

دوره هشتم - سال اول

شماره چاپ: ۵۹۸

تاریخ چاپ: ۱۳۸۷/۱۲/۱۷

شماره ثبت: ۲۸۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح ماده (۱۷) قانون تشکیل

شرکتهای آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۹۶۰۹

فروردین ماه ۱۳۸۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. تاریخچه تشکیل شرکت های آب و فاضلاب
۵.....	۲. بیان مسئله
۷.....	۳. ارزیابی لایحه
۹.....	نتیجه گیری و پیشنهادات
۱۱.....	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکتهای

آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹»

چکیده

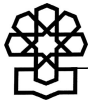
لایحه «اصلاح ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹» در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۵ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. در مقدمه توجیهی لایحه با استناد به بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه و سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بیان شده است که شرکتهای مادر تخصصی میباید صرفاً وظایف تصدیگری را برعهده داشته باشند و لذا مدیر عامل شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور نباید معاون وزیر نیرو باشد، زیرا این امر باعث خلط وظایف حاکمیتی و تصدیگری می شود و بر این اساس، پیشنهاد اصلاح ماده مذکور ارائه شده است. در نظر نگرفتن قانون حاکم بر شرکتهای آب و فاضلاب روستایی در ارائه لایحه مذکور، عدم شفافیت مقدمه توجیهی لایحه و عدم ارتباط مشخص مفاد لایحه با مصادیق قانونی مذکور در مقدمه توجیهی آن از اشکالات وارده به آن است. با وجود این هدف اصلی لایحه مبنی بر جدا کردن حوزه وظایف تصدی از حاکمیت مورد تأیید است.

مقدمه

در این گزارش لایحه «اصلاح ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹» که در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۵ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است، مورد بررسی و اظهار نظر کارشناسی قرار می گیرد. پس از بیان مسئله به ارزیابی اصل متن لایحه، بررسی مقدمه توجیهی، صحت و سقم قوانین مورد استناد در مقدمه توجیهی پرداخته می شود. در انتها نیز نتیجه گیری و پیشنهادها ارائه می شوند.

۱. تاریخچه تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب

در سال ۱۳۴۲ همزمان با تأسیس وزارت آب و برق، اجرای برنامه و طرحهای مربوط به تأمین آب و انتقال آن به مراکز عمده مصرف و نظارت بر نحوه جمع آوری و تصفیه فاضلاب شهرها و واحدهای صنعتی نیز به این وزارتخانه واگذار شد. همچنین به موجب ماده (۲) قانون، این وزارتخانه موظف شد تا مؤسساتی را که براساس اصول بازرگانی اداره می شوند برای اداره امور آب شهرها به وجود آورد. بر این اساس سازمانهای آب منطقه ای و شرکتهای آب شرب شهرها و نیز در برخی استانها، سازمانهای آب و برق ایجاد شد. در سال ۱۳۵۲ قانون تأسیس وزارت نیرو به تصویب رسید که در پی آن شرکتهای آب منطقه ای تابع وزارت نیرو موظف شدند تا برای بهره برداری از شبکه توزیع آب و احداث تأسیسات فاضلاب شهرها، به طور مستقل یا با مشارکت شهرداری و بخش خصوصی شرکتهایی را تأسیس کنند. در سال ۱۳۶۱ به موجب تصویب قانون توزیع عادلانه آب، تقسیم و توزیع آب





شهری و اداره تأسیسات جمع‌آوری و دفع فاضلاب در محدوده شهرها، به شرکت‌های آب و فاضلاب، که توسط وزارت کشور و شهرداری‌ها تشکیل شده بود واگذار گردید. در اردیبهشت ۱۳۶۴ نیز وزرای وقت نیرو و کشور لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی ارائه کردند که براساس آن شرکت‌های آب و فاضلاب شهری زیر نظر وزارت نیرو اداره شده و مدیریت این شرکت‌ها همچنان در حیطه مدیریت دولتی ادامه پیدا کند. در پی آن براساس لایحه قانونی دیگری که در سال ۱۳۶۶ در مجلس مطرح شد، وزارت نیرو موظف گردید تا با مشارکت شهرداری‌ها و بخش خصوصی، شرکت‌های مستقلی به نام شرکت‌های آب و فاضلاب را تشکیل دهد.

در سال ۱۳۶۸ معاونت آب و فاضلاب شهری در وزارت نیرو تشکیل و یک سال پس از آن طرح تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب به مجلس تقدیم شد که در تاریخ ۱۱ دی‌ماه به تصویب رسید. در طرح فوق‌اصل بر این بود که هزینه‌های مالی جدیدی بر بودجه دولتی تحمیل نشود و شرکت‌ها به صورت غیردولتی تشکیل شوند. اما افزایش جمعیت و نیاز به توسعه شبکه‌های آبرسانی و دفع فاضلاب در کشور، تنها محدود به شهرها نبود. در سال ۱۳۵۸ از جمعیت نزدیک به ۱۸ میلیون نفری ساکن در روستاهای کشور، ۴/۲۳ میلیون نفر یعنی کمتر از ۲۴ درصد آنان در ۱۲ هزار روستا با اجرای شبکه و تأسیسات آبرسانی، دارای آب شرب بهداشتی بودند.

پس از تأسیس جهاد سازندگی به فرمان امام خمینی (ره) ساخت، مرمت، بازسازی و تکمیل شبکه و تأسیسات موجود در روستاهای فاقد آب آشامیدنی سالم در دستور کار قرار گرفت و در سال ۱۳۶۲ با تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی، وظیفه لوله‌کشی آب آشامیدنی روستاهای زیر ۱۵۰ خانوار به این



وزارتخانه واگذار شد که در نهایت در سال ۱۳۶۹ براساس قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی، وظیفه آبرسانی به تمام روستاها بر عهده وزارت جهاد سازندگی گذاشته شد. گستردگی و ضرورت فعالیت‌های آبرسانی در روستاها به حدی بود که در سال ۱۳۷۴ براساس پیشنهاد وزارت جهاد سازندگی، مجلس شورای اسلامی قانون تأسیس و تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی را تصویب کرد و با تصویب این قانون تمام وظایف اجرایی آب و فاضلاب روستایی در زمینه نگهداری، بهره‌برداری، توسعه، بازسازی، مرمت و ایجاد تأسیسات مربوط به تأمین آب آشامیدنی روستایی به شرکت‌های مذکور واگذار گردید. همچنین در راستای ماده (۱) و بند «ه» ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در جهت اصلاح نظام اداری، کاهش تصدی‌های دولت و حذف وظایف موازی، لایحه ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در سال ۱۳۷۹ به تصویب دولت رسید و بر این اساس شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی به وزارت جهاد کشاورزی وابسته شدند. از آنجا که در ماده (۲) این قانون انتقال وظایف قبل واگذاری به وزارتخانه دیگر به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت جهاد کشاورزی با تصویب هیئت وزیران پیش‌بینی شده بود، در تاریخ ۲۵ تیرماه سال ۱۳۸۱ طی مصوبه‌ای از سوی هیئت وزیران تمام وظایف، اختیارات، نیروی انسانی، امکانات، تمهیدات و اعتبارات مربوط به آب و فاضلاب روستایی از وزارت جهاد کشاورزی منتزع و به وزارت نیرو واگذار شد.

به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر سامان‌دهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های



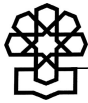
دولتی و افزایش بازدهی، بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است، به دولت اجازه داده شد نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی اقدام کند.

براساس تبصره «الف» ماده (۴) قانون مذکور و در راستای اجرای مفاد آن، مقرر شد شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی سازمان‌دهی شده و زیر نظر وزارتخانه ذی‌ربط در چارچوب اساسنامه مربوطه اداره شوند. لذا اساسنامه شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور به‌عنوان شرکت مادر تخصصی، در تاریخ نهم فروردین ماه سال ۱۳۸۲ به تصویب هیئت وزیران رسید.

به‌طور کلی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی زیر نظر شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور هستند با این تفاوت که شرکت‌های آب و فاضلاب شهری جزء شرکت‌های سهامی خاص و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، دولتی می‌باشند. شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی به ترتیب براساس قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری مصوب ۱۳۶۹ و قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی مصوب ۱۳۷۴ اداره می‌شوند.

۲. بیان مسئله

در مقدمه توجیهی لایحه با استناد به بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی بیان شده است که شرکت‌های مادر تخصصی باید صرفاً وظایف تصدی‌گری را برعهده داشته باشند و لذا تعیین



مدیر عامل شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور به‌عنوان معاون وزیر در ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹ توجیهی ندارد و این امر باعث خلط وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری می‌شود و بر این اساس، پیشنهاد اصلاح ماده مذکور ارائه شده است.

طبق ماده (۱۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه توجیهی لایحه به‌وضوح درج شود. بر همین اساس در مقدمه لایحه با استناد به سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، دلایل توجیهی ارائه آن به‌صورت زیر بیان شده است:

«... ضروری است وظایف کارگزاری وزارت نیرو از شرکت‌های تابع آن منفک شود و وزارتخانه یاد شده به‌عنوان بخشی از دولت صرفاً به امور سیاست‌گذاری و حاکمیتی بپردازد»، زیرا به تعبیر تهیه‌کنندگان مقدمه توجیهی لایحه «... با ساختار موجود، در عمل حاکمیت حوزه ستادی وزارت با تصدی‌گری شرکت مادر تخصصی مربوط در هم آمیخته شده و خلط وظایف حاکمیت و تصدی اجتناب‌ناپذیر است». گفتنی است که با مقایسه ماده (۱۷) موجود قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹ و متن ماده (۱۷) اصلاحی مذکور در لایحه پیشنهادی، تغییرات زیر مشاهده می‌گردد:

الف) مدیر عامل شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، دیگر معاون وزیر نیرو نخواهد بود.

ب) به‌جای تعبیر «امور ستادی» در ماده (۱۷) موجود، عبارت «وظیفه راهبری»، در ماده (۱۷) اصلاحی، استفاده شده است.

**۳. ارزیابی لایحه****۳-۱. درباره عنوان لایحه**

همان‌طور که در تاریخچه عنوان شد، شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی به ترتیب براساس قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری مصوب ۱۳۶۹ و قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی مصوب ۱۳۷۴ اداره می‌شوند. همان‌طور که از متن لایحه بر می‌آید، این لایحه علاوه بر اصلاح قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری مصوب ۱۳۶۹، قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی مصوب ۱۳۷۴ را نیز اصلاح می‌کند، که این امر باید در عنوان لایحه مد نظر قرار داده شود و به‌طور مثال عنوان آن به لایحه «اصلاح ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری مصوب ۱۳۶۹ و اصلاح قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی مصوب ۱۳۷۴» تغییر پیدا کند.

۳-۲. درباره مقدمه توجیهی لایحه

دلایل توجیهی لایحه به‌نحو مبهم و نارسا بیان شده است. با دقت در مقدمه توجیهی لایحه پیشنهادی باید گفت این مقدمه که خود نیازمند مقدمه توجیهی دیگری است. منظور از «وظایف کارگزاری وزارت نیرو...» در مقدمه توجیهی لایحه مشخص نیست. طبق مفاد مقدمه توجیهی لایحه، وظایف کارگزاری وزارت نیرو باید از شرکت‌های تابع منفک شود، اما از مطالعه متن ماده (۱۷) پیشنهادی مشخص نمی‌شود که دقیقاً چه وظایفی از شرکت‌های تابع (که ظاهراً فقط شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور



مدنظر بوده است) منتزع شده است. به‌ویژه آنکه طبق مفاد بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه که در مقدمه توجیهی به آن استناد شده، وظایف حاکمیتی که از شرکت‌های دولتی منفک می‌شود، باید به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول شود، در حالی‌که در ماده (۱۷) پیشنهادی، هیچ وظیفه‌ای به وزارت نیرو یا ... محول نشده است.

۳-۳. ارتباط مبانی قانونی مورد استفاده با مفاد لایحه پیشنهادی**۳-۳-۱. ارتباط لایحه با بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه**

طبق بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، «امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات ذیربط محول می‌گردد». با دقت در مفاد ماده (۱۷) مذکور در لایحه پیشنهادی، ظاهراً تنها تغییر مرتبط با موضوع بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، «حذف انجام امور ستادی» شرکت‌های موضوع قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب، از حوزه وظایف شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور است که به‌جای آن در لایحه پیشنهادی، عبارت «وظیفه راهبری» درج شده است. اما آیا «وظایف ستادی» لزوماً یا به‌طور کلی از امور حاکمیتی است؟ اساساً معیار و ملاک حاکمیتی بودن «وظایف ستادی» چیست؟

شایان ذکر است در ماده (۱۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه که ناظر بر تعریف و تعیین مصادیق امور حاکمیتی و تصدی است، به‌طور صریح امور ستادی از مصادیق امور حاکمیتی تلقی شده است. وانگهی حتی اگر وظایف ستادی به اعتبار جنبه



حاکمیتی آن (به‌زعم تهیه‌کنندگان لایحه) از مصادیق وظایف حاکمیتی مذکور در بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه تلقی شود، طبق قانون یاد شده، این‌گونه وظایف پس از تفکیک از شرکت‌های دولتی، باید به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی ذی‌ربط محول شود. در حالی‌که در ماده (۱۷) پیشنهادی هیچ‌گونه حکمی در این خصوص (احاله وظایف ستادی به وزارتخانه ذی‌ربط) پیش‌بینی نشده است.

۲-۳-۳. ارتباط لایحه با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، لایحه پیشنهادی در واقع متضمن نوعی اصلاح ساختاری در شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور (مذکور در ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب) است. اما چه ارتباطی میان تغییرات یاد شده و احکام مذکور در سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی وجود دارد؟ موضوع اصل چهارم قانون اساسی، درباره نظام اقتصادی جمهوری اسلامی است و سیاست‌های کلی اصل مزبور نیز ناظر بر اهدافی مانند کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی از طریق فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی است. با توجه به ماهیت دولتی شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور از یکسو و موضوع سیاست‌های کلی اصل چهارم و مفاد لایحه پیشنهادی از سوی دیگر، ارتباط خاصی میان این دو ملاحظه نمی‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

وزارت نیرو براساس ماده (۳) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹، این شرکت‌ها را با ماهیت حقوقی و تابع قانون تجارت تأسیس نموده و بنا به ماده (۱۷)



همان قانون، شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور را (به‌منظور انجام امور ستادی و پشتیبانی، فنی، تحقیقاتی، تدارکی و آموزشی شرکت‌های موضوع این قانون) ایجاد کرده است. به‌منظور سامان‌دهی و استفاده مطلوب از امکانات و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌ها به بخش غیردولتی و همچنین تمایز بین وظایف تصدی و حاکمیتی، این لایحه به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. عدم تطابق موارد مورد شمول لایحه با عنوان آن، عدم شفافیت مقدمه توجیهی لایحه و عدم ارتباط روشن مصادیق قانونی مورد استناد با مفاد لایحه از اشکالات وارده به این لایحه می‌باشد. لذا در جهت رفع اشکالات وارده به لایحه، پیشنهاد می‌شود:

«عنوان لایحه به «اصلاح ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری مصوب ۱۳۶۹ و اصلاح قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی مصوب ۱۳۷۴»، تغییر یابد تا شمول مفاد لایحه را نسبت به تغییر قوانین تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی نشان دهد».

در حال حاضر شرکت‌های امور آب استانی (شرکت‌های آب منطقه‌ای سابق) زیر نظر شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران به فعالیت‌های خود ادامه می‌دهند و همچنین ارتباط آنها با وزارت نیرو از طریق معاون وزیر نیرو در امور آب انجام می‌شود؛ بنابراین با تصویب لایحه می‌توان روندی مشابه را برای شرکت‌های آب و فاضلاب ایجاد کرد و این ارتباط را از طریق مذکور به این شرکت‌ها نیز تسری داد.



منابع و مآخذ

۱. اظهارنظر دفتر مطالعات حقوقی درباره لایحه.
۲. اظهارنظر دفتر مطالعات بودجه درباره لایحه.
۳. نشریه صنعت آب و فاضلاب و رویکرد آن در برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۵.
۴. مصاحبه‌های شفاهی با مسئولین امر در شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور.
۵. وب سایت اینترنتی شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور.



شماره مسلسل: ۹۶۰۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۷) قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹»

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی، مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: جمال محمد ولی سامانی

مدیر مطالعه: جمال محمد ولی سامانی

ناظر علمی: حسین صفایی

متقاضی: —

همکاران: مهدی مظاهری (مطالعات زیربنایی)، محمدرضا مالکی (مطالعات برنامه و بودجه)

و عباس توازنی زاده (مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی (فارسی / انگلیسی):

۱. آب و فاضلاب (Water and Wastewater)

۲. قانون (Law)

۳. لایحه (Bill)

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۷/۱۲/۱۲

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۱/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱/۳۱