

مقررات علیه توسعه

شرکت های مشابه خارجی وجود ندارد.

شرکت های خصوصی پیمانکاری ایرانی نیز غالباً نیز از رویکرد سنتی برای فعالیت اقتصادی خارج نشده اند و از فقدان برنامه ریزی درازمدت برای تجهیز نیروهای انسانی رنج می برند.

قوانین و مقررات

قوانین و مقررات نقش تعیین کننده ای در سرعت و جهت گیری در هر بخش اقتصادی خصوصاً صنعت نفت و پتروشیمی دارد. با توجه به سنگین بودن ارقام سرمایه گذاری ها در مراجع بین المللی که ریسک سرمایه گذاری در کشورهای جهان را بطور مستمر پیگیری می کنند، شفافیت قوانین و مقررات داخلی را یکی از شاخص های بسیار مهم در تعیین میزان ریسک پذیری در هر کشوری دانند.

متأسفانه کشور ما از این لحاظ از موقعیت مطلوبی برخوردار نیست و این موضوع موجب گردیده نه تنها سرمایه گذاری خارجی در حد بسیار محدود صورت گیرد، بلکه موجب فرار سرمایه های داخلی از کشور نیز گردیده است.

برخی از مقررات مبهم و تأثیرگذار بر صنعت نفت در ادامه مورد بررسی قرار می گیرد.

مقررات تأمین اجتماعی

مقررات تأمین اجتماعی همواره از پیچیدگی زیادی برخوردار بوده که این موضوع موجب رویکردهای متفاوت در قبال پروژه ها شده است.

مشخص ترین موارد بحث انگیز در مورد مقررات تأمین اجتماعی نحوه اعمال ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی در مورد پروژه های صنعت نفت است.

زیرا در اینگونه پروژه ها بخش قابل توجهی از مبلغ قرارداد به خرید تجهیزات و کالا از داخل و خارج از کشور اختصاص دارد. و علی القاعده اینگونه عملیات مشمول کسر حق تأمین اجتماعی نمی گردد. لیکن طبق مقررات جاری از کل مبلغ قرارداد یعنی حتی بخش مربوط به خرید کالا نیز ۵ درصد کسر خواهد شد. در صورتی که این رویه حساب های مالی پروژه ها را غیر شفاف می سازد. از سوی دیگر، بر اساس قوانین تأمین اجتماعی، پرداخت آخرین صورت وضعیت پیمانکاران منوط به ارائه مفصلاً حساب از سازمان تأمین اجتماعی است و این خود به مشکلات اجرایی و مالی پیمانکاران ایرانی افزوده است.

اگرچه بند (ه) ماده ۳۱ قانون برنامه چهارم توسعه "حذف تقاضای مفصلاً حساب حقوق دولتی در خاتمه کار از پیمانکاران و مشاوران" را مقرر کرده است ولی تصویب نامه مورخ ۸۴/۴/۲۲ هیأت وزیران با استناد به این ماده قانونی اگرچه دستگاه های اجرایی را مکلف به پرداخت صورت وضعیت پیمانکاران و مشاوران بدون مطالبه مفصلاً حساب حقوق دولتی کرده است لیکن در ادامه، اجرای مقررات قانونی مربوط به وصول حقوق دولتی را مورد تأکید قرار داده است که این مصوبه تداعی گر نوعی تعارض در مقررات موجود است.

وجود ده ها بخشنامه صادره توسط سازمان تأمین اجتماعی فضای بسیار غیرشفافی برای هر فعالیت صنعتی پدید آورده است که منجر به رویه های مختلف و سلیقه ای شده است. لذا لازم است توسط دستگاه های ذی ربط مقررات مربوط به چند مورد معدود موجود به صورت شفاف شناسایی با هدف ایجاد وحدت رویه به دوایر سازمان اجتماعی و دستگاه های کارفرمایی ابلاغ گردد.

مقررات مالیاتی

مقررات مالیاتی نیز در سطح کمتر نسبت به مقررات تأمین اجتماعی از شفافیت لازم برای بودجه بندی و هزینه یابی پروژه ها برخوردار نیستند.

ماده ۱۰۷ قانون مالیات مستقیم در مورد عدم کسر مالیات

قوانین و مقررات در هر بخش از فعالیت های اقتصادی، بیانگر نگاه دولت به آن بخش و اهدافی است که از جهت میزان و سرعت توسعه در آن بخش از سوی دولت پیگیری می شود. بخش نفت با توجه به اهمیت غیر قابل انکار آن در تأمین دلارهای مورد نیاز برای اجرای برنامه های توسعه در کشور نیازمند رویکردی ویژه در بخش تنظیم و اجرای مقررات در حوزه های مختلف بانکی، مالیاتی و اجرایی است.

اما نگاه موجود در بین فعالان صنعت نفت حاکی از عدم رضایت نسبی در این حوزه است. بر همین اساس به نظر می رسد اصلاح، تسهیل و عملیاتی شدن قوانین و مقررات مطرح در بخش انرژی کشور و رفع ابهامات و تنگناهای موجود در این خصوص می تواند از مهم ترین اولویت های کاری برنامه دولت نهم تلقی گردد. رضا پاکدامن کارشناس اقتصادی در این گزارش به برخی از این مشکلات و محدودیت ها اشاره کرده است.

موانع اجرایی و قانونی فراروی صنعت نفت ایران

صنعت نفت در کشور ما از جایگاه ویژه ای برخوردار است زیرا اولاً اقتصاد کشور شدیداً وابسته به درآمدهای ارزی این بخش است. ضمن اینکه این صنعت از توانایی بسیار بالایی برای ایجاد اشتغال مولد در سطوح مختلف از نیروی کار ساده تا نیروهای متخصص برخوردار است. همچنین با توجه به مزیت های نسبی این بخش در کشور، بیشترین جاذبه ها برای جلب سرمایه های خارجی در آن وجود دارد. صرف نظر از جنبه های اقتصادی، صنعت نفت در کشور ما می تواند به عنوان ابزار بسیار مؤثری در تحکیم امنیت ملی نیز مورد استفاده قرار گیرد. علیرغم دارا بودن این ویژگی های مثبت، متأسفانه صنعت نفت در دو دهه گذشته از رشد متوسط بسیار پایین برخوردار بوده است.

طبق آمار رسمی کشور، که به عنوان جداول پیوست قانون برنامه چهارم توسعه سال گذشته ابلاغ گردیده است، رشد متوسط سالانه بخش نفت طی سال های ۱۳۷۰-۸۰ حدود (۰/۸-) درصد بوده است که این نرخ کمترین رشد بخش های مختلف اقتصادی کشور را تشکیل می دهد. در صورتی که در مقام مقایسه در همین دوره، رشد متوسط سالانه بخش صنایع و معادن (۵/۷) درصد و خدمات (۵/۳) درصد بوده است. طبق همین جدول که به عنوان «تصویر شاخص های کلان اقتصادی برنامه های چهارم و پنجم توسعه» نام گرفته است، رشد متوسط سالانه برای دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۸ برای بخش نفت (۳) درصد هدف گذاری شده است.

اگرچه نرخ ۳ درصد نیز پایین به نظر می رسد ولی در مقایسه با دوره ده ساله گذشته گویای نیاز به جهشی چند برابر است، که این موضوع مستلزم جهشی در فضای حاکم بر صنعت نفت و شناسایی موانع و محدودیت ها را می توان در دو این صنعت است. این موانع و محدودیت ها را می توان در دو گروه اصلی ناکارآمدی نظام اجرایی و تصمیم گیری درون صنعت نفت و قوانین و مقررات بازدارنده طبقه بندی کرد.

نظام اجرایی و تصمیم گیری

امروزه نظام اجرایی هر فعالیت اقتصادی قوه محرکه آن فعالیت محسوب می شود و هر فعالیت اقتصادی موفق ارتباط مستقیم با نظام اجرایی پویا و مترقی آن دارد. باید توجه داشت که نظام اجرایی، حوزه گسترده تری از مدیریت دارد و چه بسا در کشور ما مدیران قابل و توانمند در یک فعالیت اقتصادی حضور دارند، لیکن به دلیل ناکارآمدی نظام اجرایی حاکم بر آن فعالیت اقتصادی که کوچکترین سطح آن سازمان و تیم مدیریت پروژه است، قادر به تأثیر گذاری مورد انتظار نیستند. متقابلاً، در کشورهای صنعتی و توسعه یافته، مدیران متوسط در یک نظام اجرایی به خوبی طراحی شده و کارآمد، بسیار موفق ظاهر می شوند.

ضعف و کاستی های نظام اجرایی در صنعت نفت کشور

در هر دو بخش دولتی و خصوصی بسیار مشهود است. در بخش دولتی، یک شرکت چه به عنوان کارفرما و چه به عنوان پیمانکار با موانع درون سازمان متعددی، برای اجرای پروژه های صنعت نفت مواجه است. به شاخص ترین آن ها در ادامه این بحث اشاره می شود:

تعدد مراجع تصمیم گیری

هر فعالیت اقتصادی نیاز به تصمیم گیری سریع و قاطع دارد. در صورتی که اکثر شرکت های دولتی اعم از کارفرما یا پیمانکار، فاقد این ویژگی هستند، بر همین اساس شرکت های داخلی به دلیل وجود عوامل تصمیم گیرنده متعدد در فعالیت های اقتصادی خود، فاقد پویایی لازم هستند.

برای نمونه برای اجرای یک پروژه، به غیر از مدیر پروژه، مدیران ستادی، هیأت مدیره و بعضاً مجمع عمومی نیز با فواصل زمانی طولانی در فرآیند تصمیم سازی حضور دارند. حتی در شرکت های فرعی، بعد از طی این مراحل، باید مراحل مشابه در شرکت مادر نیز طی شود. قطعاً تصمیمی که در نتیجه این فرآیند طولانی و پیچیده اتخاذ شود از جامعیت لازم برخوردار نخواهد بود و در مرحله اجرا، مشکلات و ضعف های چنین تصمیماتی بروز خواهد کرد. این شیوه تصمیم گیری نه تنها موجب هدر رفتن وقت خواهد شد، بلکه نهایتاً مسئول و تصمیم گیرنده اصلی در هر اقدام که دارای تبعات حقوقی و مالی زیاد برای شرکت است، مشخص نخواهد شد.

