



A Legal Analysis of the Status of an Independent Regulatory Agency in Iran's Petroleum Industry

Nasim Barkhi^{1*}, Milad Hosseini Balouchi²

Abstract



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study

Publisher:
Shahr-e Danesh
Research and Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/jfel.2024.426887.1016

Received:
25 November 2023

Accepted:
17 April 2024

Published:
11 March 2026



In recent years, the establishment of independent regulatory agencies, due to their structural, decision-making, and financial independence, has become a prevalent legislative approach in the petroleum industry of many developed and developing countries. Traditionally, the responsibility for regulating the petroleum industry has been entrusted to the Ministry of Petroleum (or Energy) and/or the national oil company of each country. In Iran, a similar approach has been adopted in light of the limitations imposed by the country's higher-order legal and policy documents. Accordingly, this study seeks to examine the existing laws and regulations of Iran and draw upon the experiences of other jurisdictions in the field of regulation. The findings indicate that although the legal structure governing Iran's petroleum industry, particularly in the upstream sector, contains legal and structural constraints on the establishment of an independent regulatory agency, such an institution may nevertheless be established through appropriate management of existing challenges and the implementation of necessary reforms. Furthermore, pursuant to the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution and the Law on the Duties and Powers of the Ministry of Petroleum, the Council of Ministers, upon the proposal of the Competition Council, may establish an independent sector-specific regulatory agency in the petroleum industry.

1. (*Corresponding Author), Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, Khatam University, Tehran, Iran.

Email: n.barkhi@khatam.ac.ir

2. PhD in Oil and Gas Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

Email: miladmhb1990@gmail.com

Keywords: Independent Regulatory Agency, Regulation, Petroleum Industry, Ministry of Petroleum, National Iranian Oil Company.

Funding: The author(s) received no financial support (funding, grants, and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Author contributions:

Nasim Barkhi: Conceptualization, Methodology, Formal Analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Supervision, Project Administration.

Milad Hosseini Balouchi: Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Review & Editing.

Competing interests:

The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Barkhi, Nasim & Milad Hosseini Balouchi. (2025). A Legal Analysis of the Status of an Independent Regulatory Agency in Iran's Petroleum Industry. *Journal of Financial and Economic Law*, 2(3): 5-32.

Extended Abstract

Regulation in the petroleum industry has increasingly evolved into a governance mechanism closely associated with transparency, accountability, and the institutional separation of sovereign and commercial functions. Across many jurisdictions, traditional regulatory models dominated by ministries of petroleum or national oil companies have gradually been replaced by independent regulatory agencies operating with professional autonomy and reduced exposure to political or commercial influence. In Iran, although the Ministry of Oil is designated as the primary regulatory authority under the Law on the Duties and Authorities of the Ministry of Oil (2012), the domestic legal framework - particularly the Law on the Implementation of Article 44 of the Constitution - provides a potential legal basis for establishing an independent sectoral regulator upon the recommendation of the Competition Council. Nevertheless, the establishment of such an institution remains constrained by the structural characteristics of Iran's petroleum sector, particularly in the upstream segment, where state monopoly, statutory restrictions on privatization, and fragmented governance persist. This study adopts a comparative legal-analytical approach. It first examines the principal statutes governing the structure and regulatory framework of Iran's petroleum sector, including the Petroleum Act (1974, 1987, and 2011), the Statute of the National Iranian Oil Company, the Law on the Implementation of Article 44 of the Constitution, and the Law on the Duties and Authorities of the Ministry of Oil (2012). It then evaluates the experience of independent regulatory agencies in Norway, the United Kingdom, Brazil, Mexico, Nigeria, and Indonesia. Through comparative analysis, the study identifies regulatory models, institutional arrangements, and governance mechanisms that may, at least in part, be adapted to the Iranian legal system. The findings indicate that establishing an independent regulatory agency could substantially improve governance in the petroleum sector by separating regulatory and commercial functions institutionally. Such separation would reduce conflicts of interest, limit political interference, enhance regulatory stability, and strengthen transparency in decision-making. Comparative experience further demonstrates that when national oil companies relinquish regulatory responsibilities and concentrate on commercial activities, both corporate performance and regulatory effectiveness improve. In Iran, although the legal framework formally permits the establishment of an independent sectoral regulator through coordination among the Ministry of Oil, the Competition Council, and the Cabinet, significant obstacles remain. These include the legal prohibition on privatizing upstream activities, the state's monopoly over hydrocarbon resources, fragmented governance between upstream and downstream sectors, and limited market competition. Despite these constraints, international experience suggests that gradual institutional reforms could provide a practical pathway toward establishing an independent regulatory authority in Iran. The principal contribution of this study lies in integrating Iran's domestic legal framework with international regulatory experience to provide a structured and legally grounded assessment of the feasibility of independent regulation in the Iranian petroleum sector. By demonstrating that the Iranian legal system already contains foundational - albeit incomplete - legal provisions for such an institution, the study addresses a significant gap in the literature on energy regulation and

institutional design in Iran. The establishment of an independent regulatory agency would have important legal and policy implications. It could strengthen energy governance by enhancing transparency, ensuring regulatory neutrality, and reducing overlapping responsibilities between the Ministry of Oil and the National Iranian Oil Company. It could also increase investor confidence through greater regulatory predictability, improve the enforcement of environmental, safety, and technical standards, and promote efficiency by providing more effective oversight of contractual arrangements and bidding procedures. Ultimately, such an institution could facilitate Iran's gradual transition from a predominantly state-monopolized petroleum sector toward a governance model characterized by greater competition, clearer institutional boundaries, and stronger accountability. In conclusion, although the current legal and institutional structure of Iran's petroleum sector presents substantial challenges, this study concludes that establishing an independent regulatory authority remains both legally feasible and strategically desirable by drawing upon international experience and utilizing existing legal mechanisms. Achieving this objective, however, requires phased institutional reforms, including a clearer separation of competitive and non-competitive activities, strengthening the role of the Competition Council, and redefining institutional mandates to reduce conflicts of interest. These reforms are essential to enhancing transparency, competitiveness, and the long-term sustainability of Iran's petroleum sector.



تحلیل حقوقی جایگاه نهاد مستقل تنظیم‌گر در صنعت نفت ایران

نسیم برخی^{۱*}، میلاد حسینی بلوچی^۲

چکیده

در سال‌های اخیر ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر به جهت دارا بودن استقلال ساختاری، تصمیم‌گیری و مالی به عنوان یک رویکرد مؤثر قانونگذاری در صنعت نفت بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه رواج یافته است. تا پیش از این به طور سنتی وزارت نفت (نیرو) و یا شرکت ملی نفت کشورها، وظیفه تنظیم‌گری در صنعت نفت را بر عهده داشته‌اند. در کشور ایران نیز با توجه به محدودیت‌های مندرج در اسناد بالادستی به همین نحو عمل شده است. از این رو در این تحقیق سعی بر آن است تا با بررسی قوانین و مقررات موجود در کشور و بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در حوزه تنظیم‌گری به این جمع‌بندی رسید که گرچه در ساختار و نظام حقوقی حاکم بر صنعت نفت کشور به‌ویژه در بخش بالادستی، محدودیت‌های قانونی و ساختاری جهت ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر مشاهده می‌شود، اما با مدیریت چالش‌های موجود و ایجاد اصلاحات و به‌موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، هیئت دولت با پیشنهاد شورای رقابت می‌تواند نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی را در صنعت نفت تأسیس نماید.



پژوهش‌کده حقوق

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

DOI:

10.48300/jfet.2024.426887.1016

تاریخ دریافت:

۴ آذر ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش:

۲۹ فروردین ۱۴۰۳

تاریخ انتشار:

۲۰ اسفند ۱۴۰۴



۱. (*نویسنده مسئول)، استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه خاتم، تهران، ایران.

Email: n.barkhi@khatam.ac.ir

۲. دکتری حقوق نفت و گاز، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: miladmhb1990@gmail.com

کلیدواژه‌ها: نهاد مستقل تنظیم‌گر، تنظیم‌گری، صنعت نفت، وزارت نفت، شرکت ملی نفت.

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان:

نسیم برخی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نظارت، مدیریت پروژه.
میلاد حسینی بلوچی: اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نوشتن - بررسی و ویرایش.

تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

برخی، نسیم و میلاد حسینی بلوچی. (۱۴۰۳). تحلیل حقوقی جایگاه نهاد مستقل تنظیم‌گر در صنعت نفت ایران. مجله پژوهشهای حقوق مالی و اقتصادی، ۲(۳): ۵-۳۲.

مقدمه

تنظیم‌گری به‌عنوان یکی از روش‌های حکمرانی خوب محسوب می‌شود که طی آن دولت نسبت به کنترل و هدایت نمودن بخشی از صنعت یا یک بازار مشخص با هدف تأمین منفعت عمومی و با استفاده از ابزارهای قانونی اقدام می‌نماید. سازمان و یا نهادهای تنظیم‌گر از منظر ماهیت وجودی به نهادهای تنظیم‌گر نیمه‌دولتی و خصوصی تقسیم می‌شوند. هر نهاد تنظیم‌گر به‌طور دائمی در حال بررسی بازار و صنعت خاصی است تا از طریق وظایف و ابزارهای قانونی که برای آن نهاد تبیین شده، اقدامات آن بازار یا صنعت خاص را تبیین نموده و چهارچوب‌بندی نماید (رستمی و علیایی، ۱۴۰۰: ۳۸۰-۳۸۴).

