشارکت بیشتر و فعالانه‌تر بخش خصوصی در امور اقتصادی و حمایت همه‌جانبه دولت و حاکمیت از بخش خصوصی، «قانون بهبود...» فرایند تصویب نهایی را طی کرد. احکام مندرج در ماده (۲۵) قانون مذکور نیز از جمله احکامی هستند که با چنین نگرشی به تصویب رسیدند. یکی از نکات قابل توجه در خصوص ماده (۲۵) تغییر شکل این ماده از طرح اولیه تا تصویب نهایی است. بدین شرح که در طرح اولیه (در صدر ماده ۲۱ طرح)، حکمی راجع به الزام دولت به «تعیین و اعلام» نحوه جبران خسارت‌های وارده» به شرکت‌ها ناشی از تصمیم به قطع موقتی جریان برق، آب و یا گاز واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی، قید شده بود و در تبصره ماده (۲۱) طرح، به موضوع غیرالزام‌آور بودن تعطیلی یکی از روزهای کاری سال برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی پرداخته شده بود. با وجود این، در طول رسیدگی به طرح در کمیسیون‌ها و صحن علنی، نکات بسیاری به ماده مورد بحث افزوده شد و در نهایت ماده (۲۵) به شرح مندرج در کادر ۱ به تصویب رسید.^۲

کادر ۱. ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)



در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات موظفند هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی، وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش‌بینی کنند. هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت‌های عرضه‌کننده برق یا گاز یا مخابرات دستور دهد موقتاً جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی را قطع کنند، موظف است نحوه جبران خسارت‌های وارده به این شرکت‌ها ناشی از تصمیم فوق را نیز تعیین و اعلام کند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، نفت، نیرو و ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه می‌شود و ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره ۱- در زمان‌های اضطراری که قطع برق یا گاز واحدهای مسکونی، جان شهروندان را به خطر اندازد، شورای تأمین استان محل ایجاد اضطرار می‌تواند برای حداکثر دو روز که قابل تمدید است، حکم این ماده را نقض کند و دستور دهد بدون تعیین نحوه جبران خسارت‌های وارده، برق یا گاز واحدهای تولیدی قطع شود. در جلسه تصمیم‌گیری در این باره، باید نمایندگان اتاق‌های مرکز استان برای استماع نظراتشان دعوت شوند.

تبصره ۲- شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز موظفند ضمن هماهنگی با شرکت‌های بیمه، امکان خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت ناشی از قطع برق یا گاز را برای واحدهای تولیدی مشترک خود فراهم آورند.



چنانکه در متن ماده (۲۵) مقرر شده، احکام مربوط به درج و التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات توسط شرکت‌های عرضه‌کننده در متن قرارداد و همچنین موظف‌بودن دولت به تعیین و اعلام نحوه جبران خسارت‌های وارده به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ناشی از قطعی جریان برق، گاز یا خدمات مخابراتی، منوط به تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی شده است. با وجود این، تکلیف سه‌ماهه به وزارتخانه‌های مذکور برای تدوین آیین‌نامه اجرایی با تأخیر حدود ۴ سال انجام شد و آیین‌نامه

۱. معاونت قوانین، «طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار»، دوره هشتم - سال سوم، شماره چاپ ۱۳۵۰، شماره ثبت ۵۰۰، تاریخ چاپ: ۱۳۹۰/۱۱/۲۱، صص ۲-۵. یک فوریت طرح مذکور در مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۴ به تصویب رسید.

۲. برای مشاهده سوابق تقنینی «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، ر. ک.: وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نشانی اینترنتی https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/785380



اجرائی ماده (۲۵) در تاریخ ۱۳۹۵/۱/۲۸ به تصویب هیأت وزیران رسید.^۱

در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی مورد بحث، کلیه شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات موظف شده‌اند «متن قراردادهای تأمین خدمات به واحدهای تولیدی را به‌گونه‌ای تنظیم نمایند تا تأمین خدمات وفق مفاد قرارداد در تمام دوره قرارداد تداوم یابد». در تبصره (۱) همین ماده مقرر شده است: «وجه التزام، جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت وارده به واحدهای تولیدی، در صورت قطع خدمات، باید در متن قرارداد پیش‌بینی شود». در تبصره (۲) ماده تصریح شده است: «پوشش خسارت مربوط به هزینه‌های عملیات جاری واحدهای تولیدی در مدت قطع خدمات، باید در قرارداد پیش‌بینی و برآورد و نحوه جبران خسارت مازاد بر هزینه‌های جاری در صورت ارایه خدمات مطمئن‌تر نیز در قرارداد لحاظ گردد». در تبصره (۳) ماده (۲) نیز چنین مقرر شده است: «در صورتی که برای تأمین خدمات در دوره قرارداد، نیاز به تعدیل قیمت خدمات باشد، قیمت‌های جدید حسب مورد با پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی طرف عرضه و تصویب هیأت وزیران، قابل اعمال در قراردادها خواهد بود».

طبق تبصره (۲) ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)، «پرداخت خسارت به شرکت‌ها منوط به عدم وجود بدهی معوق به شرکت ارائه‌کننده خدمات است».

در ماده (۵) آیین‌نامه مقرر شده: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [سازمان برنامه و بودجه فعلی] همه‌ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدهای تولیدی را در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی خواهد نمود».

علاوه بر این‌ها، در آیین‌نامه پیش‌بینی شده که «شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات می‌توانند برای ایفای تمام یا بخشی از تعهدات خود ناشی از اجرای این آیین‌نامه، نسبت به بیمه تأمین خدمات موضوع این آیین‌نامه اقدام نمایند (ماده ۶)».

در آیین‌نامه برای واحدهای تولیدی خسارت‌دیده ناشی از قطع خدمات مورد بحث، تکالیفی در نظر گرفته است. از جمله در ماده (۷) آن تصریح شده: «واحدهای تولیدی که به لحاظ آسیب‌پذیری تجهیزات و یا مسایل ایمنی ناشی از قطع خدمات متحمل خسارت زیاد می‌شوند، موظفند مراتب را با ذکر موارد آسیب و حداقل خدماتی که باید دریافت نمایند، به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات قبلاً اعلام نموده و یا در مفاد قرارداد فی‌مابین ذکر نمایند».

در آخر، یکی از مفاد مهم آیین‌نامه، ماده (۸) آن است که چنین مقرر کرده است: «واحدهای تولیدی که مشمول دریافت خسارت می‌شوند، در صورتی که بدهی به شرکت ارائه‌دهنده خدمات داشته باشند، به میزان بدهی از خسارت آن واحد کسر می‌گردد».

شایان ذکر است در برخی مقررات مصوب نیز می‌توان ارجاع به ماده (۲۵) «قانون بهبود...» را مشاهده کرد. برای نمونه، در ماده (۶) «آیین‌نامه اجرایی تبصره اصلاحی بند (ب) ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»^۲ موضوع جزء (۴) بند (الف) ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳^۳ (مصوب ۱۴۰۳/۳/۲۷) هیأت وزیران، به شماره ۵۱۹۳۹/ت/۶۲۳۹۳ هـ. مقرر شده است: «در صورت قطع و کاهش خوراک گاز و خوراک مایع واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمیایی با اراده دولت و خارج از مفاد و شرایط قرارداد فی‌مابین، وزارت نفت مکلف است برابر ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار خسارت وارده را از محل ارزش خوراک تحویلی جبران کند». در گفتارهای آتی، به کیفیت اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن پرداخته خواهد شد.

۱. به شماره ۷۴۱۱/ت/۴۹۸۱۰ هـ.

۲. در بند «ب» ماده (۱) «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵) مقرر شده بود:

«میانگین قیمت فروش داخلی گاز طبیعی به گونه‌ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معادل حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض شود...».

۳. در جزء (۴) بند (الف) ماده (۱) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴) مقرر شده است «تبصره بند (ب) ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به شرح زیر اصلاح می‌شود:

تبصره - وزارت نفت مکلف است قیمت خوراک گاز و خوراک مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی‌ها را با رعایت معیارهای زیر تعیین کند:

۱- متناسب با معدل وزنی در آمد حاصل از فروش گاز و یا مایع تحویلی برای سایر مصارف داخلی، صادراتی و وارداتی، قیمت محصول با حفظ قابلیت رقابت‌پذیری محصولات تولیدی در بازارهای بین‌المللی و بهبود متغیرهای کلان اقتصادی
۲- ایجاد انگیزش و امکان جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی.».

۳. ارزیابی اجرای ماده (۲۵)



۳-۱. ارزیابی طبق گزارش‌های مراکز پژوهشی

ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و آیین‌نامه اجرایی آن، از جمله احکام قانونی و مقرراتی هستند که اساساً اجرا نشده‌اند (و به عبارت دقیق‌تر، به طور بسیار ناقص اجرا شده‌اند). ارزیابی‌ها و گزارش‌های متعدد، مؤید ادعای گفته‌شده است. در گزارشی ارزیابی «قانون بهبود...» که توسط مرکز پژوهش‌ها در سال ۱۳۹۶ منتشر شد، مفاد ماده (۲۵) به دو بخش تفکیک شد: بخش نخست، حکم اصلی در صدر ماده و تبصره «۱» و بخش دوم، حکم مقرر شده در تبصره «۲» ماده.

بر اساس گزارش ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۶، حکم صدر ماده (۲۵) و تبصره (۱) آن، به طور ناقص و غیراثربخش اجرا شده است. طبق گزارش‌های دریافت‌شده از بخش خصوصی و تعاونی قرارداد ناظر به اجرای این حکم مندرج در ماده (۲۵)، قراردادی بدون ملاحظه جنبه‌های حمایتی است و در واقع، قراردادی با مفاد تحمیلی است که طبعاً برای بخش خصوصی و تعاونی مقرون به صرفه نیست؛ این در حالی است که ماده (۲۵) با هدف حمایت از بنگاه‌های اقتصادی به تصویب رسیده است. برای نمونه، اتاق تعاون در گزارش راجع به این ماده تصریح کرده است: «محتوای قرارداد به شکلی نوشته شده است که همه موارد به مفاد قرارداد ارجاع شده است و با توجه به این‌که در تهیه قرارداد، شرکت‌های طرف قرارداد قدرت چانه‌زنی بیشتری دارند، از این رو [نمی‌تواند آنچنان] برای احقاق حق فعالان اقتصادی الزام‌آور باشد. از این رو، آیین‌نامه بستر اجرای قانون را مهیا نکرده است»^۱.

در مورد تبصره «۲» ماده (۲۵) (موضوع تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز) در گزارش‌های دریافتی، عملکردی در این خصوص ذکر نشده است. بنابراین حکم مندرج در تبصره مذکور اجرا نشده است.^۲

در گزارش ارزیابی مرکز پژوهش‌های اتاق ایران نیز که در آذر ماه ۱۴۰۲ منتشر شد، مشابه نتایج مذکور با عباراتی دیگر، به دست آمده است. در گزارش مذکور در خصوص صدر ماده (۲۵) و تبصره (۱) آن تصریح شده است: «با عنایت به این‌که هیچ یک از سه دستگاه وزارت نیرو، وزارت نفت و وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات در زمینه پرداخت خسارت و در نظر گرفتن وجه التزام در قراردادهای منعقد شده به منظور جبران خسارت‌های ناشی از قطع خدمات خود گزارشی نداده‌اند؛ لذا عملکرد اجرای این حکم باید صفر در نظر گرفته می‌شد. با این حال، از آنجا که آیین‌نامه مربوط به نحوه پرداخت خسارت، تدوین شده و نظر فعالان اقتصادی در خصوص اجرای این حکم نیز حدود ۲۴ درصد به دست آمده است؛ لذا همین مقدار مبنای محاسبه قرار گرفت که نسبت به سال گذشته معادل ۴/۳۲ واحد افت داشته است»^۳. در خصوص تبصره (۲) ماده (۲۵) نیز عیناً ارزیابی گفته‌شده تکرار شده است.^۴

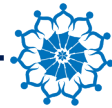
اظهارنظرها و نظرسنجی‌های متعدد از فعالان و تشکل‌ها اقتصادی نیز نشانگر عدم اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه آن است. برای نمونه، رئیس خانه صنعت، معدن و تجارت مازندران در اواخر سال ۱۳۹۷، در خصوص کیفیت اجرای ماده (۲۵) اظهار کرد: «ماده ۲۵ قانون بهبود [مستمر محیط] کسب‌وکار ساختار اجرایی ندارد و اگر هم داشته باشد، ادارات به اجرای آن تن نمی‌دهند. ... ادارات در این ماده قانونی، برای آن‌که از پرداخت خسارت اثبات‌شده واحدهای تولیدی شانه خالی کنند، قراردادهای دوطرفه

۱. به نقل از: احمد مرکز مالگیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار»؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶، ص ۸۴.

۲. همان، صص ۸۴-۸۵.

۳. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - ۱۴۰۱؛ گزارش شماره (۳)»، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، آذر ۱۴۰۲، ص ۷۲.

۴. همان، ص ۷۳.



را طوری منعقد می‌کنند که تولیدکننده منتفع نشود»^۱.

شایان ذکر است اخیراً (آبان ماه ۱۴۰۳)، یکی از شرکت‌های معدنی موفق شد برای اولین بار الزام شرکت توانیر به درج الحاقیه شرط وجه التزام بابت جبرات خسارت قطع برق واحدهای صنعتی و معدنی را به اجرا برساند و از توانیر، پیشنهاد الحاقیه جبران خسارت قطع برق اخذ کند. بدین ترتیب، تا کنون صرفاً یکی از احکام مندرج در ماده (۲۵) درباره مفادی قراردادی یک شرکت، اجرا شده که این اتفاق، می‌تواند زمینه‌ساز اجرای این حکم و دیگر احکام حمایتی مندرج در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن محسوب شود.

در چنین شرایطی است که در حال حاضر، اجرای ماده (۲۵) در زمره یکی از اصلی‌ترین مطالبات بخش خصوصی قرار گرفته است. به طوری که رئیس اتاق ایران در مرداد ماه ۱۴۰۳ تصریح کرده است: «انتظار بخش خصوصی، متعهد بودن به قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به‌ویژه ماده ۲۵ آن است. متأسفانه تا این زمان، چنین اتفاقی نیفتاده و صنایع کشور از سوءمدیریت‌های ناشی از کمبود انرژی بسیار متأثر شده و ضررهای هنگفتی را متحمل شده‌اند»^۲.

نکته مهم این‌که مفاد آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) نیز - به استثنای یک مورد ذکر شده در سطور پیشین که در ادامه نیز به آن خواهیم پرداخت - تا کنون اجرا نشده است. طبق مفاد آیین‌نامه اجرایی، کلیه شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز، خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات، «موظفند متن قراردادهای تأمین خدمات به واحدهای تولیدی را به‌گونه‌ای تنظیم نمایند تا:

- تأمین خدمات وفق مفاد قرارداد در تمام دوره تداوم یابد.

- وجه التزام، جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت وارده در صورت قطع خدمات در متن قرارداد پیش‌بینی شود.

- پوشش خسارت مربوط به هزینه عملیات جاری واحدهای تولیدی در مدت قطع خدمات در متن قرارداد پیش‌بینی شود.

- در صورت نیاز به تعدیل قیمت خدمات در دوره تأمین خدمات، قیمت‌های جدید در صورت تصویب هیأت وزیران قابل اعمال خواهد بود.

- در صورت خواست واحدهای تولیدی، شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات موظفند قراردادهای جاری را در چارچوب آیین‌نامه اصلاح نمایند»^۳.

با وجود این، طبق یکی از دستورجلسات شورای گفت‌وگو، «در بُعد مصرف‌کنندگان برق (واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی) عدم اجرای ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار باعث شده است بر خلاف مفاد تصریح‌شده در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، اولویت‌بندی بخشی در قطعی بخش برق رعایت نشود و تمامی خسارات ناشی از قطع برق به تولیدکنندگان تحمیل گردد و تاکنون نیز وجه التزام، جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت وارده در صورت قطع خدمات و پوشش خسارت مربوط به هزینه عملیات جاری واحدهای تولیدی در مدت قطع خدمات نیز در متن قراردادها با شرکت‌های خدمات‌رسان برق در نظر گرفته نشده است»^۴.

همچنین نتایج به‌دست آمده از بررسی و نیز موضوعات و مشکلات ارجاع‌شده از استان‌های مختلف به کمیته حمایت از کسب‌وکار حاکی از آن است که «قراردادهای منعقد شده میان شرکت‌های خدمات‌رسان (گاز، برق و مخابرات) موضوع حکم ماده (۲۵) ... و مشترکین مندرج در ماده (واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی)، به‌صورت الحاقی بوده یا اساساً به‌صورت فرم اشتراک می‌باشد و مشترک، نه تنها امکان دخل و تصرف در متن قرارداد را ندارد بلکه به‌جز در مورد گاز، نسخه مختص مشترک قرارداد را نیز در اختیار ندارد»^۵. نکته قابل توجه آن است که وضعیت اجرای تکالیف مندرج در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، در طول سال‌های متمادی از تصویب آن‌ها، پیشرفتی نداشته است.

۱. ایسا (خبرگزاری دانشجویان ایران)، «ایسا از عدم اجرای ماده قانونی حمایتی از تولید گزارش می‌دهد؛ سیاست بده‌بستان دستگاه‌ها در اجرای ماده ۲۵ بهبود کسب‌وکار»، ۱۳۹۷/۱۱/۷.

۲. دنیای اقتصاد، «در پانزدهمین نشست از دوره دهم هیأت نمایندگان اتاق ایران مطرح شد...»، پیشین.

۳. کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگو دولت و بخش خصوصی، پیگیری مصوبه یکصد و دهمین نشست، پیشین.

۴. شورای گفت‌وگو دولت و بخش خصوصی، دستور جلسه یکصد و دهمین نشست، مورخ ۱۴۰۱/۴/۶.

۵. کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستور جلسه ۱، تاریخ بازنگری: ۱۳۹۵/۲/۲۵.



۲-۳. اجرای بخشی از ماده (۲۵) در آذر ماه ۱۴۰۳ به موجب رأی شورای رقابت

دیگر مستند مهم برای عدم اجرای ماده (۲۵)، و البته اجرای بخشی از ماده مذکور در آذر ماه ۱۴۰۳، رأی شورای رقابت و متعاقب عدم اجرای آن، پیگیری اجرا از طریق رئیس شورای مذکور است. متعاقب شکایت شرکت سرمک و انجمن صنایع لوازم خانگی ایران به طرفیت شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق ایران (توانیر) به شورای رقابت، با موضوع بروز رویه ضد رقابتی «عدم درج وجه التزام موضوع ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در قراردادهای منعقد شده فیما بین واحدهای تولیدی و ارائه دهنندگان خدمات برق»،^۱ شورای رقابت در جلسه ۵۲۵ شورای رقابت مورخ ۱۴۰۱/۹/۸، به این شرح تصمیم گرفت:^۲

«۱. با عنایت به این که شرکت توانیر در قراردادهای منعقد شده با واحدهای تولیدی شرط وجه التزام موضوع صدر ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار را در نظر نگرفته است، عدم درج وجه التزام مذکور، موجب سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط از طریق شرایط قراردادی غیرمنصفانه شده است؛ فلذا شورای رقابت باتفاق آراء، شکایت وارده را موجب بروز رویه ضد رقابتی موضوع جزء ۲ بند ط ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص و با استناد به بند ۳ ماده ۶۱ [قانون مذکور]، شرکت توانیر را ملزم به توقف رویه ضد رقابتی و درج یک بند در قراردادهای منعقد شده با واحدهای تولیدی با عنوان وجه التزام قطع برق در صورت اعمال صدر ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار با هماهنگی و نظارت شورای رقابت نمود.

شورای رقابت همچنین رأی اکثریت مقرر نمود؛ با استناد به بند ۴ ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موضوع در جهت شفافیت بیشتر بازار، اطلاع رسانی عمومی گردد.

۲. شورای رقابت به اتفاق آراء مقرر نمود: با توجه به ماده ۵ آیین نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، سازمان برنامه و بودجه کشور در مورد درج اعتبارات لازم در لوابیح بودجه سالانه کل کشور به منظور فراهم کردن شرایط اجرای مصادیق قسمت اخیر ماده ۲۵ قانون یاد شده، جهت جبران خسارت ناشی از قطع برق از سوی دولت به دلیل کمبودهای مقطعی اقدامات لازم را انجام دهد و در این خصوص مکاتبات لازم توسط رئیس شورا با سازمان مذکور صورت گیرد».

رئیس شورا و مرکز ملی رقابت تصمیم متخذه در جلسه ۵۲۵ را طی نامه‌ای مورخ ۱۴۰۲/۱/۲۹ به سرپرست مجتمع قضایی شهید صدر تهران، جهت اجرا، ارسال کرد و در تاریخ ۱۴۰۳/۵/۲۴، مفاد اجراییه به محکوم علیه (شرکت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران) (توانیر) ابلاغ شد.

با استنکاف شرکت توانیر از اجرای رأی مذکور و همچنین استنکاف وزارت نیرو، رئیس شورای رقابت در نامه‌ای خطاب به وزیر نیرو،^۳ تصریح کرد: «... متأسفانه تاکنون به دلیل عدم پیش بینی اعتبار لازم، این تکلیف قانونی [مدرج در ماده ۲۵ و آیین نامه اجرایی آن] بلا اقدام مانده و از این بابت خسارت‌های فراوانی به بنگاه‌های تولیدی کشور وارد گردیده است. گزارش‌های واصله نشان می‌دهد در سال گذشته از بابت قطع برق و گاز، واحدهای تولیدی بعضاً با کمتر از نصف ظرفیت تولید فعالیت داشته و برخی نیز کلاً تعطیل شده‌اند؛ در شرایطی که برق بنگاه‌ها در تابستان و گاز آن‌ها در زمستان قطع می‌گردد و به طور متوسط ۱۵ روز در ماه فعالیت می‌نمایند، نه تنها ملزم به پرداخت کامل حقوق کارکنان و کارگران بوده‌اند، بلکه حق بیمه کامل پرسنل نیز توسط سازمان تأمین اجتماعی مطالبه و در صورت تأخیر در پرداخت از ناحیه سازمان مذکور نیز فعالیت بنگاه‌ها متوقف می‌گردد و همین رویه توسط سازمان امور مالیاتی نیز صورت می‌پذیرد.

... رأی [شورای رقابت در این خصوص در آذر ماه ۱۴۰۱] قبلاً طی نامه... مورخ ۱۴۰۳/۹/۱۳ به وزیر وقت نیرو ابلاغ شد، اما تاکنون اجرا نگردیده است. بنا به مراتب معنونه و در اجرای تکالیف قانونی فوق‌الذکر، خواهشمند است دستور فرمایید شرکت توانیر اقدام لازم در این زمینه را انجام دهد و نیز نسبت به انجام مذاکره لازم با سازمان برنامه و بودجه جهت پیش بینی اعتبارات لازم در ردیف خاص در بودجه سال آتی، عنایت لازم را مبذول فرمایید».

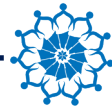
در آخرین مراحل نگارش پژوهش حاضر، «شرکت معادن سرمک»، برای اولین بار توانست مفاد ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر

۱. شکوائیه شماره ثبتی ۶۱۶-۱۰-۰۱- و مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۱.

۲. وبسایت شورای ملی رقابت، مصوبات جلسه پانصدویست و پنج (۵۲۵) مورخ ۸ آذر ۱۴۰۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.nicc.gov.ir/council/decisions-council/1538-525-8-1401.html>

۳. نامه رئیس شورای رقابت خطاب به وزیر نیرو، به شماره ۱۱۷۶-۱۰-۰۳-ص مورخ ۱۴۰۳/۷/۲.



محیط کسب و کار و الزام شرکت توانیر به درج الحاقیه شرط وجه التزام بابت جبرات خسارت قطع برق واحدهای صنعتی و معدنی را بعد از ۱۳ سال از تصویب قانون مذکور به اجرا برساند و از توانیر، پیشنهاد الحاقیه جبران خسارت قطع برق اخذ کند. بدین ترتیب که طی نامه‌ای مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۰، «الحاقیه قرارداد افزایش قدرت» توسط شرکت توزیع نیروی برق استان همدان (مدیریت توزیع نیروی برق شهرستان ملایر) به شرکت معدن سرمک ابلاغ شد. در این الحاقیه^۱ درج شده است: «در راستای اجرای ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و براساس بند ۲ مصوبه شماره ۸۳۵۷/ت/۵۷۴۶۷ هـ تاریخ ۱۳۹۹/۷/۲۰ هیأت وزیران که مشترک را موظف به تأمین برق از طریق قراردادهای دوجانبه و یا روش‌های متداول بورس انرژی می‌کند، شرکت موظف است در صورت قطع خدمات (عدم تحویل برق تأمین‌شده از طریق ذکر شده در مصوبه مذکور) در دوران محدودیت، نسبت به جبران برق تحویل‌نشده (وجه التزام) وفق بند ۵-۱-۶ مصوبه وزیر نیرو در خصوص توسعه مبادلات برق در بورس انرژی به شماره ۱۴۰۳/۴۲۲۴۸/۱۰۰ تاریخ ۱۴۰۳/۷/۱، متناسب با اعتبار تعیین‌شده وفق بند ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار اقدام نماید».

شایان ذکر است پیشنهاد شرکت توزیع برق استان همدان جهت درج شرط التزام در قرارداد تأمین برق شرکت معدن سرمک بر این اساس است که شرکت مذکور در قبال میزان برق تحویل‌نشده به طرف قرارداد (معدن سرمک)، صرفاً ملزم به جبران خسارت معادل ۱/۳ برابر شرط قیمت برق در تابلوی اول بورس انرژی، شده است؛^۲ در حالی که خساراتی که به دلیل قطع گاز و برق به شرکت‌های صنعتی، معدنی و کشاورزی وارد شده، بسیار فراتر از مبالغ مذکور می‌باشد. از این رو به نظر می‌رسد که درج شرط التزام در قراردادهای شرکت‌های خدمات‌دهنده برق و گاز، نافی و رافع مسئولیت و الزام دولت به جبران خسارت‌های وارده به شرکت‌های صنعتی، تولیدی و معدنی به دلیل قطع برق و گاز (موضوع قسمت اخیر ماده ۲۵) نمی‌باشد.^۳

به هر حال با توجه به رخداد اخیر، اکنون می‌توان گفت یکی از احکام مندرج در ماده (۲۵) مبنی بر موظف بودن شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات به پیش‌بینی وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات در متن قرارداد منعقد با واحدهای تولیدی، برای نخستین بار به مرحله اجرا رسیده است.

۳-۳. نمونه‌ای از نقض آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)

نکته پایانی در این قسمت، تأکید بر اجرا نشدن آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) با ذکر یک نمونه است. یکی از اماره‌هایی که می‌توان آن را به عنوان اماره‌ای مبنی بر توجه قانونگذار به ضرورت تأمین برق و... واحدهای کوچک و متوسط در نظر گرفت، حکم مندرج در تبصره (۱) ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی است. در مقرر مذکور پس از آن که تصریح شده قطع خدمات واحدهای تولیدی «در شرایط غیراضطراری و پیش‌بینی‌شده در قرارداد مجاز نمی‌باشد»، چنین تصریح شده است: «برای برق در خطوط (۲۰) و (۳۳) کیلوولت و برای گاز در خطوط با فشار (۶۰ PSI) و پایین‌تر، اولویت‌بندی قطع، ملاک عمل نمی‌باشد». خطوط برق و گاز مندرج در تبصره مذکور، مختص واحدهای کوچک و متوسط است. بدین معنا که برق و گاز واحدهای مذکور، حتی از زمان‌های کمبود نیز نباید در اولویت قطعی قرار گیرند. بنابراین، قطعی برق واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی - که جملگی در زمره واحدهای مصرح در تبصره (۱) ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) محسوب می‌شوند - خلاف آیین‌نامه مذکور (و البته خلاف ماده (۲۵)) است.^۴

بر خلاف نص صریح ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین رأی شورای رقابت، اخیراً «انجمن مدیران صنایع» واحد خراسان، بنا به درخواست شرکت ملی برق، در نامه‌ای به مدیران شهرک‌های صنعتی استان خراسان رضوی، برنامه‌ای را با عنوان

۱. الحاقیه قرارداد افزایش قدرت شرکت معدن سرمک از ۴۰۰۰ کیلووات به ۴۹۵۰ کیلووات به شماره ۹۸/۲۴/۲۰۰/۳۲۷۸ تاریخ ۹۸/۳/۲۱.
۲. طبق بند ۵-۱-۶ «دستورالعمل توسعه مبادلات برق در بورس انرژی (بند (ه) و «ز» ماده یک قانون تأمین وزارت نیرو، شماره سند ۱۴۰۱/۴۴/۲۴۰ (د)» در صورتی که خریداران برق، در تابلو اول اقدام به خرید برق براساس شرایط اعلامی شرکت مدیریت شبکه (رعایت سقف اعلامی) نمایند و در زمان تحویل بنابه ملاحظات فنی و... برق آن‌ها قطع شود، شرکت توانیر موظف است از طریق شرکت‌های برق منطقه‌ای شرکت‌های توزیع، به‌ازای میزان برق تحویل‌نشده، ۱/۳ متوسط قیمت مفاد مورد معامله در تابلو اول در آن دوره را به‌منظور جبران خسارت وارده به خریداران برق در صورت حساب آن‌ها منظور کند. ضریب فوق به تشخیص هیئت تنظیم قابل تغییر هست».
۳. اظهار نظر احمد آتش‌هوش (رئیس کمیسیون حقوقی و حمایت قضایی و مقررات اتاق ایران) در خصوص متن اولیه گزارش.
۴. محمد امین زنگنه، مصاحبه با نگارنده، ۱۴۰۳/۹/۷، دبیرخانه کمیته حمایت از کسب و کار (مرکز بهبود کسب و کار اتاق ایران). شایان ذکر است نکات مطرح‌شده از ایشان، عین عبارات و جملات ایشان نیست و مطالب ارجاع‌شده به مصاحبه در متن حاضر، ویرایش و بازنویسی شده است. در مواردی نیز جملاتی برای توضیح نظرات بیان‌شده اضافه شده است.



«برنامه قطع برق و کاهش بار ۹۰ درصدی شهرک‌های صنعتی و واحدهای تولیدی خراسان رضوی از تاریخ ۲۰ آذرماه سال ۱۴۰۳» ابلاغ کرده است. در این نامه که خطاب مدیران عامل برخی از شهرک‌های صنعتی استان خراسان رضوی، از آن‌ها خواسته شده «با توجه به روند کاهشی دما و استمرار سرما و افزایش مصرف گاز بخش خانگی در کل کشور، برای مدیریت سوخت نیروگاه‌ها و تداوم برق مطمئن و پایدار مورد نیاز شهروندان، بر اساس هماهنگی‌های انجام‌شده در جلسه کمیته انرژی استانداری و جلسه هم‌اندیشی متولیان درباره ضرورت کاهش مصرف کلیه مشترکان صنعتی، کلیه صنایع مستقر در این مجموعه‌ها، از بیستم آذر ماه ملزم به رعایت کاهش بار ۹۰ درصدی دو روز در هفته هستند. ... در صورت عدم رعایت این برنامه، شهرک صنعتی با اعمال خاموشی مواجه خواهد شد»^۱.

۱. نامه انجمن مدیران صنایع واحد خراسان رضوی (بنا به درخواست شرکت ملی برق) خطاب به مدیران شهرک‌های صنعتی استان خراسان رضوی، به شماره ۶۶۷۳۸ مورخ ۱۴۰۳/۹/۲۰؛ به نقل از: پایگاه خبری جماران، «شرط عجیب استانداری مشهد برای تأمین برق شهرک‌های صنعتی»، ۱۴۰۳/۹/۲۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

۴. مهمترین دلایل عدم اجرای ماده (۲۵)



چنان‌که در گفتار پیشین توضیح داده شد، ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، از معدود احکامی است که طبق گزارش‌های نظارتی و پایش‌های متعدد، به مرحله اجرا نرسیده است. سوای تفکیک تکالیف مندرج در ماده (۲۵) در گزارش‌های نظارتی پیش‌گفته، ماده (۲۵) را می‌توان به اجزای زیر تفکیک کرد:

۱. در اولویت قرار نگرفتن واحدهای صنعتی و کشاورزی در قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات؛
۲. موظف‌بودن شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات به پیش‌بینی وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات در متن قرارداد منعقد با واحدهای تولیدی؛
۳. مکلف‌شدن دولت به تعیین و اعلام خسارت‌های وارده به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ناشی از دستور به قطع موقت جریان برق، گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی؛
۴. ضرورت دعوت از نمایندگان اتاق‌های مرکز استان برای استماع نظراتشان در جلسات تصمیم‌گیری شورای تأمین استان درخصوص قطعی برق یا گاز واحدهای تولیدی در مواقع اضطرار؛
۵. فراهم‌کردن امکان خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی مشترک خود توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز.

با وجود این‌که انتظار می‌رفت تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور در فروردین ۱۳۹۵ (پس از گذشت ۵ سال از تصویب قانون) به اجرای آن بینجامد، اما چنین انتظاری برآورده نشد و اجرای حکم مندرج در ماده (۲۵) همچنان در زمره مطالبات بخش خصوصی باقی ماند. در این گفتار تلاش خواهد شد با توجه به سوابق تقنینی ماده (۲۵)، مهم‌ترین دلایل عدم اجرای آن تبیین شود. پرداختن به دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) می‌تواند حاوی نکات بصیرت‌زایی برای توضیح مقتضیات اجرای قانون در ایران و موانع پیش‌روی اجرای مصوباتی باشد که به‌طور روزافزون به نظام حقوقی ما افزوده می‌شوند.

به‌نظر می‌رسد می‌توان با توجه به ادبیات قانونگذاری، دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن را به‌نحو دقیق‌تری تبیین کرد. به‌طور کلی، مفهوم شکست (ناکامی/ نقصان) قانون دارای دو جنبه مرتبط به هم می‌باشد: نخست، ناهماهنگی بین قصد قانونگذار و نتایج قانون، و دوم، میزان آثار خطرآفرین قانون. شکست قانون می‌تواند اعم از شکست در دستیابی به تمام یا بخشی از نتایج مورد نظر قانونگذار و یا حتی پیامدها و خسارات ناشی از اجرای یک قانون باشد.^۲

یکی از صاحب‌نظران مطالعات قانونگذاری، ماریا موسموتی،^۳ برای توضیح گونه‌شناسی مفهوم ناکامی در تقنین، عوامل مرتبط با مفهوم مذکور را به سه گروه دسته‌بندی می‌کند:

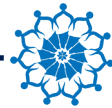
نخست: عوامل مربوط به طراحی تقنینی^۴ (شامل مفروضات اساسی، مبنای منطقی، هنجارهای اجتماعی و عدم وجود راهکار مشخص)؛ این گروه از نواقص، به خطاهای «مفهومی» در راهبرد مقرراتگذاری، اساس منطقی قانون و سازوکارهای آن بازمی‌گردد و طیف گسترده‌ای از خطاها و نواقص را از جمله خطا در تجزیه و تحلیل مشکل، هدف‌گذاری، فنون و سازوکارهای برگزیده، گزینش راهبردهای انطباق قانونی و اجرای قانون، شامل می‌شود.

1. 'failed legislation' or 'legislative failure'

۲. ماریا موسموتی، طراحی قانون اثربخش، ترجمه آرین پتفت و آرتین جهانشاهی، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد، ۱۴۰۱، صص ۲۲۰-۲۲۱.

3. Maria Mousmouti

4. failure in legislative design



دوم: عوامل مربوط به تدوین پیش‌نویس و قابلیت تبادل پیام^۱ (مشمتمل بر قابلیت دستیابی یا دسترسی،^۲ درک‌پذیری، هم‌پوشانی، تناقضات و عدم ثبات)؛ ناکامی این گروه از مؤلفه‌ها، به ساختار زبانی و قابلیت درک و فهم قانون توسط تابعان مربوط است. از جمله دیگر نواقص در این دسته عبارتند از: ضعف در تدوین قانون، ابهام، پیچیدگی، ناقص‌بودن مفاد، و ناسازگاری بین قوانین مختلف یا ناسازگاری در قواعد حقوقی مندرج در یک قانون.

سوم: عوامل مربوط به اجرای قانون^۳ (شامل اجرای ضعیف، فقدان منابع، محیط نهادی، مشروعیت و پدیداری مسائل جدید). شکست قانون اغلب در حین اجرای آن نمایان می‌شود. این دسته از عوامل به عدم پیش‌بینی منابع لازم برای اجرای قانون، یا عدم انجام اقدامات لازم تابعان برای محقق‌شدن قانون به دلایل مختلف (از جمله نداشتن انگیزه یا باور) و یا به بروز رخدادهایی که مانع از اجرای قانون می‌شود، مربوط است؛ خطاهای اجرایی شامل این موارد است: «ناکامی در اعمال قانون، پدیداری آثار ناخواسته و تغییر در وضعیت اجتماعی به‌نوعی که اثربخشی راهکارهای پیشنهادی را خنثی می‌سازد. ... اصولاً اشتباهات اجرایی به مواردی بازمی‌گردد که دولت به وعده‌های مندرج در قانون عمل نمی‌کند؛ یا مقرراتی را در راستای اجرای قانون وضع نکرده است؛ یا فرایندهای استانداردی را سرلوحه عملکرد خود قرار نداده است؛ یا این‌که زیرساخت‌ها و خدمات نامناسبی در دسترس دولت است؛ و از این قبیل موارد. این‌ها تنها بخشی از «شکاف‌های اجرایی»^۴ هستند. این مسائل تنها گریبانگیر نظام‌های حقوقی توسعه‌نیافته و فاقد منابع کارآمد نیستند، بلکه تمامی کشورها با چنین مشکلاتی مواجه هستند».^۵

عوامل یا دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، در گفتار آتی، به سه دسته کلی قابل تقسیم است: دلیل اصلی و دلایل دیگر مربوط به ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن (یا دلایل مستقیم) - که در قسمت‌های اول و دوم مطرح شده‌اند - و دلایل حقوقی و فرا حقوقی (اقتصادی و سیاسی) که منجر به کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنعت برق، ضعف مالی دستگاه‌های متولی صنعت برق و متعاقب آن، عدم اجرای قوانین مصوب در خصوص پرداخت مطالبات بخش خصوصی فعال در این صنعت شده است (دلایل غیرمستقیم). این دسته از عوامل با عنوان «دلایل مربوط به نابسامانی اقتصاد برق» در قسمت سوم گفتار پیش رو، به اختصار طرح و بررسی شده‌اند.

