

دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال سوم، شماره ۱۰، بهار و تابستان ۱۳۹۵

## چالش‌های دولت تنظیم‌گر با تأکید بر حوزه شرکت ملی پالایش و

### پخش فراورده‌های نفتی

محمد رحمان گایینی<sup>۱</sup>؛ نادر میرزاده کوهستانی<sup>۲</sup>

دریافت: ۱۳۹۴/۰۲/۱۲

پذیرش: ۱۳۹۵/۰۳/۰۴

#### چکیده

تنظیم‌گری از واژه‌هایی است که از دهه ۱۹۶۰ به بعد وارد ادبیات علوم انسانی شد و در آن از پیوند دو رشته: حقوق و اقتصاد بحث به میان می‌آید. در زبان ساده حقوقی، تنظیم‌گری را می‌توان به استفاده از ابزارهای حقوقی برای تحقق اهداف اقتصادی تعبیر کرد؛ لذا تعامل حقوق و اقتصاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌شود. در سایه چنین تعاملی پای نهاد قانون‌گذاری به حوزه اقتصاد البته در شکلی خاص باز می‌شود.

این مقاله، درصدد پاسخ به این سؤال اصلی است: دولت تنظیم‌گر در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی با چه چالش‌های حقوقی مواجه است؟ در پاسخ به این سؤال، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، سعی شده است موضوع در سه قسمت: «توصیف شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، موانع دولت تنظیم‌گر و چالش‌های خصوصی‌سازی در شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی» به بحث گذاشته شود. حاصل تحقیق آن است که فرایند خصوصی‌سازی در شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی با محدودیت‌ها، چالش‌ها و موانع نظری و عملی گوناگونی روبه‌رو بوده است.

**واژگان کلیدی:** شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، خصوصی‌سازی و دولت تنظیم‌گر

۱. دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران (نویسنده مسئول).

## مقدمه

واژه «تنظیم‌گری»<sup>۱</sup> از جمله مقولاتی است که از دهه ۱۹۶۰ به‌ویژه با مقاله معروف رونالدکوز با عنوان «معضل هزینه اجتماعی» (Newman, 2005) به عنوان یک اصطلاح وارد ادبیات علوم انسانی شد که در آن از پیوند دو رشته: حقوق و اقتصاد بحث به میان می‌آید. در زبان ساده حقوقی، تنظیم‌گری را می‌توان به استفاده از ابزارهای حقوقی برای تحقق غایات اقتصادی تعبیر کرد؛ لذا تعامل حقوق و اقتصاد و چگونگی این تعامل، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌شود. در سایه چنین تعاملی پای نهادهای حقوقی و به طور مشخص نهاد قانون‌گذاری به حوزه اقتصاد- البته در شکلی خاص- باز می‌شود که از آن به مقررات‌گذاری نیز نام می‌برند. (خاندوزی، ۱۳۸۹)

اهمیت پرداختن به تعامل اقتصاد و حقوق به طور عام و مقررات‌گذاری در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی به‌طور خاص، از این حیث واجد اهمیت و توجه است که در سال‌های اخیر جریانی معروف به موج خصوصی‌سازی در ایران به مثابه گفتمان غالب مطرح شده است که نمی‌توان از کنار آن بدون جستجو و بررسی نقادانه گذشت. البته این وضعیت با ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصادی در سال ۱۳۸۴ از طرف مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و در ادامه با تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» در سال ۱۳۸۷ از طرف دیگر به شکلی همه‌گیر، همه جنبه‌های حیات اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار داد؛ به نحوی که در سایه چنین سیاست‌هایی در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، همه شرکت‌های تابعه این شرکت در قلمروی پالایش نفتی به غیر از دو پالایشگاه امام خمینی (ره) شازند اراک و پالایشگاه آبادان به بخش غیر دولتی واگذار شد.

چنین واگذاری‌هایی در نگاه نخست، نوید سیاست‌های خصوصی‌سازی را داده و چنین وانمود می‌ساخت که دولت در ایران درصدد حرکت از «دولت متصدی» به «دولت تنظیم‌گر» است؛ از این رو سؤال اصلی تحقیق چنین است: «دولت تنظیم‌گر در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی با چه چالش‌های حقوقی مواجه است؟» نگاهی به پیشینه پژوهش، گویای آن است

---

1. Regulation.

که در چارچوب عنوان تحقیق حاضر، نوشته‌ای که به سؤال این پژوهش پاسخی کاملی داده باشد؛ موجود نیست؛ بنابراین همچنان انجام این تحقیق از توجهات لازم برخوردار است.

روش تحقیق استفاده شده در این پژوهش، توصیفی و از نظر هدف تحلیلی است؛ لذا بر شیوه توصیفی - تحلیلی استوار است. پس از شناسایی منابع مورد نیاز، اعم از مجموعه‌های علمی مختلف نظیر: کتابخانه‌ها، سایت‌های علمی معتبر و نیز اسناد قانونی مختلف، اقدام به مطالعه و فیش برداری از آنها خواهد شد.

در پاسخ به سؤال مذکور، سعی می‌شود موضوع به ترتیب در سه قسمت جداگانه: «توصیف شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی»، «امتناعات دولت تنظیم‌گر در ایران» و «چالش‌های خصوصی‌سازی در شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی» به بحث گذاشته شود.

## ۱. شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی

وزارت نفت به عنوان یکی از وزارتخانه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران، دارای چهار شرکت تابعه تحت عناوین: شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی است. در اینجا درصد پرداختن به شرکت‌هایی هستیم که زیر مجموعه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی قرار دارند؛ این که روندهای منتهی به غیردولتی شدن در شرکت‌های تابعه یا وابسته این شرکت در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با چه موانع و چالش‌هایی مواجه است. بر این مبنای، معضلاتی که در فرایند واگذاری این شرکت‌ها به نظام بازار وجود داشته، بحث و بررسی می‌شود.

شرکت پالایش نفت قدمت تاریخی زیادی ندارد. نهاد مزبور با عنوان «شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران» در اسفند ماه ۱۳۷۰ و در چارچوب اصل تفکیک و تقسیم فعالیت‌های وزارت نفت و در راستای جدا کردن فعالیت‌های بالادستی (اکتشاف و تولید نفت خام و گاز) از اقدام‌ها و فعالیت‌های پایین دستی (پالایش، انتقال نفت خام و فراورده، صادرات، واردات و توزیع فراورده‌های نفتی) در ساختار سازمانی وزارت نفت شناسایی و تاسیس شد؛ اما فعالیت‌های رسمی و عملی این شرکت از سال ۱۳۷۱ آغاز شد و در حال حاضر شرکت مزبور بالغ بر بیست هزار نیروی انسانی دارد.

