

آسیب شناسی قراردادهای بیع متقابل برای احداث بخش بخار نیروگاه ها



فهرست

۱. مقدمه ۲
۲. تاریخچه قراردادهای بیع متقابل و مروری بر مستندات قانونی ۳
۳. مشکلات موجود بر سر راه اجرایی شدن طرح‌های توسعه نیروگاهی بر اساس قراردادهای بیع متقابل ۵
۴. بررسی حجم سرمایه‌گذاری صورت گرفته در نیروگاه‌ها ۶
۵. راهکار پیشنهادی ۷

۱. مقدمه

به دلیل نیاز شبکه برق کشور و عدم توجه به مصرف سوخت، تعدادی از نیروگاه‌های احداث شده تنها به شکل گازی اجرا شده است. قانون گذار با توجه به ضرورت استفاده از سوخت با حداکثر بهره‌وری، احداث بخش بخار نیروگاه‌های گازی را با ساز و کار مشخص از سال ۱۳۹۲ ابلاغ نموده است. افزودن بخش بخار به نیروگاه‌های گازی و تبدیل آن‌ها به سیکل ترکیبی از طریق افزایش راندمان و صرفه‌جویی در مصرف سوخت دارای منافع متعدد در سطح بخشی و ملی است. کمبود گاز و برق از جمله بحران‌های فعلی بخش انرژی کشور است که طبق پیش بینی‌ها در آینده تشدید خواهد شد و امنیت این بخش و کشور را مورد تهدید جدی قرار می‌دهد. در کنار این مشکل، آلودگی شهرهای بزرگ نیز بحرانی جدی در محیط زیست و رفاه مردم ایجاد کرده است. در چنین شرایطی بهترین شیوه بالا بردن بهره‌وری در استفاده از سوخت، سرمایه‌گذاری برای ارتقای راندمان نیروگاه‌ها می‌باشد که یکی از مراکز اصلی مصرف کننده سوخت (گاز، گازوئیل و مازوت) هستند. در نتیجه هرگونه طرح ارتقای راندمان در شرایط فعلی تامین کننده منافع ملی است و باید با جدیت پی‌گیری شود. ضمن آنکه احتمال افزایش ظرفیت شبکه برق با سرمایه‌گذاری غیر دولتی از طریق توسعه نیروگاه‌های موجود در شرایط فعلی صنعت برق و مشکلاتی که در این صنعت وجود دارد، به مراتب بیشتر از ساخت نیروگاه‌های جدید است.

بر اساس اطلاعات دریافتی از ۶ نیروگاه غیر دولتی که در این بخش سرمایه‌گذاری کرده‌اند (مجموعاً ۱۵ واحد بخار)، اصل سرمایه‌گذاری صورت گرفته در قراردادهای بیع متقابل مجموعاً ۱۹۸۰ میلیون یورو بوده است. با اجرای این پروژه‌ها، ۲۲۶۰ مگاوات به ظرفیت نامی شبکه برق کشور افزوده می‌شود که بیش از ۸۰ درصد آن محقق شده و نیز تا تاریخ تهیه گزارش، بر اساس اطلاعات نیروگاه‌هایی که با توجه به زمان بهره‌برداری تاییدیه سوخت صرفه جویی شده خود را دریافت کرده‌اند، ۳۴۳۱ میلیون لیتر صرفه جویی سوخت از این محل صورت گرفته است. همچنین در صورت به بهره‌برداری رسیدن بخش بخار کل نیروگاه‌هایی که با قرارداد بیع متقابل نسبت به توسعه بخش بخار نیروگاه اقدام نموده‌اند، سالانه در حدود چهار میلیارد و دویست میلیون متر مکعب صرفه جویی در مصرف سوخت صورت می‌پذیرد. همچنین در صورت توسعه واحدهای گازی موجود این میزان صرفه جویی بالغ بر هشت و نیم میلیارد متر مکعب سوخت در سال خواهد شد. لازم به ذکر است وزارت نیرو در حال حاضر این سوخت را با قیمت تنها ۲۵۰ ریال به ازای هر متر مکعب به نیروگاه‌های حاضر در بازار برق و با قیمت رایگان به نیروگاه‌های دارای قرارداد خرید تضمینی تحویل می‌دهد. در حالیکه همین سوخت با قیمت ۵۰۰۰۰ ریال به ازای هر متر مکعب به شرکت‌های پتروشیمی تحویل می‌گردد. حل مشکل سرمایه‌گذاران قبلی زمینه‌ساز ورود سرمایه‌گذاران جدید در امر توسعه بخش بخار نیروگاه‌های موجود است. باید توجه داشت توقف پروژه‌های مشابه عدم نفعی قابل توجه برای منافع ملی و تولید برق کشور ایجاد می‌کند که زیان‌های ناشی از آن جبران ناپذیر است.

