

درباره بازگشت دوباره آبونمان به قبوض گاز مشترکین

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

مطالعات حقوقی

شماره مسلسل: ۳۱۰۱۲۸۴۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۸

مقدمه

آب، برق، گاز و تلفن از جمله خدماتی هستند که استمرار زندگی امروز بدون دسترسی و برخورداری از آنها امکانپذیر نیست. ارائه اینگونه خدمات به شهروندان به دلیل به کارگیری تجهیزات مختلف همانند هر کالای دیگری به صرف هزینه نیاز دارد. تأمین این هزینه‌ها فقط از محل بودجه‌های عمومی امکانپذیر نیست. لذا شرکت‌های ارائه‌دهنده اینگونه خدمات با استفاده از شیوه‌هایی، برخی از هزینه‌های مربوط به ارائه خدمات اینچینی را از مشترکین دریافت می‌کنند. هزینه برقراری انشعاب و آبونمان از جمله این موارد هستند. از زمان اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور (۱۳۸۹/۹/۲۸)، آبونمان از قبض گاز مشترکین حذف شد. ولی در آخرین قبض صادره توسط شرکت ملی گاز، مجدداً هزینه آبونمان به قبض‌ها اضافه شده است. این تصمیم باعث شد تا برخی از نمایندگان محترم عضو کمیسیون انرژی، دلیل این بازگشت را از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جویا شوند. این مرکز نیز به منظور بررسی این موضوع در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۳ جلسه‌ای را با حضور برخی از مدیران شرکت ملی گاز ایران و نماینده دیوان محاسبات برگزار کرده<sup>۱</sup> که نتیجه آن جلسه و نظر کارشناسی مرکز در ادامه ارائه می‌شود.

۱. مروری بر سابقه دریافت آبونمان گاز

بررسی‌ها نشان می‌دهد که شرکت ملی گاز ایران از سال ۱۳۵۳ با استفاده از روش‌هایی، مبلغی را محاسبه کرده و تحت عنوان «حداقل صورتحساب ماهیانه» از مشترکین دریافت می‌کرده است. اما از سال ۱۳۷۱ آبونمان جایگزین «حداقل صورتحساب ماهیانه» شد.

وزارت نفت از سال ۱۳۷۳ درخواست کرد تا نحوه محاسبه آبونمان برای کلیه مشترکین گاز یکسان شود. این درخواست در جلسه مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۲۱ شورای اقتصاد مطرح شد و در نهایت مقرر شد آبونمان ماهیانه برای مشترکین با ظرفیت بیشتر از ۱۰۰ مترمکعب با استفاده از فرمول زیر:

گازبها × حداکثر ظرفیت کنتور × ۱۲/۵ ضریب ثابت = آبونمان ماهیانه

و برای مشترکین کنتورهای با ظرفیت کمتر از ۱۰۰ مترمکعب براساس فرمول زیر:

گازبها × حداکثر ظرفیت کنتور × ضریب ثابت ۹ = آبونمان ماهیانه

محاسبه شود. تاریخ اجرای این مصوبه شورای اقتصاد نیز ۱۳۷۵/۱/۱۵ تعیین شده بود.

استفاده از این فرمول‌ها برای محاسبه آبونمان مشترکین گاز تا قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در آذرماه

۱. از ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها و سازمان بازرسی کل کشور نیز برای حضور در جلسه دعوت به عمل آمده است که بدون اطلاع قبلی در جلسه حاضر نشدند.

سال ۱۳۸۹ ادامه داشت. همزمان با اجرای این قانون در ۱۳۸۹/۹/۲۸ و مطابق اطلاعیه شماره ۶ ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها در ۱۳۸۹/۱۰/۱۴، مقرر شد مبالغی نظیر آبونمان، دیماندا، قدرت و تبصره از مشترکین دریافت نشود. با صدور این اطلاعیه، شرکت ملی گاز نیز هزینه آبونمان را از قبض‌های گاز مشترکین حذف کرده است. این رویه تا شهریورماه ۱۳۹۱ ادامه یافت، تا اینکه در مهرماه سال جاری، ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها در قالب نامه محرمانه‌ای به وزیر نفت این‌گونه بیان کرد:

«احتراماً تصمیم ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها به شرح زیر جهت اجرا ابلاغ می‌گردد:

وزارت نفت (شرکت ملی گاز ایران) مجاز است از ابتدای مهرماه سال ۱۳۹۱ نسبت به اخذ آبونمان ثابت ماهیانه از مشترکین گاز طبیعی (به استثنای جایگاه‌های CNG) براساس رابطه زیر اقدام نماید:

«(۷۰۰ ریال به ازای مترمکعب) متوسط گازبها  $\times$  ظرفیت کنتور / ایستگاه  $\times 2 =$  آبونمان ثابت ماهیانه

مطابق این تصمیم ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها، از مهرماه سال ۱۳۹۱، مجدداً هزینه آبونمان به قبض‌های مشترکین گاز اضافه شد.

## ۲. تعریف آبونمان و محل هزینه آن

مطابق مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی، آبونمان مشترکین جزء و عمده به صورت زیر تعریف شده است: «مبالغی است که ماهیانه به تناسب ظرفیت کنتور / ایستگاه اندازه‌گیری برای جبران هزینه‌های نگهداری تأسیسات

گاز و تأمین هزینه‌های جاری شرکت از مشترکین جزء و عمده به شرح فرمول ذیل محاسبه و اخذ می‌گردد:

ظرفیت ایستگاه محاسباتی آبونمان  $\times$  متوسط گازبها  $\times$  عدد ثابت = آبونمان ثابت مشترکین (ریال)

تبصره - اعداد ثابت جهت محاسبه آبونمان توسط مجمع عمومی شرکت‌های گاز استانی ابلاغ می‌گردد.»

همان‌طوری که در مقدمه این نوشتار آمده است، در دسترس قرار دادن گاز برای شهروندان، به سرمایه‌گذاری و صرف هزینه نیاز دارد. مطابق قوانین و مقررات، بخشی از این هزینه‌ها توسط مشترکین پرداخت می‌شود، که اخذ آبونمان از مشترکین با توجه به تعریفی که از آن ارائه شده، برای این منظور است. اما نکته بسیار مهم در مورد تصمیم ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها این است که آیا آبونمان دریافتی از مشترکین برای جبران هزینه‌های نگهداری تأسیسات گاز و تأمین هزینه‌های جاری شرکت گاز اختصاص داده شده است یا خیر؟ در واقع آیا مبالغ دریافتی تحت نام آبونمان، به همان موضوعاتی اختصاص داده شده است که در تعریف آبونمان آمده است؟

به هر حال، اخذ آبونمان از سال ۱۳۷۴ مطابق مصوبه شورای اقتصاد به اجرا درآمده است و از ابتدای آذرماه ۱۳۸۹ تا اواسط سال ۱۳۹۱ متوقف و مجدداً از ابتدای نیمه دوم سال ۱۳۹۱ با صدور مجوز دریافت آن توسط ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها، توسط شرکت ملی گاز ایران برقرار گردید. اینکه ابلاغیه ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها و لغو مصوبه شورای اقتصاد قانونی است، در قسمت بعد مورد توجه قرار می‌گیرد.

## ۳. بررسی مبانی حقوقی مصوبات شورای اقتصاد و تصمیم ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها

شورای اقتصاد به موجب ماده (۲) قانون برنامه و بودجه به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور مرکب از

عده‌ای از وزیران و رئیس کل بانک مرکزی ایران تشکیل شد. وظایف و صلاحیت‌های این شورا به موجب این ماده و همچنین برخی قوانین دیگر مشخص شده است. همچنین به موجب بند «ب» ماده (۳۰) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی، «هرگونه افزایش قیمت برای خدمات، تحقیقات و تولیدات و وضع عوارض غیر از موارد پیش‌بینی شده در این قانون برای وزارتخانه‌ها، نهادها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی منوط به تصویب شورای اقتصادی می‌باشد». براین اساس شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۲۱ به استناد این بند، به تصویب میزان و نحوه محاسبه دریافت آبونمان برای مشترکین گاز طبیعی پرداخت. لذا با عنایت به مراتب مذکور، صلاحیت شورای اقتصاد در تصویب میزان و نحوه محاسبه آبونمان ناشی از قانون مصوب مجلس شورای اسلامی بوده است. همان‌طوری که در قسمت قبل ذکر شد مصوبه مزبور به موجب اطلاعیه شماره ۶ ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها در دی‌ماه ۱۳۸۹ لغو گردید. مطابق این تصمیم، دریافت هرگونه مبالغی تحت عناوینی مانند آبونمان در قبوض ممنوع می‌باشد. سپس ستاد مزبور مجدداً در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۲۰، شرکت ملی گاز را مجاز نمود تا با رعایت ترتیب مقرر در این تصمیم، نسبت به اخذ آبونمان ثابت ماهیانه مشترکین گاز طبیعی اقدام نماید.

حال مسئله‌ای که در این رابطه وجود دارد بررسی صلاحیت ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها در لغو مصوبه شورای اقتصاد و وضع مجدد اخذ آبونمان به موجب تصمیم این ستاد می‌باشد. در این رابطه لازم به ذکر است که ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها به موجب مصوبه هیئت وزیران ایجاد شده است که متشکل از تعدادی از وزراء، معاونین رئیس‌جمهور و اشخاص صاحب‌نظر اقتصادی می‌باشد. به موجب مصوبه هیئت وزیران، ستاد مزبور در واقع از یکسو نماینده ویژه رئیس‌جمهور، موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم و از سوی دیگر کمیسیون متشکل از چند وزیر موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی می‌باشد. به موجب اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود». همچنین به موجب اصل یکصد و سی و هشتم، دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و اگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین، پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. مصوبات کمیسیون‌های مذکور ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.

با عنایت به مراتب مذکور، مصوبات اینچنین کمیسیون‌هایی که از سوی دولت ایجاد می‌شود (موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی) و یا نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور (موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی) را می‌توان در حکم تصمیمات هیئت وزیران دانست و صلاحیت آنها نیز محدود به امور مربوط به وظایف دولت و در چارچوب تصمیم دولت، مبنی بر واگذاری برخی از امور به این کمیسیون‌ها خواهد بود و بدون تردید مصوبات این کمیسیون‌ها نمی‌تواند برخلاف این موارد و همچنین قوانین کشور باشد.

همچنین به موجب نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان در خصوص اصل یکصد و بیست و هفتم، تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها نمی‌شود و منحصراً شامل تصمیمات خواهد بود.<sup>۱</sup>

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۷۳۷ مورخ ۷۹/۵/۳۰ شورای نگهبان.

اما در خصوص تصمیم ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها در لغو مصوبه شورای اقتصاد و وضع مجدد آبونمان به موجب تصمیم خود، باید متذکر شد که شورای اقتصاد به استناد و مجوز قانونگذار در بند «ب» ماده (۳۰) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، به تصویب میزان و نحوه محاسبه آبونمان پرداخته است و لذا صلاحیت مزبور از جانب قانونگذار بوده است. لکن ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها صرفاً در چارچوب صلاحیت‌های محول شده از سوی هیئت وزیران و قوانین قادر به اتخاذ تصمیم است و نمی‌تواند تصمیماتی اتخاذ نماید که خارج از صلاحیت وی بوده و مغایر نظامات بالاتر باشد.

بنابراین در رابطه با تصمیمات ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها می‌توان چنین نتیجه گرفت که ستاد مزبور از یکسو اصولاً صلاحیت لغو مصوبه شورای اقتصاد مبنی بر عدم اخذ آبونمان که به موجب بند «ب» ماده (۳۰) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» وضع شده است را نداشته است و تصمیم مزبور غیرقانونی است. اما از سوی دیگر، تصویب هرگونه عوارض و یا بهای خدمات می‌بایست در چارچوب قوانین باشد و هیئت وزیران و به تبع آن، ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها که تصمیمات آن در حکم تصمیمات هیئت وزیران است صلاحیت وضع عوارضی خارج از چارچوب قوانین را ندارند.

### نتیجه‌گیری

مطابق تعریفی که از آبونمان در این نوشتار بیان شده است، اخذ آبونمان از مشترکین گاز در کشور از سال ۱۳۵۳ آغاز شد. از سال ۱۳۷۴ نیز بنا به مصوبه شورای اقتصاد اخذ این وجه از مشترکین براساس فرمولی که در آن تعریف شد نیز ادامه یافت. اما در سال ۱۳۸۹ این مصوبه با اطلاعیه شماره ۶ ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها لغو شد. در نهایت دریافت این وجه با تصمیم ستاد مذکور و ابلاغ آن به شرکت ملی گاز مجدداً به قبض‌ها اضافه شد.

مطالب مندرج در گزارش نشان می‌دهد که مطابق «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، هرگونه افزایش قیمت برای خدمات و وضع عوارض غیر از موارد پیش‌بینی شده در این قانون به تصویب شورای اقتصاد منوط شده است. بنابراین، روشن است که تصمیم ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها در عدم اخذ آبونمان خلاف قانون بوده است و با توجه به ابقای شورای اقتصاد به موجب «قانون تعیین وضعیت شوره‌های عالی» مصوب ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام، صلاحیت تصمیم‌گیری در این خصوص برعهده خود «شورای اقتصاد» بوده و قابل تفویض نمی‌باشد.