



در طول سالیان اخیر تولید برق کشور که بیش از نیمی از آن در نیروگاه‌های خصوصی صورت می‌گیرد، با مشکلاتی روبه‌رو بوده است که منجر به افت انگیزه‌های سرمایه‌گذاران جدید برای ورود به این بخش و دشواری بقای فعالان موجود شده است. با توجه به این که منشا بسیاری از این مشکلات اجرای ناقص یا عدم اجرای قوانین بوده است، این گزارش درصدد انعکاس انتظارات تولیدکنندگان غیردولتی برق از نمایندگان مجلس یازدهم به عنوان بالاترین نهاد قانون‌گذار و ناظر بر اجرای قانون کشور است.

انتظارات تولیدکنندگان غیردولتی برق از مجلس یازدهم

خرداد ۱۳۹۹





فهرست

۱. مقدمه ۲
۲. مقایسه برخی شاخص‌های عملکرد تولید برق در دو دهه ۸۰ و ۹۰ هجری شمسی ۳
۳. آسیب‌شناسی مشکلات موجود در تولید برق ۴
- ۱-۳. اقتصاد برق ۴
- ۲-۳. اجرای ناقص و یا عدم اجرای برخی قوانین مرتبط با صنعت برق ۵
- ۳-۳. اثرات بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان کشور ۹
۴. انتظارات تولیدکنندگان غیردولتی برق از مجلس یازدهم ۱۱
- ۱-۴. اصلاح لایحه مصوب دولت در ارتباط با تاسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق و تسریع تصویب آن در مجلس شورای اسلامی ۱۲
- ۲-۴. نظارت بر اجرای تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برای استفاده از ظرفیت‌های تهاثر بدهی‌های تولیدکنندگان غیردولتی برق با مطالبات آن‌ها ۱۳
- ۳-۴. نظارت بر حسن اجرای قوانین و احکام قضائی مرتبط با صنعت برق توسط وزارت نیرو ۱۴
- ۴-۴. تدوین قوانین مورد نیاز برای اصلاح قیمت‌گذاری در بورس انرژی ۱۵
- ۵-۴. حل مشکل بازپرداخت تسهیلات ارزی نیروگاه‌های دریافت‌کننده تسهیلات از صندوق توسعه ملی ۱۶
- ۶-۴. برطرف کردن موانع حضور بخش خصوصی در صادرات برق و برنامه‌ریزی برای تبدیل ایران به هاب انرژی منطقه ۱۷
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۱۸
۶. پیشنهادات ۲۰



۱. مقدمه

تاریخچه ورود بخش خصوصی به تولید برق به دهه ۸۰ شمسی و سیاست‌های تجدید ساختار این صنعت باز می‌گردد. مروری بر عملکرد تولید برق ایران در نزدیک به دو دهه حضور بخش خصوصی نشان از موفقیت نسبی در دهه اول و افت شاخص‌های عملکرد در دهه دوم دارد. آسیب‌شناسی دلایل بروز این مساله را می‌توان در سه محور اصلی دنبال کرد. اقتصاد برق، اجرای ناقص و یا عدم اجرای برخی قوانین تدوین شده صنعت برق و تاثیرات بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان کشور. بخش خصوصی تولیدکننده برق مطابق آخرین آمار منتشره در سال ۱۳۹۸، سهمی ۵۵ درصدی^۱ از تولید برق کشور دارد. بنابراین می‌توان گفت بیش از نیمی از تولید برق کشور در این بخش صورت می‌گیرد و چنانچه برای رفع مشکلات این گروه از تولیدکنندگان، راهکارهای مناسب و سازگار با منافع بخشی و ملی اتخاذ نشود، در آینده نه چندان دور تامین برق پایدار با خطر جدی رو به رو خواهد شد.

این گزارش ابتدا به مقایسه چند مورد از شاخص‌های عملکرد تولید برق در دو دهه ۸۰ و ۹۰ شمسی می‌پردازد. هدف از این قسمت کشف مساله و ارائه تصویری از وضع موجود می‌باشد. سپس در بخش دوم مشکلات موجود برای فعالیت تولیدکنندگان غیردولتی برق در سه محور اصلی شناسایی و تشریح می‌شود. شایان ذکر است این مشکلات منجر به افت انگیزه‌های ورود سرمایه‌های بخش خصوصی به احداث و توسعه نیروگاه‌ها در مقایسه با سایر زمینه‌های سرمایه‌گذاری شده است، به شکلی که سهم بخش خصوصی از قدرت نامی نیروگاه‌های کشور در چهار سال ابتدایی دهه ۹۰ (فاصله ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴)، از ۱۸/۱ به ۴۵/۳ درصد رسیده است که به معنای میانگین رشد سالانه ۶/۸ درصد است و در چهار سال دوم (۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸)، این رشد تقریباً متوقف شده (به طور متوسط سالانه نزدیک به ۰/۸ درصد) و این سهم از ۴۵/۳ به ۴۸/۴ تبدیل شده است. در نهایت آخرین بخش گزارش بر اساس یافته‌های دو بخش قبل و بر اساس روش توزیع پرسش‌نامه، انتظارات تولیدکنندگان غیردولتی برق را از مجلس یازدهم انعکاس خواهد داد. جامعه آماری مورد بررسی اعضای سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق می‌باشند که همگی شرکت‌های تولید برق غیردولتی و مالکان بخش بزرگی از نیروگاه‌های خصوصی کشور هستند. در حال حاضر این نیروگاه‌ها با قدرت نامی در حال بهره‌برداری نزدیک به ۳۵ هزار مگاوات، سهم ۵۷ درصدی از تولید ویژه نیروگاه‌های حرارتی و سهم ۴۹ درصدی از تولید ویژه کل کشور دارند. تولید نیروگاه‌های عضو این تشکل ۹۶ درصد کل تولید بخش خصوصی در بخش حرارتی را تشکیل می‌دهد.

۱. آمار تفصیلی صنعت برق ایران ویژه مدیریت راهبردی (۱۳۹۸)



۲. مقایسه برخی شاخص‌های عملکرد تولید برق در دو دهه ۸۰ و ۹۰ هجری شمسی

جدول (۱) مقایسه برخی از شاخص‌های عملکرد تولید برق کشور را در دهه ۸۰ و ۹۰ هجری شمسی نشان می‌دهد.

جدول (۱). مقایسه برخی از شاخص‌های مهم عملکرد تولید برق در دهه ۸۰ و ۹۰

| ردیف | شاخص | ۱۳۷۹-۱۳۸۹ | ۱۳۸۹-۱۳۹۸ | متوسط رشد سالانه سالانه دهه ۸۰ | متوسط رشد سالانه دهه ۹۰ تاکنون |
|------|--|--------------------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| ۱ | ظرفیت نامی | ۶۱۲۰۳-۲۷۱۸۸ | ۸۳۴۷۸-۶۱۲۰۳ | ۸/۴۷ (درصد) | ۳/۵ (درصد) |
| | مگاوات | مگاوات | مگاوات | | |
| ۲ | صادرات برق | ۱۰۰۳-۶۷۰۷ | ۶۷۰۷-۸۰۳۰ | ۲۱ (درصد) | ۲/۵ (درصد) |
| | میلیون کیلو وات ساعت | میلیون کیلو وات ساعت | میلیون کیلو وات ساعت | | |
| | میانگین سالانه دهه ۸۰ (میلیارد ریال) | میانگین سالانه دهه ۹۰ (میلیارد ریال) | | | |
| ۳ | سرمایه‌گذاری دولتی در تولید برق ^۲ | ۱۱۵۵۴,۶ | ۱۰۲۳۴,۵ | | |

منبع: ۵۲ سال صنعت برق ایران در آیین آماری و آمار تفصیلی صنعت برق، ویژه مدیریت راهبردی (۱۳۹۸)

همان‌طور که مشاهده می‌شود، بخش تولید برق ایران در دهه ۹۰ افت قابل توجهی در میزان افزایش سالانه ظرفیت‌های نیروگاهی داشته است، موفق به توسعه قابل توجه دستاوردهای پایان دهه هشتاد در زمینه صادرات انرژی برق نشده است و در اختصاص یافتن سرمایه‌های دولتی (به نسبت بخش‌های انتقال و توزیع) در اولویت قرار نگرفته است.

از آنجا که تامین پایدار برق نیازمند سرمایه‌گذاری مناسب در ظرفیت‌های تولید برق است و با توجه به آن که سرمایه‌گذاری در ساخت و توسعه نیروگاه فرآیندی زمان‌بر است، چنانچه به مشکلات موجود در تولید برق در زمان حال توجه مناسب نشود این خطر وجود دارد که در آینده نزدیک کشور با خاموشی‌های گسترده در زمان پیک مصرف رو به رو گردد که خسارت‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی قابل توجهی برای کشور به همراه دارد.

