



انجمن اقتصاد انرژی ایران



سازمان خصوصی سازی

خلاصه مدیریتی طرح مطالعاتی

**بررسی تطبیقی خصوصی سازی نیروگاهها
در کشورهای مختلف و ارائه مدل برای ایران**

مجری: انجمن اقتصاد انرژی ایران

کارفرما: سازمان خصوصی سازی

بهمن ۱۳۸۹

فهرست مطالب

۲	فهرست مطالب
۴	۱-۵- مقدمه
۵	۲-۵- هدف از خصوصی‌سازی
۸	۳-۵- وضعیت موجود صنعت برق کشور
۱۱	۴-۵- مشکلات اصلاحات در صنعت برق
۱۴	۵-۵- قوانین بالادستی مربوط به خصوصی‌سازی صنعت برق
۱۷	۶-۵- اقدامات انجام شده
۱۸	۷-۵- بررسی تجارب کشورهای منتخب
۲۰	۱-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق آرژانتین
۲۱	۲-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق استرالیا
۲۲	۳-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق روسیه
۲۲	۴-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق نروژ
۲۳	۵-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق هند
۲۴	۶-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق انگلستان
۲۴	۷-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق چین
۲۵	۸-۵- تبیین وضعیت مطلوب صنعت برق
۳۲	۹-۵- مشخص نمودن هدف از انجام اصلاحات
۳۳	۱۰-۵- تجاری‌سازی شرکت‌های دولتی
۳۵	۱۱-۵- دوره زمانی مورد نیاز
۳۶	۱۲-۵- پیش‌زمینه‌های اصلاحات
۳۹	۱۳-۵- روش اجرای اصلاحات
۳۹	۱۴-۵- سهم مناسب بخش خصوصی از مالکیت نیروگاه‌ها
۳۹	۱۵-۵- ترتیب و توالی اصلاحات در صنعت برق
۴۱	۱۶-۵- فرآیند اجرائی خصوصی‌سازی صنعت برق
۴۵	۱۷-۵- مولفه‌های اصلاحات
۴۶	۱-۱۷-۵- مالکیت
۴۸	۲-۱۷-۵- قوانین و مقررات
۵۰	۳-۱۷-۵- ساختار
۵۱	۱۸-۵- ارائه راه‌کارهای عملی برای اجرائی شدن الگوی
۵۲	مذکور
۵۹	۱۹-۵- اقدامات انجام‌شده دولت تا کنون به منظور
۵۹	توسعه حضور بخش خصوصی در صنعت برق
۶۱	۲۰-۵- اقدامات مورد نیاز آتی

۱-۵- مقدمه

در دو دهه گذشته، خصوصی‌سازی و تقویت رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی، از مهمترین عناصر اصلاح‌ساختاری کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بوده است. در واقع، امروز به دشواری می‌توان کشوری را یافت که برنامه‌ای را برای واگذاری تمام یا بخشی از شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و یا سهام‌کردن این بخش در مدیریت، مالکیت و امور مالی این شرکت‌ها در پیش نگرفته باشد. ایجاد بستر حقوقی لازم برای مشارکت بخش خصوصی، تنظیم مقررات، نظارت و مدیریت راهبردی صنعت، از مهمترین مواردی هستند که تأثیر مستقیمی بر ریسک سرمایه‌گذاری و به دنبال آن، میزان مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی دارد.

از جمله مباحثی که هم‌اکنون پیش روی تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران صنعت برق قرار دارد، بحث تغییر ساختار این صنعت با هدف افزایش کارایی و رقابت در این صنعت است. لزوم حرکت در این مسیر به دلایل مختلفی چون سرمایه‌بر بودن و بالا بودن حجم سرمایه‌گذاری مورد نیاز، ناکارایی اقتصادی و مطلوب نبودن ساختار سنتی مدیریت و انحصاری بودن صنعت برق، بسیار مهم و غیر قابل انکار است.

ضرورت توجه به مقوله اصلاحات صنعت برق از آنجایی آشکار می‌شود که مصرف برق در جهان با میانگین رشد سالیانه ۲/۷ درصدی روبرو بوده و این نرخ در مورد آسیا ۴/۵ درصد و برای ایران تقریباً دوبرابر میانگین آسیا برآورد شده است. عوامل متعددی از جمله رشد اقتصادی، اتلاف انرژی در فرآیند تولید و انتقال برق و مصرف غیراصولی، موجبات چنین رشدی را فراهم آورده و روشن است که در صورت عدم بسترسازی مناسب و اعمال اصلاحات در صنعت، میانگین ساعات خاموشی به ازای هر مشترک بدلیل ناتوانی در پوشش کامل تقاضا، افزایش خواهد یافت.

۲-۵- هدف از خصوصی‌سازی

اهداف استراتژیک خصوصی‌سازی می‌تواند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه و کشور، حذف انحصار و گسترش رقابت، اشتغال‌زایی، توسعه فعالیت، کاهش هزینه‌های جاری شرکتها، کوچک‌شدن اندازه دولت و ... باشد. مهم‌ترین هدفی که خصوصی‌سازی در بسیاری از کشورها دنبال می‌کند، افزایش کارایی در اقتصاد از طریق سپردن فعالیت‌های اقتصادی به مکانیزم بازار آزاد است. از دیگر اهداف خصوصی‌سازی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت مردم به‌منظور تامین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع انسانی و مادی و فن‌آوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش سطح اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، کاهش حوزه فعالیت بخش دولت، انتقال مالکیت و کنترل اقتصادی، افزایش کارایی واحدهای اقتصادی، کاهش کسری بودجه و بدهی دولت، تعدیل و حذف یارانه‌ها، تعدیل مقررات، افزایش رقابت، ایجاد انگیزه در فعالان اقتصادی، و گسترش بازار سرمایه.

یکی از مهم‌ترین راهبردهای دولت‌ها برای افزایش کارایی بخش‌های مختلف اقتصادی، حمایت از تقویت بخش خصوصی و گام برداشتن در مسیر خصوصی‌سازی است. 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 است و در نتیجه کاربرد پارادایم خصوصی‌سازی به‌شدت افزایش یافته و تحلیل موانع، روش‌ها، مراحل و الگوهای خصوصی‌سازی به موضوع روز مباحث اقتصاد و مدیریت تبدیل شده است. مداخله دولت در سیاست انرژی برای حمایت از منافع مصرف‌کنندگان تأمین تقاضا و نیز ایجاد رقابت سالم همیشه تا اندازه‌ای لازم است.

خصوصی‌سازی به فروش دارایی‌ها دولت به بخش خصوصی گفته می‌شود. این کار به خودی خود برای ایجاد رقابت در بخش تجدیدساختاریافته کافی نیست. رقابت یک نیاز اساسی در بیشتر فرآیندهای اصلاحات بازار است و ورود آن موجب کاهش هزینه‌ها و افزایش بازدهی خواهد شد.

تحقق اصلاحات در صنایع برق بر اساس دلایل درونی متعدد از قبیل کارآیی ضعیف صنایع برق دولتی، ناتوانی در تأمین سرمایه، کسری بودجه و بارمالي یاران‌های دولتی و همچنین دلایل بیرونی تأثیرگذاری چون پیشرفت تکنولوژی، تجربیات موفق و حمایت‌های مالی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، ضرورت بیشتری یافته است.

بررسی‌های متعدد انجام شده نشان می‌دهد که فرآیند خصوصی‌سازی فقط هنگامی موفق بوده که پیش‌زمینه‌های مورد نیاز آن از قبیل مقررات‌زدائی و تدوین قوانین و چارچوب‌های حقوقی لازم، اصلاح ساختار و واگذاری مالکیت دولت به بخش خصوصی نیز هم‌زمان تفویض مدیریت واحدهای فروخته شده به بخش خصوصی، انجام شده باشد.

بدیهی است انجام این فعالیت‌ها، بدون عزم راسخ دولت امکان‌پذیر نخواهد بود. همچنین پس از انجام فرآیندهای اصلاح قوانین، اصلاح ساختار و اصلاح مالکیت، با توجه به اصلاحات گسترده‌ای که در ساختارهای صنعت برق رخ خواهد نمود، تکنولوژی‌های پیشرفته‌ای مورد نیاز خواهد بود تا بتواند در زمینه تولید، انتقال و توزیع برق به کمک بخش خصوصی فراخوانده شود و این مهم جز با کمک دولت، امکان‌پذیر نخواهد بود. همچنین، تأمین مالی خصوصی‌سازی صنعت برق و در ادامه توسعه ظرفیت‌های موجود و افزایش کارائی و بهره‌وری صنعت نیز، بدون کمک دولت، چندان موفقیت‌آمیز نخواهد بود.

ایجاد بستر مناسب قانون‌گذاری، پیشنهاد، تدوین و اجرای قوانین جدید و موثر، واگذاری مالکیت و مدیریت واحدهای مختلف صنعت برق به بخش خصوصی، تقویت بخش خصوصی، تشکیل و اصلاح نهادها، سندیکاها و سایر سازمان‌های مردم‌نهاد که بتوانند بخش خصوصی را در این

زمینه یاری نمایند، کمک‌های مالی هدفمند در قالب کمک‌های بلاعوض، معافیت‌ها و یا تخفیف‌های مالیاتی و وام‌های کم‌بهره بلندمدت و حمایت از کارآفرینان و بنگاه‌های خصوصی، حمایت از تحقیق و پژوهش در زمینه تولید و انتقال فناوری‌های جدید، از جمله مواردی است که دولت می‌تواند در تحقق خصوصی‌سازی در صنعت برق به انجام رساند.

در مورد اصلاحات در مالکیت و خصوصی‌سازی، دو روش وجود دارد که عبارتند از:

الف - خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت: در این شیوه سعی شده مالکیت بنگاه‌های دولتی از دولت سلب و به سرمایه‌گذاران خصوصی منتقل شود. موسوم‌ترین روش واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی همراه با واگذاری مالکیت به شرح زیر است:

عرضه سهام واحدها به عموم مردم
عرضه سهام واحدها به اشخاص خاص
تجزیه واحدهای بزرگ به واحدهای کوچکتر و واگذاری آنها

فروش دارایی واحدهای مورد نظر
فروش واحد دولتی به مدیران و کارکنان آن واحد
سرمایه‌گذاری جدید بخش خصوصی در واحدهای دولتی.

ب - خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت: در خصوصی‌سازی اصولاً فروش سهام بر سایر روش‌های واگذاری ارجحیت دارد، زیرا این روش موجب انتقال حقوق مالکانه به سهامداران می‌شود و آنها برای کسب سود بیشتر سعی در عملکرد شرکت و کاهش هزینه‌ها خواهند داشت. در برخی از کشورها و در بعضی از شرکت‌های خاص ممکن است فروش کامل آن شرکت به دلایل مالی و سیاسی امکان‌پذیر نباشد، بنابراین در این شرایط باید راه‌حلهای دیگری را برای خصوصی کردن واحدهای دولتی پیدا کرد.

در خصوصی‌سازی بدون انتقال مالکیت سعی می‌شود که مدیریت واحد مورد نظر به بخش خصوصی منتقل شود (واگذار شود) بدون آنکه مالکیت دارایی‌های آن انتقال

یابد. عمده‌ترین روش واگذاری مدیریت بنگاه‌های دولتی به دو صورت زیر انجام می‌شود:
قراردادهای مدیریت
اجاره واحدها.

۳-۵- وضعیت موجود صنعت برق کشور

صنعت برق شامل تأسیسات تولید، انتقال و توزیع نیروی برق است که نیروی تولید شده در مناطق جغرافیایی مختلف را به مشتریان عرضه می‌نماید. تأسیسات تولید نیروی برق از مولدهای مختلف (شامل برق‌آبی، حرارتی، دیزلی، گازی و یا انرژی‌های نو)، با ظرفیت‌های تولید بزرگ و کوچک و با خصوصیات و مشخصات بسیار متفاوت تشکیل شده‌اند.

عوامل جغرافیایی، دوری و نزدیکی شهرها به یکدیگر، بزرگی و کوچکی شهرها، محل استقرار منابع اولیه، تمرکز صنعت و جمعیت و حجم فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مختلف کشور، در احداث و تمرکز نیروگاه‌های برق و استفاده از هر یک از انواع مولدهای برق، موثر هستند. در حال حاضر و با توجه به شرایط موجود، استفاده از مولدهای بزرگ در ایران رایج است. استفاده از نیروگاه‌های بزرگ و انتخاب مولدهای مناسب و مطلوب، در کاهش هزینه تولید نیرو تأثیر زیادی داشته و موجب استفاده از مزایای صرفه‌جویی ناشی از مقیاس تولید می‌گردد.

جمعیت ایران نسبت به سال ۱۳۴۶ تقریباً سه برابر و تولید سرانه برق در همین دوره تقریباً ۴ برابر شده است که نشان‌دهنده افزایش رفاه ناشی از مصرف برق در کشور می‌باشد. تلفات برق در همین دوره از ۱۵/۲ درصد به ۱۸/۶ درصد افزایش یافته که نشان از مشکلات شبکه انتقال و توزیع برق دارد.

در حدود ۷۰ درصد برق تولید شده در کشور، در بخش خانگی و صنعت به مصرف می‌رسد و ۳۰ درصد دیگر نیز در سایر بخش‌ها اعم از کشاورزی، روشنایی معابر و... استفاده می‌شود. متوسط مصرف خانگی در این دوره از ۷۷۵ کیلووات ساعت به ۲۸۴۳ کیلووات ساعت رسیده که تقریباً

۴ برابر شده است. حدود ۱۲ درصد از ظرفیت تولید برق کشور به بخش غیردولتی اختصاص دارد و در حدود ۱۱ درصد برق تولیدی توسط این بخش انجام می‌شود.

حدود ۶۶ درصد برق جهان از نیروگاه‌های حرارتی تولید می‌شود و سوخت عمده نیروگاه‌های حرارتی جهان، زغال‌سنگ است و حتی در کشورهای نظیر روسیه که منابع غنی گاز طبیعی در اختیار دارند، زغال‌سنگ به‌میزان قابل‌توجهی استفاده می‌شود، در حالی که گاز طبیعی در ایران سوخت اصلی نیروگاه‌ها را تشکیل می‌دهد. از طرفی رشد مصرف، پیک غیرعادی، کم‌آبی، نداشتن نیروگاه اتمی و حجم اندک برق تولید شده از انرژی‌های تجدیدپذیر علی‌رغم وجود منابع غنی این نوع انرژی‌ها در کشور، اتلاف انرژی، عدم مشارکت موثر بخش خصوصی، به‌کارگیری منابع گاز، ارتباط با همسایگان از راه خشکی و نیاز شدید آنان به برق از ویژگی‌های صنعت برق ایران است.

سرمایه‌گذاری در صنعت برق دو ویژگی مهم دارد، یکی این که زمان‌بر است یعنی احتیاج به مدت طولانی برای به ثمر رسیدن سرمایه دارد، و دیگر اینکه سرمایه‌گذاری در این صنعت به حجم عظیمی سرمایه نیاز دارد. هم‌اکنون فعالیت‌های اقتصادی زیادی وجود دارد که نسبت به تولید برق با صرفه‌تر است و سود بیشتری در زمان کمتری به دنبال دارد. به این ترتیب از یک سو سرمایه‌گذاران کمتری به این عرصه روی می‌آورند و از سوی دیگر نمی‌توان شاهد تأثیر فوری عوامل بنیادین بازار بر ظرفیت تولید بود.

مصرف برق کشور با نرخ رشد بالایی طی دو دهه گذشته افزایش یافته و پیش‌بینی می‌شود این روند کماکان ادامه داشته باشد. در صورت ادامه این روند، مجموع سرمایه‌گذاری مورد نیاز این صنعت از طریق منابع داخلی قابل تأمین نخواهد بود. با چالش مالی به وجود آمده می‌توان از طرق ذیل مقابله نمود:

افزایش تعرفه‌های برق تا سطح قیمت تمام شده و گسترش جریان وجوه صنعت، تأمین کسری منابع از طریق

بودجه عمومی، تأمین منابع صنعت از طریق استقراض از بانکهای تجاری و نهادهای و مؤسسات مالی داخلی یا بین‌المللی و همچنین فروش اوراق قرضه و جلب مشارکت بخش خصوصی در صنعت برق.

با توجه به شرایط فعلی، اعمال تعرفه‌های واقعی درهاله‌ای از ابهام قرار دارد و باید منتظر اجرای کامل طرح هدفمندکردن یارانه‌ها ماند و نتیجه طرح را ملاحظه نمود. همچنین به دلیل محدودیت بودجه دولت، جبران کسری منابع مالی صنعت از این طریق با مشکلات عمده‌ای مواجه است، به‌علاوه ظرفیت و یا امکان وام‌گیری کشور و صنعت از بانکهای تجاری و نهادهای و مؤسسات مالی داخلی و بین‌المللی بسیار محدود می‌باشد و پاسخگویی نیاز سرمایه‌گذاری در توسعه صنعت برق نیست و تحریم‌های اعمال شده، امکان جذب سرمایه خارجی را با مشکلات بیشتری مواجه نموده است. بنابراین بدون چشم‌پوشی از روش‌های یاد شده فوق برای تأمین نیاز فزاینده صنعت برق کشور، باید به مسئله جلب مشارکت بخش خصوصی تأکید نموده و تمهیدات لازم برای فعالیت بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی صنعت برق را فراهم نمود. اصلاح ساختار اقتصادی و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های زیربنایی، پدیده‌ای است که در بسیاری از کشورهای جهان ضرورت آن درک شده و گرایش به سمت آن آغاز شده است، در سالهای اخیر کشورهای زیادی از طریق وضع قوانین و دستورالعمل‌های روشن اجرایی، موفق به جذب سرمایه‌گذاری خارجی در توسعه تأسیسات صنعت برق خود شده‌اند، رویکرد مذکور عمدتاً به دلیل پایین‌بودن کیفیت ارائه خدمات توسط بخش عمومی و مواجه شدن دولتها با تنگناهای مالی اتخاذ شده است.

بدین ترتیب با توجه به مطالب اشاره شده، دلایل ذیل را می‌توان برای سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در پروژه‌های تولید برق کشور برشمرد که از یک طرف ضرورت جلب سرمایه‌گذاری غیردولتی را نشان داده و از طرف دیگر اهمیت این بخش را به منظور افزایش کارایی صنعت

برق و تخصیص بهینه منابع، دوچندان خواهد ساخت: نیاز به بیش از ۶۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری طی ۱۰ سال آینده، کارایی پایین بخش دولتی در تولید و عرضه برق، رشد بالای تقاضای برق کشور در دهه آینده، افزایش تدریجی حداکثر بار شبکه برق کشور و ادامه آن در سالهای آینده و تجربه موفق تولیدکنندگان مستقل برق (IPP) در بسیاری از کشورهای جهان.

