



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۹، زمستان ۹۷

جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز؛ مطالعه موردی: بازار گاز ایران^۱

محمد عظیم‌زاده آرانی^۲

چکیده

ویژگی انحصار طبیعی صنعت شبکه‌ای گاز به مواجهه این بازار با شکست منجر شده است. به واسطه شکست بازار، خصوصی‌سازی این صنعت، بدون ایجاد نهادها و ابزارهای تنظیم‌گر، منجر به بروز رفتارهای ضد رقابتی نظیر سوءاستفاده از وضعیت مسلط و انحصار خواهد شد. تجربیات کشورهای پیشرو مانند ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که این کشور حقوق عمومی رقابت برای بخش‌های رقابت‌پذیر بازار گاز و ابزارهای تنظیم‌گری بخشی برای بخش‌های رقابت‌ناپذیر آن تدوین کرده است. این مقاله با روش تحلیلی - توصیفی در دو بخش تنظیم شده است؛ بخش نخست مبانی، ماهیت و ابزارهای تنظیم‌گری و تجربه کشور آمریکا در استفاده از این ابزارها را بررسی می‌کند و بخش دوم به ارزیابی تنظیم‌گری صنعت گاز ایران اختصاص دارد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که به رغم تصویب ابزارهای تنظیم‌گری در اقتصاد ایران، هنوز این ابزارها در صنعت گاز ایران مورد استفاده قرار نگرفته و تمام زنجیره ارزش این صنعت به صورت انحصاری در اختیار دولت است و نبود ابزارهای تنظیم‌گری در این صنعت سبب شده تا واگذاری صنایع پایین‌دستی با وجود تکلیف قانونی با موفقیت همراه نباشد.

طبقه‌بندی JEL: D42, G18.

کلیدواژه‌ها: صنعت گاز ایران، شکست بازار، بازارهای رقابت‌پذیر، بازارهای رقابت‌ناپذیر.

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۰۶

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۲/۱۸

۲. دکتری اقتصاد نفت و گاز دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛ رایانامه:

azimzadeh.m34@gmail.com



۱. مقدمه

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در واقع بیانگر نوع نگرش نظام به فعالیت‌های اقتصادی کشور است. بر اساس بند ۲ این سیاست‌ها، صنایع بزرگ، از جمله صنایع بزرگ پایین دستی گاز، می‌بایست به بخش خصوصی واگذار شود.

صنعت گاز ویژگی‌های خاصی دارد که به طور انکارناپذیری باعث شکست بازار^۳ می‌شود. این بخش کمتر از سایر بخش‌های اقتصاد در چارچوب نیروهای بازار قابل بررسی است، زیرا پروژه‌های این بخش به شدت سرمایه‌بر و ساخت آن‌ها مستلزم زمان طولانی است؛ لذا ورود به این صنعت و خروج از آن بسیار پرهزینه است و نتیجه همه این عوامل این است که موانع جلدی برای خلق یک رقابت موثر به وجود می‌آید (استینس،^۴ ۲۰۰۰).

در این صنعت، به دلیل شبکه‌ای بودن^۵ آن، انحصار طبیعی^۶ وجود دارد. این ویژگی، به همراه خصوصیات دیگر این صنعت در زمینه‌هایی همچون تقاضا، عرضه و نحوه قیمت‌گذاری، زمینه شکست بازار را فراهم می‌کند. به دلیل شکست بازار، واگذاری این صنعت به بخش خصوصی منجر به بروز رفتارهای ضد رقابتی نظیر سوءاستفاده از وضعیت مسلط و انحصار خصوصی خواهد شد؛ بنابراین واگذاری صرف برخی فعالیت‌ها به بخش خصوصی در این صنعت با مختصات ذکر شده، تنها واگذاری از بخش دولتی ناکارآمد به بخش خصوصی ناکارآمد است.

تجربیات کشورهای موفق، نظیر آمریکا، در زمینه واگذاری صنعت گاز به بخش خصوصی نشان می‌دهد که این کشورها برای جلوگیری از انحصار خصوصی به واسطه شکست بازار، ابتدا به تدوین چهارچوب نهادی پرداخته‌اند که در آن نهادها و ابزارهای تنظیم‌گری نقش مهمی را در خصوص مقابله با رفتارهای ضد رقابتی ایفا می‌کنند.

این مقاله درصدد است پس از بررسی ماهیت ابزارها و نهادهای تنظیم‌گری و اهمیت آن‌ها در فرایند واگذاری بخش‌هایی از زنجیره ارزش گاز به بخش خصوصی، به این سؤال پاسخ دهد که در اقتصاد ایران، ابزارهای تنظیم‌گری کدامند و در صنعت گاز کشور چقدر به تنظیم‌گری، قبل از واگذاری بخش‌هایی از این صنعت توجه شده است؟ این پژوهش در راستای پاسخ به این سؤال در هشت بخش تنظیم شده است. پس از مقدمه، بخش دوم تا چهارم به ترتیب به پیشینه، نوآوری و روش پژوهش اختصاص یافته است. بخش پنجم به بررسی ابزارهای تنظیم‌گری به تفکیک بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر و نیز تجربه صنعت گاز آمریکا در استفاده از این ابزارها پرداخته است. بخش

3. market failure

4. Stevenc

5. network Industries

6. natural monopoly



ششم و هفتم به ترتیب جایگاه ابزارهای تنظیم‌گری و ارزیابی آن‌ها در صنعت گاز ایران را مورد واکاوی قرار داده است و در بخش نهایی، مقاله با نتیجه‌گیری پایان یافته است.

۲. پیشینه پژوهش

پیشینه پژوهش در این مقاله به دو گروه قابل تقسیم است: گروه اول به اقتصاد تنظیم‌گری و گروه دوم به تنظیم‌گری بازار گاز اختصاص یافته است. در جدول ۱، به اختصار این دو گروه مورد اشاره قرار گرفته است.

جدول ۱. پیشینه پژوهش

گروه اول (اقتصاد تنظیم‌گری)			
نویسنده	عنوان مقاله/کتاب	سال	یافته‌ها
یاوری	درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی، مطالعات حقوق تطبیقی	۱۳۹۳	امروزه به جز دولت، بازیگران دیگری همچون انجمن‌ها و نهادهای غیر دولتی نیز در اداره امور عمومی، به ایفای نقش می‌پردازند.
دانی ^۷	رقابت و تنظیم‌گری اقتصادی، ساختن و اصلاح بازارها	۲۰۱۵	به دلیل تنوع در شکست بازار، ابزارهای گوناگونی نیز برای رفع موانع بازار مورد نیاز است.
والستن ^۸	تنظیم‌گری و خصوصی‌سازی در تجدید ساختار	۲۰۰۳	کشورهایی که قبل از خصوصی‌سازی، نهاد تنظیم‌گر مستقلی داشته‌اند، فرایند گذار آن‌ها از اقتصاد دولتی به اقتصاد مبتنی بر بازار با نتایج بسیار مطلوبی همراه بوده است.
موران ^۹	فهم دولت تنظیم‌گر	۲۰۰۲	فرایند سریع‌تر تنظیم‌گری در انگلستان در مقایسه با آمریکا، منجر به تحمیل هزینه‌های کمتری شده است.
والس ^{۱۰} و دیگران	سیاست‌های تنظیم‌گری و اصلاح بازار	۱۹۹۶	دولت تنظیم‌گر از طریق تضمین حقوق افراد جامعه، به ایفای دو نقش مهم ایجاد شالوده‌های بازار و اصلاح نارسایی‌های بازار می‌پردازد.
گروه دوم (تنظیم‌گری بازار گاز)			
نویسنده	عنوان مقاله/کتاب	سال	یافته‌ها
نبلی و همکاران	تدوین طرح جامع شرکت ملی گاز ایران	۱۳۹۰	فراهم کردن زمینه‌های قانونی برای ایجاد نهاد تنظیم‌گر صنعت گاز از مهم‌ترین مؤلفه‌ها در فرایند خصوصی‌سازی این صنعت به شمار می‌آید.

