



# بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

## بخش برق

### مقدمه

در تابستان سال جاری کشور با خاموشی‌های مکرر و گسترده‌ای مواجه شد که موجب تحمیل زیان‌های مالی و غیرمالی فراوانی در کشور شد. برای برون‌رفت از این شرایط نیاز است تا اصلاحاتی در بودجه صنعت برق و بعضاً حوزه مالی و ساختار این صنعت ایجاد شود. به همین منظور مباحثی به شرح ذیل ارائه می‌شود.

مخصوصاً سخن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۵

شماره چاپ:

۱۲۹۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۱/۲۴

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

سایر دفاتر:

مطالعات مالیه عمومی و

توسعه مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۶۳۵۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۲/۱۱

### بررسی احکام مرتبط با بخش برق

بندهای «د» تبصره «۴»، «د» تبصره «۶»، «ز» تبصره «۶»، مورد ۲ توضیحات مندرج در ذیل جدول تبصره «۱۴» و «الف» تبصره «۱۵» در لایحه بودجه به صنعت برق مربوط است. بندهای «ز» تبصره «۶» و «الف» تبصره «۱۵» عیناً توسط کمیسیون تلفیق در بودجه کل کشور سال ۱۳۹۸ پیشنهاد شده است.

گفتنی است، پیشنهادهای کمیسیون تلفیق برای صنعت برق در بودجه کل کشور سال ۱۳۹۸ غالباً معطوف به الحاق «جزء» و یا «بند» به تبصره‌ها بوده است. الحاق جزء «۲-۹» تبصره «و» با هدف تسهیل تسویه بدهی‌های صنعت برق، الحاقی «۱» به تبصره «۱۵» با موضوع تشویق سرمایه‌گذاری خارجی در احداث نیروگاه حرارتی، الحاقی «۲» به تبصره «۱۵» با موضوع تعویض و نصب کنتور هوشمند برای مشترکین پرمصرف، الحاقی «۳» به تبصره «۱۵» با موضوع تعیین تعرفه سوخت برای نیروگاه‌های خود تأمین از جمله احکام با موضوع صنعت برق است که کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۸ پیشنهاد داده که در ادامه تحلیل و بررسی می‌شود.

### ۱. بررسی تبصره‌های اصلاحی

۱-۱. بررسی بند «د» تبصره «۴»: پیشنهاد کمیسیون تلفیق برای بند «د» تبصره «۴» حذف طرح‌های صنعت آب و برق از شمول حکم تأمین سهم ۱۵ درصد تسهیلات خارجی از محل صندوق توسعه ملی بوده است. در حال حاضر، صنعت برق با کمبود منابع مالی برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای خود به ویژه در بخش انتقال مواجه است که تداوم وضع موجود، موجب بروز مشکلات عدیده‌ای در تأمین برق مشترکین در تابستان خواهد شد. به منظور تسریع در جذب تسهیلات تصویب شده از بانک‌های توسعه‌ای از جمله بانک توسعه اسلامی، بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیایی (AIIB) و بانک توسعه و تجارت آکو و به دنبال آن اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها نیاز است، منابع تأمین سهم کارفرما در جذب تسهیلات مالی خارجی تعیین تکلیف شود. در حالی که این مهم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مورد توجه قرار گرفته شده بود، لکن در کمیسیون تلفیق حذف طرح‌های صنعت آب و برق به تصویب رسیده است. نظر به اهمیت و لزوم استمرار ارائه کافی و با کیفیت خدمات از سوی صنایع مزبور، برگشت به بند «د» تبصره «۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ پیشنهاد می‌شود.

۱-۲. بررسی بند «د» تبصره «۶»: با توجه به اینکه در شماره طبقه‌بندی ۱۶۰۱۷۵ از جدول شماره ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور را به عنوان درآمدهای اختصاصی سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی (ساتبا) در نظر گرفته شده است و برای اینکه نگرانی‌های مربوط به تخصیص این منابع به ساتبا برطرف شود، کمیسیون تلفیق تصویب کرده است عبارت «تخصیص ۱۰۰ درصد آن توسط این سازمان» اضافه شود. به نظر می‌رسد، این پیشنهاد کمیسیون تلفیق مشکلات عدم وصول درآمدهای حاصل از محل عوارض برق در سال ۱۳۹۸ را مرتفع کند. لذا پیشنهاد کمیسیون تلفیق اصلاح است.

۱-۳. بررسی مورد «۲» توضیحات ذیل جدول تبصره «۱۴»: از ابتدای سال جاری تاکنون، به‌رغم تصریح در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، بالغ بر ۱۳,۰۰۰ میلیارد ریال از درآمدهای فروش برق در حساب سازمان هدفمندی‌سازی یارانه باقی‌مانده و هنوز به صنعت برق عودت داده نشده است. بنابراین، عدم امکان دسترسی سریع و بموقع، به منابع برای هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری به ویژه در شرایط بحرانی و تعمیر و نگهداری زیرساخت‌های صنعت آب و برق، موجب کاهش سرعت عمل شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو می‌شود. چون با اصلاح عبارت مربوطه در ذیل جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸، امکان مدیریت نقدینگی حاصل از فروش برق که بسیار کم‌تر از هزینه‌های تأمین آن است، فراهم می‌شود، پیشنهاد کمیسیون تلفیق اصلاح است.

