

نظام تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران:

۱. ضرورت تنظیم‌گری

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۶۷۸۴

آذرماه ۱۳۹۸

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه گزارش
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. ضرورت تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران
۳.....	۱-۱. ضرورت تحقق منفعت عمومی در صنعت نفت و گاز
۶.....	۱-۲. شکست بازار در صنعت نفت
۷.....	۱-۳. ضرورت کنترل شرکت‌های خارجی در قراردادهای IPC
۷.....	۱-۴. تجارب بین‌المللی
۸.....	۱-۵. ضرورت تنظیم‌گری از منظر فنی و تخصصی
۸.....	۱-۶. تجربه خصوصی‌سازی پایین‌دستی صنعت نفت بدون وجود نهاد تنظیم‌گر
۹.....	۲. آسیب‌شناسی نظام حکمرانی انرژی ایران از منظر تنظیم‌گری
۱۰.....	۲-۱. وزارت نفت
۱۱.....	۲-۲. شرکت ملی نفت
۱۲.....	۲-۳. وزارت نیرو
۱۲.....	۲-۴. شورای عالی انرژی
۱۳.....	۲-۵. هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی
۱۴.....	۲-۶. لزوم انتقال اختیارات تنظیم‌گری از شرکت ملی نفت ایران به نهاد تنظیم‌گر
۱۸.....	جمع‌بندی
۲۰.....	منابع و مآخذ



نظام تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران ۱. ضرورت تنظیم‌گری

خلاصه گزارش

با تغییر ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تیرماه سال ۱۳۹۷، زمینه برای ایجاد تنظیم‌گران بخشی مهیا شد. صنعت نفت و گاز یک حوزه استراتژیک ملی است که دولت مداخله زیادی در آن دارد و وظایف حاکمیتی و تصدیگری درهم آمیخته شده است. از طرفی بخش خصوصی پس از دو دهه فعالیت در آن حضور جدی پیدا کرده و در آینده نیز نیاز به حضور بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری دوجندان است، در نتیجه توجه ویژه به مقوله تنظیم‌گری بیش از پیش احساس می‌شود.

مقوله تنظیم‌گری در ایران بعضاً به اشتباه به معنای مداخله دولت در حیطه فعالیت‌های بخش خصوصی قلمداد می‌شود، در حالی که تنظیم‌گری به وظیفه هدایتی و نظارتی دولت در تضمین امنیت متقاضیان کالا و خدمات برمی‌گردد؛ فارغ از اینکه ارائه‌کنندگان این خدمات بخش خصوصی یا دولتی باشند. مفهوم تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز شامل انواع اقدامات دولت به منظور تحقق اهدافی از قبیل بهره‌برداری بهینه از ثروت عمومی نفت و گاز، بهبود فضای کسب‌وکار صنعت، افزایش سرمایه‌گذاری بلندمدت، توسعه زنجیره ارزش صنعت نفت، رشد و توانمندسازی شرکت‌های داخلی وابسته به صنایع نفت و گاز از طریق قراردادهای نفتی، مجوزها، مالیات‌ها، تعرفه‌ها، مشوق‌ها، جرائم و اطلاعات جامع و پیوسته است.

در این گزارش سعی شده براساس ادبیات علمی حوزه تنظیم‌گری و مشکلات فعلی صنعت نفت و گاز، ضرورت حضور نهاد تنظیم‌گر نفت و گاز نشان داده شود. از مهم‌ترین دلایل ضرورت نهاد تنظیم‌گر می‌توان به: عدم تحقق منفعت عمومی در توسعه و تولید از منابع نفت و گاز با کمبود سرمایه‌گذاری در میادین مشترک، سوزاندن گازهای همراه و تولید غیرصیانتی اشاره کرد. علاوه بر آن، از منظر اقتصادی انحصار فعالیت شرکت‌های دولتی، سود بادآورده بخش غیردولتی، عدم قرینگی اطلاعات همگی نشانه‌های شکست بازار در صنعت نفت و گاز است. یکی از مثال‌های ملموس نبود تنظیم‌گر کارآمد، خصوصی‌سازی صنایع پایین دستی نفت و گاز و مشکلاتی از جمله قیمت‌گذاری و تأمین خوراک و هدفمند نبودن توسعه زنجیره ارزش به وجود آمده است.

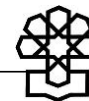
مقدمه

در بخش انرژی ایران مسائل متفاوت و درهم‌تنیده‌ای از قبیل: وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی، یارانه انرژی، عدم تولید صیانتی از میادین نفت و گاز، عدم توسعه میادین مشترک، سوزاندن اغلب گازهای همراه، پایین بودن بهره‌وری در بخش تولید، انتقال و توزیع برق، افزایش مصرف گاز خانگی، عدم استفاده از موقعیت ژئوپلیتیک در پیشبرد دیپلماسی انرژی و ... وجود دارد. هر یک از این مشکلات دلایل مختص به خود را دارند، اما وقتی به صورت یکپارچه دیده می‌شوند، مشکل ساختاری و حکمرانی بخش انرژی ایران را یادآوری می‌کنند. حکمرانی^۱ انرژی به معنای مداخله حاکمیت در اهداف، سیاست‌ها، بازیگران، نهادها و روابط بین آنان در بخش انرژی جهت کسب منفعت عمومی است. برای بررسی وضعیت حکمرانی انرژی کشورها می‌بایست چهار عنصر اصلی حکمرانی شامل پارادایم سیاستی، اهداف سیاستی، نهادهای سیاستی و ابزارهای سیاستی در آن کشور مورد بررسی قرار گیرد. نهادهای سیاستی بخش انرژی دارای یکی از چهار نقش: سیاستگذاری، تنظیم‌گری^۲، تسهیلگری و تصدی‌گری هستند. ریشه مشکلات حکمرانی انرژی ایران در تداخل حکمرانی و تصدی‌گری، وابستگی بودجه دولت‌ها به درآمدهای حاصل از انرژی، عدم شفافیت و نبود نظام جامع اطلاعات انرژی، نبود سیاست‌های جامع بخش انرژی و نبود سیاستگذار و تنظیم‌گر کارآمد انرژی خلاصه می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷ الف)

در این گزارش تمرکز بر ایجاد نهاد تنظیم‌گر یکپارچه و کارآمد در بخش انرژی ایران است که تأثیر به‌سزایی در بهبود مشکلات عمیق نظام حکمرانی انرژی ایران دارد. از آنجاکه عملکرد مناسب نظام حکمرانی انرژی نیازمند کارکرد درست بخش‌های مختلف آن است، فعالیت مناسب تنظیم‌گر کارآمد بخش انرژی به یک سیاستگذار واحد و کارآمد بخش انرژی وابسته است. اما اکنون دو وزارتخانه نفت و نیرو به صورت جداگانه تصمیم‌گیری کرده و شورای عالی انرژی هم وظایف خود را به خوبی به‌عنوان سیاستگذار انرژی انجام نمی‌دهد. در این گزارش تمرکز بر تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران است.

در ادامه، آسیب‌شناسی نظام تنظیم‌گری صنعت نفت ایران و ضرورت تأسیس یک نهاد تنظیم‌گر توضیح داده می‌شود.

۱. تعریف حکمرانی از منظر بانک جهانی، کمیته همکاری‌های توسعه، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، برنامه توسعه ملل متحد و مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی توسعه: «سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرایندها (عملکردها) که به وسیله سه ارزش کلیدی یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود» (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۴).



۱. ضرورت تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران

ضرورت وجود نهاد تنظیم‌گر به صورت کلی با رویکردهای مختلف سیاسی، حکمرانی، اقتصادی، فنی و تخصصی و شکست قوانین می‌توان شرح داد^۱. در این بخش، هدف تأکید بیشتر بر اهمیت حضور تنظیم‌گر در صنعت نفت و گاز ایران و آسیب‌شناسی شرایط فعلی تنظیم‌گری در این بخش است.

۱-۱. ضرورت تحقق منفعت عمومی در صنعت نفت و گاز

یکی از اهداف مهم تنظیم‌گر تحقق منفعت عمومی اعم از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان انرژی است، مصداق منفعت عمومی در صنعت نفت و گاز را می‌توان به‌طور کلی استفاده حداکثری اقتصادی از منابع نفت و گاز کشور به‌عنوان یک ثروت ملی تعریف کرد که به نسل‌های آتی نیز تعلق دارد. این مفهوم در سیاست‌ها و قوانین بالادستی صنعت نفت از جمله مواردی از قبیل تولید صیانتی، کاهش سوزاندن گازهای همراه، توسعه میادین مشترک، افزایش توانمندی شرکت‌های داخلی دیده می‌شود.^۲

تولید غیرصیانتی

مفهوم تولید صیانتی از منظرهای مختلف فنی، حقوقی، اقتصادی و فناوری تعاریف متفاوتی دارد. براساس تعریف اصلاح قانون نفت ۹۰ تولید صیانتی به‌معنای: «کلیه عملیاتی که منجر به برداشت بهینه و حداکثری ارزش اقتصادی تولید از منابع نفتی کشور در طول عمر منابع مذکور می‌شود و باعث جلوگیری از اتلاف ذخایر در چرخه تولید نفت براساس سیاست‌های مصوب می‌گردد» آمده است. مستندات این موضوع موارد زیر هستند:

- پایین بودن میانگین ضریب بازیافت مخازن نفتی کشور^۳ (۲۴/۵٪) در مقایسه با مقدار پیش‌بینی شده ۳۵ تا ۴۰ درصد برای تولید صیانتی.
- این مسئله به معنای عدم تولید ۷۰ میلیارد بشکه‌ای ذخایر قابل برداشت نفت کشور که به عبارت دیگر ۴۲۰۰ میلیارد دلار با قیمت نفت ۶۰ دلاری.
- عدم سرمایه‌گذاری کافی در مراحل تولید ثانویه و ثالثیه^۴ (ازدیاد برداشت EOR)^۵
- پایین بودن ضریب بازیافت مخازن غرب کارون^۶

۱. نظام ملی تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی، مرکز پژوهش‌های مجلس، مرداد ۱۳۹۷ شماره مسلسل ۱۵۹۴.

۲. سیاست‌های کلی برنامه ششم، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز، قانون نفت ۹۰، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۹۱.

۳. طبق گزارش کریم زبیدی، مدیر برنامه‌ریزی تلفیقی شرکت ملی نفت ایران: میانگین ضریب بازیافت مخازن نفتی ایران ۲۴،۶ است، در حالی که این مقدار به ۲۵ درصد قابل افزایش است.

4. Tertiary Production

۵. طبق گزارش کریم زبیدی، مدیر برنامه‌ریزی تلفیقی شرکت ملی نفت ایران: تنها ۴/۴ درصد از ۲۴/۶ حاصل به‌کارگیری روش‌های ازدیاد برداشت است. www.yon.ir/NCzD5

۶. شهنازی مدیرعامل شرکت مهندسی و توسعه نفت: ضریب بازیافت نفت در لایه سروک ۵ تا ۷ درصد است و انتظار می‌رود

البته این نکته گفتنی است که حرکت به سمت تولید صیانتی پس از انقلاب در دستور کار شرکت ملی نفت بوده اما این سیاست به اندازه کافی محقق نشده است، بنابراین برای تحقق این منفعت عمومی به یک تنظیم‌گر نیاز است.

مغایرت عملکردها با طرح‌های توسعه میادین نفت و گاز

عدم توجه کافی به برنامه توسعه و تولید مخازن نفت و گاز (MDP) و نظارت بر حسن اجرای آن موجب تولید غیرصیانتی، افزایش هزینه‌های پیمانکاری و درنهایت کاهش منافع بلندمدت ملی خواهد شد. به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بررسی عملکرد قراردادهای بیع‌متقابل از سال ۱۳۷۹ الی ۱۳۹۳ حاکی از آن است که ۱۶ پروژه بالادستی به پیمانکاران مختلف همچون توتال، شل، انی و سایر شرکت‌های خارجی و داخلی واگذار شد که هدف آن دستیابی به افزایش تولید ۱۰۰۶ هزار بشکه در روز بود اما همان‌طور که در جدول زیر مشاهده می‌شود، در دوره مورد بررسی نتایج نشان می‌دهد متأسفانه در خوش‌بینانه‌ترین حالت، تنها ۵۸ درصد از سطح تولید مذکور محقق شده است. البته برخی از کارشناسان معتقدند تنها ۱۵۰ هزار بشکه که به‌معنای تحقق ۱۵ درصدی برنامه‌هاست که به‌صورت پایدار به ظرفیت تولید اضافه شده است.^۱

جدول ۱. ارزیابی میزان تولید انباشتی و تولید اضافه شده

در قراردادهای بیع‌متقابل در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۳

ارزیابی قرارداد بیع‌متقابل	هدف	عملکرد	درصد تحقق
تولید انباشتی (میلیون بشکه)	۲۵۴۵،۷	۱۳۲۹،۴	٪۵۲
تولید اضافه شده در پلنو (هزار بشکه)	۱۰۰۶	۵۸۷،۴۴	٪۵۸

مأخذ: گزارش عملکرد میادین نفت و گاز، شرکت ملی نفت ایران، سال ۱۳۹۴.

○ در قراردادهای بیع‌متقابل در میدان سلمان (۱۳۷۹)، تولید قبل از قرارداد ۸۰ هزار بشکه، تعهد قرارداد ۱۳۰ هزار بشکه، مقدار محقق شده ۵۶ هزار بشکه بوده است که حتی از تولید قبل از توسعه نیز کمتر است.^۲

○ در قراردادهای بیع‌متقابل در میدان درود که در سال ۱۳۸۷ به پایان رسید، تولید قبل از قرارداد ۱۳۰ هزار بشکه، تعهد قرارداد ۲۲۰ هزار بشکه و مقدار محقق شده ۱۳۰ هزار بشکه بوده است که معادل با تولید اولیه مخزن است.^۳

با اجرای روش‌های EOR و IOR به ۲۰ تا ۲۵ درصد برسد و ضریب بازیافت لایه فله‌لیان هم ۱۲ تا ۱۴ درصد است که پیش‌بینی می‌شود با اجرای روش‌های ازدیاد برداشت به ۲۵ تا ۳۰ درصد افزایش یابد.

۱. مصاحبه با یکی از کارشناسان ارشد شرکت مناطق نفت‌خیز جنوب.

۲. گزارش عملکرد میادین نفت و گاز شرکت ملی نفت ایران.

۳. گزارش عملکرد میادین نفت و گاز شرکت ملی نفت ایران.



○ در قراردادهای بیع‌متقابل در میدان مسجد سلیمان (سال ۱۳۸۱)، پس از توسعه در قرارداد بیع‌متقابل تنها دو ماه در سطح پلتو^۱ باقی مانده است و سپس ظرف حدوداً یک سال تولید آن کاملاً متوقف شده است. به‌گونه‌ای که تولید انباشتی این میدان در طول دوره اجرای طرح بیع‌متقابل تنها ۷/۳ درصد تولید انباشتی پیش‌بینی شده در طرح جامع توسعه میدان بوده است.^۲

براساس نمونه‌های بالا، به‌علت عدم حضور نهاد تنظیم‌گر، بخش بزرگی از منفعت عمومی محقق نشده است، البته نمی‌توان مسائل اجرایی در هریک از این پروژه‌ها و عدم قطعیت بالای پروژه‌های بالادستی صنعت نفت و گاز را نفی کرد. اما نگاه جامع به همه این میادین و قراردادهای نفتی اجرا شده نشان از نبود نهاد تنظیم‌گر است.

