



جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

شماره گزارش: ۱۵۰۱۷۵۳

دوره یازدهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۴۰۲/۰۹/۲۱

گزارش نهایی

تحقیق و تفحص از عملکرد وزارت نیرو در دولت‌های یازدهم و دوازدهم در خصوص
توسعه ظرفیت‌های نیروگاهی صنعت برق کشور از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰

کمیسیون انرژی

در اجرای ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

باسلام و تحیت

پیرو مصوبه تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی در خصوص ضرورت انجام تحقیق و تفحص از «عملکرد وزارت نیرو در دولت‌های یازدهم و دوازدهم در خصوص توسعه ظرفیت‌های نیروگاهی صنعت برق کشور از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰»، پس از تعیین و ابلاغ احکام اعضای هیئت تحقیق و تفحص به شماره نامه ۴/۶۳۶۶۹ تاریخ ۱۴۰۱/۰۷/۰۹، گزارش هیئت در تاریخ ۱۴۰۲/۰۸/۲۷ به این کمیسیون واصل گردید. متعاقب امر جلسه مشترک اعضای کمیسیون و اعضای هیئت تحقیق و تفحص در تاریخ ۱۴۰۲/۰۹/۱۹ تشکیل و گزارش ذیل به تصویب کمیسیون رسید. در اجرای ماده (۲۱۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، گزارش مصوب جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

فریدون حسنونند

رئیس کمیسیون

گزارش نهایی تحقیق و تفحص از عملکرد وزارت نیرو در دولت‌های یازدهم و دوازدهم در خصوص توسعه ظرفیت‌های نیروگاهی صنعت برق کشور از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰

چکیده

تجربه تلخ خاموشی‌های گسترده در تابستان سال ۱۴۰۰ آسیب‌های زیادی را به مشترکان خانگی و صنعتی وارد کرد. به طوری که عدم‌النفع کشور ناشی از مدیریت مصرف برق مشترکان صنعتی در این سال حدود ۵۵ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود. ریشه‌های شرایط نامساعد صنعت برق در سال‌های اخیر را می‌توان در میزان اجرای قوانین مربوطه توسط دولت (وزارت نیرو) جستجو کرد. بنابراین با توجه به مشکلات ایجاد شده برای بخش‌های مختلف کشور در نتیجه کمبود برق، مجلس شورای اسلامی ضرورت تحقیق و تفحص از عملکرد وزارت نیرو در دولت‌های یازدهم و دوازدهم در خصوص توسعه ظرفیت‌های نیروگاهی صنعت برق کشور از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ را به تصویب رساند.

طبق بررسی روند تولید و مصرف برق در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰، مجموع ظرفیت اضافه شده به شبکه برق کشور در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ برابر با ۱۸،۹۱۰ مگاوات و در سال‌های اجرای برنامه ششم توسعه برابر با ۱۱،۴۲۳ مگاوات بوده و بیش از ۸۰ درصد ظرفیت برق کشور وابسته به سوخت‌های فسیلی بوده است. میانگین ظرفیت سالانه اضافه شده در دولت‌های یازدهم و دوازدهم برابر با ۲،۱۰۰ مگاوات و معادل سالانه ۲،۷ درصد بوده، در حالی که در حوزه مصرف به‌طور متوسط، مصرف برق در کشور سالیانه ۵/۲ درصد افزایش یافته است. این عملکرد ریشه اصلی وقوع خاموشی‌های گسترده در پایان دولت دوازدهم بوده و با تکلیف قانونی برنامه ششم توسعه، مبنی بر افزایش ۲۵ هزار مگاواتی ظرفیت تولید برق، در تضاد است.

از دیگر تکالیف برنامه ششم توسعه در بخش برق می‌توان به موافقت اصولی برای ایجاد نیروگاه‌ها با بازدهی پنجاه و پنج تا شصت درصد، تعیین قیمت خرید برق با توجه به ساز و کار بازار در بورس، تهیه و تصویب طرح جامع انرژی کشور تا پایان سال اول اجرای قانون، ایجاد هاب منطقه‌ای برق و افزایش سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر به حداقل پنج درصد ظرفیت برق کشور اشاره کرد که عملکرد دولت بیانگر عدم اجرای بخش زیادی از این تکالیف است. چرا که در طی برنامه ششم توسعه، راندمان نیروگاه‌های حرارتی افزایش قابل توجهی نداشته، سهم بورس از معاملات برق اندک بوده، طرح جامع انرژی کشور با دو سال تأخیر به تصویب رسیده، تجارت خارجی برق کاهش یافته و سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر از کل ظرفیت نیروگاه‌های کشور تنها به ۱/۱ درصد رسیده است. البته در این زمینه‌ها باید به نقش موانعی همچون تحریم‌ها نیز توجه کرد. اما این مسئله نیز توجیه کننده فاصله بسیار زیاد عملکرد دولت با تکالیف قانونی نیست.

بخش اول : مقدمه و بیان مسأله

صنعت برق یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌های توسعه کشور است که تأمین پایدار آن علاوه بر پیشرفت اقتصادی، افزایش سطح رفاه اجتماعی را نیز به دنبال دارد. اما به دلیل پیشی گرفتن میزان تقاضا از تولید برق در سال‌های گذشته، صنعت برق با ناترازی مواجه شده که پیامدهای این ناترازی نسبتاً زیاد در سال‌های اخیر بیشتر نمایان شده است. این ناترازی باعث تحمیل خاموشی‌های زیادی بر صنایع و حتی در مقاطعی بر بخش خانگی شده است. به طوری که از سال ۱۳۹۹ بر عمق ناترازی برق افزوده شد و در سال ۱۴۰۰ به اوج خود رسید و خاموشی‌های گسترده‌ای در بخش‌های مختلف از جمله صنعتی و خانگی را به همراه داشت. طبق گزارش‌های موجود، اختلاف بین تقاضا و تأمین بار در اوج مصرف سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به ترتیب بالغ بر ۵،۶۰۰ و ۱۱،۹۰۰ مگاوات بوده که مقدار قابل توجهی است.

اعمال برنامه‌های مدیریت مصرف برق بر صنایع کشور برای جبران ناترازی‌های موجود در میزان عرضه و تقاضای برق در بخش‌های مختلف، نه تنها حفظ میزان ظرفیت فعلی تولید صنایع کشور را به مخاطره می‌اندازد، بلکه مانعی جدی در مسیر رشد تولید نیز خواهد بود. این مورد در آمار مصرف برق بخش‌های مختلف مشهود است؛ مصرف برق کشور در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹، به میزان ۵/۲ درصد افزایش یافته، اما در مورد صنایع، مصرف برق فقط ۱ درصد افزایش داشته است. این در حالی است که متوسط رشد سالیانه مصرف برق صنایع در ۱۰ سال قبل از آن حدود ۷ درصد بوده است. رشد اندک در میزان مصرف برق صنایع به معنای رشد کم تولیدات صنعتی در سال‌های مذکور (خصوصاً در زمان‌های اوج مصرف برق) است.

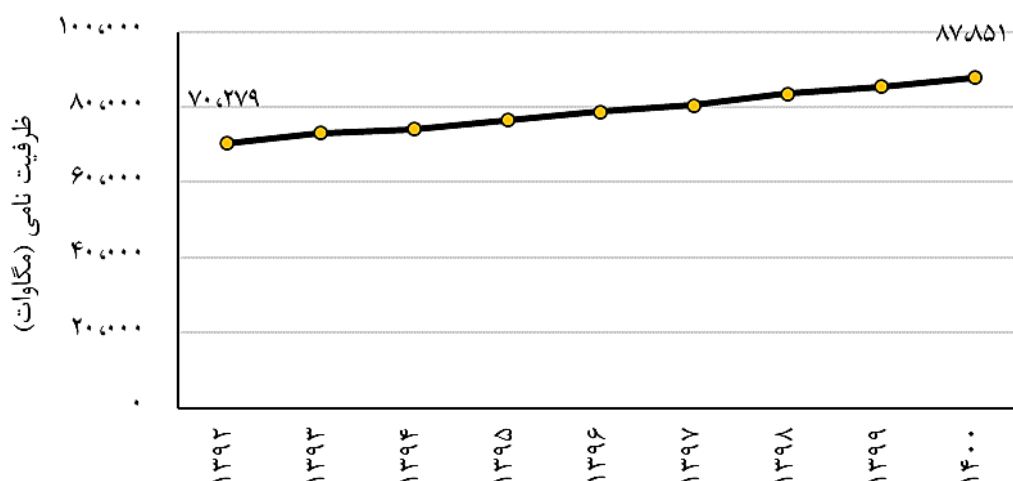
با توجه به تنوع صنایع کشور، محاسبه دقیق میزان خسارت ناشی از مدیریت مصرف برق صنایع در فصول گرم مسئله‌ای چالشی است که مستلزم همکاری تمامی صنایع و دستگاه‌های ذی‌ربط است، اما می‌توان با استفاده از آمارهایی مانند میزان تولیدات صنعتی، میزان مصرف برق صنایع و همچنین اختلاف برق مصرفی صنایع در فصول گرم با سایر ایام سال، مقدار خسارت تحمیل شده به صنایع کشور در نتیجه مدیریت مصرف برق در فصول گرم را تخمین زد. براساس محاسبات انجام شده، ارزش تولیدات صنعتی به ازای هر کیلووات مصرف برق در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، به ترتیب معادل ۲۴۷،۲۷۹ و ۳۷۱،۸۱۹ ریال بر کیلووات ساعت و عدم‌النفع کشور ناشی از مدیریت مصرف برق مشترکان صنعتی در ماه‌های گرم (خرداد تا شهریور) سال ۱۴۰۰ حدود ۵۵ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود. علاوه بر این، بخشی از زیان صنایع در قطعی‌های برق مربوط به افزایش استهلاک و خرابی تجهیزات است. مدیریت مصرف برق صنایع در فصول گرم باعث افزایش قیمت برخی محصولات صنعتی در این فصول شده و از این طریق، خسارت‌هایی را به مصرف‌کنندگان نیز وارد می‌سازد.

ریشه‌های شرایط نامساعد صنعت برق در سال‌های اخیر را می‌توان در میزان اجرای قوانین مربوطه توسط دولت (وزارت نیرو) جستجو کرد. بنابراین با توجه به مشکلات ایجاد شده برای بخش‌های مختلف کشور در نتیجه کمبود برق، نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی، تحقیق و تفحص از عملکرد وزارت نیرو در دولت‌های یازدهم و دوازدهم در خصوص توسعه ظرفیت‌های نیروگاهی صنعت برق کشور از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ را تصویب کردند. از آنجایی که قانون برنامه پنجساله ششم توسعه تکالیف مهمی را در بخش برق مقرر کرده که در صورت اجرای آنها، شرایط فعلی صنعت برق کشور مناسب‌تر می‌بود، در این گزارش ضمن بررسی عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم در بخش برق، میزان عملکرد قانون برنامه ششم در بخش برق ارزیابی شده است. گزارش حاضر با توجه به جلسات کارشناسی، نظرات نخبگان صنعت برق و همچنین گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذیربط تدوین شده است.

بخش دوم – تصویر کلی بخش برق در دولت‌های یازدهم و دوازدهم

پارامترهای کلان صنعت برق کشور در دو حوزه تولید و مصرف قابل ارزیابی هستند. در این بخش آمار کلی مربوط به وضعیت تولید و مصرف برق در دولت‌های یازدهم و دوازدهم ارائه می‌شود. در پایان سال ۱۴۰۰ ظرفیت نامی نیروگاه‌های تولید برق کشور معادل ۸۷،۸۵۱ مگاوات بوده است (نمودار ۱).

نمودار ۱. ظرفیت اسمی نیروگاه‌های کشور از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰

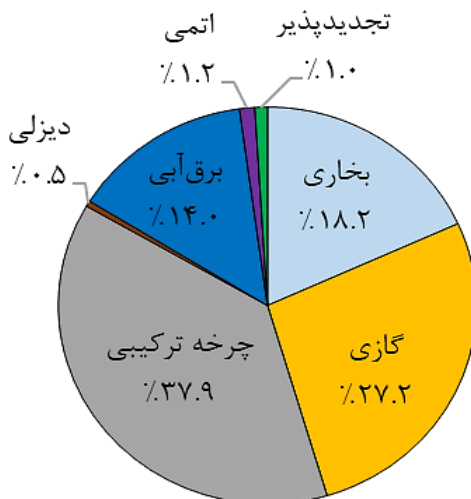


مأخذ: شرکت توانیر، گزارش ۵۵ سال صنعت برق ایران در آینه آمار، سال ۱۴۰۱.

سبب تولید برق کشور در پایان سال ۱۴۰۰ نیز به صورت نمودار ۲ است که نشان‌دهنده سهم ناچیز نیروگاه‌های تجدیدپذیر و اتمی بوده و بیانگر تنوع اندک در منابع تولید برق می‌باشد. یکی دیگر از عواملی که به

ناترازی برق، خصوصاً در فصول سرد سال، دامن می‌زند، همین عدم تنوع در سبد تولید برق کشور است. در واقع بیش از ۸۰ درصد ظرفیت برق کشور وابسته به سوخت‌های فسیلی است.

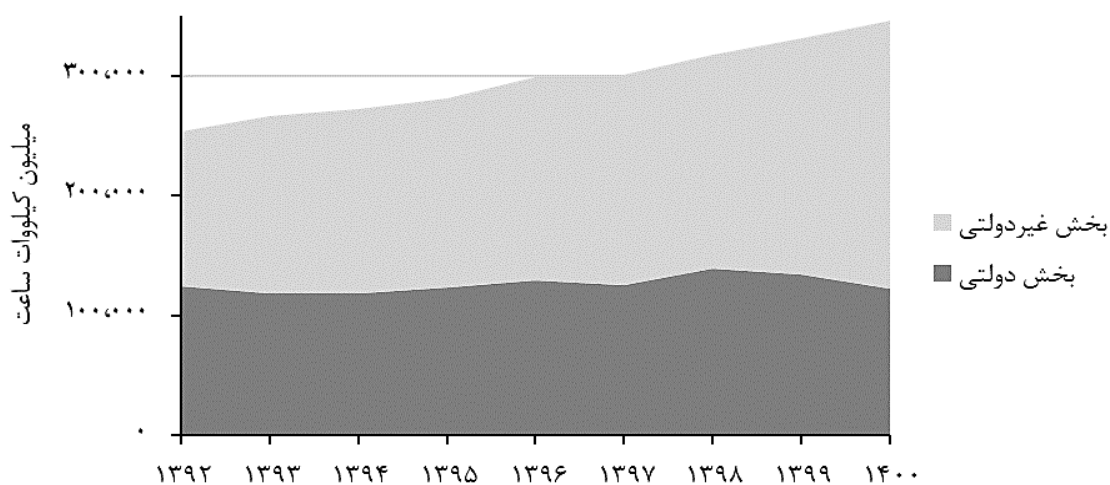
نمودار ۲. سبد تولید برق کشور در پایان سال ۱۴۰۰



مأخذ: وزارت نیرو، گزارش عملکرد سال ۱۴۰۰ صنعت آب و برق.

در مورد نقش بخش خصوصی در تولید برق نیز می‌توان گفت در سال ۱۴۰۰ حدود ۶۵ درصد از برق کشور توسط بخش غیردولتی تولید شده است. در حالی که این مقدار در سال ۱۳۹۲ برابر با ۵۱ درصد بوده است. سهم بخش‌های دولتی و غیر دولتی از تولید ویژه برق در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ به صورت نمودار ۳ (۳) بوده است.

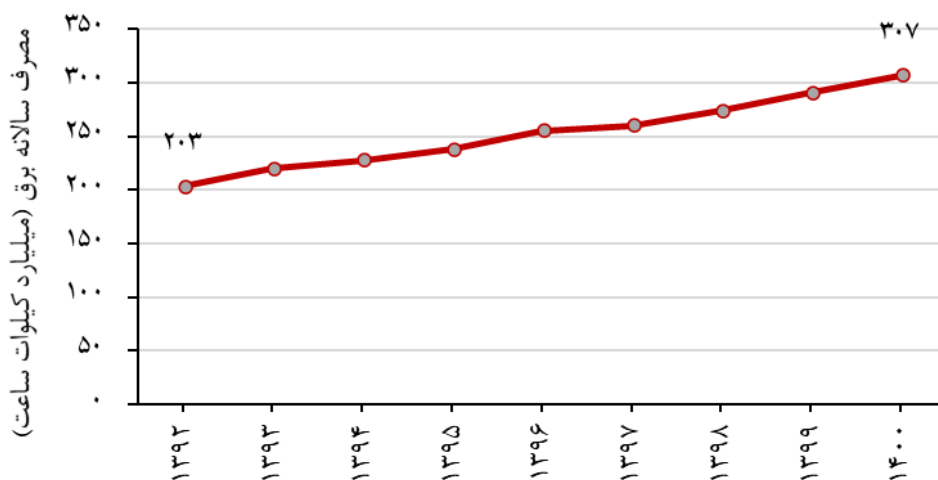
نمودار ۳. سهم بخش‌های دولتی و غیر دولتی از تولید ویژه برق در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰



مأخذ: شرکت توانیر، گزارش ۵۵ سال صنعت برق ایران در آینه آمار، سال ۱۴۰۱.

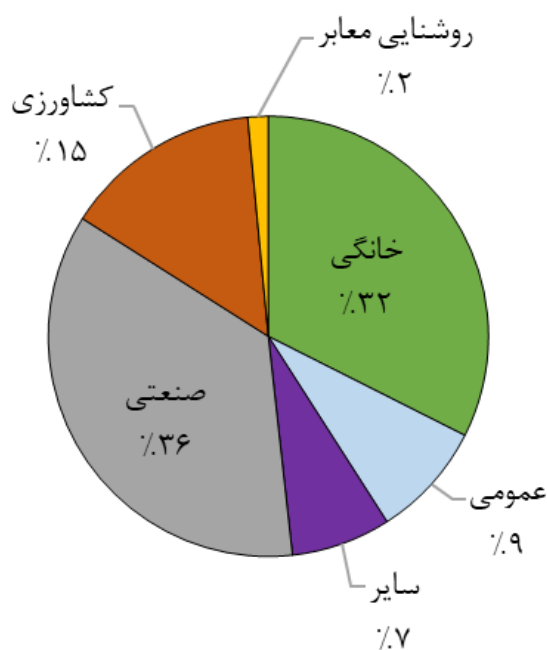
در بخش مصرف نیز اطلاعات موجود بیانگر افزایش قابل توجه مصرف برق در دهه گذشته هستند (نمودار ۴). در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ به‌طور متوسط، مصرف برق در کشور سالیانه ۵/۲ درصد افزایش یافته است. عمده مصرف برق کشور مربوط به مشترکان صنعتی و خانگی بوده است (نمودار ۵).