^۱ . لازم به ذکر است نحوه محاسبه سوخت صرفه جویی شده در قراردادهای بیع متقابل، معادل میزان تولید واحد بخار بر حسب کیلووات ساعت تقسیم بر راندمان واحدهای گازی در سال ۱۳۹۲ ضربدر عدد ۱۰ می‌باشد. در نتیجه به طور متوسط میزان سوخت صرفه جویی شده هر واحد بخار در هر ماه معادل ۲۵ میلیون واحد سوخت و سالانه ۳۰۰ میلیون متر مکعب گاز و یا ۳۰۰ میلیون متر مکعب گازوئیل محاسبه می‌گردد.

این گزارش با هدف آسیب شناسی قراردادهای توسعه بخش بخار نیروگاهها (قراردادهای موسوم به بیع متقابل) در چند بخش تدوین شده است. نخست مروری بر تاریخچه قراردادهای بیع متقابل و مستندات قانونی پشتوانه این قراردادها صورت می‌گیرد. مشکلات موجود بر سر راه اجرایی شدن طرح‌های توسعه نیروگاهی از طریق تبدیل نیروگاهها به سیکل ترکیبی بخش سوم و بررسی حجم سرمایه‌گذاری صورت گرفته در نیروگاهها بخش چهارم گزارش را به خود اختصاص می‌دهند. در نهایت ارائه پیشنهادها بخش آخر گزارش می‌باشد.

۲. تاریخچه قراردادهای بیع متقابل و مروری بر مستندات قانونی

سرمایه‌گذاری برای توسعه نیروگاهها از طریق افزودن بخش بخار در قالب قراردادهای بیع متقابل و چگونگی بازگشت سرمایه در این روش، ابتدا در بند ۱۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مطرح شد. در این ماده آمده است:

" به منظور اجرای طرح‌های افزایش بازدهی نیروگاهها با اولویت نصب بخش بخار در نیروگاههای سیکل ترکیبی، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدید پذیر، کاهش تلفات، بهینه‌سازی مصرف، صرفه جویی در مصرف سوخت مایع و افزایش سهم صادرات سوخت، به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود تا سقف یکصد و بیست هزار میلیارد (۱۲۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال به روش بیع متقابل با سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی و عمومی قرارداد اجرای طرح‌های افزایش بازدهی و تولید نیروگاههای بخش دولتی و خصوصی، توسعه نیروگاههای تجدید پذیر، کاهش تلفات و بهینه‌سازی مصرف انرژی با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل منعقد نمایند. دولت مکلف است در قبال این تعهد، سوخت مایع (نفت گاز) صرفه جویی شده یا معادل آن نفت خام را با محاسبه میزان صرفه جویی حاصله در مدت حداکثر دو سال به سرمایه‌گذاران تحویل نماید. آئین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت‌خانه‌های نیرو و نفت حداکثر دو ماه پس از تصویب این قانون با تایید معاونت به تصویب هیات وزیران می‌رسد."

در آئین‌نامه اجرایی این بند نکات مهمی به شرح زیر آمده است:

- طرح‌های افزایش راندمان، طرح‌هایی هستند که اجرای آنها موجب افزایش راندمان نیروگاهها می‌گردد.
- وزارت نیرو مجاز است از طریق شرکت توانیر در سقف مقرر در بند (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور نسبت به انعقاد قرارداد بیع متقابل با احتساب هزینه‌های تبعی آن با متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌ها اقدام نماید. میزان صرفه جویی ناشی از اجرای هر طرح توسط وزارت‌خانه‌های نیرو و نفت مطابق مقررات ماده (۴) این آیین‌نامه تعیین می‌گردد و به تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور می‌رسد.
- نحوه انعقاد قرارداد در نیروگاههای غیر دولتی به این صورت است که قرارداد بیع متقابل در نیروگاههای متعلق به بخش غیر دولتی با مالک نیروگاه و یا سرمایه‌گذار معرفی شده از طرف وی با رعایت تبصره (۲) ماده (۴) صورت

می‌گیرد.^۲ در تبصره (۲) تصریح شده است برای سرمایه‌گذاری‌هایی که مالکیت تأسیسات احداثی متعلق به بخش غیر دولتی است، به منظور تعیین میزان سوخت منظور شده در قرارداد (با رعایت سقف موضوع این ماده)، دوره بهره‌برداری به گونه‌ای محاسبه می‌شود که ارزش سوخت براساس قیمت فوب خلیج فارس که توسط وزارت نفت اعلام می‌شود در زمان عقد قرارداد، بتواند اصل سرمایه‌گذاری را پوشش دهد. بخش غیر دولتی باید متعهد گردد میزان برق مندرج در قرارداد را بدون دریافت وجه در اختیار شرکت توانیر قرار دهد.

- شرکت ملی نفت ایران مکلف است در قبال تعهد ایجاد شده، سوخت مایع صرفه جویی شده و یا معادل ارزش روز سوخت مایع در زمان تحویل را به صورت نفت خام به سرمایه‌گذار تحویل نماید. سرمایه‌گذار مجاز است براساس رویه‌های جاری و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط نسبت به صدور سوخت تحویلی به خارج از کشور با هماهنگی شرکت ملی نفت ایران اقدام نماید.

- وزارت نفت موظف است از طریق شرکت‌های تابعه و براساس قرارداد منعقد بین وزارت نیرو و سرمایه‌گذار، به میزان سوخت مایع صرفه جویی شده و یا معادل آن نفت خام را (که هر سه ماه یکبار پس از اجرا و راه‌اندازی عملیاتی متناسب با استانداردهای عملیاتی وزارت نیرو، توسط وزارت یاد شده اعلام می‌شود) ظرف یک ماه پس از اعلام وزارت نیرو و تأیید معاونت به سرمایه‌گذار تحویل نماید.

تبصره - وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه مربوط، ارزش روز سوخت مایع (نفت گاز) یا معادل ارزش آن نفت خام تحویلی به سرمایه‌گذار را به حساب بدهکار دولت (خزانه) موضوع جزء (۱-۳) بند (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ثبت و جهت تسویه حساب به خزانه داری کل کشور و معاونت اعلام می‌نماید.

- وزارت نیرو موظف است پس از انعقاد هر قرارداد، نسخه‌ای از آن را به منظور برقراری انضباط مالی در بودجه عمومی دولت و پیش‌بینی تعهدات ذی‌ربط در لویح بودجه سالانه کشور به معاونت ارسال نماید.

تعدادی از نیروگاه‌های غیر دولتی به پشتوانه این آئین نامه پس از تأیید وزارت نفت و سازمان برنامه و بودجه، قرارداد بیع متقابل با وزارت نیرو منعقد کردند. اما به دلیل مشکلاتی که در بخش سوم گزارش تشریح می‌شود، عملاً تعهدات دولت به این سرمایه‌گذاران انجام نپذیرفته و ایشان نیز در نتیجه قادر به انجام تعهدات متقابل خود به بانک‌های عامل و صندوق توسعه ملی بابت وام‌های ارزی اخذ شده نیستند و لذا با مشکلات جدی مالی برای تداوم بهره‌برداری از واحدهای تولید برق خود مواجه شده‌اند. سرمایه‌گذاران این حوزه ۱۵ واحد بخار را با سرمایه‌گذاری ۱,۹۸۰ میلیون یورو به اجرا در آوردند و واحدها به تدریج از سال ۱۳۹۶ تاکنون در مدار تولید برق قرار گرفته‌اند و در حال حاضر، بخش قابل توجهی از آن‌ها بیش از چندین برابر هزینه سرمایه‌گذاری خود، صرفه جویی سوخت محقق شده داشته‌اند. این در حالی است که این سرمایه‌گذاران نه تنها هزینه سرمایه‌گذاری را (طی قرارداد با شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی) دریافت

^۲ این ماده فرمول سقف مناقصه و قرارداد در طرح‌های افزایش راندمان در نیروگاه‌های حرارتی و نصب بخش بخار در نیروگاه‌های سیکل ترکیبی را تصریح می‌کند.

نکرده‌اند بلکه هزینه قابل توجه مالی (ارزی) به دلیل تاخیر در پرداخت اقساط متحمل شده‌اند. این وضعیت در اجرای قراردادهای بیع متقابل جاری باعث شده است تمایلی از سمت دیگر سرمایه‌گذاران برای اجرای عملیات احداث بخش بخار واحدهای جدید وجود نداشته باشد و عملاً توسعه نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی متوقف شود.

۳. مشکلات موجود بر سر راه اجرایی شدن طرح‌های توسعه نیروگاهی بر اساس قراردادهای بیع متقابل

۱. عدم تکافوی مبلغ قرارداد بیع متقابل با حجم کل سرمایه‌گذاری (اصل و فرع) به دلیل اشکال در ساختار قیمت‌گذاری صورت گرفته توسط وزارت نیرو در قراردادهای بیع متقابل؛
۲. بلا تکلیفی هزینه‌های مالی ناشی از تبدیل ارز که عمده آن ناشی از عدم انجام تعهدات بانک مرکزی در تامین ارز بوده است؛
۳. نوسانات ناهمگن قیمت ارز و قیمت نفت و به علاوه همزمان نبودن دوره درآمد حاصل از بیع متقابل با زمان تحویل حواله یا پرداخت وجه معادل آن که می‌تواند توان بازپرداخت وام را تحت الشعاع قرار دهد؛
۴. ابهام در نحوه ثبت درآمد ناشی از بیع متقابل در صورت‌های مالی شرکت و پذیرش آن توسط سازمان امور مالیاتی؛
۵. تحمیل موارد غیر قانونی در قرارداد بیع متقابل با توانیر از جمله ادعای دریافت گواهی ظرفیت (در قانون پشتوانه تنظیم قرارداد بیع متقابل که در بخش ۱ تشریح شد، اشاره‌ای به واگذاری گواهی ظرفیت نشده است)؛
۶. ابهام در جایگزین شدن قراردادهای بیع متقابل با ظرفیت‌های ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر؛
۷. تحمیل هزینه‌های مالی غیر مستقیم به دلیل عدم دریافت LC جهت توسعه نیروگاه؛
۸. عدم پیش‌بینی منابع مورد نیاز برای بازپرداخت سوخت صرفه جویی شده نیروگاه‌ها متناسب با تعهدات قراردادی از سوی سازمان برنامه و بودجه در لوایح بودجه سنواتی؛
۹. عملیاتی نبودن ساز و کار تحویل نفت به سرمایه‌گذاران عدم پی‌گیری و همکاری سازمان برنامه و بودجه در اعلام میزان سوخت صرفه جویی شده اعلامی توسط وزارت نیرو به شرکت ملی نفت ایران؛
۱۰. عدم صدور حواله نفت از طرف شرکت ملی نفت ایران؛
۱۱. خروج قراردادها از حالت بیع متقابل و ریالی شدن قراردادها در حالیکه سرمایه‌گذاری انجام شده ارزی است؛
۱۲. رشد نرخ ارز و عدم تغییر قیمت‌های فروش برق در بازار عمده فروشی برق به رغم افزایش هزینه‌های بهره‌برداری، حذف ماده ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم برای معافیت مالیاتی طرح‌های توسعه و تامین آورده ارزی سهامداران از محل ارز آزاد که مجموعاً سرمایه‌گذاری در این بخش را فاقد توجیه‌پذیری اقتصادی لازم برای سرمایه‌گذاران خصوصی کرده است.
۱۳. عدم تحویل سوخت و یا معادل آن ارز یا ریال معادل ارز سوخت صرفه جویی شده؛

۱۴. لحاظ نکردن جریمه برای تاخیر در انجام تعهدات وزارت نیرو و وزارت نفت در قراردادهای بیع متقابل؛
۱۵. در بند (ی) تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۰، دستورالعملی جهت فروش نفت از سوی هیات وزیران صادر شده است که عملاً امکان فروش نفت را از روش‌های معمول سلب می‌نماید. اهم موارد ذکر شده در دستورالعمل فوق عبارتند از: مقاصد صادرات نفت باید با هماهنگی شرکت ملی نفت تعیین شوند (بند ۲ ماده ۵)؛ کاهش میزان دیون همزمان با تحویل سوخت به قیمت روز صادراتی (ماده ۶) در حالی که با توجه به محدودیت‌های فعلی نمی‌توان تضمین نمود که در زمان فروش سوخت تحویلی، قیمت به چه ترتیبی خواهد بود؛ عدم امکان ارائه تخفیف تحت هیچ شرایطی (ماده ۸)؛ در صورتی که این شرکت، نفت تحویلی را به قیمت گران‌تر از زمان تحویل سوخت به فروش برساند باید عواید آن را با طرف مقابل تسهیم نماید (ماده ۹) ولی در صورت کاهش قیمت فروش، کلیه ریسک‌ها متوجه این شرکت خواهد بود.

۱۶. در ماده ۱۰ الحاقیه قرارداد بیع متقابل اشاره شده است که اگر مبالغی در بودجه از طریق تبصره ۱۴ و یا سایر ردیف‌های بودجه سالانه برای پرداخت به نیروگاه‌ها پیش‌بینی گردد، مبلغ مذکور بر اساس نرخ تسعیر سامانه نیما بانک مرکزی در زمان پرداخت محاسبه و از مطالبات کسر می‌گردد. این در شرایطی است که بخش عمده‌ای از هزینه‌های صورت گرفته جهت احداث نیروگاه از طریق ارز آزاد که در حدود ۲۰٪ بیش از قیمت ارز در سامانه نیما می‌باشد، صورت پذیرفته است.

۴. بررسی حجم سرمایه‌گذاری صورت گرفته در نیروگاه‌ها

بر اساس اطلاعات دریافتی از ۶ نیروگاه غیر دولتی که در این بخش سرمایه‌گذاری کرده‌اند، اصل سرمایه‌گذاری صورت گرفته مجموعاً ۱۹۸۰ میلیون یورو بوده است. در صورت اجرای کامل این پروژه‌ها، ۲۲۶۰ مگاوات به ظرفیت نامی شبکه برق کشور افزوده خواهد شد که بیش از ۸۰ درصد آن محقق شده و نیز تا تاریخ تهیه گزارش، بر اساس اطلاعات نیروگاه‌هایی که با توجه به زمان بهره‌برداری تاییدیه سوخت صرفه جویی شده خود را دریافت کرده‌اند، ۳۴۳۱ میلیون لیتر صرفه جویی سوخت از این محل صورت گرفته است.

۵. راهکار پیشنهادی

بر اساس توضیحات ارائه شده در بخش‌های پیشین گزارش، راهکار زیر به منظور حل مشکل پیشنهاد می‌شود:

- اعلام رسمی مقدار حجم و مبلغ معادل سوخت صرفه جویی شده نیروگاه‌ها توسط سازمان برنامه و بودجه به وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران). محاسبه سوخت صرفه جویی باید به صورت ارزی و بر اساس قیمت فوب خلیج فارس صورت گیرد.
- صدور حواله‌های نفتی از سوی شرکت ملی نفت ایران به نام سرمایه‌گذار و یا فروش آن از طریق شرکت ملی نفت ایران و پرداخت مبالغ ارزی آن به سرمایه‌گذاران نیروگاه‌ها (ترجیحاً در داخل کشور) جهت تسویه بدهی به بانک‌ها و صندوق توسعه ملی (در صورتی که صندوق توسعه ملی بازپرداخت ریالی را بپذیرد، دریافت معادل ریالی هم مورد تایید است).
- اصلاح سقف مبلغ قراردادهای بیع متقابل تا مبلغ سرمایه‌گذاری صورت گرفته.