



دنیای این روزهای ما (۸)

نهاد رگولاتوری در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی

شهریور ۱۴۰۰

صفحه	عنوان
۳	پیشگفتار
۴	فدراسیون صنعت نفت ایران، پرچمدار تشکیل نهاد تنظیم گر نفت
۶	متن اساسنامه پیشنهادی کمیسیون
۱۱	مطالعه تطبیقی
۱۲	وظایف نهاد تنظیم گر

فدراسیون صنعت نفت ایران، با همکاری و همراهی انجمن نفت ایران، کمیسیون انرژی اتاق بازرگانی ایران، کمیسیون انرژی و محیط‌زیست اتاق بازرگانی تهران و سایر تشکلهای ذیربط قصد دارد تا با مطالبه‌گری تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش نفت، گاز و پتروشیمی بتواند گامی عملی برای بهبود وضع حکمرانی در این صنعت بزرگ بردارد. نهاد تنظیم‌گر مستقلی که بتواند با تنظیم مقررات و روابط بین ذی‌نفعان، فرهنگ‌سازی، ایجاد شفافیت در فضای کسب‌وکار، مقابله با انحصارطلبی و نظارت بر حسن اجرای قوانین در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی کشور باعث جذب سرمایه، ارتقای تکنولوژی، ایجاد فضای رقابتی سالم و در نهایت توسعه و پیشرفت کشور شود. از این‌روی، این فدراسیون با بهره‌مندی از تجربیات موفق ملی و بین‌المللی و نظرات همه فعالان بخش نفت، گاز و پتروشیمی، اساسنامه‌ای را تنظیم و تقدیم وزارت نفت و شورای رقابت کرده‌است تا بر اساس مجموعه قوانین این وزارتخانه و شورا بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به حل مشکلات فعالان صنعت نفت پردازد و به استفاده نامحدود و انحصاری امکانات این حوزه خاتمه دهد.

امید است با همراهی دولت محترم و مجلس محترم شورای اسلامی، اختیار تأسیس این نهاد تنظیم‌گر در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی به سرانجام برسد.

رئیس‌جمهور



وزیر نفت



رئیس هیئت مدیره



مدیرعامل



نایب مدیرعامل



آرژن‌نویس



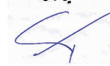
مسئول روابط عمومی



مدیر مالی



مدیر فنی



فدراسیون صنعت نفت ایران، پرچمدار تشکیل نهاد تنظیم‌گر نفت



نهاد تنظیم‌گر یک نهاد تنظیم‌کننده مقررات است که باعث ایجاد حکمرانی خوب و واحد در هر بخش اقتصادی می‌شود. تا زمانی که حکمرانی واحدی در بخش‌های اقتصادی برای ایجاد ثبات در انجام فعالیت‌ها و تشویق در سرمایه‌گذاری انجام نگیرد، شاهد تزلزل در سرمایه‌گذاری و ایجاد وحدت رویه خواهیم بود. پس بهترین تعریف نهاد تنظیم‌گر، نهادی است که می‌تواند باعث ایجاد حکمرانی واحد و تشویق بیشتر برای سرمایه‌گذاری در یک بخش شود.

تنظیم‌گری بعد از سیاست‌گذاری‌ها، فعالیتی است که اگر صرفاً به عهده دولت باشد می‌تواند تحت تأثیر شرایط سیاسی یا منافع شرکت‌های دولتی، به سمتی که کمتر مشوق فعالیت‌های خصوصی است، سوق پیدا کند. بنابراین جهت‌گیری نهاد باید طوری باشد که مستقل از دولت و بخش خصوصی بتواند این تنظیم‌گری را انجام دهد. اما عمدتاً جهت‌گیری به این سمت است که این نهاد کمک‌کننده دولت در پیاده‌سازی برنامه‌ها باشد. به همین دلیل معمولاً رگولاتوری برای جلوگیری از رفتارهای انحصارگرایانه یا برای تنظیم دسترسی به بازار بدون تبعیض شکل گرفته و از افراد متخصص و بدون سوگیری خاص و ذینفعی در یک نهاد مستقل تشکیل می‌شود و به تنظیم روابط آن بازار یا صنعت می‌پردازند.

