

www.ketab.ir

نگاهی نوبه فرایند

حکمرانی خوب در صنعت نفت

□ ترجمه و گردآوری: مجتبی کریمی

احمد اسدزاده





سرشناسه

کریمی، مجتبی، ۱۳۶۲-

عنوان و نام پدیدآور

نگاهی نو به فرایند حکمرانی خوب در صنعت نفت

مشخصات نشر

تهران: پژوهشگاه صنعت نفت، ۱۳۹۴.

مشخصات ظاهری

۱۱۰ ص: مصور، جدول.

شابک

۹۷۸-۶۰۰-۵۹۶۱-۸۳-۶

وضعیت فهرست نویسی

فیبای مختصر

یادداشت

فهرست نویسی کامل این اثر در نشانی: <http://opac.nlai.ir> قابل

دسترسی است.

شناسه افزوده

اسدزاده، احمد، ۱۳۵۸-

شناسه افزوده

پژوهشگاه صنعت نفت

شماره ثبت کتاب ملی: ۳۸۲۳۳۹۰

چاپ این کتاب پس از داوری در شصت و سومین جلسه شورای نشر پژوهشگاه

صنعت نفت مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱ به تصویب رسید



تهران: بوار غربی مجموعه ورزشی آزادی، پژوهشگاه صنعت نفت ■ کد پستی: ۱۴۸۵۷۳۳۱۱۱

سندوق پستی: ۱۳۶۶۵-۱۳۷ ■ تلفن مرکز نشر: ۲۸۲۵۲۰۲۸، مورنگار: ۳۳۷۳۹۸۶

وب سایت پژوهشگاه ■ E-mail: nashr@ripi.ir ، www.ripi.ir

نگاهی نو به فرایند حکمرانی خوب در صنعت نفت

ترجمه و گردآوری: مجتبی کریمی و احمد اسدزاده

ناشر: پژوهشگاه صنعت نفت ■ ویراستار ادبی: منیر قنبریان ■ صفحه‌آرا: اشرف‌الله‌آبادات حسینی

طراح جلد: پرویز بهائی ■ چاپ اول: بهار ۱۳۹۴ ■ شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲۰۰۰۰ ریال ■ چاپ: شرکت چاپ و انتشارات اوقاف

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۹۶۱-۸۳-۶ ■ ISBN: 978-600-5961-83-6

حق چاپ برای ناشر محفوظ است.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۹	پیش گفتار ناشر
۱۱	پیش گفتار
۱۳	مقدمه
۱۷	فصل اول: الزامات حکمرانی مطلوب در بخش نفت
۲۰	محیط ملی
۲۱	اصول حکمرانی مطلوب
۲۱	۱- شفافیت اهداف، نقش ها و مسئولیت
۲۴	۲- توسعه پایدار به نفع نسل های آتی
۲۶	۳- توانمندسازی برای اجرای نقش های واگذار شده
۲۸	۴- پاسخ گویی در قبال تصمیم گیری و عمل کرد
۳۰	۵- شفافیت و دقت اطلاعات
۳۵	فصل دوم: تنظیم و دستیابی به اهداف در بخش نفت
۳۹	۱-۲- تعریف اختیار و مسئولیت برای تنظیم و دستیابی به اهداف
۴۱	۱-۱-۲- رابطه دولت و NOC
۴۲	۱-۱-۱-۲- فرآیند تسلط دولت (بالا به پایین)
۴۲	۲-۱-۱-۲- فرآیند تسلط شرکت (پایین به بالا)
۴۳	۳-۱-۱-۲- مسئولیت های مشترک
۴۵	۲-۱-۲- قوه مجریه و جامعه
۴۹	۳-۱-۲- مقدار وابستگی اقتصاد به نفت

صفحه	عنوان
۵۰	۱-۳-۱-۲- وابستگی کم تا متوسط به بخش نفت
۵۰	۲-۳-۱-۲- وابستگی بالا به بخش نفت
۵۱	۲-۲- انتخاب اهداف
۵۴	۱-۲-۲- اهداف NOC
۵۴	۱-۱-۲-۲- حداکثر کردن درآمدها برای دولت
۵۶	۲-۱-۲-۲- کنترل ملی منابع کشور
۵۹	۳-۱-۲-۲- اجرای خطمشی توسعه اقتصادی
۶۱	۴-۱-۲-۲- ارتقای رفاه اجتماعی
۶۳	۵-۱-۲-۲- تامین انرژی داخلی
۶۵	۶-۱-۲-۲- دیپلماسی نفت
۶۶	۲-۲-۲- اهداف شرکت های خصوصی نفت
۶۸	۳-۲- دستیابی به اهداف
۶۹	۱-۳-۲- بخش کاملاً خصوصی
۷۱	۲-۳-۲- استفاده از بخش عمومی
۷۱	۱-۲-۳-۲- روابط وزارت نفت و NOC
۷۳	۲-۲-۳-۲- ساختار مالیات و تامین مالی
۷۶	۳-۳-۲- استفاده مشترک از بخش عمومی و خصوصی
۷۹	۴-۲- اطمینان از دسترسی به اهداف
۸۵	۵-۲- توانمندسازی برای اتخاذ تصمیمات مناسب
۹۳	پیوست
۹۵	پیوست ۱: طبقه بندی های محیط داخل
۹۷	پیوست ۲: ترکیب نهادهای حکمرانی در برخی از کشورهای منتخب

پیش‌گفتار ناشر

از زمان دوران اولین چاه نفت ایران و خاورمیانه در مسجد سلیمان و تولد صنعت نفت ایران صد سال می‌گذرد. از آن زمان که مردم تنها برای روشنایی از نفت خام استفاده می‌کردند تاکنون، که تقریباً در هر صنعتی ردپایی از نفت خام و فرآورده‌هایش دیده می‌شود، پژوهش‌گران مختلف در تمام زمینه‌ها و کاربردهای مربوط به نفت خام تحقیقات فراوانی انجام داده‌اند که پیشرفت‌های فناوری وسیع را در زمینه صنایع نفت، گاز و پتروشیمی در پی داشته است. چگونگی ظهور و بروز فناوری و نحوه به‌کارگیری آن مقدار تولید صنعت نفت را در آینده تعیین خواهد کرد.

تحقیق و پژوهش، در صد سالگی صنعت نفت ایران، بسیار جوان‌تر از این صنعت است و ما هنوز در گام‌های اولیه فعالیت‌های علمی در این صنعت هستیم. واضح است که پژوهش در صنعت نفت با بازدهی متناسب با تجربه و قدمت تاریخی آن حرکت نکرده است و صد افسوس که مشکلات و ویژگی‌های آن به خوبی شناخته نشده‌اند. خصلت‌هایی همچون زمان‌بر بودن، هزینه‌بر بودن، ریسک‌پذیری، کیفیت نه چندان مطلوب، مشکلات عدم‌تأمین مالی به موقع و عدم وجود ضمانت‌های لازم از مولفه‌های ذاتی نهفته در پژوهش‌اند.

به رغم وجود این چالش‌های سنگین، تعامل مستقیم پژوهش و فناوری می‌تواند اقتدار و توسعه واقعی فناوری و مدیریت دانش را در صنعت نفت به همراه داشته باشد به این خاطر مرکز نشر پژوهشگاه صنعت نفت، با بهره‌گیری از خرد جمعی نخبگان علمی و فنی کشور در بخش پژوهش و فناوری و نیز توسعه ارتباط با مراکز علمی، پژوهشی و صنعتی معتبر داخلی و خارجی و مشارکت با آنان برای

توسعه رشته‌ها و علوم و فنون وابسته به صنعت نفت و در پی آن انجام پروژه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای و انتشار کتب علمی - آموزشی و پژوهشی، گامی بلند در رسیدن به این هدف برمی‌دارد.

کتاب «نگاهی نو به فرآیند حکمرانی خوب در صنعت نفت»، ترجمه و گردآوری آقایان مجتبی کریمی و احمد اسدزاده، یکی دیگر از مجموعه انتشارات جدید پژوهشگاه است که با هدف ایجاد و تقویت نگرش‌های نوین مدیریتی در صنعت نفت منتشر می‌شود و امید است مورد استفاده پژوهش‌گران و مدیران محترم این صنعت راهبردی قرار گیرد.

ناشر

پیش گفتار

داستان اساس نامه شرکت ملی نفت ایران یکی از چالش های چند سال اخیر شرکت ملی نفت، وزارت نفت و مجلس شورای اسلامی بوده است و آخرین اخبار از عزم دولت و مجلس برای نهایی کردن اساس نامه ای جدید حکایت دارد. اساس نامه کنونی شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۳ است، گرچه از سال ۱۳۶۲ خواسته هایی مبنی بر تغییر و آرایه اساس نامه جدید مطرح شدند، چرا که به عقیده کارشناسان، اساس نامه در برخی مسائل مانند درآمد شرکت و نوع ارتباط دولت- شرکت نارسایی ها و کمبودهایی دارد. این مهم تاکنون، به دلایلی، انجام نگرفته است و امید است که تلاش کنونی مجلس و تمایل دولت این بار نتیجه بخشد و برکات آن به اقتصاد و امنیت ملی ایران برسد.

بررسی چالش های ساختاری سیاست گذاری و حاکمیت در صنعت نفت ایران و نیز یافتن مدل مناسب حاکمیتی و حکمرانی مطلوب برگرفته از مدل های کنونی جهانی و مناسب با بافت ملی ایران اسلامی ضروری است. امروزه آرایه یک سیستم و ساختار حاکمیتی برای شرکت های نفتی، به خصوص شرکت هایی که از یک درصد تا صد درصد دولتی اند و یا مناسباتی با دولت دارند و ملی تلقی می شوند، توصیه شده است. این موضوع در ادبیات اقتصاد و نفت با نام «حکمرانی خوب»^۱ شناخته می شود. در کتاب پیش رو سعی شده با انتخاب مرجعی مناسب برای این مفهوم و لوازم اجرایی آن متنی مناسب آرایه و گامی هر چند کوچک برای تقویت بنیادی ساختار شرکت ملی نفت و نوع ارتباط آن با حاکمیت برداشته شود.

مجتبی کریمی و احمد اسدزاده

^۱ Good Governance

مقدمه

توضیحاتی درباره پروژه «حکمرانی مطلوب در بخش نفت»

در فوریه ۲۰۰۵، مرکز سیاست‌پژوهی انرژی موسسه مطالعات امور بین‌المللی لندن (CEPMLP) در دانشگاه داندی^۱ به‌همراه چتھام هاوس^۲ زمینه بحث و گفتگوی نمایندگانی از شرکت‌های نفتی ملی و بین‌المللی، دولت‌ها، NGOها و موسسات مالی از ۲۳ کشور تولیدکننده نفت و گاز (توسعه‌یافته و در حال توسعه) را فراهم کردند. نتایج این گفتگوها و تبادل نظرات، به‌همراه نتایج تحقیقی درباره روش‌های حکمرانی بین‌المللی، موضوع این کتاب‌اند. در سال ۲۰۰۷، نتایج اصلی پروژه و ۴۰ الگوی مناسب حکمرانی در بخش نفت در قالب کتابی با عنوان «حکمرانی مطلوب در بخش نفت» جزو اسناد چتھام هاوس منتشر شد. در این گزارش، با ارایه تحلیل‌ها و مباحثی که به نتایج پروژه ختم شدند، نمونه‌هایی از موردکاوی‌های کشورهای مختلف بیان می‌شوند و در کل دستورالعملی برای راهنمایی سیاست‌گذاران و طراحان راهبرد (استراتژی) صنعت نفت محسوب می‌شود. این کتاب یک نوشتار نوین درباره مباحث «حکمرانی مطلوب» در صنعت نفت است و برای انعکاس مباحث و نظرات آتی در آن تجدیدنظر خواهد شد. مشارکت‌کنندگان در این پروژه هم‌عقیده بودند که ممکن است اصولی عام درباره حکمرانی مطلوب وجود داشته باشند، اما این موضوع به محیط داخل و وضعیت توسعه بخش نفت در هر کشور بستگی دارد. امیدواریم این پروژه موجب افزایش آگاهی درباره حوزه‌های مهم حکمرانی شود و نقطه آغازی برای بهبودهای عملی در نظام‌های حکمرانی باشد.

^۱ Dundee

^۲ Chatham House

سابقه موضوع

صنعت نفت در آن دسته از کشورهای در حال توسعه که منابع نفت و گاز فراوانی دارند منبع اصلی خلق ثروت و ایجاد یک اقتصاد پایدار است و می‌تواند ضامن توسعه مثبت و بلندمدت این کشورها باشد.

دولت‌های تولیدکننده نفت و شهروندان آنها امروزه نگران وابستگی به درآمدهای متغیر نفت هستند و افزایش‌های اخیر قیمت نفت هم موجب افزایش ریسک و هم انتظارات از دولت‌های تولیدکننده شده است. دشواری‌های مربوط به مدیریت اثربخش درآمدهای نفتی به‌همراه الزامات مربوط به آزادسازی اقتصاد و همچنین فشارهای ناشی از تکامل استانداردهای بین‌المللی باعث افزایش توجه به موضوع حکمرانی در بخش نفت و چگونگی ایفای نقش این بخش در بستر اقتصاد ملی شده است.

هدف این کتاب کمک به مشاوران و سیاست‌گذاران، مجریان صنعت و فعالان جامعه در کشورهای تولیدکننده نفت است به‌نحوی که بتوانند گام‌هایی مثبت برای شناسایی بهبودهای احتمالی شیوه حکمرانی در بخش نفت بردارند.

تمرکز این پروژه بر رابطه NOC‌ها و دولت‌های آنهاست. تنظیم یک رابطه مناسب بین این دو نهاد کلید مدیریت موفق منابع نفت است. با این حال باید توجه داشت که برخی کشورهای تولیدکننده فاقد NOC هستند و امیدواریم که این کتاب بتواند کشورهایی را که مایل به طراحی اصولی یک نظام حکمرانی در این بخش هستند یاری کند لازم به یادآوری است که ما تلاش کرده‌ایم نقاط مسئله‌خیز در حکمرانی در بخش نفت را از پیش شناسایی کنیم به‌طوری که تولیدکنندگان توان پیش‌بینی و آمادگی برای رویارویی با این مسائل احتمالی را داشته باشند این موضوع به معنای این نیست که NOC‌ها مسائل و مشکلات ذاتی و یکسانی دارند، بلکه با در نظر گرفتن مشخصه‌های ماموریت ملی NOC (که در بخش دوم تشریح شده است)، این نهاد نیازمند توسعه مجموعه‌ای مشخص از دستورالعمل‌ها و الگوهای حکمرانی است که گاهی نهادهای خصوصی آنها را پوشش نمی‌دهند. همچنین، در سطح جامعه، رابطه دولت و NOC در چگونگی و کیفیت توجه جامعه به بخش نفت

موثر است.

تولیدکنندگان مختلف تجربیاتی متنوع دارند و به همین دلیل به تسهیم دانش و بهره‌گیری از تجربیات برتر یک‌دیگر بسیار علاقه‌منداند. شرکت‌کنندگان در این پروژه، به‌ویژه به شناسایی و استخراج اصول، مبانی و الگوهای مناسب در حوزه رابطه بین مدیریت شرکت ملی نفت، مسئولان اجرایی و نهادهای تنظیم‌کننده قوانین و مقررات در بسترهای مختلف ملی علاقه‌مند بودند. اتخاذ این رویکرد حکمرانی، گسترده‌تر و جامع‌تر از رویکردهای انفرادی مانند ابتکار سازمان شفافیت بین‌المللی (EITI) است که فقط بر درآمدها و یا راهکارهای صندوق بین‌المللی پول برای شفافیت مالی متمرکز است که فقط ناظر فرآیندهای مالی در بخش دولتی است. نکات گفته‌شده قطعاً اجزای مجموعه حکمرانی مطلوب را تشکیل می‌دهند و مستلزم توجه دولت‌های تولیدکننده، NCOها، شرکت‌های بین‌المللی و در کل جامعه به این مقوله‌ها هستند.

فرآیند

تاکنون هیچ استاندارد یا شاخص بین‌المللی برای حکمرانی مطلوب در بخش نفت تهیه نشده است و مشخص نیست که کدام سازمان بین‌المللی مرجع رسمی توسعه شاخص‌ها و الگوهای حکمرانی مطلوب خواهد شد. پروژه CEPMLP در واقع یک تشکل غیررسمی را ایجاد کرده که در آن مقامات دولتی و مجریان کشورهای تولیدکننده نفت می‌توانند دانش خود را با یک‌دیگر در میان بگذارند و به این ترتیب اصول و مبانی مشترکی را در تعامل با متخصصان و نمایندگان نهادهای غیردولتی و نهادهای ملی و فراملی شکل دهند.

اهداف این پروژه به شرح زیراند:

- ۱- کنار هم آوردن تولیدکنندگان با برگزاری سه کارگاه با هدف گفتگوهای سازنده درباره حکمرانی در بخش نفت در کشورهای شرکت‌کننده در پروژه؛
- ۲- حصول توافق بر سر اجزای تشکیل‌دهنده حکمرانی مطلوب؛
- ۳- بررسی روش‌های فعلی حکمرانی در سراسر جهان، شناسایی ترتیبات

حکمرانی و همچنین شناسایی ضوابط مربوط به اثربخشی در اجرای این ترتیبات. این پروژه در نظر دارد که در آینده به انتقال گسترده یافته‌های خود در میان تولیدکنندگانی بپردازد که به مباحث حکمرانی در بخش نفت علاقه‌مند هستند و کشورها و سازمان‌های بیش‌تری را درگیر این موضوع کند.

ساختار این کتاب

این کتاب از دو بخش تشکیل شده است:

بخش اول به دنبال یافتن الزامات حکمرانی مطلوب در بخش نفت است. این بخش از کتاب به ارائه پنج اصل برای حکمرانی مطلوب می‌پردازد و کارکردهای اصلی حکمرانی در بخش نفت و گاز را شناسایی و معرفی می‌کند.

تمرکز بخش دوم بر رویه‌های سیاست‌گذاری در بخش نفت و اجرای خط‌مشی‌ها در محیط‌های ملی خاص است. در این بخش، پیشنهادهایی برای مواجهه با چالش‌ها و بهبود حکمرانی ارائه شده‌اند. ساختار این بخش براساس پنج وظیفه اصلی حکمرانی طراحی شده که سیاست‌گذاران بخش نفت و گاز با آنها مواجه هستند:

۱- تعریف اختیار و مسئولیت برای تنظیم و دستیابی به اهداف؛

۲- انتخاب اهداف؛

۳- دستیابی به اهداف؛

۴- اطمینان از این که دیگران به اهداف دست می‌یابند؛

۵- توانمندسازی برای اتخاذ تصمیمات خوب.