



با خروج
دولت از نقش
عملیاتی، انتظار
طبیعی این
بود که دولت
به عنوان رگولاتور
یا تنظیم‌گر
ایفای نقش
کند؛ نقشی
که متأسفانه
هیچ‌گاه به شکل
جامع و مستقل
استقرار نیافت

برای ایجاد فرمول قیمت‌گذاری بلندمدت برای گازهای متان، اتان و قیمت‌گذاری سایر خوراک‌های بالادستی و میانی براساس ۹۵ درصد فوب قدمی مهم بود که در برخی دوره‌ها و زنجیره‌ها ناکارآمد بود، اما همچنان ناترازی‌های فصلی گاز، تخصیص‌های سلیقه‌ای در دوره‌های کمبود و نبود یک رگولاتور مستقل، سبب شده نظام قیمت‌گذاری و تخصیص خوراک از شفافیت کافی برخوردار نباشد.

مقایسه با تجربه کشورهای دیگر نشان می‌دهد که مسأله اصلی در ایران، نبود یک نهاد تنظیم‌گر مستقل است. در عربستان، با وجود اینکه ساختار کاملاً دولتی و مبتنی بر خوراک ارزان است، یکپارچگی زنجیره و مقیاس بالای تولید، امکان سرمایه‌گذاری گسترده را فراهم کرده است، هرچند این مدل رانت خوراک و انحصار را نیز به همراه دارد. قطر با ساختار دولتی مشابه، نظام مالی شفاف و قراردادهای بلندمدت صادراتی را ایجاد کرده، هرچند در تنوع پایین‌دستی اقدام‌های جبرانی در دست اقدام است و ریسک محدودیت مشتریان و بازارهای صادراتی وجود دارد. مالزی با پتروناس نشان داده که می‌توان مالکیت دولتی را با استانداردهای سختگیرانه حاکمیت شرکتی ترکیب کرد و اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را جلب کرد. چین نیز با ادغام گسترده شرکت‌های انرژی و پتروشیمی تلاش کرده راندمان را بالا ببرد، هرچند با ظرفیت‌های خالی در برخی واحدها دست به گریبان است.

در ایران، علی‌رغم مزیت مهم خوراک، ضعف‌های ساختاری همچنان پابرجاست. در دوره‌هایی اتان مازاد داریم و زمانی دیگر با کمبود مواجه می‌شویم؛ متان در تابستان فراوان است و در زمستان محدود می‌شود. این ناترازی‌ها اگر در چهارچوب یک رگولاتوری بی‌طرف مدیریت نشوند، هم صنعت را دچار بی‌ثباتی می‌کنند و هم انگیزه سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهند. افزون بر این، هلدینگ‌های بزرگ شبه‌دولتی که بخش قابل‌توجهی از صنعت را در اختیار دارند، با وجود امکانات گسترده، گاه به دلیل ساختارهای غیررقابتی، ناکارآمد و نفوذ سیاسی، از استاندارد مطلوب بهره‌وری فاصله می‌گیرند. نبود شفافیت کافی در تخصیص خوراک و ضعف در هماهنگی زنجیره ارزش و محدودیت منابع و فناوری برای توسعه مستمر، ریسک‌های دیگری است که اکنون صنعت با آن مواجه است.

به همین دلیل امروز بیش از هر زمان دیگری ضرورت شکل‌گیری یک نهاد مستقل تنظیم‌گر احساس می‌شود؛ نهادهای که نه دولت در آن ذینفع باشد و نه شرکت‌های پتروشیمی، بلکه بتواند با اختیارات قانونی روشن، قیمت‌گذاری، تخصیص خوراک، نحوه دسترسی به زیرساخت‌های مشترک، روابط بین‌مجموعی، بازار صادرات و الزام‌های شفافیت را تنظیم کند. اکنون وظایف تنظیم‌گری بین شرکت ملی صنایع پتروشیمی، وزارت نفت، وزارت رفاه، ساختارهای حاکمیتی غیردولتی و حتی بورس پراکنده است، اما هیچ‌یک جای یک رگولاتور مستقل را پر نمی‌کنند. این پراکندگی مسئولیت‌ها خود یکی از عوامل اصلی ناکارآمدی و عدم شفافیت در صنعت است.

در نهایت نقش دولت در صنعت پتروشیمی باید به سه حوزه محدود و تقویت شود: «سیاست‌گذاری کلان و پایدار برای توسعه زنجیره ارزش و تنوع محصولات»، «ایجاد زیرساخت‌های مشترک و عمومی» مانند یوتیلیته‌ها، خطوط انتقال خوراک و ظرفیت‌های صادراتی و «فراهم کردن بستر مناسب برای جذب سرمایه داخلی و خارجی» از طریق استانداردسازی مقررات، افزایش شفافیت و ثبات بخشیدن به تصمیمات و بوروکراسی‌زدایی.

دولت باید مسیر توسعه را مشخص کند، شوق‌ها را ارائه دهد و موانع کسب‌وکار را بردارد، اما اداره عملیاتی و فعالیت تجاری باید به بخش خصوصی رقابتی سپرده شود؛ بخشی که با رگولاتور مستقل و غیرذینفع کنترل و هدایت می‌شود. تنها در چنین وضعیتی می‌توان انتظار داشت صنعت پتروشیمی ایران دوباره وارد مرحله‌ای از جهش پایدار شود و از ظرفیت واقعی خود در اقتصاد ملی بهره‌برداری کند. ▶



گرفت از نقش بهره‌بردار فاصله بگیرد و مجتمع‌های پتروشیمی را واگذار کند. این واگذاری‌ها که عمدتاً از دهه ۱۳۸۰ آغاز شد، ساختار صنعت را به‌طور اساسی تغییر داد. شرکت‌های بزرگ تولیدی که پیش‌تر در ذیل شرکت ملی صنایع پتروشیمی و با چهارچوب نسبی حاکمیت شرکتی اداره می‌شدند، به بخش‌های مختلفی از جمله صندوق‌های بازنشستگی واگذار شدند. واگذاری مجتمع‌های تولیدی و خدماتی باقی‌مانده در قالب هلدینگ خلیج فارس نقطه پایان این فرآیند بود و در عمل از سال ۱۳۹۲، دولت از نگاه‌داری و عملیات مستقیم در صنعت پتروشیمی کنار رفت، مگر در موارد محدود و استراتژیکی همچون اداره بخشی از بندر پتروشیمی ماهشهر و عسلویه، خط اتیلن غرب و بازوهای فناوری و حاکمیتی چون شرکت پژوهش و فناوری پتروشیمی و سازمان منطقه ویژه اقتصادی پتروشیمی.

با خروج دولت از نقش عملیاتی، انتظار طبیعی این بود که دولت به‌عنوان رگولاتور یا تنظیم‌گر ایفای نقش کند؛ نقشی که متأسفانه هیچ‌گاه به شکل جامع و مستقل استقرار نیافت. واگذاری‌های غیریکپارچه سبب شد زنجیره تولید در بسیاری از موارد دچار گسست شود و مجتمع‌ها در مراحل مختلف تولید، نیازمند خوراک یا محصولات میانی یکدیگر باشند؛ در حالی که در عمل هیچ چهارچوب شفاف برای تنظیم روابط بین آنها وجود نداشت. نتیجه، شکل‌گیری اختلافات گسترده بر سر خوراک، رقابت‌های ناسالم در صادرات و چالش‌های حقوقی و عملیاتی بین مجتمع‌ها بود و شرکت ملی صنایع پتروشیمی با شیوخیت و نه اهرم قانونی سعی می‌کرد بخشی از مشکلات را رفع کند.

تغییر دیگری که پس از خصوصی‌سازی رخ داد، اصلاح تدریجی نحوه قیمت‌گذاری خوراک بود. تا زمانی که مجتمع‌ها دولتی بودند، دولت می‌توانست زیان برخی واحدها را با انگیزه‌های حمایتی جبران کند؛ اما پس از واگذاری، تعیین قیمت خوراک باید هم منافع دولت را تأمین می‌کرد و هم امکان سودآوری شرکت‌ها را حفظ می‌کرد. تلاش