

ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران

عبدالحسین شیروی*

استاد گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران

فرشید فرحناکیان

دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۳ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۸/۲۵)

چکیده

کیفیت اداره عمومی مبتنی بر کیفیت نهادهاست که تعیین می‌کند فراوانی منابع طبیعی می‌تواند موجب نعمت یا نعمت باشد. به منظور جلوگیری از تأثیر فراوانی منابع طبیعی بر کیفیت پایین نهادی کشورها، می‌توان از نظریه حکمرانی خوب استفاده کرد. این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی در دو بخش سامان یافته است. بخش نخست، به چگونگی کاربرد این نظریه در بخش نفت پرداخته است تا مشخص شود لازمه حکمرانی خوب، اعمال سیاست تنظیم‌گری خوب برای تحقق سیاست‌گذاری‌های عمومی اتخاذ شده است. از این رو، ضمن تبیین مفهوم تنظیم‌گری خوب، به جایگاه آن در کنار سیاست‌گذاری عمومی به عنوان کارکردهای حکمرانی خوب بخش نفت پرداخته می‌شود. مسیر تنظیم‌گری خوب این بخش نیز از استقرار دولت تنظیم‌گر آغاز می‌گردد و با کمک نهادهای تنظیم‌گر بخشی، به حکمرانی تنظیم‌گرانه تکامل می‌یابد. در بخش دوم، جایگاه تنظیم‌گری خوب در حکمرانی خوب بخش نفت ایران بررسی می‌شود؛ سپس ابعاد و موانع حقوقی اجرایی شدن تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران تبیین می‌گردد. به عنوان یک توصیه سیاستی، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد با یک تغییر پارادایم (الگوواره) و فاصله گرفتن از الگوی پیشین تنظیم‌گری حاکمیتی صرف، تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران از تنظیم‌گری مشارکتی (افزودن الگوی نوعی خودتنظیم‌گری به تنظیم‌گری حاکمیتی) به دست می‌آید.

واژگان کلیدی

تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران، تنظیم‌گری خوب بخش نفت، تنظیم‌گری خوب، حکمرانی خوب منابع نفتی، حکمرانی خوب.

مقدمه

فوکویاما، راز توسعه کشورهای را در کیفیت اداره عمومی آنها جستجو می‌کند. کانون نظریه وی، «ارتقای کیفیت اداره عمومی» به معنای تأکید دیگربراره بر اهمیت نهادها و در رأس آنها، بوروکراسی (دیوان‌سالاری) کارآمد و حاکمیت قانون است (فوکویاما، ۱۳۹۶: ۲۱۲).

به تازگی مؤسسه کاتو در تحلیلی درباره چگونگی تأثیر نهادها بر موفقیت اقتصادهای منابع‌محور^۱ (اقتصادهایی متکی بر صادرات منابع طبیعی) استدلال کرده است که اقتصادهایی با نهادهای اقتصادی و سیاسی مطلوب‌تر (مانند استرالیا، کانادا، شیلی و نروژ)، عواید و درآمدهایشان را بهتر از کشورهای با نهادهای ضعیف (مانند ونزوئلا) مدیریت می‌کنند و می‌توانند به نتایج بهتری در زمینه رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی برسند. شواهدی که در این تحلیل ارائه شده است، با فرضیه «نقمت منابع»^۲ که می‌گوید کشورهای صادرکننده منابع طبیعی محکوم به رکود هستند، سازگار نیست. در واقع، این کیفیت نهادهاست که تعیین می‌کند فراوانی منابع طبیعی می‌تواند موجب نعمت یا نعمت گردد. افزون بر این، نهادهای نیرومند می‌توانند به متنوع ساختن اقتصاد و دست یافتن به رشد بلندمدت در طول دوره‌هایی از کاهش قیمت مواد اولیه و سقوط قیمت نفت کمک کنند. شواهد متعدد نشان می‌دهد ناکارایی نهادی در اقتصادهای منابع‌محور (اقتصادهایی متکی بر صادرات منابع طبیعی)، رانت‌جویی، خودکامگی و رشد اقتصادی کمتر را پایدار می‌کنند. از سوی، سیاست‌گذاران کشورهای دیگر، به‌ویژه کشورهای با اقتصاد منابع‌محور، شرایط نهادی که تحقق انقلاب شیل را ممکن کردند، باید به‌دقت مورد مطالعه قرار گیرد (نزدیک به سیزده هزار شرکت کوچک نفتی در آمریکا به‌شدت در این حوزه با یکدیگر رقابت دارند)؛ زیرا اساساً مؤلفه‌های نهادی، ترکیب حقوق مالکیت ایمن، رژیم مالیاتی مطلوب، بوروکراسی حداقلی و فرهنگ کارآفرینی قدرتمند، تعیین‌کننده بودند (CATO Institute, 2017: 1).

در واقع، نحوه تحقق کارکردهای حکمرانی به‌تنهایی و در ارتباط با یکدیگر مشخص می‌کند که فراوانی منابع طبیعی، نعمت است یا نعمت. از این‌رو، در مقاله پیش‌رو، به چگونگی کاربرد نظریه حکمرانی خوب در بخش نفت پرداخته می‌شود تا مشخص گردد لازمه حکمرانی خوب در این بخش، اعمال سیاست تنظیم‌گری خوب برای تحقق سیاست‌گذاری‌های عمومی اتخاذشده در این بخش است. بنابراین، ضمن تبیین مفهوم سیاست تنظیم‌گری خوب، به جایگاه آن در حکمرانی خوب بخش نفت پرداخته می‌شود؛ سپس جایگاه سیاست تنظیم‌گری خوب در حکمرانی خوب بخش نفت ایران، ابعاد و موانع حقوقی آن مشخص می‌شود.

1. Resource Economies
2. Resource Curse Hypothesis

۱. حکمرانی خوب بخش نفت

نظریه‌های توسعه‌ای که چگونگی دستیابی به اهداف توسعه را صورت‌بندی کرده‌اند، عبارت‌اند از: «نظریه دولت توسعه‌گرا» و «نظریه حکمرانی خوب»؛^۱ درحالی‌که طرفداران نظریه دولت توسعه‌گرا، دستیابی به توسعه را مستلزم وجود دولتی قدرتمند و دارای قدرت اجرایی فراوان می‌دانند، طرفداران نظریه حکمرانی خوب، توسعه را منوط به ارتقای کیفیت حکمرانی و ایجاد فضای اعتماد میان دولت و شهروندان در نظر می‌گیرند (غفاری و ایگدر، ۱۳۹۶: ۱۰۳). بر مبنای این دو نظریه، برای اداره عمومی دو چارچوب ارائه می‌شود: چارچوب نخست، «حکومت» نام دارد که در آن، حکومت مسئولیت تمام امور را برعهده دارد؛ چارچوب دوم، «حکمرانی» نامیده می‌شود که در آن، مسئولیت اداره عمومی در تعامل میان سه بخش حکومت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است (ترکان و همکاران، ۱۳۹۰: ۶۶).

با این رویکرد، «حکمرانی خوب بخش نفت»^۲ را می‌توان تعامل بازیگران اصلی با کارکردهای معین بر مبنای اصول فراگیر در اداره عمومی صنعت نفت، اعم از عملیات بالادستی و پایین‌دستی، تعریف کرد.

«بازیگران اصلی» حکمرانی خوب بخش نفت: حکومت/دولت، مردم/جامعه/پارلمان و سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی^۳ هستند (Chatham House, 2007: 8). توجه به تنوع این بازیگران، نشان می‌دهد حکمرانی مفهومی کاملاً زمینه‌ای و متأثر از ساخت اجتماعی است تا امر فنی (تکنیکی) و قابل تقلید (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۲). ازاین‌رو، چگونگی اجرا و سازمان‌دهی کارکردهای حکمرانی خوب بخش نفت کاملاً تحت تأثیر محیط ملی است. حوزه‌های مختلف این «محیط ملی»، مجموعه‌ای است از: اعتماد جامعه به نهادهای دولتی، سطح توسعه اقتصادی، رفاه ملی، وابستگی به نفت، فشار جمعیت، شایستگی و قابلیت شرکت ملی نفت، مقدار تسلط وزارت نفت، کنترل دولتی منابع، تعهدات بین‌المللی همانند اوپک و سازمان تجارت جهانی، چارچوب قانونی و مقرراتی روشن و جامع و تحولات تاریخی بخش نفت در یک کشور (9) (Chatham House, 2007).

چهار «کارکرد اصلی» حکمرانی خوب بخش نفت: سیاست‌گذاری، راهبردگذاری، تصمیم‌سازی عملیاتی، و نظارت و تنظیم‌گری^۴ هستند. «سیاست‌گذاری عمومی» مشتمل بر مجموعه‌ای از قوانین، برنامه‌ها، اقدامات سیاسی و معیارهای رفتاری است که برای رسیدن به اهدافی در راستای منافع ملی مقرر می‌شوند. در «راهبردگذاری» به چگونگی اجرای اهداف

1. Developmental State Theory & Good Governance Theory
 2. Good governance of the Oil Sector
 3. State/Government; People/Society/Parliament & Investors/Operators
 4. Policy-making; Strategy-making; Operational Decision Making & Monitoring and Regulation

ملی در بخش نفت و گاز (مثل شیوه و ابزار توسعه نفت و گاز، برنامه‌های افزایش توان تولید داخلی، اولویت‌های استفاده از منابع کمیاب و واکنش به عدم قطعیت‌های خاص این بخش) توجه می‌شود. «تصمیم‌سازی عملیاتی» شامل مدیریت عملیات صنعتی کوتاه‌مدت‌تر در چارچوب راهبرد تدوین شده است. مدل سازمانی اتخاذ شده برای تصمیم‌سازی عملیاتی، بازتاب‌دهنده نقش و درجه استقلال شرکت ملی نفت، نقش واگذار شده به شرکت‌های بین‌المللی نفتی و اثربخشی کارکرد تنظیم‌گری است. کارکرد «نظارت و تنظیم‌گری»، این اطمینان را فراهم می‌آورد که سیاست‌ها رعایت می‌شوند و اهداف ملی تحقق خواهند یافت. این کارکرد موجب پُرشدن خلأهای ناگزیر میان دانش سیاست‌گذاران و تجربه مجریان می‌شود. نظارت و تنظیم‌گری شامل کنترل‌های مالی و فنی، ممیزی داده‌ها و پاسخ‌گو نگاه‌داشتن سازمان‌های مرتبط است. این کارکرد همچنین می‌تواند شامل برقراری استانداردهای صنعت و معیارهای اندازه‌گیری عملکرد باشد (Chatham House, 2007: 15).

پنج «اصل فراگیر» برای حکمرانی خوب بخش نفت مشخص شده است: شفافیت اهداف، نقش‌ها و مسئولیت‌ها، توسعه پایدار برای نسل‌های آینده، توانمندسازی برای اجرای نقش‌های واگذار شده، و پاسخ‌گویی در قبال تصمیم‌ها و عملکرد و شفافیت و صحت اطلاعات (9-15 Chatham House, 2007).