۱-۴. دلیل اصلی: عدم پیش‌بینی منابع مالی لازم برای اجرا

پیش‌بینی لوازم اجرا در مرحله تدوین پیش‌نویس، شرط اساسی برای اجرای هر قانون محسوب می‌شود. برای توضیح نکته پیش‌گفته، مناسب به نظر می‌رسد ملاحظاتی از منظر سیاست‌گذاری عمومی درباره مسأله «اجرا» ذکر شود. صورت مسأله به این شرح است که برای اجرای هر قانون، باید چه پیش‌نیازها و شرایطی مهیا باشد و به بیان دیگر، چگونه باید قانون قابل اجرا تدوین کرد. علاوه بر این‌ها، قابلیت یا توانایی قانون برای ساماندهی و ساختاربندی اجرا مورد بررسی قرار می‌گیرد و تلاش می‌شود به این سؤالات پاسخ داده شود که حدومرز قابلیت قانون برای ساماندهی امور چیست؟ قانون باید چگونه طراحی شود تا بتواند اهداف قانونگذار را محقق کند؟

در چارچوب نظریه مازمانیان و ساباتیه،^۶ در بحث «قابلیت قانون مصوب در ساختاردهی به اجرا»، هفت مؤلفه خاص

1 . failure in drafting and communication;

در متن مورد استفاده، معادل «مکاتبه» برای واژه «communication» به کار رفته است؛ به نظر می‌رسد ترجمه «تبادل پیام»، مناسب‌تر باشد، چرا که نویسنده با به کار بردن این واژه، قانون را به رمز یا پیامی تشبیه کرده که باید به آسانی و با صحت توسط گیرنده (در اینجا مخاطب یا تابع قانون) رمزگشایی و فهم شود. مک کویینز و رودریگز، (Mathew D. Mccubbins and Daniel B. Rodriguez) قوانین موضوعه را نوعی ارتباط یا تبادل پیام تلقی کرده و توضیح می‌دهند: «تبادل پیام، مستلزم یک فرستنده و یک دریافت‌کننده است. فرستنده پیام خود را در شکلی از ارتباط رمزنگاری می‌کند و وظیفه دریافت‌کننده، عبارتست از گشودن آن رمز به‌نحوی که پیام آن را درک کند. در همه اشکال ارتباطی از جمله فرمان‌ها، چالش اصلی، حصول اطمینان از این است که فرمان‌ها به‌نحو مؤثری رمزگشایی شده و به‌درستی اجرا شوند؛» به نقل از: حسن و کیلیان، «قانونگذاری خوب: مبانی، شاخص‌ها و ابعاد»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، دی ۱۴۰۲، صص ۸۴.

۲. «Accessibility»؛ به‌معنای دسترسی به قانون (Access to law)، به‌معنای امکان اطلاع همگان از قوانین معتبر است. دسترسی در این متن، به‌معنای امکان فهم و درک حقوق و تکالیف مندرج در قانون برای تابعان است.

3 . failure in implementation

4 . 'implementation gaps'

۵. موسموتی، پیشین، صص ۲۲۰-۲۲۸.

6 . Daniel Mazmanian and Paul Sabatier



برای فرضیه «انسجام قانونی»^۱ مشخص شده که عبارتند از: ۱. اهداف روشن؛ ۲. نظریه علی تام؛^۲ ۳. منابع کافی؛ ۴. یکپارچگی سلسله‌مراتبی سازمان‌های مجری؛ ۵. قواعد تصمیم‌گیری سازمان‌های متکفل اجرا؛ ۶. تعهد سازمان‌های مجری به اهداف سیاست؛ و ۷. مشارکت رسمی حامیان اهداف سیاست.^۳ در نظریه مذکور، اجرای سیاست (قانون) در محور توجه قرار دارد که در واقع هدف اصلی سیاستگذار (قانونگذار) شمرده می‌شود چنانکه اسمیت و لریمر تصریح کرده‌اند: «از نظر ما، نقش اصلی تحلیل اجرا، تشخیص متغیرهایی است که بر نیل به اهداف قانونی تأثیرگذارند». فرضیه «انسجام قانونی»، اقدامات لازم برای تحقق آن اهداف را مشخص می‌کند، بازیگران ذی‌صلاح برای اجرای این اقدامات را شناسایی می‌کند، منابع کافی را به آن‌ها تخصیص می‌دهد و نظامی از نظارت و پاسخگویی را مستقر می‌سازد.^۴

در چارچوب فرضیه انسجام قانونی، در صورتی ماده (۲۵) به‌طور مناسب و مؤثر قابل اجرا بود که در مرحله تهیه پیش‌نویس، به مهم‌ترین لوازم اجرایی آن، یعنی منابع انسانی، سازمانی و مالی لازم، توجه می‌شد. چنان‌که در ادامه آمده است، این پیش‌نیازها در تدوین ماده (۲۵) فراهم نشده و احکام تصویب‌شده در ماده (۲۵)، بدون در نظر گرفتن و ملاحظات اجرایی صورت گرفته و در نتیجه، احکام مقرر شده، روی کاغذ باقی مانده است.

از منظر دیگر، عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه برای اجرای موارد مندرج در ماده (۲۵) به عامل سوم توضیح داده‌شده از نظر موسموتی (عوامل مربوط به اجرای قانون) یا آنچه «شکاف‌های اجرایی» نامیده شده، باز می‌گردد. چنان‌که به‌کرات در اظهارات و نظرسنجی‌های مربوط و همچنین مطالب طرح‌شده در شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار قابل مشاهده است، مهم‌ترین دلیل عدم اجرای ماده (۲۵)، کمبود منابع مالی و محدودیت‌های بودجه‌ای است که همچنان به‌طور فزاینده‌ای، اجرای مواد قانونی از جنس ماده (۲۵) را با موانع جدی مواجه کرده است. چنان‌که نماینده معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در آذر ماه ۱۴۰۱ با اشاره به استعلام از سه شرکت برق، گاز و مخابرات برای نحوه اجرای ماده ۲۵ تصریح کرده است: «تنها شرکت گاز پاسخگوی این استعلام بود که در مجموع، آن‌ها هم عدم تأمین بودجه را دلیل اجرا نکردن این ماده عنوان کردند».^۵

تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) نیز نتوانست گرهی از مشکل باز کند؛ چرا که عمده نکات مطرح‌شده در آیین‌نامه، تکرار مفاد ماده اصلی است و معضلات پیش‌روی اجرای ماده (۲۵)، نتوانست با مقررگذاری حل‌وفصل شود. کارکرد آیین‌نامه‌های اجرایی، درج تدابیر و سازوکارهایی برای هماهنگی و انسجام دستگاه‌های مجری قانون و تعبیه راهکارهایی نهادی یا سازمانی برای اجرای قانون است. بدین ترتیب، چنان‌که در زمان تصویب احکام قانونی، منابع مالی لازم پیش‌بینی نشده باشد، تأمین چنین پیش‌شرطی، خارج از توان و ظرفیت آیین‌نامه اجرایی است.

یکی از نکاتی که در فرایند تصویب ماده (۲۵) تعجب‌انگیز است، مواجه‌نشدن این حکم با ایراد مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی توسط شورای نگهبان است. طبق اصل مذکور، «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». ایراد مغایرت طرح‌ها با اصل مذکور، چنان‌که سخنگوی وقت شورای نگهبان تصریح کرده، رایج‌ترین و پرتعدادترین ایراد شورای نگهبان است^۶ و این امر، به دلیل اهمیت حیاتی پیش‌بینی منابع مالی در هر پیشنهاد تقنینی است. بدیهی است پرداخت جبران خسارت به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق - چنان‌که در آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) نیز مقرر شده است - مستلزم پیش‌بینی منابع در لوایح بودجه سالانه است؛ امری که تاکنون توسط دولت انجام نشده است. چنان‌که مدیرعامل شرکت توانیر در نامه‌ای تصریح کرده است: «مطابق ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) ... سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است همه‌ساله، اعتبار

1. “Statutory Coherence” hypothesis

2. adequate/ real causal theory;

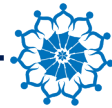
نظریه علی تام، کارکرد پیوند سیاست‌ها (قوانین) به اهداف مطلوب را برعهده دارد.

۳. ر. ک.: کوین بی. اسمیت و کریستوفر دلبو لریمر، درآمدی نظری بر سیاست عمومی، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶، صص ۲۷۶-۲۷۷.

۴. همان، ص ۲۶۸.

۵. شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار (شصت‌وپنجمین نشست)، «بررسی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و برنامه هفتم توسعه»، ۱۴۰۱/۹/۸.

۶. به نقل از: سید احمد حبیب‌نژاد و محمد منصوری بروجنی، «بررسی ابتکار تقنینی از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل هفتادوپنجم قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۴۵، بهار ۱۳۹۶، ص ۲۴۸.



لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع خدمات به واحدهای تولیدی را در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی نماید که این مهم تاکنون محقق نشده است و با توجه به مواد (۱۸)، (۵۲)، (۶۴) و (۷۲) قانون محاسبات عمومی، پیش‌شرط لازم برای اجرای ماده (۲) آیین‌نامه مذکور است.^۱ تجربه تلخ عدم اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن و بی‌نتیجه ماندن پیگیری‌های مکرر بخش خصوصی و فعالان اقتصادی در این خصوص، نشان داد که صرف احساس ضرورت برای تصویب یک حکم حمایت‌گرانه، نمی‌تواند معادل با اجرای آن در آینده محسوب شود. به‌ویژه زمانی که اجرای یک حکم، مستلزم منابع مالی است، فقدان این عامل به‌تنهایی به عدم اجرای آن منجر خواهد شد؛ حتی اگر اراده‌ای برای اجرای آن از سوی دولت وجود داشته باشد و بخش خصوصی نیز مکرراً اجرای آن را مطالبه کند.

مطلب دیگر این‌که می‌توان با توجه به الفاظ مندرج در ماده (۲۵)، تفسیری خاص ارائه کرد و به‌نحوی، اجرای آن را معقّق کرد. برای مثال، این تفسیر که در ماده مذکور، دولت صرفاً به «تعیین و اعلام» «نحوه جبران خسارت‌های وارده به شرکت‌ها ناشی از تصمیم» به قطع موقت جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی ملزم شده است. به‌عبارت دقیق‌تر، این «تعیین و اعلام» به‌معنای تکلیف به پرداخت خسارت نیست. استدلال پیش‌گفته در پرتوی رویکرد تفسیری «متنی» قابل طرح است که طبق آن، اگر معنای کلمات مبهم نباشد، تفسیر بر اساس خود کلمات یک قانون مدوّن انجام می‌شود.^۲

در پاسخ به استدلال پیش‌گفته می‌توان گفت با رویکرد تفسیری «کارکردی» (ساختاری)،^۳ هدف قانونگذار از تصویب ماده (۲۵)، تأمین حداکثری الزامات تولید و کسب‌وکار بوده است. در تفسیر ساختاری، تفسیر از متن، بر مبنای تحلیل ساختارهای قانون و همچنین «کیفیت کارکردی» که از آن قوانین به‌عنوان یک نظام منسجم و هماهنگ به‌طور آشکار قصد شده است صورت می‌گیرد.^۴ با این رویکرد، به‌نظر می‌رسد اراده یا قصد قانونگذار در ماده (۲۵)، از طریق تصریح در اولویت قرارنگرفتن قطع برق و گاز واحدهای تولیدی در زمان کمبود برق، و همچنین الزام شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز به پیش‌بینی وجه التزام قراردادهای منعقد با واحدهای تولیدی، در متن ماده (۲۵) تصریح شده است. همچنین از نگاه قانونگذار، در صورت قطعی برق - به‌جز مواقع اضطراری و با طی تشریفات قانونی - باید خسارات ناشی از نقصان جبران شود. از این‌رو، به‌نظر می‌رسد متن ماده (۲۵) به‌نحوی نگارش یافته که می‌توان «تعیین» و «اعلام» نحوه جبران خسارت را تلویحاً مترادف با «پرداخت» خسارت دانست؛ در غیراین‌صورت، ماده (۲۵)، واجد احکامی بیهوده و لغو بوده و صرفاً جملاتی شعاری و حمایت‌هایی غیرقابل تحقق خواهند بود.

اماره دیگر در دفاع از تفسیر ماده (۲۵) مبنی بر مترادف بودن «تعیین» و «اعلام» نحوه جبران خسارت با «پرداخت» خسارت، برخی از مفاد آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) است. مورد نخست، تبصره (۱) ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) است که در آن تصریح شده از جمله مواردی که باید در متن قرارداد پیش‌بینی شود، «چگونگی جبران خسارت وارده به واحدهای تولیدی» است.^۵ در تبصره همان ماده نیز کلیه شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات مکلف شده‌اند «برآورد و نحوه جبران خسارت مازاد بر هزینه‌های جاری» را در قرارداد درج کنند.^۶ علاوه بر این‌ها، در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) نیز تصریح شده در صورتی که شرایط عادی خدمات واحدهای تولیدی قطع شود، «شرکت‌های ارائه دهنده خدمات موظفند بر اساس قراردادهای منعقد

۱. نامه رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) خطاب به مشاور وزیر و مسئول هماهنگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان وزارت نیرو، به شماره ۴۰۳/۱۱/۸۹۲۹۳ مورخ ۱۴۰۳/۸/۶.

۲. ر. ک.: انجمن قانون اساسی، «اصول تعبیر قانون اساسی»، در: محمدحسین جعفری [و دیگران] (گزیده و ترجمه)، مطالعه تطبیقی تفسیر قانون اساسی (مجموعه مقالات)، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۶، ص ۱۲.

۳. به‌طور کلی، هفت روش تفسیری «در تصمیم‌گیری قضایی» تفکیک شده که می‌تواند مبنای تفکیک روش‌های تفسیری قانون عادی یا قانون اساسی نیز قرار گیرد: متنی، کارکردی، دکترینی، محتاطانه، برابری خواهانه، و طبیعی؛ ر. ک.: همان، صص ۱۲-۱۴.

۴. همان، ص ۱۳. روش ساختاری (یا کارکردی) از منظر تأکید بر قصد قانونگذار و معنای فراتر از متن، به روش تفسیری «تاریخی» نزدیک است. در روش تفسیر تاریخی، «اتخاذ تصمیم» نه چندان بر اساس کلمات واقعی، بلکه بر اساس فهم به‌دست آمده به‌وسیله تاریخچه تهیه پیش‌نویس و تصویب قانون که برای قانون اساسی و قوانین موضوعه صورت می‌گیرد؛ «گاه این کار، سابقه تقنینی و برای احکام قضایی، سابقه دعوا (قضیه) خوانده می‌شود. بدین ترتیب، تحلیل متنی کلمات که معنای آن‌ها تغییر یافته است، با تحلیل تاریخی مقارن می‌شود. این امر برآمده از این ضرب‌المثل لاتینی است: قصد، روح یک سند است»؛ ر. ک.: همان، ص ۱۲.

۵. طبق تبصره (۱) ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵): «وجه التزام، جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت وارده به واحدهای تولیدی، در صورت قطع خدمات، باید در متن قرارداد پیش‌بینی شود».

۶. طبق تبصره (۱) ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵): «پوشش خسارت مربوط به هزینه‌های عملیات جاری واحدهای تولیدی در مدت قطع خدمات، باید در قرارداد پیش‌بینی و برآورد و نحوه جبران خسارت مازاد بر هزینه‌های جاری در صورت ارائه خدمات مطمئن‌تر نیز در قرارداد لحاظ گردد».



نسبت به جبران خسارت برابر ماده (۲) این آیین‌نامه اقدام نمایند.»

همچنین باید تأکید کرد که شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز و... در صدر ماده (۲۵)، «موظف» به پیش‌بینی وجه التزام در متن قرارداد با واحدهای تولیدی شده‌اند و حتی اگر به این امر قائل باشیم که دولت مکلف به «تعیین و اعلام» خسارت وارده ناشی از قطعی برق و گاز به واحدهای تولیدی است، در الزام دستگاه‌های دولتی مربوط به درج وجه التزام قطع برق و گاز تردیدی وجود ندارد.

علاوه بر آنچه توضیح داده شد، متن ماده (۲۵) به نحوی نگارش یافته که می‌توان دو برداشت از آن مطرح کرد: نخست این‌که در زمان قطعی برق یا گاز، دولت موظف است نحوه جبران خسارت به «شرکت‌های عرضه‌کننده برق یا گاز» را تعیین و اعلام کند. به عبارت دقیق‌تر، در این برداشت، پرداخت خسارت در نهایت به عهده شرکت‌های توزیع برق استانی است نه دولت. این خسارت، مطابق با وجه التزام مندرج در قرارداد شرکت‌های مذکور با واحدهای تولیدی پرداخت خواهد شد. اما برداشت دوم آن است که در صورت قطعی برق یا گاز به دلایل مندرج در ماده (۲۵)، دولت موظف است نحوه جبران خسارت به «واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی» را تعیین و اعلام کند. در واقع اختلاف مطرح‌شده به مرجع ضمیر «شرکت‌ها» در قسمت اخیر ماده (۲۵) بازمی‌گردد.

به نظر می‌رسد با توجه به توضیحات پیش‌گفته، برداشت دوم صحیح باشد. در صورت پذیرش برداشت نخست، پرداخت خسارت موضوع ماده (۲۵) به دلیل تفاسیر گفته‌شده از واژه‌های «تعیین» و «اعلام» و دیگر موانع موجود - از جمله ماهیت مبهم شرکت‌های توزیع برق استانی - معلق و چه‌بسا غیرممکن خواهد شد. در واقع این برداشت از ماده (۲۵) که دولت مسئول جبران خسارت ناشی از قطعی برق یا گاز است، می‌تواند احتمال تحقق اراده قانونگذار از تصویب این قانون حمایتی را افزایش دهد.

در مجموع، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که بخش عمده‌ای از مفاد ماده (۲۵) به دلیل عدم پیش‌بینی منابع مالی، قابلیت اجرا ندارد. این ویژگی به‌طور خاص در تبصره (۲) ماده (۲۵) نیز قابل مشاهده است (موضوع خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت ناشی از قطعی برق و گاز). زیرا که اولاً هیچ شرکت بیمه‌ای از نظر مالی قادر به جبران خسارت وارده به شرکت‌های تولیدی و صنعتی و معدنی که از قطعی برق و گاز آن‌ها ناشی می‌شود، نیست؛ علاوه بر این، سازوکار محاسباتی مشخص و معینی نیز برای برآورد خسارت مزبور وجود ندارد. ثانیاً، بر فرض که چنین شرکت بیمه‌ای نیز برای پوشش بیمه‌ای چنین حکمی اعلام آمادگی کند، بدیهی است به دلیل بالا بودن مبلغ خسارات، بالطبع نرخ پوشش بیمه‌ای آن نیز گزاف خواهد بود و این امر برای شرکت‌های بیمه، توجیه اقتصادی نخواهد داشت.^۱ بدین ترتیب، حکم مذکور نیز بدون توجه به ساختار و سازوکارهای قراردادهای بیمه و منابع مالی شرکت‌های بیمه نگارش یافته و با توجه به توضیح گفته‌شده، قابلیت اجرایی ندارد.

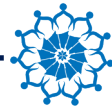
ذکر این نکته در پایان بحث مطرح‌شده مفید به نظر می‌رسد که با وجود ابهامات ماده (۲۵) و تفاسیر مختلف، برخی از صاحب‌نظران و مسئولان قضایی، مفاد ماده مذکور را روشن و واضح توصیف کرده و آن را قابل اجرا می‌دانند. برای نمونه، دادیار دادرسی دیوانعالی کشور اظهار کرده است: «ماده (۲۵)، ماده‌ای قابل اجراست و همکاران قضایی معتقدند این ماده ابهامی نداشته و تمامی خسارت‌های وارده قابل وصول هستند».^۲

۴-۲. دیگر دلایل مرتبط با ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن

در قسمت پیشین، به مهم‌ترین دلیل عدم اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، یعنی نبود منابع مالی پرداخته شد. در ادامه، دیگر دلایل این مسأله از منظرهای تقنینی و اجرایی، توضیح داده خواهد شد.

۱. اظهارنظر احمد آتش‌هوش در خصوص متن اولیه گزارش.

۲. اکبر بابایی شکیب، دادیار دادرسی دیوانعالی کشور و نماینده قوه قضاییه در شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار؛ به نقل از: وب‌سایت اتاق ایران آن‌لاین، «در نشست شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار، راهکارهای جبران خسارت ناشی از قطع برق و گاز واحدهای تولیدی بررسی شد»، ۱۴۰۳/۱۰/۲۳، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:



۴-۲-۱. افزایش ناترازی انرژی با تغییر اوضاع و احوال

پیش‌تر گفته شد که گروه نخست عوامل ناکامی یا شکست قانون، به عوامل مربوط به «طراحی تقنینی» مربوط است. مفروضات اساسی، هنجارهای اجتماعی و عدم وجود راهکار مشخص در زمان تدوین قانون، مهمترین عوامل این دسته از دلایل ناکامی تقنینی محسوب می‌شوند.

به نظر می‌رسد ماده (۲۵) با مد نظر قرار دادن پیش‌فرض‌هایی به تصویب رسید که در یک دهه بعد، صحت و اعتبار آن پیش‌فرض‌ها با تردید جدی مواجه شده است. حکم مندرج در ماده (۲۵) در زمانی به تصویب رسید (سال ۱۳۹۰) که تأمین انرژی در زمره مسائل و معضلات جدی کشور، و طبعاً واحدهای تولیدی نبود. در واقع در ماده (۲۵) با هدف پیش‌بینی تدابیر و ابزارهای حمایتی، مفادی برای حمایت از کسب‌وکارها در مواقع قطعی برق و گاز و همچنین درج برخی مفاد در قراردادهای واحدهای تولیدی با شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات برق و گاز به تصویب رسید. به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان ماده (۲۵)، وضعیت ناترازی انرژی در کشور را به‌نحوی که در کمتر از یک دهه بعد به معضل تبدیل شد، پیش‌بینی نکرده بودند و بر این اساس، تکالیفی برای دولت در ماده (۲۵) در نظر گرفتند که انتظاری برای مطالبه جدی و حداکثری اجرای آن وجود نداشت. از این‌رو، می‌توان حکم ماده (۲۵) را حکمی آینده‌نگر ارزیابی کرد که تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان در زمان تصویب، انتظاری برای اجرای آن دستکم در آینده نزدیک نداشتند؛ چرا که اساساً نیاز چندانی به اجرای مفاد آن احساس نمی‌شد و از این‌رو، از مقتضیات بسیار مهم اجرای آن به‌نحو دقیق و موشکافانه، غفلت کردند. اما با شکل‌گیری مصائب و مشکلات ناشی از تشدید تحریم‌ها و افزایش ناترازی‌ها در حوزه‌های مختلف، از جمله تأمین برق، اجرای حکم ماده (۲۵) در صدر مطالبات بنگاه‌ها و واحدهای تولیدی قرار گرفت و به دلایل گفته‌شده، ماده (۲۵) به مرحله اجرا نرسید.

نکته دیگری که خارج از دامنه بررسی پژوهش حاضر قرار دارد و در اینجا صرفاً به طرح کلی آن بسنده می‌شود، تغییرات سیاسی و اجتماعی جامعه ایران از زمان تصویب ماده (۲۵) در سال ۱۳۹۰ به‌عنوان یکی از متغیرهای مهم در امکان اجرا و عدم اجرای آن است. توضیح این‌که اجرای حکم مقرر شده در صدر ماده (۲۵)، یعنی در اولویت قرار نگرفتن بخش تولیدی و کشاورزی برای قطعی برق یا گاز در زمان کمبود نسبت به بخش خانگی، شاید در زمان تصویب قانون مورد بحث، حکمی قابل‌اجرا به نظر می‌رسید؛ اما سؤال مهم آن است که آیا در شرایط امروز، خاموشی خانگی در موارد کمبود برق یا گاز و در مقابل، فعالیت واحدهای تولیدی، امری مورد پذیرش و مقبول جامعه است؟ پاسخ به سؤال مطرح‌شده باید از منظر جامعه‌شناسی، به‌ویژه جامعه‌شناسی سیاسی، و با دیگر علوم، ابزارها و روش‌های بین‌رشته‌ای صورت گیرد. طرح این قبیل سؤالات و مباحث، می‌تواند توضیح‌دهنده بخش عمده‌ای از دلایل عدم اجرای احکامی مانند حکم مورد بحث باشد و به واقع‌نگری بیش از پیش قانونگذار و مجریان در تصویب و اجرای قوانین، کمک کند.

۴-۲-۲. شیوه نگارش ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن

در این قسمت، به عواملی درخصوص عدم اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن می‌پردازیم که در گونه‌شناسی پیش‌گفته از مفهوم ناکامی در تقنین از نظر موسموتی، ذیل «عوامل مربوط به تدوین پیش‌نویس و قابلیت تبادل پیام» دسته‌بندی شد. به‌ویژه نواقص ناشی از هم‌پوشانی و تناقض احکام قانونی - مقرراتی در این دسته از عوامل، حائز اهمیت است. نقصان‌های مذکور، سبب عدم وضوح و شفافیت کافی (عدم قابلیت دسترسی و درک و فهم صحیح و مشترک و ناسازگاری مفاد قانونی) خواهد شد که در نهایت، به عدم اجرا یا اجرای ناقص قانون می‌انجامد.

۴-۲-۲-۱. ابهام (کلی‌گویی) در متن ماده (۲۵)

نکته نخست به متن ماده (۲۵) باز می‌گردد. درخصوص صدر ماده (۲۵)، کمتر تردیدی درخصوص تکلیف تعیین‌شده برای دولت وجود ندارد. در هر حال، در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی نباید نسبت به دیگر بخش‌ها (به‌طور خاص، بخش خانگی) در اولویت قرار گیرند (گرچه چنان‌که گفته شد، این حکم، آشکارا توسط دولت نقض شده است).

یکی از ایرادات مهم در نگارش ماده (۲۵) آن است که گرچه به‌طور منطقی، اجرای حکم صدر ماده در «زمان‌های اضطراری» مستثنا شده است (طبق تبصره (۱) ماده (۲۵))، اما تعریف تصریح‌شده برای «زمان‌های اضطراری»، تعریفی مبهم و قابل تفسیر است. به‌طوری‌که تعریف مندرج در بند «پ» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) نیز با تعریفی، نه از عبارت «شرایط اضطراری» بلکه از عبارت «شرایط خارج از کنترل مدیریتی (فورس ماژور)»، نه تنها توضیحی از عبارت مورد بحث ارائه کرده، بلکه با ذکر



مصادیقی متعدد با قید «از قبیل»، بر ابهام (کلی‌گویی) تعریف «شرایط اضطراری» افزوده است.^۱

با توجه به اصول قانونگذاری، ویژگی وضوح قانون، به معنای پرهیز از کلی‌گویی، یکی از ضروریات بُعد شکلی قانونگذاری است. کلی‌گویی «به معنای به‌کار بردن کلماتی در متن قانون است که در مورد محدوده و مرز معنایی آن‌ها، تردید و عدم تعین وجود دارد. از حیث واژه‌شناسی، «کلی‌گویی»، «محدوده‌های اطلاق یک لفظ بر یک معناست»، در حالی که در «ابهام»، «با دو معنای متفاوت از یک کلمه یا جمله مواجه هستیم».^۲ چنان‌که پوپلیر^۳ توضیح می‌دهد، بنا بر ماهیت زبان، رعایت قطعیت حقوقی کامل ناممکن است. سه عاملی که قطعیت حقوقی کامل را ناممکن می‌کند عبارتند از: نخست این‌که «قوانین نوشته در قالب کلمات درمی‌آیند که خود اغلب مبهم و نیازمند تفسیرند. تفسیر نیز فرایندی است که از منابع متعددی ناشی می‌شود، مانند مقامات عمومی و دادگاه‌ها»؛ دوم این‌که قوانین موضوعه، ماهیتاً انتزاعی و عام بوده و قابل‌اعمال بر موارد متعدد هستند. قانونگذار نمی‌تواند همه موارد و حالت‌های ممکن را پیش‌بینی کند؛ در نتیجه در منطقه خاکستری باقی خواهد ماند که در این صورت، تصمیم‌گیری در خصوص این‌که در وضعیت مشخصی یک قاعده قابل‌اعمال است یا خیر، کار دشواری است؛ و سوم، قانونگذار در شرایط پیچیده و محیط نامتعینی عمل می‌کند که در حال تکامل و نیازمند تطبیق با شرایط متغیر یاد شده است. قانونگذار باید وقایع آینده را تنظیم کند اما نمی‌داند در آینده چه اتفاقی خواهد افتاد. به همین سبب، او نیازمند ارزیابی مجدد و سازگاری با شرایط است».^۴

بدیهی است با توجه به نکات پیش‌گفته، در مواردی که قواعد مربوط به زبان قانون در قانون‌نویسی رعایت نشود، «قطعیت حقوقی» به‌عنوان یکی از مهمترین مؤلفه‌های قانون و حاکمیت قانون، با شدت بسیار نقض می‌شود؛ از جمله ادبیات به‌کار برده شده در ماده (۲۵) در خصوص «وضعیت اضطراری» که به سهولت، زمینه بدفهمی‌ها، تفسیرهای کنشدار و در نهایت آسیب به محیط کسب‌وکار را فراهم می‌سازد. علاوه بر این، در قضیه مورد بحث در مواردی بسیاری، قطعی برق صنایع - و به معنای دقیق‌تر، اولویت برق خانگی نسبت به برق واحدهای تولیدی، بر خلاف صدر ماده (۲۵) - به مصوبات و دستورالعمل‌های نهادهای امنیتی، مانند شورای عالی امنیت ملی منتسب می‌شود. این در حالی است مصوبات مرجع یا مراجع مذکور، در دسترس عموم و حتی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، همچون اتاق ایران، قرار نمی‌گیرد. حداقل مطالبه بخش خصوصی آن است که چنین مصوباتی از طرق پیش‌بینی‌شده در قانون، به اطلاع همگان برسد تا تکالیف و حقوق تابعان قانون، به‌شایستگی رعایت شود.^۵

این ابهام یا کلی‌گویی در احکام قانونی مربوط به تأمین برق صنایع، باعث شده تفاسیری مبنی بر استثنای برخی بنگاه‌ها از تدابیر حمایتی ماده مذکور مطرح شود. مهمترین آن‌ها، ماده (۴) «قانون مانع‌زدایی از توسعه برق» است که از نظر برخی، ناسخ بخشی از ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» است؛ چرا که نسبت به قانون اخیر، قانون مؤخر بوده و قانون مؤخر (قانون مانع‌زدایی...)، قانون مقدم (قانون بهبود...) را نسخ ضمنی کرده است.

۱. عباراتی مشابه با عبارت مورد بحث، در قوانین دیگری نیز تعریف شده‌اند. برای نمونه، در بند ۵ ماده (۱) «قانون هوای پاک» (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۴)، عبارت «مواقع اضطراری» چنین تعریف شده است: «مواقعی است که با استمرار پایداری جوی (براساس اعلام سازمان هواشناسی) و یا افزایش میزان غلظت آلاینده‌ها (براساس اعلام وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و با همکاری سازمان) شرایط به‌گونه‌ای در کوتاه‌مدت، سلامت انسان و محیط‌زیست را دچار مخاطره جدی بنماید». تعریف پیش‌گفته، البته تعریفی دقیق‌تر و مشخص‌تر از تعریف عبارت «زمان‌های اضطراری» در حکم ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن است.

۲. و کیلیان، پیشین، صص ۸۸-۸۹.

3. Patricia Popelier

۴. ر. ک.: همان، صص ۸۵-۸۶.

۵. زنگنه، پیشین.



کادر ۲. ماده (۴) «قانون مانع‌زدایی از توسعه برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵)



صنایع انرژی‌بر موضوع ماده (۳) این قانون با هماهنگی وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت نیرو مکلفند، حداقل ۹۰۰۰ مگاوات نیروگاه حرارتی با بازدهی حداقل پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) و ۱۰۰۰ مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر و پاک تا پایان سال ۱۴۰۴ از محل منابع داخلی صنایع مذکور احداث کنند. در صورت عدم احداث، تأمین برق این صنایع در شرایط کمبود برق، در اولویت طرح‌های مدیریت مصرف برق وزارت نیرو قرار می‌گیرد. وزارت نیرو مکلف است از تأمین برق این صنایع، پشتیبانی و برق تولیدی مازاد آن‌ها را منتقل کند. برق مازاد نیروگاه‌های فوق در بهابازار (بورس) انرژی و یا به صورت قرارداد دوجانبه قابل فروش است. وزارت نفت مکلف است با هماهنگی وزارت نیرو سوخت مورد نیاز نیروگاه‌های مذکور را تأمین کند.

وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است فرایند اخذ گواهی برچسب انرژی را برای محصولات انرژی‌بر کلیه صنایع، پیاده‌سازی و بر مبنای آن در راستای بهبود بهره‌وری انرژی اقدام کند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر دستورالعمل نحوه تأمین سوخت این نیروگاه‌ها، ظرف دوماه پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارتخانه‌های نفت، نیرو و صنعت، معدن و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.



با توجه به ماده (۴) قانون مذکور، یک تفسیر مطرح شده آن است که «صنایع انرژی‌بر»، در صورت استتکاف از تکلیف احداث نیروگاه‌های حرارتی و نیروگاه‌های تجدیدپذیر و پاک تا پایان سال ۱۴۰۴، از امتیاز مقرر شده در صدر ماده (۲۵) محروم خواهند شد و «صنایع انرژی‌بر» از شمول ماده (۲۵) خارج شده‌اند. بدین ترتیب که ممنوعیتی برای در اولویت قرار گرفتن آن‌ها در قطع برق یا گاز نخواهد بود. چهار نکته راجع به ماده مذکور و تفسیر مطرح شده قابل توجه است:

نخست: در حال حاضر نیز، چنان‌که گفته شد، صدر ماده (۲۵) به کرات نقض می‌شود و صنایع در اولویت قطعی برق قرار می‌گیرند.

دوم: به فرض پذیرش تفسیر مطرح شده، زمان اجرای این حکم از آغاز سال ۱۴۰۵ تعیین شده است؛ بنابراین نمی‌تواند مستمسکی برای نقض ماده (۲۵) قرار گیرد.

سوم: استتک شدن «صنایع انرژی‌بر» از شمول واحدهای تولیدی مندرج در صدر ماده (۲۵) - حتی در صورت صحت ادعا - بخشی از صنایع را از تدبیر حمایتی ماده مذکور مستتک می‌کند.

چهارم: نکته بسیار مهم آن است که تعریف صنایع انرژی‌بر، مبهم است؛ برای مثال در حال حاضر معلوم نیست صنایع بلور و شیشه یا کاشی، جزء صنایع انرژی‌بر محسوب می‌شوند یا خیر.^۱ در بند (۱) ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۴) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق»، «صنایع انرژی‌بر»، «مشتمل بر صنایع فولادی، آلومینیوم، مس، فلزات اساسی و کانی‌های فلزی و غیر فلزی، واحدهای پالایشگاهی، پتروشیمی و شیمیایی» تعریف شده است. بدیهی است که مصادیق ذکر شده را نمی‌توان تعریف کرد. گرچه در ماده (۵) آیین‌نامه مذکور، وزارت نیرو موظف شده «برق و انرژی صنایع و سایر مصرف‌کنندگان صنعتی طرف قرارداد آن‌ها را به میزان برق تولیدی نیروگاه از شمول برنامه‌های مدیریت مصرف خارج نماید و بر اساس توافق با وزارت صنعت، معدن و تجارت، سهمیه‌های تخصیصی سالیانه صنایع در دوره نارتازی را تأمین نماید». با توجه به نقص اصلی ماده (۴) «قانون مانع‌زدایی از توسعه برق» و آیین‌نامه اجرایی آن، احکام مذکور نه تنها به حمایت از صنعت برق کمکی نکرده‌اند، بلکه از جهاتی برای بنگاه‌های فعال در این حوزه آسیب‌زا بوده‌اند و آن‌ها را به نحوی از حمایت‌های قانونی احکام پیشین (از جمله ماده (۲۵)) محروم کرده‌اند.

۱. زنگنه، پیشین.



این ابهام در «قانون مانع‌زدایی...»، مدنظر تدوین‌کنندگان آیین‌نامه اجرایی آن نیز بوده است؛ به طوری که در ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی ماده (۴)، کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های نیرو، صنعت، معدن و تجارت، نفت و سازمان حفاظت محیط زیست، «مسئول حل اختلاف» موارد اجرای آیین‌نامه پیش‌بینی شده است. اما در همین ماده تصریح شده «... آن دسته از موارد مرتبط با اجرای این آیین‌نامه که در کارگروه راهبری به نتیجه نمی‌رسد، در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط خواهد بود». موکول کردن «حل اختلاف» ناشی از اجرای مواد قانون یا آیین‌نامه به «قوانین و مقررات مربوط»، نشان از ابهام در محتوای قانون و مقررده دارد. در مجموع، به نظر می‌رسد از آنجا که خلاء قانونی که در واقع از قانونگذاری مبهم - و در اینجا، عدم مشخص بودن تعریف و مصادیق «صنایع انرژی‌بر» - نشأت می‌گیرد، دست مجری را برای تفسیر و نحوه اجرای دلبخواهانه باز می‌گذارد و اساساً مغایر با مفهوم حاکمیت قانون است.

۴-۲-۲-۲. ابهام در نهاد/ دستگاه مجری ماده (۲۵)

یکی از ابهامات بسیار مهم که مانعی برای اجرای احکام مندرج در ماده (۲۵) محسوب می‌شود، ابهام در نهاد یا دستگاه مجری است. سؤال این است که آیا مسئول اجرای ماده (۲۵) شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات هستند یا دولت؟ علاوه بر این، وزارت نیرو و شرکت توانیر (شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق ایران) چه سهمی در اجرای احکام ماده (۲۵) برعهده دارند؟

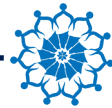
اهمیت سؤالات مطروحه از آنجا ناشی می‌شود که در اثنای تلاش برای اجرای رأی شورای رقابت مبنی بر اجرای بخشی از ماده (۲۵)، معاون قضایی در امور حقوقی، پیگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری در نامه‌ای اعلام کرد: «... دهمیاری‌ها، شرکت توزیع برق، بانک‌های خصوصی و ... ماهیت غیردولتی دارند و رسیدگی به دعاوی علیه آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌باشد...». سؤال این است که اگر شرکت‌های عرضه‌کننده برق، مسئول اجرای احکام مندرج در ماده (۲۵) محسوب می‌شوند، با توجه به این‌که بسیاری از شرکت‌های توزیع برق استانی، ماهیتی خصوصی (غیردولتی) دارند، بر چه اساسی در ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)، سازمان برنامه و بودجه مکلف شده همه‌ساله اعتبار لازم را برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات برق و گاز ناشی از تصمیم دولت برای قطعی برق و گاز را به واحدهای تولیدی در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی کند؟ به‌باور برخی از صاحب‌نظران، اساساً پیش‌بینی ردیف بودجه برای شرکت‌های استانی مذکور توسط سازمان برنامه و بودجه برای جبران خسارات مورد بحث، موضوعاً منتفی است.^۲

توضیح این‌که ساختار مالکیتی شرکت‌های توزیع برق با توجه به مسائل ناشی از فرایند ناقص خصوصی‌سازی این شرکت‌ها، با پیچیدگی‌هایی مواجه است. طبق ماده واحده «قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در استان‌ها» (مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۹)، وزارت نیرو مکلف شد ظرف مدت دو ماه از تاریخ تصویب قانون، نسبت به اصلاح اساسنامه شرکت‌های توزیع نیروی برق اقدام کرده و پیشنهاد لازم برای اصلاح اساسنامه شرکت‌های برق منطقه‌ای را به هیأت وزیران ارائه کند به نحوی که: نخست، تعداد شرکت‌های برق منطقه‌ای از ۱۶ شرکت موجود به حداکثر ۹ شرکت تقلیل یابد؛ دوم، شرکت‌های توزیع نیروی برق استان‌ها با اختیارات کافی در حوزه فعالیت خود به‌صورت غیردولتی عمل کنند؛ و سوم، شرکت‌های توزیع نیروی برق استان‌ها در چارچوب سیاست‌ها و مقررات مصوب وزارت نیرو، به‌عنوان شرکت‌های زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) اداره شوند و از نظر مدیریتی، اداری، مالی و منابع انسانی از شرکت‌های برق منطقه‌ای مستقل باشند. در تبصره (۲) همین ماده واحده نیز مقرر شد «شرکت‌های توزیع نیروی برق استان‌ها می‌توانند از کلیه اختیارات قانونی شرکت‌های برق منطقه‌ای و مؤسسات و شرکت‌های تابع وزارت نیرو، از جمله اختیارات مندرج در قانون سازمان برق ایران برای انجام وظایف خود در امر توزیع نیروی برق استفاده نمایند».

آنچه در مفاد قانونی پیش‌گفته آمده، در واقع، به نوعی واگذاری (خصوصی‌سازی)، بدون طی فرایندهای تکمیلی و ضروری منتج شده است؛ چرا که اداره مستقل شرکت‌های توزیع، مستلزم آن است که به لحاظ حقوقی، این سازمان‌ها شرکت تجاری محسوب شده و از قانون تجارت تبعیت کنند. در فرایند تقنینی صورت‌گرفته، قانونگذار بدون این‌که پیچیدگی‌های انتقال مالکیت این شرکت‌ها را مدنظر قرار دهد و الزامات تقنینی و اجرایی این امر را ملاحظه کند، مدیریت شرکت‌های توزیع نیروی

۱. نامه معاون قضایی در امور حقوقی، پیگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری خطاب به معاون خدمات الکترونیک قضایی مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضاییه، به‌شماره ۹۰۰۰/۲۳۰/۲۸۰۳۲/۲۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۵/۲۱.

۲. اظهار نظر آتش‌هوش راجع به متن اولیه گزارش.



برق استانی را از وزارت نیرو مستقل کرده و ساختار دوگانه‌ای برای این شرکت‌ها ایجاد کرده است.^۱

علاوه بر آنچه گفته شد، ترکیب سبد سهام شرکت‌های توزیع برق، مهمترین شاهد پیچیدگی ساختار مالکیتی شرکت مذکور و تبعات ناشی از آن است؛ به طوری که در حال حاضر، «۴۰ درصد سهام این شرکت‌ها متعلق به توانیر (سهام ممتاز) و ۶۰ درصد باقی‌مانده متعلق به شرکت سرمایه‌گذاری صنایع برق و آب (صبا) است. سهامدار شرکت صبا نیز شرکت مادر تخصصی مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق (ساتکاب) وابسته به وزارت نیرو (۴۹/۹۹ درصد) و شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس (۴۹/۹۸) است.»^۲ بدین ترتیب، با آن که با توجه به تعریف «شرکت دولتی» در ماده (۴) «قانون محاسبات عمومی»^۳ نمی‌توان شرکت‌های توزیع برق را در زمره شرکت دولتی محسوب کرد، اما در عمل، مدیریت این شرکت‌ها در اختیار توانیر (شرکت مادر تخصصی وابسته به وزارت نیرو) است.^۴ به عبارت دیگر، نمی‌توان با قاطعیت، شرکت‌های توزیع نیروی برق استانی را واجد ماهیت دولتی (عمومی) ندانست و آن‌ها را کاملاً تابع قواعد و نظامات نهادهای خصوصی (غیردولتی) شمرد.

نکات گفته شده، حتی در حوزه قضایی نیز به موضوعی چالش برانگیز تبدیل شده است. به طوری که شعبه ۱۰۲ دادگاه عمومی جزایی دماوند در رأیی مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۲، مستند به بند ۲ ماده واحده «قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق در استان‌ها» اعلام کرد: «شرکت‌های توزیع برق به صورت غیردولتی اداره می‌شود». همچنین اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۵۹۶ مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۴ خود، شرکت‌های توزیع برق در استان‌ها را در عداد اشخاص ذکر شده در ماده (۳۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی دانست. طبق ماده مذکور، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسسات عمومی غیردولتی می‌توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری، برای طرح هرگونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعاوی مربوط، از اداره حقوقی خود، یا کارمندان رسمی خود، با داشتن شرایطی به منزله نماینده حقوقی استفاده کنند و بدین ترتیب، شرکت‌های توزیع برق طبق نظر گفته شده، غیردولتی محسوب می‌شوند.^۵

با این همه، واقعیات و مفاد اساسنامه اصلاحی شرکت‌های توزیع برق نشان می‌دهد تکالیف مندرج در قانون «استقلال شرکت‌های توزیع برق در استان‌ها» همچنان محقق نشده و این شرکت‌های غیردولتی نیستند؛ بلکه این شرکت‌ها در کنترل توانیر بوده و توانیر نیز در کنترل وزارت نیرو (قوه مجریه) قرار دارد.^۶ نتیجه این که «شرکت‌های توزیع برق مصداق بارز شرکت‌های وابسته به دولت هستند. هرچند این اشخاص به جهت عدم تعلق اکثریت سهام یا اموالشان به دولت (در معنای عام) غیردولتی به شمار می‌روند، از جهت این که به دلیل سازکارهای ساختاری - مدیریتی مندرج در اساسنامه‌شان یا در قوانین خاص تحت کنترل دولت قرار دارند، معمولاً تابع قواعد عمومی حاکم بر بخش دولتی هستند».^۷

شایان ذکر است ساختار فعلی شرکت‌های توزیع برق، نه فقط اجرای احکامی مانند (۲۵) را با موانع بسیار مواجه کرده، بلکه مانعی در اجرای برخی از دیگر قوانین و مقررات شمرده می‌شود. برای مثال، با افزایش نرخ ارز، سازمان برنامه بودجه کشور بخشنامه‌ای جبرانی تدوین کرد و این بخشنامه، توسط توانیر ابلاغ شد تا ملاک عمل شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت‌های توزیع باشد؛ اما شرکت‌های توزیع با تأکید بر این موضوع که «دستگاه اجرایی»^۸ محسوب نمی‌شوند، از اجرای این بخشنامه

۱. محمد فاضلی [و دیگران]، «چوب لای چرخ؛ بررسی اثر کیفیت مداخلات دولت بر کسب و کارها»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، بهمن ۱۴۰۱، ص ۹۶.

۲. به نقل از: محمد برزگر خسروی، «تحلیل حقوقی سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات وابسته به دولت با بررسی موردی شرکت‌های توزیع نیروی برق»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره دوازدهم، شماره ۴، شماره پیاپی ۴۲، زمستان ۱۴۰۲، ص ۱۳۸.

۳. بر اساس ماده (۴) «قانون محاسبات عمومی» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)، «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود».

۴. همان، صص ۱۳۸-۱۳۹.

۵. به نقل از: همان، ص ۱۳۷.

۶. همان، ص ۱۳۸.

۷. همان، ص ۱۴۹.

۸. تعریف قانونی «دستگاه اجرایی» نیز در نظام حقوقی ایران، با ابهاماتی مواجه است. چنان که در بند «پ» ماده (۱) قانون برنامه هفتم، «دستگاه‌های اجرایی» به این شرح تعریف شده‌اند: «وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و موضوع ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸». اما در تبصره ۱ همان ماده، مقرر شده است: «تعریف "دستگاه اجرایی" در سایر قوانین نسبت به غیر این قانون به قوت خود باقی است».



تبعیت نکردند. پس از پیگیری‌های بسیار و تدوین و ابلاغ دستورالعمل مربوط، همچنان اجرای برخی مفاد دستورالعمل، معوق مانده است.^۱

چالش اساسی پیش‌گفته در مالکیت شرکت‌های توزیع، حتی باعث ایجاد مانع در ورود بخش خصوصی به حوزه توزیع برق شده است. ساختار پیچیده مالکیت شرکت‌های توزیع سبب شده سرمایه‌گذاران برای ورود به این عرصه با تردیدهای جدی مواجه شوند. به‌ویژه این ابهام که آیا این شرکت‌ها باید از قواعد معاملات دولتی و دستورالعمل‌های شرکت توانیر و سازمان برنامه و بودجه پیروی کنند یا تابع قواعد دیگری هستند؟^۲

۴-۲-۲-۳. تفاسیری برای طفره رفتن از اجرای ماده (۲۵)

چنان‌که گفته شد، بخش دوم ماده (۲۵) ناظر به تکلیف دستگاه‌های مربوط به جبران خسارت ناشی از قطعی برق و گاز، به‌نحوی که پیش‌تر به آن پرداخته شد، به‌نحوی تدوین شده که می‌تواند بهانه‌ها و مفرهایی برای مجریان در عدم اجرای تکالیف مندرج در حکم، فراهم آورد. به‌ویژه آن‌که در پرتوی تفسیر متنی (لفظی)، هرگونه پرداخت خسارت ناشی از قطعی برق و گاز، به عقد قرارداد و درج قید وجه التزام در آن قرارداد، منوط شده است. از سوی دیگر، در صدر ماده و تبصره ماده (۲۵) صرفاً به «تعیین» و «اعلام» خسارت تصریح شده، نه «پرداخت». با توجه توضیحی که پیش‌تر در بهره‌گیری از تفسیر کارکردی (یا ساختاری) از متن ماده (۲۵) ارائه شد، به‌نظر می‌رسد هرگونه برداشت از متن ماده مورد بحث که جبران خسارت به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق و گاز را - در غیر موارد استثنایی پیش‌بینی‌شده - معلق و معطل سازد، مغایر با اراده و قصد قانونگذار در تصویب ابزارهای حمایتی مندرج در ماده (۲۵) است.

این نکته نیز قابل توجه است که نحوه تدوین ماده (۲۵) و ابهامات قابل تفسیر در موارد مذکور، زمانی به مانعی بزرگ‌تر و جدی‌تر برای اعمال احکام حمایتی تبدیل خواهد شد که به سازوکار پیچیده و چندلایه تأمین بودجه در چنین مواردی توجه شود. برای مثال، در یک قراردادی که یک واحد تولیدی با دولت منعقد کرده و در آن جریمه تأخیر نیز پیش‌بینی شده، دریافت این جریمه تأخیر، باید فرایندی طولانی و پیچیده را طی کند. بدین ترتیب که دستگاه دولتی مربوط (وزارت نیرو) اعلام می‌کند که این مبلغ باید در سامانه «مدیریت اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات دولت» (سماد) ثبت شده، و از این پس، سازمان برنامه و بودجه باید وجه جریمه را در بودجه سنواتی پیش‌بینی کند؛ در غیر این صورت، چنین پرداختی قابلیت اجرا ندارد. حسن ماده (۲۵) آن است که پرداخت خسارت، نه بر عهده شرکت‌های عرضه‌کننده برق و...، بلکه به‌عهده «دولت» نهاده شده است.^۳ گرچه طبق توضیح مطرح‌شده در سطور پیشین، ماهیت مبهم شرکت‌های توزیع نیروی برق استانی، یکی از موانع اجرای ماده (۲۵) محسوب می‌شود. با این حال، طبق ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)، سازمان برنامه و بودجه مکلف است همه‌ساله، اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات را در لویج بودجه سالانه پیش‌بینی کند که چنان‌که گفته شد، ماده مذکور تاکنون به اجرا نرسیده است.

۴-۲-۲-۴. تعارض‌های آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) با ماده (۲۵)

آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) در مواردی با اصل ماده در تعارض است. سه مورد از این تعارض‌ها بدین شرح است:

- از جمله این تعارض‌ها، مقرر مندرج در تبصره (۳) ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور است که اساساً مغایر با اراده قانونگذار از تصویب ماده (۲۵) به‌نظر می‌رسد. در تبصره پیش‌گفته مقرر شده: «در صورتی که برای تأمین خدمات در دوره قرارداد، نیاز به تعدیل قیمت خدمات باشد، قیمت‌های جدید حسب مورد با پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی طرف عرضه و تصویب هیأت وزیران، قابل‌اعمال در قراردادها خواهد بود». طبق تبصره مذکور، دستگاه اجرایی طرف عرضه از این صلاحیت اختیاری برخوردار است که در صورت تشخیص خود (البته با تصویب هیأت وزیران) قیمت خدماتی را که باید طبق ماده (۲۵) به کسب‌وکارها ارائه کند، تعدیل کرده و به‌عبارت مشخص‌تر، افزایش دهد. در این تعدیل قیمت، اراده خدمات‌گیرنده (واحد تولیدی) تأثیری ندارد، بلکه این امر با اراده و اختیار دولت اعمال می‌شود.^۴ به این ترتیب، پیش‌بینی این اختیار، مخدوش‌کننده

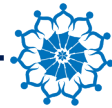
۱. وب‌سایت سندیکای صنعت برق ایران، «صنعت توزیع قربانی یک ساختار بلا تکلیف حقوقی»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.ieis.ir/fa>

۲. فاضلی [و دیگران]، پیشین، ص ۹۶.

۳. زنگنه، پیشین.

۴. همان.



ماهیتی حمایتی ماده (۲۵) است.

- چنان‌که پیش‌تر گفته شد، در ماده (۲۵)، اجرای حکم صدر ماده به‌موجب تبصره (۱) در «زمان‌های اضطراری» مستثنا شده است (طبق تبصره (۱) ماده (۲۵))، اما تعریف مندرج در بند «پ» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)، تعریفی مبهم و قابل تفسیر بوده و می‌تواند اجرای حکم را با موانع جدی مواجه سازد. در بند مذکور، «شرایط خارج از کنترل مدیریتی (فورس ماژور)» چنین تعریف شده است: «عواملی از قبیل زلزله، سیل، طوفان، صاعقه و سایر شرایط آب و هوایی آسیب‌رسان، جنگ داخلی، حمله دشمن خارجی، اعتصاب، شورش و حریق».

- در تبصره (۲) ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی مقرر شده است: «در شرایط غیراضطراری و پیش‌بینی‌شده در قرارداد، شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، قطع خدمات واحدهای تولیدی را به اطلاع استانداری و دستگاه‌های استانی وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی می‌رسانند. استانداری‌ها نیز شورای تأمین استان را برای رعایت تبصره (۱) ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار تشکیل داده و تصمیمات شورای تأمین را ابلاغ می‌نمایند». مقرر شد که سازمان تنظیم شده که استحکام ماده (۲۵) مبنی بر الزام دولت به تأمین برق و گاز صنایع را تضعیف می‌کند؛ چرا که سازوکاری نه چندان دشوار را برای قطع خدمات شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات به واحدهای تولیدی مقرر کرده است. چنان‌که معاونت حقوقی رئیس‌جمهور نیز در اظهار نظر راجع به متن اولیه آیین‌نامه مورد بحث تصریح کرده است: «عبارت تبصره (۲) ماده (۳) متن پیشنهادی به‌نحوی تنظیم شده که دلالت بر عدم پرداخت خسارت در صورت اطلاع‌رسانی قطع خدمات دارد که برخلاف حکم ماده (۲۵) قانون است» (بند ۶ اظهار نظر).^۱

۴-۲-۳. تعارض‌های قراردادهای فی‌مابین شرکت توانیر و واحدهای تولیدی با ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن

نکته دیگر، مربوط به تعارض‌های قرارداد منعقد فی‌مابین شرکت توانیر و واحدهای تولیدی در موضوع تأمین برق است. در نامه‌ای از سوی شرکت توزیع نیروی برق استان همدان، خطاب به یکی از شرکت‌های معدنی - به‌عنوان جوابیه‌ای درخصوص اجراییه صادره از طرف شعبه ۷۷ دادگاه عمومی حقوقی مجتمع قضایی شهید صدر تهران^۲ - مکرراً به مفاد قراردادی استناد شده است.^۳ در ابتدای سند مذکور، به «قرارداد منعقد فی‌مابین به شماره ۹۸/۲۴/۲۰۰/۳۲۷۸ به تاریخ ۱۳۹۸/۳/۲۱» استناد شده که طبق بند ۲-۵ ماده ۵ آن، «فروش انشعاب و با استناد به بند ۱۵-۴ و ۴-۴۸ آیین‌نامه تکمیلی تعرفه‌های برق، تداوم برق با ولتاژ و فرکانس استاندارد وزارت نیرو از تعهدات شرکت توزیع می‌باشد و لیکن این تعهدات، شامل حوادث ناشی از عوامل خارج از کنترل و اتفاقی و همچنین قطع برق براساس موافقت با مشترک و موارد پیش‌بینی‌شده در آیین‌نامه تکمیلی تعرفه‌های برق و مواردی که در بند ۱۰-۴ قرارداد قید گردیده است،^۴ نمی‌گردد که موارد مذکور در قرارداد بر اساس مفاد تصویب‌نامه هیأت محترم وزیران و مصوبات شورای محترم عالی امنیت ملی منظور و لحاظ گردیده است که متأسفانه شرکت مذکور در این راستا، همکاری مناسبی با این شرکت نداشته است».^۵ در قسمت دیگری از این نامه چنین تصریح شده است: «... طبق بند ۵-۴ ماده ۴ قرارداد، شرکت مذکور متعهد و ملزم به تهیه ژنراتور اضطراری در زمان قطع برق و کمبود تولید می‌باشد لذا در زمان قطع برق مسئولیت هرگونه خسارت وارده متوجه شرکت توزیع نخواهد بود». همچنین در خصوص عدم اجرای تبصره‌های (۱) و (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)، تصریح شده است: «... طبق بند ۵-۴ ماده ۴ قرارداد، شرکت توزیع، مسئولیتی در قبال پرداخت غرامت به مشترکینی که خسارت‌های آن‌ها ناشی از دستکاری در تأسیسات برق و استفاده نادرست از برق، استفاده بیش از حد قدرت قراردادی^۶ را داشته باشند، ... ندارد و درخصوص کمبود انرژی و تولید با توجه به ارسال پیامک، تعیین برنامه

۱. نامه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور خطاب به دبیر کمیسیون اقتصاد دولت، به شماره ۲۰۷۲۲/۱۹۸۹۶ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۸؛ به‌جز اظهار نظر مذکور، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در دو نوبت دیگر، ایراداتی به آیین‌نامه مورد بحث اعلام کرده که آیین‌نامه بر اساس آن‌ها اصلاح شده است: نامه به شماره ۱۱۵۶۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۶ و به شماره ۱۵۶۷۹۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۱.

۲. در خصوص اجرای رأی شورای رقابت؛ ر. ک.: گفتار ۳-۲ نوشتار حاضر.

۳. تلاش نگارنده برای دسترسی به قراردادهای اشاره‌شده، بی‌نتیجه بود.

۴. طبق نامه مورد استناد، در بند ۱۰-۴ «قرارداد» چنین قید شده است: «شرکت برق در قبال تأمین برق متقاضیان در فصول و ساعات اوج مصرف شبکه سراسری تعهدی ندارد و متقاضیان در ساعاتی که شبکه سراسری با کمبود تولید مواجه است، مشمول کاهش مصرف و یا قطع مصرف فوری برق می‌باشد».

۵. نامه رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت توزیع نیروی برق استان همدان خطاب به شرکت معدن سرمک، به شماره ۰۳/۲۸/۲۰۰/۱۰۹۰۵ مورخ ۱۴۰۳/۶/۲۵.

۶. قدرت قراردادی (مجاز) چنین تعریف شده است: «قدرتی که در قرارداد تعیین شده و مشترک حق استفاده بیش از آن را ندارد».



از قبل مشخص شده و اطلاع‌رسانی به مشترک با توجه به موارد قیدشده در بند ۱۰-۴ و مصوبه هیأت محترم وزیران و مصوبات شورای محترم عالی امنیت ملی و لزوم تهیه ژنراتور اضطراری متناسب با قدرت برق خریداری در زمان قطع برق، مشمول پرداخت خسارت نخواهد بود»^۱.

در این خصوص، مفاد نامه‌ای که در آبان ماه ۱۴۰۳ توسط مدیرعامل شرکت توانیر درباره اجراییه رأی شورای رقابت ارسال کرده، قابل توجه است. در بخشی از نامه مذکور قید شده است: «مطابق با بند ۲ مصوبه هیأت محترم وزیران به شماره ۸۲۳۵۷/ت ۵۷۴۶۷-هـ تاریخ ۱۳۹۹/۷/۲۰، مشترکان با قدرت بیش از یک مگاوات... موظف به تأمین برق خود از محل قراردادهای دوجانبه با نیروگاه‌ها و خرید برق از بورس انرژی می‌باشند. در این راستا شرکت‌های برق با مشترکان مذکور قرارداد اتصال به شبکه (نه قرارداد تأمین برق) منعقد می‌نمایند. ضمناً در قراردادهای اتصال به شبکه تأکید گردیده است که شرکت‌های برق هیچ‌گونه تعهدی در قبال تأمین برق این مشترکان ندارند و صرفاً در مواقع غیراوج بار شبکه، وظیفه پشتیبانی از میران برق مصرفی این مشترکان که از محل بورس انرژی و قراردادهای دوجانبه تأمین نشده است را خواهند داشت که موضوع در قراردادهای اتصال به شبکه درج و به امضای مشترکان می‌رسد»^۳.

چنانکه در جوابیه شرکت توزیع برق استان همدان و همچنین نامه مدیرعامل شرکت توانیر آمده، اجرای مفاد ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، مکرراً به قراردادی استناد شده به نظر می‌رسد مفاد آن، آشکارا مغایر با احکام مندرج در ماده (۲۵) و همچنین آیین‌نامه اجرایی آن است. در نامه مدیرعامل شرکت توانیر، به دو نوع قرارداد متفاوت «قرارداد اتصال به شبکه» و «قرارداد تأمین برق» اشاره شده و از متن نامه چنین برمی‌آید که تعهدات دولت در قرارداد نخست، سبک‌تر از قرارداد اخیر است. به بیان دقیق‌تر، مفاد «قرارداد اتصال به شبکه»، به نحوی تنظیم شده که دولت را از ایفای برخی تعهدات مندرج در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، معاف می‌کند. گرچه تحلیل حقوقی دقیق راجع به مفاد قراردادهای مربوط به موضوع از حیث مطابقت با قوانین و مقررات، مستلزم مجالی مستقل است، اما می‌توان با اطلاعات در دسترس تأکید کرد که طبق اصول مسلم حقوقی، قراردادهای فی‌مابین دولت و بخش خصوصی و... نباید با احکام قانونی منافات داشته باشد. در نظرات ذکر شده در نامه مورد استناد، اجرای احکام حمایتی ماده (۲۵) با تفاسیری به نفع دولت (به‌عنوان متعهد طبق مفاد قانونی) و البته به ضرر واحد تولیدی متضرر از قطعی برق، معلق شده است. این در حالی است که مفاد ماده (۲۵) باید به دلیل ماهیت حمایتی، به نفع واحدهای تولیدی تفسیر شده و قابل اجرا باشد. به بیان دیگر، تعلیق اجرای احکام ماده (۲۵) با طرح پیش‌شرط‌ها و لوازمی که در قانون و آیین‌نامه مربوط به آن اشاره نشده، مغایر با فلسفه حمایتی ماده مذکور است.

۴-۲-۴. ناهماهنگی دستگاه‌های مجری

یکی از دلایل عدم اجرای مفاد ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی مربوط است. اجرای هر قانون، نیازمند وجود نظامی بوروکراتیک واجد شرایط (۱) یکپارچگی (انسجام)، (۲) رسانایی، (۳) هماهنگی، و (۴) پاسخگویی است. ویژگی یکپارچگی (یا انسجام) نظام‌های اداری واجد قابلیت برای اجرای قانون، عمدتاً از طریق تمرکز نهادی و مدنظر قرار دادن الگوهایی، از جمله استراتژی (راهبرد) توسعه صنعتی تأمین می‌شود. رسانایی، به معنای قابلیت انتقال اثر سیاست‌های کلان بر سطوح خرد است؛ پاسخگویی، ابزاری برای توضیح و تبیین اعمال و تصمیمات مقامات اداری در سلسله‌مراتب اداری و همچنین افکار عمومی است. و در آخر، ویژگی هماهنگی، به‌موجب تصمیمات و اقدامات همسوی هر یک از بخش‌های دولت در اجرای قانون، تحقق می‌یابد. مسأله هماهنگی - که در ادبیات «نظریه بازی»^۴ به‌عنوان یکی از شاخه‌های نظریه «انتخاب عقلانی»، مطرح و پرورانده شده است - به وضعیتی اشاره دارد که «همه عوامل قادر باشند درخصوص یک تصمیم یا اقدام خاص هماهنگ شوند و تصمیم یک فرد وابسته به تصمیم دیگران باشد». در مقابل، اگر

۱. همان.

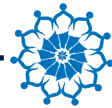
۲. در بخشی از تصویب‌نامه مذکور مقرر شده است:

«۱. کلیه مشترکین صنعتی برق با قدرت بالای (۵) مگاوات موظفند برق (انرژی الکتریکی) مورد نیاز را از طریق قراردادهای دوجانبه و یا سایر روش‌های متداول در بورس انرژی تأمین نمایند.

۲. وزارت نیرو و شرکت بورس انرژی ایران موظفند زیرساخت‌های لازم را برای تأمین برق سایر مشترکین (از جمله مشترکین تجاری بالای (۵) مگاوات) از طریق قراردادهای دوجانبه یا روش‌های متداول بورس انرژی فراهم نمایند، به گونه‌ای که براساس یک برنامه زمان‌بندی شده، طی دو سال آینده تمام مشترکین بالای (۱) مگاوات مشمول بند (۱) این تصویب‌نامه شوند...».

۳. نامه رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) خطاب به مشاور وزیر نیرو، پیشین.

4. Game Theory



هماهنگی تحقق نیابد، این «شکست هماهنگی»، به شکاف‌هایی در اطلاعات، ظرفیت‌ها، تأمین مالی، سیاست‌ها، اجرا، هدف و پاسخگویی منجر خواهد شد.^۱

در موضوع مورد بحث، عدم هماهنگی دستگاه‌های مجری به‌ویژه در اجرای صدر ماده (۲۵)، مشهود است. رویه سال‌های گذشته به‌روشنی حاکی از آن است که به‌دلایل متعدد اجتماعی، سیاسی و...، کاملاً برخلاف نص ماده (۲۵)، واحدهای تولیدی در زمان کمبود برق، در اولویت قطع برق قرار می‌گیرند و به‌عبارت دیگر، اولویت تأمین برق از نظر مجریان، بخش خانگی است. چنان‌که در یکی از نشست‌های اخیر شورای گفت‌وگو، نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت، ضمن بیان برخی ناهماهنگی‌ها در وزارتخانه‌های صمت و نیرو به‌مثابه یکی از دلایل ناترازی‌ها در حوزه انرژی، تصریح کرده است:

«... ماده ۲۵ باید اجرایی شود؛ در مورد دستگاه‌های نظارتی و امنیتی و ورود آن‌ها به مسائل، دلیل خود وزارت نیرو است که از این ارگان‌ها درخواست بررسی دارد و در هیچ کدام از این جلسات با ارگان‌های امنیتی، وزارت صمت حضور نداشته است. با این حال ما تلاش کردیم هماهنگی‌های لازم را با وزارت نیرو انجام بدهیم». در همین نشست، نماینده سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، با تأیید نظرات نماینده وزارت صمت، تصریح کرده که بخشنامه نهادهای امنیتی در خصوص موضوع مورد بحث، «بدون حضور وزارت صمت در جلسات مربوطه صادر شده است».^۲

مدیرکل امور انرژی و مشتریان شرکت توانیر نیز ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی را در رعایت اولویت‌بندی مد نظر قانونگذار چنین توضیح داده است:

«طبیعتاً وقتی تراز بین تولید و مصرف نداشته باشیم - که اکنون هم در چنین وضعیتی هستیم - ... باید برای تأمین برق و برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت (یعنی بدون در نظر گرفتن برنامه‌ریزی‌های اضطرار) متناسب با کمبود، پیش برویم که طبیعتاً تراز بین تولید و مصرف را فراهم می‌کند... تا پایداری شبکه به‌عنوان یک شبکه دینامیک حفظ شود. این مشکل در حوزه اختیار ما نیست؛ زیرا زمانی که با این مشکلات روبه‌رو می‌شویم، نهادهای امنیتی وارد می‌شوند و پس از بررسی مشکلات گزارش‌های کارشناسی را ارزیابی می‌کنند و خود ایشان بازوهای اجرایی می‌شوند و قوانین وضع می‌شود و در واقع تعیین می‌کنند آیا صنایع در اولویت هستند یا خیر، بنده از نحوه عمل و پارامترهای در نظر گرفته‌شده نهادهای امنیتی اطلاعی ندارم».^۳

نکته پایانی در این بخش این‌که ظاهراً اجماع نظر در خصوص ضرورت اجرای صدر ماده (۲۵) (در اولویت قرار نگرفتن واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی در قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات در زمان کمبود) وجود دارد؛ اما در عمل، به‌دلیل ناهماهنگی‌های اشاره‌شده، این تکلیف قانونی مهم نقض می‌شود. طبق اظهارات یکی از مسئولان وزارت امور اقتصادی و دارایی، «در مورد ماده ۲۵ بارها در جلسات مختلف... بیان کرده‌ایم دلیلی ندارد تمرکز را از بخش خانگی برداریم بگذاریم روی بخش تولید. وزرای مرتبط با مسائل اقتصادی هم موافق هستند دلیلی ندارد بخش تولید با اهمیت‌های تولیدی و درآمدی و اشتغال را محدودتر کنیم. ... پیشنهاد می‌کنم مطالبه خود را تغییر بدهید [و] درخواست کنید تمرکز [قطعی برق در زمان کمبود] بر بخش خانگی هم باشد».^۴

۳-۴. دلایل مربوط به نابسامانی اقتصاد برق

در سال‌های گذشته، به‌ویژه با افزایش ناترازی برق و حاد شدن مشکلات ناشی از آن در صنعت، این مسأله از منظرهای مختلف مورد توجه صاحب‌نظران و فعالان اقتصادی و نهادهای مربوط قرار گرفته است. بدیهی است در این مسأله نیز همچون دیگر مسائل، مؤلفه‌های متعددی، کم‌وبیش در پیدایش مسأله و تبدیل آن به بحران، ایفای نقش می‌کنند و بحران امروز در صنعت

۱. برای مطالعه در این خصوص، ر.ک.: احمد مرکزالمیری، «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸، صص ۲۰۹-۲۳۷.

۲. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستور جلسه یکصدویست‌ودومین نشست، با عنوان: «بررسی پیشنهادات حمایتی مرتبط با قطع برق واحدهای تولیدی در فصل گرم سال»، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.

۳. همان.

۴. همان.



برق، نتیجه سیاست‌های ناهماهنگ و ناکارآمد در این صنعت است. بخش خصوصی نوظهور در تولید برق در دهه ۸۰ که به دنبال تصویب و اعمال سیاست‌ها و قوانین ناظر بر تجدید ساختار در این صنعت حضور یافت، در حال حاضر، بیش از ۵۵ درصد تولید برق کشور را از طریق نیروگاه‌های غیردولتی بر عهده دارد. به‌رغم توفیق نسبی این سرمایه‌گذاران شاید در ابتدای ورود به صنعت برق در دهه ۸۰، در دهه دوم فعالیت به‌دلایلی از جمله بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان، نابسامانی اقتصاد برق و عدم اجرای کامل قوانین و مقررات مربوط، با افت عملکرد مواجه شدند. روند سرمایه‌گذاری در صنعت برق در پنج سال اخیر، به‌طور چشمگیری کاهش یافته و این امر باعث شده به تقاضای رو به رشد مصرف پاسخ داده نشود. کاهش سرمایه‌گذاری‌ها در این بخش منجر به تعطیلی و بیکاری تعداد قابل توجهی از واحدهای پیمانکاری و ساخت تجهیزات شده که سبب بحران رکود و بیکاری زنجیره تأمین این صنعت شده است. علاوه بر این‌ها، به دلیل تحریم و عدم فروش محصولات مورد نیاز صنعت به شرکت‌های ایرانی و قطع همکاری شرکت‌های خارجی با شرکت‌های ایرانی و عدم همکاری برای انتقال فناوری به شرکت‌های ایرانی، عرصه ساخت و تولید محصولات با اختلال مواجه شده است.^۱

در این بخش تلاش شده با استناد به مهم‌ترین اظهارنظرها و پژوهش‌های معطوف به عوامل دخیل در ناترازی برق و نابسامانی این صنعت، عوامل شکل‌گیری مسأله مورد بحث به‌صورت دسته‌بندی‌شده و منسجم، مطرح شوند.

۴-۳-۱. عدم اجرای یا اجرای ناقص برخی از مهم‌ترین قوانین حوزه برق

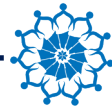
در نظام حقوقی ایران، قوانینی با محتوای حمایت از تولید و کسب‌وکار، بخش عمده‌ای از وقت و ظرفیت تقنینی را به خود اختصاص داده‌اند.^۲ با وجود این، صنعت برق از جمله حوزه‌هایی است که به‌ویژه در سال‌های اخیر، مورد توجه خاص دولت و مجلس قرار گرفته و قوانینی با هدف حمایت از آن به تصویب رسیده است. مهم‌ترین این قوانین عبارتند از: «قانون حمایت از صنعت برق» (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰) و «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵). گرچه در قوانین متعدد دیگری، از جمله قوانین برنامه توسعه، قوانین بودجه سالیانه، «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» نیز احکام متعددی برای حمایت از صنعت برق مقرر شده، اما اختصاص دو قانون خاص با محتوای حمایتی از این حوزه، نشان از اهمیت و حساسیت این صنعت برای سیاست‌گذاران و قانونگذاران دارد. اما سؤالات مهم آن است که احکام حمایتی وضع‌شده، تا چه حدی اجرا شده‌اند و تا حدی قادر به تأمین نظر قانونگذار در توسعه و حل موانع پیش‌رو فعالان حوزه صنعت برق بوده‌اند.

نکته‌ای که باید مد نظر قرار گیرد آن است که کم‌وکیف اجرای هر حکم قانونی، سوای از وجود زمینه‌ها و لوازم و شرایط خاص، مستلزم اجرای مجموعه‌ای از احکام قانونی مرتبط است. بدین معنی که همچنان‌که نظام حقوقی باید از ویژگی انسجام برخوردار باشد (عدم تناقض قوانین)، در مرحله اجرا نیز یکی از پیش‌شرط‌ها، اجرای دیگر قوانین مرتبط موجود است. به بیان دیگر، نمی‌توان در صورت بی‌اعتنایی یا نقض احکام قانونی مرتبط با یک موضوع، انتظار اجرای احکام قانونی منفردی را انتظار داشت. از این‌رو در موضوع پژوهش حاضر، به‌نظر می‌رسد اجرای صحیح ماده (۲۵)، «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، سوای آن‌که نیازمند اراده و همت مجریان در فراهم کردن زمینه‌های اجرای آن است، وابسته به اجرای مجموعه‌ای از احکام قانونی در قوانین متعدد است؛ قوانینی که به دیگر ابعاد توسعه یا حمایت از صنعت برق معطوف است و در واقع، بستر را برای اجرای احکام حمایتی (از جمله ماده (۲۵)) فراهم می‌سازند.

یکی از مهم‌ترین قوانینی که عدم اجرا (یا اجرای ناقص) آن به عدم اجرا یا اجرای ناقص بسیاری از احکام مربوط به حوزه صنعت برق و احکام حمایتی مندرج در آن‌ها (از جمله ماده (۲۵)) انجامیده است، «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵) است. برای مثال، در بند «ب» ماده (۸) قانون مذکور، با هدف توسعه و بهره‌وری انرژی‌های تجدیدپذیر (پاک)، دولت مکلف شده «۳۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را برای پرداخت کمک‌های بلاعوض، یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره‌شده»، در اجرای مواردی، از جمله «اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی در جهت افزایش بهره‌وری انرژی، آب و توسعه تولید برق از منابع تجدیدپذیر» هزینه کند؛ اما در عمل، به دلیل عدم رشد قیمت حامل‌های انرژی طبق قانون

۱. همان.

۲. برای مطالعه راجع به انواع حمایت‌های قانونی مندرج در قوانین در چهار دوره تقنینی هفتم تا دهم، ر. ک.: احمد مرکزالمیری و مریم احمدیان، «بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار مصوب چهار دوره تقنینی هفتم تا پایان دهم (۱۳۸۳/۳/۷ تا ۱۳۹۹/۳/۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۵۳، مرداد ۱۴۰۱.



مذکور،^۱ پرداخت یارانه‌های نقدی طبق همین قانون، در اولویت قرار گرفته و طبقاً حکم مندرج در ماده (۸) «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» اجرا نشده است.

علاوه بر این، دیگر مواد قانون مورد بحث نیز نه فقط اجرا نشده‌اند، بلکه برخی از آن‌ها، خود به مشکل تبدیل شده‌اند؛ چرا که نه اجرایی شده‌اند و نه اراده‌ای برای اصلاح آن‌ها - حتی در دولت‌هایی با منش‌ها و رویکردهای متفاوت - وجود داشته است. برای مثال، در اجرای پروژه بهینه‌سازی یا تجدیدپذیر، مقداری سوخت صرفه‌جویی خواهد شد و طبق قانون، سوخت صرفه‌جویی‌شده، متعلق به سرمایه‌گذار در پروژه است (ر. ک.: کادر ۳).

کادر ۳. ماده (۶۱) «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴)



وزارت نیرو موظف است به منظور حمایت از گسترش استفاده از منابع تجدیدپذیر انرژی، شامل انرژی‌های بادی، خورشیدی، زمین‌گرمایی، آبی‌کوچک (تا ده مگاوات)، دریایی و زیست‌توده (مشمول بر ضایعات و زائدات کشاورزی، جنگلی، زباله‌ها و فاضلاب شهری، صنعتی، دامی، بیوگاز و بیومس) و با هدف تسهیل و تجمیع این امور، از طریق سازمان ذی‌ربط نسبت به عقد قرارداد بلندمدت خرید تضمینی از تولیدکنندگان غیردولتی برق از منابع تجدیدپذیر اقدام نماید.

تبصره ۱- قیمت و شرایط خرید برق تولیدی از منابع تجدیدپذیر به پیشنهاد وزارت نیرو و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود.

تبصره ۲- شرکت‌های تابعه وزارت نیرو اعم از شرکت‌های برق منطقه‌ای و نیز شرکت‌های توزیع موظفند با هماهنگی شرکت مدیریت شبکه برق ایران نسبت به تحویل و خرید برق از سازمان مربوطه اقدام نمایند.

تبصره ۳- منابع مالی موردنیاز برای خرید تضمینی برق تولیدی از منابع تجدیدپذیر از محل ارزش سوخت صرفه‌جویی شده براساس سوخت‌های وارداتی مایع و قیمت‌های صادراتی گاز و منافع حاصل از عدم تولید آلاینده‌ها و حفاظت از محیط‌زیست به ازاء برق تولیدی این قبیل نیروگاه‌ها تأمین و به وزارت نیرو پرداخت می‌شود.

آیین‌نامه اجرایی این ماده شش ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نیرو و نفت به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.^۲



با وجود این، از آنجا که دولت در تأمین منابع هدفمندی کسری دارد (به دلیل عدم آزادسازی قیمت‌های حامل‌های انرژی طبق قانون) این منابع به سازمان هدفمندی یارانه‌ها برای پرداخت یارانه نقدی تخصیص می‌یابد. سوی از مباحث مربوط به آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و...، نکته مهم آن است که یا قانون باید به‌طور کامل اجرا شود، اگر قابل اجرا نیست یا نقصان‌هایی از آن وجود دارد، باید اصلاح آن را دستورکار قرار گیرد. به نظر می‌رسد اجرای ناقص قانون «هدفمند کردن یارانه‌ها»،

۱. طبق ماده (۱) «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، دولت مکلف است با رعایت این قانون قیمت حامل‌های انرژی را اصلاح کند: الف- قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات نفت، با لحاظ کیفیت حامل‌ها و با احتساب هزینه‌های مترتب (شامل حمل و نقل، توزیع، مالیات و عوارض قانونی) به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه... کمتر از نود درصد (۹۰٪) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) در خلیج فارس نباشد.

... ج- میانگین قیمت فروش داخلی برق به گونه‌ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنج ساله پنجم توسعه... معادل قیمت تمام‌شده آن باشد...
۲. «آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی» توسط هیأت وزیران، به شماره ۱۵۳۴۴۰/ت/۵۲۳۷۵ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۱ به تصویب رسید. شایان ذکر است در ماده (۱۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)، احکامی در این خصوص وجود دارد.



بزرگ‌ترین صدمات و لطمات را به بخش انرژی کشور وارد ساخته است.^۱

در قانون برنامه هفتم نیز با توجه افزایش ناترازی میان تولید و تقاضای برق در سال‌های اخیر و ضرورت اعمال طرح‌های مدیریت مصرف برق، به‌ویژه بر بخش صنعت، هدف‌گذاری‌هایی در راستای بهبود شرایط صنعت برق صورت گرفته است. از جمله اهداف مقرر شده در قانون مذکور، افزایش ظرفیت نامی نیروگاه‌ها به ۱۲۴ هزار مگاوات، شامل ۱۲ هزار مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر است. مورد دیگر، دستیابی به تراز مثبت ۱۶۳۲ مگاوات بین تولید و تقاضای برق در زمان اوج بار است؛ گرچه در تابستان ۱۴۰۳، این تراز، منفی ۱۷۵۵۷ مگاوات بوده است. از دیگر اهداف مندرج در قانون برنامه هفتم، افزایش متوسط راندمان نیروگاه‌های موجود از ۳۹ به ۴۴ درصد و احداث نیروگاه‌های جدید با راندمان حداقل ۵۵ درصد است. در گزارش نظارتی اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس که با پایش داده‌های مربوط به شش‌ماهه اول سال ۱۴۰۳ تهیه شده، نتیجه ارزیابی بدین شرح تصریح شده است: «سرعت حرکت به‌سوی تحقق اهداف برنامه هفتم در بخش برق، بسیار کمتر از میزان مطلوب بوده و در صورت ادامه این وضعیت، دستیابی به اهداف مذکور دور از انتظار است. از جمله مهم‌ترین کاستی‌ها، رشد اندک نیروگاه‌های تجدیدپذیر و عدم مدیریت رشد فزاینده تقاضای برق است».^۲

آنچه توضیح داده شد، به محیط حقوقی به‌معنای مجموعه قوانین و مقررات معتبر در نظام حقوقی مربوط بود. اما نابسامانی در اقتصاد برق و ناترازی‌های ویرانگر برای کسب‌وکارها، علاوه بر محیط حقوقی، به مؤلفه‌هایی در محیط اقتصادی و سیاسی بازمی‌گردد. در ادامه، به‌اختصار به عواملی از جنس اقتصادی و سیاسی توجه می‌شود. گرچه در طول سال‌های متمادی، تلاش شده برخی از موانع که در ادامه به آن‌ها اشاره شده است، از طرق قانونی رفع شوند، اما به‌دلیل اجرا نشدن قوانین و دیگر مؤلفه‌های سیاسی، اقتصادی و...، توفیقی برای قانونگذار و سیاستگذار حاصل نشده است.

۴-۳-۲. قیمت‌گذاری دستوری

مطابق قانون سازمان برق ایران» (مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹)، نظام تعرفه‌گذاری برق برعهده وزارت نیرو است.^۳ این تکلیف، در قوانین و مقررات متعدد دیگری نیز تکرار شده است؛ از جمله در ماده (۷) «آیین‌نامه اجرایی قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در استان‌ها» (مصوب هیأت وزیران، مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۳)^۴ مقرر شده است: «... نرخ اقتصادی فروش برق در هر سال قبل از تنظیم لایحه بودجه با توافق وزارت نیرو و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر اساس قواعد اقتصادی به‌گونه‌ای پیشنهاد خواهد شد که امکان جذب سرمایه بخش غیردولتی فراهم گردد. قیمت مزبور باید به تصویب دولت برسد». همچنین بر اساس ماده (۷) «دستورالعمل تبصره (۱) ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه...»^۵ موضوع مصوبه ۴۸۰۰۷۱/۱۶۹۶۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۳، «متولی قیمت برای انواع کالاها به شرح زیر تعیین شده است: الف - گاز طبیعی، برق، انواع سوخت، آب، کارکرد خدمات جمع‌آوری و دفع فاضلاب بر اساس ضوابط تصریح‌شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۸».^۶ در «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷)» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱) نیز تصریح شده: «قیمت‌گذاری دولتی به‌استثنای کالاهای اساسی یارانه‌ای و کالاها و خدمات انحصاری و خدمات دولتی ممنوع است» (جزء ۲-۱ بند «ث» ماده (۴۸) قانون مذکور) و بنابراین، قیمت‌گذاری دولتی برق به‌رسمیت شناخته شده است.

۱. محمد امین زنگنه (مصاحبه با اکو ایران)، «کارنامه صنعت برق در بهره‌گیری از تجدیدپذیرها»، ۱۴۰۳/۷/۳، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <http://ecoiran.com>

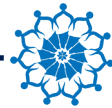
۲. رضا شریفی و سیده‌مریم موسوی، «پایش شاخص‌های کلان بخش برق (۲): شش‌ماهه اول سال ۱۴۰۳»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی صنعت و معدن، شماره مسلسل ۳۱۰۲۰۳۴۹، ۱۴۰۳/۱۰/۲۰.

۳. طبق تبصره ماده (۸) قانون مذکور، «وزارت آب و برق یا مؤسسات و شرکت‌های تابعه می‌توانند در قبال خدماتی که برای مؤسسات برق انجام می‌دهند کارمزدی معادل هزینه خدمات انجام‌شده تعیین و از مؤسسات مذکور دریافت دارند. وجوه حاصله به مصرف هزینه‌های مربوط به انجام مقاصد مقرر در این ماده خواهد رسید».

۴. به‌شماره ۳۸۱۶۲/ت ۳۶۱۹۱-هـ

۵. در تبصره (۱) ماده (۱۰۱) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) مقرر شده است: «دولت مکلف است ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت بازرگانی، معاونت و وزارتخانه‌های ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد برساند».

۶. به‌نقل از: حسین هرورانی، و فهیمه بهرامی، «آسیب‌شناسی قیمت‌گذاری در ایران؛ ۱. شناسایی قوانین، مقررات و سیاست‌های قیمت‌گذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۰۸۴، اسفند ۱۴۰۰، صص ۸-۹.



این قیمت‌گذاری دستوری، همواره به‌عنوان یکی از عوامل مهم نابسامانی‌ها و ناترازی‌های مالی در صنعت برق، مطرح شده است. چنان‌که در یکی از صورتجلسات شورای گفت‌وگو تصریح شده است: «قیمت فروش برق خرده‌فروشی به مشترکان با استفاده از رویه‌ای انجام می‌شود که بر اساس اعلام ذی‌نفعان اولاً شفاف نیست، ثانیاً به‌صورت تکلیفی و دستوری است و کمتر از قیمت تمام‌شده آن است. این مسئله باعث شده جریان مالی برق دچار عدم توازن شود و وزارت نیرو با کسری بودجه سیستماتیک مواجه شود. در نتیجه سالیانه بر بدهی‌های دولت به بخش تولیدکنندگان برق افزوده می‌شود. این انباشت بدهی‌ها و عدم رشد متناسب قیمت خرید برق از تولیدکنندگان باعث شده که تسهیلات‌گیرندگان ارزی برای سرمایه‌گذاری در صنعت برق با بحران پرداخت در اقساط تسهیلات خود روبرو شوند و جزء بدهکاران بزرگ بانکی محسوب شده و از خدمات بانکی محروم شوند. در نهایت این سرکوب قیمتی باعث عدم انگیزه سرمایه‌گذاران در توسعه فعالیت‌های خود در تولید برق شده است»^۱.

بدین ترتیب، قیمت‌گذاری دستوری (تکلیفی) در صنعت برق و دیگر بخش‌های انرژی در کشور، و فروش به قیمت کمتر از قیمت تمام‌شده، سبب ناترازی‌ها و خسارات‌های مالی گسترده به صنعت برق شده است. بر اساس گزارشی از سندیکای صنعت برق ایران، طبق گزارش تفریغ بودجه و صورت‌های مالی حسابرسی‌شده شرکت توانیر در سال ۱۴۰۱، شرکت مذکور از فروش هر کیلووات برق به مشترکان به‌طور متوسط ۲۵۴۰ ریال درآمد داشته، در حالی که بهای تمام‌شده هر کیلووات برق بر اساس مجموع هزینه‌ها (خرید برق از نیروگاه‌ها - با احتساب این‌که متوسط قیمت خرید برق در سال ۱۴۰۱، ۲۴۹۴ ریال بوده است -، هزینه‌های انتقال، هزینه‌های فروش، هزینه‌های اداری و غیره) ۳۷۱۹ ریال بوده است. این اختلاف قیمت ۱۳۰۰ ریالی که سالانه هم افزایش می‌یابد، منجر به زیان انباشته صنعت برق شده است. گرچه بخشی از این مبلغ از طریق اوراق، تسویه شده، ولی زیان خالص شرکت توانیر در سال ۱۴۰۱ بیش از ۶۰ هزار میلیارد تومان بوده است.^۲

مشابه با گزارش پیش‌گفته، گزارشی از مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با بررسی صورت‌های مالی صنعت برق، نشان‌دهنده ناترازی نگران‌کننده‌ای است. طبق این گزارش، در سال ۱۴۰۲، متوسط درآمد فروش هر کیلووات ساعت برق، ۴۵۰۵ ریال بوده، در حالی‌که بهای تمام‌شده آن، به ۶۱۷۸ ریال رسیده است؛ «این شکاف قیمتی، به زیان انباشته قابل‌توجهی منجر شده و مجموع درآمدهای شرکت توانیر، به ۱۲۵۴ هزار میلیارد ریال در برابر هزینه‌های ۱۷۷۶ هزار میلیارد ریالی رسیده است».^۳

این ناترازی مالی در اقتصاد برق، شکاف قابل‌ملاحظه‌ای را میان درآمدها و هزینه‌های صنعت برق ایجاد کرده و اقتصادی معیوب در این صنعت شکل داده است؛ «به‌دلیل عدم شفافیت نظام قیمت‌گذاری، ذی‌نفعان و مخاطبان بر قیمت‌ها صحه نمی‌گذارند و در واقع، علامت نادرستی از قیمت برق به مصرف‌کنندگان داده می‌شود. در نتیجه مصرف برق بهینه نبوده و در برخی بخش‌ها با اتلاف روبرو هستیم. این مسئله عوارض دیگری نیز دارد که مهم‌ترین آن، غیراقتصادی شدن طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی و استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر است».^۴

چنان‌که در مبحث مربوط به دلایل عدم اجرای ماده (۲۵) تصریح شد، کمبود منابع مالی، دلیل اصلی عدم اجرای ماده مذکور (حکم پرداخت خسارت‌های ناشی از قطعی برق به واحدهای تولیدی) است. بدیهی است ناترازی‌های مالی شرکت توانیر، این شرکت یا شرکت‌های مشابه را از پرداخت هزینه‌های مورد بحث، ناتوان می‌سازد.

بررسی‌های دیوان محاسبات کشور نیز نشان می‌دهد، مهم‌ترین دلیل ناترازی در صنعت برق، عدم اجرای احکام مندرج در ماده (۶) «قانون حمایت از صنعت برق» و ماده (۸) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق»، مبنی بر پرداخت بدهی دولت به وزارت نیرو ناشی از مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده و قیمت تکلیفی فروش برق است.^۵ (ر. ک.: به کادری ۴، ۵، ۶، و ۷).

۱. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیشین.

۲. اسدی، پیشین، ص ۴۷.

۳. ایمان رضائی، سیده مریم موسوی و رضا شریفی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۸): تبصره «۱۴»: برق و انرژی هسته‌ای»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۲۰۱۹۵، آبان ۱۴۰۳، صص ۵-۶.

۴. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیشین.

۵. وب‌سایت دیوان محاسبات کشور، «گزارش دیوان محاسبات در مورد دلایل ناترازی در برق؛ بدهی ۶۳ همتی دولت به صنعت برق/عدم تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این حوزه»، ۱۴۰۳/۶/۲۰، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

https://www.dmk.ir/page-news/fa/0/dorsaetoolsnewspanel/6073G0/tool_dorsaetoolsnewspanel_sample_news_block751



کادر ۴. ماده (۶) «قانون حمایت از صنعت برق» (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰)



سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبار لازم جهت پرداخت مابه‌التفاوت قیمت فروش تکلیفی انرژی برق و انشعاب با قیمت تمام‌شده (مورد تأیید سازمان حسابرسی) و همچنین معافیت‌های قانونی اعمال‌شده برای هزینه‌های انشعاب را در بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و در فواصل زمانی سه‌ماهه به وزارت نیرو پرداخت کند.

تبصره - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است مابه‌التفاوت موضوع این ماده از سال ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۳ را براساس صورت‌های مالی مورد تأیید سازمان حسابرسی محاسبه و در لوایح بودجه سال‌های آتی پیش‌بینی و در اختیار وزارت نیرو جهت پرداخت بدهی‌های بخش برق اعم از پیمانکاران، مشاوران، سازندگان تجهیزات برقی، فروشندگان برق، بانک‌ها و سایر طلبکاران قرار دهد.



کادر ۵. ماده (۸) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵)



سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در لوایح بودجه سنواتی، ردیف مشخصی را تحت عنوان «تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب» به‌نحوی پیش‌بینی کند که ظرف سه سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، کلیه مطالبات صنعت برق با استفاده از ابزارهای مالی مختلف تسویه شود و گزارش آن را در پایان تیرماه هر سال به کمیسیون‌های اقتصادی، انرژی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند. دولت از طریق سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است بدهی‌های منتقل‌شده به سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور را از طریق یارانه قیمت‌های تکلیفی از دولت که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط، ایجاد شده است، تسویه کند. احکام مرتبط در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ همچنان به قوت خود باقی است.



کادر ۶. ماده (۹) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵)



دولت از طریق سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در لوایح بودجه سنواتی، تهاتر بدهی سرمایه‌گذاران غیردولتی بخش برق که عدم ایفای تعهدات قانونی دولت (یا شرکت‌های دولتی)، بر اساس سقف مشخص‌شده در گزارش سازمان حسابرسی، منجر به معوق‌شدن اقساط تسهیلات ایشان شده است، ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون بودجه، هر سال بر اساس موافقت بالاترین مرجع تسهیلات‌دهنده اعم از هیأت عامل، هیأت مدیره و هیأت امنا را با بدهی دولت پیش‌بینی کند.





کادر ۷. ماده (۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)



دولت موظف است:

الف - حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند. بدین‌منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد تعهدی خاصی را با عنوان «اوراق تسویه خزانه» صادر می‌کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌دهد. این اسناد صرفاً به‌منظور تسویه بدهی اشخاص یاد شده به دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد. جمع مبلغ اوراق تسویه خزانه که به‌موجب این ماده صادر می‌شود و در اختیار طلبکاران قرار می‌گیرد، به‌صورت جمعی - خرجی در بودجه‌های سنواتی درج می‌شود.

... پ - در صورت درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، مطالبات خود از آنان را با بدهی شرکت‌های دولتی به آن‌ها، تهاتر کند. شرکت دولتی که به این ترتیب جایگزین بدهکار می‌شود، موظف است مبلغ بدهی تسویه‌شده را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند...



بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، با توجه به تکلیف مندرج در ماده (۶) «قانون حمایت از صنعت برق» و ماده (۸) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق»، در قوانین بودجه سالیان گذشته، اعتبار لازم برای این موضوع از محل تهاتر بدهی یا انتشار اوراق مالی اسلامی از جمله اسناد خزانه اسلامی پیش‌بینی شده است. به این ترتیب که «طبق قانون اصلاح تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۹، وزارت امور اقتصادی و دارایی با تضمین سازمان برنامه و بودجه کشور موظف شد برای تسویه بخشی از بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده و تکلیفی فروش برق، مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی را منتشر و به طلبکاران صنعت برق با معرفی وزیر نیرو واگذار نماید. همچنین با تصویب قانون الحاقی یک بند به تبصره «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۱۶، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد با تضمین سازمان برنامه و بودجه برای تسویه بخشی بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده و تکلیفی، مبلغ ۳۰۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی از جمله اسناد خزانه اسلامی در سررسید پایان سال ۱۴۰۴ منتشر کند. طبق صورت‌های مالی شرکت توانیر، وزارت نیرو به پشتوانه مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده و تکلیفی فروش برق، در سال ۱۴۰۱ مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۲ مبلغ ۳۰ هزار میلیارد تومان در قالب اصلاح تبصره «۵» قانون بودجه، به این امر اختصاص داد»^۱.

با این حال، وزیر نیرو نیز در آذر ماه ۱۴۰۲، رقم بدهی‌های وزارتخانه نیرو به نیروگاه‌ها، پیمانکاران و سایر مجموعه‌ها را ۱۰۰ هزار میلیارد تومان اعلام کرده بود.^۲

رئیس سندیکای صنعت برق در این خصوص توضیح داده است: «مطالبات صنعت برق، مسأله امروز و دیروز نیست؛ این صنعت بر پایه قیمت‌های دستوری و اقتصاد پارانه‌ای اداره می‌شود و به‌طور طبیعی، یک اختلافی میان قیمت تمام‌شده صنعت و قیمت‌های دستوری و تکلیفی در آن به‌وجود می‌آید. این اختلاف که با عنوان پارانه نیز خوانده می‌شود، توازن میان منابع و مصارف در صنعت را بر هم می‌زند. بر این اساس، یک ناترازی مقدم بر ناترازی برق که مردم در مواقع پیک مصرف تجربه می‌کنند، در صنعت وجود دارد که ناترازی اقتصادی در این بخش است... این عدم توازن و ناترازی اقتصادی منجر به کاهش نقدینگی و کمبود منابع در این صنعت شده است»^۳.

طبق اعلام دیوان محاسبات کشور، تا شهریور ۱۴۰۳، بدهی دولت به صنعت برق به ۶۳ هزار میلیارد تومان رسیده و سالانه

۱. رضائی، موسوی و شریفی، پیشین، صص ۱۲-۱۳.

۲. به‌نقل از: وب‌سایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «یک عضو هیات نمایندگان اتاق تهران مطرح کرد؛ موتور خلق بدهی در صنعت برق چگونه از کار می‌افتد؟»، ۱۴۰۲/۱۰/۶، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://news.tccim.ir/story?nid=77268>

۳. وب‌سایت دیوان محاسبات کشور، پیشین.



در حال افزایش است. براساس این گزارش، «به‌منظور حل مشکل ناترازی و جلوگیری از بحران در آینده نزدیک، دولت می‌بایست هرچه سریع‌تر نسبت به تسویه کامل بدهی خود به وزارت نیرو اقدام نماید تا این وزارتخانه بتواند در راستای کاهش ناترازی، بدهی‌های خود به تولیدکنندگان برق را پرداخت... کند».

۳-۳-۴. کیفیت قراردادهای نا اطمینانی در اجرای قراردادهای دولت با بخش خصوصی

تنظیم قراردادهای با قیودی یک‌طرفه و از آن مهمتر، عمل نکردن به تعهدات قراردادی توسط دولت، به نا اطمینانی بخش خصوصی انجامیده که حاصل آن، بی‌انگیزگی و رویگردانی بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری در صنعت برق و متعاقب آن، تعمیق نابسامانی در این صنعت است.

در یکی از پژوهش‌ها، دلایلی برای عدم جذابیت قراردادهای پیمانکاری برق برشمرده شده است. به‌طور کلی، سه ویژگی اصلی قراردادهای پیمانکاری، موضوع قرارداد، مدت قرارداد و مبلغ قرارداد است. در قراردادهای پیمانکاری، ۱۰ درصد از میزان مبلغ قرارداد به‌عنوان حسن انجام کار کسر می‌شود و پس از انجام پروژه از طرف کارفرما مسترد می‌شود. علاوه بر این، مبلغی نیز با عنوان مالیات و کسورات قانونی کسر می‌شود. این در حالی است که «در بند مبلغ قرارداد شرکت‌های سازنده تجهیزات و پیمانکاران تأمین‌کننده کالا و خدمات برای شرکت‌های توزیع، تغییرات در شرایط کلان اقتصادی مانند تورم و تغییر در نرخ ارز لحاظ نمی‌شود. بنابراین با توجه به میزان تورم کشور و نوسان در نرخ ارز ریسک این نوع قرارداد پیمانکاری برای شرکت‌ها بسیار بالا است. عدم جذابیت در قراردادهای پیمانکاری سبب کاهش سرمایه‌گذاری در صنعت برق و فرسودگی تجهیزات خواهد شد»^۱.

چنان‌که در جمع‌بندی شورای گفت‌وگو از دلایل نابسامانی در صنعت برق تصریح شده است، در نظام قراردادی این صنعت، شرایط عمومی و خصوصی قراردادهای به‌نحوی تدوین شده که تمامی ریسک‌های ناشی از تغییر قیمت مواد اولیه و تجهیزات، به‌طور یک‌جانبه به پیمانکاران و تولیدکنندگان تجهیزات تحمیل شده است. لذا در شرایطی که در سال‌های اخیر، «قیمت ارز بیش از صد درصد افزایش یافته، عملاً ادامه اجرای پروژه‌ها با مبالغ قراردادی غیرممکن شده و عملاً پروژه‌ها متوقف شده و ضرر مالی بزرگی به شرکت‌های صنعتی وارد نموده است. از سوی دیگر، تأخیر سازمان برنامه در اعمال افزایش قیمت‌ها در قراردادهای ریالی بدون تعدیل ارز و اصرار بر اجرای قراردادهای از سوی کارفرمایان دولتی بدون در نظر داشتن تغییرات پیش‌آمده، به تحمیل تمامی ضررهای اقتصادی به بدنه بخش خصوصی منجر شده است»^۲.

نبود سیاست‌های تدوین‌شده و لازم‌الاتباع در شرکت‌های توزیع برق و برخوردهای متفاوت و سلیقه‌ای هر یک از شرکت‌ها با پیمانکاران، به‌ویژه به‌دلیل نبود قراردادهای «تیپ» و یکنواخت، از مهمترین مسائل نظام پیمانکاری صنعت برق ذکر شده است. چنان‌که رئیس «کمیته سازندگان پراک‌آلات توزیع سندیکیای صنعت برق» توضیح داده است: «این خلاء باعث شده ۳۹ شرکت توزیع، ۳۹ سیاست‌گذاری مختلف داشته باشند، به طوری که هر شرکت توزیع در برخورد با پیمانکار یک برخورد متفاوت داشته و نتیجه متفاوتی نیز به دست می‌آید. ... اگر یک سیاست بد و حتی یک قرارداد تیپ بدی هم وجود داشت که همه از آن تمکین می‌کردند، وضعیت قابل پذیرش‌تر بود»^۳.

شرایط قراردادی توصیف‌شده، منجر به شکل‌گیری نظام قراردادی غیرمنصفانه و تبعیض‌آمیز شده که در نهایت، به ایجاد فضایی نامطمئن برای فعالیت بخش خصوصی انجامیده است. رئیس هیأت‌مدیره فدراسیون صادرات انرژی و صنایع وابسته ایران در دی‌ماه ۱۴۰۳ درباره نااطمینانی‌ها و نقض قراردادهای در بخش تأمین برق معادن چنین توضیح داده است: «معادن کوچک امکان اتصال به شبکه را ندارند و خودشان توانسته‌اند با نیروگاه‌های کوچک فعالیتشان را پیش ببرند، ولی بعضی از صنایع معدنی بزرگ در چند سال اخیر، اقدام به ساخت نیروگاه حرارتی در مقیاس بزرگ مثلاً نیروگاه ۵۰۰ مگاواتی یا ۱۰۰۰ مگاواتی کرده‌اند. در دو، سه سال اخیر وزارت نیرو با بخش معدن و صنایع معدنی به توافقی اصطلاحاً یک‌طرفه رسید. طبق این قرارداد بنا شد که هر واحد تولیدی فعال در بخش معدن و صنایع معدنی کشور، ۱۰ هزار مگاوات نیروگاه جدید بسازد و در این زمینه نیز پیگیری‌هایی انجام شد. ... از این ۱۰ هزار مگاوات نیروگاه جدید که هدف‌گذاری شده بود، تا امروز شاید قریب به ۱۵ تا ۲۰ درصد آن محقق شده باشد که علت اصلی آن را نیز می‌توان به عدم اطمینان سرمایه‌گذار نسبت داد. ... یکی از مشکلات بزرگ، عدم اطمینان صنایع نسبت به استفاده از برق تولیدی نیروگاه‌های خودتأمین است. ... وزارت نیرو معمولاً در شرایط بحرانی، از برق این نیروگاه‌ها برای مصارف عمومی استفاده می‌کند و آن را تحویل صنایع معدنی نمی‌دهد. این امر باعث عدم اطمینان و بی‌انگیزگی در سرمایه‌گذاری در این بخش می‌شود»^۴.

۱. فاضلی [و دیگران]، پیشین، ص ۹۷.

۲. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیشین.

۳. وب‌سایت سندیکیای صنعت برق ایران، پیشین.

۴. دنیای اقتصاد، «دنیای اقتصاد آسیب‌های ناشی از خاموشی بر صنایع معدنی را بررسی کرد: رد پای قطعی برق در صنایع معدنی»، ۱۴۰۳/۱۰/۲.

۵. انواع خسارات به واحدهای تولیدی ناشی از
قطع برق و برآورد خسارات



در طول سال‌های گذشته، چنان‌که گفته شد، هیچ‌یک از تکالیف پنج‌گانه مندرج در ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» اجرا نشده است. طبعاً اجرا نشدن هر یک از تکالیف مذکور، هم دلایلی مشترک و هم دلایلی خاص دارد که در گفتار ۴ به برخی از آن‌ها پرداخته شد. در گفتار پیش رو، به راهکارهایی توجه خواهد شد که برای اجرایی‌کردن هر یک از تکالیف دولت و شرکت ارائه‌دهنده خدمات برق، گاز و مخابرات، قابل‌ارائه است. راهکارهای پیشنهادی برای اجرای هر یک از تکالیف مندرج در ماده (۲۵) به تفکیک مطرح خواهد شد.

با قطعی گسترده برق صنایع از سال ۱۴۰۰، مباحث مربوط به خسارات ناشی از قطعی برق به واحدهای تولیدی، به‌انحای مختلف مورد توجه قرار گرفت. امروزه تردیدی در تأثیر مستقیم قطعی برق بر شاخص‌های ارزیابی اقتصادی وجود ندارد و دسترسی یا عدم دسترسی به انرژی، یکی از مؤلفه‌های اثرگذار قطعی بر رشد یا رکود فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود. چنان‌که برای مثال، ارزیابی «شاخص مدیران خرید» (شامخ)^۱ نشانگر آن است که با بهبود وضعیت دسترسی به برق، شرایط بنگاه‌ها مناسب‌تر شده است. به‌طوری که در ارزیابی این شاخص در مهرماه ۱۴۰۳، شاخص تعدیل‌شده بخش صنعت بعد از رکود عمیق ۷ ماهه، با بهبود تأمین برق، رشد قابل‌توجهی داشته و از ۴۷/۸ در شهریور به ۵۴/۵ در مهرماه رسیده است؛ درحالی‌که گزارش‌های این شاخص نشان می‌دهد از خردادماه، به‌واسطه قطعی برق، اغلب کارخانه‌ها در ظرفیت‌های پایین‌تر از توان تولیدی، فعال بودند. همچنین شاخص «مقدار تولید محصولات» در مهرماه پس از تعدیل فصلی، ۵۲/۱ محاسبه شده، و در مقایسه، نسبت به کاهش شدیدی که اکثر بنگاه‌ها در شهریور ماه ۱۴۰۳ داشتند، بهتر شده است؛ «تقریباً بعد از چهار ماه رکود بی‌پای در تولید کارخانه‌ها و قطعی‌های گسترده برق، که منجر به تولید در ظرفیت‌های بسیار پایین‌تر از توان تولیدی شده بود، در مهرماه شرکت‌ها فعالیت خود را از سر گرفتند اما بسیاری به دلیل افزایش قیمت نهاده‌ها، در تأمین مواد اولیه دچار مشکل هستند».^۲

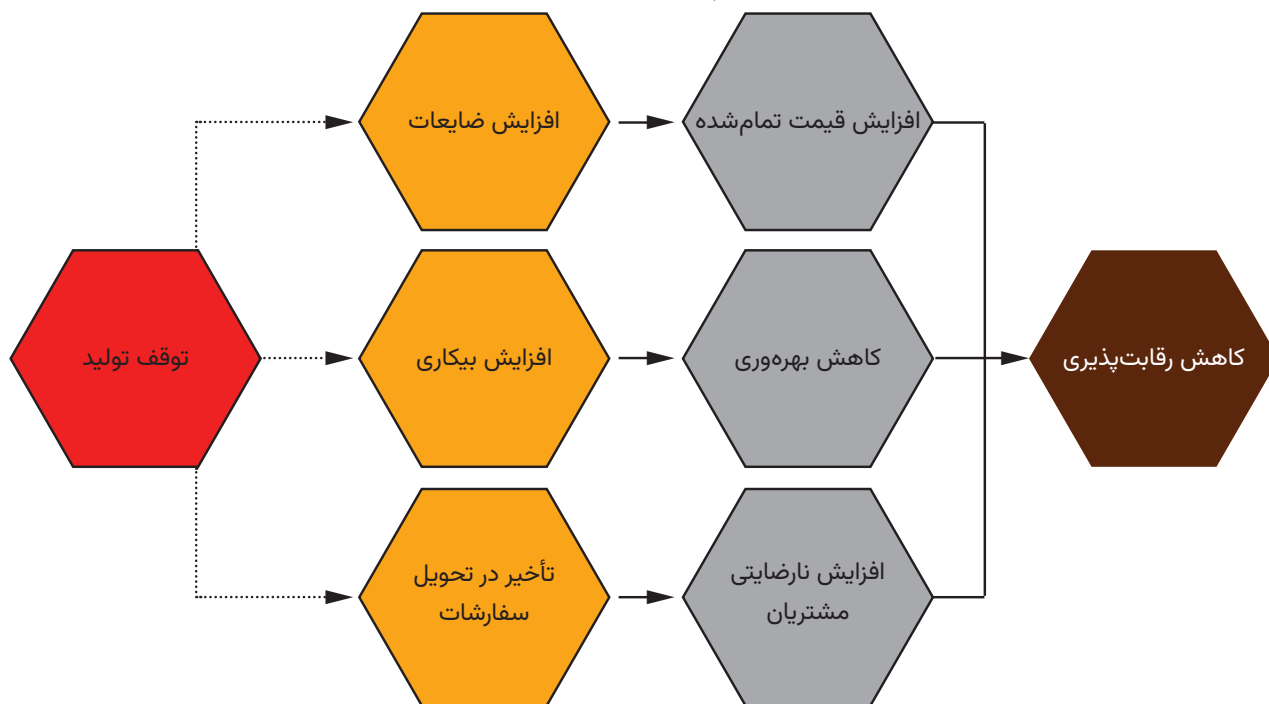
به‌طور کلی، قطعی برق صنایع، تبعاتی را برای بنگاه‌ها در سطح خرد و نظام اقتصادی در سطح کلان به‌دنبال دارد. برای مثال در یکی از گزارش‌ها، در قالب نموداری نشان داده شده که چگونه توقف تولید ناشی از محدودیت یا قطعی برق صنایع، به کاهش رقابت‌پذیری در اقتصاد منجر می‌شود. چنان‌که در نمودار ۱ قابل مشاهده است، اعمال محدودیت برق در بخش صنعت به افزایش ضایعات در تولید می‌انجامد که این امر، قیمت تمام‌شده محصول را افزایش می‌دهد. افزایش بیکاری ناشی از محدودیت برق، کاهش بهره‌وری بنگاه را به‌دنبال دارد و تأثیر در تحویل سفارشات به افزایش نارضایتی آن‌ها منجر می‌شود. در مجموع، وضعیت تصویر شده، موجب کاهش رقابت‌پذیری در اقتصاد خواهد شد.

۱. Purchasing Manager's Index (PMI);

شاخص مذکور، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی است که مورد پذیرش اکثر کشورهای توسعه‌یافته قرار دارد. در حال حاضر شاخص شامخ برای حدود ۲۹۰۰۰ بنگاه بخش خصوصی در بیش از ۴۰ کشور دنیا محاسبه و منتشر می‌شود. در طرح شامخ، از پاسخ‌دهندگان خواسته می‌شود به پرسش مطرح‌شده در قالب سه معیار وضعیت نسبت به ماه پیش (بهتر شده، بدتر شده و یا تغییری نکرده است)، پاسخ دهند. عدد ۰ و ۱۰۰ به ترتیب به معنای آن است که ۱۰۰ درصد پاسخگویان، گزینه «بدتر شده است» و «بهتر شده است» را انتخاب نموده‌اند، عدد ۵۰ نشان‌دهنده عدم تغییر وضعیت نسبت به ماه قبل، بالای ۵۰ نشانه بهبود وضعیت نسبت به ماه قبل و زیر ۵۰ به معنای بدتر شدن وضعیت نسبت به ماه قبل است. بر این اساس، چنانچه عدد محاسبه‌شده زیر ۵۰ باشد، اما از عدد محاسبه‌شده ماه قبل بیشتر باشد، نشان می‌دهد که سرعت بدتر شدن وضعیت، کاهش یافته است (همان، ص ۹).
۲. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴)، «طرح شاخص مدیران خرید مهر ۱۴۰۳».



نمودار ۱. تبعات ناشی از اعمال محدودیت برق در بخش صنعت



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی)، «گزارش مدیریت ناترازی برق در بخش صنعت»، ۱۴۰۳.

۱-۵. انواع خسارات به واحدهای تولیدی

خسارات ناشی از قطعی برق را می‌توان از منظرهای مختلف دسته‌بندی کرد: از جمله خسارات مستقیم و غیرمستقیم یا خسارات آشکار و پنهان. چنان‌که گفته شد، در فراخوانی که به‌منظور نگارش پژوهش حاضر به تشکل‌های اقتصادی وابسته به اتاق ایران در سراسر کشور ارسال شد^۱، درخواست شد خسارات ناشی از قطعی برق به بنگاه‌های متنوع هر یک از تشکل‌ها در عناوینی ۱۲گانه به شرح زیر احصاء شود:

۱. خسارات ناشی از عدم امکان انجام تعهدات، طبق قراردادهای منعقد، از جمله اعمال جرایم سنگین از سمت مشتریان به دلیل عدم ایفای به موقع تعهدات؛
۲. خسارات ناشی از افزایش ضایعات تولید در اثر قطعی ناگهانی خط تولید؛
۳. افزایش ضریب خطای محصولات تولیدی و تولید کالاهای معیوب؛
۴. افزایش هزینه‌های سربار تولید، از جمله هزینه‌های حمل‌ونقل؛
۵. خسارات ناشی از آسیب‌دیدگی ماشین‌آلات، تابلوهای برق و... در اثر قطعی مکرر برق؛
۶. خسارات ناشی از عدم امکان تأمین آب مورد نیاز واحدهای تولیدی در اثر قطعی برق چاه‌های آب؛
۷. هزینه‌های راه‌اندازی و بهره‌برداری مولدهای اضطراری طی دوره خاموشی؛
۸. خسارات مالی ناشی از دستمزد پرداخت‌شده (حقوق، بیمه و...) به کارکنان طی دوره خاموشی؛
۹. هزینه‌های ناشی از بیکاری نیروی انسانی در ساعات کاری و کاهش بهره‌وری؛

۱. نامه معاون امور استان‌ها و تشکل‌های اتاق ایران خطاب به رؤسای تشکل‌های اقتصادی وابسته به اتاق ایران، به‌شماره ۱۴/۹۳۶۵/ص مورخ ۱۴۰۳/۸/۱۹.



۱۰. هزینه فراوری مجدد مواد پس از وصل برق؛

۱۱. هزینه‌های تأخیر در امور اداری (مانند پرداخت بیمه، مالیات و...)

۱۲. هزینه‌های فشار بیش از حد به خط تولید جهت جبران کسری تولید (اورلود پس از قطعی برق).

چنان‌که در فهرست نمونه پیش‌گفته قابل مشاهده است، خسارات مختلفی در هر یک از مراحل تولید به‌واسطه محدودیت یا قطعی برق به صنایع وارد می‌شود. در ادامه، با ذکر برخی از پاسخ‌ها به فراخوان گفته‌شده، و با استفاده از منابع در دسترس از منظر صنایع مختلف و در سطوح متفاوت، به ارزیابی مالی خسارات ناشی از قطعی برق پرداخته شده است.

۵-۲. برآوردهایی از خسارات وارده به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق

ضروری است برای شفاف‌کردن دقیق هزینه‌های ناشی از قطعی برق و به‌عبارت دقیق‌تر، عدم اجرای ماده (۲۵)، با گردآوری و تجمیع مستندات موجود و به‌روزرسانی آن‌ها، میزان خسارت بنگاه‌های اقتصادی بخش خصوصی برآورد شود. برآورد به‌نسبت دقیق از میزان خسارات وارده، می‌تواند به تحقق مطالبه بخش خصوصی مبنی بر اجرای درست و بایسته ماده (۲۵) کمک کند. البته این ملاحظه مهم وجود دارد که برآورد خسارات مورد بحث، امری دشوار و نیازمند کار کارشناسی دقیق و روشمندی است که تا کنون صورت نگرفته است. بنا بر اظهارات مسئولان و فعالان صنعتی، گرچه تاکنون خسارتی برای قطعی برق به صنایع پرداخت نشده، اما «برآورد دقیق از زیان‌های وارد آمده به واحدهای تولیدی هم تقریباً ناممکن است، چراکه این اتفاق، خسارات پیدا و پنهان فراوانی را در پی می‌آورد»^۱. با این حال، با استفاده از نظرخواهی‌ها و دیگر اسناد موجود (از جمله مکاتبات، سخنرانی‌ها و مصاحبه‌ها) تلاش خواهد شد تصویری کلی از انواع و حجم خسارات وارده به صنایع ناشی از قطعی برق، ترسیم شود. بدیهی است که این تصویر کلی، می‌تواند در گام‌های بعد، با استفاده از روش‌ها و ابزارهای لازم، تصحیح و تکمیل شود.

در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ طی نامه‌هایی از سوی دبیرخانه شورای گفت‌وگو به شوراهای گفت‌وگوی سراسر کشور، اطلاعاتی درخصوص ارزیابی میزان خسارات وارده به واحدهای تولیدی بر اثر قطعی برق (و گاز) درخواست شد و پاسخ‌هایی نیز به دبیرخانه واصل شد. اما با توجه به تفاوت‌های ساختاری و روش‌های ناهمگون ارزیابی خسارات در استان‌هایی که پاسخی از سوی آن‌ها دریافت شد، تجمیع میزان خسارات واحدهای تولیدی میسر نشد. علاوه بر این، به‌دلیل گستردگی خاموشی‌ها در تابستان گذشته (سال ۱۴۰۳) و طبعاً خسارات بیشتر به واحدهای تولیدی از این حیث، ارزیابی به‌روز و دقیق‌تر خسارات ضرورت داشت.

اما پیش از ذکر برخی از برآوردهای خسارات توسط نهادها و مقامات مرتبط و برخی صنایع، توجه به برخی اظهارنظرها در خصوص برآورد کلی خسارات مورد بررسی، قابل توجه است. برآوردهای متعدد و مختلفی از میزان خسارت به صنایع ناشی از قطعی برق مطرح شده است. برای نمونه، یکی از نمایندگان مجلس در شهریور ۱۴۰۳، خسارات مالی قطعی برق به صنعت را حداقل ۸ میلیارد دلار برآورد کرده است.^۲ رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی یاسوج نیز در هشتادویکمین نشست شورای گفت‌وگوی کهگیلویه و بویراحمد اعلام کرده که برآورد می‌شود «قطعی‌های بدون برنامه برق بالغ بر ۱۱۶ هزار میلیارد تومان به واحدهای بخش خصوصی خسارت وارد کرده باشد».^۳ در گزارش دیگری که توسط اتاق تهران در سال ۱۴۰۱ تهیه شده، طی یافته‌های مستخرج از تماس با ۵۱ بنگاه از استان تهران، میزان کلی خسارات وارده به به هر یک بنگاه‌های مورد ارزیابی ناشی از قطعی برق، ۱۰۰ تا ۵۰۰ میلیون تومان برآورد شده است.^۴

۱. دنیای اقتصاد، «دولت طبق قانون زیان قطعی برق را به صنایع می‌پردازد؟ خسارت تولید اصفهان از خاموشی‌ها»، ۱۴۰۳/۶/۲۶.

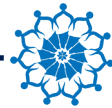
۲. وب‌سایت انتخاب، «نماینده مجلس: قطعی برق خسارت حداقل ۸ میلیاردی به صنعت کشور تحمیل می‌کند»، ۱۴۰۳/۶/۱۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.entekhab.ir/fa/news/814599>

۳. وب‌سایت اتاق ایران آنلاین، «در نشست شورای گفت‌وگوی کهگیلویه و بویراحمد مطرح شد: قطعی برق خسارت‌های زیادی به تولیدکنندگان زده است»، ۱۴۰۳/۶/۱۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/70794>

۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، معاونت کسب‌وکار، «گزارش اهم خسارات ناشی از قطع برق به بنگاه‌های اقتصادی».



۵-۲-۱. نمونه‌هایی از برآورد خسارات به‌طور کلی

■ در گزارش شرکت شهرک‌های صنعتی استان تهران که در هفتادوششمین جلسه شورای گفت‌وگوی استان تهران در تیرماه ۱۴۰۰ ارائه شده،^۱ جدول ساعات خاموشی و خسارات وارده به واحدهای صنعتی در شهرک‌ها و نواحی صنعتی دولتی از تاریخ ۱۴۰۰/۴/۱۶ لغایت ۱۴۰۰/۴/۲۲، ناشی از ۱۱۶/۵ ساعت قطعی برق، به شرح زیر محاسبه شده است (به ریال):

- خسارت ریالی دستمزدی کارگران: ۲۸۷/۲۴۰/۰۰۰/۰۰۰

- ضرر ناشی از عدم تولید واحدهای صنعتی براساس آمار اخذ شده: ۷۴۰/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰

- خسارت و تخریب ماشین‌آلات و مواد اولیه واحدهای صنعتی: ۵۱/۸۷۰/۰۰۰/۰۰۰

■ در گزارش دیگری از سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، عدم‌النفع صنایع مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی ناشی از قطعی برق در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ به شرح زیر برآورد شده است:

- سال ۱۴۰۰: ۵/۴ هزار میلیارد تومان

- سال ۱۴۰۱: ۶ هزار میلیارد تومان

- سال ۱۴۰۲: ۸/۴ هزار میلیارد تومان

- سال ۱۴۰۳: ۴۴/۷ هزار میلیارد تومان

همچنین در همین گزارش، کاهش ارزش تولیدات صنعتی ناشی از قطعی برق صنعت در ماه‌های گرم سال در سال ۱۴۰۰، ۴۰ هزار میلیارد تومان، در سال ۱۴۰۱، ۷۱ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۲، ۱۸۳ هزار میلیارد تومان برآورد شده است.^۲

■ رئیس هیأت‌مدیره سندیکای صاحبان صنایع داروهای انسانی ایران، در شهریور ماه ۱۴۰۳ چنین اظهار کرده است: «براساس گزارش‌هایی که کارخانه‌های داروسازی در شهرک‌های صنعتی مختلف منتشر کرده‌اند، در شهرک‌های صنعتی مانند محمودیه، قطعی برق به سه روز رسیده و در شهرک‌هایی مانند شهرک بهارستان، قطعی برق بیش از دو روز شده است. این در حالی است که بنا بود قطعی برق برای صنایع داروسازی تنها یک روز در هفته باشد، ولی در اکثر شهرک‌های صنعتی این زمان تا سه روز یا بیشتر نیز افزایش داشته است». بر اساس اظهارات وی، «طبق آمار منتشرشده از سوی وزارت بهداشت، میزان تولید دارو در مردادماه امسال [۱۴۰۳] نسبت به ماه مشابه سال گذشته، ۳۰ درصد کاهش داشته است که بخش مهمی از این افت تولید، ناشی از کمبود انرژی است...»^۳.

■ طبق گزارشی که اخیراً توسط مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی منتشر شده، میزان کسری برق شهرک‌ها و نواحی صنعتی تا پایان خردادماه سال ۱۴۰۳ با بررسی مصرف برق در ۶ ماهه ابتدای سال جاری، معادل ۹۴۷۵ مگاوات برآورد شده است. طبق این گزارش، به‌طور میانگین، اعمال محدودیت‌های برق در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ افزایش قابل توجهی داشته و در مردادماه ۱۴۰۳، این اعمال محدودیت‌ها به حداکثر مقدار خود رسیده است.^۴

در این گزارش چنین برآورد شده که با توجه به میانگین ۱۳۰۸ ساعت اعمال محدودیت در سال ۱۴۰۳، حدود ۲۲ درصد از کل زمان مصرفی صنایع از بین رفته است، در حالی که این مقدار در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۴ درصد بوده است. طبق محاسباتی که صرفاً نتایج آن در گزارش مورد استناد درج شده: «در شش ماه ابتدای سال جاری، میزان خسارت ناشی از عدم‌النفع تولید واحدهای صنعتی به بیش از ۴۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد؛ براین اساس در سال جاری نسبت به سال قبل، میزان برق تحویلی به صنایع ۴۰ درصد کاهش یافته است. این در حالی است که علاوه بر محدودیت‌های اعمال‌شده، اعمال این محدودیت‌ها در بسیاری از موارد مطابق با زمان‌بندی وزارت نیرو نبوده که این موضوع صنایع را با چالش‌هایی همچون

۱. شرکت شهرک‌های صنعتی تهران، «گزارش خسارات وارده به واحدهای صنعتی و تولیدی در شهرک‌ها و نواحی صنعتی در زمان قطعی برق»، ۲۳ تیر ۱۴۰۰.

۲. وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی)، «گزارش مدیریت ناترازی برق در بخش صنعت»، ۱۴۰۳.

۳. دبای اقتصاد، «خسارت‌های اقتصادی بی‌برقی بررسی شد: تابلوی خاموشی صنایع»، ۱۴۰۳/۶/۱۷.

۴. نعمت‌الهی و محمدی، پیشین.



کاهش تولید مواجه کرده است»^۱.

■ دقیق‌ترین و روشمندترین برآورد خسارات به صنایع ناشی از قطعی برق در پاسخ به فراخوان مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران، توسط خانه صنعت، معدن و تجارت استان اصفهان دریافت شده است.^۲ طبق نامه ارسالی، این برآورد بر اساس داده‌های موجود در دفتر مطالعات خانه صنعت... از خسارت صنایع استان اصفهان ناشی از قطعی برق در سال ۱۴۰۳ در فاصله زمانی ۱۵ خرداد ۱۴۰۳ تا ۱۵ شهریور ۱۴۰۳، مشتمل بر اطلاعات بیش از ۶۰۰۰ واحد صنعتی فعال استان اصفهان، در سه سناریو تدوین شده است.

سناریوی اول - طبق برآورد خسارات در سناریوی اول^۳، در قالب جدولی، موارد خسارت به تجهیزات، زیان‌های ناشی از عدم اجرای به‌موقع قراردادهای خسارت مربوط به نیروی انسانی و خسارت بر تولید تفکیک شده و مقدار تحت تأثیر جامعه آماری، میزان خسارت هر واحد و میزان خسارات کل سه‌ماهه مورد بررسی درج شده است. طبق توضیح ذیل جدول، در فرایند محاسبه، خسارات ناشی از افزایش قیمت‌ها، ایمنی، و مسائل و هزینه‌های روانی، در نظر گرفته نشده است.

جدول ۱. خسارت‌های ناشی از قطعی برق در واحدهای صنعتی به‌غیر از واحدهای صنعتی بزرگ

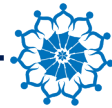
ردیف	موارد خسارت	شاخص	جامعه آماری	مقدار تحت تأثیر	مقدار تحت تأثیر	میزان خسارت هر واحد	میزان خسارت کل هر سه ماهه قطعی
۱	خسارت به تجهیزات	-		۱ درصد از کل جامعه مورد بررسی	۶۰ واحد	۵۰۰ میلیون تومان	۹۰ میلیارد تومان
۲	زیان عدم اجرای به‌موقع قراردادهای	-	از تعداد ۹ هزار واحد صنعتی استان؛ ۶ هزار واحد بالای ۵۰ کیلووات	۵ درصد از کل جامعه مورد بررسی	۳۰۰ واحد	برآورد نشده	برآورد نشده
۳	خسارت نیروی انسانی	تعداد نیروی انسانی		۳۰ درصد از هزینه به ازای هر نفر نیروی انسانی	۲۱۳۸۱۷ نفر	۲۰ میلیون به ازای هر نفر	۳ هزار و ۸۴۸ میلیارد و ۷۰۶ میلیون تومان
۴	خسارت بر تولید	ارزش افزوده تولید	تخمین میزان ارزش افزوده تولید در سال ۱۴۰۳ استان اصفهان، ۳۹۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود	۳۰ درصد از کل جامعه مورد بررسی	-	-	۲۳ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان
							۲۷ هزار و ۲۴۸ میلیارد و ۷۰۶ میلیون تومان
جمع کل							

سناریوی دوم - در ارزیابی خسارات قطعی برق به واحدهای صنعتی استان، بر اساس آمار و اطلاعات موجود، میزان ارزش افزوده ایجادشده بخش صنعت در استان اصفهان، حدود ۴۰۸ هزار میلیارد تومان برآورد شده و براین مبنای، با توجه به

۱. همان.

۲. نامه قائم‌مقام رئیس دبیرکل خانه صنعت، معدن و تجارت استان اصفهان خطاب به رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، به شماره ۱۴۰۳/۸/۲۷/س مورخ ۱۴۰۳/۷/۲۰.

۳. همان، پیوست ۳.



تعدادهای روزهای تعطیل صنعت به دلیل قطعی برق، محاسبات خسارات به شرح زیر صورت گرفته است:

«- بر اساس آخرین اطلاعات و آمار ارائه شده توسط مرکز آمار ایران و سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان اصفهان، از کل میزان ارزش افزوده ایجاد شده در بخش های مختلف اقتصادی استان اصفهان در سال ۱۴۰۰ (به قیمت جاری)، ۱۲۹/۵۵ هزار میلیارد تومان آن مربوط به بخش صنعت استان بوده است.

- چنانچه فرض کنیم بخش صنعت استان با فراز و نشیب های خود طی سال های ۱۴۰۱ لغایت ۱۴۰۳ بدون رشد بوده و رقم ریالی ارزش افزوده سال ۱۴۰۳ را صرفاً بر اساس افزایش شاخص قیمت تولیدکننده (تا خرداد ۱۴۰۳) و بر مبنای ارزش افزوده سال ۱۳۹۹ (به قیمت جاری) برآورد نماییم، این ارزش حدود ۴۰۸ هزار میلیارد تومان برآورد می گردد.

- با توجه به این که هر سال شامل ۵۲ هفته می باشد، بنابراین برآورد ارزش افزوده هفتگی بخش صنعت استان اصفهان در سال ۱۴۰۳، رقمی معادل ۷۸۴۶ میلیارد تومان خواهد بود. بدین ترتیب چنانچه روزهای کاری هر هفته برای صنایع را ۶ روز در نظر بگیریم، ارزش افزوده روزانه بخش صنعت استان اصفهان در سال ۱۴۰۳ به صورت برآوردی، رقمی معادل ۱۳۰۷ میلیارد تومان می باشد.

بر این اساس و با توجه به قطعی برق از ۱۴۰۳/۳/۱۵ که عملاً ۲۴ ساعته یا یک روز کامل در هفته بوده و از ۱۵ تیرماه عملاً به ۲ روز در هفته افزایش یافته است، طی ۳ ماهه ۱۵ خرداد تا ۱۵ شهریور ۱۴۰۳، برآورد تعطیلی صنایع ناشی از قطعی برق که حدود ۲ ماه، یک روز در هفته و یک ماه، ۲ روز در هفته مد نظر قرار دهیم، عملاً با ۱۰ بار تعطیلی یک روزه و ۵ بار تعطیلی ۲ روزه در این ۳ ماه، یا ۲۰ روز کامل تعطیلی مواجه خواهیم بود. ضمناً با فرض این که حداقل ۸۰ درصد صنایع و کارگاه های صنعتی استان اصفهان مشمول قطعی برق گردند، میزان خسارت برآوردی بخش صنعت استان اصفهان رقمی معادل ۲۰۹۱۲ میلیارد تومان یا حدود ۲۱ هزار میلیارد تومان خواهد بود.^۱

سناریوی سوم - تفاوت این سناریو با سناریوی دوم آن است که میزان ارزش افزوده ایجاد شده توسط بخش صنعت در استان اصفهان، حدود ۳۴۵ هزار میلیارد تومان (یعنی ۶۳ هزار میلیارد تومان کمتر از سناریوی دوم) در نظر گرفته شده و دقیقاً با روش مذکور در سناریوی پیشین، خسارات محاسبه شده است. نتیجه محاسبه خسارات در برآورد سناریوی سوم، رقمی معادل ۱۷۷۰۰ میلیارد تومان (یا حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان) یعنی ۳ هزار میلیارد تومان کمتر از سناریوی دوم برآورد شده است.^۲

شایان ذکر است رئیس خانه صنعت، معدن و تجارت، در مصاحبه ای، چکیده ای از روش و نتایج محاسبات انجام شده را به این شرح توضیح داد: «در خانه صنعت، معدن و تجارت... مطالعه ای انجام دادیم و برآوردی شد که با هر خاموشی، چه تعداد کارگر بیکار می شوند و بیکاری آن ها چه میزان خسارت وارد می کند. از طرف دیگر هم بررسی شد که جامعه صنعتی در طول یک سال چه میزان ارزش افزوده دارد و با قطعی برق چه مقدار از ظرفیت استان معطل می ماند. با محاسبه ای که انجام دادیم، مشخص شد در طول سه ماه، مراکز صنعتی متوسط و کوچک اصفهان، در کمترین عدد ۱۷ هزار میلیارد و بیشترین حالت، ۲۴ هزار میلیارد از این قطعی های برق خسارت می بینند که به طور میانگین ۲۱ هزار میلیارد تومان تخمین زده شد.^۳»

■ قطعی یا محدودیت برق برای هر یک از صنایع، هزینه های متفاوتی به دنبال دارد. مرکز پژوهش های اتاق ایران در گزارشی، «شدت تکانه ناشی از قطعی برق» در هر بخش اقتصادی را براساس جداول داده - ستانده و... اندازه گیری کرده و چنین نتیجه گرفته که بخش «صنعت» پس از بخش «تولید، انتقال و توزیع برق»، بیشترین تکانه (خسارت) ناشی از قطعی برق را متحمل می شود.^۴ در گزارش مذکور، سهم هر بخش از ایجاد ارزش افزوده در اقتصاد مورد توجه قرار گرفته و میزان تکانه ناشی از قطعی برق هر بخش اقتصادی بر کل اقتصاد، بررسی شده است. یافته های پژوهش نشان داده که قطعی برق، کمترین تکانه را بر بخش

۱. همان، پیوست ۱.

۲. همان، پیوست ۲.

۳. دنیای اقتصاد، «دولت طبق قانون زیان قطعی برق را به صنایع می پردازد؟...»، پیشین.

۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (معاونت کسب و کار، مدیریت کمیسیون های تخصصی اتاق ایران، «اندازه گیری تکانه ناشی از قطع برق بر بخش های مختلف اقتصادی کشور»، شماره گزارش: ۰۳۱۰۱۳، تابستان ۱۴۰۳، ص ۴. در گزارش مذکور، براساس داده های حساب های ملی، بخش های مختلف اقتصادی که در تولید ناخالص داخلی کشور سهم دارند در ۱۸ مورد به این شرح طبقه بندی شده اند: «صنعت»، «استخراج معدن»، «حمل و نقل»، «کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری»، «تجاری»، «ارتباطات»، «تفریحی، سرگرمی و مذهبی»، «خدمات عمومی»، «آموزش»، «مسکونی»، «بهداشت و درمان»، «خدمات بانک و بیمه»، «هلتداری»، «رستوران»، «تحقیق و توسعه»، «خدمات دفاعی و انتظامی»، «تولید و توزیع برق»، و «تولید گاز». ر. ک.: همانجا.



«فعالیت‌های اداری و خدمات پشتیبانی» و بیشترین تکانه را بر بخش «صنعت»^۱ دارد. به‌طور دقیق‌تر، بررسی‌های انجام‌شده نشان داده که در نتیجه شدت تکانه وارده بر اقتصاد ناشی از قطعی برق، بخش «صنعت»، ۳۶۹۷ برابر شدت تکانه بر اقتصاد ناشی از قطعی برق «فعالیت‌های اداری و خدمات پشتیبانی» است. در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصادی نیز باز هم نسبت‌های بالایی از تأثیر قطعی برق بخش «صنعت» بر اقتصاد مشاهده می‌شود. برای نمونه قطعی برق بخش «صنعت»، ۹۳۸ برابر قطعی برق بخش «فعالیت خدماتی مربوط به تأمین جا و غذا»، ۱۱۷ برابر قطعی برق بخش «آموزش»، ۱۰۱ برابر قطعی برق بخش «ساختمان»، ۳۳ برابر قطعی برق بخش «استخراج معدن»، ۲۳ برابر تکانه قطعی برق بخش «عمده‌فروشی و خرده‌فروشی» و ۱۵ برابر قطعی برق بخش «کشاورزی، شکار، جنگلداری و ماهیگیری»، موجب کاهش ناخالص داخلی کشور می‌شود.^۲

بر مبنای روش‌شناسی توضیح داده‌شده، کمیسیون صنعت اتاق ایران در گزارشی، ضرر و زیان ناشی از قطع برق واحدهای تولیدی را به تفکیک بخش، محاسبه کرده است. در ستون «ضرر اقتصادی بخش به ازای هر روز عدم فعالیت» در جدول ۲، میزان خسارت هر روز عدم فعالیت بخش‌های اقتصادی را بر اساس سهم آن‌ها از تولید ناخالص داخلی سال ۱۴۰۲ نشان داده شده است.^۳

جدول ۲. برآورد خسارات ناشی از قطعی برق به بخش صنعت در سال ۱۴۰۲ (روزانه)

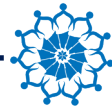
عنوان بخش	شدت تکانه قطعی برق درون بخش (یا رشته فعالیت)	شدت تکانه وارد بر کل اقتصاد ناشی از تکانه وارده بر هر بخش (یا رشته فعالیت)	ضرر اقتصادی فعالیت به ازای هر روز عدم فعالیت (میلیارد تومان)
اداره امور عمومی، خدمات شهری و تأمین اجتماعی	۲۲	۸۴۱	۹۸۵/۹
استخراج معدن	۱۲	۱۹۹۰	۴۱۶۹/۶
اطلاعات و ارتباطات	۳۲	۴۵۳	۳۷۱/۸
املاک و مستغلات	۱۱	۱۱۷۷	۲۹۱۷/۳
آبرسانی، مدیریت پسماند، فاضلاب و فعالیت‌های تصفیه	۱۳	۲۸	۵۵/۳
آموزش	۲۳	۵۶۶	۶۳۸/۳
تولید و توزیع گاز طبیعی	۱	۶۲	۱۶۱۰/۴
تولید، انتقال و توزیع برق	۵۷۹	۶۱۵۵	۲۷۷/۶
حمل و نقل، انبارداری و پست	۵۸	۴۰۵۹	۱۸۳۲/۱
ساختمان (مسکونی و تجاری)	۱۸	۶۵۶	۹۳۵/۰
صنعت	۲۹۷	۶۶۴۵۵	۵۸۴۳/۳
عمده‌فروشی و خرده‌فروشی	۱۹	۲۸۸۵	۴۰۳۹/۸

۱. رشته فعالیت‌های بخش صنعت در گزارش مورد استناد، بر اساس طبقه‌بندی آیسیک ۴ در ۲۳ رشته فعالیت به این شرح بررسی شده است: «تولیدی محصولات غذایی»، «تولید انواع آشامیدنی‌ها»، «تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو»، «تولید منسوجات»، «تولید پوشاک»، «تولید چرم و فرآورده‌های وابسته»، «تولید چوب و محصولات چوبی به‌جز مبلمان، حصیر و مواد حصیربافی»، «تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی، چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط‌شده»، «تولید کک»، فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت»، «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی»، «تولید داروها و فرآورده‌های دارویی و شیمیایی و گیاهی»، «تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی»، «تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی»، «تولید فلزات پایه»، «تولید محصولات فلزی ساخته‌شده، به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «تولید محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری»، «تولید تجهیزات برقی»، «تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی‌نشده در جای دیگر»، «تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر»، «تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل»، «تولید مبلمان»، «تولید سایر مصنوعات»، «تعمیر و نصب ماشین‌آلات و تجهیزات»، ر. ک.؛ همان، ص ۶.

۲. همان، ص ۵.

۳. اتاق ایران آنلاین، «در نشست خبری چالش‌های ناترازی انرژی برای بخش صنعت اعلام شد: زیان روزانه صنعت از قطع برق در سال جاری ۸ هزار میلیارد تومان است»، ۱۴۰۳/۱۰/۲، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/72449>



عنوان بخش	شدت تکانه قطعی برق درون بخش (یا رشته فعالیت)	شدت تکانه وارد بر کل اقتصاد ناشی از تکانه وارده بر هر بخش (یا رشته فعالیت)	ضرر اقتصادی فعالیت به ازای هر روز عدم فعالیت (میلیارد تومان)
فعالیت‌های اداری و خدمات پشتیبانی	۶	۱۸	۷۵٫۰
فعالیت‌های حرفه‌ای، علمی و فنی	۲۰	۲۲۸	۲۹۹٫۰
فعالیت‌های مالی و بیمه	۸	۴۰۱	۱۲۸۱٫۸
فعالیت خدماتی مربوط به تأمین جا و غذا	۱۶	۷۱	۱۱۶٫۶
فعالیت‌های مربوط به سلامت انسان و مددکاری اجتماعی	۱۱	۳۵۸	۸۵۱٫۹
فعالیت‌های هنر، سرگرمی، تفریح و سایر خدمات	۳۰	۱۸۹	۱۶۳٫۵
کشاورزی، شکار، جنگلداری و ماهیگیری	۴۵	۴۴۱۱	۲۵۷۶٫۶
تولید محصولات غذایی	۱۰	۳۳۲	۸۷۹٫۰
تولید انواع آشامیدنی‌ها	۱۴	۲۱	۳۸٫۸
تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو	۸	۷	۲۲٫۴
تولید منسوجات	۱۷	۱۳۵	۲۰۶٫۰
تولید پوشاک	۱۵	۳۷	۶۵٫۶
تولید چرم و فرآورده‌های وابسته	۷	۱۷	۶۱٫۵
تولید چوب و محصولات چوبی به‌جز مبلمان، حصیر و مواد حصیر بافی	۱۴	۱۵۹	۳۰۰٫۵
تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی، چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط شده	۱۳	۵۸	۱۱۴٫۸
تولید کک، فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت	۳	۵۶	۵۸۶٫۸
تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی	۲۱	۷۹۱	۹۷۱٫۸
تولید داروها و فرآورده‌های دارویی و شیمیایی و گیاهی	۱۰	۳۶	۹۷٫۷
تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی	۱۵	۱۳۴	۲۳۶٫۹
تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی	۲۰	۲۷۵	۳۵۷٫۴
تولید فلزات پایه	۲۹	۱۰۵۹	۹۵۳٫۵
تولید محصولات فلزی ساخته شده، به جز ماشین‌آلات و تجهیزات	۱۸	۲۲۴	۳۲۱٫۸
تولید محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری	۱۰	۱۴	۳۹٫۶
تولید تجهیزات برقی	۱۴	۸۹	۱۶۹٫۱
تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	۱۱	۵۶	۱۲۸٫۲
تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر	۹	۴۲	۱۲۱٫۴
تولید سایر تجهیزات حمل و نقل	۱۶	۲۳	۳۸٫۹
تولید مبلمان	۱۱	۲۵	۵۹٫۰
تولید سایر مصنوعات	۱۲	۲۵	۵۳٫۴
تعمیر و نصب ماشین‌آلات و تجهیزات	۱	۱	۱۹٫۴



طبق محاسبات انجام شده، زیان روزانه قطعی برق در بخش صنعت به قیمت سال ۱۴۰۲ بیش از ۵۸۴۳ میلیارد تومان بوده و این رقم برای سال جاری با احتساب تورم، حدود ۸ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.^۱

در گزارش دیگری که توسط کمیسیون صنعت با استفاده از روش مشابه در دی ماه ۱۴۰۳ منتشر شد، خسارت هر روز قطعی برق صنعت در سال ۱۴۰۳، برابر با ۹۲۱۸ هزار میلیارد تومان محاسبه شده است. در بین رشته‌های فعالیت صنعتی، سه صنعت اول تا سوم به لحاظ میزان خسارت عبارتند از:

- صنعت تولید فلزات پایه، با خسارت روزانه ۹۰۰ میلیارد تومان؛

- صنعت مواد شیمیایی، با خسارت روزانه ۶۶۰ میلیارد تومان؛

- صنعت تولید فراورده‌های معدنی غیرفلزی، با خسارت روزانه ۶۲۴ میلیارد تومان.

خسارات ناشی از قطعی برق در فعالیت‌های غیرصنعتی، به ترتیب سه فعالیت آسیب‌دیده عبارتند از:

- تولید، انتقال و توزیع برق، با خسارت روزانه ۱۷۹۷۳ میلیارد تومان؛

- حمل‌ونقل، انبارداری و پست، با خسارت روزانه ۱۷۹۵ میلیارد تومان؛

- بخش کشاورزی، با خسارت روزانه ۱۳۸۸ میلیارد تومان.^۲

۵-۲-۲. برآورد خسارات از حیث حقوق و دستمزد نیروی کار

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، یکی از عمده‌ترین خسارات به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق، هزینه‌هایی که کارفرما باید طبق قرارداد به نیروی کار پرداخت کند، در حالی‌که تولید متوقف شده است. احتساب برخی از این هزینه‌ها در قسمت پیشین ذکر شده است. در ادامه، دو اظهارنظر از نمایندگان تشکلهای اقتصادی نقل می‌شود که می‌تواند به خوبی، خسارات مربوط به بیکاری نیروی کار و... را نشان دهد.

■ رئیس مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران درباره خسارات به بنگاه‌ها ناشی از قطعی برق با تأکید بر هزینه‌های حقوق و دستمزد و بیمه‌های تأمین اجتماعی و... در ایام تعطیل، چنین تصریح کرده است: «سال گذشته [۱۴۰۲] بنگاه‌های تولیدی به‌طور متوسط فقط ۱۵ روز در ماه فعالیت کردند که دلیل آن قطع مکرر برق در تابستان و گاز در زمستان بود؛ این در حالی است که این بنگاه‌ها حتی در روزهایی که به دلیل قطع خدمات قادر به فعالیت نبودند، ملزم به پرداخت حقوق کامل کارگران و بیمه پرسنل خود بودند. ... سازمان تأمین اجتماعی به‌طور کامل حق بیمه پرسنل را مطالبه می‌کند و تأخیر در پرداخت این حق، منجر به توقف فعالیت‌های بنگاه از سوی این سازمان می‌شود. این چرخه معیوب، شرایط را برای بسیاری از واحدهای تولیدی بیش از پیش دشوار کرده است».^۳

■ طبق اظهارات نایب‌رئیس کمیسیون صنایع اتاق ایران: «یک بنگاه تولیدی معادل ۱۶ ماه هزینه دارد (۱۲ ماه حقوق، دو ماه عیدی و سنوات و یک ماه مرخصی) در حالی که در شرایط نرمال که حتی قطعی هم نداشته باشیم، کارکرد مفید واحدهای تولیدی بیشتر از ۱۰ ماه نیست و در مورد برخی واحدها این مدت حتی به ۸ یا ۷ ماه می‌رسد. یعنی تولیدکننده ۱۰ ماه فعالیت کرده و معادل ۱۶ ماه باید پرداختی داشته باشد».^۴

■ یکی از اعضای هیأت مدیره فدراسیون تشکلهای صنایع غذایی و کشاورزی ایران، با انتقاد از این‌که قبلاً قطع برق بر اساس یک جدول مشخص صورت می‌گرفت، تصریح کرده است: «حالا در شهرک‌های صنعتی کل کشور دو تا سه روز برق

۱. همان.

۲. ر. ک.: کمیسیون صنعت اتاق ایران، «ارزیابی تکانه و خسارت بخش صنعت ناشی از قطعی برق»، دی ماه ۱۴۰۳.

۳. اتاق ایران آنلاین، «رئیس مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران مطرح کرد: بلا تکلیفی در جریان خسارت قطع برق بنگاه‌ها، تولید را به رکود می‌برد»، ۱۴۰۳/۷/۱۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/71092>

۴. اتاق ایران آنلاین، «اجرا نشدن ماده ۲۵ قانون بهبود محیط کسب‌وکار به تولید و اشتغال ضربه می‌زند»، ۱۴۰۱/۹/۲۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی

<https://otaghiranonline.ir/news/54990>



قطع می‌شود. از سوی دیگر انتقال شیفت‌های کاری نیز باعث می‌شود تولیدکننده حقوق بالاتری بپردازد و این در حالی است که تعطیلات پیوسته موجود در ماه، به اضافه تعطیلات ناشی از قطع برق، عملاً باعث می‌شود نیمی از ماه را در تعطیلات به سر ببریم و با نیم باقی‌مانده از ماه، نمی‌توانیم حقوق و دستمزد و هزینه‌ها را تأمین کنیم و این در حالی است که در زمستان هم قطعی گاز همین نتایج را به همراه دارد. اخیراً هم گفته شده ساعت کاری شیفت‌های عصر روزهای عادی را کوتاه و در ساعات عصر ۶ تا ۱۰ شب میزان تولید را کاهش دهیم تا بار پیک مصرف شبانه‌گاهی کاهش یابد و همه این موارد، یعنی عملاً تولید تعطیل شده است»^۱.

■ در محاسبات خساراتی که توسط خانه صنعت، معدن و تجارت استان اصفهان در قالب سه سناریو ذکر شد، واحدهای تولیدی کوچک و متوسط موضوع بررسی قرار گرفته بودند. در گزارش دیگری درخصوص تأثیر خاموشی‌ها بر بنگاه‌های بزرگ، بر خسارات وارده از حیث هزینه‌های نیروی کار تأکید شده است. طبق گزارش خانه صنعت، معدن و تجارت ایران، «یک بنگاه در بخش صنعت و معدن با میانگین ۵۰ نفر نیروی کار، با ۳ ساعت قطعی برق، به میزان ۱۵۰ ساعت کار از دست می‌دهد که حدوداً ۱۵ تا ۲۰ میلیون تومان برای این ۳ ساعت به بنگاه زیان وارد می‌شود. هر ساعت خاموشی، حدود ۱۵۰ میلیون تومان به معادن و صنایع متوسط و بزرگ خسارت وارد می‌کند. اگر ۳۰ ساعت خاموشی در ماه برای این واحدهای تولیدی رخ دهد، در طول ماه حدود ۴/۵ میلیارد تومان خسارت به این واحدها وارد می‌شود. اگر این معضل در کل تابستان ادامه داشته باشد، آسیب زیادی به بنگاه‌های اقتصادی معدن (و صنعتی) وارد می‌شود. با توجه به روند خاموشی‌ها در طول سال، این واحدها در طول سال ۸ یا ۹ ماه کار می‌کنند اما باید معادل ۱۶ ماه حقوق (شامل ۱۲ ماه حقوق، دو ماه عیدی، یک ماه سنوات و یک ماه مرخصی) پرداخت کنند. علیرغم آن، هیچ تسهیلاتی در اختیار بخش تولید (معدن و صنعت) قرار نمی‌گیرد و دریافت هزینه‌های بیمه تأمین اجتماعی، مالیات و اقساط بانکی برای مدت کوتاهی نیز متوقف نمی‌شود. از این رو، اگر این وضعیت ادامه پیدا کند، به‌زودی بسیاری از صنایع با خطر ورشکستگی مواجه می‌شوند»^۲.

۵-۲-۳. برآورد خسارات ناشی از قطعی برق در برخی صنایع

پیش‌تر گفته شد که قطعی یا محدودیت برق برای برخی از صنایع، هزینه‌های بیشتری در پی دارد. همچنین توضیح داده شد که طبق یکی از محاسبات صورت‌گرفته، بیشترین تکانه (خسارت) ناشی از قطعی برق، در بخش «صنعت» پس از بخش «تولید، انتقال و توزیع برق»، رخ می‌دهد. در ادامه، برای نمونه، محاسبات خسارات ناشی از قطعی یا محدودیت برق و گاز در دو صنعت فولاد و خودرو ذکر شده است.

۵-۲-۳-۱. صنعت فولاد

■ خانه صنعت، معدن و تجارت ایران، در گزارشی که در تابستان ۱۴۰۱ منتشر شد، خسارات مورد بحث در پژوهش حاضر را به این شرح محاسبه کرد: «صنعت فولاد بین ۴ الی ۶ هزار مگاوات بر ساعت برق نیاز دارد و این میزان برای کل زنجیره، استخراج از معدن تا محصول نهایی است... در سال ۱۴۰۰، تولید فولاد در کشور حدود ۲۸ میلیون تن بود. این یعنی بیش از ۸ درصد از تولید فولاد کشور نسبت به سال قبل [۱۳۹۹] کاهش یافته است. اگر قیمت فولاد به‌صورت متوسط ۱۵ هزار تومان به‌ازای هرکیلوگرم در نظر گرفته شود، با کاهش ۵/۵ میلیون تنی فولاد در سال ۱۴۰۰، بنگاه‌های تولیدی در کشور در این حوزه بیش از ۸۲ هزار میلیارد تومان از درآمد خود را از دست داده‌اند»^۳.

■ گرچه موضوع بحث این تحقیق، بررسی ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» با تمرکز بر خسارت‌ها و نحوه جبران خسارات ناشی از قطعی برق است، اما تأمین گاز نیز می‌تواند از منظری مشابه مورد بررسی قرار گیرد. در اظهارنظری که در ادامه ذکر شده، قطعی یا محدودیت تأمین گاز نیز در کنار مشکلات ناشی از قطعی یا محدودیت برق، مد نظر قرار گرفته است. به‌گفته رئیس انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران، «بر اساس ۳۲ میلیون تن ظرفیت تولید فولاد در کشور، در سال ۱۴۰۰ فولادسازان بابت برق حدود ۵۲/۸ هزار میلیارد تومان... از دست داده‌اند. این میزان در سال ۱۴۰۱ به عدد ۲۲ هزار میلیارد تومان

۱. دنیای اقتصاد، «عضو هیأت مدیره فدراسیون تشکل‌های صنایع غذایی و کشاورزی ایران مطرح کرد: قانون کسب‌وکار در دست‌انداز دولت»، ۱۴۰۳/۶/۱۷.

۲. خانه صنعت، معدن و تجارت ایران (کمیسیون معدن و صنایع معدنی)، «مروری بر خسارات ناشی در خاموشی برق روی بخش معدن و صنعت»، تابستان ۱۴۰۱، ص ۱۰.

۳. خانه صنعت، معدن و تجارت ایران، پیشین، ص ۹.



و در سال ۱۴۰۲ به رقم حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان رسیده است و بدون شک امسال نیز بیشتر خواهد شد. همچنین بابت گاز در سال ۱۴۰۰ حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان، در سال ۱۴۰۱ حدود ۳۲ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۳ نزدیک به ۶۸ هزار میلیارد تومان از دست رفته است. جمع تولید از دست‌رفته در سال ۱۴۰۰ حدود ۷۹ هزار میلیارد تومان، در سال ۱۴۰۱ حدود ۶۷ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۲ به ۹۸/۶ هزار میلیارد تومان رسیده است.^۱

۵-۲-۳-۲. صنعت خودرو

مدیرعامل شرکت ایران خودرو در پاسخ به فراخوان^۲ تبعات کلی قطع برق و خسارات ناشی از آن را در ۶ ماه نخست سال ۱۴۰۳ در قالب جدولی اعلام کرده است (جدول ۳).

جدول ۳. برآورد خسارات ناشی از قطعی برق به شرکت ایران خودرو در نیمه نخست سال ۱۴۰۳

محصول	میزان افت تولید (دستگاه)	میزان محدودیت برق اعمالی از سوی وزارت نیرو (کیلووات ساعت)	میزان خسارت ناشی از اعمال محدودیت برق (میلیارد تومان)	سایر تبعات ناشی از قطعی برق (مشتری، قیمت محصول و ...)
خودروی سواری	۱۲۸۸۴	۶۰/۰۰۰/۰۰۰	۶۹۲	تأخیر و عدم تحویل ۵۶۸۴ دستگاه خودرو

در نامه مذکور توضیح داده شده که در نیمه نخست سال ۱۴۰۳، «به دلیل قطع برق خطوط مونتاژ ایران خودرو، ۵۱۸۴ دستگاه توقف و سالن‌های بدنه‌سازی و رنگ ایران خودرو نیز در این مدت به میزان بیش از ۷۷۰۰ دستگاه افت تولید داشته‌اند».

۵-۳. چارچوبی برای برآورد خسارات وارده به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق^۳

چنان‌که گفته شد، احتساب خسارات هر یک از بنگاه‌های تولیدی ناشی از قطعی برق بدون رعایت ماده (۲۵)، و فرایند پرداخت خسارت‌های مورد بحث، نیازمند محاسبات دقیق و البته مستلزم طراحی سازوکاری است که مورد پذیرش و تأیید دولت و بخش خصوصی باشد. این مهم، باید در پژوهشی مستقل مورد بررسی قرار گیرد. در این قسمت، صرفاً طرح بحثی در خصوص موضوع مذکور صورت گرفته است. انجام هر یک از روش‌های پیشنهادی، مستلزم پژوهش‌هایی مستقل است. به طور کلی، روش‌های برآورد خسارت به سه دسته کلی قابل دسته‌بندی است:

الف - مبتنی بر خوداظهاری بنگاه‌ها از طریق اجرای طرح آماری

برای برآورد خسارات از این روش، باید گام‌های زیر اجرا شود:

نخست: طراحی و تدوین پرسشنامه و ارسال برای بنگاه‌ها

دوم: دریافت پرسشنامه‌ها به همراه ارائه مدارکی برای اثبات

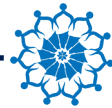
سوم: تجمیع داده و برآورد میزان خسارت هر صنعت بر اساس ISIC چهار رقمی

مهمترین مزیت این روش آنست که قابلیت رصد همه خسارت‌های وارد شده به صنعت و پیگیری از نهادهای مسئول به‌زای هر رشته فعالیت را داراست و نسبت به سایر روش‌های برآورد خسارت، روشی قابل‌اتکاتر محسوب می‌شود. با این حال، هزینه بالای اجرای چنین طرح آماری، در کنار محدودیت‌ها و مسائل مربوط به اجرای این طرح، چالش‌هایی جدی در نحوه برآورد میزان خسارات از این روش را در پی خواهد داشت.

۱. دنیای اقتصاد، «تنگنای ناترازی انرژی برای فولادسازان: قطعی برق رتبه تولید فولاد ایران را یک پله تنزل داد»، ۱۴۰۳/۶/۵.

۲. نامه عضو هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت ایران خودرو خطاب به دبیرکل انجمن مدیران صنایع، به شماره ۱۴۰۳۴۲۴۶۷۷ مورخ ۱۴۰۳/۹/۵.

۳. این قسمت، توسط دکتر محمدرضا عبداللهی تدوین شده و حاوی پیشنهادهایی برای پژوهش‌های آتی در موضوع تحقیق حاضر است.



با وجود این، بر اساس نتایج این روش، می‌توان برنامه‌ریزی بسیار دقیق‌تری در خصوص قطعی برق صنایع داشت. به‌عنوان نمونه، نتایج برآوردها بر اساس خوداظهاری شرکت‌های مختلف صنعتی از میزان خسارت وارد شده به این شرکت‌ها در نتیجه قطعی برق (در پاسخ به فراخوان مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران) نشان می‌دهد حدود ۴۰ درصد از خسارت وارد شده به این شرکت‌ها ناشی از قطعی برنامه‌ریزی‌نشده برق بوده است. این موضوع نشان می‌دهد صرفاً برنامه‌ریزی مشخص از طرف دولت در خصوص قطعی برق صنایع می‌تواند تا حد زیادی خسارات بخش خصوصی را کاهش دهد.

ب - ارزش افزوده از دست‌رفته

روش برآورد ارزش افزوده از دست‌رفته، دیگر روشی است که با استفاده از آن، می‌توان به برآورد میزان خسارت صنایع در نتیجه قطعی برق پرداخت. در این روش که مبتنی بر داده‌های منتشر شده توسط نهادهای آماری انجام می‌شود، گام‌های زیر طی خواهد شد:

نخست: برآورد متوسط میزان قطعی برق صنایع (به تفکیک استان و رسته فعالیت)

دوم: برآورد ستانده روزانه (به تفکیک استان و رسته فعالیت)

سوم: برآورد میزان خسارت وارده در سطح رسته فعالیت، استان و کشور

مهمترین مزیت این روش، هزینه اجرای کمتر و همچنین زمان اجرای کمتر می‌باشد. ضمن این‌که می‌توان بر اساس این روش، سری زمانی تاریخی نیز محاسبه نمود و سالانه آن را به‌هنگام کرد. با این حال، با توجه به محدودیت‌های آماری کشور، استفاده از داده ستانده در سطح استان و رسته فعالیت با چالش‌هایی همراه است. همچنین این روش صرفاً اثر کاهش تولید را برآورد می‌کند و در خصوص برآورد سایر خسارات وارد شده به رسته فعالیت‌های مختلف بخش صنعت، اطلاع خاصی ارائه نمی‌دهد.

ج - استفاده از جداول داده ستانده

یکی از چالش‌های قطعی برق و گاز صنایع، کاهش تولید شرکت‌های زنجیره تأمین و چالش در تأمین مواد و قطعات در فرایند تولید است. مهمترین ابزار برای برآورد اثرات غیرمستقیم قطعی برق و گاز صنایع، استفاده از جداول داده ستانده می‌باشد. برای استفاده از این روش باید گام‌های زیر اجرا شود:

نخست: برآورد میزان قطعی برق به تفکیک صنایع

دوم: برآورد اثر مستقیم و غیرمستقیم قطعی برق هر صنعت بر کل اقتصاد با استفاده از جدول داده ستانده

مهمترین مزیت استفاده از جداول داده ستانده، برآورد اثرات غیرمستقیم قطعی برق و گاز صنایع خواهد بود. با این حال این روش نیز با محدودیت‌هایی، از جمله عدم دسترسی به جداول منطقه‌ای، عدم تفصیل قابل‌توجه جداول داده ستانده و به‌هنگام نبودن جداول داده ستانده مواجه است.

روش‌های مذکور بیش از آن‌که روش‌های جایگزین باشند، می‌توانند به عنوان روش‌های مکمل در خصوص برآورد میزان خسارات ناشی از قطعی برق و گاز صنایع به‌کار گرفته شوند. به‌عبارت دیگر، در گام نخست، صرفاً آگاه ساختن سیاستگذار از هزینه‌های تحمیل‌شده به بخش خصوصی در نتیجه قطعی برق و گاز، می‌تواند تا حد زیادی سیاستگذار را از تکرار اشتباهات قبلی بر حذر دارد. ضمن این‌که با توجه به برآوردهای موجود از ناترازی های برق^۱ و گاز طی سال‌های آتی، داشتن برآوردهای دقیق‌تر، امکان برنامه‌ریزی بهتر را برای بخش خصوصی فراهم خواهد ساخت.

۱. بر اساس اعلام مدیرعامل شرکت توانیر، برآوردها از ناترازی ۲۴ هزار مگاواتی برق در تابستان ۱۴۰۴ حکایت دارد. به‌نقل از: خبرگزاری مهر، «سال آینده ۲۴ هزار مگاوات کمبود برق خواهیم داشت»، ۱۴/۱۰/۱۴۰۳، قابل دسترس از نشانی اینترنتی:

<https://www.mehrnews.com/news/6336012>

۶. راهکارهای پیشنهادی برای اجرای

ماده (۲۵)



پیش از آغاز این گفتار، این توضیح مفید به نظر می‌رسد که پژوهش حاضر با محوریت محتوای قوانین و مقررات و اصول قانونگذاری / مقرراتگذاری تدوین شده است. تردیدی نیست که اجرای تکالیف مندرج در ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و آیین‌نامه اجرایی آن، مستلزم اتخاذ تدابیری اجرایی و فنی و البته پیش از آن، پیش‌بینی‌های بودجه‌ای است. اما یک سؤال مهم آن است که سواى تدابیر گفته‌شده، تدابیر حقوقی - قانونی چه سهمی در اجرای حکم قانونی مورد بحث و آیین‌نامه اجرایی آن دارند؟ بدیهی است که مهمترین اصول قانونگذاری، توجه به پیش‌نیازها و الزامات اجرای حکم مندرج در ماده (۲۵) در حین تصویب، به‌ویژه از حیث امکان تأمین مالی بوده است. با توجه به این ملاحظه مهم، می‌توان برخی تدابیر حقوقی - قانونی محتمل برای جبران خسارت ناشی قطعی برق برای صنایع را به شرح زیر برشمرد:

۱. تدوین قراردادهای موضوع ماده (۲۵) بین شرکت‌های ارائه‌دهنده و خدمات برق و با بنگاه‌ها، به‌نحوی که تأمین‌کننده حداکثر منافع بنگاه‌ها باشد (موضوع ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)).
۲. ارائه روش‌های جبران خسارت با استناد به دیگر قوانین و مقررات موجود.
۳. در نظر گرفتن روش‌های جبران خسارت به‌نحو مستقیم از طریق معافیت‌های مالیاتی، بیمه‌ای و... در چارچوب قوانین و مقررات جاری، بهره‌گیری از ظرفیت‌هایی مانند تهاتر و امتیازات سرمایه‌گذاری.
۴. تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر (مقررات‌گذار) بخش برق، از طریق تدوین لایحه مربوط.

شایان ذکر است اتخاذ هر تدبیری در این موضوع به‌دلیل ماهیت قضیه، واجد ابعادی فنی نیز خواهد بود. آنچه که می‌تواند صبغه حقوقی هر راهکاری را تقویت کند، میزان ضرورت توسل به قانون و مقرر از حیث توجه به محتوای نظام حقوقی و اصول قانونگذاری / مقرراتگذاری است. برای نمونه، می‌توان تدابیری پیشگیرانه برای وقوع خسارت کمتر ناشی از قطعی برق صنایع پیشنهاد کرد؛ از جمله تغییر مدل زمان قطعی برق و نظام‌مند کردن دقیق اعلان پیش‌بینی قطعی برق به صنایع. گرچه تدابیری از نوع پیش‌گفته، واجد ماهیتی فنی - اجرایی هستند، اما آنجا که نیازمند تطابق با قوانین و مقررات جاری یا اصلاح یا پیشنهاد برخی مفاد قانونی و مقرراتی هستند، وجوهی از جنس مسائل و اصول حقوقی - قانونی طرح خواهند کرد؛ مسائلی همچون نسبت مفاد قانونی با قانون اساسی، رابطه مفاد قانونی با یکدیگر، و تطابق یا عدم تطابق مقررات با قوانین موجود.

علاوه بر آنچه گفته شد، دیدگاه‌ها و نظرگاه‌های قانونگذاران و سیاستگذاران نیز در موضوع مورد بحث، نقشی تعیین‌کننده دارد. چنان‌که دبیر سندیکای صنعت برق ایران در هفتادمین نشست شورای گفت‌وگوی استان تهران در تیر ماه ۱۴۰۰ تصریح کرده است: «به‌طور قطع، صرف تأکید بر پرداخت خسارات مطابق آنچه در ماده ۲۵ قانون بهبود عنوان شده، بدون تغییر دیدگاه قانونگذاران و پذیرش لزوم اصلاح اقتصاد برق به‌عنوان یک کالای اقتصادی، فشار مضاعفی را بر وزارت نیرو و متعاقب آن، زنجیره تأمین صنعت برق تحمیل می‌کند و با ایجاد چرخه باطل، خاموشی‌های بیشتر را رقم خواهد زد». وی پیشنهادهای سندیکای مذکور را به این ترتیب مطرح کرد: «اصلاح اقتصاد برق و واقعی‌نمودن قیمت برق، تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق، شناسایی انواع خسارات ناشی از قطع برق برای فعالان کسب‌وکار و طراحی سازوکار پوشش بیمه‌ای برای جبران خسارت ناشی از قطعی برق»^۱. در پیشنهادها مطرح‌شده، می‌توان راهکارهایی از جنس اقتصاد، سیاست و حقوق در سطوح خرد و کلان مشاهده کرد؛ حتی ضرورت تغییر به نگرش قانونگذاران و سیاستگذاران به‌عنوان بخشی از راه‌حل‌های مسأله تصریح شده است. علاوه بر این، راهکارهایی از حیث الزامات نظام حکمرانی نوین نیز می‌تواند از راهکارهایی ارائه‌شده برداشت شود؛ چرا که بخش از برق کالای عمومی بوده و دولت مکلف به تأمین برای مردم در مصرف خانگی و عمومی است و از حیث دیگر، کالای

۱. وب‌سایت سندیکای صنعت برق ایران، «ارائه دو گزارش سندیکا در شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ لزوم اجرای صحیح ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، ۱۴۰۰/۴/۲۷، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:



خصوصی محسوب می‌شود که باید در بازار، نظام عرضه و تقاضای آن شکل گرفته و رقابتی باشد.

در ادامه، با توجه به نکات مطرح شده، راهکارهایی برای اجرای ماده (۲۵) پیشنهاد خواهد شد. راهکارهای مربوط را با توجه به متن ماده (۲۵) می‌توان به دو دسته کلی تقسیم‌بندی کرد: راهکارهای مستقیم و راهکارهای غیرمستقیم. راهکارهای دسته اول، در واقع با هدف اجرایی شدن احکام ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن ارائه شده است؛ اما راهکارهای غیرمستقیم، از یک سو، می‌توانند به‌انحای مختلف، زمینه اجرای ماده (۲۵) را مهیا کنند و از سوی دیگر، اهداف قانونگذار را از تصویب ماده (۲۵) با تدابیر و روش‌های دیگری جز آنچه که در ماده مذکور آمده، محقق سازند. طبعاً عملیاتی شدن هر یک از راهکارهای پیشنهادی، مستلزم پیش‌نیازهایی از جمله وضع قوانین و مقررات مربوط است. البته برخی راهکارها نیز در چارچوب قوانین و مقررات جاری، قابل اعمال است.

۱-۶. راهکارهای مستقیم برای اجرای ماده (۲۵)

۱-۱-۶. مدل‌هایی برای مدیریت خاموشی

با توجه به شرایط، محدودیت یا قطعی برق صنایع اجتناب‌ناپذیر است. در ماده (۲۵)، با قیودی، پیش‌بینی شده که در زمان‌های اضطراری، قطع برق، بدون تعیین نحوه جبران خسارت‌های وارده به واحدهای تولیدی نیز صورت خواهد گرفت. در وضعیت کمبودهای مقطعی نیز، البته با تعیین و اعلام نحوه جبران خسارات، برق واحدهای تولیدی قطع خواهد شد.

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، قطعی مکرر برق، خسارت‌های مختلفی به واحدهای تولیدی وارد می‌کند. اما سواى خسارات مشترک صنایع ناشی از قطعی برق، زمان و دفعات این محدودیت، تأثیرات مختلفی بر واحدهای تولیدی داشته و مدیریت دفعات قطعی برق، می‌تواند تاحدی از صدمات و خسارات بکاهد.^۱ نایب‌رئیس اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان محصولات معدنی ایران در این خصوص توضیح داده است: «این بحران باید مدیریت شود و مدیریت به این معنا نیست که هر روزی که با کمبود برق مواجه شدیم، برق صنایع را چندساعتی قطع کنیم. برای یک کارخانه فولاد که کوره و پرسنل فعال دارد، قطعی برق یکی دوساعته، به معنای قطعی برق دو روزه است، بنابراین بهتر بود دولت مدیریت می‌کرد... و اعلام می‌کرد فلان کارخانه فولادسازی در مردادماه تعطیل شود، فلان کارخانه مس شهریورماه تعطیل شود. در این حالت آن کارخانه با استفاده از زمان، سیستم‌ها را بازسازی و تغییرات مورد نیاز را اعمال می‌کرد. با نظر مدیران بخش خصوصی، خیلی بهتر می‌شد وضعیت را در شرایط پیش‌آمده مدیریت کرد».^۲

پیشنهادهایی مطرح شده مبنی بر این‌که با استفاده از مدل‌هایی، قطعی برق صنایع به‌صورت پیوسته باشد تا صنایع آسیب‌پذیر از قطعی مکرر برق، کمتر متضرر شوند. در یکی از دستورجلسات شورای گفت‌وگو در این باره چنین تصریح شده است: «به تقاضای واحدهای تولیدی که قطع برق، پیوستگی تولید آن‌ها را تحت‌الشعاع قرار داده و به ظرفیت مجدد رسیدن واحد به سهولت امکان‌پذیر نیست، مدل "۱۲ روز پیوسته در ۳ ماه"، "جایگزین مدل یک روز در هفته" گردد تا این واحدها بتوانند در دوران قطع برق، تعطیلات تابستانی خود را اعمال نمایند، بر این اساس شرکت توانیر می‌تواند تعهد واحدهای یاد شده به قطع برق در بازه اعلامی را راستی‌آزمایی نماید».^۳

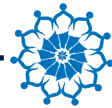
در همان نشست، مدیر کل امور انرژی و مشتریان شرکت توانیر درباره این پیشنهاد اظهار کرده است: «ما مدل پیوسته را داریم و صناعی که تولید بی‌وقفه دارند را در نظر گرفته‌ایم و وزارت صمت هم در جریان موضوع قرار دارد. می‌توانیم این ویژگی را در اختیار مدیر شهرک صنعتی قرار دهیم که ببیند مصرف کارخانه‌ها به چه شکلی است و مدیریت نماید».^۴

۱. بر این اساس است که در ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)، تصریح شده: واحدهای تولیدی که به لحاظ آسیب‌پذیری تجهیزات و یا مسایل ایمنی ناشی از قطع خدمات متحمل خسارت زیاد می‌شوند، موظفند مراتب را با ذکر موارد آسیب و حداقل خدماتی که باید دریافت نمایند، به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات قبلاً اعلام نموده و یا در مفاد قرارداد فیما بین ذکر نمایند.

۲. دنیای اقتصاد، «خسارت‌های اقتصادی بی‌برقی بررسی شد: تابلوی خاموشی صنایع».

۳. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه یکصدویست‌ودومین نشست، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.

۴. همان.



پیشنهاد ذکر شده، توسط شورای گفت‌وگو در تیر ماه ۱۴۰۳ به این شرح ابلاغ شد: «طرف یک هفته آینده، کمیته‌ای متشکل از وزارت نیرو، وزارت صمت و اتاق ایران برای رسیدگی به... موضوع زیر تشکیل گردد: تقاضای واحدهای تولیدی (صنعتی و کشاورزی) که قطع برق، پیوستگی تولید آن‌ها را تحت‌الشعاع قرار داده و به ظرفیت مجدد رسیدن واحد به سهولت امکان‌پذیر نیست، مدل پیشنهادی بخش خصوصی و وزارت صمت به منظور مدیریت خاموشی‌های برق، با حضور و ارائه نظر تخصصی کارشناسان دولتی و خصوصی، مورد بررسی و امکان‌سنجی قرار گیرد، تا این واحدها بتوانند دوران قطع برق را مدیریت نمایند. همچنین در این کمیته امکان جبران خسارات وارده و تحمیل هزینه‌های فعالان اقتصادی، از طریق بسته‌های تشویقی، به‌منظور مدیریت پیک بار، مورد بررسی قرار گیرد...»^۱

۶-۱-۲. راهکارهایی برای جبران خسارات ناشی از قطعی برق

طبق بخشی از ماده (۲۵)، در صورت قطعی موقت جریان برق یا گاز واحدهای تولیدی به‌دلیل کمبود، دولت موظف به تعیین و اعلام نحوه جبران خسارات وارده است. در شرایط حاضر، این اتفاق به‌کرات و به‌طور پیوسته رخ می‌دهد و طبقاً طبق حکم پیش‌گفته، دولت ملزم به پرداخت خسارت‌های وارده به شرکت‌های خصوصی و تعاونی متضرر از قطعی برق یا گاز است. بدیهی است چنان‌که پیش‌تر گفته شد، رقم خسارات وارده به بنگاه‌های تولیدی از این حیث، رقمی بسیار قابل توجه است که البته تاکنون برآوردی از کل رقم (به‌تفکیک از منظرها و برش‌های زمانی، صنعت، بنگاه، استان و...) در دسترس نیست. بدیهی است اجرایی‌شدن حکم مندرج در ماده (۲۵) مبنی بر دریافت خسارت ناشی از قطعی برق، مستلزم برآورد خسارات وارد شده و دریافت آن از شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات است. اما ابهامات و البته دشواری‌های اجرای این حکم عبارتست از این‌که، نخست، روش و معیار برآورد خسارات چیست و دوم، چه فرد یا نهادی، صلاحیت ارزیابی این خسارات را بر عهده دارد؟ با وجود این، راهکارهایی برای عملیاتی‌شدن فرایند ارزیابی و پرداخت خسارات ناشی از قطعی برق (یا گاز) مطرح شده که در ادامه به برخی از مهمترین آن‌ها پرداخته شده است.

رئیس کمیسیون انرژی اتاق ایران با اشاره به این نکته که «در نگارش این متن قانونی [ماده ۲۵] بخش اجرایی دخالت نداشته‌اند»، تصریح کرده است: «محاسبه خسارت در زمان قطع‌شدن برق و گاز سخت است و این محلی برای دعوای بزرگ است. باید نحوه تعیین خسارت مشخص می‌شد و من پیشنهاد می‌کنم هیأت داور با حضور بخش خصوصی و دولتی تعیین شود تا میزان خسارت مشخص شود».^۲ در همین راستا، دبیر انجمن انرژی‌های تجدیدپذیر ایران، برای تعیین خسارت و درج خسارت در سامانه بدهی‌ها و متعاقب آن، دریافت خسارت توسط واحدهای تولیدی خسارت‌دیده، پیشنهاد کرده کمیته‌ای متشکل از نماینده اتاق (به‌عنوان نماینده بخش خصوصی)، وزارت نیرو (نماینده توانیر)، وزارت نفت (نماینده شرکت ملی گاز) و یک نماینده از قوه قضاییه و یک نماینده در مجلس شورای اسلامی تشکیل شود.^۳

طبق توضیحات ذکر شده، پرداخت هرگونه خسارت، منوط به پیش‌بینی منابع در قانون بودجه است. نماینده شرکت ملی گاز در یکی از جلسات شورای گفت‌وگو درباره موضوع مورد بحث، با تأکید بر این‌که نحوه محاسبه خسارت‌ها باید شفاف مشخص شود تا شرکت‌های بیمه در تعیین خسارت دقیق عمل کنند،^۴ تصریح کرده: «باید سازمان برنامه و بودجه هم در تعیین میزان خسارت‌ها در ردیف بودجه‌ای دقیق عمل کند. اگر برای این‌ها ردیف بودجه گذاشته شود و بخش خصوصی هم در این زمینه فعال شود، وضعیت بهتر می‌شود». البته به‌نظر وی نیز تعیین خسارت با توجه به تنوع محصول و کار شرکت‌های مصرف‌کننده گاز، همچون برق، کار دشواری است.^۵

درباره فرایند تعیین، اعلام و پرداخت خسارت، نماینده سازمان برنامه و بودجه در جلسه آبان‌ماه شورای گفت‌وگو چنین

۱. ابلاغ مصوبات یکصدویست و دومین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، به‌شماره ۱۴۲۸/۱/۱/ص مورخ ۱۴۰۳/۴/۲۰.

۲. وب‌سایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «بررسی مشکلات واحدهای صنعتی در زمینه قطعی برق و گاز»، ۱۴/۱۸/۱۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.ppdc.ir/fa/allnews/workgroups/768-1401-08-14-05-00-45.html>

۳. زنگنه، پیشین.

۴. درباره پرداخت خسارات ناشی از قطعی برق به بنگاه‌های تولید از طریق سازوکارهای بیمه‌ای، مدیرکل امور انرژی و مشتریان شرکت توانیر چنین اظهار کرده است: «در مورد ماده ۲۵ به نظر می‌رسد اگر تعرفه‌ای تعیین و در مجلس تصویب می‌شود، یک بند هم به‌عنوان بیمه حوادث می‌آید و باعث افزایش هزینه می‌شود اما ساختار صنایع پیچیده است و انجام این ماده مشکل خواهد بود؛ اما اگر دستورالعمل روشنی موجود باشد، اجرا خواهیم کرد»؛ شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، یکصدویست و دومین نشست، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.

۵. وب‌سایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیشین.



اظهار کرده است: «ما باید مکانیزمی برای تعیین خسارت ببینیم تا براساس آن ردیف بودجه مشخص شود. و اگر شرکت‌های خدمات‌رسان برآورد و پیشنهادات خود را در بودجه اعلامی به سازمان برنامه اعلام کنند، ما می‌توانیم این موضوع را به صورت ردیف در نظر بگیریم»^۱.

۱-۲-۱-۶. پذیرش خسارت به‌عنوان یکی از تضامین

پذیرش مبلغ خسارت به‌عنوان یکی از تضامین قابل قبول دستگاه‌های دولتی، یکی از راهکارهای پیشنهادی برای جبران خسارات ناشی از قطعی برق است.^۲ این راهکار در مقررات پیشین، قابل مشاهده است. چنان‌که در بند «ه» ماده (۳) «آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی» (مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۱)^۳ مقرر شده، «مطالبات تأیید شده قراردادها از سوی دستگاه‌های اجرایی و ذی‌حسابان مربوط» به‌عنوان یکی از «ضمانتنامه» به رسمیت شناخته شده است. در ماده (۴) «آیین‌نامه تضمین معاملات مشارکت عمومی - خصوصی» (مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۶)^۴ نیز یکی از تضامینی که سرمایه‌گذار می‌تواند در چارچوب آیین‌نامه مذکور ارائه کند عبارتست از: «گواهی خالص مطالبات تأییدشده قراردادها در هر مرحله از سوی دستگاه‌های اجرایی و ذی‌حسابان مربوط، برای همان دستگاه اجرایی یا سایر دستگاه‌های تابع دستگاه مرکزی متبوع».

۲-۲-۱-۶. جبران خسارت با استفاده از روش فاکتورینگ^۵

فاکتورینگ (عاملیت) و اگذاری مطالبات از طریق کارگزاری، «یک شیوه تأمین مالی مبتنی بر قرارداد است که طی آن، بنگاه اقتصادی، حساب‌های دریافتی^۶ خود را طی یک قرارداد به یک نهاد مالی واگذار می‌کند» و نهاد مالی نیز در مقابل، یک یا چند مورد خدمت به بنگاه ارائه می‌دهد؛ از جمله پرداخت درصدی از مطالبات واگذار شده (تنزیل مطالبات).^۷ فاکتورینگ به اشکال مختلف قابل اجراست که مهمترین آن‌ها عبارتند از: عدم اطلاع‌رسانی به کارفرما، وثیقه‌گذاری مطالبات قرارداد، پذیرش ریسک عدم وصول مطالبات قرارداد، شیوه تأمین مالی فاکتورینگ معکوس، فاکتورینگ در سررسید، و فاکتورینگ بین‌المللی.^۸

در بند «ذ» ماده (۱) «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲) نیز فاکتورینگ (واگذاری مطالبات) چنین تعریف شد: «واگذاری مطالبات ناشی از حساب‌های دریافتی یا مطالبات قراردادی اشخاص حقیقی یا حقوقی در چهارچوب ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی».^۹

فاکتورینگ به‌ویژه برای شرکت‌های کوچک و متوسط، منبع در دسترس و سریع‌الوصولی برای تأمین مالی محسوب می‌شود.^{۱۰} این روش تأمین مالی، می‌تواند به‌عنوان روشی مناسب، برای وصول مطالبات از دولت - در اینجا، خسارات ناشی از قطعی برق یا گاز - نیز به‌کار گرفته شود. بدین‌ترتیب که طبق ماده قانونی مندرج در ماده (۸) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدمات کشور...»، تمام یا بخشی از مطالبات قراردادی خود را به اشخاص حقیقی و حقوقی ثالث، اعم از بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری واگذار کنند. به‌عبارت دقیق‌تر، واحد تولیدی مستحق دریافت خسارت ناشی از قطعی برق یا گاز، این حساب دریافتی را با استفاده از سازوکار مورد بحث، طی قراردادی به یک نهاد مالی یا... واگذار کند و از این طریق، بخش عمده‌ای از مطالبات خود را وصول کند.

۱. همان.

۲. زنگنه، مصاحبه با نگارنده، پیشین.

۳. به‌شماره ۴۲۹۵۶ ت ۲۸۴۹۳ هـ.

۴. به‌شماره ۴۴۹۱۶ ت/۵۸۱۳۵ هـ.

5. Factoring

6. Receivables

۷. ر. ک.: محسن اسدیگی [و دیگران]، «کاربرد فکتورینگ در تأمین مالی بنگاه‌ها و معرفی شیوه‌های تأمین مالی مبتنی بر قرارداد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۱۷، اردیبهشت ۱۳۹۸، ص ۴.

۸. ر. ک.: همان، صص ۶-۹.

۹. در بند «ث» همین ماده، شرکت‌های کارگزاری و اگذاری مطالبات (فاکتورینگ)، از مصادیق یکی از «نهادهای وثیقه‌پذیر» ذکر شده‌اند؛ دیگر نهادهای مذکور عبارتند از: مؤسسات اعتباری موضوع بند «ح» ماده (۱) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰، صندوق‌های تضمین، شرکت‌های تأمین سرمایه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهای پذیرنده وثیقه دارای مجوز از مراجع قانونی ذی‌ربط در بازارهای مالی (پول، سرمایه و بیمه).

۱۰. ر. ک.: دیا جعفری و منصور امینی، «تأمین مالی از طریق واگذاری مطالبات (فاکتورینگ) در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره چهل و یکم، زمستان ۱۴۰۱، ص ۳۶۹.



کادر ۸. ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵، اصلاحی ۱۴۰۲/۱۲/۲۲)



تأمین‌کنندگان کالا و خدمات مجازند با استناد به ماده (۱۰) قانون برگزاری مناقصات و در چهارچوب تأمین مالی و واگذاری مطالبات از طریق کارگزاری (فاکتورینگ)، تمام یا بخشی از مطالبات قراردادی محقق‌شده و محقق‌نشده خود را به اشخاص حقیقی و حقوقی ثالث (پذیرندگان) اعم از بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری واگذار کنند. در صورتی که تأمین‌کننده، مطالبات را به ثالث واگذار کند، کلیه کارفرمایان اعم از دولتی، عمومی، خصوصی و یا تعاونی مکلف به رعایت و واگذاری مطالبات از طریق کارگزاری (فاکتورینگ) هستند. آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف مدت چهار ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره ۱ (اصلاحی ۱۴۰۲/۱۲/۲۲) - دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون و سایر کارفرمایان مجاز نیستند در قرارداد خرید کالا یا خدمات، حق واگذاری مطالبات آن قرارداد را از فروشنده کالا یا خدمت سلب کنند و در هر صورت سلب این حق نافذ نخواهد بود.

تبصره ۲- پرداخت کارفرما یا مشتری به خریدار، قطعی و غیرقابل برگشت بوده و تضامین ارائه‌شده توسط کارفرما (مشتری) به تأمین‌کنندگان، به پذیرنده منتقل می‌شود.



نکته قابل توجه درباره ماده (۸) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور...» آن است که در متن مصوب اولیه (مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۵)، کارفرمایان موضوع قانون مذکور، کارفرمایان دولتی، عمومی و یا تعاونی تصریح شده بودند، اما در اصلاحیه ماده مورد بحث بر اساس «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲)، کارفرمایان «خصوصی» نیز به متن اضافه شد.^۲ بنابراین، در حال حاضر، بهره‌گیری از روش «واگذاری مطالبات از طریق کارگزاری» (فاکتورینگ) توسط بخش خصوصی نیز امکان‌پذیر است و این ظرفیت، می‌تواند در خدمت اجرای احکام ماده (۲۵) قرار گیرد. بدین ترتیب که پس از تعیین خسارات واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق، مطالبات به یک نهاد مالی یا... واگذار شود و در ازای آن، بخشی عمده‌ای از مطالبات توسط واحدهای تولیدی خسارت‌دیده، وصول شود.

شایان ذکر است پس از تصویب ماده (۸) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور...» و اصلاحیه آن - که البته همچنان اجرایی نشده است - در «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها»، انواع دیگری از قراردادهای مشارکت عمومی و خصوصی قید شد (ر. ک: کادر ۹). می‌توان امیدوار بود با تدوین آیین‌نامه‌های مربوط به هر یک، و مهیا شدن بستر اجرا، امکان بهره‌گیری بخش خصوصی از آن‌ها برای وصول مطالباتی از قبیل خسارات ناشی از قطعی برق یا گاز، فراهم شود.

۱. در ماده (۱۰) «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵) با عنوان «تأمین منابع مالی»، چنین مقرر شده است: «الف - انجام معامله به هر طریق مشروط بر آن است که دستگاه‌های موضوع بند (ب) ماده (۱) این قانون به نحو مقتضی نسبت به پیش‌بینی منابع مالی معامله در مدت قرارداد اطمینان حاصل و مراتب در اسناد مرتبط قید شده باشد. ب - موضوع پیش‌بینی منابع مالی و نحوه ضمانت تأخیر تعهدات برای انجام معامله باید به‌صراحت در شرایط و اسناد مناقصه از سوی دستگاه مناقصه‌گزار قید و تعهد شود.»

۲. طبق ماده (۱۱) «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲): «در ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، عبارت «کلیه کارفرمایان موضوع این قانون اعم از دولتی، عمومی و یا تعاونی» به عبارت «کلیه کارفرمایان اعم از دولتی، عمومی، خصوصی و یا تعاونی» اصلاح و در تبصره (۱) آن ماده بعد از عبارت «دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون» عبارت «و سایر کارفرمایان» اضافه می‌شود.»



کادر ۹. ماده (۴۰) «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲)



به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود با استفاده از آورده‌های نقدی و غیرنقدی خود در قالب انواع قراردادهای مشارکت عمومی و خصوصی نظیر ساخت، بهره‌برداری و واگذاری (بی.ا.تی)، تأمین منابع مالی، ساخت، تملک و بهره‌برداری، (بی.ا.ا)، طرح و ساخت کلید در دست (ای.پی.سی.اف)، ساخت، بهره‌برداری و مالکیت واگذاری (بی.ا.ا.تی)، ساخت و اجاره و واگذاری (بی.ال.تی) احیا، بهره‌برداری و انتقال (آ.ا.تی)، ساخت و اجاره و بهره‌برداری (بی.ا.ا) و سایر روش‌های مصوب شورا با پیش‌بینی شرایط رقابتی از طریق برگزاری مزایده یا مناقصه نسبت به اجرای مشارکتی طرح‌های انتفاعی یا طرح‌های تولیدی و زیربنایی با بخش‌های غیردولتی اقدام نمایند...



۱-۲-۳. ارائه تسهیلاتی در ازای خسارات ناشی از قطعی برق

الف - تسهیل تخصیص سوخت مایع مورد نیاز واحدهای تولیدی

یکی از راهکارهای پیشنهادی برای جبران خسارات ناشی از قطعی برق، تخصیص سوخت مایع مورد نیاز دیزل ژنراتورهای واحدهای تولیدی است. در حال حاضر، تحویل سوخت مایع به صنایع با دشواری‌هایی مواجه است، از جمله این‌که طبق اظهارات مطرح‌شده در یکی از جلسات کمیته حمایت از کسب‌وکار، «به صاحبین صنایع، پیشنهاد دوگانه‌سوز شدن داده شده است و ایشان اقدام به خرید گازوئیل نموده‌اند؛ اما در قبال آن باید تعهد محضری امضاء کنند که در شأن یک سرمایه‌گذار و تولیدکننده کشور نمی‌باشد. همچنین... گاهی کمتر از مقدار در نظر گرفته‌شده گازوئیل دریافت نموده‌اند». پیشنهاد مطرح‌شده آن است که سوخت مایع مورد نیاز واحدهای تولیدی، «بر مبنای قبوض برق کارخانه، به میزان معادل با کیلووات ساعت برق قطع‌شده، بدون اخذ تعهد محضری از مدیرعامل واحد تولیدی» تأمین شود.^۲

رئیس اتاق سمنان نیز با تأکید بر این که بخش تولید و مولد کشور، نباید در اولویت قطع خدمات قرار گیرند، تصریح کرده که بخش خصوصی برای عبور از این شرایط با دولت همکاری خواهد کرد، «لذا انتظار اعتماد متقابل و تسهیل فرایند و تأمین مکفی سوخت جایگزین را دارد. همچنین با توجه به این‌که قطع جریان برق و گاز، غیرارادی و در اراده و اختیار صاحبان واحدهای تولیدی نمی‌باشد، لذا سوخت مایع جایگزین باید براساس مصوب شماره ۱۶۸۵۰ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۹ هیأت وزیران... معادل بهای گاز طبیعی محاسبه و اخذ گردد».^۳

ب - اصلاح محاسبه حقوق و مزایای کارگران

یکی از پیشنهادهای مطرح‌شده برای کاهش خسارت واحدهای تولیدی، اصلاح حقوق و دستمزد تعطیل‌کاری کارگران است. در یکی از جلسات شورای گفت‌وگو پیشنهاد شده است: «چنانچه در فصل گرم واحدها جهت جبران عقب‌افتادگی تولید ناشی از قطع برق، ناچار به فعال نمودن واحد در روز جمعه گردند، محاسبه حقوق و مزایا مشمول تعطیل‌کاری نگردد».^۴

شایان ذکر است پیشنهاد مطرح‌شده، پیشنهادی چالش‌برانگیز و نیازمند در نظر گرفتن ملاحظات بسیار مهم، از جمله حقوق کارگران مندرج در قانون کار و دیگر قوانین و مقررات مربوط است (برای مثال، بر اساس قانون در محاسبه جمعه کاری، حقوق اضافه‌ای که برای ساعات کار در روز جمعه در نظر گرفته می‌شود ۴۰ درصد حقوق عادی افراد است).^۵ درج این پیشنهاد

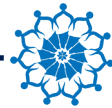
۱. کمیته حمایت از کسب و کار، دستور جلسه پنجاه و هفتمین نشست، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۱.

۲. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستور جلسه یکصد و بیست و دومین نشست، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.

۳. نامه رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی سمنان خطاب به رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، به شماره ۴۰۲/۲۵۰۸ مورخ ۱۴۰۲/۸/۳.

۴. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستور جلسه یکصد و بیست و دومین نشست، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.

۵. طبق ماده (۶۲) «قانون کار» (مصوب ۱۳۶۸/۷/۲)، «روز جمعه، روز تعطیل هفتگی کارگران با استفاده از مزد می‌باشد». در قسمت اخیر تبصره (۱) ماده مذکور تصریح شده است: «کارگرانی که به هر عنوان به این ترتیب روزهای جمعه کار می‌کنند، در مقابل عدم استفاده از تعطیل روز جمعه ۴۰٪ اضافه بر مزد دریافت خواهند کرد».



در اینجا، به معنای تأیید یا رد آن نیست، بلکه هدف، ذکر انواع و اقسام راهکارهای ارائه شده در جلسات نهادهای مربوط درباره حل معضل مورد بحث در پژوهش حاضر است.

ج - در نظر گرفتن دیگر تسهیلات به عنوان جبران خسارت

خسارات واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق را می‌توان با در نظر گرفتن حمایت‌های خاصی جبران کرد. این تدابیر ویژه، قابل‌مقایسه با تدابیر حمایتی از بنگاه‌های تولیدی در زمان همه‌گیری ویروس کرونا است. در گزارشی که در آن مقطع راجع به ضرورت اتخاذ تدابیر حمایتی از بنگاه‌های تولیدی تدوین شد، برای نمونه، سه نوع حمایت تأمین مالی، مالیاتی و تأمین اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است. مهمترین حمایت‌های تأمین مالی، به سه دسته تفکیک شده است: (۱) امهال و ارائه تنفس بازپرداخت تسهیلات بانکی؛ (۲) تعلیق محرومیت‌ها و ممنوعیت‌های ناظر بر چک‌های برگشتی؛ و (۳) اعطای تسهیلات. حمایت‌های مالیاتی، در قالب‌هایی مانند تمدید مهلت در تسلیم اظهارنامه مالیاتی، رسیدگی به اظهارنامه‌های مالیاتی، ارائه گزارش حسابرسی، تمدید مهلت برخورداری از بخشودگی جرائم مالیاتی، و تعویق در برگزاری جلسات هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، «حداکثر تا پایان شهریور ماه ۱۳۹۹ و صرفاً برای گروه‌های اقتصادی منتخب دولت (رسته‌های اقتصادی آسیب‌دیده که به تدریج تعداد این رسته‌ها به ۱۴ رسته افزایش یافته است)»، اعمال شد. حمایت‌های تأمین اجتماعی نیز که توسط سازمان تأمین اجتماعی اعمال شده عبارتند از: (۱) امهال حق بیمه سهم کارفرما؛ (۲) حمایت‌های بیمه بیکاری؛ (۳) تعویق در برگزاری جلسات هیأت‌های تشخیص مطالبات بدوی و تجدیدنظر.^۱

حمایت‌های پیش‌گفته که برخی از آن‌ها در مقطع زمانی شیوع ویروس کرونا اعمال شد و برخی نیز پیشنهادهایی بود که به مرحله اجرا نرسید، می‌تواند به عنوان الگویی برای دولت و مجلس به منظور تدوین سازوکارهای حمایت از بنگاه‌ها در موضوع مورد بحث به کار گرفته شود. اخیراً، از سوی اتاق ایران با توجه به پیشینه گفته شده، بسته‌ای پیشنهادی برای حمایت از کسب‌وکارها در شرایط فعلی تهیه شده است. در نامه رئیس اتاق ایران خطاب به رئیس‌جمهور در ارائه این بسته،^۲ چنین تصریح شده است: «... انتظار می‌رود متناسب با محدودیت تأمین انرژی تحمیل شده به بنگاه‌های اقتصادی، تمامی دستگاه‌های اجرایی ملزم شوند تعهدات بخش تولید را تعدیل نمایند و برنامه تأمین سوخت، برق و گاز شهرک‌های صنعتی و واحدهای تولیدی را به نحوی که پیامدها و خسارت‌های ناشی از قطع انرژی بخش تولید را حداقل سازد، تدوین و اعلان عمومی کند». بسته پیشنهادی ارائه شده،^۳ با ملاحظه «اصول راهبردی» زیر تدوین شده است:

«- تمرکز بر حمایت هدفمند از صنایع کوچک و متوسط (SMEs) به دلیل نقش کلیدی آن‌ها در اشتغال و تولید ناخالص داخلی؛

- کاهش آثار منفی قطعی برق و گاز از طریق سیاست‌هایی که با حداقل هزینه برای دولت، بیشترین تأثیر مثبت را بر تولید و اشتغال داشته باشد؛

- تلفیق حمایت‌های مالی و فنی با اصلاحات ساختاری برای ارتقای تاب‌آوری صنایع کوچک و متوسط در برابر بحران‌های مشابه؛

- اولویت با صنایعی باشد که بیشترین آسیب را از قطعی برق و گاز دیده‌اند؛

- حمایت‌ها باید به تعهد به حفظ اشتغال و افزایش بهره‌وری مشروط شوند.»

بر این اساس، پیشنهادهایی در حوزه وزارت اقتصادی و دارایی، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و صندوق تأمین اجتماعی، بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه و... تدوین شده است. برای نمونه، برخی از مهمترین پیشنهادها در هر حوزه به این شرح است:

۱. ر. ک.: فرزانه صمدیان [و دیگران]، «اقتصاد ایران گرفتار با ویروس کرونا؛ ضرورت حمایت از کسب‌وکارها (با فرض تداوم شرایط موجود)»، (تهیه شده به طور مشترک توسط: اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق اصناف ایران و اتاق تعاون ایران)، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مهر ۱۳۹۹، صص ۳۰-۴۲.

۲. نامه رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، خطاب به رئیس‌جمهور، به شماره ۱۰/۱/۱۱۹۵۱/ص مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۰.

۳. «بسته راهکارهای عملیاتی برای حمایت از صنایع کوچک و متوسط در مواجهه با قطعی برق و گاز»، پوست نامه پیشین.



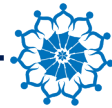
- «- مهلت پرداخت مالیات و مالیات بر ارزش افزوده برای واحدهای تولیدی، حداقل به مدت سه ماه افزایش یابد؛
- مبنای محاسبه مالیات با توجه به قطع برق و گاز و کاهش دوره فعالیت بنگاه‌های اقتصادی از ۱۲ ماه به ۸ ماه کاهش پیدا کند؛
- بر اساس ماده (۳۹) قانون تأمین اجتماعی، تأخیر یا عدم پرداخت سهم بیمه از سوی کارفرما، رافع مسئولیت سازمان در قبال بیمه‌شدگان نمی‌باشد. از این‌رو، با توجه به شرایط به‌وجود آمده، سازمان تأمین اجتماعی از هرگونه قطع نمودن خدمات درمانی کارگران شاغل در صنایع، منع گردد؛
- سهم بیمه کارفرما بابت حقوق و دستمزد کارگران شاغل در صنایع در ماه‌هایی که با اختلال در تأمین برق، گاز و یا سوخت مواجه بوده‌اند، با ضریب ۵۰ درصد محاسبه گردیده و مابه‌التفاوت توسط دولت پرداخت شود؛
- مهلت پرداخت سهم کارفرما بابت حقوق و دستمزد کارگران شاغل در صنایع در زمستان ۱۴۰۳ به مدت سه ماه افزایش یابد؛
- کلیه مطالبات قطعی و اجرائیات بدهی‌های کسب‌وکارها تا پایان سال ۱۴۰۳ تعلیق شود.
- بازپرداخت اقساط تسهیلات سررسید شده در سال ۱۴۰۳، مشمول یک دوره تنفس یک‌ساله و بدون اخذ جریمه دیرکرد گردد؛
- امکان پرداخت چک با استفاده از ابزارهای خرید دین، برات کارت، ال سی داخلی و... برای واحدهای تولیدی کشور که توان پرداخت دیون و بدهی‌های خود را ندارند، ایجاد شود؛
- با توجه به شرایط ویژه و محدودیت‌های تحمیل‌شده بر فعالیت‌های تولیدی و خدماتی، کلیه قراردادهای بین کارفرمایان دولتی و پیمانکاران، مشمول تطویل زمان اجرای پروژه به مدت ۳ تا ۶ ماه شده، به‌نحوی که پیمانکاران و طرف قراردادهای دولتی، مسئولیتی نسبت به تطویل انجام کار در شرایط بحرانی نداشته و کارفرمایان مجاز به اعمال جریمه تأخیر تا پایان سال ۱۴۰۳ نمی‌باشند»^۱.
- اجرای تدابیر پیشنهادی، گرچه نمی‌تواند جایگزین حمایت‌های مندرج در ماده (۲۵) شود، اما تا حدی، جبران‌کننده خسارات واحدهای تولیدی، به‌ویژه خسارات‌های ناشی از تعطیلی اجباری با قطعی برق، خواهد بود.
- از جمله تسهیلات دیگر قابل پیشنهاد برای جبران خسارات وارده ناشی از قطعی برق، عبارتند از:
- تسهیلات با نرخ پایین‌تر (یارانه سود تسهیلات)؛
 - تسهیلات گمرکی برای واردات ماشین‌آلات، مواد اولیه و ...؛
 - امکان واردات با توسل به خطوط اعتباری ویژه (برای مثال، خط اعتباری ایران و چین)^۲.
 - تخصیص ارز ترجیحی به شرکت‌های تولیدی و صنعتی و معدنی کوچک و متوسط - با تعیین سازوکار و کنترل لازم - به‌منظور واردات دیزل ژنراتور معادل نیاز^۳.
- علاوه بر این‌ها، پیشنهادهایی نیز برای اجرای دیگر احکام مندرج در ماده (۲۵) قابل طرح است. از جمله در خصوص اجرای تبصره (۲) ماده (۲۵)، موضوع خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت ناشی از قطعی برق و گاز، پیشنهاد ایجاد تسهیلات مالی و بیمه‌ای برای واحدهای تولیدی توسط دولت جهت خرید بیمه‌نامه‌های پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع خدمات، و همکاری با شرکت‌های بیمه‌ای برای ارائه بسته‌های بیمه‌ای متناسب با نیازهای واحدهای تولیدی، با نظارت و مدیریت اتاق ایران، مطرح شده است.^۴

۱. همان.

۲. زنگنه، پیشین.

۳. اظهارنظر احمد آتش‌هوش در خصوص متن اولیه گزارش.

۴. اظهارنظر سعید قاسمی در خصوص متن اولیه گزارش.



۶-۲-۴. تهاتر خسارات با بدهی‌های قبوض برق، گاز، مالیاتی، و بیمه‌ای

یکی از راهکارهای جبران خسارات ناشی از قطعی برق (یا گاز)، به‌ویژه توسط واحدهای کوچک و متوسط این است که مبالغ خسارات، با بدهی‌های قبوض برق و یا گاز و یا بدهی‌های مالیاتی، تهاتر شود.^۱ این راهکار، در زمره راهکارهای کلی پرداخت مطالبات پیمانکاران و شرکت‌های فعال در صنعت برق قرار دارد؛ چرا که بخشی از مطالبات مذکور نیز مطالبه خسارات ناشی از قطعی یا محدودیت برق است.

تهاتر بر اساس مواد قانونی مذکور، البته مابین دولت و شرکت‌های وابسته به آن مکرراً انجام شده و می‌تواند به‌عنوان الگویی برای تهاتر بدهی‌های بخش خصوصی فعال در صنعت برق از دولت با مطالبات دولت (به‌ویژه مطالباتی مالیاتی) مورد توجه قرار گیرد. برای نمونه، هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۹۲/۱/۱۷ به استناد بند «پ» ماده (۲) و ماده (۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» تصویب کرد: «مطالبات شرکت مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران (گروه سپتا) بابت طلب شرکت تولید برق پره‌سر مینا از شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی با اصل بدهی شرکت مذکور بابت شرکت اصلی و شرکت‌های تابعه به سازمان امور مالیاتی کشور و سازمان خصوصی‌سازی به شرح جدول زیر تهاتر می‌شود...».

البته مانعی بسیار مهم در اجرای سازوکار تهاتر پیشنهادی وجود دارد؛ به این شرح که با توجه به این‌که اکثر شرکت‌های توزیع نیروی برق استانی، غیردولتی محسوب می‌شوند و قراردادهای برق توسط آن‌ها با واحدهای تولیدی منعقد می‌شود، پیشنهاد تهاتر جبران خسارت قطع برق با حقوق دولتی شامل مالیات‌ها، بیمه‌ها و عوارض یا معافیت‌های دیگر، به‌لحاظ قانونی امکان‌پذیر نیست؛ زیرا نظام حقوقی تهاتر حقوق خصوصی با حقوق دولتی ممکن نبوده و بهترین حالت، منظور کردن میزان خسارت در قبض‌های برق و گاز به‌عنوان مطالبات واحدهای خسارت‌دیده است تا به‌عنوان اعتبار در صورتحساب‌هایشان با بدهی‌های آتی، تسویه و تهاتر شود.^۳

۶-۲. راهکارهای غیرمستقیم برای اجرای ماده (۲۵)

پیش‌تر گفته شد که اجرای ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مستلزم اجرای دیگر مواد قانونی راجع به حمایت و توسعه صنعت برق است. از سوی دیگر، اجرای ماده (۲۵)، در صورت طراحی و اعمال سیاست‌های راهبردی و کلان معطوف به حمایت و توسعه صنعت برق امکان‌پذیر خواهد بود. به‌بیان دیگر، نه فقط ماده (۲۵)، بلکه دیگر قوانین و مقررات با حوزه صنعت برق نیز یا اجرا نشده‌اند یا به‌طور ناقص اجرا شده‌اند. اجرای قوانین و مقررات مرتبط با موضوع مورد بحث، می‌تواند تا حدی جبران‌کننده خسارات و لطمات بنگاه‌های اقتصادی و زمینه‌ساز اجرای احکامی مانند ماده (۲۵) باشد.

نکات پیش‌گفته را می‌توان با عنوان «رویکرد جامع» برای حل مشکلات صنعت برق، توصیف کرد. در واقع این رویکرد کلان، متکی به این پیش‌فرض است که توانمندسازی دولت و نهادهای زیرمجموعه آن به توانمندشدن بخش خصوصی می‌انجامد و به‌همین ترتیب، توانمندشدن بخش خصوصی، قابلیت‌های نهادی دولت را برای حکمرانی تقویت می‌کند. این رویکرد یا سیاستگذاری جامع، شامل بهبود زیرساخت‌های انرژی، اصلاح سیاست‌های اقتصادی و ارزی، حمایت از بخش خصوصی، توسعه بازارهای صادراتی، توجه به واحدهای کوچک و متوسط، بهبود روابط و مناسبات بین‌المللی، مدیریت بهینه منابع مالی و انسانی، کاهش بوروکراسی و ایجاد فضای مناسب برای رقابت و نوآوری است.^۴ برای نمونه، سندیکای صنعت برق، سیاست‌های راهبردی ۱۴گانه‌ای را به شرح زیر برای در دستورکار قرار گرفتن در دولت چهاردهم پیشنهاد کرده است:

۱. اصلاح اقتصاد برق با اولویت در ایجاد بازار دوگانه برق (برق دولتی - برق آزاد) و خروج تدریجی توانیر و وزارت نیرو از تجارت برق با تقویت بورس انرژی؛

۲. تأمین مالی ارزی و ریالی طرح‌های توسعه‌ای صنعت برق از طریق اولویت‌دهی به تزریق منابع صندوق توسعه ملی و نظام مالی بانکی و بورسی به حوزه برق و انرژی؛

۱. زنگنه، پیشین.

۲. به‌شماره ۳۶۱۹/ت/۵۷۵۶۰ هـ.

۳. اظهارنظر سعید قاسمی درخصوص متن اولیه گزارش.

۴. دنیای اقتصاد، «آسیب‌های اقتصادی ناامنی انرژی بررسی شد؛ زنجیره خسارات قطعی برق»، ۱۴۰۳/۷/۴.



۳. تسویه بدهی‌های صنعت برق به بخش خصوصی با اجرای کامل قانون مانع‌زدایی صنعت برق...؛
۴. اصلاح نظام حکمرانی برق با اصلاح ساختار مالکیت - مدیریت و رابطه شرکت‌های تابعه وزارت نیرو با دولت؛
۵. ایجاد نهاد تنظیم‌گری مستقل برق؛
۶. متنوع‌سازی و توسعه سبد تولید و عرضه برق با اولویت تجدیدپذیرها و افزایش راندمان نیروگاه‌ها؛
۷. توسعه شبکه انتقال و توزیع برق با اولویت نوسازی شبکه‌های فرسوده کلان شهرها؛
۸. کاهش شدت مصرف برق با اجرای طرح‌های هوشمندسازی، بهینه‌سازی و جایگزینی وسایل برقی کم‌بازده؛
۹. توسعه صنایع زنجیره تأمین و ساخت تجهیزات صنعت برق با تأکید بر حمایت از اکتساب و توسعه فناوری شرکت‌های صنعتی و دانش‌بنیان؛
۱۰. اصلاح مدل مالی و قراردادی کارفرما - پیمانکاری (خرید و ساخت) به مدل قراردادی منصفانه و رقابت‌پذیر و به‌کارگیری ابزار پوشش ریسک (تضامین) متقابل؛
۱۱. ایجاد ساختار سازمانی مناسب در وزارت نیرو جهت راهبری اکوسیستم زنجیره تأمین صنعت برق؛
۱۲. توسعه صادرات تجهیزات و خدمات مهندسی برق با به‌کارگیری ظرفیت‌های دیپلماسی اقتصادی جهت انجام پروژه‌های برون‌مرزی توسط کنسرسیوم‌های صادراتی ایرانی.^۱

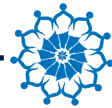
در ادامه، به دو مورد از مهمترین راهکارهای کلان پیشنهادی که می‌توانند به احتمال بیشتری در اجرای ماده (۲۵) مؤثر باشند، پرداخته شده: نخست، تسهیل و تسریع پرداخت مطالبات فعالان صنعت برق و دوم، ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخش برق.^۲

۶-۲-۱. تسهیل و تسریع پرداخت مطالبات و بدهی‌های قطعی‌شده فعالان صنعت برق

در گفتار مربوط به قیمت‌گذاری دستوری توضیح داده شد که به دلیل عدم اجرا یا اجرای ناقص احکام قانونی مربوط به پرداخت مطالبات و بدهی‌های صنعت برق، این بخش با ناترازی‌های مالی شدید مواجه شده است. مهمترین این احکام عبارتند از: مواد (۶) «قانون حمایت از صنعت برق» و ماده (۸) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق». عدم اجرای کامل دو ماده مذکور در رابطه با پرداخت بدهی‌های دولت به وزارت نیرو، مهمترین دلیل ناتوانی وزارت نیرو در ایفای تعهدات مالی به بخش خصوصی و تعاونی صنعت برق محسوب می‌شود. در این خصوص، یکی از اعضای هیأت مدیره سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق چنین اظهارنظر کرده است: «... البته راهکارهای قانونی متعددی برای پرداخت مطالبات وجود دارد، اما تا به امروز مورد بی‌توجهی وزارت نیرو و دولت قرار گرفته است؛ به طور نمونه بخش عمده درآمد برق از صنایع باید به نیروگاه‌های BOO و BOT تعلق می‌گرفت که اینچنین نشد. همچنین درآمد حاصله از اصلاح نرخ برق صنایع که توسط بخش غیردولتی و مجلس شورای اسلامی پیگیری و عملیاتی شد، به پرداخت مطالبات صنعت برق اختصاص پیدا نکرد؛ متأسفانه سال‌هاست وزارت نیرو تمام فشارها را به حوزه تولید منتقل کرده و عملاً در حوزه توزیع هیچ‌گونه کنترلی وجود ندارد. ... بنابراین اگر دولت می‌خواهد سرمایه‌گذاری در حوزه برق انجام شود، باید در زمینه پرداخت مطالبات تولیدکنندگان برق اقدامات اساسی در دستور کار قرار دهد. ... وزارت نیرو بابت مابه‌التفاوت نرخ تکلیفی و بهای تمام‌شده برق از دولت طلبکار است که در صورت اجرای ماده ۸ قانون مانع‌زدایی از صنعت برق می‌توان امیدوار بود با پرداخت این بدهی از سوی دولت و تخصیص آن به پرداخت مطالبات تولیدکنندگان، بخش

۱. اسدی، پیشین، صص ۴-۵.

۲. راهکارهای دیگری نیز بر تأکید بر اجرای قوانین موجود در برخی گزارش‌ها ذکر شده است. برای نمونه، در یکی از گزارش‌ها، پیش‌نیازهای تأمین برق برای صنایع به دو دسته کلی «پشتیبانی شرکت‌های تابعه وزارت و مدیریت ریسک قراردادی» و «تأمین مالی ترجیحی و تشویقی» تفکیک شده است و برای اجرایی کردن هر دو دسته از پیش‌نیازها، راهکارهایی به این شرح پیشنهاد شده است: «تقویت بازار برق با هدف انجام ۶۰ درصد معاملات برق در بورس انرژی (بند «ب» ماده (۴۳) قانون برنامه هفتم)، «ایجاد حساب بهینه‌سازی با استفاده از منابع مشخص شده در قانون برنامه هفتم و فعال‌سازی بازار بهینه‌سازی برق و گواهی صرفه‌جویی (بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم)، «منابع حاصل از افزایش تعرفه صنعتی (مواد ۳ و ۵ قانون مانع‌زدایی)» «منابع حاصل از افزایش راندمان نیروگاه‌ها و بهینه‌سازی دستگاه‌های اجرایی (مواد ۵ و ۱۱ قانون مانع‌زدایی)» و منابع حاصل از ماده (۱۶) قانون جهش تولید دانش‌بنیان‌ها جهت توسعه تجدیدپذیرها»؛ ر. ک.: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت بررسی‌های اقتصادی)، «تأمین برق پایدار برای شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان تهران»، مهر ۱۴۰۳، ص ۴.



عمده‌ای از مطالبات معوق تسویه شود»^۱.

برای اجرای مواد قانونی پیش‌گفته، در لایحه قانون بودجه ۱۴۰۴، احکامی پیش‌بینی شده است. اولین حکم پیشنهادی در بند «ح» تبصره (۱۴) لایحه مذکور درج شده است (کادر ۱۰). واگذاری اموال و دارایی‌های (غیرمنقول) دولت به طلبکاران (تولیدکنندگان برق بخش غیردولتی و همچنین پیمانکاران و تأمین‌کنندگان تجهیزات صنعت برق) در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ پیش‌بینی نشده بود.

کادر ۱۰. بند «ح» تبصره (۱۴) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور



در اجرای ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق و ماده (۸) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به پرداخت بدهی قطعی و حسابرسی‌شده تا پایان سال ۱۴۰۲ به تولیدکنندگان برق بخش غیردولتی و همچنین پیمانکاران و تأمین‌کنندگان تجهیزات صنعت برق کشور با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت نیرو از طریق واگذاری اموال و دارایی‌های (غیرمنقول) دولت (به استثنای شرکت‌های تابعه وزارت نیرو) به طلبکاران مذکور اقدام نماید. به میزان بدهی پرداخت‌شده از محل این تبصره، از میزان بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام‌شده برق موضوع ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق و ماده (۸) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق کاسته می‌شود.

آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یک‌ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت نیرو و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

منبع: ریاست‌جمهوری (سازمان برنامه و بودجه کشور)، «لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور؛ بخش اول: سقف منابع عمومی دولت و مفروضات منابع و مصارف»، آبان ۱۴۰۳، ص ۵۷.



نکته دیگر این‌که با توجه به تکلیف دولت در مواد قانونی اشاره‌شده، در قوانین بودجه سال‌های گذشته، اعتبار لازم برای این موضوع از محل تهاتر بدهی یا انتشار اوراق مالی اسلامی از جمله اسناد خزانه اسلامی دیده می‌شد، اما درخصوص انتشار اوراق مالی اسلامی با هدف تسویه بدهی دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و تمام‌شده برق در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ حکمی نیامده است؛ در حالی که این راهکار در بودجه ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ پیش‌بینی شده بود و البته چنان‌که گفته شد، نتوانست به پرداخت کامل مطالبات بخش خصوصی فعال در صنعت برق بینجامد. در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس تصریح شده: «اصلاح تبصره با موضوع تأمین مالی داخلی در قوانین بودجه سنواتی، با هدف دریافت مجوز انتشار اوراق (بابت بازپرداخت بدهی دولت ناشی از مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و تمام‌شده برق) در دستور کار هر ساله دولت و وزارت نیرو قرار گرفته و به یک رویه تبدیل شده است». بر این اساس پیشنهاد شده مجوز انتشار اوراق مالی اسلامی برای بازپرداخت تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و تمام‌شده برق در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز پیش‌بینی شود (کادر ۱۱).^۲

۱. دنیای اقتصاد، «در میزگرد دنیای اقتصاد با دو عضو هیأت مدیره سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق مطرح شد: خطر برخورد سلیقه‌ای با قانون مانع‌زدایی از صنعت برق»، ۱۴۰۱/۱۱/۳۰.
۲. رمضان، موسوی و شریفی، پیشین، صص ۱۲-۱۳.



کادر ۱۱. بند «ح» تبصره (۱۴) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، مصوب کمیسیون تلفیق^۱



در اجرای ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق و ماده (۸) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به پرداخت بدهی قطعی و حسابرسی‌شده تا پایان سال ۱۴۰۳ به تولیدکنندگان برق بخش غیردولتی و همچنین پیمانکاران و تأمین‌کنندگان تجهیزات صنعت برق کشور با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت نیرو از طریق واگذاری اموال و دارایی‌های (غیرمنقول) دولت (به‌استثنای شرکت‌های تابعه وزارت نیرو) و انتشار اسناد خزانه اسلامی تا سقف ششصد هزار میلیارد (۶۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال به طلبکاران مذکور توسط شرکت دولتی، با تضمین دولت نزد رکن اوراق ضامن، اقدام نماید. به میزان بدهی پرداخت‌شده از محل این تبصره، از میزان بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام‌شده برق موضوع ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق و ماده (۸) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق کاسته می‌شود.

آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یک ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت نیرو و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

منبع: معاونت قوانین مجلس (اداره کل امور تقنینی و کمیسیون‌ها)، «گزارش شور دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (بخش اول)؛ سقف منابع عمومی دولت و مفروضات منابع و مصارف»، دوره دوازدهم - سال اول، شماره چاپ ۳۱۰، شماره ثبت ۲۳۵، تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۹/۷، ص ۵۰.



پیشنهاد مذکور، در راستای حکم مندرج در «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» است که به دستگاه‌هایی مانند سازمان امور مالیاتی، اجازه داده اوراق مالی اسلامی را بابت مطالبات خود بپذیرند (ر. ک.: کادر ۱۲).

کادر ۱۲. ماده (۲۲) «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲)



به سازمان امور مالیاتی کشور، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی اجازه داده می‌شود اوراق مالی اسلامی منتشرشده از سوی خزانه و اوراق گام (اوراق گواهی اعتبار مولد) را بابت مطالبات مالیاتی، حقوق ورودی، حق بیمه و جریمه‌های مربوط بپذیرند.



۶-۲-۲. تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق

تنظیم‌گری فنی بخش برق در ایران، در وهله نخست توسط وزارت نیرو صورت می‌گیرد و سازمان برنامه و بودجه نیز به دلیل نقشی که در تعیین بهای تمام‌شده برق (به‌واسطه تنظیم لایحه بودجه) دارد، در تنظیم‌گری این حوزه نقش ایفا می‌کند.^۲ یکی از راهکارهای حل مشکلات صنعت برق، تأسیس نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور / مقرراتگذار) مستقل صنعت برق ذکر شده است. به باور یکی از اعضای هیأت مدیره سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق: «تشکیل رگولاتور مستقل صنعت برق می‌تواند اولین

۱. شناسه بودجه‌ای ۷۰۴۳۵.

۲. وب‌سایت مرکز ملی رقابت، «اقدامات شورای رقابت در کنترل بازار انحصاری برق / ایجاد تنظیم‌گر رقابتی برق»، ۱۴۰۱/۶/۱۵، قابل دسترس از نشانی اینترنتی:

<https://www.nicc.gov.ir/center/news-center/1462-2022-09-04-12-44-18.html>



قدم در راستای الزام وزارت نیرو به تمکین از قوانین و برون‌رفت از این شرایط باشد؛ در واقع با توجه به این که در حال حاضر، اعضای هیأت تنظیم بازار برق ایران، متعلق به بدنه وزارت نیرو هستند، در تصمیم‌گیری‌ها استقلال کافی ندارند و به همین دلیل، تصویب مقررات و یا اجرای صحیح قوانین توسط هیأت مذکور دور از انتظار است»^۱.

