



## چالش‌های کسب و کار انرژی در ایران

# آزادسازی بر خصوصی‌سازی اولویت دارد

دکتر مسعود نیلی

سؤال مهمی که حتماً این روزها به ذهن بسیاری از کارشناسان و مردم می‌رسد، این است که چرا ما با وجود این همه منابع عظیم نفت و گاز در دنیا یک تولیدکننده برتر نیستیم و برعکس این روزها با بحران کمبود انرژی مواجه هستیم، واردکننده انرژی هستیم و ناچار به اعمال سهمیه‌بندی در برخی از محصولات می‌شویم. حتی در محصولات اصلی هم دچار مشکل هستیم، چه برسد به صنایع جانبی که حول محور همین نوع محصولات می‌توانستند شکل بگیرند و تبدیل به یک مزیت رقابتی برای کل اقتصاد کشور شوند.

در واقع مستقل از نظام‌های سیاسی که در کشور ما بوده چه قبل از انقلاب، چه بعد از انقلاب کم و بیش شاهد همین مسئله هستیم. به نظر می‌رسد به طور کلی ما نتوانسته‌ایم بهره‌برداری مطلوبی از ظرفیت‌های نفت و گاز کشور داشته باشیم.

در همین رابطه اگر بخواهیم فهرستی از عوامل مؤثر را ذکر بکنیم که در ناتوانی ما برای بهره‌برداری مطلوب از ظرفیت‌های خدادادی نفت و گاز در کشورمان نام ببریم. به چند عامل مهم می‌توانیم اشاره داشته باشیم، یکی اینکه نفت و گاز به عنوان محصولاتی تلقی شدند که دولت‌های ما می‌خواستند از طریق آنها یک رفاه مصرفی کوتاه‌مدت برای مردم فراهم کنند. از این رو قیمت‌گذاری انرژی و تعیین قیمت برای محصولات مرتبط هیچ تناسبی با قیمت‌های جهانی و با قیمت‌های محصولات دیگر در داخل نداشت. این یک موضوع بسیار قدیمی در سیستم تصمیم‌گیری ماست و عملاً باعث شده که این بخش نتواند مازاد لازم را ایجاد کند. هر بخشی برای توسعه نیازمند این است که در بازار محصول نهایی مازاد ایجاد کند تا از طریق سرمایه‌گذاری صورت گیرد و آن سرمایه‌گذاری زمینه حضور گسترده‌تری در بازار فراهم کند و این مسئله برای توسعه هر محصول بدیهی است. خیلی از محصولاتی را که هم‌اکنون در بازار موجودند همین فرایند را طی کرده‌اند. محصول زمانی به بازار عرضه شده و پس از برخورداری از توانایی رقابت شروع به ایجاد مازاد کرده و آن مازاد به صورت یک زنجیره ارزش، خطوط پشت سر خود را تغذیه نموده و سرمایه‌گذاری انجام شده و رونق پیدا کرده است.

این اتفاق در کشور ما در بازار انرژی مدت‌ها است که به وقوع نپیوسته است و باعث شده که محصولات این بخش که در داخل عرضه می‌شود عملاً امکان رشد و توسعه نداشته‌اند.

