

گزارش ویژه: خصوصی سازی صنعت نفت

اجرای سیاست های اصل ۴۴ در صنعت نفت

تصحیح مسیر یکصدساله

گزارش ماهنامه «اقتصاد ایران» از نشست پیاده سازی اصل ۴۴ در صنعت نفت توسط مرکز تحقیقات استراتژیک، دفتر همکاری های فن آوری ریاست جمهوری و ماهنامه «اقتصاد ایران».



فوق و برداشتن گامی در جهت اثرگذاری بر پیاده سازی سیاست های کلی در صنعت نفت بود. این نشست، روز سه شنبه ۲۰ آذر ماه ۱۳۸۶ در محل مرکز تحقیقات استراتژیک (وابسته به مجمع تشخیص مصلحت نظام) و با حضور استادان و صاحب نظران و فعالان بخش خصوصی و مدیران و معاونان و مشاوران فعال در بخش نفت، گاز و پتروشیمی کشور برگزار شد.

این نشست به صورت سه پانل تخصصی که در هر پانل حدود ۲۰ نفر حضور داشتند به صورت پرسش و پاسخ و با هدف راه اندازی طوفان فکری تحت عنوانین و موضوعات ذیل انجام شد:

پانل ۱ با عنوان بررسی چگونگی ساختار صنعت نفت (وزارت نفت) برای ورود و حضور بخش خصوصی در صنعت نفت و با محورهای زیر برگزار شد:

- بررسی جدا شدن وزارت نفت از شرکت های ملی نفت، گاز و پتروشیمی به نحوی که وزارت نفت، سیاست گذار و شرکت های ملی، اجرا کننده باشند و تفکیک وظایف شرکت ملی نفت و گاز به طوری که کلیه امور گازی به شرکت ملی گاز (تولید، پالایش، انتقال و صادرات) و کلیه امور نفتی به شرکت ملی نفت واگذار شوند.

- بررسی ایجاد یک سازمان جدید زیر نظر وزارت نفت تا شرکت هایی که قرار است خصوصی شوند زیر چتر این سازمان قرار گیرند و متولی حل و فصل همه مشکلات ناشی از خصوصی سازی باشد، به طوری که این مسایل، اخلاقی در فعالیت های اصلی شرکت های ملی صنعت نفت ایجاد نکنند.

- شفاف سازی حقوق مالکیت و مرزهای عملیاتی بخش خصوصی در هریک از مراحل بالادستی، میان دستی و پایین دستی و چگونگی رابطه دولت با بخش خصوصی در چارچوب سازوکارهای مالی و قیمت گذاری (شامل تأمین و قیمت خوراک و فرآورده در درازمدت)

پانل ۲ به محیط کسب و کار و موانع فعالیت بخش خصوصی در صنعت نفت، با محورهای زیر پرداخت:

- مشکلات ناظر به اخذ مجوزهای فعالیت از جهت حقوقی از مراجع ذیربط
- مشکلات و مسایل مربوط به محیط کسب و کار و مقررات فعالیت بنگاه های اقتصادی (شامل قانون کار، بیمه تأمین اجتماعی، محیط زیست) در زمینه نفت و گاز

- جایگاه بخش خصوصی در تجارت خارجی محصولات نفتی، واردات کالا و خدمات مورد نیاز صنعت و معافیت های گمرکی

در پانل ۳، بررسی چگونگی ساختارهای نیروی انسانی، مالی، فن آوری، و مدیریتی برای ورود و حضور بخش خصوصی در صنعت نفت، با محورهای زیر مورد بحث قرار گرفت:

- امکانات تأمین مالی پروژه های بخش خصوصی شامل استفاده از بانک های تخصصی (از جمله ایجاد یک بانک انرژی)، بازار سرمایه و منابع خارجی

شده اند، اما به نظر می رسد بتوان با استفاده از فضای ایجاد شده و با نگاهی دقیق تر به شرایط صنعت نفت و محیط پیرامونی و چشم اندازهای پیش رو، به تعادلی منطقی و اثربخش در خصوص نظرگاه های مختلف مطرح در این حوزه دست یافت.

طی سال های برنامه اول تا چهارم، قانون گذاران و دولت ها سعی در خصوصی سازی بخشی از صنعت نفت نمودند. اما تجربه خصوصی سازی نشان می دهد، در قبال سرمایه گذاری دولت که بالغ بر یکصد میلیارد دلار بوده، فقط نزدیک به دو میلیارد دلار شرکت ها و تأسیسات صنعت نفت به بخش خصوصی واگذار گردیده است. از سوی دیگر، هنوز ورود و حضور بخش خصوصی حتی در زمینه هایی غیر از اصل ۴۴ محدود و کم رنگ است.

سؤال اینجاست که آیا صنعت نفت در قبال خصوصی سازی مقاومت نشان می دهد یا بخش خصوصی توان ایجاد واحدهای جدید و اداره بخش های قدیم و تازه صنعت نفت را ندارد و آیا اصولاً ساز و کار "بازار-پایه" و مطلوبی برای این پدیده طراحی شده است؟

طوفان فکری

برگزاری نشست تخصصی "پیاده سازی اصل ۴۴ در صنعت نفت" با همکاری مرکز تحقیقات استراتژیک، دفتر همکاری های ریاست جمهوری و ماهنامه «اقتصاد ایران» در راستای پاسخ به پرسش های

ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به همراه نگاه جدی مجلس و دولت در پیاده سازی آن موجب خواهد شد با کاهش تصدیی گری دولت، شاهد دولتی سیاست گذار، هدایتگر و ناظر باشیم که با تدبیر و مدیریت بهینه، بدنه اقتصادی را به سر منزل مقصود رسانده و رفاه اقتصادی و اجتماعی را به ارمغان آورد.

ولی عملی کردن و پیاده سازی این سیاست ها احتیاج به تدابیر کارشناسانه بسیاری دارد تا با بررسی جوانب مختلف این موضوع برای اجرایی شدن آن، فرآیندی مناسب طراحی شود. به منظور استخراج راهکارهای مناسب، ابتدا باید چالش ها و موانع پیش رو به صورتی شفاف، مطالعه و نقد شوند.

ایجاد این جریان در صنعت نفت بسیار صعب و پیچیده خواهد بود، چرا که پس از گذشت یکصد سال از اکتشاف نفت در ایران و تأسیس شرکت ملی نفت ایران (بیست سال پس از آن) این صنعت با بخش خصوصی همان قدر بیگانه است که بخش خصوصی با این صنعت. بنابراین تصحیح روش یکصد ساله و در واقع، یک قرن اداره یک صنعت، بسیار پیچیده و زمان بر خواهد بود. ابلاغ بند های الف و ج اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص حضور بخش خصوصی جدید و واگذاری شرکت های مشمول صدر این اصل، فرصتی را جهت پرداخت مجدد و آسیب شناسی و راهیابی برای اعتلا و ارتقای صنعت نفت کشور در اختیار قرار داده است. هر چند شرکت ملی نفت و شرکت های استخراج و تولید در اولین فرازهای این ابلاغیه از این رویداد مستثنا

● بازبینی در اقتصاد کلان و ایجاد فضای اطمینان بخش برای حضور بخش خصوصی
 ● واگذاری مواد اولیه و خوراک با نرخ ترجیحی به سرمایه گذاران صنعت پتروشیمی
 ● توسعه مردم سالاری به همراه آزادسازی اقتصادی
 ● مقررات زدایی اساسی به منظور فعال کردن قوای اقتصادی
 ● فراهم کردن زمینه های حضور سرمایه گذاران خارجی در بخش نفت و گاز
 ● تلاش برای کاهش تبعات منفی دوره گذار عبور از اقتصاد دولتی

● تعیین مرجع قیمت گذاری محصولات
 ● تعریف قلمروی واگذاری ها و تعریف صحیح محیط کسب و کار
 ● مدون نمودن استراتژی خصوصی سازی
 ● تعیین قوانین شفاف و ضابطه مند
 ● تحقیق، توسعه و تلاش برای گسترش فن آوری
 ● حل مسایل رقابت پذیری
 ● دفاع از حقوق بخش خصوصی و اطمینان به شرایط واگذاری

