

طلسم اساسنامه شرکت ملی نفت ایران

در هفته‌های گذشته داستان قدیمی و تکراری اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، یکبار دیگر رسانه‌ای شد. این ماجرا اینک از یک تاریخچه بیست و سه ساله و (شاید هم سی ساله) برخوردار است. اما اصل ماجرا چیست؟

در دوران قبل از انقلاب دستگاهی به نام وزارت نفت وجود نداشت و حق حاکمیت و مالکیت ملت ایران نسبت به منابع هیدروکربوری به شرکت ملی نفت ایران واگذار شده بود و این مسئله در (ماده ۴) آخرین اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب مجلسین قدیم در سال ۱۳۵۶، نیز منعکس است. ریاست مجمع عمومی شرکت ملی نفت ایران به عنوان عالیترین مرجع این شرکت، به عهده شخص شاه (و نه نخست وزیر به عنوان رئیس قوه مجریه) بود. به این ترتیب شاه صنعت نفت را بعنوان پیکره‌ای مستقل از دستگاه اجرائی کشور نگهداشته بود و حلقه اتصال میان این شرکت و دستگاه اجرائی، شخص او بود.

بنابراین شرکت ملی نفت ایران، هم دارای وظایف حاکمیتی بود و هم دارای وظائف تصدی‌گری (اکتشاف و تولید و توزیع و ...) به این نکته نیز باید توجه داشت که از نظر عرف حقوقی معمولاً وظایف «حاکمیتی» به وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولتی، سپرده می‌شد (و هنوز می‌شود) و شرکت‌ها بعنوان بنگاه‌های اقتصادی باید عهده‌دار «تصدی» باشند، اما به هر حال در مورد شرکت ملی نفت ایران، این اتفاق افتاده بود و نیز این شرکت غیر از شاه به شخص یا نهاد دیگری پاسخگو نبود.

علاوه بر این، بر اساس تعاریف مذکور در اساسنامه شرکت ملی نفت ایران و نیز اساسنامه‌های شرکت ملی گاز و شرکت ملی صنایع پتروشیمی، دو شرکت اخیر شرکت‌های فرعی یا تابعه شرکت ملی نفت ایران تلقی می‌شدند. البته اساسنامه این دو شرکت اختیاراتی را برای مجامع عمومی مستقل این شرکت‌ها در نظر گرفته بود و همین مسئله نوعی دوگانگی حقوقی را در این شرکت‌ها موجب شده بود.

بدنبال پیروزی انقلاب اسلامی و بر مبنای مصوبه شورای انقلاب، وزارت نفت تاسیس شد. مصوبه شورای انقلاب جزئیات کار و نحوه روابط میان وزارت نفت را با شرکت ملی نفت ایران و دوشرکت بزرگ دیگر مشخص نمی‌کرد. با تاسیس مجلس شورای اسلامی، نهایتاً در مهرماه سال ۱۳۶۶ شمسی، یعنی در بیست و سه سال پیش، قانون جدید نفت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

در ماده ۱ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، واژه نفت بعنوان تمام ذخائر هیدروکربوری (اعم از نفت و گاز) شناخته شده است و در ماده ۲، اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و نیز تأسیسات نفتی، به عهده وزارت نفت (به نمایندگی از حکومت جمهوری اسلامی)، گذاشته شده است. در عمل، با تصویب

این قانون از آن پس، نوعی تداخل میان وظایف شرکت ملی نفت ایران و وزارت نفت بوجود آمده و حتی تعارض میان سه شرکت اصلی مذکور (نفت، گاز و پتروشیمی) در روابطشان با یکدیگر و با وزارت نفت، تشدید گردیده است. البته قانونگذار به این مسائل توجه داشته و لذا در ماده ۴ قانون و تبصره آن، وزارت نفت را مکلف نموده است که ظرف مدت یک سال اساسنامه این سه شرکت اصلی را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی، تقدیم نماید. اما اینک ۲۲ سال از پایان این مهلت می‌گذرد! و هنوز تحولی در این زمینه اتفاق نیفتاده است. در طول این ۲۲ سال بارها بحث اساسنامه سه شرکت مذکور و بخصوص شرکت ملی نفت ایران، مطرح شده است. بارها وزرای وقت نفت وعده داده‌اند که اساسنامه‌ها را تقدیم مجلس نمایند و بارها مجلس مهلت تعیین کرده است، اما این اتفاق هنوز نیفتاده است و موضوع بلا تکلیف ماندن اساسنامه شرکت ملی نفت ایران می‌رود که به یک پدیده تاریخی تبدیل شود.

در سال ۱۳۸۳ زمانیکه در جریان تدوین برنامه پنجساله چهارم، موضوع حاکم شدن نظام بهره‌مالکانه در روابط مالی میان دولت و شرکت ملی نفت ایران مطرح شد، طی مقاله‌ای با آن مخالفت کردم. استدلال اصلی من این بود که چنین رابطه مالی میان دولت و شرکت ملی نفتی که براساس قرارداد مشخص با دولت، عهده‌دار تصدی امور اکتشاف و تولید نفت باشد، قابل تنظیم است، و نه با شرکت نفتی که جایگاه حاکمیتی دارد. در واقع بحث من این بود که چنین روابط مالی باید بر یک زیربنای محکم حقوقی که جایگاه‌های حاکمیت و تصدی را، و به عبارتی سیاست‌گذاری و نظارت و اجرا و عملیات را، تفکیک نموده و تعامل این دو را روشن نموده است، استوار باشد وگرنه آثار و تبعات منفی خواهد داشت.

اما مشکل کجاست؟ و چرا این اساسنامه‌ها طلسم شده‌اند؟

به باور من دو مشکل اصلی وجود دارد که برای درک آنها بیان مقدمه‌ای ضروری است :

اساسنامه موجود شرکت ملی نفت ایران (همان اساسنامه ۱۳۵۶) که هنوز مجری است از چنان اختیارات و قدرتی برخوردار است که علیرغم همه دخل و تصرف‌هایی که در دوره بعد از انقلاب در اختیارات آن شده است، هنوز قوی و کارساز است و تصور غالب در صنعت نفت، این است که نباید به سادگی و بدست خود آن را در معرض تهدید و تحدید قرارداد و به قول معروف نباید فریاد عسس مرا بگیر سرداد. وزرای نفت بعد از مدتی به این حقیقت پی می‌برند و لذا همان راه اسلاف خود را می‌روند و اگر هم گاهی وعده‌ای به ارائه اساسنامه میدهند شاید بیشتر برای جلوگیری از آن باشد که این اقدام در

چارچوب طرح نمایندگان پیگیری شود. و هرگاه چنین خطری (طرح نمایندگان) جدی تر می شود، آن وعده‌ها نیز قوت و فزونی می یابد.

اما دو مشکل مرتبط:

مشکل اول این است که، همانطور که قبلا نیز در این باره سخن گفته ایم، بدلیل گستردگی تصدی‌گری دولت در ایران و تحت الشعاع قرار گرفتن حاکمیت در اغلب دستگاه‌های دولتی نسبت به تصدی، اصولاً جایگاه حاکمیتی دولت در ایران ناشناخته است. و شاید بتوان ادعا کرد که هنوز در میان مدیران دولتی ما کسانی هستند که تصویری دقیق از اعمال قدرت حاکمیتی ندارند و قدرت را در بنگاه‌داری و تصدی‌گری می‌شناسند. در نتیجه، با چنین دیدگاهی در میان این مدیران، ضرورت و فوریتی احساس نمی‌شود که خود را از قدرت قانونی چنین بنگاهی محروم کنند.

اما مشکل دوم و به باور من اصلی‌تر، به همان پدیده عجیب و تاریخی عدم شناخت جامعه ایران از صنعت نفت و خصائص و الزامات مدیریت بر آن، مربوط می‌شود. در این باره نیز قبلاً نوشته‌ام که متأسفانه علیرغم تاثیر شگرف نفت در همه شئون کشور در یک قرن اخیر، صنعت نفت در جامعه ما ناشناخته و مهجور است و متأسفانه حتی نخبگان جامعه، و حتی اغلب دولتمردان ما، صنعت نفت را به درستی نمی‌شناسند. نمایندگان مجلس نیز از این قاعده مستثنی نیستند. در چنین شرایطی همواره این نگرانی جدی و واقعی وجود دارد که مبدا اساسنامه‌ای برای شرکت ملی نفت و یا دیگر شرکت‌های اصلی صنعت نفت به تصویب برسد که نتوان با آن، صنعت عظیم و کلیدی نفت را اداره نمود. برای ایران، نفت چه در سطح جهانی و چه در سطح داخلی تنها یک کالای اقتصادی نیست، بلکه یک کالای راهبردی است و قدرت مانور توسعه و تولید آن باید متناسب با این ویژگی باشد.

این اعتراف را از بسیاری از مدیرانی که تجربیات عمده‌ای در دیگر بخش‌های کشور داشته‌اند و بعد از آن به نفت آمده‌اند و مانده‌اند و فرصت کافی برای شناخت صنعت نفت پیدا کرده‌اند، شنیده‌ام که گفته‌اند: تا به نفت نیامده بودیم فکر می‌کردیم صنعت و اقتصاد کشور را می‌شناسیم اما بعد دانستیم که آنچه آموخته بودیم همه حاشیه اقتصاد بود و متن جای دیگری است.

با تصور از حاشیه نمیتوان برای متن اقتصاد اساسنامه نوشت. ممکن است در خود صنعت نفت کسانی که احیاناً متن را شناخته‌اند اساسنامه‌ای جامع بنویسند و تقدیم کنند، اما چه تضمینی وجود دارد که در مراحل بعدی حجیت و صلاحیت آنها پذیرفته شود و یک کل منسجم چنان دستکاری نشود که انسجام آن مخدوش گردد؟

اما ادامه دادن وضعیت موجود نیز بسیار مشکل است. ماده ۱۲ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، تصریح نموده است که: «با تصویب این قانون، هرگونه قوانین مغایر با آن ملغی است». شاید کنکاش در این ماده اعتبار حقوقی عملکرد صنعت نفت طی ۲۲ سال گذشته را زیر سؤال ببرد.

