

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح تبصره (۵) ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مقدمه

تفاوت قابل ملاحظه قیمت تمام شده برق و قیمت فروش آن به مصرف کننده نهایی در سال‌های گذشته موجب ناترازی مالی بسیار جدی در صنعت برق کشور شده است. با توجه به ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور (مصوب سال ۱۳۹۴) و دیگر قوانین موجود، دولت مکلف است این مابه‌التفاوت را بپردازد. با عدم پرداخت مبلغ مربوطه، بدهی چشمگیر دولت به توانیر افزایش یافته و به تبع آن سرمایه‌گذاری‌های لازم در صنعت برق با اختلال مواجه شده است. طبق بررسی‌های به عمل آمده مبلغ حسابرسی شده ناشی از مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده برق تا انتهای سال ۱۴۰۰ بیش از ۱۱۰ هزار میلیارد تومان است.

یکی از راه‌حل‌های کوتاه‌مدت برای حل قسمتی از اختلالات مالی ایجاد شده در صنعت برق، تسویه و تهاتر بدهی‌هاست. انتشار اوراق و تسویه بخشی از بدهی‌های دولت به توانیر می‌تواند تا حدی اختلالات ایجاد شده را مرتفع نماید. تسویه مطالبات بخش خصوصی از دولت در موضوع برق با بدهی‌های او به بخش دیگری از دولت وضعیت مالی بنگاه را بهبود بخشیده و موجب افزایش انگیزه بخش خصوصی برای همکاری با دولت و شرکت‌های دولتی می‌گردد.

۱. متن پیشنهادی لایحه

لایحه «اصلاح تبصره (۵) ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» در هیئت وزیران تصویب شده و با قید دوفوریت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. متن لایحه به شرح زیر است:

«ماده واحد - تبصره (۵) ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. متن زیر به ابتدای بند «ح» الحاق می‌شود:

تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از مطالبات دولت که در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - مصوب ۱۳۹۴ - به شرکت‌های دولتی منتقل شده و یا می‌شود با اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی از بدهی‌های دولت به شرکت‌های مذکور از جمله شرکت‌های زیرمجموعه بخش برق وزارت نیرو ناشی از مواردی مانند یارانه قیمت‌های تکلیفی کسر و تسویه شده تلقی می‌شود. مبالغ تسویه شده ضمن درج در عملکرد وصولی منابع عمومی ردیف ذی‌ربط در جزء «۱۰۰» ردیف (۵۳۰۰۰۰) که به همین منظور تحت عنوان «تهاتر مطالبات شرکت‌های دولتی بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تکلیفی با بدهی واحدهای مزبور به دولت (جمع) - خرجی» به جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور اضافه می‌گردد، درج می‌شود.

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۵۳

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین کنندگان:

مرتضی کیانی

محمد برزگر خسروی

ناظران علمی:

سیدعلی روحانی

سیدعباس پرهیزگار

سیدمحمدحسین فاطمی

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۸۶۲۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۰/۱۲



دفتر مطالعات بخش عمومی



۲. متن زیر به عنوان جزء «۴» به بند «ط» الحاق می شود:

۴. برای تسویه بخشی از بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و تکلیفی فروش برق، موضوع ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور - مصوب ۱۳۹۴ - وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با تضمین سازمان برنامه و بودجه کشور مبلغ یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال انواع اوراق مالی اسلامی از جمله اسناد خزانه اسلامی را با حفظ قدرت خرید در مقاطع زمانی مشخص منتشر و به طلبکاران صنعت برق با معرفی وزیر نیرو واگذار نماید. عملکرد این بند در ردیف (۳۱۰۱۰۸) جدول شماره (۵) و جزء «۷» ردیف (۵۲۰۰۰۰) که تحت عنوان «بدهی دولت - مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و تکلیفی فروش برق» به جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور اضافه می‌گردد، درج می‌شود. مبلغ اسمی اوراق منتشره (پس از کسر حفظ قدرت خرید حسب مورد) از بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و تکلیفی فروش برق کسر می‌شود».

