

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۴۵): بخش برق و انرژی‌های نو





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۳۵۹

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۸۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۴۵): بخش برق و انرژی‌های نو

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه برق و هسته‌ای)

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی صابری، رضا شریفی

همکار: سیده‌مریم موسوی

مدیر مطالعه: ایمان رمضانی

ناظران علمی: میلاد بیگی، حبیب‌اله ظفریان ریگی

اظهار نظرکنندگان: محمد برزگر خسروی، مهدی بهرامی حسن‌آبادی

صفحه‌آرا: نفیسه حاجی‌صفری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

۲. برق

۳. انرژی هسته‌ای

۴. قانون بودجه



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۱/۲۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۴	۱. مقدمه.....
۴	۲. وضعیت فعلی صنعت برق.....
۱۰	۳. قوانین مهم صنعت برق.....
۱۱	۴. بررسی بخش برق و انرژی‌های نو لایحه بودجه سال ۱۴۰۵.....
۱۹	۵. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۲۲	منابع و مآخذ.....

### فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. قوانین صنعت برق با تکالیف مرتبط با قانون بودجه سنواتی.....
۱۷	جدول ۲. جدول ۵ درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی مرتبط با بخش برق.....
۱۸	جدول ۳. جدول شماره ۸ لایحه با موضوع برآورد تملک دارایی‌های مالی سال ۱۴۰۵ مرتبط با بخش برق.....
۱۸	جدول ۴. جدول شماره ۹ لایحه با موضوع برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه سال ۱۴۰۵ مرتبط با بخش برق و انرژی‌های نو.....
۱۸	جدول ۵. جدول شماره ۱۴ منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها مرتبط با بخش برق و انرژی‌های نو.....

### فهرست شکل‌ها

۵	شکل ۱. سهم منابع مختلف از ظرفیت تولید برق، شهریور ۱۴۰۴.....
۷	شکل ۲. سهم مشترکان مختلف در مصرف برق کشور در سال ۱۴۰۳.....
۸	شکل ۳. تفکیک درآمدها و هزینه‌های عملیاتی شرکت توانیر با احتساب استهلاک تأسیسات.....
۹	شکل ۴. سهم معاملات خارج از بازار عمده‌فروشی نسبت به کل معاملات برق (سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۴).....
۱۵	شکل ۵. سهم بخش‌های مختلف تابعه وزارت نیرو از بودجه سال ۱۴۰۵.....



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۴۵): بخش برق و انرژی‌های نو

Doi: [10.22034/mrc.report.21359](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21359)

### چکیده

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور با تغییرات ساختاری متأثر از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس و افزودن «جدول الزامات منابع و مصارف»، فاقد احکام و تبصره‌های تدوین شده است. این گزارش به بررسی تطبیقی لایحه مذکور با اسناد بالادستی و وضعیت صنعت برق می‌پردازد. بررسی‌ها نشان می‌دهد، مجموع اعتبارات وزارت نیرو با رشد ۳۶.۶ درصدی به ۱۱۰ هزار میلیارد تومان رسیده که سهم بخش برق از آن ۲۳.۹ همت است. تحلیل جزئیات بودجه حاکی از آن است که در جدول الزامات، ضمن تعیین عوارض ۱۰ درصدی و تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع، احکام [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) نظیر حذف یارانه از طول زنجیره برق، بیمه مشترکین برق و گاز، سهم بخش‌ها از عوارض برق و برنامه تأمین سوخت مایع نیروگاه‌ها مغفول مانده است که این امر نقض صدر اصل (۵۲) مبنی بر لزوم تدوین لایحه بودجه براساس ترتیبات قانونی به‌نظر می‌رسد. در جداول کلان، منابع تجدیدپذیر از محل عوارض برق و ماده (۱۶) [قانون جهش تولید دانش‌بنیان](#) رشد داشته، اما سازوکار اعطای گواهی صرفه‌جویی تجدیدپذیر شفاف نیست. افزون‌براین، منابع تخصیص‌یافته برای بازپرداخت بدهی‌های دولت به صنعت برق به ۳۰.۷۶ همت محدود شده که در مقایسه با [قانون بودجه ۱۴۰۴](#) کاهش داشته است.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان / شرح مسئله

در سال جاری، ساختار لایحه بودجه دستخوش تغییرات بنیادین شده است؛ به‌طوری‌که لایحه بودجه صرفاً مشتمل بر جداول کلان به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید. بررسی‌های انجام شده حاکی از آن است که **وضعیت فعلی صنعت برق با اهداف کمی برنامه هفتم فاصله دارد**؛ به‌طوری‌که کسری تأمین برق در اوج بار، ۱۴ هزار مگاوات بیش از پیش‌بینی برنامه بوده و در بخش تجدیدپذیرها تنها ۱۱.۵ درصد تحقق داشته است. براساس صورت مالی توانیر در سال ۱۴۰۳، فروش هر کیلووات‌ساعت برق به‌طور متوسط حدود ۵,۳۵۸ ریال درآمد داشته، درحالی‌که بهای تمام شده هر کیلووات برق بدون احتساب هزینه استهلاک تأسیسات ۴,۸۲۰ ریال و با احتساب هزینه استهلاک تأسیسات برابر با ۷,۸۲۴ ریال بوده است. لذا لایحه بودجه باید با استفاده حداکثری از ظرفیت [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) و سایر قوانین دائمی بر جبران ناترازی و تسویه بدهی‌ها متمرکز شود. لازم است در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی

مجلس، و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص انرژی، از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تأمین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

▪ **کلیات لایحه در بخش برق:** مجموع اعتبارات وزارت نیرو (هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در سال ۱۴۰۵ با رشد ۳۶.۶ درصدی نسبت به سال قبل، به ۱۱۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. از این میزان، سهم بخش‌های مرتبط با برق از کل اعتبارات وزارت نیرو حدود ۲۱ درصد و معادل ۲۳.۹ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. البته شایان ذکر است که بخش عمده اعتبارات صنعت برق از منابع داخلی شرکت توانیر تأمین می‌شود که اعتبارات آن در بودجه عمومی منعکس نمی‌شود.

▪ **جدول الزامات منابع و مصارف:** بررسی وضعیت لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در جدول جدید «الزامات منابع و مصارف» نشان می‌دهد که برخی تکالیف قانونی به صورت مشخص در این جدول تعیین شده است. در این راستا، سهم عرضه برق نیروگاه‌های هسته‌ای در بازار و قراردادهای دوجانبه معادل ۲۰ درصد تعیین شده است. همچنین نحوه تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع (موضوع ماده (۳) [قانون مانع‌زدایی](#)) مشخص گردیده؛ علاوه بر این، نرخ عوارض برق (موضوع ماده (۵) [قانون حمایت](#)) مشابه سال قبل ۱۰ درصد تعیین شده و نرخ مصارف مازاد بر الگو برای بخش تجاری نیز لحاظ شده است.

باین حال، احکام مهمی در این جدول مغفول مانده‌اند. مهم‌ترین مورد، بی‌توجهی به انتقال تدریجی یارانه انرژی به انتهای زنجیره (موضوع ماده (۱۰) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)) است، حکمی که در [قانون بودجه ۱۴۰۴](#) اعتباری معادل ۵ هزار میلیارد تومان داشت. برآورد می‌شود، ظرفیت درآمدی آن برای تسویه یارانه در انتهای زنجیره در سال جاری بالغ بر ۸۰ هزار میلیارد تومان باشد. همچنین در خصوص عوارض ۱۰ درصدی برق، اگرچه میزان نرخ تعیین شده، اما در خصوص نحوه تخصیص آن به ساتبا و توانیر در جدول مصارف تعیین تکلیف نشده است. همچنین تکالیف مرتبط با برنامه‌ریزی جهت تأمین سوخت مایع نیروگاه‌ها (موضوع ماده (۲) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)) در جدول الزامات ذکر نشده است. از دیگر موارد می‌توان به عدم توجه به بیمه حوادث مشترکین برق و گاز (موضوع ماده (۱۲) [قانون الحاق ۲](#)) و همچنین عدم تعیین نرخ پلکانی برای مصارف مازاد سایر بخش‌ها (مانند بخش کشاورزی) اشاره کرد که این امور، خلاف قانون است. توضیح اینکه طبق ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴، دولت باید الزامات بودجه‌ای قوانین را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، درج کند؛ در غیر این صورت، نقض صدر اصل (۵۲) (مبنی بر تهیه لایحه بودجه براساس ترتیبات قانونی) رخ داده است.

▪ **جداول کلان لایحه:** بررسی جداول کلان لایحه حاکی از تقویت منابع مرتبط با بخش تجدیدپذیر است، به طوری که اعتبارات از محل عوارض برق با رشدی ۵۳.۸ درصدی به ۱۶ هزار میلیارد تومان و منابع حاصل از ماده (۱۶) [قانون جهش تولید دانش‌بنیان](#) با رشدی ۵۰ درصدی به ۹ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. باین حال،



شفافیت لازم در نحوه اجرای ماده (۱۴) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) (اعطای گواهی صرفه‌جویی) وجود ندارد و برخلاف [قانون بودجه ۱۴۰۴](#) که سقف ۸ هزار میلیارد تومان برای این موضوع تعیین شده بود، در لایحه جدید منابع این بخش به صورت کلی و بدون تعیین سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر، در قالب ۱۴ هزار میلیارد تومان در جدول ۱۴ و ۷۰۲ هزار میلیارد تومان در جدول ۸ لایحه پراکنده شده است. همچنین در خصوص تکلیف دولت مبنی بر تأدیه بدهی‌های صنعت برق، ظرفیت‌های پیش‌بینی شده نسبت به سال گذشته کاهش یافته است. در لایحه بودجه ۱۴۰۵ در مجموع مبلغ ۳۰۷۶ هزار میلیارد تومان (شامل ۳۰ همت اوراق مالی و ۰۷۶ همت ردیف‌های متفرقه) برای تسویه بدهی‌ها لحاظ شده که در مقایسه با ظرفیت ۶۰۸۶ هزار میلیارد تومانی [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) بیانگر کاهش منابع است.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ادامه، خلاصه پیشنهادهای اصلاحی لایحه بودجه در بخش برق و انرژی هسته‌ای ارائه می‌شود:

