

گزارش

بررسی ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب

و قوانین مربوط به آن

پیرامون اخذ مبلغ به ازای مصرف آب کشاورزی

کمیته آب انجمن پسته ایران

آذر ماه ۱۴۰۲

بسمه تعالی

چکیده؛

در شرایط کنونی که کشاورزان از یک طرف با مشکلات عدیده‌ای مانند افزایش هزینه‌های تولید نهادها، تأثیرات تورم افسار گسیخته بر این بخش، نوسانات آب و هوایی و خاموشی برق با خسارت‌های جبران ناپذیری رو برو هستند و از سوی دیگر با کاهش دبی چاه‌ها که ناشی از عدم نظارت و کنترل متولی منابع آب کشور است، در چهار سال اخیر با هزینه مضاعفی در تبصره ۸ قوانین بودجه نیز روبرو شده‌اند و آن پرداخت مبلغی به ازای برداشت آب از چاه‌های کشاورزی است.

در حالی که انتظار می‌رود که سیاست‌ها و مصوبات مجلس و دولت در راستای حمایت از بخش کشاورزی که یکی از بخش‌های مهم و آسیب پذیر در هر کشوری محسوب می‌شود باشد و روش‌ها و راهکارهایی برای ایجاد انگیزه بیشتر در میان کشاورزان ایجاد شود. اما متأسفانه می‌بینیم با اخذ مبلغی که جنبه درآمدزایی آن برای نهادهای دولتی غیر قابل انکار است، موجب دلسردی و خسارت جبران ناپذیری بر جامعه روستا نشین و خصوصاً خورده مالکان شده است.

اخذ این مبالغ چشمگیر از بخش کشاورزی، ما را بر آن داشت با مطالعه دقیق قوانین، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مشروح مذاکرات مجلس، آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و تبصره ۸ قوانین بودجه چندین سال اخیر دریابیم که آیا اخذ این مبلغ جنبه قانونی دارد؟ آیا با قوانین موجود مطابقت دارد؟ و مهمتر آنکه در راستای اهداف پیش بینی شده، تدوین شده است؟

از این رو ابتدا به بررسی نص قانون مورد استناد؛ ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب و در ادامه به سابقه اخذ مبلغ با استناد به این ماده در سایر قوانین پرداخته شد و سپس قوانین بودجه مصوب بعد از سال ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفت. این بررسی نشان داد که در بازگشت دوباره اخذ مبلغ به ازای مصرف آب در قوانین بودجه علاوه بر اینکه ایرادات و مغایرت‌های قانون قبل با برجاست، ایرادات و معضلات جدیدی نیز بر آن وارد است. با تکرار رویه گذشته نه تنها گامی در جهت اصلاح بر داشته نشده، بلکه ابهامات جدیدی را نیز بر آن افزوده است.

از این رو مستدعی است، مسئولان و نمایندگان خدوم ملت و تشکل‌ها و کشاورزان موضوعات مطرح شده در گزارش پیش رو را برای پیگیری و مطالبه مد نظر قرار دهند.

سابقه موضوع دریافت وجه به ازای برداشت آب به حدود سال‌های ۱۳۶۵ بر می‌گردد؛ زمانی که وزارت نیرو براساس بخشنامه‌ای داخلی اقدام به دریافت وجهی به نام حق‌النظاره از چاه‌های آب می‌کرد. اما چون ایرادات قانونی به آن بخشنامه وارد بود در دیوان عدالت اداری ابطال شد. وزارت نیرو برای اینکه از عواید درآمدی آن محروم نماند با رفع ایرادات بخشنامه در سال ۱۳۷۱ «مصوبه مربوط به دریافت حق‌النظاره از صاحبان چاه‌های مجاز موضوع بند ب ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب» را از طریق شورای اقتصاد به‌دست آورد. این وزارتخانه حدود ۱۲ سال یعنی تا سال ۱۳۸۳ بر اساس میزان محصول تولیدی اقدام به اخذ وجه در قالب حق‌النظاره از چاه‌های آب کشاورزی کرد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی با توجه به اعتراضات کشاورزان و ایرادات بسیاری که در نحوه دریافت و هزینه کردن آن و تعارض آن با قوانین دیگر وجود داشت در سال ۱۳۸۳ در «قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی»، دریافت حق‌النظاره آب از بخش کشاورزی و دامداری را ممنوع کردند. در واقع تجربه بیش از ۱۲ سال اخذ مبلغ با اهدافی به ظاهر خیر خواهانه، اما در واقع درآمد زا برای نهادها نشان داد که اینگونه مقررات نتیجه‌ای جز کاهش اعتماد عمومی ندارد.

از آنجا که وزارت نیرو مخالف حذف این منبع درآمدی بود تلاش‌هایی را برای بازگشت آن در قوانین بودجه ۱۳۸۴ و ۱۳۹۴ کرد که مورد پذیرش نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت. اما پس از گذشت ۱۶ سال از ممنوعیت دریافت حق‌النظاره آب از بخش کشاورزی، بالاخره وزارت نیرو توانست دریافت وجه به ازای برداشت هر متر مکعب آب را در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بگنجانند. از آنجا که قانون بودجه اساساً مربوط به همان سال است این موضوع در قانون بودجه سال‌های آتی ابقا شد. بررسی قوانین بودجه مربوط به این موضوع نیز نشان می‌دهد که متأسفانه ایرادات قوانین قبل نیز بر این قانون نیز وارد است.

➤ بررسی ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب؛ عوارض، آب بها

ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب: وزارت نیرو موظف است نرخ آب را برای مصارف شهری و کشاورزی و صنعتی و سایر مصارف باتوجه به نحوه استحصال و مصرف برای هر یک از مصارف در تمام کشور به شرح زیر تعیین و پس از تصویب شورای اقتصاد وصول نماید.

برداشته‌ها از نص ماده ۳۳:

- نرخ آب، برای همه مصارف، توسط وزارت نیرو تعیین می‌شود. به عبارتی تعیین کننده نرخ آب، تنها وزارت نیرو است.
- نرخ آب پس از تصویب "شورای اقتصاد"، توسط وزارت نیرو قابل وصول می‌شود. در واقع نرخ آب (یا آب بها) پس از تعیین از سوی وزارت نیرو به تأیید شورای اقتصاد رسیده و بعد توسط وزارت نیرو وصول می‌شود.

الف - در مواردی که استحصال آب به وسیله دولت انجام پذیرفته و به صورت تنظیم شده در اختیار مصرف کننده قرار گیرد، نرخ آب با در نظر گرفتن هزینه‌های جاری از قبیل: مدیریت، نگهداری، تعمیر، بهره‌برداری و هزینه استهلاک تأسیسات و با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه تعیین و از مصرف کننده وصول می‌شود.

برداشته‌ها از بند الف:

- استحصال آب بوسیله "دولت" انجام پذیرفته باشد؛ یعنی در این نحوه استحصال آب که به وسیله دولت انجام می‌گیرد دولت هزینه‌هایی را متقبل شده است، تأسیساتی را ایجاد کرده است که این تأسیسات نیاز به مدیریت، نگه داری، تعمیر و حتی تأمین هزینه استهلاک هم دارد.
- استحصال آبی که مشمول نرخ آب (آب بها) می‌گردد: ۱- استحصال به وسیله دولت انجام شده باشد. ۲- به صورت تنظیم شده در اختیار مصرف کننده قرار گیرد.
- یعنی تنها در صورتی که استحصال آب به وسیله دولت و به صورت تنظیم شده در اختیار مصرف کننده قرار گیرد، وزارت نیرو حق تعیین نرخ آب را دارد.
- البته در این بند، اصطلاح «به صورت تنظیم شده» نیازمند تعریف شفاف و دقیق است. اینکه منظور از به صورت تنظیم شده چیست؟ و چنانچه تنظیم شده نبود تکلیف چیست؟
- در این بند واژه «دولت» به کار رفته و به نحو مطلق آمده و دولت به کلیه دستگاه‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی اطلاق می‌شود. مقید نمودن آن به دستگاه دولتی خاص نیاز به نص صریح دارد.

- وضعیت شرکت‌های آب و فاضلاب و یا شهرداری‌ها و... در تامین آب شرب با توجه به این ماده چیست؟ تداخل وظایف شرکت‌های آب و فاضلاب و شرکت‌های آب منطقه‌ای در این مورد نیازمند شفافیت است.
- تعیین نرخ آب: با در نظر گرفتن هزینه‌های جاری از قبیل: مدیریت، نگهداری، تعمیر، بهره برداری و هزینه استهلاک تأسیسات و باتوجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه تعیین می‌شود.
- باید توجه داشت که موضوع بند الف؛ تنها نرخ آب (آب بها) است.

ب - در مواردی که استحصال آب به وسیله دولت انجام نمی‌پذیرد. دولت می‌تواند به ازاء نظارت و خدماتی که انجام می‌دهد با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه در صورت لزوم عوارضی را تعیین و از مصرف کننده وصول نماید.

برداشت‌ها از بند ب؛

- بر اساس این بند کسانی که بدون دخالت دولت آب استحصال کنند تنها مشمول عوارض هستند. (توجه: مشمول آب بها نیستند؛ چون نه در استحصال آن دولت کاری کرده و نه اینکه به صورت تنظیم شده در اختیار مصرف کنندگان قرار داده است).
- بنابراین در صورتی که استحصال آب به وسیله «دولت» انجام نشود؛ «دولت» می‌تواند «عوارض» تعیین کند.
- عوارض: به ازای نظارت و خدمات.
- بر اساس ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب، دولت به ازای "نظارت و خدماتی" که ارائه می‌دهد می‌تواند عوارضی تعیین کند.
- نظارت و خدمات نیازمند تعریفی شفاف است. در شرایطی که سفره‌های آب زیرزمینی در حال افت مستمر است آیا این نظارت مشمول دریافت عوارض است؟
- باید مشخص باشد که تعیین این عوارض بابت چه خدمات و نظارتی است؟
- خدماتی که در حال حاضر از سوی شرکت‌های آب منطقه‌ای برای کشاورزان صورت می‌پذیرد با دریافت هزینه است. باید مشخص باشد کدام خدمت جدید قرار است به جامعه کشاورزی ارائه شود تا به ازای آن عوارض وضع گردیده است؟ خدمات و نظارت بر منابع و مصارف آب جهت تداوم آب مطمئن سطحی و زیرزمینی برای بهره برداران باید باشد تا حفاظت از محیط زیست و حفظ حقوق سایرین فراهم گردد. آیا این مهم به درستی انجام شده است؟ آنچه که برای جامعه کشاورزی مشهود است، این است که دولت در قبال دریافت این عوارض وظیفه نظارتی خود را به درستی انجام نداده و بر تعداد چاه‌های غیر مجاز روز به روز افزوده شده و سفره‌های آب با افت مستمر روبرو هستند.

