

## نظریه استخراج در ساختار حکمرانی صنعت نفت ایران با نگاهی تطبیقی

محمد رضا شکوهی \*

محمود فردکار دل \*\*

حسنا غلامی قادی \*\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۰۵

### چکیده

نظر به جایگاه غیرقابل انکار نفت در قلمرو تجارت بین‌الملل، همه کشورهای جهان نیاز مبرمی به حضور مؤثر در هندسه جهانی نفت دارند. لذا کلیه نظام‌های سیاسی و اجتماعی ساختارهای حکمرانی خود را به گونه‌ای تنظیم می‌کنند که هندسه جهانی انرژی به نهادهای متولی در این کشورها اجازه حضور در عرصه جهانی را بدهد. با عنایت به اینکه ایران دارای اقتصاد منابع‌محور بوده، ضرورت حکمرانی صنعت نفت دوچندان است و از آنجایی که وزارت نفت به عنوان نهاد متولی صنعت نفت در ایران شناخته می‌شود، در این مقاله تلاش شده است ساختارهای حکمرانی نهاد یادشده تبیین و ضمن آسیب‌شناسی موضوع، به منظور برون‌رفت از خصایص آسیب‌زا از جمله دولتی بودن، جزیره‌ای بودن و وابستگی به دولت که توان حضور فعال و مؤثر را نه تنها در حوزه داخلی، بلکه در حوزه بین‌المللی سلب کرده، با بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای و در تحقیقی تحلیلی و کاربردی، کارآمدترین پیشنهاد، یعنی تفکیک و استخراج به منظور برون‌رفت برخی از اجزای این حوزه از دولت که می‌توان از آن با عنوان نظریه استخراج یاد کرد، ارائه کنیم. به عبارتی، باید برخی از اجزای انرژی کشور را از درون ساختار ناکارآمد فعلی دولتی استخراج و خارج کرد و با یک حکمرانی یا سازمان‌دهی مدیریتی انرژی نوین، گروه شرکت‌های انرژی را در خارج از ساختار دولت، ذیل قواعد بخش خصوصی تأسیس یا حکمرانی یا سازمان‌دهی مجدد کرد و اعتقاد بر این است که در چنین شرایطی، ساختار راهبری انرژی کشور کارآمدی خود را به دست خواهد آورد. مطالعه تجارب نروژ در زمینه حکمرانی نفت خیز موفقیت این شیوه را روشن می‌کند.

### کلید واژگان:

ساختار حکمرانی، حکمرانی انرژی، دولتی بودن، خصوصی‌سازی، نظریه استخراج.

\* استادیار، دانشکده نفت تهران، دانشگاه صنعت نفت، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

shokouhi@put.ac.ir

\*\* استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

m\_fardkardel@sbu.ac.ir

\*\*\* دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

gholami.hosna@ut.ac.ir



Copyright: ©2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## مقدمه

وفق گزارش بانک جهانی، روزانه حدود دومیلیارد دلار نفت در سراسر جهان مبادله می‌شود که این حجم از تبادلات، نفت را به بزرگ‌ترین کالا در تراز پرداخت‌ها و مبادلات بین کشورها تبدیل کرده است؛ مضافاً اینکه مالیات بر نفت، منبع اصلی درآمد بیش از ۹۰ کشور در جهان است.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، از آنجا که نهادها<sup>۲</sup> آداب<sup>۳</sup> انجام امور هستند، طبعاً برای اجرای هر امری، انجام آداب خاص آن مورد نیاز است که ممکن است این آداب برای انجام امر ذی‌ربط فزونی، نقصان یا تناسب داشته باشند؛ اما آنچه مهم است اهمیت وجود آداب است و در یک کلام مفهوم و اهمیت نهاد را می‌توان مانند نخ و سوزنی دانست که نه فقط زمینه‌های مختلف علوم را به یکدیگر پیوند داده، بلکه شیرازه زندگی اجتماعی بشر را نیز پدید آورده است.<sup>۴</sup> ساختار صنعت نفت نیز مستثنا از این قاعده نیست. مؤسسه کاتو در تحلیلی درباره چگونگی تأثیر نهادها بر موفقیت اقتصادهای منابع‌محور استدلال کرده است که اقتصادهایی با نهادهای اقتصادی و سیاسی مطلوب‌تر (نظیر نروژ) عواید و درآمدهایشان را بهتر از کشورهایی با نهادهای ضعیف (نظیر ونزوئلا) مدیریت می‌کنند و می‌توانند به نتایج بهتری در زمینه رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی برسند. افزون بر این، نهادهای نیرومند می‌توانند به متنوع ساختن اقتصاد و دست یافتن به رشد بلندمدت در طول دوره‌های کاهش قیمت مواد اولیه و سقوط قیمت نفت کمک کند.<sup>۵</sup>

با عنایت به مراتب فوق، این کیفیت نهادهاست که تعیین می‌کند فراوانی منابع طبیعی می‌تواند موجب نعمت یا نعمت گردد. به عبارت دقیق‌تر، ساختارهای حکمرانی صنعت نفت به

1. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail> (last visited: 5-7-2024/)

۲. مراد از نهاد را موجودیت عینی بیرونی و ذهنیت درونی عنوان نموده است. همچنین نورث (۱۹۹۰) نهادها را قوانین بازی در جامعه دانسته است؛ درحالی‌که دسته دیگری از اقتصاددانان نهادها را به عنوان استراتژی‌های تعادل بازیگران یک بازی در نظر می‌گیرند. می‌توان گفت که گروه اول نهادها را آگاهانه و طراحی شده می‌داند، درحالی‌که دسته دوم نهادها را به صورت خودجوش در نظر می‌گیرند.

۳. مفهوم آداب جهت انجام امور توسط نهادها در این زمینه بسیار گسترده است و به نوعی تمام دلالت‌های عرفی، شرعی، قوانین، مقررات، و ... را در برمی‌گیرد.

۴. نادران، الیاس و محمدرضا شکوهی، «جایگاه و مبانی اقتصاد هزینه مبادله»، مجله تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۷، ۱۳۹۱، شماره ۲، ص ۱۵۸.

5. CATO Institute, "Curse or Blessing? How Institutions Determine Success in Resource Rich Economies". Policy Analysis, 2017 No 808.

مثابه اهرم تعیین‌کننده موفقیت یا عدم موفقیت کشورها و حضور مؤثر و کارا در هندسه جهانی انرژی ایفای نقش می‌کنند.<sup>۱</sup> با توجه به تجربیات جهانی حکمرانی خوب در بخش نفت کلید تولید ثروت، ایجاد اقتصاد پایدار و رشد بلندمدت شاخص توسعه انسانی<sup>۲</sup> خواهد بود و این امر در کشورهای در حال توسعه با منابع نفت و گاز به دلیل مشکلات مدیریت کارآمد و عادلانه درآمدهای نفتی، الزامات آزادسازی اقتصادی و فشار ناشی از استانداردهای بین‌المللی در حال تحول، مورد تأکید بیشتر است.<sup>۳</sup>

اهمیت تمرکز بر حکمرانی نفت برای اقتصاد ایران دوچندان است؛ زیرا صنعت نفت ایران با گذشت بیش از صد سال فعالیت، نه فقط منحصربه‌فردترین، بلکه بزرگ‌ترین بخش اقتصاد کشور محسوب می‌شود و به منظور واپس نماندن از هندسه جهانی انرژی نیازمند تحولی بنیادین و اساسی در درون ساختار این حوزه است.<sup>۴</sup> تا بتوان برخی از معضلاتی که نشئت گرفته از وجود سازمان‌های متعدد در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بخش انرژی است، از جمله ناهماهنگی و ناسازگاری در سیاست‌گذاری، عدم اصلاح و به‌روز شدن قوانین کشور در سطح کلان و کندی تصمیم‌گیری را از این طریق مدیریت کرد.<sup>۵</sup>

پیرامون موضوع حکمرانی در صنعت نفت، برخی از نویسندگان<sup>۶</sup> به الزامات «ساختاری»، «فرایندی» و «محتوایی» به عنوان شرایط لازم خط‌مشی‌گذاری آینده‌محور در مقاله «ارائه

۱. بیات، بهرام، «حکمرانی خوب و هندسه قدرت جهانی»، مقالات دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، ۱۴۰۰.  
 ۲. شاخص توسعه انسانی (HDI) مخفف عبارت Human Development Index برای اندازه‌گیری مواردی مانند سطح بهداشت، دسترسی به آموزش، تعادل میان کار و زندگی و... بررسی می‌کند. برای اندازه‌گیری این شاخص سعی شده تأثیر موارد مبتنی بر ثروت را نادیده گرفته و کشورها را از نظر فاکتورهای کیفی سنجید (طهماسبی، جواد، «شاخص توسعه انسانی و مقام ایران در جایگاه جهانی»، گزارش راهبردی، شماره ۱۵۹، پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۱، ص ۳).  
 3. Myers, Keith & Glada Lahn, "Good Governance Of The National Petrolume Sector", London, Chatham House. 2012, pp 1-26, p.6.  
 ۴. سهیلی، علی، تأثیر خصوصی‌سازی بر صنعت نفت و گاز در ایران، دومین همایش بین‌المللی فقه و حقوق، وکالت و علوم اجتماعی، ۱۳۹۷، ص ۳۷.  
 ۵. عظیم‌زاده آرانی، محمد، محمد نوروزی و جواد پرویزی، تبیین وضعیت فعلی حکمرانی انرژی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی، پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۷، ص ۲.  
 ۶. نقوی حسینی، سید علیرضا، فتح شریف‌زاده، میرعلی سیدنقوی و رضا واعظی، «ارائه الگوی الزامات خطی‌مشی‌گذاری آینده‌محور برای صنعت نفت ایران»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، ۱۳۹۸، شماره ۳، ص ۴۳.

الگوی الزامات خطی‌مشی‌گذاری آینده‌محور برای صنعت نفت ایران» پرداخته‌اند. عده‌ای دیگر از نویسندگان<sup>۱</sup> در مقاله «ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران» تأکید کرده‌اند که لازمه حکمرانی خوب، اعمال سیاست تنظیم‌گری خوب برای تحقق سیاست‌های اتخاذشده است و نویسندگانی دیگر<sup>۲</sup> در دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، مقاله‌ای تحت عنوان «حکمرانی خوب و هندسه قدرت جهانی» ارائه کرده و در آن به ضرورت توجه به هندسه قدرت جهانی به‌ویژه در عرصه انرژی به عنوان مبنایی برای حکمرانی تأکید داشته است. نویسندگان دیگر<sup>۳</sup> به رویکرد اصل ۴۴ قانون اساسی درباره فعالیت‌های بالادستی صنعت نفت در مقاله‌ای با عنوان «خصوصی‌سازی در صنعت نفت» پرداخته‌اند. در مقاله‌ای دیگر<sup>۴</sup> تحت عنوان «تأثیر مدیریت دولتی بر خصوصی‌سازی صنعت نفت و گاز در ایران» تأکید شده است که موانع حقوقی در بخش بالادستی صنعت نفت و گاز وجود دارد، لیکن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش پایین‌دستی صنعت نفت و گاز ایران دارای موانع قانونی کمتری است و این امر نیز تاکنون به دلایل مشکلات مدیریتی و اقتصادی به‌خوبی محقق نشده است.

با عنایت به پیشینه اعلامی، لزوم بررسی موضوع به منظور نیل به یک حکمرانی خوب و تدقیق در اهمیت حضور بخش خصوصی فارغ از ساختار دولتی در حکمرانی صنعت نفت با لحاظ تجربیات کشورهای موفق در این عرصه و بررسی دلیل عدم موفقیت ایران در این حوزه مغفول مانده است؛ لذا نظر به اهمیت توجه به حکمرانی انرژی و ضرورت طراحی سازوکارهای بهینه برای حداکثرسازی تولید و بالابردن بهره‌وری در جهت ارتقای توان رقابت در بازارهای جهانی، در این مقاله در پی پاسخ به این سؤال اصلی هستیم که با توجه به نیاز مبرم کشورها به‌خصوص کشورهای در حال توسعه به حضور در هندسه جهانی انرژی، ساختارهای حکمرانی فعلی صنعت

۱. شیروی، عبدالحسین و فرشید فرحناکیان، «ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب

صنعت نفت ایران»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۶، پاییز و زمستان، مهر ۱۳۹۹، شماره ۲، ص ۳۵۷.

۲. بیات، بهرام، «حکمرانی خوب و هندسه قدرت جهانی»، مجموعه مقالات دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، ۱۴۰۰، ص ۱۰۲.

۳. صفری الموتی و وحید دخانی، «خصوصی‌سازی در صنعت نفت؛ نگاه کلان به زنجیره فعالیت‌های بالادستی با رویکرد به اصل ۴۴ قانون اساسی»، ماهنامه علمی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۹۷، شماره ۵۲، ص ۶.

۴. حسن‌زاده شوئیلی، مریم، تأثیر مدیریت دولتی بر خصوصی‌سازی صنعت نفت و گاز در ایران، اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق، مدیریت، علوم تربیتی، روانشناسی و مدیریت برنامه‌ریزی آموزشی، ۱۴۰۲.

نفت ایران تا چه حد می‌تواند نقش فعالی را در حوزه بین‌الملل برتابد و با ساختارهای حکمرانی فعلی صنعت نفت ایران، آیا ایفای نقش فعال در حوزه هندسه جهانی انرژی ممکن و میسر خواهد بود؟ در پاسخ به سؤال مذکور فرضیه‌ای مطرح می‌شود که در واقع ساختارهای حکمرانی فعلی صنعت نفت را نه فقط جامع ابعاد و مانع اغیار نمی‌داند، بلکه آن را به مثابه ساختاری ضعیف و دارای نهادهای موازی فراوانی می‌داند که نه فقط راه را برای حضور در مسیر هندسه جهانی انرژی فراهم نمی‌کند، بلکه همانند مانعی بزرگ در راه پیشرفت این صنعت در حوزه بین‌الملل و حتی بخش داخل کشور عمل می‌کند.<sup>۱</sup>

به منظور ارائه راهکار برون‌رفت از این چالش، نظریه استخراج<sup>۲</sup> مطرح می‌شود. طبق این نظریه که در ادامه به طور مبسوط بیان می‌شود، لازم است ساختارهای حکمرانی نفت در برخی جهات از جمله خریدوفروش و حضور در بازارهای جهانی و فعالیت در حوزه‌های با ارزش افزوده بالا از دولت، مطرح و عملی شود تا صنعت نفت کشور به مثابه اهرم درآمدی کشور، نقش مؤثر و بسزایی در هندسه جهانی انرژی ایفا کند.

لذا در این مقاله ابتدا ساختارهای حکمرانی فعلی صنعت نفت ایران و نقش این ساختارها در چگونگی حضور این صنعت در حوزه هندسه جهانی انرژی مورد بررسی قرار گرفته و سپس راهکار برون‌رفت از این چالش را با عنوان نظریه استخراج مطرح شده و در ادامه علت عدم موفقیت خصوصی‌سازی در ایران مورد مذاقه قرار گرفته و در خاتمه تلاش شده است به تجربه کشور نروژ در این عرصه نگاهی تطبیقی بیندازیم.

## ۱. ساختار حکمرانی<sup>۳</sup> فعلی صنعت نفت

ارزیابی ساختار حکمرانی هر حوزه‌ای وابسته به نهادهایی است که آن را پشتیبانی می‌کنند. لذا به منظور شناخت بهتر ساختار حکمرانی صنعت نفت ایران، لازم است نهادهای متولی حکمرانی صنعت یادشده مورد بررسی قرار گیرد.

۱. نادران، الیاس و محمدرضا شکوهی، «جایگاه و مبانی اقتصاد هزینه مبادله»، مجله تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۷، ۱۳۹۱، شماره ۲، ص ۱۵۸.

2. Extraction Theory  
3. Governance Structure

وزارت نفت متولی اصلی در ساختار سازمانی و حکمرانی صنعت است. وزارت یادشده از یک ستاد مرکزی و چهار شرکت تابعه، شامل شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی تشکیل شده است. هر کدام از این چهار شرکت اصلی نیز خود دارای شرکت‌های زیرمجموعه فراوانی‌اند.<sup>۱</sup> ساختارهای کنونی در کشور ما به واسطه دولتی بودن و ساختار جزیره‌ای<sup>۲</sup> کارکرد لازم را ندارند<sup>۳</sup> و در رسته تجاری و صنعتی نمی‌توانند بازیگران خوبی در این مجموعه باشند. لذا در وضعیت کنونی ساختار حکمرانی صنعت نفت کشور اولاً به علت دولتی بودن این ساختار، ثانیاً به واسطه وجود ساختار چسبیده این صنعت، که به شدت به دولت وابسته است<sup>۴</sup>، ثالثاً به دلیل وجود نهادگرایی و وجود نهادهای موازی در این صنعت که بعضاً و صرفاً دارای نام و فاقد کارکرد هستند، رابعاً به دلیل فقدان ابزارهای کافی و کارآمد در این صنعت، ساختارهای حکمرانی فعلی صنعت نفت قادر به ایفای نقش فعال و مؤثری نه فقط در سطح داخل، بلکه در سطح بین‌الملل و به‌ویژه در حوزه جهانی انرژی نخواهند بود. بنابراین این ساختار نیاز به ترمیم یا اصلاح و شاید نیاز به انقلاب در ساختار اداری دارد تا بتواند خود را در سطح رقیبان در حوزه جهانی بالا ببرد و حرفی برای گفتن داشته باشد.

شایان ذکر است، اگر چه سال‌هاست در ادبیات سیاست‌گذاری، دو مقوله دولت حکمران و دولت تصدی‌گر مطرح شده و همواره از حجم ورود دولت در امور تصدی‌گری انتقاد می‌شود و از سوی دیگر از نظر قانونی نیز مستند به ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ و ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۹۵، تفکیک بین شئون حاکمیتی و تصدی‌گری در وزارت نفت و شرکت ملی نفت صورت گرفته، ولی این تفکیک در عمل محقق نشده است و متأسفانه همچنان وزارت نفت مانند بنگاه بزرگ اقتصادی عمل می‌کند و هنوز هم نیازمند اقدامات اساسی در راستای توسعه وظایف حاکمیتی و کاهش شئون تصدی‌گری در این وزارتخانه

۱. فاضلی، عذرا، «سیر تحول تشکیلات در شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نفت»، ماهنامه علمی-ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۹۶، شماره ۱۵۲، صص ۲۰-۲۸.  
 ۲. منظور از ساختار جزیره‌ای نفت، ساختاری گسسته و غیرمتمم‌کننده است که هر زیرمجموعه بر اساس قوانین درون سازمانی خود عمل می‌کند که این امر منجر به تصمیمات و راهکارهای نامتوازن در کل و سطح کلان خواهد شد.  
 ۳. عزیزی، حسین، علی اصغر محمدی و محمد مرادی، کانال‌های اثرگذاری نهادها بر توسعه از طریق شاخص‌های حکمرانی خوب، مقالات سومین همایش ملی و اولین همایش بین‌المللی حکمرانی متعالی، ۱۴۰۱، ص ۷۲.  
 ۴. فاضلی، عذرا، پیشین، ص ۲۶.

بوده است<sup>۱</sup>؛ این در حالی است که لازمه رسیدن به آرمان شهر تجاری-اقتصادی نفتی، حرکت متوازن دو بال محیط حقوقی و محیط اجرایی است.

از آنجایی که از نظر مدیریتی، اصلاحات مأموریتی بر تغییرات ساختاری مقدم است؛ لذا به منظور حصول موفقیت، اصلاح ساختاری (که باید بنا به اقتضات مختلف قابلیت تغییر داشته باشند) باید با اصلاحات مأموریتی اتفاق بیفتند.<sup>۲</sup>

با توجه به قاعده اعلامی و با عنایت به مراتب پیش گفته، پیش شرط موفقیت صنعت نفت کشور به منظور حضور در عرصه جهانی انرژی و تطبیق با شرایط روز جهان و سازگاری با حکمرانی جهانی، طراحی سازوکارهای درونی در وزارت نفت برای واگذاری واقعی برخی بخش‌ها و امور به بخش خصوصی، تعیین تکلیف شفاف درباره برخی فعالیت‌های تصدی‌گرانه و تغییر نگرش در ساختار حاکمیتی از نگاه بنگاهداری به رویکرد حکمرانی است. در حالی که صنعت نفت ایران به واسطه جزیره‌ای بودن و همین‌طور نهادگرایی فراوان<sup>۳</sup> فاقد ابزارهای لازم و کارآمد در این مسیر است. بنابراین صنعت نفت باید شخصاً این ابزارها را بسازد تا هم در عرصه داخلی بتواند عرض اندام کند و هم در عرصه جهانی.

در فرآورده‌های استحصالی از نفت از قبیل صنعت گاز نیز مقابله با انحصارات موجود، تسهیل ورود رقابت به بازار و تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی توسط نهاد تنظیم‌گر، برقراری تعادل در بازار گاز، رفع ناترازی موجود، تعیین قیمت کالا و مقدار آن در بازار از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد است. بنابراین ضروری است نهاد تنظیم‌گر هرچه سریع‌تر در صنعت گاز کشور تأسیس شود.<sup>۴</sup>

با توجه به مراتب فوق، هر چند تاکنون بخشی از شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی نفت در راستای خصوصی‌سازی به بخش خصوصی واگذار شده‌اند، تأثیرگذاری این امر در ایجاد حکمرانی مطلوب محسوس نبوده است که در بندهای آتی این مقاله به آسیب‌شناسی این موضوع می‌پردازیم.

۱. عظیم زاده آرانی، محمد، محمد نوروزی و جواد پرویزی، پیشین، ص ۱۷.

۲. کاویانی، حسن و فهیمه غفرانی، «طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۸۷، ۱۴۰۲، ص ۱۱.

۳. عزیزی، حسین، علی اصغر محمدی و محمد مرادی، پیشین، ص ۷۴.

۴. لاهیجانیان، رسول و فاطمه شیخی ده‌چناری، «بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی ایران در پرتو سیاست بهینه‌سازی مصرف گاز و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، ۱۴۰۲، شماره ۳، ص ۱۶۳.

## ۲. مروری بر تاریخ تحولات قانون‌گذاری ایجاد حکمرانی در صنعت نفت ایران

در این قسمت از مقاله با هدف واکاوی و چرایی به وجود آمدن ساختار حکمرانی فعلی صنعت نفت که دارای ساختار دولتی است، به بررسی سیر تطورات حقوقی صنعت نفت ایران می‌پردازیم تا نقطه عطف به وجود آمدن ساختار حکمرانی موجود را دریابیم. به‌طور کلی ساختار و الگوی قراردادهای قابل انعقاد بر اساس قوانین بالادستی کشور تعیین می‌شود. در گذر زمان، علاوه بر منسوخ شدن قراردادهای امتیازی، ابتدا اجازه انعقاد قراردادهای مشارکت در تولید را در صنعت دادند و پس از نسخ قراردادهای مشارکت در تولید، قراردادهای خدمت از جمله قراردادهای بیع متقابل و آی.پی.سی مطرح شد. برای درک بهتر تحولات قراردادی در ایران و ارائه چشم‌انداز وسیع‌تر، به بسط شاخص‌ترین عوامل مرتبط در شکل‌گیری ساختار فعلی صنعت نفت خواهیم پرداخت.

### ۲.۱. انعقاد قراردادهای امتیازی

قراردادهای امتیازی از اولین نوع قراردادهای نفتی در جهان هستند. تا پیش از ملی شدن صنعت نفت موافقت‌نامه‌های امتیازی به‌عنوان قراردادهای حاکم بر نظام قانون‌گذاری کشور ایران حاکم بودند که از جمله آنها می‌توان به امتیازنامه سال ۱۸۶۴ (۱۲۴۲ ه.ش)، امتیازنامه روتتر مورخ سال ۱۸۷۲ (۱۲۵۰ ه.ش)، امتیازنامه داری مورخ سال ۱۹۰۱ (۱۲۸۰ ه.ش) و پس از آن امتیازنامه مورخ سال ۱۹۳۳ (۱۳۱۱ ه.ش) که جایگزین امتیازنامه داری شده بود، اشاره کرد.<sup>۱</sup> اولین امتیاز اکتشاف، تولید و بهره‌برداری از منابع نفتی در خاورمیانه به نام کشور ایران ثبت شده است که در تاریخ ۲۸ می ۱۹۰۱ معادل ۱۲۸۰ هجری شمسی توسط حکومت وقت ایران به «ویلیام ناکس داری»<sup>۲</sup> داده شد.<sup>۳</sup> در نوامبر ۱۹۳۲ (۱۳۱۱ ه.ش)، امتیاز یادشده توسط پهلوی اول و به‌صورت یکجانبه ملغی شد و بعد از انجام مذاکرات، در آوریل ۱۹۳۳ (۱۳۱۲ ه.ش) نسخ تجدیدنظر شده این امتیاز به شرکت نفت ایران-انگلیس واگذار شد. این امتیازنامه هجده سال به

۱. حاتمی، علی و اسماعیل کریمیان، *حقوق سرمایه‌گذاری خارجی در پرتو قانون و قراردادهای سرمایه‌گذاری*. تهران: موسسه تیسسا ساغر مهر، ۱۳۹۶، ص ۷۵۶.

