



ارزیابی نتایج حاصل از تجدید ساختار (خصوصی سازی) بخش توزیع برق ایران

مهندس عزیز گل محمدی

شرکت توزیع برق استان ایلام

ایران

واژه کلیدی: خصوصی سازی

چکیده:

خصوصی سازی واحد های دولتی به منظور افزایش کارایی و اثربخشی سازمانی بعنوان یک رویکرد ضروری توسط بسیاری از کشورهای دنیا اجرا شده است. باتوجه به تأسیس شرکت های توزیع برق در سال ۱۳۷۱، نتایج حاصل از اجرای سیاست خصوصی سازی در این شرکت ها با استفاده از برخی مستندات و شاخص ها ارزیابی می شود.

نتایج بدست آمده حاکی است که در این شرکت ها تحولات عمیقی در قیاس با گذشته صورت گرفته است. اما بدلیل فراهم نشدن برخی بسترهای مورد نیاز نظیر نبود استراتژی شفاف و مشخص برای اجرای مراحل مختلف کار خصوصی سازی، نبود بسترهای قانونی مورد نیاز از جمله قوانین حمایتی، عدم شفافیت موضوع مالکیت سهام شرکت ها، نبود ثبات اقتصادی بعنوان اصلی ترین پیش زمینه، حل نشدن موضوع نیروی انسانی مازاد، تحولات مورد انتظار از یک بنگاه خصوصی از جنبه هائی مانند کوچک شدن سازمان و به تبع آن کاهش چشمگیر هزینه ها، پاسخگو بودن بطور جدی در قبال مشتریان، ایجاد رقابت، انفکاک کامل از بخش دولتی، گسترش مالکیت سهام، سودآوری و حذف انحصار، مطلوب نبوده است. بنابراین با توجه به ضرورت اجتناب ناپذیر امر خصوصی سازی صنعت برق برای اجرای کامل و مؤثر آن ضرورت دارد نسبت به اجرای گام های تکمیلی بعدی و روشن شدن آینده این شرکت ها بخصوص بحث مالکیت آنها اقدام مؤثر و جدی صورت گیرد.

مقدمه:

خصوصی سازی صنعت برق و هدایت آن به سمت بازار آزاد و تبدیل شدن برق بعنوان یک کالای تجاری و صنعت برق بعنوان یک تجارت در جهان در حال شکل گیری است و رقابت بعنوان یک روند جهانی بعنوان ابزار کارآیی هر صنعت از جمله صنعت برق و افزایش مطلوبیت ارائه سرویس به مشترکین ایمن بخش تبدیل شده است. دورنمای جهانی در ارتباط با صنعت برق الزامات خاص و جدی را برای بهبود عملکرد بخش برق و در پاره ای موارد برای ایجاد تغییرات بنیادی در اهداف و گرایشهای این صنعت ایجاد می کند از جمله این الزامات می توان به مواردی مانند، خروج صنعت برق از حالت یارانه ای، حرکت دادن این بخش به سوی اقتصاد بازار برای حمایت از حقوق عمومی و افزایش کارایی ملی، جلب و حفظ مشتریان با کاهش تعرفه ها و منطقی شدن آنها و همچنین افزایش جنبه های اساسی مورد علاقه مشترکین در زمینه برق مانند کیفیت و لتاژ و فرکانس، افزایش ضریب اطمینان و ایمنی آن، نوآوری و افزایش سطح کیفیت ارائه خدمات و افزایش فرصت های انتخاب برای آنان، افزایش تنوع در تعداد عرضه کنندگان و توزیع کنندگان برق به منظور افزایش قدرت انتخاب مشترکین اشاره نمود. ضرورت فوق و ضرورت های دیگری مانند ضرورت ایجاد تغییر در رویکرد مدیریت بخش توزیع بدلیل رشد کمی و کیفی

صنعت برق پس از تحقق انقلاب اسلامی ایران، پیشینه نه چندان موفق بخش توزیع برق کشور و لزوم انجام اصلاحات بنیادی در آن همگی دلیل روی آوری وزارت نیرو به گزینش رویکرد تجدید ساختار بخش توزیع بوده است.

ویژگی های بخش دولتی و بخش خصوصی:

بلحاظ اینکه خصوصی سازی واحدهای دولتی در واقع خارج کردن این واحدها از فرهنگ و ویژگی های حاکم بر تفکر دولتی و قرار دادن آنها در شرایط خاص بخش خصوصی با گرایشات و ترجیحات منحصر بخوداست، لازم بنظرمی رسد که بطور مختصر ویژگی های این دو بخش مورد اشاره قرارگیرد:

ویژگی های بخش دولتی :

آنچه بنظر می رسد خمیر مایه و شالوده فکری روی آوری به واگذاری واحدهای تحت کنترل دولت به بخش خصوصی باشد بحث " عدم کارائی " این واحدها به دلایل متعدداست . عملکرد ضعیف و در نتیجه کارنامه ناخوشایند و غیرکارای فعالیت های اقتصادی بنگاهها و مؤسسات دولتی رامی توان در نتیجه موارد زیر دانست:

۱- بوروکراسی شدید و وجود قوانین و مقررات دست و پاگیر

۲- ضعف سیستم مدیریتی از نقطه نظرهای

مختلف بدلیل سلیقه ای بودن انتخاب برخی از این افراد

۳- نبود الزام به تفکر سنجش سود و زیان فعالیت ها

۴- فقدان انگیزه کاری در پرسنل و مدیران با توان به دلیل نبود انعطاف در پرداخت ها

۵- سیاسی کاری و سیاسی نگری به مسائل اقتصادی

۶- عدم امکان پاسخگویی منعطف به نوسانات بازار جهت تطبیق با شرایط متغیر

۷- تلقی مردم مداری و ایفای نقش حامی بجای یک نقش حقیقی اقتصادی

۹- مصونیت کامل شرکت ها و مدیران آنها در قبال نوسانات اقتصادی بازار و مطرح نبودن بحث ورشکستگی به لحاظ حمایت های فراوان دولتی از آنها

۱۰- عدم وجود الزام ذاتی برای جلب مشتری و کسب رضایت وی

۱۱- فقدان رقابت بین واحدها که در نهایت منجر به سکون و رکود کاری می گردد

۱۲- عدم تمایل نیروی انسانی خلاق و کارآمد و مبتکر به کار در واحدهای دولتی بدلیل پائین

بودن میزان پرداخت ها و نبود انگیزه های مادی برای ارتقاء عملکرد

ویژگی های بخش خصوصی :

شرکت های خصوصی شده انگیزه بیشتری برای ارائه کالاها و خدمات متنوع و مطابق با

خواست مصرف کننده دارند. نظم حاکم بر بازار شرکت ها را مجبور می کند تا برای بقا خود نیازهای جدید بیافرینند، منابع جدید را کشف نمایند، شیوه های تولید و ارائه خدمات تازه ای ابداع کنند و در نهایت تخصیص و بهره وری منابع به انتخاب مصرف کننده و نه براساس فشارهای سیاسی صورت گیرد. این شرکت ها به حداکثر نمودن سود می اندیشند، از هر فرصتی برای ایجاد قدرت انحصاری و کنترل بر بازار استفاده می کنند. و کالاها و خدمات غیر اقتصادی را عرضه نمی کنند. استخدام نیروی کار را براساس بازدهی آنها ملاک قرار می دهند. مدیریت در بنگاه خصوصی همواره در پی خلق ارزش افزوده می باشد، بنابراین همواره در کار تجزیه و تحلیل منافع و هزینه فعالیت های خود است.

قدرت پاسخگویی سریع نسبت به تغییرات محیطی، در گرو قرار گرفتن منافع شخصی و حیات این بنگاهها موجب بالابودن انگیزش آنها نسبت به عکس العمل به موقع در قبال به این تغییرات محیطی چه در ارجحیتها و چه در قیمت ها می گردد.

بلحاظ ملزم نبودن آنها به رعایت سقف دستمزدهای دولتی و مبادرت به پرداخت های متناسب با ویژگی های فردی و عملکردی موجب جذب نیروهای کارآمد و خلاق در این بخش و در نتیجه حفظ و ارتقاء نشاط و پویایی محیط کاری آنها می گردد.

- ۱- افزایش کارایی
 - ۲- توسعه بازار سرمایه
 - ۳- کاهش مداخله دولت در تصمیم گیری های اقتصادی
 - ۴- مقررات زدائی یا تعدیل مقررات
 - ۵- کاهش کسر بودجه و بدهی ملی
 - ۶- تعدیل سوبسیدها و اختلاف قیمت ها
- ضرورت پاسخگویی مدیران این بخش درقبال سهامداران و مالکین آنها را وادار به ارزیابی عملکرد جدی و واقعی و بطور پیوسته می نماید. بنابراین امنیت شغلی مدیران این بخش بستگی به میزان عملکردشان دارد و لذا در این صورت کمتر با انتخاب مدیران فاقدصلاحیت و کارایی مواجه هستیم.

خصوصی سازی:

بسته به شرایط و مقتضیات هر کشور میتوان تعاریف متعددی ازخصوصی سازی را بعمل آورد اما بنظر می رسد تعریف زیر دارای جامعیت باشد:

”خصوصی سازی یعنی تغییر فضای حاکم بر مؤسسات دولتی بنحوی که در عین حفظ بافت اصلی فعالیت ، صرفاً فضای مذکور تغییر یافته و شرایط بازار بر نحوه عملکرد مؤسسات طوری تأثیر گذارد که انگیزه و مکانیزم های بخش خصوصی مالاک تصمیم گیری در مؤسسه مذکور قرار گیرد“.

اهداف خصوصی سازی:

با توجه به ساز و کار عملکرد بخش خصوصی در ارتباط با مسائل اقتصادی میتوان عمده ترین هدف هائی که بطور عموم و فارغ از تقسیم بندی های سیاسی و کشوری بر رویکرد خصوصی سازی مترتب است را در موارد زیر خلاصه نمود :

- بسترهای مورد نیاز خصوصی سازی
- اجرای سیاست خصوصی سازی تنها در فضایی که زمینه های لازم فرهنگی - اجتماعی ، سیاسی ، شرایط و امکانات مناسب اقتصادی و نظام قانونی منطبق با آن وجود داشته باشد می تواند فرایندی موفق و قابل اجرا باشد .
- بسترهای مورد نیاز برای موفقیت اجرای طرح خصوصی سازی را در می توان در موارد زیر خلاصه نمود :
- خصوصی سازی بایستی از نظر اجتماعی پذیرفته شده باشد.
 - مقررات تسهیل کننده روابط کاری بنحوی که دست واحدهای خصوصی برای مانور بر روی نیروی کارگری باز نماید موجود باشد.
 - توسعه بازار بایستی بصورت واقعی و ریشه ای صورت گرفته باشد
 - اعتقاد را سخ و جزمیت کافی در دست اندرکاران اقتصادی برای اجرا و تداوم امر خصوصی سازی وجود داشته باشد

- تثبیت اقتصادی که شامل مقوله هائی مانند رشد بالای اقتصادی، پائین بودن نرخ تورم و وجود امنیت ملی و سیاسی است بعنوان یک پیش شرط اساسی خصوصی سازی موجود باشد.

بوده اند عمده توجه وزارت نیرو در سابق و تا این اواخر معطوف به دویخش تولید و انتقال بوده و کمتر توجهی از جنبه های مختلف به بخش توزیع میگردد و همین موضوع از ادارات برق استانی موجودیت هائی با ویژگی های زیر ایجاد نموده بود:

علل جداسازی بخش توزیع برق :

گذشته از این موضوع که طرح مدونی برای تأسیس شرکت های توزیع منتشر نشده است تا بتوان از محتوای آن جزئیات بیشتری را دریافت ، با این حال میتوان موارد زیر را بعنوان عمده ترین دلایل تأسیس این شرکت ها عنوان نمود:

پیشینه نه چندان موفق بخش توزیع برق:

بخش توزیع برق بعنوان جبهه اصلی و پیشانی برخورد با نزدیک به ۱۴ میلیون مشترک مطرح می باشد. در واقع بدلیل دور بودن حلقه های تولید و انتقال از دسترس و فرهنگ مردم، کارنامه بخش توزیع بعنوان کارنامه عملکرد وزارت نیرو مطرح می گردد. گذشته از این موضوع توزیع برق بخش عمده ای از سرمایه گذاری صنعت برق را بخود اختصاص داده و موضوع مهم رفتار نهائی با انرژی تولید شده برق از لحاظ تلفات انرژی و توان، خاموشی ها و انرژی توزیع نشده، کیفیت تحویل برق به مشترکین به عهده اوست. علی رغم این اهمیت و با مراجعه به سوابق مکتوب و همچنین سوابق ذهنی افرادی که در این بخش به خدمت مشغول

۱- کمبود دانش فنی کافی، تلقی رده سوم بودن

سطح کار و پارامترهای دیگر

۲- پائین بودن سطح اختیارات مدیران برق استانی بوده . این مدیران فاقد ابزارها و امکانات لازم برای تصمیم گیری در حد ویژگی ها و نیازهای حوزه تحت مسئولیت خود بودند، بنحوی که مجبور بودند برای جزئی ترین مسائل اعم از خریده ها، عقد قرارداد، استخدام افراد و موارد مشابه دیگر قبلاً از معاونت توزیع برق منطقه ای مجوز لازم را کسب نمایند که این امر با توجه به دوری این مراکز از مرکز حوزه ستادی برق منطقه ای غالباً موجب اتلاف وقت و پائین آمدن راندمان کاری می گردید.

۳- وابستگی شدید امور برق های استانی به انبار مرکزی شرکت برق منطقه ای . به دلیل پائین بودن اختیارات مدیران این واحد هادر مورد خرید بناچار انبار مرکزی برق منطقه ای بشکل متمرکز مبادرت به خریده های انبوه نموده و ادارات برق استان ها نیز غالباً بیش از نیاز خود از این انبار منتفع می شدند . گذشته از این که وجود این حجم بزرگ امکانات در انبارها موجب راکد شدن سرمایه عظیم ریالی و ارزی

و خروج این منابع از انتفاع در جای مناسب می شده است، وجود یک انبار غنی از سیم و کابل و ترانس و تابلو در حجمی بسیار بالاتر از نیاز جاری، یک حالت اطمینان در پرسنل فنی این واحد را برای انجام ریسک های حساب نشده فنی ایجاد نموده و لذا این واحد ها با حجم بالایی از ضایعات تجهیزات بخصوص سوختن ترانسفورماتور مواجه بوده اند.

۴- تمرکز نیروی انسانی انبوه و غالباً غیر متخصص در سیستم توزیع که موجب ایجاد هزینه های ثابت بسیار بالا می گردید یکی دیگر از خصایص این بخش بوده است. بنحوی که یکی از معظلات بزرگ مدیریت در شرکت های توزیع در بدو تأسیس این موضوع بوده و هنوز هم می باشد.

۵- به دلیل وابستگی مالی سیستم توزیع سابق به بودجه دولتی و تأمین حقوق ماهانه کارکنان این بخش و تأمین هزینه های آنان تحت هر شرایط عملکردی توسط برق های منطقه ای و در واقع توسط دولت، زمینه کافی برای رخوت و فقدان انگیزه پرسنل و مدیران این بخش برای ارتقاء سطح عملکرد و کاهش نقاط ضعف عملیاتی خود ایجاد شده بود.

ضرورت تغییر در رویکرد مدیریت بخش توزیع بدلیل رشد کمی و کیفی صنعت برق:
باتحقیق انقلاب اسلامی توسعه کمی و کیفی صنعت برق شتاب فراوانی گرفت. بر همین

اساس شاهد گسترش حیرت آور شبکه های توزیع برق در شهرها و روستاها بوده ایم بنحوی که بنظر میرسد اداره این حجم عظیم امکانات شیوه های جدیدتری را طلب نماید.

الزامات ناشی از روندهای جهانی :

دورنمای جهانی در ارتباط با صنعت برق الزامات خاص و جدی را برای بهبود عملکرد بخش برق و در پاره ای موارد برای ایجاد تغییرات بنیادی در اهداف و گرایشهای این صنعت ایجاد می کند از جمله این الزامات می توان به موارد زیر اشاره نمود :

۱- حرکت دادن این بخش به سوی اقتصاد بازار برای حمایت از حقوق عمومی و افزایش کارایی ملی

۲- افزایش جنبه های اساسی مورد علاقه مشترکین در زمینه برق مانند کیفیت و لثاژ و فرکانس، افزایش ضریب اطمینان و ایمنی آن

۳- کاهش تعرفه ها و منطقی شدن آنها به منظور جلب و حفظ مشترکین

۴- افزایش تنوع در تعداد عرضه کنندگان و توزیع کنندگان برق به منظور افزایش قدرت انتخاب مشترکین

شاخص ها:

ارزیابی عملکرد شرکت های توزیع برق با توجه به انتظاراتی که از بنگاه های خصوصی در ذهن ایجاد می شود اصولاً، باید در چارچوب

اقتصادی محض صورت گیرداما بدلیل اینکه تحولات چشمگیری در برخی زوایای عملکرد آنها ایجاد شده است شاخص های ارزیابی بگونه ای طراحی شده اند که همه جنبه های عملکردی شرکت ها را تحت پوشش قرار دهد. بدین لحاظ پنج دسته شاخص کلی بصورت زیر تعریف و در برخی شرکت های توزیع مورد اندازه گیری قرار گرفت تا از زاویه آنها دستاوردهای حاصله مورد بررسی قرار گیرد. شایان ذکر است که بدلیل پرهیز از حجیم شدن مقاله از ذکر جزئیات مربوط به محاسبات خود داری می گردد. این شاخص ها عبارتند از

۱- شاخص های قابلیت اطمینان (اعتماد) شبکه

۲- شاخص های کارائی عملکرد فنی توزیع

۳- شاخص ایمنی و کنترل ضایعات

۴- شاخص مالی با عملکرد تجاری

۵- شاخص ساختار سازمانی و منابع انسانی

با توجه به اینکه پاسخ به سؤالات پژوهشی که در بخش چکیده عنوان شدند میتواند مروری کلی به جنبه های مختلف موضوع تجدید ساختار بخش توزیع برق ایران داشته باشد، میتوان این پاسخگوئی را به منزله نتیجه گیری بحساب آورد:

۱- آیا اهداف خصوصی سازی بخش توزیع

برق به روشنی بیان شده و برای اجرای آن

زمان بندی مشخصی اعلام شده است ؟

همانگونه که قبلا بحث شد اجرای فرایند خصوصی سازی بخوص خصوصی سازی صنعت برق در کشورهای بسیار پیشرفته با درجات بالای ثبات اقتصادی این گزینش اقتصادی را نه بطور دفعی بلکه طی فرآیند زمانی و عملیاتی نسبتاً طولانی اجرا شده است که که ذیلاً به گونه های از این فرآیند اشاره می شود:

۱- تشخیص واقعی نیاز، تشخیص تنگناها و

ارزیابی راه کارهای ممکن حل مشکل

۲- تشکیل گروههای مختلف مطالعاتی و

پژوهشی بمنظور مطالعه و برآورد روش های

اجرائی کار

۳- مطالعه دقیق و گزینش صنایع و واحدهائی

که آمادگی پذیرش این رویکرد را داشتند

بخصوص آمادگی و وجود زمینه رقابت

۴- ایجاد بسترهای مناسب قانونی و تبلیغی و

انگیزشی مانند ایجاد جاذبه برای خرید واحدها،

سنجش راه کارهای حمایتی از جمله پذیرش

نیروی انسانی مازاد آنها و برخی مساعدت های

مالی به واحدهای جدا شده

۵- فاز بندی مراحل مختلف و اجرای گام به

گام برنامه. بعنوان مثال دولت انگلیس در یک

برنامه زمانی ۹ مرحله ای و طی ۹ سال مبادرت

به خصوصی سازی صنعت برق خود نمود. با

ذکر این مقدمه نحوه جداسازی شرکت های

توزیع برق مورد بحث قرا می گیرد:

علی رغم این موضوع که کوچک شدن دولت و واگذاری برخی فعالیت های آن به بخش خصوصی بصورت مصرح در برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ذکر شده بود تا اواخر سال ۷۱ تقریباً هیچگونه کار تبلیغی و بستر سازی فرهنگی (لااقل برای کارکنان وزارت نیرو) در اینمورد صورت نگرفت و بدون مقدمه قبلی و حتی توجیه کامل مدیران مربوط انجام کار با شتاب هر چه تمامتر و بطور تخمین در زمانی کمتر از ۳ ماه صورت گرفت و در خلال این مدت سهامداران، هیئت های مؤسس، مجمع و هیئت های مدیره انتخاب و شرکت ها ثبت گردیدند. ویژگیهای این روش تاسیس را میتوان بصورت زیرتحلیل نمود:

- ۱- عدم آشنائی یا لاقابل ضعف آشنائی مدیران میانی صنعت برق با اهداف این واقعه
- ۲- عدم آشنائی و ایجاد نگرانی در کارکنان این شرکت ها
- ۳- مطرح نشدن اهداف کار بصورت مکتوب و به عبارت دیگر نبود کتاب یا نشریه ای مبتنی بر شرح و اهداف این واقعه
- ۴- عدم اطلاع از مراحل کار و گام های بعدی
- ۵- ابقای مدیران قبلی دولتی درمصادر مدیریت عالی شرکت های جدیدولدا عدم ورودتفکر مدیریت خصوصی به این شرکت ها

۶- عدم اطلاع همگان از نوع جداسازی (خصوصی سازی کامل، جداسازی ساختاری - تغییر ساختاری مدیریتی و ...)

بنا براین با توجه به اینکه اصل موضوع و اهداف مترتب براین رویکرد برای برنامه ریزان صنعت برق روشن می باشد، اما این طرح بزرگ بصورت مدون و مشخص در دسترس عموم قرار نگرفته است و همین امر محمل پاره ای ابهامات برای دست اندرکاران و مدیران پایین ترین صنعت شده است.

۲- آیا بسترهای قانونی مناسب برای خصوصی سازی بخش توزیع برق فراهم شده است؟

تجارب کشور های پیشرفته اقتصادی نشان داده است که پیش از مبادرت به امر خصوصی سازی هدفگذاری های کاملاً روشن و قابل حصول توسط سیاستگذاران این کشورها صورت گرفته و در جهت این هدفگذاری ها قوانین و مقررات تسهیل کننده وضع و یا قوانین موجود بازنگری شده اند و اصلاحات لازم در قوانین اداری، یا بانکی، گمرکی، مالیاتی و مالی صورت گرفته است. بعنوان شاهد مدعا قانون سال ۱۹۹۰ برق انگلیس است که به موجب آن ماهیت کاملاً دولتی قانون برق سابق به ماهیتی کاملاً خصوصی تبدیل شد. در این قانون بصراحت موضوعات مؤثر در رویکرد جدید مانند مالکیت اموال، تأمین

اجتماعی کارکنان در جهت حمایت از تصمیمات تعدیل نیروی انسانی، حمایت از حقوق تولید کننده و مصرف کننده و موارد مشابه دیگر مورد تأکید قرار گرفته اند اما چنین رویکردی در جریان خصوصی سازی یا تجدید ساختار بخش توزیع برق ایران مشاهده نمی شود و موانعی بشرح زیر موجب رکود در اجرای موفق کار شده است :

۱- وجود قوانین مانع و بسیار محدود کننده در ارتباط با روابط کارگری و کارفرمایی که عملاً توفیق مدیران را برای استحاله فرهنگ شرکت های توزیع و قرار دادن شرکتها در جریان ارجحیت ها و روش های بنگاههای خصوصی سلب نموده است

۲- نبود قوانین و مقررات حمایتی و تأمین اجتماعی نظیر بیمه بیکاری. این موضوع باعث ایجاد حالت چسبندگی پرسنل مازاد به شرکت ها شده و امکان تعدیل آنها را با مشکل شدید مواجه نموده است

۳- روشن نشدن وضعیت مالکیت شرکت های توزیع برق در آینده

علیرغم گذشت حدود ۹ سال از تجدید ساختار این بخش هنوز بروشنی وضعیت مالکیت و آینده آنها روشن نیست و همین موضوع برنامه ریزیهای استراتژیک مدیران شرکتهای توزیع را با اشکال مواجه کرده است. پس میتوان بطور خلاصه پاسخ داد با توجه به مطالعه شرایط کنونی شرکت های توزیع برق بنظر می رسد

تجدید نظر اساسی در قوانین ناظر بر این رویکرد صورت نگرفته و تجدید ساختار این شرکت ها در شرایط حاکمیت قوانین و مقررات قبل از این پدیده صورت گرفته است و تا کنون قوانین مورد نیاز برای خصوصی سازی صنعت برق وضع نگردیده است

۳- آیا بسترهای مورد نیاز سیاسی ، اجتماعی ، فرهنگی و اقتصادی برای تحقق خصوصی

سازی بخش توزیع برق فراهم شده است ؟
بدلیل وجود مشکلات جاری شرکت های توزیع و عدم تحقق امر خصوصی سازی بطور کامل در آنان، حل نشدن موضوع تعدیل نیروی انسانی مازاد، وجود قوانین بسیار محدود کننده مربوط به کار، عدم تشکیل شرکت های جدید برق و رقابت با شرکت های موجود، نبود موضوع مهم ثبات اقتصادی، دستوری بودن نرخها، واقعی نبودن نقش سهام داران و هیئت مدیره ها در ارتباط با فعالیتهای شرکت و بسیاری از موارد مشابه می توان نتیجه گرفت که چنین بستری برای تحقق امر خصوصی سازی این بخش (لااقل بطور محسوس) صورت نگرفته است

۴- آیا تجدید ساختار بخش توزیع برق موجب تحقق برخی اهداف عمده خصوصی سازی مانند گسترش مالکیت سهام، رقابت و سود آوری برای شرکت ها، تأمین درآمد

برای دولست و رفع انحصارات در صحنه

اقتصادی کشور در بخش برق شده است؟

تجارب کشورهای که خصوصی سازی صنعت برق را داشته اند نشان داده است که بدلیل واقعی بودن امر خصوصی سازی و قرار گرفتن شرکت های خصوصی شده در معرض تنش های بازار، اهداف مترتب بر خصوصی سازی، خودبخود محقق شده است. اما بدلیل ریشه ای نبودن این مطلب در ایران در جریان تأسیس شرکت های توزیع، دستاوردهای حاصله نیز چشمگیر نبوده است. در این مورد میتوان موضوعات زیر را برای تحلیل موضوع اضافه نمود:

۱- ساختار و ترکیب سهام شرکت های توزیع برق شفاف نیست. به این معنا که مشخص نمی باشد واقعاً چه نسبتی از سهام متعلق به بخش خصوصی است. لازم به ذکر است از ۱۰۰ درصد سهام اغلب شرکت های توزیع ۴۰٪ متعلق به برق های منطقه ای (دولت) و بقیه به سایر شرکت های اقماری وابسته به برق های منطقه ای است که سهام این شرکت ها نیزه شرکت یا شرکت هائی تعلق دارد که آنها نیز وضع مشابهی دارند. لازم به ذکر است براساس تجربه کشورهای توسعه یافته سهام شرکت های توزیع پس از تأسیس تماماً در بازار بورس سهام بفروش رفته و یک شرکت سهامی عام با موجودیت جدید شکل گرفته است. این شرکت ها باتوجه به شرایط رقابتی شدید بطور

جدی مشتری گرا شده و از سوی دیگر با توجه به ماهیت سهامی بودنشان قویاً تحت نظارت و کنترل سهامداران می باشند. از لحاظ وظایف نیز باندازه کافی برای رشد و گسترش فعالیت های خودزمینه دارند و لذا میتوان به واقعی بودن سهم و سهامدار در این شرکت ها پی برد. با ملاحظه ماهیت سهام شرکت های توزیع بنظر می رسد این سهام انگیزه های لازم را برای بهبود عملکرد شرکت توسط مدیران و کنترل توسط سهامداران را ایجاد نمی نماید

۲- ارزش سهام این شرکت هاعلی رغم حدود ۹ سال فعالیت هیچگونه رشدی نداشته و ارزش سهام کماکان همان ارزش اولیه است و در صورتی که هدف فروش واقعی سهام آن در آینده مدنظر باشد برای خریدارانی که علاقه مند به مطالعه روند افزایش ارزش سهام شرکت هستند جاذب نمی باشد

۳- بنظر میرسد کنترل اداری و مالی شرکت (و البته سایر شرکت ها) کماکان دولتی است. به این معنی که سهامداران بطور خودکار اختیارات خود را به ریاست مجمع که مدیریت عامل برق منطقه ای است تفویض می نمایند و بالطبع تمام تصمیمات مالی و اداری کلان بایستی به تصویب ایشان برسد که این تصمیمات بعید است از شائبه های تفکر دولتی بدور باشد.

۴- رفتار مالی شرکت که علی الاصول در یک شرکت خصوصی مبتنی بر خودمختاری مالی و

سئوال فوق نیز بصورت ریشه ای محقق نشده اند. و در واقع یک نوع جابجائی و یا یک واگذاری یک بخش به بخش دیگر که ماهیتاً خصوصی نیز نمی باشد صورت گرفته و بنا بر این آن قسمت از رسالت دولت در خصوص گسترش مالکیت سهام صورت نگرفته است. بدلیل ابقای انحصار این شرکت ها رقابت در پارامترهای اصلی کار آنها ممکن نمی باشد (هر چند در پاره ای از وظائف غیر اساسی این شرکت ها امکان ایجاد رقابت وجود دارد) و به دلیل وجود برخی شرایط محدود کننده مانند پرسنل زائد، علیرغم تلاشی که صورت می گیرد سودآوری آنها چشمگیر نمی باشد و همچنین بدلیل عدم تغییرات ماهیتی و واگذاری سهام آنان در بازار بورس بطور فیزیکی هیچگونه پولی مبادله نشده و لذا برای دولت درآمدی حاصل نشده است. در حالیکه در کشورهایی که واقعاً مبادرت به خصوصی سازی نموده اند این امر موجب درآمد سرشار برای دولت بوده است.

۵- آیا تاسیس شرکت های توزیع برق موجب افزایش بهره وری این بخش شده است؟

با توجه به اطلاعات حاصل از شاخص ها میتوان نتیجه گرفت که شرکت های توزیع از نقطه نظر ترجیحات و علائق کارفرما که برق های منطقه ای هستند در پاره ای از حوزه های

تاکید بر سود آوری است مطلوب نیست و این عدم مطلوبیت را می توان از نتایج عملکرد سود و زیان ابرازی شرکت هادریافت و بنظر می رسد رفتار مالی چند سال گذشته این شرکت ها در حول و حوش "نقطه سر بسری" شکل گرفته باشد و این موضوع باز هم بفرض تصمیم به واگذاری کامل آنها به بخش خصوصی تولید اشکال نموده و سابقه سودآوری شرکت را با ابهام مواجه می سازد. از سوی دیگر خواص و اهداف شرکت های تجاری بخصوص شرکت های سهامی بر تحصیل سود و افزایش ارزش سهام شکل گرفته است که با توجه به پایین بودن سود آوری شرکت عملاً یکی از هدف های مترتب بر خصوصی سازی یعنی سود آوری را دچار ابهام می نماید.

۵- بنظر میرسد انحصار دولتی به انحصار بخش نیمه خصوصی مبدل شده است (با وجود نبود رقیب برای شرکت های توزیع) بنابراین شرایط رقابت یا عدم رقابت برای آینده آنها ترسیم نشده است. در ضمن با وجود نرخ های مصوب در تمام بخش هایی که امکان درآمذزائی دارند عملاً مهمترین ابزار یک بنگاه تجاری نادیده گرفته شده و لذا بحث رقابت این شرکت ها کم رنگ می شود

در نتیجه می توان بطور خلاصه بیان داشت که با مقایسه رویکرد تجدید ساختار توزیع برق در ایران و تجربه مشابه کشورهای توسعه یافته، این امر در ایران ریشه ای نبوده و لذا موارد

فنی و غیر فنی افزایش بهره وری داشته اند. از جمله این موارد میتوان به کاهش هزینه ها در بخش پشتیبانی، تحول کیفی در برنامه ریزی و مهندسی شدن کارها، بهسازی نیروی انسانی و استانداردگرایی، کاهش میزان انرژی توزیع نشده، پایین آمدن میزان قطعی ها، افزایش ضریب بهره برداری از تجهیزات منصوبه در شبکه از جمله ترانسفورماتور ها و افزایش ایمنی اشاره نموداما از نقطه نظرهای بنگاه تجاری و سود آوری بالا و موارد مشابه به دلیل مشکلاتی که مکرر به آنها اشاره شد، بهره وری بالایی مشاهده نمی گردد.

۶- آیا تجدید ساختار بخش توزیع برق موجب بهبود وضعیت معیشتی کارکنان شده است؟

با مقایسه میزان دریافتی های کارکنان این شرکت با بایستیاری از سازمانهای هم طراز تفاوت بسیار قابل توجه و مثبتی مشاهده می شود و مهم اینکه این افزایش سطح دستمزد بدون استفاده از بودجه عمومی ملی و در سایه تلاش خود کارکنان و مدیران از محل درآمدهای شرکت تأمین شده است.

۷- آیا می توان شرکت های توزیع را به سمت خصوصی سازی کامل هدایت نمود ؟
تجربه ۹ ساله شرکتی شدن بخش توزیع علی رغم وجود مشکلات فراوان نشان می دهد که

در صورت انجام مطالعات دقیقتر، ایجاد تسهیلات قانونی مانند بیمه بیکاری، تجدید نظر در قوانین مورد نیاز، پاسخگو قرار دادن شرکت های توزیع در برابر مردم و فراهم نمودن سایر بسترهای لازم، میتوان این شرکت ها را به سمت خصوصی سازی کامل هدایت نمود.

۸- آیا شرکتهای توزیع توانسته اند در قالب بنگاه های اقتصادی اعلام موجودیت نمایند؟

بلحاظ فراهم نبودن زمینه های مختلف که هر کدام محدود کننده عمل مدیران این شرکت ها می باشد از جمله محدودیت های مربوط به گزینش نهاده های مختلف انسانی و مادی، وجود قوانین و مقررات مانع، وجود رسوبات تفکر دولتی در پرسنل موجود منتقل شده از سیستم دولتی قبلی، تحمیل نیروهای انسانی مازاد، مجبور شدن مدیران به گزینش شیوه های محتاطانه بدلیل برخی شرایط سیاسی و اجتماعی حاکم بر محیط پیرامونی آنها و موارد دیگر امکان بروز شرایط سودآوری و رفتاری بگونه یک بنگاه اقتصادی خصوصی توسط آنان در شرایط فعلی مشاهده نمی گردد و البته همانگونه که در پاسخ به سؤال قبل ذکر شد باتوجه به تجربه چندساله این شرکت ها بنظر می رسد در صورت حل مشکلات فوق و فراهم بودن زمینه های مورد نیاز مانعی برای تبدیل آنها به بنگاه های اقتصادی وجود نداشته باشد.

نتیجه گیری نهایی:

براساس موضوعات مطرحه و همچنین استفاده از تجارب برخی کشورهای توسعه یافته در زمینه خصوصی سازی صنعت برق و مقایسه با نتایج حاصل از تشکیل شرکت های توزیع برق نتیجه گیری نهایی زیر ارائه می گردد:

۱- تجدید ساختار شرکت های توزیع برق موجب بروز تحولات مثبت در برخی حوزه های فعالیت آن نسبت به گذشته شده است که میتوان جلوه هائی از این تحولات را بصورت زیر عنوان کرد:

- جدی شدن امر استاندارد گرایی در طراحی ها و اجرای پروژه ها

-بهبتر شدن کیفیت و لنتاژ، کاهش میزان انرژی توزیع نشده و قطعی های برق

-ارتقاء سطح کمی و کیفی اختیارات و مسئولیت های مدیریت

-جدی شدن امر حسابداری قیمت تمام شده اجرای فعالیت ها و کنترل هزینه ها

-میل به سمت کوچک شدن ابعاد شرکت -ارتقاء سطح تخصص کارکنان با جذب کادر

مهندسی مورد نیاز

۲- با توجه به وضعیت تشکیل این شرکت شیوه اجرا بنظر می رسد که حرکتی جدی برای خصوصی سازی آنها صورت نگرفته است. براساس تجربه کشورهای موفق که توفیق بالائی در امر خصوصی سازی داشته اند جدا سازی ساختاری بخش برق بصورت

کامل و ماهیتی صورت گرفته و بحث مالکیت سهام این شرکت هاجدی و واقعی بوده و کمترین نشانه ای از حضور مستقیم دولت در شرایط جدید آنها مشاهده نمی شود. در این کشورها خصوصی سازی صنعت برق دارای شرایط و خصوصیاتى به شرح زیر بوده است:

۱) هدف گذاری های روشن و شفاف اجرای مرحله ای کار خصوصی سازی براساس فازبندی مشخص

۲) ایجاد پیش زمینه و بسترهای قانونی، فرهنگی و اقتصادی برای اجرای موفق کار

۳) وجود اقتدار کامل دولتی برای اجرای دقیق تصمیمات اتخاذ شده

۴) حذف تمام انحصارات مربوط به توزیع انتقال و تولید برق (بجز مدیریت شبکه ها) و

ایجاد زمینه برای حضور همگان در این عرصه

۵) انفکاک کامل بخش خدمات برق از پیکر دولت

۶) ایجاد شرکت های سهامی واقعی با هدف سودآوری و با مسئولیت های قانونی در قبال

سهامداران و مشتریان و رها سازی شرکت های جدید التاسیس در گردونه بازار شدت رقابتی و

عدم حمایت از آنان و وابسته نمودن بقای آنها با عملکردشان

۷) ایجاد و تقویت فرهنگ رقابت بین بنگاهها به منظور ارائه خدمات کیفی تر با هزینه های

کمتر

۸) اعمال حاکمیت مستقیم مشتریان بر کار شرکت ها با وضع استانداردهای سرویس خدمات برق و با استفاده از اهرام پرداخت غرامت

۹) کاهش قیمت تعرفه های برق
۱۰) دخالت دادن شرکت های توزیع در تصمیم گیری در ارتباط با اجزاء تشکیل دهنده قیمت برق با مختار کردن آنها در انتخاب ارزانه ترین برق تولیدی

۱۱) روشن بودن وضعیت مالکیت این شرکت ها

- بحث رقابت که یکی از انگیزه های اصلی خصوصی سازی است و منظور اصلی پویا سازی اقتصاد، افزایش کارائی واحد ها، و ایجاد حقوق جدید برای مشترکین است با وضعیت فعلی شرکت های توزیع متفی است. علت اصلی این موضوع دستوری بودن قیمت ها و نرخ متاع مورد معامله آنهاست در صورتیکه مانوربر روی قیمت ها از مهمترین حربه های بخش خصوصی برای رقابت محسوب می شود دلیل این امر هم اینست که متولی توزیع برق در استانها منحصرأ شرکت های توزیع هستند و همه ساله حجم عظیم کارها مناقصه محدود به آنها واگذار می شود، و لذا هدف کلان خصوصی سازی که امکان اجازه به همه نیروهای بازار برای دخالت در امور اقتصادی می باشد محقق نشده است. ضمن اینکه در خلال اجرای طرح تأسیس این شرکت

ها، زمینه ای برای تشکیل شرکت های توزیع کاملاً خصوصی برای حضور در عرصه مورد تصرف شرکت های توزیع ایجاد نشده است.

۴- با توجه به اینکه یکی از اهداف عمده خصوصی سازی مقررات زدائی یا تعدیل مقررات مانع حرکت منظم بخش خصوصی است به دلیل وجود تصمیم گیری جدی مدیریت دولتی در مقام مجمع عمومی برای اکثریت مقررات اداری و مالی شرکت ها (که با توجه به اختیارات مجمع عمومی قانونی نیز می باشد) و از سوی دیگر محدودیتهای محیطی و سیاسی اعمال راهکارهای عملی برای پیشبرد اهداف خصوصی سازی از مدیران این شرکتها سلب شده است.

۵- به دلیل حمایت های موجود دولت از این شرکت ها در قالب مجمع عمومی عملاً دغدغه ورشکستگی یا انحلال آنها در مدیریت وجود ندارد و لذا ابقای این حالت که یکی از عوامل اصلی ضعف کارائی و مصونیت در مقابل آن یکی از خصوصیات بنگاههای دولتی است بیم بازگشت به حالت اولیه این شرکت ها را تقویت می کند.

۶- بدلیل ویژگی های ساختاری سهام این شرکت ها، از ناحیه جدا سازی بخش توزیع درآمد قابل توجهی برای دولت کسب نشده است.

پیشنهادات:

با نتیجه گیری از مطالبی که در بخش های مختلف تحقیق از جمله بحث پاسخ به سؤالات حاصل شد میتوان پیشنهادات زیر را ارائه نمود:

۱- بنظر میرسد تجربه هشت سال تأسیس شرکت های توزیع بعنوان گام اول در جهت خصوصی سازی این بخش کافی باشد و لازم است در آینده نزدیک وضعیت نهائی این شرکتها بخصوص بحث مالکیت شبکه های در اختیار آنان روشن شود.

۲- با توجه به شرایط خاص حاکم بر بخش های سیاستگذاری و فضای اقتصادی کشور به نظر می رسد امکان خصوصی سازی کامل و عمیق این شرکت ها به سبک و شیوه کشورهای توسعه یافته مانند انگلیس و آمریکا فراهم نباشد (که طی آن بخش تولید و انتقال نیز خصوصی شده و شرکت های توزیع مالک شبکه ها خواهند بود، برق در فراگرد یک بازار مرکزی خرید و فروش شود، انگیزه سرمایه گذاری همگان برای تولید و عرضه برق توسط عموم فراهم باشد، و ...) اما میتوان با توجه به برخی اهداف عمده و مشترک خصوصی سازی در همه کشورها، زمینه های زیادی را برای تحقق امر غیر دولتی سازی کامل این شرکتها ایجاد نمود. در این راستا تشکیل گروه های کاری مستقل برای انجام مطالعات کافی و ارائه راه کارهای عملی قابل اجرا

و تجدیدنظر در کار جداسازی کامل شرکت های توزیع پیشنهاد می گردد.

۳- ایجاد زمینه برای اصلاح وضعیت سازمانی موجود با کوچکتر شدن اندازه این شرکت ها و بهبود عملکردشان با :

- جداسازی بخشهای خدماتی آنها در فازهای زمانی کوتاه مدت و بلند مدت و ایجاد رقابت در این بخش ها و احاله کار به آنها براساس مناقصه. این بخش های خدماتی عبارتند از امور مربوط به مشترکین، تعمیر و نگهداری شبکه و نوسازی. لازم به ذکر است با تأسیس این شرکتها زمینه های کافی برای ایجاد رقابت گسترده تر آتی برای واگذاری تمام امور مربوط به توزیع برق و تحقق هدف رقابت بوجود خواهد آمد

- انتقال پرسنل مازاد به شرکت های خدماتی فوق با ایجاد انگیزه برای انتقال آنان به این بخش ها. لازم به ذکر است که تحت شرایط فوق بخش باقیمانده از شرکت های توزیع مانند برق های منطقه ای به سیاستگذاری، برنامه ریزی و نظارت خواهند پرداخت

ب: برای بهبود عملکرد آنها در بخش فنی پیشنهاد می شود با ایجاد راهکارهای قانونی زیر:

- این شرکت ها بطور مستقیم مخاطب مردم قرار گیرند و پاسخگوی جدی در قبال خواسته های آنان (کیفیت ارائه خدمات) قلمداد شوند.

که در این شرایط بحث مالکیت شبکه ها و بهینه سازی جدی آنها و هزینه های حصول این اهداف باید تأمین شود.

- در ارتباط با اصلاح پارامترهای منفی مانند تلفات انرژی و انرژی توزیع نشده لازم است که انگیزه کافی برای کاهش این امور با وضع یک نظام انضباطی (تشویق و تنبیه) جدی ایجاد شود. تحت این شرایط به ناچار شرکت های توزیع بایستی جوابگوی تمام مسائل بعد از خروجی پست های فوق توزیع باشند که در اینصورت بایستی تجدید نظر کلی در محتوای قراردادهای منعقد شده با برق های منطقه ای صورت پذیرد.

پ: ایجاد فرهنگ پیمانکاری در بخش تصدی شرکت های توزیع :

ایجاد و تقویت فرهنگ فوق روح کلی برنامه های خصوصی سازی در کشورهای پیشرفته است که این امر براحتمی در وضعیت فعلی شرکت های توزیع قابل اجرا است. بعنوان مثال میتوان امور مورد تصدی برق های شهرستانها را در قالب مناقصه عمومی به شرکت های واجد شرایط واگذار نمود و مفاد قرارداد با این شرکت ها را بگونه ای تدوین نمود که صرفاً تلفات استاندارد قابل قبول باشد. با این کار بهره وری از امکانات بطور طبیعی محقق خواهد شد. بدیهی است در این شرایط طرف دیگر قرارداد های توزیع خواهند بود.

۵- اصلاح ساختار قانونی شرکت ها

الف- لازم است موضوع مالکیت سهام بصورت ملموس تر و حقیقی تر مورد توجه قرار گیرد که در این راستا تقویت نقش هیئت مدیره ها و مدیران عامل این شرکت ها باید در دستور کار قرار گیرد.

ب- بحث حمایت های قانونی اولیه برای اصلاح عمیق ساختار این شرکت ها ضرورت کامل دارد که بتوان با این چتر حمایتی نسبت به تعیین تکلیف پرسنل مازاد، جداسازی بخش های خدماتی از بدنه این شرکت ها اقدام لازم و سریع صورت پذیرد.

پ- اصلاحات مورد نیاز در قانون برق مشابه تجربه کشورهای توسعه یافته و با توجه به اقتضانات کشور برای حصول اهداف عمده خصوصی سازی برق از جمله، ایجاد رقابت، رفع انحصارات غیر طبیعی افزایش کارایی کلی بخش صنعت برق، ایجاد بنگاههای اقتصادی سودآور برقی و حمایت از حقوق مشترکین صورت پذیرد.

- با توجه به اینکه مهمترین علت پویایی بخش خصوصی ملموس بودن مالکیت هاست پیشنهاد میگردد که با تشکیل شرکت های سهامی عام (با توجه به تجربه شرکت سهامی خاص شدن بخش توزیع برق) زمینه خرید و مالکیت شبکه ها توسط عموم فراهم شود که در این بین بایستی قسمتی از این سهام به مدیران و کارکنان این شرکت ها واگذار شود.

ث- مؤکداً توصیه می‌گردد که جاذبه های سود آور در شرکت های توزیع تقویت شود تا بتوان ضمن مسئول و پاسخگو نگه داشتن مدیران این شرکت ها انگیزه کافی برای سرمایه گذاری اشخاص حقیقی و حقوقی در سهام آنها ایجاد شود.

ج- تثبیت جایگاه جدید شرکت های توزیع بعنوان یک بنگاه تجاری و اقتصادی با حساسیت ها و رویکردهای ویژه و نه یک واحد دولتی در بین مقامات محلی یکی از ضروریات است. در حال حاضر عدم تغییر در طرز تلقی مقامات فوق موجب محدودیت هائی برای کار شرکت ها شده است.

مراجع:

۱- منوسلی، محمود- "خصوصی سازی با ترکیب مبنه دولت و بازار"- (تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۳۷۳)

۲- حقیقی، محمد علی- "بررسی و طراحی اصولی ساختاری مناسب خصوصی سازی"-

(تهران، رساله دکتری)

۳- کیانی، منوچهر- هاشمی، ابوالقاسم و همکاران- "خصوصی سازی، شرایط-

تجربیات"- (تهران، انتشارات سازمان صنایع ملی، ۱۳۷۳)

۴- احمدوند، محمد رحیم- "تحلیلی پیرامون خصوصی سازی ایران"- (تهران، رساله

کارشناسی ارشد، ۱۳۷۴)

۵- جان دی دانیلز- "دادوستد بین الملل"-

مترجم محمد هادی نژاد حسینیان-

(تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۵)

۶- گل محمدی، عزیز- "ارزیابی نتایج حاصل از خصوصی سازی شرکت ها توزیع برق"-

(کرج، رساله کارشناسی ارشد، ۱۳۷۸)

۷- حیدری، غلامرضا- "طراحی مدلی برای

خصوصی سازی صنعت برق ایران"-

(تهران، رساله دکتری، ۱۳۷۷)