

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«مصوبه کمیسیون در خصوص لایحه تأسیس نهاد
تنظیم‌گر بخش برق»**

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۶

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

۱۴۰۰/۰۲/۲۱

معاونت مطالعات امور

تولیدی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

رصد و مطالعات مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۷۸۱۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۷/۲۸



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.

در حال حاضر این صنعت، با بحران‌های زیادی روبه‌رو است. می‌توان ریشه بسیاری از 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.

با توجه به اینکه در گزارش قبلی اظهارنظر در خصوص لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق ضرورت تأسیس نهاد تنظیم‌گر برق به تفصیل بررسی شد از تکرار آن در این نوشتار خودداری و در ادامه مصوبه کمیسیون در خصوص لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق مورد بررسی قرار گرفته است.

اظهار نظر کارشناسی در خصوص مصوبه کمیسیون ویژه در خصوص لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر برق
لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق که در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۱ به مجلس تقدیم شده پس از بررسی در کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوبه آن در اجرای ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد.
در ادامه، ذیل چهار محور مشتمل بر: الف) حدود اختیارات نهاد مستقل تنظیم‌گر برق، ب) نسبت نهاد مستقل تنظیم‌گر برق با شورای رقابت، ج) اعضای نهاد تنظیم‌گر مستقل برق و د) شیوه تنظیم اساسنامه، به اختصار به بررسی مصوبات کمیسیون ویژه در خصوص لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر برق پرداخته شده است.

الف) حدود اختیارات نهاد مستقل تنظیم گر برق

در مصوبه کمیسیون نیز مانند لایحه تقدیمی دولت، حوزه تنظیم‌گری به بخش برق محدود شده است؛ حال آنکه برق به‌عنوان یکی از حامل‌های انرژی، چسبندگی زیادی با سایر حامل‌های انرژی به‌خصوص گاز طبیعی دارد و فقدان یک تنظیم‌گر یکپارچه در حوزه انرژی کشور، می‌تواند موجب نادیده گرفتن تمامی مؤلفه‌های اثرگذار بر حوزه انرژی شود. علی‌رغم اینکه ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، محدود به برق نیست، این لایحه صرفاً درخصوص نهاد تنظیم‌گر بخشی حوزه برق است و این اختلاف محل تأمل است؛ به‌خصوص اینکه بند «۱۴» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ حکم به «هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به‌منظور تحقق اهداف فرابخشی» داده و لازم است این مهم در تصویب لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش انرژی مورد توجه قرار گیرد.

لذا در درجه اول پیشنهاد می‌شود به جای تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق، به منظور رعایت هماهنگی بیشتر در بخش انرژی نهاد تنظیم‌گر بخش انرژی تأسیس شود.

یکی از مسائل اساسی نهاد تنظیم‌گر مستقل از دولت، تعیین حدود اختیارات این نهاد است به‌نحوی که تعارضات آن با دولت به حداقل برسد و این نهاد مستقل بتواند به شکل کارآمد وظایف خود را انجام دهد. از این‌رو لازم است وظایف این نهاد مستقل اول به‌صورت کاملاً شفاف در قانون و در اساسنامه آن تصریح شود و دوم اینکه صرفاً بخشی از اختیارات وزارت نیرو، (که این وزارتخانه به‌دلیل تعارض منافع سازمانی امکان تصمیم‌گیری صحیح در مورد آن را ندارد) شامل شود. لذا پیشنهاد می‌شود اختیارات نهاد مستقل تنظیم‌گر برق به دو حوزه ذیل محدود گردد:

۱. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات در بخش برق با رعایت مقررات مربوط، موضوع بند «۵» ماده (۵۸) قانون اصل (۴۴) از جمله دستورالعمل‌های قیمتگذاری انرژی برق و هزینه‌های مرتبط با اتصال به شبکه و نرخ خدمات انتقال و توزیع و خدمات جانبی انحصاری مرتبط با بخش برق.

