



مشخصات لایحه

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۳۶

شماره چاپ:

۱۹۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۶/۱۹

نام دفاتر:

مطالعات انرژی، صنعت

و معدن

مطالعات برنامه‌بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۲۵۹۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۷/۱۶

## به نام خدا

### اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه دریافت عوارض برق تجدیدپذیر»

#### مقدمه توجیهی دولت برای این لایحه

براساس ماده (۶۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، وزارت نیرو مکلف به خرید تضمینی برق تولیدی از منابع انرژی تجدیدپذیر (برق تجدیدپذیر) توسط بخش غیردولتی با نرخ‌های (۱۳۰۰) ریال بر کیلووات در ساعات اوج بار و میان باری و (۹۰۰) ریال در ساعات کم باری شده است. این اعداد در سال‌های بعد از ۱۳۸۷ نیز بر اساس فرمول مصوب در آیین نامه اجرایی بند «ب» ماده (۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه افزایش یافته است.

از طرف دیگر قیمت فروش برق که توسط دولت پرداخت می‌شود (حتی پس از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها) تفاوت فاحشی با قیمت‌های مذکور دارد و این در حالی است که تأمین مابه‌التفاوت این نرخ‌ها (نرخ تکلیفی خرید تضمینی برق تجدیدپذیر از بخش غیردولتی و قیمت فروش برق) برای تحقق اهداف اصل چهارم قانون اساسی، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و چشم‌انداز تولید (۵۰۰۰) مگاوات انرژی تجدیدپذیر و ماده (۱۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه ضروری است. به همین دلیل لایحه «دریافت عوارض برق تجدیدپذیر» برای سیر مراحل تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

#### متن ماده واحده لایحه

وزارت نیرو موظف است علاوه بر دریافت بهای برق، به ازای هر کیلووات ساعت برق فروخته شده مبلغ (۲۰) ریال به عنوان عوارض برق تجدیدپذیر در قبوض مربوط درج و از مشترکان برق که خارج از الگوی مصرف تعیین شده، مصرف می‌کنند، دریافت کند. وجوه حاصله به حساب شرکت توانیر واریز و عین وجوه دریافتی با قابلیت امکان انتقال به سنوات بعد صرفاً بابت پرداخت به عنوان وجوه اداره شده یا یارانه سود تسهیلات و یا بهای خرید تضمینی برق از منابع انرژی‌های تجدیدپذیر از بخش‌های تعاونی و خصوصی هزینه می‌شود، منابع مذکور به عنوان درآمد شرکت‌های ذیربط محسوب نمی‌شود.

#### توضیحات کارشناسی

۱. براساس آنچه در قانون هدفمندی یارانه‌ها مشخص است، موضوع اصلاح الگوی مصرف در مورد مشترکان صنعتی، تجاری، خانگی، عمومی و سایر ... تعریف نشده، بلکه صرفاً برای مشترکان برق خانگی تعریف شده است. اگر هدف دولت برای تمام بخش‌های مصرف‌کننده باشد که در پاره‌ای از موارد اثرگذاری فوق‌العاده‌ای در اقتصاد خواهد داشت که قابل تحمل است. بر همین اساس آمار رسمی منتشر شده از سوی

وزارت نیرو نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۰، تعداد مشترکین برق ۲۷,۱۶۴,۰۰۰ مشترک بود که از این میزان، ۲۲,۲۱۴,۰۰۰ را مشترک خانگی تشکیل می‌دهند.

همچنین در سال ۱۳۹۰، کل میزان فروش برق معادل ۱۸۸ میلیارد کیلو وات ساعت بوده است که از این میزان، مصرف بخش خانگی ۵۸,۹۱۳ میلیارد کیلووات ساعت بوده است. بنابراین براساس این آمار رسمی حدود ۳۱ درصد از برق به فروش رفته، توسط مشترکان برق خانگی، مصرف شده است.

حال اگر حتی حداکثر ۵۰ درصد میزان برق مصرفی بخش خانگی توسط مشترکان پرمصرف، مصرف شده باشد، میزان عوارض مورد نظر لایحه حدود حداکثر ۵۸ میلیارد تومان خواهد شد. بنابراین کسب درآمد حداکثر ۵۸ میلیارد تومانی در مقابل ۸ هزار میلیارد تومان یارانه سوخت که به این وزارتخانه داده می‌شود، ارزش ایجاد نارضایتی در بخشی از مشترکین خانگی را ندارد و دولت می‌تواند با کاهش ۱ تا ۲ درصدی از تلفات موجود در شبکه برق کشور، مبالغی به مراتب بیشتر از این مبلغ برای تأمین بودجه وزارت در بخش انرژی تجدیدپذیر نیرو کسب نماید.

براساس گزارش توانیر میزان تولید برق در سال ۱۳۹۰، معادل ۲۴۰ میلیارد کیلووات ساعت بوده است. پیش از این اشاره شد که از این مقدار ۱۸۸ میلیارد کیلووات فروش رفته است. در واقع میزان تلفات معادل ۵۲ میلیارد کیلووات ساعت است که بیانگر حدود ۲۲ درصد تلفات برق در شبکه برق کشور به خصوص شبکه توزیع است. البته تأکید می‌شود که وجود تلفات در شبکه طبیعی است لکن ۲۲ درصد، رقم غیرمنطقی است که با اعمال مدیریت تخصصی و توانمند می‌توان درصد تلفات را حداکثر به ۱۰ تا ۱۲ درصد رساند. «مصارف داخلی نیروگاه‌ها در این ارقام منظور شده است».

### کاهش تلفات به میزان معقول

درآمد ناشی از فروش ۲۸/۸ میلیارد کیلووات ساعت برق حاصل از ۱۲ درصد کاهش تلفات به قیمت هر کیلووات ساعت ۴۵۰ ریال، سالیانه بالغ بر ۱۲,۹۶۰ میلیارد ریال خواهد شد که می‌تواند هزینه اصلاحات شبکه و کمک به تأمین کسری‌های مالی برق را جبران کند.

صرفه‌جویی دیگری که از محل حذف ۱۲ درصدی تلفات برق کشور حاصل خواهد شد عدم نیاز به تأسیس حدود ۷,۸۰۰ مگاوات نیروگاه جدید برای جبران این تلفات است (ظرفیت کنونی نیروگاه‌های کشور در سال ۱۳۹۰، حدود ۶۵۶۷۳ مگاوات بوده است) تا علاوه بر جبران تلفات موجود از بروز بخشی از تلفات که می‌تواند به ایجاد ظرفیت جدید هم تحمیل شود جلوگیری نماید. با در نظر گرفتن حدود هزار دلار نیاز سرمایه‌گذاری برای ایجاد یک کیلو وات قدرت در شبکه ملاحظه می‌شود که کشور برای ایجاد چنین ظرفیتی حداقل نیاز به سرمایه‌گذاری بیش از ۷/۸ میلیارد دلار خواهد داشت که با کاهش تلفات، این نیاز برطرف خواهد شد.

اگر نرخ تسعیر هر دلار ۲۰۰۰۰ ریال منظور شود بنابراین ۱۵۶۰۰۰ میلیارد ریال هزینه سرمایه‌گذاری است که صرف این میزان تلفات می‌شود.

۲. همان‌طور که پیش از این هم مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌های پژوهشی و کارشناسی خود تأکید کرده است، صنعت برق (با تأکید بر انرژی‌های نو) در ایران نمی‌تواند خودکفا باشد، ولی دولت بجای بررسی دقیق و عملی تعرفه‌گذاری و کاهش وابستگی این صنعت به یارانه‌های فوق‌العاده حجیم، اغلب با صدور دستورالعمل‌های غیرمعمول، فقط مشترکان خانگی و بخش عمومی را هدف قرار می‌دهند که این روش نارضایتی زیادی را به دنبال می‌آورد، ضمن اینکه درآمد زیادی هم برای وزارت

نیرو ایجاد نمی‌کند.

در عین حال ضرایب جریمه برای مصارف بالاتر از الگوی مصرف به صورت غیرعلمی محاسبه و در نظر گرفته شده است و مشخص نیست چرا اعدادی مختلف بدون محاسبه ارائه می‌شود (مانند همین عدد ۲۰ ریال که در متن لایحه حاضر آمده است). تعرفه‌گذاری در صنعت برق احتیاج به تجدیدنظر کلی دارد و با فشار به بخشی از مصرف‌کنندگان خانگی و عمومی نمی‌توان صنعت برق یا انرژی‌های تجدید پذیر را از بحران مالی که آن را تهدید می‌کند، نجات داد. «قیمت پله‌های بالای مصرف خانگی در ایران بسیار گران‌تر از بعضی از کشورهای اروپایی است».

۳. در مقدمه لایحه هدف از تنظیم این لایحه تحقق مفاد ماده (۱۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه ذکر شده است. این درحالی است که ماده مذکور هیچ ارتباطی به برق نداشته و درباره شناسایی و اکتشاف هرچه بیشتر منابع نفت و گاز در سراسر کشور است.

۴. بند «ب» ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم توسعه به انعقاد قراردادهای بلندمدت خرید تضمینی برق تولیدی از منابع انرژی‌های نو و انرژی‌های پاک با اولویت خرید از بخش‌های خصوصی و تعاونی اختصاص دارد.