این شرکت از حیث سازمانی، به عنوان یکی از چهار شرکت اصلی وزارت نفت، مسئولیت راهبری و نظارت بر فعالیت‌های ۴ شرکت فرعی و ۹ شرکت پالایشی را بر عهده دارد؛ اما از دیدگاه کارکردی، فعالیت‌های شرکت ملی پالایش و پخش در چهار بخش اصلی شامل: فعالیت‌های شرکت‌های ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران، شرکت پخش فراورده‌های نفتی، شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت و شرکت توسعه صنایع پالایش متمرکز است؛ لذا مهم‌ترین وظایف کلی، اهداف و استراتژی‌های شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی را می‌توان در موارد زیر دسته‌بندی کرد:

۱. پالایش نفت خام و تولید انواع فراورده‌های نفتی در پالایشگاه‌های کشور
۲. انتقال نفت خام از مبادی تولید و پایانه خزر به پالایشگاه‌های کشور؛ همچنین انتقال فراورده‌های نفتی از پالایشگاه‌ها و مبادی وارداتی به انبارهای تدارکاتی پخش و مراکز توزیع
۳. تأمین بخش عمده انرژی و توزیع فراورده‌های نفتی در سراسر کشور
۴. اجرای کلیه طرح‌ها و پروژه‌های پالایشی، انتقال و ذخیره‌سازی در سراسر کشور
۵. تولید، انتقال و توزیع انواع فراورده‌های نفتی در کشور
۶. صادرات مواد نفتی به خارج از کشور از طریق پایانه‌های نفتی
۷. مسئولیت تداوم پخش فراورده‌های نفتی به بخش‌های مختلف: صنعت، کشاورزی و نیروگاه‌ها در تأمین به موقع سوخت و خوراک صنایع، از جمله: تأمین خوراک مجتمع‌های پتروشیمی به منظور استمرار روند تولید در کشور
۸. مسئولیت تأمین سوخت مصرفی در بخش‌های خانگی و تجاری و نیز وسایل نقلیه موتوری سبک و سنگین.

از آنجایی که در وضعیت فعلی، موضوع «پالایش و پخش فراورده‌های نفتی» ارتباط مطمئنی با مقوله «خدمت عمومی» دارد و نظر به نیاز روزافزون کشور به فراورده‌های فسیلی در حوزه‌های مختلف مصارف: صنعتی، خدماتی، کشاورزی، تولیدی و خانگی، این شرکت در مرکز توجهات جامعه در ارتباط با مقوله سوخت‌های فسیلی (نفتی) قرار دارد. در سال‌های اخیر هم با اجرایی شدن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مقوله واگذاری شرکت‌های دولتی، به‌خصوص شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، اهمیت جایگاه این شرکت و شیوه کارکردهای آن در

مقاله ۶ چالش‌های دولت تنظیم‌گر با تأکید بر حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ۵

حوزه‌های مختلف از جمله: برنامه‌های ساخت پالایشگاه‌های جدید، توسعه، روزآمد کردن و بهبود بخشیدن به پالایشگاه‌ها و چگونگی ارائه خدمات به شهروندان از اهمیت دو چندانی برخوردار شده است. (<https://www.niopdc.ir>)

شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران در دو دسته: «پخش و پالایش» قابل دسته‌بندی است. شرکت‌های «عملیاتی و خدماتی» یا همان «شرکت‌های پخش‌کننده مواد نفتی» شامل: ۱. شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران. ۲. شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران. ۳. شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت ایران و ۴. شرکت توسعه صنایع پالایش نفت است.

شرکت‌های پالایشی این شرکت نیز شامل پالایشگاه‌های مختلفی است که برخی از آنها از قدمتی قبل از تأسیس شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی است و برخی نیز در سال‌های اخیر تأسیس شده است. شرکت‌های قدیمی این نهاد نفتی شامل شرکت‌های پالایش: آبادان، امام خمینی (ره) شازند، اصفهان، بندرعباس، شهید تندگویان تهران، تبریز، شیراز، کرمانشاه و لاوان است. پالایشگاه‌های جدید هم شامل پالایشگاه‌های: ستاره خلیج فارس، بهمن گنو، خوزستان، پارس پتروفیلد، آناهیتا، شهریار و کاسپین است.

در حال حاضر، فقط دو شرکت پالایشی آبادان و امام خمینی به عنوان شرکت فرعی شرکت ملی پالایش و پخش فعالیت داشته و مابقی به بخش غیر دولتی واگذار شده‌اند. (<http://www.niordc.ir>)

## ۲. امتناع دولت تنظیم‌گر در ایران

هرچند در بالا گفته شد که با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، حاکمیت در ایران درصدد حرکت به سمت دولت تنظیم‌گر بوده است؛ اما به نظر می‌رسد به دلایل زیر شکل‌گیری چنین دولتی در وضعیت فعلی امکان‌پذیر نبوده یا دست‌کم با مشکلات زیادی به شرح زیر روبه‌روست:

الف. تفاوت تقسیم‌بندی قانون اساسی با واقعیت‌های بیرونی؛ روح حاکم بر قانون اساسی گویای نوعی از دولت است که نه تنها خود مالک است؛ بلکه خود خالق نهاد مالکیت است و نبض اداره امور اقتصادی را در اختیار دارد؛ در نتیجه بخش خصوصی و نظام بازار در این سامانه به‌خصوص در فصل

چهارم با چالش جدی مواجه است و امکانی برای زیست مستقل و خود اتکای آنها در فضای ترسیمی قانون اساسی وجود ندارد.