- نرخ سوخت نیروگاهی (موضوع ماده (۱۰) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)): تعیین نرخ سوخت معادل ۵ درصد متوسط تعرفه گواهی صرفه‌جویی گاز در جدول الزامات منابع، به‌منظور درآمد ۸۰ همتی جهت تسویه یارانه‌های موضوع این ماده.
- تسهیم عوارض برق (موضوع ماده (۵) [قانون حمایت از صنعت برق کشور](#)): تصریح تقسیم منابع عوارض برق در جدول الزامات مصارف به صورت ۳۵ درصد سهم توانیر (شبکه‌های روستایی) و ۶۵ درصد سهم ساتبا (تجدیدپذیر).
- تکمیل نرخ‌های پلکانی (موضوع بند «۱۸» ماده (۱) [قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی](#)): افزودن نرخ مصارف مازاد بر الگوی بخش‌های کشاورزی و اداری به جدول الزامات منابع در کنار بخش تجاری.
- تخصیص منابع برای توسعه بازار برق سبز بورس: تخصیص ۳ درصد از منابع اصلاح نرخ برق صنایع (موضوع ماده (۳) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)) به خرید برق از بازار برق سبز بورس (با توجه به برنامه دولت برای توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر از طریق سازوکار بازار برق سبز بورس).
- تعیین سازوکار خرید برق نیروگاه هسته‌ای: فروش ۸۰ درصد باقی‌مانده برق تولیدی نیروگاه هسته‌ای برمبنای هزینه تمام شده حسابرسی شده به وزارت نیرو (به‌دلیل ابهام در سازوکار فروش برق نیروگاه‌های هسته‌ای).
- تعیین نرخ بیمه حوادث مشترکان برق و گاز (موضوع ماده (۱۲) [قانون الحاق \(۲\)](#)): درج ردیف حق بیمه مشترکان برق و گاز در جدول الزامات منابع.
- تدوین برنامه تأمین سوخت مایع (موضوع ماده (۲) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)): درج برنامه تکلیفی ماهیانه وزارت نفت به تأمین و تکمیل مخازن سوخت نیروگاه‌ها در جدول الزامات مصارف جهت پیشگیری از خاموشی زمستانه.
- تعیین ردیف مشخص جهت گواهی صرفه‌جویی تجدیدپذیر: تعیین ردیف مشخصی برای صدور گواهی صرفه‌جویی سوخت نیروگاه‌های تجدیدپذیر موضوع ماده (۴۶) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#).

• اصلاح ردیف اعتبارات بهینه‌سازی: انتقال ردیف ۱۴ جدول ۱۴ با موضوع گواهی صرفه‌جویی بابت هزینه‌های بهینه‌سازی به جدول ۸ جهت صدور گواهی توسط سازمان بهینه‌سازی انرژی و به‌منظور جلوگیری از تداخل با مصارف هدفمندی.

## ۱. مقدمه

لایحه بودجه کل کشور به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی و اجرایی سالیانه دولت، اهمیت بالایی در جهت‌گیری اقتصادی بخش‌های مختلف کشور ایفا می‌کند. در سال جاری، با تصویب و اجرای [قانون اصلاح مواد \(۱۸۰\) و \(۱۸۲\) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی](#)، ساختار لایحه دستخوش تغییرات بنیادین شده است؛ به‌طوری‌که لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ صرفاً مشتمل بر جداول کلان به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و فاقد هرگونه حکمی است. نکته حائز اهمیت در این ساختار جدید، افزوده شدن جدول الزامات منابع و مصارف است که با هدف شفاف‌سازی و تصریح بر رعایت الزامات قانونی در لایحه بودجه سنواتی تدوین شده است. به‌صورت کلی قوانین بودجه سنواتی باید به‌عنوان برشی یک‌ساله از قوانین برنامه توسعه عمل کنند و منطق سیاستگذاری آنها کاملاً هم‌راستا با اهداف کمی و کیفی این برنامه باشد. از سوی دیگر، جداول کلان بودجه که شامل درآمدهای صنعت برق و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی است، تأثیر مستقیمی بر اقتصاد صنعت برق دارد. لذا ضروری است که در تنظیم این جداول، تکالیف مندرج در قوانین دائمی مرتبط با صنعت برق، نظیر [قانون حمایت از صنعت برق کشور](#) و [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) که اجرای آنها منوط به پیش‌بینی در بودجه سنواتی شده، به دقت مورد توجه قرار گیرد.

بر همین اساس، گزارش حاضر در گام نخست به ترسیم تصویری کلی از وضعیت فعلی صنعت برق می‌پردازد و شاخص‌های کلیدی عملکردی را به‌صورت خلاصه با اهداف ترسیم شده در برنامه هفتم پیشرفت مقایسه می‌کند تا فاصله میان وضع موجود و مطلوب مشخص شود. سپس در بخش بعدی، اهم قوانین و احکام بالادستی صنعت برق که تعیین تکلیف آنها در لایحه بودجه الزامی است، احصا و معرفی می‌شوند تا چارچوب قانونی لازم برای ارزیابی لایحه فراهم آید. در بخش بعدی گزارش، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با رویکردی تحلیلی در دو محور اصلی صورت می‌پذیرد: ابتدا جدول جدید الزامات منابع و مصارف بررسی می‌شود و در ادامه، جداول کلان بودجه شامل درآمدها، اعتبارات دستگاه‌ها و ردیف‌های متفرقه مدنظر قرار می‌گیرد، تا میزان انطباق آن با تکالیف قانونی مشخص شود. در نهایت مبتنی بر تمامی این موارد، پیشنهادهای اصلاحی جهت تکمیل و بهبود بخش برق و هسته‌ای لایحه بودجه ارائه می‌شود.

## ۲. وضعیت فعلی صنعت برق

تحقق اهداف مندرج در [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، مستلزم آن است که لوایح بودجه سنواتی به‌عنوان ابزارهای تحقق این برنامه، کاملاً هم‌راستا با تکالیف تعیین شده باشند. بر این اساس و در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص محیط زیست، از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تأمین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند. نظر به اهمیت شاخص‌هایی همچون تولید و بهینه‌سازی مصرف انرژی، تنوع بخشی به سبد تولید برق و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر،

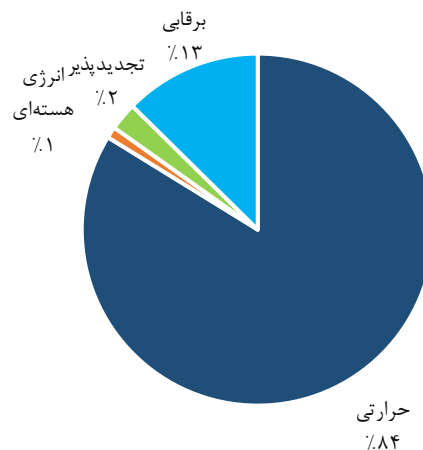


ساماندهی اقتصاد برق (رفع ناترازی مالی) و گذار به مکانیسم‌های بازار (بورس انرژی) در قانون برنامه هفتم پیشرفت، وضعیت عملکردی این متغیرها در ادامه گزارش به اختصار مرور می‌شود تا تصویری واضح از فاصله میان وضع موجود و اهداف ترسیم شده حاصل شود.

## ۲-۱. تولید برق

بررسی آخرین وضعیت ظرفیت‌های تولید برق نشان می‌دهد که در پایان نیمه نخست سال ۱۴۰۴، مجموع ظرفیت اسمی نصب شده نیروگاهی کشور به رقم ۹۶/۷ هزار مگاوات رسیده است. این درحالی است که براساس اهداف کمی ترسیم شده در برنامه هفتم پیشرفت، ظرفیت اسمی نصب شده نیروگاه‌ها باید تا پایان برنامه به تراز ۱۲۴,۴۸۵ مگاوات افزایش یابد. ارزیابی میزان تحقق هدف نهایی برنامه تاکنون حدود ۸ درصد برآورد می‌شود. در حوزه انرژی‌های تجدیدپذیر، جدول شماره (۹) ماده (۴۲) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، دستیابی به ظرفیت ۱۲,۰۰۰ مگاوات را هدف‌گذاری کرده است. با توجه به ظرفیت ۱,۰۳۶ مگاواتی سال پایه، تحقق کامل این هدف مستلزم احداث و بهره‌برداری از ۱۰,۹۶۴ مگاوات ظرفیت جدید نیروگاهی است. بررسی عملکرد این بخش حاکی از آن است که تا پایان شش‌ماهه نخست سال ۱۴۰۴، مجموع ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر کشور به تراز ۲,۳۰۰ مگاوات رسیده است [۱ و ۲]. بدین ترتیب، از ابتدای اجرای برنامه تا پایان شهریور سال ۱۴۰۴، حدود ۱,۲۶۴ مگاوات به ظرفیت شبکه افزوده شده که بیانگر تحقق حدود ۱۱.۵ درصد از اهداف کمی برنامه در این بخش است.

درخصوص تولید برق از منابع هسته‌ای نیز، تاکنون تنها یک واحد نیروگاه هسته‌ای (نیروگاه بوشهر) در کشور در حال فعالیت است که با ظرفیت ۱,۰۲۰ مگاوات در سال ۱۳۹۰ به شبکه سراسری برق متصل شد. این نیروگاه در سال گذشته ۶,۶۴۵ میلیون کیلووات ساعت برق تولید کرده است که معادل حدود ۱/۷ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی در مصرف سوخت صرفه‌جویی می‌کند. هدف‌گذاری قانون برنامه، دستیابی به ظرفیت ۳ هزار مگاوات نیروگاه هسته‌ای است که با توجه به ظرفیت ۱,۰۲۰ مگاواتی موجود در سال پایه، مستلزم احداث ۱۹۸۰ مگاوات نیروگاه هسته‌ای جدید می‌باشد، که از ابتدای اجرای برنامه تاکنون هیچ ظرفیت جدیدی افزوده نشده و بدون عملکرد بوده است [۱ و ۲].



شکل ۱. سهم منابع مختلف از ظرفیت تولید برق، شهریور ۱۴۰۴

## ۲-۲. مصرف برق

همچنین میزان تولید کل برق کشور در سال ۱۴۰۳ (تولید ناویژه) به رقم ۳۹۷ میلیارد کیلووات ساعت رسیده است. این در حالی است که براساس قانون برنامه هفتم پیشرفت، رسیدن به سقف تولید ۴۸۹ میلیارد کیلووات ساعت در سال پایانی برنامه، هدف گذاری شده است. با مبنا قرار دادن تولید ۳۸۶ میلیارد کیلووات ساعتی در سال پایه، میزان رشد واقعی تولید تا پایان سال ۱۴۰۳ معادل ۱۱ میلیارد کیلووات ساعت بوده که این میزان رشد، بیانگر تحقق حدود ۱۰.۶ درصدی از اهداف کمی برنامه در شاخص تولید برق است [۱ و ۲].

