

عاملیت با بخش خصوصی، نظارت با دولت

استادان و صاحب نظران از چالش ها و راهکارهای خصوصی سازی در صنعت نفت می گویند.

قطعاً صنعت نفت که از مهمترین و حیاتی ترین صنایع درآمدزای کشور می باشد، نیازمند همت والای مسؤولان کشوری است.

اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای واگذاری شرکت های تحت پوشش وزارت نفت از راهکارهایی است که در صورت تحقق در مسیر صحیح واگذاری واقعی می تواند منجر به آمایش مجدد صنعت نفت گردد.

در این خصوص، خبرنگاران «اقتصاد ایران»، با دو تن از صاحب نظران در مورد بررسی چالش ها و راهکارهای خصوصی سازی در صنعت نفت، به گفت و گو نشستند. سؤالات و چکیده نقطه نظرات آنان در ذیل آمده است:

(۱) به اعتقاد شما، چه چالش های عمده ای در مسیر واگذاری شرکت های نفتی به بخش خصوصی و ورود بخش خصوصی جدید به این صنعت وجود دارد؟

(۲) راهکارهای پیشنهادی شما در رابطه با حل این چالش ها و مشکلات چیست؟

(۳) نقش دولت در حین واگذاری ها و پس از آن چه باید باشد؟



خصوصی سازی ضابطه مند

دکتر حجت الله غنیمی فرد

مدیر امور بین الملل شرکت ملی نفت ایران

● در رابطه با چالش های عمده ای که در مسیر واگذاری شرکت های نفتی به بخش خصوصی می توان به آنها اشاره کرد، یکی توان مالی محدود بخش خصوصی داخلی جهت تأمین مالی حجم عظیم شرکت هایی است که در راستای خصوصی سازی برای صنعت نفت در نظر گرفته شده اند. به نظر می رسد که از منابع بخش خصوصی خارجی در مسیر این واگذاری ها، البته به شکل برنامه ریزی شده و دقیق - و نه به گونه ای که از طریق جابه جایی مالکیت ها، انحصار از بخش دولتی خارج شده و به بخش خصوصی که با محدودیت توان مالی مواجه است، منتقل گردد یا منجر به انحصار در بخش خصوصی خارجی شود - حایز اهمیت است. لذا ارایه قسمتی از سهام مربوط به شرکت هایی که قرار است در صنعت نفت خصوصی شوند، در بورس های سهام بین المللی - به جز چند مورد که محدودیت قانونی دارند - می تواند منجر به توزیع بیشتری از این

در صنعت نفت تنظیم شود و ادامه هر خصوصی سازی در هر بخش، با توجه و عنایت خاص، به درجه موفقیت آن بخش پیش از خصوصی شدن صورت گیرد. به این معنی که اگر در یک بخش، موفقیت در حد مورد انتظار رخ نمی دهد، سعی در حل ابتدایی مشکل شود و در مرحله بعد به خصوصی سازی بپردازیم؛ چرا که در مجموع، وجود چند شرکت خصوصی شده و غیرموفق می تواند ضربه مهلکی به امر خصوصی سازی وارد نماید. برای این که بتوانیم مشکلات عدم موفقیت را با بررسی مجدد برطرف کنیم و به یک موفقیت در امر خصوصی سازی دست یابیم، نیازمند زمان هستیم تا بتوانیم با قدم محکم تر، مالکیت بخش دولت را به بخش خصوصی بسپاریم و آن صنعت بتواند با موفقیت به حیات خود ادامه دهد.

راه های مختلفی در مورد موضوع استفاده از منابع مالی بخش خصوصی خارجی وجود دارد. دعوت برای سرمایه گذاری مستقیم (FDI)، یکی از این موارد است و حتی در برخی موارد، طرف خارجی می تواند با شرایط خاصی، مالکیت واحد مربوطه را به عهده بگیرد و تابع مقررات کشور ما باشد.

مورد دیگر این که، بخشی از سهام و سرمایه را به کشورهای خارجی که حاضر به همکاری با ما هستند واگذار کنیم و همچنین، در بورس های ارایه کننده سهام شرکت ها و واحدهایی که می خواهند از طریق صنعت نفت ایران خصوصی شود، تنوع سازی کنیم. به نظر می رسد که در اینجا حتماً باید مواظب باشیم و در راستای خصوصی شدن شرکت های نفتی و از طریق دریافت قسمتی از وجوه سهامی که از طریق بورس های بین المللی، می فروشیم شرایط را به گونه ای فراهم نماییم تا احتمال ایجاد انحصار توسط شرکت های خریدار یا افراد خریدار خارجی ایجاد شود و موجب نقض غرض نشود که "انحصار را از دولت سلب کرده و به یک واحد یا شرکت خارجی تقدیم کنیم."

زمانی که مشکلات مربوط به نیروی انسانی بیان می شود، به نظر می رسد باید برای نیروی انسانی که قرار است در این جابه جایی مالکیت، به بخش خصوصی منتقل شود اطمینان ایجاد کنیم و حتی اگر لازم باشد، در برخی موارد، برای رفع این نگرانی ها با داشتن بسته هایی از تشویق، اجازه بازنشستگی زودرس را به نیروی انسانی بدهیم و در آن صورت، بخش خصوصی با شرایط خودش در صورت تمایل، از این نیروها استفاده کند و اگر هم چنین نبود، این افراد بتوانند از شرایط بازنشستگی پیش از موعد با همان شرایط سابق استفاده کنند.

برای حفظ ارتباط بین بخش های تولیدی، توزیعی و انتقال و برای پیشگیری از بروز اختلال، به نظر می رسد که ترکیب شرکت ها و واحدهایی که قرار است به بخش خصوصی واگذار شوند، حتماً باید طی برنامه ای دقیق - از خرید مواد اولیه گرفته تا نحوه انتقال و توزیع - از قبل تعیین شده باشد و قرارداد

شرکت ها بین خریداران سهام در سطح کشورهایی که روابط مثبتی با ایران دارند، شود.

از طرف دیگر، در وضعیت کنونی و با برنامه های فعلی، حدوداً تا ۱۷ سال آینده، قریب ۲۰ درصد خوراک پتروشیمی کشور باید از گاز تأمین شود. البته مباحث دیگری هم در مورد پتروشیمی هست، ولی به صورت کلی، باز به این نکته برمی گردیم که باید ارتباط تنگاتنگ تولید و توزیع را در بخش گاز برای تأمین خوراک واحدهای پتروشیمی که واگذار می شوند، به صورت دقیق بررسی کنیم تا هیچ گونه اختلالی در تولید این شرکت های پتروشیمیایی ایجاد نشود.

مورد آخر که از مباحث بسیار مهم در زمینه چالش های موجود در مسیر فوق است، نیروی انسانی مورد نیاز در این بخش می باشد. نیروی انسانی در وضعیت کنونی، در خود صنعت نفت و واحدهای آن به عنوان نیروهای بخش دولت مشغول به فعالیت هستند. ولی با جابه جایی مالکیت، امکان تحولات گسترده ای برای نیروی کار محتمل است. لذا، باید تأمین آتی و امنیت شغلی آنان مورد توجه خاص قرار بگیرد و به نظر می رسد که ما باید برای آماده کردن بخش خصوصی برای این که بتواند در بلندمدت، صنعت نفت را اداره کند، از هم اکنون آماده باشیم و نیروهای بیشتری را تربیت کنیم تا بتواند در اختیار بخش غیردولتی قرارگیرد و کمبود نیروی انسانی، در زمان بازنشسته شدن کسانی که در وضعیت کنونی در صنعت نفت شاغل هستند، جبران گردد.

● در رابطه با مشکل مربوط به توان محدود مالی بخش خصوصی، باید برنامه دقیقی برای خصوصی سازی

دقیقاً با ضوابط مشخص، نوشته شده باشد و واحد منتخب بتواند از نحوه ورود خود تا چگونگی تولید محصول یا شکل صادرات محصول و چگونگی ارایه آن در بازار، از پیش اطلاع داشته باشد و حتی در برخی زمینه‌ها، مثلاً پالایشگاه‌های نفتی که قرار است کالاهای خودشان را تا اطلاع ثانوی به صورت سو بسید به بازار تحویل دهند، نحوه محاسبه باز پرداخت این مقدار یارانه مشخص شود.