منظور اینجا دقیقاً فرآورده است. به عنوان مثال شما یک خط تولید را در نظر بگیرید که نقطه شروع آن مخزن است. این خط تولید بالاخره در پایان یا تبدیل به فرآورده‌ای می‌شود که در کشورهای دیگری استفاده می‌شود. این به معنای این است که ما نفت خام را صادر کرده‌ایم و در کشور مقصد تبدیل به فرآورده می‌شود یا همین نفت خام در داخل تبدیل به فرآورده‌ای مثل بنزین یا گازوئیل یا نفت سفید می‌شود. این محصول داخلی در بازار داخل کشور توانایی ایجاد مازاد داشته ولی چون یارانه‌ای بوده و قیمت‌هایی که برای آن تعیین می‌شده حتی در مقطعی پاسخگوی هزینه حمل آن هم نبوده، چه برسد به اینکه بخواهد مازادی ایجاد کند و با آن سرمایه‌گذاری شود، عملاً هیچ وقت این چرخه کامل نشده است و همین موضوع باعث شده که بخش داخلی انرژی تبدیل به یک بخش عقیم شود و نتواند از خودش مازاد ایجاد کند که بعد سرمایه‌گذاری در زمینه فرآورده‌ها شکل بگیرد. در واقع در این زمینه هیچ‌گاه بازاری شکل نگرفته است، همیشه یک توزیع کاملاً دستوری برای یک اقتصاد معیشتی در کار بوده است. اقتصادی که فقط نیازهای اولیه را جواب بدهد با قیمت‌های کاملاً مستقل از قیمت‌های جهانی و مستقل از قیمت‌های محصولات دیگر در داخل کشور مثل مواد غذایی، پوشاک، و غیره.....

اما این یک قسمت ماجراست. قسمت دوم این است که به عنوان مثال ما همه نفت خام تولید خود را در داخل مصرف نمی‌کنیم و بخشی از آن را صادر می‌کنیم و آن بخشی که صادر می‌شود به قیمت‌های بین‌المللی فروخته می‌شود. علی‌الاصول هم شرکت نفت سعی می‌کند که به مناسب‌ترین قیمت بفروشد و از سوی دیگر چون ایران کشوری است که قیمت تمام شده نفت در آن بسیار پایین است (به دلیل موقعیت طبیعی مخازن نفت) اینجا یک مازاد قابل توجه از فروش نفت شکل می‌گیرد و این یعنی برخلاف آنچه که در بازار داخلی داریم، در بخش خارجی

مازاد قابل توجهی داریم و این موضوع حتی زمانی که قیمت نفت به ۱۰ یا ۱۵ دلار هم می‌رسد وجود دارد. در اینجا ممکن است این سؤال به وجود آید که این مازاد حاصل از فروش خارجی می‌تواند آن فقدان مازاد در بخش داخلی را جبران کند، اما در این بخش هم درآمدهای حاصل از فروش نفت عیناً به خزانه دولت واریز می‌شود. این به معنای آن است که بخش نفت خام ما کلاً عقیم است، به این معنی که هیچ‌کدام از منابع از حاصل از فروش نفت خام حتی در آن قسمت که مازاد قابل توجهی ایجاد می‌کند، گردش به درون بخش نفت ندارد. شرکت نفت قبل از تصویب تبصره ۱۳ از سال ۸۵، موظف بود همه ارزش حاصل از صدور نفت را به خزانه واریز کند.

### همیشه به نفع دولت

در هر صورت نظام مالی حاکم بر روابط بین شرکت نفت و دولت همیشه به نفع دولت تنظیم شده است. از زمانی که تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید که طی آن کل درآمدهای حاصله از صادرات نفت در خزانه متمرکز شد عملاً از آن مرحله شرکت نفت هم مثل یک وزارتخانه، مثل یک دستگاه، جداگانه باید از سازمان برنامه و بودجه پول دریافت می‌کرد، نه اینکه خودش به عنوان مولد درآمد مبنای قرار بگیرد. حال یک بنگاه تولیدی را در نظر بگیرید که محصول خود را به دو بازار جهانی و داخلی عرضه کند، درآمد حاصل از بازار جهانی را یک نفر دیگر برد و درآمد حاصل از بازار داخلی هم اصلاً وجود نداشته باشد. آیا در این شرایط می‌توان پرسید که چرا این بنگاه رشد ندارد؟ چرا R&D نمی‌کند؟ چرا فرآیندهای اداری در این شرکت فرایندهای قدیمی است؟

در واقع هنگامی که شرکت نفت یک بنگاه اقتصادی نباشد، تبدیل به یک سازمان اداری می‌شود و وقتی که تبدیل به سازمان اداری شد نمی‌توان انتظار خروجی یک بنگاه اقتصادی را از آن داشت. این رابطه مالی بین دولت و شرکت نفت در طول سال‌های قبل از انقلاب و بعد از آن تحولات زیادی داشته است، در سال‌های قبل از انقلاب بدین شکل بوده است که شرکت نفت

\* رئیس دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه شریف

یک شرکت با یک جایگاه اداری و سیاسی بالاتر از بقیه سازمان‌ها و دستگاه‌ها بوده و مقرراتی که بر آن حاکم بوده مقررات خاصی بوده است. مقررات گمرکی و مقررات داخلی خودش، ضوابط استخدام و حقوق و مزایا. از فروش نفتی که تولید می‌گردد منابع مورد نیاز خود را ابتدا برمی‌داشت و مابقی را به خزانه دولت واریز می‌کرد، مقرراتی که بعد از انقلاب شکل گرفت یک نوع عکس‌العمل بر جایگاه افراطی سابق بود یعنی تعویض یک موقعیت افراطی با یک رویکرد تفریطی.

در واقع در نظام پیش از انقلاب این شرکت ارتباط مستقیمی با نظام تخصیص منابع دولت نداشته و ارتباطش با شاه بود- شاه شرکت نفت، وزارت امور خارجه و ارتش را جداگانه خودش تحت نظر داشته و بقیه را در اختیار دولت گذاشته بود- بنابراین شرکت نفت راجع به تخصیص منابع خود از یک مقام بالاتر از دولت دستور می‌گرفت در نتیجه نیازهای خود را مقدم بر رفع نیاز بقیه تأمین می‌کرد البته با هماهنگی که با شاه به عمل می‌آورد.

### افراط در برابر تفریط

بالافاصله بعد از انقلاب در سال ۵۸ تبصره ۳۸ بودجه این مسئله کاملاً برعکس شد، به این معنی که تصمیم گرفته شد کل درآمدهای نفت به خزانه واریز شود و شرکت نفت از سازمان برنامه جداگانه بودجه بگیرد، یعنی عکس حالت قبل، تا زمان برنامه سوم، در برنامه سوم قرار بر این شد که تغییراتی در رابطه مالی دولت و شرکت نفت ایجاد شود، به این شکل که اجازه داده شد چنانچه مجموعه نفت بتواند از صادرات فرآورده‌ها علاوه بر مصرف داخلی در آمدی داشته باشد در اختیار خود این سازمان باشد، بنابراین جهت‌گیری بر این بود که شرکت نفت رویکردی صادراتی پیدا کند. در برنامه چهارم رویکرد ریشه‌ای‌تر و مبنایی‌تر در خصوص این موضوع در پیش گرفته شد یعنی پیشنهاد نظام بهره‌مالکانه در این نظام - که افراط و تفریطی در آن به چشم نمی‌خورد- مبنای پرداخت بهره مالکانه و مالیات از سوی شرکت نفت به دولت بود. به نظر می‌رسد این منطقی‌ترین راه برای حل این مشکلات بود.

بهره‌مالکانه یعنی حاکم کردن معیارهای اقتصادی به رفتار شرکت نفت که تا این زمان صد صد دولتی اداره شده بود.

در توضیح بیشتر بهره‌مالکانه باید اضافه کرد که در این سیستم شما یک شرکت نفت دارید که وظیفه عملیاتی تجاری انجام می‌دهد، یک دولت هم دارید به معنی حاکمیت، کار حاکمیت آن است که مالک منابع زیرزمینی نفت است ولی این منابع زیرزمینی نفت وقتی که استخراج می‌شود تبدیل به یک محصول تجاری می‌گردد که این محصول تجاری باید با قیمت مناسب خودش فروخته شود و دولت هم از شرکت تولیدکننده مالیات بگیرد، همان‌طور که دولت از دیگر شرکت‌های دولتی مالیات می‌گیرد، سود سهام می‌گیرد به عنوان اینکه در آنها سهم دارد، به عنوان اینکه بنگاه تجاری هستند. همین‌طور می‌توانست از شرکت نفت همین مالیات را بگیرد، البته دست آخر به دلیل سوءبرداشتی که می‌پنداشت این به معنای خصوصی شدن شرکت نفت

است. این ماده از برنامه چهارم حذف شد.

البته در پاسخ به سؤال طرح شده در صدر مقاله می‌توان به عوامل دیگری هم اشاره داشت که برمی‌گردد به این موضوع که تکنولوژی در بخش نفت و گاز تأثیر بسیار زیادی دارد. بدیهی است که این تکنولوژی مرتباً در دنیا به روز شده و هر روز تکنولوژی‌های جدید جایگزین قبلی می‌شود. کشور ما به دلیل تحریم‌های اعمال شده در سال‌های متعددی از دسترسی به تکنولوژی روز دنیا محروم است. یعنی صنعت نفت ایران از یک سو به دلیل آن چه گفته شد از درآمدها شکوفایی حاصل نمی‌کند و از سوی دیگر به دلیل تحریم توان وارد کردن تکنولوژی‌های روز رزتر و کم کردن هزینه‌های خود را ندارد. مسئله چهارم نظام اداری بزرگ و ناکارآمد صنعت نفت و گاز کشور است. ساختاری که در شرکت نفت شکل گرفته و در طول این سال‌ها تحول بسیار کمی متناسب با آنچه که در دنیای امروز باید باشد، شده است. همچنین است نقشی که شرکت ملی نفت در ارتباط با شرکت‌های پالایش و پخش، شرکت گاز و پتروشیمی ایفاء می‌کند. در مقطعی همه این شرکت‌ها زیرمجموعه شرکت نفت محسوب می‌شدند، هم‌اکنون روال بر به این منوال است که این شرکت‌ها در عرض هم هستند در عین حال که همچنان ترازنامه شرکت نفت ترازنامه تلفیقی است که حساب همه این شرکت‌ها به شرکت نفت می‌آید. عملاً شرکت نفت به لحاظ حسابداری مالک اموال این سه شرکت است ولی در عمل هیچ برتری نسبت به آنها ندارد.

بخش پایین‌دستی گاز شرکت گاز است و بخش بالادستی آن شرکت نفت است. به این ترتیب هماهنگی کل زنجیره ارزش گاز با انقطاع مواجه است مشابه اتفاقی که در پتروشیمی افتاده است و این کار را بسیار مشکل می‌کند.

### نفت به مثابه یک کالای سیاسی

مطالعه‌ای که در این زمینه با هدف اصلاح ساختار در شرکت نفت انجام شد نشان‌دهنده این مطلب مهم بود که شرکت نفت در حال حاضر یک شرکت صرفاً اکتشاف و تولید است نه شرکتی که زنجیره ارزش را به‌طور کامل مدیریت می‌کند به این معنی که شرکت پالایش و پخش جداسست، شرکت نفت فقط نفت خام تولید می‌کند، گاز هم برای خودش سازمان جداگانه‌ای دارد که آن مجموعه هم نسبت به شرکت نفت منقطع است. سؤال این بود که چرا مدیریت زنجیره ارزش در این مجموعه منقطع است؟

آخرین محور اینکه نفت اصولاً کالایی است که حساسیت خیلی زیادی روی آن هست یعنی چه بخواهیم، چه نخواهیم نفت یک کالای سیاسی است، به این دلیل که از یک طرف دولت را تغذیه می‌کند و از طرف دیگر در حافظه تاریخی ما نفت به عنوان محصولی شناخته می‌شود که باعث چشم‌داشت کشورهای دیگر به منابع ما شده است و از همین رو روابط ما با دنیا تحت تأثیر نفت، روابط غیرعادلانه‌ای بوده است. این مسئله هم باعث شده که این بخش بیش از حد معمول تحت مراقبت باشد و این تحت مراقبت بودن باعث اعمال کنترل‌های شدید روی آن شده است. به عنوان مثال نظام قراردادهایی که

در سرمایه‌گذاری بخش نفت وجود دارد منعکس‌کننده همین میزان حساسیت بالا است که روی چگونگی انجام فعالیت‌های سرمایه‌گذاری در این بخش وجود دارد.

