



بررسی رکولاتوری در صنایع پتروشیمی در کشورهای

جهان و ارائه پیشنهاد برای صنعت پتروشیمی ایران

کمیسیون انرژی، صنایع پالایشی و پتروشیمی

دبیرخانه کمیسیون های تخصصی

عنوان گزارش: بررسی رگولاتوری در صنایع پتروشیمی در کشورهای جهان و ارائه پیشنهاد برای صنعت پتروشیمی ایران
کمیسیون: انرژی، صنایع پالایشی و پتروشیمی
تهیه کننده: محمد رضا شکوهی - مسلم مرادی
اعضای کمیته پژوهشی دبیرخانه: مهدی تاجیک - هما شریفی - علی فراهانی - حمیدرضا قاسمی
ویراستار: پریسا فتوحی
انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران
شماره گزارش: ۰۳۹۶۱۰۷
زمستان ۹۶

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۴ | چکیده |
| ۴ | مقدمه |
| ۵ | بخش ۱: تعریف رگولاتوری |
| ۵ | ۱-۱- جایگاه تنظیم گری در حکمرانی خوب |
| ۶ | ۱-۱-۱- سیاست گذاری |
| ۶ | ۲-۱-۱- تدوین استراتژی |
| ۶ | ۳-۱-۱- تصمیم سازی فعال یا عملیاتی |
| ۶ | ۴-۱-۱- نظارت و مقررات |
| ۶ | ۲- رگولاتوری چیست و چرایی آن |
| ۷ | ۱-۲-۱- وجود انحصار یا انحصار طبیعی |
| ۸ | ۲-۲-۱- سودهای بادآورده |
| ۸ | ۳-۲-۱- اثرات خارجی |
| ۸ | ۴-۲-۱- نارسایی و عدم توازن اطلاعات |
| ۸ | ۵-۲-۱- استمرار و در دسترس بودن خدمات |
| ۹ | ۶-۲-۱- رفتار ضد رقابتی و قیمت گذاری امرانه |
| ۹ | ۷-۲-۱- کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی |
| ۹ | ۸-۲-۱- قدرت چانه زنی نابرابر |
| ۹ | ۹-۲-۱- کم یابی و جیره بندی |
| ۹ | ۱۰-۲-۱- عقلانیت و تناسب |
| ۱۰ | ۱۱-۲-۱- برنامه ریزی |
| ۱۰ | ۳- سایر علل نیاز به رگولاتوری |
| ۱۰ | ۲- مبانی رگولاتوری انرژی |
| ۱۰ | ۱-۲- قاعده گذاری |
| ۱۰ | ۲-۲- بهبود مقررات و تقویت رگولاتوری |
| ۱۱ | ۳-۲- مقررات زدایی |
| ۱۱ | ۴-۲- ملاکها و اصول رگولاتوری |
| ۱۱ | ۱-۴-۲- لزوم رگولاتوری |
| ۱۱ | ۲-۴-۲- پاسخگویی |
| ۱۲ | ۳-۴-۲- شفافیت و مشخص بودن روندها |
| ۱۲ | ۴-۴-۲- نسبییت |
| ۱۲ | ۵-۴-۲- کارایی |
| ۱۲ | ۵-۲- نهاد تنظیم گر یا رگولاتور |
| ۱۳ | ۱-۵-۲- مستقل بودن |
| ۱۳ | ۲-۵-۲- دسترسی به منابع |
| ۱۳ | ۳-۵-۲- تصمیم گیری |

| | |
|----|--|
| ۱۳ | ۶،۲-انواع تنظیم گری |
| ۱۳ | ۱،۶،۲-رگولاتوری دستور و کنترل |
| ۱۴ | ۲،۶،۲- خود تنظیم گری |
| ۱۴ | ۳،۶،۲-تنظیم گری انگیزه محور |
| ۱۵ | ۴،۶،۲-تنظیم گری بازار محور |
| ۱۶ | ۵،۶،۲-سایر اشکال |
| ۱۶ | ۳- پشتوانه قانونی رگولاتوری |
| ۱۷ | ۴- رگولاتوری در صنعت پتروشیمی (بالا دست و پایین دست) |
| ۱۸ | ۱،۴-پالایشگاه‌های کشور |
| ۱۸ | ۲،۴-صنعت پتروشیمی در ایران |
| ۲۰ | ۳،۴-وظایف شرکت ملی صنایع پتروشیمی در نقش "رگولاتور صنعت پتروشیمی" |
| ۲۲ | ۵- اثرات رگولاتوری در توسعه بخش بالا دست و پایین دست صنعت پتروشیمی |
| ۲۳ | ۱،۵-انحصار |
| ۲۴ | ۲،۵-توسعه نامتوازن |
| ۲۴ | ۳،۵-مشکلات ناشی از خصوصی سازی |
| ۲۶ | ۶-بررسی تجربه رگولاتوری در برخی کشورها |
| ۲۶ | ۱،۶-نروژ |
| ۲۷ | ۲،۶-ترکیه |
| ۲۸ | ۳،۶-عربستان |
| ۳۲ | ۷- مصداق‌هایی از اثرات تصمیمات رگولاتور در بالادست و پایین دست صنعت پتروشیمی |
| ۳۲ | ۱،۷-تعیین قیمت خوراک پتروشیمی‌ها |
| ۳۲ | ۲،۷-تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت |
| ۳۳ | ۳،۷-وظایف شورای رقابت به عنوان رگولاتور |
| ۳۶ | ۸- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات برای صنعت پتروشیمی ایران |
| ۴۰ | منابع |

چکیده

بحث تنظیم گری در حوزه‌ی پتروشیمی یکی از بحث‌های چالش بر انگیز این روزهای صنعت پتروشیمی کشور است. با وجود اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری بخش عمده‌ای از شرکت‌های پتروشیمی به بخش خصوصی، هنوز نهاد نظارتی و کنترلی مناسبی برای سامان دهی به این بخش مهم اقتصاد کشورمان ایجاد نشده است. در این گزارش ابتدا تنظیم گری، مبانی تنظیم گری و اشکال مختلف آن را معرفی و سپس به پشتوانه‌های قانونی رگولاتوری در حوزه پتروشیمی، علل نیاز به رگولاتوری در این حوزه، مصداق‌هایی از رگولاتوری در این حوزه و تجارب دیگر کشورها در این زمینه پرداخته می‌شود. در پایان نیز پیشنهادهایی برای رگولاتوری در حوزه پتروشیمی ارائه می‌گردد.

مقدمه

ایران با دارا بودن بیش از ۱۵۸ میلیارد بشکه ذخایر اثبات شده نفت خام سومین کشور اوپک بعد از ونزوئلا و عربستان سعودی از نظر دارا بودن این ذخایر می‌باشد. همچنین ایران با بیش از ۳۳,۷ تریلیون مترمکعب استاندارد ذخایر اثبات شده‌ی گاز طبیعی بعد از روسیه در رتبه دوم در جهان قرار دارد^۱. بنابراین ایران کشوری غنی از منابع نفت و گاز می‌باشد و مدیریت بهینه این منابع برای رشد و توسعه کشور از اهمیت بسزایی برخوردار است.

یکی از مهم‌ترین صنایع وابسته به نفت و گاز صنعت پتروشیمی می‌باشد که فرآورده‌های شیمیایی را از مواد خام حاصل از نفت و گاز تولید می‌کند و ارزش افزوده‌ی بیش‌تری به این مواد خام می‌بخشد. صنایع نفت در سه حوزه بالادستی، پایین‌دستی و میان‌دستی تقسیم بندی می‌شوند. صنایع پالایشی و پتروشیمی جزو صنایع پایین‌دستی نفت و گاز محسوب می‌شوند. در تمام سال‌هایی که تولید نفت داشته‌ایم رویکرد غالب دولت‌ها همواره رویکرد استخراج محور و خام فروشی بوده است. وجود چنین نگاهی باعث شده است اقتصاد کشور با نوسانات قیمت نفت دچار نوسان شود. توسعه‌ی صنعت پتروشیمی و شکل‌گیری کامل زنجیره ارزش در این حوزه بسیار ضروری می‌باشد. چرا که نه تنها از خام فروشی جلوگیری می‌کند بلکه وضعیت اشتغال و دیگر شاخص‌های اقتصادی را نیز بهبود می‌بخشد. اما وجود انحصار طبیعی در این بخش و همچنین سلطه دولتی برای سال‌های طولانی مانع از توسعه‌ی مناسب این صنعت شده است. بنابراین صنعت پتروشیمی آنگونه که شایسته است توسعه پیدا نکرده است

یکی از بحث‌های اساسی و چالش بر انگیز در اقتصاد، نقش دولت در توسعه صنعت است. به طور کلی مداخله دولت در اقتصاد زمانی مطرح می‌شود که پدیده شکست بازار رخ می‌دهد. این مداخله در شکل‌های مختلفی صورت می‌گیرد. در میان اندیشه‌ها و الگوهای مربوط به چگونگی مداخله‌ی یاد شده، پارادایمی جدید در این حوزه با عنوان "تنظیم گری حقوقی" و "دولت تنظیم گر" (البته در مفهومی خاص و مستقل از مفهوم عام تنظیم امور عمومی که وظیفه‌ی ذاتی دولت تلقی می‌شود) مطرح شده است. البته تنظیم گری حقوقی نخست به عنوان یک الگوی اداره‌ی حوزه‌ی بازار آزاد تجاری و اقتصادی مطرح شده بود، و با گسترش و تسری آن به دیگر حوزه‌های اداره و تنظیم امور عمومی از سوی دولت، به یک نظریه‌ی فراگیر دولت تبدیل گردید. اما، پرسش از مفهوم و محتوای تنظیم گری؛ مبانی، اهداف، شیوه‌ها و سازوکارهای آن؛ نقش مؤثر آن در ساختار و تشکیلات، کارکردها و صلاحیت‌های دولت؛ روابط میان دولت و اجزای آن؛ و روابط میان دولت، اشخاص و افراد خصوصی در مقایسه با نقش و جایگاه سنتی حقوق و دولت در اداره‌ی امور عمومی، به عنوان مسائل اساسی قابل طرح است^۲. به جز نهاد تنظیم‌گر، نهادهای دیگری نظیر نهاد سیاستگذار و نهاد تسهیلگر نیز وجود دارند. البته در گذشته نهادهای دیگری تحت عنوان تولید و تأمین خدمات و زیرساخت وجود داشت که امروزه با وجود واگذاری‌های صورت گرفته در اقتصاد، دولت در این بخشها مداخله چندانی ندارد. سیاستگذاری عبارتست از تنظیم روابط بین بخشهای مختلف اقتصادی به طوریکه منجر به تعیین اهداف کلان شود. در واقع رگولاتوری با نگاه به آینده فناوری و صنعت اولاً مسیر حرکت آینده را تعیین می‌کند و در مرحله بعد تقسیم نقشها و تعیین بازیگران را بر عهده دارد.

در قوانین و اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران، ایجاد نهادهای رگولاتور پیش بینی شده است. مخصوصاً با اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی سازی بخش‌های مختلف از جمله بخش پتروشیمی وجود نهادهای رگولاتور برای تنظیم روابط حاکمیت و بخش خصوصی لازم

به نظر می‌رسد. به ویژه با توجه به وجود انحصار در بخش پتروشیمی، وجود نهادی رگولاتور برای توسعه‌ی صنعت پتروشیمی و ایجاد رقابتی سالم در میان ذینفعان اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند.

با وجود تاکیدات ویژه بر خصوصی سازی طی دهه اخیر، بستر سازی مناسب برای فعالیت این بخش و نیل به اهداف خصوصی سازی در کشور به اندازه‌ی کافی انجام نشده است. از این رو گسترش فعالیت مؤثر بخش خصوصی در کنار بخش دولتی و محافظت از منافع تمامی بازیگران، نیازمند اصلاح قوانین و تنظیم مقررات و تبیین نگرش‌های جدید به اقتصاد رقابتی و خصوصی است. برای تحقق این امر تجدید ساختارهای قانونی و نظارتی در نهاد دولت ضروری خواهد بود. بدیهی است که در آن دسته از بازارهای اقتصادی که به دلایل مختلف از جمله انحصاری بودن و دوری خدمات و محصولات آن‌ها از فضای رقابتی (مانند صنعت نفت)، نقش دولت در تنظیم گری بسیار پر رنگ‌تر است. چرا که در این بازارها ناکارآمدی نظام بازار بیشتر مشاهده می‌شود که این امر می‌تواند منجر به عدم تحقق اهداف مدنظر شود. تجربیات جهانی حاکی از این است که در سایه‌ی فعالیت بهینه نهادهای تنظیم گر، توازن لازم بین منافع بخش خصوصی، دولتی و مصرف کنندگان حاصل شده و با حفظ رقابت و ممانعت از بروز رفتار انحصارگرایانه و فراهم آوردن بستر مناسب برای دستیابی به مزایای اقتصاد بازار، می‌توان رفاه جامعه را افزایش داد.^۳

ما در این گزارش ابتدا تعریفی از رگولاتوری یا تنظیم گری، انواع آن، تجربه کشورهای موفق در این زمینه و همینطور تجربه‌هایی که از رگولاتوری در کشور داریم ارائه می‌دهیم و سپس به ضرورت ایجاد چنین نهادی در صنعت پتروشیمی پرداخته و مزیت‌ها و معایب آن را شرح می‌دهیم.

۱- تعریف رگولاتوری

۱.۱- جایگاه تنظیم گری در حکمرانی خوب

کاهش مداخله دولت لزوماً عملکرد بهتر وضعیت اقتصادی را به ارمغان نمی‌آورد. برای دستیابی به توسعه، نقاط ضعف دولت و راه‌های کاهش آن باید در قانون سیاست‌ها قرار گیرد. اعمال حکمرانی بهتر نیازمند مجموعه‌ای از سیاست‌هاست که از جامعه‌ای به جامعه‌ی دیگر متفاوت است؛ با این وجود، افزایش رقابت در حوزه‌ی سیاسی و اقتصادی و همچنین پاسخگویی بیش‌تر دولت، دو راهبرد اصلی حکمرانی خوب است.^۴ براساس تعریف بانک جهانی از حکمرانی خوب، هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی و اثر بخشی در یک جامعه بیش‌تر و فساد، مقررات اضافی، بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کم‌تر باشد حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه‌ی اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود.^۵

به طور کلی می‌توان گفت حکمرانی خوب این پنج رکن اساسی زیر را دارا می‌باشد:

الف- شفافیت اهداف، نقش‌ها و مسئولیت‌ها

ب- توسعه‌ی پایدار به نفع نسل‌های آتی

ج- توانمند سازی جهت اجرای نقش‌های واگذار شده

د- پاسخگویی در قبال تصمیمات و عملکردها

ه- شفافیت در اطلاع رسانی

همچنین در مطالعه‌ای توسط موسسه‌ی چتیم هووس^۶ چهار کارکرد اساسی حکمرانی خوب در بخش نفت و گاز به صورت زیر مطرح شده است:

^۳ علی خواجوی (۱۳۹۴).

^۴ احمد مدری (۱۳۸۵)

^۵ همان

^۶ علی خواجوی (۱۳۹۴)

۱،۱-سیاست گذاری^۸

سیاست عمومی معمولاً شامل مجموعه‌ای از اهداف، قوانین، برنامه‌ها، اقدامات سیاسی و رفتارهای استاندارد است که هدف از آن تأمین منافع ملی می‌باشد. از آن جا که نفت یک منبع ملی محسوب می‌شود، بهره برداری از آن نیاز به سیاستی دارد که بیشترین سود را برای کشور و جامعه به ارمغان بیاورد. بنابراین بخش نفت باید با سیاست‌های ملی که اهداف، اولویت‌ها و جهت گیری‌های ملی را تعیین می‌کنند اداره شود. علاوه بر سیاست خاص خود مجموعه‌ی صنعت نفت، سیاست عمومی هم ممکن است در بخش نفت و گاز تأثیر بگذارد. این سیاست می‌تواند شامل، اقدامات تشویقی برای مشارکت بخش خصوصی یا افزایش استخدام در این بخش باشد.

۲،۱-تدوین استراتژی^۹

کارکرد استراتژی مربوط به چگونگی تأمین اهداف سیاستی ملی توسط بخش نفت و گاز می‌باشد (به عنوان مثال شیوه و راه‌های توسعه‌ی نفت و گاز، برنامه‌های ایجاد ظرفیت محلی، اولویت‌ها برای استفاده از منابع کمیاب، پاسخ به نا اطمینانی‌ها و غیره). تمایز میان عملکردهای سیاستی و استراتژی مهم است اما اغلب نامشخص می‌باشد.

۳،۱-تصمیم سازی فعال یا عملیاتی^{۱۰}

تصمیم گیری عملیاتی شامل مدیریت بیشتر کوتاه مدت، در زمینه‌ی عملیات صنعتی در چارچوبی استراتژیک می‌باشد. مدل سازمانی برای کارکرد عملیاتی، نقش و درجه استقلال شرکت ملی نفت، نقش تعیین شده برای شرکت‌های نفتی بین المللی و تشکیلات و اثربخشی کارکرد رگولاتوری را منعکس خواهد کرد. وقتی مسئولیت‌ها روشن نباشند در مورد اینکه کدام تصمیمات عملیاتی و کدام استراتژیک هستند سردرگمی وجود خواهد داشت.

۴،۱-نظارت و مقررات^{۱۱}

کارکرد نظارت و تنظیم، تضمین می‌کند که سیاست‌ها دنبال شده و اهداف ملی به دست می‌آیند. این موضوع شکاف ناگزیر بین دانش سیاستگذاران و اپراتورها را جبران می‌کند. نظارت و تنظیم شامل نظارت مالی و فنی، واری داده‌ها و رسیدگی به حساب آژانس‌ها می‌باشد. همچنین ممکن است شامل تنظیم استانداردهای صنعتی و معیارهای کارایی نیز باشد. بنابراین مشخص می‌شود که رگولاتوری یکی از عناصر مهم حکمرانی خوب است و می‌تواند در کنار سایر عوامل منجر به مدیریتی کارا و مؤثر، مخصوصاً در بخش نفت و پتروشیمی شود. چراکه تنظیم گری خوب می‌تواند با ایجاد محیطی شفاف و رقابتی اعتماد عمومی و بخصوص سرمایه گذاران را جلب کرده و باعث رشد و شکوفایی بخش نفت و گاز در راستای تأمین منافع ملی بشود.

۲-رگولاتوری چیست و چرایی آن

بر اساس فرهنگ لغت آکسفورد، To Regulate به معنی کنترل و هدایت بر اساس قاعده، اصل، روش یا قانون است. همچنین Regulation به معنای عمل کنترل، هدایت یا تنظیم چیزی توسط قاعده و قانون تعریف شده است. تنظیم گری ممکن است برای تعیین یا بر حذر داشتن از رفتاری به منظور هم راستا کردن انگیزه‌ها و اولویت‌ها انجام شود. همچنین در فرهنگ لغات گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، تنظیم گری به معنی وضع قوانین توسط دولت به منظور اصلاح رفتار اقتصادی کنشگران بازار (عوامل و ذینفعان) تعریف شده است. اجرای این قوانین توسط جراثمی (در صورت تخطی از آنها) پشتیبانی می‌شود^{۱۲}.

در مورد چرایی نیاز به رگولاتوری یا تنظیم گری در بازار رقابتی می‌توان به موارد متعددی اشاره کرد اما معمولاً مهم‌ترین علت، شکست بازار^{۱۳} و در نتیجه نیاز به حفاظت از مصرف کنندگان، جامعه و محیط زیست می‌باشد. رگولاتوری در تجارت مورد نیاز است زیرا ممکن است بازار آزاد در تخصیص بهینه و توزیع عادلانه در آمد ها شکست بخورد. انحصارگران در بازارهای خرده فروشی و عمده فروشی ممکن است بخواهند پروسه توزیع

^۸ Policy-making

^۹ Strategy-making

^{۱۰} Operational decision-making

^{۱۱} Monitoring and regulation

^{۱۲} علی خواجوی (۱۳۹۴).

^{۱۳} market failure

را در دست گرفته و بین مشتریان تبعیض قائل شده و در ساختار تنظیم قیمت‌ها اعمال نفوذ کنند. در گام اول، رگولاتور برای دستیابی به کارایی و در گام بعدی به خاطر ملاحظات عدالت طلبانه و برابری خواهانه است.^{۱۴} معمولاً اعتقاد بر این است که رقابت بهترین تنظیم گر است و در بازار رقابتی کارایی بازار جهت تأمین نیاز مصرف کنندگان تضمین می‌شود. اما حتی در بازار رقابتی نیز ممکن است نیازمند تنظیم گری باشیم. بسیاری از دلایل منطقی برای رگولاتوری می‌توانند به عنوان نمونه‌هایی از «شکست بازار» مطرح شوند. در چنین مواردی استدلال می‌شود رگولاتوری قابل توجیه است، زیرا بازار غیرقابل کنترل به دلایلی، ممکن است نتواند منافع عمومی را تأمین کند. در بعضی از بخش‌ها یا موقعیت‌ها ممکن است «فقدان بازار»^{۱۵} وجود داشته باشد؛ ممکن است هیچ بازار موثری وجود نداشته باشد؛ چرا که، به عنوان مثال، خانوارها نمی‌توانند هوای پاک، آرامش و سکوت را خریداری کنند. در این جا ما به بحث‌های سنتی در مورد علل «شکست بازار» و لزوم تنظیم گری اشاره می‌کنیم.^{۱۶} از جمله دلایل شکست بازار عبارتند از:

۱.۲.۱- وجود انحصار یا انحصار طبیعی

انحصار، وضعیتی است که یک فروشنده برای کل صنعت یا بازار تولید می‌کند. قیمت گذاری انحصاری در وضعیتی که این سه شرط برقرار باشد ممکن است رخ دهد:

الف- یک فروشنده کل بازار را در اختیار داشته باشد

ب- محصول فروشی منحصر به فرد باشد یعنی هیچ جایگزین نزدیکی برای مصرف کننده موجود نباشد.