نبود تنظیم‌گر یا مشکل قراردادهای نفتی

برخی از کارشناسان، ریشه مشکلات ذکر شده را در قراردادهای نفتی ضعیف به‌جای مشکلات ساختاری می‌دانند. برای برطرف شدن این ابهام کافی است مقایسه‌ای بین تحقق سیاست‌های تولید صیانتی و تحقق برنامه‌های تولیدی قبل و بعد از انقلاب صورت گیرد، چراکه قبل از انقلاب مدل قراردادی مشارکت در تولید و امتیازی وجود داشته است. در آن دوران نیز ضعف برنامه‌های تولیدی و تولید غیرصیانتی به‌وضوح قابل مشاهده است.^۳

توسعه‌نیافتگی میادین مشترک

اولویت در توسعه و تولید از میادین مشترک نفت و گاز با سایر کشورها از اهم سیاست‌های صنعت بالادستی نفت و گاز بوده است. اما بررسی سیر تاریخی نشان می‌دهد ضعف جدی در اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها، قراردادهای نفتی و نبود مشوق‌های کافی برای بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری در میادین مشترک ایران وجود داشته است. هم‌اکنون نیز، میادین غرب کارون ایران که با عراق مشترک هستند، توسعه کمی یافته‌اند. از سوی دیگر تلاش دو کشور برای تولید هرچه سریع‌تر این منابع باعث تولید غیرصیانتی خواهد شد. درحالی‌که بسیاری از کشورهای در حال توسعه مثل نروژ و انگلستان از الگوی توسعه و مدیریت تولید مشترک برای میادین مرزی خود استفاده می‌کنند.

سوزاندن گازهای همراه نفت

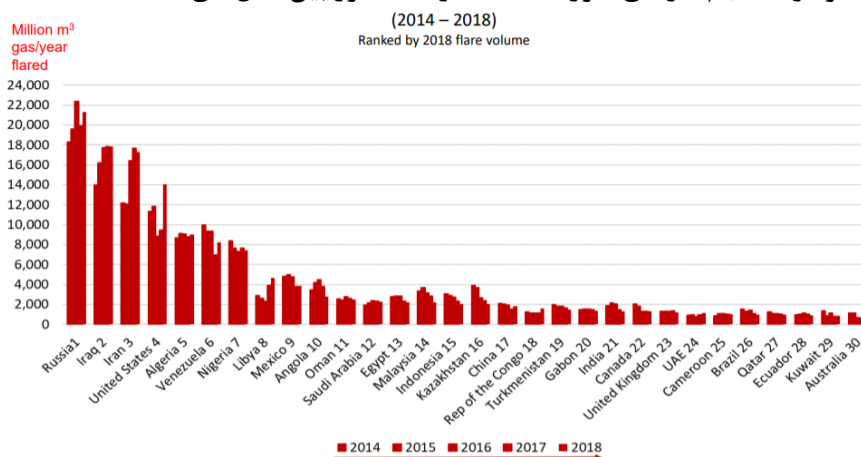
به‌رغم تأکید همه برنامه‌های توسعه اقتصادی در بخش نفت بر ممنوعیت سوزاندن گازهای همراه از قبل از انقلاب تاکنون، این سیاست به‌خوبی محقق نشده است. طبق نمودار ۱ ایران در سال ۲۰۱۸ در جایگاه سوم سوزاندن گازهای همراه قرار دارد که به میزان ۱۸ میلیارد مترمکعب در سال می‌رسد. قبل از دوره

1. Platuea

۲. گزارش عملکرد میادین نفت و گاز شرکت ملی نفت ایران
۳. کتاب هندسه نفت در مناطق نفت‌خیز جنوب

اول تحریم‌ها (سال ۱۳۹۰) میزان گازهای همراه سوزانده شده ۳۷ میلیون مترمکعب در روز بود که معادل ۱/۵ فاز پارس جنوبی است. میزان گازهای همراه سوزانده شده بین سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۱ بالغ بر ۸۱ میلیارد مترمکعب بوده است که با قیمت حدوداً ۲۰ سنت به ازای هر مترمکعب معادل با ۱۶ میلیارد دلار است (جعفری و پیرهادی، ۱۳۹۳).

نمودار ۱. حجم گازهای سوزانده شده در ۳۰ کشور بین سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸



مأخذ: گزارش ۲۰۱۸ بانک جهانی در مورد گاز فلر (NOAA, GGFR)

۲-۱. شکست بازار در صنعت نفت

در ادبیات علمی اقتصاد، ضرورت تنظیم‌گر را ناشی از شکست در بازار می‌داند. شکست بازار در صنعت نفت مصادیق متعددی دارد که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

انحصار

طبق ماده (۱۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین ماده (۱۲) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، وزارت نفت می‌بایست فضای رقابتی را با صدور پروانه‌های اکتشاف و تولید ایجاد کند. از سوی دیگر طبق مصوبه هیئت‌وزیران در مورد چارچوب قراردادهای نفتی نسل جدید، شرکت‌های دیگری غیر از شرکت ملی نفت ایران می‌توانند در مراحل اکتشاف تا تولید حضور داشته و فعالیت کنند. اما شرکت ملی نفت ایران به دلیل جایگاه حاکمیتی و شرکتی خود به صورت هم‌زمان مانع ایجاد فضای رقابتی در بخش بالادستی صنعت نفت گاز ایران شده است. لذا در این شرایط حضور تنظیم‌گر لازم بوده تا منفعت عمومی را محقق کند.



سود بادآورده^۱

با توجه به درآمدزایی بسیار بالای صنعت بالادستی نفت و گاز، عدم قطعیت قیمت نفت و ریسک بالا در میزان تولید نفت و گاز، همواره دولت‌ها از طریق قراردادهای نفتی و نهادهای تنظیم‌گری به دنبال ابزارهایی برای حداکثرسازی منفعت ملی و معقول‌سازی سود شرکت‌های تولیدکننده نفت و گاز بوده‌اند.

اطلاعات نامتقارن

پروژه‌های بالادستی صنعت نفت و گاز به علت پیچیدگی بالای فناوری و ریسک بالا در اطلاعات موجود، همواره برای نظارت و ارزیابی توسط کارفرما مشکلات متعددی دارند. پیمانکار به علت تسلط نسبت به اطلاعات می‌تواند هزینه بیشتری در پروژه ایجاد کرده که نمونه‌های آن در قراردادهای بیع متقابل فراوان است. بنابراین وجود یک نهاد تنظیم‌گر که دسترسی به یک سامانه جامع اطلاعاتی به صورت دینامیکی دارد، می‌تواند تضمین‌کننده منفعت عمومی باشد.^۲

۱-۳. ضرورت کنترل شرکت‌های خارجی در قراردادهای IPC^۳

با توجه به مدل جدید قراردادهای جدید نفت موسوم به IPC برای حضور شرکت‌های خارجی برای توسعه و تولید از میادین نفت و گاز، ضرورت حضور یک تنظیم‌گر مستقل که به دنبال منافع ملی بوده و خود در لایه تصدی‌گری مشغول نیست برای نظارت بر حسن اجرای قرارداد احساس می‌شود.

