



دستور جلسه
عنوان: بررسی ضرورت و اهمیت تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی صنعت نفت (موضوع بند ج ماده ۴۸ قانون هفتم توسعه کشور)
مرجع طرح موضوع: فدراسیون صنعت نفت
زمان برگزاری جلسه: ۱۴۰۵/۰۲/۲۸
تعداد صفحات دستور جلسه: ۴ صفحه
شرح موضوع:
رقابت‌پذیری و شورای رقابت: شکل‌گیری بنگاه‌ها در ساختار اقتصاد خرد و جهت‌گیری صحیح کارگزاران اقتصادی و فرآیندهای عرضه و تقاضا از سیگنال‌های بازار، مستلزم وجود بازاری رقابتی و کارآمد است و چنانچه عملکرد بازار از علائم صحیح اقتصادی و ... منشاء نگرفته باشد و به دلایل مختلف، این ارتباط دو سویه مختل و غیرمنطقی شده باشد امکان عملیاتی‌شدن ابزارها و سیاست‌های اقتصادی فراهم نخواهد شد تا جایی که حتی تحقق سیاست‌هایی که ماهیت اقتصاد کلانی دارند نظیر افزایش اشتغال، کاهش تورم و رشد اقتصادی نیز بعضاً دور از دسترس خواهند ماند. رقابت‌پذیری، توانایی یک بنگاه، صنعت و یا کشور در زمینه عرضه کالا یا خدمات به یک بازار مشخص را نشان می‌دهد. همچنین رقابت‌پذیری اقتصاد در سطح ملی به معنای توانایی یک ملت در حفظ یا افزایش سهم صادرات در بازارهای جهانی و به موازات آن حفظ یا ارتقای سطح زندگی شهروندان در درازمدت است. در نقطه مقابل رقابت‌پذیری، پدیده تمرکز و انحصار قرار دارد که ماهیتاً مانع بهره‌وری و کارآمدی و بعضاً مروج فساد در اقتصادهای غیرشفاف و غیررقابتی است. به همین دلیل در بسیاری از کشورها، اصلی‌ترین راهکار مبارزه با انحصار و تبعات منفی ناشی از آن را صرفاً در استقرار نهادها و قوانین ساختاری مرتبط با توسعه رقابت‌پذیری می‌دانند. در کشور ما نیز با تلاش و پیگیری خبرگان و اقتصاددانان، و علیرغم وجود موانع ناشی از ناآشنایی سطوح مختلف تصمیم‌گیری با این مفهوم، روند عبور از پیش‌نویس اولیه در مراحل مختلف و کمیسیون‌های دولت و طرح آن در هیأت دولت تا تبدیل‌شدن آن در قالب لایحه برای ورود به مرحله تصمیم‌گیری و تصویب در مجلس شورای اسلامی، تدریجاً موضوع رقابت‌پذیری به جایگاه لازمه خود دست یافت و در نهایت لایحه تسهیل رقابت و منع انحصار در چارچوب فصل نهم سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پیشنهاد و در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ در مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب نهایی رسید و در تاریخ ۱۳۸۷/۰۴/۳۱ جهت اجرا به دولت ابلاغ گردید. با فراهم‌آمدن بستر حقوقی تشکیل شورای رقابت بعنوان تشکیلات فراقوه‌ای و جامع‌الشمول با ویژگی‌های علمی، تخصصی، حقوقی و اجرایی، اعضای شورای رقابت منصوب و اولین جلسه شورا در تاریخ ۱۳۸۸/۰۵/۰۷ تشکیل گردید. این شورا در جهت انجام وظایف قانونی خود در زمینه مبارزه علمی، ریشه‌ای و همه‌جانبه با انحصار و اعمال ناسالم و تبعیض‌آمیز یا مخل رقابت، از طریق سازوکارهای قانونی و بعضاً پیشگیرانه آغاز به کار نموده است. شورا دارای ۱۲ عضو می‌باشد که از سوی مراجعی همچون مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه، اتاق بازرگانی ایران، وزارت دارایی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و ... معرفی و منصوب می‌شوند. وظایف و اختیارات شورای رقابت:



شورای رقابت دارای اختیارات و وظایف گسترده‌ای است و به طور خلاصه، عناوین این موارد را که در مواد گوناگون قانون به آن‌ها اشاره شده است، می‌توان به نحو زیر برشمرد:

بند ۱ ماده ۵۸: تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی.

بند ۲ ماده ۵۸: ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالا و خدمات.

بند ۳ ماده ۵۸: ابلاغ دستور العمل و راهنماهای تسهیل رقابت و منع انحصار.

بند ۴ ماده ۵۸: ارائه نظر مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نظر.

بند ۵ ماده ۵۸: تصویب دستورالعمل‌های تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری.

ماده ۵۹: پیشنهاد تشکیل نهادهای تنظیم‌کننده بخشی در حوزه کالا یا خدمتی خاص و اعضای این نهادها به هیأت وزیران.

ماده ۶۲: ایفای سمت شاکی در کلیه جرایم ضد رقابتی و درخواست از دادگاه صلاحیت‌دار برای رسیدگی و جبران خسارات وارده به منافع عمومی.

بند الف ماده ۶۰: انجام بازرسی از شرکت‌ها و بنگاه‌ها برای رسیدگی به دعاوی و پرونده‌ها و صدور اجازه تفتیش و ورود به اماکن، انبارها، وسایل نقلیه، رایانه‌ها و صدور جواز بازرسی از فعالیت‌های اقتصادی، دفاتر و سایر اوراق، همچنین اختیار حضور در مجامع عمومی و جمع‌آوری اطلاعات از جمله مصوبات هیأت مدیره راساً یا از طریق اشخاص متخصص واجد صلاحیت، بنا به حکم قاضی عضو شورای رقابت.

بند ب ماده ۶۰: انجام تحقیق شامل احضار مشتکی عنه و انجام تحقیقات از او، احضار شهود و یا هر شخص حسب ضرورت و همچنین درخواست گزارش، اطلاعات و مدارک و مستندات و سوابق از اشخاص راساً یا از طریق اشخاص متخصص واجد صلاحیت، بنا به صدور حکم توسط قاضی عضو شورا.

ماده ۶۲: به‌عنوان تنها مرجع رسیدگی به رویه‌ای ضد رقابتی راساً یا بر اساس شکایت هر شخص حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل، دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، نهادهای تنظیم‌کننده بخشی، سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمان‌های غیردولتی..

در مواردی که در حوزه کالا و یا صنعت به تشخیص شورای رقابت وجود انحصار یا رویه‌های ضد رقابتی مستمر تشخیص داده می‌شود، شورای

رقابت پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به هیأت وزیران ارسال می‌نماید. در واقع رگولاتوری با هدف تنظیم بخشی خاص

ایجاد می‌شود. نهاد تنظیم‌گری یا رگولاتوری، وظیفه تنظیم مقررات مورد نیاز برای دستیابی به سیاست‌ها یا راهبردها را برعهده دارد. این مقررات در واقع نظام‌بخش روابط میان ذی‌نفعان بازار خصوصاً در مواقعی است که سازوکارهای طبیعی بازار نمی‌تواند نسبت به تخصیص منابع اقدام کند و در مرحله‌ای هم نسبت به داوری اقدام می‌کند. سه مرحله مهم در تنظیم‌گری وجود دارد که عبارتند از: قاعده‌گذاری، بهبود کیفی مقررات و مقررات‌زدایی. همچنین در خصوص تنظیم‌گری باید به اصولی توجه شود از جمله این اصول اصل لزوم تنظیم‌گری، اصل کارایی و مؤثر بودن، اصل نسبیت تنظیم‌گری، اصل شفافیت و اصل پاسخگویی می‌باشد.

چالش‌ها و مسائل پیش آمده:

۱. غلبه ملاحظات اجرایی دولت در حین اجرای قانونی تأسیس نهاد تنظیم‌گر، بدون لحاظ مؤثر نظرات بخش خصوصی (بر خلاف مواد ۲ و ۳، ۲۴ و ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)

۲. عدم رعایت مفاد ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کشور:

هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد که در این مورد خاص این اتفاق صورت نگرفته است.



۳. از دستور خارج شدن موضوع تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی صنعت نفت، در شورای رقابت (مصادق ترک فعل):

در جلسه ۴۷۴ شورای رقابت مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۸ مصوب شد: با توجه به وجود انحصارات طبیعی و قانونی در بخش‌های زیرساختی، تأمین خوراک و صنایع تأمین مواد پایه در زنجیره فعالیت‌های گسترده نفت، گاز و پتروشیمی کشور، به منظور ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش به موجب ماده ۵۹ اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع ماده ۷ قانون اصلاح قانون مذکور مصوب ۱۳۹۷ و ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت نفت، گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته... به تصویب شورای رقابت می‌رسد.

حال این سوال پیش می‌آید که بر اساس کدام گزارش و مبانی قانونی در جلسه پانصد و شانزدهم^۱ شورای رقابت مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۸ عدم نیاز به تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی نفت تشخیص داده و تصویب شد؟ آیا این عمل مصادق ترک فعل نمی‌باشد؟

سابقه بررسی موضوع در کمیته حمایت از کسب و کار

در تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۷ و در نود و هشتمین نشست کمیته حمایت از کسب و کار با موضوع پیگیری راه‌اندازی نهاد تنظیم‌گر حوزه بازیافت، صنعت برق و صنعت، نفت، گاز، پتروشیمی (اجرای احکام شورای رقابت) - مصوبه ۱۱۰ و ۱۱۵ شورا و مصوبه ۸۵ کمیته حمایت از کسب و کار توجه به قطعی بودن تصمیم شورای رقابت مبنی بر تأسیس نهادهای تنظیم‌گر سه حوزه صنعت برق، نفت، گاز، پتروشیمی و مدیریت پسماند و بازیافت مقرر شد: با توجه به جز ۱ بند ج ماده ۴۸ قانون برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران که در آن آمده است "در چهارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی به ویژه ماده (۵۹) آن، شورای رقابت مکلف است تا پایان سال دوم اجرای برنامه، اقدام لازم برای ایجاد حداقل سه نهاد تنظیم‌گر در حوزه‌های اولویت دار قانون مذکور به عمل آورد." و با توجه به اینکه وجود انحصار در سه بازار صنعت برق، نفت، گاز، پتروشیمی و بازیافت توسط شورای رقابت تأیید و اساسنامه‌های آن نیز طی ۷ سال تدوین و در شورای رقابت تصویب شده است، شورای رقابت حداکثر ظرف مدت ۳ ماه، در صورت نیاز به اصلاحات جزئی، اصلاحات مورد نظر خود درباره هر سه اساسنامه نهادهای فوق‌الذکر را اعمال کرده و برای دولت ارسال نماید.

این موضوع به عنوان پیش از دستور در یکصد و یکمین کمیته حمایت از کسب و کار مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۳۰ نیز مورد بررسی قرار گرفت و مقرر شد: لایحه اساسنامه‌های دو حوزه بازیافت و نفت، گاز و پتروشیمی، توسط شورای رقابت با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه‌های مرتبط با مشارکت بخش خصوصی ظرف ۳ ماه از طریق دولت به مجلس ارائه گردد.

^۱ عدم نیاز به تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی (موضوع ماده ۵۹) در بخش‌های نفت، برق و پسماند

به استناد ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) بخشی، منوط به تشخیص شورای رقابت مبنی بر نیاز به وجود تنظیم‌گر بخشی مستقل است که در این راستا شورای رقابت، پیش‌تر تأسیس نهاد را برای سه بخش نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته؛ برق و پسماند مصوب کرده بود. پس از بررسی مجدد این سه بخش از ابعاد مختلف از جمله قابلیت رسیدگی به مسائل رقابتی این بخش‌ها در شورای رقابت، شورای رقابت به این نتیجه رسید که در این بخش‌ها، نیاز به ایجاد ساختار جدید و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل نیست و رسیدگی به مسائل و موضوعات رقابتی بخش‌های مزبور در ساختار کنونی شورای رقابت و با تشکیل کارگروه‌های تخصصی ذیل شورا امکان‌پذیر است و صورت می‌گیرد. لذا پیشنهادهای ارائه شده قبلی به دولت مسترد می‌گردد.



در تاریخ ۱۴۰۴/۱۲/۰۶ فدراسیون صنعت نفت ایران طی مکاتبه شماره ۱۴۰۴/۱۲/۰۶ با موضوع عدم رعایت الزام قانونی توسط شورای رقابت برای ارائه پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت نفت به نامه شماره ۲۴۶۴-۰۴-۱۰-ص مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۲۱ مرکز ملی رقابت اشاره شده که در آن آمده است:

علیرغم پیگیری های ۱۰ ساله اتاق ایران و فدراسیون نفت و مصوبات کمیته حمایت از کسب و کار، تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی صنعت نفت از دستور شورای رقابت خارج شده است.

با توجه به مطالب بالا و اهمیت موضوع، بررسی آن در دستور کار کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب و کار قرار گرفته است.