



مشکلات موجود در تولید برق و راهکارهای پیشنهادی

۱. مقدمه

بحران تامین برق از سال ۱۳۹۷ نمایان شد. عدم تمکین به قانون یا اجرای سلیقه‌ای قوانین صنعت برق که از ابتدای دهه ۹۰ شاهد آن هستیم تأثیراتی به جا گذاشته است که در اثر آن سرمایه‌گذار انگیزه‌ای برای ورود سرمایه به تولید برق را ندارد و در نتیجه‌ی عدم افزایش کافی در ظرفیت‌های تولید برق، از سال ۱۳۹۹ شاهد خاموشی برق در فصول پرمصرف و قطعی برق صنایع هستیم که زیان‌های قابل توجهی به تولید ملی وارد می‌کند.

در صورتی که عمل نکردن به قوانین استمرار یابد و سیاست‌های اعمالی در حوزه تولید برق تغییری ساختاری نداشته باشد، پیش بینی می‌شود کمبود برق در سال‌های آینده تشدید گردد. در این گزارش مختصری از مشکلات سرمایه‌گذاران تولید برق ارائه شده است. امید است که اقدامات ضروری و شایسته برای خروج از این بحران به فوریت در دستور کار قرار گیرد زیرا که تمامی تولیدات و رفاه اقتصادی و اجتماعی در گرو توان تامین برق به میزان کافی برای پوشش نیازهای موجود است.

۲. مشکلات حکمرانی برق

در شرایط فعلی ۶۰ درصد برق کشور توسط نیروگاه‌های غیر دولتی تولید می‌گردد و ۴۰ درصد باقیمانده در اختیار نیروگاه‌های متعلق به وزارت نیرو است. بنابراین دولت و بخش خصوصی در تولید و فروش برق رقیب یکدیگر هستند. از سویی وزارت نیرو همزمان کنترل نهاد تنظیم‌گر صنعت برق یعنی هیات تنظیم بازار برق را نیز بر عهده دارد. زیرا اعضای این هیات با حکم وزیر نیرو منصوب می‌شوند، بودجه اداره دبیرخانه این هیات توسط وزارت نیرو تامین می‌شود و محل استقرار دبیرخانه آن نیز در وزارت نیرو است. این مساله منجر شده است در مواردی که میان بخش خصوصی و دولتی فعال در صنعت برق تضاد منافع ایجاد می‌شود، منافع بخش دولتی حاکم گردد.

مصادیق

۱- مصوبه شماره ۲۶۳ هیات تنظیم بازار برق مبنی بر ثابت نگه داشتن نرخ پایه آمادگی در دو سال پایانی برنامه پنجم توسعه که تعدیل نشدن نرخ پایه آمادگی نیروگاه‌ها تاکنون نیز ادامه یافته است. یعنی از سال ۱۳۹۴ تاکنون (سهم بهای پرداختی به نیروگاه‌ها از محل آمادگی، نزدیک به ۴۰ درصد از کل درآمد فروش برق نیروگاه در بازار عمده فروشی برق است). در حالیکه این مصوبه مغایرت قانونی با ماده (۶) دستورالعمل بند (و) ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم توسعه دارد و تعدادی از نیروگاه‌ها با شکایت به دیوان عدالت اداری و دریافت حکم هیات عمومی دیوان، غیر قانونی بودن آن را اثبات کرده‌اند (دادنامه شماره ۳۱۳) و سپس حکم

اعمال اثر آن به زمان تصویب مصوبه طبق ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز صادر شده است. مطابق ماده (۱۳) این قانون، 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. اما همچنان جبران زیان مالی نیروگاه‌ها صورت نگرفته است.

۲- نیروگاه‌های تولیدکننده برق هر ساله ناچار به تمدید پروانه بهره‌برداری فعالیت خود هستند که نیازمند ارائه مدارک مختلف فنی نیروگاه و بعضاً اطلاعات مالی قراردادهای آن‌ها می‌باشد (در حالیکه در هیچ صنف دیگر پروانه بهره‌برداری برای یک سال صادر نمی‌شود). گردآوری این مدارک فرآیندی زمان‌بر و هزینه‌بر است و در صورت عدم تمدید به موقع پروانه بهره‌برداری نیز جرایمی برای تولیدکنندگان برق در نظر گرفته می‌شود. نیروگاه‌ها برای جلوگیری از پرداخت این جرایم ناچار شدند به هیات عمومی دیوان عدالت اداری شکایت کنند که بر اساس دادنامه شماره ۶۳۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری و دریافت رای "ابطال ماده ۵ دستورالعمل کسر درآمد مربوط به پروانه بهره‌برداری وزارت نیرو و بندهای ذیل آن"، مشخص شد وزارت نیرو یا سازمان‌های زیر مجموعه آن در جایگاه قانونی تعیین مجازات نمی‌باشند و هر گونه کسر درآمد بابت تاخیر در تمدید پروانه بهره‌برداری عملی غیرقانونی تلقی می‌شود.

۳- ممانعت وزارت نیرو بر سر راه تاسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق. شورای رقابت از سال ۱۳۹۷ به استناد ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تلاش کرد با تدوین آئین نامه تاسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق و ارسال آن به هیئت دولت، مراحل اجرایی تاسیس این نهاد را تسهیل سازد. متأسفانه با وجود بررسی آئین نامه در هیات دولت و در ادامه بررسی در کمیسیون‌های مرتبط مجلس شورای اسلامی و قرار گرفتن در دستور کار صحن علنی مجلس در شهریور ۱۴۰۰، به فاصله اندکی، هیات وزیران با توجه به آغاز کار دولت سیزدهم و ضرورت بازنگری در لایحه تاسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق با پیشنهاد وزارت نیرو مبنی بر درخواست استرداد لایحه مذکور از مجلس شورای اسلامی موافقت کرد و مساله از دستور کار مجلس خارج شد. در یکصد و دهمین نشست شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۶ مجدداً بحث ضرورت تاسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق مطرح و مصوب شد:

وزارت نیرو می‌بایست ظرف ۱۵ روز نقطه نظرات خود در مورد لایحه تنظیم‌گری بخش برق را مشخص نماید و به کمیسیون اقتصادی دولت ارائه دهد. در غیر اینصورت وزارت امور اقتصاد و دارایی مستقیماً اقدام به ارسال لایحه تنظیم‌گری بخش برق به کمیسیون اقتصادی دولت می‌نماید.

اما همچنان و با گذشت بیش از یک و نیم سال از مصوبه شورای گفتگو، تاسیس نهاد تنظیم گر بخش برق از این کانال نیز متوقف شده است.

۳. مشکلات تامین مالی

با توجه به اینکه سرمایه‌گذاری در احداث نیروگاه‌ها نیازمند منابع مالی قابل توجهی است (به طور متوسط احداث یک نیروگاه ۵۰۰ مگاواتی نیازمند ۴۰۰ میلیون یورو منابع مالی است بنابراین سالانه ۵۰۰۰ مگاوات افزایش ظرفیت تولید برق به منظور پوشش تقاضا بدون خاموشی، نیازمند ۴ میلیارد یورو منابع مالی است)، استفاده از تسهیلات صندوق توسعه ملی در کنار آورده سرمایه‌گذار تاکنون تنها راه تامین مالی پروژه‌های نیروگاهی بوده است. به دلیل نوسانات ارزی و جهش بیش از ده برابری نرخ ارز و با توجه به اینکه درآمد نیروگاه‌ها ریالی است و از قیمت گذاری دستوری تبعیت می‌کند، در صورت دریافت تسهیلات ارزی از صندوق توسعه ملی امکان بازپرداخت برای نیروگاه وجود ندارد.

مصادیق

۱) نیروگاه‌هایی که در گذشته از تسهیلات صندوق توسعه ملی بهره برده و احداث شده‌اند، در بازپرداخت اقساط وام‌های دریافتی به نرخ روز ارز با مشکل رو به رو هستند و به دلیل انجام نشدن تعهدات قانونی در قبال این نیروگاه‌ها (عدم اجرای مصوبه هیات وزیران شماره ۳۱۱۰۸/ت ۵۱۷۰۹ هـ مورخ ۹۴/۳/۱۲ که بر اساس آن بانک مرکزی مکلف به تحویل ارز به نرخ رسمی به این نیروگاه‌ها بود)، بحران بزرگی برای سرمایه‌گذاران نیروگاهی (در صدر آن‌ها نیروگاه‌های شوباد، تابان، بهبهان، سمنگان و خرم آباد که اقساط آن‌ها سررسید شده است) و صندوق توسعه ملی ایجاد شده است. با تلاش‌ها و پیگیری‌های گسترده صورت گرفته، طرحی جهت حل مشکل توسط سندیکا تهیه و مورد تایید صندوق توسعه ملی طی نامه شماره ۴۰۱/۷۰۴۸/ص-م مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۳، وزارت اقتصاد طی نامه شماره ۱۶۸۰۹۸۰ مورخه ۱۴۰۱/۸/۲۴، سازمان برنامه و بودجه طی نامه شماره ۱۸/م/۶۸۵۵ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۸ قرار گرفت و پس از آن مکرراً از طریق معاون هماهنگی و نظارت اقتصادی و زیربنایی معاون اول رئیس جمهور برای دریافت نظرات وزارت نیرو پی‌گیری شد اما این وزارت خانه پاسخی ارائه نداد. در نتیجه این مساله، صندوق توسعه ملی بدلیل عدم پرداخت اقساط نیروگاه‌ها و مشکلات پیش آمده، در رابطه با تامین مالی نیروگاه‌ها نظر موافق ندارد و بانک‌ها نیز در رابطه با عاملیت نیروگاه‌ها اقدامی نمی‌کنند.

۴. مشکلات قراردادی

مشکلات قراردادی تولیدکنندگان برق ناشی از علل زیر است:

- در نظر گرفته نشدن شرایط تورمی در تعیین قیمت خرید محصول؛

- در نظر گرفته نشدن شرایط بازگشت سرمایه در مواردی که بازگشت سرمایه طبق یکی از قوانین بالادستی تضمین شده است؛
- در نظر گرفته نشدن خسارت تاخیر در پرداخت در حالیکه به استناد تبصره ذیل ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه باید در قراردادهای بندی به این منظور تعریف شود؛

مصادیق

(۱) 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. اجرای بخش بخار نیروگاه‌ها از طریق انعقاد قراردادهای بیع متقابل میان سرمایه‌گذار و وزارت نیرو آغاز و تعهدات سرمایه‌گذار انجام شد. طبق قرارداد دولت مکلف است در قبال این تعهد، سوخت صرفه‌جویی شده را با محاسبه میزان صرفه‌جویی حاصله در مدت حداکثر دو سال به سرمایه‌گذاران تحویل نماید. اما تحویل حواله سوخت مطابق با شرایط قرارداد صورت نگرفته است و به همین دلیل اقدامات بعدی که می‌تواند سالیانه میلیون‌ها متر مکعب گاز صرفه‌جویی کند، متوقف شده است.

(۲) قراردادهای خرید برق از نیروگاه‌ها در بازار عمده فروشی برق که فاقد خسارت تاخیر در تادیه است. از ابتدای برنامه ششم با توجه به تبصره ذیل ماده ۱۰ قانون برنامه، نیروگاه‌ها درخواست پرداخت خسارت تاخیر تادیه را مکرراً به وزارت نیرو انعکاس داده‌اند. به این دلیل که پرداخت مطالبات شرکت‌های نیروگاهی با بیش از ۳۰۰ روز تاخیر صورت می‌گیرد. مکاتبات متعددی صورت گرفته است. در سال ۱۳۹۸ طی جلسات مکرر مقرر شد بخش دولتی اقداماتی در این رابطه انجام دهند. هیئت تنظیم بازار مصوبه شماره ۳۳۰ مورخه ۹۹/۴/۲۵ را تصویب کرد اما تا کنون این موضوع مسکوت مانده و پی‌گیری‌ها بلاپاسخ است. این موضوع از طریق اظهار نامه قضائی به مدیران شرکت مدیریت شبکه برق ابلاغ شده است و به دلیل عدم پاسخ‌گویی مناسب، از طریق مراجع قضایی در دست پی‌گیری است.

(۳) مصوبه شورای اقتصاد برای نیروگاه‌های مشمول ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی که مغایر متن قانون است (در حالیکه ماده ۱۲ تصریح دارد "دولت مکلف است اصل و سود سرمایه‌گذاری و حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه یا منافع اقدام موضوع این ماده را به آنان پرداخت نماید"، وزارت نیرو بدون هماهنگی و حتی مختصری مذاکره با سرمایه‌گذار و بر اساس قیمتی که شرکت مپنا اعلام کرده است، مصوبه‌ای را در شورای اقتصاد تصویب می‌کند که بازپرداخت سرمایه‌گذاری در آن فقط با لحاظ هزینه قرارداد مپنا و کسر گواهی ظرفیت (که هنوز پشتوانه قانونی ندارد) برای سرمایه‌گذار پیش بینی

شده است که مغایر با قانون است و با گذشت پانزده ماه هنوز اقدامی برای اصلاح آن صورت نگرفته است. لازم به ذکر است هر واحد بخار روزانه یک میلیون متر مکعب گاز صرفه جویی می کند.

(۴) قراردادهای خرید تضمینی برق که قانونا باید در طول آن ها (معمولا ۵ سال) سرمایه سرمایه گذار بازگشت داده شود اما فرمول تعدیل قیمت در این قراردادها قادر به پوشش تغییرات تورم و تغییرات نرخ ارز نیست.

(۵) وزارت نیرو با سرمایه گذاران در سال ۱۳۸۳ قرارداد BOT خرید برق بر اساس قانون برنامه منعقد کرده است که این قراردادها هنوز معتبر است اما بخش دولتی به تعهداتش پایبند نیست و پاسخگو نمی باشد.

۵. راهکارهای پیشنهادی

در این بخش و در جدول زیر به تناسب مشکلات استخراج شده در بخش پیشین، اقداماتی برای خروج از بحران فعلی کمبود برق ارائه می شود. انجام برخی از اقدامات فوق نیازمند منابع مالی است. راهکارهایی برای ایجاد منابع جدید و یا بازتخصیص منابع به گونه ای که ضامن تامین برق پایدار و کافی برای کشور باشد، نیز وجود دارد که با اتخاذ سیاست های صحیح قابلیت بهره برداری از آن ها فراهم می گردد.

باید توجه داشت سرمایه گذاری در تولید برق فرآیندی زمان بر است که تا حصول نتیجه به چند سال فرصت نیاز دارد. بنابراین حتی در صورت اتخاذ سیاست های درست برای حل مشکل، در کوتاه مدت کمبود ۱۵ هزار مگاواتی برق جبران نخواهد شد. نکته دیگری که باید به آن توجه داشت، کمبود گاز حداقل تا افق میان مدت در کنار کمبود برق است که به معنای لزوم توجه به راهکارهایی است که امکان تولید برق بیشتر را بدون نیاز مصرف سوخت جدید فراهم می کنند.

پیشنهادهای برای برون رفت از بحران کمبود برق و ملاحظات موجود

ردیف	پیشنهاد	حیطه اثرگذاری
۱	تدوین و ابلاغ ضوابط قیمت گذاری در بازار برق و تعدیل سالیانه مولفه های قیمت متناسب با تورم طبق قانون	اقتصاد برق
۲	اعطای مجوز فروش برق به مصرف کنندگان بزرگ طی قراردادهای دو جانبه و مستقیم به نیروگاه هایی که با استفاده از تسهیلات صندوق توسعه ملی احداث می شوند.	تامین مالی
۳	اصلاح مصوبه شورای اقتصاد در ارتباط با نیروگاه های مشمول ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر	قراردادی
۴	اصلاح قراردادهای خرید برق از نیروگاه ها با درج خسارت تاخیر در تادیه و پرداخت این خسارت	قراردادی اقتصادی
۵	تاسیس نهاد مستقل تنظیم گر بخش برق	حکمرانی
۶	تسهیل تهاتر مطالبات تولیدکنندگان برق با بدهی های آن ها و نیز تسریع پرداخت مطالبات	اقتصادی

تامین مالی	حل مشکل نیروگاه‌هایی که با استفاده از تسهیلات صندوق توسعه ملی احداث شده‌اند و در بازپرداخت اقساط به نرخ روز ارز با مشکل رو به رو هستند.	۷
قراردادی	اجرای تعهدات قراردادهای BOT که در سال ۸۳ منعقد شده است.	۸