

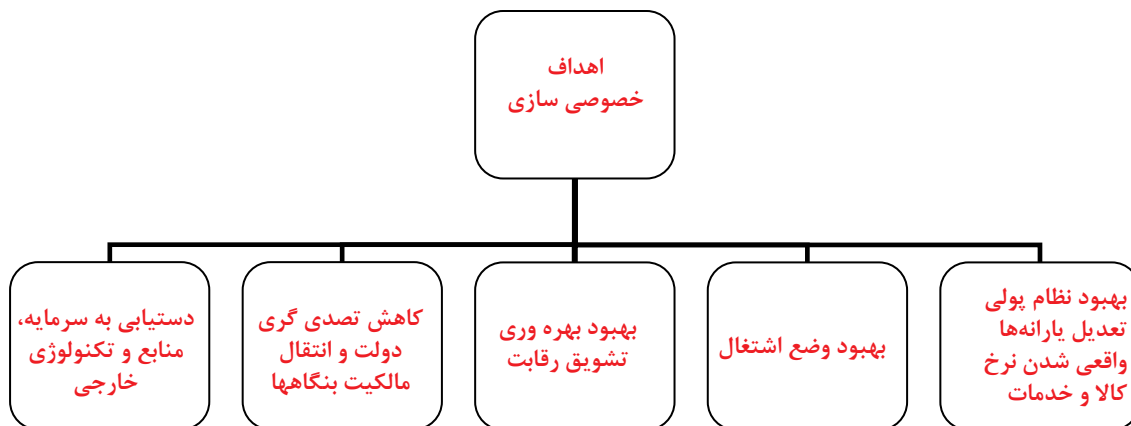


## خصوصی سازی در صنعت نفت؛ چالش‌ها، موانع و راهکارها

◀ وحید دخانی<sup>۱</sup>، فاطمه صفری الموتی<sup>۲</sup>

### مقدمه

انتقال بنگاه‌های عمومی به بخش خصوصی کار آزموده، دغدغه همیشگی حکومت‌هایی بوده است که ناکارایی بنگاه‌داری دولتی را تجربه کرده اند. به کار بستن چنین تدبیری، البته تجربه دشواری است که ضرورت‌های خود را می‌طلبد. حذف انحصارات، استقرار مبانی اقتصاد بازار، گسترش بازار سرمایه، حذف مقررات زاید، واگذاری سهام و دارایی‌های دولت، یک اقتصاد رقابتی را شکل می‌دهد. اقتصاد رقابتی به تغییر نقش دولت، استفاده بهینه از منابع، افزایش کارایی و بهره‌وری، بهبود وضعیت مالی عمومی، ایجاد امکانات مالی جدید برای مصارف اجتماعی و گسترش رفاه عمومی منجر می‌شود. در واقع خصوصی‌سازی، فرآیندی پر ریسک برای شرکت دولتی است که وظیفه اصلی مدیران آن، مدیریت ریسک‌های مختلف است تا شرکت بتواند با خطرات کمتر و بهره‌برداری مناسب از فرصت‌ها این فرآیند را پشت سر گذارد. بنابراین در اولین قدم یک شرکت دولتی باید مدیرانی با تجربه و مطلع از این فرآیند داشته باشند تا بهترین مناسب‌ترین روش‌های خصوصی‌سازی - که شرکت را به مأموریت و اهداف جدید آن می‌رسانند و شرکایی مناسب را برای فعالیت آینده شرکت فراهم می‌آورد، انتخاب کنند. از جمله اقدامات دیگر مدیران، جذاب کردن شرکت برای مشتریان بالقوه سهام شرکت با تغییر ساختارهای قبلی (از جمله ادغام با شرکت‌های دیگر و یا جدا شدن از شرکت مادر) می‌باشد. با توجه به اهمیت این موضوع در صنعت نفت کشور، نشریه اکتشاف و تولید بر آن است خلاصه میزگردها و مصاحبه‌های اختصاصی را که با حضور مدیران و صاحب‌نظران برگزار نموده؛ طی چند شماره منعکس نماید. در این شماره با جناب آقای کاردر رئیس ستاد فرعی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت ملی نفت ایران به گفتگو پرداخته‌ایم.



