

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۵۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»

۱. کلیات طرح

در ماده (۵۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) تصریح شده است که وزارت راه و ترابری^۱ از پرداخت هزینه حق انشعاب برق و بهای برق مصرفی برای روشنایی و تهویه تونل‌ها و چراغ‌های ویژه نقاط مه‌گیر، چراغ‌های چشم‌کزن در طول راه‌های کشور و همچنین مساجد بین‌راهی معاف هستند.

شورای عالی استان‌ها نیز با ارائه طرح حاضر بر آن است که شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از پرداخت هزینه‌های حق انشعاب برق و بهای برق مصرفی برخی موارد تصریح شده در طرح را معاف کند. در مقدمه توجیهی این طرح عنوان شده است که در هیچ‌یک از قوانین و مقررات موضوعه، مسئولیت پرداخت هزینه برق مصرفی تجهیزات ترافیکی مشخصاً برعهده شهرداری‌ها نمی‌باشد و دستورالعمل موضوع ماده (۹۷) آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی ناظر بر ضوابط تهیه، نصب و نگهداری تجهیزات راهنمایی در حال حاضر توسط شهرداری‌ها صورت می‌گیرد و وجه برق مصرفی مذکور نیز از شهرداری‌ها مطالبه می‌شود. در ادامه این طرح آمده است که با توجه به مراتب فوق شورای عالی استان‌ها با ارائه این طرح خواستار تسری معافیت ارائه شده به وزارت راه و ترابری برای شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است.

ماده واحده طرح ارائه شده به ترتیب زیر است:

ماده واحده - ماده (۵۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده (۵۴)

وزارت راه و ترابری و شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور پرداخت هزینه حق انشعاب برق و بهای برق مصرفی تجهیزات و وسایل عبور و مرور منصوبه در سطح شهرها و راه‌های کشور از قبیل چراغ‌های راهنمایی و رانندگی، سیستم‌های نظارت تصویری، تابلوهای اطلاع‌رسانی، پل‌های مکانیزه عابر پیاده، ایستگاه‌های اتوبوس، روشنایی پارک‌ها و فضای سبز و نیز تهویه و روشنایی تونل‌ها و چراغ‌های ویژه نقاط مه‌گیر و همچنین مساجد بین‌راهی معاف می‌باشند.

۲. اظهار نظر کارشناسی

در این بخش جزئیات و کلیات طرح ارائه شده از دو منظر (نظرات مخالفین و موافقین) مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. با تغییر و تحولات صورت گرفته و ادغام دو وزارتخانه مسکن و شهرسازی و راه و ترابری مقصود وزارت راه و شهرسازی است.

- در مفاد ماده (۵۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ چهار بخش مصرفی روشنایی تونل‌ها، چراغ‌های ویژه نقاط مه‌گیر، چراغ‌های چشمک‌زن در طول راه‌های کشور و مساجد بین راهی از پرداخت هزینه مصرف برق و هزینه حق انشعاب آن معاف شده‌اند، اما در طرح ارائه شده؛ دایره معافیت از پرداخت هزینه برق مصرفی و هزینه حق انشعاب، افزایش یافته و موارد مصرفی تجهیزات و وسایل عبور و مرور منصوبه در سطح شهرها و راه‌های کشور، سیستم‌های نظارت تصویری، تابلوهای اطلاع‌رسانی، پل‌های مکانیزه عابر پیاده، روشنایی پارک‌ها و فضای سبز و تهویه و روشنایی تونل‌ها به موارد قبلی اضافه شده است. لذا از این منظر طرح ارائه شده منجر به افزایش هزینه دولت و یا کاهش درآمد آن شده و مغایر با مفاد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است.

- مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ نیروگاه‌های کشور به‌عنوان فعالیت‌های گروه «۱» قانون مذکور تعیین شده لذا باید به بخش خصوصی واگذار شوند. از طرف دیگر براساس مفاد بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مکلف شده است تا میانگین قیمت فروش داخلی برق را به‌گونه‌ای تعیین کند که به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران قیمت آن معادل قیمت تمام شده باشد. در این شرایط ارائه هر نوع معافیت از پرداخت هزینه برق مصرفی به هر بخشی عملاً غیرممکن خواهد شد و باید محل تأمین اعتبار آن مشخص شود. از این منظر نیز می‌توان گفت مفاد این طرح با اصول کلی حاکم بر مفاد قوانین فوق (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در تعارض است.

- با توجه به رویکرد کلی ارائه شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها درخصوص اصلاح مکانیسم قیمتگذاری برای حامل‌های انرژی به‌نظر می‌رسد تصویب این طرح منجر به قطع رابطه منطقی بین مصرف و قیمت یکی از مهمترین حامل‌های انرژی (برق) شده و در نهایت با مجانی شدن آن برای برخی از بخش‌ها در مصرف آن اسراف و تبذیر صورت گیرد. لذا بهتر است به‌جای قطع رابطه قیمت با مصرف برای برخی بخش‌های مد نظر سیاستگذاران، بهتر است به بخش مصرف‌کننده مبالغی را به‌صورت نقدی و به‌عنوان کمک برای جبران بخشی از هزینه برق مصرفی پرداخت کنند تا در نهایت خود هزینه برق مصرفی را پرداخت کنند. این امر باعث می‌شود که مصرف‌کننده الگوی مصرف بهینه را رعایت کند و از هر نوع مصرف اسراف‌آمیز پرهیز کند.

- با توجه به شرایط اقتصادی نامطلوب وزارت نیرو اگر متولی مشخصی برای پرداخت هزینه برق مصرفی در بخش‌های مد نظر طرح مشخص نشود عملاً این وزارتخانه از ارائه برق مجانی به بخش‌های مذکور عاجز خواهد بود. در این شرایط تصویب این طرح در عمل به معنای حل مشکل یک بخش و ایجاد مشکل بزرگ‌تر برای بخش‌های دیگر است.

- شهرداری‌ها در انجام بسیاری از تکالیف ذاتی و قانونی خود نیازمند منابع درآمدی پایدار هستند. متأسفانه تا به امروز علیرغم گسترش دامنه وظایف قانونی و ذاتی این نهاد عملاً اقدامی اساسی برای تأمین منابع درآمدی پایدار برای این نهاد صورت نگرفته است. از این منظر ضروری است سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور با توجه به واقعیت‌های موجود اقدامات اساسی را در این رابطه انجام دهند. عدم توجه به این واقعیت ممکن است در بسیاری از ابعاد زندگی اجتماعی مردم آثار نامطلوب خود را تحمیل کند.

- متأسفانه علیرغم تأکید مفاد ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبنی بر ارائه برخی از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی موضوع این قانون) به شهرداری‌ها و دهیاری برای جبران بخشی از افزایش هزینه‌های این نهاد، تا به امروز هیچ منبعی از محل اجرای این قانون به شهرداری کلانشهرها پرداخت نشده است. این

درحالی است که با اجرای این قانون هزینه این نهادها به مراتب افزایش یافته و اجرای این قانون تأثیرات قابل توجهی در بودجه این نهاد داشته است. لذا از این منظر کلیات این طرح قابل دفاع است و اگر طرح‌هایی با این مختصات به تصویب نرسند عملاً شهرداری‌ها مجبور خواهند شد تا ارائه بخشی از خدمات عمومی را محدودتر کنند.

- ارائه‌کنندگان طرح بر این باورند که اساساً بین وظایف و خدمات ارائه شده توسط وزارت راه و ترابری (مد نظر ماده (۵۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) و شهرداری‌ها تفاوتی وجود ندارد. لذا همانطور که قانونگذار هزینه برق مصرفی و حق انشعاب برق این وزارتخانه در برخی از بخش‌ها را مجانی تعیین کرده است لذا این موضوع می‌تواند به مصارف عمومی برق شهرداری‌ها و دهیاری نیز تسری یابد.

- وزارت نیرو در قبوض برق مصرفی تمام مشترکین درصدی (میزان این درصد محل اختلاف بین وزارت نیرو و مسئولین شورای عالی استان‌ها و شهرداری‌هاست) از مبالغ برق مصرفی هر مشترک را در قالب عوارض (مستتر در قیمت تمام شده برق) از آنها دریافت می‌کند (مطابق مفاد ماده (۱۱) قانون تأسیس سازمان برق و آیین اجرایی آن) تا از این منابع هزینه برق مصرفی معابر عمومی را پوشش دهد. لذا دیگر ضرورتی ندارد هزینه برق مصرفی از بخش‌های ذکر شده در ماده واحده طرح را از شهرداری‌ها دریافت کند. علاوه بر عوارض ذکر شده، مبلغ دیگری نیز صریحاً تحت عنوان مالیات بر ارزش‌افزوده در قبوض برق هر مشترک قید می‌شود و از مشترکین دریافت می‌شود، اما در اختیار شهرداری‌ها قرار نمی‌گیرد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

- کلیات این طرح به دلیل مغایرت آن با مفاد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی و تعارض با اصول کلی حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و همچنین قانون هدفمند کردن یارانه‌ها رد شود.

- برای جلوگیری از کاهش و یا تعدیل خدمات عمومی مرتبط با حوزه وظایف شهرداری‌ها به دلیل افزایش هزینه این نهاد، ضروری است، مقادیر مصرفی بخش‌های ذکر شده در ماده واحده و هزینه سالیانه پرداختی آن توسط شهرداری‌ها و همچنین میزان کل عوارض دریافتی وزارت نیرو از قبوض مشترکین برق مشخص شود و برای آن تصمیم کارشناسی مقتضی اخذ شود (مرکز پژوهش‌ها در نامه‌های جداگانه‌ای اطلاعات فوق را از دبیرخانه شهرداری‌های کلانشهرها با شماره ۸۲-۱۴/۶۶/۷۴۰۳ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۹ و شرکت توانیر و وزارت نیرو با شماره ۸۲-۱۴/۱۱/۷۴۱۱ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۹ درخواست کرده تا تصمیم کارشناسی در این مورد اخذ شود، اما متأسفانه تا روز تهیه این گزارش پاسخ‌های مورد نظر از دستگاه‌های مربوطه دریافت نشده است).

- تحت هر شرایطی قطع ارتباط بین قیمت و مقادیر مصرف حامل‌های انرژی کارشناسی نبوده و منجر به اسراف و تبذیر در مصرف حامل‌های انرژی می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود در صورت اصرار بر تصویب این طرح، برای کمک به برخی از بخش‌ها به دلیل اولویت‌های خاص و سیاستگذاری و همچنین شرایط خاص آن (مانند شهرداری‌ها)، بهتر است مصرف‌کننده (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) با قیمت‌های مصوب مبالغ هزینه برق مصرفی خود را پرداخت کند و دولت برای کمک به این نهادها، بخشی از کل هزینه برق مصرفی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را در قالب اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سالیانه به آن پرداخت کند.