2. William Knox D'Arcy

3. Abd Ghadas, Zuhairah Ariff, and Sabah Karimsharif.. "TYPES AND FEATURES OF INTERNATIONAL PETROLEUM CONTRACTS." *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law* 4 (3): 2014, p 34-41.



طول انجامید و نهایتاً در ۲۰ مارچ ۱۹۵۱ (۱۳۲۹ ه.ش)، با تأسیس شرکت ملی نفت ایران ملغی و صنعت نفت ایران، ملی اعلام شد.<sup>۱</sup>

ویژگی این گونه امتیازنامه‌ها، همان‌گونه که از نام آنها برمی‌آید، اعطا و واگذاری نوعی امتیاز به طرف مقابل بوده است که در ازای آن مبالغی با عنوان بهره مالکانه و بعدها علاوه بر آن، مالیات نیز به دولت میزبان پرداخت می‌شد. تا زمان وجود قراردادهای امتیازی ساختار حکمرانی منسجمی برای شرکتی به نام شرکت نفت به وجود نیامده بود و طرف اول قرارداد شخص پادشاه بود که رأساً و شخصاً در این خصوص اظهارنظر می‌کرد. البته بعدها و با شکل‌گیری احساسات ملی‌گرایانه مردم و احساس تعلق خاطر نسبت به منابع معدنی در خاک کشور و تعلق آن به نسل‌های آیندگان، که منجر به ملی شدن صنعت نفت در ۲۹ اسفند سال ۱۳۲۹ هجری شمسی شده بود، از قدرت پادشاه در تصمیم‌گیری مستبدانه در این صنعت کاسته و نوعی حکمرانی با ساختارهایی جسته و گریخته در این صنعت ایجاد شد.

## ۲.۲. قانون اجازه اجرای مقررات گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۲۷/۱۱/۲۶

در قانون مذکور که در واقع گزارش برنامه عملی هفت‌ساله ایران را در ذیل چند فصل معرفی می‌کند؛ در فصل چهارم با عنوان «نفت» برای اولین بار از شرکت نفت و آن هم با نام شرکت سهامی نفت ایران نام برده است، بنابراین شرکت نفت اساساً در سال ۱۳۲۷ تأسیس شد که بعدها در سال ۱۳۳۰ با نام شرکت ملی نفت ایران شناخته شد. لذا اولین سنگ‌بنای شکل‌گیری ساختار حکمرانی صنعت نفت از طریق این قانون با تأسیس شرکت نفت بنا نهاده شد.

## ۲.۳. قانون ملی شدن صنعت نفت ایران مصوب ۱۳۲۹/۱۲/۲۹

سرمنشأ ایجاد احساسات ملی‌گرایانه و نتیجه آن را در قراردادهای امتیاز گذشته باید جست‌وجو کرد. با توجه به اینکه امتیازنامه‌های گذشته تا حدودی مالکیت و حاکمیت ملی بر منابع طبیعی دولت میزبان را خدشه‌دار و متزلزل می‌کردند، با برانگیخته شدن احساسات ملی‌گرای، این موضوع باعث ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ در کشور شد که حداقل در

۱. دخانی، وحید، «تاریخچه فعالیت‌های بالادستی صنعت نفت ایران در سده گذشته»، ماهنامه علمی-ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۸۷، شماره ۵۰، ص ۶

بحث قانونی و قانون‌گذاری مورد احترام قرار گرفت.<sup>۱</sup> لذا می‌توان نقطه عطف قانون‌گذاری در صنعت نفت ایران را قانون ملی شدن صنعت کشور دانست.

پس از ملی شدن صنعت نفت در ایران، موافقت‌نامه‌های امتیازی در عنوان و تا حدودی در محتوا کم‌رنگ‌تر شدند و قوانین مربوط به ملی شدن صنعت نفت نسبتاً در قراردادهای جدید مورد عمل قرار می‌گرفت. از جمله قراردادهای منعقد شده پس از ملی شدن صنعت نفت، قرارداد کنسرسیوم سال ۱۳۳۳ بوده است که اولاً از آنجایی که فروش نفت و گاز در قانون ملی شدن صنعت نفت ممنوع اعلام نشده بود، نام این قرارداد را «فروش نفت و گاز و طرز عملیات آن» نامیدند<sup>۲</sup> تا تعارض ظاهری با قانون ملی شدن صنعت نفت نداشته باشد؛ ثانیاً طرف دوم قرارداد، عامل طرف اول نامیده شده بود که به‌عنوان عاملیت و از جانب شرکت ملی نفت اقدام می‌کرد؛ ثالثاً مالکیت تأسیسات از آن شرکت ملی نفت شناخته شد و رابعاً مالکیت نفت در زیر زمین از آن طرف خارجی نبود، بلکه پس از بالا آمدن و سرچاه به مالکیت او می‌رسید و عملاً با این بند سعی بر این بود که مالکیت منابع نفت و گاز برای دولت میزبان با توجه به قانون ملی شدن صنعت نفت محفوظ بماند.<sup>۳</sup> لذا با ملی شدن صنعت نفت و قانون مربوط به آن عملاً ساختار حکمرانی صنعت نفت ذیل این قانون و در راستای حمایت از منافع ملت و عموم مردم سازمان‌دهی شد.

#### ۲.۴. لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸/۰۷/۰۸

ماده ۱ لایحه مذکور صراحتاً تأسیس وزارتخانه‌ای به نام وزارت نفت را تکلیف می‌نمود. لازم به ذکر است که پیش از انقلاب اسلامی، وزارتخانه‌ای به نام وزارتخانه نفت وجود نداشت؛ چراکه در واقع انجام فعل تجاری توسط یک شرکت دولتی و وابسته به دولت (به واسطه دولتی بودن و ساختار جزیره‌ای چسبیده آن) و به‌صورت پهنه، محال بود، لذا اساساً وجود وزارت نفت مفید فایده به نظر نمی‌رسید و لزومی به تشکیل و تأسیس آن نبود. اما با توجه به اینکه انتخاب مدیرعامل شرکت سهامی نفت ایران توسط شخص شاه انجام می‌شد، به منظور فاصله‌گیری از

۱. جعفریه، احمدرضا، «بررسی تطبیقی قراردادهای بین‌المللی نفتی ایران با قراردادهای نفتی سایر کشورها»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، تهران: دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۳.

2. Shafiei Khah, Maryam, and Ali Amiri. "Petroleum Contracts in Iran." *European Online Journal of Natural and Social Sciences* 3, 2014, pp 375-382.

۳. شکوهی، محمدرضا و الیاس نادران، «تاریخ تحولات قراردادهای در صنعت نفت ایران (باتاکید بر ۱۳۳۳-۱۳۵۳)»، مجله تاریخ ایران، ۱۳۹۰، ص ۹۳.

دوران استعماری پیش از انقلاب و اجتناب از هر آنچه رنگ و بوی استبداد داشت، تصمیم به تغییر شرکت نفت به وزارتخانه نفت گرفته شد تا این شرکت نیز ذیل دولت و توسط دولت تشکیل شود و عمل کند. به نظر می‌رسد این اقدام نیز نه فقط راه برون‌رفت از تفکرات ضداستعمارگرایانه نبود، بلکه همان شرکت نفت نسبتاً چابک<sup>۱</sup> و نه به صورت تمام‌عیار چابک را به شرکت نفتی کاملاً دولتی تبدیل کرد. بنابراین، علی‌رغم اینکه هدف از تأسیس وزارت نفت و تصویب قوانین نفت، پی‌ریزی شالوده و ساختار حکمرانی صنعت نفت به نحو احسن بود؛ اما در عمل و در میانه راه با دولتی کردن این صنعت و وزارتخانه ذیل آن و درهم‌تنیدگی وزارت یادشده (کارفرما) و شرکت ملی نفت (کارگزار)، کارایی و بهینه بودن صنعت نفت به صورت نامتناسبی تحت‌الشعاع قرار گرفت.

#### ۲.۵. لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت ۱۳۵۹/۰۳/۲۹

این لایحه که در واقع متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت بود و کمتر از یک سال پس از تصویب لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت به تصویب رسید، در واقع به منزله تکمیل قانون قبلی به شرکت نفت اجازه تصویب اساسنامه‌های مربوط به شرکت‌های وابسته و تابعه را می‌دهد. لذا مسیر شکل‌گیری ساختار حکمرانی صنعت نفت ایران همچنان به تأسی از قوانین مصوب به سمت دولتی شدن شرکت نفت و ساختارهای ذیل آن پیش می‌رود.

#### ۲.۶. تبصره ۳۸ قانون بودجه ۱۳۵۸/۰۵/۲۷

بر اساس تبصره مذکور<sup>۲</sup> به‌طور کلی رابطه مالی میان دولت و شرکت ملی نفت تغییر یافت؛ چراکه پیش از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۵۸ و حتی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، رابطه مالی میان شرکت ملی نفت و دولت بدین صورت بود که وظیفه فروش نفت بر عهده شرکت ملی نفت بود که در ازای این اقدامات خود پول ناشی از فروش نفت نیز به حساب شرکت

#### 1. Agile

۲. تبصره ۳۸ قانون بودجه ۱۳۵۸/۰۵/۲۷: «قراردادهای فروش نفت وسیله شرکت ملی نفت ایران از طرف دولت امضا و وجوه حاصل از فروش نفت خام به هر صورت و فرآورده‌های نفتی صادراتی مستقیماً به حساب خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی ایران منظور می‌گردد. هر مبلغ که طبق بودجه مصوب شرکت مذکور از محل درآمد عمومی باید در اختیار شرکت ملی نفت ایران گذاشته شود، به ترتیبی که نیازهای شرکت اقتضا کند، از طرف خزانه‌داری کل در اختیار شرکت قرار داده می‌شود. بانک مرکزی ایران مکلف است ارزهای مورد نیاز شرکت ملی نفت ایران را به میزانی که شرکت تغییر خواهد کرد، به شرکت مذکور بفروشد.»

ملی نفت واریز می‌شد و پس از دریافت پول ناشی از فروش توسط شرکت ملی نفت، دولت می‌توانست به شرکت ملی نفت مراجعه و سهم خود از فروش نفت را از او مطالبه کند. ولیکن براساس تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸، به‌طور کلی این رابطه مالی میان دولت و شرکت ملی نفت بالعکس شد. بدین صورت که با تشکیل وزارت نفت، که جزئی از بدنه دولت و زیرمجموعه دولت محسوب می‌شد، از این پس وظیفه فروش نفت همچنان به عهده شرکت ملی نفت ایران بود؛ با این تفاوت که درآمد حاصل از فروش نفت نه‌فقط به حساب شرکت نفت یا وزارت نفت واریز نمی‌شد، بلکه از این پس به حساب خزانه‌داری دولت واریز می‌شد و این وزارت نفت بود که همچون سایر دستگاه‌های دولتی مکلف می‌شد برای دریافت هزینه‌ها و بودجه خود به دولت مراجعه کند. در واقع این قرارداد و توافق‌نامه به نوعی قرارداد مشارکت در درآمد بود که میان دولت و شرکت ملی نفت منعقد می‌شد.

این نقطه در وابسته‌تر کردن ساختار حکمرانی شرکت ملی نفت ایران به دولت مؤثر است و عملکرد وی را در ورود به عرصه تجارت جهانی نفت با دشواری بیشتری مواجه می‌سازد. البته لازم به ذکر است که اگرچه در گذشته و پیش از انقلاب این ساختار حکمرانی برای شرکت نفت ساختاری تجاری و غیردولتی بوده، فرصت کافی در به‌منصه ظهور رساندن توانایی‌های یک شرکت جدیدالتأسیس و نوپای نفتی نداشت، اکنون نیز با یک ساختار وابسته و دولتی مواجهیم. لذا در اینجا لازم است برای حفظ چابکی و کارایی شرکتی که به‌عنوان تصدی‌گری اقدام به فعالیت‌های تجاری و خصوصی می‌کند، خروج و استخراج از بدنه دولتی را در نظر بگیریم و لازم است اقدامات غیرحاکمیتی و اعمال تصدی و تجاری را به شرکت‌های خصوصی چابک و کارا محول کنیم؛ زیرا همان‌گونه که در ادامه تشریح می‌شود، انجام افعال تجاری ذیل بخش دولتی به واسطه عدم چابکی به‌صورت بهینه محال است.