نهاد رگولاتوری به دلیل بی‌طرفی و استقلال رای می‌تواند نظرات فعالان بخش و نهاد دولتی را در مجموعه خود داشته باشد و ثبات رویه و ثبات مقرراتی را ایجاد کند که هر دو این‌ها بر مشارکت سرمایه‌گذاران تأثیر می‌گذارد. نهاد تنظیم‌گر باید مستقل باشد، بتواند نقش بی‌طرفانه‌ای ایفا کند، ابزارهای لازم برای اعمال آن تنظیماتی که خودش مقرر می‌کند را در اختیار داشته باشد، توصیه ناپذیر باشد و ترکیب اعضا باید منطقی و کارشناسی باشد و بر اساس شایسته‌سالاری انتخاب شوند.

چارچوب فکری شکل گرفته در حاکمیت کشورها معمولاً این گونه است که حکومت به تنهایی مرجع تصمیم‌گیری یا سیاست‌گذاری قلمداد شده است. انتقال از این چارچوب فکری به چارچوبی که نقشی به نهادهای اجتماعی در سیاست‌گذاری یا تصمیم‌گیری بدهد، یکی از مهم‌ترین موانع شکل‌گیری این نهادهاست. در این جا شکل‌گیری یک عامل فرهنگی در سطح جامعه نیز بسیار کمک‌کننده و تأثیرگذار است و تا زمانی که این چارچوب فکری جدید پذیرفته نشود، مانع اصلی همان چارچوب بلا تغییر است که از قبل ماندگار است و دولت را تصمیم‌گیر اولیه و نهایی در مسایل مختلف اقتصادی کشور می‌داند.

فدراسیون صنعت نفت ایران با واقع‌بینی به موضوع نهاد تنظیم‌گر، براساس نظرسنجی‌هایی که انجام داده، شرح وظایفی را برای این نهاد در نظر گرفته و تلاش کرده با توجه به مجموعه قوانین وزارت نفت و شورای رقابت در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به حل مشکلات فعالان بخش صنعت نفت، استفاده و دسترسی بدون محدودیت به امکاناتی که به صورت انحصار طبیعی وجود دارد، بپردازد و در فعالیت‌هایی که منجر به رفتارهای غیررقابتی می‌شود، امکانات بازرسی را فراهم کند تا از رفتارهای غیررقابتی که برای منافع فعالان بخش مضر است، جلوگیری کند. این فدراسیون ترکیبی را برای شورای بخشی و نهاد تنظیم‌گر در نظر گرفته است که در آن افرادی با نظر دولت، افرادی با نظر تشکل‌های فعال بخش، کارشناسان باتجربه در بخش‌های مالی، اقتصادی، فنی و حقوقی حضور دارند و به تنظیم مقررات کمک کنند. این ترکیب از وزارتخانه و بدنه فعالان بخش خصوصی مستقل است و می‌تواند به صورت بی‌طرفانه و بدون دخالت سیاسی در تنظیم مقررات موثر باشد.

به موجب ماده ۱۳ قانون اختیارات و وظایف وزارت نفت و ماده ۵۹ اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع ماده ۷ قانون اصلاح قانون مذکور مصوب ۱۳۹۷، نهاد تنظیم‌گر بخش تأسیس و اساسنامه آن به شرح زیر تصویب می‌گردد:

اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته

🔹 **ماده ۱-۱** - واژگان و اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:

۱-۱- **قانون:** قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی- مصوب ۱۳۸۶- و اصلاحات بعدی آن.

۱-۲- **شورا:** شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) **قانون.**

۱-۳- **بخش:** بخش صنعت نفت گاز و پتروشیمی، پالایش و ذخیره‌سازی و توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی به استثنای آندسته از فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز که برای نحوه فعالیت در آن‌ها به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی ضوابط مصرحی وجود دارد.

۱-۴- **نهاد:** نهاد تنظیم‌گر بخش نفت گاز پتروشیمی و صنایع وابسته.

۱-۵- **اشخاص حقوقی تحت تنظیم:** کلیه اشخاص حقوقی که در بخش فعالیت تجاری دارند.

🔹 **ماده ۲-۲** - ترکیب اعضای نهاد به شرح زیر است:

۲-۱- سه نفر صاحب‌نظر فنی و اقتصادی به انتخاب وزیر نفت.

۲-۲- دو نفر صاحب‌نظر اقتصادی در بخش و حقوقی در بخش به انتخاب شورا.

۲-۳- دو نفر صاحب‌نظر در بخش به انتخاب اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.

۲-۴- یک نفر صاحب‌نظر به انتخاب فدراسیون صنعت نفت ایران.

۲-۵- یک نفر صاحب‌نظر به انتخاب انجمن نفت ایران.

۲-۶- دو نفر از قضات به انتخاب و حکم رییس قوه قضاییه.
تبصره ۱- انتصاب اعضا به پیشنهاد مراجع ذیربط و حکم وزیر نفت باشد.
تبصره ۲- رئیس نهاد از بین اعضا و با رأی اکثریت انتخاب و با حکم وزیر نفت، منصوب می‌شود. نائب رئیس نهاد از بین اعضا و با رأی اکثریت اعضا و با حکم رئیس نهاد منصوب می‌شود.
تبصره ۳- شرایط انتخاب اعضا به موجب تبصره ۲ ماده ۵۳ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، می‌باشد.
تبصره ۴- شرایط عزل از نهاد تنظیم‌گر به موجب ماده ۵۶ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، می‌باشد.
تبصره ۵- جلسات نهاد با حضور حداقل دو سوم اعضا و به ریاست رئیس و در غیاب او نائب رئیس رسمیت خواهد داشت. تصمیمات نهاد با رأی اکثریت اعضای حاضر مشروط بر آن‌که از پنج رأی کمتر نباشد معتبر خواهد بود و تصمیمات نهاد در خصوص ماده (۶۱) قانون در صورتی اعتبار خواهد داشت که رأی حداقل یک قاضی عضو نیز در آن مثبت باشد. در صورت جلسات و رأی نهاد باید نظر و رأی اقلیت نیز به نحو مقتضی قید گردد.

🔹 **ماده ۳-** رعایت شرایط مندرج در بند (ب) ماده (۵۳)، ماده (۵۵)، ماده (۵۶) و ماده (۶۸) قانون برای اعضای نهاد الزامی می‌باشد. اعضای نهاد و بستگان نسبی و سببی درجه اول آنان نمی‌توانند مدیرعامل، عضو هیأت مدیره یا سهامدار اشخاص حقوقی تحت تنظیم باشند. همچنین اعضای نهاد نمی‌توانند تا دو سال پس از دوره فعالیت‌شان به عضویت در هیئت مدیره و مدیرعاملی اشخاص حقوقی تحت تنظیم درآیند.

🔹 **ماده ۴-** وظایف و اختیارات نهاد، به شرح زیر است:
۴-۱- تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی موضوع قانون، در محدوده بخش، موضوع بند (۱) ماده (۵۸) قانون.

۲-۴- تشخیص و ارزیابی موارد مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون در بخش، موضوع بند (۲) ماده (۵۸) قانون.

۳-۴- تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجرای اختیارات تفویضی در بخش.

۴-۴- تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط موضوع بند (۵) ماده (۵۸) قانون در محدوده بخش، از جمله دستورالعمل‌های نحوه دسترسی بدون تبعیض و ضوابط قیمت‌گذاری خوراک واحدهای پالایشی و پتروشیمی و تعرفه‌های مرتبط با خدمات زیرساختی مانند بنادر، انبارها، شبکه‌های خطوط لوله و خدمات انتقال و توزیع و خدمات جانبی انحصاری مرتبط.

