

چگونگی تفکیک اعمال حاکمیتی و تصدی در صنعت نفت، نهادهای متولی و رابطه آنها

عبدالحسین شیروی^۱، نرگس سراج^{۲*}

چکیده

با پایان جنگ تحمیلی و شروع دوران سازندگی، تقلیل حجم تصدی‌های دولت و منحصر کردن دولت به انجام اعمال حاکمیتی، با هدف اصلاح ساختار اجرایی و نظارتی کشور، در دستور کار برنامه‌ریزان قرار گرفت. به تدریج خصوصی‌سازی و تقویت مشارکت‌های عمومی به عنوان هدف مستقل جای خود را یافت که بدین منظور تفکیک اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی به طور جدی‌تری پیگیری شد. جداسازی مزبور به تمامی عرصه‌ها از جمله صنعت نفت تسری یافت. با تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، تلاش شد تا تفکیک یادشده در صنعت نفت عملی شود و نتیجه نه‌چندان مطلوب آن در اساسنامه شرکت ملی نفت به نمایش گذاشته شد. در این پژوهش با بررسی قوانین و مقررات مختلف، چگونگی تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی در حوزه نفت و رابطه میان نهاد اعمال حاکمیت و نهاد اعمال تصدی در این حوزه تحلیل شده است. به این نتیجه می‌رسیم که اولاً رابطه بین اعمال حاکمیتی و تصدی دولت رابطه طولی است، بنابراین حتی اگر دولت از ورود به حوزه‌ای منع شود، همچنان به اعمال حاکمیت خود ادامه می‌دهد؛ ثانیاً قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، معیار «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت» را به معیار «تفکیک اعمال حاکمیت از تصدی» اضافه کرد؛ ثالثاً با وجود تفکیک نهاد اعمال‌کننده حاکمیت از تصدی در حوزه نفت، تقسیم وظایف بین آنها به طور کامل انجام نگرفته است.

کلیدواژگان

اعمال حاکمیتی، اعمال تصدی، رگولاتوری، شرکت ملی نفت، وزارت نفت.

Email: ashiravi@ut.ac.ir

۱. استاد، دانشکده حقوق پردیس فارابی، دانشگاه تهران، ایران.

۲. دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز، دانشکده حقوق پردیس فارابی، دانشگاه تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: Nargesseraj@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۲/۱۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۲

مقدمه

اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، نظام اقتصادی کشور را پایه‌ریزی کرد؛ بخش «دولتی» را به عنوان بخش اصلی نظام اقتصادی معرفی کرد و سیطره آن را به رسمیت شناخت. با پایان گرفتن جنگ تحمیلی، ضرورت تحول نظام اقتصادی، توسعه بخش خصوصی و افزایش مشارکت‌های عمومی، به تغییر عملکرد و حوزه مداخلات دولت منجر شد که بدین‌منظور تفکیک «اعمال حاکمیتی» از «اعمال تصدی» به‌طور جدی‌تری پیگیری شد. «اعمال حاکمیتی» در انحصار دولت باقی ماندند، ولی نقش دولت در «اعمال تصدی» تغییر کرد و دولت مکلف به واگذاری برخی از آنها به بخش غیردولتی شد. نظریه تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی، به تقسیم‌بندی سازمان‌های دولتی به سازمان‌هایی که وظایف آنها انجام اعمال حاکمیتی است و سازمان‌هایی که متکفل انجام اعمال تصدی هستند، انجامید و در قوانین و مقررات منعکس شد؛ هرچند با وجود تعریف اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی در قوانین و تعیین مصادیق آن، مرزهای مفهومی وظایف حاکمیتی و تصدی کماکان مبهم است. اگر هدف اصلی از ارائه تعاریف اعمال مزبور، تشخیص آن دسته از وظایف دولت است که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است، به‌نظر می‌رسد تعاریف انجام‌گرفته آنچنان کلی و کیفی است که خود به تعریف مجدد نیاز دارد و از این‌رو در عمل فاقد کارایی و تأثیر لازم است. از طرف دیگر، سنخیت و تجانس موضوعی است که اعمال را به هم پیوند می‌دهد و باید در تقسیم وظایف میان سازمان‌های دولتی به‌منظور اداره مطلوب کشور رعایت شود.^۱ همان‌طور که برای مثال در بانک مرکزی تمامی وظایف و فعالیت‌های مربوط به امور پولی، بانکی و ... اعم از آنکه دارای ماهیت تصدی و حاکمیتی باشند، به اعتبار سنخیت موضوعی در قلمرو شرح وظایف بانک مرکزی قرار گرفته است (توازن‌زاده، ۱۳۸۵: ۸۰).

اعمال حاکمیتی و تصدی در بخش نفت، تا پیش از انقلاب اسلامی، اغلب در قالب ساختار شرکت ملی نفت (زین پس شرکت نفت) انجام می‌گرفت. ارگانی که تعیین سیاست می‌کرد خود نیز به آن عمل می‌نمود. با تصویب «قانون تأسیس وزارت نفت» و لایحه قانونی متمم آن در سال‌های ۵۸ و ۵۹، نهاد جدیدی به نام «وزارت نفت» تشکیل شد، ولی ساختاری برای اعمال حاکمیتی برای وزارت نفت در نظر گرفته نشد. با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در تاریخ ۹۱/۲/۱۹ (زین پس قانون وظایف و اختیارات)، اعمال حاکمیتی دولت از اعمال تصدی وی در حوزه نفت تفکیک و به موجب ماده ۱ آن، «وزارت نفت» به‌عنوان «نماینده حکومت اسلامی» به‌منظور «اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی» در بخش نفت تعیین شد.

۱. رعایت سنخیت و تجانس موضوعی در تعیین وظایف انواع دستگاه‌های دولتی، طبق ماده ۲ برنامه سوم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است.

به دلیل تفکیک اعمال حاکمیتی دولت از اعمال تصدی وی، و تخصیص اعمال حاکمیتی به وزارت نفت براساس قانون وظایف و اختیارات، و همچنین تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۷ (زین پس قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴)، براساس معیار «سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت» که به تفکیک فعالیت های اقتصادی بین بخش دولتی و خصوصی انجامید، قلمرو اعمال تصدی دولت به طور ضمنی به «انجام عملیات بالادستی» نفت محدود شد.

شایان ذکر است که با وجود تمام تلاش های انجام گرفته در راستای خصوصی سازی و محدود ساختن قلمرو فعالیت دولت و واگذاری اعمال تصدی دولت به بخش های غیردولتی، «حاکمیت» بر بخش های «دولتی» و «غیردولتی» همچنان محفوظ است؛ حاکمیت تجزیه ناپذیر است؛ اعمال حاکمیت با حکومت است و نه دولت؛ بنابراین حتی در صورتی که دولت در ورود به بخش هایی ممنوع شود، حکومت همچنان به اعمال حاکمیت خود بر تمامی بخش ها ادامه می دهد. وزارت نفت در واقع جزئی از دولت است، ولی در اعمال حاکمیت، «نماینده حکومت» است، بنابراین در این عرصه اختیارات حکومتی دارد.

این مقاله درصدد بررسی چگونگی تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی در حوزه نفت و همچنین چگونگی شکل گیری رابطه نهاد اعمال حاکمیت و نهاد تصدی در این حوزه است. به همین منظور، مقدمتاً رابطه «اعمال حاکمیتی» و «اعمال تصدی» دولت به طور کلی تجزیه و تحلیل شده و بررسی می شود که در صورت منع ورود «دولت» به بخشی از فعالیت های اقتصادی، آیا امکان انجام هر دو اعمال حاکمیتی و تصدی از دولت سلب می شود؟ برای رسیدن به پاسخ موارد مذکور، ابتدا اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی بر اساس قوانین تعریف و متولی هر یک به طور کلی بیان می شود. سپس موارد مزبور در صنعت نفت به طور خاص بررسی خواهد شد.

اعمال حاکمیتی

تقسیم اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی با معیار «نوع عمل و ماهیت وسیله مورد استفاده» (واعظی، ۱۳۹۴: ۲۰۰) صورت گرفته است. هر گاه دولت برای رسیدن به هدفش از اقتدار خود بهره برده باشد و به وسیله آن به مردم فرمان دهد و تحکم کند (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۱۵)، عمل مذکور حاکمیتی محسوب می شود. «اعمال حاکمیتی» ابتدا براساس تأثیری که بر «مسئولیت مدنی دولت» دارند، در قوانین نمایان شدند. ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷ و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ بر عدم «مسئولیت مدنی»

دولت در قبال انجام «اعمال حاکمیتی» تأکید داشتند.^۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ (زین پس برنامه سوم توسعه)، «اعمال حاکمیتی» را تعریف و مصادیق آن را به صورت تمثیلی بیان کرد. براساس بند «الف» ماده ۶۴ برنامه سوم توسعه، عملی حاکمیتی محسوب می‌شود که انجام آن اقتدار دولت را افزایش دهد، منافع آن شامل همه اقشار جامعه گردد و هر یک از افراد جامعه بتوانند بدون اینکه محدودیتی برای دیگران به وجود آید، از خدمات آن برخوردار شوند.

ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ (زین پس برنامه چهارم توسعه)، با تأسی از برنامه سوم توسعه، امور حاکمیتی^۲ را تعریف و مصادیق آن را به صورت حصری مشخص کرد. همچنین مقرر کرد دولت تا پایان سال ۱۳۸۳، ضوابط و قلمرو و شرایط و محدوده و تکالیف امور حاکمیتی و تصدی‌گری را تعریف و موارد واگذاری دستگاه‌های مختلف را به نحو تفصیلی تقدیم مجلس کند که هنوز اجرایی نشده است (بند «ب» ماده ۱۳۶). تعریف امور حاکمیتی و تعیین مصادیق آن متعاقباً در «قانون مدیریت خدمات کشوری»^۳ با اندکی تفاوت در مقایسه با برنامه چهارم توسعه، عنوان شد.

قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ با مداخله مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شد. قانون مزبور بدون وارد کردن نظریه «تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی»، نظام اقتصادی کشور را که در اصل ۴۴ قانون اساسی پی‌ریزی شده بود، مجدداً تقسیم کرد. براساس تقسیم‌بندی جدید، موارد مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی که «بخش دولتی» را تشکیل می‌دادند، به دو گروه تقسیم شدند. حاکمیت در یک گروه خود را با انحصار کامل دولت در «سرمایه‌گذاری، مدیریت و مالکیت» فعالیت‌های آن گروه را نشان داد و در گروه دیگر با انتقال ۸۰ درصد ارزش فعالیت‌ها به بخش خصوصی، نقش نظارتی و هدایتی دولت را حفظ کرد. همچنین براساس قانون مزبور، نهادی به نام «شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» به منظور تبیین نقش سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت دولت تشکیل شد (بند ۷ ماده ۴۲).

قانون برنامه ششم توسعه نیز سعی در پیاده کردن قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ در عرصه‌های مختلف دارد. در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، معیار «تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی» با معیار «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت» جایگزین شد؛ بدین صورت که سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در بخشی از اعمال در انحصار دولت و در بخشی دیگر از

۱. برای اطلاعات بیشتر در خصوص تأثیر اعمال حاکمیت و تصدی دولت بر مسئولیت مدنی دولت ر.ک: بیاتی و سامانی، ۱۳۹۵، اعمال تصدی و حاکمیت و مسئولیت مدنی دولت.

۲. برنامه چهارم توسعه به جای استفاده از عبارت اعمال حاکمیتی از عبارت عام‌تر امور حاکمیتی استفاده کرده است.

۳. ماده ۸ فصل اول قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مهرماه ۱۳۸۶ و لایحه اصلاح و دائمی ساختن قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۹۶.

اعمال، دولت مکلف به واگذاری سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت به بخش غیردولتی شد. از سوی دیگر، حتی در عرصه‌هایی که دولت مکلف به واگذاری به بخش غیردولتی است، همچنان حاکمیت خود را به صورت سیاستگذاری، هدایت و نظارت اعمال می‌کند. این نکته در برنامه پنجم توسعه از دید قانونگذار مغفول نمانده است.^۱ این نکته در برنامه پنجم توسعه از دید قانونگذار مغفول نمانده است.^۲ قانون برنامه ششم توسعه نیز سعی در پیاده کردن قانون اجرای سیاستهای اصل ۴۴ در عرصه‌های مختلف دارد. بنابراین نمی‌توان اعلام دولت را به صورت عرضی به اعمال حاکمیتی و تصدی تقسیم کرد، بلکه اعمال حاکمیتی دولت همیشه در طول اعمال تصدی است.

اعمال تصدی

از زمانی که نظریه خصوصی سازی و محدود ساختن قلمرو انحصاری دولت به نفع بخش خصوصی در راستای کاهش تصدی‌های دولت و افزایش کارآمدی اقتصادی در سیاستگذاری‌ها کلان کشور مورد توجه قرار گرفت، جدا سازی اعمال تصدی از اعمال حاکمیتی و مشخص کردن قلمرو هر یک نیز به طور جدی تری در قوانین دنبال شد، تا بخش‌هایی که قابلیت واگذاری به اشخاص خصوصی را تحت عنوان اعمال تصدی دارد، مشخص شود.

در برنامه سوم توسعه، اعمال تصدی تحت عنوان تصدی‌های اجتماعی براساس تبعات اعمال تصدی که منافع اجتماعی آنها بیشتر از منافع فردی است و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد جامعه می‌شوند، تعریف و مصادیق آن به صورت تمثیلی بیان شد.^۲ قانون برنامه چهارم توسعه، در ماده ۱۳۵، اعمال تصدی را به دو گروه تقسیم کرد: تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی که با اندک تغییراتی مشابه برنامه سوم توسعه تعریف شدند و تصدی‌های اقتصادی به عنوان آن دسته از وظایفی که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، در نظر گرفته شد. براساس ماده ۱۳۶ قانون مزبور، دولت موظف به واگذاری تصدی‌های اقتصادی به بخش غیردولتی و انجام تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با مشارکت و تعامل بخش غیردولتی شد. در واقع کارکرد دولت از تصدی‌گری فعالیت‌های اقتصادی به کارکردی حاکمیتی و حمایتی تغییر کرد (پاسبان و علیمحمدی، ۱۳۹۶: ۲۴۴).

به نظر می‌رسد قانونگذار در تعریف تصدی‌های اقتصادی به وظیفه دولت در خصوص اموال اشاره می‌کند. دولت اموال جامعه را در اختیار دارد و آنها را اداره می‌کند. تعریف تصدی‌های

۱. ماده ۶۴ برنامه پنجم توسعه.

۲. بند «ب» ماده ۶۴ قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰.

اقتصادی اموال را به دو دسته تقسیم کرد؛ اموالی که دولت در اداره آنها با ید نفع همه افراد جامعه را در نظر بگیرد که این از خصوصیات اعمال حاکمیتی بود یا اموالی که دولت می‌تواند در اداره آنها مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل کند. همان‌گونه که از تعریف مشخص است، منظور قانونگذار بخش دوم اموال است. هر دو بخش بر طبق اصل ۴۴ قانون اساسی در اختیار دولت هستند، ولی عمل دولت در یکی از گروه‌ها، اعمال حاکمیتی محسوب می‌شود و در دیگری اعمال تصدی. ولی تعریفی که از تصدی‌های اقتصادی ارائه شد، منطبق بر واقعیت نیست، زیرا رژیم حقوقی حاکم بر تصدی دولت در اداره و بهره‌برداری از اموال متفاوت از اداره اشخاص خصوصی نسبت به اموال تحت مالک آنهاست. دولت در اداره اموال نقش نماینده و امین را دارد و حق تصرفاتی غیر از آنچه را که در قوانین و مقررات برای آن به رسمیت شناخته شده است، ندارد؛ در صورتی که افراد در اداره اموال خود می‌توانند صرفاً نفع شخصی را در نظر بگیرند. در واقع اعمال تصدی مالی اندک که برخلاف اعمال حاکمیتی از به‌کارگیری امتیازات و اقتدارات قدرت عمومی بی‌بهره‌اند (رستمی و کمر خانی، ۱۳۹۴: ۴۳۲) و شاید از این نظر با اعمال اشخاص خصوصی مقایسه و مشابه تلقی شده‌اند. دولت بر اعمال تصدی نیز حاکمیت دارد.

طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، صنایع بزرگ، صنایع مادر و معادن بزرگ بخشی از قلمرو فعالیت بخش دولتی است. قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، از قلمرو بخش‌هایی که در اختیار دولت بودند و به‌نظر می‌رسید قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را ندارند، کاست و به قلمرو بخش‌های قابل واگذاری به بخش خصوصی اضافه کرد. براساس ماده ۲ این قانون، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز و معادن نفت و گاز را (فارغ از کوچک یا بزرگ بودن) به‌عنوان گروه ۳، همچنان در انحصار دولت باقی می‌مانند. از طرف دیگر، دولت موظف به واگذاری ۸۰ درصد ارزش دیگر فعالیت‌های مرتبط با نفت و گاز به بخش غیردولتی شد (بند «ب» ماده ۳).

ماده ۲ قانون مزبور، زمانی که می‌خواهد مصادیق گروه ۳ را نام ببرد، از عبارت «فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه» صحبت می‌کند. شرکت نفت و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز از مصادیق شرکت‌ها هستند. با توجه به سایر مؤسسات ذکر شده، ظاهر ماده، ناظر بر شرکت‌های موجود است نه آتی.

معادن نفت و گاز، از مصادیق «فعالیت‌ها» هستند. به‌نظر می‌رسد منظور از فعالیت‌های مرتبط با معادن نفت و گاز، همان فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز باشد که می‌توان به‌طور ضمنی برداشت کرد، براساس قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، «فعالیت‌های

۱. قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ از به‌کار بردن اصطلاحات عملیات بالادستی و پایین‌دستی امتناع می‌کند و نتیجه‌گیری مزبور صرفاً یک برداشت است.

بالادستی نفت و گاز» در انحصار دولت هستند.^۱ بنابراین، مالکیت معادن نفت و گاز، مدیریت و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های بالادستی شامل اکتشاف، توسعه و تولید، در انحصار بخش دولتی است.^۲

قانون برنامه پنج‌توسعه اجتماعی، اقتصادی فرهنگی مصوب ۸۹/۱۰/۳۰ (زین پس برنامه پنج‌توسعه) نیز که پس از قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ تصویب شد، در راستای سیاست‌های قانون مزبور، به‌دفعات بر کاهش تصدی‌های دولت و واگذاری مدیریت در حوزه‌های مختلف به بخش‌های خصوصی تأکید کرد.

همان‌گونه که عنوان شد، قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ بدون توجه به تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی، صرفاً چگونگی تقسیم فعالیت‌ها بین بخش دولتی و غیردولتی را با به‌کار بردن معیار سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت عنوان کرد. حال باید دید در بخش دولتی، کدام فعالیت‌ها در زمره اعمال حاکمیتی و کدام فعالیت‌ها در زمره اعمال تصدی دولت است و چه نهادی متولی هر یک از فعالیت‌هاست. ولی پیش از آن باید بررسی شود، به‌طور کلی، در دولت، چه سازمان‌هایی متکفل از انجام اعمال حاکمیتی و چه سازمان‌هایی متکفل از انجام اعمال تصدی هستند.

