

## بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی

ولی رستمی<sup>۱</sup>، لیلی مقیمی<sup>۲\*</sup>

۱. دانشیار دانشکده حقوق علوم و سیاسی دانشگاه تهران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق نفت و گاز دانشگاه تهران

### چکیده

به دلیل اهمیت راهبردی بخش انرژی، تنظیم مقررات این بخش جایگاه ویژه‌ای در میان کشورها دارد و نهادهای تنظیم مقررات نیز در همین خصوص تأسیس شده‌اند. مقاله حاضر در پی پاسخگویی به این پرسش است که چه نهاد یا نهادهایی وظیفه تنظیم مقررات بخش انرژی را بر عهده دارند و چه وظایف رگولاتوری برای آن‌ها مقرر شده است و در چه جایگاهی قرار گرفته‌اند. آیا تنظیم مقررات در بخش انرژی کشورها به عهده نهاد واحدی است یا هریک از زیربخش‌های انرژی از طریق رگولاتوری جداگانه تنظیم می‌شوند. به منظور یافتن پاسخ، ابتدا نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی دیگر کشورها را مطالعه کردیم و با توجه به نتایج و مطابق با فرضیه وجود بسترهای قانونی لازم برای ابقا یا ایجاد نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی در کشور سناریوهایی برای تعیین جایگاه مطلوب نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی پیشنهاد خواهد شد.

### واژگان کلیدی

بخش انرژی، برق، تنظیم مقررات، جایگاه قانونی، گاز، نفت، نهاد تنظیم مقررات.

\* E-mail: [vrostami@ut.ac.ir](mailto:vrostami@ut.ac.ir)

نویسنده مسئول

## ۱. مقدمه

به هرگونه تلاش دولت به منظور هدایت بازار، تنظیم مقررات اطلاق می‌شود (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۲). این ابزار به معنای وضع قوانین در جهت هدایت و اصلاح رفتار عوامل مؤثر در بازار است و به منظور پاسخ‌گویی به شکست/ناکامی بازار استفاده می‌شود. هدف تنظیم مقررات ارتقای رقابت در بازار و کاهش انحصار است (خواجه‌وی، ۱۳۹۴: ۲۱). همچنین، تنظیم مقررات را می‌توان دخالت مستقیم بخش عمومی در ترکیب قراردادهای و توافقات بخش خصوصی قلمداد کرد (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۵).

احتمال انجام فعالیت‌های خرابکارانه اقتصادی در بازار و صنعت و بسیاری از شرایط اقتصادی، سیاسی، قانونی و اجتماعی پیرامون بازار موجب احساس نیاز به وجود یک نظارت عالی به بر فعالیت‌های تولیدکنندگان کالاها و خدمات می‌شود تا ضمن پیشگیری از انجام فعالیت‌هایی که موجبات ایجاد رقابت ناسالم را فراهم می‌کنند، منافع مصرف‌کنندگان در قبال فعالیت‌های انحصارطلبانه تولیدکنندگان نیز حفظ شود (همان: ۴۷).

نهاد تنظیم مقررات سازمان دولتی یا غیردولتی است که دارای اختیارات قانونی برای وضع اصول و قوانین کنترلی صنعت یا بخش اقتصادی است و بر حسن اجرای فعالیت‌های شرکت‌های درون آن صنعت/بخش نظارت داشته و امر داوری دعاوی و اختلافات بازار را نیز بر عهده دارد (خواجه‌وی، ۱۳۹۴: ۲۱).

تأسیس نهادهای تنظیم مقررات در سطح ملی در کشورهای مختلف سابقه طولانی دارد. در کشورهایی همچون انگلستان و ایالات متحده آمریکا این تجربه به قرن نوزدهم میلادی برمی‌گردد (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۵۰). در کشور ما نیز نهادهای تنظیم مقررات فراوانی در بخش‌های مختلف فعالیت دارند (همان: ۱۷۴).

آنچه ما را بر آن داشت که مقاله حاضر را به بررسی آن اختصاص دهیم مطالعه وضعیت حقوقی و قانونی موجود کشور برای تشکیل نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی ایران با شناخت نهادهای تنظیم مقررات این بخش در کشورهای منتخب (امریکا، چین، ژاپن، هند و نروژ) است. معیارهای گزینش هر یک از این کشورها، از ابعاد گوناگون مربوط به بخش انرژی ملحوظ شده است. استفاده از نتایج رویکرد تطبیقی ما را در ارائه

پیشنهادهایی در جهت تشکیل نهاد یا نهادها یا در بهبود عملکرد نهادهای تنظیم مقررات موجود در این بخش، در قالب نهادی جداگانه برای هریک از زیربخش‌های انرژی یا تجمیع وظایف و کارکردهای کلیه بخش‌های انرژی تحت یک سازمان واحد، رهنمون می‌کند.

ابتدا پس از ارائه‌ای مختصر از مفهوم تنظیم مقررات و جایگاه نهاد تنظیم مقررات در زیربخش‌های انرژی میان قوانین موجود، پنج کشور منتخب را مطالعه می‌کنیم، سپس با بررسی نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی در ایران و بیان وظایف و کارکردهای مربوط به هر بخش، از میان نتایج بررسی نهادهای تنظیم مقررات انرژی دیگر کشورها و ایران، به‌منزله جمع‌بندی، راهکارهایی (در قالب سناریو) برای بهبود و ارتقای هرچه بیشتر و بهتر این نهاد یا نهادها در ایران ارائه یا پیشنهاد ایجاد نهاد یا نهادهای تنظیم مقررات مطرح و ظرفیت‌های قانونی موجود کشور برای تحقق هریک از این سناریوها ارزیابی می‌شود. فرضی که در ابتدا بحث ما را حول محور خویش سامان داد، وجود بسترهای قانونی لازم برای ادامه فعالیت یا تشکیل نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی در کشور است که در انتهای مطالعه مشخص خواهد شد که اثبات فرضیه موجود راه درستی را در پیش گرفته یا خلاف آن است. شایان یادآوری است که در این مقاله، به مطالعه بخش نفت، گاز و برق از مجموعه زیربخش‌های انرژی می‌پردازیم و مطالعه در خصوص سایر زیربخش‌های انرژی را به گفتاری جداگانه و مفصل اختصاص خواهیم داد.

## ۲. تنظیم مقررات و کارکردهای آن

تنظیم مقررات به مفهوم وضع و اجرای قوانین و مقررات برای اطمینان از کارایی صنعت و بازار و خدشه‌دارنشدن رقابت در اثر دخالت نابه‌جا و خرابکاری در فعالیت‌های آن است. ناتوانی مکانیسم بازار در انجام وظایف محوله، تعریف گونه‌هایی از دخالت یک نهاد (یا چند نهاد) یا قدرت ثالث همچون دولت در اقتصاد را توجیه می‌کند. تنظیم مقررات، نوعی دخالت دولت در اقتصاد بازار در جهت کنترل و تأثیرگذاری رفتار بنگاه‌ها و افراد بخش خصوصی است (همان: ۳۳).

دلایل مختلفی برای اعمال تنظیم مقررات بازار در اقتصاد و صنعت ارائه شده است که از آن جمله می‌توان به حل و فصل اختلافات حادث شده میان گروه‌های ذی‌نفع در بازار، به دلیل وجود منابع کمیاب اقتصادی اشاره کرد. تنظیم مقررات ابزاری برای کنترل و اعمال نظارت بر شرکت‌های خصوصی در روند رو به رشد خصوصی‌سازی و آزادسازی است و نقش بسزایی در حل معضلات ناشی از انحصار همچون قیمت‌های نامتعارف، سطح کیفی نامناسب خدمات و حفظ حقوق مصرف‌کنندگان دارد و از پیامدهای خارجی نامطلوب و منفی تولید از قبیل انتشار آلاینده‌های محیط‌زیستی جلوگیری می‌کند (همان). تنظیم مقررات به معنای دخالت در مکانیسم بازار یا فعالیت اقتصاد بخش است. این دخالت از طریق قیمت‌گذاری، مشروط‌کردن ورود بنگاه‌ها به بازار، تهیه استانداردها، ایجاد مقررات و دستورالعمل‌های الزام‌آور، تشویق یا تنبیه بنگاه‌ها و رسیدگی به اختلافات و دعاوی میان فعالان بازار و مصرف‌کنندگان ظاهر می‌شود.

فواید و مزایای تنظیم مقررات به‌خصوص در بخش‌هایی که ماهیتاً و ذاتاً دارای طبیعت انحصاری‌اند، بیشتر نمود می‌یابد. شرایط حاکم بر نحوه انجام برخی فعالیت‌های اقتصادی همچون تولید و توزیع برق می‌تواند به ایجاد انحصارات خصوصی و رفتارهای انحصارگرایانه این بخش منجر شود که این امر به کاهش سطح رفاه عمومی جامعه می‌انجامد (باقری و اصغرینیا، ۱۳۹۲). صنایع زیرساختی از جمله بخش انرژی دارای ماهیت انحصار طبیعی‌اند. بازار یا صنعتی دارای ماهیت انحصار طبیعی است که در آن بازار یا صنعت، در صورتی که تولید از سوی شرکت انجام شود، هزینه تحمیل شده به جامعه کمتر از زمانی است که دو یا چند شرکت، کار تولید را انجام دهند (Morgan & Yeung, 2007: 19). برای مثال، بخش انتقال برق و بخش بالادستی نفت و گاز به‌منزله بخشی با ماهیت انحصار طبیعی شناخته می‌شوند.<sup>۲</sup>

۱. انحصار طبیعی: وضعیتی از بازار که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط، می‌تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد (بند ۱۳ ماده ۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی).

۲. اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۲ بند ۴، ۵ و ۸ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

تنظیم مقررات در بخش انرژی شامل صدور مجوز فعالیت در بخش، نظارت بر فعالان بخش به منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات، حل و فصل دعاوی میان فعالان بخش، تعیین تعرفه فعالیت‌های تحت تنظیم، تعیین تعرفه مصرف‌کنندگان نهایی انرژی، تعیین مقررات و استانداردهای ایمنی برای منابع انسانی فعال در بخش و جامعه و تدوین مقررات و دستورالعمل‌هایی برای پیشگیری از آلودگی محیط‌زیست و ... است.

مصادیق تنظیم مقررات بخش انرژی عبارت‌اند از: تعیین تعرفه برق و گاز مصرفی مشترکان، تعیین تعرفه انتقال برق، تدوین مقررات در خصوص خطوط لوله نفت برای پیشگیری از آلودگی‌های آب از طریق نشت نفت، صدور مجوز اکتشاف و توسعه میادین نفت و گاز، صدور مجوز تولید برق، تدوین مقررات مربوط به برچیدن تأسیسات میادین نفت و گاز، تدوین استانداردهای مربوط به خطوط لوله نفت و گاز و تدوین مقررات و استانداردهای مربوط به مقدار مجاز انتشار گازهای آلاینده اتمسفر نیروگاه‌های برق.

### ۳. جایگاه تنظیم مقررات بخش انرژی در قوانین کشور

براساس قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۸)، امور حاکمیتی به معنای اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است، منافع آن بدون محدودیت شامل همه قشرهای جامعه می‌شود و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود و مواردی از قبیل ایجاد فضای سالم برای رقابت، جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم از جمله وظایف حاکمیت برشمرده شده است. در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۱۳) و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت مکلف شده است وظایف حاکمیتی را از حیطة اختیارات شرکت‌های دولتی منفک و به وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط واگذار کند (خواجوی، ۱۳۹۴: ۲۴).

قانون برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۲۹) وزارت نفت را مکلف به ایجاد ساختار سازمانی لازم برای ایفای وظایف حاکمیتی خود کرده است. اختیارات و وظایف حاکمیتی وزارت نفت که در ماده ۱۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه مشخص شده

است عبارت‌اند از: صدور پروانه برای عملیات اکتشاف، توسعه و تولید برای شرکت‌های صاحب صلاحیت، ابلاغ ضوابط تولید صیانتی، نظارت مقداری و صیانتی و HSE بر فعالیت شرکت‌ها که همگی این موارد جزو امور مرتبط با تنظیم‌گری است. در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ هدف از تشکیل وزارت نفت (ماده ۱) و وظایف اختیارات آن در شش گروه طبقه‌بندی و تبیین شده است (ماده ۳). این قانون (ماده ۱۳) وزارت نفت را به فراهم‌آوردن بسترهای لازم برای توسعه رقابت سالم و شفاف میان فعالان اقتصادی صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته مکلف کرده و خواهان آن است که با جلوگیری از ایجاد انحصار در این بخش، با انجام وظایف تنظیم‌گری خود، فضای کسب‌وکار در این صنعت را رونق بخشد (همان).

در قانون سازمان برق ایران، حق صدور مجوز بهره‌برداری (تبصره الف) ۱ و تبصره بند (ب) ۴ ماده ۴۲) و نظارت بر نحوه استفاده از انواع انرژی، همچنین تعیین و تصویب نحوه مصرف و نرخ انواع انرژی در داخل کشور به وزارت نیرو اعطا شده است (بند ه) ماده ۱) قانون تأسیس وزارت نیرو). در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور نیز، اختیار تنظیم مقررات به وزارت نیرو در حوزه‌های بهره‌وری انرژی (تبصره الف) ۱ و تبصره بند (ب) ۴ ماده ۴۲) و محیط‌زیست (تبصره بند ز) ماده ۳۸) محول شده است. در دیگر قوانین برنامه‌های پنج‌ساله کشور<sup>۱</sup>، قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی<sup>۲</sup> و قانون هدفمندکردن یارانه‌ها<sup>۳</sup> نیز به تکالیف و اختیارات و وظایف تنظیم‌گری وزارت نیرو اشاره شده است. در پایان، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به تشکیل نهاد تنظیم مقررات فرابخشی با عنوان شورای رقابت اشاره و وظایف این شورا را تصریح کرده است.<sup>۴</sup>

۱. مواد ۱۳۴ و ۱۳۳ و تبصره (ه) ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم توسعه.

۲. مواد ۱۴ و ۲۶ تبصره ۱ و ماده ۶۱.

۳. تبصره بند (ج) ماده ۱.

۴. مواد ۶۰، ۶۲، ۵۳ و ۵۹.

#### ۴. نهادهای تنظیم مقررات و وظایف و اختیارات آنان

سازمان‌ها و نهادهای متعددی وظایف رگولاتوری یا تنظیم مقررات بخشی را بر عهده دارند. تنظیم‌گری ممکن است طی تصویب یک قانون یا حکم و فرمان مقامات ذی‌صلاح به نهادی واگذار یا بدین‌منظور نهادی تأسیس شود. اما معمولاً مشاهده می‌شود با توجه به اینکه حجم وظایف تنظیمی بسیار وسیع و گسترده است، این وظایف میان نهادها یا سازمان‌های مختلف تقسیم شوند. وظایف نهادهای تنظیم مقررات عبارت‌اند از: سیاست‌گذاری بخشی یا فرابخشی، نظارت بر فعالیت‌های بخش یا بازار، اجازه ورود و فعالیت بنگاه‌ها در بخش، توسعه رقابت و پیشگیری از ایجاد انحصار در بازار، پیشگیری از انجام فعالیت‌های ضدرقابتی در بازار یا بخش، مجازات و تنبیه یا تشویق بنگاه‌ها بر مبنای رفتار آنان در بخش در تبعیت از قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های تنظیم‌شده، تدوین استاندارد برای محصولات، خدمات و ایمنی کارکنان و مصرف‌کنندگان، تهیه و تنظیم مقررات و دستورالعمل‌های مربوط به بخش، حل و فصل دعاوی میان فعالان بازار، میان تعیین قیمت محصولات یا خدمات بخش یا بازار و رسیدگی به شکایات مصرف‌کنندگان از عرضه‌کنندگان محصولات و خدمات (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۳).

#### ۵. نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشورهای منتخب

این قسمت به بررسی نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی در پنج کشور منتخب اختصاص یافته است و وظایف و اختیارات تنظیم‌گری هر یک به اختصار برشمرده می‌شود. برای گزینش کشورهای مورد مطالعه چهار رویکرد متفاوت مدنظر قرار گرفته است: ۱. تولیدکننده یا مصرف‌کننده بزرگ انرژی بودن؛ ۲. میزان مشارکت بخش خصوصی در بخش انرژی؛ ۳. توسعه‌یافتگی در بخش انرژی از حیث تجدید ساختار<sup>۱</sup> و ۴. سازماندهی نهاد یا نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی. علت انتخاب براساس این معیارها، در این جمله روشن می‌شود که تنظیم مقررات یک کشور تا حدود زیادی تحت تأثیر فاکتورها و رویکردهای برشمرده شده قرار دارد. کشوری که بزرگ‌ترین تولیدکننده یا مصرف‌کننده

۱. تجدید ساختار صنعت به‌منزله یک مرحله مقدماتی قبل از خصوصی‌سازی آن، تغییر مدل کسب‌وکار صنعت و انتقال از یک مدل کسب‌وکار به یک مدل کسب‌وکار دیگر است (نبیلی، ۱۳۸۹: ۱).

انرژی است می‌بایست بسترهای مناسبی برای توسعه این بخش فراهم آورد و از ظرفیت‌های بالایی در این خصوص برخوردار باشد. از مهم‌ترین بسترها برای توسعه بخش انرژی، توسعه مشارکت و حضور فعال بخش خصوصی در صنعت انرژی محسوب می‌شود که این امر محقق نمی‌شود مگر از طریق تدوین و اجرای اثربخش قوانین و مقررات مناسب.

از طرف دیگر، اولین گام به سوی توسعه صنعت انرژی، سازمان‌دهی مجدد یا تجدید ساختار آن است (نیلی، ۱۳۸۹: ۱)؛ بدین مفهوم که بخش‌های دارای ماهیت انحصاری صنعت می‌بایست از بخش‌های دارای پتانسیل ایجاد رقابت تفکیک شوند. در انتها نیز بایستی به نحوه سازماندهی نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی کشورها توجه و گونه‌های متفاوتی از سازماندهی کشورها را معرفی کرد. در برخی کشورها نهاد تنظیم مقررات کاملاً مستقل از دولت و در برخی، این وابستگی کمتر بروز می‌کند، همچنین در برخی کشورها تنظیم‌گری برخی از حوزه‌های تنظیم مقررات از سوی یک نهاد واحد صورت می‌گیرد و در برخی دیگر، نهادهای متعددی را در این امر دخیل می‌داند.

در این مطالعه براساس معیارهای ذکر شده کشورهای آمریکا، چین، هند، ژاپن و نروژ به‌منزله کشورهای مورد مطالعه گزینش شده‌اند.

اغلب کشورهای مذکور از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان<sup>۱</sup> و مصرف‌کنندگان<sup>۲</sup> انرژی در جهان محسوب می‌شوند. آمریکا از بزرگ‌ترین کشورهای تولیدکننده و از جمله بزرگ‌ترین

۱. آمریکا مقام دوم تولید برق، مقام اول تولید نفت و فرآورده‌های نفتی، مقام اول تولید گاز طبیعی، مقام دوم تولید زغال‌سنگ را داراست؛ چین مقام اول تولید برق، مقام چهارم تولید نفت و فرآورده‌های نفتی، مقام ششم تولید گاز طبیعی، مقام دوم تولید زغال‌سنگ را در اختیار دارد؛ هند رتبه سوم تولید برق و زغال‌سنگ در جهان را به خود اختصاص داده است؛ ژاپن رتبه پنجم تولید برق را در اختیار دارد و نروژ دارای رتبه چهاردهم در تولید نفت و فرآورده‌های نفتی و رتبه هفتم در تولید گاز طبیعی را به خود اختصاص داده است. لازم به یادآوری است که آمار ارائه‌شده مربوط به سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶ است (EIA website).

۲. آمریکا رتبه اول مصرف نفت و گاز طبیعی، رتبه سوم مصرف زغال‌سنگ و رتبه دوم مصرف برق را در اختیار دارد؛ چین رتبه دوم در مصرف نفت، رتبه سوم در مصرف گاز طبیعی، رتبه اول مصرف زغال‌سنگ و برق را به خود اختصاص داده است؛ هند رتبه چهارم مصرف نفت و گاز، رتبه دوم مصرف زغال‌سنگ، رتبه سوم مصرف برق را داراست؛ ژاپن رتبه سوم مصرف نفت، رتبه پنجم مصرف گاز، رتبه ششم مصرف زغال‌سنگ و رتبه چهارم مصرف زغال‌سنگ را به خود اختصاص داده است. لازم به یادآوری است که آمار ارائه‌شده مربوط به سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶ است (EIA website).



مصرف‌کنندگان انرژی در جهان به شمار می‌رود و اغلب نهادهایی که در بخش انرژی این کشور فعالیت می‌کنند نیز، به بخش خصوصی تعلق دارند و از جمله کشورهای با مشارکت بالای بخش خصوصی تلقی می‌شود (IEA, 2014: 47, 48, 194, 233). از حیث تجدید ساختار در بخش انرژی، امریکا در زمره پیشگامان این امر شناخته می‌شود. این کشور دارای بازارهای عمده‌فروشی و خرده‌فروشی برق در سطح فدرال و ایالتی است و در سطح فدرال و ایالتی به تفکیک بخش‌های انحصاری صنعت انرژی، از بخش‌های قابل رقابت اقدام کرده است. همچنین، در سطح فدرال و ایالتی نهادهای تنظیم مقررات با ظرفیت‌های بالای رگولاتوری در صنایع برق، نفت، گاز و آب را تأسیس کرده است (Ibid: 47, 70, 207).

هند از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان انرژی در جهان محسوب می‌شود. در این کشور طی سالیان اخیر در زمینه تجدید ساختار بخش انرژی اقدامات چشمگیری صورت گرفته است. هند در سال ۲۰۰۳ با تصویب و اجرای قانون برق ۲۰۰۳ اقدامات اساسی در بخش برق خود ایجاد کرده است. از جمله این اقدامات می‌توان به توسعه بازارهای عمده‌فروشی و خرده‌فروشی برق، تشکیل رگولاتورهای برق مرکزی و ایالتی و تأسیس بورس برق اشاره کرد (Menon, et al., 2015: 162-163). چین نیز از بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان انرژی در جهان قلمداد می‌شود.

نروژ بزرگ‌ترین تولیدکننده نفت در اروپا، سومین صادرکننده بزرگ گاز طبیعی در جهان و عرضه‌کننده مهم نفت و گاز طبیعی به سایر کشورهای اروپاست (Bustnesli, 2015: 139). نروژ از جمله اولین کشورهای پیشگام در تجدید ساختار صنعت انرژی به شمار می‌رود (Andersen & Poulsson, 2016: 350). این کشور بازار برق نوردیک را راه‌اندازی کرده است که از موفق‌ترین بازارهای برق جهان تلقی (Analyses E.E. & Energy H., 2012: 5) و بخش اعظم برق این کشور از طریق نیروگاه‌های برق‌آبی تولید می‌شود.

این کشور در صنعت نفت و گاز نیز از موفق‌ترین کشورهای جهان به شمار می‌آید. از

دیگر دلایل انتخاب نروژ برای مطالعه، ویژگی خاص نهاد تنظیم مقررات انرژی این کشور در تحت تنظیم قراردادن مقررات بخش آب در کنار بخش انرژی است.

ژاپن به این دلیل برای مطالعه برگزیده شد که علاوه بر دارابودن عنوان بزرگ‌ترین مصرف‌کننده انرژی در جهان، دارای نهادهای تنظیم مقررات انرژی به صورت دولتی بوده (IEA, 2016: 21-99) و اقدامات گسترده‌ای در زمینه آزادسازی بازارهای انرژی نیز داشته است (IEA, 2014: 11, 25, 62, 81, 87, 90, 93, 100).

### ۵.۱. نروژ

هیئت انرژی و منابع آب نروژ<sup>۲</sup> (NVE) جزو نهادهای تابعه وزارت نفت و انرژی<sup>۳</sup> (OED) قلمداد می‌شود و مسئولیت مدیریت منابع آب و انرژی را مطابق با قانون انرژی و منابع آب این کشور بر عهده دارد. این هیئت در مدیریت قانون امتیاز انحصاری صنعت<sup>۴</sup> و قانون تنظیم مقررات آبراه‌ها<sup>۵</sup> به وزارت خانه متبوعش کمک می‌کند. هیئت تنظیم انرژی و منابع آب از اختیارات قانونی برای صدور مقررات و اتخاذ تصمیم و اجرای رویه‌های مقدماتی پرونده‌های ارجاع داده شده به وزارت نفت و انرژی برخوردار است (Andersen & Poulsson, 2016: 345-346). نهاد رقابت نروژ<sup>۶</sup> (NCA) نیز متولی نظارت بر رقابت و حفاظت از رقابت در نروژ از جمله بخش انرژی این کشور است (Bustnesli, 2015: 144).

سایر نهادهایی که در امور تنظیمی بخش انرژی در نروژ مشارکت دارند عبارت‌اند از: نهاد متولی ایمنی نفت<sup>۷</sup>، (PSA) (Andersen & Poulsson, 2016: 345-346)، وزارت

۱. آزادسازی اقتصادی کاستن از مقررات و محدودیت‌های دولتی در اقتصاد در قبال مشارکت بیشتر بخش خصوصی است؛ از این رو، آزادسازی به اختصار، «زدودن کنترل‌ها» به منظور تشویق توسعه اقتصادی است (Chaudhary, 131).

2. Norwegian Water Resources and Energy Directorate.

3. Ministry of Petroleum and Energy.

4. Industrial Concession Act.

5. Watercourse Regulation Act.

6. Norwegian Competition Authority.

7. Petroleum Safety Authority.

تغییر اقلیم و محیط‌زیست (MCE)<sup>۲</sup> و وزارت تجارت، صنعت و ماهیگیری (MTIF)<sup>۳</sup>. MCE مسئول امور مربوط به محیط‌زیست بخش انرژی است و بر انتشار آلاینده‌های ناشی از فعالیت‌های بخش انرژی نظارت دارد و مجوز انتشار آلاینده‌های محیط‌زیستی را صادر می‌کند (Bustnesli, 2015: 138).

## ۵.۲. آمریکا

نهادهای تنظیم مقررات آمریکا به دو سطح فدرال و ایالتی تقسیم می‌شوند. در سطح فدرال، امور تنظیم مقررات بخش انرژی در سطح ملی و بین‌ایالتی صورت می‌گیرد، در حالی که در سطح ایالتی، تنظیم مقررات داخل ایالات انجام می‌شود. در واقع، در بخش برق و گاز، نهاد اصلی تنظیم مقررات در سطح فدرال، کمیسیون فدرال تنظیم مقررات انرژی (FERC)<sup>۴</sup> و در سطح ایالتی، کمیسیون‌های تنظیم مقررات ایالتی (SPUCs)<sup>۵</sup> هستند. دفتر مدیریت اراضی (BLM)<sup>۶</sup> و دفتر مدیریت انرژی اقیانوس (BOEM)<sup>۷</sup> نیز نهادهای تنظیم مقررات در بخش نفت فدرال به شمار می‌روند (IEA, 2014: 23-27).

کمیسیون فدرال تنظیم مقررات انرژی (FERC) نهاد اصلی متولی تنظیم مقررات بخش انرژی آمریکاست. فروش برق و گاز میان ایالت‌ها، نرخ برق عمده‌فروشی، صدور مجوز تأسیسات برق‌آبی و سایر موضوعات مؤثر در تجارت انرژی میان ایالت‌ها را تحت تنظیم مقررات قرار می‌دهد<sup>۸</sup> (IEA, 2014: 27). FERC دارای اختیار قانونی در خصوص خطوط لوله نفت بین ایالتی نیز است (James & Pulman, 2015: 193).

۱. نهاد متولی ایمنی نفت (PSA) که در وزارت کار و امور اجتماعی مستقر است، مسئولیت تنظیم مقررات مربوط به ایمنی عملیاتی و فنی از جمله آمادگی اضطراری (Emergency preparedness) و محیط کار در فعالیت‌های نفتی را بر عهده دارد (Bustnesli, 2015: 140).

2. Ministry of Climate and Environment.

3. Ministry of Trade, Industry and Fisheries.

4. Federal Energy Regulatory Commission.

5. State Public Utility Commissions.

6. Bureau of Land Management.

7. Bureau of Ocean Energy Management.

۸. شرکت قابلیت اطمینان برق آمریکای شمالی (NERC) قابلیت اطمینان، کفایت (Adequate) و امنیت سیستم برق عمده آمریکای شمالی را تحت نظارت FERC تأمین می‌کند (IEA, 2014: 116).

وزارت انرژی آمریکا (DOE) مسئولیت ارتقای امنیت انرژی و نوآوری علمی و فناوری در بخش انرژی را بر عهده دارد. کمیسیون تجارت کالاهای آتی (CFTC) تجارت کالاهای خاص انرژی از جمله پوشش‌های ریسک برق<sup>۱</sup> و اختیارات معامله<sup>۲</sup> را تحت تنظیم مقررات قرار می‌دهد.

دفتر مدیریت اراضی (BLM) که داخل وزارت انرژی آمریکا واقع شده است، مسئولیت تنظیم مقررات اکتشاف و استخراج نفت در اراضی دولت فدرال را بر عهده دارد. دفتر مدیریت انرژی اقیانوس (BOEM) فعالیت‌های تولید نفت فراساحلی (دریایی) فدرال را مدیریت می‌کند.<sup>۳</sup> تمامی دفاتر مذکور داخل وزارت انرژی آمریکا قرار دارند (Ibid).

داخل ایالات، کمیسیون‌های تنظیم مقررات انرژی مسئولیت تنظیم مقررات بخش انرژی (SPUCs) را بر عهده دارند. اغلب کمیسیون‌های ایالتی تنظیم مقررات ایالتی و کمیسیون فدرال تنظیم مقررات (FERC) معمولاً از رویه‌های مشابهی تبعیت می‌کنند. نهادهای تنظیم مقررات محلی<sup>۴</sup> (معمولاً شوراهای شهری یا هیئت‌های شهری منتخب<sup>۵</sup>) که بر شرکت‌های COU نظارت می‌کنند، می‌توانند رویه‌های بسیار متفاوتی را به کار گیرند (Lazar, 2016: 25). کمیسیون‌های تنظیم مقررات ایالتی انرژی، صرف‌نظر از رویه‌ها و استانداردهایی که تبعیت می‌کنند، وظایف و کارکردهای این نهادهای تنظیم مقررات ایالتی در مواردی همچون قیمت‌گذاری و تعیین استانداردها، پذیرش طرح‌های سرمایه‌گذاری و انجام داوری در اختلافات میان مصرف‌کنندگان و شرکت خدمات عمومی خلاصه می‌شود (Ibid). هریک از ایالات تولیدکننده عمده نفت، آژانسی دارند که در حوزه تنظیم مقررات فعالیت‌های مشخص بالادستی از قبیل صدور مجوز حفاری و حمل و نقل خطوط لوله بین ایالتی فعالیت می‌کنند. برخی از این آژانس‌ها عبارت‌اند از: بخش منابع

1. Power hedges.

2. Trade options.

۳. اداره درآمد منابع طبیعی (Office of Natural Resources Revenue) بهره‌های مالکانه (Royalties) تولید نفت

خشکی و فراساحلی را جمع‌آوری می‌کند. دفتر امور سرخ‌پوستان (Bureau of Indian Affairs) یا به اختصار BIA

توسعه اراضی بومیان آمریکا (سرخ‌پوستان) را با BLM انجام می‌دهد (James & Pulman, 2015: 193).

4. Local regulatory bodies.

5. Elected city councils or boards.

نفت، گاز و زمین گرمایی دپارتمان حفاظت منابع طبیعی کالیفرنیا، اداره حفاظت منابع طبیعی لوئیزیانا و بخش نفت و گاز وزارت منابع طبیعی آلاسکا. برخی کمیسیون‌های تنظیم مقررات ایالتی نیز بر خطوط لوله نفت بین‌ایالتی نظارت می‌کنند (James & Pulman, 2015: 193).

بخش ضدتراست وزارت دادگستری (DOJ)<sup>۱</sup> و کمیسیون تجارت کالاهای آتی (CFTC) مسئولیت اصلی اجرای قوانین رقابت فدرال در بخش نفت را بر عهده دارند (Ibid: 200). در بخش برق علاوه بر نهادهای مذکور، کمیسیون تجارت فدرال (FTC) و FERC نیز بر حفاظت از رقابت در بازار برق نظارت می‌کنند (Hagan, et al., 2016: 221).

به جز کمیسیون فدرال تنظیم مقررات انرژی، در سطح فدرال، نهادهای متعددی در امر تنظیم مقررات بخش انرژی آمریکا دخیل‌اند (IEA, 2014: 116). سایر نهادهایی که در امور تنظیمی بخش انرژی آمریکا دخالت دارند، عبارت‌اند از: آژانس حفاظت از محیط‌زیست آمریکا<sup>۲</sup>، (EPA)، دفتر الزامات ایمنی و محیط‌زیستی<sup>۳</sup>، (BSEE) و وزارت انرژی آمریکا (DOE)<sup>۴</sup> (Ibid: 23-27).

### ۳.۵. ژاپن

نهاد اصلی متولی تنظیم مقررات بخش انرژی ژاپن، آژانس منابع طبیعی و انرژی (ANRE)<sup>۵</sup> است که در بدنه وزارت خانه اقتصاد، تجارت و صنعت (METI)<sup>۶</sup> قرار دارد (IEA, 2016: 99). آژانس منابع طبیعی و انرژی (ANRE) نهاد اصلی تنظیم مقررات انرژی ژاپن تلقی می‌شود. این آژانس نهاد وابسته به وزارت اقتصاد، تجارت

1. Antitrust Division of the Department of Justice.

2. Environmental Protection Agency.

۳. آژانس حفاظت از محیط‌زیست آمریکا (EPA) انتشار آلاینده‌های مشخصی از تأسیسات انرژی را تنظیم می‌کند (IEA, 2014: 116).

4. Bureau of Safety and Environmental Enforcement.

۵. دفتر الزامات ایمنی و محیط‌زیستی (BSEE) نیز بر امور ایمنی و محیط‌زیستی مربوط به فعالیت‌های تولید نفت فراساحلی (دریایی) فدرال نظارت دارد (James & Pulman, 2015: 193).

6. Department of Energy.

7. Agency for Natural Resources and Energy.

8. Ministry of Economy, Trade and Industry.

و صنعت است که مسئولیت اغلب سیاست‌های مرتبط با بخش برق از جمله تهیه و پیش‌نویس برنامه اصلی انرژی و برنامه ترکیبی انرژی، برقراری عرضه پایدار برق در سراسر کشور با تأمین پایدار سوخت و سایر منابع، طراحی و ایجاد سیستم تنظیم مقررات برای بازارهای برق و گاز را بر عهده دارد (Ibid: 21). یکی از مسئولیت‌های آژانس منابع طبیعی و انرژی (ANRE) تعیین برنامه چهارم استراتژیک انرژی ژاپن (SEP)<sup>۱</sup> است (Ibid: 99).

دیگر نهاد دارای اختیارات تنظیمی در حوزه انرژی، کمیسیون تجارت عادلانه ژاپن (JFTC)<sup>۲</sup> است. این کمیسیون مسئولیت نظارت بر رقابت در کلیه بخش‌های اقتصاد ژاپن را بر عهده دارد<sup>۳</sup> (Ibid: 100). هرچند در بخش برق، METI نیز در برخی امور تنظیم مقررات مرتبط با رقابت می‌تواند دخالت کند (Sato & Matsudaira, 2016: 121; Takahashi, et. al., 2015: 228).

سایر نهادهای تنظیم مقررات مرتبط با بخش انرژی عبارت‌اند از: وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت (METI)<sup>۴</sup>، کمیسیون نظارت بر بازار گاز و برق<sup>۵</sup> (EGMSC)، سازمان

1. Forth Japan's Strategic Energy Plan.

2. Japan Fair Trade Commission.

۳. از زمانی که اصلاحات بازار برق در ژاپن صورت گرفت، این کمیسیون نظارت خود بر این بخش را توسعه داد. در سال ۱۹۹۹، JFTC و METI دستورالعمل‌های تجارت مناسب برق (Guidelines for Proper Electric Power) را به قانون ضدانحصار (Antimonopoly Act) و قانون کسب‌وکار برق (Electricity Business Act) افزودند. در این دستورالعمل‌ها، اصول و اقدامات تجاری که ممکن است این قانون را نقض کند، تشریح شده است. تمرکز اصلی در این دستورالعمل‌ها متوجه رفتار شرکت‌های تولید برق (EPCO) است (IEA, 2016: 100).

۴. مطابق قانون کسب‌وکار برق، وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت (METI) دارای قدرت اداری‌اند. این وزارت‌خانه برای بهره‌برداران انتقال و توزیع، مجوز صادر می‌کند، ثبت‌نام خرده‌فروشان و اطلاعیه‌های تولیدکنندگان برق مبنی بر آغاز فعالیت را مدیریت می‌کند. این وزارت‌خانه همچنین دارای اختیار تأمین امنیت اماکن و تأسیسات برق است و ارزیابی محیط‌زیستی توسعه نیروگاه‌های برق را نیز بر عهده دارد (IEA, 2016: 99).

5. Electricity and Gas Market Surveillance Commission.

۶. کمیسیون نظارت بر بازار گاز و برق (EGMSC) نیز دارای اختیارات تنظیمی و رگولاتوری در بخش انرژی ژاپن است. کمیسیون نظارت بر بازار گاز و برق به‌منظور برقراری یکپارچگی بازارهای عرضه برق، گاز و گرمایش و بی‌طرفی دفاتر شبکه، به‌منزله کمیته مستقلی که تحت نظارت مستقیم وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت قرار دارد، تأسیس شده است. این کمیسیون دارای اختیار نظارت بر بازارهای عرضه برق، گاز و گرمایش است که این امر را از طریق انجام ممیزی کسب‌وکار و حسابرسی شرکت‌های فعال در این بخش‌ها، درخواست گزارش، انجام بازرسی برای بهبود کسب‌وکار و قیمت‌های خرده‌فروشی تحت تنظیم و ارائه پیشنهاد به وزیر اقتصاد،

همکاری بین منطقه‌ای بهره‌برداران انتقال برق ژاپن<sup>۱</sup>، (OCCTO)<sup>۲</sup>، وزارت محیط‌زیست<sup>۳</sup> و (MOE)<sup>۴</sup> (IEA, 2016: 21).

## ۴.۵. چین

نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی چین عبارت‌اند از: وزارت زمین و منابع (MLR)<sup>۵</sup>، کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین (NDRC)<sup>۶</sup> و کمیسیون دولتی تنظیم مقررات برق (SERC)<sup>۷</sup> (Sun, et. al., 2016: 67-68).

وزارت زمین و منابع (MLR) مسئولیت نظارت و مدیریت اکتشاف و استخراج منابع معدنی، همچنین صدور مجوز اکتشاف و استخراج نفت خام و گاز طبیعی در سراسر چین را بر عهده دارد (Ibid). وزارت زمین و منابع اساساً وظیفه تنظیم مقررات منابع نفت و گاز چین را بر عهده دارد. این وزارت‌خانه مجوزهای اکتشاف و استخراج منابع نفت و گاز را

---

تجارت و صنعت درخصوص پذیرش هزینه‌های چرخان (Wheeling charges) و ثبت‌نام خرده‌فروشان انجام می‌دهد. شایان یادآوری است این کمیسیون در ابتدا با عنوان کمیسیون نظارت بر بازار برق (EMSC) در سپتامبر ۲۰۱۵ برای نظارت بر بازارهای برق تأسیس شد، اما از آوریل ۲۰۱۶ مسئولیت نظارت بر بازارهای گاز و حرارت نیز به این کمیسیون واگذار شد و نام این نهاد به کمیسیون نظارت بر بازارهای گاز و برق (EGMSC) تغییر یافت (IEA, 2016: 21).

### 1. Organisation for Cross-regional Coordination of Transmission Operators, Japan.

۲. سازمان همکاری بین منطقه‌ای بهره‌برداران انتقال برق ژاپن (OCCTO) نیز بدنه رگولاتوری در بخش برق ژاپن محسوب می‌شود. این سازمان بیشتر نهادی خصوصی است تا نهاد تنظیم مقررات، که مطابق قانون کسب‌وکار برق به منظور بهره‌برداری از شبکه انتقال در سراسر مناطق عملیاتی شرکت‌های برق (خدمات عمومی)، انسجام تقاضا و عرضه برق در کل کشور و افزایش ساخت‌وساز زیرساخت‌های انتقال برق منطقه‌ای تأسیس شده است. این سازمان، فعالیت‌های خود را از آوریل ۲۰۱۵ آغاز کرد و شورای سیستم قدرت ژاپن (Electric Power System Council of Japan) با نام اختصاری ESCJ منحل شد (IEA, 2016: 21).

### 3. Ministry of Environment.

۴. به‌منظور مقابله با معضلات محیط‌زیستی ناشی از بخش انرژی، وزارت محیط‌زیست ژاپن (MOE) وظیفه تنظیم مقررات محیط‌زیستی بخش انرژی را بر عهده دارد. وزارت محیط‌زیست ژاپن مطابق قانون ارزیابی پیامدهای محیط‌زیستی دارای اختیار و صلاحیت عمومی است و وزیر محیط‌زیست می‌تواند نظرهای خود را درخصوص ساخت نیروگاه‌ها از جنبه محیط‌زیستی بیان کند. در سال ۲۰۱۵، وزیر محیط‌زیست به دلیل سیاست ملی برای کاهش انتشار گاز دی‌اکسیدکربن، با ساخت چند پروژه نیروگاهی با سوخت زغال سنگ مخالفت کرد. این وزارت‌خانه مسئولیت اقدامات متقابل در قبال گرم‌شدن زمین را بر عهده دارد (IEA, 2016: 100).

### 5. Ministry of Land and Resources.

### 6. National Development and Reform Commission.

### 7. State Electricity Regulatory Commission.

صادر و بر عملکرد دارندگان مجوز نظارت و گزارش‌های منابع/مخازن و صلاحیت‌های بررسی زمین‌شناسی<sup>۱</sup> را تأیید می‌کند (Jin, et al., 2014).

کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین (NDRC) نیز موظف است سیاست‌های بخش نفت و گاز را تهیه، تنظیم و اجرا کند. این کمیسیون برخی پروژه‌های سرمایه‌گذاری خاص را نیز تصویب می‌کند (Sun, et al., 2016: 67-68). این کمیسیون دارای اختیار عمومی برای تنظیم مقررات همه پروژه‌های چین از جمله پروژه‌های نفت و گاز است. این کمیسیون بلوک‌های نفت موجود برای برنامه همکاری و توسعه خارجی شرکت سینوپک (SINOPEC)<sup>۲</sup> را بررسی و تأیید می‌کند<sup>۳</sup> (Jin, et al., 2014).

NDRC، اداره دولتی صنعت و تجارت (SAIC)<sup>۴</sup> و SERC بر جلوگیری از ارتکاب رفتارهای ضد رقابتی در بازار برق نظارت دارند. همچنین، NDRC، SAIC و MLR نیز همین کارکرد را در بازارهای نفت و گاز انجام می‌دهند.

کمیسیون دولتی تنظیم مقررات برق (SERC) صنعت برق را تحت تنظیم مقررات قرار می‌دهد. این کمیسیون مسئولیت تصویب و اجرای مقررات صنعت برق و صدور مجوز کسب و کار برق برای شرکت‌های برق را بر عهده دارد. کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین نیز دارای اختیار تصویب اجرای برخی پروژه‌های سرمایه‌گذاری خاص صنعت برق است (Sun, et al., 2016: 68).

سایر نهادهایی که امور تنظیمی انرژی چین را انجام می‌دهند، وزارت حفاظت از

1. Geological survey qualifications.

2. Sino-foreign co-operation and development plans.

۳. اداره انرژی ملی (National Energy Administration) با نام اختصاری NEA تحت کمیسیون توسعه و اصلاحات

ملی چین تأسیس شده است. این سازمان وظایف رگولاتوری گسترده‌ای دارد. تهیه پیش‌نویس استراتژی‌های انرژی چین، ارائه مشاوره در خصوص تغییرات ساختاری و انجام اصلاحات، اجرای مدیریت بخش‌های انرژی برای تأیید و پذیرش طرح کلی توسعه (Overall development plan) یا ODP برای یک پروژه نفت و گاز خاص از جمله وظایف اداره انرژی ملی به شمار می‌رود (Sun, et al., 2016: 68). پیش از این، وزارت تجارت چین (MOFCOM) مسئول مرور، ارزیابی و پذیرش انعقاد و اصلاح تمامی قراردادهای مشارکت در تولید بود. اما در حال حاضر چنین الزامی (موافقت وزارت تجارت) برای انعقاد و اصلاح قراردادهای مذکور وجود ندارد و تنها بایگانی پرونده‌ها و سوابق در این وزارتخانه ضروری است (Sun, et al., 2016: 68).

4. State Administration for Industry & Commerce.



محیطزیست<sup>۱</sup>، (MEP)<sup>۲</sup>، اداره دولتی ایمنی کار<sup>۳</sup> و (SAWS)<sup>۴</sup> به شمار می‌روند (Ibid).

## ۵.۵. هند

نهادهای تنظیم مقررات بخش برق هندوستان عبارت‌اند از: کمیسیون مرکزی تنظیم مقررات برق (CERC)<sup>۵</sup>، کمیسیون‌های ایالتی تنظیم مقررات هند (SERCs)<sup>۶</sup>، دیوان استیناف برق (APTEL)<sup>۷</sup>، وزارت نفت و گاز طبیعی هند (MoPNG)<sup>۸</sup>، هیئت تنظیم نفت و گاز طبیعی (PNGRB)<sup>۹</sup> و هیئت‌مدیره هیدروکربن‌ها (DGH)<sup>۱۰</sup> (Menon, et al., 2015: 161-162).

در بخش برق، وزارت برق هندوستان، وظیفه سیاست‌گذاری بخش برق و نظارت بر اجرای قوانین بخش برق و نهادهای اصلی و مهم صنعت برق را بر عهده دارد. همچنین، رگولاتور اصلی بخش نفت و گاز هند، کمیسیون مرکزی تنظیم مقررات برق (CERC) است. این کمیسیون امور تنظیم مقررات برق در سطح ملی و بین‌ایالتی را بر عهده دارد. این کمیسیون، تعرفه فعالیت‌های تنظیمی همچون تعرفه خدمات انتقال و توزیع بین‌ایالتی را تعیین می‌کند (Ibid: 162).

CERC نهاد تنظیم مقررات در صنعت برق هند به شمار می‌رود که در سال ۱۹۹۸ تحت قانون کمیسیون‌های رگولاتوری برق به منظور تعدیل تعرفه‌های برق و شفاف‌سازی سیاست‌های مربوط به یارانه‌ها و توسعه سیاست‌های کارا و محیط‌زیستی و مواردی که به تنظیم مقررات تعرفه برق مربوط می‌شود، در وزارت برق هند<sup>۱۱</sup> تأسیس شد (Menon, et

1. Ministry of Environmental Protection.

۲. وزارت حفاظت محیط‌زیست به اداره و اجرای امور حفاظت از محیط‌زیست مرتبط با فعالیت‌های حوزه انرژی چین نظارت دارد (Sun, et al., 2016: 68).

3. State Administration of Work Safety.

۴. اداره دولتی ایمنی کار وظیفه نظارت و اداره امور مربوط به ایمنی کار در حوزه فعالیت بخش انرژی در سراسر چین را بر عهده دارد (Sun, et al., 2016: 68).

5. Central Electricity Regulatory Commission.

6. State Electricity Regulatory Commission.

7. Appellate tribunal for electricity.

8. Ministry of Petroleum and Natural Gas.

9. Petroleum and Natural Gas Regulatory Board.

10. Directorate General of Hydrocarbons.

11. Ministry of Power.

106: 2016, al.). در واقع، CERC نهادی قانونی است با رویکردی شبه قضایی. CERC برای تنظیم مقررات تعرفه شرکت‌های برق که مالکیت و تولید آن به دولت مرکزی هند تعلق دارد و هر شکل تولید برقی که انتقال برق بین ایالتی را انجام می‌دهد، شکل گرفته است (Indian Electricity Act 2003).

رسیدگی و قضاوت در خصوص دعاوی مربوط به شرکت‌های تولید برق و دارندگان مجوز انتقال در موارد ذکر شده و حل و فصل دعاوی مربوط به دستورالعمل‌های ابلاغی به مراکز دیسپاچینگ منطقه‌ای، از جمله وظایف شبه قضایی و رویه رسیدگی به شکایات کمیسیون مرکزی تنظیم مقررات هند است (Menon, et al., 2015: 162). وظایف شبه قضایی و رویه رسیدگی به شکایات کمیسیون‌های ایالتی تنظیم مقررات برق هند شامل حل و فصل دعاوی میان شرکت‌های تولید برق با دارندگان مجوز فعالیت در صنعت برق ایالت مربوطه و حل و فصل دعاوی مربوط به دستورالعمل‌های مراکز دیسپاچینگ ایالتی است<sup>۱</sup> (Indian Electricity Act 2003).

کمیسیون‌های ایالتی تنظیم مقررات برق (SERCs) مطابق مواد ۸۲ و ۸۳ قانون برق ۲۰۰۳ هند نهادهای قانونی‌اند که به منظور تنظیم مقررات برق بایستی در هر ایالت هند تأسیس شوند. شایان یادآوری است که این کمیسیون‌ها در ابتدا از سوی قانون کمیسیون‌های تنظیم مقررات برق<sup>۲</sup> سال ۱۹۹۸ تأسیس شدند، اما با آمدن قانون برق ۲۰۰۳، تبعیت از قانون جدید لازم‌الاجرا شد. مطابق همین قانون، تعداد اعضای کمیسیون‌های ایالتی تنظیم مقررات برق حداکثر سه نفر است. بری مثال، در ایالت مهاراشترا<sup>۳</sup> به منزله MERC و در ایالت گوجارات<sup>۴</sup> به منزله GERC شناخته می‌شوند. در قانون برق ۲۰۰۳ پیش‌بینی شده است که چند ایالت می‌توانند با یکدیگر کمیسیون مشترک تنظیم مقررات برق ایالتی تأسیس کنند. اعضای کمیسیون‌های ایالتی از سوی دولت‌های ایالتی تعیین می‌شوند (Ibid).

وزارت نفت و گاز طبیعی هند (MoPNG) پیرامون موارد مربوط به نفت، گاز طبیعی،

۱. دیوان استیناف برق (Appellate Tribunal for Electricity) یا APTEL وظیفه رسیدگی به شکایات و تجدیدنظر در خصوص تصمیمات کمیسیون‌های تنظیم مقررات برق را بر عهده دارد (Indian Electricity Act 2003).

2. Electricity Regulatory Commissions Act.

3. Maharashtra.

4. Gujarat.

گاز متان حاصل از زغال‌سنگ، گاز رُسی<sup>۱</sup> و سایر محصولات نفتی فعالیت می‌کند. این وزارت‌خانه علاوه بر اکتشاف و تولید نفت و گاز، بر عرضه، توزیع، بازاریابی و قیمت‌گذاری نیز نظارت می‌کند. هیئت‌مدیره هیدروکربن‌ها (DGH) که تحت کنترل اداری<sup>۲</sup> وزارت نفت و گاز طبیعی قرار دارد، بخش‌های بالادستی مرتبط با موضوعات اکتشاف و تولید نفت و گاز را تحت تنظیم مقررات قرار می‌دهد. هیئت تنظیم نفت و گاز طبیعی (PNGRB) نهاد تنظیم مقررات میان‌دستی<sup>۳</sup> و پایین‌دستی هند است که عملیات پالایش، ذخیره‌سازی، حمل‌ونقل، توزیع، بازاریابی و فروش نفت و محصولات نفتی و گاز طبیعی را تنظیم می‌کند (Menon, et al., 2015: 162).

کمیسیون رقابت هند (CCI)<sup>۴</sup> مسئول کنترل و نظارت بر رقابت و پیشگیری از اعمال رفتارهای ضدرقابتی در بخش‌های اقتصادی هند است.

## ۶. نهادهای تنظیم مقررات انرژی در ایران

### ۱.۶. شورای رقابت

تشکیل شورای رقابت به‌منزله نهاد تنظیم مقررات فرابخشی در حوزه رقابت به‌منظور اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است.<sup>۵</sup> طبق این قانون، نهاد تنظیم مقررات فرابخشی نسبت به نهاد تنظیم مقررات بخشی از موقعیت برتری برخوردار است. شورای رقابت با هدف تسهیل‌کنندگی فعالیت بخش خصوصی و به‌طور کلی‌تر در عرصه اقتصادی و به‌منزله عاملی در جهت کاهش ریسک، تأسیس شد تا بخش خصوصی با ورود به بازار نگران انحصارات و رقابتی انحصارگر خود نباشد. مهم‌ترین وظیفه تنظیم‌گری شورای رقابت حصول اطمینان از وجود رقابت سالم در بخش‌ها، صنایع و بازارهای مختلف است.

1. Shale gas.
2. Administrative control.
3. Midstream.
4. Competition Commission of India.

۵. ماده ۵۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسبوکار<sup>۱</sup> نیز یکی دیگر از نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی کشور است که مسئول نظارت بر مقررات زدایی<sup>۲</sup> و تسهیل صدور مجوز فعالیت سرمایه‌گذاران در اقتصاد کشور از جمله بخش انرژی است.<sup>۳</sup>

## ۲.۶. نهادهای تنظیم مقررات در بخش برق

در بخش برق، هیئت تنظیم مقررات بازار برق ایران (IERB)<sup>۴</sup> نهاد اصلی مسئول تنظیم مقررات بازار برق کشور است. در واقع این هیئت در بدنه وزارت نیرو جای دارد و تمام اختیارات تنظیمی خود را از اختیارات تنظیمی این وزارتخانه دریافت کرده

۱. مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسبوکار براساس تبصره ۴ ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در وزارت امور اقتصادی و دارایی شکل گرفت. انتخاب اعضای این هیئت از سوی رئیس‌جمهور، برای امر نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی صورت می‌گیرد. براساس آنچه در حکم تبصره ۴ ماده قانونی مذکور و آیین‌نامه اجرایی مربوط به آن آمده است، این هیئت مأمور نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی است و برای تحقق این اهداف در مواردی که به تغییر قوانین نیاز است، می‌تواند لوایح موردنظر را تهیه و تقدیم هیئت‌وزیران کند (دبیرخانه هیئت نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی، ۱۳۹۰: ۵).

۲. مقررات زدایی به معنای برداشتن مقررات دولتی برای توسعه رقابت در صنعت است (نبلی، ۱۳۸۹: ۶۴).

۳. مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسبوکار تنها نهاد منحصربه‌فردی است که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای امر مقررات زدایی در نظر گرفته شده و از سال ۱۳۸۷ فعالیت خود را به طور رسمی آغاز کرده است. این هیئت از ابتدای تشکیل تاکنون، برای بررسی موضوعاتی نظیر: محتوای کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری، شکل استاندارد و درج اطلاعات مجوزها از سوی دستگاه‌های اجرایی در کتاب یادشده، چگونگی فرایند صدور مجوزها در انطباق با مقررات قانونی در دستگاه‌های مشمول، نحوه واگذاری تمام یا بخشی از وظایف دستگاه‌های مشمول در زمینه صدور مجوز و شاخص‌های ده‌گانه کسبوکار و شناخت نقاط آسیب شاخص‌ها در کشور و مکاتبه با دستگاه‌های مؤثر در هر شاخص برای رفع موانع و نقاط آسیب به‌منظور بهبود رتبه بین‌المللی کشور، اقداماتی کرده است. شایان یادآوری است که دبیرخانه این هیئت در سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران مستقر است. وظایف هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسبوکار را در موارد ذیل می‌توان برشمرد: تعیین سقف زمانی برای صدور مجوز در هر کسبوکار و اعلام آن در پایگاه اطلاع‌رسانی، دریافت نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزها از مراجع صادرکننده مجوز به همراه مبانی قانونی، تسهیل شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسبوکار و کاهش هزینه‌های آنها، به‌گونه‌ای که صدور مجوز کسبوکار با حداقل هزینه و مراحل به صورت غیرحضور و در کمترین زمان ممکن صورت گیرد، ارائه پیشنهادها لازم برای اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی به مراجع مربوطه در صورت نیاز، انتشار شرایط صدور مجوزهای کسبوکار به تفکیک هر کسبوکار در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسبوکار، اعلام تغییرات در شرایط صدور یا تمدید مجوزهای کسبوکار در پایگاه اطلاع‌رسانی (وبسایت هیئت نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی).

4. Iran Electricity Regulatory Board.

است.

این نهاد در مهر ۱۳۸۲ با دستور وزیر وقت نیرو، به منظور هدایت و نظارت بر بازار برق کشور، در امور برق وزارت نیرو تشکیل شد (دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق، ۱۳۹۱: ۳). وظایف و اختیارات تنظیمی هیئت تنظیم بازار برق ایران را می‌توان به شرح زیر برشمرد: <sup>۱</sup> تهیه و تنظیم مقررات مرتبط با بازار برق کشور، صدور مجوز حضور در بازار برق، نظارت بر اجرای مقررات بازار برق کشور، تعرفه‌گذاری، حل و فصل دعاوی میان بازیگران بازار و دعاوی میان بازیگران بازار و مصرف‌کنندگان نهایی (آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور، ۱۳۸۴). اعضای هیئت هفت نفرند که از سوی وزیر نیرو منصوب می‌شوند و دوره تصدی این پست، چهار سال است. این هیئت تاکنون هفت دوره تشکیل شده و طی این مدت مقررات و آیین‌نامه‌های گسترده‌ای را برای تنظیم بازار برق کشور وضع کرده است.<sup>۲</sup>

از آنجا که هیئت تنظیم بازار دارای تشکیلات سازمانی مستقلی نیست، برخی امور تنظیمی از طریق دبیرخانه آن انجام می‌شود (دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق، ۱۳۹۱: ۸). دبیرخانه این هیئت عهده‌دار انجام بررسی‌های لازم و امور اجرایی در حیطه وظایف و

---

۱. وظایف و اختیارات هیئت تنظیم بازار برق ایران عبارتند از: ۱. نظارت مستمر بر حسن اجرای آیین‌نامه؛ ۲. رفع ابهام و اتخاذ تصمیم در موارد پیش‌بینی نشده در این آیین‌نامه (این تصمیمات لازم‌الاجراست و می‌بایست بلافاصله برای اطلاع وزیر نیرو گزارش شود)؛ ۳. تدوین و ابلاغ رویه‌های اجرایی (از جمله در خصوص قرائت لوازم اندازه‌گیری و محاسبه انرژی خریداری یا فروخته‌شده، ثبت و مبادله اطلاعات و پیشنهاد و قبول نرخ‌ها، رسیدگی به شکایات و اختلافات، گردش کار برای مبادلات مالی)؛ ۴. صدور، تمدید، تعلیق و ابطال پروانه شرکت در بازار برق ایران برای خریدار، مصرف‌کننده، مالک نیروگاه و عرضه‌کننده؛ ۵. صدور تأییدیه‌های لازم در خصوص قراردادهای فی‌مابین مدیر بازار و مرکز با خریدار، مصرف‌کننده، مالک نیروگاه و عرضه‌کننده؛ ۶. تدوین شاخص‌های کارآمدی بازار و نظارت بر عملکرد بازار و مرکز و گردش سالم و کارآمد بازار برق؛ ۷. تدوین و ابلاغ رویه تعیین خسارت؛ ۸. تدوین پیشنهاد گسترش دامنه بازار برق از حیث برقراری بازار خدمات جانبی، بازار خرده‌فروشی و نظایر آن، با توجه به ارتقای سطح دانش و تجهیزات دست‌اندرکاران و ارائه آن به وزیر نیرو جهت تصویب و ۹. تدوین پیشنهاد اصلاح یا تکمیل مفاد این آیین‌نامه، با توجه به تجربیات حاصل و موارد مطرح‌شده، برای بهبود عملکرد و پیشرفت بازار برق و ارائه آن به وزیر نیرو برای تصویب (آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور، ۱۳۸۴).

۲. تعداد چهار آیین‌نامه طی دوره‌های گوناگون هیئت تنظیم بازار از ابتدای تشکیل تاکنون تنظیم و تدوین و به تصویب وزیر نیرو رسیده است: ۱. آیین‌نامه اجرایی شرایط و تضمین خرید برق؛ ۲. آیین‌نامه تعیین نرخ، شرایط و روش خرید خدمات انتقال در شبکه برق کشور؛ ۳. آیین‌نامه تعیین نرخ، شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور و ۴. آیین‌نامه اجرایی هیئت تنظیم بازار برق (دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق، ۱۳۹۱: ۹).

اختیارات هیئت است<sup>۱</sup> (شرکت مهندسان مشاور مونکو ایران، ۱۳۹۲). کلیه فعالان بازار موظف اند اطلاعاتی را که دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق به منظور حصول اطمینان از صحت عملیات در بازار برق و در چارچوب رویه های مصوب هیئت درخواست می کند، در اختیار آنان قرار دهند و دبیرخانه هیئت نیز موظف است کلیه آیین نامه ها و مقررات مربوط به بازار برق را در اختیار فعالان بازار برق قرار دهد.<sup>۲</sup>

وزارت نیرو نیز وظیفه سیاست گذاری، برنامه ریزی، ساماندهی، هدایت، نظارت، تدوین ضوابط و مقررات و لوایح مرتبط و ایجاد فضای مناسب برای مشارکت مؤثر بخش های غیردولتی و سایر نقش آفرینان بخش برق در صنعت برق را بر عهده دارد (وزارت نیرو، ۱۳۹۲: ۱۰). این وزارتخانه به منزله نهاد حاکمیت صنعت برق کشور، بیشترین تأثیر و تعامل را با نهاد تنظیم مقررات بخش آب و برق دارد و اغلب وظایف تنظیمی به این وزارتخانه اعطا شده است. شرکت مدیریت شبکه برق ایران مسئولیت نظارت بر اجرای قوانین بازار برق از سوی فعالان و بازیگران این بازار را بر عهده دارد (وبسایت وزارت نیرو). وزارت نیرو بر چهار بخش آب، آب و فاضلاب، برق و انرژی های تجدیدپذیر حاکمیت دارد<sup>۳</sup> (وبسایت وزارت نیرو).

۱. از جمله وظایف دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق ایران، می توان به این موارد اشاره کرد: ۱. بررسی و تهیه گزارش درباره طرح ها، سؤالات و سایر موضوعات ارجاعی به هیئت و تدوین «متن پیشنهادی برای تصویب» درباره موارد مندرج در دستور جلسات هیئت؛ ۲. ایجاد ارتباط و همکاری با فعالان بازار، مؤسسات علمی و پژوهشی و متخصصان امر به منظور جلب مشارکت آنان برای اظهارنظر و ارائه طرح ها و پیشنهادها؛ ۳. تبادل اطلاعات با نهادهای مسئول در حوزه فعالیت های هیئت و ۴. ایجاد نظام اطلاع رسانی در حوزه فعالیت های هیئت (دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق، ۱۳۹۱: ۸-۹).

۲. ماده ۱۲ قانون سازمان برق ایران.

۳. اهم وظایف و اختیارات تنظیمی وزارت نیرو در بخش آب و برق عبارتند از: تدوین و تنظیم پیش نویس قوانین و ارائه لوایح پیشنهادی مربوط به منابع آب و برق به دولت و مجلس، سیاست گذاری، برنامه ریزی و ارائه راهکارهای مناسب برای اجرای طرح های مربوط به منابع آب و برق کشور در قالب قوانین و برنامه های دولت، جذب سرمایه های داخلی و خارجی و ایجاد زمینه های مناسب برای جلب مشارکت های مردمی و بخش خصوصی در اجرای طرح های آب و برق در کشور، صدور، متوقف سازی و ابطال مجوز فعالیت در بخش آب و برق، توسعه رقابت در صنعت آب و برق از طریق توسعه بازار برق، تنوع بخشی به سبد انرژی کشور و کاربرد منابع انرژی های تجدیدپذیر برای تأمین عرضه برق، تنظیم قوانین و مقررات عرضه برق در جهت افزایش رفاه اجتماعی و تضمین امنیت برق، حمایت های خاص وزارت نیرو از سرمایه گذاری در احداث نیروگاه ها از طریق وضع قوانین و مقررات و ایجاد سازوکارهای حمایتی و تضمین خرید برق تولیدی از تولیدکنندگان برق از طریق عرضه برق به بازار عمده فروشی برق کشور در جهت خرید برق از سوی شرکت

بنابراین، وزارت نیرو به منزله نهاد حاکمیت صنعت برق کشور، بیشترین تأثیر و تعامل را با نهاد تنظیم مقررات بخش آب و برق دارد و اغلب وظایف تنظیمی به این وزارتخانه اعطا شده است (وبسایت وزارت نیرو). در واقع، وزارت نیرو بخشی از اختیارات تنظیمی خود را به هیئت تنظیم بازار برق ایران، شرکت مدیریت شبکه برق ایران<sup>۱</sup> و شرکت توانیر<sup>۲</sup> واگذار کرده است.

مدیریت شبکه برق ایران و عقد قراردادهای بلندمدت فروش برق و فروش برق به نرخهای تضمینی (وبسایت وزارت نیرو).

۱. شرکت مدیریت شبکه برق ایران یکی دیگر از نهادهای تنظیم مقررات در بازار برق است. به استناد بند (ژ) تبصره (۱۲)

قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور و به منظور تجدید ساختار صنعت برق ایران، شرکت مدیریت شبکه برق ایران (Iran Grid Management Company) با نام اختصاری IGMC در نیمه دوم سال ۱۳۸۳ فعالیت خود را آغاز کرد. در سال ۱۳۸۳ به شرکت تولید، انتقال و توزیع برق ایران (توانیر) اجازه داده می‌شود از منابع بودجه‌ای شرکت، کل سهام یکی از زیرمجموعه‌های خود را خریداری و مدیریت شبکه سراسری خرید و فروش ایجاد بازار برق و ترانزیت برق را به این شرکت واگذار کند. اساسنامه این شرکت از سوی وزارت نیرو پیشنهاد شده و با موافقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران، به تأیید شورای نگهبان رسیده و از طرف هیئت دولت برای اجرا به وزارت نیرو ابلاغ شده است (دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق، ۱۳۹۱: ۴). اهم وظایف و مأموریت‌های شرکت مدیریت شبکه برق ایران عبارتند از: ۱. توسعه، تجهیز و اداره مرکز ملی راهبری شبکه برق کشور (دیسپاچینگ) و هماهنگی و نظارت بر مراکز منطقه‌ای کنترل و پایش شبکه برق؛ ۲. تعیین و ابلاغ تنظیمات مربوط به تأسیسات تولید و انتقال نیروی برق و برنامه‌های لازم برای تأمین پایایی و امنیت شبکه برق کشور؛ ۳. نظارت بر حسن اجرای مقررات، استانداردها و دستورالعمل‌های مرتبط با موضوع فعالیت شرکت و مراقبت در رعایت تنظیمات مربوط به تأسیسات و برنامه‌ها از سوی مالکان و بهره‌برداران تأسیسات تولید و انتقال نیروی برق؛ ۴. راهبری، انجام عملیات و توسعه بازار و بورس برق؛ ۵. خرید و فروش عمده برق در داخل و خارج کشور و نظارت بر خرید و فروش عمده برق که از سوی سایر اشخاص حقیقی و حقوقی در چارچوب ضوابط و مقررات بازار برق انجام می‌شود؛ ۶. مدیریت دسترسی و جابه‌جایی (ترانزیت) انرژی الکتریکی در شبکه برق شامل تبادلات درون‌مرزی و برون‌مرزی و اتخاذ تدابیر لازم برای پیشگیری از وضعیتی که رقابت در بازار برق را محدود می‌کند؛ ۷. برقراری امکان عبور برق تولیدی نیروگاه‌های غیردولتی و عرضه‌کنندگان برق از طریق شبکه برق کشور؛ ۸. هماهنگی و مدیریت سیستم‌های انتقال داده در شبکه برق کشور؛ ۹. تدوین مقررات، استانداردها و دستورالعمل‌های مرتبط با اهداف و موضوع فعالیت شرکت از جمله دستورالعمل‌های ثابت بهره‌برداری و ارائه به وزارت نیرو برای تصویب (اساسنامه شرکت مدیریت شبکه برق ایران).

۲. شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) نیز یکی از نهادهای تنظیم مقررات مهم در صنعت برق به شمار می‌رود. هدف از تأسیس شرکت مادر تخصصی توانیر، سازماندهی فعالیت‌های تصدی دولت در زمینه بهره‌برداری و توسعه صنعت برق در چارچوب سیاست‌های وزارت نیرو، راهبری شرکت‌های زیرمجموعه، افزایش بازدهی و بهره‌وری و استفاده مطلوب از امکانات صنعت برق کشور و در صورت لزوم انجام برخی فعالیت‌های عملیاتی و کارگزاری وزارت نیرو برای انجام نظارت‌ها و تدوین برنامه‌هاست. اهم وظایف تنظیمی شرکت توانیر عبارتند از: بررسی و تدوین پیشنهادها لازم در زمینه راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت صنعت برق و ارائه آن به

### ۳.۶. نهادهای تنظیم مقررات در بخش نفت و گاز

شرکت ملی نفت ایران (NIOC)<sup>۱</sup> و وزارت نفت (MOP)<sup>۲</sup> مسئولیت تنظیم مقررات در بخش نفت و گاز را بر عهده دارند. اما حدود و ثغور وظایف رگولاتوری این دو نهاد به صورت دقیق مشخص و دامنه وظایف حاکمیتی از رگولاتوری به صورت شفاف تعیین نشده است (ابراهیمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۱۲۴). برای مثال، بحث صدور پروانه انجام فعالیت‌های اکتشاف و استخراج میدین نفت و گاز بر عهده وزارت نفت نهاده شده است، در حالی که در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱ از صلاحیت‌های موردنیاز برای اعطای مجوز به متقاضی سخنی به میان نیامده است.<sup>۳</sup>

به موجب بند (الف) ماده ۵ اساس‌نامه شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران (NIGC)<sup>۴</sup> در سال ۱۳۵۶ تأسیس شد. به موجب این اساس‌نامه، شرکت ملی گاز ایران، شرکت سهامی و فرعی شرکت ملی نفت محسوب می‌شود. تنظیم مقررات بخش گاز کشور بر عهده شرکت ملی گاز ایران قرار دارد.<sup>۵</sup> اغلب وظایف تنظیمی بخش گاز که به این شرکت واگذار شده عبارت است از: تهیه و تنظیم طرح‌های عملیاتی، تنظیم مقررات ایمنی و وسایل توزیع گاز، تهیه استانداردهای صنعت گاز (اساس‌نامه شرکت ملی گاز ایران، ۱۳۵۶).

وزارت نیرو، تهیه طرح‌های لازم برای توسعه تأسیسات تولید، انتقال و توزیع برق و ارائه آن به وزارت نیرو برای اخذ مجوز، راهبری و پایش شبکه سراسری برق از طریق شرکت‌های زیرمجموعه و ایجاد سازوکارهای لازم برای توسعه رقابت در امر تولید، خرید و فروش برق از جمله ایجاد سیستم‌ها و انجام عملیات بازار و بورس برق، تدوین و پیشنهاد تعرفه‌های برق به وزارت نیرو، خرید و فروش عمده برق در داخل و خارج کشور از طریق شرکت‌های زیرمجموعه و تدوین مقررات و استانداردها و دستورالعمل‌های لازم برای حسن اجرای امور و استفاده بهینه از امکانات و تأسیسات صنعت برق و ارائه آن‌ها به وزارت نیرو، همچنین انجام عملیات لازم به منظور نظارت بر اجرای آن‌ها به نمایندگی وزارت نیرو (اساس‌نامه شرکت توانیر).

1. National Iranian Oil Company.
2. Ministry of Petroleum.

۳. در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱ تلاش شده است که بسیاری از اختیارات شرکت ملی نفت به وزارت نفت اعطا و شرکت ملی نفت ایران به‌منزله نهاد عملیاتی در نظر گرفته شود. با این حال، به نظر می‌رسد وزارت نفت در مقایسه با شرکت ملی نفت از دانش و تجربه لازم و کافی در خصوص تنظیم مقررات و به‌خصوص صدور پروانه‌های سرمایه‌گذاری در میدین نفت و گاز برخوردار نیست (ابراهیمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۸۲).

4. National Iranian Gas Company.

۵. بند (و) ماده ۵ اساس‌نامه شرکت ملی گاز ایران.



شرکت ملی صنایع پتروشیمی (NPC)<sup>۱</sup> به موجب بند (الف) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران به صورت شرکت سهامی تشکیل و شرکت فرعی شرکت ملی نفت ایران محسوب می‌شود. به موجب بند (الف) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی، فعالیت در کلیه رشته‌های پتروشیمی و شیمیایی و صنایع وابسته، به این شرکت واگذار شده است. همچنین، براساس بند (د) همین ماده، تصدی هر نوع عملیات بازرگانی مربوط به تهیه و ورود و صدور و فروش انواع فرآورده‌های پتروشیمی و شیمیایی نیز بر عهده این شرکت قرار گرفته است.

شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران (NIORDC)<sup>۲</sup> به‌منزله یکی از چهار شرکت اصلی وزارت نفت، راهبری و نظارت بر فعالیت‌های ۴ شرکت فرعی و ۹ شرکت پالایشی را بر عهده دارد. فعالیت‌های شرکت ملی پالایش و پخش، در چهار بخش عمده شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت، شرکت پخش فرآورده‌های نفتی، شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت و شرکت توسعه صنایع پالایش متمرکز است. وظایف تنظیم‌گری این شرکت عبارت‌اند از: تهیه دستورالعمل‌های تخصصی برای حفظ و نگهداری و ارتقای سطح سلامت، بهداشت، ایمنی و محیط زیست و پدافند غیرعامل در حوزه پایین دست پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی و ارائه به وزارت نفت و نظارت بر اجرای دستورالعمل‌های ابلاغی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های بین‌المللی در طرح‌های پالایش، انتقال و توزیع فرآورده‌های نفتی و سوخت‌های جایگزین در داخل و خارج کشور (وبسایت شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران).

#### ۷. مقایسه نهادهای تنظیم مقررات انرژی کشورهای منتخب

در این بخش به جمع‌بندی و مقایسه میان نتایج بررسی نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی کشورهای منتخب می‌پردازیم. مسئله‌ای که در نهادهای تنظیم مقررات انرژی کشورها مشاهده شد، وجود هر دو رویکرد وحدت‌گرایی و کثرت‌گرایی در تشکیل نهاد تنظیم مقررات بخش انرژی است. به عبارت دیگر، در کشورهایی همچون نروژ (NVE) و

1. National Petrochemical Company.

2. National Iranian Oil Refining & Distribution Company.

ژاپن (ANRE) نهادی برای تنظیم زیربخش‌های انرژی در نظر گرفته شده است، اما در سایر کشورها، نهاد تنظیم مقررات حداقل یک بخش از سایر بخش‌ها تفکیک شده است. بدین ترتیب که در چین، SERC در بخش برق، MLR و NDRC در بخش نفت و گاز، در هند، CERC در بخش فدرال و SERCs در سطح ایالتی برای بخش برق و DGH و PNGRB در بخش نفت و گاز و در آمریکا، FERC در دو بخش برق و گاز در سطح فدرال و BLM و BOEM نیز نهادهای تنظیم مقررات در بخش نفت فدرال و کمیسیون‌های تنظیم مقررات انرژی (SPUCs) در سطح ایالات به کارکرد تنظیم مقررات زیربخش‌های انرژی می‌پردازند.

همچنین نشان داده شد که یک سازمان یا نهاد واحد در نقش نهاد تنظیم مقررات انرژی، به ندرت تمامی مسئولیت‌های رگولاتوری یا تنظیمی را بر عهده دارد. در واقع، درخصوص وحدت یا کثرت نهادهای تنظیم مقررات انرژی نیز به‌سادگی نمی‌توان اظهار نظر کرد. در برخی کشورها زیربخش‌های انرژی (نفت، گاز و برق) از یکدیگر منفک شده بودند و در برخی کشورها اغلب بار رگولاتوری بر دوش یک نهاد واحد بود. تصمیم‌گیری درخصوص رویکرد وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی در حیطه این مطالعه نیست و به نظرها و دیدگاه‌های تصمیم‌گیران کلان کشور منوط است. در اینجا صرفاً وجود بسترهای قانونی برای تشکیل نهاد تنظیم مقررات، از هر دو دیدگاه، بررسی می‌شود.

همچنین، در اغلب کشورهای مورد مطالعه، نهاد واحد مستقلی برای توسعه و نظارت بر رقابت و پیشگیری از ارتکاب رفتارهای ضدرقابتی از سوی فعالان صنعت انرژی تأسیس شده است که یا به‌تنهایی بر رقابت در بخش انرژی نظارت می‌کنند همچون نهاد رقابت نروژ (NCA)، کمیسیون تجارت عادلانه ژاپن (JFTC) در بخش نفت و گاز ژاپن و کمیسیون رقابت هند (CCI) یا با همکاری با نهاد تنظیم مقررات بخش انرژی بر رقابت نظارت می‌کنند همچون کمیسیون تجارت عادلانه ژاپن (JFTC) و METI در بخش برق ژاپن.

تنها در کشورهای آمریکا و چین چندین نهاد بر تنظیم مقررات رقابت در بخش انرژی این کشورها دخیل‌اند. بخش ضدتراست وزارت دادگستری و کمیسیون تجارت کالاهای آتی (CFTC) در بخش نفت، بدون مشارکت نهاد تنظیم مقررات بخش مربوطه،

بر توسعه رقابت در بخش نفت نظارت می‌کنند، این در حالی است که در بخش برق و گاز، علاوه بر نهادهای مذکور، کمیسیون تجارت فدرال (FTC) و نهاد تنظیم مقررات بخش‌های مربوطه (FERC) بر رقابت در این دو بخش مشارکت می‌کنند. به همین ترتیب در چین نیز NDRC و SAIC با کمک نهادهای تنظیم مقررات زیربخش انرژی (SERC و MLR) بر حفاظت و توسعه رقابت در زیربخش‌های انرژی مربوطه، نظارت می‌کنند.

در کشور ما نیز آزادسازی بخش برق (عمده‌فروشی) و برخی اقدامات درخصوص تجدید ساختار صنعت صورت گرفته است. رگولاتور برق، هیئت تنظیم بازار برق ایران است که به صورت نهادی دولتی و در بدنه وزارت نیرو قرار گرفته است. در بخش نفت و گاز می‌توان گفت هیچ‌گونه اقدامی برای آزادسازی انجام نشده و رگولاتورهای این دو بخش نیز وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران است. علاوه بر این، در ایران، شورای رقابت بر رقابت در کلیه بخش‌های اقتصادی کشور نظارت می‌کند. به عبارت دیگر، شورای رقابت نهاد تنظیم مقررات فرابخشی مربوط به حفاظت و توسعه رقابت قلمداد می‌شود. اما به هیئت تنظیم بازار برق ایران نیز اختیار نظارت بر توسعه رقابت در بازارهای برق کشور واگذار شده است. هرچند طی عمر بیش از یک دهه این هیئت بعید به نظر می‌رسد همکاری و انسجام مشخص و مدونی میان این هیئت و شورای رقابت وجود داشته و چاره‌ای برای تداخل وظایف اندیشیده شده باشد. در بخش نفت و گاز نیز اساساً بازاری شکل نگرفته است که بتوان درخصوص حفاظت و توسعه رقابت اظهار نظر کرد.

نتایج مطالعات نشان می‌دهند که نمی‌توان به‌سادگی درخصوص رویکرد وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی نهادهای تنظیم اظهار نظر کرد و عوامل غیرحقوقی بسیاری در شکل‌گیری نهادهای تنظیم مقررات مؤثرند. این مدیران رده‌بالا و تصمیم‌گیران کلان کشور هستند که می‌توانند بر مبنای مقتضیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در این خصوص تصمیم‌گیری کنند.

یکی دیگر از مطالبی که در مطالعات تطبیقی صورت گرفته حائز اهمیت است، میزان استقلال نهاد یا نهادهای تنظیم مقررات انرژی از دولت است. همان‌طوری که ملاحظه شد ANRE ژاپن در بدنه وزارتخانه METI قرار دارد، در هند DGH و PNGRB در بدنه

وزارت‌خانه MoPNG است، در چین وزارت MLR و NDRC کاملاً دولتی‌اند، در امریکا BOEM و BLM درون وزارت کشور قرار دارند.

با وجود این مطلب، تجربه کشورهای در بخش‌ها و صنایع گوناگون نشان داده است که استقلال نهاد تنظیم مقررات از بدنه دولت، از فاکتورهای مهم در اثربخشی اجرای فعالیت‌های تنظیم مقررات به شمار می‌رود (Trillas & Montoya, 2013: 2). اما درخصوص اینکه بدنه واحدی تنظیم مقررات کل بخش انرژی را بر عهده داشته باشد یا خیر، به سادگی نمی‌توان اظهار نظر قطعی کرد، شاید بتوان گفت که یکی از دلایل این عدم قطعیت در ساختار دولتی کشورها نهفته باشد. بدین مفهوم که چنانچه وزارت‌خانه‌های مجزایی برای زیربخش‌های انرژی پیش‌بینی شده باشد، آنگاه طبیعتاً تمایل بیشتری برای تفکیک نهادهای تنظیم مقررات مربوط به آن زیربخش‌ها وجود دارد. در بخش‌های بعد با توجه به نتایج مذکور درخصوص ظرفیت‌های قانونی موجود کشور برای تحقق هریک از وضعیت‌های استقرار (رویکرد وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی نهادها و استقلال‌داشتن یا نداشتن از دولت) نهاد تنظیم مقررات انرژی کشور صحبت خواهد شد.

#### **۸. ظرفیت‌های قانونی موجود برای ارتقای سازماندهی نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی کشور**

در بررسی‌های به عمل آمده، مشخص شد که در حال حاضر نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی ایران، به دولت کاملاً وابسته‌اند و مهم‌تر از آن، از بستر قانونی محکم و قابل اتکایی برخوردار نیستند؛ بدین معنی که قوانین مصوب مجلس مبنای تأسیس این نهادها نبوده و بر مبنای قانون‌گذاری اولیه تشکیل نشده‌اند. این نهادها مطابق با آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی وزارت‌خانه‌ها و به تعبیری قوانین ثانویه تشکیل گرفته و به همان میزان که در داخل صنعت به عنوان نهادی که در زیرمجموعه وزارت‌خانه به امر تنظیم مقررات مشغول است، شناخته شده‌اند در خارج از صنعت به منزله نهادی مجزا و جدای از ساختار دولت شناخته نمی‌شوند و در واقع وزارت‌خانه برخی وظایف تنظیمی خود را به یکی از نهادهای داخلی خود تفویض کرده است. این در حالی است که ظرفیت‌های قانونی لازم برای تأسیس این نهادها در زیرمجموعه نهاد تنظیم مقررات فرابخشی (شورای رقابت)

در ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۱</sup> وجود دارد. براساس این ماده، شورای رقابت دارای اختیار پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم مقررات بخشی برای تصویب به هیئت‌وزیران است که در این خصوص شورای رقابت می‌تواند قسمتی از وظایف خود را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی که خود پیشنهاد ارائه آن را به هیئت وزیران داده است، تفویض کند.

همچنین شرایط انتخاب اعضای نهادهای بخشی، مطابق بند (ب) ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۲</sup> است و اعضای آن‌ها در حیطه وظایف و اختیارات تفویض شده، مسئولیت‌های پیش‌بینی شده در این قانون برای اعضای شورای رقابت را بر عهده دارند، که نص صریح قانون، ارتباط تنگاتنگ میان نهادهای تنظیم مقررات بخشی و نهاد رقابت را به‌خوبی روشن می‌کند.

درخصوص نهاد تنظیم مقررات بخش برق، آنچه از نص صریح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۶ تصویب‌نامه درخصوص اقدامات وزارت نیرو با هدف توسعه رقابت، صیانت از حقوق متقابل عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان برق برای اتصال و استفاده از شبکه‌های برق کشور<sup>۳</sup> مصوب ۲۸ اسفند ۱۳۹۲، پیرامون پیشنهاد

---

۱. ماده ۵۹- شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت‌وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود را در حوزه مزبور به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار کند. ترکیب اعضای نهادهای تنظیم‌کننده بخشی به پیشنهاد شورای رقابت با تصویب هیئت‌وزیران تعیین می‌شود. شرایط انتخاب اعضای این نهادها، مطابق بند (ب) ماده (۵۳) این قانون است و اعضای آن‌ها در حیطه وظایف و اختیارات تفویض شده، مسئولیت‌های پیش‌بینی شده در این قانون برای اعضای شورای رقابت را بر عهده دارند. در هر حال هیچ نهاد تنظیم‌کننده بخشی نمی‌تواند مغایر با این قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی کند.

۲. ماده ۵۳- برای نیل به اهداف این فصل شورایی تحت عنوان «شورای رقابت» تشکیل می‌شود. ترکیب و شرایط انتخاب اعضای شورا به شرح زیر است: (ب) شرایط انتخاب اعضا: ۱. تابعیت جمهوری اسلامی ایران؛ ۲. دارا بودن حداقل چهار سال سن؛ ۳. دارا بودن مدرک دکترای معتبر برای اعضای صاحب‌نظر اقتصادی و حقوق‌دان و حداقل مدرک کارشناسی برای صاحب‌نظران تجاری، صنعتی، خدمات‌زیربنایی و مالی؛ ۴. نداشتن محکومیت‌های موضوع ماده (۶۲) مکرر قانون مجازات اسلامی یا محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا به تقلب؛ ۵. دارا بودن حداقل ده سال سابقه کار مفید و مرتبط و ۶. نداشتن محکومیت قطعی انتظامی از بند (د) به بالا موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷).

۳. به‌منظور حصول اطمینان از تنظیم مقررات و پایش لازم در بخش‌های انحصاری و حفظ و تقویت رقابت در بخش‌های رقابتی، وزارت نیرو مکلف است حداکثر طی مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه، پیشنهاد تشکیل نهاد

تشکیل نهاد تنظیم بخشی در بخش برق به شورای رقابت برداشت می‌شود، این است که جایگاه هیئت تنظیم بازار برق ایران می‌تواند در بدنه شورای رقابت قرار گیرد. بدین ترتیب، می‌توان به صراحت بیان کرد که به پشتوانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، فرضیه مطرح شده در ابتدای این مقاله درخصوص وجود یا نبود بسترهای قانونی برای تأسیس نهادهای تنظیم مقررات انرژی صحیح و قابل اتکا است.

در همین خصوص، شورای رقابت در جلسه ۲۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۱ مصوبه‌ای را برای تشکیل نهاد تنظیم مقررات برق تهیه کرده که تاکنون اجرایی نشده است. طبق این مصوبه، نهاد جدید تنظیم مقررات برق به صورت مستقل از دولت و زیرمجموعه شورای رقابت فعالیت خواهد کرد.

همچنین در ادامه تلاش‌ها برای تشکیل نهاد تنظیم مقررات نفت و گاز، شورای رقابت این موضوع را در دستور جلسات ۲۵۶ و ۲۵۷ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۸ و ۱۳۹۵/۵/۴ قرار داده و موارد ذیل را مقرر کرده است:

- در اجرای ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، به منظور تنظیم بخشی در حوزه کالاها و خدمات بازارهای انحصار طبیعی (موضوع ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) و جلوگیری از اعمال انحصار در سایر بازارهایی که در بخش نفت و گاز و صنایع وابسته مواجه با رویه‌های ضد رقابتی است (موضوع ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت<sup>۱</sup>)، نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته تشکیل می‌شود.
- آن دسته از وظایف و اختیاراتی که در جلسه ۲۵۵ شورا برای واگذاری به نهاد

تنظیم‌کننده مقررات بخش برق را به منظور طی مراحل قانونی، تدوین و در اختیار شورای رقابت قرار دهد.

۱. ماده ۱۳. وزارت نفت مکلف است به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب‌وکار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه‌های بعدی آن به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

تنظیم‌کننده بخش برق به تصویب رسید در حیطه وظایف نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط وابسته به ترتیب زیر واگذار می‌شود:

- وظایف و اختیاراتی که در محدوده ماده ۵۸ قانون در جلسه مذکور تعیین شد به استناد مفاد مواد ۵۹ و ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت به این نهاد واگذار می‌شود؛

- وظایف و اختیاراتی که در محدوده مواد ۵۸ و ۵۹ قانون در جلسه مذکور تعیین شد به استناد ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به این نهاد واگذار می‌شود؛

- دبیرخانه نهاد زیر نظر رئیس نهاد فعالیت می‌کند و تشکیلات آن با پیشنهاد شورای رقابت و با همکاری وزارتخانه مرتبط به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خواهد رسید.

#### ۹. جایگاه نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی و سناریوهای پیشنهادی

در این بخش، به ارزیابی و پیشنهاد سناریوهایی برای یافتن جایگاه نهاد/نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی خواهیم پرداخت. این سناریوها از مطالعات تطبیقی نهاد تنظیم مقررات انرژی صورت گرفته استنتاج شده است که در این بخش بررسی می‌شود که پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های قانونی برای تحقق هر یک از این سناریوها به چه میزان است؟

**سناریوی پیشنهادی اول،** تشکیل سه نهاد تنظیم مقررات مجزا برای بخش برق، نفت و گاز در بدنه شورای رقابت است. زمینه‌های لازم برای تحقق این سناریو، با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود (ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۶ تصویب‌نامه درخصوص اقدامات وزارت نیرو با هدف توسعه رقابت، صیانت از حقوق متقابل عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان برق برای اتصال و استفاده از شبکه‌های برق کشور<sup>۱</sup> مصوب اسفند ۱۳۹۲)، در حال شکل‌گیری است. در واقع، این سناریو نهادهای

---

۱. به‌منظور حصول اطمینان از تنظیم مقررات و پایش لازم در بخش‌های انحصاری و حفظ و تقویت رقابت در بخش‌های رقابتی، وزارت نیرو مکلف است حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده مقررات بخش برق را به‌منظور طی مراحل قانونی، تدوین و در اختیار شورای رقابت قرار دهد.

زیربخش انرژی را به صورت مجزا، اما مستقل از دولت تشکیل می‌دهد. مثال این سناریو را می‌توان در هند مشاهده کرد که بخش برق (CERC در سطح فدرال و SERCs در سطح ایالات) دارای نهادهای تنظیم مقررات مستقل از دولت هستند. در این کشورها نهادهای تنظیم مقررات در بدنه نهاد تنظیم مقررات فرابخشی قرار ندارند و تنها وجه اشتراک این کشورها با این سناریو در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی از بدنه دولت است و در سناریوهای بعدی نیز به این مطلب توجه شده است.

**سناریوی پیشنهادی دوم**، تشکیل یک نهاد واحد تنظیم مقررات برای بخش انرژی در بدنه شورای رقابت است که تحقق این سناریو نیز از نظر قانونی چندان دور از دسترس نیست، زیرا ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی همچنان پشتوانه‌ای برای تحقق این سناریو محسوب می‌شود. اما باید در نظر داشت این سناریو به اندازه سناریوی اول از پشتوانه محکم قانونی برخوردار نیست، زیرا همانند سناریوی اول از حمایت مصوبه هیئت دولت مورخ اسفند ۱۳۹۲ درخصوص تشکیل نهاد تنظیم مقررات بخش برق برخوردار نیست. نمونه این سناریو را می‌توان در امریکا (برای دو بخش برق و گاز، FERC در سطح فدرال و SPUCs در هر سه بخش نفت، گاز و برق در سطح ایالات) و بخش نفت و گاز هند (PNGRB در سطح میان‌دستی و پایین‌دستی) مشاهده کرد.

**سناریوی پیشنهادی سوم**، تشکیل سه نهاد تنظیم مقررات مجزا برای سه بخش برق، نفت و گاز در بدنه دولت (وزارتخانه مربوطه) است. در حال حاضر هیئت تنظیم بازار برق ایران در بدنه وزارت نیرو به پشتوانه آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور ۱۳۸۴ شکل گرفته است. لذا این سناریو پیشنهاد می‌دهد که ضمن حفظ هیئت تنظیم مقررات بازار برق ایران، لایحه‌ای در جهت تثبیت جایگاه کنونی نهاد تنظیم مقررات بخش برق و در هریک از بخش‌های نفت و گاز نیز به طور جداگانه لویجی برای ایجاد بسترهای قانونی تشکیل هریک از نهادهای تنظیم مقررات بخش نفت و گاز به مجلس تقدیم کرده است یا مصوبه‌ای در جهت تشکیل هریک از سه زیربخش انرژی در هیئت وزیران به تصویب برسد همانند تشکیل سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.<sup>۱</sup>

۱. هیئت‌وزیران در جلسات مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۶ و ۱۳۸۸/۹/۲۲ بنا به پیشنهاد شماره ۱/۲۸۸۲۲ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۱ وزارت



نمونه اجرای این سناریو در کشورهای منتخب را می‌توان در نهادهای تنظیم مقررات انرژی چین (SERC) در بخش برق و کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین (NDRC) و در آمریکا، دفتر مدیریت اراضی (BLM) که مسئولیت تنظیم مقررات اکتشاف و استخراج نفت در اراضی دولت فدرال و دفتر مدیریت انرژی اقیانوس (BOEM) که تنظیم مقررات فعالیت‌های تولید نفت فراساحلی را بر عهده دارد، مشاهده کرد.

**سناریوی پیشنهادی چهارم**، تشکیل نهاد تنظیم مقررات دولتی واحد برای زیربخش‌های انرژی است. در حال حاضر برای نمونه می‌توان به کمیسیون نظارت بر بازارهای گاز و برق (EGMSC) و آژانس منابع طبیعی و انرژی (ANRE) زیرنظر وزارت METI ژاپن و NVE نروژ (که دو بخش برق و آب را تنظیم می‌کند) اشاره کرد.

#### ۱۰. نتیجه‌گیری

در این مقاله، ضمن تشریح مفهوم تنظیم مقررات و ضرورت اعمال آن در بخش انرژی از سوی نهادی تنظیم‌گر، نهادهای تنظیم مقررات انرژی موجود در کشورهای منتخب را بررسی کرده است و حیطة تحت تنظیم رگولاتورهای این کشورها با توجه به شرایط حاکم بر زیربخش‌های انرژی تحت تنظیم، تبیین شد. در ادامه، بسترهای قانونی کشور برای تشکیل نهاد تنظیم مقررات بخش انرژی تشریح و ضمن تأیید فرضیه اولیه مقاله، تلاش‌های صورت گرفته شورای رقابت برای تشکیل نهادهای تنظیم مقررات بخش برق، نفت و گاز ارائه شد. در پایان نیز با توجه به نتایج مطالعه رگولاتورهای انرژی کشورهای منتخب، درخصوص تجمیع وظایف رگولاتوری بخش انرژی در یک نهاد واحد یا تنظیم‌گری هریک از زیربخش‌های انرژی به طور جداگانه سناریوهایی ارائه و پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های قانونی برای تحقق هریک از سناریوها مطرح شد.

## منابع

### الف) فارسی

۱. ابراهیمی، سیدنصرالله و مقیمی، لیلی (۱۳۹۶). جزوه درسی حقوق نفت و گاز دوره کارشناسی ارشد.
۲. خواجوی، علی (۱۳۹۴). «تعیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای مختلف»، ماهنامه علمی-ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز، شماره ۱۳۰، ۲۱-۲۹.
۳. دبیرخانه هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی (۱۳۹۰). «مقررات‌زدایی و جایگاه آن در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۴. دبیرخانه هیئت تنظیم بازار برق (۱۳۹۱). «گزارش عملکرد هیئت تنظیم بازار برق- از دوره نخست تا پایان دوره پنجم».
۵. هادی‌فر، داود (۱۳۸۹). «نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازوکار اجرایی»، انتشارات عترت چاپ.
۶. شرکت مهندسين مشاور مונکو ایران (۱۳۹۲). «تجدید ساختار در صنعت برق، با مروری بر ساختار صنعت برق ایران»، انتشارات شیوه.
۷. معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی (۱۳۹۲). «وزارت نیرو ۱۴۰۴ برنامه راهبردی»، وزارت نیرو.
۸. باقری، محمود و اصغرینیا، مرتضی (۱۳۹۲). «انحصار و رقابت؛ تأملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی»، مجله حقوق عمومی.
۹. نیلی، مسعود (۱۳۸۹). «بررسی مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بخش توزیع نیروی برق»، پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف.

### ب) انگلیسی

10. International Energy Agency (2016). "Energy Policies of IEA Countries: Japan".

11. International Energy Agency (2014). "Energy Policies of IEA Countries: The United States".
12. Sun M.; Su H. & Zhang J. (2016). China Chapter. In: "The Energy Regulation and Markets Review", By: Schwartz D.L., Law Business Research Ltd., 4<sup>th</sup> edition.
13. Andersen P.C. & Poulsson C. (2016). Norway Chapter. In: "The Energy Regulation and Markets Review", By: Schwartz D.L., Law Business Research Ltd., 4<sup>th</sup> edition.
14. Bustnesli Y. (2015). Norway chapter, In: "Oil Regulation", By: Palmer B., Law Business Research Ltd.
15. James R.A. & Pulman S. (2015). United States chapter, In: "Oil Regulation", By: Palmer B., Law Business Research Ltd.
16. Menon N.; Bhagat R. & Bhattacharya P. (2016). India Chapter. In: "Electricity Regulation", Hagan D., Massie K., Law Business Research Ltd.
17. Menon N.; Ahooja R & Palepu D.R. (2015). India Chapter. In: "The Energy Regulation and Markets Review", By: Schwartz D.L., Law Business Research Ltd., 4<sup>th</sup> edition.
18. Lazar J. (2016). *Electricity Regulation in the US: A Guide*, Second Edition, Montpelier, VT: The Regulatory Assistance Project.
19. Eberhard A. (2006). *Infrastructure regulation in developing countries: an exploration of hybrid and transitional models*, 3<sup>rd</sup> Annual Conference of African Forum of Utilities Regulators, Windhoek, Namibia.
20. Morgan B. & Yeung K. (2007). *An introduction to law and regulation: Text and materials*, Cambridge University Press.
21. OECD (1999). *Regulatory Reform in the United States: Regulatory reform in the Electricity Industry*.
22. Chaudhary C.M. *India's Economic-Policies*, Sublime Publication.
23. Analyses E.E. & Energy H. (2012). *The Nordic electricity market and how it can be improved*, Copenhagen: Ea Energy Analyses and Hagman Energy.
24. Gergen M.J.; Gianvecchio N.; Simon K.M. & Schwartz D.L. (2015). United States of America Chapter, In: "The Energy Regulation and Markets Review", By: Schwartz D.L., Law Business Research Ltd., 4<sup>th</sup> edition.
25. Trillas F. & Montoya M.A. (2013). *Independent regulators: Theory, evidence and reform proposals*, info, 15(3), 39-53.
26. Sato N. & Matsudaira S. (2016). Japan Chapter. In: "Electricity Regulation", Hagan D., Massie K., Law Business Research Ltd.

27. Takahashi R.; Takeuchi N.; Yokoi K.; Higuchi W. & Tsutaya Y. (2015). Japan Chapter. In: "The Energy Regulation and Markets Review", By: Schwartz D.L., Law Business Research Ltd., 4<sup>th</sup> edition.
28. Hagan D.A.; Rueger J.E. & Forbush J.N. (2016). United States of America Chapter. In: "Electricity Regulation", Hagan D., Massie K., Law Business Research Ltd.
29. Jin X.; Yan Z. & George Z. (2014). *Oil and gas regulation in China: overview*, Practical Law, Thomson Reuters.

Archive of SID