



Mohammad Azimzadeh Arani¹  Mohammad Amir Rizvandi² 

1. Assistant Professor, Department of Electricity and Energy Economics, Niroo Research Institute (NRI), Tehran, Iran (corresponding author).

mazimzadeh@nri.ac.ir

2. PhD in Economics, Researcher of Technology Studies Institute, Tehran, Iran.

ma_rizvandi@yahoo.com

Abstract

Since the 1980s in the world, with the introduction of regulatory literature to network industries, especially the energy field, a new level called regulation has been proposed in the field of energy management in addition to policy making and service provision levels. With the approval of the implementation law of the general policies of Article 44 of the Constitution in Iran, especially Article 59 of this law, which is related to sector regulatory bodies, the framework of the regulatory bodies was formed in Iran's legal structure. This paper examines the position of regulation in the oil and gas industry by analytical-descriptive method through the study of documents, especially the laws related to the field of oil and gas industry, explores the challenges that arise in this field and finally proposes a policy solution. The findings of this research show that although after the Islamic Revolution, policy making and regulatory affairs were separated from service provision affairs to a large extent, but the Ministry of Petroleum is still in charge of policy making and regulatory affairs in an integrated manner, and efforts made to establish an independent regulatory body in the mentioned industry have been unsuccessful. Issues like a- lack of attention to the gradual process of formation of the regulatory institution in Iran, b- the lack of a suitable mechanism to transfer the responsibilities of the regulatory field from the ministry to these institutions and c- the creation of regulatory institutions in the energy field without fundamental changes in the main laws, are among the most important challenges of the regulatory system in this sector, and the proposed solution in the first step to overcome the mentioned challenges is to create a advisory regulatory institution.

Keywords: Regulation, Implementation law of act 44regulation, Oil and gas regulatory body advisory regulatory institution.

JEL Classification: H70, G34, L43, Q48 **Doi:** 10.22034/eaai.2024.715131

Article history:

Receive Date: 29 December 2023 **Revise Date:** 17 March 2024

Accept Date: 15 April 2024 **Publish Date:** 21 May 2024



© The Author(s).



تحلیل اسنادی تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران: چالش‌های پیش‌رو و پیشنهاد سیاستی



پژوهشکده
اقتصادی
وزارت امور اقتصادی و دارایی

محمد عظیم‌زاده آرانی^۱، محمد امیر ریزوندی^۲

۱- استادیار، گروه اقتصاد برق و انرژی، پژوهشگاه نیرو، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

mazimzadeh@nri.ac.ir

۲- دکتری اقتصاد، پژوهشگر پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

ma_rizvandi@yahoo.com

چکیده

در دنیا از دهه ۱۹۸۰ به بعد با ورود ادبیات تنظیم‌گری به صنایع شبکه‌ای، به‌ویژه حوزه انرژی، سطح جدیدی با عنوان تنظیم‌گری، در عرصه مدیریت انرژی علاوه بر سطوح سیاست‌گذاری و تصدی‌گری مطرح شده است. در ایران، با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌ویژه ماده ۵۹ قانون مذکور که مرتبط با نهادهای تنظیم‌گر بخشی است، چهار چوب نظام تنظیم‌گری در ساختار حقوقی ایران شکل گرفت. این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی از طریق مطالعه اسنادی به‌ویژه واکاوی قوانین مرتبط با حوزه صنعت نفت و گاز به بررسی جایگاه تنظیم‌گری در صنعت مذکور پرداخته، چالش‌های به‌وجودآمده در این عرصه را مورد واکاوی قرار می‌دهد و نهایتاً راهکار سیاستی پیشنهاد می‌دهد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که هرچند پس از انقلاب اسلامی، امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری تا حد زیادی از امور تصدی‌گری تفکیک گردید، ولی کماکان وزارت نفت، متولی امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری به‌صورت یکپارچه است و اقدامات صورت‌گرفته برای ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی در صنعت مذکور، بی‌نتیجه بوده است. مواردی نظیر الف- بی‌توجهی به روند تدریجی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در ایران، ب- نبود سازوکار مناسبی برای انتقال مسئولیت‌های حوزه تنظیم‌گری از وزارتخانه به این نهادها و ج- ایجاد نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی بدون تغییر ماهوی در قوانین اصلی از مهم‌ترین چالش‌های نظام تنظیم‌گری در این حوزه به‌شمار می‌آیند و راهکار پیشنهادی در گام اول برای غلبه بر چالش‌های مذکور، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای است.

واژگان کلیدی: تنظیم‌گری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، نهاد تنظیم‌گر بخش نفت و گاز، نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای.

شناسه دیجیتال: 10.22034/eaai.2024.715131

طبقه بندی JEL: H70· G34· L43· Q48



© The Author(s).



سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۸ دی ۱۴۰۲ تاریخ بازنگری: ۲۷ اسفند ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۲۷ فروردین ۱۴۰۳ تاریخ انتشار: ۱ خرداد ۱۴۰۳

استاددهی: عظیم‌زاده آرانی، محمد، ریزوندی، محمد امیر، (۱۴۰۳). تحلیل اسنادی تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران: چالش‌های پیش‌رو و پیشنهاد سیاستی. فصلنامه تحلیل‌ها و اندیشه‌های اقتصادی، ۱(۱)، ۹۹-۱۲۴.

۱- مقدمه

تنظیم‌گری بازارها در ایران دارای سابقه طولانی است و این موضوع توجه سیاست‌گذاران را در ادوار مختلف همواره به خود جلب نموده است. تأسیس بانک مرکزی در سال ۱۳۳۹ به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بازار پول، تأسیس بیمه مرکزی ایران در سال ۱۳۵۰ به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بازار بیمه و ایجاد هیئت تنظیم بازار برق ایران در اوایل دهه ۸۰ شمسی در قامت نهاد تنظیم‌گر بازار برق از جمله نهادهای تنظیم‌گری است که به‌منظور پایش بازار و جلوگیری از رویه‌های ضد رقابتی ایجاد شده‌اند (هادی‌فر، ۱۳۸۱).

هرچند به یک معنا سابقه تنظیم‌گری در ایران زیاد به نظر می‌رسد، ولی تنظیم‌گری به معنای جدید آن و انتقال تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری از دستگاه‌های دولتی به یک نهاد مستقل، پاسخگو و درعین‌حال تخصصی، سابقه چندانی در ایران ندارد؛ زیرا تمام نهادهای تنظیم‌گری که در ایران نامبرده شد، در یک ساختار دولتی به‌وجود آمده‌اند که تفاوت قابل ملاحظه‌ای در ماهیت و کارکرد با نهادهای تنظیم‌گری امروزی دارند. صنعت نفت‌وگاز نیز از این موضوع مستثنی نیست و تاکنون نهاد تنظیم‌گر بخشی در این صنعت مبتنی بر ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شکل نگرفته است. این مقاله ضمن بررسی جایگاه تنظیم‌گری در این صنعت، درصدد است به بیان چالش‌ها و ارائه راهکار در این زمینه بپردازد.

ترکیب‌بندی این پژوهش بدین صورت است که پس از تبیین مفهوم تنظیم‌گری و جایگاه آن در بخش انرژی، به پیشینه پژوهش پرداخته می‌شود. سپس جایگاه تنظیم‌گری در صنعت نفت‌وگاز ایران در دو بازه زمانی قبل و بعد از انقلاب مورد بررسی قرار می‌گیرد. سلسله اقدامات صورت‌گرفته به‌منظور ایجاد و تقویت نظام تنظیم‌گری در صنعت نفت‌وگاز از دیگر بخش‌هایی است که در مقاله مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه، موانع ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در صنعت مذکور مورد بررسی قرار گرفته و درنهایت راهکار سیاستی ارائه می‌شود.

