فصلنامه پژوهش‌های سیاستگذاری و برنامه‌ریزی انرژی
سال سوم/ شماره ۸/ پاییز ۱۳۹۶/ صفحات۹۷-۶۹

خصوصی سازی شرکت های توزیع نیروی برق: بایسته‌های تقنینی و حقوقی

علی نظری منتظر
دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران
a_nazari1387@yahoo.com

حسین سیمایی صراف
استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
(نویسنده مسئول)
simaee_s@yahoo.com

سیاستگذاری تقنینی در برنامه خصوصی سازی شرکت های توزیع نیروی برق از اهمیت ویژه ای برخوردار است. به دنبال خصوصی سازی، اداره این شرکتها بر اساس مقررات خاص، در چارچوب قوانین حاکم بر بخش خصوصی صورت می‌گیرد و از این رو، لازم است نحوه تعامل و اعمال حاکمیت به منظور تضمین خدمات عمومی در بخش توزیع نیروی برق در نظر گرفته شود. این امر از آن جهت ضرورت داردکه با تصویب قانون نحوه اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تقسیم فعالیت های اقتصادی در سه گروه، دولت مکلف است جز آنچه را که در انحصار خود باقی خواهد ماند، به بخش غیردولتی واگذار نماید. واگذاری سهام دولت در شرکت های توزیع و حاکم شدن قوانین عام مرتبط با بخش خصوصی بر این شرکتها، نیاز به اصلاح قوانین کنونی به منظور رعایت اصول خدمات عمومی در موارد مختلفی از جمله ورشکستگی و انحلال، اقدام در حوادث غیر مترقبه، حمایت از اقشار محروم و نحوه اعمال معافیت ها در چارچوب سیاستگذاری تقنینی مناسب ضروری می نماید.

واژه‌های کلیدی: خصوصی سازی، اعمال حاکمیت، خدمات عمومی،شرکت های توزیع نیروی برق

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۶/۴

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

۱. مقدمه

توزیع انرژی از جمله نیروی برق از مهمترین خدمات زیربنایی و از عوامل مهم تولید و ایجاد کار و سرمایه است و جایگاه ویژه‌ای در رشد اقتصادی به عنوان برآیند تمام فعالیت های اقتصادی جامعه دارد(پایتختی اسکویی و طبقچی اکبری، ۱۳۹۴). ساختار توزیع نیروی برق در کشور بر اساس شرکت‌داری و از سوی شرکت های توزیع نیروی برق اداره می گردد، به این ترتیب که شرکت های توزیع نیروی برق مطابق بند ۴ ماده واحده قانون استقلال شرکت های توزیع نیروی برق در استانها مصوب ۱۳۸۴، برق را در سطح ولتاژ متوسط طبق مقررات بازار برق خریداری کرده و به مشترکین خود به فروش می رسانند. شرکت های مذکور به نص بند ۲ ماده واحده این قانون و اساسنامه تنظیمی به جهت تعلق کمتر از ۵۰ درصد سهام آن به شرکت دولتی، به صورت شرکت غیردولتی اداره می‌شوند، لکن سهام دولتی در شرکت های مذکور به صورت ممتازه بوده و با عنایت به امتیازات مصرح در ماده ۸ اساسنامه شرکت های مذکور برای این گروه از سهام در تعیین مدیران شرکت، سهام مذکور مشمول تعریف مقرر در بند ۷ ماده ۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ با عنوان سهام کنترلی[1] می باشند.

پس از خصوصی سازی، اداره فعالیت های تصدی دولتی می‌بایست از سوی بخش خصوصی انجام گیرد و خصوصی سازی در یک تعریف به معنای کاهش حجم دارایی دولت، فروش سهام، مقررات‌زدایی از فعالیت های اقتصادی و کوششی در جهت اداره فعالیت های اقتصادی بخش دولتی به شیوه بخش خصوصی دانسته شده است (گوپتا [2]، ۲۰۰۰) و نیز می توان آن را در معنای اصطلاحی، یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی دانست که هدف

۱. بند ۷ ماده ۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ : سهام کنترلی: حداقل میزان سهام مورد نیاز برای آن که دارنده آن قادر به تعیین اکثریت اعضاء هیات مدیره شرکت باشد.

2.A. Gupta

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

اصلی آن ایجاد شرایط رقابتی و بهبود بهره وری و ارتقای کیفیت محصول و خدمات است. (هرمان و فلکر[1]،۲۰۱۲)

با اجرای قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر اینکه صرفا شبکه های اصلی انتقال برق (موضوع بند ۸ ماده ۲ قانون مذکور) می‌بایست به عنوان گروه سوم از فعالیت‌ها در انحصار دولت باقی بمانند، بخش توزیع مطابق ماده ۳ قانون مذکور و سهام کنترلی آن به موجب ماده ۲۵ قانون مذکور در دستور واگذاری قرار می گیرد و لذا با ورود سرمایه بخش خصوصی در بخش توزیع صنعت برق، این انتظار می رود تا طی فرآیند خصوصی سازی، اداره شرکت بر اساس قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت های اقتصادی و با اراده بخش خصوصی صورت گیرد، اما این رویکرد در خدمات عمومی از جمله توزیع نیروی برق با چالش و مساله مهمی روبروست؛ مساله‌ای که حل آن به عنوان یکی از موضوعات مهم در فرآیند خصوصی سازی خدمات عمومی[2] بشمار می‌آید.

حاکمیت وظیفه دارد خدمات عمومی (از جمله توزیع برق) را به عنوان اموری که جهت رفع نیازها و تامین منافع عمومی ضرورت دارد، اداره و یا بر آنها نظارت کند (عباسی، ۱۳۸۹) و اگر یک پدیده و امر عمومی جزو خدمات عمومی محسوب شود و جامعه آن را به عنوان نیاز و منافع عمومی محسوب نماید، جامعه به دولت اجازه می‌دهد که در این زمینه ها دخالت کند و اداره آن را در دست گیرد و یا برنحوه ارایه آنها نظارت داشته باشد (امامی و سنگری، ۱۳۸۸) و حتی برخی حقوقدانان مشروعیت دولت را وابسته به میزان خدمات عمومی و چگونگی اجرای این خدمات یعنی قانونمند بودن می‌دانند (طباطبایی مؤتمنی،۱۳۸۷) و از سوی دیگر، اعمال حاکمیت دولت یعنی آنچه تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می گردد[3]. در عین حال، حفظ اصول خدمات عمومی یعنی برخورداری آحاد مردم از برق مطمئن و پایدار و با

1.Hermann and Flecker
2.Privatization of Public Service
۳. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

شرایط عادلانه در کشور نباید به گونه ای باشد که انگیزه های بخش خصوصی را از ورود به این بخش از میان بردارد، چرا که در این صورت، خصوصی سازی خدمات عمومی مفهومی نخواهد داشت.

از این رو، خصوصی سازی صرفا به معنای انتقال مالکیت واحدهای دولتی به بخش خصوصی نیست، بلکه یکی از مراحل فرآیند بزرگ تر و عمیقی است که سایر مراحل آن عبارتند از جدا سازی، تجدید ساختار، تسهیل، ایجاد و توسعه رقابت، تنظیم مقررات و در نهایت، آزادسازی وخصوصی‌سازی به معنای خاص، حلقه آخر این فرآیند محسوب می شود. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،۱۳۹۲)

علیهذا در فرآیند خصوصی سازی، تبیین چگونگی اصلاح قوانین و بایسته‌های آن در چارچوب سیاستگذاری تقنینی مناسب به عنوان یکی از فرآیند های مهم به شمار می رود، به نحوی که بتواند به چالش فوق الذکر پاسخ دهد . در حال حاضر، خصوصی سازی و موضوع چگونگی اداره آن از سوی بخش خصوصی، یکی از عوامل مهم و تعیین‌کننده آینده انرژی برق است که با توجه به مولفه‌های مهم در ترسیم آینده مطلوب در بخش انرژی یعنی آینده پژوهی و برنامه ریزی استراتژیک (علیزاده کرد آباد و دیگران، ۱۳۹۵)، این حوزه نیز مستغنی از این مطالعات نخواهد بود.

