

# الزامات نهادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و واگذاری پالایشگاه‌ها به بخش خصوصی

سیدحسن کاظمی<sup>۱</sup>

## چکیده

مقاله حاضر تلاش می‌نماید تا عوامل تعیین‌کننده در اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز را مورد بررسی قرار داده و با بهره‌گیری از نظریه نهادگرایی نسبت به شناسایی مولفه‌ها و الزامات تحقق موفقیت‌آمیز سیاست‌های خصوصی سازی در این صنعت اقدام نماید و در پایان نمونه‌هایی از نهادهایی که علیرغم نقش موثر، در واگذاری‌های جزیره‌ای مغفول واقع می‌شود را ارائه خواهد نمود. لذا ابتدا نقطه نظرات مسئولین صنعت نفت کشور مبنی بر مصمم بودن به واگذاری شرکت‌های دولتی صنایع پایین‌دستی به بخش غیردولتی ارائه شده و سپس خلاء نهادها، مورد شناسایی قرار گرفته و سرانجام تجزیه و تحلیل مختصری از نهادهای مورد نیاز به موازات واگذاری شرکت‌ها به بخش غیردولتی ارائه گردیده و در پایان نتایج حاصل از آن مبنی بر معرفی برخی نهادهای ضروری به همراه پیشنهادات، ارائه می‌شود.

**واژه‌های کلیدی:** اصل ۴۴ قانون اساسی، سیاست‌های کلی، خصوصی‌سازی، صنایع پایین‌دستی، شرکت‌های دولتی، نهادگرایی.

۱. عضو هیات علمی موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی و دانشجوی دکتری مدیریت استراتژیک، shkkazemi@yahoo.com

بندهای الف و ب سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در اول خرداد ۱۳۸۴ و در پی آن بند ج در تیرماه ۱۳۸۵ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید که این امر بستر مناسبی را برای ارتقای کارایی اقتصادی ملی، پیش روی سیاستگزاران و مجریان دولت در بخش های مختلف اقتصادی گستراند تا رویکردهای نوینی از یک سو در زمینه ایجاد انگیزه برای بخش غیردولتی و از سوی دیگر در اتخاذ تدابیر دولت برای توانمندسازی مردم جهت حضور در عرصه های مختلف اقتصادی و همچنین تسریع در رشد اقتصادی کشور اتخاذ شود. مبتنی بر همین رویکرد در بخش نفت و گاز و در چارچوب سیاست های کلی اصل ۴۴، تلاش های مستمری در دست انجام است تا با اجرای این سیاست ها، توسعه سرمایه گذاری بخش غیردولتی و تمرکز دولت بر فعالیتهای حاکمیتی، چشم اندازی روشن و توأم با کارایی بیشتری را در برابر این بخش مهم اقتصادی کشور ترسیم نماید.

لذا مقاله حاضر ضمن طرح اهداف سیاست های کلی اصل ۴۴، چگونگی رویکرد صنعت نفت و گاز در واگذاری صنایع پایین دستی را بررسی نموده و با اتکا به تجارب جهانی و طرح نظریه نهادگرایی، پاسخ به سئوالات زیر را پی می گیرد:

۱. الزامات واگذاری موفق صنایع پایین دستی نفت و گاز چیست؟
۲. رویکرد نهادگرایانه در واگذاری صنایع پایین دستی، مستلزم ایجاد چه نوع نهادهایی در صنعت می باشد؟

صنعت نفت آنچنان در تاروپود اقتصاد ایران ریشه دوانیده که تغییرات هر چند جزئی هر بخشی از آن، تکانه های فراوانی را در سایر بخش ها ایجاد می نماید. جایگاه صنعت نفت در ایران صرفا در حوزه اقتصاد نبوده و درآمدهای حاصل از صادرات آن، چگونگی رفتار اقتصادی دولت و مردم را از یک سو و جهت گیری اقتصاد ملی و صنعتی کشور را از سوی دیگر تحت الشعاع قرار داده است. بدین لحاظ اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ در کشور به عنوان تحولی بنیادین در اقتصاد ملی، علاوه بر اینکه این صنعت را مستقیم تحت تاثیر قرار خواهد داد، به تبع تحولات آن نیز به طور غیرمستقیم بسیاری از روندهای اقتصادی و اجتماعی تحت تاثیر قرار خواهند گرفت.

مساله فوق ایجاب می کند تا هر گونه تغییری در روند فعلی صنعت و واگذاری

صنایع پایین‌دستی، با حساسیت بیشتری مورد توجه قرار گیرد. بدین جهت در راستای تعقیب فرآیند ارایه پاسخ به دو سؤال فوق، ابتدا اهداف سیاست‌های کلی مورد اشاره واقع می‌شود تا ضمن بیان انتظاراتی که از ناحیه اجرای آن مدنظر است، شاخص‌های ارزیابی نهایی موفقیت‌واگذاری صنایع پایین‌دستی نفت در سطح کلان نیز مورد توجه قرار گیرد.

