

تنظیم‌گری صنایع بالادستی نفت و گاز ایران در آئینه فقه و حقوق

محمدحسین اسفندیارپور • دانشجوی دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد،

دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) mh.esfandiarpour@isu.ac.ir

احمد شهبانی • دانشیار، گروه اقتصاد پولی و مالی، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران،

ایران. a.shabani@isu.ac.ir

چکیده

بازار مربوط به صنایع بالادستی نفت و گاز ایران از منظر اقتصادی به دلایل مختلفی با شکست یا ناکارآمدی مواجه است که یکی از راهکارهای متداول برای حل این مسأله، ایفای نقش نهادهای تنظیم‌گر است. در نوشتار حاضر تلاش شده است که مبانی فقهی تنظیم‌گری در صنعت بالادستی نفت و گاز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین صنایع کشور، مورد واکاوی قرار گیرد و جایگاه این نهاد در قوانین موضوعه نیز بررسی شود. آخرین تحولات تقنینی نشان می‌دهد که قانون‌گذار ایرانی تلاش داشته تا وظایف حاکمیتی مربوط به صنعت نفت و گاز را از امور تصدی‌گری این صنعت تفکیک نماید تا چه‌بسا از این رهگذر، شرایط برای ایفای هر چه بهتر نقش تنظیم‌گر در این صنعت مهیا شود؛ مع‌هذا به دلایلی چون دولتی‌بودن صنعت نفت و وابستگی دولت به بودجه نفتی، تنظیم‌گری صنعت مزبور کماکان با چالش‌هایی روبه‌رو است و بخش بالادستی این صنعت از وجود حکمرانی شایسته بی‌بهره مانده است.

واژگان کلیدی: انفال، صنایع بالادستی نفت و گاز، اعمال حاکمیتی، اعمال تصدی‌گری.



بازار صنعت بالادستی نفت و گاز ایران از منظر اقتصادی دچار شکست یا ناکارآمدی^۱ است. این نوع شکست به دلایل مختلفی می‌تواند رخ دهد، از جمله دلایل می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: صرفه‌های عظیم نسبت به مقیاس، نقص در اطلاعات، اطلاعات نامتقارن، پیامدهای خارجی و کالاهای عمومی (نور احمدی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۳-۱۴۱) و در نهایت انحصار طبیعی (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۷: ۲۲۵)

لازم به ذکر است که عمده مزایای تنظیم‌گری در بازارهای دارای طبیعت انحصاری، بروز و نمود پیدا می‌کند و اغلب بازارهای مربوط به صنایع زیرساختی، من جمله صنایع تولید و توزیع انرژی دارای انحصار طبیعی هستند. دلیل این انحصار معمولاً این است که هزینه تحمیل شده به جامعه، زمانی که امور توسط یک شرکت انجام می‌شود به مراتب پایین‌تر از حالتی است که امور به دو یا چند شرکت محول می‌شود. در مورد بازار موضوع این تحقیق و به طور مشخص صنعت بالادستی نفت و گاز، باتوجه به نوع فعالیت‌های نهادهای متولی به نظر می‌رسد که بازار در حالت انحصاری قرار دارد و از این رو وجود تنظیم‌گر در این بازار ضروری است.

صنعت بالادستی نفت و گاز به‌عنوان یک بخش استراتژیک در بسیاری از کشورها، همواره محل مداخله دولت‌ها بوده و بعضاً وظایف حاکمیتی با وظایف تصدی‌گری در هم آمیخته شده است. با تقویت حضور بخش خصوصی و نیاز دولت به توان و سرمایه بخش خصوصی، توجه به مسئله تنظیم‌گری بیش از گذشته محسوس است. با این تعریف که تنظیم‌گری وظیفه هدایتی و نظارتی دولت در تضمین امنیت متقاضیان کالا و خدمات است (پیله فروش، ۱۳۹۸: ۱)، می‌توان گفت که در حوزه صنعت بالادستی نفت و گاز تنظیم‌گری، شامل انواع اقدامات دولت برای تحقق اهدافی مانند بهینه‌سازی بهره‌برداری از ثروت

¹ Market Failure and Inefficiency

نفت، بهبود فضای کسب و کار این صنعت، افزایش سرمایه‌گذاری طولانی مدت، توسعه زنجیره ارزش، رشد شرکت‌های داخلی و مانند اینها، خواهد بود.

در صنعت بالادستی نفت و گاز ایران مسائل پیچیده‌ای وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: وابستگی اقتصاد و بودجه به درآمد نفت، ارزانی عرضه حامل‌های انرژی، سطح پایین تحقق سیاست‌های تولید صیانتی، عدم توجه کافی به میادین مشترک، مشعل‌سوزی^۱ و پایین بودن ضریب بازیافت. هر چند که ممکن است هر یک از مشکلات مذکور، دلایل مختص خود را داشته باشند، اما وقتی با یک دید یکپارچه به موضوع بنگریم روشن می‌شود که مشکل ساختاری و حکمرانی در صنعت بالادستی نفت، دلیل اصلی و ریشه‌ای این مشکلات است. در واقع ریشه مشکلات حکمرانی مربوط به این صنعت به تداخل حوزه‌های حکمرانی و تصدی‌گری، وابستگی شدید بودجه به درآمدهای نفتی، عدم شفافیت، فقدان سیاست‌های جامع و عدم حضور سیاست‌گذار و تنظیم‌گر در این صنعت برمی‌گردد.

یکی از مهم‌ترین اهداف تنظیم‌گری، تحقق منفعت عمومی (چه در سمت تولیدکنندگان و چه در سمت مصرف‌کنندگان) است. در صنعت بالادستی نفت مصداق بارز منفعت عمومی، بهره‌برداری حداکثری اقتصادی از منابع نفت و گاز به‌عنوان یک ثروت ملی و بین‌نسلی است. این هدف در سیاست‌های کلی و قوانین نفت در قالب مفاهیمی چون تولید صیانتی، کاهش مشعل‌سوزی، افزایش بهره‌برداری از میادین مشترک و افزایش توانمندی شرکت‌های داخلی به چشم می‌خورد.

تولید صیانتی از منظر قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ به معنای «کلیه عملیاتی که منجر به برداشت بهینه و حداکثری ارزش اقتصادی تولید از منابع نفتی کشور در طول عمر منابع مذکور می‌شود و باعث جلوگیری از اتلاف ذخایر در چرخه تولید نفت بر اساس سیاست‌های مصوب می‌گردد» است. اما در عمل متصدیان صنعت نفت و گاز موفق به تحقق تولید صیانتی نشده‌اند. برای مثال ضریب بازیافت مخازن نفتی که بنا

¹ flaring

بود ۳۵ تا ۴۰ درصد باشد در حال حاضر حدود ۲۴.۵ درصد است و سرمایه‌گذاری کافی برای ازدیاد برداشت انجام نشده است. (زبیدی، ۱۴۰۱) هر چند که حرکت به سمت تولید صیانتی در دستور کار شرکت ملی نفت قرار گرفته، اما به نظر می‌رسد بی‌توجهی به برنامه توسعه و تولید مخازن نفت و گاز و عدم نظارت کافی بر حسن اجرای آن، محدود کردن قراردادهای مورد استفاده به صرفاً قراردادهای خدماتی و بهره‌نگرفتن از انواع دیگر قراردادهای نفتی، منجر به تولید غیرصیانتی و افزایش هزینه‌ها و در نهایت کاهش منافع ملی در طولانی مدت شده است.

در باب حکمرانی خوب بخش نفت، نظریه‌های توسعه‌ای راه‌های تحقق اهداف توسعه را بیان کردند و از میان این نظریات دو نظریه برجسته هستند: نظریه دولت توسعه‌گرا و نظریه حکمرانی خوب. تحقق نظریه دولت توسعه‌گرا مستلزم وجود دولت با قدرت اجرایی فراوان است. درحالی‌که حکمرانی خوب بر مبنای اعتماد میان دولت و شهروندان شکل می‌گیرد. (غفاری و ایگدر، ۱۳۹۶: ۱۰۳) بر مبنای دو نظریه فوق دو چارچوب برای اداره حکومت ارائه می‌شود: نسخه چارچوبی که در آن حکومت مسئولیت تمام امور را به عهده دارد و دوم حکمرانی که در آن مسئولیت اداره عمومی در تعامل میان سه بخش حکومت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است. (ترکان و همکاران، ۱۳۹۰: ۶۶)

در بخش نفت چهار کارکرد اصلی حکمرانی خوب عبارت‌اند از سیاست‌گذاری، راهبردگذاری، تصمیم‌سازی عملیاتی و نظارت و تنظیم‌گری. (شیروی و فرحناکیان، ۱۳۹۹: ۳۶۱) کارکرد نظارت و تنظیم‌گری که موضوع این تحقیق است بر حسن اجرای سیاست‌ها و اهداف ملی نظارت می‌کند. در واقع این کارکرد به پر شدن خلأ میان دانش سیاست‌گذاران و تجربه مجریان کمک شایانی می‌کند. این کارکرد شامل کنترل‌های مالی و فنی، پاسخگو کردن سازمان‌های مسئول و استانداردگذاری در صنعت نفت و مسائلی از این قبیل خواهد بود.

