

**اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح استقلال آب و فاضلاب  
روستایی از آب و فاضلاب شهری»**

دفتر مطالعات زیربنایی

دوره یازدهم – سال دوم

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۵۶۹

کد موضوعی: ۲۵۰

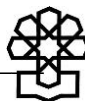
شماره مسلسل: ۱۷۸۹۹

آذرماه ۱۴۰۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۳	سیر تاریخی تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری.....
۵	روند تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی.....
۶	پیشینه برنامه یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب.....
۱۰	کلیات و دلایل یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب.....
۱۲	مزایا و معایب یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی.....
۱۶	ملاحظات حقوقی طرح.....
۱۸	جمع‌بندی.....
۲۰	منابع و مأخذ.....



**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح استقلال آب و فاضلاب روستایی از آب  
و فاضلاب شهری »**

**چکیده**

طرح «استقلال آب و فاضلاب روستایی از آب و فاضلاب شهری»، با هدف توجه به عمران، آبادانی و پیشرفت روستاها و جلوگیری از مهاجرت بی‌رویه روستاییان به شهرها، تهیه شده است. در این طرح پیشنهاد شده است که مدیریت شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی مجدداً از یکدیگر تفکیک شده و ردیف‌های بودجه آنها مستقل از هم در قوانین بودجه آورده شوند. موضوع یکپارچه‌سازی و ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی در سنوات گذشته بارها مطرح بوده تا اینکه سرانجام در سال ۱۳۹۸ این شرکت‌ها یکپارچه شده و در حال حاضر در قالب شرکت‌های آب و فاضلاب استانی مشغول به فعالیت هستند. ادغام و یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی دارای مزایا و معایبی است که از جمله مزایا می‌توان به حذف ۳۱ شرکت دولتی از زیرمجموعه دولت و کاهش تعدادی پست رسمی سازمانی دولتی، کاهش هزینه‌ها، یکپارچه‌سازی نظام برنامه‌ریزی منابع آب در هریک از شرکت‌ها، یکپارچگی ضوابط و مقررات مربوط به منابع انسانی، تسهیل اعمال وظایف و مسئولیت‌های حاکمیتی در

بخش آب و آب و فاضلاب، همسویی سازمانی شرکت‌ها با تغییرات تقسیمات کشوری و کاهش مشکلات مربوط به بهره‌برداری از تأسیسات و منابع مشترک اشاره کرد. از جمله تهدیدها و ابهام‌های این ادغام نیز عبارت است از: لزوم تعیین چگونگی اعمال نظام تعرفه در شرکت‌های یکپارچه برای شهر و روستا، لزوم تعیین تکلیف نحوه تأمین مابه‌التفاوت نرخ‌های تکلیفی و واقعی خدمات در این شرکت‌ها، انتقال مطالبات و تعهدات مالی شرکت‌های دولتی به شرکت‌های جدید، افزایش زیان انباشته در شرکت‌های جدید و نحوه تداوم دریافت کمک به زیان برای بخش روستایی و چگونگی ادامه دریافت اعتبارات خاص غیرانتفاعی حوزه روستایی شرکت‌های یکپارچه در ردیف‌های بودجه. با عنایت به مزایا و معایب یکپارچه‌سازی و با توجه به اینکه این اقدام در سال ۱۳۹۸ نهایی و اجرایی شده است، بازگرداندن ساختار قبلی و تغییرات ساختاری پی‌درپی درحالی‌که جابه‌جایی‌ها و انتقال نیروی انسانی انجام شده و نقل‌وانتقال اموال و دارایی‌های این شرکت‌ها نیز در دست انجام است و با توجه به اهمیت این بخش برای تأمین آب و امور فاضلاب مرتبط به جوامع شهری و روستایی، می‌تواند موجب آشفتگی و عقب‌ماندگی از برنامه‌ها شود. بنابراین با عنایت به مطالب عنوان شده، تصویب طرح «استقلال آب و فاضلاب روستایی از آب و فاضلاب شهری»، پیشنهاد نمی‌شود.



طرح «استقلال آب و فاضلاب روستایی از آب و فاضلاب شهری»، پیشنهادی تعدادی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۲۹ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. استقلال و اختصاص ردیف مستقل بودجه برای حل مشکل آب شرب در روستاها به منظور محرومیت‌زدایی و جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها به‌عنوان ادله ارائه این طرح بیان شده است. اگرچه چگونگی اختصاص ردیف بودجه مرتبط با تأمین آب شرب روستایی نیازمند شفاف‌سازی است اما به‌نظر نمی‌رسد ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی برای جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها چندان مؤثر باشد.

## متن طرح

**ماده واحد-** امور آب و فاضلاب روستایی از شرکت‌های آب و فاضلاب استانی تفکیک شده و به‌صورت شرکت مستقل اداره می‌شوند.

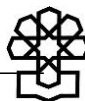
## سیر تاریخی تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری

در سال ۱۳۳۳ به استناد لایحه قانون اصلاح آب و فاضلاب شهر تهران، سازمان آب از شهرداری جدا و مدیرعامل سازمان آب وظیفه اداره این سازمان را برعهده گرفت. در سال ۱۳۴۲ قانون تأسیس وزارت آب و برق تصویب شد و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مربوط به تأمین آب و انتقال آن به مراکز عمده مصرف و نظارت بر نحوه جمع‌آوری و

تصفیه فاضلاب شهرها و واحدهای صنعتی به وزارت آب و برق محول شد (ماده (۱)). برپایه ماده (۳) قانون مذکور وزارت آب و برق اجازه داده شد تا مؤسساتی را که طبق اصول بازرگانی اداره شوند برای اداره امور آب شهرها به وجود آورد. در این خصوص، سازمان‌های آب منطقه‌ای و شرکت‌های آب مشروب شهرها و در برخی از استان‌ها سازمان‌های آب و برق ایجاد شد.

در سال ۱۳۵۳ قانون تأسیس وزارت نیرو به تصویب رسید و براساس آن قانون، شرکت‌های آب منطقه‌ای تابع وزارت نیرو شدند. پس از آن در سال ۱۳۵۴ با تصویب قانون «تشکیل شرکت‌های تأمین و توزیع آب و تأسیسات فاضلاب شهرها» شرکت‌های آب منطقه‌ای مأمور شدند تا برای بهره‌برداری از شبکه‌های توزیع آب و احداث تأسیسات فاضلاب شهرها، به‌طور مستقل یا با مشارکت شهرداری و بخش خصوصی شرکت‌هایی را تأسیس کنند. در سال ۱۳۶۱ قانون توزیع عادلانه آب تصویب شد و وفق تبصره «۲» ماده (۲۱) آن تقسیم و توزیع آب شهری و مدیریت تأسیسات و جمع‌آوری و دفع فاضلاب در محدوده شهرها به شرکت‌های آب و فاضلاب واگذار شد. به موجب آن شرکت‌های آب و فاضلاب شهری زیر نظر وزارت نیرو و تحت نظارت شورای شهر و در صورت نبود شورای شهر تحت نظارت وزارت کشور اداره شده و مدیریت این شرکت‌ها همچنان در حیطه مدیریت دولتی ادامه یابد.

در سال ۱۳۶۸ معاونت آب و فاضلاب شهری در وزارت نیرو تشکیل شد و در سال ۱۳۶۹ طرح تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و در ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ به تصویب رسید. در این طرح اصل بر این بود که هزینه‌های مالی جدیدی بر بودجه عمومی دولتی تحمل نشود و شرکت‌ها به‌صورت غیردولتی تشکیل



شوند. یکی از هدف‌های اصلی طرح در آغاز نیز استقلال مالی شرکت‌ها و بهره‌گیری از بخش خصوصی بود (مواد (۲) و (۳)).

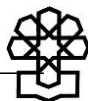
### روند تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی

قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی نیز مشتمل بر پنج ماده در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۴ تصویب شده و به تأیید شورای محترم نگهبان رسیده و اساسنامه شرکت نیز در سال ۱۳۷۶ به تصویب هیئت محترم وزیران رسیده است. براساس ماده (۱) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی از تاریخ تصویب این قانون به وزارت جهاد سازندگی سابق اجازه داده شد «به‌منظور نگهداری، بهره‌برداری، توسعه و بازسازی، مرمت و ایجاد تأسیسات مربوط به تأمین آب آشامیدنی روستاها اعم از تصفیه‌خانه، خطوط انتقال، مخازن، سیستم‌های کنترل و دفع بهداشتی فاضلاب، شرکتی در هر استان تشکیل دهد. این شرکت‌ها دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و طبق مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و این قانون اداره خواهد شد». همچنین در راستای ماده (۱) و بند «ه» ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دولت مکلف شد تا در جهت اصلاح نظام اداری، کاهش تصدی‌های دولت و حذف وظایف موازی، تدابیر لازم را اتخاذ کند، در این راستا لایحه ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در سال ۱۳۷۹ به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسید، که شرکت‌های فوق‌الذکر به وزارت جهاد کشاورزی ملحق شدند؛ اما از آنجایی که

در ماده (۲) قانون مذکور انتقال وظایف قابل واگذاری به دیگر وزارتخانه‌ها به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و جهاد کشاورزی با تصویب هیئت وزیران پیش‌بینی شده بود، لذا در تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲۵ و براساس مصوبه هیئت وزیران کلیه وظایف و اختیارات نیروی انسانی، امکانات، تمهیدات و اعتبارات مربوط به شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی از وزارت جهاد کشاورزی منتزع و به وزارت نیرو منتقل شد.

### پیشینه برنامه یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب

۱. در جلسه ۲۱۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۶، هیئت واگذاری مصوب کرد کارگروهی مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی‌سازی، وزارت نیرو و در موارد لزوم نمایندگان شورای رقابت، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تشکیل تا در خصوص موضوعاتی از جمله ادغام و یا عدم ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی در آب و فاضلاب شهری بررسی لازم انجام شود.
۲. در جلسه ۲۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۸، در هیئت واگذاری مقرر شد به استناد بند «ب» ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم به‌منظور فراهم شدن زمینه واگذاری با احصای دارایی‌ها، بدهی‌ها و ارقام ترازنامه آب و فاضلاب روستایی با قیمت تعیین شده توسط کارشناس رسمی دادگستری و مصوب هیئت واگذاری، جهت واگذاری به آب و فاضلاب شهری به شرط اخذ مجوزهای قانونی لازم اقدام شود.
۳. در جلسه ۲۳۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۳، هیئت واگذاری با کلیات یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی مطابق قوانین و مقررات و اخذ مجوزهای قانونی لازم



ازسوی وزارت نیرو موافقت شد.

۴. در جلسه ۲۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۶/۴، هیئت عالی واگذاری موافقت خود را با روش و مراحل اجرایی طرح یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی در قالب ۳۴ شرکت آب و فاضلاب یکپارچه در ۳۰ استان کشور و چهار شهرستان مستقل اعلام کرد و در ضمن مقرر شد که وزارت نیرو اقدام‌های لازم را جهت اخذ مصوبه از هیئت محترم وزیران در خصوص انتقال دارایی‌ها، بدهی‌ها و حقوق عمومی به‌جز حقوق صاحبان سهام را اخذ کند.

۵. هیئت محترم وزیران طی مصوبه شماره ۱۵۴۹۰۸/ت/۴۸۴۸۵ هـ مورخ ۱۳۹۱/۸/۷ مراتب موافقت خود را با اجرای مصوبه فوق‌الذکر هیئت واگذاری اعلام کرد.

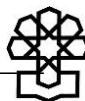
۶. به لحاظ ابهام مطروحه ازسوی مجلس نسبت به مفاد مصوبه مذکور، هیئت محترم وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۳، متن جایگزین مصوبه مذکور را اصلاح و ابلاغ کرد که براساس این مصوبه همه دارایی‌ها و بدهی‌های ۳۰ شرکت آب و فاضلاب روستایی به‌جز حقوق صاحبان سهام به شرکت‌های آب و فاضلاب شهری به روش و قیمتی که توسط هیئت واگذاری تعیین و منتقل می‌شود. در واقع هیئت‌وزیران مجدداً طی تصویب‌نامه شماره ۲۱۷۶۵۶/ت/۴۸۴۸۵ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۷ یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی را با اصلاحاتی مصوب کرد و با عدم مخالفت هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین با مفاد این تصویب‌نامه، موضوع شکل اجرایی به خود گرفت.

۷. پس از مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۷ هیئت وزیران، ترتیبات لازم به‌منظور اصلاح اساسنامه شرکت‌های آب و فاضلاب شهری با هدف انجام توأمان مسئولیت‌های آب و

فاضلاب در حیطه شهرها و روستاها با اعلام موافقت هیئت واگذاری و تصویب مجامع عمومی فوق العاده شرکتها و ثبت قانونی تغییرات به عمل آمد. اقدامهای لازم در خصوص تجدید ارزیابی داراییها در شرکتهای آب و فاضلاب شهری و روستایی مورد پیگیری قرار گرفت. در چهار استان بوشهر، قم، چهارمحال و بختیاری و آذربایجان غربی، مدیران عاملی در آب و فاضلاب شهری با سرپرستی آب و فاضلاب روستایی حکم گرفتند تا فرایند یکپارچه سازی را دنبال کنند.

۸. مأموریت یکپارچه سازی شرکتهای آب و فاضلاب به رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور از سوی وزیر محترم نیرو طی ابلاغیه شماره ۹۸/۱۲۷۹۰/۱۰/۱۰۰ در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۴ ابلاغ شد.

۹. بر این اساس تصویب نامه شماره ۳۸۶۱۰۶ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۴، شورای عالی اداری در یکصد و هشتاد و چهارمین جلسه خود در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۳، در اجرای بند «۹» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و بنا به پیشنهاد مشترک وزارت نیرو و سازمان اداری و استخدامی کشور، موضوع یکپارچه سازی شرکتهای آب و فاضلاب شهری و روستایی را تصویب و مقرر کرد: «به منظور ارتقای کیفیت و سرعت ارائه خدمات مربوط به حوزه آب و فاضلاب روستایی کشور، کلیه امور و فعالیت های ایجاد، توسعه، نگهداری، بهره برداری، بازسازی و مرمت تأسیسات مربوط به تأمین، انتقال، تقسیم و توزیع آب شرب و بهداشتی، جمع آوری و انتقال و دفع بهداشتی فاضلاب در ۳۱ شرکت آب و فاضلاب روستایی به شرکت های آب و فاضلاب همان استان، موضوع قانون تشکیل شرکت های آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ مجلس شورای اسلامی - استان واگذار می گردد». تکلیف سهام، اموال، داراییها و حقوق و تعهدات شرکت های آب و فاضلاب



روستایی را برعهده هیئت وزیران یا هیئت واگذاری (حسب مورد) محول و سازمان برنامه و بودجه را به انتقال همه ردیف‌های اعتباری و طرح‌های شرکت‌های مذکور و استمرار حمایت‌های مالی و بودجه‌ای دولت مکلف کرد.

۱۰. هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۰ طی تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۴۷/ت/۵۷۲۲۳ هد تصویب کرد: «وزارت نیرو مجاز است مطابق قوانین و مقررات و پس از تصویب مجامع عمومی شرکت‌های ذی‌ربط کلیه دارایی‌ها، مطالبات، بدهی‌ها و حقوق عمومی (به‌جز حقوق صاحبان سهام) ۳۱ شرکت آب و فاضلاب روستایی را به روش و قیمتی که توسط هیئت واگذاری تعیین می‌شود به شرکت آب و فاضلاب استان (شرکت‌های موضوع قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹) منتقل و مابه‌التفاوت آن را به طرفیت دولت در حساب‌های شرکت‌های آب و فاضلاب مزبور منعکس نماید».

۱۱. پس از تصویب‌نامه اخیر، هیئت واگذاری در جلسه ۳۵۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۳ موضوع چگونگی انتقال اموال و دارایی‌های شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی و نحوه قیمت‌گذاری و فروش آنها را بررسی و مقرر کرد:

اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مشهود و نامشهود شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی سراسر کشور توسط کارشناسان رسمی منتخب مجمع عمومی آنها ارزیابی گردیده و ضمن تعیین ارزش روز حق انشعاب کلیه مشترکان روستایی، خالص ارزش روز دارایی‌ها، بعد از طرح در هیئت واگذاری و با قیمت مصوب هیئت در دفاتر شرکت‌های آب و فاضلاب استانی به طرفیت دولت ثبت شود. پس از آن و طی جلسه مجمع عمومی فوق‌العاده نسبت به انحلال شرکت آب و فاضلاب روستایی اقدام شود.

## کلیات و دلایل یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب

در نگاهی گذرا به سیر نظری تحولات اداری و سازمانی دو دهه اخیر حاکمیت در عرصه صنعت آب و فاضلاب کشور، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری فعالیت‌ها به‌مثابه راهبرد و محرکی برای کاهش حیطه تصدی‌گری و همچنین به‌عنوان زمینه‌ای برای دخیل شدن توان و امکانات محلی در اداره بهینه صنعت و راهکاری برای کاهش هزینه‌ها تلقی می‌شود. این نگرش در قلمرو شرکت‌های آب و فاضلاب شهری که دارای شخصیت حقوقی غیردولتی هستند، در قالب برون‌سپاری فعالیت‌ها و اعمال مسئولیت‌های تصدی توسط تشکل‌ها و بخش جدای از بدنه شرکت‌ها با روندی کند و در مورد شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی با شخصیت حقوقی دولتی به‌دلیل وجود الزامات و تنگناهای خاص اقتصادی و اجتماعی با روندی بسیار کندتر در جریان بوده است. در راستای نیل به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و همچنین در جهت کاهش وظایف تصدیگری دولت، ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی از سالیان گذشته مطرح بوده است. بر این اساس و با هدف سازماندهی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی و با توجه به وجود مسئولیت‌ها و محدوده‌های کاری و منابع آب‌های زیرزمینی و سایر آب‌های قابل استحصال و تأسیسات و تجهیزات و خطوط انتقال مشترک در حوزه آب و فاضلاب شهر و روستا و جلوگیری از هزینه‌های مشترک و افزایش بهره‌وری در این بنگاه‌ها برای ارائه خدمات مناسب به مشترکان، طرح یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی مطرح و اجرا شده است. تا قبل از یکپارچه شدن شرکت‌های آب و فاضلاب در سراسر کشور وزارت نیرو در