### ۱. اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

برخی از اهداف اساسی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مندرج در ابلاغیه مقام معظم رهبری عبارتند از:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی،
- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تامین عدالت اجتماعی،
- ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری،
- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی،
- کاستن از بار تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی،
- تشویق اقشار مختلف مردم در استفاده از پس‌اندازها در توسعه سرمایه‌گذاری.

بدین ترتیب اجرای سیاست‌ها همواره می‌بایست با منظور نمودن اهداف فوق پیگیری شده و کلیه فرآیندهای اجرایی در نهایت معطوف به‌برآورده شدن و تحقق اهداف اشاره شده باشد. از سوی دیگر و در راستای این اهداف، در بند (۱-۱) ذیل بند(د) سیاست‌های کلی ابلاغی اصل ۴۴ تحت عنوان الزامات واگذاری، موضوع توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی برای‌فای‌فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ با صراحت مورد اشاره قرار گرفته که یکی از رموز موفقیت این فرآیند محسوب می‌گردد.

### ۲. خصوصی‌سازی در صنایع پایین‌دستی نفت و گاز

ستاد اصل ۴۴ مستقر در وزارت نفت، موضوع واگذاری صنایع پایین‌دستی نفت و گاز از جمله واگذاری پالایشگاه‌ها و ... را در دستور کار قرار داده‌است. در حال حاضر تولید روزانه بنزین این پالایشگاه‌ها بالغ بر ۴۰ میلیون لیتر بوده و در نظر است با توسعه ظرفیت این پالایشگاه‌ها و احداث واحدهای جدید، به ۱۶۰ میلیون لیتر

برسد<sup>۱</sup> همچنین ساخت پالایشگاه‌های جدید در اولویت وزارت نفت است<sup>۲</sup> که با اجرای تمامی طرح‌های توسعه و احداث، در شش سال آینده ظرفیت پالایشگاه‌ها از یک میلیون و ۶۰۰ هزار بشکه به حدود سه میلیون بشکه در روز افزایش خواهد یافت. با وجود رویکردهای فوق در صنعت نفت، رییس ستاد اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت ملی نفت ایران اعلام کرده است<sup>۳</sup>: «همه شرکت‌هایی که قرار است از طریق مزایده عمومی واگذار شوند، منتظر معرفی کارشناس رسمی دادگستری برای قیمت‌گذاری پایه مزایده از سوی سازمان خصوصی‌سازی هستند و در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شرکت‌های پالایش نفت اصفهان و تبریز، شرکت حفاری شمال، واحدهای پتروشیمی شهیدتندگویان، بیستون، فن‌آوران، خراسان، شیراز و تبریز از طریق بورس به بخش خصوصی واگذار خواهند شد. در این زمینه شرکت‌های پتروپارس، پتروایران، خدمات ترابری و پشتیبانی نفت، خدمات مهندسی و توربین، پالایشگاه گاز بیدبلند یک، واحدهای پتروشیمی غدیر، امیرکبیر و رازی از طریق مزایده واگذار می‌شوند. در این راستا رییس ستاد اصل ۴۴ بیان کرده که موضوع واگذاری دو پالایشگاه نفتی لاوان و بندرعباس توسط دولت ابلاغ شده است».

بدون تردید تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مفروض سیاست‌گذاران می‌باشد، لذا خصوصی‌سازی پالایشگاه‌ها و اساسا صنایع پایین‌دستی بخش نفت و گاز که مدنظر این سیاست‌هاست، مستلزم وجود «نقشه راه» در این بخش حیاتی اقتصاد کشور می‌باشد، تا ضمن اجرای سیاست‌های ابلاغی، انجام و تمرکز بر وظایف حاکمیتی که در حقیقت یکی از ابعاد فلسفه ابلاغ سیاست‌های کلی است، مغفول واقع نگردد. آنچه مسلم

۱. خبرگزاری ایسنا (۱۳۸۵/۱۱/۱۶) به نقل از علیرضا بابایی مدیر عامل شرکت مهندسی ساختمان نفت ایران. شایان ذکر است این برآوردها بیانگر این واقعیت نیز می‌باشد که فعال شدن سرمایه و منابع انسانی بخش غیردولتی در تامین نیازهای آتی کشور به امری اجتناب ناپذیر تبدیل گردیده است.

۲. پایگاه اینترنتی: <http://www.Shanatelex.ir> مورخ ۱۳۸۶/۷/۲ به نقل از وزیر سابق نفت آقای وزیریهامانه. این انتظار نیز وجود دارد اعلام این اطلاعات در زمینه توسعه سرمایه‌گذارهای دولتی در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توجیه و تحلیل شده باشد و هماهنگی‌های درون بخشی در سیاست‌های کلان بخش بطور جدی صورت گرفته باشد.

۳. پایگاه اینترنتی: <http://www.nafti.news.net> مورخ ۱۳۸۶/۷/۹ به نقل از آقای علی کاردر، رییس ستاد اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت ملی نفت ایران.

