

## درس‌هایی از آزادسازی قیمت برق در انگلستان



اصلاحات کوچکی در اصول رقابتی این بخش اعمال کرده‌اند و به همین علت، هنوز برخی سیاستمداران خواستار پیاده‌سازی اصلاحات اساسی هستند.

در مجموع طی ۳۰ سال گذشته بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته به اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی، تجدید ساختار و مقررات‌زدایی در بخش‌هایی پرداخته‌اند که پیش از آن در انحصار دولت بوده‌اند. در حالی که این اصلاحات در همه موارد دور از جنجال نبوده است، رویکرد عمومی در سیاست عمومی، حمایت از آزادسازی و خصوصی‌سازی بیشتر بوده است. لیکن به نظر می‌رسد آزادسازی در بخش برق از سایر صنایع و بخش‌ها متمایز باشد. به رغم موفقیت‌های حاصله در کشورهایی مانند انگلستان، اسکانندیناوی، آرژانتین، شیلی و غیره، در بسیاری از کشورها، اصلاحات در صنعت برق یا به کندی پیش می‌رود و یا سیر قهقراپی را می‌پیماید. اما علت دشواری و مخالفت‌ها با اصلاحات در بخش برق چیست؟ و آیا از تجربیات کشورهای مذکور می‌توان درس‌هایی آموخت؟

ارزیابی روند خصوصی‌سازی در انگلستان و ولز حکایت از رقابتی‌تر شدن بازار از اواخر دهه ۹۰ میلادی، ارتقای بهره‌وری و اعطای مزایای بیشتر به مصرف‌کنندگان دارد. یکی از چالش‌های پیش روی ارزیابی عملکرد صنعت برق پس از اصلاحات آزادسازی، تعیین مبنایی برای مقایسه است تا بدین ترتیب معلوم شود شاخص‌های سنجشی موجود چه تفاوتی با وضعیت پیش از اعمال سیاست آزادسازی دارند. بدین منظور معمولاً مطالعاتی بر پایه

مسئله قیمت برق و آزادسازی آن یکی از مهم‌ترین تصمیم‌های سیاست‌های توزیع و تامین انرژی در کشورهاست.

دولت‌ها از منظر استراتژیک خود را موظف به تامین انرژی و سوخت مردم می‌دانند ولی خیلی از دولت‌ها این وظیفه را به بردی را با دخالت در کسب و کار این حوزه یکی گرفته‌اند و به جای تامین زیر ساخت‌های لازم برای کسب و کار بخش خصوصی در بازار دخالت و قیمت‌گذاری می‌کنند. در ایران مساله از این بفرنج‌تر است. دولت نه تنها قیمت‌گذاری که خود نیز برق را تامین می‌کند که دشواری‌های زیادی هم برای دولت و هم برای جامعه به وجود می‌آورد. در برنامه ششم توسعه و در مواد ۴۹ و ۶۰ و ۶۱ و ۶۲ مساله برق و قیمت و صادرات و تشکیل شرکت‌های استانی آن مورد توجه قرار گرفته است، به نظر لازم است کمی هم به تجربه دیگر کشورها در رشد صنعت برق شان نگاهی داشته باشیم که چگونه از تامین و کنترل صنعت برق توسط دولت به سمت ایجاد بازار و کسب و کار این حوزه حرکت کردند. این گزارش تجربه کشور انگلستان را بررسی کرده است.

اکنون که بیش از دو دهه از تحول جامع صنعت برق انگلستان از طریق خصوصی‌سازی آن می‌گذرد، دست کم روی کاغذ، تمام کشورهای عضو اتحادیه از سیاست آزادسازی مشابهی پیروی می‌کنند. بسیاری از کشورهای دیگر نیز، در جات ضعیف‌تری از این سیاست را اتخاذ نموده‌اند. مثلاً ایالات متحده از اتخاذ چنین سیاست جامعی در سطح ملی سرباز زده و اصلاحات را به عهده هر یک از ایالات گذاشته است. در نتیجه بسیاری از این ایالات، صرفاً

بهره‌وری در شبکه توزیع به عمل آورد. کشور شیلی نیز موفقیت برجسته‌ای در این عرصه به دست آورد. لیکن این موفقیت، در ابتدا ناشی از مقررات زدایی در زمینه رقابت در بخش عمده فروشی و خرده فروشی و یا سازمان دهی واقعی مجدد افقی یا عمودی نبوده است. خصوصی سازی، مقررات تشویقی، شبیه سازی بازار رقابتی، تحمیل تعهدات قراردادی به شرکت های توزیع، ورود آزاد شرکت های عرضه کننده و غیره، همگی از عوامل دخیل در نیل به این موفقیت بوده اند.

در انتها می توان این گونه نتیجه گرفت که اصلاحات ساختاری، قانونی و بازار برق، با موفقیت در کشورهای متعددی پیاده سازی شده اند. به ویژه در کشورهایی که انحصار دولتی دارای عملکرد ضعیفی بوده است، شاهد ارتقای قابل ملاحظه عملکردی بوده ایم. خصوصی سازی در کنار پیاده سازی درست ساز و کارهای ارتقای عملکرد و بهره‌وری برای شرکت های توزیع، در کل تقلیل چشمگیر هزینه‌ها بدون افت کیفیت خدمات را به دنبال داشته است.

هر چند باید در خاطر داشته باشیم که ایجاد بازارهای رقابتی و کارآمد خرده فروشی و عمده فروشی برای بخش برق، هم از لحاظ سیاسی و هم فنی بسیار چالش برانگیز است. بروز فساد در شرکت های خصوصی که از موقعیت خود در بازار سوء استفاده کرده اند مانند شرکت Enron در ایالات متحده، شکست طرح های اصلاحی ضعیف در کشوری مانند برزیل، نارسایی های نظام اقتصاد کلان در کشوری مانند آرژانتین که عملکرد مؤثر آزادسازی بخش برق در این کشور را تخریب کرد، افزایش بهای برق ناشی از گران شدن گاز طبیعی در انگلستان و افزایش هزینه تولید گازهای گلخانه‌ای در اروپا، همگی عواملی هستند که موجب محتاط شدن سیاستگذاران نسبت به اصلاحات در بخش برق شده است. لیکن این چالش‌ها و معضلات متضمن این امر نیستند که سازماندهی مجدد، اصلاحات قانونی و ترویج توسعه بازارهای رقابتی عمده و خرده فروشی، توصیه نشوند. موانعی که ظهور یافته‌اند اکنون بسیار بهتر درک می‌شوند و برای بسیاری از آنها، راهکارهای مؤثری به دست آمده است. پرسش بنیادین این است که آیا دولت‌ها می‌توانند به طرز مناسبی میان راهکارهای رقابتی یکی را برگزینند و اراده سیاسی برای مقاومت برابر فشار گروه‌های ذینفع را بیابند تا به تعقیب اصلاحاتی بپردازند که وابسته به رقابت بوده و منجر به بازارهای کارآمدتر و عملکرد بهتر در شبکه‌های توزیع می‌شوند.

**نویسنده: پاول ال. جاسکو**  
**ترجمه و تلخیص: نعیم نوربخش**

بررسی آثار آزادسازی، قبل و بعد از آن انجام می‌شود و یا عملکرد بخش برق میان کشورهای مختلف است که سیاست‌های متفاوتی اتخاذ کرده‌اند، به مقایسه گذاشته می‌شود.

درواقع اصلاحات در بخش برق، مزایای بالقوه متعددی به همراه دارد لیکن در صورت پیاده‌سازی ناقص اصلاحات، ریسک و مخاطرات نامطلوبی نیز در پی خواهد داشت. نویسنده بر این باور است که طراحی و اجرای درست سیاست‌های اصلاح‌گرایانه در بخش برق، موجب می‌شود عملکرد این بخش از لحاظ هزینه‌های عملیاتی مقرون به صرفه، تلفات شبکه توزیع، دسترسی عمومی به انرژی برق، سرعت جریان برق، سرمایه‌گذاری، سطوح قیمتی، کیفیت خدمت‌رسانی و سایر متغیرها نسبت به حالت انحصار دولتی یا خصوصی، به نحو چشمگیری ارتقا یابد. البته این بدین معنا نیست که در نتیجه اتخاذ سیاست آزادسازی، بهای برق همواره سیر نزولی خواهد داشت. در برخی کشورها که بهای برق به نحو دستوری در سطح نازلی حفظ می‌شود، شاهد مصرف غیرمتعارف و عدم رغبت به سرمایه‌گذاری هستیم. در این حالت آزادسازی باید منجر به قیمت بالاتر و مشوق‌های بیشتر برای سرمایه‌گذاری شود. کاربرد عبارت «مقررات زدایی» برای تعیین مشخصه‌های برنامه‌های موفق اصلاح‌گرایانه در بخش برق، می‌تواند فریبنده باشد. آزادسازی یک صنعت با پیشینه انحصار یک‌طرفه، صرفاً مستلزم کاستن از مقررات و رویه‌ها نیست و باید اصلاحاتی برای حمایت تشکیلاتی، ضابطه‌سازی و تحول بازار به عمل آید. سازماندهی مجدد، اصلاحات قانونی، طراحی بازار عمده فروشی و خرده فروشی و مقررات زدایی در بازار رقابتی مورد نیاز است.

بسیاری بر این باورند که بهترین معیار برای آزادسازی صنعت برق، عملکرد کشور انگلستان است. اصلاحات به عمل آمده در این کشور منجر به ارتقای چشمگیر عملکرد از ابعاد مختلف گردید. البته منظور این نیست که همه چیز بی‌عیب و نقص انجام شده است. خصوصی سازی و اعمال ساز و کارهای ضوابط توزیع و انتقال برق فشار قوی، موجب ارتقای بهره‌وری نیروی کار و کیفیت خدمت‌رسانی گردید. تدوین مقررات تشویقی برای یک شرکت مستقل انتقال برق نیز سبب گردید هزینه مدیریت اتلاف در شبکه کاهش چشمگیری یابد. در دهه ۹۰، ظرفیت تولید شایان توجهی به شبکه افزوده شد و ضوابط رقابتی نیز با موفقیت پیاده‌سازی شدند. انگلستان تنها کشور موفق در این عرصه نبوده است و آرژانتین نیز قبل از اینکه گرفتار بحران مالی شود، با موفقیت الگوی مشابهی را به کار بسته بود. این کشور شاهد بهبود چشمگیر عملکرد نیروگاه‌های تولید برق خود بود و سرمایه‌گذاری خوبی نیز در ایجاد ظرفیت تولید جدید، کاهش تلفات و ارتقای