

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و آب و فاضلاب روستایی»

مقدمه

اصلاح ساختار و تشکیلات کلان با هدف متناسب‌سازی اندازه دولت و افزایش کارایی و بهره‌وری از جمله مسائلی است که همواره مورد توجه سیاستمداران و برنامه‌ریزان کشور بوده است. با توجه به حساسیت و جایگاه ویژه بخش آب در کشور، بهبود ساختار این بخش می‌تواند در عملکرد مطلوب آن نقش بسزایی داشته باشد. بخش آب به دلیل حساسیت و جایگاه ویژه‌ای که در بین سایر بخش‌ها برخوردار است، از گستردگی ساختار نسبتاً بالایی برخوردار است و دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی متعددی را شامل می‌شود. طرح «ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و آب و فاضلاب روستایی» نیز با همین هدف ارائه شده است. در مقدمه توجیهی طرح مذکور، کاهش قیمت آب، کوچک‌سازی ساختار و افزایش بهره‌وری از اهداف این طرح ذکر شده است.

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۹۰

شماره چاپ:

۴۹۵

سابقه طرح

متن طرح «ادغام سازمان‌های آب منطقه‌ای و آب و فاضلاب روستایی با آب و فاضلاب شهری» که در تاریخ ۱۳۹۵/۰۶/۲۱ با امضای ۲۱ نفر از نمایندگان تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است به شرح زیر است:

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۲/۲۳

**ماده واحده -** از تاریخ تصویب این قانون، سازمان‌های آب منطقه‌ای و آب و فاضلاب روستایی با آب و

فاضلاب شهری ادغام و سازمانی به نام سازمان امور آب و فاضلاب جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌گردد.

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

**تبصره «۱» -** کلیه اختیارات، اموال و نیروی انسانی به سازمان جدید منتقل می‌شوند.

**تبصره «۲» -** دولت مکلف است ظرف مدت ۶ ماه از تصویب قانون نسبت به تهیه آیین‌نامه لازم اقدام

نماید.

این طرح در کمیسیون‌های اجتماعی، کشاورزی، آب و منابع طبیعی و عمران مورد بررسی قرار گرفت.

متن طرح در کمیسیون اجتماعی به شرح زیر و با عنوان طرح «ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و آب و فاضلاب روستایی» تغییر یافت:

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۰۸۶-۱

**ماده واحده -** از تاریخ تصویب این قانون، شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی ادغام و شرکتی

به نام شرکت آب و فاضلاب کشور با رعایت ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ وابسته به وزارت نیرو تشکیل می‌گردد.

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۲/۳۱

**تبصره «۱» -** کلیه اختیارات، اموال و نیروی انسانی به شرکت جدید منتقل می‌شوند.

**تبصره «۲»** - دولت موظف است هر سال در لایحه بودجه سنواتی ردیفی صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری اختصاص دهد و وجوه فوق مشمول مالیات نمی‌گردد.

**تبصره «۳»** - شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان‌ها موظف است هر ساله ۱۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان مربوطه را صرفاً جهت تأمین و توسعه شبکه‌های آبرسانی و منابع ذخیره‌ای و تأسیسات و سایر ملزومات لازم جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری اختصاص دهد.

**تبصره «۴»** - دولت مکلف است ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب، آیین‌نامه اجرایی این قانون را تهیه و تصویب نماید. شایان ذکر است که طرح «ادغام سازمان‌های آب منطقه‌ای و آب و فاضلاب روستایی با آب و فاضلاب شهری» در کمیسیون عمران نیز مورد بررسی قرار گرفت و کلیات آن رد شد.

## بررسی کارشناسی طرح

نکات مهم در بررسی کارشناسی طرح مذکور، به شرح زیر است:

۱. ضرورت تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری از موضوعاتی است که در قوانین و ضوابط مختلف مورد تأکید قرار گرفته است، اما با توجه به ماهیت متفاوت وظایف شرکت‌های آب منطقه‌ای و شرکت‌های آب و فاضلاب، انجام این ادغام مغایر سیاست‌های کلان کشور از جمله سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی خواهد بود. شرکت‌های آب منطقه‌ای در حال حاضر عهده‌دار برخی وظایف حاکمیتی نظیر مدیریت بهره‌برداری از آب‌های سطحی و زیرزمینی هستند که سنخیتی با اعمال تصدیگری موضوع فعالیت شرکت‌های آب و فاضلاب ندارد. لذا در صورت ادغام لازم است تا تشکیلات عظیمی برای این امر به وجود آید که اداره آن نیازمند سازوکارهای مدیریتی بسیار توانمندی خواهد بود که نه تنها در حال حاضر تأمین نیروی انسانی مورد نیاز دارای ویژگی‌های فوق، مقدور نمی‌باشد، بلکه اساساً این امر با هدف قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مستقل در تعارض است. مضاف بر اینکه تلفیق وظایف حاکمیتی و تصدیگری در ساختار جدید باعث افزایش هزینه‌های مدیریتی و اجرایی خواهد شد.

۲. با توجه به ماهیت حقوقی متفاوت شرکت‌های آب منطقه‌ای و آب و فاضلاب روستایی که دولتی هستند و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری که غیردولتی هستند، ابهامات زیادی درباره شکل حقوقی سازمان حاصل از ادغام آنها وجود دارد. در عنوان طرح به ادغام شرکت‌های آب منطقه‌ای و آب و فاضلاب روستایی با شرکت‌های آب و فاضلاب شهری اشاره شده است که به معنای محور بودن شرکت‌های آب و فاضلاب شهری غیردولتی در این ادغام است، اما در متن طرح، ایجاد سازمان امور آب و فاضلاب جمهوری اسلامی ایران مطرح شده که عنوان «سازمان» نشان از ماهیت دولتی تشکیلات جدید دارد که با سیاست‌های کلان نظام در خصوص کوچک‌سازی دولت مغایر بوده و موجب توسعه ساختار دولت خواهد شد.

۳. نکته قابل توجه آن است که کمتر از ۵۰ درصد سهام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری متعلق به دولت می‌باشد و هرگونه تصمیم‌گیری درباره این شرکت‌ها بدون در نظر گرفتن حقوق سایر سهام‌داران و نظر آنها عملاً غیرممکن است. همچنین شایان ذکر است که شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، شرکت‌هایی زیان‌ده می‌باشند بنابراین با توجه به ماده (۳)

قانون هدفمندسازی یارانه‌ها تا زمان اصلاح کامل تعرفه‌های فروش آب به قیمت تمام شده واقعی، ادغام این شرکت‌ها، می‌تواند هزینه‌های اضافه برای دولت دربرداشته باشد و از این حیث به‌نظر مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۴. همان‌گونه که در سابقه اشاره شد، طرح حاضر در کمیسیون اجتماعی بررسی شده و تغییراتی در آن اعمال شده است، اما اعمال این تغییرات رافع ایرادات اشاره شده نیست. در ماده واحده پیشنهادی کمیسیون اجتماعی شرکت‌های آب منطقه‌ای حذف شده و تنها ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی آورده شده است. حتی با حذف شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی دارای ایراداتی از جمله متفاوت بودن ماهیت این شرکت‌هاست. زیرا شرکت‌های آب و فاضلاب شهری ماهیت خصوصی داشته، اما شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی دولتی هستند. با توجه به لزوم اعمال حاکمیت در روستاها و حمایت از زیرساخت‌های روستایی ضرورت دارد این بخش دولتی بماند. از طرفی دولتی کردن شرکت‌های آب و فاضلاب شهری نیز مغایر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی بوده و به‌نوعی بزرگ کردن بدنه دولت محسوب می‌شود.

۵. در رابطه با تبصره «۱» مصوبه کمیسیون اجتماعی، در این بخش وضعیت تعهدات شرکت‌ها و بدهی‌های آنها مشخص نشده است.

۶. تبصره «۲» مصوبه کمیسیون اجتماعی نیز مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است، زیرا براساس این اصل، بودجه‌ریزی سالیانه در قالب لایحه بودجه در اختیار دولت است و مکلف کردن دولت به اختصاص ردیف بودجه جهت مقاصد خاص، مغایر این اصل قانون اساسی است. همچنین اختصاص ردیف خاص، نظام بودجه‌ریزی کشور را دچار اختلال کرده و مغایر برنامه‌های توسعه است. علاوه بر آن معافیت مالیاتی در نظر گرفته شده نیز دارای ابهاماتی است.

۷. در بند «ب» ماده (۵) قانون «توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور» شورای برنامه‌ریزی استان‌ها مکلف شده‌اند که حداقل ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای استانی برای آبرسانی به روستاها اختصاص دهند، لذا تکرار این موضوع در تبصره «۳» مصوبه کمیسیون اجتماعی ضرورت ندارد.

### جمع‌بندی

طرح «ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و آب و فاضلاب روستایی» با هدف اصلاح ساختار و همچنین افزایش بهره‌وری و کارایی در بخش آب کشور ارائه شده است. تغییر ساختار شرکت‌های زیرمجموعه بخش آب (شرکت‌های آب منطقه‌ای و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی) در گذشته چندین بار صورت گرفته است که این امر حاکی از اهمیت ساختار این بخش در افزایش عملکرد و بهره‌وری آن دارد. ادغام شرکت‌های موضوع طرح حاضر، از آنجا که ضرورت تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری از موضوعاتی است که در قوانین و ضوابط مختلف مورد تأکید قرار گرفته است و همچنین با توجه به ماهیت متفاوت وظایف شرکت‌های آب منطقه‌ای و شرکت‌های آب و فاضلاب، انجام این ادغام مغایر سیاست‌های کلان کشور از جمله سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی خواهد بود. همچنین با توجه به ماهیت حقوقی متفاوت شرکت‌های آب منطقه‌ای و آب و فاضلاب روستایی که دولتی هستند و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری که غیردولتی هستند، ابهامات زیادی درباره شکل حقوقی سازمان

حاصل از ادغام آنها وجود دارد و چنانچه از متن پیشنهادی طرح برداشت می‌شود، تشکیل یک سازمان جدید حاکی از دولتی بودن ساختار آن دارد که با سیاست‌های کلان نظام درخصوص کوچک‌سازی دولت مغایر بوده و موجب گستردگی ساختار دولت خواهد شد. نکته دیگر اینکه با توجه به زیان‌ده بودن شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، ادغام آنها با شرکت‌های آب منطقه‌ای می‌تواند هزینه‌های اضافه برای دولت دربرداشته باشد و این امر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. بر اساس مصوبه کمیسیون اجتماعی، ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی نیز ایرادات فوق را داراست و علاوه بر آن با توجه به لزوم اعمال حاکمیت در روستاها و حمایت از زیرساخت‌های روستایی ضرورت دارد شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی همچنان دولتی بمانند. همچنین تبصره‌های «۱»، «۲» و «۳» مصوبه کمیسیون اجتماعی نیز دارای ایراداتی است که در بخش قبل به آنها اشاره شد.

با توجه به موارد فوق و ایرادات مذکور، تصویب طرح «ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و آب و فاضلاب روستایی» توصیه نمی‌شود و با وجود اعمال اصلاحاتی ازسوی کمیسیون اجتماعی ایرادات فوق‌الذکر همچنان در مورد این طرح وجود دارد.