مرجع	تبصره	الحاقی	موضوع	شرح
پیشنهاد کمیسیون تلفیق	«۵»	جزء «۲-۹» بند «و»	تسویه جمعی - خرجی بدهی‌ها	مطالبات شرکت‌های تولیدکننده برق از شرکت‌های تابعه وزارت نیرو در حکم مطالبات آنها از دولت است.

## ۲. بررسی تبصره‌های الحاقی

۱-۲. بررسی جزء «۲-۹» بند «و» تبصره «۵»: به منظور تسریع در فرایند تسویه جمعی - خرجی مطالبات شرکت‌های تولیدکننده برق با بدهی‌های آنها به دولت و بانک‌ها، نیاز است که مطالبات آن شرکت‌ها در حکم مطالبات آنها از دولت در نظر گرفته شود. این پیشنهاد کمیسیون تلفیق کاملاً در جهت افزایش چابکی شرکت‌های تولیدکننده برق است. با اطمینان می‌توان گفت با اجرای این حکم زمینه برای تسویه حساب پیمانکاران با شرکت‌ها فراهم خواهد شد که به تبع آن تسویه مطالبات بانک‌ها از پیمانکاران را به همراه خواهد داشت. تسویه بدهی‌های بانکی نیز امکان تأمین مالی مجدد پیمانکاران از طریق نظام بانکی را فراهم خواهد کرد. لذا تصویب این جزء پیشنهادی کمیسیون تلفیق تأکید می‌شود.

## ۲-۲. بررسی بند الحاقی «۱» تبصره «۱۵»

مرجع	تبصره	الحاقی	موضوع	شرح
پیشنهاد کمیسیون تلفیق	«۱۵»	«۱»	حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در احداث نیروگاه‌های حرارتی	به منظور حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در احداث نیروگاه‌های حرارتی که منشأ تأمین منابع مالی آنها به صورت کامل از خارج از کشور تأمین شده و به تأیید سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران نیز رسیده است، دولت مکلف است نسبت به صدور مجوز صادرات ۵۰٪ محصول تولیدی آنها به خارج از کشور اقدام نماید. در صورت داشتن قرارداد خرید تضمینی برق، خرید تضمینی آنها را با نرخ ارز تاریخ انعقاد قرارداد (بدون پرداخت تعدیل ارزی سالانه) پرداخت نماید. در این صورت تأمین سوخت گاز به قیمت صادراتی و سوخت مایع به قیمت ۹۵٪ فوب خلیج فارس تأمین می‌شود.

در حال حاضر صنعت برق با مشکلات مالی مواجه است که موجب کاهش اقبال به سرمایه‌گذاری در این صنعت به ویژه در بخش نیروگاهی شده است. این مهم موجب شده است که کشور با بحران تأمین توان و تعمیق آن در تابستان سال‌های اخیر شود. این امر مورد توجه کمیسیون تلفیق بودجه کل کشور سال ۱۳۹۸ قرار گرفته و بند الحاقی «۱» تبصره «۱۵» را پیشنهاد داده است. اشکالات این پیشنهاد به شرح ذیل است.

**الف) طبق بند «ج» ماده (۲) قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، سرمایه‌گذاری خارجی باید به نحوی باشد که «متضمن اعطای امتیاز توسط دولت به سرمایه‌گذاران خارجی نباشد. منظور از امتیاز، حقوق ویژه‌ای است که سرمایه‌گذاران خارجی را در موقعیت انحصاری قرار دهد.»** سابقه قانونی اعطای مجوز صادرات برق در بند «ه» ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم توسعه بوده که در آن وزارت نیرو موظف شده است «حسب درخواست نسبت به صدور مجوز صادرات و عبور (ترانزیت) برق از نیروگاه‌های با سوخت غیربازمانده‌ای متعلق به بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام نماید». با وجود این وزارت نیرو تاکنون مجوز صادرات برق را برای هیچ یک از شرکت‌های داخلی یا خارجی صادر نکرده است. اعطای مجوز صادرات برق به سرمایه‌گذاران خارجی موجب ایجاد موقعیت انحصاری آنها نسبت به رقبای داخلی می‌شود.

**ب) با توجه به روند نرخ تسعیر ارز در سال‌های آتی می‌توان گفت این بند پیشنهادی موجب بروز فشار مالی - ریالی به صنعت برق و کشور خواهد شد. در واقع با توجه شرایط بازار ارز و تداوم وضع فعلی اقتصادی کشور، افزایش نرخ ارز در سال‌های آتی دور از انتظار نخواهد بود. از سویی دیگر با توجه به مناسبات اقتصاد سیاسی نمی‌توان انتظار واقعی‌سازی نرخ فروش حامل‌های انرژی را در کشور در سال‌های آتی داشت. لذا به منظور عمل به تعهدات ارزی در قرارداد خرید تضمینی سهم نقدینگی ریالی تخصیصی به سرمایه‌گذار خارجی افزایش خواهد یافت. این امر موجب افزایش تنگنای مالی صنعت برق و بروز فشارهای مالی ریالی بیش از پیش در سال‌های بهره‌برداری از پروژه خواهد شد.**

