

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور»

مقدمه

در سال‌های اخیر خرید تضمینی برق تجدیدپذیر در بازه زمانی ۲۰ ساله و با قیمت‌های مصوب، موجب جذب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به اجرای طرح‌ها و پروژه‌های توسعه برق تجدیدپذیر شده است. مهیا کردن چنین شرایطی در کنار مشکل روزافزون مهاجرت روستاییان به شهرها به دلیل درآمد کم و ناپایدار و نیاز به منابع مالی و مشاغلی با سرمایه‌گذاری کم و درآمد مطلوب و مستمر برای مناطق کم‌برخوردار، منجر به طراحی راهکار احداث مولدهای خورشیدی خانگی (پنج کیلوواتی) شده که در این راستا می‌توان به اجرای طرح‌هایی چون طرح «برکت آفتاب» و طرح «جهاد روشنایی» اشاره کرد. اجرای طرح «برکت آفتاب» در استان خراسان رضوی و با حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) صورت گرفته است. همچنین در طرح «جهاد روشنایی» مرکز مقاومت بسیج وزارت نیرو، احداث ۳۰۰۰ پنل خورشیدی خانگی (پنج کیلوواتی) در ۲۰۰ نقطه از مناطق محروم کشور را در دستور کار خود قرار داده است. در هر یک از طرح‌های مزبور، با استفاده از وام‌های توسعه روستایی که از طریق بانک‌های عامل فراهم می‌شود، سرمایه برای احداث مولدهای خورشیدی در منازل مسکونی روستایی در مناطق کم‌برخوردار و محروم تأمین می‌شود. پس از به بهره‌برداری رسیدن طرح، روستاییان با اشتغال به نیروگاه‌داری و فروش برق تولیدی نیروگاه‌های خود در قالب طرح تشویقی وزارت نیرو در خصوص خرید تضمینی، ضمن بازپرداخت تسهیلات از محل فروش برق، از یک درآمد به نسبت مناسب و مستمر بهره‌مند شده و با عزت به فعالیت بیشتر در محیط روستا می‌پردازند.

مروری بر طرح پیشنهادی

کمیته امداد امام خمینی (ره) در راستای عمل به سیاست‌های بالادستی و توانمندسازی اقتصادی مددجویان تحت حمایت خود و همچنین در راستای کاهش مهاجرت بی‌رویه به شهرها و توسعه و آبادانی روستاها، از سال ۱۳۹۵ با کمک سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی (ساتبا) به اجرای طرح‌های مولد خورشیدی پنج کیلوواتی در مناطق روستایی و کمتر توسعه‌یافته اقدام کرده است. طرح پیشنهادی برای الحاق یک تبصره به ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق مصوب سال ۱۳۹۴ به شرح زیر تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

«تبصره - بیست درصد (۲۰٪) وجوه حاصله به کمیته امداد امام خمینی (ره) اختصاص می‌یابد تا برای

اجرای طرح‌های مولد خورشیدی (فتوولتائیک) در مناطق روستایی و کمتر توسعه‌یافته توسط مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) هزینه شود».

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۱

شماره چاپ:

۱۳۴۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۰/۸

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

سایر دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۶۳۱۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۱/۱۳

سابقه موضوع در قوانین

قوانینی که در ذیل به آنها اشاره شده است، قوانین بالادستی کشور بوده و به عنوان سوابقی است که در طرح پیشنهادی مدنظر قرار گرفته است.

۱. بند «ب» سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی

«ایجاد تنوع در منابع انرژی کشور و استفاده از آن با رعایت مسائل زیست‌محیطی و تلاش برای افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر».

۲. بند «۷» سیاست‌های کلی «اصلاح الگوی مصرف»

«بازنگری و تصویب قوانین و مقررات مربوط به عرضه و تولید انرژی».

«تدوین برنامه ملی بهره‌وری انرژی و اعمال سیاست‌های تشویقی نظیر حمایت مالی و فراهم کردن تسهیلات بانکی برای اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف و عرضه انرژی و شکل‌گیری مردمی و خصوصی برای ارتقای بهره‌وری انرژی».

۳. بند «الف» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه

به منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چارچوب بودجه‌های سالیانه اقدام لازم را به عمل آورد.

اظهار نظر کارشناسی

۱. یکی از اصلی‌ترین ایرادهای این طرح کاهش درآمد عمومی دولت و اختصاص آن به یک مجموعه عمومی غیردولتی است که با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.

۲. قبل از تصویب اساسنامه سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا)، دستگاه‌ها و سازمان‌ها و حتی برخی از مردم بدون برنامه‌ای مشخص نسبت به نصب نیروگاه‌های خورشیدی در مناطقی از ایران اقدام می‌کردند و از وزارت نیرو درخواست می‌کردند تا برق تولیدی آنها را خریداری کند. مجلس شورای اسلامی با تدوین و تصویب به موقع قانون اساسنامه سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) مصوب سال ۱۳۹۵ و قانون حمایت از صنعت برق مصوب سال ۱۳۹۴، گامی مؤثر در جهت یکپارچه‌سازی توسعه برق تجدیدپذیر در کشور برداشت. بر اساس مواد (۲) و (۶) قانون اساسنامه ساتبا مصوب تنها متولی اجرای سیاست‌های توسعه برق تجدیدپذیر، ساتبا است. در واقع با این تصمیم به موقع مجلس شورای اسلامی، سازمان متولی و پاسخگو در قبال اجرای سیاست‌های توسعه برق تجدیدپذیر به طور مشخص و شفاف تعیین شد و به وضعیت نابسامان گذشته و نبود پاسخگو خاتمه داده شد. از سوی دیگر، با تصویب ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق مورد نیاز در بودجه سالیانه کشور پایا شده است. چنانچه کمیته امداد امام خمینی (ره) درصدد فعالیت در عرصه تولید برق تجدیدپذیر است، می‌تواند در قالب قوانین موجود، برنامه‌ها و طرح‌های خود را دنبال کند. موضوع حمایت از مددجویان کمیته امداد را می‌توان در قالب ابتکار عمل در حوزه «اجرا» عملیاتی نمود و قابل طرح در سطح قوه مجریه است. لذا نیاز به اصلاح «حکم دائمی» ندارد.

۳. باید توجه داشت که منابع مالی برای ابتکار عمل در اجرا و اصلاح سازوکار توسعه مولدهای خورشیدی خانگی می‌تواند در لویح بودجه سنواتی کل کشور نظیر تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مورد توجه قرار گیرد. لذا نیاز به تصویب حکم دائمی ندارد.

۴. چنانچه با نرخ‌های فعلی برای خرید تضمینی برق تجدیدپذیر سرمایه‌گذاری در این حوزه غیرقابل توجیه است، دولت می‌بایست در قالب ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی و آیین‌نامه اجرایی آن، نرخ خرید تضمینی را با توجه به نرخ تسعیر ارز و شاخص قیمت

مصرف‌کننده (CPI) تعدیل نماید. در صورت اجرای ماده قانونی مذکور، نیازی به قانونگذاری مجدد یا اصلاح قانون نیست.

۵. در مقدمه توجیهی به موضوع نوسانات ارزی در ماه‌های اخیر و به تبع آن افزایش سرمایه مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مدنظر اشاره شده است. این نوسانات تمام طرح‌های توسعه‌ای کشور را تحت تأثیر قرار داده است. با تصویب این طرح مشکل مذکور حل نخواهد شد، بلکه بر مشکلات آن افزوده خواهد شد؛ چراکه موجب می‌شود منابع یکپارچه حاصل از دریافت عوارض برق میان دو سازمان تقسیم شود و به دلیل فقدان پاسخگویی برای نحوه شیوه هزینه کردن آن، اثربخشی و کارایی خود را در دستیابی به اهداف مقرر در برنامه ششم توسعه از دست بدهد.

۶. در مقدمه توجیهی به ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه اشاره شده است. در این ماده به دولت اجازه داده شده است قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری در چارچوب بودجه‌های سالیانه اقدام نماید. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، یکی از منابع مالی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های موضوع این طرح پیشنهادی، منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها بوده است. لذا اولاً ماده (۳۹) قانون برنامه ششم میان طرح‌ها و منابع مکتسبه پیوند برقرار نموده است و نمی‌تواند قانون بالادستی برای اجرای این طرح تلقی شود، ثانیاً با وجود ماده (۳۹)، نیازی به قانونگذاری مجدد نیست و در صورت اجرای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، طرح‌های مدنظر این پیشنهاد نیز با قوت بیشتری اجرا خواهد شد.

۷. پس از مبادله موافقتنامه میان ساتبا و سازمان برنامه و بودجه، بخشی از منابع حاصل از اجرای ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق برای تداوم اجرای سیاست خرید تضمینی برق اختصاص می‌یابد. حبس این بخش از منابع، موجب بروز محدودیت در تداوم اجرای سیاست خرید تضمینی برای بخش خصوصی و محدود شدن حوزه ابتکار عمل مجری قانون می‌شود.

۸. عبارت «بیست درصد (۲۰٪) وجوه حاصله به کمیته امداد امام خمینی (ره) اختصاص می‌یابد...» موجب می‌شود اجرای سیاست حمایتی برای توسعه برق تجدیدپذیر به کمیته امداد تفویض شود که مغایر مواد (۲) و (۶) قانون اساسنامه سازمان ساتبا موضوع فعالیت، وظایف و اختیارات، مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۴ است.

۹. بند پیشنهادی، اجرای طرح‌های برق تجدیدپذیر توسط نهاد کمیته امداد امام خمینی (ره) را ترجیح بلامرغ نسبت به بخش خصوصی می‌داند که به دلیل فقدان دلایل کافی، مصادق ایجاد تبعیض ناروا و مغایر با اصل «سوم» قانون اساسی است.

۱۰. در مقدمه طرح به بند «۷» سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف اشاره شده، اما تدوین یک برنامه ملی، مستلزم انجام مطالعات پشتیبان از سوی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط پیش از تهیه پیش‌نویس است تا آثار و تبعات آن بر بخش‌های مختلف ارزیابی شود. اما طرح مذکور در کسوت یک برنامه ملی اقدام نشده است. به نظر می‌رسد در طرح مذکور تنها به تأمین مالی فعالیت‌های کمیته امداد از محلی غیرمرتبط توجه شده است.

۱۱. اختصاص ۲۰ درصد از منابع عوارض برق به سرمایه‌گذاری نیروگاه‌های تجدیدپذیر به کمیته امداد، با توجه به محدودیت سقف منابع عوارض برق موجب کاهش ۲۰ درصدی در پرداخت صورتحساب‌های نیروگاه‌های احداث شده خواهد شد. این پیشنهاد امکان پرداخت به موقع صورتحساب برق نیروگاه‌های احداث شده را کاهش داده و ناپایداری بهره‌برداری این نوع نیروگاه‌ها را به دنبال دارد و ناقض هدف اصلی تأمین معیشت فروشندگان است. شایان ذکر است به ازای هر نیروگاه سرمایه‌گذاری شده از محل عوارض برق، پرداخت صورتحساب تولید برق آن نیروگاه به دلیل مصرف شدن پنج برابری منابع عوارض برق در سرمایه‌گذاری، عملاً به مدت پنج سال با محدودیت مواجه خواهد بود. ضمن آنکه خرید برق از محل عوارض برق در سال‌های بعدی نیز به دلیل آنکه این نیروگاه مستقیماً از محل منابع عوارض برق سرمایه‌گذاری شده است از نظر قانونی موجه به نظر نمی‌رسد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آمارهای منتشر شده از سوی وزارت نیرو نشان می‌دهد که در حال حاضر ۱۰۰ درصد خانوارهای شهری و بیش از ۹۹ درصد از خانوارهای روستایی از نعمت برق برخوردارند. این دستاورد نه تنها در خاورمیانه یک استثناست، بلکه در سطح جهان نیز بی‌سابقه است و می‌توان آن را یکی از دستاوردهای فاخر جمهوری اسلامی قلمداد کرد.

چنانچه روستایی در کشور وجود داشته باشد که از خدمت برق برخوردار نباشد، با توجه به مسئولیت و وظیفه وزارت نیرو، مندرج در صدر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغیه مقام معظم رهبری و قانون آن، این وزارتخانه باید نسبت به تأمین برق به هر طریقی نظیر استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر که مطابق ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق منابع لازم آن پیش‌بینی شده است، اقدام کند. چنانچه کمیته امداد امام خمینی نسبت به احداث نیروگاه‌های مولد خورشیدی اقدام کرده است، مطابق قانون اساسنامه ساتبا، این سازمان موظف است برق تولید شده را با قیمت مصوب خریداری نماید. بنابراین نیاز به متولی دیگری برای اجرای سیاست‌های توسعه برق تجدیدپذیر نیست. در ضمن با توجه به دلایل مطرح شده به علت وجود راهکارهای ابتکاری متعدد در سطح قوه مجریه، نیازی به اصلاح حکم دائمی نیست. از طرفی این طرح با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است. لذا طرح پیشنهادی

توجیه پذیر نیست.

