

خلاصه گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تمدید ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹) و استثناء آنها از احکام مغایر با قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳»

مقدمه

لایحه تمدید ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹) و استثناء آنها از احکام مغایر با قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با هدف کاهش مشکلات مربوط به خدمات رسانی در بخش آب و فاضلاب و تبعات ناشی از آن، در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۶ از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. با توجه به اهداف قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش اتکا به درآمدهای نفتی و با استناد به سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص گسترش فعالیت بخش‌های غیردولتی و خصوصی‌سازی با هدف افزایش کارایی و کاهش بودجه، به‌طور کلی معافیت مالیاتی امری منطقی به‌نظر نمی‌رسد. در این گزارش، لایحه مزبور مورد بررسی قرار گرفته است.

مفاد لایحه

با توجه به عدم اجرای مفاد ماده (۹) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹) و مشکلات ناشی از محدودیت منابع آب و با عنایت به اینکه مهلت اجرای ماده (۱۰) قانون یاد شده به پایان رسیده است و پایان زمان برخورداری از معافیت‌های موضوع ماده (۱۰) قانون مزبور فرایند خدمات رسانی در بخش آب و فاضلاب را دچار ضعف و اختلال خواهد کرد، لایحه مذکور به منظور جلوگیری از بروز مشکل یاد شده و تبعات ناشی از آن به این شرح ارائه شده است:

ماده واحده: معافیت‌های موضوع ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ (به استثنای عوارض شهرداری‌ها) از پایان مدت مندرج در این ماده به مدت ده سال دیگر تمدید می‌گردد. در این مورد شرکتهای یاد شده از شمول احکام مغایر با قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳ نیز مستثنا می‌باشند.

ارزیابی کارشناسی

مفاد این لایحه مغایر با حکم بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه^۱ مبنی بر تأمین کامل اعتبارات هزینه‌ای دولت تا پایان برنامه چهارم از محل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی و ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه، مبنی بر برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت از پرداخت مالیات (اعم از مستقیم و غیرمستقیم) و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است به اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون در طی سال‌های برنامه می‌باشد.

علاوه بر این، معاف کردن شرکتهای آب و فاضلاب (که براساس قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار شوند) از پرداخت مالیات و به‌دنبال آن کاهش درآمد مالیاتی دولت،

۱. بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه: دولت مکلف است سهم اعتبارات هزینه‌ای تأمین شده از محل درآمدهای غیرنفتی دولت را به‌گونه‌ای افزایش دهد که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه‌ای دولت به‌طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تأمین گردد.

مغایر با قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نیز می‌باشد.

در عین حال باید گفت معافیت‌های مالیاتی در نظر گرفته شده برای شرکت‌های مزبور در بدو تأسیس، به دلیل نوپا بودن این شرکت‌ها بوده و هدف آن کمک به شکل‌گیری و حمایت از توانمند شدن آنها بوده است. بنابراین اکنون که مدت ۱۵ سال از تأسیس این شرکت‌ها و برخورداری آنها از معافیت مالیاتی مربوط می‌گذرد، حمایت مجدد دولت از این شرکت‌ها از طریق معافیت مالیاتی، علی‌رغم تأکید مواد (۲) و (۴) قانون برنامه چهارم توسعه، توجیه‌پذیر نیست. در این رابطه دولت می‌تواند از طریق کاهش هزینه‌ها یا اصلاح نظام تعرفه آب‌بهای مصرفی برای اقشار مختلف، از شرکت‌های آب و فاضلاب حمایت کند. از سوی دیگر، هدف از ارائه این لایحه از سوی دولت، عدم اجرای ماده (۹) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب، وجود مشکلات ناشی از محدودیت منابع آب و نیز رفع ضعف و اختلالات در فرایند خدمات‌رسانی در بخش آب و فاضلاب عنوان شده است، که در این رابطه باید گفت، رفع و جبران مشکلات ناشی از اجرای یک ماده قانونی از طریق تمديد یا اصلاح مواد دیگر آن قانون، توجیه منطقی ندارد. بنابراین با این تفاسیر، مشکلات مربوط به فرایند خدمات‌رسانی در بخش آب و فاضلاب، تا حدی ناشی از قصور در اجرای قانون است و نیازی به اصلاح قانون ندارد. در این راستا دولت می‌تواند از طریق اجرای برخی قوانین^۱ حمایت خود را از شرکت‌های مزبور عملی نماید.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد این لایحه در تضاد آشکار با اهداف قانون برنامه چهارم توسعه^۲ و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۳ می‌باشد. در عین حال با توجه به ارزش ذاتی منابع آب، کمبود آن و فرایند طولانی قابل شرب شدن آن، اصلاح اساسی ساختار در محاسبه بهای آب مصرفی از سوی دولت را ضروری می‌نماید. بنابراین اگر دولت قصد حمایت از شرکت‌های آب و فاضلاب و همچنین پرداخت یارانه به آب مصرفی برای برخی مصرف‌کنندگان ویژه را دارد، بهتر است این امر را از طرق دیگر (مثلاً اصلاح آب‌بهای مصرفی برای برخی از اقشار و کاهش سایر هزینه‌ها) انجام دهد تا از این طریق ارزش ذاتی آب شناخته شده و فرهنگ صحیح مصرف آن در کشور به وجود آید. لذا جهت هدایت مدیریت آب کشور به سمت جهت‌گیری صحیح، افزایش بهره‌وری و کاهش ضرر و زیان و همچنین حرکت به سمت تحقق اهداف قانون برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این لایحه مثبت ارزیابی نمی‌شود.

۱. ماده (۹) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹): هزینه‌های اشتراک انشعاب، نرخ آب مشروب و هزینه‌های جمع‌آوری و دفع فاضلاب شهرها با در نظر گرفتن هزینه‌های بهره‌برداری و استهلاك توسط مجمع عمومی شرکت تهیه و پس از تصویب شورای اقتصاد از مصرف‌کنندگان وصول خواهد شد.

ب- ماده (۲۶) قانون برنامه چهارم توسعه: در جهت منطقی نمودن هزینه برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب و نیز متناسب نمودن نرخهای ترجیحی در جهت حمایت از تولید (در مقایسه با بخشهای غیرتولیدی) کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های متولی امور تولیدی و زیربنائی (حسب مورد) و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور همه ساله ضوابط تعیین نرخ فروش (اعم از اشتراک و نرخ نهاده‌ها) را متناسب با هدف فوق تهیه و به شورای اقتصاد پیشنهاد خواهد نمود. هزینه‌های اشتراک زیربناهای فوق برای واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی، کشاورزی، به‌علاوه هزینه حفر چاه، قیمت زمین و پروانه ساختمان مورد استفاده واحدهای تولیدی غیردولتی که طی برنامه چهارم تقاضای انشعاب می‌کنند، پس از بهره‌برداری با تقسیط پنج‌ساله توسط دستگاههای ذی‌ربط دریافت خواهد شد.

۲. بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه: دولت مکلف است سهم اعتبارات هزینه‌ای تأمین شده از محل درآمدهای غیرنفتی دولت را به‌گونه‌ای افزایش دهد که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه‌ای دولت به‌طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تأمین گردد.

۳. بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.