متولی انجام اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی‌گری

قوانین و مقررات در خصوص اینکه چه نهادی متولی اعمال حاکمیتی باشد و چه نهادی متولی اعمال تصدی، ابهام دارند. براساس دستورالعمل تهیه بودجه برنامه‌ای مصوب سال ۱۳۴۷ تحت عنوان طبقه‌بندی دستگاه‌ها، «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی»، وظیفه اعمال حاکمیتی را دارند و «مؤسسات انتفاعی و مؤسسات بازرگانی وابسته به دولت» به‌منظور انجام امور تصدی تعیین شدند.^۳ هرچند طبق صراحت قانون مزبور، «تقسیم‌بندی مندرج در این قانون صرفاً یک طبقه‌بندی بودجه‌ای است...».

با تصویب قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، دستگاه‌های دولتی فقط در قالب سه شکل حقوقی وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی، می‌توانستند ایجاد و اداره شوند.^۴ حکم مذکور تا تصویب قانون جدید محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ عملاً اجرایی نشد و این حکم

۱. اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، عبارت فعالیت‌های بالادستی یا پایین‌دستی نفت و گاز را به‌کار نبرده‌اند.

۲. برای مشاهده تغییر قوانین در خصوص انحصار دولت در سرمایه‌گذاری عملیات بالادستی ر.ک: شیروی، ۱۳۹۳: ۲۹۸-۳۵۲.

۳. بند «ج» دستورالعمل تهیه بودجه برنامه‌ای مصوب سال ۱۳۴۷ تحت عنوان طبقه‌بندی دستگاه‌ها.

۴. بند ۱ ماده ۱ قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹.

در ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی جدید تکرار شد. براساس این مقرر ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. پس از انقلاب اسلامی، مجدداً برنامه اصلاح ساختار اداری با پیش فرض و مبنای تقسیم اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی گرفته شد. براساس ماده ۸ برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یکی از طرق اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور تدوین حدود و وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت تعیین شد. تعبیر واحدهای مسئول اعمال حاکمیت نشان دهنده آن است که از نظر مسئولان کشور دستگاه های اداری به دو گروه تقسیم می شوند: واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و واحدهای مسئول اعمال تصدی. بررسی قوانین و مقررات بعدی در این زمینه حاکی از آن است که در بحث واگذاری وظایف تصدی دولت، به تدریج عبارت وظایف تصدی با عبارت فعالیت های اجرایی به صورت مترادف به کار می رود.^۱ در پیگیری هدف برنامه اول توسعه و با همان مبنای، برنامه دوم توسعه، دولت را موظف می داند که با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و مصالح عمومی فعالیت های یاد شده به بخش های دولتی را به بخش های خصوصی و تعاونی واگذار کند.

تحول یا تغییر نگرش در افکار مسئولان سیاسی و برنامه ریز کشور در خصوص فلسفه وجودی دولت و ضرورت کارآمدی دستگاه های دولتی، به تدریج موجب تغییر در مصادیق اعمال تصدی و اعمال حاکمیت شد (توازن زاده، ۱۳۸۵: ۷۳). اعمال و فعالیت هایی که پیشتر در قلمرو انحصاری دولت بود و جزو اعمال حاکمیتی تلقی شده و توسط دستگاه های دولتی مانند وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی انجام می گرفت، در زمره اعمال تصدی که می بایست به بخش غیردولتی واگذار شود، در نظر گرفته شد.

به موجب بند «الف» ماده ۷ برنامه چهارم توسعه، که با اندکی تغییرات تکرار بند «ب» ماده ۴ برنامه سوم توسعه است، اعمال حاکمیتی دولت توسط وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و اعمال تصدی توسط شرکت های دولتی انجام می گیرد. در برنامه چهارم توسعه تعریفی از وزارتخانه و مؤسسات دولتی ارائه نشده است. با توجه به تعریفی که از این دو نهاد در مواد ۱ و ۲ قانون مدیریت خدمات کشور عنوان شده است، وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد. مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی است، انجام می دهد. در هیچ یک از تعاریف مذکور به صراحت سخنی از اعمال حاکمیتی دولت نشده است. وزارتخانه نهادی است که تحقق برخی از اهداف دولت را به عهده دارد و مؤسسه دولتی

۱. به عنوان مثال مصوبه پنجاه و پنجمین اجلاس شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۳/۳/۳۱

نیز نهادی است که بخشی از وظایف قوای سه‌گانه را انجام می‌دهد. دولت نیز یکی از قوای سه‌گانه است که مؤسسه دولتی انجام بخشی از وظایف آن را به‌عهده دارد. ظاهراً مراد از بخشی از اهداف دولت و بخشی از وظایف و امور دولت همان بخش از اعمال دولت هستند که تحت عنوان اعمال حاکمیتی دولت از آنها یاد می‌شود.

براساس تعریفی که قانون مدیریت خدمات کشوری از شرکت دولتی ارائه می‌دهد، شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که قسمتی از تصدی‌های دولتی را که به موجب سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در حیطه انحصاری دولت است، انجام می‌دهد (ماده ۴). از طرف دیگر، براساس تعریف مذکور، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نیز که اعمال حاکمیتی به آنها سپرده شده است، می‌توانند از طریق سرمایه‌گذاری و داشتن ۵۰ درصد سهام، شرکت دولتی تأسیس کرده و اعمال تصدی مرتبط را به شرکت مذکور واگذار کنند. هرچند مشخص نشده است که بخشی دیگر از تصدی‌های دولت توسط چه شرکت‌هایی انجام می‌گیرد.

طبق تبصره ۴ قانون مذکور، دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت دو سال پس از شروع اجرای برنامه چهارم توسعه، شرکت‌هایی که ماهیت حاکمیتی دارند، به شکل سازمانی مناسب تغییر وضعیت داده و به دستگاه اجرائی مرتبط منتقل نماید. بنابراین براساس قوانین یادشده، ظاهراً نظر قانونگذار بر آن بوده است که دستگاه‌های اجرائی مسئول اعمال حاکمیتی باشند و شرکت‌های دولتی مسئول اعمال تصدی‌گری. با توجه به تعریفی که از دستگاه اجرائی در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشور ارائه شده است، تمامی نهادهای دولتی چه مسئول اعمال حاکمیتی و چه مسئول اعمال تصدی‌گری، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند. چگونگی مؤسسات یا وزارتخانه‌هایی که ماهیت حاکمیتی دارند می‌بایست براساس دستور قانونگذار به دستگاه اجرائی مرتبط منتقل شوند، در صورتی که دستگاه اجرائی خود شامل نهادهای اعمال تصدی مانند شرکت دولتی نیز است. از طرف دیگر، در واقعیت، شرکت‌های دولتی هستند که وظایف حاکمیتی دارند، مانند بانک مرکزی و همچنین مؤسسات دولتی مشغول اعمال تصدی‌گری هستند، مانند مراکز تحقیقاتی و مؤسسات آموزشی. بنابراین تقسیم‌بندی مزبور همیشه با واقعیت منطبق نیست.

نظر قانونگذار در تفکیک و تقسیم‌بندی‌های مذکور، در صنعت نفت نیز عملی شد. در تفکیک انجام‌گرفته در این صنعت، از هر دو معیار یادشده استفاده شده است؛ بدین‌صورت که ابتدا براساس معیار تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی، وزارت نفت متولی اعمال حاکمیتی و شرکت نفت متصدی اعمال تصدی دولت شدند و با آنکه براساس معیار مذکور اعمال تصدی دولت می‌بایست به بخش خصوصی منتقل شود، براساس معیار سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت، اعمال تصدی بالادستی و شرکت ملی نفت در انحصار دولت قرار گرفتند. در زیر، ابتدا معیار سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت توضیح داده شده و سپس وظایف متولی اعمال حاکمیتی و تصدی در صنعت نفت بررسی می‌شود.

معیار سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت

قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، معیار تفکیک اعمال مال حاکمیتی از اعمال تصدی را با معیار سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت جایگزین ساخت. براساس قانون مزبور، سرمایه‌گذاری در معادن نفت و گاز، شرکت ملی نفت و شرکت‌های استخراج نفت و گاز صرفاً توسط دولت قابل انجام است و از طرف دیگر صرفاً دولت است که می‌تواند در موارد مزبور اعمال مالکیت و مدیریت کند (مواد ۲ و ۳). توضیح آنکه سرمایه‌گذاری خصوصی (چه داخلی و چه خارجی) در معادن نفت و گاز، به‌عنوان بخش دولتی، طبق اصل ۴۴ قانون اساسی و صراحت ماده ۶ قانون نفت ۱۳۶۶ ممنوع شد. هرچند متعاقباً قوانینی تصویب شد که سعی در مجاز نبودن سرمایه‌گذاری خصوصی در بخش دولتی داشتند^۱؛ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، مؤید تأکید قانونگذار بر ممنوعیت سرمایه‌گذاری بخش خصوص در عملیات بالادستی نفت و گاز است. راه‌حلی که این قانون برای استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی یا خارجی پیش‌بینی کرده، مجاز دانستن دولت در «خرید خدمات» است (تبصره ۱ بخش «ج» ماده ۳). دولت می‌تواند برای انجام عملیات بالادستی نفت، اقدام به انعقاد قرارداد «خرید خدمات» مالی، فنی، مهندسی و مدیریتی از بخش خصوصی یا خارجی کند؛ انعقاد قرارداد خرید خدمات به‌شرطی که مالکیت و مدیریت بر عملیات بالادستی در انحصار بخش دولتی باشد. همچنین به‌نظر می‌رسد منظور از عبارت «مالکیت» که طبق قانون مزبور می‌بایست در انحصار دولت باشد، «اعمال مالکیت» است، زیرا مالکیت معادن طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی «عمومی» است و نه دولتی. از طرف دیگر، «مدیریت» دولت از مصادیق اعمال تصدی است و در واقع متفاوت با اعمال سیاست‌گذاری و نظارتی است که از مصادیق اعمال حاکمیتی دولت‌اند. مدیریت به معنای کنترل و راهبری پروژه است که لازمه آن درگیری کامل کارفرما در فرایند انجام عملیات می‌باشد.

