

بررسی حقوقی چگونگی فعالیت بخش خصوصی در پروژه‌های ان‌جی‌ال

الهه قربانی*، امور حقوقی شرکت ملی نفت ایران |

چکیده

به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و متعاقباً قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب مجلس شورای اسلامی، فعالیت دولت اعم از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در پاره‌ای از فعالیت‌های اقتصادی کشور ممنوع و یا محدود شده است. از سوی دیگر، فعالیت بخش خصوصی در بخشی از فعالیت‌های اقتصادی کشور که در گذشته به دلیل نوع تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی، محدود و یا ممنوع قلمداد می‌شد، مجاز اعلام گردید. بررسی بالادستی و یا پایین دستی بودن پروژه‌های ان‌جی‌ال و نوع تفسیری که از قوانین و مقررات حاکم در خصوص امکان و چگونگی فعالیت بخش خصوصی در این پروژه‌ها می‌شود، به لحاظ حقوقی بسیار بااهمیت است. مقاله حاضر پس از تحلیل و تفسیر حقوقی قوانین مربوطه، در نهایت به این نتیجه می‌رسد که علی‌رغم اینکه پروژه‌های ان‌جی‌ال با توجه به تعریفی که قانون نفت ارائه می‌دهد، جزء عملیات بالادستی طبقه‌بندی می‌شود، لیکن با توجه به اینکه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی صرفاً به تعیین وضعیت در خصوص شرکت‌ها و نه فعالیت‌ها و پروژه‌ها پرداخته است، هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص مالکیت، سرمایه‌گذاری و یا مدیریت این پروژه‌ها صرفاً حسب صلاح‌دید شرکت ملی نفت ایران انجام می‌شود و در صورت اتخاذ تصمیم این شرکت مبنی بر فعالیت بخش خصوصی در این حوزه از صنعت نفت و گاز، هیچ‌گونه محدودیت قانونی وجود ندارد.

اطلاعات مقاله

تاریخ ارسال نویسنده: ۹۵/۲/۲۴

تاریخ ارسال به داور: ۹۵/۳/۴

تاریخ پذیرش داور: ۹۵/۳/۸

واژگان کلیدی:

پروژه‌های ان‌جی‌ال، عملیات بالادستی نفت و گاز، عملیات پایین دستی نفت و گاز، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

مقدمه

پاره‌ای از فعالیت‌های اقتصادی منع شده است. بدیهی است، در صورتی که پروژه‌های ان‌جی‌ال جزء فعالیت‌هایی از این دست قرار بگیرد، سرمایه‌گذاری در این پروژه‌ها توسط شرکت ملی نفت ایران می‌تواند این پروژه‌ها را با ریسک قرار گرفتن در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری به بخش خصوصی همراه نماید. قرار گرفتن نام فعالیت‌ها، موسسات و شرکت‌ها در لیست واگذاری از آن جهت ریسک تلقی می‌گردد که، مطابق ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و صرف اهداف مشروحه در این ماده می‌شود. در حالی که قبلاً در ماده (۱۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مقرر شده بود که پنجاه درصد درآمدهای ناشی از فروش سهام شرکت‌ها، فروش داری‌ها، اجاره شرکت‌ها و کلیه قراردادهای مربوطه پس از واریز به خزانه به پرداخت بدهی شرکت قابل فروش به منظور اصلاح ساختار شرکت‌های در حال فروش و بهسازی و آماده‌سازی شرکت‌ها برای فروش و توسعه صنعتی به حساب شرکت‌های مادر ذیربط اختصاص داده می‌شود. فلذا، در زمان حاکمیت قانون برنامه توسعه سوم، امکان اختصاص سهمی از درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌ها، موسسات و یا فعالیت‌های اقتصادی به شرکت‌های مادر وجود داشت لیکن، تحت حاکمیت قانون فعلی این امر موضوعاً منتفی شده است. اصل ۴۴ قانون

بررسی امکان واگذاری پروژه‌های ان‌جی‌ال به بخش خصوصی به لحاظ حقوقی واجد اهمیت بسیار زیاد می‌باشد؛ اول اینکه، این پروژه‌ها همانند سایر پروژه‌های نفت و گاز به حجم سرمایه‌گذاری قابل توجه نیازمند است و صرف‌نظر از اینکه احتمال دارد در مقاطع زمانی متفاوت، سیاست و استراتژی شرکت ملی نفت ایران، تمرکز بر سایر پروژه‌های نفت و گاز باشد، ممکن است این شرکت به دلیل مشکل کسری بودجه و نقدینگی، پروژه‌های ان‌جی‌ال را جزء اولویت‌های خود نداند و در نتیجه، مایل به حضور و فعالیت بخش خصوصی در این پروژه‌ها باشد. حضور بخش خصوصی در این پروژه‌ها، به‌ویژه به دلیل سوزانده شدن گازهای مشعل دارای فواید زیست‌محیطی و استراتژیک عدیده‌ای می‌باشد. به این دلیل که، در صورت احداث و بهره‌برداری هرچه سریع‌تر از این پروژه‌ها، گازهای مشعل به‌صورت خوراک در این پروژه‌ها استفاده خواهند شد و از سوزانده شدن بیش از پیش آنها جلوگیری به عمل خواهد آمد. همچنین، جمع‌آوری و فرآورش گازهای همراه نفت در قالب پروژه‌های ان‌جی‌ال منجر به تبدیل این گازها به محصولات با ارزش افزوده بالاتر خواهد شد.

دوم اینکه، با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ از سوی مقام معظم رهبری و متعاقباً تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ از سوی مجلس شورای اسلامی، دولت از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در

* نویسنده‌ی عهده‌دار مکاتبات (e.ghorbani@nioc.ir)

مانند پی‌جویی، نقشه‌برداری، زمین‌شناسی، ژئوفیزیک، ژئوشیمی، حفر و خدمات فنی چاه‌ها، تزریق گاز، آب، هوا و یا هر فعالیتی که منجر به برداشت بهینه و حداکثری از منابع نفتی گردد و نیز احداث و توسعه تأسیسات و صنایع وابسته، تحدید حدود، حفاظت و حراست آنها برای عملیات تولید و قابل عرضه کردن نفت در حد جداسازی اولیه، صادرات، استفاده و یا عرضه برای عملیات پایین‌دستی می‌شود.

همچنین مطابق بند (۵) همین ماده، به کلیه مطالعات، فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به عملیات تصفیه و پالایش در تأسیسات پالایشی جهت تولید فرآورده‌های نفتی و استفاده از آنها برای تولید محصولات پتروشیمیایی و انتقال، ذخیره‌سازی، توزیع، فروش داخلی، صادرات و واردات فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمیایی، عملیات پایین‌دستی نفت اطلاق می‌شود.

با توجه به اینکه قانون‌گذار صرفاً به تعریف عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت، بدون هیچ اشاره‌ای به گاز طبیعی، اقدام نموده است باید قبل از ارائه هرگونه تفسیر و تحلیل در خصوص طبقه‌بندی پروژه‌های ان‌جی‌ال، خاطر نشان نمود که منظور از نفت در قانون نفت، مطابق بند (۱) ماده (۱) این قانون، هیدروکربورهای است "... که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، قیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالادستی به دست می‌آید. " فلذا، اشاره به نفت در قانون نفت شامل نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی نیز می‌باشد.

همان‌طور که مورد اشاره قرار گرفت، عملیات پایین‌دستی نفت شامل کلیه مطالعات، فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمیایی است. با توجه به تعاریف فرآورده‌های نفتی و محصولات شیمیایی در قانون نفت، بدون شک پروژه‌های ان‌جی‌ال در ذیل این طبقه بندی قرار نمی‌گیرد.

پروژه‌های ان‌جی‌ال، گاز غنی (ترش یا شیرین) همراه نفت خام را از واحدهای تقویت فشار (که خوراک این واحدها خود از واحدهای بهره‌برداری تأمین می‌گردد) دریافت و آن را پس از فرایند تبرید به گاز خشک و ان‌جی‌ال تبدیل می‌کنند. سپس، گاز خشک آماده تزریق، مصرف داخلی و یا صادرات می‌باشد و ان‌جی‌ال جهت فرآورش به واحدهای پتروشیمیایی ارسال می‌گردد. لذا مطابق بند (۴) ماده (۱) قانون نفت اصلاحی، باید قائل به این امر باشیم که پروژه ان‌جی‌ال، نفت را (در اینجا مقصود همان گاز غنی ترش یا شیرین می‌باشد که طی عملیات بالادستی در واحدهای بهره‌برداری به دست آمده است) جهت صادرات یا استفاده یا عرضه برای واحدهای پایین‌دستی مهیا می‌کنند و در نتیجه این پروژه‌ها جز عملیات بالادستی تقسیم‌بندی می‌گردند.

با توجه به تحلیل فوق، در صورتی که ملاک را صرفاً سیاست‌های ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری بدانیم باید نتیجه‌گیری کنیم که فعالیت بخش خصوصی در این فعالیت‌ها مجاز نیست لیکن، با توجه به اینکه اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و یا بعضاً اصلاح قوانین فعلی است، لاجرم هرگونه تحلیل در خصوص این سیاست‌ها، نیازمند

اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد، "نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند." مطابق جزء (۱) بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، "دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عنوان صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. همچنین مطابق جزء (۲) همین بند، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است: ۱-۲- صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز). ۲-۳...".

فلذا، هرگونه بحث در خصوص امکان و یا ضرورت قانونی واگذاری پروژه‌های ان‌جی‌ال به بخش خصوصی، نیازمند تعریف و تبیین فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز و سپس دسته‌بندی پروژه‌های ان‌جی‌ال در یکی از این طبقه بندی‌هاست.

سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی بدون اینکه هیچ‌گونه تعریفی از فعالیت‌های پایین‌دستی و بالادستی نفت و گاز ارائه نماید، برای اولین بار صرفاً به ذکر عبارات فعالیت‌های پایین‌دستی و بالادستی بسنده نمود. لازم به یادآوری است که، قبل از این تاریخ، در هیچیک از قوانین و مقررات من جمله قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ اشاره‌ای به این تقسیم‌بندی نشده بود. متعاقباً، قانون‌گذار ضمن اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ در سال ۱۳۹۰، اولین بار به تفکیک و تعریف عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت اقدام نمود. مطابق بند (۴) ماده (۱) قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰، عملیات بالادستی نفت، شامل کلیه مطالعات، فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به اکتشاف، حفاری، استخراج، بهره‌برداری و صیانت از منابع نفتی، انتقال، ذخیره‌سازی و صادرات آن

نتیجه گیری

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری به تقسیم‌بندی فعالیت‌ها پرداخته است و بیان نموده که سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت صنایع پایین‌دستی نفت و گاز توسط بخش خصوصی امکان‌پذیر است (که مفهوم مخالف آن این است که امکان واگذاری صنایع بالادستی به بخش خصوصی وجود ندارد) همچنین، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که به‌عنوان اجراء کننده سیاست‌های ابلاغی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، به طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی پرداخته است و این در حالی است که آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، صرفاً به ذکر نام شرکت‌ها بسنده کرده است. فلذا، علی‌رغم اینکه پروژه‌های انجی‌ال جزء فعالیت‌های بالادستی تقسیم‌بندی می‌شوند لیکن، به دلیل اینکه این پروژه‌ها در قالب بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی گروه سه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی یا شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز تعریف نشده‌اند (موضوع آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی)، شرکت ملی نفت ایران الزام قانونی به قرار دادن نام این پروژه‌ها در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری به بخش خصوصی ندارد. همچنین، نحوه‌ی مدیریت و حتی واگذاری پروژه‌های انجی‌ال فعلی به بخش خصوصی و هرگونه اتخاذ تصمیم در خصوص ساخت، بهره‌برداری و اجرای پروژه‌های جدید حسب صلاحدید شرکت ملی نفت و مطابق با استراتژی و سیاست‌های این شرکت قابل انجام است. ■

بررسی قوانین حاکم بر این موضوع است که در راستای اجرای این سیاست‌ها، به تصویب رسیده است.

در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مطابق ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، قلمرو فعالیت‌های اقتصادی شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه تقسیم شد؛ گروه اول شامل تمام فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه هستند. گروه دو شامل فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه است. گروه سه شامل فعالیت‌ها، موسسات و شرکت‌ها به شرح مندرج در ماده مزبور شامل شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز و معادن نفت و گاز و ... است.

مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، به هر نحو و به هر میزانی ممنوع است. همچنین مطابق بند (ب) ماده (۲) قانون مزبور، دولت مکلف شده است که هشتاد درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی را در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن، به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید و در نهایت اینکه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون منحصراً در اختیار دولت است. مطابق تبصره همین ماده، تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف شش ماه به تصویب هیات وزیران می‌رسد. آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی موضوع این تبصره در تاریخ ۱۳۸۸/۶/۷ به تصویب رسیده و صرفاً به طبقه‌بندی شرکت‌ها (و نه فعالیت‌ها) پرداخته است.

پانویس‌ها

1. Natural Gas Liquids

۲. فرآورده‌های نفتی: کلیه محصولات که در تأسیسات فرآوری و پالایش نفت به دست می‌آید و می‌تواند به‌طور مستقیم مصرف و یا در سایر واحدهای عملیاتی و پتروشیمیایی به محصول نهایی تبدیل شود. (جزء ۸ ماده ۱ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ به همراه اصلاحات مصوب ۱۳۹۰)
محصولات پتروشیمیایی: کلیه محصولاتی که در تأسیسات پتروشیمیایی از نفت

و فرآورده‌های نفتی به دست می‌آید و می‌تواند به‌طور مستقیم مصرف و یا برای تولید محصول نهایی در عملیات استفاده شود. (جزء ۹ ماده ۱ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ به همراه اصلاحات مصوب ۱۳۹۰)
۳. صرف نظر از اصول مسلم حقوقی که تأیید کننده‌ی این تحلیل و استنباط حقوقی است، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز خود به این مسئله اشاره دارد.

منابع

[۵] آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- [۲] سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- [۳] قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ اصلاحی ۱۳۹۰
- [۴] قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی