Quarterly Journal of "Islamic Economics Studies"

Vol. 17 | Issue 1 | Serial 33 | Autumn 2024 | Pages 1-33
Research Paper | Received: 2026/04/13 | Accepted: 2026/05/31
10.30497/ies.2026.250126.2360

Pathology of Refining Industry Policymaking in Iran Based on Content Analysis of Upstream Documents and Laws in the Oil and Gas Sector

Dawood Manzoor: Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran
manzoor@isu.ac.ir | 0000-0002-9873-2546
Mojtaba Hosseini: PhD Student in Oil and Gas Economics, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author) mojtaba.hosseini@isu.ac.ir | 0000-0002-2275-0924

Abstract

Despite the repeated emphasis of Iran's upstream policy documents and national development laws-particularly the General Policies of the Resistance Economy-on reducing crude oil sales, increasing refined product exports, and completing the oil and gas value chain, Iran's refining industry continues to face a significant gap between approved objectives and actual performance outcomes. Utilizing a qualitative approach based on content analysis of upstream documents (with a special focus on the General Policies of the Resistance Economy, development plan laws, and specialized oil and gas regulations) alongside gap analysis techniques, this study examines the divergence between the goals set in these documents and the operational indicators of the refining sector.

The findings reveal that the failure to achieve targeted refining capacities, the persistent high share of heavy products, the low Nelson complexity index of refineries, and the slow progress of petro-refinery development reflect a structural misalignment among the governing paradigm, goal-setting mechanisms, institutional structures, and policy instruments. At the paradigmatic level, a fuel-oriented logic dominates over a value-addition-oriented approach; at the goal-setting level, a long-term capacity expansion

roadmap is lacking; institutionally, overlapping roles and fragmented governance prevail; and at the instrument level, policy tools suffer from instability and inefficiency. Accordingly, sustainable transformation in the refining industry will only be achievable through a reconfiguration of the policymaking architecture and the creation of institutional alignment among paradigms, objectives, structures, and policy instruments.

Keywords: Refining Industry Policymaking, Upstream Policy Documents, Resistance Economy, Oil and Gas Value Chain

JEL Classification: L52, L71, O25, P41

مطالعات اقتصاد اسلامی
سال هفدهم | شماره اول | پیاپی ۳۳ | پاییز ۱۴۰۳ | صفحات ۱-۳۳
مقاله پژوهشی | تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۲۴| تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۱۰
مقاله مدت ۲ روز جهت اصلاحات نزد نویسندگان بوده است.

آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری صنعت پالایش در ایران بر مبنای تحلیل محتوای اسناد و قوانین بالادستی صنعت نفت و گاز[1]

داود منظور، دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران ایران
manzoor@isu.ac.ir | 0000-0002-9873-2546
مجتبی حسینی، دانشجوی دکتری اقتصاد نفت و گاز، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران ایران (نویسنده مسئول) mojtaba.hosseini@isu.ac.ir | 0000-0002-2275-0924

چکیده

با وجود تأکید مکرر اسناد بالادستی و قوانین توسعه‌ای کشور، به‌ویژه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر کاهش خام‌فروشی، افزایش صادرات فرآورده‌ها و تکمیل زنجیرهٔ ارزش صنعت نفت و گاز، صنعت پالایش ایران همچنان با شکاف معناداری میان اهداف مصوب و نتایج عملکردی مواجه است. این پژوهش با هدف آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری صنعت پالایش، با رویکردی کیفی و مبتنی بر تحلیل محتوای اسناد بالادستی (با تمرکز ویژه بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) قوانین برنامه‌های توسعه و مقررات تخصصی حوزه نفت و گاز، و با بهره‌گیری از فن (تکنیک) تحلیل شکاف، فاصلهٔ میان اهداف تعیین‌شده در این اسناد را با شاخص‌های عملکردی صنعت پالایش بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد عدم تحقق ظرفیت‌های هدف‌گذاری‌شده، تداوم سهم بالای فرآورده‌های سنگین، پایین بودن ضریب پیچیدگی پالایشگاه‌ها و کندی توسعهٔ پتروپالایش، بازتاب ناهم‌راستایی میان الگوواره (پارادایم) حاکم، شیوهٔ هدف‌گذاری، ساختار نهادی و ابزارهای سیاستی است. در سطح الگوواره‌ای (پارادایمی)، غلبه منطق سوخت‌محور بر جهت‌گیری ارزش افزوده‌محور، در سطح اهداف، نبود نقشه راه ظرفیت‌گذاری بلندمدت، در سطح نهادی، تداخل نقش‌ها و پراکندگی راهبری، و در سطح ابزارها، بی‌ثباتی و عدم کارایی ابزارها مشاهده می‌شود. بر این اساس، تحول پایدار در صنعت پالایش تنها از مسیر بازآرایی معماری سیاست‌گذاری و ایجاد هم‌ترازی نهادی میان الگوواره (پارادایم)، اهداف، ساختارها و ابزارهای تصمیم‌گیری امکان‌پذیر خواهد بود.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری صنعت پالایش، اسناد بالادستی، اقتصاد مقاومتی، زنجیرهٔ ارزش نفت و گاز
طبقه‌بندی JEL: L52, L71, O25, P41

---

۱. این مقاله مستخرج از رساله دکتری آقای مجتبی حسینی در دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق علیه‌السلام با عنوان «بهینه‌سازی سبد محصولات پتروپالایشی در ایران» است.

۱. مقدمه

در اقتصادهای متکی بر منابع نفت و گاز، نحوهٔ سازمان‌دهی و توسعه بخش پایین‌دستی نقشی تعیین‌کننده در کیفیت بهره‌برداری از رانت منابع طبیعی و مسیر تنوع‌بخشی اقتصادی ایفا می‌کند. ادبیات اقتصاد سیاسی منابع طبیعی نشان می‌دهد که اتکای صرف به صادرات مواد خام، کشورها را در معرض نوسانات شدید قیمت، بیماری هلندی و تضعیف پیوندهای پیشین و پسین در اقتصاد ملی قرار می‌دهد (Auty, 2001; Sachs & Warner, 2001). در مقابل، توسعهٔ زنجیرهٔ ارزش پایین‌دستی می‌تواند از طریق تعمیق پیوندهای صنعتی، افزایش ارزش افزودهٔ داخلی و ارتقای ظرفیت فناورانه، به کاهش آسیب‌پذیری ساختاری اقتصادهای نفتی کمک کند (Humphreys et al., 2007). در این چهارچوب، صنعت پالایش نفت به‌عنوان حلقهٔ واسط میان استخراج بالادستی و صنایع پایین‌دستی پتروشیمی، جایگاهی کلیدی در معماری صنعتی اقتصادهای هیدروکربنی دارد.

در دهه‌های اخیر، تحولات ساختاری در بازار جهانی انرژی منجر به بازتعریف کارکرد پالایشگاه‌ها در سطح جهانی شده است. بسیاری از شرکت‌های بین‌المللی انرژی به سمت یکپارچه‌سازی پالایش و پتروشیمی و ارتقای ضریب پیچیدگی پالایشگاه‌ها حرکت کرده‌اند تا حاشیهٔ سود خود را در شرایط رقابت فزاینده حفظ کنند (مهدوی‌پور و همکاران، ۱۳۹۷). در این الگو، پالایشگاه دیگر صرفاً واحد تولید سوخت نیست بلکه بخشی از یک بن‌سازه (پلتفرم) یکپارچه ارزش افزوده محسوب می‌شود که هدف آن بهینه‌سازی سبد محصولات و کاهش برش‌های کم‌ارزش است.

در ایران، صنعت پالایش نفت از منظر امنیت انرژی، اشتغال، توازن منطقه‌ای و مدیریت درآمدهای نفتی اهمیتی مضاعف دارد. خودکفایی در تولید فرآورده‌های اصلی، به‌ویژه پس از دوره‌های تحریم، به یکی از اولویت‌های سیاستی بدل شده است. هم‌زمان، در اسناد بالادستی سال‌های اخیر، بر ضرورت تکمیل زنجیرهٔ ارزش، توسعهٔ پتروپالایشگاه‌ها و کاهش خام‌فروشی تأکید شده است. بااین‌حال، شاخص‌های عملکردی صنعت نشان می‌دهد که چالش‌های ساختاری همچنان پابرجاست و پرسش از کیفیت معماری سیاست‌گذاری این بخش اهمیت می‌یابد.

مسئلهٔ اصلی این پژوهش ناظر بر کیفیت و انسجام معماری سیاست‌گذاری صنعت پالایش ایران است. به‌طور مشخص، این مقاله در پی آن است که معماری سیاست‌گذاری این صنعت را در چهار سطح الگوواره (پارادایم) سیاستی، اهداف سیاستی، ساختار نهادی و ابزارهای سیاستی مورد ارزیابی نظام‌مند قرار دهد و مشخص سازد آیا این سطوح از هم‌راستایی و انسجام درونی برخوردار بوده‌اند یا آنکه گسست میان آن‌ها زمینه‌ساز تداوم ناکارآمدی ساختاری در صنعت پالایش شده است. در این چهارچوب، در هر یک از سطوح چهارگانه سه پرسش تحلیلی دنبال می‌شود: نخست، منطق حاکم بر آن سطح چیست و صنعت پالایش در اسناد و قوانین چگونه تعریف و صورت‌بندی شده است؛ دوم، آیا این منطق با تحولات ساختاری صنعت پالایش در سطح جهانی و الزامات اقتصادی آن سازگار است یا خیر، و سوم، چه کاستی‌ها یا نقص‌های نهادی و طراحی در همان سطح وجود دارد که می‌تواند به بازتولید ناکارآمدی در سطوح پایین‌تر بینجامد؛ براین‌اساس، تمرکز پژوهش نه صرفاً بر نتایج عملکردی صنعت، بلکه بر کیفیت طراحی و انسجام عمودی سیاست‌گذاری از سطح ایده و الگوواره (پارادایم) تا سطح ابزارهای اجرایی است؛ با این فرض تحلیلی که ضعف در معماری سیاست، بیش از ضعف در اجرا، می‌تواند منشأ ناکارآمدی مزمن در صنعت پالایش ایران باشد.

براین‌اساس، مقاله در پنج بخش تنظیم شده است. پس از این مقدمه، در بخش دوم پیشینهٔ پژوهش و روش‌شناسی ارائه می‌شود. در بخش سوم، چهارچوب نظری پژوهش بر مبنای تحلیل معماری سیاست در چهار سطح الگوواره (پارادایم)، اهداف، نهادها و ابزارها ارائه می‌شود. بخش چهارم، به آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری صنعت پالایش ایران در این چهار سطح اختصاص دارد و با تکیه بر قوانین و اسناد بالادستی، کیفیت طراحی سیاست را ارزیابی می‌کند؛ و درنهایت، بخش پنجم به نتیجه‌گیری و ارائهٔ پیشنهادهای سیاستی اختصاص می‌یابد.

۲. روش‌شناسی و پیشینهٔ پژوهش

بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد اگرچه صنعت پالایش نفت به‌عنوان یکی از ارکان راهبردی اقتصاد انرژی ایران تلقی می‌شود، اما پژوهشی که به‌صورت یکپارچه و نظام‌مند به آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری این صنعت پرداخته باشد، در ادبیات داخلی مشاهده نمی‌شود.

