

## Research Paper

# Investigating the role of the governance structure of the gas sector in solving the challenge of energy imbalance; (Case study: selected countries)



\* Mohammad Azimzadeh Arani<sup>1</sup>, Reza Tahmaseby BlukAbad<sup>2</sup>

1. Assistant Professor in Electricity and Energy Economics Department., Niroy Research Institute (NRI), Tehran, Iran.

2. PhD student in International Oil and Gas Contracts Management, of Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

Use your device to scan  
and read the article online



**Citation:** Azimzadeh Arani.M,Tahmaseby BlukAbad.R(2024). [Investigating the role of the governance structure of the gas sector in solving the challenge of energy imbalance; (Case study: selected countries) (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 14(52), 128-155.<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2024341.3571>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2024341.3571>



**Received:** 05 Mar 2024

**Accepted:** 11 Aug 2024

**Available Online:** 20 Dec 2024

### Keywords:

Gas imbalance, Governance Structure, policy making, regulation, Service provision.

## ABSTRACT

A significant part of energy in the country is provided by the gas. The gas imbalance has caused a crisis in the security of this sector. The lack of a good governance system is one of the main causes of the imbalance in this sector. In this research, achievements from the experience of different countries in solving the problem of imbalance through structural reforms of the gas sector have been presented.

In the first step of the research, the analytical-descriptive method was used, which is based on library studies and forms the conceptual framework of the research. In the second step, using the method of multiple case studies, the experiences made in the gas governance structure of Gazprom of Russia, Qatar Energy and BOTAŞ of Turkey have been analyzed based on the theoretical framework. The findings of this research show that the reforms made in the gas sector of the selected countries are based on the separation of three levels- policy making, regulation and service provision. Identifying these three levels in Iran's gas sector and separating them from each other, and then including these issues in the statutes of Iran's National Gas Company, as well as paying attention to the regulatory layer through the establishment of the gas sector regulatory body, are among the recommendations of this article.

### \* Corresponding Author:

**Mohammad Azimzadeh Arani**

**Address:** Electricity and Energy Economics Department., Niroy Research Institute (NRI), Tehran, Iran.

**E-mail:**mazimzadeh@nri.ac.ir

## مقاله پژوهشی

# بررسی نقش ساختار حکمرانی بخش گاز در حل چالش ناترازی (مطالعه موردی: کشورهای منتخب)

\* محمد عظیم‌زاده‌آرانی<sup>۱</sup>، رضا طهماسبی‌بلوک‌آباد<sup>۲</sup>

۱. استادیار گروه اقتصاد برق و انرژی، پژوهشگاه نیرو، تهران، ایران.

۲. دانشجوی دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

## چکیده

بخش قابل توجهی از انرژی در کشور توسط گاز تأمین می‌شود. ناترازی گاز، امنیت این بخش را با مخاطراتی روبه‌رو کرده است. یکی از اصلی‌ترین علل بروز ناترازی، فقدان نظام حکمرانی مطلوب در این بخش است. در این پژوهش، دستاوردهایی از تجربه کشورهای مختلف در حل مشکل ناترازی از طریق اصلاحات ساختاری بخش گاز ارائه شده است. در گام اول پژوهش، از روش تحلیلی-توصیفی استفاده شده که مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای است و چارچوب مفهومی پژوهش را شکل می‌دهد. در گام دوم، با استفاده از روش مطالعات موردی چندگانه، تجارب صورت‌گرفته در ساختار حکمرانی گاز شرکت‌های گازپروم روسیه، قطر انرژی و بوتاس ترکیه مبتنی بر چارچوب نظری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که اصلاحات صورت‌گرفته در بخش گاز کشورهای منتخب مبتنی بر تفکیک سه سطح با عناوین سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری می‌باشد. شناسایی شئون حکمرانی در بخش گاز ایران و تفکیک آن‌ها از یکدیگر و سپس گنجاندن این امور در اساسنامه شرکت ملی گاز ایران و نیز توجه به لایه‌ی تنظیم‌گری از طریق ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخش گاز، از جمله توصیه‌های پیشنهادی این مقاله به شمار می‌آید.

تاریخ دریافت: ۱۵ اسفند ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۲۱ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۳۰ آذر ۱۴۰۳

## کلیدواژه‌ها:

ناترازی گاز، ساختار حکمرانی، سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تصدی‌گری

\* نویسنده مسئول:

محمد عظیم‌زاده‌آرانی

نشانی: گروه اقتصاد برق و انرژی، پژوهشگاه نیرو، تهران، ایران.

رایانامه: mazimzadeh@nri.ac.ir

## مقدمه

از استاندارد گاز طبیعی در بخش‌های مصرف‌کننده نهایی در ایران، به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته جهت تولید حداکثری و تأمین گاز در کشور، روند تراز منفی گاز و اعمال محدودیت در گاز مصرفی برخی بخش‌های مصرف‌کننده از سال‌های اخیر شروع شده و با ادامه روند کنونی در مصرف گاز- به‌ویژه در ماه‌های سرد سال، قطعاً آینده این روند تشدید شده و کشور برای تأمین نیازهای داخلی و انجام تعهدات صادراتی گاز خود به کشورهای همسایه با مشکل مواجه خواهد شد (ترازنامه انرژی، ۱۳۹۸).

به عبارت دیگر، ایران به‌رغم اینکه به‌عنوان دومین کشور دارنده ذخایر گازی شناخته می‌شود، با رشد فزاینده مصرف و محدودیت در تولید، با مشکل ناترازی تأمین گاز<sup>۲</sup> به‌خصوص در فصول سرد سال روبرو شده است. وابستگی ۷۰ درصدی بخش‌های مختلف مصرفی به گاز طبیعی و مصرف غیربهبینه انرژی از یکسو و وابستگی تأمین گاز کشور به میدان پارس جنوبی و افت فشار این میدان از سوی دیگر، مسئله تأمین انرژی برای کشور را با چالش جدی مواجه کرده است (صابری و ظفریان، ۱۴۰۲).

طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، با ادامه روند فعلی، در سال ۱۴۲۰ میزان کل عرضه گاز طبیعی

امروزه در سراسر جهان مباحث مرتبط با انرژی با حساسیت بیشتری نسبت به گذشته در تمامی ابعاد اقتصادی، سیاسی و امنیت انرژی پیگیری می‌شود. اهمیت این مباحث روز به روز در حال افزایش است و مطالعات مربوط به آن برای تمامی کشورها از اهمیت راهبردی برخوردار است. تأمین پایدار، مقرون به صرفه و امن انرژی از مهمترین دغدغه‌های کشورها به شمار می‌رود و برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در این حوزه به نوعی بر امنیت ملی و جایگاه جهانی کشورها اثر می‌گذارد (کاظمی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۷). دلیل اصلی این موضوع آن است که انرژی، محور اصلی توسعه و پیشرفت جوامع بشری می‌باشد و رشد این جوامع بدون انرژی غیرممکن است (فرتاش و همکاران، ۱۳۹۹).

مزیت‌هایی که گاز طبیعی نسبت به سایر انواع انرژی‌ها از جمله نفت و زغال سنگ دارد، موجب شده که استفاده از این حامل انرژی در جهان افزایش یابد. همچنین میزان آلاینده‌گی ناشی از استفاده گاز طبیعی نسبت به سایر سوخت‌ها کم بوده و این امر سبب استفاده بیشتر از این نوع سوخت شده است. بر اساس چشم‌انداز انرژی ۲۰۳۵ شرکت بی‌پی، گاز طبیعی سوخت غالب در سبد جهانی انرژی خواهد بود (گزارش بی‌پی<sup>۱</sup>، ۲۰۲۲) و بسیاری از کارشناسان بر این باورند که کشورهای برخوردار از ذخایر گازی، در صورت برنامه‌ریزی‌های صحیح برای توسعه این صنعت، در آینده می‌توانند نقش راهبردی در سبد انرژی جهانی داشته باشند (صیادی و همکاران، ۱۴۰۱).

با توجه به مصرف بی‌رویه و خارج

۲. امروزه در ایران، ناترازی تنها مختص حوزه گاز نیست و سایر بخش‌ها به ویژه حوزه گاز نیز با این معضل مواجه است. به عنوان مثال بررسی میزان مصرف برق کشور طی چند دهه اخیر نشان می‌دهد که نه تنها میزان مصرف برق، بلکه حتی سرانه آن نیز روند صعودی داشته و مسئولین وزارت نیرو همواره خود را ملزم به تأمین برق مشترکان دانسته‌اند، اما در سال‌های بسیاری میزان حداکثر تقاضای مشترکان از حداکثر توان تولیدی شبکه کل کشور پیشی گرفته و منجر به بحران ناترازی شده است (ودادی کلانتر و همکاران، ۱۴۰۰).

و همکاران، ۲۰۰۷).

به نظر می‌رسد فقدان حکمرانی مطلوب در حوزه انرژی به‌ویژه بخش گاز منجر به بروز مسائل متعددی که مهم‌ترین آن ناترازی است، شده است و کشور را در زمان‌های اوج مصرف با بحران امنیت انرژی مواجه ساخته است. به‌عبارت دیگر، ریشه‌های ناترازی در کشور را باید در نظام حکمرانی بخش انرژی جستجو کرد. حل بنیادین ناترازی نیز ایجاد سازوکارهای مطلوب در بخش حکمرانی را می‌طلبد. در مقاله حاضر تلاش شده تا از طریق طرح سازوکارهای نظام حکمرانی مطلوب در بخش گاز، کشورهای منتخب مبتنی بر یک چارچوب نظری و در نهایت ارائه توصیه‌های سیاستی برای بخش گاز ایران، گامی موثر در جهت حل این معضل برداشته شود.

### پیشینه پژوهش

در ادامه، به بررسی سیر تطور نقش دولت در اقتصاد و سپس در بخش گاز به لحاظ نظری، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد:

### سیر تطور نقش دولت در اقتصاد

در دوران پس از بحران بزرگ و جنگ‌های جهانی، تعداد قابل‌توجهی از صاحب‌نظران اقتصادی بر این باور بودند که حکومت<sup>۵</sup> باید زمام امور اقتصاد را در دست بگیرد و از شرکت‌های دولتی همچون

به ۸۹۸٫۷ میلیون متر مکعب در روز می‌رسد. این در حالی است که میزان مصرف همه بخش‌ها برابر با ۱۴۱۰٫۸ خواهد بود که نشان از ناترازی ۵۱۲ میلیون مترمکعبی در روز دارد. هم‌چنین، طبق آخرین پیش‌بینی، حتی در صورت اجرای سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی در حوزه مصرف گاز طبیعی، فاصله بین عرضه و تقاضای گاز طبیعی ایران در سال ۱۴۲۰ به حدود ۴ میلیون مترمکعب در روز خواهد رسید و تولید گاز ایران نمی‌تواند تقاضای گاز این کشور را پوشش دهد (کریمی و همکاران، ۱۴۰۰).

انجام اصلاحاتی در ساختار حکمرانی انرژی در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، در بیشتر کشورها نظیر برزیل، آرژانتین، ویتنام، هلند و آمریکا، منجر به بهبود زیرساخت‌های لازم برای حل مشکل ناترازی گردیده است. به‌عنوان مثال در ایالات متحده، قانون سیاست گاز طبیعی در سال ۱۹۹۲، مشوق‌هایی را برای اپراتورهای خط لوله فراهم کرد تا اجازه دسترسی بدون تبعیض به سیستم‌های انتقال خود را بدهند و در نهایت این اصلاحات با هدف افزایش امنیت عرضه و حل مشکلات ناترازی، منجر به بهبود کارایی بازار گاز طبیعی و اطمینان مصرف‌کنندگان برای عرضه گاز طبیعی گردید (سانتا<sup>۳</sup> و بنک، ۱۹۹۳).

هم‌چنین در برزیل، در سال ۲۰۰۱ به‌دلیل افزایش ناگهانی در استفاده از گاز طبیعی و ناتوانی در تأمین منابع کافی برای تأمین نیازهای کشور، ناترازی گاز به وجود آمد. بحران ناترازی گاز در برزیل توأم با صادرات هم‌زمان گاز بود که بحران ناترازی را تشدید می‌کرد. اصلاحات صورت‌گرفته در ساختار حکمرانی بخش گاز این کشور نظیر تجدیدنظر در سازوکار تنظیم‌گری، چالش ناترازی را مرتفع نمود (متیاس<sup>۴</sup>

۵. تفاوت مهمی میان حکومت و حکمرانی وجود دارد. حکومت، خود یک نهاد است. در حالیکه حکمرانی مفهوم وسیع‌تری را در بر دارد و شکل‌های متفاوت حکومت‌کردن را به اذهان متبادر می‌سازد. حکمرانی یک فرایند است که شامل انجام فعالیت‌های رسمی و غیررسمی می‌شود. حکمرانی لزوماً از طریق حکومت اعمال نمی‌شود بلکه مجموعه‌ای از نهادهای دولتی و غیر آن در حکمرانی نقش داشته و حتی گاهی حکمرانی «بدون اقتدار حکومتی» به وجود می‌آید (هوگ، ۲۰۰۳).