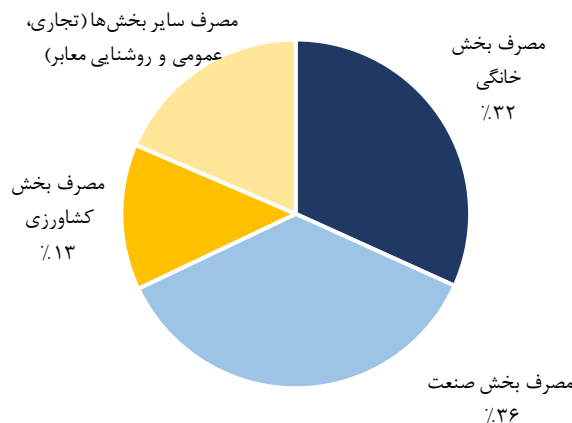
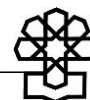
در سال‌های اخیر، ناترازی برق در کشور روندی افزایشی داشته و این موضوع نشان‌دهنده فاصله قابل توجه میان ظرفیت تولید و تقاضای واقعی برق است. افزایش ناترازی، علاوه بر فشار بر شبکه، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای را به همراه دارد و ضرورت برنامه‌ریزی دقیق برای توسعه ظرفیت و مدیریت مصرف را برجسته می‌کند. شکاف میان تولید و تقاضای برق (ناترازی توان) در سال ۱۴۰۴ معادل ۱۴,۷۴۶ مگاوات بوده<sup>۱</sup> که بیانگر آن است سال ۱۴۰۴، به‌عنوان دومین سال اجرای برنامه هفتم، میزان بار تأمین نشده در اوج تقاضا حدود ۱۴ هزار مگاوات بیش از آنچه براساس هدف گذاری برنامه هفتم<sup>۲</sup> پیش‌بینی شده بود، ثبت شد [۱ و ۲]. شایان ذکر است که عدد اعلام شده، میزان حداکثر ناترازی در اوج تقاضاست<sup>۳</sup> که در ۲ درصد کل ساعات سال به وقوع می‌پیوندد و رفع ناترازی در این ناحیه از طریق طرح‌های مدیریت و جابه‌جایی بار صورت می‌پذیرد، این در حالی است که حداکثر ناترازی عملیاتی<sup>۴</sup> که در ۹۸ درصد سایر ایام سال به وقوع می‌پیوندد، عددی به مراتب کمتر از آن است و کاهش آن از طریق افزایش ظرفیت تولید و مدیریت مصرف صورت می‌پذیرد. به‌عنوان مثال در سال ۱۴۰۳ میزان حداکثر ناترازی در اوج تقاضا برابر با ۱۷/۴ هزار مگاوات بوده و حداکثر ناترازی عملیاتی برابر با ۹/۲ هزار مگاوات ثبت شده است. از این‌رو، به‌منظور کاهش ناترازی توان، علاوه بر لزوم افزایش ظرفیت تولید، پیاده‌سازی طرح‌های بهینه‌سازی انرژی در سمت مصرف نیز باید مدنظر قرار گیرد. در سمت تقاضا بیشترین سهم مصرفی برق مربوط به بخش‌های صنعتی و خانگی است (شکل ۲).

۱. با وجود اینکه گزارش‌های وزارت نیرو نشان می‌دهد میزان ناترازی برق در سال ۱۴۰۴ نسبت به ۱۴۰۳ کاهش یافته است، مشاهدات حاکی از آن است که حجم خاموشی‌های اعمال شده این کاهش را منعکس نمی‌کند. از این‌رو به‌نظر می‌رسد برآورد تقاضای برق در اوج مصرف در یکی از این دو سال با شرایط واقعی همخوانی نداشته و نیازمند بازنگری و تدقیق بیشتری است. همچنین ضروری است یک روش استاندارد، شفاف و یکسان برای برآورد تقاضای برق در اوج مصرف تعیین و مبنای محاسبات سالیانه قرار گیرد تا از بروز خطای تحلیلی و ارائه سیگنال نادرست به سیاستگذار جلوگیری شود.

۲. براساس روند تحقق هدف‌گذاری برنامه هفتم و گزارش‌های برش سالیانه اعلامی توسط دولت، پیش‌بینی شده بود که میزان بار تأمین نشده در سال دوم برنامه به ۷۴۲ مگاوات برسد.

۳. حداکثر ناترازی در اوج بار بحرانی (۲ درصد ایام سال).

۴. حداکثر ناترازی در اوج بار غیربحرانی (۹۸ درصد ایام سال).



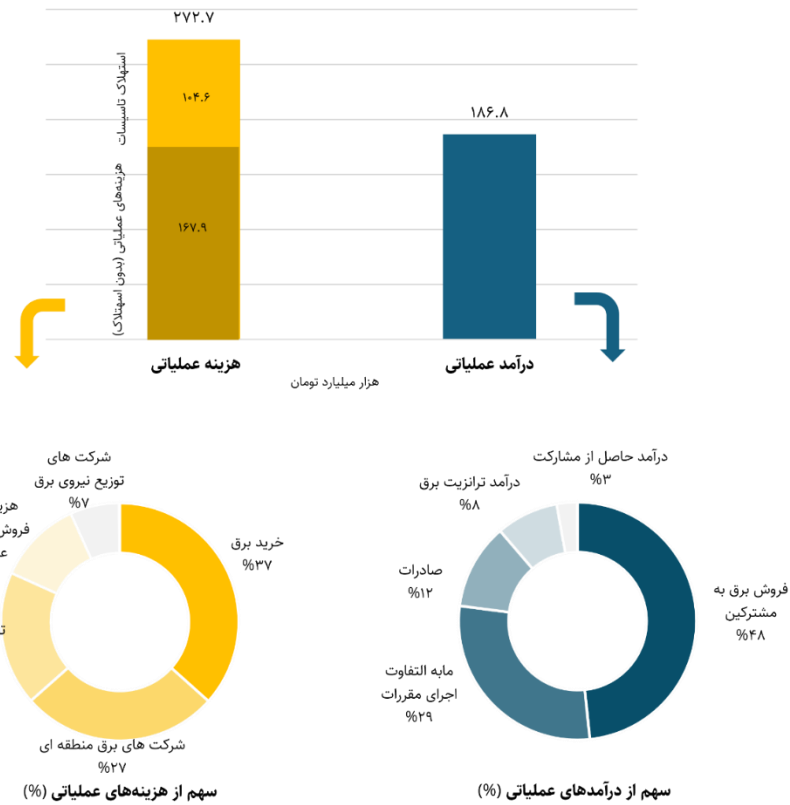
شکل ۲. سهم مشتریان مختلف در مصرف برق کشور در سال ۱۴۰۳

### ۲-۳. اقتصاد صنعت برق

در این میان، اقتصاد برق به‌عنوان یکی از ارکان اصلی پایداری اقتصادی و اجتماعی کشور، نقشی تعیین‌کننده در عملکرد سایر بخش‌ها ایفا می‌کند. تداوم ناترازی‌های مالی در این بخش می‌تواند منجر به کاهش سرمایه‌گذاری، فرسودگی زیرساخت‌ها و در نهایت افت کیفیت و پایداری تأمین برق شود. وضعیتی که پیامدهای آن در سطح کل جامعه قابل مشاهده خواهد بود. از این‌رو، بررسی دقیق صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) در سال ۱۴۰۳ حائز اهمیت است. بررسی صورت‌های مالی بیانگر آن است که بیشترین سهم درآمدی به فروش برق به مشترکین اختصاص دارد که با حدود ۴۸ درصد، اصلی‌ترین منبع درآمد شرکت محسوب می‌شود. پس از آن، مابه‌التفاوت اجرای مقررات<sup>۱</sup> با سهمی نزدیک به ۲۹ درصد در جایگاه دوم قرار دارد و نقش قابل توجهی در ساختار درآمدی ایفا می‌کند. این ترکیب نشان می‌دهد که ساختار درآمدی توانیر به‌طور عمده متکی بر فروش داخلی برق است و سایر منابع درآمدی، اگرچه مکمل هستند، سهم محدودتری در کل درآمدهای عملیاتی دارند. از سوی دیگر بهای تمام شده درآمدهای عملیاتی، نشان‌دهنده هزینه‌های ضروری برای تولید و تأمین برق است. بیشترین سهم هزینه‌ها به خرید برق اختصاص دارد که با حدود ۳۶/۶ درصد، اصلی‌ترین مؤلفه هزینه‌ای را تشکیل می‌دهد. پس از آن، هزینه‌های مربوط به شرکت‌های برق منطقه‌ای با سهمی نزدیک به ۲۶/۸ درصد در جایگاه دوم ساختار هزینه‌ها قرار دارند و نقش قابل توجهی در بهای تمام شده ایفا می‌کنند<sup>۲</sup> [۳]. لذا باید توجه داشت که هزینه استهلاک تأسیسات در شرکت‌های توزیع و انتقال در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۰۴/۶ همت در هزینه‌های شرکت توانیر لحاظ شده<sup>۳</sup> که این عدد در سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۰/۹ همت بوده است. بررسی دقیق صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) در سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که این شرکت از فروش هر کیلووات ساعت برق به‌طور متوسط حدود ۵,۳۵۸ ریال درآمد<sup>۴</sup> داشته، در حالی که بهای تمام شده هر کیلووات برق براساس

۱. منظور از مابه‌التفاوت اجرای مقررات، درآمد ناشی از اجرا و اعمال مقررات قانونی نسبت به آن بخش از برق مصرفی مشترکان است که به‌صورت مستقیم و از طریق قراردادهای دوجانبه یا بورس برق توسط خود مشترکان خریداری و تأمین شده است. همچنین این عنوان شامل درآمد حاصل از اعمال نرخ ناشی از عدم ایفای تکلیف قانونی مشترکان در خصوص خرید برق از بورس انرژی است.  
۲. در بررسی جزئیات هزینه‌ای این شرکت‌ها، استهلاک با سهمی حدود ۷۵ درصد، بیشترین بخش بهای تمام شده را در شرکت‌های برق منطقه‌ای به خود اختصاص داده است.  
۳. افزایش هزینه استهلاک شرکت‌های گروه توانیر ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت مشهود و نامشهود در پایان سال مالی قبل است، که در راستای مفاد ماده (۱۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۵ اردیبهشت ۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی و اصلاحیه ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۴۹) قانون مالیات‌های مستقیم صورت پذیرفته است.  
۴. درآمدهای عملیاتی.

مجموع هزینه‌ها بدون احتساب هزینه استهلاک تأسیسات ۴,۸۲۰ ریال و با احتساب هزینه استهلاک تأسیسات برابر با ۷,۸۲۴ ریال بوده است [۳]. به عبارتی بدون لحاظ تجدید ارزیابی صورت گرفته در سال ۱۴۰۳، شرکت توانیر دارای سود عملیاتی و با لحاظ تجدید ارزیابی دارای زیان عملیاتی است.

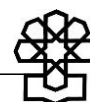


شکل ۳. تفکیک درآمدها و هزینه‌های عملیاتی شرکت توانیر با احتساب استهلاک تأسیسات

مأخذ: گزارش حاضر بر مبنای صورت مالی توانیر.

#### ۴-۲. وابستگی تولید برق به گاز

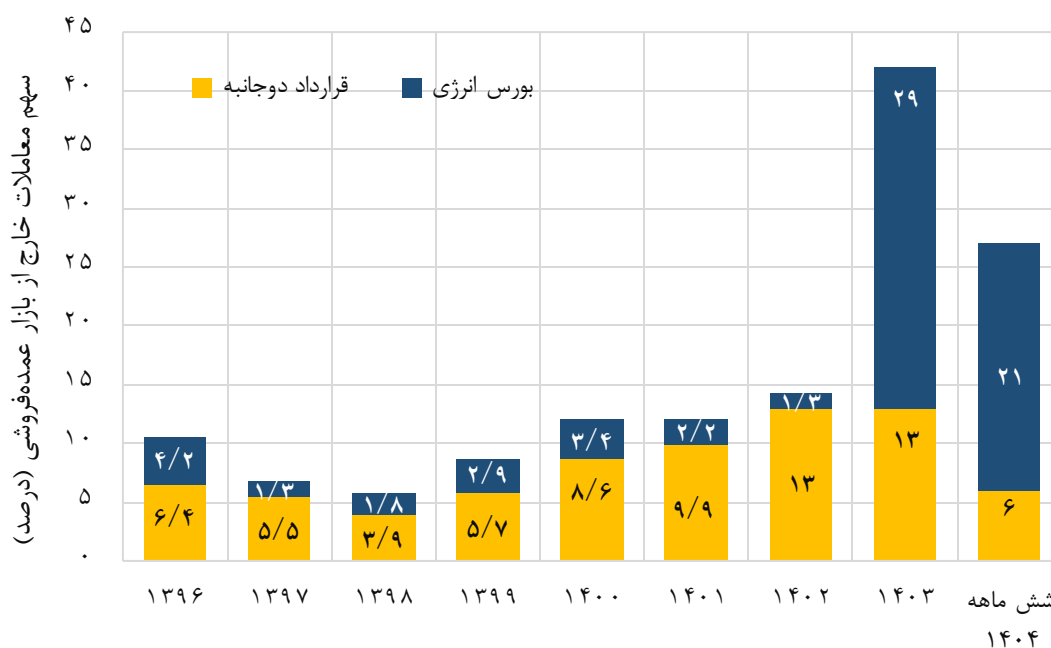
یکی دیگر از نکات حائز اهمیت، وابستگی بالای نیروگاه‌های کشور به گاز طبیعی است که موجب می‌شود هرگاه اختلالی در عرضه این سوخت رخ دهد، نیروگاه‌ها ناچار به استفاده از سوخت‌های جایگزین مایع شوند. برای نمونه، در فصول سرد سال که مصرف گاز طبیعی در سایر بخش‌ها افزایش می‌یابد، تأمین سوخت نیروگاه‌ها با چالش مواجه شده و در نتیجه، کسری گاز معمولاً با گازوئیل و مازوت جبران می‌شود. یکی از بارزترین نمونه‌های اختلال در تأمین گاز نیروگاه‌ها به زمستان سال ۱۴۰۳ بازمی‌گردد، در این دوره، کاهش عرضه گاز موجب شد بخش قابل توجهی از نیروگاه‌ها ناچار به استفاده از گازوئیل و مازوت شوند. باین‌حال، عرضه سوخت مایع نیز به دلیل محدودیت‌های لجستیکی و دشواری انتقال به نیروگاه‌ها با مشکل مواجه شد، که در نتیجه، کمبود عرضه برق حتی در زمستان، مشابه وضعیت تابستان، مشاهده شد. علاوه بر این، جایگزینی سوخت‌های مایع پیامدهایی از جمله افزایش هزینه‌های سوخت و نگهداری تجهیزات نیروگاهی، آثار منفی زیست‌محیطی و محدودیت‌های اجرایی برای صنایع به همراه دارد. از این رو، تنوع بخشی به سبد تولید برق نه تنها در کاهش ناترازی برق نقش دارد، بلکه امنیت انرژی کشور را تقویت کرده و آثار جانبی استفاده



از سوخت‌های مایع را کاهش می‌دهد. در سال ۱۴۰۳، حدود ۲۳ درصد از سوخت نیروگاه‌های حرارتی از طریق سوخت مایع تأمین شده که معادل ۲۳/۶ میلیارد لیتر است [۴].

## ۵-۲. مکانیسم‌های بازار برق

یکی دیگر از نکات مهم در صنعت برق که منجر به تسهیل ورود نقدینگی به نیروگاه‌ها و کاهش مشکلات مالی بخش خصوصی می‌شود، گسترش معاملات خارج از بازار عمده‌فروشی، شامل بورس و معاملات دوجانبه است. در این نوع معاملات توانایی دولت برای مداخله در تعیین قیمت‌ها محدود می‌شود و بازار برق به سمت کارآمدی بیشتر حرکت می‌کند. براساس بند «ب» ماده (۴۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، سهم بورس انرژی از معاملات برق در پایان برنامه باید حداقل ۶۰ درصد باشد. با آغاز اجرای برنامه، معاملات خارج از بازار عمده‌فروشی شاهد رشد قابل توجهی نسبت به سال‌های گذشته بود، به طوری که در سال ۱۴۰۳، یعنی اولین سال اجرای برنامه، سهم بورس انرژی از معاملات برق ۲۹ درصد ثبت شد. باین‌حال، در شش‌ماهه نخست سال ۱۴۰۴ این سهم به ۲۱ درصد کاهش یافته است (شکل ۴). کاهش سهم بورس انرژی نسبت به سال قبل عمدتاً ناشی از عدم ورود برخی شرکت‌های توزیع به بورس، به‌دلیل از جمله محدودیت نقدینگی است و توجه به این موضوع و ارائه راهکارهای عملی برای بهبود روند معاملات، ضروری به‌نظر می‌رسد.



شکل ۴. سهم معاملات خارج از بازار عمده‌فروشی نسبت به کل معاملات برق (سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۴)

مأخذ: برگرفته از تارنمای بازار برق ایران، گزارش معاملات خارج از بازار، ۱۴۰۴.

با توجه به فاصله میان وضع موجود و اهداف برنامه هفتم، بدیهی است که جبران این فاصله نیازمند استفاده حداکثری از ظرفیت‌های قانونی و تأمین منابع پایدار است. در همین راستا، در بخش پیش‌رو مهم‌ترین احکام و تکالیف

مندرج در قوانین بالادستی صنعت برق که اجرای آنها مستلزم پیش‌بینی صریح در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

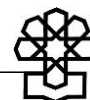
### ۳. قوانین مهم صنعت برق

لایحه بودجه به‌عنوان مهم‌ترین سند سالیانه مالی دولت، باید در چارچوب قوانین دائمی و اسناد بالادستی تنظیم شود. در حوزه صنعت برق، قوانین متعددی وجود دارند که در متن آنها، نحوه تخصیص منابع و میزان آن در برخی احکام و مواد، منوط به پیش‌بینی و تعیین و تکلیف در قوانین بودجه سنواتی شده است. از جمله مهم‌ترین این قوانین می‌توان به قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب سال ۱۳۹۴، قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مصوب ۱۴۰۱ و همچنین قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی مصوب سال ۱۴۰۴ اشاره کرد. بی‌توجهی به تکالیف مندرج در این قوانین در زمان تدوین لایحه بودجه، عملاً منجر به معطل ماندن ظرفیت‌های قانونی صنعت برق خواهد شد.

از سوی دیگر، با توجه به جایگاه قانون برنامه پنج‌ساله پیشرفت به‌عنوان سند راهبردی میان‌مدت کشور، لایحه بودجه سنواتی در واقع برشی یک‌ساله از این برنامه محسوب می‌شود. بر این اساس، منطق سیاست‌گذاری لایحه بودجه باید کاملاً هم‌راستا با روح حاکم بر برنامه پیشرفت و در جهت تحقق اهداف کمی و کیفی آن باشد. هرگونه انحراف یا بی‌توجهی به اولویت‌های برنامه پیشرفت در بودجه سالیانه، دستیابی به چشم‌اندازهای ترسیم شده برای رفع ناترازی‌ها و توسعه صنعت برق را با چالش مواجه خواهد ساخت که در بخش پیشین به اهم آن موارد پرداخته شد. در همین راستا و به‌منظور بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، ضروری است احکامی که مستقیماً نیازمند انعکاس در بودجه سالیانه بوده‌اند، مورد واکاوی قرار گیرند. جدول زیر، اهم مواد قانونی مرتبط با صنعت برق را که تعیین تکلیف آنها به لایحه بودجه سنواتی ارجاع شده است، نشان می‌دهد.

#### جدول ۱. قوانین صنعت برق با تکالیف مرتبط با قانون بودجه سنواتی

ردیف	قانون	ماده قانونی
۱	قانون حمایت از صنعت برق	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ماده (۲): پیش‌بینی تا ۷۰ درصد منابع واگذاری‌های مرتبط با صنعت برق در بودجه سنواتی و اختصاص آن به توانیر جهت تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام موضوع بند «۶» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.</li> <li>▪ ماده (۵): پیش‌بینی عوارض مصرف برق در بودجه سنواتی جهت توسعه شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک و اختصاص ۱۰۰ درصد وجوه به موارد مذکور.</li> <li>▪ ماده (۶): پیش‌بینی مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و تمام شده برق (مورد تأیید سازمان حسابرسی) و معافیت‌های قانونی برای هزینه‌های انشعاب در بودجه سنواتی و پرداخت آن به وزارت نیرو.</li> </ul>
۲	قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مصوب	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ماده (۲): تکلیف وزارت نفت به پیش‌بینی سوخت مایع مورد نیاز نیروگاه‌ها در لایحه بودجه و تأمین آن.</li> <li>▪ ماده (۳): تعیین بهای برق صنعتی بر مبنای نرخ قراردادهای تبدیل انرژی (ECA) و اختصاص ۱۰۰ درصد منابع حاصله در بودجه‌های سنواتی به توانیر جهت هزینه‌های تولید و تأمین، بهینه‌سازی و نوسازی شبکه حمایت از توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت برق و طرح‌های اصلاح الگوی مصرف انرژی و اتمام طرح‌های نیمه‌تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده انتقال برق.</li> <li>▪ ماده (۸): پیش‌بینی ردیف مشخص در لایحه بودجه سنواتی برای پرداخت مابه‌التفاوت قیمت‌های تکلیفی و تمام شده فروش برق مصرفی و انشعاب و تسویه کامل مطالبات صنعت برق ظرف سه سال.</li> <li>▪ ماده (۹): پیش‌بینی تهاتر بدهی سرمایه‌گذاران غیردولتی برق با بدهی دولت در لایحه بودجه سنواتی (در</li> </ul>



ردیف	قانون	ماده قانونی
		<p>صورت معوق شدن اقساط ناشی از عدم ایفای تعهدات دولت).</p> <p>■ ماده (۱۰): اختصاص ۱۰۰ درصد منابع حاصل از حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی و انتقال یارانه‌ها به انتهای زنجیره در لویج بودجه سنواتی جهت تسویه یارانه و حمایت از طرح‌های بهره‌وری انرژی.</p> <p>■ ماده (۱۲): پیش‌بینی و اختصاص منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مرتبط با صنعت برق در لویج بودجه سنواتی جهت بازسازی و نوسازی شبکه‌های اصلی انتقال (با اولویت مناطق محروم و مناطق کمتر توسعه یافته).</p> <p>■ ماده (۱۴): پیش‌بینی مبلغ سوخت مصرف نشده (یا حواله معادل نفت/سوخت مایع) برای تولیدکنندگان برق تجدیدپذیر و انواع نیروگاه‌های برق آبی در لویج بودجه سنواتی جهت عرضه در بورس انرژی.</p>
۳	قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی	<p>■ بند «۱۱» ماده (۱): تعیین سهم عرضه برق نیروگاه‌های هسته‌ای در بازار آزاد، قراردادهای دوجانبه صنایع (قطع‌نشو) و فروش به وزارت نیرو در قوانین بودجه سنواتی.</p> <p>■ بند «۱۸» ماده (۱): تعیین نرخ مصارف انرژی مازاد بر الگوی مصرف به‌صورت پلکانی.</p> <p>■ بند «۴۱» ماده (۱): تکلیف دولت به تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع (موضوع ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق) مطابق مصارف قانونی در قوانین بودجه سنواتی.</p>
۴	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	<p>■ ماده (۱۲): اخذ مبالغ تعیین شده در قوانین بودجه سنواتی از مشترکان جهت پوشش بیمه خسارات مالی و جانی (فوت، نقص عضو و ...) ناشی از حوادث برق و گاز.</p>
۵	قانون برنامه هفتم پیشرفت	<p>■ تبصره‌های «۱» و «۲» جزء «۳» بند «الف» ماده (۳۹): اعتبارات مربوط به تعرفه صفر آب، برق و گاز مشترکان خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، و همچنین معافیت از پرداخت هزینه صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحد مسکونی اختصاص یافته به افراد تحت پوشش، فقط برای یک‌بار در سال.</p> <p>■ بند «ح» ماده (۷۵): پیش‌بینی هزینه‌های انشعاب و مصرف آب، برق برخی مشترکان مراکز فرهنگی، هنری، قرآنی، رسانه‌ای، سینمایی، مطبوعاتی و تبلیغاتی-دینی دارای مجوز از محل منابع حاصل از مشترکان بالاتر از الگوی مصرف در قوانین بودجه سنواتی.</p> <p>■ جزء «۲» بند «ج» ماده (۲۲): پیش‌بینی اعتبارات حمایتی دولت برای اجرای برنامه ملی راهبردی مدیریت پسماندها به‌منظور حمایت از واحدهای تولیدکننده مواد و انرژی از پسماندها.</p>

زاین‌رو، در ادامه علاوه بر توجه به رویکرد برنامه هفتم، بررسی جداول لایحه براساس مواد فوق‌الذکر مدنظر قرار خواهد گرفت.

#### ۴. بررسی بخش برق و انرژی‌های نو لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

پس از تبیین وضعیت شاخص‌های عملکردی صنعت برق و احصای تکالیف قانونی الزام‌آور، در این فصل به واکاوی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ پرداخته می‌شود. هدف از این بررسی، سنجش میزان انطباق احکام و جداول پیشنهادی دولت با نیازهای واقعی صنعت برق و الزامات اسناد بالادستی است تا مشخص شود مفاد لایحه تا چه حد بر مبنای چالش‌های موجود بوده و چه موارد قانونی در آن مغفول مانده است. ساختار تحلیل در این بخش بر دو محور اصلی استوار خواهد بود: نخست بررسی جدول الزامات منابع و مصارف است که نکته حائز اهمیت آن افزوده شدن این جدول برای نخستین بار در لایحه بودجه است. سپس جداول کلان بودجه مورد بررسی قرار خواهند گرفت که شامل جداول درآمدها، اعتبارات دستگاه‌ها، ردیف‌های متفرقه، ردیف‌های جمعی- خرجی و اعتبارات طرح‌های خاص نفتی هستند.

#### ۴-۱. بررسی جدول الزامات منابع و مصارف

پیرو تصویب و ابلاغ قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۴۰۴، ساختار و محتوای لایحه بودجه با تحولات بنیادین روبه‌رو شده است. براساس این تغییرات، ضمن حذف احکام غیربودجه‌ای از متن لایحه، جدول جدیدی با عنوان جدول الزامات منابع و مصارف به لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزوده شده است. فلسفه وجودی این جدول، شفاف‌سازی و تصریح بر رعایت الزامات منابع و مصارف مندرج در قوانین دائمی، به‌ویژه قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی است. بررسی محتوای این جدول در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که دولت در بخش برق و انرژی هسته‌ای، سه الزام مشخص را پیش‌بینی کرده که هر سه مورد مذکور، مبتنی بر تکالیف مندرج در قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی تدوین شده‌اند. همچنین درخصوص عوارض برق موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق نیز سهم آن را در جدول الزامات منابع و مصارف تعیین کرده است. این موارد در ادامه بررسی می‌شوند.

#### • عرضه برق نیروگاه‌های زیرمجموعه سازمان انرژی اتمی در بازار برق

براساس بند «۱۱» ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی، دولت مکلف است علاوه بر الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین، الزامات مربوط به میزان سهم عرضه برق نیروگاه‌های زیرمجموعه سازمان انرژی اتمی در بازار برق آزاد به‌بازار و سهم قراردادهای دوجانبه با صنایع به‌صورت قطع‌نشو و معاف از مدیریت بازار و همچنین سهم فروش به وزارت نیرو با قیمت تمام شده حسابرسی شده را تعیین کند. از این‌رو، در ردیف ۴-۱ جدول الزامات منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، سهم عرضه برق نیروگاه‌های هسته‌ای در بازار برق آزاد بورس معادل ۲۰ درصد تعیین شده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نیز این سهم معادل ۲۰ درصد بوده است. با این‌وجود، سازوکار فروش ۸۰ درصد باقی‌مانده برق نیروگاه‌های هسته‌ای در لایحه بودجه تعیین تکلیف نشده است. این سهم در قوانین بودجه قبلی بر مبنای هزینه تمام شده حسابرسی شده به وزارت نیرو فروخته می‌شد.

#### • تعیین نرخ مصارف انرژی مازاد بر الگوی مصرف به‌صورت پلکانی

براساس بند «۱۸» ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی، دولت مکلف است نرخ مصارف انرژی مازاد بر الگوی مصرف به‌صورت پلکانی را تعیین کند. در ردیف ۴-۳-۴ جدول الزامات منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، این مسئله صرفاً برای بخش تجاری دیده شده است. اما به‌رغم وجود مصوبه مبتنی بر قانون بودجه سال ۱۴۰۴ برای بخش کشاورزی، نرخ مصارف مازاد برای بخش کشاورزی در این بخش لحاظ نشده است. همچنین برای بخش اداری<sup>۱</sup> نیز اگرچه در ردیف ۱۵۰-۱۵۰ جدول (۵) درآمد به‌زای تعرفه مازاد برق و گاز به‌عنوان درآمد لحاظ شده، اما در جدول الزامات منابع، نرخ مصارف بالاتر از الگوی مصرف تعریف نشده است.

#### • تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع

براساس بند «۴۱» ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی، دولت مکلف است علاوه بر الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع، موضوع ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق را مطابق مصارف پیش‌بینی شده در این قانون را انجام دهد. در ردیف ۴-۱ جدول الزامات مصارف

۱. مشترکان ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری.



لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، ۵۰ درصد از این منابع صرف اتمام طرح‌های نیمه‌تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده انتقال برق، ۴۵ درصد صرف هزینه‌های تولید و تأمین برق، ۴.۵ طرح‌های بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی و ۰.۵ درصد حمایت از توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت برق اختصاص یافته است که با بخش‌های ذکر شده در ماده (۳) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) همخوانی دارد. به نظر می‌رسد، تعیین سهم‌های مورد اشاره بسیار کلی بوده و تدقیق مصارف مربوطه می‌تواند تسریع در اجرای طرح‌های ضروری صنعت برق را به دنبال داشته باشد.

#### • عوارض برق موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور

براساس ماده (۵) [قانون حمایت از صنعت برق کشور](#)، دولت موظف است عوارض مصرف هر کیلووات‌ساعت برق را به‌منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز برای توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک در بودجه سنواتی پیش‌بینی کند. این تکلیف قانونی در جدول الزامات منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مورد توجه قرار گرفته است، به‌طوری‌که در ردیف ۴-۵ جدول الزامات منابع، نرخ عوارض مشابه [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) معادل ۱۰ درصد تعیین شده است. با این وجود، در جدول الزامات مصارف، به‌رغم تأکید صریح قانون مبنی بر مصرف وجوه حاصله صرفاً در دو بخش یاد شده، نحوه تخصیص اعتبارات مسکوت مانده و تفکیک نشده است. شایان ذکر است؛ میزان درآمد این موضع در جدول ۵ و در ردیف ۱۶۰۱۷۵ به میزان ۱۶ همت در نظر گرفته شده که صرفاً مربوط به درآمد سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی (ساتبا) است<sup>۱</sup>، اما با توجه به اینکه سهم هر بخش مشخص نشده است، امکان برآورد میزان کل درآمد از محل ماده (۵) [قانون حمایت از صنعت برق](#) مشخص نیست. لذا پیشنهاد می‌شود، به‌منظور شفافیت و تضمین اجرای دقیق قانون، در جدول الزامات مصارف، نحوه تسهیم منابع حاصل از عوارض برق به‌صورت ۳۵ درصد به حساب شرکت توانیر (جهت توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی) و ۶۵ درصد به حساب سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق- ساتبا (جهت توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر) درج شود.

با وجود رعایت موارد فوق، تکالیف بودجه‌ای صنعت برق محدود به این موارد نمی‌شود. احکام دیگری نیز در سایر قوانین دائمی از جمله [قانون حمایت از صنعت برق کشور](#)، [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) و [قانون جهش تولید دانش‌بنیان](#) وجود دارند که قانونگذار صراحتاً تعیین تکلیف آنها را به لوایح بودجه سنواتی محول کرده است. در ادامه، اهم احکام قانونی که به‌رغم صراحت متن قانون، در جدول الزامات مصارف و منابع لایحه بودجه ۱۴۰۵ لحاظ نشده‌اند، تشریح می‌شود:

#### • حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق

براساس ماده (۱۰) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)، وزارت نیرو مکلف است برنامه حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق و انتقال تمام یارانه‌ها به انتهای زنجیره قبل از عرضه به مصرف‌کننده نهایی را ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه کند و صددرصد (۱۰۰٪) منابع حاصل در قالب لوایح بودجه سنواتی ابتدا برای تسویه یارانه در پایان زنجیره و سپس برای حمایت از طرح‌های بهره‌وری انرژی در صنعت برق

۱. در جدول ۷-ب که مربوط به اعتبارات دستگاه‌های مستقل ذیل دستگاه سیاستگذار است، در شماره طبقه‌بندی ۱۳۲۵۲۵، مبلغ ۱۶ همت به‌عنوان اعتبار اختصاصی ساتبا در نظر گرفته شده که از محل سهم عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق برای این سازمان است.