از سوی دیگر، قانون اساسی سه حوزه: خصوصی، تعاونی و دولتی را شناسایی کرده است؛ اما در عمل چهار حوزه وجود دارد و این حوزه چهارم، همان «خصوصیتی»ها یا «شبه دولتی»هاست. اتفاقاً حوزه اخیر در حال حاضر نبض نظام اقتصادی را در دست دارد. پر ابهام‌ترین موضوع این است که قواعد حاکم بر این حوزه کدام است؟ آیا این حوزه در عرض سایر حوزه‌ها قرار دارد؟ پاسخ ساده آن است که این‌گونه شرکت‌ها نه به عنوان نهاد حقوقی یا اقتصادی، بلکه حاصل یک «فراگشت<sup>۱</sup> عملگراییانه و مزورانه» دو بخش خصوصی و دولتی است که واجد وجوه منفی هر دو بخش است. (مولایی ۱۳۹۴: ۵)

ب. قوانین متعدد متعارض با دولت تنظیم‌گر؛ در کنار قانون اساسی، قوانین متعددی داریم که اجازه حیات بالنده دولت تنظیم‌گر را نمی‌دهند. برای نمونه قانون کار جمهوری اسلامی ایران، فضای کسب و کار و تولید را با چالش مواجه ساخته و به میزانی که نیروی کار ارزان داریم؛ به همان میزان و چه بسا بیشتر، قواعد حمایتی از کارگر داریم که باعث شده است قانون کار ایران واجد وصف «اصل حمایتی بودن» باشد؛ بدین معنا که قانون کار از نیروی کارگر در برابر کارفرما حمایت می‌کند. این در حالی است که در دولت تنظیم‌گر، عموماً دولت «تنظیم‌کننده» است نه «مداخله‌کننده»؛ از این‌رو هر چند حمایت از بین نمی‌رود، اما جایگاه نحیفی پیدا می‌کند. در دولت تنظیم‌گر، «اصل رقابت آزاد و برابر» رقیب جدی اصل حمایتی بودن است؛ بنابراین نمی‌توان در یک نظام، دو سیاست متعارض را اعمال کرد؛ همچنین با وجود قوانین متعارض، زمینه تفاسیر متعارض نیز تقویت می‌شود. در نتیجه موارد مذکور، هزینه‌های مبادله<sup>۲</sup> سرمایه‌گذاری توسط بنگاه‌ها افزایش پیدا می‌کند. (همان، ۷)

پ. ابهام سیاست‌های اجرایی دولت‌ها؛ گفته می‌شود نمود عینی قانون خوب<sup>۳</sup> را مرحله اجرایی مشخص می‌سازد؛ بنابراین نقصان در مرحله اجرا، می‌تواند وجه مطلوب قوانین خوب را وارونه جلوه دهد. در ارتباط با مقوله خصوصی‌سازی و حرکت از دولت رفاه به دولت تنظیم‌گر در ایران، به‌نظر

---

1. Anabolism  
2. Transaction Cost  
3. Good Act

مقاله ۶ چالش‌های دولت تنظیم‌گر با تأکید بر حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ۷

می‌رسد سیاست‌های اجرایی دولت‌ها در طول حدود یک دهه گذشته موفقیت‌آمیز نبوده است. برای نمونه، عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۸ با اشاره به اینکه تاکنون ۲۰۰ هزار میلیارد تومان واگذاری به بخش خصوصی صورت گرفته است؛ اعلام داشت: «حقیقت این است که تنها ۶ درصد به بخش خصوصی واقعی واگذار کرده‌ایم و بقیه شرکت‌ها به بخش خصولتی واگذار شده است. یک شرکت دولتی را خصولتی کردیم؛ ولی هزینه‌هایش دولتی است.» (<http://khabarfarsi.com/u/30662101/redirect/moqavemati.net>)

در واقع حاصل سیاست‌های اجرایی بد، ظهور پدیده خصولتی‌ها بوده است. به بیان دیگر، شرکت‌های «خصولتی یا شبه‌دولتی» حاصل عمل قانون‌گذاری نبوده بلکه یک مقوله ذاتاً اجرایی است؛ یعنی حاصل سیاست‌های اجرایی دولت‌هاست؛ چرا که در هیچ سند قانونی به این پدیده‌ها اشاره نشده و اساساً پدیده خصولتی‌ها در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نفی شده است. اجرای بد قوانین و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باعث شده است نه تنها خصولتی‌ها ظهور کنند؛ بلکه مهم‌تر از آن، غایت قوانین و سیاست‌های خصوصی‌سازی در پرده‌ای از ابهام فرو رود. (مولایی ۱۳۹۴: ۸)

ت. عدم آمادگی بدنه نظام اداری کشور؛ در چارچوب جدیدترین فهم از اداره که به ایده «مدیریت دولتی نوین»<sup>۱</sup> مشهور است؛<sup>۲</sup> درک جدیدی از نسبت بخش‌های دولتی، مدیریت، اقتصاد، نقش دولت، کاهش سازمان‌های دولتی و پذیرش مدیریت دولتی به وجود می‌آید. (هیوز ۱۳۸۴: ۳۱۷-۳۱۶) در این قالب فکری، مرز تصنعی ایجاد شده بین بدنه اداری و سیاسی نظام نفی شده و دیوانسالاری کلاسیک کنار گذاشته می‌شود و بر سه مقوله: صرفه‌جویی،<sup>۳</sup> کارایی<sup>۴</sup> و اثربخشی<sup>۵</sup> تأکید زیادی می‌شود. (Pollitt 1990, 59)

در واقع لازم است بدنه اداری با فلسفه خصوصی‌سازی و ضرورت حرکت بدان سمت آشنا بشوند. عدم توجه دولتمردان و مدیران دولتی از هدف خصوصی‌سازی و برخورد شخصی و جانبدارانه ایشان

---

#### 1. New Public Management

۲. برای دیدن معانی دیگر این اصطلاح و برداشتها از آن، ن. ک. : هیوز ۱۳۸۴، ۷۵ به بعد

#### 3. Economy

#### 4. Efficiency

#### 5. Effectiveness

با مسائل و تصمیمات حکومتی و دولتی و نیز نگرش کوتاه‌مدت ایشان به مسائل کلان، اجازه موفقیت چنین طرح عظیمی را نمی‌دهد. از نمونه‌های این امر، مقاومت برخی از اعضای مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری از امضای صورت‌جلسات به دلیل عزل و یا تغییر سمت ایشان و نیز تغییر مکرر مقررات به دلیل تغییر دوره‌ای دولت و به تبع آن تغییر تصمیمات و نگرش دولت به نحوه پیاده‌سازی خصوصی‌سازی قابل اشاره است.

به نظر می‌رسد در وضعیت فعلی، مدیران کشور هنوز در مورد خصوصی‌سازی به یک جمع‌بندی واحد نرسیده‌اند. آنان از این رو که در روند خصوصی‌سازی قدرت خود را از دست بدهند، نگران هستند؛ در ضمن، مزایای فراوانی که مدیران شرکت‌های دولتی دارا می‌باشند در مقاومت آنها برای واگذاری شرکت‌های خود موثر است. علاقه‌مندی به حفظ گسترده امپراتوری شرکت‌ها و ترس از متهم شدن منجر به فرار مدیران شرکت‌ها و عدم انجام واگذاری سهام خود به بخش خصوصی گردیده است؛ مخصوصاً مدیران عامل شرکت‌های دولتی علاقه‌ای به واگذاری شرکت‌های سودده ندارند و پیش‌بینی می‌کنند در هنگام واگذاری شرکت دولتی به بخش خصوصی سمت خود را از دست بدهند. مدیران دولتی با پنهان شدن در پشت پرده ابهامات و مواد قانونی، پروسه خصوصی‌سازی را طولانی‌تر می‌کنند؛ همچنین برخی مدیران، عمدتاً به‌خاطر ضعف خود که نمی‌توانند موقعیت‌های شغلی خود را در بازار رقابتی حفظ کنند با اصل واگذاری مخالفت می‌کنند و از اجرای قانون به بهانه‌های مختلف استنکاف می‌کنند. تمایل به حفظ وضع موجود در میان دولتمردان است که باعث شده شبکه‌های نفوذ زیادی شکل گرفته و فرصت‌های برابر از بین برود. مدیران خود را مالک شرکت‌ها فرض می‌کنند و فقدان نظارت دقیق بر آنها کارایی را روز به روز کاهش می‌دهد. در این عرصه حکومت باید بسترهای چنین کنترل نامشروعی را در مسیر خصوصی‌سازی از بین ببرد و به مدیران لایق تضمین‌های کافی بدهد.

با توضیحات بالا به نظر می‌رسد بدنه نظام اداری ایران، دست‌کم در وضعیت فعلی، آمادگی درک و هضم ارزش‌های مترتب بر این ایده را ندارد؛ به نحوی که تجربه حدود یک دهه‌ای، این موضوع را اثبات کرده است. مهم‌ترین دلایل چنین موضوعی را باید در سه مقوله: «از دست دادن قدرت و اختیارات، امنیت شغلی و فرهنگ‌سازی» جستجو کرد. به این معنا که مدیران دولتی به خاطر از دست دادن قدرت و اختیارات خود، از مخالفان سرسخت واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی و اعطای

اختیارات دولت به بخش غیردولتی هستند؛ چرا که با کوچک شدن بدنه دولت، این مدیران نیز جایگاه و قدرت خود را از دست می‌دهند. کارمندان نیز اساساً به خاطر امنیت شغلی، موافق واگذاری شرکت-ها به بخش خصوصی نیستند. ناگفته پیداست که هر دو وضعیت بالا، معلول نبود فرهنگ لازم برای آمادگی و پذیرش ایده مدیریت نوین دولتی است؛ لذا ضرورت دارد قبل از اجرای هر سیاست مهمی، ابتدا به لحاظ فرهنگی، کارگزاران اداری با فلسفه وجودی و ضرورت حرکت به سمت غایات ترسیمی توجیه و آماده شوند؛ چون عنصر انسانی سازمان، به مثابه «ماشین» نیستند؛ بلکه «فاعلان آگاه، هوشمند و مختار» هستند. حاصل چنین وضعیتی، اتحاد مدیران و کارمندان بخش دولتی در برابر واگذاری‌هاست. در این صورت، از جمله بزرگترین موانع اداری و اجرایی در فرایند واگذاری شرکت-های پالایش و پخش نفت به بخش خصوصی را باید در مقوله «معضل انسانی سازمان» جستجو کرد. (مولایی ۱۳۹۴: ۲۹)

ث. جایگزینی حکومت به جای بازار؛ اندیشه اجتماعی مدرن برای مشخص کردن تفاوت جامعه سنتی با جامعه بازار را بر سه ویژگی استوار کرده و بدین وسیله مرز آنها را مشخص می‌کند. این ویژگی‌ها عبارتند از: تقسیم کار، کالایی شدن و پولی شدن و محاسبه کردن است و به نظر می‌رسد این اوصاف از ویژگی‌های قطعی پیدایش این نظم اجتماعی (جامعه بازار) هستند (اسلیتر و تونکیس ۱۳۸۶: ۳۹). نگاهی به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، گویای آن است که این سند در بند یک ماده یک، «بازار» را به این نحو تعریف کرده است: «به فضایی جغرافیایی یا مجازی اطلاق می‌شود که در آن خریداران و فروشندگان، کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک را مبادله می‌کنند». ملاحظه می‌شود همه ویژگی‌های بالا از این سند قابل استنتاج نیست.

اما آنچه که در بالا مدنظر است این است که جامعه بازار، یک «بازار خودتنظیم»<sup>۱</sup> است. در این بازار، دست یافتن به اهداف شخصی درست همانند نایل شدن به منافع عمومی است. (کاپوراسو و لوین ۱۳۸۷: ۶۵) ویژگی اصلی این جامعه را افراد آزاد و عدم کنترل دولت تشکیل می‌دهد؛ اما باید توجه داشت در دولت تنظیم‌گر، نه «جامعه بازار» بلکه «حکومت از طریق بازار» مطرح است که نتولیرال‌ها به موضوع توجه جدی دارند. (اسلیتر و تونکیس ۱۳۸۶: ۲۲۸) در اینجا استراتژی‌های

حکومت در ارتباط با بازار مواردی همچون: خصوصی‌سازی و کاهش هزینه‌های رفاهی است و بر رقابت، انعطاف‌پذیری و کارآفرینی تأکید می‌شود. در چنین فضایی مهمترین ابزار حکومت برای جبران کاستی‌های بازار: مقررات‌گذاری و مالیات ستانی است. (کلارک ۱۳۸۹: ۸۰)