- دریافت عوارض شروطی دارد:

الف- استحصال آب به وسیله دولت انجام نشود. ب- در صورت لزوم (؟) ج- توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه د- توسط دولت عوارض تعیین و وصول می‌شود.

- در این بند واژه «دولت» به کار رفته و به نحو مطلق آمده و به کلیه دستگاه‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی اطلاق می‌شود. مقید نمودن آن به دستگاه دولتی خاص نیاز به نص صریح دارد.

- دولت تعیین کننده عوارض و وصول آن است نه وزارت نیرو یا شورای اقتصاد. بنابراین تعیین عوارض از سوی شورای اقتصاد فاقد وجهت قانونی است.

- با توجه به اینکه مقررات مختلفی در استحصال توسط دولت و غیر آن تعیین شده است آیا چاهی می‌تواند مشمول هم عوارض و هم نرخ آب گردد؟ با توجه به اینکه ماده ۳۳ بر اساس دخالت و عدم دخالت دولت در استحصال و تحویل به صورت تنظیم شده، به دو دسته تقسیم کرده است پس یک چاه نمی‌تواند هم مشمول عوارض و هم آب بها شود.

- باید توجه داشت این ادعا که بهره‌بردارانی که از آب زیرزمینی استفاده می‌کنند و اقدام به حفر چاه می‌کنند آب رایگانی در اختیار دارند خلاف واقع است زیرا برای تأمین آب، یک کشاورز باید سرمایه‌گذاری ثابتی انجام دهد و برای هر متر مکعب برداشت آب نیز هزینه متغیری را بابت سوخت، تعمیرات، برق و جا به جایی، کف شکنی و... پرداخت نماید. بنابراین تأمین آب زیرزمینی نیز هزینه قابل توجهی دارد که اگر با آب سطحی مقایسه گردد معنی‌دار خواهد بود ضمن آنکه در وضعیت موجود آبخوان‌ها ریسک برداشت از آبهای زیرزمینی بسیار بالاست.

- بنا بر بند (ب) ماده ۳۳ دولت تنها به ازای خدمات دولتی و اقدامات حفاظتی می‌تواند در صورت لزوم هزینه‌ای را به عنوان عوارض دریافت نماید.

تبصره ۱ - وزارت نیرو مکلف است میزان بخشودگی مصرف آب مشروب شهرهای بزرگ و کوچک را به منظور کمک به طبقه مستضعف تعیین و پس از تصویب هیأت دولت به اجرا درآورد.

برداشت‌ها از تبصره ۱؛

- میزان بخشودگی مصرف آب شرب: مبهم است. آیا منظور «میزان بخشودگی نرخ آب» است؟
 - با توجه به اینکه از شهرهای بزرگ و کوچک نام برده شده است و تأمین آب شرب توسط دولت صورت می‌گیرد به نظر می‌رسد که این تبصره مربوط به بند (الف) باشد و منظور میزان بخشودگی در نرخ آب است که با توجه به قسمت اول تبصره ۳ این برداشت تأیید می‌شود که این تبصره مشمول بند (الف) است.

- این بخشودگی حتماً باید توسط وزارت نیرو تعیین و سپس به تأیید هیأت دولت برسد.

- تعیین کننده نرخ آب و میزان بخشودگی «وزارت نیرو» است.

اما تصویب کننده نرخ آب «شورای اقتصاد» است.

ولی میزان بخشیدگی آب بها باید به تصویب «هیأت دولت» برسد.

- با توجه به نص تبصره که از شهرهای بزرگ و کوچک نام برده شده است، این بخشودگی شامل روستاها نمی‌شود! تدوین

کنندگان این بند بخشودگی نرخ آب را تنها برای کمک به طبقه مستضعف شهرهای بزرگ و کوچک در نظر گرفته‌اند!

تبصره ۲ - در مواردی که جلوگیری از ضرر کشاورزان و یا تشویق آنها به کشت محصولات اساسی تخفیف خاصی را اقتضا کند وزارت نیرو می‌تواند با تصویب هیأت دولت تخفیف لازم را منظور نماید.

برداشت‌ها از تبصره ۲:

- این تبصره تنها مشمول بخش کشاورزی است.

- این بند هم برای بخش کشاورزی می‌تواند شامل «نرخ آب» باشد و هم «عوارض»

تخفیف در راستای:

جلوگیری از ضرر کشاورزان ۲- تشویق به کشت محصولات اساسی

- این تبصره کژتابی دارد. این بند در مورد میزان تخفیف در نرخ آب و یا عوارض است. این تخفیف توسط وزارت نیرو تعیین

می‌شود و سپس به تصویب هیأت دولت می‌رسد. اما این ابهام پیش می‌آید که؛ بر اساس بند (ب)، تعیین و وصول عوارض توسط

دولت باید صورت پذیرد نه وزارت نیرو! آیا میزان تخفیف عوارض در حیطه اختیارات وزارت نیرو است یا هیأت دولت؟ آیا جهاد

کشاورزی نیز می‌تواند میزان تخفیفی را تعیین کند؟ به نظر می‌رسد میزان تخفیف هم باید از سوی وزارت نیرو منظور گردد و

در حیطه اختیارات وزارت جهاد کشاورزی نیست.

تبصره ۳ - دولت مکلف است همه ساله علاوه بر تامین اعتبارات کمک به شرکت‌های آب منطقه‌ای بابت بخشودگی بهای آب مابه التفاوت احتمالی ناشی از اجرای تبصره ۱ این ماده در مقایسه با قانون اصلاح قانون بخشودگی آب بهای مشترکین کم مصرف، تخفیف‌های موضوع تبصره ۲ این ماده را در بودجه سالانه پیش بینی کرده و به منظور تامین آب در مناطق محروم در اختیار وزارت نیرو بگذارد.

برداشت‌ها از تبصره ۳:

- در این تبصره دولت مکلف است که بابت بخشودگی در بهای آب (نرخ آب) و تخفیف‌های تعیین شده که منجر به کاهش

درآمد وزارت نیرو می‌شود باید این میزان را جبران کند و در قانون بودجه حتماً باید این میزان ما به تفاوت پیش بینی شود و

برای وزارت نیرو تامین اعتبار گردد. البته این ما به تفاوت در بودجه در نظر گرفته می شود و در اختیار وزارت نیرو قرار می گیرد تا برای تامین آب در مناطق محروم صرف شود! در حالی که آب بها برای تامین هزینه های تأسیسات، مدیریت، نگه داری، تعمیر و حتی تامین هزینه استهلاک در نظر گرفته شده است و منطقی است که جبران مابه تفاوت تخفیف هم باید در همین راستا در نظر گرفته شود نه مصرف جدید!

- موضوع این تبصره در مورد بند الف و میزان آب بها است که تامین آب توسط دولت انجام می شود.

نکته: در این ماده نهادهای مختلفی برای تعیین، تایید، وصول و بخشودگی آب بها و عوارض نام برده است که موجب سردرگمی می شود.

➤ سیر تاریخی اخذ مبلغ از بهره‌برداران چاه‌های آب کشاورزی به استناد بند (ب) ماده ۳۳

قانون توزیع عادلانه آب

۱. بخشنامه، اولین اقدام در راستای اخذ وجه به استناد بند ب ماده ۳۳

سابقه اخذ وجه از کشاورزان به استناد بند (ب) ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب به سال ۱۳۶۵ بر می‌گردد. وزارت نیرو در سال ۱۳۶۵ طی بخشنامه‌ای (بخشنامه شماره ۴۷۱۳۳/۴۲۱ و مورخ ۱۳۶۵/۱۱/۱ و ۴۲۴/۵۳۶۲۳۴/ مورخ ۱۳۶۶/۲/۱۴ وزارت نیرو) با استناد به بند (ب) ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب اقدام به اخذ مبلغی تحت عنوان "حق النظاره" از چاه‌های آب کشاورزان بدین صورت کرد:

در این سال حق النظاره به ازاء هر متر مکعب آب استحصالی مبلغ ۰/۱ ریال و حداکثر ۲۰/۰۰۰ ریال به ازای هر حلقه چاه در سال تعیین گردید.

در سال ۱۳۶۶ این حق النظاره افزایش یافت و به ازاء هر متر مکعب به مبلغ یک ریال و حداکثر ۵۰.۰۰۰ ریال و در سال ۱۳۶۹ میزان حق النظاره به نسبت ۲۵٪ محصول برداشت شده گندم، ۸۵٪ صیفی جات تعیین شد. در این سال‌ها علاوه بر دستورالعمل‌های عمومی برخی از نرخ‌ها مختص منطقه‌ای خاص بوده است. نمونه زیر یکی از این گونه موارد است:

وزارت نیرو در تاریخ ۱۳۶۸/۱۲/۱۹ با پیشنهاد سازمان آب منطقه‌ای کرمان در زمینه نرخ «حق النظاره» چاه‌های کشاورزی به صورت علی‌الحساب بر اساس دسته بندی زیر موافقت کرد:

۱- مناطق کرمان، زرنده، رفسنجان، سیرجان، راور به ازای برداشت هر مترمکعب از منابع آب زیرزمینی در سال ۰.۵ ریال

۲- مناطق بم و جیرفت به ازای برداشت هر مترمکعب از سفره آب زیرزمینی در سال ۰.۳ ریال

۳- سایر مناطق استان ۰.۱ ریال

۲. لغو بخشنامه دریافت "حق النظاره" از چاه‌های آب کشاورزی

در سال ۱۳۷۰ بخشنامه (یا دستورالعمل) مذکور به دلیل ایرادات قانونی در دیوان عدالت اداری لغو گردید. دو ایراد که منجر به لغو بخشنامه گردید این بود که بخشنامه فاقد مصوبه شورای اقتصاد و هیأت دولت بود و درآمد حاصل از آن به جای اینکه در حساب خزانه کشور واریز شود در حساب شرکت‌های آب منطقه‌ای واریز می‌شد!

۳. بازگشت دریافت "حق النظاره" از چاه‌های آب کشاورزی با «مصوبه مربوط به دریافت حق النظاره

موضوع بند ب ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب» مصوب شورای اقتصاد ۱۳۷۱/۰۴/۲۹

با تلاش‌های وزارت نیرو و رفع ایرادات بخشنامه قبل، در سال ۱۳۷۱ «مصوبه مربوط به دریافت حق النظاره از صاحبان چاه‌های مجاز موضوع بند ب ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب» به تصویب شورای اقتصاد رسید.

❖ نقد و بررسی مصوبه مربوط به دریافت حق النظاره موضوع بند (ب) ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب

مصوبه شورای اقتصاد

شورای اقتصاد در این مصوبه در جهت اخذ وجه از صاحبان چاه‌های آب کشاورزی موضوع بند (ب) ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب تصمیماتی به شرح ذیل اتخاذ کرد که به موجب آن کشاورزان بر اساس محصول و میزان برداشت خود و همین‌طور میزان حجم آب مصرفی، مبلغی از درآمد خود را به وزارت نیرو بپردازند؛

گندم	بیست و پنج صدم	درصد	محصول برداشت شده
برنج	شش دهم	درصد	محصول برداشت شده
مرکبات، خرما، صیفی‌جات	هشتاد و پنج صدم	درصد	محصول برداشت شده
پسته و بادام صادراتی	یک	درصد	محصول برداشت شده
سر درختی	هشت دهم	درصد	محصول برداشت شده
سایر	پنج دهم	درصد	محصول برداشت شده

الف - میزان حق النظاره از آب‌های زیرزمینی در حداکثر برداشت آب تا میزان ذکر شده در پروانه بهره‌برداری:

در صورتی که زارع از کشت تلفیقی استفاده نماید، نرخ‌ها نیز به صورت تلفیقی اعمال خواهد شد.

ب - وزارت کشاورزی متوسط تولید هر محصول در واحد سطح در هر منطقه را تعیین و به سازمان آب منطقه‌ای ذیربط اعلام می‌نماید.

ج - میزان حق النظاره تعیین شده در مورد برداشت‌های مازاد بر متوسط (موضوع بند ب) به شرح ذیل کاهش می‌یابد.

برداشت محصول از ۱/۵ برابر تا ۲ برابر متوسط ۵۰ درصد قیمت

برداشت محصول از ۲ برابر به بالا رایگان

د - به منظور تجهیز چاه‌های مورد نظر به کنتور اندازه‌گیری و برداشت آب وزارت نیرو مکلف است برنامه لازم را به نحوی تهیه نماید که در مدت سه سال این مهم صورت پذیرد.

ه - وزارت نیرو اقدامات لازم جهت استفاده بهینه از منابع آب و تشویق استفاده از سیستم‌های صحیح آبیاری، کاهش هدر رفتن آب را با اولویت انجام دهد.

و - میزان حق‌النظاره از صاحبان چاه‌های صنعتی جهت شرب، بهداشت، دام‌داری‌ها (مرغداری‌ها و گاوداری‌ها)، پرورش ماهی و ... و صنایع وابسته به کشاورزی به ازاء هر متر مکعب آب استحصالی ۲ ریال با توجه به میزان مجاز پروانه بهره‌برداری صادره بعلاوه رقم ثابت ۱۰/۰۰۰ ریال تعیین می‌شود و جهت سایر صنایع هر متر مکعب ۲ ریال بعلاوه رقم ثابت ۵۰/۰۰۰ ریال تعیین می‌گردد.

ز - وزارت نیرو تمهیدات لازم جهت برخورد با متخلفین از مفاد این مصوبه را به عمل آورد.

اخذ حق‌النظاره در این مصوبه به منظور اهداف ذیل برشمرده شد:

- حفاظت از حریم منابع آب‌های زیرزمینی
- جلوگیری از بهره‌برداری بی‌رویه و غیر مجاز به منظور حفظ منافع دارندگان پروانه چاه
- بررسی تغییرات عمق آب زیر زمینی منطقه و اطلاع از افت سطح آب و در صورت لزوم صدور مجوزهای کف شکنی با توجه به تغییرات فوق
- مطالعه کمی آب زیرزمینی و بیان منطقه از نظر حجم برداشت‌های سالیانه و اعلام ممنوعیت بهره‌برداری بر اساس نتایج حاصل از مطالعات فوق
- مطالعه شیمیایی سفره به لحاظ تعیین تیپ آب و به کارگیری تدابیر لازم جهت کنترل کیفیت
- اجرای طرح‌های مربوط به جبران افت سطح آب زیرزمینی به منظور حفظ تعادل بیان مناطق

ایرادات:

- استفاده نابجا از اصطلاح «حق‌النظاره» در مورد بند (ب) ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب:
- براساس نص قانون در تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب وزارت جهاد کشاورزی صلاحیت دریافت حق‌النظاره را دارد.

ماده ۲۱ - تخصیص و اجازه بهره‌برداری از منابع عمومی آب برای مصارف شرب، کشاورزی، صنعت و سایر موارد منحصراً با وزارت نیرو است. تبصره ۱ - تقسیم و توزیع آب بخش کشاورزی، وصول آب بهاء یا حق‌النظاره با وزارت کشاورزی است.

- عدم صلاحیت شورای اقتصاد در تعیین عوارض: بنابر منطوق بند (ب) ذیل ماده مزبور در مواردی که استحصال آب بوسیله «دولت» انجام نمی‌پذیرد «دولت» می‌تواند بازاء نظارت و خدماتی که انجام می‌دهد با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه و در صورت لزوم «عوارضی» را تعیین و از مصرف کننده وصول نماید. بنابراین در اینجا شورای اقتصاد صلاحیت تعیین حق النظاره -عوارض- را ندارد.
 - وزارت نیرو کوچک‌ترین سرمایه‌ای در کشت و کار و حفر چاه و بهره برداری از آن را ندارد. بنابراین آنچه که همیشه مغفول مانده است نحوه و چگونگی تعیین عوارض و لزوم اخذ آن است که باید مشخص باشد. می‌توان گفت این اقدام وزارت نیرو و شورای اقتصاد در جهت وصول حق النظاره بر اساس مصوبه مذکور در واقع حق مشارکت نسبت به کشت و کار مردم است نه عوارض آب.
 - در هدف‌گذاری برای خرج‌کرد درآمد حاصله از مصوبه تنها به بیان یک سری کلیات پرداخته شده که مبنای ارزیابی و سنجشی نیز برای آن پیش‌بینی نشده بود.
 - میزان حق النظاره بر اساس میزان محصول تولیدی ایرادات بسیاری داشت، برای تعیین آن مجموعه‌ای از اطلاعات نظیر الگوی کشت محصولات، راندمان آبیاری، قیمت محصول تولید در هکتار در سطح دشت، شهرستان استان‌ها نیاز بود.
 - هر چند که گفته می‌شد که عمده این موارد از آمار اطلاعات پایه بکار گرفته شده از اسناد ملی آب، آمارنامه‌های سازمان جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت برنامه ریزی برداشت می‌شد. اما می‌دانیم که آمار پایه‌ای این اسناد مربوط به سال زراعی ۱۳۷۳-۱۳۷۲ بود که ناقص و با واقعیت‌های موجود هم نمی‌خواند و تعدادی از دشت‌های تحت پوشش شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز فاقد این اسناد بودند. این امر منجر به تعیین حق النظاره ای سلیقه‌ای از سوی کارمندان می‌شد.
 - تجربه بیش از ۱۲ سال اخذ مبلغ با اهدافی به ظاهر خیر خواهانه، نشان داد که کارایی نداشته و تنها جنبه درآمد زایی در برداشته است.
 - نکته: در این مصوبه وزارت نیرو به صراحت ملزم به نصب کنتورهای حجمی طی سه سال شده بود اما این امر هنوز هم محقق نشده است! حتی واقعیت‌های وضعیت منابع آب کشور نشان می‌دهد که نام بردن از اجرای طرح‌های مربوط به جبران افت سطح آب زیرزمینی به منظور حفظ تعادل بیلان مناطق شعاری بیش نیست.
- وزارت نیرو با استناد به این مصوبه تا سال ۱۳۸۳ اقدام به اخذ وجه در قالب حق النظاره از چاه‌های آب کشاورزی بهره برداران می‌کرد. آنچه مشهود است در طی ۱۲ سالی که این مصوبه اجرا می‌شد هیچ توفیقی در وضعیت منابع آبی صورت نپذیرفت، بلکه در حال حاضر نیز می‌بینیم که هنوز جزو دغدغه‌های جاری وزارت نیرو و مسئولان و اساس برنامه ریزی‌ها و طرح‌ها به‌شمار می‌رود.

۴. بخشیده شدن دریافت حق النظاره

در سال ۱۳۷۹ مجلس، «قانون جبران خسارات و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی» را تصویب نمود که به موجب آن حق النظاره چاه‌های کشاورزی و دامداری که آبدهی آنها قطع و یا به یک سوم مندرج در پروانه تقلیل یافته است، بخشیده شد.

در تبصره ۶ ماده واحده قانون جبران خسارت و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی ۱۳۷۹/۰۲/۲۱ آمده: حق النظاره چاه‌های آب کشاورزی و دامداری که آبدهی آنها قطع و یا به یک سوم مندرج در پروانه تقلیل یافته است بخشوده می‌شود و بازپرداخت بدهی کشاورزان و دامداران خسارت دیده از خشکسالی در سالهای ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ در این مورد به مدت دوسال تمدید می‌گردد.

۵. ممنوعیت اخذ حق النظاره از چاه‌های آب کشاورزی و لغو مصوبه شورای اقتصاد

بعد از ۱۲ سال، نمایندگان مجلس، با توجه به اعتراضات کشاورزان، در تاریخ ۱۳۸۳/۰۷/۱۴ «قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی»، ممنوعیت دریافت حق النظاره آب از بخش کشاورزی و دامداری را به تصویب رساندند. به موجب ماده (۳) قانون مذکور از ابتدای سال ۱۳۸۴ دریافت هرگونه وجهی از فعالیت‌های بخش کشاورزی و دامداری، به‌عنوان حق النظاره آب ممنوع شد.

❖ دلایل نمایندگان مجلس در مورد ممنوعیت دریافت حق النظاره و لغو مصوبه

- خشکسالی و کاهش درآمد کشاورزان
«با خشکسالی‌های پیاپی و خسارت‌های گوناگون، بخش زیادی از کشاورزان با کاهش درآمد روبه‌رو بودند، به نحوی که بسیاری قادر به پرداخت حق النظاره نبوده‌اند.»
- افزایش هزینه‌های تولید
«دریافت حق النظاره از کشاورزان موجب نگرانی و اعتراض شدید کشاورزان کشور شده‌است، زیرا مبالغ حق النظاره به‌صورت سالیانه افزایش یافته و هزینه‌های تولید را بیشتر کرده‌است. همچنین، کشاورزان در طول ده سال گذشته با افزایش هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های اجباری جدیدی نظیر برق‌دار کردن و اجرای طرح آبیاری تحت فشار چاه‌های کشاورزی مواجه بوده‌اند که با رشد بی‌رویه هزینه تولید در بخش کشاورزی روبه‌رو شده‌اند.»

• **صرف شدن در بودجه جاری شرکتها**

«متأسفانه تا به امروز عوارض دریافتی صرف مسایل بودجه‌ای پرسنل، ساختمان و خودروی دستگاه‌های دولتی می‌شده و در جهت توسعه منابع آبی به کار نمی‌رفته‌است، برای انجام وظایف جاری و ذاتی نباید از دیگران وجهی دریافت کرد، دولت نمی‌تواند وظیفه قانونی و ذاتی برای مدیریت و نظارت بر منابع آب کشور را منوط به دریافت وجه از کشاورزان نماید.»

