

چالش‌ها، تنگناها، آثار و راهکارهای آزاد سازی و خصوصی سازی در بخش انرژی

کیومرث سهیلی

گروه تقاضا دفتر برنامه‌ریزی معاونت امور انرژی وزارت نیرو

خلاصه

طرح مجدد مباحث آزاد سازی و خصوصی سازی در بخش انرژی، اهمیت اطلاع از چالش‌ها، تنگناها، آثار و راهکارهای آن را تقویت کرده است. در این مقاله سعی شده است موضوعات مذکور به تفصیل بررسی شود. این مقاله در ۶ بخش ارائه می‌گردد. مقدمه، اهداف و ضرورت آزادسازی و خصوصی‌سازی، چالش‌ها و تنگناهای موجود در مسیر آزادسازی و خصوصی‌سازی، آثار و راهکارهای آزادسازی و خصوصی‌سازی و نتیجه‌گیری، عناوین بخش‌های مختلف این مقاله هستند.

واژه‌های کلیدی: آزادسازی، خصوصی‌سازی، انحصار طبیعی، انحصار دولتی، مؤسسات عام المنفعه، تجدید ساختار

۱- مقدمه

از دیرباز اکثر نظریه پردازان علم اقتصاد بر این اعتقاد بوده‌اند که بازار آزاد و مکانیسم رقابت در تولید، توزیع و ترکیب تولید و مصرف کارآ عمل می‌نماید. این استدلالهای تئوریک در کنار نتایج حاصل از دخالت‌های دولت در امور اقتصادی که به صورت مشکلاتی از قبیل کاهش نرخ رشد اقتصادی، افزایش نرخ بیکاری، افزایش کسری بودجه، افزایش کسری در تراز پرداختهای خارجی، افزایش تورم و ظهور رکود تورمی، بروز پیدا نمود؛ بحث آزادسازی و خصوصی سازی را از اوایل دهه ۱۹۷۰ به طور جدی در محافل تصمیم‌گیری در سطح ملی و جهانی مطرح ساخت. سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی که در کشورهای توسعه یافته به منظور کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدهای دولت و تعدیل در کسری بودجه و تراز پرداختها و در کشورهای در حال توسعه با هدف بهبود کارایی و کاهش تلفات منابع اقتصادی و تعدیل یارانه‌ها و قیمت‌ها و... به اجرا درآمده و یا در حال انجام است؛ بخش انرژی را نیز بی نصیب نگذاشته است.

آزادسازی و خصوصی‌سازی در بخش انرژی به دلیل ویژگی‌های خاص آن یعنی خاصیت بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس، اهتمام و دقت نظر بیشتری را می‌طلبد. بهمین منظور جهت اجرای موفق فرآیند آزادسازی و خصوصی‌سازی در بخش انرژی اقتصاد ایران و تدوین برنامه عملیاتی مناسب برای این کار، اطلاع از ضرورتها و آثار آزادسازی بر روی متغیرهای کلان و تنگناها و چالش‌های خصوصی سازی در بخش انرژی امری اجتناب‌ناپذیر است.

۲- اهداف، ضرورت‌ها و محرک‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی

اهداف اساسی خصوصی‌سازی و آزادسازی عبارتند از:

- معرفی رقابت به منظور بهبود کارایی: بهبود مدیریت و ساختار سازمانی: یکی از توجیه‌ها برای خصوصی‌سازی و یکی از عناصر کلیدی موفقیت آزادسازی، اعتقاد طرفداران سیاستهای خصوصی‌سازی و آزادسازی نسبت به این مطلب است که شرکت خصوصی علی‌الخصوص در مواقعی که تحت مالکیت گروه وسیعی از سهامداران اداره می‌شود بسیار کارتر از شرکتهای دولتی عمل می‌کند.
- جلب مشارکت بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی جهت تأمین مالی مخارج سرمایه‌گذاری و هزینه‌های تأمین و نگهداری.
- تحرک بخشیدن به سایر بخش‌های اقتصاد: محرکهای مختلفی آزادسازی بخش انرژی را هدایت می‌کنند. این انگیزه‌ها ممکن است سیاسی یا اقتصادی و یا ترکیبی از آنها باشند. این انگیزه‌ها طبیعتاً از کشوری به کشور دیگر به دلیل تمایزات بین

کشورها از نظر ساختار کلی اقتصاد و ویژگی‌های بخش انرژی، از هم متفاوت هستند. محرکهای زیر بارزترین فشارها برای آزادسازی هستند.

- کمبودها و عدم کارایی‌های بخش انرژی موجود
- تشدید رقابت بین سیستم‌های انرژی غیرکارا و پرهزینه
- اصلاح سیستم‌های ناقص انرژی
- برداشتن یارانه‌های غیرضروری
- محرکهای بین‌المللی
- افزایش گستره جغرافیائی مالکیت و کنترل عملیات منطقه‌ای
- تشویق جهت ایجاد و گسترش بازارهای سرمایه. قرار گرفتن بخش انرژی در بازار سرمایه، احساس نیاز برای ایجاد بازارهای سرمایه را تشدید می‌نماید.
- برداشتن بدهی‌های مربوط به بخش انرژی از روی دوش بخش عمومی، به منظور بهبود وضعیت مالی آن.
- علاج عدم کارایی اقتصاد نشأت گرفته از بخش انرژی
- حل مشکل استفاده غیرکارا از مواد سوختی و گرمازا ناشی از ترتیبات غیراقتصادی تعرفه‌ها.
- معالجه تخصیص غیرکارای سرمایه در اقتصاد که از عدم وجود علائم اقتصادی بخش انرژی ناشی می‌شود.

۳- چالش‌ها و تنگناهای موجود در مسیر آزادسازی و خصوصی سازی بخش

انرژی

تعدادی از عوامل عملی در بخش انرژی هستند که فرآیند آزادسازی را پیچیده می‌نمایند:

- تضاد دیدگاهها در ارتباط با خصوصی سازی. گروهی معتقدند تأمین تقاضا برای محصولات انرژی به عنوان یک حق مطرح است که بایستی در هنگامی که نیروهای بازار آزاد پاسخگوی این تقاضا هستند حق آنها مورد حمایت قرارگیرد. در مقابل تعدادی طرفدار این مطلب هستند که نباید نیروهای بازار هیچ نقشی در خیلی از مقوله‌های بخش انرژی ایفا نمایند.
- محصولات انرژی بخاطر امنیت ملی یا از دیدگاه توسعه اقتصادی غالباً از اهمیت ملی استراتژیکی برخوردار هستند که این امر باعث می‌شود تا به بخش انرژی به عنوان یک صنعت با "ویژگی خاص" نگریسته شود.

- تصمیم‌گیری در خصوص توزیع مناسب منافع. تعداد زیادی از گروههای اجتماعی و اقتصادی، دولت، سهامداران، شرکتها، مشتریان، شاغلین و جوامع خاص توسط آزادسازی بخش انرژی تحت تأثیر قرار می‌گیرند. مضار و منافع انتقال به یک بازار آزادسازی شده در میان مدت و بلندمدت می‌تواند قابل توجه باشد. تقسیم منافع و ضررها در خلال دوره انتقال برای ادامه حرکت فرآیند، حیاتی است. نحوه تقسیم منافع بین کسانی که پس از آزادسازی از صنعت جدا می‌شوند و کسانی که در صنعت باقی می‌مانند و در موفقیت عملیات شرکت از طریق مالکیت سهام یا فعالیت مستقیم مشارکت می‌کنند نیز یک مسئله بحث برانگیز است که به عنوان یک تنگنا بر سر راه آزادسازی و خصوصی‌سازی قرار دارد.
- تضاد آزادسازی با منافع گروههای ذی نفوذ در جامعه. کنترل بخش انرژی منافع و رانت‌های معنی‌داری برای گروههایی از قبیل اتحادیه‌ها و احزاب به همراه دارد که با آزادسازی به مخاطره می‌افتد. بدیهی است این اتحادیه‌ها و احزاب ذی نفوذ جهت حفظ رانت‌های خود، موانعی را بر سر راه آزادسازی و خصوصی‌سازی ایجاد می‌کنند.
- دشواری در وضع چارچوب‌های قانونی. در جاهائی مانند سیستم‌های انتقال و توزیع برق و گاز که به دلیل وجود انحصار طبیعی، بازار آزاد نمی‌تواند رقابت را تأمین کند، وضع مقررات یک ضرورت بشمار می‌رود.
- ویژگی‌های فیزیکی خاص و پیچیدگی در تکنولوژی صنعت برق باعث می‌شود عرضه مطمئن آن نیازمند هماهنگی مؤثر در این صنعت باشد و آزادسازی آن در بعضی زیربخش‌ها غیرممکن و در برخی زیر بخش‌های دیگر زمان‌بر باشد. در بخش گاز نیز سیستم‌های شبکه گاز با میزان گاز قابل دسترس محدود هستند و فراهم آوردن امکانات وسیع جهت استفاده از این سیستم خاص و شبکه پیچیده، بعضاً آزادسازی در این بخش را با مشکل مواجه می‌سازد. حتی در جاهائی که امکانات فنی فراهم بوده و شرایط اقتصادی نیز مهیا است، توسعه سیستم‌های انتقال و توزیع بوسیله صدور پروانه‌ها محدود می‌گردد.
- بخش‌های مختلف انرژی با هم ارتباط متقابل دارند و وجود حلقه‌های اتصالی مشخص بین آنها به این معنی است که آزادسازی عناصر بخش بایستی توأماً مدنظر قرار گیرد که این امر برنامه ریزی دقیق و کار تحقیقاتی و اجرایی بالایی را می‌طلبد و فرآیند آزادسازی را در این بخش طولانی‌تر و پرهزینه‌تر می‌کند.
- کاهش نرخ بازگشت سرمایه در بعضی از بخش‌های انرژی به دلیل عدم امکان ذخیره‌سازی.

- در اقتصادهای در حال گذار، اغلب مؤسسات خدمات عمومی الکتریسیته ملزم هستند که عملکرد شبه دولتی در حمایت از سیاستهای منطقه‌ای، صنعتی و اجتماعی داشته باشند. این موضوعات که بطور فعالی در آزادسازی بخش الکتریسیته در کشورهای اروپای مرکزی و اروپای شرقی نیز پی‌گیری شدند، جذبه‌های سرمایه‌گذاری در این بخش را کاهش می‌دهد.
- سطح هزینه‌های سرمایه‌ای در این بخش لزوماً بالا است و این امر بدلیل فقدان بازارهای مالی مناسب در کشور ایران فرآیند آزادسازی را با مشکل جدی مواجه می‌سازد.
- پیچیدگی فرآیند دستیابی به تغییرات وسیع در مقررات و قوانین و ایجاد تعادل در تقاضای گروههای مختلف و ریسک و مسئولیت گروههای مختلف (شاغلین، مشتریان، دولت، سهامداران و...) و مدیریت مشکلات انتقال، یک چالش اساسی در فرآیند آزادسازی به حساب می‌آیند.
- اصولاً سرمایه‌ها به سمت پروژه‌هایی که زود بازده هستند یعنی در کوتاه مدت یا میان مدت به مرحله بهره‌برداری می‌رسند، هدایت می‌شوند. حال یک چالشی که پس از آزادسازی در بخش انرژی مطرح است عبارت است از چگونگی جذب سرمایه‌ها به بخش انرژی که پروژه‌های آن در بلندمدت به بازدهی می‌رسند. البته تجارب بعضی کشورها حاکی از آن است که بازار تا به امروز قادر به در نظر گرفتن مسائل میان مدت بوده است و در تعداد زیادی از صنایع بالادستی نفت و گاز آزادسازی صورت پذیرفته است.
- موضوع دیگری در خصوص اعتبار بلندمدت بازارهای آزادسازی شده بخش انرژی میزان حمایت آن از محیط زیست است. واضح است که کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای بدون فعالیت دولت نمی‌تواند تحقق یابد. بنا نمودن علائم اقتصادی و مکانیسم مناسب جهت دستیابی به قیودی برای محدود ساختن انتشار آلاینده‌ها، هزینه‌هایی را بر اقتصاد کشورها تحمیل می‌سازد.
- یکی دیگر از چالش‌های پیش روی فرآیند خصوصی سازی در بخش انرژی وضعیت تحقیق و توسعه در این بخش پس از اجرای فرآیند خصوصی سازی است.

۴- آثار آزادسازی و خصوصی سازی بخش انرژی

فرآیند آزادسازی بخش انرژی در سطح جهان در مراحل ابتدائی قرار دارد. تجارب موجود در این زمینه محدود است و هیچ اطلاع روشنی از اثرات مثبت و منفی آن در بلندمدت وجود ندارد. همچنین تفکیک نتایج حاصل از آزادسازی از نتایج حاصل از سایر عوامل مؤثر بر بخش انرژی از قبیل توسعه تکنولوژیکی، بهره برداری مؤثر از منابع سوختی ارزان و

عوامل برونزای اقتصاد، مشکل است. در ذیل تأثیرات آزادسازی بر روی یک سری متغیرهای اقتصادی بررسی می‌گردد.

۴-۱- آثار آزادسازی بر قیمت‌ها

آزادسازی موجب می‌شود که به جای آنکه قیمت‌ها براساس هزینه‌های متوسط تعیین شوند بر اساس عرضه و تقاضای بازار تعیین‌گردند و این امر منجر به افزایش شدید قیمت‌ها در دوره‌های افزایش تقاضا می‌گردد. همین‌طور آزادسازی و خصوصی‌سازی موجب کاهش یارانه‌ها می‌شود و از این طریق به افزایش قیمت‌ها دامن می‌زند. اما از طرف دیگر آزادسازی و خصوصی‌سازی با فراهم آوردن فضای رقابت، کارایی را بالا می‌برد و از این طریق هزینه‌های تولید را کاهش می‌دهد و ممکن است قیمت حامل‌های انرژی را کاهش دهد.

قیمت حامل‌های انرژی در کشورهایی که آزادسازی و خصوصی‌سازی را تجربه کرده‌اند از وضعیت یکسانی تبعیت نکرده است. در انگلیس قیمت‌های داخلی از زمان خصوصی‌سازی حدود ۲۰٪ کاهش یافته است. در نروژ پس از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی برای مصرف‌کننده نهایی افزایش یافته است. وضعیت مشابهی نیز در نیوزلند مشاهده شده است. در آرژانتین و شیلی، کاهش فوق‌العاده‌ای در قیمت داخلی مصرف‌کننده نهایی رخ داده است. طبق آمار و ارقام منتشره در کشور فرانسه وضع قوانین و مقررات باعث شده است که قیمت برق ولتاژ بالا در طول دوره ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۴ حدود ۱۱ درصد و قیمت برق با ولتاژ متوسط حدود ۶ درصد و قیمت برق با ولتاژ پائین نیز حدود ۴۸ درصد کاهش یافته است.

۴-۲- آثار آزادسازی در کیفیت ارائه خدمات به مشتریان

بهبود در خدمات ارائه شده به مشتریان پس از آزادسازی بسیار چشمگیر است. حرکت از شرکت‌های عمومی به سوی شرکت‌های خصوصی تأثیر بسزائی در خدمات ارائه شده به مشتریان برجای گذاشته است. شرکت‌های خصوصی جهت ارائه خدمات بهتر به مشتریان به طور مستقیم و غیرمستقیم با هم به رقابت می‌پردازند. در انگلیس و نیوزیلند استاندارد خدمات منتشر شده و خدمات تضمینی ارائه شده است. خصوصی‌سازی باعث می‌شود که خود شرکت‌ها و کارکنان آنها احساس وظیفه بیشتری نسبت به کیفیت خدمات خود به مشتریان بنمایند.

۴-۳- آثار آزادسازی بر بهره‌وری نیروی کار

بهبود بهره‌وری نیروی کار یک ویژگی چشمگیر آزادسازی است. آزادسازی از طریق ایجاد رقابت یا فشار مقررات، بنگاه‌ها را جهت افزایش بهره‌وری تحت فشار قرار می‌دهد. به عنوان مثال در نتیجه آزادسازی در کشور آرژانتین در طی سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۴ تعداد کارگر

مورد نیاز در هر مگاوات ظرفیت از ۹۱/۰ به ۵۷/۰ رسیده است. کارکنان ستادی در سه شرکت بزرگ به ۴۸٪ تقلیل یافت. در انگلستان علیرغم کاهش سطح نیروی کار صنعت برق همان سطح عملکرد مشخص خودش را حفظ کرد. میانگین تعداد کارکنان از ۱۵۰۰۰۰ در سال ۱۹۸۹ به کمتر از ۸۵۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۷ رسید. در کشور انگلیس در سالهای ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۷ توزیع سرانه در قسمت توزیع به ترتیب معادل ۳/۲، ۳/۴، ۳/۷، ۴/۳، ۵/۱، ۶/۵ گیگاوات ساعت در ازای هر نفر بوده است.

۴-۴- آثار آزادسازی بر سودآوری شرکت‌ها و ارزش سهام آنها

سودآوری شرکت‌های انرژی در محیط آزاد توانایی مدیران را در واکنش نسبت به رقابت و فشارهای قانونی منعکس می‌کند. خصوصی‌سازی به دلیل افزایش کارایی و کاهش هزینه‌های تولیدی میزان سودآوری شرکت‌ها را در بخش انرژی بالامی‌برد و از این رهگذر موجب افزایش ارزش سهام در بنگاهها و شرکتهای این بخش می‌گردد.

۴-۵- آثار آزادسازی بر گستره بازارها و صرفه جوئی نسبت به مقیاس

آزادسازی منجر به ایجاد بازارهای بزرگ منطقه‌ای و جهانی می‌شود که بازیگران موفق آن شرکتهای چند ملیتی انرژی خواهند بود. در این حالت شرکتهای بهتر قادر خواهند بود که موانع ورودی بازارهای جدید را پشت سر بگذارند و ترکیبی از دارائی‌های عملیاتی نگهدارند که ریسک‌های سیاسی و ریسک‌های اقتصادی را کاهش دهند. وجود بازارهای جهانی و شرکتهای جهانی محرکی برای شرکتهایی است که در سطح ملی فعالیت می‌کنند تا حرکت به سوی جهانی شدن را آغاز کنند.

۴-۶- آثار آزادسازی بر فعالیت شرکت‌های بخش انرژی

پس از آزادسازی تغییر فعالیتهای شرکتهای بخش انرژی مورد انتظار است. در نتیجه آزادسازی گروه‌های انرژی مبتنی بر بازارهای خارجی در بخش‌های انرژی پیدا خواهند شد و شرکتهایی که دارای مزیت نسبی و صرفه جویی نسبت به مقیاس هستند، بوجود می‌آیند. تغییر و تحول ممکن است به وسیله تعریف مجدد مدیریت از تخصص اصلی و درک مهارتهای ویژه که اساسی بوده و در دسترس شرکت هستند، صورت پذیرد. در همان زمان ممکن است تجزیه و تحلیل‌ها مدیریت را به این نتیجه برساند که بعضی از فعالیتهای سابق شرکت در واقع با بخش انرژی مرتبط نبوده است و در عوض فعالیتهای جدیدی با آن مرتبط هستند.

۷-۴- آثار آزادسازی بر مدیریت ریسک

مقررات زدایی از بازارها مشارکت بازار را بسیار ناپایدارتر از قبل می‌نماید. شرکتها از جهات مختلفی با ریسک و عدم اطمینان مواجه می‌شوند. مدیریت ریسک یکی از عناصر کلیدی فعالیت‌های شرکت می‌شود.

۸-۴- آثار آزادسازی بر ساختار شرکتها

آزادسازی به تجدید ساختار داخلی شرکتها منجر می‌شود. این چنین تجدید ساختاری در کوتاه مدت پرهزینه است و نیازمند تغییرات مشخص در سازمان انرژی است. تغییر و تحولات موفق، انتقال به سیستمها و ترتیبات جدید، تأسیس سیستم اطلاع رسانی جدید و ساختار مالی و قانونی جدید، از آثار آزادسازی بر ساختار شرکتها محسوب می‌شود.

۹-۴- آثار آزادسازی و خصوصی سازی بر محیط زیست

به طور کل تأثیر خصوصی سازی بخش انرژی بر روی آلودگی محیط زیست، به روشنی معلوم نیست. خصوصی سازی از آن جهت که باعث افزایش کارایی تولید می‌گردد و موجب می‌شود بنحو بهینه از امکانات استفاده گردد، میزان انتشار آلاینده‌ها را در تولید هر واحد محصول کمتر می‌نماید. از طرف دیگر، خصوصی سازی بخش انرژی موجب می‌گردد هزینه‌های تولیدی کمتر از حد واقعی در نظر گرفته شوند یعنی به جای هزینه‌های اجتماعی، هزینه‌های خصوصی در نظر گرفته می‌شود. این مطلب باعث می‌گردد به طور بی‌محابا محیط زیست آلوده گردد.

هارولد دمستز در مقاله‌ای تحت عنوان «تئوری حقوق مالکیت» بیان می‌دارد که «تحول و پیشرفت در دانش بشری منجر به تحول در توابع تولید، ارزشهای بازاری و آرمانها و آرزوها می‌شود و تکنیکی‌های جدید تولید را جانشین روشهای سنتی می‌سازد و ساختارهای جدید سازمانی را نیز جایگزین ساختارهای قدیمی می‌سازد». بدیهی است بهره‌برداری از روشهای جدید در سازمانهای نوین تولیدی یک سری آثار خارجی جدید را ایجاد می‌نماید که قبلاً وجود نداشت. پیدایش آثار خارجی جدید وضع حقوق قانونی جدید را می‌طلبد تا آثار خارجی نوظهور را درونی سازد. به عبارت دیگر برای آنکه هزینه‌های خارجی فعالیتهای اشخاص را برخورد آنها تحمیل نمود و آن را درونی ساخت، لازم است قوانین و مقررات جدیدی را وضع نمود. در بخش انرژی نیز هنگام انتقال از سازماندهی تولید دولتی به شیوه تولید خصوصی بایستی مقرراتی را وضع نمود تا آثار خارجی را درونی ساخت. یعنی دولت بایستی با وضع مقرراتی تولیدکننده‌های خصوصی بخش انرژی را وادار سازد تا با نصب دستگاههایی در کارخانه‌های خود مانع از آلودگی هوا گردند یا آنکه به اندازه هزینه‌هایی که

این تولیدکننده بر سایر اشخاصی که در همسایگی آنها به فعالیت می‌پردازند، تحمیل می‌کنند بر آنها مالیات وضع کند و در واقع آثار خارجی فعالیت این تولیدکننده‌ها را درونی سازد.

۴-۱۰- آثار آزادسازی بر نرخ بیکاری و سطح اشتغال

تعداد کارکنان مؤسسات خدمات عمومی پس از اجرای پروژه خصوصی‌سازی به طور قابل توجهی کاهش می‌یابد. این کاهش ممکن است از طریق جداسازی داوطلبانه یا برنامه‌های اخراج نیروهای اضافی صورت پذیرد. البته کاهش تعداد شاغلین پس از تحقق خصوصی‌سازی یک موضوع کوتاه مدت است و در بلندمدت ممکن است جهت ارائه خدمات بهتر، تعداد شاغلین در بخش انرژی افزایش نیز پیدا نماید. گرچه روش جداسازی داوطلبانه بسیار پرهزینه‌تر است ولی از رویاروئی‌های ناشی از برنامه‌های اخراج کارکنان به دور است.

۴-۱۱- آثار آزادسازی بر اقشار آسیب پذیر

خصوصی‌سازی و آزادسازی در کوتاه مدت به دلیل کاهش یارانه‌ها و تعدیل قیمت به شدت اقشار آسیب‌پذیر را تحت تأثیر می‌گذارد و قدرت خرید آنها را شدیداً کاهش می‌دهد. نیاز به قانونگذاران و یا دولت جهت مداخله و حمایت از گروههای آسیب‌پذیر خصوصاً در مواقع کاهش سوبسیدهای پنهان، آشکار است. به عنوان مثال در کشور آرژانتین، پس از حرکت به سوی آزادسازی دولت در مناطق محروم حدود ۲۰ درصد از قبض‌های مربوط به اقشار آسیب‌پذیر را به آنها پرداخته است تا قیمت را برای آنها پایین نگهدارد.

۵- راهکارهای آزادسازی و خصوصی‌سازی در بخش انرژی

برای اجرای موفق سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی در بخش انرژی بایستی تمهیداتی اندیشیده شود. این تمهیدات می‌تواند پیش از و یا به همراه فرآیند آزادسازی فراهم شود. در واقع، جهت نیل به اهداف مورد نظر در آزادسازی و خصوصی‌سازی بخش انرژی باید موانعی از پیش روی برداشته شود و فضای مناسب مهیا گردد. از جمله اقداماتی که لازم است به منظور موفقیت در اجرای سیاست آزادسازی و خصوصی‌سازی در بخش انرژی بعمل آید عبارتند از:

- فروش شرکت‌های تحت مالکیت دولت به شرکتها یا گروه شرکت‌های تحت تملک بخش خصوصی.
- فروش سهام شرکت‌های دولتی در بازار سرمایه.
- توزیع اسناد مربوط به سهام شرکت‌های دولتی بین کارگران و عموم (این روش در بعضی کشورها جهت گذر از اقتصاد دستوری به اقتصاد مبتنی بر بازار بکار گرفته شده است).

- ایجاد کمیته آزادسازی و خصوصی سازی بخش انرژی در شورای انرژی
- واگذاری تعیین سطح قیمت حاملهای انرژی به مکانیسم عرضه و تقاضای بازار و خودداری از تعیین دستوری آن.
- مقررات زدایی و حذف یا کاهش موانع ورود به بخش انرژی.
- وضع مقرراتی جهت وادار ساختن عرضه کنندگان برق به ایجاد ظرفیت ذخیره جهت بالا بردن امنیت عرضه پس از خصوصی سازی.
- پرداخت یارانه های نقدی به اقشار آسیب پذیر پس از اجرای فرآیند خصوصی سازی و شکل گیری قیمت ها براساس شرایط عرضه و تقاضای بازار.
- وضع مقرراتی جهت وادار ساختن شرکتهای خصوصی تولید کننده در بخش انرژی به نصب دستگاههایی جهت جلوگیری از آلودگی شدید محیط زیست و اجبار آنها به استفاده از تکنولوژی پیشرفته که میزان انتشار مواد آلاینده در آنها کمتر است.
- اخذ مالیاتهایی به اندازه هزینه ای که تولید کننده های بخش خصوصی به صورت آلودگی آب و هوا بر سایرین تحمیل می نمایند جهت درونی سازی آثار خارجی ناشی از فعالیت آنها و کاهش آثار منفی زیست محیطی فعالیتهای آنها.
- حذف وضعیت انحصاری از نهادهای موجود.
- تثبیت شرایط امنیتی و سیاسی برای دسترسی مؤثر به انتقال اساسی.
- تثبیت چارچوب های قانونی از جمله ایجاد قانونهای مستقل یا تقویت قوانین ضد تراست.
- کاهش مالیاتهای سنگین و استفاده از مکانیزمهای تشویقی مالیاتی برای تشویق مردم به سرمایه گذاری.
- بکارگیری یک فرآیند طولانی مدت برای مواجهه با چالش های ایجاد شده در نتیجه تصمیمات قبلی و تصادمهای ناشی از سیاست های بخش عمومی.
- استفاده از تجارب بدست آمده ناشی از اجرای فرآیند آزادسازی در سایر بخش ها. به عنوان مثال تجارب حاصله از آزادسازی در صنعت مخابرات می تواند در فراهم سازی ابزارها و شرایط آزادسازی در بخش انرژی بسیار با ارزش باشد.
- شروع همزمان آزادسازی و خصوصی سازی در تمامی زیربخش ها. بدلیل ارتباط متقابل همه اجزاء بخش انرژی و وجود زنجیره ارتباطی پیچیده و طولانی و رقابت بین قسمتهای مختلف بخش انرژی لازم است فرآیند آزادسازی به طور همزمان در تمام اجزاء این بخش اجراء شود.
- تبیین شفاف استراتژی. نیاز به تفکرات روشن استراتژیک قبل از فرآیند خصوصی سازی حیاتی است. اصول کلی، تجربه سایر کشورها و درک شرایط محلی بایستی در ارائه تصویری از آینده صنعت مدنظر قرار گیرند.

- ایجاد علاقه جهت ادامه فرآیند اصلاحات. فرآیند آزادسازی بسیار پیچیده است و چالش‌هایی که تغییرات را تهدید می‌کنند باید لحاظ گردند. اراده قوی سیاسی و ترتیبات موفق بنگاهها برای مواجهه با سکون احتمالی روند اصلاحات مورد نیاز است و همینطور ایجاد علاقه گروهها جهت ادامه حرکت اصلاحات لازم است.
- تقویت چارچوب فعالیت بازار. اولین عامل اساسی جهت تقویت چارچوب فعالیت بازار برای موفقیت آزادسازی ایجاد یک چارچوب قانونی مطمئن و با عملکرد عالی است. فعالان بازار می‌خواهند اطمینان پیدا کنند که سرمایه‌گذاری آنها در یک محیط مطمئن وارد می‌شود. این امر شامل سازماندهی مجدد مبانی بازار آزاد و تعیین حقوق مالکیت می‌باشد که بعضاً در حالت سنتی وجود ندارد.
- تأسیس یک نهاد قانونگذاری ابتدایی جهت اصلاح اشتباهات تصمیم‌گیری در بخش نیرو که تأثیرات مخرب بر محیط زیست دارد.
- تعیین معیارهای زیست محیطی در هنگام مزایده‌های فروش دارائی‌های بخش نیرو و تخصیص بخشی از درآمدهای فروش به صندوق کارایی انرژی و انرژی‌های تجدیدپذیر.
- وضع مقرراتی به منظور به حداقل رساندن هزینه‌های اجتماعی تعدیل کارکنان از جمله هزینه‌های ناشی از نارضایتی نیروی کار تعدیل شده.
- وضع قوانینی جهت حمایت از گروههای آسیب‌پذیر و پایین نگهداشتن قیمت حاملهای انرژی برای آنها از طریق پرداخت یارانه مستقیم پولی.
- قانونی ساختن اجزاء انحصار طبیعی (انتقال و توزیع برق).
- پرداخت یارانه به سرمایه‌گذاران در صنعت برق جهت افزایش سود نرمال در این صنعت. سطح سود نرمال (آن سطح سودی که در بازار رقابت کامل در تمام بخش‌های اقتصاد حاکم است و در صورت وجود شرایط رقابت کامل، در تمام بازارها یکسان است) در بخش انرژی خصوصاً در صنعت برق بیش از سایر صنایع است. به عبارت دیگر به دلیل شرایط خاص فیزیکی در این بخش برای جلب مشارکت بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این بخش، لازم است سود ناشی از سرمایه‌گذاری در این بخش از سایر بخشها بیشتر باشد. پروفیسور جون رابینسون در مقاله‌ای تحت عنوان «رقابت کامل چیست؟» ضمن بر شمردن دیدگاههای بعضی از اقتصاددانان در خصوص شرایط بازار رقابت کامل به تشریح مفهوم سود نرمال و ایرادات آن در این بازار می‌پردازد و اظهار می‌دارد: «سطح سود نرمال بستگی به شرایط عرضه کارفرما خواهد داشت. بعضی از صنایع نیاز به توانائی‌های فردی فوق‌العاده و ویژه دارند، مانند زمانی که به تخصص‌های خاص فردی احتیاج است یا اینکه مقدار زیادی سرمایه برای سرمایه‌گذاری اولیه لازم است. در چنین صنعتی

سطح سود نرمال بالا است ولی در جاهائی که ورود به کسب و کار آسان است، سطح سود نرمال پایین است. بالا بودن سود نرمال در صنعت برق ایجاب می‌کند که دولت در این بخش به سرمایه‌گذاران یارانه پرداخت نماید تا سطح سود را در این بخش بالاتر از سطح سود سایر بخش‌های اقتصاد قرار دهد یا اینکه به مصرف‌کنندگان آسیب‌پذیر یارانه‌های نقدی پرداخت نماید و اجازه دهد قیمت محصولات این بخش براساس شرایط عرضه و تقاضا تعیین گردد.

- تلاش جهت جلب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از طریق ایجاد ثبات در مقررات و قوانین.
- حذف رانت‌هایی که بخش دولتی از آنها برخوردار است.
- اطلاع‌رسانی صحیح
- ممکن ساختن مشارکت بخش خصوصی از طریق قراردادهای و موافقت‌نامه‌ها در فعالیتهای مربوط به پالایش نفت و گاز.
- ایجاد رقابت در فعالیتهای مربوط به توزیع از طریق برداشتن انحصارات دولتی در توزیع فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی و برق.
- حذف محدودیتهای مربوط به صادرات و واردات فرآورده‌های تصفیه شده از قبیل حذف سهمیه‌های صادراتی و صدور مجوز برای شرکت‌هایی غیر از شرکتهای دولتی جهت صادرات و واردات فرآورده‌های نفتی.

۶- نتیجه‌گیری

امروزه آزادسازی و خصوصی‌سازی در تمام بخش‌های اقتصاد و از جمله بخش انرژی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر قلمداد می‌شود. می‌توان گفت آزادسازی که به منظور رسیدن به اهدافی از قبیل معرفی رقابت و بهبود کارایی، بهبود مدیریت و ساختار سازمانی، جلب مشارکت بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی جهت تأمین مخارج سرمایه‌گذاری، اصلاح سیستم‌های ناقص انرژی، گسترش بازارها و افزایش تجارت انرژی در سطح جهانی به اجرا در می‌آید دیگر یک انتخاب نیست بلکه به عنوان تنها راه‌حل موجود در پیش روی دولت‌ها محسوب می‌شود و بحث به روشهای بهینه و کم هزینه اجرای آن می‌شود.

در مسیر خصوصی‌سازی و آزادسازی بخش انرژی تنگناهایی وجود دارد. مهمترین این تنگناها عبارتند از: تصمیم‌گیری درخصوص توزیع مناسب منافع ناشی از خصوصی‌سازی، احتمال به خطر افتادن امنیت عرضه در کوتاه‌مدت، زمان بر بودن بازده سرمایه‌گذاری در این بخش و بخصوص در صنعت برق، عدم امکان ذخیره برق، تضاد خصوصی‌سازی با منافع گروههای ذی‌نفوذ، دشواری ایجاد تحول در تفکر دولتی حاکم بر این بخش و احتمال کاهش در هزینه‌های تحقیق و توسعه پس از خصوصی‌سازی.

فرآیند خصوصی سازی در بخش انرژی یک سری آثار روی عناصر خود بخش و آثاری نیز بر روی سایر عناصر و متغیرهای اقتصاد برجای می گذارد. تغییر قیمت ها در خود بخش انرژی و سایر بخش های اقتصاد، احتمال کاهش در امنیت عرضه محصولات بخش انرژی، بهبود در کیفیت ارائه خدمات به مشتریان، بهبود بهره وری نیروی کار، افزایش سودآوری و ارزش سهام شرکت ها، توسعه گستره بازارها، تحول در فعالیتهای شرکت های بخش انرژی، تحول در ساختار شرکت های بخش، توجه بیشتر مدیران شرکت ها به مدیریت ریسک، تغییر در سطح اشتغال در کوتاه مدت و بلندمدت و تشدید فشار بر اقشار آسیب پذیر از مهمترین آثاری هستند که اجرای پروژه خصوصی سازی در جامعه بر جای می گذارد.

گفته شد که خصوصی سازی و آزادسازی در بخش انرژی با توجه به شرایط خود بخش انرژی و شرایط حاکم بر کل اقتصاد ملی و همچنین فشارهای بین المللی و منطقه ای از جمله اعمال فشار مؤسسات بین المللی از قبیل بانک جهانی، صندوق بین المللی پول و شورای جهانی انرژی امری ضروری است. با عنایت به آثار و نتایج ناشی از فرآیند خصوصی سازی و آزادسازی، فروش سهام شرکت های دولتی در بازار سرمایه، توزیع اسناد مربوط به سهام شرکت های دولتی بین کارگران، اجبار شرکت های تولیدکننده در بخش انرژی به نصب دستگاههای کاهش دهنده میزان آلودگی، وادار ساختن تولیدکننده ها به استفاده از تکنولوژی پیشرفته به منظور رعایت مسائل زیست محیطی از طریق تصویب مقررات، اخذ مالیاتهای متناسب با میزان انتشار آلاینده ها، اجرای همزمان فرآیند خصوصی سازی در تمام قسمت ها، وضع مقررات ویژه جهت خصوصی سازی در صنعت برق، وادار ساختن تولیدکنندگان صنعت برق به ایجاد ذخیره مازاد از طریق قانون، پرداخت یارانه به تولیدکننده ها و سرمایه گذاران در صنعت برق، آمادگی جهت حل مشکلات و چالش های آشکار شده در طول اجرای پروژه خصوصی سازی، بهره گیری از تجارب خصوصی سازی و آزادسازی در سایر مؤسسات خدمات عمومی از جمله مخابرات، تأسیس یک نهاد قانونگذاری جهت اصلاح اشتباهات تصمیم گیری و وضع قوانینی به منظور حمایت از اقشار آسیب پذیر، از عمده ترین و اساسی ترین راهکارهای عملیاتی و توصیه های آگاهی بخش در اجرای فرآیند آزادسازی به شمار می روند.

مراجع

- ۱) گروه تقاضای انرژی، دفتر برنامه ریزی انرژی، معاونت امور انرژی، «بستر مناسب برای خصوصی سازی در بخش انرژی»، تهران، فروردین ۱۳۷۸.
- 2- World Energy Council, "The Benefits and Deficiencies of Energy Sector Liberalisation", Volume 1 .
- 3- Harold Demstz, "Toward A Theory of property Rights". university of chicago.

- 4- International Labour organization, "Managing the privatization and Restructuring of public utilities (Water, Gas, Electricity)", Geneva, April 1999.
- 5- Joan Robinson, "What is perfect competition", the Quarterly Journal of Economics, November 1934.
- 6- Marshall Kaplan, "Brazil's Energy Restructuring, and privatization: under the Microscope.
- 7- Ronald . H. Coase, "The problem of social cost", Journal of law and Economics, 1959.
- 8- William C. Gruben, "Liberatization, privatization, and Crash: Mexico's Banking System in the 1990 S", Economic Review, First Quarter, 1997.
- 9- William Vickrey, "Some Implications of marginal cost pricing for public utilities" Journal of American Economic Review .