تنظیم‌گری در صنعت نفت کشورها می‌تواند از طریق وزارت نفت، شرکت ملی نفت و یا نهاد مستقل تنظیم مقررات صورت پذیرد. ایجاد نهادهای مستقل تنظیم مقررات با توجه به مزایایی نظیر استقلال، شفافیت و افزایش اعتماد عمومی، جلوگیری از انحرافات و فساد، کمک به توسعه پایدار، تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری و... رو به افزایش است. در کشور ایران نیز تنظیم‌گری درابتدا بر عهده شرکت ملی نفت قرار گرفت، اما با تشکیل وزارت نفت و پس از آن به‌موجب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، این وظیفه بر عهده وزارت نفت قرار گرفته است. در این مقاله تلاش شده است تا پس از بررسی شیوه‌های مختلف تنظیم‌گری در صنعت نفت کشورها و بررسی تجارب کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه به این سؤال پاسخ داده شود که آیا در نظام حقوقی صنعت نفت ایران اعم از بالادستی و پایین‌دستی می‌توان از تنظیم‌گری مستقل استفاده نمود و ایجاد این نهاد با چه چالش‌ها و محدودیت‌های قانونی مواجه است.

۱- معرفی نهاد مستقل تنظیم‌گر و نحوه توزیع صلاحیت

ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر به‌عنوان یک رویکرد مؤثر برای قانونگذاری و سیاست‌گذاری کلان محسوب می‌شوند. در این خصوص مجالس قانونگذاری، اختیار قانونگذاری در یک حوزه خاص اقتصادی یا اجتماعی را به یک نهاد عمومی تفویض می‌نمایند. این فرایند تحت عنوان عاملیت^۳ شناخته می‌شود. این پدیده با ظهور «دولت‌های تنظیم‌گر» به‌عنوان یکی از ویژگی‌های جدید دولت‌های مدرن مرتبط بوده که به‌موجب آن تنظیم فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی توسط «نهادهای مستقل» صورت می‌پذیرد. استفاده از نهادهای مستقل تنظیم‌گر با استقلال داخلی و مستقل از بخش‌های وزارتی و یا قوه مجریه از ویژگی‌های رویکرد معاصر به تنظیم مقررات توسط دولت‌ها است (Veljanovski, 2010: 28). به عبارتی امروزه دولت‌ها به‌عنوان تنها

عامل تنظیم امور عمومی مطرح نیستند و عوامل و بازیگرانی خارج از دولت در اداره امور عمومی، نقش‌های تعیین‌کننده‌ای یافته‌اند. تنظیم‌گری، دیگر مسئله و صلاحیت انحصاری دولت نبوده و اشخاص حقوق عمومی خاص و مستقل از دولت تحت عنوان نهادهای تنظیم‌گر، مبتنی بر تحلیل اقتصادی بازار وارد این عرصه می‌شوند. دولت درواقع از طریق ابزارهای تنظیم‌گری، وظایف و صلاحیت‌های خود را در مدیریت و اداره امور عمومی اعمال نموده و برخی از اختیارات و وظایف تنظیم‌گری را به نهادهای تنظیم‌گر بخشی واگذار نموده و خود بر اعمال این اختیارات نظارت می‌نماید و به‌عنوان نهاد فراتنظیم‌گر ظاهر می‌شود (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۲۳). در ایران شورای رقابت، به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر فرابخشی شمرده شده است که برای تعمیق و گاهی تفویض وظایف نهادی خود، می‌تواند تنظیم‌گرهای بخشی را ایجاد نماید که در بخش‌های آتی مقاله به این موضوع پرداخته شده است.

وجود استقلال در نهادهای تنظیم مقررات جهت انجام وظایف رگولاتوری آنها امری ضروری است. این استقلال بدان معنا است که این نهاد در تصمیم‌گیری‌های خود تحت تأثیر منابع خارجی قرار نخواهد گرفت. این تعریف به معنای استقلال نهاد مستقل تنظیم‌گر از دولت و یا قوه مجریه نیز تلقی می‌شود (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۰). استقلال نهادهای مستقل تنظیم‌گر از سایر ذی‌نفعان آن صنعت خاص، از جوانب مختلف ساختاری، تصمیم‌گیری و مالی قابل بررسی است. مزیت اصلی نهادهای مستقل تنظیم‌گری این است که می‌توانند به‌صورت تخصصی و مستقل قانونگذاری نموده و مقررات مناسبی را برای یک بخش اقتصادی و یا صنعت خاص و عاری از مداخلات سیاسی وضع نمایند (Verkuil, 1988: 259). در این خصوص منظور از استقلال سازمانی یا ساختاری، استقلال نهاد تنظیم مقررات از دولت و ذی‌نفعان بازار است. چراکه وابستگی این نهاد به دولت و یا هر یک از ذی‌نفعان بازار، منجر به بی‌طرفانه نبودن تصمیم‌ها می‌گردد. در صورتی که نهاد تنظیم مقررات در بدنه یک وزارتخانه و یا نهاد حاکمیتی قرار گرفته باشد، بی‌گمان از استقلال کافی برخوردار نخواهد بود. در بیان اهمیت استقلال در تصمیم‌گیری نهادهای مستقل تنظیم‌گر، مواردی نظیر چگونگی تعیین و نصب و عزل اعضای نهاد و همچنین دوره زمانی فعالیت اعضا مدنظر است؛ چراکه موقعیت و سمت افرادی که اعضای این نهاد را منصوب می‌نمایند، بر تصمیمات آن اثرگذار خواهد بود. همچنین در رابطه با استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر مستقل، چنانچه منبع پایدار و مطمئنی برای تأمین مالی وجود نداشته باشد، این نهاد نمی‌تواند به حیات خود به‌صورت مستقل ادامه دهد و از فساد مصون بماند (Majone, 1997: 152).

۲- نیاز صنعت نفت به نهاد مستقل تنظیم‌گر

ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر در صنعت نفت اهمیت زیادی در حفظ تعادل، شفافیت، پایداری و

استقلال در این صنعت ایفا می‌نماید. به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه می‌تواند به‌عنوان یک مکانیسم مؤثر جهت مقابله با فساد، ارتقای کارایی در مدیریت عمومی، فراهم نمودن مقررات جامع و کامل، اجتناب از تعارض منافع و جلوگیری از مداخلات سیاسی در مقررات صنعت نفت به کار گرفته شود (Prado, 2021: 499-500). همچنین یکی از علل مهم ایجاد سازمان‌های مستقل تنظیم‌گر در صنعت نفت، نیاز به تفکیک وظایف تصدی (تجاری) و حاکمیتی است. ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر در صنعت می‌تواند دارای اثری به شرح ذیل باشد:

۱- تعادل بین منافع: نهادهای مستقل می‌توانند بین منافع مختلف مردم، دولت و شرکت‌های نفتی تعادل برقرار کنند و امکان ایجاد تعادل و عدالت در توزیع منابع و فرصت‌ها در صنعت نفت را فراهم نمایند.

۲- شفافیت و افزایش اعتماد عمومی: شفافیت در عملکرد شرکت‌های نفتی را افزایش داده و اعتماد عمومی را در مورد اجرای مقررات و تطابق با استانداردهای بین‌المللی افزایش می‌دهد، چراکه تصمیمات آنها بر اساس نیازها و مصالح عمومی و نه منافع مخصوص یک شرکت یا دولت، اتخاذ می‌شود.

۳- مدیریت صحیح منابع طبیعی: نهادهای مستقل می‌توانند برنامه‌ریزی و مدیریت منابع نفتی را بهینه کنند تا حفاظت از محیط زیست، مدیریت پایدار منابع و توسعه صنعت نفت در آینده امکان‌پذیر شود.

۴- جلوگیری از انحرافات و فساد: نهادهای مستقل می‌توانند نقش کلانی در پیشگیری از فساد، فرار مالیاتی و سوءاستفاده از منابع عمومی داشته باشند.

۵- توسعه فناوری و دانش فنی: این نهادها می‌توانند به تحقق توسعه در زمینه فناوری‌های مربوط به اکتشاف و بهره‌برداری نفت کمک نمایند.

۶- توسعه پایدار: با عنایت به اینکه این نهادها مستقل از تغییرات سیاسی و اقتصادی هستند، می‌توانند برنامه‌های بلندمدت و پایدار را پیگیری نموده و برنامه‌ریزی و راهبردهایی را برای توسعه پایدار صنعت نفت ایجاد نمایند که به بهره‌وری و مدیریت منابع طبیعی کمک شایان توجهی می‌کند.

با وجود این ایجاد سازمان مستقل تنظیم‌گر بر اساس «تقلید هم‌شکل»^۴، خودباختگی محسوب می‌شود. در این صورت کشورها، سازمان‌های مستقل تنظیم‌گر را فقط بر اساس تقلید و نه کارکردشان ایجاد نموده و در عمل اجازه نمی‌دهند که این سازمان‌ها مستقل بوده و مقررات مؤثری را ارائه نمایند. ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر در کشورهای در حال توسعه گاه به دلیل

۴. توانایی سازمان‌ها برای حفظ مشروعیت از طریق تقلید از اشکال نهادهای مدرن بدون توجه به کارکرد آن.

فشارهای خارجی از سوی نهادهای بین‌المللی و نه بر اساس قابلیت‌های نهادی و سازمانی کشورها صورت پذیرفته است (Badran, 2012: 207).

۳- بررسی انواع شیوه‌های تنظیم‌گری در صنعت نفت کشورها

نظام حقوقی حاکم بر صنعت نفت می‌بایست چهارچوبی ایجاد نماید که شامل قانون نفت، مقررات مالیاتی اختصاصی صنعت نفت و مدل قراردادی دولت میزبان و سایر موضوعات مهم باشد. تصویب این چهارچوب قانونی، مستلزم وجود یک «مرجع ذی‌صلاح» با اختیارات عمومی است که توسط قوه مقننه جهت تنظیم مقررات صنعت نفت و اجرای سیاست‌های دولت، تفویض اختیار شده است. این مرجع صلاحیت‌دار می‌تواند وزارت نفت یا نیرو، شرکت ملی نفت یا یک سازمان تنظیم‌گری مستقل باشد. در همین جا است که بحث درخصوص نهادهای تنظیم‌گر مستقل مطرح می‌شود. اکثریت کشورها، تأسیس نهادهای مستقل تنظیم‌گر را به جهت استقلال و تخصصی بودن این نهادها در پیش گرفته‌اند؛ چراکه این نهادها نسبت به سازمان‌های دولتی، دارای رویکردهای سیاسی کمتر بوده و دارای تخصص کافی هستند. در این خصوص می‌توان اذعان نمود که سه مدل اصلی تنظیم‌گری در اکثر نظام‌های حقوقی حاکم بر صنعت نفت مورد استفاده قرار می‌گیرد؛

۱. صلاحیت وزارت نفت یا وزارت نیرو جهت تنظیم‌گری صنعت نفت؛
۲. صلاحیت شرکت ملی نفت جهت تنظیم‌گری به صورت رسمی یا بالفعل؛
۳. صلاحیت نهاد مستقل تنظیم‌گر جهت تنظیم‌گری صنعت نفت (Onorato & Park, 2001: 72).

طراحی یک مدل تنظیم‌گری مناسب، از بهترین رویه‌های صنعت پیروی نموده و برای دولت میزبان یکی از مسائل مهم و اساسی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی تلقی می‌شود؛ چراکه یک مدل تنظیم‌گری نامناسب می‌تواند مشوق‌های انحرافی و نادرست ایجاد نموده و منجر به کاهش سرمایه‌گذاری‌ها یا جذب نوع نادرست سرمایه‌گذاران شود؛ بنابراین اتخاذ یک مدل تنظیم‌گری متناسب می‌تواند به عنوان سیگنالی برای سرمایه‌گذاران بین‌المللی در نظر گرفته شود که کشورهای میزبان مایل به ارائه یک نظام حقوقی مدرن و متناسب هستند (Heller & Marcel, 2012: 4).

۴- تاریخچه تنظیم‌گری در صنعت نفت ایران

پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۴۲ شورای عالی انرژی به منظور هماهنگی‌های حوزه انرژی تشکیل گردید. با وجود این ادامه فعالیت این شورا در همان سال با تشکیل وزارت آب و برق، در عمل منتفی گردید. در سال ۱۳۴۵ سازمان برنامه و بودجه، موضوع هماهنگی در بهره‌برداری از

انرژی‌های مختلف و افزایش تقاضا را مورد توجه قرار داده و اساسنامه شورای عالی انرژی در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسید، اما به دلیل تداخل وظایف وزارتخانه‌ها در عمل این شورا هیچ‌گاه به‌طور رسمی تشکیل نگردید؛ بنابراین ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر در حوزه انرژی در کشور علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته پیشنهادی نداشته است (رستمی و علیایی، ۱۴۰۰: ۳۸۶).

درخصوص صنعت نفت کشور می‌توان گفت که این صنعت تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، بر اساس قانون نفت ۱۳۵۳ و اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶ اداره می‌گردید. در این اساسنامه، شرکت ملی نفت ایران به‌عنوان تنها نهاد تنظیم‌گر بخش نفت و گاز، هم‌زمان مسئولیت حاکمیتی و مسئولیت اجرایی صنعت نفت و گاز را بر عهده داشته و از استقلال مالی نسبی بهره‌مند بود؛ چراکه کلیه درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی در داخل و خارج، صادرات نفت خام، فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی و سایر محصولات نفتی، سود ناشی از سرمایه‌گذاری‌های شرکت ملی نفت در داخل و خارج از کشور و همچنین سهم درآمدی ایران در قراردادهای، ابتدا به حساب شرکت ملی نفت واریز شده و این شرکت علاوه بر تأمین هزینه‌های خود، مبالغی را تحت عنوان ذخایر و اندوخته‌ها برداشت نموده و مابقی را تحت عناوین مختلف به دولت پرداخت می‌نمود؛ بنابراین پیش از انقلاب اسلامی از میان مدل‌های سه‌گانه نظارتی نظام‌های حقوقی حاکم بر صنعت نفت، مدل دوم (سلطه شرکت ملی نفت) جهت تنظیم‌گری در صنعت نفت کشور اجرا می‌گردید.

در سال ۱۳۵۸ و با تأسیس وزارت نفت، وظایف حاکمیتی حوزه نفت و گاز و پتروشیمی به وزارت جدیدی به نام وزارت نفت واگذار گردید. وابستگی مالی وزارت نفت به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر به شرکت ملی نفت تا سال ۱۳۹۱ ادامه داشت؛ ولیکن با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، بودجه وزارت نفت از بودجه شرکت ملی نفت مستقل شد و در ردیف بودجه سنواتی کشور، متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات خود قرار گرفت. مستند به ماده ۳ قانون مذکور، امور حاکمیتی و سیاست‌گذاری، تعیین سیاست‌های راهبردی و خط‌مشی عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت کشور، تنظیم برنامه‌های راهبردی درخصوص عملیات بالادستی و پایین‌دستی، تدوین دستورالعمل‌های اجرایی و وضع قوانین و مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم بر عهده وزارت نفت است؛ بنابراین به‌موجب این ماده از میان مدل‌های سه‌گانه نظارتی نظام‌های حقوقی حاکم بر صنعت نفت، وزارت نفت جهت تنظیم‌گری در صنعت نفت کشور صالح شناخته شده است. از این رو شایسته است که نقش خود را به امور حاکمیتی و نظارتی محدود نموده و عملیات اجرایی و تصدی‌گری را به‌طور کامل به شرکت ملی نفت واگذار نماید. به عبارتی وظایف حاکمیتی بر عهده وزارت نفت و وظایف تصدی‌گری و عملیاتی بر عهده شرکت ملی نفت ایران قرار گیرد و خود فقط به‌عنوان نهاد نظارتی بر فعالیت‌های شرکت‌های

زیرمجموعه و عملکرد واقعی تولید از مخازن نفت کشور نظارت نموده و سیاست‌گذاری‌های کلان را بر عهده گیرد. همچنین شرکت ملی نفت ایران جهت حرکت به سمت بین‌المللی شدن، ضروری است که اولویت‌های غیرتجاری از جمله تنظیم‌گری و قانونگذاری را مستند به ماده ۳ قانون مزبور به‌طور کامل به وزارت نفت واگذار نماید.

درنهایت حسب ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱، وزارت نفت مکلف شده است تا 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، سازکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) و (۵۹) اصلاحی) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به تصویب هیئت‌وزیران برساند؛ بنابراین در بخش‌هایی از این صنعت که امکان رقابت وجود داشته باشد، حقوق عمومی رقابت می‌تواند به‌عنوان تسهیل‌کننده رقابت ورود نموده و با ابزارهای تنظیم‌گری، این صنعت را تحت کنترل قرار دهد و در بخش‌های رقابت‌ناپذیر (انحصار طبیعی یا قانونی) از طریق ابزار مقررات بخشی تنظیم‌گری نماید (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۷: ۲۳۱). این اختیارات را می‌توان ناشی از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تشکیل شورای رقابت در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ دانست که با تصویب آن مرحله جدیدی از استقرار نظام تنظیم‌گری در کشور آغاز شد. در این قانون برای شورای رقابت وظایف تنظیم‌گرانه‌ای پیش‌بینی شد و در کنار آن اختیار ایجاد تنظیم‌گران بخشی از جمله نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش نفت با تصویب هیئت‌وزیران در برخی حوزه‌ها نیز به شورای رقابت داده شد که در ذیل به بررسی آن خواهیم پرداخت (امامیان و ذوالفقاری، ۱۳۹۷: ۴۳).

۵- چالش‌های حقوقی ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر خاص بخش نفت در ایران

در کشور ایران، جهت ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر خاص صنعت نفت (نهاد تنظیم‌گر بخشی) و اجرایی نمودن ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱ و مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) و (۵۹) اصلاحی) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جهت ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر خاص در بخش نفت و تبدیل شدن شرکت ملی نفت به‌عنوان یک شرکت بین‌المللی، می‌بایست مقدمات آن در صنعت نفت کشور مهیا شود. از این رو ضروری است که صنعت نفت کشور فرایند گذار از انحصار به سمت فضای رقابتی را طی نماید. در این خصوص می‌بایست فرایند تجدید ساختار اعم از تنظیم‌گری، آزادسازی و انتقال مالکیت به بخش خصوصی صورت پذیرد و این صنعت به‌صورت یکپارچه در بخش صنایع بالادستی و پایین‌دستی مدیریت شود. پس از یکپارچه‌سازی مدیریت صنعت نفت کشور، ضروری است اقدام به

مجزاسازی بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر نمود. به دیگر سخن بخش‌هایی که از ویژگی‌های رقابت‌پذیری برخوردارند، می‌توانند از طریق ابزار حقوق عمومی رقابت مورد تنظیم‌گری قرار گیرند و سایر بخش‌های رقابت‌ناپذیر از طریق ابزار حقوق عمومی تنظیم‌گری بخشی مورد تنظیم‌گری قرار گیرند. البته در شرایط فعلی به دلیل ممنوعیت اسناد بالادستی از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در بنگاه‌ها و فعالیت‌های مربوط به مخازن نفت و گاز کشور به صورت انحصاری در اختیار دولت است و امکان واگذاری بخش بالادستی صنعت نفت وجود ندارد. در همین راستا به موجب ماده (۱۳) قانون اختیارات و وظایف وزارت نفت و ماده ۵۹ اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع ماده ۷ قانون اصلاح قانون مذکور مصوب ۱۳۹۷، 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 دولت ارسال نماید. هیئت دولت مکلف است تا ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. شورای رقابت نیز در راستای این وظیفه، تلاش‌هایی در جهت ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در برخی از حوزه‌ها از جمله صنعت نفت به عمل آورده که در مقام عمل محقق نگردید. از جمله می‌توان به مصوبه شورای رقابت در خصوص بررسی اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته به شماره ۸۸۰-۰۰-۱۰- ص مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱ اشاره نمود (نوری یوشانلویی و برخی، ۱۴۰۲: ۲۱۳-۲۱۴).

