

Research Paper

The regulatory position in the governance structure of Iran's energy sector



•**Mohammad Azimzadeh Arani**¹ , **Reza Tahmaseby BlukAbad**², **Mohammad Amir Rizvandi**³

1. Assistant Professor in Energy and Electricity Economics Department, Niroo Research Institute (NRI), Tehran, Iran.

2. PhD student in International Oil and Gas Contracts Management, of Imam Sadiq University-Researcher of Technology Studies Institute, Tehran, Iran.

3. Researcher of Knowledge-based Economy Group, Technology Studies Institute, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



Citation: Azimzadeh Arani.M, Tahmaseby BlukAbad.R, Rizvandi.M, (2025). [The regulatory position in the governance structure of Iran's energy sector (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 14(53), 54-80. <https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2026864.3611>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2026864.3611>



Received: 19 Apr 2024

Accepted: 18 Aug 2024

Available Online: 18 Mar 2025

Keywords:

Governance Structure, Policy Making, Regulation, Energy

ABSTRACT

The energy sector is considered one of the most important network industries due to having a network of transmission and distribution in the field of electricity, gas and oil. Since the characteristic of the network leads to natural monopoly, therefore, in most countries, these industries were exclusively managed by the government. After 1980, there was a fundamental change in the management of these industries that they are not monolithically monopolized and are composed of different components, and this led to the change of their governance structure, centered on regulatory institutions in separating policy-making from service provision layers. It provided the purpose of unifying the decision-making system.

Through analytical-descriptive method, this article has focused on deriving a theoretical framework in line with the position of regulatory institutions in the structure of energy governance, as well as examining empirical study in China. Also, another part of the article is dedicated to the analysis of Iran's energy governance structure, focusing on regulatory institutions, through the case study method. The results of this article show that the existence of a gradual approach in China, has been able to make the path of separation of policy making, regulation and service provision duties, and such a separation has occurred gradually, and this has led to the improvement of the governance system in the field of energy in this country. It seems that using such an approach in Iran's energy sector through advisory regulator is an inevitable necessity.

* Corresponding Author:

Mohammad Azimzadeh Arani

Address: Niroo Research Institute (NRI), Tehran, Iran.

E-mail: mazimzadeh@nri.ac.ir

مقاله پژوهشی

جایگاه تنظیم‌گری در ساختار حکمرانی بخش انرژی ایران

* محمد عظیم‌زاده‌آرانی^۱، رضا طهماسبی بلوک‌آباد^۲، محمدمیر ریزوندی^۳

۱. استادیار گروه اقتصاد برق و انرژی، پژوهشگاه نیرو، تهران، ایران.

۲. دانشجوی دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

۳. پژوهشگر گروه اقتصاد دانش‌بنیان، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

چکیده

بخش انرژی به‌دلیل دارا بودن شبکه خطوط انتقال و توزیع در برق، گاز و نفت، یکی از مهم‌ترین صنایع شبکه‌ای به‌شمار می‌آید. از آنجایی که ویژگی شبکه منجر به انحصار طبیعی می‌شود، لذا در بیشتر کشورهای این صنایع به‌صورت انحصاری توسط دولت مدیریت می‌شدند. بعد از ۱۹۸۰، تغییری بنیادین در مدیریت این صنایع مبنی بر اینکه آن‌ها به‌صورت کامل، انحصاری نیستند و از اجزای متفاوتی تشکیل شده‌اند، به وجود آمد و همین زمینه تغییر ساختار حکمرانی آن‌ها را با محوریت نهادهای تنظیم‌گر در تفکیک امور سیاست‌گذاری از تصدی‌گری، به‌منظور بهبود نظام حکمرانی فراهم کرد. این مقاله از طریق روش تحلیلی-توصیفی به استخراج چارچوبی نظری در راستای جایگاه نهادهای تنظیم‌گر در ساختار حکمرانی انرژی و نیز بررسی مطالعه تجربی کشور چین پرداخته است. همچنین بخش دیگری از مقاله، از طریق روش مطالعه موردی به تجزیه و تحلیل ساختار حکمرانی انرژی ایران با محوریت نهادهای تنظیم‌گر اختصاص یافته است. نتایج این مقاله نشان می‌دهد که وجود نگاه تدریجی در کشور چین، توانسته مسیر تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری از یکدیگر را هموارتر سازد و چنین تفکیکی طی یک دوره بلندمدت رخ داده است و همین امر منجر به بهبود نظام حکمرانی در حوزه انرژی این کشور شده است. به نظر می‌رسد به‌کارگیری چنین رویکردی در بخش انرژی ایران با ایجاد نهاد تنظیم‌گری مشاوره‌ای، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به‌شمار می‌آید.

تاریخ دریافت: ۳۱ فروردین ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۲۸ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۲۸ اسفند ۱۴۰۳

کلیدواژه‌ها:

ساختار حکمرانی،
سیاست‌گذاری،
تنظیم‌گری، انرژی.

* نویسنده مسئول:

محمد عظیم‌زاده‌آرانی

نشانی: دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

رایانامه: mazimzadeh@nri.ac.ir

مقدمه

رقابت‌پذیر و ابزار تنظیم‌گری بخشی^۵ به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌باشند که هر یک از آن‌ها در مواردی نظیر نوع مداخله و مدت زمان مداخله، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای با یکدیگر دارند (دانی،^۶ ۲۰۱۵؛ اوگاس،^۷ ۱۹۹۴؛ کهن،^۸ ۱۹۹۸؛ عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۷).

از دهه ۱۹۸۰ به بعد، تعداد قابل توجهی از کشورهای پیشرو در صنایع شبکه‌ای و به‌ویژه بخش انرژی که از مهمترین صنایع شبکه‌ای محسوب می‌شود، اقدام به انجام اصلاحاتی در ساختار حکمرانی انرژی کرده‌اند. زیرا از آن زمان به بعد، به تدریج این موضوع مطرح شد که صنایع شبکه‌ای شامل فعالیت‌های متمایزی هستند که ویژگی‌های اقتصادی متفاوتی از کاملاً رقابتی تا درجاتی از انحصار را دارا می‌باشند (باقری و اصغرنبیا، ۱۳۹۲) و همین امر، ضرورت تغییر ساختار حکمرانی در صنایع شبکه‌ای نظیر صنعت انرژی را با تفکیک امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری از یکدیگر فراهم کرد و در این مسیر، نهادهای تنظیم‌گر نقش بی‌بدیلی را در این تفکیک ایفا نمودند.

با ورود پیشینه تنظیم‌گری به صنایع شبکه‌ای، به‌ویژه حوزه انرژی، نهادها و کارکردهای جدیدی با عنوان تنظیم‌گری، در عرصه حکمرانی انرژی علاوه بر سطوح سیاست‌گذاری و تصدی‌گری مطرح شدند. به عبارت دیگر، تنظیم‌گری نسبت به مسائل سیاست‌گذاری در لایه پایین‌تری قرار دارد و به نوعی قواعد و دستورالعمل‌های تنظیم‌گرانه در راستای سیاست‌ها و اسناد بالادستی هستند. بنابراین، اگر لایه‌های ساختار حکمرانی یک کشور،

مطالعات در زمینه انرژی نشان می‌دهد که این حوزه به‌ویژه در بخش‌های برق و گاز به‌عنوان یکی از مصادیق مهم شکست بازار به شمار می‌آیند. زیرا ویژگی‌های خاص بخش انرژی در زمینه‌هایی هم‌چون عرضه، تقاضا و نحوه قیمت‌گذاری دست به دست یکدیگر می‌دهند تا این بازار را نیز با شکست مواجه سازند. به‌عنوان مثال در بازار گاز، وجود ویژگی شبکه‌ای این صنعت سبب شده است تا انحصار طبیعی در این صنعت شکل بگیرد. زیرا مهم‌ترین دلیل وجود ویژگی انحصار طبیعی این صنایع به صرفه‌های ناشی از مقیاس باز می‌گردد، به‌طوری که این عامل خود، تولید در مقیاس انبوه و آن هم فقط توسط یک تولیدکننده را توجیه می‌نماید و برخی بر این باورند که حتی وجود رقابت در این صنایع به ضرر مصرف‌کنندگان نهایی تمام خواهد شد (براون،^۱ ۲۰۰۴؛ مانوئل،^۲ ۲۰۰۶) و همین نگرش منجر به این شد تا که سالیان متمادی، دولت‌ها در بیشتر کشورها مالکیت و مدیریت این حوزه را از ابتدا تا انتهای زنجیره بر عهده گیرند (استینر،^۳ ۲۰۰۱).

از منظر علم اقتصاد، موضوع «تنظیم‌گری» با «شکست بازار» گره خورده است و مطالعه در زمینه شناخت بازارها نشان می‌دهد که هر بازاری با هر درجه رقابت‌پذیری اعم از رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر در معرض شکست قرار دارد و هر یک از این بازارها برای رفع شکست خود، نیازمند ابزارها و نهادهای تنظیم‌گر متناسب با نوع خود می‌باشند. ابزار حقوق عمومی رقابت^۴ به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای

5. Sector-specific regulation
6. Dunne
7. Ogas
8. Kahn

1. Brown
2. Manuela
3. Steiner
4. Competition Law

نحوه قیمت‌گذاری دست به دست یکدیگر می‌دهند تا این بازارها را با شکست مواجه سازند. زیرا وجود ویژگی شبکه‌ای این صنعت سبب میشود تا انحصار طبیعی شکل بگیرد (براون، ۲۰۰۴).

دلیل وجود انحصار طبیعی در صنعتی خاص نظیر صنعت انرژی، به وجود هزینه‌های اولیه نصب بالا و نیز هزینه‌های ثابت بالا در آن صنعت باز می‌گردد، به نحوی که این امر باعث می‌شود در بلندمدت با افزایش میزان تولید، تابع هزینه متوسط بنگاه همواره نزولی بوده و در اصطلاح بازدهی نسبت به مقیاس در این صنایع همواره صعودی باشد. لذا در چنین حالتی، نهایتاً یک تولیدکننده موفق می‌شود که نسبت به سایر تولیدکننده‌ها در مقیاس گسترده‌تر و با هزینه کمتر به تولید و ارائه کالا و خدماتی خاص بپردازد و در نتیجه کل بازار را در دست گیرد. همان‌طور که به بیان آن گذشت، صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی، تحت عنوان کلی صنایع شبکه‌ای مورد شناسایی قرار گرفته‌اند که از میان آن می‌توان به صنایعی چون حمل و نقل و مخابرات اشاره نمود. بخش انرژی به دلیل دارا بودن شبکه خطوط انتقال و توزیع در حوزه برق و خطوط لوله انتقال و توزیع در حوزه گاز و نفت، یکی از مهم‌ترین صنایع شبکه‌ای به شمار می‌آید (نیلی و همکاران، ۱۳۸۹). لذا، انحصار طبیعی ویژگی خاصی است که عموماً از تابع فناوری تولید بنگاه نتیجه می‌شود و به‌طور طبیعی باعث می‌شود که در صنعت مورد نظر، امکان به وجود آمدن رقابت میسر نباشد (مانوئل^۹، ۲۰۰۶).

در مجموع، ویژگی‌های ذکر شده برای این نوع صنایع از جمله صنعت انرژی، باعث شده که در نیم قرن گذشته، همواره توجهی برای مدیریت انحصاری این

مشتمل بر سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری باشند، لایه تنظیم‌گری به‌عنوان رابط میان سیاست‌گذار و تصدی‌گر به ایفای نقش خواهد پرداخت (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱). بررسی اصلاحات انجام شده نشان می‌دهد که تعریف و جایابی نهادهای تنظیم‌گر و همچنین بازتعریف کارکرد نهادهایی با نقش تنظیم‌گری در ساختار فعلی بخش انرژی ایران می‌تواند منجر به ارتقای کیفیت در ساختار حکمرانی انرژی شود.

