

چالش‌های نظام تنظیم‌گری بخش انرژی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی

محمد عظیم‌زاده آرانی؛ دکتری اقتصاد نفت و گاز؛ azimzadeh.m34@gmail.com

چکیده:

تغییر نقش دولت از تصدی‌گری به تنظیم‌گری، یکی از مهم‌ترین اهدافی است که در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد توجه قرار گرفته است و این رویکرد منجر به تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شده است. بر اساس این قانون، صنایع پایین‌دستی در حوزه انرژی می‌بایست به بخش خصوصی واگذار شود. آنچه در این میان مهم است به این مسئله برمی‌گردد که بازار انرژی به واسطه ویژگی انحصار طبیعی و نیز برخی خصوصیت‌های دیگر آن در زمینه‌هایی هم‌چون تقاضا، عرضه و نحوه قیمت‌گذاری منجر به این شده تا با پدیده شکست بازار^۱ مواجه شود. به واسطه بروز این پدیده، واگذاری این صنعت به بخش خصوصی منجر به بروز رفتارهای ضد رقابتی خواهد شد و تنها انحصار دولتی را به انحصار خصوصی تبدیل خواهد کرد. ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، نقش بسزایی در جلوگیری از رفتارهای انحصاری و بهبود فضای رقابتی ایفا می‌کنند.

به رغم فراهم‌بودن زیرساخت‌های قانونی برای ایجاد نظام تنظیم‌گری انرژی در ایران، تاکنون این مهم محقق نشده و با چالش‌های اساسی مواجه است. این مقاله در صدد است تا مهم‌ترین چالش‌ها را استخراج کند و راهکارهایی برای ایجاد و بهبود عملکرد این نهادها، پیشنهاد دهد. در این راستا، تجربیات کشورهای پیشرو مانند ایالات متحده آمریکا و انگلستان نیز در ایجاد موفق این نهادها درس‌های آموزنده‌ای برای سیاست‌گذاران انرژی ایران به همراه خواهد داشت. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد عواملی مانند وجود نگرش جزیره‌ای به تنظیم‌گری به دلیل فقدان نگرش سیستمی در بخش انرژی، بی‌توجهی نسبت به تنظیم‌گری در فرایند تجدید ساختار، تبدیل انحصار دولتی به انحصار شبه‌دولتی در فرایند واگذاری‌های بخش انرژی و درک متفاوت متولیان امور انرژی در کشور نسبت به مقوله تنظیم‌گری از مهم‌ترین چالش‌های تنظیم‌گری بخش انرژی به شمار می‌آیند. تبیین جایگاه تنظیم‌گری در اصلاح ساختار حکمرانی انرژی کشور و اصلاح ماده (۳۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص ترکیب اعضای هیأت واگذاری از جمله راهکارهایی است که در این مقاله سیاستی پیشنهاد شده است.

واژگان کلیدی: نهاد تنظیم‌گر انرژی، شکست بازار، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

^۱ Market failure

۱- مقدمه

موضوع تنظیم‌گری به طور عام و نهادهای تنظیم‌گر بخشی به طور خاص در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورد توجه قرار گرفته است. فصل نهم این قانون به موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار اختصاص دارد و به منظور تحقق این امر «شورای رقابت» را جهت رفع رویه‌های ضد رقابتی تأسیس کرده است. از آنجایی که شورای رقابت به تنهایی نمی‌تواند به تمامی رویه‌های ضد رقابتی رسیدگی نماید، به موجب ماده ۵۹ این قانون اجازه دارد در حوزه‌هایی که مصادیق انحصار طبیعی به شمار می‌روند، پیشنهاد تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی را به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به این نهادها واگذار کند.

از ابتدای ورود ادبیات تنظیم‌گری به کشور، همواره ایجاد نهاد تنظیم‌گر انرژی به دلیل ویژگی شبکه‌ای و انحصار طبیعی این بخش، مورد توجه بازیگران این حوزه به ویژه فعالان بخش خصوصی بوده است. هر چند این دغدغه منجر به این شد تا در سال ۱۳۹۵، اساسنامه نهاد تنظیم‌گر برق به عنوان اولین نهاد تنظیم‌گر در شورای رقابت پیشنهاد و برای تصویب به هیأت دولت ارسال شود، ولی در نهایت مورد تصویب هیأت دولت قرار نگرفت.

پس از گذشت حدود ۹ سال از تصویب این قانون و به رغم خلأ تنظیم‌گری در بخش‌های مختلفی از اقتصاد کشور به ویژه حوزه انرژی، حتی یک مورد نهاد تنظیم‌گر بخشی از طریق سازوکارهای این قانون، به تصویب هیأت دولت نرسیده است. در راستای تقویت جایگاه شورای رقابت در ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، مجلس در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۲ طرح اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را تصویب نمود. این تغییرات با توجه به مصوبه مجلس در چهار بخش صورت گرفته است:

۱- گستره اختیارات شورای رقابت در ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی

۲- تکلیف شورای رقابت در خصوص پیشنهاد تأسیس و تهیه اساسنامه‌ی نهادهای تنظیم‌گر بخشی

۳- تغییر مرجع نهایی تصویب اساسنامه نهادهای تنظیم‌گر از هیأت دولت به مجلس شورای اسلامی

۴- اهمیت قائل شدن نسبت به ویژگی استقلال مالی نهادهای تنظیم‌گر

با اصلاح مواد مرتبط با نهادهای تنظیم‌گر بخشی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دو مرتبه تلاش برای ایجاد نهاد تنظیم‌گر برق از طریق طراحی اساسنامه در شورای رقابت از سر گرفته شد و پس

از تصویب اساسنامه آن، هم‌اکنون در فرایند بررسی هیأت دولت قرار گرفته است. با توجه به این مطالب، این مقاله در صدد است تا چالش‌های نظام تنظیم‌گری بخش انرژی را استخراج و در نهایت پیشنهادهای سیاستی از جمله نوشتن متنی با عنوان «نامه به مسئول»، ارائه کند.

