

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

## ۳۷. بخش برق

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۴۷۰۷

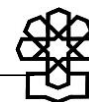
بهمن ماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۲.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	نگاهی به ماده واحده
۴.....	نکات مهم در بخش برق لایحه بودجه سال ۱۳۹۵
۵.....	منابع و مصارف
۱۰.....	درآمد - هزینه
۱۳.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور  
۳۷. بخش برق

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی

در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

– **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

– **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هر یک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هر یک از بخش‌ها چیست؟

– **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

– **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

– **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس به جای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.<sup>۱</sup>

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش‌های «قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای» به شماره مسلسل ۲۳۰۱۴۶۶۱ و «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

## چکیده

لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با ساختاری مشابه سال‌های گذشته تدوین شده است. در این بودجه در بخش برق توجه کافی به اسناد بالادستی مانند سند چشم‌انداز در این سند یکساله مالی همچنان مشاهده نمی‌شود.

جداول «درآمد - هزینه» و «منابع - مصارف» بخش برق نشان می‌دهد که بودجه از شفافیت لازم برخوردار نیست و به نظر می‌رسد امکان حصول منابع درآمدی دیده شده در لایحه بودجه مقدور نباشد، به طوری که درج رقمی تحت عنوان «سایر دریافت‌ها» در جدول ۳ عملاً برای ایجاد تراز بین مصارف و منابع در ردیف بودجه آورده شده است و غیر قابل تحقق است.

در عین حال با وجود اشکالات جدی و ساختاری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، در این گزارش، تا آنجا که ممکن بوده است پیشنهادهایی برای شفافیت بودجه، یارانه‌ها، پرداخت بدهی‌ها و سایر موارد مطرح می‌شود.

## مقدمه

مطالعات توسعه نشان می‌دهد برق، اصلی‌ترین نیاز زیربنایی برای ایجاد صنعت، اشتغال، افزایش رفاه اجتماعی، توسعه و... است. در واقع رشد اقتصادی بدون تأمین «برق مطمئن» غیرممکن شده است. با این همه، متأسفانه این صنعت مهم دچار مشکلات ساختاری است (تصدیگری، حاکمیت، مالکیت و...) و در بودجه‌های سنواتی، توجه لازم به آن نشده است.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در بخش ساختار بودجه شرکت‌های صنعت برق، با ساختاری مشابه لوایح گذشته و حاوی ضعف‌های اساسی نظام بودجه‌ریزی در ایران ارائه شده است. اگر قانون بودجه سال ۱۳۵۵ را کنار قانون بودجه سال ۱۳۶۵ یا سال ۱۳۷۵ قرار دهیم، ساختار آن تغییر چندانی نکرده است. در این گزارش تلاش شده است تا منحصراً در مورد بودجه صنعت برق و راه‌حل‌های پیشنهادی، مطالبی اجمالی ارائه شود. سرفصل بودجه‌ها از سال ۱۳۹۰ تاکنون از شباهت کاملی برخوردار بوده و در عین حال، اغلب غیر قابل تحقق به نظر می‌رسد مقایسه لوایح بودجه به روشنی این موضوع را نشان می‌دهد.

لازم است تأکید شود که ارقام لایحه بودجه در بخش برق نیز از شفافیت لازم برخوردار نیست و محل تأمین منابع، مصارف، درآمد و هزینه‌ها در این بخش، تا اندازه‌ای مشخص نیست.

در عین حال ارقام بودجه پیش‌بینی شده برای بخش برق نشان می‌دهد که این بخش در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در قالب برنامه و سند چشم‌انداز نیز تعریف نشده است.

در یک تحلیل کلی می‌توان عدم شفافیت بودجه بخش برق را ناشی از ساختار نامناسب وزارت



نیرو دانست. تأکید بر وجود یک سازمان مسئول برق در هر استان به معنای آن است که دولت هم نقش سیاستگذاری و نظارتی داشته باشد و هم حاکمیتی یک پارچه، بدیهی است این ساختار هیچ‌گونه مغایرتی با خصوصی‌سازی، نداشته و براساس صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مسئولیت تأمین برق تا آخرین حلقه کماکان به عهده وزارت نیرو است.

وزارت نیرو می‌تواند در جهت کاهش حجم دستگاه دولتی، شرکت‌های توزیع، تولید و انتقال در امور برق را در قالب یک شرکت زیر نظر شرکت مادر تخصصی توانیر در کل کشور اداره کند.

### نگاهی به ماده واحد

۱. براساس گزارش ارائه شده، دولت تلاش دارد تا هدفمندسازی یارانه‌ها را طبق روال جاری اجرا کند که شیوه و روش پرداخت یارانه‌ها در این زمینه منطقی به نظر نمی‌رسد. ادامه اجرای بحث هدفمندی یارانه‌ها به روال سابق در بخش برق، موجب کاهش منابع لازم برای سرمایه‌گذاری را به دنبال خواهد داشت چون سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها هر ساله منابع متنابهی از درآمدهای وزارت نیرو را مطالبه می‌کند. ضمن اینکه ادامه روال موجود به لحاظ منظور نشدن هزینه سوخت در نیروگاه‌ها موجب شده که به افزایش راندمان حساسیت وجود نداشته باشد.

۲. برخلاف لوایح بودجه سال‌های گذشته، هیچ توجهی به بحث افزایش راندمان نیروگاه‌ها نشده و به نظر می‌رسد این شیوه در راستای اقتصاد مقاومتی نباشد. این مهم در بودجه سال گذشته در بند «ج» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مورد توجه قرار گرفته بود.

۳. در بند «الف» و «ب» تبصره «۱۵» آمده است: «شرکت‌های تولید نیروی برق حرارتی و شرکت‌های برق منطقه‌ای مکلفند منابع تعیین شده در بودجه مصوب سالیانه خود را به ترتیب به شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی و شرکت توانیر بابت رد دیون و یا سرمایه‌گذاری در توسعه نیروگاه حرارتی و توسعه شبکه انتقال کشور پرداخت نماید. شرکت‌های فروشنده برق نیروگاه‌های آبی موظفند تمامی وجوه حاصل از فروش انرژی‌های برق خود را پس از مشخص شدن هزینه‌های تولید برای سرمایه‌گذاری در توسعه نیروگاه برق آبی به مصرف برسانند. وجوه پرداختی توسط شرکت‌های یاد شده برای سرمایه‌گذاری موضوع این بند به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود. دستورالعمل حسابداری این بند با رعایت مقررات قانونی مربوط به تصویب وزرای امور اقتصادی و دارایی و نیرو می‌رسد.

ب) نقل و انتقال اموال و دارایی‌ها و قراردادهای بین شرکت مادر تخصصی توانیر و شرکت‌های توزیع نیروی برق از پرداخت هرگونه مالیات معاف می‌باشد».

اینکه وزارت نیرو مخصوصاً در بخش تولید و انتقال برق با بدهی سنگین و کمبود منابع مواجه است بر کسی پوشیده نیست لکن نباید این موضوع مجوزی شود تا بتوان برخی وجوه را با دور زدن

قانون به این مهم اختصاص داد.

هر بودجه‌ای باید براساس واریز به خزانه‌داری کل و اختصاص مجدد به بخش‌هایی که در قوانین بودجه سالیانه تعیین می‌شود اختصاص یابد. این موضوع در مورد مسائل مالیاتی نیز صدق می‌کند. در عین حال که مصوبات به این شکل موجب خواهد شد تا اقتصاد از شفافیت، فاصله بیشتری پیدا کند. لازم به ذکر است اساسنامه شرکت مادر تخصصی توانیز توسط مجلس تصویب شده و تشکیل هر شرکت مادر تخصصی خارج از مجلس غیرقانونی تلقی می‌شود.

بنابراین از منظر بودجه‌ای به دلیل اینکه کاهش درآمدهای مالیاتی دولت را موجب می‌شود و همچنین واریز آن به خزانه پیش‌بینی نشده و رقم آن مشخص نشده است با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مغایر است. علاوه بر این به دلیل اینکه قانونگذاری ضمنی در بودجه صورت پذیرفته و با اصل پنجاه و دوم مغایرت دارد.

### نکات مهم در بخش برق لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

با توجه به استانداردهای بودجه‌نویسی و قوانین و مقررات و سابقه موضوع، نکاتی به شرح زیر در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ قابل تأمل است:

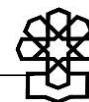
۱. براساس تبصره «۲» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها باید قیمت حامل‌های انرژی از جمله برق در لایحه بودجه سنواتی آورده شود که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ اصولاً ابعاد مالی عملیات دولت در مورد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبهم و به تبع آن میزان پرداخت یارانه نیز نامشخص است. هر ساله مبالغ قابل توجهی از صنعت برق به هدفمندی یارانه‌ها اختصاص پیدا می‌کند و موجب کاهش سرمایه‌گذاری و افزایش بدهی‌های این صنعت می‌شود.

۲. بودجه شرکت‌های وابسته به وزارت نیرو از جمله توانیر باید با توجه به جداول درآمد - هزینه تدوین شود که بخش درآمدها باید واقعی و شفاف باشد. در این بودجه به نظر می‌رسد درآمدها غیرواقعی در نظر گرفته شده و احتمالاً موجب بالا رفتن بدهی شرکت‌های دولتی شود.

۳. به منظور افزایش راندمان نیروگاه‌های کشور و ایجاد انگیزه دست‌اندرکاران تولید برق لازم است مکانیسمی برای منظور نمودن هزینه سوخت در قیمت تمام شده و اختصاص یارانه به صنعت برق پیش‌بینی شود. گزارش‌ها نشان می‌دهد متأسفانه بهره‌وری نهایی در ۱۴ سال گذشته تغییری نیافته است.<sup>۱</sup>

بنابراین باید هزینه سوخت تحویلی به نیروگاه‌ها از شرکت‌های برق به‌طور کامل دریافت شود و شرکت توانیر نیز بعد از فروش برق و دریافت وجه آن، هزینه را به شرکت‌های پالایش و پخش و گاز

۱. ۴۷ سال صنعت برق ایران، توانیر.



پرداخت نماید تا در این تعامل شفافیت لازم ایجاد شود و شرکت‌های تولیدکننده برق در جهت افزایش راندمان حرارتی خود ترغیب گردند. پیشنهاد می‌شود تحویل سوخت فسیلی (گاز، نفت گاز، نفت کوره) از طرف وزارت نفت به وزارت نیرو در قالب ارزش حرارتی حامل‌های انرژی، واگذار شود که نظارت مجلس و سایر دستگاه‌های نظارتی بر عملکرد وزارت نیرو از لحاظ راندمان نیروگاه‌ها (موضوع ماده (۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) و همچنین کاهش تلفات قابل محاسبه و ارزیابی باشد.

۴. تدوین بودجه وزارت نیرو و توانیر بدون توجه به واگذاری تعدادی از شرکت‌های توزیع به بخش خصوصی انجام گرفته است، این در حالی است که صاحبان شرکت‌های واگذار شده می‌توانند به این بودجه معترض باشند.

در هر صورت باید وضعیت شرکت‌های توزیع مشخص شود اگر خصوصی هستند دولت نباید دخالتی در آنها داشته باشد و اگر در حال واگذاری هستند باید بودجه آنها توسط دولت ارائه و به تصویب مجلس برسد.

درواقع به دلیل اینکه وضع سهام ممتازه توانیر برای اعمال حق حاکمیت دولت آن قسمت از شرکت‌های توزیع که واگذار گردیده و آن بخشی که هنوز به بخش خصوصی واگذار نشده است، مشخص نیست. بودجه فعلی، آنها را با مشکل اجرایی مواجه خواهد ساخت.

۵. صندوق توسعه ملی و بانک‌های عامل طرف قرارداد موظف شوند طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی که توسط وزارت نیرو معرفی می‌گردند را در اولویت تخصیص قرار دهند.

## منابع و مصارف

جدول منابع و مصارف (جدول ۱) نشان می‌دهد که عملاً شفافیت در این ارقام رعایت نشده و درآمدها و منابع غیرقابل وصولی را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته است.

در این جدول، «ذخایر و اندوخته‌ها»، «کمک درآمد عمومی»، «حق انشعاب» و «کاهش سرمایه در گردش» احتمالاً محقق می‌گردد به دلیل عملکردی که از گذشته وجود داشته است. تحقق سایر ردیف‌های درآمدی از جمله «سایر دریافتی‌ها»، «سایر منابع»، «تسهیلات بانکی خارجی (فاینانس)»، «اوراق مشارکت» و «تسهیلات بانکی داخلی» به دلیل شرایط بین‌المللی، مشکلات ساختاری و کنونی اقتصاد کشور در هاله‌ای از ابهام قرار دارد و وزارت نیرو احتمالاً در سال آینده دچار کسری بودجه بزرگ‌تری خواهد شد. این در حالی است که تمام ردیف‌های هزینه‌ای، به‌طور قطع، محقق خواهد شد. برای عملیاتی شدن بحث اوراق مشارکت باید سازوکار اجرایی تدوین شود. منظور از سازوکار اجرایی «در پایان سال اختلاف نسبی منابع و مصارف به میزان بدهی شرکت دولتی اضافه می‌شود» این است که نظام بانکی تدبیر لازم را برای حل مشکلات اقتصادی پیش‌بینی نماید.







۱. همچنان که در جداول ۱ و ۲ ملاحظه می‌شود: ردیف «سایر دریافت‌ها» برای ایجاد تراز بین مصارف و منابع بودجه آورده شده است که مشخص نیست از چه منبعی تأمین خواهد شد، نگاهی به ستون «سایر دریافت‌ها» نشان می‌دهد که ارقام قابل توجهی در آن گنجانده شده که نگرانی بسیاری را در مورد کسری بودجه بخش برق به وجود خواهد آورد. به طوری که ملاحظه می‌شود در جدول ۱ در بخش منابع، مبلغ «سایر دریافتی‌ها» ۲۳,۶۹۱ میلیارد ریال است که این رقم در بودجه سال گذشته، ۳۴,۹۴۱ میلیارد ریال بوده که به نظر می‌رسد این رقم گرچه کاهش داشته، اما قابل دستیابی نیست.

۲. از منابع پیش‌بینی شده در خوشبینانه‌ترین حالت حدود ۵۳,۰۰۰ میلیارد ریال محقق می‌شود که در واقع، حدود ۲۰ درصد از نیاز صنعت برق خواهد بود. اگر مصارف مربوط به فاینانس که در سرمایه‌گذاری طرح انتقال لحاظ شده است حذف کنیم درصد تحقق بالغ بر ۲۵ درصد می‌گردد. بر اساس عملکردی که در سال‌های گذشته این پیش‌بینی حاصل شده است.

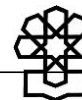
۳. بازپرداخت دیون حدود ۱۲۰,۰۰۰ میلیارد ریال از محل اخذ تسهیلات بانکی پیش‌بینی شده است و این به معنی امکان استمهال کلیه وام‌ها از طریق سیستم بانکی با سررسید سال ۱۳۹۵ به بعد است. این در حالی است که بدهی وزارت نیرو حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال است که لازم است این دیون به دیون دولت به بانک‌ها و در نهایت بدهی دولت به بانک مرکزی تبدیل شود.

در عین حال ۲۰ هزار میلیارد ریال، کمتر از ۵ درصد یارانه نقدی است که ضروری است دولت براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۳، تا پایان سال نسبت به حذف افراد پردرآمد از دریافت یارانه نقدی اقدام کند.

گرچه هنوز وزارت نیرو هیچ‌گونه قیمت تمام شده (Marginal Cost) علمی برای صنعت برق، محاسبه نکرده و حداقل رسماً ارائه نداده است و انرژی برق با قیمتی ارزان‌تر از قیمت تمام شده در اختیار مشترکین قرار می‌گیرد، ولی با توجه به اینکه قیمت برق به صورت پلکانی از مشترکین دریافت می‌شود و مشترکین پرمصرف، قیمت بیشتری پرداخت می‌کنند، لذا بخشی از قیمت تمام شده، توسط مشترکین پرمصرف جبران می‌شود.

در جدول ۲ منابع و مصارف سرمایه‌ای در بخش برق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ آمده است:





حساب‌های سرمایه‌ای (منابع)										حساب‌های سرمایه‌ای (مصارف)							نام شرکت	شماره طبقه‌بندی
سایر دریافت‌ها	تسهیلات بانکی و وام‌ها			منابع عمومی دولت	دارایی‌های جاری		هزینه‌های سرمایه‌ای از محل منابع داخلی	بازپرداخت وام و تسهیلات دریافتی			وجه اداره شده	بازپرداخت ودیعه بدهی‌ها و سایر پرداخت‌ها	افزایش دارایی‌های جاری پژوهشی	هزینه امور پژوهشی				
	وام خارجی	سایر وام‌های داخلی	تسهیلات بانکی		وام خارجی	وام ماده (۳۲) و سایر وام‌ها		تسهیلات بانکی	ذخایر و اندوخته‌ها	سایر								
۸۶۸,۲۶۷	۲,۴۶۱,۱۴۰	۷۳۵,۳۷۵	۷۹۷,۵۳۰	۱۱۰,۰۰۰	۰	۳۲۴,۸۰۶	۳۷۰,۹۶۳	۸,۷۹۸	۳۷,۸۳۹	۱۵,۵۱۸	۰	۰	۳,۵۰۰	شرکت سهامی برق منطقه‌ای مازندران	۲۲۶۰۰۰			
۱,۱۹۸,۵۶۹	۱,۱۷۰,۵۶۰	۵۴۱,۳۲۰	۶۸۸,۰۶۳	۱۱۰,۰۰۰	۰	۱۲۵,۴۰۱	۳,۳۴۸,۰۰۰	۱۱۰,۰۰۰	۴۶,۷۴۳	۰	۰	۰	۴,۵۰۰	شرکت سهامی برق منطقه‌ای گیلان	۲۲۶۵۰۰			
۰	۰	۰	۰	۰	۰	۶,۱۲۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۵,۱۲۱	شرکت سهامی مادر تخصصی مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق (سانکاب) - در حال تصفیه	۲۲۷۰۰۰			
۱,۳۱۶,۲۱۱	۱,۹۶۷,۸۸۲	۱,۰۷۶,۰۰۰	۱,۱۱۲,۴۲۰	۱۱۰,۰۰۰	۰	۲۸۴,۲۶۹	۵,۳۷۶,۶۶۷	۱۱۰,۰۰۰	۳۶,۴۲۰	۰	۰	۰	۱۶,۷۰۰	شرکت سهامی برق منطقه‌ای باختر	۲۲۸۰۰۰			
۱,۰۱۸,۱۴۰	۲,۸۳۶,۰۷۵	۹۳۱,۹۳۰	۱,۶۶۴,۵۴۴	۲۵۳,۶۲۹	۰	۶۰۲,۹۰۹	۵,۷۳۲,۰۰۰	۲۵۳,۶۲۹	۷۴۶,۰۶۴	۰	۰	۰	۱۰,۰۰۰	شرکت سهامی برق منطقه‌ای خوزستان	۲۲۸۵۰۰			
۵۸۷,۳۳۰	۱,۱۰۵,۵۲۵	۱۴۵,۸۳۵	۲۳۲,۱۴۲	۱۳۰,۰۰۰	۰	۲۶۳,۳۸۵	۱,۹۹۵,۰۰۰	۱۳۰,۰۰۰	۸۶,۳۰۷	۰	۰	۰	۳,۵۰۰	شرکت سهامی برق منطقه‌ای زنجان	۲۲۹۰۰۰			
۲۶۷,۷۲۰	۲۷۵,۰۸۵	۸۴,۱۴۰	۹۶,۲۸۳	۱۱۰,۰۰۰	۰	۱۷۷,۷۴۳	۷۱۶,۰۰۰	۱۱۰,۰۰۰	۱۲,۱۴۳	۰	۰	۰	۴,۰۰۰	شرکت سهامی برق منطقه‌ای سمنان	۲۲۹۱۰۰			
۲۷۹,۴۷۹	۵۹۵,۲۳۰	۱۸۱,۹۲۰	۲۰۶,۱۹۷	۱۱۰,۰۰۰	۰	۱۱۸,۲۰۴	۱,۲۱۱,۰۰۰	۱۱۰,۰۰۰	۲۴,۲۷۷	۰	۰	۰	۴,۵۰۰	شرکت سهامی برق منطقه‌ای یزد	۲۲۹۲۰۰			
۲۸,۸۰۵,۹۳۴	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۹,۰۴۲,۶۶۴	۲,۲۲۰,۰۰۰	۰	۹۵,۲۳۱	۲۶,۹۷۲,۸۰۸	۲,۲۲۰,۰۰۰	۱۰,۸۱۲,۴۱۶	۲۵,۰۳۵,۱۸۳	۰	۰	۲۵۰,۰۰۰	شرکت سهامی سازمان توسعه برق ایران	۲۲۹۳۰۰			
۸۰,۱۳۱,۶۹۸	۶۹,۹۴۸,۵۰۳	۳۷,۹۲۹,۸۱۷	۳۵,۷۰۷,۰۶۳	۴,۷۰۳,۶۲۹	۳۹,۴۰۳	۶,۰۳۵,۴۰۶	۶۱,۴۱۳,۴۷۵	۹۰,۷۹۴,۷۵۶	۴,۷۰۳,۶۲۹	۱۴,۷۱۷,۹۹۷	۱,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۳۲,۶۴۷	۶۰۵,۲۰۰	جمع				

مأخذ: همان.

همان‌طور که در جدول ۲ ملاحظه می‌شود منابع غیرقابل اتکایی به‌عنوان تسهیلات بانکی، وام‌های داخلی و وام خارجی منظور شده به‌گونه‌ای که تسهیلات بانکی ۳۵۷,۰۷۰,۳۰۰ میلیون ریال، سایر وام‌های داخلی ۲۷,۲۲۹,۸۱۷ میلیون ریال و وام خارجی ۶۹,۹۴۸,۵۰۳ میلیون ریال در نظر گرفته شده است.

درحالی که میزان بازپرداخت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای تسهیلات بانکی بخش برق ۱۴,۵۹۴,۹۹۳ میلیون ریال، بازپرداخت سایر وام‌های داخلی ۱۴,۷۱۷,۹۹۷ میلیون ریال و بازپرداخت وام خارجی ۲۵,۲۸۲ میلیون ریال در نظر گرفته شده است.

در مورد بازپرداخت اوراق مشارکت مبلغ ۱۳,۱۸۲ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است و این درحالی است که این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۴، ۳۰,۳۶۷ میلیارد ریال در نظر گرفته شده بود که عملکرد آن در سال ۱۳۹۳، نزدیک به صفر بوده است. (این مبلغ در سال ۱۳۹۳، معادل ۱۰,۵۰۰ میلیارد ریال مصوب بوده است) در عین حال که همچنان تأکید می‌شود محل تأمین این مبالغ مشخص نیست و در بودجه‌های گذشته تحقق قابل توجهی نداشته است.

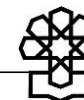
در بودجه سال ۱۳۹۴ مبلغ حاصل از فروش برق ۱۴۳,۶۹۱ میلیارد ریال بود که حاصل فروش حدود ۲۳۲/۵۱ میلیارد کیلووات ساعت به‌ازای هر کیلووات ساعت ۶۲۰ ریال به دست می‌آمد.

اضافه می‌نماید در بودجه سال ۱۳۹۳ مبلغ حاصل از فروش برق ۱۲۸,۲۰۷ میلیارد ریال بوده که حاصل فروش حدود ۲۱۷/۳۰ میلیارد کیلووات ساعت به‌ازای هر کیلووات ساعت ۵۹۰ ریال بوده است.

در بودجه سال ۱۳۹۵، مبلغ درآمد حاصل از فروش برق ۱۹۵,۲۹۷ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که از محل فروش ۲۴۸/۷۸۶ میلیارد کیلووات ساعت حاصل خواهد شد که درواقع افزایش قابل توجهی نسبت به سال ۱۳۹۴ داشته است. (میزان فروش برق ۷ درصد رشد را نشان می‌دهد که منطقی به نظر می‌رسد) و قیمت به‌ازای هر کیلووات ساعت حدود ۷۹۰ ریال خواهد بود که نسبت به قیمت سال گذشته، پیش‌بینی ۸ درصد افزایش برآورد می‌شود.

### درآمد - هزینه

جدول ۳ نشان می‌دهد دولت در مورد سرفصل‌های درآمد - هزینه نسبت به گذشته انضباط بیشتری داشته است، ولی هزینه‌های قطعی وزارت نیرو که شامل خرید انرژی برق از بخش خصوصی است با واقعیت مطابقت ندارد، زیرا شرکت توانیر از چند طریق، انرژی برق مورد نیاز کشور را تأمین می‌کند که به‌شرح جدول ۳ است.



جدول ۳. درآمد - هزینه صنعت برق در بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۵

هزینه‌ها (میلیارد ریال)				ردیف	درآمدها (میلیارد ریال)				ردیف
۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	شرح		۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	شرح	
	مصوب	عملکرد			نظر سازمان برنامه	مصوب	عملکرد		
۲۹,۴۸۰			خرید برق از نیروگاه‌های ECA	۱۲	۱۹۵,۲۹۷	۱۴۳,۶۹۱	۱۱۴,۳۶۸	دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین	۱
۸,۴۲۵	۳۸,۷۶۰	۲۹,۴۴۸	خرید برق از تجدیدپذیر و مقیاس کوچک	۱۳	-۲۲,۰۰۰	-۲۲,۰۰۰	-۲۲,۳۸۲	کسر می‌شود پرداخت به سازمان هدفمندی (بابت بخشی از هزینه سوخت)	۲
۵۸,۴۶۱	۲۶,۸۷۰	۴۷,۳۶۲	خرید برق از بخش خصوصی از طریق شرکت مدیریت شبکه	۱۴	۱۷۳,۲۹۷	۱۲۱,۶۹۱	۹۱,۹۸۶	خالص درآمد	۳
			خرید برق از اتمی	۱۵	۲۸,۶۸۰	۳۴,۹۶۲	۲۲,۸۴۳	درآمد حاصل از صادرات	۴
۱۲,۷۹۲	۷,۹۸۱	۱۱,۰۶۶	خرید برق از برق آبی	۱۶	۴,۷۹۵	۱,۲۲۶	۳,۸۳۴	سایر درآمدهای عملیاتی و غیرعملیاتی	۵
۴,۰۵۷	۲,۸۱۶	۳,۰۳۶	واردات	۱۷	۵۷,۳۲۴	۶۱,۳۱۴	۰	یارانه انرژی (مابه‌التفاوت برق و سوخت)	۶
۴,۹۲۶	۴,۰۹۰	۲,۸۶۰	تعمیرات اساسی	۱۸	۳,۳۱۰			عوارض برق*	۷
۱۰,۸۳۰	۹,۰۸۳	۷,۴۷۶	هزینه شرکت‌های تولید	۱۹	۲۱۰,۰۸۲	۱۵۷,۸۷۹	۱۱۸,۶۶۳	جمع درآمد بدون یارانه	۸
۳۳,۰۰۰	۲۵,۵۶۸	۲۲,۴۶۲	هزینه شرکت‌های توزیع	۲۰	۸۴۴	۶۷۹	۵۴۱	درآمد متوسط بدون یارانه	۹
۱۲,۷۸۹	۱۱,۳۰۳	۱۰,۶۴۰	هزینه پرسنلی شرکت‌های تابعه توانیر	۲۱	۱,۵۰۱	۴,۱۹۰	-۵۱,۱۴۵	سود یا (زیان)	۱۰
۱۳,۴۶۱	۹,۰۳۸	۱۷,۴۳۴	تعمیرات و خرید خدمات شرکت‌های دولتی	۲۲	۲۴۹	۲۳۳	۲۲۰	میزان فروش (میلیون کیلووات ساعت)	۱۱
۲۰,۳۶۰	۱۸,۱۸۲	۱۸,۰۲۴	هزینه استهلاک	۲۳					
۲۰۸,۵۸۲	۱۵۳,۶۸۹	۱۶۹,۸۰۸	جمع جاری بدون سوخت	۲۴					
۸۳۸	۶۶۱	۷۷۴	قیمت تمام شده برق بدون سوخت**	۲۵					

مأخذ: همان.

توضیح: قیمت تمام شده برق بدون سوخت ۷۹۰ ریال است.

\* عوارض برق کامل نیست. محاسبه ما نشان می‌دهد درآمد حاصل از ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق حدود ۵,۹۵۰ هزار میلیارد ریال است.

۳۰ × { (برق روستایی + فروش برق کشاورزی) - (کل فروش) }

\*\* قیمت تمام شده برق منطقی در نظر گرفته شده است چون صرفاً هزینه‌ها مد نظر بوده و پارامترهای دیگر نادیده انگاشته شده است.

در توضیح جدول ۳، توجه به این نکته لازم است که دریافت فروش برق با نرخ ۷۹۰ ریال و میزان فروش ۲۴۸/۷۸۶ میلیارد کیلووات ساعت محاسبه شده است. در سال ۱۳۹۵ در صورت تحقق افزایش نرخ حتی به میزان ۲۵ درصد، در بخش خرید از بخش خصوصی حدود ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال کسری بودجه وجود دارد بر این اساس لازم است به نحوی پرداخت به سازمان هدفمندی صفر محسوب شود. این نکته در حالی است که دولت محترم و وزارت نیرو، هیچ تدبیر جدی و برنامه پیشنهادی افزایش بهره‌وری نهایی نداشته‌اند و صرفاً تأمین منابع خود را به افزایش قیمت، اوراق مشارکت و بودجه تخصیصی دولت ناشی از درآمدهای نفتی، منوط کرده‌اند.

با فرض اینکه قیمت تمام شده برق بدون سوخت (با تجدید ارزیابی) به‌ازای هر کیلووات ساعت ۸۱۷ ریال باشد و با احتساب ۱۴۰ ریال از محل صادرات و ۶۱۸ ریال از محل فروش برق در سال ۱۳۹۵، معادل ۱۹۹ ریال به‌ازای هر کیلووات ساعت، مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و فروش تکلیفی شود با فروش ۲۴۸/۷۸۶ میلیارد کیلووات ساعت مبلغ یارانه معادل ۳۷۴۳۴/۱۱ میلیارد ریال حاصل می‌شود.

تلفات برق در سال ۱۳۹۳ حدود ۲۰ درصد شامل تلفات تولید، توزیع و انتقال بوده است. در حالی که وزارت نیرو معمولاً تلفات توزیع و انتقال را مد نظر دارد بر همین اساس برای سال آینده نیز رقم ۱۱/۳۰ درصد را اعلام کرده است (محاسبات کارشناسی نشان می‌دهد که تلفات در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۴، از این مقدار فراتر بوده است).

در صورتی که تلفات حداقل به میزان ۳ یا ۴ درصد کاهش یابد بین ۱۵۰۰ تا ۲ هزار مگاوات قدرت، آزاد شده و از محل فروش این توان بخش کوچکی از کمبودهای صنعت برق، مرتفع می‌گردد.<sup>۱</sup> ۶. بدهی وزارت نیرو به بخش خصوصی تا پایان سال ۱۳۹۴ از بابت خرید برق معادل ۵ تا ۶ هزار میلیارد ریال است. بنابراین اگر لایحه با همین ارقام به تصویب برسد بدهی وزارت نیرو به تولیدکنندگان خصوصی برق در سال آینده حدود ۴ هزار میلیارد ریال افزایش می‌یابد که اگر قصد واقعی کردن ارقام بودجه بخش برق وجود داشته باشد باید برای خرید انرژی برق از بخش خصوصی دولت یک ردیف بودجه‌ای قابل تحقق به مبلغ ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال منظور نماید در غیر این صورت صنعت برق با مشکل حاد بهره‌برداری روبرو خواهد شد. البته اگر تلفات به میزان حدود ۴ درصد کاهش یابد علاوه بر کاهش نیاز برای ایجاد حدود ۳ هزار مگاوات نیروگاه و افزایش بهره‌وری سوخت نیروگاه‌ها بخش قابل توجهی از این نیاز مالی بدون تحمیل به بودجه عمومی، تأمین می‌گردد. در این زمینه می‌توان اسناد خزانه اسلامی، اوراق صکوک، اجاره و تسویه را هم مورد توجه قرار داد. کوشش وزارت نیرو برای کاهش تلفات توزیع عملاً به‌علت بهره‌وری کم در کل سیستم برق تقریباً بی‌نتیجه بوده است.

۱. مراجعه شود به گزارش کاهش تلفات برق، گامی در جهت تحقق بخشی از اهداف: ۱. سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف برق و قانون مربوطه، ۲. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۳. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، شماره مسلسل ۱۳۵۷۹.



## جدول ۴. آمار خرید، فروش و تولید برق در بودجه ۱۳۹۵

(میلیون کیلووات ساعت)

عنوان	هزینه و فروش
کل تولید انرژی برق نیروگاه‌های دولتی	۱۰۷,۸۲۱
تولید انرژی برق در ولتاژ توزیع (جزئی از کل)	۰
خرید انرژی از مدیریت شبکه	
خرید انرژی برون مرزی	۳,۹۲۹
خرید از نیروگاه‌های برق آبی و اتمی	۱۴,۹۲۶
خرید از نیروگاه‌های خصوصی	۱۶۵,۹۴۷
خرید انرژی از شرکت‌ها	
جمع انرژی خریداری شده	۲۹۲,۶۲۳
فروش انرژی به مدیریت شبکه	
فروش انرژی به شرکت‌ها	
فروش انرژی مستقیم به صنایع (در سطح انتقال و فوق توزیع)	۴۵,۸۹۸
فروش انرژی برون مرزی	۱۰,۷۷۲
فروش مستقیم به صنایع در سطح توزیع	۰
فروش انرژی به مشترکین (با روشنایی معابر)	۲۰۲,۸۸۸
جمع فروش انرژی	۲۵۹,۵۵۸
میزان تلفات	۳۳,۰۶۵
درصد تلفات	۱۱/۳۰
متوسط هزینه تولید انرژی به فروش	۳۴۲,۳۸ (میلیون ریال)
هزینه خرید برق از شرکت مدیریت شبکه	۰
نرخ خرید برق از شرکت مدیریت شبکه	۰
هزینه خرید برق از شرکت‌ها	
هزینه واردات انرژی	۴,۰۵۷,۴۳۵ (میلیون ریال)
هزینه خرید برق از برق آبی	۱۲,۷۹۲,۳۳۲ (میلیون ریال)
هزینه خرید از بخش خصوصی	۹۶,۳۶۵,۵۵۲ (میلیون ریال)
جمع هزینه خرید	۱۱۳,۲۱۵,۳۲۰ (میلیون ریال)

مأخذ: همان.

## منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور.
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۴. آمار تفصیلی صنعت برق، توانیر ۱۳۹۲.
۵. گزارش آمار برق وزارت نیرو.
۶. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.
۷. قانون اصلاح الگوی مصرف.



شماره مسلسل: ۱۴۷۰۷

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۳۷. بخش برق

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

تهیه و تدوین کنندگان: خسرو خسروی، مجتبی درویش توانگر

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی، هاشم خوبی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۲۱