

خلاصه گزارش مدیریتی طرح تدوین ضوابط و مقررات
خاص جهت خصوصی سازی نیروگاهها و تشویق
سرمایه گذاران و حفظ حقوق آنان

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۳۱

شهریورماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۶.....	مقدمه
۶.....	۱. تعریف و بیان مسئله
۷.....	۲. تعریف خصوصی سازی
۸.....	۳. دلایل خصوصی سازی
۹.....	۴. اهداف خصوصی سازی
۱۰.....	۵. الزامات خصوصی سازی
۱۱.....	۶. مبانی نظری و پیشینه خصوصی سازی در صنعت برق
۱۲.....	۷. بررسی مطالعات انجام شده و تجربه کشورها در واگذاری
۱۴.....	۸. مستندات قانونی، روش ها و الگوهای واگذاری مطابق سیاست های اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۱۶.....	۹. تاریخچه صنعت برق
۱۷.....	۱۰. مروری بر عملکرد خصوصی سازی نیروگاه ها در ایران
۱۹.....	۱۱. آسیب شناسی خصوصی سازی در صنعت برق کشور
۳۲.....	۱۲. پیش نیازها و روش های جلب مشارکت و جذب سرمایه های بخش خصوصی
۳۵.....	۱۳. بررسی تجربه سایر کشورها در واگذاری
۳۶.....	۱۴. ضوابط و مقررات پیشنهادی در حوزه خصوصی سازی نیروگاه ها
۳۹.....	نتیجه گیری و پیشنهاد
۴۱.....	منابع و مأخذ



خلاصه گزارش مدیریتی طرح تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران و حفظ حقوق آنان

چکیده

خصوصی سازی نیروگاه‌های دولتی مهمترین جزء پروژه تجدید ساختار در صنعت برق به‌شمار می‌رود. خصوصی سازی نیروگاه‌های دولتی در صنعت برق ایران که از اوایل دهه ۱۳۸۰ آغاز شده است، مهمترین اقدام در جهت تجدید ساختار و خصوصی سازی در صنعت برق محسوب می‌شود و اجرای موفقیت آمیز آن، چالش اساسی در خصوصی سازی صنعت برق تلقی می‌شود. به طوری که هرگونه عدم موفقیت در این مرحله از تجدید ساختار، می‌تواند خصوصی سازی در کل صنعت برق را غیرمفید کند.

خصوصی سازی فرآیندی اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت‌ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور به اجرا درآورده‌اند و حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار، به نفع بازار است.

خصوصی سازی به همراه خود الزاماتی دارد که از آن جمله می‌توان به تقویت حقوق مالکیت خصوصی، تغییر ساختار شرکت‌ها، آزادسازی، تنظیم مقررات - مقررات زدایی - اصلاح مقررات، آزادی ورود و خروج از بازار، اصلاح ساختار مالی و نیز اصلاح بازار نیروی کار اشاره کرد. اهداف استراتژیک خصوصی سازی نیز می‌تواند در جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه و کشور، حذف انحصار و گسترش رقابت، توسعه فعالیت، کاهش هزینه‌های جاری شرکت‌ها و کوچک شدن اندازه دولت باشد. خصوصی سازی به همراه خود نیازمند بازنگری در قوانین، ارزیابی اثربخشی آنها در مقام اجرا و نهایتاً تدوین و پیشنهاد قوانین جدید است.

واگذاری نیروگاه‌ها در اشکال مختلف از سوی وزارت نیرو پیگیری شد. در مرحله اول واگذاری‌ها، با استفاده از ظرفیت ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تعداد ۱۰ نیروگاه در قالب شرکت دولتی به سازمان خصوصی سازی معرفی شد. در مرحله دوم، براساس جز «۱» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ تعداد ۱۰ نیروگاه دیگر در قالب دارایی انتخاب و به سازمان خصوصی سازی اعلام شد. در مرحله سوم نیز تعداد پنج نیروگاه با توجه به ظرفیت موجود در جز «الف-۳» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ به منظور کاهش تلفات در قالب دارایی به

سازمان خصوصی سازی معرفی شده است. در مرحله چهارم با استفاده از مجوز قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، تعداد ۱۰ نیروگاه دیگر کشور نیز در قالب دارایی به سازمان خصوصی سازی معرفی شدند. در مرحله پنجم، اسامی ۲۹ نیروگاه برای استفاده از ظرفیت ماده (۳۱) و (۳۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در قالب دارایی معرفی شده‌اند. لذا در مجموع از تعداد ۶۵ نیروگاه متعلق به وزارت نیرو، ۴۲ نیروگاه به ظرفیت ۳۱۰۰۰ مگاوات (با ارزش تقریبی ۲۲۰ هزار میلیارد ریال) به سازمان خصوصی سازی معرفی شده‌اند که از این تعداد ۵ نیروگاه شامل خوی، قم، بینالود، گیلان و مشهد در سال ۱۳۸۹ و دو نیروگاه شهید منتظری اصفهان و ارومیه در سال ۱۳۹۰ با مجموع ظرفیت ۴۰۰۰ مگاوات (به ارزش تقریبی ۳۰ هزار میلیارد ریال) به طور قطعی واگذار شده‌اند.

مهمترین مشکلات در واگذاری نیروگاه‌ها (اعم از دارایی یا شرکت) در قالب ذیل دسته‌بندی

می‌شود:

- اکثر نیروگاه‌های در حال واگذاری نیروگاه‌های گازی ساده بوده که دارای طرح‌های توسعه‌ای (بخش بخار) برای تبدیل شدن به نیروگاه سیکل ترکیبی است. بنابراین در واگذاری این نیروگاه‌ها، به دلیل وجود طرح‌های توسعه‌ای و عدم تکمیل و اتمام آن توسط پیمانکاران بخش خصوصی، نحوه تسویه مطالبات آنان و همچنین میزان تأثیر عملکرد پیمانکار بر تعیین قیمت پایه، ابهام و مشکلات زیادی بروز خواهد کرد.

- برخی از نیروگاه‌هایی که به صورت شرکت به سازمان خصوصی سازی معرفی شدند، دارای سابقه فعالیت به صورت شرکت نبوده و تحت نظر شرکت برق منطقه‌ای به فعالیت می‌پرداختند. از این رو معرفی این نیروگاه‌ها به صورت شرکت بدون سوابق شرکتی و نبود دفاتر قانونی و مستقل برای آن مشکلات زیادی را برای تعیین دقیق دارایی‌های این شرکت‌ها و معرفی سود و زیان آنها به عنوان یک شرکت تجاری ایجاد کرده است.

- تمایل نداشتن خریداران برای حضور در مزایده‌های جدید واگذاری نیروگاه‌ها به دلیل دریافت نکردن مطالبات گذشته خود از محل فروش برق.

- کاهش اعتبار وزارت نیرو در جامعه و بین شرکت‌های فعال در حوزه صنعت برق به دلیل پرداخت نکردن به موقع مطالبات پیمانکاران و سازندگان که نهایتاً متقاضیان بالفعل خرید نیروگاه‌ها را شدیداً کاهش داده است.

- مقاومت برخی مدیران به خصوص در شرکت مادر در ارائه اطلاعات صحیح و دقیق و به موقع در خصوص نیروگاه‌های قابل واگذاری و بروز تأخیر در ارسال اطلاعات خواسته شده.

- واضح نبودن اطلاعات و اطلاع‌رسانی کامل و جامع نیروگاه‌ها در هنگام درج آگهی آنها

از سوی سازمان خصوصی سازی.



- معمولاً تعیین قیمت نیروگاه‌های قابل واگذاری به وضوح تعیین نشده و عملکرد این نیروگاه در بازار برق با قیمت تعیین شده آن تناسب قابل دفاعی ندارد. به طوری که برای برخی نیروگاه‌ها قیمت پایه تا ۳۰ درصد کمتر از نیروگاه فروخته شده بوده و در برخی موارد با قیمت پایه تعیین شده در مزایده‌های مختلف خریداری برای آن نبوده است.

- در بسیاری از موارد دولت در مصوبه‌ای نسبت به اختصاص یک نیروگاه بابت تسویه بدهی با یک نهاد یا سازمان اقدام می‌کند. برای واگذاری این نیروگاه باید پروسه آماده‌سازی طی شود که در برخی موارد این پروسه تا بیش از ۱/۵ سال نیز به طول انجامیده است.

- تأخیر نزدیک به یک سال در تنظیم شرایط و فرآیندهای واگذاری نیروگاه‌ها در قالب دارایی برای اولین بار توسط سازمان خصوصی‌سازی.

- واگذاری نیروگاه‌ها به سازمان‌های غیرحرفه‌ای و شبه‌دولتی و حتی دولتی که عمدتاً بابت رد دیون انجام می‌شود، می‌تواند عرضه مطمئن برق در آینده را به مخاطره بیندازد.

- وجود جریمه تأخیر ۲۰ درصدی در صورت تأخیر در پرداخت اقساط سازمان خصوصی‌سازی و در مقابل نبود جریمه در صورت تأخیر در پرداخت پول برق فروخته شده به توانیر که این تفاوت برخوردها با سرمایه‌گذار خصوصی با هیچ منطقی قابل دفاع و توجیه نیست.

- کلیه واگذاری‌های در حال انجام برای نیروگاه‌ها با تأکید بر روش مزایده انجام می‌شود. از آنجایی که در این روش از واگذاری، خریداران با یکدیگر رقابت نمی‌کنند و فقط براساس برداشت خود از رفتار سایر خریداران در یک پاکت درب بسته پیشنهاد خود را ارائه می‌دهند. این پیشنهادها در برخی موارد براساس اینکه سایر بازیگران ممکن است عدد بسیار بالاتری را از قیمت پایه پیشنهاد دهند، به پیشنهاد عدد بالاتر اقدام می‌کنند که حتی ممکن است برنده هم شوند اما حاضر نیستند نیروگاه را با قیمت پیشنهادی تحویل گیرند چرا که پس از باز شدن پاکت‌ها متوجه می‌شوند که چه رقم نامناسبی را به عنوان پیشنهاد مطرح ساخته‌اند.

- وجود انحصار خرید توسط وزارت نیرو و عدم اطمینان از تعدیل قیمت‌ها در بازار برق.

- با توجه به اینکه نیروگاه خریداری شده باید تولید خود را در بازار در رقابت با نیروگاه‌های تماماً دولتی به فروش برساند، این نگرانی وجود دارد که نیروگاه‌های دولتی انگیزه‌ای برای کسب درآمد بیشتر نداشته و لذا در دادن پیشنهاد قیمت به مدیر بازار، لزوماً بر مبنای واقعیت عمل نکرده و از این رو نیروگاه خصوصی نمی‌تواند وارد یک رقابت واقعی با نیروگاه‌های دولتی در بازار شود.

- معمولاً خریداران بابت اقساط نیروگاه خریداری شده چکهایی را در وجه سازمان خصوصی‌سازی صادر می‌کنند که با امید به دریافت به موقع پول برق می‌توانند مبالغ این چکه‌ها را نقد کنند. اما اگر نتوانند پول برق را به موقع دریافت کنند چکه‌های آنها برگشت خورده و مشکلات

بعدی و تبعات آن به راحتی برای خریدار در سیستم بانکی قابل حذف و پاک شدن نمی‌باشد. ضمن آنکه امکان تهاتر بدهی به سازمان خصوصی‌سازی و طلب از وزارت نیرو فراهم نیست.

- معمولاً از زمان خرید تا تحویل نیروگاه بین ۸ تا ۱۲ ماه طول می‌کشد. در این دوره باید برق تولیدی در بازار برق و در رقابت با سایر نیروگاه‌ها عرضه شود. حال نیروگاهی که تحویل خریدار نشده توسط چه کسی محصول آن به بازار عرضه شود و با چه استراتژی در رقابت قیمتی با دیگر نیروگاه‌ها قرار گیرد و همچنین در این دوره تأمین قطعات یدکی و ترخیص آن و پرداخت هزینه‌های مالیاتی نیروگاه نیز در هاله‌ای از ابهام قرار دارد.

- اگر منظور از خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها این است که دولت نباید به ساخت و توسعه نیروگاه اقدام کند، پس چرا همچنان ساخت برخی نیروگاه‌ها و همچنین تکمیل مراحل توسعه نیروگاه‌های موجود ادامه دارد؟! در این حوزه تناقض‌های زیادی در رفتار دولت قابل مشاهده است. - وزارت نیرو از یک طرف به دنبال اجرای طرح‌های توسعه در نیروگاه‌هایی است که در لیست واگذاری قرار دارد و اجرای این طرح‌ها موجب افزایش بدهی به بانک‌ها و پیمانکاران خواهد شد. از طرف دیگر وزارت نیرو باید نیروگاهی که با هزارویک مشکل منابع لازم برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای را تأمین کرده، باید به صورت اقساط به بخش خصوصی واگذار کند. با انجام چنین کاری وزارت نیرو با سه مسئله عمده روبرو می‌شود: اول تأمین منابع برای اجرای طرح‌های توسعه و تعهد به پرداخت آن در آینده علیرغم آنکه هیچ محصولی از این طرح برای وزارت نیرو حاصل نمی‌شود. دوم افزایش بدهی به پیمانکاران و سازندگان و سوم تعهد بابت پرداخت پول برق این طرح‌ها.

- قرار گرفتن و تخصیص برخی نیروگاه‌ها برای رد دیون بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و نهادهایی که هیچ سابقه و تجربه‌ای در تولید برق ندارند، جای بسی تأمل و تعجب دارد. - پایه واگذاری هر شرکتی این است که صرفنظر از مالکیت، باید آن شرکت به لحاظ تجاری بتواند به فعالیت خود ادامه دهد. لذا اگر بنگاهی نتواند به صورت یک واحد تجاری کلیه وظایف و مأموریت‌های خود را به انجام برساند، در این صورت تغییر مالکیت نه تنها چیزی را حل نمی‌کند بلکه یک مشکل بر مشکلات قبلی اضافه خواهد کرد.

با توجه به بررسی و تحلیل‌های صورت گرفته در تحقیق، ضوابط و مقررات پیشنهادی برای بهبود عملکرد واگذاری نیروگاه‌ها در موارد ذیل ارائه می‌شود:

- تشکیل شرکت‌های مستقل نیروگاهی برای واگذاری نیروگاه‌ها و پرهیز از واگذاری نیروگاه‌ها به صورت دارایی و اداره شرکت نیروگاه به صورت یک فعالیت تجاری تا قبل از تغییر مالکیت.

- واگذاری نیروگاه‌ها بدون انجام طرح‌های توسعه و تنها با دریافت تعهد از خریدار برای تبدیل آن به سیکل ترکیبی در یک دوره زمانی معقول.



- موظف کردن صنعت برق به ایجاد LC ریالی برای اطمینان ۱۰۰ درصد سرمایه‌گذاران و خریداران نیروگاه‌ها برای دریافت پول برق تولیدی و توسعه مشارکت بخش خصوصی.
- فراهم کردن شرایط و ضوابط تهاثر بدهی نیروگاه به سازمان خصوصی‌سازی و طلب نیروگاه از وزارت نیرو.
- حذف جریمه تأخیر ۲۰ درصدی از اقساط سازمان خصوصی‌سازی در صورت تأخیر در پرداخت پول برق فروخته شده نیروگاه توسط وزارت نیرو.
- الزام سازمان خصوصی‌سازی به ارائه اطلاعات شفاف، صحیح و دقیق از دارایی‌ها، طول عمر آنها، وضعیت درآمدها، وضعیت هزینه‌ها، تعداد کارکنان، شاخص‌های مرتبط با سودآوری و سایر اطلاعات مرتبط برای دوره حداقل سه سال گذشته فعالیت شرکت در کتابچه مرتبط.
- ارائه فرصت کافی جهت حضور در مزایده.
- به‌منظور کشف قیمت برای دولت و سرمایه‌گذار خصوصی، لازم است در هنگام قیمتگذاری دارایی و تعیین ارزش آن شاخص‌هایی مانند IRR محاسبه و ارائه شود.
- تخصیص بخشی از درآمد حاصل از واگذاری نیروگاه‌ها به وزارت نیرو جهت تشویق و انگیزی.
- عدم تعیین دارایی خاص برای دیون معین دولت به نهادهای عمومی، بانک‌ها و صندوق‌های مختلف.
- تأکید بر عدم واگذاری نیروگاه‌ها به سازمان‌های غیرحرفه‌ای و شبه‌دولتی و حتی دولتی که عمدتاً بابت رد دیون انجام می‌شود.
- تأکید بیش از اندازه بر واگذاری به روش مزایده و در نهایت مذاکره توجیه‌پذیر نیست و باید ضابطه و مقرراتی پیش‌بینی شود تا امکان واگذاری در یک فضای حراج صورت گیرد و خریداران با هم رقابت کنند. از این رو پیشنهاد می‌شود بر عرضه به روش فرابورس تأکید صورت گیرد.
- چنانچه بخواهیم کارکنان نیروگاه را در واگذاری مشارکت دهیم، لازم است تا در مقررات و ضوابط پیشنهادی واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان منوط به خرید آن توسط شرکت تعاونی متشکل از کارکنان باشد و هر اندازه از ۵ درصد را نتوانند تملک نمایند، خریدار اصلی موظف به خرید باشد.
- الزام به اصلاح مقررات و قوانین مرتبط با فضای کسب‌وکار برای نیروگاه‌های تولیدکننده برق در بازار برق انجام شود. این واقعی‌سازی عملیات بازار برق و اصلاح مقررات مرتبط می‌تواند به بهبود فضای کسب‌وکار در این صنعت کمک چشمگیری کند.
- بهتر است بجای واگذاری نیروگاه از یک طرف و ساخت نیروگاه توسط سازمان توسعه برق از طرف دیگر، تمرکز وزارت نیرو از واگذاری نیروگاه‌های موجود، به احداث نیروگاه‌های جدید توسط بخش خصوصی تغییر یابد.