۲- چالش‌های نظام تنظیم‌گری بخش انرژی ایران

در این بخش به شناسایی چالش‌های نظام تنظیم‌گری بخش انرژی ایران پرداخته شده است. این چالش‌ها عبارتند از:

۱-۲- وجود نگرش جزیره‌ای به تنظیم‌گری به دلیل فقدان نگرش سیستمی در بخش انرژی

زمانی تنظیم‌گری و ابزارهای تنظیم‌گری در بخش انرژی از کارآمدی لازم برخوردار می‌باشند که این بخش به عنوان یک کل منسجم در نظر گرفته شود. به عبارت بهتر، تنظیم‌گری حوزه‌های مختلف انرژی کشور اعم از صنعت نفت، گاز، پتروشیمی، برق و ... باید تحت یک مرجع حاکمیتی و سیاست‌گذار قرار داشته باشد.

در ایالات متحده آمریکا، کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی (FERC)^۲ به عنوان نهاد تنظیم‌گر بخش انرژی، نهادی در داخل دپارتمان انرژی آمریکا می‌باشد که این دپارتمان مسئولیت کلی هماهنگی، سیاست‌گذاری و راهبری انرژی در آمریکا را بر عهده دارد. این وظیفه در نروژ بر عهده وزارت نفت و انرژی است و در ژاپن وزارت صنایع و بازرگانی خارجی^۳ این کار را انجام می‌دهد. این نهادهای عالی به وسیله‌ی تدوین برنامه‌های کلان، قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای آن‌ها، تولید و مصرف انرژی را در جهت اهداف ملی هدایت می‌کنند (قیومی، ۱۳۸۸، ص ۱).

در ایران، نهادهای مختلف در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بخش انرژی کشور دخیل هستند. وزارتخانه‌های نفت، نیرو، جهاد کشاورزی و صنعت و معدن و تجارت، هر یک در زمینه‌های تخصصی انرژی - یعنی به ترتیب نفت و گاز، برق، تجدید پذیر، انرژی‌های زیست‌توده و زغال سنگ - فعال هستند. هر یک از وزارتخانه‌ها با نگاه بخشی فقط مسائل بخش مربوط به خود را دنبال می‌کنند. بنابراین نهادی که به صورت کلان‌نگر، تمامی بخش انرژی را هماهنگ کند، وجود ندارد. وجود سازمان‌های متعدد در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بخش

^۲ Federal Energy Regulatory Commission

^۳ MITI

پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی

انرژی، سه نتیجه در پی داشته است: ۱- ناهماهنگی و ناسازگاری در سیاست گذاری، ۲- کندی تصمیم گیری و ۳- عدم اصلاح و به روز شدن قوانین کشور در سطح کلان.

به رغم توجه سیستمی به مقوله‌ی انرژی در کشورهای توسعه یافته و تشکیل نهادهای تنظیم گر انرژی به تبع آن، در ایران همانند رویکرد جزیره‌ای در مدیریت انرژی، تنظیم گری نیز با همین نگاه مواجه شده است. به عبارت دیگر، به جای اینکه تلاش شود تا تمام حوزه‌ی انرژی در قالب یک نهاد تنظیم گر، مورد کنترل و نظارت قرار گیرد، امور تنظیم گری قرار است به طور مجزا به نهادهای تنظیم گر برق، گاز و پتروشیمی و نفت واگذار شود. حاکم بودن چنین نگرشی از نبود دستگاه متمرکز حاکمیتی به معنای نهادی که به طور یکپارچه، سیاست گذاری بخش انرژی را بر عهده داشته باشد، نشأت گرفته است.

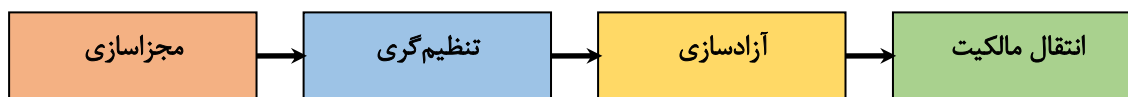
۲-۲- بی توجهی نسبت به «تنظیم گری» در فرایند تجدید ساختار

برای این که بخش انرژی، فرایند انحصار به رقابتی را طی نماید، نیازمند این است که ابتدا فرایند تجدید ساختار در این صنعت عملیاتی شود. فرایند تجدید ساختار، به مجموعه‌ای از اقدامات متوالی و برنامه ریزی شده اطلاق می شود که در آن، یک صنعت یا بنگاه متولی به شرایط فعالیت انحصاری و عموماً با مالکیت دولتی به یک صنعت یا چندین بنگاه متعدد با شرایط فعالیت رقابتی و عموماً با مالکیت خصوصی تبدیل می شود. فرایند تجدید ساختار مجموعه‌ای از اقدامات مختلف را شامل می شود که فقدان و یا طراحی نادرست محتوا یا زمان اجرایی نامناسب آن ها باعث خلل در نتایج مدنظر از تجدید ساختار می شود (نیلی، ۱۳۹۰، ص ۶۷).

همانطور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، فرایند تجدید ساختار به طور کلی، شامل چهار مرحله‌ی ۱- مجزاسازی^۲-تنظیم گری، ۳-آزادسازی^۴ و ۴-انتقال مالکیت به بخش خصوصی^۵ می باشد که تنظیم گری از کلیدی ترین عناصر تجدید ساختار به شمار می روند. به عبارت بهتر، برخی اقدامات تنظیم گری همراه با مجزاسازی انجام می گردد، اما در همه مطالعات صورت گرفته و مرور تجربه های موفق، عموماً مجزاسازی به عنوان مرحله آغازین و انتقال مالکیت به عنوان مرحله پایانی فرایند تجدید ساختار قلمداد شده است (Heinkel, ۱۹۹۶).

^۴ Liberalization

^۵ Privatization



نمودار ۱: فرایند تجدید ساختار در صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی

به عنوان مثال در مورد گاز، در ایران نیز قوانین و مصوبه‌های مختلفی در راستای تجدید ساختار شرکت ملی گاز تدوین شده است که مهم‌ترین آن‌ها، به ترتیب زمان تصویب عبارتند از:

۱- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب مجلس شورای اسلامی ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۱۲.

۲- تصویب نامه هیئت وزیران در تاریخ ۶ مرداد ۱۳۸۸

۳- تصویب نامه هیئت واگذاری در تاریخ ۱۳ مهر ۱۳۸۹

۴- صورت جلسه وزارت نفت با سازمان خصوصی سازی در مورد نحوه واگذاری شرکت‌های تابعه شرکت ملی گاز ایران در تاریخ ۲۰ مهر ۱۳۸۹

از مجموع قوانین و تصمیم‌های اتخاذ شده این گونه برداشت می‌شود که در فرایند تجدید ساختار شرکت ملی گاز ایران، بدون توجه به مراحل ابتدایی و میانی تجدید ساختار تنها به انتقال مالکیت به عنوان آخرین حلقه فرایند تجدید ساختار توجه شده است و به تنظیم‌گری و ایجاد نهاد تنظیم‌گر به عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌زمینه‌های انتقال مالکیت هیچ گونه توجهی نشده است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۵). به عبارت بهتر، همواره بحث اصلی این بوده است که کدام بخش‌ها و چگونه واگذار گردد و در این راستا مدل‌های گوناگونی نیز پیشنهاد شده است. به عنوان مثال در سال ۱۳۸۵ مدل یکپارچگی صنعت گاز با انحصار دولت، در سال ۱۳۸۶ به صورت یک هلدینگ، در سال ۱۳۸۷ به صورت یک یا دو هلدینگ و در اسفند ۱۳۸۷ دوباره عدم واگذاری شرکت ملی گاز ایران، پیشنهاد گردیده است.

پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی

۲-۳- تبدیل انحصار دولتی به انحصار شبه‌دولتی در فرایند واگذاری‌های بخش انرژی

تغییر نقش دولت از تصدی‌گری به حاکمیتی بدون ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، تنها انحصار دولتی را که تا به حال وجود داشته است را به انحصار خصوصی یا انحصار شبه‌دولتی تبدیل می‌کند که پیامدهای بسیار مخرب‌تری نسبت به قبل از آن به بار خواهد آورد. از همین رو، برخی مطالعات تاثیرات تقدم خصوصی‌سازی و تنظیم‌گری را مورد توجه قرار داده و به این نتیجه رسیده‌اند کشورهایی که قبل از واگذاری، اقدام به ایجاد نهاد تنظیم‌گر مطلوب ننموده‌اند، نتایج بسیار نامطلوب‌تری نسبت به قبل پیدا کرده‌اند (والستن^۶، ۲۰۰۲). لذا اگر کشوری فاقد نهادهای تنظیم‌گری لازم باشد یا این که نظام تنظیم‌گری برپا کند که با داشته‌های نهادی آن کشور هماهنگ نباشد، تلاش برای خصوصی‌سازی منجر به نتیجه کارآمدی نخواهد شد.

واگذاری‌ها در حوزه انرژی نیز به دلیل فقدان نهاد تنظیم‌گر مستقل، به این معضل دچار شده است. به این معنا که، خریدار بخش عمده‌ای از سهام شرکت‌ها که به ظاهر به بخش خصوصی واگذار شده‌اند، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی‌ها از جمله صندوق‌های بازنشستگی و ... هستند. در واقع نهادهای عمومی غیردولتی به دلیل قدرت مالی قوی، سهم بیشتری از شرکت‌های دولتی واگذار شده در این حوزه را به خود اختصاص داده‌اند. این مسئله سبب شده که بخش خصوصی واقعی به دلیل داشتن سهم کمتر، در جلسات هیئت‌مدیره در جایگاه قدرتمندتری قرار نگیرد و بدین ترتیب کارشناسان و متخصصان این بخش نمی‌توانند به طور مطلوب در اداره شرکت نقش داشته و سهمیم باشند. نکته دیگری که در رابطه با نهادهای عمومی غیردولتی وجود دارد این است که با تغییر مدیریت در سطوح بالاتر و به تبع آن تغییر در سیاست و نوع نگاه آن‌ها به مسائل، نمایندگان معرفی شده از سوی این نهادها در ترکیب هیئت‌مدیره شرکت نیز تغییر می‌کنند و این مسئله باعث زمان‌بر شدن تصمیم‌گیری‌ها، کندشدن و حتی توقف فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌ای شرکت‌های واگذار شده می‌شود. به همین دلیل، سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ترجیح می‌دهند، سهام شرکتی را خریداری نمایند که سهام‌داران عدالت و نهادهای عمومی غیردولتی در آن سهم ندارند که این موضوع مغایر با روح سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و حاکم‌شدن مدیریت خصوصی بر شرکت‌ها است.