تابع تولید

در پانل ۳ کارشناسان به بحث در مورد چگونگی ساختارهای نیروی انسانی، مالی، فن آوری و مدیریتی برای ورود و حضور بخش خصوصی در صنعت نفت پرداختند. در مورد نیروی انسانی، صاحب نظران متفق القول بودند که باید بر نیروی انسانی به عنوان اصلی ترین سرمایه صنعت نفت و بر ایجاد جریان آزاد ورود و خروج نیروهای متخصص و برنامه های آموزشی برای تربیت نیروی انسانی تأکید فراوان نمود. همچنین به ضرورت ایجاد قوانین حافظ منافع نیروی انسانی در فرآیند خصوصی سازی و سازوکار مناسب برای حفظ سرمایه انسانی موجود در صنعت نفت، و همچنین ایجاد محرک های کافی برای جذب نیروی انسانی خارج از کشور تأکید شد.
 در این پانل پیرامون مسایل مالی، راهکارهای ذیل پیشنهاد شد:

- آزادسازی مالی
- تصحیح مالیاتی
- ایجاد بانک تخصصی انرژی

● انتزاع درآمدهای نفتی از بدنه دولت
 در انتهای هر سه نشست که به صورت موازی و هم زمان از ساعت ۸ صبح الی ۳۰:۱۲ برگزار شد، اعضای شرکت کننده در پانل چهارم که از ساعت ۱۴ الی ۱۶ اجرا شد، به جمع بندی مطالب و موضوعات مورد بحث در هر سه پانل پرداختند که عمده راهکارهای ارایه شده در هر سه پانل مورد تأکید مجدد قرار گرفت.

در جمع بندی نهایی، واضح بود که راه طولانی و پرپیچ و خمی در پیش است که به عبارتی، باید مسیر یکصد ساله را تصحیح کرد. ■

بالا دستی در چارچوب سیاست های کلی نظام
 ● عقد قراردادهای بلند مدت (حداقل ۲۰ ساله) در فرآیند تولید تا توزیع و مصرف
 ● روشن نمودن فرمول قیمت گذاری در بلند مدت
 ● ایجاد قراردادها و تضمین تأمین خوراک (جهت ارتباط بین بخش های بالادست و پایین دست)
 ● قیمت گذاری و واگذاری بخش های مختلف صنعت نفت به صورت یک مجموعه و یکجا
 ● برنامه ریزی تلفیقی در ساختار وزارت نفت به منظور جلوگیری از به بحران رسیدن جریان خصوصی سازی

کسب و کار

در پانل ۲ کارشناسان در مورد محیط کسب و کار و موانع فعالیت بخش خصوصی در صنعت نفت به بحث و بررسی پرداختند. به زعم کارشناسان حاضر، خصوصی سازی با نگاه مشتری مداری صورت نمی گیرد و نحوه تأمین خوراک و قیمت گذاری مواد اولیه شرکت های پتروشیمی، تعیین و تکلیف نشده است. به طور کلی، سرمایه گذاران به عملکرد مجریان صنعت نفت بدبین بوده و معتقدند نگاه اشتغال زایی و زیر ساختی به صنعت نفت در راستای سودآوری بخش خصوصی نیاز به تجدید نظر دارد. در این پانل، در پاسخ به این سؤال که آیا فضای موجود سرمایه پذیر و سرمایه گذار پذیر است؟ این گونه استدلال نمودند که به دلایلی از جمله مسایل زیر، جریان خصوصی سازی، امری بسیار کاربر و زمان بر خواهد بود:

- روشن نبودن نقطه آغازین حرکت برای رسیدن به اهداف چشم انداز ۲۰ ساله
- عدم اجازه بخش خصوصی در تعدیل نیروی انسانی شرکت های قابل واگذاری
- ناتوان بودن بخش خصوصی در فن آوری روز
- رقابت غیرمنصفانه بخش دولتی
- حاکمیت بر عرضه و تقاضا به جای حاکمیت عرضه و تقاضا
- مشخص نبودن جایگاه مالکیت ها و مدیریت ها در این پانل برای مقابله با چالش ها و موانع موجود راهکارهای زیر پیشنهاد شد:
- ایجاد فضای رقابتی و آزاد برای فعالیت بخش خصوصی
- آزاد سازی قیمت های محصولات در فضای رقابتی
- پایبندی به قوانین و مقررات

● بررسی ضرورت حمایت های مالی، قانونی و اجرایی کوتاه مدت و میان مدت در راستای حمایت از بخش خصوصی کارآمد و چگونگی آن
 ● بررسی امکانات نیروی انسانی موجود و جذب نیروهای جدید (داخلی و خارجی) و تعدیل نیروی انسانی
 ● بررسی امکانات و چالش های مدیریتی و فن آوری و نقش نهادهای برون سازمانی (نظیر دانشگاه و پژوهشگاه صنعت نفت)
 کارشناسان و صاحب نظرانی که در پانل ۱ شرکت کردند اعتقاد داشتند در بخش انرژی و زیر بخش نفت، سه فعالیت انجام می شوند. یکی تصدق گری و بنگاه داری است که امور مربوط به اکتشاف و سرمایه گذاری را انجام می دهد. دیگری، حاکمیت است که سیاست گذاری، کنترل و نظارت را برعهده دارد و با بخش های بالادستی رابطه حقوقی برقرار می کند تا تولیدی که حاصل می شود براساس منافع ملی باشد. بخش سوم، مسؤول مقررات و تنظیماتی است که اصول و قواعد اجرای طرح ها را تدوین می کند و به عبارتی، استانداردهای اجرایی طرح ها را معین می سازد و بر اجرای آن نظارت دارد.

به اعتقاد شرکت کنندگان در این پانل، این ۳ رکن باید از هم تفکیک شوند و کسی که تولیدکننده و اکتشاف کننده است نمی تواند همزمان سیاست گذار نیز باشد و بر رعایت استانداردها هم نظارت کند. نهادی که تولید می کند - مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه - درگیر مجموعه ای از محدودیت ها است که ممکن است در این میان برخی استانداردها در مسیر طراحی و اجرای طرح ها رعایت نشوند. در واقع، بخش انرژی باید به مثابه یک مثلث سه ضلعی عمل کند - که در ایران این گونه نیست.

در نهادی مثل شرکت ملی نفت، این سه وظیفه در مرکز این مثلث متمرکز و مخلوط شده اند، در حالی که بسیاری دیگر از کشورهای این سه وظیفه را جدا کرده اند. به علاوه، در ایران بخش مقررات گذاری در نفت بسیار ضعیف است، چرا که اکنون این سه ضلع در شرکت ملی نفت متمرکز شده اند. اساسنامه شرکت ملی نفت مربوط به قبل از انقلاب است و هنوز هم به غلط در حال اجرا است.

براساس اساسنامه موجود، حاکمیت دولت بر ذخایر هیدروکربوری، یعنی وظیفه حاکمیتی دولت به شرکت

ملی نفت تفویض شده است. همچنین کارشناسان در پانل ۱ معتقد بودند تکلیفی بودن قیمت ها و شرکت هایی که هنوز در حال توسعه بوده و سودآور نمی باشند از دلایل نبودن انگیزه برای سرمایه گذاران بخش خصوصی در این عرصه می باشند.

پس از نیم روز کاری و مباحث فراوان، کارشناسان حاضر در پانل ۱ این نشست، راهکارهای ذیل را برای مقابله با چالش ها و موانع پیشنهاد دادند:

- محدود شدن حوزه وظیفه وزارت نفت به سیاست گذاری و نظارت
- اتخاذ تدابیری برای افزایش بهره وری از مخازن نفت و ورود بخش خصوصی به بخش

سرمایه گذاری مورد نیاز صنعت نفت در طی افق ۱۴۰۴



استخراج: واحد تحقیقات ماهنامه «اقتصاد ایران» از نشست اصل ۴۴.