ج) بر اساس ماده (۶) قانون «الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب سال ۱۳۸۴ و دستورالعمل اجرایی آن و با توجه به بین‌المللی بودن تعهدات دولت در قراردادهای موضوع این حکم پیشنهادی، پرداخت بدهی شرکت خارجی از منابع مالی شرکت دولتی طرف قرارداد در اولویت قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، پس از پرداخت تمام پول برق شرکت خارجی، منابع باقی‌مانده بین شرکت‌های داخلی توزیع خواهد شد. در این شرایط اگر وزارت نیرو با کمبود منابع مواجه باشد، در حالی که طلب شرکت خارجی کاملاً پرداخت می‌شود، طلب شرکت‌های داخلی افزایش خواهد داشت و موجب بحرانی‌تر شدن وضعیت اقتصادی وزارت نیرو و تضعیف شرکت‌های داخلی تأمین‌کننده برق خواهد شد.

د) خرید برق با نرخ تضمینی که در آن بهای سوخت پرداختی واقعی بوده (تأمین سوخت گاز به قیمت صادراتی و سوخت مایع به قیمت ۹۵٪ فوب خلیج فارس) و در آن عدم قطعیت وجود دارد نوعی تعارض به نظر می‌رسد.

ه) وجود ابهام در قیمتگذاری نرخ سوخت تحویلی به نیروگاه‌ها، عدم تعیین تکلیف آثار انتشار گازهای گلخانه‌ای از محل برق صادرات شده و فقدان زیرساخت‌های لازم در کشورهای همسایه برای افزایش ظرفیت توان انتقالی از دیگر اشکالات وارد به این بند الحاقی است.

**با توجه به نکات مطرح شده در بالا، حذف این بند از مصوبات کمیسیون تلفیق برای بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور پیشنهاد می‌شود.**

### ۲-۳. بررسی بند الحاقی (۵) تبصره «۱۶»

مرجع	تبصره	الحاقی	موضوع	شرح
پیشنهاد کمیسیون تلفیق	«۱۶»	«۵»	احداث نیروگاه خورشیدی در مناطق محروم شهری و روستایی	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های عامل با هماهنگی و معرفی بسیج سازندگی نسبت به اختصاص مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع سپرده‌های قرض‌الحسنه و عادی بانک‌ها برای پرداخت به تعداد یکصد هزار نفر جهت ایجاد نیروگاه خورشیدی پنج کیلوواتی در روستاها و حاشیه شهرها و مناطق محروم به ازای هر نفر پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با بازپرداخت شصت ماهه و نرخ چهار درصد (۴٪) اقدام نماید. مابه‌التفاوت نرخ سود تا سقف هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نسبت به نرخ مصوب شورای پول و اعتبار از محل منابع بند «الف» تبصره «۱۸» این قانون پرداخت می‌شود. مسئولیت نصب و راه‌اندازی این نیروگاه‌ها به صورت رایگان به عهده سازمان بسیج مستضعفین می‌باشد. استفاده از تسهیلات این بند منوط به ارائه قرارداد خرید تضمینی برق از سوی شرکت تابعه وزارت نیرو است.

احداث نیروگاه‌های خورشیدی پنج کیلوواتی طی سال‌های گذشته در قالب طرح‌هایی چون «برکت آفتاب» و «جهاد روشنایی» به اجرا گذاشته شده است. هدف از اجرای این طرح‌ها، حمایت از مددجویان به‌ویژه در مناطق کم‌برخوردار، ایجاد درآمد مطلوب و مستمر و همچنین مقابله با کاهش مهاجرت روستاییان به شهرها بوده است. این پیشنهاد دارای ابهام‌ها و اشکال‌های زیر است.

الف) در شرایط اقتصادی کنونی کشور و صنعت برق، تجزیه منابع مالی مذکور در بند الحاقی، موجب سلب فرصت‌هایی چون عدم تأمین پیک مصرف در تابستان می‌شود. در حال حاضر، نیروگاه‌های کشور برای تأمین برق تابستان ملزم به انجام تعمیرات سالیانه خود هستند تا بتوانند در هنگام اوج مصرف تابستان با آمادگی مجاز در شبکه برق، تولید کنند. وجود تنگناهای مالی در صنعت برق موجب شده است، انجام تعمیرات سالیانه نیروگاه‌ها از برنامه زمانبندی شده خارج شود. به عبارت دیگر، در صورتی که منابع مالی مورد نیاز مطابق زمانبندی صورت گرفته در اختیار نیروگاه‌ها قرار نگیرد، احتمال کاهش آمادگی نیروگاه‌ها در زمان اوج مصرف تابستان فزونی یافته که به تبع آن موجب بروز خاموشی در کشور می‌شود. توضیحات ارائه شده در بالا و یا هر نوع هزینه فرصت قابل ذکر برای منابع تخصیص داده شده به این بند پیشنهادی متذکر توجه بیش از پیش تخصیص کارآمد منابع در برهه حساس کنونی است.

ب) در صورت تحقق هدف پیش‌بینی شده در این بند، انتظار می‌رود سالیانه بیش از هفت هزار میلیارد (۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع حاصل از دریافت عوارض برق به خرید برق از مولدهای خورشیدی ۵ کیلوواتی اختصاص یابد که معادل بخش عمده منابع در اختیار برای خرید تضمینی برق تجدیدپذیر است. در این صورت دو حالت قابل تحقق است:

۱. عوارض برق در سال‌های پس از اجرای کامل این بند، افزایش یابد،
۲. در صورت عدم افزایش عوارض برق، سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) با محدودیت منابع و بدهی مواجه شود،
۳. تعهدات ساتبا به صاحبان نیروگاه‌های خورشیدی که خانوارها هستند، موجب می‌شود، ایجاد منابع جدید توسط دولت را گریزناپذیر نماید. لذا هدف پیش‌بینی شده در این بند، واقع‌بینانه نیست.

ج) برق تولید شده توسط نیروگاه خورشیدی به ویژه با ظرفیت کم تر از ۲۰ کیلووات در مقایسه به دیگر طرق تولید برق بسیار گران است. بر اساس آخرین نرخ ابلاغ شده برای خرید تضمینی برق تجدیدپذیر، هر کیلووات ساعت برق تولید شده توسط نیروگاه های خورشیدی با ظرفیت کم تر از ۲۰ کیلووات معادل ۸۰۰۰ ریال خریداری می شود. با فرض ضریب ظرفیت ۲۰ درصدی تولید برق این مولدها، می توان انتظار داشت هر نیروگاه خورشیدی خانگی ۵ کیلوواتی حداکثر به طور متوسط ماهیانه پنج میلیون و هشتصد و چهل هزار (۵,۸۴۰,۰۰۰) ریال درآمد برای صاحبان نیروگاه به همراه داشته باشد. با کسر هزینه های مربوط به بازپرداخت وام و هزینه های مربوط به تعمیر و نگهداری از مولدها، میزان منابع درآمدی باقی مانده قرباتی با هزینه های خانوارها در شرایط اقتصادی کنونی مشاهده نمی شود.

د) عمده تجهیزات مورد استفاده در مولدهای خورشیدی وارداتی است، لذا اجرای این بند موجب خروج ارز از کشور می شود.  
ه) شیوه گزینش خانوارها در سطح کشور مشخص نیست. با توجه به اینکه پتانسیل تولید برق خورشیدی در مناطق مختلف کشور متفاوت است میزان درآمد حاصل از فروش برق تولید شده مقداری متفاوت خواهد بود. از سویی دیگر، با توجه به شرایط اقلیمی مختلف کشور نظیر بحران ریزگردها در مناطق جنوبی کشور، میزان هزینه های تعمیرات و نگهداری مولدهای خورشیدی متفاوت است. لذا عایدی خانوارها در سطح کشور نابرابر خواهد بود.  
و) تمرکز این بند صرفاً ایجاد درآمد برای خانوارها در مناطق کم برخوردار شهری و روستایی است و به فرایندهای بعد از آن شامل، وضعیت تعمیرات و نگهداری مولدهای خورشیدی، آموزش و غیره مشخص نیست. عدم توجه فرایندهای پس از احداث مولدهای خورشیدی، هزینه های اجرای این طرح را بیش از مقدار پیش بینی شده خواهد کرد.

### **با توجه به اشکالات و ابهامات مطرح شده در فوق، پیشنهاد می شود این بند حذف شود.**

### **۳. پیشنهادهای تکمیلی**

۱-۳. پیشنهاد نخست: حجم قابل ملاحظه ای از منابع مالی مورد نیاز برنامه ششم در صنعت برق و به تبع آن بودجه های سنواتی، به منابع مالی خارجی متکی است. چشم انداز جلب و جذب منابع خارجی برای اجرای طرح ها در حوزه های گوناگون در قالب سرمایه گذاری خارجی و فاینانس، با توجه به افق چالش ها با بیگانگان به بهانه توانمندی موشکی و حضور کشور در منطقه، با ابهام روبه رو است. گفتنی است، شرایط فعلی در جذب سرمایه های خارجی در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ نیز بر کشور حاکم بود و طی آن سال ها سهم منابع خارجی به ترتیب ۷، ۱۲ و ۶ درصد بوده و به طور متوسط بیش از ۷۵ درصد از منابع مالی مورد نیاز کشور توسط بانک ها و مابقی از طریق بازار سرمایه تأمین شد. به تعبیر دیگر، بازارهای مالی خارجی در شرایط کنونی نمی توانند کفاف نیاز به منابع مالی را بدهند. در حال حاضر، مبالغ آورده سرمایه گذاری های خارجی، به مراتب کم تر از مقدار مصوب این سرمایه گذاری ها و عمدتاً محدود به صنایع برخوردار از خرید تضمینی دولتی بوده و فرایند تصویب طرح های جدید نیز طی ۶ ماهه اول سال بسیار کند بوده و همزمان کلیه و بالغ بر ۲۰ میلیارد دلار موافقتنامه های عمومی فاینانس با بانک خارجی اعم از چینی، اروپایی و غیره از سوی وزارت امور اقتصاد و دارایی، بر روی کاغذ مانده و حتی مذاکرات در خصوص آنها متوقف شده است. به عبارت دیگر، ورود منابع مالی خارجی با محدودیت مواجه شده و در صورت تداوم وضع موجود، این محدودیت ادامه پیدا خواهد کرد.

