

به نام خدا

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 استثنای 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 اعلام وصول شده است. این در حالی است که احکام قانون برنامه چهارم توسعه، افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش اتکا به درآمدهای نفتی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، گسترش خصوصی‌سازی با هدف افزایش کارایی و کاهش بار مالی بودجه دولت را دنبال می‌کنند. به همین منظور در این گزارش، لایحه مزبور از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گرفته است.

مفاد لایحه

در ماده واحده لایحه تمدید مدت اجرای ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹) آمده است، معافیت‌های موضوع ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹ (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 احکام مغایر با قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز مستثنا می‌باشند. در اهداف این لایحه آمده است، از یکسو 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 این پایان یافتن زمان برخورداری از معافیت‌های مالیاتی، فرایند خدمات رسانی در بخش آب و فاضلاب را دچار ضعف و اختلال خواهد کرد، لذا به منظور جلوگیری از مشکلات مذکور و تبعات ناشی از آن، این لایحه ارائه شده است.

ارزیابی طرح

پیش از ارزیابی مفاد لایحه مذکور باید این نکته را متذکر شد که این لایحه در مغایرت آشکار با قوانین برنامه چهارم توسعه و اصل ۴۴ قانون اساسی قرار دارد. زیرا اولاً، حکم ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه، در راستای افزایش درآمدهای مالیاتی دولت، 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 برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون طی سال‌های این برنامه را، ممنوع دانسته است. به موجب ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹)، شرکتهای آب و فاضلاب موضوع این قانون به مدت ۱۵ سال از تاریخ تشکیل از پرداخت مالیات و هر نوع عوارض معاف شدند. در صورتی که دولت قصد تمدید این معافیت را داشت مهلت قانونی آن سال ۱۳۸۴ بود و در شرایط کنونی درخواست تمدید خلاف قانون برنامه چهارم تلقی می‌شود. ثانیاً با توجه به حکم بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه، مبنی بر تأمین کامل اعتبارات هزینه‌ای دولت تا پایان

برنامه چهارم از محل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی، لزوم برنامه‌ریزی و ایجاد یک نظام مالیاتی مدون با توجه به پتانسیل‌های موجود در اقتصاد کشور، در جهت کاهش اتکا به درآمدهای نفتی و اجتناب از تبعات ناشی از آن، از سوی دولت، ضروری است. بنابراین با این ترتیب، تمدید معافیت مالیاتی شرکت‌های آب و فاضلاب مغایر با قانون برنامه چهارم توسعه است.

از سوی دیگر با توجه به اینکه هدف از اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و... است و طبق قانون اجرای این سیاست‌ها، شرکت‌های آب و فاضلاب باید تا پایان برنامه چهارم توسعه به بخش‌های غیردولتی واگذار شوند و این واگذاری در راستای دستیابی به اهدافی از جمله ایجاد رقابت، افزایش کارایی و کاهش بار مالی دولت انجام می‌گیرد، لذا 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، مغایر با قانون مذکور است.

علاوه‌بر این، با بررسی مفاد این لایحه می‌توان گفت که اولاً براساس ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹ - این شرکت‌ها برای مدت ۱۵ سال از زمان تأسیس از پرداخت هرگونه مالیات، عوارض و... معاف بوده‌اند. بنابراین در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که معافیت‌های در نظر گرفته شده برای این شرکت‌ها به چه منظور بوده و چه تأثیری بر عملکرد این شرکت‌ها داشته است. در پاسخ باید اظهار داشت که مسلماً 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 آنهاست. بنابراین اکنون که مدت ۱۵ سال از زمان 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 عین حال باید گفت، اگر درآمد شرکت‌های آب و فاضلاب بیش از هزینه‌های آنهاست، چرا باید مالیات پرداخت نکنند؟ و اگر هم درآمدهایشان کمتر از هزینه‌هایشان باشد، قانوناً از پرداخت مالیات معاف می‌شوند.

همچنین در خصوص تعیین قیمت آب، هرچند ممکن است به دلیل نظارت و کنترل دولت در تعیین آب بهای مصرفی، شرکت‌های آب و فاضلاب متضرر شوند، اما باید با بررسی دقیق، میزان زیان ناشی از قیمت‌گذاری دولت بر این شرکت‌ها مشخص شود. البته ناگفته نماند که ساختار سازمانی شرکت‌های آب و فاضلاب و گستردگی آن، باعث افزایش هزینه‌های پرسنلی و سربار آنها نیز شده است، که این موضوع یکی از دلایل قابل توجه افزایش قیمت تمام شده آب و خدمات فاضلاب است.

از سوی دیگر، هدف از ارائه این لایحه از سوی دولت، عدم اجرای ماده (۹) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب و 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 خصوص اولاً باید بررسی شود که دلیل عدم اجرای ماده (۹) قانون تشکیل این شرکت‌ها چیست؟ ثانیاً رفع و جبران مشکلات ناشی از اجرای یک ماده قانونی از طریق تمدید یا اصلاح مواد دیگر آن قانون، توجیه منطقی ندارد. با این تفسیر، مشکلات مربوط به فرایند خدمات‌رسانی در بخش آب و فاضلاب، ناشی از قصور در اجرای قانون است و نیازی به اصلاح قانون ندارد، که در این راستا دولت می‌تواند از طریق اجرای برخی قوانین^۱ حمایت خود را از شرکت‌های مزبور عملی نماید.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج بررسی انجام گرفته در رابطه با این لایحه نشان می‌دهد که مفاد آن در تضاد آشکار با اهداف قانون برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. به هر حال با توجه به ارزش ذاتی منابع آب، کمبود آن و فرایند طولانی قابل شرب شدن، 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 قیمت آب بهای 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).