همین توزیع صلاحیت انجام چهار کارکرد اصلی حکمرانی خوب بخش نفت برای تحقق تعامل مقتضی میان بازیگران اصلی بر مبنای اصول فراگیر این بخش، ضرورت توجه به کارکرد تنظیم‌گری در چارچوب تنظیم‌گری خوب در این بخش را توجیه می‌کند.

۲. تنظیم‌گری خوب بخش نفت

برای اینکه بازیگران اصلی بتوانند به‌طور مؤثر کارکردهای چهارگانه حکمرانی خوب بخش نفت را برآورده کنند، تنظیم‌گری خوب ضروری است. «تنظیم‌گری خوب»، یعنی اتخاذ سیاست تنظیم‌گری مناسب برای تعیین چارچوب سیاست دولت برای چگونگی تنظیم، ارزیابی و تغییر مقررات که می‌بایست توسط عالی‌ترین سطوح دولتی در قالب کمک به تحقق حکمرانی خوب در سراسر دواير و سطوح دولت اجرایی گردد (OECD, 2012: 3).

به‌موجب توصیه ۱۹۹۵ OECD در مورد بهبود کیفیت تنظیم‌گری دولتی، «اصول تنظیم‌گری خوب» باید: ۱. مشخصاً اهداف سیاسی شناخته‌شده‌ای را به‌کار گیرد و در دستیابی به این اهداف مؤثر باشد؛ ۲. مبنای قانونی و تجربی دقیق داشته باشد؛ ۳. با توجه به تسری آثار آن به

سراسر جامعه و در نظر گرفتن آثار اقتصادی، محیط زیست و اجتماعی آن، مزایایی را ایجاد کند که توجیه‌کننده هزینه‌های آن باشد؛ ۴. هزینه‌ها و تحریف‌های بازار را کاهش دهد؛ ۵. نوآوری را از طریق رویکردهای مبتنی بر مشوق‌های بازار و میزان تحقق هدف ارتقا دهد؛ ۶. برای کاربران روشن، ساده و عملی باشد؛ ۷. با مقررات و سیاست‌های دیگر تطبیق داشته باشد؛ ۸. تا حد امکان با اصول رقابت، تجارت و سرمایه‌گذاری در سطوح داخلی و بین‌المللی سازگار باشد (OECD, 2005 B: 3).

همراه با آزادسازی، تجدید ساختار و خصوصی‌سازی، «تنظیم‌گری اقتصادی» در راستای تأمین نظم عمومی و نظم بازارهای با ویژگی انحصار طبیعی و تسهیل شرایط رقابت در این بازارها و کنترل، تنظیم و منع انحصار و تأمین منافع و مصالح عمومی، به‌ویژه منافع شهروندان به‌عنوان مصرف‌کنندگان نهایی کالاها و خدمات انجام می‌پذیرد (Nihoul & others, 2016: 153). درباره «تنظیم‌گری اقتصادی خوب»، شایان توجه است که همان‌گونه که وصف خوب برای عبارت حکمرانی، نشان‌دهنده لزوم وجود ویژگی‌هایی بنیادین در نهاد حاکمیت به‌منظور رسیدن مطلوب‌تر و بهتر به هدف حکمرانی است، وصف خوب برای عبارت تنظیم‌گری اقتصادی نیز به معنای لزوم وجود ویژگی‌هایی اساسی و بنیادین در مقررات تنظیمی در جهت دستیابی به اهداف تنظیمی دولت در حوزه اقتصادی و به‌طور ویژه تسهیل رقابت و منع انحصار می‌باشد (اصغرینیا و رستمی، ۱۳۹۷: ۶۶).

از عناصر اصلی یک «سیاست تنظیم‌گری خوب»، کمک به سیاست‌گذار برای انتخاب کارآمدترین و مؤثرترین ابزار سیاست‌گذاری، چه در قالب تنظیم‌گری و چه در قالب غیرتنظیم‌گری است (OECD, 2005 A: 19). منطبق بر اصول تنظیم‌گری خوب، شفافیت اهداف، نقش‌ها و مسئولیت میان سازمان‌ها، بدون توجه به مدل سازمانی حاکم بر بخش نفت هم اهمیت اساسی دارد. شفاف نبودن اهداف می‌تواند به برنامه‌های متضاد، دوباره‌کاری‌ها و وقفه در سیاست‌ها بینجامد. برای هر سیاست، راهبرد یا تصمیم عملیاتی، نتایج قابل‌انتظار از تصمیم اتخاذی و اینکه چه کسانی و چگونه در اتخاذ آن صالح هستند، باید آشکار و شفاف باشند. افرادی که در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت دارند باید مطمئن باشند چه افراد یا گروه‌هایی برای تهیه اطلاعات ورودی، توصیه نحوه انجام، تأیید تصمیم، اجرای تصمیم و نظارت بر اجرای آن مسئولیت دارند (Chatham House, 2007: 9).

اگرچه ممکن است یکی از این چند بازیگر اصلی (مردم/جامعه/پارلمان؛ حکومت/دولت و سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی) با همدیگر در انجام یکی از این چهار کارکرد اصلی حکمرانی خوب بخش نفت (سیاست‌گذاری، راهبردگذاری، تصمیم‌سازی عملیاتی، نظارت و تنظیم‌گری) صالح باشند و هرکدام نقشی خاص در فرایند تصمیم‌سازی برای آن کارکرد را به عهده داشته باشند؛ اما مدل پذیرفته‌شده آن است که مردم/جامعه/پارلمان، مسئولیت کارکرد

سیاست‌گذاری را به حکومت/دولت تفویض می‌کند و حکومت/دولت نیز مسئولیت کارکردهای راهبردهای راهبردهای و تصمیم‌سازی عملیاتی نفت را به سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی واگذار می‌کند. مردم/جامعه/پارلمان، حکومت/دولت را در وضع سیاست‌ها و حکومت/دولت نیز سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی را در قبال اجرای این سیاست‌های اتخاذ شده پاسخگو می‌داند. حکومت/دولت برای کارکرد «سیاست‌گذاری بخشی و تنظیم‌گری» دارای اختیار اجرایی است. سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی ممکن است برای تدوین استانداردهای تنظیم‌گرانه و سیاست‌های مناسب، اطلاعات و بازخورد لازم را فراهم کنند، اما آن‌ها عمدتاً مسئول کارکردهای راهبردهای و تصمیم‌سازی عملیاتی هستند. مردم/جامعه/پارلمان در مباحث کارکرد سیاست‌گذاری مشارکت می‌کنند و در نهایت مسئول تأیید سیاست اتخاذی توسط حکومت/دولت هستند. مردم/جامعه/پارلمان همچنین می‌توانند به کمک تحقیقات رسانه‌ها، تحلیل‌های راجع به این صنعت و یا برقراری ارتباط مستقیم با مسئولان اجرایی، به انجام کارکرد نظارت و تنظیم‌گری بخش نفت یاری رسانند (10 Chatham House, 2007).

از چگونگی توزیع صلاحیت میان بازیگران اصلی نسبت به انجام کارکرد نظارت و تنظیم‌گری در این مدل پذیرفته‌شده حکمرانی خوب بخش نفت، چنین برمی‌آید که ورود اطلاعات و ارائه بازخورد تنظیم‌گری با سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی است تا مردم/جامعه/پارلمان، آن‌ها را در قالب پیشنهادها و تجویزات راجع به تنظیم‌گری درآورده، ولی اختیار اجرایی تنظیم‌گری اصولاً با حکومت/دولت (تنظیم‌گری حاکمیتی) خواهد بود.

۳. تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران

بین نیاز به کنترل از طریق قوانین و نیاز به اثربخشی عملیاتی همواره می‌بایست تعادلی برقرار باشد. «توزیع اختیار عملکردهای تنظیم‌گری» یکی از مهم‌ترین بحث‌های حکمرانی بخش نفت است که از کشوری به کشوری دیگر به روش متفاوت عمل می‌شود (53 Chatham House, 2007). مدل‌های سازمانی متفاوت در این زمینه وجود دارند و مدل‌های «نروژ» و «مالزی»، معرف دو سرانتهایی یک طیف هستند (10 Chatham House, 2007). در مدل نروژ، صلاحیت انجام کارکرد سیاست‌گذاری (توسط وزارتخانه‌های متعدد)، کارکرد تنظیم‌گری (توسط نهادهای تنظیم‌گر منصوب دولت و یا قانونی، مانند اداره نفت نروژ، اداره ایمنی نفت و اداره کنترل آلودگی‌ها)^۱ و کارکردهای راهبردهای و تصمیم‌سازی عملیاتی (در شرکت ملی نفت و سایر

1. Government-appointed & Statutory Bodies: National Petroleum Directorate, Petroleum Safety Authority & State Pollution Authority

شرکت‌های عملیاتی) از یکدیگر جدا و در نهادهای متفاوت مستقر شده است (گنجی آزاد و همکاران، ۱۳۹۷: ۷). در مقابل، در مدل مالزی وزارتخانه وجود ندارد (Schwartz, 2018: 261). وظایف انجام این چهار کارکرد اصلی حکمرانی خوب بخش نفت، صرفاً برعهده قسمت‌های مختلف شرکت ملی نفت قرار گرفته و مدیران آن مستقیماً به نخست‌وزیر گزارش می‌دهند (مهدی‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۳۲-۱۰۸).

۳. ۱. نحوه تنظیم‌گری فعلی بخش نفت ایران

اگر برای «نظام حکمرانی» شامل و اعم از حکمرانی بخش نفت، کارکردهای پنج‌گانه^۱ سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، بازتوزیع، تسهیل‌گری و ارائه خدمات فرض شود (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۹)؛ اگر «الگوی تنظیم‌گری» به معنای تولید نهاد تنظیم‌گر، چهار حالت تنظیم‌گری حاکمیتی، خودتنظیم‌گری، تنظیم‌گری خصوصی و تنظیم‌گری مشارکتی را شامل شود (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۴)؛ اگر «عملکردهای تنظیم‌گری» شامل مقررات‌گذاری و مجوزدهی، آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی، نظارت و رصد، اعمال مقررات، داوری و حل منازعات، مجازات، ارزیابی و طراحی مکانیسم باشد (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱)؛ بنابراین، ارکان فعلی تنظیم‌گر بخش نفت ایران، از نگاهی حداقلی، عبارت‌اند از:

- این کارکردهای پنج‌گانه برای تبیین کارکردهای کل یک نظام حکمرانی، دقیق‌تر از کارکردهای چهارگانه پیش‌گفته مؤسسه چاتهام هاوس عمل می‌کند که صرفاً برای تبیین کارکردهای لازم برای حکمرانی خوب بخش نفت بیان شده‌اند؛ به جهت همین دقت بیشتر، برای توضیح نحوه تنظیم‌گری فعلی بخش نفت ایران از این کارکردهای پنج‌گانه استفاده می‌شود.
- تعیین منافع عمومی و یا اهداف بلندمدتی که جامعه باید به آن‌ها دست یابد، در کارکرد «سیاست‌گذاری» (Policy Making) محقق شود. کارکرد «تنظیم‌گری» (Regulation) شامل استفاده از ابزارهای مختلف حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و غیره با هدف تحقق سیاست‌ها و یا منافع عمومی است. کارکرد «بازتوزیعی» (Redistribution) ناظر به تحقق اهدافی همچون برقراری عدالت و رفع فقر و شکاف طبقاتی در جامعه است. کارکرد «تسهیل‌گری» (Facilitation) شامل مجموعه اقداماتی است که با هدف توانمندسازی بازیگران مختلف برای فعالیت اثربخش و ایجاد هم‌افزایی میان آن‌ها انجام می‌شود. درنهایت «تأمین کالا و خدمات» (Service Provision) کارکرد نهایی نظام حکمرانی است که به‌صورت مستقیم به تأمین رفاه آحاد جامعه می‌انجامد و براساس دیدگاه رایج در بیشتر موارد، به‌جز برخی کالاهای عمومی مانند امنیت، انتظار می‌رود اجرای آن برعهده بخش خصوصی گذارده شود (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۹).
- در «تنظیم‌گری حاکمیتی» (Statutory Regulation) نهاد تنظیم‌گر کاملاً در تملک حاکمیت است و در الگوی «خودتنظیم‌گری» (Self-regulation) امور تنظیم‌گرانه توسط فعالان بخش انجام می‌شود. در «تنظیم‌گری بخش خصوصی» (Private Regulation) نهاد تنظیم‌گر، مستقل از حاکمیت و فعالان بخش است و به بخش خصوصی تعلق دارد و الگوی «تنظیم‌گری مشارکتی» (Co-Regulation) نیز ترکیبی از تنظیم‌گری حاکمیتی و خودتنظیم‌گری است (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۴).
- «مقررات‌گذاری و مجوزدهی»: تدوین و تصویب مقرراتی که تعیین‌کننده قواعد رفتار بازیگران هستند؛ «آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی»: بازیگران تحت تنظیم از اهداف تنظیم‌گری و چارچوبی که ذیل آن باید رفتار کنند، آگاه شوند؛ «نظارت و رصد»: بازیگران با هدف آگاهی از وضعیت حوزه تحت تنظیم‌گری و میزان تعهد به مقررات وضع‌شده، نظارت و رصد شوند؛ «اعمال

۱. مجلس شورای اسلامی: کارکردهای نظام حکمرانی: سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری؛ الگوی تنظیم‌گری: به‌صورت موردی برخی کارکردهای تنظیم‌گری حاکمیتی؛ عملکردهای تنظیم‌گری: مقررات‌گذاری.

۲. هیأت دولت: کارکردهای نظام حکمرانی: سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و بازتوزیع؛ الگوی تنظیم‌گری: تنظیم‌گری حاکمیتی؛ عملکردهای تنظیم‌گری: کلیه عملکردها.

۳. وزارت نفت: کارکردهای نظام حکمرانی: تنظیم‌گری، بازتوزیع و تسهیل‌گری؛ الگوی تنظیم‌گری: تنظیم‌گری حاکمیتی؛ عملکردهای تنظیم‌گری: کلیه عملکردها. هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی و شرکت ملی نفت ایران نیز بعضی از عملکردهای تنظیم‌گری را به‌عنوان تنظیم‌گرهای حاکمیتی برعهده دارند.

۲.۳. نحوه تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران

آنچه از بررسی قوانین پیش و پس از انقلاب اسلامی (طاهری‌فرد و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۵۲-۱۲۳) با قوانین مرتبط اخیرالتصویب در ادامه حاصل می‌شود، آن است که با تغییر پارادایم (الگوواره) و فاصله گرفتن از الگوی پیشین تنظیم‌گری حاکمیتی صرف، تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران، قرار است از تنظیم‌گری مشارکتی (افزودن الگوی نوعی خودتنظیم‌گری به تنظیم‌گری حاکمیتی) به‌دست آید.

۲.۳.۱. تنظیم‌گری حاکمیتی

عمده مسئولیت کارکرد تنظیم‌گری بخش نفت ایران، حاکمیتی و به‌موجب قانون برعهده وزارت نفت و گاهی برعهده هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی و شرکت ملی نفت ایران قرار گرفته است.

قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ بخش اعظم عملکردهای تنظیم‌گری بخش نفت ایران را به وزارت نفت واگذار کرده است. وزارت نفت به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت و گاز، سیاست‌گذاری، راهبردی، برنامه‌ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی صنعت نفت تشکیل شده است و به نمایندگی از طرف حکومت

مقررات: طراحی سازوکارهای لازم برای جهت‌دهی به رفتار بازیگران و استفاده از سازوکارهای انگیزشی و تنبیهی؛ «دوری و حل منازعات»: تصمیم‌گیری در مورد عواقب عدم پابندی به مقررات یا حل‌وفصل منازعات؛ «مجازات»: اعمال مجازات و تنبیهات لازم در موارد تخلف؛ «ارزیابی»: پایش نظام تنظیم‌گری و اعمال اصلاحات لازم؛ «طراحی مکانیسم»: چپ‌نش بازیگران و تعریف ارتباطات بین آن‌ها به‌گونه‌ای که نتیجه عملکرد و تعاملات بازیگران تأمین‌کننده اهداف مدنظر تنظیم‌گر باشد (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱).

اسلامی بر منابع و ذخایر نفت و گاز، اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی می‌نماید.^۱ این قانون، امور حاکمیتی و سیاست‌گذاری، امور نظارتی، بعضی امور اجرایی و صدور، نظارت و پایش مجوزها و پروانه‌های صادره در عملیات بالادستی^۲ (از جمله صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص حقوقی واجد صلاحیت برای اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید از کلیه میادین نفت و گاز کشور)^۳ را از وظایف و اختیارات وزارت نفت دانسته است. قانون‌گذار به دنبال به رسمیت شناختن و شناسایی صلاحیت تنظیم‌گری و عملکردهای آن برای وزارت نفت بوده است، اما درباره حدود و مشخصات آن مطمئن نیست. به همین دلیل از عبارات متفاوتی مانند خط‌مشی‌ها و سیاست‌های راهبردی، دستورالعمل‌ها، معیارها و رویه‌ها، سازوکارها و وضع مقررات استفاده می‌کند (سیف، ۱۳۹۵: ۹۳). در مجموع، بیشتر عملکردهای تنظیم‌گری، اعم از «مقررات‌گذاری و مجوزدهی»، «آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی»، «نظارت و رصد»، «اعمال مقررات»، «ارزیابی» و «طراحی مکانیسم» به موجب مواد ۱ و ۳ این قانون در صلاحیت وزارت نفت قرار گرفته است.

در قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲ هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی با در نظر گرفتن وزیر نفت به عنوان دبیر هیأت و داشتن اعضای از هر سه قوه جهت نظارت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی معرفی شده است.^۴ جایگاه هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی در بدنه وزارتخانه دولتی خاصی تعریف نشده است (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۸)؛ اما دبیرخانه این هیأت در وزارت نفت مستقر است.^۵ نهاد مزبور وظیفه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه نفت و گاز، بررسی و ارزیابی اجرای سیاست‌های راهبردی و برنامه‌های مصوب وزارت نفت در فرایند صیانت از منابع نفت و گاز، بررسی و ارزیابی «قراردادهای مهم نفت و گاز»^۶ و تهیه گزارش سالانه و ارائه به مقام رهبری و مجلس شورای اسلامی را دارد.^۷ با وصف تصریح به صلاحیت هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی به بررسی و ارزیابی «امکان اجرای قراردادهای مهم نفت و گاز» در بند ۳ ماده ۷ قانون نفت اصلاحی

۱. ماده ۱ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹.

۲. ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹.

۳. در همین زمینه، وزارت نفت به استناد بندهای ۵ و ۹ بخش «پ» و بند ۵ بخش «ث» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ «شیوه‌نامه نحوه تعیین صلاحیت شرکت‌های اکتشاف، توسعه و تولید از میدان‌های نفت و گاز کشور» را در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۵ ابلاغ کرده است.

۴. ماده ۳ قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲.

۵. تبصره ماده ۱ دستورالعمل چگونگی تشکیل و اداره جلسات هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی مصوب ۱۳۹۲/۷/۲۱.

۶. ماده ۱ آیین‌نامه تشخیص قراردادهای مهم نفتی و نحوه انعقاد آن‌ها مصوب ۱۳۹۶/۷/۲۳، قراردادهای مهم موضوع ماده ۵ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹ را که وزارت نفت و شرکت‌های تابع آن منعقد می‌کنند، مشخص کرده است.

۷. ماده ۷ قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲.

۱۳۹۰/۳/۲۲ و با وصف بلاموضوع شدن انجام این امکان‌سنجی پس از تاریخ نفوذ این قراردادها، بند ۴ تصویب‌نامه نحوه نظارت بر انعقاد و اجرای قراردادهای نفتی اصلاحی ۱۳۹۵/۶/۱۰ به جهت عقب راندن زمان اعمال صلاحیت هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی به ده روز پس از تاریخ نفوذ هر قرارداد، با بند ۳ ماده ۷ قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲ مغایر است. هیأت تخصصی اقتصادی- مالی دیوان عدالت اداری در برابر استناد بدین مغایرت، استدلال کرده از آنجاکه اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند، بند ۴ تصویب‌نامه نحوه نظارت بر انعقاد و اجرای قراردادهای نفتی اصلاحی ۱۳۹۵/۶/۱۰ را نافی اختیار هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی در نظارت پیشینی نمی‌داند و بر این اساس، بند ۴ تصویب‌نامه یادشده را در مغایرت با بند ۳ ماده ۷ قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲ اعلام نکرده است (هیأت تخصصی اقتصادی- مالی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۸). در مجموع، عملکردهای تنظیم‌گری هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی صرفاً نظارت (پیشینی و پسینی) و مشتمل بر «آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی»، «نظارت و رصد» و «ارزیابی» می‌گردد و در صورت مشاهده هرگونه تخلفی می‌تواند مراتب را به مقام رهبری و مجلس شورای اسلامی گزارش دهد.

پیش از قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ انجام اغلب عملکردهای تنظیم‌گری بخش نفت در صلاحیت شرکت ملی نفت ایران بود (طاهری‌فرد و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۵۲-۱۲۳)؛ اما با تصویب این قانون سعی شده دست‌کم بر روی کاغذ تقریباً تمامی این صلاحیت از این شرکت سلب شود. با این حال، این شرکت به واسطه صلاحیت مقرر در این قانون برای همکاری با وزارت نفت در تدوین برنامه‌های راهبردی صیانت از منابع نفت کشور و بهره‌برداری بهینه از منابع انرژی، همچنان از سهم اندکی در تنظیم‌گری بخش نفت ایران برخوردار است (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۶۱).

۳.۲.۲. خودتنظیم‌گری

خودتنظیم‌گری تنها در نظام‌های اقتصادی و سیاسی معنا می‌یابد که به سازوکار بازار به مثابه نظام اصلی تخصیص منابع باور دارند. در این نظام‌ها به تنظیم‌گری اقتصادی به مثابه فرایندی «جزء به جزء شده» نگریسته می‌شود که از مذاکره و چانه‌زنی با بنگاه‌ها و شرکت‌های تحت تنظیم تا وضع، اجرا، پایش، نظارت و الزام مقررات را دربرمی‌گیرد (شمس، ۱۳۹۴: ۲۱۹). مداخله و تأثیر دولت در یک یا همه این اجزا امکان‌پذیر است؛ همچنان‌که می‌تواند تمام یا بخشی از این اجزا را به ترتیبات و نهادهای خودتنظیم‌گر (تنظیم‌گر بخشی) واگذار کند. در واقع، عنصر ضروری همه مدل‌های خودتنظیم‌گری، واگذاری اختیارات تنظیم‌گری به این

۱. بندهای ۸ و ۹ ماده ۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳.

نهادهاست؛ اما دولت نیز به جهت ضعف‌ها یا کاستی‌های خودتنظیم‌گری در عملکردهای این نهادها مداخله می‌کند. با این حال، میزان مداخله و شکل آن را عنصر منفعت عمومی تعیین می‌کند. نتیجه تلقی تنظیم‌گری به‌مثابه فرایندی «جزء به جزء شده» که در زمینه خودتنظیم‌گری برخی اجزای آن به نهادهای خودتنظیم‌گر (تنظیم‌گر بخشی) واگذار می‌شود، سطح به سطح شدن و لایه‌لایه شدن نظام تنظیم‌گری است. در واقع، تحولی در نقش و کارکرد تنظیم‌گری دولت به وجود می‌آید که براساس آن، دولت، برخی اختیارات و وظایف تنظیم‌گری را به نهادهای خودتنظیم‌گری (تنظیم‌گر بخشی) واگذار کرده و خود در سطحی دیگر بر اعمال این اختیارات نظارت می‌کند. دولت در این نقش، به یک نهاد «فراتنظیم‌گر» تبدیل می‌شود که وظیفه تنظیم نهادهای خودتنظیم‌گر (تنظیم‌گر بخشی) را به عهده دارد. در واقع، بخشی از وظایف اولیه تنظیم‌گری به نهادهای خودتنظیم‌گر (تنظیم‌گر بخشی) واگذار می‌شود و دولت نقش ثانویه نظارت بر برنامه‌های خودتنظیم‌گری را عهده‌دار می‌شود. در این چارچوب، کارآمدی و کارایی خودتنظیم‌گری به درجه‌ای وابسته خواهد بود که تهدیدهای بیرونی، تلاش‌های جمعی و داوطلبانه را در خودکنترلی تقویت و الزام می‌کند و برعکس نقطه ضعف عمده آن، ناتوانی در هم‌راستا کردن اهداف، مشوق‌ها و منافع است (شمس، ۱۳۹۴: ۲۱۹).

از آنجاکه ابزار کنترل و نظارت بر بخش‌های رقابت‌پذیر، حقوق رقابت و ابزار کنترل بخش‌های رقابت‌ناپذیر، مقررات بخشی است (صادقی و باقری، ۱۳۹۴: ۲۱۹)؛ برای تنظیم‌گری بخش نفت ایران، نخست باید بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر آن مجزاسازی^۱ شوند.

«بخش رقابت‌ناپذیر»، بازاری است که شرایط و ممیزه‌های بازار، به‌عنوان محیطی رقابت‌پذیر به تمام و کمال در آن وجود ندارد و از حالت طبیعی و اصلی خویش که تجلی‌گاه کنش‌های آزاد اقتصادی است، خارج شده و به سمتی سوق یافته که آن را از بازار متمایز می‌سازد. در این حالت، رقابت‌پذیری رنگ باخته و رقابت‌ناپذیری جلوه کرده است. «بخش رقابت‌پذیر»، بازاری است که حقوق رقابت، قابلیت اعمال در آن را دارد (صادقی و باقری، ۱۳۹۴: ۲۱۵). در بخش‌هایی از اقتصاد، حقوق رقابت قابلیت اعمال دارد و از این حیث می‌توان بازار را حفظ، تسهیل و با انحصار مقابله کرد؛ درحالی‌که بخش‌های دیگری از اقتصاد (همانند بخش‌هایی از صنعت نفت، گاز و برق)، به دلایل قانونی یا طبیعی، انحصاری^۲ است و قواعد رقابت قادر به تنظیم و دستیابی به اهداف مبتنی بر اقتصاد بازار نیست؛ به عبارتی، حقوق رقابت معمولاً در این بخش‌ها اجرا نمی‌شود. بنابراین، باید این بخش‌ها را از طریق مقررات بخشی به‌عنوان ابزار حقوقی خاص و دارای ویژگی حقوق

1. Unbundling

۲. برای تعریف انحصار قانونی (Legal Monopoly) و انحصار طبیعی (Natural Monopoly)، به بندهای ۱۳ و ۱۴ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ رجوع شود.

عمومی ضابطه‌مند کرد (صادقی و باقری، ۱۳۹۴: ۲۱۶). مقررات بخشی جلوه‌گاه اصلی حضور قواعد و مقررات در نابازار قلمداد می‌شود و در قالب تنظیم‌گری توسط یک نهاد تنظیم‌گر بخشی، اعمال و نظارت می‌شود. از این رو، تنظیم‌گری خود ابزار و اهرمی برای حُسن اجرای مقررات بخشی خواهد بود و مقررات بخشی شاکلهٔ تقنینی و اجرایی برای سیاست رقابتی در نابازار و تنظیم آن خواهد بود تا از این طریق شرایط لازم برای رشد اقتصادی فراهم آید. بنابراین، یگانه‌طریق بی‌بدیل در هدایت و نظارت بر بازارهای رقابت‌ناپذیر و نابازار، مقررات بخشی خواهد بود تا از این حیث، نه برای ایجاد بازار به معنای واقعی کلمه، بلکه برای جبران رقابت‌ناپذیری بازار و ایجاد تعامل صحیح با بازارهای رقابت‌پذیر و بخش‌های دولتی به اعمال و اجرای قاعده بپردازد. ایجاد بازار به معنای واقعی کلمه در محیط‌های رقابت‌ناپذیر و نابازار امری غیرقابل درک و ناصحیح است (صادقی، ۱۳۹۳: ۱۲۹).

در بخش نفت و گاز ایران، معادن نفت و گاز، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز دارای انحصار قانونی هستند^۱ (شیروی، ۱۳۹۳: ۳۱۱). بند «الف» ماده ۴ و بند «الف» ماده ۱۱ تصویب‌نامهٔ شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز مصوب ۱۳۹۵/۵/۱۶، با پیش‌بینی امکان تشکیل و فعالیت شرکت‌های ایرانی «اکتشاف و تولید»، انحصار قانونی دولتی در استخراج و تولید نفت خام و گاز، هم در موضوع و هم در بنگاه را نقض کرده است (فرحناکیان، ۱۳۹۵)؛ ولی هیأت تخصصی اقتصادی- مالی دیوان عدالت اداری، با وجود اینکه در مقدمهٔ دادنامهٔ خود به این ایراد اشاره کرده است، در منطق حکم خود بدان نپرداخته و در برابر تقاضای ابطال این مواد سکوت کرده است (هیأت تخصصی اقتصادی- مالی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۸)؛ اگرچه دادنامهٔ هیأت تخصصی اقتصادی- مالی دیوان عدالت اداری از این جهت همچنان قابل تکمیل می‌نماید (فرحناکیان، ۱۳۹۸)، اما در هر صورت با توجه به عدم ابطال مواد این تصویب‌نامه، بخش‌های اکتشاف، توسعه و تولید با وصف «عدم مالکیت» و «عدم حاکمیت» بر معادن نفت و گاز و تولیدات از آن‌ها رقابت‌پذیر شمرده می‌شود.^۲

بخش‌های تجارت، ذخیره‌سازی، پالایش و پتروشیمی با وصف عدم تصور هر نوع انحصار قانونی و طبیعی، از ویژگی‌های رقابت‌پذیری برخوردار هستند و می‌توانند از طریق ابزار حقوق عمومی رقابت مورد تنظیم‌گری قرار گیرند.

بخش‌های انتقال نفت و انتقال فرآورده‌های نفتی، اگرچه موضوع انحصار قانونی قرار نگرفته‌اند، به جهت مالکیت کاملاً دولتی خطوط لولهٔ انتقال آن‌ها^۳، موضوع انحصار طبیعی و از

۱. بند ۴ و ۵ گروه سه ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸.

۲. ماده ۲ قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲.

۳. بندهای ۱۱ تا ۱۵ ماده ۱ قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲.

بخش‌های رقابت‌ناپذیر هستند و می‌توانند از طریق ابزار حقوق عمومی تنظیم‌گری بخشی مورد تنظیم‌گری قرار گیرند.

البته برای اینکه نهاد تنظیم‌گری بخشی آن‌ها از کارآمدی لازم برخوردار گردد، نخست باید تمهیدات دسترسی آزادانه اشخاص ثالث برای این زیرساخت‌ها فراهم شود (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۷: ۲۳۵). «سیاست‌های دسترسی آزاد اشخاص ثالث»^۱، اشاره به حقوقی دارد که به تأمین‌کنندگان انرژی یا مصرف‌کنندگان اعطا می‌شود که به وسیله آن بتوانند از شبکه انتقال و توزیع نفت و گاز که کنترل آن در دست دیگری (معمولاً دولت) است، استفاده کرده و تجارت خود را داشته باشند (Hellwig, 2008: 8).

۳.۲.۳. تنظیم‌گری مشارکتی

حکمرانی خوب بخش نفت با تفکیک دقیق‌تر صلاحیت انجام همه کارکردهای نظام حکمرانی آن میان نهادهای مختلف، حاصل می‌شود. تنظیم‌گری خوب بخش نفت با تمرکز بر توزیع عملکردهای کارکرد تنظیم‌گری (به‌عنوان یکی از کارکردهای نظام حکمرانی آن) و تفویض انجام بعضی از این عملکردها میان نهادهای تنظیم‌گر بخشی^۲ به‌عنوان نهادهای خودتنظیم‌گر به‌صورت تنظیم‌گری مشارکتی (افزودن الگوی نوعی خودتنظیم‌گری به تنظیم‌گری حاکمیتی) به‌دست می‌آید.

بر همین مبنا، شورای رقابت مکلف شده است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آن‌ها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه آن نهاد را به دولت ارسال کند.^۳ در واقع شورای رقابت، نهاد تنظیم‌گری فرابخشی شمرده شده است که برای تعمیق و گاهی تفویض وظایف نهادی خود، می‌تواند تنظیم‌گرهای بخشی به همراه داشته باشد. وزارت نفت نیز مکلف شده است به‌منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب‌وکار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف میان فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت به تصویب هیأت‌وزیران برساند.^۴ در این زمینه، شورای رقابت درباره تشکیل تنظیم‌گر بخشی نفت و گاز به‌عنوان نهاد تنظیم مقررات نفت و گاز، مقرره‌ای هم تصویب کرده است.^۵ اکنون این مقرره، تنها با تصویب قانون

1. Third Party Access Policies 2. Sectoral Regulatory Bodies

۳. ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۹۷/۳/۲۲.

۴. ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹.

۵. دویست و پنجاه و ششمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۸ و دویست و پنجاه و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۴.

مربوطه و با رعایت سایر احکام مقرر قابلیت اجرایی خواهد داشت؛ زیرا به تازگی شورای رقابت مکلف شده است پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال کند. هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام لازم را برای تصویب قانون تأسیس نهاد مزبور انجام دهد.^۱

با توجه به عملکردهای مقرر برای کارکرد تنظیم‌گری حاکمیتی در مواد ۱ و ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ و ماده ۷ قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲، همچنین شرایط مقرر برای کارکرد خودتنظیم‌گری در ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۹۷/۳/۲۲ و ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹، برای تحقق کارکرد تنظیم‌گری مشارکتی بخش نفت ایران، توجه به دو مورد ضروری است: ۱. عملکردهای واگذار شده به خودتنظیم‌گری قابل تفویض به نهاد تنظیم‌گر بخشی باشند. همان‌طور که در قسمت «۳-۲-۱» نیز بررسی شد، هم‌اکنون تمام عملکردهای تنظیم‌گری بخش نفت ایران توسط تنظیم‌گرهای حاکمیتی انجام می‌شود. بخشی از این عملکردهای تنظیم‌گری لازم برای اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی تنظیم‌گرهای حاکمیتی بر انفال غیرقابل تفویض به نهاد تنظیم‌گر بخشی است. با توجه به اینکه سایر عملکردهای تنظیم‌گری نیز به موجب قوانینی که در بالا مورد بررسی قرار گرفت، در صلاحیت تنظیم‌گرهای حاکمیتی قرار گرفته است، تفویض آن‌ها به خودتنظیم‌گری، مستلزم اصلاح این قوانین و تحدید صلاحیت تنظیم‌گرهای حاکمیتی توسط قانون اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی مرتبط است؛ ۲. زیربخش موضوع خودتنظیم‌گری؛ همان‌طور که در قسمت «۳-۲-۲» مشخص شد، می‌باید از زیربخش‌های رقابت‌ناپذیر بخش نفت و گاز ایران باشد. پیش‌تر در ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸، تحقق وصف «انحصار طبیعی» در حوزه کالا یا خدمتی خاص، شرط لازم برای ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی دانسته شده بود که در اصلاحیه مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۲ با تسهیل این شرط، صرفاً تحقق وصف «انحصار»^۲ کافی دانسته شده است. بدین ترتیب، هم‌اکنون ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در هر زیربخش از بخش‌های نفت و گاز ایران که واجد انحصار، ولی فاقد وصف انحصار طبیعی تشخیص داده می‌شوند نیز امکان‌پذیر است.

۱. ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۹۷/۳/۲۲.

۲. برای تفاوت انحصار طبیعی (Natural Monopoly) و انحصار (Monopoly)، به بندهای ۱۲ و ۱۳ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ رجوع شود.

۴. ابعاد حقوقی تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران

در قالب بازآفرینی دولت، تنظیم‌گری در دو دهه گذشته، شاهد یک انتقال مفهومی از تمرکز بر «دولت»، به‌مثابه تنها خاستگاه اقتدار ملی و اعمال سیاست‌های عمومی، به «حکمرانی»، به مفهوم نظام توزیع قدرت اعمال حاکمیت و استفاده از تمام ظرفیت‌های اجتماعی جهت پیشبرد امور عمومی، بوده است (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۹). تنظیم‌گری از یک‌سو، بر «مقررات‌زدایی»^۱ و کاهش حضور سلسله‌مراتبی دولت استوار است و از سوی دیگر، هیچ عرصه‌ای از اداره عمومی جوامع مدرن را خارج از شمول اعمال قواعد حکمرانی نمی‌بیند. بدین ترتیب، هرچند کاهش حضور رسمی و سنتی دولت تنظیم‌گر و روند کاهش مقررات اداری، مسیری بازگشت‌ناپذیر به‌نظر می‌رسد، اما به‌صورت روزافزونی زندگی آحاد جامعه متأثر از سازوکارهای حکمرانی تنظیم‌گرانه است (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۹).

اتخاذ الگوی تنظیم‌گری حاکمیتی با وصف «تفکیک صلاحیت انجام اعمال حاکمیتی از تصدی‌گری بخش نفت» میان وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران^۲ به همراه الگوی نوعی تنظیم‌گری مشارکتی در قالب «نهادهای تنظیم‌گر بخشی» برای تنظیم‌گری بخش نفت ایران مصداق همین انتقال مفهومی و تلاشی برای تحول به‌سوی «دولت تنظیم‌گر»^۳ و سپس تکامل به سمت «حکمرانی تنظیم‌گرانه»^۴ در بخش نفت ایران است.

در هر صورت تنظیم‌گری خوب به‌طور اعم و تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران به‌طور اخص، کاملاً از نوع «رویکرد وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی» به نهادهای تنظیم‌گر بخشی و «میزان استقلال» آن‌ها متأثر می‌شود که در ادامه، ابعاد حقوقی آن‌ها به ترتیب بررسی خواهد شد.

۴.۱. رویکرد وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی به نهادهای تنظیم‌گر بخشی

درباره رویکرد وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی به نهادهای تنظیم‌گر بخشی و اینکه نهاد واحدی، تنظیم‌گری کل بخش انرژی یا برعکس، صرفاً تنظیم‌گری بخش نفت را برعهده داشته،

۱. مقررات‌زدایی (Deregulation) به تخفیف یا حذف (Relaxation or Removal) محدودیت‌های مقرراتی (Regulatory Constraints) راجع به اشخاص حقوقی یا حقیقی بازمی‌گردد. مقررات‌زدایی به‌طور فزاینده‌ای جهت ترویج رقابت و رویکردهای بازارمحور (Market-oriented Approaches) با قیمت‌گذاری (Pricing) و سایر تصمیمات اقتصادی مرتبط شده است (OECD, 1993: 73).

۲. تأکید به تفکیک صلاحیت انجام وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری به‌عنوان راهبرد کلی بخش انرژی، در بند ۲ از قسمت «ج-۱» سند ملی راهبرد انرژی کشور مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ شورای عالی انرژی و هیأت‌وزیران، مواد ۱ و ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ و مواد ۵ و ۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ قابل مطالعه است.

3. Regulator Government

4. Regulatory Governance

به‌سادگی نمی‌توان اظهارنظر قطعی کرد. یکی از دلایل این عدم قطعیت در ساختار دولتی کشورها نهفته است؛ بدین‌معنا که چنانچه وزارتخانه‌های مجزایی برای زیربخش‌های انرژی پیش‌بینی شده باشد، آنگاه طبیعتاً تمایل بیشتری برای تفکیک نهادهای تنظیم‌گر مقررات مربوط به آن زیربخش‌ها وجود دارد (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۴۵).

از دیدگاه حداکثری، حکمرانی بخش انرژی ایران دارای ساختاری پیچیده و نامتمرکز است. عمده وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در بخش نفت و گاز برعهده وزارت نفت و در بخش برق برعهده وزارت نیروست. سازمان انرژی اتمی که متولی ویژه انرژی هسته‌ای است، وزارت صنعت، معدن و تجارت که در بخش‌هایی از صنایع پتروشیمی و صنایع معدنی مانند زغال‌سنگ مسئولیت دارد، سازمان محیط زیست که در بعضی از حوزه‌ها وظایف آن با بخش انرژی تداخل مستقیم دارد و در نهایت جایگاه‌های فرابخشی حوزه سیاست‌گذاری انرژی دولت همچون شورای عالی انرژی، کمیسیون زیربنایی دولت و ساختار مرتبط در سازمان برنامه‌بودجه بر پیچیدگی این ساختار درون چتر کلان دولت افزوده است. به‌علاوه، در جایگاه حاکمیتی و فرادولتی هم از کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون انرژی مجمع تشخیص مصلحت و نیز کمیسیون انرژی ستاد نقشه جامع علم و فناوری در شورای عالی انقلاب فرهنگی بیشتر با تمرکز بر حوزه علم و فناوری، بخش انرژی و نفت و گاز سازمان بازرسی کشور از منظر نظارت‌های حقوقی و عملکردی و نیز دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی از منظر امنیت انرژی، می‌توان یاد کرد (کنیری و همکاران، ۱۳۹۷: ۳).

داشتن رویکرد وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی به نهادهای تنظیم‌گر بخشی، می‌تواند تنوع ذیل را برای جانمایی نهادهای تنظیم‌گری بخش انرژی ایران با فرض تشکل از سه بخش عمده نفت، گاز و برق ایجاد کند: ۱. سه نهاد تنظیم‌گری انرژی مجزا برای بخش نفت و گاز و برق در بدنه شورای رقابت تشکیل شود. درواقع، این روش نهادهای تنظیم‌گری زیربخش انرژی را به‌صورت مجزا، اما مستقل از دولت تشکیل می‌دهد؛ ۲. تشکیل یک نهاد تنظیم‌گری انرژی در بدنه شورای رقابت است؛ ۳. سه نهاد تنظیم‌گری انرژی مجزا برای بخش نفت و گاز و برق در بدنه دولت (وزارتخانه مربوطه) تشکیل شود؛ ۴. نهاد تنظیم‌گری دولتی واحد برای زیربخش‌های انرژی تشکیل شود (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۵۱).

البته پیش از انتخاب نوع رویکرد، به دو مشکل عمده در نهادهای فعلی حکمرانی بخش انرژی به‌طور اعم و بخش نفت به‌طور اخص نیز باید توجه داشت: یکی، ناهماهنگی و در برخی موارد تداخل وظایف نهادها با یکدیگر و دیگری، عدم تناسب وظایف نهادها با توانایی‌های آن‌ها (کنیری و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۴). بدیهی است غرض از تدوین ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۹۷/۳/۲۲، جانمایی نهادهای تنظیم‌گری

بخش انرژی و نفت ایران و ارائه راه‌حل این‌گونه مشکلات نبوده است، بلکه مفاد این ماده صرفاً در مقام بیان امکان قانونی اتخاذ هرکدام از رویکردهای وحدت‌گرایی یا کثرت‌گرایی برای نهادهای تنظیم‌گر بخش انرژی، از جمله بخش نفت در مصوبات آتی بوده است. آنچه پیش از استفاده از این امکان قانونی باید در نظر گرفته شود، آن است که صرف تغییرات شکلی و ساختاری در نظام تنظیم‌گری بخش انرژی به‌طور اعم و بخش نفت به‌طور اخص، به‌تنهایی منجر به تنظیم‌گری خوب آن نخواهد شد. الگوی غلط وابستگی دولت‌ها به نفت، نگاه تصدی‌گری دولت به بخش انرژی از جمله بخش نفت و تداخل آن با وظایف حاکمیتی، نبود سیاست جامع در بخش‌های مختلف انرژی و نفت، نبود منابع اطلاعاتی کافی برای تصمیم‌گیری سیاست‌گذار و عدم بهره‌گیری از مجموعه‌های سیاست‌ساز، حکمرانی بخش انرژی از جمله بخش نفت ایران را نیازمند تغییرات یکپارچه و عمیق در ابعاد مختلف اعم از الگوها، اهداف، برنامه‌ها، ساختارها، کارکردها و ابزارهای سیاستی می‌سازد (کتیری و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۲).

۲.۴. میزان استقلال نهادهای تنظیم‌گر بخشی

ویژگی اصلی تنظیم‌گر بخشی، استقلال آن است (خواجوی، ۱۳۹۴: ۲۳). این استقلال در سه سطح ذیل در برابر دولت، نهاد تنظیم‌گر فرابخشی (شورای رقابت) و نهاد قضایی قابل بررسی است.

۲.۴.۱. استقلال نهادی تنظیم‌گر بخشی از دولت

تجربه کشورهای نشان داده است استقلال نهاد تنظیم‌گر از بدنه دولت، از عوامل مهم در اثربخشی اجرای فعالیت‌های تنظیم‌گری به‌شمار می‌رود (Montoya & Trillas, 2010: 39). این استقلال از آن‌رو مهم است که این نهاد سه نقش مقررات‌گذاری، اجرا و کنترل را باهم در یک بازار یا در کل بازارها برعهده دارد. بنابراین، نداشتن استقلال باعث می‌شود به‌راحتی تحت تأثیر نوسانات سیاسی و فشار ذی‌نفعان بخش موضوع تنظیم‌گری قرار گیرد و به‌جای آنکه در پی رسیدن به اهداف از پیش تعیین‌شده تنظیم‌گری باشد، حافظ منافع جناح یا گروهی باشد که اختیار دولت یا آن نهاد تنظیم‌گری را در دست دارد (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۴۶۱).

رژیم تنظیم‌گری در پی دستیابی به چیزی است که آن را به‌عنوان جدایی سیاست از مقررات^۱ و جدایی مدیریت روزمره خدمات عمومی از هر دو توصیف می‌کنند. این استقلال کمک می‌کند تا به سرمایه‌گذاران در خدمات عمومی خصوصی‌شده، اطمینان داده شود که این صنایع بیش از این در راستای اهداف کلان اقتصادی دولت مورد استفاده قرار نخواهند گرفت

(رایبسون و مارشال، ۱۳۹۷: ۲۴). استقلال مالی، میزان خودمختاری مالی سازمان‌ها را از عوامل بیرونی نشان می‌دهد (Scholten, 2011: 15). بنابراین، شیوه تأمین بودجه نهاد تنظیم‌گری باید عاری از تأثیرات سیاسی یا منافع شخصی پیش‌بینی گردد (Blackman & Srivastava, 2011: 16).

در ایران نیز با اصلاحات قانونی اخیر در زمینه «استقلال عملکردی» در موضوع وظایف و اختیارات تفویض شده به نهاد تنظیم‌گر بخشی، از سایر دستگاه‌ها و نهادها سلب وظایف شده است. درباره نحوه «استقلال و تضمین موقعیت شغلی» اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی، مگر در موارد مقرر، هیچ‌یک از اعضای آن را نمی‌توان برخلاف میل او از عضویت در آن برکنار کرد. در مورد «استقلال مالی» نیز مقرر شده است دولت از اشخاص حقوقی تحت تنظیم، عوارضی را دریافت کند و با رعایت قوانین مربوطه به‌عنوان درآمد اختصاصی هریک از نهادهای تنظیم‌گر بخشی اختصاص دهد. میزان این عوارض باید به‌صورت سالانه در لایحه بودجه پیشنهاد شود.^۱ البته تا تصویب اساسنامه نهادهای تنظیم‌گر بخشی، چنانچه در قوانین پیشین، گاهی برای تنظیم‌گر بخشی‌های موجود، حوزه استقلالی به رسمیت شناخته شده باشد، لازم‌الاجرا می‌باشد.^۲

۴.۲.۲. استقلال نهادی تنظیم‌گر بخشی از تنظیم‌گر فرابخشی (شورای رقابت)

ارتباط میان نهاد تنظیم‌گر فرابخشی با نهادهای تنظیم‌گر بخشی سه گونه است: ۱. در آمریکا و ترکیه نهاد تنظیم‌گر فرابخشی در هنگام تصمیم‌گیری‌ها، وضع مقررات و ضمانت اجرایی آن‌ها در موقعیتی برتر نسبت به نهادهای تنظیم‌گر بخشی قرار دارند. در این باره، تفکیک در حوزه وظایف وجود ندارد، بلکه تفکیک در سطح وظایف است. البته با توجه به نظام فدرالی آمریکا، گاهی قوانین و مقررات فدرال بر تنظیم‌گر فرابخشی اولویت داده می‌شود؛ ۲. در انگلستان تنظیم‌گر ارتباط میان نهاد تنظیم‌گر فرابخشی با نهادهای تنظیم‌گر بخشی با تفکیک در حوزه وظایف انجام شده و وظایف مربوط به رقابت به‌صورت کلی به تنظیم‌گر فرابخشی سپرده شده است و هر نهاد تنظیم‌گر بخشی وظایف تنظیم‌گری خاص در حوزه خود را به‌جز وظایف تنظیم‌گر فرابخشی انجام می‌دهد. تفکیک در این مورد، نه در سطح وظایف، بلکه بین حوزه وظایف این دو نوع نهاد به وجود آمده است. البته تنظیم‌گر فرابخشی در این کشور به‌عنوان مرجع حل اختلاف میان نهادهای تنظیم‌گر بخشی و ذی‌نفعان بازار نیز محسوب می‌شود؛ ۳. در

۱. بند «الف»، بند «ب» ناظر به ماده ۵۶ و بند «پ» تبصره ۲ ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۹۷/۳/۲۲.

۲. برای نمونه، تصویب انواع خدمات مرکز توسعه تجارت الکترونیکی و تعرفه هریک از خدمات مذکور به تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات موکول شده است. بنابراین، مفاد مقرر سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان با موضوع تعرفه کارمزد سامانه تدارکات الکترونیکی دولت مغایر با قانون تعیین تعرفه‌های خدمات مرکز توسعه تجارت الکترونیکی مصوب سال ۱۳۹۳ وضع و ابطال شده است (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۸).

آلمان تنظیم‌گر فرابخشی، عمده وظایف باقی‌مانده برای تنظیم‌گرها را انجام می‌دهد؛ زیرا تنظیم‌گرهای بخشی به دلیل آزادسازی‌های انجام‌شده یا به‌صورت خودتنظیم‌گری و یا به‌صورت نهادهای مستقل دارای حوزه وظایف بسیار محدود اداره می‌شوند. بنابراین، نقش اساسی را در تنظیم‌گری، نهاد تنظیم‌گر فرابخشی ایفا می‌کند، اما درعین‌حال نهاد تنظیم‌گر فرابخشی دیگر نیز در صنایع شبکه‌ای^۱ وجود دارد و به‌صورت تفکیک‌شده به تصمیم‌گیری می‌پردازد (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۴۶۰).

در ایران اولویت مقررات تنظیم‌گر فرابخشی بر تنظیم‌گر بخشی وجود دارد. شورای رقابت به‌عنوان نهاد تنظیم‌گری فرابخشی، قسمتی از وظایف خود را به نهاد تنظیم‌گر بخشی تفویض می‌کند. درخصوص این وظایف و اختیارات تفویض‌شده به نهاد تنظیم‌گر، از شورای رقابت سلب وظایف می‌شود. البته هیچ‌یک از نهادهای تنظیم‌گر بخشی نمی‌تواند معایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یا مصوبات قبل و بعدی شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی کند. مرجع تشخیص و حل‌وفصل این مغایرت‌ها، شورای رقابت است و ترتیبات اجرای آن با توجه به ملاحظات هر حوزه در اساسنامه نهاد تنظیم‌گر مشخص می‌شود. همچنین کلیه تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر بخشی، قابل تجدیدنظر در هیأت تجدیدنظر شورای رقابت هستند؛ حتی از لحاظ اعضا نیز شرایط انتخاب اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی همانند شرایط انتخاب اعضای شورای رقابت است.^۲ پیشنهاد تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی متعددی در بخش‌های برق، آب، گاز، نفت و صنایع وابسته، پتروشیمی و راه‌آهن در دستور کار آتی شورای رقابت است (فرحناکیان، ۱۳۹۷ الف).

۴.۲.۳. استقلال نهادی تنظیم‌گر بخشی از نهاد قضایی

با ابطال دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی مصوب شورای رقابت به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر فرابخشی (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۶) و ابطال بند ۱ مصوبه ۲۶۳ هیأت تنظیم مقررات برق ایران به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بخشی (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۷ الف) در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، هدف از تلاش مجدد ناکام برای اصلاح ماده ۶۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸، نقض‌ناپذیر

۱. صنایع شبکه‌ای (Network Industries) به صنایعی مانند مخابرات، برق، گاز و راه‌آهن اشاره دارد که دربردارنده حداقل یک بخش رقابت‌ناپذیر است؛ اما این به آن معنا نیست که همه بخش‌های وابسته در آن صنعت نمی‌توانند توانایی پذیرش قواعد حقوق رقابت را داشته باشند (OECD, 2001: 2).

۲. ماده ۵۳، بند «الف» و قسمت ۴ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۵۹ و ماده ۶۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۹۷/۳/۲۲.

کردن تصمیمات قطعی هیأت تجدیدنظر شورای رقابت در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بوده است؛ اما با توجه به حذف این مقرر در روند تصویب آن به لحاظ ایراد شورای نگهبان، برخلاف استدلال شورای رقابت (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۷ ب)، حتی پس از اصلاحیه ۱۳۹۷/۳/۲۲ ماده ۶۳ مذکور نیز تصمیمات قطعی هیأت تجدیدنظر شورای رقابت، به عنوان مرجع تجدیدنظر از تصمیمات نهاد تنظیم گر فرابخشی (شورای رقابت) و نهادهای تنظیم گرهای بخشی، همچنان قابل نقض در دیوان عدالت اداری هستند (فرحناکیان، ۱۳۹۷ الف).

با این اوصاف، از نظر قانون‌گذار، استقلال نهادی تنظیم گر بخشی در صورت موجب استقلال آن از نهاد قضایی و مانع ابطال مصوبات آن در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیست.^۱

۵. موانع حقوقی تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران

در بخش نفت ایران می‌توان گفت تاکنون هیچ‌گونه اقدامی برای تنظیم‌گری بخش خصوصی انجام نشده و الگوی تنظیم‌گری حاکمیتی توسط وزارت نفت، شرکت ملی نفت ایران و گاهی سایر شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت اعمال می‌شود. البته از نگاه کلی‌تر، حکمرانی انرژی، آزادسازی بخش برق (عمده‌فروشی) و برخی اقدامات درباره ساختار صنعت برق انجام شده است. تنظیم‌گر بخش برق، هیأت تنظیم مقررات برق ایران است که مستند به آیین‌نامه تعیین نرخ، شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور مصوب ۱۳۸۴ به صورت نهاد تنظیم‌گر بخشی منصوب دولت^۲ و در بدنه وزارت نیرو قرار گرفته است؛ بدین ترتیب که شورای رقابت، نهاد تنظیم‌گر فرابخشی مربوط به حفاظت و توسعه رقابت قلمداد می‌شود و به این هیأت نیز اختیار نظارت بر توسعه رقابت در بازارهای برق کشور واگذار شده است (عبدلهی و مؤذنی، ۱۳۹۷: ۲۰۴). با گذشت بیش از یک دهه از عمر این هیأت، بعید به نظر می‌رسد همکاری و انسجام مشخص و مدوتی میان این هیأت و شورای رقابت وجود داشته و چاره‌ای برای تداخل وظایف اندیشیده شده باشد (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۲۵). موانع تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران بیشتر غیرحقوقی و رویکردی است؛ با وجود این، در ادامه موانعی حقوقی نیز برای آن برشمرده شده است.

۱. در آمریکا رئیس‌جمهور و کنگره، اجازه بازنگری آرای کمیسیون فدرال تنظیم مقررات انرژی (Federal Energy Regulatory Commission: FERC) را ندارند؛ اما دادگاه‌های فدرال می‌توانند آرای این کمیسیون را مورد بازنگری و تجدیدنظر قرار دهند (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۶۱).

2. Government-Appointed Sectoral Regulatory Body

۵. ۱. نبود استقلال نهادی تنظیم‌گر بخشی از دولت

هم‌اکنون نهادهای تنظیم‌گر بخش انرژی ایران به‌طور اعم و بخش نفت ایران به‌طور اخص، کاملاً به دولت وابسته‌اند و مهم‌تر از آن، از بستر قانونی محکم و قابل اتکایی برخوردار نیستند؛ بدین‌معنا که قوانین مصوب مجلس مبنای تأسیس این نهادها نبوده و بر مبنای قانون‌گذاری اولیه تشکیل نشده‌اند. این نهادها مطابق با آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی وزارتخانه‌ها و به تعبیری، قوانین ثانویه شکل گرفته و به همان میزان که در داخل صنعت به‌عنوان نهادی که در زیرمجموعه وزارتخانه به امر تنظیم‌گری مشغول است، شناخته شده‌اند، در خارج از صنعت به‌منزله نهادی مجزا و جدای از ساختار دولت شناخته نمی‌شوند و در واقع، وزارتخانه مربوطه برخی وظایف تنظیم‌گری خود را به یکی از نهادهای داخلی خود تفویض کرده است (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۴۶).

این در حالی است که ظرفیت‌های قانونی لازم برای تأسیس این نهادها در زیرمجموعه نهاد تنظیم‌گری فرابخشی (شورای رقابت) از تاریخ تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وجود داشته است. تجربه ناموفق ناشی از مفاد قبلی ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ نشان داد قوه مجریه بدون الزام قانون‌گذار و به صرف تقاضای شورای رقابت تمایلی به کاهش حدود صلاحیت و اختیار خود و واگذاری قسمتی از کارکرد حکمرانی تنظیم‌گری به نهادهای تنظیم‌گر بخشی مستقل از خود ندارد. افزون بر اینکه، اعطای استقلال نهادی ضروری برای ایجاد تنظیم‌گرهای بخشی، گاهی مستلزم تعیین حدود صلاحیت و اختیار این نهادها توسط قوه مقننه است و اصولاً قوه مجریه فاقد چنین مجوزی است.

از این‌رو، در اصلاحیه مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۲ ماده ۵۹، از آنجاکه تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی با تصویب اساسنامه آن‌ها محقق می‌شود، ملاحظات کلی، ویژگی‌های محوری و مشترک شکل‌دهنده اساسنامه این نهادها مشخص شده است؛ اما شورای رقابت مکلف شده است پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال کند. هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام لازم را برای تصویب قانون تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. در هر صورت تأسیس هر نهاد تنظیم‌گر بخشی، تنها با تصویب قانون اساسنامه آن توسط قوه مقننه امکان‌پذیر است.

البته ضمانت اجرای مشخصی برای عدم رعایت مهلت سه ماه مقرر اعطایی به هیأت دولت برای اتخاذ اقدام قانونی لازم در زمینه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی پیشنهادی شورای رقابت در ماده ۵۹ اصلاحی پیش‌بینی نشده است (فرحناکین، ۱۳۹۷ ب). این نبود ضمانت اجرای مشخص، همچنان ادامه تجربه ناموفق قبلی را تقویت می‌کند.

۵. ۲. بی‌توجهی به تفکیک بخش از فرابخش در قانون‌گذاری

آنچه می‌تواند امکان اجرای تنظیم‌گری بخش نفت را با مانع حقوقی دیگری روبه‌رو سازد، این ابهام قانونی است که همچنان در اصلاح ماده ۵۹ مذکور، تفکیک «بخش» از «فرابخش» مغفول مانده است. شاید یکی از دلایلی که شورای رقابت نتوانسته در انجام امور مربوط به جلوگیری از انحصار و تسهیل رقابت در صنعت خودروسازی نیز به‌خوبی عمل کند، بی‌توجهی به این موضوع باشد که این صنعت یک بخش صرف نیست، بلکه فرابخش است که دارای پیوندهای پیشین و پسین با بسیاری از صنایع دیگر است. هرکدام از صنایع‌های نفت، گاز و برق نیز فرابخش هستند. بنابراین، با ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی برای هریک از آن‌ها نمی‌توان به نتایج مطلوب دست یافت؛ زیرا کنترل آن بسیار دشوار، پیچیده و خارج از توان آن نهاد تنظیم‌گر خواهد بود. چنین موضوعی مانند این است که بخواهند اشخاص زیادی را تنها زیر یک چتر جمع کنند که بی‌گمان این کار ناممکن است. اجازه تشکیل تنظیم‌گر، تنها باید برای بخش‌ها داده شود و فرابخش‌ها می‌باید از این تکلیف مستثنی شوند؛ زیرا یکی از شروط تضمین کارآمدی طراحی هر نهاد، از جمله نهاد تنظیم‌گر، وجود تناسب منطقی میان چتر شمول نهاد و موضوعات ذیل آن است. بر مبنای این استدلال بهتر است صرفاً در داخل هر بخش از این فرابخش‌ها، به ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی اقدام کرد. بنابراین، بهتر این بود که در ذیل ماده ۵۹، با تفکیک بخش از فرابخش، تنها اجازه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی برای بخش صادر می‌شد (شکوهی، ۱۳۹۷، خبرگزاری فارس). برای فرابخش نفت و گاز می‌توان بخش‌های اکتشاف، توسعه، تولید، تجارت، ذخیره‌سازی، پالایش، پتروشیمی، انتقال و برای فرابخش برق نیز می‌توان بخش‌های تولید، انتقال، توزیع و تجارت را متصور شد.

نتیجه

مهم، ساختن ترکیبی از تنظیم‌گری اقتصادی دولت‌محور (در قالب دولت تنظیم‌گر) و خودتنظیم‌گری (در قالب نهادهای تنظیم‌گر بخشی) است. بدین‌منظور، کارکرد دولت تنظیم‌گر به‌منابه نهادی فراتنظیم‌گر و تنظیم‌کننده خودتنظیم‌گری باید با توجه ویژه به سازوکارهای تنظیم‌گری خوب همراه شود. تلقی از خودتنظیم‌گری نیز نباید به مقررات‌زدایی یا کاهش تنظیم‌گری دولت فروکاسته شود، بلکه این امر باید با سیاست‌های تنظیم‌گری خوب، فهم شود. درواقع تنظیم‌گری خوب، هم فعالیت‌های دولت فراتنظیم‌گر را کنترل می‌کند و هم از طریق اعمال فن‌سالاری (تکنوکراسی) در نهادهای خودتنظیم‌گر بخشی، با کنترل معایب تصمیم‌سازی از طریق روش‌های مشارکتی مستقیم در امور تخصصی، به حفظ مشروعیت حاکمیت کمک می‌کند. اینجاست که اصول کلی حکمرانی خوب، مانند پاسخ‌گویی، شفافیت، انسجام و

هدفمندی، می‌تواند به افزایش اعتماد به‌نظام کلان تنظیم‌گری و مشروعیت آن کمک کند (شمس، ۱۳۹۴: ۲۲۲). ایجاد چنین ترکیبی از تنظیم‌گری اقتصادی دولت‌محور (در قالب دولت تنظیم‌گر) و خودتنظیم‌گری (در قالب نهادهای تنظیم‌گر بخشی) با توجه ویژه به سازوکارهای تنظیم‌گری خوب به همراه اصول کلی حکمرانی خوب برای تکامل به‌سوی حکمرانی تنظیم‌گرانه ضروری است.

به‌منظور حکمرانی خوب بخش نفت ایران نیز عقب‌نشینی صرف حکومت/دولت، به جایگزینی سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی در انجام دو کارکرد راهبردی‌گذاری و تصمیم‌سازی عملیاتی به‌جای حکومت/دولت نخواهد انجامید، بلکه روند این جایگزینی می‌بایست با تنظیم‌گری خوب، به‌عنوان یکی دیگر از چهار کارکرد اصلی حکمرانی خوب بخش نفت، در قالب «اصلاحات کارکرد تنظیم‌گری» با بهبود پیاپی یا پی‌درپی نهادها و بسترهای قانونی از استقرار دولت تنظیم‌گر آغاز شود و با کمک نهادهای تنظیم‌گر بخشی به حکمرانی تنظیم‌گرانه تکامل یابد.

اصلاحات کارکرد تنظیم‌گری، به‌عنوان موضوعی عمده در برنامه‌ریزی راجع به حکمرانی خوب برای توسعه، تلاشی یک‌باره نیست، بلکه فرایندی پویا، بلندمدت و چندرشته‌ای است (OECD, 2005 B: 1). در این اصلاحات، با تأکید بر تفاوت دو رویکرد، شکل پی‌درپی یا پلکانی استقرار و بازنگری را «بهبود پیاپی یا پی‌درپی»^۱ و شکل مستمر تغییرات را «بهبود پیوسته»^۲ می‌دانند. بهبود پیاپی یا پی‌درپی، نوعی از فرایند بهبود و شامل چرخه‌های پی‌درپی طراحی، اجرا و بازنگری قوانین و مقررات است. این روش شامل دوره‌های استقرار (اجرای کامل) مقرر و بررسی دوباره آن است و مسیر آن (در نموداری که محور افقی آن زمان و محور عمودی آن سطح کیفیت است) به‌صورت پلکانی رسم می‌شود. بهبود پیوسته به‌صورت خطی ممتد است که فرصت‌هایی برای استقرار (اجرای کامل) مقرر قبلی، در طی آن مسیر وجود ندارد (حلاج، ۱۳۹۵: ۲). آنچه در اصلاحات تنظیم‌گری مورد توجه است، بهبود پیاپی یا پی‌درپی قوانین و مقررات پس از ارزیابی آثار تنظیم‌گری قبلی است.

این بهبود در اصلاحات تنظیم‌گری بخش نفت ایران نیازمند بازنگری در نحوه توزیع صلاحیت انجام چهار کارکرد اصلی حکمرانی خوب بخش نفت (سیاست‌گذاری، راهبردی‌گذاری، تصمیم‌سازی عملیاتی، و نظارت و تنظیم‌گری) برای تحقق تعامل مقتضی میان بازیگران اصلی (حکومت/دولت، مردم/جامعه/پارلمان و سرمایه‌گذاران/شرکت‌های عملیاتی) بر مبنای اصول فراگیر این بخش با وصف تفکیک صلاحیت انجام اعمال حاکمیتی از تصدی‌گری

بخش نفت میان وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران به همراه اتخاذ الگوی نوعی تنظیم‌گری مشارکتی در قالب نهادهای تنظیم‌گر بخشی پس از «مجازسازی» زیربخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر بخش نفت و برقراری «سیاست‌های دسترسی آزاد اشخاص ثالث» می‌باشد. اعمال نکردن این تفکیک، مانع «تعادل‌های ساختاری»^۱ و عدم اتخاذ این الگو، مانع «عمق نهادی»^۲ شده و به شکست اصلاحات تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران می‌انجامد. این شکست، با کاهش کیفیت اداره عمومی، حکمرانی خوب بخش نفت ایران را دشوار ساخته و به تبدیل نعمت به نعمت نفت کمک می‌کند. در چنین صورتی، «به‌جای آنکه اختیار نفت دست ما باشد، اختیار ما دست نفت می‌افتد» (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۹۷، سخنرانی در حرم مطهر رضوی).

منابع

الف) فارسی

۱. آیت‌الله خامنه‌ای (۱۳۹۷). «سخنرانی در حرم مطهر رضوی». قابل دسترس در نشانی: <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=39272>
۲. اصغرینیا، مرتضی؛ رستمی، ولی (۱۳۹۷). «درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت». حقوق اداری، شماره ۱۵، ص ۷۳-۵۵.
۳. امامیان، سید محمدصادق؛ ذوالفقاری، امیراحمد؛ محمدزاده، احسان؛ زمانیان، مرتضی (۱۳۹۷). «نظام ملی تنظیم‌گری: مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۴۰، ص ۵۵-۱.
۴. امین‌زاده، الهام؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۷). «بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخش‌های برق، نفت و گاز». نشریه مطالعات حقوق انرژی، دوره ۴، شماره ۲، ص ۳۷۶-۳۴۹.
۵. ترکان، اکبر؛ ابوطالبی، زینب؛ کریمی زارچی، مجتبی (۱۳۹۰). «حاکمیت بر صنعت نفت و گاز ایران». تهران، پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۶. حلاج، شهرام (۱۳۹۵). «بررسی آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۸۲۱، ص ۷۹-۱.
۷. خواجه‌ای، علی (۱۳۹۴). «تبیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای منتخب». ماهنامه اکتشاف و تولید نفت و گاز، شماره ۱۳۰، ص ۲۹-۲۱.
۸. رایبسون، کلین؛ مارشال، الین (۱۳۹۷). «مقررات‌گذاری در حوزه انرژی». ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۴۱۳، ص ۳۹-۱.
۹. رستمی، ولی؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۶). «بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی». نشریه مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۲، ص ۲۵۴-۲۱۹.
۱۰. سیف، محمدتقی (۱۳۹۵). «حقوق نفت و گاز در ایران و تروژر». تهران، انتشارات جنگل.
۱۱. شکوهی، محمدرضا (۱۳۹۷). «پیچیدگی‌های رگولاتوری در صنعت نفت: لزوم تعریف «بخش» و «فرابخش» در اصلاحیه قانون اصل ۴۴». خبرگزاری فارس.
۱۲. شمس، عرفان (۱۳۹۴). خودتنظیمی (مبانی و مدل‌ها). تهران، نشر خرسندی.
۱۳. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۳). «حقوق نفت و گاز». تهران، نشر میزان.

۱۴. صادقی، محمد؛ باقری، محمود (۱۳۹۴). «ابعاد و آثار حقوقی جدایی بازار از نابازار». فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۱ ص ۲۴۴-۲۱۳.
۱۵. صادقی، محمد (۱۳۹۳). «تفکیک بازار از نابازار و تأثیر آن بر گستره اعمال حقوق رقابت». پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه امام صادق (ع).
۱۶. طاهری‌فرد، علی؛ شیرینیان، محمد؛ مهرافشان، محمدرضا (۱۳۹۴). «بررسی تطبیقی اساسنامه‌های شرکت ملی نفت ایران در دوره زمانی ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۶: ارائه اصولی برای اساسنامه جدید». پژوهش‌نامه اقتصاد انرژی ایران، شماره ۱۴، ص ۱۵۲-۱۲۳.
۱۷. عبدالهی، ام لیلیا فقیه؛ مؤذنی، روح‌الله (۱۳۹۷). «بررسی نهادهای تنظیم‌کننده بازار برق در حقوق ایران و ایالات متحده آمریکا». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۸، ص ۲۲۰-۱۹۳.
۱۸. عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۳۹۷). «جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز: مطالعه موردی: بازار گاز ایران». فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۹، ص ۲۴۷-۲۲۵.
۱۹. غفاری، مسعود؛ ایگدر، افسانه (۱۳۹۶). «دولت توسعه‌گرا؛ پیش‌نیاز تحقق حکمرانی خوب». فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، شماره ۳۷، ص ۱۲۴-۱۰۳.
۲۰. فرحناکیان، فرشید (۱۳۹۸). «دادنامه ناقص دیوان عدالت اداری درباره تصویب‌نامه قراردادهای نفتی». خبرگزاری فارس.
۲۱. _____ (۱۳۹۷ الف). «تصمیمات قطعی هیأت تجدیدنظر شورای رقابت همچنان نقض‌پذیر است». خبرگزاری فارس.
۲۲. _____ (۱۳۹۷ ب). «عدم صلاحیت هیأت‌وزیران در تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق». خبرگزاری فارس.
۲۳. _____ (۱۳۹۵). «مغایرت‌های قانونی مصوبه اصلاحی دولت درباره مدل جدید قراردادهای نفتی». خبرگزاری فارس.
۲۴. فوکویاما، فرانسیس (۱۳۹۶). نظم و زوال سیاسی. ترجمه رحمان قهرمان‌پور، تهران، انتشارات روزنه.
۲۵. قهرمان‌پور، رحمان (۱۳۹۷). «تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۲۵، ص ۳۰-۱.
۲۶. کریمی، مجتبی؛ اسدزاده، احمد (۱۳۹۴). «نگاهی نو به فرایند حکمرانی خوب در صنعت نفت». تهران، پژوهشگاه صنعت نفت.
۲۷. کتیری، محمدرضا؛ رنجبر، پویان؛ پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۷). «درباره تشکیل وزارت انرژی: الزامات تشکیل وزارت انرژی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۲۱، ص ۲۶-۱.
۲۸. گنجی‌آزاد، احسان؛ تیبانیان، امیرحسین؛ عیوضی، اصغر (۱۳۹۷). «بررسی قانون نفت نروژ از منظر نحوه واگذاری میدین نفت و گاز». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۵۸، ص ۲۸-۱.
۲۹. مهدی‌زاده، محمدرضا (۱۳۹۲). شرکت‌های ملی نفت به سوی فعالیت جهانی و فراملی. تهران، نشر علم.
۳۰. هادی‌فر، داود (۱۳۸۹). نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازوکار اجرایی. تهران، عتوت چاپ.
۳۱. هیأت تخصصی اقتصادی-مالی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۸). «ابطال بندهای تصویب‌نامه شماره ۵۷۲۲۲ ت ۵۳۳۶۷ هـ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۶ و تصویب‌نامه شماره ۵۷۲۲۵ ت ۵۳۳۶۷ هـ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۶ هیأت‌وزیران». دادنامه شماره ۳۶-۱۳۹۸/۲/۲۳ مورخ ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۰۳۱.
۳۲. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۸). «ابطال دستورالعمل شماره ۳۷۹۵۰، ۹۵، ۳۷۰ - ۱۳۹۵/۹/۲۰ سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان». رأی شماره ۵۰۴ مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۱.
۳۳. _____ (۱۳۹۷ الف). «ابطال بند ۱ مصوبه ۲۶۳ هیأت تنظیم بازار برق ایران». رأی شماره ۳۱۳ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۸.
۳۴. _____ (۱۳۹۷ ب). «ابطال تصمیم‌های ۲۸۲ - ۱۳۹۵/۱۲/۲ و ۲۹۵ - ۱۳۹۶/۳/۲۲ شورای رقابت و ابطال تصمیم شماره ۱۹-۹۶ هـ - ۱۳۹۶/۱۰/۴ هیأت تجدیدنظر شورای رقابت». رأی شماره ۲۰۴۹ و ۲۰۴۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۳.
۳۵. _____ (۱۳۹۶). «ابطال دویست و شصت و سومین صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۹ شورای رقابت مبنی بر تنظیم بازار محصولات پتروشیمی به‌عنوان کالای انحصاری». رأی شماره ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱.

(ب) خارجی**A) Books**

36. Blackman, Colin; Srivastava, Lara (2011). *Telecommunications Regulation Handbook*. Tenth Anniversary Edition, Washington, World Bank.
37. Nihoul, P; Charbit, N; Ramundo, E (Eds) (2016). *Choice-a New Standard for Competition Law Analysis?*. Concurrences Review.
38. Schwartz, David L (2018). *Energy Regulation & Markets Review*. Seventh Edition, London, the Law Reviews.

B) Articles

39. CATO Institute (2017). "Curse or Blessing? How Institutions Determine Success in Resource-Rich Economies". *Policy Analysis*, No. 808.
40. Hellwig, Martin (2008). "Competition Policy & Sector-Specific Regulation for Network Industries". *MPI Collective Goods Preprint*, No. 29.
41. Montoya, Miguel Angel; Trillas, Francesc (2010). "Independent Regulators: Theory, Evidence & Reform Proposals". *IESE Business School-University of Navarra*, 15 (3).
42. Scholten, Miroslava (2011). "Independent, hence unaccountable?". *Review of European Administrative Law*, Vol 4, No.1.

C) Documents

43. Chatham House (2007). *Report on Good Governance of the National Petroleum Sector*.
44. OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy & Governance*.
45. OECD (2005 A). *Integrated Checklist on Regulatory Reform*.
46. OECD (2005 B). *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality & Performance*.
47. OECD (2001). *Restructuring Public Utilities for Competition: Competition & Regulatory Reform*.
48. OECD (1993). *Glossary of Industrial Organization Economics & Competition Law*. The Directorate for Financial, Fiscal & Enterprise Affairs.