ج. بحران در مقررات‌زدایی؛ خصوصی‌سازی به مقررات‌زدایی و زدودن شرایط انحصاری بستگی دارد؛ در حالی که وضعیت انحصاری در بسیاری از بخش‌های اقتصاد برقرار است؛ تا وقتی همراه و همزمان با واگذاری سهام دولتی به شرایط و الزامات خصوصی‌سازی که همان مقررات‌زدایی، آزادسازی، لغو انحصاری، کاهش بار فعالیت‌های اقتصادی دولت و موفقیت هر دو بخش غیردولتی است بی‌توجهی شود؛ با واگذاری صرفاً خصوصی‌سازی محقق نخواهد شد. اقتصاد ایران شامل انواع و اقسام انحصارات می‌شود که همراه با تبعیضات خاص در استفاده از قوانین، مقررات و امتیازات و عملاً عرصه فعالیت، بخش خصوصی را تحت تاثیر قرار داده است. این مسأله زمانی به مشکل حادث تبدیل می‌شود که انحصارگران به شیوه‌های مختلف به مراکز و مراجع تصمیم‌گیری نیز دسترسی داشته باشند و در واقع از قدرت تصمیم‌گیری در عرصه کلان کشور نیز برخوردار شوند. نتیجه چنین شرایطی، شکل‌گیری یک فضای ناامن از نظر قوانین و مقررات می‌شود و امکان هر گونه برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری کوتاه و بلند مدت را از سرمایه‌گذار می‌گیرد. در مقررات‌زدایی، هدف کاهش مقررات است. مقررات‌زدایی در نگاه نخست مجموعه اقداماتی است که هدف آنها کاهش حجم و یا وزن مقررات و قوانین است. البته باید در نظر داشت که مقررات‌زدایی به معنای عدم وضع مقررات جدید نیست. هرگاه دولت بتواند بوروکراسی خود را کاهش و نقش شرکای خصوصی را افزایش دهد؛ مقررات‌زدایی صورت گرفته است (شمس، ۱۳۸۴: ۹۰)

به یک معنا مقررات‌گذاری به معنای «کنترل اجتماعی» است (زارعی و شمس، ۱۳۹۲: ۱۷۱) که با مقررات‌زدایی تلاش می‌شود چنین کنترلی کم شود. یکی از روش‌های مقررات‌زدایی، بحث انحصارزدایی است که در بسیاری از کشورها صورت گرفته است. امروزه وجود انحصار و شبه‌انحصار کلی از عمده‌ترین معضلات نظام‌هاست که خصوصی‌سازی این انحصارات، عملی در راستای مقررات‌زدایی است؛ همچنین مقررات‌زدایی به مثابه یک سیاست عام به معنای برداشتن قوانین چهارچوب‌سازی است که بر بخش‌های مختلف اقتصادی جامعه تاثیر می‌گذارد.

در سیاست‌های کلی ابلاغ شده اصل ۴۴ به مقررات‌زدایی توجه ویژه‌ای شده است. در راستای مقررات‌زدایی، چند تکلیف برای دولت در این سیاست‌ها تعیین شده است: نخست انحصار زدایی این است که طبق این سیاست‌ها سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی توسط بخش غیردولتی، تعاونی و خصوصی مجاز اعلام شده است که شامل صنایع بزرگ، صنایع مادر، معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز)، بازرگانی خارجی، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، راه و راه آهن، هواپیمایی و کشتیرانی، پست و مخابرات (به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی می‌شود؛ اما سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و رادیو و تلویزیون همچنان در انحصار دولت باقی می‌ماند). دومین مسأله در مقررات زدایی، منعطف کردن قوانین و نیز حذف کنترل دولت است که متأسفانه موارد مذکور صورت نگرفته است. نکته سوم در مقررات‌زدایی، مقوله «پاسخ‌گویی مبتنی بر تنظیم مقررات»<sup>۱</sup> است. به این نحو که نهاد مقررات‌گذار در قبال عمل خود و زیرمجموعه خود پاسخ‌گو باشد. (Morgan and Yeung, 2007: 228)

با در نظر گرفتن توضیحاتی که در بالا در خصوص وضعیت واگذاری‌ها داده شد و ملاحظه شد که واگذاری‌ها کمتر از ده درصد بوده است؛ می‌توان گفت که فضا برای فعالیت شرکت‌های پالایش و پخش برای حضور در بازار فراهم نیست. در واقع می‌توان گفت دولت در ایران برخلاف دولت‌های تنظیم‌گر، از طریق بازار حکومت نمی‌کند؛ بلکه خود به نیابت از بازار عمل می‌کند و می‌توان گفت حکومت بازار را محو نموده و خود جایگزین بازار شده است. به بیان بهتر، بازار سنتی در ایران در حال احتضار بوده و بازار در معنای مدرن کلمه، در ایران شکل نگرفته است. (مولایی ۱۳۹۵: ۱۹)

۳. معضلات حرکت از دولت متصدی به دولت تنظیم‌گر در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی

با توضیحاتی که در بالا در خصوص شکل‌گیری دولت تنظیم‌گر داده شد؛ تا حدود زیادی معضلات پیش‌روی واگذاری شرکت‌های تحت کنترل یا مالکیت شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی روشن شد. در واقع مطالب بالا در این زمینه نیز موضوعیت داشته و برای جلوگیری از اطاله کلام از تکرار آنها در اینجا خودداری می‌گردد.

با این حال، به نظر می‌رسد در اینجا می‌توان معضلات حرکت از دولت متصدی به دولت تنظیم‌گر در حوزه شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی به شکلی مصداقی‌تر و خاص نیز به بحث گذاشت. از این منظر می‌توان رؤوس معضلات چنین حرکتی از دولت متصدی به دولت تنظیم‌گر را به قرار زیر ذکر کرد:

۱. بحران در واگذاری‌های سهام بنگاه‌های دولتی به بخش غیر دولتی: در نگاه نخست به نظر می‌رسد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی حامل کوچک‌سازی در مالکیت‌های دولتی است. به یک اعتبار البته این درست است؛ چرا که به استناد قانون مدیریت خدمات کشوری، در این قانون در کنار «دولت» از شخص دیگری به نام «موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» سخن به میان آمده است (موضوع ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری). این شخص هر چند از حیث حقوق اداری از دولت جدا فرض می‌شود؛ اما به نظر می‌رسد هر دو بخشی از «نهاد حکومت» بوده و جدا از هم تلقی نمی‌شوند. در صورت پذیرش این فرض، باید گفت که واگذاری‌های صورت گرفته در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، نمی‌تواند به معنای حرکت در روند خصوصی‌سازی و حرکت در سمت و سوی دولت تنظیم‌گر تلقی گردد.