این مقاله در صدد پاسخ به این سوال است که تنظیم‌گری در صنعت بالادستی نفت و گاز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین صنایع کشور مبتنی بر کدام مبانی فقهی است و جایگاه این نهاد در قوانین موضوعه به چه صورت است؟

پیشینه پژوهش: تحقیقاتی که در سال‌های اخیر بیشترین ارتباط موضوعی را با پژوهش حاضر دارند به شرح زیر هستند:

نویسنده	عنوان مقاله/کتاب	سال	یافته‌ها
خواجوی	تبیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه‌ی نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای منتخب	۱۳۹۴	تنظیم‌گری یکی از عناصر تحقق حکمرانی خوب و راهکاری برای تولید صیانتی است و با توجه به اسناد بالادستی نفت، وزارت نفت وظیفه راه‌اندازی نهاد تنظیم‌گری برای تسهیل کسب و کار، ایجاد رقابت و رفع انحصار تبیین شده است. البته ساماندهی تنظیم‌گری در هر کشوری باید بر اساس خصوصیات همان کشور انجام شود و نمی‌توان تنظیم‌گری یک کشور توسعه یافته را با همان مقیاس در یک کشور در حال توسعه پیاده نمود در غیر این صورت تنظیم‌گری نامناسب می‌تواند پیامدهای نامناسبی داشته باشد.
رستمی و مقیمی	بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی	۱۳۹۶	گزارش وضعیت کشورهای هدف در مورد تفکیک یا تجمیع رگولاتورهای بخش‌های مختلف انرژی

<p>خصوصی سازی در صنعت گاز به دلیل بی توجهی به فرآیند صحیح تنظیم‌گری ناموفق بوده و به عنوان راهکار باید در تجدید ساختار بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر تفکیک شوند که دلیل این موضوع تفاوت ابزارهای تنظیم‌گری در هر کدام از مقوله‌های مذکور است.</p>	<p>۱۳۹۷</p>	<p>جایگاه تنظیم‌گری در فرآیند خصوصی سازی صنعت گاز، مطالعه موردی بازار گاز ایران</p>	<p>عظیم‌زاده آرانی، محمد</p>
<p>به رغم وجود مزایایی فراوان در استقلال نهادهای تنظیم‌گر، این نهادها نمی‌توانند از دولت کاملاً مستقل باشند. این وابستگی خود را در تعیین اعضا یا تأمین بودجه از طریق دولت نشان می‌دهد و وجود سابقه طولانی در وابستگی به دولت، استقلال و تفکیک را مشکل می‌کند.</p>	<p>۱۳۹۷</p>	<p>بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهاد تنظیم مقررات انرژی در بخش برق، نفت و گاز</p>	<p>امین‌زاده و مقیم</p>
<p>موضوع تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز به دلیل شرایط خاص آن، صرفاً در حوزه بهبود فضای رقابت و منع انحصار نخواهد بود. در حال حاضر عمده وظایف تنظیم‌گری در کشور را وزارت نفت و شرکت ملی نفت انجام می‌دهند که به دلایل مختلفی نتوانستند کارآمد عمل کنند. بررسی کشورهای موفق تولیدکننده نفت نشان می‌دهد که تنظیم‌گری باید جدای از شرکت‌های ملی نفت انجام شود.</p>	<p>۱۳۹۸</p>	<p>نظام تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران: ۱. ضرورت تنظیم‌گری</p>	<p>پيله فروش، میشم</p>

<p>تنظیم‌گری خوب هم فعالیت‌های دولت تنظیم‌گر را کنترل می‌کند و هم با اعمال فن‌سالاری در نهادهای خود تنظیم‌گر بخشی و مشارکت مستقیم آنها در امور تخصصی، به حفظ مشروعیت حاکمیت کمک می‌کند. برای تحقق تنظیم‌گری خوب باید بین صلاحیت انجام اعمال حاکمیتی از تصدی‌گری تفکیک نمود و عدم اعمال این تفکیک مانع تعادل ساختاری و به شکست اصلاحات تنظیم‌گری خوب بخش نفت خواهد انجامید.</p>	<p>۱۳۹۹</p>	<p>ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران</p>	<p>شیروی و فرحناکیان</p>
<p>بررسی ساختاری، مالی و تصمیم‌گیری نهادهای تنظیم مقررات انرژی با هدف سنجش میزان استقلال آنها</p>	<p>۱۳۹۷</p>	<p>بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخش‌های برق، نفت و گاز</p>	<p>امین زاده، الهام و لیلی مقیمی</p>

تحقیقات مختلفی در موضوع تنظیم‌گری حوزه نفت و گاز انجام شده اما همانطور که پیداست هیچ کدام از آنها رویکرد کاملاً حقوقی و فقهی به این مسئله نداشتند و نوآوری و تفاوت این پژوهش با سوابق قبلی در همین نکته است. در واقع چون خاستگاه تنظیم‌گری در اقتصاد است، بیشتر تحقیقات در حوزه تنظیم‌گری مربوط به محققین علوم اقتصادی است و تنظیم‌گری بخش نفت و گاز کمتر مورد توجه فقها و حقوقدانان بوده است.

چهارچوب نظری پژوهش: این مقاله در سه بخش به بررسی موضوعات خواهد پرداخت. بخش نخست شمای کلی (توصیف وضعیت فعلی بدون ذکر سوابق) حقوق ایران در زمینه تنظیم‌گری حوزه

بالادستی نفت و گاز را تبیین خواهد کرد. بخش دوم با توجه به اینکه نفت و گاز یکی از مصادیق انفال هستند، به بررسی فقهی جهت استخراج نکات با اهمیت از منظر فقه انفال (مانند مالکیت و ضوابط مصرف) اختصاص خواهد یافت. در بخش سوم بر پایه نظریه منتخب از نظر فقهی نظام حقوقی ایران در حوزه نفت و گاز نقد و بررسی خواهد شد.

۱. تنظیم‌گری نفت و گاز از منظر حقوق موضوعه

در این قسمت به مهم‌ترین قوانین بعد از انقلاب اسلامی که در حال حاضر معتبر هستند خواهیم پرداخت. این بررسی شامل قانون اساسی، قانون نفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت می‌شود. لازم به ذکر است که موضوع نفت و گاز ممکن است در قوانین مختلفی مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته باشد اما در این مقاله برای تمرکز بیشتر به طور مشخص به قوانین فوق که ارتباط و اهمیت بیشتری دارند، خواهیم پرداخت.

۱.۱. سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قوانین مربوطه

بعد از انقلاب اسلامی با توجه به اصول چهارم و چهارم و پنجم قانون اساسی که بر موضوع نظام اقتصادی تمرکز دارند، بخش دولتی اصلی‌ترین بخش نظام اقتصادی تلقی شده و تسلط آن به رسمیت شناخته شده است. اما بعد از پایان جنگ تحمیلی، به مرور ضرورت‌های تحول نظام اقتصادی نمایان شد و فعال‌سازی بخش خصوصی به منظور افزایش سطح مشارکت عمومی کلید خورد. در واقع در همین برهه از زمان بود که جداسازی وظایف حاکمیتی از وظایف تصدی بروز و نمود پیدا کرد. این نظریه در عمل این گونه نمود پیدا کرد که اعمال حاکمیتی در انحصار دولت باقی ماند ولی میزان نقش‌آفرینی دولت در اعمال تصدی کاهش پیدا کرد و دولت موظف به واگذاری بنگاه‌های اقتصادی به بخش خصوصی گردید. البته لازم به ذکر است که هر چند در برخی قوانین، اعمال حاکمیتی تعریف شدند، اما به نظر هنوز

تعریف این مفهوم مبهم است. در واقع تعاریف ارائه شده به قدری کلی و کیفی هستند که جامع و مانع نیستند و خود نیاز به تعریف دارند و در نتیجه کارایی لازم را ندارند.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را می‌توان یکی از تأثیرگذارترین اسناد سیاستی در ایران دانست به نحوی که پس از انتشار آن بسیاری از رویکردهایی که اقتصاد دولتی را تقویت می‌کردند کنار گذاشته شد و موضوعاتی چون خصوصی‌سازی، رقابت و تنظیم بازار در ادبیات اقتصادی ایران تقویت شدند. در راستای اجرای این سیاست‌ها، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسید. این قانون در حال حاضر مهم‌ترین مبنای تنظیم‌گری در نظام اقتصادی ایران است و برای اولین بار در آن، به مسئله تنظیم مقررات و نحوه شکل‌گیری نهاد متولی آن پرداخت شده است.

بر اساس ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قلمرو تصدی دولت به طور ضمنی، در انجام فعالیت‌های تصدی بخش بالادستی نفت و گاز باقی ماند. البته با وجود اینکه وزارت نفت بخشی از بدنه دولت است، اما به تصریح قانون در حوزه نفت و گاز نماینده حکومت است و اختیارات حکومتی دارد. برای روشن‌تر شدن موضوع لازم است با تدقیق بر مفهوم اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی، میان دو تفکیک مناسبی صورت پذیرد.

تقسیم اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی، با ملاک نوع عمل و ماهیت وسیله به کار گرفته شده، انجام می‌شود. (واعظی، ۱۳۹۴: ۲۰۰) به عقیده بعضی، هر گاه دولت برای نیل به اهدافی، از قدرت خود استفاده کند و به وسیله آن به جامعه تحکم کند، عمل مذکور در زمره اعمال حاکمیتی شمرده می‌شود. (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۱۵) در واقع اعمال حاکمیتی بر اساس تأثیری که بر مسئولیت مدنی دولت می‌گذارند، خود را نشان می‌دهد. (ضیایی و یعقوبی، ۱۴۰۱: ۲۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳، امور حاکمیتی را تعریف کرده و مصادیقی نیز برای آن برشمرده و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ نیز بر آن تأکید کرده است. بر اساس این قوانین، امور حاکمیتی 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 با بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. لذا پس از الزام قانون برنامه چهارم توسعه و سایر قوانین، برای تفکیک وظایف و اختیارات میان شرکت ملی نفت و وزارت نفت، در سال ۱۳۹۱ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و در سال ۱۳۹۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب گردید.