۲-۴- به رسمیت نشناختن جایگاه قانونی شورای رقابت به موجب ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پس از انجام واگذاری‌ها

^۶ Walsten

هر چند قانون گذار، قبل و حین واگذاری ها نسبت به نهاد تنظیم گر توجهی نداشته است، ولی به نظر می رسد حضور و تسلط نهادهای شبه دولتی پس از واگذاری ها را پیش بینی کرده است. زیرا ماده (۶) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ و اصلاحات آن، تکالیف و محدودیت های متعددی را متوجه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی نموده است.

به طور کلی هدف از تصویب ماده (۶) در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، افزایش رقابت سالم و شفافیت در فضای اقتصادی کشور، تسهیل حضور بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی و همچنین جلوگیری از ایجاد رویه ها و بازارهای انحصاری است.

با گسترش فعالیت های اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی خصوصاً پس از اجرای سیاست های خصوصی سازی، همواره نگرانی هایی مبنی بر فشار نهادهای مذکور به بخش خصوصی واقعی در فعالیت های اقتصادی و استفاده از رانت اطلاعاتی و سیاستی آن ها در رقابت با بخش خصوصی وجود داشته است. اشخاص حقوقی موضوع بند «۱» ماده (۶) قانون، موفق به تملک سهام شرکت های دولتی زیادی در فرایند خصوصی سازی شدند.

از جمله موانعی که شواری رقابت در زمینه پایش بازار و مقابله با سوء استفاده از وضعیت مسلط در خصوص واگذاری های صورت گرفته به شبه دولتی ها با آن مواجه است، عدم همکاری این گونه نهادها با شورا و به نحوی نادیده گرفتن جایگاه قانونی شورا نسبت به این موضوع است. به عنوان مثال، بر اساس گزارش مرکز پژوهش های مجلس، در مجموع ۳۰ نهاد و سازمان که از نظر مرکز ملی رقابت مشمول ارائه اطلاعات بوده اند، از ارسال گزارش های مذکور خودداری کرده اند که شامل کلیه بنیادهای تعاون نیروهای نظامی و انتظامی و صندوق های بازنشستگی متعلق به آن ها می شود (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۶).

۵-۲- عدم تطابق ابزارهای تنظیم گری حقوق رقابت و تنظیم گری بخشی ۷ با ساختار انحصار دولتی حاکم بر این بخش

^۷ این دو از ابزارهای مهم نهاد تنظیم گر هستند. حقوق عمومی رقابت به عنوان ابزار تنظیم گری بازارهای رقابت پذیر به شمار می آید که برای مقابله با رفتارهای ضد رقابتی هم چون سوء استفاده از وضعیت مسلط، ادغام و تحصیل مالکیت به کار می رود. این ابزار با مداخله ی پسینی به صورت موردی و کوتاه مدت به تسهیل رقابت می پردازد. برای بازارهای رقابت ناپذیر از ابزار دیگری با عنوان تنظیم گری بخشی استفاده می شود. این ابزار برخلاف ابزار قبلی به صورت مستمر، جایگزین رقابت می گردد.

تا از قبل از تصویب قانون رقابت به عنوان حقوق رقابت و ایجاد شورای رقابت به عنوان نهاد تنظیم گر فرابخشی در قالب فصل نهم قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، تنظیم گری و ابزارهای تنظیم گری به معنای مصطلح امروزی آن برای بخش انرژی هیچ گونه کاربردی نداشته است. به عبارت بهتر، حقوق رقابت و تنظیم گری بخشی به عنوان ابزارهای تنظیم گری تنها در اقتصادهای مبتنی بر بازار معنا پیدا می کند که دولت با استفاده از این ابزارها خواستار تصحیح شکست بازار در بازارهای رقابت پذیر و رقابت ناپذیر است تا به کمک آن ها، رقابت را به ارمغان آورد و به نوعی به بازسازی بپردازد. از آن جا که بخش انرژی، تماماً در انحصار دولت است، این ابزارها معنای خود را از دست می دهند. زیرا در اقتصاد مبتنی بر انحصار دولت، دولت به هیچ یک از این دو ابزار نیاز ندارد. به عبارت بهتر، دولت نمی تواند از یک سو، با تدوین ابزارهای رقابتی، زمینه های لازم برای ایجاد دولت تنظیم گر را فراهم نماید ولی از سوی دیگر هم چنان به صورت انحصاری به فعالیت ادامه دهد. زیرا فلسفه اصلی این ابزارها، این است که دولت با رفتارهای ضد رقابتی بخش های غیردولتی مقابله نماید، و شرط اولیه پیدایش چنین فضایی آن است که ابتدا خود، فعالیت های رقابت پذیر را به این بخش ها واگذار نماید. بنابراین هر چند در اقتصاد ایران، ابزارهای تنظیم گری ایجاد شده است، ولی چنین ابزارهایی سبب نشده است تا زمینه ی تجدید ساختار و فعال شدن بخش های غیردولتی فراهم گردد که باید علت را نه در ابزارها بلکه در کیفیت تنظیم گری نهادهای تنظیم گر دانست.

