

نهاد رگولاتور انرژی و ظرفیت‌های حقوقی آن در اقتصاد غیرنفتی (مطالعه موردی نهاد شبه رگولاتور وزارت نیرو: هیأت تنظیم بازار برق ایران)

مهسا علیائی

کارشناسی ارشد حقوق نفت و گاز دانشکده نفت تهران دانشگاه صنعت نفت

ولی رستمی*

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

چکیده

در اقتصادهای غیرنفتی تکیه اصلی تأمین درآمد و ارزآوری از منابع نفتی برداشته شده و بر سایر منابع هم توجه می‌شود. این کاهش تمرکز از منابع انرژی، به‌ویژه منابع نفتی، بر چهارچوب قوانین حوزه انرژی و نیز جایگاه و ظرفیت‌های حقوقی نهادهای تنظیم‌گر بخش‌های انرژی تأثیر بسیاری داشته است که نتیجه آن تضمین بیشتر کارآمدی حوزه انرژی‌ها و نهادهای مربوطه آن‌ها خواهد بود. در این پژوهش، بررسی ظرفیت‌های حقوقی نهادهای تنظیم‌گر به عنوان ابزاری غیرمستقیم در اقتصاد غیرنفتی مورد نظر است. همچنین، از آنجاکه هیأت تنظیم بازار برق ایران، نهادی با اختیارات -هرچند محدودتر- مشابه با نهاد تنظیم‌گر است، در این تحقیق، اختیارات و وظایف نهاد یادشده به عنوان نهاد شبه رگولاتور در صورتی که پایه‌های اصلی اقتصاد مبتنی بر نفت نباشد، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

واژگان کلیدی: تکانه‌های اقتصادی، تنظیم‌گری انرژی، حقوق انرژی، مدیریت انرژی، نهاد تنظیم‌گر.

مقدمه

امروزه پس از گذشت چندین دهه از کشف و بهره‌برداری منابع تجدیدناپذیر و استفاده برای پیشبرد اهداف کشورها، اغلب این مهم را دریافته‌اند که بنا نهادن پایه‌های اصلی اقتصاد کشور بر این منابع، چندان قابل‌انکاف نیستند (دمیری و همکاران، ۱۳۹۶-۱۳۹۵: ۳۵). امروزه نظام تجارت انرژی‌ها در سطح جهانی با سازوکاری متفاوت و با نوسانات بسیار و غیرقابل پیش‌بینی همراه است. در نتیجه، کشورها برای رفع این چالش‌ها صرفاً بر منابع انرژی، به‌ویژه نفت و تجارت آن در اداره امور کشور بسنده نکرده و بر سایر منابع و نقاط قوت تأمین مالی خود تکیه کرده‌اند؛ برای نمونه، درباره ایران بنا بر نظر اقتصاددانان، اقتصاد تک‌محصولی است؛ با این توضیح که بیشترین حجم معاملات و ارزآوری کشور از راه فروش نفت، گاز و مشتقات آن تأمین می‌گردد که به تبع، تأثیرگذارترین نقش در میزان سودآوری و درآمد ناخالص و رفاه کشور را ایفا می‌کنند (آل‌عمران، ۱۳۹۲: ۲۴). تک‌محصولی بودن اقتصاد، نواقصی شامل نبود انعطاف در قوانین و مقررات، ضعف چهارچوب‌های حقوقی حوزه انرژی، نبود ساختار کنترل و نظارت دقیق و پویا، تحمیل هزینه‌های بسیار به‌منظور بهره‌گیری حداکثری از منابع انرژی، رکود و تنزیل ارزش واحد پول (در جایی که سود و ارز حاصل از تجارت انواع انرژی مستقیماً وارد چرخه اقتصاد شود)، کاهش رقابت و نقص قوانین مربوط به آن در بخش انرژی، افزایش قدرت نهادهای دولتی و ایجاد انحصار، نبود مقررات ضد کارتل و تراست و... را به‌همراه دارد.

همچنین، افزایش تدریجی جمعیت، کاهش میزان ذخایر نفتی، افزایش هزینه‌های عملیات بهره‌برداری، عدم اطمینان به آینده بازار نفت و به‌طور کلی انرژی، تغییر و نوسانات آن و کاهش میزان سرمایه‌گذاری در این بخش را می‌توان از جمله دلایل برجسته‌ای دانست که سیاست‌های اقتصادی باید به سمت انتخاب اقتصاد غیرنفتی سوق یابد. برای نزدیکی به ذهن، کشور مالزی نمونه روشنی است که کمابیش تا بیست سال پیش، منابع درآمدی آن بر صادرات نفت خام، قلع و کائوچو خلاصه می‌شد، اما با الگوبرداری از سایر کشورهای موفق همچون سنگاپور، هنگ‌کنگ، کره و حتی تایوان در زمینه صادرات و تجارت، ساختار اقتصادی و تجاری خود را با بسط منابع درآمد ارزی، تغییر داد^۱ (محنت‌فر و خاکپور، ۱۳۸۴: ۹۳). افزون بر این، زیان‌های تکیه بر منابع ارزی حاصل از فروش منابع نفتی و گازی را می‌توان در بین سال‌های ۱۲۸۰-۱۳۸۳ در ایران مشاهده کرد که دولت در این دوران همواره با کسری بودجه روبه‌رو بوده است.

۱. این دگرگونی در مالزی به این شکل نمود حقیقی یافت که این کشور در یک دوره هفت‌ساله توانست ارزش صادرات غیرنفتی خود را از ۲۵ میلیون دلار در سال ۱۹۸۹ به حدود ۷۴ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۵ میلادی افزایش دهد.

به دنبال تغییرات چهارچوب‌های اقتصادی و کاهش حساسیت‌ها و تمرکز از منابع نفتی، امروزه دولت‌ها با پذیرش نظام تنظیم‌گری نوین کوشیده‌اند به صورت مستقیم در مدیریت و اداره بخش انرژی خود دخالت نکرده و از طریق ایجاد نهادهای مستقل (یا نیمه‌مستقل) رگولاتوری و با تکیه بر قوانین و مقررات به منظور مشروعیت‌بخشی این ساختار و ایجاد وحدت، کنترل بر منابع خود را حفظ کنند. وجود نهادهای تنظیم‌گر و ساختار یکپارچه آن‌ها براساس چهارچوب‌های حقوقی می‌تواند تأثیر مثبتی در مجموع قوانین فعالیت‌های هر بخش از انرژی داشته باشد. در کشورهای پیشرفته دارای منابع نفتی، با تغییر بنیان اقتصاد به سوی اقتصاد غیرنفتی و پذیرش نظام رگولاتوری مستقل در بخش انرژی، بالاترین ظرفیت‌های حقوقی و ساختاری را برای این نهادها متصور شده‌اند که در نهایت بازخوردی جز مدیریت سنجیده‌تر و افزایش بهره‌وری از این منابع با هزینه معقول به‌همراه نداشته است.

۱. تأثیر نفت بر اقتصاد

از زمان پیدایش منابع نفت و گاز، اقتصاد بسیاری از دولت‌ها با درآمدهای ناشی از منابع نفت گره خورده است. در نتیجه، از اولین نتایج این رویکرد، بنا کردن محل تأمین مخارج دولت بر تجارت، خرید و فروش و معاملات منابع نفتی خواهد بود (Sharifi Renani & others, 2013:1).