منظور از سیاستگذاری در امر تفنین و بایسته‌های تقنینی، قانون به معنای خاص (مصوبات مجلس شورای اسلامی) است و بحث مقررات گذاری در اعمال حاکمیت (رگولاتوری) که از سوی نهادهای تنظیم مقررات با رعایت ماده ۵۹ قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ و در چارچوب قوانین موضوعه کشور انجام می گردد، بحث جداگانه را می طلبد.

این مقاله در ۵ بخش کلی سازماندهی شده است: در بخش دوم، پیشینه تحقیق و در بخش سوم، مبانی نظری سیاستگذاری تقنینی بررسی می شود؛ در بخش چهارم، بایسته‌های تقنینی و در بخش پنجم، نتیجه گیری ارایه خواهد گردید.

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

۲ . پیشینه تحقیق

مو ضوع چارچوب سیا ستگذاری و بایسته‌های تقنینی در برنامه خصو صی سازی شرکت های توزیع برق، مرتبط با یکی از فرآیندهای مهم در خصوصی سازی خدمات عمومی است. در گذشته، بخش خدمات عمومی در شکل سنتی با مالکیت دولت اداره می گردید و دلایل مختلفی در توسعه گذ شته بخش عمومی وجود دا شته ا ست که از جمله معیارهای دولتی آن می توان به غلبه بر رکود، کارآفرینی، تامین رفاه اجتماعی، کاهش کنترل اقتصادی خارجی، تسریع توسعه اقتصادی اجتماعی، توزیع مجدد درآمدها و ایجاد زیرساختها اشاره کرد. (بنین و واتربوری[1]، ۱۹۸۹)

در عصر حاضر، تمام رویکردهای فوق در توسعه فزاینده بخش عمومی دولتی، با رویکرد خصو صی سازی منسوخ شده و در اغلب جوامع، ماهیت، حوزه، چارچوب و ویژگی‌های خدمات عمومی به میزان زیادی متحول گردیده که جنینگز[2] (۱۹۹۱) آن را جنبش خصوصی‌سازی نامیده است (شمسول حق[3]، ۱۹۹۶) تا آنجا که برخی از محققان مانند ساواس[4] (۱۹۸۷) نیز خصوصی‌سازی در تاریخ معاصر را یکی از متحول‌کننده ترین تجربیات تمام ملل دنیا برشمرده اند، چرا که امروزه خصو صی سازی تبدیل به یکی از ویژگی‌های ا صلی سیا ستهای اقتصادی بسیاری از کشور ها در دنیای توسعه یافته و در حال توسعه و دولت‌های سرمایه داری و سوسیالیستی شده است. (هارتلی و پارکر[5]، ۱۹۹۱)

خصو صی سازی گام به گام پیش رفت و حتی در حوزه خدمات عمومی وارد شد، هر چند که خصو صی سازی در خدمات عمومی با د شواری هایی جدی همراه بود، چرا که این حوزه ها بویژه

1.Bienen and Waterbury
2.Edward Jennings
3.M.Shamsul Haque
4.Savas, E.S.
5.Hartley and Parker

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

صنایعی مانند آب، برق،گاز و مخابرات و حمل ونقل غالبا به صورت انحصار طبیعی[۱] اداره می شدند و در گذشـــته نیز کارآمدترین و موثرترین روش دولتها برای تامین خدمات عمومی، عمدتا به دلیل مشکلات بازار و فقدان سرمایه گذاری های خصوصی، به صورت انحصارهای عمومی تلقی می‌شد. (دیپرتر[۲]، ۲۰۰۰)

اما خصوصی سازی خدمات عمومی، فروش دارایی های حوزه خدمات عمومی به بخش خصوصی و در نتیجه آن، تغییر مالکیت عمومی به طور کلی یا بخشی به نفع مالکیت بخش خصوصی پذیرفته شد (مگینسون و نتر[۳]، ۲۰۰۳) و در نتیجه آن، مدافعان خصوصی سازی خدمات عمومی بر این اعتقادند که ایجاد بازارهای رقابتی همراه با مالکیت خصوصی، خدمات عمومی را ارتقا خواهد بخشید.(ساواس، ۲۰۰۰، آسکوئر[۴]،۲۰۱۰)

رویکرد اداره کردن دولتی صنایع خدمات عمومی از دهه ۱۹۷۰ به میزان فزاینده‌ای به حاشیه رفت (کانک و گروئنوگن[۵]، ۲۰۰۹) و انحصارهای عمومی در حوزه خدمات عمومی با توجه به پرهزینه و ناکارآمد بودن، نکوهش شدند (جیمسون و برگ[۶]، ۲۰۰۸) و طرفداران خصوصی سازی خدمات عمومی، بازارها و مالکیت خصوصی را تضمین کننده ارایه خدمات بهتر و با قیمت‌های کمتر دانستند (میدتون[۷]، ۲۰۰۵) و تلاش گردید بازار و سازوکارهای رقابتی در حوزه فعالیت های حوزه خدمات

۱. بند ۱۳ماده ۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ : انحصار طبیعی: وضعیتی از بازار که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط، می تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد.

2.Depoorter
3.Megginson and Netter
4.Asquer
5.Kunneke and Groenewegen
6.Jamison, M. A. and S. V. Berg
7.Midttun

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

عمومی که پیش از این از رقابت و بازار به دور بودند، توسعه یابد (فرانگاکیس و دیگران[1] ، ۲۰۰۹). در نتیجه آن، دولت ها از مالکیت بر خدمات عمومی، به نقش دولت تنظیم‌گر حداقلی[2] روی آوردند و با احترام به مالکیت خصوصی، بخش خصوصی خدمات عمومی را ناگزیر از پذیرش تعهداتی همچون برخورداری از حداقل استانداردهای لازم و دسترسی تمام مردم به خدمات نمودند. (هرمان و فلکر، ۲۰۱۲)

در حقوق داخلی در مورد خصوصی سازی مطالعات متعددی صورت گرفته است از جمله حیدری کرد زنگنه (۱۳۸۸) و رحیمی بروجردی (۱۳۸۹)، اما در حوزه خصوصی‌سازی خدمات عمومی و مطالعه نظام قانونی مناسب در ارتباط آن، تحقیقات محدودتری انجام شده و عمده موضوعاتی که در این راستا مورد تحلیل قرار گرفته، به نقش نهادهای تنظیم مقررات و مقررات-گذاری معطوف گردیده است مانند نقش نهادهای مقررات‌گذار درتنظیم خدمات عمومی(عرفان شمس، ۱۳۸۸)، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار سازوکار اجرایی (داود هادی فر، ۱۳۸۹) و مقررات‌گذاری اقتصادی در چارچوب قانون اجرای سیاستهای کلی اصل۴۴ .(محمد بهادری جهرمی، ۱۳۸۹)

برخی از نویسندگان نیز (موذنی، ۱۳۹۳) موضوع خصوصی سازی خدمات عمومی و ارایه راهکار اداره آن را تحت عنوان حقوق عمومی اقتصادی مورد مطالعه قرار داده‌اند . همچنین مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی(۱۳۹۲) موضوع بررسی روند واگذاری شرکت های توزیع نیروی برق را به طور خاص مورد پژوهش قرار داده است.

1.Frangakis,M., C. Hermann, J.Huffschmid and K. Lorant
2.The Minimal Regulator State

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

۳. مبانی نظری سیاستگذاری تقنینی

شناسایی بخش توزیع برق به عنوان خدمات عمومی

به منظور بررسی مبانی نظری سیاستگذاری تقنینی در بخش توزیع صنعت برق، شناسایی این بخش به عنوان بخش خدمات عمومی[1] مهم است. موضوع خدمات عمومی یکی از موضوعات مورد بحث در حقوق اداری می باشد و با پیدایش مفاهیم حقوق اداری موجودیت می یابد.

خدمات عمومی در یک تعریف عبارت است از هرگونه امری که باید از طرف دولت تنظیم، تامین و کنترل شود، زیرا وجود آن برای تحقق و توسعه همبستگی اجتماعی ضروری بوده و طبیعت آن به گونه ای است که تامین آن به طور شایسته فقط به وسیله دولت ممکن و میسر است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵)

در حقوق ایران به خدمات عمومی در اصول متعددی در قانون اساسی از جمله در اصول ۳ (اهداف جمهوری اسلامی)، ۲۹ (تامین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی، بیمه و ...)، ۴۳ (تامین نیازهای اساسی انسان، مسکن، خوراک و ...)، ۴۴ (بخش‌های سه‌گانه اقتصادی و نظام اقتصادی) و ... می توان اشاره کرد. (رضایی زاده و داوود کاظمی،۱۳۹۱)

با عنایت به تعریف خدمات عمومی، بخش‌های نظیر تامین و توزیع آب، برق، گاز، مخابرات و پست به عنوان خدمات عمومی تلقی می‌شوند (هرمان و فلکر،۲۰۱۲) و دولت می‌بایست در نحوه اداره آنها به اصول حاکم بر خدمات عمومی توجه نماید.

