



خصوصی سازی در صنعت برق

«بانگاهی به کشور برزیل»

گلناز دولو
بخش مطالعات اقتصادی و اجتماعی

"خصوصی سازی" کلمه‌ای است که توسط سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و دیگر افسران مدد در سطح جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما این مساله که آیا همگی مفهوم واقعی و دقیق خصوصی سازی را درک کرده‌اند چنان شک و شبیه دارد. مقاله حاضر از مجله پیام مقن به توضیح این امر پرداخته است.

خصوصی سازی یکی از مشکل‌ترین اجزای سیاست‌های اصلاح و تعدیل ساختاری است و روش‌های گوناگونی دارد از جمله:

- فروش دارایی‌های دولتی

- مقررات زدایی

- قرارداد پیمانکاری

- سیستم ووچر* (سپردن ارایه خدمات و کالاهای اساسی به بخش خصوصی و ارایه کوین‌های خاص با ارزش مشخص به افراد نیازمند توسط دولت برای تهیه کالاهای و خدمات، که در این روش تنها وظیفه دولت یافتن افراد نیازمند و توزیع ماهانه کوین است).

دلیل عدمه روی‌آوری کشورهای در حال توسعه به سیاست تعدیل ساختاری که خصوصی سازی نیز جزوی از آن است، عدم توانایی دولت‌ها در تأمین منابع مالی برای سرمایه‌گذاری و تعادل در بخش‌های اقتصادی و مبارزه با عدم کارایی ناشی از فعالیت‌های دولت در روطه اقتصاد بوده است و از طرفی استراتژی درونگرایی و حمایتی را به زیان رفاه اجتماعی تشخیص داده‌اند.

کشورهای مختلف از سیاست‌های تعدیل ساختاری استفاده‌های متفاوتی کرده‌اند که این امر به مواردی از جمله: توان نیروهای داخلی، منابع و امکانات مادی، قدرت جذب، منابع و امکانات سرمایه‌ای، استفاده از تک‌تولوژی و مدیریت کشورهای صنعتی توسعه‌یافته، فشارهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی موجود در کشورها، نفس و جایگاه آنها در نظام سیاسی - اقتصادی بین‌المللی و

- | | |
|---|---|
| <p>دولتی</p> <ol style="list-style-type: none"> ۲- انتقال مالکیت و کنترل اقتصادی ۳- افزایش کارایی ۴- کاهش کسری بودجه و بدھی‌های ملی ۵- تعدیل بارانه‌ها و اختلال قیمت‌ها ۶- تعدیل مقررات (مقررات زدایی) ۷- ایجاد رقابت ۸- ایجاد دلیستگی و علاقه در شاغلین شرکت‌ها ۹- گسترش بازار سرمایه ۱۰- تأمین منافع مصرف‌کنندگان ۱۱- توزیع مناسب درآمدها | <p>همسوی و همگرایی این کشورها با قدرت‌های مسلط سیاسی و اقتصادی در جهان.</p> <p>آنچه در موقیت اجرای سیاست‌های تعدیل از اهمیت بسیاری برخوردار است عبارت است از:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱- ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای سیاست‌های تعدیل ۲- درک شرایط اولیه اقتصادی و آگاهی از ظرفیت‌های موجود در کشور ۳- مطلع بودن از جریان منابع مالی موجود در کشور ۴- رده‌بندی اهداف اقتصادی براساس اولویت‌ها |
|---|---|

۱- خصوصی سازی در صنعت برق

در طی سال‌های اخیر، با توسعه سریع اقتصادی در کل جهان و افزایش روز افزون جمعیت، تقاضا برای الکتریسیته در کل جهان افزایش یافت. برای مواجهه با موج تقاضا، فشارهای سنگین و متعددی بر توانایی‌های اقتصادی هر کدام از کشورها در توسعه سریع زیرساخت‌های بخش برق وارد آمد.

از لحاظ تاریخی، الکتریسیته همیشه ابرازی استراتژیک برای دولت محسوب می‌شد. انحصار کاملاً عمودی بهترین شیوه بهره‌برداری از آن و کنترل و مالکیت مستقیم این صنعت بر عهده دولت‌ها بود. حتی در مواردی همچون کشور آمریکا که اوایل انحصارگران خصوصی در این صنعت فعالیت داشتند، دولت همچنان نقش کنترل‌کننده قوی از طریق واحدهای نظارتی در اندازه‌گیری و مقدار مصرف برق و سیاست‌های نظارتی را برای خود حفظ کرده بود.

امروزه موضوع انحصار طبیعی صنعت برق حداقل از لحاظ تئوری اهمیت خود را از دست داده است و در طی ۲ دهه گذشته کشورهای مختلف به دنبال ترکیب عمومی بهینه‌ای از سیاست‌گذاران نهاد نظارتی، تحلیل‌گران صنعتی و اقتصاددانان بوده‌اند تا عناصر تولیدکننده، انتقال دهنده و خرده فروش در صنعت برق در کاراترین شکل ممکن از طریق بازارهای رقابتی آزاد فعالیت کنند.

- ۱- فشارهای بروای تغییر آنچه تمام کشورهای دنیا



موارد زیر اشاره کرد.
اول اینکه، تولید برق آبی برزیل که از شبکه رودهای عظیم کشور مشتق شده، باعث ایجاد یک مدل دیسپاچ متعمکر و یک سیستم انتقال پیچیده شده بود.

دوم اینکه ساختار مالکیت در بخش برق برزیل نسبتاً پیچیده بود و اگر چه دولت فدرال مالکیت اموال تولید و انتقال را بر عهده داشت، اما دولتهای ایالتی مالک شرکت‌های توزیع کننده بودند.

سوم اینکه، سرمایه‌گذاری‌های پیزگ در تأسیسات تولیدی جدید مورد نیاز بود چراکه افزایش در تقاضای انرژی برق، بخصوص از جانب خانوارها، با سرمایه‌گذاری فعلی در تولید برق طی ۱۰ ساله اخیر به علت فقدان تقدیگری، همخوانی نداشته است.

زمانی که رئیس جمهوری برزیل آقای CARDOSO در شروع اویین دوره کارش در سال ۱۹۹۵ نظر خود را درباره خصوصی کردن صنعت برق عنوان کرد، گروه زیادی معتقد بودند این ویژگی‌های خاص عنوان شده و منحصر به فرد مانع از موفق بودن خصوصی‌سازی می‌شود و هسته مرکزی سیستم برق را نمی‌توان غیرمتعمکر کرد. در صورتی که این بحث‌ها به حقیقت پیوست.

۲-۲- میراث تاریخی: مدل متعمکر
تولد مدل متعمکر در دهه ۱۹۶۰ انشانگر مناسب داشتن این مدل در آن زمان هم براساس ملزومات فنی (گسترش جغرافیایی کشور و تأیید بر تولید آبی) است و هم بر مبنای عوامل اقتصادی و سیاسی مرتبط با رشد ایالتی که در دهه‌های ۵۰ تا ۶۰ برزیل پیش رو داشت.

سیستم متعمکر نه تنها از نظر اقتصادی و فنی کارآمدترین مدل بود بلکه با روند ایالتی شدن و گذر اقتصاد از صادرات کشاورزی به صنعتی نیز مناسب داشت.

سیستم متعمکر در سال ۱۹۶۵ یک نهاد ناظری را با نام نهاد ملی آب و برق (DNAEE)* تأسیس کرد، این نهاد که رسماً تحت نظر وزارت انرژی و معادن بود، مسؤول نظارت و کنترل بخش‌های تولید، توزیع و

شد و بنا به پیشنهادهای بانک جهانی و صندوق بین‌المللی فعالیت‌های تعدیل اقتصادی، از جمله خصوصی‌سازی را آغاز کرد تا ضمن افزایش کارایی برای رسیدن به هدف کلی اقتصاد در ورود موقیت‌آمیز به بازارهای جهانی و کاهش بدھی‌های بخش برق از طریق خصوصی‌سازی آن، موافقت بانک جهانی و صندوق بین‌المللی بول را در رام دهن تأمین کند. کشور برزیل را می‌توان به عنوان نمونه‌ای حائز اهمیت در رابطه با ورود به مرحله خصوصی‌سازی صنعت برق موربد بررسی قرارداد، زیرا اگر چه توصیه‌ها و مراحل خصوصی‌سازی ارایه شده توسط سازمان‌های بین‌المللی را به اجرا درآورده اما آن پیشنهادها را با شرایط خاص و منحصر به فرد خود تطبیق داد و قانون برق خود را به گونه‌ای تنظیم کرد که جلوی هر گونه مشکل و معضل خاصی در رابطه با فعالیت‌های خصوصی‌سازی در ورطه صنعت برق گرفته شود.

۲-۱- شرایط خاص کشور برزیل

از مهمترین شرایط خاص برزیل می‌توان به

رابه بازنگری در تصوری‌های انحصاری طبیعی صنعت برق تأمیل ساخت، بحران‌های نفتی دهه ۷۰ بود، بحران‌های این دهه که افزایش سریع در قیمت‌های نفت، جزی از آن بود اثرات اقتصادی و اجتماعی وسیعی را بر پیکر اقتصاد جهانی وارد کرد. به طوری که در اوایل و میانه دهه ۱۹۸۰ در عکس‌العملی نسبت به قیمت بالای نفت و ترسیم از امنیت اقتصادی، شرکت‌های مشهور نفتی جهان سعی در اکتشاف ذخایر جدید کردند که این تلاش به کشف مقادیر عظیمی از گاز طبیعی منجر شد. این اکتشافات اهمیت خود را در صنعت برق به صورت تأمیل کارخانجات الکتریسیته به استفاده بیشتر و کاراتر از توربین‌های گازی نمایان ساخت.

بحران‌های نفتی دهه ۷۰ فشارهای اقتصادی شدیدی به کل جهان حتی کشورهای توسعه یافته غربی وارد ساخت به طوری که موج گستردگی از اصلاحات اقتصادی را باعث شد و دولتها با این واقعیت انکارانپذیر مواجه بودند که انحصار صنعت برق در دست دولت، منابع مالی کافی برای سرمایه‌گذاری در زیر برق را با مشکل مواجه می‌سازد.

بعد از بحث و جدل‌های فراوان درباره چگونگی مالکیت صنعت برق، هم اکنون یک عقیده کلی درباره سیاست بازارهای، نهاد ناظری، مالکیت صنعت برق وجود دارد و آن این است که تولید و خرده فروشی برق توسط عملکرد آزادانه تولیدکنندگان در بازارهای رقابتی انرژی، کارانتر عرضه می‌شود چون کارخانه‌ها برای مهیا کردن کیفیت بالاتر، ایجاد سرویس بهتر و متفاوت‌تر، رقابت می‌کنند و همین امر موجب افزایش و گسترش اعتماد به سیستم می‌شود. در ضمن در حالت رقابت، ترکیب

سوخت مصرفی به سمت ارزان‌ترین سوخت‌ها تغییر می‌کند و این گونه بازارهای از کارخانه‌هایی با حداقل سرمایه و هزینه‌های اجرایی طرفداری می‌کنند.

۲- نگاهی به خصوصی‌سازی صنعت برق در بزریل

کشور بزریل از جمله کشورهایی است که در دهه ۸۰ با بحران بدھی‌ها مواجه



انتقال برق شد اما این نهاد استقلالی از خود نداشت به طوری که اکثر کارکنان این نهاد از خود شرکت‌های برق بودند.

۲-۳- دوران ورود به مرحله خصوصی‌سازی
قدان بودجه برای سرمایه‌گذاری، یارانه‌های متعدد و تعرفه‌های نامناسب، کیفیت خدمات را کاهش داد و تجارت و مدیریت مالی را نیز دچار مشکل کرد به طوری که ادامه مدل تشکیلات نهادی که تا سال ۱۹۹۵ پذیرفته شده بود به نظر غیرممکن آمد و دولت برزیل برای بازنگری روش‌های متداول تصمیم گرفت جنبه‌های تعديل و اعطای امتیاز را برقرار کند؟ بنابراین فعالیت دولت فدرال کنونی از سال ۱۹۹۵ توسط کنگره ملی و به منظور تطبیق قانون اساسی برزیل با اشکال مدرن اقتصاد و رسیدن به اهدافی همچون افزایش جایگاه سرمایه، رشد سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به بازار رقابتی کارآغاز شد.

خط مشی‌ها برای تجدید ساختار با دو قانون که در سال ۱۹۹۵ از کنگره گذشت بنا نهاده شد که این قوانین شامل معیارهای زیر بودند:

- الف) رقابت در سطح تولید
- ب) دسترسی رایگان به خطوط انتقال
- ج) خارج کردن مصرف‌کنندگان بزرگ برق از نظارت دولت

(د) تعرفه‌های مبتنی بر هزینه‌ها.
قوانین جدید موجب دسترسی آسان به شبکه انتقال و توزیع شد و رقابت در سطح عمده فروشی و خرده فروشی را مجاز کرد.

۴-۴- خصوصی‌سازی

قصد دولت این بود که از فعالیت‌های تجاری کنار رود و فعالیت خود را به وظایف خط مشی و نظارتی معطوف کند.

بنابراین این مرحله با خصوصی‌سازی شرکت ESCELSO (یک شرکت توزیعی کوچک) در سال ۱۹۹۵ شروع شد و به تدریج بیشتر شرکت‌های توزیعی کشور را در بر گرفت به طوری که در حال حاضر توزیع از ۶۰ درصد بازار توزیع برزیل در دست شرکت‌های خصوصی است.

از طرفی استفاده از مدل رقابتی در صنعت برق، نیازمند تغییراتی در محیط نظارتی بود. بنابراین دولت فدرال در اوایل ۱۹۹۶ در قانون ۹۴۲۷، نهاد ملی برق (Aneel)* را تأسیس کرد که جایگزین نهاد ملی آب و برق (DNAEE) شد.

این نهاد به عنوان یک نهاد خود اختار هیأت مدیرهای مستقل با ۵ عضو داشت که برای یک دوره ۴ ساله انتخاب می‌شدند.

مسؤلیت‌های Aneel شامل نظارت بر قیمت و عملکرد رقابتی، نظارت بر استانداردهای فنی و اعطای امتیاز می‌شود و مسؤولیت نظارت و سرپرستی بازار برای اطمینان از بهره‌برداری صحیح را بر عهده دارد و به طور مستقیم متضمن تکمیل طرح تجدید ساختار در بخش الکتریستی است.

Aneel مزایده‌هایی را برای نیروگاهها برقرار می‌کند و برندهای مزایده‌های مقاطعه کاری نیروگاههای آبی و یا متصدیان فعالیت‌های خاص می‌توانند فعالیت‌های مستقل تولیدی را در واحدهای نیروگاههای حرارتی، نیروگاههای کوچک آبی یا منابع تولید جانشین، در بخش

اگرچه تولید الکتریستی

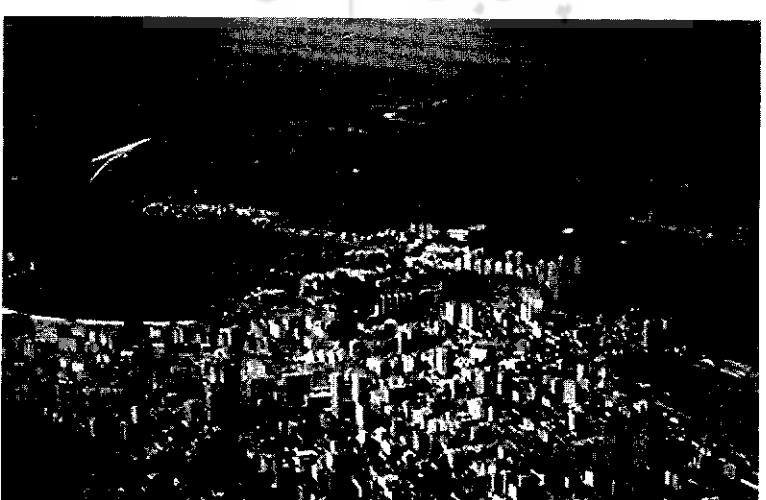
در برزیل

فعالیتی رقابتی است،

اما هنوز ۸۰ درصد از

بخش تولید

تحت کنترل دولت است



مورد علاقه در خواستی انجام دهنده، مشروط به اینکه محدودیت‌های قانونی در همه موارد در نظر گرفته شوند.

کشور برزیل برای ایجاد محرك‌هایی با دید افزایش در جاذبه اقتصادی و تشویق سرمایه‌گذاران خصوصی برای ورود به بخش برق به جز منفعت‌های حاصله، انگرژه‌هایی از جمله موارد زیر را ایجاد کرد.

● اختیارات آسان در به کارگیری نیروی پتانسیل آبی

● تخفیف بیش از ۵۰ درصد در قیمت‌های استفاده از سیستم انتقال و توزیع

● تجارت آزاد الکتریستیه با بارهای مصرفی KW ۵۰۰ و بیشتر

● معافیت جبران مالی هزینه استفاده از منابع آبی

● مشارکت در اختصاص نرخ‌های حمایتی برای حساب مصرف سوخت (CCC)

۵- وضعیت حال

در حال حاضر بخش تولید الکتریستیه در برزیل فعالیتی رقابتی را تشکیل می‌دهد. شرکت‌های خصوصی نه تنها مسؤولیت تولید الکتریستیه بلکه فروش الکتریستیه در بازار به همراه پذیرش رسیک آن را بر عهده دارند. در بازار خصوصی شده بنگاههای جدید امکان ورود و منفعت‌گیری از فرصت‌های تجاری را پیدا کرده‌اند.

اگر چه تولید الکتریستیه در برزیل فعالیتی رقابتی است، اما هنوز ۸۰ درصد از بخش تولید تحت کنترل دولت است. اما برآنامه‌های خصوصی‌سازی به موازات اجرای مزایده‌های جدید به فعالیت خود ادامه می‌دهند و ترکیب اصلی برنامه‌ها شامل تطبیق با مدل رقابتی به منظور ترقی و سود ده شدن بخش و عدم حمایت از صنعت الکتریستیه است.

دولت فدرال به عنوان کنترل‌کننده، مسؤول رهبری مراحل خصوصی‌سازی از طریق هیأت خصوصی‌سازی ملی و وزارت معادن و انرژی است.

● نگاهی به آینده
دولت برزیل طرح اجرایی

محدوده عملکرد و توان فعالیت سرمایه‌گذاران خصوصی کاملاً مشخص شد و پایداری دولت در حفظ آن قوانین در ادامه روند، خصوصی‌سازی تأثیر به سیاست داشت.

-۳- کشور بزریل حرکت خصوصی‌سازی را به آرامی و بدون شتابزدگی عملی ساخت به طوری که از شروع خصوصی‌سازی در سال ۱۹۹۵ تاکنون، هنوز ۴۰ درصد از شرکت‌های توزیعی و ۸۰ درصد از شرکت‌های تولیدی دولتی هستند.

منابع و مأخذ

- ۱- فرانس استوارت، "تعدیل اقتصادی و قرق‌گزینه‌ها و انتخاب‌ها"، مترجمان: علی دینی و سیامک استوار
- ۲- دکتر علیرضا رحیمی بروجردی، "درآمدی بر سیاست‌های تعدیل ساختاری".
- ۳- دکتر محمود متولی، "خصوصی‌سازی با ترکیب مغلوب دولت و بازار".
- ۴- وزارت نیرو، پاشگاه توانی، سخنرانی آقای دکتر سیوشانی مورخ ۸۰/۳/۷
- ۵- پروانه کمالی دهکردی، "سیاست‌های تعدیل اقتصادی، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازارگانی".
- ۶- بدري فر، "طرح توسعه ۱۰ ساله برق بزریل" ۲۰۰۰/۲۰۰۹

7- Electricity Sector Deregulation, Published by: Asia Pacific Energy Research Center Institute of Energy Economics, Japon.

8-Carlos Kawall Leal Ferreira,"Privatizing The Electric Sector on Brazil"

9- Fedratve Republic of Brazil,
http://WWW.aneel.gov.br.English.
Federative

10- ANEEL .http://WWW.aneel.gov.br

11- MME,http/mme.gov.br

12- Electricity Generation.

hhttp://WWW.aneel.gov.br/English/
generation/ generation.htm

* Vucher System

* the National Department for water and Electric power

* Agancia Nactional De Energia Electrica

* the Coordinating Group for the Planing of Electric System.

بسیاری همراه بود، اما نتایج اخیر نگرانی‌های را در برداشت.

شرایط کنونی اقتصاد در کشور و در بازارهای جهانی و نگرانی‌های ممکن در رابطه با کاهش سرعت خصوصی‌سازی می‌تواند مراحل خصوصی‌سازی را در آینده با مشکل مواجه کند. همان نگرانی در ساخت ماشین‌آلات جدید تا هنگامی که سرمایه‌گذاری در کشور مشکل تراز شرایط کنونی بازارهای جهانی است، وجود خواهد داشت و پروژه‌های بزرگ برقی توسط نیروهای غیردولتی به دلیل هزینه‌های بالای موردنیاز سرمایه‌گذاری بسیار مشکل خواهد بود. در نتیجه این که، تجدید ساختار در صنعت برق مساله‌ای است مهم و قدم‌گذاری در این راه نیازمند بررسی‌های فراوان و توجه به وضعیت کنونی کشور و اهداف مورد نظر از این تجدید ساختار است.

اهمیت این تجدید ساختار تا حدی است که گروهی از اقتصاددانان به این مساله توجه خاص دارند که در جریان برنامه‌ریزی برای تجدید ساختار به چه علت قصد تغییر سیستم را داریم؟ اگر قیمت‌ها خوب است، سیستم پایدار است و مشتریان شکایتی ندارند. شاید اصلاً لزومی به تغییر سیستم نباشد.

- با خصوصی‌سازی ظرفیت مازاد تولید برق کاهش می‌یابد زیرا برای شرکت‌ها خصوصی پرکردن ظرفیت تا حد پیک مصرف به صرفه نیست بنابراین اگر ظرفیت تولیدی کشور کم است، زمان و موقعیت خوبی برای بازکردن بازار نیست.

● در سیستم برنامه‌ریزی، تعیین دوره اجرای برنامه باید به گونه‌ای باشد که حرکت به سمت خصوصی‌سازی به آرامی انجام گیرد تا در صورت ایجاد مشکلی در مراحل خصوصی‌سازی توانی جبران آن را داشته باشیم.

● آنچه از بررسی روند خصوصی‌سازی در کشور بزریل می‌توان به عنوان تجربه‌هایی مهم مورد استفاده قرارداد فدرال در طی ۱۰ سال آینده افزایش تولید برق حرارتی از ۷ درصد به ۲۰ درصد باشد.

۱- کشور بزریل به علت شرایط خاص اقلیمی و محیطی اش از روش‌های استفاده شده در کشورهای دیگر برای خصوصی‌سازی صنعت برق به عنوان تجربه‌ای در جهت ساختن الگوی مناسب با شرایط خود استفاده کرد.

۲- کشور بزریل همزمان با شروع خصوصی‌سازی یک سری قوانین دقیق همسو و مرتبط با این سیاست را به گونه‌ای وضع کرد که

توسعه ده ساله سیستم برق (۲۰۰۰-۲۰۰۹) را توسط گروههای مهندسی برنامه‌ریزی سیستم‌های برق بزریل (GCPS)* تهیه و تصویب کرده است که این طرح توسط مشارکت ۴۶ بخش ذیفع در نیروی الکتریستیه صورت گرفته و به عنوان یک دستورالعمل لازم‌الاجرا مطرح است.

برای برنامه‌ریزی این طرح، سناریوی اقتصاد کلان توسط GCPS تصویب شده و نرخ‌های کل رشد مصرف برق در جدول زیر آمده است.

۱۹۹۹-۲۰۰۹	۲۰۰۴-۲۰۰۹	۱۹۹۹-۲۰۰۴
۴/۷	۵/۲	۴/۴
رشد اقتصادی (درصد در سال) GDP		
۴/۷	۴/۷	۴/۷

دید برنامه‌ریزان در تعیین این نرخ رشد مصرف بسیار با اهمیت است چون این پیش‌بینی اثر مستقیم بر روی تصمیمات زیر دارد:

- طرح ۱۰ ساله توسعه، تولید، انتقال و توزیع برق

- پایه انعقاد قراردادهای تجاری دو جانبه برق و برنامه‌های سرمایه‌گذاری بین شرکت‌ها

- پایه برنامه‌های مناقصه ساختمنی

- سهم مصرف سوخت

اهداف طرح توسعه ۵ ساله

یکی از اهداف، برق رسانی به مناطق روستایی با توجه به رشد کشاورزی و دامپروری در کشور است.

از هدف‌های مهم دیگر تغییر ترکیب مصرف از منابع انرژی، در تولید برق است. به دلیل منابع آبی فراوان، سهم بالایی از تولید برق بزریل از نیروگاههای آبی است اما در دوران خشکسالی وضعیت برق بسیار وخیم می‌شود و همین امر موجب شده یکی از اهداف دولت فدرال در طی ۱۰ سال آینده افزایش تولید برق حرارتی از ۷ درصد به ۲۰ درصد باشد.

جمع‌بندی خصوصی‌سازی در کشور بزریل صنعت الکتریستیه از لحاظ تکنولوژی ساختار و عملکرد نیروگاههای آبی و حرارتی، از سال ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۹ پیشرفت‌های زیادی کرده به طوری که تولیدش به بیش از دو برابر رسیده است. اگر چه مرحله خصوصی‌سازی با موقیت