



اتحادیه بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

بررسی لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم گر بخش برق با شماره ثبت (۳۰۶) (ویرایش اول)



اسفند ماه ۱۳۹۹

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

بررسی لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق با شماره ثبت

(۳۰۶)

(ویرایش اول)

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کنندگان: کمیسیون انرژی اتاق ایران

ناظران علمی: حمیدرضا صالحی، دکتر محمد قاسمی

تاریخ انتشار: اسفند ماه ۱۳۹۹

طبقه‌بندی موضوعی: تنظیم‌گری

واژه‌های کلیدی: تنظیم‌گر بخشی، صنعت برق، سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نیش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست

چکیده	۴
۱- مقدمه	۶
۲- ضرورت تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخش برق	۶
۳- مروری بر ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	۸
۴- بررسی لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق	۹
۴-۱- جزء (۱) و (۲) ماده واحده	۹
۴-۲- بند (۳) ماده واحده	۱۱
۴-۳- تبصره ماده واحده	۱۱
۵- جمع‌بندی	۱۲

چکیده

براساس ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶، این اختیار به شورای رقابت داده شده بود تا در حوزه کالا و خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت وزیران ارائه دهد و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار کند. پس از گذشت ۱۱ سال از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، نهاد تنظیم‌کننده بخشی در هیچ یک از حوزه‌ها شکل نگرفت تا اینکه در سال ۱۳۹۷، با اصلاح قانون مذکور از جمله ماده (۵۹) آن، گام‌های جدی و موثری برای تشکیل این نهاد برداشته شد و بسیاری از کاستی‌های قانون سابق مرتفع گردید. شایان ذکر است که در ماده (۵۹) اصلاحی قانون مذکور، شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گری بخشی) را به دولت ارسال نماید. هیات دولت نیز مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. در همین راستا در مرداد ماه سال ۱۳۹۹، لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق به مجلس شورای اسلامی ارسال گردید. بررسی‌های انجام شده در این پژوهش نشان می‌دهد:

- وجود ابهام در ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی موجب شده که فرایند قانونی شکل گرفته برای تأسیس به گونه‌ای باشد که تصویب اساسنامه آن توسط هیئت وزیران صورت گیرد. این درحالی است که بررسی سوابق تصویب قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بر تصویب این اساسنامه در مجلس شورای اسلامی تأکید کرده است. با این وجود، چنانچه رویه قانونی در نظر گرفته شده قابل قبول باشد، بدلیل عدم تعیین مهلت قانونی برای تصویب اساسنامه در هیئت وزیران، موضوع بند (۲) ماده واحده لایحه فوق‌الذکر، ممکن است شکل‌گیری این نهاد به درازا کشیده شود. در این صورت پیشنهاد می‌شود، «مهلت سه ماهه از زمان ابلاغ قانون» در تصویب این بند مدنظر قرار گیرد.
- در بند (۳) ماده واحده لایحه مزبور، محل استقرار دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر بخش برق، وزارت نیرو پیشنهاد شده که این موضوع صراحتاً مغایر با تبصره (۱) ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است. تصویب چنین بندی نه تنها از استقلال این نهاد می‌کاهد، بلکه موجب افت هماهنگی میان سایر نهادهای تنظیم‌گر بخشی به ویژه در موقع حل و فصل مغایرت‌ها و تعارضات خواهد شد.
- در تبصره ذیل ماده واحده این لایحه، به منظور اجتناب از تکرار رویه قانونی برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها، اجازه تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها و محل استقرار دبیرخانه آنها توسط هیئت وزیران مطرح شده است.

چنانچه رویه قانونی برای تصویب این لایحه قابل قبول باشد، شایسته است که با توجه به بند فوق، تعیین تکلیفی برای محل استقرار دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها در این بند صورت نگیرد.

علاوه بر ملاحظات و پیشنهادهای فوق‌الذکر، انتظار می‌رود که براساس ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، در لایحه موردنظر برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخش برق به موضوعاتی ذیل نیز پرداخته شود.

۱. حیطه اختیارات موضوع بند «الف» تبصره (۲) ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ➤ آن دسته از وظایف و اختیاراتی که از شورای رقابت به نهاد تنظیم‌گر بخشی واگذار می‌شود، به طور دقیق و شفاف مشخص شود.

➤ وظایف و اختیارات داده شده به نهاد تنظیم‌گر بخشی از وظایف شورای رقابت و سایر دستگاه‌ها و نهادها سلب شود.

➤ هیچ نهاد تنظیم‌گر بخشی نتواند مغایر با این قانون و مصوبات قبل و بعدی شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی به عمل رساند.

۲. ترکیب اعضا نهاد تنظیم‌گر مستقل بخش برق موضوع بند «ب» تبصره (۲) ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

➤ دو نفر از قضات به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه در ترکیب اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی عضویت داشته باشند.

➤ ترکیب اعضاء متشکل از نمایندگان دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط، نمایندگان بخش‌های غیردولتی و صاحب‌نظران در حوزه‌های حقوقی و اقتصادی باشد.

➤ الزامات ساختاری در نظر گرفته شده برای اعضای شورای رقابت که در مواد (۵۵) و (۵۶) این قانون آمده است، برای اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی نیز رعایت شود.

۳. بودجه و اعتبارات نهاد تنظیم‌گر مستقل بخش برق موضوع بند «پ» تبصره (۲) ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

➤ بودجه و اعتبارات نهاد تنظیم‌گر بخشی از محل دریافت عوارض از اشخاص حقوقی تحت تنظیم تأمین می‌شود.

➤ منابع حاصل از دریافت عوارض به عنوان درآمد اختصاصی هر یک از نهادهای تنظیم‌گر بخشی اختصاص یابد.

➤ همچنین میزان عوارض باید به صورت سالیانه در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شود.

➤ حداقل و حداکثر عوارض برای هر بخش در اساسنامه نهاد تنظیم‌گر آن بخش تعیین شود.

۱- مقدمه

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خرداد ماه سال ۱۳۸۴ اهدافی را مورد نظر قرار داده بود که در قالب قانون مربوط به آن مقرر شده بود، پیگیری شود. براساس گزارش‌های منتشر شده^۱، متأسفانه عملکرد قانون با اهداف سیاست‌ها و قانون همراستا نبوده است. با توجه به اینکه یکی از اهداف اصلی قانون مذکور، تقویت بخش خصوصی در اقتصاد ایران و افزایش سهم این بخش در فعالیتهای اقتصادی بود، لذا بدین منظور مقرر گردید که دولت از حوزه تصدی‌گری خارج و به امور حاکمیتی بپردازد. از همین‌رو در این چارچوب و بر اساس ماده (۲) قانون فوق، برخی از فعالیت‌ها با ماهیت انحصار طبیعی مشمول واگذاری شد و برای تسهیل این گونه فعالیت‌ها، طبق فصل نهم قانون موضوع تشکیل رگولاتوری در دستور کار قرار گرفت. علی‌رغم گذشت بیش از یک دهه از تصویب قانون مذکور، موضوع تأسیس نهاد تنظیم‌گر باتکلیف ماند تا اینکه در سال ۱۳۹۷، «قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مطابق این قانون شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به هیأت وزیران ارسال نماید. هیأت وزیران هم مکلف گردید که اقدام قانونی لازم را برای تأسیس نهاد مزبور اتخاذ نماید. از همین‌رو لایحه مذکور بدین منظور در مرداد ماه سال ۱۳۹۹ تنظیم شد. در این پژوهش در بخش نخست، ضرورت تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخشی به اختصار مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در بخش دوم، اجزای ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تشریح شده است. در بخش سوم، لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق از حیث محتوا و فرایند تصویب مورد نقد و بررسی قرار گرفته و پیشنهادات و نکاتی برای اصلاح احکام پیشنهادی ارائه شده است.

