

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه تأسیس نهاد تنظیم گر بخش برق»**

مقدمه

صنعت برق در ایران یکی از بزرگ‌ترین و پُراهمیت‌ترین صنایع کشور برشمرد می‌شود. این صنعت شامل شبکه برق و مجموعه متخصصان و شرکت‌های فعال در این حوزه است که طی چند دهه و با صرف ده‌ها میلیارد دلار سرمایه‌گذاری به وجود آمده است. شبکه برق ایران با تولید سالیانه حدود ۳۰۰,۰۰۰ تراوات ساعت انرژی و با بیش از ۹۰۰,۰۰۰ کیلومتر خط انتقال و توزیع چهاردهمین شبکه بزرگ دنیا بوده و از این لحاظ هم‌ردیف کشورهای همچون انگلستان، مکزیک، ترکیه، ایتالیا و اسپانیا قرار داد. صنعت برق دارای پشتوانه بزرگ فنی و مهندسی شامل صدها شرکت بزرگ و کوچک است که توانایی تأمین درصد بالایی از نیازهای شبکه برق کشور را از حیث طراحی، اجرا و بهره‌برداری دارند. ضمن اینکه صنعت برق با صادرات سالیانه ۲/۵ میلیارد دلار کالا و خدمات، بخش اعظم صادرات خدمات فنی و مهندسی کشور را به خود اختصاص داده است.

در حال حاضر این صنعت، با بحران‌های زیادی روبه‌رو است. می‌توان ریشه بسیاری این بحران‌ها را در بخش‌های سیاست‌گذاری، ساختاری و مدیریتی یافت. با بررسی ساختار صنعت برق ایران و مقایسه آن با سایر کشورها می‌توان دریافت، وجود نهادهای مستقل و قدرتمند تنظیم‌گر در سایر کشورها یکی از مهم‌ترین تفاوت‌ها میان ساختار صنعت برق در ایران با سایر کشورهاست. از مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به تعیین کارشناسی ساختار تعرفه برق و نرخ‌های آن، ارزیابی هزینه‌های صورت‌گرفته و تطبیق هزینه‌های واقعی با قیمت تمام‌شده برق اشاره داشت. همچنین این نهاد نظارت ویژه بر بازار برق و وضع مقررات مناسب را جهت حفظ رقابت در بازار برعهده خواهد داشت و نیز با قدرت اجرایی و تهیه اسناد قضایی مناسب برای ارائه به محاکم قضایی می‌تواند بر اجرای قوانین نظارت ویژه داشته و مرجع کارشناسی و رسیدگی به شکایات بازیگران مختلف بازار و شرکت‌های موجود در این صنعت باشد.

**بررسی اجمالی مشکلات صنعت برق و ضرورت تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل**

نرخ‌گذاری نامناسب تعرفه‌های برق، تصمیم‌های اشتباه سیاست<sup>۱</sup>، عدم ثبات مدیریت و تغییرات ساختاری ناقص سبب ناکارآمدی اقتصادی سیستم و بدهی‌های سرسام‌آور در وزارت نیرو (که متولی شبکه برق است) شده است. حجم بالای بدهی‌های این صنعت (که در حال حاضر در حدود ۳۰,۰۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود) موجب تأخیر در پرداخت هزینه‌های برق تولیدی به نیروگاه‌ها و تعویق در اجرای برنامه‌های توسعه سیستم شده است. از سوی دیگر، عدم پرداخت معوقات پیمانکاران و تولیدکنندگان مشکلات بسیاری برای این شرکت‌ها به وجود آورده است.

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۶

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات تولیدی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۷۶۱۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۲/۱۲



۱. مانند استخدام‌های بی‌رویه و تغییرات بی‌برنامه در ساختار صنعت برق (همانند تأسیس شرکت مادر تخصصی برق حرارتی) و خصوصی‌سازی ناقص به‌همراه واگذاری غیرکارشناسی دارایی‌ها.

از طرفی نیاز روزافزون به انرژی الکتریکی، سرمایه‌گذاری مداوم را در شبکه برق طلب می‌کند<sup>۱</sup> و این درحالی است که از یکسو به دلیل محدودیت‌های ناشی از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی همچنین کمبود منابع، امکان سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در این صنعت وجود نداشته و از سوی دیگر، به دلیل حجم بالای بدهی‌ها و تعرفه‌های پایین انرژی انگیزه کافی در بخش خصوصی به منظور سرمایه‌گذاری وجود ندارد. عدم سرمایه‌گذاری در بخش تولید در نهایت سبب می‌شود که میزان مصرف انرژی الکتریکی از میزان تولید آن پیشی گیرد. در چنین شرایطی، بهره‌بردار سیستم ناچار است به منظور حفظ پایداری شبکه و تعادل تولید - مصرف، بخشی از بار سیستم را به صورت اجباری قطع کند.

مشکلات ساختاری و به تبع آن عدم سرمایه‌گذاری در صنعت برق چند سالی است که به صورت جدی سبب عدم تعادل تولید - مصرف در زمان پیک (فصول گرم سال) و محدودیت انتقال در سیستم شده است. با این حال، مدیران وزارت نیرو با قطع اجباری برق صنایع، انرژی مورد نیاز مشترکان خانگی را تأمین کرده‌اند. اگرچه این رویکرد، با وجود تحمیل هزینه‌های سنگین به صنایع از خسارات اجتماعی سیاسی ناشی از قطع برق در مناطق مسکونی جلوگیری می‌کند. با این حال، رویکرد قطع اجباری صنایع نیز دارای اثربخشی موقتی بوده و همان طور که اتفاقات تابستان ۱۳۹۷ نشان داد، عدم تعادل تولید - مصرف می‌تواند موجب قطعی‌های گسترده در سطح کشور شود. بدیهی است در صورتی که برای بهبود وضعیت شبکه برق چاره‌ای سریع و کارآمد اندیشیده نشود، میزان قطعی‌های برق روزبه‌روز افزایش یافته که این مهم خسارات اقتصادی، نارضایتی‌های اجتماعی و تبعات سیاسی گسترده‌ای را به دنبال خواهد داشت.

عدم تدوین و اجرای نقشه راه، نبود مکانیسم صحیح تعیین تعرفه، حجم بالای بدهی‌ها، واگذاری‌های غیراصولی و اجرای ناقص تغییرات ساختاری به عنوان اصلی‌ترین ریشه‌های بحران فعلی صنعت برق هستند. بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که مشکلات اصلی صنعت برق ناشی از کاستی در بخش‌های سیاست‌گذاری و مدیریتی است. از این رو راه‌حل پایدار وضعیت موجود را باید در اصلاح و توسعه قوانین، مقررات، ساختارها و نظامات اجرایی جستجو کرد.

در این میان، تأسیس نهاد مستقل و قدرتمند تنظیم‌گر می‌تواند راهگشای بسیاری از مشکلات این صنعت باشد. عدم وجود این نهاد در ساختار صنعت برق کشور سبب شده تعرفه‌های برق برای سال‌های طولانی به صورت غیرکارشناسی تعیین شود که این مهم زیان انباشته سنگینی را به این صنعت تحمیل کرده است. از سوی دیگر، تا امروز، مرجع مستقلی برای ارزیابی هزینه‌های صورت‌گرفته در شرکت توانیر و تعیین هزینه تمام‌شده برق وجود ندارد. از همه مهم‌تر، خلأ وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل و قدرتمند در واگذاری‌های غیراصولی نیروگاه‌ها و شرکت‌های توزیع و تغییرات ساختاری بی‌برنامه صنعت به خوبی احساس می‌شود.

نهاد تنظیم مقررات یکی از مهم‌ترین ارکان تجدید ساختار در کشورهای مختلف بوده و کمک شایانی به موفقیت تجدید ساختار در این کشورها کرده است. در حال حاضر در ایران چنین نهاد قدرتمند و مستقلی وجود نداشته و وزارت نیرو یا نهادهای وابسته به آن این وظیفه را برعهده دارند که این موضوع به ایجاد مسئله تعارض منافع دامن می‌زند. از آنجایی که سهم بزرگی از تولید و بهره‌برداری سیستم برق کشور در اختیار وزارت نیرو است، این نهادها به هیچ عنوان صلاحیت انجام وظایف یک نهاد تنظیم‌گر مستقل و قدرتمند را ندارند. همچنین شورای رقابت به عنوان دیگر نهاد موجود در این زمینه در شرایط فعلی کارآمدی کافی به منظور اجرای مقررات در این حوزه و اعمال نظرات خود را ندارد. بنابراین این شورا نقش نهاد تنظیم مقررات مستقل یا ارکان رقابت را به خوبی اجرا نکرده است. با این تفاسیر خلأ چنین نهادی به شدت در کشور احساس می‌شود و اصلی‌ترین راه‌حل برون‌رفت از شرایط موجود برای صنعت برق را می‌توان ایجاد نهاد مقررگذار و تنظیم‌گر مستقل و قوی و به تبع آن توسعه مقررات کارآمد و غیرجانبدارانه برای این صنعت دانست.

۱. به عنوان مثال، با استناد به سند راهبردی کسب‌وکارهای صنعت برق که توسط سندیکاى صنعت برق ایران تهیه شده است، تا سال ۱۴۰۴ نیاز است تا حداقل ۲۳ و حداکثر ۵۸ میلیارد دلار در صنعت برق کشور سرمایه‌گذاری شود. با وجود این منبع تأمین این حجم از سرمایه‌گذاری به روشنی مشخص نیست. گفتنی است، اصلاح الگوی مصرف و افزایش بهره‌وری نیز می‌تواند از سرمایه‌گذاری مورد نیاز در زمینه احداث تأسیسات جدید بکاهد. با این حال، اصلاح الگوی مصرف و افزایش بهره‌وری نیز خود مستلزم سرمایه‌گذاری است.

## اظهار نظر کارشناسی در خصوص لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم گر برق

باتوجه به اهمیت تأسیس این نهاد، قانونگذار با درک اهمیت کلیدی نهاد تنظیم گر مستقل و قدرتمند، بنیان‌های تأسیس چنین نهادی را در بخش‌هایی که متأثر از تبعات منفی انحصار هستند مطابق ماده (۵۹) قانون «اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» در نظر گرفته و شورای رقابت را موظف به ارائه پیشنهاد تأسیس نهاد تنظیم گر بخشی کرده است. مطابق این قانون شورای رقابت مکلف شده است در حوزه کالا و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم گر بخشی را به هیئت وزیران ارسال نماید. صنایع آب، برق و گاز نیز باتوجه به صرفه مقیاس در شرکت‌های عرضه‌کننده این خدمات، در گروه صنایع با انحصار طبیعی قرار می‌گیرند. در حقیقت در اینگونه صنایع به دلیل حجم سرمایه‌گذاری اولیه بسیار بالایی که در مقایسه با سایر صنایع دارند، شرکت‌های کوچک‌تر توان و تمایل کمتری برای ورود به این عرصه را دارند و به عبارتی حجم سرمایه‌گذاری اولیه بالا، مانعی برای ورود رقبای جدید به این عرصه است. از طرفی همین خصیصه موجب می‌شود خروج سرمایه‌گذاری نیز به سهولت قابل انجام نباشد. این ویژگی نوعی انحصار برای صاحبان بخش خصوصی در این صنعت به وجود می‌آورد. از طرفی شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی حاضر در این صنایع به دلیل عدم کارایی و سوء مدیریت، این خدمات را نامناسب و با هزینه تمام شده بالاتری عرضه می‌کنند. ضرورت اصلی کنترل و وضع مقررات در رابطه با این خدمات، ارائه این خدمات با کیفیت مناسب و قیمتی معقول، تأمین منافع ملی در کنار حفظ منافع کلیه ذینفعان است. به علاوه، بر مبنای این قانون، اختیارات گسترده‌ای برای نهاد تنظیم گر بخشی در نظر گرفته شده است. مرجع نهاد تنظیم گر باید اختیارات خود را به صورت کاملاً بی‌طرفانه و شفاف اعمال کند که این امر مستلزم استقلال مرجع نهاد تنظیم گر هم در ارتباط با مؤسسات بخش خصوصی و هم مؤسسات بخش عمومی است.

در حال حاضر تنظیم مقررات بخش برق توسط وزارت نیرو، هیئت تنظیم بازار برق ایران و شرکت مدیریت شبکه برق ایران انجام می‌شود که دو مشکل اصلی دارند:

۱. این نهادها جزئی از بدنه دولت بوده و کاملاً وابسته به دولت هستند. گفتنی است که در حال حاضر وظیفه مقررات‌گذاری در صنعت برق برعهده «هیئت تنظیم مقررات برق» است. این هیئت که زیرمجموعه وزارت نیرو است اختیارات بسیار محدودی داشته و به دلیل وابستگی به این وزارتخانه در عمل نمی‌تواند نقش یک نهاد تنظیم گر مستقل را بازی کند. به عنوان مثال، به دلیل وابستگی این هیئت به وزارت نیرو اختیار تعیین تعرفه که یکی از مهم‌ترین اختیارات یک نهاد تنظیم گر است از این هیئت سلب شده است. به علاوه، این وابستگی سبب شده این هیئت نتواند در سایر مسائل کلیدی صنعت مانند پیگیری مطالبات پیمانکاران و نیروگاه‌ها از وزارت نیرو نیز مؤثر عمل کند.

۲. مقررات تأسیس این نهادها، قانون مجلس نیست. به عنوان مثال هیئت تنظیم بازار برق ایران در پی دستور وزیر نیرو و مطابق آیین‌نامه «تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در سراسر کشور» در سال ۱۳۸۲ تشکیل شد. این در حالی است که مجلس در اصلاح ماده (۵۹) قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» دولت را مکلف به انجام اقدام قانونی برای تأسیس نهاد تنظیم گر کرده است.

لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم گر بخش برق که در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۱ به مجلس تقدیم شده با اشکالات فراوانی همراه است که خلاصه آن به شرح زیر است:

۱. اولین مشکل این لایحه، تحدید حوزه تنظیم‌گری به برق است؛ حال آنکه برق به عنوان یکی از حامل‌های انرژی، چسبندگی زیادی با سایر حامل‌های انرژی به خصوص گاز طبیعی دارد و فقدان یک تنظیم گر یکپارچه در حوزه انرژی کشور، میتواند موجب نادیده گرفتن تمامی مؤلفه‌های اثرگذار بر حوزه انرژی شود. مطالعات تطبیقی، نشان‌گر چند بُعدی بودن مسئله ایجاد نهادهای تنظیم گر بخشی (نظیر برق، نفت و گاز) یا ایجاد نهاد تنظیم گر انرژی است.<sup>۱</sup> علی‌رغم اینکه ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، محدود به برق نیست، این لایحه صرفاً در خصوص نهاد تنظیم گر بخشی حوزه برق است و این اختلاف محل تأمل

۱. رستمی، ولی و مقیمی، لیلی، «بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی»، مطالعات حقوق انرژی، ش ۶، پاییز و زمستان ۱۳۹۶.

است؛ به خصوص اینکه بند «۱۴» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری حکم به «هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فراهشی» داده و لازم است این مهم در تصویب لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش انرژی مورد توجه قرار گیرد. به عنوان مثال عدم تخصیص کافی سوخت گاز تاحدودی موجب انحراف در برنامه وزارت نیرو در خصوص ارتقای متوسط بازدهی نیروگاه‌های حرارتی کشور شده است. انتخاب نوع سوختی که در اختیار نیروگاه‌های تولید برق (که تحت مدیریت وزارت نیرو هستند) قرار می‌گیرد، بر اساس سیاست وزارت نفت تعیین می‌شود، اما مسئولیت تولید آلودگی ناشی از مصرف سوخت که میزان آن وابسته به نوع سوخت است، برعهده نیروگاه دولتی وابسته به وزارت نیرو است. در اینگونه موارد هماهنگی میان وزارتخانه‌های نفت، نیرو و سازمان حفاظت محیط زیست اهمیت دارد.

۲. در بند «۲» لایحه مذکور تصویب اساسنامه این نهاد بر عهده هیئت وزیران گذاشته شده است، که باتوجه به ضرورت تأسیس نهاد تنظیم‌گر که رعایت اصل بی‌طرفی میان بخش خصوصی، عمومی و دولتی و در برخی موارد نظارت بر عملکرد وزارتخانه مربوطه است، تفویض اختیار تصویب اساسنامه آن به هیئت وزیران خلاف فلسفه وجودی این نهاد است. به نظر می‌رسد مرور فرآیند اصلاح ماده (۵۹) قانون «اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در اینجا ضروری است. در ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ این اختیار به شورای رقابت داده شد تا در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار کند. اما پس از گذشت حدود ۱۰ سال از تصویب قانون، در هیچ یک از حوزه‌ها نهاد تنظیم‌کننده بخشی شکل نگرفت و شورای رقابت مدعی شد عدم تشکیل این نهادها به دلیل همراهی نکردن دستگاه‌های اجرایی در اجرای ماده (۵۹) قانون و مخالفت دولت با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر است. در نهایت مجلس در آذرماه سال ۱۳۹۶ طرح اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی با شماره ثبت ۳۴۳ را در دستور کار خود قرار داده و طبق مصوبه مجلس شورای رقابت مکلف به ارائه پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی در حوزه کالا و خدماتی که دارای انحصار هستند، شد. براساس ماده (۵۹) اصلاحی در مصوبه اولیه مجلس، هیئت وزیران مکلف شده بود ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اساسنامه نهاد تنظیم‌گر مربوطه را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید<sup>۱</sup>. اما شورای نگهبان الزام دولت به ارائه اساسنامه به مجلس را مغایر اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی دانست و لذا مجلس به منظور رفع این ابهام عبارت «هیئت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی تنها به موجب قانون و با رعایت احکام ذیل امکان‌پذیر خواهد بود» را جایگزین عبارت قبلی کرد که مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. لذا با توجه به فرآیند تصویب طرح مذکور و مصوبه اولیه مجلس و تأکید مجلس در مصوبه نهایی بر انجام اقدامات قانونی نشان‌دهنده این موضوع است که مجلس همچنان تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی را در حوزه اختیارات قانون‌گذار و مجلس می‌داند و به خوبی بر این نکته اشراف داشته که به منظور حفظ دو اصل استقلال و پاسخگویی اساسنامه نهاد مذکور باید به تصویب مجلس برسد. لذا بند «۲» لایحه سلب اختیار مجلس در خصوص تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق و تفویض آن به هیئت وزیران بوده که مغایر با ماده (۵۹) قانون «اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» است.

۳. در بند «۳» ماده واحده لایحه تقدیمی دولت در خصوص تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق، استقلال نهاد تنظیم‌گر برق به صورت کامل نادیده گرفته شده و برخلاف تصریح قانون‌گذار در تبصره «۱» ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ مبنی بر اینکه مرکز ملی رقابت انجام وظایف دبیرخانه و پشتیبانی نهاد تنظیم‌گر مقررات و رگولاتوری را برعهده دارد، دبیرخانه این نهاد در وزارت نیرو پیش‌بینی شده است. سؤال اصلی اینجاست که اگر قرار است دبیرخانه این نهاد در وزارت نیرو مستقر باشد، اصولاً با توجه به وجود هیئت تنظیم‌گر مقررات برق که در حال حاضر زیرمجموعه وزارت نیرو است، چه نیازی به نهادی

۱. مصوبه مجلس به شماره ۲۴۳/۷۹۷۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۰۸ ارسالی به شورای نگهبان.

مشابه و غیرمستقل جدید وجود دارد. به عبارت دیگر، اگر چه در وضعیت فعلی نهاد تنظیم‌گر صنعت برق و دبیرخانه آن در داخل وزارت نیرو و به آن وابسته است، ولی وابستگی آن جنبه قانونی ندارد در حالیکه با تصویب لایحه مذکور، دبیرخانه به لحاظ قانونی در داخل وزارت نیرو قرار خواهد گرفت و وابستگی آن به وزارتخانه، تثبیت خواهد شد.

۴. در بند «۴» لایحه بر خلاف عنوان لایحه که در خصوص برق است، سعی شده در قالب یک حکم کلی اختیار تصویب اساسنامه کلیه نهادهای تنظیم‌گر بخشی را از مجلس سلب کرده و برعهده هیئت وزیران بگذارد که این موضوع نیز همانطور که در بند «۱» گفته شد خلاف قانون «اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» است. علاوه بر موارد ذکر شده در بند «۱» توجه به این نکته مورد تأکید قرار می‌گیرد که مطابق تبصره «۲» ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بخشی از وظایف شورای رقابت و بخشی از وظایف دستگاه‌ها به نهادهای تنظیم‌گر بخشی واگذار می‌شود و این وظایف و اختیارات از شورای رقابت و دستگاه‌ها و نهاد های مربوط سلب می‌شود. همانطور که اشاره شد یکی از ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر کارا و مؤثر علاوه بر استقلال و شفافیت، پاسخگویی است. پاسخگویی نیازمند این است که نهادهای تنظیم‌گر در مورد تبعات اقدامات خود در چارچوب‌های قانونی پاسخگو باشند و هنگام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی به قوانین موجود توجه کنند. لذا ضرورت تصویب اساسنامه نهادهای تنظیم‌گر از مجرای مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد بی‌طرف و به واسطه اطمینان از درج ابزارهای قانونی مناسب برای پاسخگو بودن نهاد تنظیم‌گر در برابر تبعات تصمیمات اتخاذ شده ذیل حوزه وظایف و اختیاراتش ضروری است. همچنین ذکر این نکته نیز ضروری است که در حال حاضر اختیارات قانونی شورای رقابت و به تبع آن تنظیم‌گران بخشی که جانشین این شورا خواهند شد، کم و غیرمؤثر است و لازم است ضمانت اجرای احکام صادره توسط این نهاد افزایش یابد. به‌عنوان مثال بر اساس بند «ب» ماده (۱۲) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی این شورا صرفاً می‌تواند از ده میلیون ریال تا یک میلیارد ریال جریمه نقدی کند که واضح است بازدارنده نخواهد بود.

۵. مکانیزم تجدیدنظرخواهی در رابطه با آراء نهاد تنظیم‌گر بخشی اعم از بخش برق در قانون مربوطه لحاظ نشده است و این موضوع باتوجه به استقلال این نهاد میتواند زمینه‌سازی تضييع حقوق ذی‌نفعان را فراهم آورد. لذا لازم است در تنظیم اساسنامه این نهادها مورد توجه قرار گیرد.

## جمع‌بندی

با توجه به موارد مذکور اصلاح اساسی لایحه مذکور باید در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار بگیرد و تصویب لایحه به صورت فعلی باعث بروز چالش‌ها و آسیب‌هایی در حوزه تأسیس و عملکرد نهادهای تنظیم‌گر بخشی می‌شود. بنابراین باید در اصلاحیه لایحه مذکور مواردی همچون حفظ استقلال نهاد تنظیم‌گر، حفظ قدرت قانونگذاری و نظارت مجلس شورای اسلامی بر امر تنظیم‌گری بخشی با تعبیه ابزارها و سازوکارهای نظارتی مناسب و تلاش برای حاکم شدن نگاه تخصصی به جای نگاه سیاسی بر تنظیم‌گری بخشی به صورت جدی مدنظر قرار بگیرد. قانونی شدن لایحه مذکور با مختصات فعلی که شامل حکم قانونی کلی است، توأم با آسیب‌ها و چالش‌های جدی در حوزه تنظیم‌گری در برق به‌طور خاص و تنظیم‌گری در سایر بخش‌های تخصصی خواهد بود.

مشکل اصلی این لایحه، تحدید حوزه تنظیم‌گری به برق است؛ حال آنکه برق به عنوان یکی از حامل‌های انرژی، چسبندگی زیادی با سایر حامل‌های انرژی به خصوص گاز طبیعی دارد و فقدان یک تنظیم‌گر یکپارچه در حوزه انرژی کشور، میتواند موجب نادیده گرفتن تمامی مؤلفه‌های اثرگذار بر حوزه انرژی شود.

ضمناً لایحه ارسال شده برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخش برق از میان موضوعات مطرح شده در تبصره ذیل ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی صرفاً مقوله محل استقرار دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر را مورد توجه قرار داده و سایر موضوعات مندرج در ماده (۵۹) اصلاحی نظیر ترکیب و شرایط اعضا و ... در اساسنامه نهاد تنظیم‌گر مطرح شده است و در صورت تصویب آن توسط دولت مجلس نمیتواند نظارتی در خصوص این موضوع داشته باشد.

یکی از ویژگی‌های مهم نهادهای تنظیم‌گر استقلال آنها است، اما بر اساس مفاد لایحه فوق‌الذکر، مرجع نهایی تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق هیأت دولت خواهد بود که به دولتی‌تر و غیرمستقل شدن این نهادها، منجر خواهد شد. اصولاً یکی از اهداف اصلی اصلاح ماده (۵۹) در سال ۱۳۹۷ همین بود که مرجع نهایی ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، مجلس باشد. لذا در صورت تصویب نهایی اساسنامه در هیأت دولت، به نوعی بازگشت به قبل از اصلاح ماده ۵۹ خواهد بود که به دور از اهداف قانون‌گذار خواهد بود. در لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق، دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر در وزارت نیرو دیده شده و مقرر شده سایر دبیرخانه‌ها نیز با پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیأت دولت باشد، با ایجاد دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر برق در وزارت نیرو و نیز سایر دبیرخانه این نهادها در وزارتخانه‌های مرتبط، علاوه بر اینکه نهادهای تنظیم‌گر به نوعی از طریق دبیرخانه به وزارتخانه‌ها وابسته خواهند شد، مجلس نیز به نوعی به تثبیت این وابستگی در قالب مجوزی که در این لایحه به دولت می‌دهد کمک خواهد کرد.

#### با توجه به این موارد پیشنهاد مرکز به شرح زیر است:

۱- نهادهای تنظیم‌گر به دلیل ماهیت شورایی و اختیارات گسترده‌ای که در حوزه تنظیم‌گری دارند باید مستقل بوده و همچنین نیازمند مکانیزمی هستند تا پاسخگویی آن‌ها نیز تأمین شود. به نظر می‌رسد با تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق در دولت، استقلال نهاد مذکور و مکانیزم پاسخگویی آن تضعیف شده و ضمانت اجرایی لازم را نداشته باشد. لذا پیشنهاد میشود در درجه اول کلیات لایحه رد و استفساریه ماده (۵۹) از مجلس درخواست شود تا ابهام عبارت «اقدام قانونی لازم» مذکور در ماده (۵۹) اصلاحی رفع شود. سپس دولت مکلف به ارائه اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی به مجلس شود. در مجلس نیز بر اساس اصل (۸۵) قانون اساسی و به منظور تسریع در امر تصویب اساسنامه نهاد مذکور میتوان تصویب اساسنامه را به کمیسیون مربوطه واگذار کرد.

در صورت اصرار نمایندگان محترم بر تصویب لایحه مذکور، پیشنهاد زیر به عنوان پیشنهاد دوم مطرح میگردد:

۲- باتوجه به ضرورت تسریع در تأسیس نهاد مذکور و اهمیت آن کلیات لایحه دولت تصویب شود، اما مفاد آن به شرح زیر اصلاح شود:

- ✓ بند «۲»: اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق به پیشنهاد شورای رقابت و با رعایت موارد مصرح در ماده (۵۹) قانون «اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» به مجلس تقدیم شود. طبق اصل (۸۵) قانون اساسی، اساسنامه مذکور میتواند در کمیسیون مربوطه به تصویب برسد.
- ✓ بند «۳»: دبیرخانه و پشتیبانی نهاد تنظیم‌گر بخش برق در مرکز ملی رقابت استقرار می‌یابد.
- ✓ تبصره به طور کامل حذف شود.