



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

### ۲۸. پیمائش اصلاحی و احقانی به لایحه بودجه ۱۳۹۷ در بخش برق

#### ۱. اظهار نظر کارشناسی بند «ه» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در بخش برق

در بند «ه» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ دریافت عوارض به میزان شصت ریال (۶۰) به ازای هر کیلووات ساعت در سقف پانزده هزار میلیارد ریال (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) مطرح شده است. بند مذکور مطابق با موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق، مصوب ۱۰ آبان ماه ۱۳۹۴ 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: انرژی، صنعت

و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۶۶۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۰/۱۰

**اظهار نظر کارشناسی**

شیوه کنونی محاسبه و دریافت عوارض برق موجب می‌شود که مشترکان برق در مناطق مختلف کشور متحمل بار مالی متفاوتی (سهم عوارض پرداختی از کل بهای برق مصرفی) شوند. به‌عنوان مثال چنانچه مشترکان برق خانگی در مناطق گرمسیری نوع ۱ و عادی در فصل تابستان الگوی مصرفی خود که به ترتیب ۳۰۰ و ۳۰۰۰ کیلووات ساعت است را رعایت کنند، باید مبلغ ۱۸۰,۰۰۰ و ۱۸,۰۰۰ ریال به‌عنوان عوارض برق پرداخت نمایند.<sup>۱</sup> این در حالی است که بهای برق مصرفی مشترکان در دو منطقه گرمسیری نوع ۱ و عادی به ترتیب ۴۹۶,۰۰۰ و ۱۵۳,۲۰۰ ریال<sup>۲</sup> خواهد شد. در چنین شرایطی مشترکان برق منطقه گرمسیری نوع ۱ و عادی به ترتیب متحمل بار مالی (سهم عوارض برق از بهای برق مصرفی) ۳۶/۳ و ۱۱/۸ درصد خواهند شد که غیرمنصفانه است؛ یکی از پیامدهای شیوه کنونی محاسبه و دریافت عوارض برق موجب می‌شود فاصله بهای برق مصرفی مشترکان در مناطق مختلف کشور که به‌صورت هدفمند تنظیم شده است، بلااثر شود. به‌علاوه با توجه به اینکه عوارض برق پرداختی جهت اجرای طرح‌های توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر تخصیص می‌یابد، باید توجه ویژه‌ای نسبت به سقف تعهدات خرید تضمینی انرژی برق از منابع تجدیدپذیر شود. زیرا با فرض تخصیص ۱۰۰ درصدی منابع حاصل از دریافت عوارض برق برای خرید تضمینی انرژی برق از منابع تجدیدپذیر، متوسط نرخ خرید تضمینی ۴۰۰۰ ریال بر کیلووات ساعت و ضریب ظرفیت<sup>۳</sup> ۲۰ درصد، انتظار می‌رود حداکثر بتوان ۲۱۴۰ مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر را تأمین اعتبار کرد. لذا باید توجه ویژه‌ای به سقف تعهدات خرید تضمینی انرژی برق از منابع تجدیدپذیر داشت.

با توجه به نکات بیان شده در بالا انتظار می‌رود محاسبه و دریافت عوارض برق به گونه‌ای باشد که مشترکان برق بار مالی یکسانی را متحمل شوند. در صورتی که عوارض برق به‌صورت درصدی از بهای برق مصرفی مشترکان محاسبه گردد، نقصان‌های موجود در شیوه کنونی محاسبه و دریافت عوارض برق مرتفع می‌شود.

۱. محاسبه عوارض برق براساس مقدار تعیین شده در بند «ه» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ محاسبه شده است.

۲. بهای برق مصرفی براساس تعرفه‌های فروش برق در سال ۱۳۹۶ محاسبه شده است.

۳. ضریب ظرفیت یک نیروگاه به معنای نسبت خروجی واقعی آن در یک بازه زمانی به خروجی بالقوه آن، در حالی است که به‌طور مداوم در همان بازه زمانی با ظرفیت اسمی کاملش فعالیت کند.

به علاوه، بررسی‌ها نشان می‌دهد، به‌رغم آنکه در، «ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق»،<sup>۱</sup> صراحتاً محل هزینه کردن آن مشخص شده است، منابع حاصل از این بند صرف هزینه‌های جاری دولت شده است.<sup>۲</sup> لذا باید شیوه هزینه کردن منابع مالی حاصل از اجرای این بند از لایحه بودجه به‌دقت تحت نظارت قرار گیرد.

## پیشنهاد

پیشنهاد می‌شود، عبارت ذیل جایگزین بند «ه» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ شود:

«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 بابت حمایت 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 این بند از قانون بودجه باشد».

## ۲. اظهار نظر کارشناسی درباره بند «ج» تبصره (۱۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بخش برق

براساس بند «ج» تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷: «به دولت (شرکت توانیر) اجازه داده می‌شود از محل مطالبات خود از شرکت‌های توزیع نیروی برق نسبت به افزایش سرمایه در این شرکت‌ها اقدام و سپس وزارت امور اقتصادی و دارایی در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، سهام مازاد بر چهل‌ونه (۴۹) درصد شرکت توانیر در این شرکت‌ها را تا سقف دویست‌وپنجاه هزار میلیارد ریال (۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) به بخش غیردولتی با اولویت شهرداری‌های کشور در قبال مطالبات قطعی آنها از دولت یا آورده نقدی واگذار نمایند».

گویا هدف دولت در این بند از لایحه بودجه، «در استیفای حقوق دولت و دریافت مطالبات خود بابت دارایی‌های واگذار شده به بخش

غیردولتی (سهام اموال غیردولتی شرکت‌های توزیع نیروی برق) است».

## اظهار نظر کارشناسی

۱. بند «ج» تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، به‌دنبال تغییرات ساختاری در مالکیت شبکه‌های توزیع نیروی برق کشور است، اما این بند دارای ظرفیت لازم جهت تغییر مالکیت و تعیین وضعیت چهارصدوپنجاه هزار میلیارد ریال (۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) از اموال و دارایی‌های دولت در شبکه‌های توزیع نیروی برق نیست. به‌علاوه، قانون بودجه سالیانه کل کشور برای دوره صرفاً یک‌ساله به اجرا گذاشته می‌شود و امکان قانونگذاری‌های ممتد در آن وجود ندارد. ضمن آنکه، تصمیم‌گیری در خصوص تغییرات ساختاری مقوله‌ای بلندمدت است و قانون بودجه چنین ظرفیتی ندارد.

۱. در ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق آمده است: «دولت موظف است برای تأمین بخشی از منابع لازم جهت اجرای طرح‌های توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک عوارض مصرف هر کیلووات ساعت برق را در بودجه سالانه پیش‌بینی نماید. وجوه حاصل شده به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و صد درصد (۱۰۰٪) آن صرفاً بابت کمک به اجرای طرح‌های مذکور هزینه می‌شود».

۲. مصاحبه با رئیس سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق، موجود در: <http://barghnews.com/fa/news/28100>

۲. از آنجاکه انجام تغییرات ساختاری در وزارت نیرو و به‌ویژه در شرکت‌های توزیع نیروی برق مشکلاتی را به‌وجود آورده است، پیشنهاد می‌شود دولت محترم در این خصوص لایحه‌ای جداگانه به مجلس شورای اسلامی ارائه کند که دربرگیرنده ظرفیت مورد نیاز برای رفع مشکلات موجود در صنعت برق باشد.

گفتنی است، اهداف نظام در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در وزارت نیرو تاکنون محقق نشده<sup>۱</sup> و با تغییر وزیر، رویکردها نسبت به اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم نیز تغییر یافته است. بنابراین ضروری است که پیش از طرح چنین موضوع مهمی، وزارت نیرو نسبت به انتشار گزارش عملکرد خود در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم اقدام نماید. به‌علاوه در هنگام طرح موضوع بند «ج» تبصره «۱۵»، مستندات لازم جهت اثبات اثربخش بودن تصمیم‌ها در تحقق اهداف نظام را ارائه کند.

تجربیات جهانی نشان می‌دهد، تشکیل نهاد تنظیم مقررات (رگولاتوری) یکی از پیش‌شرط‌های لازم و ضروری برای موفقیت در تحقق اهداف خصوصی‌سازی در صنعت برق (به‌دلیل ویژگی «انحصار طبیعی» این صنعت) است؛ لذا پیشنهاد می‌شود، دولت نسبت به تشکیل نهاد رگولاتوری با توجه به تجربیات موفق جهانی اقدام کند.

### پیشنهادها

۱. با توجه به مشکلات گفته شده اولویت اول، حذف بند «ج» تبصره «۱۵» لایحه بودجه است.

