

بررسی تحولات ساختاری صنعت نفت و گاز ترکمنستان

قادر شادیوند - معاونت برنامه‌ریزی وزارت نفت

مقدمه:

ترکمنستان به یمن منابع عظیم گازی خود از اهمیت قابل توجهی در بازار انرژی جهان برخوردار است. این کشور در میان کشورهای تازه استقلال یافته، بعد از روسیه دومین و در سطح جهان بعد از روسیه، ایران و قطر با ۸/۱ تریلیون مترمکعب چهارمین دارنده ذخایر گازی طبیعی به شمار می‌رود. با این وجود این منابع عظیم هیدروکربنی تاکنون تأثیر قابل توجهی بر بهبود وضعیت اقتصادی این کشور نداشته و در میان کشورهای تازه استقلال یافته کندترین پیشرفت را در افزایش شاخص‌های اقتصادی داشته است. اجتناب خود خواسته، از

ارتباط مؤثر با جهان بیرون، منجر به انزوای این کشور و محدود شدن حضور سرمایه‌گذاران و صاحبان فناوری خارجی حتی در بخش‌های نویدبخش اقتصادی مانند انرژی شده است.

با مرگ ناگهانی "صفرمراد نیازف" رئیس جمهور پیشین ترکمنستان در سال ۲۰۰۶، قائم‌مقام او "قربانقلی بردی محمداف" جانشین او شد. وی کمابیش سیاست‌های پیشین را ادامه می‌دهد و جهت حفظ قدرت خود، کنترل و نظارت کامل بر منابع هیدروکربنی را حفظ کرده است. با این وجود رهبری جدید دریافته است که راه عبور از وضعیت نامناسب فعلی اقتصاد، بهره‌گیری از ظرفیت‌های هیدروکربنی است و لذا به دنبال افزایش سرمایه‌گذاری خارجی به ویژه در بخش انرژی که به کمبود سرمایه و ضعف فناوری دچار

چارچوب‌های مقرراتی و بین‌المللی، منجر به آسیب رساندن به شرایط سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور شده است. اطلاعات و شرایط مشارکت و قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های بین‌المللی منتخب که در کشور فعالیت می‌کنند محرمانه تلقی می‌شود. ظرفیت صادراتی بخش انرژی شدت به شرکت دولتی گازپروم روسیه وابسته است و این موجب محدود شدن فرصت‌ها برای مشارکت در دیگر پروژه‌های بین‌المللی انتقال انرژی می‌شود. این امر دولت ترکمنستان را به ایجاد مسیرهای جایگزین انتقال انرژی متمایل نموده است. با این حال برنامه‌های اخیر با مخالفت‌های جدی بویژه از طرف روسیه مواجه است. اما به هرحال ترکمنستان به دلیل منابع عظیم گازی، به عرضه‌کننده آتی تقاضای جهانی گاز طبیعی تبدیل شده فلذا جذابیت‌هایی برای تحلیل وضعیت منابع هیدروکربنی و روابط دولت و شرکت‌های دولتی ترکمنستان با شرکت‌های بین‌المللی وجود دارد.

وضعیت ذخایر، تولید، مصرف و صادرات نفت خام و گاز طبیعی

ترکمنستان از نظر مصرف انرژی مورد نیاز داخلی خود وابستگی بالایی به گاز طبیعی دارد که علت آن برخورداری از منابع عظیم گازی و همچنین عدم دارا بودن منابع قابل توجه زغال‌سنگ در مقایسه با همسایگان شمالی خود یعنی روسیه و قزاقستان می‌باشد. مصرف انرژی اولیه ترکمنستان در سال ۲۰۰۹ برابر با حدود ۱۶۸ میلیون بشکه معادل نفت خام بوده که از این میزان حدود ۱۳۱ میلیون بشکه معادل نفت خام آن (۷۷/۳ درصد)، از گاز طبیعی و مابقی از نفت خام (۲۳/۸ درصد) تأمین گردیده است.

۱. نفت خام

ترکمنستان از ذخایر غنی نفت خام برخوردار نیست و با دارا بودن ۰/۶ میلیارد بشکه ذخایر نفتی، کمتر از ۰/۰۵ درصد از ذخایر جهان را در اختیار دارد. این کشور روزانه ۲۰۶ هزار بشکه نفت خام تولید می‌کند که ۰/۳ درصد از تولید جهان را شامل می‌شود. نفت خام تولیدی از طریق دو پالایشگاه دولتی "ترکمنباشی" و "Seidi" و همچنین پالایشگاه کوچک و خصوصی "خزر" به فرآورده‌های نفتی تبدیل شده و پس از تأمین مصرف داخلی، مازاد آن به صادرات تخصیص داده می‌شود. مصرف نفت خام ترکمنستان در سال ۲۰۰۹ برابر با ۱۲۰ هزار بشکه در روز بوده است که ۵۸ درصد تولید این کشور را شامل می‌شود. بنابراین با وجود تولید اندک نفت خام به دلیل مصرف کم داخلی، بیش از ۴۰ آن بصورت خام یا بصورت فرآورده نفتی صادر می‌شود. در سال ۲۰۰۹ صادرات نفت خام ترکمنستان معادل ۸۶ هزار بشکه در روز بوده است.

