

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده پژوهی

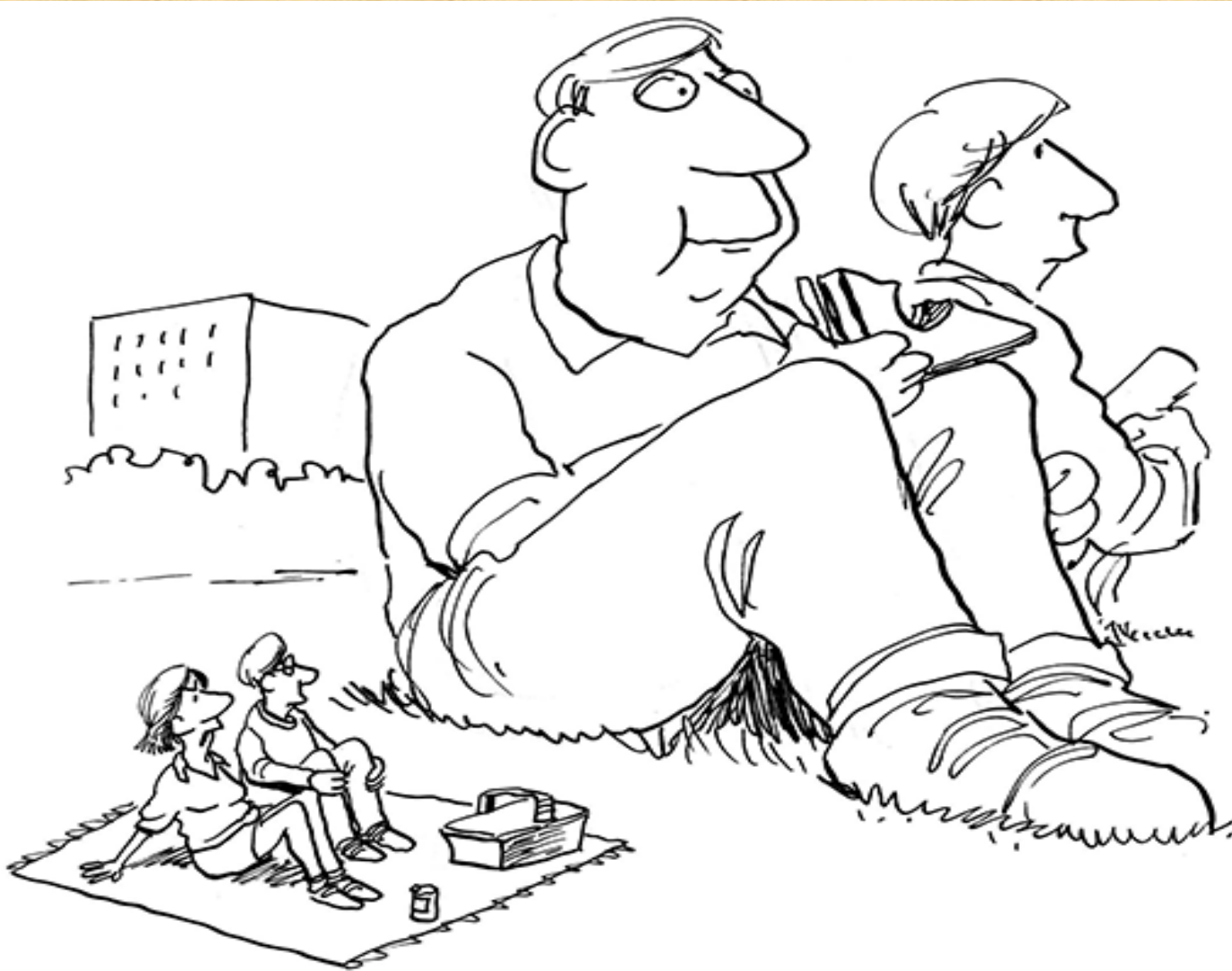


ضرورت تنظیم گری در صنعت برق

محمد اسکندری

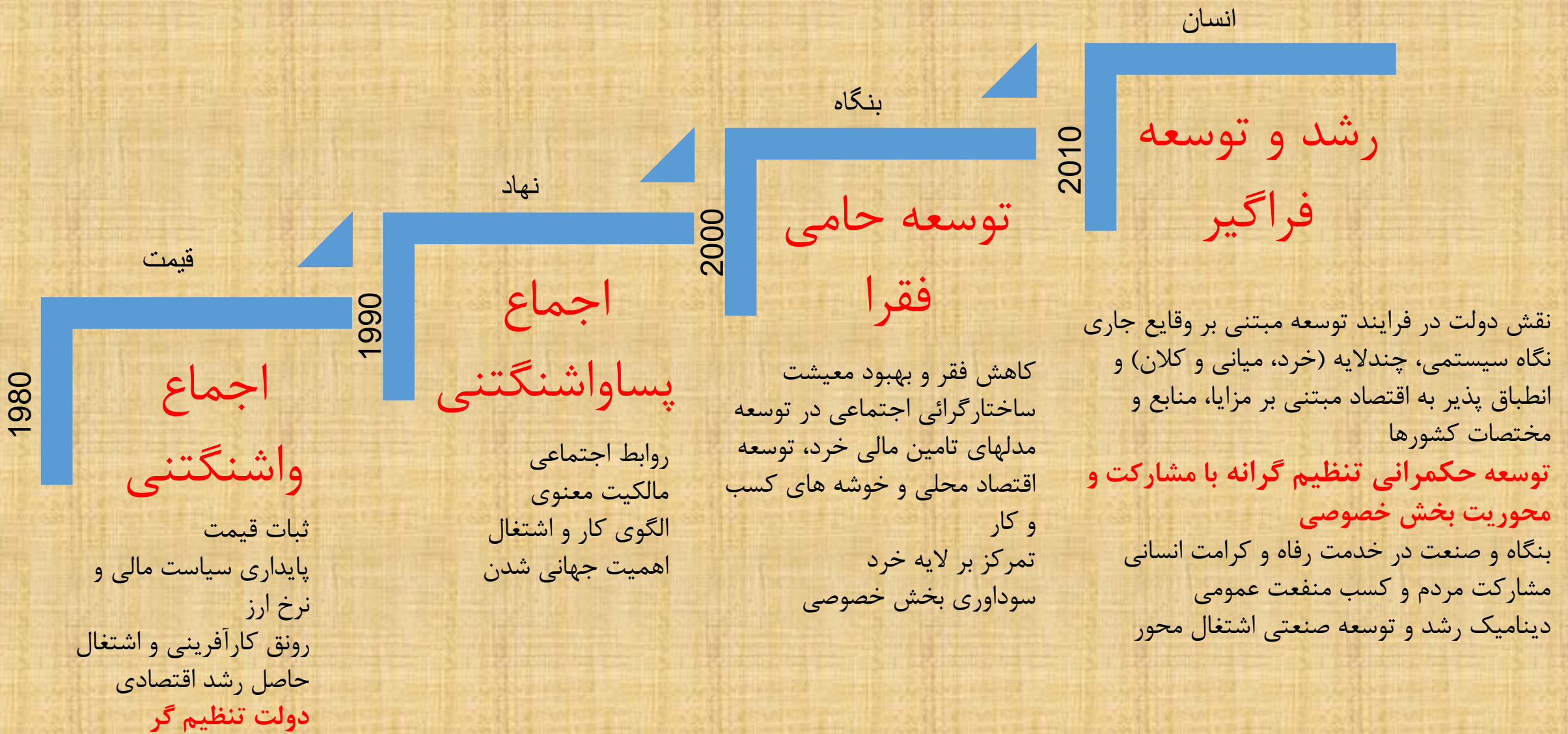
مدیر دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب و کار اتاق ایران

اردیبهشت ۱۴۰۳



"You ever get the feeling that this economy benefits some people more than others?"

آیا احساس می کنید که این اقتصاد
به برخی، بیش از دیگران، منفعت
می رساند؟



روند تجارب سیاستگذاری چهاردهه پیشین

نهاد رگولاتوری

تعریف

یک نهاد رگولاتوری، یک مؤسسه یا سازمان ترجیحا غیردولتی است که دارای پشتوانه قانونی برای اعمال اختیارات مستقل خود در برخی از حوزه های فعالیت اقتصادی است. نهاد رگولاتوری صلاحیت **تنظیمی (وضع مقررات)**، **نظارتی (حسن اجرا)** و **داوری** دارد.