^۲. اطلاعات دهه ۹۰ در ارتباط با این متغیر تا پایان سال ۱۳۹۷ است.



۳. آسیب‌شناسی مشکلات موجود در تولید برق

اهم مشکلات موجود در تولید برق ایران را می‌توان در سه محور دسته‌بندی و ریشه‌یابی کرد:

- اقتصاد برق.
- اجرای ناقص و یا عدم اجرای برخی قوانین مرتبط با صنعت برق.
- اثرات بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان کشور.

۳-۱. اقتصاد برق

نگرشی که در گذشته در ارتباط با برق به عنوان خدمتی عمومی وجود داشته، پس از فرآیند تجدیدساختار در این صنعت همچنان حفظ شده است. این در حالی است که ورود بخش خصوصی به تولید برق به معنای حضور بنگاه‌هایی است که مطابق اصول اقتصادی اداره شده و از بودجه عمومی بهره‌مند نمی‌شوند. سرمایه‌گذار در حوزه ساخت نیروگاه نیز مانند سایر فعالیت‌های سرمایه‌گذاری به دنبال بازگشت سرمایه خود بوده و برای بهره‌بردار نیروگاه، سود و زیان ناشی از تولید و فروش کالا برای ادامه فعالیت حائز اهمیت است.

با این وجود سیستم قیمت‌گذاری برق در ایران همچنان به صورت تکلیفی است. به این معنا که دولت تعرفه فروش برق به مصرف‌کننده را به میزانی کمتر از بهای تمام شده تولید برق تعیین کرده و مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی فروش به مصرف‌کننده نهایی و هزینه تمام شده تولید برق باید توسط دولت برای پرداخت بهای خرید برق از نیروگاه‌ها و سایر هزینه‌های انتقال و توزیع تامین شود.

این شیوه قیمت‌گذاری که مناسب با نگرش برق به عنوان خدمتی عمومی است، مشکلات بسیاری را در طول سالیان گذشته برای صنعت برق ایجاد کرده است. از آنجا که محدودیت‌های مالی دولت، پرداخت به موقع مابه‌التفاوت را میسر نساخته، بدهی‌های وزارت نیرو به فعالان بخش خصوصی صنعت و به ویژه نیروگاه‌های غیردولتی تولید برق مرتباً انباشته شده و شرایط مالی سختی را برای آن‌ها به همراه آورده است. با توجه به این که اقتصاد ایران همواره با شرایط تورمی رو به رو است، پرداخت با تاخیر بهای خرید برق از نیروگاه‌ها با کاهش ارزش پول همراه می‌شود و قدرت خرید آن در زمان دریافت توسط شرکت تولیدکننده برق به مراتب بسیار کمتر از زمان ثبت مطالبه این شرکت از دولت است. در نتیجه‌ی این روند، انجام تعهدات بانکی، بیمه‌ای و مالیاتی و حتی گاهی تعهدات در قبال حقوق و دستمزد نیروی کار شاغل در این شرکت‌ها با سختی همراه شده و تاب‌آوری این شرکت‌ها را در برابر شوک‌های بخشی و ملی به شدت کاهش می‌دهد.



مشکل تاخیر طولانی در وصول مطالبات در هر دو نوع شیوه رایج خرید برق از نیروگاه‌های غیردولتی یعنی از طریق قراردادهای خرید تضمینی (ECA)^۳ و خرید برق این نیروگاه‌ها در بازار عمده فروشی برق وجود دارد. تنها شیوه‌های فروش برق این نیروگاه‌ها که با نقدشوندگی بالاتری همراه است فروش در قالب قراردادهای دوجانبه و یا از طریق بورس انرژی است.

قراردادهای دوجانبه به دلیل مشکلاتی که بر سر هزینه استفاده از خطوط انتقال برای انتقال انرژی از مبدا تولید یعنی نیروگاه تا مقصد یعنی خریدار مستقیم در این قراردادها وجود داشت، چندین سال متوقف بود^۴ و در نهایت با ابلاغ آیین‌نامه ترانزیت انرژی الکتریکی در مرداد ۱۳۹۸^۵ در شرایطی از سر گرفته شده است که با افزایش قابل توجه در هزینه‌های انتقال و توزیع طبق آیین‌نامه جدید همراه است. ساز و کار کشف قیمت در بورس انرژی نیز به دلیل فقدان رقابت در سمت تقاضا و ناگزیری نیروگاه‌های تولید برق به پذیرش قیمت‌های بسیار پایین ارائه شده از سوی متقاضیان (شرکت‌های توزیع)، با ناکارآمدی همراه است. عمدتاً نیروگاه‌ها تنها در شرایطی که با کمبود نقدینگی شدید رو به رو باشند حاضر به فروش برق تولیدی خود در بورس انرژی هستند و از سوی دیگر به دلیل رفتار شبه کارتلی شرکت‌های توزیع که خریدار انحصاری برق این نیروگاه‌ها در بورس انرژی هستند، در این شرایط نیز با قیمت‌های بسیار اندک از سوی خریداران مواجه‌اند. مجموعه این شرایط باعث شده است حجم معاملات صورت گرفته در بورس انرژی به طور متوسط کمتر از ۵ درصد کل معاملات خرید و فروش برق کشور باشد.

با حساب همه این شرایط، مشکل پرداخت مطالبات نیروگاه‌های غیردولتی تولید برق همواره یکی از دغدغه‌های تولید برق در طی سالیان گذشته و در شرایط موجود است. این مطالبات در شرایط فعلی بالغ بر ده هزار میلیارد تومان می‌باشد.^۶

۳-۲. اجرای ناقص و یا عدم اجرای برخی قوانین مرتبط با صنعت برق

با توجه به ضرورت پایبندی به متن صریح قانون، توضیحات این قسمت در قالب جدول (۲) ارائه می‌شود. این جدول به پاره‌ای از مهم‌ترین موارد قانونی مرتبط با تولید برق و شیوه اجرای آن‌ها اشاره دارد.

^۳. Energy Conversion Agreement

^۴. بر اساس نامه شماره ۱۱/۶۳۵۲ به تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۱ شرکت توانیر.

^۵. به شماره ۱۱/۲۶۱۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۱۴ شرکت توانیر.

^۶. سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق



جدول (۲). پاره‌ای از مهم‌ترین موارد قانونی مرتبط با تولید برق و کیفیت اجرای آن‌ها

| قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ | | | | |
|--|------|-----|--|--|
| ردیف | ماده | بند | متن | عملکرد |
| ۱ | ۹۰ | | چنانچه دولت به هردلیل قیمت فروش کالاها یا خدمات بنگاه-های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاه‌های بخش غیر دولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید. | آخرین سالی که این قانون اجرا شده است، سال ۱۳۸۷ بوده است که در ماده ۷ بند (ج) آمده است. ^۷ پس از چندین سال انباشته شدن مطالبات فعالان صنعت برق به دلیل اجرا نشدن این ماده قانونی، در سال ۱۳۹۷ ظرفیت‌هایی برای تهاثر بدهی‌های این فعالان با مطالبات آن‌ها در تبصره (۵) قانون بودجه به عنوان راهکاری برای کاهش حجم مطالبات معوق طراحی گردید که تولیدکنندگان غیردولتی برق نیز مشمول آن شدند. |
| قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ | | | | |
| ۲ | ۷ | | متن زیر جایگزین ماده (۵۹) قانون می‌شود: ماده ۵۹ - شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساس‌نامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال نماید. هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی تنها به موجب قانون و با رعایت احکام ذیل امکان‌پذیر خواهد بود. تبصره ۱- مرکز ملی رقابت انجام وظایف دبیرخانه و پشتیبانی این نهادها را برعهده دارد. ^۸ | اساس نامه توسط شورای رقابت به هیأت محترم وزیران و کمیسیون‌های مرتبط در دی ماه ۱۳۹۷ ارسال شد. در خرداد ۱۳۹۹، لایحه تأسیس این نهاد در دولت تصویب شد. با این وجود علی‌رغم الزام قانونی ذکر شده در تبصره (۱)، مطابق لایحه تصویب شده در دولت، دبیرخانه این نهاد با استفاده از ظرفیت‌های موجود، بدون گسترش تشکیلات جدید، تشکیل و در وزارت نیرو استقرار می‌یابد. |
| بخش‌هایی از قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ | | | | |
| ۳ | ۱۳۳ | و | وزارت نیرو مکلف است در صورت نیاز با حفظ مسؤلیت تأمین برق، به منظور ترغیب سایر مؤسسات داخلی به تولید هر چه بیشتر نیروی برق از نیروگاه‌های خارج از مدیریت آن وزارت-خانه، براساس دستورالعملی که به تأیید شورای اقتصاد می-رسد، نسبت به خرید برق این نیروگاه‌ها اقدام نماید. | مطابق این بند دستورالعملی تهیه و در آبان ۱۳۹۱ مورد تصویب شورای اقتصاد قرار گرفت که ماده (۶) آن به شرح زیر است: |

^۷ مابه‌التفاوت قیمت آزاد برق معادل هفتصد و هفتاد و سه (۷۷۳) ریال به ازای هر کیلووات ساعت و قیمت فروش تکلیفی آن در داخل کشور در دفاتر شرکت توانیر در بدهکار حساب دولت (خزانه‌داری کل) ثبت می‌شود. معادل این رقم در خزانه‌داری کل کشور به حساب بستانکار شرکت ثبت شده و معادل آن به صورت گواهی اعتباری به شرکت داده می‌شود.

^۸ . برای مشاهده سایر تبصره‌ها می‌توان به متن قانون مراجعه کرد.



| دستورالعمل بند «و» ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم | | | |
|--|---|---|---------|
| <p>با وجود الزام به تعدیل نرخ پایه پرداخت بابت آمادگی در دستورالعمل فوق، این اقدام در تمامی سال‌های برنامه پنجم به صورت کامل صورت نگرفت. بر اساس بند ۱ صورت جلسه شماره ۲۶۳ هیأت تنظیم بازار برق ایران نرخ پایه پرداخت بابت آمادگی به نیروگاه‌ها و سقف نرخ پیشنهاد تولید انرژی در بازار برق از سال ۱۳۹۴ تا پایان برنامه تغییر نکرد. به عبارت دیگر در دو سال پایانی برنامه ثابت ماند. تعدادی از نیروگاه‌های تولیدکننده برق در اعتراض به این بند شکایت خود را به دیوان عدالت اداری برده و رای هیأت عمومی دیوان را به شرح زیر دریافت نمودند:</p> | <p>در این دستورالعمل در زمینه نرخ پایه پرداخت بابت آمادگی آمده است: این نرخ در سال‌های بعدی برنامه پنجم توسعه در ابتدای هر سال با اعمال ضریب تعدیل^۹ توسط وزارت نیرو تعدیل و اعلام می‌شود.</p> | | ۶ |
| دادنامه شماره ۳۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند ۱ مصوبه هیأت تنظیم بازار برق ایران | | | |
| <p>از آنجایی که طبق ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید، برای اینکه ابطال این بند به جبران خسارت تولیدکنندگان برق منجر شود، بایستی برای اعمال ماده ۱۳ بر این رای نیز اقدام میشد. با پی‌گیری‌های صورت گرفته در خرداد ۱۳۹۹، ماده ۱۳ نیز اعمال شد و اکنون باید وزارت نیرو بر اجرای آن تمکین کند.</p> | <p>نظر به این که بند ۱ مصوبه مورد شکایت برخلاف بند «و» ماده ۱۳۳ قانون یاد شده و ماده ۶ دستورالعمل شورای اقتصاد بوده لذا خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات وضع شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.</p> | | |
| بخش‌هایی از قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ | | | |
| <p>نسخه اولیه این دستورالعمل تهیه شد و شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۰ دستورالعمل مذکور مربوط به تعیین نرخ خرید تضمینی برق را مورد تصویب قرار داد و در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۸ ابلاغ نمود. ماده (۶) این دستورالعمل به شرح زیر است:</p> | <p>از طریق وزارت نیرو در طول اجرای برنامه نسبت به افزایش توان تولید برق تا بیست و پنج هزار مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی اعم از داخلی و خارجی و یا منابع داخلی شرکت‌های تابعه یا به صورت روش‌های متداول سرمایه‌گذاری از جمله ساخت، بهره‌برداری و تصرف (BOO) و یا ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) اقدام نماید. خرید تضمینی برق بر اساس نرخ تعیین شده توسط شورای اقتصاد خواهد بود.</p> | ت | ۴۸ ۴ |

^۹ . فرمول این ضریب که در آن به تغییرات متغیرهای شاخص قیمت خرده فروشی و متوسط نرخ رسمی تسعیر ارز (یورو) توجه شده است در همین ماده آمده است. این فرمول به گونه‌ای طراحی شده بوده است که این نرخ هر ساله متناسب با نرخ تورم تغییر کند.



| | | | |
|---|---|--|---|
| دستورالعمل تعیین نرخ خرید تضمینی برق موضوع بند « ت » ماده ۴۸ قانون برنامه ششم توسعه | | | |
| ۶ | | وزارت نیرو موظف است حداکثر تا ۲ ماه بعد از تاریخ ابلاغ این مصوبه، ضوابط تعیین سقف نرخ انرژی و نرخ پایه آمادگی بازار عمده فروشی را تدوین و پس از تایید وزیر نیرو برای اطلاع عموم و ذی نفعان ابلاغ نماید. | در ۲۳ اردیبهشت ۱۳۹۹ یعنی با یک سال تاخیر سقف جدید نرخ انرژی توسط وزیر محترم نیرو اعلام شد اما نرخ پایه آمادگی همچنان ثابت مانده است ضمن آن که مدل مالی نیز مشخص نگردید. |
| قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۱۰ | | | |
| ۶ | | سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبار لازم جهت پرداخت مابه‌التفاوت قیمت فروش تکلیفی انرژی برق و انشعاب با قیمت تمام شده (مورد تأیید سازمان حسابرسی) و همچنین معافیت‌های قانونی اعمال شده برای هزینه‌های انشعاب را در بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و در فواصل زمانی سه ماهه به وزارت نیرو پرداخت کند. | مورد مذکور پس از سال ۱۳۸۷ تا تاریخ تهیه این گزارش اجرا نشده است. |
| ۵ | ۶ | سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است مابه‌التفاوت موضوع این ماده از سال ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۳ را براساس صورت‌های مالی مورد تأیید سازمان حسابرسی محاسبه و در لوائح بودجه سال‌های آتی پیش‌بینی و در اختیار وزارت نیرو جهت پرداخت بدهی‌های بخش برق اعم از پیمانکاران، مشاوران، سازندگان تجهیزات برقی، فروشندگان برق، بانک‌ها و سایر طلبکاران قرار دهد. | به توضیحات ردیف (۱) همین جدول مراجعه شود. |
| حکم دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۵ دستورالعمل کسر درآمد مربوط به پروانه بهره‌برداری وزارت نیرو | | | |
| ۶ | | نظر به اینکه بند ۵ دستورالعمل مورد اعتراض و بندهای پنجگانه آن، عدم اخذ و تاخیر در تایید پروانه بهره‌برداری تولید برق، نیروگاه‌های تولید برق را مشمول کسر درآمد پایه قرار داده که خود نوعی مجازات است که مطابق اصول ۳۷، ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مواد ۱۸، ۱۳ و ۱۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ تعیین انواع جرایم و مجازات از اختیارات قوه مقننه می‌باشد و وزارت نیرو چنین اختیاری ندارد، بنابراین بند ۵ دستورالعمل و بندهای ذیل آن مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وزارت نیرو تصویب شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. | با وجود حکم دیوان عدالت اداری، همچنان از درآمد نیروگاه‌ها بابت تاخیر در تمدید پروانه بهره‌برداری کسر می‌شود و تنها عنوان آن از جرایم به کسر درآمد تغییر یافته است. |

منبع: قوانین، دستورالعمل‌ها و احکام موجود

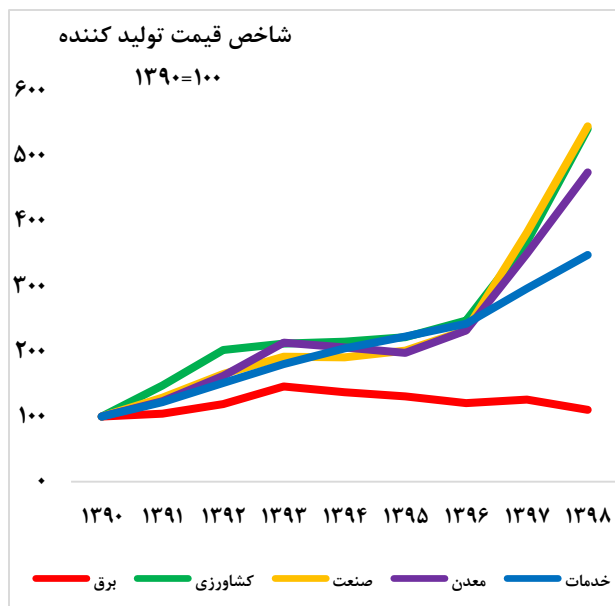
همان‌طور که مشاهده می‌شود، یکی از مشکلات تولید برق در طول سالیان گذشته، همواره اجرای ناقص، همراه با تاخیر و یا به طور کلی عدم اجرای قوانین فوق‌الذکر است. این مشکل از دید فعالان این بخش تا به حدی جدی است که نظارت بر اجرای قانون را مقدم بر قانون‌گذاری جدید در امر تولید برق قلمداد می‌کنند.



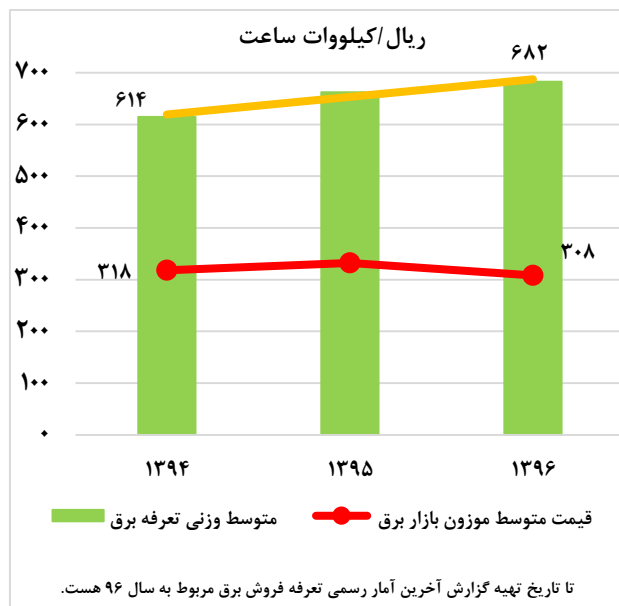
۳-۳. اثرات بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان کشور

نوسانات متغیرهای اقتصاد کلان، خصوصاً افزایش سطح قیمت‌های داخلی و نرخ ارز همواره یکی از کانال‌های آسیب‌پذیری بخش تولید کشور است. از آنجا که ساختار تولیدات داخلی ایران وابستگی زیادی به واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای دارد، هرگونه کاهش ارزش پول ملی تولیدکنندگان را با مشکلات جدی تامین مواد اولیه تولید رو به رو می‌کند. در این میان هر چقدر قدرت تولیدکننده در قیمت‌گذاری بیشتر باشد، احتمال انتقال اثرات منفی ناشی از بی‌ثباتی‌ها به مصرف‌کننده نهایی در قالب افزایش قیمت محصول بالاتر خواهد رفت.

تولید برق از این حیث نیز شرایط خاصی دارد. زیرا با قیمت‌گذاری تکلیفی از سوی دولت رو به رو است. نمودار (۲) شاخص قیمت تولیدکننده را که مرکز آمار ایران آن را محاسبه می‌کند برای بخش‌های مختلف اقتصادی نشان می‌دهد. این شاخص نشان دهنده مبلغ دریافت شده توسط تولیدکننده از خریدار به ازای هر واحد از کالا یا خدمت تولید شده است.



نمودار (۲). شاخص قیمت تولیدکننده برای بخش‌های مختلف



نمودار (۱). مقایسه رشد تعرفه فروش برق به مصرف‌کنندگان و قیمت

خرید برق نیروگاه‌ها در بازار برق

همانطور که مشاهده می‌شود، در حالی که عدد این شاخص برای بخش‌های صنعت، معدن و حتی کشاورزی از رقم ۱۰۰ در سال پایه به رقمی میان ۴۰۰ تا ۵۰۰ رسیده است، برای بخش برق در بهار ۹۸ رقم ۱۱۰ بوده است. باید توجه داشت این شاخص انعکاس دهنده روندهای حاکم بر قیمت خرید برق از تولیدکننده در بازار برق است و به

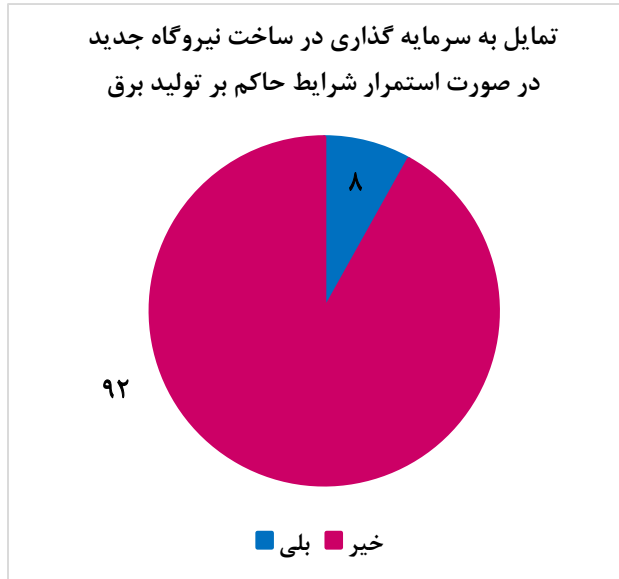
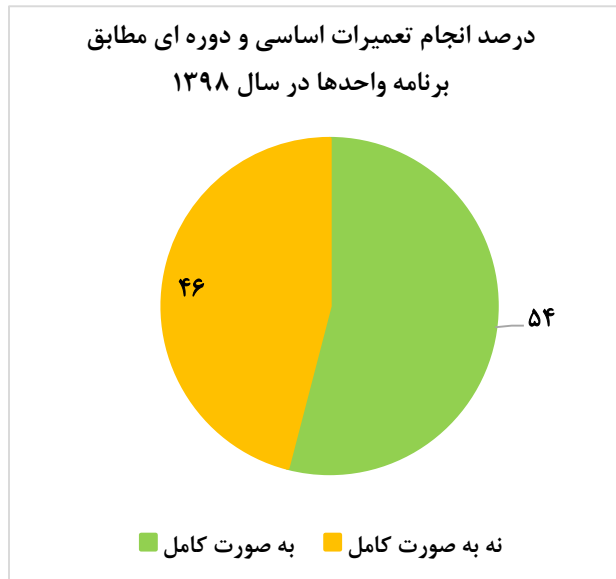


قیمت فروش برق به مصرف کننده نهایی (تعرفه فروش برق) ارتباطی ندارد. به عبارت دیگر، از سال ۱۳۹۴ در حالی قیمت خرید برق از تولیدکننده به صورت واقعی مرتبا کاهش داشته است که تعرفه فروش برق به مصرف کننده به طور سالانه افزایش یافته است که در نمودار (۱) این روند مشاهده می‌شود.

فشارهای مالی ناشی از این شرایط به ویژه پس از جهش ناگهانی نرخ ارز در سال ۱۳۹۷ به بحران نقدینگی در تولید برق ایران منجر شد. تغییرات نرخ ارز از دوکانال عمده بر وضع تولیدکنندگان برق به شکل منفی اثرگذار است. نخست آن که هزینه‌های تعمیرات و نگهداری نیروگاه‌ها عمدتاً به صورت ارزی است در حالی که درآمد تولیدکنندگان غیردولتی برق با توجه به آن که عملاً امکان صادرات ندارند، ریالی است و عموماً با تاخیر زیاد به آن‌ها پرداخت می‌شود. در نتیجه هر افزایش نرخ ارز با افزایش شدید هزینه‌های اداره نیروگاه‌ها همراه است.

وجه دیگر مشکل، ریشه در الگوی تامین مالی پروژه‌های ساخت و توسعه نیروگاه‌ها دارد. از آنجا که سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی از این قبیل نیازمند منابع مالی قابل توجه هستند و بازار سرمایه داخلی عموماً قادر به تامین این میزان منابع مالی به طور کامل نیست، آنچه در عمل اتفاق افتاده سهم ۱۰ الی ۳۰ درصدی آورده سرمایه‌گذار و ۷۰ تا ۹۰ درصدی تامین اعتبار از طریق صندوق توسعه ملی است. در چنین شرایطی افزایش نرخ ارز منجر به افزایش شدید میزان اقساط بازپرداخت تسهیلات ارزی دریافتی نیروگاه‌هایی می‌شود که از این الگوی تامین مالی استفاده کرده‌اند. از آنجا که میزان این افزایش به حدی بوده که بازپرداخت اقساط ارزی را غیرممکن ساخته، نه تنها بقای فعالان موجود به خطر افتاده بلکه هر گونه انگیزه ورود سرمایه به تولید برق نیز از میان رفته است.

برای نمایش اثرات بحران نقدینگی ایجاد شده در بخش خصوصی فعال در تولید برق می‌توان به نمودارهای (۳) و (۴) استناد کرد که بر اساس نتایج مطالعه صورت گرفته به روش توزیع پرسش‌نامه، در سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق استخراج شده‌اند. لازم به ذکر است اعضای این تشکل، سهم ۹۶ درصدی از کل تولید بخش خصوصی در بخش حرارتی و سهم ۴۹ درصدی از تولید ویژه کل کشور دارند. بنابراین جامعه آماری قابل قبولی از تولیدکنندگان غیردولتی برق می‌باشند.



نمودار (۴). درصد انجام تعمیرات اساسی و دوره ای طبق برنامه

نمودار (۳). تمایل به سرمایه گذاری جدید

همان طور که مشاهده می شود مجموعاً ۴۶ درصد از نیروگاهها در انجام تعمیرات واحدهای نیروگاهی خود بر طبق برنامه کامل با مشکل رو به رو بوده اند این در حالی است که انجام درست و واجد استانداردهای لازم تعمیرات نیروگاهی عاملی اثرگذار در کیفیت بهره برداری واحد در زمان پیک و همچنین عمر دارایی های صنعت است. از سوی دیگر مطابق نمودار (۳)، ۹۲ درصد از جامعه آماری مورد نظر در صورت استمرار شرایط حاکم بر تولید برق مایل به ورود سرمایه جدید در زمینه احداث و توسعه نیروگاه نیستند که هشدار جدی برای آینده صنعت برق کشور است.

۴. انتظارات تولیدکنندگان غیردولتی برق از مجلس یازدهم

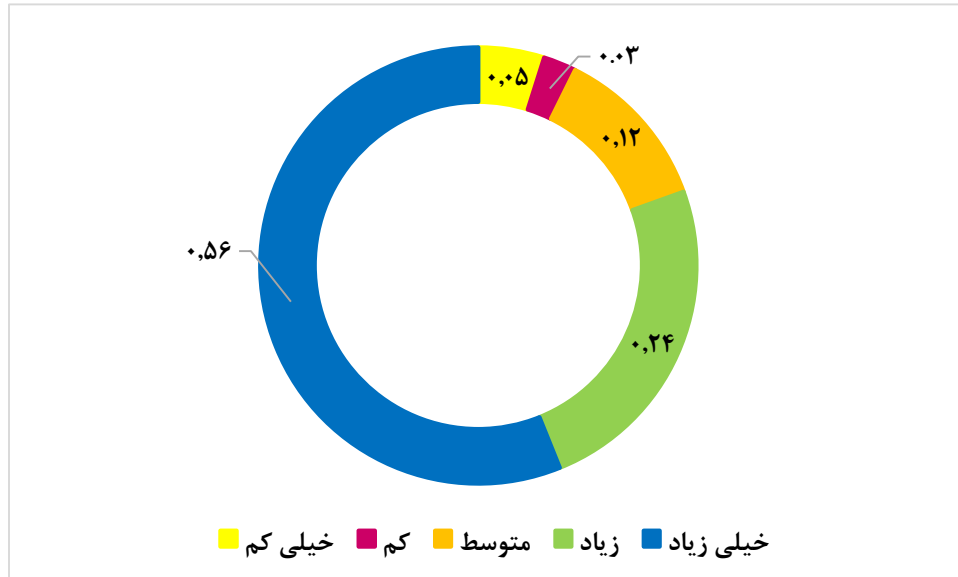
این بخش شامل انتظاراتی است که تولیدکنندگان غیردولتی برق به عنوان گروهی که در تامین کالایی فعالیت می کنند که نقشی حیاتی در سایر تولیدات و رفاه جامعه دارد، برای حل مشکلات موجود از مجلس یازدهم دارند. برای شناسایی این انتظارات ۵۱ پرسش نامه در سطح اعضای سندیکای شرکت های تولیدکننده برق توزیع شده و نتایج بر اساس پاسخها تحلیل و بر اساس اولویت ارائه شده است. در هر مورد به منظور شفافیت درخواست، توضیحات مختصری ارائه می شود.



۴-۱. اصلاح لایحه مصوب دولت در ارتباط با تاسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق و تسریع تصویب آن در مجلس شورای اسلامی

همانطور که در مقدمه ذکر شد، پس از فرآیند تجدید ساختار صنعت برق ایران زمینه‌های حضور بخش خصوصی در تولید برق فراهم شد و در شرایط فعلی سهم این بخش از تولید برق کشور بیش از ۵۰ درصد است. بنابراین در تولید برق شاهد حضور همزمان بخش دولتی و خصوصی هستیم. این در حالی است که خریدار برق تولیدی نیز دولتی است. بنابراین دولت نه تنها در عرضه برق رقیب بخش خصوصی است، بلکه تقاضا کننده محصول تولیدی او نیز هست. وزارت نیرو در چنین شرایطی عهده‌دار همزمان نقش‌های حاکمیتی و تصدی‌گری است. این مساله منجر به شکل‌گیری مصادیقی از تضاد منافع میان این دو بخش می‌شود. در چنین مواردی آنچه به عنوان راهکار در تمامی دنیا رایج است، حضور نهاد مستقلی به عنوان رگولاتور یا تنظیم‌گر است. مطابق اطلاعات ارائه شده در جدول (۲) ردیف (۲) تاسیس این نهاد در قوانین ایران نیز دیده شده است و تشخیص ضرورت تاسیس آن به عهده شورای رقابت گذاشته شده است. شورای رقابت نیز در صنعت برق نیاز به وجود رگولاتور مستقل را تایید، اساس نامه پیشنهادی تاسیس آن را در زمستان ۱۳۹۷ تنظیم و تقدیم دولت کرد. با این وجود آنچه در نهایت با تاخیر بسیار در لایحه مصوب دولت در خرداد ۱۳۹۹ آمد، مغایرت با تبصره (۱) ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی دارد که بر اساس آن مرکز ملی رقابت باید وظایف دبیرخانه و پشتیبانی این نهاد را برعهده داشته باشد.

بنابراین با توجه به آنکه لایحه تصویب شده در دولت در بخش محل استقرار دبیرخانه با متن قانون مغایرت دارد از مجلس محترم شورای اسلامی درخواست می‌شود در تصویب نهایی، این بند مطابق قانون مورد اصلاح قرار گیرد. وزن اهمیت این مورد بر اساس نتایج پرسش‌نامه‌های توزیع شده در نمودار (۵) به تصویر کشیده شده است.

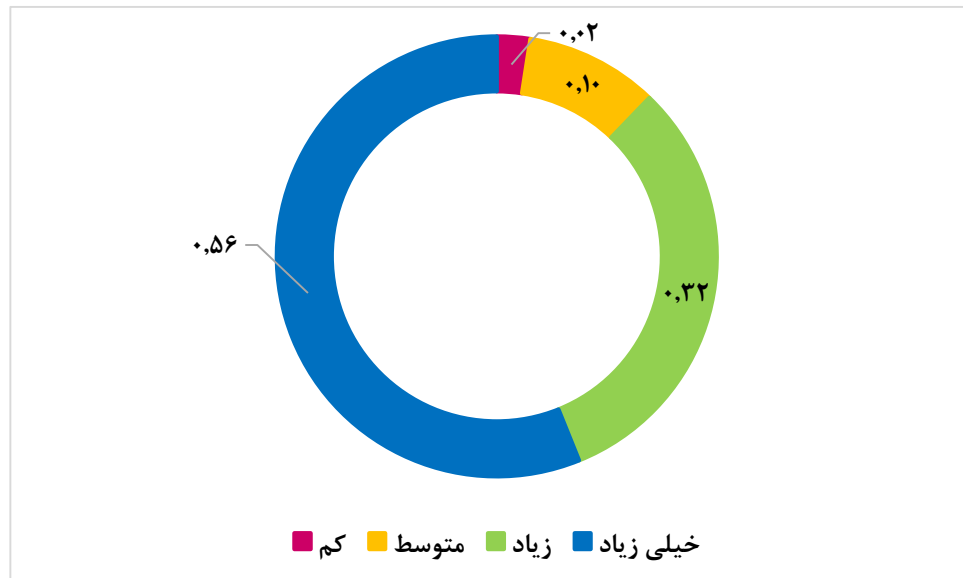


نمودار (۵). وزن اهمیت اصلاح لایحه مصوب دولت در ارتباط با تاسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق و تسریع تصویب آن در مجلس شورای اسلامی

۲-۴. نظارت بر اجرای تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برای استفاده از ظرفیت‌های تهاتر بدهی‌های تولیدکنندگان غیردولتی برق با مطالبات آن‌ها

همانطور که در بخش پایانی زیر بخش ۳-۱ گفته شد، تولیدکنندگان غیردولتی برق به دلیل عدم توازن منابع و مصارف صنعت برق و نواقص اقتصاد برق، مطالبات انباشته قابل توجهی از دولت دارند. این مطالبات پیش از سال ۱۳۹۷ تا مرز ۳۰ هزار میلیارد تومان رسیده بود که با کمک ظرفیت‌های قانونی طراحی شده در تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به حدود یک سوم کاهش پیدا کرد.

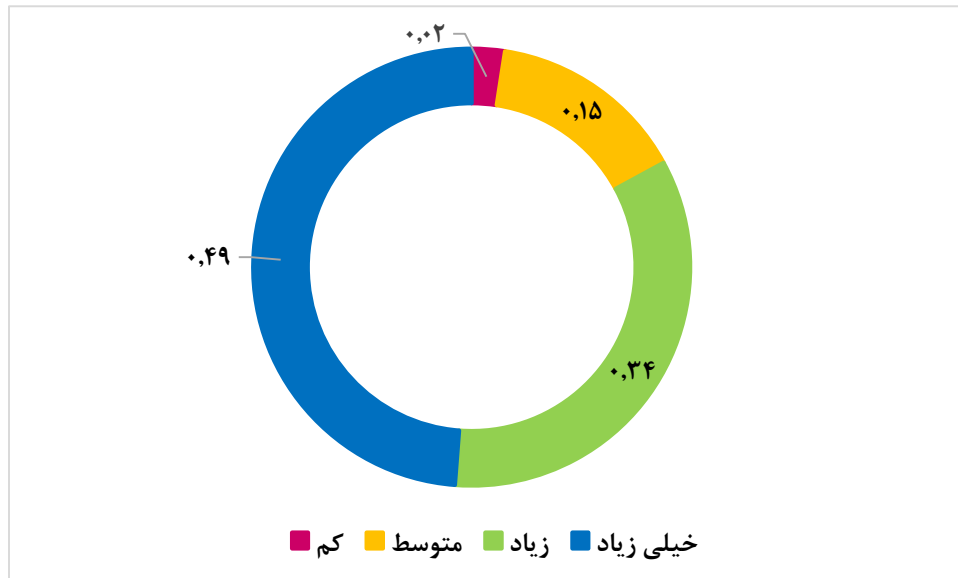
با این وجود در سال ۱۳۹۸، به دلیل الزام قانونی به پرداخت ۲۵ درصد مطالبات مورد تهاتر به صورت نقدی در قانون بودجه، عملاً امکان استفاده از این ظرفیت برای شرکت‌های غیردولتی تولیدکننده برق از میان رفت. پس از پی‌گیری‌های مستمر سندیکا، الزام فوق در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برداشته شده به شکلی که مشروط شدن استفاده از ظرفیت تهاتر به پرداخت درصد نقدی حذف گردیده است. با توجه به کارایی بالای اجرای بند «و» تبصره «۵» در کاهش مطالبات انباشته تولیدکنندگان برق، از مجلس محترم درخواست می‌شود بر تسهیل اجرای این تبصره و برداشتن موانع احتمالی اجرای آن نظارت شود. نمودار (۶) نشان‌دهنده نمره‌های اختصاص داده شده به این مورد می‌باشد.



نمودار (۶). وزن اهمیت نظارت بر اجرای تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برای استفاده از ظرفیت‌های تهاثر بدهی‌های تولیدکنندگان غیردولتی برق با مطالبات آنها

۳-۴. نظارت بر حسن اجرای قوانین و احکام قضائی مرتبط با صنعت برق توسط وزارت نیرو

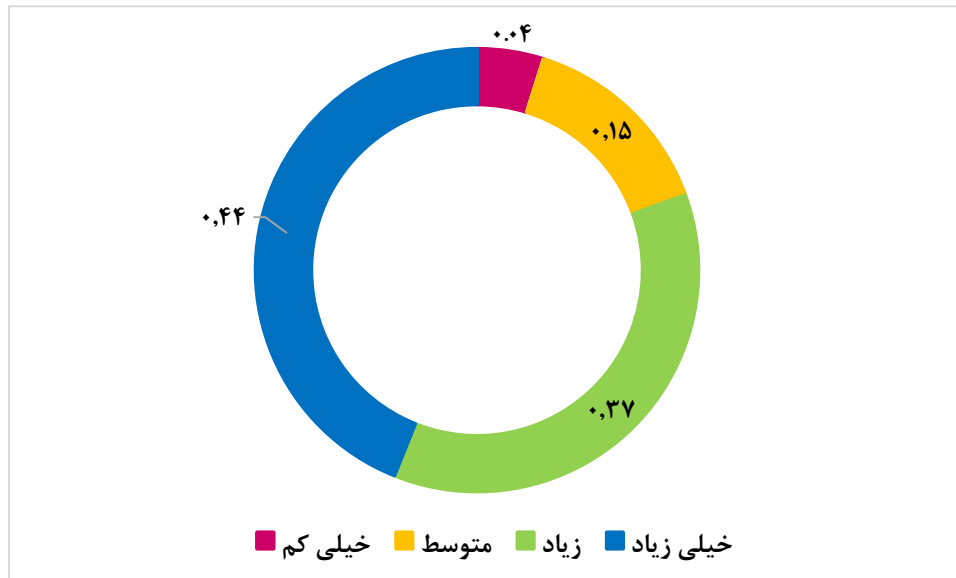
همانطور که در جدول (۲) تشریح شد، عدم اجرای درست قوانین همواره از مشکلات صنعت برق بوده است که در طول سالیان تبعات مالی قابل توجهی نیز برای تولیدکنندگان غیردولتی برق ایجاد کرده است (از این دست می‌توان به تعدیل نشدن نرخ پایه آمادگی بر اساس نرخ تسعیر ارز و نرخ تورم در دو سال پایانی برنامه پنجم توسعه و یا اجرای با تاخیر یک ساله ماده (۶) دستورالعمل بند (ت) ماده ۴۸ قانون برنامه ششم توسعه اشاره کرد که مورد اخیر منجر به کاهش ۲۰ تا ۳۰ درصدی درآمد نیروگاه‌ها در سال ۱۳۹۸ شده است). از این رو انتظار می‌رود مجلس محترم با توجه به وظیفه نظارتی که در کنار وظیفه قانون‌گذاری دارد، بر حسن اجرای قوانین وضع شده نظارت بیشتری اعمال کند. مصادیق این قوانین در جدول (۲) آمده است. همچنین نتایج پاسخ‌ها در خصوص وزن اهمیت این بند در نمودار (۷) دیده می‌شود.



نمودار (۷). وزن اهمیت نظارت بر حسن اجرای قوانین و احکام قضائی مرتبط با صنعت برق توسط وزارت نیرو

۴-۴. تدوین قوانین مورد نیاز برای اصلاح قیمت گذاری در بورس انرژی

شناسایی مصادیق انحصار و تدوین قوانین ضد انحصار و در مواردی ضد کارتل از جمله تلاش‌هایی است که برای گسترش رقابت در اقتصادها صورت می‌گیرد. از آنجا که هر دو سمت عرضه و تقاضای بازارها ممکن است دچار شرایط انحصاری شوند، به همان اندازه که بسترسازی ایجاد رقابت در بازار برق حائز اهمیت است، فراهم آوردن این شرایط در بورس انرژی نیز ضروری است. از آنجا که عملکرد بورس انرژی در زمینه انجام معاملات برق از زمان تاسیس تاکنون، نشان از عدم موفقیت این نهاد به عنوان مرجع کشف قیمت برق دارد (حجم معاملات برق در بورس انرژی کمتر از ۵ درصد کل معاملات برق است و قیمتی که خرید و فروش در آن صورت می‌گیرد همواره به میزان زیادی کمتر از قیمت بازار برق در همان بازه زمانی است) و با توجه به آنکه باور کارشناسان بر این است که وجود رفتار انحصاری در سمت خریداران برق در بورس انرژی از جمله دلایل اصلی عدم تمایل به انجام معاملات است؛ انتظار می‌رود مجلس محترم در زمینه تدوین قوانین مورد نیاز به منظور مبارزه با این گونه انحصار ورود پیدا کند. (برای مثال همانند مواردی که در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه در زمینه مولفه‌های موثر بر قیمت بازار مطرح شده است، در برنامه هفتم توسعه در زمینه بورس انرژی نیز تمهیداتی برای ارتقای کارکرد بورس در کشف قیمت در نظر گرفته شود که از جمله آن‌ها می‌توان به وضع کف قیمتی اشاره کرد). نمودار (۸) به تحلیل نتایج پرسش‌نامه‌ها در پاسخ به این مورد می‌پردازد.

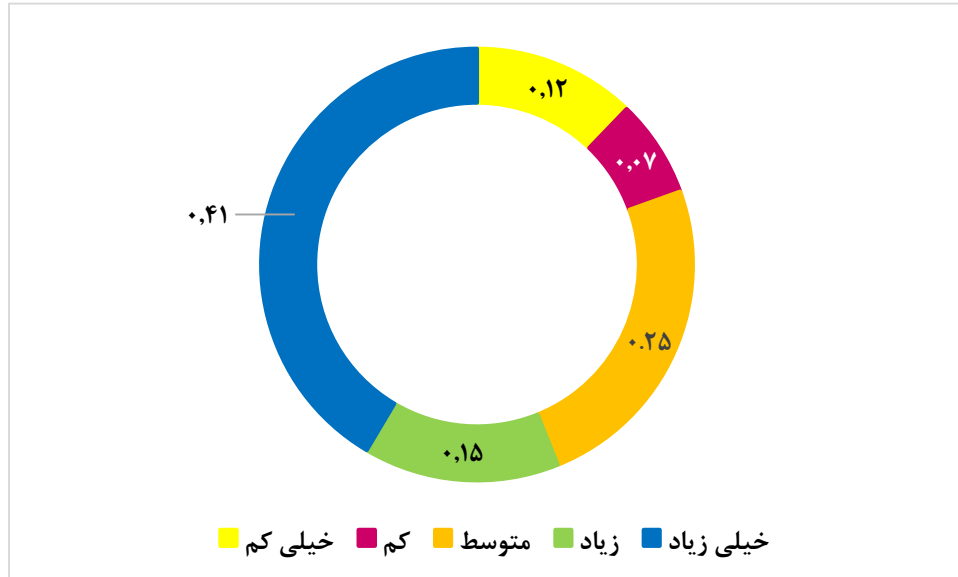


نمودار (۸). وزن اهمیت تدوین قوانین مورد نیاز برای اصلاح قیمت‌گذاری در بورس انرژی

۴-۵. حل مشکل بازپرداخت تسهیلات ارزی نیروگاه‌های دریافت‌کننده تسهیلات از صندوق

توسعه ملی

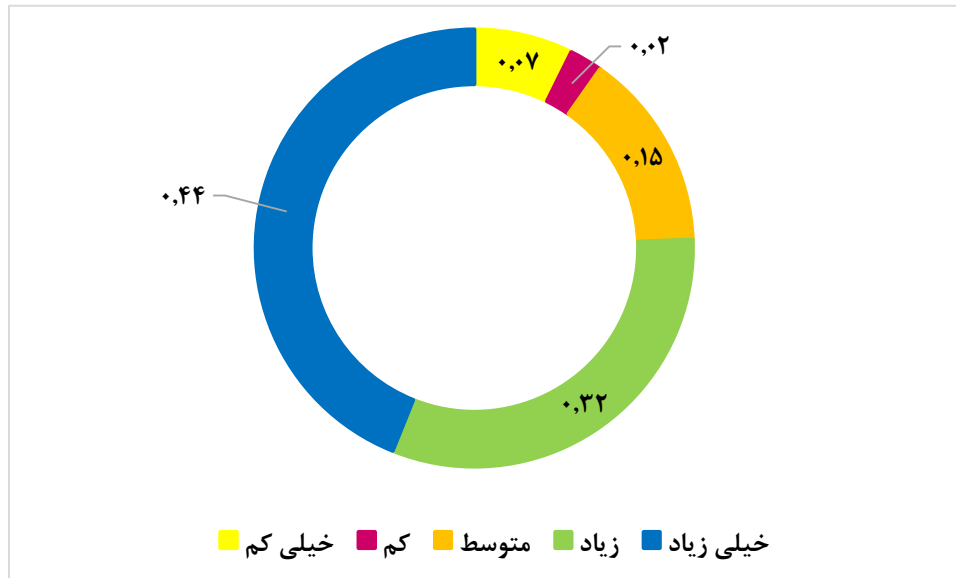
همانطور که در صفحه ۱۰ اشاره شد، بخشی از منابع مالی مورد نیاز در بخش نیروگاهی عمدتاً از محل صندوق توسعه ملی تامین شده است. افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۷ و استمرار روند آن حتی تاکنون، سرمایه‌گذارانی را که از این الگوی تامین مالی استفاده کرده‌اند در بازپرداخت اقساط ارزی با دشواری بسیار رو به رو کرده است. این در حالی است که شرکت‌های غیردولتی تولیدکننده برق در صورتیکه مطالبات از محل فروش برق خود را در زمان ثبت مطالبه دریافت کرده بودند، با نرخ‌های ارز مربوط به دوره قبل از شوک ارزی ۱۳۹۷، منابع لازم برای بازپرداخت چندین قسط از وام دریافتی را کسب می‌کردند اما به دلیل تاخیر در دریافت مطالبات این امکان از آن‌ها سلب شده است. مطابق آخرین پی‌گیری‌های سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق، بررسی این مشکل به شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوه ارجاع شده است. بر این اساس و با توجه به حضور ریاست محترم مجلس شورای اسلامی در این شورا، از ایشان درخواست همکاری برای حل مساله می‌شود. اهمیت این درخواست بر اساس پاسخ‌های دریافت شده در نمودار (۹) ترسیم شده است.



نمودار (۹). وزن اهمیت حل مشکل بازپرداخت تسهیلات ارزی نیروگاه‌های دریافت کننده تسهیلات از صندوق توسعه ملی

۴-۶. برطرف کردن موانع حضور بخش خصوصی در صادرات برق و برنامه‌ریزی برای تبدیل ایران به هاب انرژی منطقه

در ماده (۴۹) قانون برنامه ششم توسعه دولت موظف شده است از سال اول برنامه اقدامات لازم را در راستای تشکیل بازار منطقه‌ای و ایجاد قطب (هاب) منطقه‌ای برق به عمل آورد به طوری که شبکه برق کشور از شمال، جنوب، شرق و غرب به کشورهای همسایه متصل شود. با این وجود عملکرد صادراتی ایران در زمینه انرژی برق همانطور که در جدول (۱) آمده است نشان از برنامه‌ریزی افزایش در صادرات برق ندارد. از آنجا که یکی از مشکلات اصلی حضور بخش خصوصی در صادرات برق عدم توافق وزارت‌خانه‌های نفت و نیرو بر سر قیمت سوخت دریافتی نیروگاه‌های خصوصی متقاضی صادرات برق است، انتظار می‌رود مجلس محترم در راستای انجام اقدامات برای تحقق ماده (۴۹) قانون برنامه به رفع این مانع و سایر موانع گسترش صادرات بپردازد. از سوی دیگر از آنجا که در صورت اصلاح قیمت سوخت صرفه تولید در نیروگاه‌های با راندمان بالاتر بیشتر خواهد بود، انتظار می‌رود به منظور ارتقای راندمان نیروگاه‌ها به حل مشکلات تبدیل واحدهای ساده به سیکل ترکیبی در قالب قراردادهای بیع متقابل اقدام شود. اهمیت این بند بر اساس پاسخ‌های دریافتی در نمودار (۱۰) دیده می‌شود.



نمودار (۱۰). وزن اهمیت برطرف کردن موانع حضور بخش خصوصی در صادرات برق و برنامه‌ریزی برای تبدیل ایران به هاب انرژی منطقه

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

صنعت برق ایران در طول سالیان بعد از انقلاب دستاوردهای بسیار ارزشمندی داشته است که دسترسی ۱۰۰ درصدی جمعیت شهری کشور به برق، فراهم آوردن امکان صادرات برق و شبکه پایداری که به استثنای چند مورد مشکل خاموشی و قطعی برق را تجربه نکرده است از جمله آن‌ها هستند. حفظ این دستاوردها و توسعه آن‌ها در طول زمان نیازمند آسیب‌شناسی منظم مشکلات و کاستی‌های این صنعت است.

این گزارش در ابتدا تلاش کرده است مشکلات موجود برای تولیدکنندگان غیردولتی برق را که سهمی ۵۵ درصدی از تولید برق کشور دارند، در سه محور اقتصاد برق، اجرای ناقص و یا عدم اجرای برخی قوانین و احکام قضائی صنعت برق و اثرات بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان کشور دسته‌بندی و بررسی کند.

در زمینه اقتصاد برق ریشه اصلی مشکلات، عدم توازن در منابع و مصارف این صنعت است که از سویی منجر به زیان ۵ هزار میلیارد تومانی صنعت برق^{۱۰} شده است و از سوی دیگر پرداخت مطالبات فعالان خصوصی این صنعت را برای وزارت نیرو با سختی بسیار همراه ساخته است. از جمله این فعالان که مطالبات انباشته قابل توجهی از

^{۱۰}. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.

^{۱۱}. قانون بودجه سال ۱۳۹۹، تبصره ۱۴



دولت دارند، تولیدکنندگان غیردولتی برق هستند که بالغ بر ۱۰ هزار میلیارد تومان حجم مطالبات آنها است. با توجه به اینکه تاخیر در پرداخت مطالبات به دلیل شرایط تورمی کاهش قابل توجه قدرت خرید را به همراه دارد، نواقص اقتصاد برق، مشکلات نقدینگی شدیدی برای این گروه از فعالان اقتصادی ایجاد کرده است.

اجرای ناقص و یا عدم اجرای برخی قوانین و احکام قضائی صنعت برق از دیگر مسائل تولیدکنندگان غیردولتی برق در طی سالیان اخیر بوده است. برخی از این قوانین که جنبه مالی داشته‌اند شامل: ماده ۹۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده (۶) دستورالعمل بند (و) ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم توسعه، ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور، حکم دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۵ دستورالعمل کسر درآمد مربوط به پروانه بهره‌برداری وزارت نیرو و ماده (۶) دستورالعمل تعیین نرخ خرید تضمینی برق موضوع بند «ت» ماده ۴۸ قانون برنامه ششم توسعه می‌باشند که تنها مورد اخیر منجر به کاهش ۲۰ الی ۳۰ درصدی درآمد نیروگاه‌ها در یک سالی شده است که ابلاغ آن برخلاف الزام قانونی زمان برده است. اجرای ناقص برخی دیگر از قوانین نیز مکانیزم نظارتی حاکم بر صنعت برق را با ناکارآمدی‌هایی همراه کرده است و فضای فعالیت برای تولیدکنندگان خصوصی برق را که به دلیل حضور همزمان دولت و بخش خصوصی در تولید برق، در رقابت با بخش دولتی اقدام به تولید برق می‌کنند با چالش رو به رو کرده است. از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی اشاره کرد.

در نهایت منشا سومین گروه از مسائل بخش خصوصی فعال در تولید برق بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان کشور است که تمامی فعالیت‌های تولیدی و تصمیمات سرمایه‌گذاری را تحت تاثیر قرار می‌دهد و اثرات آن بر تولید برق به نوعی جوانب ویژه‌ای نیز دارد. در میان متغیرهای کلان، آنچه بیش از سایر موارد به تولید برق آسیب رسانده افزایش نرخ ارز پس از سال ۱۳۹۷ بوده است. تولیدکنندگان خصوصی برق از یک سو امکان صادرات و کسب درآمد ارزی ندارد، با قیمت‌گذاری تکلیفی برای فروش محصول خود رو به رو هستند و مطالبات انباشته قابل توجهی از دولت دارند و از سوی دیگر عمده هزینه‌های تعمیر و نگهداری نیروگاه‌های آنها ارزی است و برای ساخت و توسعه نیروگاه عمدتاً از تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی استفاده کرده‌اند که اکنون باید با نرخ‌های سه تا چهار برابری آن را بازپرداخت کنند. مجموعه این موارد نه تنها آسیب‌پذیری آنها را در برابر شوک ارزی مضاعف از سایر صنایع از جمله پتروشیمی و یا سایر صنایع صادراتی کرده است بلکه هرگونه انگیزه ورود سرمایه جدید به تولید برق را نیز از میان برده است.

در ادامه گزارش بر اساس نتایج به دست آمده از توزیع پرسش‌نامه در سطح جامعه آماری متشکل از اعضای سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق که سهم ۹۶ درصدی از کل تولید بخش خصوصی در بخش حرارتی و سهم



۴۹ درصدی از تولید ویژه کل کشور دارند، ۶ مورد از مهم‌ترین انتظارات تولیدکنندگان غیردولتی برق از مجلس یازدهم به شرح زیر شناسایی شده است:

۱. اصلاح لایحه مصوب دولت در ارتباط با تاسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق و تسهیل تصویب آن در مجلس شورای اسلامی.
۲. نظارت بر اجرای تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برای استفاده از ظرفیت‌های تهاتر بدهی‌های تولیدکنندگان غیردولتی برق با مطالبات آن‌ها.
۳. نظارت بر اجرای قوانین و احکام قضائی صنعت برق توسط وزارت نیرو.
۴. تدوین قوانین مورد نیاز برای اصلاح قیمت‌گذاری در بورس انرژی.
۵. حل مشکل بازپرداخت تسهیلات ارزی نیروگاه‌های دریافت‌کننده تسهیلات از صندوق توسعه ملی.
۶. برطرف کردن موانع حضور بخش خصوصی در صادرات برق و برنامه‌ریزی برای تبدیل ایران به هاب انرژی منطقه.

۶. پیشنهادات

در این بخش پیشنهادهایی که در سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق به منظور رفع مشکلات موجود تنظیم شده است ارائه می‌شود و انتظار این تشکل این است که مجلس محترم شورای اسلامی با اهتمام تمام و با استفاده از ابزارهای قانونی و با همکاری دولت محترم و بهره‌برداری از ظرفیت بخش خصوصی به حل آن‌ها اقدام نماید. محورهای اصلی پیشنهادات به همراه جزئیات مربوط به این محورها در جدول (۳) خلاصه شده است.

جدول (۳). راهبردها، راهکارها، نوع اقدام، کمیسیون‌ها و مراجع مربوط به هر پیشنهاد

| ردیف | راهبرد اصلی (محور اصلی) | راهکارهای سیاستی/اقدامات | مستند قانونی/مقرراتی | نوع اقدام | کمیسیون مربوطه |
|------|---|---|--|--|---|
| ۱ | اصلاح نظام حکمرانی صنعت برق | اصلاح لایحه مصوبه دولت در زمینه تاسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق | تبصره (۱) ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی | اصلاح مقرر (اصلاح محل استقرار دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر بخش برق در لایحه تصویب شده دولت از وزارت نیرو به مرکز ملی رقابت) | کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ |
| ۲ | اصلاح رژیم حقوقی حاکم بر وزارت نیرو و بخش خصوصی | تعیین تکلیف قراردادهای بیع متقابل | ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور | اقدام اجرایی - نظارتی (نظارت بر اجرای دقیق آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و | کمیسیون انرژی |



| ردیف | راهبرد اصلی (محور اصلی) | راهکارهای سیاستی/اقدامات | مستند قانونی/مقرراتی | نوع اقدام | کمیسیون مربوطه |
|------|--------------------------|---|--|---|--------------------------------|
| | | | | حل مشکل پرداخت رقم ناشی از صرفه‌جویی سوخت مصرفی نیروگاه در صورت سرمایه‌گذاری برای نصب بخش بخار در نیروگاه‌های چرخه (سیکل) ترکیبی/ حل مشکل دوره قراردادهای بیع متقابل) | کمیسیون مربوطه |
| ۳ | اصلاح نظام مالی صنعت برق | اصلاح نرخ‌های خرید برق در بازار عمده فروشی | ماده (۶) دستورالعمل تعیین نرخ خرید تضمینی برق موضوع بند « ت » ماده ۴۸ قانون برنامه ششم توسعه | اقدام اجرایی - نظارتی (مشخص شدن مدل مالی تعیین سقف قیمت انرژی و نرخ پایه آمادگی/ اصلاح نرخ پایه آمادگی) | کمیسیون انرژی |
| | | تدوین آیین‌نامه بازپرداخت تسهیلات ارزی نیروگاه‌ها | | تصویب مقرر | کمیسیون اقتصادی |
| | | اصلاح مکانیزم کشف قیمت در بورس انرژی | | تصویب مقرر (ضوابطی برای تعیین کف قیمت/ تدوین قوانین ضد انحصار) | کمیسیون اقتصادی/ کمیسیون انرژی |
| ۴ | رونق صادرات برق | فراهم آوردن شرایط حضور بخش خصوصی در صادرات برق | ماده (۱۳) و (۱۵) سیاست‌های اقتصاد مقاومتی/ ماده (۴۹) قانون برنامه ششم توسعه | تصویب مقرر (حل مشکل قیمت سوخت نیروگاه‌های خصوصی متقاضی صادرات برق با مشارکت وزارتخانه‌های نفت و نیرو و شفاف شدن سایر ضوابط) | کمیسیون انرژی |

اهمیت موضوع برق در کشور و درهم‌تنیدگی آن در لایه‌های مختلف زندگی و فعالیت‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی، به شکلی است که هر اتفاق و تصمیمی بر این صنعت اثر مستقیم دارد. با توجه به چنین پیوستگی، پیشنهاد می‌شود مباحث مربوط به برق در کمیته‌ای تحت عنوان «کمیته برق کمیسیون انرژی» به صورت جدی و با مشارکت نمایندگان این صنعت نظیر «سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق»، «سندیکای صنعت برق» و «کمیسیون انرژی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران» در دستور کار قرار گیرد.