

بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی ایران در پرتو سیاست بهینه‌سازی مصرف گاز و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی

(مقاله علمی-پژوهشی)

رسول لاهیجانیان*

فاطمه شیخی ده‌چناری**

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۰۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۲۲

چکیده

آمارهای حاضر نشان از نابرابری در عرضه و تقاضای گاز طبیعی است. مسئله این است که چه نوع سیاست اتخاذی بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی را تأمین خواهد نمود؟ یافته‌های نویسندگان حاکی از این است که اعمال سیاست‌های کلان مرتبط با بهینه‌سازی گاز و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی در بازار گاز، کمک شایانی به بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی خواهد نمود. مستند بر آیین‌نامه ایجاد بازار بهینه انرژی و محیط زیست، گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی صادر و منتشر می‌شود. این گواهی‌ها اوراق بهاداری‌اند که نشان‌دهنده حق مالکیت بر مقدار مشخصی از میزان انرژی صرفه‌جویی شده است و در بازار مبادله می‌گردد. در عین حال، تحت کنترل نهاد تنظیم‌گر بخشی در بازار گاز، عدم تعادل موجود مابین عرضه و تقاضا، برطرف شده و بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی محقق می‌گردد. از دیگر اثرات مستقیم تأسیس این نهاد، مقابله با انحصار در بازار، تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و تصویب دستورالعمل‌های ناظر بر تنظیم قیمت بازار و مقدار کالا است. از این رو لازم است تا بازار توسط نهاد تنظیم‌گر بخش گاز کنترل گردد. این مقاله اساساً به دنبال ارائه سیاستی است تا بتوان به واسطه اعمال آن در صنعت زمینه بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی را فراهم نمود. از این رو، تلاش شده است تا علاوه بر مقررات موجود، نهاد تنظیم‌گر، ویژگی‌های آن و اساسنامه تأسیس این نهاد در بخش گاز مورد بررسی قرار گیرد و با هدف نیل به بهره‌وری بهینه، تأسیس این نهاد در بازار گاز ایران ضرورت یابد.

کلید واژگان:

گاز طبیعی، بهره‌وری بهینه، گواهی‌های صرفه‌جویی، نهاد تنظیم‌گر بخشی، اساسنامه نهاد تنظیم‌گر.

* دانش‌آموخته دکتری مدیریت استراتژیک نفت و گاز، مؤسسه پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی انرژی، دانشگاه تهران
Rasoullahijanian@gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)
Sheikhi.Fatemeh202@gmail.com



Copyright: © 2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

آمارهای به‌دست‌آمده حاکی از عدم تعادل مابین عرضه و تقاضای گاز طبیعی است. از این‌رو، باید به دنبال سیاست بهینه‌ای بود تا تعادل مابین این دو شاخصه مهم اقتصادی برقرار شود و بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی محقق گردد. همواره سیاست‌های نابه‌جا در صنعت گاز ایران، بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی را با مشکل مواجه کرده است. به‌ویژه اینکه کشور در تأمین داخلی گاز طبیعی، به‌ویژه در فصول سرد سال نیز با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. بنابراین اعمال سیاست‌های بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی در کشور از بسیار ضرورت دارد. در راستای رفع ناترازی گاز و با هدف بازگرداندن تعادل ما بین عرضه و تقاضای گاز طبیعی، باید در سیاست بهره‌وری موجود بازنگری نمود. پیشنهادی که در این تحقیق ارائه شده است، بهینه‌سازی مصرف گاز طبیعی و تأسیس نهاد تنظیم‌گر در بخش گاز است.

براساس آیین‌نامه ایجاد بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست، گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی صادر و منتشر می‌گردد. این گواهی‌ها اوراق بهاداری‌اند که نشان‌دهنده حق مالکیت بر مقدار مشخصی از میزان انرژی صرفه‌جویی‌شده از یک حامل انرژی است و توسط نهادهای تخصصی و فنی بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست با تأیید کمیسیون صرفه‌جویی انرژی صادر شده و در بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست قابل معامله است. همچنین بند (ک) تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۰، وزارت نفت را ملزم به فراهم نمودن زیرساخت‌های فیزیکی و نرم‌افزاری لازم به منظور عرضه و انجام معامله حداکثر ده میلیارد متر مکعب گاز در بورس انرژی در سال ۱۴۰۰ از طریق شرکت‌های تابعه دانسته است. تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون بودجه ۱۴۰۰، شرکت ملی گاز را مجاز به عرضه گاز طبیعی در قالب معاملات بازار فیزیکی به‌صورت منظم و مستمر و یا قراردادهای بازار مشتقه طبق مقررات بورس و با رعایت مفاد تبصره (۱) این ماده دانسته است. متعاقباً ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی بند (ک) تبصره ۱ ماده واحده، به عرضه‌کنندگان واجد صلاحیت اجازه می‌دهد تا گاز طبیعی صرفه‌جویی‌شده ناشی از منابع گازهای بازیافتی از مشعل واحدهای عملیاتی یا گاز صرفه‌جویی‌شده را در قالب گواهی‌های صرفه‌جویی در بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی و طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر را در بورس انرژی عرضه نمایند.

رسالت صدور و انتشار اوراق صرفه‌جویی، بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی است که به واسطه تخصیص و فروش گاز طبیعی ناشی از صرفه‌جویی در بازار انجام می‌پذیرد. علاوه بر مقابله با انحصارات موجود در بازار گاز، تسهیل ورود رقابت به بازار و تشخیص مصادیق روبه‌های ضد رقابتی توسط نهاد تنظیم‌گر، برقراری تعادل در بازار گاز، رفع ناترازی موجود، تعیین قیمت کالا و مقدار آن در بازار از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد است. بنابراین ضروری است نهاد تنظیم‌گر هرچه سریع‌تر در صنعت گاز کشور تأسیس شود و بازار گاز به واسطه حضور نهاد تنظیم‌گر کنترل گردد. علی‌رغم اهمیتی که رقابت و ورود آن در عرصه اقتصاد بازار دارد، برخی از بازارها رقابت‌ناپذیر است. بازارهای رقابت‌ناپذیر دارای سیاست رقابتی متفاوت از سیاست رقابت در بازارهای رقابت‌پذیرند. سیاست رقابتی موجود در این بازارها، اعمال نهاد اقتصاد دستوری و تنظیم‌گر بخشی است که به‌عنوان جایگزین رقابت در بازار گاز به منصفه ظهور می‌رسد.

تاکنون مطالعه‌ای به موضوع بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی در پرتو بهینه‌سازی انرژی و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی اختصاص نیافته است. مقالات خارجی مورد استناد در این مقاله به مبحث اقتصاد دستوری و تنظیم‌گری بخشی در صنعت گاز پرداخته‌اند و منابع فارسی نیز تصدی‌گری در بخش انرژی و سازوکار بازار را مورد نقد و تحلیل قرار داده‌اند. همچنین با توجه به دستورالعمل و آیین‌نامه‌های موجود، بهینه‌سازی مصرف گاز طبیعی مورد بررسی قرار گرفته شده است. این مقاله درصدد ارائه راه‌حل و سیاستی است که زمینه تحقق بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی و نیل به اهداف صادراتی را مهیا گرداند. از این‌رو بهینه‌سازی از گاز طبیعی و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی به‌عنوان سیاست‌های پیشنهادی ارائه می‌شود که هر یک به صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد. ضمن شرح سیاست حقوقی بهینه‌سازی انرژی (اوراق صرفه‌جویی انرژی) ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر و موانع موجود بر سر راه تأسیس آن بحث می‌شود و نهایتاً اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش گاز نقد می‌گردد.

شایان ذکر است اساسنامه مذکور توسط فدراسیون صنعت نفت ایران به شورای رقابت و وزارت نفت ارائه شده است و در آن مقرر شده که نهاد تنظیم‌گر ترکیبی از شورای بخشی و نهاد تنظیم‌گر باشد. فدراسیون همچنین پیشنهاد نموده است که اساسنامه در دولت تصویب گردد. از این‌رو طی لایحه‌ای با عنوان «لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق»، از مجلس خواسته

شده است که اختیار تصویب اساسنامه این نهاد به دولت واگذار گردد. اساسنامه فوق‌الذکر در جلسه شماره ۴۷۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۸ در شورای رقابت به تصویب رسیده است و امید است هر چه سریع‌تر بند مقرر در مورد پیشنهاد تصویب اساسنامه در مجلس به تصویب برسد و با تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش گاز در هیئت وزراء، نهاد تنظیم‌گر تأسیس و آغاز به فعالیت نماید.

