



خصوصی سازی در صنایع نفت، گاز انرژی

شرکت کنندگان در میزگرد:

در نخستین جلسه میزگردی با عنوان «جایگاه بخش انرژی در برنامه سوم» که گزارش آن در شماره پیش اقتصاد انرژی چاپ شد، دو موضوع قیمت گذاری انرژی و مدیریت انرژی به بحث گذاشته شد. موضوع بحث دومین جلسه که گزارش آن را در زیر می خوانید خصوصی سازی در صنایع نفت و گاز است. شرکت کنندگان در دومین جلسه عبارتند از:

سید غلامحسین حسن تاش	نایب رئیس هیأت مدیره انجمن اقتصاد انرژی و مدیر مسئول مجله اقتصاد انرژی
مهندس حسن خسروی زاده	کارشناس انرژی و عضو هیأت مدیره انجمن اقتصاد انرژی
مهندس رضا فرمند	کارشناس انرژی مؤسسه مطالعات بین المللی انرژی، و عضو هیأت مدیره انجمن اقتصاد انرژی
محسن بختیار	معاون مدیر کل دفتر برنامه ریزی انرژی وزارت نیرو



خسروی زاده:

در کشورهای بدهکار دنیا

۸۰ درصد بدهی‌ها مربوط به

شرکت‌های دولتی است.

حتی شرکت‌های سودده دولتی

اگر به بخش خصوصی واگذار

شوند، چندین برابر

سوددهی خواهند داشت

دهیم. اما قبل از اینکه بخش خصوصی بتواند فعالیتی را در بخش انرژی انجام دهد قطعاً دولت باید تمهیداتی را فراهم نماید که زمان بر است، یعنی بعضی از این زمینه‌ها می‌تواند موازی با خصوصی سازی پیش برود و بعضی از فعالیتها مقدم بر خصوصی سازی است که عبارتند از:

۱- اصلاح قوانین و مقررات، یعنی قوانین باید به نحوی اصلاح شود که امکان فعالیت بخش خصوصی فراهم شود، مثلاً فعالیت کلیه بنگاهها در چارچوب قانون تجارت قرار بگیرد زیرا خیلی از شرکت‌های دولتی در این چارچوب عمل نمی‌کنند و این به معنای از بین بردن انگیزه برای وارد شدن بخش خصوصی و رقابت در کنار بخش دولتی است. لذا قدم اول دولت می‌بایست در جهت یکسان سازی قانون تجارت برای کلیه بنگاهها باشد چه دولتی و چه خصوصی.

محور دوم، محدودیت‌های قانون اساسی در توسعه بخش خصوصی به ویژه در بخش انرژی است. قانون اساسی امکان در اختیار گذاشتن سرمایه‌ها و فعالیت‌های زیربنایی در بخش خصوصی از جمله در مورد مالکیت سرمایه‌های انرژی بخش خصوصی را نفی کرده است. لذا باید دید که چگونه می‌توان در چارچوب این قانون فعالیت‌های بخش خصوصی را گسترش داد. زمانی می‌گوییم این قانون باید تغییر کند و زمانی می‌گوییم این اقدامات خللی در قانون ایجاد نمی‌کند اما فعالیت‌های بخش خصوصی را محدود می‌کند.

محور سوم، اصلاح قوانین بازرگانی و گمرکی در جهت برخورداری یکسان

بختیار: یکی از محورهای اساسی که در برنامه سوم به آن توجه خاص شده محور خصوصی سازی یا عملاً تجدید ساختار در بخش انرژی است و این دقیقاً علت مشخصی دارد، زیرا از طرفی حجم فعالیت‌های دولت در بخش انرژی خیلی گسترش پیدا کرده و از طرفی چه بسا بسیاری از فعالیت‌هایی که تحت حیطه دولت می‌باشد از کارایی مناسبی برخوردار نبوده و مشکلاتی را در تأمین انرژی کشور و بخش‌های مختلف ایجاد می‌کند. لذا دولت به بحث خصوصی سازی یا تجدید ساختار در برنامه سوم توجه خاص کرده است. اهدافی که از خصوصی سازی می‌توان دنبال کرد:

۱- کاهش اندازه بخش دولتی

۲- افزایش کارایی

۳- کاهش کسری بودجه دولت در

خصوص شرکت‌های دولتی که زیانده هستند

۴- تعدیل یارانه‌ها و قیمت‌ها.

افزایش کارایی در بخش انرژی مهمترین هدفی است که باید در اتخاذ سیاست‌های خصوصی سازی دنبال کرد. قطعاً محدوده فعالیت بخش خصوصی و دولتی باید مشخص شود. همه فعالیتها را بخش خصوصی نمی‌تواند اجرا کند، باید مشخص شود که چه محدوده‌ای را دولت می‌تواند اجرا کند با توجه به این نکته که هدف از خصوصی سازی افزایش کارایی است. قبل از اشاره به راهکارهایی که در خصوصی سازی متصور است باید در مورد بستر مناسب برای خصوصی سازی بحث نمود. باید دید که چه تمهیدات و زمینه‌هایی باید برای خصوصی سازی فراهم نمود. قطعاً فضای مناسب برای خصوصی سازی فضایی است که در آن مکانیسم بازار نقش اصلی را در تخصیص منابع اقتصادی ایفا می‌کند و این مکانیسم بازار است که تعادل اقتصادی را در جامعه ایجاد می‌کند. اگر دولت به سمت خصوصی سازی می‌رود احساس می‌کند که عدم تعادل‌هایی وجود دارد و این بدلیل دخالت‌های بی حد و حصر دولت در فعالیت‌های اقتصادی بخش انرژی است. این عدم تعادلها عبارتند از:

کسری بودجه، بالا بودن نرخ تورم، انحراف از قیمت‌های تمام شده. لذا اگر بخواهیم به سمت تعادل حرکت کنیم باید مکانیسم بازار را در فعالیت‌های اقتصادی که نیاز به ایجاد فضای مناسب برای توسعه و فعالیت بخش خصوصی دارد محور قرار

شرکت‌های خصوصی و دولتی از امکانات و حمایت‌های دولت است. باید دانست که در چارچوب استفاده از تعرفه‌های گمرکی و تسهیلات گمرکی و قوانین و مقررات بازرگانی، شرکت‌های دولتی و خصوصی یکسان نیستند. لذا باید تمهیداتی را در نظر گرفت که باعث شود این قانون و مقررات در چارچوب مسائل گمرکی، مالی، پولی و ارزی... برای بخش دولتی و خصوصی یکسان شود تا بخش خصوصی فعال شود.

محور چهارم، امکان فعالیت بخش خصوصی خارجی است. یعنی باید قوانین را طوری تنظیم نماییم که امکان وارد شدن و فعالیت بخش خصوصی خارجی در کنار دولت و بخش خصوصی داخلی فراهم شود. این زمینه‌ها باید قبل از اقدام دولت به خصوصی سازی فراهم شود، وگرنه فعالیت‌های دولت در مورد خصوصی سازی منجر به این هدف دولت که افزایش کارایی است نخواهد شد.

خسروی زاده: مسئله خصوصی سازی بخش انرژی بسیار حساس و ظریف و دقیق است که اگر با ظرافت با آن برخورد نشود و بستر سازی لازم انجام نشود همه چیز جامعه مورد تهدید قرار می‌گیرد. زیرا انرژی در تمام زمینه‌ها خانگی، صنعتی، تجاری و... رسوخ کرده و هیچ فعالیتی بدون صرف انرژی ممکن نیست. از زمانی که صنعت نفت و انرژی در کشور بوجود آمده در اختیار دولت بوده و بخش خصوصی و بخش‌های دیگر جامعه آمادگی لازم برای ورود و بکارگیری و سرمایه گذاری در این زمینه را نداشته‌اند. اگر بخواهیم یک پالایشگاه ۱۰۰/۱۰۰۰ بشکه‌ای، ۱ میلیارد تا ۱ میلیارد و چهارصد میلیون دلار سرمایه گذاری نیاز دارد. کدام بخش خصوصی این توانایی را در کشور دارد، هر قدر هم که قیمت را تعدیل نماییم.

حال فرض کنیم که سرمایه فراهم شد. آیا عملیات پالایش در ایران و جهان عملیات سودآوری است. می‌دانیم که کم و بیش این طور نیست. پالایش نفت و یا هر تکنولوژی دیگر سریعاً در حال پیشرفت و بهتر شدن است. یک پالایشگاه که امروز می‌سازیم شاید ۵ سال بعد به لحاظ تکنولوژی اقتصادی نباشد. یعنی پیشرفت تکنولوژی به صورتی درآمده که پالایشگاه‌های جدید با هزینه کمتر بهره‌وری بیشتری ارائه می‌کنند. به عنوان مثال یک پالایشگاه ساده را که تقطیر

و تبدیل مختصر و دستگاه تصفیه و شستشو و آماده‌سازی دارد در نظر بگیرید. این پالایشگاه ۴۶٪ نفت کوره، ۱۵٪ بنزین، ۱ تا ۲٪ گاز مایع، ۱۶ تا ۱۷٪ نفت سفید به ما می‌دهد و بقیه نفت گاز است، محققاً این پالایشگاه در دنیای امروز اقتصادی نیست. وقتی قیمت فروش گاز، بنزین، نفت کوره، نفت سفید و... را در میزان درصد تولید آنها ضرب نماییم مشاهده می‌کنیم که این پالایشگاه مطلقاً اقتصادی نخواهد بود. به همین علت معمولاً در سرمایه‌گذاریها سعی می‌کنند که پالایشگاهها را در ۱۰ سال مستهلک کنند. زیرا بعد از ۱۰ سال تکنولوژی آن قدیمی شده و نیاز به تعمیر دارد. لذا اگر بخواهیم یک پالایشگاه را با نرخ بهره نزولی ۱۲٪ ظرف ۱۰ سال مستهلک نماییم و حدود ۱ میلیارد دلار هزینه آن باشد باید سالانه ۱۷۷ میلیون دلار هزینه استهلاک داشته باشیم (از درآمد پالایشگاه). علاوه بر آن پالایشگاه هزینه‌های عملیاتی دارد که معمولاً حدود ۵ درصد هزینه‌های سرمایه‌گذاری خواهد بود. یعنی اگر ۱ میلیارد و ۲۰۰ میلیون دلار هزینه یک پالایشگاه باشد، ۶۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار هزینه عملیات آن خواهد شد. این پالایشگاه به طور متوسط ۳۳۰ روز کار خواهد کرد و ظرفیت آن، حدود ۹۰ درصد ظرفیت اسمی خواهد بود. با این حال در تمام دنیا پالایشگاهها نه تنها سودآور نیستند، اگر با دقت عمل نکنند زیان‌آور هم هستند. به این دلیل کمتر کشور نفتی را می‌بینید که به جای نفت خام پالایشگاه داشته باشد و علاقمند به فروش فرآورده باشد. هیچ شرکت نفتی بزرگ را نمی‌بینیم که در پایین دستی فعالیت کند (مثل شل، BP و...). بنابراین خصوصی‌سازی پالایشگاهها بدون دخالت دولت تقریباً غیر قابل دسترسی است. حتی اگر با راندمان بیشتر کار کند، در طول سال از کارافتادگیهای عدیده‌ای داریم و یک رشته محصولات با مشخصات کافی نخواهد بود و دوباره به خوراک بازمی‌گردند. بنابراین در توان بخش خصوصی نیست که پالایشگاه بخرد. به فرض که این امر انجام شود کسب و کار سودآوری نیست که اشتها را تحریک کند.

حال در مورد خط لوله‌ها: در این مورد دیگر وضع بدتر است. هر کیلومتر ۷۰/۰۰۰ تا ۸۰/۰۰۰ دلار سرمایه می‌خواهد بسته به نوع خط لوله و مسائل عدیده دیگر که درآمد شما را بسیار کاهش می‌دهد. حال بگوییم خط

لوله و پالایشگاهها در دست دولت باشد و جایگاههای فروش سوخت به بخش خصوصی واگذار شود. تجربه‌های کافی در این مورد داریم که موفق نبوده. بنابراین امروز که تصمیم بگیریم به سمت خصوصی‌سازی برویم، مدت زمان طولانی وقت لازم داریم که بسترسازی نماییم و این مشکلات را مرتفع کنیم.

با تمام اینها مسئله فرهنگ جامعه ما مطرح است. ما یک جامعه چندین هزار ساله هستیم. ما تاجریم و جاده ابریشم داشته‌ایم. ما آدمی نیستیم که سرمایه‌گذاری سنگین بکنیم و تمام ریسکها را بپذیریم تا بتدریج بهره‌برداری نماییم. این نیاز به یک کار فرهنگی بسیار طولانی دارد تا مسئله امروز خریدن و سود کلان در فروش بردن را با مسئله سرمایه‌گذاری مولد و اشتغالزا و طولانی مدت جایگزین کنیم. مسئله دیگر امنیت سرمایه است، در جامعه چه سرمایه‌گذاری داخلی و چه خارجی باشد سرمایه‌گذار بسیار جسور است ولی سرمایه بسیار تنبل است و از ریسک فراری است. معمولاً سرمایه‌گذاریهای خارجی وقتی در مثلاً انگلستان سرمایه‌گذاری می‌کنند هزینه ریسک ندارند، اما در جهان سوم این ریسک را جزء سودهایی که می‌خواهند می‌آورند. عین این مسئله برای بخش خصوصی مطرح است، چه تعریفی برای ثروتهای بادآورده داریم. ولی بهر حال یکی امنیت خصوصی ما و دیگری امنیت عمومی سرمایه‌گذاری است.

جمع‌بندی: ما ملت تجارت پیشه‌ای هستیم که می‌خواهیم زود به نتیجه برسیم، اگر کار فرهنگی بکنیم و زمینه فکری برای سرمایه‌گذاری در تمام زمینه‌ها ایجاد بکنیم آنگاه مسئله ریسک مطرح است. هنوز تعریفی برای ثروت بادآورده و مشروع نشده است. اگر این کار را انجام دادیم و امنیت برای سرمایه‌گذاری ایجاد کردیم آنوقت زمینه‌های سرمایه‌گذاری در غیر بخش انرژی سودآوری بسیار زیاد خواهد داشت. در زمینه انرژی نیز این کار را باید انجام داد. بنابراین راه علاج بیرون آمدن از بن‌بست را خصوصی‌سازی می‌دانم ولی این کار بسیار طولانی است و قوانین بسیار زیاد می‌خواهد و نیز کار فرهنگی زیادی را می‌طلبد. لذا به صرف اینکه بگوییم نمی‌توان خصوصی‌سازی کرد ولی خدمات انرژی را بخش خصوصی می‌تواند انجام دهد. زیرا بسیار هزینه‌بر است

و توان زیادی از بخش عمومی می‌گیرد. اما واگذار کردن بخش‌ها و کارهای اساسی انرژی به بخش خصوصی بسیار ساده‌اندیشی است، اینکه بگوییم امروز اعلام کردیم و مردم می‌آیند سهام را در بورس می‌خرند و صنعت را خصوصی می‌کنیم اشتباه است زیرا در مورد پتروشیمی این تجربه را داریم که متأسفانه موفق نبوده است.

فرهنگ: ابتدا باید دید که اصولاً چگونه بحث خصوصی‌سازی در کشور مطرح شد. بی‌تدرید مهمترین علت، بهبود بهره‌وری و کارایی بوده است. در عین حال گرایش دولت به انجام کارهای حاکمیتی، واگذاری کارهایی که بیشتر جنبه تصدی دارد به بخش غیردولتی و تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری از دلایل انجام خصوصی‌سازی است. قطعاً با کاهش درآمدهای نفتی و رشد جمعیت سرمایه‌گذاری در اقتصاد کشور بسیار مهم شده است و دولت همه منابع را در اختیار ندارد و ناچار است که سرمایه‌های داخلی را تجهیز کند. این عوامل باعث شده بحث خصوصی‌سازی بوجود آید.

اما موانع زیادی در زمینه خصوصی‌سازی داریم: یکی مانع قانون اساسی و موانع بقیه قوانین است که آقای خسروی زاده اشاره کردند. ضمناً ما تعاریف درستی از واژه‌هایی که به کار می‌بریم نداریم. قانون رفع اختلاف بین طرفهای ایرانی و خارجی هم خیلی مشخص نیست. دیگر قوانین بانکی و ارزی مالکیت است. برای مثال برگشت اصل و سود سرمایه که آقای خسروی زاده اشاره نمودند. قبول اینها ممکن است آسان باشد ولی اجرای آن ممکن است مشکل باشد. دولت نیز خود را مرجع قیمت گذاری بعضی از کالاها و فرآورده‌ها می‌داند و بازار آزاد را قبول نداریم.

اینها مسائلی است که یا کمبود قانونی است یا نحوه انجام آنها در تقابل بسیار جدی با خصوصی‌سازی است. چه باید بکنیم که هم کارایی و بهره‌وری را بالا ببریم و هم دولت را به مسئله حاکمیت سوق دهیم و مسئله تصدی را از دوش دولت برداریم و هم مشکلات منابع را از بین برده باشیم تا سرمایه لازم را تجهیز کنیم. من فکر می‌کنم که باید نخست بستری ایجاد کنیم که بخش خصوصی بوجود بیاید. اینکه در ایران بخش انرژی از اول دولتی بوده درست نیست، بلکه ابتدا خصوصاً بوده. برق و نفت را

خسروی زاده: فقط توزیع نفت خصوصی بوده است.



بختیار:

انرژی یک مقوله استراتژیک است و فکر می‌کنم هیچ کشوری این بخش را صدرصد خصوصی نمی‌کند؛ برای افزایش کارایی و ایجاد رقابت، دولت باید بخش خصوصی را در کنار خود فعال کند

فرهنگد: خیر، شرکت نفت سابق ایران و انگلیس و واردات نفت سفید از روسیه در دوره قاجاریه که دولتی بوده، حتی در ایران تا سال ۱۳۴۶ بخش بزرگی از برق را بخش خصوصی تأمین می‌کرده یا از طریق شهرداریها که غیردولتی هستند. اگر این بستر ایجاد شود، بزرگی سرمایه مشکل اساسی نیست. اول شرکتها و سهامداران باید بوجود بیایند که سرمایه‌گذاری کنند. علاوه بر این در همان ابتدا دولت باید وظیفه خودش را مشخص کند. در واقع خودش را محدود کند به اداره بخشهایی که از توان بخش خصوصی خارج است و برای بوجود آمدن بخش خصوصی صنعتی بسترسازی کنند، چون بخش خصوصی ما عمدتاً تجاری است. همزمان قوانین را اصلاح کند و بعد اجرای قوانین هم درست بشود.

به طور عمده، در حال حاضر اجرای قوانین مانع فعالیت بخش خصوصی است نه خود قانون. مسئله دیگر، تجدید ارزیابی داراییهایی است که در بخش انرژی داریم و نمی‌دانیم ارزش اینها چه قدر است تا در اختیار بخش خصوصی قرار بگیرد. در مرحله اول می‌توانیم حاکمیت و مدیریت را جدا کنیم و تنها مدیریت تسهیلاتی را که امکان خرید آن توسط بخش خصوصی نیست به آنها بسپاریم. اگر می‌خواهیم مالکیت را واگذار کنیم باید آنچه را که سودآور است به بخش خصوصی بدهیم. در همین مرحله هم می‌توان فرض کرد که اگر دولت بخواهد مالکیت پالایشگاهها، نیروگاهها و... را واگذار نماید باید به صورت انتقال سهام به شمار بسیار زیادی از مردم صورت گیرد که مانع اجتماعی - سیاسی نداشته باشد. و از لحاظ عدالت اجتماعی پاسخگو باشد و ریسک کمتری داشته باشد.

حسن قاش: من از انگیزه‌هایی که آقای فرمند برای خصوصی‌سازی اشاره کردند شروع می‌کنم. یکی از این انگیزه‌ها در مورد گرایش دولت برای پرداختن به حاکمیت است. آیا اگر دولت بخواهد به حاکمیت بسپردازد مستلزم این است که به تصدی نپردازد؟ یعنی آیا اینها تضاد خاصی در دولت

فشار تقاضا یکی از اصول بازار است، پس مقررات وضع کنیم، تسهیلات ایجاد کنیم، موانع را برطرف کنیم و از طرفی فشار تقاضا کمک می‌کند که مردم کارهای خود را انجام دهند و سرمایه‌گذاری کنند. چرا دولت این همه می‌سازد. همه اینها زیرساختی نیستند. من در مورد زیرساخت بحث نمی‌کنم، زیرا ممکن است که لازم باشد دولت زیرساختها را توسعه دهد. چرا مثلاً پالایشگاه می‌سازیم و هنوز در برنامه سوم هم این‌گونه پروژه‌ها را داریم. چرا از اول خصوصی‌سازی نمی‌کنیم و چرا از سر خط حرکت نمی‌کنیم؟ خودم یک جوابی دارم: این به این امر برمی‌گردد که یک فرض ناگفته و نانوشته در پس ذهن دولت و همه ما وجود دارد که بخش خصوصی ما یک بخش رانت‌خسوار و تاجر مسلک است و ریسک‌پذیری برای کارهای اساسی و بزرگ صنعتی را ندارد. به همین دلیل دولت می‌آید سرمایه‌گذاری اولیه که حجم و ریسک بالا دارد را انجام می‌دهد. و بعد این متاع خویش را چوب حراج می‌زند و با توجه به نرخ تورمی که در کشور وجود دارد، زمانی که به بهره‌برداری رسید به زمان ساخت تقویم دارایی می‌شود و به بخش خصوصی واگذار می‌شود و بخش خصوصی هم بدنبال به تولید رساندن و مولد ساختن آن نیست و می‌خواهد از رانت تفاوت نرخ ارز و سوبسیدهایی که دولت می‌دهد استفاده کند.

اگر فرض کنیم که بخش خصوصی داریم که می‌تواند نیازهای تصدی را انجام دهد چرا از سر خط شروع نمی‌کنیم؟ پالایشگاه می‌خواهیم، می‌گذاریم فشار تقاضای فرآورده آنقدر بالا رود، و دولت هم تسهیل می‌کند و موانع را برطرف می‌کند تا توسط بخش خصوصی انجام شود. دائماً دولت کارخانه می‌سازد، صنعت می‌سازد، بعد واگذار می‌کند. انگیزه دیگر کوچک کردن حجم دولت است. آیا ارزش ذاتی دارد که دولتها کوچک باشند یا نه فرض بر این است که کوچک بودن دولتها کارایی را بالا می‌برد؟ من می‌گویم که به جز بالا بردن بهره‌وری هیچکدام از اینها نمی‌تواند انگیزه باشد. در مقوله خصوصی‌سازی مشکل دیگری به جز پایین بودن بهره‌وری نمی‌بینم.

اگر روی این فرض متمرکز شویم باید گفت دو مفهوم در بحث خصوصی‌سازی در ایران قویاً خلط شده که باید روشن شود: ۱- خصوصی‌سازی به مفهوم انتقال مالکیت

دارند؟ یا به کارایی دولت بازمی‌گردد که تصدی را با الزامات تصدی و حاکمیت را با الزامات حاکمیت انجام دهد و حیطه‌های اینها را از هم جدا کند؟ من هیچ الزامی نمی‌بینم که اگر دولت کارهای تصدی انجام دهد، نتواند حاکمیت کند. خلاء حاکمیتی ناشی از گستره تصدی دولت نیست و شاید ناشی از مشکلات مدیریتی و مشکلات دیگر است و الزامی بین این دو نیست.

هدف از خصوصی‌سازی تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری است، یک سؤال اساسی همواره برای من مطرح بوده، و آن اینکه اصلاً دولت برای چه می‌خواهد سرمایه‌گذاری کند؟

دولت انگیزه دارد که دارایی‌های خود را بفروشد تا برای سرمایه‌گذاری تأمین منابع کند. این می‌تواند یکی از اهداف خصوصی‌سازی باشد. سؤال بنده این است: دولتی که می‌خواهد تصدی را به حداقل برساند و به حاکمیت پردازد و به همین دلیل می‌خواهد املاک و داراییهای خود را بفروشد و تصدی خود را واگذار نماید، اصولاً چرا می‌خواهد سرمایه‌گذاری کند؟ چرا خصوصی‌سازی را از آخر شروع می‌کنیم، یعنی چرا فکر می‌کنیم که دولت دائماً باید چیزهایی بسازد، ناچار آمد اداره کند و سپس واگذار نماید. چرا به فرض نمی‌گوئیم که از این به بعد دولت عهد می‌کند که دیگر متناسب با رشد جمعیت و رشد روزافزون نیازهای جامعه چیزی نسازد چرا دولت دوباره پتروشیمی می‌سازد و یا سرمایه‌گذاری می‌کند.

۲- خصوصی سازی به مفهوم مقررات زدایی که منظور از آن حاکم کردن الزامات بخش خصوصی بر فعالیتهای تصدی دولت است. یعنی دولت فعالیتهایی دارد که حاکمیتی نیست و تجاری و اقتصادی است. یک وقت پول می دهیم که از مرزها مراقبت شود، موشک و تسلیحات دیگر نگهداری می شوند با هدف بازدارندگی. منطق عقلایی ندارد و استراتژیکی است. یکسری فعالیتهای دولت فعالیت های تجاری است که هر شهروند عادی هم می تواند آن را انجام دهد. بنابراین باید در فعالیتهای تصدی، الزامات بخش خصوصی حاکم شود.

پس یک معنای خصوصی سازی این است: حاکم کردن الزامات مدیریتی بخش خصوصی بر فعالیتهایی که حاکمیتی نیست. ما در ایران در خصوصی سازی به انتقال مالکیت توجه کرده ایم، تصور نیز بسیار سنتی و غلط بوده است و فکر کردیم که اگر مالک و مدیر یکی باشند بهره وری بالا می رود که این در حد یک بنگاه کوچک صدق می کند. در مورد کمپانیهای بزرگ دنیا و سرمایه گذاریهایی که از عهده یک نفر بر نمی آید، امکان ندارد که مالک و مدیر یکی باشند. در کدام یک از شرکتهای بزرگ با بهره وری بالا و کیفیت مدیریت و سودآوری بالا مالک و مدیر یکی هستند؟ اینها مالکیت شناور دارند. بنابراین اگر روی مفهوم بهره وری و کارایی متمرکز شویم بحث انتقال مالکیت، بحث اصلی نیست بلکه بحث مقررات زدایی یا به عبارت بهتر حاکم کردن الزامات بخش خصوصی به شکل درست و منطقی بر فعالیتهای تصدی باید مدنظر باشد. به نظر من مالک یک شرکت می تواند بخش خصوصی باشد و ضرر کند و ممکن است همان بخش را دولت اداره کند و سود دهد، بستگی به مدیریت دارد.

در ابتدای دولت آقای هاشمی که خصوصی سازی مطرح بود، سازمان امور استخدامی کشور نظام هماهنگ پرداخت را تصویب کرد، یعنی درست در زمانی که باید مقررات زدایی کرد، یک مقررات بزرگ را وضع می کنیم. من کاری ندارم که خصوصی سازی بد است یا خوب، بلکه در شرایطی که دولت بدنبال خصوصی سازی است و اگر این معنا و مفهوم درست درک شده بود، هرگز نباید نظام هماهنگ پرداخت را تصویب می کرد. اگر دولت بدنبال افزایش کارایی و بهره وری است، راههای دیگری نیز

وجود دارد:

۱- انحصارزدایی: یعنی دولت درون خودش می تواند انحصارزدایی کند، اگر یک شرکت داریم که حفاری می کند، رقابت می تواند کارایی را بالا ببرد وقتی که یک انتخاب وجود داشته باشد کوشش برای افزایش کارایی انجام نمی شود. ۲- رفع یا حذف حمایت های غیر ضروری: دولت حمایت ها را حذف کند یا اگر حمایتی را لازم می داند از هر دو بخش خصوصی و دولتی حمایت کند که بتواند رقابت نمایند.

یک مقایسه جالب بین چین و روسیه وجود دارد. روسیه خصوصی سازی به صورت انتقال مالکیت را انجام داد و خیلی از صنایع را واگذار کرد (به جز صنایع انرژی) شبکه های مافیایی این رانته را از کشور خارج کردند و دنبال تولید نبودند. در چین چون اصلاً بخش خصوصی نداشتند بدنبال روش انتقال مالکیتی نرفتند، و روش سوسیالیسم بازار را برگزیدند، یعنی در عین اینکه دولت مالک همه چیز است، الزامات منطقی بازار را بر فعالیتها حاکم کردند. یکسری مقررات را حذف کردند و بسیار موفق تر بودند.

قبلاً گفتیم که ما فاقد ساختارهای حاکمیتی کارا در بخش انرژی هستیم. ساختاری حاکمیت بخشی که نداریم و ساختار حاکمیت دستگاهی ما نیز ضعیف است. تا زمانی که این ساختارهای حاکمیت ضعیف است، بسیار خطرناک است که یک کالای استراتژیک مثل نفت، برق و انرژی که از عوامل اصلی تولید هستند را واگذار نماییم. مقدمه اولیه خصوصی سازی تقویت ساختارهای حاکمیتی است که در بخش انرژی نسبتاً ضعیف تر است. اگر دولت در یک برنامه پنج ساله یک میدان نفتی را که کشف کرده، به جای اینکه خودش این میدان را توسعه دهد، آن را به بخش خصوصی واگذار کند، در اینجا روابط دولت چگونه باشد که بخش خصوصی به خاطر کسب سود، برداشت نامناسب نکند و برداشت صیانتی از میدان داشته باشد؟ ما این روابط را اصلاً بلد نیستیم.

حاکمیت یعنی این که قرارداد ما با بخش خصوصی چگونه باشد و چگونه بر فعالیت این بخش نظارت داشته باشیم (به عنوان دولت). پیشنهاد من این است که دولت بگوید یک میدان کوچک را من نمی خواهم خودم توسعه بدهم و می خواهم به بخش خصوصی واگذار

کنم، هم یاد می گیریم که روابط مالیاتی و... را چگونه تنظیم کنیم و هم یاد می گیریم که بخش خصوصی چگونه نفت را بفروشد که ضرر نکند. یا اگر فعالیتهای پالایشگاهی اقتصادی نیست، دولت بگوید که این مناطق را با تسهیلاتی در اختیار بخش خصوصی قرار می دهیم تا پالایشگاه بسازد و بخش دولتی از یک حمایت خاص برخوردار نباشد، بعد تست کنیم که چگونه نفت خام بخرد و فرآورده ها را به کجا بفروشد و در یک برنامه پنج ساله تمرین کنیم و سپس آن را توسعه دهیم.

نکته آخر: این که در خصوصی سازی نوعی باز توزیع مجدد ثروت اتفاق می افتد، این باز توزیع مجدد ثروت باید بگونه ای باشد که با عدالت اجتماعی و ارزشهای حاکم بر جامعه همخوانی داشته باشد، وگرنه بحرانهای دیگری می تواند بوجود آورد.

بختیار: یک مقدار ارتباط بخش خصوصی را با قیمت گذاری روشن کنیم که دو مقوله جداشدنی است. در کشور یا بطور کلی دولت باید بپذیرد که بخش خصوصی بدنبال حداکثر سود است. اگر بخواهیم که بخش خصوصی فعال شود براحتمی نمی توان از این امر گذشت، از طرف دیگر دولت بدنبال این است که با خصوصی سازی کارایی را افزایش دهد، لذا نقطه اشتراک این دو رقابت است، یعنی دولت باید شرایطی را ایجاد کند که برای تأمین انرژی کشور رقابت بوجود آید و باید سیاستها را در چارچوب رقابتی کردن تأمین انرژی در کشور قرار دهد.

اگر بخش خصوصی بخواهد در کشور فعال شود، الزاماتی دارد که مقداری از آن، قبلاً اشاره شد. نکته بعد بحث شفافیت در قیمت گذاری است، بخش خصوصی زمانی فعالیت می کند که بتواند سود بیشتری بدست آورد، و سود زمانی بدست می آید که قیمتها شفاف باشند، در این صورت بخش خصوصی فعالیت خواهد کرد. یعنی قیمت هایی که در جامعه وضع می شود باید بر اساس قیمت های اقتصادی و واقعی برای تمام عوامل تولید باشد. یعنی حرکت باید به سمت اقتصادی شدن قیمت های همه عوامل تولید باشد. برای داشتن قیمت های شفاف در بخش انرژی باید تجدید ارزیابی در دارایی های بخش انرژی صورت بگیرد که بر اساس آن، تجدید ارزیابی قیمت تمام شده محصولات بخش انرژی مشخص شود و بر مبنای آن بخش خصوصی بتواند در این زمینه فعال شود.



فرمند:

مسأله دیگر

تجدید ارزیابی دارایی‌ها است

که در بخش انرژی

نمی‌دانیم ارزش این‌ها

چقدر است

سوما به‌گذاری مقرون به صرفه نیست؟
خسروی زاده: برای تأمین داخلی نیز بدون کمک دولتها سودآور نیست. فرمند: برخی از پالایشگاه در سطح جهانی سالهاست که با ضرر کار می‌کنند. اگر خواستید پالایشگاه را تعطیل کنید باید زمین را به شکل اولیه بازگردانید و این هزینه بالایی دارد. این از قوانین زیست‌محیطی است و لذا به کار ادامه می‌دهند چون ضرر کمتری دارد.

بختیار: در ایران چه باید بکنیم؟ آیا بواسطه اینکه پالایشگاه اقتصادی نیست باید سیاستها مبتنی بر واردات باشد یا برای تأمین مصارف داخلی در حد نیاز پالایشگاه احداث نماییم.

خسروی زاده: هیچ کشوری مسئله فوق استراتژی خود را محتاج به خارج نمی‌کند و معمولاً کشورها سعی می‌کنند بخش عظیمی از سوخت را در داخل تأمین کنند، حتی با پرداخت سوبسید و زیان، که تنها مسئله اقتصاد نیست. از طرف دیگر احداث پالایشگاه در جهان سوم یک محیط صنعتی ایجاد می‌کند و آن محیط صنعتی دیگر ایجاد می‌کند و این امر توجیه خواهد شد.

دیگر امکان ندارد که بگوییم پالایشگاه ۱۰/۰۰۰، ۵۰/۰۰۰ و ۱۰۰/۰۰۰ بشکهای برای تأمین سوخت داخلی اقتصادی است. یک پالایشگاه Simple refinery بی‌معنی‌ترین کاری است که می‌تواند انجام شود. ما در زمان ساخت پالایشگاه می‌دانستیم که زیان‌آورند و ضایعات ما بالاست و پالایشگاهها را با حداقل سوخت طراحی می‌کردیم و قیمت افزایش می‌یافت. و بلافاصله بعد از پالایشگاه تهران همواره این مسئله را در تمام پالایشگاهها مدنظر داشتیم و در طراحی به جایی که می‌رسیدیم و پول نبوده از آنجایی که سوخت هدر می‌رفته کم می‌کردیم. در تمام دنیا در شرکت‌های دولتی، حتی شرکت‌های سودده به علت وابستگی به درآمد دولتی و عدم انگیزه‌های لازم برای کارایی بالاتر و عدم گرانی پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان، معمولاً حتی واحدهای سودده دولتی داخلی قابل مقایسه با واحدهای سودده مشابه خارجی نیستند.

هم‌اکنون در کشورهای بدهکار دنیا، ۸۰٪

۲- بعد از ملی شدن اینها آمدند و بخشهای پایین دستی را بهم زدند و شرکتها و کشتیها و پالایشگاهها را فروختند و مشخص شد که بدون حمایت دولت این بخشها سودآور نیستند. بنابراین عملیات پالایشگاهی و تأمین و توزیع انرژی در هیچ کشوری اقتصادی نیست مگر اینکه به نحوی پالایشگاهی ساخته شود برای مصارف داخلی و یکجا هم Balancing Refinery باشد که آنوقت شاید یک سود نهایی بسیار محدودی به پالایشگاه تعلق بگیرد وگرنه این عملیات سودآور نیست.

فرمند: بنا به این دلایل باید گفت فرض مقرون به صرفه نبودن صدور نفت خام در مقابل فرآورده نیاز به بازاریابی جدی دارد.

بختیار: اگر ساخت پالایشگاه اقتصادی نیست پس چگونه باید فرآورده‌های جهان تأمین شوند؟

خسروی زاده: کشورهای دنیا معمولاً کمتر توسعه یافته و حتی توسعه یافته ترجیح می‌دهند که انرژی مورد نیاز خود را در داخل کشور تولید کنند و به بیرون وابسته نباشند و یکسری پالایشگاههای Balancing هستند که محصول را تأمین و برنامه‌ریزی می‌کنند. نقاط مختلف دنیا را تقسیم‌بندی می‌کنند و Balancing جاهای مختلف دنیا را به عهده می‌گیرند. این موضوع برای کشورهایی که Balancing را دارند سودآوری دارد. ولی در موارد دیگر سودآور نیست

بختیار: یعنی برای صادرات فرآورده

نکته بعد بحث محدودیت تأمین منابع مالی است که آقای حسن تاش‌اشاره نمودند، این یک فرض محال است که دولت در آینده بتواند این روند را ادامه دهد. با توجه به رشد بالای تقاضای انرژی که در جامعه وجود دارد و اگر بخواهیم به رشد بالای اقتصادی که در برنامه ۵ ساله سوم پیش‌بینی شده دسترسی پیدا کنیم، قطعاً رشد بالای تقاضای انرژی را خواهیم داشت و برای تأمین این تقاضای انرژی دولت با مشکل مالی مواجه است و قطعاً باید بخش خصوصی در این زمینه فعال شود که بخش از تقاضای آینده را تأمین کند. اما مطمئناً خصوصی‌سازی در ایران نسبت به کشورهای دیگر مشکلات خاص خودش را دارد که عبارتند از:

۱- محدودیتهای قانونی

۲- عدم پیروی قیمت‌ها از مکانیزم بازار آزاد. زمانی که قیمت‌ها توسط دولت تعیین می‌شود، انگیزه‌های برای بخش خصوصی ایجاد نمی‌کند

۳- عدم تکافوی سرمایه‌های بخش خصوصی در ایران، یعنی سرمایه‌های داخلی برای فعالیت در بخش خصوصی تکافو نمی‌کند. باید تمهیداتی ایجاد کنیم که بخش خصوصی خارجی هم بتواند فعالیت کند. لذا باید در آینده سهمی را ادامه دهیم که بخش خصوصی در کنار بخش دولت فعالیت کند. مثلاً در تایلند تأمین سوخت کشور توسط چند کمپانی خارجی صورت می‌گیرد مثل: شل، BP و...، اما در کنار این شرکتها که بدنبال حداکثر سود هستند، برای اینکه مشکلاتی برای صنعت ایجاد نکند، دولت به موازات آنها فعالیت می‌کند. قیمت را مکانیزم بازار تعیین می‌کند اما دولت کنترل می‌کند.

با توجه به اینکه انرژی یک مقوله استراتژیک است و فکر می‌کنم که هیچ کشوری این بخش را صد در صد خصوصی نمی‌کند، لذا قطعاً باید برای افزایش کارایی و ایجاد رقابت در جامعه و اینکه دولت از بارهای آینده خود بکاهد باید بخش خصوصی را در کنار خود فعال کند که این مشکلات را عملاً در آینده نداشته باشیم.

خسروی زاده: مسئله نفت و پالایشگاه به دو دوره تقسیم می‌شود: ۱- قبل از ملی شدن که معمولاً شرکت‌های نفت فعالیت‌های پایین دستی و بالا دستی را هم داشتند و کنترل می‌کردند، یکجا درآمد کمتر و یکجا درآمد بیشتر بود.



حسن تاش:

موضوع انتقال مالکیت

بحث اصلی نیست،

بلکه بحث مقررات‌زدایی و

حاکم کردن الزامات

بخش خصوصی به شکل درست

و منطقی بر فعالیت‌های تصدی

باید مد نظر باشد

بختیار: در مورد جمع کردن تصدی و حاکمیت در دولت، اهداف این دو بخش جمع شدنی نیستند و قطعاً جمع کردن اینها در یک مجموعه بسیار مشکل است زیرا اهدافشان متفاوت است. بخش تصدی دنبال حداکثر کردن سود و دید حاکمیتی دید ملی است، لذا جمع کردن این دو امکان‌پذیر نیست. علیرغم اینکه در کشور ما جمع شده است و هر دو را یک مدیریت انجام می‌دهد و نقطه صدرصد اشتباه اینجاست. اما جمع کردن اینها در دولت در یک مجموعه امکان‌پذیر نیست زیرا ارتباطات تشکیلاتی و پرسنلی که در یک مجموعه حاکم است اجازه نمی‌دهد هر کدام بدنبال کار خودش برود. این است که باید بخش اعظم تصدی را به بخش خصوصی محول کرد دولت عملاً یک بخش کنترلی را در تصدی انجام دهد، بواسطه میزان تصدی که در اختیار می‌گیرد.

حسن تاش: مشکل وزارت این نیست که اگر دولت تصدی هم داشته باشد نمی‌تواند حاکمیت کند، در ایده‌آل‌ترین شرایط خیلی از تصدیها را به عنوان ضامن اجرایی حاکمیت دولت باید حفظ کند. بلکه مشکل این است که ساختارها را جدا نکرده‌ایم. وزارت خانه‌های ما بنگاههای اقتصادی هستند و حاکمیت تحت‌الشعاع تصدی است و بعضی از بنگاههای اقتصادی وزارت خانه هستند.

مثلاً در چین در دوره‌ای متوجه این خلا شدند. اصلاح ساختار بسیار منطقی انجام دادند و نهادهای جدید ساختند آنها همین وضعیت ما را داشتند.

بختیار: فرض کنیم که تصدی و حاکمیت را جدا کردیم. اما کماکان بخش تصدی در بخش دولت است. اما ارتباطاتی که بین بخشهای تصدی و حاکمیت دولتی وجود دارد باز عملاً نمی‌گذارد که فعالیت خود را انجام دهند.

خسروی‌زاده: این دو جداشدنی نیستند، زیرا تأثیر و تأثر بر یکدیگر می‌گذارند.

حسن تاش: ولی در کشورهای صنعتی کاملاً جدا شده هستند. (مالک و مدیر).

فرمندی: در مورد بانکها این کار انجام شد ولی هنوز بانکها ناکارآمد هستند، البته تردیدی نیست که ۱۰ بانک بهتر از یک بانک است. اما چرا دولت دارایی خود را بفروشد که دوباره سرمایه‌گذاری کند الزامی که دولت دارد به دلیل این کار نیست و از دو جا نشأت می‌گیرد: اینکه برای اداره همین دستگاهها بودجه‌ای به دولت تحمیل شده است، و شاید برای سرمایه‌گذاری پول نمی‌خواهد و به زبان ساده می‌خواهند نان‌خور را کم کنند. این بودجه متورم باعث شده که دولت بدهیهای بسیار عظیمی به بانکها داشته باشد و نمی‌تواند این بدهی را نپردازد و باید به نحوی تأمین شود. نهایتاً با فروش داراییها نیز نمی‌تواند سرمایه‌گذاری کند، بلکه باید هزینه‌های خود را کم و بودجه را متعادل کند. تورم بیشتر یعنی هزینه بیشتر و اعتماد کمتر به سیستم اقتصادی. اما در بخش خصوصی اشاره به رانت خواری در بسیاری موارد درست است. اگر حاکمیت را تقویت نکنیم و خصوصی‌سازی کنیم این سرمایه‌ها هم از دست می‌رود. ناکارآمدی‌های کنونی از دلایلی است که بخش خصوصی پیشرفته‌تر و مسئول‌تر بوجود نمی‌آید و دلیل دیگر این است که درآمد نفت به طرز بی‌هزینه هزینه نمی‌شود، اگر دولت درست هزینه کند، استعداد در بخش خصوصی بوجود می‌آید. ایجاد تعادل در بودجه دولت در کارهای عمرانی و جاری یکی از پایه‌های اساسی ایجاد بخش خصوصی است که رانت‌خوار نباشد.

بدهیها مربوط به شرکتهای دولتی است. چون شرکتهای دولتی نگرانی پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان خود را ندارند، انگیزه‌ای برای کاراتر شدن ندارند. بنابراین حتی شرکتهای سودده دولتی اگر به بخش خصوصی واگذار شوند، چندین برابر سوددهی خواهند داشت. ولی در ایران انگیزه سرمایه‌گذاری صنعتی وجود ندارد و موانع و ضد انگیزه بسیار وجود دارد و تبدیل آنها به انگیزه نیاز به کارهای بسیار زیاد و طولانی‌مدت فرهنگی دارد و نیاز به ایجاد مقررات بسیار مشکل و تجدید نظر در قانون اساسی دارد که بسیار پیچیده است و معمولاً در دنیا کمتر به قانون اساسی وارد می‌شوند مگر اینکه خیلی حاد باشد. بحث دیگر این است که چرا حاکمیت و تصدی هر دو با هم نه؟ این یک نگرش در دنیاست، در یک نگرش تصدی و حاکمیت در اختیار دولت است و دید دیگر این است که دولت هدایت و حمایت و حاکمیت می‌کند، بستگی دارد که کدام را انتخاب نماییم. بنابراین اگر شرایط واگذاری فراهم و شرایط خصوصی‌سازی بسط‌سازی شود طبیعتاً جوابگوی نیازهای مملکت خواهد بود. ولی من فکر می‌کنم که تا آنروز فاصله خیلی زیادی داریم.

حسن تاش: منظور بنده این بود که بحث اصلی کارایی است، یعنی هرچه روی سایر انگیزه‌ها جستجو کنیم آخر به کارایی می‌رسیم.

فرمندی: به یک اصل مهم اشاره کردید، اگر اقتصاددانها به بشریت چند مفهوم مهم ارائه کرده باشند مفهوم بهره‌وری یکی از آنها است که باعث ایجاد ثروت می‌شود. اما تضاد بین مالکیت و تصدی ناشی از برخورد دو دیدگاه است. حاکمیت دیدگاه درازمدت است ولی دیدگاه تصدی لزوماً درازمدت نیست و تضاد اینجاست. حتی شرکتهای معظم دولتی بیشتر به فکر مسائل بنگاهی خود هستند. یعنی تصدی کمتر اجازه می‌دهد که به حاکمیت بپردازیم.

حسن تاش: اگر این ساختار را جدا نکنیم چگونه؟ فرضاً در صنعت نفت خودمان وزارت خانه به گونه‌ای باشد که حاکمیت کنند و شرکتها نیز با هم رقابت نمایند.