۲. تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم برای فعالیت اقتصادی مؤسسات برق به‌نحوی که از رویه‌های ضدرقابتی و انحصاری مطابق ماده (۴۴) تا (۴۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جلوگیری شود.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود بند «۹» ماده (۵) مصوبه کمیسیون حذف شود و وظایفی از جمله سیاستگذاری توسعه صنعت برق و تسهیل‌گری برای توسعه این صنعت همچنان برعهده هیئت وزیران و وزارت نیرو باقی بماند و نهاد تنظیم‌گر برق امکان دخالت در آن را نداشته باشد، هرچند درخصوص این موارد نیز به‌دلیل تصدی‌گری وزارت نیرو از طریق شرکت‌های تابعه‌اش تعارض منافع وجود دارد و باید چاره‌ای برای آن دیده شود. همچنین پیشنهاد می‌شود بند «۶» ماده (۵) به شرح ذیل اصلاح شود:

«تدوین، تصویب و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم برای فعالیت اقتصادی مؤسسات برق به‌نحوی که از رویه‌های ضدرقابتی و انحصاری مطابق ماده (۴۴) تا (۴۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جلوگیری شود».

علاوه بر اینها در بند «۱۲» ماده (۶۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، جریمه نقدی برای ناقضان ممنوعیت‌های ذکر شده در ماده (۴۵) این قانون از یک میلیون تومان تا سقف ۱۰۰ میلیون تومان تعیین شده است. این در حالی است که فارغ از آنکه ۱۰۰ میلیون تومان در سال ۱۳۸۷ (سال تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نسبت به منافع ناشی از انحصار، اندک بوده است، با توجه به جهش‌های تورمی طی سال ۱۳۸۷ تاکنون، این رقم بسیار ناچیز شده است و ضروری است این بند اصلاح شده و جریمه‌های ناقضان ممنوعیت‌های مذکور تا سقف ۱۰۰ میلیارد تومان افزایش یابد. همچنین لازم است این مبلغ متناسب با تورم سالیانه اعلامی توسط بانک مرکزی یا مرکز آمار ایران افزایش پیدا کند.

ب) نسبت نهاد مستقل تنظیم‌گر برق با شورای رقابت

از آنجایی که وظایف شورای رقابت در حوزه برق برعهده نهاد تنظیم‌گر برق گذاشته شده است نه تنها لزومی به تأیید تصمیمات این نهاد توسط شورای رقابت نیست، بلکه به‌علت عدم تخصص شورا در حوزه برق (به اندازه نهاد تنظیم‌گر بخش برق)، دخالت در تصمیمات نهاد تنظیم‌گر برق می‌تواند کارایی آن را مختل نماید.

اما به‌منظور اجرای بند «۳» بخش (الف) تبصره «۱» ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و عدم مغایرت تصمیمات نهاد تنظیم‌گر برق با مصوبات قبلی شورای رقابت، رئیس نهاد موظف شود که مصوبات نهاد را بلافاصله پس از تصویب به شورا ارسال کند و شورا مکلف است ظرف حداکثر ۱۵ روز صرفاً به «عدم مغایرت» با مصوبات قبلی شورا رسیدگی کند. چنانچه شورا مغایرتی را با مصوبات قبلی اعلام کند، نهاد تنظیم‌گر برق باید مجدداً مصوبه خود را مورد بازنگری قرار دهند و مصوبه جدید را به شورا ارسال کنند. شایان ذکر است چنانچه پس از ۱۵ روز شورا مغایرتی را اعلام نکند، مصوبه نهاد تنظیم‌گر لازم‌الاجرا خواهد بود.

از این رو پیشنهاد می‌شود ماده (۷) گزارش کمیسیون با توجه به نکات فوق اصلاح شود.

ج) اعضای نهاد تنظیم‌گر مستقل برق

اعضای این نهاد تنظیم‌گر باید واجد فلسفه روشنی برای حضور در این نهاد باشند. حضور سه نفر از دولت به انتخاب وزارتخانه‌های نیرو، اقتصاد و سازمان برنامه برای حضور در نهاد تنظیم‌گر ضروری است. اما با توجه به آنکه نهاد تنظیم‌گر برق، مستقل از شورای رقابت است و وظایف شورا به این نهاد منتقل شده، به‌ویژه آنکه اعضای شورای رقابت، خود با انتخاب از سوی وزارتخانه‌های دولت، مجلس، قوه قضائیه و اتاق بازرگانی در شورای رقابت حضور دارند. فلذا یک صاحب‌نظر اقتصادی به انتخاب رئیس شورا برای حضور در نهاد تنظیم‌گر برق کفایت می‌کند.

ضمن اینکه انتخاب حقوقدان عضو، از حیث مرجع انتخابی که رئیس شورای رقابت است نیز محل ایراد است؛ زیرا طبق تبصره «۱» بند «الف» ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، رئیس شورا از بین صاحب‌نظران اقتصادی عضو شورا، انتخاب و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود و انتخاب یک حقوقدان توسط یک اقتصاددان از مصادیق نظام اداری ناصحیح بوده و با بند «۱۰» اصل «۳» مغایر است. از طرفی با توجه به لزوم وجود یک حقوقدان آشنا به حقوق رقابت، پیشنهاد می‌شود یک صاحب‌نظر در این حوزه به انتخاب وزیر دادگستری به نهاد تنظیم‌گر برق اضافه شود.

همچنین پیشنهاد می‌شود بند «۸» ماده (۴) به‌نحوی اصلاح شود که تصریح شود نمایندگان مجلس صرفاً به‌عنوان ناظر حضور داشته و دارای حق رأی نیستند.

ضمناً بندهای «۶» و «۷» این ماده نیز از حیث مشارکت افرادی خارج از قوه مجریه در امور اجرایی و وضع مقررات با اصول (۶۰) و (۱۳۸) قانون اساسی مغایر است، لذا پیشنهاد می‌شود نمایندگان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و همچنین اتاق تعاون ایران بدون حق رأی و به‌عنوان مشاور در جلسات حضور داشته باشند.

د) شیوه تنظیم اساسنامه

در ماده (۸) مصوبه کمیسیون تصویب اساسنامه این نهاد برعهده دولت گذاشته شده، اما با توجه به آنکه نیاز است که متخصصین حوزه برق در تدوین اساسنامه این نهاد دخالت داشته باشند و همچنین همان‌طور که پیش‌تر به آن اشاره شد، لازم است که دولت با نهاد تنظیم‌گر برق حداکثر هماهنگی و حداقل تعارضات را داشته باشد، بنابراین لازم است پس از ابلاغ این قانون، نهاد تنظیم‌گر مستقل برق با اعضای ذکر شده در این قانون تشکیل شده و با توجه به اختیارات اشاره شده در این قانون، اساسنامه نهاد را تدوین

نموده و به تصویب مجلس یا کمیسیون تخصصی مربوطه برساند. لذا لازم است ماده (۸) مصوبه کمیسیون بنابر توضیح ارائه شده اصلاح شود.

شایان ذکر است سکوت مصوبه در خصوص نحوه رسمیت جلسات نهاد و نحوه تصمیم‌گیری جلسات نهاد، ابهام دارد و باید در قانون تعیین تکلیف شود والا با اصل (۸۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

جمع‌بندی

با توجه به موارد مذکور اصلاح اساسی این لایحه باید در دستور کار 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 مصوبه کمیسیون مواردی همچون حفظ استقلال نهاد تنظیم‌گر، تلاش برای حداقل کردن تعارضات میان نهاد تنظیم‌گر و وزارتخانه مربوطه، حضور افرادی متناسب با مسئله برق به انتخاب دولت و همچنین فردی آشنا به حقوق رقابت، مؤثر شدن میزان جریمه توسط نهاد تنظیم‌گر به صورت جدی مدنظر قرار بگیرد.