۲. تبیین کارشناسی

۱. هر ساله از محل تفاوت قابل ملاحظه قیمت تمام شده برق و قیمت فروش آن به مصرف‌کننده نهایی شرکت مادر تخصصی برق حرارتی (توانیر) به شرکت‌های تولیدکننده برق بدهکار می‌شود. در یک نگاه کلان‌تر یارانه پرداختی دولت در برق در کسری مالی شرکت توانیر و بدهکار شدن این شرکت منعکس می‌شود.

۲. مطابق با آخرین آمار در دسترس تا انتهای خردادماه ۱۴۰۱ شرکت مادر تخصصی برق حرارتی (توانیر) معادل ۲۶ هزار میلیارد تومان به شرکت‌های بخش خصوصی بدهکار است و تسویه این بدهی‌ها ضرورتی غیرقابل اجتناب می‌باشد. در صورتی که این شرکت‌های بخش خصوصی خود به دولت بدهکار باشند، می‌توان از ظرفیت تهاتر برای تسویه این بدهی‌ها بهره گرفت.

۳. گرچه راهکار اصلی حل این مسئله اصلاح نظام قیمتگذاری^۱ و جلوگیری از ایجاد این بدهی‌هاست، اما بدهی‌هایی که از این طریق ایجاد می‌شود نباید به ترازنامه شرکت‌های فعال در صنعت برق سرایت کند. همان‌طور که در ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور تصریح گردیده است باید مبلغ لازم در قانون بودجه پیش‌بینی شده و هر سه ماه پرداخت شود. چنانچه به هر دلیلی بدهی دولت به معوقات تبدیل گردید و در موعد مقرر پرداخت نشد نباید به صورت غیرسیال باقی بماند و از طریق انتشار اوراق باید مبلغ مربوطه پرداخت گردد. مزیت اوراق مالی اسلامی در این است که اولاً الزام به تسویه بدهی قوی‌تر می‌گردد، ثانیاً بدهی با هزینه واقعی و از طریق یک سازوکار شفاف و کارآمد ایجاد و تسویه می‌شود.

۴. بخش اول لایحه به مسئله تهاتر بدهی‌ها اشاره دارد. طبق بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور: «دولت موظف است در صورت درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، مطالبات خود از آنان را با بدهی شرکت‌های دولتی به آنها، تهاتر کند». در این سازوکار بدهی‌های شرکت دولتی توانیر به شرکت‌های فعال در صنعت برق با مطالبات دولت از آنها (نظیر مالیات) تا سقف ۵ هزار میلیارد تومان تهاتر خواهد شد. با اجرای بند مذکور شرکت دولتی به جای طرف خصوصی به دولت بدهکار می‌شود که البته مطابق ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور آن بخش از این بدهی‌ها که ناشی از انجام تکالیف قانونی بوده است با تأیید سازمان حسابرسی می‌تواند به دولت منتقل شود.

۱. در این راستا بند «سی» تبصره «۸» و بند «ز» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، تاحدی وضعیت قبلی را بهبود داده است.

۵. قسمت دوم لایحه به انتشار اوراق برای تسویه بخشی از بدهی‌های دولت به طلبکاران صنعت برق اشاره دارد. تبدیل بخشی از بدهی‌های دولت به اوراق مالی اسلامی قابل مبادله و واگذاری در بازار امر مثبتی بوده و می‌بایست در دستور کار قرار گیرد. حتی اگر اوراق واگذار شده با سررسید بلندمدت باشد نیز می‌تواند به شفافیت بدهی‌های دولت و به‌روزرسانی صحیح آن منجر شود. همچنین امکان وثیقه‌گذاری اوراق برای اخذ وام می‌تواند به تأمین مالی بنگاه‌های بخش خصوصی کمک نماید.