علاوه بر این چنین برخوردی با قوانین و تعهدات قانونی می‌تواند بی‌توجهی به قانون و بی‌قانونی را در سطح کشور ترویج کند. آیا وجود قانون ناقص و ضعیف بهتر از بی‌قانونی نیست؟

چاره‌ای جز برخورد صحیح و علمی با مسئله وجود ندارد. شرکت‌های موفق ملی نفت در دیگر کشورهای توسعه یافته یا در حال ظهور جهان، چگونه اداره می‌شوند؟ مناسبات ایشان با دولت و دستگاه‌های حاکمیتی مرتبط با ایشان چگونه تنظیم می‌شود؟ چگونه شده است که برخی شرکت‌های نفتی دولتی مانند پتروناس مالزی، پتروبراس برزیل، سی‌ان‌پی‌سی یا ساینوپک چین و امثال آنها امروز جهانی شده‌اند و بعنوان هفت‌خواهران نفتی جدید شناخته می‌شوند و به هفت خواهران قدیم تنه زده‌اند؟ آیا یک صنعت جهانی را بدون توجه به رقبا و الزامات جهانی بودن آن، می‌توان اداره نمود؟ آیا می‌توان یک بنگاه راهبردی را که عدم‌النفع اقتصادی و غیر اقتصادی تاخیرها و توقف‌ها و کندی‌های آن، بسیار سنگین است، با سازوکار بنگاه‌های دیگر اداره نمود.

تفکیک روشن و شفاف میان وظائف تصدی‌گری و وظائف حاکمیتی و تقویت دستگاه‌های حاکمیتی، از پیش‌نیازها و الزامات اولیه خصوصی‌سازی نیز هست.

وضعیت فعلی، کار را در درون صنعت نفت نیز مشکل کرده است. حدود ۱۳ سال پیش به وزیر وقت نفت، با فرض اینکه اساسنامه‌ها را به مجلس نخواهد برد، پیشنهادی ارائه کردم که حداقل مشکل را در داخل صنعت نفت حل می‌کرد. آن پیشنهاد، بطور بسیار خلاصه، این بود که یک شرکت اکتشاف و تولید نفت در سطح شرکت‌های گاز و پتروشیمی و «پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی» تاسیس شود و کلیه وظایف تصدی‌گری شرکت ملی نفت ایران در بخش بالادستی به آن منتقل و تفویض شود (همانطور که در گذشته کلیه وظایف تصدی‌گری پائین‌دستی به شرکت پالایش و پخش منتقل و تفویض شد) و شرکت ملی نفت ایران بماند با وظائف حاکمیتی؛ و آنگاه مدیریت‌های چنین شرکتی با مدیریت‌های وزارت نفت ادغام شوند و مدیران حاکمیتی چنان شرکت نفتی با معاونین وزیر یکی باشند تا بخش حاکمیتی نفت انسجام یابد و تکلیفش را با تصدی روشن کند. وزیر وقت ضمن استقبال از این پیشنهاد نوشت که بهتر است کار بصورت اصولی و قانونی با تصویب اساسنامه‌های جدید حل شود و البته من هم موافق بودم ولی میدانستم که نخواهد شد! و نهایتاً نه آن شد و نه این. و انسجام درونی صنعت نفت نیز حاصل نشد.

امید است این بار مانند دفعات قبل نباشد و در آینده نزدیک با یک نگرش جامع و علمی و ملی و با بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در طول بیش از یک قرن گذشته، تکلیف مهمترین صنعت کشور روشن شود. همچنین شاید اظهار این امیدواری لازم باشد که نظارت بیشتری بر اجرای قوانین صورت پذیرد. وگرنه اگر قرار باشد اجرای یک قانون بیش از دوده به تعویق بیفتد، از تصویب آن چه سود؟ تفکیک حیطه‌های حاکمیت از تصدی و برقرار کردن تعامل منطقی میان این دو حیطه و بار کردن الزامات متناسب بنگاهداری بر بخش تصدی صنعت نفت، دست‌آوردهای مثبت دیگری را هم برای کشور در پی خواهد داشت. با توجه به گستردگی میادین نفتی و گازی کشور و نیز جایگاه ویژه ایران در جغرافیای نفت و گاز جهان، پتانسیل تاسیس چندین بنگاه مانند شرکت ملی نفت ایران (تکرار یک بنگاه موفق) و تعمیق فعالیت‌های آنها در کشور وجود دارد که تحقق چنین امری حجم اقتصاد کشور را به شدت گسترش خواهد داد. تجربه تکرار کردن بنگاه‌های موفق در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال ظهور جهان وجود دارد.

مدیر مسئول