

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**« طرح اصلاح ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم
توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل
شورای عالی انرژی کشور »**

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۸۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات امور

تولیدی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۷۸۲۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۸/۴



مقدمه

سیاستگذاران حوزه انرژی کشور برای رفع ناهماهنگی‌های موجود در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در این بخش، در بازه‌های مختلف اقدامات متعددی انجام داده‌اند، از جمله اینکه از دهه ۱۳۴۰ خورشیدی نخستین گام‌های شکل‌گیری شورای عالی نیرو به منظور رفع این ناهماهنگی‌ها صورت پذیرفت. در نهایت در سال ۱۳۸۱ با تصویب قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه، شورای عالی انرژی کشور تأسیس شد. شورای عالی انرژی که دبیرخانه آن در سازمان برنامه و بودجه استقرار دارد با ترکیب افرادی نظیر رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس شورا، وزیر نفت، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی و رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط‌زیست و برنامه و بودجه کشور تشکیل شده است.

وجود ناهماهنگی‌های خسارت‌زا در بخش انرژی و منفعل بودن شورای عالی انرژی در برطرف کردن این ناهماهنگی‌ها، بار دیگر مجلس را برآن داشت تا در سال ۱۳۸۹ به هنگام تصویب «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی» در ماده (۵) قانون مذکور، کلیه تصمیمات و سیاست‌های انرژی کشور را به شورای عالی انرژی واگذار کند و مقرر داشت که ساختار شورای عالی انرژی باید به گونه‌ای اصلاح شود که امکان حضور منظم طرفین عرضه و تقاضای انرژی در جلسات شورا و سیاستگذاری مشترک آنها در بخش انرژی فراهم شود.

اظهار نظر درباره طرح

مطالعه مقدمه توجیهی طرح نشان می‌دهد دو موضوع «فرهنگ‌سازی در مصرف انرژی» و «انعکاس مشکلات و تبعیض‌های موجود در برخی مناطق جغرافیایی کشور» باعث شد که نمایندگان محترم، طرح اصلاح ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور را تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی نمایند. برای دستیابی به اهداف مذکور، پیشنهاد شده است رئیس شورای عالی استان‌ها عضو شورای عالی انرژی کشور شود. درباره این دو موضوع توضیحات زیر تقدیم می‌شود.

متولیان فرهنگی کشور عمدتاً عبارتند از: شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش و صدا و سیما؛ در صورتی که این نیاز وجود داشته باشد تا در بخش فرهنگ مصرف انرژی تغییراتی ایجاد شود ضروری است که از طریق مراجع مذکور این امر صورت گیرد. در خصوص انعکاس مشکلات و تبعیض‌ها در برخورداری از امکانات و تسهیلات انرژی، وجود واحدهای استانی وزارتخانه‌های نفت، نیرو، جهاد کشاورزی و... برای انعکاس تبعیض‌هایی از این قسم می‌تواند کافی باشد.

همچنین تحقق اصل یکصدویکم قانون اساسی و نمایندگی مردم توسط شوراهای محلی در مقابل دولت و ضرورت فرهنگ‌سازی و انعکاس تبعیضات مناطق به شورای عالی انرژی از دیگر دلایل ارائه طرح است. در این خصوص، اولاً فلسفه ایجاد شورای عالی استان‌ها براساس اصل یکصدویکم قانون اساسی، «جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها» است. لذا سه کارکرد برای این شورا قابل تصور است. هیچ‌یک از این کارکردها، دلالت بر نقش‌آفرینی این شورا در امر سیاستگذاری اجرایی در حوزه تخصصی انرژی کشور (که فلسفه ایجاد شورای عالی انرژی است) ندارد. به‌خصوص اینکه در رویه شورای نگهبان، شوراها صرفاً صلاحیت در امور نظارتی و جلب همکاری دارند و درخصوص شورای عالی استان‌ها، علاوه بر این دو امر، براساس اصل یکصدودوم قانون اساسی، این شورا صلاحیت ارائه طرح یا لایحه قانونی را دارد. به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان، صلاحیت شورای عالی استان‌ها را منحصر در موارد صریح در قانون اساسی دانسته و مبتنی بر اصل عدم صلاحیت، مفاد این طرح را رد خواهد کرد.