بنابراین در کشور ایران نهاد شورای رقابت به عنوان بالاترین نهاد تنظیم‌گر فرابخشی ایجاد شده است تا از طریق شناخت رویه‌های ضد رقابتی و همچنین جلوگیری نمودن از بروز رفتارهای انحصارطلبانه، زمینه را جهت دستیابی به شرایط رقابتی سالم و ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر بخشی از جمله در صنعت نفت فراهم نماید. با وجود این همان گونه که گفته شد، این موضوع در عمل و ساختار قوانین موجود با چالش‌هایی مواجه است که در ذیل به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

۵-۱- عدم یکپارچگی فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی در کشور

پراکندگی سیاست‌گذاری و فقدان یک نهاد مستقل سیاسی و مالی تنظیم‌گر در صنعت نفت کشور یکی از چالش‌های صنعت نفت کشور است. زمانی سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز کشور از کارآمدی لازم برخوردار خواهد بود که این بخش به صورت کل منسجم در نظر گرفته شود و میان بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت کشور یکپارچگی وجود داشته

باشد. وجود نهادهای مستقل تنظیم‌گر و ساختار یکپارچه آنها بر اساس چهارچوب‌های حقوقی تأثیر مثبتی را در مجموع قوانین هر بخش از انرژی خواهد داشت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تأسیس وزارت نفت، شرکت ملی نفت، گاز و پتروشیمی به‌عنوان شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت تأسیس گردید و پس از آن در سال ۱۳۷۰ شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی به‌عنوان یک شرکت مستقل از شرکت ملی نفت ایران جدا شده و به‌عنوان یکی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت به فعالیت پرداخت. لذا در ایران انجام فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی در چهار شرکت مستقل پراکنده شده و به‌موجب ماده ۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، این شرکت جهت حضور در فعالیت‌های پایین‌دستی نیاز به اجازه هیئت‌وزیران دارد.

فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت شامل کلیه مراحل اکتشاف، توسعه و تولید، انتقال نفت و گاز به پالایشگاه، پالایش نفت و گاز، انتقال فرآورده به محل مصرف از طریق کشتی و یا خطوط لوله، بازاریابی و رساندن به دست مصرف‌کننده نهایی است. شرکتی که در کلیه مراحل اکتشاف تا فروش و رساندن فرآورده‌های نفتی به مصرف‌کننده حضور داشته و ایفای نقش می‌نماید، «شرکت یکپارچه نفتی»^۵ نامیده می‌شود (کاشانی، ۱۳۸۸: ۲۱). حوزه فعالیت شرکت‌های یکپارچه نفتی شامل کلیه فعالیت‌های بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی است. مهم‌ترین فایده یکپارچه‌سازی شرکت‌ها و حضور شرکت‌ها در بخش پایین‌دستی تضمین بازار و کسب بیشترین میزان سود و جبران هزینه‌ها در بخش پایین‌دستی از محل درآمدهای بخش بالادستی است. همچنین یکپارچگی منجر به ایجاد ارتباط میان فعالیت‌های پایین‌دستی و بالادستی شده و میزان توسعه و تولید از مخازن نفت کشور متناسب با نیاز بازار برنامه‌ریزی می‌شود؛ چه‌بسا با وجود تحریم‌ها و فقدان خریدار برای نفت خام و گاز طبیعی نیاز به فرآوری و پالایش این محصولات وجود داشته و یا با توجه به سیاست‌های بلندمدت کشور ساخت مخازن ذخیره‌سازی نفت خام و گاز طبیعی در دستور کار قرار گیرد. اکثریت شرکت‌های نفتی بین‌المللی نظیر اگزون موبیل، شون، رویال داچ شل و... شرکت‌های یکپارچه بوده که در کلیه مراحل عملیات نفتی حضور داشته و دارای سطح درآمدی بسیار بالایی هستند؛ لذا یکی از راهکارهای تبدیل شدن به یک شرکت بزرگ و کارآمد در سطح بین‌المللی، حضور شرکت‌های نفتی در کلیه فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی است. در صورتی که شرکت ملی نفت ایران بخواهد در جایگاه مجری عملیات توسعه و تولید قرار گیرد و به شرکت‌های بین‌المللی نفتی وابستگی نداشته باشد، می‌بایست با پذیرش ریسک مدیریت پروژه، جایگاه خود را به‌عنوان کارفرمای اپراتور و مدیریت‌کننده پیمانکاران ارتقا داده و خود به‌عنوان عامل اجرایی وارد پروژه‌های نفتی

گردد؛ چراکه حرکت شرکت ملی نفت ایران به سمت بین‌المللی شدن در گرو نظام پیشرفته و مدرن مدیریتی است؛ از این رو ضروری است که با ایجاد نقش فعال برای شرکت ملی نفت ایران و مشارکت فعال در کلیه فعالیت‌های زنجیره ارزش نفت، زمینه ورود آن به عرصه بین‌المللی فراهم شود (نوری یوشانلوئی و برخی، ۱۴۰۲: ۷۵-۷۶).

۵-۲- ضرورت تفکیک بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر

پس از یکپارچه‌سازی مدیریت صنعت نفت کشور، ضروری است اقدام به مجزاسازی بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر نمود. در بازار رقابتی تعداد زیادی بنگاه فعالیت دارند، به نحوی که هیچ‌کدام قادر به کنترل قیمت نیست، ولی در بازار انحصاری تنها یک بنگاه کنترل بازار را در اختیار دارد و قادر خواهد بود بر قیمت‌ها تأثیر گذارد. با این حال موارد فوق همیشه در اعمال قواعد حقوق رقابت، پذیرفتنی نخواهد بود؛ چه اینکه در حقوق رقابت آنچه اصالت دارد، وجود رقابت میان اشخاص و فعالان بازارهای مختلف است. با این رویکرد، بازارهای مختلف حسب مورد، مصداقی از بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر محسوب خواهند شد، چراکه بازار رقابتی در محیط بازارهای رقابت‌پذیر و انحصار در بازارهای رقابت‌ناپذیر نمود خواهد یافت. مراد از بازار رقابت‌ناپذیر یا نابازار، آن بازاری است که شرایط و ممیزه‌های «بازار»، به‌عنوان محیطی رقابت‌پذیر به تمام و کمال در آن وجود ندارد و از حالت طبیعی و اصلی خویش که تجلی‌گاه کنش‌های آزاد اقتصادی است، خارج شده و به سمتی سوق یافته که آن را از «بازار» متمایز می‌سازد. از این رو باید «نابازار» را حالتی دانست که در آن رقابت‌پذیری رنگ باخته و رقابت‌ناپذیری جلوه کرده است. برای تبیین دقیق‌تر نابازار که مترادف بازار رقابت‌ناپذیر دانسته شده، لازم است که در بخش‌هایی از اقتصاد، حقوق رقابت اعمال شود و از این حیث می‌توان بازار را حفظ و با انحصار مقابله کرد. در حالی که بخش‌های دیگری از اقتصاد (همانند صنعت برق، رسانه‌ها، خدمات زیست‌محیطی، بخش‌هایی از بازار سرمایه و بورس، بازارهایی از نفت، گاز) به دلایل قانونی یا طبیعی، انحصاری است و قواعد رقابت قادر به تنظیم و دستیابی به اهداف مبتنی بر اقتصاد بازار نیست؛ به عبارتی حقوق رقابت معمولاً در این بخش‌ها اجرا نمی‌شود؛ بنابراین باید این بخش‌ها را از طریق مقررات بخشی به‌عنوان ابزار حقوقی خاص و دارای ویژگی حقوق عمومی ضابطه‌مند کرد. علاوه بر آن بخش خصوصی نیز قادر به حضور در این عرصه نبوده و اگر هم بخواهد در این حوزه وارد رقابت شود، ماهیت این بخش از اقتصاد به‌گونه‌ای است که حضور بخش خصوصی را برنمی‌تابد و هزینه‌های گرانی را بر او بار خواهد نمود. بخش اول بازارها که حقوق رقابت، قابلیت اعمال در آن را دارد، بازارهای رقابت‌پذیر و بخش اخیر را بازار رقابت‌ناپذیر یا نابازار می‌نامند (صادقی و باقری، ۱۳۹۴: ۲۱۸-۲۲۰). اقتصاد خصوصی مصداق بارز بازار رقابت کامل و

اقتصاد دولتی مصداق نمایانی از انحصار مطلق است. انحصار در ید دولت و اقتصاد دولتی از نوع قانونی است و کمتر می‌توان آن را از نوع انحصار طبیعی دید و اگر هم انحصاری طبیعی دولتی در دست دولت وجود دارد، اغلب همان نابازاری است که بخش خصوصی به علت ماهیت و شرایط حاکم بر رقابت‌ناپذیری آن مجبور به خروج از عرصه رقابت شده است. به عبارتی غالب انحصارات طبیعی و ذاتی در عداد مصادیق نابازار قرار خواهند گرفت، ولی اصولاً انحصارات قانونی مصادیق اقتصاد مبتنی بر دولت هستند (صادقی و باقری، ۱۳۹۴: ۲۲۱).

در این خصوص صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی به‌طور کلی تحت عنوان صنایع شبکه‌ای مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. ویژگی کلی صنایع شبکه‌ای عبارت است از اینکه در مقایسه با نیروی کار مورد احتیاج، بسیار سرمایه‌بر بوده و نیازمند سرمایه‌گذاری اولیه قابل توجهی برای نصب و راه‌اندازی هستند. در مجموع ویژگی‌های ذکرشده برای صنایع شبکه‌ای باعث شده است که همواره توجیهی برای انحصار عموماً دولتی این صنایع وجود داشته باشد. امروزه به‌طور فزاینده‌ای بر تعداد صناعی که ویژگی انحصاری بودن را از دست داده‌اند و رقابتی شده‌اند، افزوده شده است؛ به‌طوری که در حال حاضر موج رقابتی شدن، صنایع مخابرات، تلویزیون، برق، گاز، پست و... را در بر گرفته است. همچنین در کشورهای مختلف، بخش‌های گوناگون صنایع با ویژگی انحصار طبیعی از یکدیگر تفکیک شده و هرکدام از حیث مالکیت و درجه انحصاری یا رقابتی بودن، ویژگی‌های متفاوتی را دارا شده‌اند. چراکه صنایع شبکه‌ای فقط دربرگیرنده یک نوع فعالیت اقتصادی همگن نیست، بلکه برخی از این بخش‌ها به‌طور انحصاری بهتر ارائه می‌گردند ولیکن بخش‌های دیگر نیز به‌صورت بالقوه می‌توانند رقابتی باشند؛ به عبارت دیگر این صنایع به‌طور یکپارچه انحصاری نیستند، بلکه دربرگیرنده فعالیت‌های متمایز و با خصوصیات اقتصادی و حقوقی متفاوتی هستند. همین امر خود تنظیم اقتصادی مقررات از سوی نهادهای تنظیم‌کننده مقررات را ضروری می‌سازد (باقری و اصغرnia، ۱۳۹۲: ۵۶). امروزه در صنعت نفت نیز میان بخش‌های متفاوت این صنعت تفکیک صورت گرفته است و معادن نفت و گاز (اکتشاف، توسعه، تولید)، دارای انحصار قانونی و رقابت‌ناپذیر هستند و بخش‌های انتقال نفت و انتقال فرآورده‌های نفتی اگرچه موضوع انحصار قانونی^۶ قرار نگرفته‌اند، به جهت مالکیت کاملاً دولتی خطوط لوله انتقال آنها، موضوع انحصار طبیعی^۷ و از بخش‌های رقابت‌ناپذیر هستند و می‌توانند از طریق ابزار حقوق عمومی مقررات بخشی مورد تنظیم‌گری قرار گیرند. بخش‌های تجارت، ذخیره‌سازی، پالایش و پتروشیمی با وصف عدم تصور هر نوع انحصار قانونی و طبیعی، از ویژگی‌های رقابت‌پذیری برخوردار هستند و می‌توانند از طریق ابزار حقوق عمومی رقابت مورد

6. Legal Monopoly

7. Natural Monopoly

تنظیم‌گری قرار گیرند.

۵-۳- عدم امکان واگذاری و خصوصی‌سازی بخش بالادستی صنعت نفت

پس از تفکیک بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر یکی از چالش‌های موجود محدودیت‌های قانونی جهت واگذاری، صنعت بالادستی نفت به بخش خصوصی است. در شرایط فعلی به سبب ممنوعیت قوانین از جمله اصل ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در بنگاه‌ها و فعالیت‌های مربوط به مخازن نفت کشور به‌صورت انحصاری در اختیار دولت است و امکان واگذاری بخش بالادستی صنعت نفت وجود ندارد؛ ولیکن در بخش‌های پایین‌دستی نظیر پالایشگاه‌ها، با توجه به عدم محدودیت‌های قانونی امکان واگذاری به بخش خصوصی وجود دارد؛ از این رو در این بخش فرایند تجدید ساختار و گذار از انحصار به سمت فضای رقابتی به‌راحتی طی خواهد شد؛ چراکه فعالیت‌های بخش پایین‌دستی مشمول بند (ب) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و دولت مکلف به واگذاری آن به بخش‌های خصوصی، عمومی غیردولتی و تعاونی است.

۵-۴- افزایش قدرت نهادهای دولتی و ایجاد انحصار

مستند به بند ۱۳ ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، انحصار طبیعی به وضعیتی از بازار اطلاق می‌شود که یک بنگاه به سبب نزولی بودن هزینه متوسط، می‌تواند کالا یا خدمتی را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد. صنایع زیرساختی که با عنوان کلی صنایع خدمات عمومی، همگانی، عام‌المنفعه یا صنایع شبکه‌ای شناسایی می‌شوند، در این دسته قرار می‌گیرند. در برابر انحصار طبیعی، انحصار قانونی قرار دارد که برابر بند ۱۴ ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وضعیتی از بازار است که به‌موجب قانون، تولید، فروش یا خرید کالا یا خدمت خاص در انحصار یک یا چند بنگاه معین قرار می‌گیرد؛ بنابراین می‌توان گفت انحصار از مصادیق بازارهای رقابت‌ناپذیر (نابازار) است (باقری و صادقی، ۱۳۹۴: ۴۱۹). در همین خصوص مطابق ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق «انحصار» است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت‌وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید.

لذا وجود برخی از صنایع با خاصیت شبکه‌ای^۸، هزینه‌های بالای سرمایه‌گذاری، انحصار طبیعی و... در نهایت موجب می‌شود که در برخی از صنایع یا در برخی از بخش‌های یک صنعت، تنها یک شخص حقوقی واحد بتواند با صرف هزینه کمتر و در مقیاس گسترده به تولید کالا و یا ارائه خدماتی خاص بپردازد و کل بازار کشور را احاطه نماید. گاه این موضوع به‌عنوان یکی از دلایل توجیهی انحصار عموماً دولتی صنعت نفت تلقی می‌گردد. اقتصاد کشور ایران تک‌محصولی است و بیشترین حجم معاملات و ارزآوری کشور از راه فروش نفت، گاز و مشتقات آن تأمین می‌گردد. تک‌محصولی بودن اقتصاد، عدم انعطاف در قوانین و مقررات، نبود ساختار کنترل و نظارت دقیق و پویا، ضعف چهارچوب‌های حقوقی حوزه انرژی، تحمیل هزینه‌های بسیار به‌منظور بهره‌گیری حداکثری از منابع انرژی، رکود و تنزیل ارزش واحد پول (در جایی که سود و ارز حاصل از تجارت انواع انرژی به‌طور مستقیم وارد چرخه اقتصاد شود)، کاهش رقابت و نقص قوانین مربوط به آن در بخش انرژی، افزایش قدرت نهادهای دولتی و ایجاد انحصار، نبود مقررات ضد کارتل و تراست و... را به همراه دارد. این موضوع به همراه محدودیت‌های قانونی مقرر جهت حضور بخش خصوصی در فعالیت‌های بالادستی می‌تواند منجر به انحصار بخش دولتی شود. حاکمیت و مالکیت منابع نفتی می‌تواند بر مدیریت و اداره آنها تأثیرگذار بوده و محدودیت‌هایی را در این خصوص ایجاد نماید. قانونگذاری، ساختار و نحوه مدیریت منابع نفتی تأثیر مستقیمی بر مقررات اجرایی و میزان اختیارات نهادهای فعال خواهد داشت؛ در این خصوص چنانچه منابع به‌صورت دولتی مدیریت گردد، مقررات این حوزه انقباضی‌تر و یک‌جانبه‌تر خواهد بود که معمولاً در نظام‌هایی با این رویکرد، فقط نهادهای دولتی، اجازه و توانایی حضور در بخش‌های مختلف انرژی را دارا خواهند بود. همان‌گونه که در بخش بالادستی کشور ما فقط امکان فعالیت شرکت‌های دولتی وجود دارد.

۶- مقایسه با سایر کشورها

در این گفتار تجربه سایر کشورها در زمینه تنظیم‌گری مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در پایان بهترین راه حل ممکن در نظام حقوقی ایران پیشنهاد می‌شود.

۶-۱- بررسی تجارب تنظیم‌گری در صنعت نفت برخی از کشورها

در این بخش از مقاله تجربه سایر کشورها در ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۶-۱-۱- کشور نروژ

نروژ نمونه خوبی از یک مدل تنظیم‌گری ارائه نموده که به «مدل نروژی» معروف است. این مدل

متشکل از وزارت نفت و انرژی است که مسئولیت تدوین سیاست‌های صنعت نفت و گاز و به‌طور کلی بخش انرژی را بر عهده دارد. شرکت ملی نفت این کشور^۹ «سازمان اداری» زیر نظر وزارتخانه است که مسئولیت مدیریت صنعت نفت و گاز را بر عهده دارد. علاوه بر این نروژ شرکت استات اویل را^{۱۰} ایجاد نموده است که اکنون به‌عنوان یک شرکت تجاری اکتشاف و تولید، درست همانند سایر شرکت‌های بین‌المللی نفتی فعالیت می‌کند. استات اویل در سال ۱۹۷۲ به‌عنوان یک شرکت دولتی ایجاد شد، اما اکنون پس از خصوصی‌سازی جزئی در سال ۲۰۰۱، یک شرکت سهامی عام است و دولت نروژ همچنان کنترل خود را حفظ کرده و با ۶۷ درصد سهام، سهام‌دار اصلی این شرکت محسوب می‌شود. همچنین سازمان ایمنی نفت^{۱۱} عنوان یک نهاد اداری مسئول ایمنی فنی و عملیاتی، آمادگی اضطراری و محیط کاری کلیه فعالیت‌های نفتی است. این سازمان برخلاف شرکت ملی نفت، درواقع یک نهاد مستقل تنظیم‌گر و مرجع نظارتی مستقل است (Nordveit, 2015: 140).

در مدل نروژی، عملکردهای تجاری از سیاست‌گذاری و قانونگذاری در عرصه هیدروکربن‌ها تفکیک و جداسازی شده است. جداسازی این دو عملکرد توسط دو نهاد مختلف، از تعارض منافع احتمالی که به‌طور معمول از مدل نظارتی ناشی می‌شود، جلوگیری می‌کند که به‌موجب آن شرکت ملی نفت هر دو عملکرد تجاری و نظارتی را توأمان انجام می‌دهد و ممکن است از قدرت خود در برابر رقبای تجاری خصوصی خود استفاده کند. مدل نروژی همچنین به استات اویل اجازه می‌دهد تا تمرکز خود را بر فعالیت‌های تجاری محدود نموده و از تسخیر سایر نهادهای دولتی توسط استات اویل جلوگیری نماید (McPherson, 2008: 273).

۶-۱-۲- کشور انگلستان

در انگلستان به‌طور سنتی مرجع صلاحیت‌دار وزارت انرژی بوده است. با این حال در سال ۲۰۱۴ گزارش وود^{۱۲} پیشنهاد نمود که مسئولیت قانونگذاری و صدور مجوزها به‌منظور به حداکثر رساندن بازدهی اقتصادی منابع هیدروکربنی باقیمانده در فلات قاره بریتانیا در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت بر عهده یک نهاد مستقل تنظیم‌گر قرار گیرد. این توصیه، منجر به ایجاد یک نهاد مستقل جهت افزایش اکتشافات در دریای شمال گردید؛ چراکه یک نهاد مستقل غیرسیاسی در جذب سرمایه‌گذاران بهتر عمل خواهد نمود. در نتیجه این گزارش در سال ۲۰۱۵

9. National Petroleum Directorate

10. Nocstatoil

11. Petroleum Safety Authority

۱۲. گزارش وود (Wood Review) گزارشی بود که توسط دولت بریتانیا به سر ایان وود (Sir Ian Wood) سفارش داده شده بود.

دولت انگلستان، سازمان نفت و گاز^{۱۳} را ایجاد نمود که بازوی اجرایی وزارت کسب و کار، انرژی و راهبرد صنعتی^{۱۴} است. مطابق قانون انرژی این سازمان یک شرکت دولتی مستقل محسوب می شود که دارای اختیارات نظارتی قابل توجهی در فراساحل و خشکی بریتانیا است. ارزیابی در خصوص اینکه آیا این نهاد می تواند سرمایه گذاری ها را افزایش داده و مقررات کافی را ارائه نموده و پس از سال ها، صنعت نفت و گاز را در دریای شمال احیا نماید، زود بوده و نیازمند بررسی نتایج این رویکرد در سال های آتی است (Burns & Bremen, 2015).

۶-۱-۳- کشور برزیل

پس از اصلاحات سال ۱۹۹۷ در صنعت نفت و گاز برزیل، این کشور آژانس ملی نفت^{۱۵} را ایجاد نمود که مسئول تنظیم مقررات نفت، گاز و سوخت های زیستی^{۱۶} است. با تأسیس این آژانس مستقل، برزیل دیگر از «مدل شرکت ملی نفت» و پتروبراس^{۱۷} استفاده ننمود و شرکت ملی نفت برزیل (که انحصار تولید نفت و گاز را در اختیار داشت و دارای حقوق انحصاری عملیاتی به عنوان «امتیاز ملی» بود) به یک شرکت ملی نفت کاملاً تجاری و موفق تبدیل گردید (مانند استات اویل در نروژ)، اگرچه این شرکت تحت تأثیر برخی مشکلات حاکمیتی است که در سال های اخیر آشکار شده است. ایجاد آژانس در برزیل در نتیجه نیاز به حرفه ای کردن صنعت نفت و گاز و توسعه قابلیت های بیشتر برای پتروبراس مانند استات اویل نروژ بود. در نتیجه آژانس ملی نفت، به عنوان یک آژانس نظارتی مستقل و یک مقام صلاحیت دار، به مسئول آماده سازی فرایند مناقصه و مقررات صنعت نفت کشور تبدیل شد. اختیارات آژانس شامل موارد ذیل است:

۱. وضع مقررات؛
۲. نمایندگی دولت در قراردادهای امتیازی (و سازمان دهی فرایند مناقصه)؛
۳. نظارت بر کلیه فعالیت های نفت و گاز (Ribeiro, 2018).

همچنین ذکر این نکته حائز اهمیت است که برزیل یک چهارچوب نظارتی جدید برای منطقه پری سلت^{۱۸} اتخاذ نموده است که به موجب آن یک شرکت ملی نفت جدید^{۱۹} دارای اختیارات نظارتی تحت قراردادهای مشارکت در تولید خواهد بود. این شرکت یک شرکت دولتی است که در سال ۲۰۱۳ در ریودوژانیرو تأسیس شد و وابسته به وزارت معدن و انرژی است و قراردادهای مشارکت در تولید را مدیریت می نماید و تجارت نفت، گاز طبیعی و سایر

13. Oil and Gas Authority

14. Department for Business, Energy and Industrial Strategy

15. National Petroleum Agency

16. Biofuels

17. Petrobras

18. Pre-Salt

19. Pre-Sal Petroleo SA (PPSA)

هیدروکربن‌های سیال و نمایندگی اتحادیه در قراردادهای یکپارچه‌سازی را بر عهده دارد.

۶-۱-۴- کشور مکزیک

در مکزیک نهاد مستقل تنظیم‌گر، «کمسیون ملی هیدروکربن‌ها»^{۲۰} است که نقش آن با اصلاحات اخیر صنعت نفت و گاز در این کشور تقویت شد. این اصلاحات شامل آزادسازی فعالیت‌های بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی صنعت نفت و گاز و تجدید ساختار بازار برق بود و مستلزم اصلاح قانون اساسی کشور مکزیک بود که در سال ۲۰۱۳ تصویب شد و به انحصار دولتی در بخش اکتشاف و تولید هیدروکربن‌ها پایان داد. انتظار می‌رود این اصلاحات، حاکمیت شرکتی شرکت ملی نفت مکزیک^{۲۱} و عملکرد کلی آن را بهبود بخشد. از اهداف اصلی این اصلاحات نیاز به بهبود حاکمیت در این بخش و افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی پس از سال‌ها کاهش تولید نفت و همچنین تقویت درآمدهای دولت است (Lopez-Velarde, 2014).

همانند برزیل و نروژ، مکزیک نیز یک نهاد مستقل تنظیم‌گر را به‌عنوان مرجع صلاحیت‌دار انتخاب نموده، چراکه نیاز به سیاست‌زدایی از فرایند تصمیم‌گیری و مقررات این صنعت را حس نمود. از این رو کمیسیون ملی هیدروکربن‌ها مسئولیت تنظیم فعالیت‌های بالادستی صنعت نفت و گاز و برگزاری فرایند مناقصات و قانونگذاری در صنعت نفت و گاز را بر عهده دارد. همانند نروژ، مکزیک یک آژانس نظارتی دیگر را ایجاد نمود که مسئول تضمین استانداردها و مقررات بهداشت، ایمنی و محیط زیست در صنعت نفت و گاز است. آژانس ایمنی، انرژی و محیط زیست^{۲۲} تحت نظر وزارت محیط زیست و منابع طبیعی فعالیت می‌نماید. این بدان معنی است که دو سازمان مسئول تنظیم عملیات در صنعت نفت این کشور است؛ بنابراین می‌توان استدلال نمود که یک نهاد مستقل شامل اختیارات نظارتی از زمینه بهداشت، ایمنی و محیط زیست می‌تواند از نظر طراحی سازمانی انتخاب مناسب‌تری باشد (Canales-Gonzales, 2015: 53-54).

۶-۱-۵- کشور اندونزی

اندونزی اولین کشوری است که در سال ۱۹۶۶ قراردادهای مشارکت در تولید را به‌عنوان قرارداد اصلی دولت میزبان به کار گرفت که در حال حاضر یکی از پرکاربردترین قراردادها توسط دولت‌ها است و تعادل خوبی بین منافع دولت میزبان و شرکت‌های نفتی بین‌المللی ارائه می‌دهد. همچنین ذکر این نکته ضروری است که در اندونزی، مقررات صنعت نفت و گاز توسط شرکت ملی نفت اندونزی (پرومینا)^{۲۳} تنظیم می‌شود. با این حال مدل تحت سلطه شرکت ملی نفت

20. National Hydrocarbons Commission (CNH)

21. Pemex

22 Agency for Safety, Energy and Environment (ASEA)

23. Pertamina

اندونزی، منجر به تضاد منافع و مشکلات حاکمیتی در یک مدل نظارتی گردید که در آن پترومینا در عمل تنظیم‌کننده صنعت نفت و گاز بود. بسیاری از کشورها به دلیل مشکلات مربوط به حاکمیت، یک مدل تنظیم‌گری با سلطه‌گری نهاد مستقل اتخاذ می‌نمایند. این امر یکی از علل اصلی اصلاحاتی بود که منجر به تأسیس نهادهای مشابه در مکزیک و برزیل گردید. با توجه به این مشکلات، دولت اندونزی یک نهاد مستقل تنظیم‌گر به نام بی پی میگاس^{۲۴} ایجاد نمود تا وظایف نظارتی و اداری از پترومینا به این شرکت منتقل گردد؛ اما دادگاه قانون اساسی اندونزی این سازمان را مغایر قانون اساسی اعلام کرد و این سازمان منحل شد. پس از این حکم، دولت اندونزی یک نهاد دیگری را ایجاد نمود^{۲۵} که در ماهیت یک نهاد مستقل نیست، اما به عنوان یک نهاد مستقل تنظیم‌گر عمل می‌کند. ماهیت حقوقی این نهاد نشان می‌دهد که کشورها می‌توانند یک مدل تنظیم‌گری مستقل اتخاذ کنند، حتی اگر از منظر حقوقی استقلال اعطاشده توسط قانون را نداشته باشد (Badran, 2012: 210).

۶-۱-۶- کشور نیجریه

نیجریه بزرگ‌ترین کشور تولیدکننده نفت در آفریقا است. با این حال صنعت آن به طور مداوم با مسائل حاکمیتی و چهارچوب قانونگذاری مواجه است. در نیجریه وزارت نفت، مرجع صلاحیت‌دار نظارت و تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز، از جمله صدور مجوز برای مناطق توسعه‌ای بود و هیچ نهاد مستقل تنظیم‌گری برای صنعت بالادستی نفت و گاز وجود نداشت. با این حال با تصویب اخیر لایحه صنعت نفت، بازنگری کاملی در قوانین موجود صورت گرفته و برخی از قوانین و مقررات اصلاح شده است. از جمله می‌توان به ایجاد کمیسیون ملی تنظیم مقررات نفت^{۲۶} با اختیارات تنظیم‌گری قابل توجه برای بخش بالادستی صنعت نفت (جایگزین وزارت نفت) اشاره نمود. ایجاد یک نهاد مستقل و مرجع واحد، چهارچوب تنظیم‌گری نیجریه در صنعت نفت و گاز را متحول نمود و به همپوشانی نهادهای تنظیم‌گر مختلف را پایان داد. همچنین ایجاد این نهاد مستقل در صنعت نفت و گاز از تضاد منافع احتمالی جلوگیری نموده و هرگونه نقش تنظیم‌گری بالفعل شرکت ملی نفت نیجریه را محدود نمود (Amaduobogha, 2015: 269).

۶-۲- چهارچوب حقوقی نهاد مستقل تنظیم‌گر صنعت نفت در ایران با بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی

با مذاقه در تجربیات سایر کشورها می‌توان اذعان نمود که در بسیاری از کشورها از جمله اندونزی

24. BPMigas

25. SKK Migas

26. National Petroleum Regulatory Commission (NPRC)

و برزیل، اتخاذ مدل صلاحیت شرکت ملی نفت جهت تنظیم‌گری در ابتدا با هدف توسعه سریع صنعت نفت صورت پذیرفته است. این بدان معنا است که دولت‌ها، شرکت ملی نفت را با ادعای کنترل و ایجاد توانایی داخلی ایجاد می‌نمایند، حتی اگر کلیه ریسک‌های اکتشاف و تولید بر عهده شرکت‌های بین‌المللی نفتی باشد. این مدل تنظیم‌گری در خصوص کشورهای حاشیه خلیج فارس نیز رایج است. با وجود این، در این مدل بین عملکرد تجاری (تصدی‌گری) و تنظیم‌گری (نظارتی) تفکیک دقیقی وجود ندارد (Antolin & Cendrero, 2013: 716). کشورهایی مانند بریتانیا و نیجریه در ابتدا مدل تنظیم‌گری توسط وزارت نفت را اتخاذ نمودند. همچنین این مدل در کشورهایی که دارای قابلیت‌های ساختاری و سیاسی مناسب هستند، به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته اتخاذ می‌شود.

با وجود این تمایل و بهترین رویه در بسیاری از نظام‌های حقوقی، پذیرش فزاینده نهادهای مستقل تنظیم‌گر است. چراکه بر اساس نیاز به حفظ تخصص و استقلال در تصمیم‌گیری و مستقل از فشارهای سیاسی شکل گرفته‌اند. در این خصوص تجربه سایر کشورها نشان‌دهنده حرکت به سمت ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر است، از جمله کشورهای برزیل، نروژ و مکزیک که عملکرد تجاری را از قانونگذاری در عرصه نفت جدا نموده و وظایف قانونگذاری را به یک نهاد مستقل تنظیم مقررات واگذار کرده‌اند. این امر هم می‌تواند منجر به رشد شرکت ملی نفت شود و هم با جداسازی عملکرد تصدی‌گری و قانونگذاری، از تعارض منافع احتمالی جلوگیری نماید. همچنین در کشورهایی مانند نیجریه و یا انگلستان، تنظیم‌گری را از وزارت نفت به نهاد مستقل تنظیم مقررات منتقل نمودند. تجربه‌ای که می‌توان در کشور ایران نیز اجرایی نمود. تفکیک وظایف تصدی‌گری و تنظیم‌گری در کشور ایران از سال ۱۳۵۸ با ایجاد وزارت نفت آغاز شده و در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱، ایجاد سازکار تنظیم‌گری مستقل مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است.

شایان ذکر است که در کشور ایران همانند کشور مکزیک، به دلیل حساسیت‌های تاریخی و سابقه ملی شدن صنعت نفت و مالکیت عمومی منابع نفتی، ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر در بخش بالادستی صنعت نفت با چالش‌هایی (به شرح آنچه گذشت) روبه‌رو است و صنعت نفت کشور نیازمند حرکت از فضای انحصار دولتی به سمت فضای رقابتی و آزادسازی و انتقال مالکیت به بخش خصوصی است که این مهم در قوانین بالادستی کشور محدود شده است. با وجود این در کشور مکزیک، اصلاحاتی از جمله آزادسازی فعالیت‌های بالادستی، میان دستی و پایین دستی صنعت نفت و تجدید ساختار صورت پذیرفت و قانون اساسی کشور مکزیک در سال ۲۰۱۳ اصلاح گردید و به انحصار دولتی در بخش اکتشاف و تولید هیدروکربن‌ها پایان داد. چراکه در این کشور به ضرورت سیاست‌زدایی از فرایند تصمیم‌گیری و مقررات صنعت نفت پی

برده‌اند؛ امری که در کشور ایران نیز می‌توان با وجود فراهم بودن بستر قانونی آن دنبال نمود. در صنعت نفت ایران مطابق با قوانین موجود با پیشنهاد تأسیس و مصوبه شورای رقابت، هیئت دولت می‌تواند نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی را ایجاد نماید. به عبارتی شورای رقابت، به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر فرابخشی شمرده شده است که برای تعمیق و گاهی تفویض وظایف نهادی خود، می‌تواند تنظیم‌گرهای بخشی را ایجاد نماید. در همین راستا مطابق با مصوبه شورای رقابت درخصوص بررسی اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته ۱۴۰۰، نهاد تنظیم‌گر بخشی موظف است کلیه تصمیم‌ها و مصوبات خود را جهت تصویب به شورای رقابت ارسال نماید. این در حالی است که نهاد مستقل تنظیم‌گر می‌بایست مستقل از دولت، قوه قضائیه و نهاد تنظیم‌گر فرابخشی (شورای رقابت) ایجاد شود (شیروی و فرحناکیان، ۱۳۹۹: ۳۷۵). مطابق با مصوبات موجود، نهاد تنظیم‌گر بخشی در ایران نمی‌تواند مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یا مصوبات قبل و بعدی شورای رقابت، تصمیمی اتخاذ نماید. همچنین مرجع تشخیص و حل‌وفصل این مغایرت‌ها، شورای رقابت است. مستند به ماده ۵ مصوبه شورای رقابت، ساختار و تشکیلات و آیین‌نامه مالی و معاملاتی و استخدامی نهاد مستقل تنظیم‌گر با پیشنهاد مشترک وزارت نفت و شورای رقابت، به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید. در این خصوص پیشنهاد می‌شود که تصمیم‌گیری درخصوص ساختار و تشکیلات و آیین‌نامه‌های نهاد مستقل تنظیم‌گر به اعضای نهاد واگذار گردد. همچنین ضروری است تا عملکردهای تجاری از سیاست‌گذاری و قانونگذاری تفکیک گردد. جداسازی این دو عملکرد توسط دو نهاد مختلف، از تعارض منافع احتمالی جلوگیری می‌نماید و اجازه می‌دهد شرکت ملی نفت تمرکز خود را بر فعالیت‌های تجاری محدود نموده و از تسخیر سایر نهادهای دولتی جلوگیری می‌نماید.

نهادهای مستقل تنظیم‌گر خاص بخش نفت در هر کشور ممکن است وظایف و اختیارات متعددی را بر عهده داشته باشند. این نهادها بیشتر مسئولیت نظارت بر فعالیت‌های نفتی، تنظیم سیاست‌ها و قوانین مربوط به این صنعت و نظارت بر اجرای قراردادهای نفتی را بر عهده دارند. ازجمله وظایفی که می‌توان برای نهاد تنظیم‌گری بخش نفت (ضمن تأکید بر تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری) برشمرد، عبارت است از:

۱. وضع مقررات در صنعت نفت و تدوین ضوابط درخصوص چگونگی انجام فعالیت‌های نفتی و ابلاغ دستورالعمل‌ها و استانداردهای فنی، محیط زیستی، ایمنی و... و اطمینان از انطباق فعالیت‌های نفتی با استانداردهای ایمنی، بهداشت، محیط زیست و فنی؛
۲. نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات و وضع جرایم و مشوق‌ها؛
۳. برنامه‌ریزی و نظارت بر فرایند استخراج نفت از میدان‌ها نفتی؛

۴. برگزاری فرایند مناقصات و نظارت بر اجرای قراردادهای نفتی؛
۵. تأمین امنیت انرژی؛
۶. تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و توسعه بازارهای رقابتی؛
۷. ایجاد تشویق و جذابیت هرچه بیشتر بخش خصوصی جهت سرمایه‌گذاری در صنعت نفت.

نتیجه‌گیری

مرجع صلاحیت‌دار جهت تنظیم‌گری در صنعت نفت می‌تواند وزارت نفت یا نیرو، شرکت ملی نفت یا یک سازمان تنظیم‌گری مستقل باشد. در صنعت نفت بسیاری از کشورها به‌طور سنتی شیوه تنظیم‌گری به‌وسیله شرکت ملی نفت یا وزارت نفت اتخاذ شده است. با بررسی تجربیات سایر کشورها به‌ویژه کشورهای حاشیه خلیج فارس می‌توان اذعان نمود که اتخاذ مدل صلاحیت شرکت ملی نفت جهت تنظیم‌گری می‌تواند منجر به توسعه سریع‌تر صنعت نفت کشورها شود، چراکه دولت‌ها، شرکت ملی نفت را با هدف کنترل و ایجاد توانایی داخلی ایجاد می‌نمایند؛ ولیکن در این مدل بین وظایف تصدی‌گری و حاکمیتی تفکیک وجود ندارد. در صورتی که وزارت نفت به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر شناخته شود، تفکیک وظایف حاکمیتی با سهولت بیشتری صورت می‌پذیرد و در کشورهایی که دارای قابلیت‌های ساختاری و سیاسی مناسب هستند، به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته اتخاذ می‌شود. با گذشت زمان و ظهور دولت‌های تنظیم‌گر، دولت‌ها بخشی از اختیارات و وظایف تنظیم‌گری را به نهادهای تنظیم‌گر بخشی واگذار نموده‌اند. با وجود این در این مدل نیز می‌بایست عملکردهای تجاری از سیاست‌گذاری و قانونگذاری تفکیک و جداسازی شود. در این صورت شرکت ملی نفت تمرکز خود را بر فعالیت‌های تجاری محدود نموده و از تسخیر توسط سایر نهادهای دولتی و ذی‌نفعان جلوگیری می‌شود. این بدان معنی است که دو سازمان مجزا، مسئول تنظیم عملیات در صنعت نفت کشور می‌شود؛ یک نهاد، مسئولیت تنظیم فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، برگزاری فرایند مناقصات و غیره را بر عهده دارد و یک نهاد نظارتی دیگر، مسئول تضمین استانداردها و مقررات بهداشت، ایمنی و محیط زیست در صنعت نفت خواهد بود.

در صنعت نفت ایران نیز بر اساس قانون نفت ۱۳۵۳ و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶، شرکت ملی نفت ایران به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر، هم مسئولیت حاکمیتی و هم مسئولیت اجرایی صنعت نفت را بر عهده داشت. با تأسیس وزارت نفت در سال ۱۳۵۸، وظایف حاکمیتی حوزه نفت و گاز و پتروشیمی به وزارت جدیدی به نام وزارت نفت واگذار گردید، ولیکن تا سال ۱۳۹۱ نحوه عمل آن مشخص نبود. با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در

سال ۱۳۹۱، وزارت نفت جهت تنظیم‌گری در صنعت نفت کشور صالح شناخته شد. با وجود این و حسب ماده ۱۳ این قانون، وزارت نفت مکلف شده است که 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، سازکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ به تصویب هیئت‌وزیران برساند. با این اوصاف، در کشور ایران جهت اجرایی نمودن ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱ و مشارکت شورای رقابت به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر فرابخشی، ضروری است که صنعت نفت کشور فرایند گذار از انحصار به سمت فضای رقابتی را طی نماید. در این خصوص می‌بایست فرایند تجدید ساختار اعم از تنظیم‌گری، آزادسازی و انتقال مالکیت به بخش خصوصی صورت پذیرد و این صنعت به‌صورت یکپارچه در بخش صنایع بالادستی و پایین‌دستی مدیریت شود. پس از یکپارچه‌سازی مدیریت صنعت نفت کشور، ضروری است اقدام به مجزاسازی بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر نمود. به دیگر سخن بخش‌هایی که از ویژگی‌های رقابت‌پذیری برخوردارند، می‌توانند از طریق ابزار حقوق عمومی رقابت مورد تنظیم‌گری قرار گیرند و سایر بخش‌های رقابت‌ناپذیر از طریق ابزار حقوق عمومی تنظیم‌گری بخشی مورد تنظیم‌گری قرار گیرند. البته در شرایط فعلی به دلیل ممنوعیت اسناد بالادستی، امکان واگذاری بخش بالادستی صنعت نفت وجود ندارد؛ ولیکن در بخش‌های رقابت‌پذیر پایین‌دستی نظیر پالایشگاه‌ها می‌توان از ابزار حقوق عمومی رقابت استفاده نمود؛ بنابراین در کشور ایران می‌توان از شورای رقابت به‌عنوان بالاترین نهاد تنظیم‌گر فرابخشی جهت تنظیم‌گری استفاده نمود ولیکن در بخش بالادستی به جهت محدودیت‌های قانونی و ساختاری ازجمله مالکیت عمومی بخش بالادستی و وجود انحصار دولتی، عدم یکپارچگی فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی، عدم امکان واگذاری و خصوصی‌سازی بخش بالادستی و افزایش قدرت نهادهای دولتی استفاده از نهاد مستقل تنظیم مقررات با چالش‌های مواجه شده است. با این همه با بررسی تجارب سایر کشورها نظیر مکزیک، نیجریه و انگلستان و مسیری که در این خصوص طی نموده‌اند، می‌توان اذعان نمود که استفاده از نهاد مستقل تنظیم‌گر در بخش بالادستی نیز با انجام پاره‌ای از اصلاحات قانونی و ساختاری به‌ویژه با وجود بستر قانونی مناسب در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت امکان‌پذیر است.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- امامیان، سید محمدصادق و امیرمحمد ذوالفقاری. (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- امین‌زاده، الهام و لیلا مقیمی. (۱۳۹۷). بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخش‌های برق، نفت و گاز. مطالعات حقوق انرژی، ۴(۲).
Doi: 10.22059/JRELS.2019.260377.212
- باقری، محمود و محمد صادقی. (۱۳۹۴). تعامل مفهومی و مصداقی بازار و نابازار در کالبد قاعده حقوقی رقابت. فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، ۶(۲).
- باقری، محمود و مرتضی اصغرینیا. انحصار و رقابت: تأملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی. فصلنامه اندیشه‌های حقوق خصوصی، ۱۱(۱).
- رستمی، ولی و مهسا علیایی. (۱۴۰۰). نهاد رگولاتور انرژی و ظرفیت‌های حقوقی آن در اقتصاد غیرنفتی (مطالعه موردی نهاد شبه رگولاتور وزارت نیرو: هیئت تنظیم بازار برق ایران). مطالعات حقوق انرژی، ۷(۲).
- Doi:10.22059/JRELS.2022.316093.411
- شیروی، عبدالحسین و فرشید فرحناکیان. ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران. مطالعات حقوق انرژی، ۶(۲).
- Doi: 10.22059/JRELS.2021.272665.249
- صادقی، محمد و محمود باقری. (۱۳۹۴). ابعاد و آثار حقوقی جدایی بازار از نابازار. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۲(۸۱).
- عظیم‌زاده آرانی، محمد. (۱۳۹۷). جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز: مطالعه موردی: بازار گاز ایران. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۸(۲۹).
- کاشانی، سید صادق. (۱۳۸۸). توسعه میادین نفت و گاز: ساختارها و رویکردهای اجرای پروژه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- نوری یوشانلوئی، جعفر و نسیم برخی. (۱۴۰۲). مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- یآوری، اسدالله. (۱۳۹۳). درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری. مطالعات حقوق تطبیقی، ۲(۵).

ب) منابع خارجی

- Amaduobogha, S. W. (2015). The Legal Regime for Petroleum Activities in Nigeria. Edward Elgar.
- Antolin M.J.P. & J.M.R. Cendrero. (2013). How Important Are National Companies for Oil and Gas Sector Performance: Lessons from the Bolivia and Brazil Case Studies. Energy Policy, 61(1). <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.126>.
- Badran, A. (2012). The Rationale Behind the Creation and Diffusion of Independent Regulatory Agencies: The Case of the Telecommunications Sector in Egypt. International Journal of Public Administration, 35(3). DOI: 10.1080/01900692.2012.638521

- Burns, Michael & Justyna Bremen. (2015). The Oil and Gas Authority: Sea-change for the UK's Oil and Gas Authority. *International Energy Law Review*, 4.
- Canales-Gonzales, E. (2015). Mexican Energy Law: Industry Renaissance or Chronicle of a Death Foretold. *Journal of World Energy Law and Business*, 8(1). <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwu038>
- Heller, P. & V. Marcel. (2012). *Institutional Design in Low-Capacity Oil Hotspots*. New York: Revenue Watch Institute.
- Lopez-Velarde. (2014). Mexico's Energy Reform: Implementing Legislation Promulgated and in Effect. *International Energy Law Review*, 80.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2). DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>
- McPherson, C. (2008). *State Participation in the Natural Resource Sectors*. Routledge.
- Nordveit, E. (2015). *Regulation of the Norwegian Upstream Petroleum Sector*. Edward Elgar.
- Onorato, T. and J.J. Park. (2001). World Petroleum Legislation: Frameworks that Foster Oil and Gas Development. *Alberta Law Review*, 39(1). DOI: <https://doi.org/10.29173/alr509>
- Prado, M.M. (2021). The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: A Cautionary Tale from Brazil. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 41(2).
- Ribeiro, M.R.S. (2018). The New Oil and Gas Industry in Brazil: An Overview of the Main Legal Aspects. *Texas International Law Journal*.
- Veljanovski, C. (2010). *Economic Approaches to Regulation*, The Oxford Handbook of Regulation. Oxford: Oxford University Press.
- Verkuil, Paul R. (1988). The Purposes and Limits of Independent Agencies. *Duke Law Journal*, 1988(2-3). <https://doi.org/10.2307/1372678>.