مقدمه

انحصار و مالکیت دولتی در صنعت برق همراه با ساختارهای عمودی یکپارچه، مهمترین مشخصه صنعت برق تا اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی در جهان بود. گسترش روزافزون نیاز به سرمایه‌گذاری در صنعت برق همراه با کمبود منابع دولت برای سرمایه‌گذاری در این حوزه، لزوم گرایش به تجدید ساختار در این صنعت را ایجاب کرد.

خصوصی‌سازی و واگذاری مالکیت بنگاه‌ها، حساس‌ترین و مهمترین فرآیند از سلسله فرآیندهای تجدید ساختار به‌شمار می‌رود، چراکه خصوصی‌سازی دارای آثار توزیعی و بازتوزیعی بسیار تأثیرگذار و بنابراین به‌لحاظ سیاسی بسیار حساس و چالش‌برانگیز است، به‌طوری‌که این حساسیت‌ها و چالش‌ها ممکن است موجب کندی و یا حتی توقف این فرآیند شود.

در این مطالعه ابتدا با مروری بر مبانی نظری خصوصی‌سازی صنعت برق و بررسی تجربه کشورهای در این زمینه، خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها در کشور مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته و به این مهم از زوایای روش واگذاری، مراحل خصوصی‌سازی، مسائل و مشکلات خصوصی‌سازی و ضوابط و مقررات مورد نیاز پرداخته شده است.

۱. تعریف و بیان مسئله

به‌رغم تمامی چالش‌ها و مشکلات سیاسی در فرآیند خصوصی‌سازی، اجرای موفقیت‌آمیز این فرآیند از ضروریات یک برنامه موفق تجدید ساختار و آزادسازی به‌شمار می‌رود. بهره‌گیری از مزایای بالقوه مکانیسم‌های رقابتی بدون وجود ساختار مالکیت خصوصی امری محال و غیرممکن تلقی می‌شود. با در نظر گرفتن این واقعیت اجرای موفقیت‌آمیز فرآیند خصوصی‌سازی در برق شرط لازم برای اجرای موفقیت‌آمیز فرآیند تجدید ساختار در صنعت برق محسوب می‌شود.

همانند تمامی کشورهایایی که در حال اجرا و یا تکمیل فرآیند تجدید ساختار در صنعت برق خود می‌باشند، خصوصی‌سازی نیروگاه‌های دولتی مهمترین جزء پروژه تجدید ساختار در صنعت برق به‌شمار می‌رود. خصوصی‌سازی نیروگاه‌های دولتی در صنعت برق ایران که از اوایل دهه ۱۳۸۰ آغاز شده است، مهمترین اقدام در جهت تجدید ساختار و خصوصی‌سازی در صنعت برق محسوب می‌شود. عبور موفق از این مرحله و اجرای موفقیت‌آمیز خصوصی‌سازی نیروگاه‌های دولتی، چالش اساسی در صنعت برق جهت خصوصی‌سازی تلقی می‌شود به‌طوری‌که هرگونه عدم موفقیت در این مرحله از تجدید ساختار می‌تواند خصوصی‌سازی در کل صنعت برق را غیرمفید کند.



همان‌گونه که اشاره شد ساده‌ترین مرحله برای حرکت به سمت خصوصی‌سازی صنعت برق اقدام از بخش تولید برق، یعنی خصوصی‌سازی نیروگاه‌های کشور است. اما واقعیت موجود در صنعت برق آن است که به اندازه‌ای پیچیدگی و ابهام در این بخش از صنعت (تولید برق) وجود دارد که خصوصی‌سازی را با مشکلات و چالش‌های جدی مواجه ساخته است. با توجه به مسائل و مشکلات متعدد پیش رو برای واگذاری نیروگاه‌ها و عملکرد ضعیف واگذاری و خصوصی‌سازی در بخش تولید برق، تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران در این جهت همراه با ملاحظات لازم جهت حفظ حقوق آنان موضوع بسیار مهم و پیچیده‌ای است که نیازمند بررسی و مطالعه دقیق است که در این مطالعه بدان پرداخته شده است.

۲. تعریف خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی فرآیندی اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت‌ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور به اجرا درآورده‌اند و حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار، به نفع بازار است. عموماً مراد از لفظ خصوصی‌سازی، انتقال شرکت‌های تحت حاکمیت یا مالکیت دولتی به بخش خصوصی است که معمولاً از طریق فروش این شرکت‌ها انجام می‌گیرد. از طرفی می‌توان گفت که خصوصی‌سازی در واقع وسیله‌ای برای افزایش کارایی (مالی و اجتماعی) عملیات یک مؤسسه اقتصادی است، زیرا چنین به نظر می‌رسد که مکانیسم عرضه و تقاضا در بازار در شرایط رقابتی باعث افزایش کارایی عوامل تولید و در نتیجه تولید بیشتر و متنوع‌تر کالاها و خدمات و کاهش قیمت‌ها خواهد شد.

خصوصی‌سازی به‌همراه خود الزاماتی دارد که از آن جمله می‌توان به تقویت حقوق مالکیت خصوصی، تغییر ساختار شرکت‌ها، آزادسازی، تنظیم مقررات، مقررات‌زدایی، اصلاح مقررات، آزادی ورود و خروج از بازار، اصلاح ساختار مالی و نیز اصلاح بازار نیروی کار اشاره کرد. اهداف استراتژیک خصوصی‌سازی نیز می‌تواند در جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه و کشور، حذف انحصار و گسترش رقابت، توسعه فعالیت، کاهش هزینه‌های جاری شرکت‌ها و کوچک شدن اندازه دولت باشد. خصوصی‌سازی به‌همراه خود نیازمند بازنگری در قوانین، ارزیابی اثربخشی آنها در مقام اجرا و در نهایت تدوین و پیشنهاد قوانین جدید است.

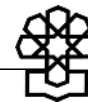
۳. دلایل خصوصی‌سازی

امروزه کشورهای مختلف دنیا عموماً به دلایل مختلفی دست به خصوصی‌سازی صنایع شبکه‌ای^۱ می‌زنند که ممکن است با آنچه از نظر منطق اقتصادی هدف خصوصی‌سازی است، تفاوت بسیار داشته باشد و همین امر می‌تواند آنها را در ادامه راه با مشکل روبرو کند. چرا که ممکن است متوجه شوند آنچه آنها به خاطر آن دست به خصوصی‌سازی زدند و آنچه از آن به دست آمده است، تفاوت داشته باشد. خصوصاً اینکه کشورهای در حال توسعه عمدتاً آنقدر خصوصی‌سازی (یا در حالت کلی‌تر اصلاحات اقتصادی) را تا برهه‌ای از زمان به تأخیر می‌اندازند که دیگر چاره‌ای جز انجام آن برای آنها باقی نمانده باشد.

یکی از مهمترین دلایل خصوصی‌سازی در دنیای امروز به هزینه‌های تولید بالا و عملکرد ضعیف صنایع شبکه‌ای تحت مالکیت دولت باز می‌گردد. عموماً این‌گونه است که این صنایع در اکثر نقاط دنیا به دلایل مختلف،^۲ کم قیمتگذاری می‌شوند و لذا نه تنها از عهده تأمین مخارج خودشان بر نمی‌آیند، بلکه جذب سرمایه‌گذاری بیشتر برای توسعه خدمات این صنایع نیز همواره با مشکل روبرو است. عموماً نیز اصلاح ساختار در صنایع زیرساختی این کشورها تا جایی عقب می‌افتد که دیگر دولت‌ها توان اعطای یارانه‌ها را نداشته باشند و لذا چاره‌ای جز انتقال مالکیت و واگذاری آنها به بخش خصوصی برای آنها باقی نمانده باشد.

در حالت مالکیت دولتی صنایع شبکه‌ای در کشورهای مختلف دنیا، قیمت‌ها عموماً به دلایل سیاسی (عمدتاً به انگیزه مهار تورم و برای جذب حمایت‌های مردمی توسط سیاستمداران) با اعطای یارانه، بسیار پایین نگه داشته می‌شوند که همین امر باعث می‌شود درآمد کسب شده از آنها کفاف میزان سرمایه‌گذاری لازم برای پوشش تقاضای روزافزون خدمات این صنایع را ندهد. در نتیجه کیفیت خدمات ارائه شده توسط این صنایع در این کشورها نیز روز به روز کاهش یافته و توانایی تولیدکنندگان برای پاسخگویی به تقاضای روزافزون این خدمات نیز کاهش می‌یابد.

۱. منظور از صنایع شبکه‌ای صناعی هستند که تأمین‌کننده کالا و خدمات عمومی و اساسی برای همه بخش‌های اقتصادی می‌باشند. این دسته از صنایع به عنوان صنایع تأمین‌کننده خدمات عمومی (utility) برای بقیه صنایع و مردم تلقی می‌شوند.
 ۲. دلیل عمده این موضوع به عمومی بودن و اساسی بودن آن برمی‌گردد که مورد نیاز همه اقشار جامعه و تمام صنایع می‌باشد. لذا دولت‌ها تلاش دارند تا این نوع کالاها یا خدمات با قیمت کمتر در اختیار مصرف‌کنندگان قرار گیرند. لذا به دلیل نقش آنها در هزینه تولید کالاها و یا به دلیل نقش آنها در رفاه جامعه، قیمتگذاری آنها با ملاحظاتی انجام می‌شود.



۴. اهداف خصوصی سازی

باید توجه داشت که دلایل خصوصی سازی و انگیزه‌هایی که اغلب باعث می‌شود تا دولت‌ها دست به خصوصی سازی صنایع همگانی بزنند با اهداف خصوصی سازی تفاوت دارد. منظور از «دلایل خصوصی سازی» این است که دولت‌ها «چرا» دست به خصوصی سازی می‌زنند، اما منظور از «اهداف خصوصی سازی» این است که دولت‌ها «چرا باید» دست به خصوصی سازی بزنند. به عبارت دیگر بحث دلایل صرفاً بحثی اثباتی است، اما بحث اهداف بحثی هنجاری است که البته نه به هنجارهای جامعه، بلکه به ضرورت خصوصی سازی از دید اقتصاددانان اشاره دارد. بدیهی است که دلایل و اهداف لزوماً یکسان نیستند، هر چند در مواردی می‌توانند بر یکدیگر منطبق باشند. اما در دنیای واقع، آنچه مد نظر سیاستگذاران است لزوماً با سیاست‌ها و رویه‌های بهینه اقتصادی برای کل کشور یکی نیست.

یکی از مهمترین نکات در بحث خصوصی سازی این است که همواره باید توجه داشت که «خصوصی سازی هدف نیست»، بلکه هدف اصلی تغییر در انگیزه‌ها جهت افزایش کارایی است، که البته این اهداف به نوبه خود می‌توانند متأثر از قوانین تنظیم مقررات پیش روی این بنگاه‌ها نیز باشند. در همین راستا افزایش بهره‌وری و کاهش قیمت تمام شده از مهمترین دلایل خصوصی سازی و تجدید ساختار قلمداد می‌شود.

لذا نکته اساسی که باید در بحث خصوصی سازی صنعت برق مورد توجه قرار گیرد، تفاوت ساختار این صنعت در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه است. در اکثر کشورهای توسعه یافته نگرانی اصلی در صنعت برق، توسعه و افزایش ظرفیت تولید برق است، حال آنکه در کشورهای توسعه یافته ظرفیت سازی مدنظر نبوده، بلکه بیشتر افزایش کارایی این صنعت و کاهش قیمت تمام شده از اهمیت برخوردار است.

همچنین بازار سرمایه در کشورهای در حال توسعه به اندازه کافی توسعه نیافته است که بتواند نیازهای سرمایه‌گذاری صنعت برق را تأمین کند، یا حتی چنانچه بخش خصوصی توانایی تأمین منابع مالی لازم را داشته باشد، عملکرد نهادهای مختلف قانونگذاری مرتبط با بخش برق، ریسک بالایی را برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ایجاد می‌کند، که این امر سبب می‌شود تا در این کشورها دولت مجبور باشد از طریق اعطای تضمین‌های مختلف، ریسک فعالیت بخش خصوصی را کاهش دهد. از سوی دیگر تأمین منابع مالی مورد نیاز از طریق جذب سرمایه‌های خارجی نیز در کشورهای در حال توسعه منوط به ایجاد یک فضای تجاری جذاب و کاهش ریسک بالای مرتبط با قوانین حاکم بر فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی است.

۵. الزامات خصوصی سازی

تا چند سال پیش، از خصوصی سازی به عنوان «حلال تمام مشکلات صنایع شبکه‌ای همگانی» یاد می‌شد که به تنهایی توانایی برطرف کردن مشکلاتی چون بهره‌وری پایین، عدم سرمایه‌گذاری کافی و اتلاف انرژی در این صنایع را داشت. با وجود این امروزه اقتصاددانان معتقدند که برای رفع این مشکلات در این کشورها خصوصی سازی صرف کارساز نبوده و چه بسا نتیجه عکس نیز بدهد. امروزه از خصوصی سازی تنها به عنوان یکی از مراحل تغییرات ساختاری یاد می‌شود که برای حصول به اهداف مد نظر از آن، همراه یا قبل از خود احتیاج به الزاماتی دارد که عدم رعایت هر کدام از آنها می‌تواند تبعات گسترده‌ای داشته باشد. این الزامات عبارتند از:

- تجاری سازی: منظور از تجاری سازی در صنعت برق، ملزم کردن سازمان‌های دخیل در این صنعت به فعالیت براساس اصول تجاری است. این اصول آنها را ملزم می‌سازد که از این پس مالیات بپردازند، با نرخ بهره بازار اقدام به دریافت وام کنند و در نهایت بودجه و همچنین اشتغال نیروی کار در بنگاه خود را مدیریت کنند. چنانچه خصوصی سازی بدون انجام تجاری سازی صورت بگیرد، شرکت‌های موجود براساس معیار سود و زیان عمل نکرده و لذا افزایش سرمایه‌گذاری و توسعه خدمات مورد نظر (که یکی از اهداف عمده خصوصی سازی است) صورت نخواهد پذیرفت.

- آزادسازی: هدف از آزادسازی ایجاد زیرساخت‌های نهادی لازم برای تشکیل بازار است. سالیان متمادی است که صنایع شبکه‌ای در جهان دچار مشکل کم‌قیمت‌گذاری هستند و لذا به انحای مختلف از دولت‌ها یارانه دریافت می‌کنند. فرض عقلایی این است که سرمایه‌گذاران حاضر به سرمایه‌گذاری در صنایع زیرساختی نخواهند بود مگر اینکه دولت موافقت خود را با وجود قیمت‌های انعکاس‌دهنده هزینه‌ها و سود اعلام کرده باشد. لذا شرط اساسی موفق بودن برنامه‌های خصوصی سازی و حصول به اهداف آن این است که پیش از آن آزادسازی قیمت‌ها صورت گرفته باشد.

- معرفی و توسعه رقابت: هدف اصلی از معرفی و توسعه رقابت در بنگاه‌های صنعتی «افزایش کارایی اقتصادی» است که گاهی به این کار «تجدید ساختار رقابتی» نیز گفته می‌شود. اصولاً هدف اصلی از مجزاسازی صنایع شبکه‌ای نیز توسعه رقابت در هریک از زیربخش‌های آن بوده است، اما باید توجه داشت که صرف تبدیل مالکیت لزوماً منجر به رقابتی شدن صنایع نمی‌شود.