این شرایطی است که رویکرد منطقی، تفویض اختیارات به تیم مدیریت پروژه است که علی القاعده از کارشناسان فنی، مالی و حقوقی که زیر نظر مدیر پروژه فعالیت می کنند تشکیل شده است.

فقدان نیروی متخصص

با توجه به ماهیت بسیار تخصصی پروژه های نفت و پتروشیمی، به کارگیری نیروهای متخصص و با تجربه برای اجرای پروژه ها بسیار ضروری است.

متأسفانه اکثر شرکت های ایرانی اعم از اینکه در نقش کارفرما یا پیمانکار در پروژه ها حضور دارند (خصوصاً شرکت های تازه تأسیس و یا شرکت هایی که به تازگی وارد حوزه نفت شده اند)، از کمبود نیروی کارآمد و با تجربه رنج می برند. نظام اداری شرکت های دولتی مانع از جذب معدود نیروی متخصص ایرانی موجود در کشور گردیده است.

رویکرد منفی برخی از شرکت های دولتی با نیروهای متخصص عملاً موجب جذب این گروه از نیروهای متخصص به شرکت های خارجی فعال در منطقه و حتی در داخل کشور می گردد.

مضافاً اینکه هیچگونه برنامه جامعی در صنعت نفت برای ارتقاء کیفی نیروهای موجود و رقابتی کردن فعالیت های شرکت های پیمانکاری دولتی نسبت به

ماده ۱۰۷ قانون مالیت های مستقیم تبعیضی به نفع شرکت های خارجی است که از نظر گردش مالی پروژه، وضعیت فعالیت شرکت های خارجی فعال در ایران را بهتر از شرکت های ایرانی کرده است که این موضوع جای تعمق فراوان دارد

از هزینه های مربوط به خرید کالاها و تجهیزات، تبعیضی به نفع شرکت های خارجی است که از نظر گردش مالی پروژه، وضعیت فعالیت شرکت های خارجی فعال در ایران را بهتر از شرکت های ایرانی کرده است. که این موضوع جای تعجب و تعمق فراوان دارد. حداقل انتظار از نظام مالیاتی کشور، وجود رفتار یکسان نسبت به شرکت های داخلی و خارجی است.

سخت گیری نظام مالیاتی نسبت به فعالیت های اقتصادی مولد در کشور، عامل مهمی برای عدم جذب سرمایه های داخلی در پروژه های حیاتی برای کشور خصوصاً صنعت نفت می گردد.

مقررات بانکی و ارزی

مقررات بانکی و ارزی کشور در مجموع با فضای اقتصاد پویا همخوانی ندارد. تشریفات و مقررات متعدد داخلی بانک ها، در کنار مقررات عمومی بانکی و ارزی، فعالیت اقتصادی شرکت های ایرانی را بسیار کند کرده است، به طوری که حتی بسیاری از شرکت های ایرانی استفاده از خدمات بانک های خارجی برای اجرای پروژه های داخل کشور را به بانک های ایرانی ترجیح می دهند.

متأسفانه برخی از قوانین و مقرراتی که کماکان در این رابطه وضع می شود در جهت شفاف سازی و مهم تر از آن تسهیل نظام خدمات ارزی و بانکی هدفگذاری نشده است. برای نمونه در آیین نامه اجرایی ماده قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۸۴/۴/۲۶ هیأت وزیران، که به موضوع مهم عملیات ارزی و قراردادهای بین المللی اختصاص دارد، مقرراتی پیش بینی شده که به نظر می رسد در مرحله اجراء ابهاماتی را پدید خواهد آورد.

برای نمونه، ماده ۹ این آیین نامه مقرر می دارد: "عملیات تأمین منابع ارزی کلیه قراردادها باید با هماهنگی بانک مرکزی انجام گیرد." چنین قیدی می تواند تفاسیر متفاوتی را به دنبال داشته باشد. سوال اصلی این است که منظور از "هماهنگی" در قید مزبور چه سطح از دخالت بانک مرکزی بر این قراردادها را در نظر گرفته است.

موارد متعددی در این آیین نامه وجود دارد که می تواند قراردادهای بین المللی خصوصاً در بخش صنعت نفت را متأثر سازد، که پرداختن به آن ها از حوصله این نوشته خارج است. با توجه به موارد فوق که اجمالاً اشاره شد، لازم است با در نظر گرفتن جایگاه حساس صنعت نفت در کشور ما، موانع و محدودیت ها در این زمینه شناسایی و برای تحرک بخشیده به پروژه های این صنعت، مرتفع گردند. تا حداقل رشد پیش بینی شده برای این صنعت برای دهه آینده قابل تحقق باشد.