بااین‌حال، مطالعات متعددی در سال‌های اخیر از زوایای مختلف نهادی، تنظیم‌گری، فنی و اقتصادی، توسعهٔ زنجیرهٔ ارزش و اقتصاد سیاسی به موضوعات مرتبط با صنعت پالایش پرداخته‌اند که می‌توان آن‌ها را در چند محور تحلیلی دسته‌بندی کرد.

نخستین‌محور، مطالعات مرتبط با حکمرانی انرژی و چیدمان نهادی بخش انرژی است. در این زمینه می‌توان به پژوهش‌های حاجی میرزایی و همکاران (۱۴۰۳)، ابوحمزه و همکاران (۱۳۹۷)، عظیم‌زاده و ریزوندی (۱۴۰۳)، نوروزی (۱۳۹۶) و اکبری و همکاران (۱۴۰۰) اشاره کرد. این پژوهش‌ها همگی بر ضعف در انسجام نهادی، تداخل نقش‌های سیاست‌گذاری و تصدی‌گری، نبود تنظیم‌گر مستقل و ناکارآمدی سازوکارهای هماهنگی بین‌بخشی تأکید دارند. این مطالعات نشان می‌دهند که در ساختار کنونی، وزارتخانه‌های نفت و نیرو هم‌زمان نقش سیاست‌گذار، تنظیم‌گر و مجری را ایفا می‌کنند و این تمرکز، امکان نظارت مؤثر و پاسخ‌گویی را تضعیف کرده است. گزارش‌های مربوط به شورای عالی انرژی نیز ناکامی این نهاد در ایفای نقش هماهنگ‌کننده و راهبردی را به‌عنوان نشانه‌ای از خلأ حکمرانی یکپارچه انرژی معرفی می‌کنند. بااین‌حال، این دسته پژوهش‌ها عمدتاً در سطح کلان حکمرانی انرژی باقی مانده‌اند و صنعت پالایش را به‌صورت مستقل و با تمرکز بر پیامدهای عملکردی آن تحلیل نکرده‌اند.

دومین‌محور، مطالعات مرتبط با تنظیم‌گری (رگلاتوری) صنعت نفت و پالایش و طراحی ابزارهای سیاستی است. پژوهش‌هایی نظیر قربانی و همکاران (۱۳۹۷)، گایینی و کوهشایی (۱۳۹۵)، شیروی و فرحناکیان (۱۳۹۹) درباره ارائهٔ ابزارهای سیاستی برای تنظیم‌گری پالایشگاه‌ها، طراحی مشوق‌های مالی نظیر تنفس خوراک، اصلاح نظام قیمت‌گذاری و تقویت چهارچوب‌های نظارتی، تلاش کرده‌اند ناکارایی ابزارهای موجود را تبیین کنند. یافتهٔ مشترک این مطالعات آن است که ابزارهای قانونی و مالی موجود یا از ثبات و پیش‌بینی‌پذیری کافی برخوردار نیستند یا به دلیل ضعف نهادی، به نتایج مورد انتظار در حوزهٔ سرمایه‌گذاری و ارتقای فناوری منجر نشده‌اند. بااین‌حال، این مطالعات غالباً در سطح ابزار باقی مانده و کمتر به ریشه‌های الگووارهٔای (پارادایمی) و نهادی ناکارآمدی ابزارها پرداخته‌اند؛ به‌بیان دیگر، پرسش از چرایی طراحی و تداوم ابزارهای کم‌اثر در معماری کلان سیاست‌گذاری، مغفول مانده است.

سومین‌محور، مطالعات فنی و اقتصادی دربارهٔ توسعهٔ پالایش، ارتقای پیچیدگی و کاهش سهم نفت کوره است. در این زمینه می‌توان به گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای

اسلامی اشاره کرد (قراخانلو، ۱۴۰۲). این مطالعه نشان می‌دهد که علی‌رغم تکالیف قانونی برای کاهش سهم فرآورده‌های سنگین و افزایش تولید محصولات سبک و میان‌تقطیر، ساختار تولید پالایشگاه‌های کشور تغییر بنیادین نیافته است. این مطالعات به‌درستی بر محدودیت‌های فناورانه، نیاز به سرمایه‌گذاری‌های سنگین و ریسک‌های مالی تأکید می‌کنند، اما شکاف میان اهداف مصوب و عملکرد واقعی را عمدتاً از منظر فنی و اقتصادی تحلیل کرده و به پیوند آن با ساختار سیاست‌گذاری نپرداخته‌اند.

چهارمین‌محور، پژوهش‌های مرتبط با توسعهٔ زنجیرهٔ ارزش و رویکرد پتروپالایشی است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و اندیشکده اقتصاد مقاومتی با انتشار گزارش‌هایی بر ضرورت عبور از خام‌فروشی، ادغام پالایش و پتروشیمی، افزایش ارزش افزوده و حرکت به سمت مدل پتروپالایشی تأکید دارند. این پژوهش‌ها با استناد به تجارب بین‌المللی نشان می‌دهند که کشورهایی با منابع مشابه توانسته‌اند از طریق ارتقای پیچیدگی و یکپارچه‌سازی پایین‌دستی، سهم بیشتری از ارزش افزوده جهانی را به دست آورند. بااین‌حال، این مطالعات کمتر به این پرسش پرداخته‌اند که چرا در ایران، علی‌رغم تصریح مکرر اسناد بالادستی بر تکمیل زنجیرهٔ ارزش، سازوکار نهادی و سیاستی لازم برای تحقق این رویکرد شکل نگرفته است.

پنجمین‌محور، مطالعات اقتصاد سیاسی و ساختار مالکیت صنعت پالایش است. گزارش‌های مربوط به سهم نهادهای عمومی و شبه‌دولتی در اقتصاد (قراخانلو، ۱۴۰۲)، تحلیل ساختار سهام‌داری پالایشگاه‌ها (قربانی، ۱۳۹۶) و بررسی رابطهٔ مالی دولت با شرکت‌های پالایشی، نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از کنترل و مدیریت صنعت پالایش در اختیار دولت و نهادهای عمومی است و نقش بخش خصوصی محدود باقی مانده است. این تمرکز مالکیتی، در کنار پیچیدگی روابط مالی و وابستگی متقابل دولت و شرکت‌ها، می‌تواند بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری، کارایی مدیریتی و استقلال تصمیم‌گیری اثرگذار باشد. بااین‌حال، این مطالعات نیز عمدتاً بر ساختار مالکیت تمرکز کرده و آن را به تحلیل جامع سیاست‌گذاری صنعت پالایش پیوند نزده‌اند.

درمجموع، ادبیات موجود هر یک بخشی از مسئله را روشن کرده است: از ضعف تنظیم‌گری و تداخل نهادی گرفته تا ناکارایی ابزارهای سیاستی، از محدودیت‌های فناورانه و

پیچیدگی پایین تا چالش‌های توسعهٔ زنجیرهٔ ارزش و ساختار مالکیت. بااین‌حال، این پژوهش‌ها پراکنده، تک‌سطحی و عمدتاً بخشی هستند و چهارچوبی منسجم که بتواند شکاف میان اهداف اسناد بالادستی و وضعیت عملکردی صنعت پالایش را در یک معماری تحلیلی چندسطحی توضیح دهد، ارائه نشده است.

مهم‌ترین خلأ موجود در ادبیات داخلی آن است که تاکنون پژوهشی منسجم، نظام‌مند و جامع درزمینهٔ آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری صنعت پالایش در ایران انجام نشده است. مطالعات موجود یا در سطح کلان حکمرانی انرژی متوقف شده‌اند، یا به بررسی ابزارهای خاص، یا تحلیل‌های فنی پروژه‌ای، یا ساختار مالکیت پرداخته‌اند؛ اما هیچ‌یک صنعت پالایش را به‌عنوان یک نظام سیاستی مستقل با معماری چندسطحی مورد تحلیل قرار نداده‌اند. پژوهش حاضر با اتکا به چهارچوب چهارسطحی الگوواره (پارادایم) سیاستی، اهداف سیاستی، ساختار نهادی و ابزارهای سیاستی، تلاش می‌کند این خلأ را پرکند. نوآوری این پژوهش در آن است که شکاف میان اهداف مصوب در اسناد بالادستی و نتایج عملکردی صنعت پالایش را به‌صورت نظام‌مند تحلیل می‌کند، شاخص‌های عملکردی نظیر ظرفیت پالایشی، سهم فرآورده‌های سنگین، ضریب پیچیدگی، توسعهٔ پتروپالایش و رابطهٔ مالی دولت و پالایشگاه‌ها را به آسیب‌های ساختاری در سطوح مختلف سیاست‌گذاری پیوند می‌دهد، و از سطح تحلیل فنی و پروژه‌ای عبور کرده و معماری سیاست‌گذاری صنعت پالایش را به‌عنوان مسئلهٔ اصلی مورد واکاوی قرار می‌دهد. بدین‌ترتیب، پژوهش حاضر نه صرفاً مطالعه‌ای دربارهٔ توسعهٔ پالایش، بلکه تلاشی برای تبیین ریشه‌های سیاستی وضعیت موجود صنعت پالایش ایران و ارائهٔ چهارچوبی تحلیلی برای اصلاح آن است.

این پژوهش ازنظر رویکرد، کیفی و از نوع تحلیل محتوای اسناد سیاستی است که با تمرکز بر قوانین، اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه در حوزهٔ صنعت پالایش انجام شده است. در این چهارچوب، اهداف و جهت‌گیری‌های سیاستی استخراج و در قالب یک الگوی چهارسطحی شامل الگوواره (پارادایم)، اهداف، نهادها و ابزارهای سیاستی طبقه‌بندی شده‌اند. سپس با بهره‌گیری از فن (تکنیک) تحلیل شکاف، فاصلهٔ میان اهداف مصوب و شاخص‌های عملکردی صنعت پالایش مورد ارزیابی قرار گرفته است.

۳. چهارچوب نظری

تحلیل سیاست‌گذاری در صنایع راهبردی انرژی، به‌ویژه در بخش پایین‌دستی نفت، مستلزم چهارچوبی نظری است که بتواند پیوند میان ایده‌های مسلط، اهداف رسمی، آرایش نهادی و ابزارهای اجرایی را به‌صورت منسجم تبیین کند. در ادبیات سیاست‌گذاری تطبیقی، یکی از اثرگذارترین صورت‌بندی‌ها برای فهم این پیوند، مفهوم الگوواره (پارادایم) سیاستی[1] است که توسط هال (Hall, 1993) مطرح شد. هال نشان داد که سیاست‌های عمومی صرفاً مجموعه‌ای از تصمیمات ابزاری نیستند بلکه در چهارچوب منظومه‌ای از باورها و مفروضات مسلط شکل می‌گیرند که تعریف مسئله، اهداف مشروع و ابزارهای مجاز سیاست را تعیین می‌کند. او میان سه سطح تغییر سیاستی تمایز قائل شد: تغییر در تنظیم ابزارها، تغییر در خود ابزارها و تغییر الگوواره‌ای (پارادایمی). تغییر الگوواره‌ای (پارادایمی) زمانی رخ می‌دهد که تعریف مسئله و منطق حاکم بر سیاست دگرگون شود و درنتیجه، اهداف و ابزارها نیز بازتعریف شوند.

این چهارچوب در مطالعات سیاست انرژی نیز به کار گرفته شده است؛ برای مثال، کرن و همکاران (Kern et al., 2014) در تحلیل سیاست انرژی بریتانیا نشان می‌دهند که گذار از امنیت عرضهٔ مبتنی بر مداخلهٔ دولت به الگوی بازارمحور و سپس به چهارچوب کربن‌زدایی، تنها در سطح ابزار قابل توضیح نیست بلکه مستلزم تحلیل تحول الگوواره‌ای (پارادایمی) در تعریف امنیت انرژی و نقش دولت است. به‌طور مشابه، در ادبیات حکمرانی انرژی، تغییر از الگوواره (پارادایم) امنیت عرضه به پایداری و گذار انرژی به‌عنوان تحول در سطح ایده‌ها و اهداف تلقی می‌شود (Cherp et al., 2011). در صنعت پالایش نفت، الگوواره (پارادایم) سیاستی می‌تواند در نحوهٔ تعریف کارکرد این صنعت در اقتصاد ملی بازتاب یابد. اینکه پالایشگاه به‌مثابه زیرساختی برای تضمین عرضهٔ داخلی سوخت تعریف می‌شود، یا به‌عنوان سکوی خلق ارزش افزوده و یکپارچگی با زنجیرهٔ پتروشیمی، این تمایز صرفاً مفهومی نیست بلکه بر نحوهٔ تخصیص سرمایه، اولویت‌بندی پروژه‌ها، سطح پیچیدگی فناوری و ساختار انگیزشی بنگاه‌ها اثر می‌گذارد. تحولات جهانی دهه‌های اخیر ازجمله کاهش حاشیهٔ سود سوخت‌های سنتی و رشد تقاضای محصولات پتروشیمی موجب حرکت بسیاری از شرکت‌های بزرگ انرژی به سمت مدل‌های یکپارچهٔ پالایش–پتروشیمی شده است (Wood

1. Policy Paradigm

Mackenzie, 2024)؛ بنابراین، تحلیل الگوواره (پارادایم) سیاستی در صنعت پالایش مستلزم بررسی این است که منطق حاکم بر تعریف مسئله و کارکرد صنعت چیست و آیا این منطق با تحولات ساختاری بازار جهانی هم‌راستاست یا خیر.

دومین‌سطح تحلیل، اهداف سیاستی است. در ادبیات طراحی سیاست عمومی، انسجام میان تعریف مسئله، اهداف و ابزارها شرط اساسی کارآمدی سیاست تلقی می‌شود (Howlett, 2011). اهداف سیاستی باید روشن، اولویت‌بندی‌شده و قابل‌سنجش باشند؛ در غیر این صورت، سیاست‌ها دچار تورم هدف‌گذاری یا تعارض درونی می‌شوند. در حوزهٔ انرژی، اهداف معمولاً چندبعدی‌اند و میان امنیت، کارایی اقتصادی و ملاحظات زیست‌محیطی توزیع می‌شوند (Cherp et al., 2011). در بخش پایین‌دستی نفت، اهداف می‌توانند شامل افزایش ظرفیت، کاهش وابستگی وارداتی، ارتقای ضریب پیچیدگی، کاهش برش‌های سنگین، توسعهٔ صادرات فرآورده یا یکپارچگی با پتروشیمی باشند. انسجام این اهداف و سازگاری آن‌ها با محدودیت‌های اقتصادی، مالی و بازار جهانی، معیار مهمی برای ارزیابی کیفیت سیاست‌گذاری است؛ بنابراین، تحلیل اهداف در این پژوهش معطوف به بررسی منطق تعیین آن‌ها، میزان واقع‌بینی، اولویت‌بندی و قابلیت پایش آن‌هاست.

سومین‌مؤلفهٔ چهارچوب نظری، نهادهای سیاستی است. در اقتصاد نهادی، نهادها به‌عنوان قواعد رسمی و غیررسمی شکل‌دهندهٔ رفتار تعریف می‌شوند (North, 1990)؛ بااین‌حال، در تحلیل سیاست‌گذاری بخش انرژی، تمرکز صرف بر قواعد کافی نیست و باید آرایش سازمانی و توزیع کارکردهای سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری نیز موردتوجه قرار گیرد. ادبیات حکمرانی انرژی بر اهمیت تفکیک نقش‌ها، پاسخ‌گویی و هماهنگی نهادی تأکید دارد (Sovacool et al., 2016). در بسیاری از کشورها، اصلاح صنعت پالایش با ایجاد تنظیم‌گر مستقل، تفکیک مالکیت از سیاست‌گذاری و تقویت سازوکارهای رقابتی همراه بوده است. از این منظر، ساختار نهادی حاکم بر صنعت پالایش را می‌توان در چهار لایه تحلیل کرد: سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری (اکبری و همکاران، ۱۴۰۰). کیفیت تعامل و مرزبندی این لایه‌ها تعیین می‌کند که آیا اهداف سیاستی قابلیت تحقق دارند یا خیر. تداخل نقش دولت به‌عنوان مالک، سیاست‌گذار و تنظیم‌گر، یا نبود نهاد تنظیم‌گر مستقل، می‌تواند منجر به تعارض منافع و تضعیف کارایی شود.

چهارمین‌سطح تحلیل، ابزارهای سیاستی است. بر اساس طبقه‌بندی هود (Hood, 1986) و توسعه‌های بعدی در ادبیات طراحی سیاست (Howlett et al., 2009)، دولت‌ها از ابزارهای مالی، تنظیمی، سازمانی و اطلاعاتی برای تحقق اهداف استفاده می‌کنند. در بخش انرژی، ابزارهایی نظیر قیمت‌گذاری خوراک، مشوق‌های سرمایه‌گذاری، الزامات کیفی، تکالیف قانونی و مقررات زیست‌محیطی، نقش تعیین‌کننده‌ای در جهت‌دهی به رفتار بنگاه‌ها دارند. کیفیت طراحی این ابزارها بر اثربخشی سیاست تأثیر مستقیم می‌گذارد. در این پژوهش، تمرکز اصلی بر ابزارهای قانونی و اسناد بالادستی مرتبط با صنعت پالایش است.

ترکیب این چهار سطح، یک معماری تحلیلی منسجم برای ارزیابی سیاست‌گذاری صنعت پالایش فراهم می‌کند. این چهارچوب امکان می‌دهد در هر سطح سه پرسش بنیادین طرح شود: منطق حاکم چیست؟ آیا این منطق با تحولات صنعت و الزامات اقتصادی آن سازگار است؟ و چه کاستی‌های ساختاری در همان سطح وجود دارد که می‌تواند ناکارآمدی را بازتولید کند؟ بدین‌ترتیب، تحلیل از سطح توصیف اسناد فراتر رفته و به ارزیابی کیفیت انسجام عمودی سیاست‌گذاری ارتقا می‌یابد.

٤. سیاست‌گذاری صنعت پالایش ایران در سطوح چهارگانه

در سطح الگوواره (پارادایم) سیاستی، منطق حاکم بر سیاست‌گذاری صنعت پالایش ایران را می‌توان در چهارچوب رویکردی دانست که صنعت پالایش را پیش از هر چیز به‌عنوان زیرساختی برای تضمین امنیت عرضهٔ داخلی سوخت تعریف کرده است. در این چهارچوب، مسئلهٔ اصلی نه سودآوری بلندمدت، تنوع سبد محصولات یا ارتقای جایگاه در زنجیرهٔ ارزش جهانی، بلکه تأمین پایدار بنزین، گازوئیل و سایر فرآورده‌های پایه برای بازار داخلی بوده است. چنین صورت‌بندی‌ای از مسئله، به‌طور طبیعی توسعهٔ ظرفیت اسمی پالایش، کاهش وابستگی به واردات و مدیریت تراز عرضه و تقاضا را در اولویت سیاستی قرار داده و صنعت پالایش را در مقام یک دارایی حاکمیتی و امنیتی تثبیت کرده است، نه یک بن‌سازه (پلتفرم) صنعتی رقابت‌پذیر.

بااین‌حال، تحولات ساختاری صنعت پالایش در سطح جهانی طی دو دههٔ اخیر، منطق متفاوتی را برجسته ساخته است. کاهش رشد تقاضای سوخت‌های سنتی در برخی بازارها،

افزایش سهم محصولات پتروشیمی در مصرف نفت، فشارهای زیست‌محیطی و رقابت فشرده در بازار فرآورده‌ها، موجب شده بسیاری از شرکت‌های بین‌المللی انرژی به سمت ارتقای ضریب پیچیدگی پالایشگاه‌ها، کاهش برش‌های سنگین و ادغام پالایش و پتروشیمی حرکت کنند. در این الگو، پالایشگاه نه‌صرفاً واحد تولید سوخت، بلکه بخشی از یک سامانه یکپارچه خلق ارزش افزوده تلقی می‌شود که هدف آن بهینه‌سازی ترکیب محصولات و افزایش حاشیهٔ سود در بلندمدت است. این تحول، درواقع بازتعریف کارکرد صنعت پالایش در اقتصاد جهانی انرژی است (IHS Markit, 2019).

در ایران طی دو دههٔ اخیر و به‌ویژه پس از تشدید تحریم‌ها و ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، تکمیل زنجیرهٔ ارزش و کاهش خام‌فروشی به‌طور جدی در دستور کار اسناد و گفتمان رسمی قرار گرفت. در ادامه نیز قوانینی در حمایت از احداث پتروپالایشگاه‌ها و حرکت به سمت ادغام پالایش و پتروشیمی تصویب شد که نشان‌دهنده تقویت این جهت‌گیری در سطح سیاست‌های اعلامی است. بااین‌حال، این تحول عمدتاً در سطح بیان اهداف و متون قانونی باقی مانده و به تثبیت یک الگوواره (پارادایم) جدید در منطق عملی تصمیم‌گیری منجر نشده است؛ به‌گونه‌ای که شواهد ساختاری صنعت، ازجمله ترکیب سبد محصولات و سطح پیچیدگی فناوری و رابطهٔ مالی دولت با پالایشگاه‌ها همچنان از غلبهٔ رویکرد سوخت‌محور و اولویت تأمین نیاز داخلی حکایت دارد و الگوی ارزش افزوده‌محور هنوز جایگاه هسته‌ای در معماری سیاست‌گذاری نیافته است.

کاستی اصلی در این سطح را باید در ناتمام بودن فرایند بازتعریف الگوواره‌ای (پارادایمی) جست‌وجو کرد. تا زمانی که کارکرد صنعت پالایش در اقتصاد ملی به‌طور صریح و عملی از زیرساخت تأمین سوخت به بن‌سازه (پلتفرم) خلق ارزش و یکپارچگی صنعتی بازتعریف نشود، تغییرات در اهداف، نهادها و ابزارها نیز در چهارچوب منطق پیشین تفسیر و اجرا خواهد شد. این دوگانگی میان گفتمان جدید و منطق عملیاتی قدیم، زمینه‌ساز ناهماهنگی در سطوح پایین‌تر سیاست‌گذاری و یکی از ریشه‌های اصلی ناکارآمدی ساختاری در صنعت پالایش ایران به شمار می‌آید.

در سطح اهداف سیاستی، اسناد بالادستی صنعت نفت و پالایش مجموعه‌ای از اهداف کمّی و کیفی را برای این بخش ترسیم کرده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها شامل افزایش ظرفیت

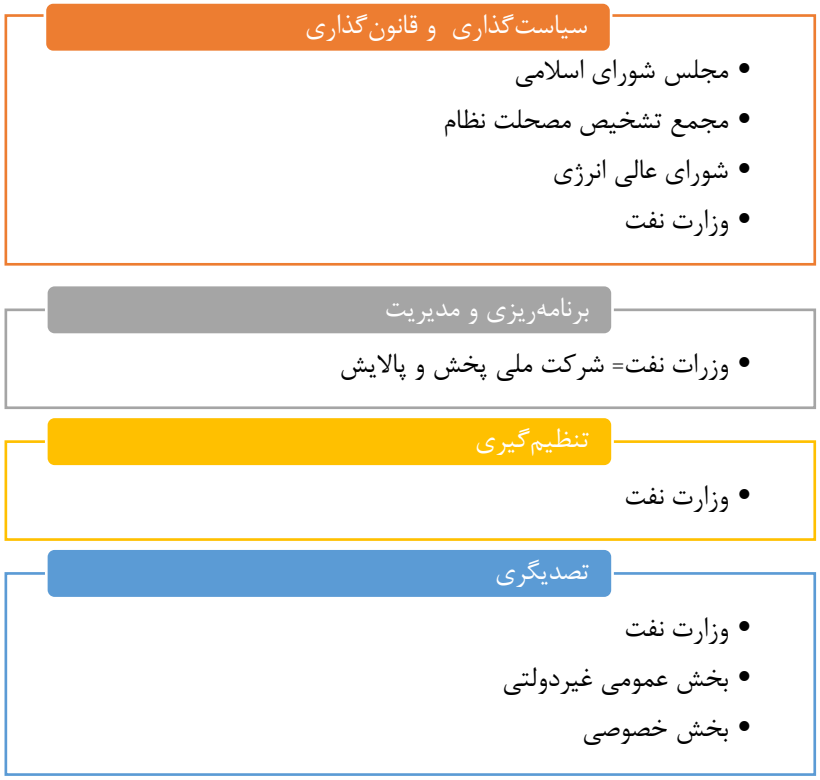
پالایش کشور، دستیابی به جایگاه برتر منطقه‌ای در تولید و صادرات فرآورده، کاهش سهم نفت‌کوره در سبد تولید، توسعهٔ پتروپالایشگاه‌ها، تکمیل زنجیرهٔ ارزش و کاهش خام‌فروشی است. در برخی برنامه‌های توسعه نیز بر ارتقای پیچیدگی پالایشگاه‌ها، بهبود کیفیت فرآورده‌ها و افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی تأکید شده است. بدین‌ترتیب، چهارچوب هدف‌گذاری صنعت پالایش از منظر اسناد رسمی، ترکیبی از اهداف ظرفیت‌محور، ارزش افزوده‌محور و صادرات‌محور را در بر می‌گیرد.

بااین‌حال، بررسی ساختاری این اهداف نشان می‌دهد که طراحی آن‌ها با چند کاستی اساسی مواجه است: نخست، بسیاری از اهداف به‌صورت کلی و جهت‌دار بیان شده‌اند و فاقد شاخص‌های کمی دقیق، زمان‌بندی اجرایی مشخص و سازوکار پایش‌اند؛ برای مثال، هیچ‌گونه مطالعه مدون و برنامهٔ مشخصی برای تعیین ظرفیت بهینهٔ پالایشی در کشور صورت نگرفته و برنامه‌ریزی دقیقی در این زمینه وجود نداشته است و اصولاً متولی مشخصی نیز در این زمینه وجود ندارد. تنها در برخی برنامه‌های توسعه با پیش‌بینی به هم خوردن تعادل عرضه و تقاضای محصولات سوختی بر ضرورت احداث واحدهای پالایشی جدید تأکید شده است؛ مثال دیگر اینکه ارتقای جایگاه منطقه‌ای یا توسعهٔ پتروپالایشگاه‌ها در سطح هدف اعلام می‌شود، اما مبنای محاسبهٔ ظرفیت بهینه، تحلیل تقاضای منطقه‌ای یا سناریوهای بازار به‌روشنی تبیین نشده است. نکتهٔ مهم در این زمینه آنکه پیوند روشنی میان اهداف و منابع تحقق آن‌ها دیده نمی‌شود؛ بسیاری از اهداف فاقد پیوست مالی، نهادی و فناورانه‌اند و مشخص نیست تحقق آن‌ها بر چه سازوکار سرمایه‌گذاری و چه ظرفیت نهادی استوار است.

در سطح اهداف سیاستی، مسئلهٔ اصلی، ضعف در منطق هدف‌گذاری و نبود نقشه راه مشخص است. مرور اهداف اعلام‌شده در اسناد رسمی نشان می‌دهد که تعیین ظرفیت‌های کمّی و شاخص‌های کیفی، بیش از آنکه بر یک برنامه‌ریزی مدون، مطالعات امکان‌سنجی جامع و برآورد واقع‌بینانه منابع و قیود اجرایی استوار باشد، عمدتاً ماهیتی آرمانی و اعلامی داشته است. نبود نقشه راه مرحله‌بندی‌شده، عدم اتکای کافی به تحلیل تقاضای داخلی و تحولات بازار منطقه‌ای، و برآورد خوش‌بینانه از توان مالی و فناورانه، سبب شده برخی اهداف با واقعیت‌های ساختاری صنعت همخوانی نداشته باشند. درنتیجه، هدف‌گذاری به‌جای آنکه

نقش راهنمای عملی و قابل‌سنجش توسعه را ایفا کند، به سطحی از بیان جهت‌گیری‌های کلی تقلیل یافته و نتوانسته چهارچوبی منسجم و پایدار برای هدایت صنعت پالایش فراهم آورد.

در سطح نهادهای سیاستی، حکمرانی صنعت پالایش ایران را می‌توان در قالب یک معماری چهارلایه شامل سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری فهم کرد؛ معماری‌ای که در ادبیات حکمرانی انرژی برای تفکیک کارکردهای کلیدی، کاهش تعارض منافع و ارتقای پاسخ‌گویی به کار می‌رود (حاجی میرزایی و همکاران، ۱۴۰۳). در این تلقی، نهادهای سیاستی صرفاً به معنای قواعد رسمی نیستند بلکه شبکه‌ای از بازیگران و سازمان‌هایی‌اند که در تدوین سیاست، برنامه‌ریزی، تنظیم‌گری و اجرای عملیاتی نقش دارند (اکبری و همکاران، ۱۴۰۰). بااین‌حال، ویژگی متمایز حکمرانی پالایش در ایران آن است که اگرچه این چهار لایه از حیث اسمی قابل‌شناسایی‌اند، اما مرزبندی کارکردی آن‌ها شفاف، پایدار و نهادینه نشده و همین امر یکی از ریشه‌های اصلی اختلال در انسجام عمودی سیاست از سطح سیاست‌های کلی تا سطح رفتار بنگاه‌ها محسوب می‌شود.



شکل ۱- نهادهای مختلف در لایه‌های مختلف حکمرانی صنعت پالایش کشور

منبع: یافته‌های تحقیق

در لایهٔ سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، مجمع تشخیص مصلحت نظام از مسیر ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی صنعت نفت و گاز و اسناد راهبردی، جهت‌گیری‌های کلان کشور را تعیین می‌کند و مجلس شورای اسلامی نیز با تصویب قوانین و برنامه‌های توسعه، آن جهت‌گیری‌ها را به احکام الزام‌آور ترجمه می‌کند. در کنار این دو، شورای عالی انرژی نیز با هدف هماهنگی تصمیمات کلان انرژی شکل گرفته است. بااین‌حال، چالش محوری این لایه کثرت نهادهای جهت‌دهنده بدون سازوکار مؤثر هماهنگی است. شورای عالی انرژی که می‌توانست نقش هم‌راستاساز میان سیاست‌های کلی، برنامه‌های بخشی و تصمیمات اجرایی را ایفا کند، به دلیل برگزاری نامنظم جلسات، ضعف دبیرخانه و پشتیبانی کارشناسی، تداخل مأموریت با نهادهای دیگر و محدود بودن ضمانت اجرای

مصوبات، کمتر از سطح انتظار عمل کرده است (نوروزی و پیله‌فروش، ۱۳۹۷). نتیجه این وضعیت، نبود یک نهاد مشخص و متولی سیاست‌گذاری برای این صنعت خاص کشور بوده که نتیجهٔ آن را در نبود یک راهبرد یکپارچه پایین‌دستی صنعت نفت و گاز قابل‌مشاهده است.

در لایهٔ مدیریت و برنامه‌ریزی، مطابق قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، تهیه و تنظیم برنامه‌های راهبردی عملیات پایین‌دستی و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها بر عهده وزارت نفت قرار گرفته است (قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، ۱۳۹۱). در این چهارچوب، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران به‌عنوان بازوی کلیدی وزارت نفت، مأموریت‌هایی از جنس مطالعه، طراحی، نظارت و اجرای طرح‌های پالایشی/ پتروپالایشی دارد؛ باوجوداین، آسیب نهادی این لایه در عمل، غلبهٔ کارکرد بهره‌برداری و تأمین/ توزیع سوخت بر کارکرد توسعه‌ای است؛ یعنی بخش قابل‌توجهی از ظرفیت سازمانی و مدیریتی به ادارهٔ زنجیرهٔ تأمین سوخت معطوف شده و برنامه‌ریزی توسعه‌ایِ مبتنی بر یک نقشهٔ راه جامع (ظرفیت بهینه، مکان‌یابی، نوع خوراک، سطح پیچیدگی، پیوندهای پایین‌دستی) جایگاه ضعیف‌تری یافته است. این ضعف، به شکل پروژه‌محوری و واکنش‌محوری در توسعهٔ پالایش بروز می‌کند: پروژه‌ها نه در قالب یک معماری بلندمدتِ سازگار با اهداف اسنادی، بلکه غالباً به‌عنوان پاسخ‌های مقطعی به بحران‌های عرضه یا تکالیفِ برنامه‌ای تعریف می‌شوند. علاوه بر آن، تداخل نقش وزارت نفت و شرکت‌های تابعه در چند لایه (برنامه‌ریزی، اجرا و بعضاً تنظیم‌گری) موجب ابهام در مسئولیت‌پذیری و دشواری ارزیابی عملکرد می‌شود؛ ابهامی که مستقیماً ظرفیت حکمرانی برای ترجمهٔ اهداف به برنامه‌های اجرایی منسجم را کاهش می‌دهد (اکبری و همکاران، ۱۴۰۰).

در لایهٔ تنظیم‌گری، ادبیات حکمرانی انرژی بر ضرورت استقرار نهاد تنظیم‌گر مؤثر و ترجیحاً مستقل در صنایع دارای ویژگی‌های انحصاری و شبکه‌ای تأکید دارد تا تعارض منافع میان دولتِ مالک، سیاست‌گذار و تنظیم‌گر کنترل شده و ابعاد قیمت‌گذاری، کیفیت، رقابت و دسترسی به‌صورت بی‌طرفانه پایش شود (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱). در ایران، اگرچه قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ کوشیده است مرزهای سیاست‌گذاری حاکمیتی و تصدی‌گری را روشن‌تر سازد و به ضرورت سازوکارهای تنظیمی اشاره دارد، اما در عمل نهاد تنظیم‌گر مستقل در بخش نفت و به‌ویژه در صنعت پالایش مستقر نشده است.