ج- ورود و خروج سایر شرکت‌ها به صنعت دشوار باشد.

وقتی انحصار رخ می‌دهد، بازار «شکست می‌خورد» زیرا رقابت محدود می‌شود. از دیدگاه منافع عمومی، مشکلی که یک شرکت با داشتن موقعیت انحصاری به وجود می‌آورد این است که هنگام حداکثرسازی سود، تولید را کم کرده و قیمت را بالاتر از هزینه‌ی نهایی قرار می‌دهد. زیرا اگر تنها یک قیمت واحد برای محصولش تعیین کند فروش اضافی تنها با کاهش قیمت تمام خروجی حاصل می‌شود. فروش کم انحصارگر با قیمت بالای هر واحد جبران خواهد شد. انحصار، در مقایسه با رقابت کامل، باعث کاهش تولید، افزایش قیمت‌ها و انتقال درآمد از مصرف کنندگان به تولید کنندگان و کاهش رفاه کل جامعه می‌شود.

یک واکنش به انحصارات بالقوه استفاده از قوانین رقابتی (یا ضد تراست^{۱۷}) است تا محیط کسب و کاری رقابتی ایجاد شود. با این وجود، اگر «انحصار طبیعی» وجود داشته باشد، استفاده از قانون رقابت ممکن است نامطلوب باشد. یک انحصار طبیعی زمانی اتفاق می‌افتد که صرفه جویی‌های ناشی از مقیاس موجود در فرایند تولید به اندازه‌ای بزرگ باشد که یک بازار را بتوان با کمترین هزینه توسط یک شرکت تأمین کرد. در این حالت به نفع جامعه است که تولید توسط یک شرکت انجام شود زیرا هزینه‌ها خیلی کم‌تر می‌شود. به این ترتیب، به جای آنکه سه شرکت راه آهن یا برقی، شبکه‌های جداگانه‌ای از خطوط ریلی یا خطوط انتقال را احداث کنند، انحصار یک شرکت برای تنظیم قیمت‌ها و یا دسترسی به شبکه می‌تواند کارآمدتر باشد.

تعیین اینکه آیا یک انحصار طبیعی وجود دارد یا خیر، نیاز به مقایسه تقاضا برای محصول با میزان صرفه‌های ناشی از مقیاس در تولید دارد. اگر یک شرکت در موقعیت انحصار طبیعی قرار بگیرد، مانند هر انحصاری، تولید کاهش یافته، قیمت‌ها بالاتر رفته و انتقال ثروت از مصرف کنندگان به شرکت صورت خواهد گرفت. ایجاد رقابت با استفاده از قانون رقابت، واکنش مناسبی نیست، زیرا رقابت ممکن است به لحاظ اجتماعی هزینه داشته باشد. بنابراین تنظیم قیمت‌ها، کیفیت محصول و دسترسی به آن ممکن است ضروری به نظر برسد. رگولاتور سعی خواهد کرد قیمت را در نزدیکی هزینه نهایی (هزینه تولید یک واحد اضافی) تعیین کند تا انحصارگر طبیعی را تشویق به تولید در سطحی نزدیک به شرایط رقابتی کند. ممکن است تمام جنبه‌های یک فرایند عرضه به طور طبیعی انحصاری نباشد و صرفه‌های ناشی از مقیاس فقط یک بخش از یک فرایند را تحت تأثیر قرار دهد. به عنوان مثال ممکن است در صنعت برق در بخش انتقال انحصاری طبیعی وجود داشته باشد اما در بخش خرده فروشی برق

^{۱۴} Coen and Héritier (2005)

^{۱۵} market absence

^{۱۶} Baldwin, Cave and Lodge (2012)

^{۱۷} antitrust یا به عبارت دیگر مخالفت با تشکیل اتحادیه‌های بزرگ

انحصاری نباشد. وظیفه دولت‌ها و و قانون‌گذاران شناسایی بخش‌هایی از یک فرآیند تولید هست که به طور طبیعی انحصاری هستند تا در آن بخش‌ها رگولاتوری ایجاد شود و جنبه‌های غیر انحصاری به نیروهای بازار واگذار می‌شوند.

۲.۲.۱- سودهای بادآورده

در این حالت یک شرکت سود بادآورده‌ای (گاهی اوقات "رانت اقتصادی" یا سود مازاد هم خوانده می‌شود) به دست می‌آورد. به طوری که منبع عرضه‌ی قابل توجهی ارزانتر از آنچه که در بازار موجود است پیدا می‌کند. مثل پیدا کردن یک معدن غنی از مواد معدنی که به راحتی و با هزینه‌ای بسیار پایین قابل استخراج باشد یا داشتن یک دارایی که به طور ناگهانی دارای ارزش افزوده‌ی بالایی می‌شود - به عنوان مثال، داشتن یک قایق در یک شهری سیل زده. در این حالت نیز ممکن است رگولاتوری برای انتقال سود به مالیات دهندگان ویا بهرمنند کردن مصرف کنندگان و جامعه از ثروت بادآورده ضروری باشد.

۳.۲.۱- اثرات خارجی

علت نیاز به رگولاتوری اثرات خارجی (سرریز) این است که قیمت محصول منعکس کننده هزینه واقعی برای تولید محصول نیست و مصرف بیش از اندازه نیز به این علت است. به عنوان مثال تولید کننده لاستیک اتومبیل می‌تواند هزینه‌های پرداختی مصرف کنندگان را از طریق تخلیه آلاینده‌های ناشی از فرآیند تولید به یک رودخانه کاهش دهد. اگر هزینه‌های پاکسازی حساب نشوند قیمت لاستیک نشان دهنده هزینه‌های واقعی که تولید بر جامعه تحمیل می‌کند نخواهد بود. فرایند حاصل زیان آور است زیرا منابع زیادی به سمت فعالیت‌های آلاینده سرازیر می‌شوند (بیش از حد لاستیک ساخته شده و به فروش می‌رسد) و منابع کمتری توسط تولید کننده برای جلوگیری از آلودگی یا روش‌های تولید بدون آلودگی اختصاص داده می‌شود. منطق رگولاتوری این است که این زیان را از بین ببرد و از جامعه یا اشخاص ثالثی که از آثار خارجی رنج می‌برند - با درونی کردن هزینه‌های اضافی - و پرداخت آن‌ها توسط آلوده کننده‌های اصلی محافظت کند. مثلاً در اینجا دولت وارد عمل شده و با بستن مالیات بر آلودگی یا جریمه‌ی واحدهای آلاینده، در جهت حفظ محیط زیست و منافع کل جامعه، گام بر می‌دارد.

۴.۲.۱- نارسایی و عدم توازن اطلاعات

بازار رقابتی تنها وقتی که مصرف کنندگان برای ارزیابی محصولات رقابتی به اندازه کافی آگاه باشند درست کار خواهد کرد. با این وجود، بازار ممکن است اطلاعات مناسب تولید نکند و یا به دلایلی شکست بخورد: ممکن است برای تولید اطلاعات پول نیاز باشد (به عنوان مثال، ممکن است تحقیق در مورد اثرات یک محصول مانند یک دارو گران باشد) یا اطلاعات تولید شده توسط یک تولید کننده توسط دیگر تولید کننده‌ها هم استفاده شود بنابراین انگیزه برای تولید اطلاعات کم باشد. همچنین ممکن است انگیزه‌هایی برای جعل اطلاعات وجود داشته باشد و مصرف کنندگان ناتوان از فهمیدن این اطلاعات جعلی بوده، یا هزینه بالایی برایشان داشته باشد. همچنین ممکن است اطلاعات ارائه شده به مصرف کننده مفید واقع نشود چرا که احتمالاً مصرف کننده فاقد تخصص فنی لازم برای استفاده از داده‌های ارائه شده است.

در نهایت، سازش در بازار و یا رقابت ناکافی، ممکن است جریان اطلاعات را در سطوح مورد انتظار مصرف کنندگان کاهش دهد و به این ترتیب تولید کنندگان به عنوان یک گروه نتوانند به مصرف کنندگان در مورد مخاطرات عمومی یا کمبودهای مرتبط با یک محصول هشدار دهند. مثلاً تا زمانی که دولت آمریکا افشا نکرده بود، اطلاعات دقیقی در مورد دوام لامپ‌های الکتریکی، مقدار نیکوتین موجود در سیگار، سوخت بهینه برای اتومبیل‌ها یا الزامات مراقبتی برای منسوجات برای اکثر خریداران در آن کشور وجود نداشت. رگولاتوری، با ایجاد اطلاعات گسترده، در دسترس، دقیق و مقرون به صرفه، می‌تواند مصرف کنندگان را در برابر ناکافی بودن اطلاعات و پیامدهای آن بیمه کند و عملکرد بازار را سالم‌تر و رقابتی‌تر کند.

۵.۲.۱- استمرار و در دسترس بودن خدمات

در برخی شرایط ممکن است بازار تداوم و دسترسی به خدمات را در سطوح مطلوب اجتماعی فراهم نکند. بنابراین، جایی که تقاضا به صورت چرخه ایست (به عنوان مثال، حمل و نقل هوایی مسافر به یک جزیره تفریحی هنگام تعطیلات)، این کاستی ممکن است با ارائه و عدم ارائه خدمات با توجه به تعطیلات رخ دهد. رگولاتوری در این حالت برای حفظ و استمرار خدمات رسانی در دوره‌های مختلف - به عنوان مثال، تنظیم حداقل قیمت و پوشش هزینه‌های ثابت در دوره‌های کم رونق، استفاده می‌شود. این تنظیم کنندگی وقتی که هزینه‌های اضافی ناشی از قوانین قیمت گذاری برای مصرف کنندگان کمتر از حالت ارائه و عدم ارائه خدمات در واکنش به چرخه‌های تجاری باشد قابل توجیه است.

در مورد بعضی از محصولات یا خدمات، مثلاً خدمات آب، ممکن است به عنوان یک سیاست اجتماعی، در نظر گرفته شود که آب باید به اندازه حداقل معیار استاندارد در دسترس باشد. با این حال، در بازار بدون رگولاتوری، رقابت ممکن است منجر به «نخبه‌گزینی» شود - فرآیندی که در آن تولیدکنندگان تصمیم به عرضه فقط برای سودآورترین مشتریان می‌گیرند و ممکن است خدمات از گروه‌های فقیرتر یا به لحاظ جغرافیایی پراکنده‌تر دریغ شود. در این حالت رگولاتوری به منظور ایجاد نتایج مطلوب اجتماعی، توجیه می‌شود.

۶،۲،۱- رفتار ضد رقابتی و قیمت گذاری آمرانه

بازارها ممکن است کمبود داشته باشند و نه فقط به خاطر نبود رقابت بلکه: بازارها ممکن است اثرات نامطلوبی ایجاد کنند، زیرا شرکت‌ها به شکل سالم رقابت نکنند. یک شکل از چنین رفتارهایی، قیمت گذاری آمرانه است. این اتفاق زمانی می‌افتد که یک شرکت به امید خارج ساختن رقبا از بازار و بدست آوردن درجه‌ای از انحصار قیمت‌های ثابت پایین‌تر از هزینه تعیین می‌کند و سپس با استفاده از موقعیتی که به دست می‌آورد هزینه‌هایش در مرحله قبل را جبران کرده و سودش را با هزینه بیشتر مصرف کنندگان افزایش می‌دهد. پیش شرط ورود یک شرکت معقول به قیمت گذاری آمرانه این است که آن زمان شرکت باید قادر باشد قیمت‌ها را به کمتر از هزینه‌های متغیر کاهش دهد؛ باید بتواند قیمت‌ها را به خوبی حفظ کند و بعد هزینه‌ها را به اندازه کافی بالا ببرد تا ضررهای قبلی خود را جبران کند. به این ترتیب باید هزینه ورود و خروج به بازار، این اجازه را به شرکت بدهد قبل از اینکه رقبای جدید وارد بازار شوند این کار را انجام دهد. هدف از رگولاتوری در این حالت حفظ رقابت و محافظت از مصرف کنندگان در برابر ناکارآمدی بازار با کاهش قیمت گذاری آمرانه و یا دیگر رفتارهای ضد رقابتی است.

۷،۲،۱- کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی

برخی کالاها، برای مثال خدمات امنیتی و دفاعی، نفع عمومی داشته و خواسته‌ی کل جامعه می‌باشند. با این حال، در مورد این کالاها و خدمات بحث سواری مجانی پیش می‌آید و برای کسانی که بابت این خدمات پول پرداخت می‌کنند بسیار مشکل و پرهزینه خواهد بود که از استفاده‌ی کسانی که بدین جهت هزینه‌ای پرداخت نمی‌کنند جلوگیری کنند. در نتیجه ممکن است بازار نتواند این قبیل کالاها و خدمات را تولید کند، بنابراین رگولاتوری اغلب برای مقابله با مشکل سواری مجانی از طریق اعمال مالیات ضروری است. به همین ترتیب، وقتی شکلی از مخاطره اخلاقی وجود دارد - مثلاً فرد دیگری به جز مصرف کننده هزینه‌ی خدمات را پرداخت می‌کند ممکن است مصرف بیش از حد و بدون توجه به هزینه‌هایی که بر جامعه تحمیل می‌شود صورت گیرد. برای نمونه پرداخت هزینه‌های بیمار توسط شرکت بیمه یا دولت، در این حالت نیز ممکن است رگولاتوری برای جلوگیری از مصرف بیش از حد ضروری باشد.

۸،۲،۱- قدرت چانه زنی نابرابر

یک پیش شرط برای تخصیص کارآمد یا منصفانه منابع در بازار، قدرت چانه زنی برابر است. اگر قدرت چانه زنی نابرابر باشد، رگولاتوری ممکن است به منظور حفاظت از منافع خاص توجیه شود. مثلاً، اگر بیکاری شایع باشد، احتمالاً کارگران نتوانند به طور مؤثر برای دفاع از منافع خود به مذاکره بپردازند و ممکن است مقررات مربوط به حفظ سلامت و ایمنی این کارگران مورد نیاز باشد. بنابراین نابرابری قدرت چانه زنی می‌تواند نتیجه‌ی موقعیت نسبی در بازار بوده، یا ممکن است ناشی از عدم تقارن اطلاعات باشد. برای مثال، کارکنان ممکن است برای حفاظت از حقوق بهداشتی و درمانی خود در مقابل کارفرمایان به خاطر نداشتن اطلاع از حقوقشان در موقعیت ضعیف‌تری باشند، در این حالت مقررات می‌تواند آن‌ها را در موقعیتی برابر با کارفرمایانشان برای مذاکره قرار دهد.

۹،۲،۱- کم یابی و جیره بندی

رگولاتوری ممکن است به منظور تخصیص کالاهایی خاص زمانی که در سمت عرضه کمبود وجود دارد، به جای سازوکارهای بازار، مجاز باشد. مثلاً هنگام کمبود بنزین، ممکن است منافع عمومی نسبت به کارآیی پر اهمیت‌تر باشد، بنابراین، به جای استفاده از قیمت گذاری به عنوان یک ابزار تخصیصی، بنزین با توجه به اولویت‌های دموکراتیک توزیع می‌شود.

۱۰،۲،۱- عقلانیت و تناسب

بیشتر اوقات، مذاکره جهت سازماندهی بهینه‌ی رفتارها و صنایع در قراردادهای خصوصی، برای افراد بسیار گران شده و هزینه‌ی معاملات بیش از حد می‌شود. ممکن است شرکت‌ها در صنعت بسیار کوچک بوده و از نظر جغرافیایی پراکنده باشند یا با شیوه‌های مختلف و ناکارآمدی تولید کنند. در این شرایط، رگولاتوری می‌تواند برای اصلاح فرآیندها به کار گرفته شود. مقررات متمرکز دارای مزیت بیشتری نسبت به تدابیر حقوقی خصوصی است و اطلاعات را می‌توان با استفاده از کانال‌های عمومی به اشتراک گذاشت و با داشتن یک سازمان عمومی که مسئول حفظ

استانداردهاست، صرفه‌های ناشی از مقیاس به دست آورد. لازم به توضیح است که این دلایل برای رگولاتوری بیشتر جهت تشویق به اقدامات مفید است و نه ممنوعیت برای رفتارهای نامطلوب.

۱۱.۲.۱- برنامه ریزی

منطقاً بازارها سعی می‌کنند ترجیحات مصرف کنندگان برآورده شود، اما آنها کمتر قادر به پاسخگویی به نیازهای نسل‌های آینده و یا رفع نگرانی‌های نوع دوستانه هستند. همچنین در مورد نوع دوستی، یک مشکل بالقوه‌ی سوء استفاده (سواری مجانی) وجود دارد. بسیاری از مردم حاضرند برخی از دارایی‌های خود را برای اهداف نوع دوستانه صرف کنند، فقط باید مطمئن شوند شمار زیادی از افراد دیگر نیز همین کار را می‌کنند. مشکلات و هزینه‌های هماهنگی موجب می‌شود که در این مورد نیز نیازمند رگولاتوری باشیم.

۳.۱- سایر علل نیاز به رگولاتوری

شکست بازار و علل آن تنها استدلال برای ایجاد رگولاتوری نیست. امکان دارد استدلال‌های دیگری هم، بیش‌تر با مبنای حقوق بشری یا دلایل اجتماعی برای تنظیم گری وجود داشته باشد. ولی در کل، رگولاتوری بازار به منظور تضمین کارایی اقتصادی، محدود کردن شکست بازار و اطمینان از ارائه مطلوب کالاها و خدمات اجتماعی یا محافظت از آنها به کار گرفته می‌شود. به طور خلاصه، انگیزه‌های رگولاتوری در بازارهای رقابتی می‌تواند این موارد باشد^{۱۸}:

- ✓ کارایی اقتصادی (مانند جلوگیری از سوء استفاده‌ی بازار)
- ✓ حمایت از مصرف (مثل پایین نگه داشتن قیمت‌ها)
- ✓ حفاظت از محیط زیست (کاهش انتشار کربن دی اکسید و دیگر گازهای مضر)
- ✓ عدالت اجتماعی (اطمینان از عرضه همگانی کالاها)
- ✓ استمرار و امنیت عرضه

بسیاری از این محرک‌ها برای ایجاد رگولاتوری می‌توانند در بازارهای غیر رقابتی نیز موجود باشند. باید به این نکته توجه کرد که رگولاتوری در کشورها و همچنین صنایع مختلف می‌تواند به شکل متفاوتی باشد. و عمدتاً به عوامل زیر بستگی دارد:

- ✓ خصوصی یا دولتی بودن صنعت
- ✓ میزان رقابتی بودن یا انحصار در صنعت
- ✓ نوع مالکیت‌ها
- ✓ میزان یکپارچگی یا پراکندگی

نهاد تنظیم گر از راه‌های مختلفی می‌تواند وظایفی که بر عهده دارد را انجام دهد از جمله: صدور مجوزها، تعیین جریمه برای متخلفین، حل دعاوی بین شرکت‌ها، تعیین استانداردها، رصد و بازرسی شرکت‌ها و....

۲- مبانی رگولاتوری انرژی

ایجاد رگولاتوری مانند ایجاد هر نهاد و موسسه‌ی دیگری پروسه‌ای دارد که با توجه به قوانین هر کشور متفاوت است. در این جا مراحل عمومی که برای ایجاد رگولاتوری لازم است را به طور خلاصه توضیح می‌دهیم:

۱.۲- قاعده گذاری

مجموعه مقرراتی که نیاز روز صنعت می‌باشد در این مرحله شناسایی شده، تنظیم گشته و به نهادهای ذیربط برای اجرا ابلاغ می‌گردد. در این مرحله قواعد انعطاف پذیر بوده و موجب تسهیل امور در صنعت مورد نظر می‌شوند

۲.۲- بهبود مقررات و تقویت رگولاتوری

مقرراتی که وضع می‌شوند باید سند محور بوده و قابلیت ارزیابی داشته باشند. بنابراین مقرراتی که در مرحله قبل وضع گردیده بود در این مرحله پس از اجرا شدن قابل ارزیابی بوده و نقاط قوت و ضعف آن‌ها شناسایی می‌شود. نقاط قوت تقویت و نقاط ضعف بهبود می‌یابد تا کارایی بیش‌تر شده و هزینه‌ها کاهش یابند.

۳،۲- مقررات زدایی

وقتی مدتی از اجرای مقررات گذشت ممکن است نیاز مند به روز کردن و تطبیقشان با شرایط زمان حال باشیم. چرا که این مقررات برای تسهیل در امور و بهبود عملکرد سیستم وضع شده‌اند و باید طوری باشند که هزینه‌ی اضافی برای صنعت نتراشند.

در کل نهاد رگولاتور هنگام وضع مقررات باید این پنج نکته را مد نظر داشته باشد^{۱۹}:

- ✓ شناسایی: جمع آوری اطلاعات در مورد عملکردهای ناخوشایند و نامطلوب
- ✓ واکنش: بهبود سیاست‌ها، قوانین و ابزارها برای حل مشکل
- ✓ اجرا: اجرای برنامه‌ها و قوانین و مقررات به صورت عملی
- ✓ ارزیابی: ارزیابی شکست یا موفقیت مقررات و فعالیت‌ها
- ✓ تعدیل: تعدیل ابزارها و استراتژی‌ها به منظور بهبود عملکردهای نامطلوب

۴،۲- ملاک‌ها و اصول رگولاتوری

قبل از آنکه تصمیم قطعی گرفته شود این یا آن اقدام، نظام یا نهاد رگولاتوری ارزش حمایت عمومی دارد یا خیر باید به این ۵ سؤال پاسخ داده شود^{۲۰}:

- ۱- آیا این اقدام یا نظام رگولاتوری توسط مجلس حمایت می‌شود یا خیر؟
- ۲- آیا یک رویه‌ی مناسب پاسخگویی در آن پیش بینی شده است؟
- ۳- آیا شیوه‌های در نظر گرفته شده، منصفانه، در دسترس و باز هستند؟
- ۴- آیا نهاد رگولاتور تخصص کافی برای انجام وظایفش دارد؟
- ۵- آیا این اقدام یا رژیم کارآمد است؟

برای پاسخ به این سؤالات پنج معیار اساسی در نظر گرفته می‌شود که هر کدام را به طور خلاصه توضیح می‌دهیم:

۱،۴،۲- لزوم رگولاتوری

این معیار وجود نیاز به رگولاتوری و همین‌طور استفاده مناسب از ابزارهای این مسئله در هنگام نیاز را تضمین می‌کند. در این مرحله همچنین لزوم ایجاد نهادهای رگولاتور جدید مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. پیشرفت تکنولوژی، اولویت‌های سیاسی و ضرورت اقتصادی همگی می‌توانند بر شکل و نوع نهاد تنظیم گر تأثیر بگذارند. این معیار همچنین نشان می‌دهد که اقدامات رگولاتوری وقتی توسط مجلس تأیید شوند شایستگی حمایت دارند. اگر مردم از طریق مجلس، خواهان رسیدن به نتیجه ایکس باشند و نهاد رگولاتور هم می‌تواند رسیدن به این نتیجه ایکس را تضمین کند می‌توان گفت که این نهاد شایستگی حمایت عمومی را هم دارد.

۲،۴،۲- پاسخگویی

طبق این معیار باید در مورد نقش افراد و طرفین درگیر در فرآیند رگولاتوری، شفافیت و اطمینان وجود داشته باشد. تا در صورت لزوم، هر کسی نسبت به وظایفی که بر عهده دارد پاسخگو باشد. برای این منظور رعایت موارد زیر الزامیست^{۲۱}:

- مقررات مستقل باید در چارچوب وظایف و سیاست‌هایی که حکومت و پارلمانی پاسخگو و دموکراتیک تعیین می‌کند اجرایی شوند.
- تقسیم وظایف باید به گونه‌ای باشد تا اطمینان حاصل شود تصمیم‌گیری‌های رگولاتوری توسط یک ترکیب دارای مشروعیت، تخصص و توانایی داوری در مورد مسائل مورد اختلاف صورت می‌گیرد.

^{۱۹} Baldwin, Cave and Lodge (2012)

^{۲۱} Department for Business Innovation & Skills (2011)

- اختیارات تصمیم‌گیری در مورد رگولاتورها باید در چارچوب محدودیت‌های مورد نیاز جهت حفظ اسراسر تجاری، به طور شفاف و با نظارت مناسب، مورد استفاده قرار گیرد.

۳،۴،۲- شفافیت و مشخص بودن روندها

فرآیند تصمیم‌گیری ممکن است از کشوری به کشور دیگر تفاوت داشته باشد. ولی با این حال برخی از اصول وجود دارد که در هر شرایطی سازمان تنظیم‌گر باید بدان‌ها پایبند بماند. شفافیت یکی از این اصول است^{۲۲}. پایه و اساس ادعای شفافیت، حمایت عمومی از تنظیم‌گر به خاطر منصفانه، قابل دسترس و باز بودن روندهاست. بنابراین، باید به حقوق برابر، عدالت و ثبات اقدامات و همچنین سطح مشارکتی که تصمیمات رگولاتوری و فرایندهای سیاسی به مردم، مصرف‌کنندگان و دیگر طرفهای درگیر اجازه می‌دهد توجه شود. منطق اساسی چنین ادعایی این است که نفوذ دموکراتیک مناسب بر رگولاتوری، به واسطه شفافیت تأمین شده و به آن مشروعیت بخشیده می‌شود^{۲۳}.

افزایش شفافیت در نهادهای رگولاتوری، موجب بهبود کیفیت مقررات رگولاتوری شده و میزان سازگاری افراد و شرکت‌ها را بالا برده و احتمال تخلفات و سازش‌های پنهانی را نیز کاهش می‌دهد. همچنین باعث می‌شود شهروندان با دسترسی به اطلاعات آزاد، قدرت تصمیم‌گیری بالاتری در مورد روش‌های مناسب فعالیت‌ها بدست آورند.

۴،۴،۲- نسبییت

منظور از نسبییت این است که بین منافع و محدودیت‌هایی که رگولاتوری به افراد و شرکت‌ها تحمیل می‌کند توازن وجود داشته باشد. بعد دیگر بحث نسبییت این است که هنگام تنظیم مقررات رگولاتوری، مجازات‌هایی که برای متخلفان در نظر گرفته می‌شود با ریسک‌ها و خطرات موجود نسبت مناسبی داشته باشد. در واقع جریمه‌هایی که برای تخطی از قوانین تصویب می‌شود باید متناسب با واقعیت‌ها باشد تا هم رفتار طرف خاطی اصلاح شود و هم هزینه‌هایی که ایجاد کرده جبران شود.

۵،۴،۲- کارایی

آنچه که موفقیت یا شکست یک رگولاتوری را مشخص می‌کند از روی کارایی آن سنجیده می‌شود. برای این منظور رویکرد ما باید رویکردی هدف محور باشد بنابراین این رویکرد نیازمند اهداف کاملاً شفاف و دست‌یافتنی می‌باشد. برای مؤثر بودن مقررات رگولاتوری، باید از عواملی که مانع به روز شدن، خلاقیت و نوآوری می‌شوند پرهیز کرد. لازمه‌ی این امر، توجه به اهداف و آثار مقررات تنظیم شده می‌باشد.

اصول زیر را هم می‌توان به معیارهای و اصل‌های اساسی فوق اضافه کرد^{۲۴}:

- تمرکز
- پیش‌بینی پذیری
- انسجام
- قابلیت به روز شدن

۵،۲- نهاد تنظیم‌گر یا رگولاتور

بر اساس تعریف فرهنگ لغت تجارت، نهاد تنظیم‌گری، یک مرکز دولتی مسئول یا سازمان غیر دولتی با اختیارات قانونی است که اصول و قوانین کنترلی یک صنعت یا یک بخش اقتصادی را وضع می‌کند، بر فعالیت‌های شرکت‌های درون آن صنعت یا بخش نظارت (حسن اجرا) دارد و در خصوص موارد اختلافی، داوری می‌کند. نهاد تنظیم‌گری در هر کشور بسته به نوع مدیریت سیاسی، وظایف خاصی بر عهده دارد. اما در مجموع نهاد تنظیم مقررات چهار وظیفه‌ی کلیدی زیر را بر عهده دارد:

^{۲۲} رضا اشگرف (۱۳۹۵)

^{۲۳} Baldwin, Cave and Lodge (2012)

^{۲۴} Department for Business Innovation & Skills (2011)

- ✓ تدوین ضوابط و مقررات چگونگی انجام فعالیت (تنظیم و بازنگری ادواری تعرفه‌ها، ابلاغ استانداردهای فنی، ایمنی و کیفیت و...) که منجر به ایجاد رقابت سالم در بازار و ارتقاء کیفیت خدمات ارائه شده و همچنین موجب سود مناسب برای عرضه کنندگان می‌شود (ارتقاء بازدهی تولید و تخصیص منابع).
- ✓ نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات توسط تمامی عناصر بازار، کنترل رفتارها و سیاست‌های انحصارطلبانه، صیانت از حقوق شهروندان و مصرف کنندگان، صیانت از حقوق حاکمیت و صیانت از بخش خصوصی (توسعه‌ی تعهدات معتبر)
- ✓ داوری و حل اختلاف بین عناصر فعال در بازار
- ✓ انجام برخی فعالیت‌های اجرایی (مانند برگزاری مناقصات، صدور و تمدید مجوزها، انتشار اطلاعات و...) به نوعی که منجر به کاهش و کوچک کردن رانتهای اطلاعاتی شود^{۲۵}.

در ادامه به چند ویژگی مهم نهاد تنظیم‌گری یا رگولاتور اشاره می‌کنیم:

۱،۵،۲- مستقل بودن

مستقل به این مفهوم که باید نهاد رگولاتور نهادی غیر انتفاعی باشد. بنابراین یکی از جنبه‌های این استقلال، استقلال در برابر دولت است و جنبه‌ی دیگر، استقلال در برابر منافع صنعت است. به همین دلیل مثلاً در صنعت پتروشیمی، وزارت نفت نمی‌تواند رگولاتور خوبی باشد، زیرا به عنوان مثال اگر نرخ خوراک پتروشیمی‌ها افزایش یابد وزارت نفت می‌تواند ذینفع باشد. با توجه به جنبه‌های ذکر شده استقلال نهاد رگولاتوری مشروط به مهیا بودن شرایط زیر است^{۲۶}:

- اعطای اختیارات قانونی و حقوقی لازم برای تدوین قوانین و پیاده‌سازی و نظارت بر آنها
- استقلال مالی
- استقلال مدیریتی و اجرایی
- شفافیت فرآیندهای تصمیم‌گیری
- قابل پیش‌بینی بودن

۲،۵،۲- دسترسی به منابع

نهاد رگولاتور برای ایفای مؤثر نقش خود و کاهش سوء مدیریت‌ها باید به منابع و اطلاعات دسترسی داشته باشد. در این فرآیند اگر شرکتی از دادن اطلاعات لازم سرپیچی نمود باید مورد بازخواست قرار گرفته و جرایمی برای وی در نظر گرفته شود.

۳،۵،۲- تصمیم‌گیری

یکی از ویژگی‌های مهم نهاد تنظیم‌گر تصمیم‌گیری می‌باشد. از آنجا که ممکن است هنگام تصمیم‌گیری سلیقه‌ای عمل شود، با ایجاد محدودیت‌ها و تعریف چارچوب‌های مشخصی می‌توان جلوی تصمیمات سلیقه‌ای را گرفت. میزان اجرایی شدن تصمیم‌های اتخاذ شده توسط رگولاتور می‌تواند معیاری برای سنجش اثرگذاری نهاد رگولاتور باشد.

۶،۲- انواع تنظیم‌گری

رگولاتوری شکل‌های مختلفی دارد و از جنبه‌های مختلف می‌توان آن را دسته‌بندی کرد. هر یک از انواع رگولاتوری دارای مزایا و معایبی می‌باشد. بنابراین با توجه به کشور و وضعیت صنعت مورد نظر باید دید کدام نوع از رگولاتوری مناسب بوده و از همان نوع استفاده کرد. در ادامه چند نوع اصلی تنظیم‌گری را نام برده و نقاط ضعف و قوت هر کدام را بیان می‌کنیم:

۱،۶،۲- رگولاتوری دستور و کنترل^{۲۷}

^{۲۵} علی‌خواجوی (۱۳۹۵)

^{۲۶} همان

تنظیم گری فرمان و کنترل (C & C) معمولاً اعمال استانداردهایی است که در صورت عدم اجرایشان، شرکت مورد نظر با جرائم قانونی روبرو خواهد شد. در این حالت مقررات نوع خاصی از فعالیت‌ها را قانونی اعلام کرده و انواع دیگری را نیز ممنوع می‌کند. این استانداردها را می‌توانند از طریق قانون گذاری یا توسط نهادهای رگولاتوری مجاز تعریف شوند.^{۲۸}

مثال: سلامتی و ایمنی در محیط کار

نقاط قوت^{۲۹}:

- حمایت‌های قانونی برای مقررات وضع شده وجود دارد
- استانداردهای ثابت حداقل سطح رفتارهای قابل قبول را تعیین می‌کند
- سریعاً جلوی رفتارهای نامناسب را می‌گیرد
- نشان حمایت از عموم است
- قاطعیت و مصمم بودن دولت را نشان می‌دهد

نقاط ضعف:

- رابطه‌ی نزدیک بین رگولاتور و صنعت می‌تواند موجب زد و بند شود
- می‌تواند موجب تداخل مدیریتی شود
- قوانین را پیچیده‌تر می‌کند
- انعطاف ناپذیر است
- تنظیم مقررات سخت و هزینه بر است
- تاثیرات ضد رقابتی دارد
- مانع عملکرد شایسته می‌شود
- محرک عدم پیشرفت استانداردهاست

۲،۶،۲- خود تنظیم گری

خود تنظیمی زمانی اتفاق می‌افتد که گروهی از شرکت‌ها یا افراد خود رفتار اعضای خودشان را کنترل می‌کنند.^{۳۰} خود تنظیمی می‌تواند به عنوان یک فرمان و کنترل "خودت انجام بده"^{۳۱} لحاظ شود. در این حالت، حکومت می‌تواند نگاهی گذرای به رگولاتوری داشته باشد اما از دخالت مستقیم منع شده است.^{۳۲}

مثال: ورزش و صنعت بیمه

نقاط قوت^{۳۳}:

- وجود اطلاعات زیاد و تعهد بیشتر شرکت‌ها به اجرای مقررات
- عدم ایجاد هزینه برای دولت
- قابلیت انعطاف فراوان

نقاط ضعف:

- می‌تواند غیر دموکراتیک باشد و فقط در جهت منافع خود اتحادیه‌ها باشد

^{۲۸} sustainable energy regulation and policymaking for Africa

^{۲۹} Baldwin, Cave and Lodge (2012)

^{۳۰} Baldwin, Cave and Lodge (2012)

^{۳۱} DIY (do-it-yourself)

^{۳۲} sustainable energy regulation and policymaking for Africa

- پشتوانه‌ی اجرایی ضعیف
- دشواری نظارت مستقل
- امکان اجتناب از قانون‌گرایی

۳,۶,۲-تنظیم‌گری انگیزه محور

به هر نوع سیاست، قاعده، مکانیزم قیمت‌گذاری یا فرآیندهایی از این قبیل، تنظیم‌گری انگیزه محور گفته می‌شود. هدف از تنظیم‌گری انگیزه محور این است که با اعمال مالیات یا دادن یارانه شرکتی را از انجام کار ناطلوب بازداشته و به کار مطلوب تشویق کند. طرح مجازات و پاداش به صورت مکانیکی عمل می‌کند، بنابراین محدوده اختیارات نظارتی را کاهش می‌دهد که به نوبه خود امکان ضبط قانونی را کاهش می‌دهد. این شیوه همچنین درجه‌ای از انعطاف‌پذیری به شرکت‌ها در تصمیم‌گیری برای عمل طبق مقررات یا پذیرش مجازات را می‌دهد^{۳۴}. به طور کلی می‌توان گفت همه‌ی انواع تنظیم‌گری براساس مفهوم خوب و بد پدید آمده‌اند.

مثال: مالیات متفاوت بر روی بنزین سرب دار و بدون سرب

نقاط قوت:

- اختیار محدودتر رگولاتور
- هزینه‌های اجرایی کم‌تر
- تداخل کم‌تر در مدیریت‌ها
- تشویق به رساندن خسارت‌ها به صفر و نه فقط مقدار استاندارد
- انگیزه اقتصادی برای رفتار مطلوب

نقاط ضعف:

- نیازمند قاعده
- واکنش ضعیف به مشکلات ناشی از رفتار بی‌دقت یا غیر عقلایی
- دشواری پیش‌بینی نتایج
- مکانیکی و عدم انعطاف‌پذیری
- تأثیر مسائل سیاسی در تشویق و تنبیه‌ها
- تأخیر قانونی^{۳۵}

۴,۶,۲-تنظیم‌گری بازار محور^{۳۶}

طیف وسیعی از مکانیزم‌های بازار محور وجود دارند که می‌توانند به منظور تنظیم‌گری فعالیت‌ها استفاده شوند. رگولاتوری بازار محور می‌تواند اثربخش بوده و مداخلات نظارتی هر روزه در فعالیت شرکت‌ها را به حداقل برساند. برخی از مکانیسم‌های بازار محور رایج عبارتند از:

- ✓ قوانین رقابتی
- ✓ تنظیم‌گری به کمک قراردادها
- ✓ صدور مجوزها
- ✓ تنظیم‌گری خود اظهاری

مثال: الزام نوشتن اطلاعات بر روی مواد غذایی

نقاط قوت:

^{۳۴} همان

^{۳۵} همان

- شرکت‌ها به بازار واکنش نشان می‌دهند و نه بروکراسی‌ها
- قابل تعمیم به بخش‌های مختلف است
- انعطاف پذیر است
- هزینه‌های اجرایی محدود است

نقاط ضعف:

- وجود عدم قطعیت و هزینه‌های معاملاتی
- عدم واکنش مناسب در مواقع بحرانی
- احتمال ایجاد موانعی در برابر ورود به بازار
- وابستگی زیاد به اطلاعات صحیح و دقیق

۲،۶،۵- سایر اشکال

به جز این چهار نوع اصلی، رگولاتوری می‌تواند اشکالی از جمله دخالت مستقیم دولت، رگولاتوری از طریق حقوق و تعهدات قانونی و جبران عمومی هم داشته باشد.^{۳۷}

• دخالت مستقیم:

نقاط قوت: دولت‌ها می‌توانند برنامه‌های بلند مدت طراحی کنند.

نقاط ضعف: هزینه بر بوده و ممکن است دولت درگیر یارانه‌های متضاد شود.

• تعهدات حقوقی و قانونی:

نقاط قوت: مداخله‌ی کم‌تر

نقاط ضعف: ایجاد هزینه برای اشخاص، سختی‌های قانونی

• جبران عمومی:

نقاط قوت: شرکت‌ها مراقب هزینه‌ها هستند

نقاط ضعف: نظارت دشوار

۳- پشتوانه قانونی رگولاتوری

در حال حاضر سازمان‌ها و مراکز دولتی و غیر دولتی متعددی در ایران فعال هستند که به نوعی وظایف و نقش نهادهای تنظیم‌گری را ایفا می‌کنند. از جمله‌ی این مراکز می‌توان به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار، شورای رقابت، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، دفتر سرمایه‌گذاری و تنظیم مقررات بازارهای آب و برق (توسعه‌ی رقابت در بازارهای آب و برق) و سازمان نظام پزشکی اشاره کرد. اما با نگاهی به قوانین مصوب کشور در بخش نفت و گاز مشاهده می‌شود ایجاد و راه‌اندازی نهاد تنظیم‌گری در این بخش نیز مورد تأکید اسناد بالا دستی بوده است.^{۳۸}

سند ملی راهبردی انرژی کشور^{۳۹} که جزو اسناد بالا دستی انرژی محسوب می‌شود، یکی از چالش‌ها و تنگناهای بخش انرژی کشور را فقدان نهاد مستقل تنظیم مقررات (رگولاتوری) در بخش انرژی می‌داند. از جمله راهبردهای کلان مطرح شده در این سند "بهبود کیفیت محصولات و خدمات بخش انرژی متناسب با استانداردهای ملی در راستای صیانت از حقوق متقابل مشتریان و عرضه‌کنندگان با ایجاد نهادهای تنظیم مقررات

^{۳۷} همان

^{۳۸} علی‌خواجوی (۱۳۹۵)

^{۳۹} مصوب شورای عالی انرژی (۱۳۹۵)

بخش انرژی (رگولاتوری انرژی) "می‌باشد و راهبرد کلان دیگر این سند" تفکیک کامل وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری و ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی در بخش انرژی کشور به ویژه صنعت نفت با تاکید بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت ملی بر منابع و ذخایر و صیانت از آن" است.

در ماده ۸ قانون خدمات مدیریت کشوری^{۴۰} نیز امور حاکمیتی چنین تعریف شده است:

آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل:

- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخشهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.
- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.
- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.
- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.

تحقق اهداف فوق با توجه به آنچه در مورد شکست بازار و لزوم رگولاتوری در بخش‌های پیشین مطرح گردید بدون ایجاد نهادی رگولاتور بعید به نظر می‌رسد.

بر اساس ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، وظایف شورای رقابت به شرح ذیل می‌باشد:

- تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و معافیتهای موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیتهای در خصوص امور موردی مندرج در این قانون.
- ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸).
- تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجراء این فصل و دستورالعمل‌های داخلی شورا
- ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نیاز
- تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط

و بر اساس ماده ۵۹ همین قانون "شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید"^{۴۱}.

همچنین بر اساس ماده ۱۳ از قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت: "وزارت نفت مکلف است به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب و کار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه‌های بعدی آن به تصویب هیأت وزیران برساند"^{۴۲}. (منطبق با وظایف رگولاتوری) با توجه به ماده ۴۸ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه^{۴۳} وزارت نفت موظف است تمهیدات لازم را برای استفاده از ظرفیتهای و توانمندی‌های شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیتهای اکتشاف، تولید و بهره‌برداری (نه مالکیت) میادین نفت و گاز به ویژه میادین مشترک در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به عمل آورد.

^{۴۰} مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)

^{۴۱} قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۷)

^{۴۲} قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱

^{۴۳} قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵)

با عنایت به مطالب بیان شده، مشاهده می‌شود زیر ساخت‌های قانونی لازم برای ایجاد رگولاتوری در صنعت پتروشیمی با توجه به مفاد قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ (تسهیل رقابت و منع انحصار) و دیگر اسناد بالادستی نظام از جمله سند ملی راهبردی انرژی کشور و قانون وظایف وزارت نفت وجود دارد. بنابراین وزارت نفت و شورای رقابت با توجه به وظایف قانونی خود، می‌توانند پیگیر تشکیل رگولاتوری پتروشیمی باشند.

۴- رگولاتوری در صنعت پتروشیمی (بالا دست و پایین دست)

علل نیاز به رگولاتوری در صنعت پتروشیمی نیز همان دلایلی است که در بخش‌های پیشین، برای نیاز به رگولاتوری مطرح کردیم و عمده‌ترین دلیل اصلاح پدیده‌ی شکست بازار بود. هر چند دلایل دیگری مثل باز توزیع ثروت، حمایت از مصرف‌کننده و... هم، همانطور که اشاره شد قابل بیان است. علاوه بر این، صنعت پتروشیمی به خاطر ماهیت پیچیده‌ای که دارد، از جمله، گستردگی و تنوع محصولات، وجود بازیگران متعدد خصوصی و دولتی و اهمیت استراتژیک آن برای اقتصاد کشورها، بیش از سایر بخش‌ها نیاز مند نهادی برای تنظیم مقررات و روابط بین بخش دولتی و خصوصی است.

۱،۴- پالایشگاه‌های کشور

یکی از اولین راه‌های کاهش خام‌فروشی و کاهش وابستگی به واردات محصولاتی مانند بنزین توسعه‌ی صنایع میان دستی صنعت نفت یا همان پالایشگاه‌ها می‌باشد. ایران در سال ۲۰۱۶ سهم ۲،۳ درصدی از پالایش نفت در دنیا را داشته است. کشور آمریکا با پالایش ۲۰،۱ درصد از نفت خام دنیا از این نظر در رتبه ۱ جهان قرار دارد.^{۴۴} هم اکنون تعداد ۹ پالایشگاه در کشور فعال می‌باشند که ۷ مجتمع از این تعداد قبل از انقلاب اسلامی ساخته شده‌اند. از جمله دلایلی که برای توقف ساخت پالایشگاه‌ها مطرح شده است شبهه‌ی اقتصادی بودن ساخت آن‌هاست. اما برای تأمین سوخت کشور و همچنین تأمین خوراک صنایع پایین‌تر نیاز است که این پالایشگاه‌ها نو سازی شده و به فعالیت خود ادامه دهند. در جهت اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت باید نهایتاً سهم ۲۰ درصدی از پالایشگاه‌ها را جهت ایفای نقش حاکمیتی بر عهده داشته و مابقی را به بخش خصوصی واگذار می‌کند که چنین شده است. اما برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و تحقق ظرفیت پالایش بیش از ۳ میلیون بشکه در روز به نظر می‌رسد باید نهاد ناظری باشد که با تشویق سرمایه‌گذاری در این بخش موجب این امر شود. اما نکته کلیدی در بیان سیاست‌های تنظیم‌گیری پالایشی در معیت تنظیم‌گیری صنعت پتروشیمی به منظور حل مشکلات و توسعه صنعت پتروشیمی کشور این است که افزایش ظرفیت پالایشگاهی کشور ضروری بوده و چون صنعت پالایشی حلقه اول زنجیره ارزش و پایین دستی نفت است نمی‌توان بدون رگولاتوری مناسب صنعت پالایشی برای صنعت پتروشیمی به نحو کاملاً مطلوبی به تنظیم‌گری مقررات پرداخت.

در تدوین نهاد رگولاتوری در صنعت پتروشیمی نیاز است تا صنعت پالایشگاهی کشور نیز مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر چون پالایشگاه‌ها تأمین‌کننده خوراک برخی واحدهای پتروشیمی می‌باشند، لذا الزامات ایجاد نهاد رگولاتور در صنعت پالایش نیز باید در نظر گرفته شود. اگر بدون توجه به الزامات و سنجش همه عوامل اقدام به ایجاد نهاد رگولاتوری در بخش پتروشیمی شود، نمی‌تواند اهداف مد نظر را محقق سازد. بعنوان نمونه پتروشیمی اصفهان که خوراک خود را از پالایشگاه اصفهان تأمین می‌کند پس از واگذاری پالایشگاه اصفهان به بخش خصوصی قیمت خوراک را افزایش داد و باعث کاهش حاشیه سود شدید پتروشیمی اصفهان شد. اما تجربه کشورهای دیگر در رفع این مشکلات (از جمله عربستان، مالزی، اندونزی و حتی آمریکا) نشان می‌دهد که یکپارچه‌سازی پالایش و پتروشیمی در وضعیتی که هر دو واحد در یک منطقه قرار دارند می‌تواند موجب هم‌افزایی و کاهش هزینه‌های تولید محصولات پتروشیمی و پالایشگاهی شود. به عبارت دیگر ایجاد واحدهای پتروپالایشگاهی می‌تواند موجب هم‌افزایی هزینه‌ها شده و دسترسی به خوراک پتروشیمی‌ها و نیز تسهیم هزینه‌های تولید و افزایش قدرت رقابت با سایر رقبای خارجی شود. لذا نیاز است پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌هایی که در یک منطقه قرار دارند در هنگام خصوصی‌سازی به یک مدیریت واحد سپرده شوند تا تصمیمات واحدی در مورد هر دو واحد گرفته شود. در این حالت تصمیمات نهاد رگولاتوری مد نظر می‌تواند تأثیرات یکسانی بر هر دو واحد پالایشگاهی و پتروشیمی داشته باشد و از تأثیرات منفی خصوصی‌سازی بکاهد. لذا یکپارچه‌سازی و ایجاد واحدهای پتروپالایشگاهی و تبعیت این واحدها از نهاد رگولاتوری می‌تواند اهداف مورد نظر را محقق سازد. در گزارش پیش رو بیشتر مسائل مرتبط با رگولاتوری صنعت پتروشیمی مورد

^{۴۴} BP Statistical Review of World Energy (2017)

اشاره قرار گرفته شده است. در صورتی که اگر هدف رگولاتوری صنعت پایین دستی نفت و گاز باشد لازم خواهد بود تا به سیاست‌های تنظیم‌گری مقررات برای صنعت پالایش نیز پرداخته شود.

به منظور تدوین سیاست‌های تنظیم‌گری مقررات ابتدا بایستی شمای کلی، سیاست‌ها، نقاط ضعف و قدرت صنعت پتروشیمی احصا گردد تا بتوان برای مبنای آن اقدام به رگولاتوری در جهت توسعه متوازن و اقتصادی صنعت نمود.

۲،۴- صنعت پتروشیمی در ایران

صنعت پتروشیمی دومین صنعت کشور بوده و یکی از بزرگ‌ترین صنایع پتروشیمی در خاورمیانه می‌باشد. در حال حاضر بعد از صادرات نفت خام این صنعت بیشترین درآمد را برای اقتصاد کشور به ارمغان می‌آورد و میلیاردها دلار درآمد ارزی نصیب کشور می‌کند. ایران با داشتن منابع عظیم هیدروکربوری و و نیز دسترسی به آب‌های آزاد در صنعت پتروشیمی دارای مزیت رقابتی است. مجموع کل تولیدات صنعت پتروشیمی در سال ۱۳۹۵ معادل با ۶۱۴،۵۰ میلیون تن بوده است^{۴۵} که در قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه^{۴۶} افزایش ظرفیت تولید صنعت پتروشیمی کشور به بیش از ۱۰۰ میلیون تن برنامه ریزی شده است.

طبق سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در بخش نفت باید صادرات فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی به جای صدور نفت خام و گاز طبیعی در اولویت قرار گیرد. در بند ۱۵ از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی آمده است^{۴۷}:

بند ۱۵: افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز، توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (براساس شاخص شدت مصرف انرژی) و بالا بردن صادرات برق، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی با تأکید بر برداشت صیانتی از منابع با توجه به مزیت رقابتی کشور در صنعت پتروشیمی و برخورداری از طیف وسیعی از فناوری‌ها، این صنعت بهترین گزینه برای تحقق این هدف و تکمیل زنجیره‌ی ارزش افزوده نفت می‌باشد. چنین صنعتی با پتانسیل‌های بالقوه و بالفعل فراوان و بسیار ارزش آفرین، نیازمند رویکرد مدیریتی نوین و مطابق با شرایط روز است. در این جا به چند مورد از مزیت‌های رقابتی ایران نسبت به جهان در این صنعت اشاره می‌کنیم:

- دسترسی آسان به خوراک پتروشیمی و با قیمت مناسب به علت برخورداری از منابع غنی گاز و میعانات گازی
- نزدیکی به بازارهای آسیا و اروپا
- دسترسی به آب‌های آزاد و بین‌المللی
- نیروی انسانی با تجربه و متخصص
- قرارگیری منابع گازی خوراک پتروشیمی در سواحل خلیج فارس

این صنعت با داشتن جایگاه نخست در صادرات غیر نفتی کشور یکی از قطب‌های اصلی جذب سرمایه‌گذاری و فناوری‌های داخلی و خارجی بوده و با ایجاد اشتغال، هم در دوره ساخت و هم در هنگام بهره‌برداری، به خصوص در صنایع پایین دستی، نقش اساسی در اقتصاد کشور و سیاست‌های توسعه‌ای آن بازی می‌کند. همچنین باید توجه داشت که توسعه‌ی ظرفیت پالایشگاهی و تکمیل زنجیره‌ی ارزش صنعت نفت یکی از مهم‌ترین راه‌ها برای مقابله با تحریم‌ها و فشارهای خارجی می‌باشد که در بندهای ۱۳ و ۱۵ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز به آن اشاره شده است.

متأسفانه در برهه‌ی کنونی این صنعت انسجام و یکپارچگی لازم را نداشته و دچار بلا تکلیفی است به نحوی که بنا به آمار شرکت ملی صنایع پتروشیمی در سال ۹۵ این صنعت با ۸۲ درصد ظرفیت اسمی خودش کار کرده است. از جمله مهم‌ترین چالش‌هایی که صنعت پتروشیمی با آن روبرو است می‌توان به موارد زیر اشاره کرد^{۴۸}:

- عدم امکان تأمین مالی برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای پتروشیمی از جمله زیرساخت‌ها، خطوط لوله و...
- ایجاد ناهماهنگی درباره پرداخت مانده‌ی بدهی شرکت‌های واگذار شده بابت خوراک دریافتی از شرکت ملی نفت ایران

^{۴۵} گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی کشور (۱۳۹۵)

^{۴۶} قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵)

^{۴۷} سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲)

^{۴۸} اندیشکده سرآمد

- نبود فرآیند شفاف و مشخص برای بازگشت وجوه حاصل از فروش جهت توسعه طرح‌های پتروشیمی و تحقق اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور
- مشکلات پیش روی نیروی انسانی در شرکت‌های قابل واگذاری و ایجاد تعهدهایی برای خریداران آینده سهام به لحاظ تناقض در مقررات و آیین‌نامه‌های وزارت نفت با سایر سازمان‌ها
- از بین رفتن زنجیره ارزش تولید با واگذاری برخی شرکت‌ها در صنعت نفت که در توسعه و اجرای طرح‌های بالادستی تأثیر دارند و لزوم حفظ یکپارچگی با در نظر گرفتن ارتباط منطقی و مؤثر شرکت‌ها با یکدیگر
- شفاف نبودن الزام‌های HSE در واگذاری شرکت‌های پتروشیمی
- ایجاد ناهماهنگی در عرضه محصولات پتروشیمی در بازارهای داخلی و بین‌المللی
- محدودیت دولت در سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌ای (افزایش سرمایه) خصوصاً در مناطق کمتر توسعه‌یافته
- صدور مجوز صادرات برای مازاد محصولات پتروشیمی بعد از تأمین نیاز داخل و با تأیید شرکت ملی صنایع پتروشیمی
- الزام تأمین خوراک بین مجتمعی و انعقاد قرارداد بلندمدت با شرکت‌های مصرف‌کننده
- الزام به رعایت استانداردهای ایمنی، محیط زیست، بهداشت و انرژی
- الزام شرکت‌ها به ارائه کلیه اطلاعات مرتبط با تولید، فروش، پیشرفت فیزیکی طرح‌ها و سهامداری
- الزام شرکت‌ها بر توقف، تغییر و فروش محصولات واحدها برای کنترل بازار و شرایط بحران
- تدوین استانداردها، مقررات و دستورالعمل‌های مربوط با نیروی انسانی و نظارت بر رعایت آن‌ها
- تعیین نرخ خوراک، محصولات و یوتیلیتی
- عدم مدیریت دولت بر ارز دریافتی واحدهای پتروشیمی در صادرات که باعث نوسان در قیمت ارز داخل کشور می‌شود.
- کمبود یک شرکت بازرگانی پتروشیمی به عنوان نماینده واحدهای پتروشیمی در صادرات محصولات پتروشیمی. در حال حاضر هر شرکت پتروشیمی به صورت جزیره‌ای اقدام به فروش محصولات در بازارهای جهانی می‌کنند که این باعث رقابت بین پتروشیمی‌های داخلی و در نتیجه ارزان‌فروشی می‌شود.
- عدم فضای مناسب بازرگانان جهت واردات محصولات پتروشیمی به داخل کشور که میزان تقاضای آن بیش از عرضه واحدهای پتروشیمی است؛ به دلیل ریسک بالای دامپینگ قیمت توسط واحدهای پتروشیمی
- معافیت مالیات بر صادرات در مقابل پرداخت مالیات در عرضه در داخل واحدهای پتروشیمی که این قانون باعث کاهش انگیزه واحدهای پتروشیمی به عرضه در داخل کشور می‌شود.

۳،۴-وظایف شرکت ملی صنایع پتروشیمی در نقش "رگولاتور صنعت پتروشیمی"

طبق اساسنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی (مصوب ۱۳۵۶)، این شرکت بر اساس بند الف ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران به صورت شرکت سهامی تشکیل شده و شرکت فرعی شرکت ملی نفت ایران بود. شرکت نفت سهامی ایران در سال ۱۳۲۷ تأسیس شد و این نقطه شروعی برای شکل گرفتن شرکت ملی نفت ایران بود. اولین اساسنامه‌ی شرکت ملی نفت ایران بعد از ملی شدن صنعت نفت، و در سال ۱۳۳۳ توسط مجلس شورای ملی تصویب شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، وزارت نفت با تصمیم شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ شکل گرفت و اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر نفت کشور به نمایندگی از حکومت به این وزارتخانه سپرده شد. اما در حقیقت تا قبل از سال ۱۳۹۱ که قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (مصوب ۱۳۹۱) تصویب شد، وزارت نفت امکان انجام وظایف قانونی خود را به طور کامل نداشت و بیش‌تر هیئت مدیره شرکت ملی نفت ایران، تصمیم‌گیر بزرگ صنعت نفت کشور بود و وزیر نفت نیز به خاطر ریاست این هیئت مدیره توان اجرایی و تصمیم‌گیری پیدا می‌کرد. اما پس از تصویب قانون فوق ساختار وزارت نفت به طور واقعی شکل گرفت.

در ماده ۱ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت آمده است: وزارت نفت به منظور تحقق سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش نفت و گاز، سیاستگذاری، راهبری، برنامه ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی تشکیل شده است و به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر منابع و ذخایر نفت و گاز اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی می‌نماید. اکنون شرکت ملی صنایع پتروشیمی (NPC) یکی از چهار شرکت دولتی تحت نظارت وزارت نفت می‌باشد. این شرکت که در ابتدا به بهره برداری از یک کارخانه کوچک کود شیمیایی محدود بود، در حال حاضر به عنوان یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های پتروشیمی در خاورمیانه محسوب می‌شود^{۴۹}

قبل از خصوصی سازی، شرکت ملی پتروشیمی، نقش بنگاهداری و توسعه‌ای را همزمان بر عهده داشت و به عنوان محور اصلی صنعت پتروشیمی ایران، مسئول سیاستگذاری، توسعه، اجرای طرح‌ها، بهره برداری و فروش محصولات، مدیریت مالی، اختصاص بودجه به بخش‌های مختلف صنعت، مدیریت تعاملات و سایر موضوعات مرتبط با صنعت پتروشیمی بود. به طوری که حدود ۶۰ شرکت تولیدی، خدماتی و مجری طرح به عنوان شرکت‌های تابعه‌ی شرکت ملی پتروشیمی ایران فعالیت می‌کردند. با ابلاغ شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و حرکت به سمت خصوصی سازی، یکی از صنایع پیشگام در این زمینه صنعت پتروشیمی بود. به طوری که با پیگیری جدی خصوصی سازی در این بخش تنها سه شرکت دولتی " سازمان منطقه ویژه اقتصادی پتروشیمی، پژوهش و فناوری پتروشیمی و پتروشیمی دماوند" تابع شرکت ملی صنایع پتروشیمی باقی ماندند^{۵۰}.

بنابراین با این روند خصوصی سازی شرکت ملی صنایع پتروشیمی جایگاه قبلی خود را به عنوان بنگاهداری از دست داد و تمام شرکت‌های تولیدی و مجری طرح‌های پتروشیمی به بخش غیر دولتی واگذار شد.

در حال حاضر تمام مجتمع‌های پتروشیمی و هلدینگ‌های بزرگ (از جمله شرکت صنایع پتروشیمی خلیج فارس، شرکت سرمایه گذاری نفت و گاز و پتروشیمی تأمین (تاپیکو)، شرکت گروه گسترش نفت و گاز پارسیان، شرکت پتروشیمی باختر، شرکت سرمایه گذاری ساتا و شرکت پترو فرهنگ و...) که زمانی برای این شرکت اعتبار لازم برای جذب سرمایه‌های کلان خارجی ایجاد می‌کردند به بخش غیر دولتی واگذار شده‌اند و از طرفی هم چون این شرکت به لحاظ قانونی نمی‌تواند جایگاه حاکمیتی داشته باشد بنابراین ابزارهای گذشته برای جذب سرمایه را در اختیار ندارد. از آن جا که با اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی دولت دیگر اجازه تصدی گری و سرمایه گذاری در بخش پتروشیمی را نداشت، شرکت ملی پتروشیمی باید وظیفه توسعه‌ی صنعت پتروشیمی را بر عهده می‌گرفت. در حالی که اشاره کردیم طبق قانون این شرکت جایگاه حاکمیتی ندارد. به همین منظور لازم بود برای ایفای نقش مؤثر این شرکت در جایگاه حاکمیتی و رگولاتوری اقداماتی صورت گیرد. در همین راستا پیشنهاد تهیه‌ی اساسنامه جدیدی برای شرکت ملی صنایع پتروشیمی مطرح شده و در بیانیه مأموریت شرکت، شرکت ملی صنایع پتروشیمی به عنوان یک سازمان توسعه‌ای مطرح گردید.

شرکت ملی صنایع پتروشیمی به عنوان یکی از شرکت‌های اصلی زیر مجموعه وزارت نفت، بعد از اجرایی شدن قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مسئولیت توسعه پایدار و متوازن صنعت پتروشیمی را عهده دار شد. از این رو اهداف عمده‌ی این شرکت با رویکرد کاهش خام فروشی و تکمیل زنجیره ارزش به شکل زیر تعریف گردید^{۵۱}:

الف- برنامه ریزی کلان:

- تدوین استراتژی و توسعه نقشه راه توسعه پایدار صنعت پتروشیمی کشور با توجه به امکانات و توانایی‌های کشور و تحولات محیط ملی و جهانی صنعت
- نقشه راه، راهنمای سرمایه گذاران خصوصی خواهد بود.

ب- سیاست گذاری:

^{۴۹} گزارش بانک جهانی در مورد اقتصاد ایران (۲۰۱۶)

- تدوین و پیشنهاد سیاست‌هایی که شرکت، دولت، و مجلس در جهت تشویق و جذب سرمایه‌گذاران خصوصی برای تحقق اهداف و برنامه‌های کلان صنعت تصویب و اعمال کنند.
- از آنجا که سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی عموماً به صورت دستوری نبوده و توسط بخش خصوصی انجام می‌شود، سیاست‌های تدوین شده مشوق‌هایی ایجاد می‌کند که بر اساس منافع ملی و اقتصادی از نظر محل استقرار و نوع صنایع بخش خصوصی در جهت نقشه راه تدوین شده حرکت کند.

ج-تنظیم‌گری:

- برای حفظ منافع عمومی شامل منافع ملی و کل صنعت پتروشیمی و در راستای جلوگیری از انحصار و ایجاد محیط رقابتی، استانداردهایی برای صنعت تدوین و بر رعایت آنها نظارت می‌شود.
- استانداردها ناظر بر مواردی نظیر کنترل هزینه‌های خارجی (externality) در حوزه‌های محیط زیست، ایمنی، و سلامت محیط کار، شفافیت و صحت اطلاعات ارائه شده به مشتریان و رعایت حقوق آنها، حداقل مشخصات فنی محصولات مختلف می‌باشد.

د-بستر سازی:

- شامل برنامه ریزی و زمینه سازی ایجاد زیر ساخت‌های فیزیکی و آموزشی لازم نظیر زیرساخت‌های حمل و نقل، انرژی، آب، و آموزشی برای احداث و توسعه صنعت پتروشیمی است.
- در ایجاد زیر ساخت‌های فیزیکی در درجه اول شرکت سیاست‌ها و مشوق‌های لازم را برای ایجاد این زیر ساخت‌ها توسط بخش غیر دولتی تدوین می‌کند. در شرایطی که بخش غیر دولتی نسبت به ایجاد زیر ساخت‌ها اقدام نکند شرکت با مشارکت بخش غیر دولتی و یا مستقلاً نسبت به ایجاد زیر ساخت‌ها اقدام و سپس بهره برداری از آنها را به بخش غیر دولتی واگذار می‌کند.

