

فراز و فرود خصوصی سازی در صنایع پالایش نفت ایران

سید شمس‌الدین حسینی

وزیر اسبق امور اقتصادی و دارایی

دولت ایران برای تغییر و بهبود فضای کسب و کار و رفع موانع تولید و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال‌های اخیر اقدام به خصوصی‌سازی در صنایع پایین دست نفت و گاز و در سایر صنایع و بنگاه‌ها کرده است. خصوصی‌سازی با فراهم کردن فضای رقابت و ایجاد نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را وادار می‌کند تا عملکرد کارتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. خصوصی‌سازی تنها به معنای انتقال ظاهری و اعتباری مایملک دولتی به بخش غیردولتی نیست، بلکه هدف از خصوصی‌سازی، ارتقای بهره‌وری و تسری آن در کل بخش‌های اقتصادی است.

پیرو اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی در ایران با وجود سوابقی از واگذاری‌ها در سال‌های بعد از سال ۱۳۶۸ و از سال ۱۳۸۰ با تأسیس سازمان خصوصی‌سازی به شکل منسجم در دستور کار دولت قرار گرفت، اما این رویکرد با ابلاغ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۷ به طور ویژه پیگیری شد.

از جمله صنایع واگذار شده به بخش غیردولتی در اقتصاد ایران صنایع پایین دست نفت و به خصوص پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها است به طوری که از ۱۰ پالایشگاه فعال در اقتصاد ایران تعداد ۹ پالایشگاه به بخش خصوصی واگذار شده و یا در فرایند واگذاری قرار دارند. همچنین در حوزه بالا دست نیز شرکت‌های حفاری شمال، مهندسی و ساختمان صنایع نفت و صنایع تجهیزات نفت به بخش غیردولتی واگذار شده‌اند. قوانین بالادستی همانند سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و برنامه ششم توسعه الزامات دولت را در حوزه نفت و گاز تبیین کرده است. در برنامه ششم توسعه میزان سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه خارجی در بخش بالادستی مشخص شده و دولت باید در راستای این قوانین بالادستی عمل کند.

توسعه صنایع پالایشی به عنوان اصلی‌ترین تأمین‌کننده انرژی سوختی در سطح جهان از سال‌های ابتدایی توسعه صنعت نفت مورد توجه سیاستگذاران این حوزه بوده است. به علاوه بسیاری از محصولات پالایشی و پتروشیمی کارکردی صادراتی دارند. از مهم‌ترین دلایل ایجاد پالایشگاه‌ها مسائل مربوط به توسعه زنجیره ارزش نفت و میعانات گازی است. با توجه به وضعیت حساس کنونی و شرایط اقتصاد ایران و نیاز صنعت نفت و گاز کشور به سرمایه‌گذاری و نوسازی تکنولوژی، استراتژی‌های ویژه در خصوص توسعه بخش خصوصی در پالایشگاه‌های کشور بیش از پیش ضرورت پیدا می‌کند.

■ مبانی مداخله دولت در اقتصاد

مبانی مداخله دولت در یک نگاه کلی به سه گروه تقسیم‌بندی می‌شوند که مبتنی بر ضرورت وجود مداخله دولتی در بازارهای ملی، ضرورت وجود دولت در حفظ کوچک‌ترین واحدهای اقتصاد ملی و ضرورت وجود مداخله دولتی در عرصه بازارهای فراملی می‌شوند. این سه گروه کلی از دلایل ضرورت برخورداری از دولت در کنار بازار هستند، اما آنچه که محل اختلاف است، نحوه انجام این دخالت‌ها است، زیرا امروزه دیگر بحث بر سر وجود مداخله دولتی یا حتی اندازه آن نیست بلکه چگونگی دخالت مهم است.

مشارکت عمومی - خصوصی نیز مکانیزمی است که در آن بخش عمومی به منظور تأمین خدمات زیربنایی اعم از آب و فاضلاب، حمل و نقل، سلامت و آموزش از ظرفیت‌های بخش خصوصی مانند دانش، تجربه، منابع مالی و موارد دیگر استفاده می‌کند. در این نوع مشارکت می‌توان وظایف و مسئولیت بخش خصوصی در ارائه خدمات زیرساختی را در سطوح مختلفی مانند تأمین مالی، طراحی و ساخت، مدیریت تعمیر و نگهداری و بهره‌برداری پیش‌بینی کرد که باعث به وجود آمدن مدل‌های مختلف مشارکت خواهد شد. روش‌های حضور در پروژه‌ها می‌تواند در طیف وسیعی از انواع الگوها بسته به وضعیت مالکیت و نحوه تقسیم مسئولیت و ریسک‌ها مورد توجه باشد. این طیف از الگوی دولتی کامل در پروژه شروع شده و تا خصوصی کامل ادامه پیدا می‌کند و الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی بین ابتدا و انتهای این طیف قرار می‌گیرد.

برآیند نقش مشارکت بخش خصوصی در جهت افزایش منافع کسب شده اعم از کاهش هزینه‌ها، افزایش کمیت و کیفیت انتقال ریسک، افزایش بهره‌وری و سایر موارد در قالب مفهومی به نام «ارزش آفرینی منابع» بیان می‌شود. همچنین با نگاهی به تعاریف متعدد ارائه شده از خصوصی‌سازی می‌توان مفاهیمی از قبیل «بهبود عملکرد»، «انتقال مالکیت و مدیریت»، «آزادسازی»، «بازارگرا کردن بنگاه‌ها و اقتصاد» و «ایجاد شرایط رقابت کامل و حذف مقررات دست و پاگیر دولتی» را نیز از جمله مفاهیم خصوصی‌سازی دانست.

■ چالش‌های حضور بخش غیردولتی در صنعت نفت و گاز

بررسی‌ها نشان می‌دهد حضور بخش غیردولتی در صنعت نفت و گاز علاوه بر مواجهه با موانع عمومی در اقتصاد ایران همراه با برخی چالش‌ها خواهد بود که عمده این چالش‌ها ناشی از مستثنی شدن بخش‌های بالادستی نفت و گاز از دایره واگذاری و حضور بخش غیردولتی و در پی آن نیاز به اجماع در تعریف صنایع بالادستی و پایین‌دستی، تعیین روش ایجاد توازن و تعادل در تأمین و تضمین خوراک واحدهای پایین‌دستی، افزایش حساسیت تعیین قیمت خوراک، امکان ایجاد تشنگی و ناهماهنگی در برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل در توسعه صنایع بالادستی و پایین‌دستی و همچنین سیاست

■ بهبود فضای کسب و کار با خصوصی‌سازی در صنایع پایین دست نفت و گاز

خصوصی‌سازی در صنایع پایین دست نفت و گاز یکی از مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته برای تغییر و بهبود فضای کسب و کار و رفع موانع تولید و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی ۱۰ سال گذشته بوده است. از زمان تأسیس سازمان خصوصی‌سازی در ایران از سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۴۰۰ حدود ۷۰۰ بنگاه اقتصادی با ارزش بیش از دو میلیارد ریال از بخش دولتی به بخش غیردولتی واگذار شده است.

نکته قابل تأمل در این واگذاری‌ها تخصیص حدود ۲۱ درصد کل ارزش واگذاری به رد دیون دولتی و تهاثر بدهی‌های دولت است که این نوع واگذاری در عملکرد سازمان خصوصی‌سازی برای سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ صورت گرفته است. علاوه بر رد دیون دولت، تخصیص سهام با عنوان سهام عدالت معادل ۱۸ درصد از کل واگذاری‌ها است. یکی از استثنائات واگذاری انتقال مالکیت و مدیریت شرکت‌های بالادستی در حوزه نفت و گاز شامل استخراج و تولید نفت خام، گاز و معادن نفت و گاز است که به دلیل اهمیت آن بررسی وضعیت این واگذاری‌ها پس از واگذاری جهت تصمیم‌سازی ضروری است.



نتایج بررسی از عملکرد شرکت‌های پالایشی بعد از واگذاری حاکی از آن است که عملکرد متغیرهای مورد بررسی در قبل و بعد از واگذاری به لحاظ آماری تفاوت با اهمیتی نداشته و در عمل مزایایی که در قبل واگذاری این گونه شرکت‌ها به بخش خصوصی ذکر می‌شود، در دوره سه ساله بعد از واگذاری محقق نشده است.

بر اساس رشته‌ای از مطالعات انجام گرفته در راستای واگذاری شرکت‌ها، پیشنهادهایی برای موفقیت خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران عنوان شده است که شامل ارزیابی بنگاه‌های واگذار شده با مدل‌های اقتصادی - اجتماعی از جمله مدل RIA، کاهش مداخله دولت و نهادهای مرتبط با دولت در بنگاه و بازار مشمول واگذاری و ارائه آزادی عمل بیشتر برای خریداران و اولویت‌دهی واگذاری‌ها به چرخه‌های اقتصادی و صنایع بالادستی و پایین‌دستی است.

علاوه بر موارد مذکور با توجه به ظرفیت پایین سیاست خصوصی‌سازی در پیشبرد اهداف اقتصادی کشور برای اهداف واگذاری بنگاه‌ها، اهداف واگذاری اصلاح و فقط واگذاری و انتقال مالکیت مورد انتظار باشد و تغییرات مدیریت و نحوه اداره بنگاه پس از واگذاری در اولویت نباشد. همچنین در صورت انتظار سیاستگذاران در تغییر شاخص‌های اقتصادی با اجرای سیاست خصوصی‌سازی، سیاست‌های تکمیلی مانند بهبود فضای کسب و کار و اصلاح قوانین نظارت در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد.

در پایان پیشنهاد می‌شود برای موفقیت در واگذاری شرکت‌ها، استفاده از سیاست‌های تشویقی مصرح در قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای خریداران موفق بدون طمع و سهم‌خواهی از موفقیت بخش خصوصی پس از افزایش ارزش بنگاه، عادلانه و منصفانه محاسبه و اعمال شود.

توسعه صنایع پالایشی به عنوان اصلی‌ترین تأمین‌کننده انرژی سوختی در سطح جهان از سال‌های ابتدایی توسعه صنعت نفت مورد توجه سیاستگذاران این حوزه بوده است. به علاوه بسیاری از محصولات پالایشی و پتروشیمی کارکردی صادراتی دارند

کلی نظام برای جایگزینی صادرات فرآورده به جای نفت خام و به تبع آن احتمال ایجاد اختلال در واریز درآمدهای حاصل از نفت و گاز به خزانه و ایجاد اختلال در بازارهای صادراتی است.

در صورت استمرار حاکمیت قوانین و مقررات، ثبات تصمیم‌های اقتصادی، شفافیت در قیمت‌گذاری، اجاره و واگذاری مدیریت شرکت‌های انحصاری، عدم رقابت دولت با بخش خصوصی، جذب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، باور مسئولان به کارایی بخش خصوصی، تعدیل انتظارات بخش خصوصی برای کسب سود و حمایت از بخش خصوصی می‌تواند به افزایش اشتغال سودآور و توسعه فعالیت‌های اقتصادی و بازار سرمایه در سازمان‌ها و موفقیت واگذاری بخش خصوصی منجر شود.