

خصوصی سازی در صنعت نفت



با ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی و مشمول شدن صنعت نفت به استثنای بخش بالادستی، بحث بر سر اینکه این قانون در چه بخش‌هایی از صنعت نفت قابل اجرا است و بهترین شیوه اجرایی آن کدام خواهد بود، شروع شد. از طرفی دغدغه همه مجریان این قانون در صنعت و ذی‌نفعان صنعت نفت در طول مدت اجرا همواره این بوده که علاوه بر شرایط اجرا و مشکلات و مسایل خاص آن، وضعیت آتی بخش‌های واگذاری و نحوه تعامل آنها با دیگر بخش‌های دولتی و خصوصی چگونه خواهد بود. از طرفی آیا فرآیند انتخابی قابلیت دستیابی به اهداف ذیل این قانون را در سطح صنعت نفت داشته و می‌تواند ضمن افزایش نقش بخش خصوصی در این صنعت، با افزایش ضریب بهره‌وری در مجموع، سبب افزایش رشد اقتصادی کشور و دستیابی به اهداف مقرر در برنامه شود. این امری است که اکنون با انجام حدود ۲۰ درصد از مسیر اجرا، به اعتقاد بسیاری از کارشناسان در بخش‌های مشمول قانون خصوصی‌سازی، دیده نمی‌شود و لذا می‌تواند به مراتب در ادامه مسیر هزینه‌های بیشتری بر صنعت نفت داشته تحمیل کند.

براین اساس میزگردی با موضوع "خصوصی‌سازی در صنعت نفت" با حضور علی کاردر - رئیس ستاد فرعی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت ملی نفت ایران، علی بهشتیان - مدیرعامل شرکت پتروایران، حسن هاشمی - رئیس هیأت مدیره شرکت مهندسین مشاور چگالش، مظفر جراحی و سید محمد علی حاج‌میزایی - اعضای هیأت مدیره انجمن اقتصاد انرژی ایران - و غلامحسین حسن‌تاش - نائب رئیس انجمن اقتصاد انرژی ایران - برگزار کرده‌ایم که در ادامه می‌خوانیم.



و موافقت‌های بسیار شدیدی نیز با آن شد. چرا که عده‌ای معتقد بودند که برای تفسیر اصل ۴۴ باید قانون اساسی بازنگری شود، اما برخی عنوان می‌کردند که با توجه به ادبیات ذیل قانون، این استنباط و تفسیر را می‌توان داشت و براساس همین مبانی، مجمع تشخیص مصلحت نظام به مسئله وارد شد. در اصل ۴۴ قانون اساسی معادن و صنایع بزرگ در اختیار دولت است. بنابراین بخش انرژی نیز که شامل این دو حوزه می‌شود، در اختیار دولت قرار دارد. اما با تفسیر ذیل قانون که اصل ۴۴ را تفسیر کرد، پذیرفته شد که حوزه انرژی و صنعت نفت را هم شامل شود. البته در بیانیه اول به جهت آنکه بخش بالادست صنعت نفت از باب نگاه فقهی در بخش انفال لحاظ می‌شد و از باب درآمدهای دولت، وابستگی اقتصادی شدیدی دولت به آن دارد، از این بحث مستثنی شد و ورودی به حوزه بالادست صنعت نفت، همچون بخش‌های نظامی و بخش‌هایی با نگاه حاکمیتی نشد. البته بخش حاکمیتی در این بیانیه نه به عنوان لغتی که در قانون تعریف شده و بیشتر تصدی بخش دولت منظور است، هدف بود.

در ابتدا **حسن تاش** با اشاره به مباحث مطرح شده در حوزه خصوصی‌سازی در صنعت نفت گفت: اولین سوال در حوزه خصوصی‌سازی در صنعت نفت شاید این باشد که آیا خصوصی‌سازی اهداف روشنی داشته و براساس مدل مشخصی این فرایند اجرا شده است؟

در ادامه **کاردر** به تشریح روند اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخت و گفت: در ابتدا باید عنوان کنم که نظراتی که در این میزگرد مطرح می‌کنم، نظرات کارشناسی اینجانب است و از دیدگاه جایگاه مسئولیتی نمی‌باشد.

زمانی که سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری اولین بار ابلاغ شد، حاصل تلاش کار کارشناسی و تصمیم‌سازی طولانی مدت عده‌ای از کارشناسان و نخبگان و دولت در مجمع تشخیص مصلحت نظام بود که با توجه به مباحث مطرح شده به نظر می‌رسد که در این کار بیشتر از مدل‌های بین‌المللی استفاده شده باشند. در واقع با این کار تفسیر جدیدی از اصل ۴۴ قانون اساسی ارائه شد که مخالفت‌ها

تحریم هستیم و دولت همیشه نگران است. لذا اگر تحریم وجود نداشت مسئله خصوصی سازی می توانست خیلی جلوتر رود. هر چند که باید متوجه باشیم که اگر قرار است ما عضو سازمان تجارت جهانی شویم، باید همه این مسائل را حل کرده باشیم.

حسن تاش با جمع بندی مباحث مطرح شده افزود: البته باید مدنظر داشت که معمولاً خود خصوصی سازی هدف نیست و خصوصی سازی اهداف دیگری دارد که از آن جمله، افزایش چابکی دولت با واگذاری تصدی و محدود شدن دولت به وظایف حاکمیتی و نیز چابکی بنگاه‌ها، و نهایتاً، افزایش رشد اقتصادی و بهره‌وری است. اما باید دید در اقتصاد ایران کدام یک از این موارد بیشتر مدنظر بوده است.

در ادامه **کاردر** اضافه کرد: در برنامه چهارم توسعه کشور، دو رقم ۱/۵ درصد برای افزایش رشد اقتصادی در نظر گرفته شده است. ۱/۵ درصد اول براساس پتانسیل رشد اقتصادی ایران محاسبه شده تا رشد اقتصادی از ۵ درصد به ۶/۵ برسد و ۱/۵ درصد دیگر با هدف افزایش بهره‌وری در نظر گرفته شده است. اما دولت در هیچ دوره‌ای، چه در دوران جنگ، سازندگی و حتی پس از آن، نتوانسته این رقم ۱/۵ درصد رشد ناشی از بهره‌وری را به دست آورد. لذا دولت برای رسیدن به GNP موردنظر و رشد اقتصادی در افق چشم‌انداز، نمی‌توانست اقدام بیشتر از این انجام دهد و امید بود تا شاید بخش خصوصی به دلیل انگیزه اقتصادی، این بازده بهره‌وری را پر کند. بنابراین خصوصی سازی خود یک ابزار است تا اهدافی چون رشد اقتصادی و سطح رفاه را افزایش دهد.

در سطور اول سند چشم‌انداز ابلاغ شده که در سال ۱۴۰۴ مقام اول منطقه را داشته باشیم. این در حالی است که ترکیه در کنار ما با حدود سه برابر ما و تراز انرژی ۱۶۰ میلیارد منفی قرار دارد. بنابراین مطرح شد که بررسی شود که ترکیه چه می‌کند و چه مدلی را اجرا کرده است. در واقع بانک جهانی به ترکیه دو مدل پیشنهاد داد که طی مدت ۲۰ سال آنها را اجرا کرد و در نهایت همه پارامترها را پاسخ داد؛ هر چند در ابتدا تصور نمی‌شد، این امر عملی باشد. همه

چرا که حاکمیت معانی دیگری نیز دارد. براین اساس تمامی حوزه بالادستی صنعت نفت و به طور مشخص شرکت ملی نفت ایران و شرکت استخراج و تولید نفت در بیانیه مستثنی شدند. برای تصویب قانون هم با وجود اینکه ما در لایحه دولت استثنای زیادی را آوردیم، اما کمیسیون تلفیق آنها نپذیرفت و در قانون همان الفاظ که در بیانیه بود استفاده شد.

در بحث خصوصی سازی، مجمع تشخیص مصلحت نظام از مدل‌هایی که در کشورهای دیگر استفاده و اجرایی شده بود، بهره برد و بخش‌های قابل واگذاری و غیرقابل واگذاری را مشخص کرد. اهداف اولیه هم این بود که طی چرخشی، از نقطه اقتصاد دولتی تبدیل وضعیت کنیم و بخش خصوصی را به این بحث وارد کنیم. بنابراین به نظر می‌رسد که اهداف خصوصی سازی در کشور ما هم همان اهدافی است که کشورهای مختلف اکنون دهه‌های متمادی است در این فرآیند آنها را دنبال می‌کنند و سابقه طولانی دارد. در دوره ریاست جمهوری آقای هاشمی نیز چندین دفعه در گزارشات بانک جهانی به عنوان یکی از معایب اقتصاد ایران به این مسئله اشاره شده بود و بانک جهانی در قالب مدلی به ایران پیشنهاد داده بود که چند اقدام را اجرا کند که یکی از آنها بحث خصوصی سازی بود تا بخش‌های اصلی در اقتصاد ایران تغییر وضعیت پیدا کنند.

در دوره پیش از انقلاب هم در صنعت نفت همین مسئله را داشتیم و به جزء بخش کوچکی از پتروشیمی، بقیه بخش‌ها دولتی اداره می‌شد. به واقع در آن زمان بخش انرژی و به خصوص نفت و حتی نیروگاه‌ها همگی دولتی بود و ما تنها چند پتروشیمی و تعدادی جایگاه پمپ بنزین خصوصی داشتیم. البته شاید عنوان شود که در بخش بالادستی کنسرسیوم به صورت خصوصی حضور داشته اما در واقعیت این شرکت نفت بود که همه مسائل را از طرف دولت کنترل می‌کرد و نگاه دولتی بود. بنابراین این بحثی نیست که به بعد از انقلاب مربوط باشد و حتی دوره شاه که امکانات آن قابل دستیابی و قانون اساسی آن دوره اجازه خصوصی سازی را نیز می‌داد، به این مباحث ورود پیدا نکردند و کلیه پالایشگاه‌ها دولتی بود.