وزارت نفت، متولی اعمال حاکمیتی

براساس ماده ۱ قانون وظایف و اختیارات «اعمال حق حاکمیت و مالکیت» بر صنعت نفت به معنای «سیاست‌گذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت» به «وزارت نفت» تفویض شد. از آنجا که وزارت نفت در اعمال حاکمیت و مالکیت «نماینده حکومت» است و از طرف دیگر، رابطه «اعمال حاکمیتی» با «اعمال تصدی» رابطه «طولی» است، وزارت نفت اعمال حاکمیت و مالکیت را بر کلیه عملیات نفتی اعم از بالادستی و پایین‌دستی انجام می‌دهد.

۱. براساس ماده ۳ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱، سرمایه‌گذاری خارجی حتی در بخش‌هایی که فعالیت اشخاص خصوصی در آن مجاز نیست (مانند عملیات نفتی)، مجاز اعلام شد.

براساس این قانون، وظایف و اختیارات وزارت نفت به سه بخش به شرح زیر تقسیم می‌شود:

۱. سیاستگذاری
۲. نظارت
۳. صدور مجوز (پروانه)

۱. سیاستگذاری

سیاستگذاری، به معنای «رهنمود و تدبیر برای نیل به اهداف و اداره امور»، لازمه هر نوع فعالیت سازمانی و انفکاک‌ناپذیر از آن است؛ در همه امور و فعالیت‌های تجاری و غیر حاکمیتی نیز متداول است و نمی‌توان آن را امری جدای از مجموعه فعالیت‌های شرکت در نظر گرفت و برای آن ماهیتی حاکمیتی تصور کرد (توازن‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۹).

مراد از سیاستگذاری به‌عنوان یکی از وظایف وزارت نفت در اعمال حاکمیت، سیاستگذاری کلی و کلان است که به نمایندگی از حاکمیت انجام می‌گیرد، موجب اقتدار حاکمیت می‌شود و با تحکم همراه است. البته واقعیت آن است که سیاستگذاری کلی و کلان در حیطه اختیارات قوه مقننه و نهاد رهبری به‌عنوان بخش‌هایی از حاکمیت است. در این صورت وزارت نفت دارای وظایف موازی با قوه مقننه می‌گردد. برای جلوگیری از این موضوع، سیاستگذاری مندرج در قانون وظایف و اختیارات، خود را در قالب خط‌مشی‌های کلی، برنامه‌های راه‌بردی، رویه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی، وضع مقررات، تعیین و ابلاغ معیارها و طراحی الگوهای قراردادی نشان می‌دهد که می‌بایست مخالف با قوانین مصوب نباشند. شرکت‌های تابعه و اشخاصی که اعمال تصدی را انجام می‌دهند، موظف‌اند در اعمال و قراردادهای منعقد شده سیاستگذاری‌های مزبور را رعایت کنند.

دولت‌ها برای اعمال سیاست‌های خود به «نهادهای تنظیم‌کننده مقررات» نیاز دارند. با تصویب قانون وظایف و اختیارات، نهاد تنظیم‌کننده مقررات در صنعت نفت «وزارت نفت» تعیین شد.^۱ ابزار وزارت نفت جهت سیاستگذاری، «تنظیم مقررات» است. مقررات در مقابل قانون به کار می‌رود (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۸: ۶۸۰) و نباید با آن مغایرتی داشته باشد. مقررات به‌منظور تکمیل و اجرایی کردن قوانین هستند. هر مقرره‌ای که از کانال مجلس یا همه‌پرسی به تصویب نرسیده باشد، «مقررات» نام دارد، تحت هر نام و عنوانی که باشد. وزارت نفت به‌منظور انجام وظایف حاکمیتی خود، مقرراتی را تنظیم می‌کند و خود نیز بر حسن اجرای آنها نظارت دارد. مقررات تنظیم‌کننده^۲، قواعدی هستند که بر زندگی روزمره تجاری و شهروندان حکومت

۱. در قوانین قبل از انقلاب، به‌خصوص اساسنامه‌های پیشین شرکت نفت، تدوین و پیشنهاد مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون نفت از وظایف هیأت مدیره شرکت نفت بود که در نهایت به تصویب هیأت وزیران می‌رسید.

2. Regulation

می‌کنند. ابزاری ضروری در دست دولت به منظور ارتقای رشد اقتصادی، رفاه اجتماعی و حفاظت از محیط زیست. هرچند مقررات مزبور می‌توانند در راستای نیل به اهدافشان غیر مؤثر باشند و هزینه غیرضروری را بر تجارت و شهروندان بار کنند.^۱ در دو دهه اخیر، کشورها راه طولانی را در ارتقای کیفیت مقررات خود طی کرده‌اند.

با مشاهده وظایف وزارت نفت در قانون مذکور، به این نتیجه می‌رسیم که قانونگذار در پی شناسایی و به رسمیت شناختن «نظام رگولاتوری» برای وزارت نفت بوده است، ولی در خصوص حدود و مشخصات آن مطمئن نیست. به همین دلیل از عبارات متفاوتی مانند «طی مشی‌ها و سیاست‌های راهبردی، دستورالعمل‌ها، معیارها و رویه‌ها، سازوکارها و وضع مقررات استفاده می‌کند. ظاهراً قانونگذار در پی آن نبوده است که نظام رگولاتوری را جانشین نظام قراردادی کند، زیرا در نظام رگولاتوری نیازی به انعقاد قرارداد نیست، بلکه دولت با توجه به مقرراتی که از پیش تصویب کرده است، به صدور پروانه و مجوز می‌پردازد. در صورتی که نظام صنعت نفت ایران بر پایه انعقاد قرارداد است. وقتی در سیستم قراردادی، پروانه بهره‌برداری صادر می‌کنیم، کارکرد این پروانه‌ها تا حد مجوزی برای فعالیت نفتی و ورود به میدان، نزول پیدا می‌کند، در صورتی که صدور پروانه، صرفاً بخشی از نظام لایسنسینگ و رگولاتوری است (سیف، ۱۳۹۵: ۹۳).

آنچه در خصوص «مقررات» وجود دارد آن است که همان‌طور که تشریفات تصویب آنها با قوانین متفاوت است و به تصویب مجلس نیاز ندارند، تشریفات نسخ، اصلاح و جایگزینی آنها نیز متفاوت است. قوانین صرفاً با تصویب قوانین دیگر توسط مجلس و تأیید شورای نگهبان امکان تغییر دارند. در صورتی که قوه مجریه می‌تواند با تغییر سیاست‌ها، مقررات را تغییر دهد و مقررات جدیدی را جایگزین کند؛ هرچند مقررات نیز دارای سلسله‌مراتب هستند که هر طبقه نمی‌تواند با طبقه بالاتر در تعارض باشد یا آن را تغییر دهد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۲۱). این موضوع به قوه مجریه به عنوان بازوی اجرایی یک کشور، این امکان را می‌دهد که اولاً مقرراتی را به منظور اعمال سیاست‌ها و پیشبرد اهدافش وضع کند که برای نهاد های زیرمجموعه‌اش لازم‌الاجرا است که صرفاً نباید با قوانین جاری کشور در تعارض باشد؛ ثانیاً با تغییر سیاست‌هایش می‌تواند به سرعت مقررات قبلی را تغییر دهد و مطابق با سیاست‌های جدید کند. از طرف دیگر، تغییر مقررات و نسخ و اصلاح آنها بدون نیاز به اعمال تشریفات پیچیده و زمان‌بر می‌تواند به بی‌ثباتی و عدم امنیت سرمایه‌گذاری در کشور منجر شود.

قانون وظایف و اختیارات فرصتی را در اختیار وزارت نفت گذاشت تا بتواند به واسطه ایجاد و توسعه نظام رگولاتوری، صنعت نفت را نظم بخشد.^۲ متأسفانه وزارت نفت از ظرفیت موجود در

1. OECD Regulatory Policy Outlook 2015, p 15

۲. برای مثال براساس بند ۶ «ت» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات، تدوین نظام جامع برای انتقال فناوری و دانش فنی توسط وزارت نفت پیش‌بینی شده است. همچنین تدوین رویه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی به منظور

قوانین مذکور برای پیشبرد و نظم دادن به نظام رگولا توری استفاده نکرده است و همچنان سرمایه‌گذاران در این صنعت با قوانین پراکنده و بعضاً متعارض مواجهند.

۲. نظارت

واقعیت آن است که برنامه‌ها، خطی‌مشی‌ها، دستورالعمل‌ها یا هر نوع مقررات دیگر، در صورتی که اجرای آنها مورد نظارت قرار نگیرد و عدم اجرای آنها دارای ضمانت اجرا نباشد، نمی‌توانند سودمند باشند و به اهداف مقرر دست یابند.