پس از انجام اولین اکتشافات منابع نفت و گاز، موج سرمایه‌گذاری و تقاضا به این سو جلب شد. دوران استفاده از منابع تجدیدناپذیر فرازونشیب‌های بسیاری داشته و دست‌کم تا زمانی که این منابع مورد استفاده هستند، این نوسانات ادامه خواهد داشت. تا سال‌ها پس از تأسیس و فعالیت سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک)^۱ با توجه به سیاست‌گذاری‌های جهانی نفت و نقش مؤثری که این سازمان بین‌المللی بر ثبات بازار انرژی، قیمت‌گذاری و تقاضا، به‌ویژه بر منابع نفت و گاز داشته، سود سرشاری نصیب کشورهای عضو این سازمان و سایر صادرکنندگان این منابع می‌شد؛ اما پس از بحران اقتصادی جهانی در سال ۲۰۰۷ میلادی و با افزایش میزان تنش‌ها در خاورمیانه، این فرصت برای کشورهایی همچون آمریکا ایجاد شد تا به خودکفایی در تولید منابع نفت و گاز رسیده و حتی نفت و گاز استحصالی خود را پس از کسر مقدار مصرف داخلی، به سایر کشورها صادر کنند. در پی این اقدامات، این سازمان اثربخشی ابتدایی خود را به‌طور نسبی از دست داده و به دنبال آن، قیمت جهانی نفت کاهش و ضرر بسیاری متوجه کشورهای عضو اوپک و سایر صادرکنندگان گردید. این موج از تکانه‌ها، آثار بسیاری بر رشد اقتصادی کشورهای وابسته به این منابع خواهد داشت (مهرآرا، ۱۳۹۳: ۵)؛ برای

1. Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC)

مثال، در سال‌های گذشته بر اثر تکانه‌های منفی منابع نفتی^۱ در ایران، بیشترین خسارت اقتصادی به نظام اقتصادی وارد شده است. همچنین، کاهش قدرت صادرات منابع نفتی و نیز کم‌رنگ شدن نقش ایران در چرخه تجارت جهانی انرژی، باعث ورود ضرر به زیرساخت‌های اصلی و زیربنایی شد (دمیری و همکاران، ۱۳۹۶-۱۳۹۵: ۳۶).

به‌منظور جلوگیری از آثار منفی درآمدهای نفتی و تأثیر مستقیم آن‌ها بر اقتصاد، بسیاری از کشورها تدابیر متفاوتی در پیش گرفته‌اند که به‌طور خلاصه در هزینه‌کرد درآمدهای ناشی از فروش منابع انرژی، دو حالت کلی متصور است:

۱. وضعیتی است که درآمدهای ناشی از این منابع، منبع اصلی تأمین بودجه دولت شمرده می‌شود. در این زمان، تصمیم کلان برای کاهش ضرر اقتصادی ورود این منابع به نظام اقتصادی، می‌تواند به سه صورت باشد (حاجی‌میرزایی، ۱۳۸۵: ۱۲):

- صادرات کاهش باید تا جایی که به صفر برسد؛
 - هزینه‌های جاری کاهش یابد؛ این حالت زمانی اتفاق می‌افتد که پروژه‌ها و برنامه‌های زیرساختی نقطه عطف هزینه‌ها نبوده و یا ذخیره‌ای غیر از درآمدهای نفتی وجود داشته باشد تا بتواند این هزینه‌ها را جبران کند؛
 - محل تأمین درآمدهای خود را به صادرات منابع غیرنفتی و مالیاتی زودبازده تغییر دهند.
۲. حالتی است که درآمدهای ناشی از این منابع، پایه اصلی چرخه اقتصاد کشور نیست، اما برای پیاده‌سازی برنامه‌های بلندمدت مورد استفاده قرار می‌گیرند. در این زمان معمولاً کشورهای دارای منابع طبیعی که اغلب هم از کشورهای توسعه‌یافته هستند، دو روش را در پیش می‌گیرند:

اول، ایجاد صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر^۲ به صورت تثبیتی، سرمایه‌گذاری و یا پس‌انداز. نروژ یکی از کشورهای پیشگام در این روش است که با ایجاد صندوق ذخیره ارزی^۳ درآمدهای نفت و گاز، سعی در کنترل ورود این درآمدها به نظام اقتصادی خود کرد؛

۱. مقصود از تکانه منفی منابع نفتی، کاهش شدید قیمت نفت و اثرات مستقیم آن بر درآمدهای کشور است. در کشورهایی بر پایه اقتصاد نفتی، تکانه منفی نفت به دلیل برگشت‌ناپذیر بودن هزینه‌های گزاف جاری کشور که می‌تواند آثار سیاسی به همراه داشته باشد، هزینه‌های عمرانی را در مرحله اول قربانی می‌کند.

2. Non-Renewable Resources Funds (NRF)

۳. از آنجاکه طبق بررسی‌ها و آمارها، جمعیت این کشور رو به پیری است و دولت برای تأمین هزینه‌های نگهداری سالمندان، هزینه‌های پزشکی لازم و ارائه خدمات این قشر، نیازمند بودجه و درآمد است، بنابراین نام این صندوق را به صندوق بازنشستگی دولت نروژ تغییر داد. گفتنی است تمام درآمدهای حاصل از فروش منابع نفت و گاز به این صندوق واریز نمی‌شود، بلکه بخشی از آن برای تأمین موارد مذکور به این صندوق انتقال می‌یابد. همچنین از دیگر علل تأسیس این صندوق در نروژ، باور به تعلق این منابع طبیعی به تمام بشریت، مردم حال و آینده نروژ است. در کنار این موارد، لازم به ذکر است که این صندوق به صورت مستقل اداره و تحت نظارت بانک مرکزی نروژ بوده و دولت حق برداشت از آن را برای تأمین بودجه

دوم، سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت خارجی در جای‌جای جهان؛ برای مثال، در کشور دانمارک بخشی از این درآمدها صرف امور سرمایه‌گذاری خارجی پولی و بانکی و خرید بلندمدت تجهیزات حمل‌ونقل زمینی و هوایی می‌شود.

طبق آخرین نظریه‌های پذیرفته‌شده و رویه‌ها، برداشت تکیه اصلی تأمین درآمد از منابع نفتی (برای اجرای اقتصاد غیرنفتی)، کاهش دخالت مستقیم دولت‌ها از طریق پذیرش نظریه حکمرانی خوب^۱ و تجدید ساختار قانونی برای ایجاد نهاد رگولاتوری، از جمله اقداماتی است که اغلب کشورها به‌منظور افزایش سودمندی منابع انرژی خود به‌کار بسته‌اند.

۲. کلیات منابع انرژی از دیدگاه حقوق

با توجه به این‌که هر کشوری بر منابع طبیعی خود حق حاکمیت و مالکیت دارد، مدیریت این منابع نیز در داخل مرز هر کشور با دولت و حاکمیت مشروع آن است. پس از کشف این منابع و دریافتن میزان اثرگذاری آن‌ها در مسیر رشد و توسعه، اغلب کشورهای درحال توسعه که بیشترین ذخایر نفت و گازی در مرزهای این کشورها قرار داشت، خواستار به رسمیت شناختن حق حاکمیت آن‌ها بر این منابع شدند. درنهایت، پس از بیانیه مجمع عمومی سازمان ملل، حق حاکمیت و مالکیت^۲ هر کشور بر منابع طبیعی داخل در مرزهای آن‌ها؛ مورد شناسایی قرار گرفت و به رسمیت شناخته شد (شیروی، ۱۳۹۵: ۱۸۱).

به‌طور کلی، صرف‌نظر از محل اختصاص درآمدهای حاصله از تجارت انرژی (نفت و گاز)، حاکمیت منابع در اغلب کشورها با حکومت و دولت آن کشور است، اما ممکن است بهره‌برداری، مدیریت، نظارت و... بر آن‌ها به اشکال مختلفی در کشورها انجام شود. شیوه مدیریت منابع انرژی و تعیین سازمان‌های صالح و حدود صلاحیت‌های آن‌ها، همگی تابعی از قوانینی است که هر یک از این امور را به صورت مشخص و شفاف بیان می‌کند. به سخن دیگر، قاعده‌گذاری، ساختار و نحوه کنترل و اداره این منابع تأثیر مستقیمی بر مقررات اجرایی و میزان اختیارات نهادهای فعال در هر بخش از این انرژی‌ها دارد؛ برای مثال، چنانچه این منابع به صورت دولتی اداره شود، مقررات این حوزه انقباضی‌تر، نامنعطف‌تر و تقریباً یک‌جانبه‌تر خواهد بود که معمولاً در نظام‌هایی با این چهارچوب فقط سازمان‌ها و نهادهای

سالانه خود ندارد. در کنار نروژ، سایر کشورها مانند شیلی، با ایجاد صندوق مس و کانادا با ایجاد صندوق منابع معدنی، از این روش برای کنترل و جهت‌دهی درآمدهای منابع طبیعی خود استفاده کرده‌اند.

1. Good Governance

۲. گفتنی است که حاکمیت بر منابع نفت و گاز و به‌طور کلی منابع طبیعی در ایران با حکومت جمهوری اسلامی است و طبق قانون اساسی ایران، جزء انفال محسوب شده و منافع آن به عموم مردم تعلق دارد. اداره این منابع هم به نیابت از حکومت، به وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های زیرمجموعه آن سپرده شده است.

دولتی شناخته شده و مجاز، قدرت و توانایی فعالیت و حضور در بخش‌های مختلف انرژی را دارند.

در بیشتر کشورهای موفق در حوزه مدیریت و قانون‌گذاری مدون درباره منابع انرژی، رویکردی متفاوت از نظام‌های مشابه ایران اتخاذ شده است؛ بدین معنا که تلاش شده تا دولت‌ها کوچک‌تر شده و نهادها و یا سازمان‌هایی مستقل از نهادهای حکومتی و دولتی برای وضع قوانین و مقررات بخشی، صدور مجوزها و اعلام تعرفه‌ها، کنترل و نظارت بر بخش انرژی و... ایجاد و این وظایف توسط این سازمان‌های تنظیم‌گر، تحت نظارت دولت انجام شود (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۲۲). این کنترل و نظارت مستقل توسط نهادهای رگولاتور باعث شده تا منابع انرژی با تأثیرپذیری کمتری از تصمیمات سیاسی و حاکمیتی، مورد توجه قرار گرفته و ظرفیت‌های حقوقی ساختاربندهای شده و منظم بر بیشتر بخش‌های انرژی حکم‌فرما گردد. از سوی دیگر، چنانچه منابع نفت از مرکزیت تأمین بودجه و به تبع حساسیت خارج شود، عملکرد مثبت این نهادها بهتر تضمین خواهد شد. بحثی که مقصود است در علم حقوق، ذیل عنوان «تنظیم‌گری»^۱ حقوقی که خود از مباحث حکمرانی خوب است، مورد اشاره و بررسی مختصر قرار می‌گیرد.

برای درک بهتر نظریه حکمرانی خوب و مفهوم تنظیم‌گری حقوقی در حوزه انرژی به صورت مختصر، اشاره‌ای به کلیت‌های مهم این نظریه و مفهوم خواهد شد.

۳. حکمرانی و مفهوم تنظیم‌گری

به‌طور کلی لفظ حکمرانی، به معنای اعمال حاکمیت بر کلیه نهادها اعم از دولتی، خصوصی و کلیه فعالان اجتماعی است. از آنجاکه این مفهوم در ادبیات علوم اقتصادی و اجتماعی بسیار پررنگ بوده، تعاریف متعددی را می‌توان برای این مفهوم مورد اشاره قرار داد، اما از مهم‌ترین آن‌ها، تعریف کالین اسکات با این تفسیر است: «مجموعه‌ای گسترده از ظرفیت‌ها و منابع که برای اعمال قدرت بر دامنه فعالان دولتی و غیردولتی و فراملی به‌کار می‌رود». نظریه‌پردازان و اندیشمندان این حوزه بر این باورند که حکمرانی الزاماً توسط دولت انجام نمی‌شود، بلکه ممکن است این اعمال قدرت در ساختاری یکپارچه توسط نهاد و یا نهادهای دیگری غیر از

۱. تنظیم‌گری در ایران، به‌ویژه در بحث انرژی‌ها که مبحثی نوین و بدیع به‌شمار می‌رود، پیشینه چندانی ندارد. مطالعه نظام‌های حقوق انرژی سایر کشورها مانند آمریکا و انگلستان، آشکار می‌کند که تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری انرژی در این کشورها به اوایل قرن نوزدهم میلادی برمی‌گردد. همچنین، رگولاتوری یا تنظیم‌گری در علم حقوق، ذیل حقوق عمومی و یا حقوق اداری در نظام‌های مختلف قرار گرفته است.

دولت انجام شود (معاونت پژوهش‌های اقتصادی دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷: ۸).

نقش دولت‌ها در دوره‌های توسعه، در علم اقتصاد به سه دوره دولت بزرگ، دولت حداقل و حکمرانی خوب قابل تقسیم است. به باور بیشتر اندیشمندان درباره دوره سوم و یا همان حکمرانی خوب (که در نتیجه بحران‌های مالی، تغییر و تحولات سیر جهانی، افزایش توصیه‌های سیاستی خوب و... رواج یافت)، کارکرد صحیح بازار و یا صنعت و امدار نهاد‌های خودجوش و مستقل همراه با کنترل و دخالت حداقلی دولت است. ظهور و تقویت اندیشه حکمرانی خوب هم‌زمان با سال‌های پایانی ۱۹۸۰، باعث کاهش دخالت دولت در امور تصدی‌گری گردید که این خود دربرگیرنده صنایعی همچون انرژی، ارتباطات، خدمات مالی، در کشورهای اروپایی و آمریکایی بود (رستمی و اصغرینا، ۱۳۹۶: ۵۶). در امتداد ایجاد ساختار در مسیر حضور حداقلی دولت‌ها در اداره و کنترل صنایع و بازارها، نظریه تنظیم‌گری به وجود آمد. تنظیم‌گری یکی از روش‌های حکمرانی خوب است که در آن، دولت با استفاده از ابزارهای قانونی، سعی در کنترل و هدایت یک بخش از صنعت یا بازار مشخص با هدف تأمین منفعت عمومی را دارد. به معنای دیگر، تنظیم‌گری^۱ هرگونه مداخله دولت به منظور کنترل عمومی در جهت حفظ منافع عمومی تلقی می‌شود (خواجهی، ۱۳۹۴: ۲۱).

وجود نهاد تنظیم‌گر با مفهومی که به آن اشاره شد، در اقتصادهای بر پایه کالاها و خدمات غیرنفتی در صنایع گوناگون از جمله بخش انرژی، افزون بر کارایی‌های عمومی برشمرده و مفروض، جایگاهی تثبیت‌شده‌تر و قاعده‌مندتر برای اجرایی‌سازی تصمیمات خود براساس قوانین دارد؛ زیرا در نظام‌های اقتصادی نوین، به‌ویژه غیرنفتی‌ها، ساختارهای حاکمیتی و یا دولت، اغلب حضور خود را با ایجاد نهاد تنظیم‌گر انرژی کم‌رنگ‌تر کرده و اختیارات خود را به نظارت، کنترل و ورود در زمان خروج بازار و صنعت از چرخه روال فعالیت برای تنظیم مجدد بازار، محدود کرده است.