### از نظر من مسئله در صنعت نفت خصوصی‌سازی نیست. مسئله ما همین دو نکته اساسی است: قیمت انرژی و اصلاح رابطه مالی شرکت نفت با دولت

حساسیت‌های زیادی بر روی سرمایه‌گذاری که وارد کشور می‌شوند وجود دارد. در واقع این سرمایه‌گذاران عملاً تنها پیمانکارانی هستند که صرفاً خرید خدمت از آن انجام می‌شود و مسئولیتی در مقابل عملکرد بلندمدت آن مخزن ندارد. بنابراین، اصل این نگرش در این موضوع است که پیمانکار در دوره‌های مسئولیت دارد که باید حق الزحمه خود را به صورت نفت برداشت کند، فقط نگران آن دوره از چرخه عمر است و به بقیه آن دیگر کاری ندارد و اینها همه تحت تأثیر آن نظام و نگاهی است که به کالای سیاسی وجود دارد و عملاً باعث شده که ما در روابط خود با سرمایه‌گذار خارجی محدود بشویم. در نتیجه نفت کالایی است که سرمایه‌بر و تکنولوژی‌بر است و تکنولوژی هم به روابط بین‌المللی محدود است، بازار داخل هم که به واسطه قوانین یارانه‌ای محدود است.

وقتی همه اینها را کنار هم بگذاریم شرایط فعلی چندان دور از ذهن و غیرمنطقی به نظر نمی‌آید و در واقع همین مقدار که نفت در شرایط فعلی تولید و فعالیت دارد علی‌رغم همه محدودیت‌هایی که وجود دارد ناشی از علاقه و تلاش مدیران نفت طی سال‌های متعددی است که تلاش نمودند این صنعت را سرپا نگاه داشته و نفت تولید کنند. حل بخشی از این مسائل، مشکل است به ویژه روابط بین‌الملل خارج از حوزه بحث خود نفت است. ولی به نظر می‌رسد که کشور به سمت یک اجماع حرکت می‌کند که قیمت انرژی را اصلاح کند. این اتفاق میمونی است که روزنه‌ای ایجاد می‌کند که بخش بازار داخلی بتواند منابع ایجاد کند. اگر آن بخش مربوط به تنظیم روابط شرکت نفت و دولت، همان پیشنهادی که قبلاً شده بود فعال شود با هر اصلاحی که مجدداً در بحث مجدد به وجود آید که منجر به اصلاح نظام مالی بین دولت و شرکت نفت شود اصلاحی در حول این محور که انگیزه را در مجموعه شرکت نفت ایجاد کند و بازنگری‌هایی در قراردادهای نفتی صورت بگیرد با این قصد که انگیزه در مجموعه کسانی که سرمایه‌گذاری می‌کنند، ایجاد کند، به اضافه اینکه اصلاحات اداری که در شرکت نفت انجام گرفت، کمک می‌کند که به سمت اصلاح حرکت کند. بدون شک آزادسازی قیمت‌ها به خصوصی‌سازی ارجحیت دارد. از نظر من مسئله در صنعت نفت خصوصی‌سازی نیست. مسئله ما همین دو نکته اساسی است: قیمت انرژی و اصلاح رابطه مالی شرکت نفت با دولت. این دو مسئله اگر انجام پذیرد زمینه برای اینکه بسیاری از فعالیت‌ها در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام شود فراهم می‌شود.

منبع: ادیا