۲. ساختار حقوقی بهینه‌سازی مصرف گاز طبیعی

از مهم‌ترین معضلات در صنعت گاز طبیعی، عدم هماهنگی مابین عرضه و تقاضای گاز در دو سطح داخلی^۱ و بین‌المللی^۲ گاز طبیعی است. تاکنون سیاست‌های بهینه‌سازی مصرف گاز طبیعی در بخش‌های مختلف اعمال شده تا بدین وسیله مصرف کنترل گردد. اما علاوه بر سلب فرصت‌های صادراتی بی‌شمار، حتی پاسخگوی رشد تقاضای داخلی نبوده است. سیاست‌های اعمال‌شده در صنعت، نشان از ضعف در بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی است. به منظور برطرف نمودن این ناکارایی، باید سیاست‌های جدیدی را جایگزین سیاست‌های قبلی نمود. سیاست پیشنهادشده و ساختار حقوقی حاضر در بخش انرژی که به بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی کمک شایانی می‌نماید، بحث بهینه‌سازی انرژی است که به واسطه اعمال قوانین لازم‌الاجرا در صنعت انجام خواهد پذیرفت.

در راستای وظایف مصرح در ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی^۳ و ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۴ آیین‌نامه ایجاد بازار بهینه‌سازی انرژی و

۱. برای مشاهده میزان تقاضا و عرضه داخلی گاز طبیعی سند تراز تولید و مصرف گاز طبیعی در کشور بر اساس گزینه‌های بهینه‌سازی، وزارت نفت، مهرماه ۱۳۹۹ رجوع شود.

۲. برای مشاهده میزان تقاضا و عرضه گاز طبیعی به GECF, GLOBAL GAS OUTLOOK 2050, 2023 و برای مشاهده مصرف ماهانه گاز طبیعی در سال ۲۰۲۳، به منبع U.S Energy Information Administration, Monthly Energy Review, 2023 رجوع شود.

۳. ماده ۵ - سیاست‌گذاری در بخش انرژی کشور از جمله انرژی‌های نو و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی فقط برعهده شورای عالی انرژی است.

۴. ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور: به کلیه وزارتخانه‌ها به ویژه نفت و نیرو و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و کلیه دارندگان عنوان و ردیف در قوانین بودجه کل کشور اجازه داده می‌شود...

دولت مکلف است: ←

محیط‌زیست تصویب گردید.^۱ ماده ۲ آیین‌نامه مقرر می‌دارد: برای استفاده از سازوکار بازار انرژی ایران و گسترش فعالیت بخش خصوصی^۲ در حوزه بهینه‌سازی انرژی و محیط‌زیست مقرر گردید، «بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط‌زیست» به منظور انجام معاملات گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی در چارچوب قوانین و مقررات حاکم بر بورس و بر اساس آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ ایجاد شود. گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی بر اساس این آیین‌نامه، اوراق بهاداری‌اند که نشان‌دهنده حق مالکیت بر مقدار مشخصی از میزان انرژی صرفه‌جویی شده از یک حامل انرژی براساس گزارش امکان‌سنجی (توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی) طرح صرفه‌جویی انرژی در یک دوره زمانی مشخص بوده، توسط نهادهای تخصصی و فنی بهینه‌سازی انرژی و محیط‌زیست با تأیید کمیسیون صرفه‌جویی انرژی صادر شده و در بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط‌زیست قابل معامله‌اند.

در این طرح دو نوع اوراق گواهی صرفه‌جویی انرژی طراحی، منتشر و به فروش رسانده می‌شود؛ اوراق گواهی صرفه‌جویی محقق شده و گواهی صرفه‌جویی تأمین مالی. در بازار گواهی صرفه‌جویی محقق شده، شرکت‌ها، افراد و یا نهادها به میزان انرژی صرفه‌جویی شده، اوراق

→ الف- اصل و سود سرمایه‌گذاری و حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه یا منافع اقدام موضوع این ماده را به آنان پرداخت نماید.

ب- طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف از جمله صنعت با اولویت صنایع انرژی بر و حمل و نقل عمومی و ریلی درون و برون‌شهری و ساختمان، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، گسترش استفاده از گاز طبیعی فشرده یا مایع یا گاز مایع شده با اولویت شهرهای بزرگ و مسیر راه‌های اصلی بین شهری، تولید و یا جایگزین کردن خودروهای کم‌مصرف و یا برقی با خودروهای پرمصرف و فرسوده و کاهش هزینه‌های حمل بار و مسافر و کاهش دموژ (خسارت تأخیر) کشتی‌ها و طرح‌های حمل و نقل ریلی، جاده‌ای، دریایی، هوایی اعم از زیرساخت‌ها و وسایل حمل و نقل، طرح‌هایی که به کاهش گازهای گلخانه‌ای منجر می‌شود، ماشین‌آلات و واحدهای تولیدی بخش کشاورزی.

۱. اسناد بالادستی موجود و ساختار حقوقی حاضر در بازار و بورس انرژی کشور بر افزایش ظرفیت تولید، بهینه‌سازی مصرف گاز طبیعی و ذخیره‌سازی آن تأکید دارد. اسنادی همچون سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، سند ملی راهبردی انرژی کشور مورخ ۱۳۹۷، قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی به شماره ۱۷۷۰ مورخ ۱۳۹۸ و ...

۲. به منظور رفع ناترازی انرژی، بند (ب) ماده ۴۴ لایحه برنامه هفتم توسعه تحت عنوان تولید و دیپلماسی انرژی، وزارت نفت را مجاز به افزایش ظرفیت ذخیره‌سازی گاز طبیعی معادل (۵٪) مصرف سالانه گاز طبیعی کشور از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط و حتی‌الامکان با جلب مشارکت بخش خصوصی دانسته است.

گواهی صرفه‌جویی دریافت می‌دارند که می‌توانند در بورس انرژی به فروش رسانند. در برابر این اوراق نوعی از ابزار تأمین مالی نیز در نظر گرفته می‌شود. بر این اساس، شخصی که قصد داشته تکنولوژی جدیدی را به منظور صرفه‌جویی در مصرف انرژی پیاده‌سازی نماید، می‌تواند برای تأمین مالی آن طرح اوراق گواهی صرفه‌جویی انرژی تعلق گرفته را تا سقف مبلغ صرفه‌جویی شده در بازار منتشر و منابع حاصل از آن را در آن طرح سرمایه‌گذاری کند.^۱

اوراق گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی در دنیا به‌عنوان مشوق افزایش بهره‌وری، بازدهی و کاهش مصرف سوخت به کار گرفته می‌شود و نهایتاً بهینه‌سازی مصرف انرژی و کاهش شدت انرژی را به دنبال خواهد داشت. در سیاست‌های زیست محیطی، اوراق گواهی صرفه‌جویی، به‌عنوان گواهی‌های سفید نیز شناخته می‌شود. گواهی‌های سفید^۲ از جمله اسنادی است که مبتنی بر حق مصرف انرژی بوده و بیانگر کاهش مقدار مشخصی از میزان مصرف انرژی است.^۳ در بیشتر بازارهای مالی توسعه‌یافته دنیا، این اوراق قابل معامله است که بازار ثانویه نیز دارند. در اروپا، چندین کشور طرح سفید را اجرا کرده و برخی دیگر به طور جدی در حال بررسی آن هستند. انگلستان در سال ۲۰۰۲، ایتالیا در سال ۲۰۰۵، فرانسه و دانمارک در سال ۲۰۰۶ میلادی صدور اوراق گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی را به‌طور گسترده آغاز کرده‌اند.^۴

از دیگر ابزارهای حقوقی جدید، نیاز به راه‌اندازی معاملات گازی در بورس انرژی است. بند (ک) تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۰ مقرر می‌دارد: در راستای تجاری‌سازی و افزایش سهم بخش خصوصی در حوزه انرژی، وزارت نفت مکلف است از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط، زیرساخت‌های فیزیکی و نرم‌افزاری لازم را در جهت عرضه و انجام معامله حداکثر ده میلیارد متر مکعب گاز در بورس انرژی در سال ۱۴۰۰ فراهم کند. تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون بودجه، شرکت ملی گاز را مجاز به عرضه گاز طبیعی در قالب معاملات بازار فیزیکی به‌صورت منظم و مستمر و یا قراردادهای بازار مشتقه طبق مقررات بورس و با رعایت مفاد تبصره

۱. اقتصاد آنلاین، تصویب دستورالعمل انتشار گواهی صرفه‌جویی انرژی / سپردن برق به بورس، خاموشی‌ها را کاهش می‌دهد؟، ۸ تیرماه ۱۴۰۱.

2. White Certificates

۳. اقتصاد آنلاین، همان منبع.

۴. سندیکای صنعت برق ایران، مدیریت مصرف و تأمین مالی با ابزار گواهی صرفه‌جویی انرژی، ۲۱ خرداد ماه ۱۴۰۱.

(۱) این ماده دانسته است. متعاقباً ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی بند (ک) تبصره ۱ ماده واحده، به عرضه‌کنندگانی که صلاحیت آنها از نظر حرفه‌ای و مالی به تأیید شرکت و بورس می‌رسد، اجازه می‌دهد تا گاز طبیعی را که از یکی از منابع گازهای بازیافتی از مشعل واحدهای عملیاتی و یا گاز صرفه‌جویی شده در قالب گواهی‌های صرفه‌جویی در بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی و طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر تأمین می‌نمایند، در بورس انرژی عرضه کنند.^۱

رسالت اصلی صدور و انتشار اوراق گواهی صرفه‌جویی، نیل به بهینه‌سازی از گاز طبیعی از طریق فروش این اوراق در بازار گاز است. همچنین انجام وظایف وزارت نفت نسبت به فراهم نمودن زیرساخت‌های فیزیکی و نرم‌افزاری لازم و یا عرضه و انجام معاملات فیزیکی و بازار مشتقه توسط شرکت ملی گاز به واسطه حضور نهاد تنظیم‌گر بخش در بازار و کنترل بازار به توسط آن است. بنابراین ضروری است تا نهاد تنظیم‌گر در بازار تأسیس یابد و بازار را کنترل نماید. همچنین حضور این نهاد در بورس انرژی، تعادل را مابین دو شاخصه اقتصادی عرضه و تقاضای گاز طبیعی باز خواهد گرداند. از این رو حضور این نهاد تأثیر مستقیمی بر تحقق موضوع بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی خواهد داشت. با توجه به اهمیت حضور این نهاد در بازار گاز، بخش بعد از مقاله حاضر به امکان تأسیس این نهاد در صنعت، ویژگی‌های آن و اساسنامه پیشنهادی تأسیس نهاد تنظیم‌گر خواهد پرداخت. شایان ذکر است اساسنامه تأسیس این نهاد به شورای رقابت و وزارت نفت ارائه شده و در جلسه شماره ۴۷۴ شورای رقابت مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۸ به تصویب رسیده است. امید است با تصویب آن در وزارت نفت، مستقل از دولت ایجاد و شروع به فعالیت نماید.

۱. شایان ذکر است راه‌اندازی بازار کربن در بورس انرژی و معاملات «برق سبز» از دیگر راهکارهای بهره‌وری انرژی و تأمین مالی توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر است. تفاوت نظام قیمت‌گذاری برق نیروگاه‌های تجدیدپذیر و حرارتی و همچنین ظرفیت اندک نیروگاه‌های تجدیدپذیر در مقایسه با برق تولیدی کشور، دو مورد از چالش‌های بازار برق است. از این رو دو راهکار در بورس انرژی در این راستا ارائه گردید: اول اینکه یک نیروگاه مجازی طراحی شود. یعنی مجموعه‌ای از نیروگاه‌ها تجمیع شده و به عنوان یک نیروگاه عرضه‌کننده در بورس انرژی ظهور یابد. دوم، صدور گواهی‌های تجدیدپذیر (REC) است. (خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، معاملات «برق سبز» در بورس انرژی آغاز می‌شود، ۱۲ بهمن ۱۴۰۱).

۳. ساختار سیاستی نهاد تنظیم‌گر بخش گاز

یکی از مهم‌ترین موضوعات کلاسیک و اصلی در سیاست‌گذاری عمومی، رابطه بین دولت و بخش انرژی است. در راستای بهبود شرایط حکمرانی انرژی، کشورهای مختلف دو رویکرد را برگزیده‌اند: رویکرد اول، تغییرات شکلی و ساختاری را راه‌حل لازم برای کل مشکلات حکمرانی انرژی می‌پندارد. در برابر، رویکرد دوم ایجاد تغییرات لازم به صورت یکپارچه و عمیق را در بخش‌های مختلف ساختارها، برنامه‌ها، اهداف، کارکردها و ابزارهای سیاستی لازم می‌داند. گروه انرژی، رویکرد دوم را برگزیده است. بر این اساس، تدوین سیاست‌های ایجابی لازم‌الاجرا در فضای حکمرانی کشور محوریت اساسی تعیین وظایف حوزه انرژی است. نهاد تنظیم‌گر از نهادهای سیاسی بسیار مهم است که نقش ویژه‌ای را در فضای حکمرانی در کشور ایفا می‌نماید. شناخت این نهاد و ویژگی‌های مهم آن، مستلزم بررسی امکان حضور و فعالیت آن در صنعت گاز است. در این قسمت از مقاله، به امکان پیش‌بینی نهاد تنظیم‌گر بخشی در صنعت گاز پرداخته می‌شود. ضمن شرح موانع موجود بر سر راه تأسیس نهاد تنظیم‌گر، اساسنامه تأسیس این نهاد که توسط فدراسیون صنعت نفت ایران به شورای رقابت و وزارت نفت پیشنهاد شده است، بررسی می‌شود.

۳.۱. بازارهای رقابت‌ناپذیر، اقتصاد دستوری و نهاد تنظیم‌گر بخشی

علی‌رغم نقش ویژه و گسترده رقابت در عرصه اقتصاد بازار، برخی بازارها رقابت‌ناپذیر است. به‌ناچار به دلیل برخی ویژگی‌ها همچون انحصار طبیعی و ممنوعیت از شکست بازار، رقابتی نمودن در این بازارها با مشکل جدی روبه‌رو می‌گردد.^۱ «سیاست رقابتی» در بازارهای رقابت‌ناپذیر متفاوت از سیاست رقابت در بازارهای انحصاری است. از این‌رو در صورت حضور انحصار طبیعی^۲، اقتصاد دستوری و نهاد تنظیم‌گری بخشی به‌عنوان جایگزین رقابت در بازار ظهور می‌یابد.

در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، دولت‌ها پا به عرصه اقتصاد نهاد، تصدی بخش انرژی را بر عهده گرفتند. آنان با این توجیه اقدام به تصدی‌گری بخش انرژی نمودند که سازو کار بازار آزاد در «تخصیص بهینه منابع» و «ایجاد حداکثر رفاه» دارای نواقصی است. بنابراین در قالب

1. Harker, Michel, Haviid, Morten, **Competition Law Enforcement and Incentives for Revelation of Private Information, World Competition**, Volume 31, Issue 2, 2008, p 2.

۲. انحصار طبیعی (Natural Monopoly)، وضعیتی است که یک شرکت با توجه به مقتضیات شبکه تمامی یا بخشی از تقاضاهای خرید متقاضیان را فراهم می‌کند و امکان فعالیت چند نفر وجود نخواهد داشت.

اقتصاد بسته و گاهی به صورت سلطه «انحصار طبیعی»، این امر انجام پذیرفت. اما در دو دهه اخیر در دیدگاه‌ها و ساختارهای اقتصادی، تغییرات عمده‌ای به وجود آمده است. دلیل این امر، ارتباط آن با بحث «ارائه خدمات عمومی به مصرف‌کننده» و «منافع عمومی» است. این مهم از یک طرف دخالت دولت‌ها را توجیه می‌نماید و از سوی دیگر توجیه‌گر ایجاد بستر رقابت به دلیل منافع عمومی است. بر این اساس، کشورها به حقوق رقابت در بازار انرژی در بستر یک الگوی «رقابت همراه با اقتصاد دستوری» روی آوردند.^۱

از دیرباز میان مکاتب مختلف اقتصادی پیرامون حوزه مداخله اقتصادی دولت اختلاف نظر وجود داشته است.^۲ در نظر نهادگرایان، زندگی اقتصادی به وسیله نهادهای اقتصادی و نه قوانین اقتصادی تنظیم می‌گردد؛ چراکه اقتصاد با سیاست، جامعه‌شناسی، حقوق، عادات و سنن، ایدئولوژی و سایر جنبه‌های اعتقاد و تجربه بشر در ارتباط است. نهادگرایان بر تخصیص منابع توسط نظام بازار و توزیع عادلانه درآمد باور ندارند. در نظر آنان ضروری است که کنترل‌های دسته‌جمعی توسط دولت انجام پذیرد. در این دیدگاه دولت ملزم است سازوکارهای لازم را به منظور ایجاد بستر مناسب برای فعالیت سایر بخش‌ها فراهم کند تا بدین وسیله فضای فعالیت بخش خصوصی تسهیل گردد.^۳

استدلال حاضر بر این مبناست که صنعت گاز از مصادیق انحصار طبیعی است. از ویژگی‌های صنایع دارای انحصار، «صرفه‌جویی در هزینه‌های تولید انبوه»،^۴ «کاهش هزینه کل محصول» و «کاهش هزینه‌های جانبی» است. در برخی از صنایع این تصور وجود دارد که ایجاد «کارایی اقتصادی»^۵ یا حداقل هزینه تولید، در پرتو انحصاری بودن صنعت انجام خواهد پذیرفت. فعالیت‌ها باید به صورت انحصاری انجام شود و صنعت به صورت انحصاری اداره گردد. در غیر این صورت ماحصل واگذاری فعالیت به تعدادی زیادی بنگاه‌های کوچک و ورود آنها به

۱. ابراهیمی، سید نصرالله و جعفری محمود چالشتی، منبع پیشین، صص ۳۶۲-۳۶۳

۲. حسینی، سید شمس الدین و افسانه شفیعی، «تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تأملی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۴۳، پاییز ۱۳۸۶، ص ۳۲.

۳. حسینی، سید شمس الدین و افسانه شفیعی، همان منبع، صص ۴۳-۴۴.