با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۶، بدون در نظر گرفتن نظریه تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی، بخش دولتی در نظام اقتصادی کشور تشکیل شد. این بخش خود به دو قسمت تقسیم می‌شود. در یک بخش حاکمیت در انحصار دولت است و به همین دلیل سرمایه‌گذاری، مدیریت و مالکیت در انحصار دولت باقی ماند. در گروه دیگر بنا بر انتقال ۸۰ درصد از ارزش فعالیت‌ها به بخش خصوصی شد و در این دسته دولت نقش نظارتی و هدایتی خواهد داشت. در همین قانون به موجب ماده ۴۲ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تشکیل شد و قرار شد که دولت به وسیله این شورا نقش سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت را ایفا نماید.

نکته قابل توجه این است رژیم حقوقی حاکم بر تصدی دولت بر اموال عمومی، با تصدی اشخاص خصوصی بر اموال متفاوت است. یعنی دولت در اعمال تصدی نماینده و امین است و غیر از آنچه که در قانون به آن اشاره شده حق تصرفات دیگر را ندارد اما اشخاص خصوصی می‌توانند در اداره اموال خود، منافع خود را ملاک قرار دهند. به این ترتیب دولت در اعمال تصدی بر خلاف اعمال حاکمیتی مجاز به بهره‌مندی از امتیازات و اقتدارات عمومی نیست. (رستمی و کمرخانی، ۱۳۹۴: ۴۳۲)

در موضوع نفت و گاز، با توجه به ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شرکت نفت، شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز و معادن نفت و گاز از مصادیق فعالیت‌ها و شرکت‌های گروه ۳ هستند و می‌توان برداشت کرد که فعالیت‌های بالاستی نفت و گاز در انحصار دولت هستند.

به این ترتیب مالکیت منابع نفتی و مدیریت و سرمایه‌گذاری در فعالیت بالادستی در انحصار بخش دولتی خواهد بود.

با در نظر گرفتن مطالب فوق در مجموع می‌توان گفت که سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت، معیار تقسیم فعالیت‌ها بین بخش دولتی و غیردولتی است. از این مرحله نکته با اهمیت این است که در بخش دولتی کدام فعالیت‌ها در دسته اعمال حاکمیتی و کدام در زمره اعمال تصدی هستند.

بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی سرمایه‌گذاری خصوصی اعم از داخلی یا خارجی در معادن نفت و گاز، به‌عنوان بخش دولتی ممنوع شده است و این موضوع در ماده ۶ قانون نفت ۱۳۶۶ نیز مورد تأکید قرار گرفت. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر ممنوعیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در عملیات بالادستی نفت و گاز تصریح نموده، اما نکته قابل توجه در این قانون مجاز دانستن استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی، از طریق خرید خدمات و صرفاً به شرط محفوظ ماندن انحصار مالکیت و مدیریت در بخش دولتی است.

بر اساس بند ج ماده ۳ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده ۲ این قانون، که شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز و معادن نفت و گاز از این جمله هستند، منحصراً در اختیار دولت است. البته دولت در ماده ۱۳ این قانون، مکلف شده که به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از شرکت‌های دولتی (من جمله شرکت ملی نفت) و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب این شرکت‌ها، کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط منتقل نماید که این مسئله از حیث تنظیم‌گری دارای اهمیت است و باید با مواد مربوط به وظایف و اختیارات شرکت ملی نفت و وزارت نفت در قوانین مربوطه مقایسه شود. مسئله دیگری که در این قانون دارای جنبه و آثار از جهت تنظیم‌گری است، الزام دولت به زمینه‌سازی برای

تشکیل انجمن‌های صنفی-حرفه‌ای مردم نهاد است. اهمیت این مسئله وقتی بهتر درک می‌شود که توجه شود که این ماده ذیل فصل چهارم قانون مزبور با عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی، وضع شده است. توضیح اینکه مشخص است که منظور قانون‌گذار از وضع این ماده، بهبود بخشیدن به اوضاع شرکت‌های دولتی (مانند شرکت ملی نفت) از طریق تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی، توسط این انجمن‌های تنظیم‌گر مردم نهاد است. به این ترتیب می‌توان گفت که در کنار سایر نهادهایی که در تنظیم مقررات در حوزه صنعت نفت و گاز نقش دارند، قانون نقش‌آفرینی انجمن‌های صنفی مردم‌نهاد را نیز به رسمیت شناخته است.

در مورد تشکیل نهاد تنظیم مقررات ماده ۵۹، این قانون مقرر داشته که شورای رقابت که خود محصول همین قانون است، در موارد انحصار طبیعی، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را به هیأت وزیران ارائه دهد و بخشی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مورد تنظیم را به آن نهاد واگذار نماید و از طرفی هم مواد ۴۳ و ۸۶ کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را مشمول رعایت قوانین منع انحصار و رقابت دانسته و به این ترتیب همه وزارت‌خانه‌ها (مانند وزارت نفت) و شرکت‌های دولتی (مانند شرکت ملی نفت)، مشمول مقررات این قانون هستند. البته هر چند که نوع انحصار در مورد فعالیت‌های صنعت بالادستی نفت و گاز، به موجب مقررات این قانون، نوعی انحصار قانونی است و در مورد انحصار قانونی به رغم آنکه در ماده ۱ قانون مزبور تعریف شده است، حکمی وجود ندارد، ولی با توجه به روح حاکم بر قانون، می‌توان گفت که هدف قانون‌گذار، مقابله با انحصار و رفع یا کاهش مشکلات ناشی از شکست این بازارها است؛ لذا احکام مربوط به فصل نهم قانون، در مورد بحث درباره تسهیل رقابت و منع انحصار به کمک تشکیل تنظیم‌گران بخشی، در مورد صنعت نفت و گاز نیز مجری خواهد بود. بنابراین شورای رقابت یا نهاد تنظیم‌گر زیر نظر آن، بر اساس ماده ۵۸ قانون، وظیفه و اختیار خواهند داشت که نسبت به تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی، ارزیابی، تدوین و ابلاغ راهنماها اقدام نماید.

این بدین معناست که هدف قانون‌گذار کنترل انحصار در حوزه وظایف و اختیارات اختصاصی وزارت و شرکت نفت است. البته ممکن است این ایراد مطرح گردد که بر اساس بند ج از ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده ۲ این قانون که معادن نفت و گاز و شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز از جمله آنها هستند، منحصراً در اختیار دولت است، اما بر اساس بند ج از ماده ۴ قانون فوق‌الذکر که مقرر داشته «فعالیت بخشهای خصوصی و تعاونی و عمومی‌غیردولتی در موارد مشمول گروه سه ماده ۲ این قانون با رعایت تبصره ۱ بند ج ماده ۳ این قانون مجاز است»، فعالیت بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی در موارد مشمول گروه سه ماده ۲ این قانون (که شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز ذیل این گروه هستند)، با رعایت تبصره ۱ بند «ج» ماده ۳ این قانون که مقرر داشته «خرید خدمات مالی، فنی، مهندسی و مدیریتی از بنگاه‌های بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های گروه سه ماده ۲ این قانون به شرط حفظ مالکیت صددرصد دولت، طبق آیین‌نامه‌ای که ظرف مدت شش ماه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مجاز است» بلاشکال به نظر می‌رسد. در واقع شرط فعالیت بخش خصوصی در این حوزه، حفظ مالکیت صددرصدی دولت است. بنابراین به نظر می‌رسد که در صورت رعایت شرط مربوط به مالکیت دولت، هیچ منعی برای حضور شرکت‌های خصوصی در فعالیت‌های بالادستی وجود ندارد.

۲.۱. قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰

قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ در عین تأکید بر تفکیک میان وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری، در کنار وزارت نفت و شرکت ملی نفت، حکم به ایجاد هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی، با هدف نظارت عملکرد وزارت نفت برای اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی، داده است.

اما به نظر می‌رسد که این نهاد به دلیل نداشتن ابزار و قدرت لازم نتوانسته کارایی لازم را داشته باشد و عملاً به یک نهاد تشریفاتی تبدیل شده است. در این میان نسبت میان شورای رقابت با حوزه نفت و گاز دارای ابهاماتی است که بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. وابستگی شدید سازمان این هیأت، به دولت و مشخصاً وزارت نفت با توجه به ماده ۳ قانون اصلاح قانون نفت، دلیل دیگر عدم توفیق این نهاد در نظارت واقعی بر عملکرد وزارت نفت است. توضیح اینکه وزیر نفت دبیر قانونی این هیأت است و در مجموع شش نفر از نه نفر عضو آن، مسئولیت‌های دولتی دارند.

۳.۱. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱

وزارت نفت در سال ۱۳۵۸ به موجب قانون تأسیس وزارت نفت تشکیل شد ولی با توجه به اینکه قبل از تأسیس این وزارتخانه شرکت ملی نفت در صنعت نفت فعال بوده، تا سال ۱۳۹۱ تفکیک وظایف و اختیارات وزارت و شرکت نفت به وضوح مشخص نبود اما در سال ۱۳۹۱ به موجب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز به وزارت نفت واگذار شده است. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱ مکمل قوانین قبلی در مورد وزارت نفت بود و به موجب ماده ۱ این قانون، وزارت نفت به نمایندگی از حکومت اسلامی اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی را به عهده خواهد داشت. در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ نیز به مسئله نمایندگی وزارت نفت از حکومت اسلامی در سیاست‌گذاری، راهبری، برنامه ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی را بر عهده خواهد داشت.

از دیگر نکات مهم در قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ مسائل مرتبط با نهادهای مسئول در حوزه نفت و گاز و حیطه وظایف آن بیان شده است. با توجه به اینکه در ماده ۲ این قانون منابع نفتی جزئی از انفال و ثروت‌های عمومی تلقی شدند، اعمال حق حاکمیت و مالکیت بر منابع مذکور (شامل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و راهبری و نظارت عالی بر اقدامات اجرایی در صنعت نفت و

پتروشیمی اعم از عملیات بالادستی و پایین‌دستی) از طرف نظام جمهوری اسلامی، بر عهده وزارت نفت گذاشته شده است.