با اجرایی شدن قانون مذکور، فقط جابه‌جایی در مالکیت بین بخش‌های مختلف «حکومت» رخ داده است که ربطی به کوچک شدن مالکیت‌های حکومتی ندارد. هر چند به استناد بند «ب» ماده ۴ قانون مذکور، دولت مکلف شده است هشتاد درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

۲. نحیف بودن سهم بخش خصوصی از واگذاری‌ها: هر چند در چارچوب بند «ب» ماده ۴ مذکور، دولت مکلف به انجام واگذاری بنگاه‌های دولتی شده است؛ اما به دو اعتبار نظری و عملی، چنین واگذاری‌هایی به سود بخش خصوصی نبوده است؛ به نحوی که نمی‌توان ادعا کرد سهم بخش خصوصی از بازار شرکت‌های مربوط به شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی بیشتر بوده و سهام غالب (بیش از ۵۰ درصد) را در دست گرفته‌اند.

از یک سو به استناد مواد مختلف قانونی، از واگذاری سهم بیشتر به بازیگران خصوصی منع شده است. برای نمونه در بند «ب» ماده ۹ سند بالا، آمده است: «ب. در کلیه مواردی که دولت برای

مقاله ۶ چالش‌های دولت تنظیم‌گر با تأکید بر حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ۱۳

حمایت از بخش غیردولتی مشوق‌هایی را به جز مالیات‌ها ارائه می‌کند؛ این حمایت برای تعاونی‌ها بیست درصد بیش از بخش غیر تعاونی خواهد بود.»؛ همچنین در بند (۱) ماده ۱۲، حداکثر سهم هر شخص حقیقی، مستقیم و غیرمستقیم در زمان تأسیس و طول فعالیت شرکت نباید از نیم درصد سرمایه شرکت تجاوز کند.

از سوی دیگر، در عالم عمل، سهم سایر بخش‌های غیردولتی، یعنی بخش تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی بسیار بیشتر از بخش خصوصی بوده است؛ به نحوی که غلبه سهم با این دو بخش بوده است. برای نمونه در مورد «شرکت پالایش نفت کرمانشاه» باید گفت سهامداران اصلی آن عبارتند از:

به استناد ردیف (۱۳) جدول بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۱۲۸ مورخ ۸۶/۱۱/۱۲ ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت، ۳۰ درصد سهام شرکت پالایش نفت کرمانشاه، طی نامه شماره ۴۷۸۸۶ مورخ ۸۸/۴/۸ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران، به منظور تخصیص به سهام عدالت، به سازمان خصوصی سازی تحویل و قرارداد مربوطه مابین شرکت کارگزاری سهام عدالت و سازمان خصوصی سازی منعقد گردید. حسب ردیف (۷) جدول بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۹۳۲۳۷/ت/۴۳۱۱۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۵/۶ هیأت وزیران، اصل گواهی‌نامه ۱۰ درصد سهام شرکت مزبور به سازمان خصوصی سازی تحویل گردید. متعاقباً، با توجه به انحلال شرکت کارگزاری سهام عدالت و تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، گواهی‌نامه ۴۰ درصد سهام متعلق به سهام عدالت به تفکیک شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، مجدداً صادر و طی نامه شماره ۱۶۷۳۱۲-۹۰/۳-دپپ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۶ به سازمان خصوصی سازی تحویل و قرارداد مربوطه فی‌مابین و سازمان خصوصی منعقد شد. ملاحظه می‌گردد ۴۰ درصد از سهام شرکت پالایش نفت کرمانشاه به سهام عدالت اختصاص یافته است.

یا اینکه در مورد «شرکت پالایش نفت لاوان» سهامداران اصلی آن به این قرار است:

اول؛ شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت: بخشی از سهام این شرکت همانند سایر شرکت‌های پالایشی به سهامداران عدالت واگذار گردید. بدین صورت: با توجه به ردیف (۱۳) جدول بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۱۲۸ مورخ ۸۶/۱۱/۱۲ ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت، ۳۰ درصد سهام شرکت مزبور طی نامه شماره ۴۷۸۸۶ مورخ ۸۸/۴/۸ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی

ایران، به منظور تخصیص به سهام عدالت، به سازمان خصوصی‌سازی تحویل گردید و قرارداد مربوطه بین شرکت کارگزاری سهام عدالت و سازمان خصوصی منعقد شد. در ادامه، ۱۰ درصد دیگر به مجموعه سهام عدالت اضافه شد و حسب ردیف (۷) جدول بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۴۳۱۱۵/ت/۹۳۲۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۵/۶ هیأت وزیران، ۱۰ درصد سهام شرکت مزبور طی نامه شماره ۱۶۸۰۲۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۷ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران، به منظور تخصیص به سهام عدالت، به سازمان خصوصی‌سازی تحویل و قرارداد مربوطه میان شرکت کارگزاری سهام عدالت و سازمان خصوصی بسته شد.

دوم؛ سازمان تأمین اجتماعی: طبق بند (۱۷) جدول ضمیمه تصویب‌نامه شماره ۴۴۳۰۱/۲۶۱۹۲۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ هیأت وزیران مقرر گردید ۶۰ درصد سهام شرکت مذکور تا سقف تسویه مطالبات، پس از کسر سهام ترجیحی، با قیمت مصوب هیأت واگذاری بابت رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شود؛ همچنین سازمان خصوصی‌سازی مجاز شد که رأساً به وکالت از سازمان تأمین اجتماعی سهام موضوع این تصویب‌نامه را عرضه و مبالغ ناشی از فروش سهام را به حساب سازمان تأمین اجتماعی واریز و از محل سرجمع مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت کسر نماید؛ لذا قرارداد شماره ۹۰/۲/۲۴۳۲ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۸ مابین سازمان خصوصی‌سازی و سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر تخصیص ۶۰ درصد سهام این شرکت (شامل ۵ درصد سهام ترجیحی و ۵ درصد سهام تدریجی) بابت رد دیون دولت منعقد شد. حسب مواد (۵)، (۸) و (۹) قرارداد مذکور، سازمان خصوصی‌سازی باید سهام مزبور را بر اساس قیمت مصوب هیأت واگذاری عرضه نمایند و مبالغ ناشی از آن را به حساب سازمان تأمین اجتماعی واریز و توسط خزانه‌داری از سرجمع مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت کسر نماید؛ همچنین مقرر شد در صورت عدم فروش سهام در عرضه عمومی، باید سهام مزبور مستقیماً به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شود. در این راستا، اصل گواهینامه مالکیت ۵۵ درصد سهام به نام سازمان تأمین اجتماعی طی نامه شماره ۱۱۱۶۵۸-۳/۹۰/۳ دپ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۸ معاون وزیر نفت و مدیر عامل شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران به سازمان خصوصی‌سازی تحویل شد.