اصول حاکم بر خدمات عمومی

اصول حاکم بر خدمات عمومی به منظور تضمین ارایه مطلوب خدمات عمومی در حقوق اداری مطرح شده است و در یک تعریف عبارتند از کیفیت ها و استانداردهای مهمی که وزن و اهمیت خاصی در انتخاب رویه‌ها و عملکردها دارند. (گراف[2]، ۲۰۰۳)

1.Public Services
2.G. Graaf

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

بنابراین، اصول خدمات عمومی علاوه بر ایجاد کننده الزامات خدمات عمومی، مبنای مشروعیت و مقبولیت احکام و قواعد اداری نیز هستند و آن دسته از احکام مغایر با این اصول، غیرموجه تلقی شده و اجرای آن تعرض به حقوق و آزادی های اشخاص تلقی می‌شود. لذا دولتهایی که نتوانند از این اصول پشتیبانی کنند، از مشروعیت کمتری برخوردارند.(بیو[1]،۲۰۱۴)

در حقوق خارجی نظیر فرانسه،کانادا، انگلستان و آمریکا، اصول خدمات عمومی، مواردی را همچون مسئولیت پذیری، استمرار، برابری، بیطرفی و عدالت شامل می شود (دیلمان[2]، ۱۹۹۴) و در حقوق ایران مستنبط از اصول قانون اساسی و حقوق اداری، اصول برابری و عدم تبعیض، استمرار خدمات، سازگاری و تقدم در ارایه خدمات عمومی را می توان از اصول حاکم بر خدمات عمومی دانست. (رضایی زاده و داوود کاظمی، ۱۳۹۱)

اصل برابری و عدم تبعیض[3]: با توجه به اصل کلی برابری شهروندان در مقابل قانون، از آنجایی که خدمات عمومی برای عموم افراد جامعه است، اصل برابری حکم می کند همه اشخاص به طور یکسان از منافع، مزایا وتکالیف ناشی از خدمات عمومی و هزینه های عمومی که به منظور تامین منافع عموم ایجاد شده اند، برخوردار گردند و ملاک های نژادی، قومی، عقیدتی و سیاسی نباید مبنای برخورداری یا حق‌تقدم افراد در استفاده از این خدمات شود. این اصل الهام گرفته از ماده ۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز است (ماتئی و انسکو[4]، ۲۰۱۳). بر این اساس، دولت نمی تواند به این بهانه‌ها میان شهروندان تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند یا برای برخی در استفاده از خدمات عمومی امتیازات خاص در نظر گیرد. (امامی و سنگری، ۱۳۸۸)

1.P. Bew
2.Dillman
3.Equality and Non - Discrimination
4.A. Matei and E. Enescu

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

این اصل هرگونه قاعده جانبداری را که منجر به ایجاد تبعیض در انجام خدمات عمومی گردد، ممنوع و مخالف اصل برابری می‌داند و به قاعده برابری افراد در مقابل تحمیلات ناشیه از اداره عمومی مشهور است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷). آنچه از منظر این اصل مهم می‌نماید، این است که انسانها برابر متولد می شوند، لذا حیات آنها از ارزش اخلاقی برابر برخوردار است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۸). به عنوان مثال، هر چند که می توان بر اساس نوع و ماهیت خدمات اعطایی، سیاست‌های قیمتی متفاوتی را همانند وضع تعرفه های مختلف اعمال کرد، لکن این امر منوط به این است که استفاده کنندگان از آن تعرفه دارای شرایط یکسان و موقعیت عینی مشابه به لحاظ نوع یا میزان یا جغرافیای مصرف و نظایر آن باشند.

اصول ۳ (بندهای ۳ و ۹ و ۱۴ و ۱۵)، ۴۳، ۳۴، ۳۰، ۲۹، ۲۰، ۱۹ (بندهای ۱ و ۲) از قانون اساسی به اصل برابری اشاره دارد. طبق این اصول، مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود. بعلاوه، همه افراد ملت اعم از زن و مرد از حمایت یکسان قانون و همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.(رضایی زاده و داوود کاظمی،۱۳۹۱)

اصل استمرار[1]: اصل استمرار در خدمات عمومی ناشی از ضرورت های مربوط به اداره اجتماع است. این اصل به منزله لزوم حضور بی‌وقفه نهادهای عمومی در عرصه رفع نیازهای عمومی است (بل و دیگران[2]، ۱۹۹۸)، چرا که نفع عمومی مفهومی دایمی است و نمی‌تواند مقطعی وموقتی باشد و هرگونه توقف این خدمات ممکن است مشکلات جدی برای جامعه و اختلالات مهمی در زندگی مردم به بار آورد و بدین جهت خدمات عمومی باید بی وقفه و به شکل مداوم ارایه گردد.(عباسی،۱۳۸۹)

1.Continuity
2.J. Bell, S. Boyron and S.Whittaker

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

بر اساس این اصل، خدمات عمومی به جهت لزوم و ضرورت پاسخگویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نیست. این اصل تکلیفی را متوجه مقامات عمومی و اداری می‌نماید که به موجب آن باید تداوم خدمات اداری به نحو مناسبی تضمین گردد. (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۸)

نیاز به تداوم ارایه خدمات عمومی در آن دسته از خدماتی که وجود آنها با زندگی مردم رابطه تنگاتنگی دارد و به نحوی حیاتی است، ملموس‌تر است مانند تامین آب شرب، بهداشت و امنیت و خدمات دیگر نیز همچون برق ، مخابرات و گاز نیز از ضروریات بعدی زندگی است که رعایت اصل تداوم در آنها نیز اجتناب‌ناپذیر است و این اصل به عنوان یکی از توجیهات لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بخش خصوصی عرضه کننده خدمات عمومی مورد استناد است.

اصل سازگاری[1]: منظور از اصل سازگاری (انطباق) این است که با توجه به تغییر در نیازهای عمومی که منجر به تغییر در منافع عمومی می شود، خدمات عمومی نیز باید به تناسب این تغییرات، تغییر و خود را سازگار نماید تا توان پاسخگویی به نیازهای عمومی و تامین منافع عمومی را داشته باشد. بر این اساس، ریشه اصل سازگاری را تغییرپذیری نفع عمومی دانسته‌اند.(عباسی، ۱۳۸۹)

با توجه به اصل ضرورت تغییر، قابلیت واکنش و تغییر رفتار سیستم اجرایی نیز باید به نحو مناسبی افزایش یابد (اسکودربک و دیگران [2]، ۱۹۹۰). به عنوان مثال، برای ارایه خدماتی مانند حمل و نقل عمومی، تحولات صنعتی موجب گردیده است تا دیگر نتوان امروزه از وسایل نقلیه غیرموتوری ابتدایی گذشته استفاده نمود. لذا حاکمیت مکلف است باتوجه به تحولات و نیازمندیها و ضروریات زندگی اجتماعی جامعه، ارایه خدمات عمومی را منطبق باشرایط روز تضمین کند و باید بتواند هر لحظه که اراده کند با توجه به مقتضیات زمان، تصمیمات جدیدی را اتخاذ کند.(موسی‌زاده، ۱۳۸۸)

در قانون اساسی می توان اصل مزبور را از مفاهیم استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته (بند ۶ اصل ۲)، تکلیف دولت در رابطه با اشتغال برای افراد با توجه به نیازهای جامعه (اصل ۲۸) و رعایت

1.Adaptability
2.P. Schoderbek, C. Schoderbek and A. Kefalas

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

ضرورت‌های حاکم در برنامه‌ریزی‌های عمومی اقتصادی در هر یک از مراحل رشد کشور(بند۲ اصل ۴۳) استنباط نمود.(رضایی زاده و داوود کاظمی،۱۳۹۱)

