



OPEX

www.opex.ir

mail@opex.ir

اطهار نظر درباره لایحه اساسنامه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی

شناسنامه گزارش:

نویسنده: هیئت رئیسه کمیسیون های تخصصی اتحادیه

ناظر: احمد معروفخانی

تاریخ انتشار: اسفند ۱۴۰۱



مقدمه

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۰ طرحی را با شماره ۵۳۷ و عنوان طرح تشکیل شرکت ملی صنایع پالایشی و پتروشیمی به ثبت رسانده است که در مقدمه توجیهی آن، اینگونه آمده است:

"در بیشتر کشورهای دنیا برای دستیابی به ارزش افزوده بالاتر، صنایع پالایش و پتروشیمی نفت و گاز به صورت یکپارچه مدیریت می‌شوند و تفکیک حوزه پالایش و پتروشیمی در کشور ما تاکنون، باعث ضعف در توسعه زنجیره ارزش محصولات پالایشی (ضریب پیچیدگی پایین پالایشگاه‌ها) و عدم توسعه مجتمع‌های پتروپالایشگاهی با خوراک مایع بویژه نفت خام و صنایع پایین‌دستی پتروشیمی شده است. هم‌چنین با عنایت به کمبود خوراک گاز ملی سالیان آینده، ضرورت دارد توسعه صنایع پتروشیمی با تمرکز ویژه بر خوراک‌های حاصل از پالایشگاه‌های موجود و توسعه پالایشگاه‌های آتی به صورت پتروپالایشگاه‌ها باشد."

اگر طرح مذکور با جزئیاتی که در متن این طرح مد نظر است به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، می‌تواند فعالیت و ادامه حیات شرکت ملی پالایش و پخش را با چالش مواجه کند. لذا، در گام اول باید ارتباط بین طرح تشکیل شرکت ملی صنایع پالایشی و پتروشیمی با شماره ثبت ۵۳۷ با لایحه اساسنامه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی مشخص شود.

نکته بعدی این است که در حال حاضر به استثناء پالایشگاه‌های آبادان و شازند اراک، بقیه پالایشگاه‌ها در قالب اجرای قانون اصل ۴۴ واگذار شده است و به‌رغم این واگذاری‌ها، هم‌چنان سایه مدیریت شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی بر امورات آن سنگینی می‌کند و قدرت اجرایی و مدیریتی و انجام فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌ای آن در چنین شکل مدیریتی کماکان مختل کرده است. این رویکرد و استمرار آن در متن لایحه اساسنامه گنجانده شده است. اگر قرار است کار بنیادی در بخش پایین‌دستی و پالایش و پخش اتفاق بیافتد باید مواضع مجلس شورای اسلامی و دولت در دو موضوع مشخص شود:

۱- رویکرد مجلس و دولت در اصلاح وضعیت کنونی و شکل اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ مشخص شود. این که آیا باید هم‌چنان دولت موضوع اصلاح قیمت فرآورده‌ها و تحویل نفت خام به پالایشگاه‌های داخلی را به شکل کنونی ادامه دهد یا خیر؟



۲- در خصوص طرح با شماره ثبت ۵۳۷ موضع مجلس و دولت چیست؟ آیا دولت دنبال لایحه اساسنامه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی است و مجلس به دنبال طرح با شماره ثبت ۵۳۷ است؟

فارغ از بحث‌های مطرح شده در متن کوتاه فوق، بررسی اولیه نشان می‌دهد برخی از بندها و مواد درج شده در لایحه با ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اصلاح مربوط به این ماده مغایرت دارد که بند (۴) ماده (۶) و بند (۲۳) ماده (۳۳) در همین قالب می‌گنجد.

برخی بندهای لایحه نظیر بند ۲۳ ماده ۳۳، بند ۱۹ ماده ۵۲ از وظایف مدیر عامل به شمار می‌رود.

با توجه به توضیحات کوتاه فوق، اظهار نظر درباره لایحه پیشنهادی به شرح ذیل تقدیم می‌شود.

شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در اسفندماه سال ۱۳۷۰ براساس اصل تفکیک فعالیت‌های بالادستی (اکتشاف و تولید نفت خام و گاز) از پایین دستی (انتقال نفت خام و فرآورده، پالایش، صادرات، واردات و توزیع فرآورده‌های نفتی) در وزارت نفت تأسیس و فعالیت‌های رسمی آن از سال ۱۳۷۱ آغاز شد. این شرکت به عنوان یکی از چهار شرکت اصلی تابعه وزارت نفت، راهبری و نظارت بر فعالیت شرکت‌های فرعی شامل شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت ایران، شرکت پالایش نفت آبادان، شرکت پالایش نفت امام خمینی (ره) شازند اراک، شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران و شرکت توسعه صنایع پالایش را برعهده دارد. مأموریت‌های شرکت ملی پالایش و پخش به سه نظام تولید، انتقال و توزیع به عنوان حلقه‌های زنجیره ارزش فعالیت‌های پایین دستی تقسیم می‌شود. علاوه بر سه نظام ذکر شده، مسئولیت ارائه خدمات مهندسی و مخابرات به شرکت‌های زنجیره تأمین را بر عهده دارد.^۱

مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶ و ماده (۲) این قانون فعالیت و حضور دولت در برخی از حوزه‌های مربوط به فعالیت‌های اقتصادی محدود شد و انجام این فعالیت‌ها به بخش غیردولتی محول شد. برخی از فعالیت‌های مربوط به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی هم در همین قالب قرار می‌گیرد.

از آن زمان تاکنون برخی از حوزه‌های مربوط به فعالیت این شرکت نظیر شرکت‌های پالایشی واگذار شدند و برخی دیگر از امور نظیر عرصه جایگاه‌داری و زنجیره‌های مربوط به آن هم چنان توسط این شرکت اداره می‌شود که جای تأمل دارد. با این توضیح اضافه این که به رغم واگذاری برخی فعالیت‌ها، شرکت ملی پالایش و پخش همانند زمان

^۱<https://niordc.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=78&pageid=2124>



قبل از واگذاری روابط سازمانی خود را با آن مجموعه‌ها تغییر نداده است که شرکت‌های پالایشی از جمله آنهاست. قاعدتاً بعد از آن واگذاری‌ها باید ساختار سازمانی شرکت ملی پالایش و پخش و روابط آن با مجموعه‌های واگذار شده تغییر می‌کرد و این تغییرات هم در اساسنامه این شرکت که تعیین و تضمین‌کننده حیات آن است، هم باید انعکاس پیدا کند.

برای تحقق این هدف، شرکت مذکور لایحه اساسنامه را در مهر ماه سال ۱۴۰۱ تهیه و طی فرآیند قانونی به کمیسیون اقتصادی دولت تقدیم کرد که در ادامه این قسمت اظهار نظر مربوط به مفاد آن تقدیم می‌شود.

هیئت وزیران به موجب مصوبه شماره ۷۹۷۸۶/ت/۵۹۷۶۲ ه مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۱۱ و با استناد به تبصره های (۳)، (۴)، (۷) الحاقی بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران را به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای اضافه نموده است. سپس با استناد به این تصویب نامه، اساسنامه پیشنهادی شرکت ملی پالایش و پخش تهیه شده است. برای توضیح این قسمت، ابتدا لازم است در مورد سازمان توسعه‌ای و این که این گونه سازمان‌ها چگونه سازمانی هستند و هدف از تأسیس آنها چیست، توضیحاتی ارائه می‌شود.

تعریف سازمان توسعه‌ای:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش کارکرد سازمان‌های توسعه‌ای در ایران و جهان این نوع از سازمان‌ها را به صورت زیر تعریف کرده است:

سازمان‌های توسعه‌ای، نهادهایی هستند که با توجه به شرایط و ویژگی‌های اقتصاد و صنعت و نیازمندی‌های آن‌ها و جهت‌گیری راهبردی اقتصاد و صنعت کشور و در نبود سازمان‌های مشابه و فعالان اقتصادی و صنعتی خصوصی به طراحی خدمات بطور عام و در جهت توسعه اقتصاد و بطور خاص در راستای توسعه صنعتی فعالیت می‌کنند. سازمان‌های توسعه‌ای، ابزار موثر دولت برای ایجاد فعالیت‌های جدید و ضروری برای کشور و هم‌چنین بسترسازی و ظرفیت‌سازی برای توانمند کردن نهادهای اقتصادی هستند که بخش خصوصی به دلیل عدم توان تأمین مالی، ریسک بالا، دیر بازده بودن و یا هر دلیل دیگر قادر و یا مایل به انجام آن نیست.



اگر سه رکن اساسی اقتصاد را: دولت، صنعت (طرف عرضه) و بازار (طرف تقاضا) تعریف کنیم، در این صورت سازمان‌های توسعه‌ای، حلقه رابط بین این سه رکن به منظور تسهیل ارتباطات و تسریع در عملیات به شمار می‌آیند. حتی پیشرفته‌ترین کشورها با عنایت به ویژگی‌ها و نیازمندی‌های اقتصادی خود دارای نهادهای توسعه‌ای هستند.

سازمان توسعه‌ای در قوانین جاری کشوری:

۱- سازمان توسعه‌ای به موجب تبصره (۳) بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارای اختیاراتی به شرح زیر هستند:

۱-۱- سرمایه‌گذاری در طرح‌های اقتصادی فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته و با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به هر میزان پس از فراخوان عمومی و عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری. سهام دولت در این طرح‌ها باید حداکثر ۳ سال پس از بهره‌برداری، به بخش غیردولتی واگذار شود.

۱-۲- سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های موضوع گروه (۲) ماده (۲) قانون اصل ۴۴ تا سقف ۲۰ درصد به صورت مشترک با بخش غیر دولتی. این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها باید حداکثر ۳ سال پس از بهره‌برداری به بخش غیردولتی واگذار شوند.

۲- هیئت وزیران سازمان‌های توسعه‌ای موضوع تبصره (۳) بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را ۵۲ شرکت دولتی تعیین نموده که مهم‌ترین آنها در حوزه اقتصاد ملی به شرح زیر است:

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران- سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران- بانک توسعه صادرات ایران- شرکت تولید نیروی برق حرارتی- سازمان فناوری اطلاعات- توانیر و آب و فاضلاب- شرکت ملی نفت ایران- بانک صنعت و معدن- بانک کشاورزی- بانک مسکن- بانک توسعه و تعاون- صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی- شرکت شهرک‌های کشاورزی- شرکت ملی صنایع پتروشیمی- شرکت مادر تخصصی تولید و توسعه انرژی اتمی ایران- شرکت مادر تخصصی ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران.

۳- به موجب ماده ۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور، سازمان‌های توسعه‌ای با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بر اساس قانون تأسیس و اساسنامه خود اداره می‌شوند و از شمول قوانین مدیریت خدمات کشوری و محاسبات عمومی کشور به جز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مستثنی هستند.



۴- مطابق با ماده (۲۰) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات، دولت موظف شده به منظور حمایت از سازمان‌های توسعه‌ای ضمن پیش‌بینی منابع مالی لازم در بودجه سنواتی آنها، سود شرکت‌های تابعه را مطابق آنچه در بودجه سالانه مشخص می‌شود پس از کسر سهم دولت با رعایت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به همراه منابع حاصله از فروش اموال و دارایی‌های آنها با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در اختیار سازمان‌های مذکور قرار دهد.

۵- به موجب تبصره (۷) الحاقی به بند (الف) ماده (۳) قانون اصل (۴۴)، ۷۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور، برای مشارکت با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه تمام، ایفاء وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری و پیشرفته و پر خطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری، در اختیار این سازمان‌ها قرار می‌گیرد.

اهداف تأسیس سازمان توسعه‌ای:

با توجه به تعریف و قوانین و مقررات فوق‌الذکر اهداف قانون‌گذار و هیئت وزیران از تأسیس سازمان‌های توسعه‌ای عمدتاً به شرح زیر می‌باشد:

۱- سرمایه‌گذاری در طرح‌های اقتصادی که بخش غیردولتی تمایل یا توان سرمایه‌گذاری در آن بخش‌ها را ندارد.
۲- مشارکت با سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی جهت اجرای طرح‌های اقتصادی گروه (۱) و گروه (۲) ماده (۲) قانون اصل ۴۴

۳- انتقال سهام دولت در سرمایه‌گذاری‌های بند (۱) و (۲) به بخش غیردولتی حداکثر ۳ سال پس از بهره‌برداری
۴- ایجاد فعالیت‌های جدید و ضروری برای کشور

۵- بسترسازی و ظرفیت‌سازی برای توانمندسازی نهادهای اقتصادی

۶- مشارکت و همکاری در زمینه ایجاد، تقویت و تکمیل زنجیره ارزش

۷- حمایت از صاحبان ایده و کارآفرینان در قالب اعطای تسهیلات

۸- تقویت نظام پشتیبانی از کسب و کارها

سازمان‌های توسعه‌ای به منظور دستیابی به اهداف فوق‌الذکر از حمایت‌های قانونی از جمله تأمین بودجه و مستثنی بودن از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی (در مواردی که از بودجه عمومی استفاده نمی‌کنند) برخوردار هستند.



بررسی اساسنامه پیشنهادی با رویکرد سازمان توسعه‌ای:

در فصل دوم اساسنامه پیشنهادی، وظایف، حقوق و اختیارات شرکت احصاء شده است.

از آنجا که به موجب بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی ۴۴ قانون اساسی مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت شرکتهای دولتی در گروه (۱) ماده (۲) قانون مذکور ممنوع اعلام شده است، وظایف، حقوق و اختیارات مندرج در اساسنامه با این رویکرد و تعریف و اهداف سازمان توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ماده ۵ اساسنامه به شرح زیر است:

موضوع فعالیت شرکت عبارت است از مدیریت و راهبری فعالیتهای توسعه‌ای و انجام عملیات مرتبط با انتقال و پالایش/پتروپالایش نفت خام، میعانات و مایعات گازی و نیز خرید، انتقال، ذخیره‌سازی، توزیع و فروش داخلی محصولات حاصل از آن با رویکرد بنگاه‌داری اقتصادی

تبصره - فعالیت شرکت در زمینه تجارت خارجی فرآورده‌های نفتی و تسهیل‌گری، نظارت و برنامه‌ریزی در صنعت پالایش/پترو پالایش نفت حسب سیاست‌های وزارت نفت می‌باشد.

عبارتهای "مدیریت و راهبری" و "انجام عملیات" و "تجارت خارجی" مغایر با بند (الف) ماده (۳) قانون اصل ۴۴ است.

به موجب تبصره‌های اصلاحی (۳) و (۴) و الحاقی (۷) بند (الف) ماده (۳) قانون اصل (۴۴)، فقط سرمایه‌گذاری در فعالیتهای گروه (۱) و گروه (۲) ماده (۲) قانون، توسط سازمان‌های توسعه‌ای مجاز شده است و مدیریت، راهبری و تجارت به وسیله سازمان‌های توسعه‌ای مجاز نمی‌باشد.

پیشنهادات:

پیشنهاد می‌شود عبارت "تجارت خارجی" در این ماده حذف و عبارتهای "مدیریت و راهبری" و "انجام عملیات" به "سرمایه‌گذاری و مشارکت" تبدیل شوند.



بند (۱) ماده (۶) اساسنامه به شرح زیر است:

خرید، انتقال و فروش نفت خام، میعانات و مایعات گازی از مبادی دریافتی به پالایشگاه‌ها و پتروپالایشگاه‌ها و سایر مقاصد، ذخیره‌سازی، پالایش آنها و همچنین تولید، ذخیره‌سازی، انتقال، توزیع و فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمیایی.

به علت وظایف حاکمیتی، پنج فرآورده اصلی مشمول یارانه می‌باشند و خرید و فروش خوراک و شش فرآورده اصلی یارانه‌ای توسط پالایش و پخش انجام می‌شود، پیشنهاد می‌شود؛

۱- عبارت "تا زمانی که برای شش فرآورده اصلی تولیدی پالایشگاهها، توسط دولت یارانه پرداخت می‌شود. در خط دوم قبل از کلمه "... انتقال"، کلمه "خرید" اضافه شود.

۲- تجارت فرآورده‌های نفتی مندرج در بند (۲) ماده (۶) مغایر با ماده (۲) قانون اصل ۴۴ است. پیشنهاد می‌شود حذف شود.

۳- "تنظیم بازار فرآورده‌های نفتی" و "قیمت‌گذاری فرآورده‌های نفتی ویژه" در بند (۴) ماده (۶) و تبصره مغایر با اصل ۵۹ قانون اصل ۴۴ است. به موجب ماده ۵۹ قانون اصل ۴۴ در بازارهای انحصاری، تنظیم بازار و قیمت‌گذاری از وظایف "نهاد تنظیم گر بخشی" (رگولاتوری) می‌باشد. پیشنهاد می‌شود این عبارت‌ها حذف شوند.

۴- در بند (۵) ماده (۶) "مدیریت" بر جایگاه‌های سوخت مغایر با بند (الف) ماده (۳) قانون اصل (۴۴) است. پیشنهاد می‌شود کلمه "مدیریت" حذف شود.

۵- در بند (۶) ماده (۶) "راهبری" شبکه‌های مخابراتی مغایر با بند (الف) ماده (۳) قانون اصل ۴۴ است. پیشنهاد می‌شود کلمه "راهبری" حذف شود.

۶- در بند (۷) ماده (۶) "صدور مجوز احداث جایگاه‌ها و مجاری عرضه سوخت و نیز بانکرینگ" از وظایف شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران است. پیشنهاد می‌شود حذف و به آن شرکت منتقل شود.

۷- در بند (۹) ماده (۶) "خرید، اجاره، تاسیس، تکمیل، توسعه، نگهداری، تعمیر و حفاظت" مغایر با بند "الف" ماده (۳) اصل (۴۴) است. پیشنهاد می‌شود با عبارت "سرمایه‌گذاری" جایگزین گردد.

۸- در بند (۲۰) ماده (۶) "خدمات حمل و نقل زمینی، هوایی و دریایی" مغایر با بند (الف) ماده (۳) قانون اصل ۴۴ است. پیشنهاد می‌شود حذف شود.

About us

The section of oil, gas and petro-chemistry is the up-most and first industrial vantage of the country and the pivot of the Economy of Iran. Regarding the importance of this section and the need for coordinating and organizing the most active people in the field of production and exporting oil, gas, and petrochemical products, some forethoughtful and job- makers in the private section of the country decided to come together to fight against the threats by using the opportunity of mass intelligence and potentials.

2023 Iranian Oil, Gas and Petrochemical products exports' association All Rights Reserved.

OPEX Publications

Website: <http://www.opex.ir>

Contact information: <http://www.opex.ir/en/aboutus/contactus>