

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

# « طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق »





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۶

ثبت: ۲۶۲

شماره مسلسل:

۲۱۲۸۵



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق»

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، راهبردی □، نظارتی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفاتر:

مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه برق و هسته‌ای)،  
مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب و کار و تنظیم‌گری بخشی)

تهیه و تدوین کنندگان:

رضاشریفی (گروه برق و هسته‌ای)، محمدصادق محمدیان دستنایی (گروه محیط کسب و کار و تنظیم‌گری بخشی)، ایمان رضانی (گروه

برق و هسته‌ای)

مدیر مطالعه:

ایمان رضانی

ناظران علمی:

میلاذ بیگی، حبیب‌اله ظفریان ریگی، سیدمهدی بنی‌طبا

اظهار نظر کنندگان:

مهدی بهرامی حسن‌آبادی (دفتر مطالعات حقوقی)، سیدمحمد کشفی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران:

محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، نسترن پیرکفاش فومنی (دفتر مطالعات مدیریت)، سیده‌مریم موسوی، سجاد افشار زرندی،

علی صابری (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

نفسه حاجی‌صفری

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. تنظیم‌گر بخشی

۲. صنعت برق

۳. رقابت

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۲/۱



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه.....	۹
۲. آسیب‌های وضعیت موجود و ضرورت بهبود استقلال تنظیم‌گر بخش برق.....	۹
۳. اصول اساسی در طراحی نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق.....	۱۰
۴. تاریخچه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق در کشور.....	۱۴
۵. اظهار نظر کارشناسی در مورد «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق».....	۱۵
۶. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۱۷
منابع و مأخذ.....	۲۸

## فهرست جداول

جدول ۱. ارتباط اصول طراحی نهاد تنظیم‌گر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به‌عنوان قانون حاکم.....	۱۲
جدول ۲. اظهار نظر خلاصه در مورد «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق».....	۱۸
جدول ۳. اظهار نظر تفصیلی در مورد «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق».....	۱۹



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق»

Doi: [10.22034/mrc.report.21285](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21285)

### چکیده



مطابق با جزء «۱» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، شورای رقابت موظف است با اولویت بخشی به حوزه‌های انحصاری، اقدام‌های لازم برای ایجاد حداقل سه نهاد تنظیم‌گر بخشی را تا پایان سال دوم برنامه هفتم انجام دهد. این الزام قانونی، پاسخی به چالش‌های ساختاری تنظیم‌گری فعلی نظیر ناکارآمدی اقتصادی و عدم استقلال کافی تنظیم‌گران فعلی در بخش‌های کلیدی مانند صنعت برق است. اگرچه تکلیف قانون برنامه متوجه شورای رقابت و دولت است اما به دلیل تعلل در اجرای قانون، نمایندگان مجلس مستقلاً اقدام به تدوین طرح شماره ۲۶۲ با عنوان «تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» کرده که در تاریخ ۵ اسفندماه ۱۴۰۳، در قالب هشت ماده در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. این طرح با هدف ارتقای کیفیت تصمیم‌های حکمرانی صنعت برق و ارتقای کارایی بازار برق، گامی نسبتاً مهم تلقی می‌شود. تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل، با تفکیک وظایف تنظیم‌گری از تصدی‌گری تولید، انتقال و توزیع برق، زمینه‌ساز بهبود تنظیم‌گری اقتصادی و تقویت رقابت در بازار برق خواهد بود. از این رو، تصویب این طرح، با در نظر گرفتن ملاحظات مختلف و رفع ایرادات ذکر شده برای جلوگیری از آثار منفی احتمالی، قابل توصیه است.



## بیان / شرح مسئله

صنعت برق ایران با چالش‌های جدی مالی، ساختاری و نهادی روبه‌روست. رشد مداوم تقاضا، فشار فزاینده‌ای بر شبکه وارد کرده و نیاز به سرمایه‌گذاری جدید را تشدید کرده است. با این حال، قیمت‌گذاری غیرواقعی برق، انباشت بدهی وزارت نیرو به تولیدکنندگان و نبود سازوکارهای شفاف تنظیم‌گری، انگیزه و اعتماد بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری را کاهش داده است. در این میان، تمرکز هم‌زمان سیاست‌گذاری، تنظیم مقررات، نظارت و تصدی‌گری در وزارت نیرو موجب کاهش کارآمدی و بروز تعارض منافع شده است. بهبود طراحی نهادی تنظیم‌گر اقتصادی برق می‌تواند راه‌حلی کلیدی باشد. تنظیم‌گری کارآمد با ایجاد تعادل میان منافع دولت، تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان در صورتی موفق خواهد بود که از تخصص، استقلال تصمیم‌گیری و اختیارات قانونی کافی برخوردار باشد. با وجود تصویب قوانین مربوط به تأسیس نهادهای تنظیم‌گر (از جمله ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و جزء «۱» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم)، اجرای کامل این تکالیف تاکنون محقق نشده است. براساس ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، هیئت دولت موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام‌های قانونی لازم را برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر انجام دهد. این در حالی است که شورای رقابت در تاریخ ۷ اسفندماه ۱۴۰۳، پیش‌نویس اساسنامه مربوط به ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخش برق را برای هیئت وزیران ارسال کرده است و با گذشت بیش از شش ماه از تاریخ ارسال پیش‌نویس، هنوز اقدام مؤثری از سوی دولت در این زمینه صورت نگرفته است. طرح مجلس (طرح شماره ۲۶۲، اعلام وصول شده در تاریخ ۵ اسفند ۱۴۰۳) از نظر ماهیت و اهداف، شباهت‌هایی با پیش‌نویس شورای رقابت دارد، هر چند از حیث جزئیات و نحوه اجرا تفاوت‌هایی میان آنها مشاهده می‌شود. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که این طرح با وجود نقاط قوت قابل توجه، نیازمند اصلاحاتی برای اطمینان از اثربخشی، استقلال و مشروعیت نهاد تنظیم‌گر است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق، به درستی فقدان استقلال کافی در نهاد فعلی تنظیم‌گر را یکی از چالش‌های کلیدی در حکمرانی صنعت برق شناسایی کرده است.
- در ترکیب اعضای نهاد تنظیم‌گر، نمایندگان بخش‌هایی مانند وزارت نفت (که مسئول تأمین سوخت نیروگاه‌هاست) و اتاق اصناف (نماینده بخشی از مصرف‌کنندگان خرد) غایب هستند. این خلأ باعث کاهش جامعیت نهادی و کاهش مشروعیت تصمیم‌ها خواهد شد.
- طرح فاقد سازوکار رقابتی و شفاف برای انتصاب اعضاست. بدون تعیین معیارهای صلاحیت علمی، تجربی و اخلاقی و همچنین بدون وجود سازوکار ارزیابی مستقل، خطر نفوذ سیاسی و انتصابات غیرتخصصی به‌طور قابل توجهی افزایش می‌یابد.
- واگذاری اختیارات تعریف‌گذاری به نهاد تنظیم‌گر، بدون توجه به قوانین موجود از جمله «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» می‌تواند موجب تعارض‌های قانونی و نهادی شود.
- طرح به وضوح فاقد الزام‌های شفافیت و مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌های نهاد است. سازوکاری برای انتشار پیش‌نویس مصوبات، جمع‌آوری نظرات ذی‌نفعان، ثبت دیدگاه‌های مخالف در جلسات پیش‌بینی نشده است.
- نبود تعیین منابع درآمدی پایدار، خطر وابستگی نهاد به بودجه عمومی را افزایش داده و استقلال آن را به مخاطره می‌اندازد.
- ملاحظات عملی در ورود نهاد تنظیم‌گر به نرخ سوخت نیروگاه‌ها: از دیدگاه نظری، مشارکت نهاد تنظیم‌گر در فرایند تعیین نرخ سوخت می‌تواند موجب افزایش اثربخشی و تقویت استقلال نهادی شود. با این حال، به دلیل محدودیت‌های موجود در تأمین سوخت و ضرورت توزیع آن میان بخش‌های مختلف، مداخله کامل نهاد تنظیم‌گر در این حوزه با چالش‌های اجرایی قابل توجهی روبه‌روست. بنابراین، هر چند این موضوع از دیدگاه نظری توصیه می‌شود، در عمل اجرای آن با محدودیت‌ها و چالش‌هایی روبه‌روست.



■ **واگذاری همه اختیارات شورای رقابت به تنظیم‌گر بخشی**، سبب می‌شود رسیدگی تخصصی به رویه‌های ضد رقابتی، بررسی مقدماتی ادغام و تملک‌ها از منظر ایجاد انحصار، تشخیص محدوده بازارها و تشخیص بازارهای انحصاری در بخش برق با مشکل روبه‌رو شود. مطالعه کشورهای موفق در زمینه تنظیم‌گری رقابت نشان می‌دهد بررسی تخصصی وقتی بیشتر می‌شود که رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی، بررسی مقدماتی ادغام و تملک‌ها از منظر ایجاد انحصار، تشخیص محدوده بازارها و تشخیص بازارهای انحصاری در یک نهاد تخصصی ملی و نه بخشی متمرکز شود و فقط وظایف و اختیارات تنظیمی در بازارهای انحصاری یعنی تنظیم قیمت (و مقدار) و شرایط دسترسی به بازار توسط تنظیم‌گرهای بخشی رسیدگی شود. ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نیز تنظیم‌گرهای بخشی را لزوماً واجد تمام اختیارات شورای رقابت در بخش ندانسته است.

■ **تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی برای بازیگران خرد و فاقد وضعیت اقتصادی مسلط در بازارهای انحصاری**، از این جهت که آن بازیگران اصطلاحاً «قیمت‌پذیر» اند توجیه نظری نداشته و سبب ایجاد ناکارایی در بازار می‌شود. همچنین برای بازیگران دارای وضعیت اقتصادی مسلط در بازارهای انحصاری (غیر انحصار طبیعی) در اکثر موارد با وضع مقررات شرایط دسترسی به بازار می‌توان قیمت‌ها را به مقادیر رقابتی سوق داد و نیازی به تعیین قیمت توسط تنظیم‌گر، که خود مستلزم دسترسی به اطلاعات گسترده است، وجود ندارد.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ **اصلاح ترکیب نهادی بارویکرد جامع‌ذی‌نفعان**: در ترکیب نهاد، حضور نمایندگانی از دستگاه‌ها و نهادهای کلیدی مانند وزارت نفت و اتاق اصناف ایران ضروری است، چرا که مشارکت این بازیگران در فرایند تصمیم‌گیری، به ایجاد توازن منافع، ارتقای جامعیت نهادی و افزایش مشروعیت و پذیرش عمومی مصوبات کمک می‌کند.

■ **طراحی مکانیزم شفاف و مستقل برای انتخاب اعضا**: پیشنهاد می‌شود برای هر کرسی، نهادهای ذی‌ربط موظف باشند دست‌کم چند برابر ظرفیت مورد نیاز، نامزدهای واجد شرایط را معرفی کنند تا از سوی یک مرجع مستقل مانند شورای رقابت یا هیئت کارشناسی بی‌طرف مورد ارزیابی و داوری قرار گیرند.

■ **هم‌راستایی اختیارات نهاد با قوانین**: ضروری است در متن طرح به صراحت قید شود که اختیارات نهاد تنظیم‌گر در حوزه تعرفه‌گذاری باید در چارچوب قوانین جاری کشور، به‌ویژه «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» اعمال شود، تا از بروز تعارض‌های حقوقی و نهادی جلوگیری شود و انسجام در نظام تنظیم‌گری حفظ شود.

■ **تقویت شفافیت و مشارکت عمومی در فرایند تصمیم‌گیری**: ضروری است الزام قانونی برای انتشار عمومی پیش‌نویس مصوبات نهاد تنظیم‌گر در نظر گرفته شود تا ذی‌نفعان بتوانند در بازه‌های مشخص، نظرهای تخصصی و عمومی خود را ارائه دهند، این اقدام موجب ارتقای شفافیت، افزایش مشارکت و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری خواهد شد.

■ **استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر**: برای تضمین استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر، باید بخشی از درآمدهای بازار برق، به‌عنوان منبع پایدار مالی به این نهاد اختصاص یابد.

■ **ایجاد ضمانت اجرا برای مصوبات نهاد**: ضروری است در متن طرح، ضمانت‌های اجرایی مشخصی برای الزام‌آور بودن تصمیم‌های نهاد تنظیم‌گر پیش‌بینی شود.

■ **اکتفا به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیمی شورای رقابت به تنظیم‌گر بخشی**.

■ **مستثنا شدن بازیگران خرد و فاقد وضعیت اقتصادی مسلط از تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی در بازارهای انحصاری**.

■ **ترجیح وضع مقررات شرایط دسترسی به بازار، به جای تعیین قیمت توسط تنظیم‌گر در بازارهای انحصاری (غیر انحصار طبیعی)**.

## ۱. مقدمه

صنعت برق ایران در سال‌های اخیر، با چالش‌های متعددی روبه‌رو بوده که ناترازی فزاینده میان عرضه و تقاضای برق در فصل‌های اوج مصرف، بارزترین نمود آن است. در چنین شرایطی، طرح پیشنهادی برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر برق، تلاشی برای اصلاح ساختار نهادی این بخش و ارتقای کیفیت حکمرانی در آن است.

افزایش تقاضای برق زنگ خطری است که نشان می‌دهد بدون بازنگری در مدل‌های سنتی مدیریت انرژی، دستیابی به آینده‌ای پایدار ناممکن است. متأسفانه وضعیت کنونی بخش برق ایران، در چرخه معیوبی از رشد فزاینده تقاضا به دلیل قیمت‌های نسبی پایین و افزایش نامتناسب عرضه به دلیل نبود انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه گرفتار شده است. رفع این مشکلات مستلزم مجموعه‌ای از اصلاحات است که از جمله مهم‌ترین آنها، افزایش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه است. در این راستا طراحی کارآمد نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حوزه برق که بتواند موجب ارتقای کیفیت تصمیمات حاکمیتی در این حوزه شود یکی از راهکارهایی است که می‌تواند به این مهم کمک کند.

یک تنظیم‌گر اگر بخواهد کارآمد باشد باید واجد ویژگی‌های تخصص، استقلال و اختیارات قانونی به اندازه کافی باشد. مهمترین ویژگی تخصص است، نهاد تنظیم‌گر باید بداند بهترین راه برای تنظیم انحصار به نحوی که هم رفاه مصرف‌کننده حفظ شود و هم انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری مختل نشود چیست. همچنین تنظیم‌گر باید حداقلی از استقلال را داشته باشد تا بتواند تصمیم مبتنی بر تخصص خود را اتخاذ و اعمال کند. رابطه تخصص و استقلال دو طرفه است، بدین معنا که اگر حداقل استقلال لازم وجود نداشته باشد تنظیم‌گر نمی‌تواند تصمیم تخصصی خود را اعمال کند و اگر تنظیم‌گر حداقل تخصص لازم را نداشته باشد نمی‌تواند استقلال خود را حفظ کند و ممکن است به دلیل فقدان دانش کافی، تحت تأثیر اشخاص تحت تنظیم و یا فشارهای سیاسی قرار گرفته و ناخواسته تسخیر شود. همچنین یک تنظیم‌گر کارآمد لازم است واجد اختیارات قانونی کافی باشد، به عنوان مثال اگر تنظیم‌گر، وضع مقرره در حوزه‌ای را ضروری بداند باید اختیار قانونی این امر را داشته باشد. تضمین توأمان حداقل‌های تخصص، استقلال و اختیارات قانونی در مورد تنظیم‌گر حوزه برق را می‌توان با راهبرد تأسیس یک نهاد جدید و یا بهبود این ویژگی‌ها در مورد تنظیم‌گران فعلی این حوزه پیگیری کرد.

## ۲. آسیب‌های وضعیت موجود و ضرورت بهبود استقلال تنظیم‌گر بخش برق

در صنعت برق کشور، مصادیقی از شکست بازار وجود دارد که تنظیم‌گری را لازم می‌کند. از جمله می‌توان وجود انحصار طبیعی در بخش مهمی از زنجیره (مشخصاً انتقال و توزیع برق)، وجود ساختار بازار انحصار خرید در بازار عمده فروشی برق و وجود اطلاعات نامتقارن بین مصرف‌کننده و اجزای زنجیره عرضه برق در تشخیص کیفیت برق تحویلی است.

در حال حاضر، وظایف تنظیم‌گری اقتصادی در صنعت برق ایران، عمدتاً در ساختار وزارت نیرو متمرکز بوده و توسط هیئت تنظیم بازار برق انجام می‌شود. انجام وظایف تنظیم‌گری اقتصادی توسط وزارتخانه‌های تخصصی فی‌نفسه دارای اشکال نیست اما دو مسئله می‌تواند سبب شود یک وزارتخانه تنظیم‌گر مناسبی نباشد که در مورد وزارت نیرو این صورت‌بندی به صورت زیر قابل ارائه است.



■ اول آنکه معمولاً وزارتخانه تحت تأثیر و فشار به دنبال اعطای یارانه‌های فراوان روی قیمت مصرف‌کننده است. در مورد برق، تأمین مالی بخش بزرگی از یارانه‌ها از طریق بودجه دولت صورت گرفته می‌شود. این پرداخت به صورت تعیین قیمت خرید برق با حاشیه سود پایین برای نیروگاه‌ها و همچنین دیر پرداخت کردن مطالبات نیروگاه‌ها (که سبب کاهش ارزش حقیقی مطالبات می‌شود) صورت می‌گیرد. این موارد سبب شده است که انگیزه سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی در امر تولید برق تا حد زیادی کاهش یابد.

■ ثانیاً به‌طور معمول وقتی وزارتخانه خود متصدی تولید خدمت یا کالایی در رقابت با بخش خصوصی یا دارای موقعیت انحصاری در بخشی از زنجیره باشد، از اختیارات تنظیم‌گری یا موقعیت انحصاری خود به نفع بنگاه دولتی حاضر در بازار استفاده می‌کند. در مثال برق از آنجا که وزارت نیرو خود مالک و مدیریت‌کننده تعداد قابل توجهی از نیروگاه‌های تولید برق است این اتفاق کاملاً محتمل است. به‌ویژه در ماه‌های غیر گرم سال که ظرفیت تولید برق بیشتر از تقاضاست، وزارت نیرو می‌تواند از طریق تخصیص گاز نیروگاهی یا مشابه، بخش عمده‌ای از پوشش تقاضا را به نیروگاه‌های دولتی سپرده حتی اگر راندمان نیروگاه‌های خصوصی بالاتر باشد و بدین صورت زیان بالایی به بخش خصوصی تولیدکننده برق وارد کند. این امر هم سبب شده است انگیزه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید برق کاهش یابد.

همانطور که در بخش مقدمه ذکر شد تنظیم‌گر باید از ویژگی‌های استقلال، تخصص و اختیارات به حد کافی برخوردار باشد. با توجه به توضیحات سطور قبل، وزارت نیرو اگر چه ممکن است از تخصص و اختیارات کافی برخوردار باشد لیکن از استقلال کافی برای اخذ نظر کارشناسی برخوردار نیست. استقلال کافی سبب می‌شود تنظیم‌گر نتواند از سایر مزیت‌های خود نظیر تخصص نیز بهره‌برد. از این رو صنعت برق، نیازمند حضور نهاد تنظیم‌گر دارای استقلال کافی است که این مهم بهتر است در درجه اول از طریق تأسیس نهاد جدید تنظیم‌گر مستقل و متخصص و در صورت عدم امکان ایجاد آن وجود نداشته باشد می‌توان با بهبود ساختار تنظیم‌گر فعلی (هیئت تنظیم بازار برق) صورت پذیرد.

علاوه بر این، گذار جهانی به سمت انرژی‌های تجدیدپذیر، نقش تنظیم‌گری را در صنعت برق پیچیده‌تر کرده است. در چنین شرایطی، وجود نهاد تنظیم‌گری کارآمد و تخصصی می‌تواند با ایجاد چارچوب‌های منسجم، تعارض منافع میان تولیدکنندگان سنتی، سرمایه‌گذاران در حوزه انرژی‌های نو و مصرف‌کنندگان را کاهش داده و زمینه‌گذار منظم و تدریجی به نظام انرژی پایدار را فراهم کند. بدیهی است تحقق این هدف، علاوه بر تنظیم‌گری مؤثر، نیازمند هماهنگی سیاستی در سطح دولت و تقویت نهادهای اجرایی و نظارتی مرتبط نیز خواهد بود. تجربه بسیاری از کشورهای نشان می‌دهد که وجود نداشتن نهادهای تنظیم‌گر واجد استقلال کافی، می‌تواند به کاهش کارایی اقتصادی و تضعیف رقابت منجر شود. برای نمونه، در کشورهای متعددی از جمله بریتانیا و روسیه، پس از ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل، شاخص‌های کارایی و جذب سرمایه در صنعت برق بهبود یافته است [۳]. دولت ممکن است تحت فشارهای کوتاه‌مدت سیاسی اقدام به تصویب پروژه‌های پرهزینه و غیراقتصادی یا اتخاذ سیاست‌های ناپایدار کند. این‌گونه تصمیم‌ها نه تنها باعث اتلاف منابع ملی می‌شود، بلکه اعتماد سرمایه‌گذاران خصوصی را نیز از بین می‌برد. یک نهاد تنظیم‌گر مستقل، با تکیه بر کارشناسی علمی، شفافیت و سازوکارهای نظارتی مؤثر، می‌تواند احتمال تأثیرپذیری تصمیم‌ها از ملاحظات سیاسی را کاهش دهد و زمینه تصمیم‌گیری مبتنی بر شاخص‌های بلندمدت را فراهم سازد.

### ۳. اصول اساسی در طراحی نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق



برای طراحی درست یک نهاد تنظیم‌گر در بخش برق، باید چندین اصل اساسی را در نظر گرفت [۴-۶]:

**اصل اول، تخصص<sup>۱</sup> است.** نهادهای تنظیم‌گر به‌عنوان هسته اداری و فکری نظام تنظیم‌گری، باید بر پایه تخصص، دانش فنی و تحلیل‌های دقیق عمل کنند. بدون تکیه بر بدنه‌ای حرفه‌ای، تصمیم‌گیری‌ها نه تنها از کیفیت لازم برخوردار نخواهند بود، بلکه در برابر

فشارهای بیرونی نیز آسیب پذیر می شوند. از این رو، لازم است در انتخاب اعضا و مدیران نهاد تنظیم گر، فیلترهای مشخصی در زمینه تخصص، تجربه و استقلال فکری اعمال شود. عضویت در چنین نهادی نباید صرفاً مبتنی بر ملاحظات سیاسی یا اداری باشد، بلکه باید بر اساس شایستگی های حرفه ای، دانش فنی مرتبط و توانایی درک ابعاد اقتصادی، حقوقی و فنی حوزه برق صورت گیرد. این رویکرد، تضمین می کند که تصمیم گیری های نهاد نه تنها مبتنی بر تحلیل های کارشناسی و شواهد باشد، بلکه در برابر نفوذ منافع کوتاه مدت نیز مقاوم باقی بماند. البته بدون وجود استقلال کافی، اعمال تصمیم های تخصصی امکان پذیر نیست و از آن مهم تر بدون وجود تخصص در یک نهاد تنظیم گر، مستقل بودن آن به کار نمی آید.

**اصل دوم، استقلال نهادی<sup>۱</sup>** است که تضمین کننده أخذ تصمیم های تخصصی توسط تنظیم گر است. استقلال، امکان برنامه ریزی بلندمدت و جلوگیری از تصمیم های مخرب را فراهم می سازد. یک نهاد تنظیم گر باید فارغ از نفوذ سیاسی، فشارهای گروه های ذی نفع یا منافع کوتاه مدت بر اساس داده های فنی و تحلیل های اقتصادی تصمیم گیری کند. برای مثال، تصویب استانداردهای فنی برای اتصال نیروگاه های جدید به شبکه باید بدون جانبداری و با رعایت ملاحظات فنی و زیست محیطی انجام شود تا توسعه بازار برق به صورت منظم و پایدار پیش رود، نه بر اساس روابط سیاسی یا منافع خاص.

**اصل سوم، بهره مندی از اختیارات قانونی کافی و ظرفیت اجرای مؤثر<sup>۲</sup>** است. نهاد تنظیم گر باید از منابع انسانی، تخصصی و حقوقی کافی برای اجرای مؤثر مقررات برخوردار باشد. همچنین اختیارات قانونی برای نظارت دقیق، اعمال جریمه های متناسب و پیگیری اجرای مصوبات، لازمه کارآمدی واقعی نهاد است. در غیر این صورت، مقررات صرفاً به اسناد بی اثر بدل خواهند شد.

**اصل چهارم، پاسخ گویی و شفافیت<sup>۳</sup>** است. پاسخ گویی و شفافیت، اعتماد عمومی و اطمینان سرمایه گذاران را تقویت می کند. انتشار عمومی فرایندها، معیارها و نتایج تصمیم گیری ها، مانع بروز فساد شده و امکان نظارت عمومی و نهادی را فراهم می سازد. برای نمونه، در دسترس قرار گرفتن گزارش های دوره ای درباره عملکرد شبکه یا ساختار قیمت گذاری، زمینه را برای ارزیابی دقیق تر عملکرد نهاد توسط شهروندان و نهادهای ناظر مهیا می کند و اصلاح خطاها را تسهیل می کند. دستگاه ها صرفاً به اعلان گزارش عملکرد خود (و نه شفافیت) می پردازند، اگرچه گزارش ها منتشر می شود، ولی به دلیل دقیق نبودن و ابهام گزارش ها، باید بر دقت و شفافیت در تدوین و انتشار گزارش ها تصریح شود. در عین حال، نظر به اهمیت امنیت و حریم خصوصی، شفافیت باید با رعایت امنیت کشور و صیانت از حریم خصوصی افراد باشد در غیر این صورت با اصول (۹، ۲۲ و ۴۳) قانون اساسی مغایر به نظر می رسد.

**اصل پنجم، اصل جامعیت و مشارکت ذی نفعان<sup>۴</sup>** با رعایت مدیریت تعارض منافع است. مشارکت فعال بازیگران مختلف بازار برق (اعم از تولیدکنندگان، مصرف کنندگان، نهادهای مدنی و بخش خصوصی) در کنار نهادهای دولتی در فرایند تصمیم سازی و مشاوره تنظیمی، موجب افزایش کیفیت مقررات و کاهش مقاومت در اجرا می شود. البته باید ترکیب اعضا و شیوه تصمیم گیری به گونه ای طراحی شود که تعارض منافع به حداقل برسد و مشارکت ذی نفعان در تصمیم گیری ها به نحوی باشد که منافع شخصی آنان تنها عامل مؤثر در تصمیم ها نباشد.

**اصل ششم، اصل استقلال مالی** است. پایداری مالی و استقلال بودجه ای به نحوی که تنظیم گر به خاطر قطع نشدن بودجه از تصمیم های صحیح خود صرف نظر نکند، شرط ضروری برای بی طرفی و تداوم عملکرد آن است.

1. Institutional Autonomy
2. Effective Enforcement
3. Accountability and Transparency
4. Stakeholder Inclusiveness



**اصل هفتم، مشروعیت**<sup>۱</sup> است. با توجه به اینکه اعضای نهادهای تنظیم‌گر معمولاً منصوب می‌شوند، اهمیت طراحی سازوکارهایی برای تقویت مشروعیت نهاد افزایش می‌یابد. این سازوکارها شامل نظارت پارلمانی مؤثر، امکان بازبینی قضایی تصمیم‌ها و مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌سازی است. وجود چنین سازوکارهایی، مشروعیت عملکرد نهاد را تقویت کرده و کیفیت و مقبولیت تصمیم‌های اتخاذ شده را افزایش می‌دهد، حتی در شرایطی که اعضا به صورت انتصابی انتخاب شده‌اند.

**اصل هشتم، قابلیت انطباق**<sup>۲</sup> با شرایط متغیر است. با توجه به پویایی صنعت برق و تغییرهای سریع در فناوری و شرایط اقتصادی، نهاد تنظیم‌گر باید توانایی انطباق با شرایط جدید را داشته باشد. این موضوع مستلزم طراحی چارچوب‌های مقرراتی منعطف و آینده‌نگر است. برای مثال، در مواجهه با ظهور انرژی‌های تجدیدپذیر یا شبکه‌های هوشمند، تنظیم‌گر باید بسترهای لازم برای توسعه آنها را فراهم کند. همچنین در شرایط بحرانی (مانند افزایش قیمت سوخت یا کمبود انرژی)، ارائه سیاست‌های اضطراری و موقتی ضرورت پیدا می‌کند. برای طراحی یک نهاد تنظیم‌گر مؤثر در بخش برق، ضروری است اصول کلیدی طراحی (به‌ویژه تخصص، استقلال نهادی و اختیارات قانونی کافی) با الزام‌ها و چارچوب قانونی حاکم هماهنگ شود. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، مجموعه‌ای از تکالیف، محدودیت‌ها و اختیارات نهاد تنظیم‌گر و شورای رقابت را مشخص کرده‌اند. جدول زیر، ارتباط میان برخی از اصول طراحی قانون حاکم را نشان می‌دهد.

جدول ۱. ارتباط اصول طراحی نهاد تنظیم‌گر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به‌عنوان قانون حاکم

اصل طراحی نهاد	ارتباط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴
استقلال نهادی	– ماده (۵۹) بندهای «ب» و «پ»: الزام‌های ترکیب اعضا، نمایندگان دستگاه‌ها و بخش خصوصی و تعیین منابع مالی اختصاصی برای تضمین استقلال عملی و مالی نهاد. – محدودیت دخالت سایر نهادها و سلب اختیارات از شورا یا دستگاه‌ها در حوزه اختیارات نهاد تنظیم‌گر.
اصل جامعیت و مشارکت ذی‌نفعان	– ماده (۵۹) بند «ب» و ترکیب اعضا: حضور نمایندگان قضایی، دستگاه‌ها و بخش خصوصی.
اصل استقلال مالی	– ماده (۵۹)، تبصره «۲»، بند «پ» (بودجه و اعتبارات نهاد تنظیم‌گر بخشی)، دولت از اشخاص حقوقی تحت تنظیم عوارض دریافت می‌کند و این درآمد به‌عنوان درآمد اختصاصی نهاد تنظیم‌گر اختصاص می‌یابد.
مشروعیت	– ماده (۵۹) بند «ب» و ترکیب اعضا: حضور نمایندگان دستگاه‌ها و بخش خصوصی.
تخصص	– ماده (۵۹) بندهای «ب» و «پ»: شروط ترکیب اعضا، حضور صاحب‌نظران حقوقی و اقتصادی، رعایت استقلال و شایستگی حرفه‌ای. – الزام‌های تخصصی و تجربه‌کاری مرتبط برای اعضا و مدیران.

1. Legitimacy

2. Adaptability

در حالی که اصول بنیادینی همچون تخصص، استقلال نهادی و مالی، اختیارات قانونی کافی، شفافیت، پاسخ‌گویی و اصل جامعیت و مشارکت ذی‌نفعان، هسته مرکزی یک نهاد تنظیم‌گر کارآمد را شکل می‌دهند، اما در طراحی نهادی مؤثر، پایدار و انطباق‌پذیر در بلندمدت، باید به مجموعه‌ای از اصول مکمل نیز توجه داشت. اصولی مانند سلامت نهادی، پیش‌بینی‌پذیری مقررات در مواجهه با تحولات، هماهنگی بین‌نهادی و تمرکز بر حقوق و منافع مصرف‌کننده، برای موفقیت واقعی تنظیم‌گری حیاتی‌اند.

ترکیب و اجرای عملی این اصول در کنار یکدیگر است که نهاد تنظیم‌گر را از یک ساختار صرفاً تشریفاتی و اداری به یک محرک مؤثر برای توسعه پایدار بخش برق تبدیل می‌کند. در غیاب این اصول، تنظیم‌گری نه تنها کارآمد نخواهد بود، بلکه می‌تواند خود به مانعی در برابر نوآوری، سرمایه‌گذاری و پویایی بخش انرژی بدل شود.

مسئله مهمی که در تأسیس یک تنظیم‌گر بخشی باید بدان توجه شود، شیوه تقسیم وظایف و اختیارات میان نهاد رقابت و تنظیم‌گر بخشی است. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با عنوان «بایسته‌های ایجاد تنظیم‌گرهای بخشی در ایران (۱): واکاوی رابطه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گر رقابت در بریتانیا، آلمان، اسپانیا و آمریکا» به بررسی الگوی تقسیم وظایف و رابطه میان نهاد رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی در کشورهای منتخب پرداخته است. بررسی موارد مطالعاتی در این گزارش بیانگر آن است که نوعی تعارض در انتخاب الگوی رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی به چشم می‌خورد. اعطای اختیارات رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و بررسی مقدماتی ادغام و تملک به تنظیم‌گر بخشی مسیری است که توسط بریتانیا پیموده شده است. مزیت اساسی این الگو آن است که تنظیم‌گر بخشی از تسلط خوبی نسبت به جزئیات فنی صنعت و بازیگران فعال در آن برخوردار است و این دانش فنی و داده‌های جزئی، در رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و ادغام و تملک کمک‌دهنده است. با وجود این، اگر عمده پرونده‌ها را تنظیم‌گران بخشی پیش‌بیرند، این الگو از این نقطه ضعف رنج می‌برد که انباشت تجربه‌ای درباره رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و بررسی ادغام و تملک شکل نمی‌گیرد چرا که در یک سال تعداد کمی از این پرونده‌ها در یک صنعت خاص شکل می‌گیرد [۷].

این گزارش بررسی می‌کند که مزیت الگوی آلمان (و تا حد زیادی آمریکا) که انحصار اختیارات رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و بررسی مقدماتی ادغام و تملک در ید تنظیم‌گر رقابت است، این است که رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و ادغام و تملک در همه صنایع را یک نهاد به صورت متمرکز انجام می‌دهد و می‌تواند از مزیت تخصصی شدن حول این نوع رسیدگی و انباشت تجربه بهره‌بردار، چرا که واقعیت این است که در یک بازه زمانی مشخص در یک صنعت خاص، شمار محدودی اقدام‌های ضد رقابتی مانند تبانی و ادغام و تملک‌های مشکوک به افزایش تمرکز ساختار بازار ممکن است رخ دهد، اما شمار آنها در کل اقتصاد به مراتب بیشتر است. این امر سبب شکل‌گیری صرفه‌های مقیاس و تنوع<sup>۱</sup> در رسیدگی‌ها می‌شود که دستیابی به آن کیفیت رسیدگی‌ها را به مراتب ارتقا می‌دهد [۷].

به‌عنوان نمونه‌ای از وجود صرفه‌های مقیاس و تنوع در رسیدگی‌های گفته شده لازم به ذکر است در همه پرونده‌های رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و بررسی موارد ادغام و تملک، اولین قدم و مهم‌ترین قدم تعریف محدوده بازارهاست که بدان تعریف بازار مرتبط<sup>۲</sup> نیز گفته می‌شود. تعیین سهم بازار هر بازیگر و در نتیجه میزان متمرکز بودن ساختار بازار، نخست مستلزم تعریف بازار مرتبط است. برای تعریف بازار مرتبط باید محدوده کالاها و خدمات با نرخ‌های جانمایی بالا و همچنین محدوده جغرافیایی بازار را مشخص کرد که مسئله‌ای پیچیده و در همه دعاوی رقابتی در همه کشورها همیشه محل اختلاف نظر جدی است چرا که به‌عنوان مثال تمییز کالاها و خدمات با نرخ‌های جانمایی بالا از موارد با جانمایی پایین مسئله‌ای دشوار است. شایان ذکر است در ایران تبصره «۲» جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، نهاد تخصصی تشخیص انحصاری بودن یک بازار (که مستلزم تعریف محدوده بازار است) را شورای رقابت دانسته است.

1. Economy of Scale and Economy of Scope

2. Definition of Relevant Market



## ۴. تاریخچه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق در کشور

اولین گام قانونی برای ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۶ برداشته شد. بر اساس ماده (۵۹) این قانون، شورای رقابت مجاز شد در حوزه‌هایی با ویژگی انحصار طبیعی، با هدف واگذاری قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود، پیشنهاد تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی را به دولت ارائه دهد. با این حال، تا سال ۱۳۹۷ اقدام جدی برای اجرای این ماده و تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخشی انجام نشد.

در سال ۱۳۹۷ با اصلاح ماده (۵۹)، فرایند تأسیس نهادهای تنظیم‌گر تسهیل شد و بر این اساس شورای رقابت موظف شد در حوزه کالاها و خدمات انحصاری که به تشخیص آن شورا نیازمند تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی را به دولت ارائه دهد. هیئت دولت مکلف شد ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم جهت تأسیس نهاد مزبور را انجام دهد. از این رو شورای رقابت در همین سال، اساسنامه پیشنهادی خود را در مورد «نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» تصویب و برای ادامه فرایند به دولت ارسال کرد. با وجود مهلت قانونی سه ماهه، بررسی موضوع با تأخیری بیش از یک سال از سوی دولت مواجه شد. پس از اعمال اصلاحات گسترده‌ای که در مواردی با متن ماده (۵۹) در تضاد بود، در سال ۱۳۹۹ اساسنامه پیشنهادی اصلاحی در قالب لایحه به مجلس شورای اسلامی ارسال شد و در نوبت بررسی قرار گرفت. بر اساس این لایحه، دبیرخانه نهاد در وزارت نیرو مستقر می‌شد و ترکیبی از نمایندگان بخش دولتی و خصوصی در آن حضور می‌یافتند. این لایحه به دلیل اختلافات بین وزارت نیرو، شورای رقابت و بخش خصوصی درباره استقرار دبیرخانه و نگرانی از کاهش استقلال نهاد، به نتیجه نرسید و در نهایت هم‌زمان با استقرار دولت جدید، هیئت وزیران با پیشنهاد وزارت نیرو مبنی بر درخواست استرداد لایحه مذکور از مجلس شورای اسلامی موافقت کرد. در سال ۱۴۰۱، نمایندگان مجلس با استناد به مشکلاتی مانند ناکارآمدی قیمت‌گذاری دولتی و بدهی‌های سنگین وزارت نیرو به بخش خصوصی طرحی مستقل را ارائه دادند که این بار نیز به دلیل اختلافات فراوان به نتیجه نرسید.

با توجه به اهمیت و ظرفیت‌های ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی و نبود اقدام عملی در این زمینه به رغم تصویب قوانین متعدد، در راستای تأکید مجدد بر این ضرورت، در جزء «۱» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به ویژه ماده (۵۹) آن، شورای رقابت مکلف شد تا پایان سال دوم برنامه، اقدام لازم برای ایجاد حداقل سه نهاد تنظیم‌گر در حوزه‌های اولویت‌دار قانون مذکور به عمل آورد. شایان ذکر است این تکلیف فقط متوجه شورای رقابت برای ارائه پیش‌نویس قانونی به هیئت دولت است و تصویب قانون تأسیس تنظیم‌گر بخش برق خارج از چارچوب ماده (۵۹) قانون مذکور، خلاف حکم قانون برنامه نیست.

با توجه به چالش‌های متعددی نظیر نبود تعدیل قیمت‌ها در صنعت برق و تحمیل بخشی از تأمین مالی یارانه پرداختی به مصرف‌کنندگان برق از جیب تولیدکنندگان برق که منجر به فقدان رغبت بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این حوزه شده است، یکی از اولویت‌های اصلی بهبود استقلال تنظیم‌گران، بخش برق است. شایان ذکر است که این مهم می‌تواند در درجه اول از طریق تأسیس نهاد جدید و در صورت عدم ایجاد با افزایش استقلال نهادهای موجود رخ دهد. در همین راستا، گروهی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرح «تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» را تهیه و در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۰۵، به مجلس ارائه کردند. متعاقباً و با فاصله دوازده روز، در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۰۷ شورای رقابت نیز در اجرای جزء «۱» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، پیش‌نویس «اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی برق» را تهیه و برای تصویب به هیئت دولت ارسال کرد. بر اساس حکم مقرر در ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هیئت دولت موظف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت پیشنهاد، اقدام‌های قانونی لازم برای تأسیس نهاد را انجام دهد. با این حال، با گذشت بیش از شش ماه از تاریخ ارسال

پیش نویس، تاکنون اقدام مؤثری از سوی دولت در این خصوص مشاهده نشده است که می تواند حاکی از مخالفت دولت با طرح پیشنهادی شورای رقابت باشد.

## ۵. اظهار نظر کارشناسی در مورد «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم گربخش برق»

طرح «تأسیس نهاد مستقل تنظیم گربخش برق» در ۸ ماده و مشتمل بر چهار بخش تنظیم شده است که شامل: مقدمات، نحوه انتخاب اعضای نهاد، وظایف و اختیارات نهاد و فرایند تصویب و اجرای مصوبات این نهاد است.

این طرح، پس از اعلام وصول در مجلس شورای اسلامی، در کمیته ای با عنوان «کمیته بررسی طرح تأسیس نهاد تنظیم گر» که ذیل کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی تشکیل شده بود، مورد بررسی قرار گرفت و اصلاح هایی نیز بر روی متن اولیه آن اعمال شده است.

طرح اولیه پیشنهادی دارای نقاط قوت قابل توجهی است که از آن جمله می توان افزایش استقلال نهادی تنظیم گر اقتصادی حوزه تولید، انتقال، توزیع، خرید و فروش برق را نام برد. این طرح در عین حال با چالش ها و ضعف هایی مواجه است که در صورت نبود اصلاح می تواند عملکرد و استقلال این نهاد را تحت تأثیر قرار دهد. در ادامه، با بررسی دقیق تر اجزای طرح، به تحلیل نقاط قوت و ضعف آن پرداخته شده تا زمینه ای برای بهبود و ارتقای بیشتر ساختار تنظیم گری صنعت برق فراهم شود.

### ۱-۵. نقاط قوت طرح

۱. شناسایی دقیق خلأ نهادی در حکمرانی صنعت برق: طرح به درستی خلأ وجود یک نهاد تنظیم گر واجد استقلال کافی را در ساختار حکمرانی اقتصادی برق کشور تشخیص داده و در پی رفع آن از مسیر تقنینی است، اقدامی که با اصول تنظیم گری مدرن هم راستاست.

۲. تلاش برای تفکیک وظایف تنظیم گری از تصدی گری (وزارت نیرو): اختصاص وظایف تنظیم گری به نهادی مستقل، در تضاد با تمرکز فعلی تنظیم گری و تصدی گری در وزارت نیرو، گامی مهم در راستای تفکیک نهاد تنظیم گر از تصدی گری فعالیت اقتصادی این حوزه محسوب می شود.

۳. تصریح وظایف کلیدی تنظیم گر برق: در متن طرح، وظایف متعددی برای نهاد تنظیم گر از جمله تنظیم مقررات بازار برق و رقابت، تضمین دسترسی غیر تبعیض آمیز به شبکه انتقال و توزیع و تدوین استانداردهای عملکرد و گزارش دهی پیش بینی شده است.

۴. توجه به ساختار فرابخشی در ترکیب اعضا: طرح می کوشد نمایندگانی از دستگاه های اقتصادی و فرابخشی مانند وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه و اتاق بازرگانی را در ترکیب نهاد تنظیم گر وارد کند که نشان دهنده درک چندوجهی از صنعت برق است.

۵. تدوین متن اولیه در قالب قانونی منسجم و قابل پیگیری: طرح دارای ساختاری روشن و تفکیک شده در قالب ۸ ماده اصلی است که جنبه های سازمانی، وظیفه ای، اجرایی و نظارتی نهاد را پوشش می دهد.

### ۲-۵. نقاط ضعف طرح

۱. بی توجهی به اصل جامعیت ذی نفعان در ترکیب اعضای نهاد تنظیم گر: ترکیب اعضای پیشنهادی نهاد تنظیم گر مستقل برق از تنوع نهادی لازم برخوردار نیست و حضور برخی نهادها و دستگاه های کلیدی در آن نادیده گرفته شده است. به طور خاص، نهادهایی با نقش مؤثر در زنجیره تأمین انرژی همچون وزارت نفت یا تشکل های سمت تقاضا مانند اتاق اصناف ایران که نماینده گروه بزرگی از مصرف کنندگان برق در کشور هستند، در ترکیب اعضا جایگاهی ندارند. این کمبود می تواند موجب انعکاس ناکافی منافع و دغدغه های



ذی‌نفعان کلیدی در تصمیم‌های نهاد شود و از جامع‌نگری در تنظیم‌گری و مشروعیت نهادی بکاهد. حضور متوازن و چندبخشی، یکی از پیش‌شرط‌های حکمرانی مؤثر و پاسخ‌گو در ساختار تنظیم‌گر مستقل است. در طراحی ساختار نهادی یک تنظیم‌گر مستقل، اصل جامعیت ذی‌نفعان باید رعایت شود تا تصمیم‌های تنظیم‌گر از پایداری، مشروعیت و اثربخشی برخوردار باشد.

**۲. نبود مکانیزم مستقل برای ارزیابی و انتخاب اعضا:** یکی از کاستی‌های اساسی طرح، فقدان فرایند مشخص و شفاف برای ارزیابی صلاحیت‌های علمی، تجربی و اخلاقی اعضای نهاد تنظیم‌گر است. در غیاب چنین فرایندی، احتمال بروز انتصابات سیاسی، فاقد تخصص، یا مبتنی بر روابط سازمانی و نه شایستگی‌های حرفه‌ای به‌طور قابل توجهی افزایش می‌یابد. این امر در تضاد با هدف اصلی ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل، یعنی ارتقای کیفیت حکمرانی و تصمیم‌گیری بی‌طرفانه و تخصص‌محور در بخش برق است. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود در متن نهایی طرح، معیارهای حداقلی برای احراز صلاحیت اعضا به‌صورت شفاف تصریح شود.

برای تقویت استقلال و تخصص محوری نهاد تنظیم‌گر و پیشگیری از انتصابات سیاسی یا غیر تخصصی، پیشنهاد می‌شود فرایند معرفی و انتخاب اعضا اصلاح شود. به این صورت که هر یک از نهادهای دارای نماینده در نهاد تنظیم‌گر بخش برق، برای هر جایگاه تعدادی نامزد واجد شرایط و صلاحیت علمی، تخصصی و تجربی را به یک نهاد مستقل نظیر شورای رقابت معرفی کند. شورای رقابت به‌عنوان یک داور موظف است با در نظر گرفتن شاخص‌هایی مانند نبود تعارض منافع، تجربه مرتبط با بخش برق یا اقتصاد تنظیم‌گری، حسن شهرت حرفه‌ای و سایر شاخص‌های علمی و تجربی صلاحیت نامزدها را بررسی کرده و از میان افراد معرفی‌شده، یک نفر را به‌عنوان عضو نهایی نهاد تنظیم‌گر انتخاب و اعلام کند.

**۳. واگذاری اختیارات تعریف‌گذاری به نهاد تنظیم‌گر بدون توجه به قوانین جاری:** یکی از ایرادهای مهم طرح پیشنهادی، واگذاری اختیار کامل در حوزه تعریف‌گذاری برق به نهاد تنظیم‌گر، بدون توجه کافی به قوانین جاری و الزام‌های تقنینی موجود است. در متن طرح، اختیار تعیین تعرفه‌ها و سازوکارهای قیمت‌گذاری به‌صورت یک‌جانبه به نهاد تنظیم‌گر سپرده شده، در حالی که در قوانین فعلی، به‌ویژه قانون «مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق»، فرایندها، اصول و حدود اختیارهای تعرفه‌گذاری با صراحت و شفافیت تبیین شده است. نادیده گرفتن این چارچوب‌های قانونی، به‌ویژه در غیاب تبیین نحوه تعامل و تطبیق اختیارهای نهاد جدید با قوانین مصوب مجلس، می‌تواند به تعارض نهادی، تداخل در وظایف دستگاه‌ها و تضعیف ضمانت اجرای تصمیم‌های تعرفه‌ای منجر شود.

از این رو، ضروری است که طرح، ضمن شناسایی دقیق جایگاه و اولویت قوانین در حوزه تعرفه‌گذاری، نسبت به تعیین حدود و ثغور اختیارهای نهاد تنظیم‌گر با رعایت ملاحظات حقوقی موجود اقدام کند. در صورتی که نهاد تنظیم‌گر پس از تشکیل، برخی از احکام یا محدودیت‌های قانونی موجود را مانع انجام مؤثر وظایف خود تشخیص دهد، می‌تواند پیشنهادهای اصلاحی مشخص، مبتنی بر تحلیل کارشناسی، در قالب اصلاح یا الحاق مواد قانونی به مراجع تقنینی ذی‌ربط ارائه کند.

چنین رویکردی، علاوه بر پیشگیری از تعارض‌های حقوقی و اجرایی، موجب تقویت انسجام نظام حقوقی صنعت برق، افزایش مشروعیت نهادی و تسهیل در اجرای مؤثر مصوبات نهاد تنظیم‌گر خواهد شد.

**۴. فقدان ضمانت‌های شفافیت و پاسخ‌گویی:** یکی از کاستی‌های مهم طرح، فقدان پیش‌بینی سازوکار شفاف و رسمی برای اطلاع‌رسانی عمومی درباره مصوبات نهاد تنظیم‌گر برق پیش از تصویب نهایی است. برای افزایش مشارکت ذی‌نفعان و ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری، ضروری است که پیش‌نویس مصوبات در پایگاه اطلاع‌رسانی رسمی منتشر شده و فرصت کافی برای مطالعه و ارائه نظرهای تخصصی، کارشناسی و عمومی فراهم شود. این اقدام ضمن افزایش شفافیت، موجب تقویت مشروعیت و پذیرش تصمیم‌های نهاد تنظیم‌گر خواهد شد و زمینه را برای اصلاح و بهبود مصوبات پیش از نهایی شدن آنها فراهم می‌سازد. غفلت از این موضوع می‌تواند موجب کاهش اعتماد ذی‌نفعان و افزایش احتمال بروز اختلافات و مقاومت در برابر اجرای مصوبات شود.

**۵. ابهام در منابع مالی و وابستگی بودجه‌ای:** استقلال مالی شرط لازم برای استقلال نهادی است. در طرح، منابع مالی برای فعالیت تنظیم گر مشخص نشده و امکان وابستگی به بودجه عمومی یا کمک‌های دولتی وجود دارد. پیشنهاد می‌شود بخشی از درآمدهای حاصل از تعرفه گذاری یا عوارض بازار برق تحت نظارت مالی شفاف به صورت مستقیم و مستقل در اختیار این نهاد قرار گیرد.

**۶. شفاف نبودن ضوابط اداره جلسات و رأی‌گیری:** در طرح مورد بررسی، نص صریحی درباره نصاب قانونی جلسات، نحوه رأی‌گیری، ضرورت ثبت نظرهای اقلیت و شرکت ذی‌نفعان در جلسات تخصصی وجود ندارد.

**۷. واگذاری همه اختیارات شورای رقابت به تنظیم گر:** همان‌طور که در قسمت‌های پیشین بحث شد، مطالعه کشورهای موفق در زمینه تنظیم‌گری رقابت نشان می‌دهد بررسی تخصصی وقتی بیشتر می‌شود که رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی، بررسی مقدماتی ادغام و تملک‌ها از منظر ایجاد انحصار، تشخیص محدوده بازارها و تشخیص بازارهای انحصاری در یک نهاد تخصصی ملی و نه بخشی متمرکز شود و فقط وظایف و اختیارات تنظیمی در بازارهای انحصاری یعنی تنظیم قیمت (و مقدار) و شرایط دسترسی به بازار توسط تنظیم‌گرهای بخشی رسیدگی شود. ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نیز تنظیم‌گرهای بخشی را لزوماً واجد تمام اختیارات شورای رقابت در بخش ندانسته است. از آنجا که از نقطه نظر این مرکز، طراحی مطلوب، اکتفا به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیمی (تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی) شورای رقابت به نهاد است، دیگر عضویت دو قاضی در ترکیب این نهاد ضرورت ندارد چرا که تنها دلیل حضور قضات در ترکیب، اختیار صدور رأی توسط تنظیم‌گر علیه مرتکبان رویه‌های ضد رقابتی و مقدمات آن یعنی صدور اجازه تحقیق و بازرسی از اشخاص تحت تنظیم است. شایان ذکر است تمامی وظایف و اختیارات اشاره شده مطابق قوانین فعلی در اختیار شورای رقابت است و هر مورد که از شورا سلب نشود کماکان در حیطه صلاحیت‌های شورا باقی خواهد ماند.

**۸. تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی برای بازیگران خرد و فاقد وضعیت اقتصادی مسلط در بازارهای انحصاری:** ضرورت مداخله تنظیم گر در بازارهای انحصاری از این واقعیت ناشی می‌شود که برخی بازیگران با سهم بازار بالا توانایی تعیین قیمت و مقدار را دارند. از این جهت تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی فقط برای بازیگران دارای «وضعیت اقتصادی مسلط» لازم و ضروری است و این امر برای بازیگران خرد و اصطلاحاً «قیمت‌پذیر» توجیه نظری نداشته و سبب ایجاد ناکارایی در بازار می‌شود. همچنین برای بازیگران دارای وضعیت اقتصادی مسلط در بازارهای انحصاری (غیر انحصار طبیعی) در اکثر موارد با وضع مقررات شرایط دسترسی به بازار می‌توان قیمت‌ها را به مقادیر رقابتی سوق داد و نیازی به تعیین قیمت توسط تنظیم گر است نیست. علاوه بر این قیمت‌گذاری بهینه برای یک کالا امر بسیار پیچیده‌ای است و نیازمند اطلاعات فراوان است و بسیار محتمل است که تنظیم گر به جای کاستن از ناکارایی بازار با مداخله قیمتی، یک ناکارایی بزرگتر ایجاد کند. از این رو لازم است مداخله قیمتی تنظیم گر محدود به بازارهای انحصار طبیعی یا اثبات وقوع هم‌سو استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط در بازارهای غیر انحصار طبیعی (بند «۱۱» ماده (۶۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) باشد.

## ۶. جمع‌بندی و پیشنهادها

صنعت برق با پیچیدگی‌های فنی، وابستگی‌های میان بخشی و حجم بالای سرمایه‌گذاری، نیازمند حکمرانی شفاف، پاسخ‌گو و بی‌طرف است. در ساختار فعلی، وظایف سیاست‌گذاری، اجرا، تصدی‌گری تولید و نظارت به صورت متمرکز بر عهده وزارت نیرو است که به تداخل نقش‌ها، کاهش کارایی و تضعیف اعتماد عمومی منجر شده است. طرح ۲۶۲ با پیشنهاد تشکیل «نهاد مستقل تنظیم گر بخش برق» در صدد رفع این کاستی‌ها و جداسازی وظایف تنظیم‌گری از تصدی‌گری تولید، انتقال و توزیع برق است.

با بررسی مواد طرح مذکور، می‌توان نقاط قوت آن را به صورت خلاصه چنین برشمرد: شناسایی خلأ نهادی در حکمرانی صنعت برق و تلاش برای تأسیس یک نهاد تنظیم گر مستقل، تفکیک وظایف تنظیم‌گری از نهاد اجرایی و تصدی گر (وزارت نیرو)، تصریح وظایف کلیدی نهاد تنظیم گر از جمله



تنظیم مقررات و تضمین دسترسی غیر تبعیض آمیز به شبکه، توجه به ترکیب فرابخشی در انتخاب اعضا با حضور نهادهای اقتصادی و تدوین طرح در قالب قانونی منسجم با ساختاری روشن در ۸ ماده اصلی. با این حال، طرح نقاط ضعفی نیز دارد که در ادامه به بررسی آنها پرداخته خواهد شد. ترکیب اعضای پیشنهادهی نشان می‌دهد که غیاب برخی از نمایندگان کلیدی مانند وزارت نفت یا اتاق اصناف ضمن کاهش انعکاس کامل منافع تمامی ذی‌نفعان، کارایی ساختار نهادی را تضعیف می‌کند. علاوه بر این، فرایند انتصاب اعضا در نسخه اولیه فاقد ساز و کار رقابتی مشخص است که امکان نفوذ سلیقه‌ای و سیاسی را افزایش می‌دهد. با الزام مراجع معرفی کننده به معرفی تعدادی نامزد واجد شرایط و داوری توسط شورای رقابت، شفافیت و شایسته‌سالاری در انتصاب تا حد خوبی تضمین می‌شود. از سوی دیگر، واگذاری اختیار تعرفه‌گذاری یک‌جانبه به نهاد، بدون ارجاع صریح به قوانین موضوعه مرتبط نظیر قانون «مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق»، می‌تواند به تعارض حقوقی انجامیده و اجرای مصوبات را با چالش مواجه سازد.

استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر نیز شرط لازم دیگری است که با ایجاد منابع درآمدی برای این نهاد از وابستگی مطلق به بودجه عمومی می‌کاهد و به ایجاد استقلال بیشتری برای آن منجر می‌شود. افزون بر این، الزام‌های مربوط به انتشار عمومی پیش‌نویس مصوبات قبل از تصویب، ثبت آرای اقلیت در صورت جلسات، تعیین حد نصاب اکثریت مطلق در رأی‌گیری و حضور قاضی در تصمیم‌های شبه‌قضایی، ساختار شفاف و پاسخ‌گویی در فرایند تصمیم‌سازی نهاد را تضمین می‌کند.

در مجموع، با اعمال این اصلاحات شامل: تکمیل ترکیب اعضا، ایجاد ساز و کار رقابتی در انتصاب، هم‌سوسازی اختیارهای تعرفه‌گذاری با قوانین بالادستی، تأمین منابع مالی پایدار، تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی، اکتفا به واگذاری وظایف و اختیارهای تنظیمی شورای رقابت به تنظیم‌گر بخشی و مستثنا شدن بازیگران خرد و فاقد وضعیت اقتصادی مسلط از تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی در بازارهای انحصاری، نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق می‌تواند از استقلال حقوقی و مالی، مشروعیت گسترده میان ذی‌نفعان و ضمانت اجرایی کافی برخوردار شود و به‌عنوان یک رکن مؤثر در ارتقای رقابت، کارایی و اعتماد عمومی در صنعت برق کشور نقش‌آفرینی کند.

بدین ترتیب، با عنایت به تحلیل‌های ارائه شده و اصلاحات مطرح شده در این گزارش، پیشنهاد می‌شود طرح «تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» با اصلاح‌هایی تصویب شود.

جدول ۲. اظهار نظر خلاصه در مورد «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق»

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح
ماده (۱)			✓
ماده (۲)			✓
ماده (۳)			✓
ماده (۴)			✓
ماده (۵)			✓
ماده (۶)			✓
ماده (۷)			✓
ماده (۸)			✓

جدول ۳. اظهار نظر تفصیلی در مورد «طرح تأسیس نهاد مستقل تنظیم گر بخش برق»

شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۱	ماده (۱) - عبارات و اصطلاحات این قانون در معانی مشروحه زیر به کار می‌رود: الف- قانون اصل (۴۴): قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و الحاقات بعدی اصلاحات و الحاقات بعدی ب- بخش برق: شامل تمام فعالیت‌های تولید، انتقال، توزیع، خرید و فروش برق ج- نهاد: نهاد تنظیم‌گر بخش برق د- شورا: شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ه- اشخاص تحت تنظیم: کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی شامل عمومی، دولتی، خصوصی و تعاونی دارای فعالیت اقتصادی در بخش			*	برای افزایش دقت مفاهیم و تطابق با پیشنهادها، برخی اصلاحات جزئی پیشنهاد شده‌اند. کلمه «خرید» از جهت تأکید به این دلیل اضافه شد که ممکن است در بخشی از زنجیره، انحصار خرید وجود داشته باشد، یعنی در طرف فروشنده‌ها ساختار بازار رقابتی باشد اما در سمت خریداران ساختار بازار انحصاری باشد. <sup>۱</sup>	ماده (۱) - عبارات و اصطلاحات این قانون در معانی مشروحه زیر به کار می‌رود: الف- قانون اصل (۴۴): قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصلاحات و الحاقات بعدی ب- بخش برق: شامل تمام فعالیت‌های تولید، انتقال، توزیع، خرید و فروش برق ج- نهاد: نهاد تنظیم‌گر بخش برق د- شورا: شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ه- اشخاص تحت تنظیم: کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی شامل عمومی، دولتی، خصوصی و تعاونی دارای فعالیت اقتصادی در بخش
۲	ماده (۲) - به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت ماده (۵۹) قانون اصل (۴۴) و مواد این قانون نهاد مستقل «تنظیم‌گر بخش برق» را تأسیس کند.			*	وقتی نهاد، مستقل از دولت تعریف شده الزام دولت به تأسیس نهاد تنظیم‌گر بی‌معناست. در برخی موارد لازم است متفاوت از نسخه فعلی ماده (۵۹) قانون عمل شود که در ادامه توضیح داده می‌شود.	ماده (۲) - از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت ماده (۵۹) قانون اصل (۴۴) و مواد این قانون نهاد مستقل «تنظیم‌گر بخش برق» را تأسیس کند می‌شود.

۱. ساختار بازار انحصاری در سمت خرید می‌تواند انحصار کامل خرید (Monopsony) یا انحصار چندجانبه خرید (Oligopsony) باشد.



شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۳	ماده (۳) - قلمرو نهاد شامل فعالیت‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش برق است و مطابق ماده (۴۳) قانون اصل (۴۴) تمام اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی و خصوصی بخش برق مشمول این قانون هستند.			*	اصلاحات جزئی بر اساس اصل (۴۴) قانون اساسی، «بخش عمومی» به صورت مستقل وجود ندارد. از آنجاکه از نقطه نظر این مرکز طراحی مطلوب فقط واگذاری وظایف و اختیارات تنظیمی شورای رقابت (تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی در موارد انحصار) به نهاد است و از طرفی حوزه به‌کارگیری این اختیارها فقط موارد بازارهای انحصاری است، ضرورتی ندارد کالاها و خدمات دارای بازار غیرانحصاری تحت قلمروی نهاد تعریف شوند. از آنجاکه نهاد تخصصی تشخیص انحصاری بودن یک بازار در قوانین فعلی از جمله تبصره «۲» جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، شورای رقابت است بهتر است این تشخیص با شورا باشد. همچنین از آنجاکه نهاد به‌دلیل تمایل به گسترش اختیارهای تنظیمی خود ممکن است گستره بازارهای انحصاری را گسترده تعریف کند، بهتر است یک نهاد دیگر این کار را انجام دهد تا تعارض منافی در این زمینه وجود نداشته باشد.	ماده (۳) - قلمرو نهاد شامل فعالیت‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش برق است و مطابق ماده (۴۳) قانون اصل (۴۴) تمام اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی و خصوصی فعال در بخش مشمول این قانون هستند. تبصره - تشخیص بازارهای انحصاری در بخش، با شورا است.

شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۴	<p>ماده (۴) - ترکیب نهاد که از بین افراد امین و مورد وثوق انتخاب می‌شوند به شرح زیر است:</p> <p>۱. یک صاحب نظر فنی و اقتصادی در بخش برق به انتخاب وزیر نیرو</p> <p>۲. یک صاحب نظر اقتصادی و مالی آشنا با بخش برق به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی</p> <p>۳. یک صاحب نظر در حوزه اقتصادی و زیربنایی به انتخاب رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور</p> <p>۴. یک صاحب نظر فنی و اقتصادی در بخش نفت و گاز به معرفی وزیر نفت</p> <p>۵. یک صاحب نظر در بخش به انتخاب با معرفی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران</p> <p>۶. یک صاحب نظر در بخش به انتخاب با معرفی اتاق تعاون ایران</p> <p>۷. یک صاحب نظر در بخش برق با معرفی اتاق اصناف ایران</p> <p>۸. دو نفر از قضات به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه با اولویت تجربه قضاوت در امور اقتصادی و مالی</p> <p>۹. یک صاحب نظر اقتصادی و یک حقوقدان برجسته آشنا به حقوق رقابت به انتخاب رئیس شورا و حکم رئیس جمهور</p> <p>۱۰. یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس (به عنوان ناظر)</p> <p>تبصره «۱»: هر یک از مراجع معرفی کننده موضوع این ماده در بندهای «۱» تا «۷»، موظفاند برای هر جایگاه، حداکثر ظرف یک هفته، سه نامزد واجد شرایط به شورا معرفی کنند. شورا نیز باید ظرف ۲۰ روز کاری، پس از بررسی صلاحیتها مطابق معیارهای موضوع بند «ب» ماده (۵۳) قانون، فرد اصلاح را انتخاب و برای صدور حکم به رئیس جمهور معرفی کند. انتصاب رسمی پس از امضای حکم توسط رئیس جمهور انجام می‌شود. اگر هیچ یک از نامزدهای معرفی شده صلاحیت لازم را نداشته باشند، شورا دلایل را اعلام می‌کند و مرجع مربوطه موظف است ظرف پنج روز، سه نامزد جدید معرفی کند.</p> <p>تبصره «۲»: مفاد جزء «۱» بند «ب» ماده (۵۹) قانون شامل این حکم نمی‌شود.</p>				<p>در پیشنهاد اصلاحی ماده (۴)، هدف اصلی افزایش جامعیت و تخصص گرایی در ترکیب نهاد تنظیم گر بوده است. با افزودن نمایندگانی از وزارت نفت و اتاق اصناف، تلاش شده تا بازیگران کلیدی زنجیره انرژی و مصرف کنندگان نهایی نیز در فرایند تنظیم گری حضور داشته باشند. این تغییر می‌تواند به تصمیم گیری‌هایی منجر شود که واقع بینانه تر بوده و با شرایط اجرایی کشور منطبق تر باشند.</p> <p>همچنین، تفکیک دقیق تر میان تخصص‌ها (به طور مثال جدا کردن نقش فنی و اقتصادی در بند «۱» باعث می‌شود ترکیب نهاد متوازن تر و شفاف تر شود).</p> <p>در عین حال، با محدود کردن تعداد نمایندگان پیشنهادی از سوی رئیس شورا به یک نفر از موازی کاری جلوگیری می‌شود. از آنجاکه از نقطه نظر این مرکز، طراحی مطلوب، اکتفا به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیمی شورای رقابت (تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی) به نهاد است، عضویت دو قاضی در ترکیب این نهاد ضرورت ندارد.</p> <p>در اصلاح ماده (۴)، با افزودن تبصره «۱» تلاش شده است تا فرایند انتخاب اعضا از یک سازوکار روشن، رقابتی و قابل رصد تبعیت کند و به این ترتیب، از بروز شائبه‌های مربوط به انتصابات سلیقه‌ای یا غیر شفاف کاسته شود. بر اساس این اصلاح، مراجع معرفی کننده موظفاند برای هر جایگاه، سه نامزد واجد شرایط معرفی کنند و انتخاب نهایی از میان این گزینه‌ها، از طریق داورى چند مرحله‌ای و بررسی صلاحیتها صورت می‌گیرد. این رویکرد، با کاهش احتمال نفوذ سیاسی یا گزینش‌های غیر فنی، زمینه را برای تقویت شایسته سالاری و ارتقای اعتبار نهادی نهاد تنظیم گر فراهم می‌سازد.</p> <p>از آنجاکه فقدان عضویت دو قاضی در ترکیب اعضای نهاد مخالف مفاد جزء «۱» بند «ب» ماده (۵۹) قانون است، پیشنهاد می‌شود تبصره «۲» الحاق شود.</p>	<p>ماده (۴) - ترکیب نهاد که از بین افراد امین و مورد وثوق انتخاب می‌شوند به شرح زیر است:</p> <p>۱. یک صاحب نظر فنی و اقتصادی در بخش برق به انتخاب وزیر نیرو</p> <p>۲. یک صاحب نظر اقتصادی و مالی آشنا با بخش برق به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی</p> <p>۳. یک صاحب نظر در حوزه اقتصادی و زیربنایی به انتخاب رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور</p> <p>۴. دو نفر از قضات به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه با اولویت تجربه قضاوت در امور اقتصادی و مالی</p> <p>۵. یک صاحب نظر اقتصادی و یک حقوقدان برجسته آشنا به حقوق رقابت به انتخاب رئیس شورا</p> <p>۶. یک صاحب نظر در بخش برق به انتخاب اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران</p> <p>۷. یک صاحب نظر در بخش برق به انتخاب اتاق تعاون ایران</p> <p>۸. یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس (به عنوان ناظر)</p>



شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۵	<p>ماده (۵) - وظایف و اختیارات نهاد به شرح زیر است:</p> <p>۱. تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی در بخش برق موضوع بند «۱» ماده (۵۸) قانون اصل (۴۴)</p> <p>۲. ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالا و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون اصل (۴۴) در بخش برق، موضوع بند «۲» ماده (۵۸) قانون اصل (۴۴)</p> <p>۳. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم به منظور اجرای اختیارات تفویضی مرتبط با این قانون در بخش برق</p> <p>۴. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط، موضوع بند «۵» ماده (۵۸) قانون اصل (۴۴) در بخش برق و هزینه‌های مرتبط با اتصال به شبکه و نرخ خدمات انتقال و توزیع و خدمات جانبی مرتبط با بخش برق از جمله قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق</p> <p>تبصره - تشخیص بنگاه‌های دارای وضعیت اقتصادی مسلط با شورا است.</p> <p>۵. تحقیق و بازرسی موضوع ماده (۶۰) قانون اصل (۴۴) با حکم یکی از قضات عضو نهاد با تعیین محدوده آن</p> <p>تبصره - بازرسی موضوع این بند نافی اختیارات قانونی وزارت نیرو در بازرسی فنی از تأسیسات برق نمی‌باشد.</p> <p>۶. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم برای فعالیت تجاری مؤسسات برق به نحوی که از رویه‌های ضد رقابتی و انحصاری جلوگیری و متقابلاً زمینه را برای تأمین و استمرار عرضه باکیفیت برق و توسعه بخش برق فراهم کند.</p> <p>۷. اختیارات موضوع ماده (۶۱) قانون اصل (۴۴)</p> <p>۸.۳ - پایش و نظارت بر رعایت دستورالعمل و مقررات و ضوابط ابلاغی نهاد،</p>				<p>از آنجاکه از نقطه نظر این مرکز، طراحی مطلوب، اکتفا به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیمی شورای رقابت (تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی) به نهاد است، پیشنهاد می‌شود سایر اختیارات شورای رقابت از این بخش حذف شوند.</p> <p>مداخله تنظیمی تنظیم‌گر در بازارهای انحصاری از آن جهت ضروری است که برخی بازیگران واجد سهم بازار زیاد، دارای قدرت تعیین قیمت و مقدار باشند. از این جهت تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی فقط برای بازیگران دارای «وضعیت اقتصادی مسلط»<sup>۱</sup> لازم و ضروری است و این امر برای بازیگران خرد و امضالاحا «قیمت‌پذیر» توجیه نظری نداشته و سبب ایجاد ناکارایی در بازار می‌شود. همچنین قیمت‌گذاری در هر بازار انحصاری و در هر شرایط ضروری نیست. در اکثر مواقع تصویب شرایط دسترسی به بازار برای بنگاه‌های دارای وضعیت اقتصادی مسلط، می‌تواند قیمت خرید برق را به قیمت‌های رقابتی نزدیک کند و ضرورتی برای تعیین قیمت خرید وجود ندارد. علاوه بر این قیمت‌گذاری بهینه برای یک کالا امر بسیار پیچیده‌ای است و نیازمند اطلاعات فراوان است و بسیار محتمل است که تنظیم‌گر به جای کاستن از ناکارایی بازار با مداخله قیمتی، یک ناکارایی بزرگتر ایجاد کند. از این رو لازم است مداخله قیمتی تنظیم‌گر محدود به بازارهای انحصاری طبیعی و یا اثبات وقوع سو، استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط (بند (۱۱) ماده (۶۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) باشد.</p> <p>از آنجاکه تشخیص بنگاه‌های دارای وضعیت اقتصادی مسلط، نیازمند تعریف محدوده بازار است و با توجه به اینکه پیشنهاد می‌شود فقط اختیارهای تنظیمی شورا به نهاد واگذار شود، لازم است شورای رقابت متولی آن باشد. اضافه شدن ارجاع سریع در بند «۴» (بند «۲» جدید) به قوانین و مقررات مربوطه از جمله قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق موجب ارتقای انسجام حقوقی شده و هماهنگی بین مصوبات نهاد تنظیم‌گر و الزام‌های قانونی موجود در تعرفه‌گذاری را تقویت می‌کند. تطبیق با قوانین جاری، به‌ویژه در حوزه حساس تعرفه‌گذاری و قیمت انرژی، باعث افزایش پذیرش حقوقی و سیاسی تصمیم‌های نهاد نزد سایر بازیگران حاکمیتی و بخش خصوصی خواهد شد.</p>	<p>ماده (۵) - وظایف و اختیارات نهاد به شرح زیر است:</p> <p>۱. تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی در بخش برق موضوع بند «۱» ماده (۵۸) قانون اصل (۴۴)</p> <p>۲. ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالا و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون اصل (۴۴) در بخش برق، موضوع بند «۲» ماده (۵۸) قانون اصل (۴۴)</p> <p>۳. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم برای اجرای اختیارات تفویضی مرتبط با این قانون در بخش برق</p> <p>۴. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط، موضوع بند «۵» ماده (۵۸) قانون اصل (۴۴) در بخش برق و هزینه‌های مرتبط با اتصال به شبکه و نرخ خدمات انتقال و توزیع و خدمات جانبی مرتبط با بخش برق از جمله قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق</p> <p>تبصره - تشخیص بنگاه‌های دارای وضعیت اقتصادی مسلط با شورا است.</p> <p>۵. تحقیق و بازرسی موضوع ماده (۶۰) قانون اصل (۴۴) با حکم یکی از قضات عضو نهاد با تعیین محدوده آن</p> <p>تبصره - بازرسی موضوع این بند نافی اختیارات قانونی وزارت نیرو در بازرسی فنی از تأسیسات برق نمی‌باشد.</p> <p>۶. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم برای فعالیت تجاری مؤسسات برق به نحوی که از رویه‌های ضد رقابتی و انحصاری جلوگیری و متقابلاً زمینه را برای تأمین و استمرار عرضه باکیفیت برق و توسعه بخش برق فراهم کند.</p> <p>۷. اختیارات موضوع ماده (۶۱) قانون اصل (۴۴)</p> <p>۸.۳ - پایش و نظارت بر رعایت دستورالعمل و مقررات و ضوابط ابلاغی نهاد،</p>

۱. بند «۱۵» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی «وضعیت اقتصادی مسلط» را این‌گونه تعریف کرده است: «وضعیتی در بازار که در آن توانایی تعیین قیمت، مقدار عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت یا شرایط قرارداد در اختیار یک یا چند شخص حقیقی و یا حقوقی قرار گیرد».

شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>۶. تدوین، تصویب و ابلاغ دستور العمل‌های لازم برای فعالیت تجاری مؤسسات برق به نحوی که از رویه‌های ضد رقابتی و انحصاری جلوگیری و متقابلاً زمینه را برای تأمین و استمرار عرضه با کیفیت برق و توسعه بخش برق فراهم کند.</p> <p>۷. اختیارات موضوع ماده (۶۱) قانون اصل (۴۴)</p> <p>۸. پایش و نظارت بر رعایت دستور العمل و مقررات و ضوابط ابلاغی نهاد</p> <p>۹. تدوین، تصویب و ابلاغ دستور العمل و شرایط صدور، تمدید، تعلیق و ابطال پروانه حضور در بازار و مجوزهای لازم برای سرمایه‌گذاری مؤسسات برق و ضوابط مربوط به مجوزهای کسب و کار در بخش برق موضوع ماده (۷۱) قانون اصل (۴۴)</p> <p>تبصره «۱» - تدوین و ابلاغ استانداردها و ضوابط فنی فعالیت از تبعیض همچنان در حیطه اختیارات وزارت نیرو خواهد بود.</p> <p>تبصره «۲» - وظایف و اختیاراتی که در این قانون صراحتاً برعهده نهاد گذاشته شده است از شورا، وزارت نیرو و کلیه سازمان‌ها و واحدهای تابعه و سایر دستگاه‌ها و نهادها سلب می‌شود.</p> <p>تبصره «۳» - تصمیمات نهاد در حوزه مواد (۶۰) و (۶۱) قانون اصل (۴۴) باید متضمن موافقت حداقل یک نفر از قضات عضو باشد.</p>				<p>به جای ورود مطلق یا بدون ملاحظه به حوزه‌های قیمت‌گذاری، نهاد تنظیم‌گر با این اصلاح، به عنوان تنظیم‌گر هماهنگ‌کننده در چارچوب قوانین موجود عمل می‌کند.</p> <p>در بند «۸» (بند «۳» جدید)، عبارت «نظارت» ابهام دارد و مشخص نیست شامل چه اختیاراتی است، زیرا چنانچه ابزارهای پیش‌بینی شده خارج از مواد (۶۰) و (۶۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مطرح باشد، این امر می‌تواند با اصل ۵۷ قانون اساسی مغایرت داشته و نوعی تحدید صلاحیت قوه قضائیه تلقی شود.</p> <p>با توجه به اینکه قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق بسیاری از تعرفه‌های مشترکین نهایی را تعیین کرده است، بار مالی ناشی از دستور العمل‌های تنظیم قیمت نهاد، پیش‌بینی نشده است. از این رو هرگونه تغییر در تعرفه‌ها یا اعمال تعرفه‌های یارانه‌ای جدید برای گروه‌های خاص از مصرف‌کنندگان، مستقیماً موجب کاهش درآمد عمومی و ایجاد بار مالی جدید برای دولت می‌شود. از این رو، مطابق اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح‌هایی از این نوع تنها در صورتی قابل طرح و تصویب هستند که طریق جبران بار مالی در آنها مشخص شده باشد. افزودن تبصره «۳» پیشنهادی با این هدف انجام می‌شود که: اولاً: اعمال تعرفه‌های یارانه‌ای صرفاً در چارچوب قوانین بودجه سنواتی و از اختیارات هیئت وزیران باشد. دوماً: بار مالی ناشی از تصمیم‌های مربوط، از محل اعتبارهای مصوب تأمین شود.</p> <p>ثانیاً: بدین ترتیب، ایراد اصل (۷۵) برطرف و هم‌زمان تفکیک وظایف نهاد تنظیم‌گر و سیاستگذار رعایت شود.</p> <p>در نتیجه، تبصره افزوده شده موجب انضباط مالی، هم‌سویی با قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق و پرهیز از تصمیم‌های دارای آثار بودجه‌ای خارج از چارچوب دولت و مجلس خواهد شد. برای ضمانت اجرای دستور العمل‌های مصوب نهاد، پیشنهاد می‌شود یک تبصره (تبصره «۴») جهت ممنوعیت انگاری استنکاف از دستور العمل‌های مصوب نهاد و تصمیم‌ها و مجازات متناسب با آن، الحاق شود.</p>	<p>۴۹- تدوین، تصویب و ابلاغ دستور العمل و شرایط صدور، تمدید، تعلیق و ابطال پروانه حضور در بازار و مجوزهای لازم برای سرمایه‌گذاری مؤسسات برق و ضوابط مربوط به مجوزهای کسب و کار در بخش برق موضوع ماده (۷۱) قانون اصل (۴۴)</p> <p>تبصره «۱» - تدوین و ابلاغ استانداردها و ضوابط فنی فعالیت در بخش برق به صورت عام و به دور از تبعیض همچنان در حیطه اختیارات وزارت نیرو خواهد بود.</p> <p>تبصره «۲» - وظایف و اختیاراتی که در این قانون صراحتاً برعهده نهاد گذاشته شده است از شورا، وزارت نیرو و کلیه سازمان‌ها و شرکت‌ها و واحدهای تابعه و سایر دستگاه‌ها و نهادها سلب می‌شود.</p> <p>تبصره «۳» - تصمیمات نهاد در حوزه مواد (۶۰) و (۶۱) قانون اصل (۴۴) باید متضمن موافقت حداقل یک نفر از قضات عضو باشد.</p> <p>تبصره «۳» - اعمال تعرفه‌های یارانه‌ای ناشی از دستور العمل‌های تنظیم قیمت نهاد تنظیم‌گر بخش برق، برای گروه‌های مشخصی از مصرف‌کنندگان که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شوند، از اختیارات هیئت وزیران است و بار مالی ناشی از آن از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی تأمین می‌گردد.</p> <p>تبصره «۴» - استنکاف از اجرای دستور العمل‌های مصوب نهاد، صدقات رویه‌های ضد رقابتی موضوع صدر ماده (۶۱) قانون بوده و شورا می‌تواند در مورد اشخاص مستنکف، تصمیم‌های موضوع ماده (۶۱) را اخذ کند.</p>



شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۶	ماده (۶) - رئیس نهاد از بین صاحب‌نظران اقتصادی عضو نهاد، به انتخاب اعضا و حکم رئیس شورا تعیین می‌شود و دبیرخانه نهاد در شورا مستقر می‌باشد و مسنول دبیرخانه به حکم رئیس شورا از بین کارکنان مرکز ملی رقابت منصوب می‌شود.			*	اصلاح ماده (۶) در دو بخش مهم ساختار نهاد تنظیم‌گر برق (ریاست نهاد و نحوه اداره دبیرخانه) و با ملاحظات ذیل صورت گرفته است: ۱. تقویت استقلال و مشروعیت ریاست نهاد: انتخاب رئیس نهاد از میان اعضا و با رأی اکثریت و انتصاب رسمی با حکم رئیس‌جمهور، نسبت به متن اولیه که انتصاب صرفاً با حکم رئیس شورای رقابت انجام می‌گرفت، مشروعیت حقوقی بالاتری ایجاد می‌کند و جایگاه رئیس را از منظر اجرایی و سیاسی تقویت می‌کند. همچنین انتخاب نایب رئیس با رأی اعضا و انتصاب با حکم رئیس نهاد، به توازن در مدیریت داخلی و تمرکززدایی از قدرت ریاست کمک می‌کند. ۲. افزایش نقش نهاد در مدیریت دبیرخانه: در اصلاح جدید، مسنول دبیرخانه نهاد نه به صورت یک‌طرفه، بلکه با انتخاب اعضای نهاد و سپس با حکم رئیس شورا منصوب می‌شود. این تغییر، باعث تقویت اختیار نهادی، کاهش مداخله بیرونی و پاسخ‌گویی بیشتر دبیرخانه به بدنه نهاد می‌شود، ضمن آنکه ارتباط اداری با شورای رقابت حفظ می‌شود.	ماده (۶) - رئیس نهاد از بین صاحب‌نظران اقتصادی عضو نهاد، به انتخاب اعضا و حکم رئیس شورا تعیین می‌شود و دبیرخانه نهاد در شورا مستقر می‌شود و مسنول دبیرخانه به حکم رئیس شورا از بین کارکنان مرکز ملی رقابت منصوب می‌شود.

شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۷	ماده (۷) - رئیس نهاد موظف است مصوبات نهاد را بلافاصله به شورا ارسال کند و شورا مکلف است آن را ظرف حداکثر پانزده روز رسیدگی کند. چنانچه شورا ایراد یا ایراداتی در خصوص مصوبه به نهاد ارسال کند، رئیس نهاد موضوع را جهت رفع ایراد در جلسه نهاد مطرح و مصوبه را مجدداً به شورا ارسال می‌کند. مصوبات نهاد بلافاصله پس از تأیید یا اتمام مهلت پانزده روزه بررسی در شورا لازم‌الاجرا است. رئیس نهاد موظف است مصوبات را ظرف پنج روز کاری از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، جهت اطلاع عموم در پایگاه اطلاع‌رسانی اختصاصی منتشر کند و نیز هر شش ماه یکبار، گزارش عملکرد و ارزیابی وضعیت رقابت در بخش شورای اسلامی ارسال نماید.			*	همچنین در متن اولیه، فرایند بررسی مصوبات توسط شورا بیشتر به شکل مداخله اجرایی در تصمیم‌های نهاد تنظیم‌گر دیده می‌شد. اما در نسخه اصلاحی، شورا صرفاً از منظر مغایرت با قانون یا مصوبات تسهیل رقابت نظر می‌دهد، که با مأموریت قانونی شورا هم‌استاست. این تغییر، هم استقلال نهاد را حفظ می‌کند، هم از تعارض حقوقی با اختیارات شورا جلوگیری می‌کند. علاوه بر این، تعیین ضرب‌الاجل ۲۰ روزه برای اعلام نظر شورا و قابل اجرا بودن مصوبات در صورت فقدان پاسخ، مانع از بلاتکلیفی مصوبات می‌شود و زمان‌بندی مشخصی برای اجرا فراهم می‌آورد. این امر با اصول حکمرانی اثربخش و پاسخ‌گو منطبق است. از سوی دیگر با اضافه شدن الزام انتشار عمومی پیش‌نویس مصوبات حداقل ۳۰ روز پیش از تصویب نهایی، زمینه برای اظهار نظر ذی‌نفعان، فعالان صنعت و نهادهای ناظر فراهم می‌شود. این اقدام، با اصول مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار نیز کاملاً هماهنگ است و اعتماد عمومی به فرایند تنظیم‌گری را تقویت می‌کند. در نهایت تعیین شورای رقابت به‌عنوان مرجع نهایی حل اختلاف، از سردرگمی نهادی و برداشتهای متعارض جلوگیری می‌کند و سازوکار روشنی برای تصمیم‌گیری نهایی در موارد اختلافی ایجاد می‌کند.	ماده (۷) - رئیس نهاد موظف است کلیه تصمیم‌های و مصوبات خود را بلافاصله به شورا ارسال کند و شورا مکلف است آن را ظرف حداکثر پانزده روز رسیدگی نماید. تا شورا آنها را از منظر مغایرت یا عدم مغایرت با قانون و یا مصوبات خود در زمینه تسهیل رقابت بررسی کند. در صورت اعلام مغایرت از سوی شورا، نهاد موظف به اعمال نظرهای شورا است و در صورتی که شورا ظرف ۲۰ روز اعلام نظر نکند، این تصمیم‌ها و مصوبات لازم‌الاجرا بوده و قابل ابلاغ به ذی‌نفعان است. رئیس نهاد موظف است مصوبات نهاد را ظرف پنج روز کاری از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، جهت اطلاع عموم در پایگاه اطلاع‌رسانی اختصاصی منتشر کند و نیز هر شش ماه یکبار، گزارش عملکرد و ارزیابی وضعیت رقابت در بخش برق را به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.
۸	ماده (۸) - اساسنامه نهاد با رعایت مفاد این قانون و در سایر مواردی که نیاز است و در این قانون تصریح نشده، با رعایت مواد ذی‌ربط قانون اصل (۴۴) توسط شورا تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.			*	بر اساس قوانین موجود، تاریخ لازم‌الاجرا شدن قوانین مشخص است و نیازی به تصریح بر چنین قیودی نیست مگر اینکه مهلت خاصی، موضوعیت داشته باشد که در خصوص این ماده، چنین خصوصیتی وجود ندارد، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت یاد شده حذف شود.	ماده (۸) - اساسنامه نهاد با رعایت مفاد این قانون و در سایر مواردی که نیاز است و در این قانون تصریح نشده، با رعایت مواد ذی‌ربط قانون اصل (۴۴) توسط شورا تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.



شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۹	الحاقی				یکی از کاستی‌های مهم طرح پیشنهادی، نبود سازوکار روشن برای تأمین منابع مالی مستقل و پایدار برای نهاد تنظیم‌گر است. استقلال مالی، در کنار استقلال ساختاری و نهادی، از ارکان اساسی تنظیم‌گری مؤثر و بی‌طرفانه به شمار می‌رود. بدون تعریف منبع مالی مشخص و قابل اتکا، نهاد تنظیم‌گر در عمل با محدودیت جدی در ایفای وظایف نظارتی و اجرایی خود مواجه خواهد شد.	ماده (۹) - اشخاص حقوقی تحت تنظیم مکلفند عوارض موضوع جزء (۱) بند «پ» ماده (۵۹) قانون را براساس ظرفیت مجاز مصرح در پروانه فعالیت خود، به نرخ‌ی که مطابق با پیشنهاد نهاد و به موجب آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران تعیین می‌شود، به‌عنوان درآمد اختصاصی به حساب به نام نهاد نزد خزانه‌داری کل کشور (که توسط نهاد اعلام می‌شود) واریز کنند. اعتبار متعلقه از محل درآمد اختصاصی موضوع این ماده که هم‌ساله میزان آن در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود، با رعایت قوانین و مقررات مربوط و وفق موافقتنامه‌های مبادله شده، توسط نهاد از خزانه‌داری کل کشور قابل تخصیص و هزینه خواهد بود. تبصره- مطالبات درآمد اختصاصی موضوع این ماده از اشخاص تحت تنظیم با اعلام نهاد طبق ماده (۴۸) مصوب «قانون محاسبات عمومی کشور» مصوب سال ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن، قابل وصول خواهد بود.
۱۰	الحاقی				یکی از خلاهای مهم طرح پیشنهادی، نبود مقررات صریح و منظم درباره فرایند برگزاری جلسات، نصاب قانونی تصمیم‌گیری، رأی‌گیری و نحوه مشارکت ذی‌نفعان در جلسات نهاد تنظیم‌گر برق است. این موضوع، در عمل می‌تواند به ابهام در رسمیت جلسات، چالش در اعتبار تصمیم‌های نهاد و تضعیف شفافیت فرایند تصمیم‌گیری منجر شود. از این‌رو، الحاق ماده‌ای با مضمون زیر ضروری به نظر می‌رسد: ۱. تعیین حد نصاب رسمی برای رسمیت یافتن جلسات (دو سوم اعضا) و اعتبار مصوبات (اکثریت مطلق اعضای حاضر)، ۲. الزام به ثبت و انعکاس نظر اقلیت در صورت‌جلسات به‌عنوان سازوکار شفافیت و مستندسازی اختلاف‌نظرها، ۳. پیش‌بینی امکان دعوت از نمایندگان ذی‌نفعان یا نهادهای تخصصی در جلسات، با تشخیص نهاد، برای ارتقای کیفیت تصمیم‌سازی. ۴. در مجموع، الحاق این ماده از منظر حقوقی، نهادی و شفافیت حکمرانی، گامی ضروری برای قانون‌مند شدن روال‌های داخلی نهاد، تقویت اعتماد عمومی و افزایش کارآمدی عملیاتی نهاد تنظیم‌گر برق است.	ماده (۱۰) - جلسات نهاد با حضور حداقل دو سوم اعضا دارای حق رأی و به ریاست رئیس و در غیاب او نایب‌رئیس رسمیت خواهد داشت. تصمیم‌های نهاد با رأی اکثریت مطلق اعضا حاضر، معتبر خواهد بود. در صورت‌جلسات و تصمیم‌های نهاد باید نظر و رأی اقلیت نیز به نحو مقتضی قید شود. تبصره - در موضوع‌های مورد بررسی در جلسات، با تشخیص نهاد، نمایندگان نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط و سایر ذی‌نفعان، به موضوع جلسه نیز دعوت می‌شوند.

شماره ماده	متن حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۱۱	الحاقی				تجربه عملی تنظیم‌گری در بخش‌های مختلف (از جمله انرژی) نشان داده است که در موارد متعدد، برخی از احکام یا محدودیت‌های قانونی موجود، مانع اجرای کامل وظایف تنظیم‌گری می‌شود، از جمله در حوزه‌های تعرفه‌گذاری، نظارت بر بازار یا اعمال ابزارهای تنبیهی و تشویقی. از آنجاکه نهاد تنظیم‌گر بخشی فاقد اختیار اصلاح یا تغییر قانون و مقررات است و تصمیم‌های آن باید در چارچوب قوانین و مقررات جاری اتخاذ شود، پیش‌بینی سازوکاری رسمی برای ارائه پیشنهاد های اصلاحی مبتنی بر تحلیل کارشناسی به مراجع ذی‌ربط، ضرورت دارد.	ماده (۱۱) - در صورتی که نهاد تنظیم‌گر در اجرای وظایف و اختیارات خود، با احکام یا محدودیت‌های قانونی مواجه شود که مانع تحقق اهداف تنظیم‌گری یا ایفای مؤثر وظایف مصرح در این قانون شود، نهاد می‌تواند با استناد به تحلیل کارشناسی و مستندات فنی، پیشنهادهای اصلاحی یا الحاقی خود را در خصوص قوانین و مقررات مرتبط، از طریق شورای رقابت به دولت ارائه کند. هیئت‌دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت اصلاح این قانون انجام دهد.



## منابع و مأخذ



- [۱] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق»، شماره مسلسل ۱۷۶۱۷، سال ۱۴۰۰.
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «مصوبه کمیسیون در خصوص لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق»، شماره مسلسل ۱۷۸۱۲، سال ۱۴۰۰.
- [۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی تجربه تجدید ساختار صنعت برق در کشورهای منتخب و پیشنهادهایی برای ایران، شماره مسلسل ۱۹۳۱۰، سال ۱۴۰۲.
- [4] Pratt, Richard; Berg, Alexander. (2014). "Governance of Securities Regulators : A Framework". Policy Research working paper; no. WPS 6800; Policy Research Working Paper;No. 6800.
- [5] World Bank Group. (2019). Governing Infrastructure Regulators: Manual Implementation and Principles in Fragile Environments. Washington, DC: World Bank.
- [۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اصول تنظیم‌گری مطلوب برای نهاد تنظیم‌گر بازار سرمایه و دلالت‌های آن در بازار سرمایه ایران، شماره مسلسل ۲۰۳۲۵، سال ۱۴۰۳.
- [۷] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بایسته‌های ایجاد تنظیم‌گرهای بخشی در ایران (۱): واکاوی رابطه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گر رقابت در بریتانیا، آلمان، اسپانیا و آمریکا»، شماره مسلسل ۲۱۰۸۰، سال ۱۴۰۴.



## گزیده سیاستی

تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق با جدا کردن تنظیم‌گری اقتصادی از تصدی‌گری و افزایش استقلال تنظیم‌گر، کیفیت تنظیم‌گری اقتصادی در بازار برق را ارتقا می‌دهد. تصویب طرح ۲۶۲ با ملاحظاتی پیشنهاد می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mro@majles.ir

وبسایت: ro@majles.ir