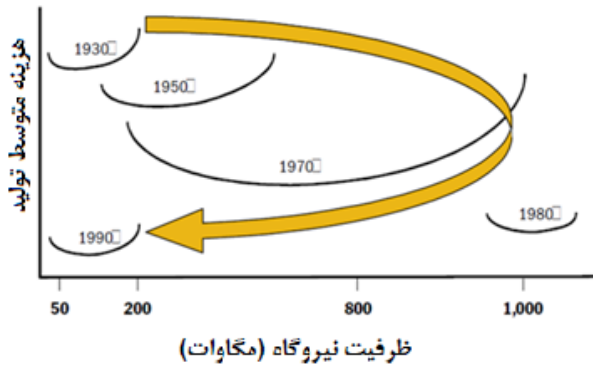
این مقاله با هدف تبیین جایگاه و نقش تنظیم‌گری، در صدد ارائه سیاست‌های پیشنهادی به‌منظور ایجاد چنین نهادهایی در ساختار حکمرانی انرژی کشور می‌باشد. بدین‌منظور، این مقاله در پنج بخش اصلی تنظیم شده است. پس از مقدمه در بخش دوم، پیشینه نظری پژوهش تبیین شده و ضمن ارائه چارچوب مفهومی، تجربه کشور چین در ایجاد نهادهای تنظیم‌گر انرژی در تطبیق با این چارچوب مورد بررسی قرار گرفته است. بخش سوم به روش‌شناسی تحقیق می‌پردازد و بخش چهارم به تحلیل یافته‌های تحقیق اختصاص یافته است. در این بخش از طریق تجزیه و تحلیل نهادهای کلیدی در ساختار حکمرانی انرژی ایران نظیر شورای عالی انرژی و وزارت نفت، جایگاه نهادهای تنظیم‌گر مورد بررسی قرار گرفته‌اند. بخش پنجم به ارائه راهکاری به‌منظور بهبود ساختار حکمرانی انرژی از طریق ایجاد نهادهای تنظیم‌گر پرداخته است.

مبانی نظری و مرور پیشینه

مدیریت انحصاری دولت در بخش انرژی تا قبل از ۱۹۸۰

ویژگی‌های خاص صنایع شبکه‌ای که بخش انرژی (برق، گاز و نفت) یکی از مهم‌ترین مصادیق آن به شمار می‌آید در زمینه‌هایی هم‌چون عرضه، تقاضا و

9. Manuela



نمودار ۱: تغییر مقیاس بهینه تولید برق از دهه ۱۹۳۰ به بعد، (منبع: بایلس، ۱۹۹۴)

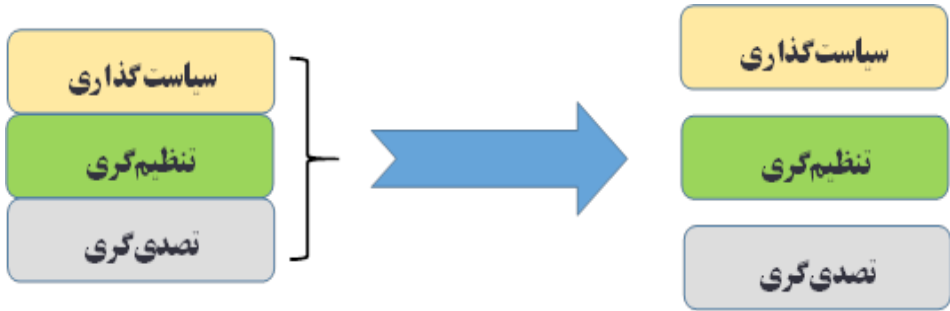
تغییر پارادیم در ساختار حکمرانی بخش انرژی

از اوایل دهه هفتاد میلادی، بزرگ‌ترین پیشرفت‌ها در حوزه صنایع شبکه‌ای نظیر صنعت انرژی، گواه این امر بوده که این صنایع به صورت کامل انحصاری نیستند، بلکه از اجزای متعدد و مختلف زیادی تشکیل شده‌اند. به طوری که در واقع بسیاری از این اجزا و بخش‌ها، به صورت بالقوه قابلیت رقابت‌پذیری را دارا هستند. بنابراین، معرفی رقابت برای بخش‌های رقابتی این صنایع، به طور معناداری، شیوه مدیریت آن‌ها را تغییر داد (گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۲).

لذا از اواخر دهه هفتاد میلادی، این انحصارات رفته‌رفته شکسته شد و یکی پس از دیگری جای خود را به صنایع رقابتی دادند. بدون شک یکی از مهم‌ترین عواملی که به رقابتی شدن این صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی منجر شده، پیشرفت فناوری است. بدین معنا که با گسترش علوم و پدید آمدن فناوری‌های جدید، اکنون دیگر صرفه‌های مقیاس در صنایع زیرساختی از بین رفته و امکان

صنایع توسط دولت به وجود بیاید. لذا دولت‌ها با این فرض که شرکت‌های دولتی، سود را حداکثر نمی‌کنند، مالکیت عمومی را جایگزین مالکیت خصوصی کرده‌اند و از این طریق به دنبال افزایش رفاه مصرف‌کننده بوده‌اند (استینر، ۲۰۰۱؛ مرزبان و همکاران، ۱۳۹۷). به عبارت دیگر، دولت‌ها تا قبل از ۱۹۸۰ در صنعت انرژی به صورت انحصاری، در سه لایه حکمرانی این صنعت با عناوین سیاست‌گذاری^{۱۰}، تنظیم‌گری^{۱۱} و تأمین خدمات^{۱۲} (تصدی‌گری) مشغول به فعالیت بوده‌اند. در این راستا، جهت‌گیری از طریق سیاست‌گذاری‌ها، تعیین می‌شدند. نهادهای تنظیم‌گر، بر پیروی از جهت‌گیری راهبردی و اجرای آن نظارت می‌کردند و متولیان تأمین خدمات (تصدی‌گری)، به اجرای جهت‌گیری راهبردی می‌پرداختند (فاستر و همکاران، ۲۰۲۰). بنابراین در این دوره، صنعت انرژی به دلایلی که مطرح شد به عنوان یک صنعت دارای ویژگی ادغام عمودی شناخته می‌شد و به همین خاطر، کل زنجیره آن مورد کنترل و نظارت دولت‌ها قرار می‌گرفت.

10. Policy Making
11. Regulation
12. Service Provision



شکل ۱: تفکیک لایه‌ها از یکدیگر در ساختار حکمرانی انرژی بعد از ۱۹۸۰، (منبع: با اقتباس از: فاستر و همکاران، ۲۰۲۰)

شبکه‌ای ادغام شده عمودی نه تنها ذاتاً دارای ویژگی انحصار طبیعی نیستند، بلکه هر کدام شامل فعالیت‌های متمایزی هستند که ویژگی‌های اقتصادی متفاوتی از کاملاً رقابتی تا درجانی از انحصار را دارا می‌باشند. (باقری و اصغرینیا، ۱۳۹۲). همین امر، ضرورت تغییر ساختار حکمرانی در صنایع شبکه‌ای به‌ویژه صنعت انرژی را فراهم کرد. به عبارت دیگر، با پیدایش نظام تنظیم‌گری مستقل در دهه ۱۹۸۰ به بعد، زمینه تفکیک امور سیاست‌گذاری از ارائه خدمات (تصدی‌گری) به وجود آمد و در این مسیر، نهادهای تنظیم‌گر نقش بی‌بدیلی را در این تفکیک ایفا نمودند. این گفتمان تا اندازه‌ای رواج یافت، که بعدها تفکیک شئون تصدی‌گری و تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری از بدیهیات اصلاحات ساختاری در حوزه انرژی به حساب می‌آمد و گفتگوها از چرایی تفکیک بخش‌های سه‌گانه، به چگونگی این تفکیک تبدیل شده بود (جاماسب^{۱۴} و همکاران، ۲۰۱۴).

به رغم ایجاد نهادهای تنظیم‌گری به‌منظور اصلاح ساختار حکمرانی انرژی در بسیاری از کشورها، کماکان کشورهایی هستند که توجه چندانی در ایجاد یا تفکیک نهادهای تنظیم‌گر نداشته‌اند. بررسی‌های پژوهش‌شان

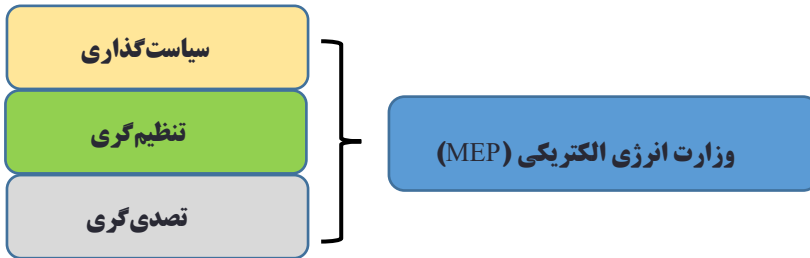
تولید در مقیاس‌های کوچک‌تر نیز، فراهم آمده است. به‌عنوان مثال، در صنعت برق، فناوری‌های جدید به طرز کاملاً معنادار و ملموس، مقیاس بهینه تولید در این صنعت را کاهش داده است. علاوه بر آن، میزان سرمایه‌گذاری اولیه لازم برای احداث واحدهای جدید و همچنین زمان لازم برای ساخت و به مرحله تولید رساندن آن‌ها نیز کاهش چشم‌گیری یافته است. به‌عنوان مثال، نیروگاه‌های چرخه ترکیبی، نسبت به نیروگاه‌های سوخت فسیلی رایج کارآمدتر بوده و به‌طور چشم‌گیری نیاز سرمایه و همچنین هزینه حدی نیروگاه‌های جدید را کاهش داده‌اند. علاوه بر پیشرفت‌های نامبرده در صنعت برق، پیشرفت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات نیز موجب شد تا عملکرد شبکه و بهبود وضعیت نیروگاه‌های مستقل آسان‌تر شود.

بر اساس نمودار ۱ تغییر مقیاس بهینه تولید برق از دهه ۱۹۳۰ به بعد مقیاس بهینه تولید برق از دهه ۱۹۳۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰ به تدریج افزایش یافته، اما بعد از آن با تغییر تکنولوژی کاهش چشمگیری یافته است (بایلس^{۱۳}، ۱۹۹۴).

بنابراین به تدریج این فرضیه مطرح شد که صنایع

14. Jamasb

13. Bayless



شکل ۲: انحصار عمودی وزارت انرژی الکتریکی چین در بخش برق قبل از اصلاح ساختار حکمرانی، (منبع: ژو و همکاران، ۲۰۰۴)

کشورها سه فعالیت سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تأمین خدمات (تصدی‌گری) به صورت یکجا و بدون شخصیت سازمانی مجزا در داخل وزارت انرژی هر کشور، انجام می‌گرفت و در این خصوص تعارض منافع، امری رایج به شمار می‌رفت (فاستر و همکاران، ۲۰۲۰). اما با گذشت زمان و معلوم شدن آسیب‌های این نوع حکمرانی، اصلاحاتی انجام شد که در نتیجه منجر به تفکیک لایه‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در مجموعه حکمرانی شد. در ادامه به تغییر و تحولات صورت گرفته در ساختار حکمرانی انرژی کشور چین، منطبق با چارچوب نظری که در بخش قبلی به آن پرداخته شد، اختصاص می‌یابد:

تا قبل از فرایند اصلاح حکمرانی در بخش برق چین، تمامی مدیریت و مالکیت زنجیره تأمین برق از تولید تا مصرف‌کننده نهایی به صورت انحصاری توسط وزارت انرژی الکتریکی (MEP) صورت می‌گرفت (ژو و همکاران، ۲۰۰۴). در شکل ۲، به وضعیت انحصاری دولت که هم‌زمان در سه عرصه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری مشغول به فعالیت بوده، اشاره شده است.