3. Santa & Beneke

4. Mathias

انتخاب عمومی<sup>۸</sup> بود. منشا نظریه این بود که افراد در جایگاه‌های دولتی، منافع شخصی خود را فدای منافع عموم مردم نمی‌کنند و در تصمیمات همواره منافع شخصی را مد نظر قرار می‌دهند (الوانی، ۱۳۷۵). نظریه انتخاب عمومی، چهار راه‌حل برای برون رفت از این مشکل ارائه کرد. یکی از آنها تفکیک شأن تصدیگری از سیاستگذاری در دولت بود. بر اساس این نظریه، سیاستگذاران دولتی نباید تصدیگری می‌کردند. چراکه در صورت تصدیگری، منافع شخصی پر رنگ‌تر می‌شد و منافع و مصالح عمومی بیشتر نادیده گرفته می‌شد. در ادامه این دوره، گروهی از اقتصاددانان با تاکید بر خصوصی‌سازی، خواهان کاهش نقش دولت در اقتصاد شدند. این دوره تا اواخر دهه ۱۹۹۰ ادامه داشت (همان).

در ادامه این تحولات در اواخر دهه ۱۹۹۰، رویکرد جدیدی با نام حکمرانی خوب مطرح شد، با این تلقی که حکومت و بازار، هر دو نهادهایی اجتماعی بوده و دارای نقایص و کاستی‌هایی هستند. در حکمرانی خوب، موفقیت مستلزم آن است که شرایطی ایجاد شود و نهادهایی توسعه یابند که حکومت و بازار را در تعامل سازنده و ارشادی با یکدیگر، چنان تجهیز نمایند که بتوانند منافع عام را تأمین کنند. بنابراین، برخلاف دو دوره قبل که بزرگ بودن یا کوچک بودن اندازه حکومت در کانون توجه بود، در این دوره، کیفیت دخالت حکومت مدنظر قرار گرفت. به طوری که عدم مداخله یا مداخله ضعیف و ناکارآمد حکومت، نامطلوب و بحران ساز خواهد بود. ولی مداخله کارآمد، مطلوب بوده و مورد تاکید و توصیه قرار می‌گیرد (اگر، ۲۰۰۰).

بر این اساس، حکومتی مورد نیاز است که حافظ

قهرمانان ملی، برای خروج از بحران استفاده کند. در ایران نیز در دوران پهلوی اول، همراستا با روند جهانی، قوانین انحصاری در راستای نظارت کامل بر امور اقتصادی و درآمدزایی تصویب و باعث تقویت اقتصاد دولتی شد (فروزش، ۱۳۹۶). این دوره تا اواخر دهه ۱۹۷۰ با نظریه دولت رفاه ادامه یافت. اما در ادامه، شرکت‌های دولتی در عمل نشان دادند که از کارایی و انعطاف کافی برخوردار نیستند (چانگ، ۲۰۱۴-ترجمه: قودجانی، ۱۳۹۲).

برای برون رفت از این ناکارآمدی، نظریه‌های متعددی مطرح شدند. یکی از مهمترین آنها نظریه دولت حداقلی بود که در دهه ۱۹۷۰ رشد چشمگیری پیدا کرد. دولت حداقلی که با عبارات «دولت نگهبان شب» نیز شناخته می‌شد، هیچ‌گونه حقی در استفاده انحصاری در مناسبات آزاد مردم نداشت. بلکه تنها نقش آن، حفاظت از افراد در برابر دزدی، تهاجمات، پیمان‌شکنی‌ها و تقلب بوده است. به عبارت دیگر، این نظریه به دنبال جدا کردن شأن تصدیگرانه دولت و تا حد ممکن، محول کردن آن به مردم بود (هوگز، ۲۰۰۳). همچنین در اوایل دهه ۱۹۸۰ با روی کار آمدن دولت‌های تاچر (۱۹۷۹) و ریگان (۱۹۸۰)، نظریه‌های سیاسی و اقتصادی حامی دولت رفاه افول پیدا کرده و با کاهش اندازه دولت و سپردن امور تصدیگری به بازار آزاد (بخش خصوصی)، حداقل‌سازی نقش دولت مورد تاکید قرار گرفت (طهماسبی، ۱۳۹۳).

### نظریه انتخاب عمومی و حکمرانی خوب

از دیگر نظریه‌هایی که جدایی شأن تصدیگری دولت را از سیاست‌گذاری مطرح می‌کرد، نظریه

8. public choice  
9. Agerre

6. Chang  
7. Hughs

می‌شود. در این بخش، دولت با اعمال سیاست‌های تنظیم‌گری اقدام به اصلاح پیامدهای مخرب ناشی از انحصار طبیعی خواهد کرد (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۷).

بنابراین بعد از تحولات یادشده، سه لایه‌ی سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و حکمرانی در بخش انرژی از یکدیگر تفکیک شدند. در حالیکه قبل از آن، این سه نقش توسط دولت انجام می‌گرفت (مرزبان و همکاران، ۱۳۹۷).

### سیر تطور اصلاحات در بخش گاز

یکی از نتایج عملی تحولات نظری یادشده، اصلاحات بخش گاز در برخی از کشورها بود. در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، بسیاری از کشورها نظیر برزیل، آرژانتین، ویتنام، هلند، آمریکا و غیره تحولات ساختاری بخش گاز را شروع کردند. در ادامه به برخی از این نمونه‌ها پرداخته می‌شود.

**الف - انگلستان:** در تاریخ تحولات گاز انگلستان، سه مرحله تغییرات اساسی در شرکت گاز انگلستان<sup>۱۱</sup> اتفاق افتاده است که عبارتند از:

- در سال ۱۹۴۹، شرکت لایت گاز و کک<sup>۱۲</sup> با شرکت گاز وست میدلندز<sup>۱۳</sup> ادغام شد و نام خود را به شرکت گاز بریتانیا<sup>۱۴</sup> تغییر داد.

- در سال ۱۹۷۳، شرکت گاز بریتانیا<sup>۱۵</sup> به شرکت ملی گاز بریتانیا<sup>۱۶</sup> تبدیل شد.

- در سال ۱۹۸۶، شرکت گاز بریتانیا<sup>۱۷</sup> خصوصی‌سازی

مالکیت بخش خصوصی باشد، امنیت را برقرار سازد، منافع و هزینه‌های فردی و اجتماعی را همراستا با یکدیگر تبیین کند، شکست‌های بازار را جبران کند، بازار ساز باشد و به ویژه نقش خود را در توزیع عادلانه درآمد به درستی انجام دهد (پورعزت، ۱۳۸۷).

### نهیضت بازطراحی و گسترش مفهوم تنظیم‌گری

تقریباً همزمان با رویکرد حکمرانی خوب، تحولاتی در بخش انرژی بویژه بخش گاز در کشورهای مختلف به وجود آمد که اهدافی مشابه با حکمرانی خوب را دنبال می‌کردند. در این تحولات، نقش دولت در اداره انرژی دچار بازطراحی شده و نقشه جدیدی بر سر راه مداخله دولت در بخش انرژی به وجود آمد (جاماسب<sup>۱۰</sup> و همکاران، ۲۰۱۴).

در این تحولات، با در نظر گرفتن فرایندهای مربوط به زنجیره‌های تأمین در بخش انرژی، هر یک از اجزای این زنجیره تأمین ممکن است حالتی از رقابت‌پذیر یا رقابت‌ناپذیر را دارا باشد. در صنایع دارای شبکه انتقال یا حمل و نقل فیزیکی (مانند برق و گاز)، فراهم کردن دسترسی به این شبکه‌ها به‌منظور ایجاد رقابت مؤثر در بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی مورد تأکید قرار گرفت. در اجزایی که امکان ایجاد رقابت در آنها فراهم است، دولت از طریق حقوق عمومی رقابت به تنظیم‌گری این نوع بازارها می‌پردازد؛ اما در برخی اجزاء، 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 واسطه دارا بودن ویژگی رقابت‌ناپذیری، موجب شکست بازارهای رقابت‌ناپذیر

11. British Gas

12. Gas Light and Coke Company

13. West Midlands Gas Board

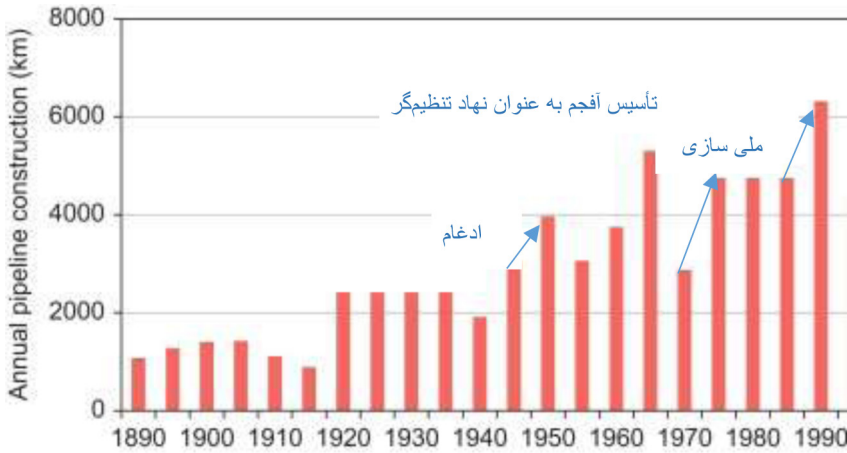
14. British Gas Corporation

15. British Gas Corporation

16. British Gas plc

17. British Gas plc

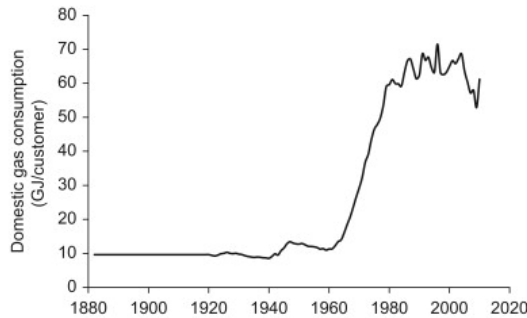
10. Jamasb



نمودار ۱: روند ساخت خط لوله در انگلستان (دادز و مک دوال، ۲۰۱۳: ۳۱۰)

جدایی باعث شد تا شرکت‌های دیگر وارد بازار عرضه گاز شوند. این اصلاحات همچنین دفتر عرضه گاز (که بعداً به نام آفگس<sup>۱۸</sup> و سپس آفجم<sup>۱۹</sup> شناخته شد) به‌عنوان تنظیم‌گر صنعت برای نظارت بر رقابت و محافظت از منافع مصرف‌کننده تأسیس شد. معرفی رقابت، انتخاب‌هایی را در اختیار مصرف‌کنندگان قرار

شد و در بازار سهام لندن ثبت شد. همزمان با این تغییر، اصلاحات بخش گاز در انگلستان، که از طریق قانون گاز ۱۹۸۶ ارائه شد، با هدف آزادسازی بازار گاز و ترویج رقابت انجام شد. به دنبال خصوصی‌سازی شرکت دولتی گاز بریتانیا در سال ۱۹۸۶، فعالیت‌های تولید، انتقال و توزیع گاز از یکدیگر جدا شدند. این



نمودار ۲: توقف روند فزاینده مصرف گاز در انگلستان بواسطه‌ی اصلاحات ساختاری در سال ۱۹۸۶ (دادز و مک دوال، ۲۰۱۳: ۳۰۶)

18. Ofgas

19. Ofgem

ترویج رقابت منصفانه، اطمینان از قابلیت اطمینان و کیفیت عرضه گاز، و حفاظت از منافع مصرف‌کننده ارائه شد. این اصلاحات به افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی در اکتشاف، تولید و توسعه زیرساخت‌ها کمک کرد که منجر به بهبود قابلیت اطمینان عرضه گاز و گسترش بازار گاز و کاهش امکان بروز ناترازی گاز در آرژانتین شد (واسکوئز، ۲۰۱۶).