۲- ضرورت تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخش برق

صنایع آب، برق، گاز و موارد مشابه که تحت عنوان خدمات عمومی^۲ شناخته می‌شوند، در گروه صنایع با انحصار طبیعی قرار می‌گیرند. ویژگی انحصار طبیعی بودن این صنایع موجب شده که شرکت‌های تأمین و ارائه‌کننده آن کالا و خدمات بتوانند با استفاده از صرفه مقیاس در عرضه آنها، برتری قابل توجهی به لحاظ هزینه بر دیگر رقبای خود بدست آورند و سود بیشتری را برای خود یا صرفه‌جویی را برای مشتریان رقم بزنند. علاوه بر این، چون صنایع فوق‌الذکر نیاز به سرمایه‌گذاری اولیه بسیار بالایی در مقایسه با دیگر صنایع دارند، شرکت‌های کمتری قادر و متمایل برای ورود به عرصه خدمات مزبور هستند و در واقع همانند مانعی برای ورود رقبای جدید به این حوزه عمل می‌کند. به عبارت دیگر، عرصه حضور برای تعدادی از شرکت‌ها که

^۱ - گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی در خصوص «عملکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی در حوزه اجرای سیاست‌های

کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»

^۲ Utilities

فعالاً در بازار حضور دارند، نوعی انحصار برای صاحبان آنها به وجود می‌آورد. در چنین شرایطی، چنانچه دولت برای تشویق ورود شرکت‌های مختلف، مشوق‌های خاصی را در نظر بگیرد، ورود نامحدود مجموعه‌های مشابه را بدنبال خواهد داشت که این امر منتج به افزایش ناکارآمدی می‌گردد. از دیگر آثار انحصار طبیعی و بالابودن سرمایه‌گذاری آن است که تأسیسات مربوطه را به سهولت نمی‌توان به فروش رساند یا در صنایع دیگر مورد استفاده قرار داد. لذا این وضعیت مانع از خروج سرمایه‌گذاران از این عرصه می‌گردد.

با تأسیس شرکت‌های فعال و ارائه دهنده خدمات عمومی آب، برق، گاز و غیره، اگر کنترل نحوه فعالیت شرکت‌ها در بازار از جمله قیمت‌گذاری و تعرفه ارائه خدمات مزبور برعهده آن شرکت‌ها باشد، مجدداً شرکت‌های قدرتمند، زمینه را برای حذف رقبای خود نظیر شرکت‌های کوچک و نوپا، فراهم می‌سازند. از سویی دیگر، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به دلیل عدم کارایی و سوء مدیریت، این خدمات را نامناسب و با هزینه تمام شده بالاتری عرضه می‌کنند. از همین‌رو ضرورت اصلی کنترل و وضع مقررات در رابطه با خدمات عمومی مذکور، ارائه این خدمات با کیفیت مناسب و قیمتی معقول است. بنابراین، مقررات حاکم بر بازارها به ویژه در صنایعی که انحصار از سمت عرضه یا تقاضا کننده وجود دارد، باید به گونه‌ای وضع شود که منافع کلیه ذینفعان و مصالح عمومی در نظر گرفته شود. برای این منظور باید سازوکاری در نظام حکمرانی حوزه انرژی در نظر گرفته شود که به موجب آن مصالح کشور و منافع کلیه ذینفعان بررسی شود؛ مقررات خاص را وضع کند؛ مدیریت و کنترل خود در بازار را اعمال نماید.

در حال حاضر وزارت نیرو، هیأت تنظیم بازار برق ایران و شرکت مدیریت شبکه برق ایران، نهادهای تنظیم مقررات در حوزه انرژی در بخش برق ایران هستند. هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی و وزارت نفت، وظیفه تنظیم مقررات در بخش نفت و گاز را انجام می‌دهند. نهادهای تنظیمی در حوزه انرژی در ایران با دو مشکل اصلی روبرو هستند؛ اولاً، این نهادها جزئی از بدنه دولت بوده و کاملاً به دولت وابسته هستند. شایان ذکر است که وضع مقررات توسط هیأت تنظیم بازار برق ایران در حالی صورت می‌گیرد که در آن، بیش از ۴۴ درصد از ظرفیت نیروگاهی منصوب در کشور در اختیار وزارتخانه متبوع این هیئت قرار دارد. ثانیاً، مقررات مؤسس آنها، قوانین مجلس نبوده و بر اساس قانون‌گذاری اولیه تشکیل نشده‌اند. این نهادها مطابق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی وزارتخانه‌ها و به عبارت دیگر، قوانین ثانویه ایجاد شده‌اند. برای مثال، هیأت تنظیم بازار برق ایران، در پی دستور وزیر نیرو و وفق آیین‌نامه «تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در سراسر کشور» در سال ۱۳۸۲ تشکیل شد.

