قطاع المحروقات في الأردن: الاحتكار بديلاً عن الاحتكار

سوزان عفيفي (الأردن)

ملخص تنفيذي:

يعد قطاع الطاقة من أكبر القطاعات التي تواجه تحديات متشابكة وكثيرة في الأردن، لاعتباره المحرك الرئيس لعجلة الاقتصاد. فالمملكة تعتمد كلياً على استيراد الطاقة لتلبية احتياجاتها الاقتصادية والتنموية، في حين لا تنتج سوى (3%) من احتياجاتها من الطاقة، مستهلكة ما مقداره 120 – 140 ألف برميل نفط يومياً، ونحو 130 ألف طن من المحروقات.[1] إضافة إلى أن كلفة الطاقة المستوردة تشكّل أكثر من خمس الناتج المحلي الإجمالي،[2] فيما تشكل المشتقات النفطية حوالي 66% من مجموع المستوردات،[3] حيث سجلت نسبة ارتفاع في العام 2014 مقدارها (9%)، عن العام 2013.

ويوازي تلك التحديات، معاناة المستهلكين والمستثمرين من تعدد في اشكال الضرائب وارتفاع في قيمتها، فالضريبة على البنزين أوكتان (95) تصل إلى 40%، و24% على الأوكتان (90)[4]، وضرائب أخرى تفرض عند احتساب كلف الشحن والتأمين والفواقد ورسوم الموانئ وأجور التخزين، وعمولة الشركات التسويقية، وضرائب خاصة، وضريبة مبيعات وما إلى ذلك. يضاف إلى ذلك انتهاج الحكومة مبدأ التسعير الشهري للمشتقات النفطية[5]، وضعف البدائل الحكومية التي تعزز قيم التنافسية والإنتاج في استراتيجياتها المتعلقة بالطاقة، وهو ما يفسره الاحتكار الذي مُنح لشركة مصفاة البترول الأردنية في عملية تكرير النفط، وحصر خيار التوزيع والتسويق بيد ثلاث شركات، تشكل ائتلافاً ما بينها، لمواجهة السياسات العامة، تاركة أثرها على قدرات وحاجات المستهلكين الذين تعرضوا للضرر من طرفي المعادلة في إنتاج وجودة وسعر هذه السلع.

ترى الورقة أن التوجه لفتح المجال أمام المستثمرين لاستيراد المشتقات النفطية، وتخفيض الضرائب عليهم، إضافة إلى إنشاء مصفاة بترول جديدة، سيحوّل سوق الطاقة في الأردن إلى سوق قادر على المنافسة والإنتاج والتسويق بآليات تفضيلية وفاعلة ومفيدة على جميع المستويات.

1 التقرير السنوي 2014، وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ص 17.
2 هيئة الطاقة الذرية الأردنية، http://www.jaec.gov.jo/JAEC/PresidentWord.aspx
3 محمد خريسات (2014)، تفاقم تحديات «الطاقة» يفرض البحث عن حلول استراتيجية، http://www.alghad.com
4 محمد النجار (2013)، هل تتبع المحروقات بالأردن أسعار النفط، الجزيرة نت، http://www.aljazeera.net
5 معادلة تسعير المشتقات النفطية، وزارة الطاقة والثروة المعدنية، http://www.memr.gov.jo/EchoBusv3.0/SystemAssets/PDFs/AR/Banners-Icons/price__equation.pdf.

إشكالية قطاع المحروقات في الأردن:

تبرز إشكالية قطاع المحروقات في الأردن في أن السياسات والاستراتيجيات الحكومية تنحصر ببدائل تعزز ممارسة الاحتكار، ولا تؤسس لسوق تحكمه قيم الحرية والتنافسية والإنتاج، وذلك من خلال:

- منح شركة مصفاة البترول الأردنية احتكار عملية تكرير النفط منذ تأسيسها وحتى منتصف العام 2019.
- منح ثلاث شركات احتكار توزيع وتسويق المحروقات (توتال، المناصير، شركة التسويق التابعة لمصفاة البترول).
- رغم رفع الدعم عن القطاع، إلا أن الحكومة ما زالت هي الجهة المسؤولة عن تحديد أسعار المحروقات بشكل شهري.

قطاع المحروقات: امتيازات ومصالح متبادلة

تعد مصفاة البترول الأردنية الجهة الوحيدة المسؤولة عن صناعة تكرير النفط، رغم أن ذلك التكرير لا يفي بنصف حاجة السوق منه، حيث هناك ضعف في القدرة على تلبية احتياجات المملكة من المشتقات النفطية وتحديداً في فصل الشتاء.

إن مصفاة البترول هي شركة مساهمة عامة مملوكة بأغلبها لشركات وأفراد أردنيين وعرب وأجانب، إذ لا تملك الحكومة فيها سوى حصة مقدارها (0.26%)[6]. ومنذ أن أنشئت المصفاة في العام 1956، وبدأت ممارسة أعمالها في التكرير في العام 1961[7]، وحصلت على امتياز التكرير حتى منتصف العام 2019[8]، إلا أنها تعاني من تدخل حكومي في تحديد سقف الأرباح التي توزع على المساهمين لديها[9]، ويصل ربح الشركة سنوياً ما مقداره (21) مليون$، حيث تشترط الحكومة أن يتم تحويل فائض أرباح الشركة إلى الخزينة في حال تجاوزها لذلك الرقم، أما إذا انخفض الفائض عن هذا الحد، فإن الحكومة تحول العجز على حساب المصفاة للوصول إلى هامش الربح المحدد. وبالاطلاع على النتائج المالية لسنة 2013، يظهر أن المصفاة رصدت ما يقارب الـ (192 مليون$) لتسوية الأرباح مع الحكومة، في حين بلغت خسائر الشركة في العام 2012 نحو(141 مليون$).[10]

المصدر: مصفاة البترول وإعادة «تكرير» الخسائر http://ar.ammannet.net/news/240883

تدرك مصفاة البترول الأردنية التي عملت في سوق النفط الأردني لـ 60 سنة، ونتيجة لوجود 4000 موظف اردني فيها، أنها ستواجه في العام 2019 تغيرات وفقاً لاتفاقية التوسعة مع الحكومة، وإذا لم تلتزم باتفاقاتها فإنها مطالبة بوقف التكرير وتأمين العمال بوظائف بديلة، أو تغيير نشاطها وإنتاجها

6 معلومات عن مساهمي الشركة، http://www.jopetrol.com.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=24

7 تقرير مجلس الإدارة السنوي الثامن والخمسون والقوائم الماليّة الموحدة لسنة 2013، ص 16.

8 رهام زيدان، إمهال المصفاة 6 سنوات لإتمام التوسعة، 2014، http://www.alghad.com

9 (2009)، صحيفة الغد، http://www.alghad.com/articles/539578-%D8%B5%D9%86%D8%A7%D8%B9%D8%A9-%D8%AA%D9%83%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%81%D8%B7?s=0fe4a341c0683d8c91900eaaaf11ccdf

10 أنس ضمرة (2014)، مصفاة البترول وإعادة «تكرير» الخسائر، عمان نت، http://ar.ammannet.net/news/240883

إلى أشكال أخرى من المنتجات، واللجوء إلى استيراد المشتقات النفطية من الأسواق الخارجية، مع إدراك كلا الطرفين أن مشروع التوسعة يحتاج لمبلغ و600 مليون لكي يتم تنفيذه، وهو ما لا يعد سهلاً أمام الوضع المالي الحالي للمصفاة.[11]

مظلة حكومية لقطاع المحروقات في الأردن:

إن وزارة الطاقة والثروة المعدنية هي الجهة المسؤولة عن تطوير وتنفيذ السياسات والتشريعات المتعلقة بقطاع الطاقة في الأردن، وهي الجهة المسؤولة عن تنويع مصادر وأشكال الطاقة المستوردة، وتطوير مصادر الطاقة المحلية والمتجددة، دون أن يتم الحسم للآن البدائل المتعلقة بالمشتقات النفطية، والتي تدور حول مقترحات تتعلق باستمرار نشاط التكرير بمعدلاته الحالية في المصفاة، أو خفض معدل التكرير فيها، أو وقف التكرير واستيراد احتياجات المملكة من المشتقات النفطية، أو فتح المجال لإنشاء مصفاة جديدة كفرصة استثمارية لتعزيز أمن التزود بالطاقة.[12]

وتحدد وزارة الطاقة والثروة المعدنية، وجهات رسمية أخرى تنظيم محطات وصهاريج المحروقات فيما يتعلق بإنشاء ومراقبة عمل المحطات[13]، إضافة إلى أن هذه الجهات هي من يحدد أسعار المشتقات النفطية[14]، وهو ما ينافي توجه الحكومة عندما أعلنت تحرير القطاع في العام 2012 ورفع الدعم عنه.

إن مصفاة البترول الاردنية تزود السوق المحلية تقريباً بنصف حاجتها من المحروقات فيما تستورد باقي الكميات التي ستكون متاحة بشكل حصري أمام شركات التسويق لاستيرادها، حيث تتراوح ما بين 50 و60 الف طن شهرياً، لتنتهي حصرية باقي المحطات مطلع شهر ايار من العام 2016.[15] وهو ما لم يتحقق للآن، تاركاً أثره على سوق لم يحقق مصلحة المستهلك في توفير سلعة ذات جودة وسعر تفضيليين.

المحتكرون الجدد:

تعمل حالياً ثلاث شركات فقط في مجال توزيع وتسويق النفط في السوق الأردنية، هي: «توتال الأردن» و«المناصير» والشركة التسويقية التابعة أيضاً للمصفاة[16]. فبقيت عملية تكرير النفط حكراً على المصفاة، وأصبح توزيع المشتقات الجاهزة حكراً على ثلاث شركات.

حين رخصت الحكومة الأردنية حق التسويق للشركات الثلاث، كان ذلك مقابل رسوم ترخيص على كل منها 30 مليون دينار، وكان من ضمن الاتفاقية أن كل شركة مسؤولة عن الاستثمار ببناء

11 قابلة مع وزير الطاقة والثروة المعدنية الأسبق علاء البطاينة، 9/6/2016.

12 التقرير السنوي 2014، وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ص 14.

13 المادة (2) من تعليمات محطات المحروقات وصهاريج توزيع المحروقات المعدلة رقم (1) لعام 2012، صادرة بالاستناد إلى الفقرة (أ) من المادة (4) وإلى المادة (7) من نظام تنظيم وإدارة وزارة الطاقة والثروة المعدنية، رقم 26 لسنة 1985.

14 المادة (17/د) من تعليمات محطات المحروقات وصهاريج توزيع المحروقات المعدلة رقم (1) لعام 2012 تنص على « الالتزام بالأسعار المعلنة من قبل الجهات المختصة». وهي: وزارة الداخلية، وزارة المياه والري، وزارة الشؤون البلدية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة البيئة، أمانة عمان الكبرى، مؤسسة المواصفات والمقاييس، مديرية الأمن العام، متمثل بـ: إدارة السير والمديرية العامة للدفاع المدني

15 شركات تسويق المشتقات النفطية تنتظر مذكرة تفاهم مع الحكومة، http://www.assabeel.net.

16 الموقع الرسمي لشركة مصفاة البترول الأردنية، http://www.jopetrol.com.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=5.

خزانات، دون أن يتم متابعتها من قبل الحكومة إلا مؤخراً. فما حصل أن حسبة هذه الشركات تكون بالفلسات للتر الواحد، ما جعلها تلجأ إلى الاستيراد من المصفاة، سعياً للتوفير على نفسها مصاريف الاستيراد، وترك موضوع التخزين للمصفاة، وبالتالي الإخلال بما التزمت به في الاتفاقيات.[17]

لقد حددت وزارة الطاقة الجهات العاملة في تكرير وتسويق المشتقات النفطية بالمؤسسات التالية:

شركة البترول الوطنية: شركة مملوكة للحكومة تقوم بأعمال التنقيب عن النفط والغاز وإنتاجه بامتياز وحيد لها لغاية العام 2046[18]، إذ أن المملكة تنتج من الغاز 13 مليون قدم مكعب يومياً، و20 برميل نفط يومياً، رغم أن دراسة أشارت الى أن كمية المخزون النفطي الموجود فيه هو ما بين (15–22) مليون برميل، والسبب في ذلك هو عدم صيانة الآبار منذ بدء الانتاج.[19]

شركة مصفاة البترول الأردنية، شركة مساهمة عامة تتولى مسؤولية تكرير النفط الخام وإنتاج مشتقاته وتوزيعها داخل المملكة وفق اتفاقيات موقعة مع الحكومة، تم تمديدها لعدة سنوات.

شركات تسويق وتوزيع المنتجات النفطية (البنزين، السولار، الكاز، وقود الطائرات)، وهي ملك للقطاع الخاص، وممثلة بالشركات التسويقية الثلاث.[20]

إن كل تلك السياسات الاحتكارية أوجدت عوائق أمام المستثمرين والمواطنين في تحقيق مبدأ التنافسية وإنهاء الاحتكار، وتحسين جودة المشتقات النفطية وتوافرها بأسعار تفضيلية، فقامت الشركات الثلاث بتشكيل ائتلاف فيما بينها في توزيع المشتقات النفطية عبر محطات المحروقات التابعة لها، لغاية شهر آيار من العام 2016، وفقاً لاتفاقية موقعة مع الحكومة، على أن يفتح الباب لشركة رابعة للتقدم بميزة افتتاح محطات تسويقية بعد ذلك، إضافة إلى الاتفاق على منح شركتي المناصير وتوتال الأردن حق استيراد المشتقات النفطية الجاهزة بعد هذا التاريخ وبإشراف وزارة الطاقة والثروة المعدنية[21] دون أن يتحقق شيء من ذلك.

التوصيات:

توصي الورقة بأربعة بدائل رئيسية، قد يتم العمل عليها في آن واحد، أو بشكل متسلسل، وذلك بعد أن يفتح حوار وطني مع الأطراف ذات العلاقة، لا يتجاوز مدته عاماً واحداً، يقوم على مناقشة هذه البدائل والخروج بتوصيات توافقية حولها. وهذه البدائل هي:

أولاً: كف يد الحكومة عن تحديد أسعار المشتقات النفطية، فالأصل كونها رفعت الدعم عن هذا القطاع أن تترك السوق يحدد بنفسه أسعار تلك السلع، مستفيدة من تجربة المملكة المغربية في بداية العام 2016 في تحرير أسعار المحروقات، حيث تم ذلك بعد التفاوض والتنسيق مع المهنيين، والاتفاق على أن تكون سنة 2015 مرحلة انتقالية، والتوقيع على محضر مشترك تم بموجبه الاتفاق على تحديد الأسعار القصوى للمحروقات، كل 15 يوماً، وترك المجال لمحطات الوقود للتنافس فيما بينها وتوفير كل منها سلعاً تلائم الإمكانيات الشرائية للمواطنين.[22]

17 مقابلة مع وزير الطاقة والثروة المعدنية الأسبق علاء البطاينة، 9/6/2016.
18 التقرير السنوي 2014، وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ص 20 – 21.
19 عن النفط والصخر الزيتي في الأردن، https://oiljordan.wordpress.com/
20 التقرير السنوي 2014، وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ص 20 – 21.
21 كفاح عبد الهادي، مديرة التسويق والمبيعات، شركة المناصير للمحروقات، 10/4/2016
22 الحسن بو يحيى، تحرير أسعار المحروقات بالمغرب.. جرأة ومخاوف، الجزيرة نت، 12/12/2015، http://www.aljazeera.net

ثانياً: فتح السوق للاستثمار في استيراد المشتقات النفطية المكررة، لما له من أثر إيجابي في تعزيز المنافسة في الصناعات النفطية، وتوافر منتج يتوافق مع المواصفات العالمية، وتوفير فرص عمل أكثر للأردنيين، وتحقيق رضا أكبر لدى المستهلكين عن السلعة، فترتفع معدلات الاستهلاك وينخفض سعر السلعة، ما سيؤثر كلياً على نمو النشاط الاقتصادي. إلا أن هذا الخيار قد يواجهه تحد له علاقة بتوجه الحكومة بإنشاء شركة لوجستية تتبع لها، للإشراف على تنظيم ومراقبة سير عملً القطاع الخاص فيما لو تم البت نهائيا بإمكانية استيراده للمشتقات النفطية.[23]

ثالثاً: التوجه نحو فتح الباب الاستثمار في إنشاء مصفاة بترول جديدة لصناعة وتكرير النفط. إذ تتوافر في وسط وجنوب الأردن أراض صحراوية شاسعة، وخالية من السكان. ففي العام 2014 قدم مستثمرون عراقيون عرضاً لإنشاء مصفاة بترول ومحطة لتوليد الكهرباء في العقبة دون أن يبت في ذلك العرض لغاية الآن.[24]

رابعاً: تخفيض نسبة الضرائب المفروضة على المشتقات النفطية. إذ إن هناك ثلاثة مشاريع تخزينية يتم العمل عليها، وفق خطة عمل حددت مدة الانتهاء منها خلال العام 2016[25]، كونها ستوفر على المملكة الكلفة الناتجة عن استيراد المشتقات النفطية، خاصة بعد أن تهاوت أسعار النفط[26]، رغم أن إمكانية تخفيض الضرائب على النفط ليست بالأمر السهل على دولة لا تملك موارد كافية مثل الأردن، كون الضرائب المتحصلة لها من خلاله ترفد الخزينة بـ 200 – 300 مليون دينار بالسنة.[27]

النتائج الإيجابية المتوقعة من فتح السوق أمام الاستثمار بقطاع النفط:

أولاً: بالنسبة للدولة: إن إنهاء احتكار تكرير وتسويق المشتقات النفطية سيؤدي إلى:

- رفع كفاءة قطاع الطاقة في الأردن.
- ترك تحديد الأسعار لقوى العرض والطلب واتباع سياسة اسعار شفافة.
- جذب الاستثمارات الخارجية من حيث نقل وتخزين وتوزيع النفط.
- الاستفادة من التطورات التكنولوجية الخاصة بقطاع الطاقة.
- توافر المشتقات النفطية التي تواكب المواصفات العالمية للسلامة البيئية.

ثانياً: بالنسبة للشركات المستثمرة في قطاع الطاقة:

- تحسين كفاءة العمل وجودته.
- خفض الكلف التشغيلية الخاصة بانشطة البناء كونها ستكون في قلب مركز الاستهلاك.
- العمل ضمن بيئة تشمل معايير تجارية مرنة وغير معقدة.
- زيادة الارباح وجذب استثمارات جديدة.
- إنتاج مشتقات نفطية تواكب المتطلبات العالمية، والتخلص من بعض المهام المكلفة وغير المجدية.

23 مقابلة مع وزير الطاقة والثروة المعدنية الأسبق علاء البطاينة.

24 العراق: امكانية انشاء مصفاة بترول و»توليد الكهرباء» في العقبة. http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=179200#sthash.o2FsSx6s.dpuf

25 هذه المشاريع هي: مشروع بناء سعات تخزينية لمادة النفط الخام والمشتقات النفطية، مشروع بناء سعات تخزينية لمادة الغاز البترول المسال في العقبة، مشروع بناء سعات تخزينية استراتيجية للمشتقات النفطية الخفيفة والغاز البترولي المسال في وسط المملكة

26 موقع وزارة الطاقة والثروة المعدنية، http://www.memr.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=159

27 مقابلة مع وزير الطاقة والثروة المعدنية الأسبق علاء البطاينة.

المراجع :

- التقرير السنوي 2014، وزارة الطاقة والثروة المعدنية.
- الحسن بو يحيى، تحرير أسعار المحروقات بالمغرب.. جرأة ومخاوف، الجزيرة نت، 12/12/2015، http://www.aljazeera.net
- للموقع الرسمي لشركة مصفاة البترول الأردنية، – http://www.jopetrol.com.jo/Pages/vie page.aspx?pageID=5.
- أنس ضمرة (2014)، مصفاة البترول وإعادة «تكرير» الخسائر، عمان نت، http://ar.ammannet. net/news/240883
- العراق: امكانية انشاء مصفاة بترول و«توليد الكهرباء» في العقبة (2014) – http://www.ammo news.net/article.aspx?articleno=179200#sthash.o2FsSx6s.dpuf
- تقرير مجلس الإدارة السنوي الثامن والخمسون والقوائم الماليّة الموحدة لسنة 2013
- تعليمات محطات المحروقات وصهاريج توزيع المحروقات المعدلة رقم (1) لعام 2012، صادرة بالاستناد إلى الفقرة (أ) من المادة (4) وإلى المادة (7) من نظام تنظيم وإدارة وزارة الطاقة والثروة المعدنية، رقم 26 لسنة 1985.
- ووار مع مدير مصفاة البترول السابق أحمد الرفاعي(2005)، – http://www.alrai.com/a ticle/88090.html
- رهام زيدان (2014) إمهال المصفاة 6 سنوات لإتمام التوسعة، http://www.alghad.com
- شركات تسويق المشتقات النفطية تنتظر مذكرة تفاهم مع الحكومة، http://www.assabeel.net.
- عن النفط والصخر الزيتي في الأردن، https://oiljordan.wordpress.com/
- صناعة تكرير النفط (2009)، صحيفة الغد، http://www.alghad.com
- ممد النجار (2013)، هل تتبع المحروقات بالأردن أسعار النفط، الجزيرة نت، – http://www.alj zeera.net
- محمد خريسات (2014)، تفاقم تحديات «الطاقة» يفرض البحث عن حلول استراتيجية، http://www. alghad.com
- مسودة استراتيجية قطاع الطاقة 2015 – 2025، وزارة الطاقة والثروة المعدنية.
- معادلة تسعير المشتقات النفطية، وزارة الطاقة والثروة المعدنية، http://www.memr.gov.jo/ EchoBusv3.0/SystemAssets/PDFs/AR/Banners-Icons/price__equation.pdf.
- مقابلة مع وزير الطاقة والثروة المعدنية الأسبق علاء البطاينة، 9/6/2016.
- مقابلة مع كفاح عبد الهادي، مديرة التسويق والمبيعات، شركة المناصير للمحروقات، 10/4/2016
- هيئة الطاقة الذرية الأردنية، http://www.jaec.gov.jo/JAEC/PresidentWord.aspx