**۵- مکزیک:** مکزیک اصلاحات بخش گاز را در دهه ۱۹۹۰ برای رسیدگی به ناکارآمدی‌ها و تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی انجام داد. شرکت دولتی گاز پیمکس<sup>۲۶</sup> تحت بازسازی قرار گرفت تا امکان مشارکت بخش خصوصی و تشویق رقابت را فراهم کند. این شامل جداسازی فعالیت‌های حمل و نقل و توزیع گاز پمکس از عملیات اکتشاف و تولید آن بود. مرکز ملی کنترل گاز<sup>۲۷</sup> در سال ۱۹۹۵ به‌عنوان یک نهاد مستقل، مسئول عملیات و کنترل سیستم خط لوله ملی گاز تأسیس شد. این اصلاحات با هدف ایجاد بازار گاز رقابتی‌تر و شفاف‌تر، جذب سرمایه‌گذاری خصوصی و بهبود کارایی و پیشگیری از بروز ناترازی این بخش انجام شد (گنزالز لوپز<sup>۲۸</sup> و گیامپیتر<sup>۲۹</sup>، ۲۰۱۸).

**۵- برزیل:** اصلاحات بخش گاز در کشور برزیل، اولین بار در دهه ۱۹۹۰ به دلیل عوامل مختلفی نظیر مخالفت‌های سیاسی، مشکلات اقتصادی و کاستی‌هایی در سیاست‌های اجرایی و همچنین مشکلات فنی شکست خورد. بر همین اساس، اصلاحات جدیدی در دوره دوم انجام گرفت. در دوره جدید، ناترازی گاز در سال ۲۰۰۱ به دلیل افزایش

داد و به افزایش کارایی و نوآوری در صنعت کمک کرد. در نمودار ۱، قابل مشاهده است که هر سه تغییرات باعث بهبود زیرساخت‌های لازم برای حل مشکل ناترازی گردید (دادز<sup>۳۰</sup> و مک دوال<sup>۳۱</sup>، ۲۰۱۳: ۳۰۵-۳۱۶).

همچنین مطابق نمودار ۲، در حوزه مصرف نیز، در اثر تغییرات سال ۱۹۸۶ و ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، بهینه‌سازی در انگلستان افزایش پیدا کرده و روند افزایش مصرف گاز متوقف شد (دادز و مک دوال، ۲۰۱۳: ۳۰۶).

**ب- ایالات متحده:** در ایالات متحده، قانون سیاست گاز طبیعی در سال ۱۹۹۲ با هدف افزایش رقابت و ترویج توسعه بازار گاز طبیعی، کارآمدتر و رقابتی‌تر بود (سانتا<sup>۳۲</sup> و بنک<sup>۳۳</sup>، ۱۹۹۳). این قانون، مشوق‌هایی را برای اپراتورهای خط لوله فراهم کرد تا اجازه دسترسی بدون تبعیض به سیستم‌های انتقال خود را بدهند. این امر به بازیگران بیشتری از جمله تولیدکنندگان و بازاریابان مستقل، امکان دسترسی به خطوط لوله و انتقال گاز طبیعی به مشتریان را داد. این اصلاحات با هدف افزایش امنیت عرضه و حل مشکلات ناترازی، بهبود کارایی بازار گاز طبیعی و اطمینان مصرف‌کنندگان برای عرضه گاز طبیعی انجام شد (سانتا و بنک، ۱۹۹۳).

**ج- آرژانتین:** در آرژانتین، اصلاحات قابل توجهی در بخش گاز در دهه ۱۹۹۰ برای جذب سرمایه‌گذاری خصوصی و بهبود کارایی صنعت انجام شد. شرکت دولتی به نام گاز دل استادو<sup>۳۴</sup>، خصوصی شد و بازار به روی رقابت باز شد. اصلاحات نظارتی برای

25. Patricia I. Vásquez

26. Pemex Gas y Petroquímica Básica

27. CENAGAS

28. Rafael González-López

29. Giampietro

20. Dodds

21. McDowall

22. Santa

23. Beneke

24. Gas del Estado

تنظیم‌گری بخش گاز، تنظیم قیمت‌ها، افزایش واردات گاز، توسعه زیرساخت‌های لازم برای تأمین گاز و افزایش تولید داخلی گاز بود. البته در دوره‌های بعدی نیز اصلاحاتی در بخش گاز صورت گرفت که شامل تغییرات در سیاست‌ها، قوانین و مقررات، توسعه زیرساخت‌های جدید، اصلاحات در بازار گاز و

ناگهانی در استفاده از گاز طبیعی و ناتوانی در تأمین منابع کافی برای تأمین نیازهای کشور به وجود آمد. بحران ناترازی گاز در برزیل توأم با صادرات همزمان گاز بود که بحران ناترازی را تشدید می‌کرد.

در راستای حل مشکل ناترازی، اصلاحاتی در بخش گاز انجام شد که شامل تجدید نظر در ساختار

### جدول ۱: نتایج ناشی از اصلاحات بخش گاز در کشورهای منتخب

اصلاحات ساختاری در بخش گاز			
نویسنده	عنوان اثر	سال	نتایج اصلاحات
لیسبونا <sup>۱</sup> و همکاران	امواج اصلاحات نظارتی و عدم اطمینان در صنعت گاز طبیعی برزیل	۲۰۲۲	موفقیت در اجرای قانون جدید گاز، به گسترش شبکه و مصرف و هماهنگ‌سازی مقررات دولتی بستگی دارد.
الجوری <sup>۲</sup> و همکاران	اصلاحات بخش انرژی مکزیکی	۲۰۱۴	اثر کاهشی قیمت گاز طبیعی بر افزایش پایدار و قابل توجه گاز طبیعی
ماتیاس و سزکلو <sup>۳</sup>	درس آموخته‌هایی از اصلاح ساختار صنعت گاز طبیعی برزیل	۲۰۰۷	ایجاد فضای رقابت در بخش‌های رقابت‌پذیر از زنجیره گاز برزیل
رودنیک <sup>۴</sup>	درس‌هایی از اصلاحات آمریکای جنوبی - بیست سال بازسازی و اصلاحات در آرژانتین	۲۰۰۵	کاهش متوسط قیمت گاز طبیعی منجر به افزایش پایدار بلندمدت در سهم مصرف گاز طبیعی شد.
فینون و میدتان <sup>۵</sup>	تغییر شکل صنعت برق و گاز اروپا: تنظیم‌گری، بازارها و استراتژی‌های تجاری	۲۰۰۴	شکل‌گیری ایجاد سیستم‌های الکتریکی به صورت رقابتی در یک فضای سه بعدی الف- جنبه‌های قانونی و نظارتی، ب- توسعه زیرساخت‌های فنی و تجاری و ج- تغییر و بهبود ساختارها
لی <sup>۶</sup>	درس‌های ایالات متحده برای تجدید ساختار صنعت انرژی: بر اساس گاز طبیعی و حوادث برق کالیفرنیا	۲۰۰۴	فرایند مقررات‌زدایی، منجر به بهبود رقابت در بازار انرژی شده است.
هوپر <sup>۷</sup> و همکاران	ادغام بازار گاز طبیعی در اروپای غربی	۱۹۹۸	دسترسی آزاد به سیستم انتقال گاز، یکی از مهم‌ترین عوامل رقابت در بازار گاز به شمار می‌آید.

1. Lisboa
2. Eljuri
3. Melissa Cristina Mathias and Alexandre Szklo
4. Rudnick
5. Finon and Midttun
6. Lee
7. Hopper

متفاوتی در کشورهای منتخب شده است. گرچه این اصلاحات، متناسب با شرایط و ویژگی‌های منحصر به فرد هر کشور و با فرایندهای متفاوتی انجام شده است، اما با این حال اشتراکات بسیار زیادی در این اصلاحات وجود دارد. بر همین مبنای، با بررسی عمیق‌تر اصلاحات در کشورهای یادشده، وجه اشتراک این اصلاحات نمایان‌تر می‌شود و نشان می‌دهد که در اغلب اصلاحات ساختاری انجام شده در بخش گاز، مبانی مشترک و واحدی وجود دارند که از اصول مشترکی تبعیت می‌کنند. با این نگاه،

نهادهای تنظیم‌گر و بهبود عملکرد و پایداری بخش گاز می‌باشد (متیاس و همکاران، ۲۰۰۷).

### تحلیل اصلاحات ساختاری بخش گاز

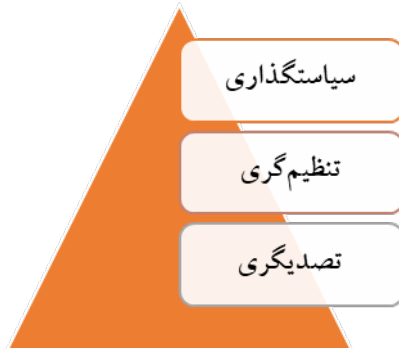
از دهه ۱۹۹۰ تاکنون، اصلاحات بخش گاز توسط کشورهای زیادی صورت گرفته است. در جدول ۱، به مهم‌ترین نتایج ناشی از اصلاحات بخش گاز در کشورهای منتخب اشاره شده است.

همانطوری که در جدول ۱ اشاره شده است، اصلاحات ساختاری بخش گاز منجر به نتایج

جدول ۲: اشتراکات مبنایی به وجود آمده از اصلاحات ساختاری در بخش گاز

ردیف	نوع اشتراک مبنایی	توضیح
۱	ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل	بسیاری از کشورها، نهادهای تنظیم‌گر مستقلی را برای نظارت بر بخش گاز ایجاد کردند. نهادهای مذکور، مسئول ترویج رقابت، تضمین عملکرد عادلانه، تعیین تعرفه‌ها و نظارت بر کلیت فعالیت‌های بازار گاز بودند.
۲	تجارت عبوری مرزی	در دهه ۱۹۹۰ به دلیل ساخت خطوط لوله بین‌المللی و ظهور بازارهای منطقه‌ای گاز، تجارت گاز عبوری مرزی افزایش یافت. این باعث شد که کشورها، تنوع تأمین گاز خود را گسترش داده، امنیت تأمین گاز را بهبود بخشند و همکاری منطقه‌ای را تقویت کنند.
۳	پیشرفت‌های فناوری	در دهه ۱۹۹۰، پیشرفت‌هایی در فناوری‌های اکتشاف و استخراج گاز نظیر حفاری افقی و شکست هیدرولیکی اتفاق افتاد. این فناوری‌ها به افزایش تولید گاز و گسترش منابع گاز طبیعی کمک کردند.
۴	جداکردن فعالیت‌ها	بخشی از اصلاحات در کشورهای مختلف شامل جداسازی فعالیت‌های مختلف بخش گاز بوده است. این جداسازی معمولاً شامل تقسیم شرکت‌های به‌طور عمودی یکپارچه شده به شرکت‌های مجزا بود. هدف اصلی این عملیات افزایش رقابت و تضمین دسترسی بی‌طرفانه به زیرساخت‌ها بود.
۵	ایجاد رقابت در بخش گاز	بخش گاز از ساختار یکپارچه دولتی به ساختار بازار رقابتی تغییر کرد. این شامل ارائه دسترسی شخص ثالث به زیرساخت‌های گاز و اجازه دادن به چندین تأمین‌کننده برای رقابت در بازار بوده است. در این اصلاحات با ایجاد رقابت در بخش‌های رقابتی و اعمال سیاست‌های تنظیم‌گری در بخش‌هایی که انحصار طبیعی وجود دارد، صنایع زیرساختی خود را با هدف افزایش کارایی بازسازی کردند. این اصلاحات نهادی، بخشی از فرآیند بزرگ‌تری است که به دنبال تعریف مجدد نقش دولت در اقتصاد و نحوه حکمرانی آن است.

(منبع: متیاس و سزکلو، ۲۰۰۷)



شکل ۱: سطوح مداخله‌گری در بخش گاز، (منبع: با اقتباس از فاستر و همکاران، ۲۰۲۰)

دولت را در برمی‌گیرد.

مطالب بیان‌شده در این بخش از مقاله نشان می‌دهد که سطوح سه‌گانه مداخله‌گری در کشورها و شرکت‌های متعدد گازی در دنیا در اصلاحات دهه ۹۰ پیاده‌سازی شده است. این سطوح، وجه مشترک اصلاحات میان آن‌ها است، اما نحوه پیاده‌سازی آن در عمل، بسته به جنبه‌های گوناگون اقتصادی، شرایط زیست‌بوم انرژی و سایر مولفه‌ها تفاوت‌هایی پیدا کرده است.

در مجموع، با بررسی پژوهش‌های انجام گرفته، مشخص می‌شود تاکنون پژوهشی مبتنی بر رویکرد ساختار حکمرانی از طریق اصلاح زیرساخت‌های کلان و بهبود ساختارهای بخش انرژی به‌منظور ارائه راه‌حل‌های بنیادین برای رفع مسئله‌ی ناترازی، صورت نگرفته است. بنابراین تجزیه و تحلیل ساختار حکمرانی در اقتصاد به‌طور عام و در بخش گاز به‌طور خاص از طریق چارچوب نظری و سپس واکاوی ساختار حکمرانی شرکت‌های منتخب گازی در دنیا مبتنی بر چارچوب نظری مطرح شده و ارائه توصیه‌های سیاستی برای بخش گاز ایران، از دیگر ویژگی‌هایی است که مقاله‌ی حاضر را از سایر پژوهش‌ها متمایز می‌کند.

مطالعه‌ی اصلاحات کشورها، دستاوردهای مهمی را می‌تواند در اختیار ما قرار دهد. اشتراکات مبنایی اصلاحات ساختاری در بخش گاز کشورها در جدول ۲ مورد اشاره قرار گرفته است.

بنابراین، با توجه به تاریخ تحولات مورد اشاره و نیز با بررسی راهبردهای ارائه شده در اصلاحات بخش انرژی کشورهای مختلف، می‌توان نتیجه گرفت که سطوح مداخله‌گری دولت (به ویژه در بخش گاز) در سه سطح به ترتیب با عناوین الف-سیاست‌گذاری، ب-تنظیم‌گری و ج-تصدی‌گری قابل تعریف است. سطح اول که با عنوان سیاست‌گذاری شناخته می‌شود، در این دوره، دولت از فعالیت‌های تصدی‌گرانه فاصله گرفت و فعالیت‌های مذکور را به دلیل ماهیت تجاری آن‌ها، به دیگر بازیگران واگذار کرد. لذا این دوره با عناوینی نظیر دولت حداقلی، نیز شناخته می‌شود. سطح دوم، نقش تنظیم‌گری است که به واسطه اصلاحات دهه ۹۰ به ویژه در بخش گاز، ظهور و بروز پیدا کرده است. سطح سوم، فعالیت‌های تصدی‌گرانه است که قبل از دهه ۷۰ میلادی به صورت عمومی مورد پذیرش قرار گرفته بود و با عناوینی نظیر دولت رفاه شناخته می‌شد. شکل ۱، نشان دهنده سطوح سه‌گانه مداخله‌گری

## روش تحقیق

پژوهش حاضر، از دو روش کیفی به‌منظور دستیابی به دستاوردهای پژوهش، استفاده کرده است. در گام اول، روش تحلیلی-توصیفی به‌منظور استخراج چارچوب نظری با هدف شناسایی سطوح حکمرانی در اقتصاد به ویژه حوزه انرژی با تمرکز بر بخش گاز مورد استفاده قرار گرفته است. در همین راستا از ابزار مطالعات کتابخانه‌ای بهره‌جسته و با مراجعه به انواع منابع موجود از جمله، کتاب‌ها، مقالات، سایت‌ها و گزارش‌های علمی و حصول نتایج لازم، وارد گام بعدی شده است. در گام دوم، با استفاده از روش مطالعات موردی چندگانه، اقدام به تحلیل تجارب کشورهای منتخب در زمینه‌ی ساختار حکمرانی بخش گاز، شده است. این بخش مشتمل بر دو مرحله می‌باشد. در مرحله اول، پنج کشور

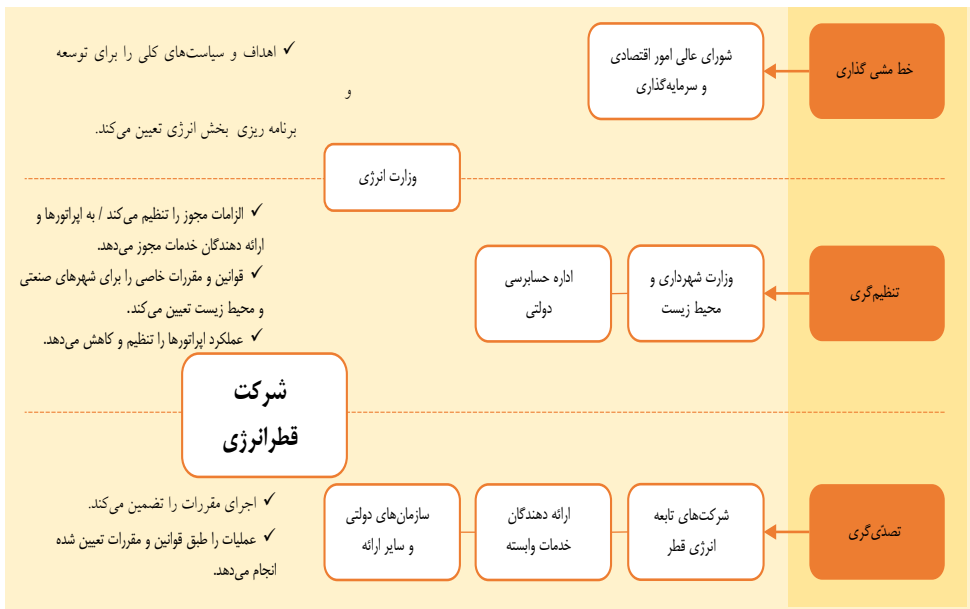
انگلستان، مکزیک، آرژانتین، آمریکا و برزیل که اقدام به اصلاحات ساختاری در بخش گاز نموده‌اند، مورد بررسی قرار گرفته است. در مرحله دوم، ساختار بخش گاز در شرکت‌هایی نظیر قطر انرژی و گازپروم روسیه که مشابهت بیشتری با ساختار ایران دارند، مورد بررسی قرار گرفته است. در نهایت مبتنی بر چارچوب نظری و مطالعات موردی، توصیه‌های سیاستی برای ایران پیشنهاد شده است.

## یافته‌های پژوهش

در ادامه، به تجزیه و تحلیل سه شرکت مذکور پرداخته می‌شود:

### مطالعه موردی: قطر انرژی (با تمرکز بر بخش گاز)

شرکت قطر انرژی، به‌طور کامل دولتی بوده و مدیران



شکل ۲: سطوح سه‌گانه مداخله در شرکت قطر انرژی (منبع: چهارچوب اساسنامه‌ای قطر انرژی، ۲۰۲۳)

### تنظیم‌گری

در بخش تنظیم‌گری انرژی در قطر، سازمان «وزارت شهرداری و محیط زیست»<sup>۳۰</sup> و «اداره حسابرسی دولتی»<sup>۳۱</sup>، دو نهادی هستند که صرفاً در تنظیم‌گری بخش انرژی فعالیت می‌کنند. وزارت انرژی حد واسط بین بخش سیاست‌گذاری و بخش تنظیم‌گیری محسوب می‌شود. به‌عنوان مثال، «وزارت شهرداری و محیط زیست» به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر، استانداردهایی را برای ارزیابی اثرات زیست‌محیطی پروژه‌هایی که باید مجوز بگیرند، تعیین می‌کند و طبق قانون (۳۰) حفاظت از محیط زیست مصوب ۱۹۸۱ به الزامات پایبند است. ارزیابی اثرات زیست‌محیطی قبل از انجام هر نوع پروژه توسعه یا سایر فعالیت‌های صنعتی که ممکن است اثرات مضر بر محیط زیست داشته باشد توسط این وزارتخانه انجام می‌شود. قبل از اجرای هر پروژه، نهادهای حامی پروژه موظفند برای دریافت مجوزهای زیست‌محیطی از این وزارتخانه اقدام کنند (طهماسبی بلوک‌آباد، ۱۴۰۲).

به‌طور کلی، تنظیم‌گری گاز در قطر به معنی به کارگیری شیوه‌های مختلف برای کنترل بخش‌های خدمات‌رسانی گاز در راستای نیل به منفعت عمومی است. تنظیم‌گری گاز در قطر، فرایندی است که در آن از طریق مقررات وضع شده، بر بخش‌های مختلف کنترل و نظارت می‌شود. همچنین، نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی قطر، اتصال بین حاکمیت و عرصه فعالیت‌های تجاری انرژی قطر به خصوص گاز را فراهم می‌کند (چهارچوب اساسنامه‌ای قطر انرژی، ۲۰۲۳).

### تصدی‌گری

شرکت قطر انرژی اصلی‌ترین رکن تصدی‌گری در

30. Ministry of Municipality and Environment  
31. Btate Budit Bureau

آن توسط شورای عالی اقتصادی که نهاد بالادستی آن محسوب می‌شود، انتخاب می‌شوند. از لحاظ سطوح مداخله‌گری، شرکت قطر انرژی بر اساس اساسنامه خود، حق دخالت در سیاست‌گذاری را ندارد. در ادامه به توضیح سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری این شرکت، پرداخته می‌شود:

### سطوح مداخله‌گری در شرکت قطر انرژی

شرکت قطر انرژی، به رغم دولتی بودن، فعالیت‌های تصدیگرانه خود را به صورت کاملاً تجاری انجام می‌دهد. این شرکت و شرکت‌های تابعه آن در اموری نظیر اکتشاف، تولید و فروش گاز طبیعی و میعانات گازی، تولید و فروش پتروشیمی و گاز طبیعی مایع (LNG) به فعالیت مشغول است (طهماسبی بلوک‌آباد، ۱۴۰۲).

وضعیت حکمرانی در صنعت گاز قطر و به‌طور خاص در شرکت قطر انرژی، همانند سایر حوزه‌های صنعتی و اقتصادی از جهت نوع مداخله در آن صنعت قابل تحلیل و ارزیابی است. سطوح سه‌گانه مداخله در بازار گاز قطر توسط دولت، در شکل ۲ مشخص شده است. در ادامه به توضیح هر یک از سطوح مداخله در این شرکت پرداخته می‌شود:

### سیاست‌گذاری

اهداف و سیاست‌های کلی گاز قطر توسط شورای عالی امور اقتصادی و سرمایه‌گذاری تهیه شده و به بخش‌های زیرمجموعه ابلاغ می‌شود. این شورا، تنها نهاد بالادستی شرکت قطر انرژی محسوب می‌شود که صرفاً در سیاست‌گذاری دخالت کرده و خط‌مشی‌های کلان انرژی در این کشور باید صرفاً توسط این نهاد اتخاذ شود. امیر قطر به‌عنوان رئیس این شورا و قائم‌مقام امیر، در سمت نائب رئیس این شورا فعالیت می‌کنند (چهارچوب اساسنامه‌ای قطر انرژی، ۲۰۲۳).

و هر بخشی از آن را به یک یا چند نهاد واگذار کرده است. همچنین برخی از نهادها می‌توانند در دو سطح از سطوح مداخله‌گری نقش داشته باشند.

### مطالعه موردی: شرکت بوتاش ترکیه

شرکت بوتاش، یک شرکت دولتی در ترکیه است که در سال ۱۹۷۴ توسط شرکت نفت ترکیه تأسیس شد. این شرکت، وظیفه انتقال و بازاریابی نفت و گاز ترکیه را بر عهده داشته و مالکیت آن تماماً در اختیار صندوق ثروت ترکیه است.

### سطوح مداخله‌گری در شرکت بوتاش

در ادامه به تجزیه و تحلیل سطوح مداخله‌گری در شرکت بوتاش ترکیه پرداخته می‌شود:

#### سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاران بخش انرژی در ترکیه شامل دو نهاد دولتی «وزارت انرژی و منابع طبیعی» و «صندوق ثروت ملی ترکیه» است. البته سیاست‌گذار اصلی در حوزه انرژی، همان وزارت انرژی و منابع طبیعی ترکیه است. این وزارت‌خانه سیاست‌های کلی در بخش انرژی و اهداف مورد نظر دولت را به شرکت‌های انرژی ابلاغ می‌کند (کردآبادی، ۱۴۰۲).

اما در بخش سرمایه‌گذاری، صندوق ثروت ترکیه<sup>۳۷</sup> نهاد سیاست‌گذار این بخش از فعالیت‌های بوتاش به حساب می‌آید. این صندوق به لحاظ ساختاری، تحت «وزارت خزانه‌داری و مالیه ترکیه»<sup>۳۸</sup> فعالیت کرده و به‌منظور مدیریت و بهره‌برداری از دارایی‌های دولتی و انجام سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک برای توسعه اقتصادی کشور تأسیس شده است. با اینکه این صندوق در بخش سیاست‌گذاری در حوزه

صنعت گاز قطر محسوب می‌شود که الف-تضمین اجرای مقررات محول شده (عمدتاً در تعامل با زیرمجموعه‌ها) و ب-انجام عملیات مقرر شده، دو وظیفه اصلی آن به شمار می‌روند. علاوه بر شرکت قطرانرژی، شرکت‌های دیگری نیز هستند که در تصدّی‌گری صنعت گاز مداخله می‌کنند که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از الف-شرکت‌های تابعه شرکت قطرانرژی<sup>۳۳</sup> مانند قطر گس<sup>۳۳</sup>؛ ب-ارائه‌کننده‌های خدمات به شرکت قطرانرژی<sup>۳۴</sup>؛ ج-برخی سازمان‌های دولتی و ارائه‌کنندگان خدمات<sup>۳۵</sup>.

قطرانرژی به‌عنوان نماینده کیوپی‌اس‌پی‌پی<sup>۳۶</sup>، یک سیستم نظارتی قوی را طراحی و پیاده‌سازی کرده است که از طریق آن می‌تواند بر فعالیت‌های تجاری شرکت‌های زیرمجموعه نظارت داشته و محصولات تولیدی آنها را که در زنجیره صادرات قرار می‌گیرند، به‌صورت دقیق کنترل کند (چهارچوب اساسنامه‌ای قطرانرژی، ۲۰۲۳).

بر اساس سیاست‌های تنظیم شده در قطر، شرکت قطرانرژی در بین دو سطح تنظیم‌گری و تصدّی‌گری جای می‌گیرد. به عبارت دیگر این شرکت در کنار پرداختن به حوزه تصدّی‌گری، به تنظیم‌گری صنعت و بازار گاز نیز می‌پردازد (چهارچوب اساسنامه‌ای قطرانرژی، ۲۰۲۳).

بنابراین، با نکاتی که مطرح شد، مشخص می‌شود که دولت قطر، وظایف بخش گاز را در سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدّی‌گری تعریف کرده

32. Qatar energy subsidiaries

33. QatarGas

34. qatar energy affiliated service providers

35. government agencies and other service providers

36. Qatar Petroleum for the Sale of Petroleum Products Company (QSPSP)

37. Türkiye Varlık Fonu

38. Ministry of Treasury and Finance

الف- سازمان تعرفه‌گذاری: این سازمان در زمینه‌ی تعرفه‌گذاری و نظارت بر تعرفه‌ها و نیز ابلاغ آن‌ها به فعالیت مشغول است. در حوزه تنظیم‌گری، رابطه دوطرفه میان سازمان تعرفه‌گذاری و شرکت بوتاش وجود دارد. هنگامی که سازمان تعرفه‌گذاری می‌خواهد تعرفه‌ها را برای شرکت‌های توزیع خرد وضع کند، از شرکت بوتاش مشاوره می‌گیرد و سپس تعرفه‌ها را برای شرکت‌های توزیع ابلاغ می‌کند. همچنین، تمامی تعرفه‌ها در حوزه‌هایی نظیر ذخیره‌سازی، انتقال و توزیع عمده از طرف این سازمان در قالب فرمول و نه به صورت ثابت اعلام می‌شود.

ب- نهاد تنظیم‌گر بازار انرژی<sup>۴۰</sup>: نهاد تنظیم‌گر بازار انرژی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بخش انرژی در ترکیه شناخته می‌شود که با ساختار نسبتاً مستقل خود توانسته به بهبود رقابت و جلوگیری از رویه‌های ضدرقابتی در بازار انرژی و به ویژه بازار گاز ترکیه، بپردازد. شرکت بوتاش در راستای هم‌افزایی با نهاد مذکور در اعطای مجوز به شرکت‌های خرده‌فروش مشاوره می‌دهد. این شرکت در راستای اهدافی که دارد باید در تمامی ابعاد، مجوزهای خود را از این نهاد تنظیم‌گر بگیرد (کردآبادی، ۱۴۰۲).

#### تصدی‌گری

شرکت بوتاش ابتدا در زمینه حمل‌ونقل نفت خام فعالیت داشته است. پس از تغییر اساسنامه در سال ۱۹۸۶ در کنار حمل نفت و مواد نفتی به حمل گاز از طریق خطوط انتقال نیز پراخته است. اکنون با گذشت چندین سال و با تغییر سیاست‌های کلان انرژی در کشور ترکیه، این شرکت علاوه بر حمل‌ونقل گاز به فعالیت‌هایی نظیر تجارت گاز طبیعی، فعالیت‌های ذخیره‌سازی گاز طبیعی و خدمات بندری روی آورده

سرمایه‌گذاری فعالیت می‌کند، اما با این حال، خود نیز باید از سیاست‌های دو وزارتخانه خزانه‌داری و انرژی تبعیت کند. صندوق ثروت ترکیه یک هلدینگ چند رشته‌ای می‌باشد که توسط رئیس جمهور ترکیه و به پیشنهاد نخست وزیر وقت تشکیل شده است. اعضا و هیئت مدیره بوتاش توسط خود اعضا و هیئت مدیره صندوق ثروت تشکیل می‌شود. مدیر عامل بوتاش به پیشنهاد هیئت مدیره بوتاش و با ابلاغ رئیس صندوق که رئیس جمهور می‌باشد، انتخاب می‌شود. ابلاغ سیاست‌های کلی صندوق، ۵ سال یکبار توسط هیئت مدیره به شرکت‌های زیر مجموعه اعلام می‌شود. این هیئت دو بار در سال باید تشکیل جلسه دهد تا علاوه بر نظارت بر مدیرعامل به بررسی اهداف پیشرو، چشم انداز شرکت و صورت‌های مالی شرکت بپردازند (گزارش سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی<sup>۳۹</sup>، ۲۰۲۱).

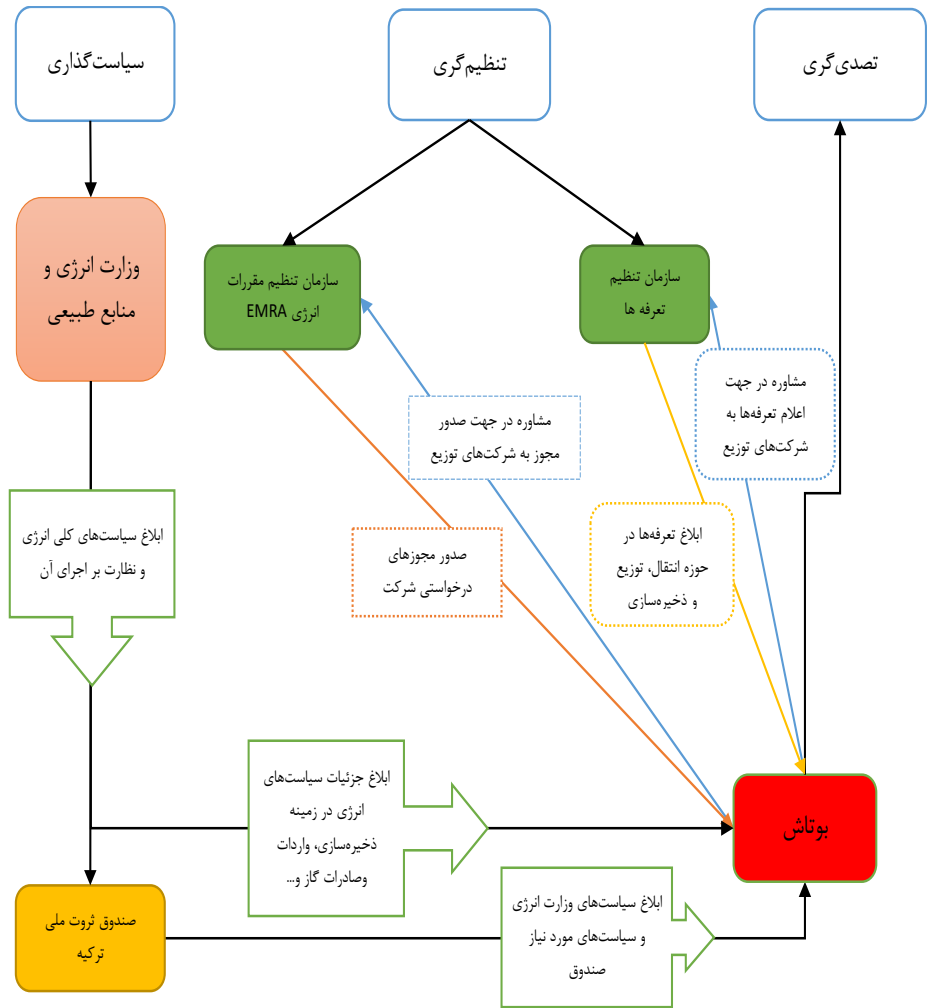
تمام سهام شرکت بوتاش تحت مالکیت این صندوق قرار دارد. بوتاش موظف است که سیاست‌های وضع شده توسط صندوق را در حوزه سرمایه‌گذاری و مدیریت منابع مالی و درآمدی اجرا کرده و در مواردی نیز این سیاست‌ها را به شرکت‌های زیرمجموعه خود ابلاغ کند. اما سایر سیاست‌های کلان انرژی توسط خود وزارتخانه ابلاغ می‌شود (همان).

#### تنظیم‌گری

در حوزه فعالیت شرکت بوتاش، «سازمان تعرفه‌گذاری» و «نهاد تنظیم‌گر بازار انرژی» دو نهاد تنظیم‌گر در این بخش محسوب می‌شوند. در ادامه، نقش هر دو نهاد و نوع تعاملات شرکت بوتاش با آنها تبیین شده است:

40. Energy Market Regulation Authority (EMRA)

39. OECD



شکل ۳: سطوح سه‌گانه مداخله در شرکت بوتاش (کردآبادی، ۱۴۰۲)

در شکل ۳، سطوح سه‌گانه‌ی مداخله در این شرکت، به تصویر کشیده شده است.

### مطالعه موردی: گازپروم روسیه

بر اساس فرمان اجرایی شماره ۱۰۰۹ ریاست

است. شرکت بوتاش به‌منظور پیشبرد اهداف خود، اقدام به تأسیس شرکت‌هایی نظیر شرکت سهامی بین‌المللی بوتاش<sup>۴۱</sup> و شرکت سهامی بین‌المللی نفت ترکیه کرده است (کردآبادی، ۱۴۰۲).

41. BOTAŞ International joint stock company

را تعیین میکند، عملاً مجرای تعیین و انتصاب مدیران و سایر رؤسای شرکت نیز هست. دولت که بزرگترین سهامدار این شرکت به شمار می‌آید هم در امور مالی، هم در سیاستگذاری و هم در تعیین افراد و شخصیت‌ها در سمت‌های مدیریتی و حساس، نقش اصلی و غیرقابل جایگزین را ایفا می‌کند. در گازپروم، نوعی مدل حاکمیت شرکتی وجود دارد که با وجود ساختار رسمی و کاملاً منسجم، در عین حال، همه چیز در تحت نفوذ و اختیار روسیه است. این مدل از حکمرانی در گازپروم کاملاً همسو با جایگاه این شرکت در نظام اقتصادی و سیاسی فدراسیون روسیه است (سنجا<sup>۴۲</sup>، ۲۰۱۵). بنابراین، مشخص می‌شود که دولت علاوه بر تصدی‌گری، به سیاست‌گذاری نیز می‌پردازد و این باعث تداخل نقش سیاستگذاری و تصدی‌گری خواهد شد.

#### تنظیم‌گری

کمیته سیاستگذاری ضدانحصار و حمایت از ساختار جدید اقتصادی<sup>۴۳</sup> به‌عنوان اولین نهاد تنظیم‌گر عمومی روسیه در سال ۱۹۹۰ تاسیس شد و همین منجر به شکل‌گیری و تصویب حقوق رقابت در روسیه در سال ۱۹۹۱ به وسیله‌ی مجالس قانون‌گذاری اتحادیه جماهیر شوروی شد. در سال ۱۹۹۷، این کمیته به دو بخش کمیته ضدانحصار و کمیته حمایت و توسعه کسب‌وکارهای خرد تقسیم شد. به دنبال بحران مالی سال ۱۹۹۸، وزارت سیاستگذاری ضدانحصار و حمایت از کارآفرینی<sup>۴۴</sup> با انتقال وظایف دو کمیته مذکور تشکیل شد. در سال

جمهوری روسیه در سال ۲۰۰۴، شرکت سهامی عام گازپروم در فهرست بنگاه‌های راهبردی روسیه قرار دارد (کریمی پور، ۱۴۰۲).

#### سطوح مداخله‌گری در شرکت گازپروم

قبل از بررسی سطوح مداخله‌گری در شرکت گازپروم، لازم است تا جایگاه این شرکت در نظام کلان روسیه مشخص شود. گازپروم برای دولت روسیه یک ابزار تجمع سرمایه اجتماعی و مشروعیت در داخل کشور، یک اهرم فشار سیاسی در خارج و یک بازوی مالی به شمار می‌آید. با این حال، با توجه به نفوذ گسترده و سود کلانی که دولت از فعالیت‌های اقتصادی و تجاری گازپروم می‌برد، احتمالاً این شرکت در تعیین سیاست‌ها و قوانین و مقررات نیز نفوذ گسترده‌ای دارد (کریمی پور، ۱۴۰۲).

#### سیاستگذاری

سه نهاد «کمیسیون راهبرد توسعه مجموعه سوخت-انرژی و حفاظت از محیط‌زیست»، «کمیسیون توسعه صنعت برق» و «وزارت انرژی» سیاستگذاران اصلی انرژی در روسیه هستند که به تعیین خط مشی‌های کلان می‌پردازند. گازپروم، ملزم به اجرای سیاست‌های این سه نهاد می‌باشد. اما در کنار آن، با توجه به جایگاهی که گازپروم در نظام حکمرانی روسیه دارد، دارای مجمع عمومی سهامدارانی است که خود به تنهایی در تعیین خطوط کلی فعالیت‌های این شرکت نیز موثر است.

مبتنی بر اساسنامه گازپروم، مجمع عمومی سهامداران عالیترین نهاد حکمرانی در این شرکت به شمار می‌آید. به‌طوری که راهبردها و تصمیمات اصلی شرکت در جلسات این مجمع تعیین می‌شود. این مجمع علاوه بر اینکه سیاست‌های مالی شرکت

42. Sanja

43. State Committee of the Russian Federation for Antimonopoly Policy and Support of New Economic Structures

44. Ministry of the Russian Federation of Antimonopoly Policy and Entrepreneurship

به بازارهای کالاها، خدمات و زیرساخت‌ها است و مرجع صلاحیت‌دار رسیدگی به وضعیت تسلط بر بازارها است. به‌عنوان مثال، این سازمان برای اولین بار توانست موضوع دسترسی غیرتبعیض‌آمیز اشخاص ثالث به شبکه‌ی توزیع و انتقال در حوزه انرژی را پیگیری کرد و به تصویب رساند. هم‌چنین این سازمان در سال ۲۰۲۰، به‌منظور جلوگیری از انحصار و حفظ رقابت، ۲۳ مورد درخواست ادغام از سوی شرکت‌ها را نپذیرفت (عظیم‌زاده آرانی و احمدی، ۱۴۰۲).

#### تصدی‌گری

با بررسی دارایی این شرکت در بخش اکتشاف و تولید، توزیع، فرآوری و بازاریابی، می‌توان به خوبی به این مهم پی برد که گازپروم یک شرکت تصدی‌گر بزرگ در صنعت گاز روسیه به شمار می‌رود. حیطه‌ی تصدیگری شرکت گازپروم شامل تمامی بخش‌های زنجیره ارزش می‌شود.

این شرکت با برخورداری از ۱۷۸٫۲ هزار کیلومتر خط لوله، دارای بزرگ‌ترین شبکه خط لوله در سرتاسر جهان است. این مهم سبب شده تا گازپروم کنشگر غالب در تمام زنجیره ارزش صنعت گاز روسیه باشد. مهم‌ترین مولفه‌ای که سبب شده تا گازپروم این سطح از کنشگری را در صنعت گاز روسیه پیدا کند، تسلط و مالکیت بالای آن بر سیستم عرضه گاز طبیعی در روسیه است. گازپروم به‌منظور تسلط بر این شبکه گاز، هفده شرکت ترانس گاز ایجاد کرده است. با این حال، مرکز اصل دیسپچینگ روسیه که

۲۰۰۴ با انحلال این وزارتخانه، سازمان ضدانحصار فدرال<sup>۴۵</sup> از طریق قانون ضد انحصار در حمایت از رقابت<sup>۴۶</sup> تشکیل شد (گزارش کمیته دولتی روسیه در سیاست ضد انحصار<sup>۴۷</sup>، ۱۹۹۷).

موضوع قانون ضد انحصار، سازمان‌دهی نهادی برای محافظت از رقابت در بازارها، مقابله با فعالیت‌های انحصارگرایانه و رقابت غیرمنصفانه، از طریق ممنوع کردن، محدود کردن و حذف رفتارهای غیررقابتی و تضمین جریان آزاد کالا و خدمات و بازار آزاد مشترک است. این اهداف از طریق سازمان ضدانحصار فدرال میسر می‌شوند (جازفسون و روتار<sup>۴۸</sup>، ۲۰۱۹).

این سازمان<sup>۴۹</sup> در سال ۲۰۰۴ به‌عنوان نهاد صلاحیت‌دار حافظ رقابت<sup>۵۰</sup> با فرمان شماره ۳۱۴ رئیس‌جمهور وقت روسیه، ولادمیر پوتین، تشکیل شد. بر اساس بند ۱۵ این فرمان، وظایف مربوط به وضع تعرفه و نظارت بر آن از کمیسیون انرژی به این سازمان منتقل شد. ازجمله وظایف این سازمان<sup>۵۱</sup>، اطمینان از دسترسی غیر تبعیض‌آمیز

45. Federal Antimonopoly Service

46. On the Protection of Competition

47. RF State Committee on Antimonopoly Policy

48. Josefson & Rotar

۴۹. رئیس سازمان مستقیماً توسط رئیس‌جمهور روسیه تعیین می‌شود. هم‌چنین معاونین این سازمان نیز با فرمان دولت منصوب می‌شوند. این سازمان یک دفتر مرکزی با تعداد ۱۱۸۹ کارمند و ۸۴ دفتر منطقی‌های با حدود ۲۳۱۵ کارمند در سرتاسر روسیه دارد. دفتر مرکزی به مسائل در سطح ملی، نظارت بر اجرای قانون، تحقیق و تفحص در بازارها، همکاری‌های بین‌المللی، بودجه و مسائل آموزش می‌پردازد. دفاتر منطقی‌های بر اجرای قوانین و دستورالعمل‌ها در منطقه خودشان نظارت دارند (Wilson et al., 1997). بودجه این سازمان در سال ۲۰۲۰ حدود ۵٫۸ میلیارد روبل بوده است (گزارش سازمان ضد انحصاری فدرال، ۲۰۲۱: ۳).

50. The Russian competition authority

۵۱. سازمان ضدانحصار روسیه، به‌منظور تحقق رقابت و جلوگیری از انحصار، وظایف دیگری نیز نظیر نظارت بر

کمک‌های دولتی، نظارت بر رفتارهای ضد رقابتی سازمان‌های دولتی، تحقیق و تفحص از صحت داده‌های بخش‌های دارای انحصار طبیعی بر عهده دارد و این وظایف از طریق معاونت‌های تخصصی این سازمان انجام می‌شود (Wilson et al., 1997).



شکل ۴: سطوح ساختار حکمرانی در بخش گاز روسیه (منبع: باندرکی تغییرات از عظیم زاده آرانی واحمدی، ۱۴۰۲)

ثالث<sup>۵۴</sup> در روسیه در اوایل ۱۹۹۷ مورد تصویب قرار گرفت، اما گازپروم هم‌چنان به واسطه‌ی موقعیت انحصاری خود، کنترل سیستم عرضه یکپارچه را در دست دارد که به آن اجازه می‌داد تا ظرفیت درخواستی دیگر تولیدکنندگان جهت انتقال گاز را در اختیار آن‌ها قرار ندهد و لذا از این طریق، هزینه‌ی عرضه‌کنندگان مستقل را افزایش دهد. علاوه بر این، بواسطه‌ی تسلط و انحصار گازپروم، این شرکت تمایل ندارد تا با قراردادهای بلندمدت در زمینه‌ی دسترسی دیگر عرضه‌کنندگان گاز به خطوط اصلی موافقت نماید و حداکثر مدت زمان قرارداد سه سال است و چنین بازه زمانی کافی نیست تا دیگر تولیدکنندگان را برای توسعه میادین جدید گازی ترغیب نماید (هندرسون<sup>۵۵</sup>، ۲۰۱۳).

شکل ۴، نهادهای سیاستگذار و تنظیم‌گر را در بخش انرژی روسیه را نشان می‌دهد.

در مسکو قرار دارد در اختیار گازپروم است. از این خطوط لوله داخل روسیه، تعبیر به عرضه یکپارچه گاز یاد می‌شود که به‌طور مشخص گازپروم تصدی آن را در اختیار دارد (یافیماوا<sup>۵۲</sup>، ۲۰۱۵).

روسیه به رغم برخورداری از ساختار حقوقی در زمینه‌ی تنظیم‌گری، ولی در زمینه‌ی بخش گاز به ویژه با محوریت گازپروم، با چالش‌هایی مواجه است. به عبارت دیگر، نظام تنظیم‌گری روسیه تاکنون نتوانسته است به‌طور کامل، بر فعالیت انحصاری گازپروم در عرصه‌ی خطوط شبکه به‌طور کامل نظارت و کنترل داشته باشد و همین منجر به بروز رفتارهای ضد رقابتی از سوی این شرکت شده است. به‌عنوان مثال همان‌طور که بیان شد در روسیه، مالک خطوط اصلی یا سیستم عرضه یکپارچه<sup>۵۲</sup>، گازپروم می‌باشد و این شرکت از طریق این خطوط، گاز را به تمام مصرف‌کنندگان عمده می‌رساند. هر چند قانون دسترسی غیرتبعیض‌آمیز شخص

54. Government Resolution No.14 ,858 th July 1997, "On The Provision of Access of Independent Organizations to the Gas Transportation System of OJSC Gazprom"  
55. Henderson

52. Yafimava  
53. Unified Gas Supply System (UGSS)

## نتیجه‌گیری

در بخش گاز، هر کدام نقش تعریف شده‌ای را در یک یا چند سطح از سطوح یادشده دارند.

در مرحله دوم به‌منظور کاوش عمیق‌تر، ساختار بخش گاز در کشورهایی که با زیست‌بوم ایران مشابهت بیشتری دارند، مورد بررسی دقیق‌تر قرار گرفت. بر همین اساس، ساختار شرکت‌های قطر انرژی، گازپروم روسیه و بوتاش ترکیه مورد بررسی قرار گرفت. هر یک از این موارد، نتایج اصلاحات متفاوتی نسبت به بقیه تجربه کرده است. برخی از آن‌ها موفق بوده و نتایج خوبی از اصلاحات ساختاری به دست آورده‌اند و برخی نیز ناموفق هستند. همچنین برخی از آنها هم در طول مسیر بهبود قرار دارند و با عنوان «در مسیر موفقیت» شناخته می‌شوند. در این پژوهش نشان داده شد که ترکیه توانسته ساختار حکمرانی صنعت گاز خود را از طریق تفکیک شئون سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری به صورت موفقیت‌آمیزی، اجرا کند. با بررسی وضعیت گاز در قطر، مشخص شد که این کشور، به دنبال ایجاد سازوکار تنظیم‌گری است اما تاکنون نهاد مستقل و منحصر به فردی با هدف انجام امور تنظیم‌گری ایجاد نکرده و وظایف تنظیم‌گری را به سه نهاد مختلف واگذار کرده است. سازمان اداره حسابرسی، وزارت محیط زیست و در کنار آن‌ها خود شرکت قطر انرژی نیز به‌عنوان نهادهایی که باید به تنظیم‌گری بپردازند انتخاب شده‌اند. شرکت قطر انرژی علاوه بر فعالیت‌های تصدیگرانه خود، نقش تنظیم‌گر را نیز باید ایفا کند. بنابراین به نظر می‌رسد این کشور در مسیر موفقیت قرار دارد و پیش‌بینی می‌شود بعد از ایجاد سازوکارهای مناسب، نهاد مستقلی برای امور تنظیم‌گری ایجاد خواهد کرد.

در روسیه، شرکت گازپروم تسلط جامعی بر شبکه‌های انتقال و توزیع گاز دارد. این تسلط سبب

پژوهش حاضر، معضل ناترازی را از جنبه‌های زیرساختی نظام حکمرانی و ساختار کلان گاز به‌طور کاملاً عملیاتی مورد بحث قرار داده است. هدف از انجام پژوهش، پرداختن به مسئله ناترازی و شناخت راه‌حل‌های بکار گرفته شده برای حل این معضل توسط کشورهای منتخب بوده است.

در همین راستا، سیر تحولات ناظر به نحوه دخالت دولت در اقتصاد و بویژه در بخش انرژی مورد بررسی قرار گرفت و سپس فرایند پژوهش وارد بخش دوم شد. این بخش که بنای اصلی پژوهش را تشکیل می‌داد، به بررسی مطالعات موردی موفق در اصلاحات ساختاری بخش گاز اختصاص داده شد و این مهم در دو مرحله صورت گرفت. در مرحله اول، پنج کشور انگلستان، مکزیک، آرژانتین، آمریکا و برزیل که اقدام به اصلاحات ساختاری بخش گاز کرده‌اند، مورد بررسی قرار گرفت و فصل مشترک اقدامات آن‌ها که مهمترین آن، ایجاد نهاد تنظیم‌گر می‌باشد، توضیح داده شد.

یافته‌ها در این مرحله نشان می‌دهد که کشورهای گازی قابل توجهی در دهه ۱۹۹۰ و برخی نیز در دهه ۱۹۸۰، اقدام به اصلاحات ساختاری بخش گاز کرده‌اند و در همین راستا، نتایج ملموسی در حل ناترازی و تأمین امنیت عرضه گاز داشته‌اند. جالب این جاست که اقدامات انجام گرفته توسط آن‌ها غالباً با تحولات در بخش سایر صنایع نیز تناسب داشته است؛ اما با این حال، این اصلاحات در بخش انرژی و بویژه بخش گاز بیشتر مشهود است. به این معنا که نحوه مداخله دولت در توسعه و ایجاد امنیت عرضه گاز در سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری مورد تفکیک قرار گرفته و نهادهای فعال

پنج سال، خود نمایندگان طرحی را تهیه و به‌عنوان سومین قانون نفت ایران در سال ۱۳۶۶ آن را به تصویب مجلس رساندند. به موجب تبصره ماده (۴) قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، وزارت نفت مکلف شده بود اساسنامه‌های شرکت‌های نفت، گاز و پتروشیمی را ظرف یک سال پس از تاریخ تصویب قانون مذکور، جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. تاکنون باگذشت بیش از سه دهه از تصویب قانون مذکور این تکلیف قانونی کماکان انجام نشده است و تصویب اساسنامه جدید شرکت ملی گاز ایران، همچنان تا این تاریخ به تعویق افتاده است.

بنابراین از آنجایی که در وضعیت کنونی، اساسنامه‌ی فعلی شرکت ملی گاز ایران فاقد اعتبار است، لذا فرصت ویژه‌ای برای گنجانیدن موضوعات سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری به‌منظور طراحی اساسنامه‌ی جدید به شمار می‌آید. زیرا اساسنامه، رکن اصلی و اساسی هر شرکت می‌باشد و به نوعی هویت شرکت از این سند نشأت می‌گیرد. البته شایان ذکر است که شرکت ملی گاز ایران به‌عنوان یکی از شرکت‌های تابعه‌ی وزارت نفت به شمار می‌آید و همچنین شرکت ملی نفت ایران نیز به‌عنوان متولی فعالیت‌های بالادستی بخش گاز شناخته می‌شود، لذا قبل از طراحی اساسنامه مذکور، ضرورت دارد نقش دو نهاد نامبرده (وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران) نیز مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد و نقش هر یک از این دو نهاد در ارتباط با شرکت ملی گاز ایران مشخص گردد. به عبارت دیگر، ساختار مطلوب شرکت ملی گاز ایران در گرو کارکرد صحیح وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران می‌باشد. به همین خاطر قبل از اصلاح ساختار حکمرانی شرکت ملی گاز از منظر تفکیک امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری

شده تا سایر شرکت‌های خصوصی و مستقل برای هرگونه توزیع گاز و نفت، نیازمند کسب مجوز از گازپروم باشند و در این راستا، شرکت گاز پروم، رفتارها و رویه‌های ضدرقابتی از خود نشان می‌دهد. بنابراین اهداف حاصل از اصلاح ساختار به ویژه تفکیک شئون تنظیم‌گری از تصدی‌گری، محقق نشده و در شمار کشورهای ناموفق قرار می‌گیرد.

## پیشنهاد‌های سیاستی

با توجه به مباحث نظری و مطالعات موردی صورت‌گرفته در این پژوهش، به نظر می‌رسد در مورد صنعت گاز ایران ضروری است در گام اول، شئون سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری شناسایی شوند و سپس تفکیک این شئون از یکدیگر در دستور کار تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران عرصه‌ی انرژی کشور قرار گیرد. در این راستا، توصیه‌های سیاستی به شرح ذیل پیشنهاد می‌شوند:

الف- طراحی اساسنامه شرکت ملی گاز ایران با هدف شناسایی و تفکیک امور سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری از یکدیگر

در تاریخ ۱۵ اسفند ماه ۱۳۶۱، مجلس در قانونی تحت عنوان «قانون الزام دولت جهت تنظیم لایحه قانونی نفت» وزارت نفت را ظرف چهار ماه مکلف به ارائه‌ی لایحه نفت و اساسنامه مؤسسات تابعه خود می‌کند. در ماده واحده قانون مذکور چنین آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون وزارت نفت موظف است ظرف مدت چهار ماه، لایحه نفت و اساسنامه مؤسسات تابعه خود را منطبق بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تهیه و طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید». دولت و وزارت نفت برای انجام این تکلیف قانونی اقدام خاصی نکردند. در نتیجه پس از

جدول ۳: عناوین قوانین مادر مرتبط با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر

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

منبع: (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱)

عضو اصلی یا علی‌البدل هیأت مدیره یا حتی مدیر عامل شرکت نیز منصوب شود. گنجاندن چنین تبصره‌ای در اساسنامه، سبب می‌شود وزیر نفت در هر زمانی اراده کند از همه اختیارات وزارتی خود در راستای تصمیم‌گیری‌های شرکت ملی نفت استفاده کند و در این صورت، دیگر امور سیاست‌گذاری با محوریت وزارت نفت از تصدی‌گری تفکیک نخواهد بود و لذا ضرورت دارد علاوه بر تدوین اساسنامه شرکت ملی گاز ایران، اساسنامه شرکت ملی نفت ایران نیز مورد بازنگری قرار گیرد.

ب- ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی گاز از طریق اصلاح مجدد ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

هر چند پس از انقلاب اسلامی در بخش انرژی، امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری تا حد زیادی از امور تصدی‌گری تفکیک گردید، ولی کماکان وزارت نفت، به‌طور یکپارچه متولی امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری است و اقدامات صورت‌گرفته برای ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی در صنعت گاز مطابق با ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

از یکدیگر، می‌بایست اصلاحاتی در وزارت نفت و شرکت ملی نفت نیز صورت گیرد. به‌عنوان مثال، هر چند با تصویب قانون وظایف و اختیارات نفت در سال ۱۳۹۱ و سپس تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵، گام بزرگی در جهت تفکیک وظایف و اختیارات سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از تصدی‌گری برداشته شد، ولی هنوز این تفکیک به‌طور کامل رخ نداده است. زیرا به موجب ماده ۸ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت<sup>۵۶</sup> ایران، وزیر نفت در عین حال که به‌عنوان رئیس در مجمع حضور دارد، می‌تواند مطابق تبصره ماده مذکور به‌عنوان

۵۶. ماده ۸- مجمع عمومی از اجتماع اشخاص زیر به نمایندگی از دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان صاحب سهام شرکت تشکیل می‌شود:

- ۱- وزیر نفت به‌عنوان رئیس مجمع
  - ۲- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
  - ۳- وزیر امور اقتصادی و دارایی
  - ۴- وزیر نیرو
  - ۵- وزیر صنعت، معدن و تجارت
- تبصره - هیچ یک از اعضای مجمع عمومی شرکت نمی‌توانند به‌عنوان عضو اصلی یا علی‌البدل هیأت مدیره یا مدیرعامل شرکت یا شرکت‌های فرعی تابعه منصوب شوند. وزیر نفت از حکم این تبصره مستثنی است.

## ملاحظات اخلاقی

### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

### حامی مالی

این پژوهش حامی مالی ندارد.

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

قانون اساسی در صنعت مذکور، راه به جایی نبرده است. به نظر می‌رسد ماده‌ی مذکور که بر اساس آن نهاد تنظیم‌گر بخشی شکل می‌گیرد، به صورت برون‌زا و فارغ از ایجاد تغییرات ماهوی در قوانین اصلی، درصدد شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر بخشی است، در حالیکه در غالب کشورها، خاستگاه ایجاد چنین نهادهایی، قوانین مرتبط با همان صنعت است. به‌عنوان مثال در آمریکا، ساختار و وظایف نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال در خود قانون سازماندهی وزارت انرژی در سال ۱۹۷۷ و در رومانی، مقام تنظیم‌گری انرژی رومانی در قانون گاز و برق سال ۲۰۰۳ این کشور، تعبیه شده است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱). برخی از عناوین قوانین مرتبط با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی در جدول ۳ آمده است.

بنابراین از آن جایی که تاکنون وظایف و اختیارات حیطةی تنظیم‌گری در حوزه‌ی گاز بر عهده وزارت نفت بوده است و قرار است از این به بعد، این وظایف و اختیارات به نهاد دیگری واگذار شود، طبیعی است که باید ابتدا همان قانونی که آن وظایف و اختیارات را واگذار کرده، مورد بازنگری قرار گیرد (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱). بنابراین ضروری است ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مورد بررسی مجدد قرار گیرد و در این راستا پیشنهاد می‌شود که در اصلاح مجدد ماده مذکور، نهادهای تنظیم‌گر بخشی از طریق اصلاح قانون مادر و اصلی (قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت) ایجاد شوند. بنابراین انجام اصلاحاتی در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ مجلس شورای اسلامی به‌منظور زمینه‌سازی نهاد تنظیم‌گر مستقل در بخش گاز، امری اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌آید.

## منابع

### منابع فارسی

عظیم‌زاده آرانی، محمد و احمدی، معین. ۱۴۰۲. «تحلیل نظام تنظیم‌گری در صنعت برق روسیه و توصیه‌های سیاستی برای ایران». فصلنامه حقوق آب و برق، ۱ (۱).

عظیم‌زاده آرانی، محمد. ۱۳۹۷. «جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز، مطالعه موردی: بازار گاز ایران». مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۸ (۲۹)، ۲۲۵-۲۴۷.

عظیم‌زاده آرانی، محمد. ۱۴۰۱. «مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی؛ واکاوی تنظیم‌گری در بخش انرژی و صنعت گاز ایران». چاپ اول. تهران: نشر نهادگرا.

فاستر، ویوین و انشول رانا. ۱۴۰۰. «بازاندیشی اصلاحات بخش برق در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه کیومرث حیدری، حسن مردانی، سولماز عبدالهی و زهرا مدیحی، نشر شیوه.

فرامرزی‌پور، فرهاد. ۱۴۰۰. «ساختار حکمرانی انرژی روسیه». تهران، اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران.

فرتاش، کیارش؛ خیاطیان یزدی، محمدصادق و امیر قربانی. ۱۳۹۹. «آسیب‌شناسی نقش کنشگران در ساختار حکمرانی انرژی خورشیدی ایران». سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۲.

فروزش، سینا. ۱۳۹۶. «نقش بحران اقتصادی ۱۹۲۹ آمریکا بر توسعه اقتصاد دولتی در ایران عصر پهلوی اول». مطالعات توسعه اجتماعی ایران، ۹ (۲) مسلسل (۳۴)، ۱۲۹-۱۳۴. <https://sid.ir/paper/fa/231954/SID>

کاظمی نژاد، ساسان؛ الوانی، مهدی و مینا جمشیدی. ۱۳۹۷. «راهبرد های اجرایی در صنعت نفت کشور براساس اولویت بندی عوامل مؤثر بر اجرای خط مشی های آن حوزه». فصلنامه علمی پژوهشی راهبرد اقتصادی، دوره ۷، شماره ۲۵.

کردآبادی، محمد مهدی. ۱۴۰۲. «بررسی ساختار حکمرانی شرکت بوتاش ترکیه». گزارش سیاستی اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، پژوهشکده مطالعات فناوری.

کریمی پور، داوود. ۱۴۰۲. «تحلیل و ارزیابی ساختار حکمرانی شرکتی در روسیه با تمرکز بر گازپروم». گزارش سیاستی اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، پژوهشکده مطالعات فناوری.

پورعزت، علی‌اصغر. ۱۳۸۷. «مبانی دانش اداره دولت و حکومت». سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

چانگ، ها-جون. ۱۳۹۲. «اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی». مترجم اصلان قودجانی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان خراسان رضوی، مرکز مطالعات و بررسی‌های اقتصادی.

چهارچوب اساسنامه‌های شرکت قطر انرژی. ۲۰۲۳. «سایت شرکت قطر انرژی».

سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام». تهران.

سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی». تهران.

سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی». تهران.

سابری، علی و حبیب‌الله ظفریان. ۱۴۰۲. «اترازی گاز طبیعی در کشور (۲): چارچوب راهکارهای پیشنهادی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۹۵۲۹.

سیادی، محمد؛ مردی، فرزانه و محمد رضا آریافر. ۱۴۰۱. «تحلیل علل و آثار ناترازی گاز کشور از منظر امنیت انرژی». ماهنامه علمی اکتشاف و تولید نفت و گاز، شماره ۲۰۸.

طهماسبی بلوک‌آباد، رضا. ۱۴۰۲. «تحلیل و ارزیابی ساختار حکمرانی شرکت قطر انرژی». گزارش سیاستی اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، پژوهشکده مطالعات فناوری.

طهماسبی، رضا. ۱۳۹۳. «درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی». انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

کریمی، محمدصادق؛ حافظی، رضا و امیر حسین سوهانکار. ۱۴۰۰. «بازتعریف سیاست دیپلماسی انرژی ایران در گاز طبیعی در افق ۱۴۲۰». ضرورت یا انتخاب؟، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۱۱(۴۱)، ۱۱۶-۱۳۵.

مرزبان، احسان، مهدی محمدی، علی اصغر پورعزت، و سید فرید قادری. ۱۳۹۷. «آینده حکمرانی در عرصه تسهیلات عام‌المنفعه: عوامل کلیدی و روندهای نوظهور (مطالعه موردی: توزیع انرژی برق)». مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوه ۸، شماره ۲۷.

الوانی، سیدمهدی. ۱۳۷۵. «نظریه انتخاب عمومی و ضرورت تحول در ساختار اداری». مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۶(۲۳،۲۴)، ۵-۱۹.

ودادی کلاتر، سعید؛ سیف‌الدین، امیرعلی و احمد حاجی نژاد. ۱۴۰۰. «افزایش راندمان فناوری و تاثیر آن در حل بحران خاموشی». مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۱۱، شماره ۳۹.

وزارت نیرو جمهوری اسلامی ایران، ترازنامه انرژی. ۱۳۹۸.

## References

- Agere, S. (2000). Promoting good governance: principles, practices and perspectives. London Commonwealth Secretariat
- Alvani, Seyed Mehdi. 1996. "Public Choice Theory and the Necessity of Transformation in Administrative Structure". Improvement and Transformation Management Studies, 6(23,24), 5-19.
- Asquer, A. (2011). "Liberalization and regulatory reform of network industries: A comparative analysis of Italian public utilities". Utilities Policy, 19(3), 172-184.
- Azimzadeh Arani, Mohammad and Ahmadi, Moein. 1402. "Analysis of the Regulatory System in the Russian Electricity Industry and Policy Recommendations for Iran". Quarterly Journal of Water and Electricity Law, 1 (1).
- Azimzadeh Arani, Mohammad. 2018. "An Introduction to Regulation and National Economy; Analysis of Regulation in the Energy and Gas Sector of Iran". First edition. Tehran: Institutional Publishing.
- Azimzadeh Arani, Mohammad. 2018. "The Position of Regulation in the Privatization Process of the Gas Industry, Case Study: Iran's Gas Market". Strategic Studies of Public Policy, 8(29), 225-247.
- British Petroleum (BP) (2022)
- Chang, Ha-Jun. 2013. "Political Economy of Industrial Policy". Translated by Aslan Qodjani, Chamber of Commerce, Industries, Mines and Agriculture of Khorasan Razavi Province, Center for Economic Studies and Research.
- Eljuri, Elisabeth, Johnston, Daniel, 2014. Mexico's energy sector reform. J. World Energy Law Bus. 7 (2), 168-170.
- Faramarzpour, Farhad. 2000. "The Structure of Russian Energy Governance". Tehran, Iranian Institute of Energy and Resources Governance.
- Fartash, Kiarash; Khayatian-Yazdi, Mohammad-Sadegh and Amir Ghorbani. 2019. "Pathology of the Role of Actors in the Governance Structure of Iran's Solar Energy". Public Policy, Volume 6, Issue 2.
- Finon, D., Midttun, A. (Eds.), 2004. Reshaping of European electricity and gas industry: regulation, markets and business strategies. Research Report 2/2004. Norwegian School of Management, Sandvika.
- Florio, M. (Ed.). (2017). The reform of network industries: Evaluating privatisation, regulation and liberalisation in the EU. Edward Elgar Publishing.
- Foroozesh, Sina. 2017. "The Role of the 1929 American Economic Crisis on the Development of the State Economy in Iran during the First Pahlavi Era". Iranian Social Development Studies, 9 (2) Serial (34), 129-134. SID. <https://sid.ir/paper/231954/fa>
- Foster, Vivian and Anshul Rana. 2000. "Rethinking Electricity Sector Reforms in Developing Countries", translated by Kiyomars Heydari, Hassan Mardani, Solmaz Abdollahi and Zahra Medihi, Shiwa Publishing.
- Henderson, J. (2013), Evolution in the Russian Gas Market- The Competition for Customers, the Oxford Institute for Energy Studies.
- Heren, P., 1999. Removing the government from European gas. Energy Policy 27, 3-8.
- Hopper, R.J., Munkegaard, J., Jorgensen, U.B., 1990. Integration of the natural gas market in Western Europe. Energy Policy 18 (1), 86-91. ICC, 1998.
- Hughes, O. (2003). Public Management and Administration: An Introduction (3rd ed). Basingstoke: Macmillan.

- Jamasb, Tooraj, Nepal, Rabindra, Timilsina, Govinda, Toman, Michael, et al., 2014. Energy Sector Reform, Economic Efficiency and Poverty Reduction. Working Paper, University of Queensland, School of Economics.
- Josefson, J; Rotar, A & Morgan Lewis (2019), "Electricity regulation in the Russian Federation: overview", available at: <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com>
- Karimi, Mohammad Sadeq; Hafezi, Reza and Amir Hossein Sohankar. 1400. "Redefining Iran's Energy Diplomacy Policy on Natural Gas in the Horizon of 1420". Necessity or Choice?, Strategic Studies in Public Policy, 11(41), 116-135.
- Karimipour, Davoud. 1402. "Analysis and Evaluation of the Corporate Governance Structure in Russia with a Focus on Gazprom". Policy Report of the Iranian Energy and Resources Governance Think Tank, Institute for Technology Studies.
- Kazemi Nejad, Sasan; Alvani, Mehdi and Mina Jamshidi. 2018. "Executive Strategies in the Iranian Oil Industry Based on Prioritizing Effective Factors for Implementing Policies in That Area". Quarterly Journal of Economic Strategy, Volume 7, Issue 25.
- Kordabadi, Mohammad Mehdi. 1402. "A Study of the Governance Structure of the Turkish Botas Company". Policy Report of the Iranian Energy and Resources Governance Think Tank, Institute for Technology Studies.
- Lee, W-W., 2004. US lessons for energy industry restructuring: based on natural gas and California electricity incidences. Energy Policy 32, 237-259.
- Lisbona Romeiro, Diogo, Amorim, Livia, 2022. Waves of regulatory reforms and winds of uncertainties in the Brazilian natural gas industry. Compet. Regul. Netw. Ind. 17835917221102892.
- Martin, R., Roma, M., & Vansteenkiste, I. (2005). Regulatory reforms in selected EU network industries (No. 28). ECB Occasional Paper.
- Marzban, Ehsan, Mehdi Mohammadi, Ali Asghar Pour-Ezzat, and Seyyed Farid Ghaderi. 2018. "The Future of Governance in the Field of Public Utilities: Key Factors and Emerging Trends (Case Study: Electricity Distribution)". Strategic Studies in Public Policy, Vol. 8, No. 27.
- Mathias, Melissa Cristina, Szklo, Alexandre, 2007. Lessons learned from Brazilian natural gas industry reform. Energy Policy 35 (12), 6478-6490.
- Mathias. M. C and Szklo. A, Lessons learned from Brazilian natural gas industry reform, Energy Policy, Volume 35, Issue 12, 2007,
- Ministry of Energy of the Islamic Republic of Iran, Energy Balance Sheet. 2019.
- OECD REPORT (2021). Turkey 2021 Energy Policy Review.
- Patricia I. Vásquez (2016). Argentina's Oil and Gas Sector: Coordinated Federalism and The Rule of Law, Wilson Center.
- Paul E. Dodds, Will McDowall, The future of the UK gas network, Energy Policy, Volume 60, 2013., Pages 305-316., ISSN 0301-4215,
- Pour-Ezzat, Ali-Asghar. 2008. "Fundamentals of Government Administration and Governance". Organization for the Study and Compilation of University Humanities Textbooks (SAMAT).
- Rafael González-López, Mario Giampietro (2018) Relational analysis of the oil and gas sector of Mexico: Implications for Mexico's energy reform, Energy, Volume 154., Pages 403-414., ISSN 0360-5442.

- Roberts, Peter, (2014), Gas and LNG Sales and Transportation Agreements: Principles and Practice, Fourth Edition, Published by Thomson Reuters.
- Rudnick, Hugh, Barroso, Luiz Augusto, Skerk, Carlos, Blanco, Adrian, 2005. South American reform lessons—twenty years of restructuring and reform in Argentina, Brazil, and Chile. IEEE Power Energy Mag. 3 (4), 49–59.
- Saberi, Ali and Habibollah Zafarian. 1402. “Natural Gas Imbalance in the Country (2): A Framework of Proposed Solutions”. Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Report No. 19529.
- Santa Jr, D. F., & Beneke, P. J. (1993). Federal Natural Gas Policy and the Energy Policy Act of 1992. Energy LJ, 14, 1.
- Sayadi, Mohammad; Moradi, Farzaneh and Mohammad Reza Ariafer. 1401. “Analysis of the Causes and Effects of the Country’s Gas Imbalance from the Perspective of Energy Security”. Scientific Monthly of Oil and Gas Exploration and Production, No. 208.
- Streeten, P (1993), markets and states: against minimalist, world development, Volume 21, Issue 8.
- Tahmasbi Blokabad, Reza. 1402. “Analysis and Evaluation of the Governance Structure of Qatar Energy Company”. Policy Report of the Iranian Energy and Resources Governance Think Tank, Institute for Technological Studies.
- Tahmasbi, Reza. 2014. “An Introduction to Public Management Theories”. Publications of the Organization for the Study and Compilation of Humanities Books of Universities (SAMAT), Center for the Study and Development of Humanities.
- Tepavcevic, Sanja (2015), the motives of Russian state-owned companies for outward foreign direct investment and its impact on state company cooperation: observations concerning the energy sector, Transnational Corporations, Vol. 23, No. 1
- The statutory framework of Qatar Energy Company. 2023. “Qatar Energy Company website”.
- The system of laws and regulations of the country, Loh-e-Haq, “The law on the implementation of general policies of Article 44 of the Constitution approved on 25/3/1387 by the Expediency Discernment Council”. Tehran.
- The system of laws and regulations of the country, Loh-e-Haq, “The law on the articles of association of the National Iranian Oil Company approved on 23/1/1395 by the Islamic Consultative Assembly”, Tehran.
- The system of laws and regulations of the country, Loh-e-Haq, “The law on the duties and powers of the Ministry of Oil approved on 19/2/1391 by the Islamic Consultative Assembly”, Tehran.
- Vedadi Kalantar, Saeed; Seifuddin, Amir Ali and Ahmad Hajinejad. 2001. “Increasing the Efficiency of Technology and Its Impact on Solving the Blackout Crisis”. Strategic Studies in Public Policy, Vol. 11, No. 39.
- Willner, J., & Grönbloom, S. (2013). Reforming a network industry: consequences for cost efficiency and welfare. International Review of Applied Economics, 27(2), 265-284.
- Wilson, J; Capelik, V & Arlo Schultz, (1997), “Natural Monopolies in Russia: The History and Prospects of the Regulatory System”, Russian & East European Finance and Trade Vol. 33, No. 2, Natural Monopoly, Finance, and Competition Policy.