7. Dunne
8. Walsten
9. Moran
10. Wallace



خالقی	مدیریت و سیاست گذاری در بخش گاز (چالش‌ها و آموخته‌ها)	۱۳۸۶	نبودن نهاد تنظیم‌گر مستقل در صنعت گاز ایران سبب شده تا این صنعت نتواند به سیاست‌گذاری‌های مرتبط، منسجم و مکمل در این بخش از انرژی کشور بپردازد.
اسپنس ^{۱۱}	آیا قانون می‌تواند رقابت بازارهای انرژی را مدیریت کند؟	۲۰۰۸	دسترسی آزادانه به شبکه، مهم‌ترین عامل افزایش رقابت‌پذیری صنعت گاز به شمار می‌آید.
ماتياس و سزکلو ^{۱۲}	فرایند تجدید ساختار صنعت گاز طبیعی، مطالعه موردی: کشورهای آمریکای لاتین	۲۰۰۷	انتقال و توزیع در صنعت گاز به دلیل نیاز شبکه‌های فیزیکی نسبتاً پرهزینه و غیر قابل تکثیر، واجد خصوصیات انحصار طبیعی است.
لاو و اسونسن ^{۱۳}	تجدید ساختار و خصوصی‌سازی صنعت گاز: درس‌هایی از آرژانتین، برزیل، هلند و ویتنام	۱۹۹۹	موفقیت آرژانتین در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز به دلیل ایجاد چارچوب تنظیم‌گری قبل از خصوصی‌سازی، عدم موفقیت ویتنام به واسطه فقدان این نهاد.
بانک جهانی	صنعت گاز: مشارکت بخش خصوصی و روند توسعه بازار گاز طبیعی	۱۹۹۳	شاخص‌های اصلاح ساختار بازار گاز در اقتصاد کشورهای در حال گذار از وضعیت مطلوب خود بسیار فاصله دارند.

۳. نوآوری پژوهش

گروه اول مطالعات که به اقتصاد تنظیم‌گری اختصاص یافته‌اند، فارغ از بخش گاز، به اهمیت تنظیم‌گری و ابزارهای آن می‌پردازند و همین امر موجب می‌شود تا چارچوبی نظری شکل گیرد که از طریق آن ارزیابی تنظیم‌گری بازار گاز ایران امکان‌پذیر شود. در مورد گروه دوم مطالعات که مربوط به تنظیم‌گری بازار گاز است، باید به بیان این مطلب پرداخت که در حوزه مطالعات داخلی، موضوع نقش تنظیم‌گری دولت در راستای افزایش رقابت و واگذاری بخشی از صنعت گاز به بخش خصوصی به رغم تکلیف قانونی هنوز به صورت یک کار علمی بررسی دقیق نشده است. هر چند در مطالعات داخلی در مورد نهاد تنظیم‌گر، یکسری مطالعاتی صورت گرفته است اما این مطالعات بیشتر در قالب گزارش انجام شده است، نه کار علمی منسجم و نیز تمام این کارها در حوزه‌هایی نظیر مخابرات، حمل و نقل، بیمه و بانکداری صورت گرفته است و بازار گاز از وجود چنین پژوهشی محروم مانده است.

در مطالعات خارجی نیز اگرچه در حوزه تنظیم‌گری و خصوصی‌سازی بازار گاز

11 . Spence

12 . Mathias and Szklo

13 . Law and Svensson



پژوهش‌هایی در کشورهای دیگر انجام شده است اما به دلیل نظام متفاوت اقتصادی و حقوقی میان کشور ما و دیگر کشورهای موفق، نیازمند یکسری اصلاحاتی است تا با مختصات اقتصاد و به خصوص بازار گاز ایران سازگار باشد. چنین ویژگی‌هایی و جوه تمایز پژوهش حاضر با سایر پژوهش‌ها را مشخص می‌کند.

۴. روش پژوهش

این پژوهش با روش تحلیلی-توصیفی انجام شده است. پژوهشگر ابتدا به کمک روش اسنادی و کتابخانه‌ای، مطالعات گسترده‌ای از طریق بررسی مقالات، طرح‌های پژوهشی، کتاب‌ها و سایت‌های مختلف انجام داده است؛ مبانی، ماهیت و ابزارهای تنظیم‌گری را استخراج کرده است؛ سپس به کمک چارچوب نظری به دست آمده از بخش قبلی به تجزیه و تحلیل تنظیم‌گری و ارتباط آن با صنعت گاز در کشور آمریکا پرداخته است. در نهایت، پژوهشگر از طریق یافته‌های نظری و تجربه کشور آمریکا به عنوان کشور منتخب و مراجعه به گروه نخبگان و نیز واکاوی قوانین و مقررات، به ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی و آیین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران، اقدام به ارزیابی نهاد تنظیم‌گر و ارتباط آن با صنعت گاز ایران کرده است.

در ادامه، لازم است به این موضوع پرداخته شود که چرا در این پژوهش از روش تحلیلی-توصیفی، که در دسته پژوهش‌های کیفی قرار می‌گیرد، استفاده شده است. از جمله، مهم‌ترین دلایلی که باعث انتخاب این روش برای پژوهش حاضر شد، ماهیت سؤال پژوهش بوده است. در پژوهش کیفی، معمولاً سؤال‌های پژوهش با واژه چگونگی و چه شروع می‌شوند، به طوری که در پاسخ آن‌ها باید نمایان ساخت که چه وضعیتی وجود دارد. این نوع سؤال‌ها با سؤال‌هایی که در پژوهش کمی با چرا شروع می‌شود و از طریق یک گروه آزمایشی و گواه برقراری رابطه هم‌زمانی یا علی به انجام می‌رسند متفاوت است. (بازرگان، ۱۳۸۷: ۳۲-۳۱). با توجه به این مطلب، ماهیت موضوع پژوهش حاضر که قرار است به چیستی ابزارها و نهاد‌های تنظیم‌گر و جایگاه آن‌ها در صنعت گاز ایران بپردازد، ایجاب می‌کند که روش کیفی در پژوهش مورد استفاده قرار گیرد. نکته دیگری که در این قسمت باید بدان اشاره کرد این است که بخش قابل توجهی از عوامل تأثیرگذار بر حوزه مورد پژوهش، قابل کمی‌سازی نیست، لذا استفاده از این روش در پژوهش حاضر ضرورت بیشتری پیدا می‌کند.



۵. ابزارهای تنظیم‌گری به تفکیک بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر

مطالعه در زمینه شکست بازار نشان می‌دهد که هر دو نوع بازار رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر با شکست مواجه می‌شوند و هریک از این بازارها برای رفع شکست خود، نیازمند ابزارهایی متناسب با نوع خود است. بازارهای رقابت‌پذیر به واسطهٔ مواردی مانند انحصار (اجباری-قانونی) و بازارهای رقابت‌ناپذیر به خاطر دلایلی نظیر کالای عمومی و انحصار طبیعی با شکست مواجه می‌شوند. با توجه به این مسئله، حقوق عمومی رقابت به عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و تنظیم‌گری بخشی به عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌ناپذیر مورد استفاده قرار می‌گیرند (Dunne, 2015).

۵. ۱. حقوق رقابت، ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌پذیر

در بازارهای رقابت‌پذیر، همان‌گونه که از اسمش پیداست، رقابت جزء لاینفک این بازارها به شمار می‌رود اما همواره به خاطر کاستی‌های حقوق خصوصی نمی‌تواند رقابت را به ارمغان آورد و لذا منجر به تخریب رقابت می‌شود که نیاز به اجرای حقوق عمومی رقابت از سوی دولت را ضروری می‌سازد (Ogus, 1994: 30).

یکی از اساسی‌ترین مشکل‌های بازارهای رقابت‌پذیر این است که قادر نیست از تثبیت رفتارهای ضد رقابتی فعالان عرصهٔ اقتصاد آزاد جلوگیری کند. رفتارهای ضد رقابتی مؤسسات تجاری می‌تواند منجر به تمرکز بیش از حد ثروت اقتصادی در شرکت‌های اندکی شود که تأثیرات زیان‌باری بر رفاه کل جامعه به همراه خواهد داشت. از آنجا که وجود رقابت فرض تعیین‌کننده‌ای در بازار است، در صورتی که از بین برود، منجر به شکست بازار می‌شود و بنابراین به یک سری اقدامات خارج از نظام بازار نیاز است تا مانع تخریب رقابت شود. بدیهی است که تدوین و قاعده‌مند کردن این فرایند، رسالت اصلی حقوق رقابت است (Fox and Sullivan, 1989).

۵. ۲. بازارهای رقابت‌ناپذیر و ابزار تنظیم‌گری بخشی

آنچه تا به حال به شرح آن پرداخته شد مربوط به بازارهای رقابت‌پذیر بود که دولت از طریق حقوق عمومی رقابت به تنظیم‌گری این نوع بازارها می‌پرداخت اما در برخی بازارها، به خاطر برخی ویژگی‌ها نظیر انحصار طبیعی، رقابتی کردن این بازارها کار آسانی نیست و حتی در صورت رقابتی کردن چنین بازارهایی، خسارت آن برای عموم مردم بیشتر از منفعتی است که کسب می‌کنند. وجود انحصار طبیعی به واسطهٔ دارا بودن ویژگی رقابت‌ناپذیری، موجب



شکست بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌شود.

یکی از مهم‌ترین دلایل ایجاد انحصار طبیعی، وجود صنایع با خاصیت شبکه‌ای^{۱۴} است و در ادبیات اقتصادی با عنوان صنایع شبکه‌ای شناخته می‌شوند. عنوان شبکه‌ای برای این صنایع به این موضوع اشاره دارد که بخشی از این صنایع دارای خاصیت شبکه‌ای^{۱۵} است. برای نمونه، در صنایع برق و گاز، بخشی از این صنعت شامل شبکه انتقال و توزیع است. البته در میان آن‌ها، صنایعی مانند صنعت حمل‌ونقل نیز وجود دارد که اساساً تمام بخش‌های این صنعت شبکه‌ای بوده و به عبارتی شرکت‌های مختلف حمل‌ونقل از شبکه ایجاد شده‌اند (Roberts, 2014:51).

وجود شبکه سبب می‌شود تا این صنایع با هزینه ثابت قابل توجهی احداث شوند. هزینه‌های ثابت بالا در بلندمدت موجب می‌شود با افزایش میزان تولید، تابع هزینه متوسط بنگاه همواره نزولی باشد و صرفه‌های مقیاس به وجود آید. در چنین حالتی، نهایتاً یک تولیدکننده واحد موفق می‌شود که نسبت به سایر تولیدکننده‌ها در مقیاس گسترده‌تر و با هزینه کمتر به تولید و ارائه کالا و خدماتی خاص بپردازد و در نتیجه، کل بازار را در دست گیرد (Manuela, 2006:7).

در مجموع، ویژگی‌های ذکر شده برای این نوع صنایع، باعث شده است که در نیم قرن گذشته، همواره توجهی برای انحصار عموماً دولتی این صنایع وجود داشته باشد اما در سال‌های اخیر، به تدریج این فرضیه مطرح شد که صنایع شبکه‌ای ادغام شده عمودی به طور کلی دارای ویژگی انحصار طبیعی نیستند و برخی از بخش‌های این صنایع، رقابت‌پذیر هستند. به عبارت دیگر، این صنایع شامل فعالیت‌های متمایزی هستند که ویژگی‌های اقتصادی متفاوتی از کاملاً رقابتی تا درجاتی از انحصار را دارا می‌باشند لذا بحث جداسازی و تفکیک این صنایع مطرح شد. برای نمونه، ماتیاس و سز کلو با مطالعه فرایند تجدید ساختار صنعت گاز طبیعی در کشورهای آمریکای لاتین و به ویژه برزیل، دریافت‌اند که در دو بخش تولید و پالایش گاز طبیعی و خرده‌فروشی از زنجیره ارزش صنعت گاز طبیعی، می‌توان رقابت را توسعه داد. انتقال و توزیع در هر منطقه به دلیل نیاز شبکه‌های فیزیکی نسبتاً پرهزینه و غیر قابل تکثیر،^{۱۴} واجد خصوصیات انحصار طبیعی است (Mathias and Szklo, 2007). بنابراین در بخش‌هایی از این صنایع که امکان رقابت وجود دارد، حقوق عمومی رقابت به عنوان تسهیل‌کننده رقابت ورود پیدا می‌کند و بخش‌هایی نظیر خطوط انتقال در صنعت گاز که هنوز امکان رقابت در آن وجود ندارد، با ابزار تنظیم‌گری بخشی دولت، تحت کنترل قرار می‌گیرند.

در جدول ۲ تفاوت‌های حقوق رقابت به عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و

14. network industries

15. duplication



تنظیم‌گری بخشی به عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌ناپذیر به صورت خلاصه آمده است.

جدول ۲. تفاوت‌های حقوق رقابت و تنظیم‌گری بخشی

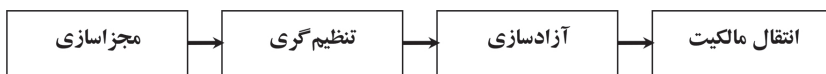
ابزار تنظیم‌گری و ویژگی‌ها	بازارهای رقابت‌پذیر: حقوق رقابت	بازارهای رقابت‌ناپذیر: تنظیم‌گری بخشی
کارکرد	تسهیل رقابت	جایگزین رقابت
نوع مداخله	پیشینی	پسینی
مدت زمان	موردی و کوتاه‌مدت	مستمر و بلندمدت

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۳.۵. تجربه آمریکا در خصوص استفاده از نهاد تنظیم‌گر در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز

با توجه به مطالبی که به آن‌ها پرداخته شد، صنعت گاز نیز همانند دیگر صنایع شبکه‌ای و ویژگی انحصار طبیعی دارد که این عامل منجر شده است تا رقابت‌پذیری در بخش‌هایی از زنجیره ارزش گاز با مشکل مواجه گردد لذا نیاز به نهادهای تنظیم‌گر ضرورت پیدا می‌کند. همچنین، با توجه به چگالی بسیار کم گاز طبیعی در مقایسه با نفت خام و هزینه انتقال و ذخیره‌سازی زیاد، بازار گاز طبیعی به صورت منطقه‌ای تکامل یافته است و در حال حاضر گاز طبیعی و حتی LNG بازار جهانی ندارد و در نتیجه ساختار تجارت جهانی گاز طبیعی اساساً قابل مقایسه با تجارت جهانی نفت خام نیست. از این رو، گاز طبیعی قیمت جهانی ندارد و قیمت‌ها نوعاً با قیمت‌های منطقه‌ای معامله می‌شود.

برخلاف بازارهای آسیا، قیمت گاز در بازارهای آمریکای شمالی بر اساس رقابت گاز با گاز به خوبی توسعه یافته است و قیمت‌های گاز طبیعی که قبلاً در ارتباط با نفت خام ثابت نگه داشته می‌شد، به طور مستقل و بر اساس شرایط بازار گاز طبیعی تعیین می‌شود. حال سؤال اساسی این است که چگونه برخی کشورها نظیر آمریکا توانسته‌اند در بیشتر بخش‌های صنعت گاز، با چنین ویژگی‌هایی که رقابت‌پذیری آن را دشوار کرده است، رقابت را به ارمغان آورند؟



شکل ۱. فرایند تجدید ساختار به منظور خصوصی‌سازی صنعت گاز



برای پاسخ به این سؤال باید به این نکته توجه شود که بر اساس شکل ۱، فرایند تجدید ساختار صنعت گاز به منظور خصوصی سازی و افزایش رقابت پذیری، به ترتیب نیازمند شامل چهار مرحله است: ۱- مجزاسازی، ۲- تنظیم گری، ۳- آزادسازی^{۱۶} و ۴- انتقال مالکیت به بخش خصوصی.^{۱۷} در همه مطالعات صورت گرفته و مرور تجربه های موفق، عموماً مجزاسازی به عنوان مرحله آغازین و انتقال مالکیت به عنوان مرحله پایانی فرایند تجدید ساختار قلمداد شده است و تنظیم گری از کلیدی ترین عناصر تجدید ساختار به شمار می رود (Heinkel, 1996).

در مرحله مجزاسازی، به عنوان اولین مرحله تجدید ساختار، بخش های رقابت ناپذیر از بخش های رقابت پذیر تفکیک می شوند و سپس در مرحله دوم که تنظیم گری است، به ترتیب بخش های رقابت ناپذیر و رقابت پذیر از طریق ابزار تنظیم گری بخشی و حقوق رقابت مورد کنترل و نظارت قرار می گیرند.

جدول ۳. تفکیک بخش های رقابت پذیر و رقابت ناپذیر در صنایع گاز و برق

صنعت	بخش رقابت ناپذیر	بخش رقابت پذیر
برق	انتقال برق فشار قوی، توزیع محلی	تولید انرژی، خرده فروشی، بازاریابی و فروش
گاز	انتقال گاز فشار قوی، توزیع محلی	تولید، ذخیره، خرده فروشی

مأخذ: ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۳۷۵

در جدول ۳، بخش های رقابت ناپذیر و رقابت پذیر در صنایع برق و گاز را مشخص شده است. خطوط انتقال و توزیع با توجه به ویژگی شبکه ای و انحصار طبیعی که در مقاله به تبیین آن ها پرداخته شد، جزء بخش های رقابت ناپذیر به شمار می آیند که می بایست از طریق ابزار تنظیم گری بخشی کنترل شود. در مقابل، بخش هایی نظیر تولید و خرده فروشی گاز رقابت پذیر می باشند و باید از طریق ابزار حقوق رقابت مورد تنظیم گری قرار گیرد.

