

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۱۵. بخش برق

مقدمه

صنعت برق نقش بی‌بدیلی در فراهم آوردن بسترهای لازم برای توسعه و آبادانی کشور دارد. این صنعت در سالیان اخیر همواره با مصائب گوناگونی روبرو بوده که برخی از آنها صورتی مزمن به خود گرفته است. اصلاحات ساختاری و خصوصی‌سازی غیرکارشناسی، تلفات بالای انرژی الکتریکی در بخش‌های تولید، انتقال و توزیع، تداوم انباشت بدهی، رشد چشمگیر مصرف برق به‌ویژه در زمان اوج مصرف سال، شماری از مهمترین مسائل صنعت برق در سالیان اخیر بوده است. یکی از علل نمود و تداوم مسائل یاد شده، نابسامانی‌های موجود در اقتصاد صنعت برق کشور است. بهبود شرایط اقتصادی صنعت برق از بودجه‌های تخصیصی به این بخش آغاز می‌شود. زیرا سند بودجه به معنای عام، برنامه مالی دولت است که به عاملان اقتصادی، سیاستگذاران و مردم اعلام می‌کند که دولت از لحاظ اقتصادی و مالی برای سال آتی چه برنامه‌ای دارد و چگونه جهت‌گیری خواهد کرد.^۱ بدیهی است در صورت بودجه‌ریزی غیرواقع‌بینانه، عدم تحقق بودجه مصوب و استمرار این شرایط، موجب تشدید بی‌اعتمادی کلیه عاملان اقتصادی خواهد شد. بودجه شرکت‌های دولتی از جمله شرکت‌های بخش برق وزارت نیرو، هر ساله به همراه بودجه عمومی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود، اما این کار در عمل بیشتر جنبه اطلاعی دارد و نمایندگان معمولاً بخش مهمی از بودجه شرکت‌ها را بررسی نمی‌کنند.^۲ با توجه به اهمیت صنعت برق و ارتباطش با زندگی روزمره آحاد جامعه، بررسی بودجه بخش برق امری بسیار حیاتی و حائز اهمیت است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:
۳۴۸

شماره چاپ:
۷۶۰

تاریخ چاپ:
۱۳۹۶/۹/۲۱

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور
تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی،
صنعت و معدن

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در بخش برق

۱. به دلیل غیرمنصفانه بودن شیوه کنونی محاسبه و دریافت عوارض برق، پیشنهاد می‌شود بند «ه» تبصره «۶» به صورت زیر اصلاح شود:

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۳۱۰۱۵۶۴۷-۱

«وزارت نیرو موظف است، علاوه بر دریافت بهای برق، ۸ درصد از هزینه برق مصرفی به‌عنوان عوارض برق در قبوض مربوطه درج و از کلیه مشترکان برق دریافت کند. وجوه حاصله به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و حداکثر تا سقف پانزده هزار میلیارد ریال (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) صرفاً و منحصرأً بابت حمایت

تاریخ انتشار:
۱۳۹۶/۱۰/۱۲

۱. نوحید آتش‌بار، «بودجه به زبان ساده»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۱۸۶، آذرماه ۱۳۹۵.
۲. همان.

از توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور و تخصیص آن توسط این سازمان برای موارد مطروحه در این بند از قانون بودجه صرف می‌شود. سقف تعهدات خرید تضمینی انرژی برق از منابع تجدیدپذیر باید در حد اعتبارات حاصله از بند «۵» قانون حمایت از صنعت برق باشد».

۲. بندهای «الف» تبصره «۱۵»، «ب» تبصره «۱۵» و بند «ج» تبصره «۱۵» با برنامه ششم و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مغایرت دارد که در ادامه به آن اشاره شده است.

۲-۱. اینکه وزارت نیرو مخصوصاً در بخش تولید و انتقال برق با بدهی سنگین و کمبود منابع مواجه است بر کسی پوشیده نیست، لکن نباید این موضوع مجوزی شود تا برخی وجوه را با انجام تخلفات و نادیده گرفتن قانون در امور دیگری هزینه کرد.

بند «الف» تبصره «۱۵» به «شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی» اشاره کرده است که تشکیل آن غیرقانونی بوده است. زیرا اساسنامه شرکت مادر تخصصی توانیر توسط قوه مقننه در تاریخ ۱۳۴۷/۱۲/۱۷ تصویب شده و تشکیل هر شرکت مادر تخصصی خارج از سازوکار مجلس غیرقانونی است. به علاوه مناسب است، نسبت به تشکیل «سازمان برق استانی» اقدام شود و به جای «شرکت‌های برق منطقه‌ای» و «شرکت‌های تولید نیروی برق حرارتی دولتی» که در بند «الف» تبصره «۱۵» مورد اشاره قرار گرفته شده است، از عنوان «شرکت‌های برق استانی» استفاده شود. همچنین از منظر بودجه‌ای، بند «ب تبصره ۱۵» به دلیل اینکه موجب کاهش درآمدهای مالیاتی دولت می‌شود و همچنین واریز آن به خزانه پیش‌بینی نشده و رقم آن مشخص نشده است، با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مغایرت دارد. علاوه بر این، به دلیل اینکه قانونگذاری ضمنی در بودجه صورت گرفته شده است با اصل پنجاه و دوم مغایرت دارد.

همچنین در بند «الف» این تبصره به «سرمایه‌گذاری در توسعه نیروگاه حرارتی و توسعه شبکه انتقال کشور» اشاره شده است. با توجه به اینکه در بند «ت» ماده (۴۸)^۱ قانون برنامه ششم توسعه تصریح شده است که از سوی دولت سرمایه‌گذاری در نیروگاه حرارتی صورت نگیرد، پیشنهاد می‌گردد «عبارت توسعه نیروگاه حرارتی» از بند «الف» تبصره مزبور حذف شود و عبارت «توسعه و احداث شبکه‌های انتقال کشور» جایگزین شود.

۲-۲. بند «ج» تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، به دنبال «استیفای حقوق دولت و دریافت مطالبات خود بابت دارایی‌های واگذار شده به بخش غیردولتی (سهام دارایی‌های غیردولتی شرکت‌های توزیع نیروی برق)» است. بند مزبور دارای ظرفیت لازم جهت تغییر مالکیت و تعیین وضعیت چهارصد و پنجاه هزار میلیارد ریال (۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) از اموال و دارایی‌های دولت در شبکه‌های توزیع نیروی برق نیست. به علاوه، چون اولاً قانون بودجه سالیانه کل کشور برای دوره صرفاً یک‌ساله به اجرا گذاشته می‌شود و امکان قانونگذاری‌های ممتد در آن وجود ندارد، ثانیاً تصمیم‌گیری در خصوص تغییرات ساختاری مقوله‌ای بلندمدت است، پیشنهاد نخست آن است که بند مزبور از لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حذف شود.

گرچه انجام تغییرات ساختاری در وزارت نیرو و به‌ویژه در شرکت‌های توزیع نیروی برق مشکلاتی را به وجود آورده است، پیشنهاد می‌شود، دولت محترم در این خصوص اقدام به ارائه لایحه‌ای جداگانه به مجلس شورای اسلامی نماید که دربرگیرنده ظرفیت مورد نیاز برای رفع مشکلات موجود در صنعت برق باشد. چنانچه طرح موضوع بند «ج» تبصره «۱۵» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ضروری به نظر برسد، پیشنهاد می‌شود که بند ذیل جایگزین بند «ج» تبصره «۱۵» شود.

۱. در بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شده است تا «از طریق وزارت نیرو در طول اجرای برنامه نسبت به افزایش توان تولید برق تا بیست و پنج هزار مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی اعم از داخلی و خارجی و یا منابع داخلی شرکت‌های تابعه یا به صورت روش‌های متداول سرمایه‌گذاری از جمله ساخت، بهره‌برداری و تصرف (BOO) و ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) اقدام نماید. خرید تضمینی برق براساس نرخ تعیین شده توسط شورای اقتصاد خواهد بود».

«به دولت (شرکت توانیر) اجازه داده می‌شود نسبت به افزایش سرمایه خود در شرکت‌های توزیع تا مبلغ ۴۰۰ هزار میلیارد ریال از محل مطالبات ناشی از واگذاری اموال و دارایی‌های خود در این شرکت‌ها اقدام نماید. شرکت توانیر مکلف است نسبت به ساماندهی سهام خود در شرکت‌های توزیع نیروی برق با توجه به اموال، دارایی‌ها، حقوق و تجهیزات خطوط، پست‌ها و سایر لوازم که در اجرای قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در استان‌ها به این شرکت‌ها واگذار گردید، به قیمت عادلانه روز اقدام نماید. برای اجرای این تبصره، تبصره «۱» ماده (۴) قانون خدمات کشوری^۱ در سال ۱۳۹۷ برای وزارت نیرو موقوف‌الاجرا خواهد شد».

نکات مهم بخش برق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

براساس مطالعات و بررسی‌های انجام شده پیشنهاد می‌شود موضوعات زیر نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز در بخش برق مورد توجه قرار گیرد.

افزایش راندمان نیروگاه‌های کشور یکی از مهمترین اهداف با اولویت بالا در حوزه انرژی به‌شمار می‌رود که در اسنادی به قرار ذیل مورد تأکید قرار گرفته شده است.

الف) تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها که در آن مقرر گردید «سالیانه حداقل یک درصد» به متوسط راندمان نیروگاه‌های کشور افزوده شود؛ به‌گونه‌ای که در انتهای برنامه پنجم توسعه متوسط راندمان نیروگاه‌های کشور به ۴۵ درصد برسد. گفتنی است، متوسط راندمان نیروگاهی کشور در سال ۱۳۸۹ معادل ۳۶/۶ درصد و در انتهای سال ۱۳۹۵ به مقدار ۳۷/۹ درصد رسیده است.^۲ درواقع، طی برنامه پنجم توسعه راندمان نیروگاهی به‌طور متوسط حدود ۰/۲۱۶ درصد افزایش پیدا کرده است.

ب) جزء «۱» بند «ب» ماده (۴۴) قانون برنامه ششم توسعه که در آن وزارت نیرو موظف به صدور موافقت اصولی برای نیروگاه‌ها با بازدهی ۵۵ الی ۶۰ درصد شده است.

یکی از علل اصلی چنین دستاوردی، تحویل سوخت رایگان به نیروگاه‌های کشور و به‌تبع آن نبود عزم جدی به‌منظور بهبود راندمان نیروگاه‌های کشور بوده است. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد تحویل سوخت رایگان موجب شده است اقدامات جدی برای افزایش راندمان نیروگاه‌ها انجام نشود. تحویل سوخت رایگان به نیروگاه‌های کشور یارانه‌ای است که از سوی دولت برای تولید برق در کشور پرداخت می‌شود؛ دولت در سال ۱۳۹۵ معادل حدود ۸۴ هزار میلیارد ریال یارانه سوخت پرداخت کرد.^۳ واقعی‌سازی نرخ فروش برق در شبکه، زمانی محقق می‌شود که این بخش از یارانه‌ای که در بخش تولید پرداخت می‌شود، حذف گردد. ازسویی شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر جامعه حکایت از روند کُند حذف این بخش از یارانه دارد. لذا با تداوم وضع موجود تحقق اهداف مشخص شده در اسناد فوق‌الذکر دور از انتظار خواهد بود. مهمترین پیامد تداوم چنین شرایطی اتلاف و اضمحلال منابع طبیعی و صرف سهم آیندگان از این منابع در سال‌های پیش‌رو خواهد بود. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد:

۱. در این ماده قانونی این‌گونه آمده است: «شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی ازسوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است». تبصره ذیل این ماده تصریح می‌کند: «تبصره «۱» - تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است».

۲. وزارت نیرو، آمار تفصیلی صنعت برق، تولید نیروی برق، سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۵.

۳. در سال ۱۳۹۵ معادل ۶۰۲۱ میلیون لیتر گازوئیل، ۶۱۴۵۵ میلیون مترمکعب گاز طبیعی و ۴۵۶۲ میلیون لیتر نفت کوره به نیروگاه‌های حرارتی کشور تحویل داده شد. در محاسبه یارانه سوخت به‌صورت ریالی گازوئیل، گاز طبیعی و نفت کوره به‌ترتیب معادل ۲۰۰۰ ریال بر لیتر، ۱۰۰۰ ریال بر مترمکعب و ۱۰۰۰ ریال بر لیتر که معادل نرخ فروش آن به صنایع است، در نظر گرفته شده است.

- یارانه سوخت در سمت تولید برق کاملاً حذف گردد و معادل آن به خریداران برق انتقال پیدا کند. در چنین حالتی مشتریان از جابجایی یارانه در زنجیره تأمین برق آسیبی نخواهند دید و تولیدکنندگان، برق خود را با سوختی که بهای آن واقعی است، تولید خواهند کرد. پیشنهاد می‌گردد، بند ذیل به لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اضافه شود.

«وزارت نیرو موظف است بهای واقعی سوخت مصرفی نیروگاه‌های حرارتی کشور را به تناسب نرخ سوخت (گاز طبیعی و سوخت مایع) به شرکت ملی گاز و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی پرداخت کند. دولت مکلف است معادل یارانه سوخت نیروگاه‌های حرارتی را به خریداران برق پرداخت نماید. دستورالعمل شیوه پرداخت یارانه سوخت به خریداران برق و محاسبه و دریافت هزینه سوخت مصرف شده در نیروگاه‌های حرارتی حداکثر به مدت سه‌ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط شورای رقابت (یا رگولاتوری بخش برق) تهیه و ابلاغ گردد».

- سازوکار دیگری که می‌تواند جهت دریافت بهای سوخت به‌منظور ایجاد انگیزه در افزایش راندمان نیروگاه‌های حرارتی به کار بست مبتنی بر تخصیص سهمی مشخص از میزان افزایش بهای برق است. در صورتی که وزارت نیرو قصد افزایش بهای برق در سال آتی را داشته باشد، پیشنهاد می‌گردد در لایحه بودجه بند ذیل اضافه شود.

«وزارت نیرو موظف است معادل ۳۰ درصد از میزان افزایش بهای برق نسبت به ابتدای سال ۱۳۹۶ را بابت بهای سوخت تحویلی به نیروگاه‌های حرارتی کشور به شرکت ملی گاز و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی پرداخت نماید. دستورالعمل محاسبه نرخ سوخت نیروگاه‌های حرارتی کشور حداکثر به مدت سه‌ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط شورای رقابت (یا رگولاتوری بخش برق) تهیه و ابلاغ گردد».