مقررات نیز همانند قوانین، لازم‌الاجرا هستند و از این نظر با قوانین تفاوتی ندارند. نهادهای نظارتی نقش مهمی در حمایت از سیاست‌های مقرراتی^۱ دارند. در واقع اعمال و اجرای مقررات، ضعیف‌ترین بخش مقررات مزبورند و همین نقش نظارت‌ها را پررنگ‌تر می‌کند.^۲

یک از دلایل تشکیل وزارت نفت، نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی بوده است. منظور از نظارت وزارت نفت، نظارت بر بهره‌برداری بهینه و صیانتی، فرایندهای نگهداری و اداره تأسیسات، تهیه و تأمین تجهیزات مورد نیاز، تجارت نفت و فراورده‌های مرتبط، تأمین، توزیع و تنظیم بازار، سرمایه‌گذاری صنعت نفت و عملکرد شرکت‌های تابعه و همچنین نظارت بر پروانه‌های صادره از طرف خود وزارت نفت است. بنابراین وزارت نفت در راستای سیاست‌گذاری، مقرراتی را وضع می‌کند و خود بر اجرای صحیح آنها، نظارت دارد. نظارت مزبور، هم حق و هم تکلیف وزارت نفت است. قانون مذکور برای انجام نظارت، وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم را پیش‌بینی کرده است، البته آن هم صرفاً در زمینه خطی‌مشی‌ها و سیاست‌های راهبردی تعیین‌شده در خصوص عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت. در واقع، راه‌حل پیش‌بینی‌شده، وضع مقررات برای نظارت بر مقررات است که خود نیازمند نظارت در اجراست. این قانون در خصوص اینکه وزارت نفت چه اختیاراتی در راستای اعمال نظارت دارد یا اینکه در صورتی که به تخلفی رسید چگونه باید عمل کند، ساکت است.

برای نظارت صحیح و جلوگیری از اعمال سلیقه، مقررات باید شفاف، روشن و صریح باشند. مقررات مبهم، نظارت را پیچیده و راه را برای تفاسیر مختلف و اعمال سلیقه باز می‌کند. روش‌های مختلفی برای نظارت وجود دارد؛ از الزام بر گزارش به مقامات بالاتر در صورت

حفاظت از محیط زیست به‌عنوان عمل حاکمیتی دولت طبق بند ۴ ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات به عهده وزارت نفت قرار گرفت.

1. Regulatory Policy

۲. برای دیدن انواع نظارت‌ها: صادق منتهی‌نژاد، بررسی جایگاه قانونی و نقش و اهمیت دستگاه‌های نظارتی قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران سایت: <http://hoghoogh.com.online.fr/nezaratbardoolat.htm>

مشاهده تخلف از طرف خود مجریان، تا اعمال بازرسی و نظارت‌های مختلف مالی. مسئله مهم این است که بازرسی‌ها باید شفاف، پاسخگو و بر مبنای مدارک باشند.^۱ قانونگذار در قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۹۰ (زین پس قانون نفت ۱۳۹۰) با هدف نظارت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی، نهادی موسوم به هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی را با در نظر گرفتن وزیر نفت به‌عنوان دبیر هیأت و داشتن اعضای از هر سه قوه به رسمیت شناخت. در نهاد مزبور وظیفه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه نفت و گاز، نظارت بر اجرای سیاست‌های راهبردی و برنامه‌های مصوب وزارت نفت در فرایند صیانت از منابع نفت و گاز و نظارت بر قراردادهای مهم نفت و گاز را دارد. البته وظیفه این نهاد صرفاً نظارتی است و در صورت مشاهده هر گونه تخلفی می‌تواند مراتب را به رهبری و مجلس شورای اسلامی گزارش دهد. در واقع وزارت نفت به‌عنوان بالاترین مقام «هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی» بر اعمال حاکمیت و مالکیتی که خود باید انجام دهد، نظارت می‌کند. به عبارت دیگر، در اعمال حاکمیت و مالکیت، ناظر و مجری یکی است.

۳. صدور مجوز (پروانه)

یکی از وظایف وزارت نفت در راستای اعمال حاکمیت و مالکیت بر نفت، صدور مجوز هم برای شرکت‌ها به‌منظور تعیین صلاحیت آنها و هم برای انجام فعالیت‌های نفت است. تعیین ضوابط اعطای صلاحیت به شرکت‌هایی که بخواهند در عملیات نفتی شرکت کنند، از وظایف و حقوق وزارت نفت است. در همین زمینه، وزارت نفت، در سال ۱۳۹۵، هفده شرکت را از حدود چهل شرکت متقاضی، صاحب صلاحیت برای فعالیت در قالب شرکت‌های اکتشاف و تولید (E & P) دانست. همچنین در عملیات پایین‌دستی و در راستای اعطای برند جایگاه‌های سوخت، وزارت نفت، دستورالعمل نحوه ارزیابی شرکت‌های صاحب صلاحیت معتبر (برند) برای توزیع فراورده‌های نفتی و CNG را تعیین کرد. در واقع این روش، تعیین شرکت‌های صلاحیتدار با شیوه «مقررات تنظیمی»^۲ است.

صدور مجوز فعالیت برای اشخاصی که بخواهند در عملیات نفتی شرکت کنند، نیز به‌عنوان وظایف وزارت نفت در نظر گرفته شده است. براساس ماده ۱۲۵ برنامه پنجم توسعه، «وزارت نفت مجاز است با ایجاد فضا و شرایط رقابتی، نسبت به صدور پروانه اکتشاف، توسعه و تولید مورد نیاز... برای توسعه میدان‌های نفت و گاز و افزایش تولید صیانت شده... اقدام نماید». بر این اساس، شرکت نفت نیز مانند بقیه شرکت‌ها باید برای انجام فعالیت‌های بالادستی مجوز وزارت نفت را اخذ نماید تا فضا و شرایط رقابتی شود. با همین رویکرد است که در برنامه پنجم توسعه

1. OECD Regulatory Policy Outlook 2015, p.16

2. Regulation

و قوانین دیگر از جمله قانون وظایف و اختیارات از آوردن نام شرکت نفت خودداری و از شرکت نفت به عنوان شرکت اصلی تابعه وزارت نفت یاد می‌شود. البته به نظر می‌رسد بر اساس رویکرد برنامه پنجم توسعه، شرکت نفت مجوز وزارت نفت برای تعیین صلاحیت شرکت‌ها را دارد، ولی برای انجام فعالیت بالادستی باید مانند شرکت‌های دیگر مجوز وزارت نفت را اخذ کند، زیرا بند «ب» ماده ۱۲۹ برنامه پنجم توسعه، شرکت‌های تابعه وزارت نفت را از شرکت‌های صاحب صلاحیت جهت اخذ پروانه جدا کرده است که گویی صاحب صلاحیت بودن برای شرکت‌های تابعه وزارت نفت فرض شده است. بر اساس ماده مزبور، برای فعالیت‌های اکتشافی، توسعه، استخراج و تولید نفت و گاز، پروانه بهره‌برداری صادر می‌شود. در صنعت نفت، بهره‌برداری یکی از بخش‌های عملیات بالادستی است و به معنای تولید استفاده می‌شود، بنابراین با اکتشاف و توسعه متفاوت است.

قانون وظایف و اختیارات، صدور مجوز برای عملیات بالادستی و عملیات پایین‌دستی را به صورت جداگانه در نظر گرفته است. برای عملیات پایین‌دستی، صدور مجوز برای اشخاص غیردولتی (حقیقی و حقوقی) که قبلاً صلاحیت آنها احراز شده، با رعایت قوانین و مقررات امکان‌پذیر است. در عملیات بالادستی، صدور مجوز برای اشخاص حقوقی (دولتی و خصوصی) که قبلاً صلاحیت آنها احراز شده، در نظر گرفته شده است. در صورتی که بر اساس قوانین دیگر، عملیات بالادستی در انحصار بخش دولتی است و امکان فعالیت بخش خصوصی در عملیات مزبور ممنوع شده است. از طرف دیگر، برخلاف عملیات پایین‌دستی، رعایت قوانین و مقررات برای اعطای مجوز به منظور عملیات بالادستی، پیش‌بینی نشده است. با این حال، اینکه صدور پروانه از طرف وزارت نفت به چه دلیل انجام می‌گیرد و چه نتیجه‌ای در بر خواهد داشت، جای تردید است. از آنجا که صدور مجوز مزبور برای شرکت‌های واجد صلاحیت صادر می‌شود، مشخص نیست قانونگذار با تفویض این موضوع به وزارت نفت چه در سر داشته است. آیا شرکت صاحب صلاحیت می‌تواند با اخذ مجوز مزبور شروع به عملیات کند؟ از آنجا که حتی شرکتی که صلاحیتش تأیید شده، برای شروع به عملیات به انعقاد قرارداد نیاز دارد، دلیل صدور مجوز و پروانه از طرف وزارت نفت مشخص نیست. می‌توان این‌گونه تفسیر کرد که از آنجا که منابع نفتی مال عمومی متعلق به عموم مردم است، بنابراین همه افراد در استفاده از اموال عمومی از آزادی برخوردارند و هر گونه استفاده اختصاصی و تصرف در هر شکل محتاج کسب مجوز است (کرمی، ۱۳۹۵: ۱۴-۱۵). به دلیل ابهامات یادشده و عدم ذکر جزئیاتی در خصوص پروانه‌های بهره‌برداری معادن نفت و گاز در قوانین، تاکنون هیچ پروانه بهره‌برداری از طرف وزارت نفت صادر نشده است (شیروی و مجد، ۱۳۹۱: ۳۰).

شرکت نفت، متولی اعمال تصدی در فعالیت‌های بالادستی

براساس دسته‌بندی اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی، دولت در اعمال حاکمیتی، انحصار، در تصدی‌های اقتصادی موظف به واگذاری به بخش غیردولتی و در تصدی‌های اجتماعی مکلف به مشارکت با بخش غیردولتی است. با این معیار انجام فعالیت‌های بالادستی نفت به عنوان تصدی‌های اقتصادی باید به بخش غیردولتی واگذار می‌شد. قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، با تغییر معیار، «سرمایه‌گذاری مالکیت و مدیریت» بخشی از فعالیت‌ها را در انحصار دولت دانست که همان‌گونه که توضیح داده شده، اعمال بالادستی نفت و همچنین خود شرکت نفت و شرکت‌های استخراج و تولید، در زمره آنها قرار گرفتند. براساس قانون وظایف و اختیارات، اعمال حاکمیتی بخشداری به وزارت نفت تفویض و در مورد اعمال تصدی سکوت شد. تا اینکه قانون اساسنامه شرکت نفت در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵ (زین پس اساسنامه شرکت نفت) به تصویب رسید و به صراحت شرکت نفت را به عنوان متولی اعمال تصدی معرفی کرد. به طور کلی می‌توان تفاوت‌های مهم اساسنامه شرکت نفت را با اساسنامه‌های پیشین در چند مورد زیر عنوان کرد (طاهری فرد و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۳۷-۱۲۹):

۱. موضوع شرکت و وظایف آن

در اساسنامه‌های پیشین، موضوع شرکت نفت، کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی را در داخل و خارج از کشور در برمی‌گرفت، مگر در مواردی که به موجب قوانین جداگانه، مشارکت مؤسسات دیگر در بعضی از امور مذکور تجویز شده باشد که در این صورت شرکت نفت نظارت کامل بر حسن جریان این امور داشت.

در اساسنامه‌های سال‌های ۱۳۵۳ و ۱۳۵۶، با تأسی از قانون نفت ۱۳۵۳، اعمال حق مالکیت متعلق به شرکت نفت بود. با توجه به این‌که در زمان تدوین اساسنامه‌های پیشین، وزارت نفت وجود نداشت، بخش عمده‌ای از حقوق، وظایف و اختیارات وزارت نفت فعلی در آن اساسنامه‌ها لحاظ شده بود. در قانون نفت ۱۳۵۳ و همچنین اساسنامه‌های شرکت نفت مربوط به سال‌های ۱۳۵۳ و ۱۳۵۶، صرفاً حق اعمال مالکیت تصریح و در خصوص اعمال حاکمیت سکوت شده بود؛ هرچند از مصادیق اعمال حاکمیت صحبت می‌شود. ظاهراً نظر قانونگذار در آن دوره بر آن بوده است که حق اعمال حاکمیت از حق اعمال مالکیت تبعیت می‌کند.

به موجب ماده ۵ اساسنامه شرکت نفت، موضوع فعالیت شرکت مدیریت و راه‌بری «فعالیت‌های تصدی»، انجام «عملیات بالادستی» و صنایع وابسته و تجارت نفت است. قانونگذار فعالیت‌های تصدی را از عملیات بالادستی جدا کرده، در صورتی که شرکت نفت صرفاً مجاز به انجام فعالیت‌های تصدی عملیات بالادستی است. به نظر می‌رسد عبارت «تصدی» در مقابل

«حاکمیتی» و «بالادستی» در مقابل «پایین‌دستی» استفاده شده است. از طرف دیگر مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی به عهده شرکت نفت قرار گرفته است که گویی انجام فعالیت‌های تصدی به عهده نهاد دیگری است، ولی در خصوص عملیات بالادستی، انجام این عملیات به عهده شرکت نفت است.

به موجب بند ۱ ماده ۶ اساسنامه شرکت نفت، عملیات بالادستی نفت و گاز از وظایف شرکت نفت است؛ آن هم به موجب قراردادی که با وزارت نفت منعقد می‌شود. تاکنون قراردادی تحت این موضوع بین شرکت نفت و وزارت نفت منعقد نشده است. شرکت نفت در انجام عملیات بالادستی، ملزم به رعایت الزامات حاکمیتی صادره از وزارت نفت است. از طرف دیگر، براساس بند ۲ همان ماده «انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و نیز با دولت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های بین‌المللی در راستای انجام فعالیت‌های موضوع شرکت» به‌عنوان وظیفه شرکت نفت پیش‌بینی شده است، ولی بدون نیاز به انعقاد قرارداد با وزارت نفت. با جمع این دو بند به این نتیجه می‌رسیم که در صورتی که شرکت نفت، خود مباشرت به انجام عملیات بالادستی کند، می‌بایست به موجب قرارداد یا مجوز وزارت نفت باشد، ولی در صورتی که انجام عملیات بالادستی را به اشخاص دیگر واگذار کند، نیازی به انعقاد قرارداد با وزارت نفت نیست! در صورتی که در مورد اخیر، انعقاد قرارداد با وزارت نفت می‌توانست توجیه‌پذیر باشد، زیرا شرکت نفت در قراردادهای خود با اشخاص دیگر، نقش نماینده وزارت نفت را در مقابل طرف قرارداد بازی می‌کند و نمایندگی مذکور می‌توانست به موجب قراردادی باشد که بین وزارت نفت و شرکت نفت منعقد می‌شود. به‌ویژه آنکه انعقاد قرارداد با دولت‌ها نیز برای شرکت نفت در نظر گرفته شده است که تا حدی رنگ و بوی حاکمیتی دارد.

بر اساس تبصره ماده ۵ اساسنامه شرکت نفت، «فعالیت شرکت در زمینه عملیات پایین‌دستی نفت و صنایع وابسته در داخل در هر مورد منوط به تصویب هیأت وزیران و در خارج از کشور منوط به تصویب مجمع عمومی است». فارغ از اینکه برای فعالیت در عملیات پایین‌دستی در داخل کشور فرایند مشکل‌تری از فعالیت در خارج از کشور برای شرکت نفت در نظر گرفته شده است، ظاهراً قانونگذار در اساسنامه مزبور به نظر خود در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ وفادار نمانده است، زیرا براساس قانون مزبور، دولت صرفاً مجاز است تا حد ۲۰ درصد در عملیات پایین‌دستی برای خود سهم در نظر بگیرد و مکلف به انتقال مابقی به بخش خصوصی است. براساس این مقرر قانونگذار فعالیت شرکت نفت در عملیات پایین‌دستی را محتمل دانسته و در شرایط خاصی اجازه فعالیت پایین‌دستی در داخل و خارج از کشور را، به شرکت مزبور داده است. با توجه به حکیم فرض شدن قانونگذار، احتمالاً منظور از انجام عملیات

۱. البته برخی از عملیات‌های پایین‌دستی نفت نیز در قلمرو وظایف شرکت نفت قرار گرفته است. برای مثال بند (۴) ماده ۶ اساسنامه شرکت نفت.

پایین دستی در خصوص سهم ۲۰ درصد مذکور بوده است، البته بر اساس قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، شرکت نفت در ۲۰ درصد سهم خود به اخذ مجوز نیاز ندارد. در اساسنامه اخیرالتصویب، قانونگذار تجارت نفت را از وظایف شرکت نفت و برای آن نیز انعقاد قرارداد با وزارت نفت را لازم دانسته است؛ فارغ از اینکه تجارت نفت بر اساس قانون نفت ۱۳۹۰ در زمره عملیات بالادستی نفت نبوده و بخشی جداگانه است. انعقاد قرارداد مذکور ممکن است به آن دلیل باشد که وزارت نفت به نمایندگی از حکومت اسلامی، اعمال مالکیت بر نفت می‌کند و به موجب قراردادی، شرکت نفت را نماینده خود در فروش و تجارت نفت کند یا به منظور روشن کردن رابطه مالی بین وزارت نفت و شرکت نفت باشد.

شرکت نفت، بر اساس بند ۱۹ ماده ۶ اساسنامه اخیر مجاز است بخشی از عملیات موضوع فعالیت شرکت را به اشخاص حقوقی داخلی و خارجی واگذاری کند. اساسنامه در خصوص اینکه کدام وظایف قائم به شخص هستند و کدام یک قابل انتقال، ساکت است. همچنان اساسنامه در خصوص اینکه اشخاص حقوقی داخلی یا خارجی منظور اشخاص دولتی است یا خصوصی نیز سکوت اختیار کرده است. ولی با توجه به قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، فعالیت‌های بالادستی نفت در انحصار دولت است، بنابراین صرفاً قابل واگذاری به شرکت‌های دولتی است.

۲. رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت

پیش از وقوع انقلاب اسلامی و بر اساس اساسنامه‌های پیشین، شرکت نفت، به‌مثابه یک شرکت تجاری، مستقیماً با تصویب مجمع عمومی خود از محل درآمدهای ناشی از عملیات نفتی، ابتدا هزینه‌های خود و همچنین سرمایه لازم برای عملیات شرکت را کسر و سپس باقیمانده آن را به حساب دولت، خزانه‌داری کل، واریز می‌کرد.

به تدریج رابطه مالی مذکور دچار تغییر شد. بر اساس بند «الف» ماده ۱ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مقرر شد هر ساله معادل سهمی از ارزش نفت در قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان سهم آن شرکت بابت کلیه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای شرکت مزبور از جمله بازپرداخت بدهی و تعهدات شامل تعهدات سرمایه‌ای و بدهی متقابل تعیین شود. بنابراین برخلاف گذشته، شرکت نفت نمی‌تواند رأساً اقدام به برداشت از درآمدهای کل کند، بلکه مکلف است، کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی را به‌طور مستقیم به خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز کند.^۱ سپس بانک مرکزی، درصد مشخصی را که سالیانه در قانون بودجه تصریح می‌شود، بابت هزینه‌های جاری و اجرای و تحقق طرح‌های توسعه‌ای صنعت نفت، از طریق وزارت نفت، به شرکت نفت می‌پردازد. بر اساس

۱. ماده ۱۴ قانون نفت مصوب ۱۳۹۰.

قانون مذکور، طرف دولت در رابطه مالی، وزارت نفت است نه شرکت نفت. رابطه مالی بین شرکت نفت و وزارت نفت رابطه ای جداگانه ای است که می بایست بین خودش حل شود. براساس بند «الف» تبصره ۱ قانون بودجه ۱۳۹۶ و لایحه بودجه ۱۳۹۷، سهم شرکت نفت ۱۴/۵ درصد از کل صادرات نفت و میعانات گازی تعیین شده است. شرکت نفت علاوه بر ۱۴/۵ درصد تخصیصی قانون بودجه، می تواند برای سرمایه گذاری و تأمین منابع مالی طرح های عملیات بالادستی نفت که به تأیید وزیر نفت رسیده است، از روش ها و ابزارهای مالی و سرمایه ای متعارف در صنعت نفت و گاز استفاده و ایجاد تعهد^۱ کند. به هر میزان که درآمد کل شرکت نفت حاصل از عملیات نفتی افزایش یابد، ۱۴/۵ درصد تخصیصی آن به شرکت نفت افزایش می باید. در صورتی که میزان مذکور تکافوی هزینه ها و سرمایه های شرکت نفت را ندهد، می تواند مانند سایر شرکت ها، برای تأمین مالی، جذب سرمایه کند. این مکانیزم سبب می شود که شرکت نفت در معرض ریسک قرار گیرد و به تدریج به سمت کارایی، کاهش وابستگی به منابع عمومی و تنزل هزینه ها گام بردارد (طاهری فرد و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۳۴-۱۳۳). هرچند با توجه به دولتی بودن شرکت نفت و الزامات و محدودیت های یک شرکت دولتی، مزایای بالا به وجود نمی آید.

۳. ارکان شرکت ملی نفت

در اساسنامه سال ۱۳۴۷ تلاش شده بود که نمایندگان صاحبان سهام در مجمع عمومی از بخش های مختلف باشند، در صورتی که در اساسنامه های سال های ۱۳۵۳ و ۱۳۵۶، صاحبان سهام، محدود به وزرای قوه مجریه شدند.

در اساسنامه شرکت نفت، تلاش قانونگذار بر آن بوده است که شرکت نفت به مبنای خود که شرکت تجاری از نوع سهامی است، نزدیک و شخصیت حقوقی مستقل آن حفظ شود و رابطه آن با دولت و حکومت در راستای اجرای سیاست های وزارت نفت باشد. تمامی اعضای مجمع عمومی از قوه مجریه هستند، به ریاست وزیر نفت. با وجود این، طبق صراحت اساسنامه شرکت نفت، مجمع عمومی شامل اشخاصی است که نماینده دولت جمهوری اسلامی ایران هستند. مشخص نیست منظور قانونگذار از به کار بردن عبارت دولت، قوه مجریه است یا حکومت. اعضای هیأت مدیره شرکت از بین خود، یک نفر را برای احراز سمت مدیرعامل پیشنهاد می کنند که با موافقت و حکم وزیر نفت منصوب می شود. مدیرعامل بالاترین مقام اجرایی شرکت است.

۱. ماده ۷۵ اساسنامه شرکت نفت.

۳.۱. رابطه وزارت نفت و شرکت نفت

همان‌طور که عنوان شد، بین وزارت نفت به‌عنوان متولی اعمال حاکمیتی در نفت و شرکت نفت به‌عنوان متولی اعمال تصدی، روابط گوناگونی وجود دارد؛ هرچند هر دو جزئی از قوه مجریه‌اند. صرف‌نظر از رابطه مالی که توضیح داده شد، روابط زیر بین دو نهاد مزبور بررسی می‌شود:

۳.۱.۱. رابطه سلسله‌مراتبی

اعمال حاکمیت و مالکیت بر کلیه عملیات نفتی، متعلق به وزارت نفت به‌عنوان نهاد تنظیم‌کننده مقررات در صنعت نفت است. شرکت نفت براساس مقرراتی که وزارت نفت تعیین می‌کند، عملیات بالادستی را انجام می‌دهد. البته شرکت نفت در تدوین برنامه‌های راه‌بردی و به‌روزرسانی آنها با وزارت نفت همکاری می‌کند، هرچند نوع همکاری مشخص نشده است. براساس اساسنامه شرکت نفت، وزیر نفت به‌عنوان رئیس هیأت مدیره شرکت نفت منصوب می‌شود. از آنجا که شرکت نفت به‌عنوان بازوی اجرایی سیاست‌های وزارت نفت عمل می‌کند، این انتصاب را می‌توان به‌منظور اعمال نظارت وزیر نفت به اجرای سیاست‌ها در شرکت نفت و در نظر گرفتن مشکلات اجرایی شرکت نفت در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی و سیاستگذاری‌های وزارت نفت تفهیم کرد. هرچند از منظر دید گره‌ها اختیارات وزارت نفت در اختیارات تصمیم‌گیری‌های شرکت نفت قرار می‌گیرد و بدین‌ترتیب فرایند و قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به‌طور کلی در شرکت نفت متمرکز می‌شود.^۱

۳.۱.۲. رابطه جهت انعقاد قرارداد با سرمایه‌گذار

وزارت نفت نماینده حکومت اسلامی در اعمال حاکمیت و مالکیت بر نفت است. بنابراین اوست که باید به نمایندگی از حکومت اسلامی، و در راستای اعمال حاکمیت و مالکیت، با سرمایه‌گذاران در عملیات بالادستی نفت، قرارداد منعقد کند. از طرف دیگر، انجام عملیات بالادستی نفت به عهده شرکت نفت گذاشته شده است. همچنین شرکت نفت، برای درآمدزایی ناچار به جذب سرمایه از طریق قرارداد است.

براساس قوانین نفت ۱۳۳۶ و ۱۳۵۳، شرکت نفت اقدام به انعقاد قرارداد با سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌کرد، زیرا پیش از انقلاب، نهادی با عنوان وزارت نفت وجود نداشت. پس از انقلاب، از آنجا که وزارت نفت ایجاد ولی هنوز وظایف آن مشخص نشده بود، در قانون نفت ۱۳۶۶، نهاد منعقدکننده قرارداد به‌صراحت تعیین نشد. صرفاً به موجب ماده ۵ این قانون، انعقاد قرارداد با دولت‌ها برای وزارت نفت پیش‌بینی شد.

1. <http://farahnakian.sdil.ac.ir/default.aspx?TopicID=758>

براساس قانون نفت ۱۳۹۰، وزارت نفت، هر یک از شرکت‌های اصلی تابعه آن مانند شرکت نفت یا هر واحد عملیاتی دیگر می‌توانند قرارداد نفتی منعقد کنند. البته از آنجا که قرارداد نفتی در خصوص همه عملیات نفتی اعم از بالادستی، پایین‌دستی و تجارت نفت است، به تبع آن، هر واحد عملیاتی می‌تواند طرف قرارداد قرار گیرد. ولی سؤال این است که چه نهادی می‌تواند قرارداد بالادستی نفت را منعقد کند، وزارت نفت یا شرکت نفت؟

برنامه چهارم توسعه به شرکت نفت اجازه انعقاد قراردادهای اکتشافی و توسعه را با طرف خارجی یا شرکت‌های صاحب صلاحیت داخلی می‌دهد.^۱ بنابراین طبق برنامه مزبور، شرکت نفت اجازه انعقاد قرارداد برای تولید از یک میدان را نداشت. برنامه پنجم توسعه با چرخشی عجیب، عقد قرارداد بایع متقابل برای اکتشاف و توسعه میادین جدید را به وزارت نفت می‌سپارد.^۲ مجوز مزبور صرفاً برای قراردادهای بایع متقابل است، البته در آن دوره تنها قرارداد قابل انعقاد در عملیات بالادستی بود. همچنین وزارت نفت می‌تواند در طول برنامه پنجم نسبت به انعقاد قرارداد توسعه و تولید از کلیه میادین مشترک شناخته شده اقدام کند.^۳ مجوز مزبور فقط در طول برنامه پنجم یعنی سال‌های ۹۵-۱۳۹۰ معتبر بود.

با وجود صراحت برنامه پنجم توسعه در انعقاد قراردادهای نفتی توسط وزارت نفت، قانون وظایف و اختیارات، انعقاد قرارداد نفتی را از وظایف وزارت نفت نمی‌داند. به نظر می‌رسد نگاه قانون مزبور منطقی‌تر است، زیرا انعقاد قرارداد امر حاکمیتی نیست که در شمول وظایف وزارت نفت قرار گیرد. با وجود این، از آنجا که سیاست‌گذاری و نظارت به عهده وزارت نفت است، قانون مزبور، ایجاد سازوکار مؤثر برای جذب منابع مالی مورد نیاز داخلی و خارجی که می‌تواند از طریق قرارداد باشد و همچنین طراحی الگوهای جدید قراردادی و پیش‌بینی شرایط عمومی قراردادهای نفتی جهت تصویب هیأت وزیران^۴ را از جمله وظایف وزارت نفت دانسته است.

براساس اساسنامه شرکت نفت، انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و نیز با دولت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های بین‌المللی به عهده شرکت نفت قرار گرفته است. در این زمینه، قراردادهای توسط هیأت مدیره شرکت نفت بررسی و مجوز عقد قرارداد صادر می‌شود، سپس مدیرعامل قرارداد را امضا می‌کند.^۵ البته وزارت نفت نقش حاکمیتی خود را تا حدی بازی می‌کند، زیرا کلیات قراردادهای مهم نفتی شامل قیمت، مدت و اعمال شرایط

۱. ماده ۱۴ برنامه چهارم توسعه.

۲. ماده ۱۲۶ برنامه پنجم توسعه.

۳. تبصره بند ۳ ماده ۱۲۵ برنامه پنجم.

۴. بندهای ۲، ۳ «ت» و بند ۷ «ج» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات.

۵. بند ۲ ماده ۶، بند ۶ ماده ۳۳ و بند ۲ ماده ۵۲ اساسنامه شرکت نفت.

عمومی^۱ باید به تأیید وزیر نفت برسد. قراردادهایی که براساس قانون باید به اطلاع مجلس برسد همچنین قراردادهایی که بین شرکت و دولت‌های خارجی منعقد می‌شود، به وزارت نفت ارسال می‌شوند.^۲ برخلاف قانون نفت ۱۳۶۶ که طبق اصل ۷۷ قانون اساسی، تصویب مجلس را برای قرارداد با دولت‌ها لازم می‌دانست، قانونگذار شرط اخیر را برای قرارداد هایی که فی مابین شرکت نفت و دولت‌ها منعقد می‌شود، لازم دانسته است.

بنابراین براساس آخرین نیت قانونگذار که تاکنون در اساسنامه شرکت نفت متجلی شده است، شرکت نفت تنها نهاد متولی انعقاد قرارداد برای عملیات بالادستی است. همچنین در شرایط عمومی قراردادهای IPC^۳، طرف قرارداد، شرکت نفت یا شرکت‌های تابعه آن به نمایندگی از آن شرکت تعیین شده است. هرچند طبق مصوبه شماره ۹۲۵۶۴ مورخ ۱۳۹۶/۷/۲۹ هیأت وزیران با موضوع آیین‌نامه تشخیص قراردادهای مهم نفتی و نحوه انعقاد آنها مجدداً نهاد متولی انعقاد قراردادهای IPC، وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن تعیین شد. به این معنا که علاوه بر شرکت نفت، وزارت نفت نیز اختیار انعقاد قرارداد نفتی را دارد، البته مصوبه توان مقابله با قانون را ندارد.

با توجه به اینکه، در عمل، قراردادهای بالادستی نفت، توسط شرکت نفت منعقد و عملیات نفتی از طرف و به نام شرکت نفت انجام می‌گیرد؛ به این معنا که حاکمیت و مالکیت توسط شرکت نفت به عنوان کارفرما اعمال می‌شود، سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا وزارت نفت می‌تواند اعمال حاکمیت و مالکیت را به شرکت نفت تفویض کند؟

همان‌گونه که توضیح داده شد، براساس قانون اساسی، حکومت اسلامی متولی اعمال حاکمیت و مالکیت بر نفت است. در قانون اساسی به قائم به شخص بودن برخی تعهدات تصریح شده، ولی در کل، امکان تفویض اختیارات و تعهدات به نهاد های دیگر منع نشده است. بر همین اساس و مطابق با قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، حکومت اسلامی، وزارت نفت را نماینده خود در اعمال حاکمیت و مالکیت می‌کند. ولی قانون یا قراردادی که طی آن وزارت نفت اعمال حاکمیت و مالکیت در قراردادهای بالادستی نفت را به شرکت نفت سپرده باشد، مصوب یا منعقد نشده است. شرکت نفت براساس قوانین، متولی انعقاد قرارداد های بالادستی است، ولی نمی‌تواند اعمال حاکمیت یا مالکیت کند، زیرا نمایندگی مزبور از طرف وزارت نفت به شرکت نفت اعطا نشده است.

۱. براساس ماده ۲۰ قانون برنامه ششم توسعه، شرایط اساسی قرارداد از جمله توجیه فنی، مالی و اقتصادی پروژه می‌بایست به تأیید و تصویب شورای اقتصاد برسد.

۲. تبصره ماده ۳۹ و بندهای ۹ و ۱۰ ماده ۳۳ اساسنامه شرکت نفت.

۳. بند «د» ماده ۱ مصوبه شماره ۵۷۲۲۵/ت/۵۳۳۶۷-هـ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۶ تحت عنوان شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی.

نتیجه گیری

از پیش از انقلاب اسلامی، اصلاح ساختار اداری کشور در دستور کار برنامه ریزان کشور قرار داشت که بدان منظور، اعمال دولت به اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی تقسیم شدند. پس از انقلاب اسلامی، برنامه اصلاح ساختار اداری با پیش فرض و مبنای تقسیم اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی پیش گرفته شد. برنامه ریزان کشور به دنبال آن بودند تا قلمرو اعمال حاکمیتی و تصدی را از هم جدا کنند تا بخش‌هایی که قابلیت واگذاری به اشخاص خصوصی را دارد، مشخص شود.

برنامه چهارم توسعه اعمال حاکمیتی را در انحصار دولت و دولت را مکلف به واگذاری تصدی‌های اقتصادی کرد. با وجود این، دولت همچنان بر اعمال تصدی نیز اعمال حاکمیت می‌کند. صرفاً نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تغییر کرد. در واقع رابطه بین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی رابطه طولی است و نه عرضی. بنابراین در صورت منع ورود دولت به بخشی از فعالیت‌های اقتصادی، دولت همچنان نقش نظارتی و حمایتی خود را ایفا می‌کند.

سیاست‌گذاران، اصل ۴۴ قانون اساسی را مانعی بزرگی در راه خصوصی‌سازی می‌دیدند؛ اصلی که براساس آن قلمرو فعالیت دولت بسیار گسترده و بخش خصوصی صرفاً به عنوان مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولت در نظر گرفته شده بود. اصل مزبور صرفاً به منظور تبیین نظام اقتصادی ایران، برخی فعالیت‌ها را در اختیار دولت و بخش‌داری می‌داند و از عبارت انحصار و یا غیرقابل واگذاری بخش دولتی به بخش‌های دیگر استفاده نکرده است؛ با وجود این، با تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، تابوی ذهنی موجود شکست و راه واگذاری بسیاری از بخش‌هایی که پیشتر دولتی بودند به بخش خصوصی باز شد. قانون مزبور معیار تفکیک اعمال-حاکمیتی از اعمال تصدی را به معیار سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت تغییر داد که براساس آن، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت عملیات بالادستی نفت به طور ضمنی و شرکت نفت و شرکت‌های تولید و استخراج نفت به صراحت در انحصار دولت قرار گرفتند. مجدداً براساس معیار تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی، اعمال حاکمیتی بخش دولتی حوزه نفت، طبق قانون وظایف و اختیارات به وزارت نفت و اعمال تصدی آن، طبق اساسنامه شرکت نفت به شرکت نفت واگذار شد. بنابراین در حوزه نفت از هر دو معیار تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی و سرمایه‌گذاری، مدیریت و مالکیت استفاده شد. با وجود این قوانین در خصوص تفکیک وظایف بین دو نهاد وزارت نفت و شرکت نفت همچنان ابهام دارند. قانونگذار در تلاش بوده است که یک نظام رگولاتوری را برای وزارت نفت شناسایی کند، ولی نه به گونه‌ای که جایگزین نظام قراردادی شود، به همین دلیل ملغمه‌ای از تداخل وظایف و تصویب قوانین بی‌نتیجه به وجود آمد.

دولت در روابط مالی خود با شرکت نفت با واسطه وزارت نفت عمل می‌کند. در واقع طرف دولت در رابطه مالی، وزارت نفت است نه شرکت نفت. از طرف دیگر، وزیر نفت رئیس هیأت مدیره شرکت نفت است که می‌توان گفت به مانند قبل، قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به‌طور کلی در شرکت نفت متمرکز شده است که به نقض غرض جدا کردن نهاد مال حاکمیت از تصدی منجر می‌شود.

همچنین براساس آخرین نیت قانونگذار تاکنون که در اساسنامه شرکت نفت متجلی شده، شرکت نفت تنها نهاد متولی انعقاد قرارداد برای عملیات بالادستی است که به تأیید شرایط عمومی قراردادهای IPC نیز رسیده است.

منابع

فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، *ترمینولوژی حقوق*، چ‌دهم، تهران: گنج دانش.
۲. سیف، محمدتقی (۱۳۹۵)، *حقوق نفت و گاز در ایران و نروژ*، تهران: جنگل.
۳. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۳)، *حقوق نفت و گاز*، تهران: میزان.
۴. غمامی، مجید (۱۳۷۶)، *مسئولیت مدنی دولت نسبت به مال کارکنان خود*، تهران: دادگستر.
۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چ‌پنجم، تهران: انتشار.

ب) مقالات

۶. بیاتی، محمدحسن؛ سامانی، احسان (۱۳۹۵)، «اعمال تصدی و حاکمیت و مسئولیت مدنی دولت»، *دوفصلنامه حقوق عمومی عدالت*، سال اول.
۷. پاسبان، محمدرضا؛ علیمحمدی، مریم (۱۳۹۶)، «تأثیر نظریه تفکیک مال حاکمیت و تصدی دولت بر خصوصی‌سازی: با تأکید بر تحولات نقش دولت و بخش خصوصی»، *فصلنامه راهبرد، سال بیست‌وششم*، ش ۸۲.
۸. توازنی‌زاده، عباس (۱۳۸۵)، «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، *مجله پژوهش*، سال سیزدهم، ش ۵۱.

۹. رستمی، ولی؛ کمرخانی، ایام (۱۳۹۴)، «اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۵، ش ۳.
۱۰. شیروی، عبدالحسین؛ مجد، فاطمه (۱۳۹۱)، «سرمایه‌گذاری خارجی در عملیات بالادستی نفت و گاز»، حقوق خصوصی، دوره نهم، ش ۲.
۱۱. کرمی، حامد (۱۳۹۵)، «راهکارهای حقوقی حمایت از اموال عمومی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، ش ۱۶.
۱۲. طاهری‌فرد، علی؛ شیرجیان، محمد؛ مهرافشان، محمدرضا (بهار ۱۳۹۴)، «بررسی تطبیقی اساسنامه‌های شرکت ملی نفت ایران در دوره زمانی ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۶: ارائه اصولی برای اساسنامه جدید»، پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران، سال چهارم، ش ۱۴.
۱۳. واعظی، مجتبی (۱۳۹۴)، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره هفتم، ش ۲.

ج) پایان‌نامه

۱۴. اشرف‌زاده، سعید (۱۳۹۴)، اعمال حاکمیت و تصدی در صنعت نفت ایران، پایان‌نامه جهت اخذ کارشناسی ارشد، باراهنمایی دکتر شیروی، دانشگاه تهران.

د) اسناد

16. OECD Regulatory Policy Outlook 2015

ه) سایت

۱۶. منتی‌نژاد، صادق. «بررسی جایگاه قانونی و نقش و اهمیت دستگاه‌های نظارتی قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران» سایت:

<http://hoghoogh.com.online.fr/nezaratbardoolat.htm>