بخش آب و فاضلاب با داشتن ۶۶ شرکت زیرمجموعه، (۳۱ شرکت آب و فاضلاب روستایی با ماهیت دولتی و ۳۵ شرکت آب و فاضلاب شهری با ماهیت غیردولتی) در استان‌ها مسئولیت مدیریت، نظارت گسترده و درعین حال پراکنده‌ای در سطح شرکت‌های یادشده برعهده داشته است. شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی ماهیت دولتی و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری ماهیت غیردولتی داشتند و هرکدام تابع نظام‌های متفاوتی از حیث قوانین و مقررات بودند. در استخدام نیروی انسانی، قراردادهای کار، امور مالی و حسابرسی، نظام‌های بازرگانی و بسیاری موضوع‌های دیگر ضوابط متفاوتی بر این دو بخش حاکم بوده و همچنین توسعه دو ساختار مجزا برای مدیریت آب و فاضلاب شهرها و روستاها درحالی‌که همپوشانی‌ها و مبادلات مختلفی بین این دو بخش وجود داشته، موجب ایجاد تعارضات و ناهماهنگی‌هایی بین دو شرکت آب و فاضلاب شهری و روستایی بوده است. عمده این تعارضات درخصوص روستاهایی که تبدیل به شهر می‌شدند و نحوه تحویل و تحول آنها و همچنین حساب‌های فیما بین دو شرکت به‌ویژه در نقاطی که مبادلات آب صورت می‌گرفت بروز می‌کرد.

هریک از شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و آب و فاضلاب روستایی برای ارائه خدمات به‌صورت مستقل شبکه‌ها و تأسیسات و خطوط انتقال مربوط به حوزه فعالیت خود را ایجاد و مدیریت می‌کردند و مدیریت جداگانه موجب عدم استفاده از ظرفیت‌های مشترک در اجرای طرح‌ها و ارائه خدمت به مردم شده بود. در مصوبات شورای عالی اداری و هیئت محترم وزیران، هدف عمده از یکپارچه شدن شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی «ارتقای کیفیت و سرعت ارائه خدمات مربوط به حوزه آب و فاضلاب روستایی کشور» عنوان شده است. همچنین در حال حاضر براساس اعلام شرکت آب و

فاضلاب کشور، با اجرای برنامه یکپارچه‌سازی ۹۱٪ از نیروهای شاغل در شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی (۳۹۷۸ نفر) به شرکت‌های یکپارچه منتقل و مشغول به کار شده‌اند (شرکت آب و فاضلاب کشور، ۱۴۰۰).

### مزایا و معایب یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی

تا قبل از اجرای یکپارچه‌سازی، تعداد ۳۵ شرکت آب و فاضلاب شهری مسئولیت اجرای قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و تعداد ۳۱ شرکت آب و فاضلاب روستایی مسئولیت اجرای قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی را در سطح کشور به عهده داشتند. هریک از شرکت‌ها به تبعیت از وظایف و مسئولیت‌های ناشی از مؤلفه خاص قانونی خود در ارکان و ساختاری مشخص با تفکیک جامعه شهری و روستایی در قالب شخصیت حقوقی دولتی برای جامعه روستایی و غیردولتی برای جامعه شهری سازماندهی شده بودند. با ادغام شرکت‌های یاد شده در قالب یک شرکت واحد با هویت حقوقی غیردولتی، حصول مزایا و فرصت‌های زیر قابل پیش‌بینی است:

#### مزایای اجرای برنامه یکپارچه‌سازی

۱. حذف ۳۱ شرکت دولتی از زیرمجموعه دولت و کاهش تعدادی پست رسمی

#### سازمانی دولتی

با اجرای راهبرد تمرکز و یکپارچه‌سازی، واحدهای ستادی مستقر در مراکز استان‌ها و نیز واحدهای اجرایی زیرمجموعه با حذف پست‌های سازمانی موازی در ساختار نوین



تجمیع شده و حیطه مسئولیت ارکان و اجزای هریک از شرکت‌ها در هویت جدید با تعمیق وظایف و مسئولیت‌های ساختار جدید متناسب با تقسیمات رسمی کشور در گستره استان برای واحدهای ستادی و در شهرها و شهرستان‌ها برای واحدهای شهری و روستایی نمود پیدا کرده است.

### ۲. کاهش هزینه‌ها

با تجمیع مسئولیت واحدهای موازی و اعمال مسئولیت توأمان آب و فاضلاب شهری و روستایی، بهره‌مندی از شرایط و ملزومات سخت‌افزاری در شرکت‌ها به‌ویژه از نقطه‌نظر امکانات و تسهیلات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و تجهیزات اداری و اموال (منقول و غیرمنقول) در ساختار نوین ناشی از ادغام، قطعاً کمتر از مجموع امکانات موجود قبل از ادغام خواهد بود و این رویکرد طبعاً باعث کاهش قابل‌ملاحظه هزینه‌های جاری و بنیانی شرکت‌ها خواهد بود. در این رویکرد با مدیریت یکپارچه، دامنه کاهش هزینه‌ها محدود به امور جاری شرکت‌ها نخواهد بود و از نقطه‌نظر اقدام‌ها و فعالیت‌های توسعه‌ای و اجرای پروژه و امور نظارتی و مالی، قیمت تمام شده فعالیت‌ها نیز باعث کاهش هزینه دولت و ذی‌نفعان شرکت‌ها خواهد شد.

### ۳. یکپارچه‌سازی نظام برنامه‌ریزی منابع آب در هریک از شرکت‌ها

با توجه به پیوستگی منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی در غالب شهرها و روستاها، امکان برنامه‌ریزی یکپارچه با ادغام هریک از شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و آب و فاضلاب روستایی در استان‌ها و واحدهای شهری و روستایی زیرمجموعه خود عملی‌تر و منطقی‌تر خواهد بود.

#### ۴. یکپارچگی ضوابط و مقررات مربوط به منابع انسانی

تا قبل از انجام یکپارچه‌سازی شرکت‌ها، به لحاظ دوگانگی شخصیت حقوقی شرکت‌ها، مؤلفه‌های قانونی و مقررات ناظر بر شرایط استخدام، وضعیت استخدامی، طرح طبقه‌بندی مشاغل، نظام پرداخت، مزایای انگیزشی، شرایط بازنشستگی، انضباط کار و آیین‌نامه‌های مربوط به مأموریت، مرخصی، نقل و انتقال و ... در شرکت‌های روستایی و شهری متفاوت بود و این تفاوت زمینه‌ای برای بی‌عدالتی و ناخرسندی کارکنان و مدیران شرکت‌ها را به دنبال داشت. قطعاً اجرای راهبرد ادغام با اعمال وحدت رویه و تسری ضوابط و مقررات کارکنان شرکت‌های وابسته به تابعه باعث تسهیل امور و ارتقای رضایتمندی کارکنان خواهد بود.

#### ۵. تسهیل اعمال وظایف و مسئولیت‌های حاکمیتی در بخش آب و آب و فاضلاب

راهبردهای حاکمیتی بخش آب و فاضلاب در ابعاد سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت همچنین در زمینه تأمین امنیت عرضه آب در کشور، پس از تشکیل شرکت‌های جدید، نهادهای تنظیم مقررات آب و آب و فاضلاب سازماندهی و با حرکت در جهت بهبود عملکرد و ارتقای شاخص‌ها در حوزه‌های زیست‌محیطی، کیفی و اقتصادی آب، بستر لازم برای پیشبرد اهداف و اجرای راهبرد حاکمیتی را فراهم خواهد کرد.

#### ۶. همسویی سازمانی شرکت‌ها با تغییرات تقسیمات کشوری

در شرایط فعلی متعاقب تغییراتی که در تقسیمات کشوری صورت می‌گیرد و براساس آن روستایی به بخش و یا شهر و شهرستان ارتقا می‌یابد شیوه تعامل و تطبیق شرکت‌ها و واحدهای مشمول با تغییرات حاصله با ابهام‌های عدیده‌ای روبه‌رو خواهد بود. قطعاً در شرایط تجمیع وظایف و مسئولیت‌ها، نظام تصمیم‌سازی شرکت‌های جدید همسویی و



انطباق روان تری برای سازگاری با تغییرات جدید تقسیمات کشوری و ارائه خدمات رسانی خواهند داشت.

**۷. کاهش مشکلات مربوط به بهره‌برداری از تأسیسات و منابع مشترک**  
تحقق راهبرد یکپارچه شدن شخصیت حقوقی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی در عمل به‌عنوان راه‌حلی برای بخش قابل‌توجهی از تنگناهای راهبری و مدیریت تأسیسات مشترک مورد و بهره‌برداری شرکت‌های دوگانه موجود خواهد بود.

**۸. استفاده از مزیت‌های مالی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری جهت ارتقای بخش روستایی**

با توجه به وضعیت مالی مناسب‌تر شرکت‌های آب و فاضلاب شهری، پس از یکپارچگی؛ امکان استفاده از منابع داخلی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری در حوزه طرح‌های روستایی فراهم خواهد شد.

### ابهام‌ها و تهدیدهای اجرای برنامه یکپارچه‌سازی

- لزوم تعیین چگونگی اعمال نظام تعرفه در شرکت‌های یکپارچه برای شهر و روستا،  
- لزوم تعیین تکلیف نحوه تأمین مابه‌التفاوت نرخ‌های تکلیفی و واقعی خدمات در این شرکت‌ها،

- انتقال مطالبات و تعهدات مالی شرکت‌های دولتی به شرکت‌های جدید،  
- ابهام‌های مربوط به تطبیق انتظارات مشترکان روستایی با ضوابط جدید در زمینه دوگانگی تعرفه‌ها در بخش مشترکان شهری و روستایی،  
- افزایش زیان انباشته در شرکت‌های جدید و نحوه تداوم دریافت کمک به زیان برای بخش روستایی،

- چگونگی ادامه دریافت اعتبارات خاص غیرانتفاعی حوزه روستایی شرکت‌های یکپارچه در ردیف‌های بودجه،

- اجرایی کردن انتقال و تطبیق وضعیت پرسنل انتقال‌یافته به شرکت‌های آب و فاضلاب شهری از روستایی.

همچنین در راستای ادغام شرکت‌های فوق‌الذکر الزامات قانونی زیر باید مدنظر قرار گیرد:

۱. اصلاح اساسنامه شرکت‌های آب و فاضلاب شهری برای انجام مأموریت‌های آب و فاضلاب در شهر و روستا با رعایت عدالت (بدون تبعیض در توسعه آب و فاضلاب روستایی و شهری)،

۲. موضوع برای انتقال طرح‌های نیمه‌تمام غیرانتفاعی به‌ویژه طرح‌های انتقال داده نشده از آب و فاضلاب روستایی به آب و فاضلاب شهری،

۳. تعیین تکلیف کارکنانی که تمایل به انتقال به شرکت آب و فاضلاب یکپارچه نداشته یا ضرورتی به انتقال آنها نیست (ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم قانون اساسی)،

۴. انتقال مالکیت اموال منقول و غیرمنقول و حل تبعات مالیاتی آنها.

### ملاحظات حقوقی طرح

۱. با عنایت به اینکه، استقلال شرکت آب و فاضلاب روستایی از آب و فاضلاب شهری، مستلزم هزینه‌های جدید از قبیل تهیه و تدارک امکانات، تجهیزات، نیروی انسانی و



موارد دیگر نیاز این شرکت است و منابع اجرای آن در طرح پیش‌بینی نشده است، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۲. طرح حاضر صرفاً به تفکیک و استقلال شرکت آب و فاضلاب روستایی اشاره دارد و در خصوص اساسنامه و نحوه مدیریت آن مبهم است. اگر مقصود طراحان، بازگشت به حالت سابق (قبل از یکپارچگی با شرکت آب و فاضلاب شهری) است، باید این امر (اساسنامه و نحوه مدیریت آن) صراحتاً معتبر بودن اساسنامه سابق، در متن طرح مورد تأکید قرار گیرد؛ اما اگر تدوین اساسنامه مجدداً برعهده دولت واگذار شده است تا اساسنامه جدیدی نوشته شود، به‌دلیل عدم تصریح به آن، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد؛ چراکه این امر ماهیت قانونگذاری دارد و مطابق اصل مذکور، مجلس نمی‌تواند صلاحیت قانونگذاری خود را به دیگری واگذار کند و همچنین در خصوص تدوین اساسنامه توسط دولت، مجلس شورای اسلامی باید به‌صورت صریح اجازه دهد. این نکته در خصوص ماهیت این شرکت از حیث دولتی بودن یا غیردولتی بودن، نیز مطرح است. از طرف دیگر این طرح در خصوص اموال و دارایی‌های شرکت آب و فاضلاب روستایی که در شرکت آب و فاضلاب شهری ادغام شده است و قابل شناسایی و تفکیک نمی‌باشد، حکمی ندارد. با عنایت به مراتب فوق، طرح حاضر به‌دلیل ابهام‌های متعدد با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام قوانین مغایرت دارد.

۳. در بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری، بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری تأکید شده است. علاوه بر این، براساس بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

ایران، در راستای اصلاح نظام اداری و منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد، ضروری است نسبت به «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی...» اقدام شود. همان‌طور که مشاهده می‌شود کاهش حجم دولت و تصدی‌گری دولت به‌عنوان یک اصل مهم در سیاست‌های کلی نظام و برنامه توسعه کشور مورد توجه قرار گرفته است. طرح حاضر که به نوعی به گسترش تشکیلات دولتی منجر می‌شود (با فرض اینکه با استقلال شرکت آب و فاضلاب روستایی، مجدداً دولتی شوند) مغایر اسناد بالادستی است.

### جمع‌بندی

طرح «استقلال آب و فاضلاب روستایی از آب و فاضلاب شهری»، در واقع در نظر دارد با تفکیک امور آب و فاضلاب روستایی از شرکت‌های آب و فاضلاب استانی، ساختار شرکت‌های آب و فاضلاب به‌صورت قبل از اجرای برنامه یکپارچه‌سازی بازگشته و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی به‌صورت مستقل اداره شوند. همان‌گونه که در گزارش عنوان شد، اجرای برنامه یکپارچه‌سازی دارای یک‌سری مزایا و معایب است. با



یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، این امکان به‌وجود آمده تا مدیریت به‌هم‌پیوسته آب شرب شهری و روستایی در سطح استان محقق شود و اهمیت این موضوع در برنامه‌ریزی‌های بلندمدت نمود بیشتری یابد. چراکه استفاده از منابع تأمین آب مشترک، مخازن مشترک و خطوط انتقال مشترک می‌تواند ظرفیت‌های متقابل زیادی را هم برای شهرها و هم برای روستاها ایجاد کند. علاوه بر این، با توجه به وضعیت مالی مناسب‌تر شرکت‌های آب و فاضلاب شهری، پس از یکپارچگی، امکان استفاده از منابع داخلی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری در حوزه طرح‌های روستایی فراهم شده است. منابعی همچون حق انشعاب، هزینه تفکیک و منابع حاصل از فروش اموال مازاد آنها از آن جمله‌اند. با این رویکرد، در مدیریت کلان آب و فاضلاب شهری و روستایی استان، یک نگاه جامع حاکم شده که ظرفیت‌ها و نیازهای هر دو بخش را در هرگونه توسعه و بهره‌برداری از تأسیسات در نظر خواهد داشت. این امر در مجموع می‌تواند زمینه ارتقای بیش‌ازپیش خدمات آب شرب در روستاها را فراهم کند. ضمن توجه به مزایای این ادغام، باید برای مشکلات موجود نیز به‌نحو مطلوبی چاره‌اندیشی شود تا با بیشترین بازدهی، شرکت‌های مذکور که ازجمله مهم‌ترین بخش‌های خدمات‌رسان جامعه هستند، بتوانند وظایف قانونی خود را اجرایی سازند. همچنین باید در نظر داشت که حذف ردیف‌های بودجه مربوط به آب شرب روستایی، نباید باعث عقب‌ماندگی از برنامه‌های این بخش شود بلکه با استفاده از ظرفیت‌های موجود در شرکت‌های آب و فاضلاب شهری، لازم است فعالیت‌های این بخش نیز ارتقا یابد. با توجه به مجموع مطالب عنوان شده و با در نظر گرفتن این موضوع که برنامه یکپارچه‌سازی شرکت‌ها ازسوی وزارت نیرو انجام شده و ساختار جدید نیز شکل گرفته است،

بازگرداندن شرایط قبل و ایجاد تغییرات ساختاری پی‌درپی در مدت زمان کوتاه، می‌تواند برای مدیریت بخش آب و فاضلاب کشور زیان‌آور باشد زیرا با توجه به اهمیت این بخش برای تأمین آب و امور فاضلاب مرتبط به جوامع شهری و روستایی، تغییر ساختار پی‌درپی می‌تواند موجب آشفتگی و عقب‌ماندگی از برنامه‌ها شود. علاوه بر این، طرح حاضر به دلیل تحمیل بار مالی اضافه به دولت، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است و همچنین به دلیل گسترش تشکیلات دولت، با بند «۱۰» «سیاست‌های کلی نظام اداری» مبتنی بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری و همچنین بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه نیز مغایر است. بنابراین با عنایت به مطالب عنوان شده، تصویب طرح «استقلال آب و فاضلاب روستایی از آب و فاضلاب شهری»، پیشنهاد نمی‌شود.

### منابع و مأخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش بررسی ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، شماره مسلسل: ۱۲۶۶۵، دفتر مطالعات زیربنایی، ۱۳۹۱.
۲. شرکت آب و فاضلاب کشور، گزارش یکپارچه‌سازی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی گامی مهم در راستای بهبود و ارتقای خدمت‌رسانی، ۱۳۹۹.
۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۸۹۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح استقلال آب و فاضلاب روستایی از آب و فاضلاب شهری»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب)

تهیه و تدوین کنندگان: نرجس عبدالمنافی، مهدی مظاهری

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

اظهار نظر کنندگان: امین‌اله پاک‌نژاد (مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین زاده (مطالعات مدیریت)

ناظر علمی: علیرضا رهایی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. آب و فاضلاب روستایی

۲. آب و فاضلاب شهری

۳. ادغام

۴. یکپارچه‌سازی

۵. تفکیک



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۰/۷/۲۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۴۰۰/۹/۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۲۳