می‌دهد که کشورهایی نظیر قطر، ترکیه، انگلستان، ایالات متحده، آرژانتین، استرالیا، برزیل و روسیه به دنبال ایجاد نهادهای تنظیم‌گر انرژی بوده و در این راستا حرکت کرده‌اند (دادز^{۱۵} و مک‌دوال^{۱۶}، ۲۰۱۳، سانتا و بنک، ۱۹۹۳، واسکوئز^{۱۷}، ۲۰۱۶، گنزالز لویز^{۱۸} و گیامپیترو^{۱۹}، ۲۰۱۸، ولدخانی، انگویان و اسمیت^{۲۰}، ۲۰۱۸ و متیاس^{۲۱} و همکاران، ۲۰۰۷).

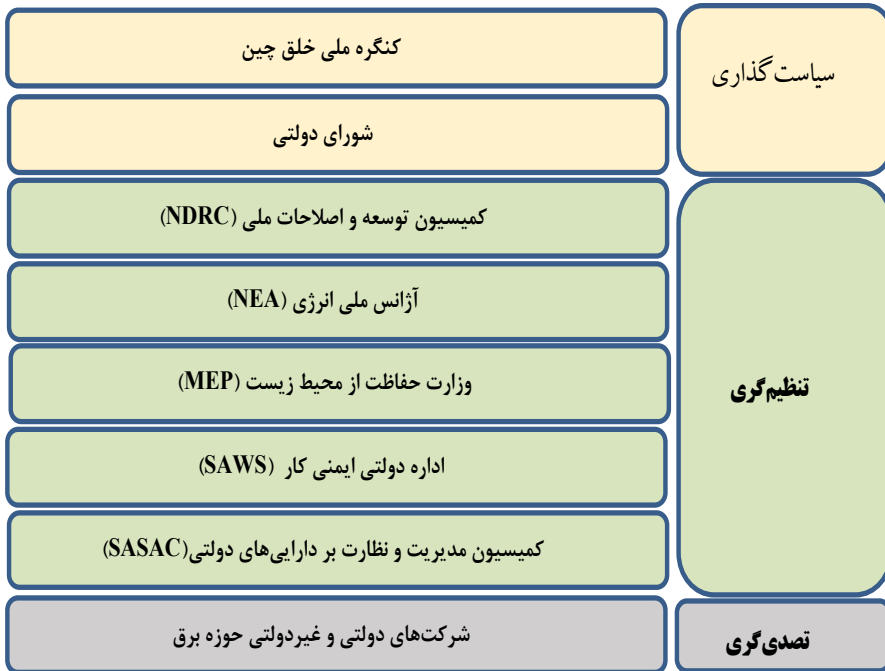
در مجموع بعد از ۱۹۸۰ بواسطه اصلاحات ساختاری که به توضیح آن پرداخته شد، سه لایه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و حکمرانی در بخش انرژی از یکدیگر تفکیک شدند. شکل ۱، به تغییر ساختار از وضعیت انحصاری به وضعیت تفکیک‌شده اشاره دارد.

بررسی ساختار حکمرانی انرژی با محوریت نهادهای تنظیم‌گر در کشور چین

قبل از اصلاحات جهانی حوزه انرژی به‌ویژه بخش برق در دهه ۱۹۹۰، در بیشتر ساختار حکمرانی

15. Dodds
16. McDowall
17. Patricia I. Vásquez
18. Rafael González-López
19. Giampietro
20. Valadkhani, Nguyen & Smyth
21. Mathias

22. Xu



شکل ۳: نهادهای مرتبط با حوزه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در صنعت برق چین، منبع: (عظیم‌زاده آرانی و همکاران، ۱۴۰۳)

در لایه تنظیم‌گری، پنج نهاد با عناوین کمیسیون ملی توسعه و اصلاحات (NDRC)، آژانس ملی انرژی (NEA)، وزارت حفاظت از محیط زیست (MEP)^{۲۴}، اداره دولتی ایمنی کار (SAWS)^{۲۵} و کمیسیون مدیریت و نظارت بر دارایی‌های دولتی (SASAC)، نقش تنظیم‌گری را بر عهده دارند. شرکت‌های دولتی و غیردولتی نیز به‌عنوان بازیگران لایه تصدی‌گری شناخته می‌شوند و در این مسیر، به فعالیت مشغول

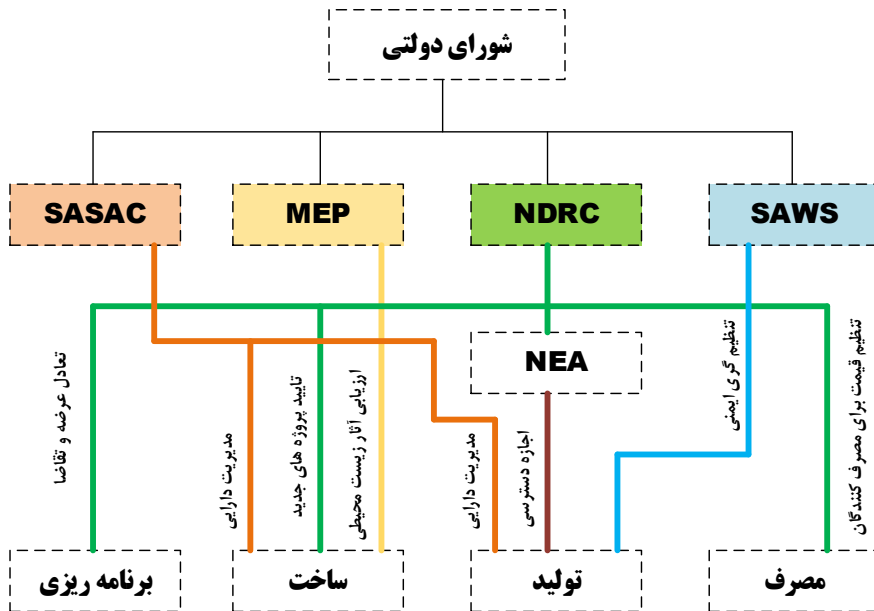
فرایند اصلاحات بخش برق در چین^{۲۳} نشان داده است که این کشور توانسته به‌صورت تدریجی، تفکیک مذکور را تا حد زیادی انجام دهد. در حال حاضر، مطابق شکل ۳، کنگره ملی خلق چین و شورای دولتی به‌عنوان دو نهاد کلیدی در عرصه سیاست‌گذاری صنعت برق به شمار می‌آیند (رتوفی، ۱۴۰۰).

۲۳. فرایند اصلاحات در بخش برق چین به نوعی با مالکیت دولتی ولی با تغییر رویکردی مبتنی بر رفتار تجاری صورت پذیرفته است. چنین رویکردی در چین تنها مختص بخش انرژی نیست و در سایر حوزه‌ها نظیر علم و فناوری نیز چنین رویکردی قابل مشاهده می‌باشد (شاوردی و همکاران، ۱۳۹۶).

24. Ministry of Environment Protection (MEP)

25. State Administration Work Safety (SAWS)

این نهاد، مسئول تنظیم‌گری خطرات حوزه سلامتی، ایمنی و کار در چین است.



شکل ۴: کارکردهای چند منظوره نهادهای تنظیم‌گر در صنعت برق چین، منبع: (تان و ژائو، ۲۰۱۶)

می‌پردازند^{۲۶} (وو و همکاران، ۲۰۱۹). وظایف هر یک از این نهادهای تنظیم‌گر و ارتباط آن‌ها با یکدیگر در شکل ۴ مشخص شده است.

مطالب بیان شده در این بخش از مقاله نشان می‌دهد که هم در سطح نظری و هم در سطح تجربی، لایه تنظیم‌گری نقش مهمی در تفکیک دیگر لایه‌ها (سیاست‌گذاری و تصدی‌گری) ایفا می‌نماید و به همین خاطر محوریت این مقاله نیز به موضوع تنظیم‌گری و جایگاه آن در ساختار حکمرانی انرژی اختصاص یافته است. در مجموع آنچه در این بخش به آن پرداخته شد، حاصل بررسی مطالعاتی است که

۲۶. برخی پژوهش‌ها در ایران نیز برای بخش انرژی به ویژه حوزه انتقال فناوری در بالادست نفت و گاز را نیازمند نهاد تنظیم‌گر می‌دانند (کریمی، ۱۳۹۵).

هستند. بنابراین تفکیک تدریجی امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری از یکدیگر، یکی از مهم‌ترین اقدامات در راستای بهبود نظام حکمرانی در بخش برق می‌باشد که عملکرد چین نشان می‌دهد تا حد زیادی توانسته این مهم را عملیاتی کند (لین و همکاران، ۲۰۱۳).

توجه به موضوع تنظیم‌گری در بهبود نظام حکمرانی بخش برق چین تنها منحصر به مباحث اقتصادی و رفتارهای ضد رقابتی نبوده و به عبارتی، تنظیم‌گری در این کشور با کارکردهای چندگانه مواجه بوده است و به همین خاطر نهادهای تنظیم‌گر در بخش برق چین در حیطه‌های مختلفی نظیر مصرف، تولید، ساخت و برنامه‌ریزی به ایفای این نقش

جدول ۱: ارتباط تنظیم‌گری با بخش انرژی از منظر پژوهش‌های مرتبط

تنظیم‌گری و بخش انرژی			
مطالعات خارجی			
نویسنده	عنوان مقاله/ کتاب	سال	قلمرو پژوهش
لیسیبونا ۱ و همکاران	امواج اصلاحات تنظیم‌گری و عدم اطمینان در صنعت گاز طبیعی برزیل	۲۰۲۲	این مقاله سه سناریوی ممکن برای تحول آزادسازی پس از آخرین اصلاحات را شناسایی می‌کند. مسیر موفقیت آمیز به اجرا و اجرای قانون جدید گاز، سیگنال‌های اقتصادی کافی برای گسترش شبکه و مصرف و هماهنگ‌سازی مقررات دولتی بستگی دارد.
مولدر ۲	تنظیم‌گری بازارهای انرژی؛ سازوکارهای اقتصادی و ارزیابی سیاستی	۲۰۲۰	در این کتاب به معرفی انواع شکست‌های بازار انرژی پرداخته شده و سپس ابزارهای تنظیم‌گری برای تصحیح هر یک از این شکست‌ها، تبیین می‌شود. جنبه‌های اقتصاد خرد تنظیم‌گری بازار انرژی، اطلاعات نامتقارن در خرده‌فروشی بازارهای انرژی، انحصار طبیعی در انتقال و توزیع و آثار جانبی تولید و مصرف انرژی از مهم‌ترین علل شکست این بازار به شمار می‌آیند.
رودریگز پاردینا ۳	بررسی تنظیم‌گری اقتصادی خدمات برق در جهان در حال توسعه	۲۰۱۸	در این کتاب، گروه اقتصاد جهانی ضمن تبیین چالش‌های تنظیم‌گری در کشورهای در حال توسعه، به معرفی نهادهای تنظیم‌گر مشاوره‌ای به‌منظور دوران گذار از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب پرداخته‌اند.
نگان ۴	تنظیم‌گری برق و اصلاحات بازار برق در چین	۲۰۱۰	در این مقاله، اصلاحات صنعت برق چین از دهه ۱۹۸۰ طی سه مرحله اصلی، مورد بررسی قرار گرفته است و در این راستا، مواردی نظیر تأمین مالی سرمایه‌گذاری برق و تقسیم کار میان بخش تولید و شبکه‌های برق، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.
فینون و میدتان ۵	تغییر شکل صنعت برق و گاز اروپا: تنظیم‌گری، بازارها و استراتژی‌های تجاری	۲۰۰۴	این پژوهش نشان می‌دهد که ایجاد سیستم‌های الکتریکی رقابتی یک فرآیند خطی نیست و این اصلاحات در یک فضای سه بعدی مشتمل بر (۱) جنبه‌های قانونی و نظارتی و (۲) توسعه زیرساخت‌های فنی و تجاری (۳) تغییر و بهبود ساختارها می‌باشد.
مطالعات داخلی			
عظیم‌زاده آرانی	مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی؛ واکاوی تنظیم‌گری در بخش انرژی و صنعت گاز ایران.	۱۴۰۱	به رغم اهمیت جایگاه تنظیم‌گری در فرایند تجدید ساختار صنایع شبکه‌ای، به این موضوع در صنعت گاز ایران توجهی نشده است و تنها به انتقال مالکیت به‌عنوان آخرین مرحله تجدیدساختار توجه شده است.
ساردوئی نسب و قلمی	تنظیم‌گری بازار برق اروپایی	۱۳۹۹	در این مقاله، به ابعاد مختلف تنظیم‌گری بازار برق اروپایی پرداخته شده است. یافته این مقاله نشان می‌دهد که در کشورهای اروپایی، تنظیم‌گری بخش برق در دو سطح ملی و اتحادیه اروپا صورت می‌گیرد. اصول استقلال و پاسخ‌گویی هم در بخش تنظیم‌گری ملی و هم در سطح اتحادیه اروپا، دیده شده است.

و کاربردی، نوآورانه بوده و می‌تواند به توسعه پیشینه موضوع و درک عمیق‌تر نقش تنظیم‌گری در حوزه انرژی کمک کند.

روش تحقیق

بخش اول این پژوهش، با کمک روش اسنادی و کتابخانه‌ای از طریق بررسی مقالات و کتاب‌های مرتبط، چارچوب نظری تحقیق تدوین شده است. همچنین در این بخش، مطالعات تجربی کشور چین در بهبود ساختار حکمرانی انرژی از طریق ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مورد بررسی قرار گرفته است.

گام دوم پژوهش، مطالعه موردی ساختار حکمرانی انرژی ایران را شامل می‌شود که در این راستا، با بهره‌مندی از روش تحلیلی - توصیفی اقدام به ارائه یافته‌ها و توصیه‌های سیاستی در راستای بهبود و ارتقای کیفیت ساختار حکمرانی بخش انرژی با محوریت نهادهای تنظیم‌گر شده است. در این میان به‌منظور تحلیل ساختار حکمرانی انرژی کشور در بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۳ (بعد از تشکیل وزارت نفت تاکنون) به بررسی جایگاه حقوقی نهادهای تنظیم‌گر از طریق تطبیق با اسناد و قوانین بالادستی پرداخته شده است. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (بویژه ماده ۵۹)، قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه (بویژه ماده ۲ قانون مذکور و اصلاحات بعدی آن مرتبط با تشکیل وزارت انرژی و شورای عالی انرژی)، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱، اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵ و قانون تأسیس وزارت نفت در سال ۱۳۵۸، از مهم‌ترین قوانینی هستند که در این پژوهش مورد واکاوی قرار گرفته‌اند.

لازم به ذکر است که در پژوهش‌های مطالعه موردی، برخلاف پژوهش‌های آزمایشی، پژوهشگر به

می‌توان آن‌ها را ذیل عنوان «تنظیم‌گری و بخش انرژی» دسته‌بندی نمود. در جدول ۱، به‌صورت خلاصه مشخصات هر یک از این پژوهش‌ها مورد اشاره قرار گرفته است.

در این مطالعات ضمن بررسی تنظیم‌گری و جایگاه آن در بخش انرژی، ارتباط این موضوع کلیدی با ساختار حکمرانی نیز مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در مجموع پژوهش حاضر، به دلایل زیر دارای ابعاد نوآورانه می‌باشد و همین مهم، سبب تمایز آن از دیگر آثار پژوهشی را فراهم کرده است.

۱- ارائه چارچوب مفهومی جامع برای تحلیل نقش تنظیم‌گری در نظام حکمرانی انرژی: این مطالعه یک چارچوب نظری برای تحلیل نظام حکمرانی در بخش انرژی ارائه کرده که در این مقاله و دیگر مقالات مرتبط قابل به‌کارگیری است.

۲- تمرکز ویژه بر نقش تنظیم‌گری در بهبود نظام حکمرانی در بخش انرژی: بیشتر مطالعات انجام گرفته، بر جنبه‌های اجرایی و عملیاتی تنظیم‌گری تمرکز داشته‌اند. این مطالعه به بررسی نقش تنظیم‌گری در بهبود نظام حکمرانی در حوزه انرژی می‌پردازد.

۳- استفاده از رویکرد ترکیبی تحلیلی-توصیفی و مطالعات تجربی: بهبود نظام حکمرانی انرژی در برخی از کشورها دارای تجربه و سابقه عملیاتی است. در این تحقیق، با بررسی تجربه چین، دستاوردهای قابل توجهی از نحوه کاربست تنظیم‌گری در ارتقای نظام حکمرانی در بخش انرژی استخراج شده است. علاوه بر این، بررسی این کشور، امکان مقایسه و استخراج الگوهای فراگیر را نیز در پژوهش‌های مشابه فراهم می‌کند.

بنابراین، این مقاله از جنبه‌های نظری، روش‌شناختی

روایی سازه^{۲۹} ارزیابی می‌کند که نتایج به‌دست‌آمده با نظریه‌ها و مفاهیم مرتبط سازگار است. این کار ممکن است شامل تحلیل‌های مقایسه‌ای یا بررسی تطبیقی باشد. در این پژوهش، چارچوب مفهومی استخراج شده از پیشینه نظری، با چند مطالعه تطبیقی صورت گرفت و صحت آن مورد تأیید قرار گرفت.

روایی تأییدی^{۳۰}: استفاده از بازخورد شرکت‌کنندگان برای تأیید اینکه نتایج منعکس‌کننده تجربیات آن‌ها هستند. برای سنجش روایی تأییدی، از طریق مصاحبه‌های تأییدی استفاده شده و روایی تحقیق توسط آنها مورد تأیید قرار گرفت.

پایایی تحقیق: پایایی در تحقیق کیفی به معنای ثبات و قابلیت اعتماد نتایج است. در این پژوهش، برای سنجش پایایی از روش‌های زیر استفاده به‌عمل آمده است.

پایایی تحقیق کیفی عمدتاً با استفاده از «توافق بین ارزیاب‌ها»^{۳۱} مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. به‌طوری‌که اگر حداقل دو ارزیاب، نظرات تأییدی یکسانی در مورد نتایج تحقیق داشته باشند، دستاورد ارائه شده تحقیق، از پایایی لازم برخوردار خواهد بود. در این پژوهش نیز از مصاحبه شونده‌گان و همچنین یک خبره در حوزه سیاست‌گذاری انرژی و یک خبره دانشگاهی در حوزه انرژی، نظرخواهی به‌عمل آمده و نتایج نهایی را تأیید کرده‌اند.

اعتبار بیرونی در پژوهش کیفی به معنای قابلیت تعمیم نتایج یک مطالعه به دیگر موارد یا جمعیت‌ها است. در این پژوهش، باتوجه به بررسی‌های انجام گرفته، این نتیجه حاصل شد که سطوح سه‌گانه

دستکاری متغیر مستقل و مشاهده اثر آن بر متغیر وابسته نمی‌پردازد. همچنین مانند پژوهشگری که در تحقیق پیمایشی با انتخاب نمونه‌ای با حجم وسیع و معرف جامعه درباره تعدادی از متغیرها به بررسی می‌پردازد، عمل نمی‌کند. پژوهشگر «مطالعه موردی»، یک مورد (در این تحقیق: ساختار حکمرانی انرژی در ایران) را انتخاب و آن را از جنبه‌های مختلف بررسی می‌کند. این «مورد» می‌تواند یک «واحد» یا سیستم با حد و مرز مشخص و متشکل از عناصر و عوامل متعدد و مرتبط به هم باشد. از اینرو مطالعه موردی بیشتر به روش کیفی و با تأکید بر فرآیندها و درک و تفسیر آن‌ها انجام می‌شود (سرمد و همکاران، ۱۳۷۶). با توجه به این مطلب، در پژوهش حاضر که ساختار حکمرانی بخش انرژی در ایران مورد بررسی قرار گرفته است، مطالعه موردی پژوهش محسوب می‌شود.

اعتبار پژوهش حاضر بر اساس معیارهای سه‌گانه (روایی، پایایی و اعتبار بیرونی) مورد بررسی قرار گرفته و اعتبار پژوهش را تأمین می‌کند که عبارتند از: (یین^{۲۷}، ۲۰۱۴)

روایی تحقیق: روایی در تحقیق کیفی به معنای این است که نتایج به‌دست‌آمده به درستی نمایانگر تجربیات و واقعیت‌های مورد مطالعه هستند. روایی در تحقیقات کیفی از سه بُعد، قابل سنجش است.

روایی محتوایی^{۲۸}: بررسی می‌کند که آیا ابزارها و سوالات تحقیق تمام جنبه‌های موضوع را پوشش می‌دهند. این کار معمولاً با نظرات کارشناسان صورت می‌گیرد و در پژوهش حاضر نیز بر اساس افراد خبره، این روایی تأیید شد.

29. Construct Validity
30. Confirmatory Validity
31. Inter-Rater Reliability

27. Yin
28. Content Validity

بهره‌برداری بهینه از منابع انرژی کشور و سایر امور مربوط به آن، به وزارت نیرو محول شد و شرکت ملی نفت مکلف شد تا اطلاعات خود را در اختیار وزارت نیرو قرار دهد. تا اوایل دهه پنجاه به علت مصرف سوخت‌های غیرتجاری و پایین بودن سطح زندگی و تعادل نسبی عرضه و تقاضای انرژی و عدم تنوع حامل‌های انرژی، توجه چندانی به برنامه‌ریزی جامع انرژی و تمرکز در امور سیاست‌گذاری وجود نداشت؛ ولی پس از آن هیأت وزیران تشکیل شورای هماهنگی انرژی در تاریخ ۱ / ۶ / ۱۳۵۶ را تصویب کردند. هر چند دبیری این شورا با توجه به قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب سال ۱۳۵۳ به این وزارتخانه سپرده شد؛ ولی در عمل با توجه به تحولات آن زمان، این شورا هیچ‌گاه تشکیل نشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵).

ب- تحولات بعد از انقلاب: پس از انقلاب، اولین گام برای تشکیل شورای هماهنگی انرژی توسط وزارت نیرو برداشته شد. هیأت وزیران در تاریخ ۶ / ۱۱ / ۱۳۶۱ با تصویب این شورا موافقت نمودند؛ ولی این شورا نیز عملاً شکل نگرفت. پس از جنگ تحمیلی در طرحی در برنامه اول توسعه، شورای برنامه‌ریزی انرژی بر اساس مصوبه ۱۱ / ۸ / ۱۳۶۷ شورای اقتصاد تشکیل شد که این شورا در هنگام تدوین برنامه سوم در زمینه مباحث انرژی نقش مؤثری یافت. سپس شورای دیگری در سطح عالی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور، بررسی و تعیین الگوی مصرف انرژی را در مدت کوتاهی در دست داشت. همانگونه که ملاحظه می‌گردد در موارد ذکر شده، شوراهای مطرحه به‌صورت شورای عالی انرژی، شورای هماهنگی انرژی، شورای برنامه‌ریزی انرژی و شورای تعیین الگوی مصرف انرژی بر پایه قانون مصوب مجلس شکل نگرفته و جایگاه حقوقی

سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدیگری که اجزای اصلی چارچوب مفهومی تحقیق را شامل می‌شود، توسط نهادهای متولی انرژی در بیشتر کشورها مورد استفاده قرار گرفته و تغییرات صرفاً با در نظر گرفتن شرایط بومی کشورها و در نحوه اجرایی کردن آن است.

یافته‌های پژوهش

تحلیل ساختار حکمرانی انرژی در ایران

با ارائه چارچوب مفهومی و نیز بررسی مطالعات تجربی کشور چین در بخش قبل، مشخص شد که ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، یکی از راه‌های اصلی بهبود نظام حکمرانی انرژی در کشور بوده و می‌تواند نقش مهمی را در برقراری رابطه نظام‌مند میان لایه سیاست‌گذاری و لایه تصدی‌گری ایفا کند؛ به گونه‌ای که بدون شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر انرژی، سیاست‌های وضع شده و تصمیمات اتخاذ شده، به‌طور کامل اجرا نخواهند شد. در این بخش ضمن تحلیل تحولات صورت‌گرفته در ساختار حکمرانی انرژی ایران، به آسیب‌شناسی راه‌حل‌های ارائه شده پرداخته و راهکارهای پیشنهادی ارائه خواهند شد.

بررسی تحولات در ساختار حکمرانی انرژی ایران از منظر تاریخی

به‌منظور تحلیل و ارزیابی آنچه بر این حوزه گذشته، ضرورت دارد ابتدا رویدادهای اساسی در این تحولات مورد بررسی قرار گیرد. در ادامه به دو بخش مجزا برای تحلیل تحولات انرژی در بازه‌های زمانی قبل و بعد از انقلاب پرداخته می‌شود.

الف - تحولات قبل از انقلاب: بر اساس ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب سال ۱۳۵۳، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در زمینه صیانت و

راهکار ایجاد «شورای عالی انرژی»

همان‌طور که در بخش قبلی به بیان آن گذشت، سرانجام در سال ۱۳۸۱ با قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه، موضوع تشکیل وزارت انرژی منتفی شد و به جای آن، شورای عالی انرژی کشور ایجاد گردید. در این قانون، دبیر شورای مذکور، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و دبیرخانه آن، در این سازمان در نظر گرفته شد. با نگاهی بر شورای عالی انرژی، این نتیجه حاصل می‌شود که اشکالات و آسیب‌هایی در این شورا وجود دارد. از مهمترین این آسیب‌ها می‌توان به «عدم تشکیل منظم جلسات»، «نبود سازمان مناسب برای پیگیری امور»، «عدم حذف ساختارهای موازی»، «فقدان دستورجلسات اساسی» و «مغایرت قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه بخش انرژی» اشاره کرد. شورای عالی انرژی، به‌عنوان یک شورا دارای توان و ظرفیت محدودی است که نمی‌توان انتظاری فراتر از قابلیت‌های آن داشت. این شورا را می‌توان راهکاری موقت برای حالت گذار از ساختار فعلی به ساختار مطلوب دانست و لذا شوراهای مذکور هیچگاه نتوانسته‌اند نقش یک ساختار فرا وزارتخانه‌ای به‌منظور تأمین نیازهای سیاست‌گذارانه را ایفا نمایند (نوروزی و همکاران، ۱۳۹۷).

ورود مفاهیم تنظیم‌گری انرژی به ایران

همان‌گونه که در بخش‌های ابتدایی مقاله اشاره شد، در دنیا از دهه ۱۹۸۰ به بعد با ورود پیشینه تنظیم‌گری به صنایع شبکه‌ای به‌ویژه حوزه انرژی، سطح جدیدی با عنوان تنظیم‌گری، در عرصه مدیریت انرژی علاوه بر سطوح سیاست‌گذاری و تصدیگری مطرح شده است. در ایران نیز موضوع تنظیم‌گری به‌طور عام و نهادهای تنظیم‌گر بخشی به‌طور خاص، در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های

آنها بر اساس مصوبه هیأت وزیران یا شورای اقتصاد بوده است.

در قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، دولت موظف شد امور انرژی، امور کشاورزی، دام و توسعه عمران روستایی و امور صنعت و معدن را در سه وزارتخانه تجمیع کند و وزارتخانه انرژی را تاسیس کند. هیأت وزیران در اجرای مفاد ماده ۲ طبق دو لایحه جداگانه، ادغام وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنایع و معادن را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و وزارت نیرو در تاریخ ۹/۵/۱۳۷۹ با ارسال گزارشی به رئیس‌جمهور پیشنهاد نمود که به جای ادغام وزارتخانه‌های نفت و نیرو، شورای انرژی کشور (مصوبه شماره ۹۰۴۹۶ مورخ ۲۷/۱/۱۳۶۱) به‌عنوان مرجع هماهنگی و برنامه‌ریزی امور انرژی کشور با رأیی و تجدید فعالیت نماید. در اردیبهشت ماه ۱۳۸۰، چهل و پنج نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با تقدیم طرحی بر تمرکز امور انرژی و تشکیل وزارت انرژی تأکید نموده و خواهان اجرای مفاد ماده (۲) قانون برنامه سوم در این مورد شدند. در مرداد ماه ۱۳۸۰، هیأت دولت به اتفاق آراء پیشنهاد انحلال وزارت نیرو را رد و تشکیل شورای عالی انرژی را برای هماهنگی و برنامه‌ریزی کلان انرژی تصویب نمود. یکی از دلایل رد این پیشنهاد، ادغام ناموفق در سابقه حکمرانی کشور بوده است. بنابراین از دیرباز به‌ویژه از سال ۱۳۷۹ به بعد به موجب تکلیف قانونی برنامه سوم توسعه، موضوع ادغام در انرژی نیز مطرح بوده است و طرح‌هایی نظیر ادغام وزارت نفت و نیرو در قالب یک وزارتخانه تحت عنوان وزارت انرژی پیشنهاد شده است. هر چند تاکنون این وزارتخانه تشکیل نشده است، ولی سیاست‌گذار، با ایجاد راهکارهایی نظیر ایجاد شورای عالی انرژی در صدد بوده تا این خلأ را پر کند.

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

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

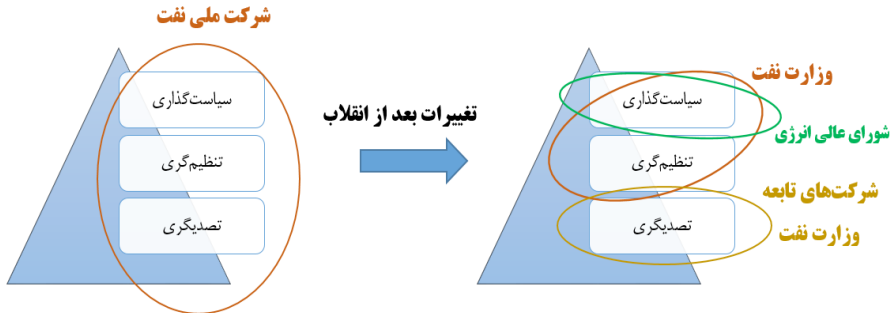
۴ - اهمیت قائل شدن نسبت به ویژگی استقلال مالی نهادهای تنظیم‌گر.

به رغم توجه به بهبود ساختار حکمرانی انرژی از طریق شورای عالی انرژی و نیز فراهم آمدن لایه تنظیم‌گری از طریق فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هنوز بخش انرژی در این مسیر با چالش‌های متعددی مواجه است و ضرورت دارد تا قبل از تشکیل وزارت انرژی، به‌نحوی چالش‌های مذکور مرتفع شوند.

در حال حاضر وزارت نفت مطابق با قانون وظایف و اختیارات این وزارتخانه مصوب ۱۳۹۱، امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز را بر عهده دارد و امور تصدی‌گری به چهار شرکت اصلی تابعه این وزارتخانه، ۱- شرکت ملی نفت ایران، ۲- شرکت ملی گاز ایران، ۳- شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران و ۴- شرکت ملی پالایش و پخش ایران واگذار شده است. در قانون مذکور، وظایف و اختیارات وزارت نفت به امور ۱- حاکمیتی، ۲- نظارتی، ۳- اجرایی، ۴- سرمایه‌گذاری و تأمین مالی، ۵- منابع انسانی، علمی و فناوری و ۶- بین‌الملل تقسیم شده است. اگر رقابت‌پذیری و منع انحصار به‌عنوان مبنای تعریف نقش تنظیم‌گری در نظر گرفته شود، در این صورت وظایف و اختیارات در حیطه‌های زیادی نظیر تدوین دستورالعمل قیمت‌گذاری، صدور، تعلیق و ابطال مجوز ورود به بازار و سرمایه‌گذاری از مصادیق تنظیم‌گری خواهد بود. به عبارت دیگر، هر چند در حوزه نفت و گاز، امور تصدی‌گری از سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری

کلی اصل ۴۴ مصوب سال ۱۳۸۷ مورد توجه قرار گرفته است. فصل نهم این قانون به موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار اختصاص دارد و به‌منظور تحقق این امر، «شورای رقابت» را جهت رفع رویه‌های ضد رقابتی تأسیس کرده است. از آنجایی که شورای رقابت به تنهایی نمی‌تواند به تمامی رویه‌های ضد رقابتی رسیدگی نماید، به موجب ماده ۵۹ این قانون، اجازه دارد که در حوزه‌هایی که مصادیق انحصار طبیعی به شمار می‌روند، پیشنهاد تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی را به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به این نهادها واگذار کند. از ابتدای ورود پیشینه تنظیم‌گری به کشور، همواره ایجاد نهاد تنظیم‌گر انرژی به‌دلیل ویژگی شبکه‌ای و انحصار طبیعی این بخش، مورد توجه بازیگران این حوزه به‌ویژه فعالان بخش غیردولتی بوده است. هر چند این دغدغه منجر به این شد تا در سال ۱۳۹۵، اساسنامه نهاد تنظیم‌گر برق به‌عنوان اولین نهاد تنظیم‌گر به شورای رقابت پیشنهاد و برای تصویب به هیأت دولت ارسال شود؛ ولی در نهایت مورد تصویب هیأت دولت قرار نگرفت. پس از گذشت حدود دو دهه از تصویب این قانون و به رغم خلأ تنظیم‌گری در بخش‌های مختلفی از اقتصاد کشور به‌ویژه حوزه انرژی، حتی یک مورد نهاد تنظیم‌گر بخشی از طریق سازوکارهای این قانون به تصویب هیأت دولت نرسیده است. در راستای تقویت جایگاه شورای رقابت در ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، مجلس در تاریخ ۲۲ / ۳ / ۱۳۹۷ طرح اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را تصویب نمود. این تغییرات با توجه به مصوبه مجلس در چهار بخش صورت گرفته است.

۱ - گستره اختیارات شورای رقابت در ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی؛



شکل ۵: تغییرات سطوح مداخله‌گری در حوزه نفت و گاز، (منبع: با اقتباس از: عظیم‌زاده آرانی و همکاران، ۱۴۰۲)

به تصویب هیئت وزیران برساند». به عبارت دیگر، در صنعت نفت و گاز ایران پس از اینکه با ایجاد وزارت نفت، امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری تفکیک شدند، با تصویب این ماده، زمینه برای تفکیک امور تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری نیز فراهم شده است.

بنابراین ساختار حکمرانی در صنعت نفت و گاز که قبل از انقلاب تمام امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری آن توسط شرکت ملی نفت ایران انجام می‌شد، پس از انقلاب به تدریج در دو مرحله تغییر کرد. در مرحله اول، با ایجاد وزارت نفت به‌ویژه با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ و تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵، وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری تفکیک شدند و در مرحله بعد که هم‌اکنون در آن قرار داریم، به واسطه ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قرار است امور تنظیم‌گری از امور سیاست‌گذاری تفکیک شوند. این تغییرات در ساختار حکمرانی صنعت نفت و گاز در جدول ۲ آمده است.

تفکیک شده ولی مفاد قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت نشان می‌دهد هنوز تفکیکی میان لایه سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در این بخش صورت نگرفته است و وزارت نفت هم‌زمان به ایفای نقش در سطوح سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری می‌پردازد. در شکل ۵، تغییرات وظایف و اختیارات نهادهای مرتبط با حوزه نفت و گاز، در دو بازه زمانی قبل و بعد از انقلاب به تصویر کشیده شده است.

هر چند در قانون وظایف و اختیارات این وزارتخانه مصوب ۱۳۹۱ به صراحت به تنظیم‌گری اشاره نشده است ولی در ماده ۱۳ همین قانون، تدوین مقررات لازم به‌منظور رقابت با مشارکت شورای رقابت به‌عنوان متولی ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی برای اولین بار در صنعت نفت و گاز ایران مطرح شده است. به‌موجب ماده ۱۳ «وزارت نفت مکلف است به‌منظور 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 چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و اصلاحات بعدی آن

جدول ۲: سیر تغییر ساختار حکمرانی در صنعت نفت و گاز از منظر امور حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری

بازه زمانی	شیوه حکمرانی	نهادهای متولی	الزام قانونی
قبل از انقلاب اسلامی	دارا بودن تمام شئون سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری	شرکت ملی نفت ایران	اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶
۱۳۵۸-۱۳۹۵	تفکیک امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از تصدی‌گری	وزارت نفت (سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری)، شرکت‌های تابعه وزارت نفت (تصدی‌گری)	لایحه قانون تصویب وزارت نفت ۱۳۵۸، لایحه قانونی متمم لایحه قانون تصویب وزارت نفت ۱۳۵۹، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱، اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵
۱۳۹۵-تاکنون	تفکیک امور تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری	وزارت نفت (سیاست‌گذاری)، شورای رقابت (تنظیم‌گری)	ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

منبع: (عظیم‌زاده آرانی و همکاران، ۱۴۰۲)

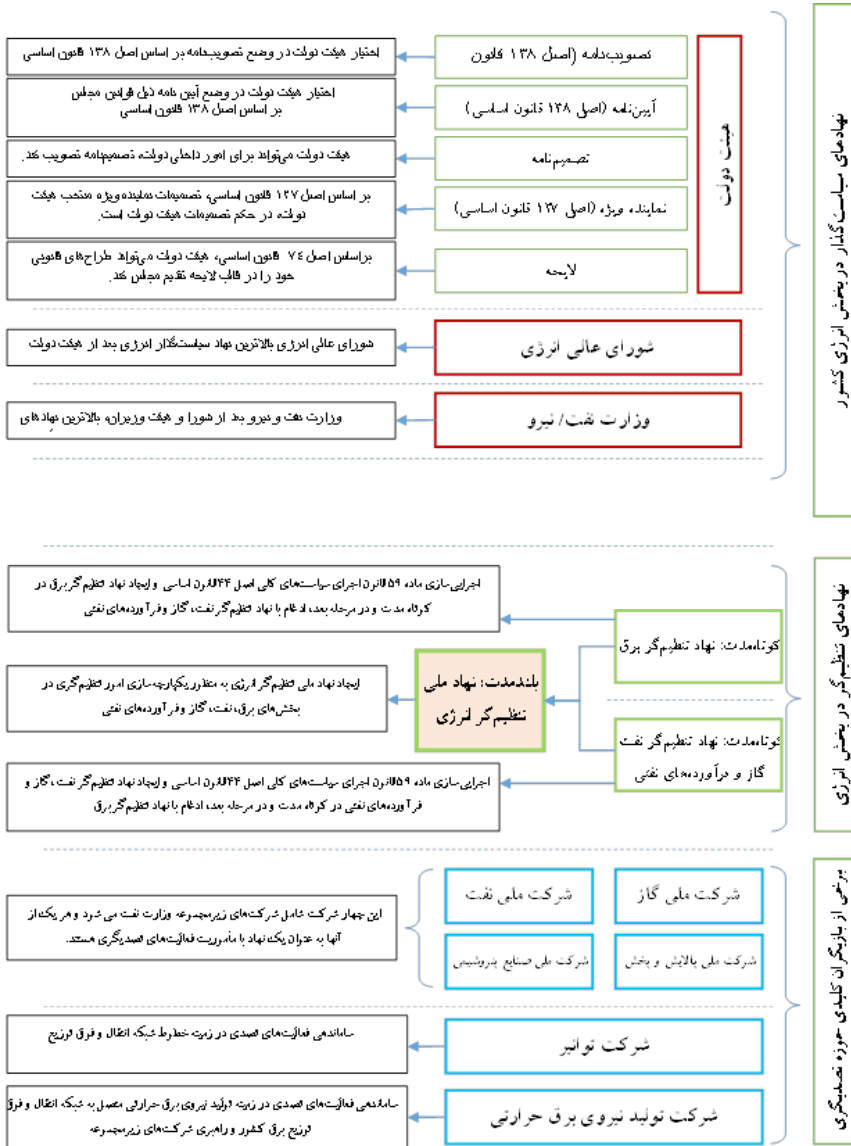
لایه تنظیم‌گری و نسبت آن با ساختار حکمرانی انرژی کشور

حکمرانی کلان انرژی در کشور در قالب لایه‌های سه‌گانه (سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری) که در بخش‌های قبل به آن پرداخته شد، قابل تحلیل است. لایه سیاست‌گذاری در حکمرانی انرژی، توسط چند نهاد دولتی نظیر هیأت دولت، شورای عالی انرژی، وزارت نفت و وزارت نیرو صورت می‌گیرد. با این حال داشتن فرایند مطلوب در تعیین دستورکارهای حکمرانی نهادهای ذکر شده از خلأهای جدی محسوب شده و تفکیک آن‌ها در قالب نهادهای فوق با ابهام روبرو است. این مشکل، در مجموعه نظام مصوبات هیئت وزیران نیز بروز پیدا کرده است. به گونه‌ای که هیچ نظام مشخصی برای تعیین نهاد مرتبط با تصمیمی که می‌خواهد اتخاذ شود، وجود ندارد. به‌عنوان مثال، در خصوص تصویب یک مسئله سیاستی، مشخص نیست که تصمیم‌گیر اصلی، کدام یک از این نهادهای نامبرده می‌باشند.

حتی ممکن است برخی از تصمیم‌ها که متناسب با لایه سیاست‌گذاری است به‌دلیل نبود سازوکار مشخصی در این لایه، توسط مجامع شرکت‌ها که در لایه تصدی‌گری قرار دارند، اتخاذ شود. زیرا مجامع تمایل دارند تا موضوعاتی را که نیازمند مصوبه بوده و در جهت خاصی قرار گیرد، خودشان تصمیم‌گیری کرده و از ارجاع آن به هیئت دولت و سایر نهادهای ذی‌ربط خودداری کنند.

با این حال، پاسخ اصلی به مسائل حوزه سیاست‌گذاری انرژی، لزوماً اصلاح فرایندهای سیاست‌گذاری از طریق تفکیک وظایف و اختیارات هر یک از نهادهای کلیدی در این لایه نیست؛ بلکه راه حل اصلی، یافتن جایگاه مناسبی برای لایه تنظیم‌گری است که امروزه این لایه چنان با لایه سیاست‌گذاری عجین شده که تفکیک آن‌ها از یکدیگر، امری پیچیده و زمان‌بر است.

بنابراین بر اساس یافته‌های حاصل از تجربه سایر کشورها و نیز تحلیل لایه‌های سه‌گانه تصمیم‌گیری



شکل ۶- جایگاه نهاد ملی تنظیم‌گر انرژی در ساختار حکمرانی انرژی کشور، (منبع: یافته‌های پژوهش)

که در صورت تحقق چنین شرایطی، انسجام در نظام کلان تصمیم‌گیری انرژی کشور را به ارمغان خواهد آورد.

در شکل ۶، نهادهای مرتبط با حکمرانی در بخش انرژی در سه لایه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری ترسیم شده است. از آنجایی که در این مقاله، ساختار حکمرانی انرژی کشور با محوریت نهادهای تنظیم‌گر مورد بررسی قرار گرفته لذا در بخش بعدی نحوه ایجاد نهادهای مذکور در دو بخش برق و نفت و گاز در دو افق کوتاه مدت و بلندمدت مورد واکاوی قرار گرفته است.

فرایند ایجاد نهادهای تنظیم‌گر انرژی

آنچه از یافته‌های پژوهش (شکل ۷) به دست می‌آید، راهکارهای عملیاتی در ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، با ایجاد سه نهاد تنظیم‌گر در دو بازه زمانی طراحی شده است. در بازه زمانی کوتاه مدت، لازم است تا در بخش نفت و گاز و بخش برق، به‌صورت جداگانه یک نهاد تنظیم‌گر ایجاد شده و در بلندمدت با استحکام کارکرد آن‌ها، بین این دو نهاد ادغام صورت گرفته و در نهایت با تجمیع آن‌ها، نهاد ملی تنظیم‌گر انرژی که به‌صورت یکپارچه تنظیم‌گری تمام بخش‌های انرژی کشور را بر عهده خواهد داشت، تشکیل شود. در ادامه به توضیح سه نهاد مذکور در دو بازه زمانی کوتاه مدت و بلندمدت، پرداخته می‌شود.

الف- کوتاه‌مدت

۱- تنظیم‌گری در بخش برق: در صنعت برق ایران، تاکنون تفکیک سه‌گانه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری به‌طور کامل عملیاتی نشده است و به عبارتی در وزارت نیرو به‌عنوان نهاد سیاست‌گذار و هویت شرکت‌های دولتی به‌عنوان نهادهای تصدی‌گر، تفکیک صورت نگرفته است. به عبارت

در بخش انرژی کشور، ضرورت دارد تا در ساختار حکمرانی انرژی به‌منظور ارتقای انسجام نظام کلان تصمیم‌گیری، لایه‌های سه‌گانه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری با محوریت حوزه تنظیم‌گری به گونه‌ای تعریف شود تا نهادهای تنظیم‌گر در این راستا بتوانند دو کارویژه اساسی را برعهده گیرند. از آنجایی که لایه تنظیم‌گری میان لایه سیاست‌گذاری و تصدی‌گری قرار دارد، لذا ضرورت دارد اولاً ابزارها و دستورالعمل‌های نهادهای تنظیم‌گر هم‌راستا با سیاست‌های وضع‌شده در لایه سیاست‌گذاری باشد و ثانیاً اینکه نهادهای نامبرده به‌نحوی باید یه ایفای نقش بپردازند که منجر به تسهیل رقابت و منع انحصار در لایه تصدی‌گری شود. این دو کارویژه باعث از بین رفتن شکاف بین لایه سیاست‌گذاری و لایه تصدی‌گری شده و ایجاد انسجام نظام کلان تصمیم‌گیری در حوزه انرژی را تا حد زیادی تحقق خواهد بخشید.

بخش انرژی از نظر ماهیت نسبت به سایر صنایع پیچیدگی بسیار بالایی دارد و از طرف دیگر، ساختارها و شرکت‌های بسیار متعددی نیز ایجاد شده‌اند که این پیچیدگی را مضاعف می‌کند. بازیگران کلیدی انرژی در لایه تصدی‌گری را نهادهایی نظیر شرکت‌های چهارگانه اصلی در بخش نفت و گاز (شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش) و شرکت توانیر و شرکت تولید نیروی برق حرارتی در بخش برق تشکیل می‌دهند. با نگاهی بر پیچیدگی این لایه از مجموعه انرژی کشور و عدم انسجام در تعامل آن‌ها با لایه سیاست‌گذاری، به نظر می‌رسد ضرورت دارد ساختار پیشنهادی مبتنی بر بازتعریف نقش تنظیم‌گری به‌منظور تعامل با لایه‌های سیاست‌گذاری و تصدی‌گری شکل بگیرد

هم‌پوشانی برخی از وظایف و اختیارات حوزه تنظیم‌گری در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت با فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، یکی از مهم‌ترین معضلات حوزه تنظیم‌گری در این بخش به شمار می‌رود. در جدول ۳، به برخی از این هم‌پوشانی‌ها اشاره شده است.

لذا در کوتاه‌مدت، ضرورت دارد ضمن شناسایی و تفکیک امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در حوزه نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی از یکدیگر، تمهیداتی نسبت به ایجاد نهاد تنظیم‌گر در این بخش اندیشیده شود.

ب- بلندمدت؛

تنظیم‌گری یکپارچه انرژی در کشور: با ایجاد نهادهای تنظیم‌گر در دو بخش ۱- برق و ۲- نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی در کوتاه مدت، زمینه برای تشکیل نهاد ملی تنظیم‌گری انرژی در بلندمدت از طریق ادغام دو نهاد تنظیم‌گر مذکور فراهم خواهد شد.

پیشنهادات سیاستی

از آنجایی که تاکنون هیچ نهاد تنظیم‌گر بخشی از جمله نهاد تنظیم‌گر برق و نهاد تنظیم‌گر نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی در کشور شکل نگرفته و شکل‌گیری نهادهای مذکور به منظور بهبود نظام حکمرانی بخش انرژی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌آید، پیشنهاد می‌شود در این راستا، ماده ۵۹^{۳۲} قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون

۳۲. ماده ۵۹ قانون اصلاحی مصوب ۱۳۹۷:

شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال نماید.

دیگر، هر سه وظیفه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری بر عهده وزارت نیرو می‌باشد. البته شایان ذکر است که در سال‌های اخیر، سیاست‌گذار تلاش نموده از طریق نهاد تنظیم‌گر بخش برق مبتنی بر ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بتواند این تفکیک را محقق کند ولی تاکنون موفق نشده است.

تجربه چین که در بخش‌های قبلی به آن پرداخته شد نشان داد که این کشور توانسته است مسیر تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را هموارتر کند و چنین تفکیکی در طی یک دوره بلندمدت رخ داده است. این در حالی است که در ایران از همان ابتدا، موضوع ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل بدون طی کردن فرایند تدریجی دنبال شده است و به همین خاطر منجر به شکست شده است. به عبارت دیگر، تاکنون دو مرتبه در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۷ موضوع اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق بر اساس ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تدوین شده ولی در نهایت راه به جایی نبرده است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱).

بنابراین به رغم وجود چارچوب‌های قانونی به‌ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌منظور تفکیک امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری از یکدیگر، تاکنون این مهم در صنعت برق ایران محقق نشده است و ضرورت دارد در کوتاه‌مدت، دو مرتبه این موضوع مورد بررسی قرار گیرد.

۲- تنظیم‌گری در بخش نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی

وضعیت تنظیم‌گری در بخش نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی دارای مشکلات و معضلات به مراتب بیشتری نسبت به بخش برق می‌باشد. به‌عنوان مثال،

جدول ۳: هم‌پوشانی برخی از وظایف و اختیارات حوزه تنظیم‌گری در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت با فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (منبع: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱)

وظایف و اختیارات مرتبط در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت	وظایف و اختیارات نهادهای تنظیم‌گر بر اساس مفاد فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
۱- نظارت بر فرایند تجارت نفت، گاز، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی، ۲- نظارت بر فرایند تأمین، توزیع و تنظیم بازار نفت و فرآورده‌های نفتی و گاز در داخل کشور، ۳- نظارت و پایش مجوزها و پروانه‌های صادره در عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت، ۴- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص واجد شرایط بخش‌های غیردولتی در عملیات پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی با رعایت قوانین و مقررات، ۵- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص حقوقی واجد صلاحیت برای اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید از کلیه میادین نفت و گاز کشور	ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون مذکور در بخش موضوع بند (۲) ماده (۵۸) قانون.
وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حُسن انجام امور اکتشاف، توسعه، تولید، انتقال، حفظ حریم خطوط لوله و تأسیسات، ذخیره‌سازی، توزیع و مصرف فرآورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی.	تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در بخش در هر مورد با رعایت مقررات مربوط، موضوع بند (۵) ماده (۵۸) قانون.

سوی بانک جهانی منتشر شده است، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای برای کشورهای در حال توسعه و به‌طور کلی برای کشورهای که در ابتدای مسیر ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل هستند و وزارتخانه‌ها، تمایلی به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیم‌گری خود به این نهادها ندارند، پیشنهاد شده است.

عنوان «مشاوره» به این معناست که تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری در حیطه وزیر و وزارتخانه ذیربط است و متقابلاً تمام مسئولیت‌های ناشی از تصمیمات اتخاذشده در امور تنظیم‌گری نیز بر عهده شخص وزیر خواهد بود و نهاد تنظیم‌گر در اینجا فقط نقش یک شورای مشورتی ولی در عین حال مستقل را ایفا می‌کند (اشلی و دیگران، ۲۰۰۶). برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای به شرح زیر است.

اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سازوکار قانونی در تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی، مورد اصلاح مجدد قرار گیرد. در ادامه به سازوکار تشکیل این نهادها، مبتنی بر ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخته می‌شود.

ایجاد نهادهای تنظیم‌گر در قالب مشاوره‌ای^{۳۳}

در گزارشی که با عنوان «راهنمای ارزیابی نظام‌های تنظیم‌گری صنایع زیرساختی» توسط گروهی از صاحب‌نظران عرصه تنظیم‌گری نگاشته شده و از

هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی تنها به موجب قانون و با رعایت احکام ذیل امکان پذیر خواهد بود.

33. Advisory Regulator

زیرمجموعه همین نهاد و از طریق بودجه مستقلی مدیریت می‌شود، صورت خواهد گرفت.

از آن جایی که این نهاد تنظیم‌گر مشورتی، نهادی تخصصی و در عین حال مستقل به حساب می‌آید، لذا تمام امور مربوط به حوزه تنظیم‌گری می‌بایست به این نهاد برای نظرخواهی ارجاع شود. وزیر مربوطه در برابر تصمیماتی که توسط این نهاد اتخاذ می‌شود، دو گزینه پیش رو خواهد داشت: ۱- عیناً همان تصمیمی که توسط نهاد تنظیم‌گر مشورتی، پیشنهاد شده را تأیید و برای اجرا ابلاغ کند. در این صورت، با توجه به اینکه تصمیم مذکور از سوی اعضای صاحب‌نظر نهاد تنظیم‌گر به صورت شفاف و با مشارکت تمامی ذی‌نفعان اتخاذ شده، لذا کارآمد و اثر بخش خواهد بود.

۹- وزیر به‌عنوان عالی‌ترین مقام وزارتخانه ممکن است به دلایلی موافق تصمیم اتخاذشده از سوی نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای نباشد و بخواهد دقیقاً مخالف نظر آن‌ها عمل کند. در این صورت، از آن جایی که اختیار حوزه تنظیم‌گری به ایشان واگذار شده، لذا در نهایت نظر مخالف اعضای نهاد تنظیم‌گر، برای اجرا ابلاغ خواهد شد، ولی چون پیش‌تر نظر اعضا به همراه دلایل متقن به صورت عمومی منتشر شده و تمامی ذی‌نفعان نیز در طول فرایند تصمیم‌گیری، با این نهاد مشارکت داشته‌اند، در صورتی که تصمیم وزیر مربوطه کارآمد نباشد و نتواند اهداف مورد نظر را محقق کند، ایشان باید در برابر نهادهای ناظر از جمله مجلس و همچنین افکار عمومی و ذی‌نفعان، پاسخگو باشد. بنابراین ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای، به شدت هزینه تصمیمات ناسنجیده و صرفاً سیاسی وزیر را افزایش خواهد داد.

علاوه بر هزینه‌برداری شدن تصمیمات دولت در حیطه تنظیم‌گری، روند انتقال ابزارهای لازم برای

۱- بودجه و نحوه تأمین مالی مستقل از بودجه وزارتخانه ذیربط است (استقلال مالی)،

۲- تمامی مصوبات با ذکر دلایل و نظرات اعضای موافق و مخالف نهاد تنظیم‌گر به صورت عمومی منتشر و یک نسخه از آن نیز برای نهادهای نظارتی از جمله مجلس ارسال می‌شود،

۳- اعضای نهاد تنظیم‌گر در تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند نباید به‌نحوی ذی‌نفع باشند و لذا تمامی روش‌ها برای جلوگیری از تعارض منافع، باید در نظر گرفته شود،

۴- وزیر مربوطه نمی‌تواند اعضای نهاد تنظیم‌گر را عزل کند و حق عزل فقط در صورت احراز شرایطی مانند ناتوانی و فساد، بر عهده دیگر اعضای این نهاد و از طریق سازوکار رأی‌گیری امکان‌پذیر خواهد بود.

۵- اعضای این نهاد، قبل از هر تصمیمی می‌بایست به هر طریقی که ممکن است، از تمامی ذی‌نفعان و کسانی که به‌نحوی از تصمیمات، متأثر خواهند شد، نظرخواهی کنند و به‌نوعی تصمیمات با مشارکت آن‌ها اتخاذ می‌شود،

۶- اعضای نهاد تنظیم‌گر، در طول دوره عضویت نمی‌توانند مدیر عامل، هیئت مدیره یا سهامدار بنگاه‌هایی که قرار است به امور تنظیم‌گری آن‌ها بپردازند، شوند. همچنین اعضای نهاد تا سه سال پس از دوره فعالیت‌شان نیز نمی‌توانند مدیر عامل یا عضو هیئت مدیره بنگاه‌های مذکور شوند،

۷- اعضای نهاد تنظیم‌گر باید حداقل به مدت ۱۰ سال در حوزه‌های مرتبط با صنعت خود اعم از اقتصاد، حقوق، امور مالی و فنی، سابقه داشته باشند،

۸- مطالعات پشتیبان و انجام امور کارشناسی جهت بررسی موضوعات پیشنهادی و نیز امور ارجاعی به اعضای نهاد تنظیم‌گر در دبیرخانه مستقلی که

انرژی یکی از مهم‌ترین مصادیق آن به شمار می‌آید، تغییرات بنیادینی به وقوع پیوست به گونه‌ای که به‌منظور بهبود ساختار حکمرانی در این صنایع، سه سطح مداخله با عناوین سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری از یکدیگر تفکیک شدند و البته این تفکیک با محوریت نهادهای تنظیم‌گر مستقل صورت پذیرفت. در تغییرات به وجود آمده، جهت‌گیری‌ها از طریق سیاست‌گذاری‌ها، تعیین می‌شوند. نهادهای تنظیم‌گر، بر پیروی از جهت‌گیری راهبردی و اجرای آن نظارت می‌کنند و سطح سوم نیز، متولیان اجرای جهت‌گیری راهبردی می‌باشند.

در ایران تاکنون به رغم وجود چارچوب‌های قانونی مصوب در زمینه تنظیم‌گری، هنوز چنین سطحی با ویژگی‌های مذکور در ساختار حکمرانی کشور نهادینه نشده و بخش انرژی نیز از این موضوع، مستثنی نیست. در این مقاله به‌منظور واکاوی جایگاه و نقش تنظیم‌گری در ساختار حکمرانی انرژی ایران، دو موضوع مورد بررسی قرار گرفت. در این راستا، ابتدا ساختار حکمرانی انرژی در کشور چین و نقش نهادهای تنظیم‌گر در کشورهای مذکور در بهبود ساختار حکمرانی مبتنی بر چارچوب نظری مستخرج، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و سپس به تحلیل ساختار حکمرانی در بخش انرژی ایران با محوریت نهادهای تنظیم‌گر، پرداخته شد. در این راستا، ایجاد دو نهاد تنظیم‌گر ۱- بخش برق و ۲- بخش نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی در افق زمانی کوتاه‌مدت و نهاد تنظیم‌گر ملی انرژی در افق زمانی بلندمدت پیشنهاد می‌شود.

نتایج این مقاله نشان می‌دهد که وجود نگاه تدریجی در کشورهای مورد مطالعه به‌ویژه چین، توانسته مسیر تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را هموارتر کند و چنین تفکیکی در طی

تنظیم‌گری از جمله دسترسی به آمار و اطلاعات و نیز استفاده از بنیة کارشناسی که تاکنون در اختیار دولت بوده است، به نهادهای تنظیم‌گر سریع‌تر اتفاق خواهد افتاد. زیرا همان‌طور که قبلاً نیز به آن پرداخته شد، با ایجاد این نهادها کماکان وزرای مربوطه، تصمیم‌نهایی را در حوزه تنظیم‌گری اتخاذ می‌کنند ولی برای اینکه وزیر، از یک سو مشاوره کاملی را دریافت کند و نیز از سوی دیگر در برابر افکار عمومی به این متهم نشود که اطلاعات لازم را برای تجزیه و تحلیل حوزه تنظیم‌گری در اختیار این نهادها قرار نداده است، مجبور است تمامی امکانات و ابزارهای لازم را به این نهاد منتقل کند. این اقدامات به تدریج، این نهادها را توانمندتر کرده و به تدریج این زمینه را فراهم می‌کند تا از حالت مشاوره‌ای به حالت کاملاً تصمیم‌گر در حوزه تنظیم‌گری تبدیل شوند. این در حالی است که اگر قرار بود به یکباره تمام امور تنظیم‌گری از اختیار دولت خارج و به این نهادها واگذار شود، شرایط کاملاً متفاوتی رقم می‌خورد. زیرا در شرایطی که تاکنون، این نهادها تجربه‌ای از تنظیم‌گری نداشته و به‌نوعی تمامی این امور از سوی دولت صورت می‌گرفته است، واگذاری اختیار تنظیم‌گری به این نهادها در صورتی که دولت همراهی و همکاری لازم را با آن‌ها نداشته باشد، منجر به عدم موفقیت این نهادها در عرصه تنظیم‌گری خواهد شد و چه بسا به دلیل عملکرد نامناسب این نهادها در سال‌های ابتدایی، ممکن است تا سال‌ها، پرونده ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل در ایران مختومه شود. لذا مناسب‌تر است که در آغاز کار، نقش مشاور مستقل به این نهادها اعطا شود.

نتیجه‌گیری

بعد از ۱۹۸۰ در ساختار حکمرانی صنایع شبکه‌ای که

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد

یک دوره بلندمدت رخ داده است و همین منجر به ارتقای کیفیت حکمرانی در حوزه انرژی این کشور شده است.

به نظر می‌رسد به کارگیری چنین رویکردی به منظور شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در بخش انرژی ایران، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌آید. به همین منظور بخش پایانی مقاله به ارائه توصیه‌های سیاستی جهت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در بخش انرژی ایران، اختصاص یافت. در این راستا، پیشنهاد شد ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سازوکار قانونی در تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی به‌نحوی مجدداً اصلاح شود که بتوان در گام اول به‌جای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل بخشی، نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای ایجاد شود. عنوان «مشاوره» به این معناست که تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری در حیطه وزیر و وزارتخانه ذیربط است و متقابلاً تمام مسئولیت‌های ناشی از تصمیمات اتخاذشده در امور تنظیم‌گری نیز بر عهده شخص وزیر خواهد بود و نهاد تنظیم‌گر در اینجا فقط نقش یک شورای مشورتی ولی در عین حال مستقل را ایفا می‌کند. به نظر می‌رسد، با شکل‌گیری چنین رویه‌ای به تدریج در گام‌های بعدی، زمینه ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل فراهم خواهد شد.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی ندارد.

منابع

منابع فارسی

نوروزی، محمد و میثم پیله‌فروش. ۱۳۹۷. درباره تشکیل وزارت انرژی: دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نیلی، مسعود و همکاران. ۱۳۸۹. بررسی مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بخش توزیع نیروی برق. تهران: پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی دانشگاه صنعتی شریف.

باقری، محمود و مرتضی اصغرینیا. ۱۳۹۲. انحصار و رقابت؛ تأملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی. فصلنامه اندیشه‌های حقوق خصوصی.

ساردوئی‌نسب، محمد و هادی قائمی. ۱۴۰۰. حقوق انرژی برق؛ مطالعه تطبیقی با حقوق اتحادیه اروپا. انتشارات دانشگاه تهران.

سرمد، زهره، عباس بازرگان و الهه حجازی. ۱۳۷۶. روش‌های تحقیق در علوم رفتاری. تهران، نشر آگه.

شاوردی، مرضیه و امیر ناظمی. ۱۳۹۶. مروری بر سیاست‌گذاری نوآوری در چین. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۴.

عظیم‌زاده آرانی، محمد. ۱۳۹۷. جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز، مطالعه موردی: بازار گاز ایران. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۹.

عظیم‌زاده آرانی، محمد. ۱۴۰۱. مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی؛ واکاوی تنظیم‌گری در بخش انرژی و صنعت گاز ایران. چاپ اول. تهران: نشر نهادگرا.

عظیم‌زاده آرانی، محمد و محمدمیر ریزوندی. ۱۴۰۲. جایگاه تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران: مسیر طی‌شده، چالش‌های پیش‌رو و ارائه راهکار سیاستی. همایش اقتصاد ایران، اصلاح ساختارها، رفع ناترازی‌ها و نقش آفرینی نوین در عرصه بین‌الملل.

عظیم‌زاده آرانی، محمد و محسن کجوری نفت‌چالی. ۱۴۰۳. فرایند اصلاحات بخش برق در چین و توصیه‌های سیاستی برای ایران. پژوهشنامه اقتصادی، در دست انتشار.

کریمی، محمدصادق. ۱۳۹۵. آسیب‌شناسی و ارائه راهکارهای توسعه صنعت بالادستی نفت در ایران. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۲۱.

مرزبان، احسان، مهدی محمدی، علی اصغر پورعزت، و سید فرید قادری. ۱۳۹۷. آینده حکمرانی در عرصه تسهیلات عام‌المنفعه: عوامل کلیدی و روندهای نوظهور (مطالعه موردی: توزیع انرژی برق). مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۷.

References

- Bayless, Charles E. 1994. Less Is More: Why Gas Turbines Will Transform Electric Utilities. *Public Utilities Fortnightly* 132 (22): 21–25.
- Brown, D. 2004. *The Social Cost of Monopoly Power*. Yale University Cowles Foundation.
- Brown Ashley C., Jon Stern, and Bernard Tenenbaum. 2006. *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. The World Bank Washington, D.C.
- Chen, D., Chen, S., Jin, H., & Lu, Y. 2020. The impact of energy regulation on energy intensity and energy structure: Firm-level evidence from China. *China Economic Review*, 59, 101351.
- Dunne, N. 2015. *Competition Law and Economic Regulation: Making and Managing Markets*. Cambridge University Press.
- Finon, D., Midttun, A. (Eds.). 2004. *Reshaping of European electricity and gas industry: regulation, markets and business strategies*. Research Report 2/2004. Norwegian School of Management, Sandvika.
- Golove, W. H. & Joseph H. Eto. 1996. *Market Barriers to Energy Efficiency: A Critical Reappraisal of the Rationale for Public Policies to Promote Energy Efficiency*. Energy & Environment Division Lawrence Berkeley National Laboratory University of California Berkeley, California 94720.
- Greenberg, M. 2009. Energy sources, public policy, and public preferences: Analysis of US national and site-specific data. *Energy policy*, 37(8), 3242-3249.
- Jamasb, T., Nepal, R., Timilsina, G., & Toman, M. 2014. Energy sector reform, economic efficiency and poverty reduction, Discussion Papers Series 529, School of Economics, University of Queensland, Australia.
- Kahn, Alfred E. 1988. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Lin, L.-W. 2013. State Ownership and Corporate Governance in China: An Executive Career Approach. *Columbia Business Law Review*, 2013, 743-800.
- Lisbona Romeiro, Diogo, Amorim, Livia. 2022. Waves of regulatory reforms and winds of uncertainties in the Brazilian natural gas industry. *Compet. Regul. Netw. Ind.* 17835917221102892.
- Manuela, M. 2006. *the Origins of The Concept Of Natural Monopoly*. University of Salento, Lecce, Italy
- Mathias, Melissa Cristina, Szklo, Alexandre. 2007. Lessons learned from Brazilian natural gas industry reform. *Energy Policy* 35 (12), 6478–6490.
- Mulder, M. 2020. *Regulation of Energy Markets: Economic Mechanisms and Policy Evaluation*. (1 ed.) (Lecture Notes in Energy; Vol. 80). Springer International Publisher. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-58319-4>.
- Ngan, H.W. 2010. Electricity regulation and electricity market reforms in China, *Energy Policy*, Volume 38, Issue 5.
- OECD. 2011. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing.
- OECD. 2002. *Restructuring Public Utilities for Competition*.
- Patricia I. Vásquez. 2016. *Argentina's Oil and Gas Sector: Coordinated Federalism and*

The Rule of Law, Wilson Center.

Paul E. Dodds, Will McDowall, The future of the UK gas network, Energy Policy, Volume 60, 2013,, Pages 305-316., ISSN 0301-4215,

Rafael González-López, Mario Giampietro. 2018. Relational analysis of the oil and gas sector of Mexico: Implications for Mexico's energy reform, Energy, Volume 154., Pages403-414., ISSN 0360-5442.

Rodriguez, Pardina, Martin and Schiro Julieta. 2018. Taking Stock of Economic Regulation of Power Utilities in the Developing World : A Literature Review. Policy Research Working Paper;No.8461. World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29890> License: CC BY 3.0 IGO

Santa Jr, D. F., & Beneke, P. J. 1993. Federal Natural Gas Policy and the Energy Policy Act of 1992. Energy LJ, 14, 1.

Steiner, F. 2001. Regulation, industry structure and performance in the electricity supply industry.OECD Economic Studies, No. 32.

Valadkhani, A., Nguyen, J., & Smyth, R. 2018. Consumer electricity and gas prices across Australian capital cities: Structural breaks, effects of policy reforms and interstate differences. Energy Economics, 72, 365-375.

Xu, S., Chen, W. 2006. The reform of electricity power sector in the PR of China. Energy Policy 34, 2455–2465. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2004.08.040>

Yin, R. K. 2003. Case study research: design and methods. 3rd ed. Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.