لذا در عمل سهم بخش خصوصی بسیار ضعیف و نحیف بوده و کمتر از ده درصد واگذاری‌ها را به خود اختصاص داده است.

۳. شکل‌گیری نوعی مالکیت دوگانه و صوری؛ آن چنان که در بالا گفته شد؛ سهام عدالت بخش قابل توجهی از مالکیت شرکت‌های مشمول واگذاری شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی را به خود اختصاص داده است. بر این مبنای ماده ۳۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مقرر شده است: در اجرای سیاست گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی، دولت مجاز است تا چهل درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون را با ضوابط ذیل به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار کند:

الف. در مورد دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر، پنجاه درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ده ساله.

ب. در مورد چهار دهک بعدی، تقسیط تا ده سال حسب مورد داده خواهد شد.

بر اساس این ماده، در نگاه نخست به نظر می‌رسد که سهم «مالکیت عمومی» در برابر سهم «مالکیت دولتی» تقویت شده است؛ اما به نظر می‌رسد چنین دیدگاهی درست نباشد چون تا به امروز، در عمل مدیریت این سهام با خود دولت بوده است. در این بین تا به امروز سهامداران این سهم دقیقاً نمی‌دانند سهام کدام شرکت حقیقتاً متعلق به آنهاست و تا به امروز هیچ‌گونه سودی از طرف چنین سهامی به حساب صاحبان سهام عدالت واریز نشده است.

۴. ابهام در مبانی، اصول و قواعد: در این خصوص باید گفت که نوعی از سردرگمی نظری و عملی در ابعاد شکلی و محتوایی بر مجموعه اعمال در فرایندهای واگذاری حکمفرما بوده است؛ به نحوی که موجب سردرگمی و اختلاف نظر اجرایی شده است؛ از این رو چنین ابهامی باعث اختلاف در شؤن مختلف، از جمله در مقام اجرا بین وزارت نفت و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران در برابر اجرای دستورالعمل‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی شده است که حاصل آن عدم هماهنگی بین دستگاه‌ها بوده است. از جمله این رفتارها می‌توان به مقاومت در قبول برگزاری مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری به ترتیب مندرج در قوانین بودجه سنواتی و بخشنامه‌های وزیر امور اقتصادی و دارایی شامل وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رئیس مجمع و وزیر نفت به عنوان ناظر، تأخیر وزارت نفت در تحویل اوراق سهام شرکت‌های پالایشی مشمول واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی به دلیل تصمیم آن وزارت در تغییر نحوه واگذاری شرکت‌های پالایش نفت با توجه به امکان حفظ سهم ۲۰ درصدی بازار پالایش نفت و حتی مقاومت در

نام‌گذاری شرکت پالایش نفت تهران در مکاتبات داخلی به نام «شرکت پالایش نفت تندگویان» علی‌رغم مخالفت هیأت واگذاری اشاره نمود.

۵. نقصان قوانین و عدم پیش‌بینی موارد مربوط با اجرای خصوصی‌سازی است:

این امر سبب هزینه‌های مالی و اختلال در انجام امور روزانه و عادی شرکت‌های مشمول واگذاری می‌شود. از جمله موارد مربوط به این بخش، موارد زیر قابل ذکر است: عدم پیش‌بینی اولیه امکان حضور نماینده اعضای مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری با توجه به تعدد شرکت‌ها و جلسات و تداخل زمانی آنها و نیز مشغله وزراء عضو مجامع، عدم پیش‌بینی اولیه تمهیدات مربوط به الزام نمودن شرکت‌های پالایشی واگذار شده به مواردی همچون رعایت مقررات مربوط به ایمنی، سلامتی و امنیت وزارت نفت، عدم تثبیت قوانین منسجم به جای تکرار سالیانه آن‌ها از قبیل تمدید دوره زمانی شمول قانون تجارت بر شرکت‌های مشمول واگذاری با قید سالیانه نام آنها در فهرست سالیانه شرکت‌های مشمول واگذاری، ابهام قانون تجارت در تبدیل ماهیت حقوقی شرکت‌های سهامی عام به سهامی خاص و حتی تعیین سالیانه اعضای مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری.

### نتیجه‌گیری

مقاله‌ای که از نظر گذشت؛ درصدد پاسخ به این سؤال محوری بود: «دولت تنظیم‌گر در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی با چه چالش‌های حقوقی مواجه است؟» در پاسخ به این سؤال، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، سعی شد موضوع در سه قسمت: «توصیف شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، موانع دولت تنظیم‌گر و چالش‌های خصوصی‌سازی در شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی» به بحث گذاشته شود. حاصل تحقیق آن است که:

۱. با در نظر گرفتن پیوند این شرکت‌ها با مقوله خدمت عمومی<sup>۱</sup> به نظر می‌رسد که اولاً به لحاظ ارتباط این شرکت‌ها با مقوله خدمت عمومی و عدم پیش‌بینی الزامات و ضروریات مرتبط با ادامه

فعالیت شرکت‌های مشمول واگذاری در هر شرایطی، در عمل باعث تشتت رویه و نظر بین سهامداران و دستگاه‌های مربوط خواهد شد؛ بدین‌صورت که به مرور زمان و حسب مورد، بسته به شرایطی که پیش روی شرکت‌های در حال واگذاری رخ می‌دهد؛ وزارت نفت ناچار به انجام اقدامات و تمهیدات لازم برای تکلیف به سهامداران جدید شرکت‌ها می‌شود که به دلیل انعقاد قراردادهای مابین آنها با سازمان خصوصی‌سازی، تکلیف موارد مزبور به سهامداران جدید با مشکل مواجه می‌گردد؛ از جمله این موارد می‌توان به انعقاد قراردادهای استرداد مطالبات مابین شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران و شرکت‌های پالایشی و اگذار شده به منظور اخذ تضمین‌های لازم برای تسویه مطالبات شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران پس از واگذاری آنها و مقاومت سهامداران جدید آنان با انعقاد قرارداد مذکور اشاره نمود؛ ثانیاً اهداف سهامداران این شرکت‌ها با غایات و سیاست‌های دولت در خصوص چگونگی فعالیت‌های این شرکت‌ها متقارن نیست؛ چون دولت در پی منافع عمومی و دوام خدمات عمومی است؛ اما هدف نخستین شرکت‌های واگذار شده در درجه نخست، پیگیری منافع خویش است؛ ثالثاً به میزانی که حرکت از دولت رفاه به سمت دولت تنظیم‌گر با موانعی روبه‌روست؛ به همان میزان، چنین معضلاتی در حوزه شرکت‌های پالایش و پخش فراورده‌های نفتی نیز وجود خواهد داشت.