۲. در صورت تصویب نشدن پیشنهاد فوق، اولویت دوم، اصلاح این بند به شرح زیر است:

«به دولت (شرکت توانیر) اجازه داده می‌شود نسبت به افزایش سرمایه خود در شرکت‌های توزیع تا مبلغ ۴۵۰ هزار میلیارد ریال از محل مطالبات ناشی از واگذاری اموال و دارایی‌های خود در این شرکت‌ها اقدام کند. 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 گردیده به قیمت عادلانه روز اقدام کند. برای اجرای این تبصره، تبصره «۱» ماده (۴) قانون خدمات کشوری<sup>۲</sup> در سال ۱۳۹۷ برای وزارت نیرو موقوف‌الاجرا خواهد شد».

### ۳. اظهار نظر کارشناسی درباره دریافت بهای سوخت مصرفی از نیروگاه‌های حرارتی کشور لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (بخش برق)

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

تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها که در آن مقرر گردید «سالانه 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.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، شماره مسلسل ۱۵۶۱۱، آذرماه ۱۳۹۶.  
۲. ماده (۴) قانون خدمات کشوری بیان می‌کند: «شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی 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».

ماده (۴۴) بند «ب» جزء «۱» قانون برنامه ششم توسعه که در آن وزارت نیرو موظف به صدور موافقت اصولی نیروگاه‌ها با بازدهی ۵۵ الی ۶۰ درصد شده است، شماری از اسناد و قوانین کشور است که توجه خاصی به مقوله ارتقای راندمان نیروگاه‌های کشور داشته و آن را مورد تأکید قرار داده است. متوسط راندمان نیروگاهی کشور در سال ۱۳۸۹ معادل ۳۶/۶ درصد و در انتهای سال ۱۳۹۵ به مقدار ۳۷/۹ درصد رسیده است.<sup>۱</sup> در واقع، طی برنامه پنجم توسعه راندمان نیروگاهی به‌طور متوسط حدود ۰/۲۱۶ درصد افزایش پیدا کرده است. یکی از علل اصلی چنین دستاوردی، تحویل سوخت رایگان به نیروگاه‌های کشور و بالتبع عدم شکل‌گیری عزمی جدی جهت بهبود راندمان نیروگاهی کشور بوده است. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد تحویل سوخت رایگان موجب شده است مزیت نسبی میان نیروگاه‌ها حاصل نشود. تحویل سوخت رایگان به نیروگاه‌های کشور یارانه‌ای است که از سوی دولت برای تولید برق در کشور پرداخته می‌شود؛ دولت در سال ۱۳۹۵ معادل حدود ۸۴ هزار میلیارد ریال یارانه سوخت پرداخت کرد.<sup>۲</sup> واقعی‌سازی نرخ فروش برق در شبکه زمانی محقق می‌شود که این بخش از یارانه که در بخش تولید پرداخت می‌شود، حذف شود. از سوی دیگر، 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 اضمحلال منابع طبیعی و مصرف سهم آیندگان از این منابع در سال‌های پیش‌رو خواهد بود.

## پیشنهادها

پیشنهاد می‌شود یارانه سوخت در سمت تولید برق کاملاً حذف شود و معادل آن در سمت خرید برق، تزریق شود. در چنین حالتی مشترکان از جابجایی یارانه در زنجیره تأمین برق تأثیر نخواهند پذیرفت و تولیدکنندگان، برق خود را با سوختی که بهای آن واقعی است تولید خواهند کرد. بر این اساس پیشنهادهای الحاق بندهای ذیل به لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به شرح زیر توصیه می‌شود:

۱. اولویت اول - «وزارت نیرو موظف است بهای واقعی سوخت مصرفی از نیروگاه‌های حرارتی کشور را به شرکت ملی گاز و شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی پرداخت کند. دولت مکلف است معادل یارانه سوخت نیروگاه‌های حرارتی را به خریداران برق (توانیر) پرداخت کند. 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».

۲. اولویت دوم - سازوکار دیگری که می‌تواند جهت دریافت بهای سوخت به‌منظور ایجاد انگیزه در افزایش راندمان نیروگاه‌های حرارتی به‌کار 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 شرکت‌های 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».

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

۲. در سال ۱۳۹۵ معادل ۶,۰۲۱ 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 ۳۰۰۰ 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.