- تنظیم مقررات: نقش تنظیم مقررات در صنعت این است که منافع هر دو گروه سرمایه‌گذاران و مصرف‌کنندگان را تأمین کند و علی‌الخصوص در مواقعی که یک شوک یا تحول اقتصادی در



پیش است، بسیار اهمیت دارد. از حیث سرمایه‌گذاری وظیفه نهاد تنظیم مقررات، اطمینان‌بخشی به سرمایه‌گذار جهت جذب سرمایه در بلندمدت و از حیث مصرف‌کننده وظیفه آن اطمینان‌بخشی به وی در جهت عرضه مطمئن برق است.

۶. مبانی نظری و پیشینه خصوصی‌سازی در صنعت برق

امروزه در اینکه شرکت‌های خصوصی ذاتاً بهتر از انواع دولتی مدیریت می‌شوند و از کارآیی بالاتری برخوردارند، اتفاق نظر وجود دارد، اما در این موضوع که مالکیت خصوصی در صورت وجود شکست بازار و نیز توانایی شرکت‌های خصوصی برای تعقیب اهداف اجتماعی مطلوب مانند ایجاد حداکثر اشتغال یا عرضه کالاها و خدمات ضروری به قیمت مطلوب می‌تواند بهتر عمل کند، اتفاق نظر وجود ندارد.

تاکنون در بین نظریه‌پردازان، این مسئله که آیا انحصارات طبیعی باید تحت مالکیت دولت باشد یا توسط یک مالک خصوصی و تحت نظارت دولت اداره شود، بحث برانگیزترین مسئله بوده است. در ادبیات اقتصادی، انحصار طبیعی ویژگی خاصی است که عموماً از تابع تکنولوژی تولید بنگاه نتیجه می‌شود که به‌طور طبیعی باعث می‌شود که در صنعت مورد نظر، امکان به‌وجود آمدن رقابت میسر نباشد. عموماً صنایع زیرساختی که خدمات را برای بخش ساخت و تولید فراهم می‌کنند (و لذا از نظر اقتصادی اهمیت فوق‌العاده‌ای دارند) از این ویژگی برخوردارند. لذا توسعه و گسترش خدمات در این صنایع می‌تواند تأثیر بسزایی در رشد تولید ملی و افزایش بهره‌وری در سطح کشور داشته باشد.

عموماً دلیل وجود انحصار طبیعی در صنعتی خاص، به وجود هزینه‌های اولیه تأسیس بالا و نیز هزینه‌های ثابت بالا در آن صنعت باز می‌گردد که باعث می‌شود در بلندمدت با افزایش میزان تولید تابع هزینه متوسط بنگاه همواره نزولی بوده و در اصطلاح، بازدهی نسبت به مقیاس در این صنایع همواره صعودی باشد. لذا در چنین حالتی، در نهایت، یک تولیدکننده واحد موفق می‌شود که نسبت به سایر تولیدکننده‌ها در مقیاس بزرگ‌تر و لذا با هزینه کمتری به تولید بپردازد و در نتیجه کل تولید بازار را در دست خواهد گرفت. عموماً صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی را تحت عنوان کلی صنایع همگانی (عام‌المنفعه) یا صنایع شبکه‌ای می‌شناسند که از میان آنها می‌توان به صنایعی چون مخابرات، برق، گاز، آب و فاضلاب، حمل‌ونقل ریلی و هوایی، رادیو و تلویزیون، پست و... اشاره کرد. ویژگی کلی تمام این صنایع این است که به دفعات توسط سایر صنایع و آحاد اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرند و لذا از اهمیت اقتصادی فوق‌العاده‌ای برخوردار هستند، به‌نحوی که

بهبود اندک در عملکرد هر یک از آنها می‌تواند تأثیر بسزایی در رشد تولید ناخالص ملی داشته باشد.

در مجموع ویژگی‌های ذکر شده برای صنایع همگانی باعث شده است که در نیم قرن گذشته همواره توجیهی برای انحصار (عموماً دولتی) این صنایع وجود داشته باشد. اما حقیقت امر این است که تئوری انحصار طبیعی از ابتدا در علم اقتصاد وجود نداشته، بلکه این نظریات دهه‌ها بعد از شکل‌گیری انحصارات دولتی و عموماً نیز توسط اقتصاددانان مدافع دخالت‌های دولت در بازار شکل گرفته است. بدین ترتیب که ابتدا بسیاری از دولت‌ها با فراهم آوردن رانت برای یک یا چند کمپانی موجود باعث به وجود آمدن انحصار در این صنایع شدند و سپس اقتصاددانانی پیدا شدند که به تئوری‌سازی در باب توجیه وجود انحصار طبیعی و اعطای قدرت انحصاری از جانب دولت به این صنایع روی آوردند.

شواهد زیادی وجود دارد که بسیاری از صنایع به اصطلاح همگانی در اواخر قرن هجدهم و اوایل قرن نوزدهم میلادی در بسیاری از کشورهای دنیا نه تنها انحصاری نبودند، بلکه برای هر کدام از آنها چندین بنگاه در حال رقابت با یکدیگر وجود داشتند.

اگرچه شواهد موجود نشان می‌دهند که مالکیت خصوصی بهتر از مالکیت دولتی است، اما این به آن معنا نیست که تمامی بنگاه‌های دولتی می‌توانند یا باید به بخش خصوصی واگذار شوند. به هر ترتیب، بنگاه‌ها به یک دلیل، دولتی شده‌اند و آن دلیل احتمالاً هنوز وجود دارد.

۷. بررسی مطالعات انجام شده و تجربه کشورها در واگذاری

هال، توماس و کورال^۱ در سال ۲۰۰۹، تجربه جهانی برای آزادسازی برق کشورها را به دو گروه توسعه‌یافته و در حال توسعه طبقه‌بندی کرده‌اند. شواهد نشان می‌دهد که به‌طور کلی در این فرآیند با مسائلی از قبیل بالاتر رفتن قیمت‌ها، کاهش و یا عدم تغییر بهره‌وری و استفاده کمتر از انرژی‌های تجدیدپذیر، ایجاد انحصار چندجانبه، مخالفت مصرف‌کنندگان و عدم سرمایه‌گذاری کافی در ایجاد ظرفیت‌های تولید و یا نوآوری روبه‌رو شده است.

دیوید هال (۲۰۰۴) در مطالعه‌ای تحت عنوان «تجربه آزادسازی و خصوصی‌سازی برق» در سال ۲۰۰۴، وضعیت خصوصی‌سازی در کشورهای انگلستان و سایر عضو OECD و کشورهای در حال توسعه را بررسی کرد. در بریتانیا تولید، انتقال و توزیع و خرده‌فروشی شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار شده است. همچنین بازار عمده‌فروشی و خرده‌فروشی برق ایجاد شده است.

1. David Hall, Stephen Thomas, Violeta Corral, 2009.



قیمت برق نسبت به سایر کشورهایی که خصوصی سازی کرده اند (از جمله فرانسه) بهتر است و مطالعات نشان می دهد که در صورت عدم خصوصی سازی قیمت ها می توانست ۱۰ تا ۲۰ درصد بالاتر باشد. بدین ترتیب، منافع زیادی برای مصرف کنندگان بزرگ صنعتی ایجاد شده و همراه با کاهش هزینه ها، موجب افزایش سودآوری شده است.

بررسی تجربه نروژ، کانادا (آلبرتا) و ایالات متحده آمریکا (کالیفرنیا)، و همچنین بریتانیا، به این نتیجه رسید که بازارها قیمت های پایین تر و کارآیی بالاتر را به دست نیاوردند. در اتحادیه اروپا، که در آن آزادسازی بازارهای برق مورد نیاز است، با تمرکز مالکیت که از ویژگی های قابل توجه در سراسر اروپا است روبرو است که منتج به وجود شرکت های بزرگ دولتی شده است. البته مطابق شواهد تجربی این فرضیه را که شرکت های خصوصی کارآمدتر هستند، تأیید نمی کند.

سرگیسیان، بالابانیان و هانگینسون^۱ در مقاله خود تحت عنوان «از بحران تا ثبات در بخش برق ارمنستان» فرآیند خصوصی سازی در ارمنستان را به دو دوره تقسیم کرده اند. در دوره اول، واگذاری دارایی های دولتی به عموم مردم مدنظر بوده است. خصوصی سازی در این دوره، همانند اغلب کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، مبتنی بر روش صدور گواهی های سهام بوده و دولت در واگذاری دارایی ها به مردم، هیچ گونه منفعت اقتصادی را دنبال نکرده است. در مرحله دوم خصوصی سازی براساس قانون خصوصی سازی انجام شده است. ویژگی مهم این دوره، ورود فرآیند خصوصی سازی به مرحله تجاری است.

هدف عمده دولت در دوره دوم واگذاری ها، برخلاف دوره اول، واگذاری صنایع بزرگ و متوسط، شامل دارایی های بخش برق به بخش خصوصی است. برنامه دولت برای خصوصی سازی بخش برق، مشتمل بر واگذاری های دارایی های بخش های تولید، شامل نیروگاه های حرارتی و نیروگاه های برق آبی و همین طور دارایی های بخش توزیع است.

همزمان با طرح موضوع خصوصی سازی شرکت های توزیع برق در ارمنستان، شواهد نشان می داد که نوعی بدگمانی در میان مشترکین این شرکت ها نسبت به نحوه تعامل آتی شرکت های توزیع خصوصی با مردم در حال شکل گیری است. در واقع با توجه به پایین بودن سطوح درآمدی مردم و بالا بودن نرخ بیکاری، نگرانی هایی در میان مردم در زمینه احتمال افزایش قیمت برق پس از واگذاری شرکت های توزیع ایجاد شده بود که با مطالعات انجام شده و اقدامات انجام گرفته این نگرانی ها کاهش یافته است.

۸. مستندات قانونی، روش‌ها و الگوهای واگذاری مطابق سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی

با توجه به اصل چهل و چهارم قانون اساسی و مفاد اصل چهل و سوم قانون اساسی و به منظور مواردی از قبیل گسترش مالکیت در سطح عموم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ ابلاغ شده است.

در این قانون اصول کلی مربوط به فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی پیش‌بینی شده است. هیئت واگذاری مجاز است از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، انحلال و ادغام شرکت‌ها به شرح ذیل استفاده کند:

- **واگذاری:** در مواردی که شرایط واگذاری از هر جهت آماده است، هیئت واگذاری رأی به واگذاری می‌دهد.

- **بازسازی ساختاری:** در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود، بنگاه حداکثر ظرف یک سال بازسازی ساختاری شود. دوره بازسازی ساختاری در موارد خاص قابل تمدید است. بازسازی ساختاری باید با این شرط انجام شود که ورود دولت در این امر، موجب تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در این بنگاه‌ها نشود.

- **واگذاری مدیریت:** هیئت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت کند. در این موارد هیئت واگذاری موظف است چارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص کند و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند.

- **تجزیه:** در مواردی که واگذاری شرکت دولتی موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیئت واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره‌وری آن، نسبت به تجزیه شرکت تصمیم‌گیری کند و سپس حکم به واگذاری شرکت دهد.

- **ادغام:** دولت می‌تواند چند شرکت قابل واگذاری دولتی را در هم ادغام کند و سپس به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه دهد تا نسبت به واگذاری آن اقدام کند.

کلیه بندهای فوق برای واگذاری شرکت‌های صنعت برق می‌توانند مورد استناد قرار گیرند. البته



روش اول (واگذاری مالکیت) نسبت به دیگر بندها از اولویت برخوردار بوده و در صورت نیاز از دیگر روش‌ها استفاده می‌شود.

در هنگام واگذاری مالکیت نیز هیئت واگذاری، به روش‌های زیر (به ترتیب اولویت) اقدام می‌کند:

الف) فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی،

ب) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی،

ج) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره.

سه روش عمده برای تعیین قیمت پایه عبارتند از:

الف) روش بازار: از طریق عرضه محدود سهام در بورس به منظور کشف قیمت.

ب) روش سودآوری: با تقسیم میانگین سود سه‌ساله بر نرخ سودآوری مورد انتظار (نرخ

سود برابر است با سود تقسیم بر سرمایه). لذا با تقسیم سود بر نرخ سود مورد انتظار، ارزش

سرمایه به دست می‌آید.

ج) روش ارزش جاری خالص دارایی‌ها: ارزش جایگزینی تجهیزات با لحاظ نمودن هزینه

استهلاک توسط کارشناس خبره، محاسبه شده و سپس مجموع بدهی‌های شرکت از آن کسر

می‌گردد.

فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به مدیران و

کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد (۵٪) به سایر مدیران باتجربه و متخصص و کارآمد مجاز

است.

در صورتی که به موجب گزارش سازمان خصوصی‌سازی، واگذاری یک شرکت ۱۰۰ درصد

دولتی موجب انحصار در بخش غیردولتی شود، هیئت واگذاری نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت به

دو یا چند بنگاه دولتی دیگر تصمیم‌گیری نموده و سپس حکم به واگذاری می‌دهد.

به علاوه شورای رقابت می‌تواند، قراردادهای واگذاری را که از مصادیق انحصار تشخیص

می‌دهد، باطل اعلام کند. شورای رقابت مکلف است حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول تقاضا در

هریک از موارد مذکور آن را بررسی و نتیجه را به طور کتبی به متقاضی اعلام کند.

همچنین مطابق ماده (۵۹) این قانون، شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که

بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به

هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد

تنظیم‌کننده بخشی واگذار کند. بنابراین باید نهادهای تنظیم مقررات تخصصی همچون هیئت تنظیم

بازار برق، مطابق پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیئت وزیران، فعالیت کنند.

۹. تاریخچه صنعت برق

در سال ۱۲۶۴ قمری ناصرالدین شاه توسط آقای حاج محمدحسن امین‌الضرب (تاجر اصفهانی) یک مولد برق از نوع گرام به قدرت ۳ کیلووات را به منظور روشنایی بخشی از کاخ سلطنتی برای نخستین بار وارد ایران کرد. سوخت این مولد گاز حاصل از زغال‌سنگ بود. در سال ۱۲۷۹ به دستور مظفرالدین شاه یک دستگاه مولد برق با قدرت ۱۲ اسب بخار توسط حاج محمدباقر میلانی معروف به رضایف خریداری شد. این مولد در سال ۱۲۸۱ نصب و از آن به منظور تأمین روشنایی حرم حضرت رضاع (ع) استفاده شد. سه سال بعد مولد دیگری با قدرت ۲۵ اسب بخار توسط امیر رضوی خریداری و در کنار مولد اول نصب شد.

اولین مجوز تأسیس یک کارخانه برق به یک بازرگان ایرانی به نام حاج حسین آقا امین‌الضرب داده شد. حاج امین‌الضرب اقدام به تأسیس اولین کارخانه برق عمومی در تهران کرد. تهران تا سال ۱۳۲۲ هجری قمری فاقد برق بود.

در زمان حکومت ناصرالدین شاه، مسافرت‌های شاه و برخی از رجال و روشنفکران ایرانی به اروپا و تأثیرپذیری و انتقال این تأثیرات به ایران و آمیخته شدن آن با شیوه‌های سنتی، اندک اندک مقدمات برپایی تشکیلات نوین سازمان یافته‌ای را فراهم آورد که بعدها به منظور تأمین امور عمومی شهر به دستگاه‌های پیچیده اداری مبدل شد. در ۲۵ مهرماه سال ۱۳۱۵ با تصویب اساسنامه مؤسسه برق شهرداری تهران، اداره روشنایی شهرداری به مؤسسه برق تهران تبدیل شد و به‌عنوان یک مؤسسه مستقل، زیر نظر شهرداری به انجام وظایف محوله از جمله مطالعه در تعرفه نرخ جریان برق و نظارت در اجرای آن، تصویب قراردادهای مخصوص فروش جریان برق با مؤسسات و کارخانه‌ها و... پرداخت.