۵-۴- تحقیق و بازرسی موضوع ماده (۶۰) قانون با حکم یکی از قضات عضو نهاد با تعیین محدوده آن. بازرسی موضوع این بند نافی اختیارات قانونی وزارت نفت در بازرسی فنی از تأسیسات مرتبط نمی‌باشد.

۶-۴- تصویب دستورالعمل‌های لازم برای فعالیت تجاری کلیه اشخاص حقوقی تحت تنظیم به نحوی که بتواند از رویه‌های ضد رقابتی و انحصاری جلوگیری و تضمین تأمین و استمرار عرضه با کیفیت محصولات و خدمات بخش فراهم کند.

۷-۴- اختیارات موضوع ماده (۶۱) قانون.

۸-۴- پایش و نظارت بر رعایت دستورالعمل و مقررات و ضوابط ابلاغی نهاد.

۹-۴- تنظیم اصول و چهارچوب دستورالعمل مربوط به مجوزهای کسب و کار و تدوین ضوابط صلاحیت حرفه‌ای سمت‌های کلیدی در اشخاص تحت تنظیم در بخش موضوع ماده (۷) قانون.

تبصره ۱- تدوین و ابلاغ استانداردها و ضوابط فنی فعالیت در بخش به صورت عام و به دور از تبعیض همچنان در حیطه اختیارات وزارت نفت خواهد بود.

تبصره ۲- به موجب مفاد جزء (۲) بند (الف) ماده (۵۹) قانون، کلیه اختیارات و وظایف نهاد مطرح در این ماده، از شورا، وزارت نفت و کلیه سازمان‌ها و شرکت‌ها و واحدهای تابعه و سایر دستگاه‌ها و نهادها سلب می‌شود.

◀ **ماده ۵ -** دبیرخانه و پشتیبانی نهاد در وزارت نفت می‌باشد. ساختار و تشکیلات و آئین نامه مالی و معاملاتی و استخدامی نهاد با پیشنهاد مشترک وزارت نفت و شورا، حداکثر ظرف مدت سه ماه از تصویب این اساسنامه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

◀ **ماده ۶- اشخاص حقوقی تحت تنظیم** مکلفند عوارض موضوع جزء (۱) بند (پ) ماده (۵۹) قانون به ماخذ دو تا سه ده هزارم درآمد عملیاتی سالانه مرتبط خود را که توسط هیأت وزیران تعیین می‌شود، به عنوان درآمد اختصاصی به حساب بانکی تمرکز و جوه مربوط بنام خزانه‌داری کل کشور، که توسط مرکز ملی رقابت به آنها اعلام می‌شود، واریز نمایند. اعتبار از محل درآمد اختصاصی موضوع این ماده که همه ساله میزان آن در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود با رعایت قوانین و مقررات قانونی مربوط توسط مرکز ملی رقابت از خزانه‌داری کل کشور دریافت و برای تأمین و پرداخت هزینه‌های (جاری و سرمایه‌ای) مربوط به نهاد قابل اختصاص و مصرف خواهد بود.

تبصره - مطالبات درآمد اختصاصی موضوع این ماده از اشخاص حقوقی تحت تنظیم با اعلام مرکز ملی رقابت طبق ماده (۴۸) «قانون محاسبات عمومی کشور» مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن، قابل وصول خواهد بود.

◀ **ماده ۷- کلیه اشخاص حقوقی تحت تنظیم،** ملزم به رعایت مصوبات و دستورالعمل‌های نهاد می‌باشند.

🔹 **ماده ۸-** اعمال ملاحظات اجتماعی در تعرفه‌ها و حمایت از مصرف‌کنندگان خاص از طریق به‌کارگیری ساز و کار یارانه متقاطع، از اختیارات وزارت نفت است و بار مالی ناشی از آن از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی تأمین می‌گردد.

🔹 **ماده ۹-** نهاد موظف است کلیه تصمیمات و مصوبات خود را بلافاصله به شورا ارسال نماید. چنانچه شورا ظرف ۱۵ روز کاری این مصوبات را مغایر با قانون و یا مصوبات خود بداند، مراتب را جهت اعمال و اصلاح به نهاد ابلاغ می‌کند؛ در غیر اینصورت تصمیمات نهاد، لازم‌الاجرا هستند.

تبصره- مرجع تشخیص و حل و فصل مغایرت‌ها شورا است.

🔹 **ماده ۱۰-** نهاد موظف است مصوبات خود را به‌طور روزآمد در پایگاه اطلاع‌رسانی نهاد منعکس کند و امکان دسترسی عموم به ضوابط، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با بخش را با رعایت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات فراهم کند و مصوبات لازم‌الاجرا را مشخص و گزارش عملکرد خود را هر شش ماه یکبار به شورا ارائه نماید.

🔹 **ماده ۱۱-** کلیه مقررات فعلی مورد عمل در بخش مادامیکه توسط نهاد مورد بازنگری، تغییر یا لغو قرار نگرفته است، به قوت خود باقی است.

**اساسنامه فوق‌مشمول بر ماده و
تبصره بر اساس پیشنهاد شورای رقابت و وزارت
نفت در جلسه مورخ به تصویب هیأت
وزیران رسید.**

بررسی تطبیقی نهاد تنظیم‌گری

مرجع صالح نهاد رگولاتوری در کشورهای مختلف، مدل‌های مختلف دارد:

۱- در کشورهای نروژ، انگلیس و موزامبیک این مرجع در وزارت نفت است.

۲- در کشورهای مالزی و اندونزی این مرجع در شرکت ملی نفت است.

۳- در کشورهای برزیل، مکزیک و تیمور شرقی، مرجع رگولاتوری به صورت مستقل و با مأموریت تنظیم‌گری مقررات شکل گرفته است.

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که تمامی مدل‌ها باید حائز شرایط ذیل باشند:

- ۱- ساختار حکمرانی مناسب
- ۲- جذب بهترین و با صلاحیت‌ترین سرمایه‌گذاران
- ۳- اطمینان از مطالعات اکتشاف مخازن
- ۴- افزایش منافع دولت
- ۵- بالا بردن شفافیت و پاسخگویی و مشارکت ذینفعان داخلی
- ۶- انتقال دانش و تکنولوژی
- ۷- مشارکت شرکت داخلی و مقررات مربوط به JOA
- ۸- ساخت داخل
- ۹- آموزش نیروی کار
- ۱۰- استقلال داشتن از فعالیتهای تجاری شرکت ملی نفت برای پرهیز از تضاد منافع
- ۱۱- جلوگیری از دخالت‌های سیاسی برای ایجاد اطمینان و جذابیت
- ۱۲- جلوگیری از فعالیتهای ضد رقابتی و حفظ حقوق شرکت‌های خصوصی
- ۱۳- افزایش بازده اقتصادی مخازن در میان‌مدت و بلندمدت

وظایف نهاد تنظیم‌گر

- ۱- آماده‌سازی مناقصات و ارجاع قراردادهای (مدل مکزیک و برزیل)
- ۲- مونیتورینگ قراردادهای بالادستی
- ۳- اطمینان از انطباق فعالیت‌ها با استانداردهای بهداشت و ایمنی و محیط‌زیست و فنی (مدل مکزیک و نروژ)
- ۴- دریافت royalty و سهم منفعت دولت
- ۵- نماینده دولت در انعقاد قراردادهای نفتی
- ۶- اعمال مجازات برای کسی که قرارداد را نقض می‌کند یا تعهدات را انجام نمی‌دهد (مدل برزیل)
- ۷- صدور مقررات در نفت (مدل موزامبیک)
- ۸- نظارت و بازرسی از امکانات شرکت‌های نفت و گاز (مدل موزامبیک و برزیل)
- ۹- جمع‌آوری تعرفه‌ها و شارژها از دیگران
- ۱۰- تنظیم‌گری نفت و گاز در بالادستی (مدل مکزیک، برزیل، نروژ و انگلیس)
- ۱۱- تشویق و جذابیت بیشتر سرمایه‌گذاری (مدل موزامبیک، مکزیک، برزیل و نروژ)
- ۱۲- نظارت بر پروسه مجوزها (مدل انگلیس)