

مروری بر اصول حکمرانی خوب در صنعت نفت

(در راستای تدوین اساسنامه شرکت ملی نفت)

مجتبی کریمی زارچی^۱ پژوهشگاه صنعت نفت

مقدمه

در حال حاضر مباحث مربوط به اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مورد توجه قرار گرفته است و آخرین اخبار از عزم دولت و مجلس از ارائه اساسنامه‌ی جدید حکایت دارد. اساسنامه‌ای که طبق قانون، اکنون می‌بایست ۲۷ سال از عمرش گذشته باشد، هنوز متولد هم نشده است. اساسنامه کنونی شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۳ است اما از سال ۱۳۶۲ خواست‌هایی مبنی بر تغییر و ارائه اساسنامه جدید طرح گردید زیرا به عقیده کارشناسان، اساسنامه در برخی مسائل نظیر موضوع درآمد شرکت و نوع ارتباط دولت-شرکت با نارسایی‌ها و کمبودهایی مواجه بود. از آن زمان ۲۷ سال سپری شده و چنانچه این تغییر و ارائه اساسنامه جدید در همان زمان صورت می‌گرفت، در طول این مدت و پس از دریافت بازخوردهای متعدد، این شرکت به مدلی بهینه و مطلوب دست یافته بود. این مهم تاکنون به دلایلی که موضوع این نوشتار نیست، انجام نگرفته است. امید است که تلاش کنونی مجلس و تمایل دولت این بار نتیجه بخشد و با

ارائه اساسنامه‌ای قوی، شرکت ملی نفت از استقلال و هویتی در شأن خود برخوردار شده و برکات آن به اقتصاد و امنیت ملی ایران برسد. در این رابطه، بررسی چالش‌های ساختاری سیاست‌گذاری و حاکمیت در صنعت نفت ایران، همچنین یافتن مدل مناسب حاکمیتی و حکمرانی مطلوب برگرفته از مدل‌های کنونی جهانی و مناسب با بافت ملی^۲ ایران اسلامی لازم و ضروری است. امروزه ارائه یک سیستم و ساختار حاکمیتی برای شرکت‌های نفتی بخصوص شرکت‌هایی که از یک درصد تا صد درصد دولتی‌اند و یا دارای مناسباتی با دولت بوده و ملی تلقی می‌شوند، توصیه شده است. این موضوع در ادبیات اقتصاد و نفت با نام حکمرانی خوب^۳ شناخته می‌شود. در این نوشتار، به موضوع مهم اصول یک حکمرانی مطلوب در صنعت نفت پرداخته می‌شود.

الزامات حکمرانی مطلوب در بخش نفت

چهار اصل اساسی^۴ و چهار کارکرد^۵ اصلی برای حکمرانی مطلوب بیان شده است. چهار اصل اساسی عبارتند از:

- ۱) شفافیت اهداف، شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌ها
 - ۲) توسعه پایدار به نفع نسل‌های آتی
 - ۳) توانمندسازی جهت اجرای نقش‌های واگذار شده
 - ۴) پاسخگویی در قبال تصمیم‌ها و عملکرد و شفافیت در اطلاع‌رسانی
 - چهار کارکرد اساسی نیز بدین گونه تعریف شده است:
- ۱) خط‌مشی‌گذاری
 - ۲) تدوین استراتژی
 - ۳) تصمیم‌سازی عملیاتی
 - ۴) پایش، نظارت و تنظیم مقررات

اصول حکمرانی مطلوب

اصول حکمرانی مطلوب، اصولی کلی هستند که از آن برای توسعه ضوابط، معیارها و مبانی دستورالعمل حکمرانی مطلوب استفاده می‌شود.