اصل تقدم[1]: با توجه به اینکه خدمات عمومی به نفع عموم جامعه است و منافع و نیازهای عمومی افراد جامعه باید حفظ گردد، اصل تقدم مقرر می دارد که اگر تعارضی میان منافع خصوصی و منافع عمومی در جهت ارایه خدمات عمومی رخ دهد، حق تقدم با امور عمومی است . بنابراین، مطابق این اصل، به جای منافع خصوصی و یا بخشی، مطابق اهداف سازمانی باید حکم به منافع عمومی داد.(راینر و دیگران[2]، ۲۰۱۱)

این اصل موجب می شود دولت از امتیازات ناشی از اعمال حاکمیت جهت تامین منافع عمومی یا جهت ارایه خدمات عمومی استفاده نماید. بدین ترتیب، برای اینکه دولت بتواند از تقدم استفاده کند، امتیازاتی به دولت داده شده که هیچ شخصی جز او حق استفاده از این امتیازات را ندارد. امتیازات مزبور به امتیازات ناشی از قدرت عمومی و امتیازات حقوق عمومی مرسوم است. در حقیقت، هدف از وضع امتیازات مذکور این است که دولت قدرت لازم را برای پیشبرد اهداف عمومی داشته باشد و بتواند وظایف خود را که به وظایف همگانی مربوط است، به گونه مطلوبی انجام دهد و سازمان‌های عمومی بتوانند به طور منظم به انجام دادن وظایف خود ادامه دهند.(طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵)

در قانون اساسی ایران نیز وجود مفاهیمی مانند حقوق عمومی (اصل ۲۴)، مصالح عمومی (اصل ۲۸) و بویژه منافع عمومی (اصل ۴۰: هیچ کس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد) می‌تواند قرینه‌ای بر اهمیت و تقدم خدمات عمومی بر منافع خصوصی باشد. (رضایی زاده و داوود کاظمی، ۱۳۹۱)

1.Priority
2.J. Rayner, A. Lawton, H. Wiliams and W. Allinson

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

خصوصی سازی و تحول در اصول خدمات عمومی

هر چند اصول مذکور به عنوان اصول شناخته شده در حقوق اداری در تضمین ارایه خدمات عمومی مورد پذیرش قرار گرفته‌اند و در سیاستگذاری تقنینی در خدمات عمومی باید به آن توجه داشت، اما پس از خصوصی سازی خدمات عمومی، برخی بر این باورند که مفاد چنین اصولی تغییر می کند و خدمات عمومی به شکل فزاینده‌ای اصول و ارزش‌های سنتی خود را از طریق ارزش‌های مدافع بازار از دست داده و اصولی نظیر رقابت، کارایی و سوددهی جایگزین آن می‌گردند (ونتریس[1] ،۱۹۸۹) و تاکید بر استانداردهای بازار همچون کارایی و رقابت در اداره خدمات عمومی موجب می‌گردد اصول و ارزش‌های ضروری خدمات عمومی مانند تساوی، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و نمایندگی تضعیف گردد (مورگان و انگلند[2] ،۱۹۸۸) و اداره خدمات عمومی مشابه با موسسات تجاری قلمداد شود (آرگریدس[3] ،۱۹۹۱).در نتیجه، اصول سنتی خدمات عمومی بسرعت فرسوده شده و اصول و ارزش‌های حاکم بر عملیات تجاری و نیروهای بازار به سرعت تبدیل به قواعد برجسته عملکردی در حوزه خدمات عمومی خواهند شد (ویتفیلد[4] ،۱۹۹۲) تا آنجا که برخی از این تضاد پیش‌آمده در خصوصی سازی خدمات عمومی میان اصول خدمات عمومی و ارزش‌های بازار، با عنوان چالش اخلاقیات خصوصی سازی[5] نام برده‌اند (شمسول حق، ۱۹۹۶) و برخی دیگر هر چند معتقدند که خصوصی سازی و تجاری سازی ناگزیر چالش عمده‌ای را در اداره خدمات عمومی ایجاد می نماید، اما در نحوه اداره خدمات عمومی نیز باید در برابر این چالش های جدید با خلاقیت

1.Ventriss
2. Morgan and England
3.Argyriades
4.Whitfield
5.The Challenge to Public Service Ethics

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

و نوآوری پاسخ داد (یاهایا[1]،۱۹۹۴) و اصول حاکم بر خدمات عمومی نیز باید پس از تحول بر اساس ارزش‌های نظام حقوقی در یک ساختار ملی بنا شوند.(ریچاردسون و نیگرو[2]،۱۹۹۱)

از مهمترین چالش‌ها پس از خصوصی سازی، در لزوم پیش‌بینی و تامین هزینه دستورهای حاکمیتی بروز می کند، بدین معنی که با خصوصی سازی و حاکم شدن منطق اقتصادی بر فعالیت‌های شرکت، دستورهای دولت در اجرای وظایف حاکمیتی نظیر اقدام در بازسازی مناطق خسارت‌دیده در حوادث غیرمترقبه، اقدامات حمایتی از اقشار ضعیف، برقراری معافیت‌ها در خدمات عمومی و همچنین توسعه غیراقتصادی خدمات عمومی در مناطق محروم نظیرساکنان مناطق محروم، کم‌جمعیت، دور افتاده و یا حتی صعب‌العبور با توجه به اصول استمرار خدمات عمومی و یا برابری و عدم‌تبعیض نیازمند پیش‌بینی و تامین هزینه‌های آن است، چرا که الزامات مذکور را نمی توان از وظایف شرکت‌های خصوصی خدمات عمومی دانست و حاکمیت در اجرای وظایف ذاتی خود برگرفته از اصول قانون اساسی و بر مبنای وظیفه دولت در ارایه خدمات عمومی بر اساس اصول حاکم بر آن، در خصوص آن ایفای نقش خواهد نمود.

۴. بایسته‌های تقنینی

با توجه به چارچوب‌های موردنیاز در سیاستگذاری تقنینی بخش توزیع نیروی برق، پس از طی فرآیندهای خصوصی سازی، نیازهای قانونی به معنای خاص (مصوبات مجلس شورای اسلامی) از طریق تصویب یا اصلاح قوانین موجود احساس می شود که در این بخش با عنوان بایسته‌های تقنینی مورد مطالعه قرار می گیرد.

پیش بینی مقررات حاکمیتی در تداوم فعالیت شرکت

شرکت های خصوصی خدمات عمومی از جمله شرکت های توزیع نیروی برق با توجه به وجود انحصار طبیعی در آنها می بایست بر اساس مقررات فصل نهم قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ از جمله

1.Yahaya
2.Richardson and Nigro

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

ماده ۵۹ به بعد از الزامات شورای رقابت و یا نهادهای تنظیم مقررات که با پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیات وزیران تشکیل می گردند، تبعیت نمایند، لکن با بررسی نظام قانونی موجود و اختیارات قانونی نهادهای مذکور، هیچگونه ابزار قانونی برای ورود به حوزه مالکیت خصوصی جهت تداوم ارایه خدمات عمومی بخش خصوصی وجود ندارد. لذا هر چند که اصل احترام به مالکیت خصوصی از اصول مسلم فقهی[۱] و حقوقی است که در اصول ۴ و۴۷ قانون اساسی و مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی به آن اشاره شده است، اما این اصل در موارد متعددی با توجه به قاعده فقهی[۲] و حقوقی[۳] لاضرر تخصیص خورده است و قوانین مختلفی با لحاظ منافع عمومی سبب تحدید مالکیت خصوصی شده‌اند. به عنوان نمونه می توان در دوران خصوصی بودن صنعت برق به ماده ۶ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶ اشاره کرد که قانونگذار برای رفع دغدغه حاکمیت، چنین مقرر نموده بود که هرگاه موسسات برق، برنامه ها و مقررات وزارت را به اجرا در نیاورند، وزارت آب و برق می تواند با حضور دادستان کلیه تاسیسات و ابنیه مربوط را در اختیار گرفته و به صورت امانی تا دو سال آن را اداره و پس از آن به فروش برساند.

این حکم اصل احترام به مالکیت خصوصی و نیز امکان خصوصی سازی را از آن جهت که حدود دقیق ورود دولت به مالکیت خصوصی را مشخص ننموده است به طور جدی تهدید می‌نماید. لذا با عنایت به مراتب فوق، لازم است تحدید مالکیت خصوصی و امکان ورود دولت در صورت توقف فعالیت‌های بخش خصوصی خدمات عمومی یا مصالح مهمی که قانونگذار آن را تصریح می نماید و

۱. قاعده احترام مال مسلمان: حُرْمَةُ ماله کَحُرْمَةِ دَمِه و قاعده تسلیط: الناس مسلطون علی اموالهم (اصل تسلیط). برای مطالعه بیشتر رجوع شود به روح الله خمینی، تهذیب الاصول (تقریرات)، ج اول،(قم: انتشارات دارالفکر، ۱۴۱۰ق)، ۱۲۴ .

۲. حدیث نبوی: «انک رجل مضار ولاضرر ولاضرار علی مومن». نقل از: کلینی،الفروع من الکافی،ج۵، ۲۹۴،دار صعب، بیروت.

۳. اصل ۴۰ قانون اساسی: هیچ کس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

یا سایر مجوزاتی که لازم است جهت جلوگیری از انحصار بخش خصوصی اعطا شود (نظیر استفاده شرکت های خرده فروشی برق از شبکه) مورد پیش بینی قرار گیرد.

لزوم اصلاح مقررات مربوط به انحلال شرکت های توزیع

شرکت های توزیع نیروی برق در قالب شرکت‌های سهامی خاص تشکیل و بر اساس اساسنامه مصوب وزیر نیرو مستند به ماده واحده قانون استقلال شرکت های توزیع سازماندهی شده‌اند و این در حالی است که مقررات مربوط به انحلال این شرکتها (و نیز سایر شرکت‌های حوزه خدمات عمومی) همچنان مطابق مواد ۱۹۹ و ۲۰۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ تابع مقررات عمومی انحلال شرکت های تجاری است.

مطابق مقررات فوق، انحلال ممکن است به تصمیم مجمع عمومی، انحلال بطور قهری و یا انحلال به حکم دادگاه صورت پذیرد، هر چند که تبصره ۱ ماده ۳۳ اساسنامه شرکت های توزیع انحلال شرکت را پس از تصویب در مجمع عمومی فوق العاده منوط به تایید وزیر نموده است و از این رو، انحلال شرکت با اراده حاکمیت پیوند خورده است. اما چنانچه شرایط انحلال قهری (همچون ورشکستگی)[1] و یا انحلال به حکم دادگاه بویژه به علت دلایل موجه مذکور در قانون (نظیر از بین رفتن حداقل نصف سرمایه شرکت به دلیل زیان های وارده[2] ، عدم فعالیت شرکت تا یک سال پس از به ثبت رسیدن آن ، توقف اقدامات شرکت بیش از یک سال، عدم تشکیل مجمع عمومی سالانه برای رسیدگی به حساب‌های شرکت تا ده ماه پس از تاریخ مقرر در اساسنامه و بلاتصدی ماندن سمت تمام یا بعضی از اعضای هیات مدیره و مدیرعامل زائد بر شش ماه[3] و کمتر شدن سرمایه شرکت از

۱. مطابق بند ۳ ماده ۱۹۹ قانون مذکور، هر گاه شرکت ورشکسته شود و حکم ورشکستگی آن صادر گردد، منحل می‌شود. لذا در این فرض برای انحلال شرکت حکم دادگاه ضرورت ندارد و همین که حکم ورشکستگی شرکت صادر شود، شرکت منحل شده و باید تصفیه شود.(فرحناکیان، ۱۳۹۰)

۲. ماده ۱۴۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷

۳. بند های ۱و۲ و۳ و ماده ۲۰۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی ازقانون تجارت مصوب ۱۳۴۷

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

حداقل میزان مقرر قانونی[۱]) رخ دهد، شرکت به حکم دادگاه منحل خواهد شد و این امر می تواند در بخش خدمات عمومی از جمله توزیع نیروی برق نتایج بسیار نامطلوبی همراه با تبعات گسترده اقتصادی، اجتماعی و حتی امنیتی داشته باشد، چرا که با انحلال این شرکتها، خدمات رسانی متوقف می‌شود که با توجه به گستردگی و اهمیت این خدمات، آثار مخربی در کشور بر جا خواهد گذاشت. لذا می‌بایست مقررات قانون تجارت در موضوع انحلال این شرکتها در موارد انحلال به طور قهری و یا انحلال به حکم دادگاه اصلاح شود تا مانع از توقف خدمات رسانی گردد.

اصلاح مقررات مربوط به ورشکستگی شرکت های توزیع

شرکت های توزیع نیروی برق از آن جهت که در قالب شرکت های سهامی موضوع ماده ۲۰ قانون تجارت سازماندهی شده‌اند، تاجر محسوب شده و مشمول مقررات ورشکستگی در صورت احراز شرایط آن می‌گردند. ورشکستگی این شرکتها همچون سایر شرکت های تجاری، مطابق ماده ۴۱۲ قانون تجارت، در نتیجه توقف از تادیه وجوهی که بر عهده آنهاست، صورت می پذیرد و در موارد اظهار خود شرکت، یک یا چند نفر از طلبکاران و یا تقاضای مدعی العموم، به حکم دادگاه اعلام می شود[۲] و متعاقب آن، سایر احکام مربوط به ورشکستگی و تصفیه امور ورشکسته که در مقررات مربوطه در قوانین تجارت و اداره تصفیه و امور ورشکستگی اجرا می گردد، بر این شرکتها حاکم خواهد شد.

با خصوصی‌سازی خدمات عمومی از جمله خصوصی سازی شرکت های توزیع نیروی برق و شکل یافتن شرکت‌های خصوصی که عهده‌دار انجام خدمات عمومی می‌گردند، مقررات ورشکستگی نیازمند اصلاح است و مقررات موجود نمی تواند انتظارات حاکمیت را در تحقق اصل تداوم خدمت رسانی خدمات عمومی برآورده سازد، چرا که در نتیجه عمل به مقررات فعلی قانون

۱. ماده ۵ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷

۲. ماده ۴۱۵ قانون تجارت

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

اداره تصفیه و ورشکستگی، ممکن است فرآیند تصفیه ورشکسته، منجر به توقیف و فروش برخی از دارایی ها و اختلال در خدمت رسانی عمومی گردد.

شرکت‌های توزیع برق می‌توانند با استناد به قانون استفساریه نسبت به تلقی یا عدم‌تلقی وجوه دریافتی بابت حق انشعاب یا ودیعه به عنوان حقوق عمومی مصوب ۱۳۷۷ و نظر مجلس شورای اسلامی مبنی بر اینکه وجوه حاصل از حق انشعابات (و بالطبع تاسیسات احداث شده از آن محل)، به عنوان حقوق عمومی بوده و درآمد شرکت تلقی نمی‌گردد، از توقیف و تقسیم و تملک این اموال میان غرما جلوگیری نمایند، اما جز محل مذکور (و منابع عمومی در اختیار) کلیه دارایی های شرکت های توزیع از جمله حساب‌های بانکی، تاسیسات خریداری شده از محل منابع داخلی و ... در معرض توقیف و تملک غرما قرار خواهد گرفت که این امر نیز طبعا منجر به اختلال در ارایه خدمات به شهروندان خواهد شد. لذا حساسیت این موضوع سبب شد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بخشی از گزارش خود در رابطه با بررسی روند واگذاری شرکت های توزیع نیروی برق از عدم پیش بینی چگونگی اعمال حاکمیت دولت در تامین برق در صورت توقف یا ورشکستگی سهامدار خصوصی شرکت های توزیع نیروی برق ابراز نگرانی نماید. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲: ۱۳۲۴۳)

فارغ از موضوع لزوم اصلاح مقررات مربوط به ورشکستگی شرکت های توزیع، وزارت نیرو نیز دارای ابزارهای حاکمیتی است از جمله آنکه از طریق ابلاغ دستورها و برنامه‌های حاکمیتی در چارچوب اجرای قانون استقلال شرکت های توزیع نیروی برق می تواند شرکت های توزیع را مکلف به سپردن اندوخته های اختیاری علاوه بر اندوخته قانونی جهت اجتناب از بروز ورشکستگی و یا در صورت ورشکستگی، پرداخت مطالبات طلبکاران از محل آن تکلیف نماید. همچنین نیاز است نسبت به پیگیری اجرایی شدن تبصره ۵ ماده واحده قانون استقلال شرکت های توزیع و ماده ۹۰ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مبنی بر اجرای تکلیف دولت در پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام‌شده از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا، اقدام کند تا با اصلاح نظام اقتصادی و سودآور

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

نمودن این بنگاه ها، فرض ورشکستگی شرکتها محقق نگردد. البته در اجرای ماده اخیرالذکر، اقدامات تقنینی در انتشار اوراق اسناد خزانه اسلامی[1] صورت پذیرفته، اما نتوانسته است شرکت‌های توزیع نیروی برق را به جهت فروش به کمتر از قیمت تمام‌شده از زیاندهی خارج نماید هر چند که این اقدامات نیز ما را مستغنی از اصلاح مقررات ورشکستگی این شرکتها نخواهد نمود.

نکته دیگر اینکه، علاوه بر شرکت های توزیع نیروی برق که مالکیت تاسیسات و تجهیزات شبکه را بر عهده دارند، شرکت های دیگری نیز با اخذ پروانه از وزارت نیرو به صورت خرده فروش با انجام عملیات بازرگانی فعالیت خواهند نمود و لذا الزامات مبنی بر اصلاح مقررات ورشکستگی در خصوص این دسته از شرکتها نیز لازم به نظر می رسد، چرا که به دلیل نبود حقوق عمومی و شبکه و تاسیسات در این شرکتها، در صورت بروز ورشکستگی و عدم تکافوی دارایی های شرکت، ممکن است فرآیند ورشکستگی و تسویه دارایی‌ها به انحلال شرکت بینجامد و از این رو، عدم تناسب مقررات ورشکستگی آسیب مهلک تری را به شرکت های خرده فروش وارد کند.

امروزه اصول حقوق مدرن راهکارهای خاص خود را درباره ورشکستگی بویژه در شرکت های خصوصی خدمات عمومی مطرح می کند و از این رو، ورشکستگی امری شخصی و مرتبط با تعدادی از کارگران و طلبکاران شرکت نمی باشد. امروزه در کشورهای اروپایی به تقلید از حقوق آمریکا، در شیوه سنتی برخورد با مساله ورشکستگی تجدید نظر شده و با آن به عنوان مساله مربوط به نظم عمومی برخورد می شود. (تازیکی نژاد، ۱۳۸۷)

به منظور اصلاح رویه های ورشکستگی پس از خصوصی سازی، پیشنهادهایی ارایه شده است از جمله آنکه در یک رویه ورشکستگی کارا، زمانی که بنگاه عملکرد موفقیت آمیزی نداشته باشد، باید

۱. نظیر بند ه تبصره ۵ قانون بودجه ۱۳۹۵ و تبصره ۶ قانون بودجه ۱۳۹۴

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

به تصفیه بنگاه منجر شود و زمانی که بحران های مالی به علت تکانه های ناخوشایندگذرا ایجاد شده باشد، باید به تجدید ساختار بینجامد. (تورنل[1]،۱۹۹۹)

در این پیشنهادها، ادعاهای بنگاه ورشکسته بررسی و در صورت مردود شدن آن، طلبکاران واجد اهلیت بخشی از سهام عادی بنگاه جدید را دریافت کرده و سایر طلبکاران برای خرید سهام گزینه‌هایی خواهند داشت. در نهایت، سهام داران جدید به تصفیه یا تغییر ساختار بنگاه رای خواهند داد و دستگاه قضایی، تنها نقش هماهنگی این فرآیند را دارد(آگئیون و دیگران[2] ،۱۹۹۴). به این ترتیب، با چنین برنامه‌ای محلی برای ورود دولت در مدیریت نیست. البته تحلیل این مساله که چگونه چنین فرآیندی ممکن است انجام پذیرد، به لحاظ عملی اهمیت دارد.

همچنین برخی معتقدند که میان قوانین مربوط به ورشکستگی با نظام مقررات‌گذاری بویژه در خدمات عمومی انحصاری، ارتباط تنگاتنگی برقرار است، چه از حیث اینکه نظام مقررات‌گذاری معیوب می‌تواند به ورشکسته شدن موسسات خدمات عمومی بینجامد و نیز اینکه در صورت ورشکستگی موسسات خدمات عمومی، می‌بایست از طریق سازوکار سازماندهی مجدد بنگاه[3]، اقدامات مربوط به تصفیه را به انجام رسانید.(تئودور ایزنبرگ[4]، ۱۹۸۷)

بنابراین، دیدگاه سنتی مقررات ورشکستگی شرکت های تجاری که عموما به انحلال شرکت های ورشکسته می انجامد، برای شرکت های توزیع نیروی برق قابل اجرا نیست، چرا که حاکمیت وظیفه دارد استمرار فعالیت این شرکتها را تضمین نماید. نتیجه آنکه، با خصوصی سازی شرکت های توزیع نیروی برق و حاکمیت مقررات کنونی قانون تجارت در ورشکستگی شرکت های سهامی، این مقررات با لزوم تضمین اصول خدمات عمومی متناسب نبوده و اصلاح نظام ورشکستگی در شرکت های خصوصی حوزه خدمات عمومی اجتناب‌ناپذیر است.

1.A. Tornell
2.Aghion, Hart and Moore
3.Reorganization
4.Theodore Eisenberg

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

تامین خدمات در حوادث غیرمترقبه

هر چند مطابق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی، از اعمال حاکمیتی و جزو مسئولیت‌های دولت دانسته شده است، اما پیش‌بینی‌های قانونی مناسب از سوی قانونگذار پس از خصوصی سازی خدمات عمومی و به طور خاص، بخش توزیع نیروی برق صورت نپذیرفته است و نحوه اعمال حاکمیت در بروز حوادث غیرمترقبه و چگونگی نقش آفرینی بخش خصوصی درشرکت های توزیع برق مشخص نیست.

با بررسی قوانین موضوعه کشور، مشخص می‌گردد قانونگذار در سال ۱۳۸۷ نسبت به پیش‌بینی سازمان مدیریت بحران کشور به طور آزمایشی اقدام نموده است. به موجب بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت های مردمی و مسایل فرهنگی، تاریخی و اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. همچنین با تصویب ماده واحده قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثرحوادث غیرمترقبه مصوب۱۳۹۲، برخی اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور در امر بازسازی مناطق آسیب‌دیده درمحدوده اختیارات ستاد راهبری بازسازی دولت قرار گرفت که به موجب آن، دولت موظف گردید با استفاده ازاعتبارات ماده۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و برخی دیگر از مقررات[1] و سایر منابع مرتبط[2] از جمله اقدامات لازم درارتباط با تامین زیرساخت‌های موردنیاز مناطق آسیب‌دیده و جبران خسارت‌های وارده و ایجاد امکانات لازم برای پیشگیری از هرگونه حوادث غیرمترقبه پس از تأیید رئیس‌جمهور و پرداخت حداکثر مبلغ سیصد میلیون ریال به هر واحد صنفی تولیدی خدمات فنی،کارگاهها وکارخانه‌های آسیب‌دیده و مبلغ دویست میلیون به هر واحدصنفی توزیعی خدماتی را انجام دهد.

---

۱. ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی ازمقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰

۲. منابع پیش‌بینی‌شده در بند ج ماده ۲۱۶ و بند ش ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

چنانچه ملاحظه می‌شود، ظرفیت های قانونی مذکور در برقراری تسهیلات جهت انجام بازسازی‌ها پس از حوادث غیرمترقبه نمی‌تواند جوابگوی بازسازی بخش خصوصی خدمات عمومی از جمله شرکت های توزیع نیروی برق در صورت بروز حوادث باشد و این بخش را نمی توان مشابه با واحدهای صنفی توزیعی و خدماتی این قانون قلمداد نمود. از سوی دیگر، با توجه به اینکه بر اساس قوانین محاسبات عمومی و بودجه سنواتی، هر گونه کمک و اعطای تسهیلات از سوی دولت به بخش خصوصی نیازمند تجویز قانون است، مجوزی در اختصاص کمک‌های بیشتر به بخش خصوصی خدمات عمومی در هنگام بروز حوادث غیرمترقبه مورد پیش بینی قانونگذار قرار نگرفته است، حال آنکه قانونگذار می بایست با توجه به وظایف حاکمیتی خود و لزوم استمرار و تضمین تداوم خدمات عمومی، مقررات خاصی برای بخش خصوصی خدمات عمومی از جمله شرکت های توزیع نیروی برق به منظور جبران خسارات وارده در مواقع بروز بحران پیش بینی نماید.

اصلاح ساز وکار حمایت از اقشار ضعیف یا اعمال معافیت ها

در قوانین مختلف، قانونگذار با توجه به اهداف موردنظر، مقررات حمایتی و معافیت‌هایی را در ارایه خدمات عمومی از جمله توزیع نیروی برق مقرر نموده است، لکن آنچه با خصوصی‌سازی خدمات عمومی اهمیت می یابد، متناسب سازی این مقررات بر اساس قواعد تجاری و بازرگانی پس از خصوصی‌سازی است. به طور مثال، نهاد مقررات‌گذاری در انگلستان، افراد ساکن در مناطق روستایی، افراد ناتوان و نیز مبتلایان به بیماری‌های صعب‌العلاج را نیازمند حمایت ویژه در پرداخت هزینه های گاز مصرفی دیده است. همچنین این افراد در صنایع مربوط به آب نیز از طریق پرداخت «هزینه های پیش بینی نشده» مورد حمایت قرار گرفته‌اند. (کوسمو[1]، ۲۰۰۰)

1. Cosmo

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

همچنین بر اساس نظریه دیوان عدالت اتحادیه اروپا، حاکمیت می تواند برای خدمات عمومی ارایه‌شده از سوی بخش خصوصی اعتباراتی در نظر بگیرد تا به گروه‌هایی از جامعه یا مناطقی از کشور که در وضعیت نامساعدی قرار دارند، مساعدت و کمک‌هایی را ارایه دهد. (موذنی،۱۳۹۳)

در حقوق ایران و در قوانین بودجه سنواتی گذشته[۱]، به منظور حمایت از اقشار ضعیف، مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور، افراد مزبور از پرداخت هزینه‌های انشعاب آب و فاضلاب و برق و گاز معاف گردیده و دستگاه‌های ارایه دهنده خدمات مذکور موظف به ارایه این خدمات به‌صورت رایگان به افراد مذکور می‌باشند. همچنین در برخی موارد، قانونگذار در قوانین دائمی معافیت‌هایی را در پرداخت هزینه مصارف خدمات آب، برق، دفع فاضلاب و گاز، نظیر معافیت مساجد، حسینیه ها، موسسات قرآنی، دارالقران ها، حوزه‌های علمیه و... پیش‌بینی نموده است[۲].

هر چند رویکرد قانونگذار بویژه در خصوص معافیت‌ها اصلاح شده و حکم به تامین اعتبارات لازم جهت پرداخت به ارایه دهندگان خدمات عمومی را در قانون بودجه پیش بینی کرده است[۳]، لکن رویه جاری نیز با اصول بازرگانی خصوصی سازی خدمات عمومی همخوانی ندارد، چرا که نمی توان هزینه هایی را ابتدائا به بخش خصوصی تحمیل و مطالبات آن را در بودجه پیش‌بینی نمود تا بخش خصوصی منتظر تخصیص اعتبار و نقدینگی بماند، بلکه حاکمیت می بایست با اصلاح فرآیندها، منابع لازم را در اختیار سازمانها و نهادهای مشمول حمایت و معافیت قرار داده تا بتوانند بهای خدمات عمومی مصرفی خود را بپردازند. مضافا بر اینکه، برخی معافیت‌ها در بخش توزیع نیروی برق نظیر

۱. بند د تبصره ۱۶ ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۴، بند ه تبصره ۱۷ ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳ و بند ۱۰۵ ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۲

۲. ماده ۱۳ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳

۳. چنین رویکردی پیش از این وجود نداشت.برای نمونه رجوع شود به بند ع تبصره ۲ ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳ و بند ۶۶ ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۲

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

معافیت وزارت راه و ترابری از پرداخت هزینه حق انشعاب برق و بهای برق مصرفی روشنایی و تهویه تونل‌ها و چراغ‌های ویژه نقاط مه‌گیر، چراغ‌های چشمک‌زن در طول راههای کشور و مساجد بین‌راهی، بدون پیش بینی اعتبار برای جبران آن، همچنان پابرجاست[۱].

توسعه غیر اقتصادی برق در مناطق محروم

مطابق اصل برابری در ارایه خدمات عمومی، حاکمیت مکلف به تضمین ارایه خدمات عمومی از جمله توزیع برق مطمئن و پایدار به کلیه افراد جامعه از جمله ساکنان مناطق محروم، کم‌جمعیت، دورافتاده و یا حتی صعب‌العبور است. این موضوع در اصل ۴۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بیان گردیده است و اصل مذکور مقرر می‌دارد که در بهره برداری ازمنابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی درسطح استانها وتوزیع فعالیت های اقتصادی میان استانها ومناطق مختلف کشور، باید تبعیض درکار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه وامکانات لازم در دسترس داشته باشد، لکن ارایه خدمات به مناطق محروم از جمله احداث شبکه برقرسانی توزیع با توجه به حجم سرمایه گذاری موردنیاز، اقتصادی نیست و بر همین اساس، با حاکم شدن دیدگاه اقتصادی، بخش خصوصی نیز تمایلی به سرمایه گذاری در این مناطق جهت واگذاری خدمات از خود نشان نخواهد داد.

در حال حاضر، به موجب ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق مصوب ۱۳۹۴، با توجه به تامین بخشی از منابع لازم جهت اجرای طرح های توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک از طریق تعیین عوارض مصرف هر کیلووات ساعت برق در بودجه سالانه ، دولت موظف به اجرای طرح های مذکور در موارد مصرحه گردیده است، اما به نظر می رسد با حاکمیت نگاه اقتصادی بخش خصوصی، رویکرد حمایتی در توسعه غیراقتصادی برق در مناطق محروم صرفا محدود به توسعه و نگهداری شبکه های روستایی نبوده و این رویکرد حمایتی می‌بایست با وضع قانون

۱. ماده ۵۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

در تمام مواردی که به تشخیص دولت، توسعه این مناطق غیراقتصادی محسوب می‌شود با تدوین سازوکارهای مناسب تعمیم یابد.

همچنین ظرفیت قانونی دیگری در تبصره ۴ ماده واحده قانون استقلال شرکت های توزیع نیروی برق در استانها مصوب ۱۳۸۴ وجود دارد که وفق آن، شرکت های غیردولتی توزیع نیروی برق، مجاز به اجرای طرح های غیرانتفاعی از محل منابع عمومی می باشند و در این صورت، به تصریح تبصره مذکور، شرکت های غیردولتی توزیع نیروی برق، دستگاه بهره‌بردار تلقی گردیده و ماده ۳۳ قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ در مورد آنها قابل اجرا می‌باشد و به موجب ماده ۴۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲) مصوب ۱۳۹۳، در مصرف این اعتبارات در حکم موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شمار آمده و دیوان محاسبات کشور صلاحیت ورود و رسیدگی به نحوه خرج کرد آن را صرفا در محدوده مذکورخواهد داشت[1].

در این خصوص نیز قابل ذکر است با توجه به اینکه حکم مذکور صرفا جواز شرکت های غیردولتی توزیع در امکان استفاده از منابع عمومی را مقرر داشته است، متضمن هیچگونه حکم و تکلیفی قانونی در رابطه با پیش بینی منابع عمومی جهت توسعه غیراقتصادی برق در مناطق محروم با توجه رویکرد غیردولتی به شرکت های توزیع نیروی برق، نبوده و خلأ قانونی در این خصوص همچنان وجود دارد.

۱. ماده ۱۰۰ قانون محاسبات عمومی

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

۵. نتیجه‌گیری

در این تحقیق، یکی از فرآیندهای مهم در موضوع خصوصی‌سازی خدمات عمومی و به طور خاص در بخش توزیع نیروی برق کشور یعنی سیاستگذاری تقنینی در برنامه خصوصی‌سازی مورد مطالعه قرارگرفته است.

در نتیجه بررسی چارچوب‌های سیاستگذاری تقنینی یعنی بررسی اصول حاکم بر خدمات عمومی مانند اصل برابری و عدم تبعیض، اصل استمرار، اصل سازگاری و اصل تقدم و همچنین لزوم اداره بخش خصوصی بر اساس اصول و قواعد اقتصادی، پیشنهادهای مشخصی با عنوان بایسته‌های تقنینی ارایه گردید.

