

مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۲۸۷

شماره چاپ:

۵۹۸

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۱۲/۱۷

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی
مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات حقوقی

مقدمه

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 چهارم 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 می‌شود و بر این اساس، پیشنهاد اصلاح ماده مذکور ارائه شده است.

۱. ارزیابی لایحه

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 به وضوح درج شود. بر همین اساس در مقدمه لایحه مزبور به منظور توجیه پیشنهاد مذکور در آن با استناد به سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، دلایل توجیهی لایحه به صورت زیر بیان شده است:

«... ضروری است وظایف کارگزاری وزارت نیرو از شرکتهای تابع آن منفک شود و وزارتخانه یاد شده به عنوان 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 درهم 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) به جای تعبیر «امور ستادی» در ماده (۱۷) موجود، عبارت «وظیفه راهبری»، در ماده (۱۷) اصلاحی، استفاده شده است.

۱-۱. درباره عنوان لایحه

با توجه به اینکه 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، با این وصف 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 می‌نماید، که این امر باید در عنوان لایحه مدنظر 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.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۹۶۰۹-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۸/۱/۳۱

۲-۱. 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، لزوم پیشنهاد لایحه را (طبق دستور ماده (۱۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) به‌وضوح بیان نکرده است. به‌راستی منظور از «وظایف کارگزاری وزارت نیرو...» در مقدمه توجیهی لایحه چیست؟ 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 گردد، درحالی‌که در ماده (۱۷) پیشنهادی، هیچ وظیفه‌ای به وزارت نیرو یا ... محول نشده است.

۳-۱. ارتباط مبانی قانونی مورد استفاده با مفاد لایحه پیشنهادی

الف) 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.

ب) ارتباط لایحه با سیاست‌های کلی اصل چهارم و 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 و چهارم قانون اساسی وجود دارد؟ موضوع اصل چهارم و 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. به‌راستی در لایحه پیشنهادی کدامیک از مصادیق و احکام مزبور در سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم وجود دارد؟ با توجه به ماهیت دولتی شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور از یکسو، و موضوع سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم و مفاد لایحه پیشنهادی از سوی دیگر، ارتباط خاصی میان این دو ملاحظه نمی‌شود.

۲. نتیجه‌گیری

وزارت نیرو براساس ماده (۳) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹ آن شرکت‌ها را با ماهیت حقوقی و تابع قانون تجارت تأسیس کرده 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. با وجود این هدف اصلی لایحه مبنی بر جدا کردن حوزه وظایف تصدی از حاکمیت مورد تأیید است. با توجه به اینکه 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، می‌توان روندی مشابه را برای شرکت‌های آب و فاضلاب نیز در نظر گرفت.