

ه. طراحی و اجرای سیاست استخراج بهینه از ذخایر نفت توسط دولت با توجه به منافع عمومی.

و. ایجاد منافع اجتماعی از طریق ایجاد امنیت عرضه انرژی توسط دولت (در کشورهای مصرف‌کننده) که امکان برقراری آن توسط بخش خصوصی وجود ندارد. با وجود شرکت ملی نفت، عرضه‌کنندگان خصوصی با احتیاط بیشتری منافع خصوصی خود را دنبال می‌کنند. زیرا می‌دانند که در صورت وجود هرگونه کمبود انرژی، این کمبود برای ایجاد منفعت بزرگتر (امنیت عرضه) توسط شرکت ملی نفت، جبران می‌شود. ز. امکان فعالیت شرکت‌های ملی نفت در حوزه‌ها و مناطق جدید و فعالیتهایی که شرکت‌های خصوصی تمایل کمتری به انجام آن دارند. این نتیجه‌گیری بعد از سال ۱۹۷۳ که بسیاری از شرکت‌های بزرگ نفتی تمایل کمتری به پذیرش زیان در فعالیتهای پایین‌دستی بویژه در بازارهای تحت نظارت دولت داشتند، بیشتر تقویت شد. ایتالیا نمونه خوبی در این مورد است.

ح. شرکت‌های ملی نفت، به‌دلیل برخورداری از پشتیبانی دولت‌ها، بیشتر از شرکت‌های نفتی خصوصی قادر به تجهیز (افزایش) منابع مالی خود می‌باشند. ط. نرخ تنزیل اجتماعی نسبتاً پایین‌تر شرکت‌های ملی نفت، که موجب سرمایه‌گذاری بیشتر در زیرساختها از جمله ذخیره‌سازی و بهبود عرضه می‌شود.

ی. در دهه ۱۹۷۰ در اروپا اعتقاد بر این بود که وجود شرکت ملی نفت موجب می‌گردد کارخانجات پتروشیمی (که به‌عنوان کلید استراتژی توسعه صنعت شناخته می‌شد) بهتر تغذیه شوند و شرکت‌های ملی نفت بیشتر از شرکت‌های خصوصی قادر به تأمین خوراک این کارخانجات هستند.

۱-۳. تحولات در نقش دولت در مدیریت و مالکیت شرکت‌های ملی نفت

الف. مبانی نظری عدم دخالت دولت در اقتصاد

طی دهه ۱۹۷۰ تمامی نظریاتی که قبلاً در مورد لزوم دخالت دولت در اقتصاد به‌صورت بلامنازع عنوان می‌گردید، از سه حوزه تحلیل اقتصادی به چالش کشیده شد:

۱. تئوری اقتصاد سیاسی (که رفتارهای سیاسی را بررسی می‌کند)

در این حوزه چهار محور کلیدی مورد توجه قرار می‌گیرد:

- انتخابات به‌عنوان بازاری است که سیاست در آن مبادله می‌شود. بنابراین هر چقدر اطلاعات کمتری در اختیار رای دهندگان عقلایی قرار گیرد، این بازار ناقص‌تر خواهد بود.

- اهمیت اطلاعات در بازار انتخابات و هزینه‌های اطلاع‌رسانی (هزینه معاملات) موجب افزایش تمایل برای ایجاد انحصار جندجانبه در تبلیغات انتخاباتی می‌شود.
- دولتی که انتخاب می‌شود، عرضه‌کننده انحصاری سیاستها بوده و به عنوان انحصارگر از روشهای معمول برای تغییر دادن جهت‌ها استفاده می‌کند. انحصارگری به دولت منتخب، قدرتی می‌دهد تا جهت اجرای برنامه‌هایش از منابع بسیار بزرگ استفاده کند.
- دولتها می‌توانند به وسیله گروههای فشار که قادر به کسب آراء زیادی هستند، نفوذ خود را تقویت کنند. نفوذ برای اعمال‌کننده آن منافی به وجود می‌آورد که هزینه آن توسط دیگران پرداخت می‌شود.

۲. تئوریهای انتخاب عمومی

تئوریهای انتخاب عمومی، که به توضیح رفتار دیوان سالاران که با تولید کالاها و خدمات عمومی با کیفیت پایین در جستجوی رانت بیشتر برای خودشان هستند، می‌پردازد.

۳. تحلیلهای سازمانهای رسمی (که ارتباط بین رفتارهای سیاسی و دیوان‌سالاری را بررسی می‌کند)

سازمان‌های رسمی به تحلیل اینکه چگونه نمایندگان رسمی حکومت مرکزی (شرکتهای دولتی)^۱ با استفاده از عدم تقارن اطلاعات بین سیاستمداران و دیوان‌سالاران موجبات این را فراهم می‌کنند که دیوان‌سالاران، سیاستهای متفاوتی را در مقابل منافع سیاستمداران اتخاذ کنند، می‌پردازد. به‌عنوان مثال سیاستمداران با کاهش مالیاتها به دنبال انتخاب مجدد خود هستند اما دیوان‌سالاران می‌خواهند با افزایش مالیات، امکان تولید کالاهای عمومی را افزایش دهند.

نظریات مطرح شده در این حوزه‌ها موجب شناخت بهتر مشکلاتی شد که ممکن بود با افزایش دخالت دولت در اقتصاد ایجاد شود.

در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ چالشهای فکری در زمینه مداخلات دولت تشدید شد، زیرا مدیریت اقتصاد کلان دولتها که قبلا به دنبال دستیابی به رشد اقتصادی و اشتغال کامل بود در دوره رکود اقتصادی قادر به توضیح درست نتایج بی‌ثباتی قیمت

1. principal-agent

عوامل در سطح دنیا نبود. تحلیل‌های اقتصادی طرف عرضه و نظریات طرفداران بخش پولی (مونیتاریست‌ها)، که بر اساس نظرات کینز دخالت دولت در اقتصاد کلان را تجویز می‌کردند، مورد حمله قرار گرفت. ثبات اقتصاد کلان در جهان بعد از بحران برتن وودز^۱ در اوایل دهه ۱۹۷۰، موجب شد تا دخالت دولت در اقتصاد با سرعت بیشتری کاهش یابد.

اما در همان زمان در کشورهای در حال توسعه، که نیاز به اصلاحات اقتصادی داشتند، شکست‌های بازار بیشتر آشکار گردید و فقدان همگرایی مورد انتظار بین نظام بازار و اهداف توسعه‌ای این کشورها بیشتر مشاهده شد. همچنین مشخص شد که نتایج مداخله دولت همچنان، نسبت به عملکرد بازار ترجیح دارد.

با توجه به بررسی‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در زمینه بحران بدهیها در دهه ۱۹۸۰ و مذاکراتی که در قالب توافق واشنگتن متبلور گردید، مشخص شد که نتایج دخالت دولت در اقتصاد کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه، به‌نوعی همگرایی دارند. در این مقطع زمانی، اکثر کشورهای در حال توسعه، نامتوازن و تحت فشار قرار داشتند. فروپاشی اتحاد شوروی، به‌طور وسیعی موجب آشکار شدن داستان شکست مداخلات دولت در سیستم اقتصادی گردید. نتیجه این شکست، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و آزادسازی عمومی بود. شرکت‌های دولتی در شرایطی قرار گرفتند که برای حرکت، نیاز به کمک داشتند. اما از آنجا که مداخلات دولتی در همه جا شکست خورده بود، لازم بود دولت حداقل نقش خود را فقط در حد رفع نیاز ایفا نماید.

ب. تغییر رویکرد به مالکیت عمومی و روابط دولتهای صاحب‌نفت و شرکت‌های بهره‌بردار
نقطه شروع تحولات ساختاری در صنعت نفت جهان، تغییر رویکردها نسبت به انحصارات در بخش انرژی و تبدیل آن به فضای رقابتی با مشارکت بخش خصوصی بود که عمدتاً از دهه ۱۹۸۰ رونق گرفت. این تغییر در رویکردها، بنا به دلایل زیر رخ داد:

۱. برتن وودز یک سیستم پولی بین‌المللی بود که بر اساس نرخ مبادله تثبیت شده دلار و سایر ارزهای عمده جهان تعریف می‌شد. این سیستم بر اساس تصمیمات اتخاذ شده در کنفرانسی که در شهر برتن وودز در ایالت نیوهمپشایر آمریکا در سال ۱۹۴۴ میلادی تشکیل شده بود برقرار گردید. با بروز بحران کسری تراز پرداخت‌های آمریکا و کاهش ارزش دلار و متعاقب آن اعلام قطع رابطه دلار و طلا توسط نیکسون رئیس جمهور وقت آمریکا و شکست تلاشها برای حفظ سیستم، بالاخره در مارس سال ۱۹۷۳، سیستم نرخهای مبادله شناور جایگزین سیستم نرخ مبادله تثبیت شده (سیستم برتن وودز) گردید. (برای کسب اطلاعات بیشتر به کتاب اقتصاد بین‌الملل تالیف دکتر علیرضا رحیمی بروجردی، جلد اول، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، سال ۱۳۷۰ صفحات ۱۸۹-۱۸۶ مراجعه کنید).

- نگرش‌های جدید به مالکیت ذخایر و مشارکت شرکتهای بین‌المللی نفتی در طرح‌های توسعه بخش انرژی کشورها؛
- تحول در شرکتهای ملی نفت از نظر تغییر در فضای قانونی و تغییر در وظایف و مسئولیتهای آنها؛
- ایجاد نهادهای حاکمیتی در بخش انرژی و تقبل وظایف حاکمیتی توسط آنها (از جمله وزارت نفت یا انرژی)؛
- تغییر گزینه‌های قراردادی و تسهیل شرایط و زمینه‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی.

با توسعه صنعت گاز طبیعی و اهمیت آن در تامین انرژی جهان (با توجه به ماهیت متفاوت آن نسبت به نفت از ابعاد تجاری و اقتصادی) فضای رقابت در صنعت عمیق‌تر شده و زمینه اصلاحات ساختاری در صنعت نفت بویژه در شرکتهای ملی نفت مهیا شد.

ج. شرکتهای بهره‌بردار و مالکیت ذخایر معدنی

اساساً جایگاه ارزش مازاد در نظام سرمایه‌داری سود است نه رانت (اجاره) منبع. بنابراین در نظام سرمایه‌داری، ایجادکننده ارزش مازاد (سود) یا کارفرمای اقتصادی اهمیت دارد نه مالک منبع (موجر). از یکسو پویایی نظام سرمایه‌داری بر حداکثر کردن سود متمرکز است و تاکید کمتری بر نقش صاحب منبع (موجر) دارد در حالی که تا قبل از آن، حداکثر کردن رانت منبع، هدف تلقی می‌گردید.

نظریه سرمایه‌داری در مورد معادن، اولین بار پس از انقلاب فرانسه به عنوان یک رویکرد ویژه از مالکیت عمومی مطرح گردید.

مالکیت عمومی در اینجا به معنی مالکیت دولتی نیست اما به‌طور ساده به‌مفهوم نفی دارایی خصوصی است زیرا معادن به عنوان کالای عمومی مطرح شده‌اند.

مالکیت عمومی ذخایر معدنی در کشورهای توسعه‌یافته (به استثنای امریکا) یک قاعده است. اما در این کشورها، یک ساختار قانونی وجود دارد که مالکین داراییهای معدنی را متقاعد می‌کند تا نسبت به بهره‌برداران (مستاجرین) نقش فرعی را ایفاء نمایند. به‌طور کلی شرکتهای معدنی دو فعالیت بهره‌برداری از معدن (مخزن)، حداکثر کارایی و حداقل کردن رانت را همزمان دنبال می‌کنند:

بهره برداری از معدن (مخزن) با حداکثر کارایی نیاز به وجود قراردادهای بلندمدت و مقررات کارا دارد که امتیاز بهره‌برداری از ذخایر معدنی در مناطق وسیع را

تضمین نماید. در این چارچوب:

۱. قراردادهای بلندمدت (که در آن شرایط تمدید و استمرار بهره‌برداری از معدن در زمان پایان دوره امتیاز اولیه و همچنین مشوقهای سرمایه‌گذاری بلندمدت وجود داشته باشد) می‌تواند امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت مورد نیاز را فراهم نماید.
۲. وجود مقررات کارا، تضمین‌کننده بهره‌برداری از معدن می‌باشد. در این صورت دولت با تنظیم مقررات و با در نظر گرفتن حداقل نرخ بازدهی مورد انتظار برای بهره‌بردار، درآمدهای ناشی از مالکیت خود را نیز حداکثر می‌کند.

۱-۴. تحولات ساختاری در صنعت نفت و نقش شرکتهای ملی نفتی

بررسی روند گذشته ساختار صنعت نفت در جهان نشان می‌دهد که تاسیس و رشد شرکتهای ملی نفت و تغییر در نقش و ساختار این شرکتهای، متناسب با روند تحولات صنعت نفت، صورت گرفته است. با بررسی روند گذشته ساختار صنعت نفت، می‌توان چهار مرحله را مشخص کرد:

مرحله اول: دوره امتیازات و تسلط شرکتهای نفتی بین‌المللی بر ذخایر کشورهای تولیدکننده و بازار کشورهای مصرف‌کننده نفت و تصاحب حداکثر رانت اقتصادی ایجاد شده در فعالیتهای نفتی توسط این شرکتهای. در این دوره که به‌طور عام همراه و همبسته به استعمار بود، شرکتهای بین‌المللی نفتی، حداکثر رانت حاصل از فعالیتهای نفتی را به‌خود اختصاص داده و شرایط خود را به کشورهای دارنده ذخایر نفتی تحمیل می‌کردند. امتیازات، بخشهای اصلی فعالیت در صنعت را در بر گرفته بود و قراردادهای حداقل برای شصت سال قابل اجراء بوده و به‌طور معمول مطابق با حقوق بین‌الملل و داوری بین‌الملل منعقد شده بود. همچنین بازارهای عمده مصرف نیز در اختیار شرکتهای بین‌المللی نفتی بود.

مرحله دوم: دوره فشار بر شرکتهای نفتی جهت افزایش پرداخت به دولتهای صاحب نفت با تغییر در شرایط مالی قراردادهای نفتی. با افزایش قدرت‌چانه‌زنی کشورهای صادرکننده نفت در طی زمان، سرانجام رابطه کشورهای صاحب نفت (موجر) و شرکتهای بین‌المللی نفتی (مستاجر) وارد مرحله دوم شد. در این زمان شرکتهای بین‌المللی نفتی مجبور شدند تغییرات در قراردادهای نفتی را بپذیرند و با پرداخت مبالغ بیشتر به دولتها موافقت کنند. تا این زمان، با وجود اینکه فعالیت شرکتهای نفتی در میداین نفتی بزرگی در جهان بویژه در خاورمیانه (با هزینه‌های نهایی تولید بسیار پایین‌تر از میداین نفتی کوچک در آمریکا) توسعه یافته بود و قیمتهای نفت نیز همچنان

بر اساس هزینه نهایی بالای میداین کوچک در امریکا تعیین می‌شد، اما این شرکتها سعی داشتند همانند ایالات متحده امریکا و کشورهای مشابه، نسبت به پرداخت بهره‌مالکانه یک هشتم (۱۲/۵ درصد) به اضافه مالیات بر درآمد (با نرخ مشابه آنچه که در امریکا تحمیل شده بود) اقدام کنند. این وضعیت به این معنی بود که بخش اعظم رانت قابل توجهی که در فعالیتهای نفتی ایجاد می‌شد، نصیب شرکتهای بین‌المللی نفتی گردد. بنابراین تلاش برای افزایش پرداخت به دولتها برای رسیدن به سهم ۵۰-۵۰ به عنوان یک قاعده تقسیم سود، شدت یافت و مورد پذیرش شرکتهای نفتی نیز واقع شد. با این وجود، حتی قاعده ۵۰-۵۰ نیز جهت تقسیم سود برای کشورهای صادرکننده نفت جهان سوم، از نظر سیاسی پذیرفتنی نبود، چون به هیچ عنوان در ماهیت استعماری قراردادهای نفتی تغییری ایجاد نمی‌کرد و همچنان حق کشور مالک برای تصاحب رانت منبع، که یک حق حاکمیتی بود به وسیله قراردادهای نفتی که در چارچوب اصول حقوق بین‌الملل برای این دولتها الزام آور بود، استیفاء نمی‌شد (اعلامیه ۱۹۶۸ اوپک). این در حالی بود که هنوز کشورهای صادرکننده نفت در مورد مواد مالی قراردادی که شرایط ویژه‌ای در رابطه شرکتهای نفتی و دولت‌های میزبان بود، به عنوان امور حاکمیتی تصمیم‌گیری می‌کردند.

مرحله سوم: ملی‌سازی مالکیت ذخایر نفتی (که در برخی کشورها از جمله ایران به همراه ملی‌سازی تاسیسات بوده است). در این مرحله با ملی شدن ذخایر کشورهای تولیدکننده نفت، شرکتهای ملی نفت برای پیگیری همزمان منافع سیاسی و تجاری در نقش اعمال‌کننده حق حاکمیت دولت بر ذخایر نفتی، جایگزین شدن با شرکتهای بین‌المللی نفتی و بهره‌برداری از داراییهای ملی شده آنها (تصاحب کل رانت اقتصادی موجود) به وجود آمدند.

مرحله چهارم: تغییر فضای فعالیت و مواجه شدن شرکتهای ملی نفت با چالشهای عدم کارایی و نظایر آن و تلاش جهت اصلاح ساختار آنها. در این مرحله پیچیده تر شدن رقابت و تغییر فضای بازار از حاکمیت تولیدکننده به حاکمیت مصرف‌کننده (بر اثر وقایعی همچون پیدایش بازار تک‌محموله و تعیین قیمت در این بازار، رشد تولید در کشورهای غیر اوپک همراه با کند شدن رشد تقاضا و در نتیجه کاهش سهم اوپک در بازار جهانی نفت و ...) موجب آشکار شدن ناکارایی‌های شرکتهای ملی در تحقق اهداف تجاری و غیرتجاری آنها گردید. در نتیجه ضرورت اصلاح ساختار آنها مطرح شد. همچنین پس از تغییر مجدد ساختار بازار نفت و افزایش رشد تقاضا مجدداً نقش موثر شرکتهای ملی نفت به عنوان دارندگان ذخایر نفتی مطرح گردید. در

شرایط جدید، ضرورت اصلاح ساختار شرکتهای ملی جهت ورود به عرصه‌های رقابت و همکاری با شرکتهای بین‌المللی، مورد توافق همگان قرار گرفته است.

۲. چالش شرکتهای ملی نفت

۲-۱. از بعد سیاسی و حقوقی

۱. ایدئولوژی سوسیالیستی: تا قبل از دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در مورد لزوم دخالت مستقیم دولت در اقتصاد اجماع کلی وجود داشت. در این زمان مبنای نظری این اجماع فکری که کارایی نهاد دولت در پیگیری منافع عمومی بود، از دو جنبه به چالش کشیده شد: اول اینکه روابط متقابل دولت در درون خودش همواره مطلوب نیست و امکان وجود عدم کارایی در نهاد دولت وجود دارد. دوم اینکه بازارها در داخل خود امکان طبقه‌بندی مطلوب هدفی را خواهند داشت، که جانشینی برای آنها وجود ندارد^۱ (امکان پیگیری هدفهای ملی در نظام بازار). در نتیجه مفهوم سوسیالیستی موسسات عمومی به‌طور کلی مورد چالش قرار گرفت.

۲. قابلیت‌های شرکتهای ملی نفت برای تبدیل شدن به یک نیروی سیاسی در داخل کشور: اگرچه شرکتهای ملی به این دلیل ایجاد شد که از منافع دولت دفاع کند اما اغلب شرکتهای ملی نفت از دولت جهت بهبود منافع خود استفاده می‌کردند. بنابراین همیشه این خطر وجود داشت که شرکت ملی نفت به یک دولت در درون دولت تبدیل شود. به عنوان مثال به یک مدل خاص فکری در سیستم سیاسی آمریکای لاتین به عنوان مثلث آهنین اشاره می‌شود.^۲ اجزای این مثلث عبارت‌اند از غولهای بزرگ صنعتی که به دنبال امتیاز در روابط اقتصادی هستند، سیاستمداران که سخاوتمندانه حاضر به دادن هرگونه امتیاز به غولهای صنعتی هستند و اتحادیه‌های کارگری. دلیل قدرت شرکت ملی نفت در بین سه گروه فوق، وجود رانت زیاد در بخش نفت است. این شرکت با اتکاء به سهم درآمدی که از دولت می‌گیرد به‌وسیله اتحادیه‌های کارگری حمایت می‌شود. Pemex مثالی است که در بررسیهای مربوط به شرکتهای ملی نفت از این نظر مورد توجه قرار می‌گیرد.^۳ در سالهای اخیر PDVSA نیز متهم شده که در این چارچوب رفتار می‌کند.^۴

نظریه دیگری وجود دارد که مفهوم شرکتهای ملی نفت را بر اساس پدیده نفوذ

1. Robinson, 1993 page 150

2. Szabo, 2000

3. Philip, 1982

4. Boue, 1993 Randall, 1987; Szabo, 2000

سیاسی (از طریق حمایت‌های عملی این شرکتها از رشد زمینه‌های نارضایتی عمومی) بیان می‌کند. یکی از نویسندگان می‌گوید «شرکتهای دولتی اغلب به صورت نیمه‌سری کار می‌کنند و به‌طور سری علاقه‌مندند برای رسیدن به خواسته‌های خود با بخش عمومی همکاری کنند^۱. معهدا سیستم سیاسی برای جلوگیری از این پدیده، به کنترل اندازه این شرکتها و متعادل کردن آنها مبادرت می‌کند. به‌عنوان مثال عده زیادی عقیده دارند که Arve Johnson اولین رئیس شرکت اسنات اوپل نروژ تمایل داشت که این شرکت، به‌عنوان یک ابزار تجاری و سیاسی اداره شود. با این وجود دولت از ابتدای تاسیس این شرکت، با برقراری کنترل بودجه، به‌خصوص با بررسی دقیق و تصویب همه نیازهای سرمایه‌ای آن، قدرت اسنات اوپل را تا حدود زیادی محدود کرد. معهدا گسترش کنترل‌های دولت بر شرکتهای ملی نفت موجب ایجاد تضادهای عمیق می‌گردد بدین معنی که کنترل‌های وسیع دولتی موجب می‌شود که شرکت ملی نفت صرفاً به یک توسعه‌دهنده خدمات غیرنظامی تبدیل شود. از سوی دیگر کنترل کم و غیرجدتی نیز موجب می‌شود که این شرکت اهداف غیرتجاری را فراموش کرده و شبیه هر شرکت نفتی چند ملیتی عمل کند^۲.

۳. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ عقیده بر این بود که دخالت مستقیم دولت کارایی بیشتری نسبت به تدوین و اجرای قوانین سخت و نافذ دارد. به‌علاوه این عقیده وجود داشت که حتی اگر با رعایت مقررات بتوان اطلاعات را اجباراً فاش ساخت، هنوز مشکل نداشتن تجارب عملی مفید برای تجزیه و تحلیل و تفسیر اطلاعات باقی می‌ماند. اما در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ این شیوه تفکر تغییر کرد. در این زمان عده‌ای عقیده داشتند که بسیاری از اهداف یک شرکت ملی نفت، می‌تواند به‌وسیله یک شرکت خصوصی در یک فضای قانونمند، پیگیری شود^۳. بنابراین، تدوین و اعمال مقررات (به شرطی که موجز و شفاف باشد) می‌تواند کارایی بیشتری نسبت به مداخله مستقیم دولت داشته باشد. به‌علاوه با تغییر ساختار صنعت نفت و روشهای همکاری شرکتهای ملی و بین‌المللی، شرکتهای بین‌المللی تمایل و علاقه بیشتری خواهند داشت در آموزشهای مدیریت، به شرکتهای ملی نفت کمک کنند زیرا در شرایط جدید، همکاری (مثلاً مشارکت در یک پروژه سرمایه‌گذاری مشترک) به نفع شرکت نفتی بین‌المللی خواهد بود که طرف مقابلش (شرکت ملی نفت)، واقعیات تجاری را بهتر درک کند. لذا

1. Madelin, 1974 page 122

2. Grayson, 1981

3. Robinson, 1993

بدین ترتیب شرکتهای بین‌المللی دیگر به فکر این نخواهند بود که براس کسب تجربه و دانش، از شرکت ملی نفت استفاده کنند. به عبارت دیگر به کارگرفتن شرکتهای ملی نفت به‌عنوان ابزاری برای کسب اطلاعات و تجربه از سوی شرکتهای بین‌المللی، موضوعی بود که به چالش کشیده شد.

۲-۲. ابعاد اقتصادی

رانت‌جویی، نبود کارایی تجاری، وجود اهداف غیرتجاری، ناهمسویی و بعضاً تعارض منافع تجاری و حاکمیتی، نیازهای نقدینگی، نبود ساختار نظارتی شفاف و موثر و... از جمله مهمترین چالشهای مشترک شرکتهای ملی نفت است که در ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۱. رانت‌جویی

بخش نفت از آن جهت که رانت اقتصادی قابل توجهی در آن وجود دارد، حائز اهمیت فراوانی است. این رانت از دو منبع سرچشمه می‌گیرد.

الف. رانت مخزن: با تعیین قیمت فروش در یک بازار رقابتی، تولیدکنندگانی که به لحاظ شرایط مساعد زمین‌شناسی، هزینه‌های آنها پایین‌تر است مزاد تولیدکننده را به‌دست خواهند آورد.

ب. رانت بازار: اگر قیمت‌ها به‌وسیله محدود شدن عرضه در حد بالایی حفظ شود تولیدکنندگان سودی بیش از حد نرمال به‌دست می‌آورند.

هر دو این منابع (رانت مخزن و رانت بازار) می‌تواند رانت قابل توجهی را ایجاد کند. رفتار شرکتهای ملی نفت بویژه از نظر جذب رانت مخزن، قابل بحث می‌باشد. این شرکتهای، منابع خود را جهت پیگیری استراتژیهای رانت‌جویی به‌کار می‌گیرند که این مسئله موجب ناکارآمدی ایشان می‌شود. یک بخش مهم از زیربنای فکری حرکت مجدد دولتها به‌سمت کاهش مداخله در امور اقتصادی، این است که ماموران دولتی به‌جای پیگیری منافع عمومی، با استفاده از رانت به‌دنبال پیگیری اهداف خودشان می‌باشند.

بررسیها نشان می‌دهد که این شرکتهای از مجموعه‌ای از اطلاعات ناهمگون جهت کسب رانت بهره می‌گیرند و در این راه منافع خود را بر منافع عمومی (اهداف دولت) ترجیح می‌دهند و عملاً عملکردی مشابه با شرکتهای بین‌المللی پیدا می‌کنند. بنابراین شرکت ملی نفت در این وضعیت نه می‌تواند دستیاری برای دولت باشد و نه می‌تواند مجری خدمات غیرتجاری باشد.^۱

1. Dam, 1976 page 140

از زمانی که شرکتهای ملی نفت به انجام فعالیتهای غیرتجاری مبادرت نمودند کارایی آنها نیز کاهش یافت،^۱ زیرا شرکتهای ملی نفت اغلب عملیات انحصاری را در محیط تجاری که شدیداً تحت حمایت دولت قرار دارد انجام می‌دهند. به‌عنوان مثال علیرغم اینکه توانایی رقابت و تامین نیازهای مالی دو شرط مهم برای فعالیتهای اکتشافی است، اما این شرکتهای بدون داشتن این شرایط، برای گرفتن مجوز اکتشاف در اولویت قرار داشته‌اند. حتی در فعالیتهایی که به‌طور بالقوه امکان رقابت وجود دارد (بویژه در صنایع پایین‌دستی)، شرکت ملی نفت قادر است با دست‌کاری مقررات، برای ورود دیگر شرکتهای، موانع جدی ایجاد کند.

از سوی دیگر پیگیری سیاستهای رانت‌جویی و بهره‌بردن از نامتقارن بودن اطلاعات، در بسیاری موارد توسط شرکتهای ملی نفت به‌عنوان مکانیسمی برای سرپوش نهادن بر عملیات و خارج کردن منابع شرکت از دایره کنترل‌های دولت مرکزی مورد توجه قرار می‌گیرد. این رفتار موجب گسترش عدم شفافیت و حسابدی در این شرکتهای می‌گردد. به‌عنوان مثال در سال ۱۹۸۲ به شرکت PDVSA دستور داده شد تا منابعش را از بانکهای امریکا خارج و به بانک مرکزی این کشور انتقال دهد و بدهیهای دولت را تعهد کند.^۲ پس از این دستور، این شرکت رفتار خود را تغییر داده و برای خارج کردن منابع مالی خود از دسترس دولت، آن را به‌صورت داراییهای غیرنقدی نگهداری می‌کند.

۲. نبود کارایی تجاری

بیشتر شرکتهای ملی نفت با مشکل فقدان کارایی تجاری مواجهند. بررسیهای ممیزان مدیریت نشان می‌دهد که شرکت ملی نفت اندونزی (پرتامینا) بواسطه نبود کارایی تجاری سالانه حدود دو میلیارد دلار زیان می‌دهد^۳ که این رقم، معادل ۱۰ درصد بودجه این کشور است.^۴ بررسیهای مشابه در مورد شرکت ملی نفت نیجریه، نشان‌دهنده زیان سالانه ۸۰۰ میلیون تا یک میلیارد دلار است. مقایسه شرکت ملی نفت آذربایجان (SOCAR) و شرکت موبیل (که یک شرکت بین‌المللی نفتی است که در آسیای مرکزی

1. Grayson, 1981 page 10

2. Mommer, 1998

۳. برآورد این رقم بدین ترتیب بود که هزینه‌های مستقیم تولید هر بشکه نفت در شرکت پرتامینا که در حدود ۵/۵ دلار بود با متوسط صنعت یعنی ۱/۲ دلار مقایسه می‌شد.

۴. در گزارش Pricewaterhouse Coopers عنوان گردیده که شرکت Pertamina طی دو سال به‌دلیل عدم کارایی و فساد حدود ۶/۱ میلیارد دلار از منابعش را هدر داده است.

فعالیت می‌کند) نشان می‌دهد که SOCAR برای انجام عملیات خود فرآیندی طولانی به‌کار می‌گیرد، در حالی که شرکت موبیل با توسل به کارایی تجاری، هزینه‌های این فرایندها را صرفه‌جویی می‌کند. در همین زمان، مقایسه تعداد کارکنان موبیل و SOCAR نشان می‌دهد هر دو شرکت ۶۵ هزار نفر شاغل دارند اما موبیل در ۱۰۰ کشور فعالیت داشته، روزانه ۱/۶ میلیون بشکه نفت تولید می‌کند و ۳۳ پالایشگاه را اداره می‌کند در حالی که SOCAR در یک کشور فعالیت داشته، روزانه ۱۰۰ هزار بشکه نفت تولید و تنها دو پالایشگاه را اداره می‌کند. همچنین در گزارش Shleifer and Vishny, (1994) برای نشان دادن کارایی اقتصادی پایین شرکتهای دولتی، ویژگیهای این شرکتها به شرح زیر عنوان شده است:

- دارای کارکنان اضافی و پرداختهایی بیش از دستمزدهای بازار هستند.
- از نظر سیاسی در شرایط مطلوبتری قرار دارند تا از نظر وظایف و موقعیتهای اقتصادی.
- قیمت کالاها و خدمات تولیدی آنها به دلیل اهداف سیاسی و اجتماعی کمتر از هزینه نهایی تعیین می‌شود و یا به صورت انحصاری دیکته می‌شود.
- به محیطزیست توجه کمتری دارند (اغلب این شرکتها بیشترین آلودگی زیست محیطی را تولید می‌کنند).^۱

زیانهای ناشی از فقدان کارایی در هر دو بخش بالادستی و پایین‌دستی وجود دارد اما بخش بالادستی به دلیل درآمدهای زیاد ناشی از عملیات، توجه بیشتری را به خود جلب می‌کند. در این بخش، محدودیتهای مالی و تکنولوژیکی موجب می‌شود تا شرکتهای ملی برای انجام عملیات خود با شرکتهای بین‌المللی نفت، قراردادهایی منعقد نمایند. وجود شرکتهای بین‌المللی نفتی به‌عنوان مسئول عملیات در این قراردادها، زیان ناشی از عدم کارایی تجاری در سطح پروژه را به حداقل می‌رساند. اما زیانهای ناشی از عدم کارایی در عملیات شرکتهای ملی نفت بیشتر در بخش پایین‌دستی ظاهر می‌شود زیرا در این بخش، بحث کاملاً متفاوت است. در بسیاری از کشورها، اکثر شرکتهای ملی نفت دارای موقعیت انحصاری در بخش پالایش، حمل و نقل و ذخیره‌سازی و واردات نفت خام و فرآورده‌های آن می‌باشند.

طبق یک گزارش تأیید شده توسط بانک جهانی در سال ۱۹۹۵، میزان زیان شرکتهای ملی نفت ناشی از عدم کارایی تجاری در شمال آفریقا بالغ بر ۱/۴ میلیارد دلار

1. Linde, 2000 page 30.

برآورد شده که این میزان معادل وامی است که بانک جهانی در صدد اختصاص آن به سرمایه‌گذاری در کل این منطقه می‌باشد. عمده‌ترین عامل پایین بودن کارایی تجاری در شرکت‌های ملی نفت، عدم رقابت بویژه در بخش پایین‌دستی عنوان شده است. همچنین نتایج مطالعات انجام شده توسط شرکت مکنزی طی ده سال گذشته نشان می‌دهد که نبود رقابت، یکی از علت‌های اصلی عملکرد ضعیف شرکتها در کشورهای در حال توسعه می‌باشد. عوامل دیگری که در این زمینه عنوان شده شامل تعیین هدفهای غیرتجاری و ساختار نامناسب مدیریت در این شرکتها بوده است.

۳. هدفهای غیرتجاری

تقریباً از آغاز ظهور شرکت‌های ملی نفت تاکنون معمولاً اهداف غیرتجاری (اجتماعی، اقتصادی و یا سیاسی)، در صدر برنامه‌های آنها قرار داشته است. برخی از این اهداف غیرتجاری عبارت‌اند از:

الف. ایجاد اشتغال: در صنعت نفت تأثیر سرمایه بسیار بیشتر از نیروی کار است، با این وجود بیشتر دولتها از بخش نفت و شرکت ملی نفت خود توقع ایجاد اشتغال دارند. از نظر دولت، شرکت‌های موفق آنهایی هستند که شاخص سرانه اشتغال آنها بالاتر از متوسط صنعت باشد هرچند شاغلین این شرکتها به دلیل نداشتن آموزش و تحصیلات لازم، بهره‌وری پایینی داشته و یا مازاد بر نیاز باشند.

ب. استفاده بیشتر از ظرفیتهای داخلی کشور: همواره از شرکت‌های ملی نفت انتظار می‌رود تا از ظرفیتهای فنی، تجاری و مدیریتی داخل کشور در بخش نفت و گاز، خدمات نفتی، بخش تامین کالا و تجهیزات و نیز سایر بخشها بیشتر استفاده نمایند.

ج. زیرساختهای اجتماعی: در بسیاری از موارد از شرکت‌های ملی نفت خواسته شده تا به تاسیس یا حمایت مستقیم از مدارس، بیمارستانها و یا سایر فعالیتهای مرتبط با خدمات اجتماعی بپردازند. انجام این فعالیتهای، اغلب به دلیل صرف هزینه سنگین، شرکت‌های ملی نفت را از دور رقابتهای اصلی خارج می‌سازد. شرکت ملی نفت مکزیک مثال بارزی در این زمینه است. در روسیه، یکی از مهمترین چالش‌های خصوصی‌سازی تعدادی از شرکت‌های نفتی دولتی، سرباز زدن این شرکتها از انجام این فعالیتهاست.

د. توسعه منطقه‌ای: احداث جاده‌ها، پلها، فرودگاهها، ارتباطات راه دور و تامین آب محلی از جمله مواردی هستند که انتظار می‌رود شرکت‌های ملی نفت به انجام آنها اقدام ورزند.

ه. توزیع مجدد/ انتقال درآمد: اکثر مثالهای مشترک در این بحث، به فروش داخلی فرآورده‌های نفتی به قیمتهای پایین مربوط می‌شود، که به وسیله دولت به

شرکتهای ملی نفت تحمیل می‌گردد. هزینه اجرای این سیاستها، در ابتدا توسط شرکت ملی نفت تقبل می‌شود اما در نهایت به دولت منتقل می‌شود. هزینه‌های سالانه پرتامینا بابت یارانه‌ها حدود سه میلیارد دلار (۱۵ درصد بودجه شرکت) برآورد شده است. همچنین هزینه‌های تحمیل شده به شرکت ملی نفت ایران بابت اجرای سیاستهای مشابه که به‌طور محتاطانه برآورد شده است، بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی ایران می‌باشد.

و. استقراض دولت (استفاده از اهرم نفت توسط دولتها): در بسیاری از کشورها ممکن است از شرکتهای ملی نفت خواسته شود تا برای انجام فعالیتهای غیرنفتی به منابع مالی دولت کمک کنند. این عمل، وظیفه مشترک بسیاری از شرکتهای ملی نفت است. اما در کشورهای تولیدکننده نفت، شرکتهای ملی نفت به‌دلیل داشتن امکانات بالقوه کسب درآمد و تامین منابع مالی، برای اجرای این وظایف داوطلب می‌شوند. وظایف غیرتجاری موجب تخلیه منابع مالی و نقدینگی شرکت می‌شود. بدین ترتیب وجوهی که باید مجدداً سرمایه‌گذاری می‌شد، از دست می‌رود و توجه مدیریت شرکت را از وظایف تجاری منحرف می‌سازد.

۴. ساختار حاکمیتی نامناسب^۱

ساختار حاکمیتی نامناسب، بر عملکرد شرکتهای ملی نفت تأثیر سوء دارد. در اغلب اوقات، فقدان شفافیت، پاسخگویی و عدم حساسیت به علائم بازار، در ساختار حاکمیتی این شرکتها وجود دارد. همچنین عدم وجود محرک برای رقابت، موجب گردیده است تا این شرکتها، رفته‌رفته به سوی خودشیفتگی و رخوت کشیده شوند.^۲ برخی از آنها حتی اهداف اصلی که شرکتهای ملی بخاطر نیل به آنها ایجاد شده بودند را فراموش کردند. در شرایطی که تنها یک سهامدار (دولت) وجود دارد، شرکت ملی نفت برای ایجاد شفافیت در عملیات خود چندان تحت فشار نیست. شاید عدم شفافیت در استفاده از منابع مالی برای مالکین این شرکتها (دولتها) مطلوب باشد زیرا بسیاری از آنها این منابع را برطبق تمایلات شخصی یا سیاسی خود مورد استفاده قرار می‌دهند. تعداد کمی از شرکتهای ملی نفت هستند که، صورتهای مالی خود را بر اساس استاندارد بین‌المللی تنظیم کرده و پس از ممیزی آنها را به روز نگاه داشته و منتشر می‌سازند. کنترل‌های مالی داخل شرکت (سیستمهای اطلاعات مدیریت و حسابداری و واحدهای حسابرسی

¹ governance

² Madelin 1974 page 119

داخلی) به دلایل مشابهی اغلب وجود ندارند.

مخالفت با آزادسازی شرکتهای ملی نفت از سیطره نفوذ سیاسی یا واگذاری کنترل استفاده از منابع مالی، موجب شده تا سیاستمداران تمایل چندانی به انجام امور زیر از خود نشان ندهند:

الف. تعیین جایگاه سازمانی شرکت ملی نفت در ساختار دولت؛

ب. تشکیل هیئت مدیره‌ای مستقل با توجه به نیازهای حرفه‌ای شرکت ملی نفت؛

ج. شکل‌گیری ساختار سازمانی واحدهای عملیاتی شرکت به‌صورت واحدهای تجاری (و حساس به قواعد تجاری) در درون شرکت به‌صورت متمرکز و یسا مستقل از یکدیگر.

در اغلب دستورالعملهای بودجه، از شرکتهای ملی نفت خواسته شده تا همه درآمدهای خود را به دولت منتقل کنند. در این صورت، این شرکتها مجبور خواهند شد برای تامین منابع مالی مورد نیاز خود (جهت انجام عملیات جاری یا سرمایه‌گذاریهایی جدید) به تخصیص سالانه بودجه غیرمطمئن تکیه کرده و تحت فشار قرار گیرند. لذا تواناییهایشان برای برنامه‌ریزی یا حتی بازپرداخت تعهدات جاری خود به وام‌دهندگان یا شرکای طرحهای سرمایه‌گذاری مشترک در یک دوره زمانی قابل پیش‌بینی، به‌شدت محدود خواهد شد.

شواهدی از این نوع رفتار فراوان است. تمایل دولت برای کنترل مستقیم سیاسی شرکت ملی نفت نیجریه، موجب شد که این شرکت طی ده سال هیچ هیئت مدیره‌ای نداشته باشد. اخیراً رئیس جمهور ونزوئلا، هیئت مدیره کاملاً حرفه‌ای و تیم مدیریت رده‌بالای شرکت ملی نفت این کشور را به دلایل سیاسی جابجا کرد. با وجود اینکه شرکت ملی نفت نیجریه، واحدهای تجاری استراتژیک را در درون سازمان خود تاسیس کرد، اما این واحدها هرگز نتوانستند با وظایف و مسئولیتهای این شرکت که به‌دنبال اعمال قدرت حتی در مورد هزینه‌های جزئی نیز بود، هماهنگ شوند. به‌علاوه در این شرایط سیستم انگیزشی نه تنها موجب پاداش دادن به عملکرد خوب کارکنان نشد بلکه مانع از جلوگیری عملکردهای ضعیف نیز شد و حتی موجب گردید تا حس پاسخگویی آنان نیز تضعیف شود. نتیجه این شد که شرکت ملی نفت نیجریه بیشتر شبیه یک واحد دولتی فعالیت کند تا یک موسسه تجاری.

تجربه نیجریه مثال بارزی از خطر وابستگی برنامه‌ریزی و تامین مالی شرکت ملی نفت به بودجه سالانه دولت است. در مکزیک نیز وضعیت مشابهی وجود داشت. در این

کشور دولت با وضع مالیاتهای سنگین و مؤثر تمامی سود خالص شرکت پمکس را تصاحب می‌کرد، به نحوی که این شرکت مجبور بود برای تامین بودجه مورد نیاز خود مورد به مورد و به صورت مستمر و اغلب تحت شرایط غیر شفاف، مستقیماً با وزارت مالیه مذاکره نماید.

دخالت‌های مکرر دولت در حوزه حاکمیت شرکتهای ملی نفت، دسترسی آنها به اهداف تجاری را مختل نموده و موجب می‌شود این شرکتها به محل‌های مراجعه عمومی تبدیل شوند. بدون وجود شفافیت و پاسخگویی در شرکت ملی نفت (که به مثابه گاو شیرده نقدینگی دولت است)، این امکان وجود دارد که دولت نیز به این ویژگیها عادت کرده و در سطح کشور، حاکمیت آن دچار فرسودگی شده و بر اقتصاد، توسعه اجتماعی و ثبات سیاسی کشور اثرات منفی برجای گذارد. این وضعیت همان پدیده بلای منابع است که در سالهای اخیر در تحقیقات و بررسی سیاستها به آن توجه زیادی شده است. یکی دیگر از ابعاد عملکرد شرکتهای ملی نفت که موجب شکل‌گیری ساختار نامناسب حاکمیتی و ناکارایی آنها شده، سیاستهای استخدام و جذب نیروی انسانی آنها بوده است. سیاستهای استخدام شرکتهای ملی نفت بجای تکیه بر کیفیت، توانایی‌های فردی و عملکرد نیروها، بر اساس عوامل مذهبی و قومی تعیین می‌شود. نتیجه این سیاست این است که شرکتهای بزرگ ملی نفت در منطقه خلیج فارس از نظر توان کارشناسی و تخصصی دارای محدودیتهای شدیدی می‌باشند. مشکل دیگر این شرکتها از نظر مدیریتی این است که بسیاری از آنها تمایل دارند برای حمایت از مدیران عالی، بین مدیریت عالی و نسل بعدی آنها یک فاصله جدی به وجود آورند و دولتها علاقه کمتری به جابجایی مدیران عالی‌رتبه این شرکتها دارند زیرا جانشینهای آنها در حال حاضر وجود ندارند^۱.

۵. نیازهای نقدینگی

شرکتهای ملی نفت به دلیل ایجاد حجم زیاد نقدینگی، همواره مورد توجه دولتها قرار دارند اما این شرکتها خود بسیار به نقدینگی محتاج‌اند. نفت یک صنعت سرمایه‌بر و مستلزم صرف نقدینگی بسیار است و نسبت به نیازهای سایر بخشها، بویژه خدمات اجتماعی مثل آموزش، بهداشت و حتی زیرساختهای فیزیکی مثل حمل و نقل، نیاز به بودجه و نقدینگی در این صنعت بسیار بالاست^۲.

1. Al-Mazeedi , Page 988, 1992

2. Charles Mcpherson page 7

مسائل و مشکلات شرکتهای ملی نفت جهت تامین نقدینگی را می‌توان به شرح زیر جمع‌بندی کرد:

- برخی از این شرکتها به دلیل کمبود منابع مالی، به طور روزافزون قادر به انجام وظایف خود نمی‌باشند، زیرا دولتها بخش اندکی از درآمدهای آنها را برای سرمایه‌گذاری (جهت حفظ و نگهداری سطح تولید فعلی و افزایش آن) در اختیار آنها قرار می‌دهند^۱؛
- اغلب شرکتهای ملی نفت مجبورند همه درآمدهای ارزی خود را به بانک مرکزی واریز نمایند و لذا توانایی آنها جهت خرید لوازم یدکی و تجهیزات محدود می‌شود^۲.
- تامین سرمایه اضافی از طریق سیستم بودجه دولتی بخصوص زمانی که دولت با کسر بودجه مواجه می‌باشد نیز کار آسانی نیست زیرا رقابت در اخذ منابع مالی با دیگر شرکتها و ادارات دولتی فشرده است^۳.
- تامین مالی از طریق استقراض از منابع خصوصی نیاز به تصویب دولت دارد و در مورد تامین منابع در سطح بین‌المللی نیز، به دلیل بدهی‌های خارجی دولتها، محدودیتهای شدیدی وجود دارد.
- پافشاری بر قیمتهای یارانه‌ای در فعالیتهای پایین‌دستی، به معنی محروم کردن شرکتهای ملی نفت از نقدینگی و ناتوانی آنها برای حفظ و نگهداری داراییهایشان است که اغلب نتایج خطرناکی دارد.

نتیجه اینکه مشکلات فوق موجب می‌شود تا مدیریت شرکتهای ملی نفت برای سرمایه‌گذاری نه امکان استفاده از منابع داخلی خود و نه اختیار تامین آن از بازار را داشته باشد. چنانچه این مشکلات برطرف نگردد محدودیتهای جدی برای کارایی این موسسات ایجاد می‌شود^۴.

۶. تعارض منافع و ناسازگاری اهداف (حاکمیتی و تجاری)

اهدافی که توسط دولتها به شرکتهای ملی نفت تحمیل می‌شود، تا حد زیادی موجب انعطاف‌ناپذیری و نقص در عملیات آنها می‌شود. برای مثال زمانی که Pemex در سال ۱۹۳۸ تاسیس شد دستورالعمل اصلی آن این بود که صنعت نفت را در جهت منافع ملی

1. Hartshorne, 1993

2. Randall, 1987; Karshenas, 1990

3. Linde, 1999, page 107

4. Holmstrom, 1999 page 95

و اهداف دولت مکزیک توسعه دهد. این هدف به همسویی صنعت نفت با نیازهای اقتصاد و بویژه صنایع داخلی و در نهایت بهبود وضعیت اشتغال و رفاه کارگران نفتی تفسیر گردید اما در عمل این اهداف به سرعت معکوس شده و ناسازگار گردیدند.^۱ این مسئله موجب شد که دولت برای تحمیل ملاحظات غیرتجاری خود به طور مکرر در مدیریت این شرکت مداخله کند. دخالتهای دولت موجب مقاومت زیاد در مقابل این شرایط شد.^۲ چنانچه دولت مجبور گردید بین دو هدف تضمین نرخ بازگشت سرمایه گذاری و تامین خدمات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، یکی را انتخاب کند.^۳

این دو بحث مهم یعنی جایگزینی مسائل سیاسی به جای منافع تجاری و هدفهای ناسازگار، ما را بر سر یک دوراهی قرار می دهد. چنانچه شرکت ملی نفت مجبور است اهدافش را بر اهداف دولت مقدم شمارد و یا اینکه دولت خواسته هایش را بر شرکت ملی نفت تحمیل می کند. بنابر این هنگامی که مدیران، موسسات را کنترل می کنند، سیاستمداران از یارانه ها و تطمیع و رشوه برای متقاعد کردن مدیران موسسات جهت پیگیری اهداف سیاسی استفاده می کنند و هنگامی که سیاستمداران، موسسات را کنترل می کنند، مدیران از رشوه و تطمیع برای متقاعد کردن سیاستمداران برای اینکه موسسات را جهت دنبال کردن اهداف سیاسی تحت فشار قرار ندهند، استفاده می کنند.^۴ تدوین و اجرای سیاستهای بخش نفت و نظارت بر آن، یکی دیگر از وظایفی است که در بسیاری از کشورها، به عهده شرکتهای ملی نفت قرار می گیرد. حتی در برخی از کشورهایی که سایر وزارتخانه ها و سازمانهای دولتی، این وظایف را انجام می دهند اغلب فاقد منابع، تخصص و پشتیبانیهای سیاسی لازم برای انجام آن هستند، لذا به خودی خود شرکتهای ملی نفت کم و بیش درگیر این وظایف شده و دامنه تضاد منافع افزایش می یابد.

یک بازیگر اصلی در بخش نفت (شرکت ملی نفت) نمی تواند به طور همزمان هم سیاست بخش را تعیین کند و هم قواعد بازی را تدوین نماید. این بازیگر و داور بازی طوری شرایط بازی را برای مشارکتهای موجود و آینده بخش خصوصی منحرف می کند که به احتمال زیاد برای حفظ منافع عمومی زیان بار خواهد بود. زیانهای ناشی از تضاد منافع تا حد زیادی به ماهیت فعالیتهای شرکتهای ملی نفت، بستگی دارد و عبارت است از:

1. El Mallakh, Noreng and Poulson, 1984 page 42

2. Horn, 1995 page 137

3. Grayson, 1981 page 14

4. Shleifer & Vishny, 1994 page 40

- توافقات تبعیض‌آمیز (معاملات ترجیحی) با شرکتهای بهره‌بردارى که تحت مالکیت شرکت ملی نفت هستند؛
 - تخصیص تبعیض‌آمیز بلوک‌های اکتشافی و تصویب و توسعه طرحهای توسعه؛
 - برخورد سلیقه‌ای با تخلفات یا چشم‌پوشی از انحرافات مرتبط با اجرای مقررات.
 - اخذ منافع بیش از حد حاصل از عدم کنترل با نظارت بسیار کم.
- در اینجا یک بحث خاص در ارتباط با تشویق ظرفیتهای بالقوه و امکانات بومی پیش می‌آید، که اغلب برای شرکتهای ملی نفت مشخص است. به‌طور کلی این وظیفه شامل سیاستهای اشتغال و تامین کالاها و خدمات مورد نیاز شرکتهای نفتی است. ریسک این کار این است که تضمینی وجود ندارد که این نقش موجب ایجاد رابطه تبعیض‌آمیز در مجموعه شرایط داوطلبان اشتغال و ترجیح شرکتهای بومی که اغلب به‌صورت رسمی یا غیررسمی وابسته به شرکت ملی نفت و یا مدیران آن می‌باشند نگردد.

در دو کشور بزرگ تولیدکننده نفت یعنی اندونزی و آنگولا، شرکتهای بین‌المللی نفتی طرف قرارداد، گمان می‌برند که این نوع مفاسد در فرایند تامین کالا و خدمات، علاوه بر ایجاد تاخیر در انجام پروژه‌ها، موجب افزایش ۲۵ تا ۳۰ درصدی هزینه‌های سفارشات و همچنین موجب بروز تنشهای غیرضروری بین شرکتهای ملی و بین‌المللی نفتی نیز می‌شود.

به‌طور خلاصه بررسی‌ها نشان می‌دهد که شرکتهای ملی نفت برای مواجهه با چالشهای فوق، نیازمند ارائه راه‌حلهای روشنی در زمینه استقلال، کارایی، شفافیت و پاسخگویی، تجاری‌سازی و نحوه مشارکت خود با بخش خصوصی داخلی و بین‌المللی می‌باشند. هر شرکت بسته به شرایط و موقعیت خاص خود نیازمند ارائه برنامه جامعی برای اصلاح ساختار خود است که در زیر هر یک از این نیازها به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. استقلال (مالی، مدیریتی و ...): مهمترین نیاز شرکتهای ملی با وجود مالکیت دولتی این است که اختیارات داده شده به آنها و روابط شان با سهامداران (دولت) واضح بوده و به‌خوبی تعریف شود و وظایف آنها در ابعاد تصمیم‌سازی، نظارت و عملیات به روشنی تعیین گردد.

۲. کارایی: اغلب بررسیها، فقدان رقابت را عامل اصلی ناکارایی در شرکتهای ملی نفت می‌دانند و اذعان می‌دارند که وجود مالکیت دولتی، شرکت ملی نفت را از انجام فعالیتهای اصلی خود منحرف می‌کند که به این ترتیب نمی‌توان کارایی داخلی را در

شرکت افزایش داد. تجارب سالهای اخیر نشان داد که اگر شرکت ملی نفت به‌طور تجاری اداره شود و عملکرد آن به وسیله ساختار و بدنه مناسب حاکمیتی مورد نظارت قرار گیرد، حتی با وجود مالکیت دولتی، می‌تواند همانند سایر شرکتها اداره شود. واقعیت این است که اگر استقلال شرکت به طور صحیح حفظ شود و ترجیحات سیاسی کنترل گردد، مالکیت دولتی مشکلی ایجاد نمی‌کند.

۳. شفافیت و پاسخگویی: تفکیک وظایف اقتصادی و اجتماعی - سیاسی، اداره شرکت بر اساس معیارهای تجاری و بویژه تعریف روشن تعهدات شرکت برای توسعه منابع هیدروکربوری، یکی از ارکان ضروری پاسخگویی و شفافیت محسوب می‌گردد.

تجاری‌سازی به تشکیل یک هیئت مدیره که قابلیت نظارت واقعی و رهبری شرکت به‌عنوان یک ساختار سازمانی کارا را داشته باشد، اشاره دارد. همچنین، نظارت بر تامین مالی از منابع داخلی و برنامه‌ریزی برای انجام وظایف بنگاهداری از دیگر وظایف هیئت مدیره است. یک شرکت ملی نفت نمی‌تواند رفتار تجاری داشته باشد مگر اینکه نقدینگی لازم برای پرداخت تعهدات جاری و کوتاه‌مدت و برنامه‌ریزی در افق زمانی منطقی را در اختیار داشته باشد.

۳. بررسی روند اقدامات انجام شده جهت اصلاح ساختار شرکت ملی نفت

ایران

۳-۱. روند تحولات تاریخی صنعت نفت

به دنبال اعطای امتیاز استخراج و بهره‌برداری از نفت سراسر ایران (به غیر از ۵ استان شمالی) در سال ۱۲۸۰ ه. ش (۱۹۰۱ میلادی) از سوی مظفرالدین‌شاه قاجار به ویلیام ناکس داری انگلیسی، مته حفاری اولین چرخش‌های خود در خاک خاورمیانه را تجربه کرد و به این ترتیب نام ایران به عنوان خاستگاه نخست صنعت نفت خاورمیانه ثبت شد. فوران نفت از اولین چاه حفر شده در منطقه مسجدسلیمان در سال ۱۲۸۷ (۱۹۰۸ میلادی)، احداث پالایشگاه نفت آبادان در سال ۱۲۹۳ (۱۹۱۴ میلادی)، تجدید نظر نافرجام در امتیازنامه داری و عقد مجدد قرارداد با شرکت نفت ایران و انگلیس در سال ۱۳۱۲ (۱۹۳۳ میلادی)، ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ (۱۹۵۱ میلادی)، تاسیس شرکت ملی نفت ایران و تصویب اولین اساسنامه شرکت ملی نفت ایران در تاریخ ۵ آذر ۱۳۳۱، عقد قرارداد با کنسرسیوم در سال ۱۳۳۳، تصویب «قانون تفحص و اکتشاف و استخراج نفت در سراسر کشور و فلات قاره» در تاریخ ۲۰ تیر ۱۳۳۶، عقد قراردادهای مشارکت در سالهای ۱۳۳۶ و ۱۳۴۴، تصویب قانون نفت در سال ۱۳۵۳،

عقد قراردادهای پیمانکاری در سالهای ۱۳۴۵، ۱۳۴۸ و ۱۳۵۳ و پس از آن تصویب لایحه قانونی تاسیس وزارت نفت در مهر ماه ۱۳۵۸، تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب و تصویب قانون نفت ۱۳۶۶، اعطای مجوز عقد قراردادهای بیع متقابل در برنامه دوم، سوم و چهارم و تصویب بند دال تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۳۸۴ از مهمترین رویدادهایی است که نقش موثری در شکل‌دهی به ساختار فعلی صنعت نفت ایران به‌طور عام و شرکت ملی نفت ایران به‌طور خاص داشته است. بنابراین شرکت ملی نفت ایران نیز همانند بسیاری از شرکتهای ملی نفت در کشورهای تولیدکننده و صادرکننده، مسیر تحولات خود را طی نموده و فراخور هر مقطع زمانی، رویکردهای متفاوتی را در وظایف و مسئولیتهای خود برگزیده است و اکنون با چالشهای مشابهی در مقایسه با دیگر شرکتهای روبه‌رو است.

بنابراین تحولات ساختاری در صنعت نفت ایران را می‌توان در پنج دوره زمانی به شرح زیر مورد بررسی قرار داد:

الف. دوره قبل از ملی شدن صنعت نفت

این دوره با اکتشاف و بهره‌برداری از نفت در منطقه مسجدسلیمان در قالب امتیازنامه داری و تاسیس شرکت انگلو - پرشین و سپس شرکت نفت ایران و انگلیس آغاز می‌گردد. در این دوره شرکت نفت با ایجاد تاسیسات تولید، پالایش و فروش و صادرات مواد نفتی به فعالیت می‌پرداخت و در قبال فعالیت خود مسالغی را بر اساس قرارداد امتیازی که داشت به دولت ایران می‌پرداخت. عمده مطالبات و اعتراضات ایران نسبت به این شرکت را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- حساب‌سازی، عدم افشای کلیه درآمدها و سود سالانه واقعی شرکت و عدم پرداخت حقوق واقعی دولت ایران (حق‌الامتیاز و غیره طبق قرارداد)؛
- عدم به‌کارگیری ایرانیان در عملیات شرکت بویژه در مشاغل تخصصی و مدیریتی و بی‌توجهی شرکت به آموزش و ارتقاء شغلی پرسنل ایرانی و مسائل رفاهی و بهداشتی آنها؛

- دخالت شرکت نفت در امور داخلی ایران (اعمال نفوذ بین مقامات دولتی، گروههای سیاسی و سران و افراد صاحب نفوذ محلی و ...) و داشتن امکانات وسیع ارتباطی و امتیازات گسترده مالیاتی، گمرکی و قضایی و در واقع برخورداری از

حقوق یک دولت در درون یک دولت^۱؛

- عدم ارائه اطلاعات فنی، نقشه‌ها، میزان تولید و غیره به دولت بویژه در مورد میادین اکتشافی و یا در حال بهره‌برداری و...؛
- عدم ایجاد پیوند لازم بین صنعت نفت و اقتصاد ایران^۲.

پیگیری این مسائل و اعتراضات مکرر مردم، نخبگان سیاسی و دولت ایران موجب گردید تا در سال ۱۳۱۲ قرارداد داری توسط دولت وقت لغو گردد اما با شکایت دولت انگلستان به مراجع بین‌المللی و اعمال فشار بر ایران مجدداً در سال ۱۳۱۲ قرارداد دیگری (معروف به قرارداد ۱۹۳۳) با دولت ایران منعقد گردید. گرچه در این قرارداد، به مسائل مربوط به پرداختی‌های شرکت نفت به دولت و آموزش نیروهای ایرانی برای تقبل مشاغل تخصصی بیشتر توجه شده بود اما همچنان انتظارات عمومی از شرکت نفت را برآورده نمی‌کرد و به عبارتی همچنان مضمون این قرارداد نیز ناقص حق حاکمیت ملی ایران بود و رنگ استعماری داشت. لذا مبارزات مردمی تا بدانجا رسید که در ۲۹ اسفند سال ۱۳۲۹ با تصویب مجلس، صنعت نفت ایران ملی اعلام شد و متعاقب آن با تصویب قانون اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت در ۹ اردیبهشت سال ۱۳۳۰ شرکت ملی نفت ایران تاسیس و اولین اساسنامه آن در تاریخ ۵ آذر ۱۳۳۱ به تصویب رسید.

ب. دوره پس از ملی شدن صنعت نفت تا زمان وقوع انقلاب اسلامی

با تصویب گزارش کمیسیون نفت در مجالس قانونگذاری در ۲۹ اسفند سال ۱۳۲۹ و متعاقب آن تصویب قانون اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت در ۹ اردیبهشت سال ۱۳۳۰، شرکت ملی نفت ایران تاسیس و کلیه داراییها و وظایف شرکت نفت سابق را تحت اختیار گرفت و در تاریخ ۵ آذر ۱۳۳۱ اولین اساسنامه آن به تصویب رسید^۳. گرچه از ابتدا بر اساس مواد اساسنامه، این شرکت به عنوان شرکت انتفاعی و براساس قانون

۱. همان ماخذ، صفحه ۴۴۹ بند چهارم

۲. باری بر- ج «اقتصاد ایران (۱۹۷۰-۱۹۰۰ میلادی)» ترجمه و انتشار موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی

سازمان برنامه مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی، چاپ اول مهرماه ۱۳۶۳ صفحه ۲۳۶

۳. با توجه به حساسیت فعالیت شرکت ملی نفت ایران، اساسنامه این شرکت در طول زمان به دلیل تغییر در قوانین و مقررات بویژه تغییر قانون نفت و ... در چند نوبت دستخوش تحول گردید که آخرین اصلاحات آن در خرداد سال ۱۳۵۶ بود. این اساسنامه بر اساس قانون نفت ۱۳۵۲ (ماده ۱) تنظیم شده و کماکان نیز بر اساس قانون نفت ۱۳۶۶ معتبر است - گزارش امکانات بالقوه و راهکارهای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت و گاز، جلد سوم.

تجارت اداره شده و دارای اختیارات گسترده‌ای در این زمینه بود اما نظارت و کنترل دولت بر این شرکت در بالاترین سطح انجام می‌شد.^۱

در این دوره با تصویب قانون تفحص و اکتشاف و استخراج نفت در سراسر کشور و فلات قاره در تاریخ ۲۰ تیر ۱۳۳۶ برای اولین بار شرکت ملی نفت ایران مجوز انجام عملیات مستقل نفتی را در سراسر کشور و فلات قاره به استثنای حوزه عملیات کنسرسیوم دریافت نمود (ماده ۱). همچنین شرکت ملی نفت ایران اجازه یافت تا نسبت به عقد قراردادهای مشارکت در تولید (۵۰-۵۰) اقدام نماید. به موجب این قراردادها، انجام عملیات نفتی توسط سازمان مشترک و دستگاه مختلط^۲ به عنوان شرکت عامل انجام می‌شد. در این زمان انجام عملیات نفتی به عهده شرکتهای عامل کنسرسیوم و شرکتهای عامل قراردادهای مشارکت و فعالیتهای ستادی (از جمله فعالیتهای آموزشی، رفاهی، بهداشتی و غیره) توسط شرکت ملی نفت ایران صورت می‌گرفت.

از دیگر رویدادهای این دوره، تصویب قانون نفت در سال ۱۳۵۳ توسط مجلس شورای ملی بود. مهمترین رویکرد این قانون، تغییر چارچوب قراردادی شرکت ملی نفت از مشارکت به پیمانکاری بود. در این قانون، عقد قراردادهای مشارکت تنها برای ایجاد پالایشگاه در داخل و انجام طرحهای نفتی در خارج از کشور مجاز شناخته شد.

ج. دوره پس از انقلاب تا سال ۱۳۷۴ یعنی شروع برنامه دوم

با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ کلیه قراردادهای نفتی لغو و کلیه شرکتهای عامل در شرکت ملی نفت ایران ادغام شدند و از این پس شرکت ملی نفت ایران راسا به انجام عملیات نفتی پرداخت. در تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ نیز شرکت ملی نفت ملزم گردید کلیه درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت خام و فرآورده را مستقیماً به حساب دولت واریز نماید.

۱. حضور مقامات دولتی در ارکان شرکت شامل شورایعالی نفت، هیئت مدیره و هیئت عالی بازرسی شاهد این مدعاست. چهار عضو از اعضاء شورای عالی به انتخاب قوه مقننه، دو نفر به انتخاب دولت (وزیر اقتصاد به عنوان رئیس شورا و وزیر کار به عنوان عضو شورا) و مدیر کل بانک ملی ایران خواهد بود همچنین اعضاء هیئت مدیره و مدیرعامل (رئیس هیئت مدیره) به پیشنهاد دولت، تصویب قوه مقننه و فرمان شاه انتخاب می‌شد.
۲. منظور از سازمان مشترک در این قانون هر موسسه‌ای است که قسمتی از آن متعلق به یک شخص و قسمت دیگر آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران باشد و منظور از دستگاه مختلط در این قانون هر دستگاه عاملیتی است که شرکت ملی نفت ایران از یک طرف یک یا چند شخص از طرف دیگر تماماً ایجاد نموده باشند، بدون اینکه در اثر اختلاف، شخصیت حقوقی جداگانه‌ای به وجود آید.

یکی دیگر از تحولات مهم این دوره تصویب لایحه قانونی تاسیس وزارت نفت^۱ در مهر ماه سال ۱۳۵۸ در شورای انقلاب با هدف تمرکز فعالیتهای بخش نفت و گاز در قالب یک وزارتخانه مستقل بود. در این راستا شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی گاز ایران جزء وزارت نفت قرار گرفته و وابسته به آن گردیدند همچنین کلیه وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصاد و دارایی در امور نفت، گاز و پتروشیمی (به‌عنوان نماینده دولت) به وزیر نفت واگذار شد.

به‌موجب ماده ۳ این قانون، وزارت نفت مسئول تهیه سازمان و تشکیلات و آئین‌نامه‌های خود و شرکت‌های تابعه گردید تا پس از تصویب هیئت وزیران به‌موقع اجرا گذارده شود البته ذکر شده بود که تا زمانی که سازمان و مقررات فوق‌الذکر تصویب و ابلاغ نشده است شرکت‌های سه‌گانه فوق بر طبق اساسنامه‌ها و ضوابط و مقررات موجود عمل خواهند کرد و وزیر نفت، رئیس هیئت مدیره آنها خواهد بود. در این دوران، ریاست مجمع عمومی شرکت‌های فوق‌الذکر کماکان با نخست‌وزیر بود و وزیر نفت نیز یکی از اعضای مجمع عمومی شرکت‌های مزبور خواهد بود.

در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۹ شورای انقلاب مجدداً مصوبه‌ای با‌استناد ماده ۳ لایحه قانون قبلی و به‌عنوان متمم آن صادر کرد. این قانون به‌دلیل اهمیتی که می‌تواند در اصلاح ساختار بخش نفت داشته باشد در اینجا آورده می‌شود.

طبق بند الف از ماده ۱ مصوبه جدید هدف از ایجاد وزارت نفت اعمال اصل مالکیت و حاکمیت ملی ایران بر ذخائر و منابع، نفت و گاز کشور و بر صنایع و تاسیسات نفت، گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته به آن در بهره‌برداری و بازاریابی است. در همین ماده وظایف اساسی وزارت نفت به شرح ذیل ترسیم شده است.

ب. وظایف اساسی:

۱. صیانت ذخائر و بهره‌برداری صحیح و مناسب از منابع نفت و گاز کشور؛
 ۲. نگهداری و حفظ تاسیسات صنایع نفت، گاز و پتروشیمی و سایر تاسیسات وابسته؛

۳. کوشش در بسط تکنولوژی و دانش صنعتی مربوطه در جهت خودکفایی هر چه بیشتر و بی‌نیازی از خارج؛

۴. نظارت بر امور مربوط به صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی، گاز و محصولات پتروشیمی و وابسته و تصویب نهایی قراردادهای مربوط به امور فوق و سایر قراردادهای

۱. روزنامه رسمی کشور، قوانین سال ۱۳۵۸

۵. هماهنگی عملیات و فعالیتهای واحدهای مختلف صنایع نفت و گاز و پتروشیمی و ایجاد و حفظ هماهنگی با سازمانهای دولتی و سیاست انرژی کشور؛
 ۶. تعیین خط مشی و سیاست کلی و مقررات عمومی ناظر بر شرکتهای تابعه و وابسته؛
 ۷. تطبیق و تلفیق برنامه‌های عملیاتی، مالی و بازرگانی شرکتهای تابعه و تدوین و تنظیم برنامه جامع در قالب برنامه‌های ملی و سیاستهای اقتصادی و اجرایی دولت؛
 ۸. برنامه‌گذاری اجرای طرحهای بزرگ سرمایه‌ای و نحوه تامین منابع مالی لازم؛
 ۹. برنامه توسعه یا تجدید فعالیتهای موجود و یا ایجاد فعالیتهای جدید؛
 ۱۰. اعمال نظارت عالی و کنترل عملکرد شرکتهای تابعه در زمینه‌های فنی، اداری، حقوق، مالی و بازرگانی در مراحل اجرایی و پیشرفت عملیات؛
 ۱۱. تهیه و تدوین سازمان ستادی وزارت نفت و ساخت کلی شرکتهای تابعه، نظارت بر سازماندهی در شرکتهای مذکور و حصول اطمینان از رعایت اصول مصوبه و تبعیت از اهداف و خط مشی کلی؛
 ۱۲. نظارت بر اجرای ضوابط و خط مشی کلی ارزیابی و طبقه‌بندی مشاغل و هماهنگ ساختن نتایج؛
 ۱۳. نظارت و سرپرستی روابط بین‌المللی و نظارت بر امور نمایندگیهای وزارت نفت در خارج از کشور؛
 ۱۴. مسئولیت‌برقراری و حفظ رابطه قوه‌مقننه و مقامات عالی کشور و لشکری؛
 ۱۵. نمایندگی ایران در مجامع نفتی بین‌المللی؛
 ۱۶. نمایندگی صنعت نفت در شورای عالی انرژی و شورای اقتصاد؛
 ۱۷. انجام بررسیهای ضروری نسبت به ایجاد، انحلال، تجزیه و یا ادغام شرکتهای تابعه و وابسته و کسب مجوز قانونی از مراجع ذیصلاح.
- در راستای بند ۱۷ از وظایف فوق، در ماده ۲ همین مصوبه به‌وزارت نفت اختیار داده شده است که با توجه به‌نیاز، نسبت به ادغام، تجزیه یا انحلال یا تاسیس شرکتهای جدید بر اساس تصویب کمیسیون ویژه مرکب از وزیر نفت، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعلی) اقدام کند.
- ماده ۴. اعتبار اساسنامه‌های فعلی شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی تا تصویب اساسنامه شرکتهای جدید موضوع ماده ۳ قانون کماکان به‌قوت خود باقی است.

ماده ۵ - قبل از تصویب اساسنامه‌های جدید (موضوع ماده ۳) اختیار انتخاب اعضاء هیئت مدیره شرکتهای تابعه به وزیر نفت تفویض می‌گردد.

ماده ۶ - به منظور تسهیل امر تامین نیازمندیهای نیروی انسانی ستاد وزارت نفت، به این وزارت اختیار داده می‌شود که کارکنان مورد نیاز خود را از کادر پرسنلی شرکتهای تابعه به صورت مامور، تامین و مقررات اداری و استخدامی موجود یا آتی شرکتهای مذکور را عینا در مورد آنان به موقع اجرا گذارد.

کلیه هزینه‌های کادر مذکور از محل بودجه هر یک از شرکتهای تابعه و وابسته‌های که کارکنان ذکر شده در استخدام آن می‌باشد تامین می‌گردد.

همان‌طور که ملاحظه می‌گردد با تصویب این قانون شرایط قانونی برای اصلاح ساختار بخش نفت و شرکت ملی نفت ایران به خوبی فراهم شد به نحوی که اختیارات و وظایف حاکمیتی و نظارتی و برنامه‌ریزی به وزارت نفت و وظایف تجاری به شرکتهای تابعه از جمله شرکت ملی نفت سپرده شد اما به نظر می‌رسد به دلیل نیاز روز افزون کشور به درآمدهای نفتی، علیرغم وجود این مصوبه، بازهم تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در شرکت ملی نفت ایران به خوبی عملی نشد و این مسئله موجب نافرجام‌ماندن و یا بی‌تاثیر شدن اصلاحات سازمان و تشکیلات اداری صنعت گردید.

رویداد دیگری که در این دوره رخ داد، تصویب قانون نفت در مهر ماه سال ۱۳۶۶ بود. این قانون در واقع پشتیبان حقوقی قانون تاسیس وزارت نفت است. محور اصلی این قانون، اعمال محدودیتهای مقرر در اصول قانون اساسی در زمینه فعالیت بخش غیردولتی اعم از داخلی و خارجی در صنعت نفت و تاکید بر حق حاکمیت و مالکیت دولت نسبت به منافع و تاسیسات نفتی است که بر اساس مقررات و اختیارات مصرح در این قانون، به عهده وزارت نفت می‌باشد که بر طبق اصول و برنامه‌های کلی کشور عمل می‌نماید.

در این دوره اصلاحات دیگری نیز بر طبق قوانین بودجه (مثل تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۶ و ...) صورت گرفت که عمدتاً در جهت تجهیز منابع مالی برای سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت و سایر شرکتهای تابعه وزارت نفت بود.

در این میان به دلیل تشدید مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی، کنترل دولت بر شرکت ملی نفت بشدت افزایش یافته و کارکرد اصلی این شرکت تامین درآمدهای ارزی مورد نیاز دولت بود.

د. دوره برنامه دوم و سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۴)

در این دوره سه اقدام مهم و تاثیرگذار در روند تحولات ساختاری شرکت ملی نفت

ایران صورت گرفته است که عبارتند از صدور مجوز استفاده از قراردادهای بیع متقابل (که تحول مهمی در رابطه با شیوه همکاری شرکت‌های نفتی خارجی با شرکت ملی نفت بود) و تصویب ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم (که در ادامه اصلاح روشهای تأمین مالی فعالیتهای سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت ایران صورت می‌گرفت) و در نهایت تدوین و اجرای برنامه جامع اصلاحات ساختاری صنعت نفت بویژه در شرکت ملی نفت ایران (توجه بیشتر به رویکرد بنگاهداری اقتصادی در شرکت ملی نفت) بود.

هـ. سال ۱۳۸۴ و تصویب بند دال تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۳۸۴

به‌طور کلی روابط مالی حاکم بین دولت و شرکت ملی نفت در دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۳ براساس کنترل شدید دولت بر صنعت نفت استوار بوده است. بنابراین به‌تدریج شرکت ملی نفت از حالت یک شرکت دولتی به سمت یک واحد اداری/ عملیاتی دولت سوق یافت. در حقیقت این شرکت بجای انجام فعالیتهای بنگاهداری اقتصادی که نتیجه آن کسب سود اقتصادی برای دولت در صنعت نفت باشد، به واحد تأمین مالی دولت تبدیل گردید که وظیفه آن استخراج و صادرات نفت و واریز وجه آن به حساب خزانه بود. این روند در سالهای جنگ به دلیل وضعیت خاص اقتصادی و نیازهای فوری و روزمره کشور، تشدید گردید. رکود اقتصادی سالهای پایانی جنگ و فعال نبودن سایر منابع ارزی موجب گردید که نفت به عنوان تنها منبع تأمین هزینه‌های ارزی و ریالی کشور ایفای نقش نماید و به‌تبع آن شرکت ملی نفت نیز وظیفه تأمین این نیازها را به عهده گرفت. طبیعی است که در این روند جایی برای فعالیت بنگاهداری دولت باقی نمانده بود و انگیزه لازم برای افزایش کارایی و حضور در بازارهای بین‌المللی وجود نداشت.

در این رهگذر سیستم مالی نیز به نحوی تنظیم گردید که عمده‌ترین قلم درآمدی شرکت ملی نفت یعنی صادرات نفت خام و فرآورده‌های آن مستقیماً به خزانه واریز و به عنوان درآمد دولت تلقی گردید. طبیعی است که این سیستم در شرایط بحرانی و به‌طور موقت توجیه‌پذیر بوده ولی در درازمدت فعالیت اقتصادی صنعت نفت نیازمند مدیریت اقتصادی است. حضور و رقابت در بازارهای مختلف، انتخاب و به‌روز کردن تکنولوژی، تأمین مالی فعالیتهای جاری و سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری در فعالیتهای مرتبط و... ابزارهای یک مدیریت کارآمد است. بنابراین باید اختیارات و منابع لازم در حوزه تصمیم‌گیری مدیریت قرار گیرد.

بررسی روند تأمین مالی سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت ایران نشان می‌دهد که: الف. در دوران قبل از انقلاب اسلامی اگرچه شرکت ملی نفت هم از کمکه‌های

دولتی و هم از منابع مالی داخلی و خارجی استفاده می‌نمود اما اتکای عمده شرکت برای سرمایه‌گذاری به منابع داخلی خود بوده است.

ب. پس از پیروزی انقلاب و با تصویب تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ و اختصاص عمده‌ترین قلم درآمدی شرکت ملی نفت (صادرات نفت خام و فرآورده‌های آن) به دولت، تلاش‌های متعددی برای جبران کمبود منابع سرمایه‌ای شرکت ملی نفت صورت گرفت. تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع عمومی^۱ (تحت عنوان طرح‌های انتفاعی که پس از بهره‌برداری، لازم بود هزینه‌های مربوط به دولت بازپرداخت گردد)، دادن مجوز اخذ وام از منابع بانکی کشور، صدور مجوز تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌ای از محل صدور مقدار معینی نفت خام (تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۶)، صدور مجوز تأمین کسری هزینه‌های سرمایه‌ای از محل سود صاحب سهام، صدور مجوز اختصاص صددرصد سود قابل تقسیم شرکت ملی نفت با موافقت وزیر نفت برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های مصوب و در نهایت اختصاص مانده درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌ها پس از تأمین فرآورده‌های وارداتی (ماده ۱۲۰ برنامه سوم) موردنیاز کشور جهت کمک به اجرای طرح‌های سرمایه‌ای و همچنین اجازه عقد قراردادهای بیع متقابل و بازپرداخت هزینه‌های سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها از محل صدور نفت خام را می‌توان عمده‌ترین روش‌های جبران کمبود هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ذکر نمود. این راهکارها در مقاطع مختلف زمانی مورد استفاده قرار گرفته‌اند و همگی آنها خصوصیت مقطعی بودن و عدم اطمینان در استمرار تأمین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری در صنعت نفت را دارا می‌باشند و هر ساله در چانه‌زنی‌های بودجه‌ای، مشخص و عمل شده‌اند. هر چند این روش‌ها را می‌توان حرکتی به سوی رفع مشکل تأمین منابع مالی سرمایه‌گذاری در صنعت نفت ارزیابی کرد، اما لازم بود در این زمینه حرکت‌های اصولی انجام شود به طوری که رابطه مالی بین دولت و شرکت نفت باید شفاف‌سازی می‌شد و شرکت ملی نفت، مدیریت شرکت را برای تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری در بخش

۱. از سال ۱۳۵۹ تا سال ۱۳۶۶ بین ۵ تا ۳۳ درصد از مصارف سرمایه‌ای شرکت نفت از محل کمک‌های دولتی صورت می‌گرفت. در این دوره از منابع بانکی استفاده نمی‌شد ولی از سال ۶۷ به مرور استفاده از وام‌ها گسترده‌تر شد که متعاقب آن از کمک‌های دولت کاسته شد تا اینکه تا سال ۱۳۶۸ این کمک‌ها مجدداً قطع و جبران کسری منابع سرمایه‌گذاری شرکت نفت نسبت به منابع داخلی از طریق وام‌های بانکی صورت می‌گرفت اما از سال ۱۳۷۳ تا سال ۱۳۸۲ (به‌خصوص پس از صدور مجوز تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌ای نفت به روش بیع متقابل) با سرعت یافتن روند اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مجدداً علاوه بر منابع بانکی، کمک‌های دولتی نیز در اشکال مختلف جهت کمک به سرمایه‌گذاری شرکت نفت به این شرکت داده شد.

بالادستی صنعت نفت یاری می‌کرد. بر این اساس در بند دال تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، رابطه مالی جدیدی بین دولت و شرکت ملی نفت در قالب ۱۰ جزء تبیین و تصویب گردید.

بر اساس جزء یک از قسمت دال، شرکت ملی نفت موظف است ارزش نفت خام تولیدی از میدانهای نفتی ایران (تولیدشده توسط شرکت ملی نفت و شرکتهای تابعه و وابسته و نفت تولیدی ناشی از عملیات پیمانکاران طرف قرارداد) را پس از کسر هفت و سه دهم درصد به عنوان سهم خالص شرکت ملی نفت ایران (۹۲/۷ درصد ارزش نفت خام تولیدی از میدانهای نفتی ایران) را به حساب دولت (خزانه داری کل) منظور و به شرح زیر با آن تسویه حساب نماید^۱:

الف، سیزده و نه دهم درصد از ارزش نفت خام تولیدی قابل احتساب و ثبت در دفاتر شرکت ملی نفت به موارد زیر اختصاص دارد:

۱. پنج درصد مالیات قطعی سال ۱۳۸۴ (چنانچه طبق قانون مالیاتهای مستقیم میزان مالیات بر عملکرد شرکت ملی بیشتر شد، مبلغ مازاد قابل وصول خواهد بود)؛

۲. چهار و نیم درصد به عنوان علی الحساب سود سهام دولت بابت عملکرد سال ۱۳۸۴؛

۳. دو و هشت دهم درصد به عنوان علی الحساب بهره مالکانه گاز طبیعی (موضوع جزء ۲ بند دال که شرکت ملی نفت را موظف می‌کند به ازای استخراج و فروش هر متر مکعب گاز طبیعی (بغیر از گاز تزریقی به مخازن و سوزانده شده) مبلغ نود و یک ریال به حساب دولت واریز کند)؛

۴. یک و شش دهم درصد جهت الزامات و تکالیف بودجه‌ای (موضوع قسمت ب تبصره ۱۱ در مورد تامین هزینه ارایه کمکهای فنی و اعتباری به بخش خصوصی و تعاونی جهت برقی کردن چاههای کشاورزی و توسط وزارت جهاد کشاورزی کمک به طرحهای مشخص شده جهت استفاده بهینه از منابع انرژی می‌باشد).

ب. محاسبه ارزش نفت خام تولیدی بدین ترتیب است که ارزش نفت خام صادراتی مطابق عملکرد و محاسبه ارزش نفت خام تحویلی به پالایشگاههای داخلی در هر ماه بر مبنای متوسط قیمت محموله‌های صادراتی از مبادی اولیه در همان ماه ضربدر مقدار نفت خام تحویلی خواهد بود.

ج. شبه یارانه فرآورده‌های نفتی (بنزین، نفت سفید، نفت گاز، نفت کوره و

۱. بر اساس بند ه تبصره ۱۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ این رقم به ۶ درصد کاهش یافته است.

گازمیع) و گاز طبیعی تصفیه شده بر اساس قیمت‌های صادراتی یا وارداتی در خلیج فارس حسب مورد با اضافه کردن هزینه‌های انتقال و توزیع و کارمزد فروش و مالیات و عوارض تکلیفی محاسبه شده و با کسر درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های یادشده در داخل کشور به قیمت‌های مصوب محاسبه شده و از محل حساب بستانکاری دولت (خزانه‌داری کل) تسویه می‌گردد (جزء ۳ بند دال تبصره ۱۱).

د. طبق جزء ۴ تمامی سود ویژه (خالص) شرکت ملی نفت ایران پس از کسر پرداخت‌های مربوط در جزء ۱ همین بند به‌منظور تامین منابع لازم برای انجام هزینه‌های سرمایه‌ای با تصویب مجمع عمومی به حساب اندوخته‌های قانونی و افزایش سرمایه شرکت منظور می‌گردد.

ه. در سال ۱۳۸۴ بازپرداخت تعهدات سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ایران از جمله طرح‌های بیع متقابل، از محل منابع داخلی شرکت از جمله درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی و گازی به‌عهده شرکت ملی خواهد بود (جزء ۵ بند دال).

و. نکته با اهمیت دیگری که در بند دال (جزء ۶) به آن اشاره شده نحوه گردش مالی وجوه ناشی از صادرات نفت خام می‌باشد. بدین ترتیب که شرکت ملی نفت موظف شده، صد درصد وجوه حاصل از صادرات نفت خام را به‌عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع جزء ۱ بند دال از طریق بانک مرکزی به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور (حساب‌های درآمد عمومی و ذخیره ارزی) واریز نماید و در مقاطع سه ماهه براساس مفاد بند دال با خزانه تسویه حساب نماید. طبق مفاد جزء ۸، اضافه دریافتی دولت در چهارچوب بند دال از شرکت ملی نفت از محل موجودی حساب ذخیره ارزی قابل برداشت و تسویه است. همچنین تصریح گردیده که مانده بستانکاری حساب دولت (جزء ۱ بند دال) در پایان سال ۱۳۸۴ به حساب ذخیره ریالی دولت به نام خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی واریز و برداشت از آن منحصر با تصویب مجلس شورای اسلامی میسر خواهد بود. در ادامه جزء ۹ آمده که کلیه پرداخت‌های مالیاتی و عوارض قانونی دیگر پس از اعمال مقررات بند دال که به شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه و وابسته (متناسب با سهم شرکت ملی در سرمایه شرکت‌های یاد شده) تعلق می‌گیرد در بدهکاری حساب دولت (موضوع جزء ۱ بند دال) منظور می‌گردد.

ز. در جزء ۷ بند دال تصریح گردیده است که وزارت نفت به نمایندگی از طرف دولت در چارچوب مفاد بند دال اقدام به عقد قرارداد با شرکت ملی نفت ایران خواهد نمود که این قرارداد باید به تصویب هیات وزیران برسد. در ادامه تصریح گردیده که دستورالعمل حسابداری قرارداد مذکور به نحوی تدوین شود که آثار تولید و فروش

نفت‌خام در دفاتر قانونی و حساب سود و زیان شرکت ملی نفت نیز انعکاس داشته باشد. ح. در جزء ۱۰ از بند دال تبصره ۱۱ به‌طور ضمنی دوره اجرای رابطه مالی تعیین شده را تا پایان سال ۱۳۸۴ تعیین نموده و بر این اساس، دولت موظف گردیده اساسنامه شرکتهای ملی نفت، گاز و پتروشیمی را طبق قانون نفت مصوب سال ۱۳۶۶ اصلاح و تقدیم مجلس نماید.

دو عنصر اساسی در رابطه مالی جدید در ارتباط با اصلاح ساختار بخش نفت حائز اهمیت فراوانی است:

۱. شفاف‌سازی (شفاف‌سازی شاخصهای مالی و میزان و محل تامین یارانه‌های پرداختی)؛
۲. تفکیک عملی وظایف حاکمیتی شرکت ملی نفت و تعیین جایگاه حقوقی این شرکت به‌عنوان واحد تجاری و وزارت نفت به عنوان واحد حاکمیتی و همچنین تعریف سطح و مکانیزم نظارت دولت بر عملیات شرکت ملی نفت (جزء ۷ بند دال).

۳-۱. برنامه جامع اصلاح ساختار نفت

پس از پیروزی انقلاب، با لغو کلیه قراردادهای نفتی و ترک متخصصین خارجی، لازم بود بر اساس قوانین جدید، ساختار جدیدی بر صنعت نفت حاکم شود اما وقوع جنگ تحمیلی و الزامات ناشی از تأمین انرژی داخلی و صدور نفت‌خام برای تأمین منابع ارزی کشور، امکان اقدام عملی برای تجدید ساختار صنعت نفت را فراهم نکرد. به‌علاوه موجب شد بسیاری از فعالیتهای خدماتی و خدمات تخصصی مورد نیاز در ساختار رسمی شرکت وارد شده و به‌عنوان فعالیت‌های مرتبط با اهداف اصلی سازماندهی شود. برای مثال اجرای طرحها به شکل امانی (اجرای عملیات مهندسی و ساختمان و نصب توسط سازمانهای ذیربط)، ایجاد شرکتهای پیمانکاری (مانند شرکت ملی حفاری و یا اجرای عملیات طراحی، مهندسی و نصب مانند شرکت ملی مهندسی و ساختمان) و بسیاری از وظایف مربوط به خدمات عمومی (مانند خدمات مسافری هوایی، حمل و نقل و ترخیص کالا و حتی بیمه تأسیسات) همراه با ضرورت تصمیم‌گیری سریع در سطح مدیریت عالی به‌دلیل مسایل ناشی از جنگ، به‌تدریج به‌طور گریزناپذیری صنعت نفت را دچار عارضه تمرکز شدید کرد و شمار سمتهای سازمانی را در بخشهای ستادی و پشتیبانی افزایش داد.

در هر حال با گذر از تحولات بنیادین بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و به‌ویژه

فشارهای جنگ تحمیلی و بازسازی تاسیسات صنعت نفت، بالاخره در برنامه دوم بازنگری و اصلاح ساختار موجود، از طریق پیرایش صنعت از فعالیتهای غیر استراتژیک و سازماندهی فعالیتهای استراتژیک در قالب بنگاههای اقتصادی مستقل مورد توجه قرار گرفت و مقرر شد پالایشگاههای نفت به شرکتهای پالایش نفت تبدیل شده و به عنوان بنگاههای مستقل اقتصادی شناخته شوند و همچنین از نظام فنی مستقل برای تشکیل بنگاه اقتصادی که از شفافیت هزینه‌ها برخوردار است، استفاده گردد.

از نیمه دوم برنامه پنج‌ساله دوم (سال ۱۳۷۶) به تدریج اصلاح ساختار بخشهای مختلف صنعت نفت بر اساس راهبردهای زیر در دستور کار قرار گرفت:

۱. شفاف‌سازی و تفکیک وظایف مربوط به اعمال حاکمیت از انجام امور مربوط به تصدی‌گیری؛

۲. تناسب وظایف و مسئولیتهای با اختیارات؛

۳. اعمال سیاست عدم تمرکز در عملیات اجرایی، تفویض اختیارات به واحدهای صف و تفکیک وظایف حکومتی و ستادی از شرکتهای و تمرکز آن در ستاد وزارت نفت؛

۴. تأکید بر اداره واحدهای اقتصادی صنعت نفت در قالب بنگاههای اقتصادی؛

۵. توجه به نقش بین‌المللی برای صنعت نفت در امر گاز با عنایت به منابع عظیم گاز ایران و نیز مزیت ویژه کشور در امر صادرات، واردات و ترانزیت گاز؛

۶. توجه به ضرورت بین‌المللی شدن فعالیتهای شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای وابسته به آن؛

۷. جداسازی، خودگردانی و استقلال تدریجی عملیات غیرصنعتی، فرآوری و توزیع فرآورده‌ها و خدمات مهندسی و عمومی نظیر فعالیتهای امانی و شبه امانی؛

۸. خصوصی‌سازی در موارد امکان‌پذیر.

با توجه به مصوبات برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور در بخش نفت، تلاش برای اصلاح ساختار این صنعت با شکل‌گیری کمیته اصلاح ساختار در وزارت نفت پیگیری شد. هدف اصلی این مرحله، بازآرایی روابط مدیریتی و سیاستگذاری وزارت نفت و شرکتهای تابعه و نیز سازماندهی روابط درون سازمانی شرکتهای فرعی براساس الگوی «واحدهای تجاری»^۱ مستقل بود.

هدف اصلی این بازآرایی، شفافیت در وظایف، سرعت بخشیدن به فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، فراهم آوردن امکان سنجش بهتر عملکرد بخش‌های

مختلف صنعت نفت و از همه مهمتر جداسازی فعالیت‌های سیاست‌گذاری از فعالیت‌های تصدی‌گیری و عملیاتی بوده، به‌همین علت، تأکید اصلی در مراحل اولیه بازآرایی، تفکیک فعالیت‌های سیاست‌گذاری از امور عملیاتی بوده است. این دیدگاه، امکان تبدیل ساختار افقی صنعت نفت را به یک ساختار عمودی فراهم ساخت.

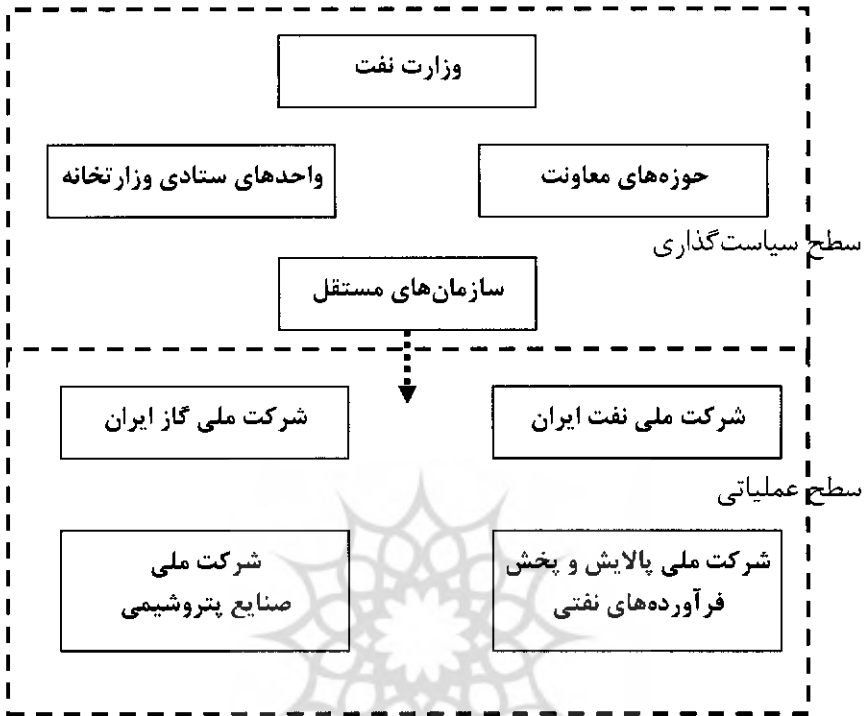
برنامه‌های اجرایی در قالب راهبردها و سیاست‌های یادشده تهیه و پس از اخذ مجوز از مراجع ذیربط به مورد اجرا گذاشته شد، که در اینجا به مهمترین آنها اشاره می‌شود:

الف. تفکیک کامل فعالیت‌های بالادستی صنعت نفت از فعالیت‌های پایین‌دستی؛
ب. انجام اصلاحات در درون هر یک از چهار شرکت اصلی یعنی شرکت‌های ملی نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران.

نمودار ۱ وضعیت فعلی، که وزارت نفت را به عنوان بدنه سیاستگذار و راهبر فعالیت‌های صنعت نفت (شامل نفت، گاز، و پتروشیمی)؛ نشان می‌دهد. همانگونه که ملاحظه می‌شود چهار شرکت مادر تخصصی فعالیت‌های مربوط به نفت، گاز و پتروشیمی را ساماندهی می‌نمایند. گرچه براساس اساسنامه شرکت ملی نفت ایران سایر شرکت‌ها به‌عنوان زیر مجموعه شرکت ملی نفت ایران تلقی می‌شوند، اما به لحاظ عملیاتی دارای استقلال نسبی در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی هستند. از آنجا که فعالیت این شرکت‌ها در زنجیره تولید ارزش از مرحله بالادستی تا پایین‌دستی قرار دارند، هماهنگی زیادی در امور سیاست‌گذاری و عملیاتی مورد نیاز است. این هماهنگی‌ها در سطوح عملیاتی در سطح شرکتی و در سطوح سیاست‌گذاری در سطح وزارت نفت ساماندهی می‌گردد.

قبل از اصلاح ساختار سازمانی؛ شرکت ملی نفت ایران تمامی فعالیت‌های پایین‌دستی و بالادستی نفت را انجام می‌داد و به‌تدریج به یک ساختار افقی بزرگ تبدیل شده بود که در نتیجه آن، اعمال مدیریت و کنترل بر زیر بخش‌ها عملاً امری دشوار بود. به همین دلیل بازآرایی و اصلاح ساختار سطح کلان صنعت نفت، ساختار این بخش را نیز تحت تأثیر قرار داد. برای دستیابی به یک ساختار عمودی بهینه، فعالیت‌های سطح ستادی و سطح عملیاتی این شرکت به‌صورت مشخصی تفکیک گردیدند و کلیه فعالیت‌های پایین‌دستی نیز در حوزه شرکت ملی پالایش و پخش تعریف گردید. گرچه ساختار شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی نیز بازآرایی شد و براساس الگوی واحدهای مستقل تجاری شکل گرفت ولی این تحولات در خود شرکت ملی نفت بیشتر بود.

نمودار ۱. ساختار سازمانی وزارت نفت ایران پس از اصلاح ساختار



شرکت ملی نفت ایران با تمرکز بر فعالیتهای بالادستی نفت (اکتشاف، توسعه و تولید) و با هدف تفکیک حوزه‌های ستادی از فعالیتهای عملیاتی در امور تولیدی و توسعه‌ای و به‌منظور افزایش بهره‌وری و افزایش میزان سنجش‌پذیری عملکرد، بازآرایی گردید. همانگونه‌که نمودار ۲ نشان می‌دهد شرکت ملی نفت ایران برای فعالیتهای اصلی بالادستی یعنی، اکتشاف، توسعه و تولید نفت و گاز سازماندهی شده است. فعالیتهای نفت و گاز در خشکی توسط شرکتهای نفت مناطق مرکزی و نیز شرکت ملی مناطق نفت‌خیز جنوب صورت می‌گیرد و تولید نفت و گاز مناطق فلات‌قاره توسط شرکت نفت فلات‌قاره صورت می‌پذیرد. بنابراین سه‌شرکت تولیدی فرعی کلیه فعالیتهای تولید نفت را سازماندهی می‌کنند. فعالیتهای توسعه‌ای نیز در شرکتهای نفت و گاز پارس و شرکت مهندسی و توسعه نفت (متن) سامان‌دهی شده و فعالیتهای مربوط به حوزه خزر نیز در شرکت نفت‌خزر تعریف شده است. این ساختار سازمانی نیازمند تعهدات مسئولیتهای متعددی است تا بتواند هدف اصلی اصلاح ساختار یعنی افزایش بهره‌وری، را حاصل نماید.

بررسی‌های انجام‌شده در قالب پروژه «اصلاح ساختار و بهره‌وری در شرکت ملی نفت ایران»^۱ نشان می‌دهد که علی‌رغم اصلاحات ساختاری انجام شده، همچنان بین وظایف، حدود اختیارات و نقش وزارت نفت و شرکت‌های مادر تخصصی زیر مجموعه، به‌خصوص شرکت ملی نفت ایران، تمایز شفاف و مشخصی وجود ندارد و شرکت ملی نفت ایران به‌عنوان تنها شرکت ملی مسئول فعالیت‌های بالادستی در یک محیط پیچیده فعالیت می‌نماید. محیط مذکور مانع از بهره‌گیری از حداکثر توانمندیها و پتانسیل این شرکت و دیگر شرکت‌های مادر تخصصی در زنجیره ارزش در بخش بالادستی و پایین‌دستی است. تحلیل SWOT که در سطوح شرایط محیطی^۲، سطح کلان شرکت ملی نفت ایران^۳، فعالیت‌های تجاری عمده^۴ و زنجیره ارزش اکتشاف و تولید^۵ انجام شده نشان‌دهنده ضرورت تداوم اصلاح ساختار به‌منظور ارتقای بهره‌وری و بهره‌گیری از حداکثر پتانسیل‌های در دسترس است.

در مطالعات پروژه اصلاح ساختار، مواردی همچون فقدان یکپارچگی در نظام تصمیم‌گیری وزارت نفت و شرکت‌های وابسته، تمایز کم بین سطح سیاست‌گذاری وزارت نفت و سطح مدیریتی فعالیت‌های شرکت ملی نفت ایران، توزیع نامتناسب اختیارات و مأموریت‌های مدیران در سطوح مختلف، نارسایی ساختار و رژیم مالی حاکم بین دولت و شرکت ملی نفت جهت دستیابی سریع و مطمئن به منابع مالی و نقدینگی لازم، ساختار نامناسب قیمت‌گذاری محصولات داخلی، الزام شرکت به تامین نیازهای داخلی با قیمت تعیین شده و دسترسی ناکافی شرکت به منابع مالی خارجی به‌عنوان مهمترین نقاط ضعف و تهدیدهای شرکت ملی نفت مطرح شده است. همچنین در این مطالعه ادعان گردیده که علی‌رغم تلاش‌های اخیر به منظور مهندسی مجدد فرآیندهای متعدد بین شرکت ملی نفت و وزارت نفت (و کلا دولت)، لازم است تمایز روشن‌تری بین سطوح سیاست‌گذاری در وزارتخانه و نقش مدیریتی و عملیاتی شرکت ملی نفت ایران صورت پذیرد.

طبق نتایج به‌دست آمده از مطالعات فوق، رسالت و هدف کلی شرکت ملی نفت

۱. شرکت ملی نفت ایران، نتایج مطالعات فاز ۱ پروژه اصلاح سیستمها و ارتقاء بهره‌وری شرکت ملی نفت ایران، گام ۱/۳ (رسالت و اهداف کلی شرکت ملی نفت).

2. Environment
3. Overall and Corporate
4. Macro-business
5. E&P value chain

ایران به شرح زیر تعیین شده است^۱:

«شرکت ملی نفت ایران شرکتی است ملی و پیشرو با فعالیتهای تجاری در نفت و گاز و یکپارچه در کلیه عملیات و فعالیتهای بخش بالادستی، پالایش و بازاریابی در داخل کشور و حضور روزافزون در عرصه بین‌المللی که عملیات و خدمات خود را در قبال کشور و مشتریان به‌نحو احسن انجام می‌دهد.»

بنابراین می‌توان تصویر شرکت ملی نفت در آینده را به شرح زیر توصیف نمود و بر اساس آن هدف برنامه اصلاح ساختار این شرکت را بر این اساس ترسیم نمود:

۱. مالکیت شرکت، دولتی است؛
۲. شرکت به صورت تجاری اداره می‌شود؛
۳. حوزه فعالیت شرکت در بخش بالادستی نفت و گاز و پالایش و بازاریابی خواهد بود؛

۴. حوزه جغرافیایی فعالیت شرکت در داخل کشور و عرصه بین‌المللی خواهد بود؛
۵. شرکت متعهد به حرکت در جهت توسعه اقتصادی کشور و کلا منافع ملی خواهد بود (تامین درآمد ارزی برای کشور، کمک به تامین زیرساختهای کشور و ارائه پیشرفته‌ترین فناوریها و...)

۶. شرکت خود را متعهد به تامین رضایت مشتریان می‌داند (مشتری‌مداری).
در این چارچوب، تغییر ساختار سازمانی شرکت از سیستم وظیفه‌ای به سیستم فرآیندی، تعریف وظایف جدید و بهینه‌سازی وظایف موجود واحدهای ستادی در جهت ایفای نقش مطلوب در مجموعه شرکت، گسترش سیستم موثر نظارت بر شرکتهای تابعه در ستاد شرکت و در عین حال گسترش حوزه اختیارات شرکتهای تابعه به عنوان واحدهای تجاری، اصلاح سیستم قراردادی شرکت جهت گسترش مشارکت بین‌المللی و تامین منابع مالی کافی و ... از جمله مهمترین طرحهایی است که برای اصلاح و بهبود عملکرد ساختار سازمانی فعلی شرکت ملی نفت ایران پیشنهاد شده است.
با توجه به سوابق تاریخی و روند تحولات شرکت ملی نفت، به نظر می‌رسد مهمترین موانع موفقیت برنامه‌های اصلاح ساختار این شرکت (همانند بسیاری از شرکتهای ملی دیگر) ناشی از مشکلات موجود در محیط خارجی آن است که عبارت‌اند از:

۱. وابستگی شدید اقتصاد کشور به درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفتی (درآمدهای

۱. این پیشنهادات به تصویب هیئت مدیره شرکت ملی نفت ایران نیز رسیده است. نگارنده

ارزی ناشی از صادرات نفتی به طور متوسط بیش از ۸۰ درصد درآمدهای ارزی کشور را تامین می‌کند)؛

۲. وابستگی شدید بودجه دولت به درآمدهای نفتی (درآمدهای نفتی به‌طور متوسط بیش از ۶۰ درصد درآمدهای عمومی دولت را تامین می‌کند).

مسائل و مشکلات فوق به همراه سابقه تاریخی و ارتباطی که همواره بین فعالیتهای نفتی و مسئله نفوذ سیاسی خارجیها و نقض حاکمیت ملی در اذهان عمومی نقش بسته موجب گردیده که همواره برای واگذاری اختیارات بیشتر به شرکت ملی نفت با احتیاط برخورد شود. بنابراین ادامه تلاشها جهت متنوع‌سازی اقتصاد کشور و کاهش وابستگی بودجه کشور به درآمدهای نفتی، برقراری رژیم مالی مناسب در بخش نفت و ادامه انجام اصلاحات در رابطه مالی مناسب بین دولت و شرکتهای فعال در بخش انرژی بویژه شرکت ملی نفت ایران، ایجاد سیستم مناسب مدیریت درآمدهای نفتی، و در نهایت تقویت شفافیت و پاسخگویی شرکت ملی نفت در مقابل آحاد جامعه به عنوان سهامداران این شرکت، مجموعه اقداماتی است که می‌تواند محیط اقتصادی و سیاسی مساعدتری را جهت اجرای کامل و موفقیت‌آمیز برنامه‌های اصلاح ساختار شرکت ملی نفت ایران (و بخش نفت) فراهم نماید.

خلاصه و نتیجه گیری

بررسی دلایل تاسیس و رشد شرکتهای ملی نفت در کشورهای تولیدکننده و مصرف‌کننده نفت و همچنین تغییر فضای فکری و تحولات صورت گرفته در فضای رقابتی و ساختار صنعت نفت در جهان، و به‌دنبال آن مواجه شدن شرکتهای ملی نفت با چالشهای جدی در زمینه کارایی، استقلال، شفافیت و پاسخگویی و ارتباط و همکاری با شرکتهای نفتی بین‌المللی، موجب تضعیف اهداف و دلایلی شد که این شرکتهای به خاطر آنها تشکیل شده بودند. لذا لازم بود این شرکتهای به تغییرات ساختاری در الگوی سازمانی و فعالیتی خود اقدام نمایند.

روند اصلاح ساختار شرکتهای ملی نفت در بسیاری از کشورها با مقررات‌زدایی، تغییر چارچوب‌های مشارکت با شرکتهای بین‌المللی نفتی و بخش خصوصی داخلی، تجاری‌سازی و خصوصی‌سازی شرکتهای ملی نفت آغاز شد. اگرچه در برخی از این کشورها پیشرفت این روند کند بوده و یا دچار فراز و نشیبهایی شده اما الزامات محیطی در داخل و فضای فعالیت در سطح جهانی همه کشورها را ملزم به تغییر در ساختار بخش نفت، بویژه در شرکتهای ملی نفت، نموده است. برخی از شرکتهای ملی نفت که

در این حوزه وارد شده‌اند به موفقیت‌های چشمگیری دست یافته‌اند از جمله شرکت‌های ملی نفت PetroChina، Petrobras، ONGC، Petronas (در کشورهای برزیل، چین، هند و مالزی).

هم‌اکنون برخی از این شرکتها در رقابتهای منطقه‌ای رقیب قدرتمندی برای شرکت‌های بزرگ محسوب می‌شوند. مثال بارز این امر، رقابت تنگناگ شرکت CNOOC چین با شرکت Chevron برای تملک Unocal در سال ۲۰۰۵ است.^۱

شرکت ملی نفت ایران نیز مسیری یکسان با سایر شرکت‌های ملی نفت طی کرده است. بررسی تاریخ تحولات صنعت نفت در ایران نشان می‌دهد که پس از چالش‌های مستمر دولت ایران با شرکت نفت ایران و انگلیس و مبارزات طولانی ملت ایران جهت احقاق حق حاکمیت بر ذخایر نفتی و اخذ درآمدهای نفتی متعلق به کشور و جلوگیری از دخالت‌های شرکت نفت در امور داخلی ایران، بالاخره در ۲۹ اسفند سال ۱۳۲۹ صنعت نفت ملی شد و متعاقب آن با تاسیس شرکت ملی نفت ایران در اردیبهشت سال ۱۳۳۰ کلیه تاسیسات و دارایی‌های شرکت نفت ایران و انگلیس به این شرکت واگذار گردید. این شرکت از زمان تشکیل تاکنون، تحولات زیادی در حوزه فعالیتها، نحوه همکاری و مشارکت با شرکت‌های بین‌المللی نفتی (قراردادهای نفتی)، رابطه مالی با دولت و... داشته است.

بررسی روند تحولات گذشته شرکت ملی نفت نشان می‌دهد:

۱. از زمان تاسیس تا زمان پیروزی انقلاب (۱۳۵۷) روند حرکت این شرکت به سمت انجام عملیات نفتی در بخش بالادستی از طریق شرکت‌های عامل و مشترک و انجام فعالیت‌های مدیریت، نظارت و پشتیبانی در ستاد شرکت بوده است. در این مقطع این شرکت به‌نماینده‌گی از دولت بر عملیات شرکت‌های عامل نظارت نموده و درآمدهای نفتی سهم دولت را دریافت و به‌خزانه واریز نموده است؛

۲. پس از انقلاب با الغاء کلیه قراردادهای نفتی و الحاق کلیه وظایف و کارکنان شرکت‌های عامل و مشترک به شرکت ملی نفت، این شرکت به سمت تمرکز کامل حرکت کرده و راسا انجام کلیه عملیات را به‌عهده گرفت. وجود شرایط بحرانی و نیازهای روزافزون کشور به درآمدهای نفتی و واریز مستقیم کل درآمدها به حساب دولت، موجب

۱. امیرمعینی، مه‌ران - همایون نسیمی «مقایسه رده‌بندی‌های PIW و PFC عملکرد شرکت‌های عمده انرژی در سال ۲۰۰۴»، موسسه مطالعات بین‌المللی، صفحه ۱۴.

محروم شدن این شرکت از نقدینگی لازم برای مدیریت عملیات خود شد^۱. در این مقطع اگرچه وزارت نفت تاسیس و مقرر شد کلیه وظایف حاکمیتی و نظارتی شرکت به این وزارتخانه منتقل شود و شرکت ملی نفت تنها عملیات نفتی در بخش بالادستی را دنبال کند، لیکن امکان عملی برای اصلاح ساختار بخش نفت و بازگرداندن شرکت به جایگاه واقعی خود فراهم نشد؛

۳. در طول سالهای برنامه دوم و سوم توسعه، همزمان با تمهیدات مختلفی که برای فراهم نمودن بستر لازم جهت توسعه مشارکت شرکتهای بین‌المللی و داخلی در پروژه‌های توسعه صنعت نفت انجام گرفت، منابع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت نیز فراهم شد (از جمله دادن مجوز عقد قراردادهای بیع متقابل، دادن مجوز احداث پالایشگاه به بخش غیردولتی، تصویب ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم و اجازه ورود شرکتهای داخلی در انجام فعالیتهای اکتشافی در برنامه چهارم و...) همچنین اقدامات لازم برای تدوین و اجرای برنامه جامع اصلاح ساختار صنعت نفت^۲ نیز آغاز شد. رویکردهای مهم این برنامه عبارت بود از شفاف‌سازی و تفکیک وظایف تجاری و حاکمیتی و انتقال وظایف حاکمیتی به وزارت نفت، اداره واحدهای اقتصادی صنعت نفت در قالب بنگاه اقتصادی، استقلال و خودگردانی واحدهای پشتیبانی (عملیات غیرصنعتی)، پالایش و توزیع فرآورده‌ها و خدمات نفتی و توسعه مشارکت بخش خصوصی در موارد مجاز؛

در نتیجه اجرای این برنامه، وظایف حاکمیتی از شرکتهای تابعه وزارت نفت از جمله شرکت ملی نفت منفک و در وزارت نفت متمرکز شد؛ شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت مادر تخصصی مسئول انجام عملیات نفتی در بخش بالادستی صنعت نفت گردید؛ با طبقه‌بندی عملیات نفتی به عملیات توسعه‌ای، بهره‌برداری و خدماتی، این عملیات به صورت موضوعی و منطقه‌ای تفکیک و در قالب ۱۲ شرکت سطح دوم و ۱۲ شرکت سطح سوم سازماندهی شد؛

۴. اقدامات لازم جهت ارتقاء کیفی سازمان (نظیر ارتقاء سطح علمی و تخصصی نیروی انسانی، به‌کارگیری سیستمهای مدیریت یکپارچه و نظام فن‌آوری اطلاعات و روان‌سازی فعالیتها) تلاش جهت جایگزینی سیستم فرآیندی به‌جای وظیفه‌ای، تفویض

۱. تثبیت قیمت فروش فرآورده‌های نفتی و تعهد شرکت به تامین آنها موجب محروم شدن شرکت از امکان تامین درآمدهای ریالی کافی نیز شد

۲. جهت کسب اطلاع بیشتر به کتاب نفت و توسعه، انتشارات اداره کل روابط عمومی وزارت نفت، تیرماه ۱۳۸۴ مراجعه شود.

اختیارات به شرکتها و ارتقاء کارایی فعالیتهای ستادی شرکت و... آغاز گردیده است. انجام فاز اول مطالعات اصلاح ساختار و بهره‌وری در سالهای ۸۳-۱۳۸۴ را می‌توان سرآغاز تلاش بی‌وقفه دولت در این مسیر ارزیابی نمود؛

۵. برقراری رابطه مالی جدید دولت و شرکت ملی نفت ایران بر اساس تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۴ اقدام مهمی بود که در راستای اجرایی شدن راهبردهای تعیین شده در برنامه جامع اصلاح ساختار بخش نفت (شفاف‌سازی و تجاری‌سازی) صورت گرفت. چارچوب کلی این قاعده در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نیز تکرار شده اگرچه هنوز عملکرد اجرای رابطه مالی جدید در سال ۱۳۸۴ و متن تبصره ۱۱ در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ منتشر نشده است. اما در صورت تداوم این قاعده و رفع نواقص موجود آن^۱، می‌توان به موفقیت بیشتر برنامه اصلاح ساختار نفت امیدوار بود؛

۶. گرچه اجرای برنامه اصلاح ساختار قدم مهمی در جهت رفع مشکلات موجود شرکت ملی نفت است اما موفقیت مطلوب این برنامه منوط به اصلاحات اساسی در محیط حقوقی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کل کشور می‌باشد مثلاً دو مشکل وابستگی شدید کشور به درآمدهای نفتی و بی‌اعتمادی عمیق سیستم حکومتی و سیاسی کشور به شرکت ملی نفت^۲ همواره دو مانع اساسی در تجاری‌سازی کامل شرکت ملی نفت بوده چرا که اهمیت درآمدهای نفتی در بودجه و تراز پرداختهای کشور موجب افزایش ریسک ناشی از سپردن مدیریت این درآمدها به یک شرکت می‌شود، این ریسک وقتی با بی‌اعتمادی سیستم به شرکت نفت همراه می‌گردد همواره سعی در کنترل کامل درآمدها و نظارت گسترده و فلج‌کننده بر هزینه‌ها دارد که این ناقض اصل تجاری‌سازی است. به‌نظر می‌رسد برداشتن گامهایی در جهت اعتمادسازی از جمله شفافیت عملیات و عملکرد مالی شرکت ملی نفت و تاکید بر وظایف تجاری و نظارت علمی و موثر بر انجام وظایف تجاری و افزایش قدرت پاسخگویی از مهمترین اقدامات شرکت ملی نفت برای موفقیت بیشتر در برنامه اصلاح ساختار می‌باشد.

۱. در بنده تبصره ۱۱ لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ (مربوط به تعیین رابطه مالی دولت و شرکت نفت) تصریح گردیده است. «چنانچه متوسط بهای نفت‌خام صادراتی طی سال ۱۳۸۵ بیشتر از مبلغ محاسبه شده در جداول این قانون باشد، مازاد یادشده به عنوان سود سهام دولت بایستی به حساب بستانکاری دولت منظور شود» در این صورت به نظر می‌رسد سهم شرکت نفت در درآمدهای نفتی که ۶ درصد تعیین شده مبلغ ثابتی باشد و این شرکت از درآمدهای اضافی هیچ سهمی نخواهد برد. که این مسئله با اصول بنگاهداری اقتصادی سازگاری ندارد.

۲. مباحث مطرح در زمان تصویب ماده ۱ لایحه برنامه چهارم در مورد برقراری نظام بهره‌مالکانه طرح اصطلاحاتی مثل مافیای نفتی و... در سالهای اخیر و حتی در سالهای قل از انقلاب که شرکت نفت را به‌عنوان حیاط خلوت دربار و... نشانگر این بی‌اعتمادی به شرکت ملی نفت است.

منابع و مآخذ

۱. امیرمعینی، مهران، همایون نسیمی «مقایسه رده‌بندی‌های PIW و PFC عملکرد شرکتهای عمده انرژی در سال ۲۰۰۴»، موسسه مطالعات بین‌المللی، ۱۳۸۴.
۲. باری یر. ج «اقتصاد ایران ۱۹۷۰-۱۹۰۰»، موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، چاپ اول، ۱۳۶۳.
۳. حاجی میرزایی، سیدمحمدعلی، «بررسی و ارزیابی شیوه تقسیم درآمدهای نفتی بین‌دولت و شرکت ملی نفت ایران»، فصلنامه بررسیهای اقتصاد انرژی، سال اول شماره اول، پاییز ۱۳۸۴.
۴. حاجی میرزایی، سیدمحمدعلی، «بررسی ضرورت و اهمیت تنظیم جریان ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران»، فصلنامه مجموعه بررسیهای اقتصاد انرژی، سال اول شماره سوم، بهار ۱۳۸۵.
۵. رزاقی. ابراهیم «اقتصاد ایران» نشر نی، چاپ اول ۱۳۶۷.
۶. نفت و توسعه (۵)، مروری بر اهم فعالیتهای وزارت نفت (۱۳۸۳-۱۳۷۶)، اداره کل روابط عمومی وزارت نفت، تیرماه ۱۳۸۴.
۷. «مجموعه قوانین نفت، گاز، پتروشیمی»، اداره حقوقی شرکت ملی نفت ایران، ۱۳۸۲.
۸. گزارش امکانات بلقوه و راهکارهای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت و گاز جلد سوم، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی.
9. Al- Naimi-Ali " The Role of the National Oil Companies in a Changing World Economic and Energy Relations. Keynote Address –OPEC International Seminar-Vienna Sep 2004
10. Bernard Mommer "The political role of national oil companies in exporting countries: the venezuelan case" Oxford Institute for Energy Studies 1994
11. Charles Mcpherson "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook" World Bank NOCs Workshop- WashangtonDC- MAY27,2003
12. Nordine Ait-Laoussine" The Role Of National Oil Companies in International Energy Markets " – The Baker Instiute Energy Forum May 5 2005
13. Paul Stevens "National Oil Companies Good or Bad? A Literature Survey "National Oil Companies Workshop Current Roles and Future Prospects-World Bank Washington D.C May 27,2003
14. TOM Collins "Natunal oil companies, Current Roles and Future Prospects,NOC REFORM: Restructuring, Commercialization and Privatization, May 27,2003