### ۳. مبانی خصوصی‌سازی صنعت نفت

خصوصی‌سازی را می‌توان یکی از عوامل مهم در رشد اقتصادی و افزایش بهره‌وری مطرح کرد و با توجه به اینکه ایران به‌عنوان کشوری با منابع و درآمد نفتی شناخته می‌شود، با استفاده از خصوصی‌سازی می‌توان از ناکارآمدی دولت و وابستگی کشور به درآمد نفتی جلوگیری کنیم یا

حداقل از آن بکاهیم.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی در امر دولتی به معنی دگرگونی کارآمد، جهت تغییر در فضای حاکم بر فعالیت آنها به این گونه است که در عین حفظ تنه اصلی فعالیت، فضای پیشرو تغییر یافته و نحوه عملکرد شرکت به گونه‌ای تأثیرگذار باشد تا انگیزه رقابتی به شکل صحیح بروز پیدا کند.<sup>۲</sup>

### ۳.۱. اصل ۴۴ قانون اساسی

باید توجه داشت که اصل مذکور از دو بخش تشکیل شده است: بخش نخست آن ساختار اقتصاد ایران را به شکل یک ساختار سه‌قسمتی متشکل از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف کرده است. بخش دولتی را با مصادیق احصا و عنوان کرده است که کدام‌یک از فعالیت‌ها باید به صورت انحصاری در مالکیت دولت باشد. بخش تعاونی نیز باید در چارچوب ضوابط در بخش تولید و توزیع شکل بگیرد و بخش خصوصی تکمیل‌کننده فعالیت‌های موجود در دو بخش مذکور است که البته اصل ۴۴ در این قسمت با توجه به چارچوب مشخص شده انعطافی از خود نشان نداده است.

در قسمت دوم اصل ۴۴ با ذکر چهار شرط برای آن مبحث انعطاف‌ناپذیر، نرمشی را در پی می‌گیرد که شامل: مغایر با اصول فصل چهارم قانون اساسی نباشد، در چارچوب شرع باشد، موجب ضرر و زیان به جامعه نشود و رشد و توسعه را نیز تسریع و بهبود بخشد. این اصل بیان می‌دارد که مالکیت در هر سه بخش تا وقتی ادامه می‌یابد که چهار شرط مذکور پابرجا باشد؛ یعنی هر زمان که شروط پابرجا نبوده، مالکیت باید از حوزه آن بخش خارج شود.<sup>۳</sup> نکته حائز اهمیت اینجاست که دولت با تصدی‌گری‌های خود، باعث رشد و توسعه اقتصادی نشده و با اصول دیگر قانون اساسی (که باید به اصل ۴۳ قانون اساسی اشاره کرد که عدم انحصار را مدنظر دارد) اقتصاد ایران باید به گونه‌ای طراحی گردد که نه دولت کارفرمای بزرگ شود و نه بخش خصوصی به صورتی عمل کند تا ثروت در دست گروهی خاص قرار گیرد. بدین معنا که انحصار در بخش خصوصی و دولتی منع شده است.<sup>۴</sup>

۱. شفیع، عطیه، «بررسی چالش‌های خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران و مطالعه موردی بر صنعت

نفت»، مجموعه مقالات ششمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران، ۱۳۹۸، ص ۱۲۷.

۲. سهیلی، علی، پیشین، ص ۳۸.

۳. صفری الموتی و وحید دخانی، پیشین، صص ۶-۸.

۴. شفیع، عطیه، پیشین، ص ۱۲۸.

### ۳.۲. خصوصی‌سازی و روند آن در صنعت نفت ایران

در دوره قبل از انقلاب اسلامی توسعه و برداشت نفت از طریق شرکت‌های خصوصی خارجی به صورت کنسرسیوم قابل اعمال بود. اما با توسعه صنعت نفت، توجه غالب به موضوع پیش‌رو دولت‌گرا شد و پس از انقلاب نیز این تفکر همچنان به قوت خود باقی ماند. دلایل اصلی این موضوع از منظر اجرایی و حقوقی قابل تأمل است. از جنبه اجرایی دغدغه تأمین انرژی کشور، جدای از خام فروشی و سودآوری و به منظور توسعه منطقه‌ای یکی از علل اصلی این کار بود. از منظر حقوقی نیز اگر چه صنعت نفت طی تاریخ با انبوهی از قوانین و مقررات احاطه شده، اما به ندرت مسائل اصلی به شفافیت تعریف شده‌اند. به عنوان نمونه، عدم تعریف واژگانی همچون ملی شدن، ملی کردن، شرکت ملی، اهداف شرکت (مثلاً حداکثرسازی تولید، حداکثرسازی سود یا حداکثرسازی منافع سهام‌داران)، هویت سهام‌داران یا صاحبان سهام و... مسائلی‌اند که عدم توجه به آنها یکی از ریشه‌های اصلی انحراف اقتصاد از مسیر بهینه بوده است.<sup>۱</sup>

مسائل مطروحه سبب شد تا در مسیر تحولات به وقوع پیوسته پس از انقلاب اسلامی در کشور، خصوصی‌سازی دور دوم خود را طی کند؛ لیکن مشکلات مشترکی در مسیر خصوصی‌سازی از ابتدا تاکنون وجود داشته است. در آن زمان وجود بحث انقال و اصولی همچون اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی توان بیشتری به این امر بخشید که خصوصی‌سازی امکان‌پذیر نیست. البته وجود بیانیه اول و دوم رهبری در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ در تفسیر اصل ۴۴ بیانگر چنین امری بود که بخش بالادستی نفت همچنان در مالکیت کامل دولت باقی بماند. همچنین به بیان ایشان، صنایع پایین‌دستی نفت شامل پالایشگاه‌های نفت و گاز، صنایع پتروشیمی، شبکه‌های گازرسانی و پیمانکاران خدماتی قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را خواهند داشت.<sup>۲</sup>

### ۴. گذار از مرحله دولتی به سمت سلطه خصوصی‌ها

همان‌طور که پیش‌تر درباره رابطه مالی میان شرکت ملی نفت و دولت مطرح شد، بر اساس تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸، این وزارت نفت و شرکت ملی نفت است که از این پس باید

۱. نادران، الیاس و محمدرضا شکوهی، «بررسی توازن محیط حقوقی و اجرایی در صنعت نفت ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۷۹۲، ۱۳۹۱، ص ۶.  
 ۲. فغانی تولون، م. سیویلیکا، بازیابی از <https://civilica.com/note/1879>؛ <https://civilica.com> (تاریخ بازدید: ۱۴۰۳/۴/۱۸).

برای دریافت بودجه و سهم خود از آن نفتی که خود به فروش رسانده‌اند، به دولت مراجعه کند. با توجه به این وابستگی دولتی میان صنعت نفت و دولت، طرفین سعی در تعدیل این رابطه چسبیده و ساختار حکمرانی دولتی داشتند و توافق کردند که سهم دولت و سهم شرکت نفت را تعیین کنند و در واقع نوعی مشارکت در درآمد را به وجود آورند. پس از آن و فراتر از مشارکت در درآمد، با توجه به عدم کارایی اقتصادی و عدم موفقیت وزارت نفت در ایفای وظایف خود در حوزه بین‌الملل و حتی در حوزه داخلی، اقتصاددانان به نظریه خصوصی‌سازی روی آوردند و برای رهایی وزارت نفت و شرکت ملی نفت از ساختار حکمرانی دولتی، نظریه خصوصی‌سازی را پیشنهاد کردند؛ لذا در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ حرکت در صنعت نفت به سمت خصوصی‌سازی شتابان‌تر شد.

اما اینکه آیا دولت در خصوصی‌سازی شرکت ملی نفت و ساختار نفت موفق بوده است یا خیر، لازم است مفهوم ساده‌ای از خصوصی‌سازی را بیان کنیم. خصوصی‌سازی به‌طور کلی به معنای انتقال اموال و دارایی‌های متعلق به دولت به شخصی غیردولتی یا شرکت‌های خصوصی است، اما اینکه آیا این امر در صنعت نفت میسر شده است یا خیر، جای بحث و بررسی دارد. همان‌طور که می‌دانیم در بحث خصوصی‌سازی در کشور ما دولت اکثر دارایی‌های خود را به صندوق‌های بازنشستگی<sup>۱</sup> فروخته است و علت این امر در واقع در نتیجه خصوصی‌سازی نبوده است، بلکه این صندوق‌های بازنشستگی باید در ازای هر شخصی که بیمه می‌شده است، سهم خود را از دولت دریافت کند و دولت مکلف به پرداخت حق بیمه بازنشستگی اشخاص در مقابل این صندوق‌ها بوده است و اتفاقاً این سهم را از حقوق اشخاص حقیقی و کارمندان در زمان خدمت نیز کسر می‌کردند. اما دولت این مطالب را با عنوان بدهی به صندوق‌های بازنشستگی در نظر گرفته است که نهایتاً در راستای تأدیه دیون خود به این صندوق‌ها با توجه به عدم نقدینگی تصمیم به انتقال اموال و دارایی‌های خود برای رد دیون داشته است. این اقدامات دولت در تأدیه دیون خود به صندوق‌های بازنشستگی به‌طور اشتباه خصوصی‌سازی نامیده شد. به عبارت دیگر، دولت به‌جای خصوصی‌سازی، اقدام به انتقال اموال و اقتصاد خود به صندوق‌های بازنشستگی کرد که خود زیرمجموعه دولت هستند و عملاً اقدام به خصولتی‌سازی کرده است و هیچ اقدام سرمایه‌گذاری یا سازنده‌ای از سوی این صندوق‌ها امکان‌پذیر نیست؛ چراکه در ابتدای هر ماه،

۱. بزرافکن، فرهاد و حمید گماری، *صندوق‌های بازنشستگی ایران در یک نگاه*، گروه مطالعاتی رفاه و تأمین اجتماعی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۹۸، ص ۲۴.

این صندوق مکلف به پرداخت مبالغ هنگفتی با عنوان حقوق بازنشستگی به بازنشستگان است و عملاً امکان فعالیت سرمایه‌گذاری و اقدامات دیگر از سوی آنها منتفی خواهد بود.

##### ۵. راهکار برون‌رفت با عنوان «نظریه استخراج»

با توجه به مطالبی که پیش‌تر بیان شد، به این نتیجه رسیدیم که ساختار حکمرانی فعلی صنعت نفت کشور به دلیل دولتی بودن یا خصوصی شدن در برخی بخش‌های پایین‌دستی، چندان جوابگوی مدیریت حضور در عرصه بین‌المللی نخواهد بود. بنابراین نیاز به یک حکمرانی و اولویت‌بندی بهینه در ساختار فعلی انکارناپذیر است.

یکی از نظریات مهم اقتصادی که در این زمینه می‌تواند ما را به یک تصمیم‌گیری درست رهنمون سازد، نظریه «اقتصاد هزینه مبادله» به عنوان زیرمجموعه‌ای از اقتصاد نهادگرایی جدید، تلفیقی از علوم اقتصاد، سازمان و حقوق است که چهره معروف آن، یعنی اولیور ویلیامسون، توانسته جایزه نوبل اقتصادی در سال ۲۰۰۹ میلادی را به خود اختصاص دهد. مسئله محوری در «اقتصاد هزینه مبادله»، چگونگی تبعیت نهادها از ویژگی‌های مبادلات است که اتخاذ تصمیم ساخت یا خرید یا ادغام عمودی را می‌توان به عنوان مصداق اصلی آن به حساب آورد. این نظریه برای پاسخ به مسائل مدیریتی بنگاه به‌ویژه یافتن راه‌حلی برای این سؤالات است که بنگاه چه اموری را خود به عهده گیرد و چه فعالیت‌هایی را از طریق بنگاه‌های مستقل بازاری انجام دهد، تدوین یافته است. به بیان دیگر، هر موضوعی که در قالب تصمیم ساخت یا خرید یا ادغام عمودی قابل فرموله کردن باشد، با استفاده از ادبیات «اقتصاد هزینه مبادله» نیز قابل تحلیل است.<sup>۱</sup>

به‌طور خلاصه، نظریه موصوف در چهارسطح به تحلیل مسائل می‌پردازد: در سطح یک مسائل مرتبط با مذهب، سنت‌ها، هنجارها و... را بررسی می‌کند؛ سطح دو به اقتصاد حقوق مالکیت می‌پردازد؛ در سطح سوم نهادهای سازمان‌دهی قرار دارد و سازمان‌دهی روابط قراردادی و مدیریت آنها در کانون تحلیل قرار می‌گیرند<sup>۲</sup> و سطح چهارم نیز متضمن اقتصاد نئوکلاسیک<sup>۳</sup> و تئوری کارگزار<sup>۴</sup> است.<sup>۵</sup>

۱. نادران، الیاس و محمدرضا شکوهی، پیشین، ص ۱۵۹.

۲. همان، ص ۱۶۰.

۳. اقتصاد نئوکلاسیک عمدتاً بر پذیرش فراگیر نقش ابزارهای اقتصادی و نفی چشم‌گیر نهادها در تحلیل‌ها بنا شده است.

4. Agency Theory.

5. Gibbons, Robert, "Transaction-Cost Economics: past, present and Future"? Scand. J. of Economics, . 2010 112(2).pp 278-9.



نظریه یادشده می‌تواند در جهت ناپدید کردن هرج و مرج، کم‌رنگ شدن نقش دولت، حداقل‌سازی اندازه دولت، استفاده از مکانیسم بازار و دست نامرئی قدرتمند (البته در صورتی که از طریق سیستم و محیط ذی‌ربط امکان تعریف و اعمال حقوق مالکانه فراهم آمده باشد)، حداکثرسازی مطلوبیت همراه با انتخاب عقلایی کنش‌گران، صفر بودن هزینه‌های مبادلاتی، مشخص بودن حقوق مالکیت در بازارهای رقابتی، مشخص و ثابت بودن ترجیحات، تعادلی بودن پیامدها، داوطلبانه بودن مبادلات<sup>۱</sup> و... و به منظور رسیدن به یک حکمرانی مطلوب کارایی داشته باشد.

لذا منطبق با نظریه اعلامی در وهله اول به منظور رسیدن به یک حکمرانی بهینه در صنعت نفت و کم‌رنگ شدن نقش دولت، باید از ساختار اصلی وزارت نفت و دولتی بودن آن شروع کرد و در مراحل بعدی حذف ساختارهای ناکارآمد و موازی در زیرمجموعه‌های دخیل در این صنعت باید ملحوظ‌نظر قرار گیرد.

شایان ذکر است که اقدامات یادشده در قالب نظریه استخراج قابل شناسایی‌اند؛ بدین معنی که شرکت ملی نفت و سایر ساختارهای بخش انرژی را باید از دل دولت استخراج ساختار حکمرانی دولتی را به بخش خصوصی واگذار و از دولت منتزع کنیم. به عبارت دیگر، نظریه استخراج بدین معناست که باید ساختارهای انرژی را از بدنه دولت جدا و ذیل یک گروه انرژی مجدداً حکمرانی کرد که دولت صرفاً متصدی تعیین رئیس این گروه باشد و مابقی سازمان ذیل ساختار منظم بخش خصوصی حکمرانی شود. تجربه‌ای که قبلاً در خصوص بانک مرکزی، بیمه مرکزی و بورس آزموده شد و در ذیل ساختار فعلی برای آنها حکمرانی مجدد ترسیم شد. در حوزه صنعت نفت و گاز نیز باید همین مسیر را طی کرد تا به تفوق و برتری دست یافت.

بنابراین لازم است تمام یا حداقل بخشی از سهام شرکت‌های اکتشاف و تولید، پتروپالایش، گاز و... ذیل ساختار گروه شرکت‌های انرژی حکمرانی مجدد شوند. در این بین، شرکت گاز گزینه راحت‌تری است و می‌توان همه یا درصدی از سهام آن را به بورس عرضه کرد و آنگاه مدیریت آن را به گروه انرژی واگذار کرد. فقط نکته مهم اینکه شرکت گاز مانند یک بدن است و خطوط لوله آن به مثابه رگ‌های بدن؛ لذا به هیچ عنوان نباید این بدن را تکه‌تکه کرد؛ امری که به هنگام خصوصی‌سازی پتروشیمی‌ها رخ داد و نتایج چندانی مطلوبی نداد و اگر این اشتباه در مورد

۱. کوتر، رابرت و یولن تامس، *حقوق و اقتصاد*، مترجم دادگر، یداله و حامده اخوان هزاوه، انتشارات نورعلم، ۱۳۹۲، ص ۴۱.

شرکت گاز تکرار شود و پالایشگاه‌ها و شرکت‌های استانی آن تکه‌تکه شوند، این شرکت یکپارچگی مدیریتی خود را از دست می‌دهد و شاید نتایج فاجعه‌باری پدید آید و ساختار حکمرانی انرژی کشور بیش از وضعیت کنونی آسیب ببیند.

لیکن بدون تردید در نقشه راه هرگونه تفکیک و وگذاری وظایف در صنعت مورد بحث، می‌توان از اقتصاد رفتاری در تحلیل اقتصادی فرایندهای حقوقی به‌عنوان ابزاری قدرتمند در دست حقوق‌دانان، قانون‌گذاران، قضات، سیاست‌گذاران و سایر دست‌اندرکاران، در راستای تنظیم رفتار مردم و مخاطبان قانون در جهت تحقق حکمرانی خوب بهره‌جست و از این مجرا با توجه به هدف قوانین که تغییر رفتارهاست، افزایش یا کاهش سطح و دامنه فعالیت‌های مختلف و اینکه افراد یا مؤسسات، یک فعالیت را جایگزین دیگری کنند، امری پذیرفته شده است.<sup>۱</sup>

## ۶. توسعه توانمندی فناورانه و فعالیت در حوزه‌های با ارزش افزوده بالا در زنجیره ارزش نفت به منظور بهبود حکمرانی

زنجیره ارزش نفت از چهار حلقه اصلی «اکتشاف و تولید»، «پالایش»، «پتروشیمی» و «صنایع پایین دستی پتروشیمی» (شامل صنایع پلیمری و صنایع شیمیایی) تشکیل شده است. از سوی دیگر، زنجیره مذکور قابلیت ارزش‌آفرینی و خلق ثروت از منابع طبیعی را دارد. از همین رو کشورهای مختلف با توجه به شرایط و اقتضائات داخلی خود، راهبردشان را این‌گونه انتخاب کرده‌اند که در کدام‌یک از حلقه‌های مذکور حضور جدی‌تر و پررنگ‌تری داشته باشند. به‌عنوان نمونه، آلمان و کره جنوبی با توجه به نبود منابع نفت و گاز داخلی، از حلقه پالایش تا صنایع پایین دستی پتروشیمی را به‌خوبی توسعه داده‌اند و در واقع بدین‌صورت خلأ واردات نفت خام را با ایجاد ارزش افزوده بالا جبران کرده‌اند<sup>۲</sup> وابستگی همه صنایع به محصولات شیمیایی و پلیمری، همچنین تنوع بالای محصولات در این صنعت سبب شده است که کشورهای دنیا افزون بر تولید محصولات با ارزش افزوده بالاتر، برای ارتقای تاب‌آوری زنجیره تأمین صنایع مولد خود، به سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی اقدام کنند. ایران با وجود داشتن ذخایر فراوان نفت و گاز،

۱. قاسمی، مجتبی و یاس علیاری، «جایگاه و کاربرد اقتصاد رفتاری در تحلیل اقتصادی حقوق»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، ۱۴۰۲، شماره ۲، صص ۱۱۳-۱۱۴.

۲. آبیاری، محمدرضا، ابوالحسن فقیهی و وحید چناری، «طراحی الگوی حکمرانی شرکت ملی مناطق نفت‌خیز جنوب: مطالعه‌ای در ابعاد پایداری شرکتی»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهاردهم، ۱۳۹۸، شماره ۵۶، ص ۳.

هنوز به جایگاه واقعی خود در خصوص مصرف و تولید بهینه از منابع انرژی، تولید فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی نرسیده است.<sup>۱</sup> به‌ویژه اینکه صنعت نفت در کلیه حلقه‌ها فناورمحور است، لیکن توان فناورانه صنعت مذکور در ایران در حد مطلوبی نیست و الگوی کسب و کار مسلط در این حوزه، الگوی کسب و کار بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی<sup>۲</sup> است.<sup>۳</sup>

لذا از آنجایی که هر کشوری به منظور افزایش ارزش افزوده در صنعت نفت، دو راه «استفاده از آن به عنوان سوخت» و «استفاده از آن به‌عنوان ماده اولیه برای تولید مواد پتروشیمیایی»<sup>۴</sup> را پیش‌روی دارد، بدون تردید کشوری در صنعت نفت موفق است که با بهره‌گیری از الگوی منطقی و رقابتی کسب و کار در صنعت اخیر و با استفاده از فناوری‌های نوین به‌سمت تکمیل زنجیره ارزش افزوده در صنعت مورد بحث گام بردارد.

مضافاً اینکه با توجه به عوارض خام‌فروشی نفت، مانند تحریم‌پذیر شدن اقتصاد کشور، توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز از اهمیت خاصی برخوردار است. در ارزیابی اسناد بالادستی در حوزه انرژی کشور شامل «سیاست‌های کلی نظام بخش انرژی»، «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، «قوانین برنامه‌های توسعه»، «سند ملی راهبرد انرژی کشور» و «طرح جامع انرژی» مشخص می‌شود که این اسناد، قانون و مقرراتی را که مشوق خام‌فروشی باشد، ندارند و همگی بر تکمیل زنجیره ارزش نفت خام و جلوگیری از صادرات نفت خام دارد. لیکن ذی‌نفع بودن دولت از خام‌فروشی شرکت ملی نفت ایران، مانعی بزرگ برای رسیدن به توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز مطابق با اسناد بالادستی است.<sup>۵</sup>

لذا سیاست‌گذاران کشور باید با اصلاح روابط مالی وزارت نفت به نحوی عمل کنند که انگیزه شرکت ملی نفت در فروش داخلی نفت خام و میعانات گازی در راستای به‌کارگیری در حوزه‌های

۱. زارعی، محمدحسین، امیر کارگر، احمد پنجه‌پور و امین لطیفی، «بررسی سیاست‌های قیمت‌گذاری خوراک

صنعت پتروشیمی در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، ۱۴۰۲، شماره ۲، ص ۱۲.

۲. در این الگو، نفت خام، دارایی رایگان طبیعی قلمداد می‌شود که باید استخراج، بهره‌برداری و فروخته شود.

۳. بندریان، رضا، «بررسی سیاست‌های مورد استفاده برای ارتقای توانمندی‌های فناورانه در صنعت نفت ایران و تبیین دلایل عدم موفقیت آنها»، ماهنامه علمی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۹۹، شماره ۱۹۳، ص ۵۷.

۴. غلامعلی‌پور، افشین، راهبردها و الزامات توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز، گزارش سیاستی اندیشکده اقتصاد مقاومتی، ۱۴۰۱، ص ۱۳.

۵. جمالی، غلامرضا و مرضیه فلاح، «چابکی زنجیره تأمین کسب و کارهای پشتیبانی‌کننده تجهیزات

صنعت نفت و گاز و پتروشیمی»، کاوش‌های مدیریت بازرگانی، دوره ۹، ۱۳۹۶، شماره ۱۷، ص ۴۷.

با ارزش افزوده بالا بیش از صادرات این دو ماده هیدروکربوری باشد و مسیر رهایی کشور از خام‌فروشی و توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز را هموار کنند و از ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان در بخش خصوصی به منظور تکمیل زنجیره صنعت نفت بهره برند.