افزون بر موارد یادشده، نهاد تنظیم‌گر مستقل و یا نیمه‌مستقل (بسته به نوع روش و ساختار در هر نظام) در بخش انرژی می‌تواند تسهیل‌کننده روابط در تجارت بوده و سودآوری بیشتری را به همراه داشته باشد. به بیان روشن‌تر، زمانی که در کنار تجارت انرژی (به تأکید نفت و مشتقات) سایر منابع برای ارزآوری و درآمدزایی نهاد‌های رگولاتور وجود داشته باشند،

۱. این اصطلاح اولین بار در سال ۱۴۶۰ در فرانسه استفاده شد؛ اما در معنای خاص حقوقی آن در اوایل قرن نوزدهم در این کشور، به معنای امروزی نهاد‌های اداری مستقل به‌کار رفت. در نیمه دوم قرن نوزدهم که معروف به دوره ترقی‌خواهی در آمریکا است، این مفهوم وارد دنیای اقتصاد آمریکا گردید. همچنین از اوایل قرن بیستم به تلاش‌های لوئیس برندیس - مشاور اقتصادی ویلسون - این اصطلاح مفهوم واقعی و جایگاه خود را در آمریکا یافت.

در نتیجه، فشار تأمین مالی از منابع نفتی برداشته شده و همچنین الزامی برای دخالت مستقیم دولت وجود نخواهد داشت که در نهایت، یک نهاد تنظیم‌گر انرژی (دربردارنده اختیار تنظیم انواع انرژی) با اختیارات و صلاحیت‌های قانونی و طبق چهارچوب‌های تعریف‌شده، می‌تواند در فضایی گسترده‌تر و به صورت شفاف، گزاره‌های انرژی را تغییر و پس از تصویب مقام‌های صالح بالاتر، این بازار و صنعت را به فراخور نیاز و در کوتاه‌ترین زمان هدایت و تنظیم کند.^۱

۴. اقسام و ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر

به‌طور کلی، سازمان و یا نهادهای تنظیم‌گر از منظر ماهیت وجودی، به سه دسته تقسیم می‌شوند: ۱. نهادهای تنظیم‌گر دولتی^۲؛ ۲. نهادهای تنظیم‌گر نیمه‌دولتی (مشارکتی)^۳؛ ۳. نهادهای تنظیم‌گر خصوصی.^۴

به‌منظور بهبود عملکرد این نهادها و تسریع انجام امور مربوط به این سازمان‌ها، ساختار آن‌ها ممکن است به گونه‌ای مستقل یا تا حد امکان استقلال‌یافته از ساختارهای دولتی باشد. در کشورهایی که دولت در بیشتر صنایع بزرگ و مولد حضور دارد و به طریقی کنترل آن‌ها با بخش دولتی است، ممکن است نهادهای تنظیم‌گر در بخش‌ها و صنایع مختلف به صورت دولتی ایجاد و دولت افزون بر وظایف حاکمیتی، وجودش برای انجام امور تصدی هم الزامی باشد. بنابراین، دولت در مدیریت و انجام امور و ارائه خدمات، نقش محوری و کلیدی دارد. حالت عکس این مورد هم به صورتی است که دولت در نقش قدرت مرکزی، فعالیت‌های اصلی (وظایف حاکمیتی) و همچنین ناظر و کنترل‌کننده نهایی سایر فعالیت‌های کوچک‌تر (تصدی‌گری) قرار دارد. در مورد اخیر (حالت سوم) معمولاً دولت مرکزی نقش نظارت‌کننده و کنترل‌کننده را دارا و نهاد تنظیم‌گر معمولاً سازمان‌های غیردولتی و یا خصوصی هستند. بنابراین در حالت اول، دولت نقش کلیدی و محوری در مدیریت منابع، امکانات و ارائه خدمات دارد و بیشتر نهادهای ایجادشده در تنظیم‌گری بازار و یا روابط بین مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، نهادی دولتی است. بنابراین، به‌طور معمول ساختار این نهادها در بدنه اصلی سازمان‌ها و نهادهای دولتی بوده و بودجه آن‌ها در بودجه دولتی تعریف شده است.

۱. در برخی نظام‌ها، وسعت اختیارات این نهادها از منظر حقوقی تا جایی است که می‌توانند به صورت مستقل وضع مقررات کرده، خود بر اجرای آن قوانین و قاعده‌ها نظارت کنند و در عالی‌ترین سطح، خود مجازات‌هایی (اغلب مالی) برای متخلفان در نظر بگیرند. در کشور دانمارک، این سه کارکرد در نهادهای رگولاتور مختلفی در حوزه انرژی تفویض شده است. آژانس انرژی دانمارک، نهاد رگولاتور خدمات دانمارک، نهاد رقابت و مصرف‌کنندگی دانمارک، هیأت رسیدگی به شکایات انرژی دانمارک، سه کارکرد اصلی قانون‌گذاری، اجرا و نظارت و تعیین و اجرای مجازات با این نهادهای تنظیم‌گر بخشی است.

2. Governmental Regulatory Organization
3. Semi-Governmental Regulatory Organization
4. Private Regulatory Organization

در حالت بینابینی، برخی نظام‌های مدیریتی و حاکمیتی برای تنظیم‌گری بخش‌های مختلف، به‌ویژه در حوزه انرژی، نهادهای رگولاتور به صورت نیمه‌دولتی و یا مشارکتی هستند. با این توضیح که بخشی از کارکردها و اختیارات این نهاد دولتی محسوب شده و بخشی از آن خصوصی است. تقسیم وظایف و شرح انجام امور مربوط به این نهادها با این ساختار، با توجه به شرایط اقتصادی، سیاسی و مدیریتی در هر کشور متفاوت است. همچنین، هر نهاد تنظیم‌گر صرف‌نظر از میزان اختیارات و ساختار حقوقی، باید دارای ویژگی‌هایی باشد که این ویژگی‌ها، اساس تشکیل یک نهاد تنظیم‌گر یا مقررات‌گذار است. این ویژگی‌ها شامل (خواجوی، ۱۳۹۴: ۲۱):

* استقلال: در تمامی نظام‌های نهادهای تنظیم‌گر یا رگولاتور، داشتن استقلال از ویژگی‌های اصلی این نهاد است. این نهاد باید مستقل از هرگونه دخالت نهاد دولتی و یا حاکمیتی، توان تصمیم‌گیری و اجرای آن‌ها را داشته باشد. به تعبیری، هیچ نهاد دولتی، شخص حقوقی و یا حقیقی نتواند تأثیری بر تصمیمات این نهاد داشته باشد؛

* شفافیت: شفاف بودن از جهات مختلف در سازمان‌ها و نهادهای رگولاتور قابل بحث و بررسی است. مهم‌ترین موضوع مرتبط با شفافیت این نهادها، شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری است. در فرایند این شفافیت باید مشخص شود که تصمیم اتخاذشده از سوی نهاد تنظیم‌گر با دخالت امری خارجی روبه‌رو بوده یا خیر؟ که در صورت مثبت بودن پاسخ، به نوعی صحه‌گذاشتن بر نظریه پدیده تسخیر نهاد تنظیم‌گری^۱ است؛

* استقلال مدیریتی و اجرایی؛

* قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات و اقدامات؛

* پاسخگویی: به این معنا که نهادها و سازمان‌های تنظیم‌گر باید به شهروندان، اتحادیه‌ها و به‌ویژه مجلس یا پارلمان پاسخگو باشند و به صورت شفاف مشخص باشد که تنظیم‌گران درباره چه موضوع‌هایی باید پاسخگو باشند و با چه نهادها و ارگان‌هایی درگیر خواهند بود؛

* شفافیت در نقش‌ها و مسئولیت‌ها: یک نهاد تنظیم‌گر باید حیطه اختیارات و مسئولیت‌هایش بر طبق قانون مشخص و چهارچوب‌بندی شده باشد؛

* دسترسی به منابع اصلی اطلاعات: دسترسی نهادهای تنظیم‌گر به اطلاعات صحیح و جامع از اختیارات این نهادها شمرده می‌شود. به نوعی دسترسی به منابع اطلاعاتی برای هر نهاد تنظیم‌گر الزامی بوده و در ایفای نقش این نهادها دارای تأثیر اولیه و بسزایی است؛

* ثبات و اقتدار در تصمیم‌گیری.

1. Regulatory Capture

(پدیده تسخیر به‌طور خلاصه، نظریه‌ای است که بیان می‌دارد ایجاد نهاد تنظیم‌گر در یک بخش یا صنعت، نه تنها کمکی به تنظیم مقررات و بازار نمی‌کند، بلکه موقعیتی است که در آن قدرت‌های مسلط بر آن فعالیت یا صنعت با اعمال قدرت خود، از نهاد رگولاتور ایجادشده برای اعمال نفوذ بیشتر بهره خواهند برد).

۵. وظایف عمومی نهاد تنظیم‌گر یا رگولاتور

هر نهاد رگولاتور به صورت دائمی مشغول رصد و بررسی بازار و یا صنعت خاصی است که در آن بخش، اجازه ورود و انجام اقداماتی را براساس قانون دارد. با وجود این، می‌توان دسته‌ای از وظایف را برای نهاد تنظیم‌گر برشمرد که باید به صورت ادواری انجام گردد (خواجه‌وی، ۱۳۹۴: ۲۳). گرچه ممکن است این وظایف، به این موارد احصا نشده و در هر کشور با توجه به نظام آن‌ها، دامنه وسیع‌تر و یا محدودتری داشته باشد:

* مقررات‌زدایی: به معنای کاهش محدودیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در رفتار بازیگران بازار؛ برای مثال، رفع ابهامات، کاهش تورم و کثرت قوانین حوزه مشخص، آسان کردن فعالیت‌ها در بخش‌هایی که نهاد تنظیم‌گر اختیار ورود به آن حوزه را دارد. درباره این مقوله، در اقتصادهایی که حساسیت منابع انرژی کمتر، تعیین چهارچوب‌های سختگیرانه‌تر کمتر و به تبع تورم قوانین و مقررات انرژی معمولاً پایین‌تر خواهد بود.

* بازتنظیم‌گری: آزادسازی بازار و آسان‌تر کردن فعالیت در یک صنعت، از موارد ضروری است که در این باره نهاد رگولاتور مجموعه‌ای جدید از قوانین و مقررات را تدوین و اجرا می‌کند. در واقع این بخش از مهم‌ترین وظایف یک نهاد تنظیم‌گر به‌شمار می‌آید.

* تنظیم‌گری رقابت: از دیگر وظایف نهاد رگولاتور، تدوین مجموعه‌ای از مقررات است که قواعد رقابت را مشخص می‌کند. تدوین و تهیه این مقررات و قواعد می‌تواند از وظایف ادواری این نهادها باشد؛ به صورتی که این قواعد به فراخور شرایط بازار و جامعه توسط این نهاد تغییر و اصلاح شوند. چنانچه در حوزه انرژی، رگولاتورهای انرژی ایفای نقش کنند، می‌توانند با این اختیار و با وضع مقرراتی برای افزایش رقابت در بخش انرژی، کارایی و سودآوری آن بخش را با بالابردن رقابت در بازار داخل و به دنبال آن، سطح تجارت بین‌الملل، به حداکثر برسانند.

* تنظیم‌گری برای رقابت: این مسئله نباید با گزینه قبلی یکسان پنداشته شود؛ زیرا مورد پیشین به معنای تدوین مقرراتی برای ایجاد فضای رقابتی و رفع انحصار است؛ برای نمونه، در بحث انرژی‌ها این نهادها می‌توانند حذف‌کننده انحصارهای طبیعی باشند. اما مقصود از این مورد، ایجاد فضایی مناسب برای بازیگران بازار است تا بتوانند در شرایط رقابتی با یکدیگر معامله و دادوستد داشته باشند.

* فراتنظیمی: به نوعی تنظیم مقرراتی که بتوان فعالیت‌ها و اقدامات این نهادها را رگولاتور را با آن‌ها سنجید. به نظر می‌رسد این مورد بهتر است از حوزه صلاحیت خودتنظیم‌گر خارج شود و به نهادی هم‌سطح یا بالاتر سپرده شود.

۶. جستاری بر پیشینه تنظیم‌گری انرژی در ایران

وجود نهاد تنظیم‌گر یا رگولاتور به معنای خاص حقوقی آن در ایران پیشینه چندانی ندارد؛ با این حال نهادهایی مشابه از نقطه نظر برخی عمکردها و اختیارات، با نهاد تنظیم‌گر به معنای شناخته شده وجود دارند؛ برای مثال، سازمان بورس و اوراق بهادار^۱، شورای ملی رقابت، بانک مرکزی جمهوری اسلامی^۲، سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی^۳، سازمان نظام پزشکی^۴ و کانون وکلای دادگستری (خواجهی، ۱۳۹۴: ۲۴).

درباره نهادهای تنظیم‌گر یا رگولاتور انرژی در ایران نمی‌توان پیشینه‌ای قابل قبول یافت، اما نهادی با نام «شورای عالی انرژی» به منظور هماهنگی‌های حوزه انرژی در سال ۱۳۴۲ تشکیل شده است. این شورا چند بار بیشتر تشکیل جلسه نداده و در همان سال با تشکیل وزارت آب و برق، در عمل ادامه فعالیت این شورا منتفی شد. در سال ۱۳۴۵ سازمان برنامه و بودجه، مسئله هماهنگی در بهره‌برداری از انرژی‌ها و میزان افزایش تقاضا را مورد توجه قرار داده و اساسنامه شورای عالی انرژی را در تاریخ ۱۳۴۶/۱۰/۰۹ در هیأت عالی سازمان برنامه به تصویب رساند. با وجود تصویب اساسنامه این شورا، به دلیل تداخل وظایف وزارتخانه‌ها، به ویژه وزارت نفت و نیرو (که وزرای هر دو وزارتخانه به عنوان عضو حضور و هرکدام درباره ریاست شورا ادعا داشتند)، در عمل این شورا هیچ‌گاه به طور رسمی تشکیل نشد. در ابتدای سال‌های دهه پنجاه شمسی، با توجه به افزایش قیمت نفت و افزایش چشمگیر تقاضا، دیگر بار پیشنهاد تشکیل این شورا از سوی وزارت نیرو مطرح شد، اما چندان مورد توجه قرار نگرفت. گزارش‌ها حاکی از آن است که به رغم پیگیری‌های سازمان برنامه و بودجه کشور، این شورا تاکنون به وظایف قانونی خود عمل نکرده و پس از پرسش کتبی از این سازمان در تاریخ ۱۳۸۵/۰۵/۱۴ از ریاست‌جمهوری درخواست تشکیل جلسه شده است (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، ۱۳۹۷: ۲).

در پنج سال گذشته، توجهات در بخش انرژی کشور به سوی نهاد رگولاتور انرژی و امتیازات وجود این سازمان‌ها جلب شده است. این در حالی است که نه تنها وجود این نهادها در ساختار و مدیریت این منابع تأثیر بسزایی دارد، بلکه برای حرکت به سوی اقتصاد غیرنفتی آثار چشمگیری خواهد داشت؛ برای مثال، از جمله پژوهش‌هایی که به تازگی در این باره انجام شده و بر ضرورت وجود یک نهاد تنظیم‌گر در بخش انرژی تأکید داشته، بررسی معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن به شماره ۱۶۶۷۸

1. Securities and Exchange Organization (SEO)
2. Central Bank of the Islamic Republic of Iran (CBI)
3. Communication Regulatory Authority of the I.R. Iran
4. Medical Council of the Islamic Republic of Iran

است که با استناد به رویه کنونی و وضعیت انرژی کشور، بر الزام وجود یک نهاد رگولاتور انرژی، به‌ویژه در بخش برق، اشاره دارد. در تمام این تحقیق با توجه و اشاره به ناکارآمدی‌ها و ایرادات فعلی سیستم برق کشور، ضرورت وجود یک نهاد مستقل رگولاتور با کمترین دخالت و حضور نهادهای دولتی و حاکمیتی را مورد توجه و تأیید قرار داده است. نبود متولی مشخصی که از آثار تصمیمات دولتی و حاکمیتی مصون بوده، عدم قیمت‌گذاری‌های منصفانه و کارآمد، خلأ وجود ساختارها و چهارچوب‌های حقوقی مشخص، نقص نظام تشویقی و تنبیهی متخلفان و...، همگی از ایرادهایی است که این پژوهش به آن‌ها اشاره کرده و ایجاد و تأسیس یک نهاد رگولاتور در بخش برق را یکی از مهم‌ترین راهکارهای کارآمد در مقابله با این کاستی‌ها بیان کرده است.

۷. هیأت تنظیم مقررات بازار برق ایران و تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بازار برق ایران

در طی مطالعه و بررسی تمام موضوع‌های ذیل تنظیم‌گری انرژی در ایران، نهادی که بیشترین نزدیکی را از حیث صلاحیت‌ها و اختیارات به نهاد تنظیم‌گر، به‌ویژه در بخش برق دارد، هیأت تنظیم مقررات بازار برق ایران است. هیأت تنظیم مقررات بازار برق ایران در سال ۱۳۸۲ با دستور وزیر وقت نیرو تشکیل شد. ایجاد این نهاد برای پویایی صنعت برق ایران امری ضروری تلقی شده و در نتیجه ایجاد شبه‌تنظیم‌گر حوزه برق در ایران برای اولین بار به رسمیت شناخته و اقدامات تشکیل آن انجام شد. همچنین، این هیأت به عنوان نهاد (شبه) تنظیم‌گر و مقررات‌گذار بخش برق ایران، به دنبال ضرورت تغییر ساختار، هدایت و نظارت بر بازار برق و سیاست‌گذاری دوطرفه منصفانه برای بخش خصوصی و دولت در بدنه وزارت نیرو ایجاد شد. بنابراین، این نهاد کاملاً دولتی بوده و جزئی از ساختار وزارت نیرو شمرده شده و ذیل دفتر خصوصی‌سازی وزارت نیرو قرار دارد. اعضای این هیأت متشکل از هفت نفرند که برای دوره‌ای چهار ساله از سوی وزیر نیرو منصوب می‌شوند. در واقع این اقدام و تأسیس این هیأت را می‌توان نوآوری در بخش برق و حرکت به سمت وسوی تنظیم‌گری دانست. به‌رغم آن‌که این نهاد تنظیم‌گر مستقلی به‌شمار نمی‌رود و همچنان امکان بالایی در تأثیرپذیری از تصمیمات و اقدامات وزارت نیرو وجود دارد، با وجود این، فلسفه و چرایی ایجاد این نهاد با علت تأسیس یک نهاد تنظیم‌گر انرژی هم‌خوانی دارد.

از سوی دیگر، در پی معضلات و نارسایی‌ها درباره تأمین و عرضه انرژی برق در مردادماه سال ۱۳۹۹ شورای ملی رقابت مطابق و در راستای اجرایی‌سازی ماده ۵۹ اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، لایحه پیشنهاد تأسیس تنظیم‌گر مستقل بخشی

برق را برای تصویب هیأت وزیران تهیه و تقدیم کرده است. درباره این لایحه، مواردی برای توجه و مذاقه بیشتر وجود دارد که از اولین آن نکات، فرایند تصویب آن است که تأسیس و تأیید اساسنامه این نهاد تنظیم‌گر با هیأت وزیران است؛ درحالی‌که اساس و پیشینه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از تصویب نهادهای تنظیم‌گر بخشی توسط مجلس شورای اسلامی سخن گفته است. به نظر می‌رسد برای افزایش کارایی و تسریع در فرایند امر و با توجه به آن که شورای رقابت به عنوان نهاد تخصصی، ابعاد و زوایای مختلف موضوع را بررسی کرده، بهترین رویکرد آن است که تأیید تأسیس این نهاد مستقل توسط مجلس شورای اسلامی کفایت داشته و اساسنامه آن، به تصویب هیأت وزیران برسد. دومین مورد قابل توجه، استقرار دبیرخانه این نهاد تنظیم‌گر (برق) داخل در بدنه وزارت نیروست که این خود به معنای دولتی تلقی شدن آن است. با هدف تأسیس یک نهاد تنظیم‌گر مستقل کارآمد، بهترین رویکرد، ایجاد یک نهاد مستقل از نهادهای دولتی است. چنانچه در بیشتر نظام‌های حقوقی با ساختار اقتصاد غیرنفتی هم بدون تردید و استثنا، به منظور بالابردن کارایی و سودمندی، این نهادها را کاملاً مستقل تأسیس کرده و به صورت یکپارچه بخش تحت تنظیم خود را کنترل می‌کنند.

با توجه به آن‌که شورای ملی رقابت تنها مکلف به ارائه پیشنهاد برای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل بخشی بوده و همچنین با عنایت به آن‌که مطابق با تبصره، به تصویب اساسنامه سایر نهادهای تنظیم‌گر بخش‌های دیگر توسط هیأت وزیران اشاره گردیده، این خود گواه بر ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی متعدد است که این در جایگاه بررسی وجود چندین نهاد رگولاتور بخشی جای تأمل و تحلیل بسیار دارد که بحث در این باره در پژوهش پیش رو نمی‌گنجد.

۸. اختیارات حقوقی سازمان رگولاتور انرژی در اقتصاد غیرنفتی

امروزه دولت‌ها سعی در کاهش دخالت خود در اداره امور دارند و نظریه «حکمرانی با فاصله»، مزایا و امتیازات این شیوه از حکمرانی را اثبات کرده است.

از بُعد حقوقی، از جهات مختلف برای یک نهاد رگولاتور می‌توان وظایف گوناگونی را برشمرد. افزون بر این، از آنجاکه در نظام‌های غیرنفتی، فشار تأمین درآمد از منابع انرژی به اخص نفت به عنوان منبع اصلی برداشته و دخالت دولت‌ها در این امور کمتر شده و نهادهای رگولاتور وظیفه تنظیم مقررات و گزاره‌های این صنعت را برعهده دارند، فضایی منعطف‌تر با دامنه اختیارات مشخص و به صورت زنجیره‌ای برای این نهادها مفروض خواهد بود که به‌طور

کلی این وظایف را می‌توان در سه دسته کلی طبقه‌بندی کرد: مقررات‌گذاری، اجرایی‌سازی قواعد و کنترل و نظارت بر اجرای آن‌ها، مجازات و یا تشویق بازیگران و یا کنشگران بازار.

- مقررات‌گذاری: در این حوزه، حضور و دخالت نهاد رگولاتور می‌تواند در حوزه‌های مختلف دیده شود؛ برای مثال، وضع مقررات و قواعد مربوط به ورود و خروج اعضا، پیشنهاد میزان تولید و عرضه کالا یا خدمات مورد نظر بازار، نحوه قیمت‌گذاری در بازار، نحوه عضویت و مشارکت در انواع شرکت‌ها و تعیین قواعد افزایش رقابت در بازار، تعیین و یا پیشنهاد میزان نرخ مالیات‌ها و تعرفه‌ها پس از بررسی مورد با مراجع ذی‌ربط (اداره امور مالیاتی و گمرک).

- اجرایی‌سازی مقررات، کنترل و نظارت: یک نهاد رگولاتور برای افزایش کارایی و بازدهی باید مجهز به نظام و نهادهایی باشد که از طریق آن‌ها بتواند مقررات و قاعده‌های وضع‌شده را اجرا و بر اجرای آن‌ها با سازوکاری تعیین‌شده طبق چهارچوب‌های مشخص قانونی، نظارت کند.

- مجازات و یا تشویق بازیگران/ کنشگران بازار و یا صنعت: تعیین مراتب تنبیه و یا تشویق فعالان بازار و یا یک صنعت، در واقع همان اختیار قضایی در سطح کوچک‌تر برای یک نهاد رگولاتور است.

تجمع این اختیارات در یک نهاد تنظیم‌گر در شرایطی که قدرت تصمیم‌گیری و جهت‌دهی به صنعت انرژی با این نهاد باشد، در جایی که فشار زمانی و اقتصادی بر منابع نفتی نباشد، سودمندی بیشتری تضمین خواهد شد. برابر تحقیقات انتخاب اقتصاد غیرنفتی در اغلب کشورها از بارزترین آثار مثبت آن، به افزایش صادرات غیرنفتی، ارزش‌آوری بیشتر برای تأمین مواد اولیه آسان‌تر و از آثار غیرمستقیم آن، به افزایش میزان رقابت در بازار و به تبع کاهش رکود بازار و ثبات در بازار اشاره شده است. در نظام رگولاتوری نوین، به‌ویژه در بخش انرژی، حضور دولت در عملیات‌ها و مدیریت انرژی کمتر شده و نقش آن بیشتر نظارتی خواهد بود. در تمامی این مراحل با این رویکرد، تغییرات و قانون‌گذاری‌ها در مسیر تجارت آسان‌تر و جلب سرمایه خارجی قاعده‌مندتر، صحیح‌تر و با نتایج قابل پیش‌بینی‌تر انجام می‌شود. افزون بر این، درباره جلب سرمایه‌گذاری کلان، افزایش رقابت در بازار، توسعه تجارت بین‌المللی و...، به‌ویژه در اقتصادهای غیرنفتی که دولت نیز تصمیم به کاهش دخالت و حضور دارد، نیاز است تا ابتدا قوانین و قاعده‌های آن توسط نهادهای تنظیم‌گر در این حوزه تبیین گردد. در این راستا، از بهترین و کارآمدترین روش‌ها، تنظیم‌گری حقوقی انرژی و ایجاد نهادهای رگولاتوری انرژی است. عملکردهای این نهادها در حالتی که به صورت مستقل بوده و اقتصاد مبتنی بر منابع نفتی نیست، در بهترین حالت خود قرار دارند.

ظرفیت‌های حقوقی نهادهای رگولاتور انرژی در اقتصاد غیرنفتی، به جهت کاهش تأکید و حساسیت و نیز انعطاف بیشتر در ساختار اداره این نهادها، دامنه وسیعی از اختیارات را دربر خواهد گرفت که به‌طور کلی در سه مورد زیر جای خواهند گرفت:

۱. در بخش مقررات و قاعده‌گذاری، این نهادها می‌توانند طیف وسیعی از اختیارات را در حوزه‌های مختلف مرتبط با انرژی دارا باشند؛ از جمله اختیار مقررات‌گذاری درباره نوع قراردادهای، نحوه ارجاع و انجام کار در هر مرحله از فعالیت‌ها، تعیین چهارچوب‌های حقوقی و مالی حاکم بر مجموعه فعالیت پیمانکاران، مجوزها، نحوه صدور مجوزها، مقررات‌گذاری درباره نحوه تعیین قیمت، قاعده‌گذاری در خصوص ورود و خروج کنشگران بازار، تعیین میزان عوارضی‌ها، مالیات و... با وجود این، در مقابل سازوکارهای نظارتی و کنترلی دولت و یا حاکمیت (اغلب نظارت پارلمان هر کشور) بر این نهادها وجود دارد.

۲. ظرفیت کنترل، اجراسازی قواعد تنظیمی و نظارت بر اجرای آن‌ها. در ادامه اختیار ایجاد قواعد و مقررات، بهترین مرجع و نهادی که می‌تواند اجرای آن‌ها را کنترل و نظارت کند، خود نهاد تنظیم‌گر است. در بیشتر نظام‌های پیرو نظریه رگولاتوری انرژی توسط نهادهای مستقل، این اختیار و ظرفیت به همان نهاد قاعده‌گذار سپرده شده است.

۳. تعیین ضمانت اجراهای نقض قواعد و مقررات تعیین‌شده، ظرفیت تعقیب و پیگیری متخلفان در صورت نقض مقررات و تعهدات. به‌رغم مخالفت‌ها و ایرادات وارده بر اعطای این اختیار به نهادهای مستقل رگولاتور انرژی، درباره صحت و کارآمدی این امر، وحدت نظر وجود دارد. اصل برابری جرم و مجازات، تشخیص عادلانه میزان مجازات، دسترسی به مدارک و اطلاعات کافی، از مهم‌ترین دلایل پذیرش اعطای این اختیار به این نهادها شمرده شده است.

نتیجه

تکیه بر درآمدهای نفتی به شکلی که اقتصاد به تک‌محصولی تعبیر شود، در شرایطی که بازار جهانی انرژی دچار نوسانات غیرقابل پیش‌بینی است، چندان معقول نیست. از سوی دیگر، صادرات غیرنفتی می‌تواند در جایگاه قابل توجهی قرار گیرد؛ به این معنا که سایر منابع و صنایعی همچون صنعت کشاورزی و حتی گردشگری می‌توانند در ارزآوری و افزایش شاخصه رشد اقتصادی با تجارت انرژی (به‌ویژه نفت و گاز) به صورت غیرمستقیم رقابت کنند. همچنین، درآمدهای غیرنفتی می‌تواند جایگزینی مناسب برای جبران نوسانات و ناکارایی‌های درآمدهای ناشی از صادرات نفت و گاز و به‌طور کلی انرژی باشد.

از سوی دیگر، کنترل و قانون‌گذاری و تنظیم بازار در تمام بخش‌های اقتصادی و مولد، ممکن است با دشواری‌ها و هزینه‌های بسیاری همراه باشد که این مسئله، وظایف دولت را

بیش‌ازپیش می‌کند. بهترین راه مدیریت کارآمد، تقسیمات بخشی و ایجاد نهاد رگولاتور یا تنظیم‌گر است. وجود یک نهاد تنظیم‌گر با ساختاری حقوقی و برنامه‌ریزی‌شده در اقتصاد غیرنفتی که به تبع منابع انرژی و بهره‌برداری از آن‌ها از جهت اهمیت، هم‌رده با سایر منابع و نقاط قوت هر نظام تلقی می‌گردد، کارایی منابع انرژی را بالاتر برده و مهم‌تر آن‌که انحصار این بخش در نظام‌های بسته برداشته می‌شود. افزون بر این، در نظام‌های غیرنفتی به جهت فشار کمتر نهادهای دولتی و حاکمیتی، نهادهای رگولاتور عملکردهایی منعطف‌تر و اختیارات و ظرفیت‌های قانونی مشخص و گسترده‌تری در مسیر تنظیم‌گری خواهند داشت که این خود، بازده عملکرد آن نهادها و در نتیجه سودمندی آن بازار و یا صنعت را تضمین خواهد کرد.

منابع

الف) فارسی

۱. آل‌عمران، رویا؛ علی آل‌عمران (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر صادرات غیرنفتی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بر تولید ملی (کاربرد روش ARDL)». *فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی*، سال دوم، شماره ۶، ص ۴۸-۲۳. در: <http://qjefp.ir/article-1-40-fa.html> (۸ بهمن ۱۳۹۹)
۲. اصغرینیا، مرتضی؛ ولی رستمی (۱۳۹۷). «درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت». *فصلنامه علمی- پژوهشی حقوق اداری*، سال پنجم، شماره ۱۵، ص ۷۳-۵۵. در: <http://qjal.smtc.ac.ir/article-fa.html1-254> (۸ بهمن ۱۳۹۹)
۳. حاجی‌میرزایی، سیدمحمدعلی (۱۳۸۵). «ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران». *مجله بررسی‌های اقتصاد انرژی*، سال دوم، شماره ۳، ص ۳۱-۴. در: <http://noo.rs/5fha7> (۶ بهمن ۱۳۹۹)
۴. خواجه‌جی، علی (۱۳۹۴). «تبیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای منتخب». *ماهنامه علمی- ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز*، شماره ۱۳۰، ص ۲۹-۲۱. در: magiran.com/p1510938 (۶ بهمن ۱۳۹۹)
۵. دمیری، فاطمه؛ کریم اسلاملوپیان؛ ابراهیم هادیان؛ رضا اکبریان (۱۳۹۶-۱۳۹۵). «تأثیر تکانه‌های نفتی تراز تجاری و متغیرهای کلان اقتصاد ایران با استفاده از یک مدل تعادل عمومی پویای تصادفی». *فصلنامه علمی- پژوهشی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران*، سال ششم، شماره ۲۳، ص ۶۰-۳۵. در: https://aes.basu.ac.ir/article_2028.html- «10.22084/AES.2017.12109.2311» (۱۲ بهمن ۱۳۹۹)
۶. رستمی، ولی؛ لیلی مقیمی (۱۳۹۶). «بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی». *فصلنامه مطالعات حقوق انرژی*، دوره سوم، شماره ۲، ص ۲۵۴-۲۱۹. در: https://jrels.ut.ac.ir/article_65816.html- «10.22059/JRELS.2018.241195.142» (۱۲ بهمن ۱۳۹۹)
۷. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۵). *حقوق نفت و گاز*. تهران: انتشارات میزان.
۸. معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران (۱۳۹۵). گزارش «اولویت‌های همکاری اقتصادی- تجاری با دانمارک». در: <https://research.chambertrust.ir/0311-.html> (۱۳ بهمن ۱۳۹۹)
۹. معاونت پژوهش‌های اقتصادی دفتر مطالعات اقتصادی بخش عمومی (۱۳۹۷). «مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی». در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1067009> (۱۰ بهمن ۱۳۹۹)
۱۰. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن (۱۳۹۷). «درباره تشکیل وزارت انرژی: دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی». در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1063308> (۱۰ بهمن ۱۳۹۹)

۱۱. محنت‌فر، یوسف؛ حسین خاکپور (۱۳۸۴). «ارزیابی میزان صادرات غیرنفتی و اثر آن بر رشد اقتصادی در ایران: یک تحلیل تجربی (۱۳۵۵-۱۳۸۳)». *مجله اقتصادی*، سال پنجم، شماره ۵۱-۵۲، ص ۹۱-۱۱۱. در: <http://ejip.ir/article-fa.html> 377-1 (۱۲ بهمن ۱۳۹۹)
۱۲. مهرآرا، محسن (۱۳۹۲). «آثار درآمدهای نفتی بر رشد اقتصادی ایران مبتنی بر شکست‌های ساختاری درون‌زا». *فصلنامه علوم اقتصادی*، سال هشتم، شماره ۲۶، ص ۳۳-۵۲. در: <http://noo.rs/NaTsX> (۱۲ اسفند ۱۳۹۹)
۱۳. میدری، احمد (۱۳۸۵). «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب». *فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی*، سال ششم، شماره ۲، ص ۲۸۷-۲۶۱. در: <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=56905> (۱۶ بهمن ۱۳۹۹)

ب) خارجی

14. David L Schwartz. (2016). *The Energy Regulation and Markets review*. Law Business Research Lt, London, UK. <https://thelawreviews.co.uk/title/the-energy-regulation-and-markets-review> (Accessed 29 January 2021).
15. Hoffmann, Peter (2001). *The Danish Energy Reform*. Association of Danish Energy Companies, P65-71. https://inis.iaea.org/search/search.aspx?orig_q=RN:33039373 (Accessed 4 January 2021).
16. Jamasb, Tooraj; Rabindra Nepal; Govinda Timilsina; Michael Toman (2014). *Energy Sector Reform, Economic Efficiency & poverty Reduction*. Queenslamd University, Business School. <http://www.uq.edu.au/economics/abstract/529.pdf> (Accessed 4 January 2021).
17. Martha M. Roggenkamp; Ronne, Redgwell; Del Guay (2001). *Energy Law in Europe*. Oxford University, New York First Publish. <https://global.oup.com/academic/product/energy-law-in-europe-9780198712893> (Accessed 5 January 2021).
18. Sharifi Renani, Hossein; Mollaesmaeili-Dehshiri, Hassan; Mirfateh, Maryam (2013). "Analysis the aimpect of Good Governance on the Non-Oil Export of Oil Exporting Countries". *Munich Personal RePEc Archive*, No: 81481. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81481/> (Accessed 31 October 2020).
19. Poulsen, Bo; Mogens Rüdiger (2020). "1950s Syndrome and Danish Energy Consumption and Production". *Ethics in Danish Energy Policy*, 10.4324/9781003008705-3 (Accessed 31 October 2020).
20. Schneider, Volker (2013). "Regulatory Governance and the Modern Organizational state: The Place of regulation in Contemporary State Theory". *Presented at Workshop of Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.469.9278&rep=rep1&type=pdf> (Accessed 8 January 2021).
21. Zinaman, Owen; Mackay Miller; Morgan Bazilian (2014). "The Evolving Role of the Power Sector Regulator". *A Clean Energy Regulators Initiative Report, national laboratory of the U.S. Department of Energy, Office of Energy Efficiency & Renewable Energy*. <https://www.nrel.gov/docs/fy14osti/61570.pdf> (Accessed 8 January 2021).



Energy Regulatory Entity and its Legal Capacities in the Non-Oil Economy (Case Study of the Ministry of Energy Quasi-Regulatory Entity: Iranian Electricity Market Regulatory Board)

Mahsa Olvae

*M.Sc in Oil and Gas Law at Petroleum University of Technology, Tehran
Faculty of Petroleum*

Vali Rostami*

*Associate Professor of Public Law at Faculty of Law and Political Science,
University of Tehran*

Abstract

In non-oil economies, the main reliance on revenue and currency is removed from oil resources and other sources are considered. This reduction in the concentration of energy resources, especially oil resources, has had a profound effect on the framework of energy laws, as well as the legal status and capacity of energy regulators, resulting in greater assurance of energy efficiency and related institutions. In this study, the legal capacity of regulatory institutions as an indirect tool in the non-oil economy is considered. Also, since the Iranian Electricity Market Regulatory Authority is an institution with similar powers to a regulatory body, although more limited, in this study it is considered as a quasi-regulatory body of its powers and functions as if the main foundations of the economy are not oil-based.

Keywords: Economic shocks, Energy law, Energy Management, Energy regulatory, Regulatory organization.

* Corresponding Author
Received: 11 January 2021, Accepted: 20 June 2022

Email: vrostami@ut.ac.ir
© University of Tehran



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.