

تحولات و تعاملات دولت‌ها و شرکت‌های ملی نفت

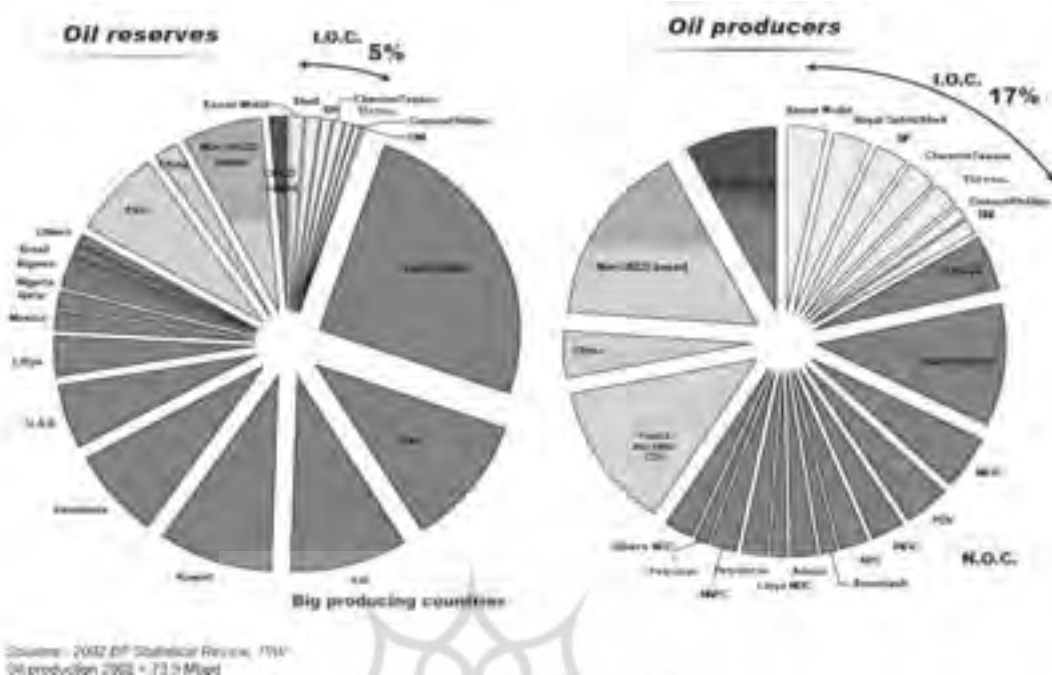
محمد رضا مهدی زاده



مقدمه

امروزه ضربان قلب جهان وابسته به خون سیاه نفت است و حتی با معطوف شدن نظرها به انرژی‌های جدید و سبز و هسته‌ای، نفت بیشترین سهم را در میان حامل‌های انرژی دنیا دارد. با توجه به این امر، نهادها، مقررات و کنشگران پیرامون این ماده در تمام جهان از اهمیت بسیار برخوردار می‌گردند و یکی از این نهادها، شرکت‌های نفت هستند. این شرکت‌ها به ویژه شرکت‌های عظیم و بین‌المللی نفتی چنان قدرت و درآمدی را در جهان دارند که حتی برخی از منتقدان آنها را صحنه گردان قدرت جهانی می‌دانند و این نکته از قلمرو و قدرت گسترده‌تر است و کارتل‌های نفتی به دور نیست. به طور کلی بازیگران عمده جهان صنعت نفت شرکت‌های بین‌المللی نفتی، شرکت‌های ملی نفت و شرکت‌های خصوصی فعال در زنجیره نفتی هستند و تمامی داستان صدساله این صنعت از ارتباطات این کنشگران با یکدیگر و جهان ما پدید آمده است. در این مقاله تاکید بر روند تحولات شرکت‌های ملی نفت و تعاملات آنها با دولت‌ها و اقدامات اصلاحی است که در چند سال گذشته در آنها صورت گرفته است.

شکل ۱: مقایسه سهم ذخایر و تولید شرکت‌های ملی و بین‌المللی نفت (سال ۲۰۰۲)



حدود ۴۵ درصد کل تولید به آنها اختصاص دارد (در مقابل ۵٪ ذخایر و ۱۷ درصد سهم تولید که به شرکت‌های بین‌المللی نفت متعلق است (BP, ۲۰۰۲). در رده‌بندی شرکت‌های بزرگ نفتی توسط هفته‌نامه اطلاعات نفتی PIW، از میان ۲۰ شرکت برتر و بزرگ جهان در سال ۲۰۰۴، چهارده شرکت، شرکت ملی نفت است که به ترتیب بزرگی و مرتبه ۵ شرکت ملی (Baker, ۲۰۰۵) بزرگتر آن عبارتند از: شرکت‌های ملی نفت، آرامکو عربستان، ایران، ونزوئلا، چین و نیجریه. جدول یک به ترتیب ۱۵ شرکت برتر ملی نفت را از لحاظ رتبه کلی، رتبه ذخایر و رتبه تولید در جهان نشان می‌دهد. این شرکت‌ها از میان کلیه شرکت‌های نفتی جهان که توسط PIW رتبه‌بندی شده‌اند انتخاب گردیده‌اند.

جدول ۱: رتبه‌بندی شرکت‌های ملی نفت برتر جهان (۲۰۰۴)

وضعیت شرکت‌های نفتی

بیش از ۱۰۰ شرکت ملی نفت در جهان وجود دارند که در کشورهای تولیدکننده و نیز واردکننده نفت تاسیس شده‌اند. گرچه اکثر این شرکت‌ها در کشورهای در حال توسعه و صادرکننده نفت قرار دارند و برای خود این کشورها اهمیت حیاتی دارند (به دلیل کسب درآمد ارزی و کمک به توسعه اقتصاد تک محصولی اکثر آنها)، برای کشورهای مصرف‌کننده نیز از اهمیتی خاص برخوردارند، زیرا اکثر این کشورها بیشتر منابع انرژی نفت و گاز خود را از شرکت‌های ملی تأمین می‌کنند. درجه تأثیر و اهمیت شرکت‌های ملی را در مقایسه میزان تولید و ذخایر آنها با شرکت‌های نفتی بین‌المللی می‌توان دریافت (شکل یک). در این شکل ملاحظه می‌گردد که شرکت‌های ملی نفتی که در کنترل دولت هستند حدود ۸۰ درصد ذخایر جهانی نفت را در دست دارند و

رتبه جهانی PIW	شرکت	کشور	درصد مالکیت دولتی	ذخایر				تولید			
				رتبه	مجموع	رتبه	مجموع	رتبه	مجموع	رتبه	مجموع
۱	Armen	ارمنستان	۱۰۰	۱	۱۰۰,۰۰۰	۱	۱۰۰,۰۰۰	۱	۱۰۰,۰۰۰	۱	۱۰۰,۰۰۰
۲	NIOC	ایران	۱۰۰	۲	۸۰,۰۰۰	۲	۷۵,۰۰۰	۲	۷۵,۰۰۰	۲	۷۵,۰۰۰
۳	PDV	ایران	۱۰۰	۳	۷۵,۰۰۰	۳	۷۵,۰۰۰	۳	۷۵,۰۰۰	۳	۷۵,۰۰۰
۴	Petro china	چین	۸۱	۴	۷۰,۰۰۰	۴	۶۵,۰۰۰	۴	۶۵,۰۰۰	۴	۶۵,۰۰۰
۵	Lukoil	روسیه	۸۰	۵	۶۵,۰۰۰	۵	۶۰,۰۰۰	۵	۶۰,۰۰۰	۵	۶۰,۰۰۰
۶	NNPC	نیجریه	۱۰۰	۶	۶۰,۰۰۰	۶	۵۵,۰۰۰	۶	۵۵,۰۰۰	۶	۵۵,۰۰۰
۷	Petrom	بلغاریه	۱۰۰	۷	۵۵,۰۰۰	۷	۵۰,۰۰۰	۷	۵۰,۰۰۰	۷	۵۰,۰۰۰
۸	INOC	عمان	۱۰۰	۸	۵۰,۰۰۰	۸	۴۵,۰۰۰	۸	۴۵,۰۰۰	۸	۴۵,۰۰۰
۹	Gazprom	روسیه	۹۹	۹	۴۵,۰۰۰	۹	۴۰,۰۰۰	۹	۴۰,۰۰۰	۹	۴۰,۰۰۰
۱۰	Vukob	روسیه	۱۰۰	۱۰	۴۰,۰۰۰	۱۰	۳۵,۰۰۰	۱۰	۳۵,۰۰۰	۱۰	۳۵,۰۰۰
۱۱	Sinopec	چین	۲۵	۱۱	۳۵,۰۰۰	۱۱	۳۰,۰۰۰	۱۱	۳۰,۰۰۰	۱۱	۳۰,۰۰۰
۱۲	Statoil	نروژ	۵۱	۱۲	۳۰,۰۰۰	۱۲	۲۵,۰۰۰	۱۲	۲۵,۰۰۰	۱۲	۲۵,۰۰۰
۱۳	Surgutneftgas	روسیه	۱۰۰	۱۳	۲۵,۰۰۰	۱۳	۲۰,۰۰۰	۱۳	۲۰,۰۰۰	۱۳	۲۰,۰۰۰
۱۴	Rosneft	روسیه	۱۰۰	۱۴	۲۰,۰۰۰	۱۴	۱۵,۰۰۰	۱۴	۱۵,۰۰۰	۱۴	۱۵,۰۰۰
۱۵	ONGC	هند	۹۵	۱۵	۱۵,۰۰۰	۱۵	۱۰,۰۰۰	۱۵	۱۰,۰۰۰	۱۵	۱۰,۰۰۰

جدول شماره ۳: پارادایم‌های دخالت دولت در اقتصاد

رابطه دولت و اقتصاد	نیزه	بهره‌های تقریبی
دولت دولت و اقتصاد	۱۹۸۰-۱۹۹۰	* شناسایی شیوه‌های سرمایه‌گذاری و فناوری‌های نو * دخالت دولت * فناوری‌های نو
اقتصاد آزاد و سیاست‌های تعدیل	۱۹۹۰-۱۹۹۵	* پذیرایی تجاری
همراهی دولت-بازار	۱۹۹۵-۲۰۰۳	* شکست سیاست‌های تعدیل * تجربه دولت‌های آزاد و فناوری‌های نو

موج اول این دخالت‌ها به بعد از پایان جنگ دوم جهانی تا اوایل دهه ۱۹۸۰ برمی‌گردد. از لحاظ سیاسی، استدلال‌های ایدئولوژیک حامی دخالت کامل دولت در اقتصاد از اندیشه مارکسیستی و لیننیستی تغذیه می‌شدند. در اندیشه مارکسی اقتصاد زیر بنا بود و دولت، سکوی موقت رسیدن به مدینه فاضله عدالت و جامعه بی طبقه. از این رو اقتصاد در دست دولت قرار می‌گرفت و نفت هم به عنوان بلندای اقتدار باید توسط دولت اداره می‌شد، پیامد این نگرش برنامه‌ریزی اقتصادی متمرکز و الگوی شوروی (الگوی متمرکز ودولتی لینن به بعد) بود که برای تامین منابع توسعه، برنامه‌ریزی هدایتی را لازم می‌انگاشت.

اما ایدئولوژی دیگر منتج به دخالت دولت در اقتصاد ایدئولوژی ناسیونالیستی بود که بیشتر در کشورهای مورد توجه قرار گرفت که سابقه سلطه امپریالیستی و استعمار را بر خود داشتند و خود واکنشی بود به نفوذ فراوان شرکت‌های بین‌المللی و بزرگ نفتی خارجی در آنها که مالکیت داخلی و ملی را در مقابل خارجیان بر منابع نفتی ضروری می‌ساخت. از این رو برای تصدی و مالکیت ذخایر از جمله ذخایر نفتی، تاسیس شرکت‌های ملی نفت و ملی سازی صنایع وابسته، نمادی از استقلال کشور و موجب افتخار تلقی می‌شد. این «جنبش حاکمیت دائمی بر ذخایر طبیعی» باعث تاسیس شرکت‌های ملی نفت زیادی از جمله شرکت‌های ملی نفت ایران و مکزیک (Pemex و NIOC) گردید. البته در کشورهای توسعه یافته و مصرف کننده نیز فشار رای‌دهندگان و اندیشه سوسیالیسم احزاب سیاسی و سیاستمداران جویای قدرت به دخالت بیشتر دولت در اقتصاد منجر گردید.

یکی از دلایل دخالت دولت در اقتصاد مبتنی بر استدلال ناکامی و شکست بازار در مدیریت نظام اقتصادی بود. یکی از عوامل این ناکامی، تعارض منافع و علائق بخش خصوصی با دولتی عنوان می‌شد. منافع (گاه برون مرزی و بین المللی) بازار گاه در تضاد با منافع ملی، صیانت از منابع، اهداف و سود غیرآنی و دراز مدت بود و شرکت‌های ملی نفت نیز به عنوان بخش پیشرو و موتور توسعه و ابزار تجمیع سرمایه تلقی می‌شدند که نقشی فراتر از جمع آوری مالیات یا بهره مالکانه داشتند (مانند سرمایه گذاری و انتقال تکنولوژی به کشور) که بازار توانایی انجام آنها را نداشت. در مجموع مباحثی چون اتمام ذخایر و ناکامی مکانیسم بازار در رعایت قوانین و مقررات زیست محیطی، تعرفه‌ای و مهمتر از همه صیانت از این ذخایر پایان پذیر نفت، استدلال‌هایی بودند که در حمایت از تاسیس شرکت‌های ملی ارائه می‌شدند. این استدلال‌ها با بحث «امنیت عرضه» نفت بیشتر تقویت می‌گردیدند زیرا از این لحاظ عرضه فرآورده‌های نفتی توسط بخش خصوصی در سطح جامعه چندان مناسب تلقی نمی‌گشت چراکه برای بخش خصوصی تامین سود جای تامین کمبود را می‌گیرد. یکی دیگر از دلایلی که برای ناکامی بازار عنوان می‌شد، رقابت ناقص بازار و بخش خصوصی (به واسطه نابرابری اطلاعاتی) با دولت

زمینه های تاریخی شکل گیری شرکت های ملی نفت

شرکت های ملی نفت بسته به مکان جغرافیایی و شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشورهاشان، در دوره های مختلفی تاسیس شدند، اما سابقه آنها به دهه ۱۹۲۰ و تاسیس شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) برمی‌گردد.

بعد از این شرکت، شرکت ملی نفت مکزیک (pemex) هم در دهه ۱۹۳۰ تاسیس شد و پس از این دهه بود که موج تاسیس شرکت های ملی نفت آغاز گردید. این موج با جریان ناسیونالیسم آن عصر همراه بود که در نهایت در سال ۱۹۶۰ باعث تشکیل سازمان کشورهای صادرکننده نفت اپک شد. بعدها با اکتشاف نفت در برخی کشورها یا تجدید ساختار شرکت های موجود به شمار شرکت های ملی نفت افزوده شد (مک فرسن ۲۰۰۳).

جدول زیر دوره های زمانی تاسیس شرکت های ملی نفت و عوامل عمده سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را نشان می دهد که موجب شکل گیری این شرکت ها شده اند.

جدول ۲: دوره های تاریخی تشکیل شرکت های ملی نفت

دوره	رویداد	شرکت
قبل از ۱۹۲۰	شرکت های ملی نفت به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۲۰ تا اوایل دهه ۱۹۳۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند. شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۳۰ تا دهه ۱۹۴۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۴۰ تا دهه ۱۹۵۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۵۰ تا دهه ۱۹۶۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۶۰ تا دهه ۱۹۷۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۷۰ تا دهه ۱۹۸۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۸۰ تا دهه ۱۹۹۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۱۹۹۰ تا دهه ۲۰۰۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۲۰۰۰ تا دهه ۲۰۱۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)
دهه ۲۰۱۰ تا دهه ۲۰۲۰	شرکت های ملی نفت برای بلند کردن سطح سرمایه گذاری و صنعت شرکت های ملی نفت در این دوره تاسیس شدند و به واسطه حاکمیت ملی و اصول ملیت ساز و سازنده با خلق به عنوان این صنعت تشکیل شدند.	شرکت ملی نفت ایران (NIOC) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC) شرکت ملی نفت آرژانتین (YFP) شرکت ملی نفت فنلاند (NIOC)

دیدگاه های مربوط به نحوه تعامل دولت و شرکت های ملی نفت

بطور کلی مالکیت دولتی و ملی شرکت های ملی نفت متاثر از سه موج از نحوه و میزان دخالت دولت در اقتصاد است (جدول ۳). در این دوره ها استدلال های اقامه شده برای دخالت دولت در اقتصاد نیز سیاسی و/یا اقتصادی بوده است.

از سوی دیگر گفته می‌شد که در برخی کشورها ملی بودن این شرکت‌ها، اهداف و مقاصدی فراتر از اهداف تجاری بر دوش آنها نهاده است که ریشه آن را دولتی بودن و ضرورت تامین مقاصد اجتماعی و رفاه کل جامعه (تحت فشار دولت) عنوان کرده‌اند (مانند ایجاد اشتغال، ساخت مدرسه با بیمارستان و سایر خدمات عمومی توسط شرکت‌ها ملی نفت). چنین وظایفی همراه با اهداف تجاری این شرکت‌ها، وظایف متعارض و دوگانه‌ای است که از سوی دولت به این شرکت‌ها الزام می‌گردد و مانع از عملکرد مثبت و کارآمد و سودآور آنها می‌شود.

استدلالات اقتصادی که در مخالف با دولتی بودن شرکت‌های نفت ارائه می‌گردد مربوط به کارایی پایین و رانت جویی آنهاست. دولتی بودن این بخش، رانت‌ها، معافیت‌ها و دسترسی‌های ارزان قیمتی را پدید می‌آورد که برای اکثر گروه‌های قدرت جذابیت زیادی دارد و این نقطه، نقطه آسیب‌پذیری آنهاست زیرا آنها را به سوی استراتژی‌های کسب رانت می‌راند. به علاوه این وضعیت مانع ایجاد رقبای قدرتمند می‌گردد (زیرا دولتی بودن، قدرت دستکاری و تغییر قوانین به نفع خود و ایجاد موانع در برابر دیگران را نیز به همراه دارد). این وضعیت عدم شفافیت در فعالیت‌ها، کنمان‌سازی در امور مالی و در نهایت فقدان رقابت و در نتیجه کاهش کارایی را در پی دارد زیرا عاملیت انحصاری و نابرابری اطلاعاتی و قانونی در میان رقبا، عدم کارائی و فساد را در بردارد و نعمت نفت را به «نقمت نفت» تبدیل می‌کند. (Collier, 2003)

استدلالات اقتصادی دیگر علیه شرکت‌های ملی مربوط به اعتبارات سرمایه‌ای است. این شرکت‌ها به علت دولتی بودن و لزوم تخصیص سرمایه از سوی دولت نمی‌توانند به خوبی به وظایف خود و توسعه سرمایه‌ای عمل کنند. زیرا علاوه بر وابستگی به اعتبارات دولتی باید درآمدها و مطالبات ارزی خود را نیز به خزانه دولت یا بانک‌های مرکزی واریز کنند و حتی استقراض از منابع خارجی برای جبران اعتبار و سرمایه‌گذاری آنها مستلزم تصویب دولتی است. در برخی کشورها، پافشاری دولت بر قیمت‌های سوبسیدی محصولات این شرکت‌ها نیز آنها را با مشکل کمبود نقدینگی مواجه کرده‌است. لذا وجود این موانع، آزادی کامل سرمایه‌گذاری و توسعه استراتژیک و سودآوری آنها را کم کرده و به ناکارایی آنها دامن می‌زند.

طرفداران شرکت‌های بین‌المللی و چندملیتی نیز انحصار عاملیت شرکت‌ها ملی را مانع سرمایه‌گذاری خود می‌دانند زیرا شرکت‌های ملی هم امکانات بهتری را جذب می‌کنند (به دلیل رانت دولتی) و هم به لحاظ داشتن استانداردهای عملکردی پایین‌تر در همکاری‌های مشترک به آنها فشار وارد می‌کنند.

اما با تمام این استدلال‌ها و ارائه راهکارهای خصوصی‌سازی تمام شرکت‌ها به موفقیت دست نیافتند. و برخی رکود و حتی ورشکستگی را تجربه کردند و امید به نسخه نهایی بودن بازار پایان یافت.

دوره سوم ارتباط دولت و اقتصاد، پس از بحران مالی شرق آسیا (که پیامد مدیریت‌های اقتصاد آزاد و خصوصی‌سازی کامل را نمایاند) و موفقیت کشورهای ژاپن، کره و هنگ کنگ و... در توسعه برخی حوزه‌ها بدون پیروی از الگوی اقتصاد آزاد بانک جهانی و اتخاذ سیاستی بومی و با حمایت دولت ظاهر شد. به علاوه افزایش نابرابری‌ها و نقد نگاه رخنه به پایین ثروت از یک بخش و یک طبقه توسعه یافته (در توسعه)، بازار آزاد را به چالش فرا خواند و باعث تجدید نظر در مطلق بودن و نسخه نهایی بودن این الگو شد. اقتصاد دانان نهادگرا که دخالت حساب شده دولت را تئوریزه می‌کردند الگوی دیگری ارائه کردند. الگوی اقتصاد نهادی، گرچه به دنبال دخالت کامل دولت در اقتصاد نیست اما نقش حمایتگر و تسهیل‌کنندگی توسعه را نیز در کنار آن به دولت محول می‌کند و با

بود. در مورد شرکت‌های نفتی، اطلاعات بیشتر شرکت‌های خصوصی و بین‌المللی قدرت چانه زنی دولت‌ها به ویژه در صنایع نفتی را پایین می‌آورد. به علاوه این نابرابری اطلاعاتی در بخش توسعه انسانی و انتقال تکنولوژی در صورتی که دولت آن را به صورت ملی مدیریت نمی‌کرد بیشتر شده و فرصت یادگیری را از بین می‌برد. همچنین کسب منافع امتیاز یا اجاره بهای نفت توسط خود شرکت‌های عامل (قطع دست دلال) و نه از طریق شرکت‌های واسط و مالیات بر اجاره، زمینه را برای دخالت دولت و تشکیل شرکت‌های ملی بیشتر می‌کرد

به علاوه اقتصاد کینزی دخالت دولت برای ایجاد سطح اشتغال کامل (مدیریت تقاضای فزاینده اشتغال و تطبیق سطح ثابت اشتغال ایجاد شده با اشتغال کامل مورد تقاضا) را در آن دوره ضروری می‌ساخت. لذا این شرکت‌ها نیز جایگاه مساعدی برای اشتغال‌زایی تلقی می‌شدند.

اما فضای دخالت دولتی از اواخر دهه ۷۰ به بعد تغییر کرد و انتقاد از سیاست‌های دولتی منجر به تغییر پارادایم اقتصاد دولتی گردید. در این فضا رکود اقتصادی، فقدان اشتغال کامل، در کنار ائتلاف حاصله در وفاق و اشتگتن برسر اقتصاد بازار و شکست اقتصادهای متمرکز (فروپاشی شوروی)؛ آزادسازی کامل، خصوص سازی و مقررات زدایی را به داروهای شفابخش اقتصادهای بحران زده و شرکت‌های دولتی تبدیل کردند که دایناسورهایی تلقی می‌شدند که باید با حذف مداخله دولت (ویا داشتن نقش حداقل) منقرض می‌شدند. (استیونس، ۲۰۰۳).

حملات به شرکت‌های ملی نیز در این دوره بیشتر می‌شود و فضا به سوی خصوصی شدن یا واگذاری این شرکت‌ها تغییر می‌کند، از لحاظ سیاسی کسب قدرت سیاسی و اهداف متعارض، دودلیل عمده‌ای بود که علیه ناکارآمدی شرکت‌های ملی اقامه می‌گردید. در طول تشکیل این شرکت‌ها برخی گروه‌ها و دولت‌ها از آنها به عنوان ابزار کسب قدرت سیاسی استفاده کرده بودند و گاه در آنها خطر ایجاد دولت در دولت هویدا شده بود. فرایندهایی چون ایجاد مثلثی آهین از الیگارشی صنعتی، سیاستمداران و اتحایه‌های کارگری در آمریکای لاتین (به عنوان مثال در ونزوئلا یا در شرکت پیمکس مکزیکی)، یا تبدیل این شرکت‌ها به عنوان ابزاری سیاسی جهت کسب خواسته‌ها و رانت‌جویی، علیه ملی بودن آنها اقامه طرح می‌گشت. زیرا این مسائل را مانع تحقیق و تفحص عمومی و کنترل دموکراتیک آنها می‌دانستند. راه حل ارائه شده برای تضاد منافع در این شرکت‌ها استفاده از الگوی مثلثی یا الگوی سه گانه نروژی است که مطابق شکل حوزه‌های قانونگذاری، اجرایی و عملیاتی را از یکدیگر جدا می‌کند و مهمتر از همه نقش دولت را به سیاست‌گذاری و قانونگذاری محدود کرده این دو نقش را از دوش شرکت‌های ملی برمی‌دارد و نقش اساسی فعالیت تجاری را برایشان باقی می‌گذارد.

شکل ۲: الگوی سه وجهی نروژی



- ۱ - محدود کردن نقش دولت به سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و ظرفیت‌سازی
- ۲ - خصوصی کردن شرکت ملی YPF
- ۳ - ایجاد انگیزه برای مشارکت و رقابت بخش خصوصی
- ۴ - مقررات زدایی از بازارهای پایین دستی
- سایر شرکت‌های ملی هم راهبردهای دیگر و گاه مشابه را برای انطباق با شرایط جدید در پیش گرفتند، اما به طور کلی برنامه‌های اصلاحی در بیشتر شرکت‌های ملی حول دو محور افزایش بهره‌وری و کارایی اقتصادی و رفع ستیز بر سر منافع موجود در این شرکت‌ها صورت گرفته است.

تجارب شرکت‌های ملی در اجرای راهبردهای اصلاحی

عمده‌ترین راهبرد به کار گرفته شده در این شرکت‌ها انجام خصوصی سازی کامل یا جزئی، یا فروش دارایی‌هاست. جدول صفحه بعد انواع اقدامات اصلاحی را در چند شرکت ملی نشان می‌دهد (مکفرسن ۲۰۰۳). اما اینکه چنین کاری به تنهایی بتواند کارایی این شرکت‌ها را بالا برد و آنها را به سطح شرکت‌های چند ملیتی و بین‌المللی برساند، بدون اقدامات موازی در سایر حوزه‌های مرتبط مانند تغییر وظایف غیراقتصادی، تغییر قوانین حاکمیت آنها و شفافیت در درآمدها و هزینه‌ها و رفع ستیزها و منافع سیاسی مربوط به رانت‌های موجود در این صنعت امکان‌پذیر نمی‌باشد. موانع متعددی چون مخالفت ایدئولوژیک، منافع گروهی جای گرفته در سازمان‌های وابسته، تردید و شک در تغییرات اساسی و... هنوز پیش روی این شرکت‌ها هستند. بعلاوه این اصلاحات بدون اصلاحات بنیادی و ساختاری در سطوح کلان جامعه، در افکار، اندیشه‌ها، فرهنگ و اجتماع قرین توفیق نخواهد بود. با این حال چندین شرکت از دهه ۱۹۹۰ به بعد دست به اصلاحات مختلف در ساختار شرکت‌های ملی خود زده‌اند. شماری از این راهبردهای در جدول بالا آمده است و ارزیابی عمیق و تحلیلی نتیجه آنها به اتخاذ یا تکمیل راهبردهای جدید کمک خواهد کرد.

عرضه الگوی «خودگردانی متکی به جامعه» (اوانز ۱۳۸۰: ۲۸)، دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را در تعاملی پویا و پیش‌رونده باهم قرار می‌دهد. این نگاه نه با دولتی ساختن کامل و تبدیل شرکت‌ها به بنگاه‌های ناکارآمد و تیول احزاب سیاسی موافق است و نه با سپردن ذخایر و منابعی استراتژیک به دست نامری بازار سازگاری دارد. بلکه در آن دولت با حمایت‌ها و نظارت‌های اقتضایی و دقیق خود در برابر چشمان جامعه مدنی و با نیروی مشارکت بخش خصوصی کار آفرین، رهبری رشد و توسعه را در دست می‌گیرد. این نگاه امتحان خویش را در کشورها و شرکت‌های غیرنفتی به خوبی پس داده است؛ اما اینکه بتواند همان نتایج درخشان را برای سرزمینهای نفت خیز حاصل کند به گذر زمان و البته زیر ساخت‌ها، دولت و دست‌اندرکاران، دوراندیش، حمایتگر و جدی نیاز دارد.

اصلاحات در شرکت‌های ملی نفت

با توجه به مسایل طرح شده درباره شرکت‌های ملی نفت، و ظهور فضای جدید رقابتی و جهانی شدن، این شرکت‌ها برای رقابت و مواجهه با رقبای بین‌المللی و چندملیتی یا شرکت‌های کاملاً خصوصی شده، باید ساختار، فعالیت و عملکردشان را با این فضای جدید رقابتی منطبق سازند و به این منظور باید بر مشکلاتی که تحلیلگران و منتقدین ابراز داشته‌اند فائق آیند و در این زمینه دست به اصلاحاتی در ساختارها و سیاست‌های خود زنند. مثلاً صنعت نفت آرژانتین تا دهه ۱۹۹۰ دست به گریبان مشکلات زیر بود (استیونس ۲۰۰۳):

- ۱ - تنزل تولید و اکتشاف ذخایر
 - ۲ - دامنه گسترده‌ای از وظایف غیر تجاری
 - ۳ - مداخله سیاسی مداوم
 - ۴ - چانه‌زنی چشم و هم چشمانه برای بودجه
 - ۵ - ایفای نقش شکارچی/شکاربان (به عبارتی قانونگذار/مجری قانون)
- از اینرو بود که به اجرای برنامه‌های اصلاحی در بخش نفت و گاز دست زد و این راهبردهای اصلاحی را در پیش گرفت:

«جدول شماره ۴: راهبردهای اتخاذ شده در شرکت‌های ملی نفتی»

راهبرد اصلاحی	اقدامات پیشنهادی
افزایش بهره‌وری و کارایی اقتصادی	<ol style="list-style-type: none"> ۱- انجام ارزیابی و مقایسه شرکت‌های موفق و انتشار نتایج ۲- رفتاری کردن به دو صورت محدود و از میان چند شرکت دولتی منتخب (چون یا نامحدود) در میان بخش خصوصی و در نظر ماندن بخش پایین دست تجزیه و بررسی ۳- سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های غیر نفتی برای گسترش تجاری‌سازی و صادرات نفت و گاز ۴- خصوصی‌سازی
رقابت منافع در شرکتها (انتجعی)	<ol style="list-style-type: none"> ۱-۱ خصوصی‌سازی جزئی (فشار بخشی از شرکت ملی به مردم) ۱-۲ واگذاری دارایی‌های غیر نفتی (برای گذار به بهتر مثل اجزای) ۳-۳ خصوصی‌سازی کامل (فروش تمام سهم کنترلی به سرمایه‌داران) ۵- تجاری‌سازی و واگذاری لور غیر نفتی به سازمان‌های دولتی
	<ol style="list-style-type: none"> ۱- ایجاد شفافیت در درآمدها و هزینه‌ها ۲- انحصار اعضای هیئت مدیره متخصص و غیر سیاسی ۳- تکلیف نقش‌های قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری و انتقال آنها از شرکت ملی به دولت یا نهادی مستقل (الگوی اروپایی) و رفع انحصار بر بخش‌های مختلف ۴- تعیین نیازهای اعتباری با کمک قراردادهای جدید (نقشه بچ انتقال، تقسیم تولید) و انتقال بخش ارزیابی مالی به بخش خصوصی یا شرکت‌های دیگر.

ارژانتین (YPF)	بخش فعالیت های غیر محوری به سرمایه گذاران بخش خصوصی / کارکنان فروخته شد. سهام YPF به ترتیب به صورت ۵۵٪، ۲۵٪ و ۱۰٪ میان دولتهای فدرال، محلی و کارکنان تقسیم گردید، دولتهای فدرال و محلی باید در مدت ۳ سال ۵۰٪ سهام را به بازارهای سرمایه بین المللی بفروشند. شرایط واگذاری امتیاز برابری بخش خصوصی بهبود یافت. * خرید [سهام] توسط عموم یا شرکت ملی نفت، سرمایه گذاری جدید بنیادی
بولیوی (YPFB)	YPFB به سه شرکت مستقل تقسیم شد. [گرچه در ماه می ۲۰۰۶ این صنایع ملی شدند] ۵۰ درصد هر کدام آنها به یک سرمایه گذار راهبردی بخش خصوصی انتقال یافت. اعلام پیشنهادها مناقصه بر حسب سرمایه گذاری در شرکت (سرمایه ای گرفتن) نه خرید دارایی ها. سهم دولت از طریق صندوق بازتستگی به کل مردم بولیوی منتقل شد. خصوصی سازی بخش پایین دستی که از لحاظ سیاسی دارای حساسیت بود تا زمانی دیگر به تعویق افتاد.
برزیل (Petrobras)	خصوصی سازی جزئی- سهم دولت از ۸۲٪ به ۵۰٪ کاسته شد. حفظ مالکیت دولتی از لحاظ سیاسی مورد پذیرش است. سهام به سرمایه گذاران فردی و استرانی بخش خصوصی داخلی و بین المللی فروخته شد. فروش های آتی معطوف به کسب سود از فروش هایی که صورت می گیرد خواهد شد مدیریت پتروبراس دریافته که باید رقابتی تر باشد مدیریت هایی که توسط دولت منصوب شده اند در معرض سوال هستند.
روسیه	نظارت بر سودهای شرکت های دولتی که بر مبنای غیر رقابتی، به گروه های سرمایه گذار خصوصی اجازه داده شده اند. دولت ترجیح می دهد تا وام های سررسید شده را بپردازد و مالکیت به بخش خصوصی منتقل شود مردم از رویه های غیر شفاف عمیقاً متحیر شدند
چین	خصوصی سازی جزئی شرکت های ملی نفت با فروش سهام ایجاد ۳ شرکت ملی نفت (رقیب) <i>کلیه منابع علمی و مطالعاتی در دسترس</i>
نیجریه	خصوصی سازی برنامه ریزی شده بخش پایین دستی تجاری ساختن NNPC
الجزایر	سلب نقش های سیاست گذاری و قانون گذاری از Sonatrach تجاری ساختن سوناترا ورود بخش خصوصی به تمام مراحل تجاری مقررات زدایی از قیمت ها در بخش پایین دستی
اندونزی	سلب انحصار Pertamina تجاری سازی پترامینا تشویق تازه واردها پایان دادن به اغتشاش قیمت در بخش پایین دستی