



سندیکای صنعت برق ایران

Iran Electrical Industry Syndicate

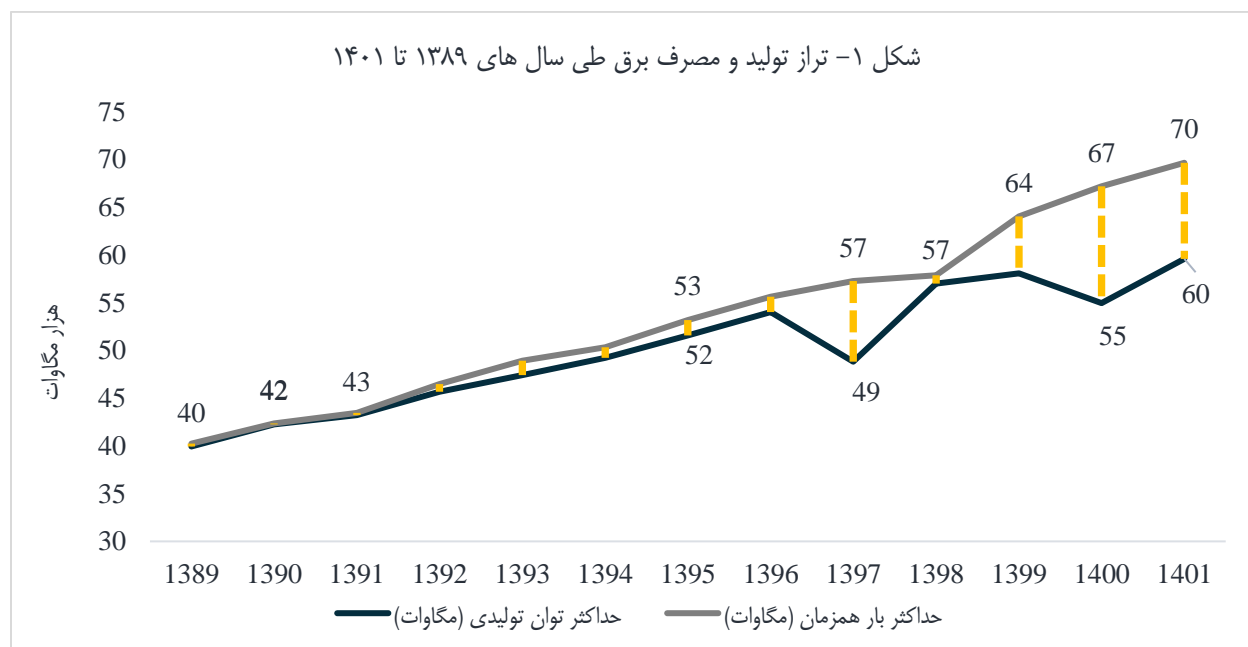
بررسی بخش برق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

و ارائه پیشنهادات سندیکای صنعت برق

صنعت برق در بودجه ۱۴۰۳

۱- مقدمه

در چند سال اخیر مشکل ناترازی برق و انرژی به مسائل اساسی اقتصاد ایران بدل شده است. گزارش های متعددی که از سوی وزارت نیرو، مرکز پژوهش مجلس شورای اسلامی و پژوهش سندیکای صنعت برق ایران منتشر شده است حاکی از آن است که معضل ناترازی برق بویژه در دوره پیک تشدید شده است و پیش بینی می شود این ناترازی در سال ۱۴۰۳ به بیش از ۱۵ هزار مگاوات افزایش پیدا کند. (شکل ۱)



ماخذ: آمار تفصیلی وزارت نیرو

بر اساس برآوردهایی که در تراز جهانی و در محاسبات محققان کشور صورت پذیرفته است، برآورد می شود اثر منفی این ناترازی بر اقتصاد کشور زینانی بالغ بر ۳ میلیارد دلار باشد. این مسئله نشاندهنده آن است که ضروری است سیاست گذار در برنامه های مالی خود توجه ویژه ای به صنعت زیربنایی برق برای رفع چالش ها و توسعه آن داشته باشد. این در حالی است که در لایحه بودجه اثری از توجه ویژه سیاست گذار و دولت نسبت به شرایط صنعت برق دیده نمی شود این مسئله در گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مرکز پژوهش های مجلس (گزارش ۱۹۴۶۱) نیز دیده می شود به نحوی که نویسندگان گزارش به عنوان یکی از اشکالات بودجه ۱۴۰۳ چنین نوشته اند:

«درحالی که در حال حاضر کشور با چالش جدی ناترازی رو به گسترش گاز طبیعی، برق و همچنین فراورده های نفتی مواجه است، اما بررسی بندهای مرتبط با حوزه انرژی لایحه پیشرو رویکرد قابل توجهی جهت جلوگیری از ناترازی انرژی یا کاهش پیامدهای آن اتخاذ نکرده است» [صفحه ۲۹ گزارش شماره ۱۹۴۶۱]

لذا انتظار می رود مجلس محترم شورای اسلامی در بررسی بودجه ۱۴۰۳، با توجه به اسناد بالادستی و قوانین وضع شده بویژه قانون مانع زدایی توسعه صنعت برق مصوب ۱۴۰۱، توجه بیشتری به این بخش نموده و در اصلاحات لایحه پیشنهادات نمایندگان صنعت را مدنظر داشته باشند.

۲- مسائل اساسی صنعت برق

مسائل صنعت برق ایران و علل بروز ناترازی آن در گزارش های مختلف منتشر شده است و به نحوی میان تحلیلگران این بخش، یک اجماع نسبی نسبت به آن وجود دارد. جدول زیر اهم مسائل صنعت برق را نشان می دهد. در واقع صنعت برق بدلیل قیمت گذاری دستوری که در دهه ۱۳۹۰ بر این صنعت تحمیل شد دچار یک ناترازی فزاینده و صعودی گردید که منجر به انباشت بدهی بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان شده است. این بدهی به تولید کنندگان برق، و زنجیره تامین و صنایع پشتیبان (اعم از سازنده تجهیزات، پیمانکاران و مشاوران) موجب تضعیف بخش خصوصی و خروج سرمایه گذاران گردیده است. در نتیجه برنامه های توسعه ای این صنعت برای افزایش عرضه و بهینه سازی تقاضا، اجرا نشده است که به ناترازی های گسترده منجر شده است. از طرفی دیگر تامین سوخت نیروگاه های حرارتی نیز بدلیل ناترازی در تامین گاز توسعه این صنعت از نظر تامین سوخت را نیز با مشکل مواجه کرده است.

جدول ۱- مسائل اساسی صنعت برق

- ۱- ناترازی مالی شرکت های تابعه وزارت نیرو و در نتیجه انباشت بدهی بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی
- ۲- تضعیف زنجیره تامین و صنایع پشتیبان برق شامل شرکت های سازنده تجهیزات برقی، پیمانکاران و مشاوران بدلیل عدم پرداخت به موقع مطالبات و تحمیل زیان های ناشی از نوسانات نرخ ارز به بخش خصوصی و خروج سرمایه گذاری بخش خصوصی
- ۳- عقب افتادگی ۲۵ هزار مگاواتی توسعه ظرفیت تولید برق (حرارتی و تجدیدپذیر)
- ۴- عقب افتادگی برنامه های بهینه سازی مصرف برق و در نتیجه رشد سریع تقاضای برق در بخش های مصرفی (خانگی) نسبت به رشد تولید برق
- ۵- کمبود تامین سوخت نیروگاه های حرارتی بدلیل ناترازی گاز

ماخذ: پژوهش سندیکای صنعت برق ایران

وزارت نیرو در دو سال اخیر با برنامه های مدیریت مصرف و جابه جایی تقاضا از بخش صنعتی و انرژیبر به بخش خانگی تاحدی توانسته است اثرات اجتماعی این مشکل را به طور موقتی برطرف نماید اما رفع چالش های صنعت برق نیازمند توجه ویژه در برنامه های بودجه است.

۳- احکام اختصاصی صنعت برق در لایحه بودجه ۱۴۰۳

در بخش برق و انرژی لایحه بودجه آنچه بطور اختصاصی به صنعت برق مربوط بوده است به جز مواردی که مرتبط با سازمان انرژی اتمی و تولید برق هسته ای می باشد (تبصره ۸ بند الف، ب، پ، و ت) محدود به جدول زیر می باشد:

جدول ۲- احکام لایحه بودجه ۱۴۰۳ مرتبط با صنعت برق		
موضوع	ماده	شرح
عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق:	تبصره - ۶ الف	ده درصد (۱۰) مبلغ برق مصرفی در سقف هشتاد و نه هزار میلیارد (۸۹.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال تعیین می شود: سی و پنج درصد (۳۵) از این منابع به حساب شرکت توانیر نزد خزانه داری کل کشور برای حمایت از توسعه و نگهداری شبکه های برق روستایی و جابجایی تیر برق در معابر روستایی و شصت و پنج درصد (۶۵) مابقی برای تولید برق تجدیدپذیر و پاک و توسعه فناوری های تجدیدپذیر با اولویت روستایی، عشایری و کمیته امداد و بهزیستی
معافیت های مالیاتی	تبصره - ۸ ث	معافیت مالیاتی نقل و انتقال اموال و داراییها از شرکتهای توزیع نیروی برق به شرکت مادر تخصصی توانیر و بالعکس از پرداخت سود سهام ابرازی و هرگونه مالیات
	تبصره - ۶ ش ۸ -	ما به التفاوت (یارانه) قیمت های فروش تکلیفی آب و برق با هزینه تمام شده آن (مورد تأیید سازمان حسابرسی) که توسط دولت به شرکتهای زیر مجموعه وزارت نیرو (تابعه و وابسته) پرداخت میشود به عنوان کمک زیان محسوب و به حساب زیان انباشته این شرکتهای منظور می شود و از پرداخت سهم سود سهام دولت معاف است کمک زیان یاد شده تا سقف زیان انباشته سنواتی شرکتهای مزبور (ناشی از اعمال قیمت های تکلیفی) مشمول مالیات به نرخ صفر است.
تأمین برق و نوسازی شبکه شهرک های صنعتی	تبصره ۸ - ج -	وزارت نیرو مکلف است پنجاه درصد (۵۰) از درآمدهای حاصل از اصلاح بهای برق صنایع در شهرکها و نواحی صنعتی موضوع ماده (۳) قانون مانع زدایی از توسعه صنعت برق مصوب ۱۵/۸/۱۴۰۱ را در اجرای ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای تأمین برق و نوسازی شبکه انتقال برق شهرکها و نواحی صنعتی هزینه نماید.
انرژی هسته ای	تبصره ۸	بند الف، ب، پ، و ت

این درحالی است که قانون گذار حسب مواد ۸ و ۹ و ۱۲ قانون مانع زدایی توسعه صنعت برق دولت را مکلف کرده است که در بودجه سنواتی ردیف ها و احکامی را برای تسویه بدهی های انباشت شده صنعت برق از طریق واگذاری دارایی های مالی (انتشار اوراق) و نیز تهاتر بدهی های بخش خصوصی به نظام بانکی و مالیاتی با مطالبات ایشان از دولت پیش بینی نماید (جدول ۳).

جدول ۳- احکام قانون مانع زدایی مرتبط با قانون بودجه

ماده ۱۲- دولت مکلف است با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند ۶ ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۰۸/۱۱/۱۳۸۶، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مرتبط با صنعت برق از جمله اموال، سهام و حق الشرکه که در فهرست واگذاری سازمان خصوصی‌سازی قرار دارد را با اولویت بازسازی و نوسازی شبکه‌های اصلی انتقال برق در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته در **لوائح بودجه سنواتی پیش‌بینی و اختصاص دهد.**

ماده ۸- سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف است در **لوائح بودجه سنواتی**، ردیف مشخصی را تحت عنوان تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب به نحوی پیش‌بینی کند که ظرف سه سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، کلیه مطالبات صنعت برق با استفاده از ابزارهای مالی مختلف تسویه شود و گزارش آن را در پایان تیرماه هر سال به کمیسیون‌های اقتصادی، انرژی و برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند. دولت از طریق سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف است بدهی‌های منتقل‌شده به سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو در اجرای بند ۲ ماده ۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور را از طریق یارانه قیمت‌های تکلیفی از دولت در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط، ایجادشده است، تسویه کند. احکام مرتبط در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۵/۱۰/۱۳۸۸ همچنان به قوت خود باقی است.

ماده ۹- دولت از طریق سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف است در **لوائح بودجه سنواتی تهاتر بدهی سرمایه‌گذاران غیردولتی بخش برق که عدم ایفای تعهدات قانونی دولت (یا شرکت‌های دولتی)، بر اساس سقف مشخص‌شده در گزارش سازمان حسابرسی، منجر به معوق شدن اقساط تسهیلات ایشان شده است، ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون بودجه هر سال بر اساس موافقت بالاترین مرجع تسهیلات دهنده اعم از هیأت عامل، هیأت مدیره و هیأت امنای بدهی دولت پیش‌بینی کند.**

در گزارش مرکز پژوهش مجلس شورای اسلامی نیز به این مهم اشاره شده است که دولت در تدوین قانون بودجه مکلف بوده است که احکامی مرتبط با قانون مانع زدایی صنعت برق را ارائه نماید ولیکن در لایحه ارائه نشده است:

«در بخش برق نیز قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مهمترین مسائل صنعت برق را مورد توجه قرار داده است و انتظار می‌رود با اجرای صحیح این قانون بسیاری از مشکلات فعلی صنعت برق مرتفع شود. برخی مواد این قانون دولت را مکلف به پیش‌بینی مواردی در لوائح بودجه سنواتی کرده است. پیش‌بینی تقاضای سوخت مایع نیروگاهها، پیش‌بینی ردیف بودجه‌های مربوط به تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب، تهاتر بدهی سرمایه‌گذاران غیردولتی بخش برق با مطالبات از دولت، تخصیص منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مرتبط با صنعت برق و پیش‌بینی مبلغ سوخت مصرف نشده به تولیدکنندگان برق تجدیدپذیر از جمله این موارد است که در لایحه ارائه شده به آنها توجه نشده است.» [صفحه ۲۹ گزارش شماره ۱۹۴۶۱]

بنابراین همانطور که در احکام بودجه دیده می‌شود، سیاست گذار به جز احکام کلی که امکان انتشار اوراق تا سقف ۳۰ هزارمیلیارد تومان برای تامین مالی طرح های مصوب شورای اقتصاد و امکان تامین مالی خارجی تا سقف ۳۰ میلیارد دلار برای سرمایه گذاری (تبصره ۱) در بخش برق هیچ بند ویژه ای را در نظر نگرفته است. در مورد تسویه بدهی ها هم به جز تبصره ۱ بند د که اجازه تسویه یا تهاتر تا سقف ۱۰۰ هزارمیلیارد تومان از طریق واگذاری اموال غیر منقول، داده است، ساز و کاری را برای تسویه بدهی های صنعت برق لحاظ نکرده است.

از این منظر می توان گفت دولت در ارائه بودجه، وضعیت صنعت برق را مانند سایر بخش های اقتصادی در نظر داشته و رفع چالش های آنرا بدون ارائه حکم یا برنامه ویژه ای ممکن دانسته است. این درحالی است که عدم توجه ویژه به این صنعت و حل فوری مسائل آن، آثار زیانبار اقتصادی و اجتماعی به همه بخش های اقتصادی کشور تحمیل می نماید که شایسته است نمایندگان محترم توجه دقیقی به آن نمایند. بر ان اساس سندیکای صنعت برق ایران پیشنهادات زیر ارائه نموده است.

۴- پیشنهادات سندیکای صنعت برق جهت تصویب در بودجه ۱۴۰۳

پیشنهاد ۱: تهاتر بدهی های صنعت برق

پیشنهاد: الحاق بند به تبصره ۱			
شماره تبصره، بند یا جزء: تبصره ۱			
پیشنهاد:	<input type="checkbox"/> ابقاء	<input type="checkbox"/> اصلاح	<input type="checkbox"/> حذف
<p>دلایل توجیهی ابقاء، اصلاح یا حذف:</p> <p>در سال های گذشته بخشی از مطالبات بخش خصوصی صنعت برق از وزارت نیرو و شرکت توانیر با تکیه بر ظرفیت های تهاتر بدهی های شرکت ها به سازمان امور مالیاتی و بانک ها صورت می پذیرفت (از جمله تبصره ۶- بند ۲- ۲). حذف این بندها به عنوان یکی از روش های قابل استفاده در پرداخت بدهی های وزارت نیرو، بخش خصوصی را در تسویه مطالباتش از دولت محدودتر خواهد ساخت.</p> <p>بر اساس ماده ۹ قانون مانع زدایی از توسعه صنعت برق دولت از طریق سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در لوائح بودجه سنواتی تهاتر بدهی سرمایه گذاران غیردولتی بخش برق که عدم ایفای تعهدات قانونی دولت (یا شرکت های دولتی)، بر اساس سقف مشخص شده در گزارش سازمان حسابرسی، منجر به معوق شدن اقساط تسهیلات ایشان شده است، ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجرا شدن قانون بودجه هر سال بر اساس موافقت بالاترین مرجع تسهیلات دهنده اعم از هیأت عامل، هیأت مدیره و هیأت امنا با بدهی دولت پیش بینی کند</p>			
<p>متن پیشنهاد:</p> <p>بدهی های بانکی و مالیاتی مربوط به نیروگاه های برق آبی، حرارتی و شرکت های زیرمجموعه توانیر و نیز مطالبات پیمانکاران، فروشندگان کالا و مشاورین طرح های آنها، از محل مطالبات وزارت نیرو و شرکت توانیر از دولت بابت مابه التفاوت قیمت های تکلیفی و تمام شده برق، به صورت جمعی- خرجی تا سقف دویست هزار میلیارد (۲۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال قابل تسویه و تهاتر خواهد بود.</p>			

پیشنهاد دو: انتشار اوراق جهت تسویه بدهی ها

پیشنهاد: الحاق بند به تبصره ۱			
شماره تبصره، بند یا جزء: تبصره ۱			
پیشنهاد:	<input type="checkbox"/> ابقاء	<input type="checkbox"/> اصلاح	<input type="checkbox"/> حذف
دلایل توجیهی ابقاء، اصلاح یا حذف:			
<p>براساس ماده ۸ قانون مانع زدایی از توسعه صنعت برق، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در لوایح بودجه سنواتی، ردیف مشخصی را تحت عنوان تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب به نحوی پیش‌بینی کند که ظرف سه سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، کلیه مطالبات صنعت برق با استفاده از ابزارهای مالی مختلف تسویه شود و گزارش آن را در پایان تیرماه هر سال به کمیسیون‌های اقتصادی، انرژی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند.</p>			
متن پیشنهاد:			
<p>برای تسویه بخشی از بدهی دولت به شرکت توانیر بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده و تکلیفی فروش برق، موضوع ماده ۸ قانون مانع‌زدایی توسعه صنعت برق مصوب ۱۴۰۱؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با تضمین سازمان برنامه و بودجه تا سقف ۳۰۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی از جمله اسناد خزانه اسلامی را با حفظ قدرت خرید منتشر و به طلبکاران وزارت نیرو شامل سازندگان و تامین‌کنندگان تجهیزات، پیمانکاران و مشاوران، تولیدکنندگان برق حرارتی، تجدیدپذیر و پراکنده؛ با معرفی وزیر نیرو واگذار نماید.</p>			

پیشنهاد سه: اصلاح تبصره ۸ جهت اتمام طرح های نیمه تمام

پیشنهاد: اصلاح بند چ تبصره ۸	
شماره تبصره، بند یا جزء: بند چ تبصره ۸	
پیشنهاد:	ابقاء <input type="checkbox"/> اصلاح <input checked="" type="checkbox"/> حذف <input type="checkbox"/> الحاق <input type="checkbox"/>
<p>دلایل توجیهی ابقاء، اصلاح یا حذف:</p> <p>به استناد وزارت نیرو مکلف است منابع حاصل از اجرای این ماده در بودجه های سنواتی به حساب شرکت مادر تخصصی توانیر نزد خزانه داری کل کشور واریز می شود و بابت هزینه های تولید و تأمین برق، حمایت از توسعه فناوری های مورد نیاز صنعت برق و طرحهای بهینه سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی و اتمام طرحهای نیمه تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده انتقال برق به صورت صددرصد (۱۰۰٪) اختصاص دهد.</p> <p>از آنجا که طرح های نیمه تمام و بویژه در بخش انتقال و توزیع بدلیل محدودیت مالی شرکت های تابعه وزارت نیرو متوقف مانده اند و با توجه به متن قانون ، پیشنهاد می شود بند چ تبصره ۸ به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p>وزارت نیرو مکلف است پنجاه درصد (۵۰) از درآمدهای حاصل از اصلاح بهای برق صنایع در شهرکها و نواحی صنعتی موضوع ماده(۳) قانون مانع زدایی از توسعه صنعت برق مصوب ۱۵/۸/۱۴۰۱ را در اجرای ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای تأمین برق و نوسازی شبکه انتقال برق شهرکها و نواحی صنعتی و اتمام طرحهای نیمه تمام صنعت برق هزینه نماید.</p>	