اکثر قریب به اتفاق آگاهان به اقتصاد کشور اذعان می دارند که منابع مالی قابل ملاحظه ای در دست بخش خصوصی داخلی است که در صورت اعتماد و ورود به چرخه تولید، می تواند تحول عمده ای در شرایط کسب و کار حاصل نماید. به ویژه ورود این منابع خصوصی به حوزه های زیربنایی که در سال های اخیر با کمبود سرمایه گذاری مواجه بوده اند، نه تنها موجب تولید و اشتغال گسترده در این حوزه ها، بلکه تحریک سرمایه گذاری های خصوصی در دیگر حوزه ها خواهند بود. حسب اظهارات فعالان صنعت و مسئولان، مهم ترین عامل عدم ورود این منابع در حوزه نیرو، حمل و نقل ریلی و غیره، (صرفنظر از اختلالات فرعی فضای کسب و کار) عدم اعتماد به بازگشت این منابع، به دلیل عدم بازگشت منابع سرمایه گذاری شده قبلی بخش خصوصی است. برای مثال، در حوزه نیرو، عدم امکان و توان پرداخت مطالبات نیروگاه های خصوصی، پیمانکاران احداث و مشاوره، فروشندگان تجهیزات و غیره از سوی وزارت نیرو و شرکت های تابعه، در زمان مقرر که باعث غیراقتصادی شدن سرمایه گذاری های این حوزه شده، عملکرد و چشم انداز تأمین مالی داخلی در این بخش را با رکود مواجه کرده است.

بی شک، ارائه پوشش تضمین حاکمیتی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به سرمایه گذاران داخلی (مشابه آنچه به فاینانس های خارجی و بعضاً سرمایه گذاران خارجی اعطا می شود) جهت اطمینان خاطر سرمایه گذاران خصوصی از اجرای قرارداد و ایفای تعهدات مندرج در آن، از سوی دستگاه های اجرایی در مواعید مربوطه، می تواند با تضمین جریان های درآمدی پروژه، به میزان قابل ملاحظه ای اختلال اصلی موجود در کسب و کار حوزه صنعت برق یعنی ریسک بازگشت سرمایه را برطرف کرده و وقوع جهشی درخور در حوزه سرمایه گذاری های زیربنایی ایجاد کند.

ماده (۶) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ این اجازه را به دولت می‌دهد که برای سرمایه‌گذاری‌های ایرانیان خارج از کشور (اشخاص ایرانی صاحب سرمایه با منشأ خارجی) که در طرح‌های زیربنایی و تولیدی از قبیل طرح‌های نیروگاهی، انتقال نیرو، پالایشگاه، راه‌آهن، ناوگان ریلی و طرح‌های مخابراتی سرمایه‌گذاری و غیره می‌نمایند، علاوه بر تضمین‌های قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری‌های خارجی، نسبت به تضمین‌های اضافی «پرداخت تعهدات قراردادی شرکت‌های دولتی ایرانی طرف قرارداد که نهایتاً کالا یا خدمات آنها الزاماً می‌بایست توسط دولت خریداری شود، اقدام نماید» و «در صورتی که بنا بر تصمیم دولت یا قوانین رایج، بهای فروش محصول (کالا یا خدمات) تولیدی این طرح‌ها به مشتریان کمتر از قیمت خرید تضمینی آنها توسط دولت و شرکت دولتی از سرمایه‌گذار باشد، مابه‌التفاوت آن توسط سازمان برنامه و بودجه در بودجه سنواتی پیش‌بینی و پرداخت آن توسط دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی) تضمین شود».

بر این اساس اعطای تضمین حاکمیتی وزارت امور اقتصاد و دارایی به طرح‌های دانش‌بنیان حوزه زیربنایی (پروژه‌های برقی، آبی، حمل‌ونقل ریلی و غیره واجد انتقال فناوری‌ها و مهارت‌های مدیریتی روزآمد) که از میانگین مبالغ تأمین شده توسط سرمایه‌گذاران خارجی در همین حوزه فراتر بوده و موجب اشتغال گسترده، صادرات، ارتقای فناوری و توانایی مدیریتی کشور می‌شوند (شرایط پذیرش سرمایه خارجی در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) خاصه آنکه از طریق ایجاد کنسرسیوم و تجمیع سرمایه‌های کوچک داخلی و یا بورس تأمین شوند، می‌تواند و باید مورد توجه و حمایت ویژه دولت واقع شود. با تأکید بر اینکه جزئیات این پیشنهاد قابل طراحی و تنظیم در آیین‌نامه اجرایی بند مربوطه است، اصل آن جهت درج پیشنهاد لازم شده است.

