

گزارش کمیسیون انرژی در خصوص:
بررسی عملکرد وزارت نفت در تعرفه گذاری گاز مشترکان خانگی

ماده (۱۰۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

بسمه‌تعالی

هیات رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، مستند به ماده (۱۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به پیوست گزارش کمیسیون انرژی با عنوان «بررسی عملکرد وزارت نفت در تعرفه گذاری گاز مشترکان خانگی مطابق با مفاد تکلیفی بند «ک» تبصره (۱۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

فریدون حسنونند

رئیس کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی

بخش اول: بیان مسأله

مستند به بند «م» تبصره (۱) و بند «ک» تبصره (۱۵) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، هیأت وزیران آیین‌نامه اجرایی مربوط به نظام تعرفه‌گذاری گاز را تصویب و در تاریخ ۱۶ / ۹ / ۱۴۰۱ ابلاغ نمود. جدول تعرفه گاز خانگی در فصول سرد سال در ماده (۱) این مصوبه اصلاح و وزارت نفت مکلف گردید تا تعرفه‌های جدید را از تاریخ ۱۶ آبان سال ۱۴۰۱ برای اجرا ابلاغ کند. بر اساس احکام قانونی مذکور، وزارت نفت می‌بایست بهای گاز مشترکان خانگی را به‌گونه‌ای اصلاح نماید که با رعایت اقلیم‌های جغرافیایی مختلف در کشور، تعرفه مشترکان تا الگوی مصرف به‌صورت یارانه‌ای و مشترکان پرمصرف به‌صورت غیریارانه‌ای و با الگوی افزایش پلکانی (آی.بی.تی) تعیین شود. تغییر نظام تعرفه‌ای گاز به افزایشی پلکانی با هدف تخصیص عادلانه یارانه گاز به مشترکان و تشویق به مصرف بهینه در کشور برای مقابله با چالش ناترازی گاز ضرورت دارد.

با توجه به گستره آب و هوایی در کشور، پنج اقلیم برای مصرف گاز مشترکان در بخش خانگی در نظر گرفته شده است. مشترکانی که در سردترین مناطق کشور هستند در اقلیم شماره ۱ و مشترکانی که در گرم‌ترین منطقه کشور هستند در اقلیم شماره ۵ تقسیم‌بندی می‌شوند. بهای گاز خانگی در هر اقلیم به ۱۲ پله تقسیم شده است که در آن، پله ۱ کمترین و پله ۱۲ بیشترین میزان مصرف گاز مشترکان را نشان می‌دهد. در تمامی اقلیم‌ها، مشترکان با توجه به میزان مصرف گاز، در یکی از طبقات «کم مصرف»، «مصرف متوسط» و «پر مصرف» قرار می‌گیرند که بر اساس معیارهای شرکت ملی گاز، پله‌های ۱ تا ۳ «کم مصرف»، پله‌های ۴ تا ۶ «مصرف متوسط» و پله‌های ۷ به بالا در گروه «پر مصرف» قرار می‌گیرند. مصوبه اخیر هیأت وزیران شامل دو تغییر اثرگذار بوده است؛ اولاً عرض هر پله به میزان ۲۵ متر مکعب کم شده است و ثانیاً، مقدار تعرفه هر پله نیز (به استثنای ۳ پله نخست) افزایش یافته است. لذا با توجه به تغییر ساختار پلکان مصرف به نسبت به سال ۱۴۰۰، امکان مقایسه دقیق بین آنها وجود نخواهد داشت؛ چرا که مبنای تعریف پلکان تغییر کرده است.

بخش دوم: مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی

بر اساس ترازنامه هیدروکربوری، بیش از ۸۰ درصد از کل انرژی نهایی مصرفی بخش خانگی در کشور مربوط به گاز طبیعی است که میزان آن متناسب با فصول سرد و گرم سال متغیر است. عمده مصرف گاز در این بخش در دوره سرد سال است که در مصوبه‌های مذکور از تاریخ ۱۶ آبان هر سال لغایت ۳۱ فروردین ماه سال بعد لحاظ می‌شود. بر اساس آمارها، حدود نیمی از کل گاز بخش خانگی تنها در دو ماه دی و بهمن مصرف می‌شود. شکل (۱) وضعیت مصرف و تعداد مشترکان را در دوره سرد سال نشان می‌دهد. از نظر فراوانی تعداد مشترکان و مصرف گاز، اقلیم ۳ بیشترین سهم و اثرگذاری را در کشور دارد؛ لذا با توجه به اهمیت این اقلیم، بررسی آثار مصوبه جدید برای این اقلیم ارائه می‌شود و سایر اقلیم‌ها نیز روند مشابهی خواهند داشت. در این اقلیم ۷۵ درصد از مشترکان جزء سه پله اول (کم مصرف) هستند که ۴۸ درصد از کل مصرف را به خود اختصاص داده‌اند؛ حدود ۲۱ درصد از مشترکان در دسته مصرف

متوسط با سهم ۴۰ درصد از کل مصرف قرار دارند؛ در نهایت حدود ۴ درصد مشترکان باقیمانده جزء مشترکان پرمصرف هستند که ۱۲ درصد از کل مصرف را در اختیار دادند. شکل ۱- وضعیت تعداد مشترکان و مصرف گاز طبیعی در دوره سرد سال

جدول ۱- وضعیت مصرف و تعداد مشترکان در دوره سرد اقلیم ۳ در سال ۱۳۹۹

وضعیت / نوع	کم مصرف	مصرف متوسط	پرمصرف
سهم از مشترک	۷۵	۲۱	۴
سهم از مصرف	۴۸	۴۰	۱۲

بخش سوم: مصوبه جدید تعرفه گاز

بررسی تعرفه جدید و مقایسه آن با تعرفه سال ۱۴۰۰ نشان از کاهش عرض پلکان‌ها دارد و این مسأله باعث شده است تا به عنوان مثال مشترکی که سال ۱۴۰۰ در پله ۸ قرار می‌گرفت، اینک در پله ۱۰ قرار گیرد که به لحاظ تعرفه‌ای اختلاف زیادی با قبل دارد. این مسئله در مورد سایر پله‌ها نیز صادق است. شکل ۲ مقایسه بین پلکان‌ها و تعرفه‌ها در مصوبه‌های جدید و قدیم را نشان می‌دهد. مطابق شکل، هر چقدر میزان مصرف بیشتر شود، جابجایی پله‌ها نیز بیشتر نمود پیدا می‌کند؛ به‌طوری‌که علاوه بر جابجایی پلکان، افزایش تعرفه جدید نیز بر آن اثر گذاشته و افزایش هزینه مضاعفی را به‌همراه خواهد داشت. به‌عنوان نمونه مشترکی که قبلاً در انتهای پله نهم قرار داشت و به‌ازای هر متر مکعب ۷۲۷ تومان پرداخت می‌کرد، مطابق مصوبه جدید وارد پلکان ۱۱ و ۱۲ شده و می‌بایست به‌ازای هر متر مکعب ۵۰۰۰ تا ۶۰۰۰ تومان پرداخت کند. به عبارتی مشترکان گاز خانگی با دو نوع افزایش قیمت مواجه خواهند بود؛ نخست افزایش قیمت ناشی از تغییر دامنه پلکان و دوم جهش قیمتی حاصل از تعرفه‌های جدید.

در روش پلکانی، نحوه محاسبه مبلغ گاز طبیعی به این صورت است که مشترکی که به عنوان مثال در پله سوم قرار دارد، هزینه گاز مصرفی این مشترک از حاصل جمع میزان مصرف در پله اول در تعرفه آن پله، بعلاوه میزان مصرف در پله دوم در تعرفه آن پله، بعلاوه میزان مصرف در پله سوم در تعرفه آن پله محاسبه می‌شود. با توجه به تفاوت ساختار پلکان در دو مصوبه، شکل ۳ روند افزایش قبوض گاز را به ازای مصارف مختلف به همراه تغییرات نشان می‌دهد.

