

گزارش طرح پژوهشی تدوین ضوابط و مقررات
خاص جهت خصوصی سازی نیروگاه ها و
تشویق سرمایه گذاران و حفظ حقوق آنان

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۶۹

شهریورماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۶	مقدمه
۸	۱. کلیات
۸	۱-۱. تعریف و بیان مسئله
۱۲	۱-۲. ضرورت انجام تحقیق
۱۴	۱-۳. اهداف تحقیق
۱۴	۱-۴. مدل مفهومی و متدولوژی پژوهش
۲۰	۲. مبانی نظری خصوصی سازی در صنعت برق
۲۰	۲-۱. مقدمه
۲۱	۲-۲. انحصار طبیعی
۲۴	۲-۳. دلایل از بین رفتن انحصار طبیعی
۲۴	۲-۳-۱. پیشرفت تکنولوژی
۲۶	۲-۳-۲. تغییر ساختار و مجزاسازی
۲۷	۲-۴. دلایل نظری حامی مالکیت دولتی بنگاه های اقتصادی
۲۸	۲-۴-۱. مالکیت دولتی و امکان پیگیری اهداف اجتماعی
۲۹	۲-۴-۲. مالکیت دولتی به عنوان پاسخی به شکست بازار
۳۰	۲-۴-۳. مالکیت دولتی به عنوان پاسخی به عدم تقارن اطلاعاتی و قراردادهای ناقص
۳۱	۲-۵. دلایل نظری مخالف مالکیت دولتی بنگاه های اقتصادی
۳۲	۲-۵-۱. ناکارآمدی بنگاه های دولتی به دلیل وجود انگیزه های ضعیف یا متناقض
۳۳	۲-۵-۲. ناکارآمدی بنگاه های دولتی در نتیجه نظارت نامناسب
۳۴	۲-۵-۳. ناکارآمدی بنگاه های دولتی به دلیل محدودیت های بودجه ای نرم
۳۵	۲-۵-۴. ناکارآمدی بنگاه های دولتی به دلیل پیگیری اهداف غیراقتصادی
۳۵	۲-۶. شواهد تجربی برای مقایسه عملکرد مالکیت دولتی و خصوصی
۳۷	۲-۷. تعریف خصوصی سازی
۳۸	۲-۸. دلایل خصوصی سازی
۴۰	۲-۹. اهداف خصوصی سازی
۴۲	۲-۱۰. رویکردهای مختلف به خصوصی سازی

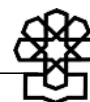
۴۳	۲-۱۱. الزامات خصوصی سازی
۴۴	۲-۱۱-۱. تجاری سازی
۴۴	۲-۱۱-۲. آزادسازی
۴۴	۲-۱۱-۳. معرفی و توسعه رقابت
۴۵	۲-۱۱-۴. تنظیم مقررات
۴۷	۲-۱۲. مشکلات خصوصی سازی
۴۷	۲-۱۲-۱. مشکلات مربوط به عدم تخصص کشورها در بحث تنظیم مقررات
۴۸	۲-۱۲-۲. اثر خصوصی سازی بر قیمت ها و اشتغال نیروی کار
۵۰	۲-۱۲-۳. آثار بازتوزیعی خصوصی سازی
۵۲	۲-۱۲-۴. سایر مشکلات خصوصی سازی
۵۴	۲-۱۳. تأثیرات مالی خصوصی سازی و تأثیر آن بر اقتصاد کلان
۵۷	۲-۱۴. نتیجه گیری
۵۸	۳. بررسی مطالعات انجام شده (داخلی و خارجی)
۵۸	۳-۱. مقدمه
۵۸	۳-۲. مطالعه هال، توماس و کورال
۶۱	۳-۳. مطالعه هال
۶۱	۳-۴. مطالعه سرگیسیان، بالابانیان و هانگینسون
۶۴	۳-۵. مطالعه هال، توماس و بایلیس
۶۷	۳-۶. مطالعه پژوهشکده مطالعات اقتصادی صنعتی شریف
۶۷	۳-۶-۱. خصوصی سازی برق در انگلستان
۷۰	۳-۶-۲. خصوصی سازی برق در ایالات متحده آمریکا
۷۳	۳-۷. مطالعه گروه معدن و انرژی ترکیه
۷۵	۳-۸. مطالعه جانانان
۷۶	۴. بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه جلب مشارکت بخش خصوصی در صنعت برق
۷۶	۴-۱. مقدمه
۷۷	۴-۲. شواهد تجربی از خصوصی سازی صنعت برق
۷۸	۴-۲-۱. تجربه بریتانیا (با تأکید بر کشور انگلستان)
۸۷	۴-۲-۲. تجربه کشور آمریکا
۹۸	۴-۲-۳. تجربه کشور ترکیه
۱۱۰	۴-۲-۴. تجربه کشور ارمنستان
۱۲۶	۴-۲-۵. تجربه کشور نیجریه
۱۳۳	۵. سیاست ها، برنامه ها و مقررات مربوط به خصوصی سازی در صنعت برق ایران
۱۳۳	۵-۱. مقدمه

۵-۲. سند سیاست‌های کلی نظام در افق ۱۴۰۴	۱۳۴
۵-۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	۱۳۴
۵-۳-۱. شرکت‌های مشمول واگذاری	۱۳۵
۵-۳-۲. روش واگذاری	۱۳۸
۵-۳-۳. توجه به تسهیل رقابت در اثر خصوصی‌سازی	۱۴۰
۵-۴. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی	۱۴۰
۵-۵. قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی	۱۴۱
۵-۵-۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی	۱۴۲
۵-۵-۲. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی	۱۴۴
۵-۶. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱۴۵
۵-۷. قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰	۱۴۵
۶. بررسی روند مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید صنعت برق ایران	۱۵۱
۶-۱. مقدمه	۱۵۱
۶-۲. تاریخچه مشارکت بخش خصوصی در تولید برق	۱۵۱
۶-۳. بررسی نقش بخش خصوصی در تولید برق	۱۵۹
۶-۳-۱. تولید برق از نیروگاه‌های حرارتی	۱۵۹
۶-۳-۲. تولید برق از نیروگاه‌های مقیاس کوچک	۱۶۵
۶-۳-۳. تولید برق از نیروگاه‌های تجدیدپذیر	۱۷۰
۷. آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور	۱۷۱
۷-۱. مقدمه	۱۷۱
۷-۲. مروری بر عملکرد خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها	۱۷۲
۷-۳. متدولوژی آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها	۱۷۷
۷-۴. آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها از ابعاد مختلف	۱۷۹
۷-۴-۱. شکل واگذاری (واگذاری به صورت دارایی)	۱۷۹
۷-۴-۲. مشکلات موجود در ساختار دارایی یا شرکت	۱۸۰
۷-۴-۳. مشکلات نقدینگی وزارت نیرو	۱۸۱
۷-۴-۴. اطلاع‌رسانی	۱۸۲
۷-۴-۵. واضح و روشن نبودن اطلاعات برای دارایی‌های قابل واگذاری	۱۸۲
۷-۴-۶. قیمتگذاری و تعیین قیمت مطلوب	۱۸۲
۷-۴-۷. تدوین ضوابط لازم برای فراهم شدن امکان واگذاری	۱۸۳
۷-۴-۸. عدم بازگشت منابع به صنعت برق	۱۸۴
۷-۴-۹. مشکلات مرتبط با آماده‌سازی نیروگاه‌ها	۱۸۵
۷-۴-۱۰. مشکلات نیروی انسانی	۱۸۵

۱۸۶	۷-۴-۱۱. قوانین و مقررات
۱۸۷	۷-۴-۱۲. عدم امکان تهاتر طلب از وزارت نیرو با بدهی به سازمان خصوصی سازی
۱۸۷	۷-۴-۱۳. روش واگذاری و کشف قیمت
۱۸۸	۷-۴-۱۴. مشکلات خریداران
۱۸۹	۷-۴-۱۵. دستیابی به اهداف تعیین شده
۱۹۰	۷-۴-۱۶. تفکر و دیدگاه خصوصی سازی در دولت و وزارت نیرو
۱۹۲	۷-۴-۱۷. مشکلات پس از واگذاری
۱۹۴	۸. روش های توسعه مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید با توجه به ویژگی های ایران
۱۹۴	۸-۱. مقدمه
۱۹۵	۸-۲. اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصی سازی
۱۹۶	۸-۳. تفسیر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و جلب مشارکت بخش خصوصی
۱۹۷	۸-۴. پیش نیازهای جلب مشارکت و جذب سرمایه های بخش خصوصی
۱۹۷	۸-۴-۱. آزاد (تجاری) سازی فعالیت
۱۹۸	۸-۴-۲. آزادی ورود و خروج به بازار
۱۹۹	۸-۴-۳. شفاف نمودن اهداف
۱۹۹	۸-۴-۴. اصلاحات ساختاری و قانونی
۱۹۹	۸-۴-۵. رعایت ارتباط های پیشین و پسین
۲۰۰	۸-۴-۶. سرمایه گذاری در تولید برق
۲۰۲	۸-۵. راهکارهای قانونی جلب مشارکت و جذب سرمایه های بخش خصوصی
۲۰۶	۹. بررسی و پیشنهاد روش های واگذاری تأسیسات تولید برق
۲۰۶	۹-۱. مقدمه
۲۰۷	۹-۲. بررسی انواع روش های واگذاری
۲۰۷	۹-۲-۱. عرضه عمومی سهام
۲۰۹	۹-۲-۲. فروش خصوصی
۲۰۹	۹-۲-۳. تزریق سرمایه جدید
۲۱۰	۹-۲-۴. فروش دارایی ها
۲۱۰	۹-۲-۵. سازماندهی مجدد در قالب واحدهای کوچکتر
۲۱۱	۹-۲-۶. فروش به مدیران یا کارمندان
۲۱۱	۹-۲-۷. سرمایه گذاری مشترک
۲۱۱	۹-۲-۸. اجاره و قراردادهای مدیریتی
۲۱۲	۹-۳. بررسی تجربه سایر کشورها در واگذاری
۲۱۳	۹-۴. بررسی روش های واگذاری تأسیسات تولید نیروی برق به بخش خصوصی
۲۱۶	۱۰. تبیین مراحل خصوصی سازی در نیروگاه ها با توجه به پیچیدگی ساختار صنعت برق

۱۰-۱	مقدمه	۲۱۶
۱۰-۲	اقدامات اولیه خصوصی سازی یک بنگاه	۲۱۷
۱۰-۲-۱	تجاری سازی	۲۱۷
۱۰-۲-۲	تمرکز نهاد خط مشی گذاری	۲۱۸
۱۰-۲-۳	مقیاس واگذاری	۲۱۸
۱۰-۲-۴	روش های واگذاری	۲۱۹
۱۰-۲-۵	قوانین کسب و کار برای بخش خصوصی	۲۱۹
۱۰-۳	اقدامات لازم به منظور واگذاری نیروگاه های تولید برق	۲۲۰
۱۰-۴	مراحل خصوصی سازی نیروگاه ها	۲۲۳
۱۰-۴-۱	شناسایی شرکت های قابل واگذاری	۲۲۳
۱۰-۴-۲	بازسازی ساختاری (آماده سازی)	۲۲۴
۱۰-۴-۳	تعیین ارزش دارایی	۲۲۶
۱۰-۴-۴	شیوه واگذاری	۲۲۷
۱۰-۴-۵	فروش نهایی	۲۲۷
۱۱	بررسی مشکلات و پیشنهاد راهکار خصوصی سازی نیروگاه ها و برنامه های عملیاتی برای رفع این مشکلات	۲۲۸
۱۱-۱	مقدمه	۲۲۸
۱۱-۲	حوزه مبانی ارزشی و اقتصاد سیاسی	۲۳۰
۱۱-۳	حوزه فنی - مالی - اقتصادی - حقوقی و قانونی	۲۳۱
۱۱-۳-۱	مسائل حقوقی - قانونی	۲۳۱
۱۱-۳-۲	قابلیت سودآوری نیروگاه ها	۲۳۱
۱۱-۳-۳	فقدان یا ناقص بودن بازار	۲۳۲
۱۱-۳-۴	نظام قیمت گذاری	۲۳۳
۱۱-۳-۵	دخالت دولت در اقتصاد (و بنگاه)	۲۳۴
۱۱-۳-۶	بدهی نیروگاه ها به دولت	۲۳۵
۱۱-۳-۷	وابستگی ارزی فرآیند تولید نیروی برق	۲۳۶
۱۱-۳-۸	کمک به شکل گیری تشکل های صنفی - تخصصی	۲۳۶
۱۱-۳-۹	افزایش جذابیت سرمایه گذاری و فعالیت در تولید برق نسبت به دیگر فعالیت ها	۲۳۶
۱۱-۴	جمع بندی مشکلات و راهکارهای پیشنهادی	۲۳۷
۱۲	تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی سازی نیروگاه ها و تشویق سرمایه گذاران	۲۳۹
۱۲-۱	مقدمه	۲۳۹
۱۲-۲	تحلیل خصوصی سازی نیروگاه ها با رویکرد تدوین ضوابط و مقررات	۲۴۰
۱۲-۲-۱	آماده سازی نیروگاه جهت واگذاری	۲۴۰

۲۴۲	 رفع مشکل عدم مشارکت بخش خصوصی
۲۴۳	 اطلاع‌رسانی و شفافیت اطلاعات
۲۴۳	 کشف قیمت شرکت یا دارایی
۲۴۳	 ایجاد انگیزه لازم در صاحب دارایی برای واگذاری نیروگاه
۲۴۴	 ملاحظات مرتبط با هیئت واگذاری
۲۴۵	 ملاحظات مرتبط با فضای کسب‌وکار
۲۴۶	 ضوابط و مقررات پیشنهادی در حوزه خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها
۲۵۰	 جمع‌بندی و پیشنهاد
۲۵۶	 منابع و مآخذ



گزارش طرح پژوهشی تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی سازی نیروگاه ها و تشویق سرمایه گذاران و حفظ حقوق آنان

چکیده

خصوصی سازی نیروگاه های دولتی مهمترین جزء پروژه تجدید ساختار در صنعت برق به شمار می رود. خصوصی سازی نیروگاه های 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 می شود و اجرای موفقیت آمیز آن، چالش اساسی در خصوصی سازی صنعت برق تلقی می شود. به طوری که هرگونه عدم موفقیت در این مرحله از تجدید ساختار، می تواند خصوصی سازی در کل صنعت برق را غیرمفید کند.

خصوصی سازی فرآیندی اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور به اجرا درآورده اند 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 می توان به تقویت حقوق مالکیت خصوصی، تغییر ساختار شرکت ها، 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 می تواند در جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه و کشور، حذف انحصار و گسترش رقابت، توسعه فعالیت، کاهش هزینه های جاری شرکت ها 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 نیروگاه ها در اشکال مختلف از سوی وزارت نیرو پیگیری شد. در مرحله اول واگذاری ها، 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 خصوصی‌سازی 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 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 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) به‌طور 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 به‌صورت شرکت به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شدند، دارای سابقه فعالیت به‌صورت شرکت نبوده و تحت نظر شرکت برق منطقه‌ای به فعالیت می‌پرداختند. از این‌رو معرفی این نیروگاه‌ها به‌صورت 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 به‌عنوان یک شرکت تجاری ایجاد کرده است.

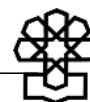
- تمایل نداشتن خریداران برای حضور در مزایده‌های جدید واگذاری نیروگاه‌ها به دلیل دریافت نکردن مطالبات گذشته خود از محل فروش برق.

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

- مقاومت برخی مدیران به‌خصوص در شرکت مادر در ارائه اطلاعات صحیح و دقیق و به‌موقع درخصوص 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 خصوصی‌سازی.



- 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. به‌طوری 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 به‌طول 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 به‌عنوان 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 این‌رو 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 به‌موقع پول برق می‌توانند مبالغ این چک‌ها را

نقد کنند. اما اگر نتوانند پول برق را به موقع دریافت کنند چک‌های 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.

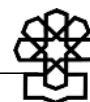
- وزارت نیرو از یک طرف به دنبال اجرای طرح‌های توسعه در نیروگاه‌هایی است که در لیست واگذاری قرار دارد و اجرای این طرح‌ها موجب افزایش بدهی به بانک‌ها و پیمانکاران خواهد شد. از طرف دیگر وزارت نیرو باید نیروگاهی که با هزارویک مشکل منابع لازم برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای را تأمین کرده، باید به صورت اقساط به 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 واگذاری.
- 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 فراپورس 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.

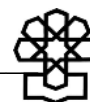
- بهتر است بجای واگذاری نیروگاه از یک طرف و ساخت نیروگاه توسط سازمان توسعه برق از طرف دیگر، تمرکز وزارت نیرو از واگذاری نیروگاه‌های موجود، به احداث نیروگاه‌های جدید توسط بخش خصوصی تغییر یابد.

مقدمه

یکی از مهمترین راهبردها برای افزایش کارایی اقتصادی، حمایت از تقویت بخش خصوصی و گام برداشتن در مسیر خصوصی‌سازی است. همچنین الزام در کاهش یارانه‌های دولتی در بخش خدمات عمومی همچون آب و برق؛ توجه به استراتژی‌های افزایش راندمان، کاهش هزینه‌ها و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی را جدی‌تر ساخته و در نتیجه توجه به خصوصی‌سازی به شدت افزایش یافته است.

در ایران، پس از انقلاب اسلامی، اگرچه خصوصی‌سازی قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیز مورد توجه بوده، لکن با ابلاغ و اجرای این قانون موضوع وارد عرصه‌ای گسترده‌تر شده است. براساس مکانیسم ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، به‌منظور جلب سرمایه‌های بخش غیردولتی در تولید نیروی برق، به شرکت مادر تخصصی، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) اجازه داده می‌شود جهت هریک از نیروگاه‌هایی که بنا بر تشخیص وزیر نیرو قابلیت واگذاری به بخش غیردولتی را داشته باشد، یک شرکت مستقل دولتی تأسیس کرده و حداقل شصت و پنج درصد (۶۵ درصد) از سهام آن را از طریق بورس و اگذار کند. اساسنامه شرکت‌های مذکور بنا به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نیرو و امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. در این راستا شرکت توانیر موظف شده بلافاصله پس از تأسیس شرکت‌های یاد شده، سهام مذکور را با اعطای وکالت به سازمان خصوصی‌سازی و از طریق بورس طبق مقررات قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و اگذار کند. در هر صورت مسئولیت نهایی تأمین نیروی برق کشور طبق صدر اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برعهده دولت (وزارت نیرو) است و اجرای مفاد این ماده باید به نحوی باشد که به تأمین نیروی برق که جزء وظایف حاکمیتی دولت است، لطمه نزنند.

گام برداشتن در زمینه خصوصی‌سازی واحدهای دولتی به‌عنوان یکی از راه‌ها و شیوه‌ها برای منطقی کردن ساختار بخش‌های دولتی و کاهش فشار آنها بر دولت و بالا بردن کارایی این واحدها



و تجهیز منابع مالی و استفاده کارآمد از تخصص‌های موجود و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز از طریق بهسازی و آموزش نیروی انسانی و کاهش بار خدماتی و مالی دولت تلقی می‌شود. خصوصی‌سازی در صنعت برق ازجمله مباحث جدی و اساسی است که از چند سال گذشته تاکنون در این صنعت مطرح شده است. صنعت برق کشور از اوایل دهه ۱۳۷۰ با تغییر ساختار سازمانی و ایجاد شرکت‌های مستقل و غیردولتی توزیع نیروی برق و مدیریت تولید برق و همچنین شرکت‌هایی در بخش‌های اجرایی و پیمانکاری، ساخت و تجهیزات، خدمات، مشاوره، حسابرسی، رایانه و صدور قبض، تعمیر و نگهداری شبکه و تأسیسات برق و... اقدام به خصوصی‌سازی کرده است.

در بخش خدمات عمومی، الگوهای متنوعی همچون خرید خدمات (برون‌سپاری)، پیمان‌مدیریت، قرارداد اجاره، اعطای امتیاز و واگذاری کامل (اعطای امتیاز و مالکیت دارایی‌ها) را برای انتقال تصدیگری و مالکیت دولتی، می‌توان به کار گرفت. همچنین استفاده از روش‌های ساخت، راه‌اندازی و انتقال، ساخت، راه‌اندازی و مالکیت و... نیز رویکردی بسیار معمول و پرتعداد در جذب مشارکت و سرمایه‌های بخش خصوصی برای احداث تأسیسات و زیرساخت‌های جدید است. در این بین فراهم کردن زمینه‌های مشارکت برای افزایش نقش و سهم بخش خصوصی، نیازمند اصلاحات ساختاری، قانونی، حقوقی، اقتصادی و اجتماعی بسیار متنوعی است. سرمایه‌گذار بخش خصوصی خواهان اطمینان از مالکیت بر دارایی‌ها و سوددهی و سوددهی را برای مشارکت انتخاب می‌کند. قوانین مالیاتی پایدار، شرایط رقابتی ضدانحصار، قیمتگذاری شفاف سوخت‌های فسیلی و... از الزام‌های کاهش ریسک برای ورود سرمایه بخش خصوصی در اقتصاد دولتی محسوب می‌شود.

در این مطالعه ابتدا با مروری بر مبانی نظری خصوصی‌سازی صنعت برق و بررسی تجربه کشورها در این زمینه، وضعیت خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور به تفصیل از ابعاد مختلف مورد بحث، بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در بررسی‌های انجام شده با آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها در کشور به این مهم از زوایای روش واگذاری، مراحل خصوصی‌سازی، مسائل و مشکلات خصوصی‌سازی و ضوابط و مقررات مورد نیاز پرداخته شده است. همچنین بررسی وضعیت توسعه مشارکت بخش خصوصی در تولید برق، راهکارهای توسعه مشارکت بخش خصوصی ارائه شده است. در پایان، به‌منظور بهبود عملکرد خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تسهیل در واگذاری آنها، ضوابط و مقررات خاص پیشنهادی ارائه شده است.

۱. کلیات

۱-۱. تعریف و بیان مسئله

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 تجدیدنظر و بازبینی در ساختار این صنعت را اجتناب‌ناپذیر کرد. به طوری‌که بار مالی سنگین تحمیل شده از سوی این صنعت به دولت، به همراه شاخص‌های نه چندان رضایت‌بخش مرتبط با آن صنعت مانند رشد پایین بهره‌وری، پیشرفت کند فناوری و عدم شفافیت هزینه‌ها، گرایش به تجدید ساختار در صنعت برق را ضروری ساخت.

حامیان تجدید ساختار و تغییر مالکیت در صنعت برق بر این باور بودند که وجود بازار رقابتی، عرضه برق مورد نیاز را به شکلی بهتر و کارآتر میسر می‌سازد، زیرا در بازار رقابتی، شرکت‌های تولیدکننده برق سعی می‌کنند تا در چارچوب مکانیسم بازار سود بیشتری را کسب کنند و کسانی که قادر به تولید کالای خود با هزینه پایین‌تر نباشند، در اثر فشار ناشی از رقابت حذف شده و در بلندمدت تنها بنگاه‌هایی در بازار باقی خواهند ماند که این اصول را رعایت کنند. تحت این شرایط تلاش برای یافتن روش‌های بهتر تولید و دستیابی به فناوری برتر و کارآتر به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده و نیروی محرکه‌ای برای شکوفایی فعالیت‌های تحقیق و توسعه و رشد بهره‌وری خواهد شد. از طرفی با توجه به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این صنعت، این بخش با گسترش فعالیت خود از بار مالی سنگین دولت در اداره و سرمایه‌گذاری در این صنعت خواهد کاست. همچنین عدم شفافیت هزینه‌ها در تولید از بین رفته و علاوه بر منطقی شدن منابع اختصاصی به این بخش (در ارتباط با سایر بخش‌ها)، امکان سوءاستفاده‌های گسترده نیز (که از مهمترین مشخصه‌های سیستم سنتی بود) از بین خواهد رفت. از سوی دیگر با افزایش تعداد عرضه‌کنندگان^۱ و تنوع فعالیت‌های مختلف مرتبط با حوزه صنعت، مصرف‌کنندگان از حق آزادی و انتخاب بیشتری برخوردار خواهند شد.

عقاید مزبور با سست کردن اعتقاد سنتی مبنی بر اینکه این صنعت دارای خصایص انحصار طبیعی بوده و ساختارهای یکپارچه عمودی کنترل شده و یا تحت مالکیت دولت، بهترین ساختار ممکن برای این صنعت می‌باشد، بسیاری از کشورها را مجاب کرد تا با تغییر نگرش خود در این

۱. در صنعت برق از جمله در بخش نیروگاه‌ها، به لحاظ فنی دارای محدودیت‌هایی می‌باشد.



حوزه، اقداماتی را در راستای تجدید ساختار و آزادسازی و رقابتی کردن صنعت برق به انجام رسانند. از کشورهایی که در صنعت برق خود تجدید ساختار و خصوصی سازی را به مرحله اجرا گذاشته و به موفقیت های مطلوبی نیز دست یافته اند، می توان به انگلستان، ترکیه، ارمنستان، مکزیک، استرالیا و... اشاره کرد.

مسیر خصوصی سازی و تجدید ساختار در صنعت برق در اکثر کشورها مشابه تغییر ساختار این صنعت در کشورهای مذکور بوده که کم و بیش منطبق بر مسیری است که به اختصار به شرح زیر قابل بیان است:

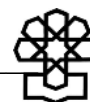
- جداسازی عمودی مراحل و زیربخش های مختلف صنعت از یکدیگر (تولید، انتقال، توزیع)،
 - تجاری سازی حوزه عمل بنگاه های دولتی؛ مشخص شدن قیمت تمام شده محصولات و خدمات و شفاف شدن سود و زیان بنگاه ها؛ حرکت بنگاه ها به سمت سودآوری و به عبارتی دیگر تدوین مکانیسم های تنبیه و تشویقی که بنگاه های دولتی را به سمت شفاف سازی هرچه بیشتر هزینه ها و درآمدها سوق دهد.
 - شرکتی شدن ساختار بنگاه های دولتی فعال در صنعت برق؛ ارزشگذاری دارایی ها و تصمیم گیری در مورد ساختار سرمایه آنها.
 - ایجاد رقابت در بخش هایی که امکان رقابت بین عرضه کنندگان در این بخش ها وجود دارد (تولید و توزیع).^۱
 - تدوین قوانین و مقررات ناظر بر رقابت بین فعالان بازار و همچنین تنظیم رفتار انحصاری در بخش های غیررقابتی،
 - حرکت به سمت واگذاری بنگاه های دولتی موجود به بخش خصوصی.
- البته، ممکن است تجارب کشورهای مختلف، از نظر مرحله بندی موارد فوق با یکدیگر اختلافاتی داشته باشد، اما نکته مهم و قابل توجه در مسیر یاد شده، اولویت تجاری سازی و شفافیت روابط مالی و تجاری بین بنگاه ها، بر خصوصی سازی و واگذاری آنهاست.
- خصوصی سازی و واگذاری مالکیت بنگاه ها، حساس ترین و مهمترین فرآیند از سلسله فرآیندهای عنوان شده در فوق به شمار می رود، زیرا خصوصی سازی دارای آثار توزیعی و بازتوزیعی بسیار تأثیرگذار و بنابراین به لحاظ سیاسی بسیار حساس و چالش برانگیز است، به طوری که این حساسیت ها و چالش ها ممکن است موجب کندی و یا حتی توقف این فرآیند شود.

۱. بیشتر در مورد خدمات توزیع مصداق دارد.

علیرغم تمامی چالش‌ها و مشکلات سیاسی در فرآیند خصوصی‌سازی، اجرای موفقیت‌آمیز این فرآیند از ضروریات یک برنامه موفق تجدید ساختار و آزادسازی به شمار 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 صنعت برق شرط لازم برای اجرای موفقیت‌آمیز فرآیند تجدید ساختار در این صنعت محسوب می‌شود. هر برنامه تجدید ساختار دارای چهار مرحله زیر است:

- مجزاسازی،
 - بازنگری در مقررات،
 - ایجاد محیط رقابتی،
 - خصوصی‌سازی.
- عوامل و انگیزه‌های اصلی تجدید ساختار در صنعت برق در موارد زیر قابل بیان است:
- نتایج درخشان تجدید ساختار و رقابت ایجاد شده به واسطه آن،
 - جبران کمبودهای سرمایه‌گذاری توسط بخش دولتی،
 - افزایش بهره‌وری اقتصادی،
 - شفافیت هزینه‌ها، به‌منظور فراهم کردن شرایط منطقی‌تر برای برنامه‌ریزی گسترش شبکه و تأسیسات برق،
 - ایجاد محیط رقابتی و جلوگیری از انحصار،
 - تبعیت از قوانین بین‌المللی و شرایط منطقه‌ای و یا تأمین شرایط لازم برای پیوستن به پروتکل‌های منطقه‌ای،
 - کاهش تصدیگری دولتی،
 - بهبود توجه به مشتری با ترویج رقابت.

هدف نهایی از برنامه‌های تجدید ساختار در صنعت برق تشکیل بازار و بهره‌گیری از مزایای این نهاد برای انتقال اطلاعات بین زیربخش‌های مختلف صنعت و همچنین بین کل صنعت با سایر بخش‌ها و تخصیص بهینه منابع در کل اقتصاد است، زیرا مکانیسم بازار به لحاظ کارایی در تخصیص منابع، کم‌هزینه‌ترین و بهترین مکانیسم (در شرایطی که علائم شکست بازار وجود نداشته باشد) به شمار رفته و با فراهم کردن سیستم پاداش و تنبیه خودکار، موجبات رشد مداوم فنی و پویایی صنعت را فراهم می‌کند. البته باید توجه کرد که مکانیسم بازار در کل صنعت برق قابل اجرا نیست و در برخی بخش‌ها قابلیت اجرایی دارد.



جدا کردن فعالیت‌های مربوط به بخش‌های تولید، انتقال و توزیع و بهره‌گیری از مزایای سیستم‌های رقابتی با گسترش رقابت در هر کدام از این بخش‌ها مهمترین دستور کار فرآیند تجدید ساختار در صنعت برق محسوب می‌شود. ماهیت شبکه‌ای بخش‌های انتقال و توزیع، افزایش فضای رقابت در این حوزه‌ها را با مسائل و چالش‌های خاصی مواجه کرده است. بدین ترتیب طراحی مکانیسم‌های رقابتی در بخش تولید، نخستین و عملی‌ترین اقدامات در هر برنامه تجدید ساختار به شمار 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 شرط لازم برای اجرای موفقیت‌آمیز فرآیند تجدید ساختار در صنعت برق محسوب می‌شود.

همانند تمامی کشورهایی 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. در حال حاضر ساختار مالکیت در بخش تولید برق عمدتاً دولتی بوده و بخش خصوصی عملاً سهم ناچیزی از کل تولید سالیانه برق را به خود اختصاص می‌دهد. عبور موفق از این مرحله و اجرای موفقیت‌آمیز خصوصی‌سازی نیروگاه‌های دولتی، چالش اساسی در صنعت برق جهت خصوصی‌سازی تلقی می‌شود به طوری که هرگونه عدم موفقیت در این مرحله از تجدید ساختار می‌تواند خصوصی‌سازی در کل صنعت برق را خنثی کند.

همان‌گونه که اشاره شد ساده‌ترین مرحله برای حرکت به سمت خصوصی‌سازی صنعت برق، شروع کار از بخش تولید برق، یعنی خصوصی‌سازی نیروگاه‌های کشور می‌باشد. 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 پیش‌رو برای واگذاری نیروگاه‌ها و عملکرد بسیار ضعیف واگذاری و خصوصی‌سازی در بخش تولید برق، تدوین ضوابط و مقررات خاص برای خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران در این جهت همراه با ملاحظات لازم برای حفظ حقوق آنان موضوع بسیار مهم و پیچیده‌ای است که نیاز به بررسی و مطالعه دقیق دارد که در این مطالعه بدان پرداخته خواهد شد.

۱-۲. ضرورت انجام تحقیق

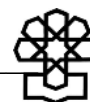
روند تغییرات ساختاری در صنعت برق ایران، مشابه تغییرات ساختاری انجام گرفته در کشورهای دیگر است.^۱ به‌طور کلی روند تغییرات ساختاری در صنعت برق در اکثر کشورهای جهان با شروع فعالیت این صنعت توسط بخش خصوصی آغاز شده، سپس با رواج این اعتقاد که این صنعت در کلیت خود دارای انحصار طبیعی است به سمت دولتی شدن و تمرکز و با نظارت همه‌جانبه و گسترده دولتی سوق یافته و سپس با زیر سؤال رفتن اعتقاد مزبور، گرایش شدیدی به عدم تمرکز و فعالیت گسترده بخش خصوصی ایجاد شده و فعالیت این بخش در بخش‌های تولید و تا حدی در توزیع به‌طور گسترده‌ای رواج یافته است. تغییرات ساختاری در صنعت برق ایران را می‌توان به مراحل چهارگانه زیر تقسیم کرد:

۱. فعالیت بخش خصوصی (فاصله بین سال‌های ۱۲۸۴-۱۳۱۵)،
۲. فعالیت موازی بخش‌های خصوصی و عمومی (سال‌های بین ۱۳۱۵-۱۳۴۰)،
۳. تمرکزگرایی و فعالیت مطلق بخش عمومی و دولتی (سال‌های بین ۱۳۴۰ - ۱۳۶۸)،
۴. گرایش به عدم تمرکز، اصلاح ساختار تشکیلاتی و گرایش به جلب مشارکت بخش خصوصی (سال‌های بعد از ۱۳۶۸).

از اوایل دهه ۱۳۴۰ از یکسو با توسعه تأسیسات برق بخش عمومی و ظرفیت مازاد تولید و همچنین ایجاد خطوط فشار قوی و رواج فضای دولت‌سالاری و ازسوی دیگر به دلیل سرویس نامناسب و گران بخش خصوصی، با تصویب قانون سازمان برق ایران و قانون تأسیس وزارت آب و برق و ایجاد شرکت‌های برق منطقه‌ای، فعالیت بخش خصوصی در صنعت برق متوقف و در فعالیت انحصاری دولت ادغام شد. با تأسیس شرکت توانیر و با اتصال شبکه برق استان‌های مختلف و ایجاد نیروگاه‌های با ظرفیت بالا، صنعت برق به وضعیت تمرکز کامل در سرمایه‌گذاری، اداره و تصدی خود رسید. ساختار صنعت در این دوره کمابیش منطبق با ساختار عمودی یکپارچه بود که در آن شرکت توانیر عملیات مربوط به تولید و انتقال و دیسپاچینگ و شرکت‌های برق منطقه‌ای، عملیات فوق توزیع و فروش را انجام می‌دادند.

با تبدیل برق به سرویس انحصاری دولتی که دولت متعهد به تأمین آن با قیمتی کمتر از هزینه تمام شده بود، همراه با رشد فزاینده تقاضا برای برق و کسری منابع دولتی برای تأمین توسعه تولید به اقتضای رشد مصرف و نیازهای فزاینده، خاموشی‌های ادواری به تدریج آغاز شد. این خاموشی‌ها با آغاز جنگ تحمیلی شدت گرفت.

۱. کم‌وبیش از انگلستان اقتباس شده است.



لکن در سال‌های پس از جنگ، نیاز به توسعه و گسترش صنایع زیربنایی و مادر و همچنین افزایش کارآیی صنایع مختلف به‌منظور پاسخگویی به تقاضا و جبران محدودیت‌های مالی دولت و همچنین فشارهای وارده ازسوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برای کاهش تصدیگری دولت‌ها باعث گردید تا تجدید ساختار در بخش‌های مختلف صنعتی ازجمله صنعت برق کشور در دستور کار دولت قرار گیرد. مجموعه فعالیت‌های انجام شده یا در دست انجام در راستای تجدید ساختار برق را می‌توان به طور خلاصه در موارد زیر خلاصه کرد:

- حرکت از تمرکز به سمت عدم تمرکز وظایف و فعالیت‌های واحدهای تابعه وزارت نیرو،
- برون‌سپاری فعالیت‌های خدماتی، فرهنگی، مشاوره‌ای، تعمیراتی و نظایر آنها،
- اقدام در جهت جلب سرمایه‌های داخلی و خارجی برای توسعه بخش تولید به روش‌های B.O.T. و B.O.O.

- خصوصی‌سازی در بخش‌هایی که فاقد خصلت انحصار طبیعی و یا آثار خارجی است،
- تفکیک فعالیت‌های تولید، انتقال و توزیع نیروی برق.

تجدید ساختار در صنعت برق با اقدامات فوق دنبال شد. مقایسه بین اقدامات انجام شده و مراحل تجدید ساختار نشان‌دهنده آن است که در ارتباط با مجزاسازی فعالیت‌ها، اقدامات خوب و مؤثری انجام شده به طوری که فعالیت‌های صنعت برق از یکدیگر تفکیک شده و امکان بررسی هر فعالیت به‌طور جداگانه در صنعت برق فراهم شد. در راستای ایجاد محیط رقابتی نیز، بازار برق در سال ۱۳۸۳ تشکیل گردید و به تدریج مرحله بازنگری در قوانین و همچنین ایجاد محیط رقابتی با یکدیگر پیش رفت. اگرچه ایجاد رقابت و بازنگری در قوانین به‌دلیل حضور نیروگاه‌های دولتی در تولید، انتقال و توزیع برق و عدم حضور نیروگاه‌های خصوصی در بازار برق با کندی درحال حرکت است، اما اجرای مرحله خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها فشار زیادی را برای بازنگری بیشتر و سریع‌تر در قوانین ایجاد کرد. همچنین حضور نیروگاه‌های تازه خصوصی شده در بازار برق و رقابت نابرابر آنها با نیروگاه‌های دولتی در بازار برق، بر لزوم و سرعت تغییر و بازنگری در قوانین افزوده و حرکت به سمت محیط رقابتی را تشدید کرده است.

اما دلایل حرکت کند مراحل تجدید ساختار صنعت برق در کشور در سال‌های اخیر، رشد تقاضا از یک طرف و کمبود منابع مالی دولت جهت تخصیص برای تولید برق و عدم مشارکت کافی بخش خصوصی جهت سرمایه‌گذاری در تولید برق از طرف دیگر، موجب شده تا فرآیند تجدید ساختار در صنعت برق ایران در مراحل نخستین و ابتدایی خود فزاینده‌تر شود و برای دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی نیازمند پیمودن مسیری طولانی و دشوار باشد. برای تکمیل فرآیند تجدید

ساختار اقداماتی نظیر ایجاد فضای رقابتی، نهاد تنظیم مقررات، شفافیت هزینه‌ها، حضور فعال بخش غیردولتی و... تحقق نیافته است.

در این میان، با توجه به نقش محوری و انکارناپذیر خصوصی‌سازی در بخش تولید در فرآیند تجدید ساختار در صنعت برق، بررسی و تجزیه و تحلیل مشکلات و موانع مربوط به خصوصی‌سازی در این بخش و ارائه راهکارهای محوری و بنیادی برای غلبه بر این مشکلات از اهمیتی خاص و حیاتی برای اجرای موفقیت‌آمیز پروژه تجدید ساختار در صنعت برق ایران محسوب می‌شود.

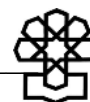
۳-۱. اهداف تحقیق

آنچه تاکنون برای خصوصی‌سازی در صنعت برق انجام گرفته است نشانگر موفقیت‌آمیز بودن این حرکت و عملکرد مطلوب نیست. با توجه به تجربه چندین ساله خصوصی‌سازی در دنیا و همچنین تجربه خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی، اهداف زیر در این مطالعه دنبال می‌شود:

- بررسی عملکرد خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور با تأکید بر خصوصی‌سازی نیروگاه‌های دولتی،
- شناسایی نقاط ضعف و قوت فرآیندها، روش‌ها و مکانیسم‌های موجود خصوصی‌سازی در صنعت برق،
- بررسی دقیق دلایل پیشرفت کند خصوصی‌سازی در صنعت برق و شناسایی مشکلات آن،
- آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور،
- تدوین ضوابط و مقررات خاص خصوصی‌سازی نیروگاه‌های دولتی،
- ارائه پیشنهادی لازم به منظور افزایش مشارکت بخش خصوصی برای خرید نیروگاه‌های دولتی،
- جلوگیری از انحصار نیروگاه‌های خصوصی در صنعت برق.

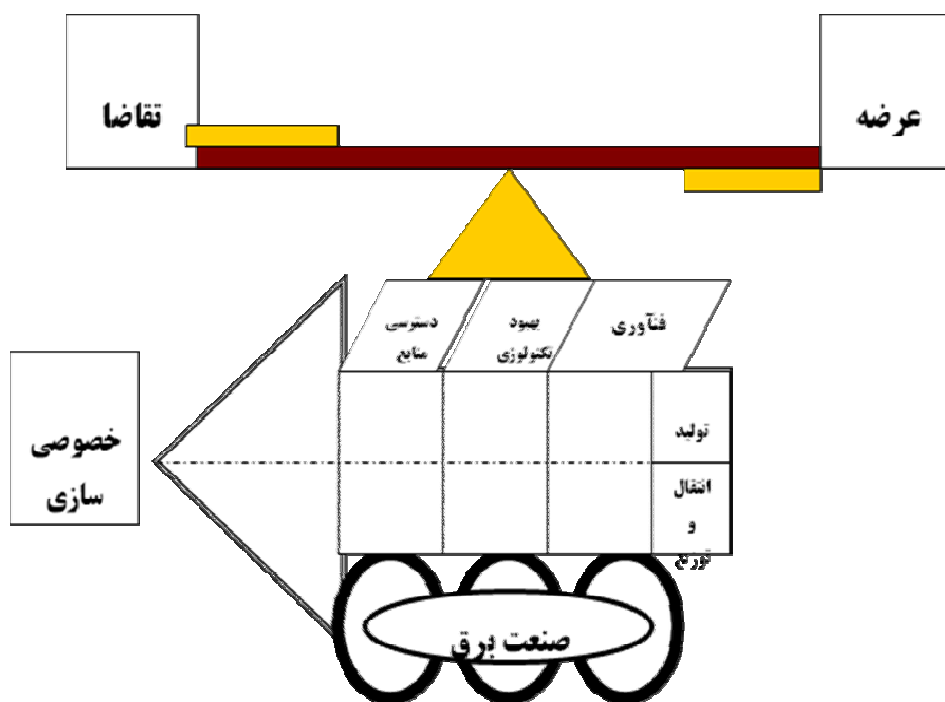
۴-۱. مدل مفهومی و متدولوژی پژوهش

به‌طور حتم نگاه به موضوعات مختلف موجود در صنعت برق بر این اصل استوار است که باید این صنعت به‌گونه‌ای مدیریت شود که خللی در تأمین برق کشور جامعه ایجاد نشود. لذا باید این صنعت بتواند بر پایه قوانین و مقررات و شرایط تدوین شده برای آن به‌گونه‌ای پایدار و باثبات به حرکت خود ادامه دهد. با پذیرش این رویکرد لازم است تا مدل مفهومی و متدولوژی این مطالعه تشریح گردد.



برای ارائه مدل مفهومی مطالعه ابتدا نگاه و جهت‌گیری کشور به خصوصی‌سازی براساس شکل ۱ ارائه شده است. همان‌گونه که در شکل نشان داده شده است این تصور در جامعه شکل گرفته است که خصوصی‌سازی، حداقل تمام مشکلات را در صنعت برق کشور حل می‌کند. لذا این نگاه که مشکلاتی مانند کمبود منابع برای توسعه در بخش برق با خصوصی‌سازی برطرف شده و خصوصی‌سازی یعنی واگذاری به خصوص در حوزه تولید بسیاری از مشکلات صنعت برق را رفع کرده است و موجب شده است که توجه به خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها بدون توجه دقیق به اثرات جانبی و تأثیر آن بر حوزه‌های مختلف داخلی (صنعت برق) و بیرونی (اقتصاد کشور) پیگیری شود.

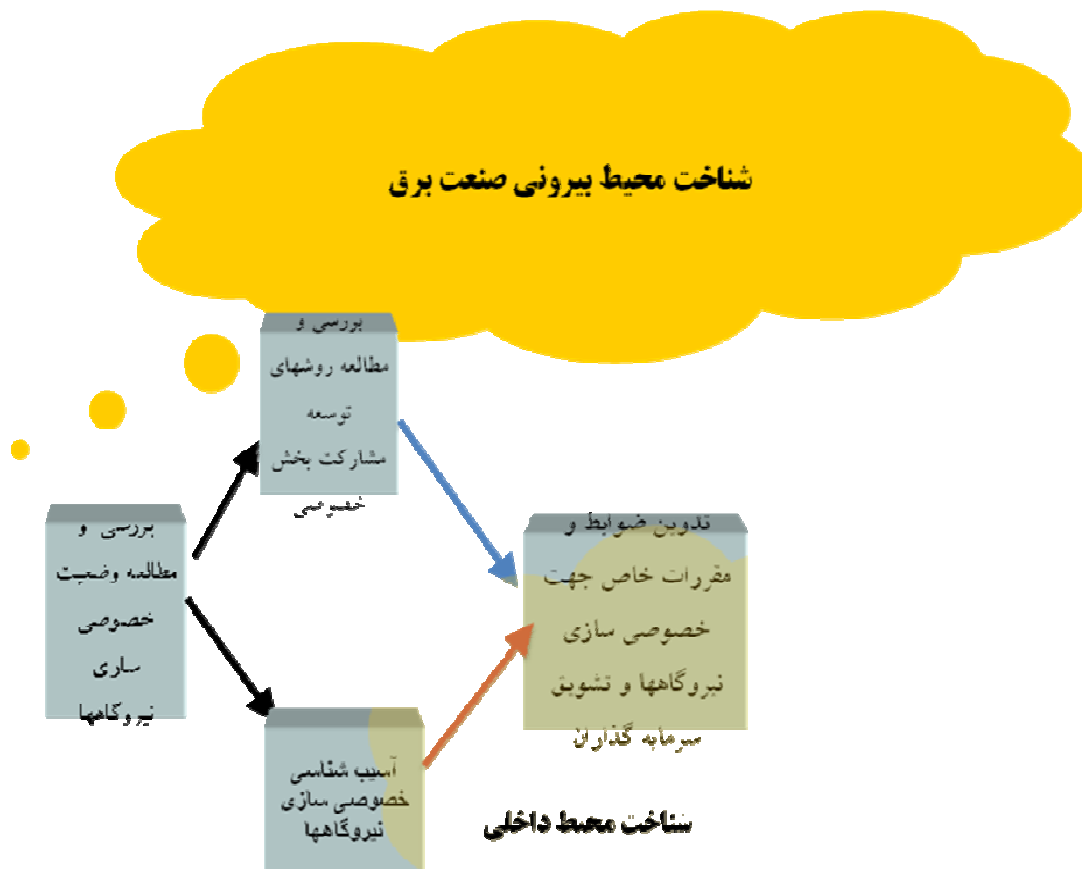
شکل ۱. نگاه به خصوصی‌سازی در صنعت برق



همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، این تفکر در کشور شکل گرفته که حرکت به سمت خصوصی‌سازی صنعت برق می‌تواند تمام مشکلات را مرتفع سازد در حالی‌که باید خصوصی‌سازی با نگاهی عمیق مورد توجه قرار گیرد.

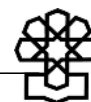
لذا این مطالعه به بررسی جوانب خصوصی‌سازی در نیروگاه‌ها پرداخته و از ابعاد داخلی یعنی آثاری که بر درون صنعت برق گذاشته و همچنین از بعد بیرونی یعنی آثاری که بر اقتصاد کشور گذاشته و یا خواهد گذاشت، می‌پردازد.

شکل ۲. مدل مفهومی مطالعه



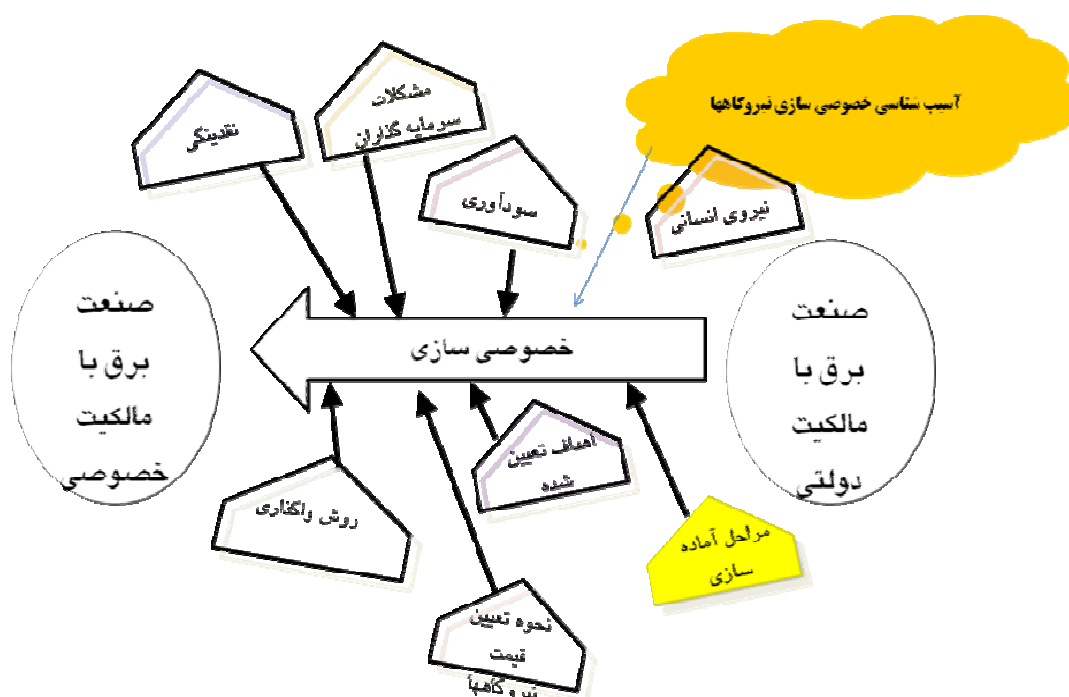
همان‌گونه که شکل ۲ نشان می‌دهد برای بررسی آثار درونی و بیرونی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها بر صنعت برق و اقتصاد کشور، لازم است تا پس از بررسی عملکرد واگذاری نیروگاه‌ها، آسیب‌شناسی لازم صورت گرفته و با بررسی و تحلیل این آسیب‌شناسی آثار مختلف درونی و بیرونی استخراج شود.

مطابق شکل ۲، مبنای لازم برای بررسی آثار درونی و بیرونی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها، آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در کنار نحوه مشارکت و استقبال بخش خصوصی از خرید نیروگاه‌هاست. همان‌گونه که قبلاً نیز تأکید شد مبنای اصلی تحلیل و نگرش به موضوع آسیب‌شناسی، عملکرد واگذاری در این حوزه بوده و لذا لازم است تا آنچه را که در حال اجرا می‌باشد، مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و از ابعاد مختلف به موضوع را مورد بررسی قرار می‌دهد. اگرچه ابعادی که در بخش آسیب‌شناسی بدان پرداخته خواهد شد، از آنچه که در شکل ۳ ارائه شده دقیق‌تر و جزئی‌تر خواهد بود، اما در مدل مفهومی لازم است تا با نگاه کلی ابعاد موضوع ارائه



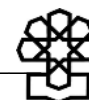
شود. لذا همان‌گونه که شکل زیر نشان می‌دهد، حرکت از مالکیت دولتی برای نیروگاه‌ها، به مالکیت خصوصی در نیروگاه‌ها دارای آثار فراوان و متعددی بوده که لازم است برای هریک از این ابعاد بررسی لازم صورت گرفته و با تحلیل مباحث مرتبط با هریک از این موارد، راهکارهای لازم ارائه شود.

شکل ۳. مدل مفهومی مطالعه در خصوصی‌سازی صنعت برق با نگاه به آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در نیروگاه‌ها

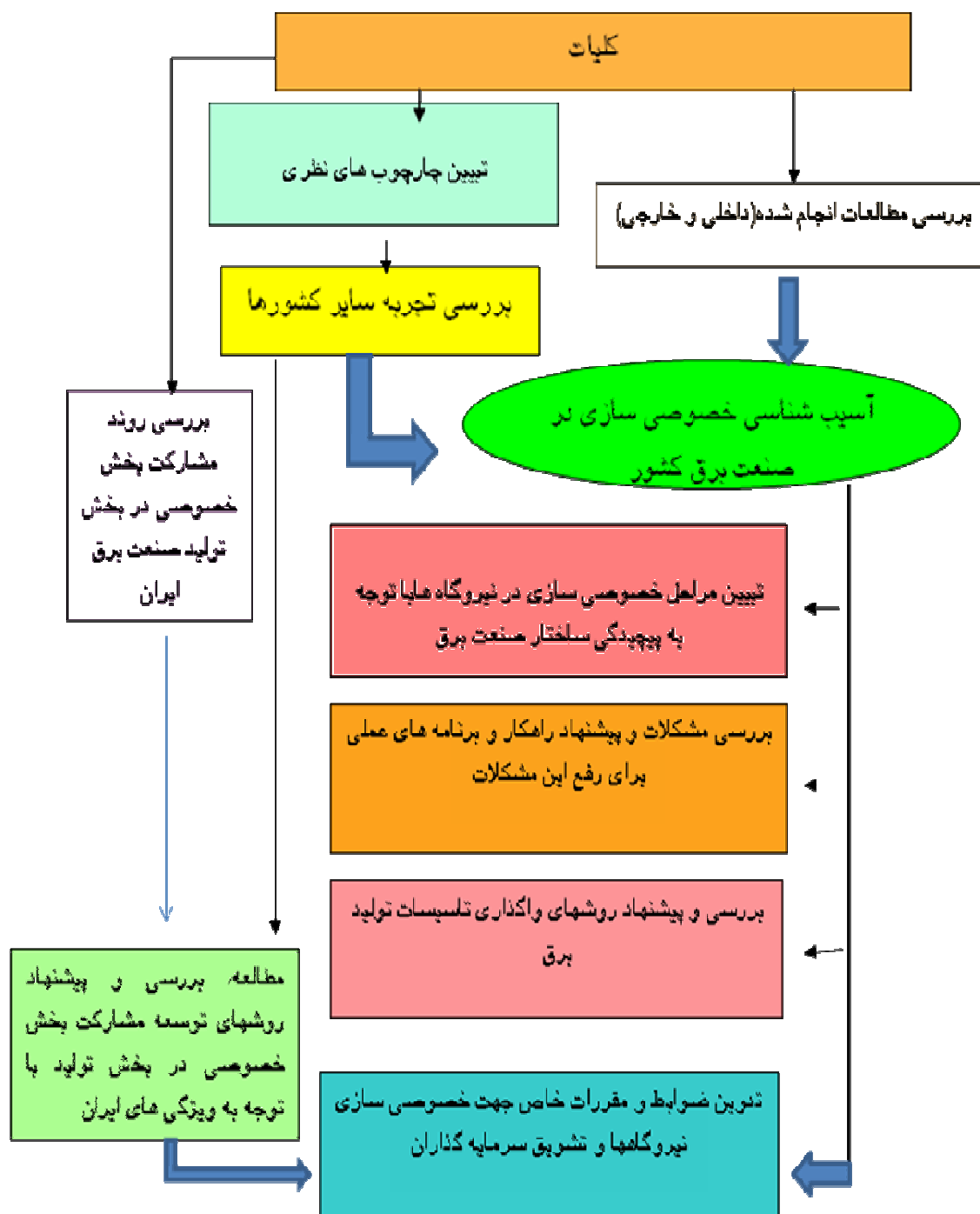


شکل ۴ مراحل پژوهش را نشان می‌دهد. براساس این شکل اقداماتی که در این پژوهش برای تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران باید صورت گیرد، نشان داده شده است. درواقع سه گروه فعالیت‌های موازی برای تدوین ضوابط صورت خواهد گرفت. دو گروه از فعالیت‌ها در ادامه به بررسی آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور منجر خواهد شد، تا از این کانال بتوان به موضوع خصوصی‌سازی ورود دقیق‌تری صورت داد. این دو گروه از فعالیت‌ها در بررسی مبانی نظری و تجربه کشورها در این زمینه و همچنین بررسی مطالعات انجام شده در این ارتباط و همچنین بررسی عملکرد خصوصی‌سازی در کشور تجلی خواهد یافت. ازاین‌رو از این دو بعد یعنی بررسی عملکرد داخلی و همچنین استفاده از مطالعات انجام شده و استفاده از تجربه سایر کشورها، آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی با محورهای مختلف شکل خواهد یافت تا از این زاویه و نگاه، موضوع

خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها مورد بررسی دقیق کارشناسی قرار گرفته و از نتایج آن بتوان نکات مهمتری را استخراج کرد. بررسی و پیشنهاد روش‌های واگذاری تأسیسات تولید برق و همچنین تبیین مراحل خصوصی‌سازی در نیروگاه‌ها مواردی هستند که پس از بررسی آسیب‌شناسی، می‌توانند منجر به ارائه مقررات خاص برای خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها شوند. همچنین با توجه به پیچیدگی ساختار صنعت برق، شناسایی مشکلات موجود در زمینه خصوصی‌سازی می‌تواند به پیشنهاد راهکار و برنامه‌های عملی برای رفع این مشکلات منجر شود. فعالیت موازی دیگر که برای ارائه راهکارها و مقررات خاص می‌تواند مفید واقع شود این است که با بررسی روند مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید صنعت برق ایران و همچنین بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه جلب مشارکت بخش خصوصی در صنعت برق می‌توان استفاده کرد و از نتایج آن برای ارائه راهکارها و مقررات بهره جست.



شکل ۴. مراحل اصلی پژوهش



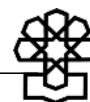
۲. مبانی نظری خصوصی‌سازی در صنعت برق

۲-۱. مقدمه

تا اوایل دهه ۱۹۹۰، بنگاه‌های دولتی مسئولیت بخش چشمگیری از فعالیت‌های اقتصادی را برعهده داشتند. به‌طوری که در نیمه اول دهه ۱۹۹۰ بین ۱۰ تا ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی اغلب کشورهای توسعه یافته برعهده بنگاه‌های دولتی بود و این درصد در مورد کشورهای کمتر توسعه یافته به نحو چشمگیری بالاتر بود (بانک جهانی، ۲۰۰۰) ضمن آنکه مطالعات بانک جهانی نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، بنگاه‌های دولتی حتی بخش بزرگ‌تری از سرمایه‌گذاری‌ها را به خود اختصاص می‌داده‌اند. از این رو این حقیقت که سهم این بنگاه‌ها از فعالیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری رابطه مستقیمی با سرانه تولید ناخالص داخلی دارد به این معنی است که اگر بنگاه‌های دولتی واقعاً و ذاتاً ناکارآمد باشند، احتمال آسیب‌پذیری کشورهای فقیرتر بیشتر خواهد بود.

ضمناً عموماً این باور وجود دارد که شرکت‌های خصوصی بهتر از انواع دولتی، مدیریت می‌شوند و از کارایی بالاتری برخوردارند، 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 ندارند. همچنین در این باره که آیا می‌توان و یا باید از شرکت‌های تجاری خواست تا اهداف اجتماعی را پیگیری کنند؟ در حالی که آنها صرفاً به دنبال کسب حداکثر سود می‌باشند، اختلاف نظر بسیار بیشتری وجود دارد. برای مثال انحصار خصوصی می‌تواند به مراتب خطرناک‌تر از انحصار دولتی باشد.

تاکنون در بین نظریه پردازان، این مسئله که آیا انحصارات طبیعی باید تحت مالکیت دولت باشد یا توسط یک مالک خصوصی و تحت نظارت دولت اداره شود، بحث‌برانگیزترین مسئله بوده است. استدلال‌های نظری حامی مالکیت خصوصی ابزارهای تولید مبتنی بر فرمول بنیادی اقتصاد رفاهی است: براساس استدلال‌های متقن یک معادله رقابتی دارای بهینه پارتو^۱ است، به این معنی که تخصیص منابع نمی‌تواند شرایط فردی را بدون بدتر کردن شرایط افراد دیگر بهبود بخشد. اما پیش‌فرض‌های پشتیبان این معادله رقابتی وجود این موارد را ضروری می‌سازند: تولید یا مصرف هیچ‌گونه پیامد جانبی نداشته باشد، محصول یک کالای عمومی نباشد، بازار ساختاری انحصاری نداشته باشد و هزینه دستیابی به اطلاعات پایین باشد. بنابراین یک استدلال نظری حامی مداخله



دولت برای افزایش کارایی باید بر این اساس باشد که یا بازارها به شکلی شکست خورده‌اند یا یکی یا تعدادی از این پیش‌فرض‌ها رعایت نشده‌اند و دولت می‌تواند ناکارآمدی بازار را مرتفع کند.

استدلال‌های نظری حامی مداخله دولت، که مبتنی بر کارایی هستند، در بسیاری از حوزه‌ها مطرح شده‌اند. دولت‌ها نظارت بر انحصارات طبیعی یا دیگر انحصارات (یا کسب مالکیت آنها) و مداخله در مورد پیامدهای جانبی مانند آلودگی را ضروری می‌دانند. همچنین از دولت‌ها انتظار می‌رود که به عرضه کالاهای عمومی مانند دفاع ملی یا آموزش کمک کنند یا در حوزه‌هایی که نفع عمومی در ارائه اطلاعات وجود دارد، یاریگر باشند. استدلال‌های حامی مداخله دولت هنگامی که به بحث نگرانی‌های توزیعی وارد می‌شوند، پیچیده‌تر می‌شوند. برای مثال برخی استدلال می‌کنند که دولت باید با مداخله در بازار به منظور اصلاح اقدامات بازار، به مانند یک «دولت رفاه» نقش ایفا کند. بنابراین استدلال‌های حامی مالکیت دولتی بر بنیان برخی از شکست‌های حقیقی یا فرضی بازار استوار هستند و کشورها اغلب با پذیرش مالکیت دولتی به شکست‌ها پاسخ داده‌اند. خصوصی‌سازی به نوبه خود پاسخی به شکست‌های آشکار مالکیت دولتی است.

در این بخش ابتدا چارچوب نظری خصوصی‌سازی ارائه می‌شود. از آنجا که در حالت کلی این مبانی برای اکثر قریب به اتفاق صنایع شبکه‌ای مشترک است، در ابتدا ویژگی‌های کلی همه صنایع با ماهیت انحصار طبیعی ذکر شده است و پس از آن علل رقابتی شدن این صنایع به مرور زمان تشریح خواهد شد. پس از آن به تعاریف، دلایل و اهداف خصوصی‌سازی پرداخته خواهد شد و در انتها به دلایل نظری موافقت و مخالفت با مالکیت دولتی پرداخته و آثار تغییر مالکیت از بخش دولتی به خصوصی نیز ارائه می‌شود.

۲-۲. انحصار طبیعی

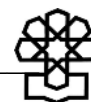
در ادبیات اقتصادی، انحصار طبیعی ویژگی خاصی است که عموماً از تابع تکنولوژی تولید بنگاه نتیجه می‌شود که به‌طور طبیعی باعث می‌شود که در صنعت مورد نظر، امکان به‌وجود آمدن رقابت میسر نباشد. عموماً صنایع زیرساختی که خدمات را برای بخش ساخت و تولید فراهم می‌کنند (و لذا از نظر اقتصادی اهمیت فوق‌العاده‌ای دارند) 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 نصب 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 صناعی 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، به نحوی که بهبود اندک در عملکرد هریک از آنها می‌تواند تأثیر بسزایی در رشد تولید ناخالص ملی داشته باشد. ویژگی کلی تمامی صنایع شبکه‌ای این است که بسیار سرمایه‌بر هستند و احتیاج به سرمایه‌گذاری اولیه قابل توجهی برای نصب و راه‌اندازی دارند. لذا همان‌طور که ذکر گردید مهمترین دلیل وجود صنایع با ویژگی انحصار طبیعی به صرفه‌های ناشی از مقیاس باز می‌گردد که تولید در مقیاس انبوه فقط توسط یک تولیدکننده را توجیه می‌نماید.

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 به‌وجود 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 نه‌تنها انحصاری نبودند، بلکه برای هر کدام از آنها چندین بنگاه در حال رقابت با یکدیگر وجود داشتند. برای مثال در سال ۱۸۸۷ فقط در شهر نیویورک ۶ کمپانی چراغ برق وجود داشت. هر کدام از این کمپانی‌ها نیز براساس صرفه‌های مقیاس عمل می‌کردند، اما این امر از به‌وجود آمدن چندین کمپانی به‌صورت همزمان جلوگیری نمی‌کرد و این کمپانی‌ها به‌صورتی بسیار جدی از طریق قیمت‌ها و کیفیت خدماتشان با یکدیگر رقابت کرده و از این منظر مصرف‌کنندگان نیز نفع بسیاری می‌بردند. همچنین در گذشته در صنعت



تلفن ایالات متحده نیز رقابت امری متداول و عادی بود و تنها بر اثر مداخلات دولت بود که بعدها انحصار کمپانی AT&T به مدت چندین دهه در این صنعت به وجود آمد و همواره نیز به واسطه قدرت چانه زنی و لابی این کمپانی با مقامات دولتی ادامه یافت. درواقع، دولت فدرال آمریکا در سال ۱۹۱۸ جنگ جهانی اول را دستاویزی قرار داد تا از طریق آن بتواند صنعت تلفن را ملی کرده و انحصاری تکجانبه در آن به وجود آورد. توجیه وجود این انحصار نیز عموماً «مخرب بودن» و «اتلاف منابع» در صورت به وجود آمدن رقابت اعلام می شد و نیز اینکه در شرایط بحرانی جنگی، لازم است که دولت بر صنایع زیرساختی به واسطه اهمیت فوق العاده ای که دارند نظارت داشته باشد.

می توان گفت که درواقع بعد از دهه ۱۹۲۰ بود که تئوری انحصار طبیعی متعاقب به وجود آمدن صنایع انحصاری و حفاظت هایی که به انحصار مختلف از جانب دولت ها و شهرداری ها از آنها صورت گرفت به وجود آمد که از نظر زمانی نیز درست همزمان با شکل گیری کمونیسیم در اتحاد شوروی بود. از نظر تاریخی متداول است که صنایع شبکه ای را به قبل و بعد از جنگ جهانی دوم طبقه بندی می کنند، زیرا با پایان جنگ جهانی دوم و به دلیل مشکلاتی که برای بیشتر کشورها پدید آمده بود، ملی گرایی و افزایش نقش دولت شدیداً گسترش یافت. کشورهای بلوک شرق به رهبری شوروی سابق، اقتصادهای برنامه ریزی متمرکز را پدید آوردند که این دولتی کردن بنگاه ها در اقتصاد غرب نیز گسترش یافت. این روند که تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه پیدا کرد، پیامدهای منفی فراوانی را بر اقتصاد کشورها بر جای گذاشت که از آن میان می توان به کاهش کارایی، سوءمدیریت، زیان دهی شرکت های دولتی، ایجاد انحصارهای دولتی، افت شدید کیفیت محصولات، افزایش هزینه های دولت و کسری بودجه های عظیم اشاره کرد. برای مثال، صنعت برق پیش از جنگ جهانی دوم در اکثر کشورهای اروپایی، آمریکای شمالی و جنوبی تحت مالکیت خصوصی بود، اما جنگ جهانی دوم بهانه ای به دست دولت ها داد تا به انگیزه هایی مختلف همچون دلایل ایدئولوژیک در انگلستان و فرانسه، صنایع شبکه ای (همچون برق، مخابرات، آب، گاز، راه آهن و...) را ملی کرده یا مانند کشورهای آمریکای لاتین به بهانه کنترل قیمت ها بنگاه های خصوصی فعال را به ورشکستگی بکشانند. نتیجه این تفکرات این بود که بعد از جنگ جهانی دوم ساختار صنایع شبکه ای در اکثر کشورهای دنیا به مدل ادغام شده عمودی^۱ تغییر شکل یافت که کلیه زیربخش های یک صنعت شبکه ای را در اختیار کنترل و مالکیت یک شرکت دولتی قرار می داد.

۲-۳. دلایل از بین رفتن انحصار طبیعی

متعاقب جنگ جهانی دوم و پس از ادغام‌های عمودی صورت گرفته در صنایع همگانی، تا سال‌های متمادی همچنان سایه انحصارهای دولتی بر سر این صنایع وجود داشت، تا اینکه از دو دهه پیش تاکنون به واسطه تغییر در دو عامل، این انحصارات رفته رفته شکسته شده و یکی پس از دیگری مجدداً جای خود را به صنایع رقابتی می‌دهند. دلایل این موضوع را می‌توان در دو مورد ذیل خلاصه کرد:

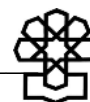
۲-۳-۱. پیشرفت تکنولوژی

یکی از مهمترین عواملی که به رقابتی شدن صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی منجر شده است، پیشرفت تکنولوژی است. بدین معنا که با گسترش علوم و پدید آمدن فناوری‌های جدید اکنون دیگر صرفه‌های مقیاس در صنایع زیرساختی از بین رفته و امکان تولید در مقیاس‌های کوچکتر نیز فراهم آمده است.

در همین زمینه یکی از مهمترین صنایع زیرساختی که در دهه اخیر رشد تکنولوژی بسیار چشمگیری را تجربه کرده است، صنعت مخابرات است. پیشرفت تکنولوژی در این صنعت چنان چشمگیر بوده که گاهی از آن تحت عنوان انقلاب در این صنعت نیز یاد می‌شود. برای مثال ابداع فناوری ارتباطات بی‌سیم باعث شده است که اتکای به خطوط انتقال از بین برود و در نتیجه انحصار گذشته شکسته شود.

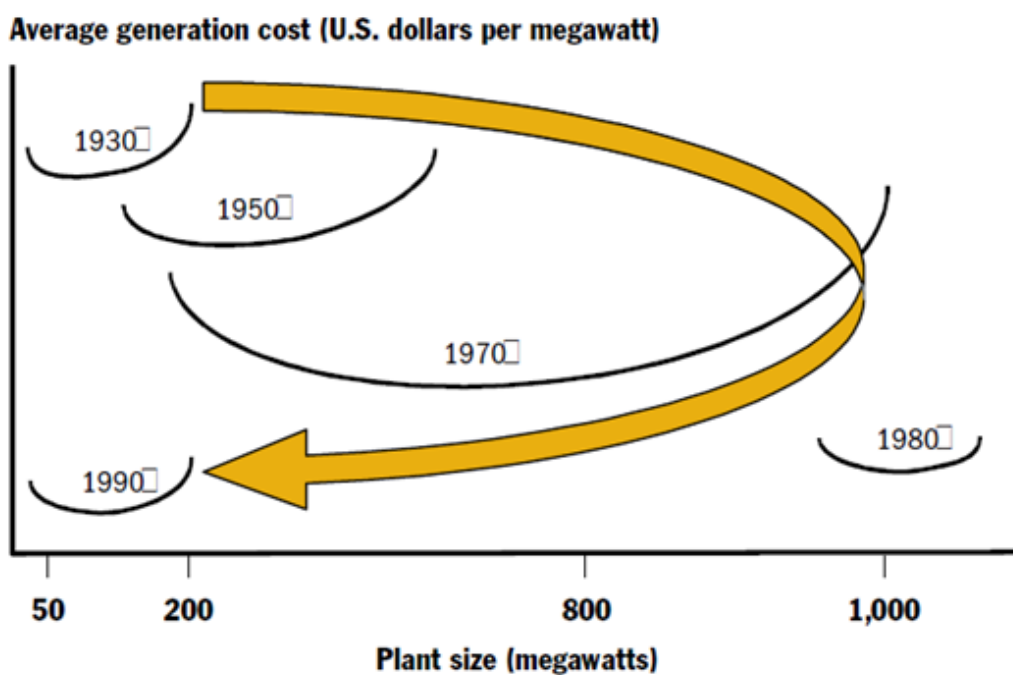
همچنین در صنعت برق نیز تکنولوژی‌های جدید تولید (خصوصاً نیروگاه‌های گازی و سیستم‌های کامپیوتری اندازه‌گیری انرژی) به طرز کاملاً معناداری مقیاس بهینه تولید در این صنعت را کاهش داده است. علاوه بر آن میزان سرمایه‌گذاری اولیه لازم برای احداث واحدهای جدید و همچنین زمان لازم برای ساخت و به مرحله تولید رساندن آنها نیز کاهش چشمگیری یافته است و لذا نیاز به انحصار دولتی برای تأمین مالی این صنایع از بین رفته و اکنون بخش خصوصی جایگزین آن شده است. لازم به ذکر است که با ورود و گسترش نیروگاه‌های گازی، اثر تغییر تکنولوژی بر کاهش هزینه تولید برق برای کشورهایی که دارای منابع گازی هستند بیشتر مشهود است.

همان‌طور که در نمودار ۱ دیده می‌شود، مقیاس بهینه تولید برق از دهه ۱۹۳۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰ به تدریج افزایش یافته، اما بعد از آن با تغییر تکنولوژی کاهش چشمگیری یافته است (بیلز ۱۹۹۴). برای مثال در حالی که در دوره ۱۹۷۵-۱۹۷۹ در آمریکا بهینه‌ترین ظرفیت نیروگاه برای قدرت تولیدی یک مگاوات برق با کمترین هزینه معادل ۱۵۱/۱ مگاوات بوده است، این رقم در دوره

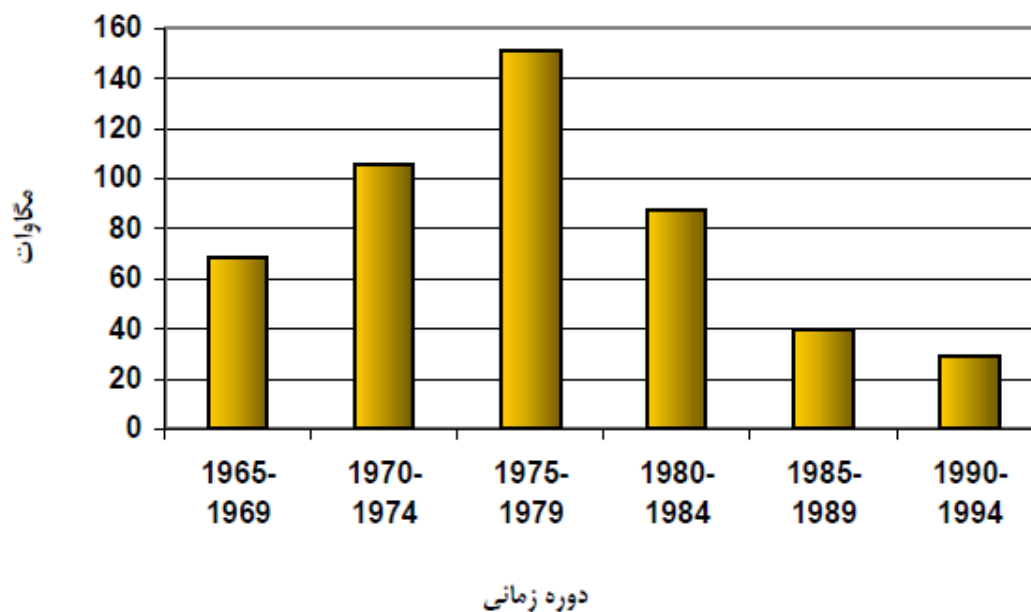


۱۹۹۰-۱۹۹۴ به ۲۸/۸ مگاوات رسیده است (فاتح، ۱۳۸۴). نمودار ۲ متوسط ظرفیت نیروگاه‌های حرارتی در آمریکا را در دوره ۱۹۶۵-۱۹۹۴ نشان می‌دهد.

نمودار ۱. تغییر مقیاس بهینه تولید برق از دهه ۱۹۳۰ به بعد



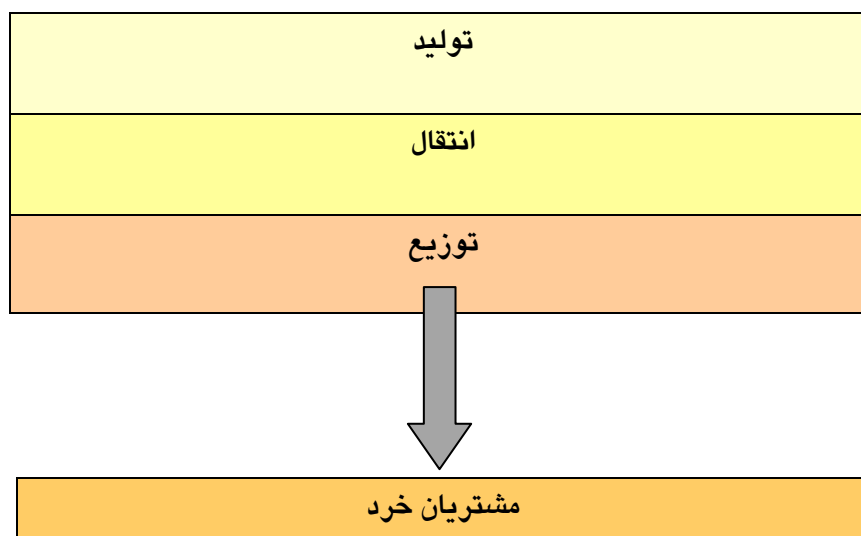
نمودار ۲. متوسط ظرفیت نیروگاه‌های حرارتی آمریکا در دوره ۱۹۶۵-۱۹۹۴



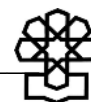
۲-۳-۲. تغییر ساختار و مجزاسازی

یکی دیگر از دلایلی که باعث از بین رفتن ویژگی انحصار طبیعی در صنایع زیرساختی شده و امکان توسعه رقابت در آنها را فراهم آورده، تغییر ساختار آنها به فعالیت‌های مجزا از هم با ویژگی‌های اقتصادی کاملاً متمایز با یکدیگر است. همان‌گونه که در شکل ۵ مشاهده می‌شود، صنعت برق بعد از مجزاسازی به سه بخش تولید، انتقال با ولتاژ بالا و توزیع با ولتاژ پایین تقسیم شده است. علاوه بر این در سال‌های اخیر در راستای تفکیک بیشتر فعالیت‌های صنعت، بخش چهارمی تحت عنوان عرضه یا خرده‌فروشی نیز برای این صنعت در نظر گرفته شده که وظایفی همچون بازاریابی، صدور صورتحساب و ارائه خدمات مصرف‌کننده نهایی برعهده آن بخش است. قبل از فراگیر شدن موج خصوصی‌سازی، تمامی این بخش‌ها در کشورهای مختلف (غیر از ایالات متحده آمریکا، آلمان، ژاپن و اسپانیا) به‌صورت یکجا تحت مالکیت یک شرکت دولتی بود، اما امروزه در کشورهای مختلف این بخش‌ها از یکدیگر تفکیک شده و هر کدام از حیث مالکیت و درجه انحصاری - رقابتی بودن ویژگی‌های متفاوتی دارند.

شکل ۵. بخش‌های مختلف صنعت برق پس از مجزاسازی عمودی



در سال‌های اخیر با تغییر تفکر اقتصادی به‌تدریج این برداشت به‌وجود آمده است که صنایع شبکه‌ای ادغام شده عمودی نه تنها ذاتاً دارای ویژگی انحصار طبیعی نیستند، بلکه هر کدام شامل فعالیت‌های متمایزی هستند که ویژگی‌های اقتصادی متفاوتی (از کاملاً رقابتی گرفته تا درجاتی از انحصار) را نیز دارا می‌باشند. جدول ۱ بخش‌هایی از صنعت مجزاسازی شده را که پس از خصوصی‌سازی، قابلیت رقابتی شدن را دارا هستند، برای صنایع شبکه‌ای مختلف نشان می‌دهد.



(گونس، ماهر و نیکولتی، ۲۰۰۱). همان‌طور که در ردیف اول این جدول دیده می‌شود، غیر از خطوط انتقال فشار قوی و تا حدی بخش توزیع محلی، سایر بخش‌های صنعت برق مجزاسازی شده، با تکنولوژی امروز قابلیت رقابتی شدن را دارا هستند.

جدول ۱. بخش‌های رقابتی و غیررقابتی در صنایع شبکه‌ای مختلف پس از مجزاسازی

فعالیت‌هایی که معمولاً قابلیت ایجاد رقابت دارند	فعالیت‌هایی که معمولاً رقابتی نیستند	صنعت
تولید و عرضه به مشتریان نهایی	انتقال ولتاژ بالا و توزیع محلی	برق
تولید، عرضه به مشتریان نهایی و ذخیره	انتقال فشار بالا و توزیع محلی	گاز
خدمات فواصل طولانی، موبایل و ارزش‌افزوده	شبکه تلفن محلی یا حلقه محلی	ارتباطات
اقدامات آموزشی و تسهیلات نگهداری	زیرساخت علامت‌دهی مسیرهای کوتاه	راه آهن
اقدامات مربوط به تولید، انتقال فواصل طولانی، تصفیه و فاضلاب	توزیع محلی و مجموعه فاضلاب محلی	آب
فعالیت‌های هوایی، تسهیلات نگهداری و فعالیت‌های تجاری	تسهیلات فرودگاه	خدمات هوایی

در بسیاری از کشورهای درحال توسعه (خصوصاً آنهایی که دسترسی به منابع گازی دارند) با تغییر ساختار صنعت برق، بخش تولید کاملاً می‌تواند ویژگی‌های رقابتی را دارا باشد. با تغییر تکنولوژی و کوچک شدن اندازه واحدهای تولید، امکان مالکیت این نیروگاه‌ها توسط بخش خصوصی نیز به شدت افزایش می‌یابد. علاوه بر این تولید با هزینه کمتر و در مقیاس کوچک‌تر امکان نزدیکی واحدهای تولید به مصرف‌کننده نهایی را نیز افزایش داده و لذا از وابستگی آنها به خطوط انتقال و حتی به شبکه‌های توزیع کاسته، در نتیجه قدرت انحصاری سایر بخش‌ها را نیز کاهش می‌دهد. لذا از این منظر، عرضه خارج از شبکه در مقیاس کوچک می‌تواند راه‌حلی عملی برای حل مشکل برق در بسیاری از کشورهای درحال توسعه و با درآمد کم را فراهم کند.

۴-۲. دلایل نظری حامی مالکیت دولتی بنگاه‌های اقتصادی

در دوران مدرن، حامیان مالکیت دولتی کنترل دولت بر اقتصاد را با اشاره به سه دلیل توجیه می‌کنند. اول، مالکیت دولتی راهی برای تضمین تعقیب متوازن اهداف اجتماعی و اقتصادی به جای تمرکز صرف بر کسب حداکثر سود است. دوم، مالکیت دولتی راهی برای پاسخگویی به شکست‌های چشمگیر بازار (به‌ویژه چالش‌های تحمیل شده بر کارآیی اقتصادی ازسوی انحصارات طبیعی) و درونی‌سازی تأثیرات جانبی مانند آلودگی است. سوم، مالکیت دولتی را می‌توان تحت

شرایط خاص، در جایی که نمی‌توان قراردادهای را به‌صورت جامع و مانع تدوین نموده و آنها را اجرا کرد، از جمله عدم تقارن^۱ اطلاعات بین دولت و کارگزار (تولیدکننده)، توجیه کرد. باید توجه داشت که پایه اصلی تمامی این توجیهات، این پیش‌فرض است که دولت‌ها می‌توانند خیرخواهانه عمل کنند و چنین می‌کنند و بنابراین مالکیت دولتی از منظر اقتصادی کارآمد است.

۱-۴-۲. مالکیت دولتی و امکان پیگیری اهداف اجتماعی

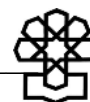
توجیه کلاسیک مالکیت دولتی بخش‌های اقتصادی می‌گوید که این روش تنها راه مؤثر تضمین تولید با حداقل هزینه و همراه با پیگیری اهداف مطلوب اجتماعی، توسط شرکت‌های تجاری است. مطابق این الگو ممکن است، دولت در مناطق توسعه‌نیافته کشور که به خودی خود توانایی جذب صنعت را ندارند و یا مناطقی که عرضه‌کننده خصوصی از توان تولید کالا و خدمات به اندازه کافی برخوردار نیست، کارخانه‌هایی را تأسیس کند و در عین حال قیمت‌هایی پایین‌تر از سطح بازار برای محصولات آنها تعیین نماید. از آنجا که بنگاه‌های دولتی تحت کنترل سیاسی دمکراتیک به شیوه‌ای هستند که شرکت‌های خصوصی نمی‌توانند باشند، به لحاظ نظری مالکیت دولتی باید قادر باشد تا مجموعه کالاهای و خدماتی را تولید کند که منطبق بر تقاضاهای سیاسی شهروندان و نه تقاضاهای دلاری مصرف‌کنندگان هستند.

شاید بهترین توجیه نظری درباره مالکیت دولتی در جوامع دمکراتیک از سوی یاررو (۱۹۸۶) و ویکرز و یاررو (۱۹۸۸) ارائه شده باشد. هر دو کار ارزیابی‌های بسیار متوازی از هزینه‌ها و مزایای مالکیت دولتی ارائه داده‌اند و فرض را بر این گذاشته‌اند که یک دولت خیرخواه تحت کنترل سیاسی واقعاً دمکراتیک عمل می‌کند. یاررو (۱۹۸۶)^۲ استدلال می‌کند که کنترل دولتی مدیران نسبت به جایگزین‌های بازاری دو مزیت بالقوه دارد: اول، دشواری‌های پیگیری خیر عمومی را که با سهام‌داران پراکنده همراه است، کاهش می‌دهد و دوم می‌تواند نتیجه بلافصل انحراف بین پیامدهای اجتماعی و شخصی کالاهای و شاخص‌های بازاری را محاسبه نماید. یاررو معتقد است که ریشه نارضایتی از کارکرد بنگاه‌های دولتی ناشی از نواقص بازار است و نباید آن را ضعف ذاتی مالکیت دولتی دانست.

ویکرز و یاررو (۱۹۸۸) دایره مزایایی را که یک دولت خیرخواه می‌تواند با در اختیار گرفتن مالکیت بنگاه‌های تجاری به آنها دست یابد، گسترش می‌دهند. اگر بازارها به‌صورتی کارآمد عمل نمایند، رقابت بین سیاستمداران تضمین می‌نماید که مجموعه صحیحی از سیاست‌ها به‌موقع اجرا

۱. عدم تقارن اطلاعات یعنی همسان نبودن اطلاعات بین دولت و کارگزار و عدم یکنواختی در اطلاعات بین این دو.

2. Yarrow, 1986.



گذارده شود و سیاستمداران درصدد خواهند بود تا رفاه اجتماعی را به حداکثر ممکن برسانند. در مواقعی که پیامدهای جانبی تولید بسیار چشمگیر هستند. مالکیت دولتی بدون رقابت خصوصی می‌تواند به نحوی قیمت‌ها را تعدیل نماید که هزینه اجتماعی واقعی را منعکس کنند.

شاپیرو و ویلیگ (۱۹۹۰) با استفاده از یک چارچوب نظری مشابه، مدلی از کارکرد شرکتی مدیر دولتی ارائه می‌دهند که رفاه اجتماعی و فردی را با یکدیگر ترکیب می‌کند و در آن دومی یا منافع فردی را منعکس می‌کند و یا بازتاباننده شکاف بین منافع سیاسی کوتاه‌مدت و مصلحت عمومی در بلندمدت است. هنگامی که بازارهای سیاسی به‌صورتی کارآمد عمل می‌کنند، مدیران دولتی ناگزیر خواهند بود تا رفاه اجتماعی را به جای رفاه فردی به حداکثر برسانند.

۲-۴-۲. مالکیت دولتی به‌عنوان پاسخی به شکست بازار

بسیاری از اقتصاددانان این ایده را می‌پذیرند که انحصارات طبیعی چالشی برای اقتصاد بازاری خالص هستند. بسیاری قدم را فراتر نهاده و تأکید می‌کنند که «مالکیت دولتی» تنها پاسخ مؤثر به انحصارات طبیعی است، در غیر این‌صورت منافع خصوصی به ناگزیر تولید را تا حدی محدود می‌کند که سود را به حداکثر ممکن برساند، به قیمتی که به لحاظ اجتماعی کمرشکن است. اما از آنجا که دولت مقید نیست تا سود را به حداکثر برساند، اگر خود مالکیت انحصارات طبیعی را در دست داشته باشد، می‌تواند تولید را افزایش دهد و هزینه تولید را تا حد مطلوب پایین آورد. عقیده حامیان مالکیت دولتی آن است که مالکیت خصوصی انحصارات طبیعی اگرچه تحت نظارت هم باشد به یکی از این دو دلیل ناکارآمد خواهد بود؛ اول، وجود عدم تقارن اطلاعاتی که همیشه به مدیران بخش خصوصی امکان می‌دهد تا در مذاکره با ناظران، دست بالا را داشته باشند و دوم، به دلیل خطر نفوذ در دستگاه نظارتی.

بسیاری از اقتصاددانان دسته‌ای از مدل‌های نظری ارائه داده‌اند که مزیت‌های مالکیت دولتی را در مقابل شکست‌های بازار برمی‌شمارند. یکی از پیچیده‌ترین آنها توسط ساپینگتون و استیگلیتز (۱۹۸۷)^۱ ارائه شده است. آنها استدلال می‌کنند که مالکیت دولتی هزینه مداخله دولت در امور اقتصادی را کاهش می‌دهد و با توجه به شکست‌های چشمگیر بازار این مداخله ضروری است. قانون بنیادی خصوصی‌سازی شرایطی را برمی‌شمارد که باید به‌منظور گذار از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی کارآمد مهیا شوند و در آن صورت نیز بازار حداکثر به مانند یک دولت خیرخواه عمل خواهد کرد. آنها اشاره می‌کنند که در هر دو مدل مالکیت خصوصی و دولتی فعالیت‌های تولیدی بین رئیس (دولت) و کارگزاران در ابعاد قابل توجهی تقسیم می‌گردد و مدل آنها صرفاً

شرایطی را تشریح می‌کند که تحت آن مطلوب است تا وظایف نظارتی به‌جای مالکان خصوصی به دولت واگذار شوند. در حالی‌که ساپیگتون و استگلیتز تشریح می‌کنند که به لحاظ نظری مالکیت دولتی تا چه اندازه می‌تواند مطلوب باشد، برخی از اقتصاددانان با اشاره به شکست‌های ظاهراً گسترده در بازارهای واقعی از مالکیت دولتی حمایت می‌کنند. کوک و کرک پاتریک (۱۹۸۸) استدلال می‌کنند که شکست‌های بازار به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه گسترده و ویرانگر هستند. ضعف‌های نهادین دولت‌ها در کشورهای درحال توسعه با بازارهای ضعیف سرمایه و تکیه ملی بر صادرات تک‌محصولی در هم آمیخته^۱ و به این معنی است که خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی بی‌نهایت خطرناک خواهد بود. کوک و کرک پاتریک تأکید می‌کنند که در این کشورها ظرفیت نظارتی نیز بسیار ضعیف است و مالکیت دولتی و رقابت بهترین پاسخ به شکست‌های بازار خواهند بود.

۳-۴-۲. مالکیت دولتی به‌عنوان پاسخی به عدم تقارن اطلاعاتی و قراردادهای ناقص

آخرین دلیلی که در دفاع از مالکیت دولتی ارائه می‌شود، حول محور عدم تقارن اطلاعاتی بین رئیس و کارگزار به‌ویژه مالکان و مدیران بنگاه‌های اقتصادی می‌چرخد. از آنجا که مدیران به اطلاعات کامل‌تری درباره هزینه‌ها و امکانات تولید دسترسی دارند، بی‌تردید در مذاکرات بر سر تعیین سطح تولید و قیمت، دست بالا را دارند. در نهایت این عدم تقارن اطلاعاتی می‌تواند نظارت بر بنگاه‌های خصوصی را ناکارآمد سازد و در این صورت تنها راه‌حل، مالکیت دولتی توسط یک دولت خیرخواه خواهد بود.

