

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه دو فوریتی الحاق یک بند به تبصره «۵» ماده
واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

محمدحسین معماریان



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۹۴۴

شماره چاپ:

۱۴۷۴

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات بخش عمومی

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۹۵۱۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۰/۲۴



مقدمه

تفاوت قابل ملاحظه قیمت تمام شده برق و قیمت فروش آن به مصرف‌کننده نهایی در سال‌های گذشته موجب ناترازی مالی بسیار جدی در صنعت برق کشور شده است. از آنجاکه بخش اصلی ناترازی مالی صنعت برق حاصل قیمت‌گذاری برق توسط دولت است، در 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.

یکی از راهکارهای کوتاه‌مدت برای حل قسمتی از اختلالات مالی ایجاد شده در صنعت برق، تسویه بدهی‌ها از طریق انتشار اوراق است. تسویه بخشی از بدهی‌های دولت به توانیر می‌تواند تا حدی اختلالات ایجاد شده را برطرف کند. همچنین 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 می‌شود.

۱. متن پیشنهادی لایحه

لایحه «الحاق یک بند به تبصره «۵» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور» در هیئت وزیران تصویب و با قید دوفوریت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است و پس از بررسی انجام شده در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به تصویب رسیده است. متن گزارش کمیسیون به شرح زیر است:

«ماده واحد - متن زیر به‌عنوان بند «ق» به تبصره «۵» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن الحاق می‌شود:

ق-۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با تضمین سازمان برنامه و بودجه کشور برای تأمین مالی جهت تسویه بخشی از بدهی خود به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی فروش برق، (موضوع ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰) مبلغ سیصد هزار میلیارد (۳۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال انواع اوراق مالی اسلامی از جمله اسناد خزانه اسلامی در سررسید پایان سال ۱۴۰۴ منتشر نماید. منابع موضوع این بند به ردیف درآمدی شماره (۳۱۰۱۰۸) جدول شماره (۵) این قانون اضافه و معادل این مبلغ از منابع ردیف درآمدی (۳۱۰۵۰۲) کسر می‌شود. ۲. منابع حاصله از محل جزء (۸۶) ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول شماره (۹) این قانون با رعایت ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور بابت تأدیه بدهی دولت به شرکت توانیر، به طلبکاران صنعت برق از جمله شرکت‌های توزیع نیروی برق واگذار می‌شود.

۳. مبلغ اسمی اوراق منتشره از بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده با قیمت 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 مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (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. در کنار بدهی به شرکت‌های بخش خصوصی، شرکت توانیر بدهی قابل توجهی نیز به بانک‌های دولتی و غیردولتی و بانک مرکزی دارد که حاکی از اهمیت حل مسئله به طریق صحیح و با نگاه بلندمدت است.

۲. مطابق با آخرین آمار در دسترس تا انتهای سال ۱۴۰۱ شرکت توانیر معادل ۴۷ هزار میلیارد تومان به شرکت‌های بخش خصوصی بدهکار است و تسویه این بدهی‌ها ضرورتی غیرقابل اجتناب است. این بدهی در انتهای سال ۱۴۰۰ معادل ۲۹ هزار میلیارد تومان بوده که طی یک سال ۶۰ درصد افزایش یافته است. 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 شده 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 باید از طریق انتشار اوراق مبلغ مربوطه پرداخت شود. مزیت اوراق مالی اسلامی در این است که اولاً الزام به تسویه بدهی قوی‌تر می‌شود، ثانیاً بدهی با هزینه واقعی و از طریق یک سازوکار شفاف و کارآمد ایجاد و تسویه می‌شود.

۱. در این راستا مواد (۳، ۶ و ۷) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق تا حدی وضعیت قبلی را بهبود داده است.

۲. ماده (۶): سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبار لازم جهت پرداخت مابه‌التفاوت قیمت فروش تکلیفی انرژی برق و انشعاب با قیمت تمام شده (مورد تأیید سازمان حسابرسی) و همچنین معافیت‌های قانونی اعمال شده برای هزینه‌های انشعاب را در بودجه سنواری کل کشور پیش‌بینی و در فواصل زمانی سه‌ماهه به وزارت نیرو پرداخت کند.

۴. 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 باید 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 کند. امکان عرضه اوراق در بازار نیز می‌تواند بنگاه طلبکار را از محدودیت نقدینگی نجات دهد.

۵. در انتهای سال ۱۴۰۰ سهم بخش‌های تولید، انتقال و توزیع از بدهی‌های صنعت برق به بخش خصوصی به ترتیب ۷۴، ۱۹ و ۷ درصد است. بنابراین پیشنهاد می‌شود به‌منظور ایجاد چشم‌انداز برای فعالان اقتصادی در هریک از بخش‌های زنجیره تأمین برق، منابع ایجاد شده به نسبت «بدهی‌های سه بخش تولید، انتقال و توزیع نیروی برق» تسهیم شود.

۶. یکی از مؤثرترین راهکارهای کاهش خاموشی‌ها و افزایش تولید برق بدون افزایش مصرف سوخت، تبدیل نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی و همچنین افزایش راندمان تولید برق نیروگاه‌های موجود است. در این راستا پیشنهاد می‌شود پرداخت بدهی نیروگاه‌هایی که دارای طرح تبدیل به سیکل ترکیبی و یا افزایش راندمان هستند در اولویت قرار گیرد تا بدون مصرف سوخت بیشتر میزان تولید برق افزایش یابد. علاوه بر این تبدیل نیروگاه‌ها به سیکل ترکیبی، ارزیابی کمتری نسبت به موارد جایگزین نظیر توسعه نیروگاه‌های خورشیدی دارد. بنابراین در شرایط فعلی تبدیل نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی و همچنین افزایش راندمان نیروگاه‌های موجود اولویت اول در صنعت برق است. از این رو پیشنهاد می‌شود در متن گزارش کمیسیون بعد از «شرکت‌های توزیع برق» عبارت «و سرمایه‌گذاران و پیمانکاران تبدیل نیروگاه گازی به سیکل ترکیبی» اضافه شود.

۷. از آنجاکه نرخ قدرت خرید پرداختی دولت در اسناد خزانه نسبت به نرخ تورم کمتر بوده و در سایر اوراق بدهی نیز با افزایش تاریخ سررسید فروش اوراق در بازار بدهی تنها با زیان امکان‌پذیر است؛ لذا لازم است برای حفظ حقوق طلبکاران، برای اوراق منتشره توسط دولت سقف در نظر گرفته شود که این مهم در گزارش کمیسیون بودجه مورد توجه قرار گرفته است. اما باید توجه داشت تعیین سقف برای سررسید مطلوب بوده ولی تعیین تاریخ سررسید صحیح نیست، زیرا در این صورت دولت، اوراق با سررسید کوتاه‌تر را که به نفع طلبکاران هست نیز نمی‌تواند منتشر کند. همچنین اوراق بدهی منتشره دولت دارای تنوع در ماه‌های سررسید بوده و نباید محدود به تاریخ مشخص شوند زیرا در عملیات اجرایی و مدیریت بازار مرکز مدیریت بدهی خدشه وارد خواهد شد. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «در سررسید پایان سال ۱۴۰۴ منتشر نماید» با عبارت «تا سررسید دو سال منتشر نماید» جایگزین شود.

۸. در لایحه ارسالی دولت بر این نکته تأکید شده بود که مبلغ اسمی اوراق منتشره پس از حفظ قدرت خرید حسب مورد از بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی فروش برق کسر می‌شود. در گزارش کمیسیون عبارت «پس از حفظ قدرت خرید حسب مورد» حذف شده است. اسناد خزانه نوعی از اوراق بدهی بدون سود است و مبلغی تحت عنوان حفظ قدرت خرید (به تناسب تاریخ سررسید ورقه) در ابتدای تحویل ورقه به پیمانکاران بابت تأخیر در تسویه بدهی به آن اضافه خواهد شد. با حذف عبارت فوق از متن لایحه در واقع رقم حفظ قدرت پرداختی به پیمانکاران از اصل بدهی دولت به شرکت توانیر کاسته می‌شود که صحیح نیست. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت فوق مجدداً به متن ماده‌واحد افزوده شود.

۹. رقم درج شده در جزء (۸۶) ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با موضوع بازپرداخت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و فروش برق معادل ۳ هزار میلیارد تومان است. این در حالی است که رقم پیش‌بینی شده در گزارش کمیسیون برای بازپرداخت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و فروش برق از محل این ردیف ۳۰ هزار میلیارد تومان است. لذا لازم است برای آنکه سقف منابع و مصارف بودجه تغییر نکند همانند ردیف‌های منابع، در ردیف‌های هزینه‌ای نیز جابه‌جایی انجام شده و از محل کاهش ردیفی دیگر از مصارف، رقم درج شده در جزء (۸۶) ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به ۳۰ هزار میلیارد تومان افزایش یابد.

۱۰. باید توجه داشت که بدون لحاظ بدهی شرکت‌های دولتی، دولت رقم قابل توجهی بدهی به‌صورت غیراوراقی به پیمانکاران دارد که لازم است درباره آن تمهیدات لازم اندیشیده شود. در انتهای سال ۱۴۰۱ میزان این بدهی‌ها حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است که عدم تسویه آن منجر به محدودیت نقدینگی برای شرکت‌ها و زیان آنها خواهد شد.

۳. نکات حقوقی

۱. در بند «۲» لایحه مبنی بر الحاق متنی به‌عنوان جزء «۴» به بند «ط» تبصره «۵» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، عبارت «اوراق مالی اسلامی» به‌دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین، ابهام دارد و این ابهام، با اصول قانون‌نویسی صحیح (موضوع بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) مغایرت دارد؛ هرچند 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 به‌عنوان یکی از مصادیق اوراق مالی اسلامی تعریف شده است. گفتنی است مفاد بند «ش» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، اوراق مالی اسلامی را به‌طور ناقص و مبهمی تعریف کرده 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.

۲. 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 به‌دلیل تحدید حقوق مالکانه طلبکاران با شرع و اصول نوزدهم، بیستم، بیست‌ودوم، چهل‌وسوم و چهل‌وهفتم 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 تا 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 کرد 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 «الحاق یک بند به تبصره «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور» تسویه بخشی از بدهی‌های دولت به توانیر از طریق انتشار ۳۰ 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.

جدول تفصیلی لایحه اصلاح تبصره «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۱)	<p>ماده واحده- متن زیر به عنوان بند «ق» به تبصره «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن الحاق می‌شود:</p> <p>ق- ۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با تضمین سازمان برنامه و بودجه کشور برای تأمین مالی جهت تسویه بخشی از بدهی خود به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی فروش برق، (موضوع ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰) مبلغ سیصد هزار میلیارد (۳۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال انواع اوراق مالی اسلامی از جمله اسناد خزانه اسلامی در سررسید پایان سال ۱۴۰۴ منتشر نماید. منابع موضوع این بند به ردیف درآمدی شماره (۳۱۰۱۰۸) جدول شماره (۵) این قانون اضافه و معادل این مبلغ از منابع ردیف درآمدی (۳۱۰۵۰۲) کسر می‌شود.</p>	✓				<p>گرچه راهکار اصلی حل این مسئله اصلاح نظام قیمت‌گذاری و جلوگیری از ایجاد این بدهی‌هاست، اما بدهی‌هایی که از این طریق ایجاد می‌شود نباید به ترازنامه شرکت‌های فعال در صنعت برق سرایت کند.</p> <p>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 باید 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 کند. امکان عرضه اوراق در بازار نیز می‌تواند بنگاه طلبکار را از محدودیت نقدینگی نجات دهد.</p> <p>باید توجه داشت تعیین سقف برای سررسید مطلوب بوده ولی تعیین تاریخ سررسید صحیح نیست. زیرا اوراق بدهی منتشره دولت دارای تنوع در ماه‌های سررسید بوده و نباید محدود به تاریخ مشخص شوند. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «در سررسید پایان سال ۱۴۰۴ منتشر نماید» با عبارت «تا سررسید دو سال منتشر نماید» جایگزین شود.</p>	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه	موافق مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۲)	۲- منابع حاصله از محل جزء (۸۶) ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول شماره (۹) این قانون با رعایت ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن پس از مبادله موافقت نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور بابت تأدیه بدهی دولت به شرکت توانیر، به طلبکاران صنعت برق از جمله شرکتهای توزیع نیروی برق واگذار می شود.				یکی از مؤثرترین راهکارهای کاهش خاموشی ها و افزایش تولید برق بدون افزایش مصرف سوخت، تبدیل نیروگاههای گازی به سیکل ترکیبی و همچنین افزایش راندمان تولید برق نیروگاههای موجود است. از این رو پیشنهاد می شود پرداخت بدهی نیروگاههایی که دارای طرح تبدیل به سیکل ترکیبی و یا افزایش راندمان هستند در اولویت قرار گیرد تا بدون مصرف سوخت بیشتر میزان تولید برق افزایش یابد. پیشنهاد می شود در متن گزارش کمیسیون بعد از «شرکتهای توزیع برق» عبارت «و سرمایه گذاران و پیمانکاران تبدیل نیروگاه گازی به سیکل ترکیبی» اضافه شود.	رقم درج شده در جزء (۸۶) ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با موضوع بازپرداخت مابه التفاوت قیمت تمام شده و فروش برق معادل ۳ هزار میلیارد تومان است. این در حالی است که رقم پیش بینی شده در گزارش کمیسیون برای بازپرداخت مابه التفاوت قیمت تمام شده و فروش برق از محل این ردیف ۳۰ هزار میلیارد تومان است. لذا لازم است برای آنکه سقف منابع و مصارف بودجه تغییر نکند همانند ردیفهای منابع، در ردیفهای هزینه ای نیز جابه جایی انجام شده و از محل کاهش ردیفی دیگر از مصارف، رقم درج شده در جزء (۸۶) ردیف (۵۵۰۰۰۰) جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به ۳۰ هزار میلیارد تومان افزایش یابد.
(۳)	۳- مبلغ اسمی اوراق منتشره از بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی فروش برق کسر می شود.					

گزیده سیاستی

اگرچه راهکار اصلی حل مسئله بدهی‌های صنعت برق اصلاح نظام قیمت‌گذاری 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 شده است باید مبلغ لازم در قانون بودجه پیش‌بینی شده و هر سه ماه پرداخت شود.