ه- پشتیبانی:

- بررسی موانع و مشکلات قانونی توسعه پایدار صنعت پتروشیمی و تلاش در راستای رفع آنها
- بررسی تنگناها و نارسایی‌های واحدهای تولیدی در زمینه‌های مختلف نظیر توسعه، بهره برداری از ظرفیت‌های تولیدی، مالی، منابع انسانی، بازار یابی و فروش، و تکنولوژی و تلاش در جهت کمک‌های سیاسی و اداری در رفع آنها

مهم‌ترین وظایفی که شرکت ملی صنایع پتروشیمی در نقش "رگولاتور صنعت پتروشیمی" می‌تواند ایفا کند:

- ✓ پیشنهاد تصویب قوانین و مقرراتی برای تشویق و تنبیه و تعیین تعرفه و... در بخش‌های مختلف صنعت پتروشیمی به مراجع قانون گذار
- ✓ عمل کردن نقش رابط بین بخش خصوصی و دولتی و تنظیم روابط بین این دو به منظور توسعه پایدار و متوازن
- ✓ رفع اشکالات و ضعف‌های اسناد بالا دستی و قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف توسعه‌ی زنجیره ارزش، تأمین خوراک، سرمایه گذاری، تأمین مالی و... از طریق تعامل با مراجع قانون گذار و دادن مشاوره‌های تخصصی به آنها
- ✓ تدوین قوانین و چارچوب‌های مناسب جهت کنترل و مدیریت فضای کسب و کار در صنعت پتروشیمی جهت استفاده‌ی بهینه از سرمایه‌های ملی
- ✓ مشخص کردن چارچوب‌های مناسب تعاملاتی با توجه به نیاز شرکت‌ها به منظور ایجاد فضایی برای رقابت سالم و حل اختلافات بین نقش آفرینان صنعت
- ✓ مدیریت توزیع خوراک
- ✓ هماهنگ کردن نهادهای مسئول جهت تنظیم بهتر بازار داخلی و صادرات پتروشیمی در راستای حمایت از تولید کنندگان و مصرف کنندگان

- ✓ پیاده سازی نقش رگولاتوری با تدوین و ابلاغ استانداردهای فنی و عملیاتی، کیفی و HSE و نظارت بر به کارگیری این استانداردها توسط شرکتها
- ✓ مدیریت و توسعهی زنجیره تکمیل پتروشیمی و جلوگیری از خام فروشی با ارائه خدمات در دوره گذار تا رسیدن صنعت به حد بلوغ

۵- اثرات رگولاتوری در توسعه بخش بالا دست و پایین دست صنعت پتروشیمی

صنایع پتروشیمی به صنایع بالا دستی، میان دستی و صنایع تکمیلی (پایین دستی) تقسیم می‌شود. در صنعت پتروشیمی، تولید پیوسته است و محصول یک بخش به عنوان خوراک بخش دیگر مورد استفاده قرار می‌گیرد. صنایع بالادستی نیاز به سرمایه گذاری بالا داشته و نرخ بازگشت سرمایه و اشتغال زایی کمی دارند در حالی که صنایع پایین دستی نرخ بازگشت سرمایه و اشتغال زایی بسیار بیشتری نسبت به صنایع میانی و بالا دستی دارد. در این بخش از گزارش به دلایل نیاز به رگولاتوری و تاثیرات در هر کدام از این بخشها پرداخته می‌شود.

۱.۵- انحصار

یکی از دلایل اصلی شکست بازار و در نتیجه نیاز به رگولاتوری، وجود انحصار در بازار است. در این بخش نشان داده می‌شود که در صنعت پتروشیمی ایران، با وجود واگذاری‌های صورت گرفته انحصار شدیدی وجود دارد و همین مساله نیاز به رگولاتوری در این صنعت را نمایان می‌کند. در واقعیت هیچ بازاری منطبق با شرایط آرمانی رقابت کامل نیست و آنچه وجود دارد، رقابت ناقص است که در نهایی‌ترین شکل خود به انحصار کامل می‌رسد. بنابراین، نوع بازارها و اندازه شرکتها بین این دو دامنه قرار می‌گیرند که مشخصه اصلی آنها بازارهایی با ساختار رقابت ناقص است. این تفاوتها به طور عمده از سطح تمرکز فروشندگان، تمرکز خریداران، شرایط ورود و درجه تفاوت کالا ناشی می‌شود. عامل تعیین کننده در تعریف بازار، تعداد، نحوه توزیع و قدرت بازاری فروشندگان و خریداران است که "تمرکز بازار" نامیده می‌شود.

مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد تمرکز در صنعت پتروشیمی بالا بوده و این بازار غیر رقابتی است^{۵۲}. همچنین برآورد الگوی تجارت درون صنعت نیز نشان داده است صرفه‌های ناشی از مقیاس تأثیر معنا داری در جهت عکس بر تجارت درون صنعت در صنعت پتروشیمی ایران دارد و این تأثیر با اکثر مطالعات تجربی که نشان داده‌اند وضعیت مسلط در این بازار، انحصار چند جانبه است همخوانی دارد^{۵۳}.

باید توجه داشت که بخشی از این انحصار به ماهیت بازار پتروشیمی برمی‌گردد. تعداد تولید کنندگان هر محصول کم است و انحصار در تولید داریم. باید توجه داشت به لحاظ اقتصادی منطقی نیست که هر پتروشیمی، همه‌ی محصولات را تولید کنند. بنابراین طبیعی است که برخی از پتروشیمی‌ها به خاطر تولید گزید خاصی قدرت انحصاری پیدا کنند.

علاوه بر پدیده شکست بازار و کاهش کارایی، اثر دیگر انحصار در تکمیل زنجیره ارزش صنعت پتروشیمی می‌باشد. به نحوی که شرکت انحصار گر، به هر دلیلی از جمله عوامل طبیعی مثل آتش سوزی یا کمبود خوراک از بازار خارج شود یک حلقه از زنجیره‌ی تولید در این صنعت قطع می‌شود و کل مجتمع‌هایی که از محصول آن شرکت به عنوان خوراک استفاده می‌کردند دچار بحران خواهند شد. پس نتیجه‌ی انحصار علاوه بر ناکارآمدی، از این نظر نیز برای کشور زیان آور است.

بنابراین رگولاتوری نه تنها برای افزایش کارایی که برای جلوگیری از قطع شدن زنجیره ارزش در صنعت به دلیل توقف‌های برنامه ریزی شده و برنامه ریزی نشده نیز لازم است. همانطور که اشاره شد در این بازار، انحصار در تولید وجود دارد. در این شرایط اگر تولید کننده‌ای از مدار خارج شد نهاد رگولاتور می‌تواند دستور وارد کردن محصول خاص تولیدی شرکت از مدار خارج شده را بدهد تا بقیه‌ی شرکتها بتوانند به تولیدشان ادامه دهند.

جلال آبادی و میر جلیلی مقدار عددی شاخص هرفیندال برای پتروشیمی را بیش از ۱۸۰۰ بدست آورد که نشان دهنده‌ی تمرکز بالا و انحصاری بودن این

^{۵۲}صنعت است (۱۳۸۶)

^{۵۳}نایینی و همکاران (۱۳۹۱)

به خاطر همین انحصاری بودن بازار، شورای رقابت بنا به وظیفه قانونی خود برای ایجاد فضای رقابتی و سالم، به درخواست وزارتخانه‌های نیرو و نفت در جلسات دویست و پنجاه و چهار تا دویست و پنجاه و هفتم خود به موضوع " بحث و بررسی نهاد تنظیم کننده بخشی " پرداخت. صورت جلسه دویست و پنجاه و شش (۲۵۶) و دویست و پنجاه و هفتم (۲۵۷) به صورت زیر است:

دستور جلسه: بحث و بررسی در خصوص نهاد تنظیم کننده بخش نفت و گاز دویست و پنجاه و ششمین و دویست و پنجاه و هفتمین جلسه شورای رقابت مورخ ۲۸/۰۴/۱۳۹۵ و ۰۴/۵/۱۳۹۵ برگزار گردید. تصمیمات شورا به شرح ذیل است:

الف- در ادامه مباحث جلسه قبل شورا راجع به تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی، ابتدا معاونین محترم وزیر نیرو در رابطه با ترکیب و فعالیت‌های هیأت تنظیم بازار برق، ساختار و روابط حاکم بر صنعت برق توضیحاتی ارائه دادند و سپس به پرسش‌های اعضای شورا در خصوص چارچوب و حدود فعالیت نهاد تنظیم کننده بخش برق پاسخ دادند. در ادامه جلسه معاون وزیر نفت در خصوص ساختار و روابط موجود در بخش‌های مختلف نفت و گاز و پتروشیمی، بویژه با توجه به تحولات اخیر در جهت خصوصی سازی و تقویت نقش بخش خصوصی و نوع مداخلات وزارت نفت و شرکت‌های اصلی تابعه آن در تنظیم روابط و مقررات، توضیحاتی ارائه و به پرسش‌های اعضای شورا در خصوص مفاد ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و اشتراکات و اختلافات آن با ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پاسخ دادند.

پس از مباحثات مفصل اعضا، تصمیم گیری زیر بعمل آمد:

۱- در اجرای ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، به منظور تنظیم بخشی در حوزه کالاها و خدمات بازارهای انحصار طبیعی (موضوع ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) و نیز جلوگیری از اعمال انحصار در سایر بازارهایی که در بخش نفت و گاز و صنایع وابسته مواجه با رویه‌های ضد رقابتی می‌باشد (موضوع ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت)، نهاد تنظیم کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته تشکیل می‌گردد.

۲- آن دسته از وظایف و اختیارات که در جلسه ۲۵۵ شورا برای واگذاری به نهاد تنظیم کننده بخش برق به تصویب رسید در حیطه وظایف نهاد تنظیم کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط وابسته به ترتیب زیر واگذار می‌شود:

۳- وظایف و اختیاراتی که در محدوده ماده ۵۸ قانون در جلسه مذکور تعیین گردید به استناد مفاد ماده ۵۹ و ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت به این نهاد واگذار می‌شود.

وظایف و اختیاراتی که در محدوده ماده ۵۸ و ماده ۵۹ قانون در جلسه مذکور تعیین گردید به استناد ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به این نهاد واگذار می‌شود.

دبیر خانه نهاد زیر نظر رئیس نهاد فعالیت می‌کند و تشکیلات آن با پیشنهاد شورای رقابت و با همکاری وزارتخانه مرتبط به تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی خواهد رسید.

ب- با توجه به سؤال مسئولین مرکز ملی رقابت از شورا، راجع به مفاد تبصره ماده ۶۳ و ماده ۶۵ قانون در خصوص نحوه اجرای مفاد بند ۴ ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نظر شورا به شرح زیر اعلام گردید:

" حکم بند ۴ ماده ۶۱ قانون مذکور مستقل از حکم تبصره ماده ۶۳ قانون بوده و لذا اطلاع رسانی عمومی موضوع حکم بند ۴ ماده ۶۱ قانون به استناد ماده ۶۵ قانون، پس از صدور رأی توسط شورای رقابت لازم الاجرا است."

۲,۵- توسعه نامتوازن

یک نهاد رگولاتور مناسب می‌تواند با بستر سازی، منجر به رونق فعالیت‌هایی که ارزش افزوده بالاتری ایجاد می‌کنند بشود. مثلاً با تعیین قیمت خوراک متعارف و بهینه با توجه به برنامه‌ها و نیاز کشور از سود نامتعارف پتروشیمی‌های بالادستی گازی جلوگیری کرده و تولید کنندگان در صنایع بالادستی را تشویق به تلاش بیش‌تر جهت توسعه‌ی زنجیره ارزش محصولات و کسب سود از طریق تکمیل زنجیره پتروشیمی‌های فعلی بکند، از سوی دیگر سرمایه‌گذاران این صنعت نیز به دلیل سود دهی بالاتر صنایع میانی و پایین دستی بیشتر تمایل به سرمایه گذاری در این بخش‌ها خواهند داشت و بدین ترتیب با توسعه‌ی زنجیره ارزش محصولات پتروشیمی، محصولات با ارزش افزوده بیشتر تولید شده و جلوی خام فروشی نیز گرفته خواهد شد.

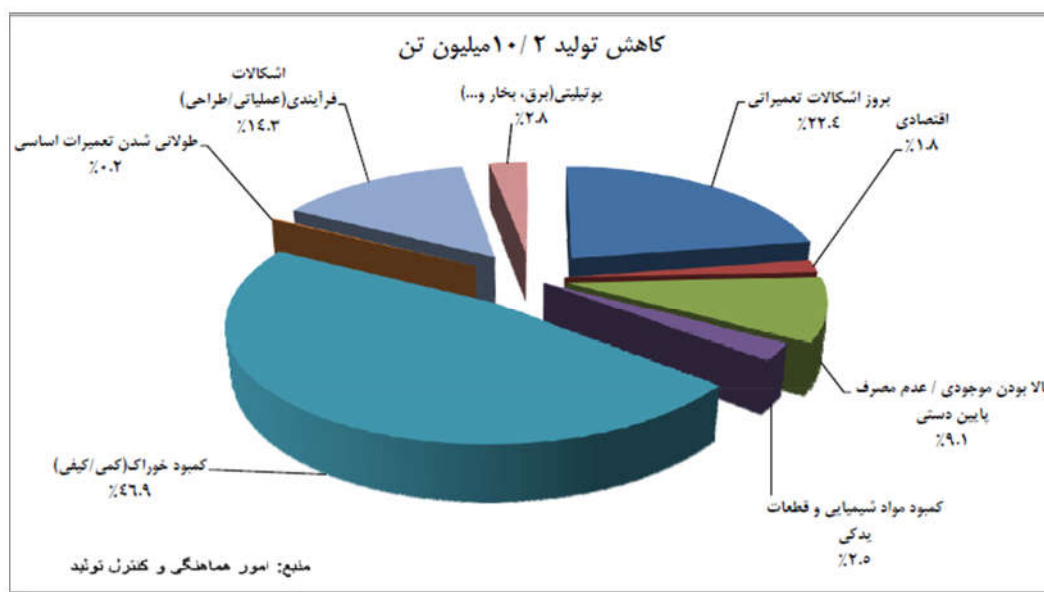
۳,۵- مشکلات ناشی از خصوصی سازی

در پی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اقتصاد ایران در دوره گذر از «اقتصاد دولتی» به اقتصاد «غیر دولتی» و از «اقتصاد انحصاری» به «اقتصاد رقابتی» قرار گرفت، اما ورود بخش غیر دولتی به اقتصاد و ایجاد فضای رقابتی به استناد گزارشهای داخلی و بین‌المللی با چالشها و محدودیتهای گسترده‌ای مواجه است. بخش قابل توجهی از این چالشها بطور مشترک در کلیه بخشهای اقتصادی قابل مشاهده‌اند اما حوزه نفت و گاز ایران از ویژگیهای خاصی برخوردار است که بموجب آن ورود بخش غیردولتی را با چالشهای خاصی مواجه می‌نماید.

«مستثنی شدن بخشهای بالادستی» صنایع نفت و گاز از واگذاری (که در چارچوب حفظ منافع ملی و حاکمیت کشور کاملاً قابل دفاع می‌باشد)، همچنین سیاست کلی «جایگزینی صادرات فرآورده بجای مواد خام» و «پیچیدگی و درهم تنیدگی» رابطه بخش نفت و گاز با سایر بخشهای اقتصادی کشور از محورهای چالش آفرین مورد اشاره هستند. به تبع چالشهای فوق شفاف نبودن مرز میان صنایع بالادستی و پایین‌دستی، موانع تأمین و تضمین خوراک واحدهای پایین دستی، حساس بودن نحوه تعیین قیمت خوراک و فرآورده، اختلال در جریان وصول درآمدهای حاصل از فروش موادخام به خزانه کشور و اختلال در بازارهای صادراتی مسایلی هستند که ورود بخش غیردولتی به حوزه نفت و گاز را با مشکل مواجه می‌کنند^{۵۴}. در ادامه‌ی گزارش به مشکلات خاصی که در صنعت پتروشیمی بعد از خصوصی سازی نمایان شد پرداخته و به نحوه‌ی حل این مشکلات با ایجاد نهاد رگولاتور پرداخته می‌شود.

بعد از خصوصی سازی صنعت پتروشیمی کم کم مشکلات نمایان شدند. در واقع سرعت خصوصی سازی ها به حدی بود که فرصتی برای تنظیم رابطه‌ی بین حاکمیت و شرکت‌های خصوصی باقی نماند. به دلیل تعدد شرکت‌های واگذاری شده، در برهه‌های مختلف در خصوص صادرات محصولات یا تخصیصشان به پتروشیمی‌های داخلی به عنوان خوراک، نوع و نحوه‌ی تعیین قیمت خوراک و... بین بازیگران مختلف صنعت پتروشیمی اختلاف اساسی به وجود آمد. شرکت ملی صنایع پتروشیمی هم نه به لحاظ قانونی و نه به لحاظ اقتصادی قدرت تنظیم بازار را نداشت.

در گذشته شرکت ملی صنایع پتروشیمی برنامه‌های توسعه صنعت پتروشیمی و نوع محصولات تولیدی را تعیین می‌کرد. اما بعد از خصوصی سازی دیگر این شرکت قادر نیست شرکت‌ها را وادار به تولید گرید خاصی بکند و در نتیجه تکمیل زنجیره ارزش در این صنعت به مشکل برمی خورد چرا که هر شرکتی دنبال تولید گریدبست که بتواند صادر کند و کم تر به تکمیل زنجیره ارزش و تأمین خوراک پتروشیمی‌های پایین دست تر توجه می‌کند. از آنجا که صنعت پتروشیمی، صنعتی زنجیره‌ای است و هر تولید هر مجتمع، خوراک مجتمع دیگریست این موضوع برای صنعت پتروشیمی می‌تواند بسیار زیان بار باشد. همانطور که در نمودار ۵،۲ نیز مشاهده می‌شود دلیل اصلی کاهش تولید صنعت پتروشیمی نسبت به سال قبل در سال ۱۳۹۵ کمبود خوراک بوده است در حالیکه منابع تولید گازی قابل توجهی در کشور وجود دارد.



^{۵۴} مهرگان و همکاران (۱۳۸۸)

نمودار ۵،۲- درصد عوامل مؤثر بر کاهش تولید صنعت پتروشیمی در سال ۱۳۹۵^{۵۵}

در چنین حالتی رگولاتور نقش هماهنگ کننده بین مجتمع‌های پتروشیمی مختلف را بازی می‌کند و با تعیین سقف برای صادرات یا تخصیص یارانه به مجتمعی خاص به تأمین خوراک صنایع پایین دستی کمک می‌کند و موجب تکمیل زنجیره ارزش می‌گردد. از طرف دیگر با خصوصی شدن پتروشیمی، این شرکت‌ها نسبت به اجرای دستورالعمل‌های صادر شده از جانب شرکت ملی صنایع پتروشیمی کوتاهی نموده و صرفاً با دید توصیه‌ای به این دستورالعمل‌ها توجه می‌نمایند. مهم‌ترین مشکلی که می‌تواند در این حالت پیش بیاید عدم اجرای اصول HSE بوده که عدم اجرای این اصول می‌تواند خطرات جبران ناپذیری از جمله آتش سوزی‌ها و مسمومیت‌ها را در پی داشته باشد. در این حالت نیز رگولاتور با الزام اجرای مقررات از جمله HSE ایمنی در این صنعت را افزایش می‌دهد. همچنین بخش خصوصی هیچ تضمینی برای سرمایه گذاری در زمینه‌ای خاص ارائه نمی‌کند. در صورتی که بایستی به دنبال اجرای مؤثر اصل ۴۴ قانون اساسی و تکمیل زنجیره ارزش در صنعت پتروشیمی بوده و بنابراین نیاز به وجود یک رگولاتوری قوی در صنعت پتروشیمی مبرم و ملزم است.

۶- بررسی تجربه رگولاتوری در برخی کشورها

نهاد تنظیم گری می‌تواند در یکی از بخش‌های وزارتی و دولتی یا در یک موسسه‌ی وابسته به نهاد دولتی و وزارتی یا در یک موسسه به کلی مستقل تشکیل شود. اینکه کدام یک از این سه گزینه انتخاب شود به بخش مورد نظر برای تنظیم گری، بلوغ سیستم و درجه‌ی رقابت آن بخش بستگی دارد. بنابراین سامان دهی تنظیم گری باید بر اساس تحلیل نیازها و شرایط خاص هر بخش و کشور صورت پذیرد و مثلاً نمی‌توان در عمل ساختار تنظیم گری یک کشور توسعه یافته را با همان مقیاس در یک کشور در حال توسعه پیاده کرد. با این وجود برای درک بهتر کارکرد نهادهای تنظیم گر و یافتن ایده‌های مناسب، مطالعه‌ی تجارب جهانی می‌تواند مفید واقع شود.^{۵۶} بنابراین در ادامه وظایف و حیطه‌ی فعالیت چند نهاد تنظیم گر در حوزه پتروشیمی در کشورهای منتخب بررسی می‌شود.

۱،۶- نروژ

در نروژ پارلمان، مسئول تنظیم چارچوب فعالیت‌های نفتی این کشور است. پارلمان نروژ علاوه بر تصویب قوانین و تکلیف وظایف به نهادهای ذریع، پیشنهادها را مربوط به فعالیت‌های صنعت نفت را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. در همین راستا پروژه‌های بزرگ صنعت نفت و مسائل مهم مرتبط با این صنعت باید به تصویب مجلس برسد و توسط مدیریت و نظارت دولت اجرا شود. در حقیقت دولت تنها در اجرای سیاست‌های نفتی قدرت عمل دارد و در برابر مجلس پاسخگو است.^{۵۷}

کشور نروژ یکی از بهترین نظام‌های اداره و بهره برداری از منابع نفت و گاز را در اختیار دارد. نفت در این کشور ملی است. اداره مستقل NPD بر بخش نفت و گاز نروژ حاکمیت دارد. اما تصدی گری بر این بخش بر عهده شرکت ملی نفت نروژ و شرکت‌های خصوصی خارجی و داخلی است. ساختار خوب مدیریت نفت و گاز این کشور موجب شده است تا یکی از موفق‌ترین کشورها در زمینه بهره برداری از منابع نفت و گاز باشد به طوری که متوسط ضریب بازیافت میادین این کشور در مقایسه با کشورهای دارای ساختار مخزن مشابه بسیار بالا باشد. دولت از طریق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیر نظر آنها سیاست‌های تصویب شده‌ی مجلس را اجرا و پیاده می‌کند. مسئولیت اجرای نقش‌های مختلف در اجرای سیاست‌های بین سازمان‌های مختلف، به شکل زیر به اشتراک گذاشته شده است:

- وزارت نفت و انرژی (MPE) که مسئول مدیریت و کل بخش انرژی است.
- وزارت کار که مسئول سلامت، ایمنی و محیط کار است.
- وزارت امور اقتصادی که مسئولیت درآمدهای ملی را بر عهده دارد.
- وزارت محیط زیست که مسئول حفاظت از محیط پیرامونی است

^{۵۵} گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی کشور (۱۳۹۵)

^{۵۶} علی خواجوی (۱۳۹۴)

^{۵۷} همان

- اداره کل نفت نروژ (NDP) که یک واحد اداری زیر مجموعه‌ی وزارت نفت و انرژی است، نقش مهمی در ارائه مشورت به این وزارتخانه دارد و نقش اصلی را در مدیریت منابع نفتی بر عهده دارد.
- مرجع ایمنی فعالیت‌های نفتی نروژ (PSA) نیز زیر مجموعه‌ی وزارت کار است که وظیفه‌ی ایمنی، آمادگی اضطراری و فضای کاری فعالیت‌های مرتبط با صنعت نفت را بر عهده دارد.

در ادامه وظایف و ساختار اداره‌ی کل نفت نروژ (NPD) به عنوان یکی از نهادهای اصلی تنظیم گر نروژ بررسی می‌شود: اداره NPD از ۱۹۷۲ آغاز به کار کرده است، ۲۳۰ کارمند دارد و سازمانی سیال است. تا ۲۰۱۴ هیچ بخش یا اداره‌ای در این اداره کل، ایجاد نشده بود و تمامی اعضای آن در قالب هشتاد تیم کاری در موضوعات مختلف فعالیت می‌کردند و یک نفر در گروه‌های مختلف کاری مشارکت داشت. از ۲۰۱۴ با گسترش حجم فعالیت‌های این اداره کل، ساختار سازمانی آن نیز دچار تغییراتی شد. در حال حاضر این اداره کل، یک مدیر کل، چهار اداره و دوازده معاون مدیر دارد. چهار بخش اصلی این اداره عبارتند از: اکتشاف، توسعه و بهره برداری، تحلیل و بررسی، مدیریت داده و سازماندهی؛ تشکیلات این اداره کل در حداکثر سازی منافع حاصل از منابع و فعالیت‌های نفت و گاز برای کشور از طریق اتخاذ روش‌های مدیریت مدبرانه، ایمن و سازگار با محیط زیست نقش مهم و حیاتی دارد^{۵۸}.

علاوه بر نهادهای فوق از دیگر نهادهای رگولاتوری در زمینه انرژی در کشور نروژ می‌توان به "دفتر انرژی و منابع آب نروژ"^{۵۹} کرد که فعالیت خود را از ۱۹۹۱ آغاز کرده است و اهم فعالیت‌ها و وظایف آن به این صورت است^{۶۰}:

- در حوزه صادرات/ واردات: صدور مجوز تجارت خارجی انواع انرژی
- در حوزه‌ی تولید: صدور و تمدید مجوز تولید، مشارکت در تأمین منابع R&D در انرژی‌های تجدیدپذیر
- در حوزه‌ی مبادله و خرید و فروش عمده: صدور و تمدید مجوز، صدور مجوز برای استفاده از مکان فیزیکی بازار، تنظیم بازار
- در حوزه انتقال: صدور و تمدید مجوز، تصمیم‌گیری درباره‌ی سقف درآمدی شرکتهای صاحب شبکه، تاییدهای فنی مربوط به انتقال برق، تعیین سیستم تعرفه‌های انتقال و هزینه‌ی حق انشعاب، تعیین سرمایه‌گذاری مورد نیاز در این حوزه
- در حوزه‌ی توزیع: مشابه شرح وظایف حوزه‌ی انتقال
- مشاوره و قانونگذاری در زمینه چگونگی محاسبه و حسابداری هزینه‌های انرژی
- نظارت بر تولید انرژی
- رسیدگی به شکایات: استماع شکایات و حل اختلافات میان شرکتهای صاحب شبکه و مشتریان
- صدور مجوز تولید انرژی: صدور، تمدید و یا لغو مجوز، تقاضای بازنگری در میزان و چگونگی پرداخت تعرفه‌ها در برخی مجوزها و ...

۲,۶- ترکیه

پس از مدت‌های طولانی آشفتگی‌های سیاسی و اقتصادی در کشور ترکیه در نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ این کشور اصلاحات اقتصادی خویش را با رویکرد آزاد سازی و خصوصی سازی آغاز نمود. این اصلاحات وسیع اقتصادی تغییر بسیاری در ساختار و ساز و کارهای موجود اقتصادی در آن کشور به وجود آورد ولی علی‌رغم آن دستاوردهای چندانی را حاصل این کشور ننمود که برخی محققان علت اصلی آن را ضعف در برنامه‌های تنظیم مقررات و سیاست‌های رقابتی عنوان نموده‌اند. نهادهای مستقل تنظیم مقررات در ترکیه از نظر سیاسی در حوزه اجرایی قرار دارند و دارای استقلال از جانب دولت یا هر نهاد دیگری هستند. این نهادها از نظر تاریخی در ترکیه، نوع جدیدی از حکمرانی را، در برابر آنچه که به طور سنتی از طریق یک نظام متمرکز و قوی با دخالت در بازار وجود داشت نشان می‌دهند. در سال ۲۰۰۱ "قانون بازار برق" به منظور ایجاد یک بازار قوی و شفاف، پایدار و رقابتی به تصویب رسید؛ همزمان با تصویب این قانون شرکت تولید و انتقال برق ترکیه (TEAS) به سه شرکت دولتی تبدیل شد. شرکت انتقال برق ترکیه (TEIAS)، شرکت تجارت و قراردادهای برق ترکیه (TETAS) و شرکت تولید برق (EUAS) مشغول به فعالیت شدند.

^{۵۸}همان

^{۵۹}Norwegian Water Resources and Energy Directorate

^{۶۰}مهرگان و همکاران (۱۳۸۸)

همراه با اصلاحات در بخش برق در حوزه گازهای طبیعی و پتروشیمی نیز اصلاحاتی به وجود آمد که مسئولیت مقررات گذاری آن بر عهده‌ی EMRA قرار گرفت^{۶۱}.

این مرجع تنظیم گری بازار انرژی (EMRA)، نهادی مستقل است که مسئولیت تنظیم گری و نظارت بر بازار پایین دستی نفت و گاز شامل مجوزهای واردات و صادرات و نظارت بر تمامی فعالیت‌های بازار انرژی را بر عهده د آورد. این مرجع در زمینه‌های زیر قدرت اجرایی دارد:

- صدور پروانه برای تولید، انتقال و توزیع و عرضه‌ی حامل‌های انرژی
- تدوین، اجرا و اصلاح قوانین بازار نفت و گاز برای شکل دهی عملکرد استاندارد فعالان این بخش
- اعمال مجازات برای فعالیت‌های نامناسب در بازار توسط خاطیان
- حل دعاوی و مشکلات بین دارندگان مجوز

این مرجع نهادی حقوقی است که اختیارات مالی و اداری مستقل دارد. هدف اصلی این مرجع، سازمان دهی بخش انرژی به صورتی شفاف و از لحاظ مالی قدرتمند است که بتواند در محیطی رقابتی فعالیت کند. مرجع تنظیم گری بازار انرژی، مسئول وضع مقررات مستقل و نظارت بر ارائه‌ی خدمات انرژی به مصرف کنندگان از راه‌های مناسب، واجد شرایط، پیوسته، ارزان، بهینه و سازگار با محیط زیست است. هیات مدیره‌ی مرجع ۹ عضو دارد. هرگونه دعوی علیه تصمیمات این هیات در عالی‌ترین دادگاه اداری ترکیه به نام شورای کشوری رسیدگی و حل و فصل می‌شود.

به جز EMRA چهار سازمان دیگر نیز عمده‌ی فعالیت‌های مربوط به بخش نفت و گاز را تنظیم گری می‌کنند:

الف- وزارت انرژی و منابع طبیعی (MENR)

که وظایف زیر را بر عهده دارد:

- تعیین تقاضای انرژی و منابع طبیعی ترکیه در کوتاه مدت و بلند مدت
- برنامه ریزی مناسب برای دستیابی به اهداف سیاست‌های مشخص شده
- نظارت بر اکتشاف، ساخت تاسیسات، توسعه، بهره برداری و توزیع انرژی و منابع طبیعی

ب- اداره‌ی کل امور منابع هیدرو کربنی (GDPA)

این اداره کل در وزارت انرژی و منابع طبیعی مستقر است و وظیفه‌اش صدور و نظارت بر پروانه‌های اکتشاف و تولید و همچنین انتشار و نظارت بر مجوزهای تحقیقاتی در بخش بالادستی نفت و گاز است.

ج- وزارت کار و امور اجتماعی

وظیفه‌اش تنظیم مقررات و نظارت بر سلامت کارکنان و ایمنی از طریق اقدامات زیر است:

- نظارت، تحقیق و بازرسی در خصوص انجام اقدامات ایمنی، تنظیم و پیاده سازی معیارهای بهداشت حرفه‌ای
- بازرسی مؤسسات آموزشی و واحدهای ایمنی و بهداشت
- اطمینان از رعایت ایمنی و سلامت محیط‌های کاری
- بهبود شرایط ایمنی و سلامت

د- وزارت محیط زیست و برنامه ریزی شهری

این نهاد مسئولیت تنظیم گری و انطباق مقررات زیست محیطی با عملکرد بخش‌های مختلف را از طریق فعالیت‌های زیر بر عهده دارد:

- مشارکت با اتاق‌های تخصصی و سازمان‌های غیر دولتی
- تنظیم مقررات پسماند، بازیافت، دفع و بازرسی از تاسیسات مرتبط
- تنظیم معیارهای محیط زیست و نظارت و بازرسی از فعالیت‌ها بر اساس آن

^{۶۱} اشگرف (۱۳۹۵)

۳،۶- عربستان سعودی

عربستان بزرگترین دارنده‌ی منابع نفت خام دنیا بوده و از نظر دارا بودن ذخایر گاز طبیعی در رتبه پنجم دنیا قرار دارد. و به طور سنتی در صنعت پتروشیمی یکی از اصلی‌ترین رقبای ایران می‌باشد. شرکت دولتی آرامکو یکی از بزرگترین شرکت‌های دنیا بوده و اصلی‌ترین نقش را در قسمت بالادستی عربستان بر عهده دارد. اخیر دولت اعلام کرده است که می‌خواهد ۵ درصد از سهام این شرکت را در بازار بورس عرضه کند. در قسمت پایین دستی نیز شرکت نیمه دولتی سابیک (SABIC) که بزرگترین شرکت پتروشیمی خاورمیانه است نقش اصلی را در صنعت پتروشیمی عربستان بازی می‌کند. ۷۰ درصد این شرکت در مالکیت دولت بوده و ۳۰ درصد آن نیز در بازار بورس عربستان سعودی عرضه شده است. پس از آن نیز شرکت‌هایی چون پترو ریپ، التصنیع، سعودی کایان، شرکت ملی پتروشیمی ینبوع، ۵- گروه سرمایه گذاری صنعتی سعودی، صافکو، پتروشیمی‌های پیشرفته، العجین و پتروشیمی صحرا از جمله شرکت‌های مهم پتروشیمی این کشور می‌باشند. پلیمرها، کودهای شیمیایی و مواد شیمیایی، عمده‌ترین محصولات صادراتی صنعت پتروشیمی عربستان سعودی هستند و در سالهای اخیر فرصت‌های شغلی فراوانی را برای این کشور عضو شورای همکاری خلیج فارس ایجاد کرده‌اند. این کشور رقابت شدیدی با کشورهای دیگر حوزه خلیج فارس از جمله قطر، امارات و کویت دارد و برای توسعه‌ی صنعت پتروشیمی خود برنامه‌های متعددی دارد. به طور مثال هم در سند چشم انداز ۲۰۳۰ عربستان و هم در سیاست ملی علم و فناوری، که توسط شورای وزیران در سال ۲۰۰۲ میلادی تصویب شد توجه ویژه‌ای به بخش پتروشیمی به عنوان یکی از محورهای توسعه و اهمی جهت کاهش وابستگی به نفت صورت گرفته است. پژوهشکده مطالعات راهبردی فناوری مؤسسه مطالعات بین المللی انرژی به نقل از گزارش وزارت اقتصاد و برنامه ریزی عربستان سعودی حوزه‌های اولویت دار فناوری را به شکل زیر بیان کرده است^{۶۲}:

۱- فرآیندهای نفت و گاز

۲- فرآیندهای پالایشی

۳- سوخت پاک

۴- توسعه فرآیند

صنعت پتروشیمی عربستان برای تولید مواد خام گوناگون و محصولات میانی کاملاً وابسته به نفت و گاز طبیعی (گاز همراه و گاز غیرهمراه) و همچنین گاز نفتی مایع (LPG) است. این محصولات نیز به نوبه خود می‌توانند برای تولید محصولات نهایی همچون مواد آلی و پلاستیکی، الیاف مصنوعی، حلال ها، رنگ‌ها، مواد چسبیده، انواع مختلف لاستیک، آفت کش ها، مواد شوینده و بسیاری محصولات دیگر استفاده شوند. گاز طبیعی یکی از مهم‌ترین مواد اولیه مورد استفاده در صنعت پتروشیمی است که پیشرفت بسیار سریعی در اواسط دهه ۱۹۷۰ داشت و به رشد خود در دهه‌های اخیر ادامه داده است. از آن جا که در حال حاضر گاز طبیعی مهم‌ترین خوراک بخش پتروشیمی است، هم اکنون تمرکز تولید بر موارد زیر است:

۱- مواد پایه: متان، اتان، پروپان و بوتان مهم‌ترین خورا کهای مورد استفاده برای تولید محصولات پتروشیمی همچون الفینها (اتیلن، پروپیلن و بوتانها) و مواد آروماتیک هستند.

۲- محصولات شیمیایی میانی: شامل متانول، اتیلن گلیکول، اسید پلی ترفتالیک، اسید ۲- آتی هگزانویک، دیوستیل فتالت، مونومر وینیل کلرید، استیرن و...

۳- پلیمرهای پایه: پلی اتیلن، پلی پروپیلن، پلی استیرن، پلی وینیل کلیرید و پلی اتیلن ترفتالت^{۶۳}

بررسی فعالیت‌های چند سال اخیر عربستان سعودی در زمینه سرمایه گذاری پالایشی در داخل و خارج از این کشور حکایت از تغییر سیاست‌های این کشور در زمینه صادرات نفت و محصولات پالایشی دارد. عربستان سعودی سیاست ایجاد یک موقعیت پیشرو به عنوان یکی از بزرگ‌ترین تولید کنندگان محصولات پالایشی را پیش گرفته و در نظر دارد تا ۲۰۲۴، حدود ۹۱ میلیارد دلار برای ساخت پالایشگاه‌های جدید، توسعه پالایشگاه‌های فعلی و ادغام پالایشگاه‌ها با واحدهای پتروشیمی جدید یا فعلی در داخل و خارج از کشور اختصاص دهد. ظرفیت پالایشگاهی این کشور تا سال ۲۰۱۵ حدود ۲،۵ میلیون بشکه در روز بوده است. با طرح‌های پالایشگاهی در دست ساخت توسط آرامکو و شرکای تجاریش انتظار می‌رود ظرفیت پالایشی عربستان تا سال ۲۰۱۸ به حدود ۳،۱ میلیون بشکه در روز نیز افزایش یابد. یکی از سه پالایشگاه جدید در حال ساخت، پالایشگاهی در

^{۶۲} ماهنامه گستره انرژی، سال پنجم، شماره ۵۵ و ۵۶ (۱۳۹۰)

^{۶۳} همان

کنار دریای سرخ در در جازان می‌باشد که کاملاً متعلق به آرامکو بوده و قرار است در سال ۲۰۱۸ که وارد چرخه تولید شد با مصرف روزانه ۴۰۰ هزار بشکه نفت خام سنگین و متوسط عربستان، گازوئیل، بنزین و خوراک پتروشیمی برای ساخت پلاستیک، فابریک و دارو تولید کند.^{۶۴} در صنایع پایین دستی و پتروشیمی شرکت صنایع پایه سعودی (سابیک) مسئول توسعه بخش اعظمی از پتروشیمی عربستان سعودی می‌باشد. این کشور در تلاش است تا با جذب سرمایه گذاری خصوصی برای رشد بیشتر بخش پایین دستی سهم این شرکت را کاهش دهد. لازم به ذکر است که اولین شرکت‌های خصوصی پتروشیمی این کشور در اوایل دهه ۸۰ میلادی شروع به کار کردند. اما اهداف راهبردی که عربستان سعودی در این صنعت برای خود تعریف کرده است عبارتند از:^{۶۵}

- ۱- حمایت و توسعه ظرفیت‌های داخلی در فناوری‌های حیاتی پتروشیمی و پالایش
- ۲- بهینه سازی استفاده از منابع عظیم طبیعی موجود
- ۳- حمایت از صنعت داخلی پالایش و پتروشیمی به وسیله راهکارهای فناوری که تولید محصولات جدید، توسعه، بهبود کارایی تولید، کارایی قیمتی ارزشی، حفاظت محیط زیست و نگرانی‌های مشابه را تسهیل می‌کنند.
- ۴- توسعه کاربردها و فناوری‌های با کیفیت و نوآورانه پتروشیمی، برای برآورده سازی نیازهای تخصصی صنعتی و تجاری عربستان همچون بخش نفت و گاز
- ۵- اقتباس و بومی سازی فناوری‌های پتروشیمی برای حمایت از توسعه ظرفیت‌های ملی
- ۶- حمایت از توسعه اجتماعی و فرهنگی در جهت بهره برداری بهینه از فناوری و گذار از فرهنگ مصرفی به سوی فرهنگ مولد
- ۷- تقویت قدرت رقابتی عربستان در تولیدات منطقه‌ای از طریق انتقال و توسعه فناوری‌های پیشرفته پتروشیمی
- ۸- بهبود رتبه و جایگاه ملی در قابلیت‌های علم و فناوری

قیمت گذاری خوراک

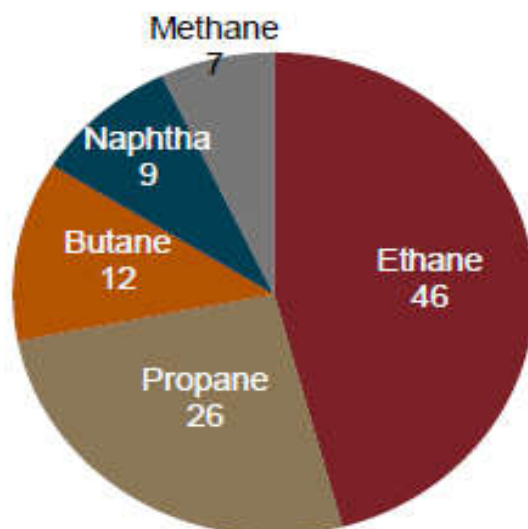
صنعت پتروشیمی عربستان سعودی به علت دسترسی به خوراک ارزان قیمت رشد بالایی را تجربه کرده است. اما امروزه با افزایش رقابت میان کشورهای تولید کننده محصولات پتروشیمی، این کشور به سمت متنوع کردن محصولات پتروشیمی خود گام بر می‌دارد. امروز سهام شرکت‌های بزرگی مثل سابیک، پتروبریک، تصنیع و... در بازار بورس این کشور عرضه می‌گردد. مهم‌ترین علت رشد صنعت پتروشیمی در عربستان عرضه خوراک ارزان قیمت دانسته می‌شود. با این وجود از عوامل دیگر، ایجاد خوشه‌های صنعتی مختلف و تمرکز بر توسعه‌ی این خوشه‌ها و استفاده از شبکه گسترده‌ای از شرکت‌های مشاور و تحلیل گر بازار است.

پتروشیمی‌ها در این کشور معمولاً قراردادهای بلند مدت تأمین اتان به قیمت ثابت ۰,۷۵ دلار به ازای هر میلیون بی تی یو با شرکت دولتی آرامکو داشتند اما این مقدار در سال ۲۰۱۶ به ۱,۷۵ دلار به ازای هر میلیون بی تی یو افزایش یافته است.^{۶۶} علت این افزایش نیز افزایش نیاز به این خوراک و کمبود آن در سال‌های آینده در این کشور می‌باشد. این درحالیست که تولید کنندگان پتروشیمی غربی و آسیایی معمولاً در بازار اتان را با قیمت بسیار بالاتری خریداری می‌کنند. مخصوصاً این مزیت خود را در بین سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۴ که قیمت نفت خام بسیار افزایش پیدا کرده بود به خوبی نشان داد. به نحوی که شرکت‌های پتروشیمی عربستان مزیتی نزدیک ۱۰۰۰ دلار به ازای تولید هر تن اتیلن نسبت به رقبای آسیایی خود داشتند. بنابراین از این نظر شرکت‌های پتروشیمی سعودی نسبت به رقبای خود از مزیت رقابتی برخوردارند و حاشیه سود بالاتری نسبت به شرکت‌های هم ردیف خود دارند. درصد خوراک مصرفی در عربستان سعودی در شکل ۶-۳-۱ مشاهده می‌شود.

^{۶۴} گزارش سرمایه گذاری عربستان در بخش پالایشی در داخل و خارج، رویکردی برای ایران، موسسه مطالعات بین المللی انرژی

^{۶۵} ماهنامه گستره انرژی، سال پنجم، شماره ۵۵ و ۵۶ (۱۳۹۰)

^{۶۶} Petrochemicals and the Vision 2030, Jadwa investment



شکل ۶-۳-۱- درصد مصرف خوراک پتروشیمی سعودی^{۶۷}

همانطور که مشاهده می‌شود اتان بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. و بعد از آن پروپان، بوتان، نفتا و متان می‌باشند. نرخ خوراک‌های اصلی را در جدول ۶-۳-۱ قابل مشاهده است.

| خوراک | قیمت سابق | قیمت ۲۰۱۶ |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|
| اتان (دلار به ازای هر میلیون بی تی یو) | ۰,۷۵ | ۱,۷۵ |
| متان (دلار به ازای هر میلیون بی تی یو) | ۰,۷۵ | ۱,۲۵ |
| پروپان | ۲۸ درصد تنزیل نسبت به نفتای ژاپن | ۲۰ درصد تنزیل نسبت به پروپان ژاپن |
| بوتان | ۲۸ درصد تنزیل نسبت به نفتای ژاپن | ۲۰ درصد تنزیل نسبت به بوتان ژاپن |

جدول ۶-۳-۱- نرخ خوراک عربستان سعودی^{۶۸}

در سال ۲۰۰۰، شورای عالی نفت و مواد معدنی^{۶۹} در عربستان سعودی تشکیل شد. اعضای این شورا برای چهارسال توسط هیئت وزیران منصوب می‌شوند. این شورا حرف آخر را در زمینه‌ی نفت، گاز و سایر مواد هیدروکربوری می‌زند. به عنوان مثال:

۱- تثبیت و تصمیم‌گیری در مورد سیاست‌ها و استراتژی‌های نفت، گاز، و سایر مواد هیدروکربوری در سایه‌ی منافع ملی. این سیاستگذاری‌های شامل مقدار تولید و تصمیم‌گیری در مورد قیمت‌گذاری انواع منابع سوختی در پادشاهی می‌باشد.

۲- سیاستگذاری عمومی برای شرکت آرامکو به ویژه:

الف) تصویب طرح پنج‌ساله‌ی شرکت شامل برنامه‌ی تولید نفت خام و برنامه‌ی اکتشاف برای منابع خیدرو کربوری جدید و توسعه‌ی آنها

ب) تصویب برنامه پنج‌ساله‌ی شرکت برای سرمایه‌گذاری‌های آینده

ج) منصوب کردن رئیس شرکت بر اساس کاندید معرفی شده توسط هیئت مدیره

د) منصوب کردن یک حسابدار و تصحیح خطاهای مالی او

ر) بررسی گزارش حسابدار و تصویب بودجه شرکت و حساب سود و زیان آن

ز) سنجش اعتبار گزارش سالانه هیئت مدیره و تصفیه کردن هیئت مدیره برای سال مالی

^{۶۷} Petrochemicals and the Vision 2030, Jadwa investment

^{۶۸} همان

^{۶۹} Supreme Council for Petroleum and Mineral Affairs

ح) تصمیم‌گیری درباره نحوه‌ی کاهش یا افزایش سرمایه‌ی شرکت و نحوه‌ی مشارکت سایرین

خ) ثبت حقوق رئیس و هیئت مدیره‌ی شرکت

و) تصمیم‌گیری در باره‌ی هر افزایش در ارزش خالص حقوق و دارایی‌های شرکت و اینکه باید شرکت سرمایه‌اش را افزایش دهد یا به ذخایر شرکت اضافه کند.^{۷۰}

بنابراین تصمیمات راهبردی توسط این شورا گرفته می‌شود و در طول آن شرکت آرامکو و سایر شرکت‌ها قرار دارند.

اما علاوه بر این شورا در بخش پایین دستی نیز شرکت‌های پتروشیمی عربستان یک سازمان محلی جدید به نام شورایی تولیدکنندگان پتروشیمی سعودی (SCPM^{۷۱}) را برای حفاظت از منافع خودشان ایجاد کرده‌اند. هدف از ایجاد این شورا به گفته‌ی الحقبینی رئیس این اتحادیه، شناسایی و محافظت از منافع تولیدکنندگان مواد شیمیایی و پتروشیمی در پادشاهی، حمایت از کارهای لازم جهت دفاع در برابر سیاست‌های ضد دامپینگ که بر برخی کشورها در برابر محصولات پتروشیمی سعودی اجرا می‌کند می‌باشد. این شورا به وزارت نفت برای مقابله با سیاست‌های ضد دامپینگ کمک کرده و چارچوبی بین تصمیم‌گیرندگان محلی این صنعت ایجاد می‌کند. این شورا همچنین تقاضاهای تولیدکنندگان را جمع کرده و به مجریان منتقل می‌کند. و به علاوه برای تطبیق پروژه‌های جدید و سازمان تحقیقات و توسعه جدید در سراسر کشور مناسب است. اعضای این شورا شامل: سایبک، گروه زمیل، پتروشیمی ملی و... است که رئیس شورا نیز مدیر سایبک خواهد بود.^{۷۲}

از دیگر برنامه‌های عربستان سعودی برای پیشی گرفتن از رقبای منطقه‌ای می‌توان به شرکت صدرا اشاره کرد که بزرگترین مجتمع پتروشیمی ترکیبی جهان بوده و با همکاری آرامکو و شرکت پتروشیمی داوو شکل گرفت. از مزیت‌های این شرکت این است که برای اولین بار در خلیج فارس در نوع خود از نفتا به عنوان خوراک مایع استفاده می‌کند که در نتیجه محصولات متنوعی در پایین دست تولید می‌کند. این شرکت همچنین از تکنولوژی شرکت داوو برخوردار بوده و محصولات جدیدی را که قبلاً کشور عربستان وارد می‌کرد را تولید خواهد کرد. پروژه دیگر پترو ربیق ۲ می‌باشد که باز هم با همکاری شرکت آرامکو از یک طرف و شرکت سامیتومو می‌باشد. در هر دوی این پروژه‌ها که بخشی از هر دو با جذب سرمایه گذاری و تکنولوژی خارجی صورت گرفته است بر دانش بنیان بودن و انتقال تکنولوژی به عربستان تاکید شده است.

همچنین شرکت آرامکو به عنوان بزرگترین شرکت بالا دستی و سایبک به عنوان بزرگترین شرکت پتروشیمی در سال ۲۰۱۶ به توافق رسیدند که بر روی امکان ایجاد یک مجتمع پترو پالایشگاه مطالعه کنند که در صورت موفقیت هزینه دلالی از بین رفته و هزینه تولید و تنوع محصولات پتروشیمی افزایش خواهد یافت.

۷- مصداق‌هایی از اثرات تصمیمات رگولاتور در بالادست و پایین دست صنعت پتروشیمی

از جمله تنظیم‌گری‌های که در صنعت پتروشیمی انجام شده و در صورت وجود نهاد رگولاتور این اقدامات را آن نهاد انجام خواهد داد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱،۷- تعیین قیمت خوراک پتروشیمی‌ها

از آنجا که برای تکمیل زنجیره‌ی ارزش سرمایه‌گذاری‌های کلانی نیز نیاز است از اقدامات وزارت نفت به عنوان رگولاتور می‌توان به تثبیت ۱۰ ساله نرخ خوراک پتروشیمی‌ها و تعیین فرمول مشخص برای محاسبه‌ی آن اشاره کرد که می‌تواند مشوقی برای سرمایه‌گذاران خارجی برای ورود به این صنعت بوده و زنجیره ارزش پتروشیمی کشور را تکمیل کند. وزارت نفت می‌تواند از طریق نرخ خوراک واحدهای بخش خصوصی را به سمت طرح‌های دارای ارزش افزوده بیشتر هدایت کند. از جمله اهداف توسعه‌ای در این قیمت‌گذاری این بود که نرخ خوراک به منظور تشویق واحدهای پتروشیمی به سرمایه‌گذاری و احداث واحدهای جدید و ساخت واحدهای تکمیلی و پایین دستی پتروشیمی و اشتغال‌زایی بیشتر در مناطق کمتر توسعه یافته به صورت پلکانی با تخفیفی تا ۳۰ درصد محاسبه شود.

^{۷۰} <http://www.saudinf.com>

^{۷۱} Saudi Committee of Petrochemical Manufacturers

^{۷۲} <http://www.arabianoilandgas.com>

از آنجا که محور اصلی صنعت پتروشیمی خوراک است، می‌توان با مدیریت خوراک، این صنعت را مدیریت کرد. اما متأسفانه به دلیل عدم وجود نهاد رگولاتوری مناسب، توجهی به صنایع تکمیلی و پایین دستی نشده است و مزیت فراوانی خوراک مایع و گاز نیز نتوانسته به کشور برای رقابت با خارجی‌ها کمک کند. در واقع فراوانی خوراک به جای کمک به توسعه این صنعت حتی موجب ناکارآمدی این صنعت شده است به نحوی که تولیدکنندگان ترجیح داده‌اند به سراغ تولید محصولات با ارزش افزوده پایین بروند چراکه خوراک ارزان همیشه در دسترسشان بوده است.

۲،۷- تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت

تا قبل از تصویب این قانون وزارت نفت به شکل واقعی ایجاد نشده بود و شرکت ملی نفت ایران وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری را همزمان انجام می‌داد که این امر موجب شده بود هم شرکت ملی نفت از وظایف اصلی خود به عنوان شرکتی تجاری غافل شود به طوری که معمولاً در پروژها و طرح‌های توسعه‌ای بسیار کند عمل می‌کرد یا شکست می‌خورد و هم سیاست‌های توسعه‌ای به علت ذی‌نفع بودن مستقیم این شرکت آن‌طور که شایسته است دنبال نشود. تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت نقطه عطفی در تاریخ وزارت نفت بود. چرا که این قانون برای اولین بار وظایف حاکمیتی را از شرکت ملی نفت گرفته به وزارت نفت داد و به این ترتیب وزارت نفت مسئولیت جهت‌دهی به صنعت نفت کشور را عهده‌دار شد. اکنون در صورتی که نهاد مستقل رگولاتوری ایجاد شود وزارت نفت باید اختیاراتی حاکمیتی و تصمیم‌گیری در مورد صنعت پتروشیمی را به آن نهاد واگذار کند.

از جمله مصداق‌های اعمال قدرت وزارت نفت به عنوان نهاد رگولاتور موجود طبق اختیاراتی که قانون فوق به این وزارتخانه داده است می‌توان به شرط این وزارتخانه برای تخصیص خوراک به پتروشیمی‌ها اشاره کرد. به این ترتیب که طبق اعلام معاون وزیر نفت و مدیرعامل شرکت ملی صنایع پتروشیمی به پتروشیمی‌های جدید برای ساخته شدن تنها در صورتی مجوز داده خواهد شد که بررسی‌های فنی و اقتصادی از سوی شرکت ملی صنایع شیمیایی انجام شود و مشخص شود شرکت مورد نظر تمام زیرساخت‌های لازم را دارد و همچنین با توجه به تأکید اسناد بالادستی نظام بر تکمیل زنجیره ارزش در صنعت پتروشیمی و جلوگیری از خام‌فروشی، باید روند تخصیص خوراک به واحدهای پتروشیمی از تولید مواد پایه تا انتهای زنجیره محصول تا پایین‌دست پایش شود و بر همین اساس با سرمایه‌گذار توافقنامه‌هایی امضا و ضمانت‌نامه‌هایی از آنها گرفته شود که کار را ادامه داده و زنجیره محصولات را تکمیل کنند.

۳،۷- وظایف شورای رقابت به عنوان رگولاتور

طبق ماده ۵۳، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، برای تسهیل رقابت و منع انحصار شورای رقابت تشکیل شد. در ماده ۵۸ همین قانون آمده است:

ماده ۵۸ - علاوه بر موارد تصریح شده در سایر مواد، این شورا وظایف و اختیارات زیر را نیز دارد:

۱- تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و معافیتهای موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیتهای در خصوص امور موردی مندرج در این قانون.

۲- ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸)

۳- تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجراء این فصل و دستورالعمل‌های داخلی شورا ۴- ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نیاز

۵- تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط. پس مشاهده می‌شود که شورای رقابت نیز طبق قانون برخی از اختیارات نهاد رگولاتور را دارد. البته این شورا در راستای اختیاراتی که دارد در صنعت پتروشیمی اقداماتی برای تنظیم بازار انجام داده است. از جمله در دویست و شصت و سومین (۲۶۳) صورت جلسه شورا دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی تعیین گردید. این دستورالعمل را به عنوان نمونه‌ای از تنظیم‌گری در بازار پتروشیمی در صنایع پایین دست و بالا دست عیناً در زیر می‌آوریم:

دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی^{۷۳}

^{۷۳} صورت جلسه دویست و شصت و سوم شورای رقابت (۱۳۹۵)

در جلسه ۲۶۳ مورخ ۲۹/۰۶/۱۳۹۵ شورای رقابت با عنایت به وضعیت بازار محصولات پتروشیمی و به منظور تسهیل در رقابت از طریق ایجاد شفافیت در بازار این محصولات و منع انحصار از طریق نظارت بر مبادلات، به استناد بندهای ۳ و ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، شورای رقابت دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی را به شرح زیر تصویب کرد:

ماده ۱: تعاریف مورد استفاده در این دستورالعمل عبارتند از:

الف) قانون: قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن

ب) محصولات پتروشیمی: کلیه کالاهایی که ذیل گروه پتروشیمی در بورس کالای ایران پذیرش شده‌اند یا در آینده با رعایت مقررات مربوطه پذیرش می‌شوند.

ج) تولیدکنندگان: هر تولیدکننده‌ای که اقدام به تولید محصولات پتروشیمی می‌کند.

د) کالای خاص: کالایی که به صورت سفارشی که مصرف عمومی ندارد و به منظور خاصی که دارای مدت معین و محدود است تولید می‌شود.

ه) کارگروه: کارگروه موضوع ماده (۶) این دستورالعمل

ماده ۲: کلیه تولیدکنندگان جهت فروش در داخل ملزم هستند بجز در موارد زیر، تمامی محصولات پتروشیمی خود را با رعایت مقررات مربوطه در بورس کالا عرضه کنند:

الف. محصولات پتروشیمی بین‌مجمعی که از طریق لوله بین دو مجتمع پتروشیمی منتقل می‌شود.

ب. محصولات پتروشیمی خاص که به سفارش یک یا چند مصرف‌کننده در مدت محدود تولید می‌شود.

ج. محصولات پتروشیمی که در یک سال گذشته تنها یک خریدار داشته است.

د. محصولات پتروشیمی که توسط دولت مشمول تخصیص یارانه مستقیم می‌شود و قیمت‌گذاری و یا تسهیم آنها بر اساس نظر مرجع ذی‌صلاح قانونی تعیین می‌گردد.

تبصره ۱: هر نوع عرضه محصولات پتروشیمی در داخل کشور که خارج از بورس کالا انجام شود به استثنای موارد فوق، عرضه خارج از شبکه مجاز تلقی می‌شود و تابع مقررات مربوطه خواهد بود.

تبصره ۲: تولیدکنندگانی که محصول آنان در بورس پذیرش نشده است، موظفند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل نسبت به پذیرش محصول خود در بورس کالا با رعایت مقررات مربوطه اقدام نمایند. بعد از فرصت یک ماهه عرضه محصولات این شرکت‌ها در خارج از بورس، عرضه خارج از شبکه تلقی می‌شود و طبق مقررات اقدام خواهد شد.

تبصره ۳: در مواردی که با درخواست پذیرش این محصولات در هیات پذیرش بورس کالای ایران مخالفت گردد به تشخیص کارگروه از اجرای این بند مستثنی می‌شوند.

ماده ۳: در راستای اجرای بند ۵ ماده ۵۸ قانون، دستورالعمل تنظیم نحوه تعیین قیمت پایه محصولات پتروشیمی در بورس کالا به شرح زیر تعیین می‌شود:

نرخ ارز سامانه سنا «قیمت فوب خلیج فارس \times ۹۵٪ = قیمت پایه

تبصره ۱: در مواردی که قیمت فوب خلیج فارس وجود نداشته باشد، از قیمت مورد استناد در مراجع معتبر بین‌المللی استفاده می‌شود.

تبصره ۲: شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران موظف است قیمت پایه را بر اساس دستورالعمل فوق بطور هفتگی محاسبه کند و به کارگروه جهت تعیین ارائه دهد.

ماده ۴: مبنای نوسان قیمت مجاز کالاهای پتروشیمی به میزان ۱۰ درصد قیمت پایه بوده و بورس کالا حسب شرایط بازار و عرضه می‌تواند طبق دستورالعمل معاملات خود نسبت به تغییر محدوده نوسان مجاز اقدام نماید.

ماده ۵: در راستای اجرای بند ۵ ماده ۵۸ قانون، دستورالعمل مقدار و حداقل عرضه هر تولیدکننده بر اساس عوامل زیر تعیین می‌شود:

- میزان عرضه کل هر درجه محصول پتروشیمی در مقاطع شش ماهه
- میزان تقاضای متوسط سال گذشته هر درجه محصول پتروشیمی
- میزان نوسانات تقاضای فصلی و مناسبت‌های تقویمی در سالیان گذشته
- تقاضای جدید شرکت‌های پایین دستی

• ظرفیت عملیاتی و واقعی تولیدکنندگان

ماده ۶: به منظور ایجاد امکان پایش مداوم وضعیت بازار، کارگروهی در مرکز ملی رقابت با دعوت از نمایندگان وزارت نفت، وزارت صنعت معدن و تجارت، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، بورس کالای ایران، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون ایران تشکیل می‌شود.

ماده ۷: مأموریت کارگروه موضوع ماده ۶ این دستورالعمل عبارتست از:

الف) تهیه و ارائه گزارش‌های نظارتی وضعیت بازار محصولات پتروشیمی و تخلفات از این دستورالعمل به شورای رقابت

ب) تعیین و اعلام قیمت پایه محصولات با رعایت ماده (۳) این دستورالعمل

ج) تعیین و اصلاح حداقل عرضه بر اساس ماده (۵) این دستورالعمل هر تولیدکننده

د) تعیین فهرست محصولاتی که باید از طریق بورس عرضه شود و فهرست محصولات خاص و مجاز به عرضه خارج از بورس کالاموضوع بندهای

"الف" تا "د" ماده ۲ این دستورالعمل هر شش ماه یکبار

ه) تنظیم و ارائه پیشنهادات لازم برای تنظیم مقررات مدیریت بازار و رفع انحصار به شورای رقابت.

و) نظارت بر سهمیه‌ها و عملکرد سایت بهین یاب و تهیه گزارشات

ماده ۸: در سامانه الکترونیکی پایش و اطلاع‌رسانی محصولات پتروشیمی متعلق به شرکت ملی صنایع پتروشیمی با همکاری کارگروه و انجمن

صنعی کارفرمایی صنعت پتروشیمی، فعالان صنعت به اطلاعات تولید، موجودی انبار، صادرات و برنامه تعمیرات واحدهای تولیدکننده دسترسی

پیدا می‌کنند. اطلاعات حداقل یک ماه آینده کلیه موارد فوق در این سامانه منتشر خواهد شد. کلیه تولیدکنندگان موظف هستند جهت ارسال

اطلاعات این سامانه، با شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران همکاری کنند. موارد عدم ارسال اطلاعات فوق الذکر بر اساس احکام قانون، قابل

پیگیری است.

ماده ۹: شرکت بورس کالای ایران موافقت نمود ظرف مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل با رعایت مقررات قانونی مربوط و ضوابط

مصوب شورای عالی بورس با هماهنگی کارگروه موضوع ماده (۷) این دستورالعمل در موارد ذیل، دستورالعمل‌های لازم را حسب مورد تهیه و پس

از تأیید مراجع قانونی ذیصلاح برای اجرا اقدام می‌کند:

- شرایط معاملات و قراردادهای بلند مدت
- سازوکار اجرایی معاملات B ۲B و خرده فروشی در بورس کالای ایران
- پیمان آتی معاملات پتروشیمی در بورس کالای ایران
- گسترش انواع قراردادهای سلف مانند سلف موازی
- توسعه روشهای تسویه معاملات بویژه تسویه اعتباری ومهلت دار
- فراهم نمودن عرضه خاص برای کالاهای مشمول سهمیه‌بندی به تشخیص کارگروه موضوع ماده (۷)
- شرایط لازم برای رعایت استانداردها و خدمات پس از فروش بر اساس پیشنهاد شرکت ملی صنایع پتروشیمی

ماده ۱۰: با تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته موضوع مصوبه ۲۵۶ شورای رقابت، اجرای این دستورالعمل

توسط این نهاد تنظیم کننده بخشی انجام می‌شود.

همان طور که در ماده ۱۰ مصوبه‌ی فوق اشاره شده است در صورت تشکیل نهاد رگولاتور، انجام این اقدامات از وظایف نهاد رگولاتور خواهد

بود. اما تا آن زمان کار گروه تنظیم بازار پتروشیمی درون شورای رقابت این وظیفه را بر عهده دارد.

کارگروه تنظیم بازار محصولات پتروشیمی

با توجه به مطالب مطرح شده در خصوص لزوم ایجاد یک نهاد تنظیم‌گر مستقل غیردولتی در صنعت پتروشیمی کشور، لازم است به این نکته

توجه شود که در حال حاضر نهادی تحت عنوان "کارگروه تنظیم بازار محصولات پتروشیمی" در شورای رقابت، زیر مجموعه نهاد ریاست جمهوری،

وجود دارد. نکته اول اینکه اکثر اعضای این کارگروه نمایندگان دولتی بوده و تعداد اندکی از نمایندگان اتحادیه‌ها و انجمن‌های بخش خصوصی

واحدهای پتروشیمی در آن حضور دارند. نکته دیگر فعالیت ناپیوسته یا مقطعی این کارگروه از زمان تشکیل آن می‌باشد؛ به گونه‌ای که این کارگروه

پیش‌تر یک بار در سال ۱۳۹۳ توسط خسرو تاج (معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت) منحل گردید و مجدداً در سال ۱۳۹۵ با موافقت اکثریت اعضای شورای رقابت تشکیل گردید و فعالیت آن تا کنون نیز ادامه دارد.

این تحولات نشان از نگاه محدود و غیرکارآ به موضوع مهم تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی می‌باشد. عمده فعالیت‌ها و تصمیمات این کارگروه به تنظیم عرضه و تقاضای محصولات مختلف واحدهای پتروشیمی در داخل کشور، بویژه در بورس کالا و انرژی، و صادرات به کشورهای هدف و نیز رفع نیاز صنایع وابسته به محصولات پتروشیمی و یا طرح شکایت واحدهای پایین‌دستی از مجتمع‌های بالادستی مربوط می‌شود. این کارگروه در موارد متعددی توانسته مشکلات مطرح در کارگروه را برطرف نماید و در مواردی نیز به دلیل محدود بودن اختیارات قانونی به شرکت ملی صنایع پتروشیمی ارجاع داده شده است. نمونه‌های موفقیت و عدم موفقیت این کارگروه در صورت‌جلسات آن وجود دارد.

همانطور که قبلاً نیز مطرح شد ویژگی‌های اصلی و مهم یک نهاد تنظیم‌گر در هر صنعتی از جمله صنعت پتروشیمی عبارتند از: مستقل بودن (استقلال از همه جهات)، دسترسی به منابع و اطلاعات و وجود قدرت تصمیم‌گیری. با توجه به اینکه اعضای این کارگروه عمدتاً نمایندگان دولت از جمله وزارت نفت و شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شورای رقابت بوده، لذا استقلال فکری، مالی و مدیریتی لازم را نمی‌توانند داشته باشند. از سوی دیگر این کارگروه قدرت تصمیم‌گیری و اختیارات لازم را در خصوص مسائلی چون تعیین نرخ خوراک واحدهای پتروشیمی و نیز صدور یا عدم صدور مجوز احداث واحدهای جدید پتروشیمی در مناطق مختلف کشور را ندارد. از این‌رو این کارگروه فاقد اصول و ویژگی‌های اولیه یک نهاد تنظیم‌گر ناظر و پویا می‌باشد. با توجه به مشکلات صنعت پتروشیمی و عدم وجود نگاه باثبات و مدبرانه در ایجاد یک نهاد تنظیم‌گر در آن، لذا این صنعت دستخوش اعمال نظرات مقطعی مدیران بالادستی می‌شود. در نتیجه ایجاد کارگروه‌هایی مانند کارگروه تنظیم بازار محصولات پتروشیمی به دلیل عدم وجود اختیارات قانونی و حقوقی لازم نمی‌تواند بلندمدت مؤثر و کارآمد باشد.

در ماده ۵۹ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آمده است: شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید. این بدین معناست که در قانون نیز پیش‌بینی شده است ممکن است شورای رقابت نتواند تمام وظایف تنظیم‌گری را انجام دهد. بنابراین در شرایطی که شورا به چنین نتیجه‌ای برسد می‌تواند طبق قانون پیشنهاد تشکیل رگولاتوری را بدهد.

۸- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات برای صنعت پتروشیمی ایران

در این گزارش پس از ارائه‌ی تعریفی جامع از رگولاتوری و جایگاه آن در حکمرانی خوب، چرایی و اهمیت رگولاتوری در اقتصاد و به خصوص بخش انرژی مورد توجه قرار گرفت. گفته شد از مهم‌ترین دلایل نیاز به رگولاتوری پدیده شکست بازار است و علت اتفاق افتادن این پدیده نیز در وهله‌ی اول شکل گرفتن انحصار در بازار و فاصله گرفتن آن از فضای رقابتی است البته دلایل دیگری نیز برای اتفاق افتادن پدیده‌ی شکست بازار به طور مفصل در بخش دوم و سوم گزارش مطرح گردید. در گام بعدی اشکال مختلف تنظیم‌گری و نقاط ضعف و قوت هر کدام و همچنین نهاد تنظیم‌گر و وظایفش مورد بحث و بررسی قرار گرفت.

در ادامه جایگاه رگولاتوری صنعت پتروشیمی در قوانین و اسناد بالادستی کشور مورد بررسی قرار گرفت و مشاهده شد که این موضوع مورد توجه قانون‌گذار و مسئولین کشور بوده است. به نحوی که رگولاتوری صنعت پتروشیمی هم در سند چشم‌انداز و هم در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و هم در قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مورد توجه و عنایت ویژه قرار گرفته است.

در بخش پنجم به اثرات رگولاتوری در صنعت پتروشیمی (در پایین دست و بالا دست) پرداخته شد و مشاهده شد که رگولاتوری در این صنعت می‌تواند انحصار طبیعی را مدیریت کند و از آسیب‌های ناشی از آن به صنعت پتروشیمی بکاهد، با جهت‌دهی به صنعت به وسیله تنظیم مقرراتی از توسعه‌ی نامتوازن این صنعت جلوگیری کند و زبان‌هایی که به خاطر خصوصی سازی این صنعت متوجه کشور شده را مرتفع کرده و باعث اجرای هر چه بهتر اصل ۴۴ قانون اساسی شود.

در ادامه با توجه به لزوم استفاده از تجارب کشورهای دیگر (با توجه به سابقه طولانی رگولاتوری در دنیا و وجود صدها نهاد رگولاتور در حوزه انرژی و منابع طبیعی)، تجارب دو کشور نروژ به عنوان صاحب خوراک و ترکیه به عنوان واردکننده خوراک در زمینه رگولاتوری انرژی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. در گام بعدی نیز مصداق‌هایی از رگولاتوری در بخش پتروشیمی در کشورمان، از جمله نحوه قیمت‌گذاری خوراک و وظایف و اختیارات شورای رقابت و همچنین وزارت نفت معرفی گردید و استدلال شد، در صورت وجود نهاد رگولاتور این اقدامات و وظایف به رگولاتوری

محول خواهد شد. موضوع تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی در دو مسئله خوراک و محصول مطرح می‌شود. در مسئله اول خوراک پتروشیمی‌ها به دو صورت گاز و مایع تأمین می‌شود. در این راستا، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی بازیگران اصلی بازار تأمین خوراک به صورت مایع و گازی هستند. البته می‌توان بازیگر مهم دیگری به اسم پالایشگران را نیز به لیست افزود چرا که آنها پس از واگذاری‌های صورت گرفته حالت خصوصی به خود گرفته و لذا می‌توانند به عنوان یک بازیگر مستقل مطرح گردند. فارغ از اینها نوع دیگری از تأمین خوراک بین خود مجتمع‌های پتروشیمی مطرح است بدین معنی که محصول یکی خوراک واحد دیگر را تشکیل می‌دهد. شورای رقابت در سال پیش، جلساتی را با موضوع "بحث و بررسی در خصوص نهاد تنظیم‌کننده بخشی" تشکیل داده است که در ادامه به تصمیماتی که در این جلسات گرفته شده، اشاره می‌شود و سپس با توجه به بررسی وضعیت صنعت پتروشیمی و الزامات نهاد رگولاتور برای آن، سازوکار اجرایی این نهاد ارائه خواهد گردید.

دویست و پنجاه و چهارمین و دویست و پنجاه و پنجمین جلسه شورای رقابت مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۱ و ۱۳۹۵/۰۴/۲۱: در این جلسات ساز و کارهای نهاد رگولاتور صنعت برق تشریح گردید که مورد استناد جلسه ۲۵۶ این نهاد برای تنظیم‌گری مقررات صنعت پتروشیمی قرار گرفته است.

تصمیمات دویست و پنجاه و ششمین و دویست و پنجاه و هفتمین جلسه شورای رقابت مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۸ و ۱۳۹۵/۰۵/۰۴: با موضوع "بحث و بررسی در خصوص نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز":

در اجرای ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، به منظور تنظیم بخشی در حوزه کالاها و خدمات بازارهای انحصار طبیعی (موضوع ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) و نیز جلوگیری از اعمال انحصار در سایر بازارهایی که در بخش نفت و گاز و صنایع وابسته مواجه با رویه‌های ضد رقابتی می‌باشد (موضوع ماده قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت)، نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته تشکیل می‌گردد.

- آن دسته از وظایف و اختیارات که در جلسه ۲۵۵ شورا برای واگذاری به نهاد تنظیم‌کننده بخش برق به تصویب رسید در حیطه وظایف نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط وابسته به ترتیب زیر واگذار می‌شود:
- ۱- وظایف و اختیاراتی که در محدوده ماده ۵۸ قانون در جلسه مذکور تعیین گردید به استناد مفاد ماده ۵۹ و ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت به این نهاد واگذار می‌شود.
- ۲- وظایف و اختیاراتی که در محدوده ماده ۵۸ و ماده ۵۹ قانون در جلسه مذکور تعیین گردید به استناد ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به این نهاد واگذار می‌شود.
- ۳- دبیر خانه نهاد، زیر نظر رئیس نهاد فعالیت می‌کند و تشکیلات آن با پیشنهاد شورای رقابت و با همکاری وزارتخانه مرتبط به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خواهد رسید.

با توجه به مطالب گفته شده، شورای رقابت در مصوبات خود آن دسته از وظایف و اختیاراتی را که در جلسه ۲۵۵ شورا برای واگذاری به نهاد تنظیم‌کننده بخش برق به تصویب رسیده، در حیطه وظایف نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط وابسته دانسته که این حکایت از ساده‌انگاری موضوع دارد در حالیکه رگولاتوری صنعت پتروشیمی از رگولاتوری صنعت برق و الزامات آن کاملاً متفاوت می‌باشد به نوعی که ماهیت این دو صنعت و عملکرد بازاری آن‌ها به یکدیگر تفاوت‌های زیادی دارد.

با توجه به مطالب فوق، الزامات و ساز و کار بهینه نهاد تنظیم‌گری مقررات صنعت پتروشیمی به شرح ذیل زیر پیشنهاد می‌گردد:

- ۱- شورای رقابت در نهاد تنظیم بخشی که تأسیس خواهد کرد از متخصصین (فنی، مدیریتی، اقتصادی و ...) پتروشیمی به عنوان اعضای نهاد استفاده نموده و قبل از تهیه دستورالعمل و مقررات رگولاتوری نظر کارشناسان پتروشیمی را اخذ نماید.
- ۲- در رابطه با بحث مجتمع‌های تولیدی پتروشیمی از لحاظ قیمت و میزان خوراک و قیمت فروش محصولات، نهاد مذکور تصمیم گیر باشد و نهادهای دولتی از جمله وزارت نفت و ... در اتخاذ تصمیمات دخیل نباشند.

- ۳- نهاد تنظیم گر باید ابزارهای لازم جهت کنترل و تنظیم گری را در اختیار داشته باشد. در صنعت پتروشیمی این ابزار می تواند خوراک پتروشیمی ها باشد. به هر صورت تنظیم گری بدون داشتن قدرت کنترلی روی بازار موفق نخواهد شد.
- ۴- وزارت اقتصاد فقط در خصوص وضع مالیات و عوارض و مواردی از این دست که در حیطه اختیارات آن وزارتخانه است اقدام به همکاری بخشی برای تعیین مالیات با نهاد رگولاتور را داشته باشد.
- ۵- وزارت صنعت و معدن و تجارت در خصوص اعطای مجوز تولید نظر داشته باشد و نهاد رگولاتور پیشنهادات خود جهت اعطای مجوز را در اختیار این وزارت خانه قرار دهد.
- ۶- پس از تصویب مقررات رگولاتوری کلیه دستورالعمل ها و مقررات قبلی که مغایر با مقررات جدید باشد بلاثر شده و فقط یک مرجع جهت کنترل و نظارت مد نظر قرار گیرد. نهاد تنظیم بخشی، کاملاً مستقل عمل نموده و از تأثیر پذیری از هر نهاد، سازمان، وزارتخانه، شخص حقیقی و حقوقی، مصون باشد. نهاد رگولاتور باید کاملاً مستقل بوده و حوزه اختیاراتش روشن باشد تا تداخلی بین اختیارات نهاد رگولاتور با سایر سازمان ها و وزارتخانه ها پیش نیاید. همچنین باید مشخص شود که کدام وظایف شورای رقابت به نهاد تنظیم گر محول شده تا تنظیم گری موازی در کشور شکل نگیرد.
- ۷- تصمیمات نهاد مذکور برای دولت، سازمان ها، نهادها، بخش خصوصی، اصناف و... لازم الاجرا باشد و در صورت امکان جریمه تخطی و پیگرد قانونی اعمال گردد.
- ۸- از آنجائیکه هزینه سرمایه گذاری احداث مجتمع های پتروشیمی مقیاس بالایی را داراست و بخش خصوصی بدون استفاده از منابع مالی خارجی توان انجام این کار را نخواهد داشت، لذا جهت توسعه همه جانبه، متوازن و اقتصادی صنعت ساز و کارهای تامین مالی داخلی و خارجی از طریق تسهیل قوانین و ... از طریق نهاد رگولاتور ایجاد گردد.
- ۹- حوزه مدیریت HSE به عنوان تضمین کننده توسعه پایدار به عنوان الزام قانونی مبنی بر رعایت اصول آن، در کلیه شرکتها بوجود آید و سازمان هایی مانند محیط زیست، اداره کار و بهداشت با تفویض برخی از اختیارات خود به نهاد تنظیم گر، ضمن جلوگیری از کارهای موازی، باعث تقویت نظارت حاکمیتی در صنعت پتروشیمی گردد.
- ۱۰- تعاملات و ارتباطات فنی و صدور دستورالعمل ها بایستی دارای چارچوب و قواعد مشخص و به خصوص یکپارچه باشند و در این راستا بنظر می رسد ایجاد یک مرکز مشارکتی بین شرکتها به عنوان دپارتمان فنی آنان مناسب باشد تا بتواند به حاکم سازی استانداردها کمک کند.
- ۱۱- شرکت ملی صنایع پتروشیمی بایستی وظیفه تسهیل گری را برای فراهم سازی رشد صنعت داشته باشد که در این راستا پشتیبانی فنی برای انتقال تجارب فنی، شناسایی سرمایه گذاران و شناخت بازار، تضمین حاکمیتی دولت برای سرمایه گذار، کمک به اجرای طرحهای زیرساختی مانند تأمین اراضی و سرویس های جانبی و تعیین مناسب قیمت خوراک و... به عنوان پشتیبانی کننده صنعت ضرورت دارد.
- البته باید از اعمال چارچوب های تنظیمی افراطی (چه برای سرمایه گذار و چه برای بخش دولتی) نیز جلوگیری شود زیرا، موجب کاهش فضای خلاقیت و انعطاف پذیری و منجر به کاهش بهره وری، تولید با هزینه های بالاتر، کاهش تولید می شود. اعمال تنظیمات اگرچه توأم با منافع متعدد همراه است، اما هزینه هایی را نیز در بر دارد به طوریکه اگر شدت تنظیمات از حد متعارف بیشتر گردد، بخشی از منافع آن تبدیل به هزینه و موجب از دست رفتن فرصت ها خواهد گردید.
- در پایان به نظر می رسد توجه به نکات زیر جهت توسعه هرچه بهتر صنعت ارزش آفرین پتروشیمی در چارچوب تأسیس نهاد رگولاتور و تنظیم گری مقررات ضروریست:
- بهبود رقابت برای کارایی بازار مورد تاکید همه ی متخصصان امور اقتصادی ست. بنابراین برای آنکه فضای مناسبی برای رقابت در این صنعت شکل بگیرد و جایگاه نامناسب ایران در شاخص سهولت فضای کسب و کار در جهان (رتبه ۱۲۴ در جهان)^۴ بهبود پیدا کند پیشنهاد می شود یک نهاد رگولاتور در صنعت پتروشیمی ایجاد شود.

- برای برطرف کردن چالش‌های حضور بخش خصوصی در صنعت پتروشیمی و همچنین دستیابی به اهداف اسناد بالادستی در زمینه جلوگیری از خام فروشی و تکمیل زنجیره ارزش در صنعت پتروشیمی وجود نهادی رگولاتور ضروریست.
 - یک سازمان نمی‌تواند همزمان تولید کننده، توزیع کننده، سیاستگذار و ناظر باشد. بنابراین ایجاد یک نهاد رگولاتوری خارج از وزارت نفت لازم به نظر می‌رسد.
 - اصولاً در اقتصادهایی که بخش خصوصی اثر پر رنگی دارد برای تنظیم روابط بین دولت و بخش خصوصی و توسعه و انسجام صنعت، یک رگولاتور که مسیر توسعه‌ی صنعت را ترسیم کرده و به اختلافات بین شرکت‌ها رسیدگی کند لازم به نظر می‌رسد. در بخش پتروشیمی نیز این نهاد ناظر یا رگولاتور می‌تواند با ترکیبی از متخصصین، مسئولین و فعالان آگاه دولتی و غیر دولتی، نمایندگانی از موسسه‌های نظارتی و صاحب نظران دانشگاهی تشکیل شود. وظیفه این نهاد طبیعتاً تنظیم بازار، استاندارد سازی معاملات، تعیین حدود استاندارد برای محصولات از نظر کیفی، تعیین تعرفه‌ها و تصویب مقررات برای تشویق به فعالیت‌های خاص یا جلوگیری از تخلفات، صدور جوازها، ارزیابی و ترسیم افق‌های چشم انداز و... می‌باشد.
 - بررسی قوانین مصوب و اسناد بالا دستی کشور در حوزه‌ی نفت و گاز نشان می‌دهد که وظایف وزارت نفت و شورای رقابت ایجاب می‌کند این دو نهاد برای ایجاد نهاد رگولاتور پیشگام باشند. با توجه به ضررهای احتمالی تنظیم گری نامناسب، پیشنهاد می‌شود این دو نهاد با استفاده از تجارب جهانی در این زمینه ساختاری بومی و مناسب کشورمان را پیشنهاد دهند.
- با توجه به بررسی‌های گزارش پیشنهاد می‌شود نهاد رگولاتوری صنعت پتروشیمی کشور با در نظر گرفتن سیاست‌های فوق تشکیل گردد.

منابع

- ۱) می‌دری، احمد. ۱۳۸۵. "مقدمه‌ای بر نظریه‌ی حکمرانی خوب." فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۲.
- ۲) مهرگان، نادر؛ مبارک، اصغر؛ نوسی الهویردی، مهدی. ۱۳۸۸. "چالش‌های حضور بخش غیر دولتی در صنعت نفت و گاز (رویکرد اصل ۴۴)". هفتمین همایش ملی انرژی. تهران: سیویلیکا.
- ۳) اسکندری، جعفری، میثم؛ جوانیر، حسن؛ رحمانی، مرضیه؛ فیاضی، آمینه. ۱۳۹۲. "انحصار، رقابت و تمرکز در بازارهای صنعتی ایران (۱۳۸۶-۸۹)". دومین کنفرانس ملی مهندسی صنایع و سیستم‌ها. نجف آباد: سیویلیکا.
- ۴) میرجلیلی، فاطمه؛ جلال آبادی؛ اسدالله. ۱۳۸۶. "انحصار و تمرکز در صنایع ایران؛ مطالعه موردی برخی از صنایع (۱۳۷۹-۱۳۸۴)". دوفصلنامه علمی پژوهشی جستارهای اقتصادی، سال چهارم، شماره هفتم.
- ۵) یاوری، اسدالله. ۱۳۹۳. "درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی". مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۲، ص ۶۲۹-۶۴۷.
- ۶) اشگرف، رضا. ۱۳۹۵. "بررسی امکان واگذاری وظایف دولت در حوزه انرژی (بخش برق و گاز) به یک سازمان تنظیم‌گر". تهران: سیویلیکا. ششمین کنفرانس بین‌المللی رویکردهای نوین در نگهداشت انرژی.
- ۷) خواجوی، علی. ۱۳۹۴. "تبیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه‌ی تجارب کشورهای منتخب". ماهنامه علمی ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز، شماره ۱۳۰.
- ۸) سند ملی راهبرد انرژی کشور. مصوب شورای عالی انرژی. ۱۳۹۵.
- ۹) قانون خدمات مدیریت کشور. مصوب مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۶.
- ۱۰) گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی کشور. ۱۳۹۵.
- ۱۱) قانون برنامه ششم توسعه. ۱۳۹۵.
- ۱۲) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. ۱۳۹۲.
- ۱۳) مدیریت برنامه ریزی و توسعه امور برنامه ریزی تلفیقی. گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی کشور. شرکت ملی صنایع پتروشیمی. ۱۳۹۵.
- ۱۴) اندیشکده سرآمد. چالش‌های مهم صنعت پتروشیمی: <http://www.ararc.ir>
- ۱۵) شرکت ملی صنایع پتروشیمی <http://www.nipc.ir>
- ۱۶) حبیبی نائینی، فرهاد؛ کریم آذربایجانی و فرزاد کریمی، ۱۳۹۱، تحلیل اثر صرفه‌های ناشی از مقیاس بر تجارت درون صنعت در ایران: مورد صنعت پتروشیمی. اولین همایش بین‌المللی اقتصاد سنجی، روش‌ها و کاربردها. سنندج. سیویلیکا.
- ۱۷) میرجلیلی، فاطمه. ۱۳۹۴. درباره برنامه ششم توسعه (۱۰) دورنمایی از صنعت پتروشیمی کشور. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۱۸) صورتجلسات شورای رقابت: <http://www.nicc.gov.ir>
- ۱۹) موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی: <http://www.iies.org>
- ۲۰) ماهنامه گستره انرژی، سال پنجم، شماره ۵۵ و ۵۶ (۱۳۹۰)

19- Glada Lahn, Valérie Marcel, John Mitchell, Keith Myers. Paul Stevens. 2007. REPORT ON GOOD GOVERNANCE OF THE NATIONAL PETROLEUM SECTOR. Royal Institute of International Affairs.

20-World Bank. Iran's Economic Outlook.2016

21-OPEC. Annual Statistical Bulletin.2017.

22- David Coen, Adrienne Héritier. 2005. Refining Regulatory Regimes. Edward Elgar Publishing Limited

23- Department for Business Innovation & Skills. 2011. "Principles for Economic Regulation."

24-The World Bank. IRAN ECONOMIC MONITOR, SEIZING THE OPPORTUNITY. 2016.

25- International Affairs Department. Iran's Petrochemical Industry Report. 2014.

26- REEEP/UNIDO Training Package. Sustainable energy regulation and policymaking for Africa.

- 27- Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge. 2012. Understanding Regulation, Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press.
- 28- World Bank. Doing Business 2018 Indicators. 2017.
- 29- BP Statistical Review of World Energy (2017)
- 30- <http://www.saudinf.com>
- 31- <http://www.arabianoilandgas.com>