شکل ۲- تعرفه و عرض پلکان‌های مختلف در اقلیم ۳ برای مصوبه‌های قدیم و جدید

شکل ۳- مبلغ قبض مشترکان گاز در اقلیم ۳ مطابق مصوبه‌های قدیم و جدید (تا مصرف ۷۰۰ متر مکعب)
منبع: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس

مطابق شکل ۳، افزایش قبوض گاز از همان پله اول در مصارف بیشتر از ۱۷۵ متر مکعب آغاز شده به طوری که در انتهای پله سوم میزان رشد آن ۲۷ درصد خواهد بود. این در حالیست که در مصوبه هیئت وزیران مقرر بود تعرفه گاز خانگی برای سه پله اول تغییری نداشته باشد؛ لکن علیرغم آنکه نرخ تعرفه تعیین شده ثابت مانده، قبوض مشترکان به دلیل جابجایی و کوتاه شدن عرض پلکان تا ۲۷ درصد در این سه پله افزایش یافته است.

بخش چهارم: جمع بندی بررسی‌های کمیسیون انرژی

پس از اجرای مصوبه هیئت وزیران توسط شرکت ملی گاز و همزمان با کمبود شدید گاز در ماه‌های دی و بهمن سال ۱۴۰۱، اعتراضاتی از برخی مناطق سردسیر و روستایی مطرح شد که منجر به دستور رئیس‌جمهور محترم مبنی بر تخفیف ۷۰ درصدی بهای قبوض گاز ناشی از تقسیم بندی جدید پلکانها و افزایش تعرفه‌ها در مصوبه جدید شد که این دستور در تاریخ ۹ / ۱۱ / ۱۴۰۱ به تصویب هیئت وزیران رسید. نحوه اطلاع رسانی موضوع تخفیف گاز بها به گونه‌ای بود که عموم مردم تصور کردند این مصوبه منجر به کاهش ۷۰ درصدی کل مبلغ قبض خواهد شد؛ لکن در واقع این تخفیف صرفاً بر روی مابه‌التفاوت ناشی از افزایش تعرفه‌های جدید و قدیم اعمال شد. از طرفی اعمال همین مصوبه تخفیف برای ماه‌های سرد سال جاری تا کنون باعث کاهش بیست و دو هزار میلیارد ریال از درآمدهای شرکت ملی گاز (کاهش منابع هدفمندی) شده است. با عنایت به موارد مذکور، جمع‌بندی بررسی‌های این کمیسیون به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱- تأخیر ۹ ماهه در اجرای تکلیف قانونی از سوی دولت (تصویب و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی بند «م» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور در تاریخ ۱۶ / ۹ / ۱۴۰۱) علی‌رغم ارسال پیش‌نویس توسط وزارت نفت در مهلت مقرر به هیأت وزیران، موجب بلاتکلیفی مشترکان و عدم امکان برنامه‌ریزی برای تطبیق با شرایط تعرفه‌گذاری جدید بوده است؛ این موضوع ضمن ایجاد بی‌اعتمادی، فرآیند اطلاع رسانی و آگاه‌سازی مشترکان با نظام تعرفه‌گذاری جدید را مختل کرد.

۲- مطابق قانون و آیین‌نامه اجرایی مقرر بوده گازبهای پلکان اول تا سوم تغییر نکند؛ لکن در تنظیم الگوی نهایی، مبنای تعریف پلکان اول تا سوم بر اساس میزان گاز مصرفی در سال ۱۴۰۱ در مقایسه با سال گذشته تغییر کرد و در عمل قبوض مشترکان مشمول در سه پله نخست افزایش یافت. همچنین شرکت ملی گاز، الگوی مصرف برای تعیین عرض پلکان کم‌مصرف را ناشی از رفتار مصرفی حدود ۶۴ درصد از مشترکان تعریف کرده است که لازم است مشابه الگوی مصرف برق، به رفتار ۷۵ درصد مشترکان تعمیم داده و اصلاح شود.

۳- تغییر سقف مصرف (عرض پلکان) و کاهش ۲۵ متر مکعبی آن در مصوبه جدید در هر پله نسبت به سال قبل تصمیم نامناسبی بود؛ چرا که امکان مقایسه را از مصرف‌کننده سلب کرده است.

۴- نظام پلکانی افزایشی (آی.بی.تی) در مصوبه جدید به طور عادلانه اجرا نشده است؛ به گونه‌ای که شیب زیاد افزایش تعرفه گاز در مرز ۸۵۰ متر مکعب (پله ۸ قدیم و ۱۱ جدید) از ۱۵۰۰ تومان به ۵۰۰۰ تومان نامناسب می‌باشد. عمده موارد افزایش شدید مبلغ قبوض گاز نیز مربوط به مشترکانی است که در همین محدوده مصرف قرار داشتند. از سوی دیگر در مصوبه جدید، افزایش تعرفه پله ۱۱ نسبت به پله ۱۰ حدود ۲۲۷ درصد است لکن تعرفه پله ۱۲ نسبت به پله قبلی تنها حدود ۲۰ درصد افزایش می‌یابد که این موضوع عادلانه نبوده و در راستای تشویق به مصرف کمتر تلقی نمی‌شود.

۵- وضعیت ساختار پلکان‌های تعیین تعرفه گاز مشترکان به صورت تک ساختاره است؛ به این معنا که قبض تمامی مشترکان گاز از همین رابطه (ساختار پلکان) تبعیت می‌کند. این مسأله باعث می‌شود قبض مشترکانی که در نزدیکی الگوی مصرف و بیشتر از آن قرار دارد تفاوت چندانی با قبض مشترکانی که

الگوی مصرف را رعایت می‌کنند، نکند. همچنین این تک ساختاره بودن باعث می‌شود تا هنگامی که مشترکی از یک پلکان وارد پلکان پرمصرف‌تر می‌شود، مبلغ قبض مشترک تغییرات محسوسی نداشته باشد و لذا کمک و انگیزه‌ای به کاهش مصرف مشترکان نخواهد بود.

۶- شرکت ملی گاز با توجه به اینکه ساختار یکسانی را برای تعرفه‌گذاری تعیین کرده است، جهت دستیابی به هدف کاهش مصرف و پلکانی کردن قبض مشترکان، مجبور شده است تا میزان تعرفه در هر پلکان را بسیار افزایش دهد، در صورتی که اگر سه ساختار پلکانی متفاوت برای مشترکان پرمصرف، مصرف متوسط و کم مصرف ایجاد شود، علاوه بر ایجاد انگیزه برای کاهش مصرف بین مشترکان، می‌توانست از افزایش ناگهانی و با شیب زیاد قبوض جلوگیری کند. به همین دلیل پیشنهاد می‌شود که شرکت ملی گاز مشابه آنچه در وزارت نیرو برای تعرفه برق پیاده شده است، برای تعرفه گاز اعمال کند.

۷- سازمان بازرسی کل کشور در گزارش شماره ۲۱۱۹۱۱ تاریخ ۱۶/۷/۱۴۰۱ بیان می‌کند: «در گزارش اقلیم بندی سال ۱۳۹۶ سازمان هواشناسی، در مجموع ۱۴۶۹ شهر مورد بررسی قرار گرفته است. بر اساس گزارش موصوف، شهرهایی که دارای ایستگاه همدیدی هستند تنها ۳۴۹ مورد (۲۴ درصد) می‌باشد و ۱۱۲۰ شهر (۷۶ درصد) فاقد ایستگاه هواشناسی بوده فلذا محاسبات اقلیم از پشتوانه آماری دقیقی برخوردار نیست». فقدان سامانه‌های سنجش سازمان هواشناسی و نواقص کمی و کیفی موجود برای جمع‌آوری اطلاعات مکرراً توسط ریاست این سازمان در کمیسیون انرژی مطرح شده است.

۸- نتایج اقلیم‌بندی انجام‌شده (مبتنی بر مصرف انرژی) از سوی سازمان هواشناسی به دلیل فقدان زیرساخت‌های مناسب در سطح کشور از اعتبار کافی برخوردار نبوده و اعتراضات مردمی را از طریق نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در پی داشته است؛ لذا پیشنهاد می‌شود شرکت ملی گاز ایران با همکاری سازمان هواشناسی کشور و با بهره‌گیری از آمار و اطلاعات ثبت شده موجود در سامانه امور مشترکین آن شرکت، اقدام به بازنگری در اقلیم‌بندی شهرهای فاقد ایستگاه همدیدی کند؛ برخی شهرستان‌ها باید از اقلیم سرد ۲ به اقلیم سرد ۱ منتقل شوند؛ همچنین با توجه به تفاوت فاحش دما در گستره برخی شهرستان‌ها لازم است درون یک شهرستان نیز تفاوت اقلیم لحاظ شود. به عنوان مثال در استان لرستان یا همدان برخی شهرستانها در اقلیم ۲ لحاظ شده اند، در حالی‌که بخشی از همین شهرستان (خصوصاً مناطق روستایی کوهستانی) تفاوت دمایی بسیاری با مرکز شهرستان دارند و می‌بایست تعرفه اقلیم سرد ۱ لحاظ شود. همچنین با توجه به اینکه در بسیاری از روستاها و شهرستان‌های کوهستانی غرب کشور، فصل سرد از اوایل مهر آغاز و تا اوایل اردیبهشت تداوم دارد، نباید برای همه کشور دوره سرد را از ۱۶ آبان تا ۱۵ فروردین در نظر گرفت.

۹- شرکت ملی گاز شروع فصل سرد را از ۱۶ آبان لحاظ می‌کند اما قرانت شمارشگرها معمولاً در اواخر آبان انجام می‌گیرد. این امر با توجه به مصرف بیشتر گاز در ایام سرد، میانگین مصرف گاز مشترک برای ایام دوره گرم (قبل از ۱۵ آبان) را افزایش می‌دهد؛ از طرفی با توجه به کمتر بودن عرض پلکان‌ها و بالتبع افزایش نرخ تعرفه‌ها در فصول گرم در مصوبه جدید، این موضوع قبوضی که دوره مصرف آن مشترکاً در دوره گرم و سرد واقع شده را به نحو غیرمنصفانه‌ای افزایش داده و موجب اجحاف در حق مشترکان می‌شود. این موضوع در گزارش سازمان بازرسی نیز تأکید شده است. لذا پیشنهاد می‌شود قرانت شمارشگرها دقیقاً در روز شروع و اتمام فصل سرد یا نهایتاً روز قبل و بعد از آن انجام شود.

۱۰- بر اساس گزارش سازمان بازرسی، پیش نویس ارسال شده از سوی وزارت نفت به هیأت وزیران در راستای اجرای تکلیف مندرج در بند «م» تبصره یک و بند «ک» تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱، به دلیل فقدان مطالعات کافی و عدم تنوع جامعه آماری و محدودیت نمونه‌های انتخاب شده ناعادلانه می‌باشد؛ این موضوع منجر به تحمیل هزینه‌های مازاد خواهد شد. فلذا این سازمان در تاریخ ۱۶/۷/۱۴۰۱ به وزیر نفت پیشنهاد داده است با ملحوظ نظر قرار دادن شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جامعه، به نحو مقتضی ضمن انجام مطالعات کامل، اقدام به بازنگری پیش نویس آرسالی به هیأت وزیران کند.

۱۱- در انتها پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه در مصوبه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور تعیین الگوی مصرف و تعرفه‌های گاز، برق و آب به عهده دولت گذاشته شده است، لازم است در مهلت مقرر قانونی، وزارت نفت و نیرو دغدغه‌ها و پیشنهادات فوق را مد نظر قرار دهند و نهایتاً مصوبه هیأت وزیران در این خصوص پس از دریافت توسط هیأت تطبیق، به کمیسیون انرژی برای اظهار نظر تخصصی ارسال شود.