تا سال ۱۳۴۱ برای مدیریت برق کشور، سازمان واحدی وجود نداشت و تصمیمات کلان از طریق وزارت کشور در سازمان برنامه و بودجه به شهرداری‌ها و مؤسسات خصوصی یا دولتی متولی برق در شهرستان‌ها ابلاغ و اعمال می‌شد. برنامه سوم عمرانی کشور از مهرماه سال ۱۳۴۱ آغار گردید و تا آخر سال ۱۳۴۶ ادامه یافت. نخستین قانونی که در سطح کلان مدیریت برق تدوین شد، قانون سازمان برق ایران در سیزدهم دی‌ماه سال ۱۳۴۱ است که وظیفه آن اجرای سیاست‌ها و هدف‌های برنامه سوم عمرانی کشور و اعمال مدیریت بر برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های تولید و ایجاد شرکت‌های برق منطقه‌ای از طریق ادغام مؤسسه‌های برق موجود و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها در بخش برق بود. توسعه سریع صنعت برق در نخستین سال‌های اجرایی برنامه سوم عمرانی کشور و محدودیت اختیارات تفویض شده به سازمان برق ایران، ناکام بودن این سازمان را برای



نظارت بر صنعت برق کشور آشکار کرد و فکر ایجاد وزارتخانه‌ای برای تأمین آب و برق مورد نیاز کشور، همگام با برنامه‌ها و پیشرفت‌های کشور در زمینه‌های مختلف به وجود آمد. از این رو لایحه تأسیس وزارت آب و برق به مجلس شورای ملی داده شد و در تاریخ بیست و دوم اسفند ۱۳۴۲ به تصویب رسید و در بیست و ششم اسفند همان سال از تصویب مجلس سنا گذشت و سرانجام در شانزدهم فروردین ۱۳۴۳ به دولت ابلاغ شد. این وزارتخانه پس از تشکیل، امر سرپرستی و نظارت مؤسسات برق را برعهده گرفت.

در تیرماه سال ۱۳۴۴ قانون توسعه مؤسسات برق غیردولتی به تصویب مجلسین شورای ملی و سنا (مجلسین وقت) رسید. به موجب این قانون مدت ۳ ماه به مؤسسات برق غیردولتی فرصت داده شد تا آمادگی خود را برای پذیرش شرایطی که در مورد تولید، توزیع، سرمایه، نرخ و... در این قانون پیش‌بینی شده است، اعلام کنند و در غیر این صورت وزارت آب و برق از ادامه فعالیت آنها جلوگیری می‌کرد. از آنجا که شرایط اعلام شده در این قانون با توان مالی مؤسسات برق خصوصی انطباق نداشت و سود کافی را نیز دربر نداشت، موجبات دولتی شدن صنعت برق فراهم شد و در سال ۱۳۴۴ تمام مؤسسات برق در اختیار وزارت آب و برق قرار گرفت.

۱۰. مروری بر عملکرد خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها در ایران

وزارت نیرو در بخش برق، واگذاری نیروگاه‌ها و شرکت‌های تحت مالکیت خود را در چند مرحله پیاده‌سازی کرده است:

- در مرحله اول واگذاری‌ها، با استفاده از ظرفیت ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تعداد ۱۰ نیروگاه (سهند، خلیج فارس، سهندج، آبادان، بیستون، شیروان، دماوند، کرمان، بینالود و منجیل با مجموع ظرفیت بیش از ۸۸۰۰ مگاوات) انتخاب و به ازای هریک از آنها، یک شرکت دولتی تشکیل شد. از این میان ۵ نیروگاه (خلیج فارس، بینالود، آبادان، بیستون و دماوند) به عنوان رد دیون دولت به ذینفعان در نظر گرفته شد، که از این بین تنها نیروگاه بینالود واگذار گردید و قیمت پایه نیروگاه دماوند و خلیج فارس جهت واگذاری تعیین شد ولی هنوز به فروش نرسیده است.

- در مرحله دوم، براساس جزء «۱» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ تعداد ۱۰ نیروگاه دیگر (شامل نیروگاه‌های منتظر قائم، گیلان، منتظری، مشهد، تبریز، خوی، فارس، لوشان، طوس و قم با مجموع ظرفیت بیش از ۸۷۰۰ مگاوات) در قالب دارایی انتخاب و به سازمان خصوصی‌سازی اعلام شد. از این نیروگاه‌های معرفی شده در قالب دارایی، نیروگاه منتظر قائم و فارس بابت رد دیون

مشخص شده است. پنج نیروگاه گیلان، قم، مشهد، خوی و شهید منتظری (البته در شش ماه اول سال ۱۳۹۰ به فروش رفته است) به فروش رسید و سه نیروگاه تبریز، طوس و لوشان با توجه به انتشار آگهی و قبولی متقاضیان خرید این نیروگاه‌ها، معامله خرید آنها قطعی نگردیده است.

- در مرحله سوم نیز تعداد پنج نیروگاه ارومیه، چابهار، سبلان، قائنات و جهرم با ظرفیت بیش از ۳۹۰۰ مگاوات، با توجه به ظرفیت موجود در جزء «الف-۳» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ به منظور کاهش تلفات به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شدند. واگذاری این نیروگاه‌ها تا مرحله مناقصه پیش رفته لکن به دلیل عدم حضور متقاضیان در مناقصه تعیین شده، این فرآیند به نتیجه‌ای نرسیده است.

- در مرحله چهارم با استفاده از مجوز قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، تعداد ۱۰ نیروگاه دیگر کشور شامل نیروگاه بخاری شهید رجایی، نیشابور، شهید مفتح، سیکل ترکیبی شهید رجایی، اسلام‌آباد، شریعتی، کنارک، کنگان، شهید زنبق و زرنند با ظرفیت بیش از ۵۸۰۰ مگاوات برای واگذاری انتخاب شدند. تا در صورت فروش، منابع حاصل از فروش را برای هزینه‌های طرح‌های نیمه‌تمام در بخش برق استفاده کنند. ۴ نیروگاه (زرنند، شریعتی، سیکل ترکیبی نیشابور و زنبق) یکبار آگهی شده‌اند، اما متقاضی برای خرید آنها وجود نداشته است.

- در مرحله پنجم، اسامی ۲۹ نیروگاه (که برخی از آنها قبلاً معرفی شده بودند اما هنوز واگذار نشده‌اند) برای استفاده از ظرفیت ماده (۳۱) و (۳۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ معرفی شدند. ۸ نیروگاه (پرند، زاگرس، سلطانیه، سمنان، یزد، صوفیان، کازرون و هسا به ظرفیت ۲۷۰۰۰ مگاوات) در سال ۱۳۹۰ به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شدند. از این بین ۵ نیروگاه (ارومیه، سهند، اردبیل، سنندج و پرند) بابت مطالبات بخش خصوصی از وزارت نیرو تعیین تکلیف شده‌اند.

در مجموع از تعداد ۶۵ نیروگاه متعلق به وزارت نیرو، ۴۲ نیروگاه به ظرفیت ۳۱۰۰۰ مگاوات (با ارزش تقریبی ۲۲۰ هزار میلیارد ریال) به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شده‌اند که از این تعداد ۵ نیروگاه شامل خوی، قم، بینالود، گیلان و مشهد در سال ۱۳۸۹ و دو نیروگاه شهید منتظری اصفهان و ارومیه در سال ۱۳۹۰ با مجموع ظرفیت ۴۰۰۰ مگاوات (به ارزش تقریبی ۳۰ هزار میلیارد ریال) به طور قطعی واگذار شده‌اند. از ۳۵ نیروگاه باقیمانده (که به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شده‌اند - به ظرفیت ۲۷۰۰۰ مگاوات و ارزش تقریبی ۱۹۰ هزار میلیارد ریال) قیمت پایه تعداد ۲۰ نیروگاه استخراج گردیده که از این تعداد ۴ نیروگاه شامل نیروگاه‌های کرمان، هسا، سمنان و پرند جهت فروش آگهی شده است (در بهمن‌ماه ۱۳۹۰).



۱۱. آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور

به‌منظور امکان ارائه تحلیل از عملکرد واگذاری، لازم است تا موضوع واگذاری نیروگاه‌ها از ابعاد مختلف مورد آسیب‌شناسی قرار گیرد. در ادامه واگذاری نیروگاه‌ها از ابعاد مختلف مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرند:

۱-۱۱. شکل واگذاری (واگذاری به‌صورت دارایی)

واگذاری نیروگاه‌ها در اشکال مختلف از سوی وزارت نیرو دنبال شد. در مرحله اول واگذاری‌ها، با استفاده از ظرفیت ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تعداد ده نیروگاه در قالب شرکت دولتی به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شد. در مرحله دوم، براساس جزء «۱» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ تعداد ده نیروگاه دیگر در قالب دارایی انتخاب و به سازمان خصوصی‌سازی اعلام شد. در مرحله سوم نیز تعداد پنج نیروگاه با توجه به ظرفیت موجود در جزء «الف-۳» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ به‌منظور کاهش تلفات در قالب دارایی به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شده است. در مرحله چهارم با استفاده از مجوز قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، تعداد ده نیروگاه دیگر کشور نیز در قالب دارایی به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شدند. در مرحله پنجم، اسامی ۲۹ نیروگاه برای استفاده از ظرفیت ماده (۳۱) و (۳۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در قالب دارایی معرفی شده‌اند. لذا در مجموع سه رویکرد در واگذاری دنبال شده که عبارتند از:

- واگذاری نیروگاه در قالب یک شرکت دولتی مستقل،

- واگذاری نیروگاه به‌عنوان یک دارایی،

- واگذاری به‌عنوان یک دارایی در قبال انجام کار.

اگرچه به‌ظاهر این شیوه‌ها مشکل و آسیبی را غیر از طولانی شدن پروسه واگذاری برای خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها ایجاد نکرده است، اما باید دقت داشت که تغییر شیوه و رویکرد از شرکت به دارایی و سپس دارایی در قبال انجام کار (برای موضوع کاهش تلفات) که در قوانین بودجه پیش‌بینی شده نه تنها به حل واگذاری نیروگاه‌ها کمکی نکرده و باعث تسریع آن نشده است بلکه موجب شده که تغییر رویکرد واگذاری نیروگاه‌ها از حالت واگذاری به‌صورت سهام (به‌صورت شرکتی) به واگذاری به صورت دارایی، علاوه‌بر مشکلات قبلی مشکلات جدید دیگری نیز به صنعت برق و سازمان خصوصی‌سازی تحمیل نماید.

۱۱-۲. مشکلات موجود در ساختار دارایی یا شرکت

مهمترین مشکلات موجود در ساختار نیروگاه‌ها اعم از دارایی یا شرکت در قالب موارد زیر قابل دسته‌بندی می‌باشد:

- باید توجه داشت که اکثر نیروگاه‌های درحال واگذاری نیروگاه‌های گازی ساده بوده که دارای طرح‌های توسعه‌ای (بخش بخار) برای تبدیل شدن به نیروگاه سیکل ترکیبی می‌باشند. بنابراین در واگذاری این نیروگاه‌ها؛ به دلیل وجود طرح‌های توسعه‌ای و عدم تکمیل و اتمام آن توسط پیمانکاران بخش خصوصی، نحوه تسویه مطالبات آنان و همچنین میزان تأثیر عملکرد پیمانکار بر تعیین قیمت پایه، ابهام و مشکلات زیادی بروز خواهد کرد. در اینگونه موارد که تعداد آنها نیز کم نیست خریدار نمی‌داند که آیا باید پیمانکار هزینه‌های تعیین شده با آن را بپذیرد یا خیر؟ در صورت عدم پذیرش، همان اتفاقی می‌افتد که تاکنون افتاده یعنی نیروگاه واگذار نمی‌شود. اما در صورت پذیرش شروط تحمیل شده (یعنی تکمیل بخش بخار با هزینه - زمان تعیین شده در قرارداد با پیمانکار تحمیلی در زمان خرید نیروگاه) با این ابهام‌ها مواجه است که اگر به هر دلیلی پیمانکار در زمان مورد توافق با توانیر نتواند کار را به اتمام برساند یا اینکه پیمانکار نتواند با هزینه تعیین شده (که قبلاً شرکت توانیر با پیمانکار مشخص نموده است) کار را به اتمام برساند، پاسخگو کیست؟ چرا که هر روز تأخیر در بهره‌برداری از بخش بخار نیروگاه یعنی میلیون‌ها تومان زیان به خریدار نیروگاه و عدم کسب درآمد که در این حالت هیچ خریداری حاضر به پذیرش ریسک آن نیست.

- برخی از نیروگاه‌هایی که به صورت شرکت به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شدند، دارای سابقه فعالیت به صورت شرکت نبوده و تحت نظر شرکت برق منطقه‌ای به فعالیت می‌پرداختند. از این رو معرفی این نیروگاه‌ها به صورت شرکت بدون سوابق شرکتی و عدم وجود دفاتر قانونی و مستقل برای آن مشکلات زیادی را برای تعیین دقیق دارایی‌های این شرکت‌ها و معرفی سود و زیان آنها به عنوان یک شرکت تجاری ایجاد نکرده است.

۱۱-۳. مشکلات نقدینگی وزارت نیرو

مهمترین مشکل موجود در واگذاری نیروگاه‌ها از سوی وزارت نیرو، نبود نقدینگی کافی برای پرداخت به تولیدکنندگان برق و همچنین پیمانکاران و سازندگان صنعت برق است که این کمبود نقدینگی مشکلات زیر را در امر خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها ایجاد نکرده است:

- انگیزه خریداران نیروگاه‌ها به دلیل عدم اطمینان کافی از دریافت به‌موقع مطالبات آنها از



وزارت نیرو بابت فروش برق تولیدی کاهش یافته است. چراکه در صورت عدم دریافت به موقع پول برق فروش رفته، امکان پرداخت به موقع اقساط سازمان خصوصی سازی را نداشته و سازمان خصوصی سازی علاوه بر دریافت اصل قسط، جرائم زیادی را نیز به خریداران تحمیل می کند.

- عدم تمایل خریداران برای حضور در مزایده های جدید و گذاری نیروگاه ها به دلیل عدم دریافت مطالبات گذشته خود.

- کاهش اعتبار وزارت نیرو در جامعه و بین شرکت های فعال در حوزه صنعت برق به دلیل عدم پرداخت به موقع مطالبات پیمانکاران و سازندگان که در نهایت متقاضیان بالفعل خرید نیروگاه ها را شدیداً کاهش داده است.

۴-۱۱. اطلاع رسانی

یکی از مشکلات موجود در واگذاری نیروگاه ها به عدم اطلاع رسانی مناسب به خریداران در ارتباط با دارایی یا شرکت در حال واگذاری ارتباط دارد. اینکه نیروگاه مورد نظر دارای چه سوابقی در بازار برق بوده و آیا به لحاظ بهره برداری از شرایط مناسبی در بازار برق برخوردار می باشد یا خیر؟ در این موارد وزارت نیرو باید اطلاع رسانی مناسب و به موقع را صورت دهد. میزان درآمد، هزینه، سود و... نیروگاه در گذشته موضوعی است که به راحتی قابل احصا و ارائه به متقاضیان خرید نیست و همچنین معلوم نیست چه کسی مسئول این اطلاع رسانی مناسب به سرمایه گذاران بالقوه می باشد. ضمن آنکه سازمان خصوصی سازی از شهریورماه سال ۱۳۹۰ به بعد در اطلاع رسانی خود بسیار ضعیف عمل کرده است و این موضوع با نگاهی به سایت این سازمان در بهمن ماه روشن می سازد که آخرین به روز رسانی برای ماه شهریور انجام شده است.

۵-۱۱. واضح نبودن اطلاعات برای دارایی های قابل واگذاری

برخی مشکلات مرتبط با واگذاری نیروگاه ها، از جهت واضح نبودن اطلاعات دارایی، در قالب موارد زیر قابل دسته بندی است:

- مقاومت برخی مدیران به خصوص در شرکت مادر در ارائه اطلاعات صحیح و دقیق و به موقع در خصوص نیروگاه های قابل واگذاری و بروز تأخیر در ارسال اطلاعات خواسته شده.

- واضح نبودن اطلاعات و اطلاع رسانی کامل و جامع نیروگاه ها در هنگام درج آگهی آنها از سوی سازمان خصوصی سازی. به طوری که در آگهی منتشر شده برای واگذاری برخی نیروگاه ها، در قیمت برآوردی آن مشخص نشده است که:

- قیمت پایه مصوب بر اساس چند مگاوات ظرفیت تولید بوده است؟

- پس از انتشار آگهی، به سرمایه‌گذار تنها ۱۷ روز زمان داده شده است تا سپرده نقدی خود جهت شرکت در مزایده را به سازمان خصوصی‌سازی ارسال کند. به عبارت دیگر با توجه به نبود اطلاعات روشن و واضح این نیروگاه؛ فرصت اندکی برای جذب سرمایه‌گذاران (به خصوص اگر سرمایه‌گذار جدیدی در این حوزه بخواهد وارد شود) وجود دارد.

۱۱-۶. قیمتگذاری و تعیین قیمت مطلوب

معمولاً تعیین قیمت نیروگاه‌های قابل واگذاری با شفافیت تعیین نشده و عملکرد این نیروگاه در بازار برق با قیمت تعیین شده آن تناسب قابل دفاعی ندارد. به طوری که برای برخی نیروگاه‌ها قیمت پایه تا ۳۰ درصد کمتر از نیروگاه فروخته شده بوده و در برخی موارد با قیمت پایه تعیین شده در مزایده‌های مختلف خریداری برای آن نبوده است. البته لزوماً بالا بودن قیمت پایه تعیین شده ممکن است دلیل عدم رغبت برای خرید نیروگاه‌ها نباشد. به عبارت بهتر لازم است تا برای نیروگاه‌های عرضه شده برای فروش شاخص‌هایی مانند نسبت IRR به ROE محاسبه شود تا دقیقاً روشن شود که به لحاظ اقتصادی این دارایی یک سرمایه‌گذاری سودآور است یا خیر؟ به هر صورت ملاک عمل ارزشی است که ارزیاب و کارشناس رسمی برای تعیین می‌کند و هیچ متغیر جایگزین دیگری برای ارائه سیگنال به تصمیم‌گیران و واگذاری برای درست یا ناصحیح بودن ارزش تعیین شده ارائه نمی‌شود.

۱۱-۷. تدوین ضوابط لازم برای فراهم شدن امکان واگذاری

معمولاً واگذاری نیروگاه‌ها مستلزم تنظیم برخی ضوابط و مقررات می‌باشد که این موضوع برای نیروگاه‌های ماده (۲۷) (یعنی نیروگاه‌هایی که به صورت شرکت واگذار می‌شوند) کاملاً مصداق دارد. برای این نیروگاه‌ها لازم است تا ضوابط و مقررات و تعامل آنها با بازار برق، شرکت گاز و شرکت پخش فرآورده‌های نفتی به صورت مستقل و جداگانه تنظیم و تعیین شود. از آنجایی که تا قبل از واگذاری کلیه تعاملات این دسته از نیروگاه‌ها از طریق شرکت برق منطقه‌ای یا توانیر صورت می‌گرفته و پس از واگذاری باید توسط خود شرکت (نیروگاه) صورت گیرد، لازم است تا نسبت به تنظیم برخی مقررات اقدام شود. از این رو لازم است تا مقررات و ضوابط مربوطه تنظیم، تعیین و اجرایی گردد. لذا زمانبر بودن فرآیندهای اداری دریافت مجوزها و مصوبات لازم از مراجع ذیربط (به طور نمونه نحوه ثبت سوخت به نرخ آزاد در نیروگاه‌های ماده (۲۷)) یکی از مشکلاتی است که در واگذاری نیروگاه‌ها وجود دارد.



۸-۱۱. عدم بازگشت منابع به صنعت برق

مهمترین انگیزه برای صاحب دارایی در واگذاری این است که پس از واگذاری به منابعی دست یابد تا بتواند به توسعه صنعت کمک کند. به خصوص اگر صاحب دارایی با وضعیت نامناسبی به لحاظ نقدینگی و بدهی مواجه باشد. اگرچه دارایی در واقع متعلق به دولت می باشد، اما باید دید که صنعت برق و وزارت نیرو از این واگذاری چه منفعی به دست می آورد؟

مطابق انتظار هرچه منافع بیشتری از محل واگذاری نیروگاه ها به وزارت نیرو اختصاص یابد، تمایل برای واگذاری و رغبت برای تنظیم شرایط جهت آماده کردن دارایی برای واگذاری افزایش می یابد، اما اگر از محل واگذاری نیروگاه، نه تنها هیچ منفعتی به وزارت نیرو اختصاص نیابد بلکه واگذاری باعث شود که بلافاصله در ماه بعد از واگذاری صورتحساب فروش برق نیروگاه واگذار شده به عنوان بدهی وزارت نیرو ثبت شد، در این صورت تمایل برای واگذاری به مراتب کاهش خواهد یافت. بنابراین فروش نیروگاه باعث می شود که بلافاصله در ماه بعدی، برق تولیدی نیروگاه توسط وزارت نیرو خریداری شود و این در حالی است که در صورت عدم واگذاری نیروگاه، لازم نبود تا وزارت نیرو مبلغی را به عنوان خرید برق به صاحب جدید نیروگاه بپردازد.

۹-۱۱. مشکلات مرتبط با آماده سازی نیروگاه ها

معمولاً مشکلات زیادی در ارتباط با آماده سازی نیروگاه ها برای واگذاری وجود دارد که به عنوان نمونه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در بسیاری از موارد دولت در مصوبه ای نسبت به اختصاص یک نیروگاه بابت تسویه بدهی با یک نهاد یا سازمان اقدام می کند. برای واگذاری این نیروگاه باید پروسه آماده سازی طی شود که در برخی موارد این پروسه تا بیش از ۱/۵ سال نیز به طول انجامیده است. به عنوان نمونه هیئت محترم وزیران در اسفند سال ۱۳۸۸ سهام شرکت تولید برق آبادان و بیستون را به سازمان شهرداری ها و دهیاری کشور، سهام شرکت تولید برق خلیج فارس را به سازمان تأمین اجتماعی و سهام شرکت تولید نیروی برق دماوند را به بنیاد شهید و امور ایثارگران بابت رد دیون دولت مصوب نمود، لکن واگذاری این نیروگاه ها تاکنون اجرایی نشده است، زیرا پروسه طی کردن فرآیندهای لازم و قانونی بسیار زمانبر و آماده سازی آنها طولانی شده است.

- طولانی شدن پروسه دریافت مصوبه اصلاحی تبصره «۲» ماده (۳) و ماده (۷) آیین نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی جهت اعطای سهام ترجیحی به کارکنان بنگاه های تولید برق و بنگاه های بهره بردار و ابلاغ آن در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۱۷ که بیش از یکسال از واگذاری نیروگاه ها به بخش

خصوصی و بلا تکلیفی در این حوزه می‌گذرد.

- تأخیر نزدیک به یک‌سال در تنظیم شرایط و فرآیندهای واگذاری نیروگاه‌ها در قالب دارایی برای اولین بار توسط سازمان خصوصی‌سازی.

- فقدان شخصیت حقوقی مستقل برای بسیاری از دارایی‌ها (مانند نیروگاه‌های برق) که قابلیت تبدیل به یک شرکت مستقل برای واگذاری را دارا هستند و زمانبر بودن انجام این کار به خصوص برای نیروگاه‌های ماده (۲۷) که موجب کند شدن فرآیند واگذاری شده است.

۱۰-۱۱. مشکلات نیروی انسانی

یکی از ویژگی‌های بخش دولتی وجود نیروی انسانی مازاد در آن می‌باشد. طبق قانون مطابق بند «۳» ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی هیئت واگذاری موظف است تا «تعداد کارکنان هر شرکت قابل واگذاری را در سند واگذاری ثبت و این شرط را در شرایط واگذاری بگنجانند که مدیران شرکت‌های واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند». از این رو قانون مذکور موجب می‌شود تا تجمع پرسنل در نیروگاه‌ها (البته شرکت‌های مدیریت تولید) به همان شکل قبل حفظ شود. از آنجایی که در اکثر نیروگاه‌های کشور، کلیه فعالیت‌های نیروگاهی توسط افرادی انجام می‌شود که در شرکت مدیریت تولید برق در آن استان یا نیروگاه، سازماندهی شده‌اند لذا خریدار نیروگاه باید خریدار شرکت مدیریت تولید برق مربوطه نیز باشد که تمام نیروی انسانی بهره‌بردار از نیروگاه‌های استان در آن شرکت قرار دارند. باید توجه داشت که شرکت مدیریت تولید دارای پرسنلی است که به همه نیروگاه‌های استان سرویس می‌دهد، اما خریدار یکی از نیروگاه‌ها باید کل شرکت مدیریت تولید را به اجبار خریداری کند. چنانچه بعداً نیروگاه دیگری در استان توسط شخص دیگری خریداری شود و حاضر نباشد از شرکت مدیریت تولید که قبلاً فروخته شده سرویس دریافت کند در این صورت خریدار شرکت مدیریت تولید با مازاد نیروی انسانی مواجه شده و عملاً کاری نمی‌تواند انجام دهد.

۱۱-۱۱. قوانین و مقررات

واگذاری نیروگاه‌ها باید در فضایی از قوانین و مقررات انجام گیرد که نه تنها موجب افزایش انگیزه خریداران برای خرید نیروگاه شود بلکه موجب اطمینان عرضه مستمر برق و تأمین مطمئن آن برای جامعه شود. از آنجایی که مطابق قانون وظیفه تأمین برق برعهده وزارت نیرو می‌باشد و چنانچه تحویل نیروگاه‌ها به سازمان‌های غیرحرفه‌ای و شبه‌دولتی و حتی دولتی که عمدتاً بابت رد دیون



انجام می‌شود، می‌تواند عرضه مطمئن برق در آینده را به مخاطره بیندازد. ضمن آنکه هیئت واگذاری باید برای عدم واگذاری نیروگاه‌ها به نهادهای غیرحرفه‌ای و به‌خصوص دولتی و شبه‌دولتی ضوابط و مقررات لازم را تدوین کند.

همچنین هیئت واگذاری با تدوین برخی مقررات موجب کاهش انگیزه خریداران از خرید نیروگاه‌ها شده است. هیئت واگذاری با تعیین نرخ سود ۱۲ درصد به‌جای ۶ درصد قبلی موجب شده است تا تمایل سرمایه‌گذاران به خرید نیروگاه‌ها کاهش یابد. از آنجایی که معمولاً امکان خرید نقدی برای خریداران فراهم نیست، لزوماً باید به‌صورت اقساط نسبت به خرید نیروگاه اقدام کنند. لذا به نظر می‌رسد تمایل خریداران نیروگاه‌ها در سال ۱۳۹۰ به‌دلیل افزایش نرخ سود از ۶ درصد به ۱۲ درصد در ارتباط با خرید اقساطی، کاهش یافته باشد. این حرکت اگرچه از زوایای مختلف می‌تواند به واقعی‌سازی روابط تفسیر شود اما از دید خصوصی‌سازی این تغییر نرخ بهره اقساط یعنی فشار بیشتر به خریدارانی که امکان ندارند بتوانند پول یک نیروگاه حدود ۱۰۰۰۰ میلیارد ریالی را به‌صورت نقد تأمین کنند. لذا چاره‌ای جز افزایش هزینه برای خود تفسیر نکرده و در آن صورت رغبت برای خرید دارایی را کاهش می‌دهند که عملکرد ۵ نیروگاه در سال ۱۳۸۹ و دو نیروگاه در سال ۱۳۹۰ نیز تا حدودی گویای چنین واقعیتی است.

۱۱-۱۲. عدم امکان تهاطرطلب از وزارت نیرو با بدهی به سازمان خصوصی‌سازی

با توجه به آنکه در شرایط حاضر امکان پرداخت نقدی پول برق نیروگاه‌های واگذار شده، ازسوی توانیر وجود ندارد، خریداران تمایل دارند تا دو مجموعه دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت نیرو) که یکی به‌عنوان طلبکار (بابت اقساط نیروگاه) و دیگری به‌عنوان بدهکار (بابت خرید برق تولیدی نیروگاه) ایفای نقش نمایند و موضوع خریدار نیروگاه را به‌صورت داخلی حل نموده و مشکل سرمایه‌گذار حل شود. در این مورد ظرفیت قانونی به استناد جزء «الف» بند «۳۵» و بند «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ فراهم شده است، اما هنوز اجرایی نشده است.

مشکل دیگری که در این ارتباط وجود دارد این است که اگر خریدار اقساط سازمان خصوصی‌سازی را به‌موقع پرداخت نکند مشمول جریمه تأخیر ۲۰ درصدی خواهد شد. اما اگر پول برق فروخته شده به توانیر را سالیان سال دیرتر دریافت کند، توانیر مشمول هیچ جریمه‌ای نخواهد شد و این تفاوت برخوردها با سرمایه‌گذار خصوصی و دولت با هیچ منطقی توجیه‌پذیر نیست.

۱۱-۱۳. روش واگذاری و کشف قیمت

کلیه واگذاری‌های در حال انجام برای نیروگاه‌ها با تأکید بر روش مزایده انجام می‌شود. این روش از واگذاری نمی‌تواند بر روش برد - برد از تئوری بازی‌ها منطبق باشد. چراکه در نهایت یا سرمایه‌گذار بازنده است که قیمت بسیار بالایی را پیشنهاد داده و در برخی موارد زیانی به میزان سپرده زمان مزایده را می‌پذیرد (یعنی از پولی که به‌عنوان سپرده در زمان مزایده به سازمان خصوصی‌سازی سپرده است) و از تحویل نیروگاه خودداری می‌کند، یا همانند نیروگاه قم، نیروگاه را بیش از ۳۰ درصد گران‌تر از قیمت پایه خریداری می‌کند. در مجموع این روش از واگذاری لزوماً یک بازنده خواهد داشت که در بسیاری از مواقع بازنده وزارت نیرو و سازمان خصوصی‌سازی است. چراکه نیروگاه در یک مرحله به فروش نمی‌رود و در مراحل بعد باید قیمت دارایی کاهش یابد تا خریداری وجود داشته باشد و امکان فروش فراهم شود. البته تجربه نیروگاه‌هایی که در آگهی اول به فروش نرفته‌اند، نشان می‌دهد که دولت بازنده این روش واگذاری است. در ادامه دو مسئله مهم مرتبط با موضوع واگذاری به‌صورت مزایده ارائه می‌شود:

- از آنجایی که خریداران با یکدیگر رقابت نمی‌نمایند و تنها براساس برداشت خود از رفتار سایر خریداران در یک پاکت درب بسته پیشنهاد خود را ارائه می‌دهند. این پیشنهادها در برخی موارد براساس اینکه سایر بازیگران ممکن است عدد بسیار بالاتری را از قیمت پایه پیشنهاد دهند، اقدام به پیشنهاد عدد بالاتر می‌نمایند که حتی ممکن است برنده هم شوند، اما مانند نیروگاه لوشان حاضرند از سپرده خود بگذرند اما حاضر نیستند نیروگاه را با قیمت پیشنهادی بخرند چراکه پس از باز شدن پاکت‌ها متوجه می‌شوند که چه رقم نامناسبی را به‌عنوان پیشنهاد مطرح ساخته‌اند. از این‌رو در این روش خریداران با یکدیگر رو بازی نمی‌نمایند بلکه با یکدیگر نوعی بازی ریسک انجام می‌دهند که واقعاً بازنده و برنده آن مبنای چندان دقیق و عملی ندارد.

- در مقابل برای سازمان خصوصی‌سازی و وزارت نیرو روش مزایده نه تنها هیچ مزیتی ندارد بلکه موجب زیان هم خواهد شد. اما اگر اجازه داده شود که خریداران در یک فضای حراج با هم رقابت کنند و کاملاً با یکدیگر شفاف باشند، در این صورت نتیجه حاصل بسیار بهبود می‌یابد که از نتیجه این اقدام هم سازمان خصوصی‌سازی و وزارت نیرو و هم خریداران راضی بوده و هر دو برنده هستند. با عرضه به روش بورس یا فرابورس امکان کشف قیمت واقعی از رقابت بین سرمایه‌گذاران حاصل شده و از نتیجه این عرضه هم سرمایه‌گذار راضی بیرون خواهد آمد و هم سازمان خصوصی‌سازی و وزارت نیرو که دقیقاً منطبق بر بازی برد- برد تئوری بازی‌ها خواهد بود.

- باید توجه داشت که واگذاری نیروگاه‌ها به روش مزایده دارای معایب مختلفی است. در مقابل



واگذاری نیروگاه‌ها در قالب فرابورس می‌تواند مزایای زیادی به دنبال داشته باشد. از آنجا که در مزایده امکان رقابت و چانه‌زنی محدود می‌باشد و میزان شفافیت در این نوع واگذاری کم است، لذا واگذاری به روش‌های بورس و فرابورس از اولویت بیشتری برخوردار است و از آنجا که پذیرش در بازار بورس زمانبر و دارای شرایط خاصی می‌باشد، لذا واگذاری از طریق فرابورس با توجه به شرایط خاص این بازار که در ذیل نام برده شده است، پیشنهاد می‌شود. این روش (بازار فرابورس) دارای مزایای زیر است:

- تأمین مالی آسان و ارزان شرکت‌ها،
- بهره‌مندی از معافیت مالیاتی شرکت‌های پذیرفته شده،
- کاهش نرخ مالیات نقل و انتقال،
- نقل و انتقال سهام به صورت آسان،
- شفافیت و اعتبار قیمت سهام،
- اطلاع‌رسانی هماهنگ و عادلانه به سرمایه‌گذاران بالفعل و بالقوه،
- بهره‌گیری از امکان وثیقه‌گذاری سهام در شبکه بانکی و اخذ ساده‌تر تسهیلات بانکی،
- معرفی شرکت و محصولات به طیف وسیعی از اقشار جامعه و افزایش اعتبار شرکت،
- پیش‌بینی فرآیند ساده خروج از فرابورس،
- انجام معاملات خاص.

۱۴-۱۱. مشکلات خریداران

اینکه بتوان کلیه اقدامات لازم برای امر واگذاری را به‌درستی و در زمان مطلوب صورت داد و نیروگاه را برای امر واگذاری آماده ساخت، تنها ۵۰ درصد کار می‌باشد و یک طرف قضیه حل شده است. اما طرف دیگر خریدارانی قرار دارند که با سرمایه‌گذاری در این حوزه، قدم در مسیری گذاشته که ابهامات و مشکلات آنها نیز قابل توجه و تأمل است. اهم این موارد به صورت زیر قابل ارائه می‌باشد:

- ضعف متقاضیان سرمایه‌گذاری در تأمین بخش آورده برای تکمیل فرآیند تأمین مالی جهت عملیاتی کردن سرمایه‌گذاری.
- عدم تحویل قطعی نیروگاه و گذار شده از سوی سرمایه‌گذار و عدم پرداخت وجه معامله در مهلت قانونی، به‌طور مثال نیروگاه‌های لوشان و تبریز علی‌رغم تمایل سرمایه‌گذار برای خرید نیروگاه، به دلیل ناتوانی یا بی‌تمایلی برای پرداخت مبالغ مذکور در زمان تعیین شده و گذار نشد.

- عدم اطمینان لازم از دریافت به‌موقع پول انرژی برق تولید شده.
- عدم دسترسی به نقدینگی لازم برای بهره‌برداری از نیروگاه‌ها در صورت تأخیر در دریافت منابع حاصل از فروش انرژی برق.
- وجود انحصار خرید توسط وزارت نیرو و عدم اطمینان از تعدیل قیمت‌ها در بازار برق.
- با توجه به اینکه نیروگاه خریداری شده باید تولید خود را در بازار در رقابت با نیروگاه‌های تماماً دولتی به فروش برساند، این نگرانی وجود دارد که به دلیل نبود ارتباط مستقیم درآمد و هزینه‌های هر نیروگاه به‌خود نیروگاه و مدیریت آن، انگیزه کافی برای نیروگاه‌های دولتی جهت رقابت واقعی و کسب درآمد بیشتر وجود نداشته و لذا در دادن پیشنهاد قیمت به مدیر بازار، لزوماً بر مبنای واقعیت عمل نکرده و از این‌رو نیروگاه خصوصی (خریداری شده توسط بخش خصوصی از طریق واگذاری) نمی‌تواند وارد یک رقابت واقعی با نیروگاه‌های دولتی در بازار شود.
- معمولاً خریداران بابت اقساط نیروگاه خریداری شده چکهایی را در وجه سازمان خصوصی‌سازی صادر می‌کنند که با امید به دریافت به‌موقع پول برق می‌توانند مبالغ این چکه‌ها را نقد کنند. اما اگر نتوانند پول برق را به‌موقع دریافت کنند چکه‌های آنها برگشت خورده و مشکلات بعدی و تبعات آن به‌راحتی برای خریدار در سیستم بانکی قابل حذف و پاک شدن نمی‌باشد.
- از زمانی که خریداران، نیروگاه را خریداری کرده‌اند، هزینه‌های مالیاتی نیروگاه باید توسط خریدار جدید پرداخت شود. چنانچه خریدار نتواند پول انرژی برق را به‌موقع دریافت کند، هزینه‌های مالیاتی آن پرداخت نشده و آنها بلافاصله ممنوع‌الخروج شده و مشکلاتی نیز در حوزه اجتماعی برای آنها ایجاد می‌شود.
- معمولاً از زمان خرید تا تحویل نیروگاه بین ۸ تا ۱۲ ماه طول می‌کشد. در این دوره باید برق تولیدی در بازار برق و در رقابت با سایر نیروگاه‌ها عرضه شود. حال نیروگاهی که تحویل خریدار نشده توسط چه کسی محصول آن به بازار عرضه شود و با چه استراتژی در رقابت قیمتی با دیگر نیروگاه‌ها قرار گیرد که معمولاً این مشکل یکی از مشکلات مهم برای نیروگاه‌های فروخته شده بوده است.
- تأمین قطعات یدکی و ترخیص آن در دوره زکر شده فوق به عهده کیست؟ و چه کسی مسئول مستقیم عملکرد و تأمین هزینه‌ها در بازار بوده و آیا ترخیص کالاها و قطعات برای خریدار جدید فراهم می‌باشد؟ اساساً آیا بازار برق، خریدار جدید را به‌عنوان مالک نیروگاه می‌شناسد که با وی قرارداد خرید انرژی برق منعقد نماید؟ در صورت مثبت بودن پاسخ ۵ درصد سهام ترجیحی چه تکلیفی دارد؟ یعنی بخشی از برق تولیدی مربوط به کارکنان نیروگاه می‌باشد و آنها مالک ۵ درصد ارزش برق تولیدی در هر ساعتی می‌باشند، که با آنها چگونه باید رفتار شود؟ اینها سؤالاتی



است که تماماً متوجه خریداران پس از خرید نیروگاه بوده و هیچ‌کس پاسخ روشنی به این ابهامات و سؤالات نداشته و ندارد و تنها و تنها با آزمون و خطا درحال پیش رفتن و حل می‌باشد.

۱۱-۱۵. دستیابی به اهداف تعیین شده

صنعت برق به‌عنوان یکی از صنایع بنیادی و استراتژیک در حقیقت نیروی مولد و محرکه بسیاری از صنایع دیگر قلمداد می‌شود. با توجه به مشکلات و شرایط توسعه در کشور، خصوصی‌سازی به دنبال اهداف وسیع‌تری است و باید به تنگناهای بیشتری پاسخ دهد. استفاده بهینه و مطلوب از منابع مالی شرکت‌ها، کاهش میزان دخالت دولت در اقتصاد و صنعت، جمع‌آوری نقدینگی سرگردان در اقتصاد، ایجاد فضای رقابتی، فراهم‌سازی شرایط سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت، توزیع مناسب ثروت و درآمد و... از مهمترین اهداف خصوصی‌سازی به‌شمار می‌آید. لذا مهمترین اهداف خصوصی‌سازی را که بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرند، می‌توان به‌صورت زیر برشمرد:

- افزایش رقابت و ارتقای کارایی در مدیریت و عملکرد اقتصادی،
- کاهش تصدیگری دولت در فعالیتهای اقتصادی،
- کاهش هزینه‌های دولت در بخش بودجه و یارانه،
- توسعه و وسعت بخشیدن به سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی و استفاده از منابع مالی غیردولتی.

از این رو به نظر می‌رسد که مهمترین اهداف در واگذاری نیروگاه‌ها افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌های دولت و در مجموع افزایش کارایی اقتصادی از طریق واگذاری امور به بخش خصوصی باشد. با این اهداف تصویر شده در سیاست‌های ابلاغی برای واگذاری و آنچه در حوزه خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها به خصوص از بابت رد دیون انجام شده است این نکته به ذهن متبادر می‌شود که هدف از واگذاری نیروگاه‌ها کاهش بدهی دولت به سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی بوده است چراکه از مجموع ۸ نیروگاه فروش رفته، ۵ نیروگاه بابت رد دیون دولت واگذار شده و ۳ نیروگاه نیز پس از فروش منابع آن به خزانه واریز شده است. از این رو پرداختن به این موضوع که عملکرد واگذاری در حوزه نیروگاه‌ها تا چه اندازه با سیاست‌های ابلاغی همخوانی داشته و هم‌راستا با اهداف واقعی آن حرکت می‌نماید، جای بسی تأمل دارد.

۱۱-۱۶. تفکر و دیدگاه خصوصی‌سازی در دولت و وزارت نیرو

اگر منظور از خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها این است که دولت نباید به ساخت و توسعه نیروگاه اقدام کند، پس چرا همچنان ساخت برخی نیروگاه‌ها و همچنین تکمیل مراحل توسعه نیروگاه‌های موجود

ادامه دارد؟! در این حوزه تناقض‌های زیادی در رفتار دولت قابل مشاهده است که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- این واقعیت که دولت برای تأمین منابع با مشکلات فراوانی روبرو است و محدودیت منابع موجب می‌شود تا برخی از پروژه‌های مهم در سطح ملی با تأخیر اجرا گردد، بر کسی پوشیده نیست. علیرغم این واقعیت موجود در کشور، وزارت نیرو از یک طرف به دنبال اجرای طرح‌های توسعه در نیروگاه‌هایی است که در لیست واگذاری قرار دارد و اجرای این طرح‌ها موجب افزایش بدهی به بانک‌ها و پیمانکاران خواهد شد. از طرف دیگر وزارت نیرو باید نیروگاهی که با هزارویک مشکل منابع لازم برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای را تأمین کرده، به صورت اقساط به بخش خصوصی واگذار کند. لذا نه تنها وزارت نیرو باید برای نیروگاه‌هایی متعهد به پرداخت شده و بدهی خود را افزایش دهد که منافع آن نصیب بخش خصوصی شده و قرار است بخش خصوصی طی پنج سال اقساط آن را بپردازد، بلکه مجبور خواهد بود پول انرژی برق تولیدی طرح‌هایی را پرداخت کند که خود، آنها را تأمین مالی کرده و هنوز هم ما به ازای آن را دریافت نکرده است. لذا وزارت نیرو با انجام چنین کاری با سه مسئله عمده زیر روبرو می‌شود:

- تأمین منابع برای اجرای طرح‌های توسعه و تعهد به پرداخت آن در آینده علیرغم آنکه هیچ محصولی از این طرح برای وزارت نیرو حاصل نمی‌شود.

- افزایش بدهی به پیمانکاران و سازندگان.

- تعهد بابت پرداخت پول برق این طرح‌ها.

- با ارائه نیروگاه در لیست واگذاری عملاً اقدامات بعدی که می‌توان و باید برای برخی از آنها صورت گیرد، در یک فرآیند پیچیده و طولانی هیئت واگذاری قرار خواهد گرفت که لزوماً نمی‌توان به نتیجه عمل خوشبین بود. به عنوان نمونه برای نیروگاهی که هنوز در لیست واگذاری قرار نگرفته از بانک توسعه اسلامی درخواست تأمین منابع برای توسعه آن شده بود. اما تا تصویب وام توسط نهاد مذکور، نیروگاه در پروسه واگذاری قرار گرفته و لذا بلوکه شدن نیروگاه موجب شده که تصمیم‌گیری برای این موضوع علاوه بر شورای اقتصاد باید از پروسه هیئت واگذاری نیز عبور نماید و این یعنی عدم انجام کار با سرعت و زمان لازم که تنها به واسطه قرارگیری در لیست واگذاری و بلوکه شدن دارایی برای یک موضوع خاص (اعم از کاهش تلفات یا پرداخت به مطالبات پیمانکاران براساس قانون بودجه ۱۳۹۰) ایجاد شده است.

- قرار گرفتن و تخصیص برخی نیروگاه‌ها برای رد دیون بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و

نهادهایی که هیچ سابقه و تجربه‌ای در تولید برق ندارند، جای بسی تأمل و تعجب دارد. این درحالی است که صنعت برق، از حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال بدهی رنج می‌برد. لذا به نظر می‌رسد اساس



تفکر و نگاه به خصوصی‌سازی نیروگاه ابتدا بر تسویه بدهی دولت بوده است و نه بهبود بهره‌وری و ارتقای صنعت برق.

- پایه واگذاری هر شرکتی این است که صرف نظر از مالکیت، باید آن شرکت به لحاظ تجاری بتواند به فعالیت خود ادامه دهد. لذا اگر بنگاهی نتواند به صورت یک واحد تجاری کلیه وظایف و مأموریت‌های خود را به انجام برساند، در این صورت تغییر مالکیت نه تنها چیزی را حل نمی‌کند بلکه یک مشکل بر مشکلات قبلی اضافه خواهد کرد، زیرا تا قبل از واگذاری، این بنگاه در درون صنعتی به فعالیت می‌پرداخت که بسیاری از تعاملات قابل تنظیم بود و امکان برخی از تبادلات جدای از مناسبات اقتصادی وجود داشت. اما پس از واگذاری این بنگاه، مشکلات ازسوی وزارت نیرو حل نمی‌شود و ریشه آن این است که قبل از تغییر مالکیت، موضوع تجاری‌سازی فعالیت بنگاه حل نشده است.

۱۷-۱۱. مشکلات پس از واگذاری

از آنجایی که تنها یک نیروگاه (بینالود) در قالب شرکت واگذار شده و عملاً پرداختن به مشکلات این حوزه در مقایسه با واگذاری به صورت دارایی به مراتب کمتر نمایان شده است، لذا بیشتر به مشکلات پس از واگذاری نیروگاه‌هایی که به صورت دارایی عرضه شده‌اند، اشاره می‌شود. نیروگاه‌های خوی و قم به صورت یک دارایی به بخش خصوصی یا غیردولتی واگذار شده اما به این شکل که ۹۵ درصد ارزش دارایی به خریدار فروخته شده و ۵ درصد دیگر به پرسنل واگذار شده است. با این گره‌ای که در کار ایجاد شده بود، حداقل یک سال زمان لازم بود تا عوامل اجرایی و خریدار درگیر شوند، تا موضوع مالکیت را در این نیروگاه حل کنند، که البته هنوز حل نکرده‌اند. مشکل ایجاد شده از این قرار بود که چگونه می‌شود برقی را با شراکت ۹۵ درصد خریدار و ۵ درصد کارکنان به بازار برق فروخت. می‌توان ملاحظه کرد که تا چه اندازه این روش کار دارای ایراد بوده که امروزه در هیچ جای دنیا دارایی به صورت مشاع به فروش نمی‌رود زیرا منافع حاصل از دارایی قابل تقسیم نیست و باید توسط یک شخصیت حقوقی به بازار عرضه شود. واقعاً مشکلات ناشی از فروش دارایی و تصمیم‌گیری در مورد وضعیت نیروگاه اصلاً قابل تصور نیست که چگونه می‌توان به این موضوع پرداخت و آن را حل کرد. به عبارت بهتر چگونه می‌شود دو نفر در مورد یک دارایی با درصد مالکیت ۹۵ و ۵ تصمیم‌گیری کنند و چنانچه اختلافی به وجود آید چه کسی آن را حل می‌کند؟ خوب راه حل چنین تصمیمی این بود که طرفین به عنوان مالک نیروگاه، یک شخصیت حقوقی با نسبت سهام ۹۵ و ۵ تشکیل دهند تا اساساً امکان اداره شرکت وجود داشته باشد و از این رو حل این مسئله زمان و هزینه زیادی از سیستم اجرایی گرفت. لذا بهتر این بود که قبل از

واگذاری نیروگاه، برای آن شخصیت حقوقی شکل می‌گرفت و ۹۵ درصد سهام آن به خریدار فروخته می‌شد. اما این‌گونه عمل نشده و جالب آن است که همچنان این شکل از حرکت برای نیروگاه‌های دیگر نیز در حال انجام است.

علاوه بر مشکل فوق مشکلات زیر نیز به صورت کلی قابل ارائه است:

- ضعف متقاضیان سرمایه‌گذاری در تأمین بخش آورده،
- طولانی شدن زمان تحویل قطعی نیروگاه واگذار شده به سرمایه‌گذار بین ۸ تا ۱۲ ماه،
- عدم اطمینان لازم از دریافت به موقع پول انرژی برق تولید شده،
- عدم دسترسی به نقدینگی لازم برای بهره‌برداری از نیروگاه‌ها،
- عدم اطمینان از قیمت برق و رشد آن در آینده در بازار برق،
- رقابت قیمتی برای فروش انرژی برق تولیدی با نیروگاه‌های تماماً دولتی،
- مواجه بودن با چک‌های اقساط در وجه سازمان خصوصی‌سازی با جریمه تأخیر ۲۰ درصد و عدم اطمینان از دریافت به موقع پول برق،
- مشکلات مربوط به پرداخت هزینه‌های مالیاتی نیروگاه،
- معین نبودن نحوه و چگونگی عرضه انرژی برق تولیدی نیروگاه به بازار برق در دوره تحویل نیروگاه،
- مشکلات مربوط به تأمین قطعات یدکی و ترخیص آن در دوره تحویل،
- معین نبودن مسئول مستقیم عملکرد و تأمین هزینه‌های نیروگاه در دوره تحویل،
- معین نبودن نحوه و مسئولیت تأمین و ترخیص کالاها و قطعات یدکی مورد نیاز نیروگاه در دوره تحویل،
- عدم امکان مبادله قرارداد توسط بازار برق با خریدار در دوره قطعی شدن مالکیت،
- عدم تعیین تکلیف و اختیارات کارکنان در ارتباط با ۵ درصد سهام ترجیحی،
- ابهام در مدیریت بر دارایی که مالکیت آن به صورت شراکتی است.

۱۲. پیش‌نیازها و روش‌های جلب مشارکت و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی

جلب مشارکت و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی صرفاً از طریق واگذاری و انتقال مالکیت بنگاه‌های تولید برق صورت نمی‌گیرد. استفاده از روش‌های پیمانکاری و استقرار نظام پیمان مدیریت می‌تواند به‌طور همزمان استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و سرمایه‌های آن را



به همراه داشته باشد و همچنین امنیت لازم را برای حفظ و تداوم مالکیت دارایی‌ها برای دولت فراهم کند.

اما چنانچه تأکید بر واگذاری به عنوان یکی از راهکارهای جلب مشارکت بخش خصوصی باشد، روش مناسب واگذاری یکی از عناصر کلیدی دستیابی به موفقیت در خصوصی سازی است. وجود زیرساخت‌های نهادی لازم به منظور انجام یک واگذاری موفق، یکی از پیش فرض‌های ضروری می‌باشد.

ترتیب واگذاری بنگاه‌های دولتی ممکن است به شیوه‌های زیر صورت پذیرد:

- عرضه عمومی سهام،
- فروش خصوصی سهام،
- تزریق سرمایه بخش خصوصی،
- فروش دارایی‌ها،
- سازماندهی مجدد در قالب واحدهای کوچکتر،
- فروش سهام به مدیران یا کارکنان.

عرضه عمومی سهام یکی از روش‌های مورد استفاده در مواقعی است که هدف، گسترش اساس مالکیت شرکت با استفاده از بازار سرمایه می‌باشد. نهاد حقوق مالکیت در این مفهوم جایگاه کانونی دارد و مستلزم وجود زیرساخت‌های اقتصادی، حقوقی و نظارتی نظام سرمایه‌داری است. از این رو، علاوه بر وجود نهاد مالی معتبری چون بازار سهام، عرضه عمومی سهام باید از هنجارهای پذیرفته شده بین‌المللی برای افشای اسناد حقوقی و مالی تبعیت کند. از آنجا که ارزش سهام بازگوکننده دارایی‌ها و دیون می‌باشد، ضروری است که در هنگام عرضه، تمامی دیون معرفی شود. هزینه‌ها یا ادعاهای پنهان، شفافیت عرضه را مخدوش و اعتبار دولت را زیر سؤال می‌برد. بنابراین فرآیند واگذاری بر محور وجود شفافیت در نهادها، قوانین موضوعه و نظارت‌های نهادینه شده حاکم بر عرضه عمومی سهام می‌چرخد.

در جایی که چنین زیرساخت‌هایی وجود دارند، شرکت دولتی می‌تواند به یک شرکت سهامی عام با مسئولیت محدود تبدیل شود. در این‌گونه شرکت‌ها معمولاً توزیع مجدد سهام به صورت عرضه عمومی صورت می‌پذیرد. این عرضه می‌تواند کامل یا ناقص باشد. در عرضه ناقص دولت بخشی از سهام را برای فروش در آینده یا تداوم کنترل خود بر شرکت حفظ می‌کند.

فروش خصوصی اصولاً معامله‌ای است که براساس مذاکره بین دولت و خریدار استوار است. این شیوه در مواردی ترجیح داده می‌شود که شرکت دولتی ضعیف و هدف، یافتن مالکانی توانمند برای گرداندن کارآمد شرکت است. بنابراین خریدار براساس تجربه، توان مالی و مهارت‌های

مدیریتی انتخاب می‌شود. استفاده از این شیوه در بین کشورهای در حال توسعه فقیر رایج است. به‌مانند عرضه عمومی، اطلاع‌رسانی کل دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت ضروری است چراکه خریدار عموماً انتظار دارد شرکت پروتق باشد. این روش از فقدان شفافیت شایع در عرضه عمومی رنج می‌برد و بیش از موارد عرضه عمومی امکان بحث بر سر قیمت وجود دارد. با این وجود در مواردی که بازار مناسبی وجود ندارد، یا اندازه شرکت هزینه عرضه عمومی را پوشش نمی‌دهد این شیوه مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین ابزاری است که به‌واسطه آن می‌توان مجموعه‌ای از سهامداران را که به‌خاطر تخصص‌شان در این حوزه شناخته شده هستند گردهم آورد، همان‌گونه که در فرانسه این روش به‌کار رفته است.

تزریق سرمایه خصوصی جدید، روش دیگر واگذاری است. با این سرمایه جدید، فروش شرکت با تغییر در ترکیب مالکیت شرکت جایگزین می‌شود. این عرضه جدید می‌تواند به افزایش سرمایه برای بازسازی و ترمیم شرکت دولتی کمک کند. خصوصی‌سازی اغلب شرکت‌های برق براساس این نظریه صورت پذیرفت که ضروری است تا سرمایه‌های جدیدی با هدف ترمیم و توسعه در کالبد آنها دمیده شود.

معمولاً فروش دارایی‌ها آخرین راه‌حل است و هنگامی از این شیوه استفاده می‌شود که شرکت را به‌دلیل شرایط آن یا به‌خاطر ماهیتش نمی‌توان به‌عنوان یک شرکت پروتق فروخت. همچنین از فروش دارایی‌ها به‌عنوان ابزار بازسازی ساختاری پیش از عرضه عمومی یا فروش خصوصی استفاده می‌شود. در این مورد خریداران هیچ‌گونه بدهی معوق مرتبط با دارایی مورد نظر را نمی‌پذیرند. اما مطالبات گذشته می‌تواند در مورد دارایی مورد نظر وجود داشته باشد.

در صورتی که دارایی مورد نظر به‌عنوان پشتوانه وام مورد استفاده قرار گرفته یا مالکیت آن کامل نشده باشد، رویکرد اتخاذی می‌تواند حراج عمومی یا مزایده رقابتی باشد. وجود شفافیت در مورد مزایده رقابتی ضروری است. اطلاعات کامل باید در دسترس بوده و رویه‌های انتخاب روشن باشد و به‌عنوان بخشی از فرآیند تعقیب شود. شکست در برآورده کردن هرکدام از این ضروریات احتمالاً به بی‌اعتباری دولت منتهی می‌شود.

اغلب بنگاه‌های دولتی، بزرگ هستند و محصولات یا خدمات متعددی را عرضه می‌کنند. برای مثال، نظارت بر قیمت‌ها می‌تواند با غیررقابتی کردن بازار، مانع ورود شرکت‌های خصوصی شود. در مواردی که بنگاه‌های دولتی بزرگ‌تر از آن هستند که بتوان آنها را به‌عنوان یک واحد منفرد فروخت یا در صورتی که فعالیت‌های عملیاتی آنها در بین واحدهای متعددی تقسیم شده باشد، سازماندهی مجدد در قالب چند واحد مجزا می‌تواند فرآیند خصوصی‌سازی را تسهیل کند. این راهبرد در مورد مخابرات در برزیل به‌کار برده شد.



فروش به مدیران یا کارمندان نیز یکی دیگر از شیوه‌های جلب مشارکت بخش خصوصی است. مشخصه این شیوه آن است که گروهی از مدیران کنترل شرکت را در دست می‌گیرند. در اغلب موارد از دارایی‌های شرکت برای تأمین مالی خرید استفاده می‌شود. از آنجا که منبع بازپرداخت یکی از نگرانی‌های اصلی سرمایه‌گذاران است به نظر می‌رسد، در این مدل جریان نقدی از اهمیت بیشتری برخوردار باشد. در مورد شرکت دولتی، دولت می‌تواند با پذیرش دیون شرکت و تخفیف ارزش اسمی دارایی‌ها به این فرآیند کمک کند. بنابراین یکی از ابزارهای ارائه پاداش به گروه‌های خاص استفاده از این شیوه است که در این مورد، گروه خاص مدیران یا کارکنان هستند.

۱۳. بررسی تجربه سایر کشورها در واگذاری

سه شیوه بنیادی برای خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی تجربه شده است. اول، بنگاه‌های دولتی را می‌توان از طریق توزیع سهام یارانه‌ای (عدالت) بین شهروندان خصوصی کرد. سپس شهروندان می‌توانند این یارانه‌ها را با سهام بنگاه‌هایی که عرضه می‌شوند، معاوضه کنند. اقتصادهای انتقالی اروپای شرقی و مرکزی در اوایل و اواسط دهه ۱۹۹۰ در برنامه‌های خصوصی‌سازی یارانه‌ای خود، از شیوه توزیع سهام یارانه‌ای استفاده کردند. درحالی که در ابتدا این برنامه‌ها با استقبال فراوان روبرو شدند، اما امروزه به آنها به عنوان برنامه‌های شکست‌خورده می‌نگرند، زیرا نه سرمایه تازه‌ای را به شرکت سرازیر کردند و نه تغییری در نحوه مدیریت شرکت به وجود آوردند. همچنین تجربه نشان می‌دهد که این شیوه فروش هیچگونه ساختار مالکیتی مؤثری برای بنگاه‌های واگذار شده به وجود نیاورد. در عوض، مدیران و کارکنان (درونی‌ها) کنترل اغلب شرکت‌های ارزشمند را در اختیار گرفتند و سرمایه‌گذاران معمولی فقط ادعاهایی درباره ضعیف‌ترین و کم‌آتیبه‌ترین شرکت‌ها به دست آوردند.

دومین و سومین شیوه‌های خصوصی‌سازی یک بنگاه، هر دو فروش بنگاه به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به صورت نقدی را دربرمی‌گیرد. در فروش دارایی (که به فروش تجاری یا فروش خصوصی مشهور است)، دولت معمولاً تمامی سهام (یا حداقل سهام کنترلی) خود را مستقیماً به یک خریدار خاص می‌فروشد. خریدار می‌تواند یک شرکت فعال (اغلب یک شرکت کنسرسیوم) باشد یا گروهی از سرمایه‌گذاران. فروش اکثراً به صورت حراج صورت می‌گیرد و بسیاری از دولت‌ها خریداران را ملزم به رعایت دستوراتی پس از فروش مانند حفظ نیروی کار در سطح موجود یا عرضه خدمات در سطحی بالاتر، می‌کنند. اگرچه این دستورات عمل‌ها شایع هستند اما بسیار هزینه‌بر هستند، زیرا درآمد خالص دولت از محل فروش سهام خود را کاهش می‌دهند. از فروش دارایی

بیشتر برای واگذاری بنگاه‌های دولتی کوچک استفاده می‌شود.

مؤثرترین راه برای واگذاری بزرگ‌ترین بنگاه‌های دولتی، استفاده از مجموعه‌ای از عرضه‌های عمومی سهام است. در مقایسه با فروش دارایی‌ها، اجرای این شیوه نیازمند صرف هزینه و زمان بسیار بیشتری است. اما عرضه عمومی سهام قطعاً مزیت‌هایی نیز دارد. همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، بزرگ‌ترین بنگاه‌های دولتی را تنها می‌توان از طریق عرضه سهام (معمولاً از طریق اجرای چند مرحله‌ای عرضه در طی چند سال) فروخت. این شیوه همچنین شفاف‌ترین روش و شیوه‌ای است که با کمترین میزان فساد همراه است. به علاوه، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد در مقایسه با فروش خصوصی، عرضه عمومی سهام درآمدهای بیشتری نیز برای دولت به همراه دارد. سرانجام آنکه، خصوصی‌سازی از طریق بازار اوراق بهادار کارآمدترین ابزاری است که دولت‌ها برای آغاز نمودن فرآیند توسعه بازارهای ملی سهام‌شان در دست دارند.

۱۴. ضوابط و مقررات پیشنهادی در حوزه خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها

با توجه به بررسی و تحلیل‌های صورت گرفته در قسمت‌های قبل ضوابط و مقررات پیشنهادی برای بهبود عملکرد واگذاری نیروگاه‌ها در موارد ذیل ارائه می‌شود:

- تشکیل شرکت‌های مستقل نیروگاهی برای واگذاری نیروگاه‌ها و پرهیز از واگذاری نیروگاه‌ها به صورت دارایی.
- به دلیل اداره و مالکیت نیروگاه‌ها توسط شرکت‌های برق منطقه‌ای، لازم است تا صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا نیروگاه تبدیل به شخص حقوقی مناسب شده و سپس نسبت به واگذاری آنها اقدام گردد.
- امکان اداره شرکت نیروگاه به صورت یک فعالیت تجاری تا قبل از تغییر مالکیت تجربه شود و کلیه فعالیت‌ها در دفاتر مستقل شرکت نیروگاهی به ثبت برسد.
- واگذاری نیروگاه‌ها بدون انجام طرح‌های توسعه و تنها با دریافت تعهد از خریدار برای تبدیل آن به سیکل ترکیبی در یک دوره زمانی معقول.
- موظف کردن صنعت برق به ایجاد LC ریالی برای اطمینان صد درصد سرمایه‌گذاران و خریداران نیروگاه‌ها برای دریافت پول برق تولیدی و توسعه مشارکت بخش خصوصی.
- فراهم کردن شرایط و ضوابط تهاثر بدهی نیروگاه به سازمان خصوصی‌سازی و طلب نیروگاه از وزارت نیرو.
- حذف جریمه تأخیر ۲۰ درصدی از اقساط سازمان خصوصی‌سازی در صورت تأخیر در



پرداخت پول برق فروخته شده نیروگاه توسط وزارت نیرو.

- اطلاع‌رسانی مناسب درخصوص واگذاری نیروگاه‌ها برای خریداران همراه با الزام سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر چاپ کتابچه اطلاعات در هنگام آگهی.

- الزام سازمان خصوصی‌سازی به ارائه اطلاعات شفاف، صحیح و دقیق از دارایی‌ها، طول عمر آنها، وضعیت درآمدها، وضعیت هزینه‌ها، تعداد کارکنان، شاخص‌های مرتبط با سودآوری و سایر اطلاعات مرتبط برای دوره حداقل سه سال گذشته فعالیت دارایی (شرکت) در کتابچه مرتبط.

- ارائه فرصت کافی جهت حضور در مزایده به‌طوری که در تدوین ضوابط و مقررات این موضوع به‌عنوان یک قید به سازمان خصوصی‌سازی تحمیل شود که فاصله بین آگهی تا زمان تحویل پاکات حداقل یک دوره یک‌ماهه باشد تا فرصت کافی وجود داشته باشد.

- به‌منظور کشف قیمت برای دولت و سرمایه‌گذار خصوصی، لازم است در هنگام قیمتگذاری دارایی و تعیین ارزش آن شاخص‌هایی مانند IRR محاسبه و ارائه شود.

- تخصیص بخشی از درآمد حاصل از واگذاری نیروگاه‌ها به وزارت نیرو جهت تشویق واگذاری.

- عدم تعیین دارایی خاص برای دیون معین دولت به نهادهای عمومی، بانک‌ها و صندوق‌های مختلف. لذا در تدوین قوانین و مقررات پیشنهادی لازم است تا ارتباط بدهی با دارایی خاص قطع شود و تنها خزانه دولت محل تقاطع پول تحصیل شده از فروش دارایی‌ها با پرداخت بدهی‌ها باشد.

- تأکید بر عدم واگذاری نیروگاه‌ها به سازمان‌های غیرحرفه‌ای و شبه‌دولتی و حتی دولتی که عمدتاً بابت رد دیون انجام می‌شود.

- عدم افزایش نرخ سود در حالت فروش اقساطی، به‌طوری که به‌واسطه سرمایه‌بر بودن نیروگاه امکان فروش نقد و تأمین سرمایه ازسوی بخش خصوصی فراهم نبوده و تنها فروش اقساطی امکان‌پذیر است.

- تأکید بیش از اندازه بر واگذاری به روش مزایده و در نهایت مذاکره چندان قابل دفاع نبوده و باید ضابطه و مقرراتی پیش‌بینی شود تا امکان واگذاری در یک فضای حراج صورت گرفته و خریداران با هم رقابت کنند. ازاین‌رو پیشنهاد می‌شود بر عرضه به روش فرابورس تأکید صورت گیرد.

- چنانچه خواهیم کارکنان نیروگاه را در واگذاری مشارکت دهیم، لازم است تا در مقررات و ضوابط پیشنهادی واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان منوط به خرید آن توسط شرکت تعاونی متشکل از کارکنان باشد و هر اندازه از ۵ درصد را نتوانند تملک کنند، خریدار اصلی موظف به خرید باشد.