هاشمی سپس در ادامه می‌گردد به بیان دیدگاه‌های بخش خصوصی در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخت و گفت: اما به نظر می‌آید که زمان زیادی صرف شده تا مسئولان کشور به نتایج فعلی برسند، با این وجود هم روند در حال اجرا خیلی کند است. در واقع ما به عنوان بخش خصوصی این احساس را نداریم که دولت قصد اجرای خصوصی سازی واقعی را داشته باشد و بیشتر مایل است که حتی در صورت اجرا، به گونه‌ای واگذاری انجام شود که باز هم وابستگی به دولت باقی بماند. یعنی هنوز به بخش خصوصی این اطمینان نیست و حاکمیت به این اطمینان نرسیده که اگر بنگاه‌های بزرگ را به بخش خصوصی واگذار کند، مشکلات کمتر می‌شود. البته شاید یکی از دلایل این نوع رفتار این است که ما مرتباً در



خصوصی سازی دیدیم، اینگونه نبود که کار کلاسیک انجام دهند. برای مثال آزادسازی باید اول انجام شود، رگولاتورها ایجاد شوند تا مقدمات خصوصی سازی فراهم شود. همچنین در مرحله اول، باید اجازه انجام فعالیت جدید به بخش خصوصی داده شود نه اینکه دارایی دولت را به بخش خصوصی منتقل کرد. اما در عمل هیچکدام از این فرآیندها به صورت کلاسیک طی نشد. در حالی که در خارج از ایران فرآیند کلاسیک روشن است و کشورهای آلمان شرقی و برزیل همگی مدل های کلاسیک را اجرا کرده اند. اما در کشور ما وقتی اهداف اولیه با انتشار بیانیه و سپس قانون مطرح شد، سازمان خصوصی سازی به نوعی درگیر شد. البته نگاه دولت ها هم در اجرا تاثیرگذار بود. در واقع نگاه دولت ها این نبوده که خصوصی سازی به معنای انتقال به سرمایه داران انجام شود، بلکه عمومی سازی مطرح بوده است، در حالی که در بیانات مقام معظم رهبری می بینیم که ما می خواهیم افراد ثروتمند شوند و ثروت آفرینی شود؛ پس از این نظر، این امر منفی نیست.

جراحی بایان نمونه هایی از پتانسیل های اجرایی خصوصی سازی گفت: در بحث اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی یکی از مسائلی که برای من جالب بود، گنجاندن شرکت گازرسانی همدان در لیست شرکت های قابل واگذاری بود. چرا که فکر نمی کنم فردی حاضر شود تا شرکت گازرسانی همدان را بخرد و در اولین زمستان، به دلیل نرساندن گاز به بخشی از همدان به مشکل برخورد کند. در این بحث یک ایراد کلی انتخاب شرکت های گازرسانی است. ضمن اینکه انتخاب شرکت گازرسانی همدان هم یک نوع بی سلیفگی است.

به نظر من سنت کار در شرکت ملی نفت از زمان داری پیمانکاری بوده و براساس همین سنت این نوع کارها را نیز می توان به صورت حق العمل کاری واگذار کرد. البته این امر، خصوصی سازی به معنای واقعی و اجرای اصل ۴۴ نیست، ولی در امتداد کار پیمانکاری این نوع حق العمل کاری هم قابل انجام است. لذا باید یک عامل انگیزشی برای کار تعریف و کار را عملیاتی کرد. برای مثال شرکت گاز براساس سیستم های اندازه گیری میزان گاز مورد نیاز منطقه را محاسبه کرده و رشد تعهدات منطقه را نیز مشخص کند. سپس قرارداد به گونه ای تنظیم شود که میزان گاز مورد نیاز این شرکت خصوصی برای پاسخگویی به نیاز جاری و رشد تعهدات به مدت ۱۰ سال به آن تحویل داده شود، اما هرچه این شرکت توانست در مصرف گاز صرفه جویی کند، متعلق به خودش باشد. با این شیوه برای این شرکت انگیزه کافی ایجاد می شود که در حوزه همدان در فازهای مختلف، صرفه جویی در مصرف گاز را اجرا کند که نمونه های آن شیشه های دو جداره، عایق دیوارها و سیستم های مصرف بهینه گاز در موتورخانه ها است. با اجرای این برنامه ها، میزان گاز صرفه جویی شده متعلق به شرکت مزبور است و می تواند آن را صادر کند و یا آن را به شرکت گاز بفروشد. بنابراین این کار تنها



این عوامل سبب شد که این نتیجه حاصل شود که برای رسیدن به ۱/۵ درصد بهره وری، گروهی برای اجرا نداریم و باید گروه جدیدی وارد شوند؛ لذا بخش خصوصی مطرح شد.

حسن تاش در ادامه میزگرد گفت: اما اگر بهره وری هدف اصلی خصوصی سازی بوده و فرض بگیریم که بنگاه های دولتی در شرایط واقعی و با حذف یارانه های دولتی، کارایی پایینی دارند، و هدف ارتقاء این کارایی است، مدل اروپای شرقی و مدلی که آلمان غربی در آلمان شرقی پیاده کرد، بهتر پاسخ داد. مدلی که بنگاه ها را به بهترین پیشنهادها واگذار کردند و در آن دولت از فروش بنگاه هدف کسب درآمد نداشت و هدف نجات بنگاه بود. بنابراین به بهترین پیشنهاد برای نجات و افزایش بهره وری با کمترین قیمت، بنگاه را می فروختند. اما آیا ما به این نتیجه رسیده بودیم که بخش خصوصی بهره وری بالاتری نسبت به دولت دارد و لزوماً با تحویل گیری بنگاه می تواند بهره وری را افزایش دهد؟

مثلاً در کشور ما شرکت های پیمانکاری دولتی تا زمان وابستگی به دولت مشکلاتشان را حل می کنند. چرا که این تفکر حاکم است که در فضای کسب و کار ما پروژه را گرفته اند و تورم و شرایط متغیر است و باید مشکل آنها را حل کرد تا پروژه را به پایان برسانند، اما وقتی که واگذاری انجام شد و حساسی و حسابداری دقیق انجام شد، شاید دیگر مشکلات شرکت پیمانکاری پس از واگذاری توسط دولت حل نشود، در این صورت کارایی پروژه یا پروژه های شرکت از حالت قبل هم پایین تر خواهد آمد. بنابراین باز این سوال مطرح است که آیا واقعاً در نحوه واگذاری مدل مشخصی داشته ایم تا با فرض اهداف مشخص، مدل و خط مشی انتخابی به اطمینان ما را به اهداف انتخابی برساند. همچنین آیا در ابتدا مدل را پایلوت کرده ایم که مشخص شود مدل موفق است و بعد آن را توسعه داده باشیم.

در ادامه میزگرد **کاردور** گفت: من فکر نمی کنم، این رفتار در عمل اجرایی شده باشد. وقتی که سازمان خصوصی سازی تشکیل شد و گزارش اول را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاد، همین بحث ها مطرح بود. اما با عملکردی که بعداً از سازمان

تغییر پیدا کند. اگرچه شرایط فعلی اقتصادی و شاخص‌های ارائه شده موفق بودن اقدامات و روش‌های انجام شده را نشان نمی‌دهد. اهداف اصلی که در قانون خصوصی‌سازی و مصوبه مرتبط به آنها اشاره شده افزایش بهره‌وری، رشد درآمد سرانه و افزایش (GNP) است و کاهش بیکاری و بصورت طبیعی کاهش فعالیت‌ها و اندازه دولت هم از دیگر اهداف جانبی این قانون است. اما راهکاری که در همه جا برای رسیدن به این اهداف انتخاب شده تغییر مالکیت است که نسبت به دیگر اهداف خصوصی‌سازی توجه بیشتری هم به آن شده است. هرچند در طول اجرا تامین درآمد برای دولت نیز کم‌کم پررنگ‌تر شده است.

از دید سخت‌افزاری شاید تغییر مالکیت یک پارامتر اصلی در خصوصی‌سازی است، اما اینکه نقش و سهم مالکیت در افزایش بهره‌وری و بهینه‌سازی در بنگاه‌های اقتصادی چه قدر است، شفاف و تعریف شده نیست. چرا که امروزه بنگاه‌هایی با مالکیت دولتی در کشورهای مختلف فعال هستند که با استفاده از سازوکارهای بازار مثل ورود به بورس و رعایت قوانین و قواعد بنگاه‌های اقتصادی موفق عمل می‌کنند. در مقابل هم شرکت‌های خصوصی زیادی هستند که به دلیل ناکارآمدی و ورشکستگی و انحلال رسیده‌اند.

واقعیت این است که طرح تغییر مالکیت به تنهایی به عنوان بهترین راه خصوصی‌سازی، قابل دفاع نیست. اینکه تصور کنیم به محض تغییر مالکیت، اقتصاد از حالت کاملاً منفی دولتی به کاملاً مثبت خصوصی و پویا تغییر می‌کند هم اشتباه محض است. همچنین بنگاه‌های اقتصادی بخصوص بنگاه‌های متوسط و بزرگ اکثراً توسط مدیران و نه لزوماً مالکان - و نه به صورت مدیر مالکی - اداره می‌شوند. بنابراین جدا از اینکه چه کسی مالک بنگاه است، این قواعد و مقررات است که نقش اصلی در موفقیت بنگاه بازی می‌کند و مشخص‌کننده موفقیت یا عدم موفقیت بنگاه اقتصادی است. بنابراین اگر مالکیت تغییر کند، ولی نتوانیم یا نخواهیم یا حتی اجازه ندهیم، قواعد محوری بنگاه حاکم شود، قطعاً این حرکت از قبل محکوم به شکست است. واقعیتی که در تمامی مراحل خصوصی‌سازی کاملاً قابل ردیابی و مشاهده است. اگر قواعد بازی در یک بنگاه اقتصادی را به عنوان عامل نرم‌افزاری و مالکیت را عامل سخت‌افزار بدانیم، این دو عامل حداقل به عنوان شرایط "لازم و کافی باید مهیا باشند تا خصوصی‌سازی بتواند موفق عمل کند.

در واقع در طول دوران اجرای خصوصی‌سازی در کشور به بعد نرم‌افزاری آن یا اصلاً توجه نشده یا اگر هم توجه شده بسیار کم بوده است و هر بار که موضوع خصوصی‌سازی مطرح شده آگاهانه یا ناآگاهانه بحث محوری تغییر مالکیت و حساسیت به بخش سخت‌افزاری بوده است. در واقع در تمامی این دوره حداقل به اندازه تغییر مالکیت، به موضوع پیاده‌سازی قواعد و مقررات حاکم بر بنگاه توجه نشده و در این شرایط سرانجام کارهای انجام شده

با ایجاد انگیزه عملی است. نمونه دیگر ۸ ایستگاه تقویت فشار گاز خطلوله اول سراسری است. اگر بخواهیم این تأسیسات را با خطلوله و کلیه متعلقات آن و عملیات تعمیر و نگهداری خصوصی کنیم، وضعیت این ایستگاه‌ها کاملاً روشن است و میزان سوخت مصرفی آنها قابل اندازه‌گیری است. لذا به هر میزان که شرکت خصوصی پس از واگذاری در مصرف گاز صرفه‌جویی کرد، متعلق به خودش باشد. در نتیجه شرکت می‌تواند برای مثل حتی نوع توربین‌ها را تغییر دهد. اما بدون انگیزه کافی این کار عملی نیست.

در ادامه میزگرد **بهشتیان** اضافه کرد: در ابتدا باید بگویم، وقتی مدل خصوصی‌سازی براساس واگذاری مالکیت بدون توجه به دیگر ابعاد بسیار مهم و تأثیرگذار آن نظیر مدیریت و اهلیت خریدار شکل گرفته است، از همان آغاز راهبرد درستی انتخاب نشده، و احتمالاً انحراف و اشتباه از همین جا شروع می‌شود. در ایران و پس از پایان جنگ تحمیلی خصوصی‌سازی با اهدافی مطرح و اجرایی شد که به نظر افراد مطلع و منتقد، چندان موفق نبود. البته انتظار می‌رفت در مراحل بعدی عوامل موفقیت و عدم موفقیت بخوبی بررسی و تحلیل شود تا با مشکل مشابه در شرایط فعلی مواجه نباشیم. چرا که شواهد نشان می‌دهد در شرایط فعلی خصوصی‌سازی نتوانسته است در دستیابی به اهداف اصلی خود نظیر افزایش کارایی، بالا بردن درآمد سرانه و افزایش اشتغال توفیق چندانی داشته باشد.

از طرفی، علت حرکت کشور به سمت خصوصی‌سازی، مطلوب نبودن وضع موجود کشور از نظر اقتصادی است و انتظار می‌رود تا با اجرای آن شرایط اقتصادی کشور از وضع موجود به وضع مطلوب





بعد از انقلاب هرکدام با انگیزه‌ای و به گونه‌ای ناقص شکل گرفته و از کارآمدی چندانی هم برخوردار نیست. البته به دلیل فرآیند ناآگاهانه خصوصی‌سازی این زنجیره نیز در شرف فروپاشی است.

البته صنعت نفت ایران قبل از انقلاب جدای از نگاه سیاسی و صرفاً از منظر بنگاه‌داری و اداره صنعت، عمدتاً از طریق شرکت‌های خارجی و به ندرت و در مقیاس‌های بسیار کوچک از طریق بخش خصوصی داخلی اداره می‌شده است. با پیروزی انقلاب اسلامی و شرایط بعد از آن هم تقریباً تمامی فعالیت شرکت‌های خارجی و بخش خصوصی داخلی یا ملی و یا مصادره، و به صنعت نفت (وزارت نفت) محول و واگذار شده است.

با پایان جنگ تحمیلی و حجم شدن صنعت نفت و با بروز برخی ناکارآمدی‌ها و مشاهده رفتار شرکت‌های رقیب در سطح بین‌المللی، اقداماتی برنامه‌ریزی نشده و بعضاً بصورت عکس‌العملی در صنعت نفت انجام شد. برای مثال تغییر ساختار و تشکیل شرکت‌های مختلف و واگذاری‌های محدود به بخش خصوصی که بدون بررسی‌ها لازم انجام شد نه تنها مشکل چندانی را حل نکرد، بلکه در برخی موارد باعث پیچیده‌تر شدن اداره صنعت نفت هم شد.

ما علیرغم اینکه از نظر کمی رتبه‌های دوم در مخازن گازی و دومین تولیدکننده نفت در اوپک را داریم، اما به دلیل نحوه اداره بنگاه و جهت‌گیری‌هایی که تاکنون در صنعت نفت داشتیم و بی‌توجهی مفرط به بدیهیات و گاهی حداقل‌ها، به سرعت جایگاه خود را در رقابت با رقبای خارجی از دست دادیم یا در شرف عقب افتادن از آنها هستیم. حتی شرکت‌هایی که نفتشان را مانند ایران بصورت ملی اداره

جز عدم موفقیت چیز دیگری نخواهد بود. موضوع دیگر، قواعد و مقررات بازی است. بنگاه‌های بزرگ و حتی متوسط برای موفقیت دارای ویژگی‌هایی هستند، مثلاً بصورت یک بنگاه اقتصادی عمل می‌کنند، در مقیاس جهانی و نه محلی رقابت می‌کنند و در زنجیره ارزش ساز خودشان فعال هستند.

بنابراین به نظر می‌رسد در واگذاری بنگاه‌ها در ایران یا اصلاً مدلی وجود ندارد و یا اگر هم وجود دارد از قواعد دیگری تبعیت می‌کنند. واگذاری مالکیت بدون توجه به امکان ادامه رقابت و توجه به مقررات و شرایط کسب و کار شرکت در ایران و نیز ظرفیت‌های بخش خصوصی داخلی و رقبای خارجی، شرکت را به سمت حتی کاهش بهره‌وری و ناکارآمدی و ضرر و زیان‌های غیرقابل جبران می‌برد. در این شرایط در حقیقت به جای خصوصی‌سازی صنعتی، فروپاشی صنعتی خواهیم داشت.

حسن تاش گفت: با جمع‌بندی نکاتی که تاکنون بیان شد؛ می‌توان گفت که حداقل با هدف بهره‌وری عموماً ممکن نیست، خصوصی‌سازی موفق شود؛ مگر این که فرآیند خصوصی‌سازی مدل داشته باشد. در ضمن اداره یک بنگاه الزامات خاص خود را دارد و با وجود آنکه ممکن است مالکیت آن در اختیار سهامداران مختلف دولتی یا غیر دولتی باشد، اما بنگاه از نظر مدیریتی باید با الزامات بنگاه‌داری اداره شود. بنابراین آنچه مهم است، اصلاح مدیریتی است و نه مالکیتی؛ همچنین در فرآیند خصوصی‌سازی تاکنون به زنجیره ارزش توجه نشده تا بررسی شود که آیا با خصوصی‌سازی این زنجیره مرتبط و متصل، یا گسسته می‌شود. چرا که در صورت گسسته شدن ممکن است حتی بهره‌وری را پایین آورد.

بهشتیان افزود: ما در صنعت نفت چهار شرکت اصلی و تعدادی شرکت فرعی در زیرمجموعه آنها داریم. شرکت ملی نفت ایران بعنوان شرکت مادر، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، شرکت ملی گاز و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران. اما در عمل با توجه به قواعد بنگاه‌داری نه اداره جاری این بنگاه‌ها با قواعد و مقررات حاکم بر بنگاه‌های مشابه همخوانی دارد و نه در نحوه واگذاری و خصوصی‌سازی آنها توجه چندانی به این مقررات و قواعد شده است. با این استنباط می‌توان پیش‌بینی کرد که اداره فعلی این مجموعه با روش‌های فعلی چقدر موفق بوده و یا خواهد بود. گرچه با توجه به شرایط جاری و حاکم بر صنعت نفت به عنوان بزرگترین پشتوانه اقتصادی ایران پس از بالغ بر ۳۰ سال از انقلاب، واضح است که روند خصوصی‌سازی در این صنعت اگر کار را از این مشکل‌تر و پیچیده‌تر نکند، قطعاً به بهبود آن کمکی نخواهد کرد.

مقایسه بنگاه‌های اصلی و فرعی صنعت نفت بخوبی این واقعیت تلخ را نشان می‌دهد که هیچ‌کدام از این شرکت‌ها به عنوان یک بنگاه اقتصادی اداره نمی‌شوند، همچنین در مقیاس جهانی و حتی منطقه‌ای قابل رقابت کردن نیستند و در عین حال زنجیره ارزش‌سازی آنها در

رقابت می‌کنند و از رانت‌های خاص خود استفاده می‌کنند که برای بخش خصوصی فراهم نیست، بخش خصوصی باید خیلی تلاش کند که حتی بنگاه فعلی خود را هم حفظ کند. برای مثال ما یک بخش خصوصی هستیم که در صنعت نفت پروژه‌های زیادی انجام داده‌ایم. حدود ۱۰ سال قبل آقای نعمت‌زاده بسیار تشویق می‌کردند که شرکت‌های مشاوره بتوانند به حوزه شرکت‌های انجام دهنده پروژه‌هایی EP, EPC وارد شوند. اما الان فضا به گونه‌ای شده است که رقبای ما بازی‌های بخش خصوصی را رعایت نمی‌کنند. لذا در این شرایط یا بنگاه‌های بخش خصوصی واقعی به بخش‌های دولتی و نیمه دولتی وابسته می‌شوند و یا در حال تحلیل رفتن هستند. بنابراین ما باید در عین حال که فرآیند خصوصی‌سازی را انجام می‌دهیم در کنار آن به دیدگاه‌های دولت خود نیز نگاه کنیم.

کشورهای غربی وقتی پیشرفت کردند که امکانات لازم برای بخش خصوصی را فراهم کردند، اما اینجا چگونه است. هر بنگاهی باید برای رشد در مرحله اول از اعتبارات بانکی و بیمه‌ای استفاده کند که در بیشتر کشورهای دنیا این بخش‌ها عمدتاً جزء بخش‌های خصوصی هستند. اما در ایران اینگونه نیست. در بحران اخیر جهانی نیز دیدیم که دولت‌ها کمک‌های زیادی به بانک‌ها و بیمه‌ها کردند تا بخش خصوصی بتواند دوباره فعال شود. در حالی که بخش‌های خصوصی به این عمل بسیار اعتراض داشتند. اما اگر به جای بانک‌ها و بیمه‌ها، کمک دولت‌ها به بخش خصوصی می‌شد، شاید ۱۰ برابر آن هم برای فعال شدن دوباره این بخش‌ها کافی نبود. اما در عمل دیدیم که فعال شدن دوباره بانک‌ها و بیمه‌ها باعث فعال شدن بخش خصوصی شد.

حاج میرزایی در ادامه می‌زگرد افزود: باید توجه کرد که بحث خصوصی‌سازی در دنیا با این نگاه شروع شده که دولت تاجر خوبی نیست و اگر فعالیت‌های اقتصادی را به بخش خصوصی واگذار کند، بهره‌وری در کل اقتصاد افزایش می‌یابد، در عین حال که به خاطر متمرکز شدن دولت در فعالیت‌های حاکمیتی، بهره‌وری دولت نیز بالا می‌رود. این بحث با این نظر شروع شد و سپس با قوانین، مقررات و سازوکارهایی اجرایی شد. اما در ایران اصل خصوصی‌سازی یک

می‌کنند و حاکمیت دولت بر آنها قطعی است با انتخاب روش‌های درست و حضور در بازارهای بورس بین‌المللی و داخلی، قواعد بازار و بنگاه را بر شرکت‌های خود حاکم کرده‌اند و به صورت یک بنگاه اقتصادی با رقابت در سطح بین‌المللی و حفظ حاکمیت ملی، منافع اقتصادی خود را به شکل غیرقابل باوری افزایش داده‌اند. بنابراین می‌توان در صنعت نفت چه برای اداره و چه برای خصوصی‌سازی از الگوهای کشورهای مشابه استفاده کنیم و نتایج کار آنها را بررسی و با بومی‌سازی و بکارگیری درست، جلوی خسارت بیشتر را بگیریم و اجازه ندهیم صنعت نفت ایران بیشتر از این دچار بحران شود.

براین اساس حداقل سه شرکت پتروشیمی، گاز و پالایش و پخش می‌توانند با عرضه در صد کمی از سهام خود وارد بورس شوند تا قواعد بنگاه‌های سهامی عام و بورس بر آن حاکم شود. در صورت تحقق این پیشنهاد، این شرکت‌ها که پس از واگذاری در بورس با قواعد بنگاه‌های سهامی عام و بصورت اقتصادی اداره می‌شوند، امکان فروش شرکت‌های زیر مجموعه خود را از طریق بورس خواهند داشت.

به نظر من حتی شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های فرعی آن هم با تفاوت اندک می‌تواند، مانند سه شرکت دیگر وارد بورس شود و بصورت یک بنگاه اقتصادی و با الزامات بنگاهداری اداره شود. لذا اکنون که اساسنامه این شرکت‌ها در دولت و مجلس در دست بررسی است، بهترین فرصت برای بررسی این قبیل پیشنهادات هم خواهد بود.

هاشمی در ادامه اضافه کرد: از نگاه بخش خصوصی به نظر نمی‌آید که دولت در راستای بخش خصوصی و خصوصی‌سازی گام بر می‌دارد و یا اقداماتی که انجام می‌دهد به نحوی نیست که بخش خصوصی را دلگرم کند که بخش خصوصی وارد شود و فعالیت گسترده‌ای را انجام دهد. از لحاظ مدل و اهداف هم باید اهداف و مدل‌هایی را مدنظر قرار داد که مهم‌ترین هدف همانا بهره‌وری است. برای مثال در مدلی که کشور آلمان برای آلمان شرقی اجرا کرد، صرفاً بهره‌وری را دنبال می‌کرد. ضمن اینکه سازوکار لازم برای پیاده‌سازی این مدل را هم در اختیار داشتند. چرا که یکی از ملزومات پیاده‌سازی مدل، ساختار دولتی کشور است که در آلمان فراهم بود. به نظر من یکی از ملزومات رشد بخش خصوصی مدل دولتی کشور است، چرا که بدون مدل دولتی، مدل اقتصادی قادر به رشد نیست.

بنابراین وقتی هدف بهره‌وری است، در فرآیند کنونی خصوصی‌سازی در کشور شاید در بنگاه‌های کوچک حتی به این هدف برسیم، اما در بنگاه‌های بزرگ اقتصادی بعید است که به این اهداف بتوان رسید. چرا که سازوکارهای مدل‌های دولتی باید به گونه‌ای باشد که به بخش خصوصی واقعی اجازه رشد دهد. وقتی بخش خصوصی واقعی اجازه رشد ندارد و در کنار آن بنگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی هستند که با بخش خصوصی به صورت ناعادلانه



آنها و شناخت شرکت‌های زیان‌ده مطرح می‌شود و ۴۰۰ شرکتی که براساس این ماده انتخاب شدند، شرکت‌های زیان‌ده بودند. به واقع براساس آن قانون و شرایط، اگر شرکتی سودده بود، به شدت با واگذاری آن مخالفت می‌شد. بنابراین در بحث خصوصی‌سازی در ابلاغیه رهبری می‌بینیم مجموعه اهدافی چون، کارایی و بهره‌وری و ... آمده که برخی از آنها در قوانین قبلی نیز به صورت مجزا آمده بود و در اینجا جمع شده و به صورت کامل ذکر شده است.

در مورد مدل انتخابی برای خصوصی‌سازی نیز باید گفت که در طول این دوره مدل‌هایی را در نظر داشته‌اند. در قانون برنامه اول شناسایی مطرح می‌شود، اما در اجرا دیده می‌شود که بخش دولتی اجازه شناسایی را هم به صورت کامل نمی‌دهد. بنابراین در برنامه دوم اصلاح ساختار دولت مطرح می‌شود تا تعیین کنند که چه بخش‌هایی در اختیار دولت باشد و کدام بخش از تصدی‌گری دولت خارج شود و شورای عالی اداری را ایجاد می‌کنند. اما با اجرای آن، فشارهای سیاسی زیادی ایجاد می‌شود و خیلی‌ها، خصوصی‌سازی در آن دوره را حراج بیت‌المال می‌دانند. اما بعد از آن، قانون خصوصی‌سازی برای اיתارگران مطرح می‌شود و همه بحث‌های قبلی در مورد کارایی و ... کنار گذاشته می‌شود و ایتارگران در اولویت قرار می‌گیرند. این کار با این منطق انجام شد که این بخش‌ها متعلق به مردم است و باید با بالاترین قیمت واگذار شوند و اگر می‌خواهیم به افراد با ارزش کمتر از ارزش واقعی واگذار کنیم، باید به افرادی که می‌خواهیم به آنها کمک کنیم، واگذاری صورت گیرد. لذا بحث کارایی و بهره‌وری در اولویت‌های بعدی قرار می‌گیرد.

در برنامه سوم بحث جدی‌تر می‌شود و بحث‌های اقتصادی مطرح می‌شود که برای بالا بردن بهره‌وری، باید انحصارات را بشکنیم و نگاه‌ها عوض می‌شود و به جای بحث واگذاری، توقف رشد دولت در بعضی از بخش‌ها مطرح می‌شود. اما با اجرای قانون به این مانع برمی‌خورند که شرکت‌ها و صنایع بزرگ در صدر اصل ۴۴ بود و اصل ۴۴ محدودیت ایجاد می‌کرد. در برنامه چهارم نیز قبل از اصلاح، همه روش و راهکارها برای گسترش خصوصی‌سازی مطرح می‌شود. اما برای اجرا تنها راه، اصلاح نگاه به اصل ۴۴ قانون اساسی عنوان می‌شود.

لذا به‌طور خلاصه، وقتی خصوصی‌سازی بنا بر اجبار مطرح شد، ما نیز بیشتر به صورت اقتضایی حرکت کردیم و مدل‌های اقتضایی نیز عمل شد. آنچه در قانون هم آمد به درستی اجرا نشد. در این مدت حتی یک اجماع کلی در اجرا نداشتیم و مدام گروهی در حاکمیت با بحث عدالت اجتماعی مخالف این شیوه بوده‌اند. در اصل ۴۴ نیز یکی از اهداف بحث عدالت است و در آن بخش تعاونی و خصوصی را به عنوان بخش‌های جایگزین دولت در فرآیند خصوصی‌سازی مطرح شد و بخش تعاونی با همین دیدگاه مورد تاکید قرار گرفت. همچنین بحث سهام عدالت نیز در همین راستا مطرح شد. در مجموع اگر چه



انتخاب نبود، بلکه یک اجبار بود.

در دهه اول انقلاب، فشارها همه به این سمت بود که بخش‌های مختلف به سمت دولتی شدن پیش روند، چراکه این دیدگاه حاکم بود که بخش خصوصی موجود - شاید به دلیل وجود سرمایه‌گذاران وابسته به رژیم پهلوی در بین فعالین بخش خصوصی - منافع عمومی را در نظر نمی‌گیرد. بعد از آن جنگ را داشتیم و مسئله تا جایی پیش رفت که به دلیل هزینه‌های دولت برای جبران زیان بسیاری از شرکت‌های دولتی، کسر بودجه دولت به شدت در اواخر جنگ بالا رفت و دولت دیگر امکان مدیریت بنگاه‌های خود را نداشت. در این شرایط و با پایان یافتن جنگ، فکر خصوصی‌سازی مطرح شد تا خیلی از بنگاه‌های ما که زیان‌ده شده بودند و دولت امکان تأمین این زیان‌ها را از بودجه نداشت، واگذار کنند.

من مروری بر قوانین و مقررات این بحث از سال ۱۳۶۷ و به خصوص از تدوین برنامه اول خواهم داشت. از برنامه اول با موضوع مشارکت بخش غیردولتی این بحث شروع شد و اولین شرکت‌هایی که در معرض واگذاری قرار گرفتند، شرکت‌های زیان‌ده بودند. نه به دلیل بالا بردن بهره‌وری، بلکه به دلیل آنکه دیگر امکان اداره آنها نبود. در واقع هدف ما خصوصی‌سازی به معنی مصطلح نبود، بلکه می‌خواستیم این شرکت‌ها را از خودمان دور کنیم. در آن زمان بحث افزایش بهره‌وری و انتخاب بهترین پیشنهاد برای واگذاری مطرح نبود، بلکه بحث کسب بیشترین درآمد بحث بود. یکی از محل‌های بودجه دولت نیز درآمد حاصل از واگذاری بود که دولت از محل آن خرج می‌کرد و لذا باید تحقق پیدا می‌کرد. در آن شرایط، بازار سرمایه نیز فعال نبود و لذا از انواع روش‌های مزایده، مذاکره و ... شرکت‌ها را واگذار می‌کردیم.

وقتی روند قوانین برنامه اول تا اجرای اصل ۴۴ را دنبال می‌کنیم، خواهیم دید یک فرآیند تکاملی داشته‌ایم و به مرور ما با روبرو شدن با شرایط جدید سعی کرده‌ایم که موانع پیش رو را حداقل تا حدی که امکان درک و تحلیل آن وجود داشته، در قوانین بعدی رفع کنیم. در تفسیر ماده ۳۲ برنامه اول، بررسی شرکت‌ها به منظور شناسایی

با انتقال مالکیت، بلکه مشارکت بخش خصوصی و دولتی مطرح بود. در برنامه سوم پا را از این فراتر گذاشتند و واگذاری‌ها در قالب اجاره به شرط تملیک و انتقال مدیریت هم مطرح شد و در برنامه چهارم به همه روش‌ها از انتقال بخشی از سهام، انتقال مدیریت، اجاره به شرط تملیک و در همه حوزه‌ها حتی در شرکت‌های مادر تخصصی مجوز خصوصی‌سازی داده شد. اما آنچه در عمل اتفاق افتاد، این واقعیت است که ما روش‌های دیگری را به غیر از انتقال مالکیت اجرا نکرده‌ایم و سیستم وارد فرآیند اجرای دیگر روش‌ها نشده است. چرا که با وجود آنکه اهداف اولیه بهره‌وری و کارایی و ... مطرح بود، اما دولت به دنبال این بود تا درآمد حاصل از واگذاری را محقق کند و این درآمد با قراردادهای اجاره و مدیریت محقق نمی‌شد. حتی در اصل ۴۴ هم باز روش‌های انتقال مدیریت و ... وجود دارد، اما کوششی برای بکارگیری آنها در خصوصی‌سازی صنایع بزرگ دیده نمی‌شود، در حالی که در این روش‌ها صرفاً بحث افزایش بهره‌وری بر بحث درآمدزایی ارجحیت دارد.