بر اساس آسیب‌شناسی مرکز ملی رقابت، در وضعیت انحصار بازار برق، کارایی و تخصیص بهینه رخ نمی‌دهد؛ از این‌رو، چه بسا «به‌واسطه افزایش هزینه‌های ایجاد شده و یا نحوه ناصحیح قیمت‌گذاری، شرایط بازار به نفع انحصارگر سوق پیدا کرده و در نتیجه آن، از یک سو حقوق بازیگران کوچک‌تر بازار ضایع شود و از سوی دیگر رفاه مصرف‌کنندگان دچار آسیب گردد. همچنین چالش‌ها و محدودیت‌های مختلف، مانند محدودیت شبکه انتقال و یا وجود قرارداد خرید تضمینی میان نیروگاه خاص و وزارت نیرو و نیز محدودیت‌های قانون بودجه و... منجر به عملکرد تبعیض‌آمیز و در نهایت تشدید فضای انحصاری در بازار می‌گردد»^۲.

از سوی دیگر، برخی معتقدند تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق، می‌تواند به تنظیم قراردادهای عادلانه‌تر بین بخش دولتی و خصوصی کمک کرده و از این حیث، زمینه رقابت را در صنعت برق فراهم کند. توضیح این‌که در حال حاضر، وزارت نیرو در خصوص خرید تجهیزات از صنعت برق انحصار دارد؛ چرا که بخش خصوصی صنعت برق، کالاهای مورد نیاز وزارت نیرو را تولید می‌کند و بخش عمده این کالاها به غیر از وزارت نیرو، خریداری ندارد. با توجه به این شرایط، وزارت نیرو در قراردادهایی که با بخش خصوصی منعقد می‌کند، بعضاً به صورت یک‌جانبه عمل کرده و بسیاری از ریسک‌های قراردادی را برعهده طرف مقابل - یعنی بخش خصوصی - می‌گذارد.^۳

مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارشی، یکی از اساسی‌ترین راه‌حل برون‌رفت از شرایط موجود برای صنعت برق را ایجاد تنظیم‌گر مستقل و قوی برای این صنعت دانسته است. طبق گزارش مذکور، «کارشناسی‌نبودن تعرفه برق، عدم ارزیابی هزینه‌های صورت‌گرفته در تولید، انتقال و توزیع و هزینه تمام‌شده برق، باعث مشکلات مالی شدید در صنعت برق ایران شده که تمامی این موارد نیازمند وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل و قدرتمند در صنعت برق است. همچنین این نهاد از ارکان مهم یک سیستم تجدید ساختار شده است که بدون وجود آن تجدید ساختار شبکه برق با شکست مواجه خواهد شد»^۴. در گزارش چنین استدلال شده است که از آنجا که بخش عمده تولید برق بر عهده وزارت نیرو است، وزارتخانه مذکور، از صلاحیت انجام وظایف پیش‌گفته برخوردار نیست؛ بدین‌ترتیب، «وجود چنین نهاد کاملاً مستقل با قدرت اجرایی و قضایی بالا، به شدت احساس می‌شود که دارای نظارت بر رفتار تمام بازیگران بازار برق بوده و همچنین مرجع رسیدگی به شکایات بازیگران و شرکت‌های مختلف صنعت برق باشد»^۵.

با توجه به نکات مطرح شده، در ماده (۵۹) «قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۶، شورای رقابت مکلف شد «در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آن‌ها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال نماید. هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد...». با عدم انجام تکلیف قانونی مذکور طی فرایندی که توضیح تفصیلی آن نیازمند مجالی مستقل است،^۷ مجدداً در قانون برنامه هفتم (جزء

۱. دنیای اقتصاد، «در میزگرد دنیای اقتصاد با دو عضو هیأت مدیره سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق مطرح شد...»، پیشین.

۲. وب‌سایت مرکز ملی رقابت، پیشین.

۳. روح‌اله احمدی و زهرا جعفری، «مانع‌زدایی و پشتیبانی از تولید در بخش برق موانع و راهکارها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات امور تولیدی، شماره مسلسل ۱۷۶۳۶، مرداد ۱۴۰۰، صص ۱۱-۱۲.

۴. معین معینی‌اقطاعی و رحیم قرآنی، «ضرورت تأسیس رگولاتور مستقل در صنعت برق»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۶۶۷۸، مهر ۱۳۹۸، صص ۲۲-۲۳.

۵. همان، ص ۲۳.

۶. طبق ماده (۷) «قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۲).

۷. توضیح مختصر این که اساسنامه نهاد تنظیم‌گر برق در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۸ هیأت وزیران در قالب ماده واحده «لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» به تصویب رسید، اما با تقاضای استرداد مورخ ۱۴۰۰/۷/۱۱ رئیس‌جمهور، لایحه یاد شده از دستور کار مجلس خارج شد. علاوه بر این، طرحی با عنوان «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» در مجلس اعلام وصول شده است (دوره یازدهم - سال دوم - شماره ثبت ۸۰۰، تاریخ اعلام وصول: ۱۴۰۱/۱/۱۶). در مقدمه توجیهی طرح مذکور آمده است: «با توجه به تبعات منفی ناشی از انحصار در بهره‌وری و کارآمدی بخش برق، تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر در این بخش کاملاً ضرورت دارد. از آنجا که دولت به تعهد قانونی خود در ارائه به‌موقع لایحه عمل نکرده است، مطابق ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و سایر قوانین مربوط، طرح زیر جهت طی تشریفات قانونی



(۱) بند (۳) ماده (۴۸)، شورای رقابت مکلف شد تا پایان سال دوم برنامه، «اقدام لازم برای ایجاد حداقل سه نهاد تنظیم‌گر در حوزه‌های اولویت‌دار قانون مذکور به عمل آورد». دولت نیز مکلف شد «بلافاصله پس از اخذ پیشنهاد شورای رقابت، نسبت به انجام تشریفات قانونی لازم اقدام نماید».

گرچه تجربه نهادسازی برای حل و فصل مشکلات عمیق و ساختاری در ایران، تجربه‌ای ناکام و ناموفق ارزیابی شده است، اما درخصوص تشکیل نهاد مورد بحث و کارآیی آن برای حل مشکلات صنعت برق، به‌رغم وجود برخی اختلاف‌نظرها، توافقی نسبی میان بخش خصوصی، مجلس، شورای رقابت و دولت وجود دارد. گزارش‌های موجود حاکی از آن است که مهمترین مانع تشکیل تنظیم‌گر مستقل بخش برق، مخالفت وزارت نیرو صرفاً به دلیل اختلاف درخصوص محل دبیرخانه نهاد مذکور است. چنان‌که نماینده وزارت نیرو نیز در نشست کمیته حمایت از کسب‌وکار تصریح کرده است: «دغدغه اصلی، محل دبیرخانه تنظیم‌گر بخشی است»^۱. بدین ترتیب می‌توان با توجه به ملاحظات پیش‌گفته، تشکیل این نهاد را گامی در جهت اجرای مواد قانونی مرتبط با صنعت برق و حل و فصل مشکلات موجود و در نتیجه، اجرای ماده (۲۵) ارزیابی کرد.

تقدیم می‌شود».

برای مطالعه درباره سوابق این موضوع و وضعیت فعلی آن، ر. ک.: کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستورجلسه هشتادونهمین نشست، با عنوان «پیگیری راه‌اندازی نهاد تنظیم‌گر حوزه بازیافت، صنعت برق و صنعت پتروشیمی (اجرای احکام شورای رقابت) مصوبه ۱۱۰ و ۱۱۵ شورا و مصوبه ۸۵ کمیته حمایت از کسب‌وکار»، ۱۴۰۳/۲/۱۷.

۱. کمیته حمایت از کسب‌وکار، پیشین، ص ۶.

جمع بندی و نتیجه گیری



۱

احکام حمایتی مندرج در ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، طبق گزارش‌های نهادهای پژوهشی و مکاتبات و اظهارنظرهای فعالان اقتصادی، تاکنون اجرا نشده‌اند؛ به‌ویژه در اولویت قرار نگرفتن واحدهای صنعتی و کشاورزی در قطع برق یا گاز در زمان کمبود، مورد بی‌اعتنایی کامل قرار گرفته است. علاوه بر این، خسارات واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق نیز به‌هیچ‌وجه جبران نشده است. گرچه اخیراً (آبان ماه ۱۴۰۳)، یکی از شرکت‌های معدنی موفق شده برای اولین بار، با توسل به رأی شورای رقابت، الزام شرکت توانیر به درج الحاقیه شرط وجه التزام بابت جبرات خسارت قطع برق واحدهای صنعتی و معدنی را به اجرا برساند. اجرای این بخش از ماده (۲۵) - گرچه موردی و بسیار دیرهنگام - می‌تواند زمینه‌ساز اجرای احکام حمایتی مندرج در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن تلقی شود.

۲

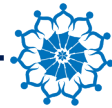
اجرای هر حکم قانونی، علاوه بر وجود زمینه‌ها و لوازم و شرایط خاص، مستلزم اجرای مجموعه‌ای از احکام قانونی مرتبط است. در صورت بی‌اعتنایی یا نقض احکام قانونی مرتبط با یک موضوع، اجرای احکام قانونی منفرد، مانند ماده (۲۵) نیز با موانع بسیاری مواجه خواهد شد. در موضوع مورد بررسی، مهمترین قوانینی که اجرای درست و دقیق آن‌ها می‌تواند به‌انحای مختلف، زمینه اجرای ماده (۲۵) را فراهم کند، عبارتند از: «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵) (به‌ویژه مواد (۱) و (۸) آن؛ «قانون حمایت از صنعت برق» (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰)، به‌ویژه ماده (۶) آن؛ و «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵)، به‌ویژه مواد (۴)، (۸) و (۹) آن. بدین‌ترتیب، نه فقط مطالبه اجرای ماده (۲۵)، بلکه مطالبه کلیه احکام قانونی مرتبط با صنعت برق باید در دستورکار نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی قرار گیرد؛ چرا که اجرای هر حکم قانونی، منوط به اجرای بسیاری دیگر از احکام قانونی مربوط است.

۳

خسارت‌های ناشی از قطعی برق را می‌توان از منظرهای مختلف، به خسارات مستقیم و غیرمستقیم یا خسارات آشکار و پنهان دسته‌بندی کرد. احتساب خسارات هر یک از واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق بدون رعایت ماده (۲۵)، و فرایند پرداخت خسارت‌ها، نیازمند محاسبات دقیق و البته مستلزم طراحی سازوکاری است که مورد پذیرش و تأیید دولت و بخش خصوصی باشد. به‌منظور انعکاس بخشی از خسارات مورد بحث، فراخوانی در آبان‌ماه ۱۴۰۳ توسط مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران به کلیه تشکل‌های اقتصادی ارسال شد و پاسخ‌هایی دریافت شد. در دقیق‌ترین و روشمندترین برآورد خسارات توسط خانه صنعت، معدن و تجارت استان اصفهان، خسارت صنایع استان ناشی از قطعی برق در سال ۱۴۰۳ در فاصله زمانی ۱۵ خرداد ۱۴۰۳ تا ۱۵ شهریور ۱۴۰۳، در کمترین عدد ۱۷ هزار میلیارد و بیشترین حالت، ۲۴ هزار میلیارد برآورد شده است. همچنین محاسبات کمیسیون صنعت اتاق ایران (در آذر ماه ۱۴۰۳) نشان داد زیان روزانه قطعی برق در بخش صنعت به قیمت سال ۱۴۰۲، بیش از ۵۸۴۳ میلیارد تومان بوده و این رقم برای سال جاری با احتساب تورم، حدود ۸ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

۴

علاوه بر دلیل اصلی عدم اجرا یا اجرای ناقص ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن (عدم پیش‌بینی منابع مالی لازم در بودجه سالانه)، دلایل دیگری نیز مرتبط با ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن قابل توجه است؛ از جمله افزایش ناترازی انرژی با تغییر اوضاع و احوال، تناقض‌ها و تعارض‌های ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، و ناهماهنگی دستگاه‌های مجری، به‌ویژه در اولویت قرار ندادن صنعت در خاموشی‌ها در مواقع کمبود برق. اما برای عدم اجرای ماده (۲۵) می‌توان دلایلی حقوقی و فرا حقوقی دیگری نیز مطرح کرد (دلایل غیرمستقیم)؛ از جمله این دلایل، عدم اجرا یا اجرای ناقص برخی از مهمترین قوانین حوزه برق،



قیمت‌گذاری دستوری در صنعت برق، و نا اطمینانی در اجرای قراردادهای دولت با بخش خصوصی است. مجموع این دلایل، به کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنعت برق، ضعف مالی دستگاه‌های متولی صنعت برق و عدم اجرای قوانین مصوب در خصوص پرداخت مطالبات بخش خصوصی فعال در صنعت برق انجامیده است.

۵

در شرایطی که در اجرای احکام مندرج در ماده (۲۵)، موانعی جدی وجود دارد، متن ماده مورد بحث نیز در مواردی به‌گونه‌ای تدوین شده که راه‌گروهایی برای مجریانی که علاقه چندانی به اجرای قانون ندارند، تعبیه می‌کند. آشکارترین این موارد، در تبصره (۱) ماده (۲۵) است که طبق آن، به شورای تأمین استان‌ها «در زمان‌های اضطراری که قطع برق یا گاز واحدهای مسکونی، جان شهروندان را به خطر اندازد» اختیار داده که حکم ماده (۲۵) را نقض کرده و «بدون تعیین نحوه جبران خسارت‌های وارده»، برق یا گاز واحدهای تولیدی را قطع کنند. گرچه برای این استثناء، رعایت شرایطی الزام شده است، اما قابل پیش‌بینی است که در نظر گرفتن این صلاحیت برای مجریان، با توجه به تفسیرپذیر بودن «زمان‌های اضطراری»، به نقض مفاد اصلی ماده (۲۵) منجر خواهد شد؛ کما این‌که در عمل نیز چنین شده است. علاوه بر این، تعریف مندرج در آیین‌نامه اجرایی، نه از عبارت شرایط یا زمان‌های اضطراری بلکه از عبارت «شرایط خارج از کنترل مدیریتی (فورس ماژور)»، نه تنها به روشن شدن زوایای مبهم عبارت مذکور کمک نکرده، بلکه با ذکر مصادیقی متعدد از چنین شرایطی و با تفسیری موسّع، بر ابهام (کلی‌گویی) تعریف «زمان‌های اضطراری» افزوده است. بر خلاف رویکرد برخی مقامات و دستگاه‌های اجرایی، ضروری به نظر می‌رسد مفاد ماده (۲۵) به دلیل ماهیت حمایتی، به نفع واحدهای تولیدی تفسیر شده و از قابلیت اجرایی برخوردار شود.

۶

از جمله ابهامات بسیار مهم که یکی از موانع اجرای احکام مندرج در ماده (۲۵) محسوب می‌شود، ابهام در نهاد یا دستگاه مجری است. ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن به‌نحوی تدوین شده که مسئولیت اجرای احکام آن به‌طور مبهمی بر عهده سه نهاد (شرکت‌های توزیع برق استانی، وزارت نیرو و شرکت توانیر (شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق ایران)) گذاشته شده است. این ابهام، از ساختار مالکیتی شرکت‌های توزیع برق نشأت گرفته که این امر نیز از فرایند ناقص خصوصی‌سازی این شرکت‌ها ناشی شده است. آشکارترین شاهد پیچیدگی ساختار مالکیتی شرکت توزیع برق استانی، ترکیب سبد سهام آن‌هاست. چنان‌که شرکت‌های توزیع برق، «غیردولتی» محسوب شوند، ابهامات بسیاری درباره تبعیت این نهادها از قواعد معاملات دولتی و دستورالعمل‌های شرکت توانیر و سازمان برنامه و بودجه مطرح است.

۷

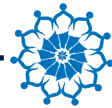
راهکارهای پیشنهادی برای اجرای احکام مندرج در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، به دو دسته راهکارهای مستقیم و غیرمستقیم قابل تفکیک است. در راهکارهای مستقیم، پیشنهادهایی مطرح شده مبنی بر این‌که با استفاده از مدل‌هایی، قطعی برق صنایع به‌صورت پیوسته باشد تا صنایع آسیب‌پذیر از قطعی مکرر برق، کمتر متضرر شوند. برای مثال، مدل «۱۲» روز پیوسته در ۳ ماه، جایگزین مدل «یک روز در هفته» شود. چنین تدابیری با این فرض مطرح شده که اجرای صدر ماده (۲۵) در شرایط فعلی، به دلایل مختلف با موانع پرشماری مواجه است و کاملاً بر خلاف قانون، واحدهای تولیدی و کشاورزی در زمان کمبود برق یا گاز، در اولویت قطع برق یا گاز قرار می‌گیرند. دیگر راهکارهای مستقیم، طرقی برای جبران خسارت واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق محسوب می‌شوند، به این شرح: پذیرش خسارت به‌عنوان یکی از تضامین، جبران خسارت با استفاده از روش فاکتورینگ، ارائه تسهیلاتی در ازای خسارات ناشی از قطعی برق، و تهاثر خسارات با بدهی‌های قبوض برق، گاز، مالیاتی، و بیمه‌ای. به‌جز راهکارهای مستقیم پیش‌گفته، دو راهکار تسهیل و تسریع پرداخت مطالبات و بدهی‌های قطعی‌شده فعالان صنعت برق، و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق نیز در گزارش مورد بحث و بررسی قرار گرفت. اعمال برخی راهکارهای پیشنهادی برای اجرای ماده (۲۵)، در چارچوب قوانین و مقررات جاری، امکان‌پذیر است؛ اما برخی نیز مستلزم پیش‌نیازهایی از جمله وضع قوانین و مقررات مربوط است. از دیگر پیش‌نیازها، طراحی و اعمال سیاست‌های راهبردی و کلان معطوف به حمایت مؤثر از فعالان بخش خصوصی در صنعت برق و به‌طور کلی، اتخاذ تدابیری برای رفع موانع توسعه صنعت برق، و اجرای قوانین و مقررات مرتبط با حوزه صنعت برق است. اجرای احکام مصرّح در ماده (۲۵)، منوط به اجرای بسیاری از مفاد قانونی و مقرراتی مربوط به صنعت برق و بهره‌گیری از ظرفیت قوانین موجود، به‌ویژه ابزارهای معرفی شده در «قانون تأمین مالی تولید



و زیرساخت‌ها» است.

۸

یکی از راهکارهایی که عامدانه در پژوهش حاضر درخصوص آن سخن چندان بیان نشد، راهکارهای تقنینی برای اجرای ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن است. به نظر می‌رسد حل معضلات مطرح‌شده، بیشتر باید از طریق راهکارهای اجرایی صورت گیرد. گرچه شاید در نهایت، اصلاح ماده (۲۵)، وضع احکام قانونی جدید یا اصلاح آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵)، بتواند به اجرایی‌شدن احکام مندرج در ماده مورد بحث بینجامد، اما تجربه تقنینی و اجرایی سالیان متمادی، نشان می‌دهد که در چنین مواردی، تأکید بر اجرای یک حکم یا قانون و رفع موانع اجرای آن، می‌تواند به مراتب مؤثرتر از اصلاح قانون یا وضع قانون جدید، باشد.



منابع و مأخذ

الف - کتب، مقالات و گزارش‌ها

- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت بررسی‌های اقتصادی)، «تأمین برق پایدار برای شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان تهران»، مهر ۱۴۰۳.
- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، معاونت کسب‌وکار، «گزارش اهم خسارات ناشی از قطع برق به بنگاه‌های اقتصادی».
- احمدی، روح‌اله و زهرا جعفری، «مانع‌زدایی و پشتیبانی از تولید در بخش برق موانع و راهکارها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات امور تولیدی، شماره مسلسل ۱۷۶۳۶، مرداد ۱۴۰۰.
- اسدی، علیرضا و مهناز علی‌آبادی، «شناسایی فرصت‌ها و مخاطرات قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق»، سندیکای صنعت برق ایران، دی ۱۴۰۱.
- اسدی، علیرضا، «بسته پیشنهادی بخش خصوصی صنعت برق ایران به ریاست‌جمهوری ۱۴۰۳؛ چالش‌ها و راهبردهای توسعه صنعت برق ایران»، سندیکای صنعت برق ایران، تیر ۱۴۰۳.
- اسمیت، کوین بی. و کریستوفر دلبیو لریمر، *درآمدی نظری بر سیاست عمومی*، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶.
- انجمن قانون اساسی، «اصول تعبیر قانون اساسی»، در: محمدحسین جعفری [و دیگران] (گزیده و ترجمه)، *مطالعه تطبیقی تفسیر قانون اساسی (مجموعه مقالات)*، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۶.
- ایسنا (خبرگزاری دانشجویان ایران)، «ایسنا از عدم اجرای ماده قانونی حمایتی از تولید گزارش می‌دهد؛ سیاست بده‌بستان دستگاه‌ها در اجرای ماده ۲۵ بهبود کسب‌وکار»، ۱۳۹۷/۱۱/۷.
- برزگر خسروی، محمد، «تحلیل حقوقی سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات وابسته به دولت با بررسی موردی شرکت‌های توزیع نیروی برق»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، دوره دوازدهم، شماره ۴، شماره پیاپی ۴۲، زمستان ۱۴۰۲، صص ۱۴۴-۱۲۲.
- جعفری، دیبا و منصور امینی، «تأمین مالی از طریق واگذاری مطالبات (فاکتورینگ) در نظام حقوقی ایران»، *فصلنامه اقتصاد و بانکداری اسلامی*، شماره چهل و یکم، زمستان ۱۴۰۱، صص ۳۶۱-۳۹۰.
- جعفری، محمد مهدی [و دیگران]، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲): کلیات (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۲۰۱۵۶، آبان ۱۴۰۳.
- حبیب‌نژاد، سید احمد و محمد منصوری‌بروجنی، «بررسی ابتکار تقنین از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال هجدهم، شماره ۴۵، بهار ۱۳۹۶، صص ۲۴۷-۲۶۴.
- خانه صنعت، معدن و تجارت ایران (کمیسیون معدن و صنایع معدنی)، «مروری بر خسارات ناشی در خاموشی برق روی بخش معدن و صنعت، تابستان ۱۴۰۱».



- دنیای اقتصاد، «آسیب‌های اقتصادی ناامنی انرژی بررسی شد؛ زنجیره خسارات قطعی برق»، ۱۴۰۳/۷/۴.
- دنیای اقتصاد، «تنگنای ناترازی انرژی برای فولادسازان: قطعی برق رتبه تولید فولاد ایران را یک پله تنزل داد»، ۱۴۰۳/۶/۵.
- دنیای اقتصاد، «خسارت‌های اقتصادی بی‌برقی بررسی شد: تابلوی خاموشی صنایع»، ۱۴۰۳/۶/۱۷.
- دنیای اقتصاد، «در پانزدهمین نشست از دوره دهم هیأت نمایندگان اتاق ایران مطرح شد: انتظارات اتاق از دولت چهاردهم»، ۱۴۰۳/۵/۲۹.
- دنیای اقتصاد، «در میزگرد دنیای اقتصاد با دو عضو هیأت مدیره سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق مطرح شد: خطر برخورد سلیقه‌ای با قانون مانع‌زدایی از صنعت برق»، ۱۴۰۱/۱۱/۳۰.
- دنیای اقتصاد، «در نشست سندیکای صنعت برق عنوان شد: گره صنعت برق در اقتصاد»، ۱۴۰۳/۸/۸.
- دنیای اقتصاد، «در نشست هیأت نمایندگان اتاق ایران مطرح شد: تیغ دولبه قیمت‌گذاری و ناترازی»، ۱۴۰۳/۶/۲۶.
- دنیای اقتصاد، «دنیای اقتصاد آسیب‌های ناشی از خاموشی بر صنایع معدنی را بررسی کرد: رد پای قطعی برق در صنایع معدنی»، ۱۴۰۳/۱۰/۲.
- دنیای اقتصاد، «دولت طبق قانون زیان قطعی برق را به صنایع می‌پردازد؟ خسارت تولید اصفهان از خاموشی‌ها»، ۱۴۰۳/۶/۲۶.
- دنیای اقتصاد، «عضو هیأت مدیره فدراسیون تشکل‌های صنایع غذایی و کشاورزی ایران مطرح کرد: قانون کسب‌وکار در دست‌انداز دولت»، ۱۴۰۳/۶/۱۷.
- رضائی، ایمان، سیده مریم موسوی و رضا شریفی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۸): تبصره «۱۴»: برق و انرژی هسته‌ای»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۲۰۱۹۵، آبان ۱۴۰۳.
- ریاست‌جمهوری (سازمان برنامه و بودجه کشور)، «لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور؛ بخش اول: سقف منابع عمومی دولت و مفروضات منابع و مصارف»، آبان ۱۴۰۳.
- زنگنه، محمد امین. مصاحبه با نگارنده، ۱۴۰۳/۹/۷، دبیرخانه کمیته حمایت از کسب‌وکار (مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران).
- سیاح، سیدامیر، «سامانه بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در ایران (ناظر به مواد (۲) تا (۷) طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۰۸۳۸، خرداد ۱۳۹۰.
- شرکت شهرک‌های صنعتی تهران، «گزارش خسارات وارده به واحدهای صنعتی و تولیدی در شهرک‌ها و نواحی صنعتی در زمان قطعی برق»، ۲۳ تیر ۱۴۰۰.
- شریفی، رضا و سیده‌مریم موسوی، «پایش شاخص‌های کلان بخش برق (۲): شش‌ماهه اول سال ۱۴۰۳»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۳۱۰۲۰۳۴۹، ۱۴۰۳/۱۰/۲۰.
- صابری، علی و مرتضی نیکخواه‌نسب، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۰): تبصره «۳» (نفت و روابط مالی آن با دولت)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۲۰۱۹۷، آبان ۱۴۰۳.
- صمدیان، فرزانه [و دیگران]، «اقتصاد ایران گرفتار با ویروس کرونا؛ ضرورت حمایت از کسب‌وکارها (با فرض تداوم شرایط موجود)»، (تهیه‌شده به‌طور مشترک توسط: اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق اصناف ایران و اتاق تعاون



ایران)، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مهر ۱۳۹۹.

فاضلی، محمد [و دیگران]، «چوب لای چرخ؛ بررسی اثر کیفیت مداخلات دولت بر کسب‌وکارها»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، بهمن ۱۴۰۱.

کمیسیون صنعت اتاق ایران، «ارزیابی تکانه و خسارت بخش صنعت ناشی از قطعی برق»، دی ماه ۱۴۰۳.

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - ۱۴۰۱؛ گزارش شماره (۳)»، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، آذر ۱۴۰۲.

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «ناترازی در صنعت برق: علل، پیامدها و راهکارها»، مهر ۱۴۰۳.

مرکزالمیری، احمد و مریم احمدیان، «بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار مصوب چهار دوره تقنینی هفتم تا پایان دهم (۱۳۸۳/۳/۷ تا ۱۳۹۹/۳/۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۸۳۵۳، مرداد ۱۴۰۱.

مرکزالمیری، احمد، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶.

مرکزالمیری، احمد، «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸، صص ۲۰۹-۲۳۷.

معاونت قوانین مجلس (اداره کل امور تقنینی و کمیسیون‌ها)، «گزارش شورودوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (بخش اول)؛ سقف منابع عمومی دولت و مفروضات منابع و مصارف»، دوره دوازدهم - سال اول، شماره چاپ ۳۱۰، شماره ثبت ۲۳۵، تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۹/۷.

معاونت قوانین، «طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار»، دوره هشتم - سال سوم، شماره چاپ ۱۳۵۰، شماره ثبت ۵۰۰، تاریخ چاپ: ۱۳۹۰/۱/۲۱.

معین‌اقطاعی، معین و رحیم قرآنی، «ضرورت تأسیس رگولاتور مستقل در صنعت برق»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۶۶۷۸، مهر ۱۳۹۸.

موسموتی، ماریا، طراحی قانون اثربخش، ترجمه آرین پتفت و آرتین جهانشاهی، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد، ۱۴۰۱.

موسوی، سیده مریم و رضا شریفی، «پایش شاخص‌های کلان بخش برق (۱): سال ۱۴۰۲»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۳۱۰۲۰۰۱۶، ۱۴۰۳/۶/۱۹.

نعمت‌الهی، سمیه و مصطفی محمدی، «تولیدات صنعتی زیر فشار ناترازی برق؛ تحلیل وضع موجود و راهکارهای پیش رو»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، دیدگاه: ۱۰۸۹، ۱۴۰۳/۹/۵.

وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی)، «گزارش مدیریت ناترازی برق در بخش صنعت»، ۱۴۰۳.

وکیلان، حسن، «قانونگذاری خوب: مبانی، شاخص‌ها و ابعاد»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، دی ۱۴۰۲.

هرورانی، حسین و فهیمه بهرامی، «آسیب‌شناسی قیمتگذاری در ایران؛ ۱. شناسایی قوانین، مقررات و سیاست‌های قیمت‌گذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۰۸۴، اسفند ۱۴۰۰.



ب - مستندات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار (مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران)

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی هرمزگان، دبیرخانه شورای گفت‌وگو، موضوع: «قانون - بررسی اجرای ماده ۲۵ قانون بهبود محیط کسب‌وکار و مفاد آیین‌نامه اجرایی آن»، ۱۳۹۹/۱۰/۲۴.

شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار (شصت‌وپنجمین نشست)، «بررسی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و برنامه هفتم توسعه»، ۱۴۰۱/۹/۸.

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه یکصدوبیست‌ودومین نشست، با عنوان: «بررسی پیشنهادات حمایتی مرتبط با قطع برق واحدهای تولیدی در فصل گرم سال»، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه یکصدودهمین نشست، مورخ ۱۴۰۱/۴/۶.

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مصوبات ابلاغ‌شده یکصدوبیست‌ودومین نشست، به شماره ۱۰/۱/۴۲۸۸/ص مورخ ۱۴۰۳/۴/۲۰.

کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیگیری مصوبه یکصدودهمین نشست، مورخ ۱۴۰۱/۸/۴.

کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستور جلسه ۱، تاریخ بازنگری: ۱۳۹۵/۲/۲۵.

کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستور جلسه هشتادونهمین نشست، با عنوان «پیگیری راه‌اندازی نهاد تنظیم‌گر حوزه بازیافت، صنعت برق و صنعت پتروشیمی (اجرای احکام شورای رقابت) مصوبه ۱۱۰ و ۱۱۵ شورا و مصوبه ۸۵ کمیته حمایت از کسب‌وکار»، ۱۴۰۳/۲/۱۷.

کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستورجلسه پنجاه‌وهفتمین نشست، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۱.

کمیته حمایت از کسب‌وکار، دستورجلسه هفتادوهشتمین نشست، مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱.

ج - مکاتبات

نامه انجمن مدیران صنایع واحد خراسان رضوی (بنا به درخواست شرکت ملی برق) خطاب به مدیران شهرک‌های صنعتی استان خراسان رضوی، به شماره ۶۶۷۳۸ مورخ ۱۴۰۳/۹/۲۰.

نامه رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، خطاب به رئیس‌جمهور، به شماره ۱۰/۱/۱۱۹۵۱/ص مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۰.

نامه رئیس شورای رقابت خطاب به وزیر نیرو، به شماره ۱۱۷۶-۱۰-۰۳-۱۰-ص مورخ ۱۴۰۳/۷/۲.

نامه رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت توزیع نیروی برق استان همدان خطاب به شرکت معدن سرمک، به شماره ۱۰۹۰۵/۰۳/۲۸/۲۰۰/۱۰۹۰۵ مورخ ۱۴۰۳/۶/۲۵.

نامه عضو هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت ایران‌خودرو خطاب به دبیرکل انجمن مدیران صنایع، به شماره ۱۴۰۳۴۲۴۶۷۷/ص مورخ ۱۴۰۳/۹/۵.

نامه قائم‌مقام رئیس دبیرکل خانه صنعت، معدن و تجارت استان اصفهان خطاب به رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، به شماره ۱۴۰۳/۷۲۰۱/ص مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۷.

نامه معاون امور استان‌ها و تشکل‌های اتاق ایران خطاب به رؤسای تشکل‌های اقتصادی وابسته به اتاق ایران، به شماره



۱۴۰۳/۸/۱۹ ص مورخ ۱۴/۹۳۶۵

نامه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور خطاب به دبیر کمیسیون اقتصاد دولت، به شماره ۲۰۷۲۲/۱۹۸۹۶ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۸
 نامه معاون قضایی در امور حقوقی، پیگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری خطاب به معاون خدمات الکترونیک قضایی
 مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضاییه، به شماره ۹۰۰۰/۲۳۰/۲۸۰۳۲/۲۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۵/۲۱

د - منابع اینترنتی

اتاق ایران آنلاین، «در نشست خبری چالش‌های ناترازی انرژی برای بخش صنعت اعلام شد: زیان روزانه صنعت از قطع برق در سال جاری ۸ هزار میلیارد تومان است»، ۱۴۰۳/۱۰/۲، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/72449>

اتاق ایران آنلاین، «اجرا نشدن ماده ۲۵ قانون بهبود محیط کسب‌وکار به تولید و اشتغال ضربه می‌زند»، ۱۴۰۱/۹/۲۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/54990>

اتاق ایران آنلاین، «پیام باقری مطرح کرد: آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود محیط کسب‌وکار نیازمند اصلاح است»، ۱۴۰۳/۸/۲۶، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/71607>

اتاق ایران آنلاین، «رئیس مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران مطرح کرد: بلاتکلیفی در جبران خسارت قطع برق بنگاه‌ها، تولید را به رکود می‌برد»، ۱۴۰۳/۷/۱۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/71092>

پایگاه خبری بازار سرمایه ایران (سنا)، «سخنگوی کمیسیون صنایع و معادن مجلس در گفت‌وگو با «سنا» مطرح کرد: تأمین برق صنایع، یکی از ۳ اولویت مجلس»، ۱۴۰۳/۵/۳، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.sena.ir/news/86036>

خبرگزاری صداوسیما، «وزیر صمت: شرکت‌های معدنی از محل مسئولیت اجتماعی زیرساخت‌ها را تکمیل کنند»، ۱۴۰۳/۶/۱۵، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.iribnews.ir/fa/news/4323928>

خبرگزاری مهر، «سال آینده ۲۴ هزار مگاوات کمبود برق خواهیم داشت»، ۱۴۰۳/۱۰/۱۴، قابل دسترس از نشانی اینترنتی:

<https://www.mehrnews.com/news/6336012>

زنگنه، محمد امین (مصاحبه با اکو ایران)، «کارنامه صنعت برق در بهره‌گیری از تجدیدپذیرها»، ۱۴۰۳/۷/۳، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://ecoiran.com>

وبسایت اتاق ایران آنلاین، «در نشست شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار، راهکارهای جبران خسارت ناشی از قطع



برق و گاز واحدهای تولیدی بررسی شد»، ۱۴۰۳/۱۰/۲۳، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/72931>

وبسایت اتاق ایران آنلاین، «در نشست شورای گفت‌وگوی کهگیلویه و بویراحمد مطرح شد: قطعی برق خسارت‌های زیادی به تولیدکنندگان زده است»، ۱۴۰۳/۶/۱۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/70794>

وبسایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «یک عضو هیات نمایندگان اتاق تهران مطرح کرد؛ موتور خلق بدهی در صنعت برق چگونه از کار می‌افتد؟»، ۱۴۰۲/۱۰/۶، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://news.tccim.ir/story?nid=77268>

وبسایت انتخاب، «نماینده مجلس: قطعی برق خسارت حداقل ۸ میلیاردی به صنعت کشور تحمیل می‌کند»، ۱۴۰۳/۶/۱۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.entekhab.ir/fa/news/814599>

وبسایت دیوان محاسبات کشور، «گزارش دیوان محاسبات در مورد دلایل ناترازی در برق؛ بدهی ۶۳ هزار میلیارد تومانی دولت به صنعت برق / عدم تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این حوزه»، ۱۴۰۳/۶/۲۰، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

https://www.dmk.ir/page-news/fa/0/dorsaetoolsnewspanel/6073G0/tool_dorsaetoolsnewspanel_sample_news_block751

وبسایت سندیکای صنعت برق ایران، «ارائه دو گزارش سندیکا در شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی؛ لزوم اجرای صحیح ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، ۱۴۰۰/۴/۲۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://www.ieis.ir/fa/news/6649>

وبسایت سندیکای صنعت برق ایران، «صنعت توزیع قربانی یک ساختار بلا تکلیف حقوقی»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.ieis.ir/fa>

وبسایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «بررسی مشکلات واحدهای صنعتی در زمینه قطعی برق و گاز»، ۱۴۰۱/۸/۱۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.ppdcc.ir/fa/allnews/workgroups/768-1401-08-14-05-00-45.html>

وبسایت شورای ملی رقابت، مصوبات جلسه پانصدویست‌وپنج (۵۲۵) مورخ ۸ آذر ۱۴۰۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.nicc.gov.ir/council/decisions-council/1538-525-8-1401.html>

وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نشانی اینترنتی:

https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/785380

وبسایت مرکز ملی رقابت، «اقدامات شورای رقابت در کنترل بازار انحصاری برق / ایجاد تنظیم‌گر رقابتی برق»، ۱۴۰۱/۶/۱۵، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.nicc.gov.ir/center/news-center/1462-2022-09-04-12-44-18.html>