۶-۲- درک متفاوت متولیان امور انرژی در کشور نسبت به مقوله ی تنظیم گری

در میان متولیان امور انرژی کشور، وزارت نیرو بیش از دیگر دستگاه ها با مفاهیم مرتبط با نهاد تنظیم گر، ویژگی ها و ابزارهای آن آشنایی دارد. صنعت برق کشور از سال ها پیش در معرض اصلاحات ساختاری و تجدید ساختار قرار گرفت. قوانینی که زیربنای این اصلاحات و در پی جلب مشارکت بخش خصوصی بوده مطابق جدول زیر قابل ارائه است.

جدول: اصلاحات قانونی مرتبط با تجدید ساختار در صنعت برق ایران

| ردیف | عنوان | موضوع |
|------|---|--|
| ۱ | بند «ب» ماده (۱۲۲) قانون برنامه سوم و دستورالعمل آن | فراهم سازی زمینه قانونی برای مشارکت بخش خصوصی در صنعت برق |
| ۲ | بند «ب» ماده (۲۵) قانون برنامه چهارم و آیین نامه مربوطه | فراهم آوری بستر آزاد فروش برق و تأکید و تصریح بر شبکه انتقال با دسترسی باز |

| | | |
|---|--|--|
| ۳ | ماده «۲۷» قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت | فراهم آوری امکان واگذاری مالکیت نیروگاه‌های دولتی به بخش خصوصی |
| ۴ | ماده «۶۲» قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه اجرایی آن | ترغیب بخش خصوصی به پیاده‌سازی پروژه‌های نیروگاهی سازگار با محیط زیست |

علاوه بر این موارد، این وزارتخانه در سال ۱۳۹۵ از ظرفیت ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی، استقبال نمود و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق به تصویب شورای رقابت رسید، هر چند در نهایت هیأت وزیران با تصویب آن موافقت نکردند. با اصلاح ماده ۵۹ این قانون در سال ۱۳۹۷ و فراهم‌شدن زمینه تقویت جایگاه شورای رقابت، وزارت نیرو دو مرتبه با مرکز ملی رقابت و شورای رقابت در زمینه ایجاد نهاد تنظیم‌گر برق همکاری نمود. در نهایت اساسنامه در آذر ماه به تصویب شورای رقابت رسید و انتظار می‌رود با موفقیت روند تصویب آن در هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی، طی شود و اولین نهاد تنظیم‌گر بخشی بر اساس قانون اصلاحی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شکل بگیرد.

به رغم پیشتازی وزارت نیرو در موضوع تنظیم‌گری چه به لحاظ نظری و چه به لحاظ عملی، وزارت نفت، آشنایی چندانی با این مفاهیم ندارد و بدیهی است که استقرار چنین نهادی، زمان بیشتری را می‌طلبد. این در حالی که است که این وزارتخانه در حال حاضر به‌عنوان یک نهاد دولتی، علاوه بر تصدی‌گری و سیاست‌گذاری، خود مجری، ناظر و داور نیز هست. فقدان چنین نهادی در صنعت نفت و پتروشیمی تا به حال خسارات زیادی را به کشور به ویژه در زمینه واگذاری‌ها، تحمیل نموده است.

بنابراین با توجه به وجود چنین معضلاتی به واسطه‌ی نبود چنین نهادی، ضرورت دارد تا نهاد تنظیم‌گر مستقلی ایجاد شود. البته در این زمینه با وجود تکلیف قانونی ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱، مبنی بر تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب و کار با مشارکت شورای رقابت در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط، تاکنون اقدامی در این خصوص صورت نگرفته است.

۷-۲- فقدان استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر انرژی

استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر به این معناست که نحوه‌ی تأمین منابع مالی به گونه‌ای است که اعضای نهاد تنظیم‌گر به هیچ وجه احساس وابستگی به سازمان یا سیستم خاصی ندارند. به عبارت دیگر، بیشتر هزینه‌های

این نهادها از طریق شرکت‌ها، صنایع مربوطه، مراجعین یا مصرف‌کنندگان تأمین می‌گردد و منابع دولتی یا مالیاتی نقشی در تأمین این هزینه‌ها ندارند. به عنوان مثال کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی (FERC) به عنوان نهاد تنظیم‌گر انرژی در آمریکا از نظر مالی خودکفا می‌باشد و در این زمینه از طریق شارژ و تعرفه‌ی سالیانه که توسط صنایع مشمول مقررات پرداخت می‌گردد، تأمین مالی می‌شود، (MacAvoy, ۲۰۰۰, p.۱۱۵).

با پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب قانونی را تصویب کرد که وظایف حاکمیتی حوزه نفت و گاز و پتروشیمی را به وزارت جدیدی به نام نفت و گذار می‌کرد و شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی زیر نظر این وزارتخانه قرار گرفتند. با تغییر نهاد تنظیم‌گر از شرکت ملی نفت ایران به وزارت نفت، تا سال ۱۳۹۱ هنوز استقلال مالی این نهاد به شدت دچار خدشه شده بود. زیرا وزارت نفت هیچ‌گونه اموالی در اختیار نداشت و کلیه اموالی که در اختیار وزارتخانه قرار گرفته بود حتی ساختمانی که وزارتخانه در آن قرار داشت متعلق به شرکت ملی نفت ایران بود. هم‌چنین همه هزینه‌های ستادی وزارت نفت توسط شرکت ملی نفت ایران پرداخت می‌شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸، ص ۱۴).

وابستگی مالی وزارت نفت به عنوان نهاد تنظیم‌گر به شرکت ملی نفت تا سال ۱۳۹۱ ادامه داشت. با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹ بودجه وزارت نفت از بودجه شرکت ملی نفت مستقل گردید و در ردیف بودجه سنواتی کشور متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات خود قرار گرفت. هر چند با تصویب این قانون، دیگر وزارت نفت به لحاظ مالی وابسته به شرکت ملی نفت نمی‌باشد، هم‌چنان بواسطه‌ی این که بودجه‌ی آن از طریق دولت تأمین می‌گردد، سبب شده تا باز استقلال مالی آن خدشه‌دار شود.

همانند صنعت نفت و گاز، همین رویه در صنعت برق نیز جریان دارد. در حال حاضر، هیأت تنظیم مقررات بازار برق به عنوان نهاد تنظیم‌گر بازار برق نیز وابستگی کامل به لحاظ مالی با وزارت نیرو دارد. البته در اساسنامه‌ای که در حال حاضر در شورای رقابت برای تنظیم‌گر برق، طراحی شده است، به این موضوع توجه شده است. با توجه به موضوع استقلال مالی، در ماده (۷) اساسنامه پیشنهادی درآمد نهاد تنظیم‌گر برق از بودجه دولت مستقل شده و از طریق درآمد عملیاتی سالانه اشخاص حقوقی تحت تنظیم، تأمین خواهد شد. بنابراین با گنجانیدن این ماده قانونی، انتظار می‌رود نهاد تنظیم‌گر برق در صورت تصویب، به سمت استقلال قانونی حرکت نماید.

۸-۲- نبود «استقلال سیاسی» برای نهاد تنظیم گر انرژی

استقلال سیاسی اشاره به جدایی مسئولین این نهادها از عرصه‌ی سیاست دارد به گونه‌ای که در فرایند تصمیم‌گیری این نهادها، سیاست‌ها و دخالت‌های دولت نقشی نداشته باشد. بنابراین با اعطای استقلال سیاسی به نهادهای تنظیم‌گر، آن‌ها خواهند توانست شرایط بسیار مناسبی را برای سرمایه‌گذاران و همچنین مصرف‌کنندگان ایجاد نمایند. بنابراین به طور خلاصه، استقلال به معنی مستقل بودن نهادهای تنظیم‌گر از شرایط و مداخلات سیاسی از یک سو و حفظ این نهادها در مقابل سلطه‌ی صنعت از سوی دیگر است.

به عنوان مثال، در آمریکا برای این‌که نهاد تنظیم‌گر FERC تحت فشار قرار نگیرد و از آزادی عمل خاص خود برخوردار باشد، قوانین، اختیارات ویژه‌ای به آن‌ها اعطاء می‌کند. هرچند کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی در آمریکا یک مؤسسه تنظیم‌گری مستقل در داخل وزارت انرژی ایالات متحده است، اما رئیس جمهور و کنگره به طور معمول نمی‌توانند تصمیمات آن را مورد بازنگری قرار دهند، بلکه تصمیمات آن‌ها فقط توسط دادگاه فدرال قابل بررسی است. به عبارت بهتر، هر چند در آمریکا اعضای کمیسیون، توسط رئیس‌جمهور با تأیید مجلس سنا منتصب می‌گردند، اما در قانون پیش‌بینی شده است که اعضای انتصابی دوره خدمتی بیش از دوره چهارساله ریاست‌جمهوری داشته باشند و دوم این‌که با وجود حق انتصاب برای رئیس‌جمهور، وی نمی‌تواند همه اعضا را از یک حزب انتخاب نماید. بنابراین وجود نظام دو حزبی در آمریکا و تقسیم قدرت در بین این دو حزب توانسته است تا حد زیادی استقلال را به این نهاد اعطا کند. (نجفی و دیگران، ۱۳۹۳، ص ۶).

در ایران، قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ریاست مجمع عمومی شرکت ملی نفت ایران به عنوان عالی‌ترین مرجع این شرکت، به عهده‌ی شخص شاه (و نه نخست‌وزیر به عنوان رئیس قوه مجریه) بود و به این ترتیب شاه، صنعت نفت را به عنوان پیکره‌ای مستقل از دستگاه اجرایی کشور نگاه داشته بود و به عبارتی چنین نهاد تنظیم‌گری بواسطه‌ی دخالت‌های شاه از استقلال سیاسی برخوردار نبود. چنین روندی بعد از انقلاب نیز ادامه پیدا نمود. زیرا با تغییر نهاد تنظیم‌گر از شرکت ملی نفت ایران به وزارت نفت پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، تا سال ۱۳۹۱ قبل از تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، اکثر پرسنل این وزارتخانه (بیش از ۵۰۰ نفر) به صورت مأمور از شرکت نفت بودند. زمانی که قرار است شرکت ملی نفت ایران توسط نهاد تنظیم‌گر وزارت نفت تحت نظارت قرار گیرد، اما در عین حال افرادی که قرار است که چنین شرکتی را کنترل نمایند از

خود همان شرکت باشند، چنین ساز و کاری احتمال شکست تنظیم‌گری را به واسطه نظریه تصرف^۸ افزایش خواهد داد.

البته علت اساسی ضعف نهاد تنظیم‌گر وزارت نفت، ساختار سازمانی و اساسنامه سال ۱۳۵۶ شرکت ملی نفت ایران می‌باشد. زیرا پس از انتخاب وزیر نفت به وسیله‌ی رئیس‌جمهور و تأیید مجلس، وزیر نفت بلافاصله به عنوان رئیس هیئت مدیره شرکت ملی نفت منصوب می‌شود و همه اختیارات وزارتی در اختیار تصمیم‌گیری‌های شرکت نفت قرار می‌گیرد و در پی چنین نظام اختیاراتی، وجوه ساختار نظارتی وزارت نفت، نظامی زائد و اضافی ظاهر می‌شود و بدین ترتیب فرایند و قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به طور کلی در شرکت ملی نفت متمرکز می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸، ص ۱۶).

هر چند با تصویب اساسنامه جدید شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵، وظایف تصدی‌گری به این شرکت و وظایف حاکمیتی به وزارت نفت منتقل گردید و به نوعی تفکیک میان امور تصدی‌گری و حاکمیتی صورت گرفته است، ولی تا به حال برای امور تنظیم‌گری این وزارتخانه و ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر به رغم تکلیف قانونی وزارت نفت با توجه به ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، هیچ‌گونه تمهیدی صورت نگرفته است.

۳- راه کارهای سیاستی:

۳-۱- تبیین جایگاه تنظیم‌گری در اصلاح ساختار حکمرانی انرژی کشور

از دوران گذشته به ویژه از زمان تصویب برنامه سوم توسعه تاکنون همواره موضوع تفکیک امور حاکمیتی از تصدی‌گر در بخش انرژی ایران مطرح بوده است و راهکارهایی نظیر تأسیس وزارت انرژی یا شورای عالی انرژی، برای بهبود ساختار حکمرانی کشور پیشنهاد شده است. این راهکارها، نظیر وزارت انرژی یا اصلا محقق نشده و یا اینکه نظیر شورای عالی انرژی، ایجاد شده ولی نتیجه‌ی مطلوبی به همراه نداشته است. از دهه ۱۹۸۰ به بعد با ورود ادبیات تنظیم‌گری به صنایع شبکه‌ای به ویژه حوزه انرژی، سطح جدیدی با عنوان تنظیم‌گری، در عرصه‌ی مدیریت انرژی علاوه بر سطوح حاکمیتی و تصدی‌گری مطرح شده است. امروزه، بخش انرژی ایران چنان در سطوح حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در هم آمیخته شده است که تفکیک هر یک از آن‌ها و

^۸ این نظریه بیان می‌کند دولت‌ها خواه به صورت طراحی شده و یا به صورت طراحی نشده در راستای تنظیم‌گری از سوی صنعتی که قرار است به کنترل آن بپردازند، به تصرف درمی‌آیند و در نهایت به جای رفاه اجتماعی، سود صنعت مورد نظر افزایش می‌یابد

قراردادن هر یک در مسیر خودش، به سادگی امکان پذیر نیست و لذا نمی توان انتظار داشت که رویکرد تنظیم گری و ایجاد نهاد مرتبط با آن در کوتاه مدت در ساختار انرژی کشور به کار گرفته شود. به عبارت بهتر، تنظیم گری انرژی نیاز به یک پیش نیاز با عنوان شورای عالی انرژی برای ساماندهی امور انرژی در کوتاه مدت دارد و با تشکیل موفقیت آمیز نهاد تنظیم گر در میان مدت، به تدریج زمینه ی ایجاد وزارت انرژی به عنوان یک راهکار بلندمدت، فراهم خواهد شد.



نمودار: جایگاه تنظیم گری در اصلاح ساختار حکمرانی انرژی ایران

۲-۳- اصلاح ماده (۳۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص ترکیب اعضای هیأت واگذاری

در حال حاضر، بر اساس قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هیچ گونه نقشی در قبل و حین واگذاری ها برای شورای رقابت، تعریف نشده است و نقش این شورا، تنها پس از واگذاری ها به پایش بازار و تسهیل رقابت و مقابله با انحصار خلاصه می شود. این در حالی است که باید جایگاه قانونی این شورا، قبل و حین واگذاری ها نیز برای تدوین مقررات رقابت به رسمیت شناخته شود و در این راستا پیشنهاد می شود تا ماده (۳۹) قانون اصلاح شود. این ماده قانونی، ترکیب افراد در هیأت واگذاری را تعیین کرده است. یکی از پیشنهادها در این زمینه، اضافه نمودن برخی از اعضای شورای رقابت در هیأت واگذاری است. در حال حاضر تمام اعضای هیأت واگذاری به جزء نمایندگان مجلس که به عنوان عضو ناظر هستند، از دولت می باشند و عدم حضور شورای رقابت به عنوان یک نهاد فراقوه ای در این جایگاه، منجر به واگذاری هایی می شود که در آن ها مسائل مهمی نظیر شناخت نوع صنعت، ساختار بازار آن و قوانین رقابت مختص آن صنعت، در نظر گرفته نشده است. با توجه به شیوه نادرست واگذاری های در حوزه انرژی که در مقاله به آن ها اشاره شد، تغییر ترکیب افراد هیأت واگذاری، ضرورتی اجتناب ناپذیر به شمار می آید.

۳-۳- نامه به مسئول:

جناب آقای دکتر جهانگیری

معاون اول محترم رئیس جمهور

با سلام و احترام؛ همان طور که مستحضر هستید اساسنامه نهاد تنظیم گر بخش برق در آذر ماه ۹۷ به تصویب شورای محترم رقابت رسید و در حال حاضر اساسنامه به منظور بررسی به هیأت محترم وزیران ارسال شده است. «پاسخگویی»، به عنوان یکی از مهم ترین ویژگی های نهادهای تنظیم گر مستقل در طراحی این اساسنامه مورد توجه قرار نگرفته است. این مهم، می تواند از طریق شفافیت آرای اعضای نهاد تنظیم گر برق محقق شود. به عبارتی شفافیت آراء منجر می شود هر عضو نهاد، مسئولیت پذیری، تعهد و پاسخگویی را پیامد ضروری رای دادن خود بداند و در این صورت تمام تلاش خود را می کند تا رأی خویش را بر اساس نظرات مستدل و تحقیق محور بدهد.

با توجه به این موضوع، پیشنهاد می شود ماده ی زیر به اساسنامه نهادهای تنظیم گر در هر بخشی نظیر بخش برق اضافه شود:

- دبیرخانه موظف است در هر نوع رأی گیری که در صحن نهاد به عمل می آید، اسامی اعضای موافق، مخالف، ممتنع و افرادی را که در رأی گیری شرکت نکرده اند در پایگاه اطلاع رسانی شورای رقابت منتشر نماید.

۵- جمع بندی:

در این گزارش، چالش های نظام تنظیم گری بخش انرژی مورد بررسی قرار گرفتند و در نهایت، راهکارهای سیاستی پیشنهاد شدند. عواملی مانند وجود نگرش جزیره ای به تنظیم گری به دلیل فقدان نگرش سیستمی در بخش انرژی، بی توجهی نسبت به تنظیم گری در فرایند تجدید ساختار، تبدیل انحصار دولتی به انحصار شبه دولتی در فرایند واگذاری های بخش انرژی و درک متفاوت متولیان امور انرژی در کشور نسبت به مقوله ی تنظیم گری از مهم ترین چالش های نظام تنظیم گری بخش انرژی به شمار می آیند. تبیین جایگاه تنظیم گری در اصلاح ساختار حکمرانی انرژی کشور و اصلاح ماده (۳۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص ترکیب اعضای هیأت واگذاری از جمله راهکارهای سیاستی است که در این مقاله پیشنهاد شده است.

۶-منابع:

-عظیمزاده آرانی و فرشاد مؤمنی، نهادها و ابزارهای تنظیم‌گری و جایگاه آن در صنعت حمل و نقل ریلی، درس‌هایی برای ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۶۶، پاییز ۱۳۹۶.

-عظیمزاده آرانی، محمد، طراحی نهاد مطلوب تنظیم‌گری، مطالعه موردی: بازار گاز ایران، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۵.

-قیومی، عباس، ساختار مدیریت انرژی در کشورهای توسعه‌یافته و نقش نهادهای تولید علم در آن‌ها، مجله اقتصاد انرژی، ۱۳۸۸.

-مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چالش‌ها و موانع ورود بخش خصوصی در صنعت نفت و پتروشیمی، شماره مسلسل: ۱۰۷۷۳، ۱۳۹۰.

-مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شماره مسلسل: ۱۵۶۱۱، ۱۳۹۶.

-مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مدیریت بازار انرژی، سند ملی انرژی و پیش‌نویس اولیه قانون مدیریت بازار انرژی، دفتر مطالعات بخش عمومی، کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۴۹۸۷، ۱۳۹۵.

-نجفی، غلام‌علی، روزبه مهرآزما، ایرج مهرآزما و قاسم خلیل‌زاده، نظام رگولاتوری، نظام تنظیم و حفظ منافع و مصالح ملی (دولت، تولید کننده و عرضه کننده، مصرف کننده)، مرکز آموزش علمی-کاربردی، گروه بین‌المللی ره‌شهر، ۱۳۹۳.

-نیلی مسعود و همکاران، تدوین طرح جامع شرکت ملی گاز ایران، پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف، ۱۳۹۰.

Heinkel Joan,(۱۹۹۶), Natural Gas Industry Restructuring And Eia Data – Collection”, E., Eia.

MacAvoy, Paul W. (۲۰۰۰), the natural gas market: sixty years of regulation and – deregulation, Yale University.

- Walsten, Scott,(۲۰۰۳), Regulation And Privitization In Telecommunications Reforms, the journal of policy reform, volume ۶, issue ۴.