

ساختار مالکیت صنعت پتروشیمی در ایران

سیدمجتبی هاشمی

دانش‌آموخته اقتصاد نظری و پژوهشگر حوزه تعارض منافع

صنعت پتروشیمی در اقتصاد ایران، یک صنعت راهبردی و ارزآور به حساب می‌آید. طبق گزارش‌های منتشره، ایران در حال حاضر ظرفیت تولید محصولات پایه صنعتی پتروشیمی با مقیاس ۳۵.۶ میلیون تن در سال را دارد و پیش‌بینی می‌شود در ۲۰۳۰ به ۶۵.۲ میلیون تن در سال دست پیدا کند. علاوه بر این، بایستی اشاره کرد که ۲۹ درصد از سهم محصولات عمده پتروشیمی در جنوب غرب آسیا در اختیار ایران است. صنعتی که توانسته در پایین دست خود حدود ۱.۲ میلیون اشتغال مستقیم رقم بزند. طبق گزارش وزارت صنعت، معدن و تجارت، تقریباً نیمی از صادرات ۵ ماهه اول ۱۴۰۴ به گروه کالایی پتروشیمی و پایه نفتی برمی‌گردد.

این ارقام نشان می‌دهد پتروشیمی‌ها در متن سبد تولید و صادرات غیرنفتی قرار دارند و تغییر در بازیگران مالکیتی و مدیریتی آن‌ها، صرفاً یک موضوع بنگاهداری ساده و عادی نیست. اگر تغییرات، تصمیمات و اتفاقاتی در این صنعت با تمامی اجزای خود رخ بدهد، مستقیماً به کیفیت مدیریت درآمد ارزی، جهت‌گیری سرمایه‌گذاری و حتی بادوامی صادرات اثر خواهد گذاشت.

مسئله این گزارش دقیقاً از همین نقطه آغاز می‌شود. وقتی صنعت پتروشیمی چنین وزن اقتصادی دارد، باید روشن باشد چه کسانی و با چه کیفیتی مالک و سهامدار آن هستند و این مالکیت چگونه اعمال می‌شود. این یعنی توصیف دقیق و مبتنی بر مستندات ساختار سهامداری فعلی برای حرکت به بهبود وضع موجود و اصلاح آن ضروری است. بایستی به صورت مشخص به این پرسش پاسخ داد که بازیگران حاکمیتی و عمومی غیردولتی و صندوقی از چه مسیرهایی (مستقیم/ غیرمستقیم) سهامدارند، کجا سهام آن‌ها صرفاً مالی است و کجا به سطح سهام مدیریتی یا کنترلی می‌رسد و این آرایش ساختاری و صحنه وضعیت چگونه با توزیع ظرفیت تولید و وزن هلدینگ‌ها هم‌راستا می‌شود.

در امتداد این توصیف، این پرسش نیز مهم است که آیا ورود این مالکین، در یک شرایط رقابتی رخ داده است یا در مقطعی و با ابزارهایی - به‌ویژه از جنس واگذاری‌های غیررقابتی مانند رد دیون - ترکیب سهامداری به سمت نهادهای طلبکار و هلدینگ‌های واسط چرخیده است؟ تلاش می‌شود به صورت مشخص به این پرسش‌ها پاسخ متقن و دقیق داد تا صحنه وضعیت ساختار مالکیتی صنعت پتروشیمی در ایران یک‌بار برای همیشه مشخص شود که در گروه کیست.

واکاو سهامداران فعلی و ساختار مالکیت صنعت پتروشیمی در ایران

عمده مطالعات صورت گرفته در صنعت پتروشیمی بر بررسی شرکت‌ها از درون صنعت تمرکز دارد. این نوع نگاه از یک منظر می‌تواند به بررسی وضعیت مالی، سودآوری و کنترل رویه تولید

کمک شایانی کند؛ اما از منظری دیگر، از عینک حکمرانی شرکتی و تعارض منافع، لایه دیگری وجود دارد که می‌تواند تصویر دقیق‌تری از بازیگری و اقدام‌های شرکت‌ها ارائه دهد. این لایه، واکاوی سهامداری مستقیم و غیرمستقیم ارکان حاکمیتی حاضر در این صنعت است. طبیعتاً تحلیل وضع موجود صنعت و نحوه حرکت به سمت بهبود و اصلاح آن بدون در نظر گرفتن این بازیگران شدنی نیست. به همین خاطر، با تمرکز بر بازیگران حاکمیتی فعال در صنعت پتروشیمی – به هر اندازه و ارزش – نوع و کیفیت سهامداری هر کدام تحلیل و بررسی مختصر می‌شود. مراد از این طرح بحث، صرفاً توصیف وضع موجود است و در بحث‌های بعدی، به آسیب‌شناسی این مهم پرداخته می‌شود که آیا این تعدد و تکثر و حضور در صنعت ارزآور پتروشیمی ضروری است یا خیر. پس در اولین گام، از بازیگران حاکمیتی صنعت پتروشیمی گفته می‌شود.

بازیگران حاکمیتی صنعت پتروشیمی

در ساختار مالکیت صنعت پتروشیمی ایران، بازیگران حاکمیتی به مجموعه‌ای از نهادها اطلاق می‌شود که یا ماهیت دولتی دارند یا ذیل نهادهای عمومی غیردولتی با مأموریت‌های حاکمیتی، رفاهی یا بخشی فعالیت می‌کنند و به‌واسطه همین جایگاه، در سهامداری شرکت‌های پتروشیمی حضور یافته‌اند.

در این میان، وزارت نفت از طریق شرکت ملی صنایع پتروشیمی به‌عنوان تنها بازیگر دولتی متخصص با مأموریت مشخص در این حوزه شناخته می‌شود که نقش آن در مالکیت بنگاهی

محدود و اقلیتی است. در صحنه وضعیت صنعت پتروشیمی، بخش عمده بازیگران حاکمیتی از جنس نهادهای عمومی غیردولتی‌اند؛ از جمله صندوق بازنشستگی صنعت نفت، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به نیروهای مسلح، صندوق ذخیره فرهنگیان، آستان قدس رضوی و صندوق بازنشستگی و ازکارافتادگی کارکنان بانک‌های ملی و ادغام‌شده. این نهادها به واسطه شخصیت حقوقی مستقل، اما با پیوند نهادی به وزارتخانه‌ها یا ساختارهای حاکمیتی، از طریق شرکت‌ها و هلدینگ‌های سرمایه‌گذاری وابسته، در ترکیب سهامداری پتروشیمی‌ها حضور دارند و بخش قابل توجهی از مالکیت صنعت را شکل داده‌اند. در ادامه به نحو مختصر ناظر به هر کدام، توضیحاتی ارائه می‌شود.

صندوق بازنشستگی، پس انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت

صندوق بازنشستگی صنعت نفت در یک نگاه گذرا و مختصر، طبق بند «م» ماده ۳۵ قانون اساسنامه وقت شرکت ملی نفت ایران تشکیل شده است. براساس تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱۹، وجوه بازنشستگی و پس انداز کارکنان جزء دارایی‌های وزارت نفت و شرکت‌های تابعه نیست. به همین خاطر، این صندوق در زمره سازمان دولتی تعریف نمی‌شود؛ اما با توجه به اینکه طبق تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۸۰/۰۵/۲۴، کلیه صندوق‌های بازنشستگی موضوع این ماده دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند، این صندوق نیز دارای شخصیت حقوقی مستقل از وزارت نفت و سازمان‌های تابعه است و در اداره ثبت شرکت‌ها و

مؤسسات غیرتجاری تهران به ثبت رسیده است. این نکته از آن جهت اهمیت دارد که میان تحلیل بنگاهداری وزارت نفت و صندوق بازنشستگی صنعت نفت، تمییز قائل شویم؛ زیرا سهامداری مستقیم و غیرمستقیم این صندوق در صحنه وضعیت مالکیتی صنعت پتروشیمی از اهمیت بالایی برخوردار است. در یک نگاه کلی، وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق بازنشستگی صنعت نفت در موارد منتخب به صورت ذیل است:

صندوق بازنشستگی صنعت نفت			
شرکت وابسته	نوع سهامداری	سهامداری از طریق شرکت	درصد سهامداری شرکت
گروه سرمایه گذاری	مستقیم	-	۱۰۰ درصد
اهداف			
گروه پتروشیمی تابان	غیرمستقیم	گروه سرمایه گذاری	۱۰۰ درصد
فردا		اهداف	
صنایع پتروشیمی	غیرمستقیم	گروه پتروشیمی تابان	۱۹.۱۶ درصد
خلیج فارس		فردا	

جدول ۱ وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق بازنشستگی صنعت نفت - منبع: کدال و گزارش فعالیت های ۱۲ ماهه گروه های فعال در صنعت

این شاهد زمانی معنادار است که طبق محاسبات صورت گرفته علاوه بر سهم مدیریتی ۱۱.۴ درصدی صندوق بازنشستگی صنعت نفت، به صورت غیرمستقیم نیز از سهم مدیریتی ۳۶.۲ درصدی صنایع پتروشیمی خلیج فارس انتفاع کسب می‌کند. اگرچه مستقیماً در صورت مالی صندوق انعکاس پیدا نکند.

آستان قدس رضوی

آستان قدس رضوی، متولی بارگاه مقدس امام هشتم (ع)، علاوه بر پیشبرد مأموریت خود در حوزه زیارت، در راستای خوداتکایی و همیاری به نهادهای مسئول در حوزه اقتصادی، مجموعه‌ای از فعالیت‌های اقتصادی را در دستور کار خود قرار داده است. نکته قابل تأمل در این باره، حضور تعلق داشتن یکی از شرکت‌های فعال در صنعت پتروشیمی است. شرکت ارزش ماندگار خلیج فارس، از شرکت‌های وابسته به آستان قدس رضوی است. در یک نگاه کلی، وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم آستان قدس در موارد منتخب به صورت ذیل است:

آستان قدس رضوی

سهم‌مداری	درصد	نوع	شرکت وابسته
	شرکت	سهم‌مداری	
	۱۰۰ درصد	مستقیم	ارزش ماندگار خلیج فارس
	۵ درصد	غیرمستقیم	پتروشیمی پارس
	۵ درصد	غیرمستقیم	پتروشیمی بوعلی سینا
	۳ درصد	غیرمستقیم	پتروشیمی نوری
	۳ درصد	غیرمستقیم	پتروشیمی شیراز

جدول ۲ وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم استان قدس رضوی -

منبع: کدال و گزارش فعالیت‌های ۱۲ ماهه گروه‌های فعال در صنعت

نیروهای مسلح

حضور نیروهای مسلح در صنعت پتروشیمی از طریق سه بازیگر قابل بررسی است. بازیگر اول، فعال سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (شستان)، بازیگر دوم، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (ساتا) و بازیگر سوم، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح است. ماهیت و تابعیت ساتا و صندوق‌های ذیل نیروهای مسلح به این صورت تعریف شده است که

دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری و وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح است. همچنین ساتا برپایه تدابیر ابلاغی فرماندهی کل قوا اداره می‌شود و تابع ضوابط و مقررات عمومی نیروهای مسلح است.