بخش عمدهٔ کارکردهای تنظیمی، از صدور مجوز و تدوین دستورالعمل‌های فنی تا نظارت کیفی و مداخلات قیمتی، همچنان در درون وزارت نفت و شرکت‌های تابعهٔ آن متمرکز است؛ وضعیتی که به ایجاد تعارض منافع ساختاری میان نقش مالکیت و تنظیم‌گری انجامیده است. افزون بر این، در حوزه‌هایی نظیر تعیین نرخ خوراک و قیمت‌گذاری فرآورده‌ها، نهادهایی چون سازمان برنامه‌وبودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز نقش‌آفرینی دارند که به پیچیدگی و چندپارگی تنظیم‌گری می‌افزاید. پژوهش‌های نهادی داخلی نیز بر ابهام در تفکیک اختیارات، مقاومت سازمانی و نبود نقشه راه تدریجی برای استقرار تنظیم‌گری (رگلاتوری) مستقل تأکید کرده‌اند (عظیم‌زاده و ریزوندی، ۱۴۰۳). درمجموع، با وجود تصریح‌های قانونی، نهاد تنظیم‌گر مستقل و متمایز برای صنعت پالایش شکل نگرفته و تنظیم‌گری این صنعت همچنان در چهارچوب ساختار اجرایی دولت انجام می‌شود.

در لایهٔ تصدی‌گری، علی‌رغم تأکید اسناد کلان و سیاست‌های خصوصی‌سازی بر کاهش تصدی‌گری دولت، ساختار مالکیت در صنعت پالایش عملاً دولتی- شبه‌دولتی باقی مانده است. تحلیل‌های داخلی نشان می‌دهد خصوصی‌سازی بیشتر به انتقال مالکیت از دولت به نهادهای عمومی غیردولتی انجامیده تا شکل‌گیری بخش خصوصی واقعی و انضباط حاکمیت شرکتی (قراخانلو، ۱۴۰۲). شواهد گزارش‌های رسمی نیز این گزاره را تقویت می‌کند: تمرکز کنترل و مدیریت صنعت پالایش در اختیار دولت و نهادهای عمومی غیردولتی بسیار بالاست و سهم بخش خصوصی واقعی ناچیز است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تا سال ۱۴۰۱ حدود ۹۹ درصد کنترل و مدیریت صنعت پالایش نفت ایران در اختیار دولت و نهادهای عمومی غیردولتی است و سهم بخش خصوصی واقعی از این صنعت به حدود یک درصد محدود می‌شود (قراخانلو، ۱۴۰۲).



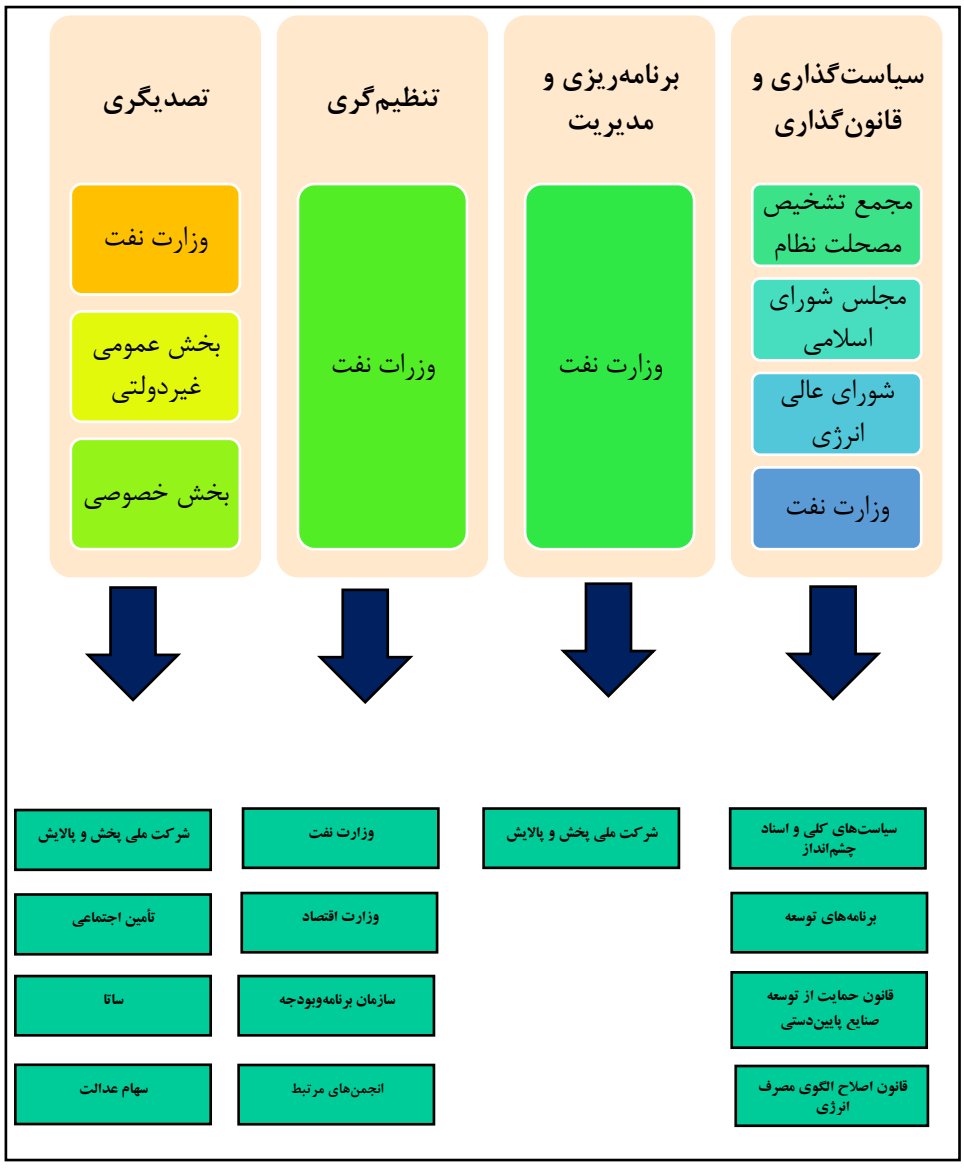
سهم بخش‌های مختلف از کنترل و مدیریت صنعت پالایش کشور- درصد

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲

چنین ساختاری پیامدهای نهادی روشنی دارد که ازجمله ماندگاری منطق امنیت عرضه و کنترل قیمتی در تصمیمات مدیریتی، محدود شدن انگیزه برای سرمایه‌گذاری‌های پرریسک فناورانه و طرح‌های ارتقای پیچیدگی، و تضعیف رقابت‌پذیری و نوآوری؛ زیرا سازوکارهای بازار و فشارهای کارایی به‌صورت کامل عمل نمی‌کنند؛ به‌بیان دیگر، حتی وقتی اهداف اسنادی به سمت ارزش افزوده و ادغام زنجیره حرکت می‌کند، ترکیب مالکیت و حاکمیت شرکتی می‌تواند جهت‌گیری بنگاه‌ها را به سمت رفتارهای محافظه‌کارانه، کوتاه‌مدت و همسو با ملاحظات حاکمیتی سوق دهد.

جمع‌بندی نهادی این است که ناکارآمدی سیاست‌گذاری در صنعت پالایش ایران بیش از آنکه صرفاً ناشی از ضعف اجرا باشد، ریشه در معماری حکمرانی دارد؛ معماری‌ای که در آن، سیاست‌گذاری کلان به دلیل ضعف هماهنگی، تعدد نهادها و کارکرد محدود شورای عالی انرژی دچار پراکندگی و چندپارگی است، لایهٔ برنامه‌ریزی توسعه‌ای زیر سایه کارکرد بهره‌برداری و تأمین سوخت قرار گرفته و از نقشه راه جامع پالایش برخوردار نیست، تنظیم‌گری مستقل مستقر نشده و تعارض منافع میان دولتِ سیاست‌گذار/ مالک و دولتِ تنظیم‌گر بازتولید می‌شود و تصدی‌گری شبه‌دولتی، منطق امنیت عرضه و کنترل قیمتی را در سطح بنگاه تثبیت کرده و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری ساختاری را تضعیف می‌کند. حاصل ترکیب این چهار گلوگاه، گسست عمودی میان سطح سیاست‌های کلی و سطح کنش

بنگاه‌هاست: اسناد می‌توانند ارزش افزوده‌محور شوند، اما تا زمانی که مسیر نهادیِ هماهنگ‌کننده، تنظیم‌گر مستقل و ساختار مالکیت/ حاکمیت شرکتیِ سازگار ایجاد نشود، سیاست‌ها در سطح اجرا به مسیرهای کم‌ریسک‌تر و سوخت‌محور بازمی‌گردند. از این منظر، یکی از مسائل مهم صنعت پالایش، ضعف در طراحی نهادی و چگونگی ارتباط و هماهنگی نهادهای مرتبط در سطوح مختلف حکمرانی است؛ به‌گونه‌ای که این نهادها نتوانسته‌اند اهداف و سیاست‌های مصوب را به سازوکارهای مشخص اقتصادی و اجرایی تبدیل کنند. در غیاب این پیوند عملی میان الگوواره (پارادایم)ها، اهداف، نهادها و ابزارهای سیاستی، بسیاری از سیاست‌های اعلامی در سطح اسناد باقی می‌مانند و به تغییر رفتار بنگاه‌ها و بهبود عملکرد صنعت منجر نمی‌شوند.



نقشه نهادی سیاست‌گذاری صنعت پالایش ایران

در سطح ابزارهای سیاستی، صنعت پالایش ایران با مجموعه‌ای گسترده از اسناد، قوانین و برنامه‌های توسعه مواجه است که از سیاست‌های کلی نظام و اسناد راهبردی تا برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قوانین تخصصی بخشی را دربر می‌گیرد. سیاست‌های کلی انرژی (۱۳۷۹)، سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ (۱۳۸۲) و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲) جهت‌گیری کلان را بر عبور از خام‌فروشی، توسعهٔ صادرات فرآورده‌ها و تکمیل زنجیرهٔ ارزش پایین‌دستی قرار داده‌اند. این جهت‌گیری‌ها در برنامه‌های توسعه به‌ویژه برنامه‌های پنجم، ششم و هفتم به احکام مشخص‌تری تبدیل شده‌اند؛ از مجوز تکمیل پالایشگاه‌های میعانات و اعطای تسهیلات برای بهینه‌سازی پالایشگاه‌های موجود در برنامه پنجم تا هدف‌گذاری کمی برای افزایش ظرفیت پالایش و کاهش سهم نفت‌کوره در برنامه ششم، و سپس، طراحی ابزارهای اجرایی مشخص‌تری مانند تهاتر برای توسعهٔ ظرفیت پتروپالایشی و مشروط‌سازی تخفیف خوراک به سرمایه‌گذاری توسعه‌ای در برنامه هفتم (قانون برنامه پنجم توسعه، ۱۳۹۰–۱۳۹۴؛ قانون برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶–۱۴۰۰؛ قانون برنامه هفتم توسعه، ۱۴۰۳–۱۴۰۷). در کنار این‌ها، قوانین تخصصی مانند قانون حمایت از توسعهٔ صنایع پایین‌دستی نفت خام و میعانات گازی (۱۳۹۸) با سازوکار تنفس خوراک، و قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی (۱۳۸۹) با الزام به کاهش سهم نفت‌کوره، به‌طور مستقیم کیفیت و ساختار تولید پالایشی را هدف قرار داده‌اند. همچنین سند ملی راهبرد انرژی کشور بر افزایش ظرفیت و ارتقای کیفی زنجیرهٔ نفت و گاز با رویکرد حداکثرسازی ارزش افزوده تأکید دارد (سند ملی راهبرد انرژی، ۱۳۹۵).

بااین‌حال، مقایسهٔ اهداف تعیین‌شده با عملکرد واقعی صنعت نشان می‌دهد که مسئلهٔ اصلی نه نبود ابزار، بلکه ضعف در کارکرد عملی آن‌هاست. اهداف کمی برنامه ششم برای افزایش ظرفیت پالایش تا ۲/۷ میلیون بشکه در روز و کاهش سهم نفت‌کوره به زیر ۱۰ درصد، در عمل به‌طور کامل محقق نشد. ظرفیت پالایش در پایان برنامه به سطح هدف‌گذاری‌شده نرسید و سهم نفت‌کوره همچنان فاصلهٔ معناداری با هدف قانونی داشت. این وضعیت را می‌توان در چهارچوب ادبیات شکاف اجرا تحلیل کرد؛ در این رویکرد، فاصلهٔ میان سیاست مصوب و نتیجهٔ عملی ناشی از ضعف در ظرفیت نهادی، هماهنگی سازمانی، تأمین منابع و نظام پایش دانسته می‌شود (Mazmanian & Sabatier, 1983). در صنعت پالایش ایران، بسیاری از احکام قانونی فاقد پیوست اجرایی دقیق شامل تقسیم مسئولیت نهادی،

زمان‌بندی الزام‌آور، و سازوکار ارزیابی عملکرد بوده‌اند. تکرار اهداف مشابه در برنامه‌های مختلف بدون ارزیابی نظام‌مند از میزان تحقق برنامه پیشین، نشان‌دهندهٔ ضعف در چرخهٔ یادگیری سیاستی و بازخورد نهادی است.

درعین‌حال، بخشی از مسئله به سطح طراحی ابزار بازمی‌گردد. در ادبیات طراحی سیاست، اثربخشی ابزار وابسته به سازگاری آن با هدف، تناسب با محدودیت‌های محیطی، و انسجام در ترکیب ابزارهاست (Hood, 1986). در صنعت پالایش، برخی ابزارها هرچند در ظاهر نوآورانه بوده‌اند، اما نتوانسته‌اند به نشانک (سیگنال) اقتصادی پایدار برای سرمایه‌گذاری تبدیل شوند؛ برای مثال، سازوکار تنفس خوراک در قانون سال ۱۳۹۸ در نظریه می‌توانست بخشی از ریسک مالی پروژه‌های جدید را کاهش دهد، اما در عمل به احداث واحدهای جدید منجر نشد. علت را باید در ترکیب ریسک‌های سیاستی، عدم قطعیت‌های مقرراتی و نبود تضمین‌های پایدار برای بازگشت سرمایه جست‌وجو کرد؛ به‌بیان دیگر، ابزار قانونی به بسته‌ای از مشوق‌های منسجم و قابل‌اتکا در محیط واقعی حکمرانی تبدیل نشد. درمجموع، آسیب‌شناسی ابزارهای سیاستی در صنعت پالایش ایران نشان می‌دهد که ناکارآمدی موجود ناشی از دو سطح اختلال هم‌زمان است: از یک‌سو ضعف در اجرای سیاست‌ها به دلیل محدودیت ظرفیت نهادی و نبود نظام ارزیابی مستمر، و از سوی دیگر، کاستی در طراحی ابزارها از حیث سازگاری اقتصادی و پایداری انگیزشی. نتیجه این دو سطح اختلال آن است که احکام قانونی و اهداف برنامه‌ای به تغییر ساختاری در رفتار سرمایه‌گذاری، ترکیب تولید و ارتقای پیچیدگی پالایشگاه‌ها منجر نشده و شکاف میان سیاست‌های مصوب و عملکرد صنعت تداوم یافته است.

٤-١. تحلیل شکاف اهداف سیاستی و عملکرد صنعت پالایش مبتنی بر اسناد بالادستی و قوانین مربوطه

در ادبیات ارزیابی سیاست عمومی، مقایسهٔ پیامدهای مشاهده‌شده با اهداف و معیارهای از پیش تعیین‌شده، از رویکردهای رایج برای سنجش اثربخشی سیاست‌هاست؛ این نوع تحلیل شکاف امکان سنجش میزان انطباق یا انحراف نتایج با مقاصد سیاستی و نیز جست‌وجوی علل اجرایی و ساختاری آن را فراهم می‌کند (Dunn, 2018; Howlett et al., 2009). در این چهارچوب، جدول زیر با تطبیق اهداف تصریح‌شده در اسناد بالادستی و قوانین مرتبط با

صنعت پالایش با وضعیت فعلی شاخص‌های کلیدی، تصویری روشن از ابعاد شکاف عملکردی این صنعت ارائه می‌دهد و مبنایی برای تحلیل علّی آن در چهارچوب چهار سطح سیاست‌گذاری فراهم می‌سازد.

جدول ۱- تحلیل شکاف میان اهداف اسناد بالادستی و عملکرد صنعت پالایش

اسناد/ برنامه/ قوانین	بندهای مربوطه	اهداف و سیاست‌های تعیین‌شده	عملکرد تحقق‌یافته (وضعیت موجود)
سیاست‌های کلی نظام درزمینهٔ انرژی	بند هشتم: جایگزینی صادرات فرآورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی به‌جای صدور نفت خام و گاز طبیعی	کاهش خام فروشی و تکمیل زنجیره ارزش	----
سند چشم‌انداز افق[1] ۱۴۰۴	بند ۴: دستیابی به جایگاه اول منطقه به لحاظ ظرفیت پالایشی به‌منظور ایجاد بالاترین ارزش افزوده از منابع هیدروکربوری کشور بند ۵: دستیابی به جایگاه اول منطقه ازلحاظ ارزش تولید مواد و کالاهای پتروشیمیایی به‌منظور ایجاد بالاترین ارزش افزوده از منابع هیدروکربوری کشور	جایگاه اول منطقه ازنظر ظرفیت پالایش	جایگاه دوم در منطقه خاورمیانه
		جایگاه اول منطقه ازلحاظ ارزش تولید مواد و کالاهای پتروشیمیایی	جایگاه دوم در منطقه خاورمیانه
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	بند ۱۳: مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق افزایش صادرات پتروشیمی و افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی	کاهش خام‌فروشی کاهش وابستگی و افزایش	واردکننده بنزین و بسیاری از

۱. بر اساس چشم‌انداز صنعت نفت و گاز ایران در افق ۱۴۰۴ منتشرشده توسط وزارت نفت.

اسناد/ برنامه/ قوانین	بندهای مربوطه	اهداف و سیاست‌های تعیین‌شده	عملکرد تحقق‌یافته (وضعیت موجود)
	بند ۱۵: افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیرهٔ ارزش صنعت نفت و گاز، توسعهٔ تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (بر اساس شاخص شدت مصرف انرژی) و بالا بردن صادرات برق، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی با تأکید بر برداشت صیانتی از منابع	صادرات فراورده‌های نفتی تکمیل زنجیرهٔ ارزش افزایش صادرات محصولات پتروشیمایی	محصولات پتروشیمی
		شاخص پیچیدگی پالایشگاه	متوسط ۵ در مقایسه با ۷ متوسط جهانی و ۹ کشورهای توسعه‌یافته
		افزایش سهم فراورده‌های سبک و میان تقطیر (کاهش سهم نفت کوره در سبد پالایشی)	عدم‌تغییر چندان الگوی پالایشی
برنامه پنجم توسعه	بند ۱۲۷: به وزارت نفت اجازه داده می‌شود در چهارچوب بودجه سنواتی از محل منابع داخلی شرکت‌های تابعه و منابع خارجی ترجیحاً با مشارکت بخشه‌ای خصوصی و تعاونی پس از تأیید شورای اقتصاد نسبت به	ساخت دو پالایشگاه ۳۰۰ و ۱۲۰ هزار بشکه‌ای	عدم احداث

اسناد/ برنامه/ قوانین	بندهای مربوطه	اهداف و سیاست‌های تعیین‌شده	عملکرد تحقق‌یافته (وضعیت موجود)
	تکمیل دو پالایشگاه میعانات گازی «ستاره خلیج فارس» و «فارس» با ظرفیت اسمی به ترتیب ۳۶۰ هزار و ۱۲۰ هزار بشکه به‌صورت سرمایه‌گذاری و یا تسهیلات در قالب وجوه اداره‌شده اقدام نماید.		
برنامه ششم توسعه	ماده ۴۴ بند دوم: تسهیلات لازم برای ایجاد ظرفیت پالایش مقدار دو میلیون و هفتصد هزار بشکه در روز نفت خام و میعانات گازی با ضریب پیچیدگی بالا توسط بخش غیردولتی را به نحوی برنامه‌ریزی و اجرا کند تا ترکیب تولید فرآورده آن‌ها اساساً به محصولات سبک‌تر و میان‌تقطیر اختصاص یابد و سهم نفت کوره در الگوی پالایش از ده درصد (۱۰٪) بیشتر نشود.	ایجاد ظرفیت پالایشی به میزان ۲/۷ میلیون بشکه در روز با سهم نفت کوره کمتر از ۱۰ درصد	عدم دستیابی به ظرفیت ۲/۷ میلیون با وجود احداث پالایشگاه ستاره خلیج فارس
حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌گذاری مردمی	بندهای مختلف این قانون با هدف حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی	احداث واحدهای جدید پالایشی و پتروپالایشی	عدم احداث واحد جدید
		بهینه‌سازی و ارتقای کمیت و کیفیت واحدهای موجود	تعریف و انجام پروژه‌های بهینه‌سازی در برخی واحدهای پالایشی

اسناد/ برنامه/ قوانین	بندهای مربوطه	اهداف و سیاست‌های تعیین‌شده	عملکرد تحقق‌یافته (وضعیت موجود)
قانون اصلاح الگوی مصرف	ماده ۵۹ ـ دولت مکلف است با استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت کوره مازاد بر مصرف داخلی، تأمین مالی از طریق فاینانس، مشارکت بخش خصوصی و یا از محل منابع عمومی در چهارچوب بودجه‌های سنواتی نسبت به ارتقای فنّاوری و تکمیل زنجیرهٔ پالایش نفت خام پالایشگاه‌ها به‌گونه‌ای اقدام کند که سالانه با کاهش تولید حداقل دو درصد (۲٪) نفت کوره، ظرف پانزده سال متوسط تولید نفت کوره پالایشگاه‌ها را به حداکثر ده درصد (۱۰٪) نفت خام تحویلی برساند و فرآورده‌های بنزین، نفت‌گاز، نفت سفید، گاز مایع، نفت کوره و سایر فرآورده‌ها برابر استاندارد جهانی تولید شود.	کاهش سهم نفت کوره به ۱۰ درصد	سهم حدود ۱۹ درصدی (کاهش از حدود ۲۴ درصد ولی فاصله تا ۱۰ درصد)

منبع: قوانین و اسناد بالادستی صنعت نفت و گاز

در ارزیابی سیاست‌های عمومی، معیار اصیل اثربخشی نه صرف تدوین اهداف در اسناد سیاستی، بلکه میزان تحقق عملی آن‌ها در عرصه اجراست (Mazmanian & Sabatier, 1983). ادبیات پیاده‌سازی، فاصلهٔ پایدار میان اهداف مصوب و دستاوردهای مشاهده‌شده را به‌عنوان «شکست اجرا»[1] می‌شناسد که ریشه در موانع ساختاری و اجرایی دارد (O'Toole, 2000). تداوم این شکاف در دوره‌های برنامه‌ای متوالی نیز نشانه‌ای از ناکارآمدی معماری کلان سیاست‌گذاری و نبود هم‌راستایی میان سطوح مختلف آن تلقی می‌شود (Winter, 2012).

1. implementation failure

موارد فوق، با مقایسهٔ اهداف تصریح‌شده در اسناد و قوانین کلیدی با عملکرد تحقق‌یافته صنعت پالایش، تصویری روشن از این شکاف در ابعاد کمی و کیفی به دست می‌دهد.

در سطح اهداف کلان، اسناد بالادستی طی دو دههٔ اخیر بر تکمیل زنجیرهٔ ارزش، ارتقای جایگاه منطقه‌ای، کاهش خام‌فروشی و حرکت به سمت تولید فرآورده‌های با ارزش افزوده بالاتر تأکید کرده‌اند. سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، دستیابی به جایگاه نخست منطقه از حیث ظرفیت پالایش و ارزش تولید محصولات پتروشیمی را هدف‌گذاری کرده است.

در میان اسناد بالادستی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی جایگاهی محوری در جهت‌دهی به صنعت پالایش دارند. بندهای ۱۳ و ۱۵ این سیاست‌ها به‌صراحت بر کاهش ضربه‌پذیری درآمدهای نفتی از طریق افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی و نیز تکمیل زنجیرهٔ ارزش صنعت نفت و گاز تأکید می‌کنند. تحقق این جهت‌گیری‌ها مستلزم ارتقای ساختار پالایشی کشور، افزایش شاخص پیچیدگی، کاهش سهم نفت کوره و حرکت به سمت تولید فرآورده‌های سبک و میان‌تقطیر با ارزش افزوده بالاتر است. بااین‌حال، شواهد عملکردی نشان می‌دهد فاصلهٔ معناداری میان این تکالیف و وضعیت فعلی صنعت وجود دارد. ازاین‌رو، تحلیل شکاف صنعت پالایش را می‌توان در چهارچوب الزامات اقتصاد مقاومتی نیز به‌عنوان سنجه‌ای از میزان تحقق اهداف کاهش خام‌فروشی و تقویت تاب‌آوری اقتصادی کشور تفسیر کرد. در برنامه ششم توسعه، توسعهٔ ظرفیت پالایشی تا سطح ۲/۷ میلیون بشکه در روز و کاهش سهم نفت‌کوره به کمتر از ۱۰ درصد تکلیف شده و قوانین تخصصی مانند قانون اصلاح الگوی مصرف نیز بر بهبود کیفیت و کاهش فرآورده‌های سنگین تأکید داشته‌اند

بااین‌حال، داده‌های عملکردی نشان می‌دهد ظرفیت پالایش کشور در سطحی پایین‌تر از اهداف تعیین‌شده تثبیت شده، جایگاه منطقه‌ای به رتبهٔ دوم محدود مانده است، سهم نفت‌کوره همچنان فاصلهٔ قابل‌توجهی با هدف قانونی دارد و متوسط ضریب پیچیدگی پالایشگاه‌ها پایین‌تر از متوسط جهانی و منطقه‌ای در حدود ۵/۳ باقی مانده است. همچنین بخش قابل‌توجهی از پروژه‌های جدید مصوب، با وجود حجم اسمی بالا، پیشرفت اجرایی

اندکی داشته‌اند. این وضعیت نشان می‌دهد شکاف اهداف–نتایج صرفاً یک انحراف مقطعی نیست، بلکه الگوی تکرارشونده‌ای در سیاست‌گذاری صنعت پالایش است.

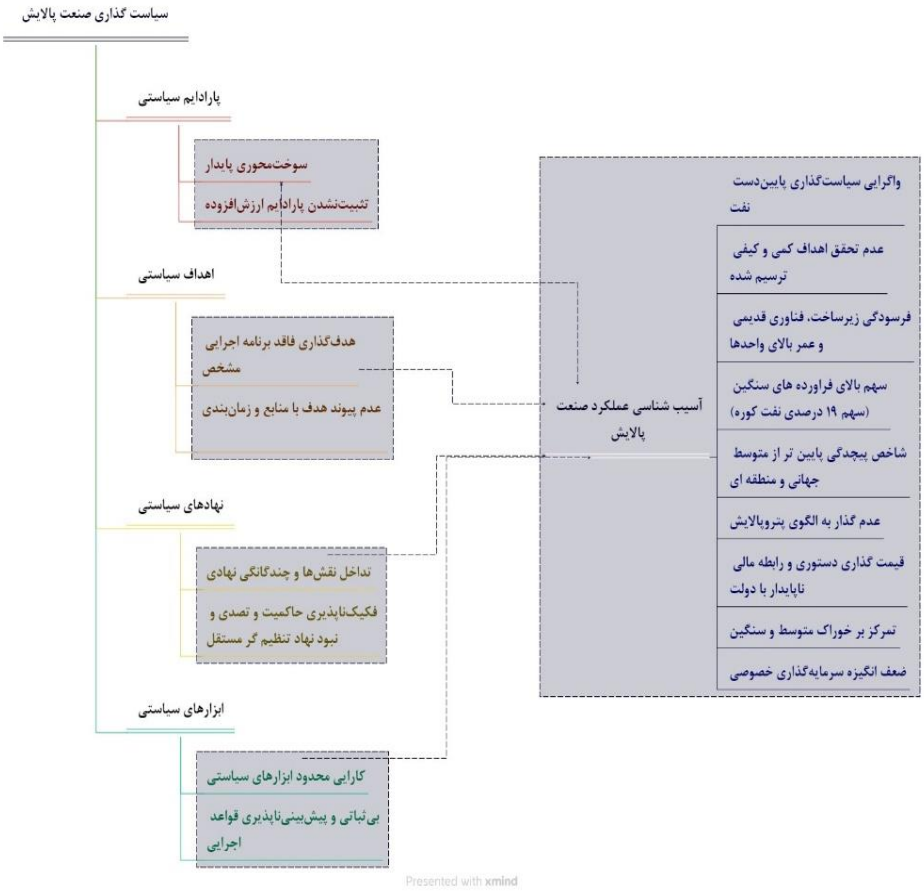
٤-۲. پیوند شکاف عملکردی با سطوح سیاست‌گذاری صنعت پالایش

در سطح الگوواره (پارادایم) سیاستی، در اسناد رسمی بر تکمیل زنجیرهٔ ارزش و توسعهٔ پتروپالایش تأکید شده، اما منطق غالب عملیاتی صنعت همچنان سوخت‌محور و مبتنی بر تأمین تقاضای داخلی فرآورده‌های اصلی باقی مانده است. این منطق تاریخی، که در بستر امنیت عرضه و کنترل دولتی شکل گرفته، موجب شده تحول فناورانه و تغییر ترکیب محصولات در اولویت دوم قرار گیرد. استمرار سهم بالای نفت‌کوره و پایین بودن متوسط پیچیدگی پالایشگاه‌ها، بازتاب همین منطق مسلط است که هنوز به‌طور کامل به الگوواره (پارادایم) ارزش افزوده‌محور گذار نکرده است. در سطح اهداف سیاستی، بخشی از شکاف به کیفیت و منطق هدف‌گذاری بازمی‌گردد. اهداف کمی نظیر ظرفیت ۲/۷ میلیون بشکه در روز یا کاهش سهم نفت‌کوره به کمتر از ۱۰ درصد، بدون تعیین نقشه راه اجرایی، زمان‌بندی دقیق، برآورد منابع مالی و تقسیم روشن مسئولیت نهادی تدوین شده‌اند. درنتیجه، این اهداف در مواجهه با محدودیت‌های مالی، تحریمی و فناورانه، به تعهداتی کم‌اثر تبدیل شده‌اند. افزون‌براین، مسئله صرفاً به ضعف اجرایی محدود نمی‌شود بلکه منطق هدف‌گذاری ظرفیت پالایش نیز فاقد چهارچوب تحلیلی منسجم بوده است. در اسناد رسمی، فرایند روشنی برای تعیین «سطح بهینه ظرفیت پالایشی» بر مبنای برآورد تقاضای داخلی، ظرفیت صادراتی، سیاست‌های زنجیرهٔ ارزش، مزیت‌های جغرافیایی و تحولات بازار منطقه‌ای مشاهده نمی‌شود. توسعهٔ ظرفیت در عمل عمدتاً واکنشی به عدم توازن‌های مقطعی عرضه و تقاضای داخلی، به‌ویژه در حوزهٔ بنزین بوده و کمتر بر پایهٔ یک برنامه جامع و بلندمدت صنعتی شکل گرفته است. همین امر موجب شده روند توسعهٔ پالایشگاه‌ها جهشی و پروژه‌محور باشد، نه مرحله‌ای و مبتنی بر نقشهٔ راه ملی.

در سطح نهادی، نبود یک نظام یکپارچه برای برنامه‌ریزی ظرفیت پالایش و ضعف در تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری، به پراکندگی تصمیمات و

انباشت پروژه‌های کم‌پیشرفت انجامیده است. نبود مرجع برای تدوین طرح جامع توسعهٔ پالایش، مکان‌یابی بهینه، تعیین ترکیب مطلوب خوراک و سبد محصول، و نظارت بر تحقق اهداف، باعث شده توسعهٔ صنعت عمدتاً پروژه‌محور و واکنشی باشد. تداخل نقش دولت به‌عنوان سیاست‌گذار، مالک و مجری نیز سازوکار پاسخ‌گویی و انگیزه‌های ارتقای بهره‌وری را تضعیف کرده است؛ وضعیتی که در شاخص‌های فناوری و کیفیت محصول بازتاب یافته است. در سطح ابزارهای سیاستی نیز، گرچه ابزارهای قانونی متعددی برای حمایت از توسعهٔ پالایش و پتروپالایش پیش‌بینی شده، اما طراحی آن‌ها در بسیاری موارد با نظام پایش، ضمانت اجرا و ثبات قواعد همراه نبوده است. تکالیف قانونی برای کاهش نفت‌کوره یا ارتقای پیچیدگی، زمانی اثربخش خواهند بود که با سازوکارهای تأمین مالی پایدار، چهارچوب تنظیم‌گری شفاف و کاهش ریسک‌های سرمایه‌گذاری همراه شوند. پیشرفت محدود پروژه‌های جدید و کندی نوسازی پالایشگاه‌های قدیمی نشان می‌دهد ابزارها نتوانسته‌اند به تغییر ساختاری منجر شوند.

براین‌اساس، موارد ارائه‌شده در جدول ۱ صرفاً مقایسه‌ای میان اهداف و عملکرد نیست بلکه نشانه‌ای از عدم هم‌راستایی میان چهار سطح معماری سیاست‌گذاری است. الگووارهٔ‌ای (پارادایمی) که در عمل هنوز به‌طور کامل ارزش افزوده‌محور نشده، اهدافی که به برنامهٔ اجرایی منسجم تبدیل نشده‌اند، ساختار نهادی فاقد برنامه‌ریزی و تنظیم‌گری یکپارچه، و ابزارهایی با اثرگذاری محدود، در کنار یکدیگر توضیح می‌دهند چرا اهداف تکرارشونده در اسناد بالادستی، به بهبود متناظر در شاخص‌های ظرفیت، کیفیت و پیچیدگی فناوری منجر نشده است. به‌این‌ترتیب، بخش عملکردی نه یک گزارش آماری مستقل، بلکه آزمون تجربی آسیب‌شناسی چهارسطحی سیاست‌گذاری در صنعت پالایش ایران است.



چهارچوب تحلیلی آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری صنعت پالایش ایران

منبع: یافته‌های پژوهش

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد مسئلهٔ صنعت پالایش نفت ایران را نمی‌توان صرفاً در قالب کمبود ظرفیت، محدودیت مالی یا عقب‌ماندگی فناورانه توضیح داد. آنچه در تحلیل شکاف اهداف و عملکرد آشکار شد، وجود فاصله‌ای پایدار میان تکالیف و جهت‌گیری‌های مصرح در اسناد بالادستی (همچون سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) و نتایج عینی صنعت است؛ فاصله‌ای که در شاخص‌هایی نظیر عدم تحقق ظرفیت هدف‌گذاری‌شده، تداوم سهم بالای فرآورده‌های سنگین، پایین بودن متوسط ضریب پیچیدگی پالایشگاه‌ها، کندی توسعهٔ پتروپالایش و تداوم چالش‌های رابطهٔ مالی دولت و پالایشگاه‌ها انعکاس یافته است. استمرار این وضعیت طی چند برنامه توسعه، نشان می‌دهد با یک اختلال مقطعی مواجه نیستیم بلکه با مسئله‌ای ساختاری در معماری سیاست‌گذاری این صنعت روبه‌رو هستیم.

در سطح الگوواره (پارادایم) سیاستی، هرچند در اسناد بالادستی همچون سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بر تکمیل زنجیرهٔ ارزش و کاهش خام‌فروشی تأکید شده، اما منطق عملی حاکم بر صنعت همچنان متأثر از سوخت‌محوری و تأمین کوتاه‌مدت نیاز داخلی بوده است. این دوگانگی میان جهت‌گیری اعلامی در اسناد بالادستی و منطق اجرایی، سبب شده گذار به الگوی ارزش افزوده‌محور و پتروپالایشی به‌صورت نهادی تثبیت نشود. در سطح اهداف سیاستی، ضعف در منطق ظرفیت‌گذاری و نبود نقشه راه مدون برای توسعهٔ پالایشی کشور، موجب شده تصمیمات توسعه‌ای عمدتاً واکنشی و مقطعی باشند و نه مبتنی بر یک برنامهٔ بلندمدت هم‌راستا با تحولات بازار و فناوری. در سطح نهادی، تداخل نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری و نیز نبود یک مرجع منسجم برای راهبری توسعهٔ پایین‌دست، به پراکندگی تصمیمات و انباشت پروژه‌های کم‌پیشرفت انجامیده است. درنهایت، در سطح ابزارهای سیاستی، اگرچه قوانین و مشوق‌های متعددی طراحی شده، اما بی‌ثباتی قواعد، ابهام در سازوکارهای اجرایی و ضعف ضمانت اجرا، اثربخشی این ابزارها را محدود کرده است. براین‌اساس، عملکرد فعلی صنعت پالایش را باید برآیند عدم هم‌راستایی میان این چهار سطح دانست؛ به‌بیان دیگر، شکاف اهداف و نتایج نه ناشی از نبود قانون، بلکه محصول ناهم‌ترازی میان منطق حاکم، شیوهٔ هدف‌گذاری، چیدمان نهادی و طراحی ابزارهای

سیاستی است. در چنین شرایطی، افزایش صرف ظرفیت یا تعریف پروژه‌های جدید، بدون بازنگری در این معماری، به‌احتمال زیاد به بازتولید همان الگوی پیشین خواهد انجامید.

دلالت سیاستی این تحلیل آن است که اصلاح صنعت پالایش باید از سطح بازآرایی منطق سیاست‌گذاری مبتنی بر سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی آغاز شود. تدوین نقشه راه جامع ظرفیت پالایشی مبتنی بر تحلیل تقاضای داخلی و فرصت‌های صادراتی، تفکیک روشن نقش تنظیم‌گری از تصدی‌گری، ایجاد سازوکار پایدار و شفاف در رابطهٔ مالی دولت و پالایشگاه‌ها، و تثبیت قواعد مشوق‌های سرمایه‌گذاری ازجمله اقداماتی است که می‌تواند هم‌راستایی میان سطوح مختلف سیاست‌گذاری را تقویت کند. تنها در چنین چهارچوبی است که توسعهٔ فناورانه، کاهش سهم فرآورده‌های سنگین و حرکت به سمت مجتمع‌های پتروپالایشی می‌تواند از سطح شعار و تکلیف قانونی به سطح عملکرد پایدار ارتقا یابد. درمجموع، این پژوهش نشان داد که چالش اصلی صنعت پالایش ایران، پیش از آنکه فنی یا صرفاً مالی باشد، نهادی و سیاستی است. بازسازی معماری سیاست‌گذاری این صنعت، پیش‌شرط هرگونه تحول پایدار در شاخص‌های عملکردی آن خواهد بود؛ تحولی که بدون اصلاح بنیان‌های سیاستی، حتی با تزریق منابع جدید نیز دست‌یافتنی نخواهد بود.

کتابنامه

ابوحمزه، داریوش؛ اعیانی، ایمان؛ بابازاده، بهزاد و براتی، امیر (۱۳۹۷). نقدی بر چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت ایران. مقاله ارائه‌شده در پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی، تهران، ایران.

اکبری، محمدرضا؛ سوهانکار، امیرحسین و حیدری، حمید (۱۴۰۰). نقشه راه تأسیس وزارت انرژی در ایران. *رهیافت*، ۳۱ (۲)، ۸۷–۱۰۴. https://doi.org/10.22034/rahyaft.2021.10884.1264

حاجی میرزایی، سید محمد علی؛ بهروزی‌فر، مرتضی؛ بهادری، شیرکو و ملک‌حسینی، افسانه (۱۴۰۳). ارزیابی سیاست‌های مصوب در حوزهٔ انرژی و ارائهٔ سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود حکمرانی انرژی در ایران. *فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی*، ۲۰ (۸۰)، ۲۶۹–۳۰۵.

شورای عالی انرژی (۱۳۹۵). سند ملی راهبرد انرژی کشور. سازمان برنامه و بودجه کشور.

شیروی، عبدالحسین و فرحناکیان، فرشید (۱۳۹۹). ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران. *مطالعات حقوق انرژی*، ۶ (۲)، ۳۵۷–۳۸۲.

عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۴۰۱). *مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی: تحلیل تنظیم‌گری در بخش انرژی و گاز ایران*. تهران: انتشارات نهادگرا.

عظیم‌زاده آرانی، محمد و ریزوندی، محمدامیر(۱۴۰۳). تحلیل اسنادی تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران: چالش‌های پیش رو و پیشنهاد سیاستی. *تحلیل‌ها و اندیشه‌های اقتصادی*، ۱ (۱)، ۹۷–۱۲۲.

قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی (۱۳۸۹). تهران: مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران «۱۳۹۰–۱۳۹۴» (۱۳۸۹). تهران: مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران «۱۳۹۶–۱۴۰۰» (۱۳۹۵). تهران: مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران «۱۴۰۳–۱۴۰۷» (۱۴۰۳). تهران: مجلس شورای اسلامی.

قانون حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌گذاری مردمی (۱۳۹۸). تهران: مجلس شورای اسلامی.

قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱). تهران: مجلس شورای اسلامی.

قراخانلو، مهتاب (۱۴۰۲). سهم نهادهای شبه‌دولتی در اقتصاد (۳): صنعت پالایش نفت (شماره ۱۹۲۷۱). *ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، ۳۱ (۶).

قربانی، علی (۱۳۹۶). *بررسی سهامداری سهام عدالت در صنعت پالایش و ارتباط آن با عدم بهره‌وری انرژی در این صنعت*. اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران.

قربانی، علی؛ ملکی، عباس و کریمی، محمدصادق (۱۳۹۷). ارائه ابزارهای سیاستی برای رگولاتوری صنعت پالایش نفت ایران. پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی، تهران، ایران.

گایینی، محمد رحمان و میرزاده، نادر (۱۳۹۵). چالش‌های دولت تنظیم‌گر با تأکید بر حوزه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی. *حقوق اداری*، ۳ (۱۰)، ۱۲۹–۱۴۷.

مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۲). سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴. تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام.

مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۴). سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت و گاز. تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام.

مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۲). سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. تهران: دفتر مقام معظم رهبری.

مهدوی‌پور، رضا و میرجلیلی، فاطمه (۱۳۹۷). بررسی نقش پتروپالایشگاه‌ها در توسعه متوازن زنجیره ارزش نفت و گاز (شماره ۱۶۲۱۶). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

میرجلیلی، فاطمه و موسوی، سید مریم (۱۳۹۳). بررسی ضرورت پالایش نفت خام و تولید فرآورده‌های نفتی استراتژیک با رویکرد تکمیل زنجیره ارزش در صنایع پایین‌دستی و پتروشیمی (اقتصاد مقاومتی در صنایع نفت و پتروشیمی)، (شماره ۱۳۶۵۱). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نوروزی، محمد (۱۳۹۶). بررسی موانع بهبود اثربخشی شورای عالی انرژی. اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران.

نوروزی، محمد و پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۷). درباره تشکیل وزارت انرژی: ۱. دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی. *ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، ۲۶ (۳).

Auty, R. M. (Ed.). (2001). *Resource abundance and economic development*. OUP Oxford.

Cherp, A.; Jewell, J. & Goldthau, A. (2011). Governing global energy: Systems, transitions, complexity. *Global Policy*, 2(1), 75–88. https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00059.x

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). New York: Routledge.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. https://doi.org/10.2307/422246

Hood, C. (1986). The tools of government. Macmillan. https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-349-18873-0

Howlett, M. (2011). Designing public policies: Principles and instruments. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203838631

Howlett, M.; Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.

Humphreys, M.; Sachs, J. & Stiglitz, J. E. (Eds.). (2007). *Escaping the resource curse*. Columbia University Press.

IHS Markit (2019). Crude Oil-to-Chemicals (COTC); A look inside our technology & economic analyses from the 2019–2024 Process and Economics Program (PEP).

Kern, F.; Kuzemko, C. & Mitchell, C. (2014). Measuring and explaining policy paradigm change: The case of UK energy policy. *Policy & Politics*, 42(4), 513–530. https://doi.org/10.1332/030557312X655779

Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott, Foresman and Company.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

O'Toole, L. J., Jr. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270

Sachs, J. D. & Warner, A. M. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, 45(4-6), 827–838.

Sovacool, B. K.; Andrews, N. & Vrolijk, C. (2016). The governance of energy transitions: A systematic review. *Energy Research & Social Science*, 16, 1–15. https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.02.015

Winter, S. (2012). Implementation. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of public administration* (2nd ed., 255–263). SAGE Publications.

Wood Mackenzie (2024). *Global refinery closure threat 2024*. Wood Mackenzie Ltd. https://www.woodmac.com