بر اساس ماده ۱ قانون وظایف و اختیارات، اعمال حق حاکمیت و مالکیت بر صنعت نفت، به وزارت نفت واگذار شده است. در مورد اعمال حاکمیت با توجه به ماده ۳ قانون مذکور وضع مشخص است و این وزارتخانه با سیاست‌گذاری، نظارت و صدور مجوزها، نسبت به اعمال حاکمیت اقدام می‌نماید و در این موضوع خدشه‌ای وجود ندارد. همچنین به رسمیت شمردن حق مالکیت وزارت نفت به نمایندگی از حکومت اسلامی نیز قابل خدشه نیست.

اما این نکته به نظر می‌رسد قابل قبول نباشد که اعمال حق مالکیت توسط وزارت نفت انجام می‌شود. در علم حقوق، اعمال حق مالکیت عبارت است از نقل و انتقال مال یا منافع آن به غیر و مانند آن که این تعریف، بسیار به مفهوم تصدی نزدیک است و در واقع شرکت ملی نفت، حق مالکیت را که متعلق به حکومت یا نماینده وی یعنی وزارت نفت است، اعمال می‌نماید و با سرمایه‌گذاری و عملیات اجرایی، نسبت به بهره‌برداری از منافع منابع نفتی اقدام می‌نماید؛ لذا به نظر می‌رسد که به کار بردن عبارت «اعمال حق مالکیت» برای وزارت نفت صحیح نیست و قانون‌گذار در مقام بیان آن نبوده و بلکه هدف تصریح بر نمایندگی وزارت نفت در مالکیت حکومت و به تبع آن جایگاه وزارت نفت در نظارت مالکانه بر عملیات شرکت ملی نفت بوده است.

بعد از بیان مطالب فوق اکنون نوبت به این می‌رسد که معنای سیاست‌گذاری و نظارت به‌عنوان دو رکن اصلی اعمال حاکمیت توسط وزارت نفت، بیان شود.

سیاست‌گذاری امری کلی است که هم موجب اقتدار حاکمیت بوده و هم حاکمیت از آن حمایت می‌کند و با تحکم همراه است. در کشور ما به نظر می‌رسد که سیاست‌گذاری کلی، بر اساس قانون اساسی در حیطه اختیارات رهبری و قوه مقننه است و با این فرض که هیچ قانونی نمی‌تواند با قانون اساسی در

تعارض باشد، سیاست‌گذاری مندرج در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت نمی‌تواند از نوع کلی باشد. بلکه منظور از آن خط‌مشی و برنامه‌های راهبردی و ارائه رویه‌های و دستورالعمل‌های اجرایی است و شرکت‌های تابعه مکلف‌اند در انعقاد قراردادها و اجرا، خط‌مشی‌های ابلاغی را رعایت نمایند. در واقع با توجه به سیر تحول قوانین با موضوع نفت می‌توان این نکته را دریافت که، هدف قانون‌گذار این است که وزارت نفت با تدوین و پیشنهاد مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، نقش نهاد تنظیم‌کننده مقررات را ایفا کند ولی قابل توجه است که حدود و ثغور و مشخصات این وظیفه به درستی مشخص نیست.

قانون وظایف و اختیارات، فرصتی را به دولت داده تا از طریق وزارت نفت و با ایجاد و توسعه نظام رگولاتوری، صنعت نفت را مدیریت نماید، اما به نظر می‌رسد در عمل وزارتخانه مزبور در این مأموریت موفق نبوده و سرمایه‌گذاران این صنعت با مقررات پراکنده و بعضاً متعارض مواجه‌اند.

در مورد وظیفه نظارتی وزارت نفت، قابل توجه است که در صورتی که برنامه‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و دستورالعمل‌ها در مرحله اجرا، تحت نظارت نباشند و عدم التزام به آنها ضمانت اجرای کافی نداشته باشد، عملاً بی‌فایده و ناقص هستند. اما قانون وظایف و اختیارات مشخص نکرده که وزارت نفت چه اختیاراتی برای اعمال نظارت دارد یا در مواجهه با تخلف چه عکس‌عملی باید داشته باشد. در واقع لازمه نظارت صحیح و بدون اعمال سلیقه، وجود مقررات شفاف است و مقررات پیچیده یا مجمل، منجر به اعمال نظر شخصی و تفاسیر مختلف منجر می‌شود.

۴.۱. قانون اساسی نامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۹۵

همانطور که در قسمت قبلی اشاره شد، بررسی سیر تحول قوانین مربوط به حوزه نفت نشان می‌دهد که اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۵۶ کلیه وظایف حکمرانی اعم از سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری را بر عهده این شرکت گذاشته بود. این وضعیت بعد از انقلاب حتی با وجود تأسیس وزارت نفت در سال ۱۳۵۸ ادامه پیدا کرد و صرفاً شرکت ملی نفت با همان اختیارات قبلی زیر مجموعه وزارت نفت قرار

گرفت. به عبارتی موجودیتی جدید به نام وزارت نفت شکل گرفت اما با این تأسیس، نحوه اعمال حاکمیت بر منابع نفتی مشخص نشد.

با تصویب قانون اساسنامه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵، وظایف حاکمیتی رسماً از شرکت ملی برداشته شد و وظایف تصدی‌گری به این شرکت سپرده شد. البته وزارت نفت در بسیاری از مواقع به طور مستقیم ایفای نقش نمی‌کند و از طریق شرکت‌های اصلی تابعه خود مدیریت امور را انجام می‌دهد. برای مثال بر اساس ماده ۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۹۵ مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته و نیز تجارت نفت در داخل و خارج از کشور در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به عهده شرکت ملی نفت ایران است.

در راستای تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی، عمده تفاوت‌های میان قانون اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۹۵ با اساسنامه‌های قبلی به قرار زیر هستند:

الف) موضوع شرکت: در زمان تدوین و تصویب اساسنامه‌های قبلی وزارت نفت وجود نداشت و بخش عمده‌ای از وظایف و اختیارات وزارت نفت کنونی، به شرکت نفت تعلق داشت. با این تفاوت که اساسنامه‌های مذکور اعمال حق مالکیت را برای شرکت نفت به رسمیت شناخته، ولی با وجود بیان مصادیقی از اعمال حاکمیت، در مورد اصل اعمال حاکمیت ساکت بودند. با این تفاسیر به نظر می‌رسد که قانون‌گذار حق اعمال حاکمیت را متبوع اعمال حق مالکیت دانسته است.

مسئله مهم دیگر این است که در ماده ۵ قانون اساسنامه ۱۳۹۵، قانون‌گذار در مقام بیان موضوع شرکت، «مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی» را از «انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته» جدا کرده و به نظر می‌رسد با توجه به ممنوعیت فعالیت دولت در فعالیت‌های پایین‌دستی بیش از ۲۰ درصد که در بند الف ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به آن اشاره شده، فعالیت‌های تصدی در بخش بالادستی مورد نظر بودند و نه فعالیت‌های تصدی بخش پایین‌دستی. با این رویکرد باید تبصره

ماده ۵ اساس نامه؛ که بیان داشته «فعالیت شرکت در زمینه عملیات پایین دستی نفت و صنایع وابسته در داخل در هر مورد منوط به تصویب هیأت وزیران و در خارج از کشور منوط به تصویب مجمع عمومی است»؛ اینگونه تفسیر شود که منظور این تبصره، فعالیت در بخش پایین دستی صرفاً به میزان ۲۰ درصد فوق‌الذکر است.

همچنین مطلب مهم دیگر در ماده ۵ اساس نامه اخیر، واگذاری تجارت نفت، به شرکت نفت است. با اینکه تجارت نفت در زمره عملیات بالادستی محسوب نمی‌شود، ولی شرکت نفت به نمایندگی از وزارت نفت، به‌عنوان نماینده حکومت اسلامی در بهره‌برداری از منابع نفت که از انفال هستند، موظف به انجام تجارت نیز شده است. البته نحوه این تجارت و قواعد و لوازم مربوط به آن مسکوت مانده است.

تغییر قابل ذکر دیگر در نظر گرفتن حق واگذاری بخشی از عملیات موضوع شرکت (فعالیت‌های تصدی، عملیات بالادستی و تجارت نفت) در بند ۱۹ ماده ۶ اساس نامه است. اطلاق این بند و عدم بیان اینکه کدام یک از موارد مذکور در موضوع شرکت قابل واگذاری هستند و کدام اختصاص به شرکت نفت دارند، نشان از جواز واگذاری کلیه موارد مذکور است.

ب) نظام مالی: تغییر دیگری که در ارتباط با تفکیک میان وظایف حاکمیتی از اعمال تصدی در اساس نامه ۱۳۹۵ ایجاد شده، نحوه بهره‌مندی شرکت نفت از عواید نفتی است. در اساس نامه‌های قبلی شرکت نفت به مثابه یک شرکت تجاری عمل می‌کرد و مجاز بود که ابتدائاً با تصویب مجمع عمومی خود، از محل درآمدهای نفتی، هزینه‌ها و سرمایه لازم برای عملیات شرکت را برداشت نماید و باقیمانده درآمد را به حساب دولت واریز نماید. اما در قانون نفت ۱۳۹۰ و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، این موضوع تغییر کرد و شرکت نفت دیگر مجاز به برداشت مستقیم نیست و باید درآمد را ابتدا به حساب خزانه دولت وازیر نماید و بعد از آن بر اساس بودجه مصوب سالیانه بخشی از درآمد، از طریق وزارت نفت به شرکت نفت پرداخت می‌شود. به این ترتیب طرف دولت در روابط مالی،

وزارت نفت است و نه شرکت ملی نفت. هر چند این روش ممکن است منظم شدن هزینه‌کرد شرکت نفت را به دنبال داشته باشد، اما در عمل شرکت نفت در معرض این ریسک است که بودجه در نظر گرفته‌شده، کفایت هزینه‌ها را نکند و به مرور کارایی خود را از دست بدهد.

ج) ارکان شرکت ملی نفت: در ماده ۸ اساس‌نامه جدید وزیر نفت به‌عنوان رئیس مجمع، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نیرو و وزیر صنعت، معدن و تجارت اعضای مجمع عمومی صاحبان سهام (دولت) هستند. بر اساس ماده ۲۸ مسئولیت اداره شرکت برعهده هیأت مدیره است. هیأت مدیره شرکت برای یک دوره چهارساله با پیشنهاد وزیر نفت و تصویب مجمع منصوب می‌شوند که حکم انتصاب آنها به وسیله وزیر نفت صادر می‌شود. مطابق ماده ۵۰ اعضای هیأت مدیره شرکت از بین خود، یک نفر که واجد شرایط مقرر در بندهای (الف) و (ب) ماده (۲۹) این اساسنامه باشد، را جهت احراز سمت مدیرعامل با حفظ عضویت در هیأت مدیره شرکت پیشنهاد می‌نماید که با موافقت و حکم وزیر نفت برای مدت دو سال به این سمت منصوب می‌گردد. آن طور که پیداست قانون‌گذار سعی داشته تا ساختار متعارف شرکت‌های سهامی را در شرکت نفت نیز پیاده کند تا به این وسیله، این شرکت سازمانی مستقل از بدنه وزارت نفت و دولت داشته باشد. اما در عمل با این مسئله مواجه هستیم که دولت از طریق وزرای خود در هیأت مدیره، بیشترین مداخله را در امور شرکت ملی نفت اعمال می‌کند. همچنین وزارت نفت به دلیل اختیارات گسترده وزیر نفت در انتصاب هیأت مدیره و مدیرعامل، به‌وضوح در حال اعمال مدیریت خود در شرکت نفت است. هر چند ممکن است گفته شود شرکت نفت ساختار مستقلی از وزارت دارد و اشخاص به رغم معرفی توسط وزیر در مرحله انتصاب، در ادامه می‌توانند مستقل تصمیم بگیرند، اما تجربه نشان داده که این حجم از اختیارات وزیر نفت، عملاً استقلال و قدرت تصمیم‌گیری مدیران را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

فصل ۱. با این اوصاف به نظر می‌رسد که اصل تفکیک میان وظایف حاکمیتی و تصدی، که قانون‌گذار در قانون نفت ۱۳۹۰ و قانون وظایف و اختیارات ۱۳۹۱، به دنبال آن بوده، به کلی مخدوش شده است و در عمل این وزارت نفت است که کلیه امور مربوط به وظایف حاکمیتی و تصدی را راهبری می‌کند و شرکت ملی نفت یک واسطه و بازوی اجرایی برای وزارت نفت است. **۲. تنظیم‌گری و**

بهره‌برداری از منابع نفت و گاز از منظر فقه

در مورد تنظیم‌گری بخش نفت و گاز به طور خاص، ممکن است مبانی فقهی کمی وجود داشته باشد و عمده مبانی مربوط به مبانی عمومی و هنجارها نظام اقتصادی اسلام باشند که به حوزه نفت و گاز نیز ارتباط پیدا می‌کنند. در این بخش با تمرکز بر نظام اقتصادی اسلام سعی خواهیم کرد قواعد مرتبط با بهره‌برداری از منابع نفت و گاز را تبیین نماییم. در این راستا با توجه به اینکه منابع نفت و گاز در کلام اغلب فقها جزئی از انفال محسوب می‌شوند، لازم است علاوه بر بررسی نقش دولت در اقتصاد، به دقت در معنا، مصادیق و ملاک و ضابطه مصرف انفال دقت نمود.

اقتصاد در ایران با توجه به حاکمیت بیش از چهارده قرن اسلامی بر کشور، متأثر از قواعد اسلامی است و مسائلی چون به رسمیت شناختن مالکیت بخش خصوصی، مشترکات عمومی، انفال، بیت‌المال، قواعد تجارت و حسیبه از جمله این تأثیرات است. شناخت اصول کلی نظام اقتصادی اسلام در هنگام اظهارنظر در مورد مسائل اقتصادی جامعه اسلامی بسیار اهمیت دارد اما از آنجا که تحقیق در مورد منابع نفت و گاز است، تمرکز بر مسائلی خواهد بود که به طور مستقیم به این حوزه ارتباط دارند.

۱.۲. معنای انفال

از جمله موضوعات مهم در بخش نفت و گاز، مبحث انفال است. انفال به اموالی اطلاق می‌شود که مالک خاصی ندارند لذا قله‌ها، رودخانه‌ها، آبادی‌های متروک و ارث بلاوارث از مصادیق انفال هستند. با این تعریف میزان و ارزش مالی انفال به نسبت اموالی که مردم مالک شدند، بسیار زیاد هستند. فقها در طول ادوار فقه امامیه در بیان مصادیق انفال اختلاف نظر داشتند و هر کدام مصادیق خاصی را جزو انفال

می‌دانستند در عین حال تکلیف مسئله اراضی که در صدر اهمیت بوده، همواره مشخص بوده و همیشه جزو مصادیق انفال شمرده شده است. (سعدی، ۱۳۹۹: ۲۴) از این موضوع می‌توان این را برداشت کرد که مصادیق انفال حصری نیست و گستره مفهومی وسیعی مد نظر است. نکته قابل توجه این است چون نفت و گاز حدود صد و پنجاه سال است که کشف شدند و مورد بهره‌برداری قرار گرفتند، هیچ‌گاه در مصادیق شمرده شده در روایات یا تعاریف فقها دیده نمی‌شوند و باید دید که آیا می‌توان آنها را از مصادیق انفال دانست یا خیر و در این راستا باید به دنبال ملاکی برای تعریف انفال و شناسایی آنها گشت توضیح اینکه انفال عموماً با مصادیق آن تعریف شده است اما برخی از فقهای متأخر برای شناسایی آن ملاک نیز معرفی کردند و معتقدند که هر چیزی که مالک خاصی ندارد، جزء انفال است. (موسوی خمینی، ۱۳۷۸، ج ۳: ۲۵) در میان تعاریف ارائه شده برای انفال یک عبارت است که به نظر می‌رسد می‌تواند از آن به‌عنوان ملاکی برای تعریف انفال استفاده کرد. این عبارت «لا ربّ لها» به معنای بدون صاحب است. دقت در مصادیق ذکر شده در انفال نشان می‌دهد که مصادیق به خودی خود موضوعیت ندارند، بلکه آنچه که اهمیت دارد این است که، همه مصادیق صاحب و مالک خاصی ندارند. به عبارتی عنوان «لا ربّ لها» که برای تعریف زمین به کار رفته، به‌عنوان علت و ملاک قابل فهم است و از همین ملاک و مناط می‌توان سایر مصادیق انفال را هم شناسایی کرد. (امامی خویی، ۱۴۲۷، ق، ج ۲۵: ۳۶۷) در تأیید این موضوع می‌توان گفت که دلیل اختصاص انفال به امام، همین بدون صاحب بودن آنها است و در این مقام است که معنای روایت «مَنْ مَاتَ وَلَيْسَ لَهُ مَوْلَىٰ فَمَالُهُ مِنَ الْأَنْفَالِ» (حر عاملی، ۱۴۰۹، ق، ج ۹: ۵۳۲) بهتر قابل فهم است. در این راستا برخی محققین متأخر این تعریف را برای انفال برگزیدند: «اموال خدادادی و فاقد مالک خصوصی، که انسان در پدید آوردن آن سهمی نداشته و خدای متعال آن را برای بالنده ساختن دین و جامعه توحیدی، در اختیار پیغمبر و امام و پس از او رهبری مشروع جامعه گذاشته است». (موسوی، ۱۳۸۱: ۴) به این ترتیب ملاک تعریف انفال مشخص شد و با این ملاک می‌توان

هر مالی را که در این تعریف بگنجد ولو اینکه در کلام فقها و روایات به عنوان مصداق انفال شمرده نشده باشد، جزو انفال دانست.

با ملاک به دست آمده از روایات، منابع نفت و گاز یکی از مصادیق قطعی انفال هستند و حکم لا رب لها در مورد آنها صدق می‌کند.

۲.۲. مالکیت انفال

طبق نظر مشهور فقها، مطابق با بیان روایات و بنا به آیه اول سوره مبارکه انفال «يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ»، مالک انفال شخصیت حقوقی امامت جامعه است و انفال تحت نظر امام مسلمین برای مصالح جامعه مسلمین مصرف می‌شود؛ لذا تأکید می‌شود که منظور از مالکیت امام جامعه، مالکیت شخصی نیست و مقصود شخصیت حقوقی ایشان و این مالکیت از جنس مُلک و سلطه است یعنی امام بما آنه امام، مُلک انفال را به معنای قدرت تصمیم‌گیری آنها را در اختیار دارد. در همین جاست که معنای روایت «انّ الدنيا والآخرة للامام» (کلینی، ۱۴۰۷ ق، ج ۱: ۴۰۸) مشخص می‌شود که تمام دنیا و آخرت تحت حکومت امام است و مراد ملکیت مادی نیست. فقهای متأخر نیز قائل به این هستند که معادن از جمله اموال عمومی هستند که هیچ کس به طور خصوصی نمی‌تواند مالک آنها شود. (صدر، ۱۴۲۴ ق، ج ۲: ۱۵۲)

البته لازم به ذکر است که هر چند مالکیت انفال بدون هیچ شکی در اختیار دولت اسلامی است، اما این بدین معنا نیست که خود دولت یا حاکمیت باید مستقیماً اقدام به بهره‌برداری از انفال نماید، بلکه دولت این امکان را دارد تا با واگذاری بخش بهره‌برداری (و نه مالکیت) از طریق قراردادهای مدیریت بهره‌برداری، مسابقات و مزارعه، مشارکت و مانند آن، انجام برخی امور مربوط به بهره‌برداری به سایر اشخاص توانمند بسپارد. چه بسا اینکه سیاست مستفاد از سیره معصومین علیهم السلام این است که

بهره‌برداری از انفال به مردم واگذار شود و نظارت بر درآمدهای حاصله و هدایت آنها برای رفع نیازهای جامعه، توسط حکومت انجام می‌شده است. (مصباحی مقدم و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۰۷)

در تأیید این موضوع می‌توان به حکم خمس در مورد معادن اشاره کرد. توضیح اینکه یکی از مواردی که خمس به آن تعلق می‌گیرد، معدن است و منابع نفت و گاز از جمله معادن هستند. در عین حال پرداخت خمس بر شخصیت‌های حقوقی از قبیل دولت‌ها و حکومت‌ها، مؤسسه‌ها و بانک‌ها و مانند آن واجب نیست. (حسینی خامنه‌ای، ۱۴۰۱، ج ۱: ۲۷۲) بنابراین می‌توان این را برداشت کرد که شارع مقدس بهره‌برداری توسط اشخاصی غیر از دولت‌ها را به رسمیت شناخته و به نوعی بهره‌برداری توسط غیردولت را مجاز دانسته است. به عبارتی قبل صدور حکم در مورد خمس معدن، شارع جواز بهره‌برداری از معادن توسط اشخاص غیردولت را مفروض دانسته است.

۳.۲. ضوابط مصرف انفال

با توجه به مطابق فوق مدیریت و تصرف در ثروت وسیع اموال از سوی خداوند متعال به امام جامعه اسلامی سپرده شده است. اما اکنون نوبت به پاسخ به این سؤال است که آیا برای مصرف این اموال ضابطه خاصی وجود دارد؟ برای پاسخ لازم است نصوص شرعی بررسی شوند تا اگر روایات و سیره عملی ائمه علیهم السلام ضابطه‌ای در برداشته باشد، به‌عنوان دلیل و حجت استخراج شود.

۱- اولین ضابطه اراده امام است و این اراده در روایاتی مانند «وَ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَ لِلرَّسُولِ ، فَمَا كَانَ لِلَّهِ فَهُوَ لِلرَّسُولِ يَضَعُهُ حَيْثُ يُحِبُّ» (حر عاملی، ۱۴۰۹، جلد ۹: صفحه ۵۲۶) و «إِنَّ الْفَيْءَ وَ الْأَنْفَالَ ... فَهَذَا لِلَّهِ وَ لِلرَّسُولِ فَمَا كَانَ لِلَّهِ فَهُوَ لِرَسُولِهِ يَضَعُهُ حَيْثُ شَاءَ وَ هُوَ لِلْإِمَامِ مِنْ بَعْدِ الرَّسُولِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَ آله» (مجلسی، ۱۴۰۳، جلد ۹۳: صفحه ۲۰۹) و «الْأَنْفَالُ ... وَ هُوَ لِلْإِمَامِ مِنْ بَعْدِهِ يَضَعُهُ حَيْثُ يَشَاءُ» (حسینی بحرانی، ۱۴۱۵، جلد ۲: صفحه ۶۴۰) قابل برداشت است. اما سؤال دیگری مطرح می‌شود که آیا امام بدون ضابطه و بر مبنای اراده خود می‌تواند این اموال را به مصرف برساند؟ گروهی این روایات را مختص

عصر حضور امام معصوم دانسته و با این استدلال که چون امام معصوم است و خطایی از ایشان سر نمی‌زند، نگرانی برای از بین بردن اموال وجود ندارد اما در شرایط عدم حضور امام معصوم، نمی‌توان اختیار فوق را به شخص دیگری واگذار نمود. اما این استدلال به این دلیل که نمی‌توان در عصر غیبت این اموال را بدون اداره رها کرد قابل پذیرش نیست. به عبارتی تالی فاسد پذیرش این استدلال، رها کردن انفال در دوران غیبت است در حالی که، آنچه که در این باره روشن است این است که این اراده برای مصرف انفال، نمی‌تواند خارج از حریم‌های شرعی باشد. همچنین دست امام و والی جامعه تا جایی باز است که تصرف در راستای مصالح جامعه باشد. به عبارتی چون امام ملکیت شخصی بر انفال ندارد و به‌عنوان حق اجتماع به این اموال تولیت و تصدی دارد و حسب صلاحیت انفال را برای مصالح و رشد جامعه اسلامی هزینه خواهد کرد، پس در عصر غیبت نیز در راستای مصالح و منافع جامعه اسلامی، حاکم جامعه اسلامی موظف به اداره انفال خواهد بود و نمی‌توان پذیرفت که این اموال بدون مدیریت رها شوند.

۲- اصل دوم در بهره‌برداری از انفال، آبادانی و عدم تعطیل منابع است؛ لذا بهره‌بردار مادامی که به آبادانی زمین اقدام می‌کند، نسبت به زمین حق اولویت دارد. (محقق حلی، ۱۳۷۷ ق، ج ۳: ۲۷۲ و علامه حلی، ۱۳۸۸ ق، ج ۲: ۴۱۱)

۳- یکی دیگر از ضوابط مصرف اموال عمومی، توانایی بهره‌وری است. در این اصل که به نحوی از اصل عدم تعطیل منابع استنتاج می‌شود، توانایی افزایش کارایی در بهره‌برداری از انفال مهم است. این ضابطه لازم است هم در ابتدای فعالیت و هم در ادامه وجود داشته باشد و به عبارتی هم ثبوتی و هم بقایی است. بنابراین اگر فردی در زمان واگذاری انفال باید واجد شرایط باشد و در ادامه نیز حفظ این شرایط لازم است و اگر در ادامه به دلیل ایجاد مشکل، توان استعمار را از دست بدهد، باید مال را به حوزه اموال عمومی برگرداند. این ضابطه، عقلایی است و چون ثروت‌ها برای حرکت و رشد جامعه باید

مصرف شود، کندی یا تعطیلی پذیرفته شده نیست و اگر کسی ثروتی را به حال تعطیلی بگذارد و به ملاک «کل أرض عطلها مالکها» (حلبی، ۱۴۰۳ ق: ۹۷) این ثروت خود یکی از مصادیق انفال است. حدیث شریف «أَيُّمَا قَوْمٍ أَحْيَاوْا شَيْئًا مِنَ الْأَرْضِ أَوْ عَمَلُوهُ فَهُمْ أَحَقُّ بِهَا وَ هِيَ لَهُمْ» (کلینی، ۱۴۰۷ ق، ج ۵: ۲۷۹) ظاهر در این است که مادام که بهره‌بردار مشغول به عمران زمین است، حق بهره‌برداری از آن را دارد. در همین راستا فقها معتقدند که اگر شخصی زمینی را بیش از حد توان برای آبادانی، تحجیر کرد، حاکم او را به واگذاری زمین به کسی که صلاحیت و توانایی لازم را دارد، الزام خواهد کرد. (علامه حلی، ۱۳۷۷ ق، ج ۲: ۴۱۱)

۴- مسأله حفظ محیط‌زیست و طبیعت هر چند که اختصاصی به انفال ندارد، اما به نظر می‌رسد با توجه به گستردگی و کثرت انفال و اینکه در استفاده از آنها احتمال ایجاد آلودگی زیاد است، اهمیت دو چندانی پیدا می‌کند. در مورد مسئولیت ناظر به طبیعت، امیرالمؤمنین علی علیه السلام نیز می‌فرماید: اتَّقُوا اللَّهَ فِي عِبَادِهِ وَ بِلَادِهِ فَإِنَّكُمْ مَسْئُولُونَ حَتَّىٰ عَنِ الْبِقَاعِ وَ الْبَهَائِمِ، أَطِيعُوا اللَّهَ وَ لَا تَعْصُوهُ (نهج البلاغه، خطبة ۱۶۷). این کلام خود نشان‌دهنده اهمیت توجه به زمین و حیوانات در بهره‌برداری است.

۵- برقراری عدالت و توازن اجتماعی به عنوان پایه‌های تحقق عدالت اجتماعی که خود یکی از ارکان اقتصادی اسلامی است، (صدر، ۱۴۲۴ ق، ج ۱: ۳۴۶) باید در بهره‌برداری از منابع نفت و گاز در نظر گرفته شود. قسمت اول آیه ۲۵ سوره مبارکه حدید که بیان داشته «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» هدف از ارسال رسل و انزال کتب را، اقامه عدل دانسته است. یکی از بروز و نمودهای عدالت، عدالت بین‌نسلی است.

۶- یکی از اصول اساسی در اقتصاد اسلامی، دخالت دولت در حیات اقتصادی جامعه است. به عبارتی دولت از یک سو برای اجرای عناصر ثابت شرعی می‌کوشد و از سوی دیگر به فراخور هر زمان و مکان احکام متغیر را پایه‌گذاری می‌کند. البته لازم به ذکر است که دولت اسلامی صرفاً در منطقه خالی

از حکم (منطقه الفراغ) که شرع آن در جزو قلمرو اختیارات دولت قرار داده، اقدام به قانون‌گذاری می‌نماید. (صدر، ۱۴۲۴ ق، ج ۲: ۴۱۳) تقنین و مقررات‌گذاری در منطقه الفراغ بر مبنای احکام ثابت و مبنای شرع مقدس و باتوجه به شرایط خاص هر دوره خواهد بود. به‌عنوان مبنای اختیار زمام‌دار شرعی برای تصمیم‌گیری در منطقه فاقد حکم می‌توان به آیه ۵۹ سوره مبارکه نساء «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا» اشاره کرد. از دیدگاه این آیه قرآن، در هر کاری که از دیدگاه شریعت مباح باشد، حاکم شرع اختیار تصمیم‌گیری دارد. توضیح اینکه اگر انجام کاری که شرعاً مباح است، توسط حاکم شرع منع شود، انجام آن حرمت دارد و بالعکس. همچنین حفظ نظم عمومی که از وظایف حاکم اسلامی است ایجاب می‌کند تا همه تلاش خود را برای بهره‌مندی جامعه از منافع حاصل از انفال به کار گیرد و در این راستا به وضع مقرراتی خواهد پرداخت.