۲- ادبیات نظری و پیشینه تحقیق

۲-۱- تنظیم‌گری و جایگاه آن در بخش انرژی

تنظیم‌گری، موضوعی میان‌رشته‌ای و دارای ابعاد اقتصادی، حقوقی، سیاسی و فنی-مهندسی است. زمینه ورود آن به مباحث حقوقی به‌واسطه کاستی‌های حقوق خصوصی و مطرح شدن

حقوق عمومی رقابت بوده است. از بُعد سیاسی به‌عنوان یکی از شیوه‌های حکمرانی دولت با عنوان دولت تنظیم‌گر که توزیع قدرت نسبت به مدل‌های حکمرانی پیشینی، متکثر شده و بازیگران متعددی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دخیل هستند و به‌گونه‌ای از انحصار کارگزاران دولتی خارج شده، مطرح شده است. ضرورت تدوین انواع دستورالعمل‌ها و استانداردهای فنی در موضوعات متعددی نظیر محیط زیست، ایمنی، سلامت مردم، بهداشت عمومی و انرژی و اثرات هر یک از آنها بر موضوعات اقتصادی نظیر رقابت و منع انحصار و موضوعات غیراقتصادی، سبب شده است تا متخصصان فنی - مهندسی نیز درگیر موضوع تنظیم‌گری شوند. البته با توجه به این مطالب بدیهی است که تنظیم‌گری نسبت به مسائل سیاست‌گذاری در لایه پایین‌تری قرار دارد و به‌نوعی قواعد و دستورالعمل‌های تنظیم‌گرانه در راستای سیاست‌ها و اسناد بالادستی هستند؛ بنابراین، اگر لایه‌های ساختار حکمرانی یک کشور، مشتمل بر سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری باشند، لایه تنظیم‌گری به‌عنوان رابط میان سیاست‌گذار و تصدی‌گر به ایفای نقش خواهد پرداخت (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱).

از منظر علم اقتصاد، موضوع «تنظیم‌گری» با «شکست بازار» گره خورده است و مطالعه در زمینه شناخت بازارها نشان می‌دهد که هر بازاری با هر درجه رقابت‌پذیری اعم از رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر در معرض شکست قرار دارد و هر یک از این بازارها برای رفع شکست خود، نیازمند ابزارها و نهادهای تنظیم‌گر متناسب با نوع خود می‌باشند. ابزار حقوق عمومی رقابت به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌پذیر و ابزار تنظیم‌گری بخشی به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌باشند که هر یک از آنها در مواردی نظیر نوع مداخله و مدت‌زمان مداخله، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای با یکدیگر دارند.

وجود این دو ابزار تنظیم‌گری به تفکیک نوع بازارها نشان می‌دهد که در اقتصادهای مبتنی بر بازار، حتی در بازارهای رقابت‌پذیر که رقابت جزء لاینفک این بازارهاست، وجود رفتارهای ضد رقابتی نظیر سوءاستفاده از موقعیت مسلط و اقدامات تبعیض‌آمیز، چنین بازارهایی را نیز تهدید می‌نماید و منجر به شکست بازار می‌گردد.

زمانی که بازارهای رقابت‌پذیر در معرض رفتارهای ضد رقابتی می‌باشند، چنین امری در بازارهای رقابت‌ناپذیر که اساساً رقابت به معنای مصطلح خود در این بازارها به دلایلی مانند انحصار طبیعی شکل نمی‌گیرد، بسیار مشهودتر است و در نتیجه ابزار تنظیم‌گری با قدرت و

بازدارندگی بیشتری مورد نیاز خواهد بود. یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های این دو ابزار این است که در ابزار حقوق عمومی رقابت، دولت هیچ‌گاه جایگزین رقابت نمی‌گردد و تنها تسهیل‌کننده و تضمین‌کننده رقابت می‌باشد، در حالی که در بازارهای رقابت‌ناپذیر به علت نبود رقابت، دولت به‌طور کامل جایگزین رقابت می‌گردد (خان^۱، ۱۹۸۸).

ویژگی‌های خاص صنایع شبکه‌ای که بخش انرژی (برق، گاز و نفت) یکی از مهم‌ترین مصادیق آن به‌شمار می‌آید در زمینه‌هایی همچون عرضه، تقاضا و نحوه قیمت‌گذاری دست‌به‌دست یکدیگر می‌دهند تا این بازارها را با شکست مواجه سازند؛ زیرا وجود ویژگی شبکه‌ای این صنعت سبب می‌شود تا انحصار طبیعی شکل بگیرد. به‌عنوان مثال در بازار گاز، وجود ویژگی شبکه‌ای این صنعت سبب شده است تا انحصار طبیعی در این صنعت شکل بگیرد؛ زیرا مهم‌ترین دلیل وجود ویژگی انحصار طبیعی این صنایع به صرفه‌های ناشی از مقیاس بازمی‌گردد، به‌طوری که این عامل خود، تولید در مقیاس انبوه و آن هم فقط توسط یک تولیدکننده را توجیه می‌نماید و برخی بر این باورند که حتی وجود رقابت در این صنایع به ضرر مصرف‌کنندگان نهایی تمام خواهد شد. به‌عنوان مثال، اگر در صنعت گاز دو تولیدکننده وجود داشته باشند به‌منظور انتقال این خدمات، دو بار زمین باید حفر شود تا خطوط گاز در آن‌ها جاسازی شود که همین تأسیسات تکراری منجر به افزایش هزینه و درنهایت نارضایتی مصرف‌کنندگان خواهد شد (براون^۲، ۲۰۰۴). در مجموع، ویژگی‌های ذکر شده برای این نوع صنایع باعث شده است که در نیم قرن گذشته، همواره توجیهی برای مدیریت انحصاری این صنایع توسط دولت به‌وجود بیاید (استینر^۳، ۲۰۰۱؛ مرزبان و همکاران، ۱۳۹۷).

از اوایل دهه هفتاد میلادی، بزرگ‌ترین پیشرفت‌ها در حوزه صنایع شبکه‌ای، گواه این امر بوده که این صنایع به‌صورت کامل انحصاری نیستند، بلکه از اجزای متعدد و مختلف زیادی تشکیل شده‌اند. به‌طوری که در واقع بسیاری از این اجزا و بخش‌ها، به‌صورت بالقوه قابلیت رقابت‌پذیری را دارا هستند (گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۲). لذا از اواخر دهه هفتاد میلادی، این انحصارات رفته‌رفته شکسته شد و یکی پس از دیگری جای خود را به صنایع رقابتی دادند؛ به عبارت دیگر به‌تدریج این فرضیه مطرح شد که صنایع شبکه‌ای ادغام شده عمودی نه تنها ذاتاً دارای ویژگی انحصار طبیعی نیستند، بلکه هرکدام شامل فعالیت‌های

1. Kahn
2. Brown
3. Steiner

متمایزی هستند که ویژگی‌های اقتصادی متفاوتی از کاملاً رقابتی تا درجاتی از انحصار را دارا می‌باشند. (باقری و اصغرینیا، ۱۳۹۲). همین امر، ضرورت تغییر ساختار حکمرانی در صنایع شبکه‌ای به‌ویژه صنعت انرژی را فراهم کرد و نهادهای تنظیم‌گر در این راستا، نقش بی‌بدیلی را ایفا نمودند (جاماسب^۴ و همکاران، ۲۰۱۴).

۲-۲- پیشینه پژوهش

تنظیم‌گری بخش انرژی از حوزه‌های جدیدی است که ادبیات آن در سال‌های اخیر مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته است. در این بخش، برخی از مهم‌ترین کتب و مقالاتی که به بررسی تجارب کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه در این زمینه پرداخته‌اند، مورد بررسی قرار گرفته است.

کونیال^۵ (۲۰۲۴) به تجزیه و تحلیل اصلاحات سبز بخش برق در کشورهای آرژانتین و شیلی پرداخته است. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که چهار چوب ضعیف تنظیم‌گری در این کشورها منجر به انحراف بازار شده و در این راستا، چالش‌های خاصی را ایجاد می‌کند که مسیر آن‌ها به سمت انرژی‌های پاک را نسبت به کشورهای توسعه‌یافته متفاوت می‌کند.

کارل^۶ و همکاران (۲۰۲۳) در مقاله‌ای راه‌اندازی بازار برق منطقه‌ای در چین و تأثیر پیاده‌سازی سازوکار این بازار را مورد بررسی قرار داده‌اند. برای این منظور، نمونه اجرا شده‌ای از آن در شبکه برق جنوبی چین مورد مطالعه قرار گرفته و مبنای طراحی و تنظیم‌گری قیمت در آن شرایط مورد توجه قرار گرفته است.

مولدر^۷ (۲۰۲۰) در کتاب «تنظیم‌گری بازارهای انرژی: سازوکارهای اقتصادی و ارزیابی سیاستی» پس از معرفی انواع شکست‌های بازار انرژی، به تبیین ابزارهای تنظیم‌گری برای تصحیح هر یک از این شکست‌ها، می‌پردازد. طبق تحلیل‌های این کتاب، جنبه‌های اقتصاد خرد تنظیم‌گری بازار انرژی، اطلاعات نامتقارن در خرده‌فروشی بازارهای انرژی، انحصار طبیعی در انتقال و توزیع و آثار جانبی تولید و مصرف انرژی از مهم‌ترین علل شکست این بازار به‌شمار می‌آیند.

4. Jamasb

5. Cunial

6. Fredrich Kahrl

7. Mulder

رودریگر پاردینا و شیرو^۸ (۲۰۱۸) با بررسی تنظیم‌گری اقتصادی خدمات برق در جهان در حال توسعه، ضمن تبیین چالش‌های تنظیم‌گری در کشورهای در حال توسعه، به معرفی نهادهای تنظیم‌گر مشاوره‌ای به منظور طی دوران گذار از وضع موجود به وضع مطلوب پرداخته‌اند. اسپنس^۹ (۲۰۰۸) با طرح این پرسش که آیا قانون می‌تواند رقابت بازارهای انرژی را مدیریت نماید؟ رقابت در صنعت گاز را کانون پژوهش خود قرار داده و نتیجه می‌گیرد که دسترسی آزادانه به شبکه، مهم‌ترین عامل افزایش رقابت‌پذیری در صنعت گاز به‌شمار می‌آید. والستن^{۱۰} (۲۰۰۳) به رابطه بین تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که کشورهایی که قبل از خصوصی‌سازی، نهاد تنظیم‌گر مستقلی داشته‌اند، فرایند گذار آن‌ها از اقتصاد دولتی به اقتصاد مبتنی بر بازار با نتایج بسیار مطلوبی همراه بوده است.

لهمن^{۱۱} (۲۰۰۱) نیز در پژوهشی با عنوان «خصوصی‌سازی، تجدید ساختار و تنظیم‌گری صنایع شبکه‌ای» به بررسی تجدید ساختار و الزامات آن در بخش برق، گاز و مخابرات دو کشور انگلستان و آمریکا می‌پردازد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد به‌صورت تاریخی کشورهایی که توانسته‌اند فرایند تجدید ساختار را با موفقیت سپری نمایند، به لحاظ نوع مالکیت دولتی و خصوصی دارای مشابهت‌های زیادی هستند.

در میان مطالعات داخلی، شریفی و همکاران (۱۴۰۲) با هدف آسیب‌شناسی ساختار صنعت برق کشور، با مطالعه‌ای تطبیقی به بررسی تجربه تجدید ساختار صنعت برق در کشورهای انگلستان، روسیه، ژاپن و کره جنوبی پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که طراحی و پیاده‌سازی اصلاحات بخش برق که نهادهای تنظیم‌گر یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های آن به‌شمار می‌رود، در کشورهای در حال توسعه و حتی کشورهای توسعه‌یافته مسیرهای متفاوت و با نتایج کاملاً متمایزی را طی کرده است.

حیدری (۱۴۰۲) به بررسی اصلاحات اقتصادی صنعت برق پرداخته و منطبق بر نظریه‌های اقتصادی، عواملی نظیر جداسازی عمودی و افقی، رفع موانع برای شکل‌گیری بازارهای گم‌شده، تنظیم‌گری متناسب با نیازهای جدید محیط کسب‌وکار، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و کاهش اندازه دولت را به‌عنوان مهم‌ترین محورهای اصلاحات بخش برق

8. Rodriguez Pardina & Schiro

9. Spence

10. Walsten

11. Lehman

برشمرده و در این راستا، به تحلیل و بررسی اصلاحات بخش برق در ایران می‌پردازد. عظیم‌زاده آرانی (۱۴۰۱) در کتاب «مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی: واکاوی تنظیم‌گری در بخش انرژی و صنعت گاز ایران» به این موضوع می‌پردازد که به رغم اهمیت جایگاه تنظیم‌گری در فرایند تجدید ساختار صنایع شبکه‌ای، به این مسئله در صنعت گاز ایران توجهی نشده است و تنها به انتقال مالکیت به‌عنوان آخرین مرحله تجدید ساختار توجه شده است.

با بررسی ادبیات موضوع، در بیان نوآوری این پژوهش می‌توان گفت که بررسی جایگاه تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران در دو بازه زمانی قبل و بعد از انقلاب، سلسله اقدامات صورت‌گرفته به‌منظور ایجاد و تقویت نظام تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز، چالش‌های پیش‌آمده در این زمینه و ارائه راهکار سیاستی موضوعاتی هستند که این پژوهش را از پژوهش‌های پیشین متمایز می‌سازند.

۳- روش تجزیه و تحلیل

پژوهش حاضر تحقیقی توصیفی - تحلیلی است که جهت دستیابی به یافته‌ها از دو روش تحلیل تاریخی و تحلیل اسنادی کمک می‌گیرد. در ابتدا، تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران در دو بازه قبل و بعد از انقلاب اسلامی به شکل تاریخی بحث می‌شود و سپس با بررسی قوانین و مقررات به تحلیل اسنادی جایگاه تنظیم‌گری در حوزه انرژی با تمرکز بر صنعت نفت و گاز پرداخته می‌شود.

۳-۱- تاریخچه تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران

۳-۱-۱- قبل از انقلاب اسلامی

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی حوزه نفت و گاز بر اساس قانون نفت مصوب ۱۳۵۳ و اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۶ ساماندهی می‌شد. مطابق اساسنامه مذکور، تمام فعالیت‌های بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی به‌صورت انحصاری در اختیار شرکت ملی نفت بود. به‌موجب بند «الف» ماده چهار این اساسنامه «تفحص و نقشه‌برداری و اکتشاف و استخراج و حمل‌ونقل و تصفیه نفت خام و گاز طبیعی و هیدروکربورهای طبیعی دیگر اعم از مایع و جامد (به‌استثنای ذغال‌سنگ) و ساختن و به عمل آوردن هر نوع فرآورده‌های اصلی نفت از قبیل گاز و گاز مایع و انواع مشتقات و گاز و اقسام بنزین و اقسام نفت سفید و نفت گاز

و نفت‌های سوخت و قیر و آسفالت و هر نوع نفتی که تولید نیرو کند، همچنین هرگونه عملیات به‌منظور قابل عرضه کردن مواد مذکور و حمل‌ونقل و پخش و صدور و فروش آن‌ها در داخل و خارج کشور، اشتغال به مواد یادشده در سراسر کشور و فلات قاره منحصراً به عهده شرکت است...». بر اساس بند «ز» این ماده، عملیات شرکت نفت منحصر به حوزه‌های بالادستی و پایین‌دستی نبوده و هرگونه فعالیت بازرگانی و صنعتی با تصویب مجمع عمومی برای شرکت مجاز است. همچنین بخش وسیعی از وظایف سیاست‌گذاری در قالب وظایف و اختیارات مجمع عمومی نیز به این شرکت واگذار شده بود. علاوه بر امور سیاست‌گذاری و تصدی‌گری، حوزه تنظیم‌گری که عموماً در حیطه وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره بوده است نیز به این شرکت واگذار شده بود. مطالب فوق در قالب نمودار (۱) ترسیم شده است.

