



زمینه‌های تحقق مقررات زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران

*زینب عصمتی **اعظم عدالتجو

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۸/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۳/۲۸

چکیده

وجود مقررات دست و پاگیر در صنعت برق، به عنوان معضلی در راه رشد و توسعه کشورها شناخته شده است. مقررات زدایی از جمله روش‌هایی است که در دهه‌های اخیر به عنوان عاملی برای رفع مشکلات موجود در مسیر پیشرفت صنعت برق اهمیت پیدا کرده است. هدف اصلی پژوهش تبیین زمینه‌های مقررات زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران است. در این مقاله ضمن بررسی مفهوم، آثار و راهبردهای مقررات زدایی، جایگاه مقررات زدایی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و برنامه‌های توسعه مطرح و در نهایت مشکلات پیش رو صنعت برق مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتایج حاصل از تحقیق نشان می‌دهد که مقررات کنونی، حوزه فعالیت در صنعت برق را تا حدودی محدود کرده و با وجود آنکه تلاش‌های گسترده‌ای برای مقررات زدایی در صنعت برق صورت گرفته است اما به طور کامل به اهداف نرسیده است. از این رو تدوین برنامه‌های لازم مبنی بر اصلاح فرآیندهای صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی و همچنین حذف مقررات زائد برای توسعه فعالیت‌های صنعت برق ضروری و اجتناب ناپذیر است.

واژگان کلیدی: مقررات زدایی، اصل ۴۴ قانون اساسی، برنامه‌های توسعه، صنعت برق جمهوری اسلامی ایران

*استادیار دانشکده حقوق واحد کرج، استادیار دکترای تخصصی

esmati_tehranbar@yahoo.com

**هیات علمی دانشکده حقوق واحد تهران غرب، استادیار دکترای تخصصی

مقدمه

بر اساس نظریات کلاسیک اقتصاد، دخالت دولت در اقتصاد باید در حداقل ممکن باشد با این حال بحران‌های مختلف و به خاطر وجود دلایل اقتصادی دخالت هدفمند و برنامه‌ریزی شده دولت در اقتصاد گریزناپذیر است و بحث‌های نظری در خصوص دخالت دولت در اقتصاد در مباحث شکست بازار جمع‌آوری شده است در چنین فضایی مجموعه سیاست‌های اقتصادی کلان که متأثر از نظریات کینز بود به مرور در تمام کشورهای صنعتی به مرحله اجرا در آمدند به علاوه رشد سریع ابتدایی کشورها با برنامه‌ریزی متمرکز و مباحث توسعه که بعد از جنگ جهانی دوم خصوصاً در میان جنبش‌های استقلال طلب در مستعمرات مطرح بود در کنار دولت‌های رفاه که در بیشتر کشورهای صنعتی میدان‌دار عرصه سیاست‌گذاری بودند موجب شده بود برنامه دولت در مقابل بازار و بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی فرصت عمل بیشتری داشته باشد.^۱ در چنین شرایطی صنعت برق هم به عنوان یک صنعت ساختاری که ملازمه توسعه شناخته می‌شود و از طرف دیگر نیازمند سرمایه‌گذاری کلان است به فاصله اندکی از بدو تشکیل در اختیار دولت قرار گرفته بود. تا اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی ادامه داشت اما به دلیل بروز پدیده‌هایی همچون رکود تورمی و افول دولت‌های رفاه چرخشی در سیاست‌گذاری پدید آمد و این بار سیاست‌های بازار محور در اولویت قرار گرفت. تجربه عملی اجرای سیاست‌های مزبور در بسیاری از کشورهای جهان به قدری دارای اشکال بود که مسئولین بانک جهانی را وادار به واکنش نمود و سیاست‌های تعدیل به دنبال نقد رویه گذشته مورد تایید قرار گرفت و در چنین فضایی بود که لزوم

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به دولت رفاه: گذشته، امروز و آینده، خلیل کمر بیگی، فصلنامه سیاسی، اقتصادی، شماره ۲۶۵-۲۶۶.

تجدیدنظر در سیاست آزادسازی، مقررات‌زدایی و تجاری‌سازی که در چارچوب سیاست‌های تعدیل اقتصادی دیکته می‌شدند، بیش از پیش مطرح گردید.^۱ مقوله مقررات‌زدایی برای نخستین بار در اوایل دهه هفتاد در ایالات متحده امریکا مطرح شد و هدف اولیه این حرکت که تبلور خشم کارفرمایان و محافظ لیبرال بر ضد تورم مقررات، دیوان‌سالاری و گاه فلج شدن فرآیند تولید و تجارت بود، «کاهش کمیت مقررات» می‌باشد. مقرراتی که توسط موسسات دولت فدرال به تصویب رسیده و سطح آزادی عمل و سود برای بنگاه‌های تجاری و صنعتی را تنزل داده بود. از یک سو محیط متغیر بین‌المللی، بحران اقتصادی ناشی از شوک اول نفتی در سال‌های ۱۹۷۵-۱۹۷۳ که فشار زیادی را بر ابزارهای تولید وارد نمود و از سوی دیگر پیدایش افکار و تمایلات مخالف مقررات اداری و سرانجام افشاگری حقوقی در مورد گسترش قوانین اداری بیهوده و ضد و نقیض موجب فراگیر شدن مقررات‌زدایی گردید. پدیده مقررات‌زدایی زاییده بحران دهه هفتاد و محیط متلاطم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، تکنولوژی و حتی فرهنگی آن دوره است.^۲ با توجه به اینکه در یکی دو دهه اخیر صنعت برق در سراسر دنیا، دستخوش تغییرات بنیادین شده است که از آن تحت عناوین مختلفی همچون «مقررات‌زدایی»، «تجدید ساختار در صنعت برق»، «بازنگری قوانین» یاد می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران با توجه به فرمان مقام معظم رهبری مبنی بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و انتقال بخش‌های دولتی به شرکت‌های خصوصی، آزادسازی، مقررات‌زدایی، تجدید ساختار و خصوصی‌سازی صنعت برق جمهوری اسلامی ایران اهمیت فوق‌العاده‌ای پیدا کرده است. با توجه به مطالب گفته شده این سؤال در ذهن تداعی می‌گردد که زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به شمس، عبدالحمید، مقررات‌زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ اول، ۱۳۸۱.

۲. شمس، عبدالحمید، مقررات‌زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ اول، ۱۳۸۱، صص ۱-۲.

۶۲... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

ایران چیست؟ در این راستا ابتدا کلیاتی در مورد مقررات‌زدایی شامل مفهوم، آثار و راهبردها و زمینه تاریخی و مبانی مقررات‌زدایی صنعت برق بیان می‌شود سپس جایگاه مقررات‌زدایی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه‌های توسعه مطرح می‌گردد و در نهایت نیز به میزان توفیق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران و مشکلات پیش روی آن پرداخته می‌شود.

۱- مبانی نظری

۱-۱- مفاهیم، راهبردها و آثار مقررات‌زدایی

۱-۱-۱- مفهوم و راهبردهای مقررات‌زدایی^۱

در آغاز مفهوم مقررات‌زدایی روشن بود اما به موازات گسترش عرضی، درک حدود آن، مشکل شد به طوری که امروزه مفاهیم متنوعی از مقررات‌زدایی نظیر کاهش کمی، ساده نمودن، انعطاف‌پذیر کردن، سبک نمودن قوانین و مقررات، کاهش تشریفات اداری را می‌توان مطرح نمود. این اصطلاح از مرزهای یک عملیات صرفاً حقوقی مبتنی بر مقررات زاید، فراتر رفته به طوری که امروزه می‌توان هر اقدامی را شامل شود که موجب پایین آمدن سیادت و سیطره دیوان‌سالاری بر زندگی اقتصادی و اجتماعی و حتی سیاسی مردم می‌گردد و این تنوع از مفاهیم در نهایت موجب پیدایش دیدگاه‌های مخالف و گاه بسیار متضاد با یکدیگر شده است.^۲ این واژه به طوری که در دیکشنری اقتصادی آمده است در دو حوزه قوانین تجاری (حمایت قانونی از مصرف‌کننده، مقررات خدمات مالی و بانکداری بین‌المللی و ساختار مالکیت) و سیاست‌های صنعتی مانند خصوصی‌سازی و مقررات دولتی به کار گرفته شده است.^۳ مقررات‌زدایی در مفهوم عام را می‌توان مانند «ابر خط مشی» در نظر گرفت که می‌توان رویه‌های

۱. Deregulation

۲. همان منبع، ص ۸۵

۳. Rutherford, Donald, Routledge Dictionary of Economic , ۲nded., ۲۰۰۲, p.۱۳۸.

گوناگونی را از درون آن استخراج کرد در این باره دو دیدگاه وجود دارد براساس یک دیدگاه باید وزن و کمیت مقررات را کاهش داد و براساس رویکرد دیگر، مقررات کاهش نمی‌یابد بلکه ساده‌تر و با شرایط سازگارتر می‌شوند.^۱ این خط مشی الزاما به معنای کاهش کمی قوانین و مقررات نیست، بلکه ممکن است به حفظ و حتی تقویت همزمان مقررات موجود نیز بیانجامد. به عبارت دیگر این سیاست گرچه در آغاز به تغییر قوانین موجود، در اشکالی چون سازگار نمودن آن‌ها با تغییرات محیطی و کاهش تعداد آن‌ها تبلور می‌یابد، اما در مقابل ممکن است در نهایت به توسعه منابع جدید با شیوه‌های نوین وضع مقررات نیز منتهی گردد.^۲ مقررات‌زدایی چه از نظر روش انجام کار و چه از جهت نتایجی که به دنبال خواهد داشت، اقدامی بسیار ظریف و حساس است. این عمل به هر شکلی که باشد الزاما مقررات قدیمی و سنتی را کم و بیش تغییر می‌دهد و بدین ترتیب نهایتا توازن قوا در یک جامعه را بر هم می‌زند بنابراین برای اینکه عملیات به خوبی صورت بگیرد و نتایج مثبت به دنبال داشته باشد، به هیچ روی نباید به اقدامات خودسرانه مبادرت ورزید. مقررات‌زدایی را از دو منظر می‌توان در نظر گرفت. از یک سو آن را یک جهت‌دهی ساده دانست که از نظر قلمرو زمانی و مکانی محدود می‌باشد یعنی برای بخش‌های خاص پیش‌بینی می‌شود و به یکباره یک سیاست انحصارزدایی برای تمام بخش‌ها در نظر گرفته نشود بلکه بخش به بخش و به تناسب شرایط موجود در هر بخش، تصمیماتی اتخاذ می‌گردد و از سوی دیگر مقررات‌زدایی می‌تواند به صورت یک «سیاست کلی» مطرح شود که آثار آن کم و بیش در تمام بخش‌های مورد مداخله دولت منعکس می‌گردد. به علاوه از نظر زمانی نیز محدود نیست یعنی هم برای حال و هم برای آینده است خصوصیت این روش آن است که برای عمل به آن مجموعه‌ایی از قوانین و مقررات به تصویب مجلس یا نهادهای ذیصلاح دیگر می‌رسد این روش در واقع یک خط مشی مقررات‌زدایی در مفهوم واقعی

۱. شمس، منبع پیشین، ۱۱۲

۲. همان منبع، ص ۱۱۲

۶۴... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

کلمه باشد چرا که هم نظامند است و هم با دوام و هدفش مقابله دائمی با تکثیر مقررات می‌باشد.^۱

۱-۱-۲- آثار مقررات زدایی

بدون تردید مقررات زدایی یک سری نتایج مثبت و منفی قابل تامل داشته است. که عبارتند از الف) آثار مثبت: ۱- در اغلب کشورها به ویژه در کشور ما، تمایل به نوشتن مقررات و قوانین پیچیده و متناقض وجود دارد بنابراین هر اقدامی که منجر به روشن نمودن آنها شود؛ مثبت است. ۲- و از طرف دیگر مقررات زدایی می‌تواند عاملی برای یک سیاست دیگر باشد که آن را شفافیت تام اداری می‌گویند هر چه نظام اداری شفاف باشد اطلاع بیشتر به ارباب رجوع و مصرف کننده می‌دهد. ۳- از سوی دیگر این سیاست، هدف افزایش رقابت را دنبال می‌کند. مقررات زدایی زمینه را برای پیدایش رقبای جدید فراهم می‌آورد و در نتیجه قیمت‌ها نیز ممکن است کاهش یابد.^۲ ب) آثار منفی: مقررات زدایی نتایج منفی نیز ممکن است داشته باشد. ۱- تخلفات موجود در بازار و ضرورت وجود یک نهاد برتر «بی طرف و عمومی» برای نظارت بر بازار، نظریه «دست نامرئی» و تنظیم کننده بازار را که آدم اسمیت مطرح کرده مورد تردید قرار می‌دهد. چرا که در صورت نبود یک چنین نهادی، تخلفات و اقدامات منفی یاد شده اقدامات بازار را زیر سوال برده است در کوتاه مدت انحصارات خصوصی جانشین انحصارات دولتی می‌گردند و تولیدکنندگان کوچک و متوسط نابود می‌شوند. ۲- علاوه بر مصرف کننده و شرکت‌های کوچک و متوسط، مقررات زدایی برای گروه‌ها، به ویژه «گروه‌های فشار» که برای ثبات و جبران ضعف‌های ساختاری خود به دولت تکیه می‌کنند، نیز مضر می‌باشد. ۳- برنامه‌های مقررات زدایی با زیر سوال بردن دستاوردهای

۱. همان منبع، صص ۱۱۲-۱۱۴

۲. همان منبع، صص ۱۶۸-۱۶۹

نظام کارگری و حتی کارمندی و برهم ریختن حرفه‌ایی آن‌ها، تعادل اجتماعی را در اغلب کشورها بر هم زد و موجب پیدایش تنش‌های اجتماعی زیادی شد.^۱

۱-۲- مبانی اعمال مقررات و مقررات‌زدایی

در نظریات اقتصادی زمینه‌های محدودی برای اعمال مقررات اجرایی در جهت تقویت نقش نظارتی دولت به طور عمده در قالب سه وضعیت شکست بازار، توزیع عادلانه ثروت و انحصار طبیعی بیان می‌شود.^۲ که در ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرند.

الف) شکست بازار به تمامی مواردی اطلاق می‌شود که در آن‌ها مکانیسم رقابتی بازار منجر به تخصیص بهینه منابع نشود. در این موارد دخالت دولت به منظور اصلاح نظام تخصیص به صورت در اختیار گرفتن تولید، توزیع، قیمت‌گذاری، پرداخت سوبسید یا دریافت مالیات است. تولید کالاهای عمومی (مانند امنیت و محیط زیست سالم) یا ارائه کالاها و خدماتی که بخش خصوصی، داوطلب تولید آن‌ها نیست (مانند ارائه خدمات پستی در مناطق روستایی) از جمله این موارد هستند. ب) توزیع عادلانه ثروت توجیه دیگری از دخالت دولت و اعمال مقررات در بازار است زیرا مکانیسم بازار برای کاهش فاصله درآمدی افراد هیچ تضمینی ندارد و حتی ممکن است به افزایش فاصله درآمدی منجر شود. شکست بازار شرط کافی برای دخالت دولت در بازار نیست، دخالت دولت بر مبنای تحلیل نظری هزینه و فایده نبوده بلکه دلایل اجتماعی و سیاسی نیز در آن تأثیر دارد و برای افزایش کارایی و رفاه جامعه در اثر دخالت دولت هیچ تضمینی وجود ندارد. وضع مقررات اقتصادی معمولاً هزینه‌های بنگاه‌های اقتصادی را (حداقل در کوتاه‌مدت) افزایش می‌دهد و این بنگاه‌ها نیز در بخش‌های قابل کنترل، ناکارایی‌ها و هزینه‌های بالاتر را به شکل قیمت‌های بالاتر به مصرف‌کنندگان منتقل می‌کنند؛ از طرف دیگر وجود مقررات مانع تنوع در تولید کالاها

۱. همان منبع، صص ۱۶۸-۱۸۰

۲. Nowonty, Ewald, privatization Re regulation, ۱۹۹۹, Experieces Policy Threats in Austria, p ۳۲ <http://WWW.sigov.si/zmar>

۶۶... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

و خدمات شده و پیشرفت فنی را کند می‌کند. اما مقررات زدایی موجب تسهیل ورود بنگاه‌های جدید به عرصه رقابت شده و هزینه‌ها را به‌طور محسوسی کاهش می‌دهد و در نتیجه تولید کالاها و خدماتی که قبلاً از نظر اقتصادی مقرون به صرفه نبوده، امکان پذیر می‌شود.^۱ وضع مقررات، هزینه‌هایی را نیز به جامعه تحمیل می‌کند؛ مثلاً تغییرات مداوم در مقررات هزینه‌هایی در بر دارد. تغییر این موضوع نیاز به تغییر ساختار و تعدیل مداوم را توجیه می‌کند.^۲ مقررات‌گرایی می‌تواند زمینه‌های رانت‌جویی را نیز توسعه دهد. سهمیه‌ها، امتیازات و یارانه‌ها برای انتقال ثروت به گروه‌های خاص مورد استفاده قرار می‌گیرند. چنانچه مبالغ انتقالی هنگفت باشد فساد نیز پدیدار می‌شود و گاهی افراد ذینفع از طریق وارد آوردن فشار به گروه‌ها و سازمان‌ها در صدد افزایش منافع خویش بر می‌آیند. برای بیشتر این افراد اهمیتی ندارد که اقدامات و جهت‌گیری در وضع چنین قوانین و مقرراتی چه هزینه‌هایی را از بعد کارایی بر اقتصاد تحمیل خواهد کرد.^۳

۱-۳- مبانی مقررات زدایی در صنعت برق

مقررات زدایی در صنعت برق به زنجیره‌ای از تغییرات گسترده که در سال‌های اخیر صنعت برق را در بر گرفته بود اشاره دارد این آزادسازی معمولاً مستلزم تغییر در الگوهای مالکیت و شیوه‌های کنترل است در حالی که اکثر شرکت‌های برق در مالکیت عمومی عمل کرده‌اند. بسیاری از کشورها سعی داشته‌اند شرکت‌های برق خود را خصوصی کنند و رقابت را وارد بازارهای برق کنند تعدادی از کشورها رقابت را بدون خصوصی‌سازی ایجاد کرده‌اند اما اغلب طرح‌های آزادسازی برق برای ایجاد رقابت توأم

۱. مراجعه شود به شمس، عبدالحمید، مقررات زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ اول، ۱۳۸۱.

۲. Patrick Raines, Charles G. Leathers, ۱۹۹۵, Veblen's Theory of Institutional Change: An Explanation of Deregulation of Japanese Financial Markets, American Journal of Economics, sociology, Vol. ۵۴, No. ۳, p. ۳-۵.

۳. تازی، فتح‌الله، استفاده از مقررات زدایی در رفع موانع تولید، مجله مجلس و پژوهش، پاییز ۱۳۸۵،

زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران.....۶۷

با خصوصی‌سازی طراحی شده‌اند در موارد نادری هم، در برخی کشورها شرکت‌های ملی برق بدون اینکه رقابت ایجاد شده باشد خصوصی شده‌اند و یا طی قراردادهایی مدیریت آن‌ها به شرکت‌های خصوصی واگذار شده است.

جایی که صنعت برق «ادغام عمودی» شده است تحول از حالت عمومی انحصاری یا خصوصی انحصاری به نوع رقابتی خصوصی اغلب به تفکیک صنعت به فعالیت‌های تولید و توزیع منتهی می‌شود. در اغلب کشورها، خصوصی‌سازی و آزادسازی ابتدا بخش‌های تولید را هدف گرفته‌اند در عین حال هم که قصد خصوصی کردن فعالیت‌های توزیع و انتقال وجود دارد راه‌های آزادسازی برق همیشه هم شکل نیست و از مراحل مختلف تشکیل شده است. همچنین استراتژی‌های مختلفی در ایجاد رقابت در صنعت برق وجود دارد برخی کشورها رقابت را با رقابت محدود آغاز می‌کنند این رقابت محدود بر پایه مذاکرات بین خریدار منفرد (معمولاً یک شرکت انتقال / توزیع یا یک کارگزار عمومی مستقل) و تولیدکنندگان متعدد برای توافقنامه‌های خرید برق^۱ بلند مدت استوار است. طبق آنچه از مطالب فوق استنباط می‌شود مالکیت عمومی در مقابل مالکیت خصوصی و انحصار در مقابل رقابت نه فقط با هم دوگانگی ندارند بلکه در امتداد هم واقع‌اند بنابراین آزادسازی برق را می‌توان جریان سیاسی و اقتصادی که سیستم برق را به سمت سازوکار خصوصی و رقابتی سوق می‌دهد در نظر گرفت.

۱-۴- زمینه تاریخی مقررات‌زدایی در صنعت برق

آنچه سیاست‌گذاران را در کشورهای مختلف جهان واداشت تا بخش عمومی را به عنوان متولی صنعت برق برگزینند به شرح زیر است: ۱- تشخیص اینکه برق یک عامل ضروری برای توسعه اقتصادی است ۲- نوآوری تکنولوژیک ۳- بحث درباره نیاز به تلفیق سیستم و کنترل مرکزی ۳- حجم نیازمندی‌های سرمایه‌ای ۴- بحث در باره اینکه چه کسی بهتر منافع عمومی جامعه را حفظ می‌کند ۵- نیاز به احیا پیشرفت‌های

۱. Power purchase Agreements

۶۸... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

اقتصادی و اجتماعی در پی رکود بزرگ و فراگیر شدن مکتب کینزی ۶- تشخیص جذابیت‌های تملک و کنترل صنعت برق توسط متولیان امور سیاسی.^۱ با وجود اینکه سیستم‌های برق که توسط انحصارات خصوصی و دولتی احداث شده بودند در بسیاری از نقاط جهان امکان تولید و مصرف در مقیاس بزرگ را امکانپذیر ساخته‌اند، اما در عین حال در این مسیر مشکلات مهمی را ایجاد می‌کنند. همچنین به دلیل افزایش هزینه‌های تولید ناشی از شوک‌های نفتی، زنجیره‌ای از راه‌حل‌های پیشنهادی در اواخر قرن بیستم مطرح شدند. به عنوان نمونه حرکت به سمت سیستم‌های انرژی کوچک مقیاس و نامتمرکز که به لحاظ اقتصادی با صرفه‌تر است. اما رشد نئولیبرالسیم همراه با جهانی‌سازی اقتصاد بحث اصلاحات در صنعت برق را به سمت دیگری جهت داد. این فرض که مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی باید حداقل شود و با این استدلال که بخش خصوصی کاراتر از بخش عمومی است و اینکه تخصیص منابع توسط بازار کارایی بیشتری از تخصیص دولتی دارد. اصلاحات نئولیبرالی، خصوصی‌سازی و آزادسازی در صنعت برق را به شدت تبلیغ کردند. از اواسط دهه ۱۹۹۰ بیش از سی حکومت ملی، ایالتی یا استانی در سراسر جهان خود را درگیر اصلاحات برق نمودند.^۲

مقررات زدایی بازارهای برق و قوانین آن به دنبال اقدامات شیلی (۱۹۸۲) نروژ (۱۹۹۱) و آرژانتین (۱۹۹۲) مورد پذیرش قرار گرفت جنبه جهانی برای مقررات زدایی به دنبال وارد شدن انگلستان در این عرصه در سال ۱۹۸۹ وارد مرحله جدیدی شد.^۳ در آسیا حکومت‌ها اکثراً اصلاحات برق را آنچنان که در آمریکای لاتین با تغییرات کلی

۱. Sharma, Deepak, ۲۰۰۴. Australian Electricity Reform : Some Emerging ۱۰-challenges , Energy planning and Policy Programme . University of Tecnology ,Australia. P ۴۳.

۲. Besant-Jones, E. and B. Tenebaum, (۲۰۰۱), Lesson from Californias power Crisis, Fiance and development, p ۱۲.

۳. Thomas's, (۲۰۰۱) The wholesale electricity market in Britain . PSIRU Report .Greenwich : Public Services International Research Unit ۳۲.

همراه بود انجام ندادند. آن‌ها عمدتاً بر «تامین کنندگان مستقل برق» تاکید داشتند که منابع خارجی از شبکه‌های عمومی به شمار می‌رود در طول دهه ۱۹۹۰ خصوصی‌سازی بخش برق آسیا ۹۳ میلیارد دلار آمریکا سرمایه خصوصی را جذب کرد.^۱ مشارکت شرکت‌های چند ملیتی تنها منحصر به بخش تولید بوده و مسئولیت انتقال و توزیع در دست حکومت‌ها باقی مانده است. در جهان «توسعه یافته» طبق گزارش منتشر شده در سال ۲۰۰۱ توسط آژانس بین‌المللی انرژی، تقریباً همه کشورهای صنعتی عضو سازمان همکاری اقتصاد و توسعه^۲ هم اکنون عمیقاً درگیر اصلاحات بخش برق هستند. تا سال ۲۰۰۶ بیش از ۵۰۰ میلیون نفر در بازارهای آزاد شده پوشش داده خواهند شد.^۳ آژانس بین‌المللی انرژی استدلال کرده که اصلاحات برق مبتنی بر بازار آزاد، مزایای بالقوه‌ای را از طریق بهبود عملکرد اقتصادی قیمت‌های پایین‌تر و امکان ایجاد انتخاب‌های بیشتر برای مشترکین ایجاد می‌کند.^۴

با اینکه اولین مالکین برق در ایران شهرداری‌ها و بخش خصوصی بودند اما به لحاظ ماهیت انحصاری طبیعی صنعت برق کشور، بخش خصوصی عملکرد خوبی نداشت و شرایط عرضه و قیمت‌گذاری برق چندان رضایت بخش نبود با توجه به مشکلات و براساس مطالعه‌ای که برای صنعت برق ایران انجام پذیرفت پیشنهاد شد که صنعت برق ایران به پیروی از روش رایج در بیشتر کشورهای جهان به کنترل دولت درآید و بدین ترتیب در سال ۱۳۴۱ دولت ابتدا سازمان برق ایران و سپس در سال ۱۳۴۳ وزارت آب و برق را تاسیس نمود وزارت آب و برق در سال ۱۳۵۳ به وزارت نیرو تغییر نام یافت. دولت تصمیم گرفت که راساً در صنعت برق سرمایه‌گذاری کند و بخش خصوصی را تشویق نماید تا در صنایع دیگر سرمایه‌گذاری نماید به طوری که در

۱. IEA [International Energy Agency] (۲۰۰۱) Competition in Electricity Markets. Paris: International Energy Agency.

۲. Organisation for Economic co-operation and development

۳. Ibid.

۴. IEA [International Energy Agency] (۱۹۹۹a) Electricity Market Reform : An IEA Handbook . paris: International Energy Agency.

۷۰... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

سال ۱۳۴۳ قانون ملی کردن صنعت برق تصویب شد و تاسیسات برق به تدریج از بخش خصوصی خریداری گردید و تا سال ۱۳۴۷ تقریباً تمام صنعت برق کشور ملی شد و در مالکیت دولت قرار گرفت. براساس اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است و بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها را شامل می‌شود که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی نیز شامل شرکت‌ها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود و بخش خصوصی هم شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. در خصوص ضرورت اجرای کامل اصل ۴۴ قانون اساسی می‌توان گفت که خصوصی‌سازی برنامه‌ای است که در بسیاری از کشورهای جهان به منظور کاهش فعالیت دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی به ویژه در بخش اقتصاد اجرا شده و این موضوع نشانگر این است که برای گذر از اقتصاد دولتی چاره‌ای جز خصوصی‌سازی نیست. در کشور ما هم سیاست خصوصی‌سازی پیش از انقلاب با واگذاری سهام به کارگران و سهام شدن آن‌ها در سود کارخانجات و برای تغییر رویکرد دولت به صنعتی شدن در عرصه‌های مختلف و در چارچوب یک اصلاح اجتماعی به اجرا گذاشته شد و پس از انقلاب نیز با گذر از موج ملی‌سازی و نیز جنگ تحمیلی، خصوصی‌سازی و واگذاری امور به بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفت؛ تا جایی که با تاسیس سازمان خصوصی‌سازی در سال ۸۰، واگذاری‌های دولت جدید یافت و با ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی در دهم تیرماه سال ۸۴ نیز خصوصی‌سازی در کشور رونق گرفت. پس از ابلاغ کلی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری موضوع

زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران..... ۷۱

خصوصی‌سازی به عنوان کانون اصلی مباحث اقتصادی کشور، مورد توجه همگان قرار گرفته است اما افرادی که حداقل آشنایی را از تئوری‌های اقتصادی دارند می‌دانند که خصوصی‌سازی همزادی به نام مقررات‌زدایی دارد. یکی از جنبه‌های مهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توجه به مقررات‌زدایی و تسهیل فرآیند سرمایه‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران از طریق بخش خصوصی می‌باشد که به عنوان منشور اقتصاد ملی، ظرفیت لازم برای حذف مقررات غیرضروری قبلی و تهیه قوانین پیش برنده جدید را فراهم نموده است که در ذیل جایگاه مقررات‌زدایی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۵- مدافعان و مخالفان خصوصی‌سازی

۱-۵-۱- مدافعان خصوصی‌سازی

مدافعان خصوصی‌سازی ادعا دارند که: ۱- بخش خصوصی در تخصیص منابع و توسعه کلی بخش برق بسیار کاراتر از بخش عمومی است. ۲- رقابت بیشتر و مداخلات کمتر دولت کارایی اقتصادی را افزایش می‌دهد و بنابراین قیمت را برای مصرف‌کننده کاهش می‌دهد. ۳- آزادسازی بخش انرژی کیفیت محیط زیست را از طریق از رده خارج کردن تکنولوژی کهنه بالا می‌برد. ۴- سیاست‌های دوستدار بازار، سیستم برق را وارد کنترلی دموکراتیک از طریق انتخاب مشترکین خواهد کرد. چنین اعتقادی به بازار را می‌توان در سیاست‌های اتخاذ شده در نهادهای بین‌المللی به وضوح مشاهده کرد در حالی که این نهادها عمده‌ترین وام دهندگان به شرکت‌های عمومی بوده‌اند هم اکنون مدعی هستند که بازکردن درهای انحصارات بخش برق به روی رقابت جهانی عملاً تنها راه جذب سرمایه و تکنولوژی به کشورهایی است که طالب آن هستند. ^۱ در بسیاری از موارد آزادسازی برق منجر به الیگارش‌های برق شد و این خود

۱. Tellam , I.[ed](۲۰۰۰) Fuel for Change: World Bank Energy Policy : Rhetoric and Reality .London : Zed Books and Both Ends. P. ۶۷.

۷۲... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

منجر به تسلط شرکت‌های فراملیتی قدرتمند گردید. تحت چنین شرایطی این ادعا که رقابت می‌تواند انگیزه‌های حداکثر کردن سود شرکت‌های خصوصی را محدود کرده و به این طریق قیمت‌ها را کاهش دهد بیش از پیش رنگ می‌بازد.

۱-۵-۲- مخالفان خصوصی‌سازی

مقررات‌زدایی امروزه به عنوان امری حتمی و ناگزیر شناسانده می‌شود، با این حال اینکه بخش خصوصی و نظام بازار به عنوان جزء مهمی از صنعت برق ظهور کرده، پدیده کاملاً جدیدی است در واقع در بیشتر سال‌هایی که برق وجود داشته همواره بخش عمومی شایسته‌ترین تامین‌کننده برق به حساب آمده است. در سرتاسر قرن گذشته برق توسط شرکت‌های دارای ادغام عمودی که سه مرحله تولید، انتقال و توزیع را زیر پوشش داشتند، تامین می‌شد.^۲

از آنجا که گسترش چنین شبکه‌ای از پروژه‌ها، کاملاً سرمایه‌بر و با دوره بازگشت سرمایه طولانی اما با منافع اجتماعی چشمگیر هستند، بخش عمومی مسئولیت مهمی را در عرضه برق در بسیاری از کشورها به عهده دارد حتی در جاهایی هم که بنگاه‌های خصوصی در کسب و کار برق فعال می‌شوند. (مثلاً در ایالات متحده، آلمان و ژاپن) حکومت‌ها نقش مهمی در ساختن برق بازی می‌کنند- گاهی به عنوان حامی و در برخی موارد دیگر به عنوان رقیب بخش خصوصی.^۳

۲. Byrne, J, and Y.M. Mun (۲۰۰۱) Toward a New Political Economy of Energy Commens: Lesson from U.S Electricity Restructuring- preliminary Analysis, paper presented at the Sustainable and peaceful Energy Newyork for Asia (SPENA) conference, Jakarta, (۲۹ sept- ۱ october).p.۱۱.

۳. Patterson, Walt ۲۰۰۰. Transforming Electricity : The coming Generation of change .London , uk: Earthscan, p۲۳.

۲- جایگاه مقررات‌زدایی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون اساسی و برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران

۲-۱- ظرفیت‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

در قسمت تاریخی به قانون اساسی و اصل ۴۴ آن اشاره گردید در این قسمت لازم است به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون مربوط به آن اشاره گردد. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ و به منظور: شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی - ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی - کاستن از بار مالی و مدیریت دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی - افزایش سطح عمومی اشتغال تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها تدوین یافته است. در اجرای این سیاست‌ها قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به تصویب رسید یکی از جنبه‌های مهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توجه به مقررات‌زدایی و تسهیل فرآیند سرمایه‌گذاری در کشور از طریق بخش خصوصی است در واقع این قانون به عنوان منشور اقتصاد ملی، ظرفیت لازم برای حذف مقررات غیرضرور قبلی و تهیه قوانین پیش برنده جدید را فراهم نموده است.

اعتقاد بر این است که موفقیت برنامه‌های خصوصی‌سازی، منوط به اجرای هم‌زمان برنامه‌های کلان دیگر همچون آزادسازی و مقررات‌زدایی است. اصلاح نظام قیمت‌گذاری، رقابتی کردن بازارها و رفع محدودیت از بخش‌های غیردولتی برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز و در قلمرو قوانین، از جمله موضوعات مرتبط با مقوله آزادسازی است که از الزامات انجام خصوصی‌سازی موفق محسوب می‌شود. حمایت

۷۴... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

یکسان از تمامی فعالان اقتصادی در یک بازار، تثبیت تصمیمات، تعمیم امتیازات به صورت یکسان و لغو هرگونه امتیازات نابرابر و به ویژه تدوین مقررات لازم برای توانمندسازی بخش‌های غیردولتی در فرآیند گذار، از مهمترین موضوعات مرتبط با مقررات‌زدایی است که منبعث از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری می‌باشد بخشی از احکام قانون مورد نظر نیز به این موارد، اختصاص داده شده است که ذیلاً به این احکام پرداخته می‌شود.

۲-۱-۱- ماده (۷)

ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به ضرورت امر مقررات‌زدایی در فعالیتهای اقتصادی عنایت خاص شده و هیات نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیتهای اقتصادی از نهادهای جدید پیش‌بینی شده در این قانون است. هیات نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های اقتصادی به استناد تبصره (۴) ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از طرف رئیس محترم جمهور مامور به انجام وظیفه است. این هیات مکلف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیات وزیران نماید. جلسات عادی هیات با دستور جلسه مشخص و با دعوت کتبی دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هر دو هفته یکبار در محل سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران تشکیل می‌شود. حسب ضرورت، بنا به هماهنگی دبیرخانه با اعضای هیات، جلسات فوق‌العاده تشکیل می‌شود. این هیات در کنار سایر نهادهای ماده ۷ مزبور از جمله ستادهای سرمایه‌گذاری استان‌ها که به شکایات متقاضیان سرمایه‌گذاری رسیدگی می‌کنند و راساً اجازه صدور مجوز خارج از ترتیبات دستگاه‌های اجرایی را دارا هستند و همچنین سامانه دیگری به نام کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری که مبنای عمل متقاضی سرمایه‌گذاری در فعالیت خاص می‌باشد، مجموعه کاملی برای کاهش مقررات و فرآیندهای زاید در سرمایه‌گذاری

زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران.....۷۵

اقتصادی محسوب می‌شوند. وظایف و اختیارات هیات نظارت بر مقررات‌زدایی عبارتند از: وظایف مندرج در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: - نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی. ۲- تهیه لوایح و تقدیم آن به هیات وزیران در صورتی که مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی محتاج به تغییر قوانین است. - اعمال اقدامات نظارتی، موثر، کارا و به موقع به منظور مقررات‌زدایی، تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی، و در صورت لزوم تهیه لوایح مورد نیاز و تقدیم به هیات وزیران. - تحصیل اطلاعات از طریق گزارش‌گیری اعزام نماینده به دستگاه‌های مشمول و اعطای نمایندگی به اشخاص مورد وثوق سپس تجزیه و تحلیل آن‌ها و ارائه پیشنهادهای اصلاحی به دستگاه‌های اجرایی. - بررسی پیشنهادات دستگاه‌های مشمول در خصوص بازنگری و اصلاح فرآیند صدور مجوز و یا سایر الزامات ناشی از قانون برای اصلاح و تصویب. - بررسی پیشنهادات دستگاه‌های مشمول به منظور حداقل کردن هزینه‌های صدور مجوز برای یک فعالیت اقتصادی. - بررسی قوانین و مقرراتی که در دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی زاید و نامناسب گزارش شده است.

۲-۱-۲- آیین‌نامه اجرایی ماده (۷)

تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در قلمروهای مجاز، موضوع آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است که در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۱۷ در هفت فصل تنظیم و به تصویب رسیده است. این آیین‌نامه با موضوعاتی در زمینه تسهیل و تسریع صدور مجوز، ستاد سرمایه‌گذاری و هیات رسیدگی، کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری، هیات نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور و مجوزها، بهبود فضای کسب و کار و مقررات عمومی تنظیم شده است.

۷۶... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

انجام اقدامات لازم برای بهبود رتبه بین‌المللی ایران در زمینه محیط کسب و کار طبق چارچوب بانک جهانی از وظایف دستگاه‌های مشمول آیین‌نامه هستند که در مواد (۲۳) و (۲۴) آن تصریح شده‌اند.

همچنین تمامی دستگاه‌های مشمول مکلفند به منظور تسهیل و تسریع صدور مجوز، اقداماتی را که در این آیین‌نامه طی ۱۰ بند در ماده (۲) پیش‌بینی شده است را رعایت نموده و براساس فرآیند تدوین شده در این بندها نسبت به صدور مجوز اقدام نمایند تا تسهیل و تسریع مناسبی در زمینه صدور مجوز صورت پذیرد و نیز در صورتی که فرآیند صدور مجوز نیاز به تصویب‌نامه هیات وزیران و یا مراجع دیگر داشته باشد، دستگاه‌های مشمول موظفند پیشنهادهای خود را برای اصلاح و تصویب به هیات نظارت بر مقررات‌زدایی اعلام نماید. در این آیین‌نامه هیات نظارت بر مقررات‌زدایی موظف شده است ضمن انجام اقدامات نظارتی، در صورت لزوم لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم نماید همچنین هیات نظارت می‌تواند پیشنهادهای اصلاحی خود را به دستگاه‌های مشمول ارایه داده و دستگاه‌های مشمول موظفند پیشنهادهای اصلاحی هیات نظارت را ظرف ده روز اجرا و نتیجه آن را اعلام نماید.

نکته دیگر این که در این آیین‌نامه به اشخاص حقیقی و حقوقی اجازه داده شده در صورتی که قوانین و مقرراتی را در دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با شرایط صدور مجوزها و پروانه‌ها، زاید و نامناسب تشخیص دهند، مراتب را به هیات نظارت بر مقررات‌زدایی اعلام نمایند.

۲-۱-۳- سایر مواد

حکم دیگر برای امر مقررات‌زدایی، ماده (۸) فصل دوم قانون مورد اشاره است. براساس این ماده، هر امتیازی برای بنگاه‌های دولتی مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی هم باید در نظر گرفته شود و دولت مکلف است کلیه امتیازات موجود را لغو کند یا تعمیم دهد. همچنین تسهیل رقابت و منع انحصار عنوان فصل نهم قانون فوق‌الذکر است که از

مواد (۴۳) تا (۸۴) را شامل می‌شود. اگرچه تسهیل رقابت و منع انحصار، از موضوعات مرتبط با آزادسازی بوده و نمی‌توان آن را به مقررات‌زدایی نسبت داد، ولی باید توجه داشت کارکرد مناسب نهادهای فعال در موضوع رقابت و تنظیم انحصارات نظیر شورای رقابت برای جلوگیری از انجام و اعمال رویه‌های ضد رقابتی و محدود کردن و تنظیم انحصارات به ویژه انحصارات طبیعی، می‌تواند زمینه‌ساز توسعه هر چه مناسب‌تر فعالیت‌های بخش غیردولتی در اقتصاد باشد. بدین ترتیب می‌توان این فصل از قانون را نیز به نوعی زمینه‌ساز امر مقررات‌زدایی در اقتصاد ایران دانست.

۲-۲- ظرفیت‌های قانون برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران

در سال‌های پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل وقوع انقلاب و سپس بروز جنگ تحمیلی بر کشور، دولت نقش گسترده‌ای داشت با پایان یافتن جنگ تحمیلی و ارائه برنامه‌های اول تا سوم توسعه، به تدریج در کاهش نقش نظارتی دولت و گسترش حمایت از بخش خصوصی با استفاده از مقررات‌زدایی اقدامات مختلفی انجام شد بخشی از مقررات‌زدایی در برنامه‌های اول تا سوم توسعه به تدریج به قانون و مقررات تبدیل شدند که سرانجام در برنامه‌های توسعه از آن‌ها نام برده نشده است. زیرا عملاً به عنوان رفتار دائمی در قوانین و مقررات جدید نهادینه شده است. اما برخی از قوانین و مقررات در برنامه‌های قبلی عیناً در برنامه‌های بعدی تکرار شده است تا همچنان بتواند اثرگذاری خود را در کاهش مقررات اجرا کند. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران شامل یک ماده واحده و ۵۲ تبصره بود و امر بازسازی در راس هدف‌های کلی این برنامه قرار داشت از دیگر اهداف برنامه اول توسعه که در بند ۸ ذکر شده اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور می‌باشد که می‌توانست شامل مقررات‌زدایی نیز باشد. در تبصره‌های اجرایی قانون برنامه اول توسعه، دولت در بخش‌های مختلف به طور کلی به اجرای چارچوب‌هایی مکلف بود که برای مقررات‌زدایی انعطاف چندانی فراهم نمی‌کرد. در این باره برخی تبصره‌ها و محتوای کلی برای مقررات‌زدایی عبارتند از: تبصره‌های ۷ الی ۱۲، ۱۸، ۱۹، ۱۰

۷۸... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

با توجه به وضعیت برنامه اول توسعه که پس از پشت سر گذاشتن سال‌های جنگ تحمیلی و اقتصاد به شدت دولتی به صورت قانون درآمده است. در مواردی مانند تبصره‌های ۱۰، ۱۹، ۲۲، ۲۳ در نحوه و میزان اجرای آن‌ها ابهاماتی نیز وجود دارد. قانون برنامه دوم تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی است و این قانون از ۱۰۱ تبصره تشکیل شده است. استفاده از سیاست تعرفه‌ای برای حمایت از تولیدات داخلی از جمله موارد جدید برنامه دوم نسبت به برنامه اول بوده است. همچنین در تبصره‌های اجرایی این قانون مواردی به منظور مقررات‌زدایی قابل احصاء است با تصویب و اجرای قانون واگذاری سهام دولتی به اיתارگران و کارگران گام قانونی دیگری در راستای تحقق خصوصی‌سازی برداشته شد. از ویژگی‌های این دوره افزایش واگذاری‌های بورسی از طریق دو روش (مزایده و مذاکره) در روند واگذاری‌ها بوده است. از سوی دیگر در این دوره سازمان گسترش و نوسازی صنایع بالاترین سهم را به عنوان نهاد واگذارکننده شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به خود اختصاص داده است. بررسی آماری در طول برنامه دوم توسعه نیز حاکی از آن است که مجموع ارزش واگذارهای انجام‌شده در طول برنامه دوم توسعه به مبلغ ۴۸۹۰ میلیارد ریال و معادل ۱/۶۶ درصد بوده است و در مجموع برای دستیابی به مقررات‌زدایی گامی موثرتر از برنامه اول در جهت نیل به مقررات‌زدایی بوده است. در قانون برنامه سوم، موارد قانونی متعدد جایگزین تبصره‌ها شده‌اند. و در سه گروه حوزه‌های فرابخشی، امور بخشی اجرا و نظارت در ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده ارائه می‌شوند. در قانون برنامه سوم توسعه تعداد مواد ۲ برابر تبصره‌های قانون برنامه دوم و ۴ برابر تبصره‌های قانون برنامه اول است به این ترتیب تبصره‌ها جای خود را به مواد می‌دادند که تحت عناوین خاص دسته‌بندی شده‌اند و به نظر می‌رسد هدف از مواد در عناوین فصول قابل مشاهده است این تغییر از این نظر مفید است که می‌تواند با دسته‌بندی کردن مواد، جایگاه آن‌ها را مشخص کرد ولی چون قابلیت مقایسه با برنامه‌های اول و دوم را کاهش می‌دهد به عنوان یک محدودیت نیز به حساب می‌آید. درباره موارد مرتبط با مقررات‌زدایی برداشته شدن گام‌های بلندتری را

در برنامه سوم توسعه می‌توان مشاهده کرد. از جمله اهداف برنامه سوم توسعه در کوچک کردن دولت عبارتند از: اصلاح ساختار اداری، سامان‌دهی شرکت‌های دولتی، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی. قانون برنامه چهارم توسعه که از ۱۶۱ ماده تشکیل می‌شود فصل اول آن برای بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی اختصاص یافت. ویژگی خاصی که در برنامه چهارم توسعه به چشم می‌خورد آن است که هر چند ممکن است تعداد مواد مرتبط با مقررات‌زدایی در این قانون کمتر دیده می‌شود. ولی موادی برای جلوگیری از اعمال مقررات اضافی در آن لحاظ شده است که می‌تواند نقش مقررات‌زدایی را ایفا کند همانند ماده ۲ و تا حدودی ماده‌های ۳ و ۴. ویژگی دیگر برنامه چهارم توسعه آن است که تعداد موارد مرتبط با مقررات‌زدایی در یک ماده می‌تواند متعدد باشد. در برنامه چهارم توسعه به بسترسازی برای رشد و تعامل فعال با اقتصاد جهانی و رقابت‌پذیری اقتصاد اهمیت بسیار داده شده است. فصول مختلف بر مبنای جنبه‌های مختلف توسعه از جمله توسعه قضایی، توسعه مبتنی بر دانایی، توسعه سلامت و توسعه فرهنگ نامگذاری و در مجموع موارد بیشتری نسبت به برنامه‌های قبلی احصاء شده است. ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه نیز مجموعه احکام گسترده‌ای برای دستگاه‌های اجرایی در خصوص ساماندهی اسناد و فرآیندهای مجوزهای صادره در کشور تبیین نموده و ماده ۷۰ این قانون نیز به دنبال تسهیل بیشتری برای فرآیندهای صدور مجوز بوده و نظام کلی پنجره واحد در امر صدور مجوز را مشخص کرده است. از سویی دیگر کارگروه ماده ۷۶ این قانون نیز مسیر روشنی در قالب تاسیس یک کارگروه متشکل از نمایندگان سه قوه برای رسیدگی به مشکلات و شکایات فعالان اقتصادی و متقاضیان سرمایه‌گذاری قرار داده است و هرگونه مشکلات ناشی از ایراد مقررات و یا خلاء قانونی در ارتباط با فعالیت‌های اقتصادی از این طریق قابل بررسی و طرح در شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و نیز شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. برنامه ششم توسعه نیز احکامی را به صنعت برق اختصاص داده است و یک سری راهبردها، اهداف و سیاست‌های

۸۰.. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

اجرایی برای آن تبیین نموده است. یکی از سیاست‌های اجرایی دولت در این صنعت گسترش مشارکت بخش غیردولتی در تولید برق می‌باشد.

۳- صنعت برق جمهوری اسلامی ایران و مقررات‌زدایی

کشورهای مختلف با انگیزه‌های مختلفی وارد مرحله نوین صنعت برق شده‌اند. در کشور ایران از نیمه دوم سال ۱۳۸۲ تجدید ساختار صنعت برق عملاً آغاز گردیده و گام‌های اولیه در این خصوص برداشته شده است این تجدید ساختار صنعت برق اهداف مختلفی از جمله غلبه بر ناکارآمدی صنعت برق انحصاری افزایش کارایی از طریق مکانیزم‌های رقابتی، افزایش انتخاب مشتری را دنبال می‌نماید.

فرآیند طراحی یک برنامه کامل اصلاحات و تجدید ساختار صنعت برق شامل چهار مرحله اصلی است: در مرحله اول سیاست‌های لازم توسط دولت تدوین و در آن خطوط برنامه اصلاحات مشخص و در صورت نیاز، به تصویب مراجع قانونگذار می‌رسد از آنجا که در تجدید ساختار، ساختار اداری و مدیریتی صنعت برق دستخوش تغییر می‌شود، ضمن مقررات‌زدایی باید قوانین و مقررات جدیدی وضع شود. در مرحله دوم تجدید ساختار، بازنگری در مقررات می‌باشد. مرحله سوم مرحله مجزاسازی است که در آن ساختار یکپارچه صنعت برق به بخش‌های مختلفی که به صورت جداگانه فعالیت می‌کنند تفکیک می‌شود. در این مرحله فضای رقابتی ایجاد می‌شود. و بعد از آن خصوصی‌سازی با انتقال مالکیت بلکه با سرمایه‌گذاری جدید از سوی بخش خصوصی نیز انجام می‌شود.^۱

در راستای تجدید ساختار صنعت برق جمهوری اسلامی ایران، صنعت برق با دلایل و انگیزه‌های ذیل خصوصی‌سازی شد. ۱- ایجاد فضای رقابتی در بخش‌های تولید و

۱. مشهور، الهه، مقدس تفرشی، سید مسعود، رحیم زاده، سجاد، تجدید ساختار و اصول کلی قیمت‌گذاری صنعت برق در محیط رقابتی، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۷-۹.

توزیع برق ۲- تامین منابع مورد نیاز از طریق حضور بخش غیردولتی در سرمایه‌گذاری ۳- افزایش بهره‌وری اقتصادی.

از آنجائی که صنعت برق دارای ویژگی‌های خاصی است که می‌تواند پتانسیلی برای بروز پدیده موسوم به شکست بازار باشد، تعریف و تشکیل نهادی که بتواند مقررات لازم برای کارکرد مناسبتر بازار را تدارک ببیند، بسیار حائز اهمیت است. تشکیل بازار در صنعت برق را می‌توان تشکیل یک بازار مدیریت شده تلقی کرد. در متن آئین‌نامه تعیین روش، نرخ و شرایط خرید و فروش برق در شبکه برق کشور، تشکیل هیئت تنظیم بازار برق مورد تاکید قرار گرفته است. هیئت تنظیم بازار برق ایران در ابتدا با عضویت ۵ نفر تشکیل شد در دوره‌های بعد، تعداد اعضای این نهاد از ۵ نفر به ۷ نفر افزایش یافت. طی حکمی از سوی وزیر نیرو، اعضای جدید دوره چهارم هیأت تنظیم بازار برق ایران منصوب شدند. براساس این حکم، دکتر قاضی زاده به عنوان رئیس هیات تنظیم بازار برق، دکتر محمد حسین جاویدی به عنوان دبیر و مهندس ملاکی به عنوان نایب رئیس هیات تنظیم بازار برق در دوره چهارم منصوب شدند. براساس این گزارش آقایان مهندس علیرضا خجسته، دکتر میر فرید قادری، دکتر مجتبی غروی و مهندس امیر باقری به عنوان اعضای جدید هیات تنظیم بازار برق ایران برگزیده شدند وظایف اصلی نهاد تنظیم بازار برق ایران عبارتند از: ۱- توسعه بازار رقابتی و تشکیل بورس برق ۲- پیشنهاد تصویب برخی مقررات توسط نهادهای ذیصلاح ۳- حل مشکلات بین عوامل بازار ۴- سایر امور مرتبط با اداره صحیح بازار ۵- اجرای صحیح مقررات ۶- تدوین و تصویب دستورالعمل‌ها. از آنجائی که این هیئت تشکیلات سازمانی مستقلی ندارد، برخی امور آن از طریق دبیرخانه آن انجام می‌شود. این دبیرخانه عهده‌دار انجام بررسی‌های لازم و امور اجرائی در حیطه وظایف هیئت، از جمله موارد زیر است: بررسی و تهیه گزارش در باره طرح‌ها، سؤالات و سایر موضوعات ارجاعی به هیئت و همچنین تدوین "متن پیشنهادی برای تصویب" درباره موارد مندرج در دستور جلسات هیئت؛ ایجاد ارتباط و همکاری با فعالین بازار،

۸۲.. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

مؤسسات علمی و پژوهشی و متخصصین امر به منظور جلب مشارکت آنان برای اظهار نظر و ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای، تبادل اطلاعات با نهادهای مسئول در حوزه فعالیت‌های هیئت، ایجاد نظام اطلاع‌رسانی در حوزه فعالیت‌های هیئت. در حال حاضر این نهاد منابع درآمدی مستقلی ندارد.

در توضیح اصل ۴۴ قانون اساسی، به جزء شبکه انتقال، واگذاری دو بخش تولید و توزیع برق به بخش خصوصی مجاز شمرده شده است و بخش خصوصی می‌تواند در این دو بخش سرمایه‌گذاری کند و مدیریت تولید و توزیع برق را داشته باشد. با اجرای کامل این اصل، تنها شبکه انتقال برق به عنوان یک شبکه ملی به مانند تمامی کشورهای پیشرفته در اختیار دولت باقی می‌ماند و بخش خصوصی با در اختیار داشتن نیروگاه، برق را تولید کرده و توسط شبکه انتقال دولتی، برق را به محل مصرف منتقل می‌نماید و در نهایت توسط بخش توزیع که آن نیز در اختیار بخش خصوصی خواهد بود، برقرار به مانند یک کالا در شبکه توزیع می‌کند. در این میان دولت بابت انتقال برق، حق‌الزحمه خود را دریافت کرده و شبکه خود را گسترش و نگهداری می‌کند.

۴- مشکلات پیش رو صنعت برق جمهوری اسلامی ایران

بخش خصوصی در صنعت برق در کشور ما به دلیل انجام مسئولیت‌های تصدی‌گری در صنعت برق توسط شرکت‌های تابعه وزارت نیرو؛ از رشد لازم برخوردار نشد هنوز دارای امکانات لازم نمی‌باشد و تازه در حال شکل‌گیری و رشد است و بنابراین سیاست‌های حمایتی دولت از این بخش به طور جدی لازم و ضروری است بخش خصوصی برای پیشرفت باید به منابع مالی ارزان قیمت دسترسی پیدا کند. همچنین در وزارت نیرو به هیچ وجه زیرساخت‌های لازم برای چنین حرکتی فراهم نشده و هنوز هم زیرساخت‌های لازم برای ایجاد یک محیط رقابتی که به عنوان اولین نیاز و بستری لازم برای خصوصی‌سازی واقعی است، فراهم نشده است.

شرکت‌های توزیع برق نیز که از آن‌ها به عنوان شرکت‌های خصوصی نام برده می‌شود، به هیچ‌وجه ماهیتی خصوصی نداشته و تنها شرکت‌هایی مدیریتی با وظیفه بهره‌برداری از تأسیسات موجود هستند. در واقع تأسیسات توزیع متعلق به شرکت‌های برق منطقه‌ای بوده و وظیفه بهره‌برداری به این شرکت‌ها داده شده است. این در حالی است که اصل ۴۴ قانون اساسی تغییرات ماهیتی را مدنظر داشته و برای اجرای آن باید این بخش‌های به ظاهر خصوصی به بخش خصوصی واقعی منتقل شوند.

یک مشکل بزرگ دیگر در این زمینه ظهور شرکت‌های نیمه دولتی است این شرکت‌ها در حقیقت شرکت‌هایی با ظاهری خصوصی و باطنی دولتی هستند که از حمایت کامل کارآفرمایان دولتی برخوردار هستند و تا زمانی که وضعیت این شرکت‌ها به طور کامل در زمینه مشاوره، پیمانکاری و تولید حل و فصل نشود و سهام آن‌ها صددرصد خصوصی نشود، صنعت برق شکوفایی را در هیچ زمینه‌ای نخواهد دید. آنچه به عنوان تفاهم‌نامه و یا قرارداد تولید برق در کشور با توانیر به امضاء می‌رسد، اصلاً ساختار یک قرارداد را ندارد و فاقد قوانین و مقررات لازمه می‌باشد هر قراردادی باید دارای مبلغ مشخصی باشد و این در حالی است که این قراردادها ناتوان از تعیین یک قیمت مشخص نیز هستند و قیمت‌های برق بطور مشروط در قرارداد ذکر می‌شود. لذا می‌توان گفت که در این زمینه قرارداد واقعی وجود ندارد. اما در صورتی که توانیر مایل به تنظیم یک قرارداد واقعی باشد، باید این معضل را جدی گرفته و اساسی حل کند و این نیازمند آن است که توانیر از متخصصان و مشاوران داخلی و بین‌المللی که در تمام دنیا برای تنظیم اینگونه قراردادها دانش لازم را دارند، استفاده نماید.

در شرایط فعلی با توجه به قوانین و مقررات جاری، علی‌القائده کمتر سرمایه‌گذار خارجی رغبت به احداث نیروگاه در ایران دارد. بر طبق قانون، مالکیت زمین در کشور قابل واگذاری به یک شرکت خارجی نیست. لذا از یک طرف باید برای تحویل زمین به سرمایه‌گذار خارجی به روش‌های حقوقی دیگری غیر از انتقال مالکیت زمین تمسک جست که معلوم نیست مثلاً، قرارداد اجاره زمین مورد قبول بانک‌های وام‌دهنده قرار

۸۴.. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

گیرد. دوم آنکه در صورت حل مسئله فوق، سرمایه‌گذار خارجی باید در انتهای دوره بهره‌برداری، نیروگاه را به دولت واگذار کند.

استفاده از منابع داخلی در ایران بسیار گران و پرهزینه است. میزان وام‌هایی که به پروژه‌ها اختصاصی می‌دهند- آن هم با طی یک پروسه طولانی و نفس‌گیر- بسیار و ناچیز است و نمی‌تواند حجم منابع مورد نیاز سرمایه‌گذاری جهت احداث یک نیروگاه را پاسخ دهد. بنابراین در ایران تأمین سرمایه از بانک‌ها بسیار پرهزینه است و سرمایه‌گذار نمی‌تواند این میزان سرمایه را از طریق بانک‌های داخلی تأمین کند. لذا سرمایه‌گذار برای دریافت وام به بانک‌های خارجی متمایل می‌شود تا از طریق کسب وام با بهره پایین بتواند، طرح را اجرا نماید. برای این کار سرمایه‌گذار باید بانک عامل را متقاعد کند که طرح اقتصادی بوده و بازگشت سرمایه را تضمین نماید تا بانک وام مورد نیاز را در اختیار سرمایه‌گذار قرار دهد. اما در این فرآیند مشکلاتی وجود دارد، اولین مورد متقاعد کردن بانک و دادن تضمین برای بازپرداخت سرمایه است. هر شخص حقیقی و حقوقی برای کسب وام از بانک، پس از دارا بودن شرایط دریافت وام لازم تا وثیقه‌ای را در اختیار بانک قرار دهد. اما برای ارائه وثیقه از سوی سرمایه‌گذار مشکلاتی وجود دارد. هیچ یک از بانک‌های خارجی در ایران شعبه‌ای نداشته و با بانک‌های ایران نیز همکاری و مشارکتی ندارند بنابراین بانک هیچ زمینه‌ای نسبت به محیط سرمایه‌گذاری ندارد و در چنین شرایطی حاضر به سرمایه‌گذاری و اعطاء وام به سرمایه‌گذار نیست. وثیقه موجود در ایران را نیز قبول نکرده و محیط سرمایه‌گذاری را ناآشنا می‌داند. از طرفی در تمام دنیا شرکت‌های بیمه سرمایه‌گذاری بانک را بیمه می‌کنند تا در صورت عدم بازپرداخت اقساط از سوی سرمایه‌گذار، بیمه خسارت تعیین شده را بپردازد. ولی شرکت‌های بیمه خارجی نیز به دلیل نداشتن فعالیت در داخل ایران، حاضر به بیمه نمودن سرمایه‌گذاری بانک‌های خارجی در ایران نیستند و این عامل، بار منفی دیگری در جهت سرمایه‌گذاری خارجی ایجاد می‌کند هم‌اکنون دولت برای حل بخشی از مشکل، حاضر شده است تا تضمین‌هایی را برای

سرمایه‌گذاری، مستقیماً و از سوی وزارت اقتصاد و دارایی بدهد ولی به علت ماهیت اینگونه تضمین‌ها مشکلی حل نشد. علاوه بر موارد فوق، مورد دیگر؛ شرایط خاص سیاسی حاکم بر روابط ایران با کشورهای خارجی است که با توجه به قطعنامه‌های مصوب شورای امنیت که به شدت سرمایه‌گذاری را تحت تأثیر قرارداد است. همچنین متأسفانه کشورهای توسعه یافته که عمدتاً منابع مالی بانکی خارجی را در اختیار دارند، بحث تحریم فعالیت‌های مالی ایران را مطرح کرده‌اند و لذا این امر تامين منابع مالی پروژه‌ها از خارج از کشور را تقریباً به صفر نزدیک کرده است.^۱

۵- نتیجه‌گیری

صنعت برق به لحاظ اهمیت آن در توسعه اقتصادی و مباحث ساختاری آن عمدتاً دولتی بوده است. قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های صنعت برق، حوزه فعالیت صنعت برق را محدود کرده است. از این رو مقررات‌زدایی به عنوان عاملی برای رفع مشکلات موجود صنعت برق اهمیت پیدا کرده است علی‌رغم اینکه ویژگی عمده مقررات‌زدایی ایجاد بازار رقابت است ولی می‌توان گفت، هر گامی که در جهت گسترش فعالیت بخش خصوصی، کوچکتر شدن اندازه دولت، کاهش سهم دخالت دولت در اقتصاد، دریافت مجوزها و کاهش مراحل اداری برای فعالیت بخش خصوصی باشد را نیز می‌توان در زمره فعالیت‌های مقررات‌زدایی محسوب کرد و از این رو مواد قانونی و تبصره‌های مرتبط با مقررات‌زدایی نیز افزایش می‌یابد در سال‌های اخیر صنعت برق جمهوری اسلامی ایران عمدتاً دولتی بوده و برنامه‌ریزی تولید و قیمت‌گذاری برق توسط دولت انجام می‌گرفته است. از اوایل دهه ۱۳۶۰ که سیاست غالب بر مبنای انتقال از مالکیت دولتی به آزاد سازی اقتصادی استوار بوده، صنعت برق را نیز تحت تأثیر قرار

۱. فتوره چی، حمید خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور: در سرازیری سقوط یا سربالایی صعود، مجله اقتصاد انرژی مرداد و شهریور ۱۳۸۶ - شماره ۹۴ و ۹۵، ص ۷۸.

۸۶.. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

داده است. مقوله مقررات‌زدایی در ارتباط با فعالیت‌های اقتصادی به ویژه صنعت برق همواره ضرورت خود را نشان می‌دهد و امری اجتناب‌ناپذیر است. ویژگی‌های خاص صنعت برق جمهوری اسلامی ایران نظیر انحصار طبیعی، هزینه‌های بالای سرمایه‌گذاری زیربنایی و حمل‌ونقل آن باعث دخالت مستقیم دولت در این صنعت بوده و تمرکززدایی و مقررات‌زدایی موجب افزایش کارایی اقتصادی، کاهش هزینه‌ها و تعدیل قیمت شده است بررسی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های صنعت برق جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که مقررات کنونی، حوزه فعالیت در صنعت برق را تا حدودی محدود کرده و با وجود آنکه ظرف سال‌های اخیر تلاش گسترده‌ای برای مقررات‌زدایی در صنعت برق صورت گرفته است اما هنوز این تلاش‌ها و مقررات حاکم نتوانسته است زمینه‌های گسترده و مساعدی را برای تحقق مقررات‌زدایی و در نتیجه رونق این صنعت به وجود آورد. از این رو تدوین برنامه‌های لازم مبنی بر اصلاح فرآیندهای صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی و همچنین حذف قوانین و مقررات زائد و دست و پاگیر و کاهش زمان و هزینه‌های انجام کار و در عین حال تدوین قوانین جدید برای شروع و توسعه فعالیت‌های صنعت برق ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. علاوه بر این اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی نیز یک رویکرد مترقی خواهانه در صنعت برق کشور و فاکتوری مهم برای مشارکت فزاینده بخش خصوصی بوده و قوانین برنامه‌های توسعه نیز حاوی موارد مختلفی است که می‌تواند در راستای مقررات‌زدایی تاثیرات بسیار مثبتی به همراه داشته باشد.

پیشنهادها

مقررات‌زدایی از محوری‌ترین مباحث اصلاح ساختار دولت‌ها به شمار رفته و زمانی تحقق می‌یابد که روند مقررات‌زدایی در مسیر ظرفیت‌سازی بوده و منابع را به صورت کارآمد در راستای تحقق آن مورد استفاده قرار دهد؛ در راستای تحقق مقررات‌زدایی پیشنهادات ذیل مطرح نظر است:

- ۱- مقررات‌زدایی موجب کاهش محدودیت‌ها و فراهم نمودن دامنه گسترده‌تری برای تصمیم‌گیری کارگزاران خواهد شد؛ بنابراین پیشنهاد می‌گردد مقررات‌زدایی با نظارت و ارزیابی سازماندهی شده، همراه باشد و کجروی‌های احتمالی نیز از قبل پیش‌بینی و اصلاح گردد.
- ۲- توصیه می‌گردد فقط به ذکر مواد در قوانین برنامه‌ها بسنده نشود زیرا صرف این کار نمی‌تواند کارگشا باشد و تا یک تعهد و حرکت عمومی عملاً در راستای اجرای قوانین قرار نگیرد مواد ذکر شده نمی‌تواند تاثیرگذار باشد.
- ۳- پیشنهاد می‌گردد به جای توصیه‌های سیاسی در برنامه‌های مقررات‌زدایی، راهکارهای روشن و شفاف ارائه شود تا عملاً امکان اجرای مواد تسهیل گردد.
- ۴- توجه به مقررات‌زدایی می‌تواند در انواع مختلف ساده‌سازی، کاهش تصدی‌گری دولت، وضع مقررات جدید نمود یابد اما توصیه می‌شود نحوه اجرای آن‌ها در قانون تصریح شود و در اختیار دولت قرار نگیرد.
- ۵- صنعت برق در سازمان تجارت جهانی، هنوز شکل نهایی به خود نگرفته است بنابراین باید به شکل‌گیری آن همراه با دیگران همت گذاشت. با عنایت به اینکه جمهوری اسلامی ایران صاحب صنایع سرشار انرژی است بنابراین پیشنهاد می‌گردد در این روند مشارکت فعال نماید.
- ۶- در انطباق با روند عمومی جهانی، زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق شکسته خواهد شد. بنابراین پیشنهاد می‌گردد در جهت تفکیک تولید و انتقال نیرو اقدامات لازم صورت گیرد.
- ۷- هیئت تنظیم بازار برق زیرساخت‌های نرم‌افزاری مناسبی فراهم کرده که لازم است دامنه مسئولیت‌های آن باز تعریف و بخش‌های انحصاری (شبکه انتقال و توزیع) در آن لحاظ شوند ضمناً پیشنهاد می‌شود حق مج.ز تعریف گردد و یا مبلغ ثابتی از شرکت‌های تحت پوشش دریافت شود.

۸۸.. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

۸- در راستای فراهم نمودن بسترهای مالی لازم، پیشنهاد می‌گردد دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه دهد تا بانک‌های خارجی بتواند در ایران شعبی را تاسیس نمایند. در صورت اجرایی شدن این طرح، بانک‌های خارجی شعبی را در داخل ایران احداث کرده و سطح تعاملات و همکاری بانک‌های داخلی و خارجی ارتقاء خواهد یافت و معضل سرمایه‌گذاری خارجی و تامین سرمایه مورد نیاز صنعت برق تا حدود زیادی مرتفع خواهد شد.

زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران.....۸۹

فهرست منابع و ماخذ

منابع فارسی

الف: کتاب‌ها

۱. سازمان تنظیم مقررات در صنعت آب و برق، دفتر تنظیم مقررات و توسعه رقابت در بازار آب و برق، تیرماه ۸۶.
۲. شمس، عبدالحمید، مقررات‌زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ اول.
۳. مشهور، الهه، مقدس تفرشی، سید مسعود، رحیم‌زاده، سجاده، تجدید ساختار و اصول کلی قیمت‌گذاری صنعت برق در محیط رقابتی، چاپ اول، ۱۳۸۸.

ب: مقالات

۴. تاری، فتح‌الله، استفاده از مقررات‌زدایی در رفع موانع تولید، مجله مجلس و پژوهش، پاییز ۱۳۸۵.
۵. شمس، عبدالحمید، اثرات خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی (۲)، دانش مدیریت، شماره ۲۳، زمستان ۱۳۷۲.
۶. فلاح دوست، مهدی جایگاه مقررات‌زدایی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و بیان برخی موانع - معاون دفتر برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ (پایگاه اطلاع‌رسانی اصل)
<http://asl44.mefa.gov.ir>
۷. فتوره چی، حمید خصوصی‌سازی در صنعت برق کشور: در سرازیری سقوط یا سربالایی صعود، مجله اقتصاد انرژی مرداد و شهریور ۱۳۸۶ - شماره ۹۴ و ۹۵

ج - قوانین

۸. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

۹۰... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

۹. قانون برنامه پنج ساله اول تا پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

۱۰. پایگاه اطلاع رسانی هیات نظارت بر مقررات زدایی

www.deregulation.ir

English

Books

۱. Besant-Jones, E. and B. Tenebaum, (۲۰۰۱), Lesson from Californias power Crisis, Fiance and development.

۲. Brennan, Timothy, Karen L. Palmer, Roymond J. Kopp, Alan J. Krupnic, Vito Staghliano and Dallas Burtraw, ۱۹۹۶, A shock to the System: Restructuring Americas Electricity Industry, Washington, DC: Recources for the future.

۳. EIA [Energy Information Agency] (۲۰۰۲) International Energy Outlook ۲۰۰۲ . Washington : Energy Information Agency .

۴. Hughes, Thomas p ۱۹۸۴. Networks of power : Electrification in Western Society, ۱۸۸۰-۱۹۳۰. Baltimore, MA and London , England : The Johns Hop kins University Press.

۵. IEA [International Energy Agency] (۱۹۹۹a) Electricity Market Reform : An IEA Handbook . paris: International Energy Agency .

۶. IEA [International Energy] (۱۹۹۹b) Electricity Reform : Power Generation Cost and Investment .Paris : Intenational Energy Agency .

۷. IEA [International Energy Agency] (۲۰۰۱) Competition in Electricity Markets .Paris: International Energy Agency.

۸. Keet, Dot, ۲۰۰۰. The Chalenges of Globalization to the Public Sector in Southern Africa . Cape Town , South Africa: Alternative Information & Development Centre.

زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران.....۹۱

۹. Nowonty ,Ewald,privatization Re regulation
,۱۹۹۹,Experieces Policy Threats in Austria,
<http://WWW.sigov.si/zmar>.

۱۰. Patterson, Walt ۲۰۰۰.Transforming Electricity : The
coming Generation of change .London , uk: Earthscan.

۱۱. PRAYAS ۱۹۹۹. Regaining Rationality through
Democratization : A Critical Reviw of Multilateral
Developments Banks Power Sector Activity in India . Pune,
India : PRAYAS

۱۲. Ratepayers for Affordable Green Electricity(RAGE) ۱۹۹۹.
The Impact of Utility Deregulation on Consumers and the
Environment .Washington , DC: RAGE.

۱۳. Rutherford, Donald ,۲۰۰۲, Routledge Dictionary of
Economic , ۲nded.,p.۱۳۸.Routledge.

۱۴. Sharma, Deepak,۲۰۰۴.Australian Electricity Reform : Some
Emerging ۱۰-challenges , Energy planning and Policy
Programme . Univercity of Tecnology ,Australia-

۱۵. Thomas.S. (۲۰۰۱) The wholesale electricity market in
Britain . PSIRU Report .Greenwich : Public Services
International Research Unit.

۱۶. Tellam , I.[ed](۲۰۰۰) Fuel for Change: World Bank Energy
Policy : Rhetoric and Reality .London : Zed Books and Both
Ends.

۱۷. Tellam , Ian.[ed](۲۰۰۰) Fuel for Change: World Bank
Energy Policy : Rhetoric and Reality .London : UK: Zed Books

Article

۱۸. Byrne, J,andY.M.Mun(۲۰۰۱) Toward a New Polotical
Economy of Energy Commens: Lesson from U.S Electricity

۹۲... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

Restructuring- preliminary Analysis , paper presented at the Sustainable and peaceful Energy Newyork for Asia (SPENA) conference, Jakarta, (۲۹ sept- ۱october).

۱۹. J.PatrikRaines, Charles G.Leathers, ۱۹۹۵, Veblen?s Theory ofInstutional Change: An Explanation of Deregulation of Japanese Financial Markets,American Journal of Economics, Sociology, Vol.۵۴, No.۳.