این دلایل نقش سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی را در پروژه‌های تولید برق کشور اجتناب‌ناپذیر خواهد ساخت. البته ورود بخش غیردولتی در تولید برق با توجه به وظایف دولت در ایجاد بسترهای مناسب در سطح کلان و خرد آن، بازنگری و اصلاح ساختار صنعت برق و ایجاد ساز و کارهای مناسب توسط متولیان صنعت برق به منظور افزایش انگیزه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این صنعت و تأکید بر روند اجرای مواد قانونی برنامه‌های توسعه و همچنین برنامه‌ریزی به منظور ادامه اصلاح ساختار صنعت برق و در نهایت جهت‌گیری به سمت مکانیزم‌های بازار و ایجاد شرایط تعادل در نظام عرضه و تقاضا در تدوین برنامه پنجم توسعه، از جمله ضروریات رقابتی نمودن صنعت برق حتی در فرآیند تولید و توزیع خواهد بود.

۴-۵- مشکلات اصلاحات در صنعت برق

در یک نگاه کلی ایجاد رقابت در تولید و توزیع و خرده‌فروشی برق، افزایش بهره‌وری اقتصادی، بهبود قابلیت اطمینان و بهبود کیفیت محیط‌زیست را بدنبال خواهد داشت. قوانینی که در زمان آغاز روند تجدید ساختار در صنعت برق تدوین می‌شود، یکی از موانع ایجاد رقابت در سمت خرده‌فروشی است. در قوانین اولیه بسیاری از بازارهای برق هیچ‌گونه توجه و اشاره‌ای به اهمیت و نقش مصرف‌کنندگان نهایی در تجدید ساختار نشده و عموماً تمرکز بر ایجاد بازار رقابتی در سمت عمده‌فروشی است. در مواردی حتی اگر در ابتدا قصد ایجاد رقابت در سمت خرده‌فروشی وجود داشته است، طی اجرای فرآیند و در ادامه راه با بروز مسائل و مشکلات مربوط به سمت

عمده‌فروشی، قانون‌گذاران بصورت محافظه‌کارانه و با تاخیر بسیار وارد این مرحله شده‌اند. بدیهی است در صورت عدم ایجاد بستر قانونی مناسب و فرهنگ‌سازی جامع در زمینه حضور مصرف‌کنندگان نهایی در بازار برق، نمی‌توان از کلیه مزایای تجدید ساختار در صنعت برق بهره برد. درخصوص موانع فنی نیز همان‌گونه که گفته شد به منظور راه‌اندازی بازار خرده‌فروشی، وجود برخی تجهیزات اندازه‌گیری و مخابراتی ضروری است. متأسفانه در این زمینه با توجه به زمان کوتاهی که از تاریخ پیدایش آن می‌گذرد، هنوز استانداردهای جامع درخصوص تجهیزات و وسایل مخابراتی تدوین نشده است. با توجه به اینکه شرکت‌های سازنده مختلف در زمینه‌های مختلف (همانند ساخت کنتورهای اندازه‌گیری، سیستم‌های ارتباطی و نرم‌افزارهای تحلیل اطلاعات و صدور صورتحساب) حضور دارند، برای پیاده‌سازی بازار خرده‌فروشی تطبیق بین این تجهیزات، از بخش‌های مشکل‌بوده و در هر شبکه‌ای متفاوت است. لذا ضروری است در این زمینه استانداردهای لازم تدوین شود تا تجهیزات مختلف صرف‌نظر از شرکت سازنده با رعایت شرایط اعلام شده در استاندارد به راحتی بتوانند با یکدیگر تطبیق یابند و یک سیستم اطلاعاتی قابل اطمینان را ایجادکنند.

در مورد موانع عرفی نیز قابل ذکر است که بسیاری از فعالیتها و باورهای غلط سنتی در زمینه برق از حساسیت و تمایل مصرف‌کنندگان نهایی جهت استفاده از مزایای بالقوه بازار خرده‌فروشی کاسته و مانع از همه‌گیر شدن آن شده است. شاید بتوان گفت بزرگترین مانع در این خصوص مربوط به باور غلط مصرف‌کنندگان در خصوص ثابت بودن قیمت الکتریسیته در زمانهای مختلف است. علاوه بر این، در سیستم‌های تجدید ساختار شده، تمرکز بهره‌بردار سیستم بر بخش تولید بوده و بخش مصرف از جایگاه نسبتاً کم‌اهمیتتری برخوردار بوده و عمده تلاش بهره‌بردار سیستم سعی در تامین بار است.

در زمینه خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها اگر زمینه و بسترهای مورد نیاز آماده نباشد، نتایج ناخوشایندی از خصوصی‌سازی حاصل خواهد شد، اگر هدف این باشد که کمترین فساد رخ دهد و خصوصی‌سازی با بیشترین اطمینان نسبت به ادامه روند تولید و کمترین بهره‌برداری نادرست از واگذاری‌ها انجام شود، باید مجموعه‌ای از شرایط فراهم شود تا بتوان از این فساد اهتراز نمود. برای آنکه بحث فساد در خصوصی‌سازی و یا کاهش سطح تولید واحدهای واگذار شده به وجود نیاید، باید مقرراتی وجود داشته باشد تا خریدار، تولید را کاهش ندهد. بنابراین نیازمند نهادسازی و زیرساخت‌های حقوقی و قانونی در این بخش هستیم.

سرعت زیاد واگذاری، می‌تواند زحمات گذشته را تحت‌الشعاع قرار دهد. در واقع با واگذاری نیروگاه‌ها عملاً به عرصه جدیدی وارد می‌شویم که تجربه خاصی در مورد آن در کشور وجود ندارد (یعنی تولید برق توسط بخش خصوصی). در حال حاضر بخش عمده ظرفیت تولید برق کشور، دولتی است و به همین دلیل بسیاری از موارد که ممکن است برای بخش خصوصی حیاتی تلقی شود، برای بخش دولتی قابل چشم‌پوشی است، برای مثال طی چند سال اخیر در خوزستان، مشکلات قابل توجهی درخصوص گرد و غبار وجود داشته‌که به شدت به نیروگاه‌ها آسیب وارد نموده است، بدین ترتیب که گردوغبار، فیلترهای نیروگاه را به سرعت تخریب کرده و وارد توربین‌ها می‌شود؛ در شرایط کنونی که نیروگاه دولتی است، به‌خاطر حساسیت و تعهد دولت در زمینه تامین برق مشترکین، نیروگاه فعالیت خود را ادامه می‌دهد، درحالی‌که در مدارتولید بودن این واحد در این شرایط، کاملاً غیراقتصادی است، اما پس از واگذاری، بخش خصوصی بدین صورت عمل نخواهد نمود.

به غیر از طولانی شدن مدت زمان واگذاری‌ها، پیش‌نیاز دوم، افزایش ظرفیت تولید برق است. در چندسال گذشته وزارت نیرو تلاش نموده تا بخش خصوصی را مجاب به احداث نیروگاه نماید، اما بخش خصوصی از این مسئله

استقبال ننموده و اکنون سالهاست که صنعت برق کشور در نقطه سربه‌سری (مساوی‌بودن تولید و مصرف برق) قرار دارد. در حالی که وجود حداقل ۲۰ درصد ظرفیت مازاد تولید در صنعت برق، توصیه می‌شود. در این مدت اگر زیرساختها ایجاد می‌شدند، الزامات بازار رقابتی فراهم بود و بازار رقابتی شکل می‌گرفت، ظرفیت تولید برق کشور بیش از سطح کنونی بود.

بنابراین با وجود افزایش توان تولید برق نیروگاه‌های کشور در حدود ۸ درصد در سال، رشد مصرف سالیانه برق در حدود ۹ درصد بوده و به طور قطع ادامه این روند، ناکافی بودن سرمایه‌گذاری در نصب و راه‌اندازی نیروگاه‌های تولید برق جدید و تجهیزات نیروگاه‌های موجود را نشان می‌دهد و به طور قطع خاموشی در زمان اوج مصرف (تابستان) و مشکلات و خسارتهای مالی و تولیدی به بار آمده از این خاموشی‌ها به وجود خواهد آمد. بنابراین باید در این صنعت سرمایه‌گذاری صورت گیرد. با توجه به هزینه‌های زیاد دولت (به علت بزرگ بودن حجم و فعالیت‌های آن) و بار مالی یارانه‌های پرداختی به این بخش، سرمایه‌گذاری جدید با مشکل مواجه است. علاوه بر آنکه این مشکلات سبب ناکارآمدی و کاهش کیفیت خدمات به مشترکین شده است.

اگر بخواهیم در این صنعت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی استفاده کنیم، باید مشکلات بر سر راه این امر را مرتفع نمائیم، یعنی تامین امنیت سرمایه‌گذاری، تقویت بخش خصوصی با کاهش تصدی‌گری دولت، حمایت‌های قانونی و اجرای دقیق اصل ۴۴ قانون اساسی و تسهیل و تسریع در حل مشکلات مالی و پرداخت مطالبات پیمانکاران و صاحبان بخش نیروگاهی خصوصی از جمله اقداماتی است که در این جهت باید انجام داد.

۵-۵- قوانین بالادستی مربوط به خصوصی‌سازی صنعت برق

همانطور که در لابلای بررسی قوانین مشاهده شد، بحث مشارکت بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی و اصطلاحاً

خصوصی‌سازی بطور اعم و در بخش برق بطور اخص، از قبل از وقوع انقلاب اسلامی زمینه بروز یافته است. تصویب قانون توسعه مؤسسات برق غیردولتی در شانزدهم تیرماه ۱۳۳۴ و قانون تاسیس سازمان برق ایران در سال ۱۳۴۶، گویای توجه به استفاده از قابلیت‌های بخش غیردولتی در تامین برق مورد نیاز کشور بوده است، هرچند به روایت قوانین و مقررات متعددی که از آن زمان تاکنون به تصویب رسیده، فراز و نشیب‌های متعددی در تصمیم‌گیری مسئولان کشور در استفاده از توان بخش غیردولتی در اقتصاد ملی به چشم می‌خورد. دولت به واسطه برخورداری از درآمدهای هنگفت نفتی، همواره رسالت خود را، ایفای نقش محوری در توسعه کشور می‌دید و با بکارگیری درآمدهای نفتی، مستقیماً وارد عرصه‌های مختلف می‌شده است. از طرف دیگر به مرور و با رشد بخش غیردولتی همواره این سوال مطرح بوده که تا کجا دولت خود مستقیماً می‌تواند عهده‌دار انجام فعالیت‌ها باشد. به هرحال اصل ۴۴ قانون اساسی تدوین شده پس از انقلاب، اقتصاد کشور را بر سه پایه بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش تعاونی استوار دانسته است، یعنی هر سه بخش را برای انجام فعالیت‌ها به رسمیت شناخته است. با وجود تجربه تلخی که از رژیم گذشته از فعالیت سرمایه‌داران وابسته به رژیم وجود داشت و همچنین مشکلاتی که بواسطه تحولات ناشی از بروز انقلاب و بلافاصله بروز جنگ تحمیلی و برخی ناآرامی‌های داخلی ایجاد شده بود و طبعاً دخالت بیشتر دولت را می‌طلبید، روند خصوصی‌سازی که از زمان تصویب قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی (مصوبه مورخ ۱۳۵۴/۴/۳) آغاز شده بود را وارونه نمود، یعنی بسیاری از بنگاه‌های خصوصی نیز به مالکیت دولت درآمدند. با پایان جنگ تحمیلی و شروع دوران سازندگی (شروع برنامه اول توسعه) مجدداً تفکر واگذاری امور و جلب مشارکت بخش غیردولتی، جان تازه‌ای گرفت و به مرور در طی سه برنامه اول، دوم و سوم و با کسب

تجربه در حین اجرا، چارچوبی جدی برای خصوصی‌سازی در برنامه چهارم تدوین شد.

تلاش‌های جدی برای تحقق خصوصی‌سازی عملاً با زمینه‌سازی‌هایی که با تصویب برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳) شکل گرفت، آغاز گردید. در دوران برنامه دوم، با شکل‌گیری ساختارهای ارزیابی و شناسایی وضعیت بنگاه‌های دولتی و تصمیم‌سازی برای خصوصی‌سازی آنها و همچنین اصلاح ساختار اداری کشور (تشکیل شورای عالی اداری)، جلب مشارکت بخش غیردولتی در اقتصاد کشور و اجرای بخشی از طرح‌های توسعه کشور توسط این بخش به رسمیت شناخته شد و قدم‌هایی در جهت تقویت این بخش برداشته شد. اگرچه بدلیل نداشتن برنامه عملیاتی مشخص، اقدامات اجرایی موثری در این زمینه انجام نشد، اما در برنامه سوم، دولت با اخذ مجوزهای قانونی روشن و مشخص کردن روش‌های اجرایی، برنامه روشنی را جهت کاهش انحصار دولتی، ایجاد فضای رقابتی، توانمندسازی بخش غیر دولتی و خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی تدوین و اجرایی نمود. در این مقطع دولت پس از مواجه شدن با موانع قانونی ناشی از تفسیر مضیق اصل ۴۴ قانون اساسی، عملاً نتوانست بطور موثر برنامه خصوصی‌سازی خود را پیش برد. در این زمان، تلاش‌هایی در جهت تدوین سند چشم‌انداز بلندمدت کشور و به دنبال آن سیاست‌های کلی نظام در موضوعات و بخش‌های مهم با هدف زمینه‌سازی جهت تحقق سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی صورت گرفت و با جمع‌بندی نیازهای کشور در افق ۱۴۰۴، اولین برنامه در قالب این سند یعنی برنامه چهارم توسعه را تدوین نمود. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و متعاقب آن قانون اصلاح برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، نه‌تنها موانع قانونی برای اجرای موثر برنامه جلب مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد کشور مرتفع شد، بلکه با الزام دولت به واگذاری بخش‌گسترده‌ای از مالکیت خود در بنگاه‌های بزرگ دولتی و شکستن انحصار دولتی در بخش‌هایی از اقتصاد کشور از یکسو و با ایجاد

محیط رقابتي و توانمندسازي بخش غيردولتي، فضاي عمومي اقتصاد کشور را بر پایه اقتصاد غيردولتي و متکي بر توان مردم، در صدد بنيان نهادن ساختار جديدي بر اقتصاد کشور برآمد. بعلاوه در اسناد فوق، با تصويب تاسيس نهادهاي قانوني براي هدايت و نظارت بر حسن اجراي احکام قانوني و دفاع از حقوق بخش غيردولتي، روشهاي مشخصي را نيز براي اجراي اين برنامه پيشبيني نمود. در ادامه و پس از تصويب و ابلاغ قانون اجراي سياستهاي کلي اصل ۴۴ گذشته، تصويبنامه ها و آييننامه هايي براي اجراي اين قانون به تصويب رسيد

۶-۵- اقدامات انجام شده

صنعت برق کشور از اوایل دهه ۱۳۷۰ با تغيير ساختار سازماني، به ايجاد شرکتهاي مستقل و غيردولتي توزيع نيروي برق و مديريت توليد برق و همچنين شرکتهايي در بخش اجرايي و پيمانکاري، ساخت و تجهيزات، خدمات، مشاوره، حسابري، رايانه و صدور قبض، تعمير و نگهداري شبکه و تاسيسات برق و ... اقدام نموده که تعداد زيادي از اين شرکتهاي (به جز شرکتهاي توليد و توزيع) طی چندسال گذشته از طريق بورس و يا مزايده به بخش خصوصي واگذار شده اند.

علاوه بر موارد فوقالذکر در راستاي نيل به اهداف قانون اجراي سياستهاي کلي اصل ۴۴ قانون اساسي و ايجاد بستر لازم براي شکلدهي به سازوکار بازار رقابتي سالم و با عنايت به حفظ حقوق توليدکنندگان و مصرفکنندگان و همچنين فرهنگسازي و ايجاد انگيزه براي بخش خصوصي به منظور ورود به بازار برق و نيز اعتمادسازي مناسب، شرکت مديريت توليد، انتقال و توزيع برق ايران (توانير) طی دو سال گذشته براساس برنامه ريزيهاي انجام شده در زمينه هاي مختلف فعاليتهاي اجرايي خود را پيش برده است. از جمله ميتوان به انتصاب يکي از مشاورين مديرعامل توانير به عنوان مجري طرح خصوصي سازي صنعت برق اشاره کرد که در سال ۱۳۸۷ فعال شده است.

فعالیت‌های انجام شده عبارتند از تشکیل کارگروه واگذاری نیروگاه‌های ماده ۲۷ قانون الحاق (از اوایل مهرماه ۱۳۸۷)، تشکیل کارگروه مولدهای مقایس کوچک و ایجاد دبیرخانه تولید پراکنده (از اواسط بهمن ماه سال ۱۳۸۷)، تشکیل کارگروه واگذاری شرکتهای توزیع نیروی برق (از اواسط اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۸).

۷-۵- بررسی تجارب کشورهای منتخب

بررسی مطالعات انجام‌شده و نظرکارشناسان صنعت برق کشور درباره خصوصی‌سازی این صنعت و به‌ویژه خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها نشان می‌دهد که محوری‌ترین چالش‌های این بخش که دارای ساختاری متمرکز در ایران است، عبارتند از:

الف) یافتن روش مناسب واگذاری نیروگاه‌ها به بخش خصوصی به نحوی که شرایط مطلوب برای بخش خصوصی و دولتی مهیا شود.

ب) تدوین راه‌کارهای جلب مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی برای تأمین مالی با توجه به سرمایه‌بر بودن خرید نیروگاه‌های دولتی.

ج) شیوه‌های تأمین سوخت نیروگاه‌ها به صورت رقابتی با توجه به انحصاری بودن تولید و انتقال سوخت موردنیاز.

د) توسعه رقابت در بخش تولید و به‌ویژه فرآیند قیمت‌گذاری برق تولیدی با توجه به دستوری بودن تنظیم قیمت‌ها در نظام متمرکز موجود.

یکی از راه‌کارهای یافتن رهیافت‌هایی برای پاسخ به این پرسش‌ها، بررسی تجارب موفق و بعضاً ناموفق دیگر کشورهای که اقدام به اصلاح ساختار صنعت برق خود نموده‌اند، می‌باشد. به همین منظور با بررسی تاریخچه اصلاح ساختار بخش برق در کشورهای مختلف، اقدام به انتخاب کشورهای نمودیم که دارای بهترین تجارب برای درس‌آموزی بودند.

به طور کلی کشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه برای بهبود صنعت برق خود، به تجدید ساختار آن دست می‌زنند که این برنامه‌های تجدیدساختار، شامل خصوصی‌سازی

شرکت‌های دولتی، جداسازی بخش‌های دارای قابلیت رقابت (تولید و خرده‌فروشی) از بخش‌های انحصارطبیعی (توزیع و انتقال)، ایجاد بازارهای عمده‌فروشی و خرده‌فروشی رقابتی و به کارگیری سازوکارهای تنظیم مقررات در بخش‌های باقیمانده تحت تنظیم می‌شود.

با نگاهی به تجارب کشورهای دیگر در می‌یابیم که اولین تلاش سازمان‌یافته برای واگذاری شرکت‌های دولتی در شیلی و در دوره اصلاحات اقتصادی پینوشه در دهه ۱۹۷۰ روی داد، اما بزرگترین و مشهورترین تلاش از این دست، طی سال‌های دهه ۱۹۸۰ در بریتانیا و توسط دولت مارگارت تاچر صورت پذیرفت. تاچر توانست خصوصی‌سازی را به لحاظ سیاسی متداول کند. در پایان دهه ۱۹۸۰ میلادی، فروش شرکت‌های دولتی تا حدودی تحت تاثیر اتفاقی که در بریتانیا روی داده بود، به امری جهانی تبدیل شد. دولت‌های فرانسه، آلمان، ژاپن، استرالیا، آرژانتین و شیلی همگی شرکت‌های زیادی را به فروش رساندند و از این طریق توانستند بهره‌وری تولید و ارائه خدمات صنعت برق خود را ارتقاء دهند. از این میان، تجربه آرژانتین و استرالیا که در دهه ۱۹۸۰ محقق شد برای کشور ما به عنوان تجارب موفق دهه ۱۹۸۰، ارزنده است. اما این موج خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۹۰ باز هم توسعه پیدا کرد و کشورهای دیگری که می‌خواستند کمونیزم را کنار بگذارند و دیگر کشورها را که اغلبشان در حال توسعه بودند، در بر گرفت. در این زمان خصوصی‌سازی به امری با وجوه مختلف تبدیل شد و موارد بسیاری از فرآیندهای فروش با شفافیت پایین (به شرکت‌هایی که ارتباط خوبی با مقامات دولتی داشتند) روی داد. یکی از تجارب جالب توجه این دوره، خصوصی‌سازی صنعت برق در روسیه که دارای یک ساختار کاملاً متمرکز بود، می‌باشد. به‌علاوه، این کشور به عنوان بزرگترین دارنده ذخائر گاز جهان، شرایطی تقریباً همانند ایران (از نظر در اختیار داشتن حجم قابل‌توجهی ذخائر گازی) دارد.

اما در این میان کشورهای هم بودند که اصلاحات صنعت برق را در غالب خصوصی‌سازی دنبال نکردند، بلکه در این کشورها تلاش شد تا دولت از طریق ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه‌های اقتصادی از طریق مشارکت با بخش خصوصی، بهره‌وری و کارایی این بنگاه‌ها را افزایش دهد. نروژ و هند دو نمونه بسیار جالب از این کشورها هستند که در آنها بیشتر بر وجه ایجاد بازارهای رقابتی عمده‌فروشی و خرده‌فروشی تأکید شده است.

برخلاف تجربه کشورهای همچون آرژانتین و استرالیا و حتی روسیه که اصلاحات با هدف خصوصی‌سازی بود در نروژ و هند اصلاحات با هدف اولیه ایجاد رقابت در بازار صنعت برق انجام شد. لذا ضمن اینکه صنعت برق همچنان تا حدود زیادی در دست بخش عمومی باقی ماند، تلاش شد تا رقابت در بازارهای عمده‌فروشی و خرده‌فروشی برقرار گردد.

به این ترتیب به نظر می‌رسد که انتخاب کشورهای آرژانتین و استرالیا به عنوان تجارب موفق دهه ۱۹۸۰ و روسیه به عنوان يك کشور کمونیستی و دارای سیستم متمرکز که به سمت خصوصی‌سازی بخش برق خود حرکت می‌کند در کنار تجارب هند و نروژ که از سیستم متفاوتی برای اصلاح بخش برق خود استفاده کرده‌اند بتواند سرنخ‌های مناسبی را در اختیار ما قرار دهد تا در کشور با توجه به اقتضات اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی‌مان، برای حل مشکلات به کار گیریم.

ه-۷-۱- خصوصی‌سازی صنعت برق آرژانتین

در روند خصوصی‌سازی در آرژانتین از تجربه شیلی و انگلستان استفاده زیادی شد. این دو کشور در زمینه اصلاح صنعت برق بعد از جنگ جهانی دوم در جهان پیشگام بودند. بنابراین طراحی بازار برای عمده‌فروشی برق بر اساس بازار عمده‌فروشی شیلی انجام شد. در انحلال شرکتهای بزرگ تولیدکننده و جداسازی بخش‌های تولید، انتقال و توزیع از تجربه بریتانیا استفاده شد.

چارچوب قانونی برای انتقال مالکیت صنعت برق آرژانتین به بخش خصوصی شامل این موارد بود: انحلال و فروش شرکت‌های دولتی موجود، ایجاد بازار عمده فروشی انرژی، ایجاد بخش تنظیم‌کننده ویژه و تعریف و تعیین حیطه اختیارات وزارت انرژی در سیستم جدید. در برنامه خصوصی‌سازی آرژانتین، جذب سرمایه‌های خارجی، تسهیل شد و اجرای این برنامه، بدهی دولت را به شدت کاهش داده و سرمایه‌گذاری در صنعت افزایش یافت که افزایش ظرفیت تولید و کاهش تلفات انتقال، از نتایج برنامه خصوصی‌سازی صنعت برق آرژانتین است.

ه-۷-۲- خصوصی‌سازی صنعت برق استرالیا

رقابت در فروش علاوه بر قیمت‌های پایین‌تر، مزایای دیگری نیز برای مصرف‌کنندگان در بردارد. ارائه خدمات، قیمت انعطاف‌پذیرتر با به‌کارگیری تکنیک‌های مدیریت انرژی و تقاضا و همچنین انگیزه‌های بیشتر برای به‌کارگیری لوازم برقی با کارایی بیشتر را شامل می‌شود. مجموعه این مزایا سبب شده تا تغییر ساختار صنعت برق با هدف ایجاد بازار رقابتی، به عنوان مهم‌ترین اصلاحات در تاریخ اقتصاد استرالیا، تلقی شود.

به طور تاریخی، توسعه صنعت برق استرالیا توسط شرکت‌های دولتی اجرا می‌شد. در سال ۱۹۹۵ دولت فدرال و دولت‌های ایالتی استرالیا توافق کردند که یک سیاست رقابت ملی را به مرحله اجرا در آورند. یکی از قسمت‌های کلیدی برنامه سیاست رقابت ملی این بود که اصلاحات ساختاری و به طور ویژه جداسازی عمودی شرکت‌های برق دولتی انجام شود. در مدل انتخاب شده لازم بود که شبکه‌های انتقال و توزیع برق به عنوان انحصارات طبیعی (دولتی) اداره شوند و رقابت در بخش تولید و خرده‌فروشی، آزاد اعلام شود. اصلاحات ساختاری و تنظیم مقررات انتقال و توزیع، اثر قابل توجهی بر تصمیمات مربوط به سرمایه‌گذاری بخش‌های مختلف صنعت برق در بردارد.

۵-۷-۳- خصوصی سازی صنعت برق روسیه

تجدید ساختار صنعت برق در روسیه مستلزم به وجود آمدن اصلاحاتی در بخش‌های مرتبط با این صنعت به ویژه گاز و حرارت است. در این میان وضعیت اصلاحات مربوط به گاز از چشم‌انداز خوبی برخوردار نیست. این بدان معناست که علی‌رغم انجام اصلاحات در بخش عمده‌فروشی برق همچنان مهمترین سوخت این صنعت یعنی گاز با قیمت‌های دستوری و در فضائی انحصاری عرضه می‌شود که در بلندمدت می‌تواند توسعه بازار برق رقابتی را در روسیه با چالش روبه‌رو سازد. پائین بودن قیمت گاز برای دوره‌های طولانی باعث می‌شود تا بیشتر سرمایه‌گذاری‌های تولیدی در روسیه به سمت نیروگاه‌های گازی منتقل شود. علاوه بر این نبود قراردادهای بلندمدت عرضه گاز در بازار داخلی گاز نه تنها دارای تأثیری منفی بر سرمایه‌گذاری‌هاست بلکه باعث می‌شود تا سرمایه‌گذاران به دلیل نگرانی از تأمین گاز به شکلی ناکارا به دنبال سرمایه‌گذاری در دیگر روش‌های تولید باشند. با توجه به همین مسئله دولت روسیه در نظر دارد تا با اصلاح قیمت‌ها در بخش گاز سطح قیمت‌ها را در یک چارچوب پلکانی به تدریج تا سطح رقابتی در داخل کشور افزایش دهد. علاوه بر این برای ایجاد اطمینان از تأمین گاز موردنیاز الگوئی برای عقد قراردادهای بلندمدت گاز در کشور روسیه ارائه شده است.

۵-۷-۴- خصوصی سازی صنعت برق نروژ

اصلاحات در صنعت برق نروژ در بهبود بهره‌وری در بخش تولید برق در کوتاه مدت بسیار موفق بود، ولی تأثیر آن بر روی بخش انتقال و سودهای طولانی مدت ناشی از اصلاحات در این بخش‌ها هنوز اثبات نشده است. از آنجا که تولید برق به شدت سرمایه‌بر بوده و تصمیمات این نوع سرمایه‌گذاری همیشه به نوعی تحت تأثیر تصمیمات سیاسی قرار می‌گیرد، تجربه نروژ نشان داد که امکان دستیابی به بهره‌وری بالاتر در تجارت برق و بخش تولید بدون اجرای فرآیند خصوصی‌سازی ممکن است.

در واقع آینده روشن بازار برق نیروژ، فعالان این بخش را مجبور ساخت تا به شکل وسیع به سازماندهی مجدد تاسیسات خود پردازند و مسیر استراتژی سرمایه‌گذاری و قراردادی خود را تغییر دهند. بیشترین تمرکز بر روی فعالیت‌های بازار و معاملات باعث شد تا مسیر تفکر مدیران و کارمندان نیز تغییر کند و در بین مدیران پذیرفته شود که پتانسیل عظیمی برای افزایش بهره‌وری موجود است که این فرآیند در بین مالکان خصوصی و عمومی، به صورت مشابه پیگیری شد. در مورد انحصار طبیعی نیز رگولاتور یک رژیم شبه‌رقابتي را تدوین کرد تا بتواند انگیزه لازم را برای افزایش بهره‌وری ایجاد کند. اما به هر حال تنوع وسیع جغرافیایی و شرایط جمعیتی نیروژ کار را بسیار سخت می‌کرد.

۵-۷-۵- خصوصی‌سازی صنعت برق هند

برنامه توسعه اقتصادی هند در دهه ۱۹۵۰ با انتخاب الگوی اقتصاد مختلط آغاز شده و اصلاحات اقتصادی به صورت گزینشی و به آرامی تداوم یافته است. با توجه به حجم بالای سرمایه مورد نیاز در صنعت برق، بخش خصوصی هند تقریباً قادر به انجام سرمایه‌گذاری کلان به تنهایی نمی‌باشد و عملاً رغبتی نیز به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های بلندمدت با نرخ بازده کم ندارد. از این رو بخش خصوصی و عمومی در آن کشور در کنار هم ضمن مشارکت در سرمایه‌گذاری، در مدیریت بنگاه‌های اقتصادی همکاری دارند.

در هند برنامه خصوصی‌سازی به عنوان یک هدف تلقی نشده، بلکه دولت تلاش نموده تا از طریق ایجاد فضای رقابتي برای بنگاه‌های اقتصادی از طریق مشارکت با بخش خصوصی، بهره‌وری و کارایی این بنگاه‌ها را افزایش دهد. از این رو در ترکیب هیئت مدیره و یا مدیریت عامل برخی از بنگاه‌های بزرگ دولتي از مدیران غیردولتي کارآمد استفاده شده است.

متداولترین الگوها و ابزارهای خصوصی‌سازی در هند عبارتند از: فروش سهام متعلق به دولت از طریق

برگزاری مزایده عمومی، واگذاری سهام دولتی از طریق مذاکره و عقد توافقنامه، توسعه و اجرای پروژه‌های مشترک با بخش خصوصی، واگذاری امور به بخش خصوصی از طریق انعقاد قراردادهای مدیریتی، کوچک‌سازی بنگاه‌های بزرگ دولتی از طریق واگذاری اجرای عملیات به بخش خصوصی به صورت پیمان‌کاری.

۵-۷-۶- خصوصی‌سازی صنعت برق انگلستان

صنعت برق انگلستان در سال ۱۹۸۷ در کوران یک مرحله انتقال و تغییر قرار گرفت که در سایر نقاط جهان بی‌سابقه بوده است. در یک دوره زمانی چندساله، صنعت برق این کشور تغییر ساختار یافت، خصوصی‌سازی شد و در معرض رقابت قرار گرفت. احداث تأسیسات برق با مالکیت سرمایه‌گذاران در مارس ۱۹۹۰، تنها آغاز یک دوره انتقالی بود که چند صبحی پس از مارس سال ۱۹۹۸ زمانی که رقابت برای جذب مشتریان کوچک مطرح شد، به پایان خود نزدیک شد.

جداسازی تولید، انتقال، توزیع و عرضه انرژی از هم باعث شده تا سیستم با کارایی و بهره‌وری بالاتری فعالیت نماید. رقابت، خودبخود یک محرک قوی است، تولیدکنندگانی که با رقابت مواجه هستند مجبورند تا در مورد طبیعت و هزینه اداره کسب خود دوباره تفکر نمایند و راه‌های جدیدی برای نگهداری تأسیسات خود جستجو نمایند. در نتیجه اصلاحات، قیمت برق در انگلستان و ولز برای تمام مشترکین به طور متوسط در بین سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۴ معادل ۲۰ درصد کاهش یافت.

۵-۷-۷- خصوصی‌سازی صنعت برق چین

اصلاحات صنعت برق از میانه دهه ۱۹۸۰، یعنی هنگامی که دولت سیاست خود را درباره ساز و کار تأمین اعتبار نیروگاه‌های جدید دگرگون کرد، آغاز شد. اصلاحات در صنعت برق چین با هدف ایجاد یک بازار برق یکپارچه، حل مشکل کمبود عرضه برق و بهبود کارایی و بهره‌وری صنعت در حال انجام است.

فرایند گسترش صنعت برق در چین دوره بسیار مهمی را سپری کرده است، بدینسان که صنعت برق اندک اندک به سوی دگرگونی از یک صنعت انحصاری به صنعتی با ویژگی‌های نظام اقتصاد بازاری است، بویژه همراه با جنبش روبه جلوی اصلاحات در صنعت برق، ساختار تصمیم‌گیری در این صنعت در حال دگرگونی ساختاری است و این اثر بسزایی بر گسترش آینده صنعت برق چین خواهد داشت. در کنار رشد ظرفیت تولید برق، کار گسترش و اتصال بیشتر شبکه‌های برق هم انجام شده است. برای پیاده‌سازی اصلاحات، اتحادیه برق دولتی، تجدید ساختار چهار مرحله‌ای را در دستور کار دارد. در این چارچوب، اتحادیه برق دولتی به همراه شرکت‌های برق ایالتی، دارائی‌های خود را به صورت شرکت‌های مستقل تعریف نمودند.

اما این مسئله که بخش اعظمی از اختیارات مدیریتی بسیاری از نیروگاه‌ها، در کنترل دیگر رده‌های اجرایی بالاتر در اتحادیه برق دولتی است، عملاً بسیاری از وظایف کلیدی خارج از کنترل نیروگاه‌ها بوده و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم توسط اتحادیه برق دولتی اداره می‌شوند. در چنین شرایطی بنیانگذاری یک بازار برق حقیقی، امکان‌پذیر نیست، چرا که این مسئله، نیازمند رقابت و وجود بازار آزاد است.

۸-۵- تبیین وضعیت مطلوب صنعت برق

هدف اصلی اصلاحات و خصوصی‌سازی در صنعت برق، عبارت است از ایجاد ترتیبات و ساختار جدید در این صنعت به منظور تامین منفعت بلندمدت مصرف‌کنندگان. تحقق این امر، متکی به بازارهای رقابتی برق و در راستای فراهم‌سازی انگیزه‌های بهتر برای کاهش هزینه‌های ساخت و بهره‌برداری ظرفیت‌های تولید موجود و جدید، تشویق نوآوری در فناوری‌های تامین برق و کاهش ریسک انتخاب فناوری است.

اصلاح ساختار و تنظیم مقررات در بازار برق‌کشورهای بسیاری اعمال شده است. در نتیجه این اصلاحات در

کشورهای بسیاری و به خصوص در کشورهای که دولت انحصار اندکی در صنعت برق داشت، بهبود چشم‌گیری در عملکرد رخ داده است. خصوصی‌سازی و اعمال سازوکارهای تنظیم مقررات، به بهبود کارایی شرکت‌های توزیع منجر شده است. بازارهای عمده‌فروشی نیز تولیدکنندگان موجود را به بهبود کارایی رهنمون کرد و سرمایه‌گذاری‌های عمده‌ای را در زمینه احداث ظرفیت‌های جدید تولید بدنبال داشت. تجدیدساختار و تشکیل بازارهای رقابتی برق، دارای چند مولفه کلیدی است:

الف) تجدید ساختار واحدهای دولتی در قالب شرکتی (تجاری‌سازی) و سپس خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی،
ب) جداسازی عمودی بخش‌های رقابتی (مثل تولید، بازاریابی و عرضه به صورت خرده‌فروشی) از بخش‌های تحت تنظیم (توزیع، انتقال و بهره‌برداری از سیستم) خواه به صورت ساختاری (از طریق خرید کردن و تفکیک ساختار)، خواه به صورت کارکردی (جداسازی شرکت‌های تابعه یک شرکت مادر).

ج) یکپارچه‌سازی افقی عملیات شبکه و انتقال به منظور فشرده‌سازی گستره جغرافیایی بازارهای عمده‌فروشی طبیعی و گماردن یک بهره‌بردار مستقل برای مدیریت عملیات شبکه، زمان‌بندی تولید براساس تقاضا و حفظ پارامترهای فیزیکی شبکه (بسامد، ولتاژ و ثبات).

د) تاسیس نهادهای بازاری ذخایر عملیاتی و عمده‌فروشی نقدی انرژی به منظور تامین الزامات متوازن‌سازی عرضه و تقاضا، واکنش سریع و موثر در قبال قطع شدن خارج از برنامه تاسیسات انتقال یا تولید و منطبق با الزامات حفظ پارامترهای ولتاژ، بسامد و ثبات در محدوده‌های تعیین‌شده و تسهیل فرصت مبادله اقتصادی بین عرضه‌کنندگان و بین خریداران و فروشندگان.

ه) اجرای قوانین تنظیم مقررات و پشتیبانی از شبکه به منظور بهبود دسترسی فروشندگان و خریداران عمده به شبکه انتقال در راستای تسهیل تولید و تبادل موثر رقابتی شامل سازوکارهای تخصیص موثر شبکه انتقال بین کاربران مختلف شبکه.

و) آزادسازی قیمت‌های خرده‌فروشی برای جداسازی قیمت‌های خرده‌فروشی برق و خدمات مرتبط رقابتی از خدمات توزیع و انتقال که باید همچنان توسط انحصارهای تحت تنظیم ارایه شود. به این ترتیب مصرف‌کنندگان نهایی می‌توانند عرضه‌کنندگان برق خود را به صورت رقابتی انتخاب کنند و از خرده‌فروشان‌هایی که با هم رقابت می‌کنند، برق خریداری کنند. خرده‌فروشان برق هم که با یکدیگر رقابت می‌کنند، باید از بازار عمده‌فروشی برق بخرند، یا تاسیسات تولید برق خود را داشته باشند تا بتوانند تعهدات خرده‌فروشی‌شان را انجام دهند و برق را از طریق شبکه توزیع مشمول تنظیم مقررات، به مشتریان خود تحویل دهند.

ز) در مناطقی که خرده‌فروشی رقابتی نیست (مثل عرضه برق به مشتریان تجاری کوچک)، شرکت‌های توزیع همچنان با خرید برق از بازارهای عمده‌فروشی رقابتی و یا اگر تمایل داشته باشند با ساخت نیروگاه‌های اختصاصی، مسئولیت تامین برق این مشتریان را به عهده خواهند داشت. در حالت دوم بهای برق مربوطه مشمول سبد قیمت عمده‌فروشی تنظیم مقررات خواهد بود که متکی به بازار است.

ح) سازمان‌های مستقل تنظیم مقرراتی که دارای شناختی مطلوب از هزینه‌ها، کیفیت خدمات و عملکرد رقابتی شرکت‌های عرضه‌کننده خدمات شبکه تحت تنظیم باشند، مرجع اجرای الزامات تنظیم مقررات و کارشناسان متخصصی که از این اطلاعات و اختیارات برای تنظیم موثر قیمت‌های دریافتی توسط شرکت‌های توزیع و انتقال استفاده کنند و شرایط دسترسی عمده‌فروشان و خرده‌فروشان برق به این شبکه‌ها نیز مولفه مهمی از اصلاحات موفق است. تنظیم‌کنندگان مقررات بایستی به سازوکارهایی مجهز باشند که محیطی باثبات برای تنظیم مقررات ایجاد نمایند تا پشتیبان جذب سرمایه‌هایی باشند که برای بهبود عملکرد و گسترش شبکه تحت تنظیم و مورد اتکای رقابت لازم است. بنابراین می‌توان گفت که موسسات تنظیم مقررات مستقلی که از نیروی انسانی مجربی برخوردار هستند و به اطلاعات لازم درمورد

هزینه‌ها، قیمت‌ها و کیفیت خدمات دسترسی دارند، ستون اصلی برنامه‌های موفق اصلاح صنعت برق هستند. در بسیاری از کشورها و به خصوص کشورهای در حال توسعه، به ایجاد موسسات کارایی تنظیم مقررات، توجه کافی نشده است.

نکته مهمی که بایستی بر آن تاکید نمود این است که هیچ طرحی برای بازار خوب عمل نخواهد کرد مگر آن که عرضه‌کنندگان برق به تعداد کافی وجود داشته باشند یا قدرت شرکت‌های مسلط بازار، به روشی تعدیل شده باشد (برای مثال با قراردادهای بلندمدت تحت تنظیم مقررات)، باید شمار رقبا در عرضه خدمات تولید زیاد باشد و بازارهای عمده‌فروشی نقدی برای قراردادهای فیزیکی و مالی برق وجود داشته باشد. از طرفی، ایجاد انگیزه سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌های تولیدی جدید در بسیاری از کشورها، معضلی فزاینده است.

با نگاهی کلی به روند حرکت خصوصی‌سازی در بخش برق، علی‌رغم تلاش‌های فراوان و مجدانه دستگاه‌های مسئول، ملاحظه می‌گردد ما همچنان با چالش‌های مهمی روبرو هستیم و شکاف‌هایی بین وضعیت مطلوب و موجود، وجود دارد که عبارتند از:

۱- همانطور که می‌دانیم بخش غیردولتی برای انجام هر سرمایه‌گذاری (از جمله خرید نیروگاه) نیازمند انجام محاسبات اقتصادی است. مهمترین اطلاعات و داده‌های مورد نیاز برای انجام این محاسبات، قیمت خدمات و مواد اولیه و قیمت فروش محصولات است. با توجه به همزمانی اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها و قانون اجرای اصل ۴۴، پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهای طرح‌ها، یکی از مهمترین ابهامات در فضای فعالیت هر بنگاه اقتصادی و یا هر سرمایه‌گذار است، در صنعت برق و بدلیل حساسیت محصول تولیدی از نظر سیاسی و اجتماعی، این ابهام عمیق‌تر خواهد بود. بنابراین عدم ثبات اقتصادی و غیرشفاف بودن قیمت‌های آتی سوخت و سایر هزینه‌ها و نیز قیمت برق تولید شده، عامل بازدارنده مهمی در راستای خصوصی‌سازی نیروگاه‌های کشور می‌باشد.

۲- با عنایت به تخصصی بودن فعالیت و نیاز به تجربه و تخصص برای مدیریت و راهبري واحدهای نیروگاهی، تعداد افراد حقیقی و حقوقی دارای اهلیت فنی و تجربی متقاضی زیاد نیست. باتوجه به سابقه طولانی دولتی بودن این صنعت، لازم است در يك دوره گذار، این تجربه و تخصص در بخش غیردولتی شکل بگیرد تا امکان واگذاری این تاسیسات در يك محیط رقابتي فراهم گردد.

۳- با توجه به سرمایه بر بودن صنعت برق، بطور معمول ارزش واحدهای قابل واگذاری بسیار سنگین بوده و با روشهای معمول، امکان فروش این واحدها وجود ندارد و یا بسیار محدود است. در واقع بازار سرمایه داخلی برای اجرای برنامه خصوصی سازی مورد نظر اصل ۴۴ در صنعت برق، کشش کافی ندارد. از آنجا که در قانون، اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیز پیشبینی شده، به نظر می رسد روشهای واگذاری بایستی بر اساس توانمندی بازار و ظرفیتهای قابل استفاده توسط خریداران بالقوه تنظیم گردد. بنابراین ضعف سیستم بانکی کشور در تامین مالی خصوصی سازی نیروگاه ها، عدم امکان تامین مالی جهانی به ویژه با توجه به تحریم های موجود، عدم اقبال سرمایه گذاران خارجی با توجه به وجود تحریم ها و عدم ثبات سیاستها و عدم استفاده از دیگر روشهای مصرح در قوانین بالادستی به منظور جلب مشارکت بخش خصوصی، از شکاف های مهم در این راستا ارزیابی می شوند.

۴- با توجه به حساسیت کالای تولیدی واحدهای نیروگاهی در معرض واگذاری، لازم است ابتدا، ساختار حاکمیتی ناظر به مدیریت عرضه، امنیت عرضه و... برق مشخص و وظایف حاکمیتی و بنگاه داری در این صنعت تفکیک و وظایف و نهادهای حاکمیتی مجری آنها مشخص شود تا سرمایه گذاران بخش غیردولتی متقاضی ورود به این عرصه، امکان ارزیابی وظایف و مسئولیتهای خود و طبعاً تاثیر آن بر ریسک و سودآوری فعالیت مربوطه را داشته باشند. از طرف دیگر، عدم تمهید ساختارهای سازمانی و نهادهای

حاکمیتی مناسب جهت تقبل وظایف حاکمیتی که از شرکت‌ها منفک می‌شوند و حتی وظایفی که در فضای جدید نیاز است که ایجاد شوند (مانند نهادهای تنظیم‌کننده بخشی و...) موجب می‌شود مسئولین مربوطه، در واگذاری نیروگاه‌ها دچار تردید شوند چرا که امکان پذیرش مسئولیت ناشی از کاهش سطح کنترل و هدایت فعالیت‌ها توسط دولت در صورت واگذاری، وجود نخواهد داشت.

۵- به دلیل عدم وجود جایگاه مناسب تشکلهای بخش‌خصوصی در اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، عملاً مسئولیت توانمندسازی بخش‌خصوصی پیش از واگذاری‌ها و همچنین مسئولیت دفاع و مطالبه حقوق این بخش و البته تقبل مسئولیت‌های آنها در مقابل مصرف‌کنندگان و دولت نیز مشخص نیست. تمهیداتی که برای پشتیبانی مالی روند خصوصی‌سازی نیز در قانون پیش‌بینی شده (به فرض عملی شدن)، به‌تنهایی نمی‌تواند به شکل‌گیری بخش‌خصوصی توانمند و کارا در تقبل وظایف و مدیریت دارایی‌های واگذار شده به بخش‌خصوصی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بینجامد.

۶- تضییقاتی که بدلیل اعمال تحریم‌ها چه در بازاریابی محصولات و چه در مورد تهیه تجهیزات و قطعات و همچنین خدمات فنی وجود دارد، موجب افزایش ریسک سرمایه‌گذاری می‌گردد، بویژه اینکه هم‌اکنون طرح‌های متعددی در زمینه توسعه نیروگاه‌ها وجود دارد بنابراین بخش غیردولتی در این شرایط با ابهام و عدم توان تصمیم‌گیری مواجه خواهد بود.

۷- فرآیندی و زنجیره‌ای بودن فعالیت‌ها و شدت وابستگی و همبستگی حلقه‌های پیشین و پسین زنجیره فعالیت‌ها و نیاز به مدیریت یکپارچه آنها، نیروی انسانی و تکنولوژی و مدیریت تخصصی و تجربه‌محور از جمله ویژگی‌های صنعت برق است. بی‌توجهی به این ویژگی‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری برای واگذاری‌ها، عملاً نتیجه لازم در راستای اهداف منظور شده را بدست نخواهد داد.

۸- با توجه به ویژگی‌های صنعت برق و تخصصی‌بودن

فعالیت و مدیریت در این بخش، به نظر می‌رسد برای حصول به اهداف برشمرده شده در سیاست‌های کلی اصل ۴۴، توجه به اهلیت و صلاحیت‌های فنی و مدیریتی شرکت‌های متقاضی بهره‌برداري از تاسیسات نیروگاهی بسیار با اهمیت است. تاکید بر روش انتقال مالکیت نیروگاه‌ها بدون در نظرگرفتن این صلاحیت‌ها، منطقی نیست، هرچند بی‌توجهی به توانایی‌های مالی نیز به صلاح نمی‌باشد. بنابراین استفاده از روشهایی که امکان‌پذیر است خریداران با توجه به جمیع شرایط گفته شده را لحاظ نماید، ضرورت می‌یابد.

به دلایل مذکور در بالا، یکی از مراحل مهمی که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورد تاکید قرارگرفته، آماده‌سازی شرکت‌هاست، آماده‌سازی صرفاً از نظر سازمانی و تعیین تکلیف نیروی انسانی و دارایی‌ها نیست، بلکه طراحی روش‌ها و متدهای فعالیت در محیط رقابتی، ساختارهای انعطاف‌پذیر مدیریت و تصمیم‌گیری، تجاری‌سازی و... از موارد مهمی است که پرداختن به آن، زمان‌بر بوده و نیاز به طی دوران گذار دارد و انجام شتابزده واگذاری بدون ملاحظه این موارد، نه تنها به اهداف متعالی این برنامه کمک نمی‌کند، بلکه موجب اتلاف سرمایه‌های ملی نیز خواهد شد.

به نظر می‌رسد با توجه به مجوزهای قانونی موجود و چالش‌های مورد بررسی در بالا، تسریع در انجام اقداماتی که به هموارسازی مسیر خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی منجر می‌گردد، در اولویت اول قرار دارد زیرا این تلاش‌ها می‌تواند روند واگذاری تاسیسات نیروگاهی موجود را نیز تسهیل و تسریع نماید.

بنابراین در مجموع می‌توان گفت که بسیاری از مواردی که بایستی در فرآیند خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها لحاظ شود، حداقل به صورت ابتدائی در قوانین و مقررات موجود کشور، دیده شده‌اند، از جمله جداسازی عمودی (هرچند به صورت شکلی)، تاسیس واحد نظارت (تا کارائی مناسب، راه زیادی در پیش دارد)، امکان مشارکت بخش

خصوصی داخلی و یا خارجی در احداث و یا خرید نیروگاه‌های موجود، امکان ترانزیت برق تولیدی (حداقل به صورت قانون)، امکان خصوصی‌سازی بخش توزیع (ولی هنوز امکان وجود چند توزیع کننده در یک منطقه، دیده نشده است) و بخش انتقال صرفاً تحت مالکیت دولت تعریف شده است.

به نظر می‌رسد قانون‌گذار بایستی امکان رقابت در عرصه عمده‌فروشی و خرده‌فروشی و نیز وجود رقابت در بخش توزیع به عنوان عوامل کلیدی موفقیت خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها را مد نظر قرار دهد. از طرفی ماده ۶ قانون اجرای اصل ۴۴ عنوان نموده که مؤسسات عمومی غیردولتی... و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها، حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد سهم بازار هر کالا و یا خدمت را دارند، اما به نظر می‌رسد چنانچه یک موسسه عمومی غیردولتی، ۴۰ درصد سهم بازار تولید برق را در اختیار داشته باشد، عملاً به قدرت مسلط بازار تبدیل شده و در نهایت به هدف اولیه خصوصی‌سازی که همانا ایجاد رقابت و افزایش کارایی است، دست نخواهیم یافت و عملاً پس از مدتی آن موسسه غیردولتی، در بازار برق کشور نقشی همانند وزارت نیرو (یا شرکت توانیر) در حال حاضر بازی خواهد نمود. بنابراین بایستی سهم ۴۰ درصدی در بازار برق، حداکثر به ۱۵ درصد کاهش یابد.

۹-۵- مشخص نمودن هدف از انجام اصلاحات

گام اول 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 شاخص‌های منطقی و قابل دفاع نخواهد بود. مهم‌ترین اهداف قابل تصور از خصوصی‌سازی در صنعت برق می‌تواند به این قرار باشد: افزایش کارایی و کیفیت، کوچک‌سازی بدنه اجرایی دولت، جذب سرمایه به منظور افزایش ضریب

نفوذ برق، حذف سوبسید و ایجاد درآمد برای دولت. کشورهای که با دغدغه پایین بودن بهره‌وری مواجه هستند، باید تلاش نمایند تا الگوهای مدیریتی حاکم در بخش خصوصی را به صنعت برق خود وارد نمایند. در شیلی پیش از استفاده از روش‌های واگذاری یا اعطای امتیاز، تجاری‌سازی شرکت‌های برق دولتی، در طول یک دهه، باموفقیت اجرا شد. 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 طور مشخص مهم‌ترین دلیل بانک جهانی از ارائه وام‌های مشروط و تشویق کشورهای در حال توسعه برای انجام اصلاحات و خصوصی‌سازی در صنعت برق را می‌توان توجه به مقوله افزایش سطح دسترسی به برق با هدف ارتقای شاخص توسعه انسانی و دستیابی به اهداف هزاره عنوان کرد. بنابراین اگر هدف ایران نیز از خصوصی‌سازی، جذب سرمایه‌های بخش خصوصی (داخلی یا بین‌المللی) برای توسعه صنعت برق است، باید جلب مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های توسعه‌ای خود را در اولویت قرار داده و زمینه سودآوری و تضمین اصل سرمایه را در این طرح‌ها پیگیری نماید.

۱۰-۵- تجاری‌سازی شرکت‌های دولتی

بسیاری از کشورها همچون برزیل، روسیه، هند و شیلی، تجاری‌سازی را مرحله آغازین خصوصی‌سازی می‌دانند. برخی از کشورها نیز همچون چین و هلند، 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 نمود که تابع قوانین تجارت بوده و بعضاً سهام آنها نیز در بورس پذیرفته شده باشد، اما مالکیت این سهام متعلق به دولت می‌باشد. استفاده از رویکرد تجاری‌سازی و مخالفت با ورود سرمایه بخش خصوصی

و اجتناب از حضور انگیزه‌های سودجویانه در ارائه خدمات اساسی و انحصاری به مردم، به ویژه در صنعت برق که از انحصار طبیعی برخوردارند (به دلیل عدم حق انتخاب مشترکان در گزینش شرکت ارائه کننده انشعاب)، در مقایسه با سایر صنایع چشمگیرتر است. 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. مدیران شرکت‌های دولتی از طرف سیاستمداران و بدون توجه به عملکرد فنی و نتایج مالی انتخاب شده و اغلب با برگزاری یک انتخابات جدید و تغییر ترکیب سیاستمداران، صرف نظر از عملکردشان، باید جایگزین شوند. 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. حال یک شرکت دولتی را تصور نمایید که در شرایط زیر اداره شود:

- (۱) استقلال مدیریت از حاکمیت: چنانچه یک شرکت دولتی دارای هیات امنایی باشد که از طرف ذی‌نفعان مختلف و به روش‌های منطقی انتخاب شده باشند و تنها براساس عملکرد مدیران عالی، نسبت به عزل و نصب آنها اقدام کنند، در این صورت ارتقای عملکرد در همه زمینه‌ها به انگیزه اصلی مدیران ارشد تبدیل خواهد شد.
- (۲) استقلال مالی: چنانچه شرکت دولتی برای هزینه‌کردن در مصارف جاری و عمرانی، تنها به درآمدها و اعتبار و توان وام‌گیری خود از بانک‌ها وابسته باشد، استقلال مالی از حاکمیت ایجاد شده و کسب سود و درآمد برای بقا و توسعه، به یک الزام واقعی تبدیل می‌شود.
- (۳) رقابت منصفانه: چنانچه یک شرکت دولتی در قیمت‌گذاری خدمات و محصولات خود، مجبور به رقابت با

بخش خصوصی باشد، الگوهای بهره‌وری و کارآمدی بخش خصوصی به این شرکت منتقل خواهد شد.

۴) انگیزه‌های مالی برای کارکنان: در یک شرکت خصوصی با استفاده از سیستم‌هایی همچون پرداخت کارانه، تسهیم سود یا واگذاری سهام به کارکنان، انگیزه بهره‌وری و سودآوری که در مالکان وجود دارد، به بدنه مدیریتی و اجرایی شرکت نیز منتقل می‌شود. بدیهی است که بدون استفاده از چنین سیستم‌های انگیزشی، ایجاد همسویی بین اهداف استراتژیک سازمان و انتظارات کارکنان، بسیار دشوار خواهد بود.

چهار مورد فوق، اساسی‌ترین راهکارهایی است که برای ورود الگوی مدیریت بخش خصوصی در شرکت‌های دولتی به‌کار گرفته می‌شود. همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، این روش (تجاری‌سازی) یا به‌عنوان جایگزین خصوصی‌سازی انتخاب یا از آن به‌عنوان اصلاحات پیش از واگذاری، نام برده می‌شود. به عبارت دیگر، تجاری‌سازی، اغلب در بخش‌های دارای انحصار طبیعی یا کشورهای طرفدار الگوی اقتصاد 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. بنابراین منطقی به‌نظر می‌رسد که پیش از شروع فرآیند خصوصی‌سازی نیروگاه‌های کشور، اقدام به تجاری‌سازی آنها نمود تا زمینه انتقال آرام و بدون تنش نیروگاه‌ها به بخش خصوصی فراهم آید. بی‌تردید مسیر فراروی صنعت برق برای تجاری‌سازی، با توجه به تفکیک ساختار اداره هر یک از اجزای زنجیره ارزش (سه مرحله تولید، انتقال و توزیع) در صنعت برق، تلفات بسیار کمتر و نیز بهره‌وری بالاتر از زمانی خواهد بود که یک ساختار کاملاً یکپارچه خواهد چنین اقدامی را انجام دهد.

۱۱-۵- دوره زمانی مورد نیاز

شیلی به‌عنوان موفق‌ترین کشور در حال توسعه در زمینه خصوصی‌سازی، در یک دوره زمانی ۱۸ساله (شروع اصلاحات از

ابتدای سال ۱۹۸۸ و موفقیت در خصوصی‌سازی کامل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری در پایان سال ۲۰۰۵) توانست ارائه خدمات آبفا برای جمعیت شهری خود را (طی قراردادهای اعطای امتیاز یا فروش) به بخش خصوصی واگذار نماید. مطالعه روند ۱۸ سال اخیر (ابتدای دهه ۱۹۹۰ تا پایان سال ۲۰۰۸) در مورد تعداد طرح‌های مشارکت بخش خصوصی در صنعت آب نیز نشان می‌دهد که در این فاصله زمانی ۶۰۲ طرح مشارکت در ۴۴ کشور در حال توسعه تعریف شده است (این آمار طرح‌های شکست خورده و کشورهای خارج شده از این نوع اصلاحات را در نظر نمی‌گیرد). در نتیجه به طور متوسط هر یک از این کشورها در طول ۱۸ سال، کمتر از ۱۴ طرح مشارکت در صنعت آب، و به طور تقریبی همین تعداد در صنعت برق خود تعریف کرده‌اند (کمتر از یک طرح در هر سال)، بنابراین اجرای ده‌ها طرح خصوصی‌سازی در یک دوره زمانی بسیار کوتاه و آن‌هم بدون داشتن سابقه خصوصی‌سازی یک یا دو شرکت بصورت آزمایشی، می‌تواند برای صنعت برق کشورمان بسیار چالش‌برانگیز باشد.

۱۲-۵- پیش‌زمینه‌های اصلاحات

برای خصوصی‌سازی صنعت برق باید فرصت زمانی لازم، پیش‌بینی و برنامه‌ریزی شود. مطالعات جهانی نشان می‌دهد که هرگونه تعجیل در خصوصی‌سازی، پیش از انجام اصلاحات ساختاری و قانونی، احتمال شکست طرح را افزایش خواهد داد. یکی از مهم‌ترین نکات مورد توجه در انجام اصلاحات و پیش از خصوصی‌سازی، اطمینان از مناسب‌بودن ساختار حاکمیتی صنعت برق است.

مطالعه تجارب جهانی نشان می‌دهد که کشورها، پیش از خصوصی‌سازی، نسبت به تفکیک سه سطح حاکمیتی، نظارت و تصدی‌گری اقدام نموده‌اند. 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 آن که در نبود یک مرجع تصمیم‌گیری نهایی و تخصصی در صنعت برق که خود را

نسبت به دغدغه‌ها و مسائل کلیه ذینفعان (و از جمله 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.

علاوه بر تعریف دقیق مرزهای بین سه سطح حاکمیتی، نظارت و تصدی‌گری، باید بهینه‌ترین تقسیم‌بندی در حوزه تصدی‌گری صورت گیرد. صنعت برق از تولید برق آغاز شده و برق تولیدشده با طی مراحل، به مصرف‌کننده نهائی تحویل می‌گردد. از طرف دیگر به لحاظ جغرافیایی نیز با لحاظ نمودن تقسیمات کشوری، مناطق جمعیتی، ظرفیت نیروگاه‌ها و نوع طراحی و توپولوژی شبکه به اندازه‌های مختلفی قابل تقسیم است. خوشبختانه 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 این‌حال در مورد مقیاس واگذاری و تعداد بهینه مشترکان شرکتهای توزیع 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 نمودن اندازه شبکه‌ها می‌توان نسبت به صرفه‌جویی‌های حاصل از بزرگی مقیاس (تقسیم هزینه‌های ثابت بین تعداد بیشتری از مشترکان) اقدام نمود. از طرف دیگر از آنجا که شبکه برق از شرایط انحصار طبیعی برخوردار است و وجود انحصار طبیعی مانع از شکل‌گیری فضای رقابت و انگیزه افزایش کارآیی می‌شود، باید تا آنجا که ممکن است با ایجاد واحدهای کوچکتر و اندازه‌گیری و مقایسه عملکرد این واحدها، نوعی فضای رقابت روانی (شبه رقابت) در بین مدیران و کارکنان این شرکتها ایجاد نمود.

بررسی تجارب خصوصی‌سازی نشان می‌دهد، تنها کشورهایی در این زمینه موفق خواهند بود که بتوانند مقررات و شرایط را برای حضور بخش خصوصی هموارتر کنند.

کسب جایگاه پانزدهم برای شاخص سهولت کسب و کار در بین ۱۹ کشور منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA)، نشان‌دهنده نیاز به انجام اصلاحات اساسی چه به طور عام (کل بخش‌های اقتصادی کشور) و چه به طور خاص (قوانین خاص صنعت برق کشور) است. به طور 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...) و ریسک سیاسی (عدم ثبات سیاسی، تحریم‌ها و...).

با توجه به دامنه ریسک‌های مورد اشاره در فوق، قوانین حقوقی و مقررات کسب‌وکار باید به‌گونه‌ای شفاف و با حداقل تغییرات، تلاش نماید 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. در حال حاضر، کشور ما از میان ۱۰ حوزه مورد مطالعه بانک جهانی برای محاسبه شاخص سهولت کسب‌وکار، در پنج حوزه زیر جایگاه نامطلوبی دارد: تجارت برون‌مرزی، ثبت مالکیت و حقوق معنوی، قوانین کار و استخدام، اخذ مجوزهای ساخت‌وساز و 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 به عنوان پیش‌نیاز اعطای امتیاز و واگذاری باید در قانون توجه قرار گرفته و تسهیل سرمایه‌گذاری و تجارت برون‌مرزی نیز برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی از اهمیت وافری برخوردار است. همچنین به منظور بسترسازی برای مشارکت شرکت‌های

خصوصی در قانون‌گذاری، حمایت از ایجاد تشکلهای صنفی در صنعت آب و برق، حائز اهمیت خواهد بود.

۱۳-۵- روش اجرای اصلاحات

به‌طورکلی مهم‌ترین روش‌های جلب مشارکت بخش‌خصوصی در حوزه صنعت برق عبارتند از برون‌سپاری (خرید خدمات)، پیمان مدیریت، اجاره، اعطای امتیاز، مشارکت مشترک، BOT و انواع آن، فروش و واگذاری. بررسی‌های حاصل از روندهای جهانی ۱۸ سال اخیر و نیز مطالعه تجارب کشورهای پیشرو در حوزه اصلاحات صنعت برق، نشان می‌دهد که هیچ‌یک از مدل‌های بالا، به‌عنوان نسخه کلی و از پیش تعریف‌شده قابل تجویز به همه کشورها یا همه مناطق یک کشور نیست. در حقیقت با بررسی اهداف خصوصی‌سازی که در بالا به آن اشاره شد، می‌توان چارچوب‌های اولیه برای تعیین مدل‌های موثرتر را طراحی نمود.

۱۴-۵- سهم مناسب بخش‌خصوصی از مالکیت نیروگاه‌ها

با توجه به تجربیات دیگر کشورها در زمینه خصوصی‌سازی صنعت برق و واگذاری نیروگاه‌ها به بخش‌خصوصی، به جز برخی واحدهای دارای اهمیت استراتژیک برای دولت‌ها از قبیل نیروگاه‌های هسته‌ای و یا نیروگاه‌های برق‌آبی (بویژه در اقلیم‌های خشکی مانند ایران)، محدودیتی در مورد سهم بخش‌خصوصی از ظرفیت نیروگاهی کشور، وجود ندارد.

۱۵-۵- ترتیب و توالی اصلاحات در صنعت برق

بانک جهانی در مطالعه خود به بررسی زمان شروع اقدامات مختلف در تعدادی از کشورها جهت محاسبه طول دوره اصلاحات و میزان بهینگی ترتیب زمانی آنها پرداخته است. در این مطالعه ترتیب زمانی بهینه اصلاحات چنین فرض شده است:

الف. راه‌اندازی یک برنامه خصوصی‌سازی / آزادسازی،

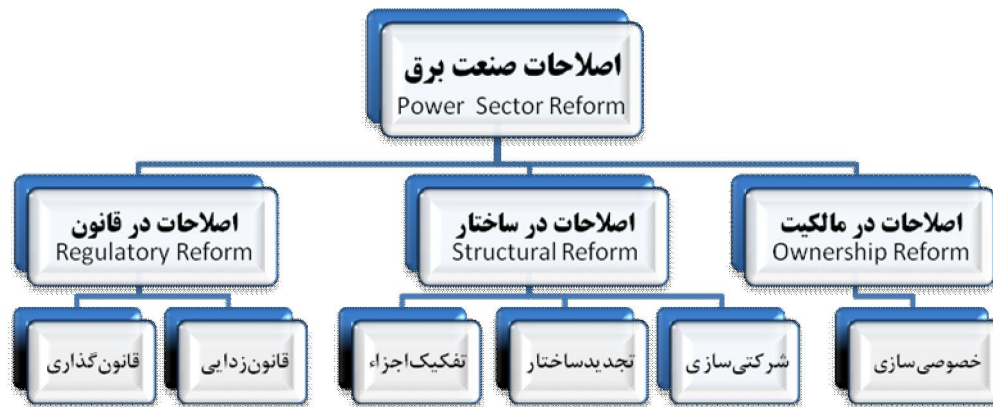
ب. تصویب قانون برقی که براساس آن تفکیک و

واگذاری مجاز باشد،

ج. تأسیس یک نهاد مقررات‌گذاری مستقل،

د. تصویب يك ساختار بازار برق جديد،
 ه. تفكيك اجزاء عمودي صنعت برق،
 و. خصوصي سازي يا صدور حق الامتياز توزيع برق،
 ز. خصوصي سازي بخشي از توليد.
 ورود توليدكنندگان مستقل مي تواند در هر زماني و
 بدنبال هر يك از مراحل ديگر صورت گيرد بدون آنكه عدم
 انجام ساير اقدامات، آسيبي به آن وارد كند.
 به صورت خلاصه مي توان مولفه ها و توالي اصلاحات در
 صنعت برق را به صورت نمودارهاي ۱-۵ و ۲-۵ نشان داد.

نمودار ۱-۵. ارکان و مؤلفه هاي اصلاحات در صنعت برق



نمودار ۲-۵. ترتیب زمانی مناسب اقدامات اصلاحات صنعت برق



بنابراین در مجموع می توان گفت که پس از تعریف

هدف از خصوصی‌سازی، بایستی با تفکیک سه سطح حاکمیتی، تصدی‌گری و نظارت، پیش‌زمینه‌های اصلاحات و خصوصی‌سازی صنعت برق را فراهم نموده و با در نظر گرفتن دوره زمانی مناسب و با لحاظ ترتیب و توالی مراحل مختلف، خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها را با تجاری‌سازی نمودن آن‌ها، آغاز نمود. به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن چنین شرایطی می‌توان تمامی ظرفیت نیروگاهی کشور را (به جز برخی موارد خاص)، به بخش خصوصی واگذار نمود، هرچند که بایستی ترتیباتی اندیشد تا از ایجاد انحصار دیگری در این بازار، پیشگیری نمود.

۱۶-۵- فرآیند اجرائی خصوصی‌سازی صنعت برق

نیروگاه‌های کشور عملاً مدت‌هاست که در ظاهر تجاری‌سازی شده و به صورت شرکت اداره می‌شوند، اما در اصل با توجه به اینکه بخشی از دارائی برق منطقه‌ای می‌باشند و فرآیند انتخاب مدیران و سایر تصمیمات کلیدی، عملاً بدون لحاظ عوامل اقتصادی انجام می‌شوند، عملاً همان ساختار و چارچوب سیستم‌های دولتی بر آنها حاکم است.

بنابراین لازم است وزارت نیرو تمهیداتی بیندیشد تا در ابتدا تحت نظر سازمان خصوصی‌سازی، فرآیند تجاری‌سازی به صورت واقعی در مورد نیروگاه‌های کشور اعمال گردد، سپس واحدهای مستقل نظارت بر رقابت و دسترسی آزاد طرف سوم به شبکه‌های انتقال و توزیع، تحت نظر وزارت نیرو تاسیس و تقویت شود، پس از آن و در یک فرآیند کاملاً رقابتی و با لحاظ زمان مورد نیاز، به گونه‌ای خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها انجام شود که امکان ایجاد انحصار در بازار منتفی شده و یک فرد (حقیقی، حقوقی و یا یک نهاد شبه دولتی)، قدرت مسلط بازار نباشد. به نظر می‌رسد سازمان خصوصی‌سازی در این خصوص، نقش خطیری بر عهده خواهد داشت.

لازمه بسترسازی برای جذب سرمایه بخش خصوصی در امور زیر بنائی و از جمله در امر احداث و بهره‌برداری از نیروگاه و تولید برق، حذف انحصار دولتی و ایجاد بازار رقابتی در صنعت برق و تضمین سود مطمئن و

قابل قبول و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و ایجاد ثبات اقتصادی است. برای تضمین سودآوری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنعت برق نیازی به خرید تضمینی برق تولیدی نیروگاه‌های خصوصی توسط دولت و وزارت نیرو نیست و فقط کافی است تا وزارت نیرو با حذف انحصار، زمینه فروش رقابتی برق و به نرخ شناور و آزاد را برای تولیدکننده برق ایجاد نماید و مطمئن باشد که این نرخ شناور و بازار آزاد با توجه به بهره‌وری بهینه و بالای بخش خصوصی و با توجه به رقابت در بازار آزاد و کنترل قیمت‌ها توسط مکانیزم عرضه و تقاضا، به مراتب کمتر از قیمت تمام شده فعلی در بازار انحصاری و بدون رقابت موجود و توسط وزارت نیرو و شرکت توانیر خواهد بود.

نکته مهم آن است که آزادسازی و حذف انحصار از بخش توزیع مقدم بر خصوصی‌سازی در بخش تولید است و اجرای اصل ۴۴ در صنعت برق باید لاجرم از بخش توزیع آغاز و به بخش تولید ختم شود و طی روند وارونه، اجرای اصل ۴۴ را در صنعت برق ناممکن و محال می‌سازد. از سوی دیگر ساخت نیروگاه‌های کوچک و تولید پراکنده چه به لحاظ اقتصادی و اجتماعی و چه به لحاظ سیاسی و امنیتی و چه به لحاظ زیست‌محیطی، مقدم و ارجح بر تولید متمرکز و ساخت نیروگاه‌های بزرگ است و این راهکار پیشنهادی سازمان ملل برای توسعه صنعت برق در کشورهای در حال توسعه در هزاره سوم می‌باشد. اما صرف‌نظر از تمام این اهداف نکته اساسی که باید در بحث خصوصی‌سازی بخش برق مورد توجه قرار گیرد، تفاوت ساختار صنعت برق در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌باشد. در کشورهای توسعه‌یافته نگرانی اصلی در صنعت برق، توسعه و افزایش ظرفیت نیست بلکه کارایی است، اما در کشورهای در حال توسعه نگرانی اصلی ظرفیت‌سازی و افزایش تولید برق می‌باشد، لذا خصوصی‌سازی تأسیسات تولیدی متعلق به دولت در این کشورها نخواهد توانست منابع لازم برای سرمایه‌گذاری جهت توسعه مداوم ظرفیت در صنعت برق را فراهم آورد.

همچنین بازار سرمایه در کشورهای در حال توسعه به

اندازه کافی توسعه نیافته که بتواند نیازهای سرمایه‌گذاری صنعت برق را تأمین نماید، یا حتی چنانچه بخش خصوصی توانایی تأمین منابع مالی لازم را داشته باشد، عملکرد نهادهای مختلف قانون‌گذاری مرتبط با بخش برق، ریسک بالایی را برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ایجاد می‌کند، که این امر سبب می‌شود تا در این کشورها دولت مجبور باشد از طریق اعطای تضمین‌های مختلف، ریسک فعالیت بخش خصوصی را کاهش دهد.

از سوی دیگر تأمین منابع مالی مورد نیاز از طریق جذب سرمایه‌های خارجی نیز با توجه به رقابت شدید بین فرصت‌های سرمایه‌گذاری در کشورهای صنعتی و کشورهای در حال توسعه، منوط به ایجاد یک فضای تجاری جذاب و کاهش ریسک بالایی مرتبط با قوانین حاکم بر فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی در کشورهای در حال توسعه می‌باشد.

در کشورهای توسعه‌یافته، به دلیل سطح رفاه بالا و توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز، نرخ رشد تقاضای برق اندک است، اما نرخ بالایی رشد تقاضای برق در کشورهای در حال توسعه، موجب می‌شود که تأمین رشد تقاضای برق عمدتاً از طریق افزایش ظرفیت تولید برق باشد که این امر مانع از ایجاد بازارهای رقابتی در صنعت برق شده و هدف اول خصوصی‌سازی را که افزایش کارایی و کاهش هزینه‌ها از طریق ایجاد رقابت در بازار برق است، با اختلال مواجه می‌سازد.

خصوصی‌سازی صنعت برق لزوماً باعث بهبود کارایی نمی‌گردد زیرا در کشورهایمانند ایران که بخش خصوصی مستقل و قدرتمندی جود ندارد، معضل عدم کارایی با انتقال مالکیت به بخش خصوصی نیز حل نمی‌گردد. در واقع در کشور ما هر گاه درآمدهای نفتی بالا بوده، به موازات بهبود سیستم‌های حمایتی دولت، شاخص‌های اقتصادی بخش خصوصی نیز بهبود یافته‌که این امر به معنی بهبود کارایی بخش خصوصی نیست. از سوی دیگر خصوصی‌سازی صنعت برق مستلزم وجود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی است که توانایی مالی لازم جهت مشارکت در طرح‌های سرمایه‌گذاری تولید برق را داشته باشند که بخش خصوصی در ایران

عموماً از چنین توانایی‌های مالی برخوردار نیست و چنانچه بخش‌هایی نیز دارای چنین توانایی باشند، سازمان‌های شبه‌خصوصی هستند که در واقع قسمت عمده‌ای از سهام آنها متعلق به دولت است.

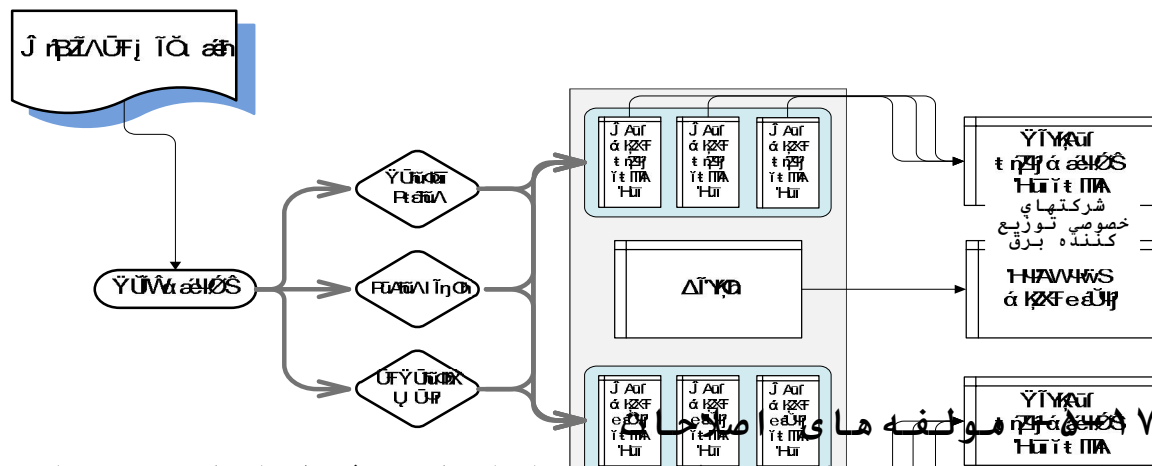
همچنین بخش خصوصی تنها در صورتی تمایل به سرمایه‌گذاری در امر تولید برق را خواهد داشت که سودآوری این‌فعالیّت در کنار ریسک آن به اندازه‌ای باشد که برای سرمایه‌گذار ایجاد جذابیت نماید و در حالتی که سپرده‌گذاری بلندمدت در بانک‌های کشور بدون هیچ‌گونه ریسکی دارای نرخ بازگشتی حداقل معادل ۱۷ درصد است، لذا سرمایه‌گذاری در امر تولید برق باید دارای نرخ بازگشتی به مراتب بالاتر باشد تا سرمایه‌گذاران را به خود جلب نماید که عموماً چنین سودآوری در تولید برق، وجود ندارد.

مجموعه فرآیندهای اصلاحات مالکیتی در صنعت برق برای انجام اصلاحات در این صنعت در نمودار شماره ۵-۳ مشاهده می‌شود.

بنابراین در مجموع می‌توان گفت که تلطیف فضای سیاسی کشور و تبیین استراتژی‌ها و برنامه‌های بلندمدت، نقش قابل توجهی در ترغیب بخش خصوصی به حضور در صنعت برق دارد. از طرفی ایجاد زمینه‌های اجتماعی مناسب و توسعه این فرهنگ که حضور سرمایه‌گذار بخش خصوصی در حوزه تولید، به نفع اقتصاد کشور و در نهایت به نفع جامعه و زمینه‌ساز ایجاد اشتغال و توسعه کشور خواهد بود، از پیش‌زمینه‌های خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها خواهد بود. همچنین تدوین مقررات مورد نیاز و ایجاد تسهیلات برای جذب سرمایه خارجی و نیز سرمایه‌های ایرانیان مقیم خارج از کشور، در این زمینه ضروری به‌نظر می‌رسد. همچنین لازم است تمهیداتی اندیشیده شود تا در ابتدا فرآیند تجاری‌سازی به‌صورت واقعی در مورد نیروگاه‌های کشور اعمال گردد، سپس واحدهای مستقل نظارت بر رقابت و دسترسی آزاد طرف سوم به شبکه‌های انتقال و توزیع، تحت نظر وزارت نیرو تاسیس و تقویت شود، پس از آن و

در یک فرآیند کاملاً رقابتی و با لحاظ زمان مورد نیاز، به گونه‌ای خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها انجام شود که امکان ایجاد انحصار در بازار منتفی شده و یک فرد (حقیقی، حقوقی و یا یک نهاد شبه‌دولتی)، قدرت مسلط بازار نباشد. لازمه بسترسازی برای جذب سرمایه بخش خصوصی در امور زیربنایی و از جمله در امر احداث و بهره‌برداری از نیروگاه و تولید برق، حذف انحصار دولتی و ایجاد بازار رقابتی در صنعت برق و تضمین سود مطمئن و قابل قبول و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و ایجاد ثبات اقتصادی است. نکته مهم آن است که آزادسازی و حذف انحصار از بخش توزیع مقدم بر خصوصی‌سازی در بخش تولید است.

نمودار ۳-۵. فرآیند اجرائی اصلاحات مالکیتی در فرآیند اصلاحات در صنعت برق



رعایت ترتیب زمانی مولفه‌های اصلاحات، شرط اساسی برای تداوم اصلاحات می‌باشد. اولاً، قبل از خصوصی‌سازی عرضه برق باید چارچوب حقوقی و نظارتی تدوین شود. ثانیاً، قبل از ایجاد حقوق مالکیت خصوصی و به منظور اجتناب از مشکلات بعدی، لازم است تجدید ساختار در مقیاس گسترده‌ای صورت گیرد. ثالثاً، از همان آغاز اصلاحات ساختاری اولیه بازار برق، باید زمینه‌های ایجاد رقابت در سطح عمده فروشی ایجاد شود و به مداخلات نظارتی و مقررات‌گذاری ثانویه جهت جلوگیری از ایجاد قدرت بازار برای شرکت‌های تولیدکننده بزرگ تکیه نشود. رابعاً صنعت

برق باید قبل از آنکه مورد تجدیدساختار قرار گرفته و یک چارچوب مقررات‌گذاری برای بازار برق آزادسازی شده ایجاد شود از امضاء قراردادهای بلندمدت خرید برق با تولیدکنندگان مستقل اجتناب نماید. خامسا در صورتی که دریافتهای نقدی از مشترکین کمتر از میزانی باشد که باید جمع‌آوری شود، بایستی با مقدم‌داشتن خصوصی‌سازی وظایف توزیع و عرضه برق قبل از هر چیز درصدد حل این مشکل برآمد. این امر به نوبه خود موجب جذب مناقصه‌گران بالقوه به بخش بالادستی تولید برق خواهد شد چرا که در آنها این اطمینان را ایجاد می‌کند که توزیع‌کنندگان برق، خریدار قابل اعتمادی برای برق تولید شده توسط آنها خواهند بود.

زمان اجرای اصلاحات به ویژه به لحاظ ادوار برگزاری انتخابات ملی با توجه به اینکه اصلاحات مستلزم خصوصی‌سازی مالکیت‌های دولتی از یک سو و افزایش قیمت‌ها و حذف یارانه‌های برق از سوی دیگر می‌باشد، حائز اهمیت است.

اصلاحات صنعت برق می‌تواند منافع کارایی قابل ملاحظه‌ای را به ویژه با توجه به منافع کارایی دینامیک تحت فشار رقابت در پی داشته باشد. به هر حال، مقررات‌گذاران در واداشتن و الزام عرضه‌کنندگان نسبت به انتقال این منافع به مشترکین به صورت کاهش قیمت‌های خرده‌فروشی در بخش‌های غیررقابتی بازار خرده‌فروشی با مشکل مواجه خواهند بود چرا که آنها همچنین باید از ایجاد نااطمینانی به درآمدهای آینده در سرمایه‌گذاران خصوصی در تأسیسات عرضه برق اجتناب نمایند.

۵-۱۷-۱- مالکیت

با توجه به امکان حضور بخش‌خصوصی در بخش تولید برق و احداث تعداد محدودی نیروگاه و نیز واگذاری بخشی از ظرفیت تولید برق وزارت نیرو در چارچوب رد دیون دولت، طی چندسال گذشته وزارت نیرو شروع به راه‌اندازی بازار برق کرده و هم‌اکنون نیروگاه‌ها به

صورت آنلاین به بازار برق وارد شده و پیش‌بینی تولید برق خود را به‌عنوان اعلام آمادگی عرضه به بازار، اعلام می‌کنند. بنابراین یکسری عوامل اولیه را وزارت نیرو برای انجام این کار فراهم کرده است. اما بحث نبود بازار رقابتی به این باز می‌گردد که در ساعات اوج مصرف، ناچار به خرید کل حجم برق تولیدی تمامی نیروگاه‌ها به هر قیمتی هستیم. اما در ساعات کم باری (حیض مصرف)، بازار ارقامی را انتخاب می‌کند که به نسبت پایین‌تر باشند.

باید طی یک دوره ۵ ساله، حدود ۲۰ درصد از ظرفیت تولید برق کشور به بخش غیر دولتی (اعم و اگذار شود، سپس با بررسی مشکلات و گلوگاه‌های خصوصی‌سازی، تمهیداتی اندیشیده شود که حتی تمامی نیروگاه‌های کشور را واگذار کنیم. لذا اصل فرآیند، امری است که قدم‌های اولیه آن از دهه ۱۳۷۰ برای به‌وجود آوردن یک فضای رقابتی از سوی وزارت نیرو برداشته شده که جدا از سرعت کم و زیاد آن، الان به مرحله‌ای رسیده است که می‌توان برای شروع واگذاری‌ها اقدام نمود. اما این اعتقاد وجود دارد که حرکتی که تا این مرحله پیش رفته است را نباید با سرعتی ادامه دهیم که در گام‌های باقیمانده دچار اشتباه شویم. بنابراین اگر سرعت در واگذاری‌ها کمتر باشد، نتایج مطلوب‌تری را بدنبال خواهد داشت.

به غیر از طولانی شدن مدت زمان واگذاری‌ها، پیش‌نیاز دوم، افزایش ظرفیت تولید برق است. طی چندسال گذشته وزارت نیرو تلاش گسترده‌ای را انجام داده تا بخش خصوصی را به احداث نیروگاه تشویق نماید، اما با مشکلات مطرح شده، بخش خصوصی استقبال چندانی از این مسئله نکرد و اکنون سالهاست که در نقطه سربه‌سری قرار داریم و تنها توانسته‌ایم ظرفیت تولیدی در حد پیک مصرف در اختیار داشته باشیم. در حالی که وجود حداقل ۲۰ درصد ظرفیت مازاد تولید در دنیا، معمول است. در این مدت اگر بانک‌ها توان مالی کافی در اختیار داشتند و همکاری مناسبی در زمینه تامین مالی پروژه‌های احداث

نیروگاه‌های جدید می‌نمودند، چارچوب‌های حقوقی فراهم بود و بازار رقابتی شکل می‌گرفت، ظرفیت تولید برق کشور بیش از میزان فعلی بود.

بنابراین این انتظار وجود دارد که پس از انجام اقدامات لازم جهت واگذاری نیروگاه‌های وزارت نیرو به بخش غیردولتی، بخش اعظم ظرفیت تولید برق کشور و نیز توزیع برق میان مشترکین، در اختیار بخش غیردولتی بوده و تنها شبکه‌های انتقال و برخی موارد خاص (از قبیل نیروگاه‌های هسته‌ای و برق‌آبی) در مالکیت دولت باقی مانده و وزارت نیرو عملاً امور حاکمیتی بخش را در اختیار داشته باشد.

ه-۱۷-۲- قوانین و مقررات

با توجه به ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی، از لحاظ قانونی اکنون برای ساخت نیروگاه توسط بخش دولتی محدودیت وجود دارد؛ اما هنگامی که میزان مصرف افزایش یابد، نمی‌توان از ایجاد ظرفیت تولید جدید چشم‌پوشی نمود، در همین راستا مجوزهای لازم برای ساخت چند هزار مگاوات نیروگاه جدید بوسیله توانیر، توسط هیات دولت و مجلس صادر شده است. بنابراین باید فضای مناسبی ایجاد شود و حداقل ۲۰ درصد ظرفیت مازاد تولید در شبکه وجود داشته باشد، قیمت‌های سوخت و انرژی و نیز قیمت برق، واقعی شوند، با فراهم شدن این شرایط، بازخوردهای خوبی خواهیم داشت و انتظار می‌رود که این اقدامات، افزایش بهره‌وری را به دنبال داشته باشد و یک صنعت اقتصادی سالم و سود ده را ایجاد خواهد کرد. با تحقق این شرایط، رغبت به سمت تولید نیز بیشتر خواهد شد. این شرایطی است که می‌تواند محقق شود، اما فضای لازم آن باید ایجاد شده باشد و تقدم و تاخر این مسایل بسیار مهم است.

از طرفی پس از خصوصی‌سازی، از آنجاکه شیوه‌های مدیریت در بخش خصوصی، متفاوت از بخش دولتی است و ممکن است بخش خصوصی ناچار شود که به سیاست تعدیل نیرو متوسل شود، تا زمانی که اجباری به منظور عدم

تعدیل نیرو وجود داشته باشد، باید هزینه‌های آن پرداخت شود و برای مثال اگر به علت وجود نیروی انسانی مازاد بر نیاز در نیروگاه و عدم امکان تعدیل نیرو به موجب قانون، بخش خصوصی برق را گران‌تر تولید کند، باید این هزینه توسط دولت پوشش داده شود.

از طرفی، توجه به هویت و اهلیت خریدار و توانایی خریدار برای مدیریت و راهبري تاسیسات، بسیار مهم است. بایستی در فرآیند خصوصی‌سازی، نیروگاه به فردی (حقیقی یا حقوقی) واگذار شود، که امکان راهبري و مدیریت نیروگاه را داشته باشد.

نکته مهم بعدی تاکید بر حرکت به سمت بورس برق است؛ چرا که بورس برق از بازار آزادتر است. در بازار یک شرکت متمرکز در قالب مدیریت برق وجود دارد که همه نیروگاه‌ها، برق تولیدی خود را به این شرکت می‌فروشند و همه توزیع‌کنندگان از آن برق را می‌خرند. در این شرایط فروش‌ها رقابتی است، اما خریدها هنوز رقابتی نیستند. ولی در بورس برق، خریدار، فروشنده خود را انتخاب می‌کند و دولت دیگر دخالتی ندارد و تنها بر ضوابط و قراردادهای، نظارت دارد. این امر کمک می‌کند که ارتباط مالی واقعی بین خریدار و فروشنده ایجاد شود و لذا امکان آرایه تخفیف یا خرید پایین‌تر از قیمت، برای خریدار فراهم می‌شود، که این امر باعث توسعه مدیریت شبکه برق کشور می‌شود. باید پذیرفت که عرضه در بورس، یکی از روش‌های رونق صنعت برق خواهد بود و این امر باید حتماً محقق شود. البته فرآیندهای اجرایی این امر هنوز نامشخص است و لازم است تا دائماً بسته به شرایط و نیازها، این فرآیندها اصلاح شود. برای تدوین فرآیندهای اصلاحی نیز لازم است تا بخش دولتی و خصوصی با هم به تدوین فرآیندها بپردازند تا کارایی لازم را داشته باشد.

بنابراین بایستی تمهیداتی اندیشید تا با اجرای قوانین وضع شده و نیز بررسی خلاءهای قانونی موجود، روند خصوصی‌سازی صنعت برق به صورتی ادامه یابد تا نیل

به اهداف مدنظر قانون‌گذاران، میسر گردد.

۵-۱۷-۳- ساختار

صنعت برق تقریباً در تمامی جهان، در قالب انحصارهای جغرافیایی یکپارچه عمودی (دولتی یا خصوصی) شکل گرفته و قیمت و ورود به عرصه فعالیت این انحصارهای طبیعی، تحت نظارت مراجع تنظیم مقررات بوده است. مولفه‌های اصلی عرضه برق یعنی تولید، انتقال، توزیع و خرده‌فروشی در قالب شرکت برق منفردی انسجام یافته بود. این شرکت‌ها در عمل در حوزه جغرافیایی مشخصی، دارای امتیاز انحصاری عرضه برق به مصرف‌کنندگان خانگی، تجاری و صنعتی بودند. عملکرد این انحصارهای تحت‌تنظیم در کشورهای مختلف، تفاوت‌های زیادی داشت. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، پایین‌بودن بهره‌وری نیروی کار، کیفیت پایین خدمات، بالا بودن اتلاف در سیستم، سرمایه‌گذاری ناکافی در تاسیسات تولید، انتقال و توزیع نیرو، عدم دسترسی بخش بزرگی از جمعیت به خدمات و عدم جبران هزینه‌ها و ناممکن بودن سرمایه‌گذاری‌های جدید به علت پایین‌بودن بیش از حد قیمت، مشخصه این بخش بود.^۱ گاهی مشتریان صنعتی در واکنش به قطع مکرر برق، نیروگاهی برای خود احداث می‌نمودند که هزینه تولید آنها را افزایش می‌داد. عملکرد صنعت برق در کشورهای توسعه یافته در کل بسیار بهتر بود، اما هزینه سنگین بهره‌برداری، هزینه زیاد احداث تاسیسات جدید، برنامه پرهزینه تحمیل شده بر اثر فشارهای سیاسی و بالا بودن قیمت‌های خرده‌فروشی، رفع این فشارها از طریق کاهش هزینه‌ها و قیمت‌های خرده‌فروشی را ضروری می‌نمود.^۲

هدف اصلی اصلاحات در صنعت برق عبارت است از ایجاد ترتیبات و ساختار جدید صنعت برق به منظور تامین منفعت بلندمدت مصرف‌کنندگان. تحقق این امر، متکی به بازارهای رقابتی عمده‌فروشی برق و در راستای

1. Besant-Jones 1993, Bacon and Besant-Jones 2001, World Bank 1994

2. Joskow 1998a, 2000

فراهم‌سازی انگیزه‌های بهتر برای کاهش هزینه‌های بهره‌برداری و ساخت ظرفیت‌های تولید موجود و جدید، تشویق نوآوری در فناوری‌های تامین برق و کاهش ریسک انتخاب فناوری است. رقابت در خرده‌فروشی یا امکان انتخاب عرضه‌کننده، به مصرف‌کننده امکان می‌دهد عرضه‌کننده‌ای را برگزیند که قیمت و کیفیت خدمات پیشنهادی وی، به بهترین وجه برآورنده نیازهای مصرف‌کننده باشد. بنابراین عرضه‌کنندگانی که در بخش خرده‌فروشی رقابت دارند، می‌بایست مجموعه‌ای بهتر از خدمات خرده‌فروشی، مدیریت ریسک، مدیریت تقاضا و فرصت‌های جدید متمایزسازی کیفیت خدمات را عرضه کنند تا بهتر بتوانند با اولویت‌های هر مصرف‌کننده، همساز شوند.

همچنین این اتفاق نظر وجود دارد که بخش چشم‌گیری از کل چرخه تامین برق (توزیع و انتقال) همچنان بایستی تحت تنظیم باقی بماند. بنابراین اصلاح مدیریت سنتی تنظیم مقررات که بر شبکه‌های توزیع و انتقال حاکم بود، در یک نگاه کلی، مکملی مهم برای ایجاد رقابت در سطح خرده‌فروشی و عمده‌فروشی و تامین برق مورد نیاز مصرف‌کنندگان بود. ترکیب خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع و انتقال و اعمال ساز و کارهای تنظیم مقررات، تنگناهای بودجه‌ای دشواری برای شرکت‌های تحت تنظیم شبکه برق ایجاد کرد و انگیزه آنان برای کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت خدمات را بیشتر کرد^۳. علاوه، کارآیی بازارهای رقابتی خرده‌فروشی و عمده‌فروشی، به پشتیبانی مطلوب از زیرساخت‌های شبکه انتقال و توزیع بستگی دارد.

بنابراین در مجموع می‌توان گفت که رعایت ترتیب زمانی مولفه‌های اصلاحات، شرط اساسی برای تداوم اصلاحات می‌باشد، به عبارتی بایستی چارچوب حقوقی و نظارتی تدوین شود، تجدید ساختار در مقیاس گسترده‌ای صورت گیرد و زمینه‌های ایجاد رقابت در سطح عمده فروشی

³. Joskow1998b

ایجاد شود. بایستی تمهیداتی اندیشیده شود تا با اجرای قوانین وضع شده و نیز بررسی خلاءهای قانونی موجود و تدوین قوانین و مقررات مورد نیاز، روند خصوصی‌سازی صنعت برق به صورتی ادامه یابد تا نیل به اهداف مدنظر قانون‌گذاران، میسر گردد. مسئله مهم تاکید بر حرکت به سمت بورس برق است. در بازار یک شرکت متمرکز در قالب مدیریت برق وجود دارد که همه نیروگاه‌ها، برق تولیدی خود را به این شرکت می‌فروشند و همه توزیع‌کنندگان از آن برق را می‌خرند. در این شرایط فروشها رقابتی است، اما خریدها هنوز رقابتی نیستند. ولی در بورس برق، خریدار، فروشنده خود را انتخاب می‌کند و دولت دیگر دخالتی ندارد و تنها بر ضوابط و قراردادهای نظارت دارد. این امر کمک می‌کند که ارتباط مالی واقعی بین خریدار و فروشنده ایجاد شود و لذا امکان آرایه تخفیف یا خرید پایین‌تر از قیمت، برای خریدار فراهم می‌شود، که این امر باعث توسعه مدیریت شبکه برق کشور می‌شود. باید پذیرفت که عرضه در بورس، یکی از روش‌های رونق صنعت برق خواهد بود و این امر باید حتماً محقق شود.

این انتظار وجود دارد که پس از انجام اقدامات لازم جهت واگذاری نیروگاه‌های وزارت نیرو به بخش غیردولتی، بخش اعظم ظرفیت تولید برق کشور و نیز توزیع برق میان مشترکین، در اختیار بخش غیردولتی بوده و تنها شبکه‌های انتقال و برخی موارد خاص در مالکیت دولت باقی مانده و وزارت نیرو عملاً امور حاکمیتی بخش را در اختیار داشته باشد.

۱۸-۵- ارائه راه‌کارهای عملی برای اجرائی شدن

الگوی مذکور

از آنجا که روند خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها با استفاده از ظرفیتهای قانونی موجود، اصلاح قوانین و مقررات و نهادهای قانونی و در صورت نیاز، تدوین و تصویب قوانین جدید مورد نیاز طی می‌گردد، در اینجا با توجه به بررسی‌های انجام شده، پیشنهادهایی در این جهت ارائه

می‌گردد:

۱- اگر چنانچه الزامات و مجوزهای قانونی ارائه شده در زمینه خصوصی‌سازی صنعت برق را مدنظر قرار دهیم، به سه دسته احکام برخورد می‌کنیم، دسته اول احکامی که به هموارسازی مسیر و فضای فعالیت بنگاه‌ها مربوط می‌شود. دسته دوم احکامی است که مربوط به توانمندسازی و حمایت و پشتیبانی از فعالین بخش غیردولتی است و دسته سوم احکامی است که مربوط به واگذاری دارایی‌های دولت به بخش غیردولتی می‌باشد. در سند ابلاغی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به یک سری اهداف و الزامات و روش‌ها اشاره شده است. واضح است که ذکر این مجموعه در اسناد قانونی و الزام دولت به تهیه رویه‌های اجرایی (آیین نامه)، می‌طلبد که دولت برنامه جامعی را (همراه با تعیین اولویت‌ها، زمان‌بندی و محاسبه تبعات هر یک و نحوه برخورد با آنها) برای اجرای این احکام، بصورت یکپارچه و منسجم و در درون برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت خود طراحی و به اجرا گذارد. به نظر می‌رسد این مهم بصورت یک طرح و برنامه منسجم و سنجیده، حداقل تا کنون اعلام نشده است.

۲- در برنامه تنظیمی مذکور در بند ۱ به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی در جهت هموارسازی مسیر، شفاف‌سازی و حمایت و تقویت محیط رقابتی و رقابت‌پذیری همه بنگاه‌های اقتصادی و همچنین توانمندسازی فعالین بخش تعاونی و خصوصی بایستی از اولویت‌های این برنامه قرار گیرد. رعایت این توصیه کم‌کم می‌کند که پیشرفت برنامه خصوصی‌سازی بطور منطقی و البته با کمترین آسیب و دغدغه دنبال گردد هرچند طی این مسیر منطقی نیازمند زمان بیشتر است. مشخص است که تعیین افق زمانی اجرایی این طرح در قانون، با واقعیات جاری منطبق نبوده و بر اساس امکانات اجرایی که لازم است در برنامه‌ریزی مذکور در بند ۱ مورد مطالعه و سنجش قرار گیرد، تعیین نشده است.

۳- با توجه به وجود چالش‌های بین‌المللی و در نتیجه افزایش ریسک برای سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی (از جمله جهت تامین تجهیزات و فن‌آوری، منابع مالی و...) به نظر می‌رسد برای توسعه حضور این بخش در فعالیتهای تولیدی مهم بویژه در صنعت برق، لازم است دولت با استفاده از امکانات خود در سطح بین‌المللی (با ارائه خدمات حقوقی، کنسولی و...) به حمایت از بخش غیردولتی اقدام نماید.

۴- آنچه که از اسناد قانونی بررسی شده مستفاد می‌گردد این است که انتظار می‌رود با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ محوریت فعالیتهای اقتصادی در کشور (تصدیگری) با بخش غیردولتی باشد و بخش دولتی همت خود را بر وظایف حاکمیتی متمرکز نماید و تا حدی در اقتصاد وارد شود که بتواند بوسیله آن وظایف حاکمیتی خود را بهتر انجام دهد. بر این اساس و با توجه به مفاد بند ۳ به نظر می‌رسد یکی از الزامات تقویت بخش غیردولتی، منظور نمودن روابط و تعاملات اقتصادی بعنوان یکی از عناصر تعیین‌کننده در تنظیم روابط با کشورهاست. به بیان دیگر، دولت بایستی بعنوان نهاد پشتیبانی‌کننده، رونق فعالیتهای اقتصادی را در تنظیم روابط خارجی خود تعیین‌کننده بداند و در صورتی که اولویت دیگری در چارچوب منافع ملی، موجب نادیده گرفتن یا کم توجهی به این مقوله شد، در صدد جبران زیان‌های بخش غیردولتی ناشی از اتخاذ سیاست مذکور باشد. اگرچه بر اساس قانون، دولت ملزم به جبران زیان‌های بخش غیردولتی ناشی از اجرای سیاست قیمت‌گذاری خاص شده، اما به نظر می‌رسد این حکم بایستی به سایر سیاست‌گذاری‌ها و اقدامات نیز تسری یابد.

۵- طبق ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هیات 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، پیمانکار عمومی و پیمان

مدیریت (تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکتها حسب مورد بشرح زیر استفاده کند: واگذاری، بازسازی ساختاری، تجزیه، ادغام، تحصیل، انحلال و هبه یا صلح غیر معوض.

بررسی عملکرد گذشته نشان می‌دهد تاکنون همه تلاشها بطور مستقیم و غیرمستقیم بر واگذاری مالکیت، متمرکز شده و کمتر به روشهای دیگر توجه شده است. با عنایت به اینکه مهمترین هدف خصوصی‌سازی، افزایش کارایی البته با حفظ و توسعه عدالت است و مشکل مهم ما در اغلب بنگاه‌های دولتی، مدیریت ناکارآمد است، به نظر می‌رسد استفاده از روش واگذاری مدیریت در درجه اول، اهمیت بیشتری دارد.

۶- با عنایت به اینکه بحث بکارگیری نیروهای با تجربه و متخصص در حوزه خصوصی‌سازی بسیار مهم است، دومجوز قانونی برای استفاده از تجربیات موجود در بنگاه‌های اقتصادی قابل واگذاری در اختیار داریم :

الف- طبق تبصره ۳ ماده ۲۰ قانون اجرای اصل ۴۴ که اجازه فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵درصد) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد (۵درصد) به سایر مدیران با تجربه و متخصص و کارآمد را می‌دهد .

ب- بر اساس تبصره ۲ ماده ۲۰ قانون اجرای اصل ۴۴ که اجازه استفاده از روش مذاکره ... ، در خصوص واگذاری شرکت‌های مشاور و دانش‌پایه که دارای دارایی‌های فیزیکی و مالی محدودی بوده و ارزش شرکت عمدتاً دارایی‌های 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 را می‌دهد .

اگرچه با استفاده از این دو مجوز می‌توان به نگهداشت و انباشت تجربه و تخصص موجود کمک نمود، اما باید توجه داشت که نباید به نحوی عمل شود که این مجوز موجب تسلط مجدد مدیران حاکم بر بنگاه‌های در

معرض واگذاري شده و عملا زمينه هرگونه نوآوري و تغيير شرايط موجود را سلب نمايد. در اين چارچوب، تاكيد بر واگذاري به افراد باتجربه و متخصصان كليدي هر بنگاه كه ممكن است جزء مديران آن بنگاه نيز نباشند، اهميت بيشتري دارد.

۷- ايجاد و فعال سازي زيرساختهاي لازم جهت انجام وظائف حاكميتي دولت و حفظ حقوق فعالين در بازار، شرط لازم براي قدم گذاشتن در عرصه خصوصي سازي در بخش انرژي (بويژه صنعت برق) است، همچنين توسعه فضاي رقابتي و افزايش رقابت پذيري بنگاههاي اقتصادي يكي از الزامات موفقيت برنامه خصوصي سازي است. اگرچه در ماده ۵۹ قانون اجراي اصل ۴۴ كه اشعار مي دارد «شوراي رقابت مي تواند در حوزه كالاي يا خدمتي خاص كه بازار آن مصداق انحصار طبيعي است، پيش نهاد تشكيل نهاد تنظيم كننده بخشي را براي تصويب به هيات وزيران ارائه و قسمتي از وظائف و اختيارات تنظيمي خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظيم كننده بخشي واگذار نمايد» اما در عرصه اجرا همانطور كه در بند ۱ نيز اشاره شد، تقدم و تاخر اقدامات و طرحها در خصوصي سازي هنوز به يك مستند قانوني تبديل نشده است، در حالي كه بدون ايجاد مقدمات لازم از جمله ايجاد نهاد تنظيم كننده بخشي در صنعت برق، نمي توان به واگذاري نيروگاهها اقدام نمود. بدون وجود يك الزام قانوني براي رعايت تقدم و تاخر مذکور، شاهد تلاش براي واگذاري نيروگاهها هستيم بدون آنكه تلاشهاي صورت گرفته براي تشكيل و فعال سازي نهاد تنظيم مقررات در صنعت برق به نتيجه مطلوب رسيده باشد.

۸- همانگونه كه به كرات عنوان شد، اصلاحات در صنعت برق و خصوصي سازي نيروگاهها، فرآيندي زمان بر بوده و هرگونه تعجيل در اين فرآيند و نادیده گرفتن پيشنيازهاي موردنياز، خصوصي سازي را به مسيري هدايت خواهد نمود كه نه تنها اهداف مدنظر اين فرآيند را محقق نخواهد كرد، بلكه علاوه بر انهدام سرمايه هاي

ملی، تبعات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گسترده‌ای را نیز بدنبال خواهد داشت.

۹- از آنجائی که تکنولوژی استفاده‌شده در بخش عمده‌ای از نیروگاه‌های کشور قدیمی بوده و طراحی نیروگاه‌ها بر مبنای انرژی فراوان و ارزان داخلی انجام شده، چنانچه این نیروگاه‌ها بخواهند سوخت مصرفی خود را با قیمت جهانی دریافت کنند و برق تولیدی را با قیمت‌های منطقه‌ای تحویل دهند، عملاً زیان‌ده بوده و بخش‌خصوصی تمایلی به اداره چنین واحدهائی نخواهد داشت، بنابراین به‌نظر می‌رسد بایستی زمینه‌ای فراهم نمود تا توسط بخش دولتی و با مشارکت بخش‌خصوصی، اقدام به روزآمد نمودن تکنولوژی این نیروگاه‌ها نموده و سپس نسبت به انتقال مالکیت آن به بخش‌خصوصی اقدام کند.

۱۰- نحوه واگذار نمودن نیروگاه‌های کشور نبایستی به شیوه‌ای باشد که انحصار دیگری را تشکیل دهد، یعنی تمهیداتی بایستی اندیشیده شود که يك شخص حقوقی، بیش از ۱۵ درصد ظرفیت تولید را در اختیار نداشته باشد، هرچند که این شخص حقوقی، نهادی شبه‌دولتی و یا عمومی باشد. بعلاوه افزایش تعداد رقبای حاضر در بازار، بهترین تضمین ایجاد بازار رقابتی است.

۱۱- با توجه به قرارگرفتن جغرافیای ایران در اقلیم خشک و نیمه خشک و اهمیت ذخائر آبی کشور، پیشنهاد می‌شود نیروگاه‌های برق آبی از فرآیند خصوصی‌سازی برکنار نگه‌داشته شوند، زیرا بخش‌خصوصی که بدنبال حداکثر منافع اقتصادی خود می‌باشد، نمی‌تواند نسبت به زمان‌بندی استفاده از ذخائر آبی، مسئولانه اقدام نماید و فعالیت این بخش در این زمینه هرچند هم تحت نظارت دولت باشد، می‌تواند مشکلات عدیده‌ای را بدنبال داشته باشد.

۱۲- به عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های ایجاد بازار رقابتی و ترغیب بخش‌خصوصی به حضور در بازار برق، ایجاد رقابت در بخش عمده‌فروشی و نیز بخش خرده‌فروشی برق است. به عبارتی ایجاد ظرفیت تولیدی

متناسب با سطح پیک مصرف، تشکیل بازار بورس برق و نیز امکان رقابت میان شرکت‌های عرضه‌کننده در سطح خرده‌فروشی، تضمین‌کننده ایجاد رقابت در بازار و کارکرد بهینه این بازار خواهد بود.

بنابراین به صورت خلاصه می‌توان عنوان نمود که هیچ طرحی برای بازار خوب عمل نخواهد کرد مگر آن که عرضه‌کنندگان برق به تعداد کافی وجود داشته باشند و یا قدرت شرکت‌های مسلط بازار، توسط قانون تعدیل شده باشد (برای مثال با قراردادهای بلندمدت تحت تنظیم مقررات)، باید شمار رقبا در عرضه خدمات تولید زیاد باشد و بازارهای عمده‌فروشی نقدی برای قراردادهای فیزیکی و مالی برق وجود داشته باشد، همچنین باید ناظران مستقلی وجود داشته باشند که بازار را پایش‌گری کنند.

بر مبنای مقررات وضع‌شده می‌توان از تمام روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکار عمومی و پیمان مدیریت) تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد استفاده نمود، اما بررسی عملکرد گذشته نشان می‌دهد تاکنون همه تلاش‌ها بطور مستقیم و غیرمستقیم بر واگذاری مالکیت، متمرکز شده و کمتر به روش‌های دیگر توجه شده است. با عنایت به اینکه مهمترین هدف خصوصی‌سازی، افزایش کارایی البته با حفظ و توسعه عدالت است و مشکل مهم ما در اغلب بنگاه‌های دولتی، مدیریت ناکارآمد است، به‌نظر می‌رسد استفاده از روش واگذاری مدیریت در درجه اول، اهمیت بیشتری دارد.

همانگونه که به کرات عنوان شد، اصلاحات در صنعت برق و خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها، فرآیندی زمان‌بر بوده و هرگونه تعجیل در این فرآیند و نادیده‌گرفتن پیشنیازهای موردنیاز، خصوصی‌سازی را به مسیری هدایت خواهد نمود که نه‌تنها اهداف مدنظر این فرآیند را محقق نخواهد کرد، بلکه علاوه بر انهدام سرمایه‌های

ملی، تبعات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گسترده‌ای را نیز بدنبال خواهد داشت. بعلاوه نحوه واگذار نمودن نیروگاه‌های کشور نبایستی به شیوه‌ای باشد که انحصار دیگری را تشکیل دهد، یعنی تمهیداتی بایستی اندیشیده شود که یک شخص حقوقی، بیش از ۱۵ درصد ظرفیت تولید را در اختیار نداشته باشد، هرچند که این شخص حقوقی، نهادی شبه‌دولتی و یا عمومی باشد. بعلاوه افزایش تعداد رقبای حاضر در بازار، بهترین تضمین ایجاد بازار رقابتی است.

به عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های ایجاد بازار رقابتی و ترغیب بخش خصوصی به حضور در بازار برق، ایجاد رقابت در بخش عمده‌فروشی و نیز بخش خرده‌فروشی برق است. به عبارتی ایجاد ظرفیت تولیدی متناسب با سطح پیک مصرف، تشکیل بازار بورس برق و نیز امکان رقابت میان شرکت‌های عرضه‌کننده در سطح خرده‌فروشی، تضمین‌کننده ایجاد رقابت در بازار و کارکرد بهینه این بازار خواهد بود.

۱۹-۵- اقدامات انجام شده دولت تا کنون به منظور

توسعه حضور بخش خصوصی در صنعت برق

برای تشویق بخش غیردولتی و اصلاح برخی کاستی‌های نهادی موجود، وزارت نیرو تمهیدات زیر را برای حمایت از بخش غیردولتی جهت ورود به بازار برق اندیشیده است:

- تضمین تأمین نهاده سوخت برای نیروگاه‌های حرارتی، به قیمت سوخت نیروگاهی؛
- تخصیص سهمیه ارز خودگردان و یا اعطای تسهیلات از حساب ذخیره ارزی؛
- پشتیبانی تأمین مالی ریالی، از طریق اعطاء وجوه اداره شده، پیش پرداخت خرید برق و یا پیش‌خرید برق.
- استفاده از امکانات شبکه برق کشور برای فروش برق به مصرف‌کنندگان مورد نظر.
- عرضه به بازار عمده فروشی برق کشور برای خرید آن توسط مدیریت شبکه.

- عقد قراردادهای بلندمدت فروش با توانیر و یا مدیریت شبکه.
 - فروش برق به نرخهای تضمینی.
- به نظر می‌رسد اقدامات انجام شده تا کنون، حداقل از نظر تئوری، حداقلهای موردنیاز فعالیت بخش خصوصی در صنعت برق خصوصی‌سازی شده را تامین می‌کند. اما به منظور توسعه حضور بخش خصوصی در این صنعت، اقدامات دیگری نیز بایستی انجام پذیرد.

۲۰-۵- اقدامات مورد نیاز آتی

- یکی از مهم‌ترین نکات مورد توجه در انجام اصلاحات و خصوصی‌سازی، اطمینان از مناسب‌بودن ساختار حاکمیتی صنعت برق است. در حال حاضر در کشور ما، هیچ نهاد سیاست‌گذاری مستقلی در حوزه برق وجود ندارد که بتواند نماینده خواسته‌های تمام ذی‌نفعان باشد. کشاورزان، مشترکان خانگی و صنعتی، متولیان مسائل زیست‌محیطی، نهادهای اقتصادی مسئول در قیمت‌گذاری، برخی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس، مسئولان بهداشت و درمان، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، مراکز تحقیقاتی و علمی مرتبط با برق و محیط‌زیست و... نیز، علاوه بر متولیان شرکتهای توزیع برق از ذی‌نفعان هرگونه سیاست‌گذاری در این حوزه محسوب می‌شوند.
- مطالعه تجارب جهانی نشان می‌دهد که کشورها، پیش از خصوصی‌سازی، نسبت به تفکیک سه سطح اقدامات حاکمیتی، نظارت و تصدی‌گری اقدام نموده‌اند. از طرف دیگر یکی از الزامات اساسی برای خصوصی‌سازی، اعلام حمایت رسمی حاکمیت (دولت ملی، تصمیم‌گیران محلی، مجلس قانون‌گذاری و...) از موضوع خصوصی‌سازی است، حال آن که در نبود یک مرجع تصمیم‌گیری نهایی و تخصصی در صنعت برق که خود را نسبت به دغدغه‌ها و مسائل کلیه ذی‌نفعان (و از جمله 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.
- از آنجا که صنعت برق از شرایط انحصار طبیعی برخوردار است و وجود انحصار طبیعی مانع از شکل‌گیری فضای رقابت و انگیزه افزایش کارآیی می‌شود، باید تا آنجا که ممکن است با ایجاد واحدهای کوچکتر و اندازه‌گیری و مقایسه عملکرد این واحدها، نوعی فضای رقابتی در بین مدیران و

کارکنان این شرکتها ایجاد نمود. بنابراین دولت باید تمهیداتی بیندیشد تا ضمن تفکیک کامل بخش‌های مختلف صنعت، زمینه ایجاد رقابت در سطح عمده‌فروشی و سپس خرده‌فروشی برق را فراهم نموده و از ایجاد انحصار و قدرت مسلط در بازار، جلوگیری نماید.

- شرط دسترسی رقابتی، آزادانه و عادلانه به شبکه انتقال و توزیع برق، از عناصر مهم موفقیت اصلاح ساختار و خصوصی سازی صنعت برق است که دولت بایستی با تشکیل ناظری مستقل و قوی، وظیفه حاکمیتی و نظارتی خود را در قبال صنعت برق، نشان دهد. به‌عنوان یک نمونه می‌توان از تجربه آرژانتین ذکر کرد که میان آورد. به منظور نظارت بر بازار در آرژانتین، یک تنظیم‌کننده ملی مستقل ایجاد شد که مسئول تعیین قیمت و نظارت بر بازار است. خصوصی‌سازی بخش تولید با ایجاد یک بازار عمده فروشی برق همراه بود. این بازار بخش عمده کشور را پوشش می‌داد. این بازار عمده فروشی، توسط شرکتی مدیریت می‌شود که مالکیت آن را انجمن تولیدکنندگان برق، انجمن مصرف‌کنندگان عمده، انجمن توزیع‌کنندگان، انجمن شرکتهای انتقال با ولتاژ بالا و وزارت انرژی در اختیار دارند که هر کدام از این انجمن‌ها به طور مساوی ۲۰ درصد از سهام شرکت را در اختیار دارند، این شرکت داری یک هیات مدیره متشکل از ده عضو است که هر یک از انجمن‌های فوق دارای دونه‌ماننده در هیات مدیره می‌باشند. نماینده وزارت انرژی دیگر نماینده هیات مدیره است و عضو باقی مانده توسط انجمن‌ها و با مشورت وزارت انرژی تعیین می‌شود. تصمیمات با اکثریت آراء اتخاذ می‌شود و نماینده وزارت انرژی قادر به وتوی تصمیمات می‌باشد.
- سرمایه‌گذاری در صنعت برق با مشکل اساسی روبرو است. تأمین اعتبار سرمایه‌گذاری در یک کشور از

دو طریق منابع داخلی و خارجی امکان پذیر است. منابع داخلی عبارت از بودجه دولت و سرمایه بخش خصوصی می‌باشد. اما بخش خصوصی در ایران به لحاظ اقتصاد نفتی، ضعیف مانده و عمده منابع سرمایه‌گذاری توسط بودجه دولت تأمین می‌شده است. در سال‌های اخیر به دلیل مزیقه بودجه دولتی از یکسو و افزایش جمعیت کشور از سوی دیگر، به تدریج از قدرت دولت در امر سرمایه‌گذاری کاسته شده است. هر چند هنوز هم سرمایه‌گذاری دولت، بخصوص در طرح‌های عمرانی، حرف اول را در اقتصاد می‌زند و بخش خصوصی مولد نیز هنوز پایگاه و جایگاه چندانی در اقتصاد ایران ندارد.

- منابع خارجی امکان دیگری برای سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران است که می‌تواند به عنوان مکمل منابع داخلی، ضمن برآوردن نیاز اشتغال، با انتقال تکنولوژی و روش‌های نوین مدیریتی، به کشور مدد رساند و زمینه‌های رشد و توسعه پایدار اقتصادی را دامن زند. بنابراین بایستی تمهیداتی اندیشید تا امکان حضور سرمایه خارجی در صنعت برق کشور، فراهم شود.

- عدم وجود شرکت‌های تأمین سرمایه (بانک‌های سرمایه‌گذاری) از دیگر مشکلات پیشروی بخش خصوصی می‌باشد. دولت بایستی تمهیداتی بیندیشد و تسهیلاتی قائل شود تا بانک‌های سرمایه‌گذاری ایرانی و خارجی، به منظور تقویت بخش خصوصی در صنعت برق کشور، فعالیت نمایند.

- برای شناسایی رفتار آن دسته از شرکت‌کنندگان در بازار برق که با اعوجاج در قیمت‌های بازار، از شرایط رقابتی تخطی می‌کنند و نیز شناسایی و اصلاح ایرادهای موجود در طراحی بازار که برای بازیگران، فرصت سود بردن از رفتارهای غیر رقابتی را ایجاد می‌نماید، باید ناظران مستقلی وجود داشته باشند که بازار را پایش‌گری کنند.

مؤسسات تنظيم مقررات مستقلي كه از نيروي انساني مجربي برخوردار هستند و به اطلاعات لازم راجع به هزينه‌ها، قيمت‌ها و كيفيت خدمات دسترسي دارند، ستون اصلي برنامه‌هاي موفق اصلاح صنعت برق هستند. در بسياري از كشورها و به خصوص كشورهاي در حال توسعه، به ايجاد مؤسسات كاراي تنظيم مقررات، توجه كافي نشده است، بنابراين فراهم نمودن چنين چارچوبي، از اولويت‌هاي اساسي وزارت نيرو خواهد بود.

- بايد براي اداره و هدايت صنعت برق كشور، قوانين و مقررات مدون و كاملي داشته باشيم. با مطالعه اسناد و مقررات اين حوزه در آمريكا و انگليس، با حجم وسيعي از مقررات مواجه مي‌شويم كه چارچوب‌هاي توليد، اتصال به شبكه و خروج از شبكه و ... در آن به روشني مشخص و تبين شده است. اما در كشور ما چون تاكنون بخش دولتي خود در اين مسائل درگير بوده، قوانين و مقررات مورد نياز اين بخش تهيه و تنظيم نشده و بنابراين، اطميناني نسبت به عملکرد صحيح اين بخش بعد از خصوصي‌سازي وجود ندارد، در اين زمينه، تدوين و تنظيم چنين قوانين و مقرراتي، از وظايف اصلي مجلس و وزارت نيرو خواهد بود.

- دولت بايستي تمهيداتي بينديشد تا قوانين مالياتي پايدار، شرايط رقابتي ضدانحصار، قوانين حاكميتي شفاف و ... (كه از الزامات كاهش ريسك براي ورود سرمايه بخش خصوصي در اقتصاد دولتي محسوب مي‌شوند)، در كشور برقرار گردد.

- با توجه به وجود چالش‌هاي بين‌المللي و در نتيجه افزايش ريسك براي سرمايه‌گذاران بخش غيردولتي (از جمله جهت تامين تجهيزات و فن‌آوري، منابع مالي و ...) به نظر مي‌رسد براي توسعه حضور اين بخش در فعاليت‌هاي توليدي مهم بويژه در صنعت برق، لازم است دولت با استفاده از امكانات خود در سطح

بین‌المللی، به حمایت از بخش غیردولتی اقدام نماید .

- انتظار می‌رود با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، محوریت فعالیت‌های اقتصادی کشور و به‌ویژه در صنعت برق با بخش غیردولتی باشد (تصدی‌گری) و بخش‌دولتی همت خود را بر وظایف حاکمیتی متمرکز نماید و تا حدی در اقتصاد وارد شود که بتواند بوسیله آن وظایف حاکمیتی خود را بهتر انجام دهد.

- یکی از الزامات تقویت بخش غیر دولتی، منظور نمودن روابط و تعاملات اقتصادی بعنوان یکی از عناصر تعیین‌کننده در تنظیم روابط با کشورهاست . به بیان دیگر، دولت بایستی بعنوان نهاد پشتیبانی‌کننده، رونق فعالیت‌های اقتصادی را در تنظیم روابط خارجی خود تعیین‌کننده بداند و در صورتی که اولویت دیگری در چارچوب منافع ملی، موجب نادیده گرفتن یا کم توجهی به این مقوله شد، درصدد جبران زیان‌های بخش غیردولتی ناشی از اتخاذ سیاست مذکور باشد.

- انجام اصلاحات اساسی و تدوین مقررات و زمینه‌سازی برای حضور بخش خصوصی در صنعت برق کشور و کاهش ریسک حضور بخش‌خصوصی از اولین قدم‌های جلب بخش غیردولتی در صنعت برق کشور خواهد بود. با توجه به دامنه ریسک‌های موجود برای فعالیت بخش‌خصوصی در کشور، قوانین حقوقی و مقررات کسب‌وکار باید به‌گونه‌ای شفاف و با حداقل تغییرات، تلاش نماید تا ریسک‌های حقوقی و بخشی از ریسک‌های مالی و بازار را کاهش دهد تا اطمینان سرمایه‌گذار بخش‌خصوصی برای حضور در این بازار فراهم شود. در حال حاضر، کشورما از میان ۱۰ حوزه مورد مطالعه بانک جهانی برای محاسبه شاخص سهولت کسب‌وکار، در پنج حوزه زیر جایگاه نامطلوبی دارد: تجارت برون‌مرزی، ثبت مالکیت و حقوق معنوی، قوانین کار

و استخدام، اخذ مجوزهای ساختوساز و امنیت سرمایه‌گذاری.

- تضمین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و 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 به عنوان پیش‌نیاز اعطای امتیاز و واگذاری باید در قانون توجه قرار گرفته و تسهیل سرمایه‌گذاری و تجارت برون مرزی نیز برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی از اهمیت وافری برخوردار است.

- به منظور بسترسازی برای مشارکت شرکتهای خصوصی در قانون‌گذاری، حمایت از ایجاد تشکلهای صنفی در صنعت آب و برق، حائز اهمیت خواهد بود.

- به منظور بسترسازی برای اصلاحات در صنعت برق و خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها، بایستی اقداماتی چند را به انجام رسانید. بایستی با ایجاد اصلاحاتی در اقتصاد، جذب سرمایه‌های خارجی تسهیل و تسریع شود از جمله قابلیت تبدیل پول ملی به ارز و امکان خروج اصل و سود سرمایه‌گذاری انجام شده از کشور در هر زمان که منجر به اطمینان خاطر سرمایه‌گذاران شده و باعث خواهد شد آنها بدون هیچ‌گونه دغدغهای، سهام شرکتهای تازه خصوصی شده را خریداری کرده و برای بهبود وضعیت شرکتهای خریداری‌شده، سرمایه‌گذاری کنند.

بنابراین در مجموع می‌توان عنوان نمود که برای تشویق بخش غیردولتی و اصلاح برخی کاستی‌های نهادی موجود، وزارت نیرو تمهیداتی را برای حمایت از بخش غیردولتی جهت ورود به بازار برق اندیشیده است، به نظر می‌رسد اقدامات انجام‌شده تا کنون، حداقل از نظر تئوری، حداقل‌های موردنیاز فعالیت بخش خصوصی در صنعت برق خصوصی‌سازی شده را تامین می‌کند، اما به منظور توسعه

حضور بخش‌خصوصی در این صنعت، اقدامات دیگری نیز بایستی انجام پذیرد. این موارد عبارتند از تاسیس نهاد سیاست‌گذاری مستقل در حوزه برق که بتواند نماینده خواسته‌های تمام ذی‌نفعان باشد، تفکیک سه سطح اقدامات حاکمیتی، نظارت و تصدی‌گری، تفکیک کامل بخش‌های مختلف صنعت به منظور ایجاد زمینه رقابت در سطح عمده‌فروشی و سپس خرده‌فروشی برق، وجود دسترسی رقابتی، آزادانه و عادلانه به شبکه انتقال و توزیع برق، ایجاد زمینه ورود سرمایه خارجی که می‌تواند به عنوان مکمل منابع داخلی، ضمن برآوردن نیاز اشتغال، با انتقال تکنولوژی و روش‌های نوین مدیریتی، به کشور مدد رساند و زمینه‌های رشد و توسعه پایدار اقتصادی را دامن زند، بایستی شرایطی فراهم شود تا بانک‌های سرمایه‌گذاری ایرانی و خارجی، به منظور تقویت بخش خصوصی در صنعت برق کشور، فعالیت نمایند. ایجاد واحدهای نظارتی قوی برای بررسی عملکرد بازار، تدوین مقرراتی برای تبیین چارچوب‌های تولید، اتصال به شبکه و خروج از شبکه و ... ، وجود قوانین مالیاتی پایدار، شرایط رقابتی ضدانحصار، قوانین حاکمیتی شفاف و ... (که از الزامات کاهش ریسک برای ورود سرمایه بخش‌خصوصی در اقتصاد دولتی محسوب می‌شوند) از جمله این اقدامات می‌باشند. انجام اصلاحات اساسی و تدوین مقررات و زمینه‌سازی برای حضور بخش‌خصوصی در صنعت برق کشور و کاهش ریسک حضور بخش‌خصوصی از اولین قدم‌های جلب بخش غیردولتی در صنعت برق کشور خواهد بود. با توجه به دامنه ریسک‌های موجود برای فعالیت بخش‌خصوصی در کشور، قوانین حقوقی و مقررات کسب‌وکار باید به‌گونه‌ای شفاف و با حداقل تغییرات، تلاش نماید تا ریسک‌های حقوقی و بخشی از ریسک‌های مالی و بازار را کاهش دهد تا اطمینان سرمایه‌گذار بخش‌خصوصی برای حضور در این بازار فراهم شود. به منظور بسترسازی برای مشارکت شرکت‌های خصوصی در قانون‌گذاری، حمایت از ایجاد تشکلهای صنفی در صنعت آب و برق، حائز اهمیت خواهد بود. به منظور

بسترسازی برای اصلاحات در صنعت برق و خصوصی‌سازی نیروگاه‌ها، بایستی اقداماتی چند را به انجام رسانید، بایستی با ایجاد اصلاحاتی در اقتصاد، جذب سرمایه‌های خارجی تسهیل و تسریع شود از جمله قابلیت تبدیل پول ملی به ارز و امکان خروج اصل و سود سرمایه‌گذاری انجام شده از کشور در هر زمان که منجر به اطمینان خاطر سرمایه‌گذاران شده و باعث خواهد شد آنها بدون هیچ گونه دغدغه‌ای، سهام شرکت‌های تازه خصوصی شده را خریداری کرده و برای بهبود وضعیت شرکت‌های خریداری‌شده، سرمایه‌گذاری کنند.