

بوروکراسی پنهان؛ مانع اصلی تحول در قراردادهای نفتی

به گزارش مشعل نیوز، چابکسازی در شرکت ملی نفت ایران به یکی از پرتکرارترین کلیدواژه‌های اداری تبدیل شده؛ عبارتی که در اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه، سخنرانی مدیران و حتی مذاکرات خارجی بارها به کار رفته، اما در عمل کمتر نشانی از آن دیده می‌شود. واقعیت این است که ساختار درونی NIOC به گونه‌ای شکل گرفته که تقریباً هر نوع تحول یا اصلاح، ناگزیر با مقاومت طبیعی سیستم روبه‌رو می‌شود. این مقاومت نه الزاماً از سر مخالفت، بلکه محصول سنت‌های سازمانی، ساختارهای تاریخی، تداخل وظایف و به‌ویژه ترس مدیران از ریسک‌پذیری است. به همین دلیل، چابکسازی همیشه از سطح حرف بالاتر نرفته و تجربه قراردادهای IPC و EPCF نیز این واقعیت را به شدت برجسته کرده است.

در تجربه IPC، اولین نشانه آشکار ساختار سنگین بوروکراتیک، طولانی بودن فرآیند تصمیم‌گیری است؛ روندی که عملاً هر بار مذاکرات به نقطه‌ای نزدیک به جمع‌بندی می‌رسید، دوباره به دلیل برداشت متفاوت واحدها از متن و مفهوم قرارداد، به نقطه بازگشت می‌رسید. مهندسان روی کیفیت توسعه و بازیافت نهایی تمرکز داشتند، مالی‌ها روی سقف هزینه و نرخ بازپرداخت، و حقوقی‌ها روی تعهدات و ضمانت‌ها. همین برداشت‌های چندانگانه باعث می‌شد حتی بندهای ساده، مانند سازوکار تعدیل یا تعیین هزینه‌های قابل قبول، هفته‌ها میان واحدها رفت‌وآمد کند.

موازی‌کاری سازمانی؛ تداخل وظایف از ستاد تا شرکت‌های تابعه

بوروکراسی در NIOC تنها یک مشکل اداری نیست؛ بخشی از هویت سازمانی است. ساختاری که دهه‌ها بر پایه انباشت تدریجی ادارات و کمیته‌ها شکل گرفته و هم‌اکنون میان ستاد مرکزی، شرکت‌های تابعه، مدیریت‌های مناطق و ساختارهای نظارتی، مرزهای روشنی وجود ندارد. همین درهم‌تنیدگی نهادی باعث شده یک موضوع واحد گاه توسط چند اداره همزمان رسیدگی شود و در نتیجه تصمیم‌گیری کند و فرسایشی شود. آنچه در ادبیات صنعت به عنوان «موازی‌کاری» شناخته می‌شود، دقیقاً نتیجه همین درهم‌تنیدگی است.

در قراردادهای EPCF این مسئله به شدت خود را نشان داد؛ سازوکاری که قرار بود سرعت اجرا را بالا ببرد، خود در چنبره ارزیابی‌های متعدد و تأییدهای موازی گرفتار شد. پیمانکار برای یک مدرک فنی باید همزمان نظر شرکت بهره‌بردار، شرکت مهندسی و توسعه نفت و اداره بازرسی فنی را دریافت می‌کرد؛ نهادهایی که هرکدام معیار و تفسیر خاص خود را داشتند. همین تفاوت دیدگاه‌ها موجب می‌شد پروژه‌ها در میانه راه بارها متوقف شوند. نمونه‌های متعددی وجود دارد که اختلاف نظر بین یک اداره ستادی و مدیریت فنی در شرکت تابعه، سبب تعویق چندماهه پروژه شده است.

از سوی دیگر نبود تعارض‌زدایی بین نقش سیاست‌گذاری و اجرا، مشکل را پیچیده‌تر کرده است.

برخلاف الگوی جهانی که شرکت‌های ملی نفت مانند پتروناس یا اکوینور تنها بر عملیات تمرکز دارند و سیاست‌گذاری در وزارتخانه انجام می‌شود، در ایران شرکت ملی نفت هم سیاست‌گذار است، هم اجراکننده و هم ناظر. همین سه‌گانه بودن باعث شده شرکت‌های تابعه که باید بر توسعه میدان تمرکز کنند، انرژی خود را صرف تطبیق با آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های متغیر ستاد کنند.

هزینه‌های تصمیم‌گیری کند؛ تأخیر، کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری و فرسایش توان رقابتی

ریسک‌گریزی مدیران یکی از پیامدهای طبیعی ساختارهای پیچیده و نظارت‌های چندلایه است. در جایی که کوچک‌ترین تصمیم ممکن است تبعات نظارتی داشته باشد، ترجیح مدیران عدم تصمیم‌گیری است تا تصمیم‌گیری. این روحیه به‌شدت در فرآیندهای توسعه میادین تأثیر گذاشته است. وقتی برای خرید یک تجهیز ساده نیاز به امضاهای متعدد باشد، مشخص است که برای نهایی‌کردن قراردادهای چند میلیارد دلاری، چه موانع زمانی و اداری ایجاد می‌شود.

پیامدهای این وضعیت محدود به داخل سازمان نیست. سرعت پایین تصمیم‌گیری، جذابیت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های نفتی ایران را کاهش داده و حتی شرکت‌های داخلی نیز تمایل کمتری به ورود به قراردادهای پیچیده پیدا کرده‌اند. در رقابتی که کشورهای منطقه با سرعت بالا در حال توسعه میادین مشترک هستند، هر سال تأخیر به معنای از دست رفتن بخشی از سهم ایران از مخازن مشترک و کاهش درآمدهای ارزی است.

به علاوه، پیچیدگی‌های اداری باعث شده هزینه نهایی پروژه‌ها افزایش یابد. طولانی شدن زمان اجرا معمولاً مساوی با افزایش هزینه‌های عملیاتی است و این افزایش، نه به‌خاطر پیچیدگی فنی میدان، بلکه به دلیل پیچیدگی اداری سازمان است. کاهش قدرت تصمیم‌گیری شرکت‌های تابعه و تمرکز بیش از حد اختیارات در ستاد مرکزی، بهره‌وری عملیات را کاهش داده و در نهایت توان رقابتی NIOC را تضعیف کرده است.

مشکلاتی که امروز در اجرای IPC یا EPCF دیده می‌شود، ریشه در مدل قراردادی ندارد؛ مسئله اصلی ساختار است. ساختاری که به‌جای تسهیل کار، فرآیندها را سخت‌تر و کندتر کرده و تصمیم‌گیری را به امری زمان‌بر و گاه ناممکن تبدیل کرده است. چابک‌سازی واقعی زمانی اتفاق می‌افتد که مرزهای وظیفه‌ای روشن شود، ستاد از مداخله مستقیم در عملیات فاصله بگیرد، شرکت‌های بهره‌بردار اختیار واقعی داشته باشند و نظام ارزیابی مدیران از «پایبندی به فرآیند» به «دستیابی به خروجی» تغییر کند.