



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی یزد

Yazd Chamber of Commerce,  
Industries, Mines and Agriculture

نحوه جبران خسارت‌های ناشی از قطعی برق واحدهای تولیدی  
« با تاکید بر ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار »

۱

سلسله گزارش‌های حقوقی

مرکز پژوهش‌های اقتصادی اتاق بازرگانی یزد

بهار ۱۴۰۴



## مرکز پژوهش‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی یزد

### عنوان گزارش:

نحوه جبران خسارت‌های ناشی از قطعی برق واحد‌های تولیدی  
« با تاکید بر ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار »

### سفارش و نظارت:

مرکز پژوهش‌های اقتصادی اتاق بازرگانی یزد

### گردآوری و تدوین:

محمد جواد عباسی نژاد

### ناظر علمی گزارش:

امین امیر حسینی

### نوع گزارش:

- ☐ مروری
- ☐ تحلیلی
- ☐ راهبردی
- ☒ حقوقی

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق پست الکترونیک زیر نظرات خود را به مرکز پژوهش‌های اقتصادی اتاق بازرگانی یزد منعکس نمایند.

Res.center@yazdccima.com

آدرس: یزد، بلوار ۱۷ شهریور، روبروی ۵۲ متری امامشهر

کدپستی: ۸۹۱۶۹۵۹۱۱

وبسایت: www.yazdccima.com

فروردین ۱۴۰۴



## فهرست

- ۵-----قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار-
- ۹-----نحوه عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قانون و میزان تحقق اهداف قانون‌گذار-
- ۱۱-----پیش‌بینی منابع مالی جبران خسارت‌های وارده-
- ۱۳-----قراردادهای تأمین خدمات-
- ۱۵-----دستگاه مسئول مدیریت مصرف و قطعی برق صنایع-
- ۱۷-----پوشش بیمه‌ای برای خسارات-
- ۱۸-----جمع‌بندی و نتیجه‌گیری-



## پیشگفتار

واحدهای تولیدی و صنعتی، به عنوان بزرگترین مصرف‌کنندگان برق در اقتصاد، بیشترین آسیب‌پذیری را در برابر قطعی‌های برق تجربه می‌کنند. امسال، میزان برق تحویلی به این واحدها ۴۰ درصد نسبت به سال گذشته کاهش یافته که تأثیرات مهمی بر تولید و بهره‌وری آنها گذاشته است. این کاهش عرضه، همراه با خاموشی‌های مکرر، در حالی است که طبق ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطعی برق قرار گیرند. همچنین، دولت موظف است در صورت قطع موقت برق، نحوه جبران خسارت‌های وارده را مشخص و اعلام کند.

علاوه بر تکالیف قانونی دولت، شرکت‌های تأمین‌کننده برق نیز موظفند در قراردادهای خود با این واحدها، پیش‌بینی وجه التزام و فراهم‌سازی امکان خرید بیمه‌نامه پوشش خسارت را بگنجانند. با وجود این تکالیف، ابهامات قانونی متعددی در مورد مفهوم خسارت، دایره شمول آن، نحوه جبران خسارت‌های وارده، دستگاه متولی و مسئول جبران خسارت‌ها وجود دارد که نیازمند بررسی دقیق‌تر قوانین و مقررات است.

ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، حکم مهمی را برای حفاظت از کسب‌وکارها در زمان‌های کمبود منابع اصلی مانند برق، گاز و خدمات مخابراتی مقرر کرده است. بر اساس این ماده، در شرایط کمبود، واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع این خدمات قرار گیرند. علاوه بر این، شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابراتی ملزمند که هنگام عقد قرارداد با این واحدها، شرایط و تعهدات مربوط به عدم قطع خدمات را به طور واضح در متن قراردادها درج کنند.

علاوه بر این در این ماده مقرر شد، هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز یا مخابرات دستور دهد موقتاً جریان برق، گاز یا مخابرات واحدهای تولیدی متعلق به بخش خصوصی و تعاونی را قطع کنند، مکلف است نحوه جبران خسارت‌های وارده به این شرکت‌ها ناشی از تصمیم فوق را نیز تعیین و اعلام کند. در آیین‌نامه اجرایی این ماده نیز مقرر شده که سازمان برنامه و بودجه مکلف است همه ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدهای تولیدی را در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی کند (ماده ۵) و اینکه شرکت‌های خدمات‌رسان برق و گاز مکلف شده‌اند که قراردادهای خود با مشترکین را با در نظر گرفتن وجه التزام، نحوه جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت تنظیم کنند (ماده ۲).

برداشت از قوانین و مقررات فعلی نشان می‌دهد که مفهوم خسارت به صورت محدود تفسیر شده و نحوه جبران آن نیز از طریق مکانیزم‌های قراردادی، بیمه‌ای و لحاظ آن در صورتحساب برق مشترکین مقرر شده است. مقصود از قطعی برق بر اساس آیین‌نامه ماده (۲۵) و دستورالعمل‌های وزارت نیرو «عدم تحویل برق» تفسیر شده است و در مقابل ضمانت اجرای قطعی برق واحدهای تولیدی نیز «پرداخت درصدی از قیمت برق» تعیین شده است.

بنابراین، وجه التزام مربوط به قراردادهای دوجانبه در بازار برق یا بورس انرژی، به جبران برقی که تحویل داده نشده است و همچنین به پرداخت درصد مشخصی از قیمت برق ثبت شده در تابلوی اول بورس انرژی مربوط می‌شود. چنین تفسیری از ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار که به منظور حمایت از واحدهای صنعتی و تولیدی وضع شده است، به روشنی مغایر با روح قانون و خصوصیت حمایتی بودن چنین قانونی است. چنان‌که بخش عمده خسارت‌های مربوط به قطعی برق واحدهای تولیدی ناظر به آسیب‌دیدگی ماشین‌آلات و دستگاه‌های تولیدی، مواد اولیه و سایر خسارت‌های اقتصادی نظیر کاهش بهره‌وری نیروی کار می‌باشد که با چنین تفسیری از قانون توسط دستگاه‌های اجرایی مسئول اجرای قانون و وضع چنین مقرراتی در راستای آن، چنین خسارت‌هایی را شامل نمی‌شود.

گزارش حاضر با هدف بررسی دقیق جایگاه قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، به تحلیل مفاد قانونی موجود در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن پرداخته است. در ادامه، به تفصیل به بررسی مهم‌ترین ابهامات مرتبط با این احکام پرداخته می‌شود که شامل تعریف و مفهوم خسارت ناشی از قطعی برق، مرجع مسئول برای جبران خسارت، و ضرورت تأمین منابع مالی لازم برای پوشش این خسارت‌ها می‌باشد.



## قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

مهمترین مواد قانونی در رابطه با خسارت ناشی از قطعی برق صنایع، شامل ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و آیین‌نامه اجرایی آن می‌باشد. قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مشتمل بر ۲۹ ماده و ۱۹ تبصره قانونی می‌باشد که به صورت طرح تقدیم مجلس گردید. این قانون در حال حاضر مهمترین و کلیدی‌ترین قانونی است که در حوزه بهبود شاخص‌های کسب و کار در کشور به تصویب رسیده است که الزامات و ضوابط مربوط به چگونگی برخورد با کسب و کارها را مشخص کرده و نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی محیط کسب و کار کشور به عهده دارد.

به رغم گذشت بیش از ۱۰ سال از تصویب این قانون، بسیاری از احکام مندرج در آن همچنان اجرایی نشده است. در واقع یکی از معضلات اساسی این قانون مربوط به موانع اجرایی و عدم اجرای احکام آن است تا اینکه مفاد قانون مورد اشکال باشد. این نکته باید در پیشنهادات فعالان اقتصادی و تشکلات نیز مدنظر قرار گیرد که مفاد این قانون با هدف بهبود فضای کسب و کار و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی تدوین شده و تمرکز اصلی باید بر اجرای مفاد این قانون باشد و توجه به ضعف‌ها و نواقص اجرایی نباید موجب این سوءبرداشت گردد که راه حل مسئله در اصلاح یا وضع قانون جدیدی در این باره است. اگر قانونی اجرا نمی‌شود، پیشنهاد اصلاح این قانون راه حل رفع معضل نیست بلکه باید بر اجرای قانون و اعمال موثر ابزارهای نظارتی متمرکز شد. تصویب قانونی جدید کمکی به اجرای احکام قانونی موجود نمی‌کند بلکه نیازمند تصمیم و عزم مقامات اجرایی و همچنین مطالبه‌گری و مشارکت موثرتر و فعالانه‌تر بخش خصوصی است. بنابراین پیش فرض صحیح در مواجهه با قانون بهبود باید بر روی اجرای قانون باشد و تصویب قانون جدید راه حل نیست بلکه خود موجب ایجاد معضل جدیدی است و آن انبوهی از مفاد قانونی برای اجرای مفاد قانونی معتبر است و همین تورم قوانین، خود یکی از مهمترین آسیب‌ها برای محیط کسب و کار به شمار می‌رود.

از سال (۲۰۱۱) بانک جهانی در گزارش‌های خود برای سنجش شاخص‌های بهبود کسب و کار، شاخص دسترسی به انرژی الکتریکی را افزوده است. این شاخص نه صرفاً ناظر به دسترسی دائمی به انرژی‌هایی مانند برق بلکه ناظر به تعداد مراحل، زمان، هزینه‌های اخذ انشعاب برق برای یک واحد تولیدی و صنعتی نیز می‌باشد. از این رو در کشور ایران نیز به موجب قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار این شاخص مدنظر بوده و از جمله در ماده (۲۵) این قانون به اولویت تأمین انرژی شامل برق، گاز و مخابرات برای واحدهای صنعتی و تولیدی حکم کرده است.

همانطور که اشاره شد؛ این شاخص شامل دسترسی دائمی به انرژی برق، کاهش مراحل و زمان اخذ انشعاب برق و هزینه‌های آن می‌باشد که برای راه‌اندازی واحدهای تولیدی و کسب و کارها و همچنین برای ادامه حیات و بقای آن‌ها اهمیت بسیاری دارد. به میزانی که دسترسی یک واحد تولیدی به برق محدود شود یا آنکه برای اخذ انشعاب برق و تأمین انرژی موانع بیشتری وجود داشته باشد یا آنکه هزینه‌های تأمین انرژی برق برای واحد تولیدی بالا برود، مقدار عددی این شاخص کسب و کار کاهش پیدا کرده و آسیب‌های آن به سایر بخش‌های اقتصاد سرایت می‌کند.

به منظور ارتقای شاخص دسترسی به انرژی الکتریکی و بهبود فضای کسب و کارها لازم است تا دولت‌ها برای تأمین انرژی واحدهای تولیدی و همچنین کاهش موانع و مجوزها برای تأمین برق، اقدامات مؤثری انجام داده و سیاست‌های مناسبی را اتخاذ کند. این سیاست‌ها می‌تواند شامل آن باشد که اولاً تأمین دائمی انرژی برق برای یک واحد تولیدی و صنعتی فراهم شود، ثانیاً در اخذ مجوزها و زمان آن تسهیل شود و ثالثاً قصور دولت و دستگاه‌های اجرایی از آن موجب ضمانت اجراهای قانونی گردد، به نحوی که شرایط لازم برای جبران خسارت وارده نیز فراهم گردد.

قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در این راستا دولت و شرکت‌های تأمین‌کننده برق را مکلف کرده است تا در درجه اول واحدهای صنعتی و تولیدی را در اولویت تأمین برق قرار داده و در درجه بعدی شرایط عادلانه‌ای در قراردادهای تأمین برق ایجاد کند که در صورت عدم تأمین دائمی انرژی یا ورود خسارت به این واحدها، ضمانت اجراهای قانونی اعمال شوند.

- ◀ شاخص دسترسی به انرژی الکتریکی، یکی از مهمترین شاخص‌های سنجش وضعیت کسب و کار هر کشور است که تأمین برق مورد نیاز صنایع و واحدهای تولیدی از عوامل مؤثر و تعیین کننده وضعیت کسب و کارهاست.
- ◀ ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، دولت را از قطعی برق صنایع و در اولویت قرارداد آنها نسبت به سایر مصارف از جمله خانگی یا تجاری منع کرده است.
- ◀ تصمیم‌گیری در مورد قطعی برق واحدهای تولیدی باید در شورای تأمین هر استان و با دعوت از نمایندگان بخش خصوصی در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی باشد.

با وجود چنین قوانین و مقرراتی، آنچه موجب کاهش شاخص دسترسی به انرژی برق و مشکلات متعدد برای صنعت کشور شده است، عدم اجرای این سیاست از سوی دولت است به نحوی که تاکنون نه تنها واحدهای صنعتی در اولویت تأمین برق قرار نگرفته‌اند، بلکه شرایط عادلانه در قراردادهای تأمین برق واحدهای صنعتی از سوی شرکت‌های تأمین کننده انرژی برقرار نشده است. در شرایط ناترازی فعلی برق، فشار ناشی از قطعی و عدم تأمین آن به واحدهای تولیدی و صنعتی تحمیل شده است و از طرفی دولت و شرکت‌های تأمین کننده در قبال خسارت‌های ناشی از قطعی و عدم دسترسی به انرژی واحدهای صنعتی، مسئولیتی را قبول نکرده است. این در حالی است که در این شرایط ناترازی و تحمیل فشار آن بر واحدهای تولیدی، تعرفه‌های برق نیز طی اقدامات یکجانبه و فراقانونی افزایش یافته است به طوریکه واحدهای صنعتی از یک طرف باید با مشکل قطعی برق مواجه باشند و از طرف دیگر هزینه‌های برق نیز به یکباره افزایش پیدا کند. این در حالی است که به موجب دستورالعمل تعیین بهای برق مشترکین صنعتی در اردیبهشت ۱۴۰۳ وزیر نیرو، تعرفه‌های برق با افزایش یک تا پنج برابری مواجه شده و شرکت تأمین کننده برق نه تنها دسترسی به این انرژی را تسهیل نکرده بلکه هزینه‌های مربوط به ترانزیت و انتقال شبکه برق را نیز از مشترکین صنعتی دریافت می‌کند در حالیکه این هزینه‌ها مربوط به خود شرکت تأمین کننده است.

آنچه این مشکل را وخیم‌تر کرده است آن است که دولت و شرکت‌های تأمین کننده برق، حتی خود را در مقابل خسارت‌های گسترده ناشی از قطعی و عدم دسترسی به برق مسئول نمی‌داند و اقدامات لازم برای جبران خسارت‌های وارده اعم از اصلاح قراردادهای دوجانبه با شرکت‌های تأمین کننده و پیش‌بینی بودجه لازم برای جبران آنها یا پوشش بیمه‌نامه مؤثر برای جبران این نوع خسارت‌ها که همگی حکم قانونی و لازم‌الاجرا است را تاکنون انجام نداده است. در واقع از ابتدایی که قانون بهبود در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسید، مطالبه و دغدغه فعالین اقتصادی تصویب آیین‌نامه اجرایی ناظر به ماده (۲۵) بود که به موجب قانون باید سه ماهه تصویب می‌شد. در نهایت پس از گذشت پنج سال، آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) تصویب و لازم‌الاجرا شد لیکن اکنون با گذشت بیش از ده سال از زمان تصویب ماده (۲۵) نه تنها حکم این ماده بلکه احکام مندرج در آیین‌نامه اجرایی آن نیز محقق نشده است و این حکم قانونی عملاً متروک مانده است.

در ارتباط با مسئله جبران خسارت ناشی از قطعی برقی واحدهای تولیدی و صنعتی، ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۹۵) احکامی را خطاب به دولت، شرکت‌های تأمین کننده خدمات برق و واحدهای تولیدی دارای قرارداد با این شرکت‌ها مقرر کرده است. جدول ۱ احکام قانونی مندرج در این ماده قانونی و جدول ۲ احکام مندرج در آیین‌نامه اجرایی آن را با ذکر نهاد یا دستگاه مسئول اجرای هر حکم نشان می‌دهد:

قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در این راستا دولت و شرکت‌های تأمین کننده برق را مکلف کرده است تا در درجه اول واحدهای صنعتی و تولیدی را در اولویت تأمین برق قرار داده و در درجه بعدی شرایط عادلانه‌ای در قراردادهای تأمین برق ایجاد کند که در صورت عدم تأمین دائمی انرژی یا ورود خسارت به این واحدها، ضمانت اجرای قانونی اعمال شوند.



### جدول شماره ۱- ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

| ردیف | ماده                      | حکم                                                                                                                                                                      | نهاد یا دستگاه مسئول                   |
|------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| ۱    | صدر ماده (۲۵) قانون       | ممنوعیت قرار دادن واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی در اولویت قطع، در زمان کمبود برق یا گاز یا خدمات مخابرات                                                               | دولت                                   |
| ۲    | ماده (۲۵) قانون           | پیش‌بینی وجه التزام قطع برق، یا گاز یا خدمات مخابرات هنگام قرارداد با واحدهای تولیدی                                                                                     | شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و مخابرات |
| ۳    | ماده (۲۵) قانون           | ضرورت تصمیم‌گیری شورای تأمین استان در خصوص قطعی برق یا گاز واحدهای تولیدی در مواقع اضطرار و دعوت از نمایندگان اتاق‌های بازرگانی مرکز استان برای استماع نظراتشان در جلسات | شورای تأمین                            |
| ۴    | تبصره «۲» ماده (۲۵) قانون | تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت‌های ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی                                                                                     | شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و مخابرات |

### جدول شماره ۲- آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

| ردیف | ماده                                | حکم                                                                                                                              | نهاد یا دستگاه مسئول                                   |
|------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| ۱    | تبصره «۱» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی | پیش‌بینی وجه التزام جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت‌های وارده هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی                            | شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و مخابرات                 |
| ۲    | تبصره «۲» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی | پیش‌بینی پوشش خسارت، برآورد و نحوه جبران خسارت مربوط به هزینه‌های عملیات جاری واحدهای تولیدی در مدت قطع برق در هنگام عقد قرارداد | شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و مخابرات                 |
| ۳    | تبصره «۴» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی | درخواست اصلاح قراردادهای جاری تأمین خدمات به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات                                                          | واحدهای تولیدی                                         |
| ۴    | ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی           | جبران خسارت واحدهای تولیدی در صورت قطع خدمات در شرایط عادی                                                                       | شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و مخابرات                 |
| ۵    | ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی           | پیش‌بینی اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات ناشی از تصمیم دولت                                              | سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (برنامه و بودجه فعلی) |
| ۶    | ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی           | اعلام مراتب تحمیل خسارت زیاد به لحاظ آسیب‌پذیری تجهیزات و یا مسائل ایمنی ناشی از قطع خدمات به شرکت‌های ارائه‌دهنده               | واحدهای تولیدی                                         |



در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی مورد بحث، کلیه شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات موظف شده‌اند که متن قراردادهای تأمین خدمات به واحدهای تولیدی را به گونه‌ای تنظیم نمایند تا تأمین خدمات وفق مفاد قرارداد در تمام دوره قرارداد تداوم یابد. در تبصره (۱) همین ماده پیش‌بینی وجه التزام جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت وارده به واحدهای تولیدی در صورت قطع خدمات تکلیف شده است و در تبصره (۲) آن نیز تصریح شده است که: «پوشش خسارت مربوط به هزینه‌های جاری واحدهای تولیدی در مدت قطع خدمات باید در قرارداد پیش‌بینی و برآورد و نحوه جبران خسارت مازاد بر هزینه‌های جاری در صورت ارائه خدمات مطمئن‌تر نیز در قرارداد لحاظ گردد».

طبق تبصره (۲) ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) «پرداخت خسارت به شرکت‌ها منوط به عدم وجود بدهی معوق به شرکت ارائه‌کننده خدمات است». در ماده (۵) آیین‌نامه نیز مقرر شده که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور همه ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدها را در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی کند. به علاوه در ماده (۶) آیین‌نامه پیش‌بینی شده است که «شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، می‌توانند برای ایفای تمام یا بخشی از تعهدات خود ناشی از اجرای این آیین‌نامه نسبت به بیمه تأمین خدمات موضوع این آیین‌نامه اقدام نمایند».

در این آیین‌نامه برای واحدهای تولیدی خسارت دیده ناشی از قطع خدمات برق، تکالیفی در نظر گرفته شده است از جمله آنکه واحدهای تولیدی که به لحاظ آسیب‌پذیری تجهیزات و یا مسائل ایمنی ناشی از قطع خدمات متحمل خسارت زیاد می‌شوند، موظفند مراتب را با ذکر موارد آسیب و حداقل خدماتی که باید دریافت نمایند، به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات قبلاً اعلام نموده و یا در مفاد قرارداد فیما بین ذکر کنند (ماده ۷). تکلیف دیگر درخواست اصلاح قراردادهای جاری تأمین خدمات به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات است که باید از سوی واحدهای تولیدی تقاضا شود (تبصره ۴ ماده ۲).



## نحوه عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قانون و میزان تحقق اهداف قانون‌گذار

در پایش‌هایی که توسط اتاق ایران در خصوص اجرای «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» صورت گرفته، در ارزیابی اجرای ماده (۲۵) همواره هدف جبران خسارت فعالان اقتصادی ناشی از اتخاذ تصمیم‌های دولت در زمینه قطعی برق دارای کمترین مقدار بوده است. در واقع از میان مواد موجود در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، ماده (۲۵) بیش از سایر احکام قانونی توسط دستگاه‌های اجرایی نادیده گرفته شده است. همین امر اهمیت پرداختن به این موضوع و بررسی آن، بیش از سایر موضوعات را پررنگ می‌کند، چرا که فعالان حوزه کسب و کار کمترین میزان توفیق را در دستیابی به این هدف داشته‌اند.

پرسش اصلی در این پایش‌ها در ارتباط با ماده (۲۵) آن بوده که برای پرداخت خسارت به واحدهای تولیدی ناشی از قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات، چه اقداماتی توسط شرکت‌های عرضه‌کننده این خدمات پیش‌بینی و انجام می‌شود؟ که همواره در نظرسنجی‌ها، میزان اجرا و تحقق احکام قانون بهبود حکم ماده (۲۵) پایین‌ترین رتبه را داشته است.

در پایشی که توسط اتاق ایران درخصوص اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار صورت گرفته، در ارزیابی اجرای ماده (۲۵) چنین آمده است: «با عنایت به اینکه دو دستگاه وزارت نیرو و وزارت نفت در زمینه پرداخت خسارت و در نظر گرفتن وجه التزام در قراردادهای منعقد به منظور جبران خسارت‌های ناشی از قطع خدمات خود گزارشی نداده‌اند لذا عملکرد اجرای این حکم باید صفر در نظر گرفته می‌شد.»

در واقع احکامی که در این پایش‌ها مدنظر بوده، حکم موضوع ماده (۲۵) قانون بهبود است که شامل پیش‌بینی وجه التزام در هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی و دیگری تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت‌های ناشی از قطعی است که شرکت عرضه‌کننده برق در خصوص جبران خسارت فعالان اقتصادی ناشی از اتخاذ تصمیمات دولت در زمینه قطعی برق تاکنون گزارش و عملکردی از خود ارائه نداده‌اند.

بنابراین ماده (۲۵) قانون بهبود کسب و کار و آیین‌نامه اجرایی آن از جمله احکام قانونی و مقرراتی هستند که تاکنون عزم جدی از سوی مقامات دستگاه‌های اجرایی و دولتی برای اجرای آن بوجود نیامده است و بسیاری از احکام آن یا اجرا نشده یا اینکه به طور ناقص اجرا شده است. قراردادهای تأمین خدمات برق موضوع این ماده قانونی در حقیقت یک نوع قراردادی با مفاد تحمیلی و بدون در نظر گرفتن جنبه‌های حمایتی موضوع قانون است. به طوریکه قراردادهای منعقد بین شرکت‌های خدمات‌رسان برق و واحدهای تولیدی به صورت الحاقی بوده یا اساساً به صورت فرم اشتراک می‌باشد و مشترک نه تنها امکان دخل و تصرف در متن قرارداد را ندارد بلکه حتی نسخه مختص مشترک قرارداد را نیز در اختیار ندارد.

بنابراین اجرای تکالیف مندرج در ماده (۲۵) و آیین‌نامه اجرایی آن، با وجود گذشت سال‌های متمادی از تصویب آن، پیشرفت قابل ملاحظه‌ای نداشته است. مهمترین اقداماتی که اخیراً در راستای اجرای این احکام محقق شده است یکی رای شورای رقابت به موجب مصوبه شماره (۵۲۵) مورخ ۱۴۰۱/۹/۸ و دیگری تصویب بند ۶-۱-۵ دستورالعمل وزارت نیرو در خصوص توسعه مبادلات برق در بورس انرژی مصوب ۱۴۰۳/۷/۱ است.

- ◀ در بررسی گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای احکام مقرر در ماده (۲۵)، عملکرد دستگاه‌های متولی در حوزه برق و گاز در زمینه پیش‌بینی وجه التزام و جبران خسارت در قراردادهای دو جانبه، گزارشی از خود ارائه نداده‌اند.
- ◀ اصلاح قراردادهای دو جانبه با واحدهای تولیدی در ارتباط با برق تاکنون محقق نشده (جز در یک مورد رأی شورای رقابت) و قراردادها عموماً به صورت فرم اشتراک و الحاقی و بدون امکان دخل و تصرف در مفاد آن‌ها منعقد می‌شود.

متعاقب شکایت شرکت سرمک و انجمن صنایع لوازم خانگی ایران به طرفیت شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق ایران (توانیر) به شورای رقابت، با موضوع رویه ضد رقابتی «عدم درج وجه التزام موضوع ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در قراردادهای منعقدۀ فیما بین واحدهای تولیدی و ارائه‌دهندگان خدمات برق»، شورای رقابت در جلسه (۵۲۵) شورای رقابت مورخ ۱۴۰۱/۹/۸ به این شرح تصمیم گرفت:

۱- با عنایت به این که شرکت توانیر در قراردادهای منعقدۀ با واحدهای تولیدی شرط وجه التزام موضوع صدر ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار را در نظر نگرفته است، عدم درج وجه التزام مذکور، موجب سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط از طریق شرایط قراردادی غیرمنصفانه شده است؛ فلذا شورای رقابت به اتفاق آراء، شکایت وارده را موجب بروز رویه ضد رقابتی موضوع جزء ۲ بند ط ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص و با استناد به بند ۳ ماده ۶۱ (قانون مذکور)، شرکت توانیر را ملزم به توقف رویه ضد رقابتی و درج یک بند در قراردادهای منعقدۀ با واحدهای تولیدی با عنوان وجه التزام قطع برق و اعمال صدر ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار با هماهنگی و نظارت شورای رقابت نمود. شورای رقابت همچنین با رأی اکثریت مقرر نمود؛ با استناد به بند ۴ ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موضوع در جهت شفافیت بیشتر بازار، اطلاع‌رسانی عمومی گردد.

۲- شورای رقابت به اتفاق آراء مقرر نمود؛ با توجه به ماده ۵ آیین نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، سازمان برنامه و بودجه کشور در مورد درج اعتبارات لازم در لوائح بودجه سالانه کل کشور به منظور فراهم کردن شرایط اجرای مصادیق قسمت اخیر ماده ۲۵ قانون یاد شده، جهت جبران خسارت ناشی از قطع برق از سوی دولت به دلیل کمبودهای مقطعی اقدامات لازم را انجام دهد و در این خصوص مکاتبات لازم توسط رئیس شورا با سازمان مذکور صورت گیرد.»

بدین ترتیب، شرکت معادن سرمک، برای اولین بار توانست مفاد ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و الزام شرکت توانیر به درج الحاقیه شرط وجه التزام بابت جبران خسارت قطع برق واحدهای صنعتی و معدنی را به اجرا برساند و از توانیر، پیشنهاد الحاقیه جبران خسارت قطع برق اخذ کند. بدین ترتیب که طی نامه‌ای مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۰ «الحاقیه قرارداد افزایش قدرت» توسط شرکت توزیع نیروی برق استان همدان به شرکت معدن سرمک ابلاغ شد. در این الحاقیه درج شده است: «در راستای اجرای ماده ۲ آیین نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و بر اساس بند ۲ مصوبه شماره ۵۷۴۶۷/ت۸۳۵۷ به تاریخ ۱۳۹۹/۷/۲۰ هیأت وزیران که مشترک را موظف به تأمین برق از طریق قراردادهای دوجانبه و یا روش‌های متداول بورس انرژی می‌کند، شرکت موظف است در صورت قطع خدمات (عدم تحویل برق تأمین شده از طریق ذکر شده در مصوبه مذکور) در دوران محدودیت، نسبت به جبران برق تحویل نشده (وجه التزام) وفق بند ۶-۱-۵ مصوبه وزیر نیرو در خصوص توسعه مبادلات برق در بورس انرژی به شماره ۱۴۰۳/۷/۱۰/۴۲۲۴۸/۱۴۰۳ متناسب با اعتبار تعیین شده وفق بند ۵ آیین نامه اجرایی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار اقدام نماید».

- ◀ طی مصوبه (۵۲۵) شورای رقابت، شرکت توانیر مکلف به درج وجه التزام در قراردادهای دو جانبه برق با واحدهای تولیدی گردید.
- ◀ طی نامه مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۰ توانیر در اجرای رأی شورای رقابت، مقصود از قطعی برق، «عدم تحویل برق» و مقصود از وجه التزام، «پرداخت بهای برق تحویل نشده» بیان شده است.



## پیش‌بینی منابع مالی جبران خسارت‌های وارده

یکی از تکالیف سازمان برنامه و بودجه بر اساس ماده (۵) آیین‌نامه پیش‌بینی ردیف بودجه برای پرداخت خسارت واحدهای تولیدی می‌باشد لیکن این امر تاکنون محقق نشده است. بنابراین یکی از مطالبات اصلی بخش خصوصی گنجانده شدن ردیف بودجه پرداخت خسارت ناشی از قطع برق، گاز و مخابرات واحدهای تولیدی است. عدم انجام تکلیف قانونی برای پیش‌بینی ردیف بودجه مربوطه در حالی است که در خود آیین‌نامه سازوکار تأمین منابع آن نیز پیش‌بینی شده است. تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه تعدیل قیمت‌ها و ماده ۶ آیین‌نامه استفاده از ظرفیت بیمه را برای تأمین منابع مالی آن پیش‌بینی کرده است.

دولت در پاسخ به عدم اجرای تکلیف قانونی خود مبنی بر جبران خسارت‌های وارده به این امر استناد می‌کند که چون در بودجه سالانه، وجه لازم برای جبران خسارت‌های ناشی از قطعی برق واحدهای تولیدی پیش‌بینی نشده است، امکان اجرای تکلیف مقرر در تبصره ماده (۵) آیین‌نامه وجود ندارد. در واقع دولت برای عدم انجام تکلیف قانونی خویش به ترک فعل خود استناد می‌کند؛ چراکه به موجب این آیین‌نامه دولت مکلف به پیش‌بینی این وجوه در بودجه سالانه است.

این استدلال از سوی شرکت‌های تأمین‌کننده برق و گاز در رأی شماره (۳۱۲۸۲۴۳) هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری نیز طرح شد. دفاعیه شرکت تأمین‌کننده خدمات عمومی در ارتباط با ماده (۲۵) قانون بهبود چنین است که: «شورای رقابت بر اساس مقررات مورد شکایت، شرکت ملی گاز را به درج یک بند در قراردادهای منعقد با واحدهای تولیدی با عنوان «وجه التزام قطع گاز در صورت اعمال صدر ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» ملزم نموده و این در حالی است که در ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مقرر شده است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور همه ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدهای تولیدی را در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی خواهد نمود و تاکنون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به درخواست‌های شرکت ملی گاز در رابطه با تأمین اعتبار مربوط به این بخش پاسخ نداده است. بنابراین در این شرایط الزام شرکت ملی گاز به درج شرط صدرالذکر با وجود عدم تأمین اعتبار مربوط به اجرای آن، با بندهای (ه) و (ح) ماده ۲۸ قانون الحاق، برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و بند (ت) ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که ایجاد بار مالی مازاد بر اعتبار پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی را ممنوع اعلام کرده، مغایرت دارد.» دیوان عدالت در رأی خود در پاسخ به این دفاع چنین بیان می‌دارد که: «تصمیم شورای رقابت بر اساس ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی این ماده اتخاذ شده و منابع مالی اجرای قانون مذکور نیز توسط مجلس در همان قانون پیش‌بینی شده و اینکه بودجه‌ای تاکنون تخصیص داده نشده، به علت عدم پیگیری شرکت ملی گاز بوده و تبعات آن را شرکت‌های طرف قرارداد به این شرکت نباید تحمل کنند».

بنابر رأی دیوان عدالت اداری، عدم پیش‌بینی بودجه سالیانه برای جبران خسارت ناشی از قطعی برق، برای عدم جبران خسارت‌های پذیرفته نیست و هنگام وضع قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، می‌بایست بودجه پیش‌بینی شود و عدم لحاظ آن ناشی از عدم پیگیری دستگاه متولی است.



شرکت‌های خدمت‌رسان برق و گاز با تفسیری که از الفاظ مندرج در ماده (۲۵) ارائه کرده‌اند و آن را در بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از سوی وزارت نیرو و وزارت نفت درج کرده‌اند، آن است که در این ماده، دولت صرفاً به تعیین و اعلام نحوه جبران خسارت‌های وارده به شرکت‌ها ناشی از تصمیم به قطع موقت برق یا گاز یا خدمات مخابراتی ملزم شده است و به عبارت دیگر تعیین و اعلام نحوه جبران خسارت به منزله تکلیف به پرداخت خسارت نیست. بنابراین خسارت را به عدم تحویل برق یا گاز یا مخابرات تعبیر کرده‌اند که نحوه جبران آن نیز پرداخت بهای برق یا گاز یا مخابرات به میزانی است که به واحدهای تولیدی تحویل داده نشده است.

به طور مثال در بند ۶-۱-۵ دستورالعمل وزارت نیرو در خصوص توسعه مبادلات برق در بورس انرژی مصوب ۱۴۰۳/۷/۱ چنین مقرر شده است: «در صورتی که «مشترکین برق» اقدام به خرید برق در بورس انرژی یا قراردادهای دوجانبه بر اساس شرایط اعلامی شرکت مدیریت شبکه برق ایران نمایند و در زمان تحویل، بنا به ملاحظات فنی و سایر ملاحظات، تمام یا بخشی از برق خریداری شده تحویل نشود، شرکت توانیر موظف است از طریق شرکت‌های برق منطقه‌ای / شرکت‌های توزیع نیروی برق، به ازای میزان برق تحویل نشده، یک و سه دهم متوسط قیمت نماد مورد معامله در تابلوی اول در آن «دوره» را به منظور جبران خسارت وارده به «مشترکین برق» در صورت حساب آن‌ها منظور نماید» یا در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی تبصره اصلاحی بند (ب) ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، چنین مقرر شده است: «در صورت قطع و کاهش خوراک گاز و خوراک مایع واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمیایی با اراده دولت و خارج از مفاد و شرایط قرارداد فیما بین، وزارت نفت مکلف است برابر ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار خسارت وارده را از محل ارزش خوراک تحویلی جبران کند.»

## قراردادهای تأمین خدمات

هم در ماده (۲۵) و هم در آیین‌نامه اجرایی آن بر این نکته تأکید شده است که شرکت‌های عرضه‌کننده خدمات برای ارائه خدماتی نظیر برق به واحدهای تولیدی می‌بایست قرارداد منعقد کرده و مواردی را در انعقاد قرارداد با صنایع و واحدهای تولیدی نظیر تعهد تأمین خدمات در تمام طول مدت قرارداد، پیش‌بینی وجه التزام جبران خسارت در صورت قطعی برق، امکان خرید بیمه نامه پوشش خسارت و... را در آنها تعیین کنند.

بر اساس مصوبه شماره ۸۲۳۵۷/ت/۵۷۴۶۷ وزارت نیرو در مهرماه ۱۳۹۹ در گام نخست مشترکین برق صنعتی که مصرف بالای ۵ مگاوات دارند و در گام بعدی به موجب مصوبه ۱۹۷۰۶/۲۰۰/۱۴۰۲ خردادماه ۱۴۰۲ مشترکین برق صنعتی که مصرف بالای ۱ مگاوات دارند، می‌بایست از طریق قرارداد دو جانبه برق یا بورس انرژی برق موردنیاز خود را تأمین کنند. قرارداد دو جانبه برق در واقع توافقی است؛ فی‌مابین مصرف‌کننده برق که در اینجا مشترکین صنعتی با مصرف بالای یک مگاوات هستند و تأمین‌کننده که می‌تواند نیروگاه‌ها یا شرکت‌های خرده‌فروش برق باشند. لازم به ذکر است که این نوع قرارداد در بستر توزیع برق شبکه سراسری منعقد شده و تغییر فیزیکی در این بستر رخ نخواهد داد بلکه صنایع فقط به موجب یک قرارداد مالی، برق موردنیاز خود را تأمین می‌کنند.

در واقع وزارت نیرو برای تأمین برق صنایع اقدام به راه‌اندازی بازار برق در سطح ملی نموده است و با استناد به مصوبات مرتبط، ساختار و سازوکار بازار برق را تدوین و با ارائه پروانه‌های فروش برق به شرکت‌های خرده فروش دارای شرایط، فعالیت رسمی بازار برق را آغاز کرده و بخش قابل توجهی از برق موردنیاز صنایع کشور را در این بازار و با نظارت و مدیریت مستقیم مدیریت شبکه برق ایران تأمین می‌نماید.

در سازوکار تأمین برق صنایع از طریق قراردادهای دو جانبه اعم از اینکه از طریق بورس انرژی یا شرکت‌های خرده‌فروش برق باشد، قرارداد تأمین برق با نرخ ثابت سالانه توافق شده و نظارت و هدایت مستقیم مدیریت شبکه بین عرضه‌کننده و متقاضی منعقد می‌شود و میزان برق خریداری شده ماهانه از صورتحساب‌های صادر شده در هر دوره توسط مدیریت شبکه کسر و اعمال می‌گردد. برای این نوع قراردادها باید قرارداد الحاقیه از مالک شبکه اخذ شود و فی‌مابین خود و مالک شبکه (برق منطقه‌ای / شرکت توزیع برق) منعقد گردد. سپس عرضه‌کننده میزان و زمان شروع قرارداد تأمین برق در سامانه مدیریت شبکه برق ایران به ثبت برساند و با نظارت مدیریت شبکه برق ایران، تأمین برق برای مشترک موردنظر انجام گردد. قابل توجه اینکه در این روش جزئیات قرارداد فی‌مابین کاملاً محرمانه بوده و توافقات بصورت محرمانه بین طرفین محفوظ می‌ماند.

مهمترین مزیت‌های تأمین برق صنایع از طریق قراردادهای دو جانبه آن است که؛ اولاً توانیر برای تشویق و ترغیب صنایع به تأمین برق خود از طریق قرارداد دو جانبه یا بورس انرژی، بند (اولویت تأمین بار) را در الحاقیه فی‌مابین (مشترک- برق منطقه‌ای / شرکت توزیع برق) گنجانده و در اجرای بند مذکور برای مشترکینی که برق خود را از طریق یکی از روش‌های مرسوم در بازار برق تأمین می‌نماید، خود را موظف و متعهد می‌داند. ثانیاً تأمین برق توسط شبکه سراسری برق و شرکت مدیریت شبکه برق ایران، مستقل از طرف عرضه‌کننده (دولتی یا خصوصی) تضمین شده است. قابل ذکر است که اجرای این امر، نیازمند مطالبه‌گری و پیگیری صنایع دارای قرارداد الحاقیه و قراردادهای بازار برق می‌باشد تا در زمان‌های کمبود برق و شروع قطعی‌های منطقه‌ای یا سراسری (شرایط غیر بحرانی) از طریق مالک شبکه این امر اجرایی گردد تا زیان‌های وارده به حداقل رسانده شود.

◀ بر اساس مصوبه هیئت وزیران از خرداد ماه ۱۴۰۲ کلیه واحدهای تولیدی و صنعتی با مصرف بالای یک (۱) مگاوات برق مکلفند برق مورد نیاز خود را از طریق قراردادهای دو جانبه یا بورس انرژی تأمین کنند.

در مقایسه این نوع قراردادها با قرارداد خرید برق در بورس انرژی باید توجه داشت که خرید برق در بورس انرژی به صورت نقد و قبل از دوره مصرف می‌باشد و هم چنین با توجه به افزایش ماه‌های پیک سال به لحاظ مصارف برق و گاز، نرخ‌های عرضه‌شده در ماه‌های پیک سال به صورت متغیر و دارای سیر صعودی می‌باشد.

در قراردادهای دو جانبه با بورس انرژی، ثبت سفارش درکارتابل مشترک در مدیریت شبکه برق ایران الزامی می‌باشد و بر این اساس تخصیص برق مذکور و اعلام به شرکت‌های توزیع یا برق منطقه‌ای جهت درج در صورتحساب‌های مشترک با قطعیت ۱۰۰ درصدی و نظارت مدیریت شبکه انجام می‌پذیرد اما با بررسی سوابق صورتحساب‌های صنایع بزرگ که خرید انرژی خود را از بورس انرژی انجام داده‌اند، این مسأله قابل ذکر می‌باشد که در برخی از صورتحساب‌ها خرید میزان انرژی خریداری شده از بورس، اعمال نگردیده است.

بازیگران اصلی قراردادهای دو جانبه عبارتند از:

- ◀ نهاد و شرکت‌های مادر تخصصی در زمینه مدیریت برق در زمینه تولید، انتقال و توزیع
- ◀ شرکت متولی و مدیریت شبکه برق کشور
- ◀ شرکت‌های برق منطقه‌ای
- ◀ شرکت‌های توزیع برق
- ◀ نیروگاه‌های تولیدکننده برق
- ◀ شرکت‌های دارنده پروانه فروش برق از وزارت نیرو
- ◀ مشترکین و مصرف‌کنندگان انرژی برق

متولی و مسئول اجرایی نمودن دستورالعمل‌های مصوب و مرتبط با قرارداد برق دو جانبه، بالاترین مقام اجرایی در شرکت مدیریت شبکه برق کشور ایران است که شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت‌های توزیع برق به عنوان مجریان منطقه‌ای شرکت مدیریت شبکه برق ایران محسوب می‌گردند. همچنین شرکت توانیر به عنوان نهاد نظارت کننده بر نحوه و حسن انجام کار این فرآیند نظارت مستمر را دارد.

اگر شرکت تأمین کننده نتواند برق مورد نیاز را به طور مستمر و مدت قید شده در قرارداد را فراهم نماید، شرکت برق منطقه‌ای عدم امکان انجام تعهدات شرکت خرده فروش در قرارداد دو جانبه را به آن شرکت و شرکت توزیع انرژی برق اطلاع رسانی می‌کند. شرکت توزیع برق موظف می‌شود که از زمان اعلام، بلافاصله مبادرت به اطلاع رسانی به مصرف کننده نموده و صورتحساب کامل مصرف کننده را صادر نماید.

در زمان عدم تأمین برق مشترک از طریق بازار بورس انرژی / انعقاد قرارداد دو جانبه، مالک شبکه برق متعهد می‌شود که تأمین برق مورد نیاز مشترک و همچنین تأمین قدرت و انرژی مازاد او را نسبت به مقدار خریداری شده از طریق بازار بورس انرژی / انعقاد قرارداد دو جانبه تأمین و با دریافت بهای برق مصرف محاسبه شده بر اساس ابلاغیه‌ها توسط شرکت توانیر، اقدام نماید و هر زمان به دلیل اضطرارهایی از قبیل جلوگیری از افت فرکانس، ولتاژ و یا ممانعت از تجاوز بار خطوط و پست‌های برق از میزان مجاز و در نتیجه حفظ پایداری، پایداری و جلوگیری از آسیب رسیدن به تأسیسات فنی، قدرت مشترک با اعلام مرکز دیسپاچینگ به طور موقت محدود شود و یا دچار قطعی گردد، مالک شبکه موظف است به تناسب این مقدار اتفاقات را از صورتحساب ترانزیت کسر نماید. اگر مقدار و میزان این محدودیت بیشتر از میزان قدرت خریداری شده باشد، اعم از اینکه از طریق بازار بورس انرژی یا انعقاد قرارداد دو جانبه باشد، بهای قدرت مازاد مطابق با بند ۱۵ شرایط عمومی تعرفه‌های برق تعدیل می‌شود.



## دستگاه مسئول مدیریت مصرف و قطعی برق صنایع

برای بررسی مسئولیت مدنی شرکت‌های تأمین کننده خدمات برق که به موجب ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و آیین نامه آن در مقابل خسارت‌های وارده بر واحدهای تولیدی و صنعتی مسئول شناخته شده است، باید ابتدا ساختار حقوقی و مالکیتی صنعت برق کشور را به درستی شناسایی کرد.

مطابق با اصل (۴۴) قانون اساسی، تأمین نیرو از وظایف دولت برشمرده است. از اوایل دهه ۱۳۷۰، صنعت برق کشور دچار تغییر و تحولاتی در ساختار سازمانی خود گردید. این تحولات به تبعیت از تحولات بنیادین صنعت برق در دنیا از ابتدای دهه ۱۹۹۰ میلادی آغاز شد. ساختار سنتی این صنعت که همه‌ی بخش‌های تولید، انتقال و توزیع در انحصار و مالکیت دولت بود، به تدریج منسوخ شد و زمینه برای رقابت بخش‌های مختلف با یکدیگر فراهم شد.

تجدید ساختار انحصار عمودی دولت بر صنعت برق از طریق جداسازی زنجیره یکپارچه عمودی و تفکیک در بخش‌های رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر صورت گرفت. با تجدید ساختار، بخش‌های مربوط به تولید برق از بخش‌های انتقال و توزیع برق تفکیک شد. در ایران نیز به دنبال این تحولات شرکت تولید، انتقال و توزیع برق ایران (توانیر) تأسیس شد.

ساختار صنعت برق را باید به سه حوزه اصلی تقسیم‌بندی کرد که عبارتند از:

- تولید برق
- ترانزیت، خرید، فروش و انتقال برق
- توزیع و فروش برق

قسمت تولید برق و بخش نیروگاهی بر عهده شرکت سهامی توانیر می‌باشد که یک شرکت دولتی به شمار می‌رود و کلیه سهام آن متعلق به دولت می‌باشد (ماده ۵ اساسنامه شرکت سهامی تولید و انتقال برق مصوب ۱۳۴۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی). در واقع بخش تولید برق یک بخش انحصاری و متعلق به دولت می‌باشد و در اصلاحات ساختاری بخش‌های مربوط به توزیع و فروش برق هست که به شرکت‌های توزیع برق منطقه‌ای واگذار شده و این شرکت‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل و شرکت خصوصی به شمار می‌روند، اگرچه با توجه به تخصیص بخشی از سهام این شرکت‌ها به توانیر به نوعی وابسته به دولت به شمار می‌روند.

مجلس شورای اسلامی ماده واحده‌ای را تحت عنوان «قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق» تصویب کرده است که به صراحت در بند دوم این ماده واحده تصریح شده که این شرکت‌ها به صورت غیردولتی اداره می‌شوند. اداره حقوقی قوه قضائیه نیز در نظریه شماره ۷/۹۹/۵۹۶ مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۴ به استناد همین ماده واحده، شرکت‌های توزیع برق را غیردولتی دانسته است. به موجب این ماده واحده وزارت نیرو مکلف شده بود که اساسنامه شرکت‌های توزیع نیروی برق را به نحوی اصلاح کند که این شرکت‌ها در حوزه فعالیت خود به صورت غیردولتی عمل کنند.

یکی از ابهامات موجود هم در ماده (۲۵) قانون بهبود و هم در آیین نامه اجرایی آن، این است که مقصود از شرکت‌های ارائه دهنده خدمات برق در قانون به طور دقیق مشخص نشده است و بنابراین دقیقاً مشخص نیست که برای جبران خسارت‌های وارده بر اثر قطعی برق علیه کدام یک از شرکت‌های برق منطقه‌ای یا شرکت توزیع برق استانی یا شرکت مدیریت شبکه برق ایران می‌توان رجوع کرد.



شرکت مدیریت شبکه برق ایران و شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق ایران مسئول و متولی جبران خسارت‌های وارده بر صنایع در صورت قطعی برق می‌باشد. از جمله دلایل این امر آن است که:

(۱) در ماده (۲۵) قانون بهبود و آیین‌نامه آن، تکالیف دولت و دستگاه‌های اجرایی در تأمین برق پایدار برای صنایع و واحدهای تولیدی بیان شده است و شرکت‌های یاد شده به عنوان شرکت‌های دولتی موضوع احکام مقرر در این قوانین می‌باشند.

(۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) نیز به تکلیف پیش‌بینی بودجه برای جبران خسارت‌های وارده سخن گفته است که مسلم است بودجه سنواتی مختص دستگاه اجرایی و واحدهای دولتی می‌باشد.

(۳) هیئت وزیران طی مصوبات متعدد خود از جمله تصویب‌نامه شماره ۱۵۷۵۷۸ مورخ ۱۴۰۲/۹/۱ در خصوص تهاتر مطالبات اشخاص متقاضی از شرکت مدیریت شبکه برق ایران با بدهی همان اشخاص به سازمان امور مالیاتی کشور و هم چنین تصویب‌نامه شماره ۹۲۱۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۱ در خصوص تهاتر مطالبات شرکت‌های وابسته به شرکت مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران از شرکت مدیریت شبکه برق ایران با بدهی شرکت مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران به سازمان خصوصی‌سازی صریحاً به جایگزینی این شرکت‌ها در مقابل شرکت‌های خرده فروش تأمین برق اشاره داشته و به تهاتر بدهی‌های آنها با سازمان امور مالیاتی کشور اشاره کرده است.

(۴) بر اساس تصویب‌نامه در خصوص لازم الاجرا بودن اجرای دستورات مرکز دیسپاچینگ ملی برق ایران (شرکت مدیریت شبکه برق ایران) برای کلیه مدیران برق و مشترکان بزرگ برق مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۴ نیز به الزام کلیه مدیران برق در اجرای دستورات شرکت مدیریت شبکه برق ایران در خصوص خاموشی و قطعی برق اشاره شده است که خود بیانگر آن است که مسئول و متولی این حوزه به این مرکز برمی‌گردد.

(۵) در بند ۶-۱-۵ دستورالعمل وزارت نیرو در خصوص توسعه مبادلات برق در بورس انرژی مصوب ۱۴۰۳/۷/۱ نیز مقرر شده است که «در صورتی که «مشترکین برق» اقدام به خرید برق در بورس انرژی یا قراردادهای دوجانبه بر اساس شرایط اعلامی شرکت مدیریت شبکه برق ایران نمایند و در زمان تحویل، بنا به ملاحظات فنی و سایر ملاحظات تمام یا بخشی از برق خریداری شده تحویل نشود، شرکت توانیر موظف است از طریق شرکت‌های برق منطقه‌ای / شرکت‌های توزیع نیروی برق، به ازای میزان برق تحویل نشده، یک و سه دهم متوسط قیمت نماد مورد معامله در تابلوی اول در آن «دوره» را به منظور جبران خسارت وارده به «مشترکین برق» در صورت حساب آنها منظور نماید.» و در این دستورالعمل به وضوح توانیر و شرکت مدیریت شبکه برق ایران را مسئول دانسته است.



## پوشش بیمه‌ای برای خسارات

یکی از تکالیف شرکت‌های خدمت‌رسان بر اساس ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار فراهم کردن امکان خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت‌های ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی مشترک خود توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز می‌باشد. بر اساس گزارش ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد تبصره «۲» ماده (۲۵) (موضوع تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت‌های ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز) در گزارش‌های دریافتی، عملکردی در این خصوص ذکر نشده است.

در واقع بخش عمده‌ای از مفاد ماده (۲۵) به دلیل عدم پیش‌بینی منابع مالی، قابلیت اجرا ندارد. این ویژگی به طور خاص در تبصره (۲) ماده (۲۵) نیز قابل مشاهده است زیرا که اولاً هیچ شرکت بیمه‌ای از نظر مالی قادر به جبران خسارت وارده به شرکت‌های تولیدی و صنعتی و معدنی در اثر قطعی برق یا گاز نیست و علاوه بر این، ساز و کار محاسباتی مشخص و معینی نیز برای برآورد خسارت‌های مزبور وجود ندارد، بر فرض که چنین شرکت بیمه‌ای نیز برای پوشش بیمه‌ای چنین حکمی اعلام آمادگی کند، بدیهی است به دلیل بالا بودن مبلغ خسارات، بالطبع نرخ پوشش بیمه‌ای آن نیز گزاف خواهد بود و بدین ترتیب، حکم مذکور نیز بدون توجه به ساختار و سازوکارهای امر برای شرکت‌های بیمه، توجیه اقتصادی نخواهد داشت. قراردادهای بیمه و منابع مالی شرکت‌های بیمه نگارش یافته و با توجه به توضیح گفته شده، قابلیت اجرایی ندارد. البته به نظر می‌رسد اگر تعرفه‌ای تعیین و در مجلس تصویب شود، یک بند هم به عنوان بیمه حوادث می‌آید و باعث افزایش هزینه می‌شود اما ساختار صنایع برق پیچیده است و اجرای این ماده با دشواری همراه خواهد بود.

## جمع بندی و نتیجه گیری

به موجب ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، در صورت قطعی موقت جریان برق یا گاز واحدهای تولیدی به دلیل کمبود، دولت موظف به تعیین و اعلام نحوه جبران خسارت‌های وارده است. در شرایط حاضر، این اتفاق به دفعات و به طور پیوسته رخ می‌دهد و طبقاً طبق حکم این ماده، دولت ملزم به پرداخت خسارت‌های وارده به شرکت‌های خصوصی و تعاونی متضرر از قطعی برق یا گاز است. بدیهی است که اجرایی شدن حکم این ماده مبنی بر دریافت خسارت ناشی از قطعی برق، مستلزم برآورد خسارت‌های وارد شده و دریافت آن از شرکت‌های ارائه دهنده خدمات است. ابهامات قانونی نسبت به این ماده منجر به آن شده است که وزارت نیرو در رابطه با برق و وزارت نفت در رابطه با گاز دستورالعمل‌هایی را تنظیم و ابلاغ کنند که بر اساس آن خسارت به منزله عدم تحویل برق یا گاز و نحوه جبران خسارت هم، پرداخت بهای برق یا گاز تحویل نشده است و این نوع برداشت در واقع هدف اصلی قانونگذار از وضع این ماده را زیر سوال برده و کاملاً متکی به تفسیر لفظی از مفاد مندرج در ماده (۲۵) و مخالف با روح حمایتی این قانون است. رقم خسارت‌های وارده به واحدهای تولیدی ناشی از قطعی برق از این حیث، بسیار قابل توجه است و انواع مختلفی از خسارت‌ها را دربر می‌گیرد به طوریکه به موجب نامه امور استان‌ها و تشکل‌های اتاق بازرگانی ایران می‌توان این خسارت‌ها را به ۱۲ بخش تقسیم‌بندی کرد:

۱. خسارت ناشی از عدم امکان انجام تعهدات، طبق قرارداد منعقد از جمله اعمال جرایم سنگین از سمت مشتریان به دلیل عدم ایفای به موقع تعهدات؛
۲. خسارت ناشی از افزایش ضایعات تولید در اثر قطعی ناگهانی خط تولید؛
۳. افزایش ضریب خطای محصولات تولیدی و تولید کالا معیوب؛
۴. افزایش هزینه‌های سربار تولید از جمله هزینه‌های حمل و نقل
۵. خسارت ناشی از آسیب دیدگی ماشین‌آلات، تابلو برق و... در اثر قطعی مکرر برق
۶. خسارت ناشی از عدم امکان تامین آب مورد نیاز واحدهای تولیدی در اثر قطعی برق چاه‌های آب؛
۷. هزینه‌های راه‌اندازی و بهره‌برداری مولدهای اضطراری طی دوره خاموشی؛
۸. خسارت مالی ناشی از دستمزد پرداخت شده (حقوق، بیمه و ...) به کارکنان طی دوره خاموشی؛
۹. هزینه‌های ناشی از بیکاری نیروی انسانی در ساعات کاری و کاهش بهره‌روی
۱۰. هزینه‌های فراوری مجدد مواد پس از وصل برق
۱۱. هزینه‌های تاخیر در امور اداری (مانند پرداخت بیمه، مالیات و ...)
۱۲. هزینه‌های فشار بیش از حد به خط تولید جهت جبران کسری تولید (اورلود پس از قطعی برق)

بنابراین خسارت‌های واحدهای تولیدی به این وسعت، یکی از مهمترین موانع اجرایی تحقق احکام ماده (۲۵) یعنی بار مالی اجرای آن را به یاد می‌آورد که در واقع اصلی‌ترین مانع عدم اجرای آن است. این خسارت‌های تا حدی گسترده است که بر اساس گزارش کمیسیون صنعت اتاق ایران خسارت هر روز قطعی برق صنعت در سال ۱۴۰۳، برابر ۹۲۱۸ هزار میلیارد تومان محاسبه شده است به طوریکه در صنعت تولید فلزات این رقم به ۹۰۰ میلیارد تومان، صنعت مواد شیمیایی روزانه ۶۶۰ میلیارد تومان و صنعت تولید فرآورده‌های معدنی غیرفلزی روزانه ۶۲۴ میلیارد تومان برآورد شده است. در فعالیتهای غیرصنعتی نیز در بخش کشاورزی، این زیان روزانه به ۱۳۸۸ میلیارد تومان، حمل و نقل روزانه ۱۷۹۵ میلیارد و تولید، انتقال و توزیع برق با خسارت روزانه ۱۷۹۷۳ میلیارد تومان مواجه است.



مهمترین راهکارهای حقوقی و قانونی برای جبران خسارت ناشی از قطعی برق صنایع عبارتند از:

۱. قراردادهای موضوع ماده (۲۵) بین شرکت‌های ارائه‌دهنده برق و واحدهای تولیدی طبق ضوابط مندرج در این ماده و آیین‌نامه آن تنظیم شود به نحوی که اولاً وجه التزام در قرارداد درج شود، ثانیاً پوشش بیمه برای جبران خسارت‌ها پیش‌بینی شود.
۲. روش‌های جبران خسارت با استناد به دیگر قوانین و مقررات موجود از جمله دستورالعمل وزیر نیرو در خصوص مبادلات بورس انرژی و یا آیین‌نامه اجرایی تبصره (ب) ماده (۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها را می‌توان اشاره کرد.
۳. از ظرفیت‌هایی مانند تهاتر و امتیازات سرمایه‌گذاری برای جبران این نوع خسارت‌ها بهره‌گیری شود.
۴. از طریق معافیت‌های مالیاتی، بیمه‌ای و ... در چارچوب قوانین و مقررات جاری به عنوان روشی برای جبران خسارت استفاده شود.
۵. پذیرش مبلغ خسارت وارده به واحدهای تولیدی به عنوان یکی از تضامین قابل قبول دستگاه‌های دولتی.
۶. امهال و ارائه تنفس در ایفای تعهدات مالیاتی، بانکی و بیمه‌ای واحدهای تولیدی.
۷. تعویق در برگزاری جلسات هیأت‌های تشخیص مطالبات بدوی و تجدیدنظر.
۸. ارائه تسهیلات به واحدهای زیان‌دیده اعم از تسهیلات بانکی با نرخ پایین‌تر، تسهیلات گمرکی برای واردات ماشین‌آلات و مواد اولیه و یا اختصاص ارز ترجیحی به شرکت‌های تولیدی، صنعتی و معدنی به منظور واردات تجهیزات موردنیاز برای تأمین برق.
۹. تهاتر خسارت‌ها با بدهی‌های قبوض برق، گاز، مالیاتی و بیمه‌ای.

خسارت‌های وارده به واحدهای تولیدی شامل انواع خسارت‌های مربوط به آسیب دیدگی ماشین‌آلات و مواد اولیه و همچنین خسارت‌های غیرمستقیم مربوط به کاهش بهره‌روی و بیکاری نیروی انسانی در هنگام قطعی و انواع خسارت‌ها مربوط به عدم امکان انجام تعهدات خود در مقابل سایرین می‌شود.

پیش‌بینی وجه التزام قطعی برق و پوشش بیمه‌ای برای جبران خسارت‌های ناشی از قطعی، باید در قراردادهای دو جانبه درج گردند.

تفسیر توانیر به اینکه قطعی به منزله عدم تحویل برق و وجه التزام به معنای پرداخت یک و سه دهم بهای برق تحویل نشده است، مغایر با روح قانون و فلسفه وضع ماده (۲۵) است.

قطعی برق واحدهای تولیدی باید بنابر تصمیم شورای تأمین استان و با دعوت نماینده بخش خصوصی از اتاق بازرگانی صورت بگیرد.

با توجه به گستردگی خسارت‌های وارده به واحدهای تولیدی و افزایش قطعی‌های برق طی سال اخیر، مجموعه دولت برای حفظ و تداوم فعالیت این واحدها باید راهکارهایی نظیر امهال و ارائه تنفس در ایفای تعهدات مالیاتی و تأمین اجتماعی واحدهای تولیدی و تهاتر خسارت‌ها با بدهی‌های مربوط به قبوض صادره اتخاذ کند.

اعمال برخی از راهکارهای پیشنهادی برای اجرای ماده (۲۵) در چارچوب قوانین و مقررات جاری، امکان‌پذیر است؛ اما برخی نیز مستلزم پیش‌نیازهایی از جمله وضع قوانین و مقررات مربوط است. اجرای احکام تصریح شده در ماده (۲۵) منوط به اجرای بسیاری از مفاد قانونی و مقرراتی مربوط به صنعت برق و بهره‌گیری از ظرفیت قوانین موجود، به‌ویژه ابزارهای معرفی شده در قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها است.