است، حفظ یکپارچگی و پیوستگی شبکه‌های گسترده صنعت نفت و گاز است که منجر به تولید فرآورده‌های مورد نیاز کشور و همچنین محصولات صادراتی گردیده و به‌عنوان اصل خدشه‌ناپذیری تلقی می‌شود. یکپارچگی شبکه تاسیسات استخراج و انتقال نفت خام تا مراکز تولید و پالایشگاه‌ها، ذخیره‌سازی، فرآوری و انتقال آنها از طریق سیستم‌های مختلف حمل و نقل محصولات متنوع تولید شده و بهره‌برداری از شبکه تاسیسات و عملیات و خطوط لوله و تلمبه‌خانه‌های مرتبط، ذخیره‌سازی و توزیع عمده و خرده فروشی و تحویل به مصرف‌کنندگان نهایی، تصویری از شبکه یکپارچه‌ای را در کشور ترسیم می‌نماید که در بستر توسعه تکنولوژیکی و نیازهای عمومی، طی یک‌دهه فعالیت این صنعت شکل گرفته و خصوصی‌سازی پالایشگاه‌ها و سایر واحدهای مرتبط با صنعت نفت و گاز در حال حاضر، یک قطعه از مجموعه‌ای فعال اقتصادی را تشکیل می‌دهد و هرگز بدون منظور نمودن تبعات و سرنوشت فرآیندهای پیشین و پسین صنعت و سطوح فناوری‌ها و منابع انسانی متخصص و بسترها و نهادهای مرتبط، نمی‌توان صرفاً در چارچوب سیاست واگذاری، اقدامات نسنجیده‌ای را انجام داد. سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (UNDP) در گزارشی که در زمینه خصوصی‌سازی منتشر کرده است؛<sup>۱</sup> به کلیه دولت‌ها توصیه نموده بر اساس تجارب کشورهای مختلف در این زمینه، از هفت رویکرد به خصوصی‌سازی واحدهای اقتصادی دولتی بطور جدی اجتناب ورزند، که این رویکردها عبارتند از:

۱. هرگز به دنبال حداکثرکردن درآمد دولت نباشید، بلکه محیط را رقابتی نمایید.
۲. هرگز انحصارات بخش عمومی را با انحصارات بخش خصوصی جایجا نکنید.
۳. هرگز بصورت فردی تصمیم‌گیری و اقدام به فروش نکنید واز روش غیرشفاف استفاده نکنید، که در غیر اینصورت متهم به فساد خواهید شد.
۴. هرگز فروش را به‌خاطر تامین کسری بودجه و بدهی‌های عمومی انجام ندهید.
۵. هرگز بازارهای مالی را با انتشار قرضه عمومی در زمان کاهش سرمایه‌گذاری،

۱. در گزارش (UNDP) به این موضوع به عنوان هفت گناه در خصوصی‌سازی، یاد شده و اساساً این مطلب را تعقیب نموده که با فرض اینکه دولت‌ها در پی ارتقای کارایی هستند، نباید مسیری را انتخاب نمایند که به این هفت اشتباه مهم آلوده شوند، چنانچه هدف هایشان را فراموش نکرده باشند. عنوان اصلی گزارش به شرح زیر

تحت فشار قرار ندهید.

۶. هرگز به نیروی انسانی (نیروی کار) قول نادرست و خلاف ندهید و آنها را برای صنایع جدید آموزش دهید.

۷. هرگز به روش‌های صرف اجرایی عمل نکنید، سیاست‌ها را با اخذ نظر دیگران و با اتفاق نظر اتخاذ کنید.

بدین ترتیب واگذاری‌ها و خصوصی‌نمودن پالایشگاه‌ها، نباید مبتنی بر تحلیل‌های جزیره‌ای صورت پذیرد، که در غیر این صورت به دلایل متعدد از جمله نقش این صنعت در اقتصاد ملی، بودجه عمومی و نقش محصولات و فرآورده‌های آن در اقتصاد کشور، می‌تواند منشاء بحران‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی گردد.

اساساً رشد ابعاد مختلف صنعت نفت و گاز در بستر زمان و در چارچوب رویکردهای دولتی در اقتصاد ایران شکل گرفته و به بار نشسته و لذا مسائل متعدد و متنوعی را بایستی برای زمان واگذاری و به‌ویژه پس از واگذاری در بخش غیردولتی پیش‌بینی نمود و مورد توجه قرار داد و در تحقق و عملیاتی شدن آنها، همزمان با واگذاری‌ها از تمامی امکانات حاکمیت کشور بهره‌گرفت تا بخش غیردولتی توانمندی در این صنعت، در وضعیتی طبیعی متولد شده و رشد نماید.

از جمله مسائل مهم در زمینه واگذاری پالایشگاه‌ها که همزمان می‌بایست مورد توجه دولت قرار گرفته و برای هر یک از آنها پاسخ و یا رویکرد روشنی اتخاذ شده باشد، عبارت است از: رقابتی شدن بازار محصولات و فرآورده‌های صنعت نفت، کیفیت محصول، قیمت محصول در داخل کشور، قیمت محصولات مشابه خارجی، چگونگی منظور نمودن و یا حذف یارانه‌ها، چگونگی حمایت و یا عدم حمایت از صادرات محصولات تولیدی، ساختار بازار و قیمت فروش مواد اولیه به صنایع پایین‌دستی، چگونگی مداخله دولت در بازارهای عمده‌فروشی و خرده‌فروشی محصولات و فرآورده‌های پالایشگاهی، چگونگی زمینه انتقال و توسعه دانش فنی و تجارب گرانبها و تخصص‌های موجود و بجا مانده در پالایشگاه‌های دولتی جهت بهره‌برداری در مجموعه صنعت نفت و گاز، چگونگی رقابتی کردن قیمت انتقال مواد اولیه و محصولات به صنایع پایین‌دستی، موضوع مکان‌یابی پالایشگاه‌های جدید توسط بخش غیردولتی از نقطه نظر اثرات زیست‌محیطی، چگونگی اعتماد دولت در تامین به موقع نیازهای داخلی و ایجاد ثبات در روند عرضه محصولات مورد نیاز جامعه، چگونگی توسعه و انتقال دانش فنی و تکنولوژی‌های