هزینه کند. این مسئله به‌رغم اهمیت بالای آن برای صنعت برق، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ لحاظ نشده است، این در حالی است که در بودجه سال ۱۴۰۴ مبلغ ۵ همت برای این موضوع در حساب جمعی- خرجی در نظر گرفته شده بود. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود در جدول الزامات منابع، نرخ سوخت نیروگاهی معادل ۵ درصد متوسط تعرفه گواهی صرفه‌جویی گاز طبیعی در چهارماه پایانی سال ۱۴۰۴ در نظر گرفته شود. برآورد می‌شود منابع حاصل که باید تمامی آن صرف تسویه یارانه در انتهای زنجیره شود، معادل ۸۰ همت باشد.

#### • بیمه حوادث برق و گاز

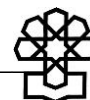
براساس ماده (۱۲) الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، به هریک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو از اجازه داده می‌شود مبلغی را که طبق قوانین بودجه سنواتی در قبوض گاز و برق برای هر واحد مسکونی و تجاری تعیین می‌گردد، اخذ و صرفاً جهت بیمه خسارات مالی و جانی اعم از فوت و نقص عضو و جبران هزینه‌های پزشکی ناشی از انفجار، آتش‌سوزی و مسمومیت مشترکان شهری و روستایی و سکونتگاهی عشایری گاز و برق از طریق شرکت‌های بیمه با برگزاری مناقصه هزینه کنند. این مسئله هر ساله در بودجه سنواتی درج می‌شود که خسارات مذکور را برای مشترکان پوشش می‌دهد و با توجه به قطعی‌های مکرر برق، اهمیت این موضوع قابل توجه است. اما در جدول الزامات منابع لایحه بودجه سال جاری ردیفی برای آن در نظر گرفته نشده است. لذا پیشنهاد می‌شود در جدول الزامات منابع ردیف مربوط به حق‌بیمه مشترکان گاز و برق برای هر واحد مسکونی به‌ترتیب برابر با ۱۵,۰۰۰ و ۴,۵۰۰ ریال و برای هریک از واحدهای تجاری مشترکان گاز و برق معادل ۴۰,۰۰۰ ریال درج شود.

#### • پیش‌بینی سوخت مایع مورد نیاز نیروگاه‌ها

براساس ماده (۲) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، وزارت نیرو مکلف است با هماهنگی وزارت نفت میزان تقاضای سوخت مایع نیروگاه‌ها را به‌صورت جداول ماهیانه برای یک سال به تفکیک نوع سوخت در خردادماه هر سال اعلام کند. وزارت نفت ضمن پیش‌بینی در لوائح بودجه سنواتی، مکلف به تأمین و تکمیل موجودی سوخت مخازن مورد نیاز نیروگاه‌ها براساس جداول اعلام شده ماهیانه است. اهمیت راهبردی این حکم قانونی با بررسی روند مصرف سوخت در سال‌های اخیر آشکار می‌شود؛ چراکه حجم مصرف سوخت مایع در نیروگاه‌های کشور از حدود ۱۸ میلیارد لیتر در سال ۱۴۰۰، به حدود ۲۴ میلیارد لیتر در سال ۱۴۰۳ افزایش یافته است. تجربه کسری برق در زمستان سال ۱۴۰۳ به‌وضوح نشان داد که عدم هماهنگی به‌هنگام میان دستگاه‌های اجرایی و کاهش سطح ذخایر سوخت نیروگاهی، مستقیماً منجر به اعمال خاموشی‌های گسترده و ایجاد چالش‌های جدی در پایداری شبکه برق می‌شود. با توجه به تغییرات ساختاری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اگرچه امکان درج حکمی متناسب با این موضوع در لایحه وجود ندارد، اما پیشنهاد می‌شود این تکلیف قانونی در جدول الزامات مصارف منعکس شود.

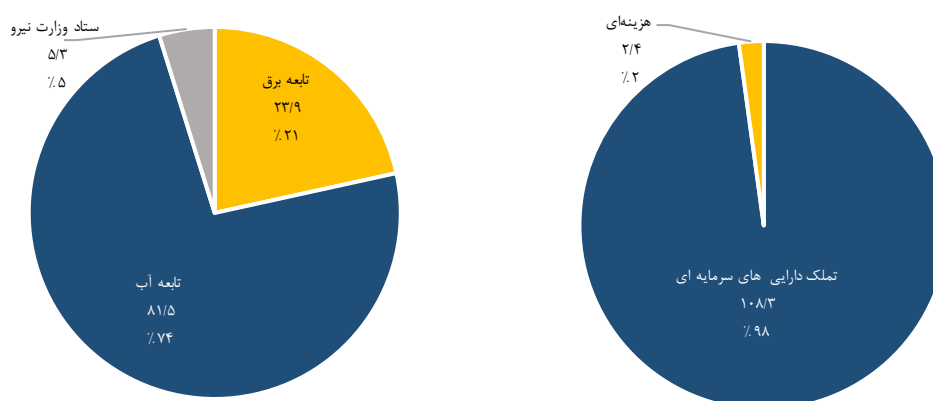
#### ۲-۴. بررسی جداول کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

در میان جداول کلان بودجه، جدول شماره (۵) با موضوع درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی، جدول شماره (۷) با موضع اعتبارات دستگاه‌ها، جدول شماره (۹) با موضع اعتبارات ردیف‌های متفرقه، جدول شماره (۱۵) ردیف‌های جمعی- خرجی و جدول شماره (۲۲) با موضع اعتبارات طرح‌های خاص دارای مجوز تحویل



نفت بیشترین اثر را بر بودجه بخش برق و هسته‌ای دارند. شایان ذکر است؛ بخش قابل توجهی از گردش مالی مرتبط با بخش برق و انرژی هسته‌ای در قالب بودجه شرکت‌های دولتی انجام می‌شود که انعکاس دقیقی در جداول کلان لایحه بودجه ندارد و لذا در این گزارش نیز به آن پرداخته نشده است.

بررسی اعتبارات وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه مرتبط با جدول ۷ لایحه، نشان می‌دهد که مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مجموعه وزارت نیرو در سال ۱۴۰۵ با ۳۶/۶ درصد افزایش نسبت به سال قبل، به ۱۱۰ هزار میلیارد تومان رسیده که حدود ۲/۸ درصد از کل اعتبارات دستگاه‌های مستقل ذیل دستگاه سیاستگذار در کشور است. از این میان، ۹۸ درصد از کل اعتبارات وزارت نیرو مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۲ درصد نیز مربوط به اعتبارات هزینه‌ای است. شایان توجه است که سهم بخش‌های مرتبط با برق در وزارت نیرو حدود ۲۱ درصد از کل اعتبارات و برابر با ۲۳/۹ همت است و ستاد وزارت نیرو با سهم ۵ درصدی، حدود ۵/۳ همت از اعتبارات را به خود اختصاص داده است (شکل ۵). مقایسه قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که سهم اعتبارات بخش برق از کل اعتبارات وزارت نیرو ثابت بوده، اما سهم اعتبارات ستادی حدود ۳ واحد درصد کاهش و به همین میزان به سهم بخش آب اضافه شده است.



الف) سهم اعتبارات وزارت نیرو (همت، درصد)

ب) سهم بخش‌های مختلف از اعتبارات وزارت نیرو (همت، درصد)

### شکل ۵. سهم بخش‌های مختلف تابعه وزارت نیرو از بودجه سال ۱۴۰۵

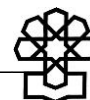
مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.

همچنین علاوه بر جدول ۷ لایحه که جزئیات آن در بالا اشاره شد، به منظور ارائه تصویری شفاف و کمی از جایگاه بخش‌های مرتبط با صنعت برق در ساختار مالی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، در ادامه علاوه کلیه ردیف‌های اعتباری مرتبط با حوزه برق در جداول کلان (شامل جداول اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، ردیف‌های متفرقه، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها) ذکر شده و مفاد آن مورد بررسی قرار گرفته است.

در بررسی جدول شماره (۵) لایحه (درآمدها)، دو ردیف درآمدی نقش کلیدی در اقتصاد صنعت برق ایفا می‌کنند که شامل درآمد حاصل از عوارض ۱۰ درصد مبلغ برق مصرفی موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق و ۵۰ درصد منابع حاصل از ماده (۱۶) قانون جهش تولید دانش‌بنیان است. تحلیل ارقام مرتبط با عوارض برق نشان می‌دهد

که اگرچه سقف کلی درآمد این ردیف در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به صراحت ذکر نشده، اما اعتبار تخصیص یافته به سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) از این محل، شفاف شده است. بر این اساس، میزان تخصیص منابع موضوع این ماده برای ساتبا که در [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) معادل ۱۰۰۴ هزار میلیارد تومان (همت) بود، در لایحه سال ۱۴۰۵ به ۱۶ همت افزایش یافته که بیانگر رشدی معادل ۵۳.۸ درصد است. با فرض اینکه الگوی تخصیص منابع مشابه سال ۱۴۰۴ باقی بماند (سهم ۶۵ درصدی ساتبا از کل عوارض)، برآورد می‌شود که مجموع درآمد حاصل از عوارض برق در سال ۱۴۰۵ به رقمی در حدود ۲۴.۶ همت برسد. شایان ذکر است که منابع حاصل از اجرای این حکم قانونی، اصلی‌ترین محل تأمین مالی برای خرید تضمینی برق تجدیدپذیر محسوب می‌شود. همان‌طور که پیشتر ذکر شد، پیشنهاد می‌شود به‌منظور شفافیت و تضمین اجرای دقیق قانون، در جدول الزامات مصارف، نحوه تسهیم منابع حاصل از عوارض برق به‌صورت ۳۵ درصد به حساب شرکت توانیر (جهت توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی) و ۶۵ درصد به حساب سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق - ساتبا (جهت توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر) درج گردد.

یکی دیگر از سرفصل‌های درآمدی حائز اهمیت در جدول شماره (۵) لایحه، منابع حاصل از اجرای ماده (۱۶) [قانون جهش تولید دانش‌بنیان](#) است. مطابق این ماده قانونی، صنایع با دیماند مصرفی بیش از یک مگاوات مکلفند در سال ۱۴۰۵ معادل ۴ درصد از برق مصرفی خود را از طریق احداث نیروگاه‌های تجدیدپذیر تأمین کنند، در غیر این صورت مشمول پرداخت جریمه با تعرفه تجدیدپذیر خواهند شد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، درآمد پیش‌بینی شده برای این ردیف، معادل ۹ هزار میلیارد تومان (همت) درج شده است. مقایسه این رقم با اعتبار مصوب سال ۱۴۰۴ (که برابر با ۶ همت بود)، بیانگر رشدی معادل ۵۰ درصد است. باید توجه داشت که براساس قانون، تنها ۵۰ درصد از وجوه حاصله به حساب ساتبا (جهت خرید تضمینی برق) واریز می‌گردد و مابقی سهم معاونت علمی و تسهیلات بانکی است. از آنجاکه رقم ۹ همت مندرج در لایحه، سهم اختصاص یافته به ساتبا می‌باشد، سرجمع کل درآمد حاصل از اجرای ماده (۱۶) در سال ۱۴۰۵ بالغ بر ۱۸ همت خواهد بود. تحقق این منابع می‌تواند نقش بسزایی در تأمین مالی پروژه‌های تجدیدپذیر و توسعه بازار صنایع دانش‌بنیان ایفا کند.



## جدول ۲. جدول ۵ درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی مرتبط با بخش برق

شماره طبقه‌بندی	عنوان	میزان اعتبار (همت)
۱۶۰۱۷۵	درآمد حاصل از اخذ عوارض به میزان ۱۰٪ مبلغ برق مصرفی (موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور)	۱۱۶
۱۴۰۱۹۶	درآمد حاصل از موضوع ماده (۱۶) قانون جهش تولید دانش‌بنیان	۲۹
۱۵۰۱۵۰	منابع حاصل از تعرفه مازاد برق و گاز طبیعی مشترکین ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری-	۱۵
۱۴۰۱۸۰	درآمد ناشی از فروش گواهی ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر	۱۵
۱۴۰۱۸۵	درآمد حاصل از بازفروش برق موضوع تبصره «۲» ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی و تابلوی برق سبز بورس انرژی	۰.۶
۱۴۰۱۴۴	درآمد حاصل از وصول کارمزد بابت صدور، تمدید، توسعه و اصلاح انواع پروانه‌های فعالیت در صنعت برق (موضوع تبصره ماده (۸) قانون سازمان برق ایران)	۰.۹
۱۴۰۱۷۵	درآمدهای حاصل از ارائه خدمات به متقاضیان (سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) (موضوع جزء «۲» ماده (۱۲) قانون اساسنامه سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق)	۰.۱

مأخذ: یافته‌های نگارنده.

یکی از تکالیف بنیادین دولت در قبال صنعت برق، پرداخت تأدیه بدهی‌های وزارت نیرو است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ از سه طریق اوراق، تهاتر و پرداخت مابه‌التفاوت مستند به ماده (۶) [قانون حمایت از صنعت برق](#) و مواد (۸ و ۹) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) است. در سنوات گذشته، تلاش‌هایی برای تسویه بخشی از این مطالبات صورت گرفته بود، از جمله در اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۴۰۱، با انتشار ۱۵۰ هزار میلیارد ریال (۱۵ همت) اوراق مالی- اسلامی، بخشی از بدهی دولت به شرکت توانیر تسویه گردید. همچنین در بند «ج» تبصره «۱۴» [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) نیز از دو طریق امکان پرداخت بدهی دولت به صنعت برق پیش‌بینی شد که شامل واگذاری اموال و دارایی‌ها و دیگری انتشار اسناد خزانه اسلامی تا سقف ۶۰ همت بوده است. بررسی جدول شماره (۹) لایحه بودجه (اعتبارات ردیف‌های متفرقه) نشان می‌دهد که اعتبار در نظر گرفته شده برای این موضوع به رقم ۰.۷۶ هزار میلیارد تومان (همت) رسیده است، این ردیف برای سال ۱۴۰۴ برابر با ۰.۸۶ همت بوده است. همچنین در کنار آن مبلغ ۳۰ همت در جدول ۸ ردیف ۴-۱۰۴۰۰۰ بابت تأدیه بدهی قطعی و حسابرسی شده دولت به صنعت برق از محل واگذاری و فروش اوراق مالی- اسلامی در نظر گرفته شده است.

۱. مبلغ ۱۶ همت به‌عنوان اعتبار اختصاصی ساتبا در نظر گرفته شده که از محل سهم عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق برای این سازمان است، سهم شرکت توانیر در این جدول بیان نشده و با توجه به اینکه سهم هرکدام از این دستگاه‌ها در بودجه مشخص نشده است، امکان تعیین دقیق مجموع درآمد حاصل از اخذ عوارض ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور وجود ندارد.

۲. این عدد صرفاً سهم مرتبط با خرید تضمینی برق تجدیدپذیر بوده که در ماده (۱۶) قانون جهش تولید دانش‌بنیان معادل ۵۰ درصد لحاظ شده است. لذا کل منابع این ماده معادل ۱۸ همت است.

**جدول ۳. جدول شماره ۸ لایحه با موضوع برآورد تملک دارایی‌های مالی سال ۱۴۰۵ مرتبط با بخش برق**

شماره طبقه‌بندی	عنوان	میزان اعتبار (همت)
۱۰۴۰۰۰-۳	تأدیه بدهی قطعی و حساسرسی شده دولت به صنعت برق از محل واگذاری و فروش اوراق مالی - اسلامی	۳۰
۱۰۴۰۰۰-۴	پرداخت بابت تعهدات و بازخرید گواهی صرفه‌جویی انرژی توسط سازمان بهینه‌سازی انرژی از زمان تشکیل به ذی نفع نهایی (سهام یک درصد از کل منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی)	۷.۲۳

یکی دیگر از نکات قابل توجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، عدم شفافیت در نحوه اجرای ماده (۱۴) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) است. براساس این ماده، دولت مکلف است معادل سوخت صرفه‌جویی شده توسط نیروگاه‌های تجدیدپذیر، به سرمایه‌گذاران گواهی صرفه‌جویی انرژی (قابل عرضه در بورس) اعطا نماید. در [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) (بند «خ» تبصره «۱۴»)، این تکلیف با تعیین سقف ۸ هزار میلیارد تومان (همت) به صراحت ذکر شده بود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، حکم صریحی مشابه سال گذشته وجود ندارد و ردگیری منابع این بخش با ابهامات در جداول مختلف روبه‌رو است. در جدول شماره ۱۴ (منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها) مبلغ ۱۴ همت جهت گواهی صرفه‌جویی بابت هزینه‌های بهینه‌سازی درج شده است. مشخص نیست چه سهمی از این مبلغ به اجرای ماده (۱۴) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) اختصاص دارد. همچنین در جدول شماره ۸ (برآورد اعتبارات تملک دارایی) ردیفی با عنوان پرداخت بابت تعهدات و بازخرید گواهی صرفه‌جویی توسط سازمان بهینه‌سازی انرژی (سهام یک درصد از کل منابع حاصل از صادرات نفت خام و ...) از زمان تشکیل با اعتبار ۷.۲ همت پیش‌بینی شده است. پیشنهاد می‌گردد؛ به منظور شفافیت، سقف مشخص ۸ همت مشابه سال قبل برای تعیین و تکلیف صدور گواهی صرفه‌جویی برای نیروگاه‌های تجدیدپذیر لحاظ گردد.<sup>۱</sup>

**جدول ۴. جدول شماره ۹ لایحه با موضوع برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه سال ۱۴۰۵ مرتبط با بخش برق و انرژی‌های نو**

شماره طبقه‌بندی	عنوان	میزان اعتبار (همت)
۵۵۰۰۰۰-۶	سازمان انرژی اتمی ایران - مدیریت سوخت نیروگاه اتمی	۰.۸
۵۵۰۰۰۰-۳۴	وزارت نیرو - مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و فروش برق، موضوع ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق	۰.۷۶
۵۵۰۰۰-۱۰۷	وزارت نیرو - بازپرداخت تعهدات صرفه‌جویی سوخت در نیروگاه‌های چرخه ترکیبی	۰.۰۰۲

**جدول ۵. جدول شماره ۱۴ منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها مرتبط با بخش برق و انرژی‌های نو**

شماره طبقه‌بندی	عنوان	میزان اعتبار (همت)
۱۴	گواهی صرفه‌جویی بابت هزینه‌های بهینه‌سازی	۱۴

شایان ذکر است؛ در [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) مبلغ ۱۴ همت در ردیف ۷ جدول ۸ با عنوان حساب بهینه‌سازی انرژی بابت سهم یک درصد از کل منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات منظور شده بود و در جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها بخشی با عنوان گواهی صرفه‌جویی بهینه‌سازی وجود نداشته است. علت این مسئله، جداسازی منابع مربوط به بهینه‌سازی از مصارف هدفمندی یارانه‌هاست، چراکه در غیر این صورت، امکان عدم تخصیص

۱. قابل توجه است مطابق با تبصره ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، استفاده از منابع بلاعوض دولتی ناشی از صرفه‌جویی سوخت مصرفی موضوع این آیین‌نامه منوط به عدم استفاده احداث‌کننده نیروگاه غیردولتی از سایر منابع مشابه از جمله ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور برای احداث نیروگاه می‌باشد.



منابع هدفمندی یارانه‌ها به مسئله بهینه‌سازی با چالش همراه خواهد بود. از این رو، پیشنهاد می‌شود ردیف مرتبط با پرداخت بابت تعهدات و باز خرید گواهی صرفه‌جویی توسط سازمان بهینه‌سازی انرژی (سه‌م یک درصد از کل منابع حاصل از صادرات نفت خام و ...) مشابه سال گذشته به جدول ۸ ردیف مرتبط با سازمان بهینه‌سازی انرژی انتقال یابد. در حال حاضر دو ردیف بودجه‌ای برای مسئله صدور گواهی‌های بهینه‌سازی در نظر گرفته شده است. در جدول شماره ۱۴ لایحه مبلغ ۱۴ همت به منظور صدور گواهی صرفه‌جویی و در جدول ۸ لایحه نیز مبلغ ۷.۲ همت به سازمان بهینه‌سازی پس از تشکیل به منظور تعهدات و باز خرید گواهی صرفه‌جویی متناسب با ماده (۴۶) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) در نظر گرفته شده است. شایان ذکر است؛ ماهیت ردیف مرتبط با جدول ۸ مربوط به موارد تضمین خرید گواهی است و جزئیات آن در گزارش مرتبط با بخش نفت و گاز بررسی خواهد شد.

گفتنی است؛ بررسی لایحه بودجه نشان می‌دهد برخی احکام مرتبط با برنامه هفتم پیشرفت که صراحتاً منابع آن را به لایحه بودجه ارجاع داده است، از جمله پیش‌بینی اعتبارات مربوط به تعرفه صفر آب، برق و گاز برای خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و همچنین معافیت‌های مرتبط با صدور پروانه ساختمانی و انشعابات، پیش‌بینی هزینه‌های انشعاب و مصرف آب و برق برخی مراکز فرهنگی، هنری، قرآنی و رسانه‌ای دارای مجوز، و نیز اعتبارات حمایتی دولت برای اجرای برنامه ملی راهبردی مدیریت پسماندها و حمایت از واحدهای تولیدکننده مواد و انرژی از پسماند، در لایحه بودجه پیش‌بینی نشده است.

## ۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در شرایطی تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است که ساختار آن متأثر از اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، دستخوش تغییرات شده است. بر این اساس، لایحه صرفاً مشتمل بر جداول کلان بودجه بوده و فاقد احکام و تبصره‌های معمول سنوات گذشته است. یکی از نکات ساختار جدید، افزوده شدن جدول الزامات منابع و مصارف با هدف شفاف‌سازی و تضمین رعایت تکالیف مندرج در قوانین دائمی است.

