دیدگاه: رهیافتی در زمینه خصوصی سازی صنایع نفت

حسن تاش، غلامحسین

مقدمه

از ابتدای برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران،مبحث‏ خصوصی‏سازی بطور جدی در دستور کار دستگاه‏ اجرایی کشور قرار گرفته است.فرآیند خصوصی‏ سازی در واحدهای مستقل صنعتی که فعالیت یا تولید تفکیک شده و مشخصی دارند،از توفیق کمی‏ برخوردار بوده اما در صنایع پیوسته و زنجیره‏ای مانند صنایع نفت حتی این توفیق کم نیز حاصل نگردیده‏ است.در این نوشتار کوشش خواهد شد که ولو در حد فتح باب،نکاتی در رابطه با چگونگی تحقق‏ بخشیدن به این فرآیند در صنایع نفت مطرح گردد. مسلما این نکات تنها می‏تواند سر فصل یک سلسله‏ مطالعات گسترده‏تر در این زمینه قرار گیرد.

طی چند سال گذشته مباحث نسبتا گسترده‏ای‏ در زمینه خصوصی‏سازی در سطح کشور،مطرح شده‏ و بعضا چاپ و نشر گردیده است.لذا در این نوشتار از وارد شدن به اصل بحث پرهیز نموده و قبل از ارائه‏ پیشنهاد صرفا به بیان فهرست‏وار مفروضاتی که‏ مورد توجه نگارنده قرار دارد،می‏پردازیم.

مفروضات

1-اصولا به نظر می‏رسد که در کلیه مباحث‏ مطرح شده در این زمینه،نوعی برداشت غلط و انحرافی وجود دارد.در کشور ما نوعا خصوصی‏سازی‏ مترادف با ارتقای کارایی و یا به عنوان پیش شرط لازم برا کارا کردن سیتمها در نظر گرفته می‏شود. در صورتیکه چنین برداشتی صرفا می‏تواند در حد اداره یک مغازه خواروبار فروشی مصداق داشته‏ باشد.امروزه در کشورهای پیشرفته جهان و در صنایع بزرگ و یا شرتهای عظیمی که در این‏ کشورها فعالیت دارند،اصولا امکان یکی بودن‏ مالک و مدیر وجود ندارد.مالکیت مبحثی حقوقی‏ است که در بورس سهام تکلیف آن معین می‏شود و مدیر،مستخدمی است که ممکن است با یک دلار دریافت بیشتر،شرکت دیگری را برای همکاری‏ انتخاب کند.بعضا(از طریق خرید و فروش سهام) مالکیت چنان دستخوش تحول و تغییر است که‏ مدیران و مالکین ممکن است حتی یکدیگر را نشناسند.آنچه که ارزش سهام یک بنگاه را بالا می‏برد میزان کارآیی آن در رقابت با سایر بنگاههای‏ هم گروه است و تحقق این کارایی مستلزم‏"مقررات‏ زدایی‏"( Deregulation )و به وجود آوردن‏ زمینه‏های عملی برای اعمال مدیریت بهینه و صحیح است.به عبارت دیگر می‏توان تصور کرد که‏ یک مدیر بخش خصوصی با چنان قوانین،مقررات‏ و ضوابط غیر منطقی مواجه باشد که قادر به‏ بهینه‏سازی بنگاه خود نباشد و یا بر عکس یک مدیر دولتی با چنان اختیارات و آزادی عملی روبرو باشد (البته در چارچوبهای مشخص شده)که بتواند بنگاه‏ خود را در شرایط رقابتی حفظ کند و مالکین بنگاه نیز از طریق ابزارهایی چون بودجه ابتدای سال و تراز نامه پایان سال و گزارشات بازرسین بتوانند چگونگی عملکرد او را در چارچوب تعیین شده‏ بررسی نمایند.

2-بخش خصوصی موجود در کشور بسیار ضعیف،ناتوان و دچار مشکلات و نابسامانیهایی از نوع خود است.اصولا باید توجه کرد که اگر چنانچه‏ بخش خصوصی در ایران از توانائیهای لازم و کافی‏ برای تصدی فعالیتهای اقتصادی،صنعتی و... برخوردار بود،شاید از ابتدا نیز دولتی متصدی همه‏ امور نمی‏گردید.یک بخش خصوصی متحرک،پویا، متخصص،دوراندیش و فعال به قیّمی که دائما در رابطه با چگونگی فعالیت و توسعه آن به‏ تصمیم‏گیری بپردازد،نیاز خواهد داشت.علاوه بر این بخش خصوصی موجود صرفا در بعضی از زمینه‏های خاص و محدود توانایی و صلاحیت‏ داشته که در آن زمینه‏ها نیز هرگز معطل دولت و تصمیمات آن نمانده است.بنابراین ذهنیت‏ خصوصی‏سازی به هیچ وجه نباید به آنچه که در حال حاضر بعنوان بخش خصوصی شناخته می‏شود، محدود گردد.بلکه در بسیاری از زمینه‏ها باید بنگانههای خصوصی متناوب را طراحی کرده و بوجود آورد و تدریجا وابستگی ایشان را به دولت‏ قطع کرد.به عبارت کلی‏تر باید برنامه‏های جامع و بلند مدتی را برای ایجاد و گسترش یک بخش‏ خصوصی توانا و متناسب با اهداف توسعه‏ای کشور تنظیم کرده و به اجرا گذاشت.

3-تاریخ توسعه کشورهای پیشرفته صنعتی‏ نشان می‏دهد که در اینگونه کشورها،متناسب با رشد و توسعه اقتصادی،بخش خدمات نیز رشد یافته است.بطوریکه اگر صرفا نگاهی سطحی به‏ اعداد و ارقام انداخته شود،ممکن است فرد بی‏اطلاع،با مشاهده تقارن بین این دو عامل،رشد بخش خدمات را لازمه توسعه اقتصادی از رشد بی‏رویه بخش خدمات بعنوان یک عامل منفی یاد می‏شود.پس مسئله چیست؟پاسخ این است که‏ رشد بخش خدمات فی نفسه منفی و مضر نیست‏ بلکه چگونگی رشد و در حقیقت توسعه صحیح این‏ بخش حائز اهمیت است.در کشورهای توسعه یافته‏ کنونی،توسعه این بخش کاملا در تناسب با توسعه‏ تکنولوژی و در جهت ارائه خدمات فنی،تخصصی، مهندسی و حرفه‏ای بوده است.در حالیکه در کشورهای در حال توسعه رشد این بخش صرفا در میسر ارائه خدمات تجاری،واسطه‏گری،رفاهی و عمومی قرار دارد.بعنوان مثال در مقایسه بین تعداد کارکنان یک پالایشگاه در کشور ما با پالایشگاه‏ مشابه در فلان کشور اروپایی ممکن است تفاوت‏ فاحشی ملاحظه شود که نوعا مورد انتقاد قرار می‏گیرد.اما به این مسئله مهم توجه نمی‏شود که در کشور مورد مقایسه تعداد کارکنان دائمی پالایشگاه‏ به حوزه عملیات بهره‏برداری( OPeration ) محدود می‏گردد و پالایشگاه برای سایر نیازهای‏ تخصصی جنبی خود با ده‏ها پیمانکار طرف قرارداد است و این پیمانکاران با قراردادهای مختلف و متعددی که در حوزه تخصصی خود با سایر پالایشگاهها و یا حتی سایر صنایع دارند،از سویی‏ دائما به توان و تخصص خود افزوده و از سوی دیگر فعالیت خود را بهینه و کارآ می‏نمایند.در صورتیکه‏ در کشور ما کلیه بخشهای تخصصی در داخل هر واحد وجود دارد و استفاده از خدمات پیمانکاری به‏ حوزه‏های غیر تخصصی و عمومی مثل رستورانها محدود می‏گردد.

4-همانطور که در مقدمه اشاره شد،صنعت‏ نفت از جمله صنایع پیوسته و زنجیره‏ایست،کل‏ زنجیره این صنایع از ابتدا در بخش دولتی بوجود آمده و توسعه یافته و بی‏رقیب بر جای مانده است. در حال حاضر بخشهای مختلف صنایع نفت با تنوع‏ عظیم قرار دارند و پیوستگی این فعالیتها از نظر وروردی و خروجی( Input Output )چنان‏ است که حداقل در کوتاه مدت و به سادگی قابل‏ تفکیک نیستند و تفکیک(غیر برنامه‏ریزی شده) آنها منجر به مشکلات عملیاتی می‏گردد.علاوه بر این تجربیات عینی نشان می‏دهد که تفکیکهای‏ بی‏رویه و مطالعه نشده(به انگیزه نزدیک شدن به‏ خصوصی‏سازی)نتیجه‏ای جز گسترش بیشتر دیوانسالاری موجود،ایجاد واحدهای جدید موازی و کاهش بهره‏وری(خصوصا در کوتاه مدت)نداشته‏ است که این خود نقض غرض است.

5-اصول چهل و چهارم و پنجم قانون اساسی‏ بر مالکیت و کنترل دولت بر صنایع مادر و معادن‏ بزرگ تأکید دارد که این نیز فرآیند خصوصی‏سازی‏ در صنای نفت را با دشواری و پیچیدگی بیشتر مواجه‏ می‏نماید.البته این بدان معنا نیست که بخش‏ دولتی،ضمن حفظ کنترل عملیات،از خدمات‏ تخصصی بخش خصوصی استفاده ننماید.

پیشنهادات

همانطور که در بند 3 قسمت اشاره شد،در حال حاضر کارکنان و امکاننات واحدهای عملیاتی‏ صنایع نفت به حوزه عملیات بهره‏برداری محدود نمی‏گردد.هر واحد در داخل خود مستقلا دارای‏ بخشهای سازمانی و همچنین تجهیزات گسترده‏ برای خدمات جنبی می‏باشد.مثالهای بسیار زیادی‏ در این رابطه قابل ذکر است که صرفا برای روشن‏ شدن مسئله به ذکر چند نمونه بسنده می‏گردد:

هر یک از واحدهای عملیاتی صنعت نفت‏ بدلیل استانداردهای موجود دارای واحدهای‏ تعمیرات و کارگاه تعمیرات هستند.در بسیاری از موارد و واحد که در یک محدوده جغرافیایی و در کنار یکدیگر قرار دارند،از نظر سازمانی به دو تشکیلات‏ جداگانه در مرکز متصل بوده و فاقد هر گونه ارتباط سازمانی رسمی در سطح محلی هستند.بنابراین هر یک بر اساس استاندارد و طراحی خود از یک‏ سازمان دائمی و مجموعه‏ای از ماشین آلات، تجهیزات و امکانات مشابه برخودارند که در حد ظرفیت،مورد استفاده قرار نمی‏گیرد.در صورتیکه‏ اگر طراحی این واحدها و تجهیز آن‏ها بر اساس نیاز مجموعه واحدهای موجود در منطقه و یا به عبارتی‏ به صورت منطقه‏ای(و نه بر مبنای تفکیک‏ سازمانی)صورت پذیرد،قطعا کاهش و صرفه‏جویی‏ قابل توجهی در زمینه پرسنل و امکانات بوجود خواهد آمد.وضعیت مشابهی در رابطه با آزمایشگاههای کنترل کیفیت،واحدهای ایمنی و آتش‏نشانی،واحدهای آموزشی،واحدهای اطلاع‏ رسانی و بسیاری از واحدها و فعالیتها وجود دارد.

بنابراین این پیشنهاد این است که با ادغام‏ اینگونه واحدها و امکانات و تجهیزات آنها مجموعه‏ای از شرکتها و مؤسسات خدماتی،فنی و تخصصی بوجود آید که این شرکتها و مؤسسات در زمینه تخصص خود به عنوان طرف قرارداد با واحدهای عملیاتی عمل کنند و پس از عقد قراردادهای اصلی،مجاز بلکه موظف باشند که‏ ظرفیتهای مازاد خود را مشخص کرده و نسبت به‏ بازاریابی برای آن و به هر حال بهینه‏سازی و کارآ کردن شرکت اقدام کنند.

این اقدام نتایج زیر را در بر خواهد داشت:

الف-چند وجهی شدن و توسه دانش فنی و تخصصی و تبادل اطلاعات عملی و تجربیات عملی‏ در زمینه حوزه خاص تخصصی که قطعا افزایش‏ مستمر کارایی و توان فنی را در برخواهد داشت.

ب-پر شدن ظرفیتهای خالی و استفاده بهینه‏ از امکانات و کارکنان

ج-کوچک شدن واحدهای عملیات و محدود شدن فعالیت آنها به عملیات بهره‏برداری

د-محفوظ ماندن مالکیت بر صنایع مادر و معادن در شرکتهای دولتی و همچنین حفظ کنترل‏ این شرکتها بر عملیات اصلی

هـ-کمک به شکل‏گیری بخش خدمات‏ تخصصی در سطح کشور

و-شرکتهای جدید التأسیس مذکور برای حفظ کارآیی و پر کردن ظرفیتهای تولید خود تدریجا در جهت گرفتن کار و عقد قرارداد(در حوزه تخصصی‏ خود)با سایر صنایع حرکت خواهند نمود و این به‏ نوبه خود مورد مذکور در بند الف فوق را در سطحی‏ گسترده‏تر محقق خواهد ساخت و از این جهت نیز به‏ سمت حل یکی از مشکلات اساسی موجود کشور حرکت می‏شود.

البته باید توجه داشت که چنین اقدامی باید با دقت و ملاحظات بسیار زیادی صورت بگیرد که ذیلا به بعضی از مهمترین این ملاحظات اشاره می‏کنیم:

الف-همانطور که در مقدمه بحث نیز اشاره‏ شد،انجام مطالعات جامع قبل از هر گونه طراحی و تصمیم‏گیری ضروری است.

ب-شرکتهای جدید التأسیس باید از ابتدا چارچوبهای مالی کاملا مستقل و تفکیک شده‏ای‏ تقویم نمود و به وامی که تدریجا با انتقال سهام‏ بازپرداخت خواهد شد،تبدیل کرد.

ج-کلیه دستگاههای کشوری ذیربط باید در این رابطه همکاری نمایند تا هویت مستقل حقوقی‏ این شرکتها شکل گرفته و ارتباط حقوقی کارکنان‏ منتقله با شرکتهای دولتی قطع گردد.

د-تعداد و تنوع در ایجاد این شرکتها باید بگونه‏ای باشد که در بلند مدت اصل رقابت حاکم‏ گردیده و رابطه انحصاری دو جانبه میان کار فرما و شرکت خدماتی برقرار گردد.

هـ-با انجام پیش‏بینی‏های دقیق قبلی‏ طراحیها باید بگونه‏ا باشد که اقدامات به هیچ وجه‏ موجب گسترش دیوانسالاری نگردیده و بلکه علاوه‏ بر کارکنان متخصص برخی از کارکنان اضافی غیر متخصص نیز جذب بخشهای پشتیبانی و خدماتی‏ داخلی این شرکتها گردد.

در پایان ذکر دو نکته ضرورت دارد6

اولا-همه موارد فوق مستلزم وجود ستاد فکری،هدایتی و نظارتی قوی در رأس سازمان‏ صنعت نفت به منظور طراحی،اجرا و نظارت بر چگونگی اجرای آن است.

ثانیا-در صورت عدم تمایل نسبت به پیشنهاد ارائه شده،مسئله استفاده از ظرفیتهای خالی در واحدهای موازی(که مشروحا بیان شد)به هیچ وجه‏ منتفی نمی‏گردد و خصوصا با توجه به وضعیت مالی‏ و بودجه‏ای که صنعت نفت ایران با آن مواجه است، پیشنهاد می‏گردد که بهره‏گیری از این ظرفیتها از هر طریق ممکن بطور جدی در دستور کار قرار گیرد.