نرم‌افزاری (پیشرفته) در سطوح کلان و ملی در صنعت و... و از سوی دیگر؛ وضع قوانین و مقررات جدید در زمینه‌های مختلف برای حمایت از ارتقای بهره‌وری و کارایی سرمایه و منابع نیروی انسانی واحدهای تولیدی واگذار شده، که مجموعاً از جمله وظایف حاکمیتی دولت خواهد بود.

توجه به مسائل فوق برای اولین بار نیست که در فرآیند خصوصی‌سازی در جهان مطرح می‌شود، بلکه فرآیند تحولات در نظریات اقتصاد توسعه و تجربه ترکیب‌های مختلف دولت و بازار در کشورهای در حال توسعه، از دهه ۱۹۷۰، نشان می‌دهد<sup>۱</sup> هر یک از دولت‌ها متناسب با شرایط اقتصاد ملی، به‌رفع نارسایی بازار اقدام نموده‌اند و لذا این سؤال‌ها مطرح می‌گردد:

۱. با توجه به وضعیت صنعت نفت کشور و متغیرهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر آن، چه نوع تغییرات ساختاری برای حضور بخش غیردولتی در این صنعت نیاز می‌باشد؟
۲. واگذاری شرکت‌های دولتی، مستلزم وجود چه بستری در عرصه اقتصاد ملی است؟
۳. دولت برای توانمندسازی بخش خصوصی، چه نوع حمایت‌هایی را باید در دستور کار قرار دهد؟

### ۳. نگاهی به تجارب کشورها

در انجام اصلاحاتی که در بخش انرژی در کشورهای مختلف انجام شده است، تجارب

---

۱. بررسی‌های انجام شده از ترکیب‌های مختلفی که دولت - بازار داشته‌اند هر یک متناسب با وضعیت فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به اندازه‌های مختلفی از دولت رسیده‌اند، به‌عبارت روشن‌تر اندازه دولت و بازار، در یک اقتصاد پویا، فعال و کارا، انعکاس یافته از شرایط خاص آن جامعه و آن دولت خاص بوده و اساساً از قابلیت تقلید در جامعه‌ای دیگر با مشخصات متفاوت برخوردار نمی‌باشد. لذا بطور کلی می‌توان سطح دولت‌ها را نسبت به بازار به سه سطح، حداقل، متوسط و دولت فعال طبقه‌بندی نمود. برای اطلاع بیشتر به منابع زیر مراجعه فرمایید:

- بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال توسعه، ترجمه؛ گروه مترجمین، از انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۴.

- پیتر اوانز، توسعه یا چپاول (نقش دولت در تحول صنعتی)، ترجمه؛ عباس زندیاف و عباس مخیر، نشر طرح نو، چاپ دوم، سال ۱۳۸۲.

بسیار متفاوتی وجود دارد. برخی از کشورها به لحاظ نداشتن منابع انرژی از وضعیت خاصی در ارتباط با خصوصی سازی بخش انرژی برخوردار بوده و هستند. در برخی دیگر از کشورها، اساسا بخش انرژی (اعم از صنایع بالادستی و پایین دستی) در اختیار بخش خصوصی است. بنابراین به لحاظ تنوع در شرایط کشورهای جهان به ویژه کشورهای در حال توسعه، ساختار اصلاحات در بخش انرژی و خصوصی سازی، از طیف نسبتا وسیع و متنوعی برخوردار است. کشورها هر یک متناسب با شرایط خود، یک یا بخشی از این مراحل و شبکه تولید، فرآوری و توزیع را در معرض خصوصی سازی قرار داده اند.

بانک جهانی در مطالعات متعددی که در زمینه چگونگی انجام اصلاحات در بخش انرژی (نفت و گاز) در کشورهای مختلف انجام داده، نقطه نظراتی را برای استفاده از تجارب این گروه از کشورها منتشر نموده است<sup>۱</sup>: «خصوصی سازی شرکت های دولتی ابتدا نیاز به توانمندسازی بخش خصوصی داشته و سپس نیازمند شناخت مسائل مربوط به آنهاست، همچنین این سؤال مطرح می شود که آیا قوانین با توجه به وضعیت جدید، تنظیم و جاری شده است که فقدان زیرساخت های حقوقی و قانونی، سبب از بین رفتن کارایی در بخش پس از واگذاری ها خواهد شد.»