• **سیر صعودی برداشت از آبخوان‌ها و تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی**

«در این مدت ۱۲ سال از دریافت وجه هیچ تغییر مثبتی در آبخوان‌ها به وجود نیامد و روند تخریب سفره‌های آب زیرزمینی نشان داد که وزارت نیرو قادر به حفظ و نظارت بر منابع آب زیرزمینی نیست و تعداد چاه‌های غیرمجاز شاهدهی بر این ادعاست.»

• **گزارش کارشناسی دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**

«حذف حق‌النظاره یا دریافت آن در زمینه بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی هیچ نقشی ندارد. زیرا برداشت بی‌رویه در زمانی که این حق‌النظاره دریافت گردید، وجود داشته و روند این امر تغییر ننموده‌است. زیرا بهره‌برداری مجاز نیاز به آموزش، ایجاد هماهنگی، نظارت مستمر و برخورد شدید با قانون شکنان دارد.»

«اگر وزارت نیرو امور حاکمیتی خود را در گروهی دریافت حق‌النظاره از بهره‌برداران بدانند سوال برانگیز است، چرا که وزارت نیرو در هر حال موظف به اعمال نظارت و اجرای قانون است.»

«امور برنامه‌ریزی، نظارت بر برداشت و اعمال قانون در بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی وظیفه دولت است و باید توسط دولت به اجرا درآید و اگر امور حاکمیتی فوق به شرکت‌های آب منطقه‌ای یا شرکت بهره‌بردار واگذار گردد، کماکان مشکلات باقی خواهد ماند.»

• **مغایرت با قانون تجمیع عوارض**

- بر اساس مواد ۱ و ۳ و ۴ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه‌ی سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و چگونگی برقراری عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۲۲ / ۱۰ / ۱۳۸۱ مجلس شورای اسلامی معروف به قانون تجمیع عوارض به تصویب رسید که، برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها و ارائه دهندگان خدمات، صرفاً به موجب قانون فوق‌الذکر صورت می‌پذیرد و کلیه قوانین و مقررات مغایر آن لغو گردیده‌است.

- نمایندگان با استناد به این قانون، اظهار داشتند: «در بحث حق‌النظاره آب، به مسوولان مربوط اجازه داده شده‌بود که برای چاه‌های آب زیرزمینی عوارضی از سوی وزارت نیرو تعیین و دریافت شود که به لحاظ قانونی و با توجه به تصویب قانون تجمیع عوارض، وزارت نیرو حق دریافت چنین عوارضی را ندارد.»

- قابل ذکر است در مشروح مذاکرات مجلس در جلسه ۳۶ مورخ ۱۳۸۳/۰۷/۱۴ در خلال تصویب قانون «تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی» از سوی آقای حسن سبحانی نماینده وقت مجلس این موضوع بیان شد: «برخی اعضای شورای نگهبان اصلاً قائل بودند که احتیاج به اینکه قانونی در این زمینه تصویب شود نبوده و همان قانون تجمیع عوارض، حق النظاره که به نوعی اسم آن عوارض بوده را از قبل لغو کرده است. منتها ما از آنها خواهش کردیم چون که مجلس تصویب کرده برای صراحت یکبار اینجا هم ذکر گردد.»

۶. تلاش‌های نافرجام

بعد از لغو مصوبه در سال ۱۳۸۳، وزارت نیرو تلاش‌هایی برای بازگشت این منبع درآمدی کرد اما به سرانجامی نرسید. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ موضوع دریافت وجه از فعالیت‌های بخش کشاورزی و دامداری مطرح شد که با مخالفت نمایندگان روبه‌رو شد. حتی در تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ پیشنهاد دریافت مبلغ ۵ تومان عوارض به‌ازای مصرف هر متر مکعب آب نیز مطرح شده بود که نمایندگان مجلس به دلیل افزایش هزینه‌های تولید در بخش کشاورزی مخالفت کردند و به تصویب نرسید.

۷. بازگشت دوباره دریافت وجه به ازای برداشت هر متر مکعب آب کشاورزی از روزه قانون بودجه

کل کشور

پس از گذشت ۱۶ سال از ممنوعیت دریافت حق النظاره آب از بخش کشاورزی و دامداری بر اساس «قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی»، وزارت نیرو توانست دریافت وجه به ازای برداشت هر متر مکعب آب را در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بگنجانند. از آنجا که قانون بودجه اساساً مربوط به همان سال است این موضوع در قانون بودجه سال‌های آتی نیز آمد. در ادامه به بررسی و نقد این بند از قوانین بودجه می‌پردازیم؛

قوانین بودجه سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کل کشور

❖ نقد و بررسی بند (ه) تبصره ۸ قوانین بودجه سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کل کشور

بند (ه) تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کل کشور

تدوین کنندگان بند (هـ) تبصره ۸ قانون بودجه ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ در اجرای بند (ب) ماده (۳۳) قانون توزیع عادلانه آب از مصرف کنندگان آب کشاورزی به ازای هر متر مکعب برداشت آب از آبخوان‌ها مبلغی را تعیین کردند. در این تبصره مقرر شد از مالکان چاه‌های کشاورزی مجاز، به ازای برداشت هر مترمکعب آب از آبخوان‌ها، حداکثر معادل ۲۰۰ ریال متناسب با کشت غالب منطقه و میزان درآمد کشاورزان اخذ گردد. و برای چاه‌های غیرمجاز وفق بند (ه) ماده (۴۵) قانون توزیع عادلانه آب نسبت به مسلوب‌المنفعه نمودن این چاه‌ها اقدام و جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه به ازای هر مترمکعب حداکثر یک‌هزار (۱,۰۰۰) ریال متناسب با افت سفره و حجم کسری مخزن سفره دریافت شود.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ هزینه کرد درآمد حاصله از این بند برای:

- تحقق اهداف برنامه‌های تعادل‌بخشی

- بهبود بهره‌برداری آب

- انجام مطالعه در دشت‌هایی که با فرونشست زمین مواجه هستند

- یافتن راهکارهای پیشگیری و برگرداندن آن به شرایط قبل

تعیین شد.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل درآمد حاصله از بند (هـ) تبصره ۸ تماماً در اختیار سازمان مدیریت منابع آب ایران قرار گرفت و سهمی برای سایر نهادهای دولتی در نظر گرفته نشد.

به دلیل مخالفت‌های نهادهای دولتی به خصوص وزارت جهاد کشاورزی نسبت به این بند از قانون بودجه سال ۱۳۹۹، به نظر می‌رسد وزارت نیرو در راستای جلب رضایت این نهادهای دولتی و ابقا این بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ سهمی از درآمد برای دو نهاد وزارت جهاد کشاورزی و منابع طبیعی نیز در نظر گرفته تا بتواند با سهم دهی به آنها حمایت این دو نهاد را برای بقا آن در بودجه داشته باشد. از این رو در بودجه ۱۴۰۰ تغییراتی در عنوان، اهداف و سهم سازمان‌های ذینفع از درآمدهای حاصله، تغییراتی به این شرح به‌وقوع پیوست:

- ۷۰ درصد درآمد حاصله در اختیار سازمان مدیریت منابع آب برای صرف در اموری چون:

- پرداخت خسارت نکشت به کشاورزان همان منطقه

- برای تحقق اهداف برنامه‌های تعادل‌بخشی

- بهبود بهره‌برداری آب و انجام مطالعه در دشت‌هایی که با نشست زمین مواجهند

- ۱۵ درصد در اختیار سازمان جنگل‌ها و مراتع برای حفظ و احیا آبخیزداری

- ۱۵ درصد در اختیار وزارت جهاد کشاورزی برای اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب قرار داده شد.

ایرادات:

* عدم استفاده از عنوان و اصطلاح

اگر به این بند، در قوانین بودجه توجه کرده باشید می‌بینیم که عنوانی برای آن ذکر نشده است فقط آمده "در اجرای بند (ب) ماده (۳۳) قانون توزیع عادلانه آب " یعنی نه اصطلاح حق‌النظاره را آورده نه اصطلاح عوارض! به نظر می‌رسد:

- اگر از اصطلاح حق‌النظاره استفاده می‌شد: بر اساس نص تبصره یک ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو صلاحیت گرفتن حق‌النظاره را ندارد. تقسیم و توزیع آب بخش کشاورزی، وصول آب بهاء یا "حق‌النظاره" با وزارت کشاورزی است. بنابراین، از به کار بردن اصطلاح حق‌النظاره پرهیز شده است.

نکته: بر اساس ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب، وزارت نیرو تنها حق دریافت عوارض و آب بها داده شده است. این موضوع که وزارت نیرو نمی‌تواند حق‌النظاره از چاه‌های کشاورزی که دولت در بهره‌برداری از آن نقشی ندارد اخذ کند، در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز خودنمایی می‌کند.

- چنانچه از اصطلاح عوارض استفاده می‌شد: بر اساس آنچه که در ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب ذکر شده، وزارت نیرو مجاز به دریافت عوارض و آب بها است و این عمل با قانون تجمیع عوارض مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ در تعارض قرار می‌گرفت. یکی از دلایل لغو مصوبه سال ۱۳۷۱ نیز مغایرت آن با قانون تجمیع عوارض بود.

* موارد مصرف درآمد حاصله؛ مبهم، غیر شفاف و بدون معیار سنجش و ارزیابی

- در هدف‌گذاری برای درآمدهای حاصله، یک سری کلیات مطرح شده که اگر به قوانین و مقررات ۴ دهه پیش بخش آب نگاه کنیم، تکرار مکرراتی است که تحقق نیافته‌اند!

- امکان دسترسی به نحوه محاسبه، دریافت‌ها و محل هزینه کرد این اعتبار برای ذی‌نفعان و به‌طور مشخص بهره‌برداران بخش کشاورزی، از نزدیک و به‌طور شفاف، وجود ندارد.

- متأسفانه، ایراداتی که به مصوبه سال ۱۳۷۱ وارد بود، همچنان پا برجا هستند و به نحوه اجرایی شدن موارد مطرح شده به صورت شفاف توجه نشده است.

- مسلماً، تجربه گذشته و نحوه تعیین هزینه‌کرد درآمدها در قانون بودجه به این شکلی که آمده چیزی جز درآمدزایی و دست در جیب کشاورزان کردن برای جبران هزینه‌های جاری وزارت نیرو و شرکت‌های تابعه آن برای بخش کشاورزی قابل تصور نیست.

* تنبیه بهره‌بردار قانونمند و تشویق بهره‌بردار غیرمجاز

نحوه اجرا نشان داد که رویه دولت همچنان تنبیه چاه‌های مجاز و رها کردن چاه‌های غیر مجاز است.

آیین نامه این بند از قانون بودجه ۱۳۹۹، در ۱۸ بهمن ۱۳۹۹ ابلاغ شد. در ماده ۸ آیین نامه، فرصت ۱۵ روزه‌ای پس از ابلاغ این آیین نامه به وزارت نیرو داده شد که دستورالعمل دریافت ۱۰۰ تومان جریمه برداشت هر متر مکعب آب چاه‌های غیرمجاز را تهیه و ابلاغ کند.

همچنین آیین نامه این بند از قانون بودجه ۱۴۰۰، در ۲۳ خرداد ۱۴۰۰ ابلاغ شد که در ماده ۸ نیز به وزارت نیرو فرصت ۱۵ روزه برای دستورالعمل دریافت جریمه ۱۰۰ تومانی چاه‌های غیرمجاز داده شد که با گذشت سه سال هنوز این دستورالعمل نوشته نشده است!

قابل مشاهده است با اینکه آیین نامه این بند از قانون بودجه سال ۱۳۹۹ در بهمن ماه ابلاغ شد و برای وزارت نیرو دیگر فرصتی برای دریافت عوارض نبود، اما این وزارتخانه در سال ۱۴۰۰ اقدام به دریافت عوارض دوسالانه از چاه‌های مجاز کرده است! این اهمیت مسئولان وزارت نیرو برای چاه‌های مجاز چنانچه برای چاه‌های غیر مجاز صرف می‌شد مسلماً منابع آبی وضعیت بهتری داشتند.

نکته: متأسفانه در حالی که در قانون بودجه برای چاه‌های غیرمجاز جریمه ۱۰۰ تومانی پیش‌بینی شده بود، اما می‌بینیم که شرکت‌های آب منطقه‌ای از چاه‌های مجاز که بیش از حجم پروانه استفاده کرده‌اند هزینه اضافه برداشت هر متر مکعب آب در برخی دشت‌ها بیش از ۵۰۰۰۰ ریال و بیشتر دریافت می‌شود!

می‌بینیم تدوین کنندگان قوانین از عملکرد گذشته تجربه نگرفته و به بازتکرار مسیریایی که سرانجام آن تباهی و کاهش سرمایه‌های اجتماعی و عدم اعتماد است اصرار می‌شود. برای بخش کشاورزی دردناک است که مسوولان و قانون‌گذاران بدون توجه به واقعیات، پشت درهای بسته تصمیماتی می‌گیرند که در عین اینکه برای بخش کشاورزی آب ندارد، اما برای بعضی‌ها نان خوبی دارد.

❖ برآوردی از درآمد حاصله از بند (ه) تبصره ۸ قانون بودجه کشور در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰

با استناد به آمار حجم برداشت سالانه چاه‌های مجاز کشاورزی درآمد حاصل از برداشت آب از این چاه‌ها در راستای اجرای بند (ه) تبصره ۸ قانون بودجه در سال ۱۳۹۹ حدود ۸۱۴ میلیارد و ۶۰۰ میلیون تومان برآورد می‌شود که برای سال ۱۴۰۰ هم همین میزان درآمد به ازای برداشت آب کشاورزی تخمین زده می‌شود.

- طبق آمار وزارت نیرو در سال ۱۳۹۴ حجم برداشت سالانه چاه‌های مجاز آب کشاورزی کشور ۴۰ میلیارد ۷۳۰ میلیون متر مکعب آب عنوان شده است.

نکته: وزارت نیرو در سال ۱۴۰۰ اقدام به دریافت وجه به ازای برداشت هر متر مکعب آب برای سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ از کشاورزان کرد. به عبارتی می‌توان گفت که حدود ۱۶۲۹ میلیارد تومان از کشاورزان اخذ شده است. آیا لازم نیست که هزینه کرد این مبلغ هنگفت که از کشاورزان اخذ شده شفاف شود و برای آنها مشخص شود که این هزینه در کجا و به چه میزان هزینه شده است؟

قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کشور

❖ نقد و بررسی بند (ه) و (و) تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کشور

* افزایش اخذ وجه به ازای برداشت هر متر مکعب آب از چاه‌های آب کشاورزی

در بودجه ۱۴۰۱ نیز دریافت وجه به ازای برداشت هر متر مکعب آب از چاه‌های آب کشاورزی به روال دو سال قبل آورده شد. اما این مبلغ افزایش یافت.

این افزایش وجه در روند تصویب لایحه بودجه با تغییراتی همراه بود که قابل توجه است؛ در لایحه از مالکان چاه‌های کشاورزی مجاز به ازای برداشت هر متر مکعب آب حداکثر ششصد (۶۰۰) ریال و از چاه‌های غیرمجاز وفق بند (ه) ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب نسبت به مسلوب المنفعه نمودن این چاه‌ها اقدام و جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه به ازای هر مترمکعب حداکثر سه هزار (۳۰۰۰) ریال متناسب با افت سفره و حجم کسری مخزن سفره پیش‌بینی شد.

این افزایش سه برابری با مخالفت‌های بسیاری از سوی کشاورزان و کارشناسان همراه بود. اینکه مبنای این افزایش سه برابری نسبت به سال گذشته چیست؟ آیا اثرات آن در هزینه‌های تولید پیش‌بینی شده است؟ و بسیاری ایرادات دیگر نسبت به آن مطرح شد.

بند مذکور از لایحه تا بررسی در کمیسیون کشاورزی و طرح در صحن علنی بدون تغییر بود. اما بعد از بازگشت از صحن علنی در بازگشت دوباره به کمیسیون کشاورزی مجلس، تغییری در این بند به وجود آمد؛ آنها مبلغ مصرف هر متر مکعب آب، برای چاه‌های مجاز را از ۶۰۰ ریال به ۳۰۰ ریال کاهش دادند اما یک بند جدید اضافه کردند و آن اخذ نیم‌درصد (۰.۵٪) از ارزش محصولات صادراتی به منظور جبران صادرات آب مجازی از کشور که از طریق صادرات محصولات کشاورزی و غذایی، بود.

همچنین در راستای تشویق متجاوزان به منابع آبی، برای چاه‌های غیر مجاز نیز تخفیفاتی در نظر گرفتند و جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه در صورت کشت محصولات اساسی و راهبردی (استراتژیک) کشور به ازای هر متر مکعب حداکثر مبلغ سه هزار (۳۰۰۰) ریال و در غیر این صورت به ازای هر متر مکعب آب حداکثر مبلغ شش هزار (۶۰۰۰) ریال تعیین کردند!

مع الاسف بررسی بندهای مذکور نشان می‌دهد که ایرادات بسیاری بر آنها وارد است که در ذیل به آن می‌پردازیم؛

ایرادات:

بند هـ؛

۱. در قسمت اول بند (هـ) تبصره ۸ ماده واحده آمده «برای چاه‌های مجاز فاقد شمارشگر (کنتور) هوشمند بر اساس یک و دودهم (۱/۲) برابر ظرفیت پروانه بهره‌برداری آنها و برای چاه‌های مجاز دارای شمارشگر (کنتور) هوشمند براساس برداشت مجاز از آنها، به ازای هر متر مکعب برداشت آب از آبخوان‌ها، حداکثر معادل سیصد (۳۰۰) ریال متناسب با کشت غالب منطقه و میزان درآمد کشاورزان مطابق دستورالعمل مشترک وزرای نیرو و جهاد کشاورزی، دریافت شود.»

نقدها و ایرادات:

- این ضریب ۱.۲ برابر ظرفیت برداشت مجاز چاه‌های فاقد کنتورهای هوشمند مبهم است.
- مشخص نیست که اجازه داده شده که چاه‌های فاقد کنتور هوشمند تخلف برداشت مازاد داشته باشند؟ یا چاه‌های فاقد کنتور عوارض بیشتری پرداخت کنند!

۲. موارد هزینه کرد درآمد حاصله این بند از بودجه نیز ایراداتی دارد:

- به کشاورزان خسارت‌دیده از خشکسالی از طریق صندوق بیمه محصولات کشاورزی،
- خسارت نکشت به کشاورزان همان منطقه،
- برنامه‌های تعادل‌بخشی
- آبخیزداری
- و اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب

نقدها و ایرادات:

- در موارد مصرفی، باز یک سری کلیات مبهم و غیرقابل سنجش درج شده است که تنها جبنه درآمد زایی آن را تقویت می‌کند. مشخص نیست که درآمد حاصله از این بند از قانون بودجه که پیش بینی می‌شود حدود ۱۲۰۰ میلیارد تومان در سال باشد در چه مواردی و به چه میزان هزینه می‌شود؟
- ضروری است که ذی نفعان موضوع و به طور مشخص بهره برداران بخش کشاورزی، از نزدیک و به طور شفاف، امکان دسترسی به نحوه محاسبه، دریافت‌ها و محل هزینه کرد این اعتبار را داشته باشند. این شفافیت و لمس آن در عمل، نه تنها زمینه را برای انحراف‌های احتمالی، تنگ می‌کند بلکه بهره‌برداران را برای همراه شدن با موضوع، اقناع و ترغیب می‌کند. بنابراین لازم است که هزینه کرد درآمد حاصله در دو سال گذشته شفاف گردد.
- در این بند از بودجه برخلاف بودجه سال ۱۴۰۰ که به صراحت برای وزارت جهاد و منابع طبیعی سهمی ذکر گردیده بود سهم سایر ارگان‌ها از این درآمد، در قانون بودجه ۱۴۰۱ حذف شد.
- یکی از موارد مصرف درآمد حاصله به کشاورزان آسیب دیده از خشکسالی از طریق صندوق بیمه کشاورزی عنوان شده است؛ اولاً این خسارت موقوف به اصلاح اساسنامه صندوق در آینده شده است! دوم این سوال مطرح است که آیا همه کشاورزان عضو صندوق بیمه هستند تا مشمول دریافت خسارت شوند؟
- موارد مصرفی عنوان شده است که برای بسیاری از مناطق کشور قابل اجرا نیست، مثل خسارت نکشت به کشاورزان همان منطقه که برای باغداران قابل اعمال نیست.

۳. «پنج درصد (۵٪) از منابع حاصل از فروش آب موضوع این بند صرف حمایت از طرح‌های آبخیزداری و آبرسانی به روستاهای شهرستان‌های محل استقرار سد می‌شود.»