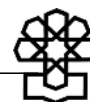
همچنین تدوین و اجرای کامل قراردادهایی که حقوق و مسئولیت‌های هر دو طرف را در تمامی شرایط اقتصادی احتمالی معین می‌سازند، امری غیرممکن است و نتیجه مشابه خواهد بود. لذا برای نمونه شاپیرو و ویلیگ (۱۹۹۰) معتقدند که قراردادهای ناقص ممکن است موجب گردند تا مالکیت دولتی بر مالکیت خصوصی رجحان یابد و به چند دلیل مداخله دولت در اقتصاد مطلوب می‌باشد که عبارتند از:

اولاً اصلاح شکست‌های بازار،

ثانیاً هنگامی که مدیران، اطلاعاتی شخصی درباره هزینه و سود دارند،

ثالثاً هنگامی که یک بازار سیاسی کارآمد می‌تواند بر دستورالعمل مدیران بنگاه‌های دولتی نظارت داشته باشد.

۱. باید توجه داشت که علیرغم تلاش‌های دهه‌های اخیر، اقتصاد ایران نیز یک اقتصاد وابسته به صادرات نفت است و دارای بازار سرمایه کارآمد نیست.



به همین ترتیب لافونت و تیروول (۱۹۹۱)^۱ با طرح مجدد بحث قدیمی مالکیت دولتی در برابر مالکیت خصوصی در چارچوب نظری کارگزاری‌های مدرن، نشان می‌دهند که تحت شرایطی، مالکیت دولتی بر نوع دیگر مقدم خواهد بود. هزینه مالکیت خصوصی تحت نظارت آن است که مدیران باید به دو گروه پاسخ گویند: سهام‌داران و ناظران. با وجود مالکیت دولتی دیگر این مسئله مطرح نخواهد بود، زیرا فقط دولت وجود دارد که باید قانع شود. هزینه مالکیت دولتی در مدل لافونت و تیروول سرمایه‌گذاری ناکافی به دلیل صرف هزینه برای پیگیری اهداف اجتماعی است. در مالکیت خصوصی احتمال استفاده از دارایی‌ها به این شکل کمتر است. سرانجام اشمیت (۲۰۰۰) از یک مدل قرارداد ناقص استفاده می‌کند تا نشان دهد که ترکیب مالکیت خصوصی و دولتی احتمالاً به لحاظ نظری در برخی موارد ساختار مالکیتی مطلوبی است، زیرا مالکیت مشترک می‌تواند نقاط ضعف مالکیت دولتی (بی‌انگیزگی برای ارتقای کیفیت) و خصوصی‌سازی (انگیزه بسیار قوی مدیران برای کاهش هزینه‌ها) را تخفیف دهد.

در مجموع حامیان مالکیت دولتی توجیه‌های نظری معتبری ارائه می‌دهند. با وجود این مخالفان مالکیت دولتی به چند روش به آنها حمله می‌کنند: با بحث درباره پیش‌فرض‌های بنیادین مدل‌های مالکیت دولتی مطلوب، با ارائه مدل‌های رفتاری متفاوتی از انگیزه‌های دولت‌ها و با روشن ساختن عملکرد حقیقی بنگاه‌های دولتی. در ادامه به بررسی دلائل نظری ارائه شده از سوی مخالفان مالکیت دولتی پرداخته می‌شود.

۲-۵. دلایل نظری مخالف مالکیت دولتی بنگاه‌های اقتصادی

اقتصاددانان با ارائه سه دلیل تجربی نشان می‌دهند که مالکیت دولتی ذاتاً ناکارآمدتر از مالکیت خصوصی خواهد بود حتی به فرض آنکه مالکیت در دست دولتی خیرخواه باشد. اول، مدیران بنگاه‌های دولتی نسبت به هم‌تایان خود در شرکت‌های خصوصی انگیزه‌های ضعیف‌تر و یا متضادتری دارند و بنابراین تمایل کمتری به تلاش برای کسب حداکثر سود و (به‌ویژه) کاهش هزینه‌ها خواهند داشت. دوم، سیاستمدارانی که بر عملکرد بنگاه‌های دولتی نظارت دارند نمی‌توانند به شکلی معتبر تضمین نمایند که در صورت مشاهده ضعف عملکرد بنگاه‌های دولتی آنها را تعطیل خواهند کرد یا حتی پرداخت یارانه به آنها را متوقف خواهند کرد، بنابراین این بنگاه‌ها به ناگزیر با

1. Laffont and Tirole, 1991.

محدودیت‌های بودجه‌ای نرم^۱ روبرو خواهند بود. آخرین انتقاد وارده این است که بنگاه‌های دولتی اصولاً ناکارآمد هستند، زیرا به نحوی طراحی می‌شوند که سیاستمداران بتوانند از آنها به نفع حامیان خود و به هزینه دیگر گروه‌های جامعه بهره‌برداری کنند. در ادامه به بررسی هر کدام از این دلایل پرداخته می‌شود.

۱-۵-۲. ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی به دلیل وجود انگیزه‌های ضعیف یا متناقض

درک انگیزه‌های صاحبان شرکت‌ها یا کارمندان آنها برای مدیریت یک شرکت خصوصی به نحوی که ثروت صاحب آن به حداکثر ممکن برسد کار دشواری نیست. منافع هر قدمی که به‌سوی افزایش درآمدها یا کاهش هزینه‌های شرکت برداشته شود به جیب مالکان آن می‌رود، بنابراین شرکت‌های خصوصی انگیزه‌هایی بسیار قوی برای به حداکثرسانی سود، سرمایه‌گذاری برای بهبود کارایی و تولید کالاهای جدید دارند. شلیفر (۱۹۹۸)^۲ اظهار می‌دارد که انگیزه کاهش هزینه‌ها، ارتقای کیفیت و طراحی و تولید کالاهای جدید به درستی نشانه «پویایی» شرکت‌های آزاد و بنابراین اولویت ذاتی اقتصاد سرمایه‌داری بر سوسیالیسم است. همان‌گونه که هایک (۱۹۴۴) و بعداً بسیاری از دیگر ناظران از جمله جنسن و مکینگ (۱۹۷۹)^۴ در تحلیل نظری خود از نقاط ضعف بنگاه‌های دولتی اظهار داشته‌اند، در صورتی‌که از شرکت‌های خصوصی در برابر رقابت حمایت به‌عمل نیاید، این انگیزه‌ها حتی بسیار قوی‌تر خواهند بود. هایک تأکید می‌کند که رقابت، کارایی عملیاتی را هم از طریق تأثیرات انگیزشی که در بالا به آن اشاره شد و هم در اثر آزادسازی اطلاعات درباره هزینه‌های تولید و قیمت‌های بازار برای تمامی ناظران ارتقا می‌بخشد.

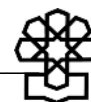
مدیران بنگاه‌های دولتی نسبت به همتایان خود در بخش خصوصی از انگیزه‌های بسیار کمتری برخوردارند. آنها به‌عنوان کارمندان دولت، در عین حال که بار بسیاری از دشواری‌های کاهش هزینه تولید بنگاه را به دوش می‌کشند، شخصاً نمی‌توانند از مزایای افزایش درآمدها منتفع شوند. بنابراین منطقاً مشتاقانه در تعقیب بهبود کارایی یا تولید کالاهای جدید نخواهند بود. هنگامی که بنگاه دولتی به‌عنوان تولیدکننده کالا یا خدمات ضروری از موقعیتی انحصاری برخوردار است، وضعیت انگیزه ضعیف مدیران دولتی حتی وخیم‌تر می‌شود که این امر بسیار فراگیر است. در این

۱. بدین معنا که به‌دلیل دولتی بودن و وابستگی به بودجه دولت، در صورت نیاز و بدون توجه به عملکرد و کارایی شرکت‌ها و به صرف رفع مشکلات، امکان تزریق منابع جدید میسر می‌باشد. به عبارت بهتر در تخصیص بودجه و تزریق منابع مالی با نرمش و ملایمت با آنها برخورد می‌شود و سختگیری در کار نخواهد بود.

2. Shleifer

3. Dynamic vitality

4. Jensen and Mecking



شرایط کشف ناکارآمدی بنگاه دشوار خواهد بود و از آنجا که مصرف‌کنندگان گزینه دیگری در اختیار ندارند، فشار بازاری محدودی برای بهبود عملکرد بنگاه دولتی اعمال خواهد شد.

اشمیت (۱۹۹۶) تفسیر دیگری ارائه می‌دهد که چرا ذاتاً کارآمدی بنگاه دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی کمتر است. مدل او بر نظریه قرارداد ناقص استوار است و از پیش‌فرض حکومت خیرخواه بهره می‌گیرد. حتی اگر ناظران سیاسی یک بنگاه دولتی قادر نباشند تا به‌طور کامل هزینه‌های تولید شرکت را تحت نظارت بگیرند، اما همچنان تمایل دارند اطمینان حاصل کنند که بنگاه در سطح تخصیصی مؤثری به تولید می‌پردازد و بنابراین تمایل خواهند داشت تا با پرداخت یارانه به بنگاه، مدیریت را به تولیدی بیش از آنچه خود می‌خواسته، ترغیب کنند. از آنجا که مدیران دولتی تنها کسانی هستند که از هزینه‌های حقیقی تولید آگاهی دارند و انگیزه‌های دولت برای تخصیص یارانه تولیدی را درک می‌کنند، بنابراین انگیزه بسیار کمی برای کنترل درونی هزینه‌ها دارند. به این ترتیب اشمیت پیش‌بینی می‌کند که دولت‌ها بیش از هر چیز، خصوصی‌سازی را به‌عنوان ابزاری برای سلب تعهد از پرداخت یارانه به بنگاه‌های دولتی تعقیب می‌کنند.

۲-۵-۲. ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی در نتیجه نظارت نامناسب

از آنجا که معمولاً مالکیت بنگاه‌های دولتی در اختیار «دولت» و بنابراین در مجموع متعلق به تمامی شهروندان است، هیچ ناظری به تنهایی انگیزه کافی برای کنترل مدیران آنها ندارد. آلچین (۱۹۶۵) اولین کسی بود که پیش‌بینی کرد به‌دلیل اینکه مالکان پراکنده (شهروندان) انگیزه ضعیفی برای کنترل مدیران دارند، بنگاه‌های دولتی ذاتاً ناکارآمد هستند. او همچنین تأکید می‌کند که مالکیت یکی از مزیت‌های کلیدی شرکت‌های خصوصی است. حتی سیاستمداری که قلباً علائق اجتماعی دارد، انگیزه بسیار ضعیفی خواهد داشت تا برای نظارت بر مدیران بنگاه‌های دولتی به اندازه کافی وقت و انرژی مصرف کند، زیرا در عین حال که هزینه‌های چنین کاری بسیار بالاست، انتخاب پیامدهای بهبود معقول عملکرد شرکت، احتمالاً بسیار پایین خواهد بود. به‌علاوه از آنجا که شهروندان نمی‌توانند به فروش سهام بنگاه‌های دولتی مبادرت ورزند و این بنگاه‌ها به ندرت ممکن است تا مرحله ورشکستگی پیش بروند، ویکرز و یاروو (۱۹۸۸) نشان می‌دهند که بعضاً مدیران این بنگاه‌ها دلیل چندانی برای ترس از مجازات به‌دلیل ناکارآمدی نمی‌بینند و در صورت عدم خصوصی‌سازی احتمال تغییر جبری آنها بسیار ناچیز است.

همان‌گونه که ویکرز و یاروو (۱۹۸۸، ۱۹۹۱) اشاره می‌کنند، عدم تقارن اطلاعاتی نیز از مدیران بنگاه‌های دولتی در برابر نظارت کارآمد حمایت می‌کند. از آنجا که مدیران، اطلاعات بیشتری درباره هزینه‌ها و عملیات بنگاه دارند، به هنگام مواجهه با ناظران سیاسی خود، بی‌تردید از مزیت مذاکراتی

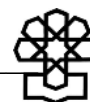
برخوردار خواهند بود. همچنین کنترل بنگاه‌های دولتی به دلیل مشکلات ناشی از اقدام جمعی که قبلاً به آن اشاره شد بی‌نهایت دشوار خواهد بود، زیرا یک ناظر به تنهایی باید تمامی هزینه‌های بررسی و جمع‌آوری اطلاعات درباره عملکرد مدیران را بپردازد، در حالی که عواید حاصل از نظارت مؤثر بین تمامی شهروندان توزیع خواهد شد. در حالی که هم بنگاه‌های دولتی و هم شرکت‌های خصوصی از مشکلات ناشی از اقدام جمعی رنج می‌برند، ویکرز و یاررو (۱۹۹۱) تأکید می‌کنند که توانایی بازار برای عرضه اطلاعات درباره هزینه‌ها و تلاش‌های مدیریت، به مالک خصوصی مزیت کنترل اساسی را می‌بخشد.

۳-۵-۲. ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی به دلیل محدودیت‌های بودجه‌ای نرم

اگر مدیران یک شرکت خصوصی عملکرد مؤثری نداشته باشند، توسط سهام‌داران و یا در نتیجه یک جابجایی خصمانه تعویض می‌شوند. اگر یک شرکت خصوصی نتواند با دیگران رقابت کند تأمین‌کنندگان سرمایه، تأمین مالی عملیات‌های شرکت را متوقف خواهند کرد و در نهایت شرکت ناگزیر از اعلام ورشکستگی و تعطیل خواهد شد. اما غیرمحتمل است که دولت اجازه دهد تا یک بنگاه دولتی با ورشکستگی مواجه شود، بنابراین نظم تحمیلی بر شرکت‌های خصوصی ازسوی بازارهای سرمایه و تهدید به فشار مالی در مورد بنگاه‌های دولتی وجود ندارد. از آنجا که بنگاه‌های دولتی فاقد بنیه‌های مالی قوی هستند، می‌دانند که می‌توانند برای تأمین منابع مالی به دولت تکیه کنند، گفته می‌شود که این شرکت‌ها با محدودیت‌های بودجه‌ای نرم مواجه هستند.

ششینس کی و لوپز کالوا (۱۹۹۹) تأکید می‌کنند که مالکیت دولتی به ناچار به اعمال محدودیت‌های بودجه‌ای نرم منتهی می‌گردد. آنها مدلی ارائه می‌دهند که در آن دولت‌ها ترجیح می‌دهند به بنگاه‌های دولتی ورشکسته یارانه‌های بیشتری اعطا کنند، زیرا هزینه سیاسی اعلام ورشکستگی این شرکت‌ها از هزینه سیاسی پرداخت یارانه بیشتر است. این ترس از فشار مالی نه تنها سیاستمداران را از اعمال محدودیت‌های بودجه‌ای سخت بر حذر می‌دارد، بلکه می‌تواند مانع بروز ابتکاراتی گردد که بنگاه‌های دولتی را ناگزیر از بازسازی ساختاری می‌کنند یا موجب می‌گردند تا درهای صنایع انحصاری به روی رقابت باز شود. از آنجا که بنگاه‌های بزرگ دولتی بزرگ‌تر و به لحاظ سیاسی مهم‌تر از آن هستند که ورشکسته شوند، ضعف شدید آنها، حافظ آنها در برابر گونه‌ای از انتظام مؤثر است که شرکت‌های خصوصی دائماً با آن مواجه هستند.^۱

۱. البته باید توجه داشت که در کشوری نظیر ایالات متحده آمریکا نیز، در شرایط بحران اقتصادی از شرکت‌های بزرگ غیردولتی حمایت می‌شود تا از مشکلات ناشی از ورشکستگی آنها پیشگیری شود.



۴-۵-۲. ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی به دلیل پیگیری اهداف غیراقتصادی

شلیفر و ویشنی (۱۹۹۴) نشان می‌دهند که بنگاه‌های دولتی حتی در بازارهای کاملاً رقابتی نیز ناکارآمد خواهند بود، زیرا سیاستمداران، آنها را ناگزیر می‌کنند تا به تعقیب اهداف غیراقتصادی مبادرت ورزند. از جمله این اهداف می‌توان به حفظ نیروی مازاد، تأسیس کارخانه در مناطقی که به لحاظ سیاسی (و نه اقتصادی) مطلوب هستند و تعیین قیمت محصولات پایین‌تر از نرخ بازار اشاره کرد.

جونز (۱۹۸۵) در یکی از بهترین تحلیل‌های ارائه شده درباره انگیزه‌های سیاسی نهفته در پشت مالکیت دولتی، تأکید می‌کند که سیاستمداران عموماً آن چنان ارائه یارانه‌های آشکار و مخفی به بنگاه‌های دولتی را ساختار بندی می‌کنند که بتوانند منافع یک گروه ناشناخته در جامعه را به جیب حامیان خود سرازیر کنند. جونز با اشاره به تعریف کارآیی پارتو، اختصاص کارآمد منابع به لحاظ سیاسی را اختصاصی تعریف می‌کند که براساس آن وضعیت فردی بهبود یابد بدون آنکه دیگری متوجه شود که وضعیتی بدتر شده است. همچنین جونز نشان می‌دهد که معمولاً اکثر جابجایی‌ها به نحوی سازماندهی می‌شوند که منافع از گروه‌های کم‌درآمد به جیب گروه‌های شناخته شده در طبقات بالا یا میانی جامعه منتقل شوند.

نویسندگان متعددی اشاره می‌کنند که بنگاه‌های دولتی به این دلیل که نقل و انتقالات در آنها شفاف نیست، ابزارهای جذاب ویژه‌ای برای جابجایی ثروت بین گروه‌ها هستند. شلیفر و ویشنی نشان می‌دهند که اگر قرار باشد که انتقالات دولتی با درآمدهای مالیاتی تأمین شوند یا یارانه‌ها از طریق فرآیندهای استاندارد بودجه سازماندهی شوند برای سیاستمداران بسیار دشوارتر است که به نفع یک گروه خاص عمل کنند، زیرا در این صورت هزینه‌های فرصت یارانه‌ها کاملاً آشکار می‌گردند. در عوض سیاستمداران به مدیران بنگاه‌های دولتی «رشوه» می‌دهند تا برای تعقیب اهداف غیراقتصادی مطلوب آنها تلاش کنند و در عوض با تأمین بودجه بیشتر یا دیگر اقدامات سیاسی، مانند محافظت از آنها در برابر رقابت، خدمت این مدیران را جبران می‌کنند. این دو معتقدند که خصوصی‌سازی تنها راه مطمئن برای حل مسئله ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی است، زیرا هزینه مداخله سیاستمداران را افزایش می‌دهد.

۴-۶. شواهد تجربی برای مقایسه عملکرد مالکیت دولتی و خصوصی

با توجه به مباحث مطرح شده درخصوص حمایت از مالکیت دولتی توسط برخی مدافعان در مقابل حمایت از مالکیت خصوصی توسط برخی از مخالفان، برای جمع‌بندی و تصمیم‌گیری بین این دو که

کدام گروه از نظریه‌پردازان درست می‌گویند، لازم است تا با استفاده از ابزارهای تحقیق تجربی به این موضوع پاسخ گفت.

اگرچه شواهد موجود نشان می‌دهند که مالکیت خصوصی بهتر از مالکیت دولتی است، اما این به آن معنی 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.

جداسازی عامل مالکیت از دیگر شاخص‌ها و اندازه‌گیری تأثیر آن بر عملکرد شرکت به راحتی امکانپذیر نیست، زیرا یکی از راه‌های تحلیل تأثیر مالکیت دولت بر عملکرد شرکت، مقایسه عملکرد بنگاه‌های دولتی با شرکت‌های خصوصی است. اما دو دشواری روش‌شناختی وجود دارند که در تلاش برای بررسی تأثیر مالکیت به‌عنوان یک عامل مستقل کاملاً چشمگیر هستند. اول، در مقایسه بنگاه‌های دولتی با شرکت‌های خصوصی دشوار یا حتی غیرممکن است که مجموعه مناسبی از شرکت‌ها برای مقایسه شناسایی شود، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که فعالیت بخش خصوصی بسیار محدود است. دوم اینکه معمولاً دلائل بنیادی دیگری غیر از مالکیت وجود دارند، از جمله تأثیر ایدئولوژی و درجه شکست آشکار بازار در یک صنعت خاص، که نشان می‌دهند کدام شرکت‌ها دولتی و کدام شرکت‌ها خصوصی هستند. فاکتورهایی که تعیین می‌کنند که یک شرکت دولتی یا خصوصی است نیز احتمالاً تأثیرات چشمگیری بر عملکرد آن دارند.

دنيس و مک کتل (۲۰۰۳) دریافته‌اند که بررسی مستقل تأثیر مالکیت منسجم در برابر مالکیت پراکنده بر عملکرد حتی شرکت‌های خصوصی دشوار است، بنابراین باید منتظر رویارویی با دشواری‌های بیشتری در ارزیابی تأثیرات مالکیت دولتی بود، زیرا ساختار مالکیت در سیستمی بومی شده که در پی دستیابی به هر دو هدف اقتصادی و سیاسی است.

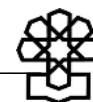
اتکینسون و هالورسن (۱۹۸۶)^۱ با مقایسه سطح عملکرد دو شرکت برق دولتی و خصوصی که در سال ۱۹۷۰ در ایالات متحده فعالیت می‌کردند به این نتیجه رسیدند که از این منظر تفاوت قابل توجهی بین آنها وجود ندارد، از منظر مدیریت هزینه‌ها، هر دو به یک اندازه ناکارآمد بودند.

بارتل^۲ و هریسون^۳ (۲۰۰۲) از داده‌های مربوط به تمامی بنگاه‌های تولیدی اندونزی در خلال سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۵ برای تحلیل این موضوع استفاده می‌کنند که آیا ناکارآمدی بخش دولتی بیش از هر چیز دلایل سازمانی (مالکیت و انگیزه) دارد یا ناشی از ساختار صنعتی و محیطی است که بنگاه‌های دولتی در آن فعالیت می‌کنند. آنها شواهدی می‌یابند که نشان می‌دهد، ناکارآمدی بنگاه‌های

1 Atkinson and Halvorsen

2 Bartel

3 Harrison



دولتی هم ریشه‌های مالکیتی و هم دلایل محیطی دارد. مالکیت مهم است، زیرا عملکرد بنگاه‌های دولتی در تمامی محیط‌های عملیاتی بدتر از شرکت‌های خصوصی است. اما محیط نیز مهم است، زیرا تنها عملکرد آن دسته از بنگاه‌های دولتی بدتر از شرکت‌های خصوصی است که سرمایه‌های دولتی دریافت می‌کنند یا در برابر رقابت ناشی از آزادسازی واردات^۱ محافظت می‌شوند.

کوکا^۲ (۲۰۰۲) به مقایسه عملکرد ۱۴۸ شرکت برق خصوصی با عملکرد ۳۹۶ شرکت برق که وابسته به شهرداری بوده و در ایالات متحده در سال ۱۹۸۹ فعالیت می‌کردند، می‌پردازد و تلاش می‌کند تا روشن سازد که آیا بین این دو گروه تفاوت سیستماتیکی از منظر کارایی وجود دارد. او درمی‌یابد که شرکت‌های دولتی و خصوصی عمدتاً در فعالیتهای متفاوتی تبحر یافته‌اند. درحالی که شرکت‌های خصوصی در زمینه تولید برق مسلط هستند (به دلیل مزیت‌های هزینه‌ای مربوط به ابعاد فعالیت اقتصادی)، شرکت‌های دولتی در حوزه توزیع برق برتری دارند. او نتیجه می‌گیرد که هرگونه مزیتی در مالکیت دولتی منوط به ابعاد فعالیت است. درواقع، الزاماً خصوصی‌سازی صنعت برق، موجب افزایش بهره‌وری در این صنعت نمی‌شود.

۲-۷. 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.^۳ 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 درواقع 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 گردید. این پیش‌بینی به جهت مبانی تئوریک و علمی در سطح اقتصاد خرد و همچنین تجربه سایر کشورها امری پذیرفته شده است و لذا سؤال مطرح شده قابل پاسخ و اثبات است، اما نکته پیچیده، چگونگی انجام انتقال مالکیت و نیز شکل‌گیری بخش خصوصی در جامعه است.

1. Import Competition

2. Kowka

۳. پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی دانشگاه شریف، ۱۳۸۹.

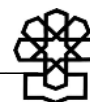
خصوصی‌سازی به همراه خود الزاماتی دارد که از آن جمله می‌توان به تقویت حقوق مالکیت خصوصی، تغییر ساختار شرکت‌ها، آزادسازی، تنظیم مقررات، مقررات‌زدایی، اصلاح مقررات، آزادی ورود و خروج از بازار، اصلاح ساختار مالی و نیز اصلاح بازار نیروی کار اشاره کرد. اهداف استراتژیک خصوصی‌سازی نیز می‌تواند در جهت توسعه اقتصادی،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

۸-۲. دلایل خصوصی‌سازی

امروزه کشورهای مختلف دنیا عموماً به دلایل مختلفی دست به خصوصی‌سازی صنایع شبکه‌ای می‌زنند که ممکن است با آنچه که از نظر منطق اقتصادی هدف خصوصی‌سازی است، تفاوت بسیار داشته باشد و همین امر می‌تواند آنها را در ادامه راه با مشکل روبرو کند، زیرا ممکن است متوجه شوند آنچه که آنها به خاطر آن دست به خصوصی‌سازی زدند و آنچه که از آن به دست آمده است، تفاوت داشته باشد. خصوصاً اینکه کشورهای درحال 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. در این بخش مهمترین دلایل خصوصی‌سازی از دید سیاستگذاران کشورهای مختلف بررسی خواهد شد.

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، کم‌قیمت‌گذاری می‌شوند و لذا نه تنها از عهده تأمین مخارج خودشان برنمی‌آیند، 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 نمی‌ماند.

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 یارانه‌ها 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. در نتیجه در بسیاری از کشورهای درحال توسعه بخش وسیعی از مردم روستانشین و نیز فقرا در نواحی شهری از امکان دسترسی به چنین خدماتی محروم مانده و هزینه‌های گزافی را بابت استفاده از خدمات مشابه جایگزین با کیفیت پایین متحمل می‌شوند که همین امر به نوبه خود باعث فقیرتر شدن آنها می‌شود.^۱

لذا برای ایجاد توازن میان عرضه و تقاضا، دولت‌ها چاره‌ای جز افزایش میزان مالیات‌ها ندارند که همین امر نارضایتی عمومی مردم را در پی دارد. در حالتی که امکان افزایش مالیات‌ها (و یا جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی برای این صنایع) وجود نداشته باشد با توجه به تعیین قیمت‌ها در کشورها در سطحی پایین‌تر از قیمت تعادلی عموماً خود را به صورت کسری بودجه مزمن نشان می‌دهد. بنابر گزارش بانک جهانی زیان کشورهای درحال توسعه به واسطه کم قیمتگذاری صنایع زیرساختی مانند راه‌آهن، برق و ... در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی سالیانه چیزی در حدود ۱۸۰ میلیارد دلار بوده است^۲ که عمده‌تاً منجر به کسری بودجه در این کشورها شده که مستمراً نیز به صورت سالیانه افزایش می‌یابد (گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۴).

کسری بودجه به وجود آمده در کشورها به واسطه اعطای یارانه‌ها به صنایع زیرساختی دو اثر دارد. اولین اثر آن این است که موجب انحراف منابع از سایر بخش‌های اجتماعی پراهمیت‌تر (همچون بهداشت و درمان یا آموزش و پرورش) به بخش صنایع شبکه‌ای می‌شود. دومین اثر آن نیز این است که باعث می‌شود دولت‌ها با انگیزه جبران کسری بودجه در سایر بخش‌ها دست به خصوصی‌سازی و فروش دارایی‌ها به طور اضطراری و عموماً با قیمت پایین بزنند که می‌تواند سرچشمه فساد باشد.

جدای از دلایل ذکر شده مبنی بر ضرورت حذف یارانه‌های اعطایی به بخش برق، سایر عواملی که باعث روی آوردن دولت‌ها به خصوصی‌سازی می‌شوند به اختصار عبارتند از:

- هزینه‌های ساخت بالا با توجه به لزوم رعایت الزامات زیست‌محیطی و امنیتی،
- بهره‌وری پایین نیروی کار و اشتغال بیش از حد در این بخش‌ها،
- بالا رفتن میزان ساعات قطعی برق و سهمیه‌بندی آن و نیز عدم دسترسی بخش وسیعی از مردم به این قبیل خدمات در کشورهای در حال توسعه،

۱. خوشبختانه در ایران، دولت کماکان این وظیفه را به عهده دارد و هنوز با این مشکل روبرو نشده‌ایم.

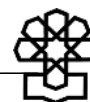
2. World Bank. "World Development Report 1994." Infrastructure for Development, New York, Oxford University Press, 1994.

- ضعف مدیریتی در بخش‌های دولتی، عمدتاً به واسطه:
- انتصاب مدیران با الگوی انتخاب ایدئولوژیک به جای شایسته‌سالاری مبتنی بر تخصص و کارایی،
- وجود اهداف چندگانه و گاهی متضاد بدون تعریف دقیق و شفاف.
- کاهش فرصت‌های فساد مالی،
- توصیه و کمک‌های اعطایی سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی،
- رشد و پیشرفت دانش مدیریتی و فراهم آمدن منابع مدیریتی در سطح جهان برای کنترل و اراده این بنگاه‌ها،
- افزایش امنیت عرضه برق،
- کاهش تلفات فنی (در سطح شبکه) و تلفات غیرفنی (سرقت برق)،
- دلایل تکنولوژیک (رشد سریع تکنولوژی و تغییر شیوه‌های تولید)،
- کاهش قیمت برق (برای مصرف‌کنندگان خانگی و صنعتی) از طریق کاهش هزینه‌ها به واسطه بهبود عملکرد.

۹-۲. اهداف خصوصی‌سازی

باید توجه داشت که دلایل خصوصی‌سازی و انگیزه‌هایی که اغلب باعث می‌شود تا دولت‌ها دست به خصوصی‌سازی صنایع همگانی بزنند با اهداف خصوصی‌سازی تفاوت دارد. منظور از «دلایل خصوصی‌سازی» این است که دولت‌ها «چرا» دست به خصوصی‌سازی می‌زنند، اما منظور از «اهداف خصوصی‌سازی» این است که دولت‌ها «چرا باید» دست به خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی این است که همواره باید توجه داشت که «خصوصی‌سازی هدف نیست»، بلکه هدف اصلی تغییر در انگیزه‌ها در جهت افزایش کارایی است، که البته این اهداف به نوبه خود می‌توانند متأثر از قوانین نهاد تنظیم مقررات، پیش‌روی این بنگاه‌ها نیز باشند. در همین راستا افزایش بهره‌وری یکی از مهمترین دلایل خصوصی‌سازی و تجدید ساختار قلمداد می‌شود.



صنایع همگانی در اکثر کشورهای درحال توسعه قبل از خصوصی‌سازی با مشکل اشتغال بیش از اندازه نیروی کار روبرو هستند و لذا معیار کارآیی و بهره‌وری را نقض می‌کنند. سایر اهدافی که برای خصوصی‌سازی عنوان می‌شود به اختصار عبارتند از:

- کاهش هزینه‌های تولید از طریق افزایش بهره‌وری و پیشرفت در فناوری تولید،
- جبران سرمایه‌گذاری ناکافی و جذب سرمایه‌های بیشتر،
- کاهش تلفات انرژی،
- افزایش نوآوری،
- تولید انرژی الکتریکی بیشتر،
- ظرفیت تولید بیشتر،
- امکان انتخاب تعداد بیشتر تولیدکنندگان به صورت آزاد ازسوی مشتریان،
- بهبود کیفیت توزیع و توسعه خدمات برای قشر وسیع‌تری از مردم در مناطق جغرافیایی مختلف،
- عرضه مطمئن برق،
- کاهش نقش دولت در مدیریت (و نه فقط مالکیت) صنعت برق،
- افزایش رفاه اجتماعی.

صرفنظر از تمام این اهداف، نکته اساسی که باید در بحث خصوصی‌سازی صنعت برق مورد توجه قرار گیرد، تفاوت ساختار این صنعت در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است. در اکثر کشورهای توسعه‌نیافته نگرانی اصلی در صنعت برق، توسعه و افزایش ظرفیت تولید برق است، حال آنکه در کشورهای توسعه‌یافته ظرفیت‌سازی مد نظر نبوده، بلکه بیشتر افزایش کارآیی این صنعت 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. ازسوی دیگر تأمین منابع مالی مورد نیاز از طریق جذب سرمایه‌های خارجی نیز در کشورهای درحال توسعه منوط به ایجاد یک فضای تجاری جذاب و کاهش ریسک بالای مرتبط با قوانین حاکم بر فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی است.

به‌طور کلی باید توجه داشت که اهداف خصوصی‌سازی به‌خودی خود و صرفاً با انتقال مالکیت از دست دولت به سهام‌داران خصوصی محقق نخواهد شد. در این زمینه یکی از مهمترین مباحث قابل طرح بحث تنظیم مقررات است.

۲-۱۰. رویکردهای مختلف به خصوصی‌سازی

در همین ابتدا قابل ذکر است که هیچ مدل جهان‌شمولی برای اصلاحات و تغییرات اقتصادی وجود ندارد و با توجه به ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی کشورها مدل‌های مختلفی می‌تواند به‌کار گرفته شود. با این حال می‌توان گفت که هر کدام از این مدل‌ها در هر حال از یکی از دو رویکرد کلی مختلف در خصوص خصوصی‌سازی استفاده می‌کنند:

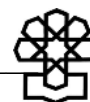
- رویکرد ناگهانی،^۱

- رویکرد تدریج‌گرایی.^۲

رویکرد اول در دهه ۱۹۹۰ توسط اقتصاددانانی همچون بلنچارد^۳ دورنبوش،^۴ کروگمن^۵ و فریدمن^۶ پیشنهاد شد و خصوصی‌سازی سریع و آنی در تمام صنایع شبکه‌ای را در دستور کار قرار می‌داد. انگیزه اصلی این قبیل رویکردهای اصلاحی نیز عموماً به کاهش قدرت دولت‌ها و عدم امکان بازگشت مجدد کمونیسم در آن دوران بازمی‌گشت. اما این رویکرد در مرحله اجرا در بسیاری از کشورها به‌علت فراهم نبودن پیش‌شرط‌های لازم، به شکست برنامه‌های خصوصی‌سازی منجر شد. برای مثال به‌علت نبود زیرساخت‌های نهادی لازم (سیستم حقوقی مؤثر) در کشورهای کمونیستی سابق، خصوصی‌سازی سریع و در مقیاس گسترده در این کشورها موفق نبود.

برخلاف رویکرد ناگهانی، رویکرد دوم، خصوصی‌سازی مرحله به مرحله و مطابق برنامه زمانبندی شده را در کشورهای مختلف پیشنهاد می‌کند. در همین زمینه استیگلیتز^۷ (برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۱) تأکید دارد که برنامه‌های اقتصادی موفق نیاز به این دارند که توالی در آنها رعایت شود. لازم به‌ذکر است که رویکرد غالب در برنامه‌های خصوصی‌سازی صنایع شبکه‌ای در کشورهای مختلف در حال حاضر، رویکرد تدریج‌گرایی است و دیگر از رویکرد ناگهانی به‌واسطه تجربیات تاریخی ناموفق استفاده نمی‌شود.

1. Big Bang Approach
2. Gradualism Approach
3. Olivier Blanchard
4. Rüdiger Dornbusch
5. Paul Krugman
6. Milton Friedman
7. Joseph Eugene Stiglitz



علاوه بر این، لازم به ذکر است که هر کدام از رویکردهای گفته شده در مورد خصوصی سازی (به معنای انتقال مالکیت) این قابلیت را دارند که در مرحله اجرا به چندین روش واگذار شوند.^۱ یکی از این روش ها «فروش سهام به کارکنان» است. در چنین روشی مرسوم این است که اکثریت سهام یک شرکت به کارکنان همان شرکت فروخته می شود. این انتقال مالکیت به نیروی کار به عنوان یک روش خصوصی سازی، تأثیر مثبت و بسزایی در افزایش بهره وری نیروی کار دارد. روش دیگری که عموماً در خصوصی سازی مورد استفاده قرار می گیرد، روش «فروش توافقی سهام» است. در این روش دولت می تواند تمام یا بخشی از سهام شرکت را به شیوه توافقی به یک خریدار واحد یا به گروهی از خریداران واگذار کند. در حالتی که فروش سهام به یک خریدار واحد صورت می گیرد، این فروش می تواند از طریق مزایده صورت بگیرد. همچنین روش دیگری که عموماً در خصوصی سازی مورد استفاده قرار می گیرد، روش «شناورسازی سهام» است. در این نوع از فروش، سهام بنگاه های دولتی در بورس اوراق بهادار عرضه می شود و دولت به تدریج سهام خود را در این مؤسسات کاهش می دهد. خصوصی سازی به این روش نسبت به سایر روش ها از مزایایی برخوردار است که از جمله می توان به عدم تأثیر منفی خصوصی سازی بر قیمت سهام به واسطه واگذاری تدریجی سهام اشاره کرد.

۱۱-۲. الزامات خصوصی سازی

تا چند سال پیش، از خصوصی سازی به عنوان حلال تمام مشکلات صنایع شبکه ای همگانی یاد می شد که به تنهایی توانایی برطرف کردن مشکلاتی چون بهره وری پایین، عدم سرمایه گذاری 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 است^۲ و چه بسا نتیجه عکس نیز بدهد. امروزه از خصوصی سازی تنها به عنوان یکی از مراحل تغییرات ساختاری یاد می شود که برای حصول به اهداف مد نظر، همراه یا قبل از پیاده سازی، احتیاج به الزاماتی دارد که عدم رعایت هر کدام از آنها می تواند تبعات گسترده ای داشته باشد. این الزامات عبارتند از:

- تجاری سازی،^۳

- آزادسازی،^۴

۱. عزیزخانی، ۱۳۸۷.

۲. دیوید هال (David Hall, 2004) در مطالعه خود در بررسی تجربه نروژ، کانادا (آلبرتا) و ایالات متحده آمریکا (کالیفرنیا) و همچنین بریتانیا، به این نتیجه رسید که بازارها قیمت های پایین تر و کارایی بالاتر را به دست نیاوردند.

3. Commercialization, Corporatization

4. Liberalization

- معرفی و توسعه رقابت،^۱

- تنظیم مقررات.^۲

در ادامه هر یک از این موارد به طور اجمالی مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱-۱۱-۲. تجاری‌سازی

منظور از تجاری‌سازی صنایع مختلف سه چیز است:

- تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری نهادهای عرضه‌کننده دولتی،

- سازماندهی تجاری فعالیت‌های بنگاه،

- سودآور کردن بنگاه‌های اقتصادی جدید.

منظور از تجاری‌سازی 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 نهایتاً بودجه و همچنین اشتغال نیروی کار در بنگاه خود را مدیریت کنند. چنانچه خصوصی‌سازی بدون انجام تجاری‌سازی 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 خصوصی‌سازی است) صورت نخواهد پذیرفت.

۲-۱۱-۲. آزادسازی

هدف از آزادسازی ایجاد زیرساخت‌های نهادی لازم برای تشکیل بازار است. سالیان متمادی است که صنایع شبکه‌ای در جهان دچار مشکل کم قیمت‌گذاری 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 اعلام کرده باشد. لذا شرط اساسی موفق بودن برنامه‌های خصوصی‌سازی و حصول به اهداف آن این است که پیش از آن، آزادسازی قیمت‌ها صورت گرفته باشد.^۳

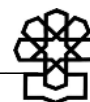
۳-۱۱-۲. معرفی و توسعه رقابت

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

1. Introduction and Development of Competition

2. Regulatory

۳. در این مورد باید به شرایط خاص کشور توجه داشت. وضعیت اقلیمی و توجه به اقلشار آسیب‌پذیر جامعه ایجاد می‌کند که حمایت‌های دولت کماکان وجود داشته باشد و باید سیاست‌های حمایتی و جبرانی مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد.



شبکه‌ای نیز توسعه رقابت در هر یک از زیربخش‌های آن بوده است، اما باید توجه داشت که صرف تبدیل مالکیت لزوماً منجر به رقابتی شدن صنایع نمی‌شود. به عنوان یک تجربه ناموفق تاریخی می‌توان به کشور انگلستان اشاره کرد که در ابتدای خصوصی‌سازی و پس از مجزاسازی، بخش تولید را در این کشور فقط به دو شرکت عمده تقسیم کرد و همین امر باعث شد که همچنان انحصار در این صنایع باقی مانده و سایر تولیدکنندگان، توان رقابت با این دو تولیدکننده عمده را نداشته باشند.

با این حال باید توجه داشت که گاهی در بعضی از کشورهای در حال توسعه بازارها به قدری کوچک هستند که با توجه به تکنولوژی امروز امکان به وجود آمدن رقابت میسر نبوده و لذا حتی بعد از خصوصی‌سازی و آزادسازی، باز هم بیش از یک تولیدکننده در صنعت وجود نخواهد داشت. برای مثال در سال ۱۹۹۴ پیک بار سیستم در ۶۰ کشور در حال توسعه کمتر از ۱۵۰ مگاوات، در ۳۰ کشور بین ۱۵۰ تا ۵۰۰ مگاوات و در ۲۰ کشور ۵۰۰ تا ۱۰۰۰ مگاوات بوده است.^۱ البته باید یادآوری کرد که این موضوع برای ایران چندان مصداق ندارد، زیرا در همین بازه زمانی پیک مصرف برق بیش از ۲۰ هزار مگاوات و ظرفیت نصب شده بیش از ۳۰ هزار مگاوات بوده است. لذا طبیعی است که امکان معرفی رقابت در صنعت برق در چنین کشورهایی بسیار محدود است. در نتیجه ایجاد رقابت در یک بخش از صنعت هنگامی می‌تواند موضوعیت داشته باشد که یا اندازه بازار به اندازه کافی بزرگ باشد، یا اینکه احتیاج به جذب سرمایه‌گذاری جدید زیادی در صنایع زیرساختی باشد.

با این حال باید توجه داشت که حتی در حالت بازارهای کوچک نیز، انحصار خصوصی خیلی سریع‌تر از انحصار دولتی رشد می‌کند و لذا اگر چارچوب تنظیم مقررات مؤثر وجود داشته باشد، به آن ترجیح دارد.

۴-۱۱-۲. تنظیم مقررات

نقش تنظیم مقررات در صنعت این است که منافع هر دو گروه سرمایه‌گذاران و مصرف‌کنندگان را تأمین کند و به خصوص در مواقعی که یک شوک یا تحول اقتصادی در پیش است، بسیار اهمیت دارد. از حیث سرمایه‌گذاری وظیفه نهاد تنظیم مقررات، اطمینان بخشی به سرمایه‌گذار جهت جذب سرمایه در بلندمدت و از حیث مصرف‌کننده وظیفه آن اطمینان بخشی به وی در جهت عرضه مطمئن برق است. برای مثال وظایفی همچون تضمین حقوق مالکیت، تنظیم مقررات برای کسب و کارها، انواع تنظیم مقررات قیمتی (و در صورت لزوم یارانه‌ای)، قوانین مربوط به جذب سرمایه‌گذاری خارجی

۱. بیکن، ۱۹۹۴.

در صنعت و همچنین مواردی از قبیل صرفه‌جویی‌های انرژی و به‌کارگیری انرژی‌های نو برعهده این نهاد است.

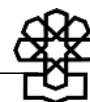
به جرئت می‌توان گفت که یکی از مهمترین ویژگی‌های نهاد تنظیم مقررات در تمام کشورهای دنیا، مستقل بودن آن است و منظور از استقلال نیز این است که اولاً وضع قوانین از هرگونه فشار (چه از جانب دولت و چه از جانب بازیگران صنعت) به دور باشند، ثانیاً قوانین با مرور زمان دستخوش تغییرات نشوند. البته ویژگی دوم بدین معنا نیست که این قوانین همواره در طول زمان لایتغیر باقی مانده و مثلاً با پیشرفت تکنولوژی یا تغییر شرایط بازار اصلاح نشوند، بلکه بیشتر تغییر این قوانین به واسطه فشارهای سیاسی مد نظر است، زیرا لزوم سرمایه‌گذاری‌های اولیه بالا در این قبیل صنایع آنها را نسبت به این قبیل تغییرات (چه قیمتی و چه غیرقیمتی) بسیار آسیب‌پذیر ساخته و ریسک سرمایه‌گذاری در آنها را بالا می‌برد. لازم به ذکر است که برقراری ویژگی‌های فوق‌الذکر خصوصاً در کشورهای در حال توسعه بسیار مورد شک و تردید است، خصوصاً اینکه شائبه سیاسی بودن اکثر تصمیم‌گیری‌ها در این کشورها همواره وجود داشته و دارد.

علاوه بر این موارد، گاهی در کشورهای مختلف [خصوصاً در ایالات متحده آمریکا] به تنظیم مقررات، مقررات‌زدایی (یعنی درست اصطلاح عکس آن) نیز گفته می‌شود، اما منظور از تمام این اصطلاحات در حالت کلی تغییر نظام تنظیم مقررات فعلی است.

البته در دنیا به ندرت کشوری یافت می‌شود که بتواند هر چهار مرحله را با هم اجرا کند. با این وجود خصوصی‌سازی و اصلاحات نهاد تنظیم مقررات در کشورهای مختلف معمولاً به‌صورت توأمان انجام می‌شود که همین امر باعث می‌شود نتوان تأثیر هر یک از آنها را به‌صورت جداگانه بر بهبود عملکرد صنایع بررسی کرد.

شواهد نظری و تجربی بسیاری وجود دارد که منافع ناشی از خصوصی‌سازی در صنایع زیرساختی به مراتب کمتر از منافع ناشی از ایجاد و توسعه رقابت در آنهاست. در همین زمینه به‌خصوص باید توجه داشت که تغییر ساختار این صنایع بر حسب درجه مجزاسازی عمودی گاهی ناممکن یا بسیار هزینه‌بر است و در صورت عدم به‌وجود آمدن رقابت در آنها حتی ممکن است نتیجه عکس نیز بدهد. برای مثال در همین زمینه می‌توان به تجربه کشورهای آمریکای لاتین اشاره کرد که به سبب اینکه در آنها فقط خصوصی‌سازی انجام شده بود به اهداف مورد نظر خود دست نیافتند.

با توجه به مباحث مطرح شده، مؤکداً تصریح می‌گردد که خصوصی‌سازی فقط یکی از مراحل ابتدایی اصلاح ساختار صنایع شبکه‌ای همگانی است و تمام آن نیست، بلکه فقط قسمت کوچکی از آن است. تغییر ساختار برای معرفی رقابت باید قبل از خصوصی‌سازی اتفاق بیافتد و تنظیم مقررات نیز



باید وجود داشته باشد تا هم منافع مصرف‌کنندگان و هم منافع سرمایه‌گذاران تأمین شود.

۱۲-۲. مشکلات خصوصی‌سازی

همان‌طور که گفته شد، هیچ مدل جهانشمولی برای اصلاحات و تغییرات اقتصادی وجود ندارد و سیاستگذار در هر پیشنهاد اصلاحی خود، باید مواردی همچون ویژگی‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، جغرافیایی و نهادی جامعه را در نظر بگیرد.

تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف دنیا (به‌خصوص در کشورهای آمریکای لاتین) نشان داده است که این امر به‌دنبال خود، نارضایتی‌ها و گاه شورش‌های مردمی را به‌دنبال دارد. این قبیل نارضایتی‌های عمومی از خصوصی‌سازی عموماً از تبعاتی همچون افزایش قیمت‌ها، کاهش اشتغال و سود سرشار بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده در اثر بهبود کارایی خود نشئت می‌گیرد. بخشی از این افزایش نارضایتی‌ها از اعمال اصلاحات می‌تواند نتیجه شکست بعضی از دولت‌ها در اجرا، مرحله‌بندی و برقراری شرایط و مقدمات این فرآیند باشد که نهایتاً منجر به بروز نتایج ناخواسته‌ای شده است. خود این مشکل نیز به‌نوعی به نبود دانش عملی در زمینه خصوصی‌سازی و الزامات آن تا همین دهه اخیر باز می‌گردد، زیرا اکثر این اصلاحات در دهه ۱۹۹۰ آغاز شدند و تا همین اواخر داده‌های کافی برای بررسی و ارزیابی انواع گزینه‌های مختلف مالکیت، ساختاربندی و تنظیم مقررات این صنایع وجود نداشته است.

مطابق هر نوع اصلاحات اقتصادی دیگری، خصوصی‌سازی نیز به‌همراه خود مزایا و معایبی در پی دارد. اما باید توجه داشت از این حقیقت که مالکیت دولتی صنایع پرنقص است لزوماً این نتیجه عاید نمی‌شود که خصوصی‌سازی برای تمام بخش‌های زیرساختی اقتصاد لازم است. این تغییرات برای هر کشور و هر دولتی عموماً باید تا آنجا به تأخیر افتند که منافع ناشی از آنها بیش از معایب آنها باشد و چه بسا که در کوتاه‌مدت عکس آن برقرار باشد.

۱-۱۲-۲. مشکلات مربوط به عدم تخصص کشورها در بحث تنظیم مقررات

یکی از مهمترین مشکلات سر راه خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، ضعیف بودن نهاد تنظیم مقررات است که از عدم تجربه این کشورها در این زمینه ناشی می‌شود. منظور از نهاد تنظیم مقررات ضعیف، نهادی است که از قدرت و توان تکنیکی کافی برای تنظیم مقررات و حل مخاصمات احتمالی بین بازیگران صنعت برخوردار نیست. علاوه بر این دولت‌های مختلف همواره سعی دارند تا سایه خود را بر سر نهاد تنظیم مقررات حفظ کنند تا در مواقع لزوم به اعمال فشارهای سیاسی به آن بپردازند. همین امر باعث می‌شود که این نهاد در اکثر کشورهای در حال

توسعه از استقلال اندکی برخوردار باشند و در نتیجه سرمایه‌گذاری در این صنایع با ریسک زیادی همراه باشد. نتیجتاً با وجود خصوصی‌سازی و انتقال مالکیت صورت گرفته، همچنان صنایع زیرساختی در این کشورها انحصاری باقی‌مانده و رقابت که شرط اصلی افزایش بهره‌وری است در آنها به وجود نمی‌آید.

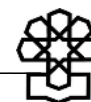
۲-۱۲-۲. اثر خصوصی‌سازی بر قیمت‌ها و اشتغال نیروی کار

خصوصی‌سازی صنعت برق طی سالیان اخیر در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه اجرا شده و یا در مرحله برنامه‌ریزی و اجرا قرار دارد، اما نکته حائز اهمیت این است که نتایج حاصل از خصوصی‌سازی صنعت برق در تمام کشورها یکسان نبوده و با توجه به شرایط هر کشور متفاوت است. بالاخص تأثیر خصوصی‌سازی بر قیمت‌های خرده‌فروشی برق در بخش‌های مختلف مصرفی بسیار متفاوت است، به‌طوری که اگر چه بعضاً خصوصی‌سازی صنعت برق در اکثر کشورها با کاهش قیمت برق برای مشترکین صنعتی و تجاری همراه بوده، اما در مقابل در اکثر موارد قیمت برق برای مشترکین خانگی، یا تغییر نکرده و یا افزایش یافته است. دلیل این امر قدرت بیشتر مشترکین بزرگ در مقایسه با مشترکین کوچک برای انتخاب عرضه‌کننده برق است که سبب می‌شود تا مشترکین بزرگ بتوانند از عرضه‌کنندگان با قیمت بالاتر به سمت عرضه‌کنندگان با قیمت پایین‌تر حرکت کنند.^۱ همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، روند تغییرات قیمت برق پس از انجام آزادسازی در این صنعت برای مشترکین خانگی در کشورهای سوئد، نیوزلند و پرو افزایشی بوده است اما در کشورهای نروژ، استرالیا و آرژانتین نیز تغییری در قیمت برق این مشترکین مشاهده نمی‌شود.

در حالت کلی با مقایسه صنایع در کشورهای مختلف می‌توان گفت که هیچ الگوی مشخصی در جهان برای روند تغییر قیمت‌ها در اثر خصوصی‌سازی وجود ندارد. برای مثال نتیجه تحقیقات اخیر بر روی چهار کشور آمریکای لاتین (آرژانتین، بولیوی، مکزیک و نیکاراگوئه) حاکی از آن است که خصوصی‌سازی هیچ اثر صریحی بر قیمت‌ها ندارد. در حدود نیمی از موارد کشورهای با صنایع همگانی خصوصی‌سازی شده می‌توان گفت که این امر منجر به کاهش قیمت‌ها شده است، اما حتی در همین حالت نیز آثار توزیعی این کار بر لایه‌های درآمدی پایین به واسطه کاهش اشتغال روی داده در این صنایع انکارناپذیر است.^۲

۱. فاتح، ۱۳۸۴.

۲. مکزی و موخرجی، ۲۰۰۳.



جدول ۲. تأثیر آزادسازی صنعت برق بر روی قیمت برق در بخش‌های مختلف مصرفی

کشور	سال شروع آزادسازی	روند قیمت در نتیجه آزادسازی
انگلستان	۱۹۹۰	برای تمام گروه‌های مصرفی کاهشی
نروژ	۱۹۹۱	برای مشترکین صنعتی کاهش و برای مشترکین خانگی با تغییرات جزئی
سوئد	۱۹۹۶	تغییرات جزئی برای مشترکین صنعتی و افزایش برای مشترکین خانگی
اتریش	۱۹۹۳	تغییرات جزئی برای مشترکین صنعتی و خانگی و کاهش برای مشترکین تجاری
نیوزلند	۱۹۸۷	تغییرات جزئی برای مشترکین، صنعتی کاهش برای مشترکین تجاری و افزایش برای مشترکین خانگی
آرژانتین	۱۹۹۱	تغییرات جزئی برای مشترکین صنعتی و خانگی و کاهش قیمت برای مشترکین تجاری
شیلی	۱۹۸۲	افزایش قیمت تا سال ۱۹۹۰ و کاهش قیمت از آن سال به بعد
پرو	۱۹۹۳	افزایش قیمت تا سال ۱۹۹۶ و کاهش قیمت از آن سال به بعد

ویژگی خاص صنایع همگانی مبنی بر عام‌الاستفاده بودن آنها توسط تمامی بخش‌های اقتصاد تأثیر بسزایی بر عملکرد کل اقتصاد دارد. از طرفی این ویژگی باعث می‌شود که بعضی از این خدمات نسبت به قیمت‌ها و درآمد کثش بسیار پایینی داشته باشند، لذا قیمتگذاری آنها آثار بازتوزیعی بسیار زیادی در اقتصاد دارد. در واقع افزایش قیمت خدمات اساسی مانند مالیات یکجا (یکپارچه)^۱ است که از تمام آحاد اقتصادی گرفته می‌شود که البته عمده سنگینی آن بر دوش افراد فقیر و کهنسال و نیز خانوارهای پرجمعیت می‌افتد.

درمثالی دیگر همان‌طور که در نمودار ۳ دیده می‌شود در کشورهای آمریکای لاتین نرخ نارضایتی از خصوصی‌سازی در سال ۲۰۰۲ بیشتر از سال ۲۰۰۰ بوده است.^۲ این نارضایتی‌ها می‌تواند معلول عواملی همچون افزایش بیکاری، افزایش قیمت‌ها، آثار بازتوزیعی خصوصی‌سازی و نهایتاً وقفه طولانی در پدیدار شدن مزایای خصوصی‌سازی در مقابل مضرات آن در کوتاه‌مدت باشد. در کشورهای در حال توسعه قیمت برق پایین و یارانه‌ای است، حال آنکه در کشورهای توسعه‌یافته نرخ برق براساس نظام بازار تعیین می‌گردد. بخش خصوصی تنها در صورتی وارد عرصه سرمایه‌گذاری در صنعت برق می‌شود که هزینه تمام شده خود به‌علاوه یک سود معقول را دریافت نماید. لذا در این کشورها یا باید آزادسازی صورت گرفته و قیمت‌های برق افزایش یابد که این امر با مخالفت‌های فراوان روبرو خواهد شد، یا دولت باید مابه‌التفاوت هزینه تمام شده برق

1. Lump-Sum Tax

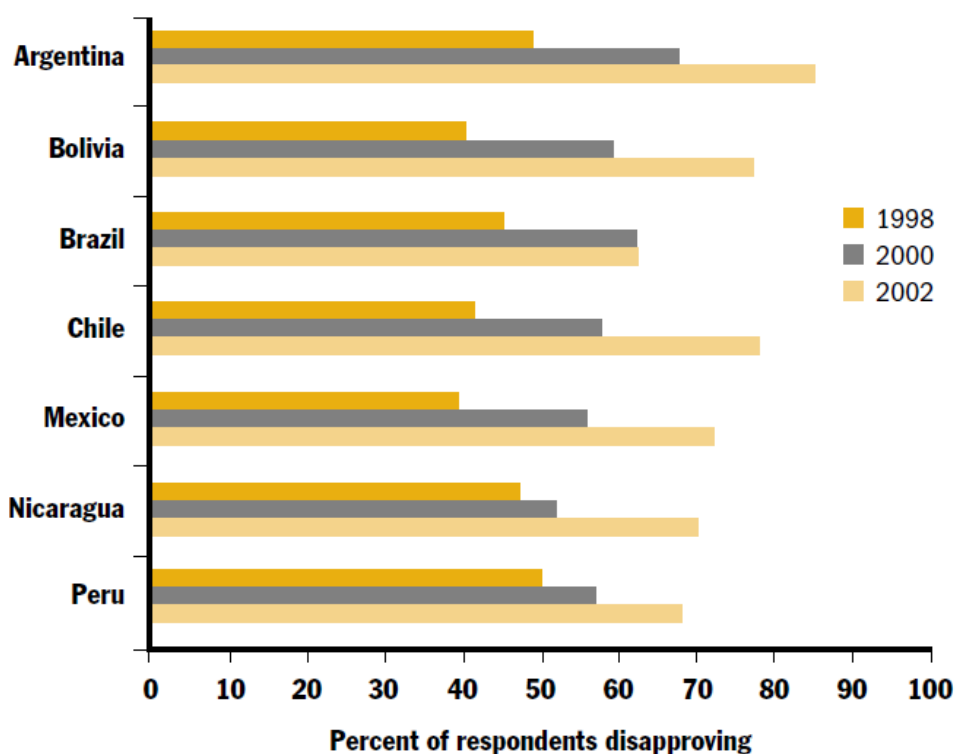
۲. لاتینوبارومترو، ۲۰۰۲.

خصوصی و نرخ فروش برق را به بخش خصوصی پرداخت کند که این امر نیز موجب بهبود کارایی در صنعت برق نخواهد شد.

با وجود این، چنانچه دولت‌ها اقدامات خاص پیش‌گیرانه‌ای را انجام دهند می‌توانند حداقل آن بخشی از پیامدهای خصوصی‌سازی که مربوط به کاهش اشتغال نیروی کار می‌شود را تا حد امکان کاهش دهند. بعضی از این اقدامات پیش‌گیرانه عبارتند از:

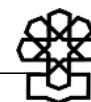
- کمک به کارگران برای یافتن فرصت‌های شغلی جدید،
- بازآموزی کارگران اخراجی برای استخدام مجدد در سازمان‌های غیردولتی،
- جبران خسارت بیکاری کارگران بیکار شده از طریق شبکه تأمین اجتماعی،
- واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های خصوصی‌سازی شده به کارگران بیکار شده یا ارائه سهام به آنها با تخفیف.

نمودار ۳. روند افزایشی نرخ نارضایتی از خصوصی‌سازی در کشورهای آمریکای لاتین



۳-۱۲-۲. آثار بازتوزیعی خصوصی‌سازی

مطابق هر نوع اصلاحات اقتصادی دیگری، خصوصی‌سازی نیز به همراه خود دارای پیامدهای



بازتوزیعی زیادی است که آثار رفاهی آن خود را به‌ویژه بر خانوارهای فقیر نشان می‌دهد. در همین زمینه عموماً بین کشورهای با درآمد کم و کشورهای با درآمد متوسط تمایز قائل می‌شوند. در کشورهای با درآمد کم عموماً اکثر جمعیت را روستانشینان تشکیل می‌دهند که به خدمات زیرساختی دسترسی کمی دارند. لذا خصوصی‌سازی در این قبیل کشورها عمدتاً گروه‌های پردرآمد را متأثر می‌کند. اما در کشورهای با درآمد متوسط (مانند کشورهای آمریکای لاتین)، خصوصی‌سازی اکثراً قشر فقیری که دسترسی به این خدمات دارند و عمدتاً نیز در شهرها زندگی می‌کنند را متأثر می‌کند. جدول ۳ درصد خانوارهای شهری و روستایی دارای دسترسی به خدمات زیرساختی برق، آب و تلفن را در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد.^۱

جدول ۳. درصد دسترسی خانوارها به خدمات صنایع شبکه‌ای در کشورهای در حال توسعه

منطقه - گروه درآمدی		برق		آب لوله‌کشی		تلفن	
شهری	روستایی	شهری	روستایی	شهری	روستایی	شهری	روستایی
۴۳/۷	۶/۶	۳۶/۹	۳/۷	۵/۷	۰/۳		
۱۰۰	۹۹/۵	۸۷/۴	۳۲/۷	۵۲	۱۳/۳		
۹۹/۴	۹۳/۹	۷۹/۹	۲۸/۳	۶۷/۸	۴۴/۷		
۸۴/۵	۲۰/۷	۶۰/۲	۱۳/۵	۱۶/۵	۱/۱		
۹۵/۶	۵۱/۴	۷۸	۳۸/۹	۳۹/۷	۴/۳		

بین ارزیابی عامه مردم از آثار و تبعات اصلاحات اقتصادی (آزادسازی، توسعه رقابت و خصوصی‌سازی) و آنچه که اقتصاددانان مد نظر خود دارند تفاوت زیادی وجود دارد، زیرا هر کدام از آنها معیار و افق دید متفاوتی دارند. با وجود این به‌نظر می‌رسد که نسبت به آثار منفی خصوصی‌سازی و پیش‌شرط اساسی آن یعنی آزادسازی بر فقرا یا روستانشینان تا حد زیادی مبالغه شده است، زیرا این قبیل اصلاحات حداقل از نظر دسترسی به خدمات و بهبود کیفیت آن در همه جا تبعات مثبتی داشته است. حتی در حالاتی که قیمت این خدمات در اثر آزادسازی افزایش یافته است، اتصال خانوارهای فقیر و روستایی به شبکه‌های همگانی نه تنها کاهش نیافته، بلکه در بسیاری از موارد افزایش نیز یافته است. در واقع یکی از مزایای توسعه رقابت در صنایع شبکه‌ای

این است که مصرف‌کنندگان را در مقابل دامنه وسیع‌تری از قیمت‌ها و کیفیت قرار داده و در نتیجه باعث می‌شود که این خدمات برای آن دسته از نواحی کم‌درآمدی که در حالت انحصاری امکان دسترسی به شبکه برایشان میسر نبود نیز فراهم شود.

۴-۱۲-۲. سایر مشکلات خصوصی‌سازی

علاوه بر مشکلات فوق، مشکلات دیگری نیز با اجرای خصوصی‌سازی به وجود می‌آید. برای مثال با مجزاسازی عمودی بخش‌های صنعت، به صورت بالقوه زیان ناشی از به وجود آمدن عدم هماهنگی بین این بخش‌ها و در نتیجه افزایش هزینه مبادله^۱ را به همراه خواهد داشت. یا برای مثال مشکل دیگری که در زمینه خصوصی‌سازی (و بررسی آثار و تبعات آن) در کشورهای در حال توسعه وجود دارد نبود پیش‌نیازهای لازم برای خصوصی‌سازی (همچون سیستم حسابداری توسعه‌یافته) است.

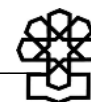
علاوه بر این، عموماً کشورهای در حال توسعه پس از خصوصی‌سازی صنعت برق، از عدم اطمینان به عرضه مطمئن برق (و وجود ظرفیت خالی برای آن) نگران هستند، زیرا بخش وسیعی از جمعیت این کشورها تاکنون از دسترسی به این خدمات محروم بوده‌اند و لذا تقاضای روزافزونی برای خدمات این صنایع وجود دارد. در کشورهای توسعه‌یافته نرخ رشد تقاضای برق بسیار کم و در حد ۱ درصد است که این مقدار نیز از طریق افزایش کارآیی قابل تأمین است، اما در کشورهای در حال توسعه نرخ بالای رشد تقاضای برق موجب می‌شود که تقاضای برق همواره از ظرفیت عرضه برق بیشتر باشد. لذا عدم توازن میان عرضه و تقاضا در این کشورها باعث می‌شود که در صنایع زیرساختی آنها سرمایه‌گذاری کلانی مورد نیاز باشد که همین امر اهمیت وجود یک نهاد تنظیم مقررات مناسب را بیش از پیش می‌کند.

تجربه کشورهای مختلف در زمینه خصوصی‌سازی و نتایج حاصل از آن با یکدیگر متفاوت است و همین امر باعث می‌شود که به راحتی نتوان به تصویر روشنی از مزایا و معایب اصلاحات در صنایع زیرساختی (و شبکه‌ای) مختلف پرداخت، خصوصاً آنکه هر صنعت از ویژگی‌های خاص خود برخوردار بوده و علاوه بر آن هر ناظر بیرونی نیز برای جنبه‌های خاصی از عملکرد، بهای بیشتری قائل است. ممکن است مصرف‌کنندگان هیچ‌گونه افزایش قیمتی را ولو با وجود بهتر شدن کیفیت دوست نداشته باشند، یا اینکه عامه مردم با وجود اینکه اشتغال بیش از اندازه در صنایع همگانی دولتی را آشکارا مشاهده می‌کنند، با تعدیل مشاغل در این صنایع مخالف باشند. اما هنگامی که آثار تعادل عمومی^۲ در نظر گرفته شود، به نظر می‌رسد که بیشترین منفعت این قبیل اصلاحات عاید فقرا می‌شود.^۳

1. Transaction Cost

2. General Equilibrium Effects

۳. بنیتز، چیساری و استاچ، ۲۰۰۳.



همان‌طور که قبلاً گفته شد، تجربه اندک کشورهای درحال توسعه در امر خصوصی‌سازی و اصلاحات نهاد تنظیم مقررات نیز کار قضاوت در این زمینه را دشوارتر می‌سازد. با وجود این در حالت کلی می‌توان گفت که برای اکثر کشورها، اصلاحات ساختاری باعث افزایش چشمگیر عملکرد در صنایع زیرساختی (و شبکه‌ای)، افزایش سرمایه‌گذاری و گسترش پوشش‌دهی خدمات شبکه^۱ و موجب بهبود قابل توجه کیفیت خدمات شده است و قیمت‌ها نیز با هزینه‌های تولید تطابق بیشتری یافته‌اند. به‌خصوص در صنعت برق نیز خصوصی‌سازی باعث بهبود کارایی، گسترش کیفیت خدمات، کاهش مدت زمان قطع برق برای مصرف‌کنندگان^۲ و همچنین نرخ در دسترس نبودن نیروگاه‌ها شده است. هر چند تجربه خصوصی‌سازی در بین کشورهای مختلف دنیا از تاریخچه طولانی برخوردار نیست، اما با توجه به تجربیات به‌دست آمده تاکنون می‌توان گفت که چنانچه خصوصی‌سازی در چارچوبی درست (با توجه به پیش‌نیازهای لازم آن مانند آزادسازی و تنظیم مقررات مناسب) صورت بگیرد، منافع مترتب بر آن بر مضرات آن غالب بوده و منفعت هر دو گروه مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران را در پی خواهد داشت. ازسوی دیگر هرچقدر هم که قوانین تنظیم‌کننده و بازار رقابتی ایجاد شده ناکامل باشد، از نقطه نظر اقتصادی نسبت به صنعت با انحصار کامل دارای مزیت هستند.

لذا به‌نظر می‌رسد بین شواهد آماری و دریافت عامه مردم از تبعات خصوصی‌سازی تفاوت بسیاری وجود داشته باشد. عامه مردم معمولاً افق زمانی کوتاه‌مدتی داشته و به تبعات آنی خصوصی‌سازی توجه بیشتری دارند، در نتیجه دستاوردهای خصوصی‌سازی در آینده را به‌شدت در ذهن خود کاهش می‌دهند. اما از طرفی باید توجه داشت که عموماً آن دسته از سیاست‌گذاری‌های عمومی موفقیت بیشتری دارند که از پشتوانه مردمی خوبی نیز برخوردار باشند. لذا به‌همراه اصلاحات، باید عموم مردم را نیز نسبت به مزایای آن آشنا کرده و با توجه به تجربه کشورهای مختلف، این سیاست‌ها را طوری زمانبندی و اجرا کرد که کمترین آثار منفی را به‌جای گذاشته و آحاد اقتصادی آثار مثبت آن را به‌وضوح مشاهده کنند.

با توجه به مشکلات احتمالی پدید آمده در سر راه خصوصی‌سازی، می‌توان گفت که آماده‌سازی برای این فرآیند مستلزم آموزش، سازماندهی و بسیج چهار گروهی است که باید با یکدیگر همکاری کنند و عدم تحقق هریک از این موارد می‌تواند اجرای آن را با مشکل مواجه کند:^۳

- سیاستمداران: رهبران قوای سیاسی (اجرایی و مقننه)،

1. Network Service Coverage

2. Outgages per Customer

- مردم و بنگاه‌ها: مصرف‌کنندگان و دریافت‌کنندگان خدمات شبکه‌ای،

- کارکنان و مدیران دولتی: مجریان دولتی که اغلب به‌طور مستقیم تحت تأثیر خصوصی‌سازی قرار

می‌گیرند،

- جامعه تجاری: افرادی که مایل به خرید، اجاره یا مدیریت فعالیت‌ها و واحدهایی هستند که

پیش از این دولتی بودند و یا افرادی که قصد ورود و سرمایه‌گذاری در صنعت خصوصی‌سازی شده را دارند.

عدم همکاری هریک از گروه‌های فوق می‌تواند پیامدهای ناخوشایندی برای خصوصی‌سازی داشته و اجرای آن را با مشکل مواجه کند. لذا تحقق اهداف خصوصی‌سازی و پدیدار شدن تبعات مثبت آن مستلزم این است که گروه‌های مذکور نسبت به تعهدات، تهدیدها و فرصت‌های خصوصی‌سازی به‌خوبی آگاه باشند.^۱

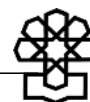
۱۳-۲. تأثیرات مالی خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر اقتصاد کلان

دولت‌ها برای پذیرش برنامه‌های خصوصی‌سازی دو دلیل کاملاً مالی دارند. اولین دلیل و در واقع آشکارترین دلیل آن است که دولت‌ها می‌توانند با فروش سهام دولتی از طریق عرضه عمومی سهام یا فروش دارایی‌ها، درآمد قابل توجهی کسب کنند. برای بسیاری از کشورها، دلیل حتی مهم‌تر برای خصوصی‌سازی آن است که جریان سرمایه‌های عمومی به شکل یارانه به سوی آن دسته از بنگاه‌های دولتی که ضرر می‌دهند، متوقف شود. لوپز دو سیلان (۱۹۹۷) نشان می‌دهد که یارانه‌ها ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی مکزیک را درست پیش از آنکه برنامه گسترده خصوصی‌سازی را در سال ۱۹۸۸ آغاز کند، به خود اختصاص می‌داده‌اند. همچنین دیویس، اوسوسکی، ریچاردسون و بارنت (۲۰۰۰)^۲ شرح می‌دهند که یارانه‌ها بیش از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی کشورهای جمهوری چک، اوگاندا و فیلیپین را شامل می‌شده است.

یکی از اولین مطالعاتی که به بررسی تأثیرات مالی خصوصی‌سازی پرداخته، کاری است که توسط جرونیمو، پگان و سویدمیر (۲۰۰۰) صورت گرفت. آنها با استفاده از داده‌های کشوری مربوط به درآمدهای خصوصی‌سازی و کسری بودجه در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در خلال سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷، به تحلیل این موضوع پرداختند که آیا در ایتالیا، یونان، اسپانیا و پرتغال نگرانی‌ها درباره کسری بودجه با تغییر خصوصی‌سازی از ابزار

۱ مسلماً در ایران نیز امر اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی کلیه فعالان بازار اعم از عرضه‌کنندگان، مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران از پیش‌نیازها و تبعات خصوصی‌سازی الزامی است.

2. Davis, Ossowski, Richardson And Barnett



بازسازی ساختاری اقتصادی^۱ به وحدت پولی اروپایی^۲ رابطه دارد. در حالی که آنها، رابطه منفی قابل توجهی را بین درآمدهای خصوصی سازی و کسری بودجه در این چهار کشور شناسایی می-کنند، این رابطه در مورد دیگر کشورهای عضو اتحادیه اروپا وجود نداشت. به نظر می-رسد کشورهای جنوب اروپا خصوصی سازی را بیشتر به عنوان ابزاری برای دستیابی به معیارهای پیمان ماستریخت^۳ دیده اند و نه ابزاری برای بازسازی ساختاری در اقتصاد.

کاتسولاکوس و لیکویانی (۲۰۰۲) به بررسی تأثیر خصوصی سازی بر کسری بودجه، بدهی دولت، اشتغال و رشد با انجام تحلیلی اقتصادسنجی می-پردازند. برای این منظور از داده های کشوری ۲۳ کشور عضو سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی در دهه ۱۹۹۰ بهره می-گیرند. آنها همچنین به منظور اثبات یا انکار نظریات ارائه شده از سوی جرونیمو، پاگان و سویدمیر (۲۰۰۰) به بررسی مجدد شواهد مربوط به اسپانیا، پرتغال، ایتالیا و یونان می-پردازند. آنها از یک طرف بین درآمدهای حاصل از خصوصی سازی و از طرف دیگر، بدهی دولت در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی [بجز سه کشور بی-نهایت مقروض (بلژیک، یونان و ایتالیا)] رابطه ای بسیار منفی می-یابند. همچنین، بین درآمدها با کسری بودجه در مجموعه این کشورها و چهار کشور جنوب اروپا (اسپانیا، پرتغال، ایتالیا و یونان) رابطه قابل توجهی نمی-بینند. همچنین درمی-یابند که اگرچه درآمدهای جاری خصوصی سازی تأثیر مثبت چشمگیری بر سطح فعلی اشتغال دارد، اما تأثیری منفی بر سطح اشتغال در دهه قبل داشته است.

دیویس، اسوکی، ریچاردسون و بارنت (۲۰۰۰)، در یکی از مطالعاتی که تاکنون به عنوان اثرگذارترین کار تجربی در زمینه تأثیرات مالی خصوصی سازی و پیامدهای آن برای اقتصاد کلان منتشر شده است، به بررسی تأثیرات مالی خصوصی سازی بنگاه های دولتی و پیامدهای آن بر اقتصاد کلان کشورهای در حال توسعه می-پردازند. آنها نشان می-دهند که چگونه باید این درآمد را در حساب درآمد ملی وارد نمود و ارزیابی کرد که ۸ اقتصاد انتقالی و ۱۰ کشور دیگر که بین سال های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۸ برنامه های گسترده ای را با هدف خصوصی سازی آغاز کردند، چگونه از این درآمدها استفاده کرده اند. این محققان، به ویژه این سؤال را مطرح می-کنند که آیا درآمدها «پس انداز» شده (برای تسویه بدهی یا کاهش میزان توسل به وام های جدید استفاده شده) یا برای اجرای برنامه های جدید یا اجرای برنامه های جاری «مصرف» شده اند، برنامه هایی که در غیر این صورت اجرای آنها با دشواری روبرو می-شد. آنها کار خود را با اثبات این نکته آغاز می-کنند که

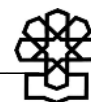
1. Economic Restructuring Tool
2. European Monetary Convergence
3. Maastricht Convergence

درآمدهای حاصله برای تمامی این ۱۸ کشور در دوره اجرای برنامه خصوصی‌سازی، به طور متوسط ۱/۷۵ درصد تولید ناخالص داخلی (۲ درصد برای اقتصادهای انتقالی) بوده است. همچنین نشان می‌دهند که به‌طور متوسط، درآمد خالص کمتر از نصف ارزش درآمد فروش ناخالص بوده است. شواهد اقتصادی نشان می‌دهند که درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی به‌جای مصرف، پس‌انداز شده‌اند و به‌دلیل اجرای این برنامه‌ها وضعیت مالی این کشورها بهبود یافته است. آنها بر ضرورت شفافیت در فرآیند خصوصی‌سازی تأکید ورزیده و توصیه می‌کنند که درآمدها باید به‌عنوان یکی از اقلام اعتباری در محاسبات مالی^۱ به‌جای درآمدهای عمومی^۲، گنجانیده شود.

از طرف دیگر، ماسدو (۲۰۰۰) به وضوح نشان می‌دهد که حداقل یک کشور وجود دارد که مسئولانه درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی را هزینه نکرده است. او به بررسی تأثیرات مالی برنامه خصوصی‌سازی برزیل می‌پردازد. درآمد برنامه ۷۱ میلیارد دلار بوده که از طریق فروش ۱۱۵ شرکت بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۸ به‌دست آمده است. او به‌ویژه این پرسش را مطرح می‌کند که آیا درآمدها برای بهبود وضعیت مالی دولت برزیل، برای تأمین مالی بخشی از دیون معوقه به صندوق‌های بازنشستگی، برای کاهش بدهی دولت یا کاهش نابرابری درآمد بین شهروندان برزیل استفاده شده‌اند؟ ماسدو نتیجه می‌گیرد که درآمدهای حاصل از برنامه خصوصی‌سازی در برزیل اصولاً حیف و میل شده‌اند. از این درآمدها برای تخفیف محدودیت‌های مالی و بیرونی بودجه^۳ و به تأخیر انداختن (اما نه ممانعت از) کاهش ارزش پول، استفاده شد. به‌جای آنکه از این درآمدها برای تسویه بدهی‌ها استفاده شود، به‌واسطه این درآمدها امکان افزایش چشمگیر بدهی‌های دولت فراهم آمد و دولت برنامه را درحالی به پایان برد که بدهی‌هایش افزایش یافته بودند. همچنین، نابرابری درآمد به‌عنوان یکی از پیامدهای برنامه افزایش یافت، زیرا این تنها شهروندان طبقات متوسط و بالا بودند که سهام شرکت‌های واگذار شده را خریدند.

صرفنظر از نتایج حاصله در کشورهای چون برزیل و چند مورد دیگر از دولت‌های مسرف، آشکار است که برنامه‌های خصوصی‌سازی واقعاً به لحاظ مالی بسیاری از دولت‌ها را تقویت کرده‌اند. دولت‌ها حدود ۱/۲۵ هزار میلیارد دلار را از طریق واگذاری‌هایی که از سال ۱۹۷۷ صورت گرفته، به‌دست آورده‌اند. بی‌تردید کاهش مالیات‌ها و توسل کمتر به اخذ وام، در سطحی کمتر از آنچه در غیر این صورت (خصوصی‌سازی) رخ می‌داد، از تأثیرات مستقیم این درآمدها بوده است.

1. Fiscal Accounts
2. General Revenue
3. External Budget Constraints



۱۴-۲. نتیجه‌گیری

این سؤال که آیا مالکیت خصوصی شرکت تجاری ذاتاً مقدم بر مالکیت دولتی است یا خیر، قرن‌هاست که در مرکز بحث‌های سیاسی و اقتصادی قرار دارد و همچنان لاینحل مانده است. می‌توان در دفاع از مالکیت دولتی در شرایط خاص، به ویژه در مورد انحصارات طبیعی که خدمات یا کالاهای زیربنایی را عرضه می‌کنند (مانند تولید و توزیع برق یا شرکت‌های آب و فاضلاب)، دلایل نظری مستحکمی ارائه داد. اما وزنه شواهد تجربی درباره مالکیت دولتی در برابر مالکیت خصوصی که در این فصل مورد بررسی قرار گرفت، قویاً به نفع کسانی است که معتقدند مالکیت خصوصی ذاتاً کارآمدتر از مالکیت دولتی است. این مطلب حتی در مورد انحصارات طبیعی صادق است و اکنون شواهد تجربی زیادی نشان می‌دهند که برای شرکت‌هایی که در بخش صنایع رقابتی (هستند یا می‌توانند بشوند) فعال هستند، مالکیت خصوصی قطعاً مقدم است.

پایان دادن به بحث مالکیت دولتی در برابر خصوصی به نفع مالکیت خصوصی، تأثیرات سیاسی و اقتصادی چشمگیری داشته است، زیرا یکی از مبانی کلیدی توجیه نظری برنامه‌های خصوصی‌سازی را در سراسر جهان فراهم آورده است. دومین توجیه عمده برای واگذاری مالکیت دولتی در بخش‌های اقتصادی، دلیل مالی است. خصوصی‌سازی نه تنها تعهد دولت برای پرداخت یارانه به بنگاه‌های دولتی متضرر را از بین می‌برد، بلکه دولت‌ها از محل فروش آنها در خلال ربع قرن گذشته، ۱/۲۵ هزار میلیارد دلار درآمد کسب کرده‌اند. اگرچه بسیاری از دولت‌ها از این درآمد بادآورده به صورتی اصولی (برای توقف اخذ وام یا کاهش بدهی‌های موجود) استفاده کردند، اما کشورهایی نیز هستند که این درآمدها را واقعاً حیف و میل کرده‌اند.

سرانجام آنکه، تجربه نشان می‌دهد که عملاً جایگزینی برای خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزار بهبود عملکرد بنگاه‌های دولتی وجود ندارد. درحالی که مطالعات تجربی به وضوح نشان می‌دهند که ایجاد رقابت در یک بخش صنعتی دولتی انحصاری، حتی بدون تغییر مالکیت، کارآیی را افزایش می‌دهد، اما همین مطالعات معمولاً اثبات کرده‌اند که خصوصی‌سازی تأثیر مثبت جداگانه‌ای بر عملکرد دارد. شواهد تجربی تقریباً بلااستثنا نشان می‌دهند که تزریق رقابت، برقراری یک سیستم نظارتی کارآمد (اما نه دست و پاگیر) و فروش برخی از سهام دولت در بنگاه‌های دولتی یا تمامی آنها، آن بسته اصلاحی^۱ برای بنگاه‌های دولتی انحصاری است که ارزش‌ها را در بالاترین حد افزایش می‌دهد. همچنین شواهد موجود نشان می‌دهند که در صورتی که تهدید به خصوصی‌سازی در نهایت وجود نداشته باشد، حفظ مزایای ناشی از اصلاحات بدون تغییر مالکیت بسیار دشوار

خواهد بود. همچنین روشن شده است که دیگر ابزارهایی که برای ارتقای عملکرد بنگاه‌های دولتی بدون تغییر مالکیت آنها طراحی شده‌اند، مانند شرکتی‌سازی یا قراردادهای استخدامی برای مدیران، یا ناکارآمد هستند و یا نسبت به همین اصلاحات که همراه با خصوصی‌سازی صورت گرفته‌اند، کارآمدی کمتری دارند.

۳. بررسی مطالعات انجام شده (داخلی و خارجی)

۳-۱. مقدمه

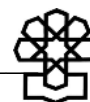
مطالعات متعددی در سطح کشورهای مختلف انجام شده که از ابعاد مختلف موضوع خصوصی‌سازی در صنعت برق را مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. نتایج بخشی از این مطالعات در قسمت قبل ارائه شد و به تناسب رویکرد به موضوع تلاش شد تا از نتایج این مطالعات استفاده شود. اما در این قسمت برخی از مطالعات به صورت تفصیلی‌تر مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد تا از تجربه سایر مطالعات بتوان به برخی از نکات مهم در مورد خصوصی‌سازی صنعت برق دست یافت. در ادامه به این مطالعات پرداخته می‌شود.

۳-۲. مطالعه هال، توماس و کورال

مطالعه انجام شده توسط هال، توماس و کورال^۱ در سال ۲۰۰۹، با عنوان تجربه جهانی برای آزادسازی برق^۲ کشورها را به دو گروه توسعه‌یافته و درحال توسعه طبقه‌بندی کرده‌اند. در گروه کشورهای توسعه‌یافته، کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۳ مد نظر بوده‌اند. این کشورها بین ۱۰ تا ۲۰ سال در آزادسازی و خصوصی‌سازی صنعت برق سابقه دارند و کمابیش با شواهد تجربی مشابهی روبرو شده و دارای ویژگی‌های یکسانی هستند. 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 روبرو شده است. وضعیت و مشکلات خصوصی‌سازی در این کشورها عبارتند از:

- مخالفت شدید مصرف‌کنندگان (اعم از کوچک و بزرگ) با تجدید ساختار،

1. David Hall, Stephen Thomas, Violeta Corral, 2009.
2. Global Experience with Electricity Liberalisation
3. Organisation for Economic Co – operation and Development



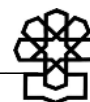
- عدم دستیابی به رقابت واقعی علیرغم تجدید ساختار،
 - افزایش قیمت‌ها یعنی اینکه قیمت تمام شده برق برای مصرف‌کنندگان افزایش یافت،
 - عدم نوآوری در فناوری توسط فعالان بخش و خریدارانی که در قالب خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی را در اختیار گرفتند،
 - تمرکز بالا در مالکیت تولید به طوری که خصوصی‌سازی منجر به حضور گسترده شرکت‌های زیاد با مالکیت‌های گسترده نگردید. اما در حوزه توزیع مالکیت گسترده می‌باشد،
 - تکنرخی بودن قیمت برق و وجود قیمت واحد برای برق به همراه حراج در بازار از طریق مناقصه بین نیروگاه‌ها جهت تولید برق و رقابت بین آنها جهت برنده شدن در مناقصه خرید برق نیز از دیگر مشکلات خصوصی‌سازی عنوان شده است. ضمن آنکه فعالان حاضر در بازار برق نیز به دلیل امکان تبادل اطلاعات با یکدیگر و شناسایی ساده به راحتی قابل کنترل نبودند و کنترل فعالان بازار نیز از دیگر مشکلات خصوصی‌سازی عنوان شده است،
 - عقد قراردادهای بلندمدت خرید برق با دشواری بیشتری همراه گردید که دلیل اصلی آن آزادسازی رقابت و تولید در صنعت برق بوده است،
 - ناتوانی دولت‌ها در ایجاد زیرساخت‌های ضروری عاملی بازدارنده برای سرمایه‌گذاری در صنعت برق شده و عدم اطمینان سرمایه‌گذاران بخش را افزایش داده است،
 - عدم شفافیت در قوانین و مقررات،
 - عدم حمایت تنظیم‌کنندگان بازار (رگولاتور) از مصرف‌کنندگان در برابر مشکلات تجدید ساختار،
 - توسعه منابع انرژی تجدیدپذیر نیازمند دور ماندن از آزادسازی بازارها هستند (نیازمند حمایت هستند).
- در مورد گروه کشورهای درحال توسعه، از آنجا که نهادهای بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، شرط لازم برای دریافت وام از سوی کشورهای درحال توسعه را آزادسازی و خصوصی‌سازی اعلام کرده است، این کشورها با تأسی از کشورهای توسعه‌یافته در مسیر آزادسازی و خصوصی‌سازی گام برداشته‌اند. اگرچه وضعیت در این کشورها یکسان نیست، ولی شواهد تجربی نشان می‌دهد که در اکثر کشورهای درحال توسعه، آزادسازی و خصوصی‌سازی نتوانسته منجر به رقابت واقعی شود و در سال‌های اخیر متمایل به توقف خصوصی‌سازی شده‌اند. در این کشورها با توجه به ضعف نظارت و وجود مشکلات ساختاری در شرکت‌ها، این مسئله مشکل‌تر از کشورهای توسعه‌یافته است. بررسی‌ها در سال ۲۰۰۳ نشان می‌دهد که راه‌های در نظر گرفته شده برای حل مشکلات ساختاری در این گروه کشورها موفق نبوده و اساساً عدم بهره‌مندی

افراد و ناعادلانه شدن وضعیت توزیع مشهود است. این در شرایطی بود که انگیزه بخش خصوصی برای فعالیت در زمینه زیرساخت‌های انرژی کاهش یافته بود و بسیاری از شرکت‌های چندملیتی به علت ضرر و زیان و عدم اطمینان، از بازار خارج شده بودند.

کشورهای درحال توسعه در اجرای برنامه آزادسازی و خصوصی‌سازی در سه مرحله قرار دارند؛ یا آن را پیش‌رو دارند و درحال گذار هستند، یا به حال تعلیق درآورده‌اند، یا برنامه‌ریزی معکوس انجام داده‌اند. در جدول ۴ خلاصه وضعیت آزادسازی و خصوصی‌سازی برق در ۱۰ کشور درحال توسعه شامل ۵ اقتصاد بزرگ و ۵ اقتصاد کوچک‌تر، نشان داده شده است.

جدول ۴. سیستم برق در کشورهای درحال توسعه (سال ۲۰۰۸)

شرح	غیر متمرکز شده یا آزادسازی شده	رقابت خرده‌فروشی (درصد)	جمعیت (میلیون نفر)	تولید ناخالص داخلی (میلیارد دلار)	شرح
مالکیت دولتی، انتقال، توزیع و بیشتر تولید	جزئی	۰	۱۳۲۶	۳۸۶۰	چین
توقف تمرکززدایی در سال ۲۰۰۲	جزئی - متوقف شده	۰	۱۹۲	۱۶۱۳	برزیل
مقاومت ایالات در برابر عدم تمرکز	جزئی		۱۱۴۰	۱۲۱۷	هند
شرکت دولتی یکپارچه	انجام نشده	۰	۱۱۴۰	۱۲۱۷	مکزیک
شرکت دولتی یکپارچه	انجام نشده	۰	۴۹	۹۲۹	کره جنوبی
شرکت دولتی یکپارچه	انجام نشده	۰	۲۲۸	۵۱۴	اندونزی
یک شرکت دولتی یکپارچه (توانیر)	انجام نشده	۰	۷۲	۳۸۵	ایران
غیرمتمرکز شده تحت برنامه صندوق بین‌المللی پول در دهه ۱۹۹۰	انجام شده	تجاری	۴۰	۳۲۸	آرژانتین
توزیع‌کننده خصوصی مجدداً ملی شده است	وجود ندارد (معکوس عمل شده)	۰	۲۸	۳۱۴	ونزوئلا
شرکت دولتی ادغام شده و خدمات شهرداری	انجام نشده	۰	۴۹	۲۷۷	آفریقای جنوبی
شرکت دولتی یکپارچه	انجام نشده	۰	۶۷	۲۶۱	تایلند



۳-۳. مطالعه هال

دیوید هال (۲۰۰۴ - David Hall): در مطالعه‌ای تحت عنوان «تجربه آزادسازی و خصوصی‌سازی برق» در سال ۲۰۰۴، وضعیت خصوصی‌سازی در کشور انگلستان و سایر کشورهای عضو OECD و کشورهای در حال توسعه را بررسی کرد.^۱ در بریتانیا تولید، انتقال و توزیع و خرده‌فروشی شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار شده است. همچنین بازار عمده‌فروشی و خرده‌فروشی برق ایجاد شده است. قیمت برق نسبت به سایر کشورهایی که خصوصی‌سازی کرده‌اند (از جمله فرانسه) بهتر است و مطالعات نشان می‌دهد که در صورت عدم خصوصی‌سازی قیمت‌ها می‌توانست ۱۰ تا ۲۰ درصد بالاتر باشد. بدین ترتیب، منافع زیادی برای مصرف‌کنندگان بزرگ صنعتی ایجاد شده و همراه با کاهش هزینه‌ها، موجب افزایش سودآوری شده است. البته علیرغم وجود مقررات، مزایا بین سهام‌داران عمده نابرابر توزیع شده است و شرکت‌ها توانسته‌اند به نرخ بازگشت بالایی دست یابند.

بررسی تجربه نروژ، کانادا (آلبرتا) و ایالات متحده آمریکا (کالیفرنیا) و همچنین بریتانیا، به این نتیجه رسید که بازارها قیمت‌های پایین‌تر و کارایی بالاتر را به دست نیاوردند. در اتحادیه اروپا، که در آن آزادسازی بازارهای برق مورد نیاز است، با تمرکز مالکیت که از ویژگی‌های قابل توجه در سراسر اروپاست روبرو است که منتهی به ایجاد شرکت‌های بزرگ دولتی شده است. البته شواهد تجربی این فرضیه که شرکت‌های خصوصی کارآمدتر هستند را تأیید نمی‌کند.

همچنین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌های انرژی در سطح جهان کاهش یافته است و بسیاری از شرکت‌های چندملیتی به علت زیان و عدم اطمینان، دیگر کمتر در این بخش سرمایه‌گذاری می‌کنند. تعدادی از کشورهای در حال توسعه، برنامه‌ریزی برای آزادسازی و خصوصی‌سازی را به حالت تعلیق در آورده‌اند که این ناشی از قوانین و یا مخالفت‌های موجود در صنعت و ناتوانی در مواجهه با مشکلات به وجود آمده است. این کشورها نظیر کره جنوبی، تایلند، مکزیک و برزیل است. لکن باید توجه داشت که مدل‌های بخش دولتی دارای مشکلات جدی هستند و این مسائل فقط با مشارکت عمومی و شفافیت قابل حل است.

۳-۴. مطالعه سرگیسیان، بالابانیان و هانکینسون

سرگیسیان، بالابانیان و هانکینسون^۲ در مقاله خود تحت عنوان «از بحران تا ثبات در بخش برق

1. Experience with liberalisation and Privatisation of Electricity

2. Gevorg Sargsyan, Ani Balabanyan, Denzel Hankinson, 2006.

ارمنستان»^۱ فرآیند خصوصی‌سازی در ارمنستان را به دو دوره تقسیم کرده‌اند. در دوره اول، واگذاری دارایی‌های دولتی به عموم مردم مد نظر بوده است. خصوصی‌سازی در این دوره، همانند اغلب کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، مبتنی بر روش صدور گواهی‌های سهام^۲ بوده و دولت در واگذاری دارایی‌ها به مردم، هیچ‌گونه منفعت اقتصادی را دنبال ننموده است. این دوره در سال ۱۹۹۸ به پایان رسیده و طی آن، دولت به واگذاری سهام بنگاه‌های کوچک مقیاس به مردم اقدام کرده است. از سال ۱۹۹۹ تاکنون، مرحله دوم خصوصی‌سازی در ارمنستان در حال اجراست. خصوصی‌سازی در این دوره براساس قانون خصوصی‌سازی^۳ انجام شده است. ویژگی مهم این دوره، ورود فرآیند خصوصی‌سازی به مرحله تجاری^۴ می‌باشد. اولویت‌های برنامه خصوصی‌سازی ارمنستان در دوره اخیر عبارتست از:

الف) ایجاد تنوع در روش‌های خصوصی‌سازی به منظور ورود بیشتر سرمایه‌های خارجی به داخل کشور و واگذاری دارایی‌ها و تأسیسات دولتی به سرمایه‌گذاران استراتژیک،

ب) افزایش درآمد دولت از محل خصوصی‌سازی و فروش دارایی‌ها به بخش غیردولتی، هدف عمده دولت در دوره دوم واگذاری‌ها، برخلاف دوره اول، واگذاری صنایع بزرگ و متوسط، شامل دارایی‌های بخش برق، معادن، صنایع شیمیایی و الکترونیکی، صنایع ساختمانی و حمل‌ونقل و کشاورزی به بخش خصوصی است. برنامه دولت برای خصوصی‌سازی بخش برق، مشتمل بر واگذاری دارایی‌های بخش‌های تولید، شامل نیروگاه‌های حرارتی و نیروگاه‌های برق آبی و همین‌طور دارایی‌های بخش توزیع می‌باشد.

نقش دولت در فرآیند خصوصی‌سازی به‌طور کلی شامل موارد زیر است:

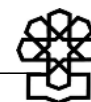
- تعیین سیاست‌ها و استراتژی‌های خصوصی‌سازی و اجرای آن،
- کمی نمودن اهداف خصوصی‌سازی و قاعده‌مند نمودن نحوه حصول به آن،
- تعیین نهادهای مرتبط با امر خصوصی‌سازی و تدوین وظایف آنها،
- ایجاد چارچوب‌های قانونی و حقوقی برای پشتیبانی از فرآیند خصوصی‌سازی،
- تعیین روش‌های خصوصی‌سازی و برنامه زمانبندی برای اجرای روش‌ها،
- تعیین اصول و قواعد تجاری حاکم بر نقل و انتقالات دارایی‌ها از بخش دولتی به خصوصی.

1. From Crisis to Stability in the Armenian Power Sector

۲. Privatization روش توزیع گواهی سهام، یکی از راه‌های واگذاری دارایی‌های دولتی به عموم مردم است. این روش به‌طور گسترده در شوروی سابق و در کشورهای اروپای شرقی در دهه ۱۹۹۰ میلادی مورد استفاده قرار گرفته است. در این روش، گواهی‌های سهام بین عموم مردم به‌صورت رایگان و یا در ازای دریافت مبالغ اندکی توزیع می‌شود.

3. On the Privatization Program

4. Monetary Phase



اقدامات انجام شده برای خصوصی‌سازی، دستاوردهایی برای بخش برق ارمنستان داشته است که عبارتند از:

- برق‌رسانی دائمی در طول شبانه‌روز، بخش برق در ارمنستان از آغاز اصلاحات پیشرفت‌های قابل توجهی داشته به نحوی که از سال ۱۹۹۶ ارائه سراسری خدمات به‌صورت ۲۴ ساعته صورت می‌گیرد.

- کاهش اتلاف برق، فقط ۴ درصد از برقی که باید به مشترکین تجاری رسانده شود، تلف می‌شود.

- بازنگری در تعرفه‌ها، تعرفه بخش برق توسط یک نهاد تنظیم مقررات باسابقه و فعال در بخش، تعیین شد. تا پیش از اصلاح تعرفه‌ها، دولت ارمنستان برای حفظ و نگهداری عاملین بخش برق که با زیان‌های تجاری زیاد روبرو بودند و تعرفه‌های پایین هزینه‌های آنها را هم پوشش نمی‌داد مجبور بود یارانه‌های زیادی بپردازد.

- افزایش بهره‌وری، تغییر در قیمت برق موجب دستاوردهایی در بهره‌وری شد و سرمایه‌گذاران تلاش کرده‌اند بیشتر از فناوری‌های کارآمد انرژی استفاده کنند.

- توسعه شبکه گاز، قیمت بالای برق باعث شده شبکه گاز توسعه بیشتری پیدا کند و کاربران علاوه بر پخت‌وپز برای روشنایی و گرم کردن خود نیز از آن استفاده می‌کنند.

همچنین از خصوصی‌سازی، بیشترین منفعت شامل مشترکینی است که بیشترین مصرف را داشته باشند، که معمولاً این مشترکین بزرگ، دولتی هستند و این منفعت شامل مشترکین فقیر و کم درآمد واحدهای مسکونی نمی‌شود. پرداخت‌های اجتماعی اگرچه ممکن است برای جبران اثر افزایش تعرفه‌ها برای فقرا کافی نباشد، اما این حداقل کاری هست که دولت ارمنستان در حال حاضر می‌تواند انجام دهد و شواهد نشان می‌دهد این کار انجام شده است. هزینه‌های اجتماعی دولت ارمنستان بین سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۴ از کل هزینه‌های مالی دولت، از ۳۱/۳ به ۳۸/۲ درصد رسیده است و از ۶/۵ به ۷/۲ درصد از تولید ناخالص داخلی افزایش یافته است علیرغم اینکه هزینه‌های مالی دولت در کل کاهش داشته است.

همزمان با طرح موضوع خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع برق در ارمنستان، شواهد نشان می‌داد که نوعی بدگمانی در میان مشترکین این شرکت‌ها نسبت به نحوه تعامل آتی شرکت‌های توزیع خصوصی با مردم در حال شکل‌گیری است. درواقع با توجه به پایین بودن سطوح درآمدی مردم و بالا بودن نرخ بیکاری، نگرانی‌هایی در میان مردم در زمینه احتمال افزایش قیمت برق پس از واگذاری شرکت‌های توزیع ایجاد شده بود که با مطالعات انجام شده و اقدامات انجام گرفته این نگرانی‌ها کاهش یافته است.

به‌طور خلاصه، تجربه ارمنستان برای سایر کشورهایی که اصلاحات مشابهی را انجام داده‌اند

درس‌هایی ارائه می‌کند که اهم آن عبارتند از:

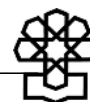
- به‌عنوان اولین و مهمترین درس، اراده سیاسی است. اگر مقامات دولتی هیچ علاقه‌ای به ایجاد اصلاح نداشته باشند، تلاش طرفداران اصلاحات در نهایت مؤثر نخواهد بود.
- یک نتیجه فرعی از درس اول؛ توجه به اهمیت شخصیت است. روند اصلاحات در صورتی موفق خواهد بود که افراد بانفوذ دولتی که به دنبال احترام و نفوذ بیشتر هستند آن را حمایت کنند نه کسانی که برای دستیابی به منافع مشخص اصلاحات را به یک مسیر خاص سوق دهند. طرفداران اصلاحات و دولت می‌توانند با دادن مشاوره‌های اولیه و اساسی به این افراد (بانفوذ) درخصوص اصلاح بخش نیرو کمک کنند.
- در اجرای واقعی اصلاحات، رویکرد میان بخشی مهم است. سرعت و مزایای اصلاحات بخش نیرو را می‌توان افزایش داد. برای مثال با اصلاح مشترکین عمده بخش آب و صنایع دیگر.
- داشتن یک رویکرد همه‌جانبه به معنای در نظر گرفتن تأثیرات اجتماعی اصلاحات به‌عنوان یک عنصر مجزا از اصلاحات بخش نیرو.
- قبل از خصوصی‌سازی دولت اقدامات لازم برای بهبود شرایط را در حد امکان انجام دهد. هر چه دولت‌ها شرایط را بیشتر آماده کنند کنترل و نظارت بر روند منافع اشخاص بهتر انجام خواهد شد. این به معنای انتظاراتی است که اصلاح‌کنندگان دارند، حقوق، مهارت‌ها، اعتبار و احترام و... باید حفظ شود که به‌طور مستقیم از نهادهایی که درون‌بخش هستند، ایجاد نمی‌شود.

۵-۳. مطالعه هال، توماس و بایلیس

- هال، توماس و بایلیس^۱ در مقاله خود تحت عنوان «مقاومت‌ها و جایگزین‌ها در خصوصی‌سازی برق»^۲ ضمن بررسی فرآیند خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف به این نکات اشاره می‌کنند که در دهه اخیر، خصوصی‌سازی و آزادسازی برق در بسیاری از کشورها اتفاق افتاده است. سه عنصر کلیدی، که ممکن است در شیوه‌های مختلف به‌کار گرفته شود عبارتند از:
- خصوصی‌سازی: پایان دادن مؤثر مالکیت عمومی (دولت، شهرداری، منطقه‌ای)،
 - مقررات‌زدایی: تضعیف قدرت مقامات دولتی برای کنترل قیمت‌ها و سطح خدمات،
 - آزادسازی: گشایش بازار برای شرکت‌های دولتی - خصوصی برای فروش برق به‌عنوان یک کالا،
- همچنین دولت‌ها برای اتخاذ این سیاست‌های خصوصی‌سازی توسط سه عامل مهم بین‌المللی

1. David Hall, Steve Thomas, and Kate Bayliss, 2000.

2. Resistance and Alternatives to Energy Privatisation

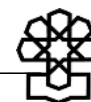


به شدت تحت تأثیر قرار دارند که عبارتند از:

- حضور گسترده شرکت‌های چندملیتی انرژی در بازارهای جدید،
- شروط نهادهای بین‌المللی برای اعطای وام،
- قوانین تجاری بین‌المللی، ازجمله قوانین تجاری اتحادیه اروپا، مقررات تجارت آزاد در نفتا، پیمان منشور انرژی، مقررات GATS (و سازمان تجارت جهانی)،
- در مقابل، خصوصی‌سازی و آزادسازی قرار است راحل غلبه بر برخی مسائل، ازجمله:
 - سرمایه‌گذاری جدید (یا مدرن) ظرفیت تولید برای پاسخ به تقاضای روزافزون انرژی برق،
 - حذف خرید و فروش ناکارآمد: برای مثال کاهش هزینه‌ها (که بیش از حد بالا هستند)، بهبود روش‌های صدور صورتحساب، سیاست‌های قیمتگذاری (که بعضاً به‌عنوان عوامل سیاسی مشکل‌ساز می‌شوند) و مسائل دیگری که ازسوی طرفداران آزادسازی به‌عنوان مزایای آن بیان می‌شود و عبارتند از:
 - مسائل اجتماعی و توسعه ازجمله موضوع تولید انرژی مقرون به‌صرفه و پایدار و همچنین سطح اشتغال،
 - مسائل محیط زیستی مانند گازهای گلخانه‌ای و خطرات انرژی هسته‌ای و به‌کارگیری منابع انرژی تجدیدپذیر،
 - موضوعات دموکراتیک مانند مشارکت عمومی مردم، شفافیت و پاسخگویی دولت در مراحل سیاستگذاری، تحویل، قیمت، اطمینان از تداوم خدمات،
 - ازسوی دیگر، مقاومت در برابر خصوصی‌سازی انرژی ازسوی طیف گسترده‌ای از گروه‌های جامعه مدنی ازجمله اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های اجتماعی، محیط زیست، سازمان‌های مصرف‌کننده و احزاب سیاسی به‌وجود آمده است. حتی در برخی از موارد تظاهرات گسترده عمومی توسط مردم به‌عنوان مصرف‌کنندگان یا شهروندان وجود داشته است.
- جدول ۵ موضوع مقاومت‌ها و روش‌های مقابله با خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف ازسوی گروه‌های ذینفع نشان داده شده است.

جدول ۵. مقاومت‌ها و روش‌های مقابله با خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف

کشور	سال	مکان جغرافیایی	روش‌های مقابله	موضوع
استرالیا	۱۹۹۹	NSW	مخالفت با خصوصی‌سازی شرکت دولتی	اتحادیه‌ها، احزاب سیاسی و نهادهای مردمی غیردولتی
برزیل	ادامه دارد	National and local	مخالفت با خصوصی‌سازی شرکت‌ها و تولیدکنندگان	اتحادیه‌ها، احزاب سیاسی و سازمان‌های غیردولتی و مصرف‌کنندگان
کانادا	۲۰۰۰	Ontario	قوانین دادگاه بر علیه خصوصی‌سازی ابزار انتاریو آبی	اتحادیه‌ها و سازمان‌های غیردولتی
کلمبیا	۱۹۹۷	Cali	مخالفت با خصوصی‌سازی خدمات شهری	اتحادیه‌ها و سازمان‌های غیردولتی مردمی و سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی
فرانسه	ادامه دارد	National	حفظ یک شرکت دولتی یکپارچه	اتحادیه‌ها، احزاب سیاسی
هند	۱۹۹۶	Maharashtra	مخالفت با خصوصی‌سازی ناحیه داهل	سازمان‌های غیردولتی مردم‌نهاد و طرفداران محیط زیست و سازمان‌های غیردولتی انرژی
هند	ادامه دارد	Maharashtra	مخالفت با خصوصی‌سازی خدمات دولتی در MSEB	سازمان‌های غیردولتی مردم‌نهاد و سازمان‌های غیردولتی انرژی، اتحادیه‌ها
هند	۲۰۰۰	Karnataka	مخالفت با طرح خصوصی‌سازی	سازمان‌های غیردولتی مردم‌نهاد و طرفداران محیط زیست
اندونزی	ادامه دارد	National	محکوم کردن برنامه خصوصی‌سازی برای فساد	مقامات دولتی، اتحادیه‌ها و نهادهای بین‌المللی



کشور	سال	مکان جغرافیایی	روش‌های مقابله	موضوع
مکزیک	ادامه دارد	National	تبلیغات داخلی و بین‌المللی، تحقیق، تظاهرات و اعتصاب	اتحادیه‌ها، احزاب سیاسی، سازمان‌های غیردولتی و بین‌الملل
پاکستان	ادامه دارد	National	محاکمه برنامه خصوصی‌سازی برای فساد	اتحادیه‌ها، احزاب سیاسی، سازمان‌های غیردولتی و بین‌الملل
سنگال	2001	National	فسخ و شکست برنامه‌های خصوصی‌سازی	اتحادیه‌ها، احزاب سیاسی
آفریقای جنوبی	ادامه دارد	National	حفظ خدمات عمومی یکپارچه Eskom	سازمان‌های غیردولتی مردم نهاد و اتحادیه‌ها
آمریکا	۲۰۰۰	California	اجتناب از بحران ارائه خدمات برق در لس‌آنجلس	اتحادیه‌ها، احزاب سیاسی و مصرف‌کنندگان

۳-۶. مطالعه پژوهشکده مطالعات اقتصادی صنعتی شریف

این پژوهشکده در مطالعه خود تحت عنوان «بررسی مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بخش توزیع نیروی برق» در سال ۱۳۸۹ موضوع آزادسازی و خصوصی‌سازی بخش توزیع برق را در کشورهای آمریکا و انگلستان مورد بررسی قرار داده است. خلاصه گزارش تدوین شده برای دو کشور پیشرو در امر خصوصی‌سازی برق به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۳-۶-۱. خصوصی‌سازی برق در انگلستان

انگلستان از کشورهای پیشرو در خصوصی‌سازی صنایع همگانی^۱ (عمومی) است که پس از آن بسیاری از دولت‌های دیگر سعی کردند که از تجربیات این کشور استفاده کنند. به طور کلی در اکثر صنایع بریتانیا و به طور خاص در صنعت برق این کشور می‌توان گفت که بعد از مجزاسازی‌های^۲ صورت گرفته پیرو خصوصی‌سازی‌های دهه ۱۹۹۰، امروزه چهار بخش کلی تولید، انتقال، توزیع و عرضه از یکدیگر قابل تفکیک است که همگی به طور کامل به بخش خصوصی واگذار شده‌اند، هر چند که ممکن است رقابت در بعضی بخش‌های آن به طور کامل به وجود نیامده باشد.

1. Public Utility

2. Unbundling

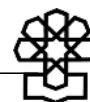
در زمان ملی شدن صنعت برق انگلستان، وظیفه تولید و انتقال برعهده هیئت مرکزی تولید برق^۱ (CEGB) و وظیفه توزیع و عرضه برعهده ۱۲ هیئت محلی^۲ (ABS) گذاشته شده بود. پس از خصوصی‌سازی، ۱۲ شرکت برق منطقه‌ای^۳ (RECs) جایگزین ۱۲ شرکت قبلی AB گردیدند که همچنان دارای انحصار محلی بودند. همچنین وظیفه انتقال نیز به شرکت شبکه ملی^۴ (NGC) واگذار شد که مالکیت آن در ابتدا کاملاً در دست RECها قرار داشت، اما این قضیه تا سال ۱۹۹۵ بیشتر ادامه نیافت و بنا بر الزام به وجود آمده از جانب دولت انگلستان، بالاخره شرکت NGC نیز به‌طور کامل از RECها جدا گردید. لازم به ذکر است که RECها (یعنی بخش توزیع) در بریتانیا اولین بخش از صنعت برق بودند که (در دسامبر ۱۹۹۰) توسط دولت به بخش خصوصی واگذار شدند. پس از آن نوبت به بخش تولید یعنی دو شرکت National Power و PowerGen رسید که در مارس ۱۹۹۱ خصوصی‌سازی شدند و در پایان بخش انتقال، خصوصی‌سازی شد.

ازجمله دلایل تجدید ساختار و خصوصی‌سازی صنعت برق انگلستان این بود که فهم عمومی به این مرحله از رشد رسیده بود که بداند مالکیت خصوصی و انگیزه کسب سود بیشتر، حتی نسبت به خیرخواه‌ترین دولت‌ها نیز محرک بسیار بهتری برای توسعه خدمات و افزایش کارایی در این صنعت است. اما از آنجا که این تجدید ساختار در به‌وجود آوردن رقابت موفق نبود، بسیاری از اهداف خصوصی‌سازی در انگلستان در مقایسه با سایر کشورها هرگز محقق نگردید یا خیلی کم محقق شد.

پس از تجدید ساختار و خصوصی‌سازی^۵ (R&P) به‌وجود آمده در صنعت برق بریتانیا بازار برق در این کشور نسبت به سال‌های قبل تفاوت‌های بسیاری کرده که سه مورد از مهمترین این تفاوت‌ها عبارتند از:

- ورود به هر دو بخش تولید و عرضه آزاد است، حال آنکه پیش از آن توسط دولت محدود می‌شد،
 - شرکت‌های برق به‌جای مالکیت دولتی در دست سهام‌داران خصوصی هستند،
 - تنظیم مقررات برخلاف قبل که توسط سیاستمداران و مدیران صنایع، پشت درهای بسته و با وضع قوانین نامشخص صورت می‌گرفت، در دست یک نهاد مستقل قرار گرفته است.
- با توجه به اینکه صنایع این کشور بیش از چهل سال از ملی شدنشان می‌گذشت، قابل پیش‌بینی بود که به‌وجود آمدن رقابت در بازار برق زمانبر باشد. با وجود این، تغییرات به‌وجود آمده در

1. Central Electricity Generating Board
 2. Area Boards
 3. Regional Electricity Companies
 4. National Grid Company
 5. Restructuring and Privatization



طول زمان باعث شد که درحال حاضر نسبت به قبل، مزایای بسیاری برای صنعت برق به وجود آمده و رقابت در بخش تولید و عرضه بسیار بیشتر شده باشد و همین امر باعث گردیده که کارآیی افزایش یافته و کیفیت خدمات ارائه شده نیز بهتر شود. در ضمن تصمیم‌هایی نظیر اینکه از چه سوختی استفاده شود، چه سرمایه‌گذاری‌هایی در چه بخش‌هایی انجام شود، از چه تجهیزات و خدمات داخلی یا خارجی استفاده شود و چه قیمت‌هایی مطالبه شود نیز اکنون دیگر متأثر از سیاست‌های دولتی نیست.

با وجود این بسیاری از مزایای خصوصی شدن هنوز در این کشور محقق نشده یا به‌طور کامل تحقق نیافته است که البته دلیل آن نیز لزوماً به عدم گذشت زمان کافی باز نمی‌گردد. درواقع مشکل اصلی از شکست دولت در فراهم آوردن شرایط رقابتی در زمان خصوصی‌سازی نشئت می‌گیرد. در این بین نیز عمده‌ترین مشکل مربوط به تصمیم دولت برای به‌وجود آوردن یک انحصار دوجانبه^۱ در بخش تولید است. از آنجایی که اکنون با مجزاسازی عمودی صنعت، دیگر هیچ نشانی از انحصار طبیعی در بخش تولید وجود ندارد، لذا کاملاً این امکان وجود داشت که از ابتدا یک بازار رقابتی در این بخش به‌وجود آید و از نظر بسیاری از اقتصاددانان جلوگیری از به‌وجود آمدن آن یکی از بزرگ‌ترین اشتباهات دولت در زمان خصوصی‌سازی بود که تبعات آن علیرغم میل دولت بعدها پدیدار شد.

برنامه خصوصی‌سازی در پیش گرفته شده در بریتانیا نیز به‌گونه‌ای بوده که از ابتدا نتوانسته بین فعالیت‌هایی که (با تکنولوژی حاضر) دارای ماهیت انحصار طبیعی‌اند و آنها که پتانسیل رقابتی شدن را دارا هستند تفکیک قائل شود. لذا با عدم به‌وجود آمدن رقابت در بخش تولید و به‌جا ماندن انحصار (دوجانبه) در آن، وظیفه تنظیم مقررات در چنین کشوری بسیار سنگین است. علاوه بر این در بخش توزیع نیز شرکت‌های REC (یا DNO) در ناحیه مختص به خود دارای قدرت انحصاری زیادی هستند که همین امر اهمیت بحث تنظیم مقررات در این صنعت را بیش از پیش می‌سازد آنچه که در عمل اتفاق افتاده است این است که نهاد تنظیم مقررات در بریتانیا عمدتاً به بحث تنظیم مقررات در بخش تولید پرداخته است؛ بخشی که درواقع می‌توانست خیلی رقابتی باشد و لذا احتیاج به تنظیم مقررات کمتری داشته باشد. در نتیجه منابع این نهاد به سایر بخش‌ها همچون REC کمتر اختصاص یافته و صرف نظارت بر بخش تولید شده است.

افزایش قیمت‌ها بعد از خصوصی‌سازی صنعت برق در بریتانیا نیز یکی از اشکالات دیگر نهاد تنظیم مقررات برق به واسطه کنترل قیمت‌های اعمال شده از سوی این نهاد بود. نتیجه این

رگولاتوری قیمتی ناصحیح به همراه انحصار دوگانه به وجود آمده در بخش تولید، بود که باعث شد که نرخ افزایش قیمت‌ها در صنعت برق انگلستان در سال‌های بعد از خصوصی‌سازی بیش از نرخ تورم باشد.

۲-۶-۳. خصوصی‌سازی برق در ایالات متحده آمریکا

به‌طور تاریخی در ایالات متحده «حق مالکیت» از امنیت بالایی برخوردار است و صنعت برق نیز در این کشور عمدتاً توسط بخش خصوصی بنیان‌گذاری شده است. بخش برق در ایالات متحده هم در سطح فدرال و هم در سطح ایالتی، همواره با مشکلی با عنوان «قدرت‌های بازار»^۱ مواجه بوده است ولی با این حال تلاش‌هایی برای آزادسازی صنعت برق در این کشور انجام گرفته است. از این‌رو به‌کارگیری عبارت «خصوصی‌سازی» در مورد ایالات متحده چندان موضوعیت ندارد و به جای آن باید عبارت «تجدید ساختار» و «آزادسازی» صنعت برق را جایگزین کرد.

سیستم‌های حکومتی فدرال و ایالتی در ایالات متحده کاملاً از هم تفکیک شده‌اند. سیستم‌های فدرال تنها اختیار تنظیم مقررات برای عمده‌فروشی برق میان ایالت‌ها و شبکه‌های انتقال لازم برای تبادلات عمده را دارند. سایر اختیارات در حوزه برق تحت کنترل ایالت‌هاست. با وجود این محدودیت، در دهه ۱۹۸۰، کمیسیون تنظیم مقررات انرژی فدرال (FERC) اولین سری اقدامات برای ایجاد رقابت در سطح عمده‌فروشی و اعطای دسترسی به شبکه انتقال به طرف سوم را انجام داد. در بسیاری موارد، آزادسازی به معنی تغییر رادیکال ساختار صنعت بود و همین نکته باعث شد برخی ایالت‌ها عزم جدی برای ادامه آزادسازی نداشته باشند.

فعالیت‌های آزادسازی صنعت برق در ایالات متحده همواره تلاش داشته است تا اطمینان حاصل کند که قیمت‌های نهایی برق رقابتی خواهد بود. از این‌رو همواره یک آرامش محتاطانه در نحوه کنترل نهادهای تنظیم مقررات وجود داشته و تأکید و ملاحظات آنها عمدتاً معطوف به مشکلات ناشی از سوءاستفاده‌های بازاری است. برخلاف شرایط اتحادیه اروپا، ایالات متحده فرآیند ناهمواری را طی کرده است. برخی ایالت‌ها، تغییر ساختار صنعت برق را با جدیت انجام داده‌اند، در حالی‌که ایالت‌های دیگر از خود علاقه‌ای به این تغییر ساختار نشان ندادند. در هنگام پیاده‌سازی نیز، اقدامات ساختاری را نهادهای ایالتی انجام می‌دهند و سایر مسائل نظیر سازماندهی تراکنش‌ها، قوانین عملیاتی و غیره به نیروهای بازاری واگذار می‌شود (نونز، ۲۰۰۶).

مشخصه اصلی صنعت برق آمریکا این است که دارایی‌های برق عمدتاً در دست شرکت‌های بزرگ خصوصی قرار دارد که به‌صورت عمودی یکپارچه شده‌اند یعنی تولید، انتقال و توزیع و



خرده‌فروشی را یک شرکت برعهده دارد. امروزه این سازماندهی در کمتر کشوری دیده می‌شود. اهدافی که دولت فدرال ایالت متحده از آزادسازی صنعت برق دنبال می‌کرد، عبارت بودند از:

- افزایش رقابت در تراکنش‌های بین ایالتی،
- فراهم کردن دسترسی غیرتبعیض‌آمیز به شبکه انتقال و توزیع برای طرف‌های سوم،
- ایجاد بازارهای منطقه‌ای معامله برق،
- ساخت خطوط انتقال جدید.

به‌طور کلی آزادسازی صنعت برق بین ایالت‌های مختلف این کشور تفاوت‌های فاحشی با یکدیگر دارد. در ابتدا تنها تعدادی از ایالت‌های شمال شرق نظیر ماساچوست، نیویورک، مین، رودآیلند و ایلینویز و همچنین کالیفرنیا با اشتیاق به فرآیند آزادسازی پرداختند. این ایالت‌ها عمدتاً ایالت‌هایی بودند که قیمت برق بالاتری داشته و در آنها تعداد قابل توجهی تولیدکننده مستقل برق (IPP) وجود داشت. سایر ایالت‌ها نیز کم‌وبیش به آزادسازی پرداختند، ولی از سال ۲۰۰۱ به بعد این فرآیند تا حدودی متوقف شد.

یکی از مؤلفه‌های متمایز در ایالات متحده آن است که آزادسازی با جداسازی مالکیت دارایی‌های مربوط به انتقال برق، از سایر کارکردهای صنعت برق همراه نبوده است. از سال ۲۰۰۳، نهاد تنظیم مقررات فدرال FERC با اعطای تعرفه‌های تشویقی سعی کرده است که بستر این جداسازی را آماده کند. نهاد تنظیم مقررات فدرال FERC مسئول تنظیم مقررات قیمت تراکنش‌های عمده‌فروشی است و هیچ وظیفه‌ای در مورد مسائلی نظیر برنامه‌ریزی شبکه یا ساخت و نصب آن ندارد و این کار همچنان در اختیار نهادهای تنظیم مقررات ایالت‌هاست.

در ایالات متحده، شبکه انتقال برق نقش نسبتاً مهمی را در ایجاد رقابت واقعی در بازارهای عمده‌فروشی بازی می‌کند. تفکیک میان مالکیت شبکه و مدیریت آن ناکارایی‌هایی را از جهت قابلیت اطمینان و مدیریت اقتصادی سیستم ایجاد می‌کند و هم گسترشی که این شبکه باید در بازار آزادسازی شده داشته باشد، تحلیل می‌برد، ولی ازسوی دیگر این جداسازی برای ایجاد رقابت در صنعت برق خصوصی مانند ایالات متحده ضروری است.

ایجاد رقابت در سطح خرده‌فروشی اغلب سریع‌تر از ایجاد بازارهای عمده‌فروشی و اصلاحات در شبکه انتقال انجام می‌شود. از ۱۵ ایالت و ناحیه کلمبیا که تاکنون بخش برق خود را تغییرساختار داده‌اند، همه آنها توانسته‌اند سطح خرده‌فروشی برق را کاملاً آزادسازی کنند. تقریباً همه آنها، این تغییرساختار را حداکثر ظرف سه سال انجام داده‌اند.

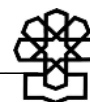
تعداد انتقال‌دهندگان و توزیع‌کنندگان برق در این کشور بسیار زیاد است و علت آن این است

که پیش از اجرای اقدامات آزادسازی صنعت برق، تولید و انتقال و توزیع به صورت یکپارچه در اختیار بخش خصوصی قرار داشته است و هدف آزادسازی در این کشور، شکست انحصار بخش خصوصی بوده است.

شبکه برق ایالات متحده به دو قسمت سیستم انتقال و سیستم توزیع تفکیک می‌شود. سیاستگذاری صنعت توزیع برق در ایالات متحده عمدتاً برعهده نهادهای تنظیم مقررات ایالتی که PUC نامیده می‌شوند، قرار دارد. بازار خرده‌فروشی و شبکه توزیع زیر نظر PUCها اداره می‌شود که هدف آنها حفظ پایداری شبکه و سرویس‌دهی اقتصادی و مطمئن به مشترکان است.

بسیاری از کشورها نظیر انگلستان پیش از تغییر ساختار صنعت برق خود، غالباً دارای یک شرکت برق دولتی بوده‌اند که تولید، انتقال و توزیع را برعهده داشته است. ازاین‌رو زمانی که تصمیم به تغییر ساختار و خصوصی‌سازی صنعت برق خود گرفتند، اولین گام برای آنها نسبتاً ساده بود: شکستن این شرکت یکپارچه به سه بخش مستقل تولید، انتقال و توزیع. این کار سبب حداقل شدن نیاز به تنظیم مقررات، آزادسازی تولیدکنندگان و ایجاد رقابت میان آنها و دادن حق انتخاب به مشتریان برای تعیین تأمین‌کننده برق خود می‌شد. راه‌حل پیشنهادی برای این کار آن بود که این شرکت دولتی به تعدادی حق انحصار منطقه‌ای یکپارچه شکسته شود یعنی مشابه حالتی که هم‌اکنون در ایالات متحده وجود دارد. اما تغییر ساختار ارائه‌دهندگان خصوصی خدمات برق در ایالات متحده به روشی مانند مدل انگلستان بسیار مشکل است. صنعت برق ایالات متحده با دو مشکل اصلی مواجه بود: نخست، مشکل ممانعت از یکپارچه‌سازی دارایی‌های شرکت‌ها و مجزاسازی تولید، انتقال و توزیع و فروش و دوم ایجاد یکپارچگی میان مجموعه‌ای از سیستم‌های پراکنده انتقال دارای مالکان خصوصی و ایجاد یک شبکه یکپارچه انتقال. تمام این کارها باید توسط نهاد قانونی و تنظیم مقررات انجام می‌شد تا برای صدها شرکت خصوصی و عمومی که با آینده‌ای کاملاً نامطمئن مواجه می‌شدند، امنیت ایجاد کند.

در سطح خرده‌فروشی و توزیع برق، هر ایالت در ایالات متحده همانند کشور مستقلی عمل می‌کند که نهاد تنظیم مقررات مستقلی برای تنظیم مقررات و پایش رقابت در بازار دارد. نهاد تنظیم مقررات فدرال عمدتاً به تنظیم مقررات برای بازارهای عمده‌فروشی و شبکه انتقال برق بین ایالتی می‌پردازد. وجود انحصار بخش خصوصی در تولید، انتقال و توزیع برق در یک منطقه (معمولاً یک ایالت) و یکپارچه نبودن شبکه انتقال و توزیع در کل کشور که حجم وسیعی از تنظیم مقررات برای تضمین یکپارچه شدن شبکه انتقال و دسترسی غیرتبعیض‌آمیز طرف سوم به این شبکه را ضروری می‌کند دو عاملی است که ایالات متحده را برای تجدید ساختار صنعت برق دچار چالش اساسی



کرده و سبب کندی سرعت آن شده است.

۷-۳. مطالعه گروه معدن و انرژی ترکیه

گروه معدن و انرژی ترکیه در گزارش خود از وضعیت خصوصی سازی برق ترکیه در سال ۲۰۰۹ به مراحل خصوصی سازی برق در این کشور پرداخته اند. آنها معتقدند که صنعت برق کشور ترکیه در مرحله گذار و تجدید ساختار قرار دارد. این کشور مرحله ادغام عمودی صنعت را پشت سر گذاشته است و درحال حاضر مدل کسب و کار عمده فروشی با توزیع کنندگان متعدد، توصیف کننده سازماندهی صنعت برق در این کشور است. در ترکیه بخش تولید به طور کامل مجزاسازی شده است، هر چند که بخش اعظم نیروگاه ها همچنان در مالکیت دولت است. بخش انتقال در این کشور در انحصار یک شرکت دولتی است که مطابق اسناد منتشره برنامه ای هم برای خصوصی سازی آن وجود ندارد.^۱

وضعیت مالکیت در کشور ترکیه از چهار حلقه اصلی شامل تولید، انتقال، توزیع و خرده فروشی تشکیل شده است. در مرحله تولید، نیروگاه ها و مراکز تولید برق قرار گرفته اند. در این بخش، ۴۵ درصد برق تولید شده توسط نیروگاه های دولتی و بقیه آن توسط بخش خصوصی تولید می شود.

برق تولید شده توسط این مراکز از طریق شبکه انتقال به شرکت های توزیع در مناطق مختلف انتقال می یابد. شبکه انتقال در کشور ترکیه به طور کامل در اختیار بخش دولتی است.

در صنعت برق ترکیه در بخش تولید، تولید کنندگان متعددی وجود دارند. انتقال در این کشور یکپارچه بوده و تحت مالکیت یک شرکت دولتی است. همچنین بخش توزیع و خرده فروشی هنوز از یکدیگر تفکیک نشده اند و تنها از نظر مالکیت، در مسیر خصوصی سازی هستند. لذا به نظر می رسد در صنعت برق کشور ترکیه، رقابت عمده فروشی با توزیع کنندگان متعدد باشد. بخش توزیع در یک شرکت سراسری در کل کشور متمرکز نیست و به چند شرکت توزیع کننده در مناطق مختلف جغرافیایی تقسیم می شود که شرکت توزیع هر منطقه تنها به مشتریان آن منطقه خدمت می دهد. در این صنعت، شرکت های توزیع، خریدار برق از نیروگاه ها هستند و نقش نگهداری و توسعه شبکه توزیع و نیز نقش خرده فروشی را برعهده دارند.

به عنوان بخشی از تلاش های خصوصی سازی در بخش انرژی، شبکه توزیع ترکیه به ۲۱ منطقه برای توزیع تقسیم شد که این تقسیم بندی براساس فاکتورهای جغرافیایی، ساختار مدیریتی،

۱. این شرایط در ایران نیز وجود دارد.

تقاضای انرژی و سایر ساختارهای مالی و فنی انجام گرفت.

البته تلاش‌هایی به‌منظور کاهش آثار انحصار در مقیاس‌های استانی انجام شده است که می‌توان به ترتیبات اتخاذ شده در مجوزهای عمده‌فروشی و حق دسترسی طرف ثالث به شبکه توزیع جهت انتقال برق اشاره کرد. با این وضعیت تنها دو شرکت از این ۲۱ شرکت در مالکیت بخش خصوصی قرار دارد.

صنعت برق کشور ترکیه که از سال ۱۹۱۳ با ایجاد اولین نیروگاه‌های تولید برق کار خود را آغاز کرد، تاکنون در روند خصوصی‌سازی، مسیر پرافت و خیزی را پیموده است. خصوصی‌سازی صنعت برق که تا قبل از دهه ۱۹۹۰ مسیر آرام و کندی را می‌پیمود، در دهه ۱۹۹۰ با ایجاد اتحادیه اروپا و تمایل شدید ترکیه برای پیوستن به آن شدت گرفت و تا حال حاضر نیز ادامه دارد.

ترکیه در سال ۲۰۰۱ به دنبال فشار اتحادیه اروپا جهت واگذاری صنایع و بخش‌های دولتی اقدام به تنظیم مقررات بازار برق (EML) نمود. تحت این قانون یک واحد مستقل نظارتی تحت عنوان هیئت نظارت بر بازار انرژی (EMRA) تشکیل گردید که اعضای هیئت مدیره آن توسط هیئت وزیران انتخاب می‌گردند. حوزه نظارت این نهاد، دربرگیرنده فعالیت‌هایی نظیر تولید، انتقال، توزیع، عمده‌فروشی، خرده‌فروشی و صادرات و واردات برق است و کلیه مشارکت‌کنندگان در این بخش باید از این نهاد مجوزهای لازم را اخذ نمایند.

در مجموع تجدید ساختار صنعت برق در کشور ترکیه را می‌توان به ۶ دوره تقسیم کرد که در دو دهه اخیر شتاب گرفته است و عبارتند از:

- قبل از TEK^۱ (۱۹۱۳ تا ۱۹۷۰)،

- TEK (۱۹۷۰ تا ۱۹۸۴)،

- TEK به همراه شراکت خصوصی (۱۹۸۵ تا ۱۹۹۳)،

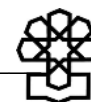
- پس از TEK (۱۹۹۴ تا ۲۰۰۰)،

- قانون بازار آزاد و شروع آزادسازی (۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵)،

- مرحله ششم خصوصی‌سازی (۲۰۰۶ به بعد).

ترکیه اینک در مرحله ششم تجدید ساختار قرار دارد که هدف آن انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و تکمیل نظام تنظیم مقررات است.

۱. اداره برق ترکیه.



۸-۳. مطالعه جاناتان

جاناتان (Dr. Goodluck Ebele Jonathan-2010) در گزارشی که با همکاری کمیته برق ریاست جمهوری نیجریه در سال ۲۰۱۰ تهیه کرده‌اند در واقع نقشه راه اصلاحات صنعت برق نیجریه را تبیین کرده است. گزارش اشاره دارد که ضعف و ناتوانی صنعت برق در نیجریه، مصرف‌کنندگان برق و شهروندان را با مشکل روبرو کرده و به‌طور قابل ملاحظه‌ای از انرژی و خلاقیت محروم کرده است و مردم تقاضای بهبود واقعی و فوری در سطح خدمات را دارند. در پاسخ به این تقاضا، دولت فدرال نمی‌خواهد طوری وانمود کند که کار پیش‌رو آسان خواهد بود، اما مصمم به ریشه‌کن کردن این مشکل است. دولت تأکید دارد که به دنبال تغییرات اساسی در مالکیت، کنترل و اجرای سیاست‌های ملی برق مشخص شده (۲۰۰۱) و مندرج در اصلاحات بخش برق (Eprs) در قانون سال ۲۰۰۵ است.

نیجریه برای رسیدن به چشم‌انداز سال ۲۰۲۰ با هدف ۴۰۰۰۰ مگاوات در ده سال آینده به سرمایه‌گذاری سالیانه حداقل به میزان ۳/۵ میلیارد دلار نیاز دارد. متقابلاً سرمایه‌گذاری‌های بزرگ در سایر بخش‌های مرتبط باید تأمین شود مانند زیرساخت‌های تبدیل سوخت به نیرو (برق) و انتقال نیرو و توزیع شبکه. مسلماً دولت به تنهایی نمی‌تواند این مبالغ را تأمین کند لذا تمرکز در توسعه این بخش نیازمند تشویق بخش خصوصی به همکاری با دولت در این امر خواهد بود. همزمان دولت فدرال آگاه است که بهبود سطح خدمات نمی‌تواند تا زمان خصوصی شدن صنعت به تعویق بیفتد. همچنین برای برداشتن گام‌هایی فعال برای اطمینان از بهبود نسبی، اما واقعاً تحقق یافته در مقدار و کیفیت برق در تمام مناطق کشور برای عرضه به مشتریان، باید اقدام نماید. برای دستیابی به اهداف، دولت یک نقشه راه تدوین کرده است. به‌طور خلاصه برنامه کشور، با احترام به اصلاحات مقرر شده قبلی تحت قانون Eprs، سرعت بخشیدن به این فعالیت می‌باشد و یک محرک تازه برای بهبود ارائه خدمات در کوتاه‌مدت است.

دولت برای اصلاحات، اجرای قانون اصلاح بخش برق نیجریه را با سه رویکرد زیر دنبال می‌کند:

- برداشتن موانع برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی،
- شفاف‌سازی استراتژی دولت در واگذاری شرکت مادر تخصصی برق نیجریه PHCN^۱،
- اصلاح بخش تبدیل سوخت به نیرو (برق).

هدف، دستیابی به سطح تولید بالاتر همراه با متوسط سرانه تولید بیشتر و همچنین افزایش توان انتقال نیرو در شبکه است تا بدین ترتیب دسترسی بیشتر و مطمئن‌تر مصرف‌کنندگان به برق

در ساعات روز افزایش یابد. همچنین برای تشویق بخش خصوصی برای مشارکت و تضمین بازگشت سرمایه از طریق پوشش هزینه‌ها، تغییر تعرفه در دستور کار قرار دارد. البته برای حمایت از مصرف‌کنندگان کم‌درآمد، تعرفه‌های مصرف، چندانکه خواهد بود و بسته به میزان مصرف تغییر خواهد کرد.

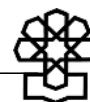
دولت برای اطمینان بخشیدن به بخش خصوصی در مورد تداوم اصلاحات و برقراری یک نظام تعرفه‌ای پایدار، کمیسیون تنظیم مقررات برق را پیش‌بینی و فعال کرده است. همچنین تمام نیروگاه‌ها واگذار خواهند شد و تنها در مورد برخی واحدهای تولید برق مثل واحدهایی که از منابع تجدیدپذیر استفاده می‌کنند دولت مداخله محدود خواهد داشت.

۴. بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه جلب مشارکت بخش خصوصی در صنعت برق

۱-۴. مقدمه

در متون اقتصادی درخصوص حدود و ثغور فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های عمومی و خصوصی، از دیرباز دیدگاه‌های متفاوتی وجود داشته است، اما در شمایی کلی می‌توان این دیدگاه‌ها را به سه گروه تقسیم کرد. گروه نخست که در حیطه فعالیت‌های اقتصادی، به رشد و توسعه اقتصادی اولویت داده و بر این باورند که با پیگیری آن می‌توان رفاه جامعه را به حداکثر رساند، زیرا بهره‌وری فعالیت‌های اقتصادی دولت پایین‌تر از بخش خصوصی بوده و دولت را مانعی برای سرمایه‌گذاری آزادانه و سودبخش می‌دانند. اگرچه در این رویکرد نحوه توزیع درآمد مبنا قرار نمی‌گیرد، ولی رفاه طبقات مختلف جامعه با رشد سریع افزایش می‌یابد، بنابراین دخالت دولت موجب تخصیص نامطلوب منابع می‌شود. اما دیدگاه دوم نقش دولت را در توسعه اقتصادی مسلم دانسته و فعالیت‌های اقتصادی دولت را موتور توسعه اقتصادی در نظر می‌گیرند. در دیدگاه سوم که متعلق به ساختارگرایان و نهادگرایان جدید است، ترکیب بهینه‌ای از بازار، دولت و بنگاه برای مدیریت بهتر امور جامعه گره‌گشاست.

به‌لحاظ پیشینه تاریخی، پس از اتمام جنگ دوم جهانی و با آغاز دهه ۱۹۵۰ میل به سرمایه‌گذاری دولت‌ها در بخش زیربنایی اقتصاد و به تدریج واحدهای کارخانه‌ای بزرگ و کوچک شدت گرفت، اما از اواخر دهه ۱۹۷۰ دلایل متعددی از جمله گسترش انحصارات دولتی، وابستگی‌های مالی - مدیریتی و تزلزل در اهداف، عدم کارآیی مدیریت دولتی و تخصیص بهینه منابع در سطح کلان را نمایان ساخت و در نتیجه واگذاری فعالیت‌های تصدیگری دولتی به بخش خصوصی در



زمره برنامه‌های اقتصادی کشورهای مختلف قرار گرفت.

به هر روی، راهکار خصوصی‌سازی طی سه دهه اخیر به‌عنوان راهی برای برون‌رفت از برخی مشکلات داخلی در اقتصاد کشورهای در حال توسعه برگزیده شده است. به طوری‌که انتقال از اقتصاد متکی بر مداخله گسترده دولت‌ها به سوی اقتصادی بر محور بخش خصوصی و بالعکس، در زمان‌های مختلف جایگزینی این دو با یکدیگر را تداعی کرده‌اند. اما در عین حال مطالعات بسیاری وجود دارد که موفقیت یا شکست برنامه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف را افزون بر وجود برنامه‌ای مدون و علمی، به توسعه همزمان رقابت و تغییر در مالکیت در یک صنعت (بنگاه) مرتبط می‌دانند. درواقع چنانچه دولت‌ها هدف خود را از این اقدام تنها بر افزایش درآمدها متمرکز کنند، احتمالاً نتایج موفقیت‌آمیز نخواهد بود، اما اجرای برنامه‌ریزی شده خصوصی‌سازی به افزایش درآمد ناشی از حذف یارانه‌های اعطایی به بنگاه‌های دولتی و همچنین افزایش درآمد مالیاتی از بنگاه‌های خصوصی شده منتهی خواهد شد. هر چند این بدان مفهوم نیست که انتخاب هدف به تنهایی حاکی از دستیابی به دستاوردهای مثبت و مؤثر باشد.

درواقع بررسی تجربه کشورها در زمینه آزادسازی و خصوصی‌سازی، می‌تواند به‌منظور دستیابی به هدف، با حداقل انحراف و خطا و هزینه‌های مرتبط، برای برنامه‌ریزان و سیاستگذاران مفید فایده باشد. از آنجا که امور زیربنایی از جمله تولید و انتقال نیروی برق، به لحاظ اهمیت و نقش آن در دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی، همواره مورد توجه تمام دولت‌ها بوده است و با تغییر دیدگاه‌ها و تحولات اقتصادی، این فعالیت‌ها نیز در مسیر آزادسازی و خصوصی‌سازی قرار گرفته‌اند، در ادامه گزارش، تجربه برخی کشورها در این مقوله ارائه خواهد شد.

۲-۴. شواهد تجربی از خصوصی‌سازی صنعت برق

به لحاظ پیشینه تاریخی، تا اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، انحصار و مالکیت دولتی در صنعت برق، همراه با ساختارهای عمودی یکپارچه، مهمترین مشخصه این صنعت در اکثر کشورهای جهان بود. گسترش روزافزون نیاز به سرمایه‌گذاری در صنعت برق، همراه با کمبود منابع دولت برای سرمایه‌گذاری در این حوزه، لزوم تجدید نظر و بازبینی در ساختار این صنعت را اجتناب‌ناپذیر کرد. درواقع، بار مالی سنگین تحمیل شده از سوی صنعت به دولت، شاخص‌های نه چندان رضایت‌بخش مرتبط با صنعت، مانند رشد پایین بهره‌وری، پیشرفت کند فناوری و عدم شفافیت هزینه‌ها، لزوم گرایش به تجدید ساختار در این صنعت را ایجاب کرد.

حامیان تجدید ساختار در صنعت برق بر این باور بودند که وجود بازار رقابتی، عرضه برق

مورد نیاز را به شکلی بهتر و کارآتر می‌سازد، زیرا در بازار رقابتی، شرکت‌های تولیدکننده برق سعی می‌کنند تا در چارچوب مکانیسم بازار، سود بیشتری را کسب کنند و تولیدکنندگانی که قادر به تولید کالای خود با هزینه پایین‌تر نباشند، در اثر فشار ناشی از رقابت حذف شده و در بلندمدت تنها بنگاه‌هایی در بازار باقی می‌مانند که این اصول را رعایت کنند. تحت این شرایط تلاش برای یافتن روش‌های بهتر تولید و دستیابی به فناوری برتر و کارآتر به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده و نیروی محرکه‌ای برای شکوفایی فعالیت‌های تحقیق و توسعه و رشد بهره‌وری خواهد شد. از یکسو، با توجه به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این صنعت، این بخش با گسترش فعالیت خود از بار مالی سنگین دولت در اداره و سرمایه‌گذاری در این صنعت خواهد کاست. همچنین عدم شفافیت هزینه‌ها در تولید از بین رفته و علاوه بر منطقی شدن منابع اختصاصی به این بخش (در ارتباط با سایر بخش‌ها)، امکان سوءاستفاده‌های گسترده نیز (که از مهمترین مشخصه‌های سیستم سنتی بود) از بین خواهد رفت. ازسوی دیگر با افزایش تعداد عرضه‌کنندگان و تنوع فعالیت‌های مختلف مرتبط با حوزه صنعت، مصرف‌کنندگان از حق آزادی و انتخاب بیشتری برخوردار خواهند شد.

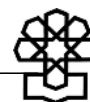
عقاید مزبور با سست کردن اعتقاد سنتی مبنی بر اینکه این صنعت دارای خصایص انحصار طبیعی بوده و ساختارهای یکپارچه عمودی کنترل شده و یا تحت مالکیت دولت بهترین ساختار ممکن برای این صنعت می‌باشد، بسیاری از کشورها را مجاب کرد تا با تغییر نگرش خود در این حوزه، اقداماتی را در راستای تجدید ساختار و آزادسازی و رقابتی کردن صنعت برق به انجام رسانند. در این تحقیق تجربه برخی کشورها از جمله انگلستان، آمریکا، نیجریه، ترکیه و ارمنستان ارائه می‌گردد.

۱-۲-۴. تجربه بریتانیا (با تأکید بر کشور انگلستان)

به‌منظور درک بهتر مشکلات خصوصی‌سازی در انگلستان به‌عنوان یکی از کشورهای پیشقدم در زمینه خصوصی‌سازی، روند خصوصی‌سازی صنعت برق انگلستان و مهمترین مسائل مبتلا به آن بیان خواهد شد.

۱-۲-۴-۱. نگرشی اجمالی بر صنعت برق بریتانیا

اگرچه هرگاه صحبت از خصوصی‌سازی صنایع همگانی در انگلستان به میان می‌آید عمدتاً همان بخش انگلیس مد نظر است، اما باید توجه داشت که به‌طور کلی این صنایع (از جمله صنعت برق) در تمام بخش‌های بریتانیای کبیر از ساختار یکسانی تبعیت کرده و ویژگی‌های مشابهی دارند. به‌طور کلی در صنعت برق این کشور معمول است که دو بخش انگلستان و ولز را با هم در نظر گرفته و



بخش‌های ایرلند شمالی و اسکاتلند را که روی هم رفته تنها حدود ۱۲ درصد بازار برق بریتانیا را در اختیار دارند به صورت جداگانه در نظر می‌گیرند.

همان‌طور که در قسمت‌های قبل اشاره شد، بریتانیا یکی از اولین دولت‌هایی بود که در دنیا دست به خصوصی‌سازی صنایع همگانی^۱ زد و پس از آن بسیاری از دولت‌های دیگر که پای در این راه نهادند سعی کردند که از تجربیات این کشور استفاده کنند. به‌طور کلی در اکثر صنایع بریتانیا و به‌طور خاص در صنعت برق این کشور می‌توان گفت که بعد از مجزاسازی‌های^۲ صورت گرفته پیرو خصوصی‌سازی‌های دهه ۱۹۹۰، امروزه چهار بخش کلی تولید، انتقال، توزیع و عرضه از یکدیگر قابل تفکیک شد که همگی به‌طور کامل به بخش خصوصی واگذار شده‌اند، هر چند که ممکن است رقابت در بعضی بخش‌های آن به‌طور کامل به وجود نیامده باشد.

۴-۲-۱-۲. تاریخچه خصوصی‌سازی صنعت برق بریتانیا

ابتدا به صورت اجمالی ملی شدن صنایع (خصوصاً صنعت برق) در بریتانیا پرداخته خواهد شد و سپس دلایل رجعت از این سیستم و در پیش گرفتن روند خصوصی‌سازی صنایع در این کشور برشمرده خواهند شد و تلاش بر آن است تا نهادهای امروز و دیروز دخیل در این صنعت به همراه ویژگی‌های آنها معرفی شده و مزایا و معایب هریک از آنها نیز ارائه شود.

۴-۲-۱-۳. مروری اجمالی بر پیشینه ملی شدن صنعت برق در بریتانیا

مطابق با قانون برق در سال ۱۹۴۷، صنعت توزیع برق در زمان نخست‌وزیری کلمنت آتلی^۳ از حزب کارگر، ملی شد. قبل از ملی شدن، مقررات صنعت برق تقریباً از ابتدا (یعنی اواخر قرن نوزدهم) توسط دولت تنظیم می‌شد و شدت این تنظیم مقررات نیز در فاصله بین دو جنگ جهانی تا حدودی افزایش یافت. از مهمترین تصمیم‌گیرندگان این صنعت در آن زمان می‌توان به اعضای کمیسیون برق زیر نظر وزیر ترابری اشاره کرد که در ۱۹۱۹ تعیین گردیدند. همچنین می‌توان به تشکیل یک هیئت مرکزی برق برای ساخت و مالکیت شبکه مرکزی برق در سال ۱۹۲۶ نیز اشاره کرد. وظیفه این هیئت مرکزی، مشخص کردن میزان تولید و قیمت برای صاحبان نیروگاه‌ها بود و در صورتی که توافق با مالکین حاصل نمی‌شد، اعضای این کمیسیون می‌توانستند قیمت برق را تعیین کنند.

در آن زمان، ملی شدن به عنوان یک گام منطقی در روند دخالت دولت در صنایع مختلف تلقی می‌شد که امری موجه بود و اکثر صنایع ملی شده نیز توسط یک شرکت و با اعضای هیئتی تعیین شده توسط وزیر مسئول، اداره می‌شدند. اما با وجود این، عجیب بود که در صنعت برق چندین

1. Public Utility
2. Unbundling
3. Clement Attlee

شرکت وجود داشت.

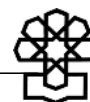
پس از آن تحت قانون سال ۱۹۴۷ یک مرجع قدرت بریتانیایی تشکیل شد که از میان زیربخش‌های صنعت برق، به بخش‌های تولید و انتقال برق مسلط گردیده و مسئولیت افزایش سرمایه‌گذاری و تأمین هزینه‌های مالی این بخش‌ها را عهده‌دار شد. بخش توزیع نیز در انگلستان^۱ در اختیار ۱۲ هیئت محلی (ABs) و در جنوب اسکاتلند نیز در اختیار دو هیئت دیگر قرار گرفت. بنابراین می‌توان گفت که به بخش توزیع صنعت، قدرت انحصاری عرضه عمومی برق داده شده بود.

عرضه برق در طول زمان ملی بودن خود چندین بار برای رسیدن به یک ساختار مؤثر تجدید ساختار گردید. برای مثال در سال ۱۹۵۵ دو هیئت پیشین موجود در جنوب اسکاتلند با یکدیگر ادغام گردیدند. اما مهمترین این تجدید ساختارها به قانون برق سال ۱۹۵۷ برمی‌گردد که در آن سال ساختاری برای صنعت برق انگلستان و ولز برگزیده شد که این ساختار تا زمان خصوصی‌سازی این صنعت در ۱۹۹۰ همچنان ادامه یافت. مطابق قانون سال ۱۹۵۷ یک هیئت مرکزی تولید برق (CEGB) تشکیل گردید که هم مسئولیت تولید و هم مسئولیت انتقال به‌صورت عمده در انگلستان و ولز را بر عهده گرفت. از آن زمان به بعد این هیئت به‌عنوان قدرتمندترین سازمان در صنعت برق بریتانیا عمل نموده و سرمایه‌گذاری در این صنعت را کنترل می‌کرد. ساختار دیگر بخش‌های صنعت نیز بدین‌گونه بود که ۱۲ هیئت محلی، برق را به‌صورت عمده از این هیئت مرکزی خریداری کرده و سپس در مناطق تعیین‌شده برای هریک توسط دولت، توزیع و عرضه می‌کردند.

۴-۱-۲-۴. مشکلات ملی شدن صنعت برق در بریتانیا

همراه با دیگر صنایع ملی شده در بریتانیا، صنعت برق نیز در طول دوران مالکیت دولتی خود با مشکلات بسیاری روبرو بود که عمده این مشکلات نیز از نبود رقابت در بازار محصول و سرمایه و نیز از سیاسی بودن تصمیم‌گیری‌ها در این صنعت نشئت می‌گرفت. در آن زمان، ورود به صنعت محدود بود و نتیجه چنین رویکردی این بود که چند شرکت موجود انگیزه کمی برای در نظر گرفتن منافع و مصالح مصرف‌کنندگان داشتند، زیرا وقتی بازاری برای صنایع وجود نداشته باشد، هیچ تهدیدی نیز برای بنگاه‌های موجود در صنعت وجود نخواهد داشت و لذا انگیزه‌ای برای بهبود کارایی در میان آنها نیز وجود ندارد. از طرفی قدرت انحصاری این صنایع، توان چانه‌زنی زیادی برای اعضای اتحادیه‌های آنها به ارمغان آورده بود. برنامه‌های سرمایه‌گذاری و قیمت‌گذاری نیز هر دو از دولت تأثیر می‌پذیرفتند و لذا کلیه تصمیم‌گیری‌ها در این صنعت رنگ و بوی سیاسی داشته و

۱. در کشور ولز نیز وضعیت مشابه بوده است.



هیچ‌کدام مبنای تجاری نداشتند. برای مثال در دهه ۱۹۷۰ دولت حزب کارگر، صنعت برق را متقاعد کرده بود که به‌منظور کنترل نرخ تورم قیمت‌ها را پایین نگه دارد، اما در دهه ۱۹۸۰ دولت حزب محافظه‌کار برای جبران بدهی‌های عمومی خود، این صنعت را مجبور به افزایش قیمت‌ها کرد. یا در مثالی دیگر، صنعت برق در این کشور کلاً به تکیه‌گاهی برای یکی دیگر از صنایع ملی شده یعنی صنعت زغال‌سنگ تبدیل شده بود. قضیه نیز از این قرار بود که از سال ۱۹۵۷ در پی کاهش قیمت نفت و گاز در مقایسه با قیمت زغال‌سنگ، صنعت استخراج معدن زغال‌سنگ با رکود بی‌سابقه‌ای مواجه شده بود، زیرا مصرف‌کنندگان سوخت‌های دیگر را جایگزین آن کرده بودند. در نتیجه دولت سعی کرد به‌منظور حمایت از این صنعت ملی شده، به‌نحوی آن را از رقابت مصون بدارد و لذا در همین راستا فشار خود بر بنگاه‌های صنعت ملی شده برق را افزایش داد تا به‌منظور تولید برق، زغال‌سنگ بیشتری (نسبت به حالتی که خود بنگاه‌ها در حالت آزادانه انتخاب می‌کردند) بسوزانند. لذا دولت از سال ۱۹۷۹ صنعت برق را متعهد کرد که تقریباً تمام زغال‌سنگ تولیدی (چیزی در حدود ۹۰ میلیون تن در سال) را خریداری کرده و در نیروگاه‌های خود به مصرف برساند.

۵-۱-۲-۴. آغاز خصوصی‌سازی صنایع در بریتانیا

محدودیت‌های اعمال شده توسط دولت بر صنایع در طی سالیان متمادی، امکان خصوصی‌سازی آنها را به‌واسطه آثار انکارناپذیری که این امر بر قیمت‌ها، رفاه مصرف‌کنندگان و نیز اشتغال نیروی کار بر جای می‌گذاشت محدود کرده بود. با وجود این، در اواخر دهه ۱۹۷۰ تقریباً یک دریافت عمومی در میان مردم به‌وجود آمده بود که ملی‌سازی به سبک بریتانیایی تاکنون جواب نداده و از خود عملکرد خوبی برجای نگذاشته است و لذا گه‌گاه پیشنهادهایی مبنی بر خارج کردن صنایع از حالت ملی در گوشه و کنار شنیده می‌شد. این امر تا اواخر دهه ۱۹۸۰ ادامه یافت تا اینکه جو عمومی روشنفکران جامعه هر روز بیش از پیش به اتکای بیشتر بر بازار متمایل گردیده و همین امر زمینه انتخاب حزب محافظه‌کار به نخست‌وزیری تاچر^۱ در سال ۱۹۷۹ را فراهم آورد که هدف اصلی خود را بر کاهش نقش دولت در اقتصاد و خارج کردن صنایع از حالت ملی بنا گذاشته بود.

لذا پس از انتخابات، از سال ۱۹۸۳ دولت تاچر شروع به خصوصی‌سازی بنگاه‌های ملی شده در دولت آتلی کرد. یک سال بعد از آن، در سال ۱۹۸۴ خصوصی‌سازی صنایع بزرگ عام‌المنفعه نیز در بریتانیا آغاز شد که طی آن در مرحله اول ۵۰ درصد سهام شرکت بریتیش تلکام فروخته شد. این امر از جانب رسانه‌های عمومی نیز بسیار مورد حمایت و تقویت قرار گرفت و با توجه به منافع به‌دست آمده از خصوصی‌سازی، محبوبیت دولت تاچر روز به روز بیشتر شد. پس از آن در

1. Margaret Thatcher

سال ۱۹۸۶ صنعت گاز بریتانیا نیز خصوصی‌سازی شد که البته خصوصی‌سازی در این صنعت انتقاداتی را نیز در پی داشت، زیرا به همراه آن آزادسازی در بازار گاز به وجود نیامده بود. اما به هر حال روند خصوصی‌سازی در این کشور باز هم ادامه یافت و به آنجا رسید که حزب محافظه‌کار در مانیفست انتخاباتی خود در ماه مه ۱۹۸۷ وعده خصوصی‌سازی صنعت برق ضمن اعمال مقررات تنظیمی را داد.

۴-۲-۱-۶. اهداف خصوصی‌سازی صنعت برق و برنامه‌های آن

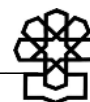
به طور کلی، دلیل ایدئولوژیک تجدید ساختار و خصوصی‌سازی صنعت برق انگلستان این بود که فهم عمومی به این مرحله از رشد رسیده بود که بداند مالکیت خصوصی و انگیزه کسب سود بیشتر، حتی نسبت به خیرخواه‌ترین دولت‌ها نیز محرک بسیار بهتری برای توسعه خدمات و افزایش کارایی در این صنعت است. اما همان‌طور که بعداً اشاره خواهد شد از آنجا که این تجدید ساختار در به وجود آوردن رقابت ناکام ماند، بسیاری از اهداف خصوصی‌سازی در انگلستان در مقایسه با سایر کشورها هرگز محقق نگردیده یا خیلی کم محقق شده است.

۴-۲-۱-۷. خصوصی‌سازی صنعت برق در بریتانیا و شرکت‌های به وجود آمده پس از آن

برنامه خصوصی‌سازی صنعت برق در فوریه و مارس ۱۹۸۸ در دو گزارش توسط هیئت دولت (یکی برای انگلستان و ولز، و دیگری برای اسکاتلند) تنظیم شد و در طی آن تصمیم گرفته شد که برای کاهش قدرت انحصاری صنعت برق فعلی و خصوصاً جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید در صنعت تولید و عرضه، عملکرد دو بخش تولید و انتقال (که همان‌طور که قبلاً گفته شد تحت نظارت CEGB^۱ بود) از یکدیگر تفکیک شود. لذا متعاقب آن شرکت شبکه ملی (NGC) به عنوان یک شرکت انتقال تأسیس گردید که وظیفه داشت امکان دسترسی یکسان برای تمامی اعضای تحت یک نظام و تحت عنوان «رژیم حوضچه‌ای»^۲ را فراهم آورد. لازم به ذکر است که تمام سهام شرکت NGC در ابتدا در دست شرکت‌های برق منطقه‌ای (RECs) بود که وظیفه توزیع برق را برعهده داشتند، اما در پایان سال ۱۹۹۵ این سهام نیز فروخته شد.

همچنین تصمیم گرفته شد که برای افزایش رقابت در بخش تولید، فعالیت‌های تولیدی شرکت CEGB تنها بین دو شرکت National Power و PowerGen تقسیم شود (که این امر نهایتاً بسیار به ضرر صنعت برق انگلستان گردید). البته لازم به ذکر است که در آن زمان گفتگوهای مبنی بر تقسیم کردن GEGB به ۶ یا تعداد بیشتری تولیدکننده نیز وجود داشت، اما چون خود CEGB، هم

۱. هیئت مرکزی تولید برق.



با نفس تفکیک بخش تولید از انتقال و هم با هر گونه تقسیم‌بندی دیگری در بخش تولید شدیداً مخالف بود، لذا نهایتاً توانست دولت را راضی کند که فقط به دو تولیدکننده تجزیه شود. البته در آن زمان فقط ۶۰ درصد سهام این دو تولیدکننده فروخته شد و ۴۰ درصد الباقی سهام همچنان تا مارس ۱۹۹۵ در اختیار دولت باقی مانده بود.

در تکمیل فرآیند خصوصی‌سازی در بریتانیا، طی یک دهه، تولید، انتقال و توزیع و خرده‌فروشی شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار شده است. همچنین بازار عمده‌فروشی و خرده‌فروشی برق ایجاد شده است. قیمت برق نسبت به سایر کشورهایی که خصوصی‌سازی کرده‌اند (ازجمله فرانسه) بهتر است و مطالعات نشان می‌دهد که در صورت عدم خصوصی‌سازی، قیمت‌ها می‌توانست ۱۰ تا ۲۰ درصد بالاتر باشد.^۱ بدین ترتیب، منافع زیادی برای مصرف‌کنندگان بزرگ صنعتی ایجاد شده و همراه با کاهش هزینه‌ها، موجب افزایش سودآوری شده است. البته علیرغم وجود مقررات، مزایا بین سهام‌داران عمده، نابرابر توزیع شده است و شرکت‌ها توانسته‌اند به نرخ بازگشت بالایی دست یابند.^۲

۸-۱-۲-۴. ارزیابی عملکرد، موفقیت‌ها و شکست‌های خصوصی‌سازی صنعت برق در بریتانیا همان‌طور که قبلاً اشاره شد، پس از تجدید ساختار و خصوصی‌سازی^۳ (R&P) به‌وجود آمده در صنعت برق بریتانیا، بازار برق در این کشور نسبت به سال‌های قبل تفاوت‌های بسیاری کرده است که سه مورد از مهمترین این تفاوت‌ها عبارتند از:

- ورود به هر دو بخش تولید و عرضه آزاد است، حال آنکه پیش از آن توسط دولت محدود می‌شد،
 - شرکت‌های برق به‌جای مالکیت دولتی در دست سهام‌داران خصوصی هستند،
 - تنظیم مقررات برخلاف قبل که توسط سیاستمداران و مدیران صنایع، پشت درهای بسته و با وضع قوانین نامشخص صورت می‌گرفت، در دست یک نهاد مستقل قرار گرفته است.
- مانند هر جای دیگری در دنیا، کاملاً قابل انتظار بود که به‌وجود آمدن رقابت در بازار برق بریتانیا نیز زمانبر باشد، زیرا ملی شدن صنایع بیش از ۴۰ سال در این کشور سابقه داشت. با وجود این، تغییرات به‌وجود آمده در طول زمان باعث شد که در حال حاضر نسبت به قبل، مزایای بسیاری برای صنعت برق به‌وجود آمده باشد. اکنون با قاطعیت می‌توان گفت که رقابت در بخش تولید و عرضه بسیار بیشتر شده و همین امر باعث گردیده که کارایی افزایش یافته و کیفیت خدمات ارائه شده نیز بهتر شود. در ضمن تصمیم‌هایی نظیر اینکه از چه سوختی استفاده شود، چه

1. Newbery, pollitt, 1997, Branston, 2000.

2. de Oliveira and Tolmasquin, 2004, Buckland and Fraser, 2002.

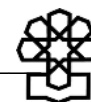
3. Restructuring and Privatization

سرمایه‌گذاری‌هایی در چه بخش‌هایی انجام شود، از چه تجهیزات و خدمات داخلی یا خارجی استفاده شود و چه قیمت‌هایی مطالبه شود نیز دیگر متأثر از سیاست‌های دولتی نیست.

درواقع بسیاری از مزایای خصوصی شدن هنوز در این کشور محقق نشده یا به‌طور کامل تحقق نیافته است که البته دلیل آن لزوماً عدم گذشت زمان کافی نیست. درواقع مشکل اصلی از شکست دولت در فراهم آوردن شرایط رقابتی در زمان خصوصی‌سازی است. در این بین نیز عمده‌ترین مشکل به تصمیم دولت برای به‌وجود آوردن یک انحصار دوجانبه^۱ در بخش تولید بازمی‌گردد. از آنجایی که اکنون با مجزاسازی عمودی صنعت، دیگر هیچ نشانی از انحصار طبیعی در بخش تولید وجود ندارد، لذا کاملاً این امکان وجود داشت که از ابتدا یک بازار رقابتی در این بخش به‌وجود آید و از نظر بسیاری از اقتصاددانان جلوگیری از به‌وجود آمدن آن یکی از بزرگ‌ترین اشتباهات دولت در زمان خصوصی‌سازی بود که تبعات آن بعدها پدیدار شد.

قدرت انحصاری دو شرکت تولید برق National Power و PowerGen با ورود تولیدکنندگان جدید هنوز هم که هنوز است به‌طور جدی تهدید نشده است. از این منظر می‌توان گفت که وجود نظام یاد شده و روابط قراردادی که بعدها در این کشور توسعه داده شد، باعث شده است که این دو تولیدکننده عمده، تأثیر بسزایی در تعیین قیمت عمده‌فروشی برق داشته باشند. در نتیجه هر چند رقابت در بخش عرضه به مصرف‌کنندگان به‌خوبی توسعه یافته است، اما رقابت در بخش تولید در این کشور همچنان ضعیف است و همه اینها به مشکل نهاد تنظیم مقررات در به‌وجود آوردن شرایط رقابتی باز می‌گردد.

در برنامه خصوصی‌سازی باید این نکته را مد نظر داشت که در زمان خصوصی‌سازی، تولیدکنندگان قدیم نسبت به واردشوندگان جدید از چندین مزیت برخوردارند که هر کدام از این مزیت‌ها می‌تواند مانع توسعه رقابت در صنعت شود. مزیت اول اینکه تولیدکنندگان قدیمی، هزینه‌های اولیه نصب را قبلاً پرداخته‌اند و اکنون در مرحله سوددهی هستند. مزیت دوم، هر کدام از این تولیدکنندگان در مکان‌هایی مستقرند که به سیستم انتقال و توزیع متصل است. سومین مزیت و از همه مهمتر، این تولیدکنندگان به‌عنوان پیشکشوتان صنعت، در هنگام خصوصی‌سازی از انحصار اطلاعاتی زیادی (در باب همه موارد مرتبط با صنعت برق) برخوردارند. لذا همه این عوامل باعث می‌شود که تولیدکنندگان قدیم در صورت تجزیه نشدن به تعداد کافی و نیز نبود قوانین نهاد تنظیم مقررات مناسب، حتی بعد از خصوصی‌سازی نیز همچنان به‌صورت انحصاری عمل کنند. برق محصولی است که کشش قیمتی تقاضا برای آن در کوتاه‌مدت پایین است. لذا اگر تعداد



تولیدکنندگان در یک کشوری کم باشد و امکان توسعه رقابت وجود نداشته باشد، تولیدکنندگان موجود می‌توانند از وضعیت موجود، نهایت استفاده را برای کسب سود ببرند.

البته لازم به ذکر است که در آن زمان به هیچ‌وجه قرارداد تصریح شده‌ای بین دولت و دو تولیدکننده موجود مبنی بر جلوگیری از توسعه رقابت وجود نداشت و ورود به این بخش از صنعت کاملاً آزاد بود. درواقع بعدها یک تبانی ضمنی (که ویژگی همه انحصارات دوجانبه است) بین دو شرکت تولیدکننده برق به وجود آمد، زیرا هر دوی این شرکت‌ها از یک شرکت مادر واحد تجزیه شده بودند و لذا شناخت خیلی خوبی از هزینه‌های یکدیگر داشتند. لذا با وجود اینکه ورود به بازار در بخش تولید آزاد بود، اما همچنان در طول سال‌ها شرایط رقابتی هر چند بهتر شده، اما هنوز به صورت کامل تحقق نیافته است. دلیل عمده آن نیز همان‌طور که گفته شد به وجود انحصار دوجانبه یا به عبارت بهتر به عملکرد گذشته دولت بازمی‌گردد.

در طی سال‌های پس از خصوصی‌سازی در بریتانیا، عمده نیروگاه‌های وارد شده به بخش تولید، از نوع توربین گازی سیکل ترکیبی (CCGT)^۱ بوده‌اند که به نظر می‌رسد اولاً ارزان‌ترین فرم تولید برق باشند، ثانیاً در مقایسه با نیروگاه‌های سوخت فسیلی یا هسته‌ای به زمان ساخت کوتاه‌تری احتیاج دارند که چیزی در حدود دو یا سه سال است. در سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۱ سهم شرکت National Power از بازار حدود ۴۵ درصد و سهم شرکت PowerGen حدود ۲۸ درصد بود، اما در سپتامبر سال ۱۹۹۴ این سهم‌ها به ترتیب به ۳۴ و ۲۵ درصد کاهش یافت. با وجود این لازم به ذکر است که امروزه به مرور زمان اگرچه سهم این شرکت‌ها از بازار باز هم کاهش یافته است، اما توانایی آنها در تعیین قیمت‌ها همچنان تغییر چندانی نکرده است. دلیل عمده آن نیز به نظام حاکم بر بازار برق انگلستان و ولز بعد از خصوصی‌سازی بازمی‌گردد که طوری طراحی شده که در آن همچنان این دو شرکت قیمتگذار باشند.

به‌طور خلاصه، ورود تولیدکنندگان جدید به صنعت برق بریتانیا تاکنون عمدتاً فقط از طریق نیروگاه‌های گازی سیکل ترکیبی (CCGT) بوده است. علاوه بر این لازم به ذکر است که هر کدام از آنها عموماً در بدو ورود با یک یا چند شرکت برق منطقه‌ای (REC) نیز شریک می‌شوند و مقداری از سهام آنها را در اختیار می‌گیرند. همچنین حالت دیگری نیز رایج است که تولیدکنندگان جدید با شرکت‌های توزیع برق محلی (RECs / DNOs) وارد قراردادهای بلندمدت (عمدتاً ۱۵ ساله) می‌شوند تا بدین‌وسیله عرضه برق آنها به مصرف‌کنندگان نهایی را تأمین کنند. اکثر این نیروگاه‌های جدید نیز برای تأمین گاز مصرفی خود، قراردادهایی را با میدان‌های گازی دریای

شمال به امضا می‌رسانند.

دلیل این مشارکت‌ها، به این بازمی‌گردد که هر کدام از RECها به‌عنوان جانشینان هیئت‌های منطقه‌ای (AB) قدیم، همچنان به‌صورت منطقه‌ای برای عرضه برق دارای قدرت انحصاری هستند و تقریباً دارای انحصار اطلاعاتی درباره شرایط منطقه نیز می‌باشند. لذا RECها سعی می‌کنند که یا سهام مشترکی با واردشوندگان جدید به صنعت تولید داشته باشند و یا اینکه با آنها وارد قراردادهای بلندمدت شوند، زیرا این شرکت‌های محلی تمایل دارند تا از وابستگی خود به انحصار دوجانبه موجود در صنعت تولید بکاهند و منابع برق تحویل گرفته شده توسط خود را تنوع بخشند. لازم به ذکر است اگرچه RECها محدودیتی دارند مبنی بر اینکه خودشان نمی‌توانند بیش از ۱۵ درصد برق منطقه را تولید کنند، اما نکته اینجاست که از نظر قرارداد بستن با واردشوندگان جدید به بخش تولید محدودیتی ندارند.

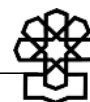
لذا نتیجه وجود انحصار دوجانبه در بخش تولید، فقط اثر مستقیم بر محدودیت‌های رقابتی در همان بخش ندارد، بلکه در بخش توزیع نیز باعث به‌وجود آمدن روابط میان RECها و واردشوندگان جدید^۱ شده است. لذا چنانچه CEGB در ابتدا به بیش از دو تولیدکننده تقسیم شده بود، RECها انگیزه کمتری داشتند که برق دریافتی خود را به روش فعلی تنوع بخشند.

خلاصه و نتیجه‌گیری

انگلستان کشور پیشرفته‌ای است و اقتصاد بازار در آن به‌خوبی توسعه یافته است. صنعت برق نیز به‌عنوان یک صنعت زیربنایی در این کشور ارتباطی قوی با سایر بخش‌های اقتصاد دارد، اما خصوصی‌سازی صنعت برق به سبک بریتانیایی (خصوصاً در بخش تولید) تبعات ناخواسته زیادی به بار آورده است که به‌ترتیب می‌توان به بعضی از مهمترین آنها اشاره کرد:

الف) مهمترین این مشکلات از تجزیه شرکت CEGB تنها به دو شرکت و لذا انحصار دوجانبه آنها در بخش تولید بازمی‌گردد، به‌طوری که هریک از این شرکت‌ها به‌عنوان بازیگران یک انحصار دوجانبه می‌توانند در بازار حوضچه‌ای برق، بازی‌های استراتژیک زیادی را انجام دهند. خصوصاً که سازوکار LOLP/VOLL موجود در این حوضچه نیز امکان مانور زیادی را برای آنها فراهم می‌آورد.

ب) دومین مشکل که درواقع به‌نوعی از مشکل قبلی ناشی می‌شود نیز این است که واردشوندگان جدید به بازار را عمدتاً نیروگاه‌های گازی و در مقیاس کوچک تشکیل می‌دهند که از حیث میزان تولید هرگز نمی‌توانند با آن دو شرکت انحصاری اولیه به‌وجود آمده توسط دولت رقابت کنند.



ج) مشکل سوم این است که REC ها با در نظر گرفتن قدرت انحصاری دو تولیدکننده عمده موجود، سعی می‌کنند با واردشوندگان جدید به بخش تولید وارد قراردادهای بلندمدت شوند.

د) آخرین مشکل این است که در طول زمان اگر چه سهم این دو تولیدکننده عمده اولیه از تولید کل کاهش یافته، اما سهم ظرفیتی آنها کمتر از سهم تولیدی آنها کاهش یافته است. وجود چنین ظرفیت آزاد فراوانی می‌تواند به خصوص خود را در مواقعی نشان دهد که این دو تولیدکننده تصمیم می‌گیرند این مقدار ظرفیت اضافی را به بازار آورده و لذا از آن طریق «پرداختی ظرفیت» را در رابطه قیمتی بازار حوضچه‌ای تحت تأثیر قرار دهند.

۲-۲-۴. تجربه کشور آمریکا

صنعت برق در ایالات متحده عمدتاً توسط بخش خصوصی بنیان‌گذاری شده است، اما با توجه به وجود «قدرت‌های بازار»^۱، تلاش‌هایی برای آزادسازی صنعت برق در این کشور انجام گرفته، لذا به نظر می‌رسد استفاده از عبارات «تجدید ساختار» و «آزادسازی» به جای «خصوصی‌سازی» در صنعت برق ایالات متحده منطقی‌تر است.

۱-۲-۲-۴. نگرشی اجمالی بر صنعت برق آمریکا

سیستم‌های حکومتی فدرال و ایالتی در ایالات متحده کاملاً از هم تفکیک شده‌اند. سیستم‌های فدرال تنها اختیار تنظیم مقررات برای عمده‌فروشی برق میان ایالت‌ها و شبکه‌های انتقال لازم برای تبادلات عمده را دارند. سایر اختیارات در حوزه برق تحت کنترل ایالت‌هاست. کمیسیون تنظیم مقررات انرژی فدرال (FERC)، با تصویب قانون ۸۸۸ در می ۱۹۹۶، اولین سری اقدامات را برای ایجاد رقابت در سطح عمده‌فروشی و اعطای دسترسی به شبکه انتقال به طرف سوم انجام داد. یک شرکت برای اینکه بتواند مجوز FERC را برای فروش برق به بازار آزاد اخذ کند، باید پیش از آزادسازی، با قیمت‌های «منصفانه و معقول» فعالیت داشته باشد. FERC پس از دادن مجوز به هر شرکت، برای بررسی بازار اقدامات لازم را انجام می‌دهد تا مطمئن شود که ساختار بازار برای رقابتی نگهداشتن قیمت‌ها مناسب است.

در مورد مقرراتی که در حوزه اختیارات FERC نبود، برخی از ایالت‌ها سعی کردند خود مقرراتی را تنظیم کنند.

آخرین قانون در زمینه آزادسازی صنعت برق «قانون سیاست انرژی» مصوب ژوئن ۲۰۰۵ است که اقداماتی برای تقویت ساخت و عملیات شبکه‌های انتقال بین ایالتی (در پی خاموشی مشهور سال ۲۰۰۳) و ساخت بازارهای منطقه‌ای را شامل می‌شود. تصمیمات آزادسازی در سطح ایالتی

نیز عمدتاً شامل ایجاد بازارهای خرده‌فروشی است.

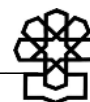
در سال ۲۰۰۷، ایالات متحده دارای ۱۷۳۴۲ تولیدکننده برق بود که در مجموع ظرفیتی حدود یک میلیون مگاوات داشتند. از این تعداد، ۱۴۳۷۵ تولیدکننده برق با حدود ۸۳ درصد تعداد کل تولیدکنندگان و ۹۳ درصد کل ظرفیت تولید برق و ۲۹۶۷ واحد تولیدکننده همزمان برق و گرما با حدود ۱۷ درصد تعداد تولیدکنندگان و ۷ درصد کل ظرفیت تولید است. از میان کل تولیدکنندگان برق در این کشور، ۵۱۳۸ تولیدکننده مستقل برق (IPP) با سهم ۳۰ درصد کل ظرفیت وجود دارد (EIA، ۲۰۰۸).

تولید برق در سال ۲۰۰۵ در ایالات متحده، ۴۰۶۱/۹۸ میلیارد کیلووات ساعت و میزان مصرف در این سال ۲۹۳/۵ میلیارد کیلووات ساعت بوده است. با احتساب جمعیت ۲۹۳/۵ میلیون نفر در سال ۲۰۰۵، سرانه مصرف هر فرد در سال معادل ۱۲۹۸۵ کیلووات ساعت خواهد بود.

متوسط قیمت خرده‌فروشی برق در سال ۲۰۰۹ حدود ۱۰ سنت به ازای هر کیلووات ساعت بود. این رقم در سال ۱۹۹۵ حدود ۶/۸۹ سنت به ازای هر کیلووات ساعت بوده است که در طی ۱۵ سال تقریباً ۱/۵ برابر شده است (EIA، ۲۰۰۸). درآمد حاصل از فروش برق در سال ۲۰۰۷ در ایالات متحده ۳۴۳ میلیارد دلار بوده است که ۴۳ درصد آن از فروش برق به منازل مسکونی، ۳۷ درصد به شرکت‌های تجاری، ۱۹ درصد به واحدهای صنعتی و کمتر از ۱ درصد از حمل‌ونقل حاصل شده است. عمده درآمدها مربوط به مؤسساتی است که علاوه بر ارائه خدمات برق، سایر خدمات عمومی (شامل آب، گاز و مخابرات) را نیز ارائه می‌دهند (EIA، ۲۰۰۸).

۲-۲-۴. ساختار کلی و شرایط خصوصی‌سازی در صنعت برق آمریکا

در مقایسه با بسیاری از کشورها نظیر انگلستان قبل از تغییرات ساختاری، معمولاً یک شرکت برق دولتی مسئولیت تولید، انتقال و توزیع را برعهده داشت. لذا هنگام تغییر ساختار و خصوصی‌سازی صنعت برق، برداشتن اولین قدم، تفکیک این شرکت یکپارچه به سه بخش مستقل تولید، انتقال و توزیع به سادگی امکانپذیر بود. این کار سبب حداقل شدن نیاز به تنظیم مقررات، آزادسازی تولیدکنندگان و ایجاد رقابت میان آنها و دادن حق انتخاب به مشتریان برای تعیین تأمین‌کننده برق خود می‌شد. راه‌حل پیشنهادی برای این کار آن بود که این شرکت دولتی به تعدادی انحصار منطقه‌ای یکپارچه شکسته شود یعنی مشابه حالتی که هم‌اکنون در ایالات متحده وجود دارد. اما تغییر ساختار ارائه‌دهندگان خصوصی خدمات برق در ایالات متحده به روشی مانند مدل انگلستان بسیار مشکل است. صنعت برق ایالات متحده با دو مشکل اصلی مواجه بود: نخست، مشکل ممانعت از یکپارچه‌سازی دارایی‌های شرکت‌ها و مجزاسازی تولید، انتقال و توزیع و فروش و دوم ایجاد یکپارچگی میان مجموعه‌ای از سیستم‌های پراکنده انتقال دارای مالکان خصوصی و



ایجاد یک شبکه یکپارچه انتقال. لذا برای انجام تغییرات مراحل ذیل انجام شد:

- تشویق توسعه تولیدکنندگان مستقل برق،
- قیمتگذاری مبتنی بر بازار،
- تضمین دسترسی غیرتبعیض آمیز به تسهیلات انتقال برق،
- بازگشایی بازار عمده‌فروشی و اجازه ورود واسطه‌گران علاوه بر تولیدکنندگان برای خرید و فروش برق،

- تسهیل یکپارچه‌سازی شبکه برق با تعیین محدوده عملیاتی هر ارائه‌دهنده خدمات برق و واگذاری نظارت و کنترل این شبکه به یک سازمان غیرانتفاعی مستقل.

این فرآیند با توجه به مشخصه اصلی صنعت برق آمریکا یعنی اینکه دارایی‌های برق عمدتاً در دست شرکت‌های بزرگ خصوصی قرار دارد، به صورت عمودی یکپارچه شده‌اند یعنی تولید، انتقال و توزیع و خرده‌فروشی را یک شرکت برعهده دارد. امروزه این سازماندهی در کمتر کشوری دیده می‌شود. دولت فدرال ایالت متحده با اهدافی ازجمله، افزایش رقابت در تراکنش‌های بین ایالتی، ایجاد بازارهای منطقه‌ای معامله برق، ساخت خطوط انتقال جدید و فراهم کردن دسترسی غیرتبعیض آمیز به شبکه انتقال و توزیع آزادسازی صنعت برق را دنبال کرد.

۳-۲-۴. شرایط اجرای آزادسازی ایالات متحده

آزادسازی و به تبع آن رقابت در صنعت برق، در بیشتر ایالت‌هایی که دارای شرایط ذیل بودند به وجود آمد:

- تعیین درآمدهای تولید به وسیله قیمت‌های بازار،
- جداسازی شبکه،
- تنظیم مقررات تشویقی،
- کاهش تعرفه‌ها بین ۳ الی ۱۵ درصد.

یکی از مؤلفه‌های متمایز در ایالات متحده آن است که آزادسازی با جداسازی مالکیت دارایی‌های مربوط به انتقال برق، از سایر کارکردهای صنعت برق همراه نبوده است. از سال ۲۰۰۳، نهاد تنظیم مقررات فدرال FERC با اعطای تعرفه‌های تشویقی سعی کرده است که بستر این جداسازی را آماده کند. نهاد تنظیم مقررات فدرال FERC مسئول تنظیم مقررات قیمت تراکنش‌های عمده‌فروشی است و هیچ وظیفه‌ای در مورد مسائلی نظیر برنامه‌ریزی شبکه یا ساخت و نصب آن ندارد و این کار همچنان در اختیار نهادهای تنظیم مقررات ایالت‌هاست. این موضوع روشن می‌سازد که چرا شبکه انتقال در هر ایالت بسیار قوی است، ولی بین ایالت‌ها یا منطقه‌های مختلف ارتباط

اندکی وجود دارد که این امر سبب قدرت گرفتن تولیدکنندگان موجود در هر بازار می‌شود و تا حدی از توسعه رقابت ممانعت می‌کند.

۴-۲-۲-۴. آزادسازی بازار عمده‌فروشی

بسیاری از ایالت‌های پیشرو در آزادسازی، بازارهای عمده‌فروشی برق را با ایجاد اپراتورهای مستقل سیستم (ISO)^۱ راه‌اندازی کردند. این اپراتورهای مستقل سیستم یا ISOها، شرکت‌های غیرانتفاعی هستند که مسئول مدیریت و نظارت بر عملیات بازار بوده و علاوه بر آن، برنامه‌ریزی دیسپاچینگ تولیدکنندگان برق، مدیریت محدودیت‌ها و هماهنگی فعالیت‌های تجاری نظیر نگهداری و برنامه‌ریزی شبکه متعلق به چند اپراتور را نیز برعهده دارند. ISOها در ایالات متحده، برخلاف آنچه در اتحادیه اروپا دیده می‌شود، مالک شبکه انتقال نیستند و این مورد تأثیرگذاری آنها را در تصمیمات مربوط به برنامه‌ریزی و گسترش شبکه متعلق به سرمایه‌گذاران را محدود می‌کند. برای جبران این محدودیت، ISOها تشویق شده‌اند که مالکیت شبکه را به‌دست آورند، اما تاکنون موفقیت چندانی حاصل نشده است.

در ایالات متحده، شبکه انتقال برق نقش نسبتاً مهمی را در ایجاد رقابت واقعی در بازارهای عمده‌فروشی بازی می‌کند. تفکیک میان مالکیت شبکه و مدیریت آن ناکارایی‌هایی را از جهت قابلیت اطمینان و مدیریت اقتصادی سیستم ایجاد می‌کند و هم گسترشی که این شبکه باید در بازار آزادسازی شده داشته باشد، تحلیل می‌برد، ولی ازسوی دیگر این جداسازی برای ایجاد رقابت در صنعت برق خصوصی مانند ایالات متحده ضروری است.

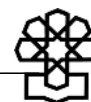
۴-۲-۲-۵. آزادسازی بازار خرده‌فروشی

ایجاد رقابت در سطح خرده‌فروشی اغلب سریع‌تر از ایجاد بازارهای عمده‌فروشی و اصلاحات در شبکه انتقال انجام می‌شود. از ۱۵ ایالت و ناحیه کلمبیا که تاکنون بخش برق خود را تغییرساختار داده‌اند، همه آنها توانسته‌اند سطح خرده‌فروشی برق را کاملاً آزادسازی کنند. تقریباً همه آنها، این تغییرساختار را حداکثر ظرف سه سال انجام داده‌اند.

در بیشتر موارد، رقابت خرده‌فروشی با انجام یکی از دو کار زیر تسریع شده است:

اقداماتی برای تسهیل شکل‌گیری خرده‌فروشان مستقل ازجمله، نهاد تنظیم مقررات ایالتی، تعرفه‌های توزیع‌کنندگان را در سطحی تعیین کنند که خرده‌فروشان بتوانند به راحتی رشد و مشتریان را جذب کنند.

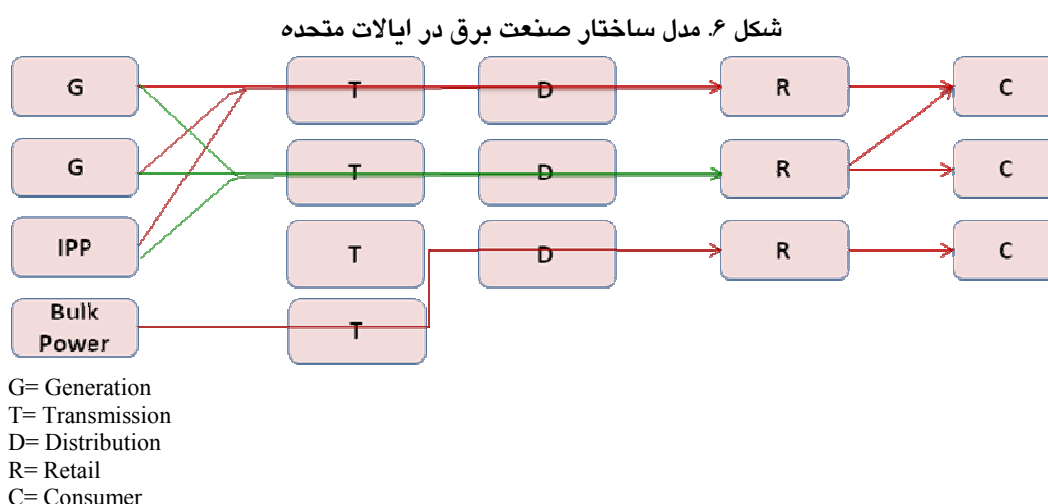
ایجاد برنامه‌هایی برای **تجمع تقاضا**: در اقدام، به شوراهای شهرها و شوراهای محلی این



اختیار داده شد تا تقاضای ساکنان ناحیه خود را جمع کرده و با یک تأمین‌کننده مستقل به‌طور مستقیم قرارداد منعقد کنند. این استراتژی در ایالت اوهایو به‌کارگرفته شد (نونز، ۲۰۰۶).

۴-۲-۲-۶. ساختار بازار صنعت برق ایالات متحده

ساختار بازار صنعت برق ایالات متحده، مدل رقابت خرده‌فروشی و عمده‌فروشی با توزیع‌کنندگان زیاد است با این تفاوت که این کشور از جمله معدود کشورهایی است که انتقال‌دهندگان برق نیز در آن زیاد هستند. زیاد بودن انتقال‌دهندگان و توزیع‌کنندگان در این کشور از این موضوع ناشی می‌شود که پیش از اجرای اقدامات آزادسازی صنعت برق، تولید و انتقال و توزیع به‌صورت یکپارچه در اختیار بخش خصوصی قرار داشته است و هدف آزادسازی در این کشور، شکست انحصار بخش خصوصی بوده است. شکل ۶ مدل ساختار صنعت برق در ایالات متحده را نشان می‌دهد.



در این مدل، یک مشتری می‌تواند با عقد قراردادی برق خود را از خرده‌فروشی که در منطقه وی فعال هستند، خریداری کند و آن شرکت خرده‌فروش مجبور است از خدمات انتقال‌دهنده و توزیع‌کننده برق در آن منطقه برای رساندن برق به مشتری استفاده کند. معمولاً این شرکت‌های خرده‌فروش، خود مالک بخش‌هایی از شبکه توزیع یا شبکه انتقال بوده، ولی طبق قانون، این شبکه می‌تواند به‌صورت غیرتبعیض‌آمیز توسط همه خرده‌فروشان دارای مجوز با پرداخت تعرفه مشخص شده، استفاده شود. برخی از این خرده‌فروشان خود دارای نیروگاه تولید برق هستند و گاهی برق را به‌صورت عمده از بازارهای عمده‌فروشی برق خریداری می‌کنند و به فروش می‌رسانند.^۱

۱. به‌نظر می‌رسد این روش برای ایران مطلوب باشد.

۷-۲-۲-۴. ساختار صنعت توزیع برق ایالات متحده

شبکه برق ایالات متحده به دو قسمت سیستم انتقال و سیستم توزیع تفکیک می‌شود. در سیستم توزیع، بار الکتریکی از پست‌ها در سطح ولتاژ توزیع دریافت شده و به مشترکان منتقل می‌شود. کارکردهای اصلی صنعت توزیع عبارتند از:

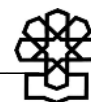
- کارکرد تأمین خدمات شبکه توزیع برای مصرف‌کنندگان،
- کارکرد خرده‌فروشی شامل اقدامات لازم برای تأمین برق از تولیدکنندگان، اندازه‌گیری، صدور صورتحساب و تسویه حساب با مصرف‌کنندگان و ارائه خدمات مدیریت تقاضا (DSM).
- سیاستگذاری صنعت توزیع برق در ایالات متحده عمدتاً بر عهده نهاد تنظیم مقررات ایالتی که PUC نامیده می‌شوند، قرار دارد. آیین‌نامه‌ای در PUCها وجود دارد که بر عملکرد واحدهای تولیدی متقاضی اتصال به شبکه توزیع نظارت می‌کند، ولی واحدهای تولیدی که برق خود را در بازار عمده‌فروشی عرضه می‌کنند، باید علاوه بر این آیین‌نامه‌ها، نیازمندی‌های نهاد تنظیم مقررات فدرال یا FERC را نیز برآورده سازند. بازار خرده‌فروشی و شبکه توزیع زیر نظر PUCها اداره می‌شود که هدف آنها حفظ پایداری شبکه و سرویس‌دهی اقتصادی و مطمئن به مشترکان است.

۸-۲-۲-۴. ساختار نهادی صنعت توزیع برق

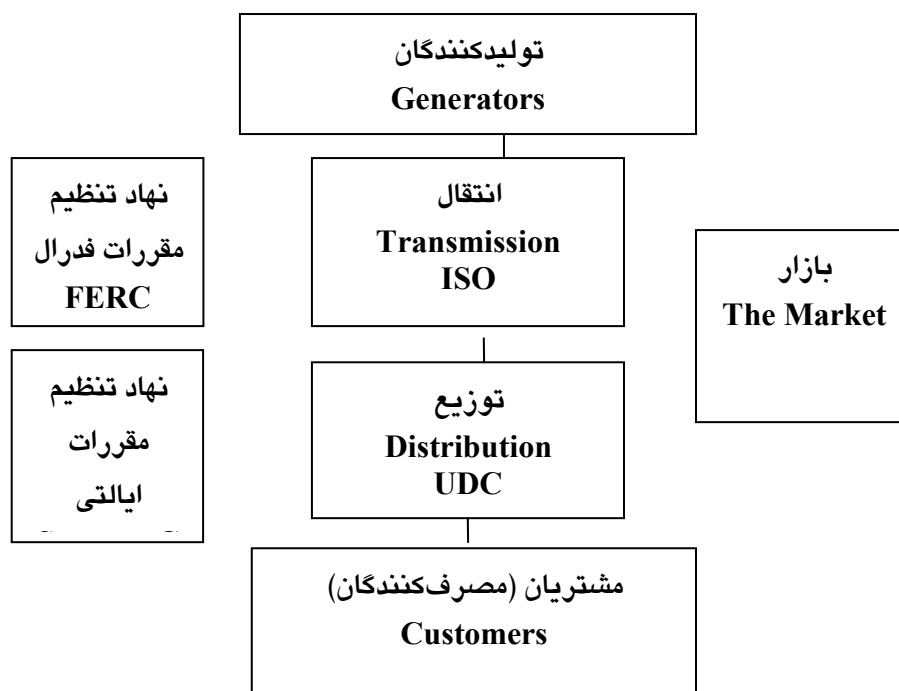
گردانندگان صنعت برق ایالات متحده به‌طور کلی عبارتند از: دونهادهای تنظیم مقررات، شرکت‌های توزیع، شرکت‌های خرده‌فروش، نیروگاه‌های تولید برق، اپراتورهای مستقل سیستم (ISO). رابطه فعالان صنعت برق ایالات متحده در شکل ۷ نشان داده شده است (رابرتز، ۱۹۹۸).

برخی از وظایف فعالان بازار صنعت برق، به شرح ذیل می‌باشد:

- کمیسیون تنظیم مقررات انرژی فدرال (FERC): عمده اختیارات این کمیسیون، تنظیم مقررات در حوزه عمده‌فروشی برق و شبکه انتقال برای تبادلات بین‌ایالتی است.
- کمیسیون‌های تسهیلات عمومی (PUC): نهادهای تنظیم مقررات ایالتی هستند که اختیارات آنها محدود به حوزه ایالت خودشان است و معمولاً علاوه بر برق، برای تمام خدمات عمومی نظیر آب، گاز، مخابرات و حمل‌ونقل نیز تنظیم مقررات می‌کنند.



شکل ۷. فعالان صنعت برق ایالات متحده



- شرکت‌های خرده‌فروش: فروشندگان خدمات انرژی هستند که معمولاً برق و گاز مشتریان را تأمین می‌کنند. این خرده‌فروشان می‌توانند شرکت‌های عمومی وابسته به فرمانداری ایالت‌ها یا وابسته به شهرداری‌ها، شرکت‌های خصوصی و مستقل یا واحدهای فروش تولیدکنندگان برق باشند که به صورت خرده‌فروش عمل می‌کنند.

- شرکت‌های توزیع برق: این شرکت‌ها می‌توانند شرکت‌های عمومی وابسته به فرمانداری ایالت‌ها یا وابسته به شهرداری‌ها یا شرکت‌های خصوصی و مستقل یا بخشی از شرکت‌های یکپارچه قدیمی‌تر صنعت برق باشند که مسئولیت سیم‌بانی و مدیریت شبکه توزیع را در یک منطقه خاص برعهده دارند. معمولاً محدوده ارائه خدمات شرکت‌های توزیع، به صورت جغرافیایی از یکدیگر مجزا می‌باشد که این تفکیک یا به صورت قانونی توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود یا بر حسب معیارهای اقتصادی و برحسب سرمایه‌ای که برای ایجاد زیرساختار لازم است، تنظیم می‌شود. هر محدوده انواع مختلف مصرف‌کنندگان خانگی، تجاری یا صنعتی را دربرمی‌گیرد.

- تولیدکنندگان برق یا نیروگاه‌ها،

- اپراتورهای مستقل سیستم (ISO): شرکت‌های غیرانتفاعی مسئول مدیریت و نظارت بر عملیات بازار و برنامه‌ریزی دیسپاچینگ تولیدکنندگان برق و هماهنگ‌کننده فعالیت‌های تجاری آنها هستند. به منظور کاهش قیمت برق، مقررات‌زدایی در دهه ۱۹۹۰ شروع شد. مقررات‌زدایی نیازمند

جداسازی شبکه انتقال و شبکه توزیع برق عبوری از آنها بود تا بازارهای عمده‌فروشی شکل گرفته و شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات برق بتوانند برق خود را از شرکت‌های تولیدکننده خریداری و جابجا کنند. مقررات‌زدایی در آمریکا ایالت به ایالت شروع شد، ولی برخی بحران‌ها مانند بحران انرژی سال ۲۰۰۱ کالیفرنیا و ۲۰۰۳ ایالت‌های شمال شرقی، این مقررات‌زدایی را دچار مشکلاتی از جمله، تغییرات قیمت و ایجاد مشکلات در تأمین برق و سوءاستفاده‌های برخی واسطه‌گران نمود.

۹-۲-۴. کارکردها، وظایف و ساختار نهاد تنظیم مقررات صنعت برق (با تأکید بر صنعت توزیع برق)

الف) نهاد تنظیم مقررات انرژی فدرال (FERC)

نهاد تنظیم مقررات (FERC)، نهادی است که به مصرف‌کنندگان کمک می‌کند تا خدمات انرژی پایدار و کارآیی را با قیمت معقول و از طریق تنظیم مقررات و به‌کارگیری ابزارهای بازاری فراهم کند که برای حصول این امر دو هدف اصلی را دنبال می‌کند:

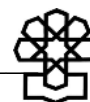
- حصول اطمینان از اینکه قیمت‌ها، قوانین و مقررات عادلانه، معقول و غیرتبعیض‌آمیز باشد،
 - تشویق توسعه زیرساخت‌های ایمن، مطمئن و کارآی انرژی که به نفع مصالح عمومی باشد.
- نهاد تنظیم مقررات وظیفه تنظیم بازار انتقال برق، گاز طبیعی و نفت در بین ایالت‌ها و بررسی و بازنگری پیشنهادهای ساخت ایستگاه گاز مایع و لوله‌های گاز بین ایالت‌ها را برعهده دارد. در بازنگری سیاستگذاری انرژی که در سال ۲۰۰۵ صورت گرفت، مسئولیت‌های جدیدی برعهده این مؤسسه گذاشته شد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- نظارت بر انتقال و فروش گاز طبیعی جهت فروش مجدد،
- نظارت بر انتقال نفت از طریق لوله‌ها در بازار بین ایالتی،
- نظارت بر انتقال و عمده‌فروشی برق در بازار بین ایالتی،
- بازرسی و اعطای مجوز به پروژه‌های برق‌آبی خصوصی و دولتی،
- تضمین قابلیت اطمینان شبکه و ایمنی سیستم انتقال بین ایالتی،
- مونیتورینگ و بازرسی بازارهای انرژی.

ب) کمیسیون خدمات عام‌المنفعه (عمومی) (PUC)

هر ایالت در آمریکا برای خود یک کمیسیون خدمات عام‌المنفعه (که نهاد تنظیم مقررات ایالتی محسوب می‌شود) دارد که برای تمام تسهیلات عمومی شامل آب، برق، گاز، مخابرات حمل‌ونقل عمومی تنظیم مقررات می‌کند. مأموریت‌ها و کارکردهای آنها نسبتاً مشابه است. عمده کارکردهای آنها در زمینه صنعت برق را می‌توان در این موارد خلاصه کرد:

- ایجاد رقابت در بازار خرده‌فروشی برق و فراهم کردن حق انتخاب برای مصرف‌کنندگان،



- اعطای مجوز به بازیگران صنعت برق (خرده‌فروش‌ها، تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان و واسطه‌گران)،
- تنظیم مقررات برای نرخ‌های خرده‌فروشی (در ایالت‌هایی که بازار برق آنها، مقررات‌زدایی نشده است)،

- اعطای مجوز ساخت تسهیلات تولید، انتقال و توزیع برق در محدوده ایالت،
- اعطای مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاری در صنعت برق (با تأکید بر انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر)،
- داوری و حل اختلاف میان بازیگران صنعت برق و پیگیری شکایات مصرف‌کنندگان،
- نظارت بر بازارهای عمده‌فروشی و خرده‌فروشی فعال در محدوده ایالت.

ج) فرآیند قیمتگذاری در بازار آمریکا

قیمت برق در طی زمان و برحسب مکان، بسته به دسترسی نیروگاه‌های هر ایالت به سوخت، قیمت‌های سوخت در منطقه و ساختارها و مقررات قیمتگذاری در آن ایالت تعیین می‌شود. قیمتگذاری خرده‌فروشی برق در ایالات متحده عمدتاً توسط کمیسیون‌های خدمات عمومی انجام می‌شود. این نهاد در هر ایالت دارای کمیسیونی است که قیمت‌های خدمات عمومی را تعیین می‌کند. کمیسیون‌های ایالت‌های مختلف از یکدیگر کاملاً مستقل بوده و از این‌رو نرخ خرده‌فروشی برق در هر ایالت متفاوت است. در برخی ایالت‌ها قیمت برق کاملاً مشمول تنظیم مقررات به‌وسیله کمیسیون‌های خدمات عمومی (PUC) قرار گرفته در حالی‌که در برخی دیگر از ایالت‌ها مانند تگزاس که تقریباً مقررات‌زدایی شده است قیمت، خارج از شمول تنظیم مقررات است و برحسب عرضه و تقاضا در بازار تعیین می‌شود (FERC، ۲۰۱۰).

به‌طور کلی قیمت برق در تابستان تمایل به افزایش و در زمستان تمایل به کاهش دارد. گرچه قیمت برق تولیدی در ایالات متحده به‌صورت دقیقه‌ای برحسب تقاضای لحظه‌ای برق تغییر می‌کند و معمولاً قیمت برق در بازار، در بعدازظهر و عصر که پیک مصرف است، غالباً بیشتر از صبح است، اما مصرف‌کنندگان غالباً برق را از خرده‌فروش برحسب قیمت متوسط فصلی خریداری می‌کنند و این نوسانات قیمت به آنها منتقل نمی‌شود. به‌طور متوسط ۶۷ درصد قیمت برقی که به دست مصرف‌کننده می‌رسد سهم تولیدکننده بوده، ۷ درصد سهم انتقال‌دهنده و ۲۶ درصد سهم توزیع‌کننده و خرده‌فروش برق است.

طبق پیش‌بینی انجام شده، سهم بخش‌های تولید، انتقال و توزیع در طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۳۰ به‌طور ملایمی به نفع بخش تولید و انتقال تغییر می‌کند و بخش توزیع احتمالاً باید هزینه‌های خود را کاهش دهد و یا با سود حاشیه‌ای کمتری کنار بیاید. جدول ۶ سهم تولیدکننده، انتقال‌دهنده و توزیع‌کننده از قیمت متوسط خرده‌فروشی برق به قیمت ثابت سال ۲۰۰۷ و قیمت اسمی به تفکیک سال‌ها و پیش‌بینی سال‌های آینده تا سال ۲۰۳۰ را نشان می‌دهد.

جدول ۶. سهم تولیدکننده، انتقال‌دهنده و توزیع‌کننده از قیمت متوسط خرده‌فروشی برق

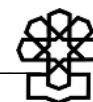
Parts	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030
(2007 cents per kilowatthour) (سنت ثابت ۲۰۰۷)								
End-Use Prices	9.1	9.5	9.1	8.3	8.7	9.3	9.5	10.1
(nominal cents per kilowatthour) (کیلووات ساعت سنت اسمی (جاری)								
All Sectors Average	9.1	9.7	9.4	8.6	9.8	11.8	13.5	15.9
Prices by Service Category (2007 cents per kilowatthour)								
تولید Generation	6.0	6.5	6.1	5.2	5.4	6.1	6.4	6.9
انتقال Transmission	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	0.8	0.9	0.9
توزیع Distribution	2.4	2.3	2.3	2.4	2.5	2.4	2.3	2.3
(nominal cents per kilowatthour)								
تولید Generation	6.0	6.7	6.3	5.4	6.1	7.7	9.1	10.9
انتقال Transmission	0.7	0.7	0.7	0.8	1.0	1.1	1.2	1.4
توزیع Distribution	2.4	2.4	2.4	2.5	2.8	3.1	3.3	3.7

خلاصه و نتیجه‌گیری

در سطح خرده‌فروشی و توزیع برق، هر ایالت در ایالات متحده همانند کشور مستقلی عمل می‌کند که نهاد تنظیم مقررات مستقلی برای تنظیم مقررات و بررسی رقابت در بازار دارد. نهاد تنظیم مقررات فدرال عمدتاً به تنظیم مقررات برای بازارهای عمده‌فروشی و شبکه انتقال برق بین ایالتی می‌پردازد. دو عاملی که ایالات متحده را برای تجدید ساختار صنعت برق دچار چالش اساسی کرده و سبب کندی سرعت آن شده است، عبارتند از:^۱

- وجود انحصار بخش خصوصی در تولید، انتقال و توزیع برق در یک منطقه - معمولاً یک ایالت،
- یکپارچه نبودن شبکه انتقال و توزیع در کل کشور که ناشی از مورد اول است که حجم وسیعی از تنظیم مقررات برای تضمین یکپارچه شدن شبکه انتقال و دسترسی غیرتبعیض‌آمیز طرف سوم به این شبکه را ضروری می‌کند،
- این دو مورد سبب شده است که وارد شدن فعالان جدید به‌ویژه در سطح خرده‌فروشی فقط در ایالت‌هایی ممکن باشد که اقدام به تجدید ساختار صنعت برق خود کرده‌اند. جدول ۷ برخی مشخصات صنعت برق آمریکا را ارائه داده است.

۱. صنعت برق در ایران با چنین مسئله‌ای روبرو نیست.



جدول ۷. برخی مشخصات صنعت برق در ایالات متحده

سطح	فرآیندهای اصلی	مالکیت				توضیحات	رقابتی / غیررقابتی
		دولتی	خصوصی	تعاونی	عمومی (شهرداری‌ها)		
تولید	برنامه‌ریزی و طراحی شبکه توزیع		✓	✓	✓		غیررقابتی
	مهندسی و ساخت شبکه توزیع		✓	✓	✓	قابل برون‌سپاری	غیررقابتی
	بهره‌برداری و نگهداری از شبکه توزیع		✓	✓	✓	قابل برون‌سپاری	غیررقابتی
	مدیریت قراردادهای خرده‌فروشان		✓	✓	✓	قابل برون‌سپاری	غیررقابتی
	اتصال و مدیریت خدمات به مشترکان معرفی شده		✓	✓	✓	قابل برون‌سپاری	غیررقابتی
	تهیه صورت‌حساب و تسویه با خرده‌فروشان		✓	✓	✓	قابل برون‌سپاری	غیررقابتی
	اندازه‌گیری برق دریافتی از شبکه انتقال		✓	✓	✓	قابل برون‌سپاری	غیررقابتی
	اندازه‌گیری عملکرد شبکه توزیع و تلفات برق		✓	✓	✓	قابل برون‌سپاری	غیررقابتی
خرده‌فروشی	تأمین برق از بازارهای برق و تولیدکنندگان		✓	✓	✓		رقابتی
	بازاریابی و جذب مشترک		✓	✓	✓		رقابتی
	اندازه‌گیری مصرف مشترکان		✓	✓	✓	می‌تواند به صورت شرکت مستقل ارائه خدمات کند	رقابتی
	صدور صورت‌حساب و تسویه با مشترکان		✓	✓	✓		رقابتی
	مدیریت تعامل با مشترکان		✓	✓	✓		رقابتی
رگولاتور	نهاد تنظیم مقررات	رگولاتو ر فدرال ✓				رگولاتور ایالتی: نهاد مدنی (انتخابی)	غیررقابتی
DG	تولید پراکنده برق	✓	✓	✓	✓		رقابتی

۳-۲-۴. تجربه کشور ترکیه

در اوایل سال ۱۹۸۰ دولت ترکیه برای پاسخ به تقاضای روزافزون انرژی، اقداماتی را در جهت افزایش حضور بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی انجام داد. هدف اولیه تجدید ساختار و خصوصی‌سازی بخش برق ترکیه، تضمین عرضه برق مطمئن به مصرف‌کنندگان با هزینه کم و با کیفیت مناسب بود که به منظور دستیابی به این هدف و ایجاد بازار رقابتی برق، آزادسازی در بخش برق آغاز شد. پس از انجام اصلاحات لازم در بخش‌های مختلف و تجدید ساختار شرکت‌های دولتی زیرمجموعه صنعت برق، نیروگاه‌ها و شرکت‌های توزیع به بخش خصوصی واگذار شدند. شکی نیست که خصوصی‌سازی موفق و به موقع بخش‌های تولید و توزیع، زمینه‌ساز اصلی آزادسازی بازار برق به شمار می‌رود. اما، به علت نبود قوانین لازم و چارچوب‌های نظارتی اساسی استراتژی اصلاحات و مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های صنعت برق متوقف شد. براساس درس‌های آموخته شده طی ۲۵ سال گذشته، بیشتر روند تحولات ساختاری شکل گرفت. درواقع تصویب قانون بازار برق در سال ۲۰۰۱ و تأسیس سازمان تنظیم مقررات بازار انرژی (EMRA)^۱ با هدف اصلی برقراری یک چارچوب رقابتی در بازار با ایجاد مکانیسم‌های قیمتگذاری که نشان‌دهنده هزینه‌های واقعی و رساندن آنها به حداقل است، صورت گرفت.

۱-۳-۲-۴. اهداف تجدید ساختار و خصوصی‌سازی بخش برق

هدف از انجام اصلاحات در بخش برق و خصوصی‌سازی عبارتند از:

- کاهش هزینه‌ها، از طریق عملکرد کارآ و مؤثر نیروگاه‌های تولید برق و شبکه توزیع،
- افزایش کیفیت و امنیت عرضه برق،
- کاهش تلفات فنی در بخش توزیع تا سطح تلفات شبکه کشورهای OECD و جلوگیری از تلفات غیر فنی (سرقت برق)،
- تضمین اینکه بخش خصوصی، بدون تحمیل هرگونه هزینه و یا تعهد جانبی بر دولت، سرمایه‌گذاری لازم جهت نوسازی و توسعه بخش برق را انجام خواهد داد،
- انتقال منافع ناشی از رقابتی شدن تولید و تجارت برق و همین‌طور منافع ناشی از افزایش نظارت بر کیفیت عرضه خدمات، به مصرف‌کنندگان نهایی.

برای دستیابی به اهداف فوق و در گام اول، ابتدا باید اقداماتی برای ایجاد اطمینان لازم در سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی انجام شود. در عین حال، تلاش‌هایی برای حداقل کردن هزینه‌گذار از وضعیت فعلی به شرایط بازار رقابتی، بر بخش دولتی انجام گردد. به منظور حصول اطمینان از

1. Energy Market Regulatory Agency



امنیت عرضه برق در طول دوره گذار و اطمینان از عدم محدودیت در عرضه، از ابزارهای موقتی مانند واردات برق و بازسازی و افزایش ظرفیت نیروگاه‌های فعلی استفاده خواهد شد.

در راستای تجدید ساختار و خصوصی‌سازی بخش برق، نظام قیمتی مبتنی بر هزینه در بخش‌هایی که تحت مقرراتگذاری هستند، استقرار خواهد یافت. به این منظور، به موازات آغاز فرآیند اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی، یک نظام تعرفه‌ای ملی بر کل شبکه برق حاکم خواهد شد. در نظام تعرفه‌ای مذکور، نوعی توازن در تعرفه‌های برق در سطح شبکه ایجاد خواهد شد تا از تفاوت قیمت برق برای مصرف‌کنندگان غیررقابتی^۱ جلوگیری شود.

۲-۳-۴. اصول اساسی خصوصی‌سازی و تجدید ساختار

الف) مجموعه اقدامات مرتبط با خصوصی‌سازی توسط «اداره خصوصی‌سازی»^۲ و در چارچوب مفاد قانون بازار برق ترکیه انجام خواهد شد،

ب) هدف از خصوصی‌سازی صرفاً حداکثر نمودن درآمدهای ناشی از خصوصی‌سازی نیست،

ج) حتی‌الامکان تلاش خواهد شد تا خصوصی‌سازی موجب افزایش دائمی قیمت برق نشود،

د) مشارکت شرکت‌هایی که دارای بنیه و توانایی مالی قوی هستند و امکان حصول به اهداف این طرح را فراهم می‌سازند، مورد تشویق قرار خواهد گرفت،

هـ) فارغ از بحث خصوصی‌سازی، دولت، سرمایه‌گذاری‌های ضروری و فعالیت‌های ضروری تعمیر و نگهداری را انجام خواهد داد،

و) به‌منظور تسریع در امر خصوصی‌سازی بخش‌های تولید و توزیع و تسهیل این فرآیند، «اداره خصوصی‌سازی» اقدام به اصلاح کلیه قوانین و مقررات مرتبط خواهد نمود،

ز) شرکت‌های توزیع که در آینده در بازار رقابتی برق فعالیت خواهند نمود و مجوز خرده‌فروشی در این بازار را خواهند داشت، باید اطمینان و اعتماد کافی را در سرمایه‌گذاران فعلی و آتی علاقمند به سرمایه‌گذاری در بخش تولید، ایجاد نمایند. به همین دلیل خصوصی‌سازی بخش برق در ترکیه از بخش توزیع آغاز می‌شود.

ح) به‌منظور حصول به یک ساختار رقابتی در بخش تولید، قبل از خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها، ظرفیت‌های نیروگاهی موجود در قالب گروه‌های نیروگاهی ساماندهی خواهند شد.

ط) فرآیند خصوصی‌سازی با لحاظ تعهدات و بدهی‌های فعلی دولت انجام شده و حتی‌الامکان از

1. Non-eligible Consumers

شامل آن دسته از مشترکین برق می‌باشند که برق را به‌صورت غیررقابتی از یک شرکت توزیع خریداری می‌کنند. در مقابل، مشترکین رقابتی (eligible)، مشترکینی هستند که برق را در بازار رقابتی خریداری می‌کنند.

2. Privatization Administration (PA)

اتخاذ رویه‌هایی که به ارائه ضمانت‌های جدید دولتی منجر شود، امتناع خواهد شد.

براساس اصول مشخص شده اولین استراتژی تصویب شده توسط شورای عالی برنامه‌ریزی در سال ۲۰۰۴، خصوصی‌سازی سه شرکت توزیع SEDAS، Baskent و YEDAS در ماه مارس ۲۰۰۷ اجرایی شد. با وجود این، مزایده‌ها و مناقصه‌ها پیش از تاریخ برگزاری به دلیل نامشخص بودن برنامه‌ها باطل شد.

به غیر از شرایطی که برای عضویت در اتحادیه اروپا وجود داشت مشکل کمبود شدید برق در اوایل سال ۲۰۰۹ بود که اقدامات جدی را از سوی دولت می‌طلبید.

برای اولین بار از سال ۲۰۰۳، تعرفه‌های برق در ژانویه ۲۰۰۸ افزایش یافت، هرچند با وجود افزایش، همچنان بخش کوچکی از هزینه‌های فزاینده گاز طبیعی را پوشش می‌داد. سپس در فوریه سال ۲۰۰۸، بخش کوچکی از ۱۴۱ مگاوات به بالاترین پیشنهاد که مبلغ ۵۱۰ میلیون دلار آمریکا بود و از سوی شرکت «زورلو انرژی» پیشنهاد شده بود، واگذار شد.

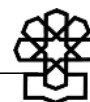
قدم سوم، که ماه سپتامبر ۲۰۰۸ برنامه‌ریزی شده بود ایجاد رقابت برای ساخت‌وساز و بهره‌برداری از اولین نیروگاه هسته‌ای این کشور بود. تمام تحولات صورت گرفته بخشی از اصلاحاتی بود که در قانون برق پیش‌بینی شده بود و همچنان در کمیته‌های فرعی پارلمان ترکیه درحال مذاکره بود.

آخرین حلقه این زنجیره برای شرکت‌های توزیع‌کننده برق، طی دو مرحله به‌طور متوالی مجدداً از سر گرفته می‌شود:

- از سرگیری مناقصات دو شرکت واجد شرایط SEDAS و Baskent،

- برگزاری مناقصه و مزایده برای دو شرکت جدید MERAM و ارس (ARAS).

برای حمایت از این خصوصی‌سازی و برطرف کردن نگرانی بخش خصوصی با توجه به ساختار قیمتگذاری، شورای عالی برنامه‌ریزی تصمیم گرفت مکانیسم قیمت براساس هزینه برای شرکت‌های اقتصادی فعال در بخش انرژی از ابتدای جولای ۲۰۰۸، پیاده شود و تا پایان سال ۲۰۱۰ تداوم داشته باشد. جریان خصوصی‌سازی در این صنعت - که موجب اولویت یکسان در توزیع دارایی می‌شود - با توجه به این واقعیت صورت گرفته است که بسیاری از دستاوردهای بهره‌وری با خصوصی‌سازی محقق خواهد شد، لکن خصوصی‌سازی در بخش‌هایی از صنعت قابل اجراست که امکان رقابت بالقوه در آنها وجود داشته باشد نه بخش‌هایی که دارای ساختار انحصار طبیعی هستند. «خصوصی‌سازی از اولین مرحله توزیع» با این هدف که موجب اندازه‌گیری دقیق و صدور صورتحساب شود مد نظر قرار گرفت، ولی این اقدام می‌توانست منجر به شرایطی در بازار شود که



قبلاً تجربه نشده بود و نمونه آن در اقتصادهای درحال گذار اروپای شرقی وجود داشت. برای مثال مشکل سرقت برق و یا اتلاف آن، یکی از مسائلی است که در پس انتقال عملیات توزیع به بخش خصوصی وجود دارد.

با وجود این مطابق نظر کارشناسان، ضروری است با برقراری ساختار مدیریت مجهز به مشوق‌ها و ظرفیت‌های نهادی قابل اعتماد، بازسازی صورت گیرد. در این رابطه، تعهد به خصوصی‌سازی دارایی‌های تولید باید بدون وقفه برای تسریع امر انتقال در ساختار بازار رقابتی صورت گیرد. علاوه بر این، صنعت برق ترکیه برای حفاظت از منافع مصرف‌کننده نهایی به ایجاد و حفظ شرایط رقابتی در تمام زمینه‌های مهم صنعتی بپردازد.

۳-۲-۴. اقدامات آماده‌سازی برای خصوصی‌سازی

برای برگزاری مزایده واگذاری دارایی‌های بخش توزیع، انجام اقدامات زیر پیش‌بینی شده است:

- تعیین نرخ تعرفه‌های خرده‌فروشی و تعرفه بهره‌برداری از شبکه پس از نهایی شدن قراردادهای زیر:
- قرارداد ترانزیت برق بین شرکت‌های توزیع و نیروگاه‌ها (گروه‌های نیروگاهی)،
- قرارداد ترانزیت برق بین شرکت‌های توزیع و شرکت تبادل برق ترکیه،^۱
- قرارداد ترانزیت بین نیروگاه‌های برق آبی متعلق به شرکت‌های تولید نیروی برق^۲ و تبادل برق ترکیه.

- برای آنکه مانعی بر سر راه توسعه بازار عمده‌فروشی ایجاد نشود، رویه‌های فعلی مربوط به تسویه حساب و موازنه ترانزیت برق در بخش عمده‌فروشی، پس از خصوصی‌سازی همچنان معتبر خواهد بود.

خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها زمانی آغاز خواهد شد که اولاً «سیستم مدیریت بازار»^۳ توسط «شرکت انتقال برق ترکیه»^۴ طراحی و اجرا شود و ثانیاً خصوصی‌سازی بخش توزیع تا حد قابل ملاحظه‌ای انجام شده باشد. علت این تأخیر در خصوصی‌سازی بخش تولید آن است که اگر دو شرط فوق محقق گردد، تولیدکنندگان خصوصی اطمینان خواهند داشت که نظم تجاری لازم در بازار ایجاد شده و مکانیسم بازار به نحو کارآ و مؤثر عمل می‌نماید و لذا قدرت کافی برای فروش برق تولیدی خود را دارند.

۳-۲-۴. ساختار نهادی بازار برق ترکیه

تکامل بازار برق ترکیه را می‌توان در پنج دوره تجزیه و تحلیل نمود:

1. Turkish Electricity Trading Company(TETAS)
2. Turkish Electricity Generation Company(EUAS)
3. Market Management System
4. Turkish Electricity Transmission Corporation(TEIAS)

الف) قبل از تشکیل اداره برق ترکیه (TEK) ۱۹۱۳-۱۹۷۰

اولین اقدام برای برق تجاری در سال ۱۹۱۳ در استانبول صورت گرفت. تا قبل از تأسیس Eti Bank در سال ۱۹۳۵، بازار برق ترکیه به‌طور کامل در اختیار بخش خصوصی بود. بین سال‌های ۱۹۳۵ و ۱۹۷۰، نهادهای دولتی از جمله بانک‌های دولتی و شهرداری‌ها اقداماتی را جهت سرمایه‌گذاری برای افزایش ظرفیت تولید، انتقال و توزیع انجام دادند. اولین مشارکت (همکاری) دولتی - خصوصی در بخش نیرو در قالب شرکت‌های جدید صورت گرفت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید، انتقال و توزیع برق انجام شد.

ب) تشکیل اداره برق ترکیه (TEK) ۱۹۷۰-۱۹۸۴

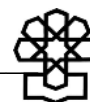
صنعت با تأسیس TEK در سال ۱۹۷۰ مجدداً سازماندهی شد. این شرکت به‌عنوان یک شرکت یکپارچه، کنترل صنعت برق کشور را بجز در موارد انتقال و توزیع که در مالکیت شهرداری بود و سه شرکت منطقه‌ای، به دست گرفت.

بعداً در سال ۱۹۸۲ طی قانون شماره ۲۷۰۵، امکانات شهرداری هم تحت کنترل اداره برق ترکیه درآمد. مطابق این قانون، انحصار دولت در ایجاد امکانات تولید لغو شد و به تولیدکنندگان بخش خصوصی اجازه فروش تولیدات به TEK داده شد. بنابراین، قانون شماره ۲۷۰۵ اولین "Build-Operate" برای طرح مشارکت بخش خصوصی در صنعت بود.

ج) اداره برق ترکیه و مشارکت بخش خصوصی ۱۹۸۵-۱۹۹۳

در حالی که دولت درصدد فعال کردن شرکت‌های خصوصی (و اجرای خصوصی‌سازی) در صنعت برق است، مطابق با قانون اساسی ترکیه، ارائه برق به‌عنوان یک خدمت عمومی، باید توسط شرکت‌های دولتی اداره شود. بنابراین شرکت‌های خصوصی در این صنعت فقط مجازند از طریق کسب امتیاز فعالیت طی یک دوره مشخص، با حفظ مالکیت دولت، در آن دوره به فعالیت بپردازند. دولت به‌جای اصلاح قانون اساسی در زمینه بخش خصوصی در صنعت، دو استراتژی را در ساختار روابط خود مد نظر قرار داد یکی استفاده از مدل BOT و دیگری (Transfer of Operating Right) TOR که شامل قرارداد بلندمدت خرید خدمات بخش خصوصی توسط دولت است. این روش منجر به شروع پروژه‌هایی شد که به‌دلیل ریسک تجاری بالا و فرض خرید تضمینی، هزینه‌های زیادی به همراه داشت.

در همین راستا، در سال ۱۹۸۴ قانون ۳۰۹۶ به‌منظور تشویق مشارکت بخش خصوصی در این صنعت به تصویب رسید. با تصویب این قانون انحصار TEK در تولید، انتقال، توزیع و تجارت برق در ترکیه به پایان رسید. این قانون علاوه بر BOT و TOR، به شرکت‌های خصوصی اجازه تولید می‌دهد.



د) پس از اداره برق ترکیه (TEK) ۱۹۹۴-۲۰۰۰

گام بعدی برای تجدید ساختار صنعت برق، تفکیک شرکت TEK در سال ۱۹۹۴ به دو شرکت تولید و انتقال برق و شرکت توزیع برق ترکیه بود. در سال ۱۹۹۴ دولت با تصویب قانون ۳۹۹۶، سعی داشت با دادن معافیت‌های مالیاتی و یا تضمین‌هایی در قراردادهای قدرت خرید BOT شرکت‌های خصوصی را به فعالیت در زیرساخت‌های صنعت برق تشویق نماید. در سال ۱۹۹۹، قانون اساسی ترکیه اصلاح شد و به بخش خصوصی حق سرمایه‌گذاری در زمینه برق داده شد. در سال ۲۰۰۰ قانون جدیدی برای پروژه‌های زیربنایی تدوین شد.

هـ) بار برق و شروع آزادسازی ۲۰۰۱-۲۰۰۵

دولت ترکیه در سال ۲۰۰۱، واحد تنظیم‌کننده مقررات بازار انرژی (EMRA) را تأسیس کرد، یک واحد نظارتی مستقل و همچنین چند قانون ازجمله قانون بازار برق را تصویب کرد.

قانون ۴۶۲۸ (EML)، مربوط به آزادسازی بخش انرژی (ازجمله نفت، گاز طبیعی و برق) است این قانون جایگزین قوانین قبلی شد. این قانون، وظایف قانونی را در قراردادها مشخص می‌کند. در ماه مارس ۲۰۰۸، نقشه راه برای اصلاحات و خصوصی‌سازی در بخش توزیع و تولید برق مشخص شد. در استراتژی تدوین شده (مصوبه شورای عالی برنامه‌ریزی)، علاوه بر اقداماتی در مورد مسائل انتقال و امنیت مکانیسم عرضه، مراحل و اصول خصوصی‌سازی نیز مد نظر قرار گرفت. در حال حاضر زیرساخت‌های برق از لحاظ حقوقی و نظارتی به صورت جامع مورد بررسی قرار می‌گیرد و جداسازی قانونی و تنظیم فعالیت‌های انحصار طبیعی مانند انتقال و توزیع و معرفی بازار آزاد و اصول رقابت در تولید و عرضه مورد توجه است.

۵-۳-۲-۴. دستیابی به آزادسازی کامل از طریق خصوصی‌سازی ۲۰۰۶

در استراتژی تدوین شده (مصوبه شورای عالی برنامه‌ریزی)، دوره ۲۰۰۱-۲۰۰۶ به عنوان دوره گذار مشخص شده است، دوره‌ای که در آن تعرفه توزیع برق در سطح ملی بر مبنای هزینه و به صورت منطقه‌ای خواهد بود و در بخش توزیع و تولید به طور کامل خصوصی‌سازی صورت خواهد گرفت.

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، ازجمله گام‌هایی که برای تکمیل آزادسازی برداشته شد آغاز فرآیند خصوصی‌سازی ۳ شرکت توزیع Baskent، SEDAS و AYEDAS در سال ۲۰۰۶ بود. با این حال، مناقصه‌های اشاره شده به دلیل اتمام زمان مشخص شده در برنامه‌های آنها و تأخیر به وجود آمده، باطل شد. علاوه بر شرایط لازم برای عضویت در اتحادیه اروپا، پیش‌بینی کمبود شدید برق برای سال ۲۰۰۹، دولت ترکیه را بر آن داشت که از سال ۲۰۰۸ اقدامات جدی را انجام دهد.

۶-۳-۲-۴. خصوصی سازی بخش توزیع

- تعیین تعداد نواحی توزیع

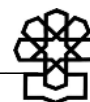
با توجه به مجموعه مسائل و مشکلات اجرایی ناشی از تفاوت در ویژگی‌های جغرافیایی مناطق مختلف توزیع، اندازه مناطق نسبت به میزان فروش برق و ویژگی‌های فنی و مالی آنها، قراردادهای فعلی فروش برق و همین‌طور رویه‌های قانونی فعلی در ترکیه، تعداد مناطق توزیع در ترکیه حداکثر ۲۱ منطقه تعیین شد.

- روش خصوصی سازی بخش توزیع

خصوصی سازی بخش توزیع برق در ترکیه بر پایه اصول زیر انجام می‌شود:

- مجوز شرکت‌های توزیع حداکثر ۴۹ ساله خواهد بود،
- تعرفه‌ها برای دوره‌های چندساله وضع خواهند شد. اولین دوره وضع تعرفه‌ها ۵ ساله خواهد بود،
- قبل از آغاز فرآیند خصوصی سازی، ابتدا تعرفه‌های اولین دوره تعیین شده و هدفگذاری مربوط به کیفیت عرضه خدمات انجام خواهد شد،
- شرکت‌های توزیع باید قبل از آغاز فرآیند خصوصی سازی، دارای قراردادهای خرید برق از عرضه‌کنندگان به ظرفیتی معادل حداقل ۸۵ درصد کل تقاضای بار قابل پیش‌بینی مشترکین غیررقابتی خود داشته باشند،
- در اسناد مناقصه باید مدارکی دال بر احراز حداقل شرایط فعالیت شرکت‌های توزیع و میزان درآمد این شرکت‌ها با توجه به تعرفه‌های مصوب مربوط به دوره اول وضع تعرفه‌ها وجود داشته باشد. ملاک ارزیابی شرکت‌کنندگان در مناقصه نیز قیمت پیشنهادی آنها خواهد بود. برخی از مدارک فوق‌الذکر به شرح زیر است:
- گواهی کیفیت مربوط به تعهد عرضه خدمات با لحاظ هدفگذاری‌های شبکه (در مورد کیفیت، تلفات و...) و جرائم مربوطه،
- یک دورنمای کلی و از پیش تعریف شده برای کاهش تلفات در شبکه تحت اختیار،
- گواهی توانایی برای انجام سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای بازسازی شبکه تحت اختیار،
- روش معینی برای ارزیابی تعرفه‌های دوره‌های آتی.
- شرکت‌های توزیع منطقه‌ای صرفاً مجاز به فروش برق به مشترکین غیرمجاز خواهند بود.^۱
- محدودیت مصرف برق برای مشترکین مجاز شبکه برابر ۷/۸ گیگاوات ساعت است. این محدودیت تا پایان سال ۲۰۰۸ میلادی پابرجا خواهد بود و قرار بوده براساس یک برنامه زمانبندی

۱. مشتریان غیرمجاز، مشتریانی هستند که مصرف برق سالیانه هریک از آنها کمتر از ۱/۲ گیگاوات ساعت باشد.



از ابتدای سال ۲۰۰۹ به بعد کاهش یابد. این تصمیم در راستای حصول به هدف رقابتی شدن کل بازار برق ترکیه در سال ۲۰۱۱ اتخاذ شده است. در طی این دوره مسئله امنیت عرضه به طور جدی مورد توجه قرار خواهد گرفت.

- برنامه اجرایی خصوصی سازی بخش توزیع ترکیه

قدم های اجرایی برای خصوصی سازی بخش توزیع به ترتیب زیر است:

- آغاز برنامه خصوصی سازی شرکت توزیع نیروی برق و شرکت های وابسته به آن،
- تکمیل سازوکار حقوقی مربوط به تشکیل مناطق توزیع نیروی برق،
- انعقاد قرارداد خدمات مشاوره در زمینه معاملات تجاری مربوط به خصوصی سازی شرکت های توزیع از سوی اداره خصوصی سازی،
- تعیین استانداردهای عملکرد و محدودیت ها و اهداف کاهش تلفات برای هریک از مناطق توزیع،
- انجام کلیه اقدامات مربوط به تفکیک مناطق توزیع برق از نظر حسابداری،
- تعیین منحنی های بار مربوط به هریک از مناطق توزیع،
- تعیین روش دریافت تعرفه های برق در هریک از مناطق توزیع،
- طراحی سازوکار همسان سازی تعرفه ها،^۱
- تعیین میزان درآمد شرکت های توزیع فعال در هریک از مناطق و حداقل درآمد این شرکت ها با توجه به تعرفه های وضع شده برای منطقه،
- ارائه مدارک درخواست صدور مجوز فعالیت توسط شرکت های توزیع در هریک از مناطق توزیع،
- انعقاد قراردادهای دوطرفه انتقال برق میان «شرکت مبادلات برق» و شرکت های توزیع و یا میان تولیدکنندگان و شرکت های توزیع،
- ارائه درخواست تعیین تعرفه برق توسط شرکت های توزیع،
- صدور مجوزهای جداگانه برای هر منطقه توزیع و تصویب تعرفه های پیشنهادی مربوط به هر منطقه یا شرکت توزیع با ملاحظه حداقل درآمد مورد نیاز شرکت ها یا مناطق توزیع توسط نهاد مقررات گذاری بازار انرژی ترکیه،^۲
- پس از انجام کلیه اقدامات مقدماتی فوق، مزایده مربوط به واگذاری شرکت ها، مناطق توزیع برگزار خواهد شد،
- در صورت لزوم، در طول دوره گذار، نهاد تنظیم مقررات به تجدید نظر در مورد قراردادهای این دوره و تعرفه ها اقدام خواهد کرد.

1. Tariff Equalization Scheme

2. Energy Market Regulatory Agency(EMRA)

۷-۳-۲-۴. تجدید ساختار و خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها

- نیروگاه‌های برق‌آبی

تأسیسات تولید برق کلیه نیروگاه‌های برق‌آبی که تاکنون توسط «مدیریت کل امور نیروگاه‌های برق‌آبی دولتی»^۱ احداث شده و در تصدی این مدیریت بوده و یا قرار است در آینده تحت تصدی آن قرار گیرد به همراه کلیه اموال غیرمنقول مرتبط با این تأسیسات، بر مبنای هزینه تمام شده و بدون پرداخت هرگونه هزینه اضافی دیگر، به شرکت تولید برق ترکیه انتقال داده می‌شود.

- تعریف گروه‌های نیروگاهی

کلیه نیروگاه‌های قابل واگذاری شناسایی شده و با لحاظ دو مؤلفه زیر در گروه‌های مختلف دسته‌بندی می‌شوند:

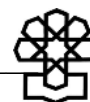
- عدم ایجاد قدرت انحصاری در بازار،
- سودآوری.

۸-۳-۲-۴. برنامه اجرایی خصوصی‌سازی بخش تولید

برنامه اجرایی برای خصوصی‌سازی بخش تولید در ترکیه به‌ترتیب ذیل خواهد بود:

- کلیه نیروگاه‌های برق‌آبی که باید در تملک بخش دولتی باقی بمانند شناسایی می‌شوند.
- تأسیسات تولید برق کلیه نیروگاه‌های برق‌آبی به «شرکت تولید برق ترکیه» انتقال می‌یابند.
- کلیه شرکت‌ها (گروه‌های) نیروگاهی شناسایی شده و در قالب شرکت‌های جدیدی ساماندهی خواهند شد.
- قراردادهای انتقال برق بین شرکت‌های تولید برق و مبادلات برق ترکیه منعقد می‌شود.
- قراردادهای انتقال برق میان شرکت‌ها (گروه‌های) نیروگاهی و شرکت‌های توزیع منعقد می‌شود.
- شرکت‌ها (گروه‌های) نیروگاهی، آماده واگذاری به بخش خصوصی خواهند شد.
- اداره خصوصی‌سازی قرارداد خدمات مشاوره برای امور واگذاری شرکت‌های نیروگاهی به بخش خصوصی را منعقد خواهد کرد.
- فرآیند خصوصی‌سازی شرکت‌های نیروگاهی، مشروط بر اینکه «سیستم مدیریت بازار» توسط «شرکت انتقال برق ترکیه» راه‌اندازی شده باشد، انجام خواهد شد.

مکانیسم بازار آزاد برق که قرار است در ترکیه استقرار یابد مبتنی بر قراردادهای دوجانبه میان خریداران و فروشندگان برق در کنار یک نظام توازن و تسویه در بازار است. به‌منظور حصول به یک بازار رقابتی لازم است مکانیسم توازن و تسویه در بازار به نحوی عمل کند که برق



تولیدی فارغ از قراردادهای خرید تضمینی به صورت آزاد مبادله شود. استقرار این مکانیسم موجب افزایش امنیت عرضه خواهد شد، زیرا در این بازار، تولیدکنندگان مستقل و کوچک نیز توان حضور و رقابت خواهند یافت.

قراردادهای انتقال برق در ابتدای تشکیل بازار حداکثر معادل ۸۵ درصد از تقاضای کل مشترکین غیررقابتی در مناطق توزیع را پوشش خواهد داد. مبنای این قراردادها، قیمت‌های نظارت شده و در چارچوب مقررات بازار خواهد بود. طول مدت این قراردادها نیز به استثنای قراردادهای مربوط به شرکت مبادلات برق ترکیه، حداکثر ۵ سال خواهد بود. پس از پایان این دوره، قراردادهای دوجانبه مبتنی بر قیمت بازار رقابتی، جایگزین قراردادهای قبلی خواهد شد. این فرآیند حرکت تدریجی به سمت بازار رقابتی برق را تضمین می‌کند. استقرار مکانیسم توازن و تسویه بازار نیز در راستای حصول به هدف ایجاد یک بازار معاملات نقد^۱ برای برق است که در آن سرمایه‌گذاری‌های جدید براساس علائم قیمتی^۲ به بازار جذب می‌شوند.

همچنین برای اطمینان از عملکرد مناسب شرکت انتقال برق ترکیه در زمینه اجرای وظایفی که براساس قانون برق ترکیه و سایر مقررات مربوطه برعهده این شرکت نهاده شده و تضمین آنکه این شرکت نقش خود را به عنوان اپراتور بازار برق به درستی انجام خواهد داد، از نظر نیروی انسانی و زیرساخت‌های فنی تأمین و تجهیز خواهد شد.

۹-۳-۲-۴. فعالیت‌های مربوط به دوره گذار

در این بخش مجموعه فعالیت‌هایی که در طول دوره گذار انجام خواهد شد تبیین می‌شود:

- فعالیت‌های مربوط به بازار برق

- مکانیسم توازن و تسویه بازار در دوره گذار در خلال سه دوره قیمتی استقرار خواهد یافت.
- سیستم کامل «مدیریت بازار» بر مبنای قیمت‌های ساعت به ساعت استقرار خواهد یافت.

- تعرفه‌ها

به منظور ایجاد توازن میان تعرفه‌ها در مناطق مختلف توزیع، مکانیسمی برای یکسان‌سازی تعرفه‌ها طراحی خواهد شد. استقرار این مکانیسم، زمینه‌ساز حصول به تعرفه‌های منعکس‌کننده هزینه در نواحی توزیع خواهد بود. هدف از این اقدامات، همسان‌سازی تعرفه کلیه مشترکین غیررقابتی شبکه می‌باشد. روش تعیین تعرفه در بازار ترکیه در ماده (۱۳) قانون برق به طور مفصل مشخص شده است. ضوابط لازم برای پیشنهاد تعرفه، نهادهای قانونی ارائه‌دهنده مجوزهای خرده‌فروشی، اصول و روش‌های حاکم برای تعیین درآمد و یا قیمت برای اشخاص حقوقی در این قانون تبیین شده است.

1. Spot
2. Price Signals

- تعرفه‌های دوره انتقال ۲۰۰۶-۲۰۱۰

استراتژی برق کشور ترکیه یک انتقال تدریجی از تعرفه‌های ملی به یک سیستم تعرفه‌ای مبتنی بر هزینه^۱ را طی یک دوره ۵ ساله بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ پیش‌بینی کرده است.

تعرفه مصرف‌کننده نهایی و الزامات درآمدی هریک از شرکت‌های توزیع‌کننده در دوره گذار به تأیید EMRA (اداره تنظیم مقررات بازار برق) رسیده است. الزامات درآمدی، هزینه‌های پیش‌بینی شده ناشی از ارائه خدمات توزیع و خرده‌فروشی را پوشش می‌دهد.

کاربران برق به پنج گروه مشترک تقسیم می‌شوند:

- مجتمع‌های مسکونی و یا آپارتمان‌ها، تعاونی‌های مسکن و املاک مسکن،
 - مؤسسات صنعتی،
 - آبیاری کشاورزی، نهادهایی که فعالیت اصلی آنها تولید محصولات کشاورزی است، تعاونی‌های آبیاری تأسیس شده برای آبیاری کشاورزی، تأسیسات پمپاژ و امکانات الکترونیکی مورد استفاده برای آبیاری زمین‌های کشاورزی شخصی،
 - روشنایی، برای روشنایی خیابان‌ها و جاده‌ها در استان‌ها، شهرها و روستاها، بزرگراه‌ها، پل‌ها و تونل‌ها، مرزهای کشور، پارک‌های عمومی باغ‌های تأسیس شده توسط شهرداری‌ها،
 - بازرگانی، هر نهاد و سازمانی که در گروه‌های مصرف‌کننده بالا ذکر نشده است.
- تعرفه کاربر نهایی دارای پنج جزء اصلی به شرح ذیل است:
- تعرفه‌های خرده‌فروشی، که دارای سه جزء است:

قیمت پایه (مرجع): متوسط وزنی از قیمت برق عرضه شده توسط تولیدکنندگان. براساس قیمت تنظیم شده EMRA مشخص می‌شود.

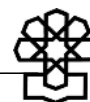
هزینه اتلاف Loss & Theft component: این بخش شامل سطحی از زیان‌های ناشی از مسائل فنی و غیرفنی در شبکه توزیع است.

Operating margin: این بخش شامل هزینه‌های خرده‌فروشی است. این هزینه‌ها بر روی قیمت مرجع (پایه) اضافه می‌شود.

تعرفه سیستم توزیع که منوط به درآمد است و دارای ۳ بخش است:

Distribution fee: هزینه‌های شرکت‌های توزیع را برای انجام فعالیت‌های توزیع پوشش می‌دهد هزینه‌هایی مانند؛ تعمیر و نگهداری، نوسازی و گسترش شبکه و سایر هزینه‌های عملیاتی،

۱. منظور هزینه (قیمت تمام شده) است که مسلماً این قیمت‌ها باید نشئت گرفته از عملکرد مطلوب و با بازدهی مناسب فرآیند تولید تا مصرف نهایی باشند.



ظرفیت شارژ: این تعرفه‌های ویژه برای مشتریان صنعتی اعمال شده است (Dual-Term Tariffs). هدف از این تعرفه‌ها، پوشش هزینه‌های ثابت توزیع با توجه به ظرفیت ایجاد شده است. جریمه (مجازات) اضافه بار: این تعرفه برای مشترکینی است که بیش از حد مجاز مصرف می‌کنند. هزینه انرژی Reactive: این تعرفه مربوط به مشترکینی است که بیش از حد مجاز Reactive هستند. تعرفه خدمات خرده‌فروشی: این تعرفه برای پوشش هزینه‌های عملیاتی از جمله خواندن شاخص، صدور صورت حساب و خدمات مشترکین است (براساس مترآژ تحت مالکیت مشترکین)، تعرفه انتقال: تعرفه‌های ناشی از هزینه‌های انتقال توسط شرکت‌های ملی انتقال‌دهنده. مالیات و سایر هزینه‌ها از جمله مالیات بر ارزش افزوده (۱۸ درصد)، مالیات شهرداری (۱ درصد)، برای کاربران صنعتی و برای کاربران مسکونی (به استثنای برخی مناطق) (۵ درصد) و سایر کسورات (۳ درصد).

اقدامات قانونگذاری

به منظور حصول به اهداف مشخص شده در این استراتژی، قانون بازار برق و سایر قوانین مربوط، حسب مورد اصلاح خواهند شد. همچنین کلیه آیین‌نامه‌ها و قوانینی که به موجب قانون بازار برق باید تاکنون تدوین و یا تصویب شده باشد تدوین و تصویب خواهند شد.

۱۰-۳-۴. پیش‌بینی تقاضا و امنیت عرضه

پیش‌بینی تقاضا

خزانه‌داری، سازمان برنامه و نهاد مقرراتگذاری بازار انرژی ترکیه باید، کلیه اقدامات لازم را جهت بازنگری در پیش‌بینی تقاضای برق که اساس پیش‌بینی ظرفیت‌های تولید در کشور است انجام دهند.

امنیت عرضه

فعالیت‌های زیر برای افزایش ظرفیت تولید و بهبود مدیریت ریسک انجام خواهد شد:

بودجه کافی برای انجام سرمایه‌گذاری‌های ضروری از سرمایه‌گذاری جهت بازسازی و جایگزینی ظرفیت‌های فرسوده برای شرکت تولید برق ترکیه و شرکت‌های وابسته آن و شرکت‌ها (گروه‌های) نیروگاهی اختصاص خواهد یافت.

سازمان برنامه ترکیه باید هزینه‌های سرمایه‌گذاری مورد نیاز در سیستم کنترل فرکانس نیروگاه‌های دولتی را پیش‌بینی کند تا امکان فعالیت این نیروگاه‌ها در شبکه برق ترکیه و براساس ضوابط و معیارهای تعیین شده توسط «اتحادیه همکاری در انتقال برق اروپا» فراهم شود. وزارت انرژی ترکیه با همکاری سازمان برنامه و خزانه‌داری، راهکارهای تأمین هزینه‌های فوق را تعیین خواهند کرد.

وزارت انرژی ترکیه مطالعات لازم برای اتصال شبکه برق ترکیه به شبکه‌های منطقه‌ای علاوه بر شبکه اتحادیه همکاری در انتقال برق اروپا را انجام خواهد داد.

شرکت انتقال برق ترکیه کلیه اقدامات لازم برای به‌کارگیری ظرفیت‌های تولید در قالب قراردادهای خدماتی جانبی به‌منظور حصول اطمینان از پایداری شبکه برق را انجام خواهد داد.

وزارت انرژی و سازمان برنامه ترکیه سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای تقویت شبکه انتقال را تعیین کرده و این ارقام در بودجه سال‌های آتی شرکت انتقال برق ترکیه وارد خواهد شد.

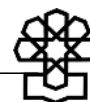
به‌منظور اطمینان از تنوع منابع سوخت و انرژی و برنامه‌ریزی قبلی برای تأمین این منابع، وزارت انرژی و سازمان برنامه، سازوکارهای جدیدی را برای توسعه ظرفیت‌های تولید مبتنی بر منابع سوخت و انرژی داخلی، ازجمله نیروگاه‌های برق‌آبی بزرگ مقیاس طراحی خواهند کرد.

نهاد مقرراتگذاری بازار انرژی ترکیه، بر نحوه انجام سرمایه‌گذاری‌ها در پروژه‌های تولید برق که مجوز آن توسط این نهاد صادر شده است نظارت مستمر کرده و به‌صورت دوره‌ای به وزارت انرژی گزارش خواهد کرد.

۴-۲-۴. تجربه کشور ارمنستان

در پی فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، ارمنستان نیز مانند سایر جمهوری‌های شوروی سابق، با شرایط ناشی از استقلال تازه به‌دست آمده، خود را منطبق نکرده بود. این انطباق در بخش برق، به معنای یادگیری چگونگی مدیریت و حفظ این بخش از سیستم بود که تا پیش از این به‌عنوان یک شبکه مستقل عمل نکرده بود. سیستم برق ارمنستان - درواقع، سیستم عرضه انرژی - برای فعالیت در بخش بزرگ‌تری طراحی شده است سیستم یکپارچه ترانس - قفقاز. با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، واردات سوخت از همسایگانی که هزاران کیلومتر دورتر از ارمنستان قرار دارند به آسانی صورت نمی‌گرفت و در چنین شرایطی ادامه روند عرضه برای ارمنستان مشکلاتی را در پی داشت.

در سال ۱۹۹۲، مشکلات این سیستم شروع شد. شروع جنگ از کوهستان‌های قره‌باغ و اعمال محاصره اقتصادی توسط آذربایجان و ترکیه و قطع نفت و گاز به‌عنوان مهمترین منبع تغذیه نیروگاه‌های حرارتی. چهارسال قبل از آن با زلزله عظیمی که روی داد نیروگاه هسته‌ای Medzamor که یک‌سوم ظرفیت برق مورد نیاز ارمنستان را تولید می‌کرد، تعطیل شد. خط لوله گاز جدیدی که در سال ۱۹۹۳ از گرجستان به ارمنستان کشیده شده بود هم توسط گروهی خرابکار، قطع شد. در نتیجه ارمنستان، با توجه به وجود دریاچه Sevan که یکی از ارزشمندترین منابع طبیعی این کشور است، کاملاً تمرکز خود را بر منابع برق آبی قرارداد. بین سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۶ در زمستان بسیار سختی در که آن سال‌ها، مشترکین فقط دو ساعت در روز برق داشتند. مشکلات



ناشی از استقلال این کشور با محاصره اقتصادی دو چندان شد.

۱-۴-۲. تاریخچه خصوصی سازی برق در ارمنستان

اواخر سال ۱۹۹۶، اقداماتی برای عرضه ۲۴ ساعته برق صورت گرفت. دولت ارمنستان با حمایت های مالی افراد، اقداماتی را برای برقراری ارتباط بین کیفیت خدمات و تعرفه پرداختی، آغاز کرد. تعرفه های مشترکین صنعتی، تجاری و خانگی در یک سطح بود، لذا فرآیند ایجاد توازن در تعرفه ها با حذف یارانه های متقاطع Cross-subsidies آغاز شد.

نیروگاه هسته ای Medzamor دوباره شروع به فعالیت کرد و خرابکاری ها در خطوط لوله گاز کاهش یافت.

با این حال، مشکلات مالی زیادی باقی ماند. در سال ۱۹۹۵ یارانه مالی و شبه مالی انرژی حدود ۱۱ درصد تولید ناخالص داخلی ارمنستان بود. نزدیک به ۲۵ درصد برق تولیدی عمدتاً به علت سرقت از بین می رفت و باعث زیان می شد.

تعدادی از طرفداران اصلاحات در دولت ارمنستان معتقد بودند دارایی های بخش برق را باید به یک نهاد قوی تر سپرد تا عملکرد آنها بهبود یابد.

ارمنستان در سال ۱۹۹۷ با فروش چند تولیدکننده برق آبی کوچک، بخش خصوصی را تقویت کرد. تلاش برای خصوصی سازی شرکت توزیع در سال ۱۹۹۸ به طور جدی آغاز شد. دولت ارمنستان در سال ۱۹۹۵ اقداماتش را برای خصوصی سازی با یک فرآیند بلندپروازانه، بازسازی بخش برق، تمرکززدایی شرکت دولتی به شرکت های تولید، انتقال و توزیع شروع کرد.

۲-۴-۲. برنامه ها و اهداف خصوصی سازی صنعت برق در ارمنستان

فرآیند خصوصی سازی در ارمنستان را می توان به دو دوره تقسیم کرد. در دوره اول، واگذاری دارایی های دولتی به عموم مردم مد نظر بوده است. خصوصی سازی در این دوره، همانند اغلب کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، مبتنی بر روش صدور گواهی های سهام^۱ بوده و دولت در واگذاری دارایی ها به مردم، هیچ گونه منفعت اقتصادی را دنبال نکرده است. این دوره در سال ۱۹۹۸ به پایان رسید و طی آن، دولت اقدام به واگذاری سهام بنگاه های کوچک مقیاس به مردم کرد. از سال ۱۹۹۹ تاکنون، مرحله دوم خصوصی سازی در ارمنستان در حال اجراست. خصوصی سازی در این دوره براساس قانون خصوصی سازی^۲ انجام شده است. ویژگی مهم این دوره، ورود فرآیند خصوصی سازی به مرحله تجاری^۳ است. اولویت های برنامه خصوصی سازی ارمنستان در دوره

1. Vouchers Privatization

2. On the Privatization Program

3. Monetary Phase

اخیر عبارتست از:

الف) ایجاد تنوع در روش‌های خصوصی‌سازی به‌منظور ورود بیشتر سرمایه‌های خارجی به داخل کشور و واگذاری دارایی‌ها و تأسیسات دولتی به سرمایه‌گذاران استراتژیک.

ب) افزایش درآمد دولت از محل خصوصی‌سازی و فروش دارایی‌ها به بخش غیردولتی.

هدف عمده دولت در دوره دوم واگذاری‌ها، برخلاف دوره اول، واگذاری صنایع بزرگ و متوسط، شامل دارایی‌های بخش برق، معادن، صنایع شیمیایی و الکترونیکی، صنایع ساختمانی، حمل‌ونقل و کشاورزی به بخش خصوصی است. برنامه دولت برای خصوصی‌سازی بخش برق، مشتمل بر واگذاری‌های دارایی‌های بخش‌های تولید، شامل نیروگاه‌های حرارتی و نیروگاه‌های برق‌آبی و همین‌طور دارایی‌های بخش توزیع است. دولت ارمنستان در نظر دارد در این مرحله از خصوصی‌سازی بزرگ‌ترین نیروگاه‌های برق این کشور ازجمله نیروگاه‌های حرارتی رازدانسک^۱ و ایروان^۲ جمعاً به ظرفیت حدود ۱۵۰۰ مگاوات و نیروگاه‌های برق‌آبی سیوان - رازدانسک^۳ و وروتانسک^۴ در مجموع به ظرفیت ۹۴۰ مگاوات را به بخش خصوصی واگذار کند. واگذاری دارایی‌های بخش توزیع نیز ازجمله برنامه‌های دولت ارمنستان در مرحله فعلی خصوصی‌سازی است.

به‌منظور اجرای برنامه‌ها و تحقق اهداف پیش‌بینی شده، کمیسیون تنظیم مقررات انرژی ارمنستان (AERC)، یک تیم با صلاحیت را برای این اصلاحات مشخص کرد. با وجود حمایت گسترده دولت ارمنستان از بخش برق، همچنان دو مشکل مهم زیان‌های تجاری و عدم پرداخت هزینه در این بخش وجود داشت.

۳-۲-۴. خصوصی‌سازی موفق از طریق آزمون و خطا

اولین تلاش برای خصوصی‌سازی سیستم توزیع در سال ۲۰۰۱ علاوه بر آنکه از حمایت محدودی برخوردار بود با موانعی هم از درون دولت ارمنستان روبرو شد. نواقص موجود در اسناد مناقصه و ناکافی بودن چارچوب‌های قانونی و نظارتی مشکلاتی را در اجرای فرآیند خصوصی‌سازی به وجود می‌آورد.

با توجه به اینکه در مناقصه‌ها، بسیاری از اپراتورهای بزرگ بین‌المللی مایل به همکاری بودند دولت ارمنستان باید به‌طور جدی‌تر به بررسی مسائل می‌پرداخت. لذا نسبت به استخدام مشاورانی اقدام کرد تا در مفاد اسناد مناقصه و چارچوب قانونی و نظارتی تغییرات و اصلاحاتی به‌وجود آورند.

1. Razdansk
2. Yerevan
3. Sevan-razdansk
4. Vorotansk



پاییز ۲۰۰۱، دولت ارمنستان دومین مناقصه خود را برای سیستم توزیع برگزار کرد. همزمان مسائل دیگری در جهان اتفاق افتاد که بازار و سرمایه‌گذاری بخش نیرو را متأثر ساخت: حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ به مرکز تجارت جهانی، دادخواهی (شکایت) و تحقیقات در مورد علل بحران برق کالیفرنیا.

لذا بازار سرمایه‌گذاری در بخش برق با تعداد کمی از اپراتورهای بین‌المللی و بزرگ روبرو شد که درواقع هیچ تمایلی برای حضور در بازارهای جدید نداشتند و در نتیجه به‌نظر می‌رسید خصوصی‌سازی در ارمنستان متوقف شده است.

ازجمله اقدامات صورت گرفته توسط دولت در اواخر سال ۲۰۰۲ به‌کارگیری قراردادهای مدیریت بود که شرکت میدلند^۱ برای همکاری پیشقدم شد.

شرکت MRH در پاییز سال ۲۰۰۱ کنترل سیستم توزیع برق ارمنستان را به‌عهده گرفت و راه برای خصوصی‌سازی بیشتر در بخش تولید هموار شد.

طی سال‌های ۲۰۰۲-۲۰۰۳ کارخانه برق حرارتی Hrazdan، برق‌آبی Sevan Hrazdan و شرکت Medzamor برای تسویه بدهی ۹۶ میلیون دلاری دولت با یک شرکت روسی معاوضه (واگذار) شد.

از ابتدای فرآیند خصوصی‌سازی بخش برق در ارمنستان تا سال ۲۰۱۰ تعداد ۱۳ نیروگاه برق‌آبی کوچک به بخش خصوصی واگذار شده است. البته این نیروگاه‌ها، سهم قابل ملاحظه‌ای از ظرفیت تولید برق این کشور را به خود اختصاص نمی‌دهند و انرژی برق مورد نیاز مناطق محدودی از این کشور را تأمین می‌کنند. براساس قانون خصوصی‌سازی در ارمنستان، سرمایه‌گذاران خارجی نیز اجازه شرکت در مزایده فروش نیروگاه‌های برق‌آبی کوچک را دارند. برای مثال، شرکت «کاپان انرژی»^۲ فرانسه، در مزایده نیروگاه‌های برق‌آبی «واخچی (۲)»^۳ و «واخچی (۳)»^۴ برنده شده و هم‌اکنون مالک و بهره‌بردار این دو نیروگاه است.

۴-۲-۴-۴. اهداف خصوصی‌سازی بخش برق در ارمنستان

به‌طور کلی، اهداف واگذاری دارایی‌های بخش برق در ارمنستان به‌شرح ذیل است:

- جذب سرمایه‌های خارجی به صنعت برق به‌منظور بهبود بهره‌وری و ارتقای تکنولوژی تأسیسات، با توجه به محدودیت بودجه دولت و عدم امکان تأمین منابع مالی برای انجام هزینه‌های توسعه شبکه،

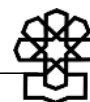
1. Midland Resources Holding(MRH)

2. Kapan Energie

3. Vokhchi-2

4. Vokhchi-3

- اصلاح و بهبود روش دریافت تعرفه از مشترکین خانگی و صنعتی و تجدید حیات مالی صنعت برق (به واسطه انگیزه بالاتر بخش خصوصی و خارجی برای دریافت به موقع و صحیح بهای برق)،
 - حاکم شدن اصول و قواعد تجاری بر روابط میان تأمین‌کنندگان تجهیزات و مواد اولیه به‌ویژه عرضه‌کنندگان سوخت نیروگاه‌ها و تولیدکنندگان در صنعت برق،
 - جلوگیری از انباشت بیشتر بدهی‌های صنعت برق و چاره‌جویی برای مشکلات ناشی از انباشت بدهی‌ها،
 - کمک به بهبود و ارتقای تکنولوژی‌های بخش برق از طریق فراهم کردن زمینه ورود مدیریت و تکنولوژی برتر از طریق مشارکت بخش‌های خصوصی و خارجی،
 - افزایش ورود سرمایه‌های داخلی به بخش برق،
 - فراهم کردن منابع سرمایه‌گذاری بلندمدت برای بخش برق با هدف تحقق امنیت اجتماعی.
- ۴-۲-۴-۵. اقدامات دولت ارمنستان برای آماده‌سازی بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری
- نقش دولت در فرآیند خصوصی‌سازی به‌طور کلی شامل موارد زیر است:
- تعیین سیاست‌ها و استراتژی‌های خصوصی‌سازی و اجرای آن،
 - کمی نمودن اهداف خصوصی‌سازی و قاعده‌مند نمودن نحوه حصول به آن،
 - تعیین نهادهای مرتبط با امر خصوصی‌سازی و تدوین وظایف آنها،
 - ایجاد چارچوب‌های قانونی و حقوقی برای پشتیبانی از فرآیند خصوصی‌سازی،
 - تعیین روش‌های خصوصی‌سازی و برنامه زمانبندی برای اجرای روش‌ها،
 - تعیین اصول و قواعد تجاری حاکم بر نقل و انتقالات دارایی‌ها از بخش دولتی به خصوصی.
- یکی از مهمترین اقدامات قبل از واگذاری فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی، اقدامات مربوط به آماده‌سازی بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی است. برخی از اقدامات دولت ارمنستان در این زمینه به‌شرح زیر است:
- تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی و تبدیل آنها به شرکت‌های سهامی (مرحله شرکتی نمودن)،
 - تفکیک و جداسازی شرکت‌های سهامی و نیز ادغام آنها با یکدیگر در موارد لزوم،
 - حسابرسی و کنترل مالی و اقتصادی شرکت‌های مشمول واگذاری،
 - اصلاح ساختار مالی شرکت‌های مشمول واگذاری و ایجاد تغییرات لازم در ساختار بدهی‌های شرکت،



- طراحی الگوی (برنامه) کسب و کار^۱ شرکت‌های مشمول واگذاری،
 - تجدید ارزیابی دارایی و بدهی‌های شرکت‌های مشمول واگذاری،
 - ارزشگذاری سهام شرکت‌های مشمول واگذاری و تدارک مقدمات انتشار سهام،
 - تمدید مجوز و یا صدور مجوزهای جدید برای فعالیت آن دسته از شرکت‌هایی که در حوزه‌های خاصی فعالیت می‌کنند و ادامه فعالیت آنها نیازمند اخذ مجوز است،
 - آشنا نمودن بنگاه‌های مشمول واگذاری با فرآیند های خصوصی‌سازی و اصول و ضوابط انجام فعالیت‌های اقتصادی و مالی،
 - انتشار اطلاعات مربوط به بنگاه‌های مشمول واگذاری.
- در برنامه خصوصی‌سازی ارمنستان توجه ویژه‌ای به آماده‌سازی نهادهای فعال در بخش‌های استراتژیک صورت گرفته است. منظور از بخش‌های استراتژیک، بخش‌هایی است که دارای معیارهای زیر هستند:
- بنگاه‌هایی که سهم قابل ملاحظه‌ای در تولید ملی دارند و در نتیجه، توسعه آنها تأثیر مهمی بر توسعه کل زیربخش‌های اقتصاد بر جای می‌گذارد.
 - بنگاه‌هایی که نقش مهمی در تأمین نیازهای ضروری مردم دارند.
 - بنگاه‌هایی که دارای نوعی انحصار در عرضه کالا و یا خدمات هستند.
- آن‌گونه که ملاحظه می‌شود، بنگاه‌های فعال در بخش برق کم‌وبیش تمام مؤلفه‌های فوق را دارا هستند و به همین دلیل در برنامه خصوصی‌سازی ارمنستان، توجه ویژه‌ای به آماده‌سازی بنگاه‌های بخش برق شده است.
- اگرچه خصوصی‌سازی بخش تولید برق در ارمنستان با پیشرفت نسبتاً مناسبی همراه بوده است، اما در بخش توزیع تا رسیدن به نقطه پایان فرآیند خصوصی‌سازی یعنی انتقال دارایی‌ها به بخش خصوصی و اعطای مجوزهای لازم برای فعالیت این بخش راه درازی در پیش است. درواقع با تصویب نهایی قانون مربوط به خصوصی‌سازی بخش توزیع ارمنستان که مراحل تصویب در مجلس را می‌گذارند، مسیر برای خصوصی‌سازی هموارتر خواهد شد. علاوه بر موارد فوق می‌توان به نکات ذیل هم اشاره کرد:
- تغییر معیارهای اندازه‌گیری:** تجربه جایگزینی معیارهای اندازه‌گیری جدید، نشان می‌دهد این روش نسبت به آنچه که سایر همسایگان ارمنستان در دیگر کشورهای مشترک‌المنافع مستقل مورد استفاده قرار گرفته، مقرون به صرفه‌تر بوده و برای مقابله با خسارت‌های بالای تجاری و مشکلات

بخش نیرو در برق ضروری است.

پیشرفت‌های فنی سیستم و اقدامات سیاسی برای توازن مجدد تعرفه پیش از خصوصی‌سازی، این اقدامات در برخی از کشورهای همسایه (و یا حتی در سایر نقاط دنیا)، انجام شده است. **ایجاد یک سازمان تنظیم‌کننده مقررات:** ایجاد یک نهاد تنظیم مقررات کارآ و تأثیرگذار کمک زیادی به تسریع حرکت اصلاحات کرد. پس از تأسیس سازمان تنظیم مقررات (AERC) در سال ۱۹۹۷، این سازمان کاملاً در جریان فرآیند اصلاحات در بخش برق قرار گرفت و به‌عنوان یک مشاور آگاه، مورد اعتماد و مؤثر دولت و با حیطه فعالیت گسترده شروع به کار کرد. عملکرد یک دهه گذشته نهادهای تنظیم مقررات بیانگر موفقیت آنها بود، اما وجود یک نهاد تنظیم مقررات به تنهایی تضمین‌کننده اصلاحات نیست و کیفیت مقررات، نقش نظارتی نهادها، استقلال و تخصص بخش خصوصی دارای اهمیت زیادی است.

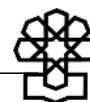
سازمان تنظیم‌کننده مقررات ارمنستان (AERC) با توجه به آثاری که نسبت به سایر همسایه‌ها در مراحل اولیه اصلاحات داشته، با مخالفانی هم روبرو بوده است لذا به خوبی آموخته است که چگونه از نقش و مأموریت خود دفاع کند.

همان‌طور که اشاره شد ضعف در سیستم مقررات و نهادهای نظارتی تأثیر بسزایی در عدم موفقیت روند خصوصی‌سازی داشته که یکی از نموده‌های آن، شکست اولین مناقصه خصوصی‌سازی سیستم توزیع برق بود.

با در نظر گرفتن نگرانی‌های خریدار در مناقصات، ادغام دو شرکت توزیع و رسیدن به یک دارایی واحد، رفع ممنوعیت مالکیت متقابل توزیع و تولید، پیشنهاد جبران زیان در مقابل مسائل تصادفی، ثبت دارایی‌های شرکت توزیع برق (EDC) توسط دولت ارمنستان برای جلوگیری از سلب دارایی‌ها، قراردادن پست‌های ۱۱۰ کیلوواتی برق که قبلاً زیان قابل توجهی را می‌دادند به‌عنوان بخشی از مناقصه، سعی شد نقاط ضعف موجود در چارچوب‌های قانونی و نظارتی اصلاح شود.

همچنین در اصلاحی دیگر از قانون، طبق مصوبه دولت و به‌منظور کاهش زیان‌ها، شرکت توزیع برق (EDC) قانوناً اجازه یافت ارتباط مشترکینی را که صورت‌حساب خود را پرداخت نکرده بودند قطع کند و برای اطمینان از پرداخت به موقع صورت‌حساب مشترکین دولتی (سازمان‌های دولتی و شرکت‌های دولتی)، مقرر شد بانک مرکزی مستقیماً و از حساب سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی نسبت به پرداخت صورت‌حساب اقدام نماید.

از تغییرات دیگری که دولت ارمنستان برای خصوصی‌سازی شرکت توزیع برق (EDC) به‌وجود آورد، حذف الزام مالکان به ثابت نگه داشتن سطحی مشخص از سرمایه‌گذاری (۸۰ میلیون



دلار آمریکا) است. در عوض، دولت ارمنستان مجموعه‌ای از استانداردهای کیفیت خدمات را به‌طور صریح برای دارندگان پروانه فعالیت، تعیین کرد که توسط نهاد تنظیم مقررات نیز مورد بررسی و نظارت قرار می‌گرفت.

ازجمله تغییرات دیگری که پس از تغییر نخست‌وزیر ارمنستان در حرکت خصوصی‌سازی ایجاد شد، سپرده شدن هدایت فرآیند خصوصی‌سازی از وزارت نیرو به وزارت غیرمرتبط دادگستری بود. اگرچه وزارت نیرو در سال‌های اولیه اقداماتی را در جهت اصلاحات بخش برق انجام داد، اما به مرور، با انجام خصوصی‌سازی، تضاد منافع، اصطکاک، درگیری‌های داخلی و مناقشات سیاسی در این وزارتخانه پدید آمد.

ازجمله شرکت‌هایی که به‌عنوان یک خریدار بالقوه (شرکت توزیع برق) مطرح شد و در ابتدا با شک و تردید مشاوران و طرفداران خصوصی‌سازی روبرو شد شرکت «میدلند» (MRH) بود. دولت سعی کرد با اعمال برخی موارد کنترلی اضافی ضمن برطرف کردن شک و تردیدها، امکان حضور یک سرمایه‌گذار مالی شناخته نشده در بازار را فراهم کند.

برای اطمینان از توانایی فنی شرکت MRH به‌عنوان یک شرکت توزیع‌کننده، دولت با قرارداد مدیریت نسبت به استخدام یک شرکت با تجربه در بخش برق اقدام کرد.

برای حفاظت از جریان‌های نقدی شرکت توزیع برق (EDC)، شرکت MRH ملزم بود کلیه وجوه دریافتی از مشترکین را به حساب مشترکی با تولیدکننده برق واریز کند و این به‌عنوان تضمینی در مقابل پرداخت به تولیدکننده بود (پرداخت به تولیدکننده قبل از هرگونه هزینه‌ای، به صورت ماهیانه انجام می‌شود).

برای محافظت بیشتر در مقابل سوءاستفاده از جریان نقدی و جلوگیری از امکان سلب دارایی، فروش بیش از ۲۵ درصد سهام شرکت توزیع برق (EDC) بدون مصوبه دولت و کمیسیون تنظیم مقررات خدمات عمومی ممنوع شد.

شرکت MHR در اوایل سال ۲۰۰۳، برق تعدادی از مشترکین دولتی را به‌علت عدم پرداخت صورت‌حساب قطع کرد، سازمان‌های دولتی ازجمله وزارت امور داخلی، یک پایگاه نظامی روسیه، دفتر شهردار، دفاتر دولتی شهرستان ایروان و وزارت نیرو. با عملکرد مناسب، شرکت «میدلند» به یک شرکت سودآور تبدیل شد. علاوه‌بر نحوه فعالیت شرکت، توانایی دولت ارمنستان در پایداری و درس گرفتن از تجربه‌ها، حکایت از اراده سیاسی کسانی داشت که در فرآیند مختلف خصوصی‌سازی حضور داشتند.

با توجه به اولین برخورد شرکت «میدلند» با کسانی که صورت‌حساب‌های خود را به موقع

پرداخت نمی‌کردند، همه مشترکین به‌طور کامل و در زمان معین پرداخت‌های خود را انجام دادند و این موضوع باعث شد شرکت‌ها حقوق پایه کارکنان را به‌طور چشمگیری اصلاح کردند و علاوه بر اینکه پرداخت حقوق به‌طور منظم صورت می‌گرفت پرداخت ۶ ماه حقوق معوقه و دستمزد کارکنان نیز انجام شد.

شرکت MHR با ارائه طرح‌های جدید تلاش زیادی را در کنترل تلفات غیرفنی انجام داد. شرکت براساس میزان بهبود در تلفات، افزایش کارآیی و عملکرد، ۵ تا ۱۰ برابر حقوق هیئت مدیره، مهندسان و بازرسان را افزایش داد و بخش قابل توجهی را نیز به دستمزد کارکنان اضافه کرد. پشتیبانی مستمر طرفداران اصلاحات و همچنین اصلاحات گسترده نهادی و حقوقی باعث تداوم روند اصلاحات عملیاتی و مالی در بخش آب و برق شد. الگوی پشتیبانی موجود نشان می‌دهد حضور گسترده و مستمر در صحنه مناسب‌تر از خصوصی‌سازی یکباره است. طرفداران اصلاحات در مذاکرات خود درخصوص شروط توسعه رابطه محکم شان با همتایان دولت ارمنستان را نشان دادند.

هنگام اعطای وام توسط بانک جهانی، بحث مدت زمان بازپرداخت، می‌توانست دچار تعدیلاتی شود و این بیانگر اهمیت انعطاف‌پذیری در زمانبندی است البته این انعطاف‌پذیری صرفاً درخصوص زمان بود نه سایر شرایط قراردادهای الگوی اعطای وام نشان می‌دهد که به یک ترکیب متعادل از ساختار وام‌های دریافتی نیاز است و وام‌هایی که به‌طور خاص برای بخش سرمایه‌گذاری است. هنگامی اصلاحات بخش نیرو مؤثرتر خواهد بود که اصلاحات نهادی و حقوقی گسترده‌تری صورت گیرد، وام‌های سرمایه‌گذاری هم به‌طور مشابه زمانی مؤثرتر خواهند بود که اصلاحات قانونی و نظارتی انجام شده است.

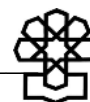
۴-۲-۴-۶. دستاوردهای اصلاحات

اقدامات انجام شده برای تحقق اهداف خصوصی‌سازی، دستاوردهای مناسبی در بخش برق داشته است که این دستاوردها عبارتند از:

- **برقرسانی دائمی در طول شبانه‌روز؛** بخش برق در ارمنستان از آغاز اصلاحات پیشرفت‌های قابل توجهی داشته به نحوی که از سال ۱۹۹۶ ارائه سراسری خدمات به‌صورت ۲۴ ساعته صورت می‌گیرد.

- **کاهش اتلاف برق؛** فقط ۴ درصد از برقی که باید به مشترکین تجاری رسانده شود، تلف می‌شود.

- **بازنگری در تعرفه‌ها؛** تعرفه بخش برق توسط یک نهاد تنظیم مقررات باسابقه و فعال در بخش، تعیین شد. تا پیش از اصلاح تعرفه‌ها، دولت ارمنستان برای حفظ و نگهداری عاملین بخش



برق که با زیان‌های تجاری زیاد روبرو بودند و تعرفه‌های پایین هزینه‌های آنها را هم پوشش نمی‌داد مجبور بود یارانه‌های زیادی بپردازد.

- **افزایش بهره‌وری:** تغییر در قیمت برق موجب دستاوردهایی در بهره‌وری شد و سرمایه‌گذاران تلاش کرده‌اند بیشتر از فناوری‌های کارآمد انرژی استفاده کنند.

- **توسعه شبکه گاز:** قیمت بالای برق باعث شده شبکه گاز توسعه بیشتری پیدا کند و کاربران علاوه بر پخت‌وپز برای روشنایی و گرم کردن خود نیز از آن استفاده می‌کنند.

- **توزیع منافع:** پرداخت قیمت‌های بالای برق برای افراد کم‌درآمد ارمنستان بدون شک، بسیار سخت بود و احتمالاً خاموشی برای آنها بهتر. در این شرایط این به منزله شکست اصلاحات بخش برق بود. تجربه این کشور از بحران انرژی نشان می‌دهد که ارمنستان با یک تابع در بخش برق روبروست که یا باید قیمت پایین با عرضه محدود و قابل اطمینان را انتخاب کند و یا قیمت بالاتر و عرضه دائمی و ۲۴ ساعته خدمات را.

در ارمنستان هم مشابه بسیاری از کشورها، مشترکین کم‌درآمد (فقیر) خوش‌حساب‌تر هستند و معمولاً صورت‌حساب‌های خود را به موقع پرداخته و در این زمینه دارای سابقه خوبی هستند. از خصوصی‌سازی بیشترین منفعت شامل مشترکینی است که بیشترین مصرف را داشته باشند، که معمولاً این مشترکین بزرگ، دولتی هستند و این منفعت شامل مشترکین فقیر و کم‌درآمد واحدهای مسکونی نمی‌شود. پرداخت‌های اجتماعی^۱ اگرچه ممکن است برای جبران اثر افزایش تعرفه‌ها برای فقرا کافی نباشد، اما این حداقل کاری هست که دولت ارمنستان در حال حاضر می‌تواند انجام دهد و شواهد نشان می‌دهد این کار انجام شده است.

هزینه‌های اجتماعی دولت ارمنستان بین سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۴ از کل هزینه‌های مالی دولت، از ۳۱/۳ به ۳۸/۲ درصد رسیده است و از ۶/۵ به ۷/۲ درصد از تولید ناخالص داخلی افزایش یافته است علیرغم اینکه هزینه‌های مالی دولت در کل کاهش داشته است.

نکته مهم اینکه، همزمان با طرح موضوع خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع برق در ارمنستان، شواهد نشان می‌داد که نوعی بدگمانی در میان مشترکین این شرکت‌ها نسبت به نحوه تعامل آتی شرکت‌های توزیع خصوصی با مردم در حال شکل‌گیری است.

درواقع با توجه به پایین بودن سطوح درآمدی مردم و بالا بودن نرخ بیکاری، نگرانی‌هایی در میان مردم در زمینه احتمال افزایش قیمت برق پس از واگذاری شرکت‌های توزیع ایجاد شده بود. به‌منظور بررسی آثار اجتماعی واگذاری شرکت‌های توزیع نیروی برق به بخش خصوصی،

دولت ارمنستان مطالعه‌ای را در این زمینه انجام داده است.

نتایج این مطالعه که توسط «انجمن جامعه‌شناسی ارمنستان»^۱ با همکاری مشترک شرکت «سیبلی اینترنشنال»^۲ و با حمایت مالی «آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده»^۳ انجام شد نشان می‌داد که ۶۶ درصد از مصاحبه‌شوندگان نگران افزایش قیمت‌های برق پس از واگذاری شرکت‌های توزیع هستند. جالب‌تر آنکه ۵۰ درصد از مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که قیمت‌های برق در شرایط قبل از واگذاری شرکت‌های توزیع نیز به اندازه کافی بالاست و علت عدم پرداخت بهای برق از سوی مشترکین، ناتوانی مالی آنهاست.

۴-۲-۴-۷. نقش مشاورین در خصوصی‌سازی تأسیسات صنعت برق

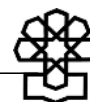
با توجه به حساسیت و اهمیت خصوصی‌سازی بخش توزیع، دولت ارمنستان اقدام به انعقاد یک قرارداد مشاوره برای اجرای فرآیند خصوصی‌سازی در این بخش کرده است. این قرارداد بین وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی،^۴ انرژی،^۵ و مدیریت دارایی‌های عمومی^۶ به نمایندگی از دولت ارمنستان و کنسرسیومی متشکل از شرکت مشاوره سرمایه‌گذاری رایفایزن،^۷ بانک سرمایه‌گذاری اتریش^۸ و انجمن مشاوره سرمایه‌گذاری بن شاهر^۹ منعقد شده است. براساس مفاد این قرارداد، کنسرسیوم فوق، وظایف ذیل را در پیشبرد اهداف خصوصی‌سازی برعهده خواهد داشت:

- تدوین الگوی پیشنهادی برای آماده‌سازی بنگاه‌های مشمول واگذاری. این الگو مبتنی بر مطالعات تفصیلی مربوط به ساختار و عملکرد بنگاه‌ها بوده و در تدوین آن، به وضعیت اقتصادی و مالی بنگاه‌های واگذار شده توجه می‌شود.

- برگزاری مناقصاتی به منظور تعیین توانمندی‌ها و قابلیت‌های سرمایه‌گذاران بالقوه در بخش برق. نقش مشاور در این فرآیند، اطلاع‌رسانی عمومی و تشویق سرمایه‌گذاران برای شرکت در مناقصه و همین‌طور تهیه اسناد و مدارک لازم و ارائه اطلاعات مورد نیاز به متقاضیان است. ازجمله این اطلاعات می‌توان به اطلاعات شبکه‌های توزیع اشاره کرد.

- تهیه اسناد مزایده و تمهید مقدمات لازم برای برگزاری مزایده مربوط به فروش تأسیسات سیستم توزیع برق و ارائه اطلاعات مورد نیاز به آن‌دسته از سرمایه‌گذارانی که توانمندی و صلاحیت آنها برای سرمایه‌گذاری در تأسیسات توزیع برق، در مراحل قبل احراز شده است.

-
1. Armenia Sociology Society
 2. SIBLEY International
 3. US International Development Agency(USAID)
 4. Ministry of Economy and Finance
 5. Ministry of Energy
 6. Ministry of State Property Management
 7. Raiffeisen Investment AG
 8. Austrian Investment Bank
 9. Ben Shahr



- ارائه مشاوره لازم در زمینه نحوه انجام مزایده و انعقاد قراردادهای فروش سهام با سرمایه‌گذاران خصوصی،

- ارائه سایر خدماتی که از جانب کارفرما (دولت ارمنستان) ضروری تشخیص داده شود.
حق‌الزحمه مشاور بر مبنای عملکرد و یا موفقیت وی در پیشبرد برنامه خصوصی‌سازی پرداخت می‌شود. به این معنی که میزان پرداختی به مشاور برابر است با درصدی از ارزش قرارداد فروش سهام به بخش خصوصی.

معیارهای تشخیص صلاحیت متقاضیان خصوصی سرمایه‌گذاری در بخش توزیع که به تصویب دولت ارمنستان رسیده است، عبارتند از:

حداقل درآمد سالیانه شرکت‌کنندگان در مزایده باید ۱۵۰ میلیون دلار باشد،
موضوع فعالیت شرکت‌کنندگان در مزایده باید در حوزه صنعت برق (ترجیحاً فعالیت‌های نزدیک به بخش توزیع) بوده و مجموع درآمد سالیانه وی از محل فعالیت در صنعت برق، حداقل برابر ۱۰۰ میلیون دلار باشد.

در فرآیند واگذاری شرکت‌های توزیع در ارمنستان، معیارهای تشخیص صلاحیت فوق‌الذکر با تغییرات جزئی ملاک عمل بوده و درنهایت چهار شرکت زیر حائز صلاحیت لازم برای شرکت در مزایده تشخیص داده شده‌اند:

- شرکت آمریکایی AES Silk Road،

- شرکت ABB Energy Ventures که سهام‌داران مشترک آن روسیه و سوئیس هستند،

- شرکت فرانسوی Electricite de France،

- شرکت اسپانیایی Union Fenosa Acex.

دولت ارمنستان به سرمایه‌گذارانی که در مرحله اول واجد صلاحیت‌های لازم تشخیص داده شده‌اند، اجازه داده است که به تمام اطلاعات مالی، فنی، اجتماعی و نیروی انسانی شرکت‌های فعال در بخش توزیع دسترسی آزاد داشته باشند. این اطلاعات شامل مواردی است که توسط مشاور تهیه شده و همچنین سایر اطلاعاتی که سرمایه‌گذار درخواست کرده است.

علاوه بر این، در راستای گسترش اطلاع‌رسانی در زمینه خصوصی‌سازی، در فوریه سال ۲۰۰۰ یک کنفرانس بین‌المللی در ایروان با حضور سرمایه‌گذاران بالقوه و سایر افراد حقیقی و حقوقی علاقمند به سرمایه‌گذاری در بخش توزیع برگزار شد. هدف عمده این کنفرانس، بحث و بررسی پیرامون وضعیت آینده بخش توزیع و رویکردهای مختلف برای پیشبرد برنامه خصوصی‌سازی بود. مضافاً بر اینکه در طول برگزاری کنفرانس، فرصتی برای بحث و تبادل نظر

میان مسئولین بخش دولتی از جمله نمایندگان وزارت انرژی، وزارت مدیریت داری‌های عمومی، وزارت اقتصاد و دارایی و کمیسیون انرژی این کشور با سرمایه‌گذاران خصوصی فراهم شد. در حاشیه همین کنفرانس، مسئولین دولتی از تأسیسات قابل واگذاری بازدید کردند. هدف این بازدید، آشنایی بیشتر آنها با مشخصات فنی تأسیسات و همچنین بررسی وضعیت اقتصادی، مالی و نیروی انسانی شرکت‌های مشمول واگذاری بود.

علاوه بر گروه مشاور فوق‌الذکر، یک مشاور حقوقی متخصص در زمینه حقوق عمومی نیز دولت ارمنستان را در واگذاری داری‌های بخش توزیع یاری می‌کند. هدف از به‌کارگیری این مشاور، تهیه پیش‌نویس قوانین و مقررات لازم برای اجرای فرآیند خصوصی‌سازی و بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات ناظر به حقوق مالکیت و حقوق تجارت و آیین شرکت‌داری است. از جمله پیشنهادهای مشاور حقوقی تاکنون عبارتست از:

الف) پیشنهادهای ناظر به بازسازی و اصلاح ساختار تأسیسات سیستم توزیع

- پیشنهادهای ناظر به حذف خلأهای قانونی که به‌صورت بالقوه می‌تواند مانعی برای خصوصی‌سازی تلقی شود،

- پیشنهاد وضع مقررات و قوانین مکفی در زمینه فعالیت بنگاه‌ها پس از واگذاری،

- پیشنهادهای ناظر به تعیین حدود حقوق مالکیت،

- پیشنهاد مربوط به مطالعه ساختار بدهی‌های شرکت‌های مشمول واگذاری و واگذار شده و تعیین آندسته از بدهی‌هایی که می‌تواند روی عملکرد این شرکت‌ها در آینده، تأثیر منفی داشته باشد (همچون بدهی بابت ملاحظات زیست‌محیطی) و نهایتاً تعیین راهکارهایی برای تسویه این نوع بدهی‌ها.

ب) پیشنهادهای ناظر به مؤلفه‌های تأمین امنیت اجتماعی

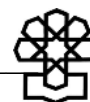
- طراحی و تنظیم قراردادهای و موافقتنامه‌ها میان نیروی انسانی و شرکت، با عنایت به نقش و اهمیت بالقوه نیروی کار بر عملکرد شرکت‌های توزیع.

- شفاف کردن تعهدات و وظایف شرکت‌ها در قبال نیروی کار در فرآیند واگذاری و به‌ویژه در ارتباط با موضوعاتی از قبیل پرداختی بابت بیمه‌های اجتماعی به کارکنان که ممکن است حین واگذاری بروز نماید.

- شفاف کردن روابط میان کارفرمایان، کارکنان شرکت‌های توزیع و اتحادیه‌های کارگری.

- طراحی موافقتنامه‌های کاری استاندارد میان مدیران شرکت‌های توزیع و کارکنان برای دوره پس از واگذاری مشتمل بر تعریف تعهدات و وظایف طرفین در قبال یکدیگر،

- تعریف و وارد کردن استانداردهای لازم در قراردادهای خرید و فروش برق به نحوی که حقوق



مصرف‌کنندگان رعایت شده و امکان تداوم فعالیت شرکت‌های توزیع فراهم باشد.

وظایف مشاور حقوقی

مهمترین وظایف مشاور حقوقی به شرح ذیل است:

- ارائه خدمات مشاوره‌ای پیرامون «موافقتنامه‌های اعتباری»^۱ شرکت‌های مشمول واگذاری و تعیین تعهدات مالی شرکت در طول دوره اصلاح ساختار مالی.

- مطالعه روندها و رویه‌های مربوط به صدور مجوز فعالیت شرکت‌های توزیع و ارائه پیشنهادهای لازم در این زمینه.

علاوه بر موارد فوق، مشاور حقوقی در فرآیند آماده‌سازی و اجرای برنامه خصوصی‌سازی نیز اقداماتی را به شرح ذیل انجام می‌دهد:

- همکاری در تهیه اسناد و مدارک مرتبط با واگذاری از جمله مجوزها، موافقتنامه‌های خرید و فروش سهام، پیش‌نویس توافقنامه‌های میان عرضه‌کنندگان و توزیع‌کنندگان برق و ... ،
- ارائه مشاوره‌های حقوقی به دولت، که در طول مذاکرات معاملات خصوصی‌سازی مشاوره حقوقی می‌دهد.

- شناسایی عوامل تضعیف‌کننده امنیت انرژی در ارمنستان و ایجاد تمهیدات لازم در جهت رفع مشکلات ناشی از این عوامل در موافقتنامه‌ها و سایر اسناد خصوصی‌سازی.

براساس توضیحات فوق، مجموعه مسائل نهادی و سازمانی مرتبط با خصوصی‌سازی بخش توزیع در ارمنستان، با همکاری شرکت مشاوره‌ای فوق‌الذکر و مشاور حقوقی، انجام می‌شود. همان‌طور که ملاحظه شد، در فرآیند خصوصی‌سازی بخش توزیع برق، وظایف و مسئولیت‌های هر یک از دو نهاد مشاوره‌ای مزبور به روشنی مشخص شده است.

تعرفه‌ها و فرآیند واگذاری

کمیسیون انرژی ارمنستان^۲، تنظیم‌کننده مقررات بخش برق ارمنستان است و وظیفه تنظیم قیمت‌های برق و صدور مجوزهای فعالیت شرکت‌ها در بخش توزیع برق را برعهده دارد. صرف‌نظر از اینکه شرکت‌های فعال در بخش برق، دولتی یا خصوصی باشند، ملزم به رعایت مقررات و ضوابط تعیین شده توسط کمیسیون مزبور هستند. یکی از برنامه‌های این کمیسیون در فرآیند خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع، تثبیت شکاف میان قیمت تمام شده و فروش برق (حاشیه سود بنگاه‌ها) می‌باشد. درواقع پس از خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع، دولت نسبت به برخورداری سرمایه‌گذار از یک حاشیه سود منطقی و تثبیت شده و در یک دوره محدود و معین ضمانت خواهد داد. کلیه موارد فوق

1. Credit Agreement

2. Energy Commission of Republic of Armenia

در آگهی مزایده فروش شرکت‌های توزیع قید خواهد شد.

۸-۴-۲-۴. فرآیند آماده‌سازی و واگذاری شرکت‌های توزیع برق

در فرآیند آماده‌سازی شرکت‌های توزیع برای خصوصی‌سازی، ابتدا در قالب یک فرآیند تجدید ساختار ۱۱ شرکت توزیع برق منطقه‌ای ارمنستان، در قالب ۴ شرکت سهامی سازماندهی شدند. ادغام این شرکت‌ها و تشکیل شرکت‌های بزرگ‌تر، موجب تسهیل مدیریت شرکت‌ها شده، تجمیع دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت‌های زیرمجموعه را به همراه خواهد داشت. پس از تجدید ساختار شرکت‌های توزیع، اقدامات ذیل جهت واگذاری شرکت‌های توزیع به بخش خصوصی انجام خواهد شد:

- واگذاری ۵۱ درصد از سهام شرکت‌های توزیع از طریق مزایده به آن‌دسته از متقاضیانی که واجد صلاحیت تشخیص داده شده‌اند. واگذاری بلوکی سهام به خریداران، اختیار تصمیم‌گیری درباره کلیه موضوعات کلیدی مرتبط با عملکرد شرکت از جمله نحوه و میزان تقسیم سود را اعطا خواهد کرد.

- با توجه به اعلام علاقمندی «بانک اروپایی برای ترمیم و توسعه»^۱ برای خریداری سهام شرکت‌های توزیع، ۲۰ درصد از سهام هریک از این شرکت‌ها به بانک مزبور واگذار خواهد شد.

- ۵ درصد سهام هریک از شرکت‌های توزیع، از طریق بورس به متقاضیان واگذار خواهد شد.
- ۴ درصد از سهام هریک از شرکت‌های توزیع، از روش واگذاری مستقیم به کارکنان شرکت‌های توزیع (پس از ادغام) واگذار خواهد شد تا ضمن ایجاد انگیزه برای بهبود عملکرد شرکت پس از واگذاری، موجب رفع برخی از مشکلات نیروی انسانی در حین واگذاری گردد.

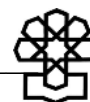
- ۲۰ درصد سهام هریک از شرکت‌های توزیع در اختیار دولت باقی خواهد ماند. البته این پیشنهاد نیز مطرح شده که سهام متعلق به دولت ارمنستان به صورت «سهام ممتاز»^۲ باشد و دولت به واسطه تملک این میزان سهام، امکان وتو نمودن برخی از تصمیمات خاص هیئت مدیره را دارا باشد.

۹-۴-۲-۴. موضوع بدهی‌های شرکت‌های مشمول واگذاری

یکی از مسائل اساسی در واگذاری شرکت‌های توزیع، حل مشکل بدهی‌های این شرکت‌هاست. نکته قابل تأمل آنکه نمی‌توان یک راه‌حل واحد برای حل مشکل فوق‌الذکر در تمامی شرکت‌های توزیع مطرح کرد. درواقع در فرآیند واگذاری هریک از شرکت‌های توزیع، مشکل بدهی‌های آن شرکت به‌طور مجزا مورد بررسی قرار گرفته است. برای رفع مشکل بدهی‌های شرکت‌ها به مؤلفه‌هایی از جمله حجم و ساختار بدهی‌ها، توانایی بازپرداخت شرکت، میزان مطالبات مشکوک‌الوصول شرکت توجه شده است. در حالت کلی، بدهی‌های شرکت‌های مشمول واگذاری به مالکان خصوصی خریدار

1. European Bank for Reconstruction and Development

2. Golden Share



شرکت انتقال داده می‌شود؛ در عین حال در مورد برخی از شرکت‌ها، بخشی از بدهی‌ها توسط دولت بازپرداخت شده و یا در جدول زمانبندی بازپرداخت آن تجدیدنظر شده است.

در مجموع موضوع رفع مشکل بدهی‌های شرکت‌های توزیع یکی از مشکل‌ترین بخش‌های فرآیند خصوصی‌سازی بخش برق ارمنستان بوده است. دولت ارمنستان در فرآیند واگذاری این شرکت‌ها، تمام تلاش خود را برای رفع این مشکل به کار بسته است از جمله اینکه تلاش شده تا با اصلاح قوانین و مقررات موجود و در مواردی از طریق مذاکره با طرف‌های ذینفع، این موضوع حل و فصل شود.

خلاصه و نتیجه‌گیری

تجربه ارمنستان ۱۲ درس را برای سایر کشورهایی که اصلاحات مشابهی را انجام داده‌اند ارائه می‌کند: ۱. به عنوان اولین و مهمترین درس، اراده سیاسی است. تلاش طرفداران اصلاحات، اگر مقامات

دولتی هیچ علاقه‌ای به ایجاد اصلاح نداشته باشند، در نهایت مؤثر نخواهد بود.

۲. یک نتیجه فرعی از درس اول؛ توجه به اهمیت شخصیت است. روند اصلاحات در صورتی موفق خواهد بود که افراد بانفوذ دولتی که به دنبال احترام و نفوذ بیشتر هستند آن را حمایت کنند نه کسانی که برای دستیابی به منافع مشخص اصلاحات را به یک مسیر خاص سوق دهند. طرفداران اصلاحات و دولت می‌توانند با دادن مشاوره‌های اولیه و اساسی به این افراد (بانفوذ) درخصوص اصلاح بخش نیرو کمک کنند.

۳. کنترل روند منافع اشخاص، این به معنای انتظاراتی است که اصلاح‌کنندگان دارند، رعایت حقوق، مهارت‌ها، اعتبار و احترام و... که به طور مستقیم از نهادهایی که درون بخش هستند ایجاد نمی‌شود.

۴. فعال کردن مشارکت‌کنندگان از طریق تماس‌های اولیه و اساسی. اصلاح‌طلبان می‌توانند با وارد کردن این افراد از همان ابتدای روند اصلاحات در بحث‌های اساسی، حضور آنها را پررنگ‌تر کنند. این افراد را ممکن است در کمیسیون‌های نظارتی و یا در وزارتخانه‌های غیرمرتبط یافت.

۵. نارسایی اولیه بهتر از اصلاً تلاش نکردن است. اسناد مناقصه و چارچوب قانونی و نظارتی از شکست‌های اولیه در مناقصات برگزار شده در ارمنستان بهره زیادی بردند.

۶. ارتباط مکرر و اساسی بین مناقصه‌گذار و صاحبان سرمایه، بهتر است. یکی از مزایای استفاده از تعاملات گسترده بین دولت ارمنستان و شرکت MRH این بود که هر دو طرف قادر به ارزیابی اعتبار و مقاصد یکدیگر بودند. به عنوان راهی برای نهادینه کردن این موضوع، برخی از دولت‌ها، برای برگزاری مناقصه‌های دیگر و مشارکت بخش خصوصی، از دو مرحله روند مناقصه استفاده کردند.

۷. در اجرای واقعی اصلاحات، رویکرد میان‌بخشی مهم است. سرعت و مزایای اصلاحات بخش نیرو را می‌توان افزایش داد. برای مثال با اصلاح مشترکین عمده بخش آب و صنایع دیگر.
۸. داشتن یک رویکرد همه‌جانبه به معنای در نظر گرفتن تأثیرات اجتماعی اصلاحات به‌عنوان یک عنصر مجزا از اصلاحات بخش نیرو.
۹. قبل از خصوصی‌سازی دولت اقدامات لازم را برای بهبود شرایط در حد امکان انجام دهد. هر چه دولت‌ها شرایط را بیشتر آماده کنند بهتر است.
۱۰. برای طرفداران اصلاحات فراهم نمودن ترکیب درستی از تعدیلات ساختاری و تأمین مالی سرمایه‌گذاری مهم است.
۱۱. در بستن قرارداد با یک اپراتور بخش خصوصی، توجه به سطح سرمایه‌گذاری اپراتور کمتر است و بیشتر به کیفیت خدمات و سایر خروجی‌ها توجه می‌شود.
۱۲. دولت‌ها و طرفداران اصلاحات باید استانداردهای مناقصه‌ها را به‌روز کنند و روش‌هایی را برای انواع جدید سرمایه‌گذاری استراتژیک پیدا کنند. تجربه ارمنستان نشان می‌دهد در کنسرسیوم‌ها می‌توان از اپراتورهای بزرگ بین‌المللی هم در مناقصات استفاده کرد.

۵-۲-۴. تجربه کشور نیجریه

رشد، رفاه و امنیت ملی هر کشوری به شدت وابسته به کیفیت صنعت برق آن کشور است. درواقع ارتباط بین صنعت برق و توسعه اقتصادی به‌گونه‌ای است که سلامت این صنعت مسئله‌ای مهم برای عموم شهروندان است. در طول دهه گذشته، توقف توسعه ظرفیت شبکه نیجریه، همراه با هزینه‌های بالای تولید گازوئیل و بنزین، رشد صنایع تولیدی و تجاری کشور را فلج کرده است. این مشکل، موضوع ایجاد شغل که یک فوریت مورد نیاز در کشوری با جمعیت زیاد و روبه رشد است را متوقف کرده است. نامنظم و قابل پیش‌بینی نبودن تأمین برق، حس عمیق و تلخ ناامیدی را در سراسر کشور به‌ویژه در مراکز شهری به وجود آورده است. این موضوع دولت را مصمم کرده است تا اقدامات اساسی در راه اصلاح ساختار برق نیجریه به انجام رساند.

۱-۵-۲-۴. نگرشی کلی بر مشکلات و چشم‌انداز برق نیجریه

ضعف و ناتوانی صنعت برق در نیجریه، مصرف‌کنندگان برق و شهروندان را با مشکل روبرو کرده است و به‌طور قابل ملاحظه‌ای از انرژی و خلاقیت محروم کرده است و مردم تقاضای بهبود واقعی و فوری در سطح خدمات را دارند. در پاسخ به این تقاضا، دولت فدرال نمی‌خواهد طوری وانمود کند که کار پیش‌رو آسان خواهد بود، اما مصمم به ریشه‌کن کردن این مشکل است. دولت تأکید دارد که به دنبال تغییرات اساسی در مالکیت، کنترل و اجرای سیاست‌های ملی برق مشخص شده



(۲۰۰۱) و مندرج در اصلاحات بخش برق در (Eprs) قانون سال ۲۰۰۵ است.

نیجریه برای رسیدن به چشم‌انداز ۲۰۲۰ با هدف ۴۰۰۰۰ مگاوات در ده سال آینده به سرمایه‌گذاری سالیانه حداقل به میزان ۳/۵ میلیون دلار نیاز دارد. متقابلاً سرمایه‌گذاری‌های بزرگ در سایر بخش‌های مرتبط باید تأمین شود مانند زیرساخت‌های تبدیل سوخت به نیرو (برق) و انتقال نیرو و توزیع شبکه. مسلماً دولت به تنهایی نمی‌تواند این مبالغ را تأمین کند، لذا تمرکز در توسعه این بخش نیازمند تشویق بخش خصوصی به همکاری با دولت در این امر خواهد بود. همزمان دولت فدرال می‌داند که بهبود سطح خدمات را نمی‌تواند تا زمان خصوصی شدن صنعت به تعویق بیاندازد. همچنین برای برداشتن گام‌هایی فعال برای اطمینان از بهبود نسبی، اما واقعاً تحقق یافته در مقدار و کیفیت برق در تمام مناطق کشور برای عرضه به مشتریان، باید اقدام کند.

برای دستیابی به اهداف، دولت یک نقشه راه تدوین کرده است. این نقشه به‌طور خلاصه برنامه کشور برای سرعت بخشیدن به این فعالیت با احترام به اصلاحات مقرر شده قبلی تحت قانون Eprs می‌باشد و یک محرک تازه برای بهبود ارائه خدمات در کوتاه‌مدت است.

اجرای قانون Eprs، نقطه عطف اولیه در مسیر اصلاحات است. ایجاد و غیرمتمرکز کردن شرکت‌های سهامی نیجریه (Phcn) اولین قدم مهم بوده است. این امر باید با ایجاد شرکت‌ها (اتحادیه‌ها)، تجاری‌سازی و درنهایت خصوصی‌سازی شرکت‌های جانشین، جریانی از مقدار زیادی از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را برای ایجاد نیروگاه‌های جدید، نهادهای توزیع و متعاقب آن توسعه بازار رقابتی برق پیگیری شود. همزمان باید یک طرح واقع‌بینانه و پایدار برای ارائه خدمات در کوتاه‌مدت و میان‌مدت دنبال شود که با ضرورت اصلاحات ساختاری همراه شده باشد. دولت فدرال به سرعت این اصلاحات ساختاری را پیگیری خواهد کرد.

۲-۵-۴. اقدامات اصلاحی در صنعت برق نیجریه

دولت برای اصلاحات، اجرای قانون اصلاح بخش برق نیجریه را از سه رویکرد زیر دنبال می‌کند:

- برداشتن موانع برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی،

- شفاف‌سازی استراتژی دولت در واگذاری شرکت مادر تخصصی PHCN^۱،

- اصلاح بخش تبدیل سوخت به نیرو (برق).

۳-۵-۴. برداشتن موانع برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی

مراحلی که دولت در دست اجرا دارد تا جریان ورودی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را همراه با تخصص مدیریتی و فنی تسریع کند، به شرح ذیل می‌توان خلاصه کرد: نکته مهم اینکه باید توجه

شود که به هر حال مشارکت بخش خصوصی پایان کار نیست. برعکس، این تنها وسیله برای رسیدن به هدف نهایی، مانند ارائه خدمات برق و کاهش خاموشی‌هاست.

۴-۵-۲. استقرار نظام قیمتگذاری مناسب

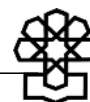
تعرفه کاربر نهایی حداقل باید منعکس‌کننده هزینه‌ها باشد. با توجه به ثابت بودن نرخ تعرفه که میزان چشمگیری کمتر از مقدار لازم برای این بخش است، تداوم فعالیت‌ها در بخش با مشکل روبرو خواهد شد و شرکت‌های موجود (پی‌اچ‌سی‌ان) به تنهایی نمی‌توانند به‌طور مداوم قادر به تأمین هزینه‌های مورد نیاز باشند و لذا به‌طور مستمر باید از دولت پول اضافی برای کوتاه‌مدت و هزینه‌های سرمایه‌ای بلندمدت، طلب کنند. علاوه بر این و مهم‌تر از آن، بدون یک نظام قیمتگذاری که ثبات مالی در این بخش را پشتیبانی کند، نمی‌توان به سادگی اپراتور بخش خصوصی را برای ورود به این بازار ترغیب کرد. لذا کمیسیون تنظیم مقررات برق نیجریه، بازنگری عمده نظام تعرفه را قبل از پایان سه ماهه اول سال ۲۰۱۱ به‌منظور جایگزین نمودن سقف تعرفه‌های جدید که واقعاً منعکس‌کننده هزینه برای کاربر نهایی باشد، به‌جای تعرفه یکنواخت ملی در دست انجام دارد.

البته برای اطمینان از حمایت از مصرف‌کنندگان کم‌درآمد، همراه با تعرفه پیش‌بینی شده توسط تدوین‌کنندگان سیاست اصلاحات، تمایز قیمت و تعرفه‌های متفاوت که متأثر از میزان مصرف هستند، تعریف خواهد شد.

۴-۵-۳. ایجاد یک خریدار عمده

مطابق با قانون ای‌پی‌آراس، صنعت برق نیازمند انتقال به یک مدل جدید دارد که خریدار عمده دولتی با قرارداد مدیریتی و تجارت عمده (به نمایندگی از شرکت‌های توزیع) در بازار عمل کند، تا زمانی که صنعت در صورت حساب‌ها، حسابداری و مدیریت توسعه یابد. برای این منظور، شرکت بازرگانی برق عمده نیجریه تأسیس شده است. این نهاد مذاکرات مناسب پیرامون توافقات خرید را انجام خواهد داد. این مذاکرات، نه فقط با شرکت‌های تولیدی جانشین و تولیدکنندگان مستقل برق موجود (Ipps)، بلکه با پتانسیل موجود در تازه واردشدگان به بازار تولید برق و تولیدکنندگان مستقل برق انجام خواهد شد.

این فرآیند تا چهار سال، یعنی تا قبل از اینکه برخی از شرکت‌های توزیع از لحاظ اقتصادی مقرون به‌صرفه شوند و به‌طور کامل به نهادهای معتبر تبدیل شوند، ادامه می‌یابد. بنابراین، به‌منظور سرعت بخشیدن به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید برق، وزارت مالیه در حال بررسی مجموعه‌ای از گزینه‌هایی است که از طریق آن دولت فدرال ممکن است برای خریدار عمده، افزایش اعتبار فراهم کند.



۴-۵-۶. ایجاد نیروی کار کارآمد و بالنگیزه

پیشرفت در اصلاحات، به دلیل ریسک‌های عملیاتی و مالی برای دست یافتن به شرکت‌های جانشین محقق نشده است. بخشی از این عدم توفیق ناشی از شکست دولت برای رسیدن به توافق با اتحادیه‌های کارگری در حل و فصل بدهی‌های عقب‌افتاده (حقوق، بازنشستگی و مزایای دیگر) و تفکیک پرداختی‌هاست.

با اذعان به اینکه اجرای وفادارانه اصلاحات، موجب پویاتر شدن بخش برای همه شرکت‌کنندگان در صنعت است؛ هم شرکت‌ها و هم مصرف‌کنندگان از تحویل خدمات بهتر منتفع خواهند شد و کارگران با بهره‌گیری از شرایط بهتر خدمات، وضعیت مطلوب‌تری خواهند داشت. دولت فدرال به تازگی به گفتگوی فعال با رهبران اتحادیه‌های کارگری مشغول شده است. درواقع، پیش‌بینی دولت این است که یک توافق جامع در مورد تمام مسائل مهم به زودی به دست خواهد آمد.

۴-۵-۷. عملیاتی کردن تعهدات شرکت مدیریت برق نیجریه (MELMCO)

MELMCO به عنوان یک وسیله برای هدف خاص دولت تأسیس شده است، یعنی به عهده گرفتن و مدیریت دارایی‌های موجود، بدهی‌ها و تعهدات دیگر که نمی‌تواند به راحتی از PHCN به هریک از شرکت‌های جانشین انتقال یابد. دولت فدرال در پی اطمینان از این موضوع است که امور به طور کامل عملیاتی شود و بدون تأخیر بیشتر و هرگونه ابهامی، نسبت به انتقال بدهی باقی مانده اقدام شود. در این فرآیند همچنین دولت فدرال نقشی که شرکت‌های سرمایه‌گذار باید ایفا کنند (در مدیریت بدهی باقیمانده) را برای MELMCO و خریدار مشخص می‌کند.

۴-۵-۸. متعهد کردن مدیریت شرکت انتقالی نیجریه (TCN)

با توجه به این واقعیت که، سرمایه‌گذاران تا از سرمایه‌گذاری مناسب در بخش میانی مطمئن نشوند، تمایلی به سرمایه‌گذاری در مقیاس بزرگ در بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی صنعت برق نخواهند داشت دولت را بر این داشته است که مدیریت TCN را به شرکتی خصوصی واگذار کند تا هر دو نیاز پروژه یعنی مدیریت و تخصص‌های فنی را دارا باشد.

شفاف‌سازی و تقویت نظام صدور مجوز ارزش سرمایه‌گذاری‌های برق شامل هزینه‌های ثابت (بلندمدت) و تأمین انتظار سرمایه‌گذاران در بازگشت سرمایه‌گذاری ناشی از پروانه اخذ شده باید مورد توجه قرار گیرد. این مجوز به طور معمول ۲۰ - ۲۵ سال است، با این حال مطابق قانون EPSR پروانه نباید از مدت ۱۰ سال تجاوز کند. لکن NERC کمیسیون تنظیم مقررات برق نیجریه می‌تواند اعتبار مجوز را برای ۵ سال تمدید کند. برای ارائه تسهیلات بیشتر به سرمایه‌گذاران مکانیسم‌ها در حال توسعه هستند که آنها را از تجدید مجوز، در صورت لزوم، مطمئن می‌سازد.

تقویت کمیسیون تنظیم مقررات برق نیجریه NERC نقش حیاتی در صدور پروانه‌های اجرایی و تنظیم این بخش ایفا می‌کند. از همه مهمتر، اعتماد به پیگیری و اجرای قوانین را به فعالان بازار القا می‌کند. این نهاد رهبری بازار را به عهده دارد.

۹-۵-۴. شفاف‌سازی سیاست دولت در واگذاری شرکت‌های جانشین

در حالی که دولت متعهد به حل و فصل هر یک از موانع خاص سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است که اجمالاً در بالا اشاره شد، این موضوع که سرمایه‌گذاران بالقوه در این بخش، به دنبال نشانه روشنی از استراتژی کلی دولت هستند، منطقی است. لذا واگذاری ۱۸ شرکت جانشین مورد توجه دولت است. رویکرد واگذاری در نقشه راه را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- نیروگاه‌های تولید برق آبی

استراتژی اتخاذ شده توسط BPE این است که امتیازاتی برای بهره‌برداری از jebba, Shiroro و Kainji اعطا کند. این رویکرد اساساً معطوف به مقدار مورد نیاز سرمایه و مسائل مربوط به حقوق آب است و ارتباط بین مدیریت پایدار برق آبی و توسعه منابع کشاورزی کشور را نیز مورد توجه دارد.

- نیروگاه‌های تولید حرارتی

نیروگاه‌های تولید حرارتی PHCN با فروش حداقل ۵۱ درصد حقوق صاحبان سهام به سرمایه‌گذاران اجرا می‌شود. برای اطمینان از اینکه انحصار و یا انحصار چندجانبه بازار برق در بخش تولید برق به وجود نیاید، همکاری نزدیک NERC الزامی است.

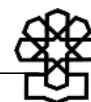
واحدهای صنعتی تحت فرآیند و تعمیرات و نگهداری (O&M) که قراردادهای در حال آماده‌سازی توسط شرکت دارایی برق دلتای نیجریه است نیز مدیریت خواهند شد. NDPHC شرکت مادر این واحدهای صنعتی است و استراتژی برای واگذاری آنها پس از تعمیر و راه‌اندازی را ابلاغ خواهد کرد.

- شرکت انتقال نیجریه

شرکت انتقال نیجریه، تحت یک قرارداد مدیریتی پنج‌ساله، به یک شرکت معتبر بخش خصوصی تحویل داده خواهد شد. بنابراین، کلید تجاری‌سازی موفق شبکه ملی، انتخاب یک پیمانکار با مهارت‌های مورد نیاز برای مدیریت شبکه‌ای است که طی دهه آینده مورد نیاز خواهد بود.

- شرکت‌های توزیع

همه شرکت‌های توزیع به بخشی خصوصی واگذار خواهند شد. این انتقال با فروش حداقل ۵۱ درصد سهام دولت در شرکت‌ها انجام می‌شود. انتظار می‌رود با فروش سهام، کاهش زیان‌های فنی و تجاری و افزایش بهره‌وری مجموعه‌ها به وقوع پیوندد.



۱۰-۵-۲-۴. اصلاحات در بخش تبدیل سوخت به برق

دولت فدرال از نیاز به اصلاحات مکمل در بخش بالادستی تبدیل سوخت به برق به‌ویژه در صنعت گاز آگاه است. اصلاحات مهم در صنعت گاز قبلاً صورت گرفته است. این اصلاحات باید تأثیر مستقیم و مثبتی بر صنعت برق در سال‌های آینده داشته باشد. با وجود این، دولت مشوق‌های اضافی برای جلب ده‌ها میلیارد دلار سرمایه بخش خصوصی که این صنعت طی دهه آینده نیاز خواهد داشت را باید معرفی کند.

۱۱-۵-۲-۴. بهبود ارائه خدمات در سراسر شبکه

هدف دولت این است که تأمین صنعت برق نیجریه باید عمده‌تأ تحت مالکیت و کنترل بخش خصوصی باشد، لکن این انتقال نمی‌تواند به سرعت رخ دهد. بنابراین، برای یک دوره موقت دولت فدرال نیجریه به روش نیمه‌دولتی پاسخگوی مستقیم برای ارائه خدمات در سراسر بخش‌های گسترده زنجیره ارزش برق باقی خواهد ماند. مصرف‌کنندگان و شهروندان حق دارند بدانند چه سطح از ارائه خدمات در این وضعیت نیمه‌دولتی در دوران انتقال، ارائه می‌شود.

علاوه بر این، دولت فدرال می‌داند که مشتریان برق مشتاق بهبود فوری در سطح خدمات هستند و تنها با وعده پیشرفت‌ها و بهبود بخش پس از اصلاحات، راضی نمی‌شوند. بنابراین، در طول دوره اصلاحات، دولت مصمم است انرژی خود را با نیروی برابر و متناسب برای ارائه خدمات ضروری به کار گیرد. به‌ویژه، تمرکز بر روی ارائه خدمات پایدار است، ارائه خدماتی که با مدیریت و روش نظارتی مناسب باشد و خروجی‌ها به درستی ارزیابی شوند. باید کسانی که مسئول مستقیم ارائه خدمات هستند کاملاً پاسخگو باشند. علاوه بر این یک رویکرد مشارکتی و جامع برای اصلاحات باید ترسیم کرد. این به معنی همراه کردن توده مردم در هر مرحله از راه است که با تضمین اینکه پیشرفت به سمت اهداف شفاف و روشن خواهد بود، امکانپذیر است.

در کوتاه‌مدت، باید اطمینان حاصل کرد که افزایش چشمگیری در مقدار کلی برق ارائه شده به مصرف‌کنندگان در سراسر کشور صورت می‌گیرد. در این راستا، تضمین اینکه میانگین تعداد ساعت برق ارائه شده به مصرف‌کنندگان افزایش چشمگیری خواهد داشت، بسیار مهم است. هدف دوم که به همان اندازه مهم است، تضمین این موضوع است که نه تنها تأمین برق نسبت به قبل به میزان زیادی افزایش یابد، بلکه از میزان نامنظم و قابل پیش‌بینی نبودن برق ارائه شده، کاسته شود. برای نیل به این هدف، افزایش هدفمند در ظرفیت تولید، انتقال و توزیع با تغییر عمده در شیوه‌های اپراتوری سیستم باید به‌وقوع پیوندد. این تغییر بدین معناست که به‌جای ارسال همه ظرفیت تولید در دسترس به‌صورت تمام وقت، اپراتور سیستم قصد دارد تولید و توزیع برق را به‌صورت

یکنواخت و نسبتاً قابل پیش‌بینی حفظ کند. علاوه بر این، دولت نیز اصرار دارد اپراتور سیستم و شرکت‌های توزیع مختلف با شیوه‌های راهبردی‌تر به موضوع بار شبکه توجه کنند.

در میان‌مدت (تا دسامبر ۲۰۱۳) اگرچه کاهش قابل توجهی در سرمایه‌گذاری و مدیریت مستقیم دولت پیرامون عناصر مهم در زنجیره ارزش برق صورت می‌گیرد، لکن انتظار این است که مقدار کل برق تحویلی به مصرف‌کنندگان برق در سراسر کشور باید حداقل دو برابر سطح فعلی شود. این انتظار ناشی از پروژه‌های کامل برنامه‌ریزی شده از قبل است که بودجه آنها تخصیص داده شده و منعکس‌کننده این واقعیت است که دولت کماکان پاسخگوی اصلی است.

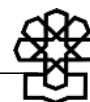
تکمیل سرمایه‌گذاری‌های عمده (و قبلاً تخصیص بودجه یافته) در تأمین گاز و صنعت انتقال از اهداف خاص در نقشه راه است و با جزئیات آمده است و به‌طور کلی اهداف در چهار حوزه کلیدی تبدیل سوخت به برق، تولید، انتقال و توزیع ارائه شده‌اند. علاوه بر این، اهداف کمکی در تمام چهار بخش وجود دارد که به‌طور خاص شامل تکمیل، پردازش و افشای آمار صنعت است که برای برنامه‌ریزی استراتژیک ضروری هستند و توسعه، آموزش و ایجاد انگیزه در سرمایه انسانی که موفقیت کل صنعت به آنها بستگی دارد.

۱۲-۵-۲. اصلاحات در بخش تولید

هر چند که دولت مصمم است که اکثریت قریب به اتفاق نیروگاه‌های جدید باید توسط بخش خصوصی تأمین مالی و ساخته شوند، لکن در مواردی نظیر تأمین مالی برای شکل‌های تجدیدپذیر تولید برق مانند نیروگاه‌های برق‌آبی (یا سایر روش‌های تجدیدپذیر) و در تولید برق از زغال سنگ، دخالت‌های محدود دولت فدرال نیجریه تداوم خواهد داشت.

اساساً در طول دهه آینده، نیجریه تا حد زیادی به بخش آبی، زغال سنگ و گاز طبیعی برای تولید برق خود وابسته است.

با توجه به برنامه‌ریزی انجام شده، اکثریت قریب به اتفاق همه نیروگاه‌های جدید باید توسط بخش خصوصی تأمین مالی و ساخته شوند. این به‌خصوص در مورد همه نیروگاه‌های گازی تولید برق که تقریباً نماینده ارزان‌ترین (و از این رو رقابتی‌ترین) تولید برق هستند، حداقل در ۱۰ تا ۱۵ سال آینده صادق است. همچنین دولت برای تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، متعهد به یک بسته از اصلاحات کلیدی «توانایی‌دهنده» است. همچنین تمام سرمایه‌گذاری‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت توسط دولت فدرال در نیروگاه‌های برق، باید انتخابی باشند. دولت اذعان دارد که از میان‌مدت تا بلندمدت، در تأمین مالی شکل‌های تجدیدپذیر تولید برق به‌عنوان مثال برق‌آبی یا سایر روش‌های تجدیدپذیر و در تشویق تولید برق از زغال سنگ، دخالت‌های محدود تداوم خواهد داشت.



با این حال، تأمین مالی از طریق تعرفه‌ها بر تزریق سرمایه مستقیم توسط دولت مرجح است. اگرچه دولت متعهد به این اصل است که اکثریت قریب به اتفاق نیروگاه‌های جدید باید توسط بخش خصوصی تأمین مالی و ساخته شوند. با این حال، دولت اذعان دارد که نمی‌توان بخش خصوصی را به سرمایه‌گذاری در بخش تولید برق وادار کرد. نقش دولت در اینجا اطمینان بخشی به تداوم مسیر اصلاحات است. اولویت‌ها تا پایان سال ۲۰۱۰ عبارتند از:

- بازسازی کمیسیون تنظیم مقررات ملی برق،
- تعهد به افزایش قابل توجه در سقف‌های تعرفه‌های عمده‌فروشی که می‌تواند تحت قراردادهای خرید برق مورد مذاکره قرار گیرد، برای اینکه اطمینان حاصل شود که تعرفه‌ها پوشش مناسب برای بازگشت سرمایه را دارند.
- عملیاتی شدن فعالیت شرکت بازرگانی عمده برق نیجریه پی‌ال‌سی که آماده و قادر باشد با تولیدکنندگان برق مذاکره کرده و قراردادهای خرید برق را امضا کند.
- در صورت لزوم، ارائه افزایش اعتبار حمایتی دولت فدرال جهت امنیت اعتبارات مالی مورد نیاز IPPها برای سرمایه‌گذاری‌شان به‌خصوص در دوره موقت و همچنین برای دوره میان‌مدت بازار، برای تولید برق عمده‌فروشی حاوی نظام مالی پایدار، غیروابسته به افراد^۱ برای توزیع شدن.
- چهار مرحله مشخص شده در بالا، هسته بسته اصلاحات مورد نیاز برای شروع سرمایه‌گذاری آ‌پی‌پی‌ها در بخش تولید برق را تشکیل می‌دهند. با این حال، نیاز است که سایر مراحل مربوط به اصلاحات تا قبل از پایان سال ۲۰۱۰ انجام شوند تا محرک سرمایه‌گذاری برای دیگر بخش‌های صنعت باشد.

۵. سیاست‌ها، برنامه‌ها و مقررات مربوط به خصوصی‌سازی در صنعت برق ایران

۵-۱. مقدمه

کوچک‌سازی دولت و افزایش بهره‌وری همیشه یکی از اهداف برنامه‌ریزان کلان اقتصادی بوده است. سیاستگذاران صنعت برق نیز به‌عنوان بخشی از اقتصاد کشور و به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و به‌منظور گسترش فعالیت بخش خصوصی و افزایش کارآیی، خصوصاً در بخش تولید برق به دنبال واگذاری و خصوصی‌سازی نیروگاه‌های بخش دولتی بوده‌اند. به این منظور و با توجه به تکالیف قانونی مختلفی که قانونگذار برای این بخش از اقتصاد تعیین کرده، خصوصی‌سازی در بخش تولید برق از فرازونشیب‌های مختلفی برخوردار بوده است. در ادامه سعی می‌شود مروری اجمالی

به این قوانین در قالب قوانین بالا دستی، برنامه و بودجه در سال‌های مختلف صورت گیرد.

۲-۵. سند سیاست‌های کلی نظام در افق ۱۴۰۴

در سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز (بیست‌ساله)، مطابق با بند «۱۷» (قسمت ب: مربوط به امور اجتماعی، سیاستی و دفاعی)، تغییر نقش و اندازه دولت به سطح دولتی سیاستگذار، تسهیل‌کننده، کارآفرین و کوچک تأکید شده است.

همچنین مطابق با بند «۴۲» در (قسمت ج: مربوط به امور اقتصادی)، توسعه حضور بخش‌های تعاونی و خصوصی در همه فعالیت‌های اقتصادی در سقف عناوین مطرح در صدر اصل چهارم قانون اساسی و حداکثر حضور کارآمد در قلمروهای امور حاکمیتی مطرح شده است. به‌طوری که متوسط رشد سرمایه‌گذاری سالیانه در دوره (۱۳۸۴-۱۳۹۴) در دو گزینه ادامه روند موجود و گزینه مطلوب چشم‌انداز به ترتیب ۲/۹ و ۱۰/۹ درصد در نظر گرفته شده است.

۳-۵. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

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

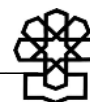
همچنین در بخش‌های مختلف سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیز به کاهش اندازه دولت به قرار زیر اشاره شده است:

الف) در سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی، دولت از هرگونه فعالیت اقتصادی جدید در موارد خارج از صدر اصل چهارم قانون اساسی منع و موظف شده است تا حداکثر در انتهای برنامه ه‌ساله چهارم آنها را به بخش‌های غیردولتی واگذار کند.

ب) در سیاست‌های کلی بخش تعاونی، تنها به نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها اشاره شده است.

ج) تأکید اصلی سیاست‌های بند «ج» اصل چهارم قانون اساسی بر واگذاری تصدیگری‌های دولت در صدر اصل چهارم قانون اساسی است (که طی سال‌های اخیر روند افزایشی داشته و موجب ناکارآمدی‌های گسترده دولت در عرصه اقتصاد گشته است).

در ادامه مهمترین موضوعات مرتبط با خصوصی‌سازی و تسهیل رقابت در صنعت برق با



تأکید بر بخش تولید به اختصار ارائه می‌شود.

۱-۳-۵. شرکت‌های مشمول واگذاری

در ماده (۲) این قانون، فعالیت‌های اقتصادی به لحاظ قابلیت واگذاری به سه گروه یک تا سه تقسیم شده است. گروه سه شامل مجموعه امکانات و فعالیت‌های استراتژیک و مرتبط با امنیت ملی بوده که مطابق قانون باید در انحصار دولت باقی بمانند. «شبکه‌های اصلی انتقال برق»، از جمله این موارد هستند. البته تعریف فنی و عملیاتی از شبکه‌های اصلی انتقال ارائه و به‌طور مثال اینکه آیا خطوط ۲۰ کیلوولت آیا از مصادیق شبکه اصلی است یا خیر مشخص نشده است، لکن به تفسیر مجریان و دستورالعمل‌ها و مصوبات پایین‌دستی قابل واگذاری شمرده شده است.

گروه دو، به فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهارم قانون اساسی، اشاره دارد. در مورد این واحدها، دولت موظف است تا مجموعاً ۸۰ درصد از سهام خود در هر فعالیت را به بخش خصوصی واگذار کند. شرکت‌های برق منطقه‌ای در این گروه قرار می‌گیرند.

سایر فعالیت‌ها نیز به گروه یک مربوط می‌شوند. هرگونه مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت دولت در این گروه از فعالیت‌ها ممنوع بوده و باید به‌طور کامل به بخش خصوصی منتقل شود. البته قانون برای «مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر»، دولت را مجاز می‌داند تا در این نوع فعالیت‌ها حداکثر به میزان ۴۹ درصد، مشارکت داشته باشد. بدین ترتیب تولید و فروش برق از جمله فعالیت‌های گروه یک، محسوب می‌شود و شرکت‌های تولید و توزیع برق در فهرست واگذاری کامل قرار می‌گیرند. البته انرژی‌های نو (پیل سوختی و مبدل‌های خورشیدی) از جمله فناوری‌های نوین هستند که سرمایه‌گذاری دولتی با رعایت سقف ۴۹ درصد در آنها مجاز است.

به‌طور کلی گروه‌بندی فعالیت‌ها در سه گروه پیش‌گفته مطابق آیین‌نامه اجرایی «تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، تصویب‌نامه شماره ۴۳۱۸۱/ت/۱۱۵۳۲۰ ک - مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ صورت می‌گیرد که براساس این آیین‌نامه فعالیت‌های گروه سه عبارتند از:

الف) شبکه‌های مادر مخابراتی،

ب) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،

ج) تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی،

د) شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،

ه) معادن نفت و گاز،

و) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تعدادی از بانک‌ها،

(ز) بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شرکت بیمه ایران،

(ح) شبکه‌های اصلی انتقال برق،

(ط) سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی،

(ی) سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،

(ک) رادیو و تلویزیون،

(ل) سازمان‌های توسعه‌ای.

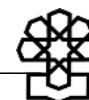
براساس گروه‌بندی اعلام شده، وضعیت شرکت‌های وابسته به وزارت نیرو در جدول ۸ ارائه شده است.

جدول ۸. طبقه‌بندی شرکت‌های وزارت نیرو برای خصوصی‌سازی براساس مصوبه دولت

گروه فعالیت	دستگاه مادر تخصصی	شرکت
گروه سه (مالکیت کاملاً دولتی)	شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)	سازمان توسعه برق ایران
		شرکت مدیریت شبکه برق ایران
گروه دو (مالکیت ۲۰ درصد از کل فعالیت دولتی خواهد بود)	شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)	شرکت‌های برق منطقه‌ای
		شرکت‌های آب منطقه‌ای و نیز سازمان‌های آب و شرکت‌های توسعه منابع آب و خاک
	شرکت مدیریت منابع آب ایران	شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران
	شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور	شرکت‌های آبفا و آبفار
	شرکت مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق (ساتکاب)	مهندسین مشاور مه‌اب قدس
گروه یک (واگذاری کامل به بخش خصوصی)	شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)	شرکت‌های توزیع شهری و استانی
		شرکت‌های مدیریت تولید
		سازمان انرژی‌های نو ایران، سازمان بهره‌وری و انرژی ایران، شرکت تعمیرات نیروگاهی ایران
	شرکت مدیریت منابع آب ایران	فرآب
		شرکت‌های مدیریت تولید و بهره‌برداری از سد و نیروگاه
	مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق (ساتکاب)	شرکت‌های بهره‌برداری از شبکه‌های آبیاری و زهکشی
		آب و برق کیش، صنایع آب و برق (صبا)، خدمات مهندسی برق (مشانیر)، تولیدی کانال و قطعات بتنی گیلان، مقره‌سازی ایران و ایران ترانسفو

شرکت‌های مادر تخصصی نیز پس از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه خود، توسط وزارت

نیرو و وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین تکلیف خواهند شد.



همچنین دستگاه‌های دولتی مکلفند کلیه بنگاه‌های مشمول واگذاری را در هر بازار براساس عواملی ازجمله اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت، طبقه‌بندی نموده و فهرست شرکت‌ها و حقوق و دارایی‌ها و نیز پیشنهاد واگذاری آنها را به همراه تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول، کلیه اطلاعات و مدارک لازم و آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه کنند. مطابق آیین‌نامه اجرایی نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌های مشمول واگذاری، تصویب‌نامه شماره ۹۹۵۹۸/ت/۴۱۵۸۶ ک- مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۷ هیئت وزیران، شاخص‌های اولویت‌بندی شرکت‌ها به‌منظور تعیین تقدم زمانی واگذاری براساس جدول ۹ انجام می‌شود.

جدول ۹. نحوه اولویت‌بندی شرکت‌ها برای واگذاری

ردیف	عنوان	شاخص	میزان	امتیاز
۱	اندازه بنگاه	تعداد کارکنان فعال در بنگاه	کمتر از ۱۰۰ نفر	۲۰
			۱۰۰ تا ۳۰۰ نفر	۱۵
			۳۰۰ تا ۵۰۰ نفر	۱۰
			۵۰۰ تا ۲۵۰۰ نفر	۵
			۲۵۰۰ نفر و بیشتر	۰
۲	فناوری روز	سطح فناوری محصولات	تولید محصول با فناوری متوسط یا بالا	۱۰
			تولید محصول با فناوری پایین	۵
۳	وضعیت مالی	نسبت سود عملیاتی به مجموع دارایی‌ها (سه سال آخر)	۱۰ درصد بیشتر	۱۰
			کمتر از ۱۰ درصد	۵
		سود یا زیان خالص	سوددهی در سه سال مالی قبل از واگذاری	۱۰
			زیان‌دهی در سه سال مالی قبل از واگذاری	۰
۴	روابط صنعتی	وضعیت بازار داده یا ستانده	بازار داده و ستانده رقابتی است	۳۰
			حداقل یکی از بازار داده یا ستانده رقابتی است	۲۰
			بازار داده و ستانده انحصاری است	۱۰
۵	میزان حساسیت مصرف‌کننده	قیمتگذاری مواد اولیه یا محصولات	قیمتگذاری مواد اولیه و محصولات توسط دولت انجام نمی‌شود	۱۰
			حداقل قیمتگذاری مواد اولیه یا محصولات توسط دولت انجام نمی‌شود	۵
			قیمتگذاری مواد اولیه و محصولات توسط دولت انجام می‌شود	۰
۶	روابط مالی با دولت	استفاده از منابع عمومی برای سرمایه‌گذاری‌های جدید یا فعالیت‌های جاری	از منابع عمومی استفاده نمی‌کند	۱۰
			از منابع عمومی استفاده می‌کند	۰

مطابق جدول مذکور هر بنگاه دولتی که جمع امتیاز آن بیشتر باشد، در اولویت واگذاری قرار خواهد گرفت.

۲-۳-۵. روش واگذاری

اصول کلی مربوط به فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی نیز در این قانون 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 نماید. در این موارد هیئت واگذاری موظف است چارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص نماید و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند.

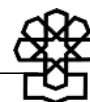
- **تجزیه:** در مواردی که واگذاری شرکت دولتی موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیئت واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره‌وری آن، نسبت به تجزیه شرکت تصمیم‌گیری می‌کند و سپس حکم به واگذاری شرکت می‌دهد.

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

- فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی،
- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی،



• 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 سه ساله 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 می آید.

(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 می‌شود. فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵ درصد) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد (۵ درصد) به سایر مدیران باتجربه و متخصص و کارآمد مجاز است.

در خصوص فروش دارایی‌ها و روش واگذاری مدیریت نیز تعیین قیمت فروش دارایی‌ها، تعیین میزان مال‌الاجاره و حق‌الزحمه پیمان مدیریت و سایر شرایط لازم برای واگذاری مبتنی بر ارزیابی فنی و مالی حسب مورد باید در چارچوب قانون مناقصات و معاملات دولتی به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری باشد.

در صورت حصول یک یا چند شرط از شرایط زیر، بنا به پیشنهاد سازمان و در چارچوب قرارداد پیشنهادی سازمان، هیئت واگذاری مجوز اجاره به شرط تملیک را اعطا می‌کند. دستورالعمل و نمونه قرارداد اجاره به شرط تملیک توسط سازمان تهیه خواهد شد.

(الف) بنگاه یک شرکت مشاور و دانش‌پایه با دارایی‌های فیزیکی و مالی محدود بوده و ارزش آن عمدتاً دارایی‌های غیرفیزیکی باشد.

(ب) ارزش خالص دارایی‌های بنگاه منفی باشد.

(ج) پس از دو نوبت آگهی و برگزاری مزایده در بورس یا خارج از بورس، خریداری وجود نداشته باشد.

(د) به استناد گزارش توجیهی، روش اجاره به شرط تملیک در مقایسه با سایر روش‌ها دارای اولویت باشد.

چنانچه بنا به دلایل موجه، واگذاری مالکیت بنگاه ممکن نباشد، هیئت واگذاری مجاز است در چارچوب گزارش توجیهی سازمان با ارائه دلایل و مزایای انتخاب روش پیمان مدیریت یا اجاره، پیش‌بینی اولیه عواید حاصل از آن، مدت مورد درخواست و هر اطلاع مفید دیگری، نسبت به اعطای

مجوز واگذاری مدیریت بنگاه از طریق اجاره یا پیمان مدیریت برای مدت معین اقدام کند.

۳-۵. توجه به تسهیل رقابت در اثر خصوصی‌سازی

در صورتی‌که به‌موجب 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.

به‌علاوه 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 به‌طور کتبی به متقاضی اعلام کند.

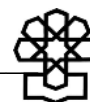
همچنین مطابق ماده (۵۹) این قانون، شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار کند. بنابراین باید نهادهای تنظیم مقررات تخصصی همچون هیئت تنظیم بازار برق، مطابق پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیئت وزیران، فعالیت کند.

۴-۵. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی

این قانون در فروردین‌ماه ۱۳۷۹ به تصویب رسید و درواقع پیش از ابلاغ قانون سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تدوین و اجرا شد. در این قانون به‌منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاستگذاری و توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری بخش دولتی در شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است، طبق مقررات این قانون به بخش‌های تعاونی و خصوصی براساس مواد (۹) تا (۲۷) تعیین تکلیف شده است. براساس این مواد هیئت عالی واگذاری به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل و دبیرخانه هیئت در وزارت امور اقتصادی و دارایی مستقر می‌گردد که وظایفی نظیر تأیید فهرست اسامی شرکت‌های قابل فروش، تهیه برنامه سالیانه فروش، انحلال یا ادغام شرکت‌ها و نظارت بر فرآیند واگذاری، و...^۱

مواد (۱۱۹) الی (۱۲۲) قانون به فصل انرژی مربوط می‌شود. براساس ماده (۱۱۹)، قیمت فروش داخلی حامل‌های انرژی توسط وزارتخانه‌های نفت و انرژی پیشنهاد شده و جهت تصویب

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر به قانون برنامه سوم و همچنین قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مراجعه شود.



در بودجه‌های سالیانه به مجلس ارائه می‌شود. براساس ماده (۱۲۰)، به‌منظور افزایش کارآمدی اقتصادی و فنی، باید نسبت به اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی در حوزه نفت و نیرو اقدام شود. براساس ماده (۱۲۱)، باید تمهیداتی برای کاهش مصرف انرژی و پیک سایی در داخل کشور صورت گیرد. ماده (۱۲۲) به جذب مشارکت و سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی به‌منظور تولید برق می‌باشد ضمن اینکه تضمین خرید برق و تضمین تبدیل درآمد ریالی به ارزی را مورد نظر دارد. همچنین در این ماده به انتقال مالکیت تأسیسات توزیع از شرکت‌های برق منطقه‌ای به شرکت‌های توزیع برق اشاره شده است.

۵-۵. قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ازسوی مقام معظم رهبری، موضوع خصوصی‌سازی به‌عنوان کانون اصلی مباحث اقتصادی کشور، مورد توجه همگان قرار گرفت و همواره بحث‌های زیادی اعم از پیشنهاد یا انتقاد از کم‌وکیف اجرای این سیاست‌ها مطرح می‌شود. سیاست‌های یاد شده که اهداف مهمی نظیر افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی و کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی را در بطن خود دارد، در مجموع بستر مناسبی را برای فعالیت و توسعه بخش غیردولتی در اقتصاد کشور فراهم می‌کند. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نیز با همین رویکردها و پیش‌بینی احکام و تمهیدات لازم برای واگذاری تصدی‌های اقتصادی به مردم، به تصویب رسیده است. اما آنچه مسلم است، حضور گسترده و سهم بیشتر بخش غیردولتی در اقتصاد ممکن نخواهد شد، مگر اینکه شرایط و بسترهای لازم برای این حضور فراهم شود. نظر بر این است که موفقیت برنامه‌های خصوصی‌سازی، منوط به اجرای همزمان برنامه‌های کلان دیگر همچون آزادسازی و مقررات‌زدایی است. اصلاح نظام قیمتگذاری، رقابتی کردن بازارها و رفع محدودیت از بخش‌های غیردولتی برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز و در قلمرو قوانین، ازجمله موضوعات مرتبط با مقوله آزادسازی است که از الزامات انجام خصوصی‌سازی موفق محسوب می‌شود. حمایت یکسان از تمامی فعالان اقتصادی در یک بازار، تثبیت تصمیمات، تعمیم امتیازات به‌صورت یکسان و لغو هرگونه امتیازات نابرابر و به‌ویژه تدوین مقررات لازم برای توانمندسازی بخش‌های غیردولتی در فرآیند گذار، از مهمترین موضوعات مرتبط با مقررات‌زدایی است که منبعث از سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ابلاغی ازسوی مقام معظم رهبری، بخشی از احکام قانون مورد نظر نیز به این موارد، اختصاص داده شده است که در ادامه به این احکام پرداخته می‌شود.

۱-۵-۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی

سیاست‌های اقتصادی پیرامون خصوصی‌سازی و میزان آن در قالب برنامه چهارم توسعه اجتماعی و فرهنگی را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

- ایجاد اعتماد و حمایت از سرمایه‌گذاران با حفظ مسئولیت‌پذیری آنان،

- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش

تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی که ابلاغ خواهد شد.

- توجه و عنایت جدی بر مشارکت عامه مردم در فعالیت‌های اقتصادی کشور،

- ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و

اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است،

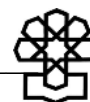
- ایجاد زمینه مناسب برای رشد و توسعه کشور، افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های

اجرایی، تقویت امور حاکمیتی دولت و توسعه مشارکت مردم در امور کشور.

در جدول ۱۰ احکام مرتبط با خصوصی‌سازی در برنامه چهارم توسعه آمده است.

جدول ۱۰. احکام مرتبط با خصوصی‌سازی در برنامه چهارم توسعه

ماده	توضیحات
(۶)	در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه چهارم از جمله موارد مشمول در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به منظور تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی در توسعه کشور به دولت اجازه داده می‌شود: از همه روش‌های امکان‌پذیر، اعم از مقررات‌زدایی، واگذاری مدیریت (نظیر اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت) و مالکیت (نظیر اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) تجزیه به منظور واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها استفاده شود
(۷)	به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجایی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند: الف) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی زیربط محول می‌گردد. ح) شرکت‌های مادر تخصصی نیز با رعایت اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قابل واگذاری هستند و مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی در آنها مجاز است. نحوه و روش مشارکت



ماده	توضیحات
	بخش‌های خصوصی و تعاونی در شرکت‌های مادر تخصصی بنا به پیشنهاد مجمع عمومی شرکت زیربط و تأیید هیئت عالی واگذاری به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. (ن) به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری مالکیت املاک، تأسیسات، ماشین‌آلات و هرگونه مالکیت مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب که در اختیار و تصرف شرکت‌های آب و فاضلابی است که قبل یا بعد از تشکیل شرکت‌های مذکور ایجاد و در اختیار و تصرف آنها قرار گرفته یا خواهد گرفت به شرکت‌ها اقدام نماید
بند «الف» ماده (۲۵)	دولت موظف است با حفظ مالکیت خود حداقل ده درصد (۱۰ درصد) از ظرفیت انجام فعالیت مربوط به اکتشاف، استخراج و تولید نفت و گاز، پالایش، پخش و حمل‌ونقل مواد نفتی و گازی با رعایت قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹ و همچنین حداقل ده درصد (۱۰ درصد) از انجام فعالیت مربوط به تولید و توزیع برق را با حفظ مسئولیت دولت در تأمین برق به نحوی که موجب انحصار در بخش غیردولتی نشود و استمرار ارائه خدمات فوق‌الذکر تضمین گردد به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی واگذار نماید
(۱۳۶)	به‌منظور ایجاد زمینه مناسب برای رشد و توسعه کشور، افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، تقویت امور حاکمیتی دولت و توسعه مشارکت مردم در امور کشور، نحوه اجرای وظایف مذکور در ماده (۱۳۵) این قانون به طریق ذیل پالایش و اصلاح می‌گردد: الف) امور حاکمیتی دولت، توسط دستگاه‌های دولتی و عدالزوم با جلب مشارکت مردم انجام می‌گردد و دستگاه‌های اجرایی زیربط در ابعاد منابع انسانی، فناوری انجام کار، تجهیزات و تخصیص منابع، تقویت و توسعه کیفی خواهند یافت. ب) وظایف امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد: ۱. اعمال حمایت‌های لازم برای توسعه بخش غیردولتی مجری این وظایف، ۲. خرید خدمات از بخش غیردولتی، ۳. مشارکت با بخش غیردولتی از طریق اجاره و واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی، ۴. واگذاری مدیریت بخشی از واحدهای دولتی به بخش غیردولتی، در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ج) وظایف زیربنایی دولت با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی توسط بخش غیردولتی انجام خواهد شد. د) وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی دولت با رعایت اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. دولت در این بخش نسبت به تنظیم مقررات برای جلوگیری از ایجاد انحصار، تضییع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، ایجاد فضای سالم رقابت، رشد توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری و نظایر آن اقدام خواهد نمود. تعریف و تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط و محدوده و تکالیف امور حاکمیتی و تصدیگری، زیربنایی و موارد واگذاری دستگاه‌های مختلف به نحو تفصیلی و همچنین اجرای کلیه موارد این ماده تا پایان سال ۱۳۸۳ در قالب لایحه‌ای توسط دولت تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد
و ...	

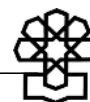
۲-۵-۵. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی

برنامه پنجم توسعه کشور نیز متأثر از فضای کنونی و با توجه به سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز تدوین و به تصویب رسیده است و احکام، مکانیسم‌ها و راهکارهای متعدد و مورد نیاز برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی بخش غیردولتی (خصوصی و تعاونی)، توانمندسازی مالی این بخش و همچنین حمایت از آن در عرصه رقابت با بخش دولتی، تسهیل و تسریع سرمایه‌گذاری، رفع موانع و بهبود فضای کسب و کار و بهبود فضای اقتصادی کشور در آن گنجانده شده است که برخی از این موارد عبارتند از:

- تشکیل شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی (متشکل از نمایندگان دولت و نمایندگان قوه قضائیه و ۱۰ نماینده بخش خصوصی)،
- تأسیس صندوق‌های بازنشستگی خصوصی،
- کمک به رشد و توسعه فضای اقتصادی کشور و بهبود سرمایه‌گذاری‌ها از طریق اجازه انتشار اوراق بهادار اسلامی (صکوک)،
- تشکیل صندوق توسعه ملی و پیش‌بینی مصارف آن برای اعطای تسهیلات به بخش‌های غیردولتی با عاملیت بانک‌ها و اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران بازارهای پولی و صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی،
- ایجاد پنجره واحد در صدور مجوزهای متعدد دستگاه‌ها و صدور یکپارچه مجوزهای سرمایه‌گذاری،
- منع فعالیت بنگاهداری نهادهای عمومی و صندوق‌های بازنشستگی،
- فراهم آوردن امکان بیمه نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز، ازسوی بیمه‌های تجاری،
- ایجاد تمهیدات لازم برای بخش خصوصی و حمایت از این بخش برای استفاده از تمام ابزارهای مرسوم تأمین منابع مالی از قبیل روش‌های مختلف B.O.T و روش «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» (PPP).

مواد (۱۳۳) و (۱۳۴) این قانون به مسئولیت‌های وزارت نیرو در بخش برق می‌پردازد. ماده (۱۳۳) به مقوله ارتقای راندمان نیروگاه‌ها و تنوع‌بخشی به منابع عرضه انرژی مربوط می‌شود و ماده (۱۳۴) نیز در حوزه مدیریت مصرف، حفاظت از منابع و حفاظت از محیط زیست تدوین شده است.

بند «و» ماده (۱۳۳)، این قانون مهمترین تکلیف قانونی است که در آن وزارت نیرو مکلف به حمایت از بخش خصوصی در تولید برق شده است. این بند بیان می‌دارد «وزارت نیرو مجاز است در طول برنامه نسبت به افزایش توان تولیدی برق تا ۲۵ هزار مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری



بخش‌های عمومی، تعاونی و خصوصی اعم از داخلی و خارجی و یا منابع داخلی شرکت‌های تابعه و یا به صورت روش‌های متداول سرمایه‌گذاری از جمله ساخت، بهره‌برداری و تصرف (BOO) و ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) اقدام نماید. سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی از میزان ۲۵ هزار مگاوات مذکور در این بند، حداقل ۱۰ هزار مگاوات است».

۵-۶. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

مطابق ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و به منظور جلب سرمایه‌های بخش غیردولتی در تولید نیروی برق به شرکت مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) اجازه داده می‌شود برای هریک از نیروگاه‌هایی که بنا به تشخیص وزیر نیرو قابلیت واگذاری به بخش غیردولتی را داشته باشد، یک شرکت مستقل دولتی تأسیس کند و حداقل شصت و پنج درصد (۶۵ درصد) از سهام آن را از طریق بورس واگذار کند. اساسنامه شرکت‌های مذکور بنا به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نیرو و امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

شرکت توانیر موظف است بلافاصله پس از تأسیس شرکت‌های یاد شده، سهام مذکور را با اعطای وکالت به سازمان خصوصی‌سازی و از طریق بورس طبق مقررات قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران واگذار کند.

در هر صورت مسئولیت تأمین نیروی برق کشور طبق اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عهده وزارت نیرو است و اجرای مفاد این ماده باید به نحوی باشد که به تأمین نیرو لطمه‌ای وارد نکند.

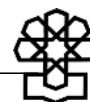
بر اساس قانون مذکور وزارت نیرو در قالب قوانین بودجه سنواتی اقداماتی را در راستای اجرای این ماده به انجام رساند که در بخش بعدی بدان پرداخته می‌شود.

۵-۷. قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰

در این بخش سعی شده تا از احکام مرتبط با خصوصی‌سازی که در قوانین بودجه آمده‌اند؛ فقط به بندهایی پرداخته شود که برای وزارت نیرو تکلیف تعیین شده است (جدول ۱۱).

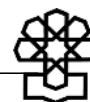
جدول ۱۱. احکام مرتبط با خصوصی‌سازی صنعت برق در قوانین بودجه سنواتی

سال	ماده	توضیحات
۱۳۸۶	بند «الف» تبصره «۴»	واگذاری حداقل ۶۰ درصد از سهام شرکت‌های دولتی غیرصدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی متعلق به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه و کلیه سهام دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی را با احتساب واگذاری‌های سال‌های اول و دوم برنامه چهارم توسعه و نیز ۱۰ درصد از سهام شرکت‌های وابسته به دولت مشمول بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی از طریق مزایده یا بورس
	ماده (۳۷)	واگذاری حداقل ۶۰ درصد از سهام شرکت‌های دولتی غیرصدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی متعلق به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه و کلیه سهام دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی را با احتساب واگذاری‌های سال‌های اول و دوم برنامه چهارم توسعه را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی از طریق مزایده یا بورس
۱۳۸۷	ماده (۳۸)	دولت مکلف است تا پایان سال ۱۳۸۷ حداقل چهل درصد (۴۰ درصد) سهام، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت شرکت‌های دولتی صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی متعلق به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به استثنای موارد زیر را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی از طریق مزایده یا بورس واگذار کند: - شبکه مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد - شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی - تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح - شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز - معادن نفت و گاز - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن، بانک توسعه صادرات، بانک توسعه تعاون - بیمه مرکزی و بیمه ایران - شبکه‌های اصلی انتقال برق - سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی - سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی - شبکه‌های اصلی راه و راه‌آهن - رادیو و تلویزیون
	ماده (۳۹)	افزایش سرمایه دولت در شرکت‌ها و مؤسسات، تأسیس شرکت دولتی جدید یا انجام هرگونه فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از اعتبارات عمومی، منابع داخلی بنگاه‌ها و یا به‌طور کلی هر نوع اعتباری از بودجه کل کشور ممنوع است. فهرست فعالیت‌های اقتصادی ضروری جدید



سال	ماده	توضیحات
		خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط دولت حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۸۷ جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد
سال ۱۳۸۸	ماده (۹)	الف) واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری ملی، استانی به صورت نقد و اقساط به متقاضیان بخش‌های خصوصی و تعاونی ب) فروش اموال منقول و غیرمنقول ج) فروش اموال ثابت مازاد
	ماده (۵۱)	دولت مکلف است در سال ۱۳۸۸ مالکیت، حق بهره‌برداری و مدیریت تمامی شرکت‌های دولتی اصلی (مادر تخصصی) و عملیاتی (نسل دوم) مشمول گروه یک و شرکت‌های دولتی مشمول گروه دو و کلیه سهام دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی را حداقل به میزانی که منابع ردیف‌های ۳۱۰۵۰۱، ۳۱۰۵۰۲ و ۳۱۰۵۰۴ حاصل گردد به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید
	ماده (۵۳)	دولت مکلف است نسبت به واگذاری صد درصد (۱۰۰ درصد) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پروژه‌های جدید، نیمه‌تمام و قابل بهره‌برداری را که بخش خصوصی متقاضی خرید آن است اقدام و اعتبار سال جاری طرح مذکور را به صورت تسهیلات در قالب وجوه اداره شده به خریداران طرح‌های فوق اختصاص دهد
سال ۱۳۸۹	جزء «ط» ماده (۷)	دولت موظف است بابت حقوق، رد دیون و مطالبات ایثارگران و خانواده معظم شهدا و تغییرات بعدی آنان و اجرای لایحه خدمات ایثارگران و کارکنان نیروهای مسلح اعم از شاغل و بازنشسته از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی یا واگذاری آن یا از محل وجوه حاصل از فروش آنها و یا از محل صرفه‌جویی حین اجرای بودجه اقدام نماید
	ماده (۸)	الف) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود: ۱. فروش اموال منقول و غیرمنقول و واریز وجوه حاصل را به درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل ۲. واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری ملی و استانی و از محل منابع داخلی به صورت نقد به متقاضیان بخش‌های خصوصی و تعاونی نمایند ۳. اجازه واگذاری به دولت تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از سهام قابل واگذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی، طرح‌های تملک دارایی‌های انتفاعی نیمه‌تمام و یا آماده بهره‌برداری را براساس روش و قیمتی که طبق قانون مذکور به تصویب هیئت واگذاری می‌رسد به شرکت‌های پیمانکاری بخش‌های خصوصی و تعاونی مجری و یا متقاضی اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در جدول ۲۲ این قانون واگذار نماید د) دولت مکلف است در سال ۱۳۸۹ کلیه سهام، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهم و سهم‌الشرکه حق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت تمامی شرکت‌های دولتی اصلی (مادر تخصصی) و عملیاتی (نسل دوم) مشمول گروه یک که تا پایان سال ۱۳۸۸ واگذار نگردیده (جدول پیوست ۱) و شرکت‌های دولتی مشمول گروه دو (جدول پیوست ۲) ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری و معادن متعلق به دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده (۸۶) قانون یاد شده) و کلیه سهام دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی را حداقل به میزانی که منابع ردیف‌های ۳۱۰۵۰۱، ۳۱۰۵۰۲ و ۳۱۰۵۰۴ حاصل گردد

سال	ماده	توضیحات
		را به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید (و) در سال ۱۳۸۹ سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند علاوه بر موارد مذکور در جداول ۱ و ۲ واگذاری سهام شرکت‌ها، در صورت امکان نسبت به واگذاری شرکت‌های خارج از جداول مذکور نیز اقدام نماید
	ماده (۳۲)	دولت موظف است مجتمع‌های دستگاه‌های اجرایی در استان‌های ساحلی شمال و جنوب کشور را که تا تصویب این قانون کاربری رفاهی دارند، به فروش رساند صد درصد (۱۰۰ درصد) درآمد حاصل، پس از واریز به خزانه با رعایت قوانین و مقررات از طریق استانداری استان‌های ساحلی صرف ساماندهی، بهسازی و خدمات رفاهی و فرهنگی برای گردشگران می‌شود
	بند «الف» ماده (۳۵)	به دولت اجازه داده می‌شود: الف) بدهی شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نیرو به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان تجهیزات طرح‌های ملی و استانی و همچنین فروشندگان برق بخش خصوصی که طلب آنها مورد تأیید وزیر نیرو و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی است را مستقیماً از محل سهام دولت و شرکت‌های دولتی قابل واگذاری (در صورت توافق طرف‌های قرارداد) یا منابع حاصل از آن و یا فروش و واگذاری اموال و دارایی‌های طرح‌های نیمه‌تمام و خاتمه‌یافته، حداکثر تاسقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال موارد فروش با قیمت مصوب هیئت عالی واگذاری پس از واریز به خزانه حسب مورد پرداخت یا تهاتر نماید
۱۳۹۰	ماده (۳۶)	به دولت اجازه داده می‌شود بدهی قطعی خود به دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقیقی و حقوقی را با مطالبات خود از آنها از محل واگذاری و یا فروش اموال حسب مورد تسویه یا تهاتر نماید
	ماده (۳۸)	به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود: الف) اموال منقول و غیرمنقول خود را با رعایت اصل هشتاد و سوم قانون اساسی به فروش برسانند و وجوه حاصل را به درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل، موضوع ردیف ۲۱۰۲۰۴ جدول ۵ این قانون واریز نمایند. معادل صد درصد (۱۰۰٪) از وجوه حاصل این جزء از محل اعتبار جزء «۷» ردیف ۵۳۰۰۰۰ جدول ۹ این قانون در اختیار دستگاه اجرایی ذیربط حسب مورد ملی یا استانی قرار می‌گیرد تا نود و پنج درصد (۹۵٪) آن را صرف اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه تمام مصوب، تجمیع ساختمان‌های اداری و تبدیل به احسن اموال مذکور نمایند پنج درصد (۵٪) باقیمانده صرف پرداخت کمک به تعاونی‌های مسکن، مصرف و اعتبار کارکنان و صندوق بازنشستگی مربوطه یا کارکنان دستگاه می‌شود ب) به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ اجازه داده می‌شود اموال منقول و غیرمنقول خود را با رعایت قوانین و مقررات ناظر بر اموال دولتی به فروش برسانند و منابع حاصل از آن را به حساب ردیف درآمدی ۲۱۰۲۰۵ واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن را صرف بازخریدی نیروهای داوطلب مازاد غیرماهر یا پاداش پایان خدمت نمایند
	ماده (۴۰)	الف) در اجرای ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است کلیه سهام و سایر حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری و یا مدیریت کلیه بنگاه‌های مشمول گروه یک که تا پایان سال ۱۳۸۹ واگذار



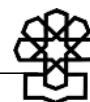
سال	ماده	توضیحات
		نشده‌اند پیوست ۱ و بنگاه‌های مشمول گروه دو ماده (۲) قانون یادشده پیوست ۲ و کلیه معادن متعلق به دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی ازجمله شرکت‌ها و سازمان‌های مشمول ذکر یا تصریح نام را متناسب با منابع ردیف ۳۱۰۵۰۰ به بخش‌های غیردولتی واگذار نماید تبصره - کلیه دستگاه‌های اجرایی که شرکت‌های زیرمجموعه آنها در فهرست واگذاری قرار دارند مکلفند حداکثر ظرف ۱۰ روز از زمان درخواست سازمان خصوصی‌سازی، اوراق سهام و سایر اسناد مالکیتی بنگاه‌ها را به وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) تحویل نمایند. مسئولیت آماده‌سازی و تحویل اسناد فوق و زمینه‌سازی برای تسهیل واگذاری برعهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوطه است. عدم تحویل به‌موقع اسناد فوق‌الذکر تخلف محسوب می‌شود ب) به‌منظور نظارت بر فروش اموال یا دارایی‌های غیرجاری و همچنین اخذ تسهیلات توسط بنگاه‌های واگذارشده به‌صورت کنترلی، اسامی این بنگاه‌ها ازسوی سازمان خصوصی‌سازی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌شود سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است ثبت هرگونه تغییرات در زمینه اساسنامه، سرمایه و همچنین ثبت هرگونه دخل و تصرف در اموال شرکت‌های مزبور ازجمله نقل و انتقال، تهرین، خرید و فروش و اجاره را پس از اخذ مجوز کتبی از سازمان خصوصی‌سازی انجام دهد بانک مرکزی موظف است اعطای هرگونه تسهیلات به شرکت‌های مذکور را مشروط به اخذ مجوز از سازمان خصوصی‌سازی نماید پ) در اجرای ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، از زمان تصویب عنوان هر بنگاه در فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری توسط هیئت واگذاری، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است نسبت به تشکیل مجامع عمومی آن بنگاه‌ها متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس مجمع)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر ذیربط و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی، نماینده هیئت واگذاری و نماینده اتاق بازرگانی اقدام نماید. مجمع عمومی با رعایت قوانین و مقررات مربوط عهده‌دار انتخاب اعضای هیئت مدیره و بقیه وظایف مجامع عمومی است. صورت‌جلسات مجمع و هیئت مدیره شرکت‌های فوق‌الذکر خارج از ضوابط این بند فاقد اعتبار است و مرجع ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری و سایر مراجع موظفند از پذیرش و ثبت صورت‌جلسات مزبور خودداری نمایند مجمع عمومی شرکت‌های فوق‌الذکر موظف به انتقال سهام فروخته شده به خریداران اعم از نقدی، قسطی و یا رد دیون حداکثر ظرف یک ماه می‌باشند و در جایگزینی نمایندگان سهام مدیریتی و کنترلی فروخته شده در هیئت مدیره به‌جای اعضای قبلی اقدام می‌نمایند از زمان واگذاری، شرکت‌های مصوب از پرداخت سود و مالیات علی‌الحساب سال جاری معافند و در پرداخت سود و مالیات عملکرد سال گذشته طبق مقررات عمل می‌نمایند سازمان خصوصی‌سازی مکلف است بر عملیات خرید و فروش دارایی‌های غیرجاری و اخذ تسهیلات بنگاه‌های واگذار شده که بخشی از سهام آنها در وثیقه دولت است، کنترل‌های لازم را اعمال نماید. در جهت شفافیت و تجمیع اطلاعات و نظارت بر اجرای ماده (۶) قانون فوق‌الذکر، نهادهای عمومی غیردولتی موظفند سهام مالکیتی خود و شرکت‌های تابعه و سهام

سال	ماده	توضیحات
		خود و شرکت‌های تابعه در سایر شرکت‌ها را در مقاطع ۶ ماهه به وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) اعلام نمایند. سازمان خصوصی‌سازی مکلف است در جهت اجرای حکم این بند تمهیدات لازم را اعمال و در صورت افزایش سهم نهادهای عمومی غیردولتی بیش از سقف مجاز از واگذاری سهام جدید به این نهادها ممانعت به عمل آورد این بند شامل کلیه فروش‌های نقدی و اقساطی و کلیه فروش‌های واگذاری از قبیل بورس، مزایده و مذاکره می‌گردد و دربرگیرنده واگذاری‌های قبلی نیز می‌شود استتکاف و یا تأخیر در اجرای این بند در حکم تصرف در اموال و وجوه عمومی محسوب می‌شود و وزیر امور اقتصادی و دارایی در این موضوع پاسخگو است آیین‌نامه تشویق اعضای هیئت مدیره شرکت‌های واگذار شده حداکثر تا تیرماه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی پیشنهاد می‌شود و به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد (ت) مالیات حقوق کارکنان شرکت‌های دولتی واگذار شده در طول سال ۱۳۹۰ (سهام‌کنترل)، طی سال واگذاری براساس نرخ مالیات قبل از واگذاری محاسبه و پرداخت می‌شود

با توجه به قوانین بالادستی فوق و از سال ۱۳۸۷ وزارت نیرو اقدام به سیاستگذاری در جهت واگذاری نیروگاه‌ها کرد. به این منظور در سال ۱۳۸۷ و براساس ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اقدام به تأسیس شرکت برای برخی نیروگاه‌ها کرد که تا سال ۹۰ نیروگاه‌های سهند، آبادان، خلیج فارس (چرخه ترکیبی هرمزگان)، چرخه ترکیبی شیروان، بیستون، سهندج، چرخه ترکیبی کرمان، چرخه ترکیبی دماوند، بینالود، منجیل به صورت شرکت، شخصیت حقوقی پیدا کرده و مراحل خصوصی‌سازی را طی می‌کنند.

در سال ۱۳۸۹ و براساس جزء «۱-الف» ماده (۸) قانون بودجه، وزارت نیرو سیاست واگذاری ۱۰ نیروگاه چرخه ترکیبی شهید رجایی، چرخه ترکیبی نیشابور، بخار شهیدمفتح همدان، بخاری شهید رجایی، بخاری اسلام‌آباد (اصفهان)، چرخه ترکیبی و گازی شریعتی، کنارک، کنگان، شهید زنبق یزد، بخاری زرنند کرمان و براساس جزء «۳-الف» ماده (۸) واگذاری ۵ نیروگاه سبلان (اردبیل)، قائن (چرخه ترکیبی شهید کاوه)، چرخه ترکیبی جهرم، چابهار، چرخه ترکیبی ارومیه را در دستور کار قرار داد. همچنین در این سال و براساس ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی تعداد ۱۰ نیروگاه سیکل ترکیبی گیلان، چرخه ترکیبی فارس، منتظر قائم، قم، طوس، تبریز، مشهد، شهید محمد منتظری، چرخه ترکیبی خوی، شهید بهشتی (لوشان) را آماده واگذاری و معرفی به سازمان خصوصی‌سازی کرد.

در سال ۱۳۹۰ وزارت نیرو براساس مجوز بند «الف» ماده (۳۵) قانون بودجه نیز واگذاری نیروگاه‌ها را با رویکرد پرداخت بدهی به پیمانکاران در دستور کار دارد و در حال پیگیری آن است.



۶. بررسی روند مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید صنعت برق ایران

۱-۶. مقدمه

امروزه جایگاه و اهمیت سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی ازجمله صنعت برق در اقتصاد کلان به‌منظور ایجاد توان بالقوه برای رشد اقتصادی، کاملاً روشن است. درواقع، مواردی چون «منابع تأمین نیرو و انرژی» و نظایر آنها ازجمله نیازهای اولیه رشد و توسعه اقتصادی در سطح کلان به شمار می‌آیند و درجه توسعه‌یافتگی اقتصاد به‌طور مستقیم به کارآیی اقتصادی و اطمینان‌پذیری نسبت به کارکرد این مراکز عرضه‌کننده نهاده‌های اولیه بازمی‌گردد.

ازسوی دیگر نیاز به میزان چشمگیری از سرمایه‌گذاری‌ها در چنین پروژه‌هایی که ناشی از گسترده‌گی و بالا بودن میزان تقاضا برای تولیدات آنهاست از یکسو و ویژگی‌های این پروژه‌ها در بازار رقابتی ازسوی دیگر (دارا بودن هزینه متوسط تولید نزولی که به بیشتر این صنایع ویژگی انحصار طبیعی را بخشیده)، موجب شده است که دولت‌ها از دیرباز به‌عنوان تنظیم‌کننده روابط اقتصادی در سطح کلان نسبت به روند این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها بسیار حساس باشند و براساس میزان تأثیرگذاری این نهاده‌ها بر اقتصاد کلان این کشورها در فرآیند عرضه و قیمت‌گذاری آنها دخالت عمده داشته باشند.

مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و عرضه این نهاده‌ها از هرگروه (چه سرمایه‌گذار داخلی و چه خارجی) از یک‌سو با توجه به بالابودن سرمایه مورد نیاز برای این منظور و ازسوی دیگر زمانبر بودن این پروژه‌ها در بازگشت اصل سرمایه و سود آن، موجب شده است که حساسیت‌های بخش خصوصی و همچنین دولت روی این سرمایه‌گذاری‌های بیشتر باشد. در این بخش وضعیت مشارکت بخش خصوصی در تولید برق در کشور مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

۲-۶. تاریخچه مشارکت بخش خصوصی در تولید برق

در سال ۱۲۶۴ هجری قمری ناصرالدین شاه توسط آقای حاج محمدحسن امین الضرب (تاجر اصفهانی) یک مولد برق از نوع گرام به قدرت ۳ کیلووات را به‌منظور روشنایی بخشی از کاخ سلطنتی برای نخستین بار وارد ایران کرد. سوخت این مولد گاز حاصل از زغال سنگ بود. در سال ۱۲۷۹ به دستور مظفرالدین شاه یک دستگاه مولد برق با قدرت ۱۲ اسب بخار توسط حاج محمد باقر میلانی معروف به رضایف خریداری شد. این مولد در سال ۱۲۸۱ نصب و از آن به منظور

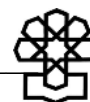
تأمین روشنایی حرم حضرت رضا (ع) استفاده گردید. ۳ سال بعد مولد دیگری با قدرت ۲۵ اسب بخار توسط امیر رضوی خریداری و در کنار مولد اول نصب شد.

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 چهاردهم محرم الحرام سال ۱۳۲۲ هجری قمری برابر با ۱۲۸۲ هجری شمسی (۱۹۰۳ میلادی) قراردادی دایر بر تأسیس کارخانه چراغ برق، بخاری و آجرپزی مابین حاج حسین آقا امین‌الضرب و دولت وقت در هفده فصل منعقد شد که مهر و امضای امین‌الدوله و مشیرالدوله را در پای خود داشت.

در این هنگام شهرداری تهران مسئولیت تهیه، نصب، تعمیر و نگهداری تأسیسات مربوط به روشنایی معابر را برعهده داشت و به این منظور در شهرداری تهران واحدی به نام اداره روشنایی ایجاد شد. به‌طوری که از کتاب‌های تاریخ برمی‌آید، پیش از آنکه حاکمان و دولتمردان نقشی سازمان‌یافته در اداره عمومی شهر و روشن کردن خیابان‌ها و فراهم آوردن تسهیلات برای روشنایی خانه‌ها داشته باشند، نیکوکاران و خیرخواهان بنابر باورهای خود که نور را برخوردار از تقدس و مظهر پاکی و خرد و نیکی می‌دانستند از انجام هر کاری در این راه بر پایه عرف و ارزش‌های اجتماعی و وجدان شخصی فروگذار نبودند و بدون مداخله حکومت و دولت، کم و بیش به خدمت شهر خویش می‌پرداختند.

تا اینکه 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 سازمان‌یافته‌ای را فراهم آورد که بعدها به منظور تأمین امور عمومی شهر به دستگاه‌های پیچیده اداری مبدل شد. در ۲۵ مهرماه ۱۳۱۵ با تصویب اساسنامه مؤسسه برق شهرداری تهران، اداره روشنایی شهرداری به مؤسسه برق تهران تبدیل شد و به‌عنوان یک مؤسسه مستقل، زیرنظر شهرداری به انجام وظایف محوله ازجمله 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 ۱۳۴۱ آغاز شد و تا آخر سال ۱۳۴۶ ادامه یافت. نخستین قانونی که در سطح کلان مدیریت برق تدوین شد،



قانون سازمان برق ایران در ۱۳ دی‌ماه 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. ازاین‌رو لایحه تأسیس وزارت آب و برق به مجلس شورای ملی داده شد و در تاریخ ۲۲ اسفندماه ۱۳۴۲ به تصویب رسید و در ۲۶ اسفندماه همان سال از تصویب مجلس سنا گذشت و سرانجام در ۱۶ فروردین‌ماه ۱۳۴۳ به دولت ابلاغ شد. این وزارتخانه پس از تشکیل، امر سرپرستی و نظارت مؤسسات برق را برعهده گرفت.

در تیرماه 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 دربرداشت، موجبات دولتی شدن صنعت برق فراهم شد و در سال ۱۳۴۴ تمام مؤسسات برق در اختیار وزارت آب و برق قرار گرفتند.

در سال ۱۳۴۶ قانون سازمان برق ایران از تصویب مجلسین وقت گذشت و براساس ماده (۲) آن به وزارت آب و برق اجازه داده شد تا کشور را از نظر تأمین برق، بدون الزام به پیروی از تقسیمات کشوری به مناطقی تقسیم و به تدریج نسبت به تأسیس شرکت‌های برق منطقه‌ای اقدام کند. در سال ۱۳۴۷ برنامه چهارم عمرانی پنج‌ساله عمرانی کشور آغاز شد. در این برنامه که تا پایان سال ۱۳۵۱ ادامه یافت، صنعت برق به عنوان یک صنعت زیربنایی مطرح شد و طرح‌های کلان و بنیادین، برنامه‌ریزی و به اجرا درآمد. طی این برنامه مسئولیت نزدیک به ۱۹۰ شهر کشور بر عهده وزارت آب و برق قرار گرفت، ولی برق مورد نیاز شهرهای کوچک، شهرک‌ها و تعدادی از روستاها هنوز زیرنظر شهرداری‌ها و یا مؤسسه‌های برق خصوصی قرار داشت.

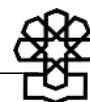
در سال ۱۳۴۸ شرکت تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) برای اجرای طرح‌های کلان برق در بخش‌های تولید و انتقال و بهره‌برداری صحیح از نیروگاه‌ها، ایستگاه‌های فشار قوی و خطوط انتقال نیروی ۴۰۰ و ۲۳۰ کیلوولتی تأسیس و آغاز به کار کرد. در سال ۱۳۵۲ برنامه پنجم پنج‌ساله

عمرانی کشور از این سال آغاز شد. در این برنامه به علت تأخیر در بهره‌برداری از نیروگاه‌های آبی در دست احداث، بیش از ۱۳۰۰ مگاوات بر ظرفیت نیروگاه‌های گازی کشور افزوده شد. همچنین در این برنامه احداث نیروگاه‌های هسته‌ای نیز در دستور کار قرار گرفت و ساخت نیروگاه اتمی بوشهر در این سال آغاز شد.

در سال ۱۳۵۳ با محول کردن برنامه‌ریزی جامع و هماهنگ کردن فعالیت انرژی در سطح کشور به وزارت آب و برق، این وزارت به موجب لایحه قانونی که در تاریخ ۱۳۵۳/۱۱/۲۸ از تصویب مجلسین گذشت به وزارت نیرو تغییر نام یافت. در سال‌های ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ تغییراتی در اساسنامه شرکت توانیر ایجاد شد و سرانجام در مهرماه ۱۳۷۴ به سازمان مدیریت تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) تبدیل و وظایف و مأموریت‌های معاونت امور برق وزارت نیرو به این سازمان محول و پست مدیر عامل این سازمان به معاونت امور برق داده شد. وظایف حاکمیتی بخش برق در وزارت نیرو و وظایف تصدیگری آن در شرکت مادر تخصصی توانیر متمرکز شده است.

شرکت‌های برق منطقه‌ای در حالی که خود زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی توانیر هستند در محدوده جغرافیایی تحت مدیریت خود نقش کارفرمایی و وظیفه مدیریت و هماهنگی شرکت‌های زیرمجموعه و تأمین تولید، انتقال، توزیع و فروش برق را برای کلیه مصارف برق برعهده دارند. این شرکت‌ها به صورت شرکت‌های سهامی اداره می‌شوند و ۱۰۰ درصد سهام آنها به صورت دولتی و در اختیار شرکت توانیر است. مالکیت تأسیسات تولید و انتقال در منطقه نیز به شرکت‌های برق منطقه‌ای تعلق دارد. شرکت‌های مدیریت تولید که به صورت شرکت‌های غیردولتی تأسیس شده‌اند عهده‌دار بهره‌برداری از یک یا چند نیروگاه هستند. در حال حاضر این شرکت‌ها طی قراردادی که با شرکت‌های برق منطقه‌ای دارند به صورت پیمانکار، خدمات بهره‌برداری از تأسیسات تولید برق را ارائه می‌کنند.

از آنجایی که این تفکر در صنعت برق شکل گرفته که اصلی‌ترین و مهمترین وظیفه صنعت برق، تولید نیرو است؛ از یک سو هزینه‌بر بودن زیاد واحدهای تولیدی و از سوی دیگر نقشی که این واحدها در تأمین برق به عهده دارند، موجب شده تا همواره احداث نیروگاه‌های جدید و سرویس و نگهداری از واحدهای قدیمی با دقت و وسواس کافی و برنامه‌ریزی هرچه صحیح‌تر و روزآمدتر صورت گیرد. کمبود ظرفیت تولیدی نیروگاه‌های کشور، آثار نامطلوب خاموشی برق را در پی دارد که گاه ضربات جبران‌ناپذیری به پیکره اقتصادی، سیاسی اجتماعی کشور وارد می‌کند. از این رو مجموعه شرکت توانیر (اعم از شرکت مادر تخصصی توانیر، سازمان توسعه برق و شرکت‌های برق منطقه‌ای) تلاش‌های بسیاری را برای توسعه تولید برق در دوره دولتی شدن صنعت برق و ایجاد توانیر به خرج داده‌اند به طوری که جمع قدرت



منصوبه نیروگاه‌های کشور تا سال ۱۳۸۹ به ۶۱۶۰۸ مگاوات رسید. تا پایان این سال برق کشور در ۵ نوع از نیروگاه‌ها تولید شده است که ترکیب آنها در جدول ۱۲ آورده شده است. همان‌گونه که از اطلاعات این جدول مشخص می‌شود بیشترین نوع نیروگاه‌های کشور را نیروگاه‌های بخاری و گازی تشکیل می‌دهند که در مجموع بالغ بر ۶۲ درصد از ظرفیت نصب شده برق کشور را تشکیل می‌دهند. از این میان نیروگاه‌های گازی با ظرفیت نصب شده ۲۲۶۸۸ مگاوات در حدود ۳۷ درصد از ظرفیت تولید برق کشور را به خود اختصاص داده است که بیشترین سهم را در میان روش‌های تولیدی برق به خود اختصاص داده است. نیروگاه‌های بخاری نیز با ۱۵۷۰۴ مگاوات ظرفیت نصب شده در حدود ۲۵ درصد از ظرفیت نصب شده برق کشور را به خود اختصاص داده‌اند که راندمان متوسط آنها در حدود ۲۵ - ۳۰ درصد است. ازسوی دیگر نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (با راندمان متوسطی در حدود ۴۲ درصد) با ۱۳۹۸۴ مگاوات ظرفیت نصب شده تنها حدود ۲۳ درصد از تولید کشور را در اختیار دارند. اگرچه نیروگاه‌های برق‌آبی به دلیل تجدیدپذیر بودن و عدم ایجاد آلودگی از پاک‌ترین نوع واحدای تولید برق در دنیا هستند، اما در ایران به دلیل کمبود آب این نیروگاه‌ها با ۸۷۳۱ مگاوات ظرفیت، تنها در حدود ۱۴ درصد از ظرفیت تولیدی برق کشور را در اختیار دارند. نیروگاه‌های دیزلی، بادی و سایر انرژی‌های نو نیز صرفاً با حدود ۵۰۱ مگاوات ظرفیت نصب شده در حدود ۱ درصد از ظرفیت تولید برق کشور را به خود اختصاص داده‌اند که در این میان نیروگاه‌های دیزلی عمدتاً قدیمی بوده و در خارج از وزارت نیرو مورد استفاده قرار می‌گیرند. ازسوی دیگر دیزل‌های وزارت نیرو نیز عمدتاً در مناطقی قرار دارند که دسترسی به شبکه گاز در آن مناطق وجود ندارد (نظیر منطقه جنوب شرق کشور) و به اجبار از این نوع از نیروگاه‌ها استفاده شده است. احداث این نوع واحدای تولید برق با توجه به آلودگی‌های محیطی و همچنین هزینه بالای مصرف گازوئیل و نفت کوره در سال‌های اخیر متوقف شده است.

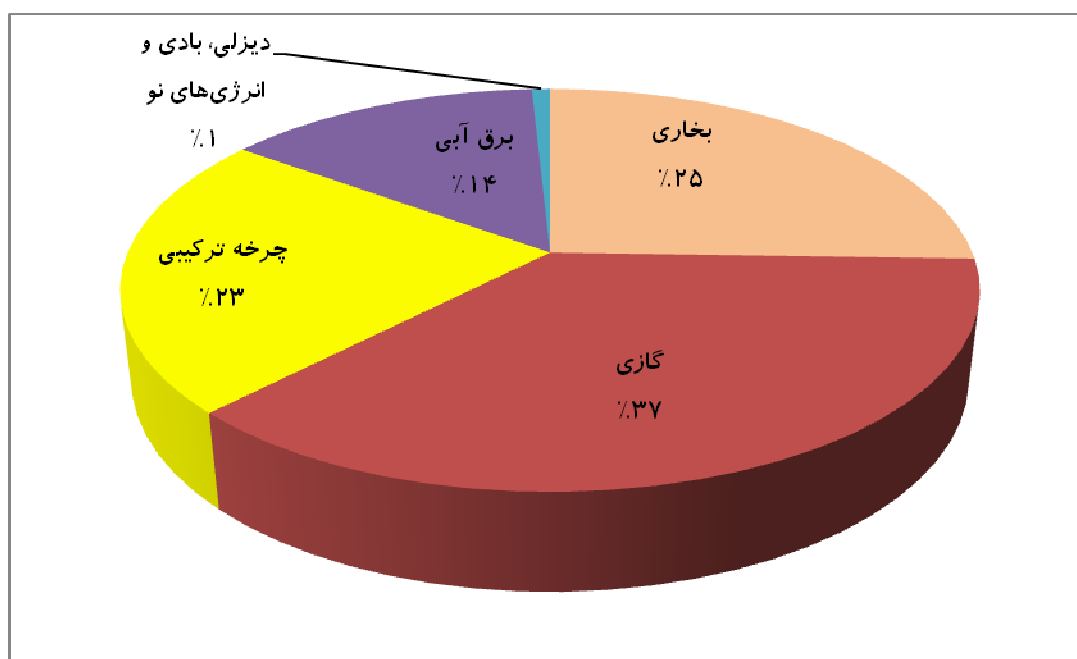
بنابراین از کل ظرفیت نامی تولید برق کشور تا سال ۱۳۸۹ که معادل ۶۱۶۰۸ مگاوات بوده در حدود ۵۰۷۲۴ مگاوات در اختیار وزارت نیرو (در مالکیت و یا در شبکه انتقال کشور بوده و صرفاً به تولید برق جهت تزریق به شبکه می‌پردازند) و ۱۰۸۸۴ مگاوات در اختیار بخش خصوصی و زیرمجموعه‌های سایر وزارتخانه‌ها (عمدتاً نفت، صنایع و کشاورزی) بوده است.

جدول ۱۲. انواع نیروگاه‌های کشور در پایان سال ۱۳۸۹

نوع نیروگاه	ظرفیت	سهم (درصد)
بخاری	۱۵۷۰۴	۲۵
گازی	۲۲۶۸۸	۳۷
چرخه ترکیبی	۱۳۹۸۴	۲۳
برق آبی	۸۷۳۱	۱۴
دیزلی، بادی و انرژی‌های نو	۵۰۱	۱
جمع کل	۶۱۶۰۸	۱۰۰

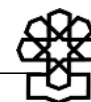
مأخذ: آمار تفضیلی برق، شرکت توانیر، سال ۱۳۸۹.

نمودار ۴. سهم هریک از انواع نیروگاه‌های کشور در پایان سال ۱۳۸۸



مأخذ: آمار تفضیلی برق سال ۱۳۸۹ شرکت توانیر.

جدول ۱۳ ظرفیت نصب شده نیروگاهی کشور را از سال ۱۳۷۳ تا سال ۱۳۸۹ نشان می‌دهد. بر این اساس ظرفیت نصب شده نیروگاهی کشور از ۲۰۴۱۳ مگاوات در سال ۱۳۷۳ به ۵۶۱۸۱ مگاوات در سال ۱۳۸۸ رسیده است. در سال ۱۳۸۹ نیز ظرفیت نصب شده نیروگاهی کشور با ۹/۵ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۸۸ به ۶۱۶۰۸ مگاوات رسیده است. از این میزان ۵۰۷۲۴ مگاوات مربوط به نیروگاه‌های موجود در حوزه وزارت نیرو و ۱۰۸۸۴ مگاوات مربوط به نیروگاه‌های خارج از وزارت نیرو نظیر بخش خصوصی (۵۶ درصد) و نیروگاه‌های موجود در صنایع بزرگ کشور (نظیر فولاد مبارکه، ذوب آهن و...) (۴۴ درصد) می‌باشد.



جدول ۱۳. ظرفیت نصب شده نیروگاهی کشور از سال ۱۳۷۳ تا سال ۱۳۸۹ (ارقام به مگاوات)

سال	بخاری		گازی		جمع		کل کشور
	وزارت نیرو	غیروزارت نیرو	وزارت نیرو	غیروزارت نیرو	وزارت نیرو	غیروزارت نیرو	
۱۳۷۳	۱۰۷۴۲	-	۶۹۶۰	-	۲۰۴۱۳	-	۲۰۴۱۳
۱۳۷۴	۱۱۵۵۷	-	۷۷۴۶	-	۲۱۹۱۴	-	۲۱۹۱۴
۱۳۷۵	۱۱۶۲۱	-	۸۱۶۸	-	۲۲۴۲۰	-	۲۲۴۲۰
۱۳۷۶	۱۱۶۸۵	-	۸۸۹۶	-	۲۳۲۵۷	-	۲۳۲۵۷
۱۳۷۷	۱۲۴۰۰	-	۹۴۲۲	-	۲۴۴۳۷	-	۲۴۴۳۷
۱۳۷۸	۱۳۱۰۲	-	۹۵۳۰	-	۲۵۲۰۵	-	۲۵۲۰۵
۱۳۷۹	۱۳۷۵۲	۳۷۴	۶۲۴۳	۵۲۷	۲۶۲۸۷	۹۰۱	۲۷۱۸۸
۱۳۸۰	۱۴۴۰۲	۳۷۴	۷۰۳۸	۵۲۷	۲۸۰۴۳	۹۰۱	۲۸۹۴۴
۱۳۸۱	۱۴۴۶۶	۳۷۴	۶۳۳۰	۵۲۷	۳۰۶۱۷	۹۰۱	۳۱۵۱۸
۱۳۸۲	۱۴۵۳۰	۳۷۴	۷۱۳۶	۵۲۷	۳۳۴۲۷	۹۰۱	۳۴۳۲۸
۱۳۸۳	۱۴۸۵۵	۳۷۴	۹۰۷۵	۶۳۵	۳۶۲۹۲	۱۰۰۹	۳۷۳۰۰
۱۳۸۴	۱۴۹۱۴	۶۶۳	۹۹۰۷	۲۱۴۳	۳۸۲۲۶	۲۸۰۶	۴۱۰۳۲
۱۳۸۵	۱۴۸۹۰	۶۶۳	۱۱۴۴۲	۳۴۲۰	۴۱۲۰۵	۴۰۸۳	۴۵۲۸۸
۱۳۸۶	۱۴۹۳۵	۶۶۳	۱۰۵۹۰	۴۸۴۳	۴۳۹۰۷	۵۵۰۶	۴۹۴۱۳
۱۳۸۷	۱۴۹۳۵	۶۶۳	۱۱۷۹۸	۶۲۷۸	۴۶۰۰۳	۶۹۴۱	۵۲۹۴۴
۱۳۸۸	۱۴۹۳۵	۷۶۹	۱۰۴۷۹	۸۱۱۴	۴۷۲۹۸	۸۸۸۳	۵۶۱۸۱
۱۳۸۹	۱۴۹۳۵	۷۶۹	۱۲۳۸۸	۱۰۱۱۵	۵۰۷۲۴	۱۰۸۸۴	۶۱۶۰۸

مأخذ: همان.

نکته مهمی که در توسعه ظرفیت‌های نیروگاهی توسط بخش خصوصی در سال‌های اخیر اتفاق افتاده این است که علیرغم اینکه متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور از ۳۵/۳۸ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۳۶/۶ درصد در سال ۱۳۸۹ رسیده است، این افزایش راندمان مربوط به نیروگاه‌های گازی حوزه وزارت نیرو است که از ۲۶/۹ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۲۹/۴ درصد در سال ۱۳۸۹ افزایش یافته است و در مقابل راندمان تولید برق توسط بخش خصوصی در طی این دوره روندی کاهشی داشته است و از ۳۵ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳۱/۸ درصد در سال ۱۳۸۹ رسیده است. بازدهی کلیه نیروگاه‌های موجود در حوزه وزارت نیرو نیز از ۳۵/۶۳ درصد در ابتدای دوره به ۳۷/۶ درصد در سال ۱۳۸۹ رسیده است و در حدود ۲ درصد رشد داشته است (جدول ۱۴).

به‌طور کلی بجز نیروگاه‌های بخش خصوصی که به دلیل افزایش تعداد واحدهای گازی در این بخش، شاهد کاهش بازدهی در طی دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹ بوده است، سایر بخش‌های تولیدکننده برق

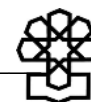
در طی این سال‌ها بازدهی تولید برق خود را افزایش داده‌اند. این امر همراه با افزایش سایر هزینه‌ها اگرچه باعث کاهش قیمت تمام شده برق تولیدی در کشور نشد، اما موجب آزاد شدن مقداری از ظرفیت شبکه گاز کشور برای مصرف در سایر بخش‌های مصرف، شده است. متأسفانه علیرغم اینکه بسیاری از نیروگاه‌های جدید کشور به صورت سیکل ترکیبی به تصویب رسیده است، اما در سال‌های گذشته صرفاً بخش گازی این نیروگاه‌ها وارد مدار شده است و بخش بخار آنها هنوز احداث نشده است.

جدول ۱۴. بازده نیروگاه‌های کشور طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۹ (درصد)

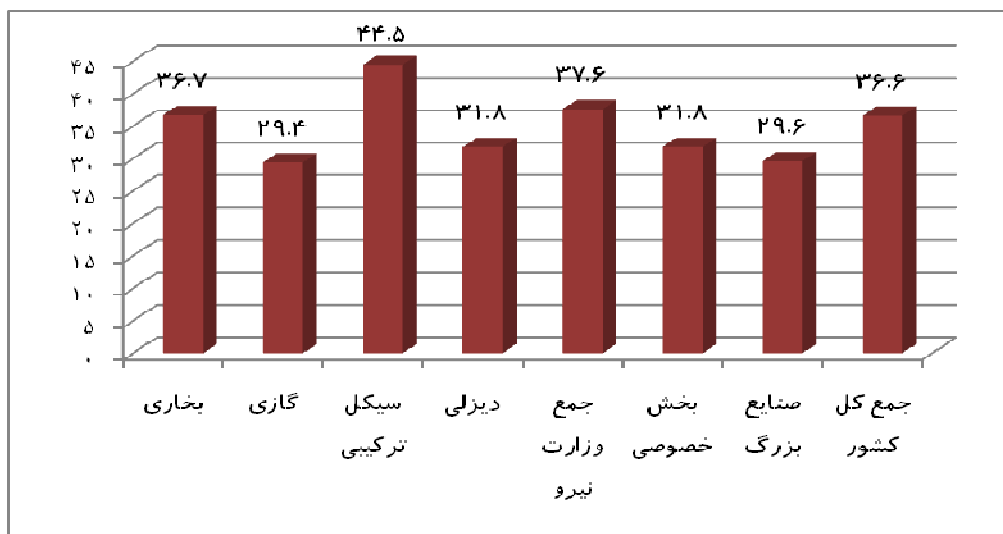
سال	وزارت نیرو					بخش خصوصی	صنایع بزرگ	جمع کل کشور
	بخاری	گازی	سیکل ترکیبی	دیزلی	جمع			
۱۳۸۰	۳۶/۸۸	۲۶/۹۷	۴۴/۸۷	۳۰/۷۴	۳۵/۶۳	-	۲۷/۵۲	۳۵/۳۸
۱۳۸۱	۳۶/۶۹	۲۶/۷۶	۴۲/۰۶	۳۰/۵	۳۵/۸۷	-	۲۷/۷۳	۳۵/۶۶
۱۳۸۲	۳۷/۴	۲۷/۲	۴۲	۳۱/۴	۳۷/۳	-	۳۱/۸	۳۷/۲
۱۳۸۳	۳۶/۸	۲۷/۶	۴۶	۳۰	۳۷	-	۳۲	۳۶
۱۳۸۴	۳۶/۵	۲۷/۸	۴۵/۵	۳۱/۷	۳۶/۱	۳۵	۲۸/۴	۳۵/۸
۱۳۸۵	۳۶/۴	۲۸/۱	۴۴/۴	۳۱/۷	۳۵/۸	۳۱/۱	۳۲/۵	۳۵/۵
۱۳۸۶	۳۶/۲	۲۸/۲	۴۲/۳	۳۱/۸	۳۶/۲	۳۳/۴	۲۹	۳۵/۸
۱۳۸۷	۳۶/۳	۲۸/۹	۴۴/۵	۳۴/۴	۳۶/۵	۳۳/۱	۲۹/۵	۳۶
۱۳۸۸	۳۶/۵	۲۹	۴۳/۲	۳۲/۵	۳۶/۹	۳۲/۴	۲۸/۲	۳۶/۱
۱۳۸۹	۳۶/۷	۲۹/۴	۴۴/۵	۳۱/۸	۳۷/۶	۳۱/۸	۲۹/۶	۳۶/۶

مأخذ: همان.

و نمودار ۶ وضعیت بازده نیروگاه‌های کشور را در سال ۱۳۸۹ به تفکیک نیروگاه‌های حوزه وزارت نیرو و بخش خصوصی و صنایع بزرگ نشان می‌دهد.



نمودار ۵. بازده نیروگاه‌های کشور در سال ۱۳۸۹ (درصد)



مأخذ: همان.

۳-۶. بررسی نقش بخش خصوصی در تولید برق

از ابتدای برنامه سوم توسعه کشور و براساس بندهای «ب» و «ج» ماده (۱۲۲) این برنامه، بخش خصوصی مجوز ورود به عرصه تولید برق کشور را دریافت کرد. همچنین براساس ماده (۶۲) قانون الحاق موادی به تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، حمایت لازم از بخش خصوصی به منظور تولید برق از انرژی‌های تجدیدپذیر به عمل آمد. همچنین وزارت نیرو به منظور تولید برق در محل مصرف توسط بخش خصوصی اقدام به ابلاغ دستورالعمل توسعه مولدهای مقیاس کوچک نمود که در آن نرخ خرید برق از نیروگاه‌های مقیاس کوچک (کمتر از ۲۵ مگاوات) تعیین شد. در ادامه به توضیح حضور بخش خصوصی در تولید برق در این سه قالب پرداخته می‌شود.

۳-۶-۱. تولید برق از نیروگاه‌های حرارتی

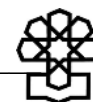
با توجه به موانع مربوط به اصل چهل و چهارم قانون اساسی که در آن متقاضیان صرفاً امکان عقد قراردادهای BOT با توانیر را جهت تولید و فروش برق به شبکه کشور داشتند که بعدها و با توجه به تفاسیر ارائه شده از این قانون، قراردادهای BOO نیز به آن اضافه شد. از ابتدای سال ۱۳۸۳ و با طرح مباحث مربوط به خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها در صنعت برق و رفع موانع آن توسط وزارت نیرو و اخذ مجوزهای لازم، نیروگاه زرگان (شهید مدحج) با ظرفیتی حدود ۴۱۸ مگاوات به عنوان اولین نیروگاه کشور به بخش خصوصی واگذار شد. لذا اولین نیروگاه غیردولتی (عمومی) تولیدکننده برق در کشور که تولید آن به شبکه کشور فروخته می‌شد، به واقعیت پیوست.

هر چند واگذاری نیروگاه‌ها به بخش خصوصی به دلیل برخی مشکلات متوقف شد، اما ساخت نیروگاه‌ها توسط بخش خصوصی در دستور کار وزارت نیرو قرار گرفت. اولین نیروگاه ساخته شده توسط بخش خصوصی که در این راستا وارد چرخه تولید برق کشور شد، نیروگاه جنوب اصفهان بود که با ۹۵۴ مگاوات ظرفیت در سال ۱۳۸۴ تولید و تزریق برق به شبکه کشور را شروع کرد. پس از آن نیروگاه‌های رودشور و کهنوج توسط شرکت آریان ماهتاب گستر و نیروگاه فردوسی توسط شرکت مپنا نیز در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ وارد مدار شدند.

مطابق جدول ۱۵ هر چند در ابتدا استقبال مناسب و گسترده‌ای از سوی بخش خصوصی برای احداث نیروگاه در کشور به عمل آمد و در حدود ۵۴ هزار مگاوات مجوز تأسیس نیروگاه برای متقاضیان تا سال ۱۳۹۴ صادر شد، اما بسیاری از این قراردادها صرفاً در حد قرارداد باقی مانده است و عملیات اجرایی آن هنوز آغاز نشده است. عدم اجرای به موقع ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، افزایش هزینه سوخت در طی چند سال اخیر و فراهم نبودن زمینه‌های قانونی و مقرراتی مناسب در این راستا از مهمترین موانع موجود برای گسترش سهم بخش خصوصی در این زمینه است.

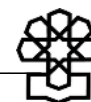
جدول ۱۵. مجوزهای صادر شده برای احداث نیروگاه توسط بخش خصوصی از ابتدا تا سال ۱۳۹۰

ردیف	نام نیروگاه	ظرفیت اسمی Mw	نام سرمایه‌گذار	تاریخ صدور موافقت اصولی
۱	عسلویه (۲)	۹۴۲	مپنا	۱۳۸۳/۰۱/۲۲
۲	فردوسی (توس)	۹۵۴	مپنا	۱۳۸۱/۰۶/۰۴
۳	رودشور	۲۱۱۲	آرین ماه تاب گستر	۱۳۸۰/۰۵/۲۷
۴	علی‌آباد - گلستان	۱۴۵۲	سنا - مپنا	۱۳۸۷/۱۲/۱۱
۵	خرمشهر (۱)	۱۴۵۲	بنیاد مستضعفان	۱۳۸۱/۱۰/۱۵
۶	جنوب اصفهان	۱۴۳۴	مپنا - اینترنشنال - ایهاگ	۱۳۸۵/۱۲/۱۶
۷	زواره	۴۸۴	پرشیان فولاد	۱۳۸۵/۱۱/۱۴
۸	گناوه	۴۸۴	مپنا	۱۳۸۳/۰۷/۲۵
۹	کهنوج	۹۶۸	آرین ماه تاب گستر	۱۳۸۵/۱۰/۰۴
۱۰	کرمانشاه - اسلام‌آباد (بالاهو)	۹۶۸	فرآب	۱۳۸۵/۱۰/۱۶
۱۱	یزد (۱) (شیرکوه)	۴۸۴	فرآب	۱۳۸۳/۰۵/۲۷
۱۲	خرم‌آباد (۱)	۱۹۳۶	فرآب و سنا	۱۳۸۴/۰۴/۱۳
۱۳	فارس	۹۷۲	مپنا - اینترنشنال	۱۳۸۰/۰۵/۰۸
۱۴	پره سر	۹۶۰	مپنا - اینترنشنال	۱۳۸۲/۱۱/۲۶
۱۵	زنجان (۴) - اشراق	۴۸۴	سرمایه‌گذاری بانک ملی	۱۳۸۶/۰۸/۱۴
۱۶	پاسارگاد قشم	۴۸۴	شرکت الماتکو، ساختمانی پگا و والانرژی	



ردیف	نام نیروگاه	ظرفیت اسمی Mw	نام سرمایه‌گذار	تاریخ صدور موافقت اصولی
۱۷	سیرجان (۱) - سمنگان	۴۸۴	کانی‌مس-قدس نیرو-کرمان تابلو- خدمات بازرگانی مس- توسعه و آبادانی کرمان	۱۳۸۵/۱۰/۰۶
۱۸	غرب مازندران (۱)	۴۸۴	آرین ماه تاب گستر	۱۳۸۵/۰۷/۲۴
۱۹	جنوب اهواز (کارون)	۹۶۸	مشارکت سازمان صنایع و معادن و سازمان انرژی بنیاد مستضعفان	۱۳۸۸/۰۶/۲۴
۲۰	خمین	۴۸۴	تانا انرژی - مولد نیروی شاهد - نماد صنعت پارس	۱۳۹۰/۰۷/۰۵
۲۱	سرخس	۴۸۴	روشن گستر توس- منطقه ویژه اقتصادی سرخس- بتن	تیر ماه ۸۳
۲۲	زنجان (۱)	۴۸۴	شرکت کنترل قدرت	۱۳۸۷/۰۲/۰۹
۲۳	بهبهان (۱)	۱۰۰۰	شرکت مپنا	۱۳۸۸/۱۲/۲۵
۲۴	زرگان (۱)	۹۶۸	شرکت صنایع برق و انرژی صبا	۱۳۸۴/۱۲/۲۱
۲۵	تهران (۱)	۹۶۸	سرمایه‌گذاری شاهد	۱۳۸۵/۱۱/۲۳
۲۶	سبزوار	۵۰۰	گروه صنعت و معدن بنیاد تعاون ناجا	۱۳۹۰/۰۴/۰۱
۲۷	هریس	۱۰۰۰	مشارکت سرمایه‌گذاری امید، شرکت تاناو شرکت مدیریت نیروگاهی الوند	۱۳۹۰/۰۴/۲۹
۲۸	هرمزگان (۱)	۴۸۴	گسترش صنایع انرژی آذرآب	۱۳۸۳/۰۴/۰۸
۲۹	اصفهان (۱)- شرق اصفهان	۴۸۴	فرآب	۱۳۸۳/۰۵/۲۷
۳۰	قم (۱)	۱۰۰۰	سرمایه‌گذاری ری	۱۳۸۹/۰۶/۱۶
۳۱	یزد (۲) - فاز اول	۹۶۸	سرمایه‌گذاری ایران	۱۳۸۶/۰۷/۳۰
۳۲	تربت حیدریه	۵۰۰	مشارکت مؤسسه تأمین آتیه کارکنان صنعت برق خراسان و شرکت تعاونی اعتبار برق خراسان	۱۳۸۷/۰۲/۰۴
۳۳	پراکنده ۵۰ مگاواتی ساری	۵۰	پارس قائم گستر	۱۳۸۶/۱۲/۱۴
۳۴	خرمشهر (۲)	۴۸۴	گروه صنعتی صفا	۱۳۸۸/۰۴/۰۳
۳۵	ساوه (۱)	۵۰۰	گروه صنعتی صفا	۱۳۸۷/۰۲/۲۹
۳۶	خوزستان - رامهرمز	۶۰۰	شرکت نیروگاه آتشبرق خوزستان	۱۳۸۸/۰۱/۳۱
۳۷	زنجان (۲) - (آریان)	۱۰۰۰	شرکت سرمایه‌گذاری ایران	۱۳۸۷/۰۲/۳۱
۳۸	جنوب فارس	۱۰۰۰	مشارکت بلند پایه و شرکت توسعه انرژی متین	۱۳۸۷/۰۴/۱۸
۳۹	هرمزگان (داخل منطقه) - بندر عباس	۹۷۲	شرکت صنایع برق و انرژی صبا	۱۳۸۷/۰۷/۲۵

ردیف	نام نیروگاه	ظرفیت اسمی Mw	نام سرمایه‌گذار	تاریخ صدور موافقت اصولی
۴۰	تهران (۲)	۵۰۰	مشارکت شرکت توسعه انرژی متین تام و شرکت سرمایه‌گذاری مهرگان	۱۳۸۷/۰۹/۲۴
۴۱	قزوین (۱)	۵۰۰	شرکت مهندسی کنترل قدرت	۱۳۸۸/۰۲/۰۵
۴۲	ارس	۲۵۰	مشارکت پارس قائم گستر و سمکو	۱۳۸۸/۱۲/۱۷
۴۳	اردکان	۵۰۰	شرکت معدنی و صنعتی چادرملو	۱۳۸۸/۱۲/۱۲
۴۴	زاهدان	۵۰۰	شرکت کشاورزی و بازرگانی آلافاق توس	۱۳۸۹/۰۱/۲۴
۴۵	سلفچگان - نیزار قم	۵۰۰	شرکت فرآب	۱۳۸۹/۰۲/۰۷
۴۶	قزوین (۲)	۳۰۰	شرکت سیستم‌های صنعتی تاکستان	۱۳۸۹/۰۴/۲۷
۴۷	پراکنده بندر امیرآباد	۵۰	شرکت آراین ماهتاب گستر	۱۳۸۹/۰۵/۱۶
۴۸	سیرجان (۲)	۵۰۰	مشارکت گهرانرژی سیرجان، سنگ آهن گل گهر، سرمایه‌گذاری امید، سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات و سنگ آهن گهرزمین	۱۳۸۹/۰۵/۱۳
۴۹	لردگان	۵۰۰	شرکت پرشیا فولاد	۱۳۸۹/۰۵/۳۰
۵۰	اهواز (۱)	۵۰۰	شرکت فولاد خوزستان	۱۳۸۹/۰۶/۱۶
۵۱	تهران (۳) - ۶۰ تا ۱۲۰ مگاوات	۶۰	شرکت فرآب	۱۳۸۹/۰۶/۱۶
۵۲	سرچشمه	۵۰۰	شرکت ملی صنایع مس ایران	۱۳۸۹/۰۹/۲۷
۵۳	بندر دیر	۵۰	شرکت شیمیایی متانول کاوه	۱۳۸۹/۰۹/۲۷
۵۴	لوشان	۵۰۰	مشارکت شرکت‌های رعد انرژی آریا و تعمیرات نیروی برق اصفهان	۱۳۸۹/۱۰/۱۹
۵۵	گلستان	۲۲۰	مشارکت شرکت‌های قدس نیرو و صنایع معقول گلستان	۱۳۸۹/۱۱/۱۷
۵۶	رفسنجان	۵۰۰	مشارکت شرکت‌های تدبیر نیرو پارسیان، TIM و SATACO	۱۳۸۹/۱۱/۱۷
۵۷	اندیمشک (۱)	۵۰۰	مشارکت شرکت‌های کیسان صنعت مهر و سرمایه‌گذاری مهرگان	۱۳۸۹/۱۲/۰۴
۵۸	اندیمشک (۲)	۱۰۰۰	شرکت مهندسی و ساختمانی جهان پارس	۱۳۸۹/۱۲/۰۴
۵۹	کردستان (۱)	۵۰۰	شرکت روناک سازان هور	۱۳۹۰/۰۱/۲۷
۶۰	سلفچگان (۲)	۵۰۰	مشارکت شرکت‌های مهر پایدار پارس، تعاونی ۱۸۲۰ و راه و ساختمان سمندیس	۱۳۹۰/۰۱/۲۵



ردیف	نام نیروگاه	ظرفیت اسمی Mw	نام سرمایه‌گذار	تاریخ صدور موافقت اصولی
۶۱	شمال فارس	۱۰۰۰	گروه مشارکت شرکت توسعه و سرمایه‌گذاری همای فارس و شرکت کولر هوایی آبان شیراز	۱۳۸۶/۰۵/۲۸
۶۲	دامغان	۵۰۰	شرکت راهیان آذرفرنبغ	۱۳۹۰/۰۲/۰۴
۶۳	خرم‌آباد (۲)	۱۰۰۰	شرکت فرآب	۱۳۹۰/۰۱/۲۱
۶۴	خوی (۱)	۱۰۰	کارخانه سیمان آذرابادگان خوی	۱۳۹۰/۰۲/۱۴
۶۵	ابهر (۱)	۵۰۰	شرکت توسعه معادن روی ایران	۱۳۹۰/۰۲/۱۴
۶۶	هفتگل	۵۰۰	شرکت مولد صاعقه خوزستان	۱۳۹۰/۰۳/۰۷
۶۷	ابهر (۲)	۵۰۰	مشارکت شرکت بهین ارتباط مهر و شرکت پرشیا انرژي ابهر	۱۳۹۰/۰۳/۲۹
۶۸	گچساران	۱۰۰۰	مشارکت شرکت‌های تدبیر نیرو پارسیان، TIM و SATACO	۱۳۹۰/۰۳/۲۹
۶۹	زرگان (۲)	۸۴	شرکت نصب و تعمیرات نیروگاه‌های خوزستان	۱۳۹۰/۰۳/۲۹
۷۰	دزفول	۵۰۰	شرکت توسعه تجارت نعمت (نبکو)	۱۳۹۰/۰۴/۱۴
۷۱	شرق مازندران	۵۰۰	گروه بهمن	۱۳۹۰/۰۳/۳۱
۷۲	اندیمشک (۳)	۵۰۰	شرکت تراز پی ریز	۱۳۹۰/۰۴/۱۹
۷۳	غرب مازندران (۲)	۵۰۰	شرکت مدیریت انرژی سیف مبین	۱۳۹۰/۰۴/۲۸
۷۴	مجمع فولاد نطنز	۵۲۰	شرکت ذوب آهن نطنز	۱۳۹۰/۰۵/۰۱
۷۵	صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس	۸۳۰	شرکت آلومینیم المهدی	۱۳۹۰/۰۵/۰۱
۷۶	بافق	۵۰۰	گروه صنعتی ماهان	۱۳۹۰/۰۵/۱۲
۷۷	شرق استان گیلان	۲۵۰	گروه مشارکت شرکت‌های شیرازارگ، چپانه آذر، پارس لیزینگ و آلومینیم فرم مبنا	۱۳۹۰/۰۵/۲۵
۷۸	کردستان (۲)	۲۳۰	مشارکت شرکت اکسین دویچلند، شرکت ساختمانی پی بیم و شرکت ساختمانی و راهسازی هیوالرد	۱۳۹۰/۰۵/۲۵
۷۹	پست آهوان سمنان	۵۰	شرکت مازند نیرو	۱۳۹۰/۰۵/۲۵
۸۰	بهبهان (۲)	۵۰۰	شرکت مدیریت سرمایه‌گذاری امید	۱۳۹۰/۰۶/۱۵
۸۱	ساوه (۲)	۵۰۰	مشارکت شرکت‌های سپید توسعه قدر، صنعت یاران نیروگاهی ایرانیان، کهن دژ باختر و بازرگانی توسعه تجارت تکسا	۱۳۹۰/۰۶/۲۷
۸۲	سیرجان (۳)	۱۰۰	شرکت بتن لعل	۱۳۹۰/۰۷/۰۵

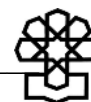
ردیف	نام نیروگاه	ظرفیت اسمی Mw	نام سرمایه‌گذار	تاریخ صدور موافقت اصولی
۸۳	خوی (۲)	۵۰۰	مشارکت شرکت‌های انرژی گستر جم، گسترش انرژی پاسارگاد و آرین ماهتاب گستر	۱۳۹۰/۰۶/۲۷
۸۴	امیدیه	۵۰۰	مشارکت شرکت‌های فولادسازان جم و الصراط - گروه اقتصادی ملک	۱۳۹۰/۰۷/۰۵
۸۵	اصفهان (۲)	۵۰۰	شرکت ورق عریض اسپادان	۱۳۹۰/۰۷/۱۱
۸۶	سیرجان (۴)	۴۰	شرکت مس تخت گنبد سیرجان	۱۳۹۰/۰۸/۰۸
۸۷	ماکو (۱)	۵۰۰	شرکت فولاد ماهان سپاهان	۱۳۹۰/۱۰/۰۴
جمع کل (مگاوات)			۵۴۰۷۰	

همان‌گونه که جدول فوق نشان می‌دهد، ۸۷ فقره موافقت به‌منظور احداث نیروگاه حرارتی صادر شد که به‌دلایل مختلف تنها ۱۱ فقره از این تعداد، منجر به تولید برق توسط نیروگاه‌ها شده است. جدول ۱۶ مشخصات این نیروگاه‌ها را نشان می‌دهد. با توجه به ظرفیت ۶۱۶۰۸ مگاوات تولید برق در کشور، نیروگاه‌های خصوصی در حدود ۱۰ درصد از کل ظرفیت تولید کشور را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۱۶. نیروگاه‌های بخش خصوصی فعال در کشور تا پایان ۱۳۸۹

ردیف	نام نیروگاه	ظرفیت (مگاوات)	نوع قرارداد	تاریخ بهره‌برداری
۱	زرگان (شهید مدحج)	۴۱۸	واگذاری	۱۳۸۳
۲	جنوب اصفهان	۹۵۴	BOT	۱۳۸۴
۳	رودشور	۷۸۹	BOT	۱۳۸۵
۴	کهنوج	۵۰	BOO	۱۳۸۶
۵	فردوسی	۹۵۴	BOT	۱۳۸۷
۶	عسلویه	۹۵۴	BOO	۱۳۸۷
۷	خرمشهر	۶۴۸	BOO	۱۳۸۸
۸	نوشهر	۵۰	تضمینی با مدیریت شبکه	۱۳۸۸
۹	کاشان	۳۲۴	BOO	۱۳۸۸
۱۰	گلستان	۹۷۲	BOO	۱۳۸۹
۱۱	زواره	۴۸۴	BOO	۱۳۹۰
جمع کل			۶۵۹۷	

مأخذ: همان و گزارش سازمان توسعه برق ایران، سال ۱۳۹۰.



۲-۳-۶. تولید برق از نیروگاه‌های مقیاس کوچک

طی دهه‌های اخیر با توسعه سیستم‌های قدرت، روش رساندن انرژی الکتریکی به مصرف‌کننده‌ها به‌طور کلی به این صورت بوده است که توان در نیروگاه‌های بزرگ تولید شده و ولتاژ توسط ترانسفورماتورها تا حد مطلوب بالا برده می‌شود. سپس انرژی الکتریکی از طریق خطوط طویل تا نزدیکی مصرف‌کننده‌ها منتقل شده و پس از یک یا چند مرحله کاهش ولتاژ، به مصرف‌کننده نهایی می‌رسد. با افزایش میزان تقاضا برای انرژی الکتریکی، تجدید ساختار در صنعت برق و نیز افزایش راندمان واحدهای تولیدی کوچک، شرکت‌های برق تمایل بیشتری برای بهره‌برداری از این واحدها در سیستم توزیع و در نزدیکی مصرف‌کننده‌ها پیدا کرده‌اند. به این واحدهای کوچک که به سیستم توزیع متصل می‌شوند، تولید توزیع شده یا «تولید پراکنده» گفته می‌شود. خصوصی‌سازی صنعت برق و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر از مهمترین عوامل گسترش این نوع از تولید می‌باشند. استفاده از واحدهای تولید پراکنده تأثیر قابل توجهی بر مسائل فنی و اقتصادی سیستم‌های قدرت می‌گذارند.

ازسوی دیگر با عنایت به افزایش میزان تقاضا برای مصرف در کشور و همچنین عدم امکان توسعه شبکه در برخی نقاط شبکه، به‌کارگیری واحدهای قابل دسترسی سریع جهت رفع مشکل مناسب است. با توجه به استقرار مولدهای تولید پراکنده در محل‌های مصرف، تلفات توزیع و انتقال کاهش یافته و همچنین کیفیت توانی که در اختیار مصرف‌کننده نهایی قرار می‌گیرد در مقایسه با واحدهای بزرگ نیروگاهی بهتر خواهد بود. احداث این واحدها میزان سرمایه‌گذاری چشمگیری را دربرنخواهد داشت و لذا توسعه مشارکت بخش خصوصی را فراهم می‌سازد. زمان کوتاه ساخت و احداث واحدها از دیگر مزایای این مجموعه‌هاست. استفاده از انرژی الکتریکی مولدهای پراکنده و تشویق سرمایه‌گذاران صنعت برق در به‌کارگیری واحدهای تولید پراکنده جهت توجه به محیط زیست، کاهش تلفات سیستم، آزادسازی ظرفیت سیستم، کاهش هزینه‌های بهره‌برداری مربوط به دوره پیک منحنی بار، بهبود پروفیل ولتاژ و ضریب بار، رفع نیاز به توسعه سیستم انتقال و در نتیجه کاهش قابل توجه در هزینه‌های سرمایه‌گذاری سیستم و بهبود قابلیت اطمینان و بازدهی از مهمترین مزایای استفاده از مولدهای پراکنده در شبکه برق کشور است. ازاین‌رو توسعه این نوع از مولدها در دستور کار وزارت نیرو و زیرمجموعه‌های آن قرار گرفت. ازسوی دیگر همگام با زمینه‌سازی برای ایجاد ظرفیت‌های جدید برای سرمایه‌گذاری در نیروگاه‌های مقیاس کوچک، شناسایی ظرفیت‌های موجود و برنامه‌ریزی جهت استفاده بهینه از این ظرفیت‌ها نیز در دستور کار توانیر و شرکت مدیریت شبکه برق ایران قرار گرفت و پروژه‌های متعددی برای شناسایی مولدهای

موجود در بخش‌های مختلف تعریف شد.

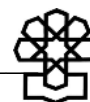
براساس اطلاعات دبیرخانه توسعه مولدهای مقیاس کوچک تا پایان دی‌ماه ۱۳۹۰ در مجموع ۸۰۵ فقره موافقتنامه احداث مولد مقیاس کوچک در کشور صادر شده است که دارای ظرفیتی در حدود ۹۹۹۳ مگاوات است. از این میزان، تعداد ۱۱۶ موافقتنامه در سطح شرکت‌های برق منطقه‌ای با مجموع ظرفیت ۱۵۰۶ مگاوات صادر شده است که در حدود ۱۵ درصد از کل ظرفیت صادر شده را شامل می‌شود. متوسط ظرفیت هر پروانه صادر شده توسط شرکت‌های برق منطقه‌ای در حدود ۱۲/۹۸ مگاوات بوده است. شرکت‌های توزیع نیز تا کنون ۵۲۷ موافقتنامه با ظرفیتی در حدود ۲۳۱۲ مگاوات صادر کرده‌اند که ۲۳ درصد از کل ظرفیت موافقتنامه‌های صادر شده را شامل می‌شود. متوسط هر موافقتنامه صادر شده توسط شرکت‌های توزیع برق در حدود ۴/۳۸ مگاوات است. کمیته ارزیابی شرکت توانیر که وظیفه صدور موافقتنامه برای ظرفیت‌های بیش از ۱۵ مگاوات را به‌عهده دارد نیز در این دوره ۱۶۲ فقره موافقتنامه با ظرفیت ۶۱۷۵ مگاوات صادر کرده است که ۶۲ درصد کل ظرفیت موافقتنامه‌ها را به خود اختصاص داده است. متوسط ظرفیت هر موافقتنامه صادر شده توسط کمیته ارزیابی توانیر در حدود ۳۸/۱ مگاوات است. این امر به این دلیل است که براساس دستورالعمل توسعه مولدهای مقیاس کوچک، هر شرکت متقاضی احداث مولد مقیاس کوچک با توجه به توانمندی‌های خود تا ۱۰۰ مگاوات مجوز می‌تواند دریافت نماید، اما ظرفیت احداث در هر مجموعه نباید بیش از ۲۵ مگاوات باشد.

جدول ۱۷. تعداد موافقتنامه‌های صادر شده برای مولدهای مقیاس کوچک تا تاریخ ۱۳۹۰/۴/۱۵

مواظقطنامه‌ها	تعداد	سهم (درصد)	ظرفیت (مگاوات)	سهم (درصد)	متوسط ظرفیت هر موافقتنامه - مگاوات
شرکت‌های برق منطقه‌ای	۱۱۶	۱۴	۱۵۰۶	۱۵	۱۳/۰
شرکت‌های توزیع نیروی برق	۵۲۷	۶۵	۲۳۱۲	۲۳	۴/۴
کمیته ارزیابی (توانیر)	۱۶۲	۲۰	۶۱۷۵	۶۲	۳۸/۱
کل	۸۰۵	---	۹۹۹۳	---	۱۲/۴

مأخذ: دبیرخانه مولدهای مقیاس کوچک شرکت توانیر.

با توجه به شرایط بسیار آسانی که در دستورالعمل توسعه مولد مقیاس کوچک برای صدور موافقتنامه‌های احداث در نظر گرفته شده است بسیاری از موافقتنامه‌های صادر شده در ادامه فرآیند اجرایی به‌دلیل مشکلاتی نظیر تأمین گاز، مطالعات اتصال و... به مشکل برخورد کرده و



امکان اجرایی شدن ندارد. از این رو برای ارزیابی تقاضای واقعی احداث مولد مقیاس کوچک در کشور باید به آمار پروانه‌های احداث صادر شده توسط شرکت توانیر در طی دوره مورد بررسی استناد کرد. با توجه به اینکه برای صدور پروانه احداث مولد مقیاس کوچک تمامی مطالعات مربوط به اتصال شبکه، تأمین گاز، ارزیابی مالی، مجوز محیط زیست، تأییدیه فنی مولد و... مورد نیاز است لذا می‌توان ادعا کرد که کسانی که اقدام به دریافت پروانه احداث کرده‌اند در صورت فراهم شدن شرایط تأمین مالی و تأمین قطعات، امکان احداث نیروگاه را خواهند داشت. از سوی دیگر با توجه به زمانبر بودن و همچنین هزینه‌های دریافت پروانه تولید، می‌توان انتظار داشت صرفاً کسانی اقدام به دریافت پروانه تولید کنند که تصمیم جدی برای احداث مولد مقیاس کوچک دارند. در ادامه تعداد پروانه‌های احداث صادر شده توسط شرکت توانیر و شرکت‌های زیرمجموعه آن برای متقاضیان احداث مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جدول ۱۸ مشخصات پروانه‌های احداث صادر شده تا تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۳۰ توسط شرکت توانیر و شرکت‌های تابعه آن را نشان می‌دهد. بر این اساس تعداد ۳۵۵ پروانه احداث با مجموع ظرفیتی در حدود ۳۹۹۴/۱۲ مگاوات در کشور صادر شده است. با مقایسه این آمار با موافقتنامه‌های صادر شده مشخص می‌شود که تقریباً ۴۴ درصد از موافقتنامه‌های صادر شده به دریافت پروانه احداث منجر شده و حدود ۵۶ درصد از موافقتنامه‌های صادر شده به مرحله احداث نرسیده است. از ۳۵۵ پروانه صادر شده تعداد ۶۹ پروانه در شرکت‌های برق منطقه‌ای صادر شده است که ظرفیتی در حدود ۸۲۵ مگاوات را شامل می‌شود و ۲۱ درصد از کل ظرفیت پروانه‌های صادر شده را به خود اختصاص داده است. شرکت‌های توزیع نیز با ۱۷۴ پروانه احداث با ظرفیت ۶۱۸ مگاوات سهمی در حدود ۱۵ درصد از کل ظرفیت پروانه‌های صادر شده را به خود اختصاص داده‌اند. کمیته ارزیابی توانیر با ۱۱۲ پروانه احداث و ظرفیتی در حدود ۲۵۵۱ مگاوات دارای بیشترین سهم از پروانه‌های صادر شده در این مدت بوده است. ۶۴ درصد از ظرفیت پروانه‌های صادر شده در این دوره به کمیته ارزیابی شرکت توانیر اختصاص دارد. متوسط ظرفیت هر پروانه احداث صادر شده توسط شرکت توزیع ۳/۱ مگاوات، شرکت‌های برق منطقه‌ای ۱۲ مگاوات و کمیته ارزیابی شرکت توانیر در حدود ۲۲/۸ مگاوات بوده است.

جدول ۱۸. تعداد پروانه‌های احداث صادر شده برای مولدهای مقیاس کوچک تا تاریخ ۱۳۹۰/۴/۱۵

پروانه‌های احداث	تعداد	سهم - درصد	ظرفیت (مگاوات)	سهم - درصد	متوسط ظرفیت هر پروانه - مگاوات
شرکت‌های برق منطقه‌ای	۶۹	۱۹	۸۲۵/۰۲	۲۱	۱۲/۰
شرکت‌های توزیع نیروی برق	۱۷۴	۴۹	۶۱۷/۷۵۴	۱۵	۳/۶
کمپته ارزیابی (توانیر)	۱۱۲	۳۲	۲۵۵۱/۳۴۶	۶۴	۲۲/۸
کل	۳۵۵	---	۳۹۹۴/۱۲	---	۱۱/۳

مأخذ: همان.

براساس دستورالعمل توسعه مولدهای مقیاس کوچک، شرکت توانیر موظف است که برق تولید شده توسط این نیروگاه‌ها را به نرخ تضمینی و در قالب قراردادهای بلندمدت خریداری کند. جدول ۱۹ تعداد و ظرفیت قراردادهای منعقد شده در این خصوص را تا پایان دی‌ماه ۱۳۹۰ نشان می‌دهد. از ابتدای ابلاغ دستورالعمل توسعه مولد مقیاس کوچک، تعداد ۱۴۳ قرارداد با ظرفیتی در حدود ۱۸۵۹/۴ مگاوات با متقاضیان احداث مولدهای تولید پراکنده در کشور منعقد شده است. با مقایسه پروانه‌های صادر شده برای متقاضیان با قراردادهای منعقد شده نتیجه‌گیری می‌شود که تقریباً ۶/۵ درصد از پروانه‌های صادر شده منجر به قرارداد شده است.

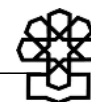
جدول ۱۹. قراردادهای منعقد شده با سرمایه‌گذاران جهت خرید تضمینی برق از نیروگاه‌های مقیاس کوچک

عنوان	واحد	ظرفیت
تعداد کل قراردادها	تعداد	۱۴۳
ظرفیت قراردادها	مگاوات	۱۸۵۹/۴

مأخذ: همان.

جدول ۲۰. شرکت‌های خصوصی تولیدکننده برق مقیاس کوچک تا پایان دی‌ماه سال ۱۳۹۰

ردیف	نام شرکت	ظرفیت (مگاوات)	تاریخ شروع بهره‌برداری	محل نصب	دستگاه نظارت	توضیحات
۱	تانیر - طرشت	۱	۸۸	استان تهران	توزیع تهران بزرگ	
۲	تانیر - طرشت	۱	۹۰	استان تهران	توزیع تهران بزرگ	
۳	تانیر - نظرآباد	۲	۸۸	استان تهران	توزیع غرب استان تهران	قرارداد خرید برق با شرکت توانیر خاتمه یافته است
۴	شرکت نفیس نخ	۴	۸۸	استان قزوین	توزیع استان قزوین	درحال افزایش تا ۶ مگاوات



ردیف	نام شرکت	ظرفیت (مگاوات)	تاریخ شروع بهره‌برداری	محل نصب	دستگاه نظارت	توضیحات
۵	تانیر- پست کاشانی	۶	۹۰	استان تهران	توزیع تهران بزرگ	
۶	گاسکور پارس آریا	۱	۸۸	استان تهران	توزیع تهران بزرگ	
۷	آقای امیر مهنای	۲	۹۰	استان قم	توزیع استان قم	
۸	تعاونی بهنام انرژی نابین	۲	۹۰	استان اصفهان	توزیع استان اصفهان	
۹	آرین ماهتاب گستر	۸	۹۰	استان مازندران	برق منطقه‌ای مازندران	
۱۰	ریسندگی بهارریس اصفهان	۵	۸۹	استان اصفهان	توزیع استان اصفهان	
۱۱	سرمایه‌گذاری و توسعه صنایع لاستیک	۱۲	۸۹	استان زنجان	برق منطقه‌ای زنجان	
۱۲	طراحی مهندسی توربو کمپرسور نفت آسیا	۴	۸۹	استان تهران	توزیع تهران بزرگ	
۱۳	نیرو خاصه	۵	۹۰	استان تهران	برق منطقه‌ای استان تهران	برنامه افزایش تا ۲۵ مگاوات
۱۴	بهار چین	۲	۸۹	استان اصفهان	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۱۵	پاکسان	۴	۸۹	استان تهران	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۱۶	ایران خودرو	۱۲	۸۷	استان تهران	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۱۷	نفت بهران	۴	۸۷	استان تهران	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۱۸	لفاف زرین	۱	۸۸	استان تهران	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۱۹	آمیزه ساز اسپادانا	۴	۸۹	استان اصفهان	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۲۰	جامعه	۴	۹۰	استان خراسان	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۲۱	رضا بافت	۵	۹۰	استان قزوین	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۲۲	دانشگاه آزاد کاشان	۱	۹۰	استان اصفهان	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۲۳	سنگین فلز	۵	۹۰	استان آذربایجان غربی	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۲۴	پارلا منسوجات	۶	۹۰	استان آذربایجان شرقی	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۲۵	برق گستران	۱۰	۹۰	استان آذربایجان غربی	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
۲۶	پرسیای شرق	۱۲	۹۰	استان یزد	خودتأمین - قرارداد با توانیر ندارند	
جمع کل (مگاوات)				۱۲۳		

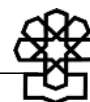
۳-۳-۶. تولید برق از نیروگاه‌های تجدیدپذیر

نیروگاه‌های تجدیدپذیر نیز از جمله تولیدکنندگان برق شناخته می‌شوند که اگرچه در کشور توسعه چندانی نیافته‌اند، اما برنامه‌های آنها برای افزایش ظرفیت تولید برق قابل توجه است. مطابق برنامه‌های سازمان انرژی‌های نو (سانا) بیش از ۱۲۰۰۰ مگاوات ظرفیت تولید برق توسط بخش خصوصی در حال پیگیری است که وضعیت آنها در جدول ۲۱ ارائه شده است. همان‌طور که در این جدول ملاحظه می‌شود تا بهمن‌ماه ۱۳۹۰ در حدود ۱۲۱۵۰ مگاوات مجوز اولیه برای مطالعه امکان‌سنجی نیروگاه‌های تجدیدپذیر صادر شده است که از این میان ۳۰ مگاوات به بهره‌برداری رسیده است، ۶۹۱ مگاوات دارای قرارداد خرید برق بوده و پیگیر احداث نیروگاه هستند، ۵۷۵۵ مگاوات دارای موافقتنامه احداث هستند و اخذ سایر مجوزها را پیگیری می‌نمایند و تقریباً ۴۳۶۰ مگاوات نیز در دست مطالعه امکان‌سنجی است و حدود ۱۳۲۰ مگاوات از این مجوزها به‌علت عدم پیگیری متقاضیان در مهلت مقرر باطل شده است.

جدول ۲۱. خلاصه اطلاعات مجوزهای مربوط به نیروگاه‌های تجدیدپذیر غیردولتی (مگاوات)

ردیف	مراحل پیشرفت نیروگاه‌ها	بادی	خورشیدی	زیست توده (MW)	برق‌آبی کوچک (MW)	جمع
۱	در حال بهره‌برداری	۲۸/۴	---	۱/۶	---	۳۰
۲	قرارداد خرید برق مبادله شده	۶۷۹	---	۱۲	---	۶۹۱
۳	دارای موافقتنامه اولیه و یا پروانه احداث	۵۲۳۹	۴۹۵/۱	۱۰	۱۰/۰۸۷	۵۷۵۴/۱۸۷
۴	در حال مطالعه امکان‌سنجی	۳۲۴۱/۵۳	۱۰۸۵	۳۰/۷	---	۴۳۵۷/۲۳
۵	مجوزهای باطل شده	۱۰۲۷/۵	۱۳۵	۱۲۶/۲	۳۰/۸	۱۳۱۹/۵

با توجه به جدول مذکور، تنها ۳۰ مگاوات از این نیروگاه‌ها توسط بخش غیردولتی در حال بهره‌برداری است که ۲۸/۴ مگاوات آن نیروگاه بادی (نیروگاه بادی برق سبز بینالود) می‌باشد که در جدول ۲۲ ارائه شده است. این نیروگاه ابتدا با اعتبارات دولتی احداث و سپس در مزایده به بخش غیردولتی واگذار شده است. همچنین ۱/۶ مگاوات از نیروگاه‌های تجدیدپذیر بخش غیردولتی در حال بهره‌برداری در جدول ۲۳ ارائه شده است. مطابق این جدول دو نیروگاه لندفیل با استفاده از گاز دفنگاه (زباله) در مشهد و شیراز توسط بخش غیردولتی به بهره‌برداری رسیده است.



جدول ۲۲. نیروگاه بادی در حال بهره‌برداری توسط بخش غیردولتی تا بهمن‌ماه ۱۳۹۰

ردیف	نام شرکت	ظرفیت (مگاوات)	محل احداث نیروگاه	محدوده مختصات محل نیروگاه
۱	برق سبز بینالود	۲۸/۴	بینالود- خراسان رضوی	کیلومتر ۵۵ جاده مشهد- نیشابور
مجموع		۲۸/۴		

جدول ۲۳. سایر نیروگاه‌های تجدیدپذیر در حال بهره‌برداری توسط بخش غیردولتی تا بهمن‌ماه ۱۳۹۰

ردیف	نام شرکت	ظرفیت (مگاوات)	محل احداث نیروگاه	محدوده مختصات محل نیروگاه
۱	شهرداری مشهد- سازمان بازیافت و تبدیل مواد	۰/۶	مشهد	جنوب شرقی مشهد- ابتدای جاده مشهد به نیشابور و در نزدیکی شهرک طرحه
۲	سازمان تنظیف و بازیافت مواد شهرداری شیراز/ نیرو سابین آریا	۱	شیراز	برمشور
مجموع		۱/۶		

۷. آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور

۷-۱. مقدمه

برای پیشبرد اهداف خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور، با اجرای دقیق قوانین و مقررات مرتبط با موضوع که قبلاً به آنها اشاره شد، به‌ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، واگذاری اموال و دارایی‌ها و سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی ازجمله اقداماتی بوده که طی چند سال اخیر مورد توجه و تأکید مسئولان وزارت نیرو بوده است. طبق آمار منتشر شده توسط سازمان خصوصی‌سازی در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۰ حدود ۳۲ هزار میلیارد ریال از دارایی‌های دولت واگذار شده است. از این میزان واگذاری، وزارت نیرو با واگذاری ۱۲ هزار و ۳۲۵ میلیارد ریال و کسب سهمی معادل ۳۹ درصد از واگذاری‌ها در مقام اول قرار گرفته است.

اما برای واگذاری‌ها، اقدامات مهمی برای بررسی و رفع پاره‌ای از مشکلات شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو جهت بسترسازی و آماده کردن آنها برای واگذاری انجام شده است که اجرای این اقدامات، موجب تأخیر در امر واگذاری شده است. در این بخش از گزارش به‌طور مختصر به این موضوع پرداخته می‌شود.

۷-۲. مروری بر عملکرد خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها

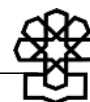
وزارت نیرو در بخش تولید برق، واگذاری نیروگاه‌ها و شرکت‌های تحت مالکیت خود را در چند مرحله پیاده‌سازی کرده است:

- 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، سنندج، آبادان، بیستون، شیروان، دماوند، کرمان، بینالود و منجیل به مجموع ظرفیت بیش از ۸۸۰۰ مگاوات) انتخاب و به ازای هریک از آنها، یک شرکت دولتی تشکیل شده است. از این میان ۵ نیروگاه (خلیج فارس، بینالود، آبادان، بیستون و دماوند) به‌عنوان رد دیون دولت به ذینفعان در نظر گرفته شده است، که از این بین تنها نیروگاه بینالود واگذار شده و قیمت پایه نیروگاه دماوند و خلیج فارس جهت واگذاری تعیین شده، 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 به 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 ۶ ماه اول سال ۱۳۹۰ به فروش رفته است) به فروش رسیده است و سه نیروگاه تبریز، طوس و لوشان با وجود انتشار آگهی و قبولی متقاضیان خرید این نیروگاه‌ها، معامله خرید آنها قطعی نشده 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 به‌منظور اجرای طرح‌های کاهش تلفات به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شده‌اند. واگذاری این نیروگاه‌ها تا مرحله مناقصه پیش رفته، لکن به دلیل عدم حضور متقاضیان 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 زرنده 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 کند. ۴ نیروگاه (زرنده، شریعتی، سیکل ترکیبی نیشابور و زنبق) یک بار 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 شده‌اند. به عبارت دیگر ۸ نیروگاه (پرند، زاگرس، سلطانیه، سمنان، یزد، صوفیان، کازرون و هسا به ظرفیت ۲۷۰۰۰ مگاوات) در سال ۱۳۹۰ به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شده‌اند. از این بین ۵ نیروگاه (ارومیه، سهند، اردبیل، سنندج و پرند) بابت مطالبات بخش خصوصی از وزارت نیرو تعیین تکلیف شده‌اند.

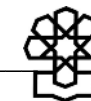
در مجموع از تعداد ۶۵ نیروگاه متعلق به وزارت نیرو، ۴۲ نیروگاه به ظرفیت ۳۱۰۰۰ مگاوات (با ارزش تقریبی ۲۲۰ هزار میلیارد ریال) به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شده‌اند که از این تعداد ۵ نیروگاه شامل خوی، قم، بینالود، گیلان و مشهد در سال ۱۳۸۹ و دو نیروگاه شهید منتظری اصفهان و ارومیه در سال ۱۳۹۰ با مجموع ظرفیت ۴۰۰۰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

همچنین به منظور حصول اطمینان برای تداوم بهره‌برداری مطمئن از نیروگاه‌ها و به منظور پیشگیری از هرگونه وقفه‌ای در بهره‌برداری از نیروگاه‌ها، به موجب تصویبنامه شماره ۴۱۷۳۱/۱۱۶۵۸ هـ مورخ ۸۸/۱/۲۴ هیئت محترم وزیران و به استناد بند «ه» ماده (۱۹) قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مقرر شده است انتقال ۴۰ درصد از سهام دولت در شرکت‌های مدیریت تولید نیروی برق (در نیروگاه‌های ده‌گانه) به شرکت‌های تولید نیروی برق با رعایت قوانین و مقررات مربوط مجاز اعلام شد. بنابراین از مجموع ۳۲ شرکت مدیریت تولید برق، ۶ شرکت به بخش خصوصی واگذار شده است این درحالی است که قیمت پایه ۷ شرکت تعیین و جهت فروش آگهی شده است.

جدول ۲۳ آخرین وضعیت واگذاری نیروگاه‌ها را نشان می‌دهد. شایان ذکر است که وزارت نیرو و سایر دستگاه‌های دولتی فقط مسئولیت آماده‌سازی و معرفی شرکت‌های خود به وزارت اقتصاد و دارایی را داشته و تعیین قیمت پایه و درج آگهی آنها جهت فروش، برعهده سازمان خصوصی‌سازی و وزارت امور اقتصاد و دارایی است.

جدول ۲۴. آخرین وضعیت واگذاری نیروگاه‌های کشور تا بهمن‌ماه ۱۳۹۰

دسته‌بندی	نام شرکت / نیروگاه	ظرفیت (مگاوات)	اقدامات صورت گرفته	وضعیت واگذاری	آخرین وضعیت واگذاری
دسته اول - نیروگاه‌های ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم مقررات	شرکت تولید نیروی برق سهند	۶۵۰	- تدوین شرایط لاینفک برای خریداران نیروگاه‌ها و تصویب آن در هیئت واگذاری جهت به قرارداد فروش نیروگاه‌ها - تعیین تکلیف نحوه رفع مشکل ثبت هزینه سوخت آزاد در نیروگاه‌های ماده (۲۷) (به دلیل زیان این شرکت‌ها) - پیگیری و رفع اختلافات فی‌مابین شرکت توانیر و سازمان انرژی اتمی در ارتباط با ثبت دارایی‌های منتقل شده مربوط به امکانات نیروگاه بادی منجیل در شرکت تولید نیروی برق سبز منجیل جهت شروع ارزیابی این شرکت	-	—
	شرکت تولید نیروی برق آبادان	۴۱۴		بابت رد دیون (به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری)	در جلسه هیئت عالی واگذاری مطرح نشده
	شرکت تولید نیروی برق خلیج فارس	۸۸۵		رد دیون (به سازمان تأمین اجتماعی)	در جلسه هیئت عالی واگذاری مطرح نشده
	شرکت تولید نیروی برق شیروان	۸۴۲		-	—
	شرکت تولید نیروی برق بیستون	۶۴۰		بابت رد دیون (به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری)	در جلسه هیئت عالی واگذاری مطرح نشده
	شرکت تولید نیروی برق سنندج	۵۶۰		-	—
	شرکت تولید نیروی برق کرمان	۱۶۴۰		مزایده	آگهی شده ولی فروش نرفته است و مجدداً در بهمن‌ماه ۱۳۹۰ آگهی شده است
	شرکت تولید نیروی برق دماوند	۱۶۲۰		رد دیون (به بنیاد شهید و امور ایثارگران)	در جلسه هیئت عالی واگذاری مطرح نشده
	شرکت تولید نیروی برق سبز منجیل	۳۴		واگذار نشده است	کارهای آماده‌سازی شرکت انجام و درحال ارزیابی است



دسته بندی	نام شرکت / نیروگاه	ظرفیت (مگاوات)	اقدامات صورت گرفته	وضعیت واگذاری	آخرین وضعیت واگذاری
دسته دوم- نیروگاه هایی که به عنوان اموال و دارایی وزارت نیرو واگذار می گردند و درآمد حاصله به خزانه واریز می گردد	شرکت تولید نیروی برق سبز بینالود	۲۸	- تدوین شرایط لاینفک برای خریداران نیروگاه ها و تصویب آن در هیئت واگذاری جهت به قرارداد فروش نیروگاه ها - پیگیری به منظور تعیین تکلیف سهام ترجیحی قابل واگذاری به کارکنان شرکت های مدیریت تولید از نیروگاه های تعیین شده جهت واگذاری - اخذ مصوبه از هیئت واگذاری به منظور واگذاری همزمان نیروگاه ها و سهام دولت در شرکت های مدیریت تولید مربوطه - تعیین نحوه اعمال وظایف رگولاتوری در بخش حاکمیت صنعت برق در ارتباط با نیروگاه های واگذار شده - تغییر رویه واگذاری دو نیروگاه فارس و شهید منتظری به وزارت دفاع و اخذ مصوبه هیئت وزیران مبنی بر ابطال آن	رد دیون (به سازمان تأمین اجتماعی)	به تعاونی هسایار به فروش رسیده است
	نیروگاه سیکل ترکیبی گیلان	۱۲۳۰		رد دیون (به صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح)	به شرکت سرمایه گذاری غدیر به فروش رسیده است
	نیروگاه مشهد	۳۲۸		مزایده	به شرکت سرمایه گذاری قدر به فروش رسیده است
	نیروگاه شهید منتظری اصفهان	۱۶۰۰		رد دیون (به سازمان های تابع وزارت دفاع)	به شرکت پرشین فولاد به فروش رسیده است
	نیروگاه تبریز	۷۳۶		رد دیون (به صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی)	فروش نرفته است
	نیروگاه سیکل ترکیبی فارس	۱۰۳۵		رد دیون (به بانک تجارت)	به فروش نرفته است
	نیروگاه منتظر قائم	۱۶۲۳		رد دیون (به بانک صادرات)	اختلاف قیمت موجب عدم قطعی شدن موضوع شده است
	نیروگاه سیکل ترکیبی قم	۷۱۴		مزایده	به بنیاد مستضعفان فروخته شد
	نیروگاه سیکل ترکیبی خوی	۳۴۹		مزایده	به کنسرسیوم انرژی گستر جم، آریان ماهتاب گستر و شرکت گسترش انرژی پاسارگاد فروخته شد
	نیروگاه طوس	۶۰۰		مذاکره	واگذار نشده است
	نیروگاه لوشان	۳۶۰		مذاکره	واگذار نشده است

دسته‌بندی	نام شرکت / نیروگاه	ظرفیت (مگاوات)	اقدامات صورت گرفته	وضعیت واگذاری	آخرین وضعیت واگذاری
دسته سوم - نیروگاه‌هایی که به‌صورت اموال - از محل بند «الف-۱» جزء «۸» بودجه ۱۳۸۹ جهت واگذاری معرفی شده‌اند	چرخه ترکیبی شهید رجایی	۱۰۴۳	- اخذ مجوز از وزارت امور اقتصادی و دارایی برای فروش ۱۰ نیروگاه به استناد بند «۲» ماده (۱۸) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی و جزء «الف - ۱» بند «۸» قانون بودجه ۱۳۸۹ - تدوین شرایط لاینفک برای خریداران نیروگاه‌ها و تصویب آن در هیئت واگذاری جهت به قرارداد فروش نیروگاه‌ها - امضای تفاهمنامه با بانک صادرات ایران مبنی بر واگذاری دو نیروگاه نیشابور و شریعتی به وی در قبال بدهی‌های دولت به آن	مزایده	فروش نرفته است
	چرخه ترکیبی نیشابور	۱۰۴۰		-	فروش نرفته است
	بخار شهیدمفتح همدان	۱۰۰۰		مزایده	فروش نرفته است
	بخاری شهید رجائی	۱۰۰۰		مزایده	فروش نرفته است
	بخاری اسلام آباد (اصفهان)	۸۳۵		مزایده	فروش نرفته است
	چرخه ترکیبی و گازی شریعتی	۴۹۷		-	فروش نرفته است
	کنارک	۱۶۲		مزایده	فروش نرفته است
	کنگان	۱۶۴		مزایده	فروش نرفته است
	شهید زنبق یزد	۹۶		-	فروش نرفته است
	بخاری زرنند کرمان	۶۰		-	فروش نرفته است
دسته چهارم - نیروگاه‌هایی که در راستای کاهش تلفات از محل جزء «الف - ۳» بند «۸» بودجه ۱۳۸۹ جهت واگذاری معرفی شده‌اند	نیروگاه اردبیل	۹۵۴	- اخذ مجوز از دولت برای اجازه واگذاری ۵ نیروگاه جهت عملیاتی کردن موضوع کاهش تلفات برق مندرج در جدول شماره ۲۹ جزء «الف - ۳» بند «۸» قانون بودجه ۱۳۸۹ - مزایده و مناقصه جهت انتخاب پیمانکاران برگزار گردید - از بین ۵ کنسرسیوم؛ ۲ کنسرسیوم باید در مناقصه دو نیروگاه ارومیه و سبلان انتخاب می‌شدند - به دلیل عدم لحاظ در موافقتنامه سال ۱۳۸۹ بین وزارت نیرو و معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری؛ مناقصه آنها برگزار نشده است	مزایده	فروش نرفته است
	قائن	۶۳۰			فروش نرفته است
	جهرم	۹۷۲			فروش نرفته است
	چابهار	۴۱۵			فروش نرفته است
	سیکل ترکیبی ارومیه	۹۵۴			به کنسرسیوم انرژی گستر جم، آریان ماهتاب گستر و شرکت گسترش انرژی پاسارگاد فروخته شد

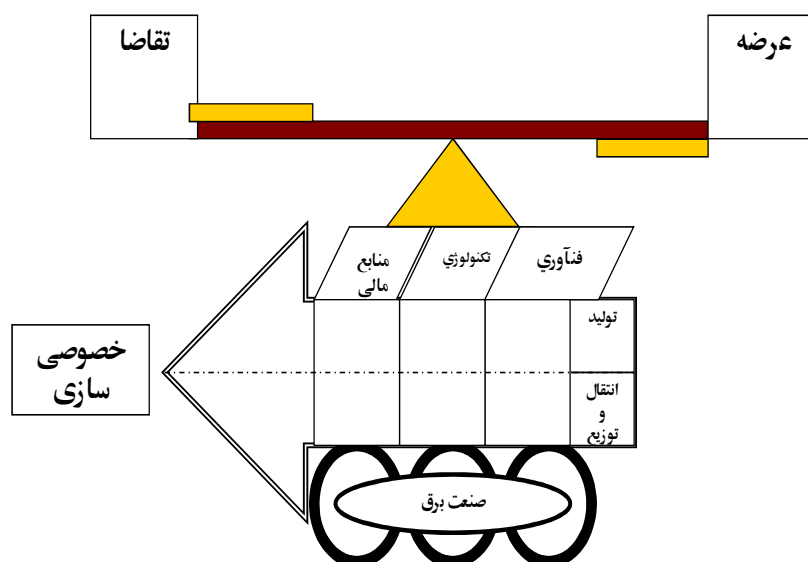


۳-۷. متدولوژی آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها

پرداختن به موضوع آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در صنعت برق با تأکید بر خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها، مستلزم تعیین این موضوع مهم است که منظور از آسیب‌شناسی چیست و از چه ابعادی این موضوع باید مورد بررسی و شناخت قرار گیرد؟ از آنجا که موضوع خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و واگذاری مالکیت نیروگاه‌های دولتی به بخش خصوصی مورد پذیرش و اتفاق نظر تمام قانونگذاران، سیاستگذاران و حتی بدنه اجرایی کشور قرار گرفته است، لذا آسیب‌شناسی این موضوع نباید از دیدگاه ضرورت انجام و تحقق آن صورت گیرد، بلکه باید از منظر نحوه عمل به موضوع و تحقق اهداف و برنامه‌های تعیین شده صورت گیرد. از این‌رو همان‌گونه که در شکل ۸ نشان داده شده است، برای آنکه صنعت برق بتواند منابع مالی مورد نیاز را به اندازه کافی فراهم کند و با تکنولوژی و فناوری روز دنیا حرکت نماید، باید بتواند زمینه‌های لازم برای حضور هرچه بیشتر بخش خصوصی در این صنعت را فراهم کند. از این‌رو لازم است تا بسترها و شرایط لازم برای حضور هرچه بیشتر بخش خصوصی در صنعت برق فراهم شده و خصوصی‌سازی دارایی و شرکت‌های متعلق به دولت، هرچه زودتر و سریع‌تر فراهم شود.

بنابراین در مدل مفهومی مورد اشاره ضرورت پرداختن به موضوع خصوصی‌سازی و حضور هرچه بیشتر بخش خصوصی در فعالیتهای صنعت برق مورد تأکید قرار گرفته است.

شکل ۸. مدل مفهومی و کلان ضرورت خصوصی‌سازی در صنعت برق

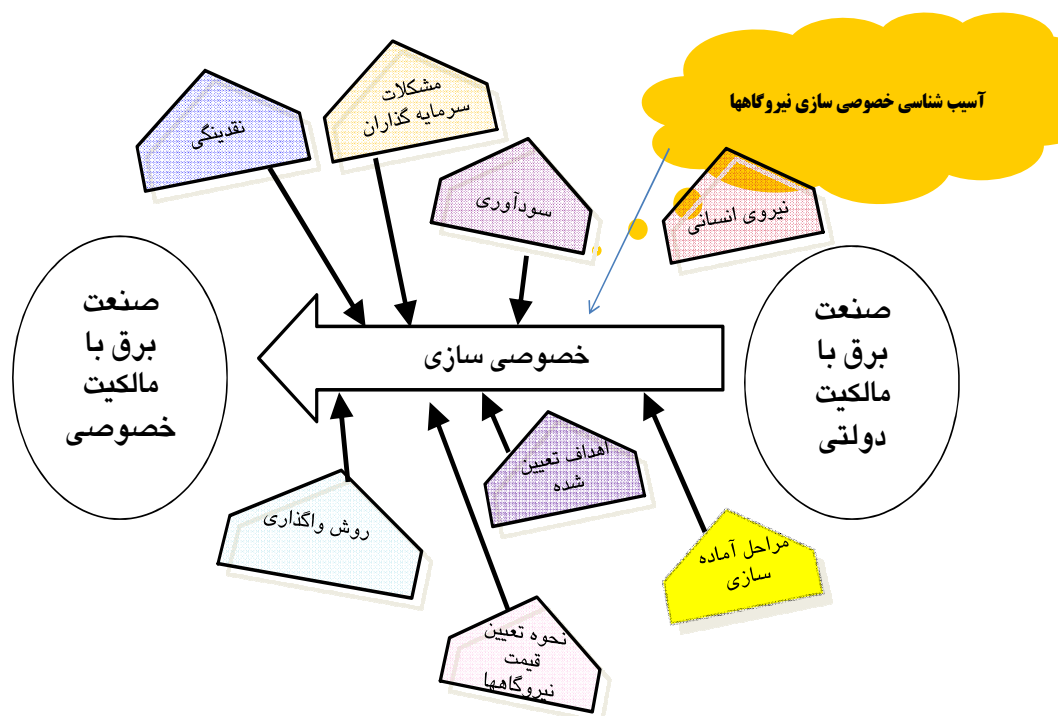


حال نکته مهمی که باید بدان پرداخته شود این است که حرکت از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته و به عبارت بهتر خصوصی‌سازی صنعت برق (با تأکید بر بخش تولید در این مطالعه) مورد بررسی و تدقیق قرار گرفته تا مسائل و مشکلات ناشی از واگذاری نیروگاه‌ها بهتر و دقیق‌تر شناسایی، ارزیابی و تحلیل ارائه گردد. لذا همانگونه که شکل ۹ نشان می‌دهد این آسیب‌شناسی باید از ابعاد مختلف صورت گیرد.

این ابعاد شامل موارد ذیل می‌باشد:

- شکل واگذاری،
- مشکلات موجود در ساختار دارایی یا شرکت،
- مشکلات نقدینگی وزارت نیرو،
- اطلاع‌رسانی،
- عدم شفافیت اطلاعات برای دارایی‌های قابل واگذاری،
- قیمتگذاری و تعیین قیمت مطلوب،
- تدوین ضوابط لازم برای فراهم شدن امکان واگذاری،
- عدم بازگشت منابع به صنعت برق،
- مشکلات مرتبط با آماده‌سازی نیروگاه‌ها،
- مشکلات نیروی انسانی،
- قوانین و مقررات،
- مشکلات خریداران،
- عدم امکان تهاطرطلب از وزارت نیرو با بدهی به سازمان خصوصی‌سازی،
- دستیابی به اهداف تعیین شده،
- تفکر و دیدگاه خصوصی‌سازی در دولت و وزارت نیرو،
- مشکلات پس از واگذاری.

شکل ۹. آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها از ابعاد مختلف



۳

۴-۷. آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها از ابعاد مختلف

همان‌گونه که در قسمت قبل توضیح داده شد لازم است تا موضوع واگذاری نیروگاه‌ها از ابعاد مختلف مورد آسیب‌شناسی قرار گیرد تا امکان ارائه تحلیل از آنچه که تاکنون انجام شده فراهم شود. برای ارزیابی و تحلیل واگذاری نیروگاه‌ها در ذیل از ابعاد مختلف این بررسی و تحلیل صورت می‌گیرد:

۱-۴-۷. شکل واگذاری (واگذاری به صورت دارایی)

همان‌گونه که در بخش قبل بیان شد 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 خصوصی‌سازی معرفی شد. در مرحله دوم، براساس جزء «۱» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ تعداد ۱۰ نیروگاه دیگر در قالب دارایی انتخاب و به سازمان خصوصی‌سازی اعلام شد. در مرحله سوم نیز تعداد ۵ 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 ۱۰ 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.

آنچه که باید از دسته‌بندی‌های مختلف ارائه شده به سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان تحلیل آسیب‌شناسی ارائه کرد این است که 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 به ظاهر این شیوه‌ها مشکل و آسیبی را غیر از طولانی شدن پروسه واگذاری برای خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها ایجاد نکرده، 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 کمکی به حل واگذاری نیروگاه‌ها ننموده و باعث تسریع آن نشده است، بلکه موجب شده که تغییر رویکرد واگذاری نیروگاه‌ها از حالت واگذاری به‌صورت سهام (به‌صورت شرکتی) به واگذاری به‌صورت دارایی، علاوه بر مشکلات قبلی مشکلات جدید دیگری نیز به صنعت برق و سازمان خصوصی‌سازی تحمیل نماید. بررسی عملکرد واگذاری نیروگاه‌ها در مراحل دوم به بعد کاملاً گویای روبرو شدن با مشکلات جدید است که در ابعاد دیگر برخی از زوایای این مشکلات تحلیل خواهد شد.

۲-۴-۷. مشکلات موجود در ساختار دارایی یا شرکت

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

- 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 به‌دلیل 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 و 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 کرده است) کار را به اتمام برساند، پاسخگو کیست؟ چرا که هر روز تأخیر در بهره‌برداری از بخش بخار 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 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 که در بخش آماده‌سازی با تفصیل بیشتر توضیح داده خواهد شد.

۳-۴-۷. 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 کرده است:

- انگیزه خریداران نیروگاه‌ها به دلیل عدم اطمینان کافی از دریافت به موقع مطالبات آنها از وزارت نیرو بابت فروش برق تولیدی، کاهش یافته است. زیرا در صورت عدم دریافت به موقع پول برق فروش رفته، امکان پرداخت به موقع اقساط سازمان خصوصی‌سازی را نداشته و سازمان خصوصی‌سازی علاوه بر دریافت اصل قسط، جرائم زیادی را نیز به خریداران تحمیل می‌کند. به عبارت دیگر سرمایه‌گذار خصوصی انتظار دارد از محل فروش برق تولیدی اقساط سازمان خصوصی‌سازی را پرداخت نماید که این امر برای نیروگاه‌های خوی و قم محقق نشده و خریداران طی مکاتبه‌ای با وزارت نیرو خواستار تهاتر طلب خود از بابت فروش برق با بدهی خود به سازمان خصوصی‌سازی شده‌اند. واقعیت این است که خریدار نیروگاه تقصیری در عدم پرداخت به موقع اقساط خود ندارد، اما باید جریمه سازمان خصوصی‌سازی را به دلیل عدم دریافت به موقع پول برق نیز بپذیرد. این امر بالطبع رغبت خرید نیروگاه جدید توسط دیگر سرمایه‌گذاران را کاهش می‌دهد.

- عدم تمایل خریداران برای حضور در مزایده‌های جدید واگذاری نیروگاه‌ها به دلیل عدم دریافت مطالبات گذشته خود.

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

۴-۷. اطلاع‌رسانی

یکی از مشکلات موجود در واگذاری نیروگاه‌ها به عدم اطلاع‌رسانی مناسب به خریداران در ارتباط با دارایی یا شرکت درحال واگذاری ارتباط دارد؛ اینکه نیروگاه مورد نظر دارای چه سوابقی در بازار برق بوده و آیا به لحاظ بهره‌برداری از شرایط مناسبی در بازار برق برخوردار می‌باشد یا خیر؟ در این موارد وزارت نیرو باید اطلاع‌رسانی مناسب و به موقع را صورت دهد. اینکه این نیروگاه در گذشته چه میزان درآمد، هزینه، سود و... داشته موضوعی است که به راحتی قابل احصا و ارائه به متقاضیان خرید نیست و همچنین معلوم نیست چه کسی مسئول این اطلاع‌رسانی مناسب به سرمایه‌گذاران بالقوه است. ضمن آنکه سازمان خصوصی‌سازی از شهریورماه ۱۳۹۰ به بعد در اطلاع‌رسانی خود بسیار ضعیف عمل کرده و این موضوع با نگاهی به سایت این سازمان در بهمن‌ماه روشن می‌سازد که آخرین به‌روزرسانی برای شهریورماه انجام شده است.

۵-۴-۷. واضح و روشن نبودن اطلاعات برای دارایی‌های قابل واگذاری

برخی مشکلات مرتبط با واگذاری نیروگاه‌ها، از جهت واضح نبودن اطلاعات دارایی، در قالب موارد زیر قابل دسته‌بندی است:

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

- واضح و روشن نبودن اطلاعات و اطلاع‌رسانی کامل و جامع نیروگاه‌ها در هنگام درج آگهی آنها ازسوی سازمان خصوصی‌سازی. به طوری‌که در آگهی منتشر شده برای واگذاری برخی نیروگاه‌ها، قیمت برآوردی آن مشخص نشده است که قیمت پایه مصوب براساس 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 واضح در مورد نیروگاه؛ فرصت اندکی برای جذب سرمایه‌گذاران (به‌خصوص اگر سرمایه‌گذار جدیدی در این حوزه بخواهد وارد شود) وجود دارد.

۶-۴-۷. 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 دارایی تعیین می‌کند و هیچ متغیر جایگزین دیگری برای ارائه سیگنال به تصمیم‌گیران واگذاری برای درست یا ناصحیح بودن ارزش تعیین شده ارائه نمی‌شود.

البته این موضوع یعنی تعیین قیمت نیروگاه متفاوت با عملکرد واقعی آن (بر مبنای ارزش فعلی درآمدها) موضوعی است که به طور خاص برای نیروگاه‌های فارس و منتظر قائم اتفاق افتاده است. اگر چه این دو نیروگاه بابت مطالبات دولت به بانک‌ها در نظر گرفته شده‌اند، لکن به دلیل اختلاف بین کارشناسان هیئت واگذاری و نمایندگان بانک‌ها در تعیین ارزش نیروگاه موجب شده است تا عملاً موضوع تسویه بدهی با بانک‌ها تاکنون به نتیجه نرسد. برای مثال کارشناسان هیئت عالی واگذاری نیروگاه منتظر قائم را بیش از ۱۱۰۰۰ میلیارد ریال قیمتگذاری کرده‌اند و این درحالی است که بانک صادرات ارزش این نیروگاه را کمتر از ۷۰۰۰ میلیارد ریال اعلام نموده است. اینکه تعیین ارزش واقعی این نیروگاه براساس عملکرد اقتصادی چه عددی باید باشد، موضوعی است که تاکنون بدان پرداخته نشده است. شاید خرید نیروگاه‌ها در برخی موارد بالاتر از قیمت پیشنهادی و عدم خرید نیروگاه در بسیاری دیگر از مزایده‌ها به تعیین ارزش دقیق نیروگاه مربوط باشد که لازم است برای آن فکری شود.

۷-۴-۷. تدوین ضوابط لازم برای فراهم شدن امکان واگذاری

معمولاً واگذاری نیروگاه‌ها مستلزم تنظیم برخی ضوابط و مقررات است 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 شود. لذا زمانبر بودن فرآیندهای اداری دریافت مجوزها و مصوبات لازم از مراجع ذیربط (برای مثال نحوه ثبت سوخت به نرخ آزاد در نیروگاه‌های ماده (۲۷)) یکی از مشکلاتی است که در واگذاری نیروگاه‌ها وجود دارد.

موضوع مهم دیگری که در سال ۱۳۹۰ برای نیروگاه‌ها ایجاد شده نحوه ثبت قیمت سوخت و بدهی‌های هریک از نیروگاه‌ها برای آن است. هزینه سوخت مهمترین قلم هزینه‌ای یک نیروگاه محسوب می‌شود. اما در سال ۱۳۹۰ به دلیل تعاملات توانیر با سازمان هدفمندی یارانه‌ها، کلیه مسائل مرتبط با سوخت توسط توانیر حل و فصل می‌شود و هیچ نیروگاهی درگیر در هزینه‌های سوخت و تعاملات با شرکت ملی گاز و شرکت پخش فرآورده‌های نفتی نمی‌شود و این یعنی یک مشکل جدید و مهم به مشکلات قبلی اضافه نمودن که به راحتی بعداً قابل ثبت و تعیین و تنظیم نخواهد بود.

۸-۴-۷. عدم بازگشت منابع به صنعت برق

اگر چه مطابق سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی درآمد حاصل از واگذاری باید به خزانه واریز شده و براساس برنامه و بودجه کشور هزینه گردد، اما اگر بتوان سهم دستگاه‌ها را از محل منابع دولتی به تناسب فروش دارایی و درآمد حاصل از واگذاری افزایش داد، رغبت دستگاه‌ها در واگذاری گسترش خواهد یافت. از آنجایی که مهمترین انگیزه برای صاحب دارایی در واگذاری این است که پس از واگذاری به منابعی دست یابد تا بتواند به توسعه صنعت کمک نماید. به خصوص اگر صاحب دارایی با وضعیت نامناسبی به لحاظ نقدینگی و بدهی مواجه باشد. اگر چه دارایی درواقع متعلق به دولت است، اما باید دید که صنعت برق و وزارت نیرو از این واگذاری چه منفعتی به دست می‌آورد؟

مطابق انتظار هر چه منافع بیشتری از محل واگذاری نیروگاه‌ها به وزارت نیرو اختصاص یابد، تمایل برای واگذاری و رغبت برای تنظیم شرایط جهت آماده کردن دارایی برای واگذاری افزایش می‌یابد، اما اگر از محل واگذاری نیروگاه، نه تنها هیچ منفعتی به وزارت نیرو اختصاص نمی‌یابد، بلکه واگذاری باعث شود که بلافاصله در ماه آینده صورت حساب فروش برق نیروگاه واگذار شده به عنوان بدهی وزارت نیرو ثبت شود، در این صورت تمایل برای واگذاری به مراتب کاهش خواهد یافت. بنابراین فروش نیروگاه موجب می‌شود که بلافاصله در ماه بعدی، برق تولیدی نیروگاه باید توسط وزارت نیرو خریداری شود و این درحالی است که در صورت عدم واگذاری نیروگاه، لازم نبود تا وزارت نیرو مبلغی را به عنوان خرید برق به نیروگاه بپردازد.



۹-۴-۷. مشکلات مرتبط با آماده‌سازی نیروگاه‌ها

معمولاً مشکلات زیادی در ارتباط با آماده‌سازی نیروگاه‌ها برای واگذاری وجود دارد که به‌عنوان مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- 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 فرآیند آماده‌سازی طی شود که در برخی موارد این فرآیند تا بیش از ۱/۵ سال نیز طول کشیده است. برای مثال هیئت محترم وزیران در اسفندماه ۱۳۸۸ سهام شرکت تولید برق آبادان و بیستون را به سازمان شهرداری‌ها 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 کرد، لکن واگذاری این نیروگاه‌ها تاکنون اجرایی نشده است، زیرا فرآیند طی کردن فرآیندهای لازم و قانونی بسیار زمانبر و آماده‌سازی آنها طولانی شده است.

- طولانی شدن فرآیند دریافت مصوبه اصلاحی تبصره «۲» ماده (۳) و ماده (۷) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی جهت اعطای سهام ترجیحی به کارکنان بنگاه‌های تولید برق و بنگاه‌های بهره‌بردار و ابلاغ آن در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۱۷ و بیش از یک سال از واگذاری نیروگاه‌ها به بخش خصوصی و بلا تکلیفی در این حوزه می‌گذرد.

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

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

۱۰-۴-۷. مشکلات نیروی انسانی

یکی از ویژگی‌های بخش دولتی، وجود نیروی انسانی مازاد در آن است. مطابق بند «۳» ماده (۱۶) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و 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 همه 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 قبلاً فروخته شده، خدمات دریافت کند در این صورت خریدار شرکت مدیریت تولید با مازاد نیروی انسانی مواجه شده و عملاً کاری نمی‌تواند انجام دهد.

۱۱-۴-۷. 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 گردد. از آنجایی که مطابق قانون وظیفه تأمین برق برعهده وزارت نیرو است، 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 به جای 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 به صورت اقساط نسبت به خرید نیروگاه اقدام کنند. لذا به نظر می‌رسد تمایل خریداران نیروگاه‌ها در سال ۱۳۹۰ به دلیل افزایش نرخ سود از ۶ درصد به ۱۲ درصد در ارتباط با خرید اقساطی، کاهش یافته باشد. این حرکت اگر چه 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 ندارد بتوانند پول یک نیروگاه حدود ۱۰۰۰۰ میلیارد ریالی را به صورت نقد تأمین کنند. لذا چاره‌ای جز افزایش هزینه برای خود تفسیر ننموده و در آن صورت رغبت برای خرید دارایی را کاهش می‌دهند که عملکرد ۵ نیروگاه در سال ۱۳۸۹ و ۲ نیروگاه در سال ۱۳۹۰ نیز تا حدودی گویای چنین واقعیتی است.



۱۲-۴-۷. عدم امکان تهاتر طلب از وزارت نیرو با بدهی به سازمان خصوصی‌سازی

با توجه به آنکه در شرایط حاضر امکان پرداخت نقدی پول برق تولیدی توسط نیروگاه‌های واگذار شده از سوی 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 می‌نمایند، 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، اما هنوز اجرایی نشده است.

مشکل دیگری که در این ارتباط وجود دارد این است که اگر خریدار اقساط سازمان خصوصی‌سازی را به موقع 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.

۱۳-۴-۷. 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. زیرا 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 گرفتن نیروگاه خودداری می‌کند یا مورد نیروگاه قم که خریدار بیش از ۳۰ درصد گران‌تر از قیمت پایه خریداری کرده است. در مجموع این روش از واگذاری لزوماً یک بازنده خواهد داشت که در بسیاری از مواقع بازنده وزارت نیرو و سازمان خصوصی‌سازی است، زیرا 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 می‌کنند 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، زیرا پس از

باز شدن پاکت‌ها متوجه می‌شوند که چه رقم نامناسبی را به‌عنوان پیشنهاد مطرح ساخته‌اند. از این‌رو در این روش خریداران با یکدیگر برخورد شفاف‌ی ندارند، 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 تعامل می‌کنند، در این‌صورت نتیجه بازی بسیار بهبود می‌یابد که از نتیجه این بازی هم سازمان خصوصی‌سازی و وزارت نیرو و هم خریداران راضی بوده و هر دو برنده بازی می‌باشند. 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.

۱۴-۴-۷. مشکلات خریداران

اینکه بتوان کلیه اقدامات لازم برای امر واگذاری را به درستی 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 به‌صورت زیر قابل ارائه می‌باشد:

- ضعف متقاضیان سرمایه‌گذاری در تأمین بخش آورده برای تکمیل فرآیند تأمین مالی جهت عملیاتی کردن سرمایه‌گذاری،
- عدم تحویل قطعی نیروگاه واگذار شده از سوی سرمایه‌گذار و عدم پرداخت وجه معامله در مهلت قانونی، برای مثال نیروگاه‌های لوشان و تبریز علیرغم تمایل سرمایه‌گذار برای خرید نیروگاه، به دلیل نداشتن توانایی یا تمایل نداشتن برای پرداخت مبالغ مذکور در زمان تعیین شده واگذار نشد،
- عدم اطمینان لازم از دریافت به موقع 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 خریدار نیروگاه باید برق تولیدی را در بازار در رقابت با نیروگاه‌های تماماً دولتی به فروش برساند، این نگرانی وجود دارد که به دلیل عدم ارتباط مستقیم درآمد و هزینه‌های



هر نیروگاه به خود 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 به موقع پول برق می‌توانند مبالغ این چک‌ها را نقد کنند. اما اگر نتوانند پول برق را به موقع دریافت نمایند چک‌های آنها برگشت خورده و مشکلات بعدی و تبعات آن به راحتی برای خریدار در نظام بانکی قابل حذف و پاک شدن نیست.

- از زمانی که خریداران نیروگاه را خریداری کرده‌اند، هزینه‌های مالیاتی نیروگاه باید توسط خریدار جدید پرداخت شود. چنانچه خریدار نتواند پول انرژی برق را به موقع 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 ذکر شده فوق به‌عهده 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 است و آنها مالک ۵ درصد ارزش برق تولیدی در هر ساعتی می‌باشند؛ با آنها چگونه باید رفتار شود؟ اینها سؤالاتی است که تماماً متوجه خریداران پس از خرید نیروگاه بوده و هیچ کسی پاسخ روشنی به این ابهامات و سؤالات نداشته و ندارد و تنها و تنها با آزمون و خطا در حال پیش رفتن و حل می‌باشد.

۱۵-۴-۷. دستیابی به اهداف تعیین شده

صنعت برق 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 حجم 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 به شمار می‌آید. لذا مهمترین اهداف خصوصی‌سازی را که بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرند می‌توان به صورت 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. توجه به اهداف مشخص شده در سیاست‌های ابلاغی برای واگذاری و آنچه که در حوزه خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها به خصوص از بابت رد دیون انجام شده است این نکته را به ذهن متبادر می‌سازد که هدف از واگذاری نیروگاه‌ها کاهش بدهی دولت به سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی بوده است، زیرا 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 هم راستا با اهداف واقعی آن حرکت می‌نماید، جای بسی تأمل دارد.

۱۶-۴-۷. تفکر و دیدگاه خصوصی‌سازی در دولت و وزارت نیرو

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



مشکل منابع لازم برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای را تأمین کند و به‌صورت اقساط به بخش خصوصی واگذار نماید. لذا نه تنها وزارت نیرو باید برای این‌گونه نیروگاه‌ها اقساط وام دریافتی از بانک را پرداخت کند، بلکه مجبور خواهد بود پول انرژی برق تولیدی طرح‌هایی را پرداخت کند که خود آن را تأمین مالی کرده و هنوز هم ما به‌ازای 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. برای مثال 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 فرآیند واگذاری قرار گرفته و لذا مسدود شدن نیروگاه موجب شده که تصمیم‌گیری برای این موضوع علاوه‌بر شورای اقتصاد باید از فرآیند هیئت واگذاری نیز عبور کند و این یعنی عدم انجام کار با سرعت و زمان لازم که تنها به واسطه قرارگیری در لیست واگذاری و غیرقابل برداشت 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 خود از حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال بدهی رنج می‌برد. لذا به‌نظر می‌رسد اساس تفکر و نگاه به خصوصی‌سازی نیروگاه ابتدا بر تسویه بدهی دولت بوده است.

- 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 به‌صورت یک واحد تجاری کلیه وظایف و مأموریت‌های خود را به انجام برساند، در این‌صورت 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 بنگاه، مشکلات ازسوی وزارت نیرو حل نمی‌شود و ریشه آن این است که قبل از تغییر مالکیت، موضوع تجاری‌سازی فعالیت بنگاه حل

نشده است. برای مثال می‌توان به آب و برق کیش اشاره کرد که پس از واگذاری این شرکت، دولت شرکت را مجبور به ارائه خدمات آب و برق با قیمت‌های سرزمین مجاور کرد، اما برای جبران این دستور خود راه حلی ارائه نکرده است. حال اگر همین شرکت قبل از واگذاری می‌توانست فعالیت تجاری خود را با یک پروسه تعریف شده تنظیم نماید و سپس واگذار شود، هم‌اکنون چنین مشکلی مطرح نمی‌شد. این مشکل از آنجا ناشی می‌شود که به موضوع واگذاری نیروگاه‌ها دقیق و کامل نگاه نمی‌شود و همه تلاش می‌کنند تا هرچه سریع‌تر وزارت نیرو یک نیروگاه را واگذار کند، اما بلافاصله پس از واگذاری، همه دستگاه‌های درگیر در موضوع، خریدار نیروگاه را با مشکلات ساختاری و ریشه‌ای تنها گذاشته و حل آن را به وزارت نیرو ارجاع می‌دهند همانند این مسئله در مورد شرکت‌های توزیع برق نیز وجود دارد که هیچ همتی برای حل آن در خارج از وزارت نیرو وجود ندارد و هر از چند گاهی در دستور کار هیئت واگذاری قرار دارد تا هرچه سریع‌تر این شرکت‌ها واگذار شوند. اما بلافاصله پس از واگذاری، مشکلات زیادی بروز خواهد کرد و با دستورات حاکمیت امکان اداره این شرکت وجود نخواهد داشت (یعنی خرید برق با نرخ‌های بازار رقابتی و فروش آن با نرخ‌های تکلیفی). از این رو لازم است، ابتدا به موضوع واگذاری به‌صورت ریشه‌ای توجه شود و فقط فروش یک نیروگاه به بخش غیردولتی مبنای ارزیابی عملکرد قرار نگیرد.

۱۷-۴-۷. مشکلات پس از واگذاری

همان‌گونه که قبلاً در بند «۱۴» همین بخش (مشکلات خریداران) توضیح داده شد، در مرحله اول ۱۰ نیروگاه در قالب شرکت برای واگذاری عرضه شد که موضوع این بخش بررسی و آسیب‌شناسی این دسته از نیروگاه‌هایی که به‌صورت شرکت مستقل عرضه شدند نمی‌پردازد، بلکه به مشکلات پس از واگذاری نیروگاه‌ها توجه دارد که به‌صورت دارایی برای واگذاری عرضه شدند نیست. البته دلیل این مسئله آن است که تنها یک نیروگاه (بینالود) در قالب شرکت واگذار شده و عملاً پرداختن به مشکلات این حوزه در مقایسه با واگذاری به‌صورت دارایی به مراتب کمتر نمایان شده است. در مورد نیروگاه‌هایی که به‌صورت دارایی عرضه شدند باید اشاره کرد که یک نیروگاه همانند خوی و قم به‌صورت 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 حاصله از دارایی قابل تقسیم نبوده 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 نمایند و چنانچه اختلافی به وجود آید چه کسی آن را حل می‌کند؟ راه حل چنین مشکلی 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 و گذار 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 مسئول 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.

۸. روش‌های توسعه مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید با توجه به ویژگی‌های ایران

۸-۱. مقدمه

فراهم کردن زمینه مناسب برای مشارکت و افزایش نقش و سهم بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، نیازمند اصلاحات ساختاری، قانونی، حقوقی، اقتصادی و اجتماعی بسیار متنوعی است. سرمایه‌گذار بخش خصوصی خواهان اطمینان از مالکیت بر دارایی‌های خود است و زمینه‌های جذاب و سودآور را برای سرمایه‌گذاری و مشارکت انتخاب می‌کند و دولت‌ها برای جلب و توسعه مشارکت بخش خصوصی وظیفه ایجاد فضای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی امن، با ثبات و روبه توسعه را به‌عهده دارند. قوانین مالیاتی منطقی و پایدار، وجود و تداوم شرایط رقابتی و ضدانحصاری در بازارهای کسب‌وکار و آزادی گردش اطلاعات (مالی، اقتصادی، فنی) و آزادی ورود و خروج سرمایه‌ها و منابع از خارج کشور یا اعمال حاکمیت شفاف و عاقلانه دولت و حمایت قوانین منطقی از آن، الزام‌ها و پیش‌فرض‌های اولیه‌ای است که نتیجه آن، کاهش ریسک و تسهیل ورود بخش خصوصی به فعالیت‌های اقتصادی می‌شود.

برنامه‌ها و روش‌های متنوع و متعددی برای جلب مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی هم در حوزه مبانی نظری و هم در تجارب تاریخی و بین‌المللی وجود دارد و طی سال‌های اخیر (بیش از دو دهه) خصوصی‌سازی و واگذاری مدیریت و مالکیت فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی و استقرار مدیریت حرفه‌ای بر فعالیت‌های مزبور به نحو گسترده‌ای بیش از سایر برنامه‌ها و روش‌ها مورد توجه قرار گرفته است. انتخاب نوع برنامه‌ها و روش‌های جذب سرمایه براساس ساختار اقتصاد سیاسی جامعه، فضای حاکم بر فعالیت مورد نظر و کسب‌وکارهای مرتبط با آن، میزان توسعه‌یافتگی دانش فنی تولید و عرضه در فعالیت و امکانپذیری تداوم فعالیت در بازار مشخص می‌شود.

یکی از مهمترین راهبردهای دولت‌ها برای ارتقای کارآیی بخش‌های اقتصادی، حمایت از استقرار و کارکرد سازوکارهای بازار و تقویت انگیزه‌های بخش خصوصی در فعالیت‌ها و خصوصی‌سازی مالکیت و مدیریت فرآیندهای تولید محصول است. برای مستقر کردن انگیزه‌های سودآوری و کسب منفعت بخش خصوصی، ابتدایی‌ترین اقدام، معنادار کردن فعالیت قابل واگذاری و یا نیازمند مشارکت بخش خصوصی، از طریق اصلاح نظام قیمتگذاری و نظام مالکیت و مدیریت و آزادسازی اقتصادی در بازار و کسب‌وکار مذکور است. کاهش یارانه‌های دولتی در بخش خدمات عمومی (نظیر آب و برق)، واقعی کردن ارزش پول، تأکید بر راهبردهای افزایش راندمان، کاهش



هزینه‌ها و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی، گسترش رقابت و تحدید انحصار راهبردهایی برای ایجاد فضای مناسب سرمایه‌گذاری و تولید در مقیاس کلان بازار است.

قبل از مطالعه و بررسی روش‌های مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، ملاحظه مبانی اقتصاد سیاسی جامعه (روش تولید و توزیع) تعیین‌کننده ظرفیت و قابلیت و امکانپذیری حضور بخش خصوصی در اقتصاد است. مبانی مذکور از طریق قانون اساسی حاکم در جامعه، قوانین مادر و پایه‌ای (نظیر قانون مالیات‌ها، قانون ثبت مالکیت، قانون برنامه، قانون بودجه، قوانین مالی و معاملاتی، حقوق مدنی و تجارت) قابل استنتاج است.

۲-۸. اصل چهارم قانون اساسی و خصوصی‌سازی

براساس اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است و بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند آنهاست که به‌صورت مالکیت عمومی بوده و در اختیار دولت است. بنابراین بنگاه‌های اقتصادی تولید برق اعم از نیروگاه‌های مختلف و سدهایی که با استفاده از نیروگاه‌های برق‌آبی اقدام به تولید برق می‌کنند، جزء مالکیت‌های عمومی هستند و در اختیار دولت قرار می‌گیرند.

طبق اصل چهارم قانون اساسی، مشارکت بخش خصوصی در مالکیت بنگاه‌ها، فرآیندها و دارایی‌های تولید نیروی برق امکانپذیر نیست و دولت مالک منحصر به فرد دارایی‌های مزبور است. در این صورت راه‌های جلب و توسعه مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های تولید نیرو متمرکز بر حضور این بخش در مدیریت فعالیت‌هاست.

استقرار انگیزه‌های بخش خصوصی (کسب منفعت و سودآوری) در مدیریت بنگاه‌های تولید برق، بدون انتقال مالکیت تأسیسات و دارایی‌ها یا سهام بنگاه‌های مذکور، از طریق اعطای امتیازها و جایزه‌های تعریف شده برای مقادیر مختلف کمی یا کیفیت محصولات تولید شده انعقاد قراردادهای پیمانکاری و اجاره و کارمزدی برای اداره نیروگاه‌ها امکانپذیر است.

بخش خصوصی داوطلب مشارکت و حضور در تولید برق با توجه به مبانی قانون اساسی، اکیداً در جستجوی اهداف بلندمدت اقتصادی، بازرگانی و سودآوری نخواهد بود و انتظاری از توسعه و رشد برای بخش خصوصی نیز وجود ندارد. دولت در مقام مالک منحصر به فرد تأسیسات

و بنگاه‌های تولید برق، هزینه‌های جلب مشارکت بخش خصوصی در تولید را به‌عنوان بخشی از بهای تمام شده ملحوظ نموده و قیمت فروش محصول (برق) را نیز در تحلیل نهایی هزینه - فایده تولید و عرضه نیروی برق به‌گونه‌ای تعیین می‌کند تا ضمن تأمین منابع لازم برای تأمین هزینه‌های جاری امکان جبران هزینه‌های استهلاک و تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری توسعه فرآیند تولید را نیز داشته باشد.

در راستای مفاد اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در مدیریت بنگاه‌های تولید برق الزامات و روش‌های زیر قابل طرح هستند.

الف) تجزیه و تحلیل فنی فرآیند تولید نیروی برق براساس مراکز هزینه - فایده (دارای ارتباط پیشین و پسین) مستقل،

ب) برون‌سپاری هریک از مراحل فرآیند تولید (براساس تجزیه و تحلیل انجام شده)،

ج) طراحی، استقرار و به‌کارگیری سامانه نظارت بر مراحل واگذار شده و کارکرد بخش خصوصی.

شیوه برون‌سپاری و واگذاری با مبنا قرار دادن امکان‌پذیری استقرار نظام انگیزه و کنترل بخش خصوصی (سودآوری و منفعت جویی) با توجه به ماهیت و مرحله مورد نظر قابل طراحی و تدوین است.

۳-۸. تفسیر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و جلب مشارکت بخش خصوصی

طی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ مفاد اصل چهل و چهارم قانون اساسی با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، در جهت جلب مشارکت و حضور بخش خصوصی در اقتصاد ایران تفسیر شد. تفسیر به عمل آمده، ادبیات و نقشه راه خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و توسعه مشارکت بخش خصوصی در ایران را با اهداف زیر تبیین و طراحی کرده است:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی،
- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی،
- ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری،
- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی،
- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی،
- کاستن از بار مالی و مدیریت دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی،
- افزایش سطح عمومی اشتغال،
- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.



طی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۴، مجوز جلب مشارکت و سرمایه‌های بخش‌های خصوصی، از طریق سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در بخش تأمین نیرو، شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات (به‌عنوان یکی از فعالیت‌های مندرج در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی، صادر شد.

در سال ۱۳۸۵ نیز مجوز توسعه حضور بخش خصوصی و سرمایه‌های غیردولتی در فعالیت‌های مندرج در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی صادر شد. سیاست‌های واگذاری ۸۰ درصد مالکیت بنگاه‌های تأمین نیرو به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به‌منظور شتاب دادن به رشد و توسعه اقتصادی کشور در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌های اقتصادی به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد حمایت از بخش‌های غیردولتی برای ارتقای ظرفیت رقابت‌پذیری آنها در بازارهای بین‌المللی، آماده کردن بنگاه‌های داخلی برای حضور در بازارهای بین‌المللی و افزایش کارآیی و ارتقای استانداردهای ملی و توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص ابلاغ شد.

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، عامل اصلی موفقیت جلب مشارکت و توسعه بخش خصوصی در بخش تولید نیرو، از نقطه نظر موافقت و تفاهم لازم در سطوح عالی تصمیم‌گیری کشور، هماهنگ بودن حضور بخش خصوصی با ملاحظات و دغدغه‌های نظام اقتصاد سیاسی کشور محقق شد و بعد از ابلاغ این سیاست‌ها، تحقق اهداف خصوصی‌سازی و توسعه مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید، صرفاً تحت تأثیر عوامل فنی و تخصصی در زمینه‌های مختلف است.

۴-۸. پیش‌نیازهای جلب مشارکت و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی

۴-۸-۱. آزاد (تجاری) سازی فعالیت

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. آزادسازی مرحله اولیه خصوصی‌سازی تلقی می‌شود. در صورت اجرای برنامه آزادسازی یا تجاری سازی، بدون انتقال مالکیت بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولتی به بخش خصوصی، می‌توان انگیزه‌ها،

کارآیی‌ها و سامانه‌های مدیریت حرفه‌ای بخش خصوصی را در بنگاه‌ها و فعالیت‌های دولتی مستقر نمود. در این صورت در بنگاه‌های دولتی، قانون تجارت حاکم می‌شود و حتی سهام آنها هم قابل پذیرش در بازار سهام می‌شود.

در الگوی تجاری‌سازی، صرف‌نظر از مالکیت دولتی و یا مالکیت خصوصی، نحوه و انگیزه اداره، سودجویی و کسب منفعت است. در این شرایط اداره بنگاه یا فعالیت با شرایط زیر صورت می‌گیرد:

- استقرار مدیریت حرفه‌ای و فن‌سالار،

- استقلال مدیریت از حاکمیت،

- استقلال مالی و عملیاتی و خودگردانی بنگاه یا فعالیت اقتصادی،

- شکل‌گیری رفتار همراه با رقابت منصفانه در بنگاه و یا فعالیت اقتصادی،

- ایجاد انگیزه‌های مالی برای کارکنان بنگاه یا فعالیت اقتصادی.

در صورتی‌که بنگاه یا فعالیت قابل واگذاری، قبلاً توسط دولت ایجاد و راه‌اندازی شده و به جلب مشارکت و سرمایه‌های بخش خصوصی برای اداره و توسعه فعالیت یا بنگاه مورد نظر نیاز باشد، ایجاد شرایط پنج‌گانه فوق‌الذکر قبل از واگذاری منجر به اصلاح رفتارها، اهداف و تصمیمات بنگاه یا فعالیت قابل واگذاری می‌شود (حتی در صورت عدم حضور بخش خصوصی نیز شرایط فوق منجر به اصلاح ساختاری بنگاه یا فعالیت می‌شود).

ازسوی دیگر برای جلب مشارکت و سرمایه‌های بخش خصوصی برای تأسیس و راه‌اندازی بنگاه یا فعالیت اقتصادی، تعیین اهداف اقتصادی معنادار و منطقی برای فعالیت مورد نظر و جلب مشارکت بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در پروژه درحال احداث ضرورت دارد.

۲-۴-۸. آزادی ورود و خروج به بازار

دولت دارای مأموریت‌ها و وظایف مختلفی در اقتصاد است. سطح توسعه و پیشرفت اقتصاد جامعه تعیین‌کننده نحوه حضور و دخالت دولت در اقتصاد است. بخش خصوصی علاقمند به سرمایه‌گذاری در زمینه‌هایی است که امنیت لازم را برای سرمایه‌های وی تضمین کند. امنیت مورد نیاز بخش خصوصی به اعطای فرصت عادلانه و منصفانه به کلیه شرکت‌کنندگان بالقوه در بازار مورد نظر برای ورود به بازار یا خروج از آن بستگی دارد. در صورتی‌که کشور و یا فعالیت مورد نظر با اقتصاد بین‌المللی و دیگر کشورها ارتباط و تعامل داشته باشد، حضور سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی در صنعت و زمینه فعالیت، انگیزه بیشتری را در بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت یا بنگاه ایجاد می‌کند.



۳-۴-۸. شفاف نمودن اهداف

از اقدامات اولویت‌دار در برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی و جلب مشارکت و سرمایه‌های بخش خصوصی، تعریف اهداف و دستاوردهای مورد انتظار از خصوصی‌سازی است. مطالعه تجارب دیگر کشورها نشان می‌دهد که کشورهای مختلف برای غلبه بر مشکلات خود از الگوهای متناسب مشارکت بخش خصوصی بهره می‌برند. بدون تعریف اهداف، انتخاب اولویت‌ها و روش‌های مبتنی بر شاخص‌های لازم، تصمیم‌گیری برای جلب و توسعه مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی منطقی و قابل دفاع نخواهد شد. مهمترین اهداف جلب مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای تولید برق می‌تواند شامل موارد زیر است:

الف) افزایش و ارتقای کارآیی کیفیت تولید،

ب) کوچک شدن بدنه دولت در بخش تصدیگری،

ج) جذب سرمایه با هدف توانمندی و توسعه پایدار (تضمین تولید در آینده)،

د) حذف یارانه‌های تولید،

هـ) شفافیت قیمت تمام شده و واقعی شدن هزینه‌ها (تولید با صرفه و صلاح اقتصادی)،

و) سودآور و درآمدزا شدن تولید.

بنابراین در صورتی‌که جذب سرمایه‌های بخش خصوصی (داخلی یا خارجی) برای توسعه تولید مد نظر باشد، لازم است در ابتدا جلب مشارکت و توسعه سرمایه‌گذاری خصوصی در طرح‌های توسعه‌ای مد نظر قرار گیرد و زمینه‌های سودآوری و تضمین اصل سرمایه بخش خصوصی در طرح‌های توسعه‌ای فراهم شود.

۴-۴-۸. اصلاحات ساختاری و قانونی

جلب مشارکت و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی پیش از اصلاحات ساختاری و قانونی، احتمال شکست خصوصی‌سازی را افزایش می‌دهد. متناسب‌سازی قوانین تجارت، کار و... با شرایط رقابتی و تعامل با اقتصاد جهانی، از الزامات اجرای موفق خصوصی‌سازی در کشورهاست.

۵-۴-۸. رعایت ارتباط‌های پیشین و پسین

استقرار انگیزه‌های منفعت‌جویی و کسب سود در فعالیت اقتصادی که در یک فرآیند و زنجیره کلی تولید قرار دارد، بدون لحاظ نمودن آثار متقابل ناشی از ارتباط‌های پیشین (محصول فعالیت به‌عنوان داده مرحله بعد در فرآیند) و پسین (محصول مرحله قبل در فرآیند به‌عنوان داده فعالیت) قابل خصوصی‌سازی و یا منتخب برای جلب مشارکت بخش خصوصی، سرانجام موفقی ندارد.

در یک فرآیند کلی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق، مرحله تولید برق (نیروگاه‌ها) یکی از مراحل فرآیند مذکور است. برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید لازم است بخش‌های انتقال و توزیع (به‌عنوان مرحله بعد) و مراحل تأمین داده‌های مورد نیاز بخش تولید نیز از نظر سودآوری و عملکرد اقتصادی هماهنگ با بخش تولید باشند.

همچنین برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در بخش تولید برق لازم است که نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری براساس نتایج تحلیل هزینه - فایده اقتصادی و مالی مستقر شود، این الزام بدون اعمال اصلاحات ساختاری در نظام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی بخش‌های انتقال و توزیع و بخش تأمین‌کننده داده‌های مورد نیاز فرآیند تولید در نیروگاه‌های تولید برق امکانپذیر نخواهد بود.

۶-۴-۸. سرمایه‌گذاری در تولید برق

سرمایه‌بر و زمانبر بودن، دو خصلت اصلی صنعت تولید برق است. برای ساخت نیروگاه برق منابع مالی (ریالی - ارزی) زیادی لازم است که با توجه به زمانبر بودن اجرای طرح‌های تولید برق، منابع مورد نیاز مالی، گرانتیمنت نیز خواهند بود.

تولید برق، اولین مرحله از مجموعه فرآیند کلی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق است و همان‌گونه که صنعت برق آثار وسیعی بر دیگر بخش‌های اقتصادی - اجتماعی دارد، مرحله تولید برق نیز بر مراحل انتقال و توزیع نیروی برق تأثیری تعیین‌کننده دارد. بهای تمام شده برق تولیدی که سهم عمده‌ای از هزینه تمام شده برق عرضه شده به مصرف‌کننده را دارد، حاصل هزینه‌های سرمایه‌گذاری ساخت تأسیسات و تجهیزات تولید، هزینه‌های نیروی انسانی، هزینه‌های مالی و... است. دسترسی جامعه به برق مطمئن و با قیمت تمام شده مناسب یکی از پیش‌شرط‌های اساسی توسعه اقتصادی است. تأمین برق ارزاقیمنت و مطمئن در شرایطی امکانپذیر است که تولیدکننده برق نگران از دست دادن مشتری (مصرف‌کننده) و بازار باشد و وجود ساختار رقابت تجاری سالم باعث می‌شود تا تولیدکننده برق خصوصی در این ساختار، تمام تلاش خود را برای حفظ بازار و کسب سهم بیشتر از آن به‌کار گیرد و با افزایش بهره‌وری و کاهش تلفات و ضایعات در جهت کاهش هزینه تولید و قیمت تمام شده اقدام کند و در کنار این اقدام برای دستیابی به فناوری کارآتر و بهنگام‌تر برای تأمین نیاز بازار تلاش کند. بنابراین برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در تولید برق و افزایش انگیزه این بخش در سرمایه‌گذاری در تولید برق، اهداف زیر در طراحی روش‌های جلب مشارکت بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری و حضور در این بخش باید مد نظر قرار گیرد:



- کاهش تصدی دولت در آن قسمت از فرآیند تولید، انتقال و عرضه که شرایط انحصار طبیعی ندارد.

- ایجاد فضای سالم رقابت برای تولیدکنندگان،

- افزایش بهره‌وری، کاهش تلفات و کاهش بهای تمام شده تولید،

- اعطای حق انتخاب به مشتریان برای انتخاب عرضه‌کننده خدمت،

- ایجاد انگیزه‌ای مناسب برای جذب سرمایه‌های خارجی از طریق مشارکت دادن آنها با شرکای ایرانی،

- ارتقای قابلیت‌های مدیریتی،

- توسعه ظرفیت‌های پیمانکاری و مشاوره‌ای.

جلب سرمایه‌های بخش خصوصی در مرحله تولید نیروی برق (سرمایه‌گذاری برای احداث، نگهداری و یا توسعه نیروگاه‌های تولید برق) در صورت حضور انحصاری دولت در بازار تولید با موفقیت همراه خواهد بود. با توجه به سیاست‌های کشور در خصوص ایجاد ظرفیت برای بخش خصوصی برای حضور در فعالیت‌های مختلف صنعت برق، واگذاری بنگاه‌های تولید نیرو و یا فروش نیروگاه‌ها به بخش خصوصی و خروج دولت (کاهش تصدی‌ها) از صنعت تولید برق، منجر به افزایش فضای رقابت در بازار خواهد شد. افزایش تعداد تولیدکنندگان و ایجاد بازار متشکل برای عرضه نیروی برق و فروش آن به شبکه انتقال، انگیزه‌های بخش خصوصی را برای حضور در بازار افزایش می‌دهد و در مرحله بعد طراحی روش‌های جلب مشارکت بخش خصوصی از طریق فروش سهام نیروگاه‌ها، دعوت از بخش خصوصی برای تأمین منابع مالی لازم (از طریق فروش اوراق مشارکت، انعقاد قراردادهای اجاره به شرط تملیک نیروگاه‌ها با بخش خصوصی)، اعطای امتیازات و تشویق‌ها برای تولید با بهره‌وری و کارایی بالاتر، اعطای وام‌های ترجیحی و ارزاقیمت به بخش خصوصی برای تشویق آن در سرمایه‌گذاری و احداث نیروگاه‌ها، اصلاح تعرفه خرید برق از نیروگاه‌ها به گونه‌ای که صرفه و صلاح سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را به دنبال داشته باشد، تغییر مبانی حقوقی و فنی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در بخش نیروگاه‌های تولید برق (منابع عمومی که برای احداث نیروگاه‌ها مصرف می‌شود) و ایجاد امکان اعطای این منابع به بخش خصوصی و پیمانکاران برای احداث نیروگاه‌ها در قالب تسهیلات اعتباری، برقراری جوایز صادراتی برای صادرات نیروی برق توسط نیروگاه‌های خصوصی از جمله ابزارهایی است که موجب افزایش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در احداث، اداره و توسعه نیروگاه‌های برق می‌شود.

ایجاد فضای رقابت در مرحله تولید از مجموعه مراحل فرآیند تولید، انتقال و توزیع نیروی برق بدون شکل‌گیری فضای رقابتی در دیگر مراحل و خصوصاً در بازار تأمین داده‌های تولید کاملاً

امکانپذیر نیست. بازار کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مورد نیاز نیروگاه‌های برق، قطعات، تأسیسات و تجهیزات مورد نیاز نیروگاه‌ها باید به‌گونه‌ای ساماندهی شود تا داده‌ها و کالاهای تولید داخلی و خارجی به راحتی در اختیار متقاضیان این بازار قرار گیرد. ازسوی دیگر تقاضا برای نیروی برق تولید شده توسط نیروگاه‌ها نیز باید به‌گونه‌ای باشد که تولیدکنندگان (نیروگاه‌ها) در یک فضای رقابتی در عرضه با قیمت و کارایی مناسب تولید خود را عرضه کنند.

ایجاد بازار متشکل برق شامل عرضه‌کنندگان و متقاضیان متعدد و متنوع، هم کارایی را در صنعت تولید برق افزایش می‌دهد، هم امکان پیگیری صرفه و صلاح اقتصادی و مالی را برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در بازار فراهم می‌کند. اعطای حق انتخاب به مشتریان در بازار برق علامت مناسبی برای بخش خصوصی است تا به وجود ظرفیت مناسب برای سرمایه‌گذاری در عرضه محصول به بازار (نیروی برق) پی برده و در بازار از طریق سرمایه‌گذاری، مشارکت کند.

جلب مشارکت و سرمایه‌های بخش خصوصی صرفاً از طریق واگذاری و انتقال مالکیت نگاه‌های 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 به‌همراه داشته باشد و هم امنیت لازم را برای حفظ و تداوم مالکیت دارایی‌ها برای دولت فراهم کند.

۵-۸. راهکارهای قانونی جلب مشارکت و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی

سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قانون اجرایی کردن آن درخصوص مجوزها، توصیه‌ها و تکالیف جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فعالیت‌های مختلف صنعت برق و ازجمله تولید نیروی برق، به‌عنوان سند بالادست و بلندمدتی تلقی می‌شود که قوانین عادی و راهکارها و دستورالعمل‌های اجرایی در چارچوب و راستای آن تدوین، تصویب و اجرا می‌شود.

یکی از قوانین مهم مرتبط با استفاده از ظرفیت‌ها و منابع اقتصادی بخش خصوصی در تولید نیروی برق، ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است. طبق ماده (۲۷) قانون مذکور به‌منظور جلب سرمایه‌های بخش غیردولتی در تولید نیروی برق، به شرکت مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) اجازه داده شده است تا برای هریک از نیروگاه‌هایی که به تشخیص وزیر نیرو قابلیت واگذاری به بخش غیردولتی را داشته باشند یک شرکت مستقل دولتی تأسیس نموده و حداقل ۶۵ درصد از سهام آن را از طریق بورس واکذار کند. همچنین شرکت توانیر مکلف شده است پس از تأسیس شرکت‌های یاد شده، سهام مذکور (۶۵ درصد سهام شرکت) را با اعطای وکالت به سازمان خصوصی‌سازی و از طریق بورس واکذار کند.



البته قانونگذار برای حفظ حقوق عمومی، وظایف حاکمیتی دولت در امر تولید، انتقال و توزیع نیروی برق را مورد تأکید قرار داده و وزارت نیرو را مکلف کرده است که تأسیس و واگذاری سهام نیروگاه‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که طبق اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، لطمه‌ای به تأمین نیرو در جامعه وارد نشود.

با توجه به اینکه منابع مورد نیاز برای احداث و راه‌اندازی نیروگاه‌های برق یا از محل منابع عمومی دولت و یا از محل منابع داخلی شرکت توانیر (در قالب تسهیلات بانکی، انباشت سود، نقدینگی و ...) تأمین شده است. تأسیس شرکت‌های تولید نیروی برق (نیروگاه‌ها) و اعطای استقلال مالی و عملیاتی به آنها و سپس قیمتگذاری و واگذاری حداقل ۶۵ درصد سهام آنها به بخش خصوصی نیازمند بررسی و دقتی همه‌جانبه است. نیروگاه‌های احداث شده از محل منابع عمومی دولت و یا تسهیلات سیستم بانکی، علیرغم آنکه یک دارایی برای شرکت توانیر محسوب می‌شوند، موجب ایجاد بدهی برای شرکت مذکور نیز شده‌اند. ازسوی دیگر اعطای وام به شرکت توانیر نیز با ضمانت و اعتبار شرکت مذکور صورت پذیرفته است و در صورت انتقال سهام (به میزان ۶۵ درصد) به بخش خصوصی که مدیریت بنگاه نیز در اختیار وی قرار می‌گیرد، لازم است برای حفظ حقوق دولت و شرکت توانیر، تدابیر لازم به‌گونه‌ای اندیشیده شود تا انگیزه‌ها و تمایل بخش خصوصی را برای سرمایه‌گذاری و مشارکت در خرید نیروگاه‌ها با مشکل و تردید مواجه نکنند.

از نقطه نظر سرمایه‌گذار بخش خصوصی، سرمایه‌گذاری و مشارکت در بنگاه‌های تولید نیروی برق در صورتی جذاب و مطلوب است که سهام‌داران بنگاه‌های مذکور، مدیریت بنگاه را نیز در اختیار داشته باشند. ازاین‌رو علیرغم آنکه در مفاد ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مقرر شده است که واگذاری سهام شرکت‌های تأسیس شده تولید برق، از طریق بورس انجام شود ولی باید توجه داشت که در انتقال و واگذاری سهام، ساختار مدیریت بنگاه‌های واگذار شده متلاشی نشود. سرمایه‌گذاران فعال در بازار بورس اوراق بهادار لزوماً دارای اهداف بنگاهداری و مدیریت بنگاه‌های تولید برق نیستند و صرفاً در جهت کسب منافع کوتاه‌مدت یا بلندمدت مالی از طریق معاملات در بازار فعالیت می‌کنند در حالی‌که سرمایه‌گذاران علاقمند به سرمایه‌گذاری در بخش تولید نیرو، منابع مالی خود را برای حفظ و توسعه صنعت تولید برق به‌کار می‌گیرند.

برای رعایت قانون و حفظ تمرکز و انسجام مدیریت در بنگاه‌های تولید برق می‌توان از مکانیسم بورس برای واگذار کردن یکجای سهام (واگذاری در قالب بلوک یا بلوک‌های مدیریت) استفاده کرد.

در مفاد ماده (۲۷)، واگذار کردن حداقل ۶۵ درصد سهام شرکت‌های نوپیان تولید برق مطرح

شده است. در صورتی که ۶۷ درصد سهام در اختیار فرد، افراد یا گروه‌های سرمایه‌گذار و صاحب سهم قرار گیرد، اختیار تشکیل مجمع عمومی فوق‌العاده و اتخاذ تصمیم نسبت به تغییرات اساسی و ماهوی در اختیار سهام‌داران قرار می‌گیرد. از این رو این امکان وجود دارد که در صورت واگذاری سهام به میزان ۶۷ درصد به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و عدم انجام اصلاحات ساختاری در صنعت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق، اصلاح قیمت‌ها و اقتصادی کردن فضای فعالیت‌های تولید نیرو، سهام‌داران جدید با در اختیار داشتن مجمع عمومی فوق‌العاده نسبت به متلاشی کردن بنگاه تولیدی نیروی برق اقدام کنند. به این ترتیب همان‌گونه که در بخش‌های قبل خاطرنشان شد لازم است در کنار جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فعالیت‌های تولید برق، اصلاحات لازم ساختاری در بازار و سازوکارهای مؤثر بر عملکرد و عرضه و تقاضا در بخش‌های تولید، انتقال و توزیع نیروی برق به عمل آید.

به‌طور کلی موفقیت راهبرد جلب مشارکت و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در بخش تولید برق منوط به فراهم نمودن بسترها و زمینه‌های مناسب حول محورهای زیر است:

- ایجاد شرایط دسترسی آزاد و عاری از تبعیض به شبکه‌های برق،
- تدوین اساسنامه و مرامنامه بنگاه‌های تولید برق متناسب با شرایط دسترسی مناسب،
- تدوین ضوابط و مقررات شفاف برای اتصال نیروگاه‌ها (صرفنظر از نوع مالکیت آنها) به شبکه برق،
- ایجاد شرایط مناسب از طریق تدوین ضوابط، وضع مقررات و طراحی الگوی لازم، شفاف و حمایتی برای ترانزیت برق برای بهره‌گیری مشتریان خاص از نیروگاه‌های مورد نظر،
- ایجاد بازار خرید و فروش برق و پشتیبانی فنی - ارتباطی و بازاری از معامله بین مصرف‌کننده‌ها و تولیدکننده بخش خصوصی،
- ایجاد شفافیت در مناسبات تجاری برق و جابجایی انرژی (مالکیت و بهره‌برداری تأسیسات) در بخش توزیع به‌منظور ایجاد بستر لازم برای دسترسی آزاد به شبکه و رقابت در عرضه برق به مصرف‌کنندگان نهایی.
- تضمین خرید برق تولیدی از تولیدکنندگان (ترجیحاً بخش خصوصی) از طریق:
- استفاده از امکان شبکه سراسری برای فروش به مصرف‌کنندگان خاص (معامله دوجانبه)،
- ایجاد امکان عرضه نیروی برق تولیدی به شبکه برق (عمده‌فروشی برق در بازار)،
- انعقاد قراردادهای بلندمدت و مطمئن با تولیدکنندگان بخش خصوصی برای خرید برق،
- تضمین قیمت خرید،
- استقرار سازوکارهای تمدید و ابطال پروانه و رتبه‌بندی تولیدکنندگان و بنگاه‌های حرفه‌ای در



جهت استقرار نظام آزادی ورود و خروج به بازار،

- اعطای جایزه و امتیاز به کارآیی بالاتر تولیدکنندگان.

علاوه بر روش‌های انتقال مالکیت دارایی‌ها و بنگاه‌ها برای جلب مشارکت و سرمایه‌های بخش خصوصی در فعالیتهای تولید نیرو، با حفظ مالکیت و برای بهره‌گیری از قابلیت‌های بخش خصوصی، روش‌های واگذاری بدون انتقال مالکیت نیز قابل طرح هستند:

الف) برون‌سپاری

با تجزیه فعالیتهای بنگاه‌های تولید نیروی برق، ضمن حفظ مالکیت دولتی بنگاه‌ها می‌توان مدیریت مراحل مختلف فرآیند تولید را از طریق انعقاد قراردادهای خرید خدمت یا برون‌سپاری به بخش خصوصی واگذار کرد. در این روش ارزش سرمایه‌هایی که وارد فعالیت قابل واگذاری می‌شوند زیاد نیست و تخصص و مدیریت بخش خصوصی به فعالیت قابل واگذاری منتقل می‌شود.

ب) انعقاد قرارداد پیمان مدیریت

استقرار انگیزه‌های بخش خصوصی و سودآوری و منفعت‌جویی سرمایه‌گذاران بالقوه می‌تواند با حفظ مالکیت دولت بر بنگاه‌های تولید برق و واگذاری مدیریت بنگاه از طریق انعقاد قراردادهای پیمانکاری صورت پذیرد. مفاد قرارداد پیمانکاری و نحوه نظارت بر قراردادهای منعقد و رعایت استانداردهای تولید، از جمله مواردی است که در اتخاذ شیوه انعقاد قراردادهای پیمان مدیریت باید مد نظر قرار گیرد.

ج) اعطای امتیاز

جلب مشارکت و سرمایه‌های بخش خصوصی برای نیروگاه‌های تولید برق، از طریق اعطای حق‌الامتیاز تولید در مناطقی خاص و اعطای امتیازها و استثنائات ویژه به تولیدکنندگان خاص نیز صورت می‌گیرد. برای مناطق خاص جغرافیایی که قابلیت تولید، صادرات و یا انتقال نیرو به شبکه داخلی دارند، می‌توان از ابزار اعطای امتیاز برای مدتی محدود و یا زمان نامحدود استفاده کرد.

د) مشارکت با بخش خصوصی

استفاده از روش‌های مختلف مشارکت با سرمایه‌گذاران بخش خصوصی داخلی و یا سرمایه‌گذاران خارجی براساس سلیقه و تمایل سرمایه‌گذار بخش خصوصی ضمن حفظ مالکیت و اقتدار بخش دولتی، به نوعی مشارکت بخش خصوصی در مدیریت و مالکیت بنگاه‌های تولید نیرو را در پی دارد. چگونگی انجام مشارکت، نحوه تقسیم منافع و تأمین آورده طرفین در مشارکت، با توجه به توانایی‌های فنی و اقتصادی و قابلیت‌های شریک بخش خصوصی مشخص می‌شود. در این شیوه از جلب مشارکت و سرمایه بخش خصوصی، از سرمایه‌گذاران خارجی نیز می‌توان استفاده کرد. در این

خصوص ملاحظه قوانین و مقررات چگونگی سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران خارجی ضروری است.

هـ) روش‌های مختلف BOO, BOOT, BOT

از روش‌های ساخت، بهره‌برداری و انتقال و دیگر روش‌های هم خانواده با آن می‌توان برای جلب سرمایه‌ها و مشارکت بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در ساخت و احداث و راه‌اندازی نیروگاه‌ها استفاده کرد. سرمایه‌گذار بخش خصوصی می‌تواند در ازای سرمایه‌گذاری برای احداث نیروگاه‌ها، مدت زمانی مدیریت و مالکیت نیروگاه را به‌عهده گرفته و از محل درآمدهای حاصل از کارکرد نیروگاه، سرمایه و آورده سرمایه‌گذاری خود را دریافت کند و پس از استهلاك سرمایه و کسب سود مورد انتظار، مجدداً نیروگاه را یا به دولت و یا به سایر سرمایه‌گذاران بخش خصوصی واگذار کند. در این صورت هم از سرمایه‌های بخش خصوصی استفاده شده است و هم ظرفیت‌های نیروگاهی افزایش می‌یابد.

۹. بررسی و پیشنهاد روش‌های واگذاری تأسیسات تولید برق

۹-۱. مقدمه

روش مناسب واگذاری یکی از عناصر کلیدی دستیابی به موفقیت در خصوصی‌سازی است. وجود زیرساخت‌های نهادی لازم به‌منظور انجام یک واگذاری موفق، یکی از پیش‌فرض‌های ضروری می‌باشد. برای واگذاری بنگاه‌ها و مؤسسات بخش دولتی به بخش خصوصی روش‌های متعددی وجود دارد. در یک تقسیم‌بندی کلی دو شیوه برای واگذاری سهام واحدها و خصوصی‌سازی وجود دارد:

۱. خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت،

۲. خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت.

مهمترین و متداول‌ترین شیوه خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت، عرضه عمومی سهام واحدهای دولتی، فروش خصوصی سهام، فروش دارایی شرکت یا مؤسسه دولتی، تجزیه واحدهای بزرگ دولتی به واحدهای کوچک‌تر و فروش شرکت به کارکنان و مدیران است.

متداول‌ترین نوع خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت را می‌توان از طریق عقد قرارداد واگذاری مدیریت یا اجاره واحدها به بخش خصوصی انجام داد که در این روش هیچ‌گونه مالکیتی انتقال نمی‌یابد و تنها به واگذاری مدیریت بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی اکتفا می‌شود.

از آنجایی که انرژی برق به‌عنوان یک خدمت عمومی و همگانی، مورد استفاده بخش عظیمی از مردم است و تمامی فعالیت‌های مرتبط با انرژی برق در بخش تولید، انتقال و توزیع از طریق شرکت‌های وابسته به دولت به انجام می‌رسد، توجه به این موضوع در واگذاری نیروگاه‌ها اهمیت



حیاتی دارد.

اگر چه در مبانی واگذاری روش‌های زیادی وجود داشته و بر استفاده از آنها با توجه به شرایط مختلف تأکید و توصیه می‌شود اما در حوزه واگذاری نیروگاه‌های دولتی کشور تقریباً تأکید بر استفاده از روش مزایده و در صورت عدم پاسخگویی این روش استفاده از مذاکره مورد استفاده و عمل است. باید توجه داشت که منافع استفاده از این روش در مبانی ارائه شده در متون مختلف و توجه به عملکرد سایر کشورها نشان از آن دارد که فقط بر روش مزایده نمی‌تواند با موفقیت نسبی همراه باشد که در ادامه مبانی روش‌های موجود و روش واگذاری نیروگاه‌ها در کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۹-۲. بررسی انواع روش‌های واگذاری

واگذاری عرضه کالاها و خدمات، گذشته از آنکه تا چه میزان عملی عقلانی است، موجب کاهش عرضه دولتی آنها می‌شود و بنا بر توصیه‌های سیاستی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به‌ویژه پس از بحران بدهی، یکی از شیوه‌های برتر خصوصی‌سازی است. بنابراین، در اغلب موارد واگذاری، به فروش شرکت‌هایی اشاره دارد که به‌طور کامل در مالکیت دولت هستند و یا دولت بخشی از حقوق مالکیت را داراست. باید توجه داشت که شیوه منتخب فروش، منعکس‌کننده اهداف نهفته در واگذاری است. به این 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.

برای آنکه واگذاری در جایی که عدم اطمینان حول مالکیت وجود دارد کارآمد باشد، مردم باید نسبت به تمایل و توان دولت برای حمایت از حقوق مالکیت آنها در برابر هرگونه ادعایی نسبت به دارایی‌های شرکت مطمئن باشند، همچنین فرض بر این است که نظام حقوقی قابل اعتمادی وجود دارد.

۹-۲-۱. عرضه عمومی سهام

عرضه عمومی سهام یکی از روش‌های مورد استفاده در مواقعی است که هدف گسترش اساس

مالکیت شرکت با استفاد از بازار سرمایه است. نهاد حقوق مالکیت در این مفهوم جایگاه قانونی 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.

در این روش سهام ممکن است به قیمت مقطوع یا به صورت مزایده‌ای عرضه شود. در مواردی که قیمت قطعی است، مردم از ارزش یا قیمت سهام آگاه هستند که ممکن است در ابعاد قابل توجهی پایین‌تر از ارزش بازاری آن باشد، راهبرد قیمتگذاری کمتر از قیمت بازار معمولاً زمانی اتخاذ می‌شود که هدف جلب مشارکت عمومی به صورتی گسترده است.

در مواردی که هدف افزایش درآمد از طریق فروش نقدی تعقیب می‌شود، خرید سهام ممکن است توسط بانک‌های سرمایه‌گذاری یا اتحادیه‌ای از سرمایه‌گذاران محلی یا خارجی تضمین شود. دولت با تضمین خرید، از فروش به قیمت توافقی و با هزینه کمتر مطمئن می‌شود. از طرف دیگر در مواردی که هدف بهره‌مند کردن بخش خاصی از جامعه، مانند کارکنان یا دیگر گروه‌های خاص است، قیمت ممکن است در ابعاد قابل توجهی کمتر از قیمت بازار و همراه با اعمال محدودیت‌هایی تعیین شود. در این حالت ممکن است بخشی از سهام برای این گروه‌ها حفظ گردد و یا محدودیت‌هایی (معمولاً کمی) برای دیگران در تملک برقرار شود. روش دیگر می‌تواند ارائه مشوق‌هایی به گروه‌های هدف به منظور تضمین مشارکت آنها باشد، برای مثال می‌توان به تخفیف به کارکنان و مستمری‌بگیران و خانواده‌هایشان اشاره کرد (Vuytsteke, ۱۹۸۸).

علاوه بر چارچوب حقوقی و نظارتی مورد نیاز برای موفقیت عرضه عمومی سهام، باید نقدینگی در بازار وجود داشته باشد. اگر هدف گسترش مالکیت باشد دولت می‌تواند با پرداخت وام به گروه‌های هدف آنها را یاری کند. درحالی که این روش امکان فروش سهام را فراهم می‌آورد، شکل‌گیری بازار را تضمین نمی‌کند. یکی از عناصر ضروری بازار آن است که در هر زمان شمار



چشمگیری فروشنده و خریدار وجود داشته باشد، در غیر این صورت عرضه عمومی شرایط را برای ایجاد یک بازار سهام فراهم می‌کند.

همچنین در اقتصادهای بازاری این پیش‌فرض وجود دارد که یک گروه سرمایه‌گذار اصلی در هر شرکت سهامی، کارآیی شرکت را تسهیل کند. منطق نهفته در پشت آن این است که این گروه نظم مالی برقرار می‌کند، مجرب است، شرکت را هدایت می‌کند و روح رقابت را به شرکت می‌دهد.

۹-۲-۲. فروش خصوصی

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 درحال توسعه فقیر رایج است. به مانند عرضه عمومی، اطلاع‌رسانی کل دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت ضروری است، زیرا خریدار عموماً انتظار دارد شرکت پرونق 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 وجود این 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 به واسطه آن می‌توان مجموعه‌ای از سهام‌داران را که به سبب تخصص‌شان در این حوزه شناخته شده‌اند، گردهم آورد، همان‌گونه که در فرانسه این روش به‌کار رفته است.

در سطح کشورهای درحال توسعه تخصص سرمایه‌گذار خصوصی که در جستجوی فرصتی برای کسب حداکثر سود است، می‌تواند به دستیابی به مزیت نامتقارن براساس همین تخصص و موافقتنامه‌هایی منتهی شود که دیگر به نیازهای کشور پاسخ نمی‌دهند، همان‌گونه که خصوصی‌سازی مخابرات در گویان نشان می‌دهد (Chang, 2004).

۹-۲-۳. تزریق سرمایه جدید

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.^۱ این شیوه، مالکیت دولت را کمرنگ و برای اهداف خاص سرمایه تأمین می‌کند. در

1. Covarrubias, 1996; World Bank, 1994; Sader, 1993; Vuylsteke, 1988.

شکل خاص خود، به مانند عرضه عمومی یا فروش خصوصی، سرمایه‌ها را از محل فروش شرکت افزایش نمی‌دهد، اما سازوکاری برای کاهش ابعاد بخش دولتی و انتقال هزینه‌های ترمیم و توسعه به سرمایه‌گذار استراتژیک است. البته در این شکل از کاهش سهم دولت ممکن است مغایرت اهداف دولت با اهداف سرمایه‌گذار موجب شود تا وضعیت سرمایه‌گذار را برای سرمایه‌گذاری بیشتر مناسب نبیند.

۴-۲-۹. فروش دارایی‌ها

معمولاً فروش دارایی‌ها آخرین راه‌حل است و هنگامی از این شیوه استفاده می‌شود که شرکت را به دلیل شرایط آن یا به خاطر ماهیتش نمی‌توان به‌عنوان یک شرکت پررونق 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 را نمی‌پذیرند. اما مطالبات گذشته می‌تواند در مورد دارایی‌های آنها وجود داشته باشد، در صورتی که به‌عنوان پشتوانه وام مورد استفاده قرار گرفته یا مالکیت آنها 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 گردد. شکست در برآورده کردن هر کدام از این ضروریات احتمالاً به بی‌اعتباری دولت منتهی می‌شود.

۵-۲-۹. سازماندهی مجدد در قالب واحدهای کوچک‌تر

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 به کار برده شد.

در مواردی که سازماندهی مجدد صورت می‌پذیرد، واحدهایی که سودآور هستند یا عملکرد بهتری دارند را می‌توان به شکل عرضه عمومی سهام یا فروش به بخش خصوصی واگذار کرد. سپس واحدهای ضعیف‌تر را می‌توان از طریق تزریق سرمایه‌های تازه به کالبدشان، به‌عنوان یکی از راهبردهای خصوصی‌سازی تقویت کرد.



۹-۲-۶. فروش به مدیران یا کارمندان

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 این یکی از ابزارهای ارائه پاداش به گروه‌های خاص می‌باشد که در این مورد، گروه خاص مدیران یا کارکنان هستند.

۹-۲-۷. سرمایه‌گذاری مشترک

ایجاد شرکت‌های سهامی یکی دیگر از روش‌های خصوصی‌سازی است و بسیاری از کشورهای در حال توسعه آن را ترجیح می‌دهند، زیرا به دولت امکان می‌دهد تا منافع خود را در شرکت حفظ کند. همچنین به لحاظ فنی از آنجا که مالکیت دولتی را رقیق می‌کند شکلی از واگذاری است. این راهبرد را می‌توان از طریق تزریق سرمایه‌های بخش خصوصی، همان‌گونه که قبلاً بحث شد یا از طریق عرضه خصوصی سهام یا ترکیبی از آن دو عملی نمود. همچنین دولت می‌تواند مالک اصلی یا فرعی باشد. در صورت موافقت دولت، مالک خصوصی حتی در صورتی که سهام کمتر را در اختیار داشته باشد می‌تواند مدیریت شرکت را برعهده بگیرد.

برخورداری از حداقل سهام توسط مالک خصوصی با این خطر همراه است که سیاستمداران با هدف تعقیب دستورالعمل‌های سیاستی خود، همچنان به اعمال نفوذ در فرآیندهای سیاستگذاری و عملیاتی شرکت ادامه دهند. حتی وقتی دولت مالک حداقل سهام است اغلب تلاش خواهد کرد تا قطع نظر از هزینه‌های اقدامات خود برای شریک خصوصی، به اعمال نفوذ برای تغییر نتایج ادامه دهد.

ساختار دقیق سرمایه‌گذاری مشترک به تمایل دولت بستگی خواهد داشت. در کشورهای پیشرفته از این روش به عنوان ابزاری برای جذب مهارت‌های مدیریتی و نیز سرمایه استفاده می‌شود و در زمینه تبدیل انحصارات دولتی به شرکت‌های رقابتی پویا بسیار موفق ظاهر شده است. این روش در کشورهای در حال توسعه به دولت امکان می‌دهد تا در مواجهه با وام‌گیری مشروط در جایگاه هدایت‌کننده کشور ظاهر شود و در جریان انتصاب اعضای هیئت مدیره و مدیران اعمال نفوذ کند.

۹-۲-۸. اجاره و قراردادهای مدیریتی

یکی دیگر از شیوه‌های بسیار رایج واگذاری، اجاره دادن دارایی‌های دولتی به یک پیمانکار خصوصی است. در این شیوه درحالی که دولت از محل مورد اجاره سود می‌برد، پیمانکار از

استفاده از دارایی منتفع می‌شود. معمولاً فارغ از اینکه پیمانکار سود یا زیان ببیند اجاره‌بها باید پرداخت شود. به همین ترتیب دولت هیچ‌گونه ادعایی نسبت به درآمد حاصل از استفاده از این اموال بجز مالیات ندارد. بسته به ماهیت دارایی دولت ممکن است محدودیت‌هایی بر نحوه استفاده از آنها تحمیل کند. همچنین احتمالاً اجاره‌دار در مورد نگهداری و حفاظت از اموال مسئول است.

در مورد قرارداد مدیریتی باید گفت دولت از این روش در مواردی استفاده می‌کند که تمایل به مشارکت‌دهی بخش خصوصی در مالکیت نداشته باشد و فقط تمایل دارد شرکت را کارآمد کرده یا شرایط اخذ وام را مهیا کند. معمولاً این شرایط در مواردی وجود دارد که شرکت یک بنگاه انحصار طبیعی مهم است و یا به دلایل سیاسی اجتماعی حفظ مالکیت برای دولت حیاتی است.

گذشته از میزان منطقی بودن، قراردادهای مدیریتی مشخصه‌های معرفی‌کننده‌ای دارند. مشخصه اول اینکه حاکمیت از قرارداد ناشی می‌شود. مشخصه دوم قراردادهای مدیریتی آن است که هزینه‌ها قطع نظر از اینکه شرکت سودآور است یا نه به طرف قرارداد پرداخت می‌شود. مشخصه سوم آنکه دولت مسئولیت و کنترل شرکت را همچنان برعهده خواهد داشت. مشخصه چهارم این است که شیوه تشویق معمولاً دربرگیرنده مشوق‌های تولیدی است که دستیابی به آنها منوط به عملیاتی نمودن نتایج مشخص یا عملکرد مالی تعریف شده است و سرانجام آنکه پیمانکار مدیریتی معمولاً اجازه دارد در راستای دستیابی به اهدافی که معمولاً با هیئت نماینده دولت که این هیئت به‌طور مشترک (به‌وسیله دولت و پیمانکار) تعیین گردیده به استخدام یا اخراج نیرو مبادرت ورزد.

در این حالت شرکت احتمالاً از مدیریت حرفه‌ای مستقل منتفع می‌شود و در عین حال که این مدیریت عامل نسبتاً مهمی در موفقیت شرکت است هزینه آن باری کوتاه‌مدت بر دوش شرکت می‌باشد.

۳-۹. 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 امروز به آنها به‌عنوان برنامه‌های شکست خورده 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 کم‌آتیه‌ترین شرکت‌ها به دست آوردند.

در دومین و سومین شیوه‌های خصوصی‌سازی یک بنگاه، هر دو شیوه، 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 دستورالعمل‌ها 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 چندمرحله‌ای 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.

۴-۹. بررسی روش‌های واگذاری تأسیسات تولید نیروی برق به بخش خصوصی

معمولاً واگذاری بنگاه‌های دولتی در ایران با استفاده از یکی از روش‌های زیرانجام شده است:

(الف) فروش بنگاه از طریق عرضه سهام در بورس یا فرابورس،

(ب) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی،

(ج) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره.

(د) واگذاری بنگاه‌ها به صورت اجاره به شرط تملیک، پیمان مدیریت، اجاره و ...

از آنجا که تعدادی از نیروگاه‌های تولید نیروی برق به صورت شرکت و سهامی نیستند و به صورت دارایی هستند و امکان واگذاری دارایی از روش‌های بورس و فرابورس وجود ندارد، فقط شرکت‌هایی که به صورت سهامی می‌باشند، در این دو بازار خرید و فروش می‌شوند. لذا واگذاری این نیروگاه‌ها از طریق مزایده به بخش خصوصی در دستور کار هیئت واگذاری قرار گرفته است. از طرفی شرکت‌های مدیریت تولید نیروی برق نیز که از لحاظ کاری وابسته به هر نیروگاه می‌باشند به همراه نیروگاه آگهی و از طریق مزایده عرضه می‌شوند و به همان خریدار نیروگاه واگذار می‌شوند.

پس از تعیین قیمت پایه سهام قابل واگذاری بنگاه‌ها در هیئت واگذاری و تعیین روش واگذاری (معمولاً به صورت مزایده)، پاکت‌های پیشنهادی خریداران توسط سازمان خصوصی‌سازی اخذ و به بالاترین پیشنهاد خرید، شرکت مصوب شده واگذار خواهد شد.

در مواردی که پس از برگزاری دو نوبت مزایده، خریداری وجود نداشته باشد، واگذاری از طریق مذاکره به موجب مصوبه هیئت واگذاری مجاز است. همچنین استفاده از روش مذاکره به غیر از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی در قالب سهام عدالت، در خصوص شرکت‌های مشاور و دانش پایه که دارای دارایی‌های فیزیکی و مالی محدودی بوده و ارزش شرکت عمدتاً دارای‌های نامشهود باشد و نیز شرکت‌های سهامی عام که در آنها به استفاده از تخصص‌های مدیریتی نیاز باشد به مدیران و یا گروهی از مدیران و کارشناسان متخصص همان بنگاه مجاز است. تشخیص شرایط مدیران و متخصصین برعهده هیئت واگذاری است. در ضمن تعدادی از شرکت‌های تولید نیروی برق موضوع ماده (۲۷) حدود ۱/۵ سال است که به صورت ۱۰۰ درصد دولتی تشکیل شده و کلیه دارایی‌ها و تأسیسات و تجهیزات مربوط به هر نیروگاه به قیمت دفتری از شرکت توانیر به این شرکت‌ها انتقال یافته است. از جمله شرکت‌های تولید نیروی برق سهند، سنندج، آبادان، بیستون، خلیج فارس، شیروان و کرمان که به علت ماهیت شرکتی و سهامی آنها امکان واگذاری در فرابورس وجود دارد. اما این شرکت‌ها نیز همانند سایر نیروگاه‌ها در همان مسیر مزایده در حال پیگیری برای واگذاری هستند.

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 چانه زنی محدود و میزان شفافیت در این نوع واگذاری کم است، لذا واگذاری به روش‌های بورس و فرابورس از اولویت بیشتری برخوردار می‌باشد 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،
- به عنوان 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.

با توجه به موارد فوق‌الذکر ایجاد سازوکار لازم جهت معامله دارایی‌ها در بازار فرابورس می‌تواند نتایج و سرعت بهتری داشته باشد. جدول ۲۴ وضعیت نیروگاه‌ها را در واگذاری به صورت دارایی در مقایسه با واگذاری به صورت شرکت حقوقی مقایسه کرده است.

جدول ۲۵. مقایسه و تطبیق وضعیت نیروگاه‌ها در واگذاری به صورت دارایی در مقایسه با تغییر شرایط آن به صورت شرکت حقوقی

ردیف	شرح	وضعیت در شرایط فعلی (واگذاری به صورت دارایی)	وضعیت در شرایط مورد نظر (واگذاری به صورت سهام در فرابورس)
۱	روش و امکان واگذاری	دارایی	سهام
۲	نوع قرارداد واگذاری	مبايعه‌نامه	سهام
۳	وثیقه اخذ شده	وکالت مبايعه‌نامه	سهام وثیقه
۴	روش و امکان واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان	مبهم و دارای اشکال	سهام
۵	انجام معامله فروش برق تولیدی	نامشخص - برای فروش برق باید یک شخصیت حقوقی فروشنده باشد	شرکت مورد نظر فروشنده برق خواهد بود
۷	اخذ تصمیم درخصوص هرگونه تغییرات و یا توسعه و هزینه‌های شرکت	با مشکلات مواجه هستند و اگر در این کار یک نفر موافقت نکند، بنگاه معطل است	امکان تصمیم در شرکت با تشکیل مجمع و با حضور سهام‌داران میسر است

ردیف	شرح	وضعیت در شرایط فعلی (واگذاری به صورت دارایی)	وضعیت در شرایط مورد نظر (واگذاری به صورت سهام در فراپورس)
۸	روش کنترل در اداره بنگاه	به دلیل نداشتن صورت‌های مالی و گزارش حسابرس برای بنگاه واگذار شده نظارت و کنترل مشکل است	با وجود گزارش حسابرس و صورت‌های مالی و گزارش هیئت مدیره شفاف است
۹	رضایت کارکنان و خریداران در داشتن سهام	-	رضایت وجود دارد
۱۰	امکان کنترل و هرگونه تصمیم در رابطه با مطالبات دولت و بدهی از یک بنگاه تولید برق	-	با توجه به اینکه بدهی و طلب در یک شرکت متمرکز می‌شود، انجام هرگونه تصمیم فراهم خواهد بود

۱۰. تبیین مراحل خصوصی‌سازی در نیروگاه‌ها با توجه به پیچیدگی ساختار صنعت برق

۱۰-۱. مقدمه

اولین قدم در برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی، تعریف اهداف و دستاوردهای مورد انتظار است. تجارب مطالعات جهانی نشان می‌دهد که کشورهای مختلف برای غلبه بر مسائل خاص خود از الگوهای متناسب مشارکت بخش خصوصی بهره می‌برند. بدون تعریف اهداف، انتخاب اولویت‌ها و روش‌ها مبتنی بر شاخص تصمیم‌گیری منطقی و قابل دفاع نخواهد بود. مهمترین اهداف قابل تصور از خصوصی‌سازی در صنعت برق می‌تواند به قرار زیر باشد:

- افزایش کارایی و کیفیت،
- کوچک‌سازی بدنه اجرایی دولت،
- جذب سرمایه به منظور افزایش سطح دسترسی،
- حذف یارانه از شرکت‌های برق،
- درآمدزایی.

کشورهایی که با دغدغه پایین بودن بهره‌وری مواجه هستند، باید تلاش کنند تا الگوهای مدیریتی حاکم در بخش خصوصی را به مجموعه خود وارد کنند. در شیلی پیش از استفاده از روش‌های واگذاری یا اعطای امتیاز، تجاری‌سازی شرکت‌های دولتی، در طول یک دهه، با موفقیت اجرا شده است. در حال حاضر نیز با مشارکت فنی و علمی بانک جهانی، در برخی از ایالت‌های هند، از الگوهای تجاری‌سازی استفاده می‌شود. به علاوه استفاده از روش پیمان مدیریت نیز، امکان استفاده



از الگوهای مدیریت بخش خصوصی، بدون نیاز به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را مهیا می‌سازد. به هر صورت اقدامات و فرآیندهای مختلفی باید صورت پذیرد تا خصوصی‌سازی یک نیروگاه عملی شود. نیاز به اقدامات لازم برای طی کردن مسیر خصوصی‌سازی از بررسی تجارب و مبنای موجود امکان‌پذیر است که در ادامه بیان می‌شود.

۲-۱۰. اقدامات اولیه خصوصی‌سازی یک بنگاه

خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی مستلزم فراهم کردن شرایط و الزاماتی است که باید قبل از واگذاری، نسبت به آنها توجه کافی مبذول داشت. در ذیل به اهم آنها اشاره می‌شود:

۱-۲-۱۰. تجاری‌سازی

تجاری‌سازی عبارتست از به‌کارگیری قوانین تجاری حاکم بر بخش خصوصی در یک شرکت با مالکیت دولتی. بسیاری از کشورها همچون برزیل، روسیه، هند و شیلی، تجاری‌سازی را مرحله آغازین خصوصی‌سازی می‌دانند. برخی از کشورها نیز همچون چین و هلند (بخش آب و فاضلاب)، تجاری‌سازی را جایگزین خصوصی‌سازی دانسته و معتقدند بدون انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، می‌توان انگیزه‌ها، کارآیی و سیستم مدیریت حاکم در شرکت‌های خصوصی را به شرکت‌هایی منتقل کرد که تابع قوانین تجارت بوده و بعضاً سهام آنها نیز در بورس پذیرفته شده باشد، اما مالکیت این سهام متعلق به دولت باشد.

در حقیقت الگوی تجاری‌سازی معتقد است که اختلاف در کارآیی و بهره‌وری شرکت‌های خصوصی و دولتی، به «مالکیت» آنها مربوط نمی‌شود، بلکه ریشه این اختلاف در انگیزه‌ها و نحوه اداره آنها نهفته است. این شرکت‌ها هرگز با ریسک ورشکستگی مواجه نیستند. اغلب بازار آنها انحصاری است و قیمت فروش محصولاتشان توسط دولت تعیین می‌شود. منابع مالی مورد نیاز آنها به جای وابستگی به درآمدهایشان، به بودجه دولتی وابسته است و دغدغه کاهش هزینه‌ها و افزایش سودآوری چندان اهمیتی ندارد.

ازجمله راهکارهایی که برای ورود الگوی مدیریت خصوصی در شرکت‌های دولتی به کار می‌رود می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- استقلال مدیریت از حاکمیت،

- استقلال مالی،

- رقابت منصفانه،

- انگیزه‌های مالی برای کارکنان.

تجاری‌سازی، اغلب در بخش‌های دارای انحصار طبیعی یا کشورهای طرفدار الگوی اقتصادی سوسیالیستی، جایگزین خصوصی‌سازی بوده و در کشورهای درحال توسعه‌ای که از مشاوره‌ها و راهکارهای مراجعی همچون بانک جهانی بهره می‌برند، به‌عنوان اصلاحات پیش از واگذاری، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۲-۱۰. تمرکز نهاد خط‌مشی‌گذاری

یکی از مهمترین نکات مورد توجه در انجام اصلاحات و پیش از خصوصی‌سازی، اطمینان از مناسب بودن ساختار حاکمیتی صنعت مربوط است. درحال حاضر در کشور، در برخی حوزه‌ها ازجمله برق، هیچ نهاد سیاستگذاری مستقل، وجود ندارد که بتواند نماینده خواسته‌های همه ذینفعان باشد. از آنجایی که در فعالیت صنعت برق، مشترکان خانگی، صنعتی و کشاورزی، نهادهای اقتصادی مسئول در تعرفه‌گذاری، برخی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس، مسئولان بهداشت و درمان، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، مراکز تحقیقاتی و علمی مرتبط نیز علاوه بر متولیان شرکت‌های برق از ذینفعان هرگونه سیاستگذاری در این حوزه محسوب می‌شوند، لازم است تا نهاد تنظیم‌کننده مقررات در این حوزه هماهنگی لازم با همه ذینفعان را به‌عمل آورد.

از طرف دیگر یکی از الزام‌های اساسی برای خصوصی‌سازی، اعلام حمایت رسمی حاکمیت (دولت ملی، تصمیم‌گیران محلی، مجلس قانونگذاری و...) از موضوع خصوصی‌سازی است، حال آنکه در نبود یک مرجع تصمیم‌گیری نهایی و تخصصی در صنعت مربوطه که خود را نسبت به دغدغه‌ها و مسائل کلیه ذینفعان (و ازجمله سهام‌داران و سرمایه‌گذاران) مسئول دانسته و از جایگاه قانونی لازم نیز برخوردار باشد، هیچ تضمینی برای حمایت حاکمیت از بخش خصوصی و خصوصی‌سازی وجود نخواهد داشت.

۳-۲-۱۰. مقیاس واگذاری

علاوه بر تعریف دقیق مرزهای بین سه سطح خط‌مشی‌گذاری، نظارت و بدنه اجرایی، باید بهینه‌ترین تقسیم‌بندی در حوزه بدنه اجرایی صورت گیرد. در سال‌های گذشته، تقسیم‌بندی بسیار مناسب و علمی در زنجیره ارزش صنعت برق صورت گرفته و در عمل سه بخش تولید، انتقال و توزیع از یکدیگر تفکیک شده است. با این حال در مورد مقیاس واگذاری و تعداد بهینه شرکت‌های برق، باید مطالعات فنی و اقتصادی صورت گیرد. این مطالعه باید دو بعد اصلی «صرفه به مقیاس» و «ایجاد فضای رقابت و جلوگیری از انحصار» را در نظر بگیرد. از یکسو با بزرگ‌تر کردن تعداد و ظرفیت بنگاه‌ها می‌توان نسبت به صرفه‌جویی‌های حاصل از بزرگی مقیاس (تقسیم هزینه‌های ثابت بین ظرفیت بنگاه) اقدام کرد. از طرف دیگر از آنجا که صنعت برق از شرایط انحصار طبیعی برخوردار



است و وجود انحصار طبیعی مانع از شکل‌گیری فضای رقابت و انگیزه افزایش کارایی می‌شود، باید تا آنجا که ممکن است با ایجاد واحدهای کوچک‌تر و اندازه‌گیری و مقایسه عملکرد این واحدها، نوعی فضای رقابت روانی (شبه‌رقابت) در بین مدیران و کارکنان این شرکت‌ها ایجاد کرد.

۴-۲-۱۰. روش‌های واگذاری

بررسی‌های حاصل از روندهای جهانی سال‌های اخیر و نیز مطالعه تجارب کشورهای در حوزه اصلاحات صنعت برق، نشان می‌دهد که هیچ یک از مدل‌های به‌کار گرفته شده در سایر کشورها، به‌عنوان نسخه کلی و از پیش تعریف شده قابل تجویز به همه کشورها یا همه مناطق یک کشور نیست. در حقیقت با بررسی اهداف خصوصی‌سازی هر کشور و ضرورت‌های خصوصی‌سازی می‌توان چارچوب‌های اولیه برای تعیین مدل‌های مؤثرتر را طراحی کرد.

۵-۲-۱۰. قوانین کسب‌وکار برای بخش خصوصی

بررسی تجارب خصوصی‌سازی نشان می‌دهد، فقط کشورهایی در این زمینه موفق خواهند بود که بتوانند مقررات و شرایط حقوقی برای حضور بخش خصوصی را هموارتر کنند.

به‌طور کلی یک شرکت خصوصی با ریسک‌های زیر مواجه است.

- ریسک فنی (خرابی تأسیسات، تغییر تکنولوژی و ...)
 - ریسک بازار (میزان عرضه و تقاضا، قیمت‌های رقابتی)
 - ریسک مالی (نرخ بهره، قوانین مالیاتی، هزینه خرید مواد اولیه، حداقل حقوق و دستمزد، نرخ برابری ارز و ...)
 - ریسک حقوقی (سطح استانداردها و ضوابط، سقف قیمت، قوانین مالکیت، قوانین زیست‌محیطی و ...)
 - ریسک سیاسی (عدم ثبات سیاسی، تحریم‌ها و ...)
- با توجه به دامنه ریسک‌های مورد اشاره در بالا، قوانین حقوقی و مقررات کسب‌وکار باید به‌گونه‌ای شفاف و با حداقل تغییرات، تلاش کند تا ریسک‌های حقوقی و بخشی از ریسک‌های مالی و بازار را کاهش دهد تا اطمینان سرمایه‌گذار بخش خصوصی برای حضور در این بازار فراهم شود. درحال حاضر ایران از بین ۱۱ حوزه مورد مطالعه بانک جهانی برای محاسبه شاخص سهولت کسب‌وکار، در ۵ حوزه زیر جایگاه نامطلوبی دارد.

- تجارت برون‌مرزی،

- ثبت مالکیت و حقوق معنوی،

- قوانین کار و استخدام،

- اخذ مجوزهای ساخت‌وساز،

- امنیت سرمایه‌گذاری.

تضمین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، تسهیل قوانین کار (با توجه به نیاز به کاهش تعداد کارکنان و نیز انتقال آنها به بخش خصوصی همراه با انعقاد قراردادهای اجاره)، باید در ابتدا مورد توجه قرار گیرد. تسهیل مجوزهای ساخت و قوانین مالکیت نیز به‌عنوان پیش‌نیاز اعطای امتیاز و واگذاری باید در کانون توجه قرار گرفته و تسهیل سرمایه‌گذاری و تجارت برون‌مرزی نیز برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی از اهمیت وافری برخوردار است. همچنین به‌منظور بسترسازی برای مشارکت شرکت‌های خصوصی در قانونگذاری، حمایت از ایجاد تشکلهای صنفی در صنعت مربوطه، مورد اهمیت خواهد بود.

۳-۱۰. اقدامات لازم به‌منظور واگذاری نیروگاه‌های تولید برق

صنعت برق یکی از صنایع بنیادی و استراتژیک در حقیقت نیروی مولد و محرکه بسیاری از صنایع دیگر قلمداد می‌شود، با این حال این صنعت از بحث خصوصی‌سازی مستثنا نیست. باید توجه داشت که تسری خصوصی‌سازی به نیروگاه‌های تولید برق در صنعت برق مستلزم فراهم کردن شرایط و الزاماتی است که باید قبل از واگذاری به آنها توجه کرد. برخی از این الزامات در ذیل مورد اشاره قرار گرفته است:

الف) اصلاح ساختار مالی

- محاسبه و برآورد قیمت تمام شده به تفکیک مراحل مختلف زنجیره ارزش و به تفکیک هریک از عوامل هزینه‌زا (نیروی انسانی، مواد اولیه و...) با هدف شناسایی فرصت‌های کاهش هزینه،
- محاسبه و به‌روزرسانی ارزش دارایی‌ها،
- شفاف‌سازی انواع تعاملات با سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی،
- شفاف‌سازی و ثبت داده‌های مالی،
- شفاف شدن سهم یارانه از فعالیت‌های تولید برق،
- درآمدزایی بیشتر،
- همسو نمودن اهداف سازمانی با انگیزه‌های سودآوری و به‌کارگیری سازمان و مدیریت متناسب با منفعت‌جویی.

ب) اصلاح ساختار نیروی انسانی

- تعیین تکلیف وضعیت نیروهای موجود شاغل شرکت از نظر شغل، پست سازمانی، سابقه و نیروهای خدماتی،



- تعیین تکلیف نیروهای مأمور، رسمی از دولت به این شرکت‌ها،
- تعیین تکلیف وضعیت ثبت ذخیره سنوات پرسنل از حساب‌های شرکت،
- شناسایی وضعیت ضوابط و مقررات و دستورالعمل‌های حاکم بر نیروهای شاغل در شرکت برای وضعیت فعلی و پس از واگذاری.

ج) ایجاد سازوکار آینده و تنظیم مقررات حاکم بر تأسیسات تولید برق

- بسترسازی و ارتقای فضای کسب‌وکار آینده بین نهادهای مرتبط،
- بازنگری در قوانین و مقررات موجود در صنعت برق و مقررات‌زدایی جهت تسهیل انجام خدمات توسط بخش خصوصی،
- بازنگری در ساختار حاکمیتی وزارت نیرو برای اعمال وظایف حاکمیتی در سازوکار نظارتی آینده.

د) تبیین تعهدات و شرایط لاینفک مورد نظر صنعت برق برای خریداران در هنگام عرضه

- مجموعه ضوابط، تعهدات و نحوه عمل در ارتباط با حفظ و نگهداری و توسعه دارایی‌ها و زیرساخت‌ها،
- تعیین سطوح اختیارات قابل واگذاری و مسئولیت‌ها و تعهدات مرتبط،
- شفاف‌سازی حقوق قابل واگذاری و تعیین ضوابط و تعهدات،
- مجموعه ضوابط، تعهدات و سازوکار ارتباطی با تأسیسات تولید برق در ارتباط با تعاملات مالی و اقتصادی،
- مجموعه ضوابط، تعهدات و سازوکار ارتباط مالی و اقتصادی تأسیسات تولید برق با صنعت و دیگر تأمین‌کنندگان برق،
- مجموعه ضوابط و تعهدات در ارتباط با نهادهای حاکمیتی، استانی و محلی،
- تعیین ضوابط پیشگیرانه بروز انحصار در حوزه‌های مختلف.

ه) فرآیند آماده‌سازی واگذاری نیروگاه‌ها و اقدامات انجام شده

- نیروگاه‌های دارای شخصیت حقوقی و دارای شخصیت غیرحقوقی که به‌صورت دارایی واگذار می‌شوند، باید فرآیندهای زیر را برای آماده‌سازی طی کنند:
- اخذ مجوز از دولت برای تشکیل شرکت دولتی و سیر مراحل تأیید شورای نگهبان در رابطه با تصویب اساسنامه آنها،
- احصای دارایی‌های نیروگاه‌ها درخصوص عرصه، اعیان، تأسیسات، تجهیزات و سایر دارایی‌های ایجاد شده و ثبت آنها در دفاتر شرکت توانیر،

- انتقال دارایی‌ها از شرکت توانیر به شرکت‌های تأسیس شده و اعمال ثبت‌های لازم برای شروع فعالیت جدید،
- تعیین اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل و ساختار سازمانی متناسب برای اداره نیروگاه و ثبت درآمد و هزینه نیروگاه در شرکت ایجاد شده،
- تصویب لیست شرکت‌های مشمول واگذاری و یا نیروگاه‌هایی که به صورت شرکت نمی‌باشند در هیئت دولت،
- هماهنگی با سازمان خصوصی‌سازی برای تعیین تیم ارزیابی سهام شرکت در قالب یک تیم کارشناسی در زمینه ابنیه و ساختمان و برق و تأسیسات و حسابداری مالی،
- هماهنگی با سازمان خصوصی‌سازی برای معرفی دو نفر کارشناس خبره برق از وزارت نیرو در کنار کارشناسان رسمی برای هماهنگی‌های بیشتر و اطمینان از قیمتگذاری،
- تشکیل جلسه هماهنگی بین کارشناسان رسمی و خبره با شرکت‌های مشمول واگذاری و مدیران عامل شرکت‌های برق منطقه‌ای مربوطه و شرکت توانیر و سازمان خصوصی‌سازی برای انجام کارشناسی به موقع و کامل و رفع هرگونه ابهام و اشکال در حین ارزیابی،
- طرح واگذاری همزمان شرکت‌های مدیریت تولید نیروگاه که در کلیه نیروگاه‌ها وظیفه اپراتوری و بهره‌برداری از نیروگاه‌ها را برعهده داشته و عمدتاً در این شرکت‌ها نیروی انسانی متخصص فعالیت دارند به همراه نیروگاه به هیئت واگذاری و تصویب این طرح که در واگذاری نیروگاه‌ها شرط واگذاری همزمان ۴۰ درصد سهام دولت در این شرکت‌ها به تصویب رسیده تا عرضه گردد. ضمناً ۶۰ درصد از سهام دیگر این شرکت‌های مدیریت تولید نیز با هماهنگی سهام‌دار مربوطه در آگهی قید شده تا متقاضی خرید نیروگاه که موظف به خرید ۴۰ درصد سهام دولت است بتواند با خرید ۶۰ درصد سهام دیگر مالک ۱۰۰ درصد سهام شرکت مدیریت بهره‌برداری شود.
- طراحی واگذاری سهام ترجیحی به پرسنل شرکت‌های مدیریت تولید نیروگاه‌ها و یا دارایی هر نیروگاه که با تصویب هیئت واگذاری و شورای اصل چهل و چهارم قانون اساسی در آیین‌نامه‌های اصلاحی امکان تخصیص واگذاری سهام ترجیحی برای کارکنان این شرکت‌ها فراهم شود.
- تهیه و تدوین شرایط واگذاری نیروگاه‌ها به بخش خصوصی و متقاضیان خرید نیروگاه و طرح در هیئت واگذاری و تصویب این شرایط به همراه پیوست‌های مربوطه به منظور کنترل بر امور وظایف حاکمیتی در بخش تولید نیروی برق کشور.
- دریافت گزارش اولیه کارشناسی و تطبیق با وضعیت موجود شرکت جهت اظهارنظر به سازمان خصوصی‌سازی جهت طرح در هیئت واگذاری،
- حضور در هیئت واگذاری و اظهارنظر درخصوص قیمت پایه و شرایط عرضه متناسب با وضعیت



هر نیروگاه به نحوی که بازار سرمایه و شرکت‌های سرمایه‌گذار در رقابت شرکت کنند.

- معرفی نیروگاه به شرکت‌های سرمایه‌گذار و سرمایه‌گذاران برای حضور در رقابت و رفع سؤالات و ابهامات آنها با حضور کارشناسان مربوط،

ه-۱۴. تحویل نیروگاه به خریدار نیروگاه و ادامه کار اداره نیروگاه توسط خریدار جدید.

۴-۱۰. مراحل خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها

برای آنکه بنگاه دولتی و ازجمله شرکت‌های نیروگاهی به بخش خصوصی واگذار شود باید فرآیند استاندارد از شناسایی شرکت‌های قابل واگذاری، آماده‌سازی بنگاه برای فروش، تعیین ارزش دارایی، تصمیم‌گیری درباره شیوه فروش و سرانجام فروش عملی بنگاه به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی طی شود. هر کدام از مراحل این فرآیند، چالش‌ها و مشکلات خود را دارد و تقریباً تمامی مراحل با بحث و نکات متعددی همراه است. این نکات در مورد نیروگاه‌ها نیز مستثنا نبوده و برای این شرکت‌ها نیز نکات و ملاحظات فراوانی وجود دارد.

۴-۱۰-۱. شناسایی شرکت‌های قابل واگذاری

اولین قدمی که باید در فرآیند خصوصی‌سازی طی شود این است که کدام یک از شرکت‌های نیروگاهی باید به بخش خصوصی واگذار شود.

شناسایی و انتخاب نامزدهای خصوصی‌سازی نخستین گام در اجرای برنامه خصوصی‌سازی مرحله به مرحله است. معیارهای انتخاب در هر کشور، بسته به اهداف برنامه و چارچوب قانونی آن متفاوت است. این معیارها باید سیاست دولت را درخصوص اینکه چه نیروگاه‌هایی باید خصوصی شوند و چه نیروگاه‌هایی در بخش دولتی باقی بمانند، تعیین کند. به این معنی که آیا به مالکیت دولت یا خدمات آن در این نیروگاه‌ها نیازی هست. اگر نیروگاهی این ویژگی را نداشته باشد یا خصوصی می‌شود و یا باید تعطیل شود.

دولت باید همه نیروگاه‌های دولتی را در تحلیل و بررسی خود در نظر بگیرد. نیروگاه‌هایی که فعالیت‌های اصلی دولتی را انجام می‌دهند، در پایان این تحلیل، نامزد خصوصی‌سازی نخواهند بود. به این ترتیب، به نیروگاه‌هایی که تمایلی برای خصوصی شدن ندارند فرصتی داده می‌شود تا برای قرارگرفتن در فهرست تلاش کنند.

دولت با شناسایی این نیروگاه‌ها درمی‌یابد که برخی از آنها استعداد تجاری فوق‌العاده‌ای دارند، برخی برای خصوصی‌سازی جذاب هستند و برخی را به سختی می‌توان واگذار کرد. دولت‌ها باید بیش از تعدادی که در کوتاه‌مدت لازم است، نیروگاه‌هایی را برای واگذاری انتخاب کنند. در

مجموع، اجرای این برنامه، کار ساده‌ای نیست است، ولی در اختیار داشتن نامزدهای متعدد، امکان موفقیت آن را افزایش می‌دهد.

امکان واگذاری نیروگاه‌های تعیین شده باید مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. در این تحلیل لازم است موارد زیر مورد بررسی قرار گیرد:

- عملکرد، کارایی و سوددهی اقتصادی شرکت و حداکثر ظرفیت درآمد آن،
- ساختار و مدیریت داخلی شرکت،
- نیاز به تجاری‌سازی شرکت پیش از واگذاری،
- نیاز به تجدید ساختار و بهینه‌سازی،
- مسائل زیست‌محیطی،
- موقعیت بازاری که شرکت قرار است در آن فعالیت کند، شامل ارزیابی نیاز به رفع انحصار،
- ویژگی‌ها، علایق و شرایط خریداران و سرمایه‌گذاران بالقوه،
- هرگونه محدودیت فروش شرکت.