۲. فرایند خصوصی‌سازی در شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی با محدودیت‌ها، چالش‌ها و موانع نظری و عملی گوناگونی روبه‌رو بوده است. دلیل اصلی چنین معضلات، امتناع و چالش‌ها در متن مقاله ذکر گردید که حاصل آن این است: نظام حقوقی ایران از اساس با مانع نظری در حرکت از دولت رفاه به دولت تنظیم‌گر مواجه است. در نتیجه چنین حالتی، در وضعیت خوش‌بینانه، توقف سیاست‌های خصوصی‌سازی خواهد بود.

۳. به نظر می‌رسد چالش‌های پیش‌روی دولت تنظیم‌گر در ایران را باید در سطوح مختلف تقنینی (اسناد قانونی مثل اصل سوم و چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون کار) و اجرایی (نظیر اختلافاتی که بین وزات نفت و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی و وزارت امور اقتصادی و دارایی) و حتی فلسفی - تاریخی (نظیر باورهایی که در طول یک صد سال گذشته توسط ایرانیان نسبت به دولت شکل گرفته است) ارزیابی کرد. در چنین وضعیتی، انتظار از شکل‌گیری دولت تنظیم‌گر با تغییر در چند سند، انتظاری بسیار خوش‌بینانه، ساده‌لوحانه و ساده‌انگارانه است.

## فهرست منابع

### الف. منابع فارسی

۱. اسلیتر دن و تونکیس فرن (۱۳۸۶)، جامعه بازار، ترجمه حسین قاضیان، تهران: نشر نی
۲. خاندوزی، سید احسان (۱۳۸۹). الزامات دولت تنظیم‌گر در اقتصاد ایران، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۴۴، صص ۸۰-۴۱
۳. زارعی، محمدحسین و شمس، عرفان (۱۳۹۲): درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۶۲، صص ۲۳۴-۱۶۳
۴. شمس، عبدالمجید (۱۳۸۴): مقررات زدایی، تهران: انتشارات سمت
۵. کاپوراسو جیمز ای. و لوین دیوید پی (۱۳۸۷): نظریه‌های اقتصاد سیاسی، ترجمه محمود عبدالله‌زاده، تهران: نشر ثالث
۶. کلارک، باری (۱۳۸۹): اقتصاد سیاسی تطبیقی، ترجمه عباس حاتمی، تهران: انتشارات کویر
۷. مولائی، آیت (۱۳۹۴): تحریرات حقوق اقتصادی عمومی، مقطع دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی سیرجان
۸. مولائی، آیت (۱۳۹۵): تحریرات حقوق اقتصادی عمومی، مقطع دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی سیرجان
۹. هیوز آون (۱۳۸۴): مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، تهران، انتشارات مروارید.

### ب. وب سایت‌ها

1. <https://www.niopdc.ir>
2. <http://www.niordc.ir>
3. <http://khabarfarsi.com/u/30662101/redirect/moqavemati.net>

### پ. منابع لاتین

1. Morgan Bronwen and Karen Yeung. (2007). An Introduction to Law and Regulation, Cambridge, Cambridge University Press
2. Newman, Peter (ed.) (2005). "Law and Economics from the Perspective of Economics", the New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, London, Macmillan.
3. Pollitt Christopher (1990) Managerialism and the Public Services: The Anglo – American Experience, Oxford, Basil Blackwell

### ت. فهرست اسناد

۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶
۴. تصویب‌نامه شماره ۱۲۸ مورخ ۸۶/۱۱/۱۲ ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت
۵. نامه شماره ۴۷۸۸۶ مورخ ۸۸/۴/۸ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران، راجع به ۳۰ درصد سهام شرکت پالایش نفت کرمانشاه، به سازمان خصوصی‌سازی
۶. تصویب‌نامه شماره ۹۳۲۳۷/ت/۴۳۱۱۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۵/۶ هیأت وزیران
۷. نامه شماره ۱۶۷۳۱۲-۹۰/۳-دپ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۶ به سازمان خصوصی‌سازی توسط شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران راجع به ۴۰ درصد سهام متعلق به سهام عدالت
۸. تصویب‌نامه شماره ۱۲۸ مورخ ۸۶/۱۱/۱۲ ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت
۹. نامه شماره ۴۷۸۸۶ مورخ ۸۸/۴/۸ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران، به منظور تخصیص به سهام عدالت، به سازمان خصوصی‌سازی، راجع به ۳۰ درصد سهام شرکت پالایش نفت لاوان
۱۰. تصویب‌نامه شماره ۹۳۲۳۷/ت/۴۳۱۱۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۵/۶ هیأت وزیران
۱۱. نامه شماره ۱۶۸۰۲۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۷ شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران به سازمان خصوصی‌سازی به منظور تخصیص ۱۰ درصد از سهام شرکت نفت لاوان به سهام عدالت
۱۲. تصویب‌نامه شماره ۴۴۳۰۱/۲۶۱۹۲۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ هیأت وزیران
۱۳. قرارداد شماره ۹۰/۲/۲۴۳۲ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۸ فی‌مابین سازمان خصوصی‌سازی و سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر تخصیص ۶۰ درصد سهام این شرکت (شامل ۵ درصد سهام ترجیحی و ۵ درصد سهام تدریجی) بابت رد دیون دولت
۱۴. نامه شماره ۱۱۱۶۵۸-۹۰/۳-دپ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۸ معاون وزیر نفت و مدیرعامل شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران به سازمان خصوصی‌سازی راجع به اصل گواهینامه مالکیت ۵۵ درصد سهام به نام سازمان تأمین اجتماعی.