- ۱- شفافیت اهداف، نقش‌ها و مسئولیت.
- شفافیت اهداف، نقش‌ها و مسئولیت بین سازمان‌ها حتی بدون توجه به مدل سازمانی



حاکم بر بخش نفت، از اهمیت کلیدی برخوردار است. فقدان شفافیت در اهداف می‌تواند منجر به دستور کارهای متضاد، دوباره کاری‌ها و توقف خط‌مشی گردد. برای هر خط‌مشی، استراتژی یا تصمیم عملیاتی لازم است در خصوص نتایج مورد انتظار از تصمیم و اینکه چه کسانی و چگونه در آن درگیر هستند، وضوح و شفافیت مناسبی حاصل شود. موضوعات کلیدی در این بخش عبارتند از:

- تعیین اهداف، نقش‌ها و مسئولیت‌ها
- مرزهای بین خط‌مشی‌گذاری و تدوین استراتژی
- تعیین موقعیت مسئول تنظیم مقررات
- هدف شرکت ملی نفت^۶
- رابطه بین NOC و دولت
- نقش شرکت بین‌المللی نفت^۷ (در صورت فعالیت در یک کشور)

۲- توسعه پایدار به نفع نسل‌های آتی

در بخش نفت ضروری است تا موضوع توسعه پایدار در مرکزیت خط‌مشی‌گذاری قرار گیرد. خط‌مشی‌های توسعه پایدار، بر تأمین نیازهای فعلی بدون چشم‌پوشی از رفاه نسل‌های آتی تأکید دارد. در این خصوص، مباحث اصلی عبارتند از:

- * مدیریت پایدار منابع
- * مدیریت درآمدها
- * تعهد نسبت به آموزش و تحصیلات در درون و بیرون شرکت
- * حمایت از اقتصاد غیرنفتی
- * مسئولیت اجتماعی شرکت و نقش‌های آن

۳- توانمندسازی جهت اجرای نقش‌های واگذار شده

توانمندسازی برای کشورهای تولیدکننده نفت بسیار حائز اهمیت است، به طوری که اغلب یک عدم هماهنگی بین شرکت‌های عملیاتی و سازمان‌های نظارتی ستادی وجود دارد. به همین ترتیب، ممکن است میزان اختیار و ظرفیت مالی یک سازمان با میزان وظایف و نقش‌هایی که به او واگذار شده است، همخوانی نداشته باشد. هر بازگیری برای آنکه بتواند عملکرد

بهینه‌ای داشته باشد لازم است به ابزار ضروری آن در قالب اختیارات، منابع مالی، اطلاعات، ظرفیت انسانی (مهارت، دانش، تجربه) و فرآیندهای حمایتی، دسترسی داشته باشد. در این خصوص موضوعات کلیدی که لازم است به آن‌ها توجه اساسی شود عبارتند از:

- * تفویض اختیار تصمیم‌گیری
- * ظرفیت سازمانی
- * تنظیم منطقی اهداف ملی و تجاری برای NOC
- * رابطه مالی و بودجه‌ای NOC با دولت
- * نحوه تشویق عملکرد NOC
- * اثربخشی قوانین و مقررات و نظارت
- * نیازمندی‌های مربوط به اصلاح حکمرانی
- * تفویض اختیار تصمیم‌گیری و تقویت ظرفیت، گام‌های اولیه در فرآیند توانمندسازی هستند. در این خصوص، لازم است توجه ویژه‌ای به تعیین مرزهای مربوط به نظام‌های مالی، تصمیم‌گیری، تأییدها و مقررات شود و این مستلزم سطح بالایی از شفافیت و ارتباطات درون‌سازمانی است.

۴- پاسخگویی در قبال تصمیم‌گیری و عملکرد

پاسخگویی در قبال تصمیم‌گیری و عملکرد، این تضمین را به جامعه می‌دهد که تصمیم‌گیرندگان (افراد و سازمان‌ها) مشخص هستند، دلیل تصمیمات خود را به مقامات بالاتر توضیح می‌دهند و عملکرد آن‌ها بطور عینی مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. بدون پاسخگویی، امکان وقوع فساد و عملکرد بد وجود دارد و عملکردهای خوب نیز شناخته نخواهند شد. پاسخگویی مستلزم تفویض اختیار روشن، وجود سازمان‌ها و نهادهای شایسته و سازوکارهای اجرایی است. در بخش نفت، شرکت‌های عملیاتی نسبت به ذینفعان خود پاسخگو هستند (در مورد NOC، این ملت است که منابع طبیعی را در اختیار دولت قرار داده است) و دولت در برابر جامعه پاسخگو است. مباحث اصلی در این خصوص عبارتند از:

- * سازوکارهایی برای پاسخگو کردن تصمیم‌گیرندگان

* ترازبایی عملکرد NOC
 * مشوق‌هایی برای پاسخگویی بیشتر
 * نقش مجلس و نهادهای مدنی
 * ارزیابی مسئولیت‌پذیری اجتماعی شرکت‌ها
 * نقش و تأثیر حضور NOC در بورس کشور بر روی قابلیت پاسخگویی آن
 * پاسخگویی ملی در مقابل پاسخگویی منطقه‌ای و فراملی
 * سازوکارهای اطمینان بخش پاسخگویی، شامل صدور مجوزها، تنظیم مقررات، قراردادهای عملکرد، فرآیندهای استاندارد، ممیزی صنعت و کانال‌های ارتباط با ملت و قانون است. یک قرارداد عملکرد بین دولت و شرکت عملیاتی می‌تواند با تعیین دقیق اهداف عملکردی، موجب تقویت پاسخگویی شود. وجود یک نظام ارزیابی و مقایسه عملکرد NOC‌ها نیز موجب تشویق برای عملکرد بهتر می‌شود. اما اجرای این فعالیت‌ها با توجه به شرایط محیط ملی که NOC‌ها در آن عمل می‌کنند و نیز فقدان داده‌های شفاف، می‌تواند با دشواری‌هایی مواجه باشد.

۴-۲ شفافیت و دقت در اطلاع‌رسانی

سازوکارهای حکمرانی و پاسخگویی در یک محیط ملی خاص هر چقدر هم که سختگیرانه باشد، اثربخشی آن‌ها بستگی به اطلاعات مرتبط، قابل اعتماد و بموقع دارد. افرادی که مسئولیت تنظیم اهداف بخش نفت را به عهده دارند باید از قابلیت‌ها و سلاقی هر مقام مسئول اطلاع دقیق داشته باشند و مقامات مسئول هم به سهم خود باید از اختیاراتی که دارند و محدودیت‌های آن آگاهی داشته باشند. شفافیت، علاوه بر آنکه موجب آشکار شدن فسادهای احتمالی می‌شود، زمینه را برای اتخاذ تصمیمات مناسب و اصلاح سریع نواقص موجود در نظام مهیا می‌کند و باعث اعتمادسازی می‌شود. لازم است بین شفافیت داخلی (میان نهادهایی که مستقیماً در بخش

نفت درگیر هستند) و شفافیت بیرونی (جامعه و محیط بیرون) تمایز قائل شود. مباحث کلیدی این بخش عبارتند از:

- شفافیت داده‌ها بین دولت و شرکت‌های عملیاتی

- شفافیت در خارج از بخش نفت
 - توجه‌پذیری محرمانه بودن اطلاعات
 - شفافیت در حق‌الامتیازها
 - شفافیت در خریدها و تدارکات
 - مشوق‌هایی برای بهبود شفافیت
- نمونه‌ای از سؤالاتی که باید در مورد چگونگی انتشار اطلاعات به بیرون از حوزه شرکت ملی نفت پاسخ داده شود عبارت‌اند از:
- ۱- آیا دلایلی وجود دارد که برخی اطلاعات فقط بین دولت و NOC باقی بماند؟
 - ۲- چه اطلاعاتی باید در اختیار مجلس و عموم جامعه قرار گیرد؟

مواردی که باعث تشویق دولت‌ها به افشای اطلاعات می‌شود عبارتند از:

- ۱) انتقال حس مالکیت عمومی به جامعه و افزایش ثبات و امنیت اجتماعی
- ۲) کسب اعتبار بین‌المللی

کارکردهای اصلی حکمرانی

لازم است در رابطه با تعاریف چهار کارکرد اصلی حکمرانی در بخش نفت و گاز زبان مشترکی ایجاد شود، زیرا که اغلب در مورد معنی این کارکردها ابهامات و اختلاف نظر وجود دارد. مفهوم کارکرد در سطح ملی و به طور بخشی تعریف شده است نه در سطح

نسبت به عدم قطعیت‌ها و غیره). تمایز بین کارکردهای خط‌مشی و استراتژی بسیار اهمیت دارد اما اغلب از شفافیت برخوردار نیست.

خط‌مشی‌گذاری

خط‌مشی عمومی نوعاً شامل مجموعه‌ای از قوانین، برنامه‌ها، اقدامات سیاسی و استانداردهای رفتاری است که به منظور دستیابی به اهداف همسو با منافع ملی وضع می‌شود. از آنجا که نفت یک منبع ملی است، بهره‌برداری از آن مستلزم اطمینان از وجود خط‌مشی‌هایی است که منافع کشور و جامعه را حداکثر می‌سازد.

بخش نفت نیز باید در چارچوب خط‌مشی ملی حرکت کند و هماهنگ با اولویت‌ها و اهداف ملی باشد. بخش نفت و گاز علاوه بر تأثیرپذیری از خط‌مشی‌های حاکم بر این بخش، از خط‌مشی عمومی جامعه نیز تأثیر می‌پذیرد. برای مثال می‌توان به اتخاذ تدابیری جهت تشویق خصوصی‌سازی و یا خط‌مشی‌های مربوط به افزایش اشتغال اشاره کرد که مسلماً همه بخش‌ها از جمله بخش نفت را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

تدوین استراتژی

کارکرد استراتژی، به چگونگی اجرای اهداف سیاست‌های ملی در بخش نفت و گاز مربوط می‌گردد (مانند زمان‌بندی و ابزار توسعه نفت و گاز، برنامه‌های توسعه ظرفیت داخلی، اولویت‌های استفاده از منابع کمیاب، واکنش

تصمیم‌گیری عملیاتی

تصمیم‌گیری عملیاتی شامل مدیریت عملیات صنعتی کوتاه‌مدت در چارچوب استراتژی تدوین شده است.

در تصمیم‌گیری عملیاتی در سازمان، بازتاب‌دهنده نقش و درجه استقلال شرکت ملی نفت (NOC) و نقش واگذار شده به شرکت‌های بین‌المللی نفتی بوده و میزان اثربخشی کارکرد تنظیم مقررات را نشان می‌دهد. گاهی اوقات، وقتی که مسئولیت‌ها به روشنی تعریف نشده است، تفکیک تصمیمات استراتژیک از تصمیمات عملیاتی بسیار دشوار می‌گردد.

پایش و تنظیم مقررات

کارکرد پایش و تنظیم مقررات، این اطمینان را فراهم می‌آورد که خط‌مشی‌ها رعایت می‌شوند و اهداف ملی تحقق می‌یابد. این کارکرد، موجب پرشدن خلاءهای موجود بین دانش خط‌مشی‌گذار و تجربه مجریان می‌شود. پایش و نظارت مواردی از قبیل کنترل‌های مالی و فنی، ممیزی داده‌ها و پاسخگو نگاهداشتن سازمان‌های ذیربط را شامل می‌گردد. این کارکرد همچنین می‌تواند شامل تنظیم استانداردهای صنعت و معیارهای اندازه‌گیری عملکرد باشد.

پانویس‌ها

¹ mojtabaz.karimi@gmail.com

² National context

³ Good Governance

⁴ universal Principles

⁵ Function

⁶ NOC

⁷ IOC

منابع

[1] "Good governance of the national petroleum sector", Chatham house and university of Dundee, center of energy, petroleum mineral law policy, Cempel, April 2007

[2] "Oil for Development", Norad institute, Oslo, October 2007

[3] " A check-list for the state of petroleum-related governance in OfD-countries", http://www.chatham-house.org.uk/research/eedp/current_projects/good_governance/