با توجه به نکات فوق، تشکیل نهاد تنظیم‌گر در بخش‌هایی که متأثر از تبعات منفی انحصار هستند، مطابق ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. به موجب حکم ماده مذکور، دولت بر اساس پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۸ هیأت وزیران، تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر

بخش برق را به تصویب رساند و مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۱ لایحه تأسیس آن را برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود.

۳- مروری بر ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی از جمله مواد اصلاح شده در «قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» است که مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس ماده (۵۹) قانون مذکور، شورای رقابت مکلف شده که در حوزه کالا و خدماتی که بازار آنها به «تشخیص شورا» مصداق «انحصار» و نیازمند «تأسیس نهاد تنظیم‌گر» بخشی است، پیشنهاد خود را برای «تأسیس» و «اساسنامه» آن به هیئت وزیران ارسال نماید.

همچنین به موجب این قانون، هیئت وزیران مکلف شده که حداکثر «ظرف مدت سه ماه» از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، «اقدام قانونی لازم» را برای تأسیس نهاد مزبور اتخاذ نماید. شایان ذکر است که در ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، چارچوب و قواعد لازم‌الرعایه در اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی تصریح و تبیین شده که موضوعاتی به شرح ذیل را در بر می‌گیرد.

محل	موضوع	شرح
تبصره (۱)	دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر	وظایف دبیرخانه و پشتیبانی این نهاد بر عهده «مرکز ملی رقابت» گذاشته شده است.
بند «الف» تبصره (۲)	حیطه اختیارات	۱. آن دسته از وظایف و اختیاراتی که از شورای رقابت به نهاد تنظیم‌گر بخشی واگذار می‌شود، مشخص شود. ۲. وظایف و اختیارات داده شده به نهاد تنظیم‌گر بخشی از وظایف شورای رقابت و سایر دستگاه‌ها و نهادها، سلب شود. ۳. هیچ نهاد تنظیم‌گر بخشی نتواند مغایر با این قانون و مصوبات قبل و بعدی شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی به عمل رساند. مرجع تشخیص و حل و فصل مغایرت‌ها، شورای رقابت است که با توجه به ملاحظات هر حوزه در اساسنامه نهاد تنظیم‌گر، مشخص شود.
بند «ب» تبصره (۲)	ترکیب اعضا	۱. دو نفر از قضات به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه در ترکیب اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی عضویت داشته باشند. ۲. ترکیب اعضا متشکل از نمایندگان دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط، نمایندگان بخش‌های غیردولتی و صاحب‌نظران در حوزه‌های حقوقی و اقتصادی باشد.

محل	موضوع	شرح
		۳. الزامات ساختاری در نظر گرفته شده برای اعضای شورای رقابت که در مواد (۵۵) و (۵۶) این قانون آمده است، برای اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی نیز رعایت شود.
بند «پ» تبصره (۲)	بودجه و اعتبارات	۱. بودجه و اعتبارات نهاد تنظیم‌گر بخشی از محل دریافت عوارض از اشخاص حقوقی تحت تنظیم تأمین می‌شود. منابع حاصل از دریافت عوارض به عنوان درآمد اختصاصی هر یک از نهادهای تنظیم‌گر بخشی اختصاص یابد. همچنین میزان عوارض به صورت سالیانه در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی گردد.
		۲. حداقل و حداکثر عوارض برای هر بخش در اساسنامه نهاد تنظیم‌گر آن بخش تعیین شود.

۴- بررسی لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق

۴-۱- جزء (۱) و (۲) ماده واحده

شرح حکم پیشنهادی: در جزء (۱) ماده واحده لایحه، بر اساس ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۷، اختیار تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق به پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیأت وزیران، مجاز شناخته می‌شود. همچنین در جزء (۲) مقرر شده که اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق به پیشنهاد شورای رقابت به تصویب هیأت وزیران برسد.

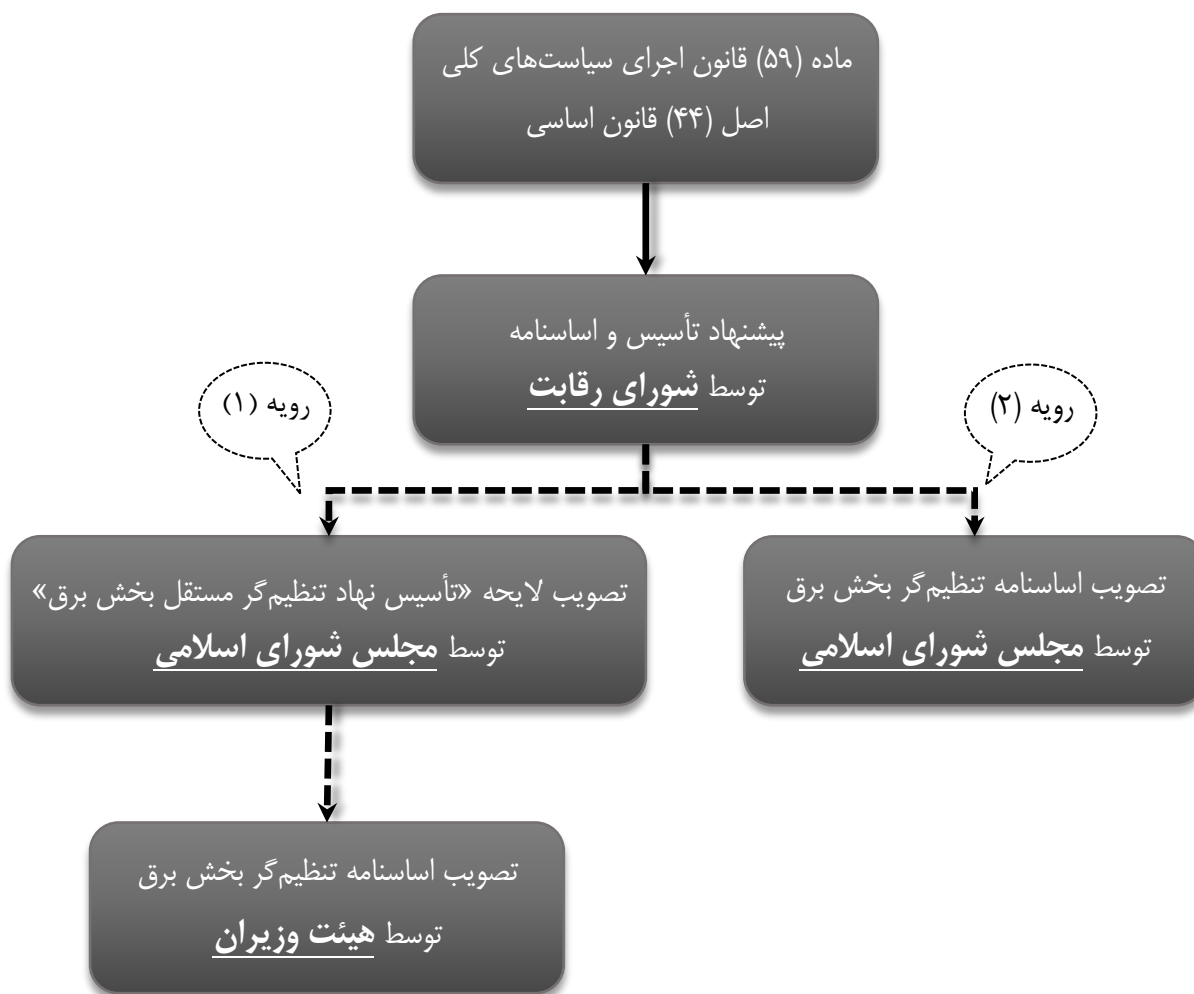
بررسی کارشناسی و پیشنهاد: در بخشی از ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۷ آمده است: «... هیأت وزیران مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد...». به موجب این قانون، «اقدام‌های قانونی لازم» برای تأسیس نهادهای مزبور را می‌توان طی دو رویه رسیدگی کرد که به شرح شکل (۱) آمده است. در حال حاضر، در فرایند قانونی در نظر گرفته شده در اجرای ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق، عبارتی که محل ابهام قرار دارد، به شرح رویه (۱) نشان داده شده در شکل (۱) در حال پیگیری و رسیدگی است. این در حالی است که در طرح «اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۹۷/۰۲/۰۲ مجلس شورای اسلامی^۳ بجای عبارت فوق‌الذکر، عبارت «اساسنامه نهاد تنظیم‌گر مربوطه را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.» آمده است که ضرورت تصویب اساسنامه در مجلس شورای اسلامی و مطابق رویه (۲) شکل (۱) را مورد تأکید قرار می‌دهد. ولیکن از آنجا که الزام دولت به ارائه لایحه اساسنامه مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی^۴ است، مجلس

^۳ نامه شماره ۷۹۷۰/۳۴۳ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۰۸ ریاست مجلس شورای اسلامی به دبیر شورای نگهبان.

^۴ نامه شماره ۵۱۵۸/۹۷/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۲۲ دبیر شورای نگهبان به ریاست مجلس شورای اسلامی.

شورای اسلامی این ابهام را مرتفع کرده، در مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ به تصویب رسانده و به موجب آن عبارت «اقدام قانونی لازم جهت تأسیس نهاد مزبور» جایگزین آن شده است.^۵

شکل (۱): اقدامات قانونی لازم برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخش برق



لذا پیشنهاد می‌شود، در ابتدای امر برای رسیدگی به این لایحه و رفع ابهام از فرایند قانونی برای تأسیس این نهاد، طرح استفساریه آن تهیه و توسط مجلس شورای اسلامی تصویب گردد. همچنین شایان ذکر است که با در نظر گرفتن فرضیه قابل قبول بودن رویه (۱) در شکل (۱)، درخصوص تصویب اساسنامه تنظیم‌گر بخش برق توسط هیئت وزیران،

^۵ نامه شماره ۳۴۲/۲۴۷۴۴ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۰۲ ریاست مجلس شورای اسلامی به دبیر شورای نگهبان.

موضوع جز (۲) ماده واحده لایحه، بازه زمانی لازم برای اقدام مربوطه تعیین نشده و ابهام دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود این بند به شرح ذیل اصلاح شود.

محل	اصلاحی / الحاقی	متن پیشنهادی
جزء (۲) ماده واحد	اصلاحی	اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق به پیشنهاد شورای رقابت <u>حداکثر سه ماه از زمان ابلاغ این قانون</u> به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۲-۴- بند (۳) ماده واحده

شرح حکم پیشنهادی: در این حکم محل استقرار دبیرخانه تنظیم‌گر بخش برق با استفاده از ظرفیت‌های موجود و بدون گسترش تشکیلات جدید، وزارت نیرو پیشنهاد شده است.

بررسی کارشناسی و پیشنهاد: این بند پیشنهادی مغایر با تبصره (۱) ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۷ بوده و برای تصویب آن به رأی دو-سوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیاز است. بنا به ضرورت حفظ استقلال نهاد تنظیم‌گر بخشی و افزایش هماهنگی میان نهادهای تنظیم‌گر سایر بخش‌ها به ویژه در حوزه انرژی پیشنهاد می‌شود که بند (۳) ماده واحده این لایحه حذف شود.

۳-۴- تبصره ماده واحده

شرح حکم پیشنهادی: به موجب این حکم پیشنهاد شده که اساسنامه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها و محل استقرار آنها به پیشنهاد شورای رقابت و به تصویب هیئت وزیران برسد.

بررسی کارشناسی و پیشنهاد: بررسی بندهای (۱) و (۲) ماده واحده این لایحه و رویه (۱) نشان داده شده در شکل (۱) حاکی از آن است که به منظور اجتناب از تکرار تشریفات قانونی، اجازه تأسیس نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها درخواست شده است. از سویی دیگر محل استقرار دبیرخانه تنظیم‌گر بخش برق در بند (۳) ماده واحده لایحه در وزارت نیرو درخواست شده که برای تصویب نیازمند موافقت معادل دو-سوم از کل آرای نمایندگان است، لذا برای اجتناب از تکرار چنین شرایطی، در این تبصره اختیار تعیین و تصویب محل استقرار دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها توسط هیئت وزیران مطرح شده است.

چنانچه رویه فعلی برای اقدامات قانونی لازم برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق و تصویب اساسنامه آن توسط هیئت وزیران قابل قبول باشد، پیشنهاد می‌شود تبصره ماده واحده لایحه به شرح ذیل اصلاح شود.

محل	اصلاحی / الحاقی	متن پیشنهادی
تبصره	اصلاحی	اساسنامه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها و محل استقرار دبیرخانه آنها به پیشنهاد شورای رقابت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

از سویی دیگر، در صورت لزوم تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق در مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود.

۵- جمع‌بندی

در حال حاضر نهادهای تنظیم‌گر بخش برق کشور را می‌توان وزارت نیرو، هیأت تنظیم بازار برق ایران و شرکت مدیریت شبکه برق ایران برشمرد. شایان ذکر است که هم‌اکنون تنظیم‌گر بخش برق دارای دو ایراد عمده است؛ اولاً، این نهادها جزئی از بدنه دولت بوده و کاملاً به دولت وابسته هستند. وضع مقررات توسط هیأت تنظیم بازار برق ایران در حالی صورت می‌گیرد که در آن بیش از ۴۴ درصد از ظرفیت نیروگاهی منصوب در کشور در اختیار وزارتخانه متبوع این هیئت قرار دارد. ثانیاً، مقررات مؤسس آنها، قوانین مجلس نبوده و بر اساس قانون‌گذاری اولیه تشکیل نشده‌اند. این نهادها مطابق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی وزارتخانه‌ها و به عبارت دیگر، قوانین ثانویه ایجاد شده‌اند. برای مثال، هیأت تنظیم بازار برق ایران، در پی دستور وزیر نیرو وفق آیین‌نامه «تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در سراسر کشور» در سال ۱۳۸۲ تشکیل شده است.

با توجه به نکات فوق‌الذکر، تشکیل نهاد تنظیم‌گر در بخش‌هایی که متأثر از تبعات منفی انحصار هستند، مطابق با ماده (۵۹) قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته‌اند. به موجب حکم ماده مذکور، دولت بر اساس پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۸ هیأت وزیران، تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق را به تصویب رساند و مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۱ لایحه آن را برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود. لازم به ذکر است که این لایحه عاری از ایراد نبوده و از حیث محتوایی و فرایندی قابل نقد و بررسی است.

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 محل توجه خود قرار داده، لیکن موضوعاتی از قبیل حیطه اختیارات، ترکیب اعضا و بودجه و اعتبارات این نهاد به ترتیب موضوع احکام بند

«الف»، «ب» و «پ» تبصره (۲) ماده فوق‌الذکر مغفول مانده است. علی‌ایحال با توجه به بررسی‌های صورت گرفته بر روی احکام لایحه مذکور، پیشنهادهایی ذیل ارائه می‌گردند.

محل	لایحه	پیشنهاد	ملاحظات
بند ۱	در اجرای ماده (۵۹) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲، به پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیئت وزیران، تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق مجاز است.	-	-
بند ۲	اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق به پیشنهاد شورای رقابت به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.	اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق به پیشنهاد شورای رقابت <u>حداکثر سه ماه از زمان ابلاغ این قانون</u> به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.	در صورت تصویب اساسنامه در هیئت وزیران
بند ۳	دبیرخانه نهاد تنظیم‌گر بخش برق با استفاده از ظرفیت‌های موجود بدون گسترش تشکیلات جدید، تشکیل و در وزارت نیرو استقرار می‌یابد.	حذف	-
تبصره	اساسنامه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها و محل استقرار دبیرخانه آنها به پیشنهاد شورای رقابت به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.	اساسنامه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها و محل استقرار دبیرخانه آنها به پیشنهاد شورای رقابت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	در صورت تصویب اساسنامه در هیئت وزیران
		حذف	-