

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۳۹. بخش برق

کد موضوعی: ۳۱۰

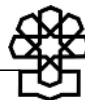
شماره مسلسل: ۱۲۲۸۰

اسفندماه ۱۳۹۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	منابع جاری در صنعت برق
۵.....	نکات مهم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۷.....	پیشنهادهای
۹.....	منبع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۳۹. بخش برق

چکیده

بودجه صنعت برق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ با ساختاری متفاوت از لوایح گذشته ارائه شده و بنابراین نیاز است که مورد ارزیابی و بررسی دقیق قرار گیرد. به منظور رفع مشکلات وزارت نیرو، راه‌حلهایی در این گزارش ارائه شده است.

مقدمه

ارقام لایحه بودجه از شفافیت لازم برخوردار نیست. در این گزارش سعی شده تا آنجا که ممکن است منابع، مصارف، درآمد و هزینه‌های بخش برق مشخص شده و راه‌حل‌های مناسب برای استفاده بهینه از منابع ارائه شود. بخش برق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در قالب برنامه پنجم توسعه و سند چشم‌انداز تعریف نشده معالوصف بررسی لایحه بودجه با توجه به استانداردهای بودجه‌نویسی و قوانین و مقررات و سابقه موضوع و با دو دیدگاه متفاوت مورد بررسی قرار گرفته است.

منابع جاری در صنعت برق

فروش برق

در بودجه سال ۱۳۹۱ مبلغ حاصل از فروش برق ۸۴,۴۴۲ میلیارد ریال منظور شده که این میزان حاصل فروش ۱۹۶ میلیارد کیلووات ساعت برق به ازای هر کیلووات ساعت ۴۳۰ ریال است.

البته پیش‌بینی این مبلغ با واقعیت مطابقت ندارد، زیرا میزان فروش برق در سال آینده حداقل ۲۱۰ میلیارد کیلووات ساعت خواهد بود و هر کیلووات ساعت نیز ۵۱۶ ریال «با توجه به افزایش ۲۰ درصد ناشی از استفساریه مجلس شورای اسلامی»^۱ محاسبه می‌شود. بنابراین درآمد ناشی از فروش برق بالغ بر ۱۰۸ هزار میلیارد ریال خواهد شد که دسترسی به این مبلغ دور از انتظار نیست زیرا که در سال ۱۳۸۹ میزان فروش برق ۱۹۳ میلیارد کیلووات ساعت بوده است (شکل زیر):

۱. در حال حاضر متوسط قیمت فروش هر کیلووات ساعت برق ۴۳۰ ریال است.

مصارف

هزینه‌های قطعی وزارت نیرو که شامل خرید انرژی برق از بخش خصوصی می‌باشد با واقعیت مطابقت ندارد، زیرا شرکت توانیر از چهار طریق انرژی برق مورد نیاز کشور را تأمین می‌کند.

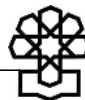
۱. تأمین انرژی توسط نیروگاه‌هایی که در اختیار دارد و هزینه تولید آن صحیح محاسبه شده و معادل ۶,۴۶۲ میلیارد ریال است.

۲. خرید مستقیم و تضمینی انرژی حدود ۴۴ میلیارد کیلووات ساعت برق توسط توانیر از تولیدکنندگان به ازای هر کیلووات ساعت بین ۲۶۰-۳۰۰ ریال است.

۳. خرید برق از بخش خصوصی که نیروگاه‌های وزارت نیرو را خریداری کرده‌اند و مستقیماً بدون تضمین، برق را به بازار برق می‌فروشند. وزارت نیرو برق این تولیدکنندگان را که حدود ۷۱ میلیارد کیلووات ساعت است از مدیریت شبکه خریداری می‌کند. قیمت این بخش از برق بین ۲۰۰ تا ۲۲۰ ریال به ازای هر کیلووات ساعت متغیر می‌باشد.

بنابراین وزارت نیرو (توانیر) نزدیک به ۱۱۰ میلیارد کیلووات ساعت برق از بخش خصوصی خریداری می‌کند که دولت بودجه‌ای معادل ۱۴۱۰۸ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ برای آن منظور کرده است یعنی برای هر کیلووات ساعت نزدیک به ۱۴۰ ریال، درحالی که محاسبات فوق نشان می‌دهد که میانگین خرید هر کیلووات ساعت برق در حدود ۲۶۰ ریال است.

بنابراین اگر لایحه با همین ارقام به تصویب برسد بدهی وزارت نیرو به



بخش تولیدکنندگان خصوصی برق در سال آینده حدود ۱۶,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش می‌یابد. که اگر قصد واقعی کردن ارقام بودجه بخش برق وجود داشته باشد باید برای خرید انرژی برق از بخش خصوصی، دولت یک ردیف بودجه‌ای به مبلغ حداقل ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال منظور کند.

اما در مورد خرید برق از نیروگاه‌های برق آبی قیمت هر کیلووات ساعت آن در حدود ۲۰۰ ریال منظور شده است که اگر همین قیمت توسط وزارت نیرو پرداخت شود مبلغی که در لایحه بدین منظور آورده شده است تکافوی پرداخت را می‌کند ولی اگر وزارت نیرو ناچار شود به استناد تبصره «۴» بخشنامه شماره ۴۴۶۷۶/۴۵۶۳۵۵ مورخ ۱۳۸۹/۴/۱۶ اقدام و بهای سوخت مصرف نشده در این نیروگاه‌ها را پرداخت کند، مبلغ مندرج در لایحه بودجه تکافوی پرداخت را نخواهد کرد و باید اعتبار در نظر گرفته شده حداقل به مبلغ ۸۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد.

همچنین رابطه بین وزارت نیرو (شرکت توانیر) و سازمان هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه مشخص نیست و به نظر می‌آید که با فرض پرداخت هزینه سوخت به سازمان مذکور مبلغی در لایحه بودجه برای بخش برق در بخش هزینه‌ها پیش‌بینی شده است.

نکات مهم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

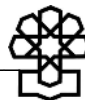
در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ با توجه به استانداردهای بودجه‌نویسی و قوانین و مقررات و سابقه موضوع نکاتی قابل تأمل است:

۱. علی‌الاصول بودجه سالیانه باید در قالب اسناد بالادستی تدوین شود. اسناد

بالادستی بودجه سال ۱۳۹۱ عبارتند از: برنامه پنجم توسعه و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، که لایحه بودجه باید از یک طرف ارتباط تنگاتنگی با بودجه سال گذشته داشته باشد تا پیگیری و نظارت به آن امکانپذیر شود و از طرف دیگر تسهیلاتی را در جهت تحقق اهداف برنامه پنجم و سند چشم‌انداز فراهم کند که متأسفانه این اصل در تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ رعایت نشده است و بخشی از اهداف برنامه پنج‌ساله و سند چشم‌انداز و همچنین رابطه بین بودجه‌های پیشنهادی با اهداف برنامه به چشم نمی‌خورد.

۲. در تدوین لایحه بودجه، منابع و مصارف هر بخش از جمله برق باید کاملاً شفاف و به واحد ریال آورده شود درحالی که در اغلب احکام بودجه از جمله در «جزء الف ۸-۴» سقف تأدیه بدهی به وزارت نیرو مشخص نشده است که از لحاظ مقررات مالی موجود جای تأمل دارد، زیرا واگذاری اموال دولتی به‌عهده وزیر نیرو و وزیر اقتصاد قرار گرفته که با استفاده از کلمه «مستقیماً» در متن لایحه چنین استنباط می‌شود که نه منابع آن در بودجه آمده است و نه مصارف و بنابراین بودجه کل کشور و به‌تبع آن بودجه وزارت نیرو و شرکت‌های تابعه آن از شفافیت لازم برخوردار نیست که این موضوع با اصول پنجاه‌ودوم، پنجاه‌وسوم و پنجاه‌وپنجم قانون اساسی مغایرت کامل دارد.

۳. با توجه به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، باید قیمت حامل‌های انرژی، از جمله برق در لایحه بودجه سنواتی آورده شود که در بودجه سال ۱۳۹۱ اصولاً ابعاد مالی عملیات دولت در مورد هدفمند کردن یارانه‌ها مسکوت مانده و به‌تبع آن میزان پرداخت یارانه نیز نامشخص نشده است.



۴. بودجه شرکت‌های وابسته به وزارت نیرو ازجمله توانیر باید با توجه به جداول درآمد - هزینه تدوین شود که بخش درآمدها باید واقعی باشد.
۵. در احکام بخش برق بودجه سال ۱۳۹۱ از ادبیاتی بهره گرفته شده که فاقد الگوی ارزیابی عملیات اجرایی دولت می‌باشد بنابراین با وضعیت موجود مجلس شورای اسلامی و سایر دستگاه‌های نظارتی، امکان نظارت و ارزیابی نتایج اجرایی ازجمله فروش اموال را نخواهد داشت.

پیشنهادها

با هدف اصلاح بودجه بخش برق با ساختار آن در لایحه و به‌منظور همراهی با قوه مجریه و وزارت نیرو و با اغماض از بعضی مغایرت‌های آن با قوانین و مقررات موجود سعی شده است که کارآیی بودجه بخش برق برای وزارت نیرو و شرکت‌های تابعه آن افزایش یابد. نتیجه این بررسی، اصلاحاتی است که به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

الف) در بند «۸» جزء «۷» پس ازجمله سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران جمله شرکت مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع برق ایران «توانیر» اضافه شود و پس از کلمه حداکثر جمله به‌ترتیب ۴۰ هزار و ۲۰ هزار میلیارد آورده شود.

ب) بند «۱۹» جزء «۴» حذف و عبارت «مابه‌التفاوت درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات دولتی ناشی از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به حساب خزانه‌دار کل واریز شود» به شکل زیر تغییر یابد:

کلیه وجوه حاصل از فروش حامل‌های انرژی توسط وزارتخانه‌های نفت و نیرو به

حساب تمرکز درآمدهای دستگاه‌های اجرایی نزد خزانه‌داری کل کشور و اریز و سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها و اریز نماید».

ج) در بند «۱» جزء «ژ» کلمه نیرو اضافه شود و عبارت به صورت زیر تصحیح شود:

«به هر یک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو از طریق شرکت‌های تابعه ذیربط اجازه داده می‌شود».

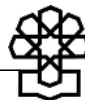
د) به بند «۱۱» جزء «۱۱-۱» تبصره «۱» اضافه می‌شود:

تبصره «۱» - نظر به ضرورت توسعه بهینه‌سازی شبکه‌های نیرو به‌عنوان زیرساخت و با هدف جلوگیری از تلفات برق و ایجاد و تولید برق پراکنده تا سقف ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از مبلغ فوق به وزارت نیرو اختصاص داده شود.

به‌منظور تسهیل در بهره‌برداری بهتر و تأمین سرویس برق در کشور پیشنهاد می‌شود به بند «۱۰» لایحه دولت تبصره زیر اضافه شود:

تبصره - قیمت تمام شده برق بدون احتساب هزینه سوخت معادل ۳۷۰ ریال تعیین و ردیف ۵۲۰۰۰۰-۱۴ موضوع یارانه انرژی ۱۰۰ درصد تخصیص یافته تلقی می‌شود. دولت مکلف است هر ماهه یک‌دوازدهم مبلغ ردیف مذکور را به وزارت نیرو پرداخت کند.

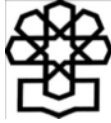
بند «۱۰» - به‌منظور تسهیل در بهره‌برداری در صنایع آب، برق و گاز بهتر است متن زیر جایگزین متن پیشنهادی دولت شود.



در اجرای ماده (۱۲) قانون هدفمندسازی یارانه‌ها مصوب ۱۵ دی‌ماه ۱۳۸۸ مقرر شد:
کلیه وجوه حاصل از فروش حامل‌های انرژی توسط وزارتخانه‌های نفت و نیرو
به حساب متمرکز دستگاه‌های اجرایی ذیربط واریز و سپس سهم سازمان هدفمندی
یارانه‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها واریز شود.

منبع و مأخذ

- آمار تفصیلی شرکت توانیر.



شماره مسلسل: ۱۲۲۸۰

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۳۹. بخش برق

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

تهیه و تدوین: هاشم خوبی

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۱۳