با توضیحات فوق می‌توان فهمید که دولت در همه حوزه‌های اقتصادی من جمله بخش نفت و گاز، نقش وسیعی دارد و لازم است برای افزایش بهره‌وری در بازار از طریق ابزارهای تنظیم‌گری، ایفای نقش نماید. منظور از این مسئله این نیست که حوزه نفت و گاز به طوری کلی دارای هیچ احکامی نیست و منطقه الفراغ محسوب می‌شود. بلکه این حوزه تابع احکامی است که در فقه انفال به آن پرداخته می‌شود و موضوع بخش قبلی نیز همین بود. اما کاربرد مسائل مربوط به منطقه الفراغ جایی است که در احکام انفال به آن پرداخته نشده است. بنابر آنچه که در بالا گفته شد، نظام تنظیم‌گری از نظر فقه نیز ارزشمند است و وجود قواعدی مانند حرمت احتکار، حرمت یا جواز قیمت‌گذاری، مفهوم سود عادلانه و قاعده غبن یا غرر، مؤیدی بر این مدعا هستند. در واقع هر گاه تمرکز قدرت شرایط عادلانه را خدشه‌دار نماید یا موجب فساد یا تسلط و تقویت کفار (قاعده نفی سبیل) و تسلط غیر اصلح بر بازار شود، به رسمیت شناخته نمی‌شود.

باتوجه به مقدماتی که قبلاً ذکر شد، می‌توان گفت که در واقع تنظیم‌گری، برای کنترل قدرت اقتصادی و ایجاد نظام عادلانه ضروری است و یک مصلحت عمومی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر هر گاه بازار نتواند کارآمد عمل کند و به این ترتیب منفعت عمومی به خطر بیفتد حاکم باید بنا بر مصلحت عمومی احکامی صادر نماید. همانطور که مشخص است، حاکم در اینجا نقش تنظیم‌گری دارد یا وضع بعضی از مقررات و صدور دستوراتی سعی در ایجاد تعادل در بازار دارد.

۳. نقد نظام حقوقی ایران در حوزه تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز بر مبنای احکام فقهی

همانطور که سابقاً ذکر شد منابع نفت و گاز یکی از مصادیق بارز انفال در عصر ما هستند و از این رو لازم است، احکام مربوط به مالکیت و ضوابط مصرف انفال در استفاده از این منابع رعایت شوند. لذا در این بخش با رویکردی نقادانه، موانع یا کاستی‌های موجود برای تحقق ضوابط مصرف انفال در نظم حقوقی کنونی ایران در حوزه نفت و گاز، بررسی خواهند شد.

آن‌طور که در بخش نخست این تحقیق ذکر شد، با توجه به قوانین فعلی، در حال حاضر شرکت ملی نفت متصدی بهره‌برداری از منابع نفت و گاز است و این در حالی است این موضوع با اصل عدم تعطیلی انفال، در تعارض است. توضیح اینکه بسیاری از منابع نفت و گاز کشور به خصوص مخازن مشترک در حال حاضر بدون بهره‌برداری باقی مانده و لازم است با توجه به این ضابطه مصرف، طوری برنامه‌ریزی شود که تعطیلی بهره‌برداری از این منابع متوقف شود. اصل ۴۴ قانون اساسی، به استناد احکام فقهی انفال، ثروت‌های کلان را به دولت واگذار کرده و سایر قوانین بخش نفت به شرح قسمت نخست تحقیق، شرکت ملی نفت تنها متصدی بخش نفت و گاز است. اما همانطور که گذشت دولت باید منابع نفت و گاز را در راستای منافع مردم به کار بگیرد و حق نظارت خود را اعمال نماید. به این ترتیب اگر با قرار گرفتن این ثروت‌های عظیم در اختیار دولت، بهره‌وری پایین بیاید و این ثروت‌ها تضييع شوند، باید ترتیب دیگری

برای اداره این اموال در نظر گرفته شود. حتی در بخش‌هایی که بهره‌برداری در حال انجام است، طبق آمار تا سال ۱۳۹۱ روزانه حدود ۲۵ میلیون متر مکعب گاز همراه در میادین کشورهای سوخته می‌شده (میرجیلی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۱) و این علاوه بر از دست دادن ثروت آثار مخرب زیست‌محیطی نیز دارد. با توجه به عملکرد شرکت ملی نفت به عنوان متصدی بهره‌برداری و اصل ثبوتی توانایی بهره‌برداری مادام که شرکت ملی نفت مشغول بهره‌برداری از منابع است و توانایی لازم را دارد، حق بهره‌برداری از آن را دارد و در غیر این صورت بایستی منابعی را که بیش از حد توان برای آبادانی، در اختیار شرکت مذکور قرار گرفته، توسط دولت به عنوان نماینده حاکمیت در انجام اعمال حاکمیتی مربوط به نفت و گاز، به کسی که صلاحیت و توانایی لازم را دارد، واگذار شوند و به این ترتیب انحصار شرکت نفت در بهره‌برداری از منابع نفت و گاز از بین بروند و دولت نقش تصدی‌گرانه‌ی خود در حوزه نفت و گاز را کمرنگ نماید.

در مورد رعایت اصل عدالت در بهره‌برداری و توزیع انفال، یکی از مسائلی که می‌تواند با موضوع عدالت بین‌نسلی در تعارض باشد، ارزان‌فروشی منابع نفت و گاز است. به عبارتی دولت به دلیل نیاز مالی و وابستگی به بودجه نفتی، با عرضه ارزان و به عبارتی تقریباً رایگان حامل‌های انرژی که عمدتاً از منشأ نفت و گاز هستند، موجبات انباشت ثروت در یک نسل را فراهم کرده و در نتیجه، نسل دیگر در آینده از این ثروت محروم خواهند شد. با توجه به اینکه بهره‌مندی از منابع طبیعی حق همه ابناء بشر است لازم است که منافع آیندگان نیز در بهره‌مندی نسل فعلی در نظر گرفته شود. اما رعایت این موضوع به این دلیل که منابع طبیعی مانند نفت و گاز پایان‌پذیر هستند، بسیار مشکل است و نوعی تزاخم میان حقوق وجود دارد. به‌عنوان یک راهکار برای برقراری عدالت بین‌نسلی می‌توان به این اشاره کرد که نسل فعلی در ازای بهره‌مندی از منابع طبیعی، سرمایه‌ای مانا برای بهره‌مندی نسل آتی ایجاد نماید و به این ترتیب حقوق نسل آینده نیز حفظ خواهد شد. (فیاضی و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۸) مصداق بارز این اقدام راه‌اندازی

صندوق‌های توسعه، به منظور ذخیره بخشی از درآمد حاصل از فروش نفت و گاز، در آنهاست. به دنبال برقرار عدالت بین‌نسلی، توسعه پایدار و برنامه‌های بلند مدت نیز محقق می‌شوند.

نکته قابل توجه دیگر که از احکام مربوط به مالکیت انفال استنباط می‌شود این است که به لحاظ شرعی هیچ لزومی به مباشرت دولت در بهره‌برداری از منابع نفت و گاز وجود ندارد. به عبارتی آنچنان که حکم مربوط به مالکیت و خمس انفال استخراج شد، بهره‌برداری از منابع نفت و گاز توسط اشخاصی غیر از دولت‌ها را به رسمیت شناخته شده است.

بررسی انجام شده در بخش نخست تحقیق نشان می‌دهد، اصل تفکیک میان وظایف حاکمیتی و تصدی، که قانون‌گذار در قانون نفت ۱۳۹۰ و قانون وظایف و اختیارات ۱۳۹۱، به دنبال آن بوده، به کلی مخدوش شده است و در عمل این وزارت نفت است که کلیه امور مربوط به وظایف حاکمیتی و تصدی را راهبری می‌کند و شرکت ملی نفت یک واسطه و بازوی اجرایی برای وزارت نفت است. با توجه به این نکته و مجموع احکام مربوط به مالکیت و ضوابط مصرف انفال، اینگونه برداشت می‌شود که دولت نه تنها مجاز به واگذاری بهره‌برداری از منابع نفت و گاز به اشخاص غیردولتی است، بلکه در بسیار از موارد به دلیل عدم توانایی لازم، ملزم به واگذاری بهره‌برداری به اشخاص مذکور است.

جمع‌بندی

تحقیق و بررسی ما نشان می‌دهد که در مورد تنظیم‌گری بخش نفت و گاز به طور خاص، در منابع فقهی حکم خاصی وجود ندارد اما از آنجا که این مسئله با مبانی عمومی و هنجارهای نظام اقتصادی اسلام مانند فقه انفال، به حوزه نفت و گاز نیز ارتباط پیدا می‌کند، می‌تواند احکامی را در این باره استخراج کرد. نتیجه تحقیق نشان می‌دهد که منظور از مالکیت امام جامعه، مالکیت شخصی نیست و مقصود شخصیت حقوقی ایشان و این مالکیت از جنس مُلک و سلطه است یعنی امام بما آنه امام، مُلک انفال را (به معنای قدرت تصمیم‌گیری در مورد آنها) در اختیار دارد و در عین حال لازم به ذکر است در بررسی‌های انجام

شده به رغم اینکه مالکیت انفال بدون هیچ شکی در اختیار دولت اسلامی است، اما هیچ گزاره‌ای دال بر اینکه حکومت باید مباشرتاً اقدام به بهره‌برداری از انفال نماید وجود ندارد و این امکان وجود دارد از طریق قراردادهای مدیریت بهره‌برداری، مساقات و مزارعه، مشارکت و مانند آن، بهره‌برداری به اشخاص توانمند سپرده شود.