حسن تاش با بیان سوال دیگری در خصوص اجرای خصوصی‌سازی در صنعت نفت گفت: اگر به بحث بازگردیم سوال بعدی این است که مواردی که برای خصوصی‌سازی در صنعت نفت انتخاب شد، براساس چه روش‌هایی بود و چقدر تاکنون موفق بوده است و اگر تحقق نیافته به چه دلایلی بوده است؟

کاردر ادامه داد: در تهیه الزامات قانون خصوصی‌سازی از نیروهای خوب و از تمامی بخش‌های مرتبط استفاده شد و الزامات با چند بار بررسی و اصلاح در قالب یک پکیج کامل تهیه شد. چرا که ضمن در نظر گرفتن ظرافت‌ها، تمامی بخش‌ها را در بر گرفته است و به همین دلیل اجرای آن، کار سختی است. چرا که گروه‌های اجرایی به صورت عام همیشه در اجرا به دنبال ساده‌ترین روش‌ها هستند تا بتوانند سریع گزارش‌دهی کنند و تنها یک نقطه مجموعه را به جای کل مجموعه اجرا می‌کنند. ولی انتقال مالکیت انتهای فرآیند است و ابتدا باید یک سری مقدمات اجرا شود تا به آن نقطه برسیم که اکنون چندان رعایت نشده است.

البته نباید تنها سازمان خصوصی‌سازی را نیز مقصر دانست، چرا که مجموعه عوامل همواره سعی داشته‌اند، این مشکل را سریع حل کنند. از طرفی در بودجه سال‌های مختلف اعداد تحقق خصوصی‌سازی آمده است. برای مثال امسال ۸ میلیارد دلار باید خصوصی‌سازی شود که جمع‌آوری این حجم سرمایه با فروش خرد خرد صنایع کار بسیار سختی است. این در حالی است که بازار ملتهب است و مسایل خاص خود را دارد. ۵ میلیارد هم به منظور رد دیون در نظر گرفته شده است.

به واقع از آنجا که در سال‌های پیش از مدل اروپای شرقی استفاده می‌کردند و بسیاری در آن دوره خرده گرفتند که اموال را به ثمن بخل می‌فروشتند، این دفعه برعکس عمل شده و در بودجه اعداد

در قواعد و قوانین یک روند تکاملی داشته‌ایم، اما این امر در اجرا منجر به نتیجه مشخص نبوده و فرآیند اجرا نیز انتخابی نبوده است. ضمن اینکه عدم انسجام و اجماع در اجرا و وجود الزامات تأمین درآمد در فرآیند اجرای برنامه‌های تدوین شده برای خصوصی‌سازی باعث شده که دیگر به اهداف اصلی توجهی نشود.

حسن تاش با جمع‌بندی مباحث مطرح شده در خصوص اهداف خصوصی‌سازی گفت: از مجموعه بحث‌های مطرح شده می‌توان نتیجه گرفت که لازم است تا نظام سیاسی قدرت و عزم لازم و ارتباط سازنده با جامعه را برای اجرای خصوصی‌سازی داشته باشد. دوم اینکه در اهداف هم تاکنون خلط وجود داشته و این اهداف از خلاص شدن دولت از بنگاه‌های زیان‌ده تا کسب درآمد از فروش بنگاه‌ها و تا افزایش بهره‌وری متغیر بوده است. در واقع ما اهدافی را داشتیم و فکر می‌کردیم که راه رسیدن به همه آنها خصوصی‌سازی است، اما ارتباط بین آنها ایجاد نکرده‌ایم. برای مثال چینی‌ها در دوره اصلاحات، هدف خود را افزایش بهره‌وری می‌دانستند و لذا برای آن لازم نبود که لزوماً انتقال مالکیت صورت گیرد و تنها لازم بود تا بنگاه‌ها با الزامات بنگاه‌داری اداره شوند و رقابت نیز افزایش پیدا کند. آنها نشان دادند که این عوامل می‌تواند کارایی را تضمین کند. لذا لزوماً اینگونه نیست که بهره‌وری و کارایی از طریق خصوصی‌سازی محقق شود.

حاج میرزایی افزود: از برنامه دوم، بحث مشارکت بخش خصوصی مطرح شد تا با شناسایی انحصارات، حوزه‌های قابل ورود برای بخش خصوصی تعیین شود. لذا هدف افزایش کارایی تنها نه





الزامات بود که ما ۴۲۵ میلیارد دلار را نداریم و باید سراغ بخش خصوصی می‌رفتیم. اما اکنون علاوه بر اینکه بخش خصوصی حاضر نیست، دولت هم نباید توسعه انجام دهد، در حالی که بر طبق برنامه، رشد اقتصادی ۸ درصد براساس همین توسعه شکل می‌گیرد.

براین اساس در دوره‌ای که گذشت سازمان خصوصی‌سازی با این اجبارات، به فرآیند واگذاری و فروش سرعت بخشید و موضوعات دیگر برای این سازمان مطرح نبود. در کنار آن مسایل عدالت اجتماعی و سهام عدالت هم ورود پیدا کرد که نگاه‌های توسعه‌ای که تنها ناشی از دخالت بخش خصوصی است را کم‌رنگ کرد. این در حالی است که در قالب سهام عدالت نه می‌توان در مدیریت و توسعه دخالت کرد و نه حتی سود سهام به سرعت به دست سهامداران می‌رسد. اما چون نقش اجتماعی در مدل تصمیم‌گیری ما بسیار پررنگ است، تصمیم‌گیری شد و ۴۰ درصد سهام پالایشگاه‌ها به سهام عدالت اختصاص یافت که هم اکنون وقتی نمایندگان در مجمع عمومی حضور دارند، حتی با انتشار اوراق مشارکت که هیچ تعهدی برای سهام عدالت ایجاد نمی‌کند، مخالفت می‌کنند. در حالی که شرکت اوراق مشارکت منتشر می‌کند و اگر با انتشار این اوراق شرکت توسعه یابد، سود آن شامل سهام عدالت نیز می‌شود. همچنین این سهامداران در تقسیم سود تاکید می‌کنند که همه سود باید تقسیم شود و اجازه سرمایه‌گذاری نمی‌دهند. این در حالی است که شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی و نیمه‌دولتی نیز اکنون همین رفتار را در پیش گرفته‌اند و به دنبال سود بازنشستگی و سود مستقیم هستند. در واقع در این فرآیند ذی‌نفعان نقش خود را تغییر داده‌اند.

آمده تا از محل فروش آنها کسب درآمد شود. در واقع در هر دو حالت بین افراط و تفریط عمل کرده‌ایم. اما به اعتقاد من این عجله بی‌مورد است. چراکه دیگر کشورها هم اکنون بیست سال است که در حال طی این فرآیند هستند و تازه حالا انتقال مالکیت می‌دهند. بنابراین در کشور ما چرا تا هنوز دیگر کارها انجام نشده به انتقال مالکیت پرداخته می‌شود. در مجموع همه این عوامل باعث می‌شود تا ما از مسیر اصلی خارج شویم در حالی که این کار می‌توانست به صورت موفق و منظم جلو رود. اما با همه این مسایل به نظر من الزامات به عنوان پکیج در حد مدل ایران که مسایل خاص خود را دارد و نگاه اجتماعی قوی دارد، مناسب است.

برای مثال در بحث بهره‌وری مسئله اصلی، نیروی کار است که باید در آن جدی هم باشیم ولی در قانون ذکر کردیم که تا ۵ سال نباید نیروی کار را تغییر داد. چرا که نیروی کار ایران دارای سندیکا نیست و نمی‌تواند به مانند مدل‌های بین‌المللی عمل کند و لذا در مقابل بخش خصوصی که دارای سندیکای اتاق بازرگانی است، در قانون کار به کمک نیروی کار رفتیم. چرا که تا پیش از این بخش‌ها در اختیار دولت بود، به دلیل دارا بودن نقش‌های اجتماعی، دولت در شورای کار ظرفیت‌ها را بالا می‌برد و مزایایی به بخش کارگری می‌داد تا تعامل را با بخش کارگری حفظ کند، اما با واگذاری بخش‌ها به بخش خصوصی این امر ممکن نیست. همچنین انتقال تکنولوژی نیز تعامل جهانی و بین‌المللی را می‌طلبد که ما در این تعاملات حضور نداریم. لذا یک مجموعه عوامل دخالت کردند تا این مجموعه الزامات اجرایی نشود. البته این قانون نیز همچون دیگر قوانین مزایا و معایب خاص خود را دارد.

اکنون که نزدیک به ۲۵ درصد در بحث خصوصی‌سازی در قالب اصل ۴۴ قانون اساسی جلو رفته‌اند، تصمیم گرفته شده که فرآیند بازنگری شود و با تصحیح قوانین و تعاملات سازمان خصوصی‌سازی با سازمان‌ها انحرافات برطرف شود. اکنون نیز کار گروه‌های تخصصی تشکیل شده تا سازمان خصوصی‌سازی با نظر این کار گروه‌ها جلو رود و احساس می‌شود با این حرکت شاید اصلاح وضعیت شود. با این وجود با شرایط مطلوب به دلیل قطع تعامل بین‌المللی فاصله خواهیم داشت. برای مثال ۴۲۵ میلیارد دلار سرمایه برای توسعه صنعت نفت لازم داریم. در عین حال که از محل بخش‌های توسعه یافته و در حال توسعه و استفاده از روش‌های IOR, EOR، ۲ هزار میلیارد دلار با قیمت نفت خام ۷۰ دلار درآمد خواهیم داشت که رقم ۴۲۵ میلیارد دلار تقریباً ۲۳ درصد درآمدهای حاصل از آن است. اما آیا دولت این سرمایه را از محل درآمد در اختیار صنعت نفت قرار می‌دهد؟ بنابراین باید مشابه دیگر کشورها که همگی با استفاده از سرمایه خارجی این بخش‌ها را توسعه داده‌اند رفتار کرد. ترکیه، کره جنوبی، مالزی، هند و چین همه منابع بین‌المللی را برای شکل گرفتن توسعه خود استفاده کرده‌اند. در نتیجه جزء

می‌کنیم، شاید بتوان بخشی از روند را اصلاح کرد. نکته دیگر، عملکرد ارگان‌های مجری خصوصی سازی است که در برخی عوامل خوب و در برخی بد عمل می‌کنند. در واقع در دوره‌های قبل ذی‌نفعان اصلی که همان شرکت‌های مادر تخصصی بودند در بازی حضور نداشتند و در قانون به طور کامل اختیارات ذی‌نفعان گرفته شده بود و به سازمان خصوصی سازی، وزارت اقتصاد- دارایی، هیأت عالی واگذاری و هیأت وزیران منتقل شده بود. چرا که این تفکر حاکم بود که ذی‌نفعان در صورت داشتن اختیارات اجازه واگذار نمی‌دهند، اما بعداً دیده شد که همین ذی‌نفعان هستند که می‌توانند این شرایط را مدیریت کنند. آنها آشنا به موضوع هستند و در قالب ترکیب یا مکانیسمی باید بتوان با آنها کار را جلو برد که ما تاکنون این فرصت را از دست داده‌ایم و سازمان خصوصی سازی بدون آشنایی با موضوع، خودرأی و ناگهانی تصمیمات را می‌گرفت. چرا که ابزارهای ذی‌نفعان را گرفته بود و این یکی از مشکلات بود که در تعاملات اخیر مقرر شده که ذی‌نفعان بدون قدرت قانونی در تعامل حضور داشته باشند و شرکت‌های مادرهای تخصصی نقش بازی کنند.

اما در مورد شرکت‌های زنجیره ارزش، بحث شرکت ملی گاز متفاوت است. در مورد شرکت ملی گاز تا به خوبی Bench Mark نشود و ابعاد مختلف کار را نشناسیم، نمی‌توانیم، قضاوت کنیم. هم‌اکنون کار مشترکی در مورد شرکت ملی گاز با همکاری دانشگاه صنعتی شریف و استفاده از اطلاعات بین‌المللی انجام شده که به طور حساس و خاص حتی در حوزه گاز با رگولاتورهای انگلیس و ترکیه مذاکره کرده و یک بخش این مطالعه مدل آرام انتقال مدیریت در حوزه گاز است. البته همین انتقال مدیریت در قانون کشور ما نیز آمده است، اما حتی یک مورد اجرایی نشده است. بخش دولتی با واگذاری بنگاه‌ها به جای حرکت به سمت اهداف به دنبال پاک کردن صورت مسئله است. چرا که ما به صورت ذاتی همه ما به دنبال ارایه سریع گزارش و نهایی کردن کار هستیم. این مطالعه نشان داد که صنعت گاز پیچیدگی‌های خاص خود را دارد و هشدارهای لازم از سوی این گروه به دولت هم داده شد که باید پیچیدگی‌های کار دیده شود.

براساس این شرایط در اصلاح وضعیت مقرر شد که برخی از صنایع را کامل به سهام عدالت واگذار کنند و خود آنها در تعاونی‌های استانی مدیران موفق را انتخاب کنند و صنایع را اداره کنند. چرا که سهام عدالت تنها به دنبال سودآوری و اداره شرکت در وضعیت موجود است. در این روش شرکت‌های سهام عدالت به تعاونی‌های ۳۲ استان واگذار شد تا آنها از این محل سهام سهامداران خود را عرضه کنند و اگر بتوانند، با اداره این شرکت‌ها سود آن را کسب و توزیع کنند و بنابراین این شرکت‌ها از بخش توسعه منفک شدند. اما بخش‌های دیگری که توسعه واقعی بر دوش آنها است، بخش‌های کاملاً دولتی و بخش‌های کاملاً خصوصی است. بخش کاملاً دولتی از محل مجوز ۲۰ درصدی سهام دولت در شرکت‌ها است که به صورت یکپارچه در چند واحد در اختیار دولت قرار خواهد داشت و پالایشگاه آبادان و بندرعباس در این قالب کامل دولتی باقی خواهد ماند. بقیه صنایع نیز از طریق بازار بورس به بخش خصوصی واگذار می‌شود تا در آن بخش توسعه یابند. البته در قانون پرداخت سالانه ۱۰ میلیارد دلار وام از بانک مرکزی به بخش خصوصی اصل ۴۴ دیده شده است که اگر این حجم سرمایه تغذیه می‌شد، بخش خصوصی می‌توانست به راحتی توسعه یابد. اما تاکنون اتفاقی خاصی رخ نداده است.

در بخش‌های زنجیره‌ای چون پتروشیمی نیز مقرر شده که دو هلدینگ نوسازی و هلدینگ صنایع مرتبط که با هم ارتباط دارند ایجاد شود تا کل مجموعه هلدینگ در بورس عرضه شود. البته تعدادی از شرکت‌های پتروشیمی که قبلاً بخشی از سهام آنها عرضه شده بود، هرگونه تغییر ساختار آن یک بحران اجتماعی خواهد بود و باز پس‌گیری آنها از سهام عدالت خیلی سخت خواهد بود. اما مذاکراتی با صندوق‌ها و سازمان بازنشستگی شده تا بتوانیم با آنها جابه‌جایی سهام را داشته باشیم و سهام هم ارزش با آنها را جایگزین کنیم.

براساس مدلی که به شخصه برای تعیین وضعیت شرکت‌ها پس از واگذاریها اجرا کرده‌ام و در آن مولفه‌هایی چون سرمایه‌گذاری، بهره‌وری و توسعه بررسی شد، نشان داد که پس از واگذاری سهام شرکت در قالب سهام عدالت و ورود سهام به بورس، واسطه‌ها به سرعت وارد بازار می‌شوند تا سهام را جمع کنند. چرا که سهامداران عدالت گروه‌های حرفه‌ای نیستند که دنبال سود سهام باشند و اگر قیمت خوبی پیشنهاد شود کل سهام را منتقل می‌کنند. بنابراین یک دوره عدالت اجتماعی بهبود می‌یابد و بعد از آن عدالت اجتماعی کاهش پیدا می‌کند. همچنین بهره‌وری در کوتاه‌مدت افت می‌کند، چرا که در کوتاه‌مدت بخش خصوصی ضد دولت عمل می‌کند و به دنبال پارامترهای خود به عنوان یک منتفع است و بهره‌وری کلان بنگاه را فراموش می‌کند و در نتیجه یک دوره بهره‌وری نسبت به شرایط کنونی کاهش می‌یابد، ولی بعد از آن بهره‌وری دوباره رشد می‌کند و وضعیت بهتر می‌شود. برای این اساس در تعامل فعلی ما فکر



خصوصی واگذار شود به سرعت از وضعیت انحصاری خود نهایت استفاده را می‌کند و هر نرخ را می‌تواند به دولت دیکته کند. بنابراین ما در این مورد پیشنهاد دادیم که شرکت ملی حفاری به سه شرکت تقسیم شود. یک شرکت با ۳۰ درصد سهام ملی حفاری در قالب سهام عدالت باشد که سود سالیانه بگیرد و توزیع کند. شرکت دیگر در قالب کارمندان شرکت ملی حفاری است که به دلیل تخصص خاصی که دارند، در ایران استثناء هستند و جزء ذی‌نفعان اصلی به حساب می‌آیند. شرکت دیگر هم در بورس عرضه خواهد شد. در این قالب این سه شرکت با هم رقابت می‌کنند تا شرکت ملی نفت به عنوان مصرف‌کننده حق انتخاب داشته باشد. اما اگر شرایط بین‌المللی برقرار بود به دلیل تأمین دکل و خدمات حفاری از همه دنیا، اصلاً نگران از واگذاری کل سهام ملی حفاری به صورت یکجا هم نبودیم.

بهشتیان در ادامه افزود: موضوع دیگر در واگذاری بخصوص به سهامداران حقوقی و شرکت‌هایی خریدار سهام مدیریتی و عمده، بررسی واجد شرایط بودن و اهلیت خریداران است. در همه کشورهای به این پارامتر و اینکه خریدار توانایی اداره نگاه را داشته باشد، بیش از قیمتی که برای آن می‌پردازد، توجه می‌شود. اما در ایران ظاهراً این موضوع بسیار مهم هم تحت‌الشعاع فروش به صورت مزایده و تأمین منابع دولت شده است. در کشور ما یکی از کارهای سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق ارزیابی شرکت‌ها و دادن رتبه برای فعالیت آنها بوده است، صنعت نفت نیز از قدیم کمیته‌های تخصصی برای بررسی اهلیت پیمانکاران برای هر کاری داشته است. اما ظاهراً از نظر خصوصی‌سازی خریداران نیاز

به رتبه بندی و احراز واجد شرایط بودن را ندارند و همین که سرمایه لازم را برای خرید سهام داشته باشند، واجد شرایطند. برای مثال در واگذاری پتروپارس، رییس وقت خصوصی‌سازی در مصاحبه‌ای خریداران را گروه مشتری از چند شرکت معروف معرفی کرد که بعداً آن شرکت‌ها این اظهارات را تکذیب کردند که معلوم می‌شود که حتی این سطح از مدیریت خصوصی‌سازی هم از ابتدایی‌ترین اطلاعات مربوط به خریداران بی‌اطلاع است. این در حالی است که این‌گونه شرکت‌ها که دارای اطلاعات بسیار حساسی از مخازن مشترک کشور هم هستند، باید در مورد خریداران آنها دقت بیشتری بعمل آید. حال حتی اگر بحث اهلیت آنها هم بماند. واگذاری شرکت صدرا نمونه دیگری از این‌گونه خصوصی‌سازی‌ها در گذشته است که برای تأمین منابع دولت و بدون توجه به واجد شرایط بودن خریدار، شرکت ضرر و زیان جدی دید. متأسفانه این اتفاقات در موارد مختلف در واگذاری‌ها رخ داده ولی هنوز کالبدشکافی لازم برای جلوگیری از وقوع مجدد آن نشده است.

نکته دوم در این حوزه بسترسازی برای اجرای خصوصی‌سازی



اما در مورد پتروشیمی خوشبختانه به یک جمع‌بندی رسیده‌اند که البته نواقصی هم دارد. وضعیت واگذاری پالایشگاه‌ها هم قدری منظم‌تر از قبل شده است. اما شرکت ملی نفت هنوز وضع مشخصی ندارد. چرا که بسیاری از فعالیت‌های شرکت ملی نفت در زنجیره قرار دارد و ما تنها برای پیاده کردن تفکر بنگاه‌داری ناچار بودیم آنها را به صورت شرکت تعریف کنیم ولی این امر تنها با هدف تعریف شخصیت حقوقی برای این شرکت‌ها بود. در همه دنیا هم شرکت‌ها از مدل Business Unit استفاده می‌کنند و هرکدام از این واحدها به مانند یک شرکت خصوصی اختیارات دارند. در ایران چون ما به سبب قوانین نمی‌توانیم Business unit تعریف کنیم، در قالب شرکت معرفی کردیم و تعریف Business Unit را در قالب شرکت دیدیم. اما این به این معنا نیست

که زنجیره را شکسته‌ایم، بلکه تنها شناسایی بنگاه کرده‌ایم. اما با شناسایی بنگاه اکنون مشمول اصل ۴۴ شده‌اند، مگر نه این شرکت‌ها در زنجیره قرار دارند و اگر آنها را از زنجیره بیرون بکشیم، کل زنجیره آسیب می‌بیند. لذا طی جلساتی در حال مذاکره برای خارج کردن این‌گونه بنگاه‌ها از حوزه اصل ۴۴ هستیم. هم‌اکنون شرکت‌های حفاری شمال و هلکوپتری و او یک مشمول اصل ۴۴ هستند و ۳۰ درصد شرکت ملی حفاری و ۴۰ درصد سهم شرکت ملی نفت در شرکت پایانه‌های نفتی نیز در قالب سهام عدالت واگذار شده‌اند.

البته در مورد ملی حفاری بحث‌های زیادی مطرح شد. چرا که علاوه بر بحث قرارگیری این شرکت در زنجیره، بحث انحصار در بازار حفاری ایران هم مطرح است. در حالی که شاید بسیاری از کشورهای خارجی در این زمینه انحصاری نداشته باشند، اما در ایران به دلیل بازارهای بسته انحصار سریع شکل می‌گیرد و بخش خصوصی هم در این بازارها بسیار علاقه‌مند به ایجاد این انحصارات است و پتانسیل انحصارگرایی در بخش‌های ایران بالا است. برای مثال شرکت ملی حفاری ۸۰ درصد بازار حفاری ایران را دارد و اگر به بخش

ما به عنوان بخش خصوصی این احساس را نداریم که دولت قصد اجرای خصوصی‌سازی واقعی را داشته باشد و بیشتر مایل است که حتی در صورت اجرا، به گونه‌ای واگذاری انجام شود که باز هم وابستگی به دولت باقی بماند.

این شرایط ما چون در کل ناکارآمدی داریم، برای رفع این ناکارآمدی به نادرست بر بخش صنعت به عنوان اصلی ترین بخش درآمدی تکیه می‌کنیم و این فرصت را ایجاد نمی‌کنیم که خدمات توسعه بیابد و بتواند بر بستر صنعت رشد داشته باشد. تا زمانی هم که این روند برقرار باشد، این امر نشان دهنده عدم موفقیت و عدم امکان توسعه و رشد بخش خصوصی است.

هاشمی در ادامه میزگرد افزود: حدود سال ۱۳۶۵ بود که شرکت ملی نفت، شرکت‌هایی وابسته به خود ایجاد کرد تا در صنعت نفت مشغول و فضا را برای فعالیت شرکت‌ها ایجاد کنند. اما در عمل طی این دوره این شرکت‌ها رقیب بخش خصوصی و مانع رشد آنها شده‌اند و بستری برای رشد بخش خصوصی فراهم نشده است. من فکر می‌کنم مهم‌ترین نکته در وضعیت فعلی بخش خصوصی این است که جایگاه بخش خصوصی در نظام دولتی کشور مشخص نشده است. برای مثال حدود ۸-۷ سال پیش بخش خصوصی شورای هماهنگی تشکل‌ها را به وجود آورد که متشکل از جامعه مهندسان مشاور، انجمن شرکت‌های ساختمانی، انجمن معمار و شهرساز و... بود و توافق‌نامه‌ای را نیز با سازمان مدیریت وقت امضا کرد. چرا که این احساس وجود داشت که دولت در مواجهه با بخش خصوصی دچار مشکل است و در صورت نیاز به مشورت، شورای هماهنگی می‌تواند طرف مشورت دولت شود. در یک دوره نام شورای هماهنگی تشکل‌ها نیز وارد نظام فنی و اجرائی کشور شد ولی عملاً بعد از آن دوره، سازمان مدیریت منحل شد و شورای هماهنگی تشکل‌ها هم موقع ثبت رسمی، اجازه

ثبت نیافت و تغییراتی در اسم و اساسنامه آن خواستار شدند. البته به نظر من دولت در خیلی از مواقع نظرات بخش خصوصی را دریافت می‌کند، اما عملاً آنچه تصویب می‌شود، چیز دیگری است. چرا که همانگونه که قبلاً گفتم، نقش بخش خصوصی در ساختار دولتی کشور تعریف نشده است و تا زمانی که این نقش به صورت شفاف روشن نشود، تمام موارد مطرح شده در قانون راه گریز خواهد داشت. بنابراین نظر به اینکه ساختارها صحیح نیستند، خصوصی‌سازی نمی‌تواند به موفقیت دست یابد. برای مثال در واگذاری سهام عدالت، نماینده این سهامداران در بخش خصوصی چه جایگاهی دارد و آیا سود پرداختی به آنها براساس تراز اقتصادی بنگاه است.

در ادامه **حاج میرزایی** گفت: در مجموعه قوانین به خصوص در آخرین قوانین تصویبی یعنی ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون مربوطه، سه دسته احکام ذکر شده که عبارت است از هموارسازی، توانمندسازی و در نهایت واگذاری. در بخش هموارسازی بحث تقویت نظام حاکمیتی، تنظیم مقررات و آماده‌سازی

است. یکی از مهم‌ترین موضوعات در کشورهای موفق در فرآیند خصوصی‌سازی، ارزش نهادن برای سرمایه‌گذاری و ارزش دادن به صاحب سرمایه است. اما آیا در جامعه ما این‌گونه است. بعضاً شاهد هستیم که در محافل رسمی و حتی رسانه ملی بحث‌ها و حتی فیلم‌هایی نشان داده می‌شود که مغایر با بسترسازی برای خصوصی‌سازی است.

موضوع دیگر هم فضای کسب و کار در جامعه است. آمارها و گزارش‌هایی که هر ساله در رسانه‌های مختلف مطرح و حتی تحلیل هم می‌شود، نشان دهنده فضای کسب و کار بازدارنده در کشور است. از این لحاظ کشورها به سه بخش فضای کسب و کار پیشبرنده، فضای کسب و کار خنثی و فضای کسب و کار باز دارنده تقسیم می‌شوند که برای این کار بیش از هفت سرفصل عمده و صدها عامل تاثیرگذار بر فضای کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی ارزیابی می‌شود. ایران به عنوان کشوری با فضای کسب و کار بازدارنده تعریف شده و در مقایسه با کشورهای پیشبرنده و حتی خنثی از مزیت به مراتب کمتری برای سرمایه‌گذاری برخوردار است. براساس آمارها حداقل در ده سال اخیر سالیانه رتبه ایران در بین کشورهای مختلف کاهش داشته و سهم بازدارندگی ایران بیشتر شده است. بنابراین در مقایسه با کشورهای دیگر حتی در منطقه خاورمیانه امکان رقابت و موفقیت بخش خصوصی با دیگر رقبای منطقه‌ای و بین‌المللی کمتر شده و در نتیجه انگیزه بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری سالیانه هم کاهش پیدا کرده است. در چنین فضایی واگذاری مالکیت، اگر خریدار واجد

شرایطی نیز پیدا شود، امکان تحقق اهداف خصوصی‌سازی که رشد و پویایی شرکت منتهی به افزایش اشتغال و رشد درآمد سرانه و... است، دور از ذهن است.

حسن تاش گفت: باید توجه کرد که کل مجموعه فرآیند خصوصی‌سازی با تمام ظرافت‌های آن باید در چارچوب یک تفکر اقتصادی منسجم باشد. چرا که با خصوصی‌سازی به نوعی سیستم اقتصاد آزاد انتخاب می‌شود و نمی‌توان در یک سیستم اقتصادی اقدامات و راهکارهای یک سیستم دیگر را به کار برد. بنابراین هر اقدامی باید در چارچوب یک تفکر روشن در اقتصاد ملی باشد.

بهشتیان ادامه داد: باید دید که در کشورهای صنعتی، GNP از چه پارامترهایی تشکیل می‌شود. طبق آمارهای بین‌المللی، سهم اصلی درآمد سرانه در کشورهای توسعه یافته و صنعتی را بخش خدمات تشکیل می‌دهد، که نسبت به صنعت از سرمایه‌بری کمتری برخوردار است و مدیریت در آن نقش محوری‌تری دارد. اما در کشور ما این بخش سهم کمتری در مقایسه با سهم صنعت دارد و این به معنی ناکارآمدی و محروم شدن جامعه از درآمد بیشتر خدمات است. در

در مرحله اول، باید اجازه انجام فعالیت جدید به بخش خصوصی داده شود نه اینکه دارایی دولت را به بخش خصوصی منتقل کرد. اما در عمل هیچکدام از این فرآیندها به صورت کلاسیک طی نشد.

مبحث دیگری که بسیار مهم بوده و در قوانین نیز اشاره شده و اولین شرط فرآیند خصوصی سازی است، داشتن یک ساختار حاکمیتی برای کشور است. برای مثال ذخیره سازی انرژی برای کشور بسیار مهم است و کشور نباید بدون انرژی بماند. این یک مسئله در ساختار حاکمیتی است که باید مورد توجه قرار گیرد. اگر مورد توجه قرار نگیرد و برای آن فکری نداشته باشیم، نمی توان شرکت های تولیدی انرژی را به راحتی واگذار کرد. زیرا نمی دانیم در زمان بحران احتمالی چه کسی مسئول تأمین انرژی است. شاید یکی از دلایل اینکه ما در خصوص واگذاری در صنعت نفت محطاط هستیم، همین نداشتن ساختار حاکمیتی منسجم و شکل یافته است. چرا که نمی دانیم پس از واگذاری چه باید کنیم. اما با تعریف ساختارهای حاکمیتی و شفاف شدن آنها، سرمایه گذاران نیز در این چارچوب و قواعد با ما کار می کنند.

بحث دیگر نیز تصور غلطی است که حاکمیت سیاسی کشور از صنعت نفت دارد. برای مثال تمامی کسانی که با تصور خارج صنعت، وارد صنعت نفت می شوند، حرف های ابتدای ورود آنها با صحبت های سال بعد متفاوت است که این نشان از تغییر نگرش آنها است. بنابراین شناخت خارج صنعت نفت از داخل این صنعت بسیار کم است و لذا در بسیاری موارد تصمیم گیری های خارج از صنعت برای این صنعت دور از واقعیت است.

نکته دیگر که در بعد داخلی چالش برانگیز است، عدم مشارکت جدی تشکلهای صنعتی و خصوصی در تصمیم گیری ها است. حتی در قانون هم این نقص است. با وجود آنکه صحبت می شود که بخش خصوصی در شوراها حضور داشته باشد، ولی وقتی ترکیب شوراها را نگاه می کنیم، به نظر می رسد انگار حضور این بخش تنها برای مشورت است. مبحث دیگر فضای کنونی بین المللی و تعاملات سخت بین المللی با ایران است که سبب شده تا ریسک تعاملات ما در بازار بالا رود. البته در این محیط پرریسک، نقش بخش عمومی در تقبل وظایف واگذاری شده از دولت پررنگ تر می شود و اگر قدرت بیشتری از قواعد قراردادی داشته باشد، می تواند خود را در شرایط پرریسک حفظ کند. البته چالش های فنی و مدیریتی هم مطرح است که در فرصت های بعدی قابل توضیح خواهد بود.

مبحث دیگر این است که ما در داخل نمی توانیم همانند شرکت های نفتی بین المللی، کل زنجیره های ارزش در صنعت نفت را در قالب یک شرکت تعریف کنیم. در بعد بین المللی، شرکت های نفتی ای موفق بوده اند که به دلیل حوزه کاری آنها در مجموعه ای از فعالیت ها قادر به حضور هستند. مگر نه هیچ شرکت نفتی نیست که تنها در حوزه خاصی فعالیت داشته باشد. ممکن است بنابر اقتضاء

محیط فعالیت مطرح شده است. در این حوزه نیز تاکید زیادی در بحث آماده سازی شرایط محیطی با الزام به ایجاد فضای رقابتی و حفاظت از آن با تشکیل شورای رقابت و دیگر عوامل آمده که اگر این مجموعه عوامل اجرایی شود، مشکلات فعلی حل خواهد شد. در گام بعد نیز مقررات زدایی و شفاف سازی در قانون ذکر شده تا همه مسایل مرتبط به سرمایه گذاری به صورت گسترده منتشر شود. بحث بعدی نیز آماده سازی شرکت ها و فرهنگ سازی برای افزایش فضای حضور بخش خصوصی و پذیرش فرهنگ بخش خصوصی و تعاونی به عنوان دو پایه مهم نظام است.

حوزه دیگر توانمندسازی است که هم از لحاظ تقویت بازار سرمایه و هم مشارکت با سرمایه گذاران خارجی و نهادهای تأمین مالی مدنظر بوده است. برای نمونه صندوق ذخیره ارزی به عنوان یک نهاد تأمین مالی باید سالانه ۴۰ درصد اعتبارات خود را به این بخش اختصاص دهد. در مرحله آخر نیز واگذاری وظایف، مدیریت و در نهایت دارایی ها مطرح شده است، که در قالب یک مجموعه کامل بوده و اگر به تمام موارد آن پرداخته نشود، شرایط کنونی نمونه ای از نتایج آن است که با سهام عدالت نمی توانیم درست برخورد کنیم. در عین حال که رفع مشکلات جدیدی که در این وضعیت و شرایط به وجود می آید نیز خود نیازمند قانون و تلاش مضاعف است.

با وجود شرایط و مشکلات فعلی، سرعت اجرای برنامه خصوصی سازی براساس آنچه که در قانون اجرای اصل ۴۴ آمده که تا سال ۹۰ گروه اول واگذار شود، نه به صلاح و نه قابل اجرا است. چرا که چالش های مختلفی

در اجرا داریم که از مهم ترین آنها، چالش های محیطی است. اگر روشن صحبت کنیم، در حال حاضر هم در محیط داخل و هم محیط بین المللی ما دچار مشکل هستیم. در عین حال که می دانیم صنعت نفت هیچ کجا بدون تعامل تنگاتنگ با محیط بین المللی شکل نگرفته و لذا خصلت این صنعت، وجود شرایط مساعد در محیط بین المللی است. به علاوه در محیط داخل هم به شدت دچار ابهام هستیم.

در یک مثال ساده این ابهام را توضیح می دهم، اولین پیش شرط هر سرمایه گذاری این است که سرمایه گذار بتواند سود خود را محاسبه کند. اما ما نه در قیمت محصولات و نه در هزینه تولید در صنعت نفت هیچ افق و روند روشنی نداریم. جالب تر این است که در کشور ما عنوان می شود که یکی از نکات مثبت سیاست گذاری این است که همه چیز را به صورت ناگهانی اعلام می کنیم تا هیچکس نتواند برنامه ای داشته باشد. نکته دیگر در سرمایه گذاری صنعت نفت، حجم سنگین سرمایه گذاری است و ظرفیت بازارهای سرمایه ای داخل به ما اجازه نمی دهد که به راحتی منابع مورد نیاز برای واگذاری شرکت ها در این بخش را از منابع داخلی تأمین کنیم.

سنت کار در شرکت ملی نفت از زمان داری
پیمانکاری بوده و براساس همین سنت این
نوع کارها را نیز می توان به صورت حق العمل
کاری واگذار کرد.

در ضمن این بحث که ما همواره در نظام حاکمیتی نگران آزاد شدن بازار هستیم، بی معنی است. چرا که ما الان هنوز وزارت نفت به شکل رگولاتوری و مستقل نداریم و اکنون مطرح شده که دوباره قانون نفت نوشته شود، قانون تشکیل وزارت نفت تهیه شود و بعد اساسنامه شرکت ملی نفت تهیه شود. در آن شرایط اگر شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت تصدی گر دولتی انحصار تولید نفت را نیز داشته باشد، یک رگولاتور می تواند نقش نظارتی داشته باشد.

حسن تاش در ادامه افزود: به اعتقاد من ما قبل از خصوصی سازی نیاز به دولت سازی داریم، هم اکنون ما دولت به معنای حاکمیتی و دستگاه سیاست گذار و رگولاتوری نداریم. بنابراین باید ابتدا این دولت حاکمیتی ایجاد شود، تا با اعمال وظایف حاکمیتی، فرآیند خصوصی سازی را نیز درست هدایت کند.

حاج میرزایی اضافه کرد: در فرآیند خصوصی سازی ما یک واحد را به گونه ای تعریف می کنیم که بتواند تصمیم گیرنده باشد و در هزینه و درآمد خود مستقل باشد (Profit Center). اما وقتی واحدها را به نحوی از هم منفک می کنیم که فعالیت یکی بشدت به تصمیمات دیگر وابسته است و سپس واگذار می کنیم، باید به دنبال راهکار تعامل بعدی آنها نیز باشیم. در واقع حتی در صورت تصمیم به واگذاری، باید ابتدا سازوکارهای تعاملی با شرکت های این چنینی را تعیین و سازماندهی کنیم و سپس واگذاری آخرین مرحله باشد. در این شرایط اگر شرایط رقابتی و تعامل بین المللی فراهم شد چه بسا که بتوان هر یک از این واحدها (مثل شرکت های صناعی پتروشیمی و پالایشگاه) را واگذار کرد. در این شرایط، این شرکت ها در محیط بین المللی به راحتی می توانند تعامل داشته باشند. در واقع در فرآیند خصوصی سازی نباید خود را محدود به افراد و پتانسیل های موجود در داخل کنیم و بعد انتظار فعالیت ایده آل از آنها داشته باشیم. در واقع نمی توان این گونه رفتار کرد و نتیجه دلخواه گرفت.

حسن تاش در پایان افزود: بنابراین برای خصوصی سازی باید اهداف و چشم اندازها مشخص باشد و در یک مسیر اجرایی اقتصادی روشن حرکت کنیم. الزامات اجرایی مناسبی نیز تعریف شده باشد. در ضمن در زمان مناسبی نیز اجرایی شود. بنظر من در شرایط کنونی فضای مناسب اجرای خصوصی سازی در کشور ما فراهم نیست. هم اکنون خواسته یا ناخواسته کشور ما در یک شرایط اضطراری قرار دارد. در این شرایط هر کشوری تمامی نیروهای خود را برای مقابله با شرایط اضطراری بسیج می کند، در حالی که ما یک تغییر بزرگ را در اقتصاد کشور ایجاد می کنیم که عملاً با اجرای آن شاید به نوعی به فشارهای بیرونی کمک خواهیم کرد. ❖

زمانی یا مکانی، یک شرکت نفتی در یک کشور در یک حوزه کار کند و در کشورهای دیگر حوزه دیگر را داشته باشد، اما در مجموع، مجموعه ای از فعالیت های زنجیره را در اختیار دارد.

حسن تاش افزود: در زمان شرکتی کردن پالایشگاه ها بنده نظرم این بود که ما زمانی در پالایشگاه ها بخش هایی را داشتیم که در قالب یک مجموعه به همه پالایشگاه ها خدمات می دادند. و به منظور هم افزایی می توان به جای واگذاری پالایشگاه ها، بخش های خدماتی پالایشگاهی را ایجاد کرد و آنها را از درون پالایشگاه ها خارج کرد که با این کار پالایشگاه ها کوچک می شوند و شرکت های خدمات تخصصی پالایشگاهی ایجاد می شود. با ایجاد این شرکت ها بهره وری بالا می رفت. این روش می توانست یک مدل واگذاری باشد، هر چند که معتقد نیستم، لزوماً صحیح بود. اما بحث این بود که در صورت واگذاری تک تک پالایشگاه ها، هر کدام از آنها باید این خدمات را برای خود داشته باشند که عملاً باعث بزرگ تر شدن مجموعه می شود. برای نمونه تجربه شد که ما با جدا کردن بخش گاز مایع از ساختار شرکت گاز در هر شهر و استان، سازمان و تشکیلات مستقلی برای آن ایجاد کردیم ولی هیچگاه بررسی نشد که آیا افزایش بهره وری سازمان متناسب با افزایش حجم آن و هزینه های آن بود یا نه؟

کاردر ادامه داد: اما آیا بخش خصوصی

در صورتی که تشخیص دهد هزینه های بخش خدماتی بالایی است، آیا به استفاده از خدمات خارج از سازمان راغب نمی شود تا در قالب یک گروه پالایشگاهی از مجموعه خدمات خارج از سازمان استفاده کند. برخلاف بخش

دولتی که مایل است که تمام خدمات را کنار خود حاضر داشته باشد، اما بخش خصوصی چنین تفکری را نداشته و نگاه به مسایل اقتصادی دارد. بخش خصوصی اصولاً خدمات خود را از بیرون تأمین می کند.

البته این بحث صحیح است که ما باید زیرساخت ها و بسترهای فعالیت بخش خصوصی را ایجاد کنیم. اما برای مثال در آمریکا که بالاترین درجه بازار آزاد انرژی را در دنیا دارد، در دو سال قبل و همزمان با زمستان سخت ایران، در آمریکا نیز در انتقال گاز کانادا به جنوب آمریکا بین تولیدکننده، انتقال دهنده و توزیع کننده اختلاف ایجاد شد. در آن زمان رگولاتور گاز از وزارت انرژی آمریکا طی ۱۰ روز، سیاست ها را تهیه کرد. با وجود آنکه همه گردانندگان بازار خصوصی بودند ولی قوانین به حدی شفاف و روشن بود و دستورالعمل ها دیکته شد که حتی نرخ انتقال گاز و بازیگران بازار نیز تعیین شد. در حالی که یک بازار آزاد انرژی بود ولی برای دفاع از مصرف کننده رگولاتور وارد بازار شد تا سوخت مصرف کننده نهایی تأمین شد.

در واقع هدف ما خصوصی سازی به معنی مصطلح نبود، بلکه می خواستیم این شرکت ها را از خودمان دور کنیم.