نکته دیگری که در گزارش فوق مورد توجه و بررسی واقع شده، چگونگی تنظیم قیمت عمده فروشی و خرده فروشی به دلیل فقدان رقابت کامل بین تولیدکنندگان است که این موضوع مهم نیز نیازمند و مستلزم قوانین و مقررات دسیربط و خاص می باشد. همچنین این سؤال نیز مطرح است که آیا پس از خصوصی سازی بخشی از فعالیت های صنعت، سرمایه گذاری در زیرساخت ها چگونه انجام خواهد پذیرفت؟ بنابراین گزارش به این نکته توجه ویژه داشته که در فرآیند اصلاحات در بخش انرژی، بسیاری از کشورها تمایل فراوانی به تجاری نمودن پالایشگاه های دولتی از خود نشان داده اند و به این ترتیب در بخشی از آن گزارش نتیجه می گیرد که تجارب حاصل از اصلاحات در این بخش، بطور جدی به توجه ویژه دولت به مراحل و اقدامات زیر نیاز دارد:

- توسعه زیرساخت ها،

۱. این گزارش تحت عنوان زیر از پایگاه اینترنتی (<http://www.wds.worldbank.org>) به شماره ۲۱۹/۹۹ قابل بهره برداری می باشد:

Global energy sector reform in developing countries : Ascorecard energy sector – management assistance programme. July 1999- report 219/99-page 14



- تنظیم و اجرای قوانین ذیربط،
- تنظیم بازار محصولات و فرآورده‌ها،
- توسعه بخش خصوصی مستقل در عرصه تولید و عرضه انرژی،
- خصوصی‌سازی و توزیع فعالیتها بین بخش دولتی و خصوصی،

مسائل فوق که در چارچوب تغییر ساختارهای اقتصادی به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، از نگاه تحلیل‌گران و نظریه‌پردازان اقتصاد توسعه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته، به‌یافته‌ها و نظریات و همچنین توصیه‌های متشکل و منضم به استدلال‌های فراوانی منجر گردیده که از طریق شواهد تاریخی زیادی پشتیبانی می‌شوند. رویکرد نهادگرایی در تبیین و تحلیل وضع موجود و شناسایی موانع توسعه و توصیه سیاست‌های برون رفت از مشکلات و دوره‌های باطل توسعه‌نیافتگی در بخش‌های مختلف اقتصادی، واجد دلایل و توجیهات منطقی، تاریخی و اقتصادی فراوانی است که با بهره‌گیری از این چارچوب، سؤال مطرح شده در این مقاله مبتنی بر اینکه واگذاری صنایع پایین‌دستی در بخش صنعت نفت اعم از پالایشگاه‌ها و...، مستلزم اتخاذ چه تدابیر و فراهم‌سازی چه زمینه‌ها و بستری می‌باشد را می‌توان به وضوح، طرح و مورد شناسایی قرار داد.

#### ۴. طرح موضوع و رویکرد نهاد گرایی

به‌منظور تحلیل چگونگی انجام موفقیت‌آمیز واگذاری‌ها در صنایع پایین‌دستی (پالایشگاه‌ها و...) به بخش غیردولتی و در واقع انجام تغییرات ساختاری که در چارچوب سیاست‌های کلی ابلاغی در دستور کار صنعت نفت و گاز قرار گرفته، یافته‌های مقاله را مرور می‌نماییم:

- موضوع واگذاری صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز به منظور تحقق اهداف موردنظر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در دستور کار این بخش مهم اقتصاد گرفته است.
- صنایع پایین‌دستی صنعت نفت که از قدمت یکصد ساله در ایران برخوردار است، به‌صورت مجموعه‌ای درهم‌تنیده و شبکه‌ای منسجم متشکل از تجهیزات سخت‌افزاری، نرم‌افزارها، منابع انسانی، روش‌های سرمایه‌گذاری، سیستم‌های حمل و نقل و انتقال، سیستم‌های جانمایی جغرافیایی واحدهای مختلف اقتصادی و تولیدی، قوانین، مقررات، روش‌ها، دستورالعمل‌ها، نظام اداری خاص درون‌بخشی و...، تماما از جنس دولتی

و با رویکرد دولتی متولد و رشد و نمو نموده و در اقتصاد ملی نقش ایفا می‌نمایند.

- تعامل مصرف‌کنندگان محصولات این بخش با دولت در چارچوب‌های خاص فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی شکل گرفته، لذا انتظارات خاصی در تامین فرآورده‌های نفتی توسط دولت دارند.

- موضوع توانمندسازی بخش غیردولتی در پذیرش مسئولیت تولید و عرضه یکی از کالاهای مهم و ضروری در سبد مصرفی جامعه، امری اجتناب‌ناپذیر در فرآیند خصوصی‌سازی صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز محسوب می‌شود.

- اتخاذ راهکارها، تنقیح قوانین، تنظیم مقررات و دستورالعمل‌ها، ایجاد زیرساخت‌ها از یک سو و تغییر نگرش و رفتار مصرف‌کنندگان به تناسب وضعیت جدید از سوی دیگر، می‌بایست عملیاتی شوند.

حال باتوجه به موارد فوق از دیدگاه داگلاس نورث نظریه‌پرداز اقتصاد توسعه و در چارچوب رویکرد نهادگرایی، به تجزیه و تحلیل الزامات واگذاری پرداخته می‌شود. نورث، نهادها را قواعدبازی در جامعه بیان کرده است.<sup>۱</sup> این قواعد الزامات تدبیری انسانی است که ترکیبی از قواعد رسمی (قانون، عرف و مقررات) و الزامات غیررسمی (آداب و رسوم و هنجارهای رفتاری و...) از ویژگی‌های اجرایی آنها می‌باشد. بر این اساس نهادها یک ارتباط دو سویه با سازمان‌ها (عاملین اقتصادی) دارند. از یک سو، نهادها تاثیر عمیق بر رفتار عاملین اقتصادی و بنابراین بر عملکرد اقتصادی، کارایی، رشد اقتصادی و توسعه دارند و از سوی دیگر نتایج اقتصادی، تغییرات نهادی را در پی خواهد داشت.

نورث معتقد است<sup>۲</sup> نهادها چارچوبی را که در آن انسانها به تعامل می‌پردازند را فراهم می‌کنند، روابط همکاری و رقابتی ایجاد می‌کنند که تشکیل‌دهنده جامعه و بطور

---

۱. داگلاس نورث نظریه‌پرداز اقتصاد توسعه که مطالعات فراوانی در خصوص چگونگی و الزامات تغییرات اقتصادی و اجتماعی انجام داده، نکات بسیار قابل توجهی را برای موفقیت‌آمیز بودن راهبردهای توسعه مطرح نموده و کتاب‌های متعددی نیز از وی در ایران ترجمه و به چاپ رسیده است که در این بخش از مقاله، از کتاب زیر نیز بهره‌برداری شده است:

- داگلاس نورث، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه: محمدرضا معینی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی، سال ۱۳۸۵

۲. داگلاس نورث، ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی، ترجمه: غلامرضا آزاد (آرمکی)، نشر نی، سال ۱۳۷۹، ص (۲۷۹)

خیلی خاص، نظم اقتصادی است... در واقع نهادها صافی بین افراد و ذخیره سرمایه و تولید کالاها و خدمات و توزیع درآمدها هستند... نهادها مجموعه‌ای از قوانین، روش‌های اطاعت و هنجارهای رفتاری مفهومی و اخلاقی تدوین شده هستند که در راستای افزایش ثروت یا ارتقای مطلوبیت، آمرانه به محدودسازی رفتار افراد می‌پردازند.

نورث در کتاب نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی<sup>۱</sup>، تعریف شفاف‌تری را از نهادها به شرح زیر ارائه داده است: نهادها قوانین بازی در جامعه‌اند، یا به عبارتی سنجیده‌تر، قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند، در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و چه اجتماعی. تغییرات نهادی، مسیر تحول جوامع بشری در طول تاریخ را مشخص می‌کنند و بنابراین کلید فهم تغییرات تاریخی محسوب می‌شوند.

بنابراین از نگاه نهادگرایی، تغییرات در ساختارها، مستلزم تغییرات متناسب در مجموعه‌ها و شبکه‌هایی بهم پیوسته از نهادها هستند که در بستر تاریخ در صنعت نفت و گاز کشور مانیز شکل گرفته‌اند که برخی از آنها رسمی و برخی نیز غیر رسمی هستند و بی‌توجهی به این مجموعه‌ها در بستر تغییرات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه، به مفهوم تلاش برای پیوند زدن عنصری ناهمگن به پیگیری نامتناسب و غیر هم‌جنس خود می‌باشد و بدیهی است که نتیجه حاصل از این رویکرد و بدون توجه به تغییرات نهادها، تعاملات مبتنی بر نظر و هدف سیاست‌گذار، رقم نخواهد خورد. بطوریکه به نظر نورث<sup>۲</sup> وضع یک قانون در دو جامعه غیریکسان، آثار متفاوتی خواهد داشت، اگر چه قوانین یکسان هستند اما سازوکارهای اجرا، شیوه اجرا، هنجارهای رفتاری و مدل‌های ذهنی کنشگران، یکسان نیستند، از این رو هم ساختارهای انگیزشی واقعی و هم تلقی موجود از نتایج سیاست‌ها، یکسان نخواهد بود. بنابراین مجموعه‌ای یکسان از تغییرات اساسی در وضع مجموعه قوانینی یکسان در جوامعی که ترتیبات نهادی آنها یکی نیست، به نتایجی کاملاً متفاوتی منجر خواهد شد.

