

## اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی تولید صنعت برق؛ چالش‌ها و راهکارها

<sup>۱</sup> علی نظری منتظر، <sup>۲</sup> حسین سیمایی صراف\*، <sup>۳</sup> محمود باقری، <sup>۴</sup> عباس قاسمی حامد

### چکیده

با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش تولید نیروی برق (نیروگاه‌های دولتی کشور) به عنوان فعالیت‌های قابل واگذاری به بخش خصوصی شناخته شده‌اند، اموری که تا پیش از این دولت با در اختیار داشتن مالکیت، حاکمیت خود را بر آن اعمال می‌نمود. با شروع فرآیند واگذاری مالکیت نیروگاه‌ها به بخش خصوصی، موضوع نحوه اعمال حاکمیت وزارت نیرو بر بخش خصوصی تولید صنعت برق به منظور تضمین تداوم تولید برق مطمئن و پایدار واجد اهمیت گردید، چرا که مطابق صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، مسئولیت دولت در تضمین تأمین برق مطمئن و پایدار به عنوان یکی از زیرساخت‌های مهم خدمات عمومی، همچنان به قوت خود باقی است و توسعه امر خصوصی‌سازی خللی به این امر وارد نمی‌سازد. لذا اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی می‌بایست با اصلاح مقررات قانونی مربوطه به نحوی صورت پذیرد تا اعمال حاکمیت بر بخش تولید برق پس از اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی با اشکالی مواجه نشود. پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی نخست به ضرورت اعمال حاکمیت بر بخش تولید صنعت برق می‌پردازد و سپس با مطالعه وضع موجود و بررسی و آسیب‌شناسی روش‌های اعمال حاکمیت، راهکارهای اعمال حاکمیت را در بخش خصوصی تولید صنعت برق مورد بررسی قرار داده و پیشنهادهای اصلاحی را ارائه می‌نماید.

تاریخ دریافت:

۱۳۹۸ / ۹ / ۲۴

تاریخ پذیرش:

۱۳۹۸ / ۱۱ / ۱۶

کلمات کلیدی:

خصوصی‌سازی،  
اعمال حاکمیت،  
بخش تولید برق،  
نهاد تنظیم مقررات

۱. دانش آموخته دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تحقیقات تهران

a\_nazari1387@yahoo.com

simaee\_s@yahoo.com

mahbagheri@ut.ac.ir

dr.gh.hamed@gmail.com

۲. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

۳. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۴. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

## ۱. مقدمه

ساختار صنعت برق را می‌توان متشکل از سه حوزه اصلی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق دانست و مجموعه فعالیت‌های این صنعت را می‌توان در این سه بخش دسته‌بندی نمود. هر چند که مطابق صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، تأمین نیرو از وظایف دولت برشمرده شده‌است، اما با تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تدوین فعالیت‌های اقتصادی دولت در سه گروه، صرفاً شبکه‌های اصلی انتقال نیرو (بخش انتقال) به عنوان انحصار دولتی قلمداد شده و بخش‌های تولید و توزیع در صنعت برق مکلف به واگذاری شده‌اند.

در رابطه با بخش تولید، خصوصی‌سازی از یک دهه گذشته آغاز شد و واگذاری‌ها نخست با انتقال نیروگاه‌ها به شکل اموال و دارائی و پس از آن در قالب واگذاری سهام شرکت‌های نیروگاهی سازماندهی گردید. البته قابل ذکر است که بر شیوه واگذاری نیروگاه‌ها به ویژه در دوره آغازین آن از جمله استفاده از روش‌های تهاتری و رد دیون به اشخاص حقوقی وابسته به دولت ایرادات جدی وارد است که در جای خود نیازمند بررسی است و منافع صنعت برق نیز عمدتاً در این واگذاری‌ها مغفول واقع شد.

پس از واگذاری برخی از نیروگاه‌های برق به بخش خصوصی که چشم انداز آن مطابق بند «ب» ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، رسیدن به سهم ۸۰ درصدی بخش خصوصی از ارزش مجموع سهام بنگاه‌ها در فعالیت مربوط به تولید برق کشور است که تا کنون این هدف محقق نگردیده، موضوع لزوم اعمال حاکمیت و روش‌های آن به منظور تضمین تداوم تولید برق و به تبع آن ارائه خدمات مطمئن و پایدار به مشترکین برق اهمیت یافته است امری که تا پیش از این با مالکیت دولتی بر نیروگاه‌ها و اعمال حاکمیت از طریق مالکیت موضوعیتی نداشت.<sup>۱</sup>

۱. تا قبل از شروع به فعالیت شرکت مادر تخصصی تولید برق حرارتی در ابتدای سال ۹۵، نیروگاه‌های دولتی به عنوان بخشی از دارائی‌های شرکت‌های دولتی برق‌های منطقه‌ای مشغول به فعالیت بوده‌اند و پس از آن در چهارچوب شخصیت حقوقی مستقل صد در صد دولتی متعلق به شرکت مادر تخصصی تولید برق حرارتی به فعالیت خود ادامه داده‌است.

با عنایت به مقدمه مذکور، مساله تحقیق به این ترتیب قابل طرح است که با توجه به تصریح صدر اصل ۴۴ قانون اساسی در رابطه با وظیفه دولت در تأمین نیروی برق به عنوان یکی از زیر ساخت‌های خدمات عمومی که رشد و توسعه کشور به آن وابسته است و با توجه به نقش تأمین برق مطمئن و پایدار در انجام وظایف حاکمیتی دولت مندرج در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله در رابطه با برقراری عدالت، ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم، فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و... و نیز توجه به تکلیف دولت در رعایت اصول برابری، استمرار انطباق و تقدم در ارائه خدمات عمومی از جمله تأمین نیروی برق، مقررات قانونی می‌بایست پس از خصوصی‌سازی در بخش تولید به نحوی اصلاح و تدوین گردد تا اعمال حاکمیت بر بخش تولید برق پس از اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی با اشکالی مواجه نشود. در این تحقیق با رویکردی جدید بسترهای اعمال حاکمیت دولت بر بخش خصوصی تولید صنعت برق شناسایی و کاستی‌های آن با تحلیل‌های حقوقی مورد نقد قرار گرفته است و سپس پیشنهاداتی برای اصلاح و تکمیل مقررات مذکور به منظور تضمین تداوم تولید نیروی برق از سوی بخش خصوصی ارائه گردیده است.

از این رو تحقیق حاضر در رابطه با چالش‌ها و راهکارهای اعمال حاکمیت در برنامه خصوصی‌سازی صنعت برق در بخش تولید امری ضروری و کاربردی محسوب می‌گردد. به همین منظور این تحقیق، در ۶ بخش کلی سازماندهی شده است. پس از طرح مقدمه، در بخش دوم مرور ادبیات تحقیق و در بخش سوم ضرورت اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی تولید صنعت برق و در بخش چهارم ارزیابی وضعیت موجود روش‌های حقوقی اعمال حاکمیت بر نیروگاه‌های خصوصی و در بخش پنجم راهکارهای پیشنهادی جهت ارتقاء سازوکارهای اعمال حاکمیت و در پایان نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

## ۲. مرور ادبیات تحقیق

تحقیق حاضر به لحاظ نظری مرتبط با مباحث خصوصی‌سازی است و با توجه به اهمیت موضوع خصوصی‌سازی از قانون برنامه سوم کشور تألیفات و تحقیقات متعددی در تبیین موضوع خصوصی‌سازی و راهکارهای ارتقای آن به رشته تحریر در آمده است [۳]، [۵] و اما به طور خاص تحقیق حاضر به موضوع خصوصی‌سازی خدمات عمومی مرتبط می‌گردد که در خصوص این موضوع

تحقیقات به طور محدود تری انجام گرفته است [۲۵]، [۱۴] و در بیشتر تحقیقات مذکور به نقش نهادهای تنظیم مقررات و مقررات گذاری اشاره شده است [۹]، [۵] لکن موضوع نحوه تضمین اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی خدمات عمومی و به طور خاص در بخش تولید نیروی برق مورد مطالعه و تدقیق قرار نگرفته است. در این تحقیق است با بهره‌مندی از مطالعات انجام شده در حوزه‌های خصوصی‌سازی و خصوصی‌سازی خدمات عمومی، با توجه به شرایط و ویژگی‌های خاص صنعت برق در بخش تولید برق، نحوه اعمال حاکمیت و راهکارهای آن مورد پژوهش قرار گیرد.

### ۳. ضرورت اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی تولید صنعت برق

مسئولیت دولت در تأمین برق مطمئن و پایدار ریشه در نقش و اهمیت استفاده از برق در زندگی عموم مردم دارد. امروزه برق جزء اموری تلقی می‌گردد که با تأمین آن زندگی عمومی تأمین می‌گردد و در حقوق عمومی، اموری که به منظور رفع نیازها و تأمین منافع عمومی ضرورت دارد و دولت به نحوی آنها را اداره نموده و یا بر آنها نظارت دارد [۱۲] با عنوان «خدمات عمومی» شناخته می‌شوند. دولت‌ها در رابطه با تأمین خدمات عمومی مسئولیت دارند و تأمین خدمات عمومی تا به آن جا اهمیت می‌یابد که برخی حقوقدانان حتی مشروعیت دولت‌ها را وابسته به میزان خدمات عمومی و چگونگی اجرای این خدمات یعنی قانونمند بودن آن می‌دانند [۱۱].

بدین ترتیب خدمات عمومی باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل شود؛ زیرا وجود آن برای تحقق و توسعه همبستگی اجتماعی ضروری بوده و طبیعت آن به گونه‌ای است که تأمین آن به طور شایسته فقط به وسیله دولت ممکن و میسر است [۱۰]. بخش‌های نظیر تأمین و توزیع آب، برق، گاز، مخابرات و پست به عنوان خدمات عمومی تلقی می‌شوند [۲۵].

بر اساس حقوق اداری در ارائه خدمات عمومی، می‌بایست اصولی رعایت گردد که در قانون اساسی، نیز به این اصول اشاره شده است. رعایت این اصول حتی پس از انجام خصوصی‌سازی نیز باید از سوی دولت تنظیم و تضمین گردد. اصل برابری و عدم تبعیض، استمرار خدمات، سازگاری و تقدم در ارایه

خدمات عمومی از اصول حاکم بر خدمات عمومی است [۷]. به طور خلاصه مروری بر اصول مذکور می‌نماییم:

۱. اصل برابری و عدم تبعیض: در اصول ۱۹، ۳، ۲۰، ۲۹، ۳۴، ۴۳ از قانون اساسی به این اصل اشاره دارد. بر این اساس مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ و نژاد و زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.

۲. اصل تداوم و استمرار: رفع بدون وقفه تأمین نیاز به خدمات عمومی و تعطیل بردار نبودن آن با زندگی مردم رابطه تنگاتنگی دارد و رعایت این اصل اجتناب ناپذیر است. این اصل تکلیفی را متوجه مقامات عمومی و اداری می‌نماید که به موجب آن باید تداوم خدمات به نحو مناسبی تضمین گردد [۱۸].

۳. اصل انطباق (سازگاری): با توجه به تغییر در نیازهای عمومی با روند توسعه علم و تکنولوژی، خدمات عمومی نیز باید خود را منطبق و سازگار با آن نماید تا بتواند پاسخگوی نیازهای عمومی باشد. به طور مثال با تحولات صنعتی امروزه دیگر نمی‌توان از وسایل غیر موتوری در حمل و نقل عمومی استفاده نمود. این اصل را می‌توان از اصول ۲ و ۲۸ و ۴۳ قانون اساسی استنباط نمود.

۴. اصل تقدم: این اصل مقرر می‌دارد که اگر تعارضی میان منافع خصوصی و منافع عمومی در جهت ارائه خدمات عمومی رخ دهد، حق تقدم با امور عمومی است. در قانون اساسی وجود مفاهیمی مانند حقوق عمومی (اصل ۲۴)، مصالح عمومی (اصل ۲۸) و تقدم منافع عمومی (اصل ۴۰) بیانگر اهمیت و تقدم خدمات عمومی بر منافع بخش خصوصی است. البته با خصوصی‌سازی خدمات عمومی این تقدم باید به نحوی تنظیم شود که در صورت هر گونه اعمال هزینه اضافی و پیش بینی نشده بر بخش خصوصی، جبران بار مالی و هزینه‌های آن نیز برای بخش خصوصی به نحو مناسب مورد پیش بینی قرار گیرد.

این اصول در حقوق خارجی نظیر فرانسه، کانادا، انگلستان و آمریکا نیز با عنوان اصول خدمات عمومی، مواردی را همچون مسئولیت پذیری، استمرار، برابری، بیطرفی و عدالت شامل می‌شود [۲۴].

بر همین اساس در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی نیز، تأمین نیرو (تولید برق تا انتقال و توزیع آن به مشترکین) از وظایف دولت بر شمرده شده است و برای تحقق این هدف، تضمین تولید برق (بخش نیروگاهی صنعت برق)، بر عهده دولت است و قوانین متعدد خاص صنعت برق که در حال حاضر قابل

استناد و لازم الاجراء می‌باشند بر نقش دولت در تأمین و تولید برق مطمئن و پایدار به مشترکین برق تصریح دارد.<sup>۱</sup>

بر این اساس اداره بخش تولید برق پس از طی فرآیند واگذاری به بخش خصوصی را نمی‌توان همچون واحدهای تولیدی و تجاری کاملاً خصوصی دانست و این بخش ناگزیر از اعمال حاکمیت دولت به منظور تضمین تولید و عرضه برق به طور مطمئن و پایدار به مشترکین برق می‌باشند.

#### ۴. ارزیابی وضعیت موجود روش‌های حقوقی اعمال حاکمیت بر نیروگاه‌های خصوصی

با واگذاری نیروگاه‌های کشور در برنامه خصوصی‌سازی صنعت برق در بخش تولید، اعمال حاکمیت دولت که قبلاً از طریق مالکیت دولتی انجام می‌پذیرفت جای خود را به روش‌های قانونی و قراردادی زیر داده است که در این تحقیق هریک به طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

##### ۴-۱. شروط مندرج در قراردادهای واگذاری

یکی از ابرزهای اعمال حاکمیت بر نیروگاه‌های واگذار شده به بخش خصوصی، شرایط مندرج در قراردادهای واگذاری و پیوست‌های آن است که در چهارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تنظیم می‌گردد و سازمان خصوصی‌سازی به عنوان فروشنده (به نمایندگی از دولت) و بخش خصوصی به عنوان خریدار است. در پیوست فنی قراردادهای مذکور در تیپ مربوط به قرارداد واگذاری نیروگاه‌ها، خریدار نیروگاه در موارد متعددی متعهد به رعایت مقررات قانون سازمان برق ایران، دستورات دیسپاچینگ ملی، رعایت دستورالعمل‌های بهره‌برداری وزارت نیرو در ارتباط با نیروگاه‌ها، انجام بیمه تأسیسات نیروگاهی، اخذ پروانه بهره‌برداری از نیروگاه، عدم واگذاری زمین یا تأسیسات نیروگاه بدون موافقت وزارت نیرو شده است.<sup>۲</sup>

۱. قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶، قانون تأسیس وزارت نیرو ۱۳۵۳.

۲. رجوع شود به پایگاه اینترنتی سازمان خصوصی‌سازی، مقررات مرتبط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مصوبات هیات واگذاری: (https://ipo.ir/index.jsp?fkeyid=&siteid=1&pageid=556).

همچنین در قرارداد موصوف مفاد دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری مصوب هیات واگذاری سازمان خصوصی‌سازی<sup>۱</sup> نیز به عنوان تعهدات خریدار درج شده و سازمان خصوصی‌سازی بر ترکیب سهامداران و اعضای هیات مدیره، تغییرات اساسنامه و سرمایه، خرید و یا فروش دارائی‌های ثابت و معاملات شرکت نظارت می‌نماید و در صورت تخلف از شرایط پیش بینی شده خسارات و اقدامات تنبیهی نظیر اعمال جریمه تا ۵ درصد ثمن معامله، افزایش سود فروش اقساطی، لغو اعطای تخفیف، رد اهلیت خریدار در خرید سهام از سازمان خصوصی‌سازی پیش بینی شده است.

**تحلیل و بررسی:** هر چند که شرایط و تعهدات خریدار در هر دو بخش مورد اشاره در قرارداد (پیوست فنی و دستورالعمل نظارت پس از واگذاری) موارد مهمی را پیش بینی نموده است، اما درج این شرایط در ذیل یک قرارداد نمی‌تواند به‌تنهایی کافی و مفید برای اعمال حاکمیت و تضمین تداوم تأمین و تولید نیروی برق باشد، زیرا قدرت و نیرویی که مفاد شرط به مشروط له آن می‌دهد که به تعبیر حقوقی از آن به ضمانت اجرای شرط و تعهد در قرارداد تعبیر می‌گردد مطابق ماده ۲۳۷ قانون مدنی در شرط فعل، الزام متعهد به انجام شرط است که در صورت تخلف، متعهدله می‌تواند به حاکم رجوع نموده و تقاضای اجبار متعهد به وفا شرط را بنماید. حال این پرسش مطرح می‌گردد که آیا عدم رعایت دستورات حاکمیتی وزارت نیرو همچون دستورات دیسپاچینگ ملی و دستورالعمل‌های بهره‌برداری وزارت نیرو در ارتباط با نیروگاه‌ها را باید در قالب تخلف از شرط ضمن العقد قرارداد واگذاری تحلیل نمود؟ و وزارت نیرو برای الزام خریدار نیروگاه به رعایت دستورات خود در تولید مطمئن و پایدار انرژی برق و رعایت مقررات و دستورات حاکمیتی باید از طریق محاکم دادگستری متعهد را اجبار به ایفاء تعهد نماید؟

پاسخ منفی است، چرا که نمی‌توان اعمال حاکمیت وزارت نیرو در تولید برق را که امری فوری و مستمر و ضروری است به طی فرآیندهای طولانی دادرسی‌های قضایی موکول نمود که در صورت حصول موفقیت در پرونده قضایی هم نتیجه چیزی جز اجبار موردی متعهد به ایفاء تعهد خود نخواهد بود. بر این اساس شروط مندرج در قرارداد واگذاری نیروگاه‌ها نمی‌توانند جایگزین مطمئن برای اعمال حاکمیت وزارت نیرو پس از واگذاری مالکیت باشند و از قدرت و ضمانت اجرایی کافی برای

۱. مصوبه شماره ۸۹/۲/۱۴۳/هـ مورخ ۱۳۸۹/۵/۱۷ هیات واگذاری سازمان خصوصی‌سازی.

اعمال حاکمیت برخوردار نیستند. به دیگر سخن اعمال حاکمیت باید با استفاده از ابزارهای حقوق عمومی و تفوق دولت بر اراده بخش خصوصی انجام پذیرد و الزام به اجرای تعهدات قراردادی از جنبه حقوق خصوصی نمی‌تواند تضمینی برای اعمال حاکمیت وزارت نیرو قلمداد گردد.

#### ۴-۲. پروانه‌های تولید برق

در حال حاضر یکی از مهمترین روش‌هایی که وزارت نیرو به منظور اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی تولید برق به کار می‌بندد، صدور پروانه تولید و استناد به شرایط و مفاد آن با استناد به مواد ۵ و ۶ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶ است. مطابق تبصره ۲ ماده ۶ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶: «منظور از پروانه در این قانون اجازه نامه‌ای است که از طرف وزات آب و برق به منظور ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات تولید، انتقال، توزیع و فروش نیروی برق طبق شرایط معین صادر می‌گردد».

صدور پروانه یکی از انواع مقررات‌گذاری<sup>۱</sup> است که از سوی حاکمیت یا نهادهای تنظیم مقررات اعمال می‌گردد و به آن مقررات‌گذاری ورود نیز گفته می‌شود. «صدور مجوز یا پروانه را می‌توان ابزار محوری در مقررات‌گذاری ورود دانست که در قالب سند عمومی برای فعالیت بنگاه متقاضی ورود صادر می‌شود و به موجب آن شرایط و نحوه اداره بنگاه خدمات عمومی تعیین می‌شود» [۲۱].

به بیانی دیگر، منظور از مقررات‌گذاری ورود پیش بینی الزامات و شرایط و صلاحیت‌هایی است که بخش خصوصی می‌بایست برای ورود به خدمات عمومی مشخص نظیر بخش تولید صنعت برق واجد آن بوده و در طول دوره فعالیت نیز آن شرایط را حفظ نماید. «این موضوع با توجه به ویژگی‌های خدمت عمومی حائز اهمیت است چرا که از یک سو دغدغه‌های کارآمدی بنگاهی که قصد ورود به بازار خدمات عمومی را دارد باید مورد توجه قرار گیرد و از سوی دیگر امکان زیان ده شدن بنگاهی که وارد شده است را نیز باید در نظر داشت چرا که در این نوع بازارها منابع و فرصت‌های محدودی وجود دارد» [۲۲]. از این رو مقررات‌گذاری ورود نه فقط بر اساس رقابت صرف، بلکه باید بر اساس نیازهای صنعت در محدوده جغرافیایی خدمات و صلاحیت دریافت کنندگان مجوز انجام پذیرد.

---

1. Regulatory

در همین چهارچوب پروانه تولید (در مرحله ساخت و بهره‌برداری از نیروگاه) از سوی وزارت نیرو با پیش بینی شرایطی مشخص (چه در مرحله ساخت نیروگاهی همچون مجوزهای صادره در احداث نیروگاه‌های مولدهای مقیاس کوچک و یا تجدیدپذیر و چه در مرحله بهره‌برداری از نیروگاه‌های آماده بهره‌برداری) به منظور اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی فعال در بخش تولید برق صادر می‌گردد.

**تحلیل و بررسی:** به منظور بررسی جایگاه و کارکرد پروانه در تضمین اعمال حاکمیت وزارت نیرو بر بخش خصوصی تولید، می‌بایست نخست ظرفیت قانونی مورد استناد وزارت نیرو و سپس ضمانت اجرا و شرایط مندرج در آن مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.

وزارت نیرو پروانه‌های بخش تولید را با استناد به مواد ۵ و ۶ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶ صادر می‌نماید. مطابق ماده ۵ قانون سازمان برق ایران: «از تاریخی که وزارت نیرو برای هر منطقه اعلام می‌نماید هیچ شخصی اعم از حقیقی و حقوقی نمی‌تواند بدون موافقت و کسب پروانه از وزارت نیرو در توسعه یا ایجاد و بهره‌برداری تأسیسات تولید و انتقال و توزیع نیروی برق... اقدام نماید و در صورت تخلف وزارت نیرو می‌تواند از شروع یا ادامه کار جلوگیری نماید...» به تصریح ماده مذکور، اختیار صدور پروانه در زمینه‌های توسعه، ایجاد و احداث و بهره‌برداری در بخش‌های تولید انتقال و توزیع برق در اختیار وزارت نیرو است و به موجب ذیل ماده موصوف در صورت تخلف اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر شروع فعالیت بدون کسب موافقت و کسب پروانه، وزارت نیرو می‌تواند با همکاری مقامات انتظامی از شروع یا ادامه کار جلوگیری نماید.

علاوه بر ماده مذکور در پروانه‌های صادره وزارت نیرو، به ماده ۶ قانون سازمان برق نیز استناد شده و تصور گردیده است که ضمانت اجرای مذکور در این ماده نیز کماکان برای وزارت نیرو قابل استناد و معتبر است. در ماده مذکور مقرر گردیده است که در صورت عدم درخواست پروانه از سوی موسسات برق در مهلت و یا عدم رعایت دستورات وزارت نیرو، وزارت نیرو این اختیار را دارد تا کلیه تأسیسات و ابنیه مربوط را با حضور دادستان محل یا نماینده او تحت اختیار گرفته و آنها را تا مدت دو سال به صورت امانی اداره و پس از پایان مدت آن را به اشخاص ثالث بفروشد برساند.

اما چنین برداشتی از قانون مذکور و استناد به آن در پروانه‌های صادره صحیح نیست و نمی‌توان ضمانت اجرای مذکور را کماکان در اختیار وزارت نیرو دانست چرا که مطابق نص صدر ماده ۶ قانون سازمان برق، این ماده ناظر به «موسسات برق موجود» در زمان تصویب قانون (۱۳۴۶) و به منظور

نظام‌مند نمودن مؤسسات کوچک خصوصی تولید و توزیع برق در آن زمان بوده است و در حال حاضر اثری از این مؤسسات وجود ندارد و لذا اجرای ماده مذکور در حال حاضر موضوعیتی ندارد. علاوه بر این ماده مذکور در مقام محدود کردن اختیارات مالک در اداره دارائی و اموال خود می‌باشد و بر خلاف اصل تسلیط ( ماده ۳۰ قانون مدنی) است و لذا می‌بایست در حوزه نص و به طور مضیق تفسیر شود و تسری ضمانت اجرای مندرج به مذکور به غیر از موسساتی که به آنها تصریح شده است فاقد مبنای قانونی است. نتیجه آنکه تنها ضمانت اجراء وزارت نیرو در پروانه‌های صادره به منظور اعمال حاکمیت و تضمین تداوم تولید برق مطمئن و پایدار، همان اعمال ماده ۵ قانون سازمان برق یعنی جلوگیری از شروع یا ادامه کار تولید کنندگان برق بخش خصوصی است. ضمانت اجرایی که نمی‌تواند در صورت تخلف بخش خصوصی تداوم تولید برق را تضمین نماید و صرفاً می‌تواند از ادامه کار نیروگاه جلوگیری نماید.

#### ۳-۴. هیات تنظیم بازار برق

هیات تنظیم بازار برق در چهارچوب آیین‌نامه تعیین روش، نرخ و شرایط خرید و فروش برق در شبکه کشور مورخ ۱۳۸۲/۶/۳ مصوب وزیر وقت نیرو تشکیل گردید و متعاقب آن در سال ۱۳۸۴ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه کشور جایگزین آن شد. این هیات از نظر ساختاری در بدنه وزارت نیرو و زیر مجموعه دفتر خصوصی‌سازی وزارت نیرو قرار دارد و احکام اعضای آن توسط وزیر نیرو صادر می‌گردد و با عنایت به اختیارات وزارت نیرو در قوانین خاص صنعت برق نظیر قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶ و قانون تأسیس وزارت نیرو ۱۳۵۳ عمل می‌نماید. بر این اساس اختیارات این هیات را می‌توان صرفاً و حداکثر در چهارچوب اختیارات وزیر نیرو مطابق مقررات مذکور دانست.

**تحلیل و بررسی:** از منظر تضمین اعمال حاکمیت وزارت نیرو بر بخش خصوصی تولید، وضعیت کنونی هیات تنظیم بازار برق چه از نظر مقررات تشکیل و چه از منظر حدود اختیارات قانونی و دامنه فعالیت متناسب نیست. چرا که نهاد کنونی هیات تنظیم بازار برق از جایگاه قانونی مستحکمی برخوردار نمی‌باشد و اساس تشکیل آن به آیین‌نامه مصوب وزیر نیرو بازمی‌گردد [۱۳] و بر همین اساس مصوبات آن نیز در چهارچوب آیین‌نامه مصوب وزیر اعتبار و قدرت اجرایی خواهد داشت، لذا تصمیماتی که ناظر به محدود نمودن مالکیت بخش خصوصی نظیر الزام به تولید تا سقف معین و یا در اختیار گرفتن نیروگاه بخش خصوصی به منظور تداوم تولید باشد از آن جهت که قانونی خاصی از آن پشتیبانی

نمی‌کند، عملاً نفوذ و قابلیت اجرایی نخواهند داشت. از این رو حاکمیت ابزارهای کافی را برای تضمین تداوم تولید و اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی خود به نحوی که به تضمین اصل استمرار و تداوم ارائه خدمات بینجامد ندارد.

همچنین هیات تنظیم بازار برق از آن جهت که نهاد مستقل مقررات گذاری محسوب نمی‌گردد می‌توان گفت در حال حاضر در صنعت برق یک نهاد تنظیم مقررات با تعاریف استاندارد وجود ندارد هرچند که در عین حال اکثر وظایف رگولاتوری از سوی آن در حال انجام است [۱۳].

## ۵. راهکارهای پیشنهادی جهت ارتقاء سازوکارهای اعمال حاکمیت

### ۵-۱. تصویب قوانین جدید

در قسمت تحلیل و بررسی بند ب-۴ این مقاله بیان گردید که امروزه دیگر ضمانت اجرای مذکور در ماده ۶ قانون سازمان برق مندرج در پروانه‌های صادره وزارت نیرو برای بخش خصوصی تولید برق موضوعیت ندارد و ماده مذکور ناظر به «موسسات موجود» در زمان تصویب قانون است. از این جهت در نظام قانونی موجود، دولت ابزاری برای ورود به حوزه مالکیت خصوصی جهت تضمین تداوم تولید برق ندارد. بنابراین به نظر می‌رسد هر چند که به اصل احترام به مالکیت خصوصی در اصول ۴ و ۴۷ قانون اساسی و مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی اشاره گردیده است، لکن به جهت تفوق حقوق عمومی بر حقوق مالکیت اشخاص و نیز اعمال قاعده لاضرر<sup>۱</sup>، تحدید مالکیت خصوصی در راستای منافع و مصالح عمومی نیز پذیرفته شده است و مثال‌های متعدد تقنینی همچون لایحه قانونی خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی مصوب ۱۳۵۸ و نظایر آن در این خصوص قابل مشاهده است.

در این ارتباط باید به چند نکته توجه داشت اول اینکه: با توجه به اصول قانونی برشمرده شده در رابطه با احترام به مالکیت خصوصی، تحدید مالکیت خصوصی لزوماً می‌بایست از طریق قانون (در معنای خاص) انجام پذیرد و مراجع دیگر در تصویب مقررات همچون هیات وزیران و یا وزارت نیرو چنین صلاحیتی را ندارند. دوم اینکه: ارائه لایحه پیشنهادی از سوی دولت در این خصوص باید مشتمل

۱. اصل ۴۰ قانون اساسی: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قراردهد».

بر شرایط و محدوده مشخص و نحوه دقیق فرآیند ورود حاکمیت به حوزه مالکیت خصوصی بخش تولید برق باشد - که چهارچوب آن بر اساس سیاست‌های وزارت نیرو مشخص می‌گردد - و این امر با هدف حفظ منافع عمومی و در راستای تضمین تولید برق در موارد ضرورت صورت پذیرد. همچنین در ورود به دارایی بخش خصوصی به منظور اداره اموال تا حد امکان کمترین آسیب به دارایی بخش خصوصی وارد آید و سازوکار اداره اموال، دوره آن، نحوه استرداد و یا فروش مشخص شود.

از دیگر موارد اصلاح نظام قانونی به منظور ارتقاء ساز و کار اعمال حاکمیت می‌توان به اصلاح نظام قانونی انحلال و ورشکستگی شرکت‌های خصوصی تولید کننده برق اشاره نمود به نحوی که موارد انحلال و ورشکستگی تحت نظام خاص قانونی قرار گیرد. زیرا پیروی شرکت‌های مذکور از مقررات قانون تجارت در موضوع انحلال و ورشکستگی، ادامه فعالیت شرکت‌های مذکور را در موارد متعددی با مخاطره مواجه خواهد نمود [۱۵].

## ۲-۵. تشکیل نهاد تنظیم مقررات

از خلاءهای مهم موجود در نظام اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی تولید برق، نبود نهاد تنظیم مقررات مستقل و امر مقررات گذاری بر این بخش است. در این خصوص ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مقرر داشته است: «شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی<sup>۱</sup> است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم کننده بخشی واگذار نماید».

منظور از نهادهای تنظیم مقررات، نقش آفرینان کلیدی می‌باشند که دارای قدرت واقعی تنظیم‌گری هستند این نهادها عبارتند از وزارتخانه‌ها، نمایندگی‌های مستقل تنظیم گر و مقامات رقابت [۲۳] و مهمترین نقشی که برای نهادهای تنظیم مقررات ذکر شده است، گسترش و توسعه بازارهای رقابتی در صنایعی است که تحت نظارت این نهادها هستند. این نقش، اصلی ترین دلیل ایجاد نهادهای مقرراتگذار مستقل به شمار می آید [۹].

---

1. Natural Monopoly

هر چند که در ماده مذکور پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی در رابطه با بازار انحصار طبیعی تصریح شده است، اما کارکرد این نهاد در بازار رقابتی نیز موضوعیت دارد. برای تبیین این موضوع ابتدائاً پدیده انحصار طبیعی و رقابت مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

منظور از «انحصار طبیعی» نوع خاصی از انحصار است و گاهی اتفاق می‌افتد که برای جامعه، تولید توسط یک شرکت کم هزینه تر از تولید توسط چند یا چندین شرکت باشد. این وضعیت به طور معمول هنگامی اتفاق می‌افتد که هزینه‌های ثابت، یعنی هزینه‌هایی که صرف نظر از سطح تولید ثابت است، ارتباط تنگاتنگی با تقاضا دارد [۲۸].

بند ۱۳ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی انحصار طبیعی را این‌گونه تعریف نموده است: «وضعیتی از بازار که یک بنگاه به دللیلی نزولی بودن هزینه متوسط، می‌تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد». به طور مثال با توجه به اینکه احداث شبکه‌های عمومی گسترده توزیع نیروی برق مستلزم سرمایه‌گذاری عظیم اولیه است، هرگاه امر خصوصی‌سازی در بخش شبکه‌های توزیع نیروی برق صورت پذیرد مالک خصوصی شبکه به طور انحصاری بازار را در دست می‌گیرد و کسی توان رقابت با آن را ندارد.

از این رو انحصارات طبیعی یا مانند اکثر کشورهای اروپایی در اختیار دولت قرار گرفته‌اند، یا مانند آمریکا به شدت تابع مقررات گذاری دولت قرار گرفته‌اند. در حالت اخیر، مقررات گذاری شامل ممانعت از ورود بازار و اعمال مقررات قیمت است که تخصیص کارآمد را ارتقاء می‌دهد. از جمله شرکت‌هایی که ویژگی انحصار طبیعی دارند راه آهن، توزیع برق، خطوط لوله گاز و نفت و مخابرات و توزیع آب آشامیدنی است [۲۶].

با مطالعه در حوزه‌های فعالیت صنعت برق صنعت برق و مؤلفه‌های آن، بخش از صنعت رقابتی و جزئی دیگر آن انحصار طبیعی است. خدمات انتقال نیرو (شبکه‌های برق) بیشتر مواقع انحصار طبیعی است حال آنکه تولید برق و عرضه آن در سطح خرده فروشی می‌تواند غیر انحصاری باشد [۱۶]. بر این اساس اختیارات نهاد تنظیم مقررات نیز در صنعت برق باید همه این حوزه‌ها (بخش انحصاری و بخش رقابتی) را در برگیرد از این رو هیات وزیران به صراحت طی بند ۶ مصوبه شماره ۱۹۲۴۳۷/ت ۵۰۳۹۳ هـ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ تأسیس چنین نهادی را با اختیارات مذکور در حوزه رقابتی (تولید برق) و انحصاری

(توزیع) به وزارت نیرو تکلیف نموده است. هیات وزیران طی بند مذکور مقرر داشته است: «به منظور حصول اطمینان از تنظیم مقررات و پایش لازم در بخش‌های انحصاری و همچنین حفظ و تقویت رقابت در بخش‌های رقابتی، وزارت نیرو مکلف است حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب نامه، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده مقررات بخش برق را به منظور طی مراحل قانونی، تدوی و در اختیار شورای رقابت قرار دهد». اما تا کنون نهاد مذکور با ترتیباتی که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در نظر گرفته است و تصویب نامه هیات وزیران نیز به آن اشاره دارد در صنعت برق تشکیل نشده است.

### ۳-۵. مقررات گذاری

به طور کلی مقررات گذاری می تواند به عنوان تمام روش‌هایی تعریف شود که به وسیله آنها دولت با ابزارهای اداری یا قانونگذاری (و به ویژه با وضع مقررات اداری، آیین نامه‌ها و استانداردها از سوی سازمانهای اداری و موسسات عمومی) در اقتصاد مداخله می کند تا رفتار بازیگران بازار را کنترل و تنظیم کند [۱۷].

به عبارت دیگر، مقررات گذاری گونه‌ای قانونگذاری است که با هدف تاثیرگذاری بر رفتار بخش خصوصی و تصمیم‌های وی در بازار اعمال می‌شود که البته دارای ضمانت اجرایی از سوی دولت نیز می‌باشد که از جمله کارکردهای آن می‌توان به: استانداردگذاری در بازار، قیمت‌گذاری، تقسیم منابع کمیاب در بازار، رفع اختلاف و داوری بین بازیگران بازار اشاره نمود که در تعاریف جدید در حیطه تنظیم مقررات جای می‌گیرد [۱۶].

از کارکردهای مقررات گذاری می‌توان به مقررات گذاری ورود، خروج، قیمت و کیفیت اشاره نمود: **مقررات گذاری ورود:** همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد در مقررات گذاری ورود الزاماتی است که برای ورود بخش خصوصی به یک بازار فعالیت ( نظیر تولید نیروی برق ) مورد نظر است لحاظ می‌گردد و مقررات گذاری در این کارکرد نه بر اساس رقابت صرف، بلکه بر اساس نیازهای صنعت نسبت به اعطای مجوز اقدام می‌نماید.

ابزار محوری در مقررات گذاری ورود صدور مجوز یا پروانه است. به عبارت دیگر مجوزها اجازه ارائه خدمات و بهره‌برداری از منابع را به دارنده آن می‌دهند و معمولاً قواعد و شرایط این مجوز و تعهدات اپراتور را تعریف می‌کنند [۱۶].

**مقررات گذاری خروج:** منظور از مقررات گذاری خروج پیش بینی الزامات و محدودیت‌هایی جهت خروج بنگاه‌های موجود در بازاری خاص است. در بازار خدمات عمومی خروج از بازار اهمیتی مضاعف می‌یابد، چرا که ممکن است خروج از بازار تولید را کاهش داده و از این رو تأمین نیازهای عمومی با دشواری همراه گردد و این امر با اصل استمرار و تداوم خدمات عمومی که از وظایف حاکمیت است مغایرت یابد. بر همین مبنا موضوع خروج بنگاه‌ها می‌بایست تابع نظام مقرراتی خاص قرار گیرد و مقررات عمومی مربوط به انحلال ارادی شرکت‌ها و یا ورشکستگی آنها بر اساس مقررات قانون تجارت در این خصوص قابل اعمال نیست [۱۵].

به همین دلیل در کشورهای اروپایی به تقلید از اروپا در شیوه سنتی برخورد با مساله ورشکستگی تجدید نظر شده و با آن به عنوان مساله مربوط به نظم عمومی برخورد می‌شود [۱].

**مقررات گذاری قیمت:** هدف اولیه از مقررات‌گذاری قیمت حمایت از حقوق مصرف کننده و تضمین دسترسی همه مردم به خدمات عمومی است در کنار این هدف باید هزینه‌های بنگاه و سود متعارف آن نیز در نظر گرفته شود چرا که در هر شیوه قیمت‌گذاری یکی از اهداف اصلی، تأمین و تضمین درآمد کافی برای اپراتورها و سرمایه‌گذاران است [۱۶] و مقررات‌گذاران نمی‌توانند قیمت‌ها را آن چنان پایین تعیین نمایند که بنگاه اقتصادی نتواند هزینه‌های معقول برای ارائه خدمت را جبران نماید [۲۰] لذا در بازار خدمات عمومی شیوهی قیمت‌گذاری باید تلفیقی از قیمت‌گذاری تقاضا محور و هزینه محور باشد یعنی هم به جنبه اجتماعی و ارتباط خدمات با نیازهای عمومی توجه شود و هم به جنبه اقتصادی و بازاری آنها و در نهایت بسته به موقعیت کیفیت کمیت و زمان، قیمت‌ها می‌بایست به طور مناسب تعدیل گردند.

**مقررات گذاری کیفیت:** یکی از مهمترین اهداف مقررات‌گذاری در بازار خصوصی‌سازی شده خدمات عمومی تضمین حداقلی کیفیت برای این خدمات است که در تمامی فرآیندهای خدمات عمومی باید رعایت شود [۲۷]. البته تنظیم کیفیت به مراتب سخت از تنظیم قیمت می‌باشد و پس از تنظیم تعرفه‌ها مهمترین وظیفه سازمان مقررات‌گذار تعیین حداقل کیفیت خدمات بنگاه‌هایی است در بخش نظارت سازمان مقررات‌گذار فعالیت می‌کنند [۱۶] بنابراین برخورداری از حداقل استانداردهای لازم خدمات عمومی، از جمله تعهدات شرکت‌های خصوصی خدمات عمومی است [۲۵].

به طور کلی تدوین استانداردها و یا ضوابط فنی مصوب را می‌توان از شرایط و ویژگی‌هایی در نظر گرفت که برای تولید ایمن و بی‌عیب یک محصول نظیر برق جهت عرضه به بازار ضروری است در مقررات گذاری کیفیت که با هدف حمایت از مصرف کننده و حتی افزایش قدرت اعمال می‌شود، استانداردهای مشخصی برای تولید و توزیع در نظر گرفته می‌شود و صنعت تحت تنظیم ملزم به تدوین استانداردهای مربوطه خواهد بود.

مقررات گذاری با استفاده از کارکردهایی که بر شمرده شد علاوه بر آنکه در جهت اعمال حاکمیت دولت و پاسداری از اصول خدمات عمومی گام بر می‌دارد می‌کوشد تا حقوق مصرف کنندگان نیز رعایت شود و در عین حال در بازارهایی نظیر تولید برق که از یک رقابت کامل برخوردار نیستند تلاش می‌نماید تا از پدیده نارسایی یا شکست بازار<sup>۱</sup> جلوگیری شود. توضیح اینکه وظیفه تأمین رقابت در بازار از وظایف اصلی و اولیه نهادهای مقررات گذار و از کارکردهای اصلی این نهادهاست» [۹]. لکن «سازوکار بازار گرچه نظامی را برای تخصیص و توزیع بسیاری کالاها و خدمات تأمین می‌کند اما در شرایطی ممکن است همه کالاها و خدمات مورد نیاز را تأمین نکند یا به نحوی تأمین کند که بر جامعه به طور کلی اثر سوء داشته باشد که اقتصاددانان این وضعیت را شکست بازار می‌نامند...» [۲] اهمیت پدیده شکست بازار در لزوم مقررات گذاری به حدی است که بعضی معتقدند: «ایجاد نهادهای تنظیم گر تنها زمانی از لحاظ اقتصادی موجه است که یکی از موارد شکست بازار به نحوی بروز کند...» [۴].

منظور از نارسایی یا شکست بازار، شرایطی است «...که در آن اقتصاد مبتنی بر بازار نمی‌تواند منابع را به نحو بهینه و آن طور که باید و شاید به بخش‌های مختلف اختصاص دهد» [۱۷]. به عبارتی علیرغم مطلوبیت نظام عرضه و تقاضای بازار و اقتصاد آزاد، ممکن است در شرایطی خاص و مخصوصاً در مورد کالاها و خدماتی خاص، نظام عرضه و تقاضا نتواند اهداف اقتصادی را تأمین نماید.

در واقع اگر یک صنعت یا بخشی از یک صنعت، ویژگی‌های خاصی نظیر وجود بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس، عدم امکان (یا امکان ضعیف) ذخیره سازی کالا، نیاز به سرمایه بالا برای آغاز فعالیت و

## 1. Market failure

جز اینها داشته باشد، ایجاد بازار رقابتی تضعیف و یا غیرممکن خواهد شد. بدین روی با وجود این ویژگی‌ها حتی در صورت تشکیل بازار احتمال بروز پدیده شکست بازار وجود دارد [۸].

در این شرایط دولت موظف است جهت تکمیل نقایص بازار و هدایت آن به سمت اهداف اقتصادی، سیاستگذاری کرده و با مکانیسم‌هایی به اعمال کنترل و هدایت اقتصادی بازار بپردازد. به این ترتیب وجود شرایط نارسایی بازار یکی از توجیحات عمده مداخله دولت در اقتصاد از طریق مقررات‌گذاری است. فلذا «هدف از مقررات‌گذاری اقتصادی، اغلب اصلاح عدم تعادل‌هایی است که ممکن است در نتیجه عملکرد نیروهای بازار حاصل شود [۱۷].

پدیده شکست بازار که مقررات‌گذاری در صدد جلوگیری از آن است به ویژه در بخش مهمی از خدمات عمومی یعنی انرژی همچون برق و گاز محتمل است و تعامل صرف میان تولید کنندگان و مصرف کنندگان در بازارهای انرژی، ممکن است پیامدهایی به بار آورد که برای منافع عمومی نامطلوب باشد [۲۹]. چرا که اولاً این بازارها به‌اندازه کافی بر روی امنیت عرضه انرژی سرمایه‌گذاری نمی‌کنند و «در ادبیات اقتصادی مهمترین دلیل شکست بازار در صنایع زیرساختی ساختار هزینه این نوع صنایع است، که همان انحصار طبیعی را موجب می‌شود (همچون آب، برق، گاز، مخابرات) و مسئله وجود هزینه‌های اولیه بالا برای ورود به بازار این گونه صنایع باعث می‌شود تا تهدیدی ناشی از ورود رقبا وجود نداشته باشد» [۱۶].

حال آنکه امنیت عرضه انرژی با توجه به آنکه کالایی عمومی است، امری ضروری است و «...اگر بالا بودن هزینه‌های مبادله را عامل اصلی انواع شکست بازار یا عدم ایجاد بازار بدانیم، مقررات‌گذاری رویکردی است که به دولت امکان کاهش هزینه‌های مبادله را می‌دهد و در نتیجه، کارآمدی بازار را تقویت می‌کند» [۱۹]. ثانیاً این بازارها به منافع کوتاه مدت خود می‌اندیشند و قادر به پیش بینی روند قیمت‌ها در آینده نیستند و در برنامه سرمایه‌گذاری آسیب می‌بینند. لذا مقررات‌گذاری تلاش می‌نماید تا از طریق وضع و تصویب قوانین ضد انحصار، عملکرد بازار را از طریق نظارت بر ایجاد موقعیت‌های قدرت اقتصادی و ممنوعیت توافقات محدودکننده رقابت یا مجازات سوءاستفاده از آن تقویت نماید [۲۶].

## ۶. نتیجه گیری

گسترش امر خصوصی سازی در حوزه تولید برق با توجه به الزامات قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و چشم انداز قانونی واگذاری به بخش خصوصی تا ۸۰ درصد از فعالیت های تولید برق کشور، لزوم بازنگری در قوانین و مقررات حوزه برق با هدف تضمین اعمال حاکمیت دولت و پاسداری از اصول خدمات عمومی بر بخش خصوصی تولید برق و به عنوان فرآیندهای مکمل در برنامه خصوصی سازی صنعت برق را اجتناب ناپذیر می نماید و آنچه که ضرورت این امر را بیشتر نشان می دهد کاستی ها و نارسایی های موجود در نظام حقوقی اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی تولید نیروی برق است.

پیش بینی ضمانت اجرای قانونی کافی برای اعمال حاکمیت دولت بر بخش خصوصی تولید برق و تضمین تداوم تولید و اطمینان از اجرای اصول خدمات عمومی و نیز تشکیل نهاد مستقل تنظیم مقررات با اختیارات قانونی تصریح شده همراه با ضمانت اجرای متناسب را می توان از موارد مورد نیاز در اصلاح نظام حقوقی اعمال حاکمیت بر بخش خصوصی تولید نیروی برق به شمار آورد.

## منابع

- [۱] تازیکی نژاد، علی (۱۳۸۷) " قوانین مکمل در برنامه خصوصی سازی ایران "، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، دوره جدید سال ششم، شماره ۱۴.
- [۲] حسونند، محسن (۱۳۸۸) " حقوق عمومی اقتصادی؛ انحصارات دولتی در ایران "، نشریه راهبرد، شماره ۵۰، سال هجدهم.
- [۳] حیدری کرد زنگنه، غلامرضا (۱۳۸۸). راهکارهای ارتقاء خصوصی سازی در ایران. تهران: پندارپارس.
- [۴] خاندوزی، سید احسان (۱۳۹۰) " الزامات دولت تنظیم گر در اقتصاد ایران "، مجلس و پژوهش، سال ۱۷، شماره ۶۴.
- [۵] رحمت الهی، حسین و مجید نجارزاده هنجنی مجید (۱۳۹۵). " مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه های خصوصی شده متولی خدمات عمومی "، فصلنامه حقوق اداری.
- [۶] رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۹). خصوصی سازی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- [۷] رضایی زاده، محمدجواد و داوود کاظمی (۱۳۹۱) " بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران "، نشریه فقه و حقوق اسلامی، دوره ۳، شماره ۵.

- [۸] زیبا، فاطمه (۱۳۸۷). "نظم بخشی و وضع مقررات اقتصادی و ارزیابی کارایی و بهره‌وری در شرکت‌های توزیع برق ایران". فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال دهم، شماره ۳۴.
- [۹] شمس، عرفان (۱۳۸۸). "نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی". فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، شماره ۱۹ و ۲۰.
- [۱۰] طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). "حقوق اداری". تهران: سمت، چاپ دوازدهم.
- [۱۱] طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). "حقوق اداری تطبیقی". تهران: سمت، چاپ دوم.
- [۱۲] عباسی، بیژن (۱۳۸۹). "حقوق اداری". تهران: نشر دادگستر، چاپ اول.
- [۱۳] مقیمی، لیلی و مهدی فرهاد خانی (۱۳۹۵). "ارزیابی قابلیت‌های ساختاری هیات تنظیم بازار برق ایران". مقاله ارائه شده در سی و یکمین کنفرانس بین‌المللی برق. تهران: پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی ([www.sid.ir](http://www.sid.ir)).
- [۱۴] نظری منتظر علی (۱۳۹۴). "حقوق و تعهدات شرکت‌های خصوصی شده در حوزه خدمات عمومی در برابر دولت"، رساله دکتری حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران.
- [۱۵] نظری منتظر علی و حسین سیمایی صراف (۱۳۹۶). "خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع نیروی برق: بایسته‌های تقنینی و حقوقی". فصلنامه پژوهش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی انرژی، سال سوم، شماره ۸.
- [۱۶] هادی فر، داوود (۱۳۸۹). "نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازگار اجرایی". تهران: عترت نو، چاپ اول.
- [۱۷] هداوند، مهدی (۱۳۸۷). "درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی"، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، شماره ۵۶.
- [۱۸] هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۸). اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، تهران: نشر خرسندی، چاپ اول.

- [19] Arrow, Kenneth (1969). *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation*.
- [20] Baldwin, R., Scott C. and C. Hood (1998). *Reader on Regulation*, Oxford University Press.
- [21] Cosmo Graham (2000). *Regulating Public Utilities, A Constitutional Approach*: Hart Publishing.
- [22] Cox Helmut (1999). "The provision of Public Services by Regulation in The General Interest or by Public Ownership", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.70, No.2.
- [23] Crew Michael (2006). *International Handbook on Economic regulation*: Edward Elgar Publishing Limited.

- [24] Dillman D.L. (1994). "*The Thatcher Agenda, the Civil Service, and Total Efficiency*", In Ali Farazmand, ed. *Handbook of Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.
- [25] Hermann Christoph and Jorg Flecker (2012). *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, First Published, New York: Routledge.
- [26] Hertog John den (1999). *General Theories of Regulation*, Economic Institute/CLAV, Utrecht University.
- [27] Matei Ani. and Enescu Elis-Bianca (2013). "*Good Local Public Administration and Performance*", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 81.
- [28] Ogus Anthony (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publisging.
- [29] Robinson C. (2004). "*Gas, Electricity and the Energy Review*", in C. Robinson (ed), *Successes and Failures in Regulating and Deregulating Utilities*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.