به عنوان نمونه، مطابق پیش‌بینی کارشناسان نفتی، تقاضای جهانی برای محصولات پتروشیمی سالانه حدود ۴/۵ درصد رشد خواهد داشت؛ در صورتی که افزایش تقاضای فرآورده‌های نفتی رو به کاهش است.<sup>۱</sup> بنا به گزارش منتشره از سوی اداره اطلاعات انرژی آمریکا (EIA) که به بررسی آینده بازار محصولات پایین‌دستی پتروپالایشگاهی پرداخته، نشان می‌دهد تا سال ۲۰۵۰ تولید مواد پایین‌دستی پتروپالایشی با افزایشی بیش از دوبرابر و تقاضای آنها با افزایش بیش از ۵۰ درصد همراه خواهد بود. این موضوع به دلیل گسترش سریع سرانه مصرف مواد پتروشیمیایی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است.<sup>۲</sup> بنابراین باید محصولات نفت و گاز کشور را به سمت توسعه صنعت پتروشیمی و ایجاد ارزش افزوده بیشتر هدایت کرد و به منظور حصول پیشرفت، بهره‌مندی از ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان جهت تولید محصولات متنوع، تولید کاتالیست، تجهیزات کلیدی صنعت پتروشیمی، تکمیل زنجیره ارزش پتروشیمی‌های گازی و مایع و راه اندازی پتروپالایش<sup>۳</sup> می‌تواند راهگشا باشد.

لیکن علی‌رغم قابلیت‌های شرکت‌های موصوف از یک سو و اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و فضا دادن به بخش خصوصی از سوی دیگر، اما در واگذاری سهام به بخش خصوصی بخش عمده‌ای از سهام پتروشیمی به مجموعه‌های عمومی داده شد و تنها رقمی معادل ۹ درصد از سهام پتروشیمی به بخش خصوصی واگذار شد و مابقی سهام در قالب سهام عدالت به دولت یا سایر شرکت‌های عمومی که به طور غیرمستقیم زیر نظر دولت هستند، ارائه شده است. این واگذاری‌ها عملاً گرهی از مشکلات صنعت پتروشیمی باز نکرد<sup>۴</sup> و عملاً منجر به ایجاد تغییر در نظام حکمرانی صنعت نفت نشد. مضافاً اینکه تقویت حضور بخش

۱. جعفرزاده، محمدحسین، ملاحظات تحلیلی چشم‌انداز توسعه صنعت پتروشیمی ایران در افق ۱۴۰۴، پایگاه خبری تحلیلی پتروشیمی: (<http://www.petrotahlil.com>)؛ آخرین بازدید: ۱۷/۴/۱۴۰۳).

2. <https://www.eia.gov/analysis/petroleum/ner refining/prelim> (Last visited: 7-7-2024).

۳. شهبازی، علیرضا، «چشم‌انداز صنعت نفت و گاز ایران در افق ۱۴۰۴، بایدها و نبایدها»، مجموعه مقالات اولین کنفرانس بین‌المللی نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاهی، تهران، ۱۳۹۱، ص ۲۹.

4. <https://pimw.ir/failure-of-the-petrochemical-privatization-project/> (last visited: 7-7-2024).

خصوصی در اقتصاد با اهدافی از جمله افزایش کارایی، کاهش اندازه دولت، بهبود سیستم مدیریت و کاهش هزینه‌ها صورت می‌گیرد. این در حالی است که این اعمال در خصوصی‌سازی‌های صورت گرفته در صنعت نفت به‌ویژه پتروشیمی محقق نشده است. لذا حدود مشکلات فوق اهمیت کاربرد نظریه استخراج را بیش از پیش نمایان می‌کند.

### ۷. بررسی تطبیقی مدل حکمرانی نروژ در صنعت نفت

علت انتخاب کشور نروژ به منظور بررسی تطبیقی این است که در حوزه حکمرانی صنعت نفت، همواره از مدیریت این کشور به‌عنوان یک الگوی موفق یاد شده و در شاخص‌های مختلف حکمرانی امتیازهای بالایی دارد. شاخص حکمرانی منابع (RGI)<sup>۱</sup> از مؤسسه حکمرانی خوب منابع طبیعی (NRGI)<sup>۲</sup> تا به امروز جامع‌ترین مقیاس از کیفیت حکمرانی در کشورهای غنی از منابع نفت و گاز و مواد معدنی را ارائه داده است. این شاخص براساس سه عنصر محاسبه می‌شود: (۱) ارزش‌آفرینی که حکمرانی مربوط به تخصیص حقوق استخراج، اکتشاف، تولید، حفاظت از محیط‌زیست، تجمیع درآمد و بنگاه‌های دولتی را پوشش می‌دهد. (۲) مدیریت درآمد که بودجه‌ریزی دولتی، تسهیم درآمد حاصل از منابع طبیعی در سطوح ملی و صندوق‌های ثروت ملی را دربر دارد. (۳) محیط توانمندساز که شامل مسئولیت‌پذیری، کارآمدی دولت، کنترل فساد، کیفیت مقررات‌گذاری، حاکمیت قانون، ثبات سیاسی و در دسترس بودن اطلاعات می‌شود. در آخرین رتبه‌بندی کلی (۲۰۱۷)<sup>۳</sup> شاخص RGI از میان ۸۹ کشور ایران با امتیاز ۳۸ در رتبه ۶۲ و در وضعیت بسیار ضعیف<sup>۴</sup> و نروژ با امتیاز ۸۶ در رتبه اول و در وضعیت خوب<sup>۵</sup> قرار دارد. رتبه خوب نروژ ریشه در مقررات‌گذاری و نقش نهادهای کلیدی در صنعت نفت این کشور دارد که با تفکیک مسئولیت‌ها و نقش‌ها به مدلی مناسب تحت عنوان مدل نروژی دست یافته است.<sup>۷</sup>

1. Resource Governance Index

2. Natural Resource Governance Institute

۳. رتبه‌بندی سال‌های بعدی میان تعدادی از کشورها صورت پذیرفته به‌عنوان نمونه در سال ۲۰۲۱ رتبه‌بندی میان ۱۸ کشور انجام شده است.

۴. کشور از برخی رویه‌های حکمرانی منابع برخوردار بوده، اما فاقد بسیاری از منافع لازم برای منتفع کردن جامعه است.

۵. کشور قوانین و رویه‌ها را به گونه‌ای پایه‌ریزی کرده که ثروت حاصل از منابع معدنی، شهروندان را منتفع نموده است؛ هرچند که ممکن است هزینه‌هایی برای جامعه داشته باشد.

6. Resource Governance Index (<https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index.pdf>, 2017.

7. <https://resourcegovernance.org/data-and-tools>. (last visited: 6-7-2024.)

لازم به ذکر است از نظر تاریخی، در گزارش رسمی جامع سال ۱۹۷۱ نروژ، «۱۰ فرمان نفتی» شرح داده شده بود که سالیان متمادی خط‌مشی نفتی نروژ را هدایت می‌کرد؛ با این حال در هیچ‌یک از فرامین آن به حضور و مشارکت بخش‌های وسیع‌تر جامعه در تدوین سیاست‌ها اشاره نشده بود و فرض بر این بود که دولت خودش بی‌واسطه به امور رسیدگی خواهد کرد. پس از حدوث اتفاقات تاریخی در عرصه صنعت نفت نروژ، احساس شید که مدیریت مؤثر و کارآمد بخش نفت و گاز مستلزم تعریف دقیقی از مسئولیت‌ها و تفکیک نقش‌ها است. لذا از سال ۱۹۷۲، نروژ اقدام به تفکیک سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری (تنظیم‌گری) و فعالیت‌های تجاری (تصدی‌گری) در مدیریت دولتی بخش نفتی خود کرده است. این رویکرد تحسین صاحب‌نظران را برانگیخته و باعث شده تا کشورهای دیگر به دنبال تقلید از این مدل نروژی به‌عنوان یک مدل استاندارد و طراحی بوروکراتیک مناسب برای بخش نفت و گاز باشند. در آسیا و آفریقا، دولت‌ها در حال بررسی مدل نروژی به‌عنوان ابزاری برای ارتقای پویایی و حکمرانی خوب هستند. در کشورهای آمریکای لاتین نظیر برزیل و کلمبیا نیز سیاست‌گذاران پس از دهه‌ها وظایف مربوط به مقررات‌گذاری را از شرکت‌های ملی نفت به نهادهای مستقل واگذار کرده‌اند.<sup>۱</sup>

مطالعاتی که درخصوص مدل نروژ صورت گرفته است، نشان می‌دهد که رویکرد تفکیک وظایف و کارکردها به دلایل ذیل به بهبود عملکرد بخش نفتی نروژ کمک کرده است؛ نخست، با تفکیک وظایف شرکت ملی نفت به‌صورت اختصاصی‌تری بر فعالیت‌های تجاری تمرکز کرده و بدین ترتیب عملکرد عملیاتی خود را بهبود بخشیده و بازده مالی کوتاه یا بلندمدت را برای دولت افزایش دهد. دوم، با ایجاد نهادهای مستقل سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، توان دولت در نظارت بر عملکرد شرکت ملی و نیز مقایسه با بازیگران مختلف صنعت بهبود یافته و در نتیجه عملکرد کلی بهتر شده است.<sup>۲</sup>

نروژ در توسعه توانمندی فناورانه و فعالیت در حوزه‌های با ارزش افزوده بالا نیز کاملاً موفق بوده و می‌تواند الگویی برای سایر کشورهای برخوردار از منابع باشد. کسب و کار صنعت نفت در

1. Norway's Oil History in 5 Minutes (<https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes/id440538/>) Last visited:6-7-2024).

2. Ramirez-Cendrero, Juan M., and Eszter Wirth. "Is the Norwegian Model Exportable to Combat Dutch Disease?" Resources Policy, 2016, p. 89.

نروژ مبتنی بر توانمندی فنی و مهندسی و زیرساخت‌های قوی تکنولوژیکی است و بیشتر درآمد این کشور از صنعت نفت به قابلیت‌های نوآوری آن باز می‌گردد.<sup>۱</sup>

در حوزه فعالیت‌های تصدی‌گری نیز شرکت ملی نفت نروژ (استات‌اویل) شخصیت شرکتی مستقل از دولت نروژ است که حدود ۳۰ درصد مالکیت آن خصوصی شده است. با رشد تخصص نروژ در زمینه نفت و منابع هیدروکربوری ارتباط رسمی بین استات‌اویل و دولت قطع و بسیاری از امتیازات آن لغو شد. این شرکت در فضای رقابتی داخلی و خارجی حضور داشته و به مرور زمان به شرکت بین‌المللی فعال تبدیل شده است. از سوی دیگر هیچ‌یک از کارکنان دولت نروژ اجازه حضور در هیئت مدیره شرکت‌های دولتی نفتی را ندارند.<sup>۲</sup>

در قیاس نحوه حکمرانی در صنعت نفت نروژ و ایران، تمایز واضحی به چشم می‌خورد. بدین ترتیب که برخلاف شرکت استات‌اویل، مالکیت شرکت ملی نفت ایران صد درصد دولتی بوده و این شرکت حضوری در بازارهای بین‌المللی ندارد. از سوی دیگر، ماده ۵ اساسنامه سال ۱۳۹۵ شرکت ملی نفت ایران، وظیفه این شرکت را مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام دادن عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته و نیز تجارت نفت در داخل و خارج از کشور در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دانسته است و همان‌گونه که اشاره شد، وظیفه سیاست‌گذاری و حکمرانی در عمل در اختیار شرکت ملی نفت است. مضافاً اینکه برخلاف مدل نروژی، وزیر نفت به عنوان رئیس مجمع شرکت ملی، حضور پررنگی در مدیریت آن دارد و هیئت مدیره شرکت نیز با پیشنهاد وزیر نفت و تصویب مجمع منصوب می‌شوند.

### نتیجه‌گیری

از آنجایی که نفت مورد توجه بسیاری از دولت‌های فعال در این عرصه قرار گرفته و در جهان کنونی برخورداری و نحوه مدیریت آن جهت خلق ارزش (Value Creation Index; VCI) از نمادهای برتری کشورها محسوب می‌شود؛ این در حالی است که ساختارهای حکمرانی فعلی

1. Hilson, A. E., & Ovadia, J. S. "Local content indeveloping and middle-income countries: Towards a more holistic strategy". *The Extractive Industries and Society*, 7(2), 2020, p 254.

۲. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، «بررسی قانون نفت نروژ از منظر نحوه واگذاری میادین نفت و گاز، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، ۱۳۹۷، شماره مسلسل: ۱۵۸۵۸، ص ۶.

صنعت نفت ایران نقش فعالی را در حوزه بین الملل برنمی‌تابد و ایران به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین دارندگان منابع هیدروکربوری دنیا، به دلیل ساختار معیوب حکمرانی، نتوانسته موقعیت خود را در جهان تجارت تثبیت کند.

عدم حکمرانی مناسب در صنعت نفت سبب می‌شود، نوسانات سیاستی اجرای برنامه‌های استراتژیک بلندمدت را مختل کند. این در حالی است که حکمرانی خوب و درجه‌ای از استقلال مالی و تصمیم‌گیری می‌تواند این حوزه را از نوسانات محافظت کند. از سوی دیگر، متکی بودن به بودجه دولتی، سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت و برنامه‌ریزی بلندمدت آن را دشوار می‌کند. بنابراین نحوه اصلاح نظام حکمرانی، صنعت مورد بحث را به سمت توانمندسازی بیشتر رهنمون می‌سازد. مطابق تجربیات کشورهای موفق از جمله نروژ در این عرصه، مدل موفق مدلی است که وظایف وزارتخانه (ناظر بر سیاست‌گذاری) و نهاد مقررات‌گذاری (با مسئولیت‌های غیرتجاری نظیر واگذاری مجوز و صیانت از قوانین موجود) و نهاد تجاری را به درستی ترسیم نماید. زیرا اساساً ساختار دولتی نمی‌تواند تجاری عمل کند و مجموعه‌های دولتی از چابکی لازم برای انجام وظایف برخوردار نیستند. لذا در ساختار حکمرانی فعلی وزارت نفت و شرکت‌های زیرمجموعه آن که به‌شدت دولتی بوده و دارای ساختاری چسبیده و وابسته به دولت هستند، عملاً فعالیت‌های تجاری را برنمی‌تابند و اگر مجبور به ایفای آن شوند، قطعاً بهینه و کارا نخواهند بود.

در این راستا، به منظور حفظ برتری و تفوق کشور در هندسه جهانی انرژی، الزامات ساختاری ایفای نقش مؤثر جمهوری اسلامی ایران از حیث تقنینی و عملکردی نیازمند تغییر و بهبود است که پیش‌نیاز رسیدن به این هدف تغییر نگرش در سیاست‌گذاری صنعت نفت است. لذا پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه اقتصاد ایران منابع محور است، ناکارایی نهادی در حوزه حکمرانی صنعت نفت مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته و در جهت ارتقای کیفیت اداره عمومی نهادها در این حوزه بخش‌های رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر صنعت نفت از هم تفکیک شوند. به منظور دستیابی به این مهم، بدو باید با تفکیک کارکردهای حکمرانی خوب بخش نفت شامل سیاست‌گذاری، راهبردگذاری، تصمیم‌سازی عملیاتی و نظارت و تنظیم‌گری برای تحقق تعامل مقتضی میان بازیگران اصلی (دولت، مجالس قانون‌گذاری، مردم، سرمایه‌گذاران و شرکت‌های عملیاتی) اعمال حاکمیتی از تصدی‌گری بخش نفت منفک شود.



با توجه به تجربیات جهانی، جایگزینی و عقب‌نشینی دولت با سرمایه‌گذاران و شرکت‌های عملیاتی در قالب اصلاحات کارکرد تنظیم‌گری می‌تواند به بهبود حکمرانی منتهی شود. بدین شرح که فعالیت در صنعت نفت در بخش مربوط به سرمایه‌گذاری، خرید، فروش و بازاریابی، از جمله افعال تجاری تلقی و متعاقب آن با اعمال نظریه استخراج، لازم است ساختار حکمرانی بخش انرژی را از دولت استخراج و در ذیل یک ساختار انرژی جدید حکمرانی مجدد کرد و این حوزه به متخصصان مربوطه، شامل شرکت‌های تجاری خصوصی فعال، واگذار شود تا بتوانند عملکرد بهینه‌ای داشته باشند و برآیند این تغییر نگرش، تضمین‌کننده رقابت‌پذیری این صنعت خواهد بود. به عبارت واضح‌تر، ضرورت توجه به تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در صنعت نفت به منظور اعمال سیاست تنظیم‌گری بهینه برای تحقق سیاست‌گذاری‌های عمومی و فاصله گرفتن از مدل تنظیم‌گری حاکمیتی صرف در بهبود ساختار حکمرانی می‌تواند مآثر باشد.

متعاقب اعمال نظریه استخراج به منظور موفقیت در تکمیل زنجیره ارزش، حضور فعال شرکت‌های دانش‌بنیان در حوزه صنعت نفت و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین از جمله هوش مصنوعی می‌تواند به افزایش تولید و کاهش هزینه‌ها منجر شود. لذا قانون‌گذار باید برای حکمرانی مجدد به‌ویژه حضور بخش خصوصی در صنعت نفت با نوآوری فناورانه، قانونی مدون و شفاف در نظر داشته تا کارآمدی را در این صنعت بزرگ شاهد باشیم و حکمرانی انرژی بهبود یابد. به موازات تغییرات مورد اشاره، اساسنامه شرکت ملی نفت به دلیل برخی ابهامات نظیر درآمد شرکت، نوع ارتباط دولت-شرکت نیازمند اصلاحاتی است تا ضمن مرتفع کردن چالش‌های ساختاری، سیاست‌گذاری و حاکمیت در صنعت نفت، چارچوب استقلال هویتی و عملکردی شرکت نفت و وزارت نفت تبیین شود.

## منابع

### کتاب

۱. حاتمی، علی و اسماعیل کریمیان، **حقوق سرمایه‌گذاری خارجی در پرتو قانون و قراردادهای سرمایه‌گذاری**، تهران: موسسه تیسا ساغر مهر، ۱۳۹۶.
۲. کوتر، رابرت و یولن تامس، **حقوق و اقتصاد**، مترجم دادگر، بداله و حامده اخوان هزاوه، انتشارات نورعلم، ۱۳۹۲.

۳. نورث، داکلاس سی، **نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی**، مترجم محمدرضا معینی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۵.

#### مقاله

۴. آبیاری، محمدرضا، ابوالحسن فقیهی و وحید چناری، **طراحی الگوی حکمرانی شرکت ملی مناطق نفت خیز جنوب: مطالعه‌ای در ابعاد پایداری شرکتی**، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهاردهم، ۱۳۹۸، شماره ۵۶، صص ۱-۲۴.

۵. بزرافکن، فرهاد و حمید گماری، **صندوق‌های بازنشستگی ایران در یک نگاه**، گروه مطالعاتی رفاه و تأمین اجتماعی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۹۸، صص ۱-۴۵.

۶. بندریان، رضا، **بررسی سیاست‌های مورد استفاده برای ارتقای توانمندی‌های فناوریانه در صنعت نفت ایران و تبیین دلایل عدم موفقیت آنها**، ماهنامه علمی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۹۹، شماره ۱۹۳، صص ۵۷-۷۰.

۷. بیات، بهرام، **حکمرانی خوب و هندسه قدرت جهانی**، مجموعه مقالات دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، ۱۴۰۰، صص ۱۰۲-۱۲۳.

۸. جمالی، غلامرضا و مرضیه فلاح، **چابکی زنجیره تأمین کسب و کارهای پشتیبانی‌کننده تجهیزات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی**، کاوش‌های مدیریت بازرگانی، دوره ۹، شماره ۱۷، صص ۳۱-۵۳.

۹. حسن‌زاده شوئیلی، مریم، **تأثیر مدیریت دولتی بر خصوصی‌سازی صنعت نفت و گاز در ایران**، اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق، مدیریت، علوم تربیتی، روانشناسی و مدیریت برنامه ریزی آموزشی، ۱۴۰۲.

۱۰. دخانی، وحید، **تاریخچه فعالیت‌های بالادستی صنعت نفت ایران در سده گذشته**، ماهنامه علمی- ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۸۷، شماره ۵۰، صص ۶-۸.

۱۱. زارعی، محمدحسین، امیر کارگر، احمد پنجه‌پور و امین لطیفی، **بررسی سیاست‌های قیمت‌گذاری خوراک صنعت پتروشیمی در ایران**، فصلنامه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، دوره ۱، ۱۴۰۲، شماره ۲، صص ۱۱-۳۸.
۱۲. سهیلی، علی، تأثیر خصوصی‌سازی بر صنعت نفت و گاز در ایران، مجموعه مقالات دومین همایش بین‌المللی فقه و حقوق، وکالت و علوم اجتماعی، دبیرخانه دائمی کنفرانس، ۱۳۹۷، صص ۲۳۱-۲۵۷.
۱۳. شفیعی، عطیه، **بررسی چالش‌های خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران و مطالعه موردی بر صنعت نفت**، مجموعه مقالات ششمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران، ۱۳۹۸، صص ۱۴۷-۱۶۷.
۱۴. شکوهی، محمدرضا و الیاس نادران، **تاریخ تحولات قراردادهای صنعت نفت ایران (با تأکید بر ۱۳۳۳-۱۳۵۳)**، مجله تاریخ ایران، ۱۳۹۰، صص ۷۷-۱۱۰.
۱۵. شیروی، عبدالحسین و فرشید فرحناکیان، **ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران**، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۶، پاییز و زمستان، مهر ۱۳۹۹، شماره ۲، صص ۳۵۷-۳۸۲.
۱۶. شهبازی، علیرضا، **چشم‌انداز صنعت نفت و گاز ایران در افق ۱۴۰۴، بایدها و نبایدها**، مجموعه مقالات اولین کنفرانس بین‌المللی نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاهی، تهران، ۱۳۹۱، صص ۱۷۴-۱۹۳.
۱۷. صفری الموتی و وحید دخانی، **خصوصی‌سازی در صنعت نفت؛ نگاه کلان به زنجیره فعالیت‌های بالادستی با رویکرد به اصل ۴۴ قانون اساسی**، ماهنامه علمی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۹۷، شماره ۵۲، صص ۶-۸.
۱۸. طهماسبی، جواد، **شاخص توسعه انسانی و مقام ایران در جایگاه جهانی**، گزارش راهبردی شماره ۱۵۹، پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۱، صص ۱-۴۰.

۱۹. عزیززی، حسین، علی‌اصغر محمدی و محمد مرادی، **کانال‌های اثرگذاری نهادها بر توسعه از طریق شاخص‌های حکمرانی خوب**، مجموعه مقالات سومین همایش ملی و اولین همایش بین‌المللی حکمرانی متعالی، ۱۴۰۱، صص ۵۸-۷۹.
۲۰. عظیم‌زاده آرانی، محمد، محمد نوروزی و جواد پرویزی، **تبیین وضعیت فعلی حکمرانی انرژی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی**، مجموعه مقالات پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۷، صص ۴۳-۶۷.
۲۱. غلامعلی‌پور، افشین، **راهبردها و الزامات توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز**، گزارش سیاستی اندیشکده اقتصاد مقاومتی، ۱۴۰۱، صص ۱-۶۳.
۲۲. فائزی، عذرا، **سیر تحول تشکیلات در شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نفت**، ماهنامه علمی- ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۳۹۶، شماره ۱۵۲، صص ۲۰-۲۸.
۲۳. قاسمی، مجتبی و یاس علیاری، **جایگاه و کاربرد اقتصاد رفتاری در تحلیل اقتصادی حقوق**، فصلنامه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، دوره ۱، ۱۴۰۲، شماره ۲، صص ۱۱۳-۱۴۳.
۲۴. کاویانی، حسن و فهیمه غفرانی، **طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲، شماره مسلسل ۱۸۹۸۷، صص ۱-۲۶.
۲۵. لاهیجانیان، رسول و فاطمه شیخی ده‌چناری، **بهره‌وری بهینه از گاز طبیعی ایران در پرتو سیاست بهینه‌سازی مصرف گاز و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی**، فصلنامه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، دوره ۱، ۱۴۰۲، شماره ۳، صص ۱۶۱-۱۸۷.
۲۶. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر مطالعات انرژی، **صنعت و معدن، بررسی قانون نفت نروژ از منظر نحوه واگذاری میادین نفت و گاز**، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۵۸۵۸، صص ۱-۲۷.
۲۷. نادران، الیاس و محمدرضا شکوهی، **جایگاه و مبانی اقتصاد هزینه مبادله**، مجله تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۷، ۱۳۹۱، شماره ۲، صص ۱۵۷-۱۷۵.

۲۸. نادران، الیاس و محمدرضا شکوهی، **بررسی توازن محیط حقوقی و اجرایی در صنعت نفت ایران**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱، شماره مسلسل ۱۲۷۹۲، صص ۳۷-۱.

۲۹. نقوی حسینی، سید علیرضا، فتاح شریف‌زاده، میرعلی سیدنقوی و رضا واعظی، **ارائه الگوی الزامات خطی‌مشی‌گذاری آینده‌محور برای صنعت نفت ایران**، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، ۱۳۹۸، شماره ۳، صص ۴۳-۵۹.