بنابراین، نظام قانونی کشور با اجرای خصوصی سازی خدمات عمومی و به طور خاص در بخش توزیع نیروی برق، نیازمند اصلاح قوانین در موضوعات انحلال و ورشکستگی، تامین خدمات در حوادث غیرمترقبه، اصلاح سازوکار قانونی حمایت از اقشار ضعیف یا اعمال معافیت‌ها و توسعه غیراقتصادی برق در مناطق محروم خواهد بود.

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

منابع

امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۸۸)، *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان، چاپ چهارم، جلد اول.

پایتختی اسکویی، سید علی و لاله طبقچی اکبری (۱۳۹۴)، " نقش انرژی در ارزش افزوده بخش صنعت: مطالعه موردی منتخبی از کشورهای عضو کنفرانس اسلامی "، *فصلنامه پژوهش های سیاستگذاری و برنامه ریزی انرژی*، دوره ۲، شماره ۱، صص ۱۵۴-۱۳۹.

تازیکی نژاد، علی (۱۳۸۷)،" قوانین مکمل در برنامه خصوصی سازی ایران "، *فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی*، دوره جدید، سال ۶، شماره ۱۴.

تورنل، ارون (۱۹۹۹)، *خصوصی ساختن خصوصی شده ها ، الزامات و نتایج خصوصی سازی(مجموعه مقالات)*، ترجمه علی چشمی و دیگران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.

رضایی زاده، محمدجواد و داوود کاظمی (۱۳۹۱)،"بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران" ، *نشریه فقه وحقوق اسلامی*، دوره ۳، شماره ۵.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵) ، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چاپ دوازدهم.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر(۱۳۸۷)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت، چاپ دوم .

عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، *حقوق اداری*، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول .

علیزاده کردآباد، رضا و دیگران (۱۳۹۴)، " ارایه مدلی تلفیقی از برنامه ریزی مبتنی بر سناریو و برنامه ریزی مبتنی بر فرض برای آینده‌پژوهی و برنامه ریزی پابرجا در حوزه انرژی" ، *فصلنامه پژوهش های سیاستگذاری و برنامه ریزی انرژی*، دوره ۲، شماره ۲، صص ۳۲-۷.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲)، " بررسی روند واگذاری شرکت های توزیع نیروی برق" ، *معاونت پژوهشی*، شماره مسلسل ۱۳۲۴۳.

موذنی، روح الله (۱۳۹۳)، *حقوق عمومی اقتصادی (مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه)* ، تهران: نشر مجد ، چاپ اول.

موسی‌زاده، رضا(۱۳۸۸)، *حقوق اداری۱و۲*، تهران، نشر میزان ،چاپ یازدهم.

هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۸)، *اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)* ، تهران، نشر خرسندی، چاپ اول.

Aghion, P., Hart, O. and J. Moore (1994)**,** " Improving Bankruptcy Procedure"**,** *Washington University Law Quarterly*,Vol. 72, No. 3, pp.849-872.

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

Argyriades, Demetrios(1991)*,* "Bureaucracy and Debureaucratization"*,* in Ali Farazmand, ed*, Handbook of Comparative And Development Public Administration,* New York: Marcel Dekker, Inc.

Asquer, A. (2010)*,* "Regulatory Reform and Industrial Restructuring: The Cases of Water, Gas and Electricity in Italy"*, Competition And Regulation in Network Industries*, 11, 1.

Bell, John and Sophie, Boyron and Simon, Whittaker(1998)*, Principles of French Law,* Oxford University Press.

Bew, Lord Paul(2014)*, Ethical Standards for Providers of Public Services*, Committee On Standards In Public Life.

Bienen, Henry and J. Waterbury (1989) , "The Political Economy of Privatization in Developing Countries", *World Development* 17 (5) , pp. 617-632.

Cosmo, Graham(2000)*, Regulating Public Utilities, A Constitutional Approach*: Hart Publishing.

Depoorter, B. (2000), "Regulation of Natural Monopoly", *Encyclopedia of Law and Economics,Vol. 3, The Regulation of Contracts,* ed*,* B. Bouckaert and G. De Geest, Cheltenham: Edward Elgar*,* pp. 489-532.

Dillman, D. L. (1994), "The Thatcher Agenda, the Civil Service, and Total Efficiency", in Ali Farazmand, ed, *Handbook of Bureaucracy*, New York: Marcel Dekker.

Eisenberg, Theodore (1987), *"Bankruptcy in the Administrative State",* Professor of Law, Stanford University: WWW.Scholarship.law.duke.edu.

Frangakis, M. C. Hermann, J. Huffschmid and K. Lorant (2009), *Privatisation Against the European Social Model*, *A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives,* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Graaf, G. (2003), Tractable Morality: Customer Discourses of Bankers, Veterinarians and Charity Workers, ERIM, Rotterdam.

Gupta, Asha (2000), *Beyond Privatization*, MacMilan Press LTD.

Hartley, Keith and David Parker (1991), Privatization: A Conceptual Framework, In Attiat F. Ott and Keith Hartley, eds, *Privatization and Economic Efficiency*, Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd.

Hermann, Christoph. and Jorg Flecker(2012), *Privatization of Public Services*, *Impacts for Employment, Working Conditions and Service Quality in Europe*, First Published, New York: Routledge.

Jamison, M. A. and S. V. Berg (2008), *Annotated Reading List for a Body of Knowledge on Infrastructure Regulation*, Washington, DC: World Bank.

Jennings, Edward T. (1991), Public Choice and the Privatization of Government: Implications for Public Administration, in J. Steven Ott, Albert C.Hyde, and Jay M.Shafritz, eds, *Public Management: The Essential Reading*, Chicago: Lyceum Books.

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]

Kunneke, R. and J. Groenewegen(2009), "Challenges for Readjusting the Governance of Network Industries", Institutions, *Technology and Policy in Reregulated Infrastructures*,ed, Cheltenham: Edward Elgar.

Matei, Ani and Enescu Elis-Bianca (2013)," Good Local Public Administration and Performance: An Empirical Study", *Procedia –Social and Behavioral Sciences*, 81, p.450.

Megginson, W. L. and J. M. Netter (2003) , " History and Methods of Privatisation", in *International Handbook on Privatisation*, ed, D. Parker and D. Saal, Cheltenham: Edward Elgar.

Midttun, A. (2005), "Deregulation: Design, Learning and Legitimacy", in *Institutional Reform, Regulation and Privatisation*, Processes and Outcome in Infrastructure Industries, ed, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 39-66.

Morgan, David R. and Robert E. England(1988), "The Two Faces of Privatization," *Public Administration Review*, 48 (6), pp. 979 -987.

Rayner, Julie and Lawton, Alan and Williams, Helen, M. and C.W. Allison (2011), "Public Service Ethos : The Development of a Generic Measure", *Journal of Public Administration Research and Theory*,Vol .21, No.1.

Richardson, William D. and Lloyd G. Nigro (1991)," The Constitution And Administative Ethics in Amercia", *Administration and Society*, 23, 3.

Savas, E. (1987), *Privatization : The Key to Better Government,* Chatham NJ: Chatham House Publishers.

Savas, E.S. (2000), *Privatisation and Public-Private Partnerships,* New York: Seven Bridges Press.

Schoderbek, Peter And Schoderbek, Charls And Kefalas, Asterios G.(1990), *Management System, Conceotual Considerations*, Fourth Edition, Boston:Irwin.

Shamsul Haque, M.(1996), "Public Service Under Challenge in the Age of Privatization", *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, US, Vol. 9, No. 2.

Ventriss, Curtis (1989), "Toward a Public Philosophy of Public Administration : A Civil Perspective of the Public" , *Public Administration Review* 49 (2):137 ,9.

Whitfield, Dexter (1992), *The Welfare State:Privatization, Deregulation, Commercialization of Public Services,* London: Pluto Press.

Yahaya, A.D.(1994), *Structural Adjustment Programme and Policy Issues : Shift in the Role and Scope of Public Bureaucracy,* Jain and Bongartz,eds.

[Downloaded from epprjournal.ir on 2026-11-06]