نمودار ۴. مصرف سالیانه مشترکان برق (از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰)



مأخذ: همان.

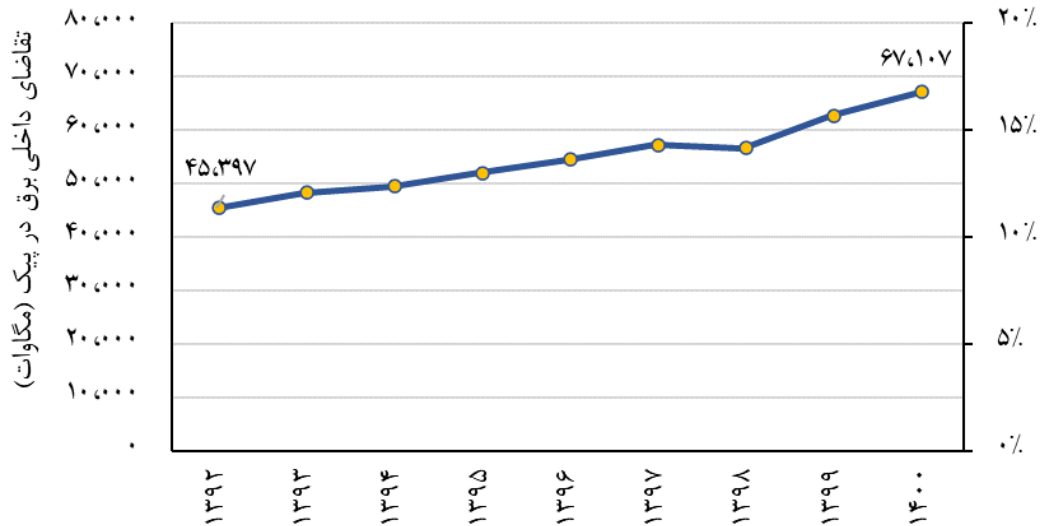
نمودار ۵. سهم مشترکان مختلف از مصرف برق در سال ۱۴۰۰



مأخذ: وزارت نیرو، گزارش عملکرد سال ۱۴۰۰ صنعت آب و برق.

میزان تقاضای بار شبکه در اوج مصرف نیز در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰، با متوسط نرخ ۵/۴ درصدی، روند افزایشی داشته است (نمودار ۶).

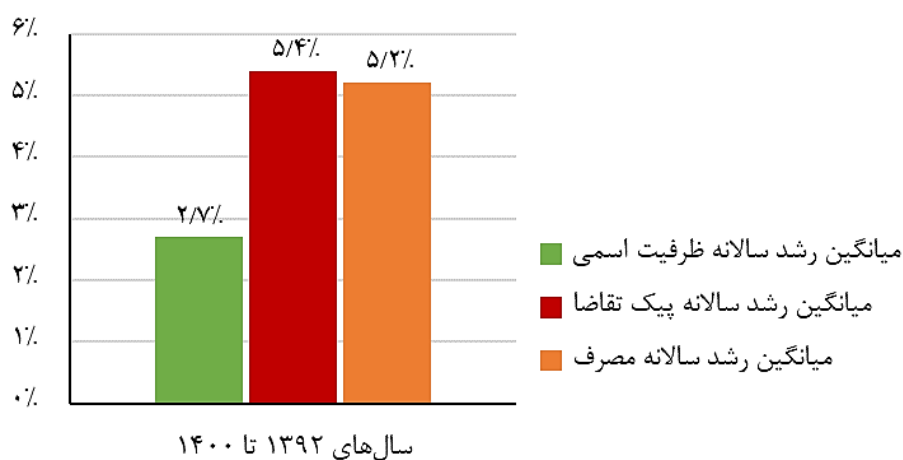
نمودار ۶. روند افزایش اوج تقاضای بار همزمان شبکه (از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰)



مأخذ: آمار تفصیلی صنعت برق ایران ویژه مدیریت راهبردی، شرکت مادر تخصصی توانیر، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰.

با توجه به آنچه در این بخش مورد بیان شد، به طور متوسط در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ تقاضای بار شبکه در اوج مصرف سالانه به میزان ۵/۴ درصد افزایش یافته و مصرف سالانه برق در کشور نیز با متوسط نرخ ۵/۲ درصد بیشتر شده است. این در حالی است که متوسط رشد سالانه ظرفیت نیروگاهی کشور تنها ۲/۷ درصد بوده است (نمودار ۷). بنابراین اینگونه برداشت می‌شود که دولت‌های یازدهم و دوازدهم در مدیریت مصرف برق و خصوصاً افزایش ظرفیت نیروگاهی کشور عملکرد قابل قبولی نداشته‌اند. عدم همخوانی در توسعه ظرفیت‌های نیروگاهی و رشد مصرف برق، منتج به ناترازی گسترده در تولید و مصرف برق کشور در سال‌های پایانی دولت دوازدهم شده است.

نمودار ۷. مقایسه میانگین رشد سالیانه ظرفیت اسمی نیروگاه‌های کشور، اوج تقاضای بار و مصرف برق مشترکین



مأخذ: محاسبات گزارش.

برخی نماگرهای مهم صنعت برق شامل قدرت سرانه، تولید سرانه، میزان تلفات شبکه، متوسط نرخ فروش برق به مشترکان و سهم برق در هزینه‌های خانوار مربوط به سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ نیز در جدول ۱(۱) آمده است.

جدول ۱: برخی نماگرهای مهم صنعت برق در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰.

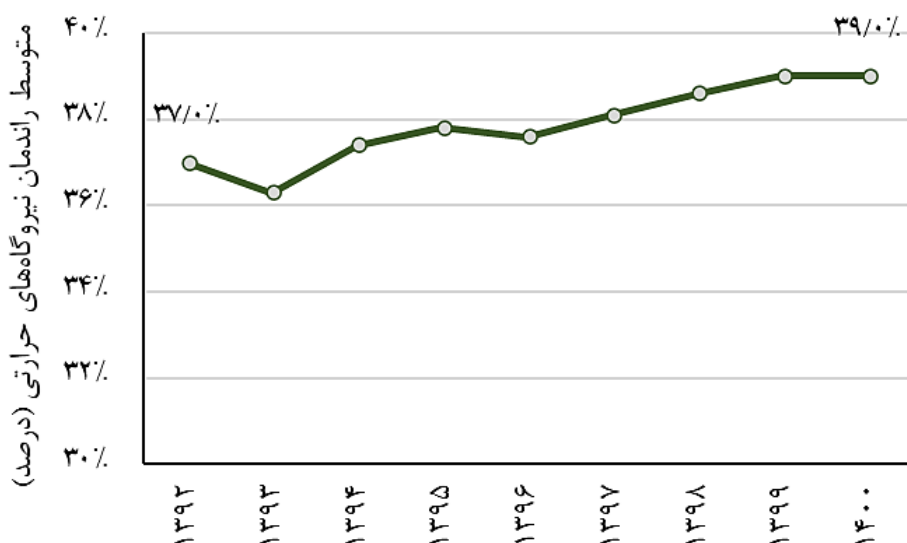
| سال | قدرت سرانه (وات) | تولید سرانه (کیلووات ساعت) | تلفات شبکه (درصد) | متوسط نرخ فروش برق به مشترکان (ریال) | سهم برق در هزینه‌های خانوار سالیانه (درصد) |
|------|------------------|----------------------------|-------------------|--------------------------------------|--|
| ۱۳۹۲ | ۹۰۸ | ۳۳۸۸ | ۱۴٫۷۸ | ۴۱۸٫۵ | ۱٫۱۰ |
| ۱۳۹۳ | ۹۳۴ | ۳۵۰۵ | ۱۳٫۱۳ | ۵۲۵٫۶ | ۱٫۲۰ |
| ۱۳۹۴ | ۹۳۵ | ۳۵۴۲ | ۱۲٫۳۰ | ۶۱۴٫۷ | ۱٫۲۸ |
| ۱۳۹۵ | ۹۴۵ | ۳۵۷۸ | ۱۲٫۰۷ | ۶۶۲٫۰ | ۱٫۲۷ |
| ۱۳۹۶ | ۹۶۳ | ۳۷۶۵ | ۱۱٫۳۶ | ۶۸۲٫۷ | ۱٫۳۰ |
| ۱۳۹۷ | ۹۷۲ | ۳۷۳۵ | ۱۰٫۹۸ | ۷۴۴٫۰ | ۱٫۱۰ |
| ۱۳۹۸ | ۹۹۷ | ۳۸۹۶ | ۱۰٫۳۲ | ۸۱۵٫۵ | ۰٫۹۹ |
| ۱۳۹۹ | ۱۰۱۷ | ۴۰۷۴ | ۹٫۹۹ | ۸۸۴٫۰ | ۱٫۰۸ |
| ۱۴۰۰ | ۱۰۳۳ | ۴۲۳۵ | ۱۰٫۲۶ | ۱۴۷۵٫۰ | - |

مأخذ: شرکت توانیر، گزارش ۵۵ سال صنعت برق ایران در آیینہ آمار، سال ۱۴۰۱.

بخش سوم: بررسی عملکرد قانون برنامه پنجساله ششم توسعه در بخش برق

قانون برنامه پنجساله ششم توسعه تکالیف متعددی را در بخش برق وضع کرده است که از میان آنها به طور کلی مربوط به مواردی همچون افزایش راندمان نیروگاه‌های حرارتی، اصلاح روابط مالی صنعت برق، افزایش ظرفیت تولید برق کشور و افزایش سهم برق تجدیدپذیر اشاره کرد. در این بخش، عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم در اجرای تکالیف مربوط به بخش برق در قانون برنامه پنجساله ششم توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد. یکی از چالش‌های فعلی صنعت برق کشور، پایین بودن راندمان نیروگاه‌های حرارتی است که باعث هدر رفت میزان قابل توجهی از منابع گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی کشور شده است. بر اساس اطلاعات موجود، در طی دولت‌های یازدهم و دوازدهم، متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور به میزان ۲ درصد رشد داشته و در پایان سال ۱۴۰۰ به ۳۹ درصد رسیده است (نمودار ۸).

نمودار ۸. متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰

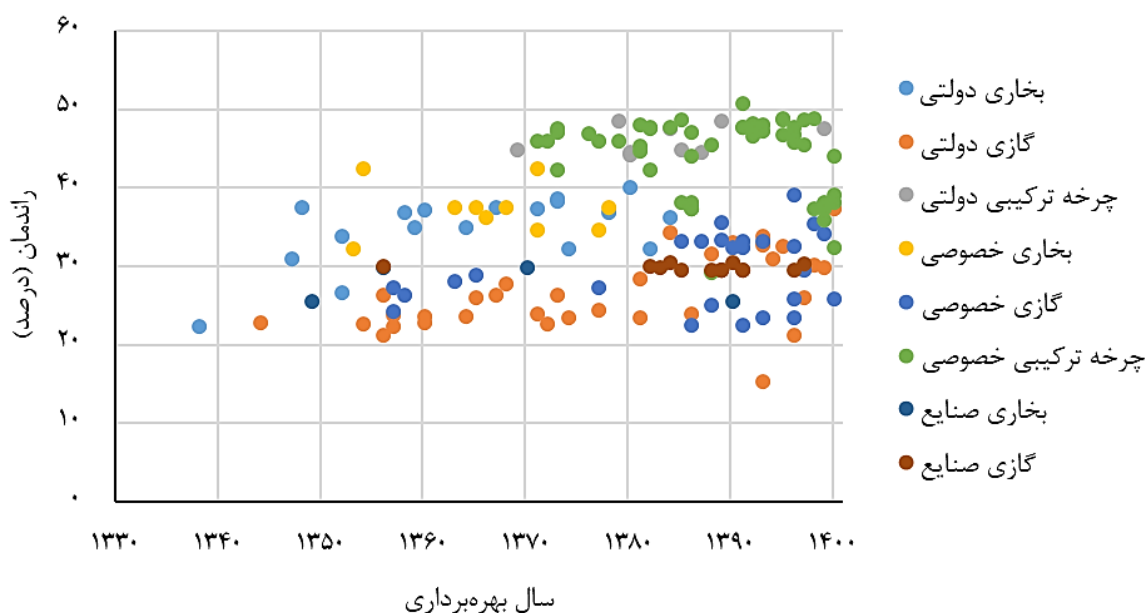


مأخذ: آمار تفصیلی صنعت برق ایران ویژه مدیریت راهبردی، شرکت مادر تخصصی توانیر، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰.

اگرچه راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور در طی دولت‌های یازدهم و دوازدهم تا حدی افزایش یافته، اما همچنان با شرایط مطلوب فاصله زیادی دارد. از طرفی، حکم قانون مربوطه در برنامه ششم (جزء ۱ بند (ب) ماده (۴۴)) نیز صرفاً وزارت نیرو را مکلف به موافقت اصولی برای ایجاد نیروگاه‌ها با بازدهی ۵۵ تا ۶۰ درصد کرده و ارائه مجوز به نیروگاه‌های با راندمان کمتر از ۵۵ درصد را صراحتاً ممنوع نکرده و هدفگذاری مشخصی نیز در

مورد راندمان نیروگاه‌ها مقرر نکرده است. بنابراین اگرچه عملکرد دولت در مورد افزایش راندمان نیروگاه‌های کشور مطلوب نبوده است، اما این عملکرد را نمی‌توان به عنوان استنکاف از اجرای قانون برنامه ششم قلمداد کرد. توزیع راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور نسبت به سال بهره‌برداری مطابق با نمودار ۹ (۹) است. طبق این نمودار، بیشترین راندمان مربوط به نیروگاه‌های چرخه ترکیبی بوده و نیروگاه‌های بخاری در رتبه‌های بعد قرار می‌گیرند. در میان نیروگاه‌های حرارتی، بیشترین راندمان مربوط به نیروگاه سیکل ترکیبی زواره با راندمان ۵۰,۷ درصد است. بنابراین تا پایان سال ۱۴۰۰ هیچیک از نیروگاه‌های حرارتی کشور راندمانی بیشتر از ۵۱ درصد نداشته‌اند.

نمودار ۹. توزیع راندمان انواع نیروگاه‌های حرارتی کشور نسبت به سال بهره‌برداری



مأخذ: محاسبات گزارش.

تکلیف دیگر برنامه ششم (جزء ۲ بند (ب) ماده (۴۴)) در حوزه برق، تعیین قیمت خرید برق با توجه به سازوکار بازار در بورس است. افزایش سهم معاملات برق در بازارهای غیرمتمرکز (از جمله بورس) با کاهش نقش دولت در بازار برق منجر به افزایش شفافیت و اصلاح سازوکار قیمت‌گذاری برق و همچنین بهبود جریان نقدینگی شده و به تبع آن، تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در صنعت نیروگاهی را افزایش می‌دهد. در کشور ما هم به‌عنوان یک کشور در حال توسعه، نیاز به توسعه صنعت برق بیش از پیش حس می‌شود. اوایل دهه هشتاد مباحث تجدید ساختار در دستور کار صنعت برق قرار گرفت و در سال ۱۳۸۱ طرح کلی تجدید ساختار صنعت برق در

مجمع عمومی شرکت توانیر به تصویب رسید. پس از شروع فرآیند تجدید ساختار، بازار برق ایران در سال ۱۳۸۴ و براساس آیین‌نامه «تعیین شرایط و شیوه خرید و فروش برق در کشور»^۱ توسط وزیر وقت نیرو راه‌اندازی شد.

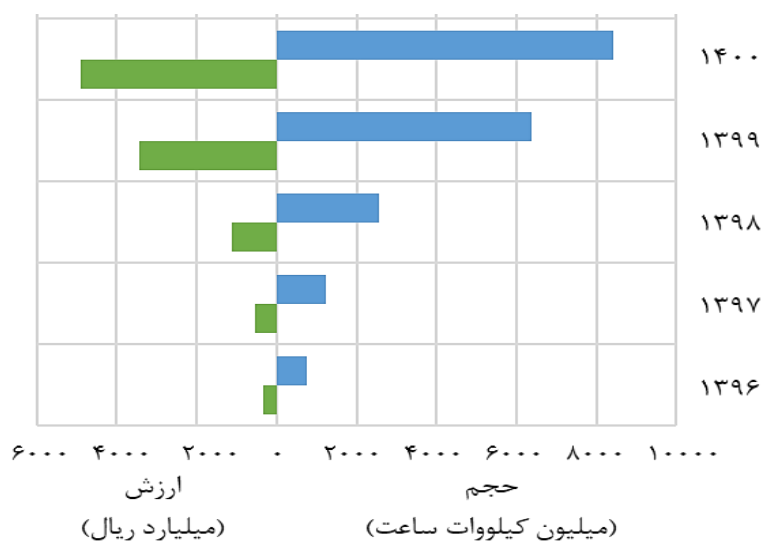
در راستای اجرایی‌سازی مفاد این آیین‌نامه، بورس انرژی ایران به‌عنوان چهارمین بورس کشور از سال ۱۳۹۱ فعالیت خود را با هدف ایجاد زمینه لازم برای تجارت انرژی به صورت آزاد، غیرتبعیض‌آمیز و مبتنی بر رقابت آغاز نمود. در بین کشورهای غرب آسیا، ایران به‌عنوان اولین کشور، مطالعات تجدید ساختار صنعت برق را در دهه هفتاد آغاز کرد. در نتیجه آن در سال ۱۳۸۲ بود که عملاً بازار برق تشکیل شد و در ادامه آن، شرکت مدیریت شبکه برق در سال ۱۳۸۳ کار خود را آغاز نمود. یکی از رسالت‌هایی که در اساسنامه شرکت مدیریت شبکه برق به‌عنوان وظیفه اصلی مطرح شده، راه‌اندازی بورس برق است.

طبق ماده (۴) «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» مصوب آذرماه ۱۳۸۴ مبنی بر واگذاری اختیار صدور مجوز فعالیت بورس‌ها در کشور به شورای عالی بورس و اوراق بهادار، در مهرماه ۱۳۸۶ گزارش توجیهی راه‌اندازی بورس برق از سوی وزارت نیرو به وزیر اقتصاد و دارایی و سازمان بورس و اوراق بهادار ارسال گردید و در مردادماه ۱۳۸۷ شورای عالی بورس و اوراق بهادار موافقت خود مبنی بر راه‌اندازی بورس برق را به وزارت نیرو ابلاغ نمود. سه سال بعد، در خردادماه سال ۱۳۹۰ شورای عالی بورس و اوراق بهادار، جهت فراهم کردن امکان معامله سایر حامل‌های انرژی، موافقت خود را مبنی بر راه‌اندازی بورس انرژی اعلام کرد. در نهایت بورس انرژی فعالیت رسمی خود را از تاریخ ۱۹ اسفند سال ۱۳۹۱ آغاز کرد. در حال حاضر ۸۲ نیروگاه (اعم از دولتی و خصوصی) در سمت عرضه و در سمت تقاضا ۷۸۹ مشترک صنعتی برای مشارکت در بازار توسط مدیریت شبکه برق ایران به شرکت بورس انرژی ایران معرفی شده که از این میان، ۴۵۸ مشترک صنعتی کد معاملاتی دریافت کرده‌اند. در بازار عمده‌فروشی نیز ۴۹ شرکت خرده‌فروش برق و ۳۹ شرکت توزیع به‌عنوان خریدار فعالیت می‌کنند. تغییرات ارزش و حجم معاملات بازار فیزیکی برق در نمودار ۱۰ نشان داده شده است.

برای بررسی روند تأثیرگذاری شرکت‌های توزیع در بازار برق بورس، مقدار کیلووات ساعت معامله شده آن‌ها در طول سال‌های فعالیت در نمودار ۱۱ ارائه شده است. همانطور که مشاهده می‌شود از سال ۱۳۹۷ به بعد خرید برق از بورس انرژی توسط شرکت‌های توزیع، کاهش چشمگیری داشته است. عدم تأمین نقدینگی توسط وزارت نیرو دلیل اصلی این عملکرد بوده است. منفعل شدن شرکت‌های توزیع به‌عنوان یکی از بازیگران اصلی بازار بورس انرژی تأثیر قابل توجهی در رونق معاملات برق در بورس انرژی داشته است.

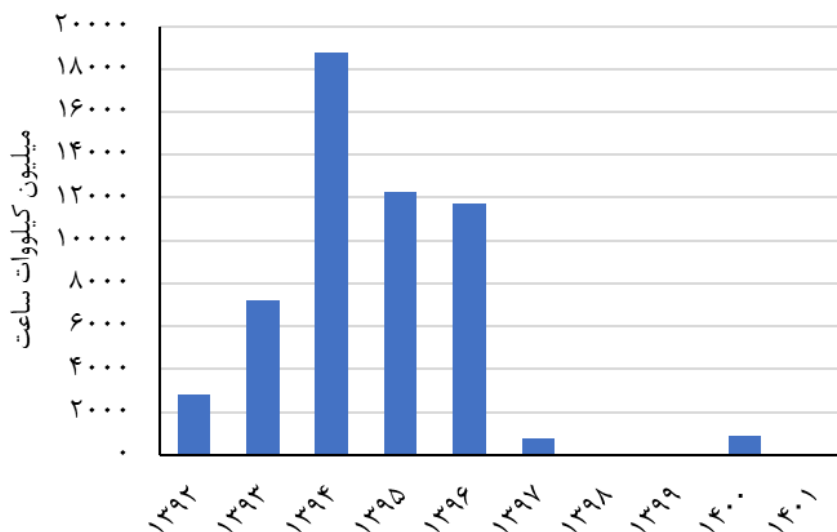
۱. مصوبه شماره ۲۳۲۵۱/۳۰/۱۰۰ مورخ ۱۳۸۴/۵/۲۵.

نمودار ۱۰. ارزش و حجم معاملات انجام شده در بازار فیزیکی برق بورس انرژی ایران در سالهای ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰



مأخذ: شرکت بورس انرژی ایران، گزارش تفصیلی شرکت بورس انرژی ایران جهت تحقق برنامه ششم توسعه، ۱۴۰۱.

نمودار ۱۱. میزان برق خریداری شده توسط شرکت‌های توزیع در بورس انرژی ایران



مأخذ: همان.

سهم معاملات برق انجام شده در بورس انرژی نسبت به کل معاملات برق در سالهای ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ در نمودار ۱۲ ارائه شده است. طبق این نمودار، معاملات برق در بورس انرژی در سالهای ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ بسیار اندک بوده و به طور متوسط در این سالها سهم بورس انرژی از معاملات برق کشور حدود ۳/۲ درصد بوده است. بنابراین عملکرد دولت در اجرای حکم مورد اشاره، یعنی تعیین قیمت خرید برق با توجه به سازوکار بازار در بورس بسیار ضعیف بوده است. شایان ذکر است آیین‌نامه اجرایی بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه ششم نیز در مهر

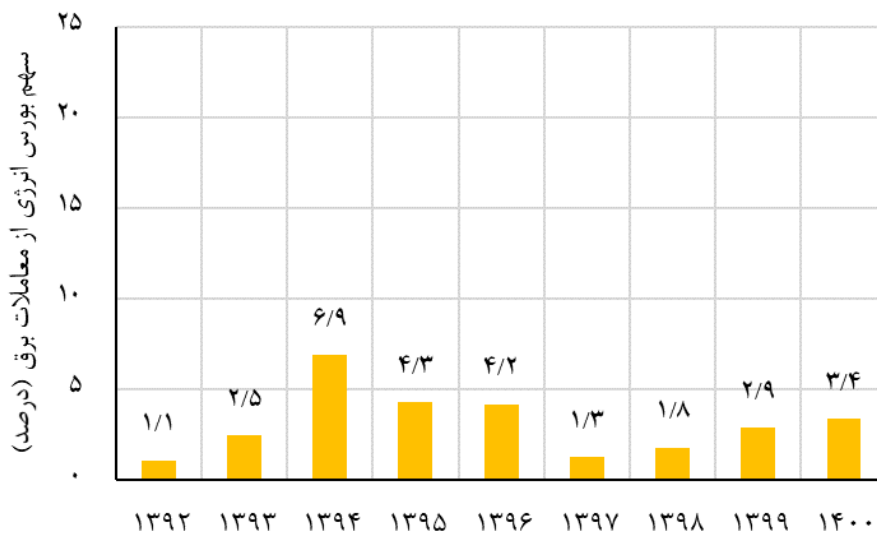
ماه سال ۱۴۰۰ (سال آخر اجرای برنامه) به تصویب هیأت وزیران رسیده است. بنابراین می‌توان گفت دولت‌های یازدهم و دوازدهم در اجرای این حکم عملکرد بسیار ضعیفی داشته‌اند.

طبق ماده (۴۵) قانون برنامه ششم توسعه، وزارتخانه‌های نفت و نیرو موظف به تهیه برنامه اجرایی «طرح جامع انرژی کشور» و تصویب آن در هیأت وزیران تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه (پایان سال ۱۳۹۶) شده‌اند. با این حال سند مذکور در تاریخ ۱۳۹۹/۰۱/۲۴ و با ۲ سال تأخیر به تصویب هیأت وزیران رسیده است. لذا تخلف دیگر دولت در اجرای قانون برنامه ششم توسعه، تأخیر قابل توجه در تصویب برنامه اجرایی «طرح جامع انرژی کشور» بوده است.

یک هدفگذاری مهم برنامه ششم توسعه برای صنعت برق کشور، تعیین میزان افزایش توان تولید برق کشور ذیل بند (ت) ماده (۴۸) قانون برنامه ششم بوده است. طبق این حکم دولت مکلف بوده است از طریق وزارت نیرو نسبت به افزایش توان تولید برق تا ۲۵،۰۰۰ مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری بخش غیر دولتی اقدام کند. برای بررسی تحقق این حکم، میزان ظرفیت اضافه شده و درصد رشد ظرفیت نیز در نمودار ۱۳ نشان داده شده است. با توجه به این نمودار، به‌طور کلی می‌توان گفت بعد از سال ۱۳۹۲ (با آغاز دولت یازدهم)، توجه کافی به افزایش ظرفیت نیروگاهی کشور صورت نگرفته است. این مسئله یکی از ریشه‌های مهم ناترازی تولید و مصرف برق در کشور و وقوع خاموشی‌ها در سال‌های بعد است.

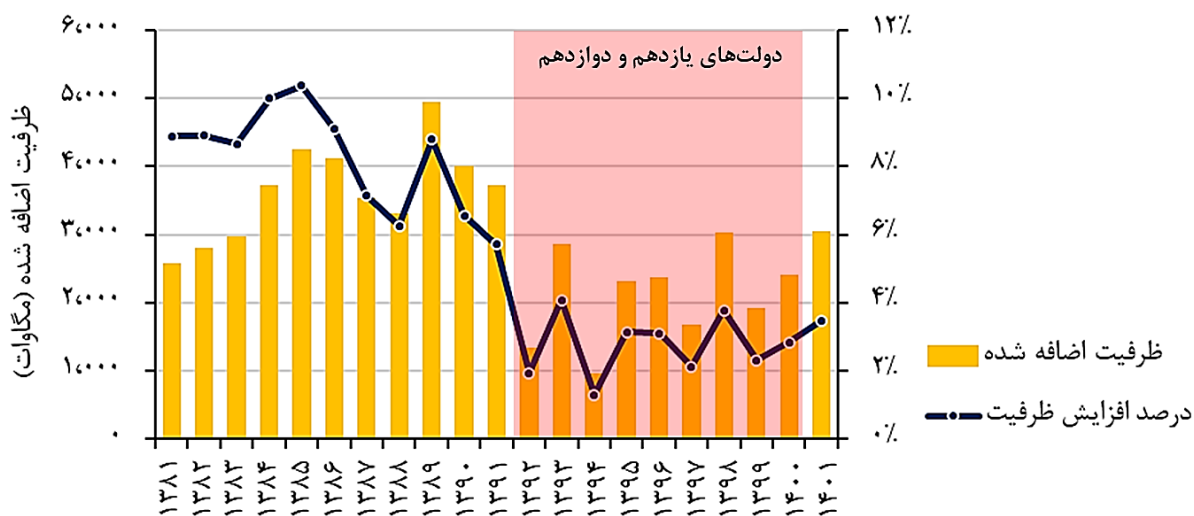
مجموع ظرفیت اضافه شده به شبکه برق کشور در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ برابر با ۱۸،۹۱۰ مگاوات و در سال‌های اجرای برنامه ششم توسعه برابر با ۱۱،۴۲۳ مگاوات بوده است. بنابراین ظرفیت نیروگاهی اضافه شده بسیار کمتر از تکلیف قانونی بوده است. شایان ذکر است حدود ۹۰ درصد از ظرفیت اضافه شده در طی برنامه ششم توسعه مربوط به بخش غیردولتی و حدود ۱۰ درصد مربوط به بخش دولتی بوده است. میانگین ظرفیت سالانه اضافه شده در دولت‌های یازدهم و دوازدهم برابر با ۲،۱۰۰ مگاوات و معادل سالانه ۲،۷ درصد بوده است.

نمودار ۱۲. نسبت معاملات برق از طریق بورس انرژی نسبت به کل معاملات در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰



مأخذ: گزارش آمار معاملات خارج از بازار، بازار برق ایران.

نمودار ۱۳. ظرفیت سالانه اضافه شده به شبکه در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۴۰۱

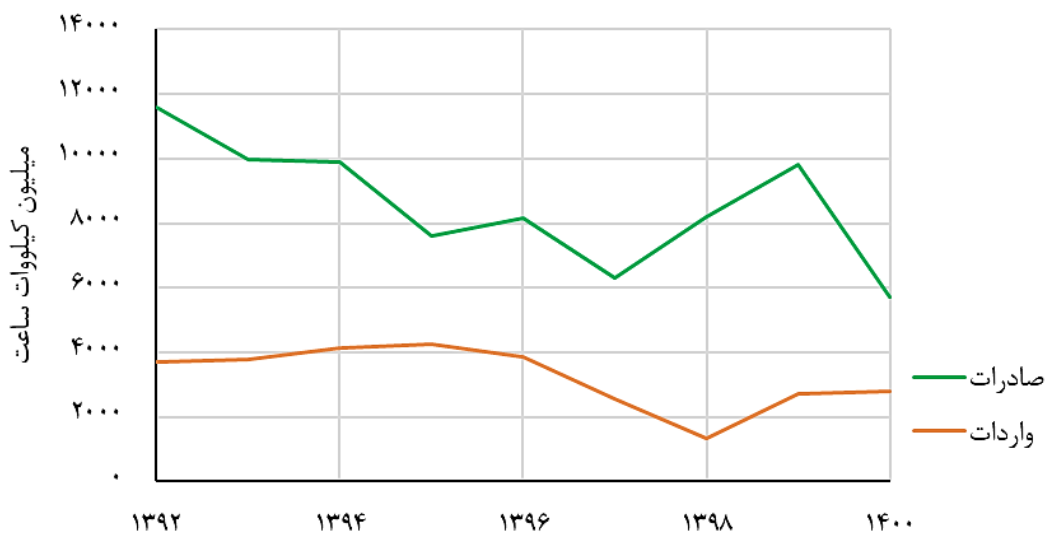


مأخذ: محاسبات گزارش بر مبنای گزارش‌های وزارت نیرو.

بر اساس گزارش شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی، منابع مالی مورد نیاز برای بخش قابل توجهی از طرح‌های جدید نیروگاهی برنامه‌ریزی شده برای احداث در طی برنامه ششم توسعه، از محل تسهیلات مالی خارجی و سرمایه‌گذاری خارجی پیش‌بینی شده بود و به دلیل مشکلات ناشی از تحریم‌ها محقق نشد. اگرچه تحریم‌های خارجی مانعی در مسیر تأمین مالی بخشی از ظرفیت‌های جدید نیروگاهی بوده است، اما تکیه بر منابع خارجی برای تأمین مالی ظرفیت زیادی از نیروگاه‌های برنامه‌ریزی شده در شرایط تحریم و عدم پیش‌بینی مسیرهای جایگزین، نشان از سوءمدیریت مسئولان وقت بوده است.

ایران به دلیل منابع غنی از سوخت‌های فسیلی، پتانسیل بالا برای انرژی‌های تجدیدپذیر و از سوی دیگر با توجه به گستردگی و موقعیت منحصربه‌فرد جغرافیایی در منطقه و همسایگی با کشورهای پاکستان، افغانستان، ترکمنستان، آذربایجان، ارمنستان، ترکیه و عراق از طریق مرز زمینی و با کشورهای روسیه، قزاقستان، عمان، قطر، کویت، امارات و عربستان از طریق مرز دریایی دارای پتانسیل مناسبی در زمینه تبدیل شدن به مرکز تبادل برق منطقه با حرکت از تجارت دوجانبه برق به چند جانبه و در نهایت راه‌اندازی بازار برق مشترک بین کشورها را دارا می‌باشد. تبدیل ایران به مرکز تبادل برق منطقه و اتصال شبکه‌های برق ملی کشورهای همسایه از طریق ایران به یکدیگر دارای مزایای بالقوه فراوانی از نظر اقتصادی، امنیتی، دیپلماسی و فنی می‌باشد. در این راستا، ماده (۴۹) قانون برنامه ششم توسعه دولت را موظف به ایجاد قطب (هاب) منطقه‌ای برق کرده است. آمار تجارت برق اما نشان می‌دهد که در سال‌های فعالیت دولت‌های یازدهم و دوازدهم نه تنها ایجاد هاب منطقه‌ای برق تحقق نیافته، بلکه میزان صادرات و واردات برق نیز روند نزولی داشته است (نمودار ۱۴۱۴). مجموع صادرات و واردات برق در سال ۱۴۰۰ برابر با ۸/۵ میلیارد کیلووات ساعت بوده که معادل ۲/۴ درصد از کل برق تولیدی در کشور بوده است. این عملکرد مبین عدم تحقق اهداف قانون‌گذار بوده است.

نمودار ۱۴. صادرات و واردات برق در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰



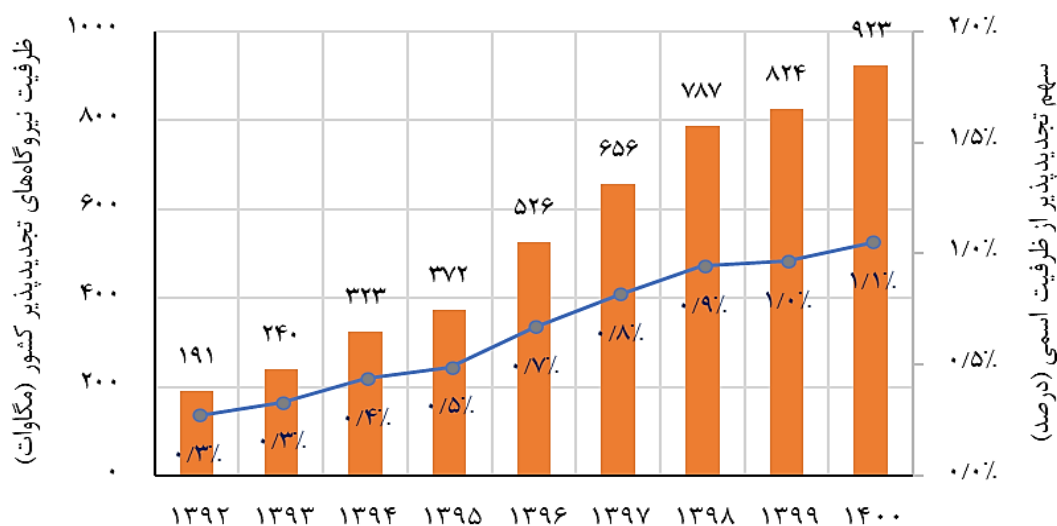
مأخذ: آمار تفصیلی صنعت برق ایران ویژه مدیریت راهبردی، شرکت مادر تخصصی توانیر، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰.

در حال حاضر بیش از ۸۰ درصد ظرفیت تولید برق کشور وابسته به سوخت گاز طبیعی است. وابستگی بالای تولید برق به گاز باعث شده تا تولید برق در فصول سرد سال به دلیل چالش در تأمین گاز، به مشکل مواجه شود و برای حل این مشکل، در فصول سرد در نیروگاه‌های حرارتی از سوخت جایگزین (گازوئیل و نفت کوره) استفاده می‌شود که به آلودگی زیست محیطی کشور دامن می‌زند. شایان ذکر است در سال ۱۴۰۰ حدود ۱۶ میلیارد

لیتر سوخت مایع در نیروگاه‌های کشور سوزانده شده که علاوه بر آلودگی زیست محیطی، منجر به عدم‌النفع ناشی از صادرات سوخت نیز می‌شود. مهم‌ترین راهکار برای تنوع‌بخشی به سبد تولید برق کشور، توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر است که این مهم در ماده (۵۰) قانون برنامه ششم توسعه به دولت تکلیف شده است. بر اساس این حکم، دولت مکلف بوده سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر و پاک با اولویت سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی (داخلی و خارجی) با حداکثر استفاده از ظرفیت داخلی را تا پایان اجرای قانون برنامه به حداقل پنج درصد ظرفیت برق کشور برساند. در ایران بررسی ظرفیت کشور از منظر تولید برق از منابع تجدیدپذیر بالغ بر ۱۲۴ هزار مگاوات است که ۷۱ هزار مگاوات آن انرژی خورشیدی و ۴۹ هزار مگاوات آن انرژی بادی است.^۲

میزان ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر کشور و همچنین سهم این نیروگاه‌ها از کل ظرفیت تولید برق کشور در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰، به صورت نمودار ۱۵ بوده است. طبق این نمودار، در طی سال‌های برنامه ششم توسعه ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر به میزان ۵۵۱ مگاوات افزایش یافته و سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر از ظرفیت کل نیروگاه‌های کشور از ۰/۵ درصد به ۱/۱ درصد رسیده است. اگرچه ظرفیت برق تجدیدپذیر در طی سال‌های مورد اشاره افزایش یافته است، اما میزان آن با تکلیف قانونی (۵ درصد) فاصله بسیار زیادی دارد. بنابراین میزان تحقق اهداف قانون‌گذار در حوزه توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر ذیل قانون برنامه ششم توسعه اندک بوده است.

نمودار ۱۵. ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰



مأخذ: محاسبات گزارش بر مبنای گزارش‌های وزارت نیرو.

از جمله مشکلات موجود در توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در کشور، کمبود منابع مالی و عدم امکان رقابت این نیروگاه‌ها با سایر نیروگاه‌ها با توجه به نرخ پایین سوخت در نیروگاه‌های حرارتی است. تنها منبع

^۲ اطلس منابع انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک کشور، ساتبا، ۱۳۹۷.

مطمئن و پایدار وزارت نیرو برای پرداخت هزینه خرید تضمینی برق تجدیدپذیر، عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق بوده که با توجه به نوسانات ارزی و به تبع آن، افزایش هزینه تمام شده برق تجدیدپذیر، کفاف هزینه خرید تضمینی برق از ظرفیت های موجود را نیز نمی کند. همچنین با توجه به قیمت پایین سوخت تحویلی به نیروگاه های حرارتی، عملاً نیروگاه های تجدیدپذیر به لحاظ صرفه اقتصادی، امکان رقابت با نیروگاه های حرارتی را ندارند. همچنین نیروگاه های تجدیدپذیر نسبت به نیروگاه های حرارتی به سرمایه گذاری بیشتری نیاز دارند و تامین سرمایه اولیه آن با توجه به جذابیت پایین سرمایه گذاری با مشکل روبرو بوده است.

از سوی دیگر صنعت برق علاوه بر مشکل تامین برق، با مساله ناترازی اقتصادی نیز مواجه شده است. مطابق ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق، سازمان برنامه و بودجه کشور بایستی اعتبار لازم جهت پرداخت مابه التفاوت قیمت فروش تکلیفی انرژی برق با قیمت تمام شده را به وزارت نیرو پرداخت کند. طلب صنعت برق از دولت منجر به ناتوانی این صنعت در پرداخت هزینه خرید برق از نیروگاه های بخش خصوصی، عدم امکان سرمایه گذاری در توسعه و بهبود تولید و شبکه انتقال و توزیع شده است. بر اساس آخرین آمار موجود در سال ۱۴۰۰، بدهی صنعت برق حدود ۸۴ هزار میلیارد تومان بوده که بخش عمده آن به تولیدکنندگان برق بوده است.

ناترازی تامین برق و ناترازی اقتصادی که کشور در حال حاضر با آن روبرو است، در یک حلقه بسته بر یکدیگر اثرگذارند و باعث تشدید یکدیگر می شوند. این مساله از دو منظر باعث می شود تا افزایش ظرفیت تولید برق تجدیدپذیر به کندی صورت پذیرد. به دلیل ناترازی اقتصادی، توان مالی این صنعت برای حمایت از طرح های حمایتی و تشویقی تجدیدپذیر کاهش یابد و از سوی دیگر به دلیل ناترازی در تامین برق، عمده تمرکز دولت بر طرح های زودبازده با کمترین هزینه و بیشترین توان تولیدی است. هر دو این عوامل باعث می شود تا عملاً اهداف کمی با برنامه دارای اختلاف فراوانی باشد.

با توجه به آنچه در این بخش بررسی شد، عملکرد دولت به احکام مرتبط با بخش برق برنامه ششم توسعه را می توان در جدول ۲ خلاصه کرد. میزان تحقق هریک از احکام مذکور به صورت کمی بیان شده است.

| میزان تحقق | عملکرد | تکلیف قانونی | ماده برنامه ششم |
|------------|--|--|-------------------------|
| ۷۰ درصد | در پایان سال ۱۴۰۰ متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور ۳۹ درصد بوده است. | موافقت اصولی برای ایجاد نیروگاه‌ها با بازدهی پنجاه و پنج تا شصت درصد | جزء ۱ بند (ب) ماده (۴۴) |
| ۳ درصد | سهام بورس انرژی از معاملات برق کشور حدود ۳ درصد بوده است. | تعیین قیمت خرید برق با توجه به ساز و کار بازار در بورس | جزء ۲ بند (ب) ماده (۴۴) |
| ۱۵ درصد | آیین‌نامه مذکور در اواسط سال آخر اجرای برنامه به تصویب رسیده است. | تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرائی | تبصره بند (ب) ماده (۴۴) |
| ۳۰ درصد | سند مذکور در سال ۱۳۹۹ و با ۲ سال تأخیر به تصویب رسیده است. | تهیه و تصویب طرح جامع انرژی کشور تا پایان سال اول اجرای قانون | ماده (۴۵) |
| ۴۰ درصد | مجموع ظرفیت اضافه شده به شبکه برق کشور در سال‌های اجرای برنامه حدود ۱۱ هزار مگاوات بوده و ۹۰ درصد آن مربوط به بخش غیردولتی بوده است. | افزایش توان تولید برق تا بیست و پنج هزار مگاوات از طریق مؤسسات غیر دولتی | بند (ت) ماده (۴۸) |
| ۱۰ درصد | تجارت خارجی برق در طی سال‌های برنامه ششم کاهش یافته و با توجه به حجم کم صادرات و واردات برق، ایجاد هاب برق تحقق نیافته است. | تشکیل بازار منطقه‌ای و ایجاد قطب(هاب) منطقه‌ای برق | ماده (۴۹) |
| ۲۲ درصد | در سال آخر اجرای برنامه، سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر از کل ظرفیت نیروگاه‌های کشور ۱/۱ درصد بوده است. | افزایش سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر به حداقل پنج درصد ظرفیت برق کشور | ماده (۵۰) |

جدول ۲: خلاصه‌ای از عملکرد دولت به احکام بخش برق برنامه ششم توسعه

بخش چهارم: جمع‌بندی و پیشنهاد

اعمال خاموشی‌های گسترده در سال ۱۴۰۰ بر مشترکان مختلف از جمله خانگی و صنعتی، منجر به نارضایتی‌های اجتماعی و عدم‌النفع اقتصادی قابل توجهی برای کشور شد. مهم‌ترین علت این وقایع، عدم توجه دولت‌های یازدهم و دوازدهم به توسعه صنعت برق کشور و اجرای قوانین مربوطه بوده است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهند در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ تقاضای بار شبکه در اوج مصرف سالانه به میزان ۵/۴ درصد افزایش یافته و مصرف سالانه برق نیز با متوسط نرخ ۵/۲ درصد بیشتر شده است. این در حالی است که متوسط رشد سالانه ظرفیت نیروگاهی کشور تنها ۲/۷ درصد بوده است. علاوه بر این، عملکرد دولت در اجرای احکام بخش برق برنامه ششم توسعه بیان‌گر عدم تحقق اهداف قانون‌گذار در اغلب احکام این بخش بوده است. نتایج تحقیق و تفحص از عملکرد وزارت نیرو در دولت‌های یازدهم و دوازدهم نشان می‌دهد دولت در اجرای مواد ۴۴، ۴۵، ۴۸، ۴۹ و ۵۰ قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر افزایش بازدهی نیروگاه‌ها، تعیین قیمت برق در بورس، تصویب طرح جامع انرژی کشور، افزایش ۲۵ هزار مگاواتی ظرفیت تولید برق، ایجاد هاب منطقه‌ای برق و توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر عملکرد قابل قبولی نداشته است. شایان ذکر است برخی موانع از جمله تحریم‌ها نیز در عدم اجرای تکالیف یاد شده (خصوصاً در جذب سرمایه برای افزایش ظرفیت نیروگاه‌ها) مؤثر بوده است، اما فاصله بسیار زیاد عملکرد وزارت نیرو با تکالیف قانونی و همچنین عدم تأثیر تحریم‌ها بر اجرای برخی تکالیف انجام نشده (از جمله تدوین طرح جامع انرژی کشور) نشان از عدم اهتمام این وزارتخانه در اجرای تکالیف یاد شده و اتخاذ تدابیر برای رفع چالش‌های موجود دارد.

با تحلیل کلان شرایط فعلی صنعت برق کشور اینگونه برداشت می‌شود که شاید مهمترین موضوع در صنعت برق کشور نحوه ارائه راه‌حل‌ها و اقدامات در جهت رفع مشکلات موجود در صنعت برق بوده است. عمده راه‌حل‌ها ناظر بر حل مشکل بروز کرده، به صورت بخشی و انتزاعی بوده، حال آنکه این نگاه انتزاعی، چه در شناسایی مشکل و چه در ارائه راه حل، در بسیاری از موارد نه تنها به حل مشکل کمکی نکرده است، بلکه باعث افزایش معضلات در سایر بخش‌های این صنعت نیز شده است.

مهمترین نتیجه فرآیند فوق عدم توجه واقعی به اقتصاد برق بوده است. اساساً راه‌حل‌های ارائه شده در جهت حل مشکلات اقتصادی صنعت برق ناظر به اصلاح و رفع بخشی از مشکلات بوده، بدون اینکه در چرخه علل بروز پدیده‌های مشکل‌زا به سلسله علل پرداخته شود. به عنوان مثال، تخصیص عوارض برق روستایی به عنوان منبع تامین مالی تجدیدپذیرها یک راه حل انتزاعی و محدود به سقف درآمدهای محدود عوارض، جهت توسعه تجدیدپذیر است. وقتی ساختار خرید و فروش برق تجدیدپذیرها مبتنی بر تعادل قیمت بازار عرضه و

تقاضا نباشد و به شکل دستوری جهت یک جهش کوتاه مدت در رشد به عوارض تکیه کند، توسعه تجدیدپذیرها دچار همین وضعیت می‌شود. به دیگر سخن آنچه در اندیشه متولیان و تصمیم‌گیران بوده متکی بر موفقیت‌های کوتاه مدت و گذرا بوده تا بلند مدت و پایدار. این قاعده در تمامی بخش‌های درآمدی و هزینه‌ای صنعت برق پابرجا بوده است. به نحوی که بعد از بروز یا حس مشکل، سریعاً به حل مشکل در آن بخش توجه شده و سایر بخش‌ها مغفول مانده است. بخشی‌نگری ام‌الآفات تصمیم‌گیری و اقدام در بنگاه‌هایی است که اساس تشکیل آنها بر اساس قانون تجارت و تعادل درآمد-هزینه بوده است. معهداً بروز ناترازی مالی و اقتصادی و فنی صنعت برق علل عمده دیگری به شرح ذیل داشته است:

۱- توهم انرژی‌خیز بودن کشور منجر به پارادیم استفاده بی‌قاعده و بی‌حد و حصر از منابع انرژی کشور شده است. به این نحو که منابع زیرزمینی متعلق به آحاد جامعه است، پس استفاده آنها از این منابع بدون توجه به پارامترها و ظرفیتهای بهره‌وری انرژی، عدالت اجتماعی در مصرف و منطقی کردن اقتصاد انرژی عین تقسیم ثروت است. این طرز تفکر کشور را در مسیری قرار داده که سرانه مصرف انرژی معادل آن عمدتاً چند برابر متوسط دنیاست. این تفکر تا سال‌ها تفکری غالب در ذهنیت تصمیم‌گیران، مجریان و مصرف‌کنندگان بوده است.

۲- عدم وجود برنامه و قانون جامع صنعت برق کشور در همه بخش‌های مرتبط و نقشه جامع اجرای آن نیز از جمله دلایل مهم است. در خلاء وجود چنین برنامه جامعی، برنامه‌های مقطعی سلیقه‌ای و کوتاه‌مدت جایگزین آن شده است و با رجحان منافع مقطعی و گذرای خود باعث بروز مشکلات و ناترازی‌های فعلی شده‌اند.

۳- سوء محاسبه در امکان استفاده از ظرفیتهای ذخیره و ضروری صنعت برق چه در بخش تولید و چه در بخش شبکه که عمدتاً برای حفظ پایداری و تاب‌آوری شبکه طراحی شده‌اند، به‌عنوان جایگزینی برای سرمایه‌گذاری‌های جدید باعث احساس عدم نیاز به سرمایه‌گذاری در مقطع یا مقاطعی از ادوار گذشته است. این منطق موجب عدم سرمایه‌گذاری مناسب در همه بخش‌های توسعه‌ای صنعت شده است. خطرناک‌تر اینکه این توهم اشتباه بعد از استفاده از ظرفیتهای ذخیره تداوم داشته و باعث عدم ایجاد منابع تولید و توسعه شبکه‌های برق شده است. به نحوی که رشد مصرف بر رشد شاخص‌های توسعه‌ای صنعت برق پیشی گرفته و باعث بروز مشکلات امروزی شده است.

۴- انجام ناقص، مقطعی و ناموفق اصلاح ساختار حاکمیتی صنعت برق نیز از جمله دلایل تشدید ناترازی‌ها بوده است. ایجاد نهادهای موازی مستقل و جزیره‌ای، بدون ایجاد نحوه تعاملات آنها، صنعت برق را به مجمع الجزایر منفصل تصمیم‌گیری، هزینه‌سازی و دوباره‌کاری بدل کرده است. این موضوع تشدید موارد مندرج

در تصمیمات بخشی شده را نیز شامل شده است. به نحوی که مراکز هزینه متعدد و بخشی نگر را رقم زده است. انتزاع شرکت‌های توزیع از شرکت‌های برق منطقه‌ای در سال ۱۳۸۶، طرح تجمیع درآمدهای کل صنعت برق در خزانه شرکت توانیر و سلب استقلال مالی شرکت‌ها در تعاقب آن در سال ۱۳۸۹، جداسازی بخش تولید در قالب تشکیل شرکت مادر تخصصی برق حرارتی در سال ۱۳۹۴، انحلال شرکت‌های سابا و سانا و ایجاد ساتبا را میتوان از مصادیق اجرای ناقص اصلاح ساختار حاکمیتی صنعت برق دانست. بر این اساس، به منظور حل مشکلات صنعت برق کشور، پیشنهادات ذیل ارائه می‌شود:

۱) تدوین قانون جامع اصلاح ساختار مالی، اداری، حاکمیتی و فنی صنعت برق جهت بیست سال آینده صنعت برق؛

۲) متعاقب پیشنهاد ۱، تشکیل وزارت انرژی در قالب قانون جامع فوق میتواند راهگشای حل مشکلات حوزه انرژی کشور باشد؛

۳) اجرای کامل قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق کشور بر اساس مصوبه سال ۱۴۰۱ مجلس محترم شورای اسلامی؛

۴) در اولویت‌گذاردن پرداخت مابه‌التفاوت نرخ تکلیفی و تمام‌شده برق حداکثر طی دو سال آینده توسط دولت در قوانین بودجه سنواتی؛

۵) تخصیص فوری ۲ میلیارد دلار از منابع صندوق ذخیره ارزی به‌عنوان وام و با تضمین بازپرداخت دولت جهت رفع کوتاه مدت و میان مدت مسائل فوری صنعت برق و شبکه مرتبط با آن.

در نهایت مطابق بررسی‌های انجام شده، شرایط نامطلوب صنعت برق معلول ترک فعل‌های گسترده مجریان قوانین مربوطه بوده که باعث خسارت‌های سنگین به صنایع و مردم شده است. از آنجایی که متولی اصلی صنعت برق کشور وزارت نیرو می‌باشد و بخش قابل توجهی از تکالیف قانونی نیز متوجه آن دستگاه است، مسئول اصلی عدم اجرای قوانین و ترک فعل‌های انجام شده، وزرای وقت نیرو در دولت‌های یازدهم و دوازدهم هستند. علاوه بر این، مدیر عامل وقت شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی نیز مسئول عدم اجرای قوانین مرتبط با نیروگاه‌های حرارتی (از جمله افزایش راندمان و افزایش توان تولید برق) می‌باشد. همچنین از آنجایی که یکی از علل عدم تحقق قوانین مربوطه، عدم تأمین منابع مالی مورد نیاز بوده، ترک فعل ریاست وقت سازمان برنامه و بودجه کشور نیز تأثیر جدی بر عدم اجرای تکالیف مربوط به توسعه صنعت برق داشته است.

لذا مستند به ماده (۲۱۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و با عنایت به احراز تخلف مسئولین مذکور، این کمیسیون تقاضای تعقیب ایشان و ارجاع موضوع به قوه قضائیه را دارد.