#### پایان‌نامه

۳۰. جعفریه، احمدرضا، «بررسی تطبیقی قراردادهای بین‌المللی نفتی ایران با قراردادهای نفتی سایر کشورها»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، تهران: دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۳.

#### منبع الکترونیک

۳۱. جعفرزاده، محمدحسین، ملاحظات تحلیلی چشم‌انداز توسعه صنعت پتروشیمی ایران در افق ۱۴۰۴، پایگاه خبری تحلیلی پتروشیمی <http://www.petrotahlil.com> (آخرین بازدید: ۱۴۰۳/۴/۱۷).

۳۲. فغانی‌تولون، میررضا، خصوصی‌سازی صنعت نفت در ایران، <https://civilica.com/note/1879> (آخرین بازدید: ۱۴۰۳/۴/۱۸).

## References

### Books

1. Hatami, Ali and Ismail Karimian, Foreign investment rights in the light of investment law and contracts. Tehran: Tisa Sagar Mehr Institute, 2017. (in Persian)
2. Kotter, Robert and Yulen Thomas, Law and Economics, translated by Dadgar, Yadaleh and Hamedeh Akhwan Hazaveh, Noor Elm, Publications, 2013. (in Persian)
3. North, Douglas C. (1990), Institutions, Institutional Changes and Economic Performance, translated by Mohammad Reza Moini, Publications of the Country Management and Planning Organization, 2006. (in Persian)

### Articles

4. Abd Ghadas, Zuhairah Ariff , and Sabah Karimsharif. "TYPES AND FEATURES OF INTERNATIONAL PETROLEUM CONTRACTS." South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law 4 (3): 2014, pp 34-41.
5. Abiyar, Mohammadreza, Abolhasan Faqihi, and Vahid Chenari. "Designing the Governance Model of the National Company of the Southern Oil-Rich Regions: A Study on the Dimensions of Corporate Sustainability", Iranian Management Sciences Quarterly, 14th year, No 56, 2019, pp 1-24. (in Persian)
6. Assistance President of Infrastructure Research and Production Affairs Office of Energy, Industry and Mining Studies, Review of Norwegian Petroleum Law from the point of view of how to transfer oil and gas fields, Majlis Research Center, serial number: 15858. 2018, pp 1-27. (in Persian)
7. Azimzadeh Arani, Mohammad and Mohammad Nowrozi and Javad Parvizi, "Explaining the Current State of Iran's Energy Governance and Providing Policy Solutions", Proceedings of the 5th Annual Resistance Economy Conference, 2018. pp 43-67. (in Persian)
8. Azizi, Hossein and Ali Asghar Mohammadi and Mohammad Moradi, "Channels of Institutions' Influence on Development through Good Governance Indicators", Proceedings of the Third National Conference and First International Conference on Superior Governance ,2022. pp 58-79. (in Persian)

9. Bandarian, Reza, "Investigating the Policies Used to Improve Technological Capabilities in Iran's Oil Industry and Explaining the Reasons for Their Failure", *Scientific Monthly of Oil and Gas Exploration and Production*, No. 193, 2020, pp 57-70. (in Persian)
10. Bayat, Bahram, "Good Governance and the Geometry of Global Power", *Proceedings of the Second National Conference on Islamic Governance*, 2021, pp 102-123. (in Persian)
11. Bezrafkon, Farhad and Hamid Gomari, "Iran's Pension Funds at a Glance", *Welfare and Social Security Study Group, Saba Retirement Strategies Institute, National Pension Fund Research Institute*, 2019, pp 1-45. (in Persian)
12. CATO Institute. "Curse or Blessing? How Institutions Determine Success in Resource Rich Economies". *Policy Analysis*, No. 808, 2017.
13. Dokhani, Vahid, "The History of the Upstream Activities of Iran's Oil Industry in the Last Century", *scientific-promotional monthly magazine of exploration and production of oil and gas (50)*: 2008, pp 6-8. (in Persian)
14. Faezi, Ezra, "Organizational Change in State-Owned Companies under the Ministry of Oil", *Scientific and Promotional Monthly of Oil and Gas Exploration and Production (152)*: 2017, pp 20-28. (in Persian)
15. Ghasemi, Mohtabi and Yas Aliari, "Status and Application of Behavioral Economics in Economic Analysis of Law ", *Economic and Commercial Law Research Quarterly*, Volume 1, No 2, 2023, pp 113-143. (in Persian)
16. Gholam Alipour, Afshin, "Strategies and Requirements for the Development of the Oil and Gas Value Chain", *policy report of Resistance Economy* , 2022, pp 63-1. (in Persian)
17. Gibbons, Robert, "Transaction-Cost Economics: Past, Present and Future"? *Scand. J. of Economics*, . 2010 112(2).pp 263-288.
18. Hilson, A. E., & Ovadia, J. S. Local Content Indevolving and Middle-Income Countries: Towardsa more holistic strategy. *The Extractive Industries and Society*, 7(2), 2020, pp 253-262.
19. Jamali, Gholamreza and Marzieh Fallah, "Supply Chain Agility of Businesses Supporting Oil, Gas and Petrochemical Industry Equipment", *Business Management Explorations*, 9(17), 2017, pp 53-31. (in Persian)
20. Kaviani, Hassan and Fahima Ghofrani, "Designing a Framework for the Management of Structural and Organizational Changes in Executive

- Bodies", Research Center of the Islamic Council, serial number 18987, 2023, pp 1-26. (in Persian)
21. Lahijanian, Rasoul and Fatemeh Sheikhi Dehchenari, "Efficient Productivity of Iran's Natural Gas Regarding Gas Consumption Optimization Policy and Establishment of the Sector Regulatory Institution", Economic and Commercial Law Research Quarterly, Volume 1, No 3, 2023, pp 161-187. (in Persian)
  22. Myers, Keith & Glada Lahn Good Governance Of The National Petroleum Sector, London, Chatham House, 2012. pp 1-26.
  23. Nadrans, Elias and Mohammadreza Shokuhi, "Review of the Balance of Legal and Executive Environment in Iran's Oil Industry", Islamic Council Research Center, serial number 12792, 2012, pp 1-37. (in Persian)
  24. Naderan, Elyas, and Mohammadreza Shokuhi, "The Position and Foundations of Exchange Cost Economics", Journal of Economic Research, Volume 47, No 2, 2012, pp 157-175. (in Persian)
  25. Ramírez-Cendrero, Juan M., and Eszter Wirth. "Is the Norwegian Model Exportable to Combat Dutch Disease?." Resources Policy 48, 2016. pp 85-96.
  26. Naderan, Elyas, Mohammadreza Shokouhi, "Examining the Balance of Legal and Executive Environment in Iran Petroleum Industry", Islamic Parliament Research Center, 2013, No. 12792, pp: 1-37. (in Persian)
  27. Naghavi Hosseini, Seyed Alireza, Fattah Sharifzade, Mir Ali Seyed Naghavi, Reza Vaezi, "Modeling Requirements of Future-Oriented Policymaking for Iran Petroleum Industry", Iranian Journal of Public Policy, Vol. 5, Issue 3, 2018, pp: 43-59. (in Persian)
  28. Safari Almouti and Haid Dokhani, "Privatization in the Oil Industry; A Macro View of the Chain of Upstream Activities with an Approach to Article 44 of the Constitution", Scientific Monthly of Oil and Gas Exploration and Production, No. 52, 2018, pp 6-8. (in Persian)
  29. Shafiei Khah, Maryam, and Ali Amiri. "Petroleum Contracts in Iran." European Online Journal of Natural and Social Sciences 3: . 2014, pp 375-382.
  30. Shafiei, Atieh., "Investigating the Challenges of Privatization in Iran's Economy and a Case Study on the Oil Industry", Proceedings of the 6th National Conference on Management and Human Sciences in Iran. 2019, pp 147-167. (in Persian)



31. Shahbazi, Alireza, "Perspective of Iran's Oil and Gas industry in the Horizon of 1404, Dos and Don'ts", Proceedings of the first international oil, gas, petrochemical and power plant conference, Tehran, 2012, pp 174-193. (in Persian)
32. Shiravi, Abdol Hossein, Farahnakian, Farshid, "Legal Aspects of Good Regulation in Good Governance of Iran's Oil Sector", Energy Law Studies, Vol. 6, No. 2, 2020, pp: 357-382. (in Persian)
33. Shokuhi, Mohammadreza, Elyas Naderan, "History of Contract Developments in Iran's Oil Industry (With Emphasis on 1353-1333)." Iranian History Magazine. 2011, pp 77-110. (in Persian)
34. Soheili, Ali, "The Effect of Privatization on the Oil and Gas Industry in Iran", Proceedings of the Second International Conference on Jurisprudence and Law, Advocacy and Social Sciences, Conference Permanent Secretariat, 2018, pp 257-231. (in Persian)
35. Tahmasabi, Javad, "Human Development Index and Iran's Position in the Global Position", Strategic Report No. 159, Strategic Research Institute of Expediency Analysis Council, 2012, pp 40-1. (in Persian)
36. Zarei, Mohammad Hossein, Amir Kargar, Ahmed Panjapour, and Amin Latifi, "Analyzing the Pricing Policies of the Petrochemical Industry Feed in Iran", Economic and Commercial Law Research Quarterly, Volume 1, No 2, 2023, pp 11-38. (in Persian)

### Thesis

37. Jafarieh, Ahmadreza. "Comparative Study of Iran's International Oil Contracts with Oil Contracts of other Countries." Dissertation to obtain a master's degree in international law. Tehran: Islamic Azad University - Central Tehran Branch - Faculty of Law 2004. (in Persian)
38. Internet Resources
39. <https://www.eia.gov/analysis/petroleum/nerefining/prelim> (Last visited: 7-7-2024).
40. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail>(last visited: 5-7-2024).
41. Norway's Oil History in 5 Minutes (<https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes/id440538/>: Last visited: 6-7-2024).
42. <https://pimw.ir/failure-of-the-petrochemical-privatization-project/>(last visited: 7-7-2024).

43. Resource Governance Index –  
<https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index.pdf>, 2017.(last visited:6-7-2024).
44. <https://resourcegovernance.org/data-and-tools>. (last visited:6-7-2024).

#### **Websites**

45. Jafarzadeh, Mohammad Hossein, "Analytical Considerations of the Development Outlook of the Iranian Petrochemical Industry in the horizon of 2024", Petrochemical analytical news site <http://www.petrotahlil.com> (last visited:07/07/2024). (in Persian)
46. Faghani Tolon, Mirreza, Privatization of Oil Industry in Iran <https://civilica.com/note/1879>.(last visited: 08/07/2024). (in Persian)

## Extraction Theory in the Governance Structure of Iran's Oil Industry with a Comparative View

Mohammad Reza Shokouhi\*

Mahmoud Fard Kardel\*\*

Hosna Gholami Ghadi\*\*\*

### Abstract

Due to the undeniable position of oil in the realm of international trade, all countries of the world urgently need an effective presence in the global geometry of oil. Therefore, all political and social systems adjust their governance structures in such a way that the global geometry of energy allows the responsible institutions in these countries to be present in the world arena. Given that Iran has a resource-oriented economy, the necessity of governing the oil industry is reduplicated and since the Ministry of Oil is known as the responsible institution of the oil industry in Iran, therefore, in this article, an attempt has been made to explain the governance structures of the mentioned institution and while pathologize the issue, to get out of the harmful characteristics such as being governmental, insular, dependent on the government, which has deprived the ability to be active and effective not only in the domestic sphere but also in the international arena, using library data and in an analytical and applied research, we present the most efficient proposal, that is, separation and extraction of some components of this field from the government, which can be referred to extraction theory. In other words, some of the country's energy components should be extracted from the current inefficient governmental structure, and with new energy governance, the group of energy companies should be established or reorganized under the rules of the private sector outside of the government structure and it is believed that in such a situation, the energy management structure will gain its efficiency. Studying Norway's experiences in the field of oil governance also sheds light on the success of this method.

### Keywords:

Governance Structure, Energy Governance, Governmental, Privatization, Extraction Theory

---

\* Assistant Professor, Tehran Faculty of Petroleum, Petroleum University of Technology, Tehran, Iran (Corresponding Author) Shokouhi@put.ac.ir

\*\* Assistant Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. M\_fardkardel@sbu.ac.ir

\*\*\* PhD., Faculty of Law & Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. Gholami.hosna@ut.ac.ir