مفاهیم فوق، نقش نهادهای مختلف و ضرورت تغییرات نهادی در جامعه را به

۱. داگلاس نورث، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ص ۱۹

۲. همان، ص ۱۶۱

موازات اتخاذ سیاست واگذاری شرکت‌های دولتی، یادآوری می‌نماید. همچنین به این مساله اشاره می‌کند که خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی، مستلزم تغییرات ساختاری در جامعه و بخش ذیربط اقتصادی می‌باشد. به عبارت دقیق‌تر، با انتقال فیزیکی دارایی‌های دولت و مالکیت دولتی به بخش غیردولتی، بدون ایجاد ساختارهای جدید فنی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نمی‌توان انتظار تحصیل کارایی اقتصادی و تسریع در رشد صنایع واگذار شده را داشت. لذا دولت بایستی به موازات واگذاری‌ها، با توجه به وضعیت فعلی اقتصاد کشور و چگونگی زیرساخت‌های موجود (فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و فنی) و مرتبط با صنعت نفت و گاز، در چارچوب یک نقشه راه، اقدام نموده و برای تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و رفع موانع اجرای آن نسبت به چگونگی تحقق ترتیبات نهادی از جمله موارد مشروح زیر به عنوان الزامات، اقدام نماید:

- نهادسازی برای توسعه دانش و فناوری مورد نیاز صنایع پایین‌دستی بخش غیردولتی،
- نهادسازی برای ایجاد بسترهای رقابتی بین صنایع پایین‌دستی دولتی و غیردولتی،
- نهادسازی برای انجام وظایف حاکمیتی جدید دولت پس از واگذاری‌ها در قبال بخش غیردولتی،
- نهادسازی برای ایجاد نگرش پذیرش مالکیت بخش غیردولتی در صنایع پایین‌دستی نفت و گاز،
- نهادسازی برای ایجاد و توسعه نظام کارآفرینی در صنایع پایین‌دستی در بخش غیردولتی،
- نهادسازی برای تزریق سرمایه مورد نیاز و مشارکت مردم در توسعه صنایع پایین‌دستی،
- نهادسازی برای ایجاد و توسعه بورس تخصصی نفت و فرآورده‌های نفتی،
- نهادسازی برای ایجاد تعامل رقابتی در صنایع پایین‌دستی و بازار خدمات موردنیاز صنعت،
- نهادسازی برای پشتیبانی‌های مختلف مشاوره‌ای، خدماتی و مالی در مراحل تولید، انتقال، توزیع مواد اولیه و فرآورده‌ها در بازار داخلی در بخش غیردولتی و

- بسترسازی تعامل با بازارهای جهانی،
- نهادسازی برای ایجاد روحیه مسئولیت‌پذیری مدیریت و سهامداران و ذینفعان صنایع پایین‌دستی در تامین به موقع نیازهای داخلی و صیانت از منافع ملی،
  - نهادسازی برای حضور موثر سرمایه خارجی و انتقال فناوری‌های نوین و ارتقاء استانداردهای محصولات تولیدشده،
  - نهادسازی برای ایجاد انگیزه جهت تنقیح قوانین و مقررات مناسب و مورد نیاز و به‌هنگام توسعه بخش غیردولتی،
  - نهادسازی برای توسعه تحقیق و توسعه در صنایع پایین‌دستی در بخش غیردولتی،
  - نهادسازی برای ایجاد انگیزه و توسعه فرهنگ حفاظت از محیط‌زیست متناسب با محصول و موقعیت جغرافیایی واحدهای تولیدی،
  - نهادسازی برای ایجاد تعامل بین فعالان بخش غیردولتی جهت توسعه تکنولوژی و توسعه منابع انسانی در صنایع پایین‌دستی نفت و گاز،
  - نهادسازی برای ایجاد تعامل مستمر بین نظام آموزش و پژوهش ملی و بخش غیردولتی فعال در صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز،
  - نهادسازی برای پذیرش مالکیت مشروع بخش غیردولتی در صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز،
  - نهادسازی برای ایجاد و پذیرش حمایت‌های هدفمند و مدت‌دار دولت از صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز،
  - نهادسازی برای ایجاد تشکل‌های صنفی و تخصصی بخش غیردولتی در صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز،
  - نهادسازی برای ایجاد و توسعه فرهنگ مشارکت بین دولت و بخش غیردولتی و تبادل اطلاعات فنی، مدیریتی و تکنولوژیکی در صنایع پایین‌دستی صنعت نفت و گاز.
- بدیهی است نهادهای فوق می‌توانند از قالب‌های متفاوتی اعم از قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها، سیاست‌گذاری‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و همچنین ایجاد فرآیندهای نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و... برخوردار باشند و از منظر این رویکرد، واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، مشمول منطق خاص و اولویت‌های ویژه در واگذاری‌ها خواهند بود و ضرورتاً هر واحدی از صنایع نفت و گاز صرف اینکه از

صورت‌های مالی مورد تایید سازمان بورس برخوردار باشد، مجوز واگذاری را دریافت نخواهد کرد و در نوبت واگذاری و فروش قرار نخواهد گرفت. این مطلب علاوه بر دلایل و توجیحات لازم از نقطه نظر اهداف، سیاست‌های کلی و تامین منافع ملی برای واگذاری نیز می‌تواند مورد نظر واقع گردد. بنابراین ممکن است دولت برای ایجاد بسترهای نهادی، این وظیفه حاکمیتی را به دستگاه مسئول (صنعت نفت و گاز) واگذار نموده و یا باهماهنگی با این دستگاه، این وظیفه را به‌صورت ملی و یا شکل دیگری عملیاتی نماید، تا پس از اطمینان از چگونگی ایجاد و فعال‌شدن نهادهای ذیربط، اقدام به خصوصی‌سازی نماید و تنها در این شرایط است که واگذاری‌ها در کنار و بستر نهادهای لازم می‌تواند پیش فرض کسب قابلیت و مزیت‌های بخش غیردولتی در ارتقای کارایی را تضمین و به‌منصه ظهور برساند و در غیراین صورت، زمان زیادی طول نخواهد کشید که دولت مجبور خواهد شد با هزینه‌ای به‌مراتب بیشتر، به احداث مجدد همان واحدهایی اقدام نماید که چندی پیش واگذار کرده است.

### ۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

از آنجایی که انتظار می‌رود با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تحولی ساختاری در اقتصاد ملی امکان‌پذیر باشد و تولید ثروت ملی فزاینده‌تر و عدالت اجتماعی گسترده‌تر، به عنوان نتیجه این رویکرد رخ نماید، ضروری است دولت برای ایجاد نهادهای موردنیاز به‌عنوان الزامات نهادی در واگذاری پالایشگاه‌ها و...، اقدامات و سیاستگذاری‌های زیر را مورد توجه جدی قرار دهد:

۱. طراحی و تدوین نقشه راه به‌مفهوم پیش‌بینی تمامی الزامات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برای تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مرتبط با صنعت نفت و گاز،

۲. شناسایی تمامی نهادهای مرتبط با فرآیندهای دولتی در صنعت و پیش‌بینی ایجاد ترتیبات نهادی متناسب و مورد نیاز برای فعال‌سازی بخش غیردولتی،

۳. ملحوظ‌نمودن زمان‌بندی و اولویت‌های اجرایی در واگذاری‌ها و درج در نقشه‌راه،

۴. توجه و تمرکز خاص به قدمت یک‌صدساله صنعت نفت با ماهیت دولتی و تلاش برای جبران توانمندی بخش غیردولتی در نقشه‌راه،

۵. پیش‌بینی خردمندانانه برای دوران گذار در قالب نقشه‌راه برای جلوگیری از اختلالات در سبب مصرفی مردم،
  ۶. توجه ویژه به توسعه بخش غیردولتی در چارچوب آمایش سرزمین برای درج در نقشه‌راه،
  ۷. ملحوظ نمودن استانداردهای زیست‌محیطی برای توسعه بخش غیردولتی در چارچوب نقشه‌راه،
  ۸. ملحوظ نمودن رویکردهای سند چشم‌انداز بیست ساله در تدوین نقشه‌راه،
  ۹. اعمال رویکرد هدفمند و مدت‌دار حمایت‌های منطقی از بخش غیردولتی متولدشده در صنایع پایین‌دستی بخش نفت و گاز،
  ۱۰. پیش‌بینی قوانین و مقررات، دستورالعمل‌های دوره انتقال و پس از توسعه بخش غیردولتی صنایع پایین‌دستی در ابعاد و موضوعات متنوع ذیربط.
- با توجه به مطالب فوق، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شوند:
- الف. واگذاری صنایع پایین‌دستی بخش نفت و گاز با تبیین اهداف مشخص، در قالب بسته کاملی از سیاست‌ها، پیش‌بینی الزامات نهادی و تبعات فنی-اقتصادی و اجتماعی ناشی از واگذاری‌ها در چارچوب نقشه راه، تنظیم و پس از تامین الزامات به ترتیب اولویت اقدام شود.
  - ب. انتظارات دستگاه اجرایی از نهاد قانون‌گذار و قوه قضائیه برای تسریع در امر واگذاری و ایجاد یکپارچگی حاکمیت به صورت شفاف در بسته فوق‌منظور و توسط قانون‌گذار اعمال گردد.
  - ج. ایجاد نگرش واحد و همسویی تمامی دستگاه‌های ذیربط در بسته فوق‌پیش‌بینی و پیگیری شود.
  - د. بسته فوق‌راهنمای عملیاتی در واگذاری‌های صنعت نفت و گاز در یک دوره زمانی میان‌مدت قرار گیرد.
  - ه. نهاد کنترل، نظارت و ارزشیابی بر فرآیند اجرای بسته فوق از سوی دستگاه‌های ذیربط، پیش‌بینی و درصنعت نفت و گاز نیز تعبیه گردد.

### منابع و ماخذ

۱. اوانز، پیتز، ترجمه؛ عباس زندیاف و عباس مخبر، توسعه یا چپاول: نقش دولت در

- تحول صنعتی، نشر طرح نو، چاپ دوم، سال ۱۳۸۲
۲. بانک جهانی، ترجمه؛ گروه مترجمین، نقش دولت در جهان در حال توسعه، انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، سال ۱۳۸۴.
۳. نورث، داگلاس، ترجمه؛ غلامرضا آزاد(آرمکی)، ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی، نشر نی، سال ۱۳۷۹.
۴. نورث، داگلاس، ترجمه؛ محمدرضا معینی، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی، سال ۱۳۸۵

5. [wds.worldbank.org](http://wds.worldbank.org)

6. <http://www.Shanatelex.ir>

7. <http://www.naftnews.net>

8. UNDP – human development Report

9. Global energy sector reform in developing countries: Ascorecard energy sector – management assistance programe . july 1999- report 219/99

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی