

بورس برق؛ خصوصی سازی به روشی دیگر

حسین ارغوانی

شرکت توزیع نیروی برق مرکز تهران

استراتژی خصوصی سازی صنعت برق در طی یک دهه گذشته به خاطر نداشتن راهکارهای مناسب جهت خروج از بحران مالکیت با شکست روبه رو بوده است.

با راه اندازی بورس کالای برق و ایجاد تمایز بین صنعت برق و کالای برق می توان مالکیت خصوصی بر کالای برق را ایجاد کرد و آن را به سوی صنعت برق گسترش داد.

ایجاد بورس کالای برق مقدمه و پیش نیاز فعال شدن بازار بورس سهام برق است و از این طریق دولت خواهد توانست مالکیت و مدیریت صنعت برق را به بخش خصوصی منتقل و خود را از تصدی گری آن رها سازد.

با فروپاشی بلوک شرق، جهان به سرعت در حال حرکت به سوی تک قطبی شدن و یکپارچگی اقتصادی و سیاسی پیش می رود و اقتصادهای ملی در حال ذوب شدن در اقتصاد جهانی هستند و اکثر کشورها از جمله کشورما برای پیوستن به سازمان اقتصاد جهانی در نوبت ایستاده اند و گویا این روندی گریزناپذیر بوده و در این راستا خصوصی سازی مهم ترین شرط الزامی و مؤثرترین راهکار پیشنهادی این سازمان جهانی به کشورهای داوطلب عضویت در آن است.

خصوصی سازی با کاهش نقش و دخالت دولت ها در اقتصاد کشورها سبب افزایش بهره وری از منابع اولیه و سرمایه و نیروی انسانی و در نتیجه کاهش قیمت ها و بهبود کیفیت کالاها می شود.

صنعت برق یکی از عرصه های مهم حضور دولت ها در صحنه اداره امور اقتصادی کشورها و یکی از ابزارهای مهم اعمال اقتدار و حاکمیت آنها در کشورهای عقب مانده و توسعه نیافته بوده و لذا میزان حضور بخش خصوصی در اداره و مالکیت این صنعت یکی از معیارهای مهم سنجش توسعه اقتصادی و سیاسی کشورهاست.

اتحادیه اروپا به عنوان مهمترین تصمیم خود در سال ۲۰۰۲ تصمیم به آزادسازی کامل بازارهای برق و گاز کشورهای عضو این اتحادیه و باز کردن آن بر روی رقابتی خارجی تا سال ۲۰۰۵ گرفته است. بنا به اظهار سخنگوی کمیسیون اتحادیه اروپایی این تصمیم به مثابه انقلابی در اقتصاد و بازار انرژی اروپا خواهد بود.

با آزادسازی و یکپارچگی بازار برق اتحادیه اروپا، مصرف کنندگان و عرضه کنندگان برق اروپایی از حق انتخاب آزاد یکدیگر برخوردار می شوند و این به معنای آن است که مثلاً یک مصرف کننده برق آلمانی می تواند برق مورد نیاز خود را از یک شرکت تولید و عرضه کننده برق اسپانیایی خریداری کند.

۱- خصوصی سازی صنعت برق در ایران

خصوصی سازی صنعت برق ایران در طی برنامه دوم توسعه اقتصادی کشور آغاز شد. اما این روند به دلیل نبودن بستر مناسب و فرهنگ لازم و عدم انجام کار مطالعاتی و کارشناسی کافی تاکنون موفقیت چندانی نداشته و محدود به واگذاری برخی امور دولتی به پیمانکاران خصوصی با حفظ نیروی انسانی موجود بوده که در نتیجه منجر به افزایش هزینه های دولتی و کاهش بهره وری نیروی انسانی و افزایش قیمت تمام شده و پاره های برق شده است. به طوری که مجلس برای اجبار دولت قید تمام شده و واگذاری و فروش سهام شرکت های دولتی به بخش خصوصی، تصویب بودجه شرکت های دولتی را از سال ۸۲ منوط به ارائه برنامه خصوصی سازی و میزان بودجه مصوب را مبتنی بر میزان پیشرفت این برنامه کرده است. زیرا درآمد پیش بینی شده از محل فروش سهام شرکت های دولتی در بودجه سال ۸۱ محقق نشده و از ۱۲۰۰ میلیارد تومان درآمد پیش بینی شده در بودجه سال ۸۱ تنها ۱۵۰ میلیارد تومان آن محقق شد.

شکست و ناکامی دولت در تجربه خصوصی سازی در طی دو برنامه توسعه ناشی از ناکارآمدی روش های موجود مزایده و بورس سهام بوده و بنابراین باید به دنبال ابداع روش های نو برای کاهش بار مسئولیت دولت و واگذاری امور به بخش خصوصی بود.

۲- خصوصی سازی به روشی دیگر

بازار بورس مهم ترین اهرم، ابزار، شاخصه و مکانیزم اقتصادی بازار آزاد

است که متشکل از دو بازار بورس سهام و بورس کالا است.

بازار بورس مهم‌ترین راهکار و مکانیسم موجود برای پیشبرد پروژه خصوصی‌سازی در اقتصاد برق است. اقتصاد برق از دو عنصر اساسی صنعت برق و کالای برق، تشکیل شده است.

بورس سهام محل واگذاری مالکیت دولتی بر صنعت برق از طریق عرضه و فروش سهام صنعت برق به بخش خصوصی است.

مطابق ماده ۹۵ برنامه سوم توسعه، شورای بورس کشور مجاز به تشکیل بورس شده و تاکنون موضوع تشکیل بورس نفت و فلزات مطرح شده و موضوع تشکیل بورس نفت و فلزات مورد تصویب شورای بورس قرار گرفته که جزئیات آن در حال بررسی است.

در حال حاضر موضوع فروش سهام و واگذاری مالکیت صنعت برق کشور به دلیل مسائل ساختاری و بالا بودن درجه ریسک سرمایه‌گذاری به نسبت سودآوری، زیاد جدی نبوده و از این رو تاکنون موفقیت زیادی نداشته است و بنابراین در شرایط حاضر بورس سهام نقش چندانی در پیشبرد پروژه خصوصی‌سازی نمی‌تواند داشته باشد.

اما بورس کالا موضوع جدیدی است که تا به حال در بحث خصوصی‌سازی صنعت برق مطرح نبوده و راه‌اندازی آن می‌تواند نقشی اساسی در پیشبرد این امر و فعال کردن بخش خصوصی و کاهش مداخله دولت و کاهش بارانه‌ها و رونق و شکوفایی اقتصاد برق و سودآوری صنعت برق داشته و در نتیجه بازار بورس سهام برق را نیز فعال کند.

دولت با حفظ مالکیت خود بر صنعت برق و با استفاده از بورس کالای برق می‌تواند این کالا را از کالای انحصاری و دولتی و یارانه‌ای به کالای تجاری و قابل دادوستد و رقابتی و تابع قانون عرضه و تقاضا و با ارزش افزوده و سودآوری بالا تبدیل کند.

کالای برق محصول صنعت برق است و طبعاً وقتی کالایی دارای ارزش افزوده و سودآوری بالا باشد، سهم اصلی این ارزش افزوده نصیب صنعت مولد و عرضه‌کننده این کالا می‌شود، بنابراین راه‌اندازی بورس کالای برق می‌تواند جانی تازه در کالبد صنعت و اقتصاد برق و روند خصوصی‌سازی آن بدمد.

۳- کالای برق از بورس تا شبکه

طراحی مکانیسم بورس هر کالا تابع شرایط و مقتضیات خاص آن کالا است و بنابراین مکانیسم بورس هر کالا با کالای دیگر فرق دارد، به خصوص کالایی مانند برق که شرایط و خصوصیات بسیار متفاوت با کالاهای دیگر دارد.

اولاً کالای برق کالایی غیرقابل انباشت و غیرقابل بسته‌بندی است و دوم آن که محل عرضه این کالا فقط در داخل شبکه سراسری برق است و نه در خارج از آن، یعنی فقط در جایی می‌توان این کالا را عرضه و مصرف کرد که شبکه برق وجود داشته باشد و یا اگر وجود ندارد باید شبکه ایجاد کرد و بنابراین بورس کالای برق شرایطی ویژه و متفاوت با بورس دیگر کالاهای تجاری دارد.

به طور مثال نفت کالایی سیال است، پس هم از طریق شبکه خط لوله قابل انتقال است و هم از طریق حمل با تانکر اعم از کشتی یا خودرو، زیرا نفت در عین سیال بودن قابل انباشت نیز هست.

برق هم مانند نفت سیال است و بنابراین با شبکه خط انتقال و توزیع قابل جابه‌جایی است، اما از آنجا که قابل انباشت نیست نمی‌توان آن را از طریق

کشتی و قطار یا هواپیما و تانکر جابه‌جا و حمل کرد.

بنابراین محل تحویل کالای برق لزوماً در نقاط واقع بر روی شبکه است اما محل تشکیل بورس و محل عرضه و فروش کالای برق می‌تواند در هر کجا باشد، زیرا محل تشکیل بورس و عرضه یک کالا لزوماً همان محل مبادله و تحویل آن کالا نیست چرا که مثلاً در بورس کالای لندن و یا نیویورک که کالاهای مختلف معامله می‌شوند در آنجا فقط خریداران و فروشندگان حضور و با یکدیگر ارتباط دارند و خود کالاهای مورد معامله حضور فیزیکی ندارند و اصلاً نیازی به حضور کالاها هم نیست.

اینکه کشورهای اتحادیه اروپایی می‌خواهند کالای برق را به صورت رقابتی عرضه کنند این در واقع به معنای ایجاد بورس کالای برق است، یعنی در جایی عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان یا فروشندگان و خریداران کالای برق به معامله و چانه‌زنی با یکدیگر پرداخته و با یکدیگر قرارداد می‌بندند که اینجا همان بورس برق است، اما کالا را در جایی دیگر یعنی در داخل شبکه برق با یکدیگر مبادله می‌کنند.

در بورس هر کالا، قیمت خرید و فروش آن کالا مطابق با قانون عرضه و تقاضا و در شرایطی کاملاً رقابتی تعیین می‌شود.

شبکه برق محل عرضه و انتقال و مصرف کالای برق است و مالک و اداره‌کننده شبکه برق که در اینجا دولت است لزوماً مالک کالای برق نیست و شبکه برق یک راه ارتباطی مانند جاده است. کالاهایی که از طریق یک جاده حمل می‌شوند متعلق به مالک و مدیر جاده، یعنی دولت یا وزارت راه نیست بلکه آنها فقط می‌توانند یک حق ترانزیت از صاحبان کالا دریافت کنند، در مورد برق هم همین طور است؛ هر تولیدکننده‌ای می‌تواند برق تولیدی خود را از طریق شبکه برق به هر نقطه دلخواه یعنی نقاط مصرف حمل و جابه‌جا کند و دولت به عنوان مالک و مدیر شبکه می‌تواند از این کالا حق ترانزیت یا حق نقل و انتقال بگیرد.

اما از آنجا که در کشور ما دولت مالک منابع انرژی اولیه فسیلی است و این انرژی‌ها منبع اصلی تولید و تأمین برق هستند، لذا دولت علاوه بر مالکیت صنعت برق دارای حق مالکانه بر کالای برق نیز هست، بنابراین دولت می‌تواند و باید بهای انرژی اولیه را نیز از تولیدکنندگان و نیروگاه‌های برق خصوصی دریافت کند.

بورس برق محل معامله و خرید و فروش کالای برق و شبکه برق نیز محل مبادله این کالا بین عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان یا فروشندگان و خریداران است.

مشخصه مهم دیگر بورس برق که ناشی از غیرقابل انباشت بودن کالای برق است، آن است که در یک شبکه به هم پیوسته و سراسری مشترک نمی‌تواند کالاهای تولید شده توسط تولیدکنندگان مختلف را شناسایی و از یکدیگر تفکیک کند و همچنین با توجه به یک سو بودن جهت حرکت انرژی از نیروگاه به شبکه و از شبکه به مشترک، امکان ارجاع کالای نامرغوب از خریدار به فروشنده نیست، بنابراین مدیریت شبکه علاوه بر داشتن مسئولیت انتقال انرژی از خریدار به فروشنده، مسئول کنترل کمیت و کیفیت کالای تحویل داده شده به مشتری و جبران خسارت وارده به مشترک ناشی از قطع برق و نوسانات ولتاژ و فرکانس نیز است.

در نتیجه شبکه برق مانند یک بانک قدرت و انرژی عمل می‌کند و هر نیروگاه مولد برق دارای دو نوع حساب جاری در نزد این بانک است: قدرت و انرژی تحویلی از سوی نیروگاه به شبکه به مثابه واریز به حساب‌ها و شارژ آنها، فروش قدرت و انرژی به مثابه برداشت از حساب‌های جاری هر نیروگاه

است.

نصب هر انشعاب برق به معنای برداشت از حساب جاری قدرت به میزان قدرت انشعاب منصوبه و کارکرد کنتورها به معنای برداشت از حساب جاری انرژی مطابق قبض مصرفی مشترک است و حداکثر حجم برداشت هر نیروگاه از حساب های خود برابر حجم واریز حساب ها است. یعنی آنکه هر نیروگاه حداکثر برابر قدرت و انرژی تحویلی به شبکه می تواند به مشتریان خود برق بفروشد و در گردش حساب جاری قدرت همواره باید قدرت رزرو ضریب بار و هم زمانی مدنظر قرار گیرد.

۴- بورس برق و مدیریت صنعت برق

از آنجا که صنعت برق در حال حاضر به طور یکپارچه تحت مالکیت و مدیریت دولتی اداره می شود و تفکیکی بین صنعت برق و کالای برق نیست و از سوی دیگر بورس برق مبتنی بر مالکیت خصوصی بر کالای برق است، بنابراین راه اندازی بورس برق مستلزم انجام تغییراتی در ساختار کنونی مدیریت صنعت برق کشور و اصلاح قوانین برق است.

در ساختار کنونی صنعت برق کشور شرکت توانیر در رأس هرم مدیریت این صنعت و شرکت های برق منطقه ای تحت امر آن هستند از سوی دیگر هر شرکت برق منطقه ای نیروگاه ها و شبکه های انتقال و توزیع واقع در محدوده جغرافیایی تحت پوشش خود را مدیریت می کند و از آنجا که صنعت برق تماماً دولتی است پس تبادل انرژی بین بخش های مختلف آن به صورت رایگان و با برنامه ریزی و هدایت و راهبری دیسپاچینگ ملی صورت می پذیرد. هر شرکت برق منطقه ای از طریق شبکه سراسری با شرکت های مجاور خود تبادل انرژی انجام می دهد و در داخل محدوده هر شرکت نیز تبادل انرژی بین بخش های تولید و انتقال و توزیع تابعه آن صورت می پذیرد.

چنانچه بخواهیم با حفظ مالکیت دولتی بر صنعت برق، واحدهای تابعه این صنعت به صورت بنگاه های اقتصادی سودآور مدیریت شوند، لازم است تا نوع نگرش موجود به برق را متحول کرده و به آن به عنوان یک کالای تجاری نگاه کنیم و رابطه زیربخش های مختلف صنعت برق با یکدیگر نیز به عنوان بنگاه های اقتصادی بر مبنای میزان تولید و عرضه و مبادله این کالا تنظیم شود و قیمت نهایی این کالا از قانون عرضه و تقاضا تعیین شده و سهم هر بخش از قیمت نهایی مبتنی بر هزینه های تولید و ارزش افزوده کالا در آن بخش باشد. به تعبیر واضح تر تبادل انرژی بین بخش های مختلف صنعت برق در برابر دریافت هزینه است نه مبادله رایگان. در این صورت نظام پرداخت بودجه صنعت برق متحول شده و هر بخش به جای آن که بودجه خود را از دولت بگیرد از محل فروش برق به مشتریان خود کسب می کند و در نهایت هر شرکت در دخل و خرج خود مستقل شده و بر مبنای میزان تولید و فروش و ارزش افزوده ای که در کالای برق ایجاد کرده درآمد کسب می کند و درآمد دولت از صنعت برق ناشی از اخذ حق ترانزیت برق در شبکه انتقال و فروش انرژی اولیه به نیروگاه ها و مالیات بردآمد شرکت ها و مالیات بر مصرف انرژی خواهد بود.

در این صورت و جوهر قبوض به جای واریز به حساب خزانه باید به حساب شرکت های توزیع برق واریز شود و این شرکت ها نیز بهای برق مصرفی خود را به شرکت های برق منطقه ای و نیروگاه های شرکت توانیر پرداخت کنند. بر این مبنا حالات و مدل های پیشنهادی ذیل جهت تغییر ساختار مدیریت صنعت برق در راستای تشکیل بورس کالای برق و حذف انحصار دولتی بر کالای برق ارائه می شود:

۱- در چارچوب ساختار فعلی فقط با تغییر مبنای بودجه ریزی، رابطه شرکت های تولید و توزیع با شرکت های برق منطقه ای و همچنین رابطه شرکت های برق منطقه ای با یکدیگر مبتنی بر خرید و فروش انرژی از طریق بورس است.

۲- با ادغام شرکت های برق منطقه ای در شرکت توانیر یک شرکت مادر دولتی در صنعت برق ایجاد شود که مدیریت شبکه سراسری انتقال را در دست داشته و رابطه این شرکت با شرکت های تولید و توزیع بر مبنای خرید و فروش انرژی باشد. در این حالت شرکت توانیر هم نقش خرید و فروش انرژی را انجام

می دهد و هم وظیفه انتقال انرژی را.

۳- شرکت توانیر بدون ایفای هیچ نقشی در خرید و فروش انرژی فقط نقش انتقال انرژی انجام داده و خرید و فروش انرژی بین شرکت های تولید و توزیع به طور مستقیم از طریق بورس انجام شود و درآمد شرکت توانیر از محل ترانزیت انرژی در شبکه انتقال باشد.

۴- گستره فعالیت شرکت توانیر محدود به بخش انتقال و توزیع بوده و مدیریت نیروگاه ها و فروش انرژی و انشعاب به مشترکین از حوزه وظایف شرکت توانیر و برق های منطقه ای و شرکت های توزیع حذف شود به طوری که نیروگاه ها برق تولیدی خود را از طریق بورس عرضه و شرکت های با گستره ملی و بدون محدودیت جغرافیایی، انرژی را به طور عمده از بورس خریداری و فعالیت فروش انرژی و انشعاب را در سطح کشور به طور رقابتی و به موازات یکدیگر انجام دهند. در این حالت مشتریان دارای حق انتخاب شده و می توانند برق مورد نیاز خود را از هر شرکتی که بخواهند خریداری کنند و وظیفه شرکت توانیر و شرکت های برق منطقه ای و شرکت های توزیع فقط نگهداری شبکه توزیع و انتقال انرژی و دریافت حق ترانزیت انرژی خواهد بود.

ایجاد آژانس های فروش برق مانند آژانس های فروش بلیط هواپیما یکی از راهکارهای انجام این روش است. در این روش مشترکین نیز باید بتوانند انشعاب خود (نقطه تحویل انرژی) را در سطح شبکه جابه جا کنند.

۵- نتیجه گیری

پس از گذشت یک دهه از شروع برنامه خصوصی سازی در صنعت برق ایران، این روند تاکنون موفقیت چندانی نداشته است؛ زیرا مسأله اصلی، مالکیت صنعت برق است که مطابق برنامه سوم توسعه باید از طریق سازمان خصوصی سازی در بازار بورس سهام به بخش خصوصی واگذار شود؛ اما ارابه خصوصی سازی در پشت دروازه بورس سهام به بخش خصوصی واگذار شده و شلاق های پیاپی بر پیکر شرکت های دولتی آن را به حرکت و انمی دارد.

زیرا مسأله اصلی، سرمایه گذاری هستند که باید بازرگانی و نادانی و یا از سرانبار و فسادکاری حاضر شوند سرمایه های خود را در صنعتی زیانده و انحصاری و در شرایطی به شدت ناپایدار و بی ثبات هدر دهند.

بنابراین تفکیک بین صنعت برق و کالای برق امری ضروری است و با راه اندازی بورس کالای برق می توان کالای برق را از انحصار دولتی خارج و در یک بازار رقابتی به فروش رساند و همچنین باید ساختار مدیریت صنعت برق و سیستم بودجه ریزی در این صنعت بر پایه معامله و مبادله کالای برق استوار شود.

بازار بورس برق محل تعیین قیمت و خرید و فروش انرژی است و هر مصرف کننده ای می تواند با برخورداری از حق انتخاب آزادانه هر عرضه کننده ای که برق را ارزان تر و با خدمات پس از فروش بهتر ارائه می کند، خریداری کند. اگر در حال حاضر نمی توانیم مالکیت صنعت برق را به بخش خصوصی منتقل کنیم با ایجاد بازار بورس کالای برق، می توانیم محصول صنعت برق را از طریق بخش خصوصی در بازار آزاد عرضه کنیم و از این طریق صنعت برق را سودآور و از یارانه ها خلاص کنیم.

اگر اروپایی ها بتوانند با نادیده گرفتن مرز بین کشورهای انرژی برق را در بازاری آزاد و رقابتی در سطح قاره اروپا عرضه کنند ما نیز می توانیم در سطح ملی و در داخل کشور خود و با حذف محدوده جغرافیایی بین شرکت های برق منطقه ای و شرکت های توزیع استانی این کار را بکنیم و محدوده جغرافیایی شرکت های برق را از محدوده های یک استان و شهرستان معین به کل کشور تعمیم دهیم و آنگاه هر مشترک می تواند برق را از هر شرکتی که بخواهد خریداری کند و نقش شبکه در این بین تنها ترانزیت انرژی از خریدار به فروشنده خواهد بود.

منابع:

۱- روزنامه همشهری، مورخ ۸۷/۱۱-۸۷/۱۱

۲- برنامه سوم توسعه کشور