نمودار (۱): جایگاه نقش تنظیم‌گری در شرکت ملی نفت ایران قبل از انقلاب اسلامی



مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

البته در شرایطی که شرکتی نظیر شرکت ملی نفت ایران به‌طور انحصاری تمام فعالیت‌های صنعت نفت‌وگاز را بر عهده داشته است، صحبت کردن در خصوص تنظیم‌گری و نهاد تنظیم‌گر بی‌معناست؛ زیرا فلسفه اصلی پیدایش لایه تنظیم‌گری در ساختار حکمرانی یک کشور، جلوگیری از انحصار و زمینه‌سازی برای تسهیل رقابت است و اساساً یکی از وظایف اصلی این نهادها، شکستن انحصار است و این مطلوب در شرایطی حاصل می‌شود که تنظیم‌گر و تنظیم‌شونده یکسان نباشند. زمانی که مطابق اساسنامه، انحصار در تمامی فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی به‌صورت قانونی به این شرکت اعطا می‌شود و قصد و نیت قانون‌گذار نیز از ایجاد این شرکت، مدیریت و مالکیت یکپارچه است، در این صورت تنظیم‌گری بی‌معناست و بدیهی است که با شکست مواجه خواهد شد.

زمانی که خود شرکت ملی نفت، علاوه بر در اختیار داشتن امور سیاست‌گذاری و

تصدی‌گری، به تنظیم‌گری نیز می‌پردازد، اجازه نخواهد داد تا بازیگران دیگری نیز در کنار او قرار گیرند و لذا در چنین شرایطی امکان بروز رقابت منصفانه نیز وجود نخواهد داشت. لذا قبل از تفکیک وظایف سیاست‌گذاری از تنظیم‌گری، در اولین گام برای اصلاح ساختار چنین شرکتی، باید وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری را از تصدی‌گری تفکیک کرد. چنین اصلاحی در برخی کشورها مانند برزیل نیز اتفاق افتاده است. به‌عنوان مثال، شرکت پتروبراس تا سال ۱۹۹۷ انحصار تمامی فعالیت‌های مرتبط با نفت اعم از بالادستی و پایین‌دستی را در کشور برزیل بر عهده داشت، سپس قانون این کشور تغییر کرد و به کشورهای خارجی اجازه حضور داده شد و به تبع شکستن این انحصار، هم‌اکنون شرکت نفت دیگری به نام OGX که توسط بازنشستگان صنعت نفت در برزیل تأسیس شده است، در حال بهره‌برداری از میادین نفت برزیل است. همچنین در برزیل آژانس ملی نفت (ANP^{۱۲}) به‌عنوان یک نهاد دولتی بر بخش نفت برزیل نظارت دارد و این آژانس مسئول صدور مجوز اکتشاف و تولید از میادین و همچنین نظارت بر اجرای قوانین و استانداردها است (طاهری فر و همکاران، ۱۳۹۴). پس از انقلاب اسلامی، سیاست‌گذاران به دنبال اصلاح ساختار شرکت ملی نفت ایران بودند، موضوعی که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۳-۱-۲- پس از انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب قانونی را تصویب کرد که وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری حوزه نفت و گاز و پتروشیمی را به وزارت جدیدی به نام نفت واگذار کرد و شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی زیر نظر این وزارتخانه قرار گرفتند.^{۱۳} هرچند این اتفاق در سال ۱۳۵۸ رقم خورد، ولی تا سال ۱۳۹۱ وزارت نفت به لحاظ مالی به این شرکت وابسته بود، زیرا وزارت نفت هیچ‌گونه اموالی در اختیار نداشت و کلیه اموالی که در اختیار وزارتخانه قرار گرفته بود، حتی ساختمانی که وزارتخانه در آن قرار داشت، متعلق به شرکت ملی نفت ایران بود. همچنین تمامی هزینه‌های ستادی وزارت نفت توسط شرکت ملی نفت ایران پرداخت می‌شد.

وابستگی مالی منجر به این شده بود تا وزارت نفت به لحاظ نیروی کارشناسی نیز وابسته به شرکت ملی نفت باشد. تا سال ۱۳۹۱، اکثر پرسنل این وزارتخانه (بیش از ۵۰۰ نفر) به‌صورت

12. National Agency of Petroleum

۱۳. این لایحه در تاریخ ۸ مهر ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید.

مأمور از شرکت نفت بودند.^{۱۴} زمانی که بناست شرکت ملی نفت ایران تحت نظارت وزارت نفت قرار گیرد، اما در عین حال افرادی که قرار است چنین شرکتی را کنترل نمایند از خود همان شرکت باشند، چنین سازوکاری منجر به شکست تنظیم‌گری خواهد شد.

وابستگی مالی وزارت نفت به شرکت ملی نفت تا سال ۱۳۹۱ ادامه داشت. با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹ بودجه وزارت نفت از بودجه شرکت ملی نفت مستقل گردید و در ردیف بودجه سنواتی کشور متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات خود قرار گرفت. به موجب ماده ۸ این قانون «بودجه سالانه وزارت نفت متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات مندرج در این قانون به‌عنوان دستگاه اجرایی در قانون بودجه سنواتی کل کشور درج می‌شود».

در حالی که در اساسنامه سال ۱۳۵۶ شرکت ملی نفت، موضوع فعالیت شرکت ملی نفت «اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سرتاسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور» بوده است، با تصویب اساسنامه جدید شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵/۱/۲۲ در کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی، شرکت ملی نفت از این‌پس به‌عنوان یک شرکت تخصصی تجارتي، صرفاً به عملیات بالادستی نفت در داخل و خارج کشور اشتغال خواهد داشت و موضوع فعالیت شرکت، انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور خواهد بود. همچنین اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفت به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت است و وزارتخانه مذکور به‌منظور تحقق اسناد بالادستی بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی نظارت دارد.

نمودار (۲): جایگاه نقش تنظیم‌گری در شرکت ملی نفت ایران پس از انقلاب اسلامی



مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

بنابراین با تصویب قانون وظایف و اختیارات نفت در سال ۱۳۹۱ و سپس تصویب اساسنامه

شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵، گام بزرگی در جهت تفکیک وظایف و اختیارات سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از تصدی‌گری برداشته شد.

۲-۲- جایگاه تنظیم‌گری در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت

در حال حاضر وزارت نفت مطابق با قانون وظایف و اختیارات این وزارتخانه مصوب ۱۳۹۱، امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز را بر عهده دارد و امور تصدی‌گری به چهار شرکت اصلی تابعه این وزارتخانه، ۱- شرکت ملی نفت ایران، ۲- شرکت ملی گاز ایران، ۳- شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران و ۴- شرکت ملی پالایش و پخش ایران واگذار شده است. در این قانون، وظایف و اختیارات وزارت نفت به امور ۱- حاکمیتی (سیاست‌گذاری)؛ ۲- نظارتی؛ ۳- اجرایی؛ ۴- سرمایه‌گذاری و تأمین مالی؛ ۵- منابع انسانی، علمی و فناوری؛ و ۶- بین‌الملل تقسیم شده است. اگر رقابت‌پذیری و منع انحصار را به‌عنوان مبنای تعریف نقش تنظیم‌گری در نظر بگیریم، در این صورت وظایف و اختیارات در حیطه‌های زیادی نظیر تدوین دستورالعمل قیمت‌گذاری، صدور، تعلیق و ابطال مجوز ورود به بازار و سرمایه‌گذاری از مصادیق تنظیم‌گری خواهد بود.

هرچند در این قانون به‌صراحت به تنظیم‌گری اشاره نشده است ولی در ماده ۱۳ همین قانون، تدوین مقررات لازم به‌منظور رقابت با مشارکت شورای رقابت به‌عنوان متولی ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی برای اولین بار در صنعت نفت و گاز ایران مطرح می‌شود. به‌موجب ماده ۱۳ «وزارت نفت مکلف 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 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 قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و اصلاحات بعدی آن به تصویب هیئت وزیران برساند»؛ به عبارت دیگر، در صنعت نفت و گاز ایران پس از اینکه با ایجاد وزارت نفت، امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری تفکیک شدند، با تصویب این ماده، زمینه برای تفکیک امور تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری نیز فراهم شد.

بنابراین ساختار حکمرانی در صنعت نفت و گاز که قبل از انقلاب به‌صورت یکپارچه تمام امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری توسط شرکت ملی نفت ایران انجام می‌شد،

پس از انقلاب به تدریج در دو مرحله تغییر کرد. در مرحله اول، با ایجاد وزارت نفت به‌ویژه با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ و تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵، وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری تفکیک شدند و در مرحله بعد که هم‌اکنون در آن قرار داریم، به‌واسطه ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قرار است امور تنظیم‌گری از امور سیاست‌گذاری تفکیک شوند. این تغییرات در شیوه حکمرانی صنعت نفت‌وگاز در جدول (۱) آمده است.

جدول (۱): سیر تغییر ساختار حکمرانی در صنعت نفت‌وگاز از منظر امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری

بازه زمانی	شیوه حکمرانی	نهادهای متولی	الزام قانونی
قبل از انقلاب اسلامی	مدیریت یکپارچه (سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری)	شرکت ملی نفت ایران	اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶
۱۳۹۵-۱۳۵۸	تفکیک امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از تصدی‌گری	وزارت نفت (سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری)، شرکت‌های تابعه وزارت نفت (تصدی‌گری)	لایحه قانون تصویب وزارت نفت ۱۳۵۸، لایحه قانونی متمم لایحه قانون تصویب وزارت نفت ۱۳۵۹، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱، اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵
۱۳۹۵-تاکنون	تفکیک امور تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری	وزارت نفت (سیاست‌گذاری)، شورای رقابت (تنظیم‌گری)	ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۳-۳- اقدامات صورت‌گرفته برای ایجاد نهاد تنظیم‌گر در حوزه نفت‌وگاز

به‌موجب ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، وزیر نفت در سال ۱۳۹۵ به‌صورت رسمی از شورای رقابت، موضوع تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخشی در حوزه نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته را در قالب ارسال اساسنامه پیشنهادی درخواست می‌کند. در همین راستا، شورای رقابت در چهار جلسه ۲۵۴ تا ۲۵۷ به‌ترتیب در تاریخ‌های ۱۳۹۵/۴/۱۴،

۱۳۹۵/۴/۲۱، ۱۳۹۵/۴/۲۸ و ۱۳۹۵/۵/۴ اساسنامه پیشنهادی وزارت نفت را مورد بررسی قرار می‌دهد^{۱۵} و در نهایت اعضای شورا مورخ ۱۳۹۵/۶/۸ با تغییراتی در اساسنامه پیشنهادی وزارت نفت به‌ویژه در بخش‌های ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات با تشکیل نهاد تنظیم‌گر موافقت می‌کنند. اساسنامه برای تصویب نهایی در هیئت دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد که تغییرات صورت‌گرفته در دو بخش مذکور در اساسنامه و در نتیجه انتقال برخی وظایف و اختیارات وزارت نفت به نهاد تنظیم‌گر مذکور، یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تمایل وزیر نفت به تصویب چنین اساسنامه‌ای در هیئت دولت بوده است و در نهایت نیز اساسنامه در هیئت دولت مورد موافقت قرار نمی‌گیرد.

فارغ از دلایل عدم تصویب اساسنامه مذکور در هیئت دولت، واکاوی در مفاد این اساسنامه نشان می‌دهد که وظایف و اختیارات تنظیم‌گری که به نهاد تنظیم‌گر در اساسنامه محول شده است، هم‌پوشانی بسیار زیادی با وظایف و اختیارات وزارت نفت در حوزه تنظیم‌گری دارد. در جدول (۲) به برخی از این موارد اشاره شده است و تا زمانی که چنین چالشی مرتفع نشود، ایجاد هرگونه نهاد تنظیم‌گر نه تنها از کارآمدی لازم برخوردار نخواهد بود، بلکه زمینه اختلافات جدی میان این نهاد و وزارتخانه مربوطه را به وجود خواهد آورد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱۵. مطالب این بخش از متن صورتجلسات ۲۵۴ تا ۲۵۷ شورای رقابت به نشانی www.nicc.gov.ir استخراج شده است.

جدول (۲): هم‌پوشانی برخی از وظایف و اختیارات نهاد تنظیم‌گر با قانون و وظایف و اختیارات وزارت نفت

وظایف و اختیارات مرتبط در قانون و وظایف و اختیارات وزارت نفت	وظایف و اختیارات نهاد تنظیم‌گر بخش نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته در اساسنامه مصوب شورای رقابت
<p>۱- نظارت بر فرایند تجارت نفت، گاز، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی؛ ۲- نظارت بر فرایند تأمین، توزیع و تنظیم بازار نفت و فرآورده‌های نفتی و گاز در داخل کشور؛ ۳- نظارت و پایش مجوزها و پروانه‌های صادره در عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت؛ ۴- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص واجد شرایط بخش‌های غیردولتی در عملیات پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی با رعایت قوانین و مقررات؛ ۵- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص حقوقی واجد صلاحیت برای اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید از کلیه میادین نفت و گاز کشور.</p>	<p>ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون مذکور در بخش موضوع بند (۲) ماده (۵۸) قانون.</p>
<p>وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حُسن انجام امور اکتشاف، توسعه، تولید، انتقال، حفظ حریم خطوط لوله و تأسیسات، ذخیره‌سازی، توزیع و مصرف فرآورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی.</p>	<p>تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر بخش در هر مورد با رعایت مقررات مربوط، موضوع بند (۵) ماده (۵۸) قانون.</p>

مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق نیز در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۶ به سرنوشت اساسنامه نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته دچار شد و تصویب آن در هیئت دولت مورد موافقت قرار نگرفت. برای غلبه بر چنین چالشی، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۷، ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را اصلاح کرد و در نتیجه شورای رقابت نسبت به وضعیت قبلی از جایگاه بالاتری برای ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی برخوردار شد. به‌موجب اصلاح این ماده قانونی، در حال حاضر برای ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی و از جمله بخش نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته باید مسیری که در نمودار (۳) ترسیم شده است، طی شود.

نمودار (۳): فرایند ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در ایران



مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

قبل از اصلاح ماده ۵۹ قانون مذکور، هیئت وزیران مرجع نهایی تصویب اساسنامه بود و همین رویه منجر به این می‌شد تا دولت و به‌ویژه وزارتخانه‌های ذی‌ربط تمایل نداشته باشند تا بخشی از وظایف و اختیارات خود را به نهاد تنظیم‌گر بخشی واگذار کنند و درنهایت، پس از گذشت حدود ده سال هیچ نهاد تنظیم‌گری به وجود نیامد. در ماده ۵۹ اصلاحی مصوب ۱۳۹۷، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع نهایی جایگزین هیئت دولت به‌منظور ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی شده است تا معضل پیشین مرتفع شود.

۴- یافته‌های پژوهش

۴-۱- موانع ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی مستقل

هرچند با تغییرات صورت‌گرفته در ماده ۵۹ تلاش شده است تا نهادهای تنظیم‌گر بخشی مستقل شکل گیرند، ولی به نظر می‌رسد نمی‌توان به یکباره، یکسری از وظایف و اختیارات تنظیم‌گری که به‌عنوان مثال تاکنون در حوزه وزارت نفت بوده است به نهاد دیگری منتقل شود و ضرورت دارد این فرایند به‌تدریج طی شود و لذا هنوز موانعی به شرح زیر، برای ایجاد چنین نهادهایی به‌ویژه در بخش‌های نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته وجود دارد.

۴-۱-۱- بی‌توجهی به روند تدریجی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در ایران

تجربه کشورهای پیشرو و غالب کشورهای در حال توسعه هم نشان می‌دهد که ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل، به‌صورت یکباره اتفاق نیافتده است و نیاز دارد تا به‌تدریج و به مرور زمان، این فرایند طی شود. به‌عنوان مثال، کشورهایی نظیر انگلستان و ترکیه، تاکنون نتوانسته‌اند

نهادهای تنظیم‌گر مستقل را طراحی کنند و لذا در این کشورها هنوز وزارتخانه‌ها در بسیاری از امور تنظیم‌گری مداخله می‌کنند. حتی در آمریکا نیز استقلال نهاد تنظیم‌گر به تدریج و به مرور زمان اتفاق افتاده است. مثلاً هرچند نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال در سال ۱۹۷۷ در این کشور ایجاد شد ولی این نهاد تا سال ۱۹۸۸ به لحاظ مالی وابسته به دولت فدرال بود و از آن سال به بعد، به لحاظ مالی مستقل شد (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۸).

۴-۱-۲- نبود سازوکار مناسب برای انتقال مسئولیت‌های حوزه تنظیم‌گری از وزارتخانه به نهادهای تنظیم‌گر تا زمانی که کماکان طبق اسناد بالادستی و به‌ویژه قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، پاسخگویی با وزارتخانه ذی‌ربط است، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل در صنعت نفت‌وگاز امکان‌پذیر نخواهد بود؛ به عبارت دیگر، در ایران نه تنها وزیر نفت بلکه تمام وزرا حاضر نیستند که فقط اختیارات آن‌ها در حوزه تنظیم‌گری به نهادهای تنظیم‌گر منتقل شود، ولی درعین حال پاسخگویی از طریق مجلس تنها متوجه وزیر مربوطه باشد و حتی ممکن است وزیر به‌خاطر تصمیمی که به‌طور مستقیم متوجه دستگاه اجرایی خودش نبوده است، از طرف مجلس استیضاح شود. با توجه به اینکه، نهادهای تنظیم‌گر در قالب شورا با ترکیبی از اعضای دولتی و غیردولتی تشکیل می‌شوند، تصمیم اتخاذشده توسط این نهادها منسوب به تمامی این افراد است، لذا در صورتی که آرا یا تصمیم‌های این شورا با اعتراض مواجه شود، مجلس توانایی نظارت نخواهد داشت.

بنابراین لازم است برای ورود چنین نهادهایی به عرصه حکمرانی کشور، در ابتدا اصلاحات لازم در قوانین صورت گیرد و اگر اختیاراتی از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به نهادهای تنظیم‌گر منتقل می‌شود، به همین ترتیب مسئولیت‌ها نیز در این حوزه از وزیر مربوطه گرفته شود و با مکانیسمی به این نهادها منتقل شود.

۴-۱-۳- ایجاد نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی بدون تغییر ماهوی در قوانین اصلی

ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که بر اساس آن نهاد تنظیم‌گر بخشی شکل می‌گیرد، به‌صورت برون‌زا و فارغ از ایجاد تغییرات ماهوی در قوانین اصلی، درصد شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر بخشی است، درحالی‌که در غالب کشورها، خاستگاه ایجاد چنین نهادهایی، قوانین مرتبط با همان صنعت است. به‌عنوان مثال، در آمریکا ساختار و وظایف نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال در خود قانون سازماندهی وزارت انرژی در سال ۱۹۷۷ و در

رومانی، مقام تنظیم‌گری انرژی رومانی در قانون گاز و برق سال ۲۰۰۳ این کشور، تعبیه شده است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۷). برخی از عناوین قوانین مرتبط با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی در جدول (۳) آمده است.

جدول (۳): عناوین قوانین مادر مرتبط با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر

کشور	عنوان نهاد تنظیم‌گر	عنوان قانون مادر	سال
آمریکا	نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال	قانون سازماندهی وزارت انرژی	۱۹۷۷
ترکیه	مقام تنظیم‌گری بازار انرژی	قانون بازار برق، قانون بازار گاز طبیعی، قانون بازار نفت	۲۰۰۱
هند	کمیسیون تنظیم‌گری برق مرکزی	قانون برق	۲۰۰۳
پاکستان	مقام تنظیم‌گری برق ملی	قانون تولید، انتقال و توزیع برق	۱۹۹۷
رومانی	مقام تنظیم‌گری انرژی رومانی	قانون گاز و برق	۲۰۰۳
اردن	کمیسیون تنظیم‌گری مواد معدنی و انرژی	قانون برق عمومی	۲۰۰۲

منبع: یافته‌های پژوهش

از آنجایی که تاکنون یکسری وظایف و اختیارات بر عهده وزارتخانه بوده است و قرار است از این به بعد، این وظایف و اختیارات به نهاد دیگری واگذار شود، طبیعی است که باید ابتدا همان قانونی که آن وظایف و اختیارات را واگذار کرده است، مورد بازنگری قرار گیرد تا در کنار همان قانون، اساسنامه نهاد تنظیم‌گری به صورت مستقل از آن قانون به موجب ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به وجود آید. نه تنها با سازوکار فعلی، نهاد تنظیم‌گر مستقلی شکل نخواهد گرفت، بلکه سرآغاز اختلافات میان این نهاد و وزارتخانه ذی‌ربط به واسطه هم‌پوشانی وظایف و اختیارات خواهد بود. حتی به دلیل اینکه در حال حاضر، مرز میان امور تنظیم‌گری با امور سیاست‌گذاری نیز به طور واضح مشخص نیست، این اختلافات تشدید نیز خواهد شد^{۱۶} (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱).

۴-۱-۴- عدم تفکیک امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری

هر چند با تصویب قانون وظایف و اختیارات نفت در سال ۱۳۹۱ و سپس تصویب اساسنامه

۱۶. این عدم تفکیک نه تنها در صنعت نفت و گاز رخ نداده است بلکه در سایر بخش‌های دارای انحصار طبیعی نظیر صنعت حمل‌ونقل ریلی زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی نیز صورت نگرفته است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۶).

شرکت ملی نفت، گام بزرگی در جهت تفکیک وظایف و اختیارات سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از تصدی‌گری برداشته شد، ولی هنوز هم این تفکیک به‌طور کامل رخ نداده است؛ زیرا به‌موجب ماده ۸ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، وزیر نفت درعین حال که به‌عنوان رئیس در مجمع حضور دارد، می‌تواند مطابق تبصره ماده مذکور به‌عنوان عضو اصلی یا علی‌البدل هیئت مدیره یا حتی مدیر عامل شرکت نیز منصوب شود. گنجاندن چنین تبصره‌ای در اساسنامه، سبب می‌شود وزیر نفت هر زمان که اراده کند از همه اختیارات وزارتی خود در راستای تصمیم‌گیری‌های شرکت ملی نفت استفاده کند. در این صورت وجود ساختار نظارتی وزارت نفت، نظامی زائد و اضافی به نظر می‌رسد.

علاوه بر این ماده، در ماده ۲۸ قانون مذکور نیز گرچه اعضای هیئت مدیره با تصویب اعضای مجمع انتخاب می‌شوند ولی پیشنهاد آن‌ها به مجمع و درنهایت صدور حکم این اعضا نیز بر عهده وزیر نفت است. چنین فرایندی نیز منجر به مداخله زیاد وزیر در امور تصدی‌گری شرکت ملی نفت ایران خواهد شد.

شرط تفکیک وظایف تنظیم‌گری از وظایف سیاست‌گذاری و انتقال آن‌ها به نهاد تنظیم‌گر این است که در ابتدا امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از تصدی‌گری به‌طور کامل تفکیک شده باشد و تا زمانی که این مهم انجام نشده است، نمی‌توان در این راستا گام مؤثری برداشت. هرچند با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در سال ۱۳۹۱ و نیز تصویب قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۹۵ گام‌های اساسی در زمینه تفکیک امور سیاست‌گذاری از تصدی‌گری برداشته شد، ولی کماکان نیاز به اصلاحات موادی از این قانون نظیر تبصره ماده ۸ و نیز ماده ۲۸ احساس می‌شود تا مسیر ایجاد نهاد تنظیم‌گر در حوزه نفت‌وگاز هموارتر شود.

۴-۲- ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای^{۱۷}؛ راهکاری برای دوران گذار

با توجه به مطالبی که تا اینجا بیان شد، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که در حال حاضر که ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل با موانعی مواجه است، چه باید کرد؟ البته شایان ذکر است که موضوع ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل و موانع مربوط به ایجاد آن‌ها، فقط مختص صنعت نفت‌وگاز نیست و تمام صنایع شبکه‌ای مانند برق، مخابرات، آب و حمل‌ونقل نیازمند چنین نهادهایی هستند. نه تنها صنایع شبکه‌ای بلکه صنایع دیگری که به دلایلی نظیر انحصار

طبیعی، صرفه‌های حاصل از مقیاس و موانع ورود به بازار و خروج از آن، با پدیده شکست بازار مواجه هستند، ضرورت دارد تا اقداماتی برای چنین صنایعی از طریق ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل به منظور تصحیح شکست بازار صورت گیرد. به همین خاطر، راهکار پیشنهادی در این بخش برای تشکیل تدریجی نهاد تنظیم‌گر مستقل تنها مختص صنعت نفت و گاز نیست و قابل استفاده برای دیگر صنایع نیز می‌باشد.

۱. در گزارشی که با عنوان «راهنمای ارزیابی نظام‌های تنظیم‌گری صنایع زیرساختی»^{۱۸} توسط گروهی از صاحب‌نظران عرصه تنظیم‌گری نگاشته شده و از سوی بانک جهانی منتشر شده است، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای برای کشورهای در حال توسعه و به‌طور کلی برای کشورهایی که در ابتدای مسیر ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل هستند و وزارتخانه‌ها، تمایلی به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیم‌گری خود به این نهادها ندارند، پیشنهاد شده است.

۲. عنوان «مشاوره» به این معناست که تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری در حیطه وزیر و وزارتخانه ذی‌ربط است و متقابلاً تمام مسئولیت‌های ناشی از تصمیمات اتخاذشده در امور تنظیم‌گری نیز بر عهده شخص وزیر خواهد بود و نهاد تنظیم‌گر در اینجا فقط نقش یک شورای مشورتی ولی درعین حال مستقل را ایفا می‌کند (اشلی^{۱۹} و همکاران، ۲۰۰۲).

برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای به شرح زیر است:

۱. بودجه و نحوه تأمین مالی مستقل از بودجه وزارتخانه ذی‌ربط است (استقلال مالی)؛
۲. تمامی مصوبات با ذکر دلایل و نظرات اعضای موافق و مخالف نهاد تنظیم‌گر به صورت عمومی منتشر و یک نسخه از آن نیز برای نهادهای نظارتی از جمله مجلس ارسال می‌شود؛
۳. اعضای نهاد تنظیم‌گر در تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند نباید به‌نحوی ذی‌نفع باشند و لذا تمامی روش‌ها برای جلوگیری از تعارض منافع، باید در نظر گرفته شود؛
۴. وزیر مربوطه نمی‌تواند اعضای نهاد تنظیم‌گر را عزل کند و حق عزل فقط در صورت احراز شرایطی مانند ناتوانی و فساد، بر عهده دیگر اعضای این نهاد و از طریق سازوکار

18. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems

19. Ashley

رأی‌گیری امکان‌پذیر خواهد بود؛

۵. اعضای این نهاد، قبل از هر تصمیمی می‌بایست به هر طریقی که ممکن است، از تمامی ذی‌نفعان و کسانی که به‌نحوی از تصمیمات، متأثر خواهند شد، نظرخواهی کنند و به‌نوعی تصمیمات با مشارکت آن‌ها اتخاذ می‌شود؛

۶. اعضای نهاد تنظیم‌گر، در طول دوره عضویت نمی‌توانند مدیر عامل، هیئت مدیره یا سهامدار بنگاه‌هایی که قرار است به امور تنظیم‌گری آن‌ها بپردازند، شوند. همچنین اعضای نهاد تا سه سال پس از دوره فعالیت‌شان نیز نمی‌توانند مدیر عامل یا عضو هیئت مدیره بنگاه‌های مذکور شوند؛

۷. اعضای نهاد تنظیم‌گر باید حداقل به مدت ده سال در حوزه‌های مرتبط با صنعت خود اعم از اقتصاد، حقوق، امور مالی و فنی، سابقه داشته باشند؛

۸. مطالعات پشتیبان و انجام امور کارشناسی جهت بررسی موضوعات پیشنهادی و نیز امور ارجاعی به اعضای نهاد تنظیم‌گر در دبیرخانه مستقلی که زیرمجموعه همین نهاد و از طریق بودجه مستقلی مدیریت می‌شود، صورت خواهد گرفت.

از آنجایی که این نهاد تنظیم‌گر مشورتی، نهادی تخصصی و درعین حال مستقل به حساب می‌آید، لذا تمام امور مربوط به حوزه تنظیم‌گری می‌بایست به این نهاد برای نظرخواهی ارجاع شود. وزیر مربوطه در برابر تصمیماتی که توسط این نهاد اتخاذ می‌شود، دو گزینه پیش رو خواهد داشت:

۱. عیناً همان تصمیمی که توسط نهاد تنظیم‌گر مشورتی، پیشنهاد شده را تأیید و برای اجرا ابلاغ کند. در این صورت، با توجه به اینکه تصمیم مذکور از سوی اعضای صاحب‌نظر نهاد تنظیم‌گر به‌صورت شفاف و با مشارکت تمامی ذی‌نفعان اتخاذ شده، لذا کارآمد و اثربخش خواهد بود.

۲. وزیر به‌عنوان عالی‌ترین مقام وزارتخانه ممکن است به دلایلی موافق تصمیم اتخاذ شده از سوی نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای نباشد و بخواهد دقیقاً مخالف نظر آن‌ها عمل کند. در این صورت، از آنجایی که اختیار حوزه تنظیم‌گری به ایشان واگذار شده، لذا درنهایت نظر مخالف اعضای نهاد تنظیم‌گر، برای اجرا ابلاغ خواهد شد، ولی چون پیش‌تر نظر اعضا به همراه دلایل متقن به‌صورت عمومی منتشر شده و تمامی ذی‌نفعان نیز در طول

فرایند تصمیم‌گیری، با این نهاد مشارکت داشته‌اند، در صورتی که تصمیم‌گیر وزیر مربوطه کارآمد نباشد و نتواند اهداف مورد نظر را محقق کند، ایشان باید در برابر نهادهای ناظر از جمله مجلس و همچنین افکار عمومی و ذی‌نفعان، پاسخگو باشد؛ بنابراین ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای، به شدت هزینه تصمیمات ناسنجیده و صرفاً سیاسی وزیر را افزایش خواهد داد.

علاوه بر هزینه‌بردار شدن تصمیمات دولت در حیطه تنظیم‌گری، روند انتقال ابزارهای لازم برای تنظیم‌گری از جمله دسترسی به آمار و اطلاعات و نیز استفاده از بنیه کارشناسی که تاکنون در اختیار دولت بوده است، به نهادهای تنظیم‌گر سریع‌تر اتفاق خواهد افتاد؛ زیرا همان‌طور که قبلاً نیز به آن پرداخته شد، با ایجاد این نهادها کماکان وزرای مربوطه، تصمیم‌نهایی را در حوزه تنظیم‌گری اتخاذ می‌کنند ولی برای اینکه وزیر، از یک‌سو مشاوره کاملی را دریافت کند و نیز از سوی دیگر در برابر افکار عمومی به این متهم نشود که اطلاعات لازم را برای تجزیه و تحلیل حوزه تنظیم‌گری در اختیار این نهادها قرار نداده است، مجبور است تمامی امکانات و ابزارهای لازم را به این نهاد منتقل کند. این اقدامات به تدریج، این نهادها را توانمندتر کرده و در بلندمدت، زمینه را فراهم می‌کند تا از حالت مشاوره‌ای به حالت کاملاً تصمیم‌گر در حوزه تنظیم‌گری تبدیل شوند. این در حالی است که اگر قرار بود به یکباره تمام امور تنظیم‌گری از اختیار دولت خارج و به این نهادها واگذار شود، شرایط کاملاً متفاوتی رقم می‌خورد؛ زیرا در شرایطی که تاکنون، این نهادها تجربه‌ای از تنظیم‌گری نداشته و به نوعی تمامی این امور از سوی دولت صورت می‌گرفته است، واگذاری اختیار تنظیم‌گری به این نهادها در صورتی که دولت همراهی و همکاری لازم را با آن‌ها نداشته باشد، منجر به عدم موفقیت این نهادها در عرصه تنظیم‌گری خواهد شد و چه بسا به دلیل عملکرد نامناسب این نهادها در سال‌های ابتدایی، ممکن است تا سال‌ها، پرونده ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل در ایران مختومه شود. لذا مناسب‌تر است که در آغاز کار، نقش مشاور مستقل به این نهادها اعطا شود.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که قبل از انقلاب اسلامی امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در صنعت نفت و گاز به صورت یکپارچه توسط شرکت ملی نفت ایران صورت می‌گرفته است. هرچند پس از انقلاب اسلامی، امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری تا حد

زیادی از امور تصدی‌گری تفکیک گردید، ولی کماکان وزارت نفت، به‌طور یکپارچه متولی امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری است و اقدامات صورت‌گرفته برای ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی در صنعت مذکور، بی‌نتیجه بوده است.

مواردی از قبیل ۱- بی‌توجهی به روند تدریجی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در ایران؛ ۲- نبود سازوکار مناسب برای انتقال مسئولیت‌های حوزه تنظیم‌گری از وزارتخانه به این نهادها؛ ۳- ایجاد نهادهای تنظیم‌گر حوزه نفت‌وگاز بدون تغییر ماهوی در قوانین اصلی؛ و ۴- عدم تفکیک امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری از جمله مهم‌ترین چالش‌های نظام تنظیم‌گری حوزه نفت‌وگاز به‌شمار می‌آیند که سبب شده تاکنون نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی در این حوزه شکل نگیرد.

راهکار پیشنهادی برای غلبه بر چالش‌های مذکور این است که در گام اول به‌جای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل بخشی، نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای ایجاد شود. عنوان «مشاوره» به این معناست که تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری در حیطه وزیر و وزارتخانه ذی‌ربط است و متقابلاً تمام مسئولیت‌های ناشی از تصمیمات اتخاذشده در امور تنظیم‌گری نیز بر عهده شخص وزیر خواهد بود و نهاد تنظیم‌گر در اینجا فقط نقش یک شورای مشورتی ولی درعین حال مستقل را ایفا می‌کند. به نظر می‌رسد، با شکل‌گیری چنین رویه‌ای به تدریج در گام‌های بعدی، زمینه ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل در صنعت نفت‌وگاز فراهم خواهد شد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

حامی مالی

حامی مالی وجود ندارد.

References

- Ashley C., Stern, J., & Tenenbaum, B. (2006). Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. The World Bank Washington, D.C.
- Azimzadeh Arani, M., & Momeni, F. (2016). Institutions and Regulatory Tools and their Position in the Rail Transport Industry, Lessons for Iran. *Journal of Economic Research*, 66. (In Persian)
- Azimzadeh Arani, M. (2017). Challenges of Creating a Regulatory Body in Iran's Gas Market and Proposed Solutions. Iran Energy and Resources Governance Think Tank, Energy Policy, NO.6. (In Persian)
- Azimzadeh Arani, M. (2018). The Structure of United States Energy Governance. Iran Energy and Resources Governance Think Tank. (In Persian)
- Azimzadeh Arani, M. (2022). An Introduction to Regulation and National Economy; Analysis of Regulation in Iran's Energy and Gas Sector. Tehran, Nahadgara press. (In Persian)
- Bagheri, M., & Asgharnia, M. (2013). Monopoly and Competition; A Reflection on the Necessity of the Activities of Regulatory Agencies. *Private Law Thoughts Quarterly*. (In Persian)
- Brown, D. (2004). The Social Cost of Monopoly Power. Yale University Cowles Foundation, Cowles Foundation Discussion Paper, No. 1466.
- Cunial, S. (2024). Policy Legacies and Energy Transitions: Greening Policies under Sectoral Reforms in Argentina and Chile. *Energy Policy*, Vol. 188.
- Hadifar, D. (2009). Legal Institutions of Regulation; the Structure and Executive Mechanism. Tehran, Etrat-e-now press. (In Persian)
- Heydari, K. (2023). Power Sector Economic Reform Pathology and Rethinking. Noor Elm Publishing. (In Persian)
- Jamasb, T., Nepal, R., Timilsina, G., & Toman, M. (2014). Energy Sector Reform, Economic Efficiency and Poverty Reduction. Discussion Papers Series 529,

School of Economics, University of Queensland, Australia.

Kahn, A.E. (1988). *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Kahrl, F., & Chen, J. (2023). Regional Electricity Markets in China: A Review of China Southern Grid's proposed regional market design, Regulatory Assistance Project. <https://www.raponline.org/knowledge-center/regional-electricity-market-s-in-china/>.

Lehman, D.E. (2001). Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities. *Review of Industrial Organization*, 19(4), 497-500. <https://doi.org/10.1023/A:1012560412155>

Marzban, E., Mohammadi, M., Pourezzat, A., & Ghaderi, S. (2018). The Future of Governance in Public Utilities: Key Factors And Emerging trends (case of study: Power Distribution). *Strategic Studies of public policy*, 8(27), 109-132. (In Persian)

Mulder, M. (2020). *Regulation of Energy Markets: Economic Mechanisms and Policy Evaluation*. (Lecture Notes in Energy, Vol. 80). Springer International Publisher. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-58319-4>

OECD. (2002). *Restructuring Public Utilities for Competition*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264193604-en>

Rodriguez Pardina, M., & Schiro J. (2018). Taking Stock of Economic Regulation of Power Utilities in the Developing World: A Literature Review. World Bank, Policy Research Working Paper, No.8461.

Spence, D.B. (2008). Can Law Manage Competitive Energy Markets. *Cornell Law Review*, 93(4), 764-818.

Steiner, F. (2001). Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry. OECD Economic Studies, NO.32.

Taherifard, A., Shirijian, M., & Mehrafshan, M. R. (2015). A Comparative

Analysis of the National Iranian Oil Company (NIOC) Articles of Association during 1954-1978: Proposing a Number of Principles of the New Articles of Association. *Iranian Energy Economics*, 4(14), 123-152. DOI: 10.22054/jiee.2015.1065

Walsten, S. (2003). Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms. *The journal of policy reform*, 6(4).

<http://cabinetoffice.ir>

<https://www.nicc.gov.ir>

<https://epdk.gov.tr>

<https://www.ferc.gov>

<https://cercind.gov.in>

<https://www.nepra.org.pk>

<https://anre.ro/en/>

<https://emrc.gov.jo>