۱-۴. تجارب بین‌المللی

همه کشورهای توسعه‌یافته از قبیل: نروژ، برزیل، انگلستان، آمریکا و کانادا به منظور تحقق منفعت عمومی در بخش بالادستی صنعت نفت و گاز، تنظیم‌گر بخشی ایجاد کرده‌اند. در بخش بعدی به تجارب برخی از آنها اشاره می‌شود. در این بخش می‌توان به کشور روسیه اشاره کرد که صنعت نفت و گاز خود را در دهه ۱۹۹۰ خصوصی کرد و به علت نبود نهاد تنظیم‌گر که از ابزار اطلاعاتی، مالی، مجوزدهی و مجازات برخوردار باشد، این شرکت‌ها بدهی‌های سنگین مالیاتی به دولت پیدا کرده و سهم منفعت عمومی از منابع نفت و گاز را پرداخت نمی‌کردند.

1. Windfall Profit
2. Humphreys, Sachs and Stiglitz, 2007
3. Iranian Petroleum Contract

۵-۱. ضرورت تنظیم‌گری از منظر فنی و تخصصی

به صورت کلی با استقرار نظام تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز به معنای نوین آن، یعنی با حضور بازیگران غیرحاکمیتی در فرایند تنظیم‌گری، زمینه برای بهره‌مندی دولت از ظرفیت متخصصان فعال در این بخش فراهم می‌شود. به خصوص در بخش بالادستی صنعت نفت که پیچیدگی‌های متعدد فنی دارد. از سوی دیگر منافع مالی متخصصان این حوزه در بخش خصوصی باعث گرایش بیشتر آنها به فعالیت در این بخش می‌شود. بنابراین به کارگیری این افراد برای دولت هزینه بالایی داشته و به صرفه نیست. لذا، طبق ماده (۱۰) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت^۱، حقوق کارمندان وزارت نفت براساس قانون خدمات کشوری مشخص می‌شود در حالی که دستمزد کارکنان شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه آن تابع قوانین خاصی است. این امر موجب ایجاد انگیزه برای متخصصان این صنعت برای حضور در شرکت‌ها به جای ستاد وزارتخانه می‌شود که وظیفه حاکمیتی در صنعت نفت دارد.

از سوی دیگر، بسیاری از متخصصان حاضر به فعالیت در بخش دولتی نیستند. اما با استقرار نظام تنظیم‌گری به معنای نوین خود این مقصود حاصل می‌شود. از سوی دیگر وجود چنین شرایطی تا حدود زیادی ریسک ناشی از تصمیمات غیرتخصصی در این بخش را کاهش می‌دهد.

۶-۱. تجربه خصوصی‌سازی پایین دستی صنعت نفت بدون وجود نهاد تنظیم‌گر

با اجرایی شدن خصوصی‌سازی در صنعت نفت، بخش اعظم پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها خصوصی شدند. این در حالی بود که هیچ نهاد تنظیم‌گری برای تحقق منفعت عمومی، برطرف کردن شکست بازار و نظارت بر حسن اجرای این شرکت‌ها وجود نداشت. نتیجه نبود نهاد تنظیم‌گر بخشی در این حوزه در موارد زیر دیده می‌شود:

مشکل تأمین خوراک پتروشیمی‌ها

قبل از واگذاری پتروشیمی‌ها وظیفه تأمین خوراک از واحدهای بالادستی به واحدهای پایین دستی برعهده وزارت نفت بود، اما پس از واگذاری‌ها، بخش بالادستی موظف به فروش خوراک به واحدهای پایین دستی خود نبوده و می‌توانست محصولات دیگری تولید کند. از سوی دیگر بخش پایین دستی می‌توانست خوراک خود را از کشور دیگری وارد کند. نمونه این موضوع در امتناع پالایشگاه اصفهان از فروش خوراک به پتروشیمی دیده می‌شود.

۱. نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند با رویکرد تقویت رقابت‌پذیری و سرعت بخشیدن به بهره‌برداری از میادین مشترک و حفظ نیروی انسانی متخصص تابع آیین‌نامه خاصی است که بدون الزام به رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت سایر قوانین و مقررات مربوطه و با پیشنهاد وزارت نفت و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تهیه می‌شود و حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب رئیس‌جمهور می‌رسد.



تعیین قیمت خوراک

در حال حاضر قیمت خوراک پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌های کشور را نهادهای دولتی مشخص می‌کند و همه پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها موظف به اجرای این موضوع هستند. اما در شرایطی که پارانه انرژی حذف شود و مدیریت این صنایع در دست بخش غیردولتی باشد، با استفاده از نظام مبتنی بر بازار می‌بایست قیمت‌ها مشخص شود. در این حالت وجود نهاد تنظیم‌گر بسیار اهمیت دارد، چراکه اقتصادی بودن بسیاری از طرح‌های پالایشی و پتروشیمی به قیمت خوراک فروخته شده به آنها وابسته است.

توسعه هدفمند زنجیره ارزش صنایع پایین‌دستی نفت و گاز

در کشورهای توسعه‌یافته در صنعت نفت، مسیر بلندمدتی برای تکمیل زنجیره ارزش صنایع پایین‌دستی براساس تقاضای بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی و فناوری‌های به‌روز وجود دارد. شرکت ملی پتروشیمی نیز اقدامات خوبی در این زمینه انجام می‌دهد اما پتروشیمی‌های خصوصی شده هیچ الزامی به رعایت این موضوع ندارند. این موضوع موجب شده است که هم‌اکنون با مشکل توسعه نامتقارن در صنایع پتروشیمی مواجه شویم. بنابراین برای تحقق منفعت بلندمدت عمومی باید با استفاده از نظام‌های تعرفه‌گذاری، تشویق و تنبیه توسط تنظیم‌گر بخشی، شرکت‌های پتروشیمی را در مسیر راهبردی توسعه قرار داد.

۲. آسیب‌شناسی نظام حکمرانی انرژی ایران از منظر تنظیم‌گری

با توجه به مسائلی که از نظام فعلی حکمرانی انرژی ایران منتج شده، حضور تنظیم‌گری مؤثر ضروری به‌نظر می‌رسد. حال چرا نهادهای فعلی وظایف تنظیم‌گری را به‌طور مناسب انجام نمی‌دهند و نیاز به حضور یک تنظیم‌گر کارا و یکپارچه دیگر است؟

برای پاسخ به این سؤال، شرایط فعلی نظام حکمرانی انرژی، نهادهای اصلی حاکمیتی، وظایف و اختیارات آنها و رابطه مالی تصمیم‌گیری‌شان در بخش انرژی بررسی می‌شود تا مشخص شود مشکلاتی که موجب عدم انجام وظایف تنظیم‌گری شده یا این وظایف به‌طور کامل انجام نشده است کجا قرار دارد. نهادهای اصلی حکمرانی صنعت نفت و گاز ایران عبارتند از: وزارت نفت، شرکت ملی نفت ایران، وزارت نیرو، هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی و شورای عالی. هر یک از نهادها براساس قوانین کشور دارای وظایف و اختیاراتی هستند که بخشی از آن باید در حیطه اختیارات تنظیم‌گر قرار گیرد و از نهاد مذکور جدا شود. مسئله دوم، تفکیک وظایف نهاد سیاستگذار از نهاد تنظیم‌گر است که بایستی به خوبی انجام شود و در هر بخش با توجه به مسائل خاص خود به‌دقت دیده شود (مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۷ الف).

۱-۲. وزارت نفت

طبق قانون تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹، این وزارتخانه با هدف «اعمال اصل مالکیت و حاکمیت ملی ایران بر ذخایر و منافع نفت و گاز کشور و بر صنایع و تأسیسات نفت، گاز و پتروشیمی و وابسته به آن در بهره‌برداری و بازاریابی» تأسیس شد. سیاستگذاری و تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز طبق وظایف مندرج در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ به این وزارتخانه سپرده شده و به شرح زیر است:^۱

• وظایف سیاستگذاری

- تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های راهبردی عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت؛
- تهیه و تنظیم برنامه‌های راهبردی عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی مطابق خط‌مشی‌ها و سیاست‌های ابلاغی و نظارت بر حُسن اجرای آنها؛
- سیاستگذاری و مدیریت تقاضای سوخت به‌منظور بهینه‌سازی مصرف سوخت در چارچوب قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴.