مرجع	تبصره	جزء-بند	شرح
متن الحاقی	«۳»	«د»	به دولت اجازه داده می‌شود، ضمانتنامه موضوع بند «الف» این تبصره را برای کلیه سرمایه‌گذاران غیردولتی داخلی که در طرح‌های دانش‌بنیان صادراتی زیربنایی از قبیل طرح‌های نیروگاهی و انتقال نیرو، تأمین آب و انتقال آب، پالایشگاه، راه‌آهن، ناوگان ریلی و طرح‌های مخابراتی و مشابه که به صورت فردی یا جمعی (کنسرسیوم، مشارکت و غیره) اقدام به حداقل ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال سرمایه‌گذاری (اعم از ریالی، ارزی و ترکیبی) نمایند، صادر نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند، ظرف دو ماه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**۲-۳. پیشنهاد دوم:** اختلاف میان قیمت تمام شده برق و قیمت تکلیفی فروش آن در کشور موجب انباشت بدهی طی سال‌های گذشته به نیروگاه‌های خصوصی، پیمانکاران و سازندگان تجهیزات برق و غیره می‌شود. کل مطالبات تولیدکنندگان برق خصوصی تا پایان سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۱۲۰ هزار میلیارد ریال بوده است و سرمایه‌گذاری‌های جدید توسط بخش خصوصی جهت احداث و راه‌اندازی نیروگاه‌های جدید را طی سال‌های اخیر با محدودیت روبه‌رو ساخته است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ که عیناً توسط کمیسیون تلفیق نیز پیشنهاد شده است، محدودیتی برای نوع طلبکاران در نظر گرفته نشده است. لذا عدم کفایت ظرفیت به دلیل امکان استفاده همه دستگاه‌ها وجود دارد؛ عملکرد ۹ ماهه این بند معادل ۷,۷۴۹۰ میلیارد ریال بوده که فراتر از سهم ۹ ماهه از کل بوده است.

به علاوه، غفلت از تأدیه طلبکاران بخش برق وزارت نیرو موجب محدودیت در منابع مورد نیاز جهت سرمایه‌گذاری در این صنعت به ویژه در بخش نیروگاهی می‌شود. برای مثال، بررسی عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی بخش برق وزارت نیرو نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۶ به طور متوسط ۱۹ درصد از اعتبارات مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری در بخش تولید محقق شده است. لذا کاهش ظرفیت مصوب در سال‌های اخیر ماحصل شرایط موصوف بوده است. تداوم وضع موجود، موجب تشدید و گسترش کمبود برق به ویژه در فصل تابستان در سال ۱۳۹۸ و در سال‌های آتی می‌شود. لذا اتخاذ تدابیری برای تسریع و تسهیل سرمایه‌گذاری در بخش تولید برق ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.

مرجع	تبصره	جزء-بند	شرح
متن پیشنهادی- اولویت ۱	«۵»	«ه»	دولت، اسناد خزانه اسلامی موضوع ردیف درآمدی ۳۱۰۱۰۳ جدول شماره ۵ این قانون را با حفظ قدرت خرید و با سررسید تا سه سال را صادر و با طلبکاران تا سقف یکصدوسی هزار میلیارد (۱۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال واگذار کند. بازپرداخت اصل این اسناد در قوانین بودجه‌های سنواتی کل کشور پیش‌بینی می‌شود و خزانه‌داری کل کشور موظف است از محل اعتبارات ردیف‌های فصل مربوطه و جدول ۸ این قانون نسبت به تسویه آن اقدام نماید. این اسناد برای تأدیه طلب طلبکاران بوده و صرفاً بر اساس ابلاغ اعتبار و تخصیص‌های صادره توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و از محل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در این قانون صادر می‌گردد. ۱. مبلغ سی‌وینج هزار میلیارد (۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) از این مبلغ به تسویه بدهی‌های وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه پیمانکاران و فروشندگان برق تخصیص یابد.

مرجع	تبصره	جزء-بند	شرح
متن پیشنهادی- اولویت ۲			دولت، اسناد خزانه اسلامی موضوع ردیف درآمدی ۳۱۰۱۰۳ جدول شماره ۵ این قانون را با حفظ قدرت خرید و با سررسید تا سه سال را صادر و با طلبکاران تا سقف یکصدوسی هزار میلیارد (۱۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال واگذار کند. بازپرداخت اصل این اسناد در قوانین بودجه‌های سنواری کل کشور پیش‌بینی می‌شود و خزانه‌داری کل کشور موظف است از محل اعتبارات ردیف‌های فصل مربوطه و جدول ۸ این قانون نسبت به تسویه آن اقدام نماید. این اسناد برای تأدیه طلب طلبکاران از جمله مطالبات تولیدکنندگان برق بوده و صرفاً بر اساس ابلاغ اعتبار و تخصیص‌های صادره توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و از محل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در این قانون صادر می‌گردد.

۳-۳. **پیشنهاد سوم:** فروش برق به مشترکین با قیمت‌های تکلیفی و اختلاف آن با قیمت تمام شده برق موجب بروز مشکلات عدیده‌ای برای صنعت برق شده است. مضافاً اینکه اعمال تخفیف بر بهای برق فروخته شده به برخی از مشترکین موضوع ماده (۱۳) قانون الحاق برخی مواد قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ موجب بروز محدودیت در درآمدهای حاصل از فروش برق در داخل شده است بدون آنکه منابعی برای آن در بودجه سنواری کل کشور پیش‌بینی شود. از جمله مهم‌ترین تبعات این رخداد کاهش شدید نقدینگی در سطح صنعت برق و عدم توانایی مالی جهت پرداخت تعهدات ناشی از ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ است. به عبارت دیگر، صنعت برق از یک سو بابت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده برق از دولت طلبکار است و از سوی دیگر، بابت بدهی‌های موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه بدهکار است. در حال حاضر میزان مطالبات دولت از محل قانون مزبور بالغ بر یازده هزار میلیارد (۱۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال است که با اعمال اصلاح جزئی در این بند، امکان تهاتر این بدهی‌ها به صورت جمعی - خرجی برای صنعت فراهم شود.

مرجع	تبصره	جزء-بند	شرح
متن پیشنهادی	«۷»	«د»	به دولت اجازه داده می‌شود مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده هر مترمکعب آب و هر کیلووات ساعت برق را (پس از تأیید سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و یا سازمان حسابرسی به عنوان بازرس قانونی) با بدهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بهره‌برداری رسیده بخش آب و برق وزارت نیرو موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ را محل ردیف درآمدی ۳۱۰۴۰۴ و ردیف هزینه‌ای ۳۸-۵۳۰۰۰۰۰۰ به صورت جمعی - خرجی تسویه نماید. شرکت‌های دولتی ذی‌ربط مکلفند تسویه حساب را در صورت‌های مالی خود اعمال نمایند. وزارت نیرو نیز گزارش عملکرد این بند را به تفصیل تا شهریورماه به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات انرژی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارائه نماید. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد، ردیف‌های ردیف درآمدی ۳۱۰۴۰۴ و ردیف هزینه‌ای ۳۸-۵۳۰۰۰۰۰۰ معادل دوازده هزار میلیارد (۱۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال افزایش یافته و به رقم بیست‌ودو هزار میلیارد (۲۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برسد.

۳-۴. **پیشنهاد چهارم:** در بند «د» تبصره «۸» لایحه بودجه، به منظور بازگشت ارزش‌های ناشی از صادرات، روال و رویه بازگشت، با توجه به گردش مالی کالاهای متعارف و مصرفی نظیر مواد غذایی و... در نظر گرفته شده است و به الزامات این فرایند در طرح‌های صدور خدمات فنی و مهندسی و پروژه‌های صنعتی نظیر پروژه احداث نیروگاه در بازارهای خارجی نظیر کشور عراق، سوریه عمان و غیره که در مجموع ارزشی بالغ بر سه میلیارد دلار دارد، توجهی نشده است. این در حالی است که در صادرات کالاهای متعارف، فرایند فروش معمولاً کوتاه‌مدت بوده و طی بازه حداکثر چند ماه و قطع و یقین در مدت کم‌تر از یک سال تسویه می‌گردد. لذا انتظار بازگشت عواید حاصله، در مدت زمانی محدود منطقی است.

در مقابل در پروژه‌های صنعتی نظیر احداث نیروگاه، همان‌طور که در تجربه اخذ فاینانس‌های خارجی از سوی شرکت‌های ایرانی دیده می‌شود، این فرایند، پس از اخذ منابع، دوره تنفس وام، موکول به آغاز درآمدزایی طرح و تبدیل آن به ارز و بازگشت اصل و فرع در قالب اقساط است. یکی از علل این موضوع زمانبر بودن عملیاتی شدن پروژه‌های احداث نیروگاه و آغاز کسب درآمد است. از همین‌رو در طرح‌های صدور خدمات فنی و مهندسی شرکت‌های ایرانی، که به دلیل ضعف نظام بانکی و تضامین کشور، عموماً به طریق اعتبار فروشنده و از منابع تجهیز شده از سوی شرکت‌های ایرانی صورت می‌پذیرد، صرفنظر از روال و الزامات قانونی حسابداری ثبت درآمدها، جریان واقعی درآمدها نه بلافاصله بعد از صادرات، بلکه متعاقب آغاز درآمدزایی پروژه (مثلاً تولید برق در نیروگاه در دست احداث شرکت ایرانی) آغاز می‌شود.

لذا در حالی که منابع در سال جاری خارج می‌شوند، درآمدها ممکن است پس از دو سال بازگردند. این مهم در مقررات جاری ارزی صادرات، که به دلیل شرایط ویژه کشور، با تسریع و تعجیل تدوین شده، عنایت نگردیده است. لذا پیشنهاد می‌شود، عبارت ذیل به عنوان بندی به ذیل تبصره «۸» الحاق شود.

مرجع	تبصره	جزء-بند	شرح
متن الحاقی	«۸»	«ک»	شرکت‌های دست‌اندرکار خدمات فنی و مهندسی حوزه انرژی معاف از پیمان‌سپاری ارزی تا زمان تدوین آیین‌نامه از سوی بانک مرکزی هستند.
		پیشنهاد دوم	مهلت برگشت ارز حاصل از صادرات خدمات فنی و مهندسی بر اساس نوع پروژه توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران دو ماه پس از ابلاغ قانون تعیین و اعلام می‌گردد.

۳-۵. **پیشنهاد پنجم:** میزان مطالبات وزارت نیرو از دستگاه‌های دولتی بابت فروش برق تا پایان سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۱۸,۰۰۰ میلیارد ریال بوده و در پایان تیرماه سال جاری، به بیش از ۲۱,۰۰۰ میلیارد ریال رسیده است. عدم وصول این مطالبات، در شرایطی که وزارت نیرو با محدودیت شدید نقدینگی مواجه است، موجب اختلال در فعالیت‌های عملیاتی صنعت برق می‌شود. برای این منظور پیشنهاد می‌شود، با اعمال اصلاح جزء به جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۴» لایحه بودجه و تسری اجرای قانون ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی به شرکت توانیر، گامی در جهت ثبات وصول مطالبات وزارت نیرو از محل فروش برق برداشته شود.

مرجع	تبصره	جزء-بند	شرح
متن پیشنهادی	«۱۴»	«الف-۲»	به منظور تحقق کامل ردیف‌های ۳ و ۴ دریافت‌ها (منابع) جدول فوق، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است به منظور استناد ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی و با اعلام شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر حسب مورد، نسبت به وصول مطالبات سنوات قبل شرکت مذکور از مشترکین اقدام نماید. منابع وصولی پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، ابتدا صرف تسویه سود سهام معوقه و مالیات‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت و نیرو شده و باقی‌مانده آن به حساب سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد.

۳-۶. **پیشنهاد ششم:** در حال حاضر وزارت نیرو در سطح استان‌ها دارای نمایندگان متعددی است که هر کدام عهده‌دار بخشی از وظایف حاکمیتی است. تعدد نمایندگان وزارت نیرو در استان‌ها موجب بی‌توجهی به سازوکار پاسخگویی به ارباب رجوع، رسیدگی به درخواست‌ها و فقدان پاسخگویی واحد از سوی نماینده دولت (وزارت نیرو) در هر استان شده است. برای مثال، در صورت وقوع اختلال در تأمین برق، به رغم وجود و حضور افراد مسئول متعدد در سطح استان و یا منطقه، نیاز به پاسخگویی به افراد منطقه و تنویر افکار عمومی محقق نخواهد شد. خاموشی‌های بهمن‌ماه ۱۳۹۵ استان خوزستان و خردادماه ۱۳۹۶ استان سیستان و بلوچستان شاهدهی بر این مدعاست. در هر یک از این دو مثال یاد شده تشتت آرا پیرامون قصور صورت گرفته موجب شد وزیر محترم نیرو و معاون امور برق و انرژی با حضور مستمر خود نیاز افکار عمومی به پاسخگویی را محقق کند، به امور انضباط بخشد و تصمیم‌هایی در سطح استان اتخاذ نماید. از سویی دیگر، وجود شرکت‌های متعدد دولتی بخش برق نیز موجب افزایش هزینه‌های در تأمین برق و به تبع آن افزایش هزینه تمام شده برق شده است. در حال حاضر، ۱۶ شرکت برق منطقه‌ای، ۳۹ شرکت توزیع نیروی برق، ۱۵ شرکت تولید نیروی برق و ۳۷ شرکت مدیریت تولید برق (در مجموع ۱۰۷ شرکت دولتی) در زنجیره تأمین برق حضور دارند که با وجود ساختار تشکیلاتی با وظایف مشابه موجب افزایش هزینه‌های جاری صنعت برق شده‌اند. تشکیل شرکت برق استانی که عهده‌دار وظایف حاکمیتی وزارت نیرو در سطح استان‌هاست رافع هر یک از آسیب‌های وضع موجود است. به عبارتی مردم استان‌ها برای پاسخ به نیازشان با یک مقام مسئول مشخص و معین روبه‌رو هستند که می‌توانند از آن پاسخ مطالبه نمایند؛ نیازشان را در حداقل زمان ممکن و با یک رویه مشخص و شفاف از طریق نماینده وزارت نیرو در سطح استان‌ها پیگیری نمایند. از سویی دیگر، با تقلیل تعداد شرکت‌های استانی از ۱۰۷ شرکت به ۳۱ شرکت، فعالیت‌های موازی میان شرکت‌ها حذف و از تعدد مدیران سطح بالای سازمان کاسته خواهد شد که این امر کاهش هزینه‌های تأمین برق در کشور و بهبود بهره‌وری در این صنعت را در پی خواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود، بند زیر به تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ الحاق گردد.

مرجع	تبصره	بند	شرح
متن الحاقی	«۱۵»	«ج»	دولت مکلف است با تغییر اساسنامه شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نیرو به ویژه شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت‌های تولید نیروی برق و بدون تشکیل شرکت دولتی جدید، نسبت به تشکیل شرکت‌های برق استانی در کلیه استان‌ها اقدام نماید. ۱. کلیه اموال، دارایی‌ها، بدهی‌ها، حقوق عمومی و انشعابات برق بخش‌های انتقال و توزیع و نیروگاه‌های دولتی در هر استان به شرکت برق استانی مربوطه منتقل می‌گردد. ۲. نقل و انتقال اموال و دارایی‌ها فی‌مابین شرکت توانیر و شرکت‌های زیرمجموعه از پرداخت هرگونه مالیات معاف می‌باشد.