نقدها و ایرادات:

- موضوع بند (ه) تبصره ۸ «فروش آب» عنوان شده است! چنانچه موضوع این بند آب بها باشد؛ بر اساس بند (ب) ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب دولت نمی‌تواند برای چاه‌هایی که استحصال آب به وسیله دولت انجام نمی‌شود آب بها اخذ کند. بنابراین این مغایر بند (ب) ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب است و اخذ آب بها از چاه‌های آب کشاورزی خلاف قانون است.
- این کاملاً موضوع جدیدی است که صدر و ذیل آن به موضوع بند (ه) ارتباطی ندارد، چرا که این بند در مورد چاه‌های آب است. در حالی که اینجا پنج درصد (۵٪) از منابع حاصل از فروش آب را برای «حمایت از طرح‌های آبخیزداری و آبرسانی به روستاهای شهرستان‌های محل استقرار سد» در نظر گرفته است. که مشخص نیست که این «سد» در این ماده چه نقشی دارد؟

۴. در قسمت دوم بند (هـ) تبصره ۸، جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه غیرمجاز دو نرخی تعیین شده است.

نقدها و ایرادات:

- آیا تعیین دو نرخ برای جریمه چاه‌های غیرمجاز به نوعی مشروعیت بخشیدن به آنها نیست؟ آیا در شرع اسلام بر اساس نوع مصرف مال غصبی، در مجازات غاصبان تفکیک قائل می‌شوند؟
- مع الاسف از سه سال پیش (سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱) که در بند (هـ) تبصره ۸ قوانین بودجه، جریمه‌ای برای چاه‌های غیر مجاز تعیین شده است هنوز دستورالعملی برای اخذ جریمه تدوین نشده است!
- آیا این رویه قانون نویسی که بر پایه تطهیر متجاوزان و تنبیه قانون‌مداران است می‌تواند به حفظ منابع آبی بی‌انجامد؟ این تساهل و تسامح برای متجاوزان به منابع آبی موجب عدم التزام به قانون، تزلزل قوانین موجود و به نوعی تشویق مردم به قانون‌گریزی را در پی خواهد داشت.
- به نظر می‌رسد که باید بررسی شود که چرا وضع مقررات در راستای فشار بیشتر به قانونمداران است و متجاوزان به منابع آبی در حاشیه‌ای امن قرار دارند.

بند و:

(۱) در بند (و) تبصره ۸، نیم درصد از ارزش محصولات صادراتی به منظور «جبران صادرات آب مجازی» از کشور که از طریق صادرات محصولات کشاورزی و غذایی صورت می‌گیرد در نظر گرفته شد.

نقدها و ایرادات:

- لازم به ذکر است آنچه که از آن به عنوان آب مجازی نام برده شده است، در واقع آب کشاورزی است که عمدتاً مطابق قاعده حیاتت مباحات در مالکیت کشاورزان قرار داشته و صادرکنندگان و خریداران در هنگام خرید محصول از کشاورزان، یک نوبت هزینه آن را پرداخت کرده‌اند. بنابراین هزینه آب مجازی قبلاً در هنگام خرید کالا، یک نوبت از سوی صادرکنندگان پرداخت شده و تحمیل مجدد این هزینه به صادرکنندگان که نهایتاً متوجه کشاورزان خواهد بود، فروش مال غیر از سوی دولت و نامشروع محسوب شده و دست اندازی به مال کشاورزان می‌باشد.
- آب مجازی فقط مشمول تولید محصولات کشاورزی نیست بلکه همه کالاها را در بر می‌گیرد و بعضاً در تولید آنها آب بیشتری هم مصرف شده است. آیا این تبعیض برای بخش کشاورزی شکننده ما کارشناسی و منطقی است؟ آیا این مخالف اصل برابری افراد در برابر قانون و اصل عدالت و عدم ترجیح بلامرجه (اصول ۳ و ۲۰ قانون اساسی) نیست؟

- نیاز است اصطلاح آب مجازی تعریف شود. اخذ عددی یکسان برای همه محصولات که میزان مصرف آب آنها متفاوت است غیر منطقی و غیر کارشناسی است.
- هر چند در ظاهر این هزینه از صادر کنندگان گرفته می‌شود اما در واقع کشاورزان باید این هزینه را متقبل شوند. به عبارتی کشاورزان مشمول عوارض مجدد شده اند که این برخلاف قانون است.

(۲) در این بند موارد مصرف گسترده‌ای برای درآمد حاصل از جبران آب مجازی آورده شده است:

- جهت نصب شمارشگر (کنتور) هوشمند،
- تعادل بخشی و احیای آبخوان‌ها،
- اجرای آبخیزداری و تغذیه مناسب آبخوان‌ها
- جلوگیری از فرونشست زمین،
- حفظ، نگهداری و مرمت قنات‌ها،
- جبران کسری مخزن‌ها،
- بازچرخانی پساب
- خرید چاه‌های غیرانتفاعی یا کم بازده،
- افزایش بهره‌وری آب از طریق حفظ، مدیریت و اصلاح خاک‌ها،
- اجرای سامانه (سیستم) های نوین آبیاری،
- حمایت از کشاورزی دانش بنیان و فناورانه،
- افزایش بهره‌وری تولید محصولات کشاورزی
- و اجرای الگوی کشت

نقدها و ایرادات:

- همچنان در راستای رویه قوانین قبل در هدف گذاری برای خرج کرد درآمد تنها به بیان یک سری کلیات پرداخته شده که مبنای ارزیابی و سنجشی هم برای آن پیش بینی نشده است.
- ذکر این همه موارد مصرف این برداشت را به وجود می‌آورد که همه برنامه‌ها و طرح‌های وزارت نیرو منوط به اخذ درآمد حاصل از بند (و) تبصره ۸ قانون بودجه است! به نظر می‌رسد که از سوی مسئولان تنها دلیل عدم توفیق این طرح‌ها و برنامه که چندین دهه است در تمام قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه آمده نبود بودجه بوده است؟

- موارد مصرف گسترده و مختلفی برای درآمد حاصل از جبران آب مجازی در نظر گرفته شده است که ارگان‌ها و نهادهای مختلفی مشمول بهرمندی از آن هستند اما صراحتی در مورد میزان سهم آنها ذکر نشده است!
- تدوین کنندگان به تجربه دریافته‌اند که با سهم دهی و تطبیع سایر نهادها، مخالفتی با این بند که جنبه درآمد زایی آن مشهود است نخواهند داشت.

(۳) آیین نامه اجرایی آن با اینکه ۱۱ ماه از سال گذشته تدوین نشده است. اما دستگاه‌های اجرایی آن را به کلیه بخش صنایع غذایی از جمله حوزه شیلات تعمیم دادند و از صادر کنندگان محصولات کشاورزی و غذایی عوارض موضوع بند (و) دریافت می‌شود.

لایحه بودجه ۱۴۰۲ کل کشور

❖ نقد و بررسی بندهای (ب) و (د) تبصره ۸ لایحه بودجه ۱۴۰۲ کل کشور

تبصره ۸ - آب، کشاورزی و محیط زیست (بخش اول احکام یکساله)

بند ب- در اجرای بند (ب) ماده (۳۳) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی و برای حفظ و صیانت از آبخوان‌های کشور، شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان مکلفند برای شمارشگر (کنتور دار) شدن چاه‌ها با توجه به شرایط اقتصادی و اقلیمی مناطق مختلف کشور از مصرف کنندگان آب کشاورزی برای چاه‌های مجاز فاقد شمارشگر (کنتور) هوشمند بر اساس دو (۲) برابر ظرفیت پروانه بهره برداری آنها و برای چاه‌های مجاز دارای شمارشگر بر اساس برداشت مجاز از آنها، به ازای هر متر مکعب برداشت آب از آبخوان‌ها معادل سیصد (۳۰۰) ریال دریافت و به ردیف درآمدی ۱۶۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه داری کل کشور واریز نماید. معادل مبلغ واریزی به پس از مبادله موافقتنامه از محل ردیف ذیربط ذیل سرفصل ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون به برنامه‌های تعادل بخشی، آبخیزداری و اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب پرداخت می‌گردد.

در خصوص چاه‌های غیرمجاز وفق بند (ه) ماده (۴۵) قانون توزیع عادلانه آب نسبت به مسلوب المنفعه نمودن این چاه‌ها اقدام و جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه در صورت کشت محصولات اساسی کشاورزی و راهبردی (استراتژیک) کشور به ازای هر متر مکعب حداکثر مبلغ سه هزار (۳۰۰۰) ریال و در غیر این صورت به ازای هر متر مکعب آب حداکثر مبلغ شش هزار (۶۰۰۰) ریال متناسب با افت سفره و حجم کسری مخزن سفره که حسب دستورالعمل ابلاغی

توسط وزارت نیرو تعیین می‌شود دریافت و به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه داری کل واریز می‌شود، صرف برنامه‌های تعادل بخشی، آبخیزداری و اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب گردد.

شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان مکلفند از محل منابع داخلی خود و با استفاده از اعتبارات طرح‌های تعادل بخشی و تغذیه مصنوعی در قالب وجوه اداره شده نسبت به تامین هزینه‌های خرید و نصب شمارشگرهای حجمی و هوشمند آب کشاورزی مجاز اقدام کنند و اصل مبلغ تسهیلات پرداختی را بدون هیچگونه سود به صورت اقساط با زمانبندی که به تصویب وزارت نیرو می‌رسد از کشاورزان صاحب این چاه‌ها دریافت کنند. صددرصد (۱۰۰٪) اقساط وصولی برای اجرای طرح‌های احیاء و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی در اختیار شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان قرار می‌گیرد.

ایرادات و نقدها بند (ب)؛

۱- اخذ مبلغ به ازای برداشت هر متر مکعب آب را برای شمارشگر (کنتور دار) شدن چاه‌ها نام برده است. در واقع بخشی از آن را بهره‌بردارانی که دارای شمارشگر کنتور هستند باید تأمین کنند! آیا انصاف و عدالت است کشاورزانی که با هزینه خود کنتور نصب کرده‌اند، هزینه‌ای دیگر بر دوش‌شان گذاشته شود تا دیگران کنتوردار شوند؟ آیا این مغایر با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی و اصل ۲۰ قانون اساسی نیست؟

۲- در ابتدا اخذ این مبلغ را برای شمارشگر (کنتور دار) شدن چاه‌ها نام می‌برد و در انتها گفته شده که صرف برنامه‌های تعادل بخشی، آبخیزداری و اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب شود!

۳- در پاراگراف آخر هم به موضوع خرید و نصب شمارشگرهای حجمی و هوشمند آب کشاورزی از محل "منابع داخلی شرکت‌ها" و با استفاده از اعتبارات طرح‌های تعادل بخشی و تغذیه مصنوعی" اشاره شده است به نظر می‌رسد آنچه مد نظر برای صرف درآمدها این بند در نظر گرفته شده است کنتور دار کردن چاه‌ها باشد. البته این تعبیر را هم به وجود می‌آورد که اعتبارات طرح‌های تعادل بخشی و تغذیه مصنوعی جزو منابع داخلی شرکت‌ها منظور می‌شود که می‌تواند در امور جاری نیز صرف گردد.

نکته قابل تأمل این است که وزارت نیرو از سال ۱۳۷۱ به صراحت در قانون دریافت حق النظاره از بخش کشاورزی ملزم به نصب کنتورهای حجمی طی سه سال شده بود و با ۱۲ سال اخذ مبلغ از کشاورزان و حتی دریافت بودجه طی سالهای بعد این امر هنوز هم محقق نشده است!

۴- درباره نحوه محاسبه مصرف آب بیان شده که «از مصرف کنندگان آب کشاورزی برای چاه‌های مجاز فاقد شمارشگر (کنتور) هوشمند بر اساس دو (۲) برابر ظرفیت پروانه بهره‌برداری آنها»؛ این افزایش دو برابر ظرفیت پروانه‌های بهره‌برداری

برای چاه‌های فاقد کنتورهای هوشمند مبهم است و مشخص نیست که اجازه داده شده که چاه‌های فاقد کنتور هوشمند

تخلف برداشت مزاد داشته باشند؟ یا چاه‌های فاقد کنتور عوارض بیشتری پرداخت کنند!

۵- باید اذعان داشت نحوه هزینه کرد درآمد حاصله، برای مکرراتی است که با گذشت ۴ دهه هنوز تحقق نیافته‌اند و روز به

روز وضعیت منابع آب وخیم‌تر شده است. به نظر می‌رسد که مسئولان تنها دلیل عدم توفیق این طرح‌ها و برنامه‌ها که

چندین دهه است در تمام قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه آمده را نبود بودجه می‌دانند!

۶- در موارد مصرفی، باز یک سری کلیات مبهم، غیرقابل سنجش درج شده است. مشخص نیست که درآمد حاصله از این

بند از لایحه بودجه که پیش بینی می‌شود حدود ۱۲۰۰ میلیارد تومان در سال باشد در هر کدام از موارد به چه میزان هزینه

خواهد شد؟ از طرفی مشخص نیست ارگان‌های مختلفی هم که درگیر این موارد مصرفی هستند سهم هر کدام از آنها چه

میزان است؟

۷- بر اساس ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب، دولت به ازای نظارت و خدماتی که ارائه می‌دهد می‌تواند عوارضی تعیین کند.

بنابراین باید مشخص باشد که تعیین این عوارض بابت چه خدمات و نظارتی است؟ آنچه که برای جامعه کشاورزی مشهود

است، این است که دولت در قبال دریافت این عوارض وظیفه نظارتی خود را به درستی انجام نداده و بر تعداد چاه‌های غیر

مجاز روز به روز افزوده شده است. خدمات دیگری هم که در حال حاضر از سوی شرکت‌های آب منطقه‌ای برای کشاورزان

صورت می‌پذیرد با دریافت هزینه است. کدام خدمت جدید قرار است به جامعه کشاورزی ارائه شود تا به ازای آن عوارض

جدید وضع گردد؟

۸- در قسمت دوم، جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه غیرمجاز دو نرخ تعیین شده است؛

- آیا تعیین دو نرخ برای جریمه چاه‌های غیرمجاز به نوعی مشروعیت بخشیدن به آنها نیست؟ آیا در شرع اسلام بر اساس نوع

مصرف مال غصبی، دزدی در مجازات غاصبان و دزدان تفکیک قائل می‌شوند؟

- در حالی که آیین نامه مربوط به چاه‌های مجاز هر ساله تدوین شده است، مع الاسف از سه سال پیش (سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱)

که در بند (ه) تبصره ۸ قوانین بودجه، جریمه‌ای برای چاه‌های غیر مجاز تعیین شده بود هنوز دستورالعملی برای اخذ

جریمه از این چاه‌ها تدوین نشده است!

- قابل ذکر است که جریمه تعیین شده برای چاه‌های غیر مجاز بسیار کمتر از جریمه اضافه برداشت چاه‌های مجاز است!

- این تساهل و تسامح برای متجاوزان به منابع آبی موجب عدم التزام به قانون، تزلزل قوانین موجود و به نوعی تشویق مردم

به قانون‌گریزی را در پی خواهد داشت. آیا این رویه قانون نویسی که بر پایه تطهیر متجاوزان و تنبیه قانون‌مداران است

می‌تواند به حفظ منابع آبی بیانجامد؟

• به نظر می‌رسد که باید بررسی شود که چرا وضع مقررات در راستای فشار بیشتر به قانونمداران است و متجاوزان به منابع آبی در حاشیه‌های امن قرار دارند؟

۹- امکان دسترسی به نحوه محاسبه، دریافت‌ها و محل هزینه‌کرد این اعتبار برای ذی‌نفعان و به‌طور مشخص بهره‌برداران بخش کشاورزی از نزدیک و به‌طور شفاف در قانون وجود ندارد. ضروری است که ذی‌نفعان و به‌طور مشخص بهره‌برداران بخش کشاورزی، از نزدیک و به‌طور شفاف، امکان دسترسی به نحوه محاسبه، دریافت‌ها و محل هزینه‌کرد این اعتبار را که طی سه سال گذشته بیش از ۲۸۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود را داشته باشند. این شفافیت و لمس آن در عمل، نه تنها زمینه را برای انحراف‌های احتمالی، تنگ می‌کند بلکه بهره‌برداران را برای همراه شدن با موضوع، اقناع و ترغیب می‌کند. بنابراین لازم است که هزینه‌کرد درآمد حاصله در سه سال گذشته شفاف گردد. تجربه ۱۲ سال اخذ حق النظاره با اهدافی به ظاهر خیر خواهانه، از بخش کشاورزی بین سالهای ۱۳۷۱ تا ۱۳۸۳ نشان داد نحوه تعیین هزینه‌کرد درآمدها در قانون بودجه به این شکلی که آمده کارایی نداشته و برای بخش کشاورزی چیزی جز درآمدزایی و دست در جیب کشاورزان کردن برای جبران هزینه‌های جاری نهاده‌های دولتی قابل تصور نیست.

بند ۵ - به منظور حفظ منابع آبی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران) موظف است نسب به افزایش تا سه درصد (۳) / عوارض صادرات محصولات کشاورزی و غذایی آب بر، مازاد بر عوارض محصولات مشمول این بند در سال ۱۴۰۲ اقدام و درآمدهای حاصل از عوارض فوق را به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۴۷ واریز نماید درآمد حاصله در سقف ردیف مربوطه به منظور اجرای الگوی کشت در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گیرد. فهرست محصولات کشاورزی و غذایی مشمول این بند، حداکثر ظرف مدت یکماه پس از ابلاغ این قانون از سوی وزارت جهاد کشاورزی به وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران) اعلام می‌گردد.

ایرادات و نقدها بند (د)؛

۱- در این بند دلیل وضع عوارض ۳ درصد، حفظ منابع آبی ذکر شده است که قرار است با اجرای الگوی کشت محقق شود. اما باید توجه داشت که پیاده‌سازی الگوی کشت مد نظر وزارت جهاد کشاورزی، از مسیر سرکوب سایر کشت‌ها راه حل منطقی و کارشناسی نیست. تأکید بر توسعه تولید محصولات راهبردی نباید منجر به نابودی محصولاتی شود که کشور در زمینه صادرات آنها دارای مزیت نسبی بالایی است.

۲- مسلماً تحمیل خسارت بر درآمدهای صادراتی و آسیب بر تجارت خارجی، موجب بیکاری بیشتر و ناتوان شدن تعداد زیادی از کشاورزان خواهد شد.

۳- در تولید همه کالاها آب مصرف می‌شود که بعضاً در تولید برخی از آنها آب بیشتری هم مصرف شده است. آیا این تبعیض و فشار برای بخش کشاورزی شکننده ما کارشناسی و منطقی است؟ آیا این مخالف اصل برابری افراد در برابر قانون و اصل عدالت و عدم ترجیح بلامرجح (اصول ۳ و ۲۰ قانون اساسی) نیست؟

۴- بی شک اخذ عددی یکسان برای همه محصولات که میزان مصرف آب آنها متفاوت است غیر منطقی و غیر کارشناسی است.

۵- هر چند در ظاهر این هزینه از صادر کنندگان گرفته می‌شود اما در واقع کشاورزان باید این هزینه را متقبل شوند. به عبارتی کشاورزان مشمول عوارض مجدد شده اند که این برخلاف قانون است.

۶- مهمتر آنکه این عدد ۳ درصد مبهم است و مشخص نیست که اخذ ۳ درصد از چه نسبتی است و منظور از مازاد بر عوارض محصولات مشمول این بند چیست؟

۷- باید گفت وزارت جهاد کشاورزی در مهر سال ۱۴۰۱ پس از ۵۰ سال سند الگوی کشت را رونمایی کرد. پس چرا همچنان در این بند موضوع افزایش ۳ درصدی اخذ عوارض صادرات "محصولات آب‌بر" نیازمند اعلام از سوی وزارت جهاد کشاورزی است. از طرفی عدم مبنا و معیار مشخص مسلماً منجر به برخورد سلیقه‌ای در معرفی این محصولات خواهد شد. اثرات و تبعات منفی آن بر تولیدات کشاورزی چگونه جبران می‌شود؟

قانون بودجه سال ۱۴۰۲

❖ بررسی بند (الف)، (ب) و (ه) تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲

تبصره ۸- آب، کشاورزی و محیط زیست

الف- تبصره بند «ب» ماده (۳۵) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اصلاحی ۱۳۹۶/۱۰/۶ در سال ۱۴۰۲ تنفیذ می‌گردد و دولت مکلف است اعتبار طرح‌های ذیل برنامه‌های ۱۳۰۶۰۱۲۰۰۰ و ۱۳۰۷۰۰۲۰۰۰ را به عنوان سهم کمک بلاعوض دولت هزینه کند. سهم باقی مانده به عنوان سهم بهره برداران به صورت نقدی یا تأمین کارگر و تأمین مصالح یا کارکرد وسایل راهسازی و نقلیه یا تهاتر زمین و یا نصب شمارشگر (کنتور) های هوشمند بر روی چاه‌های دارای پروانه بهره برداری قابل پذیرش است.

ب- در اجرای بند «ب» ماده (۳۳) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و برای حفظ و صیانت از آبخوان‌های کشور، شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان مکلفند برای شمارشگر (کنتور) دار شدن چاه‌ها با توجه به شرایط اقتصادی و اقلیمی مناطق مختلف کشور از مصرف کنندگان آب کشاورزی برای چاه‌های مجاز فاقد شمارشگر (کنتور)

هوشمند بر اساس دو برابر ظرفیت پروانه بهره برداری آنها و برای چاه‌های مجاز دارای شمارشگر بر اساس برداشت مجاز از آنها، به ازای هر متر مکعب برداشت آب از آبخوان‌ها معادل سیصد (۳۰۰) ریال دریافت و به ردیف درآمدی ۱۶۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه داری کل کشور واریز نمایند. معادل مبلغ واریزی پس از مبادله موافقتنامه از محل ردیف هزینه‌ای ذیربط ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون به برنامه‌های تعادلبخشی، آبخیزداری و اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب پرداخت می‌گردد.

در خصوص چاه‌های غیرمجاز وفق بند «ه» ماده (۴۵) قانون توزیع عادلانه آب نسبت به مسلوب‌المنفعه نمودن این چاه‌ها اقدام و جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه در صورت کشت محصولات اساسی کشاورزی و راهبردی (استراتژیک) کشور به ازای هر متر مکعب حداکثر مبلغ سه هزار (۳۰۰۰) ریال و در غیر اینصورت به ازای هر متر مکعب آب حداکثر مبلغ شش هزار (۶۰۰۰) ریال متناسب با افت سفره و حجم کسری مخزن سفره که حسب دستورالعمل ابلاغی توسط وزارت نیرو تعیین می‌شود دریافت و به ردیف درآمدی ۱۶۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه داری کل واریز می‌شود را صرف برنامه‌های تعادلبخشی، آبخیزداری و اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب کنند.

شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان مکلفند، از محل منابع داخلی خود و با استفاده از اعتبارات طرح‌های تعادل بخشی و تغذیه مصنوعی در قالب وجوه اداره شده نسبت به تأمین هزینه‌های خرید و نصب شمارشگرهای حجمی و هوشمند آب کشاورزی مجاز اقدام کنند و اصل مبلغ تسهیلات پرداختی را بدون هیچگونه سود به صورت اقساط با زمانبندی که به تصویب وزارت نیرو می‌رسد از کشاورزان صاحب این چاه‌ها دریافت کنند. صد درصد (۱۰۰٪) اقساط وصولی برای اجرای طرح‌های احیاء و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی در اختیار شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان قرار می‌گیرد.

وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی موظفند عملکرد این بند را هر سه ماه یک بار به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی گزارش نمایند.

ه- به منظور حفظ منابع آبی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران) موظف است نیم درصد (۰/۱۵٪) از ارزش محصولات صادراتی کشاورزی و غذایی آب بر را اخذ و درآمد حاصل از عوارض فوق را به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۴۷ واریز نماید. درآمد حاصل در سقف ردیف مربوطه به منظور اجرای الگوی کشت و کشت شورورزی با آب دریا در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گیرد.

فهرست محصولات کشاورزی و غذایی مشمول این بند، حداکثر ظرف یکماه پس از ابلاغ این قانون با پیشنهاد وزیر جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

* استمرار اخذ مبلغ به ازای برداشت هر متر مکعب آب از چاه‌های کشاورزی

در بند «ب» تبصره ۸ قانون بودجه، بهره برداران چاه‌های کشاورزی دارای کنتور هوشمند ملزم به پرداخت ۳۰۰ ریال (سی تومان) به ازای برداشت هر متر مکعب آب شدند. البته از بهره بردارانی که چاه آنها فاقد کنتور هوشمند باشد به ازای برداشت هر متر مکعب آب مبلغ ۶۰۰ ریال (۶۰ تومان) دریافت شود.

در هدف‌گذاری برای درآمدهای حاصله از این بند باز به صورت کلی، غیر شفاف و بدون معیار سنجش و ارزیابی اذعان شده است که صرف برنامه‌های تعادل بخشی، آبخیزداری و اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری آب می‌شود.

پیش بینی می‌شود درآمد حاصله از این بند لایحه بودجه در سه سال گذشته (۱۳۹۹-۱۴۰۰-۱۴۰۱) بیش از ۲۸۰۰ میلیارد تومان باشد. در حال حاضر لازم است که در راستای همراهی کشاورزان هزینه کرد این مبلغ هنگام طی سه سال گذشته که از کشاورزان اخذ شده شفاف شود و مشخص شود که در کجا و به چه میزان هزینه شده است؟ بی تردید این شفافیت و لمس آن در عمل، نه تنها زمینه را برای انحراف‌های احتمالی، تنگ می‌کند بلکه بهره‌برداران را برای همراه شدن با موضوع ترغیب خواهد کرد.

* دو نرخ بودن جریمه برداشت آب چاه‌های غیر مجاز

از سال گذشته در قانون بودجه جریمه مربوط به چاه‌های غیر مجاز دو نرخ شد. در بند (ب) تبصره ۸ قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص چاه‌های غیرمجاز آمده: وفق بند «ه» ماده (۴۵) قانون توزیع عادلانه آب نسبت به مسلوب‌المنفعه نمودن این چاه‌ها اقدام و جریمه مربوط به میزان برداشت آب تا زمان انسداد چاه در صورت کشت محصولات اساسی کشاورزی و راهبردی (استراتژیک) کشور به ازای هر متر مکعب حداکثر مبلغ سه هزار ریال (۳۰۰ تومان) و در غیر این صورت به ازای هر متر مکعب آب حداکثر مبلغ شش هزار ریال (۶۰۰ تومان) متناسب با افت سفره و حجم کسری مخزن سفره تعیین می‌شود.

متأسفانه رویه قانون‌نویسی در زمینه منابع آب بر پایه تطهیر متجاوزان و تنبیه قانون‌مداران قرار گرفته است. باید گفت تعیین دو نرخ برای جریمه چاه‌های غیرمجاز به نوعی مشروعیت بخشیدن به آنهاست. آیا در شرع اسلام بر اساس نوع مصرف مال غصبی، در مجازات غاصبان تفکیک قائل می‌شوند؟ آیا در مجازات کسی که مال دزدی را در کجا هزینه کرده باشد، تخفیف قائل می‌شوند؟

از طرفی باید یادآور شد که آیین نامه مربوط به دریافت مبلغ به ازای برداشت هر متر مکعب آب چاه‌های مجاز هر ساله تدوین شده است، اما در عین الزام قانونی هنوز دستورالعملی برای اخذ جریمه از چاه‌های غیر مجاز تدوین نشده است!

این تساهل و تسامح برای متجاوزان به منابع آبی موجب عدم التزام به قانون، تزلزل قوانین موجود و به نوعی تشویق مردم به قانون‌گریزی را در پی خواهد داشت. به نظر می‌رسد که باید بررسی شود که چرا وضع مقررات در راستای فشار بیشتر به قانونمداران است و متجاوزان به منابع آبی در حاشیه‌ای امن قرار دارند؟

* ساز و کار مجلس برای کنترل دار شدن چاه‌های کشاورزی؛ واگذاری اقساطی کنترل هوشمند

شرک‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان مکلف شدند، از محل منابع داخلی خود و با استفاده از اعتبارات طرح‌های تعادل بخشی و تغذیه مصنوعی در قالب وجوه اداره شده نسبت به تأمین هزینه‌های خرید و نصب شمارشگرهای حجمی و هوشمند آب کشاورزی مجاز اقدام کنند و اصل مبلغ تسهیلات پرداختی را بدون هیچگونه سود به صورت اقساط با زمانبندی که به تصویب وزارت نیرو می‌رسد از کشاورزان صاحب چاه‌ها دریافت کنند. در حال حاضر شرکت‌های آب منطقه‌ای بدون ضمانت قانونی و قبول مسئولیت در انتخاب دستگاه، با شرکت‌های کنترل ساز قرارداد می‌بندند و کشاورزان را ملزم به خرید کنترل از آن شرکت می‌کنند. مسلماً بی‌توجهی به این موضوع منجر به کاهش اعتماد و عدم همراهی بهره‌برداران می‌شود.

* باقی ماندن عوارض نیم درصدی صادرات محصولات کشاورزی و مواد غذایی

نمایندگان مجلس در بودجه سال ۱۴۰۲ همانند سال گذشته عوارض صادرات محصولات کشاورزی و غذایی آب بر را نیم درصد مصوب کردند. درآمد حاصل از عوارض به منظور اجرای الگوی کشت و کشت شورورزی با آب دریا در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفته است.

قابل ذکر است دولت در لایحه سال ۱۴۰۲ به دنبال افزایش عوارض محصولات صادراتی کشاورزی و غذایی به بیش از ۳ درصد بود که با مخالفت مجلس روبرو شد.

باید گفت هر چند در ظاهر این هزینه از صادر کنندگان گرفته می‌شود اما در واقع کشاورزان باید این هزینه را متقبل شوند. به عبارتی کشاورزان مشمول عوارض مجدد شده‌اند! از طرفی اخذ عددی یکسان برای محصولات که میزان مصرف آب آنها متفاوت است غیر منطقی و غیر کارشناسی است.

دولت در سیاستگذاری‌های مالی، به جهت درک اینکه بخش کشاورزی از منظر تامین مالی با حاشیه سود نه چندان جذاب، دارای مصائب بیشماری است با ابزارهای حمایتی و تشویقی همچون قوانین مالیاتی، از جمله ماده ۸۱ «قانون مالیات‌های

مستقیم» و ماده ۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰/۴/۱۲) صراحتاً محصولات کشاورزی فرآوری نشده و

آب مصرفی کشاورزی از پرداخت مالیات و عوارض معاف کرده است. به نظر می‌رسد این بند از بودجه در مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی و قوانین مذکور است.

مقام معظم رهبری بارها در سخنرانی‌هایشان به موضوع تحقق بخشی به اقتصاد مقاومتی و ضرورت جهش تولید و رفع موانع تولید در کشور تاکید داشته‌اند و این نشان می‌دهد که باید سیاست‌ها و مصوبات مجلس و دولت در راستای حمایت از بخش تولیدی در همه بخش‌ها باشد و با توجه به اینکه بخش کشاورزی یکی از بخش‌های مهم در هر کشوری محسوب می‌شود، باید روش‌ها و راهکارهایی برای ایجاد انگیزه بیشتر در میان کشاورزان ایجاد کرد نه با وضع عوارض و موانع موجب دلسردی و خروج سرمایه از این بخش شد. همچنین، باید توجه داشت تعیین این عوارض برای بخش کشاورزی و صادرات محصولات کشاورزی مغایر با اهداف «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران» در راستای تقویت تولیدات کشاورزی، حمایت از توسعه ظرفیت محصولات دارای مزیت صادراتی، است. (ماده ۳۵ قانون مذکور)

مع الاسف می‌بینیم که در تدوین قوانین از عملکرد گذشته تجربه نگرفته و به بازتکرار مسیرهایی که سرانجام آن تباهی منابع و کاهش سرمایه‌های اجتماعی است اصرار می‌شود. در پایان خاطر نشان می‌سازم در شرایط کنونی اخذ عوارض مضاعف از بخش کشاورزی مسلماً تولید داخلی و تأمین امنیت غذایی کشور را به مخاطره انداخته و آسیب‌های جبران ناپذیری برای جامعه کشاورزی در پی خواهد داشت.