• وظایف تنظیم‌گری

- نظارت فنی، مالی، حقوقی در همه مراحل اکتشاف تا توزیع نفت، گاز و فراورده‌های نفتی^۲؛
- تعیین و بازنگری و نظارت بر حُسن اجرای استانداردهای صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و صدور گواهینامه‌های لازم؛
- تدوین رویه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی برای حفاظت، نگهداری و ارتقای سطح سلامت، بهداشت، ایمنی و محیط زیست و پدافند غیرعامل در صنعت نفت، با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذی‌ربط و نظارت بر اجرای آنها؛
- وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حسن انجام امور اکتشاف، توسعه، تولید، انتقال، حفظ حریم خطوط لوله و تأسیسات، ذخیره‌سازی، توزیع و مصرف فراورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی؛
- تأیید و اعلام رسمی آمار و اطلاعات میدانی و ذخایر نفت و گاز کشور؛
- تعیین و ابلاغ معیارها، مقررات و دستورالعمل‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در تجهیزات، فرایندها و سامانه‌های مصرف‌کننده انرژی و نظارت بر حُسن اجرای آنها با هماهنگی دستگاه‌های مربوطه؛

۱. ماده (۳) بند «الف» قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱.

۲. ماده (۳) بخش «ب»، امور نظارتی، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱.



۲-۲. شرکت ملی نفت

شرکت ملی نفت طبق اساسنامه سال ۱۳۵۶ دارای وظایف حاکمیتی در صنعت نفت و گاز بود.^۱ اما در راستای اصلاح رویکرد این شرکت، وظایف حاکمیتی صنعت نفت و گاز به وزارت نفت و وظایف تصدی‌گری به شرکت ملی نفت ایران سپرده شد. لذا در ماده (۵) اساسنامه سال ۱۳۹۵ شرکت ملی نفت ایران، وظیفه این شرکت «مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته و نیز تجارت نفت در داخل و خارج از کشور در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» قرار گرفت.

حدود وظایف و اختیارات این شرکت طبق ماده (۶) اساسنامه جدید این شرکت به‌اختصار به شرح زیر است:

وظایف و اختیارات شرکت ملی نفت

- اکتشاف، توسعه و تولید صیانت شده از منابع نفت به موجب قرارداد منعقد شده با وزارت نفت (این شرکت برای انجام عملیات‌های بالادستی نیاز به پروانه یا تأییدیه وزارت نفت دارد)؛
- انعقاد قراردادهای نفتی در راستای وظایف محوله به آن^۲؛
- تجارت نفت در راستای سیاست‌های وزارت نفت؛
- همکاری با وزارت نفت در تدوین برنامه‌های راهبردی صیانت از منابع نفت کشور؛
- همکاری با وزارت نفت در تدوین و به‌روزرسانی برنامه راهبردی و طرح جامع انرژی کشور در جهت بهره‌برداری بهینه از منابع انرژی؛
- سرمایه‌گذاری مستقل یا مشترک در فعالیت‌های مرتبط با موضوع شرکت در داخل و خارج کشور براساس سیاست‌ها و راهبردهای وزارت نفت؛
- دریافت و اعطای اعتبارات، تسهیلات و ضمانت در داخل یا خارج کشور در راستای انجام فعالیت‌های موضوع شرکت (تسهیل‌گری)؛
- طبق اساسنامه، شرکت وظایف تنظیم‌گری نباید داشته باشد و بایستی با هدف تجاری و همانند یک بنگاه اقتصادی رفتار کند اما در عمل همچنان وظایف تنظیم‌گری در اختیار این شرکت باقی مانده است.

به‌عنوان نمونه می‌توان به نظارت بر قراردادهای نفت و گاز، تأیید مراحل مختلف توسعه میدان، تأیید طرح توسعه میدان، انعقاد قراردادهای نفتی (بیع‌مقابل و IPC) اشاره کرد.

۱. موضوع شرکت عبارت است از اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سراسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور.
۲. طبق بند «د» ماده (۱) مصوبه شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز در سال ۱۳۹۵ طرف اول قرارداد شرکت ملی نفت ایران است.

۳-۲. وزارت نیرو

در سال ۱۳۵۳ و به پیشنهاد بانک جهانی، وزارت نیرو با هدف سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بلندمدت انرژی تشکیل و جایگزین وزارت آب و برق شد. طبق ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو سیاستگذاری، برنامه‌ریزی بلندمدت و کوتاه‌مدت تولید، مصرف و نحوه عرضه انرژی برعهده این وزارتخانه است.^۱ همچنین مسئولیت تنظیم‌گری بخش انرژی نیز طبق بند «ه، و، ز»^۲ ماده (۱) به این وزارتخانه محول شده است.

طبق این قانون شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه آن باید مطابق قانون نفت عمل کنند و برنامه‌های تولیدی خود را در اختیار وزارت نیرو گذاشته تا در راستای سیاست‌های انرژی کشور باشد.^۳ اما از آنجایی که وزارت نفت ۹۸ درصد از انرژی اولیه و ۸۹ درصد از انرژی ثانویه کشور را تأمین می‌کند،^۴ قانون تأسیس وزارت نیرو در عمل اجرا نشد. از سوی دیگر وابستگی دولت‌ها به درآمدهای حاصل از فروش نفت موجب تأثیر زیاد تصمیمات وزارت نفت و نقش کم وزارت نیرو در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی انرژی کشور شد. بر همین اساس قانون تأسیس وزارت نیرو بایستی اصلاح و با انجام الزامات تشکیل وزارت انرژی، قانون تأسیس وزارت انرژی به جای آن تصویب شود.

۴-۲. شورای عالی انرژی

پس از دهه‌ها تلاش کارشناسان و سیاستگذاران کشور برای ایجاد یک نهاد سیاستگذار واحد و کارآمد انرژی، شورای عالی انرژی طبق قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه تشکیل شد. طبق این قانون سیاستگذاری در بخش انرژی کشور از جمله انرژی‌های نو و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی فقط برعهده شورای عالی انرژی است. اما این شورا نتوانست وظایف محوله را به خوبی انجام دهد. از دلایل ناکامی شورای عالی انرژی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نبود ارتباط ساختاری مناسب با دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارتخانه‌های نفت و نیرو،

- عدم تعریف وظایف مشخص بر مبنای قوانین و اسناد بالادستی،

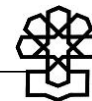
۱. ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو
الف) بررسی و مطالعه و تحقیق درباره انواع انرژی و تنظیم برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای استفاده از منابع مختلف و برآورد میزان قابل‌تولید سالیانه انواع انرژی و همچنین برآورد میزان احتیاجات انرژی کشور در بخش‌های مختلف و هماهنگ کردن مصارف انواع انرژی.

ب) مطالعه و تحقیق برای شناسایی و در اختیار گرفتن انرژی‌های دست نیافته
ج) تعیین سیاست انرژی کشور

۲. ه) نظارت بر نحوه استفاده از انواع انرژی و همچنین تعیین و تصویب نحوه مصرف و نرخ انواع انرژی در داخل کشور.
و) نظارت بر نحوه استفاده از مواد انرژی‌زا به صورت مواد اولیه در صنایع.

ز) تعیین مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حسن انجام امور مربوط به تولید و انتقال و توزیع و مصرف انرژی در کشور.
۳. ماده (۸) - در مورد نفت و گاز و فراورده‌های آنها شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های فرعی و وابسته آن در حدود مفاد قانون نفت و سایر قوانین مربوط به خود عمل خواهند کرد. شرکت ملی نفت ایران برنامه‌های تولید - پالایش و توزیع نفت و گاز را به اطلاع وزارت نیرو خواهد رسانید. وزارت نیرو عهده‌دار هماهنگ کردن آن برنامه‌ها با برنامه‌های سایر منابع انرژی خواهد بود.

۴. ترازنامه انرژی وزارت نیرو سال ۱۳۹۴.



- نبود الزام اجرایی برای مصوبات شورا.

ناکارآمدی این شورا و همچنین نبود سیاستگذار واحد در بخش انرژی کشور باعث به وجود آمدن مشکلات زیر در بخش انرژی کشور شده است:

- نبود راهبرد ملی انرژی از جمله طرح جامع انرژی؛
- ابهام در وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری وزارت نفت و شرکت ملی نفت؛
- نبود برنامه مناسب برای بهره‌برداری از میادین مشترک؛
- نبود مرجعی برای حل اختلاف‌های وزارت نفت و نیرو؛ به‌عنوان مثال اختلاف وزارتخانه‌های نفت و نیرو در مورد صادرات برق یا گاز یا عدم جلوگیری از سوختن گازهای همراه نفت؛
- نبود ساختارهای تصمیم‌سازی مناسب و مشارکت نخبگان در بخش انرژی.

۵-۲. هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی

در سال ۱۳۹۰ طبق ماده (۳) اصلاحیه قانون نفت، یک شورای عالی که البته رئیس‌جمهور در آن عضو نیست با هدف نظارت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی با عنوان «هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی» تشکیل شد. ۹ عضو این شورا عبارتند از:

۱. وزیر نفت به‌عنوان دبیر هیئت
 ۲. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور
 ۳. وزیر امور اقتصادی و دارایی
 ۴. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 ۵. رئیس کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی
 ۶. رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
 ۷. دادستان کل کشور
 ۸. دو نفر از معاونان وزارت نفت به انتخاب وزیر نفت
- وظایف و اختیارات این شورا طبق ماده (۴) قانون اصلاح نفت ۹۰ به شرح زیر است:
۱. نظارت بر اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی
 ۲. بررسی و ارزیابی اجرای سیاست‌های راهبردی و برنامه‌های مصوب وزارت نفت در فرایند صیانت از منابع نفت و گاز به‌منظور برداشت بهینه و حداکثری ارزش افزوده اقتصادی از منابع مذکور
 ۳. بررسی و ارزیابی متن، حجم مالی، تعهدات، مقدار محصول و زمان اجرای قراردادهای مهم نفت و گاز در جهت صیانت از عواید حاصل از انفال عمومی در حوزه نفت و گاز و امکان اجرای قرارداد
 ۴. تهیه گزارش سالیانه و ارائه به مقام رهبری و مجلس شورای اسلامی

- این نهاد به دلایل زیر به خوبی نتوانسته است^۱ وظایف یک تنظیم‌گر کارآمد و مستقل در صنعت نفت و گاز را ایفا کند، مؤید این موضوع عدم نقش‌آفرینی کافی در مورد قرارداد IPC بود:
۱. در اختیار داشتن بخش نظارتی و ارزیابی تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز در حالی که سایر اختیارات لازم یک تنظیم‌گر مستقل و کارآمد از قبیل مقررات‌گذاری، اعمال مقررات، اعمال مجازات، تنبیه و تشویق، رصد، آگاه‌سازی برعهده این نهاد نیست.
 ۲. نداشتن صلاحیت کافی از نظر تخصصی برای نظارت بر قراردادهای نفتی با توجه به اعضای انتخابی شورا.
 ۳. با توجه به مسئولیت حقوقی اعضای شورا و وظایف متعدد آنها، اعضای شورا نه تنها در این امور این بخش متمرکز نبوده بلکه امکان تغییر آنها از سوی نهادهای بالادستی کشور وجود دارد^۲ که این امر با استقلال کارشناسی نهاد تنظیم‌گر در تضاد است.
 ۴. نقش تعیین‌کننده وزیر نفت در تصمیمات شورا با توجه به قدرت زیاد در حوزه تصدی‌گری صنعت نفت و گاز و دسترسی به منابع اطلاعاتی بیشتر نسبت به سایر اعضا^۳، موجب عدم تحقق هدف تنظیم‌گری فرابخشی (نهادهای حاکمیتی دولتی و غیردولتی خارج از وزارت نفت) است.
 ۵. عدم تمرکز لازم برای ایفای نقش از سوی اعضای شورا با توجه به مسئولیت‌های فراوان در بخش‌های مختلف کشور و عدم پاسخگویی کافی در حوزه مسائل صنعت نفت به‌رغم حضور در هیئت عالی.
 ۶. عدم استقلال اعضای شورا، با توجه به وابستگی اکثریت آنها به دولت و وزارت نفت که نقش زیادی در تصدی‌گری در بخش نفت و گاز دارد.
 ۷. عدم استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر از تصدی‌گران بخش (شرکت ملی نفت ایران).^۴

۲-۶. لزوم انتقال اختیارات تنظیم‌گری از شرکت ملی نفت ایران به نهاد تنظیم‌گر

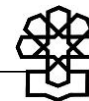
همان‌طور که بیان شد عمده وظایف تنظیم‌گری در بخش بالادستی نفت و گاز در اختیار شرکت ملی نفت ایران و در بخش میان‌دستی و پایین‌دستی در اختیار شرکت ملی پالایش و پخش است. طبق جدول ۲ از ۵۹ کشور تولیدکننده نفت و گاز، ۳۷ کشور موفق وظایف تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز را از شرکت ملی نفت خود جدا کرده و به نهاد مستقل یا یکی از معاونت‌های وزارتخانه نفت و انرژی سپرده‌اند. در ادامه دلایل جداسازی کارکرد تنظیم‌گری از تصدی‌گری در صنعت نفت و گاز بیان شده است:

۱. مصاحبه با کارشناس حاضر در هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی به نمایندگی از کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵؛ نمونه این امر عدم تشکیل جلسه برای چارچوب قرارداد نفتی IPC در سال ۱۳۹۵ - ۱۳۹۴ بود، باین‌حال که اختلاف نظر بسیار زیاد بین نهادهای کشور در این موضوع بود و غالب نهادهای حاکمیتی ذکریط به قرارداد نفتی فعالیت داشتند.

۲. تغییر رئیس کمیسیون‌های مجلس به‌صورت سالیانه با مکانیزم انتخابات.

۳. مصاحبه با کارشناس حاضر در هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی به نمایندگی از کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵.

۴. با توجه به اینکه دبیر هیئت عالی نظارت وزیر نفت است، وظایف دبیرخانه‌ای و کارشناسی این نهاد بایستی توسط وزارت نفت انجام شود، اما متأسفانه به‌علت عدم استقلال بودجه‌ای وزارت نفت از شرکت ملی نفت، عملاً این هیئت عالی از نظر مالی به شرکت ملی نفت وابسته است.



نظریه عاملیت^۱: این موضوع فرای مسائل صنعت نفت و گاز در نظریه عاملیت است؛ با توجه به اینکه یک تعارض منافع طبیعی و عدم تقارن اطلاعات بین کارفرما یا مالک و مجری وجود دارد، کارفرما وظایف نظارتی را به نهادی غیر از مجری می‌سپارد. بنابراین شرکت تولیدکننده نمی‌تواند هم‌زمان به دنبال تولید نفت و تحقق منفعت عمومی از طریق تنظیم‌گری باشد. همچنین نهادهای تنظیم‌گر نفت و گاز موفق در دنیا، مکانیزم انگیزشی متفاوتی نسبت به شرکت‌های مجری یا لایه تصدی‌گر دارند تا بتوانند منفعت عمومی را محقق کنند و این مکانیزم انگیزشی قابلیت ظهور در شرکت تولیدکننده نفت و گاز نیست (Banks and Weingast, 1992; Weingast, 1984). بنابراین، شرط تحقق اهداف نهاد تنظیم‌گر استقلال مالی و تصمیم‌گیری، از مجموعه تصدی‌گر است (Levy and Spiller, 1994).

جدول ۲. انجام وظایف تنظیم‌گری در بخش بالادستی توسط وزارت نفت یا شرکت ملی نفت در ۵۹ کشور (از سال ۱۹۹۷ الی ۲۰۱۲)^۲

منطقه	تنظیم‌گر مستقل از شرکت ملی نفت	شرکت ملی نفت تنظیم‌گر
آمریکا	آرژانتین	بولیوی
	برزیل	اکوادور
	کانادا*	
	کلمبیا	
	کوبا	
	پرو	
	ترینیداد	
	ایالات متحده*	
	ونزوئلا	
	باربادوس*	
	بلیز*	
سورینام		
آسیا و اقیانوسیه	استرالیا*	برونئی
	هند**	چین
	نیوزلند*	اندونزی
	پاکستان**	مالزی
	گینه نو*	
	تایلند*	
	تیمور*	ویتنام
اروپا و اوراسیا	کرواسی*	آذربایجان
	دانمارک*	

1. Agency Theory or Principal-agent Problem

۲. در برخی از این کشورها عملیات بالادستی توسط شرکت‌های ملی انجام نمی‌شود بلکه توسط بخش خصوصی انجام می‌گیرد.

منطقه	تنظیم‌گر مستقل از شرکت ملی نفت	شرکت ملی نفت تنظیم‌گر
خاورمیانه و شمال آفریقا	مجارستان	
	هلند	
	نروژ	
	رومانی*	قزاقستان
	روسیه	
	ترکمنستان	
	اوکراین*	ازبکستان
	انگلستان*	
	بحرین	الجزیره
	مصر	ایران
آفریقا	عمان	عراق
	قطر	کویت
	عربستان	لیبی
	تونس	سوریه
	امارات متحده	یمن
	چاد*	آنگولا
	گابون*	کامرون
	غنا**	کنگو**
	گینه استوایی	نیجریه
	اوگاندا**	سودان
تعداد کل	۲۲	۲۷

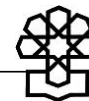
Source: Mahdavi 2017.

* کشورهای که شرکت ملی نفت ندارند.

** کشورهایی که تولیدکننده عمده نفت و گاز نیستند اما شرکت ملی نفت در بخش میان‌دستی و پایین‌دستی نفت و گاز دارند.

نقش‌آفرینی تجاری شرکت ملی نفت: شرکت‌های بین‌المللی نفت^۱ هم شریک و هم رقیب شرکت ملی نفت در زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز هستند. بنابراین تحت این شرایط، واگذاری یک نقش نظارتی به شرکت ملی، بی‌طرفی نهاد تنظیم‌گر را زیر سؤال می‌برد و از سوی دیگر، اعتماد تجاری را میان شرکت‌های بین‌المللی نفتی و شرکت ملی نفت، از بین خواهد برد.

محیط رقابتی برای شرکت ملی نفت: شرکت ملی نفت برای رشد نیاز به فضای رقابتی دارد، یعنی خود رقیب شرکت‌های مختلفی می‌شود که برای توسعه و تولید نفت و گاز حضور پیدا می‌کنند، شرط فراهم کردن این شرایط برای شرکت ملی نفت، جداسازی وظایف تنظیم‌گری از آن است.



کاهش فساد با ایجاد نهاد تنظیم‌گر: بررسی‌های آماری نشان می‌دهد در کشورهایی که شرکت ملی نفت وظایف تنظیم‌گری را انجام می‌دهد دچار فساد بیشتری در پروسه نظارت بر قراردادهای و منافع اقتصادی نسبت به نهاد تنظیم‌گر مستقل می‌شوند. به‌عنوان نمونه می‌توان به کشور قزاقستان اشاره کرد که در سال ۲۰۱۰ ساختار نفت خود را ارتقا داد و وظایف تنظیم‌گری را از شرکت ملی نفت خود^۱ (KMG) گرفت به یکی از مدیریت‌های وزارت نفت واگذار کرد. براساس آمارهای مؤسسات بین‌المللی، به‌رغم عدم کاهش فساد به‌صورت کلان در کشور قزاقستان، فساد در بخش نفت و گاز کاهش چشمگیری داشته است (Mahdavi, 2019). این مسئله ریشه در سازوکارهای شفافیت دارد که در نهادهای مستقل تنظیم‌گر به‌راحتی قابل پیاده‌سازی است اما در شرکت‌های ملی نفت به‌علت عظیم بودن سازمان و حساسیت دولت‌ها به شرکت‌های ملی به‌دلیل وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، بسیار دشوارتر است (Victor, 2013).

افزایش شفافیت: شاخص شفافیت مؤسسه RGI نشان می‌دهد که در کشورهایی که نهاد تنظیم‌گر از شرکت ملی نفت جدا شده‌اند، شفافیت به میزان چشمگیری افزایش یافته است (Mahdavi, 2019).

لزوم نظارت بر توسعه میادین پرریسک و پیچیده نفت و گاز توسط تنظیم‌گر: دولت‌ها برای توسعه میادین پرریسک و پیچیده از منظر فنی از شرکت‌های خارجی و در تولید از شرکت ملی نفت استفاده می‌کنند. درحالی‌که در میادین کم‌ریسک همه مراحل توسعه و تولید توسط شرکت ملی نفت انجام می‌شود. بنابراین در شرایطی که شرکت‌های خارجی حضور دارند و انجام عملیات دشوارتر است، نهادی مستقل از شرکت ملی نفت، تنها با وظیفه تنظیم‌گری بایستی بر عملکرد شرکت‌های بین‌المللی نظارت کند. در مقابل، در میادین ساده وظیفه تنظیم‌گری و تولید قابل جمع در شرکت ملی نفت به‌طور هم‌زمان است (Nolan and Thurber, 2010).

بهبود رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت: عمده شرکت‌های ملی موفق در دنیا از نظام‌های مالی مبتنی بر سود (Profit Base) بهره می‌برند (Johnson, 2015). به‌عبارت‌دیگر، در نظام مالی مبنی بر سود، منابع مالی کافی برای فعالیت اکتشاف و تولید در اختیار شرکت ملی نفت قرار می‌گیرد و دولت‌ها سهم خود را از سود این فعالیت‌ها به‌صورت مالیات یا سود سهام دریافت می‌کنند. یکی از لوازم اصلی پیاده‌سازی این رژیم مالی وجود نهادی مستقل و متخصص (تنظیم‌گر) برای صحت‌سنجی اطلاعات هزینه‌کرد شرکت است. علاوه‌براین، در مدل قراردادی ارائه خدمت (Service Contract) نیز لزوم حضور نهادی به‌صورت مستقل به‌منظور تأیید هزینه‌های پروژه وجود دارد. یکی از دلایل افزایش هزینه‌های پروژه‌های EPC/EPD اکتشاف و تولید در ایران نبود نهاد تنظیم‌گر کارآمد و متخصص است. بنابراین با توجه به دلایل ذکر شده لازم است وظایف انعقاد قراردادهای نفتی، تأیید طرح توسعه و

1. KazMunaiGaz

تولید از میادین نفت و گاز، نظارت بر اجرای قرارداد، صحت‌سنجی اطلاعات فنی و هزینه‌کرد پیمانکاران توسط یک نهاد ثالث، متخصص، مستقل، شفاف و پاسخگو انجام شود و از اختیارات شرکت ملی نفت ایران خارج شود. در جدول ۳ وظایف تنظیم‌گران در بخش اکتشاف و تولید کشورهای منتخب آورده شده است.

جدول ۳. وظایف و اختیارات نهاد تنظیم‌گر در کشورهای تولیدکننده عمده نفت و گاز

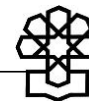
HSE	مقررات‌گذاری	نظارت بر طرح‌های توسعه و تولید نفت و گاز	نظارت بر منابع مالی شرکت ملی نفت	صدور مجوز و انعقاد قراردادهای نفتی	کشورها
✓	✓	✓	-	✓	الجزایر (ALNAFT/ARH)
-	✓	-	✓	✓	برزیل (ANP)
✓	-	✓	-	✓	بولیوی (SH)
✓	✓	-	-	-	کانادا (AEUB)
-	✓	✓	✓	✓	کلمبیا (ANH)
-	✓	✓	✓	-	هند (DGH)
✓	✓	-	-	✓	اندونزی (BP Migas)
-	✓	-	-	✓	مکزیک (CRE)
✓	✓	-	-	✓	نیجریه (DPR)
✓	✓	✓	-	✓	نروژ (NDP)
✓	✓	-	-	✓	انگلستان (DTI/OGA)
✓	✓	✓	-	✓	ایالات متحده آمریکا

Source: Marcel, 2006.

جمع بندی

بسیاری از سیاست‌های صنعت نفت و گاز ایران در اجرا دچار مشکلات متعدد شده‌اند، یکی از مهم‌ترین دلایل این موضوع ساختار پیچیده و ناکارآمد صنعت نفت و گاز ایران است. یکی از گام‌های مؤثر در اصلاح نظام حکمرانی فعلی صنعت نفت و گاز اصلاح نظام تنظیم‌گری در این صنعت است.

تنظیم‌گری صنعت استراتژیک نفت و گاز به دلیل شرایط ویژه‌ای که دارد صرفاً در حوزه بهبود فضای رقابتی و منع انحصار نیست. در مقابل در مفهومی موسع‌تر، تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز شامل انواع مداخلات دولت به منظور تحقق اهدافی از قبیل بهبود فضای کسب‌وکار صنعت، افزایش سرمایه‌گذاری بلندمدت، توسعه زنجیره ارزش صنعت نفت، رشد و توانمندسازی شرکت‌های داخلی از طریق قراردادهای نفتی، مجوزها، مالیات، تعرفه، مشوق‌ها، جرائم و دسترسی کافی و پیوسته به اطلاعات فنی و اقتصادی است.



مشکلاتی از قبیل عدم استفاده از فناوری‌های به‌روز دنیا در توسعه و تولید نفت و گاز، مغایرت عملکرد با طرح‌های تولید نفت و گاز، توسعه‌نیافتگی میادین مشترک، سوزاندن گازهای همراه و افزایش هزینه پروژه‌ها در حین اجرا، لزوم حضور تنظیم‌گر برای تأمین منفعت عمومی را یادآور می‌شود. از طرف دیگر، عدم تقارن شدید اطلاعات، انحصار فعالیت برخی از شرکت‌های دولتی و سودبادآورده موجب شکست بازار در صنعت نفت و گاز شده‌اند که بایستی با حضور تنظیم‌گر محیط کسب‌وکار بهبود یابد. از منظر قانونی، عمده وظایف تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز به وزارت نفت و هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی سپرده است. اما این وزارتخانه به دلایل: عدم استقلال مالی از شرکت ملی نفت ایران، عدم دسترسی مستقیم به اطلاعات، عدم توان کارشناسی بر صحت‌سنجی اطلاعات فنی و هزینه‌کرد شرکت‌ها، عدم شفافیت و پاسخگویی و نبود مکانیزمی برای مشارکت بخش خصوصی در تصمیمات خود، تاکنون نتوانسته است به وظایف خود عمل کند و این اختیارات را به شرکت ملی نفت واگذار کرده است. از سوی دیگر بررسی ۵۹ کشور تولیدکننده عمده نفت و گاز دنیا نشان می‌دهد، ۳۷ کشور موفق از منظر فنی و اقتصادی در صنعت نفت و گاز وظایف تنظیم‌گری را از شرکت‌های ملی نفت و گاز خود جدا کرده و به یک نهاد مستقل، متخصص با دسترسی کافی به اطلاعات سپرده‌اند. در ادامه به هفت مورد از دلایل این اصلاح اشاره شده است:

۱. تعارض منافع تنظیم‌گری با فعالیت تصدی شرکت ملی نفت،
۲. وظایف تنظیم‌گری مانع ارتقای تجاری شرکت ملی نفت،
۳. عدم امکان رقابت شرکت ملی نفت با رقبای بین‌المللی خود در صورت انجام وظایف تنظیم‌گری،
۴. کاهش فساد با جداسازی وظایف تنظیم‌گری از تصدی‌گری،
۵. افزایش شفافیت با مجزاسازی وظایف شرکت ملی نفت از وظایف تنظیم‌گری،
۶. نظارت بهتر بر توسعه و تولید از میادین پرریسک و پیچیده از منظر فنی با وجود تنظیم‌گر مجزا،
۷. امکان بهبود نظام مالی شرکت ملی نفت و دولت با حضور تنظیم‌گر.

منابع و مأخذ

۱. ترازنامه انرژی وزارت نیرو سال ۱۳۹۴.
۲. ترازنامه هیدروکربوری وزارت نفت سال ۱۳۹۳.
۳. جعفری، قاسم و علیرضا پیرهادی (۱۳۹۳). افزایش بهره‌وری انرژی با جلوگیری از سوزاندن گازهای همراه نفت.
۴. خواجه‌ای، علی (۱۳۹۴). تبیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای منتخب، مجله اکتشاف و تولید.
۵. کشیری، محمدرضا (۱۳۹۶). چارچوب ادبیات علمی حکمرانی صنعت نفت و گاز، اندیشکده حکمرانی شریف، سال ۱۳۹۶.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷ الف). الزامات تشکیل وزارت انرژی، شماره مسلسل ۱۵۹۲۱.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷ ب). نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی، شماره مسلسل ۱۵۹۴.
8. Johnson, D. (2015). *Fundamental Petroleum Fiscal Considerations*. Oxford Energy Institute
9. Heller, P. R. (2017). *Doubling down: National Oil companies as Instruments of Risk and Reward* (No. 2017/81). Wider Working Paper.
10. Marcel, V. (2006). *Oil Titans: National Oil Companies in the Middle East*. Brookings Institution Press.
11. Nolan, P. A., and Thurber, M. C. (2010). On the State's Choice of Oil Company: Risk Management and the Frontier of the Petroleum Industry (PESD Working Paper No. 99).
12. Stevens, P. (2008). Resource Nationalism and the Role of National Oil Companies in the Middle East. *Journal of World Energy Law & Business*, 1(1).
13. Thurber, M. C., Hults, D. R., and Heller, P. R. P. (2011). Exporting the "Norwegian model": The Effect of Administrative Design on Oil Sector Performance. *Energy Policy*, 39.
14. Victor, D. G., Hults, D. and Thurber, M. C. (Eds.) (2012). *Oil and Governance: Stateowned Enterprises and the World Energy Supply*. New York, NY: Cambridge University Press.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۶۷۸۴

عنوان گزارش: نظام تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران: ۱. ضرورت تنظیم‌گری

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

مدیر مطالعه: میثم پیله‌فروش

تهیه و تدوین: گروه مطالعاتی اندیشکده حکمرانی شریف

ناظران علمی: حسین افشین، علی اصغر اژدری، فریدون اسعدی

اظهار نظر کنندگان: ایرج مهرآزما، محمد عظیم‌زاده

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. تنظیم‌گری

۲. صنعت نفت و گاز

۳. حکمرانی انرژی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۳۰