- الزام به اصلاح مقررات و قوانین مرتبط با فضای کسب‌وکار برای نیروگاه‌های تولیدکننده برق در بازار برق انجام شود. این واقعی سازی عملیات بازار برق و اصلاح مقررات مرتبط می‌تواند به بهبود فضای کسب‌وکار در این صنعت کمک زیادی کند.

- به دلیل بلاتکلیفی خریدار نیروگاه در طول دوره خرید تا تحویل نیروگاه (حدود ۸ تا ۱۲ ماه) در فروش برق نیروگاه به بازار و عدم شناسایی خریدار به عنوان مالک برق توسط مدیر بازار، لازم است تا در مقررات پیشنهادی به همراه با تحویل نیروگاه به خریدار، ایشان به عنوان مالک نیروگاه و برق تولیدی شناخته شود.

- در طول دوره خرید تا تحویل نیروگاه (حدود ۸ تا ۱۲ ماه) تأمین قطعات یدکی و ترخیص آن در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. برای این دوره لازم است همراه با طی مراحل واگذاری، قرارداد جداگانه‌ای بین شرکت توانیر به عنوان مسئول تأمین قطعات با خریدار نیروگاه مبادله شود تا شرکت توانیر به عنوان تأمین‌کننده قطعات شناخته شده و در زمان تحویل، مبالغ هزینه شده، از خریدار دریافت یا با پول برق تهاتر گردد. چنانچه پیش‌بینی چنین امری در ابتدای واگذاری انجام نشود، عرضه مستمر برق می‌تواند به مخاطره بیافتد.

- آزاد (تجاری) سازی عبارت از به‌کارگیری سازوکارها، قوانین، اصول و اهداف اقتصادی - تجاری حاکم بر فضای بخش خصوصی در یک فعالیت یا بنگاه اقتصادی دولتی است. از این رو در قوانین و مقررات پیشنهادی بر تجاری‌سازی فعالیت تولید برق و شفافیت اطلاعات مرتبط با هزینه‌ها و درآمدهای فعالیت به عنوان پیش‌زمینه واگذاری تأکید و تجاری‌سازی بر تغییر مالکیت اولویت یافته و این به عنوان یک ضرورت و نیاز باید قبل از واگذاری انجام شود.

- شفافیت قیمت تمام شده و واقعی شدن هزینه‌ها (تولید با صرفه و صلاح اقتصادی) و حذف یارانه‌های تولید اعم از سوخت یا... برای واقعی کردن فعالیت بنگاه.

- در صورت واگذاری مالکیت یا سهام شرکت‌های دولتی نیروگاهی، بدهی شرکت بابت وام‌های دریافت شده از سهام‌دار قبلی (دولت یا شرکت توانیر) به سهام‌داران جدید با مشکلاتی در ارتباط با عدم پذیرش بانک تسهیلات‌دهنده برای انتقال بدهی از دولت یا شرکت دولتی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، محدودیت منابع مالی شرکت واگذار شده به دلیل پایین بودن قیمت فروش و کنترل قیمت توسط دولت و عدم امکان بازپرداخت وام و تسهیلات دریافت شده، در اختیار نداشتن وثیقه و تضمین کافی توسط اکثر سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای به عهده گرفتن تعهد بازپرداخت تسهیلات دریافت شده (در صورت تصمیم بر انتقال تسهیلات بانکی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی) همراه خواهد بود که لازم است در ضوابط و مقررات پیشنهادی برای این‌گونه موارد پیش‌بینی لازم صورت گیرد.



- جهت تشویق خریداران به خرید نیروگاه می‌توان امکان اجازه صادرات برق را برای نیروگاه‌هایی که بخش خصوصی از دولت خریداری می‌کند در ضوابط و مقررات پیشنهادی پیش‌بینی کرد.

- برای رغبت بیشتر بخش خصوصی در تولید برق و حضور فعال‌تر در این عرصه، لازم است در ضوابط و مقررات مربوطه حمایت‌های مؤثر از نهادهای غیردولتی نظیر سندیکای تولیدکنندگان نیروی برق به‌عمل آید. به‌طوری که به این سندیکا به‌عنوان نهاد تخصصی مرتبط نقش فعال‌تری داده شود.

- در صورت تمایل خریداران بخش خصوصی به خرید نیروگاه‌هایی که از نقطه‌نظر عوامل تولید (سرمایه و کار) دارای مشکل هستند، می‌توان در ضوابط و مقررات پیشنهادی اعطای تخفیف مالیاتی را در صورتی که سهامدار خصوصی نیروگاه بخواهد از انباشت سود عملیات برای بهسازی، نوسازی و توسعه نیروگاه استفاده کند، در نظر گرفت. همچنین می‌توان اعطای تسهیلات بانکی ارزاقیمت به خریدار بخش خصوصی جهت بهسازی و نوسازی نیروگاه واگذار شده و صدور مجوز و اعطای فرصت برای اصلاح وضعیت نیروی انسانی شاغل را نیز به‌عنوان مشوق در نظر گرفت.

- بهتر است بجای واگذاری نیروگاه از یک طرف و ساخت نیروگاه توسط سازمان توسعه برق از طرف دیگر، تمرکز وزارت نیرو از واگذاری نیروگاه‌های موجود به احداث نیروگاه‌های جدید توسط بخش خصوصی تغییر یابد.

- با توجه به محدود بودن سرمایه‌گذاران در حوزه تولید برق، فروش نیروگاه به بخش خصوصی موجب حرکت سرمایه‌های بخش خصوصی از احداث نیروگاه‌های جدید به خرید نیروگاه‌های موجود شده و توسعه ظرفیت نیروگاهی در آینده با تهدید مواجه شود. لذا بهتر است تمرکز بر حضور بخش خصوصی در تولید برق روی احداث نیروگاه جدید باشد تا خرید نیروگاه دولت که اجرای این فرآیند بسیار با مشکلات همراه است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به وظیفه قانونی وزارت نیرو در تأمین برق مورد نیاز جامعه و تأکید قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر افزایش ظرفیت نیروگاهی در طول برنامه پنجم به میزان ۲۵۰۰۰ مگاوات که سهم بخش خصوصی حداقل ۱۰۰۰۰ مگاوات در نظر گرفته شده، این نتیجه حاصل می‌شود که در صورت عدم استقبال بخش خصوصی برای افزایش ظرفیت نیروگاهی به میزان تعیین شده یا بیش

از آن، وزارت نیرو مکلف به توسعه و احداث ظرفیت نیروگاهی حداکثر تا ۱۵۰۰۰ مگاوات شد. با توجه به شرایط فعلی کشور در زمینه ارائه منابع و تسهیلات بانکی و مشکلات سرمایه‌گذاران خصوصی در خصوص تأمین تجهیزات نیروگاهی جهت احداث نیروگاه جدید در شرایط تحریم، بخش خصوصی عمدتاً علاقمند به خرید نیروگاه‌های موجود به جای احداث نیروگاه جدید می‌باشد. چراکه با همان میزان آورده به جای اقدام به ساخت نیروگاه اقدام به خرید نیروگاه خواهد کرد که در صورت خرید نیروگاه موجود، از ماه بعدی درآمد حاصل از فروش برق خواهد داشت، اما در صورت اقدام به ساخت، حداقل دو سال بعد اولین درآمد برای سرمایه‌گذار حاصل خواهد شد.

از این رو با توجه به واگذاری نیروگاه‌های موجود، وزارت نیرو علاوه بر تأمین منابع جهت خرید برق از نیروگاه‌های واگذار شده، باید تمهیدات لازم به منظور تأمین مالی جهت احداث سالانه ۴۰۰۰ مگاوات را نیز در نظر گیرد که در مجموع پیش‌بینی وضعیت وزارت نیرو در آینده نسبت به شرایط حاضر به مراتب بدتر خواهد بود.

در کنار موضوع فوق، واگذاری نیروگاه‌ها به نهادهای غیرتخصصی و غیرحرفه‌ای مانند بانک‌ها، بنیاد شهید، وزارت دفاع و... موجب می‌شود که وضعیت تأمین برق به صورت مطمئن در آینده در هاله‌ای از ابهام قرار گیرد. ضمن آنکه تجربه برخی از نیروگاه‌های واگذار شده نشان می‌دهد که به دلیل عدم تزریق منابع به موقع و کافی توسط وزارت نیرو به این نیروگاه‌ها (بابت پول برق) موجب شده تا این نیروگاه‌ها از سرمایه‌گذاری و توسعه مؤثر و به موقع خودداری کنند و تولید برق مطمئن در آینده با چالش مواجه شود.

بنابراین پیشنهاد می‌شود نسبت به تجدیدنظر در شرایط فعلی اقدام شود و وضعیت موجود که وزارت نیرو از سرمایه‌گذاری در احداث نیروگاه منع شده است و منابع لازم برای توسعه نیروگاه‌ها را در اختیار ندارد و همچنین نیروگاه‌های خود را با شرایط مختلف به نهادهای غیرتخصصی واگذار می‌کند، تغییر یافته و فرآیندهای واگذاری اصلاح شود.



۱. بررسی مبانی نظری و تجربی خصوصی سازی بخش توزیع نیروی برق ایالات متحده آمریکا، دانشگاه صنعتی شریف، سال ۱۳۸۹.
۲. رحمانی، حلیمه و افسانه، رفیعی. فرآیند خصوصی سازی، مجله دانش حسابرسی، ش ۲۷، سال ۱۳۸۷.
۳. ال. مگینسون، ویلیام. اقتصاد مالی خصوصی سازی، ترجمه محمد صفار، انتشارات سازمان خصوصی سازی، زمستان ۱۳۸۸
۴. سیاست های وزارت نیرو برای تحقق اهداف ترسیم شده در افق سند چشم انداز و اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وزارت نیرو، دفتر خصوصی سازی صنعت برق، بهمن ۱۳۸۷.
۵. استراتژی خصوصی سازی و تجدید ساختار بخش برق ترکیه، وزارت نیرو، گروه خصوصی سازی و اجرای سیاست های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دفتر تنظیم مقررات و توسعه رقابت در بازار آب و برق، سال ۱۳۸۶.
۶. خصوص سازی از تعهدگرایی تا عوام گرایی دولت، وزارت نیرو، دفتر خصوصی سازی صنعت برق، بهمن ۱۳۸۶.
۷. عزیزخانی، فاطمه و مریم، نظری علی آبادی. تجربه خصوصی سازی در برخی از کشورهای، نشریه تکفا، سال ششم، ش ۷، سال ۱۳۸۷.
۸. فاتح، عبدالرضا. خصوصی سازی صنعت برق در ایران دفتر مطالعات اقتصادی و تعرفه، شرکت توانیر، سال ۱۳۸۴.
۹. روش ها و مراحل خصوصی سازی بازار برق، شرکت مدیریت شبکه برق ایران، دفتر مطالعات اقتصادی و ارتقای بازار، سال ۱۳۸۵.
۱۰. سعادت زاده، مجید. بررسی راهکارهای خصوصی سازی در صنعت برق، هفته نامه پیک برق، ۲۵ اسفند ۱۳۸۶.
11. Atkinson, Scott E., and Robert Halvorsen. 1986. "The Relative Efficiency of Public Private Firms in a Regulated Environment." *Journal of Public Economics* 29, 1986.
12. Bacon, Robert. "Restructuring the Power Sector: The Case of Small Systems." *Public Policy for the Private Sector Note 10*. World Bank, Washington, D.C, 1994.
13. Benitez, Daniel A., Omar O. Chisari, and Antonio Estache "Can the Gains from Argentina's Utilities Reform Offset Credit Shocks?" *World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER) Working Paper DP2001/33*, 2003.
14. Bayless, Charles E "Less Is More: Why Gas Turbines Will Transform Electric Utilities." *Public Utilities Fortnightly* 132 (22): 21-25, 1994.
15. Bartel, Ann P., and Ann E. Harrison. "Ownership versus Environment; Disentangling the Sources of Public Sector Inefficiency." Working paper, Columbia Business Schoc: Columbia University, New York, 2002.
16. Bacon, R. W., and J. Besant Jones "Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries." World Bank, Washington, D.C, 2002.
17. Buney E. Serhat, Perotti C. Enrico "the Structure of Privatization Plans", Available: <http://www.IMF.org>, 1992.
18. Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. "A Theory of Privatisation." *Economic Journal* 106, 1996b.

19. Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, Thomas Richardson, and Steven Barnett. Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization. Washington, DC: IMF Occasional, 2000.
20. California Energy Commission, "California Interconnection Guidebook: A Guide to Interconnecting Customer-owned Electric Generation Equipment to the Electric Utility Distribution System Using California's Electric Rule 21", Overdomain, LLC, Endecon Engineering, Reflective Energies, 2003.
21. Clarke, G., and S. Wallsten. "Universal(ly Bad) Service: Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers." Policy Research Working Paper 2868. World Bank, Washington, D.C, 2002.
22. DiLorenzo, Thomas J "The Myth of Natural Monopoly" Review of Austrian Economics, Vol 9, 1996.
23. David G. Victor, Thomas C. Heller, Joshua House and Pei Yee Woo," The Experience with Independent Power Projects (IPPs) in Developing Countries: Introduction and Case Study Methods", Working Paper, April 2004.
24. Domah, Preetum, and Michael G. Pollitt. "The Restructuring and Privatisation of the Electricity Distribution and Supply Businesses in England and Wales: A Social Cost Benefit Analysis, 2000.
25. Gonenc, Rauf, Maria Maher, and Giuseppe Nicoletti "The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues." OECD Economic Studies 32 (11). Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2001.
26. Gilroy C. Leonard et,"transforming government through privatization", annual privatization report, , 2006, Available: <http://www.REASON.org>.
27. Harris, Clive, "Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons." World Bank, Washington, D.C, 2003.
28. International Water Report & Cost Survey, A Business of National Utility Service, Inc. July, 2006.
29. Jensen, Michael C., and William H. Meckling. "Rights and Production Functions: An Application to Labor-Managed Firms and Codetermination." Journal of Business 52, 1979.
30. Jamasb, Tooraj. "Reform and Regulation of the Electricity Sector in Developing Countries." University of Cambridge, Department of Applied Economics, Cambridge, U.K, 2002.
31. Latinobarometro. "The Market and the State." Latinobarometro Time Series, Santiago, Chile, 2002.
32. McKenzie, David, and Dilip Mookherjee. "Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries." Economia 3 (2): 2003.
33. Nunez Alberto, "Liberalisation of the Electricity Sector in European Union: Present State and some open questions", Virginia State Corporation Commission, 2006.
34. Nellis, John, and Sunita Kikeri. "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank." World Development 17, 1989.
35. Pollitt, Michael G. "Electricity Reform in Argentina - Lessons for Developing Countries." World Bank, Washington, D.C, 2003.
36. Perotti C.Enrico. Credible privatization", the American economic review, VOL. 85, 1995.
37. Privatisation and Commercialisation of Water Resources and Services in India: An Overview, Saturday 16 January by Manthan Adhyayan Kendra, 2010.
38. Privatization of the Turkish Electricity Companies, Pricewaterhouse Coopers Company Report, 2008 via link location.
39. Stern, Jon. "Electricity and Telecommunications Regulatory Institutions in Small and Developing Countries." Utilities Policy 9 (3): 2000.



40. Sappington, David E. M., and J. Gregory Sidak. "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises," Joint AEI-Brookings Center for Regulatory Studies working paper, Washington, DC, 1999.
41. The Delhi Electricity Discom Privatizations: Some Observations and Recommendations For Future Privatizations in India and Elsewhere Manish Agarwal, Ian Alexander and Bernard Tenenbaum, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2003.
42. United States Census Bureau. "Statistical Abstract of the United States. State and Local Governments: Expenditures for Public Works, 1995-2005.
43. Vickers, John, and George Yarrow. "Economic Perspectives on Privatization." *Journal of Economic Perspectives* 5, 1991.
44. Wellenius, Bjorn. "Telecommunications Reform - How to Succeed" Public Policy for the Private Sector Note 130. World Bank, Washington, D.C, 1991.
45. World Bank. 1994, "World Development Report." Infrastructure for Development, New York, Oxford University Press, 1994.
46. World Bank. "Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition." New York, Oxford University Press, 2004.
47. world bank "Armenian Power Sector", working paper.2006.
48. Zhang, Yinfang, David Parker and Colin Kirkpatrick. "Competition, Regulation and Privatisation of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of the Reforms Matter?" *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 2005.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۳۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: خلاصه گزارش مدیریتی طرح تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت
خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران و حفظ حقوق آنان

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

تهیه و تدوین: محمدرضا میرزایی‌نژاد

ناظران علمی: هاشم خویی، محمدرضا محمدخانی، محمدحسن معادی رودسری

مقتضی: کمیسیون انرژی مجلس

ویراستار ادبی: فرزاد جعفری

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۶/۵