۲-۴-۱۰. بازسازی ساختاری (آماده‌سازی)

قدم بعدی در آماده‌سازی نیروگاه‌های دولتی برای فروش، تجاری‌سازی است و منظور از آن، تغییر رسالت نیروگاه از تلاش برای ایجاد حداکثر رفاه اجتماعی به کسب حداکثر سود و همچنین توسعه رویه‌ها و خط‌مشی‌های جدید با الگو قرار دادن بخش خصوصی است. بی‌تردید، این وظیفه بی‌نهایت دشوار است. اغلب مفسران اقتصادی به اهمیت «فرهنگ شرکتی» اشاره کرده و از دشواری تغییر آن ابراز نگرانی می‌کنند. در این باره که نقش این فرهنگ در تعیین میزان دستیابی شرکت‌های خصوصی به اهداف غیر قابل اغماض است، اتفاق نظر وجود دارد و بسیاری از محققان به‌صورت مستند نشان داده‌اند که تا چه میزان برای شرکت‌های خصوصی فعال در محیط‌های تحت نظارت، گذار به محیط فاقد نظارت دشوار بوده است. از آن دشوارتر، درونی کردن ارزش‌های سود محور در نیروی کار بخش دولتی، توسط مدیرانی است که برای خصوصی‌سازی انتخاب شده‌اند.

تصمیم‌گیری در این باره که آیا باید به‌منظور تبدیل نیروگاه دولتی به یک شرکت تجاری مقبول و معتبر، به بازسازی ساختاری آن دست زد یا خیر، یکی از تصمیمات مهم و دشواری است که اغلب دولت‌ها در آغاز فرآیند خصوصی‌سازی با آن مواجه هستند. اگر نیروگاه نیازمند بازسازی ساختاری است، سؤال مرتبط آن است که چه کسی باید این کار را انجام دهد (دولت پیش از واگذاری یا خریدار پس از آن). آنچه که در مورد نیروگاه‌های کشور اتفاق افتاده نشان از آن دارد که اگر نیروگاهی قرار است واگذار شود، بهتر است ابتدا به یک شرکت سهامی فعال مستقل در



صنعت برق تبدیل شود و سپس واگذار شود، زیرا مرحله آماده‌سازی هم کوتاه و هم تقریباً بدون مشکل خواهد بود. از آنجایی که در ایران نیروگاه‌ها به‌عنوان یکی از بازوهای شرکت‌های برق منطقه‌ای سازماندهی شده‌اند، کارکنانی دارند که از حمایت‌های دستگاه اداری برخوردار هستند، موضوع محدودیت‌های نحوه مصرف سرمایه‌های جاری و عمرانی شرکت برق منطقه‌ای را دارد و شرکت برق منطقه‌ای نیز دفاتر مربوط به خود و نیروگاه را براساس اصول حسابرسی دولتی تنظیم می‌کند. برای آماده‌سازی نیروگاه قبل از واگذاری باید تغییراتی صورت پذیرد. شرکتی‌سازی یا تبدیل نیروگاه دولتی به شرکت سهامی و جداسازی آن به لحاظ حقوقی و عملیاتی از شرکت برق منطقه‌ای و توانیر، پیش شرط انجام هرگونه تغییر دیگری است. البته تجربه خصوصی‌سازی کشور در نیروگاه‌ها نشان داده که جداسازی نیروگاه‌ها از شرکت برق منطقه‌ای و توانیر در قالب دارایی نیز صورت پذیرفته است. اگر چه بعداً به لحاظ مشکلاتی که ایجاد شده، دارایی به فروش رفته تبدیل به شرکت شده تا امکان انجام عملیات دیگر فراهم باشد. به عبارت دیگر به جای آنکه شرکت توانیر یا برق منطقه‌ای این دارایی را منفک و تبدیل به یک شرکت نموده و به صورت یک شخصیت مستقل به فروش برساند، در قالب یک دارایی بدون داشتن شخصیت حقوقی مستقل واگذار کند و خریدار برای حل مشکلات مربوط به ۵ درصد سهام ترجیحی کارکنان مجبور به تشکیل شرکت شده تا امکان اداره دارایی خریداری شده فراهم شود. از این‌رو قبل از واگذاری یا پس از واگذاری لازم است تا دارایی به یک شرکت حقوقی مستقل تبدیل گردد تا امکان اجرای فعالیت‌ها در آن فراهم شود. به عبارت اداره بهتر و مدیریت چنین دارایی به لحاظ حقوقی و مدیریتی مستلزم آن است که این دارایی در یک شخصیت حقوقی تجلی یابد تا امکان اداره آن به لحاظ قانون تجارت فراهم شود. از این‌رو لازم است تا یک نیروگاه دولتی به یک شرکت تبدیل شود (خواه توسط توانیر قبل از واگذاری یا توسط خریدار پس از واگذاری و قبل از هر گونه دخل و تصرفی، زیرا حتی در فروش برق تولیدی به‌عنوان مالک تمام برق فروش رفته نبوده و در تمام هزینه‌ها و منافع این دارایی کارکنان به نسبت ۵ درصد حق - البته نه سهم - را دارند).

اما چه کسی باید بازسازی ساختاری را به انجام رساند، دولت یا خریدار؟ بانک جهانی (نلیس و نیکری، ۱۹۸۹) توصیه می‌کند که دولت‌ها پیش از واگذاری به بازسازی ساختاری بپردازند، زیرا دولت‌ها با استفاده از ابزارهایی چون پرداخت حقوق بیکاری و یا مستمری، بهتر از مالکان خصوصی می‌توانند تأثیرات مالی این اقدام را بر کارگران اخراجی کاهش دهند. بنابراین بازسازی ساختاری با هدایت دولت می‌تواند بنگاه دولتی را با «پرونده‌ای نسبتاً سفید» به خریدار بخش خصوصی تحویل دهد. تحلیلگران بانک جهانی (کیکری، نلیس و شیرلی، ۱۹۹۲) همچنین اظهار می‌دارند که بنگاه‌های دولتی کوچک و متوسط «باید به بهترین قیمت ممکن و در اسرع وقت به هر

شکلی که هستند، فروخته شوند». آنها اشاره کردند که در تمامی موارد، «هنگامی که تصمیم به خصوصی‌سازی بنگاه گرفته شد، باید سرمایه‌گذاری جدید برعهده خریداران نهاده شود» جالب اینجاست که رویه جاری در کشور در مورد نیروگاه‌های گازی برعکس آنچه که کارشناسان بانک جهانی بیان داشتند، درحال انجام است.

۳-۴-۱۰. تعیین ارزش دارایی

ارزشگذاری در درجه اول اهمیت است، زیرا حدود قیمت بازار به این وسیله تعیین می‌شود. ارزشگذاری بر پایه قوانین بازار، برای جلوگیری از انتقادهایی که می‌گویند بهای شرکت عادلانه نیست و برای ایجاد اطمینان نسبت به اینکه تمایل کافی برای سرمایه‌گذاری وجود دارد، لازم است. در اقتصادهای بازاری غرب، ارزشگذاری براساس برآورد نقدینگی حاصل از تنزیل درآمدهای آتی و مقایسه با قیمت بازاری شرکت‌های مشابه (هنگامی که از طریق فروش تجاری یا به صورت مذاکره به فروش می‌روند)، یا ارزشگذاری عرضه در بورس اوراق بهادار (در صورتی که به صورت عمومی به فروش رود) انجام می‌شود.

ارزش جایگزینی و ارزش دفتری مقیاس خوبی برای تعیین ارزش بازار نیستند، چون ارزش دفتری براساس هزینه اولیه است و ممکن است ارزش واقعی را کمتر از آنچه که هست نشان دهد. ارزش جایگزینی نیز ممکن است قیمت را بیش از آنچه هست نشان دهد. زیرا شرکت‌ها به بهایی پایین‌تر از ارزش جایگزینی فروخته می‌شوند. علاوه بر ارزشگذاری، لازم است تا تحلیلی از حساسیت‌هایی تهیه گردد که قیمت خرید تحت شرایط متغیر را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

از آنجا که بازاری برای ارزیابی ارزش واقعی برخی دارایی‌ها وجود ندارد، این‌گونه دارایی‌ها براساس قیمت‌های غیرواقعی ثبت شده‌اند. از طرف دیگر، به دلیل برنامه‌های بسیار بلندمدت (و به‌صورتی غیرواقعی آهسته) برای اعلام استهلاک، هزینه دارایی‌های ثابت برای سال‌های متمادی چندان تغییر نکرده است. در مجموع، ارزش‌های دفتری مبنای ضعیفی از ارزش واقعی بازاری بنگاه‌های دولتی ارائه می‌دهند. از آنجا که ارزش‌های دفتری معمولاً بسیار پایین‌تر از ارزش بازاری هستند، دولت‌هایی که تمایل دارند تا به خصوصی‌سازی سریع متوسل شوند، اغلب متهم به «فروش نقره‌های ملی به یک پاپاسی» شده‌اند، حتی وقتی این نقره‌ها واقعاً بی‌ارزش بوده‌اند.

بنابراین گذشته از اهداف کلی دولت از برنامه خصوصی‌سازی، تعیین ارزش دارایی‌هایی که دولت قصد فروش آنها را دارد یک قدم گریز ناپذیر است که حتماً باید برداشته شود. برای ارزیابی مالی شرکت می‌توان از رویکرد تنزیل سرمایه (برآورد ارزش کنونی سرمایه)، که به‌عنوان رویکرد نسبت قیمت به درآمد نیز شناخته می‌شود و یا روش جریان نقدی استفاده کرد.



۴-۱۰. شیوه واگذاری

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، روش‌های مختلفی برای واگذاری شرکت‌ها وجود دارد. شیوه‌های فراگیرتر دو روش فروش تجاری و یا عرضه عمومی سهام است. روش فروش تجاری (یا فروش دارایی)، فروش بنگاه دولتی یا بخشی از آن به یک سرمایه‌گذار خاص، یک شرکت یا گروهی از سرمایه‌گذاران است. در روش عرضه عمومی سهام، دولت بخشی یا کلیه سهام خود در یک بنگاه دولتی را به سرمایه‌گذاران واگذار می‌کند. اینکه باید واگذاری نیروگاه به‌صورت عرضه عمومی انجام شود، یا به‌صورت فروش تجاری، یا فروش به‌صورت مذاکره، یا فروش به‌صورت ترکیبی از این روش‌ها، می‌تواند نتایج متفاوتی داشته باشد.

مطابق مبانی مطالعه شده، عرضه عمومی باید در صورتی انجام شود که شرکت به اندازه کافی بزرگ باشد و از کیفیت لازم برخوردار باشد تا فروش عمومی سهام را توجیه کند (علاوه‌بر این، بازاری که سهام در آن عرضه می‌شود، باید برای جذب آن مناسب باشد). شرکت‌هایی که این ویژگی‌ها را نداشته باشند، به‌صورت تجاری و از طریق مزایده به فروش می‌روند. راه دیگر، فروش مذاکره‌ای به خریدار استراتژیک است. البته در این روش، دریافتی دولت بسیار کمتر از فروش در مزایده است. آخرین راه، فروش ترکیبی است، این روش به‌ویژه زمانی استفاده می‌شود که برای یک دسته سهام، نیاز به یک خریدار استراتژیک باشد.

از آنجایی که نیاز است تا در مورد واگذاری نیروگاه‌ها حساسیت‌ها مورد ملاحظه قرار گیرد و در حد امکان به خریداران استراتژیک فروخته شود، لازم است تا به خریداران نیز این فرصت را داد تا در یک فضای شفاف با هم رقابت نمایند. از این‌رو بهتر است تا خریداران در یک مزایده حضوری یعنی از طریق بازار فرابورس، با یکدیگر به رقابت بپردازند تا نتایج بهتری به دنبال داشته باشد.

۵-۴-۱۰. فروش نهایی

اگرچه پیشنهاد توصیفی قابل توجهی در زمینه هنر ارزیابی آن دسته از بنگاه‌های دولتی که قرار است خصوصی شوند و اینکه کدام یک اول باید واگذار شود، وجود دارد، اما تحقیقات در مورد این سؤال که برای خصوصی‌سازی سریع یا آهسته، چه نظامی (سلسله‌مراتبی) در واگذاری باید وجود داشته باشد و آیا فروش بنگاه باید به یک مرتبه صورت پذیرد یا به‌صورت مرحله‌ای، اتفاق نظر وجود ندارد. حسین و ساهای (۱۹۹۲)، کاتز و اوون (۱۹۹۳، ۱۹۹۵)، بویکو، اشلیفر و ویشنی (۱۹۹۶)، گلیسر و شینکمن (۱۹۹۶)، کورنلی و لی (۱۹۹۷)، پروتی (۱۹۹۵)، بیایس و پروتی (۲۰۰۲) به‌صورت تئوریک به ارائه مدلی از تعیین سلسله‌مراتب و مراحل فروش بنگاه‌های دولتی پرداخته‌اند. مدل‌های آنها اهمیت تعیین سلسله‌مراتب و مراحل را در کسب اعتبار نزد سرمایه‌گذاران و جلب

حمایت داخلی از برنامه خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد. اما پیچیدگی‌های این روابط، توانایی تجربه‌گرایان را برای شناسایی شاخص‌های خاص در تعیین سلسله‌مراتب و مرحله‌بندی محدود ساخته است.

اما در مجموع برنامه فروش باید مشخص کند که دولت و مشاوران مالی یا عوامل فروش، چگونه باید کار فروش را انجام دهند. این برنامه باید مراحل و زمانبندی فروش را مشخص کند و روش فروش، مسئولیت‌های مقام‌های دولتی و مشاوران آنها، تهیه اسناد و مدارک فروش (مانند اطلاعات، گزارش‌ها و بروشورها)، مسئولیت‌های قانونی و زمانبندی در ایجاد اتحادیه‌ها را (در صورتی که فروش از طریق عرضه عمومی انجام می‌شود) را شامل شود.

مسائلی که در جریان فروش پدید می‌آیند، بسته به اینکه خصوصی‌سازی به صورت عرضه عمومی انجام شود، یا به صورت فروش تجاری، یا فروش به صورت مذاکره، یا فروش به صورت ترکیبی از این روش‌ها، متفاوت هستند که باید به تناسب در مورد هریک از مشکلات که در ایران مهمترین آن تأمین نقدینگی و وثیقه است، تصمیم‌گیری شود.

۱۱. بررسی مشکلات و پیشنهاد راهکار خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و برنامه‌های عملیاتی برای رفع این مشکلات

۱۱-۱. مقدمه

بر اساس مبانی نظری، خصوصی‌سازی عبارت از تغییر فضای حاکم بر مدیریت و سازماندهی بنگاه یا فعالیت اقتصادی به گونه‌ای است که سازوکارهای انگیزشی و کنترل بخش خصوصی با هدف منفعت‌جویی و کسب سود، راهبردهای مدیریت و تصمیم‌گیری در بنگاه و یا فعالیت را تعیین کند. خصوصی‌سازی، استقرار انگیزه‌های کاسبکارانه و منفعت‌جویی در ساختاری است که تا قبل از آن، اهداف غیرانتفاعی در آن معیار تدوین راهبردها، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، اتخاذ تصمیم، اجرا و نظارت بوده است. در ساختار با کارکرد غیرانتفاعی، اهداف می‌توانند به طور همزمان با یکدیگر مغایر باشند. در این صورت، نظام سازمانی و مدیریت در جستجوی طراحی فرآیندهای متنوع و مختلفی خواهد بود تا اهداف متضاد را تحقق بخشد. دولت‌ها در یک نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی عمدتاً با اهداف مغایر، متضاد و غیر هم سو روبرو هستند، ولی با ایجاد مؤسسات و سازمان‌های با ماهیت و ساختار متفاوت اهداف خود را پیگیری می‌کنند.

برای خصوصی‌سازی، اهداف، آرمان‌ها و خط‌مشی‌های مختلفی می‌توان در نظر گرفت لکن ارتقای کارایی فعالیت‌ها و بنگاه‌ها، کاهش هزینه‌های تمام شده تولید، افزایش راندمان و کمک به



توسعه دانش فنی در فرآیند تولید و عرضه، اهداف مشترکی هستند که هر برنامه خصوصی سازی آن را تعقیب می کند و با هر هدف، آرمان و خطمشی، موارد مزبور پیگیری می شوند. کاهش هزینه ها، ارتقای کارایی و راندمان و توسعه دانش فنی نتایج خصوصی سازی در درون بنگاه و فعالیت است و آثار خصوصی سازی در فضای کسب و کاری که بنگاه و یا فعالیت در آن قرار دارد، آثار بر متغیرهای اقتصاد کلان، صادرات و واردات و تعامل اقتصاد داخلی با اقتصاد بین الملل، کاهش هزینه های دولت و افزایش مالیات و بهبود رفاه جامعه، برخی از مجموعه نتایجی است که خارج از ساختار و چارچوب مدیریت بنگاه یا فعالیت خصوصی شده پیگیری می شود و مربوط به فضای کلی نظام اقتصادی و اجتماعی است.

خصوصی سازی همان گونه که دارای اهداف متعدد و چشمگیری است، در مراحل طراحی و اجرا با مسائل و مشکلات متعددی نیز روبروست. مسائل و مشکلات مؤثر بر تدوین و طراحی و اجرای برنامه خصوصی سازی در دو حوزه قابل تفکیک هستند:

- حوزه اقتصاد سیاسی و مبانی ارزشی،

- حوزه فنی در زمینه های مالی - اقتصادی - دانش فنی - حقوقی و قانونی.

در حوزه اقتصاد سیاسی و مبانی ارزشی، پذیرفتن عملکرد اقتصاد جامعه براساس نظام عرضه و تقاضا و یا بازار و یا عدم پذیرش آن، احترام به مالکیت خصوصی، توسعه سرمایه و سرمایه داری، مبانی تولید و توزیع و چگونگی بهره مندی از ثروت در جامعه، از جمله عوامل راهبردی ارزشی و اساسی است. در بسیاری از جوامع علیرغم تحقق نتایج شکست دولت و نظام برنامه ریزی متمرکز در نظام اقتصادی - اجتماعی به دلیل حاکمیت تفکر عدم پذیرش نظام بازار، خصوصی سازی به مفهوم استفاده از فضای بازار و عملکرد آزادانه عرضه و تقاضا، گسترش رقابت و تحدید انحصار و آزادی کامل ورود و خروج به بازارهای کسب و کار، برنامه ریزی و به اجرا در نمی آید. در این جوامع حتی در صورت موفقیت کامل خصوصی سازی (طبق طراحی و برنامه ریزی انجام شده)، تلفیق محدودی از نظام بازار و حاکمیت برنامه ریزی متمرکز در برخی از بازارهای اقتصادی شکل می گیرد.

لکن در کشورهایی که در مبانی فکری و نظری نظام اقتصادی، قواعد بازار، مزیت های نسبی و مطلق، رقابت و انحصار و آزادی عرضه و تقاضا پذیرفته شده است، خصوصی سازی رویکرد مجددی به قوانین بازار است. فلج کردن بازار در مجموعه اقتصاد و یا در محدوده های خاص کسب و کار، ممکن است بنا به مقتضیات خاص زمانی، اهداف کوتاه مدت یا میان مدت و برای مدتی محدود صورت گیرد؛ لکن برای استفاده از مزایای بازار، ارتقای کارایی ها و استفاده بهینه از عوامل تولید (تخصیص بهینه عوامل تولید)، خصوصی سازی به معنای رویکرد مجدد به قوانین بازار تلقی می شود.

برای بررسی و شناخت مسائل و مشکلات خصوصی‌سازی در هر جامعه‌ای، پس از تحلیل پیش‌فرض‌ها و مبانی اساسی تشکیل‌دهنده ارزش‌های نظام اقتصادی (و یا اقتصاد سیاسی)، ضروری است متغیرهایی که به‌عنوان هدف، الزام پیش‌نیاز اجرا و موفقیت خصوصی‌سازی در محدوده‌های خرد (بنگاه یا فرآیند تولید) و کلان (فضای بازار) شناسایی می‌شوند، مورد توجه قرار گیرند و سپس براساس وجود یا نبود آنها، نقاط قوت و ضعف برنامه‌ریزی و اجرای خصوصی‌سازی شناخته شده و سپس راهکارهای اصلاحی یا مکمل معرفی شوند.

به این ترتیب مسائل و مشکلات خصوصی‌سازی نیروگاه‌های تولید برق و پیشنهاد برنامه‌های عملیاتی برای آنها در دو حوزه:

۱. مبانی ارزشی و اقتصاد سیاسی کشور،

۲. زمینه‌های فنی - اقتصادی و دانش فنی قابل شناسایی و ارائه می‌باشند.

۲-۱۱. حوزه مبانی ارزشی و اقتصاد سیاسی

به‌رغم آنکه طبق اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فعالیت‌های «تأمین نیرو» به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار گرفته است، ولی طبق جزء «۲-۵» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی که در خردادماه سال ۱۳۸۴ ابلاغ شده است، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز شده است و طبق جزء «۵» بند «ج» سیاست‌های مذکور که در مردادسال ۱۳۸۵ ابلاغ شده است، واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی مجاز دانسته شده است.

مبانی ارزشی و اصول اقتصاد سیاسی نظام اقتصادی، اجتماعی ایران در حوزه بازارهای کسب‌وکار و تولید و توزیع در قانون اساسی و تفسیر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مشخص شده است. طبق سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، هیچ‌گونه مشکل و مانعی برای خصوصی‌سازی و واگذاری مدیریت و مالکیت و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولید نیروی برق و نیروگاه‌ها، از نقطه نظر مبانی و اصول فوق‌الذکر وجود ندارد. پس از ابلاغ سیاست‌های مذکور عوامل فنی - اقتصادی یا حقوقی و قانونی به‌عنوان مسائل و مشکلات برنامه‌ریزی و اجرای خصوصی‌سازی قابل طرح هستند و برنامه‌های عملیاتی باید صرفاً برای رفع این‌گونه مشکلات تدوین و طراحی شود.



۱۱-۳. حوزه فنی - مالی - اقتصادی - حقوقی و قانونی

۱۱-۳-۱. مسائل حقوقی - قانونی

در مفاد سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصلاح قانون، تدوین قانون جدید و رفع خلأهای قانونی برای اجرای کامل سیاست‌های مزبور تکلیف شده است و دولت ملزم است که قوانین مورد نیاز را تدوین و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی آنها را به اجرا درآورد.

در مواد (۲)، (۳) و (۴) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مجوزها، توصیه‌ها و تکالیف قانونی خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های تولید برق و نیروگاه‌ها صادر شده است.

خصوصاً طبق ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، برای تسهیل شرایط و بستر حقوقی مورد نیاز واگذاری نیروگاه‌های برق و مکلف کردن دولت به خصوصی‌سازی نیروگاه‌های تولید برق راهکارهای لازم تصویب و ابلاغ شده است. بنابراین طبق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون اجرایی کردن آن و دیگر قوانین مصوب، از نقطه نظر حقوقی و قانونی مشکل و مانعی برای خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها وجود ندارد.

۱۱-۳-۲. قابلیت سودآوری نیروگاه‌ها

در صورتی که یک واحد سازمانی برای سود فعالیت کند، تمامی اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت واحد مزبور در یک جهت و همسو بوده و اهداف علیرغم ظاهری متفاوت، همگی در متغیر سود و منفعت تبلور می‌یابند. در این‌گونه واحدهای اقتصادی، به‌کارگیری هر راهبرد و یا برنامه‌ای و اتخاذ هرگونه تصمیمی، براساس نتایج بررسی و تحلیل هزینه - فایده اقتصادی - مالی صورت می‌گیرد.

در مؤسسات یا واحدهای سازمانی که به‌طور همزمان دارای اهداف انتفاعی و غیرانتفاعی هستند، تفکیک اهداف مزبور و سازماندهی ابزارها و راهکارهای برنامه‌ریزی، مدیریت و نظارت بر مبنای تفکیک مذکور می‌تواند سلامت و توسعه واحد یا مؤسسه مذکور را در پی داشته باشد. بنابراین هدف یک واحد سازمانی یا مؤسسه می‌تواند مشتمل بر اهداف انتفاعی یا اهداف غیرانتفاعی و یا (همزمان) اهداف انتفاعی و غیرانتفاعی باشد که در هر یک از حالات فوق مستقر کردن انگیزه‌های سودآوری و به‌کارگیری سازمان و مدیریت متناسب با منفعت‌جویی و اهداف اقتصادی نیازمند طراحی سیاست‌ها، برنامه‌ها و راهکارهای متفاوت و خاص خواهد بود. همچنین مسائل و مشکلات و نقاط قوت و ضعف خصوصی‌سازی در چنین ساختارهایی، با توجه به اهداف آنها نمود پیدا می‌کنند.

یکی دیگر از عواملی که شرایط داخلی واحد سازمانی یا مؤسسه و یا چارچوب و ساختار یک فعالیت خاص را شکل می‌دهد، ذات و ماهیت فعالیت واحد یا مؤسسه است. این امکان وجود دارد که یک فعالیت تولیدی یا خدماتی به‌طور ذاتی یا ماهوی سودآور و اقتصادی باشد، ولی بنا به شرایط ویژه‌ای که ناشی از عوامل مختلف است، این فعالیت به‌صورت غیرانتفاعی اداره شود. در این حالت امکان استقرار انگیزه‌های سودآوری (یا خصوصی‌سازی) و برقرار کردن سازوکارهای مدیریت، برنامه‌ریزی و کنترل بخش خصوصی به‌طور بالقوه در مؤسسات یا واحد سازمانی وجود دارد و در صورتی که پیش‌شرط‌های لازم شکل گیرند، خصوصی‌سازی به سادگی تحقق می‌یابد.

نیروگاه‌ها و بنگاه‌های تولید برق به لحاظ ماهوی «سودآور» هستند و امکان استقرار انگیزه‌های سودجویی و منفعت‌طلبی در سازمان و مدیریت آن با انتقال مالکیت یا بدون انتقال مالکیت (واگذاری مدیریت) در آنها وجود دارد.

۳-۳-۱۱. فقدان یا ناقص بودن بازار

علاوه بر شرایط داخلی و عوامل درون‌زای ساختار یک سازمان و یا مؤسسه، فضای دربرگیرنده سازمان و واحد مورد نظر نیز می‌تواند در جهت سودآوری و کسب منفعت و یا غیرهمسو با آن باشد. وجود یا نبود سابقه «بازار» در فضای حاکم و دربرگیرنده سازمان، بنگاه یا فعالیت اقتصادی می‌تواند موجب شکل‌گیری نقاط قوت و ضعف، مسائل و مشکلات و فرصت‌ها و تهدیدهای مختلفی برای خصوصی‌سازی بنگاه، سازمان یا فعالیت اقتصادی مورد نظر باشند.

در بسیاری از جوامعی که فضای بازار و سازوکار آزاد عرضه و تقاضا در آنها سابقه نداشته است، خصوصی‌سازی و ایجاد انگیزه‌های سودآوری و کسب منفعت در بنگاه‌های اقتصادی یا مؤسسات تولیدی و خدماتی به مفهوم ایجاد و تأسیس بخش خصوصی و تشکیل بازار یا بازارهای اقتصادی است و در کشورهایی که سابقه عملکرد بازار در آنها وجود دارد، خصوصی‌سازی به معنای بازگشت مجدد به قوانین بازار است. در این کشورها خصوصی‌سازی به معنای رها شدن بنگاه یا فعالیت اقتصادی در فضای بازار و عملکردها و قوانین عرضه و تقاضاست و قوانین و فضای مزبور برای تداوم حیات یا اضمحلال و فروپاشی بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده تعیین‌کننده خواهد بود.

فرآیند تولید، انتقال و توزیع نیروی برق در ایران دارای بازار متشکلی نیست. طبق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، شبکه سراسری انتقال برق قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست و تولیدکنندگان بسیاری وجود دارند که می‌توانند به‌طور رقابتی نیروی برق تولیدی خود را به شبکه بفروشند.



در حال حاضر شرکت‌های توزیع نیروی برق، از نظر حقوقی متعلق به بخش خصوصی و غیردولتی هستند، ولی در بخش توزیع هم بازار متشکلی وجود ندارد (یکی از دلایل این امر حضور بلامنازع و تعیین‌کننده وزارت نیرو در ترکیب سهام شرکت‌های توزیع برق است).

دولت می‌تواند با استفاده از ساختار شبکه سراسری انتقال برق که همواره در مالکیت دولت قرار دارد، شرایط لازم را برای بازار رقابتی در بخش تولید برق فراهم کند و اهداف غیرانتفاعی خود (اعطای یارانه یا پایین‌تر نگاه داشتن قیمت فروش از قیمت تمام شده تولید) را در مرحله انتقال پیگیری کند.

در این صورت فعالیت تولید نیروی برق (نیروگاه‌ها) می‌تواند در یک فضای بازار رقابت قرار گرفته و شرکت‌های مختلف تولید نیروی برق، با رقابت در کاهش قیمت فروش نیروی تولیدی خود را با ملحوظ داشتن قیمت تمام شده و حاشیه سود مناسب به شبکه بفروشند.

فروش برق تولیدی به شبکه انتقال، به تنهایی کارآیی بازار را به همراه ندارد. بازار متشکل و رقابتی و کارآ در شرایط تعدد کافی عرضه‌کنندگان و متقاضیان حاضر در بازار شکل می‌گیرد. از این رو می‌توان با ایجاد خطوط انتقال خاص بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نیروی برق، شرایط بازار رقابت (کامل) را تسهیل کرد. مصرف‌کنندگان می‌توانند داخلی و یا حتی مصرف‌کنندگان خارجی (صادرات برق) باشند.

۴-۳-۱۱. نظام قیمتگذاری

طبق مبانی نظری، پیش‌نیاز لازم برای موفقیت خصوصی‌سازی، آزادسازی در اقتصاد و بازار کسب‌وکار است. اعطای آزادی عمل به عوامل بازار برای افزایش کارآیی قیمت، عرضه و تقاضا رسیدن به شرایط مطلوب اجرای خصوصی‌سازی است. طبق این‌گونه مبانی، اختلاف در کارآیی و بهره‌وری بخش دولتی و بخش خصوصی صرفاً مربوط به مالکیت دولتی یا خصوصی نیست، بلکه متأثر از اختلاف در انگیزه‌ها و نحوه اداره بنگاه‌ها و فرآیندهای تولید است. می‌توان بدون انتقال مالکیت و با حفظ مالکیت دولتی، با اصلاح نظام تعیین قیمت، کسب سود و حداکثر کردن آن را در قیمتگذاری مد نظر قرار داد و از این طریق انگیزه‌های لازم را برای حضور بخش خصوصی در مدیریت بنگاه‌های قابل خصوصی‌سازی افزایش داد.

در ایران، صنعت برق که یکی از بزرگ‌ترین و راهبردی‌ترین فعالیت‌های اقتصادی کشور است، بسیاری از اهداف غیرانتفاعی دولت را تأمین می‌کند. هزینه‌های تولید، انتقال و توزیع که اجزای اصلی بهای تمام شده برق را تشکیل می‌دهند، به همراه هزینه‌های توسعه صنعت (اعم از جایگزینی و تأمین استهلاک و افزایش ظرفیت)، علاوه بر مقدار مناسبی حاشیه سود باید در قیمت فروش برق

منظور و از مصرف‌کنندگان اخذ شود. در این صورت عرضه و تقاضای برق شکل منطقی خود را در بازار برق پیدا نموده و خصوصی‌سازی هر یک از مراحل (و از جمله بخش تولید برق) تسریع خواهد شد. ازسوی دیگر توجه به وضعیت اقتصادی و مالی بنگاه‌ها و فرآیندهای مختلف تولید برق، نه تنها موجب اصلاح نظام قیمتگذاری، بلکه موجب بهبود الگوی مصرف هم می‌شود. طی سال‌های گذشته به دلیل پیگیری اهداف اجتماعی و غیراقتصادی، دولت‌ها در تعیین قیمت و تعرفه برق معیارهای اقتصادی، مالی را برای اداره و توسعه صنعت برق، مورد توجه قرار نمی‌دادند.

در حال حاضر و با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، امکان اصلاح قیمت برق وجود دارد و می‌توان از طریق آن، هم مصرف را بهینه کرد و هم از منابع حاصل شده برای حفظ و توسعه بخش‌های مختلف صنعت برق استفاده کرد. لکن لازم است نظام تعیین قیمت تمام شده در تمام مراحل و از جمله مرحله تولید (نیروگاه‌ها و شرکت‌های نیروگاهی) به نحو مناسبی ایجاد شود تا با ایجاد شفافیت در اجزای تشکیل‌دهنده قیمت تمام شده تولید، قیمتگذاری برق بر مبنای منطق و معیار مورد پذیرش سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی صورت پذیرد تا با سودآور شدن بنگاه‌های تولیدی برق، خصوصی‌سازی آنها تسهیل شود.

۵-۳-۱۱. دخالت دولت در اقتصاد (و بنگاه)

طی بیش از صد سال گذشته، دولت در اقتصاد ایران نقش منحصر به فرد خود را به شدت توسعه داده است. وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی، مالکیت دولت بر کلیه ذخایر نفتی و بهره‌مندی کامل از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و حتی فروش فرآورده‌های آن در داخل کشور، موجب شده است که نه تنها دولت در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حتی فرهنگی، خود را بر کارکردهای بخش‌های مزبور تحمیل کند، بلکه بخش خصوصی و انگیزه‌های آن هم اجازه حضور در اقتصاد کشور را نداشته‌اند.

علیرغم اجرای برنامه خصوصی‌سازی در کشور در ۲۰ سال گذشته تاکنون، حضور دولت در تمام بخش‌ها و عدم تمایل دولت به خروج از بازارهای مختلف کسب‌وکار است. حتی در شرکت‌هایی که سهام اکثریت در آنها به بخش خصوصی فروخته شده است، دولت با در اختیار گرفتن میزان اندکی از سهام شرکت، مدیریت خود را بر بنگاه‌های واگذار شده تحمیل کرده است.

نتیجه اجرای صحیح و کامل خصوصی‌سازی می‌تواند استقرار مدیریت حرفه‌ای و تفکیک کامل حاکمیت از عملیات بنگاهداری باشد.

طبق ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، حداقل ۶۵ درصد از شرکت‌های تولید برق باید به بخش خصوصی واگذار شود. به دلیل شرایط نسبت انحصار



(طبیعی) صنعت برق در ایران و حضور دولت در مرحله انتقال (شبکه سراسری انتقال نیرو) و دیگر مراحل فرآیند تولید، انتقال و توزیع نیروی برق، در اختیار داشتن ۳۵ درصد سهام بنگاه‌های تولید نیرو موجب تداوم شرایط دولتی در بنگاه می‌شود. ازاین‌رو لازم است اصلاحات زیر در دستورالعمل‌های واگذاری سهام نیروگاه‌های برق به عمل آید:

- در اختیار داشتن هر میزان از سهام نیروگاه‌ها توسط دولت، حقی برای انتخاب عضو در هیئت مدیره شرکت‌ها ایجاد نمی‌کند.

- در مراحل توسعه یا افزایش سرمایه در شرکت‌های واگذار شده، دولت مجاز به اقدام برای افزایش سرمایه نیست.

۶-۳-۱۱. بدهی نیروگاه‌ها به دولت

بسیاری از نیروگاه‌ها از محل منابع عمومی دولت یا با استفاده از تسهیلات دریافت شده توسط شرکت‌های دولتی (عموماً توانیر) و با تضمین این‌گونه شرکت‌ها، احداث شده و طبق قانون پس از بهره‌برداری در قالب شرکت دولتی سازماندهی شده است.

در صورت واگذاری مالکیت یا سهام شرکت‌های دولتی نیروگاهی، بدهی شرکت بابت وام‌های دریافت شده از سهام‌دار قبلی (دولت یا شرکت توانیر) به سهام‌داران بخش خصوصی منتقل می‌شود. در این حالت مشکلات زیر ایجاد می‌شود:

- عدم پذیرش بانک تسهیلات‌دهنده برای انتقال بدهی از دولت یا شرکت دولتی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی،

- بالا رفتن قیمت سهام قابل واگذاری در صورت بازپرداخت تسهیلات بانکی توسط توانیر یا دولت و عدم جذابیت سهام قابل واگذاری،

- 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 (که به صاحبان سهام خصوصی منتقل می‌شود)،

- در اختیار نداشتن وثیقه و تضمین کافی توسط اکثر سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای به‌عهده گرفتن تعهد بازپرداخت تسهیلات دریافت شده (در صورت تصمیم بر انتقال تسهیلات بانکی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی)،

برای رفع مشکل و تسهیل خصوصی‌سازی و واگذاری مالکیت بنگاه‌های تولید نیرو به بخش خصوصی، راه‌حل‌های زیر قابل طرح است:

الف) انتقال مالکیت سهام به خریدار بخش خصوصی با انعقاد قرارداد اجاره به شرط تملیک و

تداوم تعهد شرکت توانیر (یا دولت) به بازپرداخت تسهیلات بانکی دریافتی،
(ب) انتقال وام به بخش خصوصی و استفاده از دارایی نیروگاه‌ها به عنوان تضمین بازپرداخت وام.

۷-۳-۱۱. وابستگی ارزی فرایند تولید نیروی برق

بسیاری از قطعات و لوازم و تجهیزات نیروگاه‌ها از خارج کشور تأمین می‌شود. تغییرات پی در پی نرخ تسعیر ارز و بی‌ثباتی بازار ارز، دامنه عدم اطمینان از آینده را در خریداران احتمالی نیروگاه‌ها در بخش خصوصی افزایش می‌دهد. از این رو ایجاد اطمینان حداقل میان مدت برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی از طریق سازوکارهای زیر می‌تواند انگیزه سرمایه‌گذاری در خرید بنگاه‌های تولید نیرو را افزایش دهد:

- تضمین تأمین ارز مورد نیاز تولید با نرخ باثبات در میان مدت،
- اعطای جایزه ارزی در صورت صادرات برق از محل تولید نیروگاه خصوصی شده به مالکین بخش خصوصی برای استفاده در واردات نیازهای نیروگاه.

۸-۳-۱۱. کمک به شکل‌گیری تشکلهای صنفی - تخصصی

تولیدکنندگان نیروی برق نیز مانند دیگر تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی می‌توانند دارای تشکلی باشند که به صورت غیردولتی و تخصصی از منافع جمعی آنها حمایت کند. کمک به تشکیل نهادهای غیردولتی نظیر سندیکای تولیدکنندگان نیروی برق که با در اختیار داشتن مجوزها و فرصت‌های قانونی بتواند از منافع اعضای سندیکا (تولیدکنندگان نیروی برق) حفاظت کرده و حقوق آنان را پیگیری کند، موجب تسریع و تسهیل خصوصی‌سازی و توسعه صنعت برق در بخش تولید و نیروگاه‌ها می‌شود. در صورت تشکیل سندیکا به عنوان یک نهاد غیردولتی می‌توان اختیارات بسیاری را در راستای منافع اعضای سندیکا به آنها سپرد نظیر:

- اختیار تعیین دامنه قیمت فروش برق توسط نیروگاه‌ها به شبکه سراسری،
- ایفای نقش سخنگوی صنف تولیدکنندگان نیروی برق در چانه‌زنی با دولت و مراجع ذیربط دولتی،
- تلاش برای جذب منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری و توسعه صنعت نیروگاهی،
- کمک به ایجاد وحدت و یکپارچگی اعضا در تأمین مواد و قطعات و داده‌های مورد نیاز تولید.

۹-۳-۱۱. افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری و فعالیت در تولید برق نسبت به دیگر فعالیت‌ها

منابع مالی و اقتصادی بخش خصوصی بدون تردید به مواردی انتقال می‌یابد که از بازدهی بالاتری برخوردار باشد. بازدهی مناسب هر سرمایه‌گذاری از طریق قابلیت افزایش درآمدها در فعالیت و امکان کاهش و کنترل هزینه‌های تولید محصول (اعم از کالا یا خدمت) به دست می‌آید.

برای شرکت‌های نیروگاهی برق مشکلات مختلفی می‌تواند به دلیل موارد زیر وجود داشته باشد



که بخش خصوصی در خرید این‌گونه شرکت‌ها اقدام نکند:

(الف) فرسودگی و مستهلک بودن تجهیزات و امکانات (عوامل تولید)،

(ب) تراکم و یا کیفیت نامناسب نیروی انسانی (عامل تولید).

در صورت تمایل خریداران بخش خصوصی به خرید نیروگاه‌هایی که از نقطه نظر عوامل تولید

(سرمایه و کار) دارای مشکل هستند، می‌توان برنامه‌های زیر را تدوین و در اختیار آنها قرار داد:

- اعطای تخفیف مالیاتی در صورتی که سهام‌دار خصوصی نیروگاه بخواهد از انباشت سود

عملیات برای بهسازی، نوسازی و توسعه نیروگاه استفاده کند.

- اعطای تسهیلات بانکی ارزاقیمت به خریدار بخش خصوصی برای بهسازی و نوسازی

نیروگاه واگذار شده،

- صدور مجوز و اعطای فرصت برای اصلاح وضعیت نیروی انسانی شاغل.

۴-۱۱. جمع‌بندی مشکلات و راهکارهای پیشنهادی

صنعت برق کشور از زمان تأسیس تا به امروز، در سایه خط‌مشی‌های متفاوت و تا حدودی متعارض در چرخه فعالیت آن، همواره صحنه تحولات و فرود و فرازهای فراوانی بوده است. اراده برای تشکیل بنگاه‌های خصوصی و متعاقباً برچیدن آن، تأسیس وزارت آب و برق و تشویق به مصرف بیشتر در دهه ۱۳۴۰ و نیمه اول دهه ۱۳۵۰ با تخصیص و جذب منابع مالی زیادی از درآمدهای نفتی به‌منظور سرمایه‌گذاری در زمینه تأمین انرژی مورد نیاز، پذیرش محدودیت در منابع مالی در خلال سنوات بروز جنگ تحمیلی برای سرمایه‌گذاری، پافشاری بر توسعه شبکه و برق‌رسانی در اقصی نقاط کشور در پابندی به تحقق آرمان‌های مطرح شده در سال‌های پس از انقلاب و رشد روز افزون مصرف برق، همه و همه از رویدادهای مهم این صنعت به حساب می‌آیند. موضوع خصوصی‌سازی و اراده و اقدام به پیاده‌سازی آن در دو دهه گذشته، بدون فراهم‌سازی زمینه‌های اولیه لازم و ایجاد زیرساخت‌های قانونی و بدون تدوین برنامه مشخص به اوج‌گیری مشکلات این صنعت دامن زده است.

این مشکلات در چند دسته زیر قابل تقسیم‌بندی است که به‌طور اجمال بدان‌ها اشاره می‌شود:

- تولید برق همانند هر فعالیت تولیدی دیگری از عوامل بازار متأثر است. مشکل اساسی بازار

عوامل در تولید برق نحوه تأمین سوخت و قیمت آن برای تولید برق می‌باشد که به‌دلیل عرضه

دولتی آن، هیچ نیروگاه خصوصی حاضر به پوشش ریسک تأمین سوخت نیست. این موضوع از

نیروگاه‌های خصوصی موجود که تماماً در قالب روش‌های B.O.O و B.O.T اقدام به تولید برق

می‌نمایند، نیز مشخص است.

- اگر چه بازار برق امکان فروش محصول تولیدی به صورت رقابتی را فراهم کرده، اما در واقعیت و در عمل به دلیل خاموشی‌های ناشی از کمبود تولید، مفهوم رقابت در چهارماه از سال در بازار برق بی‌معناست. ضمن آنکه سهم نیروگاه‌های دولتی در تولید برق به اندازه‌ای در بازار برق زیاد است که مفهوم واقعی رقابت در بازار برای نیروگاه‌های خصوصی مفهومی ندارد.

مشکلات داخل هر مجموعه تولید برق که به عنوان شرکت‌های تولید برق شناخته می‌شوند، به اندازه‌ای گسترده و زیاد است که امکان پیچیدن یک نسخه واحد برای مشکلات هر کدام از آنها به سختی امکانپذیر است. این مسئله از آنجا ناشی می‌شود که مشکلات نیروگاه‌ها از یک جنس نیستند که خود این مسئله نیز باعث به وجود آمدن مشکلات خاص می‌شود.

- از آنجایی که مجوز تأمین سوخت نیروگاه‌ها در ابتدا با وزارت نیرو است (که این موضوع عمومیت دارد)، پس از واگذاری و خروج از مجموعه وزارت نیرو، تأمین سوخت باید تحت چه شرایطی باید به بخش خصوصی منتقل شود؟

راهکارهای پیشنهادی نیز به صورت زیر قابل ارائه می‌باشد:

- لازم است تمرکز وزارت نیرو در واگذاری نیروگاه‌های موجود به واگذاری واحدهای نیروگاهی در حال احداث و جدید تغییر یابد، زیرا در حالت واگذاری نیروگاه‌های موجود باید تأمین منابع لازم به همراه مشکلات احداث توسط وزارت نیرو صورت گیرد و سپس نیروگاه آماده بهره‌برداری، پس از طی فرآیندهای سخت و دشوار مراحل ساخت به بخش غیردولتی واگذار شود که این واگذاری بلافاصله یک مشکل دیگر را نیز به وزارت نیرو تحمیل می‌کند و آن پرداخت بهای برق تولیدی این نیروگاه‌ها پس از واگذاری خواهد بود. لذا پیشنهاد می‌شود تأکید از واگذاری نیروگاه‌های موجود به نیروگاه‌های در دست احداث تغییر یابد.

- حرکت سرمایه‌های بخش خصوصی از احداث نیروگاه‌های جدید به خرید نیروگاه‌های موجود که موجب عدم سرمایه‌گذاری کافی برای توسعه ظرفیت نیروگاهی در آینده خواهد شد.

- افزایش حضور نهادهای عمومی غیردولتی و بانک‌ها در امر واگذاری نیروگاه‌ها که ممکن است تأمین برق مطمئن در آینده را با مشکل مواجه سازد.

- تولیدکنندگان نیروی برق نیز مانند دیگر تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی می‌توانند دارای تشکیلی باشند که به صورت غیردولتی و تخصصی از منافع جمعی آنها حمایت کند. کمک به تشکیل نهادهای غیردولتی نظیر سندیکای تولیدکنندگان نیروی برق که با در اختیار داشتن مجوزها و فرصت‌های قانونی بتواند از منافع اعضای سندیکا (تولیدکنندگان نیروی برق) حفاظت و حقوق آنان را پیگیری کند، موجب تسریع و تسهیل خصوصی‌سازی و توسعه صنعت برق در بخش تولید و



نیروگاه‌ها می‌شود.

- ایفای نقش سخنگوی صنف تولیدکنندگان نیروی برق در چانه‌زنی با دولت و مراجع ذیربط دولتی،
- اختیار تعیین دامنه قیمت فروش برق توسط نیروگاه‌ها به شبکه سراسری،
- تلاش برای جذب منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری و توسعه صنعت نیروگاهی،
- کمک به ایجاد وحدت و یکپارچگی اعضا در تأمین مواد و قطعات و داده‌های مورد نیاز تولید،
- افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری و فعالیت در تولید برق نسبت به دیگر فعالیت‌ها،
- اعطای تخفیف مالیاتی در صورتی که سهام‌دار خصوصی نیروگاه بخواهد از انباشت سود عملیات برای بهسازی، نوسازی و توسعه نیروگاه استفاده کند.
- اعطای تسهیلات بانکی ارزانه‌قیمت به خریدار بخش خصوصی برای بهسازی و نوسازی نیروگاه واگذار شده،
- صدور مجوز و اعطای فرصت برای اصلاح وضعیت نیروی انسانی شاغل.

۱۲. تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران

۱-۱۲. مقدمه

آنچه را که در قسمت‌های قبل مورد بحث، بررسی و تحلیل قرار گرفت، روی این موضوع مهم تأکید دارد که لازم است تا به موضوع خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها توجه دقیق‌تری مبذول شود. لزوم توجه دقیق‌تر به موضوع از آنجا نشئت گرفته که نکات متعددی در ارتباط با موضوع واگذاری نیروگاه‌ها مطرح است و برای آنکه نیاز جامعه به برق، با اطمینان خاطر بیشتری پس از دوره واگذاری تأمین شود، لازم است تا ضوابط و مقررات خاصی برای امر خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها تدوین شود که بتواند پوشش‌دهنده تمامی دغدغه‌ها و مسائل و مشکلات این حوزه باشد.

از این رو به‌منظور تدوین ضوابط و مقررات مورد نیاز، لازم است تا با توجه به بررسی‌های انجام شده در حوزه‌های مختلف، نکات مهم استخراج شود و با کمک این نکات، موضوع نیاز به ضوابط و مقررات شناسایی و با توجه به ظرفیت‌های موجود در قوانین و مقررات این مهم پوشش داده شود. برای دستیابی به ضوابط و مقررات مورد نیاز در حوزه نیروگاه‌ها باید از بخش آسیب‌شناسی کمک گرفته شود و به موضوع از این زاویه توجه شود که آیا اساساً نیازی به تدوین ضوابط و مقررات جدید است یا خیر؟ به عبارت بهتر چه ادله‌ای برای تدوین ضوابط جدید مطرح است؟ در صورت وجود ادله کافی برای ضرورت نیاز به طراحی ضوابط و مقررات جدید، چه

نواقص، مشکلات و محدودیت‌هایی در خصوصی‌سازی و واگذاری نیروگاه‌ها قابل مشاهده است که باید از آنها کمک گرفته شود تا ضوابط و مقررات جدید طراحی شود.

۲-۱۲. تحلیل خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها با رویکرد تدوین ضوابط و مقررات

تدوین ضوابط و مقررات مستلزم بررسی و تحلیل خصوصی‌سازی از ابعاد مختلف است که تا این مرحله از مطالعه در قسمت‌های مختلف صورت گرفته است. اینکه چه مسائل و مشکلاتی در حوزه واگذاری نیروگاه‌ها از زوایای متفاوت و در مراحل مختلف وجود دارد، در بخش‌های قبل احصا شده است. در این قسمت براساس مشکلات و مسائل منتج از بررسی‌ها، ضوابط و مقرراتی ارائه خواهد شد که می‌تواند به حل این مشکلات کمک نماید. بدین منظور و برای طبقه‌بندی مسائل و مشکلات و سپس ارائه ضوابط و مقررات تسهیل‌کننده، تحلیل خصوصی‌سازی نیروگاه در مراحل مختلف صورت می‌گیرد و به موضوع از زوایای متفاوتی توجه می‌شود. در ادامه، تحلیل‌های لازم به همراه ضوابط و مقررات قابل پیشنهاد ارائه می‌شود:

۱-۲-۱۲. آماده‌سازی نیروگاه جهت واگذاری

- نمی‌توان به واگذاری نیروگاه‌ها همانند واگذاری یک ساختمان یا ملک نگاه کرد. مقرراتی که این دارایی در آن به فعالیت می‌پردازد، اساساً بدون وجود یک شخصیت حقوقی مستقل مفهوم چندانی ندارد. اینکه یک نیروگاه بتواند در بازار برق به فعالیت بپردازد و برق تولیدی خود را به فروش برساند، مستلزم آن است که مالک برق با بازار برق قرارداد ببندد و برق تولیدی را به فروش برساند. لذا از آنجایی که یک فرد یا دو فرد امکان خرید دارایی با این میزان از ارزش را ندارند، لذا باید یک شرکت یا چند شرکت به خرید این دارایی اقدام کنند. پس در هر صورت امکان مالکیت برای یک فرد یا چند فرد قابل تصور نیست یا حداقل تاکنون این‌گونه اتفاق نیافتاده است که یک فرد بتواند اداره و مالکیت حقوق و منافع نیروگاه را بر عهده گیرد. ازاین‌رو راهی جز تشکیل یک شخصیت حقوقی برای نیروگاه قبل یا پس از واگذاری نیست تا امکان اداره نیروگاه وجود داشته باشد. لذا اگر تشکیل یک شخصیت حقوقی مستقل برای نیروگاه گریز ناپذیر باشد، پس چرا این امر (تشکیل یک شرکت) قبل از واگذاری انجام نشود. لذا با پذیرش این موضوع لازم است تا قبل از واگذاری نیروگاه‌ها نسبت به تشکیل یک شرکت مستقل اقدام کرد. با تشکیل شرکت مستقل امکان ثبت حساب‌ها به‌طور جداگانه به‌وجود خواهد آمد و دفاتر و حساب‌های مستقل برای خود نیروگاه شکل خواهد گرفت. ازاین‌رو یکی از ضوابط مهم برای واگذاری نیروگاه‌ها، تشکیل شرکت‌های مستقل نیروگاهی است تا پس از شکل گرفتن شرکت برای واگذاری اقدام شود (این کار کاملاً منطبق با متن



قانون و بند «۵» ماده (۱۸) قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی می‌باشد که در آن بیان شده وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند و صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخصیت حقوقی مناسب نموده و سپس نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت سایر مواد قانون مذکور اقدام کنند.

- اگر فعالیتی بخواهد در قالب اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصی‌سازی به بخش غیردولتی واگذار شود، باید بتواند به عنوان یک فعالیت اقتصادی منافع و درآمدهای آن، پوشش هزینه‌های آن را داده و مازادی (سود) نیز برای خریدار به دنبال داشته باشد. اینکه فعالیتی اقتصادی است یا خیر و اینکه چه میزان هزینه دارد و چه میزان درآمد و نهایتاً دارای سود است یا خیر؟ سؤالاتی است که باید پس از استقلال فعالیت در قالب یک شخصیت مستقل موضوعیت یابد. لذا یک موضوع مهم در آماده‌سازی یک فعالیت برای واگذاری این است که فعالیت مورد نظر تجاری‌سازی شود. به عبارت بهتر در روح خصوصی‌سازی تغییر مالکیت یک فرع محسوب می‌شود و تجاری‌سازی یک اصل محسوب می‌شود. اگر نتوان فعالیتی را تجاری‌سازی کرد و اگر فعالیتی نتواند از محل درآمدهای خود هزینه‌ها را پوشش دهد، تغییر مالکیت نه تنها چیزی را حل نمی‌کند، بلکه به مشکلات اضافه خواهد کرد. لذا یکی از ضوابط لازم برای آماده‌سازی نیروگاه‌ها جهت واگذاری، امکان اداره شرکت به صورت یک فعالیت تجاری است که لازم است تا با تدوین ضوابط و مقررات این حوزه، قبل از تجاری‌سازی، اجازه واگذاری تا فعالیت را نداد.

- اگر پذیرفته شود که هدف قانونگذار از قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و همچنین اقدامات سیاستگذار در خصوصی‌سازی و واگذاری امور به بخش غیردولتی، کاهش هزینه‌های دولت است، پس چرا باید برای نیروگاهی که در اولویت واگذاری است، دولت با هزینه خود به اجرای طرح توسعه اقدام کند. به عبارت بهتر به دلیل آنکه اکثر نیروگاه‌های در حال واگذاری نیروگاه‌های گازی ساده بوده که دارای طرح‌های توسعه‌ای (بخش بخار) برای تبدیل شدن به نیروگاه سیکل ترکیبی هستند، لذا در این طرح‌های توسعه‌ای، از یک طرف هزینه دولت در حال انجام است و از طرف دیگر دارایی در حال فروش و واگذاری به بخش خصوصی می‌باشد. لذا به دلیل مشکلاتی که به واسطه تأمین منابع لازم برای اجرای طرح توسعه، مشکلات قراردادی با پیمانکاران به لحاظ زمان و هزینه، نحوه تسویه مطالبات آنان و همچنین میزان تأثیر عملکرد پیمانکار بر تعیین قیمت پایه نیروگاهی و از همه مهتر گران‌تر تمام شدن کار توسط بخش دولتی و لذا تحمیل هزینه مازاد به دولت، لازم است تا اجرای همه طرح‌های توسعه متوقف و پس از واگذاری نیروگاه‌ها به

بخش غیردولتی از وی تعهد گرفته شود که نسبت به افزایش راندمان نیروگاه از طریق اجرای طرح توسعه اقدام کند. البته اگر چنین شرطی را خریدار بخش غیردولتی نپذیرد جای نگرانی نیست، زیرا با واقعی‌تر شدن قیمت سوخت نیروگاه و تأثیر قیمت سوخت در قیمت برق فروش رفته در بازار، عملاً نیروگاه‌های با راندمان پایین در رقابت بازار برنده نشده و نمی‌توانند با نیروگاه‌های با راندمان بالا رقابت نمایند. از این‌رو در بازار، سهم چندانی نخواهند داشت و خریدار مجبور به اجرای طرح توسعه برای باقی ماندن در شرایط رقابتی پیش رو است.

۲-۲-۱۲. رفع مشکل عدم مشارکت بخش خصوصی

- عدم اطمینان کافی از دریافت به موقع مطالبات نیروگاه‌های خصوصی از وزارت نیرو بابت فروش برق تولیدی موجب شده تا تمایل خریداران برای حضور در مزایده‌های جدید واگذاری نیروگاه‌ها کاهش یابد. لذا یکی از مقررات و ضوابط مؤثر برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در خصوصی‌سازی نیروگاه، اطمینان از دریافت به موقع پول برق فروخته شده است که می‌توان صنعت برق را موظف به ایجاد LC ریالی برای اطمینان ۱۰۰ درصد سرمایه‌گذاران و خریداران نیروگاه‌ها برای دریافت پول برق تولیدی کرد.

- از آنجایی که امکان پرداخت به موقع اقساط سازمان خصوصی‌سازی در صورت عدم دریافت به موقع پول برق فروش رفته وجود ندارد، لازم است تا در مقررات و ضوابط، پیش‌بینی لازم برای خریداران به‌صورتی که از پرداخت جریمه ۲۰ درصد معاف شوند، صورت گیرد. برای احصای چنین موضوعی می‌توان با اعلام کتبی وزیر نیرو مبنی بر طلب نیروگاه مورد نظر از وزارت نیرو (به‌عنوان یک عضو دولت)، پرداخت به سازمان خصوصی‌سازی (به‌عنوان عضو دیگر دولت) نیز با تأخیر موجه همراه شود.

- اگر امکان حذف جریمه از اقساط سازمان خصوصی‌سازی به هر دلیلی مقدور نباشد، لازم است تا همان جریمه ۲۰ درصدی برای وزارت نیرو جهت تأخیر در انجام تعهدات و پرداخت‌ها مورد محاسبه قرار گیرد. لذا لازم است در مقررات مربوطه، این ضابطه مورد توجه و رعایت قرار گیرد که چنانچه تأخیری در پرداخت پول برق تولیدی توسط نیروگاه‌های خصوصی از سوی وزارت نیرو ایجاد شود، وزارت نیرو موظف است تا جریمه تأخیر ۲۰ درصد را محاسبه و به فروشندگان برق پرداخت کند.

- برای حل مسئله، به‌عنوان یک ضابطه مؤثر که هم مشکل وزارت نیرو را حل کند و هم سرمایه‌گذار در بالاترین‌ترین قرار نگیرد این است که طلب نیروگاه از بابت فروش برق به وزارت نیرو با بدهی نیروگاه به سازمان خصوصی‌سازی تهاتر شده و از این‌رو هیچ نگرانی متوجه سرمایه‌گذار برای



پرداخت به موقع اقساط به سازمان خصوصی‌سازی نباشد.

۳-۲-۱۲. اطلاع‌رسانی و شفافیت اطلاعات

- عدم اطلاع‌رسانی مناسب یکی از مشکلات موجود در واگذاری نیروگاه‌ها برای خریداران در ارتباط با دارایی یا شرکت درحال واگذاری است. از این‌رو لازم است تا در ضوابط و مقررات مربوطه این قید آورده شود که مسئول اطلاع‌رسانی سازمان خصوصی‌سازی بوده و سازمان خصوصی‌سازی موظف باشد در هنگام آگهی کتابچه‌ای محتوی کلیه اطلاعات مرتبط با دارایی یا شرکت را منتشر کند و در اختیار خریداران قرار دهد.

- لازم است تا برای دوره‌ای که دربرگیرنده حداقل سه سال گذشته فعالیت دارایی (شرکت) می‌باشد، کلیه اطلاعات اعم از لیست دارایی‌ها، طول عمر آنها، وضعیت درآمدها، وضعیت هزینه‌ها، تعداد کارکنان، شاخص‌های مرتبط با سودآوری و سایر اطلاعات مرتبط در کتابچه مرتبط به خریداران ارائه شود.

- لازم است پس از انتشار آگهی، به سرمایه‌گذار فرصت کافی داده شود تا اطلاعات مورد نیاز از وضعیت دارایی یا شرکت را کسب کند و با شناخت لازم نسبت به خرید اقدام کند. زیرا این زمان برای شناخت دارایی یا شرکت و اطلاع از کم‌وکیف دارایی ضروری است. ضمن آنکه تأمین سپرده نقدی جهت حضور در مزایده نیازمند زمان و فرصت کافی برای سرمایه‌گذار جهت تأمین آن می‌باشد. لذا ضرورت دارد در تدوین ضوابط و مقررات این موضوع به‌عنوان یک قید به سازمان خصوصی‌سازی تحمیل شود که فاصله بین آگهی تا زمان تحویل پاکت‌ها حداقل یک دوره یک ماهه باشد تا فرصت کافی وجود داشته باشد.

۴-۲-۱۲. کشف قیمت شرکت یا دارایی

برای آنکه امکان کشف قیمت برای دولت و سرمایه‌گذار خصوصی به‌صورت شفاف‌تری فراهم باشد، لازم است در هنگام قیمتگذاری دارایی و تعیین ارزش آن شاخص‌هایی مانند IRR محاسبه شود تا دقیقاً روشن شود که به لحاظ اقتصادی این دارایی یک سرمایه‌گذاری سودآور است یا خیر؟ لذا در ضوابط و مقررات پیشنهادی ارائه شاخص‌های اقتصادی از وضعیت گذشته و موجود شرکت در حال واگذاری، می‌تواند راهنمای مناسبی برای تعیین دقیق قیمت برای سرمایه‌گذار و دولت باشد. این امر موجب می‌شود تا مزایده مجدد به‌دلیل انحراف قیمت دارایی لازم نباشد.

۵-۲-۱۲. ایجاد انگیزه لازم در صاحب دارایی برای واگذاری نیروگاه

برای ایجاد انگیزه در مالک و صاحب دارایی برای واگذاری، لازم است تا از محل درآمدهای حاصل از واگذاری نیروگاه‌ها، درصدی از منابع تحصیل شده در قالب بودجه سنواتی به دستگاه مربوط

اختصاص یابد. این منابع به تناسب نیاز دستگاه واگذارنده می‌تواند متفاوت باشد. در مورد واگذاری نیروگاه‌ها، باید در ضوابط و مقررات پیشنهادی این موضوع گنجانده شود که به دلیل بدهی‌های وزارت نیرو، بخشی از درآمد حاصله به وزارت نیرو اختصاص یابد.

۶-۲-۱۲. ملاحظات مرتبط با هیئت واگذاری

- بابت دیون دولت به نهادهای عمومی، بانک‌ها و صندوق‌های مختلف، هیئت واگذاری اقدام به ذخیره کردن دارایی براساس ارزش تعیین شده توسط سازمان خصوصی‌سازی می‌کند تا پس از فروش درآمد حاصل از آن به دستگاه مربوط تخصیص یابد. حال اگر این دارایی پس از دو بار مزایده به فروش نرسد در آن صورت تعیین قیمت از طریق مذاکره با قدرت چانه‌زنی بالای دستگاه طلبکار همراه خواهد بود که می‌توان در قوانین و مقررات پیشنهادی به این نکته تأکید داشت که دولت تصریح نماید که بدهی‌های دولت به نهادها، بانک‌ها و سازمان‌ها پس از واگذاری دارایی‌ها تسویه خواهد شد. به عبارت بهتر تعیین میزان بدهی و ارزش دقیق آن به دارایی دولت متصل نباشد، بلکه تنها خزانه محل تسویه باشد و اینکه این منابع از کجا حاصل می‌شود ارتباطی به طلبکار نداشته باشد. 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.

- به دلیل اهمیت تأمین برق برای جامعه و در راستای گسترش خصوصی‌سازی به مفهوم واقعی و افزایش کارایی و همچنین اطمینان از عرضه مستمر برق و تأمین مطمئن آن برای جامعه، فروش نیروگاه‌ها به سازمان‌های غیرحرفه‌ای و شبه‌دولتی و حتی دولتی که عمده‌تأ بابت رد دیون انجام می‌شود، ممنوع شود. لذا لازم است در قوانین و مقررات پیشنهادی، اجبار و تأکید به هیئت واگذاری مبنی بر عدم واگذاری نیروگاه‌ها به نهادهای غیرحرفه‌ای و به‌خصوص دولتی و شبه‌دولتی صورت گیرد.

- با توجه به کاهش انگیزه خریداران بابت افزایش نرخ سود از ۶ درصد به ۱۲ درصد و عدم امکان تأمین و پرداخت مبلغ نیروگاه به صورت نقدی توسط خریداران، لازم است در مقررات پیشنهادی مبنای روشن و قابل دفاعی برای رغبت بیشتر خریداران فراهم شود.

- روش مزایده برای واگذاری نمی‌تواند منجر به یک بازی با نتیجه برد - برد شود که بر تئوری بازی‌ها منطبق باشد. زیرا در نهایت یا سرمایه‌گذار بازنده است که قیمت بسیار بالایی را پیشنهاد داده و یا در بسیاری از مواقع وزارت نیرو و سازمان خصوصی‌سازی بازنده است. زیرا 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. لذا در این روش واگذاری برای خریداران این اتفاق می‌افتد که با یکدیگر رو بازی نمی‌نمایند، بلکه با یکدیگر نوعی بازی ریسک انجام می‌دهند که واقعاً بازنده و



برنده آن مبنای چندان دقیقی ندارد. در مقابل برای سازمان خصوصی‌سازی و وزارت نیرو روش مزایده نه تنها هیچ مزیتی ندارد، بلکه موجب زیان هم خواهد شد. لذا لازم است در قوانین و مقررات پیشنهادی اجازه داده شود خریداران در یک فضای حراج با هم رقابت کنند و کاملاً با یکدیگر رو بازی نمایند، در این صورت نتیجه بازی بسیار بهبود می‌یابد که از نتیجه این بازی هم سازمان خصوصی‌سازی و وزارت نیرو و هم خریداران سود خواهند برد. از این رو لازم است پیشنهاد شود تا تأکید بر عرضه به روش فرابورس صورت گیرد تا امکان کشف قیمت واقعی از رقابت بین سرمایه‌گذاران حاصل شده و از نتیجه این عرضه هم سرمایه‌گذار و هم سازمان خصوصی‌سازی و وزارت نیرو منتفع شوند.

- فروش بخشی از ارزش یک دارایی به کارکنان نیروگاه آن هم نه کارکنان متعلق به خود نیروگاه، بلکه شرکت مدیریت تولید (که بهره‌برداری از نیروگاه‌های آن منطقه را برعهده دارد)، منطقی به نظر نمی‌رسد. اگر هیئت واگذاری برای کارکنان نیروگاه‌ها نگران است می‌تواند با تشکیل شرکت حقوقی برای کارکنان نیروگاه، اجازه دهد تا حداکثر ۵ درصد سهام آن توسط کارکنان در قالب یک شرکت تعاونی قابل مالکیت باشد. لذا بجز استفاده از قالب شرکت تعاونی هیچ حالت دیگری قابل تصویر نیست. البته ممکن است همانند سیاست جاری برای ۵ درصد سهم، خواسته شود که با صدها نفر طرف شده که این حالت با صورت ظاهری خصوصی‌سازی تطبیق کامل دارد، اما با روح خصوصی‌سازی اساساً انطباقی ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود 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.

۷-۲-۱۲. ملاحظات مرتبط با فضای کسب و کار

- با توجه به سهم زیاد نیروگاه‌های دولتی در بازار برق و عدم تأثیر تصمیمات و رفتار بهره‌بردار از نیروگاه‌ها در بازار برق روی درآمدها و هزینه‌های نیروگاه به‌طور مستقیم و حتی به‌صورت واقعی، 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 لذا واقعی‌سازی عملیات بازار برق و اصلاح مقررات مرتبط با نیروگاه‌های حاضر در آن می‌تواند به‌عنوان یک ضابطه در واگذاری مطرح شود.

- برای حل مشکل 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 به‌عنوان مالک برق توسط مدیر بازار، لازم است تا در مقررات پیشنهادی تأکید شود که به محض تحویل نیروگاه، طی نامه‌ای رسمی

ازسوی سازمان خصوصی‌سازی این مالکیت تحقق یابد.

- 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 به‌عنوان مسئول تأمین قطعات با خریدار نیروگاه مبادله شود تا شرکت توانیر به‌عنوان 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.

- تأکید بر تجاری‌سازی فعالیت تولید برق و شفافیت اطلاعات مرتبط با هزینه‌ها و درآمدهای این فعالیت به‌عنوان پیش‌زمینه واگذاری نیروگاه‌هاست، زیرا اگر بنگاهی نتواند به‌صورت یک واحد تجاری کلیه وظایف و مأموریت‌های خود را به انجام برساند، در این‌صورت تغییر مالکیت نه تنها چیزی را حل نمی‌کند، بلکه یک مشکل بر مشکلات قبلی اضافه خواهد کرد. ازاین‌رو در قوانین و مقررات پیشنهادی تأکید و اولویت روی این موضوع صورت گیرد که تجاری‌سازی بر تغییر مالکیت اولویت داشته و این ضرورت و نیاز قبل از اقدام برای واگذاری باید صورت گیرد.

۳-۱۲. 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 به‌صورت دارایی،

- به‌دلیل اداره و مالکیت نیروگاه‌ها توسط شرکت‌های برق منطقه‌ای، لازم است تا صرفاً به‌منظور واگذاری، ابتدا نیروگاه تبدیل به شخصیت حقوقی مناسب شده و سپس نسبت به واگذاری آنها اقدام شود،

- امکان اداره شرکت نیروگاه به‌صورت یک فعالیت تجاری تا قبل از تغییر مالکیت تجربه شود و کلیه فعالیت‌ها در دفاتر مستقل شرکت نیروگاهی به ثبت برسد،

- واگذاری نیروگاه‌های گازی بدون انجام طرح‌های توسعه و فقط 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 تهاتر 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. چنانچه این ضابطه عملی نباشد لحاظ نمودن جریمه تأخیر ۲۰ درصدی برای وزارت نیرو در پرداخت‌هایی که با تأخیر انجام می‌دهد.
- 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،
- برای تأمین سپرده نقدی جهت حضور در مزایده، باید به خریدار زمان و فرصت کافی داد. لذا ضرورت دارد در تدوین ضوابط و مقررات این موضوع به‌عنوان یک قید به سازمان خصوصی‌سازی تحمیل شود که فاصله بین آگهی تا زمان تحویل پاکت‌ها حداقل یک دوره یک ماهه 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. لذا لازم است در مقررات پیشنهادی این ضرورت به سازمان خصوصی‌سازی تأکید شود.
- جهت تشویق واگذاری، لازم است تا از محل درآمدهای حاصل از واگذاری نیروگاه‌ها، درصدی از منابع تحصیل شده به وزارت نیرو اختصاص یابد. لذا در ضوابط و مقررات پیشنهادی این موضوع گنجانده شود که بخشی از درآمد حاصل از آن به وزارت نیرو اختصاص یابد.
- عدم تعیین دارایی خاص برای دیون معین دولت به نهادهای عمومی، بانک‌ها و صندوق‌های مختلف. در این ارتباط لازم تا در ضوابط و مقررات پیشنهادی به این نکته تأکید داشت که میزان بدهی، زمان تسویه و ارزش دقیق آن به دارایی خاصی متصل نباشد، بلکه تنها خزانه محل تسویه باشد و اینکه این منابع از کجا حاصل می‌شود ارتباطی با طلبکار نداشته باشد. 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. لذا لازم است در قوانین و مقررات پیشنهادی، اجبار و تأکید به هیئت واگذاری مبنی بر عدم واگذاری نیروگاه‌ها به نهادهای غیرحرفه‌ای و به‌خصوص دولتی و شبه‌دولتی.

- عدم افزایش نرخ سود در حالت فروش اقساطی، به طوری که به واسطه سرمایه‌بر بودن نیروگاه امکان فروش نقد و تأمین سرمایه ازسوی بخش خصوصی فراهم نبوده و تنها فروش اقساطی امکانپذیر است. لذا افزایش نرخ سود باعث کاهش انگیزه خریداران می‌شود.

- 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. از این رو پیشنهاد می‌شود بر عرضه به روش فرا بورس تأکید شود.

- چنانچه خواسته شود کارکنان نیروگاه را در واگذاری مشارکت داده شوند، 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.

- به دلیل بالاترین 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 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 افتد.

- آزاد (تجاری) سازی عبارت از به کارگیری سازوکارها، قوانین، اصول و اهداف اقتصادی جاری 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 پذیرفتن 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 به عمل آید. به طوری‌که به این سندیکا به عنوان نهاد تخصصی مرتبط نقش فعال‌تری داده شود. برای مثال در انتخاب خریداران به آن‌هایی اجازه خرید نیروگاه داده شود که از طرف سندیکا مورد تأیید قرار گرفته باشند. ضمناً منظور حمایت بیشتر از بخش خصوصی می‌توان در قوانین و مقررات مربوطه اختیارات قانونی بیشتری به تشکلهای بخش خصوصی مانند سندیکا داد.

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

- 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 می‌شود. لذا بهتر است به جای واگذاری نیروگاه از یک طرف و ساخت نیروگاه توسط سازمان توسعه برق از طرف

دیگر، تمرکز وزارت نیرو از واگذاری نیروگاه‌های موجود به واگذاری واحدهای نیروگاهی در حال احداث و جدید توسط بخش خصوصی تغییر یابد، زیرا در هر دو صورت بخش خصوصی با آورده‌ای حدود ۱۵ درصد (برای ساخت مابقی از وام تأمین می‌شود و برای واگذاری مابقی به صورت اقساط از محل درآمد برق نیروگاه تأمین می‌شود) می‌تواند صاحب نیروگاه شود. پیگیری این سیاست در ضوابط و مقررات پیشنهادی موجب می‌شود تا به تدریج سهم دولت کاهش و سهم بخش خصوصی در تولید برق افزایش یابد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، موضوع خصوصی‌سازی به عنوان قانون اصلی مباحث اقتصادی کشور، مورد توجه همگان قرار گرفت و همواره بحث‌های زیادی اعم از پیشنهاد یا انتقاد از کم‌وکیف اجرای این سیاست‌ها مطرح می‌شود. سیاست‌های یاد شده که هدف‌های مهمی نظیر افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی و کوچک‌سازی دولت و همچنین کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی را در بطن خود دارد، در مجموع بستر مناسبی را برای فعالیت و توسعه بخش غیردولتی در اقتصاد کشور فراهم می‌کند. افزایش سهم بخش غیر دولتی در اقتصاد، مستلزم فراهم کردن زمینه‌ها و شرایط لازم برای این امر است. اعتقاد بر این است که موفقیت برنامه‌های خصوصی‌سازی، منوط به اجرای همزمان برنامه‌های کلان دیگر همچون آزادسازی و مقررات‌زدایی است. اصلاح نظام قیمتگذاری، رقابتی کردن بازارها و رفع محدودیت از بخش‌های غیردولتی برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز و در قلمرو قوانین، از جمله موضوعات مرتبط با مقوله آزادسازی است که از الزامات انجام خصوصی‌سازی موفق محسوب می‌شود. حمایت یکسان از تمامی فعالان اقتصادی در یک بازار، تثبیت تصمیمات، تعمیم امتیازات به صورت یکسان و لغو هرگونه امتیازات نابرابر و به‌ویژه تدوین مقررات لازم برای توانمندسازی بخش‌های غیردولتی در فرآیند گذار، از مهمترین موضوعات مرتبط با مقررات‌زدایی است.

صنعت برق نیز به عنوان بخشی از اقتصاد کشور، همراه با سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و به‌منظور گسترش فعالیت بخش خصوصی به دنبال واگذاری و خصوصی‌سازی به خصوص در حوزه تولید برق است.

در مجموع وزارت نیرو از تعداد ۶۵ نیروگاه در اختیار، ۴۲ نیروگاه به ظرفیت ۳۱۰۰۰ مگاوات



(با ارزش تقریبی ۲۲۰ هزار میلیارد ریال) را به سازمان خصوصی‌سازی معرفی کرده است که از این تعداد ۵ نیروگاه خوی، قم، بینالود، گیلان و مشهد در سال ۱۳۸۹ و ۲ نیروگاه شهید منتظری اصفهان و ارومیه در سال ۱۳۹۰ با مجموع ظرفیت ۴۰۰۰ مگاوات (به ارزش تقریبی ۳۰ هزار میلیارد ریال) به‌طور قطعی واگذار شده‌اند. لذا از ۳۵ نیروگاه باقی مانده (به ظرفیت ۲۷۰۰۰ مگاوات و ارزش تقریبی ۱۹۰ هزار میلیارد ریال که به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شده‌اند) قیمت پایه تعداد ۲۰ نیروگاه استخراج شده است.

با توجه به عملکرد نه چندان مطلوب در حوزه واگذاری نیروگاه‌ها، این مطالعه به بررسی جوانب خصوصی‌سازی در نیروگاه‌ها پرداخته و از ابعاد مختلف آن را مورد بحث و تحلیل قرار داده است. به‌طور حتم خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها بر صنعت برق و همچنین بر اقتصاد کشور اثر گذاشته است. برای بررسی آثار درونی و بیرونی خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها بر صنعت برق و اقتصاد کشور، این مطالعه پس از بررسی عملکرد واگذاری نیروگاه‌ها، آن را مورد آسیب‌شناسی قرار داده است. مبنای اصلی تحلیل و نگرش به موضوع آسیب‌شناسی، عملکرد واگذاری در این حوزه بوده و لذا از ابعاد مختلف به موضوع پرداخته شده است.

بررسی مبانی نظری خصوصی‌سازی با تأکید بر نیروگاه‌ها، بیانگر دو نگرش متفاوت به موضوع است. یک نگرش از مالکیت دولتی در این حوزه دفاع می‌کند و دیگری بر واگذاری آن تأکید دارد. حامیان مالکیت دولتی، کنترل دولت بر اقتصاد را به‌دلایل مختلف توجیه می‌کنند. آنها، مالکیت دولتی را راهی برای تضمین تعقیب متوازن اهداف اجتماعی و اقتصادی به جای تمرکز صرف بر کسب حداکثر سود، راهی برای پاسخگویی به شکست‌های چشمگیر بازار و حل عدم تقارن اطلاعات می‌دانند. پایه اصلی همه این توجیهات این پیش‌فرض است که دولت‌ها می‌توانند خیرخواهانه عمل کنند و چنین می‌کنند و بنابراین مالکیت دولتی از منظر اقتصادی کارآمد است.

در مقابل، مخالفان مالکیت دولتی نشان می‌دهند که مالکیت دولتی ذاتاً ناکارآمدتر از مالکیت خصوصی است، حتی به فرض آنکه مالکیت در دست دولتی خیرخواه باشد. دلایل این گروه در وجود انگیزه‌های ضعیف‌تر و یا متضاد و تمایل کمتر به تلاش برای کسب حداکثر سود و (به ویژه) کاهش هزینه‌ها، عدم نظارت دقیق و ضعف عملکرد و پرداخت یارانه به آنها برای ادامه فعالیت، ناکارآمدی و بهره‌برداری سیاستمداران از بنگاه‌های دولتی به نفع حامیان خود و به هزینه دیگر گروه‌های جامعه خلاصه شده است.

برای جمع‌بندی نقطه‌نظرات این دو گروه، از شواهد تجربی کمک گرفته شده است. اگرچه شواهد موجود نشان می‌دهند که مالکیت خصوصی بهتر از مالکیت دولتی است، اما این به آن معنی 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.

جداسازی عامل مالکیت از دیگر شاخص‌ها و اندازه‌گیری تأثیر هر یک از آنها بر عملکرد شرکت به راحتی امکانپذیر نیست، زیرا یکی از روش‌های تحلیل تأثیر مالکیت دولت بر عملکرد شرکت، مقایسه عملکرد یک شرکت دولتی با یک شرکت خصوصی است. اما این مقایسه دارای دو دشواری روش‌شناختی است که بررسی تأثیر مالکیت به‌عنوان یک عامل مستقل را به راحتی ممکن می‌سازد. اول، شناسایی مجموعه مناسبی از شرکت‌ها برای مقایسه بنگاه‌های دولتی با شرکت‌های خصوصی، دشوار یا حتی غیرممکن است. این موضوع به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه که فعالیت بخش خصوصی بسیار محدود است، شدیدتر است. دوم اینکه معمولاً دلایل بنیادی دیگری غیر از مالکیت وجود دارند، از جمله تأثیر ایدئولوژی و درجه شکست آشکار بازار در یک صنعت خاص، که نشان می‌دهند کدام شرکت‌ها دولتی و کدام شرکت‌ها خصوصی هستند. فاکتورهایی که تعیین می‌کنند که یک شرکت دولتی یا خصوصی است نیز احتمالاً تأثیرات چشمگیری بر عملکرد آن دارند.

امروزه کشورهای مختلف دنیا عموماً به دلایل مختلفی دست به خصوصی‌سازی می‌زنند که ممکن است با آنچه که از نظر منطق اقتصادی هدف خصوصی‌سازی است، تفاوت بسیار داشته باشد و همین امر می‌تواند آنها را در ادامه راه با مشکل روبرو کند، زیرا ممکن است متوجه شوند آنچه که آنها به خاطر آن دست به خصوصی‌سازی زدند و آنچه که از آن به دست آمده است، تفاوت داشته است. خصوصاً اینکه کشورهای درحال 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 بالای تولید و عملکرد ضعیف صنایع شبکه‌ای تحت مالکیت دولت، باز می‌گردد. عموماً این‌گونه است که این صنایع در اکثر نقاط دنیا به دلایل مختلف، کم قیمتگذاری می‌شوند. لذا نه تنها از عهده تأمین مخارج خودشان برنمی‌آیند، 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 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 یارانه‌ها، 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.

نکته اساسی که باید در بحث خصوصی‌سازی صنعت برق مورد توجه قرار گیرد، تفاوت ساختار این صنعت در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است. در اکثر کشورهای توسعه‌یافته نگرانی اصلی در صنعت برق، توسعه و افزایش ظرفیت تولید برق است، حال آنکه در کشورهای توسعه‌یافته ظرفیت‌سازی مد نظر نبوده، بلکه بیشتر افزایش کارایی این صنعت اهمیت دارد.

مطالعات متعددی در سطح کشورهای مختلف انجام شده که از ابعاد مختلف موضوع خصوصی‌سازی در صنعت برق را مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. نتایج این مطالعات نشان می‌دهد که اگر چه وضعیت در این کشورها یکسان نیست، ولی شواهد تجربی نشان می‌دهد که در اکثر کشورهای در حال توسعه، آزادسازی و خصوصی‌سازی نتوانسته منجر به رقابت واقعی شود و در سال‌های اخیر متمایل به توقف خصوصی‌سازی شده‌اند.

کشورهای در حال توسعه، در اجرای برنامه آزادسازی و خصوصی‌سازی در سه مرحله قرار دارند، یا آن را پیش رو دارند و در حال گذار هستند، یا به حال تعلیق درآورده‌اند، یا برنامه‌ریزی معکوس انجام داده‌اند.

از آنجایی که موضوع خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و واگذاری آنها از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی مورد پذیرش و اتفاق نظر تمام قانونگذاران، سیاستگذاران و حتی بدنه اجرایی کشور قرار گرفته است، لذا آسیب شناسی این موضوع نباید از دیدگاه ضرورت انجام و تحقق آن صورت گیرد، بلکه باید از منظر نحوه عمل به موضوع و دسترسی به اهداف و برنامه‌های تعیین شده صورت گیرد. از این رو موضوع واگذاری نیروگاه‌ها از ابعاد زیر مورد آسیب شناسی قرار گرفته است:

- شکل واگذاری،
- مشکلات موجود در ساختار دارایی یا شرکت،
- مشکلات نقدینگی وزارت نیرو،
- اطلاع‌رسانی،
- واضح و روشن نبودن اطلاعات برای دارایی‌های قابل واگذاری،
- قیمتگذاری و تعیین قیمت مطلوب،
- تدوین ضوابط لازم برای فراهم شدن امکان واگذاری،
- عدم بازگشت منابع به صنعت برق،
- مشکلات مرتبط با آماده‌سازی نیروگاه‌ها،
- مشکلات نیروی انسانی،

- قوانین و مقررات،
 - عدم امکان تهاثر طلب از وزارت نیرو با بدهی به سازمان خصوصی‌سازی،
 - روش واگذاری و کشف قیمت،
 - مشکلات خریداران،
 - دستیابی به اهداف تعیین شده،
 - تفکر و دیدگاه خصوصی‌سازی در دولت و وزارت نیرو،
 - مشکلات پس از واگذاری.
- آسیب‌شناسی مذکور منجر به شناخت مسائل و مشکلات عدیده‌ای شده که برای هر یک از آنها در بخش پیشنهادها، راهکار ارائه شده است. همچنین به منظور جلب مشارکت بخش خصوصی در حوزه خرید نیروگاه‌ها و تولید برق، مستلزم فراهم کردن شرایط و الزاماتی است که باید قبل از واگذاری، نسبت به آنها توجه کافی را مبذول داشت. در ذیل به اهم آنها اشاره می‌گردد:
- تجاری‌سازی،
 - تمرکز نهاد خط‌مشی‌گذاری،
 - مقیاس واگذاری،
 - روش‌های واگذاری،
 - قوانین کسب و کار برای بخش خصوصی.
- صنعت برق به‌عنوان یکی از صنایع بنیادی و استراتژیک و در حقیقت نیروی مولد و محرکه بسیاری از صنایع دیگر قلمداد می‌شود، با این حال این صنعت از بحث خصوصی‌سازی مستثنا نیست. باید توجه داشت که تسری خصوصی‌سازی به نیروگاه‌های تولید برق در صنعت برق مستلزم فراهم نمودن شرایط و الزاماتی است که باید قبل از واگذاری به آنها توجه کرد. برخی از این الزامات در ذیل مورد اشاره قرار گرفته است:
- الف) اصلاح ساختار مالی،
 - ب) اصلاح ساختار نیروی انسانی،
 - ج) ایجاد سازوکار آینده و تنظیم مقررات حاکم بر تأسیسات تولید برق،
 - د) تبیین تعهدات و شرایط لاینفک مورد نظر صنعت برق برای خریداران در هنگام عرضه،
 - هـ) فرآیند آماده‌سازی واگذاری نیروگاه‌ها و اقدامات انجام شده.
- برای آنکه بنگاه دولتی و ازجمله شرکت‌های نیروگاهی به بخش خصوصی واگذار شود باید فرآیند استاندارد طی گردد. مراحل این فرآیند، در ذیل مورد اشاره قرار گرفته است. مطابق این پنج مرحله هر نیروگاهی که می‌خواهد مسیر واگذاری را طی کند قاعده‌تاً باید هریک از این مراحل را



بدون وجود هیچ‌گونه مشکلی پشت سر بگذارد.

۱. شناسایی شرکت‌های قابل واگذاری،

۲. بازسازی ساختاری (آماده‌سازی)،

۳. تعیین ارزش دارایی،

۴. شیوه واگذاری،

۵. فروش نهایی.

پیشنهادهای

از آنجایی که هدف غایی این مطالعه ارائه ضوابط و مقرراتی است که خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها را تسهیل کند، ابتدا مسائل و مشکلات احصا شده در ارتباط با واگذاری نیروگاه‌ها با رویکرد تدوین ضوابط و مقررات مورد تحلیل قرار گرفت. برای ارائه ضوابط و مقررات تسهیل‌کننده، از زوایای زیر موضوع خصوصی‌سازی در نیروگاه‌ها بررسی شد:

- آماده‌سازی نیروگاه جهت واگذاری،

- روش‌های توسعه مشارکت بخش خصوصی،

- اطلاع‌رسانی و شفافیت اطلاعات،

- کشف قیمت شرکت یا دارایی،

- ایجاد انگیزه برای صاحب دارایی جهت واگذاری،

- ملاحظات مرتبط با هیئت واگذاری،

- ملاحظات مرتبط با فضای کسب‌وکار.

سپس با توجه به بررسی و تحلیل‌های صورت گرفته در قالب دسته‌بندی فوق، ضوابط و مقررات پیشنهادی برای بهبود عملکرد واگذاری نیروگاه‌ها، تنظیم و ارائه شد که مهمترین آنها در زیر به‌طور خلاصه اشاره می‌شود:

۱. تشکیل شرکت‌های مستقل نیروگاهی برای واگذاری نیروگاه‌ها و پرهیز از واگذاری نیروگاه‌ها

به‌صورت دارایی،

۲. تجاری‌سازی فعالیت نیروگاه تا قبل از تغییر مالکیت،

۳. عدم اجرای طرح‌های توسعه در دوره قبل از واگذاری،

۴. فراهم کردن شرایط و ضوابط تهاثر بدهی نیروگاه به سازمان خصوصی‌سازی و طلب

نیروگاه از وزارت نیرو،

۵. حذف جریمه تأخیر ۲۰ درصدی از اقساط سازمان خصوصی‌سازی در صورت تأخیر

وزارت نیرو در پرداخت پول برق،

۶. الزام سازمان خصوصی‌سازی به ارائه اطلاعات شفاف، صحیح و دقیق از دارایی‌ها،
۷. تأکید بر عدم واگذاری نیروگاه‌ها به سازمان‌های غیرحرفه‌ای و شبه‌دولتی و حتی دولتی،
۸. عدم افزایش نرخ سود در حالت فروش اقساطی،
۹. تأکید بر عرضه به روش فرابورس به‌جای تأکید بیش از اندازه بر واگذاری به روش مزایده،
۱۰. اصلاح مقررات و قوانین مرتبط با فضای کسب‌وکار،
۱۱. تغییر رویکرد از واگذاری به جذب بخش خصوصی برای احداث نیروگاه.

منابع و مأخذ

۱. بررسی مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بخش توزیع نیروی برق ایالات متحده آمریکا، دانشگاه صنعتی شریف، سال ۱۳۸۹.
۲. رحمانی، حلیمه و افسانه، رفیعی. فرآیند خصوصی‌سازی، مجله دانش حسابرسی، ش ۲۷، سال ۱۳۸۷.
۳. ال. مگینسون، ویلیام. اقتصاد مالی خصوصی‌سازی، ترجمه محمد صفار، انتشارات سازمان خصوصی‌سازی، زمستان ۱۳۸۸.
۴. سیاست‌های وزارت نیرو برای تحقق اهداف ترسیم شده در افق سند چشم‌انداز و اصل چهارم قانون اساسی، وزارت نیرو، دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، بهمن ۱۳۸۷.
۵. استراتژی خصوصی‌سازی و تجدید ساختار بخش برق ترکیه، وزارت نیرو، گروه خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های اصل چهارم قانون اساسی، دفتر تنظیم مقررات و توسعه رقابت در بازار آب و برق، سال ۱۳۸۶.
۶. خصوص‌سازی از تعهدگرایی تا عوام‌گرایی دولت، وزارت نیرو، دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، بهمن ۱۳۸۶.
۷. عزیزخانی، فاطمه و مریم، نظری علی‌آبادی. تجربه خصوصی‌سازی در برخی از کشورها، نشریه تکفا، سال ششم، ش ۷، سال ۱۳۸۷.
۸. فاتح، عبدالرضا. خصوصی‌سازی صنعت برق در ایران دفتر مطالعات اقتصادی و تعرفه، شرکت توانیر، سال ۱۳۸۴.
۹. روش‌ها و مراحل خصوصی‌سازی بازار برق، شرکت مدیریت شبکه برق ایران، دفتر مطالعات اقتصادی و ارتقای بازار، سال ۱۳۸۵.
۱۰. سعادت‌زاده مجید. بررسی راهکارهای خصوصی‌سازی 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 UtilitiesFortnightly* 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. Gilroly 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. Privitization 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: ۱۲۵۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: گزارش طرح پژوهشی تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی سازی 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 معادی‌رودسری

متقاضی: معاونت زیربنایی

ویراستاران: حسین صدری‌نیا، فرزاد جعفری

واژه‌های کلیدی:

۱. خصوصی سازی

۲. نیروگاه

۳. سرمایه‌گذاری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۶/۲۷