در یک نگاه کلی، وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم سه بازیگر مذکور در موارد منتخب به صورت ذیل است:

شستان صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح

شرکت وابسته	نوع سهامداری	سهامداری از طریق	درصد سهامداری شرکت
سرمایه‌گذاری غدیر	مستقیم	-	شستان صندوق بازنشستگی
گروه گسترش نفت و گاز پارسیان	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری غدیر	۱۵ درصد
پتروشیمی پارس	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری غدیر	۱۹ درصد
پتروشیمی شیراز	غیرمستقیم	گروه گسترش نفت و گاز پارسیان	۶۶ درصد
			۱۸.۵ درصد
			۵۲ درصد

پتروشیمی پردیس غیرمستقیم
گروه گسترش نفت و گاز
پارسیان
۶۸.۷ درصد

جدول ۳ وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم نیروهای مسلح - منبع:

کدال و گزارش فعالیت‌های ۱۲ ماهه گروه‌های فعال در صنعت

شایان ذکر است گروه گسترش نفت و گاز پارسیان نزدیک به ۱۶.۴ درصد از سهم مدیریتی هلدینگ‌ها و شرکت‌های پتروشیمی را داراست. این گروه به تنهایی سهامدار عمده سه پتروشیمی و در ساختار مالکیت صنعت، نقش و جایگاه مهمی دارد. اگرچه بیشترین سهم سرمایه‌گذاری غدیر به صندوق بازنشستگی و از کارافتادگی کارکنان بانک‌های ملی و ادغام‌شده با ۲۴ درصد تعلق دارد؛ اما سهم تجمیعی ارکان حاضر ذیل پوشش نیروهای مسلح در این مجموعه بیشتر از صندوق مذکور است.

صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق بازنشستگی در یک تعریف ساده، مؤسسه‌ای بیمه‌ای، دارای شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. این صندوق مسئولیت اداره امور صندوق بازنشستگی مستخدمان مشمول مقررات بازنشستگی کشوری را عهده‌دار است. در این مورد مطالعه، یکی دیگر از بازیگران فعال در صحنه وضعیت صنعت پتروشیمی ایران، صندوق

بازنشستگی کشوری است. این صندوق از سه راه، در پتروشیمی‌ها سهامدارند. اولین راه، فعالیت از جانب خود صندوق بازنشستگی کشوری است. دومین راه، استفاده از ظرفیت شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی است. راه سوم نیز بهره‌مندی از ظرفیت شرکت سرمایه‌گذاری آتیه صبا است. در یک نگاه کلی، وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق بازنشستگی کشوری در موارد منتخب به صورت ذیل است:

صندوق بازنشستگی کشوری

شرکت وابسته	نوع سهامداری	سهامداری از طریق شرکت	درصد سهامداری شرکت
سرمایه‌گذاری			
کشوری	صندوق بازنشستگی مستقیم	-	۱۰۰ درصد
صبا	سرمایه‌گذاری آتیه مستقیم	-	۱۰۰ درصد
پتروشیمی جم	غیرمستقیم	س. صندوق بازنشستگی کشوری	۲۳.۴ درصد
پتروشیمی سلیمان	مسجد غیرمستقیم	س. صندوق بازنشستگی کشوری	۳۹.۳ درصد

پتروشیمی اصفهان	غیرمستقیم	س. صندوق بازنشستگی کشوری	۳۱.۵ درصد
پتروشیمی شازند	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری آتیه صبا	۱۳ درصد
پتروشیمی خراسان	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری آتیه صبا	۹.۷ درصد

جدول ۴ وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق بازنشستگی

کشوری - منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کدال و گزارش

فعالیت‌های ۱۲ ماهه گروه‌های فعال در صنعت

شایان ذکر است در حال حاضر ۴ درصد از کل سهم‌های مدیریتی شرکت‌ها و هلدینگ‌های فعال در صنعت پتروشیمی در اختیار صندوق بازنشستگی کشوری است.

سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور است. این سازمان، یک سازمان بیمه‌گر اجتماعی با مأموریت اصلی پوشش کارگران مزد و حقوق‌بگیر، صاحبان حرف و مشاغل آزاد است. این صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و به صورت عمومی غیردولتی زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اداره می‌شود. به صورت کلی در صنعت پتروشیمی، ۲۶ شرکت زیرمجموعه به حساب می‌آیند. این ۲۶ شرکت به طریق مختلفی

ذیل سازمان تعریف شده‌اند. ۱۶ شرکت به صورت غیرمستقیم و از طریق سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی تأمین، ۲ شرکت به صورت غیرمستقیم و از طریق بانک رفاه کارگران، ۵ شرکت به صورت غیرمستقیم و از طریق سرمایه‌گذاری صنایع پتروشیمی و ۳ شرکت به صورت غیرمستقیم و از طریق پتروشیمی فناوران و صنایع تولید پودر بندر امام به این سازمان ارتباط سهامداری پیدا می‌کنند. در یک نگاه کلی، وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم سازمان تأمین اجتماعی در موارد منتخب به صورت ذیل است:

سازمان تأمین اجتماعی

شرکت وابسته	نوع سهامداری	سهامداری از طریق	درصد سهامداری شرکت
بانک رفاه	مستقیم	-	۱۰۰ درصد
سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (ثستا)	مستقیم	-	۱۰۰ درصد
سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی	۶۶.۷ درصد
پتروشیمی غدیر	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی	۶۶.۸ درصد

پتروشیمی آبادان	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی	۵۳.۹ درصد
-----------------	-----------	--------------------------------------	-----------

پتروشیمی امیرکبیر	غیرمستقیم	بانک رفاه	۵۲ درصد
-------------------	-----------	-----------	---------

جدول ۵ وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق بازنشستگی
کشوری - منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کدال و گزارش
فعالیت‌های ۱۲ ماهه گروه‌های فعال در صنعت

شایان ذکر است شرکت سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی تأمین (تاپیکو) ۳.۴ درصد از
سهام مدیریتی هلدینگ‌ها و شرکت‌های پتروشیمی را در اختیار خود دارد.

صندوق ذخیره فرهنگیان

صندوق ذخیره فرهنگیان با هدف بهبود وضعیت معیشتی فرهنگیان و ذیل اجرای تبصره ۶۳
قانون برنامه دوم پیشرفت تأسیس شد. این صندوق ماهیت مستقل و شخصیت حقوقی
جداگانه‌ای از وزارت آموزش و پرورش دارد. باین حال، تحت نظارت این وزارتخانه است. یکی
از حوزه‌هایی که صندوق ذخیره در آن سرمایه‌گذاری کرده، پتروشیمی است. در حال حاضر این
صندوق با تملک ۹۹ درصدی سهام پتروفهرنگ، سهامدار عمده این مجموعه محسوب می‌شود.
از این طریق، صندوق ذخیره فرهنگیان به صورت غیرمستقیم در جمع سهامداران ۹ پتروشیمی

است. در یک نگاه کلی، وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق ذخیره فرهنگیان در موارد منتخب به صورت ذیل است:

صندوق ذخیره فرهنگیان

شرکت وابسته	نوع سهامداری	سهامداری از طریق شرکت	درصد سهامداری
پتروفهرنگ	مستقیم	-	۱۰۰ درصد
پتروشیمی مروارید	غیرمستقیم	پتروفهرنگ	۴۰ درصد
پتروشیمی سبلان	غیرمستقیم	پتروفهرنگ	۹۹.۹ درصد
پتروشیمی خراسان	غیرمستقیم	پتروفهرنگ	۱۹ درصد

جدول ۶ وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق ذخیره فرهنگیان
- منبع: کدال و گزارش فعالیت‌های ۱۲ ماهه گروه‌های فعال در صنعت

صندوق بازنشستگی و از کارافتادگی کارکنان بانک‌های ملی و ادغام شده

صندوق بازنشستگی و از کارافتادگی کارکنان بانک‌های ملی و ادغام شده براساس لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۹ تشکیل شده است. گستره فعالیت این صندوق به حوزه پتروشیمی نیز سرایت کرده و به صورت مستقیم و غیرمستقیم در ساختار مالکیتی این صنعت حاضر است. در

یک نگاه کلی، وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق مذکور در موارد منتخب به صورت ذیل است:

صندوق بازنشستگی و از کارافتادگی کارکنان بانک‌های ملی و ادغام شده			
شرکت وابسته	نوع سهامداری	سهامداری از طریق شرکت	درصد سهامداری
سرمایه‌گذاری غدیر	مستقیم	-	۲۴ درصد
پتروشیمی خاکی	مستقیم	-	۱۳ درصد
گروه گسترش نفت و گاز پارسیان	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری غدیر	۶۶ درصد
پتروشیمی پارس	غیرمستقیم	سرمایه‌گذاری غدیر	۱۸.۵ درصد

جدول ۷ وضعیت سهامداری مستقیم و غیرمستقیم صندوق بازنشستگی و از کارافتادگی کارکنان بانک‌های ملی و ادغام شده - منبع: کدال و گزارش فعالیت‌های ۱۲ ماهه گروه‌های فعال در صنعت

وزارت نفت

وزارت نفت در ساختار مالکیت صنعت پتروشیمی ایران نقش محدود، مشخص و غیرغالب دارد و بازیگری آن بیش از آنکه مبتنی بر مالکیت بنگاهی باشد، بر محور نقش حاکمیتی و

سیاست‌گذارانه تعریف می‌شود. این وزارتخانه از طریق شرکت ملی صنایع پتروشیمی به‌عنوان بازوی تخصصی خود، کمتر از ۲ درصد از سهام هلدینگ صنایع پتروشیمی خلیج فارس را دارا است.

مرور وضعیت سهامداری این بازیگران نشان می‌دهد که حضور آن‌ها در صنعت پتروشیمی عمدتاً غیرمستقیم و لایه‌مند است. صندوق‌ها و نهادهای حاکمیتی، به‌ندرت به‌صورت مستقیم سهامدار شرکت‌های عملیاتی هستند و غالباً از طریق بازوهای سرمایه‌گذاری خود نظیر گروه سرمایه‌گذاری اهداف، پتروفهنگ، سرمایه‌گذاری آتیه صبا، سرمایه‌گذاری غدیر، تاپیکو و گروه گسترش نفت و گاز پارسیان، مالکیت را اعمال می‌کنند.

نتیجه این آرایش آن است که یک نهاد واحد می‌تواند به‌طور هم‌زمان، از چند مسیر، در مالکیت چند پتروشیمی حضور داشته باشد؛ بی‌آنکه لزوماً مالکیت مستقیم آن در صورت‌های مالی نهاد مادر منعکس شود. در این چهارچوب، صنعت پتروشیمی ایران نه با غلبه دولت به‌معنای کلاسیک، بلکه با تمرکز مالکیت در دست نهادهای عمومی غیردولتی حاکمیتی اداره می‌شود؛ نهادهایی که از نظر حقوقی مستقل‌اند؛ اما از حیث کارکرد، مأموریت و منشأ منابع، پیوندی ساختاری با دولت، وزارتخانه‌ها یا بخش‌های حاکمیتی دارند. این توصیف به نحوی می‌تواند تصویر روشنی از بازیگران فعلی و جایگاه هر یک در ساختار مالکیت صنعت پتروشیمی ارائه دهد. علاوه بر این، توزیع ظرفیت اسمی تولید در صنعت پتروشیمی ایران نیز شاهد دیگری بر توصیف و بحث مدنظر ماست.

توزیع ظرفیت‌ها نشان می‌دهد بخش غالب توان تولیدی کشور در اختیار مجموعه‌ای محدود از هلدینگ‌ها و نهادهای عمومی و شبه‌دولتی قرار دارد و سهم بازیگران خرد یا بخش خصوصی در این میان کمتر است. در رأس این ساختار، چند مجموعه بزرگ نظیر هلدینگ خلیج فارس، گسترش نفت و گاز پارسیان و تاپیکو قرار گرفته‌اند که به واسطه در اختیار داشتن چندین مجتمع تولیدی، نقش تعیین‌کننده‌ای در ظرفیت اسمی صنعت ایفا می‌کنند و عملاً ستون فقرات تولید پتروشیمی را شکل می‌دهند. این وضعیت بیانگر آن است که ظرفیت تولید، همانند مالکیت بنگاهی، در یک الگوی متمرکز و نهادمحور سازمان یافته است.

مضاف بر این، حضور صندوق‌های بازنشستگی، نهادهای وابسته به رفاه اجتماعی و مجموعه‌های نهادی خاص در این سطح، نشان می‌دهد که ظرفیت تولید پتروشیمی نه تنها از منظر مالکیت حقوقی، بلکه از حیث وزن تولیدی نیز به این نهادها گره خورده است. این تصویر، به صورت توصیفی نشان می‌دهد صنعت پتروشیمی ایران از نظر ظرفیت اسمی تولید، ساختاری متمرکز و مبتنی بر چند بازیگر بزرگ دارد که با الگوی سهامداری نهادی صنعت هم‌راستا است.

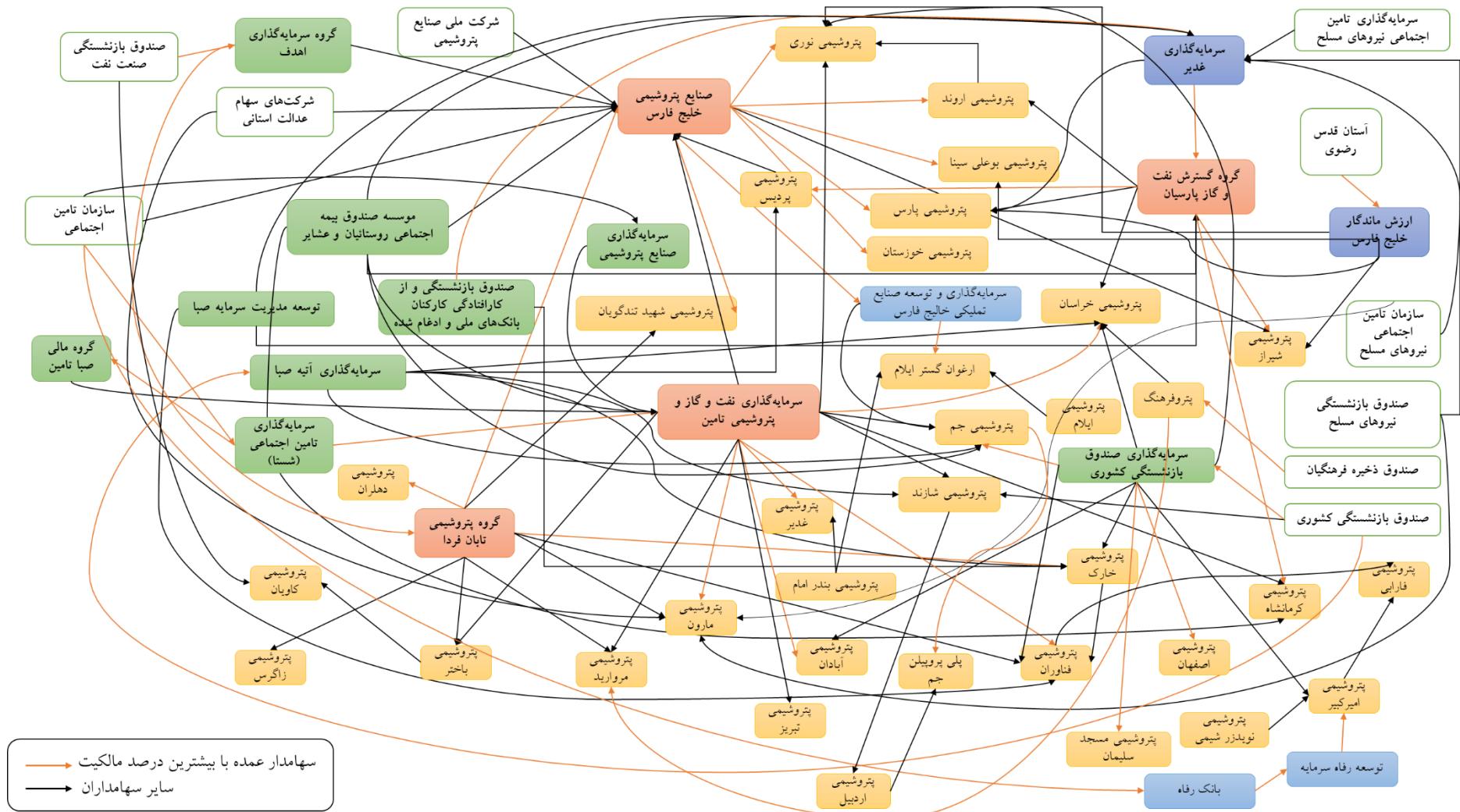
هلدینگ/شرکت	ظرفیت اسمی (میلیون تن در سال)	سهم در ظرفیت (درصد)
شرکت صنایع پتروشیمی خلیج فارس	۳۱.۳	۳۲ درصد

گروه گسترش نفت و گاز پارسیان	۱۰.۴	۱۱ درصد
شرکت گروه باختر	۵.۸	۶ درصد
صندوق بازنشستگی کشوری	۵.۴	۶ درصد
شرکت سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی تأمین (تاپیکو)	۲.۸	۳ درصد
شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (شستان)	۵.۸	۶ درصد
شرکت پتروفهرنگ	۳.۳	۳ درصد
ستاد اجرایی فرمان امام	۳.۴	۴ درصد

	صندوق بازنشستگی،	
۱۰ درصد	پس انداز و رفاه کارکنان ۹.۷	
	صنعت نفت	
۱۹ درصد	۱۸.۷	سایر
۱۰۰ درصد	۹۶.۶	مجموع

جدول ۸ ظرفیت اسمی شرکت‌های حاضر در صنعت پتروشیمی و سهم هر کدام از آن

صورت جزئی و دقیق مباحث ارائه شده شبکه در تصویر ذیل قابل فهم است. این شبکه در واقع تصویری به‌روز و دقیق از آخرین وضعیت سهامداری و مالکیت در صنعت پتروشیمی و اساس و بنیان مباحثی بود که طرح شد.



نمایه ساختار مالکیت و سهامداری صنعت پتروشیمی - منبع: کدال و گزارش‌های وزارت خانه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی

نگاهی به وضعیت سهام‌های کنترلی و مدیریتی در صنعت بورس

باتوجه به اینکه میان جایگاه سهام کنترلی، مدیریتی و غیرمدیریتی تمایزهایی وجود دارد، مناسب است با در نظر گرفتن این جایگاه‌های مدیریتی، تحلیلی بر این مهم ذیل ساختار مالکیت بورس ارائه شود. اهمیت این تمایز در صنعت پتروشیمی ایران از آن جا می‌آید که این صنعت پروژه‌محور و سرمایه‌بر است و بخش زیادی از ارزش و مسیر عملکرد شرکت‌ها به تصمیماتی گره خورده که در سطح هیئت‌مدیره اتخاذ می‌شود. بنابراین، در پتروشیمی‌ها صرف داشتن سهم به معنای داشتن قدرت اداره نیست؛ آنچه وزن واقعی ایجاد می‌کند بلوک‌های مدیریتی و به‌ویژه بلوک‌های کنترلی است. به همین دلیل، در واگذاری‌ها و معاملات عمده در این صنعت، آنچه موضوع اصلی معامله است غالباً انتقال امکان اداره و کنترل است نه صرفاً انتقال یک دارایی مالی. در تحلیل ساختار مالکیت پتروشیمی، باید هم‌زمان مشخص شود هر سهامدار در کدام طبقه قرار می‌گیرد.

به‌عنوان مثال، در صنعت پتروشیمی ۳۱ شرکت زیرمجموعه صندوق بازنشستگی تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مشغول به فعالیت هستند که ۱۲ شرکت در جایگاه کنترلی، ۱۲ شرکت در جایگاه مدیریتی و مابقی غیرمدیریتی‌اند. به‌صورت مشخص‌تر، سازمان تأمین اجتماعی سهام کنترلی پتروشیمی غدیر، پتروشیمی آبادان، پتروشیمی فارابی و پتروشیمی امیرکبیر را در اختیار دارد. صندوق بازنشستگی کشوری نیز سهام کنترلی پتروشیمی جم و پتروشیمی مسجد سلیمان را در اختیار دارد.

نسبت رد دیون با ساختار مالکیتی صنعت پتروشیمی

رد دیون یکی از مدخل‌های ورود به بحث ساختار مالکیتی صنایع است. با توجه به اهمیت صنعت پتروشیمی و چتر مالکان فعلی، به نظر می‌رسد بایستی نسبت به این روش انتقال سهام دقت کرد. به بیان دیگر، این سازوکار، به جای آنکه در چهارچوب واگذاری‌های رقابتی و مبتنی بر منطق بازار عمل کند، انتقال سهام شرکت‌های پتروشیمی را در قالب تسویه بدهی دولت به نهادهای طلبکار سامان داده و به همین واسطه، نقش تعیین‌کننده‌ای در جابه‌جایی مالکیت از دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌ها ایفا کرده است. از این منظر، رد دیون صرفاً یک ابزار مالی برای مدیریت بدهی‌های دولت نیست. فلذا نحوه واگذاری صورت گرفته که می‌تواند تبعاتی نیز همراه با خود داشته باشد، قابل بررسی و تدقیق است.

شمای کلی واگذاری مبتنی بر رد دیون

رد دیون در ساده‌ترین و غیرفنی‌ترین بیان، به معنای انتقال دارایی از یک جیب به جیب دیگر در درون بخش عمومی است. در این سازوکار، دولت به جای تسویه نقدی بدهی‌های خود، بخشی از مالکیت و ارزش سهامی را که در شرکت‌های زیرمجموعه در اختیار دارد، به طلبکاران منتقل می‌کند. به این ترتیب، بدهی دولت از طریق جابه‌جایی دارایی‌های بنگاهی تسویه می‌شود. داده‌های منتشره حاکی از آن است که مجموع ارزش سهام واگذار شده بابت رد دیون دولت در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۱ بالغ بر ۱,۸۸۶,۸۵۲ میلیارد ریال بوده است. نکته قابل

تأمل در این باره، انتقال گیرنده‌ها هستند. جدول ذیل، مشخصاً وضعیت کلی واگذاری را به تصویر می‌کشد:

انتقال گیرنده	ارزش - میلیارد ریال	درصد از کل
سازمان تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی مسلح	۱,۳۴۴,۶۰۲	۷۰ درصد
بانک‌ها	۳۴۶,۶۶۵	۱۹ درصد
سایر نهادها (شامل صندوق بازنشستگی فولاد، صندوق بازنشستگی کشوری و...)	۱۴۸,۷۰۳	۸ درصد
سایر	۴۶,۸۸۲	۳ درصد
مجموع	۱,۸۸۶,۸۵۲	۱۰۰ درصد

جدول ۹ ترکیب انتقال گیرنده‌ها طی ۲۱ سال

تبعات رد دیون بر تغییرات مالکیتی در پتروشیمی‌های ایران

بررسی روند واگذاری شرکت‌های پتروشیمی در دو دهه گذشته نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از انتقال مالکیت در این صنعت، از مسیر واگذاری‌های رقابتی روی نداده است. آنچه مشاهده شده است، استفاده از سازوکارهای غیررقابتی است. در این میان، سهام عدالت و رد دیون دولت نقش محوری در تغییر ترکیب سهامداری ایفا کرده‌اند.

رد دیون، به‌عنوان ابزاری برای تسویه بدهی‌های انباشته دولت، زمینه انتقال بلوک‌های سهام شرکت‌های پتروشیمی به نهادهای طلبکار شده است. مطابق بررسی‌های صورت گرفته، نهادهایی که عمدتاً در زمره صندوق‌های بازنشستگی و مجموعه‌های عمومی غیردولتی قرار می‌گیرند. این شیوه واگذاری، اگرچه به کاهش بدهی‌های دولت در ترازنامه‌های رسمی انجامید؛ اما از حیث ساختار مالکیت، به‌جای شکل دهی به یک بازار رقابتی، موجب جابه‌جایی دارایی‌ها در درون بخش عمومی و شبه‌دولتی شد. به‌عنوان مثال طبق گزارش تفصیلی واگذاری ۱۴۰۳ سازمان خصوصی‌سازی، ارزش سهامی که به صورت رد دیون از صنایع پتروشیمی خلیج فارس به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شد، ۱۵۴,۹۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال ثبت شده است. همچنین سهام‌های پتروشیمی دماوند در سال ۱۳۹۹، پتروشیمی جم در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۴ ذیل رد دیون به این سازمان منتقل شده است.

در این چهارچوب، واگذاری سهام پتروشیمی‌ها در قالب رد دیون، به‌طور ساختاری با منطق خصوصی‌سازی مبتنی بر رقابت فاصله دارد. در واگذاری‌های رقابتی، قیمت، اهلیت خریدار، توان مدیریتی و افق سرمایه‌گذاری از طریق سازوکار بازار مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. حال آن‌که در رد دیون، اولویت اصلی تسویه بدهی است و انتخاب دریافت‌کننده سهام تابعی از رابطه بدهکار - طلبکار است، نه ارزیابی اقتصادی یا صنعتی. نتیجه آنکه بنگاه‌هایی با ماهیت سرمایه‌بر، بلندمدت و راهبردی، به نهادهایی منتقل شده‌اند که مأموریت اصلی آن‌ها مدیریت تعهدات رفاهی یا بازنشستگی است، نه الزاماً توسعه صنعتی یا ارتقای بهره‌وری بنگاه.

یکی از تبعات جدی این روند، شکل نگرفتن فعالیت زیست‌بوم بخش خصوصی و تعاونی توانمند در مشارکت و تملک سهام پتروشیمی‌هاست. صنعت پتروشیمی به سرمایه‌گذاری‌های کلان، دسترسی به منابع مالی بلندمدت و توان مدیریت ریسک‌های ارزی و بازار نیاز دارد. در غیاب زیرساخت‌های نهادی و مالی لازم برای تجمیع سرمایه خصوصی، بخش خصوصی واقعی عملاً امکان رقابت با نهادهای عمومی و صندوقی را در فرایند خرید بلوک‌های مدیریتی نداشته است. این خلأ، خود به تشدید استفاده از رد دیون دامن‌زده است؛ چراکه دولت در شرایط محدودیت مالی، گزینه‌ای جز انتقال دارایی به طلبکاران در اختیار نداشته است. به این ترتیب، چرخه‌ای شکل گرفته که در آن ضعف بخش خصوصی، توجیه‌گر واگذاری غیررقابتی شده و واگذاری غیررقابتی نیز مانع تقویت بخش خصوصی شده است.

پیامد مستقیم این ساختار واگذاری، عدم افزایش معنادار رقابت‌پذیری در صنعت پتروشیمی بوده است. اگرچه در ظاهر، تعداد مالکان و سهامداران نسبت به دوران مالکیت متمرکز دولتی افزایش

یافته؛ اما در عمل، مالکیت در دست مجموعه‌ای محدود از هلدینگ‌ها و نهادهای نهادی متمرکز شده است. این تمرکز نه تنها در سطح سهامداری، بلکه در سطح ظرفیت تولید و تصمیم‌گیری‌های راهبردی نیز قابل مشاهده است. بسیاری از شرکت‌های پتروشیمی که پیش‌تر در قالب یک سیاست صنعتی واحد هدایت می‌شدند، اکنون در چهارچوب منافع نهادی متفاوت و گاه ناهمگن اداره می‌شوند. در چنین شرایطی، رقابت به معنای کلاسیک آن، یعنی رقابت میان بنگاه‌های مستقل با افق‌های سرمایه‌گذاری متفاوت، جای خود را به همزیستی مجموعه‌ای از بنگاه‌های وابسته به نهادهای مشابه داده است.

در کنار این تحولات، یکی از مهم‌ترین تغییرات ساختاری و تبعات رد دیون به نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌ها، کاهش تمرکز راهبری صنعت از دستگاه تخصصی متولی، یعنی وزارت نفت است. پیش از واگذاری‌ها، وزارت نفت از طریق شرکت ملی صنایع پتروشیمی، علاوه بر نقش سیاست‌گذار، در عمل نیز در مدیریت و راهبری بنگاه‌ها ایفای نقش می‌کرد. با انتقال مالکیت به نهادهای عمومی غیردولتی، این پیوند نهادی دچار گسست شده است. اگرچه وزارت نفت همچنان مسئول تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری کلان و پاسخ‌گویی در قبال عملکرد صنعت تلقی می‌شود؛ اما ابزارهای مدیریتی و کنترلی آن نسبت به گذشته محدودتر شده است. مالکیت بنگاه‌ها در اختیار نهادهایی قرار گرفته که از نظر حقوقی مستقل هستند و الزام مستقیمی به تبعیت از راهبرد صنعتی وزارتخانه ندارند.

ساختار کنونی صنعت پتروشیمی با نوعی تفکیک میان مالکیت، مدیریت و پاسخ‌گویی مواجه است. مالکیت در دست نهادهای عمومی غیردولتی، مدیریت در سطح هلدینگ‌ها و شرکت‌های

واسط و پاسخگویی سیاستی در سطح وزارت نفت قرار گرفته است. این آرایش ساختاری، محصول مستقیم واگذاری‌های غیررقابتی و رد دیون است و بدون درک آن، تحلیل وضعیت مالکیت و حکمرانی صنعت پتروشیمی ناقص خواهد بود. آنچه در این مرحله اهمیت دارد، قضاوت درباره کارآمدی یا ناکارآمدی این ساختار نیست. اهمیت اساسی در شناسایی دقیق مسیر شکل‌گیری آن و بازیگرانی است که در نتیجه این مسیر، جایگاه مسلط در صنعت یافته‌اند. بررسی واگذاری‌های مبتنی بر رد دیون نشان می‌دهد که صنعت پتروشیمی ایران وارد مرحله‌ای شده است که در آن، کاهش مالکیت مستقیم دولت لزوماً به معنای افزایش رقابت، تقویت بخش خصوصی یا ارتقای حکمرانی صنعتی نبوده است، بلکه مالکیت از دولت به نهادهای عمومی غیردولتی منتقل شده و تمرکز راهبری تخصصی تضعیف گردیده است. این توصیف، پایه‌ای ضروری برای هرگونه تحلیل بعدی درباره عملکرد، سرمایه‌گذاری و آینده صنعت پتروشیمی به شمار می‌آید.

در جمع‌بندی از بحثی که صورت گرفت، ابتدا به صورت کلی دو سؤال طرح شد. سؤال اول پیرامون ساختار مالکیت و بازیگران حاکمیتی و محوری صنعت بود. همانطور که مشاهده شد، بخش عمده مالکیت بنگاه‌ها و ظرفیت تولید، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی و هلدینگ‌های وابسته به آن‌ها قرار گرفته و نقش دولت به معنای مالک بنگاهی، به طور محسوسی کاهش یافته است. سؤال دوم پیرامون رد دیون و نحوه جانمایی و تبعات این ابزار غیررقابتی طرح شد. در پاسخ نیز ابتدا شمای کلی از وضعیت رد دیون به نحو مختصر ارائه شد و سپس به تبعات آن مبتنی بر مورد مطالعه خود پرداختیم.

همانطور که گفته شد، سازوکارهایی مانند رد دیون باعث شده مالکیت از دولت و موضع مدیریتی متمرکز و متخصص به شبکه‌ای از نهادهایی با مأموریت‌های رفاهی و صرفاً مالی منتقل شود، بدون آنکه لزوماً فرایند رقابتی یا سنجش اهلیت مشخصی در مرکز این جابه‌جایی قرار داشته باشد. همچنین مدیریت و مالکیت صنعت پتروشیمی از یک نهاد کاملاً تخصصی مثل وزارت نفت گرفته شده و به نهادهای غیرتخصصی همچون وزارت رفاه، وزارت آموزش و پرورش و... واگذار شده است.