چرایی

دلیل اصلی نیاز به وجود نهادهای رگولاتوری، وجود **انحصارات و یا وجود قابلیت‌های انحصاری** است. در جایی که انحصار وجود ندارد، ساز و کار رقابت تمامی مسائل را حل و فصل میکند و نیازی به رگولاتور نیست

وظایف و اهداف نهاد رگولاتوری

- ۱- **مقررات گذاری** (تنظیم روابط، نظارت بر قراردادهای (حقوق طرفین)، تعرفه ها، جرائم، قیمتها، ...) با ویژگیهای: شفافیت و پاسخگویی، پیش بینی پذیری، انعطاف پذیری
- ۲- **پایش و نظارت**: پایش مستمر مقررات و روابط تنظیم شده به منظور حصول اطمینان از حسن اجرای آن
- ۳- **داوری و رسیدگی به شکایات**: برخورداری از اختیار و امکان جریمه برای متخلفین (بعنوان ضمانت اجراء)

نگاشت نهادی تنظیم گری

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

ماده ۵۸:

- تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی.
- ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالا و خدمات.
- ابلاغ دستور العمل و راهنماهای تسهیل رقابت و منع انحصار.
- ارایه نظر مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نظر.
- تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل‌های تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری.

❖ ماده ۵۹: شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم گر بخشی) را به دولت ارسال نماید. هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. تأسیس نهادهای تنظیم گر بخشی تنها به موجب قانون و با رعایت احکام ذیل امکان پذیر خواهد بود.

❖ تبصره ۱ (الحاقی ۱۳۹۷/۰۳/۲۲) - مرکز ملی رقابت انجام وظایف دبیرخانه و پشتیبانی این نهادها را بر عهده دارد.

❖ تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۹۷/۰۳/۲۲) - اساسنامه نهادهای تنظیم گر بخشی باید موارد زیر را دربربگیرد:

- ❖ الف (الحاقی ۱۳۹۷/۰۳/۲۲) - حیطة اختیارات نهاد تنظیم گر به گونه ای است که:
 - ۱ - آن دسته از وظایف و اختیارات شورای رقابت که به نهاد تنظیم گر بخشی واگذار می شود، مشخص شود.
 - ۲ - وظایف و اختیارات تعیین شده برای نهاد تنظیم گر از وظایف شورای رقابت و سایر دستگاهها و نهادها سلب شود.
 - ۳ - هیچ یک از نهادهای تنظیم گر بخشی، نتواند مغایر با این قانون یا مصوبات قبل و بعدی شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی کند.

❖ ماده ۶۲: به عنوان تنها مرجع رسیدگی ورود به رویه‌های ضد رقابتی راساً یا بر اساس شکایت هر شخص حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل، دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، نهادهای تنظیم کننده بخشی، سازمانها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت حقوق مصرف کنندگان و دیگر سازمانهای غیردولتی و تصمیم گیری در مورد آن با رعایت ماده ۶۱.

منبع: فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

رقابت پذیری:

رقابت پذیری، مجموعه ای از قابلیت‌ها و توانایی‌های یک بنگاه، صنعت و یا یک کشور برای افزایش سهم بازار، سوددهی، رشد ارزش افزوده و ماندن در صحنه رقابت عادلانه و بین المللی برای یک دوره طولانی است.

تحقق رشد اقتصادی و بهره وری مستلزم وجود بازاری رقابتی، کارآمد، چابک و شفاف است.

در نقطه مقابل رقابت پذیری، پدیده تمرکز و انحصار قرار دارد که ماهیتا مانع بهره وری و کارآمدی و بعضا مروج فساد در اقتصادهای غیرشفاف و غیررقابتی است.

شورای رقابت

تسهیل رقابت و منع انحصار در چارچوب فصل نهم سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

مرکز ملی رقابت:

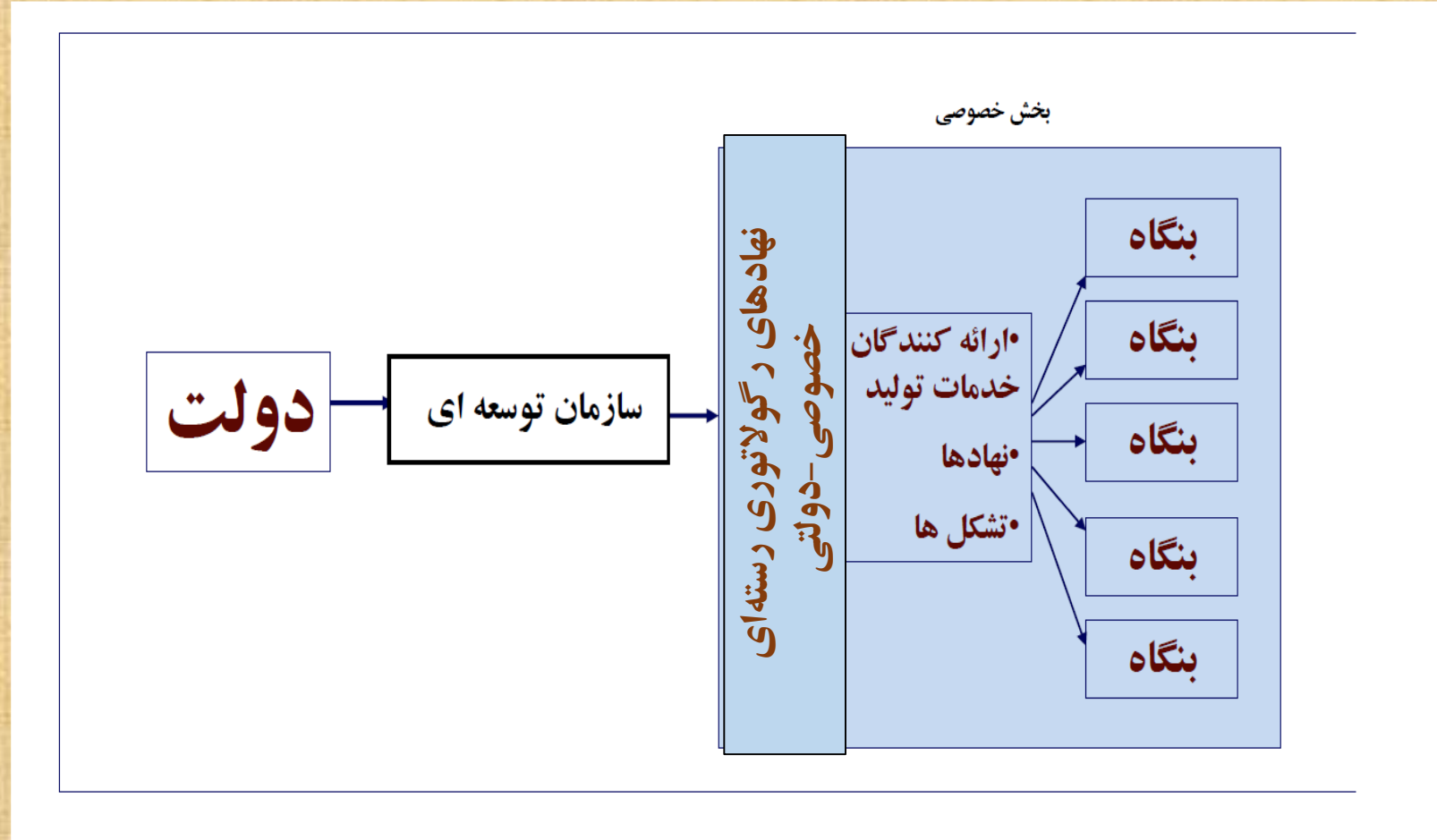
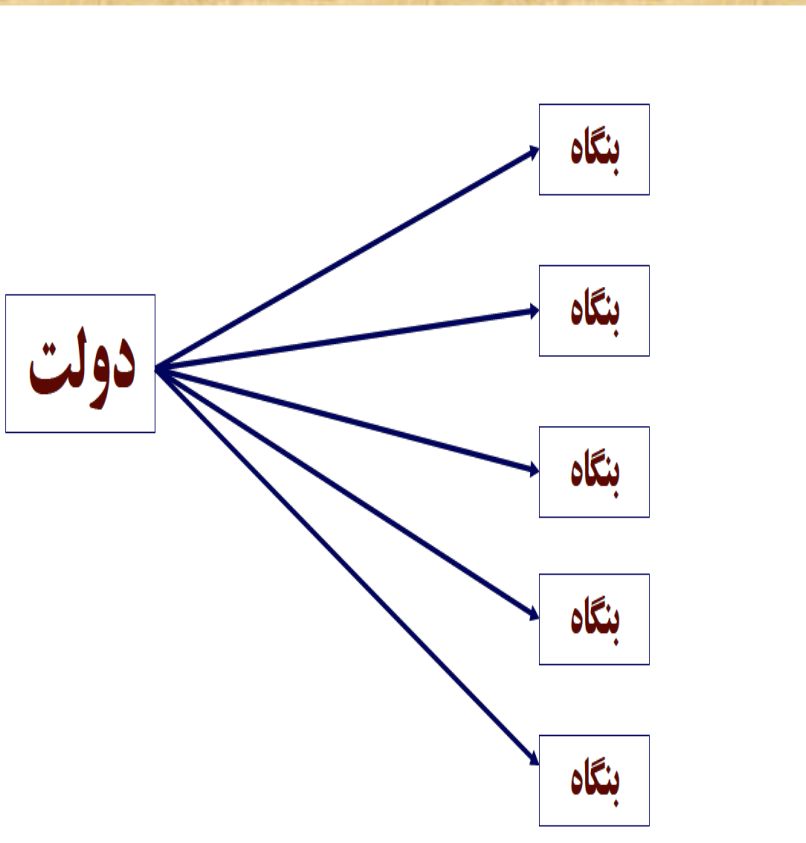
بر اساس ماده ۵۴ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور انجام امور کارشناسی و اجرای فعالیتهای دبیرخانه ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب موسسه‌ای دولتی مستقل زیر نظر رییس جمهور در سال ۱۳۸۹ تاسیس گردید و در این مدت کارگروه های خودرو، نیرو (برق)، مخابرات و راه آهن تشکیل گردیده است.

Innovation+Quality+Price=Competition



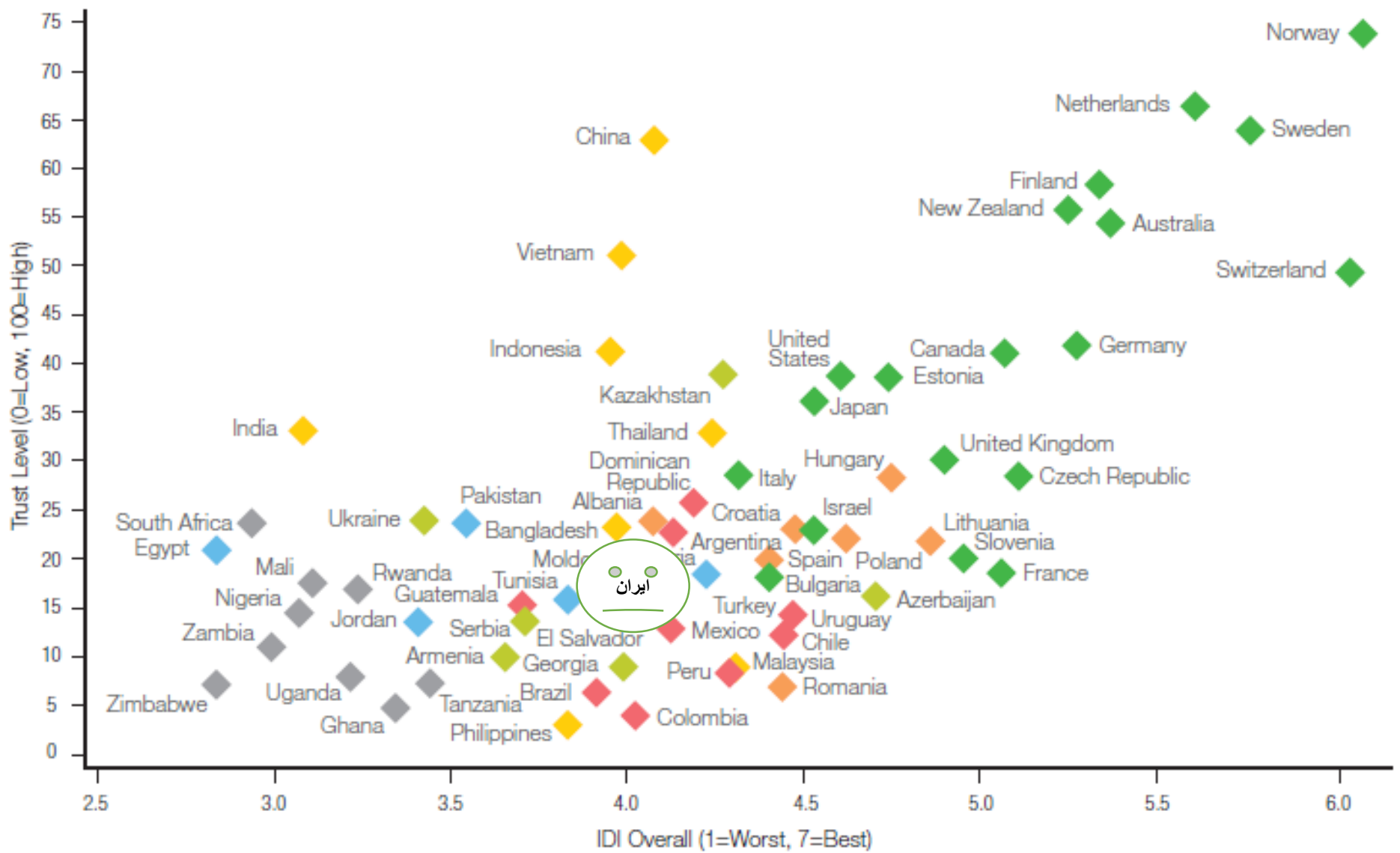
ساختار حکمرانی جدید

ساختار حکمرانی سنتی



سرمایه اجتماعی





شاخص توسعه اقتصاد فراگیر و سطح اعتماد

Sources: World Values Survey (2014), World Economic Forum

مطالعات و مستندات کارشناسی

- گزارشهای مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری
- گزارشهای مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
- گزارش کارشناسی تشکیل سه نهاد تنظیم گر برق، پتروشیمی و پسماند در شورای رقابت
- گزارش کارشناسی دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب و کار
- کتب و مقالات بسیار متنوع در این زمینه

سوال (از جنبه های حقوقی، اقتصادی و حکمرانی نوین)

- آیا صنعت برق به حکمرانی تنظیم گرانه نیاز دارد؟
- آیا اکنون تنظیم گری دارد؟ اگر بلی، چه نوع و کارامدی آن چیست؟
- چه نوع تنظیم گری چاره کار است؟
- مزایا و معایب تنظیم گری در صنعت برق با سناریوهای مختلف چیست؟
- و **برنامه عمل** چیست؟ کدام متولی و چگونه؟

جلسه ۵۱۶ ام شورای رقابت مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۸

به استناد ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) بخشی، منوط به تشخیص شورای رقابت مبنی بر نیاز به وجود تنظیم‌گر بخشی مستقل است که در این راستا شورای رقابت، پیش‌تر تأسیس نهاد را برای سه بخش نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته؛ برق و پسماند مصوب کرده بود. **پس از بررسی مجدد این سه بخش از ابعاد مختلف از جمله قابلیت رسیدگی به مسائل رقابتی این بخش‌ها در شورای رقابت،** شورای رقابت به این نتیجه رسید که در این بخش‌ها، نیاز به ایجاد ساختار جدید و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل نیست و رسیدگی به مسائل و موضوعات رقابتی بخش‌های مزبور در ساختار کنونی شورای رقابت و با تشکیل کارگروه‌های تخصصی ذیل شورا امکان‌پذیر است و صورت می‌گیرد. لذا پیشنهادهای ارائه شده قبلی به دولت مسترد می‌گردد.

آیا مصادیق قبلی وجود انحصار در بازارهای سه بخش مذکور برطرف شده؟ دلایل کارشناسی تصویب این مصوبه مشخص نمی‌باشد؟ آیا این مصوبه تخطی از اجرای قانون و اجرای احکام قبلی نیست؟ (لغو احکام قطعی شورا بدون دلیل و حتی رعایت مفاد ماده ۶۱)

نتیجه تشکیل کارگروه نیرو (برق)، از سال ۹۳ تاکنون چه بوده است؟

کارگروه نیرو (برق):

مطابق با بند (۶) تصویب‌نامه شماره ۱۹۲۴۳۷/ت/۵۰۳۹۳ هـ مورخ ۲۸/۱۲/۱۳۹۲ هیات وزیران، به منظور حصول اطمینان از تنظیم مقررات و پایش لازم در بخش‌های انحصاری و همچنین حفظ و تقویت رقابت در بخش‌های رقابتی و مطابق با ماده ۵۹ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت می‌تواند پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیات وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور با به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید. لذا **کارگروه نیرو در مرکز ملی رقابت در تیرماه ۱۳۹۳** به منظور تهیه متن پیشنهادی جهت تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخش برق تشکیل شد. به منظور بررسی بازار برق و بررسی نهادهای مقررات‌گذاری در این بازار در سایر کشورها، مطالعاتی در برخی از کشورها صورت پذیرفته و نتایج آن در جلسات شورای رقابت و مرکز ملی رقابت با حضور نمایندگان آن مرکز، نمایندگان شورای رقابت و متخصصان صنعت برق که از طرف وزیر نیرو معرفی شده بودند، برگزار و وظایف نهاد تنظیم‌کننده بخش برق و اعضای پیشنهادی آن نهاد همچنین متن پیشنهادی جهت ارائه به هیات وزیران تهیه شد.