۳. نکات حقوقی

۱. بند «۱» لایحه مبنی بر «تهاتر مطالبات شرکت‌های دولتی بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تکلیفی با بدهی واحدهای مزبور به دولت (جمعی - خرجی)»، محل اشکال است؛ زیرا اولاً اعتبارات «جمعی - خرجی»، به دلیل نداشتن تعریف قانونی، ابهام داشته و این ابهام، با اصول قانون نویسی صحیح (موضوع بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) مغایرت دارد. ثانیاً، **تهاتر** «به صورت جمعی - خرجی»، فاقد گردش در خزانه بوده و مغایر با صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است. شایان ذکر است که این نوع تهاتر در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ در تبصره «۵» قانون بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

۲. در بند «۲» لایحه مبنی بر الحاق متنی به عنوان جزء «۴» به بند «ط» تبصره «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین، ابهام دارد و این ابهام، با اصول قانون نویسی صحیح (موضوع بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) مغایرت دارد؛ هر چند در بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، بر عبارت «اوراق مالی اسلامی (اسناد، مشارکت و صکوک)» تصریح شده بود و در ماده (۲۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، اوراق مرابحه به عنوان یکی از مصادیق اوراق مالی اسلامی تعریف شده است. لازم به ذکر است مفاد بند «ش» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، اوراق مالی اسلامی را به نحو ناقص و مبهمی تعریف کرده است و تعریف اوراق مذکور در بند «ر» قانون بودجه ۱۴۰۰ نیز به نحوه دیگری تکرار شده است که همین تفاوت سابقه در تعریف مذکور، فارغ از لزوم تعریف این عنوان در قوانین دائمی ذی‌ربط، ضرورت ارائه تعریف مختار در متن فعلی را نمایان می‌کند.

۳. در بند «۲» لایحه مبنی بر وظیفه وزارت امور اقتصادی و دارایی بر انتشار اوراق مالی اسلامی و واگذاری آن به طلبکاران صنعت برق با معرفی وزیر نیرو، این ابهام وجود دارد که آیا طلبکاران با اختیار و رضایت خود، متقاضی دریافت اوراق مالی اسلامی هستند یا اینکه اختیار و رضایت آنها شرط نیست. در صورت دوم، این حکم به دلیل تحدید حقوق مالکانه طلبکاران با شرع و اصول نوزدهم، بیستم، بیست و دوم، چهل و سوم و چهل و هفتم قانون اساسی، مغایرت خواهد داشت. لذا لازم است قید با رضایت طلبکاران به متن حکم افزوده شود.

جمع‌بندی

برای حل مسئله ناترازی مالی در صنعت برق ضمن توجه به حل ریشه‌ای مسئله و اصلاح نظام قیمت‌ها، مطابق ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور در صورتی که میان قیمت‌های تکلیفی و قیمت تمام شده تفاوتی وجود دارد باید در قانون بودجه پیش‌بینی شده و مبلغ ناشی از مابه‌التفاوت قیمت‌ها بدون تعویق در اختیار شرکت‌های دولتی قرار گیرد و این شرکت‌ها با ناترازی مالی روبه‌رو نشوند.

اگر این امر هم محقق نشد باید از طریق سیال‌سازی بدهی‌ها، یعنی با انتشار اوراق، بدهی شرکت‌های دولتی را تسویه نمود تا خدمات این شرکت‌ها دچار اختلال نشود. با توجه به اینکه شرکت‌های صنعت برق به‌منظور تأمین پایدار و مطمئن برق به سرمایه‌گذاری نیاز دارند، توجه به تسویه و تهاتر بدهی‌ها اهمیت مضاعفی دارد.

در لایحه «اصلاح تبصره ۵» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» تهاتر بدهی‌های شرکت‌های برق با دولت تا سقف ۵ هزار میلیارد تومان و تسویه بخشی از بدهی‌های دولت به توانیر از طریق انتشار ۱۵ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی در دستور کار قرار گرفته است. با توجه به آنچه در گزارش بیان شد مفاد لایحه با رفع ابهامات مندرج در این گزارش و رفع مغایرت‌های مزبور با قانون اساسی و شرع مورد پذیرش است.