### فرآیند خصوصی‌سازی و تحولات آن

خصوصی‌سازی یعنی تغییر فضای حاکم بر مؤسسات دولتی به نحوی که در عین حفظ بافت اصلی فعالیت، فضای مذکور تغییر یابد. خصوصی‌سازی صرفاً واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی نیست، بلکه نوعی بهینه‌سازی شرکت‌های دولتی و ایجاد زمینه مناسب برای فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد را نیز شامل می‌گردد.

کل فرآیند خصوصی‌سازی را می‌توان به سه مرحله:

- پیش از واگذاری
- حین واگذاری
- پس از واگذاری

تقسیم نمود که هر یک از این مراحل با چالش‌های خاص خود همراه است. خصوصی‌سازی، فرآیندی زمان بر است و هر مقطعی از آن اقدامات و اندیشه‌های خاص خود را می‌طلبد.

در دوره قبل از انقلاب اسلامی توسعه و برداشت نفت از طریق شرکت‌های خصوصی خارجی و به صورت کنسرسیوم انجام می‌پذیرفت. اما هر چه توسعه صنعت نفت بیشتر مطرح شد، نگاه غالب به موضوع همواره دولت‌گرا بوده و بعد از انقلاب نیز این تفکر همچنان تسلط داشته است. دلایل اصلی این جهت‌گیری تأمین انرژی کشور، فاصله گرفتن از خام‌فروشی و سودآوری آن و نیز نگاه توسعه منطقه‌ای بوده است.

در سیر تحولاتی که پس از انقلاب اسلامی در کشور شاهد بوده‌ایم، حرکت خصوصی‌سازی، دور دوم خود را طی می‌کند. مشکلاتی که حدود ۲۰ سال پیش برای خصوصی‌سازی اقتصاد کشور وجود داشت در حال حاضر هم وجود دارد. در آن زمان، به این صورت نتیجه‌گیری شده که نمی‌توان صنعت نفت را خصوصی کرد که این موضوع با توجه به بحث انفال و اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی قوت بیشتری گرفت.

در سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ با بیانیه اول و دوم رهبری و تفسیر اصل ۴۴ مقرر گردید که بخش بالادستی صنعت نفت همچنان در مالکیت کامل دولت باقی بماند. همچنین معین شد صنایع پایین دستی نفت (شامل پالایشگاه‌های نفت و گاز، صنایع پتروشیمی، شبکه‌های گازرسانی و پیمانکاران خدماتی) قابل واگذاری به بخش خصوصی است.

در حال حاضر وزارت نفت پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی کمیته‌هایی جداگانه در شرکت‌های ملی نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی تحت نظارت یک کمیته مرکزی در وزارت نفت تشکیل داده است تا به بررسی شرایط شرکت‌های قابل واگذاری به بخش خصوصی بپردازد.

از سویی به دلیل قدمت صنعت نفت در ایران، تجربه کشور در اعطای امتیازات اکتشاف و تولید در دهه‌های قبل از انقلاب به خارجی‌ان، راهبردی بودن نوع کالاها

### اصل ۴۴ قانون اساسی

اصل ۴۴ از دو بخش تشکیل شده است. یک بخش آن ساختار اقتصاد ایران را به صورت یک ساختار سه بخشی متشکل از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف کرده و بخش دولتی را با مصادیق احصاء کرده است. همچنین تعیین نموده کدام فعالیت‌ها باید منحصراً در مالکیت دولت باشند. تعاونی‌ها باید بر اساس ضوابط در بخش تولید و توزیع شکل بگیرند. بخش خصوصی هم باید تکمیل‌کننده فعالیت این دو بخش باشد. اصل ۴۴ در این بخش چارچوب مشخص و غیر قابل انعطافی دارد.

ذیل این قانون که در حقیقت بخش دوم آن است با گذاشتن چهار شرط برای آن خشکی و انعطاف‌ناپذیری صدر اصل ۴۴ را مرتفع کرده است که عبارتند از: مغایر اصول فصل چهارم قانون اساسی که فصل اقتصادی است نباشد، در چارچوب شرع باشد، موجب ضرر و زیان جامعه نشود، رشد و توسعه را تسریع کند.

وقتی گفته می‌شود مالکیت در هر سه بخش تا جایی ادامه می‌یابد که چهار شرط را داشته باشد، یعنی که اگر چهار شرط را نداشته باشد، مالکیت باید از حوزه آن بخش خارج شود.

بخش دولتی با تصدی‌گری خود، منجر به رشد و توسعه اقتصادی نمی‌شود و با اصول دیگر قانون اساسی هم مغایرت دارد.

به استناد اصل ۴۳ قانون اساسی که انحصار را ذکر کرده است، اقتصاد ایران باید به نحوی طراحی شود که نه دولت کارفرمای بزرگ شود و نه در بخش خصوصی تداول (چرخش) ثروت در دست گروه‌های خاص صورت گیرد. یعنی هم انحصار دولتی وهم انحصار خصوصی منع شده است.

در این فرآیند دیده شده است. دخالت‌های دولتی، اختلال در قیمت‌ها و تخصیص نامطلوب منابع را باعث می‌شود، در حالی که خصوصی‌سازی در بسیاری از موارد این مشکلات را حل کرده و روند تولید با مکانیزم آزاد بازار هماهنگ می‌شود. اگر در فرآیند خصوصی‌سازی، جایگاهی نیز برای سرمایه‌گذاران خارجی در نظر گرفته شود می‌توان از این طریق به منابع خارجی دسترسی پیدا کرد.

موارد فوق به صورت خلاصه در نمودار شماره ۱۱ ارائه شده است.

### خصوصی‌سازی از منظر قوانین

به منظور فراهم آوردن راهکارهای اجرایی خصوصی‌سازی، در کنار سیاست‌های کلی که توسط قانون اساسی تبیین شده است باید خلاء قانونی هم پر شود زیرا محاکم قضایی به استناد سیاست‌های کلی نمی‌توانند بر اجرای خصوصی‌سازی نظارت داشته باشند و در صورت تخلف قادر نیستند هیچ دستگاهی را محاکمه کنند.

با اجرا شدن فرآیند خصوصی‌سازی برای شرکت‌های دولتی در صنعت نفت سه وضعیت متصور است:

۱) کاملاً دولتی باقی بمانند همچون بخش‌های بالادستی نفت  
 ۲) کاملاً خصوصی شوند؛ مانند پالایشگاه‌های نفت و گاز، صنایع پتروشیمی، شرکت‌های گازرسانی، پیمانکاران خدماتی شامل شرکت‌های پترو ایران، پترو پارس، شرکت خدمات هلیکوپتری، شرکت خدمات رفاهی جنوب و شرکت حفاری شمال.

۳) تغییر ساختار پیدا کنند؛ به این صورت که با تفکیک شدن آن به دو بخش مجزا، بخش حاکمیتی آن در سایر بخش‌های دولتی ادغام شود و بخش قابل واگذاری آن خصوصی شود. از جمله این شرکت‌ها می‌توان به شرکت پشتیبانی ساخت و تهیه کالای نفت؛ سازمان بهداشت و درمان صنعت نفت، شرکت پایانه‌های نفتی ایران و توربین جنوب اشاره کرد. یا در حالت دیگر شرکت‌هایی که جزء انحصاراتی که به دولت

و خدمات تولیدی این صنعت و نیز ایجاد محدودیت‌های خاص کشور در بخش بالادستی (از لحاظ حجم سرمایه مورد نیاز و نیروی انسانی متخصص و با تجربه) تفاوت‌های چشم‌گیری در واگذاری شرکت‌های وابسته به این صنعت با سایر بنگاه‌های دولتی وجود دارد که سبب شده تا ساز و کار و روند خصوصی‌سازی آن با سایر بخش‌های اقتصادی کشور متمایز باشد.

### روش‌های خصوصی‌سازی در کشور

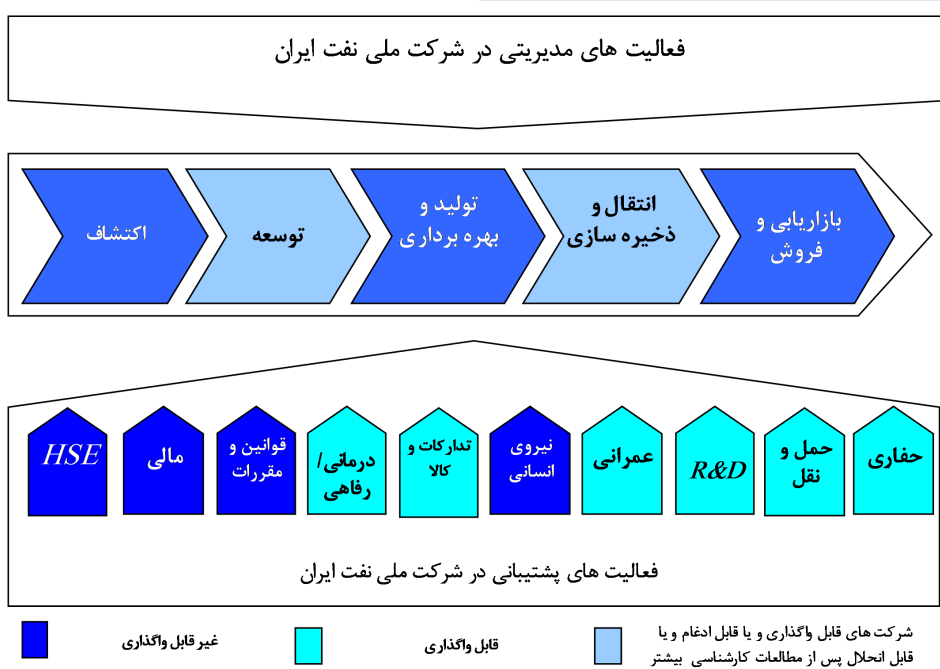
روش‌های خصوصی‌سازی در سال‌های ابتدای آن شامل فروش سهام مؤسسات دولتی در بورس اوراق بهادار تهران و فروش سهام شرکت به کارکنان و مدیریت بود که عمدتاً از طریق سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران انجام می‌شد. روش مزایده و مذاکره مستقیم هم وجود داشت. در حال حاضر تنها دو روش بورس و مزایده مورد قبول سازمان خصوصی‌سازی هستند. شرکت‌هایی که دارای ساختار مناسب برای عرضه در بازار بورس باشند از طریق بورس و در غیر این صورت و یا نداشتن جذابیت زیاد سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی در آن، از طریق مزایده واگذار می‌شود.

### اهداف خصوصی‌سازی

هدف اصلی خصوصی‌سازی بهبود بخشیدن به اوضاع و شرایط اقتصادی کشور است. در کنار این هدف اصلی، اهداف دیگری نیز می‌تواند وجود داشته باشد که عبارتند از:

کاهش حوزه فعالیت بخش دولت و انتقال مالکیت و کنترل اقتصادی؛ این امر باعث می‌گردد تا بسیاری از اشتغالات و مسئولیت‌های قانونی تصمیم‌گیرندگان دولتی کاسته شود. سهیم نمودن کارگران، کارمندان و مدیران شرکت‌ها در سهام شرکت‌ها که تشویق رقابت و افزایش کارایی واحدهای اقتصادی را به دنبال دارد از مزایای دیگر آن به شمار می‌رود. دستیابی دولت به منابع مالی بخش خصوصی و جمع‌آوری نقدینگی و ایجاد نظام متعادل توزیع درآمد بین اقشار مختلف مردم نیز

نمودار شماره ۲- تقسیم بندی فعالیت‌های اصلی شرکت ملی نفت ایران



تخصیص داده شده نمی‌باشند (یا به عبارتی جزو بخش بالادستی نیستند) و از سویی دیگر شرکت‌های خصوصی نیز در آن فعال نبوده و انحصار آن در اختیار دولت بوده است و در حال حاضر نیز در بخش خصوصی تمایل یا توانایی برای فعالیت در این بخش وجود ندارد. در این حالت شرکت کاملاً منحل می‌شود و وظایف محوله آن از سوی یکی از بخش‌های دولتی پیگیری می‌شود. به اجمال می‌توان فعالیت‌های صنعت نفت را در نمودار شماره-۲ خلاصه کرد.

نکته مهمی که باید به آن توجه شود این است که اصل ۴۴ شرکت‌ها را به دو بخش کاملاً مجزا تفکیک می‌کند به این معنی که شرکت نمی‌تواند درصدی خصوصی و درصدی دولتی باشد.

### موانع و چالش‌های خصوصی‌سازی صنعت نفت کشور

در فرآیند خصوصی‌سازی علاوه بر تعیین اینکه چه شرکت‌هایی خصوصی شوند، جهت‌گیری در خصوص سؤال‌های دیگری نظیر این که چگونه خصوصی‌سازی کنیم، به چه کسی واگذار کنیم و چگونه مقاومت گروه‌های سیاسی مخالف را پاسخگو باشیم، بسیار مهم و تأثیر گذارند.

۱. دولت مشکلات واگذاری شرکت‌های تحت تصدی خود را مواردی چون ناکارایی بازار سرمایه، وجود مقررات دست و پاگیر، عدم تطبیق قانون مالیات‌ها با وضعیت فعلی کشور برای جذب سرمایه‌گذاری، انقباضی عمل کردن بانک‌ها، عدم نگرش صحیح بخش

خصوصی به بخش دولتی و انتظارات غیرمعقول آن از دولت، عملکرد نادرست برخی مجریان و عدم امنیت برای مجریان فعال در خصوصی کردن واحدهای دولتی می‌داند.

۲. علاوه بر این به دلیل استیلا و حاکمیت تاریخی دولت بر ساختار اقتصادی کشور، وجود برخی مقاومت‌ها در بدنه دولت و سایر قوا در برابر کاهش تصدی‌گری و نقش دولت محتمل است. تدوین قانون ضد انحصار و نظارت دقیق نهادهای ذیربط در حسن اجرای سیاست، می‌تواند مانع تداوم استیلای تاریخی دولت، انحصارگری و رانت خواری‌های احتمالی گردد.

۳. یکی از ویژگی‌های خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت در عرصه اقتصادی با توجه به ویژگی‌ها و سابقه تاریخی این امر در ایران، زمان بر بودن آن است. از این رو بیم آن می‌رود که در این روند طولانی مدت، کار واگذاری‌ها و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها در بین راه رها شده، اراده و عزم مجریان آن به سردی و سستی گراید.

۴. اقدامات شتاب زده از دیگر موانع احتمالی در راه تحقق

سیاست‌های خصوصی‌سازی است برای جلوگیری از چنین وضعیتی، ایجاد سازوکارهای لازم و تدریجی بودن واگذاری‌ها باید مورد توجه دولت و سایر دست‌اندرکاران قرار گیرد.

۵. گرچه ایران به لحاظ سرمایه انسانی، منابع و ذخایر زیرزمینی و نیز سرمایه مالی در سطح منطقه فوق العاده غنی است، اما پائین بودن بهره‌وری نیروی کار، منفی بودن بهره‌وری سرمایه را سبب می‌شود.

در این حالت رشد اقتصاد ملی با این میزان بهره‌وری، به تریق منابع مالی متکی شده که در نتیجه آن اتکای رشد به بخش منابع ملی سوق یافته است.

۶. گذشته از ضعف عمده خصوصی‌سازی در ایران یعنی عدم مطالعه صحیح درباره مدل‌های خصوصی‌سازی متناسب با اقتصاد ایران، مسئله مهمتر عدم شکل‌گیری نهاد مالکیت خصوصی در ایران به علت عدم ثبات سیاسی - اقتصادی، رقابت دولت با بخش خصوصی و سازوکارهای سیاسی گروه‌های مؤثر بر اقتصاد کشور، هیچ‌گاه مالکیت خصوصی آن هم از نوع امن و پایدار به وجود نیامده است.

با توجه به اینکه صنعت نفت یکی از صنایع مهم جهانی است و در تعامل با اقتصاد

جهانی قرار دارد، وجود قدرت رقابت‌پذیری صنایع داخلی در عرصه بین‌المللی بسیار حائز اهمیت می‌باشد. ولی تاکنون ساختار بخش خصوصی بر یارانه مواد اولیه و حمایت‌های دولت استوار بوده است و به این ترتیب در حال حاضر بخش خصوصی ایران، قدرت رقابت با اقتصاد جهانی را نخواهد داشت.

از راهکارهای پیشنهادی، تعیین الگوی توسعه کشور، تسهیل فعالیت بخش‌های خصوصی و زمینه‌سازی جهت پیوستن به زنجیره اقتصاد جهانی می‌باشد. این امر در راستای استراتژی توسعه اقتصادی و جایگاه بخش خصوصی و رقابت‌پذیری این بخش معلوم خواهد شد. از طرف دیگر، دولت باید زمینه را برای فعالیت بخش خصوصی آماده کند.

مشکل دیگر این است که بازار ما به دلیل ساختار آن نسبت به کیفیت حساس نیست. در حالی که شاخص اصلی رقابت کیفیت است و قیمت، یکی از شاخص‌های مندرج در کیفیت می‌باشد.

با توجه به تقسیم‌بندی فرآیند خصوصی‌سازی؛ چالش‌های آن نیز در هر یک از مراحل واگذاری قابل بحث خواهند بود.

مشکلات پیش روی خصوصی‌سازی صنعت نفت را می‌توان به صورت زیر تقسیم‌بندی نمود:



۱- سودآور نبودن شرکت‌های نفتی بدون احتساب یارانه و قیمت فعلی؛ که در این صورت انگیزه لازم برای خریداران بخش خصوصی را به دنبال نخواهد داشت.

۲- وجود برخی از پروژه‌های در دست احداث و توسعه در حوزه نفت و گاز، که برای بخش خصوصی سازی سودآور نمی‌باشند مانند شرکت‌های گازرسانی به شهرها و روستاها که به دلیل عدم اقتصادی بودن آنها، در صورت انتقال آن شرکت‌ها به بخش خصوصی، این پروژه‌ها متوقف خواهند شد. در مقابل، اگر بخش خصوصی درصدد اخذ هزینه گازرسانی از مصرف‌کنندگان شود، هزینه بالایی به مصرف‌کنندگان تحمیل می‌شود.

۳- مشکل بعدی به پالایشگاه‌ها و تأمین مواد اولیه آنها برمی‌گردد، با خصوصی شدن شرکت‌های دولتی که مواد اولیه مورد نیاز آنها به قیمت یارانه‌ای تأمین می‌شود، امکان خرید مواد اولیه آنها به صورت یارانه‌ای و تضمین تأمین مواد اولیه از طریق قراردادهای بلندمدت، یکی از موضوعات چالش برانگیز خواهد بود.

۴- شرکت‌های نفتی به طور طبیعی می‌توانند توسط بخش خصوصی به صورت انحصاری اداره شوند که در این صورت باعث به وجود آمدن مشکلات زیادی برای مصرف‌کنندگان خواهند شد. دولت باید بتواند با نظارت‌های دقیق و کنترل، مانع حرکت این انحصار طبیعی شود.

در ادامه، باید خاطر نشان کرد که به دلیل گستردگی بخش نفت و گاز در کل کشور و بهره‌وری از انرژی تولیدی این بخش در بسیاری از صنایع، به عنوان انرژی اصلی؛ وجود سازمان یا سازمان‌های تنظیم‌کننده روابط بین بخش‌های مختلف، بسیار ضروری بوده و کوچکترین وقفه در هر کدام از این بخش‌ها می‌تواند زیان‌های جبران‌ناپذیری از نظر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی داشته باشد.

### موانع حضور بخش خصوصی در صنعت نفت

حضور فعال بخش خصوصی مستلزم آماده بودن بخش اقتصادی در زمینه سرمایه‌گذاری می‌باشد. بخش خصوصی وقتی حس کند محیط اقتصادی آماده نیست (به طور مثال قیمت‌ها در بخش گاز تکلیفی هستند و مجبور است در قیمتی که تکلیف می‌شود فروش انجام دهد) به هیچ عنوان وارد حوزه فعالیت نمی‌شود. بنابراین وقتی که یک شرکت از پیکره دولت جدا می‌شود و عده‌ای آن را خریداری می‌کنند، دیگر اطمینانی بر آینده آن شرکت وجود ندارد.

از طرف دیگر، وجود ریسک‌های سیاسی، باعث افزایش نااطمینانی سرمایه‌گذاران می‌شود و چون سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز، از حجم بالایی برخوردار است، مسلماً سرمایه‌گذار نسبت به آن بی‌توجه نخواهد بود. از سوی دیگر با توجه به حجم سهام این شرکت‌ها که بورس‌های داخلی توان دریافت و جذب همه آن را ندارد، بخشی از سهام آنها باید در بورس‌های بین‌المللی نیز عرضه شود.

سرمایه‌گذاران خصوصی برای ورود به صنعت دو موضوع را در نظر می‌گیرند:

سیاسی و غیرسیاسی. موضوع غیرسیاسی شامل موارد ساختاری، فنی و قانونی، قانون کار، بیمه، تأمین اجتماعی و ...

می‌باشد. اما بخش سیاسی به نحوه تعامل کشور با جهان و به نوعی سیاست‌های خارجی مربوط می‌شود. بسیاری از سرمایه‌گذاران در صورتی که جو سرمایه‌گذاری را از لحاظ سیاسی و بین‌المللی شرایط مناسبی ندانند، سرمایه‌گذاری نخواهند کرد.

در بسیاری از موارد، سرمایه‌گذاران خصوصی عنوان می‌کنند که خودشان می‌توانند مشکلات بخش غیرسیاسی را حل کنند و مدل ارائه بدهند، همان طور که در کشور چین انجام شد. چینی‌ها با سیاست درهای باز، حجم عظیم سرمایه‌گذاری خارجی را جذب کردند و یک بستر سالم و مطمئن برای سرمایه‌گذاری فراهم کردند.

در صورتی که سرمایه‌گذار ایرانی از امنیت سرمایه‌گذاری خود مطمئن نباشد و سرمایه‌گذاری داخلی، مانند سرمایه‌گذاری خارجی از امنیت برخوردار نباشد، موجبات فرار سرمایه‌ها به کشورهای قطر، امارات، کویت، بحرین و سایر کشورها فراهم می‌شود.

بنابراین تأکید بر بخش غیرسیاسی، تنها نیمی از قضیه می‌باشد و بخش سیاسی نیز در کنار بخش غیرسیاسی از اهمیت بالایی برخوردار است.

وجود سازمان یا کمیته تنظیم‌کننده روابط بین دو بخش خصوصی و دولتی بسیار ضروری است. نمونه این گونه سازمان‌ها تحت عنوان «سازمان تنظیم مقررات» در سایر کشورها نظیر آمریکا که یکی از آزادترین بازارها را داراست نیز وجود دارد.

شرایط و فضای حاکم بر مباحث خصوصی سازی صنعت نفت و بیان چالش‌های پیش روی آن در این شماره از نظر شما گذشت تلاش می‌شود تا در شماره‌های آتی با انجام مصاحبه با مدیران صنعت نفت، دیدگاه‌ها و نظرات آنان در خصوص زنجیره فعالیت‌های اصلی صنعت نفت و نیز راهکارهای اجرایی در اختیار خوانندگان عزیز قرار داده شود.

### منابع:

۱. مصاحبه اختصاصی با آقای کاردر، رئیس ستاد فرعی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت ملی نفت ایران.
۲. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق خصوصی سازی/ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳. مقالات برگزیده همایش ملی سیاست‌های اصل ۴۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام.