



آسیب شناسی برنامه‌های
پنجم و ششم توسعه در تولید
برق و پیشنهادهایی برای
برنامه هفتم

بهمن ۱۳۹۹





فهرست

۲	۱. مقدمه
۲	۲. آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه در تولید برق
۴	۲-۱. توسعه نیروگاهی
۴	۲-۱-۱. قانون برنامه پنجم
۵	۲-۲. سرمایه‌گذاری و خرید برق از بخش غیردولتی
۵	۲-۲-۱. قانون برنامه پنجم
۷	۲-۲-۲. قانون برنامه ششم
۸	۲-۳. صادرات برق
۸	۲-۳-۱. قانون برنامه پنجم
۹	۲-۳-۲. قانون برنامه ششم
۱۰	۲-۴. بورس انرژی
۱۰	۲-۴-۱. قانون برنامه ششم
۱۱	۲-۵. پوشش نوسانات نرخ ارز
۱۱	۲-۵-۱. قانون برنامه پنجم
۱۱	۲-۵-۲. قانون برنامه ششم
۱۲	۲-۶. جرایم تاخیر در پرداخت بدهی‌های دولت
۱۲	۲-۶-۱. قانون برنامه ششم
۱۳	۲-۷. اصلاح اقتصاد خدمات عمومی
۱۳	۲-۷-۱. قانون برنامه پنجم
۱۳	۲-۷-۲. قانون برنامه ششم
۱۴	۳. پیشنهادهایی برای درج در برنامه هفتم توسعه



۱. مقدمه

زمانی که به یک بخش اقتصادی از بعد میزان اثرگذاری آن بر رشد اقتصاد ملی توجه می‌شود، عمدتاً آنچه ملاک سنجش قرار می‌گیرد کلیدی بودن آن بخش است. بخش کلیدی در اقتصاد دارای پیوندهای پسین و پیشین بیشتری با سایر بخش‌ها است. از این زاویه، با توجه به اینکه برق هم به مصرف نهایی می‌رسد و هم در قالب نهاده تولید در تابع تولید سایر بخش‌ها وارد می‌شود، نقش کلیدی در رونق و جهش تولید داشته و حائز اهمیت ویژه است.

ساختار تولید برق ایران به گونه‌ای است که بخش‌های خصوصی و دولتی هر دو در آن حضور فعال دارند. به استناد آخرین آمار منتشر شده در سال ۱۳۹۸، بخش خصوصی نزدیک به ۵۵ درصد از تولید ویژه برق کشور سهم دارد (آمار تفصیلی صنعت برق ایران، ۱۳۹۸). بنابراین اتخاذ راهکارهایی برای حل مشکلات پیش روی نیروگاه‌های غیردولتی پیش شرطی برای رونق صنعت برق و بازگشت انگیزه ورود سرمایه به ساخت و توسعه نیروگاه‌ها است.

در دستیابی به راهکارهای مذکور، دسته‌بندی موانع به گونه‌ای که مسیر پی‌گیری آن‌ها به تفکیک قوانین و اسناد بالادستی (قانون بودجه، قوانین برنامه ششم و هفتم توسعه و سایر قوانین) مشخص شود، مفید و موثر است. برای این منظور در این گزارش با هدف ارائه پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت تولید برق آذر برنامه هفتم توسعه، ابتدا آسیب‌شناسی مختصری بر احکام برنامه‌های پنجم و ششم توسعه در ارتباط با تولید برق و کیفیت اجرای آن‌ها در عمل صورت می‌گیرد و سپس پیشنهادهایی برای درج در برنامه هفتم توسعه ذکر می‌شود.

۲. آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه در تولید برق

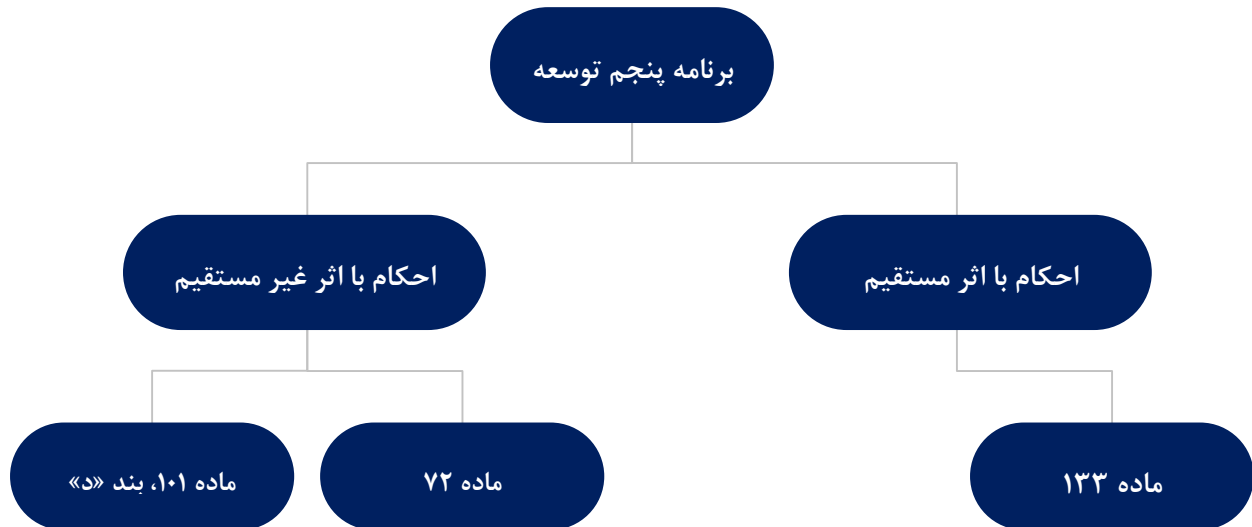
احکام مندرج در قوانین برنامه که بر تولید برق اثرگذارند را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد. احکامی که مستقیماً تولید برق را هدف‌گذاری می‌کنند و احکامی که اجرای آن‌ها به طور غیر مستقیم بر وضعیت تولید یا سرمایه‌گذاری در برق موثر است. نمودارهای (۱) و (۲) به ترتیب تصویری کلی از این موارد در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه نشان می‌دهند.

^۱ Backward Linkage and Forward Linkage

^۲ در این گزارش هر جا به تولید برق اشاره شده است مراد تولید برق در نیروگاه‌های بزرگ مقیاس و حرارتی است بنابراین مشکلات تولید برق در بخش تجدیدپذیر و مقیاس کوچک موضوع بررسی این گزارش نیست.



نمودار (۱). احکام موثر بر تولید برق در برنامه پنجم توسعه



نمودار (۲). احکام موثر بر تولید برق در برنامه ششم توسعه





به منظور انسجام بخشی به ارائه مطالب ابتدا حوزه اثرگذاری بندهای فوق به صورت مجزا در جدول (۱) بیان شده و سپس در قالب دسته‌بندی موضوعی به تشریح مطالب پرداخته می‌شود.

جدول (۱). محتوای مواد قانونی درج شده در نمودارهای (۱) و (۲)

ردیف	قانون	ماده / بند / تبصره	حوزه اثرگذاری
۱	برنامه پنجم	۱۳۳ / الف ۱ / الف / ۱۳۳	توسعه نیروگاهی
۲	برنامه پنجم	۱۳۳ / ۵ ۱ / ۵ / ۱۳۳	سرمایه‌گذاری
۳	برنامه پنجم	۱۳۳ / ۵	صادرات برق
۴	برنامه پنجم	۱۳۳ / و	خرید برق از بخش غیردولتی
۵	برنامه پنجم	۷۲	پوشش نوسانات نرخ ارز
۶	برنامه پنجم	ماده ۱۰۱ / ۵ / ۲	اصلاح اقتصاد خدمات عمومی
۷	برنامه ششم	۴۴ / ب	بورس انرژی
۸	برنامه ششم	۴۸ / ت	سرمایه‌گذاری و خرید برق از بخش غیردولتی
۹	برنامه ششم	۴۹	صادرات برق
۱۰	برنامه ششم	۱۰ / الف / ۱	جرایم تاخیر در پرداخت بدهی‌های دولت
۱۱	برنامه ششم	۴۶ / ت	پوشش نوسانات نرخ ارز
۱۲	برنامه ششم	۳۹ / الف	اصلاح اقتصاد خدمات عمومی

منبع: قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۲-۱. توسعه نیروگاهی

۲-۱-۱. قانون برنامه پنجم

همانطور که در جدول (۱) به آن اشاره شد، ماده (۱۳۳) از قانون برنامه پنجم توسعه در بردارنده مواردی مرتبط با طرح‌های توسعه نیروگاه‌های تولید کننده برق است. در این بخش به محتوا و عملکرد این ماده اشاره می‌شود:

محتوا

ماده ۱۳۳ بند «الف»

به منظور تنوع در عرضه انرژی کشور، بهینه‌سازی تولید و افزایش راندمان نیروگاه‌ها، کاهش اتلاف و توسعه تولید همزمان برق و حرارت، شرکت توانیر و شرکت‌های وابسته و تابعه وزارت نیرو موظفند:



الف - با استفاده از منابع حاصل از فروش نیروگاه‌های موجود یا در دست اجراء و سایر اموال و دارایی‌های شرکت‌های مذکور و با رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نسبت به پرداخت یارانه خرید برق از تولیدکنندگان برق پراکنده با مقیاس کوچک و ظرفیت‌های تولید برق مشترکین از طریق عقد قراردادهای بلندمدت و همچنین تبدیل تا ۱۲ هزار مگاوات نیروگاه گازی به سیکل ترکیبی اقدام نمایند.

تبصره: در صورت تمایل بخش‌های غیردولتی به تبدیل نیروگاه‌های گازی موجود خود به سیکل ترکیبی، شرکت توانیر و شرکت‌های وابسته و تابعه وزارت نیرو می‌توانند از محل منابع موضوع بند (الف) این ماده نسبت به پرداخت تسهیلات در قالب وجوه اداره شده به آن‌ها اقدام نمایند.

عملکرد

طبق اطلاعات شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی در بازه پنج ساله برنامه پنجم توسعه مجموعاً ۱۷۶۰ مگاوات به ظرفیت بهره‌برداری شده شبکه برق کشور ناشی از بخش بخار واحدهای سیکل ترکیبی اضافه شده است.

۲-۲. سرمایه‌گذاری و خرید برق از بخش غیردولتی

۱-۲-۲. قانون برنامه پنجم

بندهای «د» و «و» از ماده ۱۳۳ به این مبحث اختصاص داشته است که محتوا و عملکرد آن‌ها به این شرح بوده است:

محتوا

ماده ۱۳۳ بند «د»

وزارت نیرو مجاز است در طول برنامه نسبت به افزایش توان تولیدی برق تا بیست و پنج هزار (۲۵۰۰۰) مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری بخش‌های عمومی، تعاونی و خصوصی اعم از داخلی و خارجی و یا منابع داخلی شرکت‌های تابعه و یا به صورت روش‌های متداول سرمایه‌گذاری از جمله ساخت، بهره‌برداری و تصرف (BOO) و ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) اقدام نماید.

تبصره: سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی از میزان بیست و پنج هزار (۲۵۰۰۰) مگاوات مذکور در این بند، حداقل ده هزار (۱۰۰۰۰) مگاوات است.



عملکرد

در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴، مجموعاً ۱۲۹۰۰ مگاوات ظرفیت جدید تولید برق وارد مدار شده است.

محتوا

ماده ۱۳۳ بند «و»

وزارت نیرو مکلف است در صورت نیاز با حفظ مسئولیت تامین برق، به منظور ترغیب سایر موسسات داخلی به تولید هرچه بیشتر نیروی برق از نیروگاه‌های خارج از مدیریت آن وزارتخانه، بر اساس دستورالعملی که به تایید شورای اقتصاد می‌رسد، نسبت به خرید برق این نیروگاه‌ها اقدام نماید.

عملکرد

بر اساس این بند دستورالعمل بند «و» ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم توسعه تهیه، به تایید شورای اقتصاد رسید و در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ ابلاغ گردید. به موجب ماده (۶) این دستورالعمل:

«در صورت تحقق آمادگی ابراز شده و ارایه خدمات جانبی توسط نیروگاه‌هایی که بر اساس اولویت هزینه‌برداری بیش از ۳۰۰ ساعت در سال فرصت قرار گرفتن در آرایش تولید را دارند بهای آمادگی تعلق می‌گیرد. نرخ پایه پرداخت بابت آمادگی در سال ۱۳۹۰ برابر با ۱۰۰ ریال به ازای یک کیلو وات قدرت خالص آماده تولید برای یک ساعت می‌باشد. این نرخ در سال‌های بعدی برنامه پنجم توسعه در ابتدای هر سال با اعمال ضریب تعدیل توسط وزارت نیرو تعدیل و اعلام می‌شود».

همچنین فرمول مشخصی که نحوه این تعدیل را نشان دهد به صورت زیر درج شده است:

= ضریب تبدیل نرخ‌های مندرج در قراردادهای بلندمدت

$$\left[\frac{\text{شاخص قیمت خرده فروشی در ابتدای سال پرداخت}}{\text{شاخص قیمت خرده فروشی در ابتدای سال عقد قرارداد}} \right]^{0.3} \left[\frac{\text{متوسط نرخ رسمی تسعیر ارز (یورو) در یکساله قبل از سال پرداخت}}{\text{متوسط نرخ رسمی تسعیر ارز (یورو) در یکساله قبل از زمان عقد قرارداد}} \right]^{0.7}$$

با وجود الزام به تعدیل نرخ پایه پرداخت بابت آمادگی بر اساس این دستورالعمل، این اقدام در تمامی سال‌های برنامه پنجم به صورت کامل صورت نگرفت. بر اساس بند ۱ صورت جلسه شماره ۲۶۳ هیات تنظیم بازار برق ایران در مرداد ۱۳۹۴، نرخ پایه پرداخت بابت آمادگی به نیروگاه‌ها و سقف نرخ پیشنهاد تولید انرژی در بازار برق در سال ۱۳۹۴ اصلاح نشد و بعد از آن نیز 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 از مصوبه هیات تنظیم بازار، شکایت خود را به دیوان عدالت اداری برده و بر اساس دادنامه شماره ۳۱۳ رای هیات عمومی دیوان به شرح زیر صادر شد:

«نظر به این‌که 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».

برطبق ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، " اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رای هیات عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیات مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید". بنابراین برای آن که ابطال این بند به جبران خسارت تولیدکنندگان برق منجر شود، بایستی طبق ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اثر حکم به زمان تصویب مصوبه مترتب می‌شد که با پی‌گیری‌های نیروگاه‌های غیردولتی حکم این موضوع نیز در خرداد ۱۳۹۹ صادر شد. اکنون انتظار می‌رود وزارت نیرو زیان مالی ناشی از عدم اجرای قانون برنامه پنجم در دو سال پایانی را بر اساس رای دیوان عدالت به طور صحیح جبران نماید.

۲-۲-۲. قانون برنامه ششم

مساله سرمایه‌گذاری در تولید برق و خرید برق از بخش غیردولتی در برنامه ششم توسعه در بند «ت» ماده ۴۸ بحث شده است. محتوا و عملکرد این ماده در ذیل ارائه شده است.

محتوا

ماده ۴۸ بند «ت»

دولت مکلف است:

از طریق وزارت نیرو در طول اجرای برنامه نسبت به افزایش توان تولید برق تا بیست و پنج هزار مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری موسسات 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 ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT)، اقدام نماید. خرید تضمینی برق بر اساس نرخ تعیین شده توسط شورای اقتصاد خواهد بود.



عملکرد

بر اساس این ماده، دستورالعمل تعیین نرخ خرید تضمینی برق، موضوع بند «ت» ماده ۴۸ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تهیه، در شورای اقتصاد تصویب و در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۸ ابلاغ شد. مطابق ماده (۶) این دستورالعمل:

«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 ذی‌نفعان ابلاغ نماید».

در ۲۳ اردیبهشت ۱۳۹۹ یعنی با حدود یکسال تاخیر در قالب مصوبه «اصلاح ضوابط بازار برق با هدف ارتقاء درجه رقابت‌پذیری بازار برق» سقف جدید قیمت انرژی توسط وزیر محترم نیرو، تعیین شد اما نرخ پایه آمادگی هم‌چنان ثابت مانده است ضمن آن‌که مدل مالی نیز برای سقف نرخ پیشنهادی جدید مشخص نگردید. به عبارت دیگر فرمول مشخصی مشابه با آنچه در دستورالعمل بند «و» ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم آمده است در این مصوبه عنوان نشده تا سرمایه‌گذار بخش خصوصی که مایل به احداث یا توسعه نیروگاه است از قدرت پیش‌بینی منطقی و معقول این دو مولفه برای سال‌های آتی برخوردار باشد و یا تولیدکننده فعلی بتواند به برآوردی از جریان درآمدی خود در سال‌های آینده دست پیدا کند.

۲-۳. صادرات برق

۲-۳-۱. قانون برنامه پنجم

همانطور که در جدول (۱) آمده است، صادرات برق موضوع بند «ه» از ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم بوده است. محتوا و عملکرد این بند به شرح زیر می‌باشد:

محتوا

ماده ۱۳۳ بند «ه»

وزارت نیرو حسب درخواست نسبت به صدور مجوز صادرات و عبور (ترانزیت) برق از نیروگاه‌های با سوخت غیر یارانه‌ای متعلق به بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام نماید.

عملکرد

بر اساس این بند دستورالعمل تعیین شرایط و روش صادرات برق موضوع ابلاغیه شماره ۹۲/۲۴۴۲۶/۳۰/۱۰۰ به تاریخ ۱۳۹۲/۰۵/۰۵ در وزارت نیرو تهیه، تصویب و ابلاغ شده است. همچنین تعدادی از نیروگاه‌های غیردولتی مجوز صادرات دریافت کردند اما تاکنون صادراتی توسط بخش خصوصی صورت نگرفته است. در دستورالعمل



طراحی شده نکاتی وجود دارد که اجرای آن را برای بخش خصوصی تا به امروز با چالش‌های جدی رو به رو ساخته است. از جمله این نکات می‌توان به تعیین «قیمت سوخت غیریارانه‌ای» اشاره کرد. در این سند، صدور مجوز صادرات منوط به رعایت تعهداتی است که از جمله آن‌ها پرداخت بهای سوخت غیریارانه‌ای مربوط به برق صادر شده از نیروگاه‌های حرارتی است. همچنین قیمت سوخت غیریارانه‌ای به عنوان قیمتی تعریف می‌شود که توسط مراجع قانونی برای سوخت مورد استفاده در نیروگاه‌ها جهت تولید انرژی برق به منظور صادرات در یک دوره معین تعیین می‌گردد (بندهای ۵ و ۴ دستورالعمل). از آنجا که میان وزارت نفت، نیرو و بخش خصوصی متقاضی صادرات، اختلاف نظر جدی بر سر قیمت سوخت گاز تحویلی برای صادرات است، تحقق هدف صادرات برق توسط بخش خصوصی تا امروز میسر نشده است.

۲-۳-۲. قانون برنامه ششم

در قانون برنامه ششم توسعه تجارت برق به طور کلی مدنظر قرار گرفته است که می‌تواند صادرات، واردات و یا ترانزیت برق از ایران را شامل شود. محتوا و عملکرد ماده ۴۹ قانون برنامه ششم با این مضمون در ذیل بررسی شده است:

محتوا

ماده ۴۹

دولت موظف است از سال اول برنامه اقدامات لازم را در راستای تشکیل بازار منطقه‌ای و ایجاد قطب (هاب) منطقه ای برق به عمل آورد به طوریکه شبکه برق کشور از شمال، جنوب، شرق و غرب به کشورهای همسایه متصل شود.

عملکرد

عملکرد صنعت برق ایران در زمینه تجارت برق نشان از پیشرفت در دهه ۱۳۹۰ ندارد. ظرفیت تولید برق کشور در سال ۱۳۹۸ به نسبت سال ۱۳۹۰، ۲۸ درصد رشد داشته است، اما در همین بازه زمانی صادرات برق ایران کاهش یافته است (از ۸۶۶۸ میلیون کیلو وات ساعت در سال ۱۳۹۰ به ۸۰۳۰ میلیون کیلو وات ساعت در سال ۱۳۹۸). ضمن آنکه بخش خصوصی همچنان قادر به مشارکت در صادرات برق نیست.



۲-۴. بورس انرژی

۲-۴-۱. قانون برنامه ششم

محتوا و عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در زمینه بورس برق به شرح زیر می‌باشد:

محتوا

ماده ۴۴ بند «ب»

وزارت نیرو موظف است به منظور افزایش بازدهی و ضریب بهره‌برداری نیروگاه‌ها:

۱. موافقت اصولی برای ایجاد نیروگاه‌های با بازدهی ۵۵ درصد تا ۶۰ درصد صادر نماید.

۲. قیمت خرید برق را با توجه به ساز و کار بازار در بورس تعیین نماید.

تبصره: آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارتخانه‌های نیرو و نفت و سازمان تهیه می‌شود و به تصویب هیات وزیران می‌رسد.

عملکرد

در راستای رونق معاملات برق در بورس انرژی، هیات وزیران در جلسه ۱۳۹۹/۰۷/۱۶ به پیشنهاد شماره ۲۲۷۴۱۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۹ وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرده است:

۱. کلیه مشترکین صنعتی برق با قدرت بالای (۵) مگاوات موظفند برق (انرژی الکتریکی) مورد نیاز را از

طریق قراردادهای دوجانبه و یا سایر روش‌های متداول در بورس انرژی تامین نمایند.

۲. وزارت نیرو و شرکت بورس انرژی ایران موظفند زیرساخت‌های لازم را برای تامین برق سایر مشترکین

(از جمله مشترکین تجاری بالای (۵) مگاوات) از طریق قراردادهای دوجانبه یا روش‌های متداول بورس

انرژی فراهم نمایند، به گونه‌ای که بر اساس یک برنامه زمان بندی شده، طی دو سال آینده تمام مشترکین

بالای (۱) مگاوات مشمول بند (۱) این تصویب نامه شوند.

تبصره - ضوابط اجرایی این بند توسط وزارت نیرو و با همکاری شرکت بورس انرژی ایران، ظرف شش ماه

تدوین و ابلاغ خواهد شد.



۳. در مواردی که تامین برق مصارف مازاد بر الگوی مصرف (به تشخیص وزارت نیرو) از مصارف کمتر از الگو قابل تفکیک باشد، مصرف مازاد بر الگو از طریق ساز و کار موضوع بند (۱) این تصویب نامه تامین خواهد شد.

این مصوبه با هدف ایجاد رونق در سمت تقاضای بورس انرژی تنظیم شده است و می‌تواند اثرات مثبتی نیز در صورت اجرا داشته باشد.

۲-۵. پوشش نوسانات نرخ ارز

۲-۵-۱. قانون برنامه پنجم

محتوا و عملکرد این موضوع در قانون برنامه پنجم توسعه به شرح زیر می‌باشد:

محتوا

ماده ۷۲

به منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها از جمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی - صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه، امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم می‌آورد.

عملکرد

در طی سال‌های برنامه پنجم توسعه، خدمات بیمه‌ای که قادر به پوشش نوسانات نرخ ارز باشد، طراحی نشده است.

۲-۵-۲. قانون برنامه ششم

همچنین در برنامه ششم توسعه آمده است:

محتوا

ماده ۴۶ بند «ت»

دولت مکلف است با رعایت تبصره (۳) ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ طی اجرای قانون برنامه ساز و کار لازم برای پوشش خطرات افزایش سالانه بیش از ۱۰ درصد نرخ ارز را در بودجه سنواتی پیش‌بینی کند و برای بنگاه‌های اقتصادی دریافت‌کننده تسهیلات ارزی طراحی و به اجرا درآورد.



عملکرد

متأسفانه این بند نیز علی‌رغم نقش حیاتی آن برای تولیدکنندگان برق که اقدام به اخذ تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی نموده‌اند و با وجود افزایش چند برابری نرخ ارز در سال‌های برنامه ششم، عملکردی تاکنون نداشته است.

۲-۶. جرایم تاخیر در پرداخت بدهی‌های دولت

۲-۶-۱. قانون برنامه ششم

در نظر گرفتن جرایم تاخیر زمانی که پرداخت بدهی‌های دولت با وقفه زمانی رو به رو می‌شود و بنابراین در شرایط تورمی با کاهش قدرت خرید همراه می‌شود، موضوع مهمی بوده است که در برنامه ششم به آن پرداخته شده است. محتوا و عملکرد این موضوع در این قسمت بررسی شده است.

محتوا

ماده ۱۰، بند الف، تبصره ۱

از ابتدای اجرای قانون برنامه، بدهی‌هایی که توسط دولت ایجاد و مراحل حسابرسی را در مراجع معتبر طی کرده و قطعی شده و از هیچ‌گونه افزایشی بابت عدم پرداخت برخوردار نشده باشند، تا زمان پرداخت بدهی توسط دولت از سودی معادل نرخ تورم تا حداکثر نرخ سود سپرده اعلام شده توسط بانک مرکزی برخوردار می‌شوند. در قراردادهای مربوط باید بندی اضافه شود که به موجب آن دولت ملتزم گردد تا در صورت عدم پرداخت بدهی خود در زمان مقرر معادل نرخ مذکور را به طلبکار بپردازد.

عملکرد

علی‌رغم تلاش‌های مستمر بخش خصوصی در درج این مورد در قراردادهای خرید برق از نیروگاه‌ها و با وجود تاخیر زمانی زیاد سازمان‌های زیر مجموعه وزارت نیرو در پرداخت مطالبات بخش خصوصی از محل فروش برق، همچنان موفقیتی حاصل نشده است.



۲-۷. اصلاح اقتصاد خدمات عمومی

۲-۷-۱. قانون برنامه پنجم

در ارتباط با قیمت‌گذاری کالاها و خدمات عمومی مواردی در قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که به نظر می‌رسد در ارتباط با فروش برق به مصرف‌کنندگان نهایی نیز مصداق داشته باشد. محتوا و عملکرد این ماده به شرح زیر است:

محتوا

ماده ۱۰۱، بند «د»، تبصره ۲

در اجرای این بند، چنانچه قیمت فروش کالا یا خدمات کمتر از قیمت عادلانه روز تکلیف شود، ما به التفاوت قیمت عادلانه روز و قیمت تکلیفی باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت شود و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر گردد.

عملکرد

با وجود تعرفه‌گذاری تکلیفی برق پرداخت ما به التفاوت قیمت تکلیفی و تمام شده به وزارت نیرو به موقع صورت نمی‌گیرد و همین مساله منجر به انباشت بدهی‌های قابل توجه این وزارتخانه به بخش خصوصی صنعت برق به ویژه تولیدکنندگان برق می‌شود.

۲-۷-۲. قانون برنامه ششم

همچنین در برنامه ششم توسعه آمده است:

محتوا

ماده ۳۹، الف

به منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۵/۱۰/۸۸ اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی



از خانواده‌های نیازمند و تامین هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چهارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد.

عملکرد

در بخش برق هرچند که تعرفه فروش برق به مصرف‌کنندگان نهایی هر ساله افزایش می‌یابد، اما همچنان با هزینه تمام شده تولید، انتقال و توزیع برق تا رسیدن به دست مصرف‌کننده نهایی فاصله دارد.

در جمع‌بندی این بخش می‌توان گفت هرچند که در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه به موارد حائز اهمیت پرداخته شده است، اما کیفیت اجرا در بسیاری موارد عملکرد مطلوبی نداشته است.

۳. پیشنهادهایی برای درج در برنامه هفتم توسعه

ردیف	بیان مسئله و مشکلات ایجاد شده	راهبرد اصلی (اهداف)	اقدامات (فعالیت‌ها)
۱	پس از تجدید ساختار صنعت برق و فراهم شدن شرایط حضور بخش خصوصی در تولید برق، شرکت‌هایی در صنعت برق تاسیس و اقدام به سرمایه‌گذاری در ساخت نیروگاه کردند. از آنجا که منابع مالی مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری در ساخت نیروگاه ارقام بزرگی است که باید به شکل ارزی تامین شود و بنابراین بخش خصوصی قادر به تامین آن به تنهایی و یا از طریق اخذ وام ریالی از سیستم بانکی نیست (هزینه سرمایه‌گذاری یک نیروگاه ۵۰۰ مگاواتی رقمی بالغ بر ۲۵۰ تا ۳۰۰ میلیون یورو است)، در نتیجه این شرکت‌ها اقدام به اخذ تسهیلات ارزی از صندوق توسعه ملی کردند. پس از جهش نرخ ارز در سال ۱۳۹۷ و استمرار آن در سال ۱۳۹۹، شرکت‌های مذکور برای بازپرداخت اقساط خود به مشکل جدی برخوردند به گونه‌ای که این مساله به بحرانی برای این شرکت‌ها و صندوق توسعه ملی تبدیل شده است. در شرایط موجود ضمن آنکه سرمایه‌گذاران پیشین تحت	افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید برق/ تامین برق پایدار کشور	پیشنهاد می‌شود در برنامه هفتم توسعه مشخصاً وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان مدیریت و برنامه ریزی مکلف شوند در بازه زمانی ۶ ماهه از ابلاغ قانون ساز و کار لازم برای پوشش خطرات افزایش سالیانه بیش از ده درصد نرخ ارز را طراحی، تصویب و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نمایند. همچنین در صورتی که حل مشکل نیروگاه‌های دریافت‌کننده تسهیلات ارزی از صندوق توسعه ملی وفق تکلیف قانون برنامه ششم، تا تاریخ تهیه برنامه هفتم توسعه میسر نشده باشد، در قانون برنامه هفتم توسعه دولت مکلف شود برای پرداخت ما به التفاوت نرخ ارز در سال بازپرداخت اقساط از نرخ ارز برآوردی سال بازپرداخت با حساب ۱۰ درصد افزایش سالانه از سال ابتدایی



<p>برنامه (۱۳۹۶)، در بودجه‌های سنواتی منابع مورد نیاز را تعریف نماید.</p>		<p>فشارهای اقتصادی اجتماعی بسیاری هستند، سرمایه‌گذاران جدید نیز از بیم شرایط پیش آمده به صنعت تولید برق ورود نمی‌کنند و این مساله آینده تامین برق پایدار کشور را با خطر جدی رو به رو می‌کند. این در حالی است که مطابق بند «ت» ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف بوده است با رعایت تبصره (۳) ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۹۴/۲/۱ طی اجرای قانون برنامه ساز و کار لازم برای پوشش خطرات افزایش سالیانه بیش از ده درصد نرخ ارز را در بودجه سنواتی پیش‌بینی کند و برای بنگاه‌های اقتصادی دریافت‌کننده تسهیلات ارزی طراحی و به اجرا درآورد.</p>	
---	--	---	--

اقدامات (فعالیت‌ها)	راهبرد اصلی (اهداف)	بیان مسئله و مشکلات ایجاد شده	ردیف
<p>پیشنهاد می‌شود در برنامه هفتم توسعه الزام تعدیل سالیانه نرخ پایه آمادگی بر اساس تغییرات تورم و نرخ ارز در طول سال‌های برنامه و در ابتدای هر سال مشابه دستورالعمل بند (و) ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم، درج گردد.</p>	<p>تامین برق پایدار / سرمایه‌گذاری در صنعت برق</p>	<p>در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، به ترتیب در بند (و) ماده (۱۳۳) و بند (ت) ماده ۴۸ به خرید برق نیروگاه‌های غیردولتی توسط وزارت نیرو بر اساس دستورالعملی که به تایید شورای اقتصاد می‌رسد، اشاره شده است. انتظار می‌رود با توجه به متوقف شدن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساخت و توسعه نیروگاه‌ها به دلیل مشکلات پیش آمده در سالیان اخیر و با توجه به اینکه به دلیل عدم اجرای دقیق دستورالعمل‌های نوشته شده برای این دو ماده قانونی، نرخ خرید برق نیروگاه‌ها در بازار عمده فروشی برق در فاصله سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ در حد سال ۱۳۹۳ باقی مانده است، برنامه هفتم به طور مستقیم به این مساله بپردازد.</p>	<p>۲</p>

اقدامات (فعالیت‌ها)	راهبرد اصلی (اهداف)	بیان مسئله و مشکلات ایجاد شده	ردیف
<p>پیشنهاد می‌شود در برنامه هفتم توسعه نهاد تنظیم‌گر برق (در صورت تاسیس) و یا اتاق بازرگانی با مشارکت تشکلهای مرتبط و مسئولین وزارت نفت و نیرو به اصلاح دستورالعمل «تعیین شرایط و روش صادرات برق به تاریخ</p>	<p>رونق تجارت خارجی برق / استفاده بهینه از شبکه / افزایش وابستگی</p>	<p>در شرایط فعلی صادرات برق عملاً در اختیار و انحصار وزارت نیرو است. از سویی بررسی آمار صادرات برق نشان می‌دهد در طی سالیان دهه ۱۳۹۰ رونقی در میزان برق صادراتی مشاهده نمی‌شود. این در حالی است که بازارهای عمده صادرات برق ایران یعنی کشورهای عراق، افغانستان و</p>	<p>۳</p>



<p>۱۳۹۲/۰۵/۰۵» با در نظر گرفتن مجموع ملاحظات و ابلاغ دستورالعمل جدید ملزم شوند. همچنین برای افزایش ظرفیت‌های جدید صادراتی برق با مشارکت بخش خصوصی در طول سالیان برنامه به صورت کمی (مگاوات ساعت) هدف‌گذاری شود.</p>	<p>کشورهای منطقه به ایران و بهبود ثبات در سطح منطقه</p>	<p>پاکستان در این بازه زمانی نیاز به برق داشته‌اند و پیش بینی می‌شود در بازه میان مدت تا ۲۰۲۵ نیز همچنان این نیاز مطرح باشد. با توجه به اینکه در قوانین برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و نیز در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نیز به ضرورت توسعه صادرات برق و تبدیل ایران به هاب انرژی منطقه پرداخته شده است، اما همچنان برنامه‌ریزی مدونی برای آن مشاهده نمی‌شود، در نتیجه انتظار می‌رود در برنامه هفتم این مهم به صورت جدی مطرح شود.</p>	
---	---	--	--

اقدامات (فعالیت‌ها)	راهبرد اصلی (اهداف)	بیان مسئله و مشکلات ایجاد شده	ردیف
<p>پیشنهاد می‌شود در برنامه هفتم توسعه ماده ۱۰، بند الف، تبصره ۱ به این صورت اصلاح شود: از ابتدای اجرای قانون برنامه، بدهی‌هایی که توسط دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی ایجاد و مراحل حسابرسی را در مراجع معتبر طی کرده و قطعی شده و از هیچ گونه افزایشی بابت عدم پرداخت برخوردار نشده باشند، تا زمان پرداخت بدهی توسط دولت از سودی معادل نرخ تورم تا حداکثر نرخ سود سپرده اعلام شده توسط بانک مرکزی برخوردار می‌شوند. در قراردادهای مربوط باید بندی اضافه شود که به موجب آن دولت ملتزم گردد تا در صورت عدم پرداخت بدهی خود در زمان مقرر معادل نرخ مذکور را به طلبکار بپردازد.</p>	<p>بهبود جریان نقدینگی تولید برق</p>	<p>با توجه به آن که مطالبات تولیدکنندگان غیردولتی برق از سازمان‌های زیرمجموعه وزارت نیرو با تاخیر زمانی زیاد وصول می‌شود و این مساله قدرت خرید این مطالبات را به شدت با کاهش رو به رو می‌کند به طوریکه حتی انجام هزینه‌های جاری اداره نیروگاه بعضا با سختی همراه است، پیشنهاد می‌شود مانند برنامه ششم توسعه، بندی برای جرایم تاخیر بدهی‌های دولتی در نظر گرفته شود و به شکلی اصلاح شود که به حل این مشکل در قراردادهای خرید برق از نیروگاه‌ها نیز بیانجامد.</p>	<p>۴</p>