با توجه به اینکه بودجه سنواتی به‌عنوان برشی یک‌ساله از [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) قلمداد می‌شود، باید کاملاً هم‌راستا با اهداف کمی و کیفی این قانون بالادستی باشد. مقایسه وضعیت فعلی صنعت برق با اهداف ترسیم شده در برنامه هفتم حاکی از عقب‌ماندگی قابل توجه در شاخص‌های کلیدی است. در دومین سال اجرای برنامه، میزان بار تأمین نشده در اوج تقاضا، حدود ۱۴ هزار مگاوات بیش از آن چیزی است که براساس هدف‌گذاری برنامه هفتم پیش‌بینی شده بود. همچنین در حوزه تجدیدپذیر، تا پایان نیمه اول سال ۱۴۰۴، مجموع ظرفیت نصب شده این نیروگاه‌ها تنها به ۲,۳۰۰ مگاوات رسیده که تنها حدود ۱۱.۵ درصد از اهداف کمی ترسیم شده تحقق یافته است. بنابراین، ضروری است که لایحه بودجه ۱۴۰۵ با استفاده حداکثری از ظرفیت‌های قانونی موجود در [قانون حمایت از صنعت برق](#) و [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)، منابع لازم را برای جبران ناترازی تولید، بهینه‌سازی مصرف و تسویه بدهی‌های انباشته فراهم آورد.

وضعیت لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در دو محور اصلی «جدول الزامات منابع و مصارف» و «جداول کلان» قابل

تحلیل است. بررسی وضعیت لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در جدول جدید الزامات نشان می‌دهد که دولت سهم ۲۰ درصدی عرضه برق نیروگاه‌های هسته‌ای در بازار، نحوه تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع، تعیین نرخ مصارف انرژی مازاد بر الگوی مصرف به صورت پلکانی برای بخش تجاری و همچنین نرخ عوارض ۱۰ درصدی مصرف هر کیلووات ساعت را تعیین کرده است. باین حال در جدول الزامات احکام مهمی مانند حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی (ماده ۱۰) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)، بیمه حوادث مشترکین (موضوع ماده ۱۲) [الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۲\)](#)، تأمین سوخت مایع نیروگاه‌ها (موضوع ماده ۲) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) و نحوه تخصیص منابع حاصل از عوارض برق (موضوع ماده ۵) [قانون حمایت از صنعت برق](#) به‌طور کامل نادیده گرفته شده‌اند. همچنین نرخ پلکانی برای مصارف مازاد بخش کشاورزی نیز در این جداول دیده نشده است. بررسی ارقام کلان لایحه نشان می‌دهد که مجموع اعتبارات وزارت نیرو (هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای) در سال ۱۴۰۵ با رشدی ۳۶.۶ درصدی نسبت به سال قبل، به ۱۱۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. از این میزان، سهم بخش‌های مرتبط با برق از کل اعتبارات وزارت نیرو حدود ۲۱ درصد و معادل ۲۳.۹ هزار میلیارد تومان تعیین شده است.

بررسی وضعیت لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در جداول کلان نیز نشان‌دهنده آن است که اعتبارات سابتا از محل عوارض برق با رشد ۵۳.۸ درصدی به ۱۶ همت رسیده که باید تمام آن صرف تولید برق تجدیدپذیر و پاک شود. همچنین منابع این سازمان از محل ماده (۱۶) [قانون جهش تولید دانش‌بنیان](#) نیز با ۵۰ درصد رشد، معادل ۹ همت است و باید صرف خرید تضمینی برق تجدیدپذیر شود. اگرچه منابع مذکور برای بخش تجدیدپذیر مطلوب ارزیابی می‌شود، اما نحوه اجرای ماده (۱۴) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#) مبنی بر اعطای گواهی صرفه‌جویی انرژی به سرمایه‌گذاران، با ابهام مواجه است؛ چراکه برخلاف قانون بودجه ۱۴۰۴ که سقف ۸ همت به صراحت ذکر شده بود، در لایحه فعلی منابع این بخش میان ردیف‌های کلی «گواهی صرفه‌جویی» در جدول ۱۴ (۱۴ همت) و جدول ۸ (۷.۲ همت) پراکنده شده و سهم مشخصی برای نیروگاه‌های تجدیدپذیر تعیین نشده است.

یکی دیگر از نکات مهم در جداول کلان، پیش‌بینی اعتبارات جهت تأدیه بدهی‌های دولت به صنعت برق است که براساس قوانین بالادستی از جمله [قانون حمایت از صنعت برق](#) و [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#)، از تکالیف اصلی دولت به‌شمار می‌رود. در لایحه بودجه ۱۴۰۵، در مجموع مبلغ ۳۰.۷۶ هزار میلیارد تومان (شامل ۳۰ همت اوراق مالی-اسلامی در جدول ۸ و ۰.۷۶ همت در ردیف‌های متفرقه) برای این امر اختصاص یافته است. در [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) تا سقف ۶۰.۸۶ همت برای تسویه بدهی‌ها (شامل ۶۰ همت از طریق واگذاری دارایی و اسناد خزانه و ۰.۸۶ همت از طریق ردیف‌های متفرقه) در نظر گرفته شده بود.

بر این اساس و به‌منظور رفع ابهامات، شفاف‌سازی جریان مالی و تضمین اجرای تکالیف قانونی صنعت برق، پیشنهادهای زیر جهت اعمال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ارائه می‌شود:

- تعیین نرخ سوخت موضوع ماده (۱۰) [قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق](#): پیشنهاد می‌شود در جدول الزامات منابع، نرخ سوخت نیروگاهی معادل ۵ درصد متوسط تعرفه گواهی صرفه‌جویی گاز طبیعی در نظر گرفته شود تا منابعی معادل ۸۰ هزار میلیارد تومان (همت) جهت تسویه یارانه در انتهای زنجیره و حمایت از طرح‌های بهره‌وری



حاصل شود.

- **شفاف سازی تسهیم عوارض برق در جدول الزامات مصارف:** به منظور تضمین اجرای دقیق ماده (۵) **قانون حمایت از صنعت برق کشور**، در جدول الزامات مصارف تصریح شود که منابع حاصل از عوارض برق به صورت ۳۵ درصد به حساب شرکت توانیر (جهت توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی) و ۶۵ درصد به حساب سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) واریز شود.
- **تکمیل دامنه شمول نرخ‌های پلکانی مازاد بر الگو:** با توجه به تکلیف بند «۱۸» ماده (۱) قانون الزامات و احکام، پیشنهاد می‌شود در جدول الزامات منابع، علاوه بر بخش تجاری، نرخ مصارف مازاد بخش کشاورزی (مشابه **قانون بودجه ۱۴۰۴**) و همچنین نرخ مصارف مازاد بخش اداری (به منظور رفع ابهام و هم‌راستایی با ردیف درآمدی ۱۵۰۱۵۰ جدول ۵) تعیین و درج شود.
- **تخصیص منابع برای توسعه بازار برق سبز بورس:** با توجه به برنامه دولت برای توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر از طریق سازوکار بازار برق سبز بورس، تخصیص منابع برای تقویت تقاضا در بازار مذکور ضروری است. لذا پیشنهاد می‌شود، ۳ درصد از منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع (موضوع ماده (۳) **قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق**) صرف خرید برق از بازار برق سبز بورس شود.
- **تعیین سازوکار خرید برق نیروگاه هسته‌ای:** اگرچه در جدول الزامات مجوز عرضه ۲۰ درصد از برق تولیدی نیروگاه‌های هسته‌ای در بازار برق آزاد بورس صادر شده است، اما سازوکار فروش ۸۰ درصد باقی‌مانده برق نیروگاه‌های هسته‌ای در لایحه بودجه تعیین تکلیف نشده است. این سهم در قوانین بودجه قبلی بر مبنای هزینه تمام شده حسابرسی شده به وزارت نیرو فروخته می‌شد. لذا پیشنهاد می‌شود فروش ۸۰ درصد باقی‌مانده برق تولیدی بر مبنای هزینه تمام شده حسابرسی شده به وزارت نیرو انجام شود.
- **پیش‌بینی بیمه حوادث مشترکین:** پیشنهاد می‌شود ردیف مربوط به حق بیمه حوادث مشترکان خانگی و تجاری (موضوع ماده (۱۲) **قانون الحاق ۲**) در جدول الزامات منابع هر واحد مسکونی گاز و برق به ترتیب معادل ۱۵,۰۰۰ و ۴,۵۰۰ ریال و برای واحدهای تجاری ۴۰,۰۰۰ ریال تعیین شود.
- **پیش‌بینی سوخت مایع نیروگاه‌ها:** با توجه به اهمیت ذخیره‌سازی سوخت و جلوگیری از خاموشی زمستانه، تکلیف وزارت نفت به تأمین و تکمیل موجودی سوخت مخازن نیروگاه‌ها (موضوع تکلیف ماده (۲) **قانون مانع‌زدایی**) در لایحه بودجه منعکس شود.
- **شفاف سازی اعتبارات گواهی صرفه‌جویی تجدیدپذیرها:** ردیف مشخصی برای صدور گواهی صرفه‌جویی سوخت صرفه‌جویی شده توسط نیروگاه‌های تجدیدپذیر لحاظ شود.
- **اصلاح ساختار ردیف بودجه‌ای مرتبط با بهینه‌سازی انرژی:** پیشنهاد می‌شود، ردیف مرتبط با «پرداخت تعهدات و بازخرید گواهی صرفه‌جویی توسط سازمان بهینه‌سازی» از جدول ۱۴ (هدفمندی یارانه‌ها) به جدول ۸ ردیف مربوط به سازمان بهینه‌سازی انرژی منتقل گردد تا از تداخل با مصارف هدفمندی یارانه‌ها جلوگیری شود.

### منابع و مأخذ

- [۱] گزارش‌های ماهیانه آمار صنعت آب و برق در سال ۱۴۰۴، گروه مهندسی اطلاعات و GIS وزارت نیرو.
- [۲] گزارش ناظر اجرایی وزارت نیرو، عملکرد سال اول قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۴.
- [۳] صورت مالی شرکت توانیر، سال ۱۴۰۳.
- [۴] گزارش عملکرد ماهیانه شرکت ملی گاز، شرکت ملی گاز، اسفند ۱۴۰۳.
- [۵] تارنمای بازار برق ایران، گزارش معاملات خارج از بازار، ۱۴۰۴.

## گزیده سیاستی

از نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در بخش برق می‌توان به توجه به توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر از طریق رشد اعتبارات مربوطه اشاره کرد. با این حال، نقاط ضعف این لایحه شامل عدم توجه به حذف یارانه از زنجیره برق و مسکوت ماندن احکامی نظیر بیمه حوادث مشترکین است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)