همچنین آنطور که از نتایج تحقیق بر می‌آید امام در برابر جامعه مسلمین، نسبت به انفال حکم امین را دارد و باید مطابق احکام امانت در راستای غبطه جامعه مسلمین بکوشد تا نه تنها از ضرر ایشان جلوگیری کند بلکه، حداکثر منافع ممکن قابل استحصال از انفال، به عموم جامعه برسد. لذا در جایی ورود مستقیم حاکمیت به بهره‌برداری از انفال به نفع جامعه مسلمین است باید حاکم مباشرتاً نسبت به این مهم اقدام نماید، اما در جایی که حاکم به دلیل نداشتن تخصص، دانش، وقت یا هر محدودیتی قادر به رعایت غبطه مسلمین نیست، به حکم قاعده امانت، بایستی بهره‌برداری از انفال به اشخاص ذی صلاح سپرده شود. نتایج تحقیق حاکی از این است که احکام مربوط به تصرف امام در انفال مربوط به عصر حضور امام معصوم نیست و نمی‌توان پذیرفت که در عصر غیبت این اموال را بدون اداره رها شود. البته روشن است که تصرف حاکم در عصر غیبت نمی‌تواند خارج از حریم‌های شرعی باشد.

در مورد وضعیت انفال و به طور مشخص منابع نفت و گاز در نظام حقوقی ایران، هر چند که اصل ۴۴ قانون اساسی به پیروی از احکام فقهی، ثروت‌های کلان را به دولت واگذار کرده، اما همانطور که بیان شد این منابع باید در راستای منافع مردم به کار گرفته شود و دولت به عنوان نماینده حاکمیت، وظیفه نظارت بر این فرآیند را بر عهده دارد. به این ترتیب اگر قرار گرفتن این ثروت‌های عظیم در اختیار دولت، با کاهش بهره‌وری و تضییع این ثروت‌ها همراه باشد، باید ترتیب دیگری برای اداره این اموال در نظر گرفته شود و به همین دلیل که است در قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برخی از اموال الزاماً از دست دولت خارج گردید. به نظر می‌رسد در مورد منابع نفت و گاز نیز لازم است این مهم مورد توجه بیشتری

قرار بگیرد. با توجه به ضوابط، ضرورت توانایی در بهره‌برداری و لزوم عدم تعطیلی بهره‌برداری از منابع و در نظر گرفتن این نکته که نه در گذشته و نه در حال حاکم توانایی بهره‌برداری مستقیم از همه انفال را ندارد، چه بسا بر حکومت (دولت) واجب است که بهره‌برداری از انفال را به سایر اشخاص بسپارد و منافع بدست آمده را در راستای منافع عمومی به کار گیرد.

لذا با توجه به مجموع قواعد فقهی حاکم بر موضوع انفال می‌توان گفت که نظام تنظیم‌گری از نظر فقه نیز ارزشمند و چه بسا تنظیم‌گری، برای کنترل قدرت اقتصادی و ایجاد نظام عادلانه ضروری بوده و یک مصلحت عمومی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر هر گاه بازار نتواند کارآمد عمل کند و به این ترتیب منفعت عمومی به خطر بیفتد حاکم باید بنا بر مصلحت عمومی، احکامی صادر نماید. همانطور که مشخص است، حاکم در اینجا نقش تنظیم‌گری دارد یا وضع بعضی از مقررات و صدور دستوراتی سعی در ایجاد تعادل در بازار دارد.

البته شرط فعالیت بخش خصوصی در این حوزه، حفظ مالکیت صددرصدی دولت است و رعایت این شرط منعی برای حضور شرکت‌های خصوصی در فعالیت‌های بالادستی وجود ندارد و مطالعات فقهی نیز این موضوع را تأیید می‌کند.

کتابنامه

۱. نهج البلاغه
۲. امامی خویی (۱۴۲۷ ق)، محمد امین، مرآة الشرق: موسوعة تراجم اعلام الشيعة، قم: کتابخانه آیت الله مرعشی
۳. پيله فروش، میثم (۱۳۹۸)، گزارش پژوهشی نظام تنظیمگری صنعت نفت و گاز ایران: ۱. ضرورت تنظیم‌گری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۴. ترکان، اکبر و زینب ابوطالبی و مجتبی کریمی زارچی (۱۳۹۰)، حاکمیت بر صنعت نفت و گاز ایران، تهران: پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص نظام
۵. حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ ق)، تفصیل وسائل الشیعه إلى تحصیل مسائل الشریعه، قم: مؤسسه آل‌البیته علیهم‌السلام
۶. حسینی بحرانی، سید محمد هاشم بن سلیمان (۱۴۱۵ ق)، البرهان فی تفسیر القرآن، قم: مؤسسه البعثة، مرکز الطباعة و النشر
۷. موسوی، کریم (زمستان ۱۳۸۱)، بازشناسی مفهوم انفال و رابطه آن با مراتع در فقه و حقوق، فصلنامه فرهنگ جهاد، شماره ۳۰، ص ۱۴۴
۸. حسینی خامنه‌ای، سید علی (۱۴۰۱)، رساله آموزشی، جلد اول، تهران: انتشارات انقلاب اسلامی
۹. حلبی، تقی‌الدین بن نجم‌الدین (۱۴۰۳ ق)، الکافی فی الفقه، اصفهان: کتابخانه امام علی علیه‌السلام
۱۰. حلبی، جعفر بن الحسن (محقق حلبی) (۱۳۷۷ ق)، شرایع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام، تهران: مکتبه العلمیه الاسلامیه
۱۱. حلبی، حسن بن یوسف (علامه حلبی) (۱۳۷۷ ق)، تذکره الفقهاء، تهران: المکتبه المرتضویه لاحیاء الآثار الجعفریه
۱۲. رستمی، ولی و ایام کمرخانی (۱۳۹۴)، اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۵ شماره ۳، ۲۲ صفحه - از ۴۳۱ تا ۴۵۲

۱۳. زبیدی، کریم (۱۴۰۱)، سخنرانی در نخستین کنفرانس افزایش بهره‌دهی چاه‌های نفت و گاز،
www.shana.ir/news/464079
۱۴. سعدی، حسینعلی (۱۳۹۹)، انفال در عصر غیبت، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام
۱۵. شیروی، عبدالحسین و فرشید فرحناکیان (پاییز و زمستان ۱۳۹۹)، ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران، مجله مطالعات حقوق انرژی، دوره ۶، شماره ۲، ص ۳۵۹ تا ۳۸۴
۱۶. صدر، سید محمد باقر (۱۴۲۴ ق)، اقتصاد ما، ترجمه سید ابوالقاسم حسینی زرفا، قم: پژوهشگاه علمی-تخصصی شهید صدر
۱۷. ضیایی، سید یاسر و مرضیه یعقوبی (زمستان ۱۴۰۱)، استثنای «اعمال تصدی» بر مصونیت دولت در حقوق بین‌الملل، مجله تعالی حقوق، سال هشتم، شماره ۴، صفحه ۲۱۷ تا ۲۴۶
۱۸. عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۳۹۷)، جایگاه تنظیم‌گری در فرایند خصوصی‌سازی صنعت گاز، مطالعه موردی: بازار گاز ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۹، ص ۲۲۵ تا ۲۴۷
۱۹. غفاری، مسعود و افسانه ایگدر (۱۳۹۶)، دولت توسعه‌گرا؛ پیش‌نیاز تحقق حکمرانی خوب، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، شماره ۳۷، ص ۱۰۳ تا ۱۲۴
۲۰. غمامی، مجید (۱۳۷۶)، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، تهران: نشر دادگستر
۲۱. فیاضی، محمد تقی و علی اصغر اژدری و مجتبی باقری تودشکی (پاییز و زمستان ۱۳۹۸)، پایداری بودجه براساس برقراری عدالت بین‌نسلی در بهره‌برداری از منابع نفتی (رهیافتی برای ایران)، دوفصلنامه علمی - پژوهشی جستارهای اقتصادی ایران، سال شانزدهم، شماره ۳۲، صفحه ۳۵ تا ۵۹
۲۲. کلینی، محمد بن یعقوب (۱۴۰۷ ق)، اصول الکافی، تهران: دار الکتب الاسلامیه
۲۳. مجلسی، محمد باقر (۱۴۰۳ ق)، بحار الأنوار، بیروت: دار إحياء التراث العربی
۲۴. مصباحی مقدم، غلامرضا و موسی شهبازی غیانی و سید رضا نخلی (پاییز ۱۳۹۰)، اصول و سیاست‌های حاکم بر مصرف انفال و درآمدهای حاصل از آن در دولت اسلامی، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال شانزدهم، شماره ۴۸، صفحه ۱۹۳ تا ۲۲۱
۲۵. موسوی خمینی، سید روح الله (۱۳۷۸)، البیع، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی

۲۶. موسوی خمینی، سید روح الله (۱۳۶۶)، صحیفه امام، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی
۲۷. نور احمدی، مهدی و حسین علی سعدی و ولی احمد سجادیان و مسعود امانی (۱۳۹۵)، شکست بازار در تحقق تولید صیانتی نفت در بستر نظریه قرارداد، نشریه جستارهای اقتصادی، شماره ۲۶، ص ۱۲۳ تا ۱۴۹