۵. در حالی که مهلت اجرای ماده (۲۵) قانون برنامه چهارم توسعه سپری شده و ماده تنفیذی نیز برای آن وجود ندارد در مقدمه لایحه به آن استناد شده است. در صورتی که طبق مفاد بند «ب» ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم توسعه قیمت خرید برق حاصل از منابع انرژی‌های نو و انرژی‌های پاک علاوه بر هزینه‌های تبدیل انرژی در بازار رقابتی شبکه سراسری بازار برق، با لحاظ متوسط سالیانه ارزش وارداتی یا صادراتی سوخت مصرف نشده، بازدهی، عدم انتشار آلاینده‌ها و سایر موارد به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

۶. از آنجایی که قیمت تمام شده برق (هر کیلو وات ساعت) مورد ادعا از سوی شرکت توانیر با قیمت تمام شده برق تعیین شده از سوی سازمان حسابرسی اختلاف دارد، محتمل است که در پس این پیشنهاد جبران این مابه‌التفاوت مورد نظر باشد. به ویژه که اساساً با توجه به قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، هرگونه قیمتگذاری هر کیلو وات ساعت برق جز از طریق اصلاح بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها آن‌هم با عنایت به تبصره ذیل بند «ج»، از هر طریق به مصلحت نمی‌باشد.

۷. براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، وزارت نیرو مجاز به برقراری قیمت‌های ترجیحی با لحاظ مناطق جغرافیایی، نوع، میزان و زمان مصرف است و با اختیار تامی که در قیمتگذاری دارد نیاز به مجوز خاص برای افزایش قیمت و دریافت آن از مشترکین پر مصرف نیست. ضمن اینکه بند «ح» ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم توسعه اجازه افزایش قیمت برای بخشی از مشترکان پر مصرف را صادر کرده است.

۸. قانون مالیات بر ارزش افزوده انواع عوارض و مالیات‌ها از مصرف‌کنندگان را ذیل یک قانون جمع کرد. این‌گونه لوایح مجدداً با برقراری انواع و اقسام عوارض بر مصرف‌کنندگان عملاً اهداف قانون مالیات بر ارزش افزوده را مخدوش کرده و تشتت در قانونگذاری را افزایش می‌دهد.

۹. برخلاف عنوان لایحه سه مورد مصرف متفاوت برای درآمدهای ناشی از لایحه پیش‌بینی شده است که مشخص نیست چه سهمی از آن قرار است صرف خرید برق از عرضه‌کنندگان تعاونی و خصوصی برق از منابع تجدیدپذیر شود.

۱۰. جمله «منابع مذکور به عنوان درآمد شرکت‌های ذیربط محسوب نمی‌گردد» با هدف معافیت مالیاتی این‌گونه درآمدها در لایحه گنجانده شده که همانند موارد مشابهی که در سایر قوانین نیز وجود دارد برای این موضوع کافی نبوده و باعث چالش با سازمان امور مالیاتی خواهد شد.

## نتیجه‌گیری

متن ماده واحده به خودی خود، ایرادی ندارد و کمک به تولید انرژی از منابع تجدیدپذیر باید همواره در تمام برنامه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران منظور شود لکن عددی که در متن لایحه ارائه شده و نارضایتی که ممکن است در بخشی از افکار عمومی به وجود آورد و همچنین درآمدی که از این میزان عوارض عاید می‌شود، آورده ناچیزی است که برای حل مشکلات، اتفاق قابل توجهی، رخ نخواهد داد.

در عین حال هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص برقراری عوارض پیشنهادی آن‌هم خارج از قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مورد تجویز نیست. بالاخص که در حال حاضر کلیه مشترکینی که خارج از الگوی مصرف و بالاتر از آن مصرف می‌نمایند، با نرخ‌های اعمال شده در قبوض مبالغ بیشتری را بابت برق مصرفی پرداخت می‌کنند. ضمن اینکه مشخص نیست چه بخشی از درآمدهای فوق صرف خرید برق از عرضه‌کنندگان تعاونی و خصوصی برق از منابع تجدیدپذیر خواهد شد. بنابراین تصویب لایحه فوق توصیه نمی‌شود و پیشنهاد می‌شود به دولت توصیه شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ منابع لازم و کافی جهت سرمایه‌گذاری در استفاده از منابع تجدیدپذیر را منظور نموده و ارائه کند و کسب مبلغ پیش‌بینی شده ۵۰ میلیارد تومانی از محل اجرای هدف این لایحه در بهترین حالت هم نمی‌تواند مشکل موجود را مرتفع سازد.