● نقش دولت، همان نقشی است که منظور اصلی خصوصی سازی می‌باشد، یعنی تقویت نقش نظارت و کاهش نقش عاملیت دولت. به همین علت، دولت نیازمند است از نیروهای بسیار نخبه خود برای تنظیم آیین‌نامه‌هایی که می‌تواند نقش جدیدش را به درستی معنا کند - نه این که همین عامل نظارت مانعی در جهت انجام کار یا موفقیت بخش خصوصی شده صنعت نفت باشد - استفاده نماید. به همین دلیل، روشی سامان‌دهی شده برای هر شرکت و واحدی که به بخش خصوصی داده شده است، باید ارایه شود. واحدهای خصوصی شده باید بدانند که در این مسیر، چه نظارتی بر آنها حاکم است و همچنین بدانند چه عوامل نظارتی است که می‌تواند منجر بر توقف روند روبه رشد شرکت‌ها گردد تا دولت نسبت به اصلاح آنها اقدام نماید. ■



به تدریج و مستمر عمل کنید

دکتر عباسعلی ابونوری

استاد اقتصاد دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکز

● در مباحث کلان مربوط به خصوصی سازی در بخش نفت و با توجه به اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که پایان نظام سوسیالیستی مبتنی بر حاکمیت مطلق قوه مجریه را به دنبال دارد و بیان می‌کند که رفاه جامعه، مستلزم مالکیت مطلق دولتی نیست، امروزه گرایش مجدد به مباحث کلاسیک اقتصاد که نفع جامعه را درگروی نفع خصوصی می‌داند، افزایش یافته است. در همین راستا، نقش دولت در اقتصاد به عنوان هدایتگر اقتصاد مطرح می‌شود که در جهت هدایت منافع اقتصادی به سمتی که حداکثرکننده منافع اجتماعی باشد، گام برمی‌دارد.

این در حالی است که در راستای عضویت دایم ایران در سازمان تجارت جهانی که از پیش نیازهای این پیوستن، حداقل نمودن دخالت‌های دولت در اقتصاد می‌باشد، اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی

می‌تواند مؤثر باشد. صنعت نفت که خوشبختانه در کشور ما از مزیت نسبی لازم برخوردار است و به عنوان منبع انرژی‌زای قابل قبول کشورهای جهان می‌باشد، نیازمند تدوین قوانینی است که زمینه پدید آوردن رانت اقتصادی را برای کشورهای واردکننده نفت، پس از عضویت در WTO فراهم نیاورد. این در حالی است که هزینه‌های استخراج و تولید نفت در ایران نسبت به کشورهای دیگر منطقه پایین‌تر می‌باشد و در عین حال، زمان برگشت سرمایه که در آن، اصل و فرع سرمایه به سرمایه‌گذار باز می‌گردد، در ایران، کوتاه است.

لذا این عوامل می‌توانند محرک شرکت‌های بزرگی چون توتال، شل و شرکت‌های دیگر جهت سرمایه‌گذاری در این بخش شوند. این به خودی خود خوب و مفید است، اما ناتوانی کشور ما در کاهش ریسک‌های سرمایه‌گذاری در ایران به دلیل شرایط نامناسب سیاسی داخلی و بین‌المللی و همچنین، مشکلات قانونی یا عدم تعریف مشخص از مالکیت، چه از بُعد فقهی و چه حقوقی، انگیزه سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت از سرمایه‌گذار داخلی و خارجی گرفته می‌شود و لذا زمینه حضور مستمر در این بخش کاهش می‌یابد. این امر، به دلیل سرعت بالای برگشت اصل و فرع سرمایه، موجب می‌شود سرمایه‌گذار در کوتاه مدت، اصل و فرع سرمایه خود را برداشته و از کشور خارج شود. لذا سخن گفتن از حضور مستمر بخش خصوصی داخلی و خارجی در صنعت نفت، بدون رعایت پیش‌نیازهای فوق، اصولاً اشتباه است.

مشکل دوم، بحث مدیریت سرمایه‌گذاری است. به اعتقاد من، مشکل اصلی کشور در بحث نفت، کمبود سرمایه نیست، بلکه مدیریت سرمایه است. مشخصاً می‌توان گفت که به دلیل پایین بودن بازدهی سرمایه در ایران، بخش خصوصی، انگیزه لازم جهت سرمایه‌گذاری‌های ساختاری که می‌تواند زمینه‌ساز رشد پویای اقتصاد گردد را ندارد و متأسفانه، بیشتر سرمایه‌ها در بخش‌های سوداگری و واسطه‌گری وارد می‌شوند. در مورد شرکت‌های خارجی هم که تاکنون در بخش نفت ایران دخالت داشته‌اند (نظیر توتال و شل)، شاهد سرمایه‌گذاری‌های ساختاری که با نوآوری یا ورود تکنولوژی جدید به صنعت نفت همراه بوده باشد، نبودیم که این خود شاهدهی بر مدعای نبود امنیت سرمایه‌گذاری بلندمدت در اقتصاد کشور می‌باشد.

موضوع بعد این است که متأسفانه، بازار سرمایه در کشور، چراغ سبزی به بخش خصوصی نشان نداده است. زمانی که بحث اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح شد، بورس به عنوان یکی از بخش‌های بازار سرمایه، تمایل چندانی برای خرید سهام از خود نشان نداد و تنها در یک مقطع خاص خودنمایی کرد. شاید بتوان از مهمترین عوامل مؤثر بر عدم پویایی بازارهای سرمایه، به

ابتلای اقتصاد کشور به ویروس سیاسی اشاره کرد که ریسک سرمایه‌گذاری را افزایش داده و انگیزه سرمایه‌گذاری را ایجاد نمی‌کند، چرا که کوچکترین مسائلی سیاسی منجر به تحولات منفی نامناسب در اقتصاد می‌گردد. از مشکلات دیگر می‌توان به مسائلی حاکم بر بازار پول اشاره کرد. متأسفانه، هنوز پس از گذشت سال‌ها، موضوع تصمیم‌گیری در مورد نرخ بهره کشور کاملاً شفاف نیست. از یک طرف، حتی اگر نرخ بهره در رقم ۱۲ درصد تعیین شود، هنوز از دیدگاهی، رقم بسیار بالایی است که با توجه به بازدهی اندک سرمایه، به هزینه‌های تولید بالا و غیراقتصادی شدن تولید می‌انجامد. از طرف دیگر، پایین بودن نرخ‌های بهره هم با توجه به بالا بودن نرخ تورم کشور نمی‌تواند راهکار اصلاحی مناسبی باشد، چرا که ارزش پولی به شدت در حال کاهش بوده که این امر می‌تواند موجب سرگردانی سرمایه‌ها شود.

● در رابطه با راهکارها، اگر قرار است که انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش نفت به وجود آید لازم است بحث مالکیت را در مرحله اول تعریف کنیم تا بتوان سرمایه‌گذار را به نحوه تملک دارایی‌های تحت فعالیت وی مطمئن نمود.

موضوع بعد این است که دولت نمی‌تواند به طور ناگهانی، صنعت نفت را به بخش خصوصی واگذار نماید، بلکه باید این واگذاری‌ها به تدریج و مستمر باشد. ابتدا باید سرمایه‌گذار داخلی را به سرمایه‌گذاری در این بخش ترغیب نمود و شرایط سرمایه‌گذاری را به گونه‌ای فراهم کرد که به نوآوری در این بخش بینجامد تا با ورود تکنولوژی به بخش‌های نفتی کشور، شرایط توسعه اقتصادی به وجود آید. در زمینه مسائلی بین‌المللی نیز با جلب حمایت‌های جهانی تحت شرایط اعتمادسازی از بُعد سیاسی و اقتصادی، می‌توان انگیزه سرمایه‌گذاری خارجی را در بخش نفت تقویت کرد.

● به اعتقاد بنده، تعجیل در فرآیند خصوصی سازی طی مدت ۵ یا ۱۰ سال در بخش نفت یا استقلال صنعت نفت از دولت و واگذاری کامل آن به بخش خصوصی، منظور نظر نیست، بلکه دولت باید بتواند به طور مستمر در مراحل اولیه و در بخش‌های جزئی همچون فرآورده‌های نفتی، واگذاری‌ها را به بخش خصوصی آغاز کند و سپس، به تدریج در بلندمدت این بخش‌ها را کاملاً به بخش خصوصی واگذار نماید - فرآیندی که در واگذاری‌های پتروشیمی خارک، آبادان، اصفهان و غیره انجام شد.

لازم به ذکر است، دولت در ماده اولیه‌ای که به این بخش‌ها به عنوان خوراک می‌دهد، به صورت انحصاری عمل می‌کند و این امر موجب وابستگی این بخش‌ها به دولت جهت تأمین مواد اولیه شده و به این دلیل نتوانسته‌اند رشد قابل ملاحظه‌ای را تجربه کنند. لذا نقش نظارتی و حمایتی دولت بسیار مهم است. ■