به‌علاوه، صرف پذیرش مشارکت شورای عالی استان‌ها در امر انرژی، بدون پذیرش این مشارکت در سایر مسائل فراهی نظیر محیط‌زیست، برنامه - بودجه و اداری - استخدومی، از مصادیق تبعیض ناروا بوده و با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد. شوراهای عالی کشور از جمله شورای عالی انرژی کشور، از حیث ساختاری دارای مشکلاتی هستند که اضافه شدن یک عضو، رافع این مشکلات نبوده و به دلیل اشکالات ساختاری این شورا، اهداف مندرج در این طرح نیز محقق نخواهد شد؛ لذا بدون رفع آسیب‌های فعلی و بازطراحی سازوکار مطلوب، تصویب طرح حاضر صرفاً موجب استمرار نظام اداری ناصحیح جاری بدون رسیدن به انتظارات تصویب طرح حاضر می‌شود که این امر، نقض غرض بوده و لغو است.

با توجه به دغدغه‌های بجای طراحان، لازم است درخصوص تعریف سازوکارهای مناسب برای ۳ مورد مصرح در مقدمه طرح، اقدام شود. برای مثال، مورد «جلوگیری از تبعیض» با اصول چهل‌وهشتم و یکصدوسوم قانون اساسی مرتبط است.

قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور، به‌عنوان قانون دائمی، معتبر است؛ زیرا صرفاً در مقام اصلاح قانون برنامه سوم توسعه نبوده است. در نتیجه، برای اصلاح آن قانون و جهت تصویب این طرح، رأی دوسوم نمایندگان لازم نیست.

براساس تبصره ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس، ساختار شورای عالی انرژی باید به‌گونه‌ای اصلاح شود که امکان حضور منظم طرف‌های عرضه و تقاضای انرژی در جلسات شورا و سیاستگذاری مشترک آنها در بخش انرژی فراهم شود. لذا نمایندگی مردم به‌عنوان طرف تقاضا، دارای حکم قانونی است و نیازی به تکرار آن با راهکار دیگری در این طرح نیست. همچنین، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی موضوع ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس، «به‌منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط» تشکیل شده است. در نتیجه، اضافه کردن رئیس شورای عالی استان‌ها به شورای عالی انرژی به‌عنوان یک عضو دارای حق رأی، اولاً با ایراد داشتن حق رأی مواجه می‌شود و ثانیاً همانند سازوکارهای قانونی موجود، اثرگذاری خاصی نخواهد داشت.

با توجه به توضیحات فوق و نظر به اینکه شورای عالی انرژی یکی از شوراهای تخصصی کشور است و از آنجایی که در حال حاضر شورای عالی استان‌ها با توجه به وظایف و اختیاراتی که طبق قانون دارد، قادر است به مجلس و دولت طرح‌هایی را تقدیم کند، می‌تواند در این قالب دو موضوعی را که در مقدمه توجیهی طرح بیان شده است را محقق کنند و از این طریق قوانین مورد نیاز تصویب گردد. بنابراین مرکز پژوهش‌ها رد طرح را به‌عنوان پیشنهاد اول اعلام می‌دارد.

اما در صورت اصرار نمایندگان محترم بر تصویب طرح، پیشنهاد زیر به‌عنوان پیشنهاد دوم تقدیم می‌شود:

با توجه به مفاد طرح، باید به‌جای تکرار حکم قانون فعلی با تغییر جزئی آن، عبارت الحاقی مورد تصریح قرار گیرد و عناوین براساس قوانین لازم‌الاجرا، به‌روزرسانی شود. بر این اساس، باید متن به‌شرح زیر اصلاح شود:

«ماده‌واحد - در ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور» مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰ مجلس با اصلاحات بعدی آن، عبارت «رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی،

حفاظت محیط‌زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» به عبارت «رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط‌زیست و برنامه و بودجه کشور و رئیس شورای عالی استان‌ها» تغییر می‌یابد.

با این کار، علاوه بر اصلاح عنوان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به سازمان برنامه و بودجه کشور، مشخص است که تبصره‌های قانون مزبور همچنان معتبر باقی می‌ماند.

نتیجه‌گیری

با توجه به نبود یکپارچگی و هماهنگی در بخش انرژی کشور، در بازه‌های زمانی مختلف اقداماتی انجام شد که ایجاد شورای عالی انرژی از جمله این اقدامات بود. به‌رغم ایجاد چنین نهادی در کشور، استمرار رویه خسارت‌زا در بخش مذکور همچنان وجود دارد و نیاز است با اتخاذ تصمیمات مناسب، وضع موجود را اصلاح کرد.

برخی از نمایندگان محترم مجلس یازدهم با بیان دو موضوع «فرهنگ‌سازی در مصرف انرژی» و «انعکاس مشکلات و تبعیض‌های موجود در برخی مناطق جغرافیایی کشور»، طرح اصلاح ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور را تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی نمودند.

در اصل یکصدویکم قانون اساسی، سه کارکرد برای شورای عالی استان‌ها در نظر گرفته شده است که عبارتند از: «جلوگیری از تبعیض، جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها». هیچ‌یک از این کارکردها، دلالت بر نقش‌آفرینی این شورا در امر سیاستگذاری اجرایی در حوزه تخصصی انرژی کشور ندارد. به‌خصوص اینکه در رویه شورای نگهبان، شوراها صرفاً صلاحیت در امور نظارتی و جلب همکاری دارند و درخصوص شورای عالی استان‌ها، علاوه بر این دو امر، بر اساس اصل یکصدودوم قانون اساسی، این شورا صلاحیت ارائه طرح یا لایحه قانونی را دارد. به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان، صلاحیت شورای عالی استان‌ها را منحصر در موارد صریح در قانون اساسی دانسته و مبتنی بر اصل عدم صلاحیت، مفاد این طرح را رد خواهد کرد. همچنین صرف پذیرش مشارکت شورای عالی استان‌ها در امر انرژی، بدون پذیرش این مشارکت در سایر مسائل فراهشی نظیر محیط‌زیست، برنامه - بودجه و اداری - استخدما، از مصادیق تبعیض ناروا بوده و با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد. درحال حاضر شورای عالی انرژی از حیث ساختار دارای مشکلاتی است که اضافه شدن یک عضو، رافع این مشکلات نبوده و به‌دلیل اشکالات ساختاری، اهداف مندرج در این طرح نیز محقق نخواهد شد؛ لذا بدون رفع آسیب‌های فعلی و بازطراحی سازوکار مطلوب، تصویب طرح حاضر صرفاً موجب استمرار نظام اداری ناصحیح جاری بدون رسیدن به انتظارات تصویب طرح حاضر می‌شود که این امر، نقض غرض است.

با توجه به توضیحات فوق، مرکز پژوهش‌ها رد طرح را به عنوان پیشنهاد اول اعلام می‌دارد.

اما در صورت اصرار نمایندگان محترم بر تصویب طرح، پیشنهاد زیر به‌عنوان پیشنهاد دوم تقدیم می‌شود:

با توجه به مفاد طرح، باید به‌جای تکرار حکم قانون فعلی با تغییر جزئی آن، عبارت الحاقی مورد تصریح قرار گیرد و عناوین

براساس قوانین لازم‌الاجرا، به‌روزرسانی شود. بر این اساس، باید متن به‌شرح زیر اصلاح شود:

«ماده‌واحد - در ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور» مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰ مجلس با اصلاحات بعدی آن، عبارت «رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط‌زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» به عبارت «رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط‌زیست و برنامه و بودجه کشور و رئیس شورای عالی استان‌ها» تغییر می‌یابد.

با این کار، علاوه بر اصلاح عنوان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به سازمان برنامه و بودجه کشور، مشخص است که تبصره‌های قانون مزبور همچنان معتبر باقی می‌ماند.