4. Economic of Scale

۵. در خصوص کارایی اقتصادی، نظریات متفاوتی وجود دارد. اما آنچه از اغلب نظریات برداشت می‌شود، چیزی است که باعث به حداکثر رساندن ثروت می‌گردد.

بازار، چیزی نخواهد بود جز ناکارآمدی عملکرد آنان. اما استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و غیردولتی در ساختار شبکه انتقال یا توزیع محصولات انرژی، از امکان‌سنجی اقتصادی برخوردار است.^۱ بنابراین امکان ورود رقابت در بخش‌هایی از صنعت وجود خواهد داشت.^۲ ویژگی شبکه‌ای در بخشی از یک صنعت، اشاره به خاصیت شبکه‌ای^۳ آن بخش دارد. به‌عنوان مثال، در صنایع برق و گاز بخشی از صنعت به شبکه انتقال و توزیع و متشکل از شرکت‌های مختلف اختصاص می‌یابد. خطوط انتقال و توزیع جزء بخش‌های رقابت‌ناپذیر است و تحت کنترل ابزار تنظیم‌گری بخشی قرار می‌گیرد. در مقابل بخش‌های رقابت‌پذیر تولید و خرده‌فروشی گاز از طریق ابزار حقوق رقابت مورد تنظیم‌گری قرار می‌گیرند.^۴

جدول ۱. تفکیک بخش‌های رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر در صنایع گاز و برق

صنعت	بخش رقابت‌ناپذیر	بخش رقابت‌پذیر
برق	انتقال برق فشار قوی، توزیع محلی	تولید انرژی، خرده‌فروشی، بازاریابی و فروش
گاز	انتقال گاز فشار قوی، توزیع محلی	تولید، ذخیره، خرده‌فروشی

به دلیل شبکه‌ای بودن صنعت گاز، انحصار طبیعی در آن وجود دارد. این ویژگی به تنهایی، زمینه‌ساز شکست بازار می‌شود. بنابراین واگذاری این صنعت به بخش خصوصی باعث ایجاد رفتارهای ضد رقابتی، نظیر سوءاستفاده از وضعیت مسلط و انحصار خصوصی می‌گردد. تجربیات کشورهای پیشرو مانند ایالات متحده آمریکا و انگلستان حاکی از این است که نهادهای

۱. از جمله مهم‌ترین عواملی که سبب شده است تا پیوند عمیق میان بخش خصوصی و صنعت نفت و گاز شکل نگیرد، این است که نمایندگان بخش خصوصی یا در فرایند تصمیم‌گیری حضور ندارند و یا از امکان ارائه نظرات خویش در فرایند تصمیم‌سازی برخوردار نیستند. در کشورهای موفق تنظیم‌گری همچون آمریکا، تنظیم‌گر در فرایند تصمیم‌گیری و در حین تدوین مقررات، موظف است نظرات بخش خصوصی را جویا شود و توضیحات و توجیهات لازم را در قبول یا رد نظرات ارائه‌شده بیان نماید. همچنین در صورت عدم رضایت بخش خصوصی در مراحل تدوین قوانین، راهکارهای قانونی برای حل موضوع پیش‌بینی شده است (اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، چالش‌های ایجاد نظام تنظیم‌گری در بازار گاز ایران و راهکارهای پیشنهادی، تیرماه ۱۳۹۷، صص ۳۷-۳۸).

۲. ابراهیمی، سید نصرالله و محمود جعفری چالشری، منبع پیشین، صص ۳۶۵-۳۶۶.

3. duplication

۴. عظیم‌زاده آرانی، محمد، «جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز، مطالعه موردی: بازار گاز ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۹، ۱۳۹۷، صص ۲۳۰-۲۳۳.

تنظیم‌گر، نقش بسزایی در رفع این مشکلات ایفا می‌نمایند.^۱ جدول زیر ویژگی بازار رقابت‌پذیر و ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌ناپذیر را نشان می‌دهد:

جدول ۲. تفاوت‌های حقوق رقابت و تنظیم‌گری بخشی

بازارهای رقابت‌ناپذیر: تنظیم‌گری بخشی	بازارهای رقابت‌پذیر: حقوق رقابت	ابزار تنظیم‌گری ویژگی‌ها
جایگزین رقابت	تسهیل رقابت	کارکرد
پسینی	پیشینی	نوع مداخله
مستمر و بلندمدت	موردی و کوتاه‌مدت	مدت زمان

اعمال برنامه موفق آزادسازی، مستلزم وجود «نهاد تنظیم‌گر» یا «متصدی شبکه» است. به‌عنوان مثال، در آمریکا «کمیسیون تجارت فدرال» وظیفه نظارت بر رعایت حقوق مصرف‌کننده و حقوق رقابت را عهده‌دار است. در برابر، «کمیسیون تسهیلات عمومی» در آمریکا، نرخ‌های مصرف‌کنندگان برق را تعیین می‌نماید. در قانون ۱۹۳۵ «انرژی فدرال» ایالات متحد آمریکا، «عاملان نظارتی» بر قیمت محصولات برق و گاز نظارت می‌نمایند.^۲ تنظیم‌گری بین عرضه و تقاضا تعادل ایجاد می‌کند. در برابر با ایجاد شرایط مساوی برای فعالان حوزه انرژی، رقابت را در بین آنان مهیا می‌نماید. تنظیم‌گری پیچیده، رقابت را محدود می‌کند و تأثیر منفی خود را بر بهره‌وری خواهد نهاد. در برابر، مقررات منعطف از انحصار بازارهای سرمایه‌جویی می‌نماید و منجر به انعقاد معاملات در سلامت کامل خواهد شد.

۳.۲. موانع تأسیس نهاد تنظیم‌گر در صنعت گاز

در بخش انرژی ایران، مسائل متفاوت و درهم‌تنیده‌ای وجود دارد؛ از قبیل وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی، یارانه انرژی، عدم تولید صیانتی از میادین نفت و گاز و اما اگر به‌صورت یکپارچه و در قالب یک مجموعه واحد به آن نگرسته شود، مشکلات ساختاری و

۱. اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، چالش‌های ایجاد نظام تنظیم‌گری در بازار گاز ایران و راهکارهای پیشنهادی، تیرماه ۱۳۹۷، صص ۸-۹.

۲. ابراهیمی، سید نصرالله و محمود جعفری چالستری، منبع پیشین، ص ۳۳۳.

حکمرانی انرژی کشور را بازنمایی می‌کند. حکمرانی^۱ انرژی به معنای مداخله حاکمیت در اهداف، سیاست‌ها، بازیگران، نهادها و روابط بین آنان در بخش انرژی برای کسب منفعت عمومی است. چهار عنصر اصلی حکمرانی شامل پارادایم سیاسی، اهداف سیاستی، نهادهای سیاستی و ابزارهای سیاسی است. نهادهای سیاستی بخش انرژی دارای یکی از چهار نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری^۲، تسهیل‌گری و تصدی‌گری‌اند. ریشه مشکلات حکمرانی ایران در تداخل حکمرانی و تصدی‌گری، وابستگی بودجه دولت‌ها به درآمدهای حاصل از انرژی، نبود سیاست و نهاد تنظیم‌گر کارآمد و... است.^۳ نهاد تنظیم‌گر باعث ایجاد حکمرانی خوب^۴ و واحد در هر بخش اقتصادی می‌گردد.^۵ حکمرانی مطلوب دارای شش شاخصه مهم مشروعیت، شفافیت، مسئولیت، حاکمیت قانون، پاسخگویی و

۱. حکمرانی از منظر بانک جهانی، کمیته همکاری‌های توسعه، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، برنامه توسعه سازمان ملل متحد و مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی توسعه، «سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرایندها (عملکردها) می‌باشد که به وسیله سه ارزش کلیدی یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود.»

۲. نهاد تنظیم‌گر باعث ایجاد حکمرانی خوب و واحد در هر بخش اقتصادی می‌گردد. تنظیم مقررات، نظارت و بازرسی از حسن اجرای مقررات و اعمال تشویق‌های مؤثر برای ورود فعالان اقتصادی در آن بخش از اختیارات نهاد تنظیم‌گر است. نهادهای نیرومند در عین مدیریت بهینه خود، می‌توانند با ناکارایی نهادی در اقتصاد کشور زمینه‌ساز رانت‌جویی، خودکامگی و رشد اقتصادی کمتر شوند (شبروی، عبدالحسین و فرشید فرحناکیان، «ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران»، *مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۶، شماره ۲، مهر ۱۳۹۹، صص ۳۵۷-۳۵۸).

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نظام تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران: ۱. ضرورت تنظیم‌گری، آذرماه ۱۳۹۸، صص ۲-۳. لازم به ذکر است طبق بند (الف) ماده ۴۳ لایحه برنامه هفتم توسعه، وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلف به اقدام نسبت به تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در ساختار اداری و سازمانی ستادی، شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه خود هستند.

۴. یونسکو در سال ۲۰۰۲، حکمرانی مطلوب را به معنای سازوکارها، فرایندها و نهادهایی دانسته است که منجر به تأمین منافع قانونی و مدنی شهروندان، گروه‌ها و نهادها می‌گردد (محمودی، امیر و علیرضا آرش پور، «حکمرانی مطلوب؛ سازوکار ایجاد توانمندی در تحقق توسعه»، *فصلنامه علمی پژوهشی سیاست جهانی*، دوره ۶، شماره ۴، اسفند ۱۳۹۶). سازمان بین‌المللی انرژی نیز در سال ۲۰۰۹، حکمرانی را به‌عنوان موضوعی حیاتی برای اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های بهره‌وری انرژی معرفی نمود (شهبازی، کیومرث، صمد حکمتی فرید و هادی رضایی، «بررسی تأثیر اندازه دولت و حکمرانی خوب بر شدت مصرف انرژی: مطالعه موردی کشورهای عضو اوپک»، *فصلنامه علمی پژوهشی نظریه‌های کاربردی اقتصاد*، دوره ۲، شماره ۴، اسفند ۱۳۹۴، صص ۲۵).

۵. شبروی، عبدالحسین و فرشید فرحناکیان، «ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران»، *مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۶، شماره ۲، مهر ۱۳۹۹، صص ۳۵۷-۳۵۸.

اثر بخشی است که در نتیجه همکاری و مشارکت مطلوب دولت، نهادهای سیاسی و اقتصادی و به‌ویژه جامعه حاصل می‌گردد.^۱ نهاد تنظیم‌گر ورود رقابت را به بازار تسهیل و با تنظیم بازار بر فعالیت بخش خصوصی نظارت و فعالیت آنان را کنترل می‌کند. بدین وسیله مشارکت بین دولت، نهادهای سیاسی و جامعه حاصل می‌شود.

ضرورت وجود نهاد تنظیم‌گر با رویکرد شکست بازار نیز قابل توجیه است. در ادبیات علمی اقتصاد، ضرورت تأسیس نهاد تنظیم‌گر ناشی از نظریه شکست بازار است. شکست بازار در صنعت، مصادیق متفاوتی دارد. انحصار یکی از مصادیق شکست بازار است که در تأسیس نهاد تنظیم‌گر نقش ویژه‌ای دارد.^۲ ورود دولت به سیاست‌گذاری، به معنای عدم انجام فعالیت‌های انحصاری است. در صورتی که تنظیم‌گری صرفاً بر عهده دولت باشد، ممکن است تحت‌تأثیر شرایط سیاسی یا منافع شرکت‌های دولتی قرار گیرد. بنابراین به‌سمتی که کمتر مشوق فعالیت‌های خصوصی است، سوق پیدا می‌کند. جهت‌گیری نهاد با استقلال از دولت و بخش خصوصی، می‌تواند تنظیم‌گری را انجام دهد. این نهاد باید مستقل باشد؛ نقش بی‌طرفانه‌ای را ایفا نکند و دارای ابزارهای لازم برای اعمال تنظیماتی که خود مقرر می‌نماید، باشد. به‌صورت کلی نیازی به حضور دولت در این نهادها نیست؛ مگر برای اعمال سیاست‌های خاص و حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.^۳

بهترین معیار تدوین نهاد تنظیم‌گر، استقلال نهاد است. استقلال مهم‌ترین رکن یک نهاد تنظیم‌گر است. استقلال نظر و عمل بیشتر، حاکی از آمادگی بیشتر نهاد است.^۴ نهاد تنظیم‌گر باید مستقل باشد و بتواند نقش بی‌طرفانه‌ای را ایفا نماید. همچنین ابزارهای لازم برای اعمال تنظیمات مقرر شده توسط خود را در اختیار داشته باشد تا به تکامل برسد. این در حالی است که نهاد رگولاتوری عملیاتی شده است، اما همانند نهادهای رگولاتوری سراسر دنیا استقلال ندارد؛ استقلال رأی از ملزومات ادامه فعالیت یک نهاد تنظیم‌گر است. نهاد تنظیم‌گر باید نفوذناپذیر، توصیه‌ناپذیر و عالم (حقوقی، قضایی، فنی و مالی) باشد.^۵

1. Keping, Yu, **Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis**, Springer Publication, 2018, pp 5-6.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، منبع پیشین، ص ۶.

۳. همان منبع، صص ۶-۹.

۴. فدراسیون صنعت نفت، نهاد رگولاتوری در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی، بهمن ماه ۱۳۹۸، ص ۱۴.

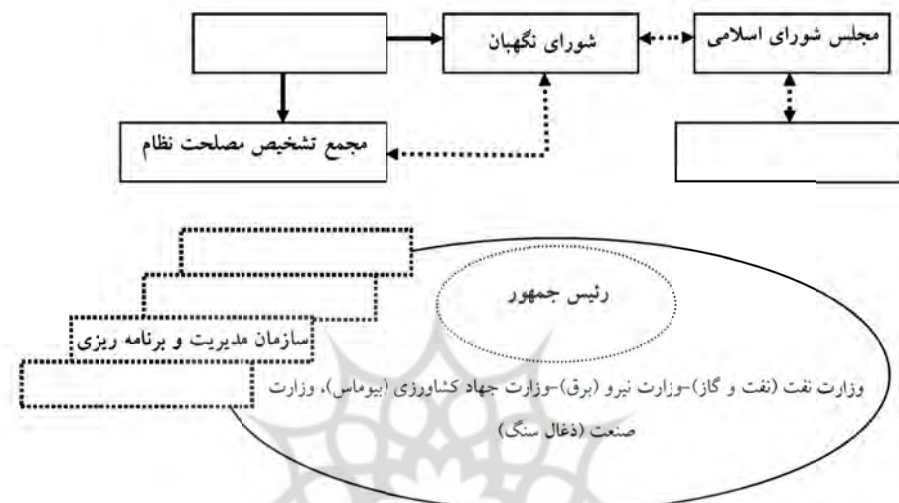
۵. همان منبع، صص ۶-۷.

استقلال مالی و به‌ویژه سیاسی یکی از مهم‌ترین ارکان یک نهاد تنظیم‌گر بخش است. استقلال مالی به این معناست که نحوه تأمین منابع مالی به گونه‌ای باشد که اعضای نهاد تنظیم‌گر به هیچ‌وجه به سازمان یا سیستم خاصی وابستگی نداشته باشند. به عنوان مثال، کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی، به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر انرژی در آمریکا، از نظر مالی خودکفا بوده و از طریق شارژ و تعرفه سالیانه که توسط صنایع مشمول مقررات پرداخت می‌گردد، تأمین مالی می‌شود. در برابر، استقلال سیاسی، به جدایی مسئولین نهادهای تنظیم‌گر از عرصه سیاست اشاره دارد. این بدان معناست که در فرایند تصمیم‌گیری این نهادها، سیاست و دخالت‌های دولت هیچ نقشی ندارد و نهاد مستقل از دولت به تصویب قوانین مربوط به فعالیت خود است. به‌عنوان مثال، در آمریکا نهاد تنظیم‌گر از آزادی عمل مورد نیاز خود برخوردار است و قوانین، اختیارات ویژه‌ای به آنها اعطا می‌کند. هرچند کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی در آمریکا، یک مؤسسه تنظیم‌گری مستقل در داخل وزارت انرژی ایالات متحده است، رئیس‌جمهور و کنگره نمی‌توانند تصمیمات آن را به‌طور معمول، بازنگری کنند. بلکه تصمیمات فقط توسط دادگاه فدرال قابل بررسی و بازبینی است. به عبارت دیگر، هرچند در آمریکا اعضای کمیسیون، منصوب و تأییدشده از سوی مجلس سنا هستند، پیش‌بینی قانون بر این مناسبت که اولاً اعضای انتصابی، دوره خدمتی بیش از دوره چهارساله ریاست‌جمهوری داشته باشند؛ ثانیاً با وجود حق انتصاب برای رئیس‌جمهور، انتخاب همه اعضای نهاد از یک حزب، از رئیس‌جمهور سلب شده است. بنابراین وجود نظام دوحزبی در آمریکا و طبعاً تقسیم قدرت در بین این دو حزب، استقلال بسیاری را به این نهاد اعطا کرده است.^۱

به رغم سیستم حاکمیتی مستقل در کشورهای توسعه‌یافته نظیر آمریکا و نروژ در قالب نهاد تنظیم‌گر، در ایران، نبود دستگاه متمرکز حاکمیتی بر بخش انرژی، از محوری‌ترین چالش‌های موجود در بخش انرژی است. بر این بخش همانند بسیاری از بخش‌ها و صنایع دیگر، سازمان‌ها و مراکز متعددی نظارت می‌نمایند. از این رو باعث شده است هر کدام، هر ساله اعتبار و بودجه جداگانه‌ای را به خود تخصیص دهند. این امر در بخش انرژی، منجر به ایجاد سه چالش اساسی در صنعت شده است؛ ۱- ناهماهنگی در سیاست‌گذاری؛ ۲- کندی تصمیم‌گیری و ۳- عدم اصلاح

۱. اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، منبع پیشین، صص ۲۴-۳۲.

و به‌روزآمد شدن قوانین کشور در سطح کلان.^۱ نمودار زیر سازمان‌ها و نهادهای درگیر در بخش انرژی کشور و فرایند اصلی تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی را در آنها نشان می‌دهد:



نمودار ۱: ساختار و فرایند تصمیم‌گیری در بخش انرژی کشور

بی‌توجهی نسبت به تنظیم‌گری در فرایند تجدید ساختار از موانع مهم موجود است.^۲ این در حالی است که تنظیم‌گری کلیدی‌ترین جزء فرایند تجدید ساختار^۳ می‌باشد.^۴

پیشگاه‌علم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. همان منبع، صص ۱۱-۱۲.

۲. موانع مهم دیگر شامل عدم تطابق ابزارهای تنظیم‌گری حقوق رقابت و تنظیم‌گری بخشی با ساختار انحصار دولتی حاکم بر این بخش، ابهام در روابط سازمانی شرکت ملی گاز ایران با وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران، نظارت ضعیف دولت بر واحدهای مورد واگذاری و واگذار شده، حضور کم‌رنگ تشکل‌ها و نهادهای مدنی تخصصی در فرایند تصمیم‌گیری و عدم پیوند میان بخش خصوصی و صنعت نفت و گاز.

۳. در ایران، قوانین و مصوبه‌های مختلفی در تجدید ساختار شرکت ملی گاز تدوین شده است که اهم آنها به ترتیب زمان شامل: قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، مصوب مجلس شورای اسلامی، ابلاغ‌شده در تاریخ ۱۲ / ۵ / ۱۳۸۷؛ تصویب‌نامه هیئت وزیران در تاریخ ۶ مرداد ۱۳۸۸؛ تصویب‌نامه هیئت واگذاری در تاریخ ۱۳ مهر ۱۳۸۹ و صورت‌جلسه وزارت نفت با سازمان خصوصی‌سازی در مورد نحوه واگذاری شرکت‌های تابعه شرکت ملی گاز ایران در تاریخ ۲۰ مهر ۱۳۸۹ و لایحه برنامه هفتم توسعه.

۴. همان منبع، صص ۱۳-۱۴.

شورای رقابت از دیگر موانع موجود بر سر راه تأسیس نهاد تنظیم‌گر است. شورای رقابت نهاد جدیدی است که موجب ایجاد کشمکش‌های حقوقی بیشتری در تشکیل این نهاد شده است.^۱ شورای رقابت در تجربه کشورهای دیگر وجود ندارد. آنچه در تجربه آنها مشاهده می‌شود، این است که این نهاد به صورت بخشی مستقل از دولت است. محول نمودن انجام این وظیفه بر شورای رقابت، باعث ایجاد تضاد منافع میان شورای رقابت و دولت خواهد شد. وظیفه نهاد تنظیم‌گر باید بر عهده دولت و وزارتخانه سپرده شود. سپردن این وظیفه بر عهده وزارتخانه، مانع ایجاد بروکراسی بیشتر در دولت می‌گردد. از سوی دیگر، بدنه تخصصی شورای رقابت، جنبه عمومی دارد و نمی‌تواند در بخش تنظیم‌گر، بازوی تخصصی داشته باشد. از این رو شورای بخشی را ایجاد نموده است. آنچه در دیدگاه قانون‌گذار در مورد شورای رقابت مطرح بوده است، موضوعات مرتبط با کسب و کار، رفع رفتارهای غیررقابتی و نظارت بر فعالیتهای فعالان اقتصادی است. این در حالی است که نهاد تنظیم‌گر به دنبال تنظیم یک سری از مقررات و دستورالعمل‌ها برای فعالان بخش است. به همین دلیل وضع قانونی جامع و مانع برای تنظیم‌گری بخش پس از ۱۰ سال از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ناکام مانده است. البته همکاری نزدیک مابین شورای رقابت و نهاد تنظیم‌گر بخشی، در آن بخش از وظایف مربوط به محیط کسب و کار و فعالیتهای غیرانحصاری رخ خواهد داد. این نقطه تعامل مابین نهاد تنظیم‌گر بخشی و شورای رقابت است. در حال حاضر با توجه به طرح این موضوع در دولت، در صورتی که دولت لایحه به مجلس ارسال نماید و مستقل از شورای رقابت، اختیار تصویب اساسنامه و تأسیس این نهاد را از مجلس بگیرد، کوتاه‌ترین راه ممکن را برای ایجاد این نهاد طی نموده است.

۱. (فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی):

ماده ۵۳- برای نیل به اهداف این فصل شورایی تحت عنوان «شورای رقابت» تشکیل می‌شود. ترکیب و شرایط انتخاب اعضای شورا به شرح زیر است...

- (قانون اصلاحی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی): ماده ۵۹- شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به هیئت وزیران ارسال نماید.

موانع دیگر، انحصارطلب‌های دولت می‌باشند. در واقع خروج از چارچوب فکری شکل گرفته شده در حاکمیت کشور از دیگر موانع موجود بر سر راه تأسیس این نهاد است. چارچوب فکری معمولاً این‌گونه است که حکومت به تنهایی مرجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری است. انتقال از این چارچوب فکری به چارچوبی که در آن نهادی اجتماعی و طیفه‌ی سیاست‌گذاری و یا تصمیم‌گیری را در صنعت ایفا نماید، یکی از مهم‌ترین موانع موجود است تا هنگام عدم پذیرش این چارچوب فکری جدیدی، چارچوب بلا تغییر همچنان پابرجاست و دولت تصمیم‌گیر نهایی در مسائل مختلف اقتصادی خواهد بود.^۱

۳.۳. اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت گاز

به موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ماده (۵۹) قانون اصلاحی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱^۲، فدراسیون صنعت نفت ایران، تشکیل نهاد تنظیم‌گر را در شورای رقابت مطرح نمود. حضور این نهاد در سه بخش ضروری به نظر می‌رسید: ۱- بخش نیرو، ۲- بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، ۳- بخش گاز. در بخش ارتباطات به دلیل وجود قانون قبلی، سطحی از توافقات مابین شورای رقابت و وزارت ارتباطات حاصل گردید. اما در بخش برق و گاز، براساس مکاتبات، وزارتخانه‌های مربوطه پیشنهادهای خود را به شورای رقابت ارسال کردند. شورا در سال ۱۳۹۶ این دو پیشنهاد را برای تصویب به دولت فرستاد. اما در دولت به دلیل وجود قانونی مبنی بر منع اتخاذ تصمیمات قضائی و تنبیهی در شرکت‌های تحت تنظیم، به تصویب نرسید. متعاقباً مشکل به مجلس منعکس و قانون اصلاح گردید. بر این اساس، نهادها توانایی اعمال اختیارات لازم با حضور دو قاضی قوه قضائیه را خواهند داشت. پیش‌نویس اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش نفت، گاز و پتروشیمی با نظرات فعالان بخش، تنظیم گردید و به شورای رقابت و وزارت نفت ارائه شد که

۱. فدراسیون صنعت نفت ایران، منبع پیشین، ۱۳۹۸، صص ۱۰-۱۵.

۲. ماده ۱۳- وزارت نفت مکلف است به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب و کار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه‌های بعدی آن به تصویب هیئت وزیران برساند.

به تنظیم‌گری در بخش گاز نیز کمک ویژه‌ای می‌نماید. در این اساسنامه، ترکیبی برای شورای بخشی رقابت و نهاد تنظیم‌گر مقرر شده که در آن افرادی با نظرات دولت، تشکل‌های فعال بخش و کارشناسان باتجربه در بخش‌های مختلف حضور دارند. فدراسیون صنعت نفت ایران به دولت پیشنهاد کرده است که نهاد تنظیم‌گر در بخش پایین دست گاز ایجاد گردد و اختیار تأسیس و تصویب این اساسنامه به دولت واگذار گردد. اما با توجه منع قانونی دولت در تصویب اساسنامه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی، طی لایحه‌ای ارسالی به مجلس با عنوان «لایحه تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۱، خواسته شده است که اختیار تصویب این اساسنامه به دولت واگذار گردد. تبصره بند ۳ ماده واحده این لایحه مقرر نموده است که اساسنامه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها و محل استقرار دبیرخانه آنها به پیشنهاد شورای رقابت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت نفت، گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته برای طی مراحل قانونی در جلسه مورخ ۴۷۴ شورای رقابت مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۸ به تصویب رسید و برای درج در روزنامه رسمی به مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره شرکت روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران ابلاغ گردید.^۱

در این اساسنامه، ضمن تعریفی از اصلاحات و واژگان مندرج، ترکیب اعضای نهاد و مقام انتخاب‌کننده شرح داده شده است. تلاش شده است تا صاحب‌نظران فنی، اقتصادی و حقوقی از بخش‌های مختلف در ترکیب اعضای این نهاد حضور داشته باشد. تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی، تنظیم قیمت بازار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری، بازرسی و تصویب دستورالعمل ناظر بر فعالیت تنظیم قیمت بازار، مقدار و شرایط دسترسی تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی موضوع فعالیت تجاری کلیه اشخاص حقوقی تحت تنظیم و مجوزهای کسب و کار از مهم‌ترین وظایف این نهاد تنظیم‌گر است. نکته مهم این است که به موجب مفاد جزء (۲) بند (الف) ماده (۵۹) قانون^۲، کلیه اختیارات و وظایف نهاد مطرح در این ماده، از شورا، وزارت نفت و کلیه سازمان‌ها و شرکت‌ها و واحدهای تابعه و سایر دستگاه‌ها و نهادها سلب می‌شود. علاوه بر تعیین محل دبیرخانه و پشتیبانی نهاد و ساختار و تشکیلات و آیین‌نامه

۱. مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۲۱، شماره ۸۸۰-۰۰-۱۰-

۲. طبق بند (۱-۱) ماده ۱ اساسنامه، منظور از قانون، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی- مصوب ۱۳۸۶- و اصلاحات بعدی آن است.

مالی و معاملاتی و استخدامی، به استقلال مالی به عنوان مهمترین رکن یک نهاد تنظیم‌گر در اساسنامه اشاره شده است. ماده ۶ مقرر می‌دارد، تأمین و پرداخت هزینه‌های (جاری و سرمایه‌ای) مربوط به نهاد به موجب عوارض موضوع جزء (۱) بند (پ) ماده (۵۹) قانون به مأخذ دو تا سه ده هزارم درآمد عملیاتی سالانه خواهد بود که توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد. این مبلغ به‌عنوان درآمد اختصاصی به حساب بانکی تمرکز وجوه مربوط به نام خزانه‌داری کل کشور توسط اشخاص حقوقی تحت تنظیم پرداخت می‌گردد. اعتبار از محل درآمد اختصاصی موضوع این ماده که همه‌ساله میزان آن در قوانین بودجه سنوات تعیین می‌شود، با رعایت قوانین و مقررات قانونی مربوط توسط مرکز ملی رقابت از خزانه‌داری کل کشور دریافت و قابل اختصاص و مصرف خواهد بود. نهاد موظف به ارسال کلیه تصمیمات و مصوبات خود به شورای رقابت است و در صورت مغایرت قانونی مصوبات نهاد با قانون و یا مصوبات شورا به صلاح‌دید شورا، مراتب ظرف ۱۵ روز کاری به منظور اعمال و اصلاح به نهاد ابلاغ می‌گردد. درغیراین‌صورت تصمیمات نهاد، لازم‌الاجرا هستند. مرجع تشخیص و حل و فصل مغایرت شورا است. نهاد موظف به فراهم نمودن دسترسی عموم به ضوابط، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با بخش و انعکاس مصوبات لازم‌الاجرای خود به‌طور روزآمد در پایگاه اطلاع‌رسانی نهاد است. کلیه مقررات فعلی نهاد هنگام عدم تغییر و یا لغو به قوت خود باقی است و کلیه اشخاص حقوقی تحت تنظیم، ملزم به رعایت مصوبات و دستورالعمل‌های نهاد می‌باشند. نکته مهم این است که تخلف از مصوبات و دستورالعمل‌های مذکور به تشخیص نهاد، مصداق رویه ضدرقابتی موضوع ماده (۴۵) قانون است. این اساسنامه مشتمل بر ۱۱ ماده و ۹ تبصره در جلسه ۴۷۴ شورای رقابت مورخ ۱۳۰۰/۰۵/۱۸ به تصویب رسید.

نتیجه‌گیری

در سال‌های اخیر مابین عرضه و تقاضای گاز طبیعی تعادل وجود ندارد. ضرورتاً باید سیاست‌هایی پیش‌بینی و اجرا گردد که تعادل را مابین این دو شاخصه مهم اقتصادی بازگرداند. یکی از مهم‌ترین چالش‌های صنعت گاز طبیعی، بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی است. در کشور ایران مخازن گازی عظیمی وجود دارد. اما همواره با عدم تعادل عرضه و تقاضای گاز طبیعی مواجه بوده است. این موضوع باعث اهمیت روزافزون مسئله بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی در کشور شده است. در طی سال‌های اخیر، سیاست‌هایی به ذخیره‌سازی گاز و استفاده بهینه از آن اختصاص یافته است. اما کارگشا نبوده و همچنان تأمین گاز مورد نیاز داخلی با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. به‌ویژه اینکه در کسب جایگاه بین‌المللی و واقعی خود در صادرات گاز ناکام مانده است. پیشنهادی که در مقاله حاضر ارائه گردید، بازنگری در ساختار سیاست موجود از طریق اعمال سیاست‌های بهینه‌سازی مصرف گاز طبیعی و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی در بازار گاز است.

قوانین مهم و امری کشور بر اصلاح الگوی مصرف و بهینه‌سازی مصرف انرژی توجه دارد. قوانینی همچون قانون اصلاح الگوی مصرف و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور که براساس آن آیین‌نامه ایجاد بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست تصویب شد. براساس ماده ۲ آیین‌نامه، بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست به منظور انجام معاملات گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی ایجاد می‌شود. گواهی‌های صرفه‌جویی اوراق بهاداری هستند که نشان‌دهنده حق مالکیت بر مقدار مشخصی از میزان انرژی صرفه‌جویی شده از یک حامل انرژی بوده و در بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست قابل معامله‌اند. در این طرح دو نوع اوراق گواهی صرفه‌جویی محقق شده و گواهی صرفه‌جویی تأمین مالی به فروش می‌رسد. گواهی‌های سفید^۱ از جمله اسنادی است که در دنیا به‌عنوان مشوق افزایش بهره‌وری به کار گرفته می‌شود و بیانگر کاهش مقدار مشخصی از میزان مصرف انرژی است. همچنین ابزار دیگر، نیاز به راه‌اندازی معاملات گازی در بورس انرژی بر اساس بند (ک) تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۰ است. بر این اساس، وزارت نفت مکلف به فراهم نمودن زیرساخت‌های فیزیکی و نرم‌افزاری لازم از طریق

1. White Certificates

شرکت‌های تابعه ذی‌ربط و در جهت عرضه و انجام دادن معامله حداکثر ده‌میلیارد متر مکعب در بورس انرژی است. تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون بودجه، شرکت ملی گاز را مجاز به عرضه گاز طبیعی در قالب معاملات بازار فیزیکی به صورت منظم و مستمر یا قراردادهای بازار مشتقه طبق مقررات بورس و با رعایت مفاد تبصره (۱) این ماده دانسته است. و متعاقباً ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی بند (ک) تبصره ۱ ماده واحده، به عرضه‌کنندگان واجد صلاحیت، اجازه عرضه گاز صرفه‌جویی‌شده ناشی از منابع گازهای بازیافتی از مشعل واحدهای عملیاتی و یا گاز صرفه‌جویی‌شده در قالب گواهی‌های صرفه‌جویی در بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی و طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر را در بورس می‌دهد. صدور و انتشار اوراق بهادار صرفه‌جویی در راستای نیل به هدف بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی است که در بازار گاز انجام خواهد پذیرفت. همچنین اعمال هر یک از قوانین مرتبط با اصلاح الگوی مصرف انرژی و قوانین بودجه در پرتو بازاری رو به رشد بروز خواهد یافت که توسط یک نهاد تنظیم‌گر کنترل شود. از اثرات مستقیم تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل در بازار، تسهیل شرایط ورود رقابت در بازار، مقابله با انحصارات موجود در بازار، رفع ناترازی گاز و دسترسی به بازارهای انحصاری و کالاهای موجود در آن است. از این رو در راستای نیل به هدف بهینه‌سازی گاز طبیعی و بهره‌وری بهینه از آن، تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش گاز ضرورت می‌یابد.

صنعت گاز از جمله صنایع انحصاری و درعین حال شبکه‌ای است. ویژگی شبکه‌ای در صنعت گاز، به معنای مجموعه‌ای از شبکه‌های متصل به هم است که در اختیار یک تولیدکننده قرار می‌گیرد. علی‌رغم انحصاری بودن صنعت گاز، امکان ورود رقابت در بخش‌هایی از این صنعت وجود دارد. این امر که از خاصیت شبکه‌ای صنعت ناشی می‌شود، ورود رقابت را در بخش‌هایی از صنعت تسهیل می‌نماید. از این رو، بخش‌های رقابت‌ناپذیر در صنعت، تحت کنترل ابزار تنظیم‌گری بخشی و بخش‌های رقابت‌پذیر تولید و خرده‌فروشی گاز نیز از طریق ابزار حقوق رقابت مورد تنظیم‌گری قرار می‌گیرند.

این مقاله اساساً به دنبال ارائه راه‌حلی است تا بتوان به واسطه اعمال آن به بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی دست یافت. پیشنهادی که ارائه گردیده است، بازنگری در سیاست‌های کلان موجود از طریق اعمال ابزارهای حقوقی بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی و تأسیس نهاد تنظیم‌گر در بازار

گاز می‌باشد. از این رو تلاش شده است تا علاوه بر تحلیل ابزارهای حقوقی بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی در پرتو قوانین اصلاح الگوی مصرف انرژی و قانون بودجه ۱۴۰۰ و دستورالعمل اجرایی آن، به ضرورت تأسیس نهاد تنظیم‌گر در بخش گاز پرداخته شود. ضمن تشریح اسناد حقوقی موجود مبتنی بر اصلاح الگوی مصرف انرژی و قانون بودجه ۱۴۰۰ و دستورالعمل اجرایی آن، به نهاد تنظیم‌گر بخش گاز، ویژگی‌های نهاد و موانع موجود بر سر راه تأسیس این نهاد اشاره شده است. موانع بسیاری در جهت تأسیس این نهاد وجود دارد. استقلال نهاد، مهم‌ترین رکن یک نهاد تنظیم‌گر است. حال اینکه، نبود استقلال و قالب و چارچوب فکری از پیش تعیین شده مبنی بر حاکمیت کشور در بخش‌های مهم کشور، از مهم‌ترین موانع موجود است که در این مقاله درباره آن بحث شده است. از مهم‌ترین بخش‌های تأسیس یک نهاد تنظیم‌گر، اساسنامه تأسیس نهاد است. از این رو، اساسنامه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش گاز نیز مورد نقد قرار گرفته شده است. این اساسنامه با تلاش فدراسیون صنعت نفت ایران و با رعایت قوانین موجود همچون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ماده (۵۹) قانون اصلاحی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱، به شورای رقابت و وزارت نفت ارائه شده است. فدراسیون ترکیبی از شورای بخشی و نهاد تنظیم‌گر را ایجاد و پیشنهاد کرده است که اساسنامه در دولت تصویب شود تا نهاد از استقلال کافی برخوردار باشد. بر این اساس، دولت پیش‌نویس لایحه‌ای با عنوان «تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق» را به مجلس ارائه داد. بر اساس تبصره بند ۳ ماده واحده لایحه، اساسنامه نهاد تنظیم‌گر سایر بخش‌ها و محل استقرار آنها به پیشنهاد شورای رقابت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. این لایحه در دولت قبل به مجلس ارائه گردید و امید است هرچه سریع‌تر تصویب شود و با اجازه تصویب اساسنامه این نهاد توسط هیئت وزراء، نهاد تأسیس شود و آغاز به فعالیت نماید.

آنچه واضح است اینکه تاکنون دولت به مدیریت عرضه گاز دولتی اقدام نموده است؛ اما سیاست‌های موجود کارگشا نبوده و همچنان بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی محقق نشده است. در حال حاضر شبکه‌های مختلف تولید، توزیع و خرده‌فروشی گاز ایران به صورت انحصاری تحت تسلط شرکت ملی گاز انجام می‌پذیرد؛ اما با توجه به اهمیت حضور نهاد تنظیم‌گر بخش گاز در

بازار، شرایط برای نیل به هدف بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی مهیا و محقق می‌شود. از این رو اقدامات ذیل باید سیاست‌گذاری گردد:

۱- ایجاد زیرساخت و مقررات و سامانه‌های مورد نیاز به منظور تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش گاز.

۲- فراهم نمودن بسترهای لازم به منظور انتشار و فروش اوراق صرفه‌جویی انرژی در بازار گاز.

۳- تأسیس بازار اختصاصی گاز طبیعی.

۴- تصویب قوانین و دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا به منظور واگذاری بخش‌های رقابت‌پذیر به بخش خصوصی.

۵- رفع انحصارات دولتی و طبیعی و ترویج خصوصی‌سازی.



فهرست منابع

الف) منابع فارسی

مقاله

۱. ابراهیمی، سید نصرالله و محمود، جعفری چالشتری، «تحلیل حقوقی انحصار و رقابت در بازار انرژی، با تأکید بر صنایع گاز و برق؛ چالش‌ها و فرصت‌ها»، *مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۵، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۴، صص ۳۶۱-۳۷۸.
۲. اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، چالش‌های ایجاد نظام تنظیم‌گری در بازار گاز ایران و راهکارهای پیشنهادی، تیرماه ۱۳۹۷.
۳. حسینی، سید شمس‌الدین و افسانه شفیعی، «تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تأملی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، شماره ۴۳، پاییز ۱۳۸۶، صص ۲۵-۶۰.
۴. شیروی، عبدالحسین و فرشید فرحناکیان، «ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران»، *مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۶، شماره ۲، مهر ۱۳۹۹، صص ۳۸۲-۳۵۷.
۵. شهبازی، کیومرث، صمد حکمتی فرید و هادی رضایی، «بررسی تاثیر اندازه دولت و حکمرانی خوب بر شدت مصرف انرژی: مطالعه موردی کشورهای عضو اوپک»، *فصلنامه علمی پژوهشی نظریه‌های کاربردی اقتصاد*، دوره ۲، شماره ۴، اسفند ۱۳۹۴، صص ۲۳-۴۸.
۶. عظیم زاده آرنی، محمد، «جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی سازی صنعت گاز، مطالعه موردی: بازار گاز ایران»، *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۸، شماره ۲۹، ۱۳۹۷، صص ۲۲۵-۲۴۷.
۷. فدراسیون صنعت نفت، نهاد رگولاتوری در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی، بهمن ماه ۱۳۹۸.
۸. محمودی، امیر و علیرضا، آرش پور، «حکمرانی مطلوب؛ سازوکار ایجاد توانمندی در تحقق توسعه»، *فصلنامه علمی پژوهشی سیاست جهانی*، دوره ۶، شماره ۴، اسفند ۱۳۹۶، صص ۲۱۳-۲۳۶.

۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نظام تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران: ۱. ضرورت تنظیم‌گری، آذرماه ۱۳۹۸.
۱۰. وزارت نفت، «سند تراز تولید مصرف گاز طبیعی در کشور بر اساس گزینه‌های بهینه‌سازی»، وزارت نفت، مهرماه ۱۳۹۹.

منبع برخط

۱۱. اقتصاد آنلاین، تصویب دستورالعمل انتشار گواهی صرفه‌جویی انرژی / سپردن برق به بورس، خاموشی‌ها را کاهش می‌دهد؟، ۸ تیرماه ۱۴۰۱.
۱۲. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، معاملات "برق سبز" در بورس انرژی آغاز می‌شود، مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۲.
۱۳. سندیکای صنعت برق ایران، مدیریت مصرف و تأمین مالی با ابزار گواهی صرفه‌جویی انرژی، مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۱.
۱۴. صورت جلسه وزارت نفت با سازمان خصوصی‌سازی در مورد نحوه واگذاری شرکت‌های تابعه، مورخ ۱۳۸۹/۰۷/۲۰.

قوانین و آیین‌نامه‌ها

۱۵. آیین‌نامه اجرایی بند (ک) تبصره ۱ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور.
۱۶. آیین‌نامه بازار بهینه انرژی و محیط زیست.
۱۷. تصویب نامه هیئت وزیران مورخ ۶ مرداد ۱۳۸۸.
۱۸. تصویب نامه هیئت واگذاری مورخ ۱۳ مهر ۱۳۸۹.
۱۹. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۲۰. قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۲۱. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲۲. قانون بودجه ۱۴۰۰.
۲۳. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.
۲۴. لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲).

ب) منابع انگلیسی

Articles

25. GECF, GLOBAL GAS OUTLOOK 2050, 2023.
26. Keping, Yu, Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis, *Fudan Journal of the Humanities and Social Science*, Springer Publication, 2018, pp. 1-8.
27. Harker, Michel, Haviid, Morten, Competition Law Enforcement and Incentives for Revelation of Private Information, *World Competition*, Volume 31, Issue 2, 2008, pp. 279-298.



Efficient Productivity of Iran's Natural Gas Regarding Gas Consumption Optimization Policy and Establishment of the Sector Regulatory Institution

Rasoul LAHIJANIAN (PhD in Strategic Oil and Gas Management,
University of Tehran)

Fatemeh SHEIKHI DEHCENARI (PhD Student in Oil and Gas Law,
Shahid Beheshti University)

Abstract

Current statistics indicate the inequality of natural gas supply and demand. The question is which adopted policy will provide efficient productivity of natural gas? Scholars' findings indicate that applying macro policies related to gas optimization and establishing a sector regulatory institution in the gas market will greatly contribute to the optimal efficiency of natural gas. Referring to the Establishment of Optimal Energy Market and Environment Regulation, energy saving certificate is issued. These certificates are securities entailing the right to own a certain amount of saved energy that are traded in the market. At the same time, under the control of the sector regulator in gas market, the existing imbalance between supply and demand is resolved and efficient productivity of natural gas is achieved. Among other direct effects of the establishment of this institution are dealing with monopoly in the market, identifying examples of anti-competitive practices and approval of directives regulating the market price and goods amount. Therefore it is required to control the market through gas sector regulator. This Article seeks to present a policy for the industry to provide efficient productivity in natural gas. In order to achieve efficient productivity and establishing this regulator in Iran's gas market and in addition to the existing regulations, the regulator institution, its qualifications and article of association in gas sector are studied.

Keywords:

Natural Gas, Efficient Productivity, Saving Certificates, Sector Regulator Institution, Article of Association of the Regulator Institution