۲. گاز طبیعی

برخلاف نفت خام، ترکمنستان از منابع غنی گاز طبیعی برخوردار است به طوری که با دارا بودن ۸/۱ تریلیون متر مکعب ذخایر گاز طبیعی

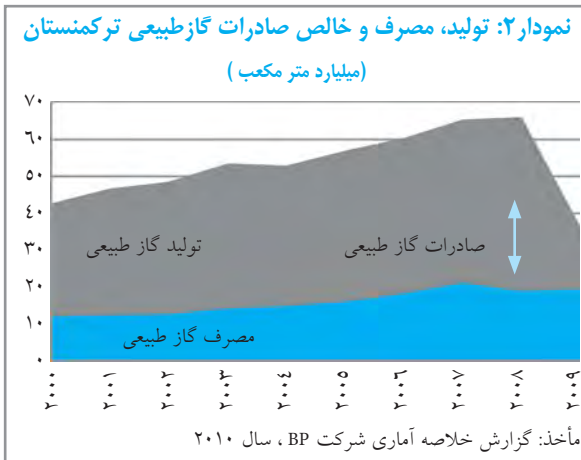
است، می‌باشد. با وجود آنکه برخی اقدامات و سیاست‌ها به منظور جذب سرمایه‌گذاران خارجی انجام گرفته است اما هنوز تا ایجاد شرایط آرمانی و جذاب برای حضور سرمایه‌گذاران و صاحبان فناوری، زمان زیادی باقی مانده است. سایر سیاست‌هایی که از طرف دولت به اجرا گذاشته می‌شود نیز فعالیت شرکت‌های نفتی بین‌المللی (IOCs) را با مشکل مواجه نموده است.

از جمله اقدامات جدید می‌توان به تدوین قانون جدید منابع هیدروکربنی و تأسیس آژانس دولتی مدیریت و بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی، زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور اشاره نمود. قانون جدید مدت قراردادهای را از ۲۵ سال به ۳۵ افزایش می‌دهد و آژانس مزبور نیز قدرت تصمیم‌گیری بخش انرژی را در دست یک نهاد قانونی دولتی متمرکز نموده است. این تغییرات تأثیر محدود اما مثبتی را بر فعالیت شرکت‌های خارجی داشته است. بخش انرژی هنوز از ضعف فناوری و عدم شفافیت رنج می‌برد. بطور مثال در حال حاضر ارتباط داشتن با مقامات رسمی ترکمنستان مهمترین روش برای فعالیت در بخش انرژی به شمار می‌رود.

در زمان رئیس‌جمهور سابق ترکمنستان، تمایل زیادی به کنترل منابع هیدروکربنی توسط شرکت‌های دولتی یا نوعی ملی کردن منابع وجود داشت و تقریباً همه فعالیت‌های بالادستی نفت خام و گاز طبیعی توسط شرکت‌های دولتی انجام می‌گرفت. در دولت فعلی هرچند هنوز محدودیت‌هایی برای فعالیت شرکت‌های بین‌المللی وجود دارد و شرکت‌های دولتی مالکیت و کنترل اکثر پروژه‌ها را در اختیار دارند، اما حرکت جدیدی به سمت ملی‌سازی بیشتر صنایع نفت و گاز انجام نگرفته است. به عبارت دیگر ترکمنستان با توجه به موقعیت ژئوپلیتیکی خود، وابستگی به مسیرهای انتقال روسیه، اتکا اخیر به تقاضای انرژی چین و تمایل به متنوع نمودن بازارهای صادراتی، با موانع زیادی جهت ملی نگه داشتن منابع هیدروکربنی روبرو خواهد بود و با ادامه این روند باید از مزایا و منابع مالی نهفته در توسعه منابع هیدروکربنی چشمپوشی نماید.

تولید گاز طبیعی این کشور در سال ۲۰۰۸ معادل ۶۶ میلیارد مترمکعب بود اما در سال ۲۰۰۹ به دلیل بحران اقتصادی، به ۳۶ میلیارد متر مکعب کاهش یافت. ترکمنستان همچنین دارای ۶۰۰ میلیون بشکه ذخایر نفت خام است که این میزان با افزایش اکتشافات در دریای خزر امکان افزایش تا ۱/۷ میلیارد بشکه را نیز داراست.^(۱) با این وجود علیرغم دارا بودن منابع عظیم انرژی، تأثیر این کشور بر بازارهای جهانی هنوز قابل توجه نبوده و افزایش تقاضای جهانی برای گاز طبیعی تأثیر عمده‌ای بر درآمدهای کشور از این بخش نداشته است.

موقعیت جغرافیایی، دسترسی این کشور را به بازارهای بین‌المللی محدود کرده و روسیه و چین از این محدودیت نهایت استفاده را نموده و تسلط خود بر منابع گازی این کشور تثبیت نموده‌اند. در عین حال عدم شفافیت در اقتصاد و بویژه در بخش انرژی و ضعف



مصرف انرژی در اروپا از سوی دیگر موجب گردید که ترکمنستان به دنبال افزایش اهمیت حضور خود در مبادلات بین‌المللی منابع طبیعی و افزایش منافع اقتصادی از آن باشد. لذا متنوع کردن مسیرهای صادراتی گاز و کاهش وابستگی به سیستم انتقال گاز روسیه به اروپا از اهمیت ویژه‌ای برای این کشور برخوردار است. با این وجود حفظ روابط نزدیک و دوستانه با روسیه به دلیل وابستگی‌های فرهنگی، اقتصادی و جغرافیایی همچنان از اولویت‌های ترکمنستان بویژه در زمینه انرژی به شمار می‌رود.

انواع قراردادهای نفت و گاز

قانون جدید هیدروکربنی ترکمنستان در سال ۲۰۰۸ به تصویب رسید. این قانون اجازه انعقاد سه نوع قرارداد اکتشاف، تولید و E&P^(۳) را به فعالان بخش انرژی این کشور می‌دهد. این قراردادها از طریق مناقصه‌های باز یا محدود منعقد می‌شوند. این قانون همچنین قراردادهای مشارکت در تولید، مشارکت در اجرای پروژه (joint venture)، قراردادهای خدماتی مبتنی بر ریسک و قراردادهای امتیازی را به عنوان دیگر چارچوب‌های همکاری معرفی می‌کند. این قراردادها می‌تواند با توجه به حق فسخ اجازه فعالیت، از طرف دولت باطل شوند. تنفیذ دوره زمانی و شرایط قراردادهای بر مبنای قانون هیدروکربنی و شرایط انواع قراردادهای مجاز شمرده شده، تعیین می‌شوند.

بر اساس بخش ۱۶ قانون جدید هیدروکربنی ترکمنستان، امتیازات اکتشافی برای یک دوره ۶ ساله اعطاء می‌شوند و در صورت لزوم امکان تمدید برای یک دوره ۲ ساله نیز وجود دارد. قراردادهای تولید برای دوره‌های ۲۰ تا ۲۵ ساله منعقد می‌شوند و می‌تواند برای یک دوره ۵ ساله تمدید شوند.

قانون جدید هیدروکربنی همچنین حامل خبرهای خوبی برای پیمانکاران خارجی است. در قانون قبلی بیشترین زمان قرارداد ۲۵ سال بود اما در قانون جدید این زمان در صورت موافقت طرفین تا ۳۵ سال قابل افزایش است که برای پروژه‌های بلندمدت که نیازمند حجم عظیم سرمایه خارجی هستند، مناسب است. در قراردادهای

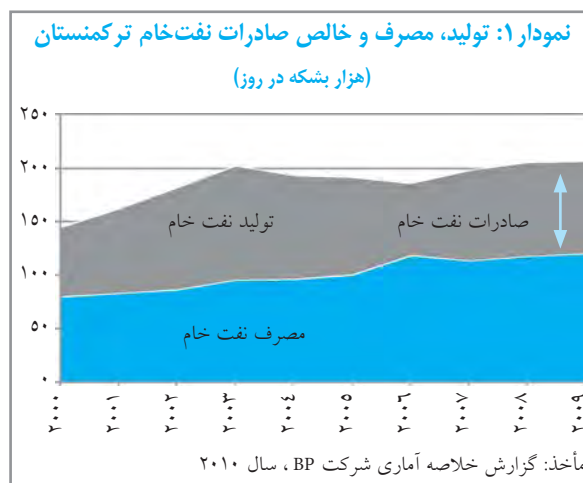
۴/۳ درصد ذخایر جهان را در اختیار دارد. ترکمنستان در سال ۲۰۰۸ با تولید ۶۶ میلیارد مترمکعب در رتبه ۱۳ جهان قرار داشت اما به علت بحران جهانی تولید گاز این کشور در سال ۲۰۰۹ به ۳۶/۴ میلیارد متر مکعب کاهش یافته و به رتبه ۲۳ جهان تنزل کرد.

مصرف گاز طبیعی در دهه گذشته با رشد ۶۱ درصدی از ۱۲/۲ میلیارد مترمکعب در سال ۲۰۰۰ به ۱۹/۸ میلیارد متر مکعب در ۲۰۰۹ افزایش یافت. بطور متوسط در طول ده سال گذشته در حدود ۲۸ درصد از گاز تولید خود را مصرف نموده است که مبین توان بالا جهت تخصیص گاز تولیدی به صادرات می‌باشد. صادرات گاز ترکمنستان در سال ۲۰۰۸ معادل ۴۷/۱ میلیارد متر مکعب بود که به علت تشدید بحران و کاهش تقاضای جهانی در سال ۲۰۰۹، این میزان که عمدتاً (حدود ۶۰ درصد) آن از طریق روسیه صادر می‌شود به ۱۶/۶ میلیارد متر مکعب کاهش یافت. بر اساس پیش‌بینی‌های انجام شده^(۴) تولید گاز طبیعی ترکمنستان در سال ۲۰۲۰ به بیش از ۱۳۰ میلیارد متر مکعب افزایش خواهد یافت که با توجه به پیش‌بینی مصرف ۴۲ میلیارد متر مکعبی این کشور در سال مزبور، بیش از ۹۰ میلیارد مترمکعب گاز تولیدی این کشور به صادرات اختصاص خواهد یافت.

استراتژی‌های کلان صنعت نفت و گاز ترکمنستان

کشف میادین مهم گازی که در سال ۲۰۰۶ با کشف میدان یولتان در نزدیکی میدان عظیم گازی دولت‌آباد در نزدیکی مرز ایران به اوج خود رسید، موجب تبدیل شدن ترکمنستان به کانون توجه کشورهای مصرف‌کننده انرژی بویژه اروپا و آسیای جنوب شرقی بود.

ترکمنستان از اقتصاد پیشرفته‌ای برخوردار نبوده و به شدت به محصولات کشاورزی و گاز طبیعی وابستگی دارد. از این رو مهمترین استراتژی این کشور استفاده از پتانسیل‌های انرژی در جهت رشد اقتصادی و بهبود شرایط زندگی می‌باشد. شکل‌گیری بازارهای نوظهور در آسیا (چین و هند) و همچنین وجود اقتصادهای پیشرفته مصرف‌کننده انرژی در شرق آسیا از یک سو و وجود بازارهای



اکتشاف و تولید خود را آغاز نمود و منابع نفت و گاز را در بخش ترکمن دریای خزر کشف نمود. این شرکت در سال ۲۰۰۷ بالغ بر ۷۰۵ میلیون دلار سرمایه‌گذاری انجام داده است و روزانه ۱۰ هزار بشکه از میدان Diyarbekir نفت خام تولید می‌کند. ذخایر گازی طبیعی کشف شده توسط این شرکت ۱۵۰ میلیارد متر مکعب برآورد می‌شود.

شرکت CNPC چین از سال ۲۰۰۲ فعالیت خود را در ترکمنستان از میدان Gumdak در شرق این کشور آغاز کرد. در سال ۲۰۰۵ یک قرارداد مشارکتی با وزارت نفت و گاز ترکمنستان به امضاء رساند. در سال ۲۰۰۷ شرکت CNPC یک قرارداد مشارکتی دیگر را برای توسعه میدان Bagtyarlyk و همچنین یک قرارداد خرید و فروش گازی طبیعی را با دولت ترکمنستان منعقد نمود. براساس این قرارداد ترکمنستان سالانه ۳۰ میلیارد متر مکعب گازی طبیعی برای یک دوره ۳۰ ساله به چین صادر خواهد نمود.

میدان Burun یک میدان عظیم خشکی است که تحت یک قرارداد

مشارکتی و توسط شرکت انگلیسی Burren

Energy مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت. در

سال ۲۰۰۷ این شرکت توسط شرکت ایتالیایی

"انی" خریداری شد که عملیات اجرایی

پروژه Nebitdag را بعد از شرکت Burren

Energy برعهده دارد، شرکت Mitro اتریش

در سال ۲۰۰۰ یک قرارداد مشارکتی را با

شرکت دولتی Turkmenneft منعقد نمود

و در حال حاضر روزانه در حدود ۷ هزار

بشکه نفت خام از میداین خشکی Cheleken

شرقی تولید می‌کند.

شرکت‌های Maersk دانمارک و

Wintershall آلمان از سال ۲۰۰۲ عملیات

اکتشاف و تولید خود را در بخش دریایی

ترکمنستان و بطور ویژه در بلوک‌های ۱۱

و ۱۲ این کشور آغاز نمودند. شرکت Maersk ۳۶ درصد سهم،

Wintershall ۳۴ درصد و ONGL هند نیز ۳۰ درصد سهم این پروژه



را در اختیار دارند.

در سال‌های اخیر و به لطف حضور هرچند اندک شرکت‌های

بین‌المللی و صاحبان فناوری، میزان تولید گازی طبیعی افزایش یافته

است. در حال حاضر ترکمنستان به شرکت‌های نفتی بین‌المللی اجازه

حفاری و اکتشاف در بخش دریایی را تحت قراردادهای مشارکتی

اعطاء می‌نماید و در خشکی اعطاء مجوز منوط به سهم بودن

شرکت‌های داخلی است.^(۴)

رژیم تجاری و مالیاتی

ترکمنستان با وجود ذخایر گازی خود از پس از استقلال در

۱۹۹۱ تاکنون از کمبود سرمایه‌گذاری در مهمترین بخش اقتصادی

joint venture دولت می‌بایست سهام اکثریت را داشته باشد و شرکای خارجی تنها جهت سرمایه‌گذاری و ورود فناوری مشارکت داده خواهند شد. این موضوع به مانعی بر سر راه سرمایه‌گذاران خارجی تبدیل شده است زیرا آنها نمی‌خواهند تحت کنترل شدید دولتی فعالیت کنند.

از نظر مدت زمان اجراء، همه قراردادهای نفت خام و گازی طبیعی

منعقد، شامل شرایط قراردادهای مشارکت در تولید بوده و تاکنون

به ۶ شرکت خارجی "دراگون"، "پتروناس"، "انی"، "CNPC"، "Maersk/Wintershall" و "Mitro International" واگذار شده‌اند. ۳

قرارداد مشارکتی، در منطقه دریای خزر واگذار شده‌اند که شامل پروژه

Cheleken، پروژه بلوک-۱ و پروژه بلوک ۱۱ و ۱۲ می‌باشند.

بزرگترین پیمانکار نفتی خارجی "دراگون" است که تحت کنترل

شرکت ملی نفت امارات (ENOC) قرار دارد. این شرکت برای اولین

بار در سال ۱۹۹۶ و با کسب سهام شرکت IPC Turkmenistan Ltd.

که تنها بخش انرژی ترکمنستان است که مالکیت کامل خارجی در آن

اجازه داده شده است، وارد ترکمنستان شد و در سال ۱۹۹۹ قرارداد

مشارکتی خود را با دولت ترکمنستان برای بلوک Cheleken با سهم

۱۰۰ درصد به امضاء رساند. در حال حاضر این شرکت روزانه ۴۲

هزار بشکه نفت خام از منطقه مورد قرارداد خود تولید می‌کند. با این

وجود این شرکت مجبور به پرداخت مالیاتی ۲۵ درصدی است و

قانون جدید نیز این نرخ را تأیید کرده است. این شرکت بالغ بر ۶۲۰

میلیون دلار در این بلوک سرمایه‌گذاری کرده است و روابط مناسب

آن با دولت ترکمنستان تمایل این شرکت را برای افزایش همکاری‌ها

و توسعه فعالیت افزایش داده است.

دیگر شرکت خارجی فعال در بخش انرژی، "پتروناس" مالزی

است که ۱۰۰ درصد کنترل قرارداد مشارکتی بلوک ۱ دریایی این

کشور را در اختیار دارد. در سال ۲۰۰۲ شرکت مزبور عملیات

نوعی هر قرارداد تعیین می‌گردد. از زمان استقلال ترکمنستان تا کنون دولت به عنوان اصلی‌ترین ذینفع و سهام‌دار در همه قراردادهای joint venture حضور داشته است و به احتمال قوی این موضوع اصلی‌ترین دلیل عدم استقبال سرمایه‌گذاران خارجی بوده است. همان‌طور که گفته شد تا کنون همه قراردادهای مشارکتی به ۶ شرکت خارجی واگذار شده‌اند که تنها یک مورد آن در زمینه گاز طبیعی می‌باشد. این شرکت‌ها مشمول پرداخت ۲۰ درصد مالیات درآمد شرکت، ۱ تا ۱۵ درصد پرداخت بابت استفاده از زیرساخت‌ها، ۱۰ درصد مالیات بر درآمد شخصی، ۱ درصد مالیات مستغلات می‌شوند. همچنین پرداخت حق‌الامتياز به سازمان هیدروکربنی نیز توسط شرایط قرارداد تعیین می‌شود. قراردادهای مشارکتی از مالیات بر ارزش افزوده معاف هستند. دیگر پرداخت‌ها نیز مشمول رژیم مالیاتی عمومی می‌شوند.

به هر حال، با توجه به مقررات قید شده، هم دولت و هم پیمانکاران از اعلام مبلغ دقیق پرداخت‌ها تحت قراردادهای نوعی اجتناب می‌کنند. براساس قانون جدید، شرکت‌های خارجی حق انتشار هیچ‌گونه اطلاعاتی از قراردادهای منعقد شده نفت و گاز را ندارند. این اطلاعات تنها با اجازه آژانس هیدروکربنی قابل انتشار است اما تاکنون این آژانس به این امر مبادرت نورزیده است. علیرغم محرمانه بودن اطلاعات درآمدی نفت و گاز و همچنین شرایط سرمایه‌گذاری، تحولات جدید از مهیا شدن شرایط برای سرمایه‌گذاران خارجی خبر می‌دهد. تغییرات سیاسی داخلی در صنعت نفت و گاز تأثیر مثبتی بر جذب سرمایه‌های خارجی داشته است. همان‌گونه که در جدول (۱) مشاهده می‌شود در چند سال اخیر حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)^(۱) ترکمنستان افزایش قابل توجهی داشت که می‌تواند ناشی از بهبود شرایط ورود سرمایه‌گذاران خارجی باشد.

شرکت‌های ملی نفت و گاز (NOCs)

به‌طور کلی می‌توان گفت که همه منابع هیدروکربنی ترکمنستان تحت کنترل ۲ شرکت دولتی Turkmenneft و Turkmengas و شرکت‌های زیرمجموعه و وابسته به آنها قرار دارد. Turkmengas بزرگترین شرکت دولتی است که مسئولیت همه فعالیت‌های تولید گاز طبیعی را بر عهده دارد. وظایف این شرکت

خود، رنج برده است. و چنانچه ذکر شد، بخش هیدروکربنی این کشور نظیر سایر بخش‌های استراتژیک، تحت کنترل شدید دولت قرار دارد. در گذشته نیز بخش انرژی تحت کنترل رئیس‌جمهور بود اما سایر ساختارهای دولتی از قدرت تأثیرگذاری بر شرایط و توزیع سرمایه‌گذاری برخوردار بودند. قانون سابق هیدروکربنی ترکمنستان مسئولیت بخش انرژی را بین چند گروه شامل رئیس‌جمهور، هیأت وزیران، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی از جمله Turkmenneft و Turkmengas تقسیم کرده بود. در آن دوره هرچند رئیس‌جمهور و اطرافیان سهم عمده‌ای از معاملات نفت و گاز را دارا بودند اما با این وجود بخشی از وظایف نیز به سایر سازمان‌ها اعطا می‌شد. اما قانون جدید منابع هیدروکربنی ترکمنستان قدرت زیادی را در اختیار آژانس مدیریت منابع هیدروکربنی قرار داده است که از جمله برخی از مهمترین اختیارات آن می‌توان به تعیین استانداردهای فعالیت پیمانکاران نفت و گاز، تعیین شرایط و ضوابط قراردادهای مناقصات و مذاکرات اشاره کرد. علاوه بر این، قانون جدید عملیات رصد کردن و نظارت که در گذشته در اختیار وزارت نفت و گاز و منابع معدنی، شرکت‌های ملی نفت و دیگر سازمان‌های دولتی قرار داشته است را نیز از وظایف این آژانس به شمار می‌آورد. قانون جدید همچنین اختیارات هیأت وزیران و سایر نهادهای دولتی را در خصوص تصمیم‌گیری در بخش انرژی، محدود کرده است. در مجموع علی‌رغم تغییرات سازمانی و قانونی که به منظور تسهیل در ارتباط بین سرمایه‌گذاران و دولت انجام گرفته است، هنوز فضای کلی قراردادهای نفت و گاز تحت تأثیر داشتن ارتباط قوی و مؤثر با سران دولتی قرار دارد.

مالیات در ترکمنستان بر مبنای قانون مالیاتی که در سال ۲۰۰۴ به تصویب رسید و در سال ۲۰۰۸ اصلاحاتی در آن روی داد، دریافت می‌گردد. این قانون شامل مالیات مطلق شرکاء خارجی و مالیات صنعت بیمه، رواید و گمرک است. اما در برگزیده پیمانکاران و قراردادهای نفت و گاز نیست. مالیات این قراردادها براساس شرایط هر قرارداد و قانون جدید منابع هیدروکربنی دریافت می‌گردد. اخیراً ترکمنستان اقداماتی را در جهت جذاب نمودن سرمایه‌گذاری از طریق بهبود چارچوب قانونی و اصلاح قانون سرمایه‌گذاری خارجی و قانون منابع هیدروکربنی انجام داده است. اقدامات همچنین شامل یکسان سازی نرخ ارز، استانداردسازی واحد پول ترکمنستان (Manat)^(۲) و ایجاد شرایط مناسب برای جذاب نمودن سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران خارجی نیز می‌شود. با این حال، وضعیت سازمان وضع مالیات بر سرمایه‌گذاری‌های سالیانه دولت بسیار نامناسب است و انتقاداتی شامل فساد، وجود روابط پنهان و فقدان محوریت قانون در ترکمنستان بر آن وارد است.

فعالیت پیمانکاران خارجی محور اصلی قانون جدید منابع هیدروکربنی ترکمنستان است و مالیات این فعالیت‌ها بر مبنای شرایط قید شده در فصل ۴۸ و ۵۱ این قانون و همچنین شرایط

جدول ۱: جریان ورود و حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) میلیارد دلار

۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷	۲۰۰۶	۱۹۹۵-۲۰۰۵	
۱۳۵۵	۸۲۰	۸۰۴	۷۳۱	۲۰۱	سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
۶۱۰۳	۴۷۴۸	۳۹۲۸	۹۴۹	۴۱۵	حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

Source: UNCTAD, World Investment Report 2010, CIS Countries

در صورت نیاز به منابع سرمایه‌ای بیشتر و فناوری جدیدتر است که مشارکتی با شرکت‌های خصوصی امضاء خواهد شد. به عبارتی دیگر شرط حضور شرکت‌های خصوصی در فعالیت‌های اکتشاف و توسعه میادین ترکمنستان، برخورداری از سرمایه کافی و فناوری پیشرفته است. علاوه بر دو شرکت فوق برخی شرکت‌های دولتی دیگر نیز به فعالیت در حوزه نفت و گاز می‌پردازند که عبارتند از: TurkmenNefteGaz؛ بازار داخلی نفت و گاز و پالایشگاه‌ها را در کنترل خود دارد. (TurkmenGeologiya)TG؛ صادرات نفت و گاز را بر عهده دارد. و Turkmenneftegasstroi؛ ساخت و اجرای خطوط لوله و تأسیسات مرتبط با توسعه نفت و گاز را بر عهده دارد.

سیاست‌های داخلی در حوزه انرژی

بعد از فروپاشی شوروی سابق در سال ۱۹۹۱، ترکمنستان با منابع عظیم هیدروکربنی و ریاست جمهوری صفرمراد نیازف اعلام موجودیت کرد. نیازف به سرعت قدرت خود را افزایش داد و از یک خادم مردم در حکومت شوروی سابق به پدر ملی تبدیل شد. موقعیت کشور در حومه آسیای میانه در ترکیب با دوری از روسیه و استقلال نسبی مالی، استراتژی انزواطلبی نیازف را ممکن نمود. رهبر ترکمنستان بزودی دریافت که قدرت او می‌تواند از جانب طبقه نخبگان اجتماعی مورد تهدید قرارگیرد. خانواده او از یک طایفه قدرتمند و بزرگ ترکمن به نام Teke بودند. اما با این حال تیم بودن نیازف هم موجب ضعف و هم باعث قدرت او شده بود. از یک سو او از داشتن خویشاوندانی که بتواند به آنها اعتماد کند محروم بود و از سوی دیگر توانست به آسانی سیاست‌های چرخشی خود را اجرا نماید.

قانون اساسی جدید در سال ۱۹۹۲ قدرت کامل را در اختیار نیازف قرار داد و ریاست جمهوری او را مادام العمر کرد. رئیس جمهور جهت جلوگیری از تضعیف قدرت، کنترل منابع نفت و گاز طبیعی کشور را در اختیار گرفت. از آنجا که نیازف خویشاوند نزدیکی جهت نظارت بر منابع نفت و گاز طبیعی نداشت لذا از سیاست به اصطلاح ضد قبیل‌ای استفاده برد. او با استفاده چرخشی از مدیران شرکت‌های دولتی و وزارت‌خانه‌ها، فرصت کافی را جهت قدرتمند شدن در اختیار آنها قرار نمی‌داد. در دوره ریاست او مسئولین نفت و گاز کشور بطور متوسط هر ۲ ماه یک بار عوض می‌شدند. اخراج مسئولین پایان کار آنها نبود بلکه بعضاً به زندان‌های طولانی مدت محکوم می‌شدند. صفرمحمد ولی‌اف وزیر نفت و گاز به ۲۴ سال زندان و الیاس چاری‌اف رئیس شرکت تجاری Turkmenneftegas به ۲۵ سال زندان محکوم شدند.

در گذشته روابط میان دولت ترکمنستان و شرکت‌های خارجی براساس نیاز و تمایل دولت برای سرمایه‌گذاری و جذب فناوری بود. این موقعیت موجب رشد فساد در میان مسئولان صنعت نفت و گاز شده بود. هر قرارداد نفت و گاز می‌بایست توسط شخص رئیس جمهور

شامل اکتشاف، استخراج، فرآوری، انتقال و بازاریابی گاز و تولید شده است. در واقع این شرکت دارای چندین شرکت در سطوح پایین‌تر مانند شرکت‌های محلی در استان‌های مرو، دولت‌آباد و لباب است که فعالیت‌های تخصصی در خصوص تولید گاز طبیعی را کنترل می‌کنند.

شرکت Turkmenneft مسئولیت استخراج منابع طبیعی را بر عهده دارد و علاوه بر تولید نفت خام در زمینه تولید گاز طبیعی نیز با شرکت Turkmengas همکاری می‌کند. همچنین چندین پروژه شیمیایی و آب را نیز در دست اجرا دارد. این شرکت ساختار بسیار پیچیده‌ای دارد به طوری که در عین حال کنترل ۸ شرکت بهره‌بردار نفت و گاز، بیشتر زیرساخت‌های نفت و گاز، یک مؤسسه تحقیقاتی و شرکت‌های استخراج منابع طبیعی را در اختیار دارد.

علاوه بر موارد ذکر شده فوق، قدرت اصلی در صنعت تولید نفت و گاز طبیعی در دست آژانس مدیریت و بهره‌برداری منابع هیدروکربنی است که تحت نظارت مستقیم رئیس‌جمهور قرار دارد. در زمان ریاست جمهوری نیازف کار نظارت بر منابع نفت و گاز طبیعی توسط هیأت وزیران انجام می‌شد اما در قانون جدید مسئولیت آژانس منابع هیدروکربنی افزایش یافت و شرکت‌های دولتی به عنوان زیرمجموعه این آژانس به حساب می‌آیند.

براساس قانون جدید، زمین و منابع آن در زمره حقوق انحصاری دولت قرار دارند و آژانس منابع هیدروکربنی، از طرف دولت بر این منابع نظارت می‌کند. این آژانس از دامنه اختیارات بسیار وسیعی مانند اجازه اکتشاف و استخراج، انعقاد قرارداد با شرکت‌های خصوصی و از همه مهمتر تأسیس و کسب سهم در شرکت‌های خصوصی برخوردار است. این موضوع فرصتی را جهت دخالت و کنترل فعالیت شرکت‌های خصوصی در اختیار این آژانس قرار می‌دهد که یکی از مهمترین دلایل تمایل شرکت‌های خصوصی به انعقاد قراردادهای مشارکتی نسبت به شرکت در پروژه می‌باشد.

در بخش نفت و گاز ترکمنستان، شرکت‌های دولتی از امتیازات و اولویت‌های ویژه‌ای برخوردارند و این شرکت‌ها می‌توانند مناسب‌ترین میادین نفت و گاز طبیعی را جهت فعالیت انتخاب کنند. شرکت‌های Turkmenneft و Turkmengas اجازه توسعه بزرگترین و غنی‌ترین میادین نفتی ترکمنستان مانند میادین واقع در بلوک Garashsyzlyk که مهمترین منطقه تولید نفت ترکمنستان به شمار می‌رود را دارا می‌باشند. این در حالی است که شرکت‌های خصوصی مجبور به انتخاب میادین باقیمانده پس از انتخاب شرکت‌های دولتی هستند. مهمترین میادین نفتی منطقه Garashsyzlyk شامل Kotur، Kara Tepe، Nebit Dag، Kyzyl Kum، Burun، Tepe و Barsa-Gelme می‌باشند. شرکت‌های خصوصی جهت دسترسی به میادین بزرگ نفتی باید با شرکت Turkmenneft قرارداد مشارکتی امضاء نمایند. در واقع تا جایی که منابع و فناوری اجازه بدهد دولت توسعه و استخراج از میادین را به شرکت‌های دولتی واگذار می‌کند و تنها


احداث شده است.

از جمله مسیرهای پیشنهادی جهت انتقال گاز ترکمنستان به بازارهای مصرف متنوع، خط لوله ترکمنستان-افغانستان-پاکستان-هند است که توسط بانک توسعه آسیا تأمین مالی خواهد شد و از حمایت دولت آمریکا نیز برخوردار است.

خط لوله صادرات گاز به اروپا از طریق ایران نیز یکی دیگر از طرح‌های پیشنهادی است که از طرف مقامات ترکمن دنبال می‌شود. موجود بودن قسمت عمده‌ای از شبکه مورد نیاز انتقال گاز در ایران و همچنین نزدیکی میدان عظیم گازی دولت‌آباد به مرزهای ایران و تأسیسات فرآوری و انتقال گاز ایران در میدان سرخس، موجب تمایل ترکمن‌ها به این طرح گردیده است.

از نظر سرمایه‌گذاران، اقتصاد ترکمنستان و بویژه بخش انرژی این کشور هنوز از عدم شفافیت، ضعف چارچوب و حاکمیت قانون و فساد اداری و مالی رنج می‌برد. با در نظر گرفتن همه این عوامل می‌توان نتیجه گرفت که بخش انرژی ترکمنستان نیازمند اصلاحات ساختاری و علاوه بر آن حجم زیادی سرمایه‌گذاری و فناوری‌های نوین است. با این وجود هنوز این کشور مشارکت خارجی را تنها در پروژه‌هایی که منابع مالی زیاد و فناوری ویژه‌ای نیاز دارند می‌پذیرد.

رازداری دولت ترکمنستان در خصوص انتشار اطلاعات مرتبط با منابع انرژی هرگونه تصویری از وضعیت موجود را مشکل ساخته است. محدودیت دسترسی به اطلاعات در خصوص منافع و شرکت‌های خارجی، در قراردادهای منعقد شده با دولت ترکمنستان فهم این موضوع که آیا نقش دولت در مذاکرات افزایش یافته است را غیرممکن می‌سازد. بنابراین آشکار است که شرکت‌های خارجی متمایل به مشارکت یا حاضر در منابع هیدروکربنی هیچگونه اطلاعاتی را از شرایط قرارداد خود بروز ندهند.

قرار گرفتن در همسایگی ترکمنستان، فرصت مناسبی را جهت انتقال گاز این کشور به بازارهای مصرف انرژی اروپا در اختیار ایران قرار داده است. بنابراین افزایش همکاری‌های انرژی بین دو کشور با استفاده از ایجاد روابط دوستانه و نزدیک بین دو دولت با توجه به شباهت‌های تاریخی و فرهنگی موجب بهره‌مندی هر دو کشور خواهد شد. 

فهرست منابع و مآخذ در دفتر نشریه موجود است

پی‌نوشت:

1. United Nations Economic Commission for Europe, (www.uncece.org/operact/operact/spplled/tur.htm)
2. Turkmenistan Oil and Gas Industry. BMI. Q3, 2010
3. exploration and production
4. News Analysis Issue 2008) 17) April 2008, 24-18 Open Society
5. در سال ۲۰۰۹ واحد پول ترکمنستان دچار اصلاحاتی شد و هر واحد manat جدید معادل ۵۰۰۰ manat قدیم ارزش گذاری شد.
6. Foreign Direct Investment

پذیرفته می‌شد و حفظ رابطه دوستانه با مسئولان رسمی دولت ترکمنستان تأثیر مثبتی بر پیشبرد کار می‌گذاشت. نیاز برای حفظ محبوبیت و قدرت عمومی خود اقدام به اعطای یارانه به کالاهای عمومی مانند آب، گاز، الکتریسیته و فرآورده‌های نفتی می‌کرد.

این روند در دوران رئیس‌جمهور جدید نیز تقریباً ادامه یافت. اما برخلاف نیاز، بردی محمداف به دنبال افزایش حجم سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه‌گذاران خارجی بود. او با درک این موضوع که منابع مالی ناشی از منابع هیدروکربنی می‌تواند به افزایش قدرت او کمک نماید، کنترل کامل این منابع را از طریق سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی در اختیار گرفت. به همین خاطر او اقدام به تأسیس آژانس مدیریت و بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی نمود. او همچنین نزدیکان خود را در پست‌های استراتژیک نفت و گاز بکار گمارد.

وی همچنین همکاری‌های خود را با روسیه، ایران و چین گسترش داد و قراردادهایی را با این کشورها به امضاء رساند. اما این روابط همواره خالی از مشکل نبوده است. در سال ۲۰۰۹ ترکمنستان همکاری‌های خود را با ایران با احداث یک خط لوله جدید انتقال گاز طبیعی از میدان عظیم گازی دولت‌آباد (علاوه بر خط لوله گاز طبیعی موجود کربچه-کردکوی) ادامه داد. با این حال و علیرغم روابط دوستانه بین دو کشور مزبور، در سال ۲۰۰۸ ترکمنستان قیمت گاز صادراتی خود به ایران را در حدود ۲ برابر افزایش داد که این امر منجر به قطع صادرات گاز در آن مقطع زمانی گردید.

روابط مشابهی بین ترکمنستان و روسیه نیز وجود دارد. اقتصاد و بودجه ترکمنستان به مقدار زیادی به پول پرداختی روسیه بابت گاز طبیعی صادر شده وابسته است. از زمانی که روسیه در صدد افزایش تسلط خود بر منابع گازی کشورهای آسیای میانه از طریق خطوط لوله گاز طبیعی خود برآمده است، ترکمنستان به فکر متنوع نمودن مسیرهای صادرات گاز خود افتاد. در این راستا خط لوله گاز طبیعی بین ترکمنستان و چین احداث گردید.

نتیجه‌گیری

دولت ترکمنستان در راستای متنوع‌سازی بازارهای گاز خود، در حال حاضر سه قرارداد صادرات گاز طبیعی را با روسیه، چین و ایران منعقد کرده است. تمایل روسیه به حفظ تسلط بر منابع گازی آسیای میانه، تقاضای فزاینده ایران و بازار در حال رشد چین موقعیت ویژه‌ای به ترکمنستان بخشیده است. در ماه آوریل سال ۲۰۰۹ که خط لوله گاز طبیعی ترکمنستان-روسیه منفجر شد، ترکمنستان تلاش کرد تا روسیه را متهم به قطع صادرات گاز نماید. در این هنگام ورود چین به جرگه تقاضاکنندگان گاز طبیعی ترکمنستان، زنگ خطری برای روسیه بود که روسیه با درک شرایط، اقدام به بازسازی خط لوله منفجر شده کرد. ایران نیز با درک شرایط مناسب ترکمنستان از نظر ذخایر گاز طبیعی به دنبال گسترش روابط گازی خود با این کشور است و در این راستا خط لوله جدید بین دو کشور در مرز سرخس