علت اصلی که در این پژوهش، کشور آمریکا به عنوان کشور مرجع انتخاب شده است به این موضوع برمی گردد که تاکنون تنها دو کشور ایالات متحده آمریکا و انگلستان توانسته اند فرایند تجدید ساختار در صنعت گاز را با ایجاد نهادهای تنظیم گر با موفقیت سپری کنند و در میان آن ها، آمریکا پیشتاز این عرصه است. از آنجا که فرایند تجدید ساختار، حداقل به یک تا دو دهه زمان نیاز دارد تا آزادسازی به طور کامل صورت گیرد، لذا دیگر کشورها را در ابتدای این فرایند هستند و یا در فرایند تجدید ساختار با شکست مواجه شده اند. به همین خاطر، هنوز

16. Liberalization

17. Privatization



در بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه،^{۱۸} آزادسازی بازار گاز در مراحل اولیه خود قرار دارد. برخی کشورها نظیر ژاپن، کره جنوبی و ترکیه هر چند صنعت گاز خود را در طول چند دهه گذشته ایجاد کرده‌اند اما هنوز فاصله بسیار زیادی از بازارهای به صورت کامل آزاد شده دارند (IEA, 2012: 10). همین موضوع سبب شده تا در این پژوهش کشور آمریکا مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

در آمریکا، برای مقابله با انحصارات، در سال ۱۸۸۹ کنگره اقدامات مناسبی در برابر امتیازخواهی‌های خاص شرکت‌ها و بانک‌های این کشور انجام داد که به تدوین حقوق رقابت در قالب تصویب قانون شرمن^{۱۹} انجامید (سامونلسون و هاوس، ۱۳۸۴: ۶۷۹؛ هانت، ۱۳۸۱: ۲۸۳). در پی تصویب قانون موسوم به «قانون شرمن»، به منظور مقابله با تراست‌ها و به طور کلی هرگونه محدودیت تجاری، اقدامات مناسبی برای تأسیس شاخه جدید حقوق ضد تراست در حقوق آمریکا صورت پذیرفت که طلیعه‌بخش قوانین دیگری نظیر قانون کلابتون^{۲۰} برای رفع خلأهای رقابتی در حقوق آمریکا محسوب می‌شود (Green, 2008: 34).

یکی از مهم‌ترین موارد مطرح شده در حقوق عمومی رقابت آمریکا، توجه به تسهیلات و زیرساخت‌هایی است که رقبا بدون دسترسی به آنها نمی‌توانند خدمات مورد نیاز خود را به مصرف‌کنندگان برسانند که با عنوان تسهیلات ضروری^{۲۱} شناخته می‌شوند. به موجب ماده ۲ قانون شرمن، این آموزه در خصوص لزوم دستیابی به منابع زیربنایی، از جمله بندرها و راه‌ها و اکنون در بخش انرژی به کار می‌رود (جعفری چالشری، ۱۳۹۴: ۸۱).

نیاز به تسهیلات ضروری انتقال در بخش انرژی به ویژه صنعت گاز از اهمیت اجتناب‌ناپذیری برخوردار است. با توجه به ویژگی شبکه‌ای بودن صنعت گاز، داوطلبان بالقوه ورود به بازار برای فروش انرژی باید بتوانند کالای خود را از طریق شبکه به مصرف‌کنندگان برسانند. اگر دسترسی به شبکه از طریق شرایط منصفانه و قیمت‌های مشخص شده از سوی متصدی شبکه^{۲۲} فراهم نگردد، به سرعت رفتارهای ضد رقابتی نظیر سوءاستفاده از موقعیت مسلط^{۲۳} شکل خواهد گرفت (Spence, 2008: 22). سوءاستفاده از موقعیت مسلط سبب می‌شود تا متصدی شبکه از ارائه

18. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

19. Sherman Antitrust Act

20. Clayton Act

21. Essential Facilities Doctrine

22. network operator

23. abuse of dominant position

سوءاستفاده از موقعیت مسلط در جایی رخ می‌دهد که بنگاه مورد نظر، امکانات ناشی از این وضعیت را برای کسب منافع مورد استفاده قرار می‌دهد که در صورت وجود رقابت عملی، قابل تحصیل نخواهد بود (رشوند بوکانی، ۱۳۹۰: ۲۹۳-۲۹۱).



خدمت با قیمت منطقی خودداری و یا آن را مشروط به شرایط غیر متعارف کند (Kotlowski, 102: 2007). بنابراین، برای جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی در بازار گاز باید اصل دسترسی آزاد شخص ثالث^{۲۴} برقرار باشد. مفهوم دسترسی آزاد اشخاص ثالث اشاره به حقوقی دارد که به تأمین کنندگان انرژی یا مصرف کنندگان اعطا می شود که به وسیله آن بتوانند از شبکه گاز (که کنترل آن در دست دیگری است) استفاده کرده و تجارت خود را داشته باشند (Hellwing, 8: 2008). به همین دلیل، دارنده تسهیلات ضروری، در تصمیماتی که اتخاذ می کند، باید منافع استفاده کنندگان از تسهیلات (رقبا) و نه صرفاً منافع خود را در نظر بگیرد.

۵. ۴. کمیسیون فدرال تنظیم گری انرژی: نهاد تنظیم گر انرژی آمریکا

پس از بررسی حقوق عمومی رقابت، به عنوان مهم ترین ابزار تنظیم گری بازارهای رقابت پذیر، در این بخش به ابزار تنظیم گری بخشی انرژی به ویژه در صنعت گاز آمریکا پرداخته می شود. کمیسیون فدرال تنظیم گری انرژی^{۲۵} (FERC)، نهادی در داخل دپارتمان انرژی آمریکا^{۲۶} است که از اختیارات قانونی برخوردار بوده و فعالیت آن عمدتاً در چارچوب مباحث برق، گاز و احداث سیستم خطوط انتقال نفت است. به عبارت بهتر، این نهاد به عنوان متولی تنظیم گری در بخش های شبکه ای با خصوصیت انحصار طبیعی شناخته می شود. به منظور رقابتی کردن بازار گاز، این کمیسیون در اکتبر سال ۱۹۷۷ ایجاد گردید و مسئولیت آزادسازی بازار گاز، به ویژه در زمینه قیمت گذاری، بر عهده آن قرار گرفت.

جدول ۴. نقش قوانین FERC در آزادسازی تدریجی بازار گاز آمریکا

قانون	سال	کارکرد
FERC 436	۱۹۸۵	دسترسی آزادانه مصرف کنندگان به خدمات مربوط به انتقال گاز
FERC 500	۱۹۸۷	چگونگی تسهیم هزینه ها در قراردادهای «برداشت یا غرامت»
Wellhead Decontrol Act	۱۹۸۹	عدم کنترل قیمت گاز سرچاه
FERC 636	۱۹۹۲	قانون تعدیلات ساختاری
FERC 637	۲۰۰۰	برداشتن قوانین بازدارنده فعالیت های عرضه کنندگان در سیستم انتقال

مأخذ: یافته های پژوهش

24. third party access

25. Federal Energy Regulatory Commission

26. Department Of Energy (DOE)



جدول ۴ نقش قوانین کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی در مسیر آزادسازی تدریجی قیمت‌های سرچاهی از یکسو و دسترسی اشخاص ثالث به خطوط انتقال از سوی دیگر را نشان می‌دهد.

۵.۵. نهادهای تنظیم‌گر در بازارهای مالی گاز طبیعی ایالات متحده آمریکا

امروزه با توجه به اهمیت بازارهای مالی در بازار انرژی، بازار گاز نیز از این حوزه مستثنی نیست و ابزارهای مالی نقشی تعیین‌کننده در افزایش رقابت‌پذیری و قیمت‌گذاری بازار گاز طبیعی ایفا کرده‌اند. حلقه اتصال بازار فیزیکی و بازار مالی در صنعت گاز از طریق مراکز مبادله گاز است که با عنوان «هاب»^{۲۷} شناخته می‌شوند. به عبارت دیگر، هاب مکان تلاقی تعداد زیادی خطوط لوله گاز است. برای نمونه، هنری هاب^{۲۸} در لوئیزیانا^{۲۹} یکی از مهم‌ترین مراکز مبادله و تجارت گاز آمریکا به شمار می‌رود که سبب شده تا بورس نایمکس از قیمت‌های این مرکز مبادله که بر اساس رقابت گاز با گاز به دست می‌آید برای قراردادهای خود استفاده کند (قاسمی جاوید، ۱۳۹۱: ۷۴۰).

هرچند در آمریکا، بازار گاز فیزیکی به ویژه بخش‌های رقابت‌ناپذیر آن تحت کنترل FERC است، اما ورود بورس‌ها در فرایند قیمت‌گذاری گاز طبیعی سبب شده تا فعالیت‌های سفته‌بازی نیز بر آن تأثیر زیادی داشته باشد. به همین دلیل، در آمریکا کمیسیون اوراق بهادار و بورس^{۳۰} (SEC) به عنوان بالاترین مقام ناظر و تنظیم‌کننده بورس‌ها به فعالیت در این عرصه مشغول است. این سازمان در سال ۱۹۳۴ بر طبق قانون بورس اوراق بهادار^{۳۱} (SEA) ایجاد شد و وظیفه این کمیسیون، نظارت بر حسن عملکرد بازار معاملات اوراق بهادار است. با این که SEC بالاترین مقام برای نظارت و تنظیم بورس‌ها در آمریکا است، وظیفه اصلی این کمیسیون، نظارت بر بازار اوراق بهادار و معامله اختیارات بر اوراق بهادار است. سازمان دیگری نیز با عنوان «کمیسیون معامله آتی‌های کالا»^{۳۲} (CFTC) وجود دارد. در واقع کمیسیون اوراق

27. Hub

28. Henry Hub

تقریباً نیمی از ۲۸ هاب موجود در آمریکا در حال حاضر در مناطق تولید گاز و نیم دیگر در مناطق بازاریابی و توزیع قرار دارند. شالوده و زیربنای هاب‌های مختلف متفاوت است. بعضی از آن‌ها مانند هنری هاب به عنوان Header شناخته می‌شوند، یعنی جایی که خطوط لوله بسیاری به آن می‌رسند تا گاز از آن به مناطق دیگر جریان یابد. نوع دیگر single pipeline یا بخشی از یک خط لوله می‌باشد که جهت انتقال استفاده می‌شود (یوسفی و صحیحی، ۱۳۸۷: ۱۲).

29. Louisiana

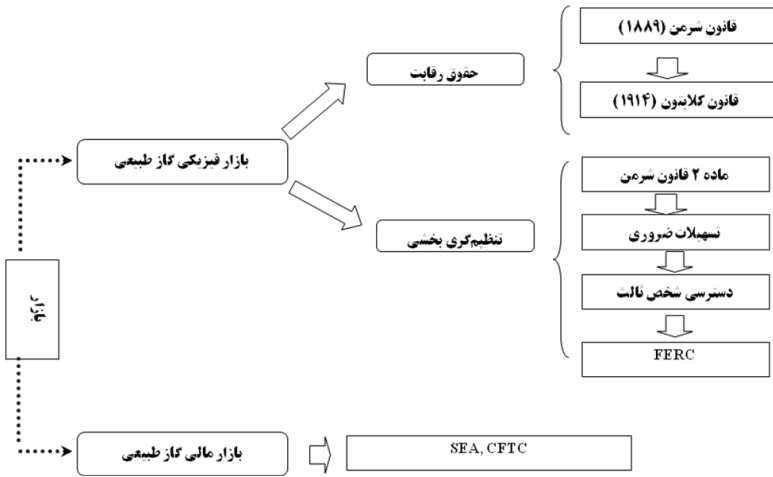
30. Securities and Exchange Commission (SEC)

31. Securities Exchange Act (SEA)

32. Commodity Futures Trading Commission (CFTC)



بهادار و بورس با همکاری کمیسیون معامله آتی‌های کالا، وظیفه اصلی خود را که نظارت بر بورس‌ها است را انجام می‌دهد. هیچ بورسی در آمریکا مجاز نیست بدون تصویب CFTC، قراردادی را برای معامله آتی‌ها یا اختیار بر آتی‌ها منتشر کند. علاوه بر این، تمام بنگاه‌ها یا افرادی که به نحوی خدمات مشاوره‌ای یا حسابداری به مشتریان بورس‌ها ارائه می‌کنند باید نزد CFTC ثبت نام کرده باشند (درخشان، ۶۳۲: ۱۳۹۰).



شکل ۲. جایگاه ابزارهای تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز آمریکا

با توجه به مطالبی که در بخش‌های قبلی بیان شد، در شکل ۲، جایگاه ابزارهای تنظیم‌گری در بازارهای فیزیکی و مالی گاز طبیعی آمریکا رسم شده است. بر اساس این نمودار، ابزارهای تنظیم‌گری نقش مهمی را در فرایند خصوصی‌سازی این صنعت ایفا کرده‌اند. بخش‌های رقابت‌پذیر مانند تولید، به تدریج از طریق ابزار حقوق رقابت - ماده ۲ قانون شرمین - کنترل شدند که در نهایت منجر به آزادسازی این بخش‌ها شد. البته در آزادسازی این بخش‌ها، قانون دسترسی اشخاص ثالث به شبکه خطوط انتقال و توزیع نقش بی‌بدیلی ایفا کرد. بخش‌های رقابت‌ناپذیر در بازار فیزیکی گاز نظیر خطوط انتقال نیز از طریق نهاد تنظیم‌گر FERC و در بازارهای مالی از طریق نهاد تنظیم‌گر SEA و CFTC کنترل و نظارت می‌شوند.

۶. جایگاه ابزارهای تنظیم‌گری در اقتصاد ایران

برای ارزیابی تنظیم‌گری در صنعت گاز ایران، ابتدا لازم است جایگاه ابزارهای تنظیم‌گری در اقتصاد ایران از منظر کلان مورد بررسی قرار گیرد. در ادامه، به این موضوع پرداخته می‌شود.



۶.۱. حقوق رقابت در ایران

فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در واقع قانون رقابت است که با اصلاحاتی که از سوی مجلس صورت گرفت، تصویب شده است. در حال حاضر قانون رقابت به شکل مجزا در ایران وجود ندارد و مواد قانونی مرتبط با آن، به عنوان یکی از فصول این قانون تدوین شده است. تسهیل رقابت و منع انحصار، عنوان فصل نهم این قانون است که برخی مواد آن مطابق جدول ۵ به موضوع حقوق رقابت اختصاص یافته است.

جدول ۵. خلاصه فصل نهم قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (قانون رقابت ایران)

ماده	اهداف	توضیحات
ماده ۴۳	دایره شمول فصل نهم قانون	این ماده تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی را در برمی‌گیرد.
مواد ۴۴ تا ۵۲	تبیین رویه‌های ضد رقابتی	در این مواد، با ذکر مصادیق و عناوین، نوع اعمال و رویه‌های ضد رقابتی، انحصاری، تبعیض‌آمیز و مخل رقابت تعریف شده است.

مأخذ: مجموعه قوانین و مقررات اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی به همراه اسناد بالادستی مرتبط با آن، ۱۳۹۴.

۶.۲. نهاد تنظیم‌گر فرابخشی ایران

مواد ۵۳ تا ۸۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، با تعریف شورای رقابت به عنوان نهاد مجری قانون، ساختار، حدود وظایف و اختیارات و انواع ضمانت اجراهای این نهاد برای جلوگیری از انجام فعالیت‌های ضد رقابتی را مشخص می‌کند. بنابراین در ایران شورای رقابت به عنوان بالاترین نهاد تنظیم‌گر فرابخشی در کشور ایجاد شده است تا با شناخت رویه‌های ضد رقابتی و جلوگیری از بروز رفتارهای انحصارطلبانه، زمینه را برای دستیابی به شرایط رقابتی سالم فراهم کند.

از مهم‌ترین وظایف این نهاد، مداخله در بازارهای با ویژگی انحصار طبیعی است. به موجب ماده ۵۹ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم سال ۱۳۸۷، شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه کند.

از آنجا که بخش انرژی به صورت عام و صنعت نفت و گاز و برق به صورت خاص

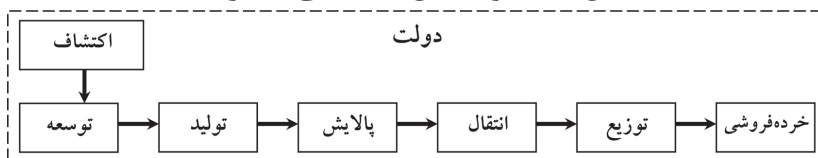


دارای ویژگی انحصار طبیعی می‌باشند، ورود شورای رقابت در بخش‌های دارای انحصار طبیعی، الزامی به نظر می‌رسد. علاوه بر این، ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت سال ۱۳۹۱، وزارت نفت را مکلف می‌کند به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب و کار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت به تصویب هیأت وزیران برساند؛ بنابراین این مستندات قانونی نشان می‌دهد که در کشور ما، تکلیف قانونی در خصوص ایجاد نهاد تنظیم‌گر بازار گاز ایران وجود دارد.

۷. ارزیابی تنظیم‌گری بازار گاز ایران

بررسی زنجیره ارزش گاز ایران (شکل ۳) نشان می‌دهد کلیه بخش‌های بالادستی گاز شامل اکتشاف، تولید و بهره‌برداری از مخازن مستقل گازی «غیر از موارد استثنایی» در شرکت ملی نفت متمرکز است و شرکت ملی گاز ایران، عمدتاً تحویل‌گیرنده گاز از شرکت ملی نفت برای انجام فعالیت‌های پایین‌دستی شامل پالایش، تصفیه، آماده‌سازی گاز و انتقال و توزیع آن برای مصارف داخلی کشور است؛ بنابراین، هرچند کل زنجیره ارزش آن در اختیار شرکت ملی گاز نیست، اما با توجه به تسلط شرکت ملی نفت، می‌توان گفت انحصاراً در اختیار دولت است.

شکل ۳. زنجیره ارزش گاز طبیعی در ایران



مأخذ: نیلی و همکاران، ۱۳۹۰

سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۸۷، برای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی و همچنین قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موظف شد تا برخی از شرکت‌های دولتی را به بخش‌های غیر دولتی واگذار کند. در این راستا مقرر شد تا صنایع پایین‌دستی صنعت گاز نیز به بخش‌های غیر دولتی واگذار شود. عملکرد این سازمان در نحوه واگذاری بخش‌هایی از شرکت ملی گاز ایران نشان می‌دهد که این سازمان در سال ۱۳۹۰، ۴۰ درصد از شرکت ملی گاز ایران را در قالب ۲۷,۷۴۸,۰۸۴,۴۰۰ تعداد سهم، از طریق طرح توزیع سهام عدالت، واگذار کرده است. در سال ۱۳۹۱ این میزان واگذاری متفتی و به جای آن ۴۰



درصد از سهام شرکت توزیع گاز ایران در قالب ۵,۴۷۱,۳۱۴,۱۶۰ تعداد سهم از طریق طرح توزیع سهام عدالت واگذار شد. در سال ۱۳۹۴، واگذاری شرکت توزیع گاز نیز مانند شرکت ملی گاز از طریق سهام عدالت منتفی شد و در حال حاضر هیچ یک از بخش‌های شرکت ملی گاز به بخش‌های غیر دولتی واگذار نشده است.^{۳۳} این آمارها بیانگر این واقعیت است که بدون توجه به ویژگی‌های ذاتی این صنعت، خصوصی‌سازی صورت گرفته است. در نهایت، واگذاری شرکت ملی گاز با ناموفق بود و دوباره بخش‌های واگذار شده به مالکیت دولت درآمد. این نوع عملکرد نشان می‌دهد که این سازمان بدون در نظر گرفتن موضوع مجزاسازی و تنظیم‌گری و دیگر مراحل تجدید ساختار، تنها به انتقال مالکیت به عنوان آخرین حلقه فرایند تجدید ساختار توجه کرده است.

به عبارت بهتر، برای اینکه صنعت گاز ایران، فرایند گذر از انحصار به رقابت را طی کند، نیازمند تجدید ساختار همانند تجربه سایر کشورها نظیر آمریکا است تا مراحل مجزاسازی، تنظیم‌گری، آزادسازی و انتقال مالکیت را با موفقیت پشت سر گذارد.

در راستای تجدید ساختار شرکت ملی گاز ایران، قوانین و مصوبه‌های مختلفی به تصویب رسیده است که مهم‌ترین آن‌ها، به ترتیب زمان عبارت‌اند از:

۱) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب مجلس شورای اسلامی، ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۱۲؛

۲) تصویب‌نامه هیئت وزیران در تاریخ ۶ مرداد ۱۳۸۸؛

۳) تصویب‌نامه هیئت واگذاری در تاریخ ۱۳ مهر ۱۳۸۹.

جدول ۶. راهبردهای اتخاذ شده در راستای تجدید ساختار شرکت ملی گاز ایران

شماره	تاریخ تصمیم‌گیری	دلایل تصمیم‌گیری	راهبردهای اتخاذ شده
۱	۸۵/۵/۲۸	حفظ یکپارچگی صنعت	<ul style="list-style-type: none"> - واگذاری شرکت‌های استانی به صورت جداگانه - اولویت واگذاری با شرکت‌های استانی سودده - عدم واگذاری خطوط انتقال - باقی ماندن صادرات در کنترل دولت - حفظ یکپارچگی بخش‌های مختلف - تعیین تکلیف قیمت گاز و یارانه پرداختی

۳۳. آمارها از گزارش عملکرد سازمان خصوصی در واگذاری شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت بر اساس شرکت‌های مادر تخصصی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ استخراج گردیده است.



شماره	تاریخ تصمیم گیری	دلایل تصمیم گیری	راهبردهای اتخاذ شده
۲	۸۶/۱۰/۱۵	بررسی امکان واگذاری شرکت گاز همدان به بخش خصوصی و سودآوری صنعت	- واگذاری در دو مرحله: ۱- مدیریت ۲- واگذاری تدریجی مالکیت با آزادسازی قیمت انرژی به صورت یک شرکت سهامی عام جدیدالتأسیس که ۴۰ درصد سهام آن مربوط به شرکت گاز است
۳	۸۷/۲/۱۴	بررسی و تصمیم گیری در مورد نحوه اجرای مصوبه هیئت دولت	- پیشنهاد وزارت نفت مبنی بر واگذاری سهام شرکت ملی گاز به جای واگذاری یکپارچه شرکت ها و مخالفت نمایندگان سازمان خصوصی سازی - پیشنهاد سازمان خصوصی سازی مبنی بر واگذاری شرکت ها به صورت خوشه ای ناحیه ای - واگذاری تمام شرکت های زیرمجموعه گاز اعم از پالایشگاه ها و شرکت های گاز استانی به صورت جداگانه منوط به تصویب پیشنهاد آزادسازی قیمت گاز از سوی هیئت دولت
۴	۸۷/۹/۲۰	ارائه سناریوهای خصوصی سازی	- مرور سناریوهای خصوصی سازی: ۱- خصوصی سازی به صورت تک تک ۲- خصوصی سازی به صورت دو هولدینگ تخصصی پالایش و توزیع ۳- خصوصی سازی به صورت هولدینگ تخصصی انتقال و توزیع ۴- خصوصی سازی به صورت یکجا - تحقق تمام معیارهای پایداری مدیریت زنجیره ارزش و افزایش بهره وری، حفظ توان تخصصی و برنامه ریزی بلندمدت برای ادامه فعالیت شرکت ها، کاهش ریسک، کاهش هزینه تمام شده و ... با استفاده از واگذاری به صورت هولدینگ و یک پارچه
۵	۸۷/۱۰/۲۸	بحث در مورد سناریوهای خصوص سازی به صورت هولدینگ	- دو سناریوی خصوصی سازی به صورت هولدینگ: ۱- یک هولدینگ شرکت ملی گاز ایران (به منظور حفظ مدیریت، زنجیره ارزش و توان تخصصی شرکت و افزایش بهره وری) ۲- دو هولدینگ شرکت پالایش گاز و شرکت توزیع و انتقال گاز (با توجه به ماهیت کاری آن ها)



شماره	تاریخ تصمیم‌گیری	دلایل تصمیم‌گیری	راہبردهای اتخاذ شده
۶	زمستان ۸۷	ارائه سناریوهای خصوصی‌سازی	<ul style="list-style-type: none"> - سه پیشنهاد واگذاری: ۱- تشکیل هولدینگ تخصصی متشکل از شرکت‌های گاز استانی و شرکت انتقال گاز ایران ۲- تشکیل هولدینگ تخصصی متشکل از شرکت‌های پالایشگاهی ۳- واگذاری انفرادی شرکت ملی گاز ایران، شرکت‌های پالایشگاهی و شرکت‌های وابسته
۷	۸۷/۱۲/۱۷	عدم خصوصی‌سازی	<ul style="list-style-type: none"> - مستثنی کردن شرکت انتقال گاز از واگذاری و احتساب آن در زمره فعالیت‌های گروه ۳ ماده ۲ قانون سیاست‌های اصل ۴۴

از مجموع قوانین و تصمیم‌های اتخاذ شده در جدول ۶، این‌گونه دریافت می‌شود که در فرایند تجدید ساختار شرکت ملی گاز ایران، بدون توجه به مراحل ابتدایی و میانی تجدید ساختار، تنها به انتقال مالکیت به عنوان آخرین حلقه فرایند تجدید ساختار توجه شده است و به تنظیم‌گری و ایجاد نهاد تنظیم‌گر به عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌زمینه‌های انتقال مالکیت، هیچ‌گونه توجهی نشده است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۵). به عبارت بهتر، همواره بحث اصلی این بوده است که کدام بخش‌ها و چگونه واگذار شود و در این راستا، مدل‌های گوناگونی نیز پیشنهاد شده است. برای نمونه در سال ۱۳۸۵، مدل یک‌پارچگی صنعت گاز با انحصار دولت، در سال ۱۳۸۶ واگذاری به صورت یک هلدینگ، در سال ۱۳۸۷ واگذاری به صورت یک یا دو هلدینگ و در اسفند ۱۳۸۷، دوباره، عدم واگذاری شرکت ملی گاز ایران، پیشنهاد شد (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۵).

عدم توجه به مجزاسازی و فلسفه آن سبب شده است که بدون توجه به تفکیک بخش‌های رقابت‌پذیر از بخش‌های رقابت‌ناپذیر، شرکت انتقال گاز ایران (خطوط لوله انتقال) که به واسطه شبکه‌ای بودن و داشتن انحصار طبیعی، در زمره بخش‌های رقابت‌ناپذیر قرار می‌گیرد، در زمره شرکت‌های گروه ۲ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه قرار بگیرد و قابل واگذاری قلمداد شود. البته این موضوع بعداً در جلسات وزارت نفت با سازمان خصوصی‌سازی مطرح می‌شود و عدم واگذاری خطوط انتقال به تصویب می‌رسد.

همان‌گونه که در بخش‌های قبلی بیان شد، پیش‌شرط مجزاسازی به عنوان اولین مرحله فرایند تجدید ساختار، اجرای اصل دسترسی آزادانه اشخاص ثالث به شبکه‌های رقابت‌ناپذیر انتقال و توزیع است. بر اساس اصل دسترسی آزادانه اشخاص ثالث به شبکه، به تدریج زمینه



مجزاسازی و رقابت‌پذیری این صنعت فراهم می‌شود. این اصل، اشاره به این موضوع دارد که مالک خطوط انتقال و توزیع، باید شرایط غیر تبعیض‌آمیز را برای استفاده سایر رقبا و نه صرفاً منافع خود، ایجاد کند. چنین اصلی تا به حال به واسطه انحصار کاملاً دولتی زنجیره ارزش در صنعت گاز ایران، به مرحله قانون‌گذاری نرسیده است. به عبارت دقیق‌تر، شرکت انتقال گاز ایران، به عنوان یکی از شرکت‌های فرعی شرکت ملی گاز ایران، تنها مکلف است تا تسهیلات لازم، اعم از بهره‌برداری، حفظ، نگهداری و تعمیرات را تنها برای بخش دولتی فراهم کند و لذا هنوز زمینه‌ای برای استفاده غیر تبعیض‌آمیز بخش خصوصی همانند بخش دولتی فراهم نشده است.

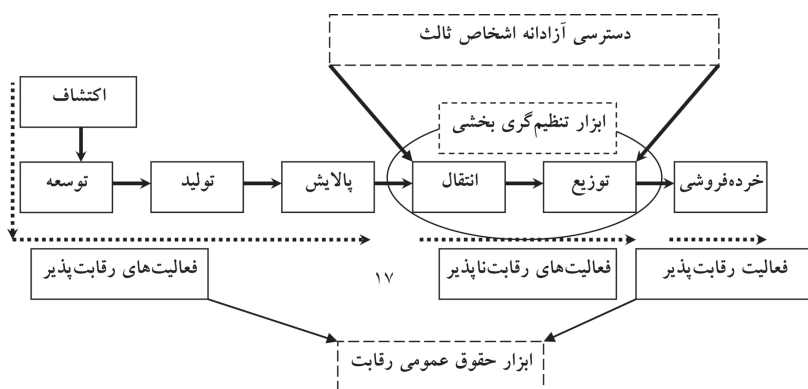
اصل دسترسی آزادانه به شبکه نه تنها در مورد بهره‌برداری از خطوط انتقال اصلی گاز طبیعی به مرحله قانون‌گذاری نرسیده است بلکه در مورد شرکت‌های توزیع گاز استانی نیز تا به حال رعایت نشده است. از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴، هر سال شرکت‌های توزیع گاز استانی در لیست شرکت‌های دولتی قابل واگذاری گروه ۲ قرار می‌گرفته‌اند تا بهره‌برداری، توزیع گاز طبیعی، توسعه شبکه، اخذ انشعابات، نصب کنتور، کنتورخوانی، نگهداری، تعمیرات عملیات شبکه، صدور قبوض گاز و وصول مطالبات در بخش شهری، روستایی، خانگی و صنایع، به بخش خصوصی واگذار شود.

این اقدام هر ساله از سال ۱۳۹۱ صورت می‌گرفت، بدون اینکه اساسی‌ترین پیش‌نیاز آن یعنی تدوین اصل دسترسی آزادانه به شبکه به مرحله قانون‌گذاری و اجرایی‌سازی شده باشد. به عبارت دقیق‌تر، واگذاری شرکت‌های توزیع گاز استانی در حالی از سوی سازمان خصوصی‌سازی مطرح می‌شد که نحوه واگذاری آن مشخص نبود. به عبارت دیگر، این موضوع که آیا بهره‌برداری از زیرساخت‌های توزیع، قرار است در اختیار یک شرکت قرار گیرد و یا چندین شرکت می‌توانند در شرایطی غیر تبعیض‌آمیز از این تسهیلات زیرساختی استفاده کنند، در حاله‌ای از ابهام قرار داشت. اگر قرار باشد با حفظ شرایط موجود، تنها مالکیت از یک شرکت دولتی به یک شرکت خصوصی انتقال یابد، به جای انحصار دولتی که تا به حال وجود داشته است، انحصار خصوصی شکل خواهد گرفت که پیامدهای بسیار مخرب‌تری نظیر افزایش قیمت و حداکثرسازی نفع شخصی به جای منفعت عموم، نسبت به انحصار دولتی خواهد داشت. تنها در صورت فراهم شدن اصل دسترسی آزادانه اشخاص ثالث به شبکه توزیع، رقابت جدی میان شرکت‌های بهره‌بردار شکل خواهد گرفت که در نهایت به بهره‌وری بالاتر و ارتقای رفاه مصرف‌کننده منجر خواهد شد. البته به صرف تدوین اصل دسترسی آزادانه به شبکه نیز چنین اتفاقی رخ نخواهد داد مگر اینکه این اصل از طریق نهاد تنظیم‌گری اجرا شود که بتواند شرایط غیر تبعیض‌آمیزی را برای تمام رقبا در خصوص استفاده از تسهیلات زیرساختی فراهم کند.

بنابراین به رغم ایجاد ابزارهای تنظیم‌گری حقوق رقابت و تنظیم‌گری بخشی در اقتصاد ایران و وجود زمینه مساعد برای تنظیم‌گری این صنعت، هنوز عزم جدی برای تجدید ساختار این صنعت صورت نگرفته است و تمام بخش‌های این صنعت فارغ از رقابت‌پذیری یا رقابت‌ناپذیری آن به صورت انحصاری در اختیار دولت قرار گرفته است.

۸. نتیجه

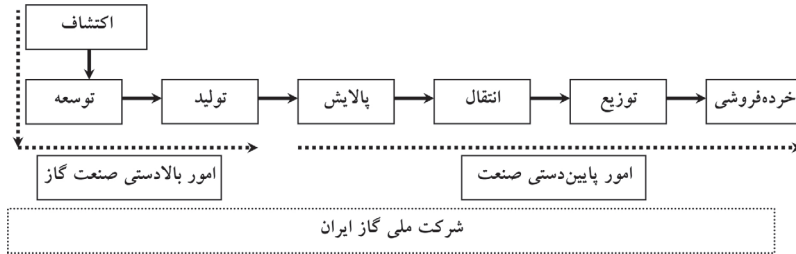
در این مقاله جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز به کمک ادبیات نظری و تجربه کشور آمریکا در این خصوص مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و سپس به ارزیابی تنظیم‌گری در صنعت گاز ایران پرداخته شد. هرچند بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، صنایع بزرگ و مادر از جمله صنایع بزرگ پایین دستی گاز باید به بخش خصوصی واگذار شود ولی به رغم این تکلیف قانونی، هنوز هیچ‌یک از بخش‌های صنعت گاز واگذار نشده است و هر بار بخش‌های واگذار شده ناموفق بوده است و در نهایت، دوباره به مالکیت دولت درآمده است. این عملکرد بیانگر بی‌توجهی به مقوله فرایند تجدید ساختار در صنایع شبکه‌ای و تنظیم‌گری به عنوان مهم‌ترین مرحله آن است. در حالی نسبت به تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز ایران توجهی صورت نگرفته است که ابزارهای قانونی تنظیم‌گری چه در بخش‌های رقابت‌پذیر و چه رقابت‌ناپذیر، وجود دارد و کماکان تمام زنجیره ارزش این صنعت به طور انحصاری در اختیار دولت قرار دارد. بر اساس شکل ۴، اولین راهکار پیشنهادی به سیاست‌گذار، مجزاسازی بخش‌های رقابت‌ناپذیر از رقابت‌پذیر، به عنوان اولین مرحله فرایند تجدید ساختار در صنعت گاز ایران است.



شکل ۴. جایگاه ابزارهای تنظیم‌گری در صورت مجزاسازی صنعت گاز ایران



بخش‌هایی نظیر اکتشاف، تولید، پالایش و خرده‌فروشی که ویژگی رقابت‌پذیری را دارند، باید از طریق ابزار حقوق عمومی رقابت، مورد تنظیم‌گری قرار گیرند. از آنجایی که خطوط انتقال و توزیع، جزء بخش‌های رقابت‌ناپذیر هستند، این بخش‌ها باید از طریق ابزار تنظیم‌گری بخشی کنترل شوند. این تفکیک‌ها در شکل ۴ ترسیم شده است.



شکل ۵. مدیریت یک پارچه صنعت گاز توسط شرکت ملی گاز ایران

در حال حاضر، به واسطه این که بخش‌های بالادستی گاز در شرکت ملی نفت و بخش‌های پایین‌دستی در شرکت ملی گاز، متمرکز است، مجزاسازی بسیار دشوار و تا حدی غیر ممکن به نظر می‌رسد. در این راستا، برای تحقق سریع‌تر «مجزاسازی» به سیاست‌گذار پیشنهاد می‌شود تا صنایع بالادستی و پایین‌دستی بر اساس شکل ۵ به صورت یکپارچه توسط شرکت ملی گاز مدیریت شود.

کتابنامه

ابراهیمی، نصرالله. ۱۳۹۴. «تحلیل حقوقی انحصار و رقابت در بازار انرژی با تأکید بر صنایع گاز و برق؛ چالش‌ها و فرصت‌ها». فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی. دوره ۴۵. شماره ۳.

استیونس، پل. ۱۳۹۰. اقتصاد انرژی ترجمه علی طاهری فرد، سید جعفر حسینی و جلال دهنوی. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).

بازرگان، عباس. ۱۳۸۷. مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته. تهران: نشر دیدار.

جعفری چالشری، محمود. ۱۳۹۴. بررسی رژیم حقوقی حاکم بر توافقاتی ائتلافی در حق اختراع. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق تجاری اقتصادی بین‌الملل، دانشکده حقوق دانشگاه تهران.

خالقی، شهلا. ۱۳۸۷. «مدیریت و سیاست‌گذاری در بخش گاز (چالش‌ها و آموخته‌ها)». فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، دوره ۴، شماره ۱۵، صص ۱۶۷-۱۸۹.

درخشان، مسعود. ۱۳۹۰. مشتقات و مدیریت ریسک در بازارهای نفت. چاپ اول. تهران: مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی.

رشوند بوکانی، مهدی. ۱۳۹۰. حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).



ساموئلسون، پل و نورد هاوس. ۱۳۸۴. *اصول علم اقتصاد*. ترجمه مرتضی محمدخان. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.

عظیم‌زاده آرانی، محمد. ۱۳۹۵. طراحی نهاد مطلوب تنظیم‌گری، مطالعه موردی: بازار گاز ایران. رساله دکتری اقتصاد نفت و گاز. دانشگاه علامه طباطبایی.

قاسمی جاوید، علی‌رضا. ۱۳۹۱. «بررسی روند تحولات بازارهای جهانی گاز طبیعی و مروری بر سیاست‌های ایران در خصوص صادرات گاز». در: *صنعت نفت و گاز به زبان غیر فنی*. به کوشش عاطفه تکلیف. تهران: کمیل.

مبینی دهکردی، علی و فاضل خادم. ۱۳۸۸. «ایران و فرصت‌های جهانی در صنعت نفت». در: *همایش نفت و سیاست خارجی* (۱۳۸۸/۱۲/۱۱). مجموعه مقالات همایش نفت و سیاست خارجی. تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک. صص ۱۲۲-۱۳۵.

دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. ۱۳۹۴. *مجموعه قوانین و مقررات اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی به همراه اسناد بالادستی مرتبط با آن*. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

نیلی، مسعود و همکاران. ۱۳۹۰. *تدوین طرح جامع شرکت ملی گاز ایران*. تهران: پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف.

نیلی، مسعود و همکاران. ۱۳۸۹. *بررسی مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بخش توزیع نیروی برق*. تهران: پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی دانشگاه صنعتی شریف.

هانت، ای. ک. ۱۳۸۱. *تکامل نهادها و ایدئولوژی‌های اقتصادی*. ترجمه سهراب بهداد. تهران: نشر آگاه. یآوری، اسدالله. ۱۳۹۳. «درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی». *مطالعات حقوق تطبیقی*. دوره ۵. شماره ۲.

یوسفی، مرتضی و مسعود صحیحی. ۱۳۸۷. «بورس‌گازی: پیامدها و چالش‌ها». در: *دومین کنفرانس بین‌المللی صادرات گاز ایران* (۱۳۸۷/۷/۱۳). مجموعه مقالات دومین کنفرانس بین‌المللی صادرات گاز ایران. تهران: شرکت ملی صادرات گاز ایران. صص ۵۶-۷۵.

Dunne, N. 2015. *Competition Law and Economic Regulation: Making and Managing Markets*. Cambridge University Press.

Fox, E.M and Sullivan, L.A. 1989. *Cases and Materials on Antitrust*. London: West Academic Publishing.

Green, Ofer. 2008. *Integration of Non-Efficiency Objectives in Competition Law*. A Thesis Submitted in Conformity with the Requirements for the Degree of Master of Laws, Faculty of Law, University of Toronto.

Heinkel, Joan. 1996. "Natural Gas Industry Restructuring And Eia Data Collection". EIA.

Hellwig, Martin. 2008. "Competition Policy and Sector-Specific Regulation for Network Industries". *MPI Collective Goods Preprint*, No. 2008/29.

IEA. 2012. *Gas Pricing and Regulation, China's Challenges and IEA Experience*.

Kotlowski, Aleksander. 2007. "Third-party Access Rights in the Energy Sector:



- A Competition Law Perspective”. *Utilities Law Review*. Vol. 16. No. 3.
- Law, Peter L. and Bent R. Svensson. 1999. *Gas Sector Restructuring and Privatization—Lessons from Argentina, Brazil, Poland, Hungary, and Vietnam*. world bank.
- Manuela, M. 2006. *on The Origins of The Concept Of Natural Monopoly*. University of Salento, Lecce, Italy.
- Mathias M. C. and Alexandre Szklo. 2007. “Lessons Learned From Brazilian Natural Gas Industry Reform”. *Energy Policy*. Volume 35. Issue 12.
- Moran, M. 2002. “Understanding the Regulatory State”. *British Journal of Political Science*. Vol. 32. No. 2.
- Motta, Massimo. 2004. *Competition Policy : Theory and Practice*. Cambridge University.
- Ogus, A.I. 1994. *Regulation: Legal Forms and Economic Theory*. Oxford University Press.
- Roberts, Peter. 2014. *Gas and LNG Sales and Transportation Agreements: Principles and Practice*. Fourth Edition. Thomson Reuters.
- Spence David B. 2008. “Can Law Manage Competitive Energy Markets”. *Cornell Law Review*. Vol. 93.
- Walsten, Scott. 2003. “Regulation And Privatization In Telecommunications Reforms”. *journal of policy reform*. volume 6. issue 4.
- World Bank Reports. 1993. *Natural gas: private sector participation and market development natural Gas trends*.