

واگذاری شرکتهای توزیع برق به بخش خصوصی (با تأکید بر بخش توزیع برق)

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۹۶۹

اردیبهشت ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. فرآیند خصوصی سازی صنعت برق
۸.....	۲. مراحل کلی خصوصی سازی صنعت توزیع برق
۹.....	۳. مروری بر خصوصی سازی صنعت برق و ساختار مالکیت بخش شبکه در ایران و جهان
۲۲.....	۴. مدل های حاکمیت در شرکت های توزیع
۲۳.....	۵. ملاحظات و پیش نیازهای خصوصی سازی شرکت های توزیع نیروی برق
۲۸.....	۶. پیامدهای منفی یکپارچه سازی
۳۰.....	۷. وضعیت آتی شرکت های توزیع براساس قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۳۲.....	۸. مغایرت های قانونی نحوه واگذاری شرکت های توزیع به بخش خصوصی (شرکت های شبه دولتی)
۳۲.....	نتیجه گیری و پیشنهادات
۳۵.....	منابع و مأخذ



واگذاری شرکت‌های توزیع برق به بخش خصوصی (با تأکید بر بخش توزیع برق)

چکیده

دولت‌ها اغلب بنا بر اهداف متعدد اعم از افزایش بهره‌وری و جذب سرمایه، کاهش تصدیگری و حجم دولت دست به خصوصی‌سازی می‌زنند، لکن این نکته حائز اهمیت است که خصوصی‌سازی کلیه صنایع شبکه‌ای^۱ (آب، برق و گاز) خصوصاً بخش توزیع را نباید با سایر صنایع یکسان دانست. در میان صنایع شبکه‌ای، برق برخلاف سایر کالاها قابل ذخیره نیست و تولید، انتقال و توزیع به موقع و مطلوب آن ملاک ارزیابی عملکرد است. شبه‌انحصاری بودن بخش توزیع برق با مکانیسم بازار (رابطه قیمت با عرضه و تقاضا) امکان‌پذیر نیست و برخلاف خصوصی‌سازی سایر بخش‌های صنعت برق، هیچ الگوی یکسانی برای خصوصی‌سازی توزیع برق در دنیا وجود ندارد و هر کشور با توجه به شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و سایر مؤلفه‌ها اقدام به خصوصی‌سازی توزیع می‌کند.

اصولاً در واگذاری شرکت‌ها از جمله شرکت‌های توزیع برق به بخش خصوصی لازم است مطالعه و کارشناسی دقیقی صورت گیرد. چنانچه واگذاری‌ها بدون مدیریت صحیح و نظارت مطلوب انجام شود و شرکت‌های توزیع به جای بخش خصوصی واقعی به شرکت‌های بی‌هویت (شرکت‌های شبه‌دولتی) بدون دریافت بهای آنها واگذار شود، تبعات زیان‌بار زیادی برای صنعت برق و اقتصاد به بار خواهد آمد و محیط کسب‌وکار کشور نیز ناسالم‌تر می‌شود. لازم به ذکر است در قانون تجارت هیچگونه تعریفی از شرکت‌های بی‌هویت (شرکت‌های شبه‌دولتی) ارائه نشده است و در حال حاضر واگذاری شرکت‌های توزیع برق ایران در حال انجام است.

بنابراین بهتر است از هم‌اکنون برای ممانعت از ضرر و زیان بیشتر، فرآیند این واگذاری متوقف شده و با تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها از هرگونه تغییر در ساختار شبکه‌های توزیع برق خودداری شود و تمام عملیات انجام شده که به صورت دیوان‌سالارانه و بدون رعایت مقررات و حفظ منافع ملی بوده، کان‌لم‌یکن تلقی شده و ساختار برق به ساختار پیشین (ساختار برق در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱) بازگردد و دولت برای اجرای خصوصی‌سازی، لایحه مربوط به آن را با توجه به تمام مفاهیم ذیل سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان در قالب یک طرح جامع اجرا نماید.

مقدمه

برق به‌عنوان یک کالای عمومی با کارکردهای متمایز از سایر صنایع در کشور با گذشت بیش از ۱۳۰ سال به صنعتی فراگیر مبدل شده به‌طوری که کلیه صنایع دیگر نیز بدان وابستگی تنگاتنگی یافته‌اند. به‌عبارت دیگر، مصرف‌کننده نهایی صنعت برق^۱ با واسطه بخش توزیع به شبکه وصل شده و از انرژی برق بهره‌مند می‌شود. لذا بخش توزیع یکتا سازمان خدماتی است که مستقیماً با جامعه مرتبط است و می‌توان گفت که ارتباط خدماتی توزیع از تعداد خانوارهای کشور هم بیشتر است. بنابراین نوع تصمیم‌گیری‌ها برای خصوصی‌سازی، واگذاری و برون‌سپاری خدمات توزیع از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

براساس توصیه بانک جهانی به رقابتی شدن صنایع شبکه‌ای (همچون برق، مخابرات، آب، گاز، راه‌آهن و...) در اینجا صنعت برق و به‌دنبال آن بخش توزیع، در برخی از کشورها اعم از توسعه‌یافته، در حال توسعه و حتی توسعه‌نیافته به‌دلیل مشکلات مالی و اقتصادی این صنعت و برای برون‌رفت از این قبیل مسائل امر خصوصی‌سازی و برون‌سپاری به اجرا درآمد. شواهد تاریخی این تجربه میان کشورهای متعدد نشانگر ضرورت توجه به ساختار و تنظیم مقررات مطابق با شرایط خاص هر کشور دارد.

در این گزارش سعی شده است، ابتدا مختصری درباره فرآیند خصوصی‌سازی صنعت برق توضیح داده شود؛ در بخش دوم نیز مراحل کلی خصوصی‌سازی بخش توزیع برق به اجمال بیان شده است. سپس تجربه خصوصی‌سازی صنعت برق و ساختار مالکیت (بخش شبکه) در برخی از کشورهای منتخب و ایران توضیح داده شده است. در بخش‌های چهارم و پنجم به ترتیب مدل‌های حاکمیت و پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی در بخش توزیع برق تحلیل شده است. در بخش‌های ششم و هفتم به ترتیب پیامدهای منفی یکپارچه‌سازی و وضعیت آتی شرکت‌های توزیع براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تشریح شده است. در بخش هشتم به اختصار مغایرت‌های قانونی نحوه واگذاری شرکت‌های توزیع به بخش خصوصی (شرکت‌های شبه‌دولتی) بیان شده و در نهایت جمع‌بندی و راهکارهای سیاستی مطرح شده است.

۱. فرآیند خصوصی‌سازی صنعت برق

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 درآورده و حاکی از تغییر در تعادل



بین حکومت و بازار، به نفع بازار است.

تغییر مالکیت صنایع شبکه‌ای دولتی به مالکیت خصوصی (خصوصی‌سازی) در صورتی مفید خواهد بود که مقدم بر تغییر مالکیت، اقتصاد کشور برای محیطی رقابتی و دولتی تنظیم‌گر بهره‌مند شود، در غیر این صورت خصوصی‌سازی خصوصاً صنعت برق باعث بحران بیشتر می‌شود.

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. همین امر می‌تواند آنها را در ادامه راه با مشکل روبرو کند. چراکه 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 در حال توسعه عمدتاً آنقدر خصوصی‌سازی (یا در حالت کلی‌تر اصلاحات اقتصادی) را تا بازه‌ای از زمان به تأخیر می‌اندازند که دیگر چاره‌ای جز انجام آن برای آنها باقی نمانده باشد.

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

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 رگولاتوری^۱ پیش روی این بنگاه‌ها نیز باشند. در همین راستا افزایش بهره‌وری یکی از مهمترین دلایل خصوصی‌سازی و تجدید ساختار قلمداد می‌شود.

صنایع همگانی در اکثر کشورهای در حال توسعه قبل از خصوصی‌سازی با مشکل اشتغال بیش از افزایش، اندازه نیروی کار روبرو هستند و لذا معیار کارایی و بهره‌وری را نقض می‌کنند.

سایر اهداف که برای خصوصی‌سازی عنوان می‌شود به اختصار عبارتند از:

۱. کاهش هزینه‌های تولید از طریق افزایش بهره‌وری و پیشرفت در فناوری تولید،

۲. جبران سرمایه‌گذاری ناکافی و جذب سرمایه‌های بیشتر،
۳. کاهش تلفات انرژی،
۴. افزایش نوآوری،
۵. تولید انرژی الکتریکی بیشتر،
۶. ایجاد ظرفیت تولید بیشتر،
۷. امکان انتخاب تعداد بیشتر تولیدکنندگان به صورت آزاد از سوی مشتریان،
۸. بهبود کیفیت توزیع و توسعه خدمات برای قشر وسیع‌تری از مردم در مناطق جغرافیایی مختلف،
۹. عرضه مطمئن برق،
۱۰. کاهش نقش دولت در مدیریت (و نه فقط مالکیت) صنعت برق،
۱۱. افزایش رفاه اجتماعی.

۱-۱. رویکردهای مختلف به خصوصی‌سازی

باید به این نکته اشاره داشت که هیچ مدل جهان‌شمولی برای اصلاحات و تغییرات اقتصادی وجود ندارد و با توجه به ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی کشورها مدل‌های مختلفی قابل به‌کارگیری است. با این حال می‌توان گفت که هر کدام از این مدل‌ها در یکی از دو رویکرد کلی ذیل طبقه‌بندی می‌شوند:

الف) رویکرد ناگهانی،

ب) رویکرد تدریج‌گرایی.

اقتصاددانانی همچون بلنچارد، دورنبوش، کروگمن و فریدمن رویکرد اول به خصوصی‌سازی را در دهه ۱۹۹۰ پیشنهاد کردند و خصوصی‌سازی سریع و آنی در تمام صنایع شبکه‌ای را در دستور کار قرار دادند. انگیزه اصلی این قبیل رویکردهای اصلاحی نیز عموماً به کاهش قدرت دولت‌ها و بازگشت‌ناپذیری مجدد کمونیسم در آن دوران باز می‌گشت. اما این رویکرد در مرحله اجرا در بسیاری از کشورها به علت فراهم نبودن پیش‌شرط‌های لازم به شکست برنامه‌های خصوصی‌سازی منجر شد. برای مثال به دلیل نبود زیرساخت‌های نهادی لازم (سیستم حقوقی مؤثر) در کشورهای کمونیستی سابق، خصوصی‌سازی سریع و در مقیاس گسترده در این کشورها موفق نبود.

رویکرد دوم خصوصی‌سازی مرحله به مرحله و مطابق برنامه زمان‌بندی شده را در کشورهای مختلف پیشنهاد می‌کند. در همین زمینه استیگلیتز (برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۰) تأکید دارد که برنامه‌های اقتصادی موفق نیاز به این دارند که توالی در آنها رعایت شود.



لازم به ذکر است که رویکرد غالب امروزی در برنامه‌های خصوصی‌سازی صنایع شبکه‌ای در کشورهای مختلف، رویکرد تدریجی‌گرایی است و دیگر از رویکرد ناگهانی به واسطه تجربیات تاریخی ناموفق استفاده نمی‌شود.

۱-۲. مشکلات خصوصی‌سازی

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 نهادهای جامعه را در نظر بگیرد.

تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای متعدد دنیا (خصوصاً در کشورهای آمریکای لاتین) نشان داده است که این امر به دنبال خود، نارضایتی‌ها و گاه شورش‌های مردمی را به دنبال دارد. این قبیل نارضایتی‌های عمومی از خصوصی‌سازی عموماً از تبعاتی همچون افزایش قیمت‌ها، کاهش اشتغال و سود سرشار بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده در اثر بهبود کارآیی 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 در نهایت منجر به بروز نتایج ناخواسته‌ای شده است. خود این مشکل نیز به نوعی به نبود دانش عملی در زمینه خصوصی‌سازی و التزامات آن تا همین دهه اخیر باز می‌گردد. مطابق هر نوع اصلاحات اقتصادی دیگری، خصوصی‌سازی نیز به همراه خود مزایا و مضراتی در پی دارد از پرنقص بودن مالکیت دولتی صنایع لزوماً نمی‌توان نتیجه گرفت که خصوصی‌سازی برای تمام بخش‌های زیرساختی اقتصاد لازم است. این تغییرات برای هر کشور و هر دولتی عموماً باید تا بدانجا به تأخیر افتند که منافع ناشی از آنها بر مضرات آنها بچربد و چه بسا که در کوتاه‌مدت عکس آن برقرار باشد.

اگر به دلیل انحصار طبیعی^۱، کمبود اطلاعات، محدودیت‌های ارزی یا محدودیت‌های فناوری یا هر عامل دیگری درجه رقابت فعالیت‌ها در یک اقتصاد اندک باشد، تغییر مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی موجب افزایش قیمت‌ها و ناکارآمدی می‌شود. زیرا مالکیت خصوصی انگیزه کمتری در تأمین منافع اجتماعی دارد و تمایل دارد از تنگناهای اقتصادی رانت بیشتری کسب کند. چنانچه نظارت دقیق و منطقی بر عملکرد بخش خصوصی اعمال نشود، پدیده رانت‌خواری بخش خصوصی امر مسلمی خواهد بود. ازسویی، به دلیل برداشتن فشارهای اداری پس از خصوصی‌سازی و نبود فشارهای رقابتی بنگاه‌های خصوصی انگیزه‌ای برای بهبود فناوری نخواهند داشت زیرا سود خود

۱. احمد میدری، «پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی»، مرکز پژوهش‌ها، اردیبهشت‌ماه ۱۳۷۸.

را می‌توانند از طرق دیگری افزایش دهند. تجربه سایر کشورها مصادیق فراوانی در تأیید فرضیه فوق به‌دست داده است. برای مثال، در اینجا به اظهارنظر ژوزف استیگلیتز معاون سابق بانک جهانی در جمع‌بندی از تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای متعدد اشاره می‌شود که: «تبدیل انحصار عمومی به انحصار خصوصی به قیمت‌های بالاتر و کارآیی اقتصادی کمتر منجر می‌شود. باید تأکید کرد آنچه موجب دستیابی به نقطه بهینه پارتو^۱ می‌شود مالکیت خصوصی، رقابت و اطلاعات کامل است»^۲.

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، جذب سرمایه بیشتر برای توسعه و افزایش ظرفیت تولید برق است. حال آنکه در کشورهای توسعه‌یافته ظرفیت‌سازی مد نظر نیست، بلکه بیشتر افزایش کارآیی و بهره‌وری این صنعت از اهمیت برخوردار است، اما هدف خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه ترکیبی از اهداف کشورهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته است، یعنی علاوه بر جذب سرمایه، به رشد کارآیی و افزایش بهره‌وری نیز توجه می‌شود.

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

۱-۲-۱. انحصار طبیعی

در ادبیات اقتصادی، انحصار طبیعی ویژگی خاصی است که عموماً از تابع فناوری 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

۱. بهینه پارتو یک مفهوم در علم اقتصاد است با کاربردهایی در مهندسی و علوم اجتماعی. این اصطلاح پس از ویلفردو پارتو به این نام نامیده شد. یک اقتصاددان ایتالیایی این مفهوم را در مطالعاتش از کارآیی اقتصادی و توزیع درآمد استفاده کرد. مفروض است یک تخصیص آغازی از کالاها در میان مجموعه‌ای از افراد منحصر به فرد. یک تغییر برای تخصیص متفاوت که حداقل وضعیت یک فرد بهتر شود بدون بدتر شدن وضعیت دیگر افراد که این بهبود پارتو نامیده می‌شود. یک تخصیص وقتی تعریف می‌شود به عنوان کارآیی پارتو یا بهینه پارتو که بهبودهای پارتو نتواند بیشتر شود.

2. Stiglitz, 1998.



لذا از نظر اقتصادی اهمیت فوق‌العاده‌ای دارند) از این ویژگی برخوردارند. نتیجتاً توسعه و گسترش خدمات در این صنایع می‌تواند تأثیر به‌سزایی در رشد تولید ملی و افزایش بهره‌وری و بهبود محیط کسب‌وکار در سطح کشور داشته باشد.

صنعت برق پیش از جنگ جهانی دوم در اکثر کشورهای اروپایی، آمریکای شمالی و جنوبی تحت مالکیت خصوصی بود، اما جنگ جهانی دوم بهانه‌ای به‌دست دولت‌ها داد تا با انگیزه‌هایی مختلف همچون دلایل ایدئولوژیک در انگلستان و فرانسه صنایع شبکه‌ای (همچون برق، مخابرات، آب، گاز، راه‌آهن و...) را ملی کرده یا مانند کشورهای آمریکای لاتین به بهانه کنترل قیمت‌ها بنگاه‌های خصوصی فعال را به ورشکستگی بکشانند. نتیجه این تفکرات این بود که بعد از جنگ جهانی دوم ساختار صنایع شبکه‌ای در اکثر کشورهای دنیا به مدل ادغام شده عمودی^۱ تغییر شکل یافت که در آن مقطع زمانی، این مدل بهترین راه‌حل بود و برای این امر به سرمایه‌گذاری هنگفتی نیاز بود. بخش خصوصی نیز انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری در این سطح را نداشتند و بنابراین این امر باعث می‌شد که کلیه زیربخش‌های یک صنعت شبکه‌ای در اختیار کنترل و مالکیت یک شرکت دولتی قرار گیرد.

۲-۲-۱. دلایل از بین رفتن انحصار طبیعی

پس از ادغام‌های عمودی صورت گرفته در صنایع همگانی متعاقب جنگ جهانی دوم تا سال‌های متمادی همچنان سایه انحصارهای دولتی بر سر این صنایع وجود داشت، تا اینکه از دو دهه پیش تاکنون به‌واسطه تغییر در دو عامل، این انحصارات رفته رفته شکسته شده و یکی پس از دیگری مجدداً جای خود را به صنایع رقابتی دادند و از آنجایی که بخش خصوصی دارای شرایط مالی لازم برای سرمایه‌گذاری در این صنایع را کم کم پیدا کرد در کشورهای توسعه‌یافته جایگزین شدند. اما بالعکس در کشورهای درحال توسعه نبود سرمایه کافی مانع از توسعه این صنایع شده است.

بدون شک یکی از مهمترین عواملی که به رقابتی شدن صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی منجر شده، پیشرفت فناوری است. در صنعت برق نیز فناوری‌های جدید تولید (خصوصاً نیروگاه‌های گازی و سیستم‌های رایانه‌ای اندازه‌گیری انرژی) به طرز کاملاً معنی‌داری 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 به‌ذکر است که با ورود و گسترش نیروگاه‌های گازی، اثر تغییر فناوری بر کاهش هزینه تولید برق برای کشورهایایی که دارای منابع گازی هستند بیشتر مشهود است.

۲. مراحل کلی خصوصی‌سازی صنعت توزیع برق

شرکت‌های توزیع منطقه‌ای

به‌طور کلی، بخش توزیع از خطوط ولتاژ متوسط (کمتر از ۲۰ کیلوولت)، پست‌های ترانسفورمری و خطوط ولتاژ پایین (کمتر از ۱۰۰۰ ولت) تشکیل شده است. شرکت‌های توزیع می‌توانند شرکت‌های ملی، شرکت‌های عمومی وابسته به فرمانداری‌ها یا شهرداری‌ها یا شرکت‌های خصوصی و مستقل باشند که مسئولیت سیم‌بانی و مدیریت شبکه توزیع را در یک منطقه خاص برعهده دارند. معمولاً محدوده ارائه خدمات شرکت‌های توزیع، به‌صورت جغرافیایی از یکدیگر مجزا هستند که این تفکیک یا به‌صورت قانونی توسط دولت‌ها یا ازسوی نهادهای تنظیم مقررات صورت می‌گیرد و هر محدوده انواع گوناگون مصرف‌کنندگان خانگی، تجاری یا صنعتی را شامل می‌شود.

در مسیر آزادسازی و خصوصی‌سازی، ایجاد شرکت‌های توزیع منطقه‌ای دو ویژگی ارزشمند دارد:

الف) فراهم شدن امکان مقایسه عملکرد شرکت‌های توزیع با یکدیگر،

ب) امکان خصوصی‌سازی هرکدام از آنها بدون نگرانی از ایجاد یک انحصار خصوصی بزرگ. ویژگی نخست باعث می‌شود، ضمن وضع یک استاندارد برای تعرفه توزیع، با مقایسه عملکرد شرکت‌های توزیع با یکدیگر، اطلاعات تحلیلی بهتری برای قضاوت در مورد بهینگی استاندارد وضع شده برای تعرفه فراهم آید و احتمالاً این مسئله، اختلافات و دعاوی ناشی از چانه‌زنی بر سر تعرفه توزیع را تا حد زیادی کاهش می‌دهد. همچنین، تعدد شرکت‌های تخصصی در عرصه خدمات توزیع برق همواره انگیزه رقابت برای بهبود عملکرد را تقویت می‌کند و در صورت لزوم تجدید مناقصات و واگذاری امتیازات توزیع منطقه‌ای با مکانیسم رقابت در بازار، مشارکت‌کنندگان بالقوه بیشتری ایجاد می‌کند. حتی در این شرایط نهاد تنظیم مقررات می‌تواند از یک مکانیسم تعرفه مبتنی بر بهترین عملکرد به‌جای تعرفه ثابت استفاده کند یا امتیازات توزیع منطقه‌ای را به‌طور دوره‌ای، براساس بهترین عملکرد ارائه شده قبلی، به رقابت گذارد.

البته لازم به‌ذکر است که این مراحل در تمام کشورها مشترک نبوده و در هر کشور با توجه به شرایط حاکم بر آن، ویژگی‌های متفاوتی دارند. ذکر این نکته نیز اهمیت دارد که عموماً خصوصی‌سازی بخش توزیع برق پس از بخش تولید قرار می‌گیرد و به‌عنوان اولین سرمایه‌گذاران خصوصی محسوب می‌شوند؛ لذا سود آنها از محل سرمایه‌گذاری تولیدکنندگان مستقل برق^۱ وارد صنعت برق می‌شوند. تولیدکنندگان مستقل برق با مالکیت و مدیریت خصوصی در این بخش از

1. Independent Power Producer (IPP)



صنعت می‌توانند مشوق و راهگشای سرمایه‌گذاری خصوصی در سایر بخش‌ها باشند.

عموماً یکی از اولین مراحل خصوصی‌سازی صنعت توزیع برق، تعیین تعداد نواحی توزیع

است که این امر در کشورهای متعدد دنیا با توجه به تفاوت در ویژگی‌های جغرافیایی مناطق مختلف توزیع، اندازه مناطق نسبت به میزان فروش برق در آنها، ویژگی‌های فنی و مالی نواحی مختلف، قراردادهای فعلی فروش برق و همین‌طور رویه‌های قانونی فعلی در کشور تعیین می‌شود.

در مراحل بعدی تعرفه‌هایی برای بخش توزیع وضع می‌شود که عموماً این تعرفه‌ها

پنج‌ساله بوده و پس از طی دوره مورد نظر مجدداً مورد بازبینی قرار می‌گیرند. هرکدام از شرکت‌های توزیع نیز موظفند که مدارکی مبنی بر احراز حداقل شرایط لازم برای فعالیت را ارائه کنند. به‌عنوان مثال، این مدارک ممکن است شامل گواهی کیفیت، تعهد عرضه خدمات، گواهی توانایی برای انجام سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای بازسازی شبکه تحت اختیار و ارائه یک دورنمای کلی و از پیش تعریف شده برای کاهش تلفات در این شبکه باشد.

پس از طی مراحل فوق، برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع نیروی برق آغاز می‌شود.

در این مرحله سازوکار حقوقی مربوط به تشکیل مناطق توزیع نیروی برق تکمیل شده و از سوی اداره خصوصی‌سازی قراردادی با شرکت‌های توزیع برای ارائه خدمات مشاوره در زمینه معاملات تجاری مربوط به خصوصی‌سازی این شرکت‌ها تنظیم می‌شود. همچنین باید کلیه اقدامات مربوط به تفکیک مناطق توزیع برق از نظر حسابداری نیز انجام شود، علاوه بر آن روش تعیین دریافت تعرفه برق در هر یک از مناطق توزیع نیز تعیین می‌شود.

پس از طی شدن کلیه اقدامات فوق، مجوزهای جداگانه برای هر منطقه توزیع توسط نهاد

تنظیم مقررات صادر شده و تعرفه‌های هر منطقه یا شرکت توزیع برق تعیین می‌شود.

در مرحله آخر، مزایده مربوط به واگذاری شرکت‌های مناطق توزیع برگزار خواهد شد.

۳. مروری بر خصوصی‌سازی صنعت برق^۱ و ساختار مالکیت بخش شبکه در ایران و جهان

۳-۱. تجارب جهانی خصوصی‌سازی صنعت برق

۳-۱-۱. برزیل

به لحاظ تاریخی، سیستم برق برزیل توسط یک شرکت با عنوان الکتروبراس که تحت نظارت دولت فدرال بود، اداره می‌شد. شرکت مزبور، مالک و اپراتور سیستم انتقال بود و بخش اعظم ظرفیت

۱. هاشم خوبی و زهرا جعفری، نگاهی به خصوصی‌سازی صنعت برق کشور با رویکردی بر تجارب جهانی، ۱۳۹۱.

تولید برزیل را تأمین می‌کرد. ۵۰ شرکت توزیع منطقه‌ای توزیع برق را شامل می‌شد. در دهه ۱۹۹۰ این کشور به توصیه بانک جهانی برخی از شرکت‌های توزیع را خصوصی کرد و برای کمک به ترویج آزادسازی بازارهای برق یک رگولاتور (تنظیم‌کننده) تشکیل شد. در سال ۲۰۰۱، یک بحران منجر به کمبود ظرفیت تولید به واسطه شکست بازار جدید در رونق سرمایه‌گذاری در بخش جدید تولید شد. این امر در پی ورشکستگی اکثر شرکت‌های چندملیتی و انتخابات ریاست‌جمهوری و انتخاب لوئیز ایناشیو لوا داسیلوا از حزب کارگر اتفاق افتاد. داسیلوا برنامه خصوصی‌سازی و آزادسازی را متوقف کرد. برخی از شرکت‌های توزیع کاملاً دولتی شده و تحت کنترل شرکت الکتروبراس درآمدند.

نقش دولت ابتدا در سال ۲۰۰۴، پس از تشکیل یک شرکت جدید برنامه‌ریزی انرژی (EPE) تحت نظارت وزارت معدن و انرژی افزایش یافت. تخمین میزان تقاضا برای ۲۰ سال آتی، برنامه‌های زیربنایی، تولید و کمیسیون‌های پروژه‌های خاص در این شرکت پیش‌بینی شده است. در واقع، بازار آزاد تولید جایگزین آن چیزی است که یک سیستم خریدار واحد اکثر مشترکان را تأمین می‌کند. یک بازار موازی نیز برای کاربران صنعتی بزرگ که قادرند تأمین‌کننده خود را انتخاب کنند، وجود دارد.

۲-۱-۳. هند

داستان خصوصی‌سازی و عدم دسته‌بندی در هند بسیار آرام و دشوار بوده است. تلاش‌های زیادی برای ایجاد تولیدکنندگان مستقل قدرت‌ها با شکست به پایان رسید اعم از فسخ پروژه کاکنتریکس در کارناتاکا در خصوص محافظت از محیط زیست، شکست تولیدکننده‌های مستقل قدرت سوئز تراکتیل (شرکت از رده خارج شد) و بسیار هزینه‌بر بود. اولین عدم دسته‌بندی صفحه برق ادغام شده ایالتی در اوریسا با خصوصی‌سازی نسبی تولید و توزیع بود که باعث قیمت‌های غیرقابل خرید برای مشترکان و خروج سریع و ناگهانی بدون توجه به شرکت چندملیتی درگیر بود (AES) علی‌رغم تصویب قانون برق در سال ۲۰۰۳ مبنی بر لزوم عدم دسته‌بندی برد برق ایالتی، فقط ۷ ایالت از ۲۹ ایالت تا پایان سال ۲۰۰۹ این قانون را اجرا کردند. مرور فرآیندهای خصوصی‌سازی و آزادسازی متعدد در هند و سایر کشورهای آسیای جنوبی در سال ۲۰۰۷ نشان‌دهنده رد شدن این فرآیند و توقف آن بوده است: «نبود سودهای مشخص، ثابت و مثبت از اصلاح باعث پذیرش ضعیف همگانی فرآیند اصلاح و کاهش سرعت پیشرفت آن شده است». این اصلاح تاکنون، در ایجاد سودمندی قوی از طریق عملکرد پیشرفته، سرویس بهتر و کاهش هزینه‌ها ناکام مانده است. خدمات اصلاح شده به‌ندرت معتبر است... عملکرد فنی به میزان مورد انتظار پیشرفت نکرده است. هند، بنگلادش و سریلانکا با کمبود بسیار قدرت روبرو هستند.



سرمایه‌گذاری در بخش قدرت به واسطه طفره رفتن از بودجه ایالتی و تجهیز ضعیف سرمایه بخش خصوصی با مشکل روبرو بود در هند، مخارج طرح برای بخش قدرت در سال‌های اخیر در مقایسه با کاهش ۲۰ درصدی دهه‌های ۱۹۶۰-۱۹۸۰ بین ۱۳-۱۴ درصد کاهش داشته است.... تجربه تولیدکنندگان مستقل قدرت به‌خاطر هزینه بالای نیروگاه‌های تولیدکننده مستقل قدرت، هزینه‌های انحرافی مقابل همه این نیروگاه‌ها و مناقشه‌های پیرامونی آنها اثر منفی گذاشته است. به بیان دیگر، مشترکان از زمان آغاز اصلاحات بارها و بارها با افزایش قیمت مواجه شده‌اند.

۳-۱-۳. مکزیک

یک شرکت ایالتی با ادغام عمودی تحت عنوان CFE، کلیه اعمال توزیع و انتقال را (با استثنای حداقل) کنترل می‌کند و دوسوم از کل قدرت را تولید می‌کند. طرح‌های عدم دسته‌بندی و آزادسازی سیستم به‌خاطر قانونمند نبودن ازسوی دیوان عالی در سال ۲۰۰۲ رد شد، حکم دیوان عالی مبنی بر این بود که طرح مذکور تخطی از الزامات مالکیت دولتی سیستم در مواد (۲۷) و (۲۸) قانون اساسی است. تنها شرکت‌های خصوصی، تولیدکننده مستقل قدرت هستند، گرچه دیوان عالی پیشنهاد کرده بود که این شرکت‌ها هم بی‌تردید از ماده (۲۷) قانون اساسی این کشور تخطی می‌کنند و هر پروژه تولید مستقل قدرت در مکزیک دارای ضمانت‌های مشخص دولتی است.

درواقع، ادغام سیستم برق تحت خدمات واحد دولتی در سال ۲۰۰۹ در مکزیک افزایش یافت و مسئولیت توزیع برق در مکزیکوسیتی به CFE واگذار شد.

۳-۱-۴. آرژانتین

سیستم برق آرژانتین در دهه ۱۹۹۰، خصوصی شده و از دسته‌بندی خارج شد و به‌عنوان بخشی از برنامه درحال تجدید ساختار با صندوق بین‌المللی پول IMF و بانک جهانی مطابقت دارد. اکثر شرکت‌های تولید و شرکت‌های توزیع خصوصی شده و یک بازار قدرت عمده نیز طراحی شده است. رقابت خرده برای صنعت معمول است و برای بخش خانگی کاربردی ندارد. در این کشور پس از بحران عظیم اقتصادی سال ۲۰۰۱ و کاهش بی‌سابقه ارزش پول که به‌موجب آن دولت قیمت‌های قدرت را به‌منظور حمایت از بخش خانگی تثبیت کرد، این بحران باعث مناقشه در شرکت‌ها بر سر اثر آن بر منافع شد.

از زمان بحران سال ۲۰۰۱ دیگر هیچ‌گونه خصوصی‌سازی یا آزادسازی صورت نگرفت. هم‌اکنون، در آرژانتین نیاز سرمایه‌گذاری از محل منابع عمومی تأمین می‌شود. همچنین برای یارانه‌دهی به مصرف‌کنندگان بی‌بضاعت در این نوع سیستم، از مالیه عمومی استفاده می‌شود به‌ویژه برای برق‌کشی روستایی، سرمایه‌گذاری در انتقال و منابع تجدیدپذیر از منابع عمومی بهره‌گیری می‌شود.

۳-۱-۵. ونزوئلا

ونزوئلا در دهه ۱۹۹۰ خصوصی‌سازی بخش برق را آغاز کرد ولی در نیمه دهه ۲۰۰۰ شروع به اصلاح فرآیند کرد. هر دو شرکت‌های توزیع و تولید مجدداً دولتی شدند.

۳-۱-۶. آفریقای جنوبی

در سال ۲۰۰۴، آفریقای جنوبی طرح‌های اولیه خود در مورد عدم دسته‌بندی و خصوصی‌سازی برق صنعتی را لغو کرد و اسکام به‌عنوان شرکت برق دولتی یکپارچه باقی ماند. دولت نیز بار دیگر تصمیم گرفت شرکت‌های خصوصی را در ساختار تولید برق تعریف کند، اما در نهایت اسکام عملاً مسئول همه تولید باقی ماند. یگانه ایستگاه قدرت خصوصی‌سازی شده، ایستگاه کلون بود که دو بار از سوی مالکان چندملیتی، ابتدا ایز و بعد هم گلوبلک کنار گذاشته شد. آفریقای جنوبی به‌طور فزاینده‌ای بر تعداد مشترکان خانگی متصل به سیستم برق افزود که نخست با یارانه مقطعی ولی بعد از راه درآمدهای مالیاتی، تأمین مالی می‌شدند. اما نه مشارکت بخش خصوصی و نه نظارت و مقررات، هیچ‌کدام سهم مهمی برای گسترش دسترسی به سرویس‌های شبکه‌ای فراهم نساخت.

۳-۱-۷. تایلند

در تایلند، در مارس ۲۰۰۶، دیوان عالی اجرایی اعلام کرد که فرآیند خصوصی‌سازی که به دستور تاکسین نخست‌وزیر وقت آغاز شد بنا بر دلایل مختلف، غیرقانونی است. حکم دادگاه این بود که: «دولت از قدرتش در خصوصی‌سازی مؤسسات دولتی سوءاستفاده می‌کند». تایلند به‌صورت خدمات یکپارچه با مالکیت دولتی (EGAT) همراه با انحصار در انتقال و توزیع و عرضه باقی مانده است. ۵۰ درصد از ظرفیت تولید کشور در مالکیت دولتی است و دولت به‌عنوان تنها خریدار محصول سایر ایستگاه‌های خصوصی قدرت عمل می‌کند.

۳-۱-۸. ارمنستان

ازجمله دستاوردهای بخش برق ارمنستان پس از خصوصی‌سازی می‌توان به اختصار به موارد ذیل اشاره کرد:

- برق‌رسانی دائمی در طول شبانه‌روز بعد از اصلاحات صورت گرفته از سال ۱۹۹۶ در بخش برق ارمنستان امکانپذیر شد،
- کاهش اتلاف برق، فقط ۴ درصد از برقی که باید به مشترکین تجاری رسانده شود، تلف می‌شود.
- بازنگری در تعرفه‌ها، یک نهاد تنظیم مقررات با سابقه و فعال در بخش برق به تعیین تعرفه برق می‌پردازد. تا پیش از اصلاح تعرفه‌ها، دولت ارمنستان برای حفظ و نگهداری عاملین بخش برق



که با زیان‌های تجاری هنگفتی روبرو بودند و تعرفه‌های پایین هزینه‌های آنها را هم پوشش نمی‌داد و ناگزیر به پرداخت یارانه‌های زیادی بودند.

- افزایش بهره‌وری، تغییر در قیمت برق موجب ارتقا و بهره‌وری شد و سرمایه‌گذاران سعی کردند تا از فناوری‌های کارآمد انرژی بهره بگیرند.

- توسعه شبکه گاز، قیمت بالای برق باعث شد شبکه گاز توسعه بیشتری یابد و مشترکین خانگی از برق بهره بیشتری یابد.

در اینجا این نکته حائز اهمیت است که بیشترین سود حاصل از خصوصی‌سازی به مشترکین پرمصرف تعلق می‌گیرد که معمولاً جزء مشترکین بزرگ دولتی هستند و این منفعت شامل مشترکین کم‌درآمد و بی‌بضاعت واحدهای مسکونی نمی‌شود و پرداخت‌های اجتماعی به اقشار کم‌درآمد و بی‌بضاعت دولت ارمنستان نیز راهگشا نبوده است.

همزمان با طرح موضوع خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع برق در ارمنستان، شواهد نشان می‌داد که نوعی بدگمانی میان مشترکین این شرکت‌ها نسبت به نحوه تعامل آتی شرکت‌های توزیع خصوصی با مردم در حال شکل‌گیری است. در واقع، با توجه به پایین بودن سطوح درآمدی مردم و بالا بودن نرخ بیکاری، نگرانی‌های مردم در خصوص احتمال افزایش قیمت برق پس از واگذاری شرکت‌های توزیع ایجاد شده بود.

۹-۱-۳. انگلستان

در انگلستان، تولید دسته‌بندی نشده،^۱ انتقال، توزیع و خرده‌فروشی، باعث خصوصی شدن شرکت‌ها شد و بعد هم بازارهایی برای برق عمده و خرده به وجود آمد.

قیمت‌های برق با این‌گونه خصوصی‌سازی در انگلستان بهتر از سایر کشورها عمل نکرد از جمله فرانسه که هرگز خصوصی نشد. منافع قیمت ویژه فقط شامل حال مشترکان صنعتی بزرگ می‌شد. هرچند کاهش هزینه نیز پس از خصوصی‌سازی اتفاق افتاد (در حدود ۵ درصد) اما افزایش منافع بسیار بیش از تعدیل قیمت‌ها بود. توزیع منافع برابر نبود، سهامداران از سود بیشتری برخوردار بودند؛ شرکت‌ها در مقابل دستگاه‌های نظارت دولتی بازگشت‌های بیش از حدی داشتند.^۲ در مطالعات نشان داده شده است که اگر خصوصی‌سازی اتفاق نمی‌افتاد قیمت‌های برق در انگلستان بین ۱۰ تا ۲۰ درصد بالاتر از قیمت پس از خصوصی‌سازی می‌شد.^۳

تمرکز و ادغام عمومی، از راهبردهای اصلی شرکت‌های خصوصی به‌شمار می‌روند.

1. Unbundle

۲. دی اولیویرا و تولماسکوئین، ۲۰۰۴؛ باکلند و فریزر، ۲۰۰۲.

۳. برانستون، ۲۰۰۰؛ نیوبری و پولیت، ۱۹۹۷.

شرکت‌های خصوصی با ادغام تولید و توزیع برای تأمین امنیت طولی‌المدت دوسویه، عدم دسته‌بندی عمودی را فسخ کردند. همزمان برای افزایش قدرت بازار میان ادغام‌کننده‌ها تمرکز افقی به وجود آمد.^۱

بازارهای عمده، اثر اندکی داشتند زیرا بخش عمده برق در قراردادهای بلندمدت تولید و توزیع میان شرکت‌هایی که به‌طور عمودی ادغام شده بودند، دادوستد می‌شد. سال‌ها بازارهای خرده‌فروشی به‌خاطر اینکه مشترکان خانگی شرکت سرویس‌دهنده انرژی برق را تغییر نمی‌دادند (سوئیچ نمی‌کردند) و در تعیین ارزان‌ترین گزینه در صورت تغییر سرویس‌دهنده، ناموفق بودند؛ این بازار ورشکسته بود.

۲-۳. بررسی ساختار مالکیت (بخش شبکه) در برخی کشورهای منتخب^۲

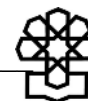
واگذاری سهام شرکت‌های توزیع نیروی برق در دستور کار صنعت برق است. نحوه واگذاری این شرکت‌ها و ترکیب سهامداران آن از جمله سؤالات اساسی درخصوص واگذاری این شرکت‌هاست. در این قسمت با بررسی و مطالعه ساختار مالکیت در چند کشور منتخب و پرداختن به مدل‌های حاکمیت و مدل‌های تجاری این شرکت‌ها حدود و مختصات مالکیت در بخش توزیع بیان شده است. بدیهی است که تجربه سایر کشورها درخصوص نحوه مالکیت بخش توزیع می‌تواند تصویر مناسبی از بایدها و نبایدهای واگذاری شرکت‌های توزیع در اختیار ما قرار دهد. به همین منظور در این بخش به بررسی ساختار مالکیت (بخش شبکه) در کشورهای منتخب شامل سوئیس، ترکیه، فنلاند، ایتالیا، بریتانیا و ایران پرداخته شده است.

۱-۲-۳. سوئیس

عمده شرکت‌های توزیع در این کشور در مالکیت دولت باقی مانده است. بیش از ۸۰ درصد برق توسط دولت تولید می‌شود (در حدود ۵۰ درصد توسط دولت ایالاتی، ۲۶ درصد توسط شهرداری و ۴ درصد توسط دولت فدرال). در سوئیس پنج شرکت بزرگ صنعت برق (تولید، انتقال و توزیع) را در اختیار دارند. سه تا از این پنج شرکت بزرگ شامل Eos, Axpo و EWZ است و ۱۰۰ درصد آن در مالکیت دولت است و دو شرکت دیگر این شرکت‌ها شامل Atel و BkW است که مالکیت آن ترکیبی است (دولتی - خصوصی)، در جدول ۱ ساختار مالکیت این شرکت‌ها نشان داده شده است.

۱. قبادیان و وینی، ۲۰۰۲ و دیگران ۲۰۰۳؛ توماس، ۲۰۰۴.

۲. مطالعه فشرده مدل‌های حاکمیت و کسب‌وکار توزیع، دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، آبان‌ماه ۱۳۹۰.



جدول ۱. ساختار مالکیت توزیع در سوئیس

شرکت	مالکیت
Atel	مالکیت دولتی - خصوصی؛ ۵۸/۸ درصد مالکیت آن در اختیار موتور کلمبوس (با ترکیب سهامداری ۵۵/۶ درصد بانک UBS و ۲۰ درصد EdF و ۱۰ درصد EoS) الباقی مالکیت در اختیار ایالات و شهرداری
BkW	مالکیت دولتی - خصوصی؛ عمده سهامداران آن شامل ۲۰ درصد EON و ۵۲/۹ درصد Caton of Berne
Axpo	۱۰۰ درصد مالکیت دولتی است (شرکت هلدینگ که از سه شرکت بزرگ CKW, EGZ, NOK تشکیل شده است
EoS	۱۰۰ درصد مالکیت دولتی است (Holding Company of the main Public Cantonal and City Utilities in Western Switzerland)
EWZ	۱۰۰ درصد مالکیت دولتی است و در اختیار شرکت City of Zurich Public Utility

Source: OECD, Review of Regulatory Reform in Switzerland 2006.

۲-۲-۳. ترکیه

مالکیت سیم در صنعت توزیع برق دولتی است و در مالکیت شرکت توزیع برق ترکیه است. در ترکیه خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع با اجرای مدل (واگذاری حق بهره‌برداری)^۱ انجام شده است. در این مدل سرمایه‌گذار مالک سهام شرکتی خواهد بود که این شرکت مجوزهای توزیع برق در منطقه معینی را خواهد داشت، اما مالک دارایی‌های شبکه در همان منطقه را ندارد و مالکیت تجهیزات و سیم در اختیار شرکت توزیع برق ترکیه است. در این ساختار به سرمایه‌گذار صرفاً امتیاز بهره‌برداری دارایی سیم در قالب توافقنامه واگذاری حق بهره‌برداری^۲ با شرکت توزیع برق ترکیه واگذار شده است. در ترکیه ۲۱ شرکت توزیع خصوصی در حوزه عملیات و بهره‌برداری به شرح فوق است.

۳-۲-۳. فنلاند

در کشور فنلاند ۸۸ شرکت توزیع وجود دارد که عمده شرکت‌ها در مالکیت شهرداری یا شرکت‌هایی است که عمده سهام آنها در اختیار شهرداری است. از این ۸۸ شرکت توزیع ۱۵ شرکت در مالکیت بخش خصوصی یا دولتی هستند. مالکان شرکت‌های توزیع (سهامداران) می‌توانند در حوزه خرده‌فروشی و تولید برق نیز فعالیت کنند. گروهی از شرکت‌های توزیع در فنلاند معمولاً خرده‌فروش را تشکیل می‌دهند.^۳

۳-۲-۴. ایتالیا

توزیع برق در بیش از ۹۵ درصد از شهرهای ایتالیا توسط شرکت Enel Distribuzione S.P.A انجام می‌شود. بیش از ۱۰۰ شرکت کوچک دیگر، امر توزیع برق در مابقی شرکت‌ها را برعهده

1. Transfer of Operating Rights

2. ToR Agreement

3. Annual Report of European Commission Finland, 2010.

دارند. در جدول ۲ طول شبکه در سطوح متعدد ولتاژ در هر ناحیه و تعداد شرکت‌های فعال در هر ناحیه را نشان می‌دهد. در مجموع ۱۳۱ شرکت توزیع در ایتالیا فعال هستند که حدود یک میلیون و دویست هزار کیلومتر خط را بهره‌برداری می‌کنند.

در جدول ۲ سهم هریک از شرکت‌ها در صنعت برق ایتالیا نشان داده شده است.

جدول ۲. سهم شرکت‌های توزیع در صنعت برق ایتالیا

GROUP	GWh	% SHARE ON TOTAL
Enel (Enel Distribuzione and Deval)	256,498	87.0
A2A	12,067	4.1
Acea/Electrabel	10,054	3.4
Iride	2,621	0.9
Hera	2,170	0.7
Trentino Servizi	2,007	0.7
Agsm Verona	1,895	0.6
Aim Vicenza	1,105	0.4
Others	6,476	2.2
TOTAL	294,923	100.0

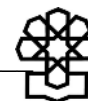
Source: Ibid.

ساختار مالکیت شرکت‌های توزیع در جدول ۳ آمده است. حدود ۴۳ درصد سهام شرکت‌های توزیع در اختیار سازمان‌های ملی و محلی (اکثراً شهرداری‌ها) است.

جدول ۳. وضعیت مالکیت شرکت‌های توزیع

SHAREHOLDER TYPES	% OF SHARE CAPITAL
Public bodies	42.8
Local energy companies	11.1
National energy utilities	9.6
Foreign energy companies	2.0
Foreign financial institutions	0.1
National financial institutions	0.9
Natural persons	12.7
Floating stocks	0.6
Miscellaneous companies	20.1
Total	100.0

Source: Ibid.

۵-۲-۳. انگلستان^۱

انگلستان دارای ۱۴ اپراتور شبکه توزیع مجوزدار است که هریک مسئول ارائه خدمت توزیع به ناحیه مشخصی هستند. این ۱۴ شرکت توزیع تحت تملک هفت گروه است. در این کشور، درحال حاضر توزیع از خردهفروشی جدا شده و کسب و کار توزیع براساس قانون سال ۲۰۰۰ میلادی دارای مونوپولی محلی در مناطقی است که مجوز اخذ کرده است. گرچه این مدل در کل بریتانیا، به کار می رود ولی ساختار انگلستان و ولز تاحدی متفاوت از اسکاتلند است. در انگلستان و ولز از آوریل ۲۰۰۷ هفت شرکت توزیع، مجوز توزیع را در ۱۲ منطقه گرفته اند. در اسکاتلند، توزیع توسط دو شرکتی که به صورت یکپارچگی عمودی تولید، انتقال و توزیع و خردهفروشی را برعهده دارند، انجام می شود. هر شرکت توزیع، مجوز جداگانه ای را برای هر منطقه می گیرد. آنها موظف هستند که به هر مشتری را که مشمول منطقه آنها می شود، برق رسانی کنند. درحال حاضر شرکت های توزیع با عنوان اپراتور شبکه توزیع شناخته می شود و طبق قانون سال ۲۰۰۰ آنها موظف هستند که دسترسی عادلانه و تبعیض ناپذیر برای تمام خرده فروشان را فراهم کنند. مجوزهای توزیع توسط دفتر بازارهای برق و گاز اعطا می شود و تنظیم مقررات (رگولاتوری) براساس مکانیسم کنترل قیمت انجام می پذیرد. لازم به ذکر است که ریاست رگولاتوری توسط وزیر انرژی به هیئت دولت پیشنهاد و حکم ذیربط توسط نخست وزیر صادر می شود. اعضای رگولاتوری شامل خبرگان صنعت برق و گاز به انضمام نمایندگان تشکل های صنعتی، تجاری و کشاورزی انگلستان است. یکی از شرکت های اصلی توزیع در انگلستان شبکه های انرژی EDF است که مجوز فعالیت در سه منطقه از ۱۴ منطقه بریتانیا را کسب کرده است. این شرکت یکی از مجموعه شرکت های هولدینگ بزرگتری است که علاوه بر توزیع، تولید و خردهفروشی را نیز انجام می دهد. تعداد مشتریان خردهفروشی این شرکت ۵/۵ میلیون مشتری در بریتانیاست و با نام تجاری EdF Energy فعالیت می کند. ظرفیت تولید این شرکت تقریباً برابر یک پنجم نیاز کل بریتانیاست.

به طور کلی مطالعه تغییر بهره برداری از صنعت برق در چند دهه اخیر نشان می دهد که در برخی از کشورها وضعیت ساختار سیستم توزیع کماکان در اختیار دولت است، در برخی دیگر به بخش خصوصی واگذار شده و نظارت دولتی به شدت اعمال می شود اما در برخی دیگر از کشورها ترکیبی از حاکمیت شهرداری ها و بخش خصوصی است. در برخی دیگر از کشورهای بزرگ فدرال نیز هر ایالتی با توجه به ساختار اجتماعی از یکی از روش های فوق بهره گرفته است (از جمله واگذاری شرکت های توزیع برق در استرالیا)، اما در اکثر کشورها مسئولیت نهایی تأمین برق برعهده

۱. بررسی و تدوین مبانی نظری و تجربی فرآیند خصوصی سازی صنعت توزیع برق، دانشگاه صنعتی شریف، پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف.

دولت‌هاست. تاکنون هیچ سازمان مستقل و معتبری، برتری یک روش واگذاری بر دیگری را گزارش نکرده است و اغلب کارشناسان معتقدند که الگوی بهره‌برداری در کشورهای مختلف باید متناسب با شرایط اقلیمی، اقتصادی، سیاسی و... آنها باشد. عموماً اکثر کشورهای که به اعمال خصوصی‌سازی صنعت برق پرداخته‌اند وضعیت اشاره شده در ذیل را در صنعت برق خود تجربه می‌کنند:

- به‌طور متوسط حدود ۲۸ درصد از قیمت تمام شده برق، سهم شرکت‌های توزیع و خرده‌فروشی است. شرکت‌های خرده‌فروش به بازیگران اصلی صنعت توزیع افزوده می‌شوند. این شرکت‌های خرده‌فروش غالباً به‌صورت سراسری در کل کشور فعالیت می‌کنند و برای مشتریان هر منطقه از خدمات شرکت توزیع آن منطقه استفاده می‌کنند. به‌طور متوسط در کشورهای مختلف با توجه به جمعیت این شرکت‌ها به ۲ تا ۸ میلیون مشترک خدمات ارائه می‌دهند.

- تدابیر سیاسی دولت‌ها غالباً بر جلوگیری از ادغام عمودی شرکت‌های برق و توسعه رقابت در سطوح مختلف تولید و خرده‌فروشی و فراهم کردن دسترسی عادلانه به شبکه‌های انتقال و توزیع برای تمام تولیدکنندگان و خرده‌فروشان بوده است.

- در کشورهایی که سابقه طولانی‌تری در آزادسازی صنعت داشته‌اند، بخش خصوصی در قالب هولدینگ‌های بزرگ انرژی که به‌صورت سهامی عام در بازار بورس حضور دارند، ظاهر شده است. مالکیت عمومی یا دولتی شرکت‌های توزیع فقط در مناطقی که مشوق‌های رگولاتور در جلب سرمایه‌گذاران خصوصی چندان موفق نبوده است، دیده می‌شود.

۳-۲-۶. ایران

عمر ۱۳۰ ساله صنعت برق ایران و تغییر و تحولات رخ داده بر این صنعت نشان‌دهنده جایگاه ویژه و متفاوت برق در مقایسه با سایر صنایع کشور است. برق بسیار فراگیر و وابسته‌کننده کلیه امور است. بیش از ۹۰ درصد از سرویس در بخش خدمات توسط شرکت‌های توزیع مستقیماً تأمین می‌شود و به‌عبارت دیگر، مصرف‌کننده نهایی صنعت برق^۱ با واسطه بخش توزیع به شبکه وصل شده و از انرژی برق بهره‌مند می‌شود. لذا بخش توزیع از جنبه‌های متعدد اعم از خدمات‌رسانی، سطح وسعت کار و جایگاه آن در جامعه از موقعیت خاصی برخوردار است و یکتا سازمان خدماتی است که مستقیماً با جامعه مرتبط است و چون مشترکینی هستند که در چندین نقطه از خدمات برق‌رسانی بهره‌مند می‌شوند می‌توان گفت که ارتباط خدماتی توزیع از تعداد خانوارهای کشور هم بیشتر است، بنابراین نوع تصمیم‌گیری و ارتباط با این سازمان در مقایسه با سایر سازمان‌ها و بخش‌ها یکسان نیست.

پس از پیشنهاد بانک جهانی برای خصوصی‌سازی و واگذاری امور تصدیگری دولت در این



بخش کشورهای مختلف نظریه بانک جهانی را پذیرفتند و بخش‌های تصدیگری دولت را به بخش خصوصی واگذار کردند هدف واگذاری تصدیگری‌های دولت به بخش خصوصی در کشورهای پیشرفته به منظور ارتقای سطح بهره‌وری مؤسسات دولتی بوده و حتی پاره‌ای از این مؤسسات به خصوص پس از فروپاشی اروپای شرقی با بهای اندک در اختیار افراد و یا مؤسسات خصوصی قرار گرفتند. نظر بانک جهانی برای خصوصی‌سازی در کشورهای درحال توسعه جذب سرمایه‌های سرگردان و هدایت به این بخش‌ها و بالا بردن سرمایه‌گذاری مورد نیاز به خصوص در صنایع سرمایه‌بر از جمله برق بوده است.

روند خصوصی‌سازی برق در ایران از نحوه خصوصی‌سازی برق در انگلستان اقتباس شده است. همانطور که در بخش پیشین گزارش در خصوص تجارب کشورهای منتخب از جمله انگلستان اشاره شد این کشور دارای الگوی موفقیت‌آمیز خصوصی‌سازی برق در میان سایر کشورهای جهان بوده است. از این رو، الگوی انگلستان عیناً در صنعت برق ایران پیاده شد. مقدمات خصوصی‌سازی صنعت برق در ایران از سال ۱۳۷۰ طبق الگوی انگلستان شروع شد که به ترتیب از برون‌سپاری^۱ شامل: بهره‌برداری، تعمیرات اساسی دوره‌ای و اضطراری نیروگاه‌ها، تعمیر و نگهداری خطوط انتقال نیرو و انتقال کلیه عملیات توزیع شامل بهره‌برداری، خدمات مشترکین^۲ تعمیر و نگهداری، احداث توسعه، تهیه صورتحساب^۳ و... به ترتیب به بخش خصوصی واگذار شد، اما برخلاف مدل مطالعه شده و جامع انگلستان در ایران بدون توجه به ماهیت برون‌سپاری در تاریخ ۱۳۷۰/۱۲/۲۶ و ۱۳۷۰/۱۲/۲۷ بیش از یکصد شرکت با ساختار شبه‌دولتی تأسیس شد که ضمن ناکارآمدی این شرکت‌ها هنوز وزارت نیرو در مورد انحلال آنها با مشکلات مواجه است.

۱-۶-۲-۳. مراحل تغییرات ساختاری در صنعت برق ایران^۴

تغییرات ساختاری در صنعت برق ایران را می‌توان به مراحل چهارگانه ذیل تقسیم کرد:

۱. فعالیت بخش خصوصی (بین سال‌های ۱۳۱۵-۱۳۸۴)،
۲. فعالیت موازی بخش‌های خصوصی و عمومی (سال‌های ۱۳۱۵-۱۳۴۰)،
۳. تمرکزگرایی و فعالیت مطلق بخش عمومی و دولتی (سال‌های ۱۳۴۰-۱۳۷۸)؛
۴. گرایش به تمرکززدایی، اصلاح ساختار تشکیلاتی و گرایش به جلب مشارکت بخش خصوصی (سال‌های بعد از ۱۳۶۸).

1. Outsourcing
2. Supplier
3. Billing

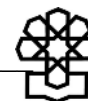
۴. محمدرضا میرزایی‌نژاد، گزارش طرح پژوهشی تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران و حفظ حقوق آنان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۹۱.

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 سرویس‌دهی 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 متعدد و ایجاد نیروگاه‌های ظرفیت بالا، صنعت برق به وضعیت تمرکز کامل در سرمایه‌گذاری، اداره و تصدی خود رسید. ساختار این 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، اما در سال‌های پس از جنگ تحمیلی، نیاز به توسعه و گسترش صنایع زیربنایی و مادر و افزایش کارآیی صنایع متعدد برای پاسخگویی به تقاضا و جبران محدودیت‌های مالی دولت و فشارهای وارده ازسوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برای کاهش تصدیگری دولت‌ها باعث شد تا تجدید ساختار در بخش‌های متعدد صنعتی از جمله صنعت برق کشور در دستور کار دولت قرار گیرد. مجموعه فعالیت‌های انجام شده یا در دست انجام در راستای تجدید ساختار برق را می‌توان به‌طور خلاصه به‌شرح ذیل بیان کرد:

- حرکت از تمرکز به سمت تمرکززدایی وظایف و فعالیت‌های واحدهای تابعه وزارت نیرو،
- برون‌سپاری فعالیت‌های خدماتی، فرهنگی، مشاوره‌ای، تعمیراتی و نظایر آنها،
- جلب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی برای توسعه بخش تولید به روش‌های B.O.O و B.O.T.
- خصوصی‌سازی در بخش‌هایی که فاقد ویژگی انحصار طبیعی و آثار خارجی است،
- تفکیک فعالیت‌های تولید، انتقال و توزیع نیروی برق.

در سال‌های اخیر به دلیل رشد تقاضا، کمبود منابع مالی دولت برای تولید برق و عدم مشارکت کافی بخش خصوصی جهت سرمایه‌گذاری در تولید برق، مراحل تجدید ساختار صنعت برق کشور در مراحل نخست و اولیه باقی مانده است. برای تکمیل فرآیند تجدید ساختار اقداماتی نظیر ایجاد فضای رقابتی، نهاد تنظیم مقررات، شفافیت هزینه‌ها، حضور فعال بخش غیردولتی و... هنوز تحقق نیافته است.



۲-۶-۳. وضعیت موجود شرکت‌های توزیع برق کشور^۱

آخرین اساسنامه شرکت در اجرای قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق^۲ در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۲۷ به تصویب رسید که از این تاریخ به‌طور مستقل و به‌عنوان زیرمجموعه شرکت توانیر و وابسته به وزارت نیرو، کار خود را ادامه می‌دهد. موضوع فعالیت شرکت، در راستای دستیابی به هدف شرکت و در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه، سیاست‌ها، برنامه‌ها و استانداردهای وزارت نیرو (از جمله استانداردهای ناظر بر کیفیت برق، قابلیت اطمینان و تلفات شبکه‌های توزیع برق و مقررات ناظر به اطمینان از پرداخت‌های بهای برق) و با رعایت اصول بازرگانی و اقتصادی، شرکت مجاز به انجام عملیات و معاملاتی است که برای مقاصد شرکت ضروری و یا مرتبط بوده و به صرفه و صلاح آن باشد در جدول ۴ ترکیب شرکت‌های توزیع برق کشور آمده است.

جدول ۴. ترکیب شرکت‌های توزیع برق کشور

اجرای قانون استقلال (سال ۱۳۸۶)	تصویب قانون استقلال (سال ۱۳۸۴)	تشکیل شرکت توانیر (سال ۱۳۸۱)	تشکیل شرکت توزیع (سال ۱۳۷۶)
شرکت توزیع	شرکت برق منطقه‌ای		
توانیر ۴۰ درصد و شبه‌دولتی ۶۰ درصد	برق منطقه‌ای ۴۰ درصد و شبه‌دولتی ۶۰ درصد		
انجام کارهای قبلی خود در قالب مالک تأسیسات	پیمانکار مالک تأسیسات		
مأموریت شرکت توزیع	مالک تأسیسات توزیع (دارایی)		
مالک سهام شرکت توزیع	مالک سهام شرکت توزیع		

به‌طور کلی ترکیب سهامداران شرکت‌های توزیع به‌صورت کلی شامل گروه‌های:

(الف) شرکت مادر تخصصی توانیر (دارای ۴۰ درصد سهام به‌صورت ممتاز)،

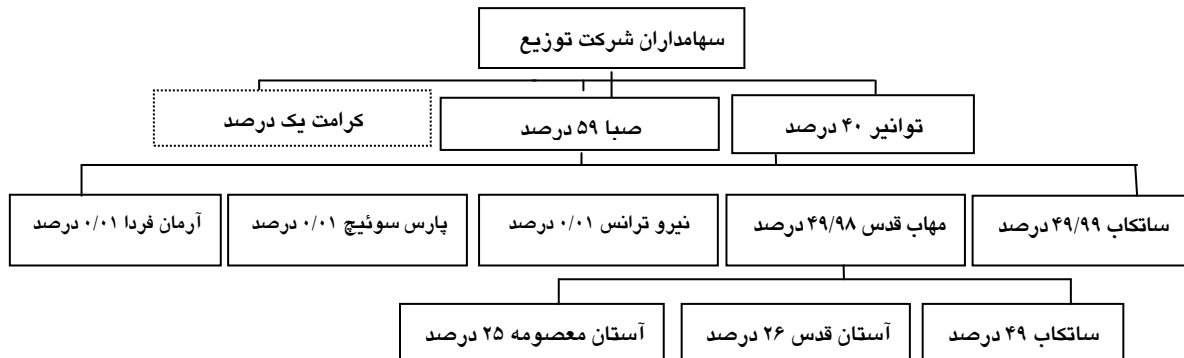
(ب) اشخاص حقیقی و حقوقی (دارای ۶۰ درصد سهام عادی) است که در نمودار ۱ نشان داده

شده است.

۱. بررسی ابعاد یکپارچه‌سازی (شرکت هلدینگ) شرکت‌های توزیع نیروی برق، دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، خردادماه ۱۳۹۰.

۲. قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در ۹ اسفندماه ۱۳۸۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ به تأیید شورای نگهبان رسید.

نمودار ۱. ترکیب سهامداران شرکت‌های توزیع



مأخذ: دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، ۱۳۹۰.

۴. مدل‌های حاکمیت^۱ در شرکت‌های توزیع

مدل حاکمیت توصیفی از اصول حاکمیت خوب به‌شمار می‌رود. مدل‌های حاکمیت بین مدل‌های تجاری متفاوت، مختلف است و حتی بین دو جامعه و چه بسا بین دو اجتماع در یک منطقه (غرب و شرق یک استان) که مدل‌های یکسانی از تجارت به‌کار می‌برند، می‌تواند متفاوت باشد. در مورد توزیع، شیوه‌ها و روش‌های تضمین پاسخگویی به مصرف‌کنندگان متفاوت خواهد بود. اینکه آیا با شهروندان همچون مصرف‌کنندگان خدمات منفعل و صرفاً مالیات‌دهنده که هیچ نقش فعالی در بهبود حکمرانی و ارائه خدمات ندارند نگاه می‌شود. این رویکرد مسئولیت اصلی تنظیم و اجرای تصمیمات سیاستگذاری را برعهده مسئولان دولتی قرار می‌دهد و شهروندان صرفاً دریافت‌کننده خدمات هستند که به‌صورت دوره‌ای رأی می‌دهند و هم یکسری نسخه‌های سیاستگذاری را به اجرا می‌گذارند. رویکرد دیگر اینکه شهروندان باید کنترل و نظارت بیشتری بر دولت اعمال کنند و با مشارکت بیشتر آنها در فرآیند تصمیم‌گیری، گسترش روش‌های نوآورانه برای تقویت پاسخگویی و آزمودن انواع خدمات عمومی نمود پیدا کنند. مشارکت بیشتر در امور به تقویت کیفیت خدمات عمومی سیاستگذاران عمومی و اثربخشی نتایج می‌انجامد و این مشارکت شهروندان تقارن اطلاعات را کاهش می‌دهد؛ در گزارش «کمیسیون حکمرانی جهانی یا همسایگی جهانی ما (۱۹۹۵)» بانک جهانی، حکمرانی را به‌عنوان روشی توصیف کرده است که براساس آن قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن، برای رسیدن به توسعه اعمال می‌شود. همچنین در این گزارش حکمرانی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. حکمرانی فرآیندی پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد یا متنوع را همساز



کرده و اقدام همکاری جویانه اتخاذ می‌شود.

مدل‌های حاکمیت و کسب‌وکار بهم وابسته‌اند. مدل‌های حاکمیت و تجاری با هم توزیع ریسک و مسئولیت‌ها را برای تمامی جنبه‌های مدیریت توزیع تعیین می‌کنند. درخصوص حاکمیت توزیع و چگونگی کنترل میان شهروندان، مقامات استان (شهرداری‌ها) و بخش خصوصی، مدل‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند که به اختصار در جدول ۵ آمده است.

جدول ۵. مدل‌های حاکمیت

مدل انجمن/ محلی - جمعی	مدل بازار	مدل برنامه‌ریزی/ متمرکز/ دولت	معیارهای مقایسه
کاربران (استفاده‌کنندگان)	بخش خصوصی	دولت	مالک دارایی
کاربران (استفاده‌کنندگان)	بخش خصوصی	دولت	مدیریت دارایی
اعضای جامعه (انجمن)	مشتریان	شهروندان	نقش مصرف‌کننده
انجمنی/ جمعی	شرکتی	خدمات اجتماعی	ساختار سازمانی
هنجارهای انجمن/ اجتماع	در چارچوب قرارداد	سلسله‌مراتب	مکانیسم پاسخگویی
رهبران و اعضای سازمان اجتماع	افراد، کارشناسان و شرکت‌ها	مدیران اداری، کارشناسان و ادارات عمومی	تصمیم‌گیران اولیه
علاقتمندی اجتماع تأمین شود	حداکثرسازی سود عملکرد کارآمد	حداقل ریسک، تأمین قوانین و رعایت الزامات سیاسی	اهداف اولیه تصمیم‌گیری
هنجارهای اجتماعی و اهداف مشترک عقاید اجتماع	علائم قیمتی عقاید مشتریان	کارشناس بازخوردهای مدیریتی در فرآیند سیاست‌های عمومی آرای رأی‌دهنده/ مالیات‌دهنده	مشوق‌های کلیدی برای عملکرد خوب
نیازهای معیشتی فشارهای اجتماعی و دادرسی	زیان مالی اعمال کنترل و دادرسی	فرآیند سیاسی از طریق انتخابات دادرسی	مکانیسم حفظ خدمات در صورت شکست
عمومی، پایین به بالا	استقلال فردی	عمومی، از بالا به پایین	مشارکت مصرف‌کنندگان
مشارکت جمعی	شرکت‌های خصوصی	شهرداری	مدل‌های تجاری مرتبط

مأخذ: دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، آبان‌ماه ۱۳۹۰.

۵. ملاحظات و پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع نیروی برق

۵-۱. شکل‌گیری نهاد تنظیم مقررات

تنظیم مقررات یکی از الزامات و یا به تعبیر بهتر یکی از پیش‌نیازهای اساسی فرآیند خصوصی‌سازی است و بدون وجود یک نهاد رگولاتوری کارآمد، عمده اهداف اصلی خصوصی‌سازی محقق نشده و

چهبسا نتایج معکوسی نیز حاصل شود. یکی از مهمترین نقش‌ها را در فرآیند تغییر ساختار و خصوصی‌سازی صنایع همگانی، نهاد «تنظیم مقررات» یا «رگولاتوری» برعهده دارد. آنچه وجود رگولاتور را در این قبیل صنایع ناگزیر می‌سازد، قدرت انحصاری بنگاه‌های موجود است که در نتیجه چاره‌ای جز کنترل قیمت‌ها و کیفیت خدمات در این صنایع باقی نمی‌گذارد. همچنین عدم وجود رگولاتوری در صنایع همگانی ممکن است باعث شکست بازار به واسطه وجود آثار بیرونی یا اطلاعات ناقص شود. حال چنین نهادی در حوزه صنایع شبکه‌ای توزیع نیروی برق وجود ندارد.

از منظر مصرف‌کنندگان، وظیفه رگولاتور در صنعت توزیع برق، حمایت از آنها در مقابل قیمت‌های اضافی ناشی از قیمتگذاری انحصاری خدمات ارائه شده است.

یکی دیگر از وظایف رگولاتوری در صنعت توزیع برق از دید مصرف‌کننده، تهیه و تدوین استانداردهای عملکرد در جهت عرضه مطمئن برق است، به گونه‌ای که هم کیفیت و هم تداوم عرضه خدمات برق را مد نظر خود قرار داده و رضایت مصرف‌کننده را در پی داشته باشد.

ویژگی کلی صنایع شبکه‌ای^۱ همگانی این است که همگی به سرمایه زیاد در بلندمدت نیاز دارند و لذا سرمایه‌گذاران باید نسبت به عدم بروز مشکل برای سودآوری سرمایه خود در بلندمدت مطمئن باشند. لذا یکی از مهمترین وظایف نهاد تنظیم مقررات در صنعت توزیع برق، اطمینان‌بخشی به سرمایه‌گذار است و بدیهی است که این امر در وهله اول به شدت مستلزم قوانین تضمین حقوق مالکیت در کشور است. علاوه بر این، قوه مقننه نیز نقشی مهم و دائمی در تصویب و اجرای قوانین ضدانحصار و ضدتراست دارند. با این وجود، جدای از خود قانونگذاری، سرمایه‌گذاران می‌بایست مطمئن باشند که قوانین وضع شده با مرور زمان به هیچ‌وجه دستخوش تغییرات ناشی از فرصت‌طلبی نیز نخواهند شد. به عبارت دیگر یک رگولاتور مستقل، به هیچ‌وجه نباید اجازه دخالت‌های سیاسی یا دخالت بنگاه‌های دیگر در صنعت مورد حمایت خود را بدهد، در غیر این صورت تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز در این صنعت دچار مشکل شده و در نتیجه مصرف‌کنندگان آتی با مشکل مواجه خواهند شد.

از لحاظ قیمتی وظیفه رگولاتوری در صنعت توزیع برق این است که به منظور حمایت از سرمایه‌گذاری خصوصی، به شرکت‌های فعال در صنعت، اولاً فرصت مطالبه قیمت‌های انعکاس‌دهنده هزینه را فراهم کند و ثانیاً اجازه انتظار معقول برای کسب یک نرخ بازدهی حقیقی

1. Utilities

(قیمتگذاری در صنایع شبکه‌ای از سوی دولت تأیید می‌شود، برای مثال در آمریکا قیمت برق در مناطق مختلف توسط بخش خصوصی برآورد می‌شود و با توجه به آخرین متد قیمتگذاری و قیمت‌ها وقتی ضمانت اجرایی می‌یابد که توسط کمیسیون دولت فدرال تأیید شود)



نرمال را نیز به آنها بدهد. در واقع هدف دیگر رگولاتوری (مبنی بر حمایت از مصرف‌کننده) به هیچ‌وجه نباید باعث شود که جذابیت صنعت توزیع برق برای سرمایه‌گذاری از بین برود. لذا از آنجا که از دید سرمایه‌گذار، صنعت مطلوب همواره صنعت انحصاری است، لذا رگولاتور وظیفه دارد که تعادلی بین مصرف‌کننده و سرمایه‌گذار (تعادلی بین بازار انحصاری و رقابتی) برقرار کند.

در نهایت نیز، از منظر سرمایه‌گذاری، برعهده رگولاتور است که آزادی ورود و خروج از بازار را برای بنگاه‌ها فراهم کرده و از این نظر، هیچ‌گونه قیدوبندی را بر آنها تحمیل نکند. علاوه بر این بر رگولاتور کشورهایی که قصد تأمین مالی پروژه‌های خود از منابع خارجی را دارند واجب است که قوانین مربوط به جذب سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت را به صورت بسیار شفاف تدوین کنند.

از دیدگاه شرکت‌های توزیع، وظیفه نهاد رگولاتوری این است که برای آنها انگیزه‌های لازم برای استفاده بهینه از ظرفیت و نیز توسعه ظرفیت را فراهم کرده و نسبت به تمام شرکت‌های توزیع، رفتار یکسانی داشته باشد. وجود این انگیزه‌ها و همچنین یکسان بودن علامت‌دهی‌های ارسال شده از جانب رگولاتوری با اهداف و برنامه‌ریزی‌های شرکت‌های توزیع، امکان عملکرد صحیح و توسعه شبکه‌های توزیع را بیش از پیش فراهم می‌کند.

از دیدگاه کل جامعه، هزینه‌های انجام فعالیت‌های رگولاتوری نباید بیش از کاهش هزینه به وجود آمده در بنگاه‌ها به واسطه تنظیم مقررات اعمال شده بر آنها باشند. علاوه بر این، رگولاتور به هیچ‌وجه نباید در موارد خیلی ریز و جزئی بنگاه‌ها دخالت کرده و آزادی کسب‌وکار آنها را به مخاطره بیافکند. مضاف بر این، اطلاعات گردآوری شده توسط رگولاتور چه از جانب شرکت‌های توزیع و چه از جانب مصرف‌کنندگان، باید در دسترس همگان قرار داشته باشد.

با توجه به اهمیت صنایع شبکه‌ای و همچنین با عنایت به کلیه اهداف چهارگانه ذکر شده برای رگولاتوری، لزوم وجود یک مرجع تنظیم مقررات مستقل، موثق، مؤثر و باثبات برای تنظیم مقررات شفاف و قابل پیش‌بینی برای کلیه صنایع شبکه‌ای به‌طور عام و برای صنعت توزیع برق به‌طور خاص، انکارناپذیر است.

کشورهایی که اخیراً دست به خصوصی‌سازی می‌زنند، عمدتاً در زمینه تنظیم مقررات به تجربه سایر کشورهایی از جمله انگلستان، ایالات متحده آمریکا، نیوزلند و کانادا که برای اولین بار دست به این کار زدند توجه دارند، اما نکته این است که چنین اقتصادهای پیشرفته‌ای عموماً سابقه‌ای طولانی در اتکا به اقتصاد بازار داشته و لذا نهادهای قانونی مرتبط با آن به خوبی در آنها توسعه یافته است. علیرغم توسعه رقابت در اقتصاد لیبرالیسم آمریکا مع الوصف دولت دخالت مستقیم دارد. اما بالعکس، کشورهای در حال توسعه عموماً از مشکلاتی همچون نبود سازوکار نظارت و توازن، نبود حاکمیت قانون، فساد گسترده، تجربه فنی پایین و سیستم حسابرسی و مالیاتی ضعیف رنج می‌برند.

خوشبختانه در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران در صدر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مسئولیت تأمین برق به‌عهده دولت تکلیف شده است. علاوه بر این، بسیاری از نهادهای دولتی در این قبیل کشورها (خصوصاً وزارتخانه‌ها) آمادگی و علاقه‌ای به رها کردن اختیارات خود و واگذاری آن به نهاد تنظیم مقررات ندارند. حال آنکه یکی از مهمترین ویژگی‌های نهاد تنظیم مقررات در هر کشور، مستقل بودن آن از دولت و کنترل‌های سیاسی است. به‌علاوه، مشکل دیگری که عموماً در این قبیل کشورها وجود دارد این است که تشکیلات سازمانی بسیاری از صنایع همگانی در آنها صرفاً به‌منظور دستیابی به اهداف سیاسی و نه حل مشکلات بازار طراحی شده‌اند، به‌طوری که بسیاری از آنها به‌عنوان ابزاری در دست گروه‌های ذینفع یا صاحب‌منصبان اداری درآمده و تنها به محلی برای رانت‌جویی تبدیل شده‌اند.

۲-۵. بازسازی ساختاری (آماده‌سازی)

قدم بعدی برای واگذاری یک شرکت، تجاری‌سازی است و منظور از آن، تغییر رسالت شرکت 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. آنها به این موضوع که نقش این فرهنگ در تعیین میزان دستیابی شرکت‌های خصوصی به اهداف، غیرقابل اغماض است، اتفاق‌نظر 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 سودمحور در نیروی کار بخش دولتی، توسط مدیرانی است که برای خصوصی‌سازی انتخاب شده‌اند.

تصمیم‌گیری در این‌باره که آیا باید به‌منظور تبدیل یک شرکت توزیع به یک شرکت تجاری قابل قبول، 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 شرکت توزیع 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).

اما چه کسی باید بازسازی ساختاری را به انجام رساند (دولت یا خریدار)؟ بانک جهانی 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 می-تواند بنگاه دولتی را با «پرونده‌ای نسبتاً سفید» به خریدار بخش خصوصی تحویل دهد. تحلیلگران بانک جهانی 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 شرکت‌های صنعت برق برعکس آنچه که کارشناسان بانک جهانی بیان داشتند، درحال انجام است.

۳-۵. تعیین ارزش دارایی

ارزشگذاری اهمیت بسزایی دارد، زیرا حدود قیمت بازار از این طریق تعیین می‌شود. ارزشگذاری بر پایه قوانین بازار، برای جلوگیری از انتقادهای احتمالی از بهای ناعادلانه شرکت و برای اطمینان‌بخشی نسبت به وجود انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری، 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.

حال سؤال اساسی برای یک شرکت توزیع این است که ارزش این شرکت‌ها چگونه قابل تعیین هستند؟ از آنجایی که راهی جز استفاده از ارزش دفتری برای تعیین ارزش این شرکت‌ها وجود ندارد، 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 شود 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 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.

۴-۵. شیوه واگذاری

روش‌های متعددی برای واگذاری شرکت‌ها وجود دارد. دو روش فروش تجاری و یا عرضه عمومی سهام از فراگیرترین روش‌ها به شمار می‌رود.

روش فروش تجاری (یا فروش دارایی): فروش بنگاه دولتی یا بخشی از آن به یک سرمایه‌گذار خاص، یک شرکت یا گروهی از سرمایه‌گذاران است.

روش عرضه عمومی سهام: دولت بخشی یا کلیه سهام خود در یک بنگاه دولتی را به سرمایه‌گذاران واگذار می‌کند. اینکه باید واگذاری نیروگاه به صورت عرضه عمومی انجام شود، یا به صورت فروش تجاری یا فروش به صورت مذاکره، یا فروش به صورت ترکیبی از این روش‌ها، می‌تواند نتایج متفاوتی داشته باشد.

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 (علاوه بر این، بازاری که سهام در آن عرضه می‌شود، باید برای جذب آن مناسب باشد). شرکت‌هایی که این ویژگی‌ها را نداشته باشند، به صورت 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 شرکت‌های توزیع حساسیت‌ها نیز 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 این رو 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.

۶. پیامدهای منفی یکپارچه‌سازی

۱-۶. یکپارچگی و مالکیت شبکه توزیع برق

الف) نفوذ سیاسی شرکت هلدینگ^۱: به دلیل تمرکز قدرت اقتصادی در یک شرکت کنترل‌کننده بازار برای مثال از آنجایی که ارائه خدمات شرکت توزیع مانند واگذاری به موقع انشعاب برق در توسعه

۱. مصداق آن در خصوص شرکت صبا دیده شده است.



اقتصادی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد لذا فرض تأخیر در ارائه این خدمات، در بعضی از استان‌هایی که هلدینگ می‌پسندد، می‌تواند مدیران سیاسی و اقتصادی را با چالش روبرو کرده و حتی موجبات تغییر آنان را فراهم نماید.

ب) شکست تنظیم مقررات و حاکمیت در بخش توزیع: یکپارچه‌سازی امکان تنظیم مقررات توسط نهاد تنظیم‌کننده مقررات بخشی را از بین خواهد برد:

بدیهی است که حاکمیت (وزارت نیرو به‌علاوه شورای رقابت از طریق نهاد تنظیم‌کننده بخشی) برای حصول اطمینان از «ایجاد شرایط دسترسی عاری از تبعیض به شبکه توزیع» و «حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان» نیازمند تحلیل عملکرد، تعیین معیارهای مقایسه‌ای برای تنظیم مقررات، تعیین نرخ و پایش در میان این شرکت‌ها هستند که در صورت استقرار هلدینگ عملاً این امر غیرممکن خواهد بود چراکه تنظیم مقررات میان این شرکت‌ها شدیداً نیازمند دریافت حجم قابل توجهی از اطلاعات است (تنظیم مقررات در این حوزه اطلاعات‌بر است)^۱ که در این میان تعامل حاکمیت با شرکت‌های مستقل توزیع کارآتر از یک شرکت قدرتمند متمرکز است.^۲

ج) در صورت یکپارچگی شرکت‌های توزیع در قالب شرکت هلدینگ: از آنجایی که شرکت‌های توزیع مادامی که تغییرات بنیادینی در فناوری سیم‌داری آن اتفاق نیافتاده باشد حائز ویژگی خدمات انحصار طبیعی بوده و لذا هر شرکت توزیع در حوزه فعالیت خود (حوزه جغرافیایی) انحصار خواهد داشت و اساساً مشتریان در انحصار خدمات شرکت توزیع منطقه خود هستند و به‌عبارت دیگر به‌دلیل ماهیت فناوری سیم‌داری محصور در خدمات آنها هستند. هرچند که ممکن است براساس تدابیر رگولاتوری و بهبود فضای کسب‌وکار امکان حضور شرکت‌های خرده‌فروش برق در سطح شبکه توزیع فراهم آید و مشتریان از حق انتخاب کامل برای تأمین برق خود برخوردار شوند، اما کماکان در استفاده از شبکه توزیع، با خدمات یک شرکت انحصاری بدون جایگزین روبرو هستند (تفاوت مخابرات و توزیع برق در همین ماهیت فناوری این دو است زیرا برای بخش سیم‌داری مخابرات، فناوری بیسیم به‌عنوان جایگزین قرار دارد). پس در حالی که با تعدادی شرکت توزیع مستقل مواجه‌ایم (وضع موجود ۳۹ شرکت خصوصی توزیع) چنانچه این شرکت نسبت به ارائه خدمات خود دچار نقصان شود و باعث اعتراض و شکایت از طرف مشتریان شود و این امر برای رگولاتور به اثبات برسد، رگولاتور می‌تواند پروانه این شرکت را لغو و فعالیت سیم‌داری را به شرکت توزیع دارای صلاحیت دیگری واگذار نماید از جمله با احتساب ارزش دفتر روز و فروش به شرکت دیگر فلذا همواره نگرانی از دست دادن کسب‌وکار برای صاحبان شرکت توزیع در صورت

1. Information- Intensive

۲. برای مثال، صورت‌های مالی هلدینگ تلفیقی است و قابلیت پنهان‌سازی اطلاعات مالی را دارد.

انحراف وجود خواهد داشت (ابزار خودتنظیمی)، اما چنانچه همه این شرکت‌ها در یک شرکت مادر متمرکز شود، عملاً رگولاتور امکان صیانت از حقوق مصرف‌کنندگان را ندارد و صرفاً می‌توان نسبت به فعالیت این شرکت بزرگ اعتراض و شکایت کرد و دنبال اثبات این موارد در دادگاه بوده و مادام که به اثبات نرسد این دعاوی حقوقی ادامه خواهد داشت (تجربه شرکت انرون در آمریکا) زیرا چنانچه بخواهد پروانه شرکت هلدینگ را لغو نماید در مدت کوتاه چگونه می‌تواند شرکت دارای صلاحیتی را انتخاب نماید. اما در حالت انحصار منطقه‌ای محدود به حوزه جغرافیایی (۳۹ شرکت مستقل فرض شده) امکان تعیین معیار و مقایسه شرکت‌ها و وضع قوانین و مقررات وجود دارد.

د) در خصوص شکست حاکمیت در حوزه توزیع؛ می‌توان به مثال زیر توجه کرد، همانطور که در ابتدای گزارش اشاره شد شرکت‌های توزیع دو کارکرد سودمحور و مأموریت‌محور را به صورت توأمان دارند. همواره نیز در صنعت برق دغدغه حاکمیت، کاهش تلفات توسط این شرکت‌ها بوده و برای آن بخشنامه‌ها و قوانین زیادی تنظیم و ابلاغ شده است؛ اما حقیقتاً تجربه موفقی مشاهده نشده است. فارغ از دلایل آن چنانچه از این شرکت‌ها برای کاهش تلفات درخواست همکاری شود تحقق این همکاری نیازمند پاداش به همکار است. ابزار مناسب برای اعمال حاکمیت طراحی و تدوین قواعد نرخگذاری این شرکت‌ها مبتنی بر عملکرد و مشوق‌ها در یک تحلیل مقایسه‌ای بین‌شرکتی است. برای مثال یکی از راه‌های رگولاتوری دسته‌بندی شرکت‌ها به تفکیک برحسب میزان تلفات است و با اعمال مقررات انگیزشی چنانچه شرکت‌ها هریک خود را به تلفات تنظیمی (هدف) برسانند در نتیجه کاهش تلفات نرخ خدمات توزیع که اساساً توسط نهاد تنظیم‌کننده بخشی تعیین می‌شود بهبود یابد. ولی چنانچه نهاد تنظیم‌کننده با یک شرکت هلدینگ مواجه شود دیگر مقایسه و تعیین مقررات صورت نخواهد گرفت.

۷. وضعیت آتی شرکت‌های توزیع براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

چهل و چهارم قانون اساسی

طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، شرکت‌های توزیع برق جزء بنگاه‌ها و فعالیت گروه یک تلقی شده، بنابراین باید به صورت ۱۰۰ درصدی واگذار شوند. لازم به ذکر است که دارایی‌های شرکت‌های برق منطقه‌ای طبق قانون استقلال، به صورت دفتری به شرکت‌های توزیع منتقل شده است و اخیراً در چارچوب قرارداد اجازه به شرط تملیک این واگذاری دارایی‌ها تکمیل شده است. همچنین مقرر بوده تا ۱۰۰ درصد سهام این شرکت‌ها تا پایان سال ۱۳۹۰ به بخش غیردولتی از طریق مزایده واگذار شود، اما تاکنون از طریق مزایده واگذاری‌ای انجام



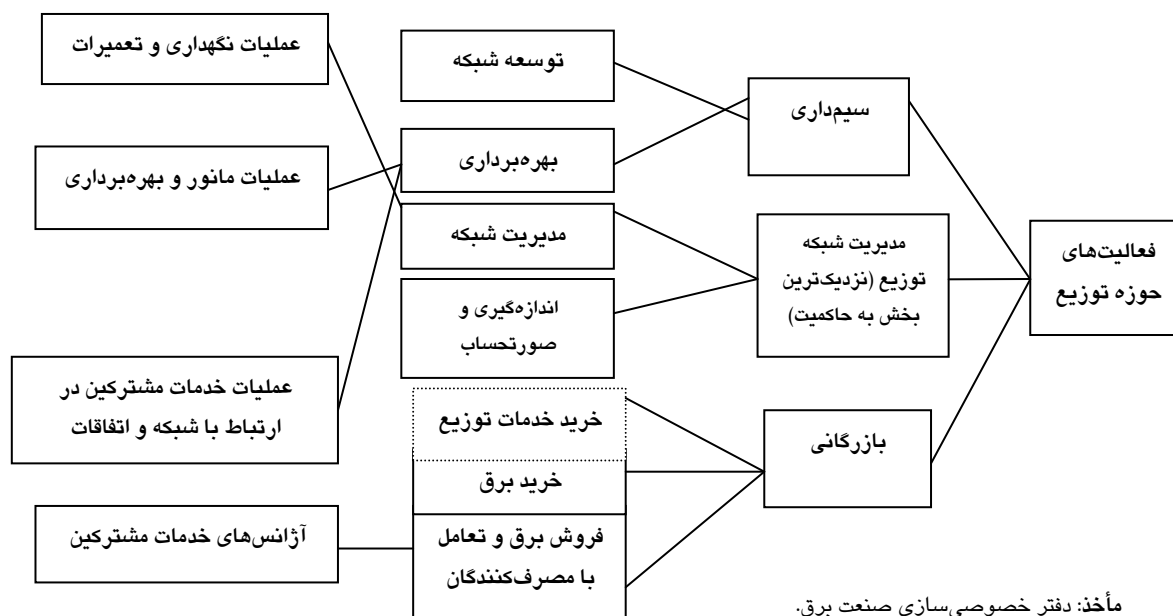
نشده است. این شرکت‌ها برای انجام فعالیت‌های خود ملزم به دریافت دو پروانه هستند که این دو پروانه عبارتند از:

الف) پروانه شرکت توزیع برق (برای انجام فعالیت‌های مرتبط با بخش سیم‌داری)،

ب) پروانه خرده‌فروشی (برای انجام فعالیت‌های بازرگانی).

در آینده شرکت‌های بازرگانی مستقل از سیم‌دار تشکیل خواهند شد که صرفاً نسبت به خرده‌فروشی و بازرگانی برق اشتغال دارند. اما با توجه به اینکه شرکت توزیع سیم‌دار نیز پیش‌تر پروانه خرده‌فروشی دریافت کرده است برای جلوگیری از انحصار بخش بازرگانی شرکت سیم‌دار، تحت نظارت و تنظیم مقررات نهاد تنظیم‌کننده بخشی (هیئت فعلی تنظیم بازار برق) خواهد بود تا مانع از فعالیت شرکت‌های بازرگانی مستقل از سیم‌دار نشوند، بنابراین، بازرگان بخش سیم‌دار ملزم به فروش برق براساس نرخ‌های مصوب است که این نرخ‌ها سقف نرخ ممکن در این حوزه خواهد بود تا به این ترتیب شرکت‌های بازرگانی امکان رقابت در حوزه خرده‌فروشی را داشته باشند. حوزه توزیع برق به‌عنوان یک کسب‌وکار از رویکرد رگولاتور و حاکمیت را می‌توان به‌صورت نمودار ۲ به سه حوزه دسته‌بندی کرد.

نمودار ۲. حوزه توزیع برق از رویکرد رگولاتور و حاکمیت^۱



۱. مدل پیشنهادی دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق متأسفانه تاکنون اجرایی نشده است.

۸. مغایرت‌های قانونی نحوه واگذاری شرکت‌های توزیع به بخش خصوصی (شرکت‌های شبه‌دولتی)

۱. واگذاری سهام ممتازه توانیر در شرکت‌های توزیع مغایر با قانون تجارت است و با استناد به ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در این مورد غیرمنطقی است.

۲. مطابق با مفاد ماده (۹۳) قانون تجارت فقط دارنده سهام ممتازه می‌تواند نسبت به حذف اختیارات خود اقدام کند، این مورد در اختیار سهامداران عادی نیست. بنابراین می‌باید وفق ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، قبل از واگذاری سهام کنترلی این شرکت، شرایط مرتبط با ارتقای کارآیی، بهره‌وری و تداوم خدمات و... در واگذاری شرط شود. با این نوع واگذاری، اموال دولت بدون هیچ‌گونه بهای متعارف در اختیار شرکت غیردولتی قرار گرفته و اعمال سیاست‌های صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نادیده گرفته شده است. واگذاری این سهام بعدها مورد بازخواست مراجع قانونی از شرکت توانیر خواهد شد.

۳. در مورد واگذاری شرکت‌های توزیع برق اردبیل، آذربایجان شرقی، فارس و البرز بابت رد دیون دولت، رعایت مصوبات هیئت‌وزیران نشده است. طبق نص بند «۲» تصویب‌نامه‌ها به شماره‌های ۴۷۱۳۸/ت/۲۵۸۳۲۷ هـ و ۴۷۱۳۸ هـ و ۲۵۸۲۳/ت/۴۷۱۳۸ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸، تعیین روش و قیمت‌گذاری بنگاه‌های مورد واگذاری به هیئت واگذاری محول شده است. بنابراین سازمان خصوصی‌سازی در این خصوص اصول را رعایت نکرده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بدیهی است که مسئله پیش روی سیاست‌گذاری امروز اقتصاد ایران، تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و اجرای قانون اجرایی آن است، ولیکن به‌نظر می‌رسد درک و دریافت ناقص از این اصل مانع سیاست‌گذاری صحیح شده است. مهمترین آن دریافت‌ها، به مفهوم خصوصی‌سازی مرتبط است. فهم از خصوصی‌سازی صرفاً به معنای واگذاری اموال دولتی اشتباه دردناکی است (البته واگذاری تعریف تقلیل یافته‌ای برای آن است) که پس از گذشت قریب به دو دهه از خواست خصوصی‌سازی (با تصویب اولین برنامه خصوصی‌سازی، مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ تا تصویب قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۸) در کشور نتیجه‌ای جز «گذار از اقتصادی دولتی» نبوده است. اساساً در پس دیدگاه «دولت کوچک» به‌واسطه مقررات‌زدایی و برنامه‌های خصوصی‌سازی، «دولت دیگری» نهفته است که متناسب با این



فضا باید طراحی شود، ولكن همواره از آن غفلت شده است.

در راستای تحقق اجرای اهداف اصل چهل و چهارم قانون اساسی در صنعت برق، بخش توزیع از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. به طوری که بهبود فضای کسب و کار در بخش توزیع بر دیگر فرآیندهای خصوصی سازی صنعت برق (علاوه بر بخش تولید) تأثیر می گذارد. از این رو، گزینه های متفاوتی پیش روی واگذاری شرکت های توزیع قرار دارد از جمله انتقال آن به وزارت کشور، استانداری ها، شهرداری ها، بخش خصوصی، تعاونی و یا ترکیبی از آنها، اما نکته مهمتر از واگذاری چگونگی بهبود فضای کسب و کار و اعمال امور حاکمیتی است که در نهایت دستیابی به مدل مطلوب (بازتعریف رابطه دولت - بازار) فراهم سازد و از طرف دیگر، دغدغه های حاکمیت در خصوص تأمین برق مطمئن و پایدار مرتفع شود. در فرآیند خصوصی سازی بخش توزیع، مجزاسازی بخش های متفاوت آن (از جمله بازرگانی و سیمداری) خود به عنوان عامل اصلی بهبود فضای کسب و کار و ایجاد فرصت های رقابتی بیشتر تلقی می شود.

آنچه در این چند دهه شاهد آن بوده ایم این واقعیت است که در برخی شرایط (از جمله کالاهای عمومی و پیامدهای خارجی) بازارها با شکست مواجه خواهند شد، از این رو اقتصاددانان و سیاستمداران را بر آن داشته که غالباً توصیه های مداخله مستقیم دولت در اقتصاد را چاره مشکلات بدانند، بدون توجه به اینکه آیا انگیزه های لازم درون دیوان سالاری دولتی و کارکنان دولت برای بهبود عملکرد وجود دارد یا خیر. نظریه های موجود همواره دولت را جایگزین بازار در موارد کالاهای عمومی (برای مثال، بهداشت، دفاع، محیط زیست، شبکه برق) به رسمیت می شناخت، چون فرض بر آن بود که اقدام «محلّی - جمعی» ناممکن است تا تشکلهای داوطلبانه برای ارائه کالاهای عمومی یا منابع اشتراکی دوام آورده و ماندگار باشند.

از سوی دیگر، وقتی تجربیات دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نشان داد که واحدهای دولتی متمرکز عملکرد ناموفقی داشته اند، اقتصاددانان توصیه به «خصوصی سازی» کردند و این بار بدون توجه به این نکته که چگونه مجموعه ای از انگیزه های خصوصی به وجود آورند تا عملکرد و پاسخگویی را در راستای منافع بلندمدت عمومی افزایش دهد، نتیجه این درک نادرست در تاریخ خصوصی سازی ایران هم قابل توجه است. چراکه پس از گذشت دو دهه خواست خصوصی سازی همچنان به دولتی فربه دلبسته ایم و اخیراً هم از اقتصاد دولتی به اقتصاد شبه دولتی رهسپاریم. اساساً چاره مالکیت در شرکت های توزیع ایران با وجود رانتهای اقتصادی بی شک بازار است. چنانچه مداخله دولت به معنای استقرار نهادهای تنظیم مقررات بخشی در صنایع انحصاری مانند توزیع پذیرفته شده است در واقع این امر به معنای روبرو شدن با انبوهی از قوانین و مقررات است. در این صورت تفاوتی میان تنظیم مقررات خصوصاً اعمال نرخها بر یک شرکت خصوصی یا دولتی وجود ندارد.

در صورت عدم توجه کارشناسانه و مطالعه عمیق و نبود دستگاه نظارت و تنظیمات (رگولاتوری) در واگذاری شرکت‌های توزیع به بخش شبه‌دولتی، شاخص فضای کسب‌وکار^۱ از وضعیت موجود بدتر خواهد شد.

پیشنهادها

۱. جلوگیری از واگذاری عجولانه و مطالعه نشده شرکت‌های توزیع در ماه‌های آتی با نظر به شرایط کنونی اقتصادی و سیاسی ایران که احتمالاً در آینده مشکلات بزرگی برای کشور ایجاد خواهد کرد.
۲. مطالعه و بررسی پیامدهای واگذاری ۱۰۰ درصدی سهام توزیع به شهرداری‌ها یا شوراهای شهر. قانون شهرداری در ایران براساس همان مفاهیم دولت محلی (که در کشورهای دموکراتیک مطرح است از جمله انگلستان و آمریکا) تدوین شده است که با توجه به قوانین متأخره دیگر چنین کارکردی را نمی‌توان از شهرداری‌ها انتظار داشت همچنان که در عمل نیز به شهرداری به‌عنوان سازمانی که صرفاً به تأمین بخشی از خدمات زیربنایی توجه دارد، نگاه می‌شود و اساساً در پیکره ساختار سیاسی کشور لحاظ نمی‌شود. از این رو، درخصوص رأی به واگذاری شرکت‌های توزیع به شهرداری باید به این نکته توجه کرد که شهرداری در ایران با شهرداری در کشورهای توسعه‌یافته دو مفهوم کاملاً متفاوت و مجزاست. عمده دلیل دفاع از مالکیت شهرداری‌ها بر شرکت‌های توزیع ناظر به نرخ‌های کمتر و جنبه‌های کنترل سیاسی مدیریتی شرکت‌های توزیع اختصاص دارد.
۳. ممانعت از واگذاری بی‌تدبیرانه شرکت‌های توزیع به بانک‌ها در پایان سال بابت رد دیون به بانک‌ها که مخالف با اهداف خصوصی‌سازی است و نه تنها سودی برای دولت ندارد و بهره‌وری را هم بالا نمی‌برد، بلکه ساختار کلی سیستم توزیع را بهم می‌ریزد (چون بانک‌ها تخصص بهره‌برداری از آن را ندارند).
۴. پرهیز از حذف سهام ممتاز از سوی حاکمیت با هدف کنترل و نظارت بر شرکت‌ها پیش از واگذاری قطعی (درحال حاضر با تنظیم یک صورتجلسه سهام ممتاز دولت (شرکت توانیر) به سهام عادی تبدیل شد و مدیریت توزیع از توانیر سلب گردید).
۵. اصلاح ساختارهای موازی برای خصوصی‌سازی در وزارت نیرو و توانیر (ارائه طرح یا لایحه قانون برق ایران).
۶. توجه ویژه به پیشگیری از انحصار کامل از سوی بخش خصوصی (فصل نهم قانون سیاست‌های



- کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی).
۷. قیمتگذاری مجدد کارشناسانه پس از تجدید ارزیابی دارایی‌ها و واگذاری به بخش خصوصی واقعی از طریق انجام مزایده.
۸. بررسی حقوقی و منطق انتقال سهام ۶۰ درصدی به شرکت صبا بدون داشتن هیچ‌گونه آورده.
۹. اجرای منطقه‌ای و پایلوت طرح‌های مصوب در چند استان با شرایط متفاوت.
- علاوه بر موارد فوق، پیشنهاد می‌شود برای اجتناب از آشفته‌گی در سیستم فعلی برق (که خوشبختانه عملکرد موفقیت‌آمیزی در ۵۰ سال گذشته داشته) و ممانعت از ایجاد نارضایتی عمومی (همانطور که در امر خصوصی‌سازی صنعت برق آفریقای جنوبی اتفاق افتاد) با تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها از هرگونه تغییر در ساختار شبکه‌های توزیع برق خودداری شود و تمام عملیات انجام شده که به صورت دیوان‌سالارانه و بدون رعایت مقررات و حفظ منافع ملی بوده، کان‌لم‌یکن تلقی شده و ساختار برق به ساختار پیشین (ساختار برق در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱) بازگردد و دولت برای اجرای خصوصی‌سازی لایحه مربوط به آن را با توجه به تمام مفاهیم ذیل سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان اجرا نماید.

منابع و مأخذ

۱. بررسی ابعاد یکپارچه‌سازی (شرکت هلدینگ) شرکت‌های توزیع نیروی برق، دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، خردادماه ۱۳۹۰.
۲. مطالعه فشرده مدل‌های حاکمیت و کسب‌وکار توزیع، دفتر خصوصی‌سازی صنعت برق، آبان‌ماه ۱۳۹۰.
۳. احمد میدری، پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی، مرکز پژوهش‌ها، اردیبهشت‌ماه ۱۳۷۸.
۴. میرزایی‌نژاد، محمدرضا. گزارش طرح پژوهشی تدوین ضوابط و مقررات خاص جهت خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران و حفظ حقوق آنان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۹۱.
۵. نیلی، مسعود. مجری طرح پژوهشی «بررسی و تدوین مبنای نظری و تجربی فرآیند خصوصی‌سازی صنعت توزیع برق»، دانشگاه صنعتی شریف، پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف، ۱۳۸۹.
۶. خویی، هاشم و زهرا جعفری، نگاهی به خصوصی‌سازی صنعت برق کشور با رویکردی بر تجارب جهانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: واگذاری شرکت‌های توزیع برق به بخش خصوصی (با تأکید بر بخش توزیع برق)

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: هاشم خویی، زهرا جعفری

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

مقتضی: احمد توکلی (نماینده تهران، ری، شمیرانات و اسلامشهر)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۲/۲۲