

بیژن خواجه پور خویی

نفت و گاز: تحرک‌های جدید، ابزارهای قدیمی



تاریخ معاصر ایران به گونه‌ای ویژه با صنعت نفت آمیخته است. از یک سو مسائل مرتبط با نفت با تاریخ سیاسی کشور در دوران معاصر پیوندی تنگاتنگ دارد، و از سوی دیگر بخش نفت و گاز جایگاه منحصر به فردی در اقتصاد کشور اشغال می‌کنند و این علی‌رغم تلاش‌های زیادی که در چند دهه گذشته برای کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمد صادرات نفت صورت گرفته است. علاوه بر این، در حال حاضر بخش نفت و گاز مهم‌ترین بخش اقتصاد کشور برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی محسوب می‌شود.

اینک به نظر می‌رسد علی‌رغم آن که به تشخیص کارشناسان و سیاست‌گذاران، جلب و جذب سرمایه‌گذاری خارجی به ویژه در بخش صنعت یکی از عوامل مهم برای ایجاد اشتغال و رشد اقتصادی کشور است^۱، موانع متعددی مانع از انجام گرفتن این مهم به واسطه صنعت نفت و گاز یعنی مهم‌ترین حوزه صنعتی کشور است. در واقع علی‌رغم نیاز مبرم کشور به سرمایه‌گذاری و تکنولوژی خارجی و علی‌رغم تلاش‌هایی که در سال‌های اخیر در این زمینه صورت گرفته است، به اذعان مسئولین کشور، سطح سرمایه‌گذاری هنوز کافی نبوده و باید به فکر راه‌های جدید باشیم. با توجه به اهمیت صنعت نفت و بخش‌های وابسته به آن (گاز و پتروشیمی) در ارتباط با جلب سرمایه‌گذاری خارجی، در این مقاله ابتدا نگاهی کوتاه به وضعیت فعلی این صنعت می‌اندازیم و به

ارزیابی نقش این بخش در توسعه اقتصادی ایران می‌پردازیم. سپس با توجه به فرصت‌ها و تنگنانهایی که در زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این بخش از صنعت کشور وجود دارد، سیاست‌های آتی مورد بحث و داوری قرار خواهند گرفت.

جدول ۱. سهم بخش‌های مختلف اقتصادی در تولید ناخالص ملی و صادرات ایران
(ارقام سال ۱۳۷۶)

٪۵۲/۶	خدمات	سهم در تولید ناخالص
٪۱۹/۸	کشاورزی	
٪۱۶/۴	صنعت و معدن	
٪۱۱/۲	نفت و گاز	
٪۷۵	صادرات نفتی	صادرات (ارزش صادرات)
٪۲۵	صادرات غیر نفتی	

نگاهی به وضعیت فعلی صنعت نفت ایران

در طول انقلاب و به ویژه در دوران جنگ، صنعت نفت دچار لطمات عدیده‌ای شد؛ یعنی علاوه بر خرابی‌های ناشی از جنگ و کاهش میزان سرمایه‌گذاری در این حوزه مانند اکثر حوزه‌های صنعتی کشور، وابستگی شدید صنعت نفت به شرکت‌ها و نیروهای متخصص خارجی عامل دیگری شد در لطمه دیدن این بخش از صنعت کشور. اخراج شرکت‌ها و کارمندان خارجی و تحولات دیگری که متأسفانه با وقوع جنگ در سال ۱۳۵۹ شدت یافت، ضربه‌های شدیدی بر بدنه صنعت نفت ایران وارد ساخت. به طوری که در دهه ۱۳۶۰، ظرفیت تولید نفت خام ایران که در سال ۱۳۵۷ به ۶ میلیون بشکه در روز رسیده بود، تا رقم یک میلیون بشکه در روز کاهش یافت و دولت و اقتصاد کشور را با فشارهای زیادی روبرو ساخت.

پس از پایان جنگ و در دوره بازسازی، ظرفیت تولید تا سقف ۳/۵ تا ۴ میلیون بشکه در روز بالا رفت. بازیابی بسیاری از ظرفیت‌های تولید نفت خام و همچنین توانایی‌های مدیریتی در صنعت نفت، بدون شک از افتخارات مهم وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران به شمار می‌آید. در عین حال روشن است که امروز فقدان سرمایه‌گذاری مورد نیاز و کاستی‌های فن‌آوری عمدتاً به علت عدم حضور شرکت‌های خارجی در فعالیت‌های بالادستی نفت موجب ایجاد مشکلات و تنگنانهایی زیادی در این صنعت شده است. در واقع، در درازمدت، دستاوردهای کمی تولید لزوماً پدیده مثبتی

نیست. به گفته مرتضی زرین گل، نماینده مجلس و رئیس کمیسیون نفت مجلس شورای اسلامی، "ایران بازارهای نفتی خود را به علت بی‌توجهی به صنعت نفت و افزایش تولید از دست داده است. این در حالی است که به طور متوسط هر سال به میزان ۲۵۰ هزار بشکه افت تولید نفت داریم."^۲ کارشناسان صنعت نفت بر این نظرند که افت تولید پیش‌بینی شده برای سال‌های آتی نتیجه مستقیم فقدان سرمایه‌گذاری و فن‌آوری در سال‌های اخیر است.

بدیهی است که افت ظرفیت تولید نفت خام تأثیر مستقیمی بر درآمد ارزی کشور دارد. عامل دیگری که در این زمینه مهم است، سطح مصرف داخلی نفت خام است. جدول شماره ۲، روند تولید، مصرف و صادرات متوسط روزانه را در چند سال اخیر نشان می‌دهد. در این زمینه تلاش‌های متعددی برای جایگزینی نفت در بازار داخلی توسط گاز طبیعی شده که اثرات مثبتی بر ظرفیت صادرات کشور داشته است. در عین حال باید توجه داشت که رشد صنعت پالایش نفت و نیز پتروشیمی و همچنین رشد صنعتی کشور - گرچه نیاز به واردات محصولات پتروشیمی و دیگر واردات صنعتی را کاهش می‌دهد مصرف نفت خام را در سال‌های آتی افزایش خواهد داد. به‌عنوان مثال نیاز کشور به واردات محصولات نفتی پالایش شده از حدود یک میلیارد دلار در سال ۱۳۷۳ به حدود ۳۰۰ میلیون دلار در سال جاری کاهش یافته است. در واقع، در ارزیابی وضعیت صنعت نفت و پیوند آن با اقتصاد کشور نباید صرفاً به وضعیت خالص مصرف داخلی و یا صادرات نفت خام



توجه کرد بلکه باید بیلانی کلی را که دربرگیرنده تمامی صادرات و واردات نفتی باشد مورد توجه قرار دارد. مع هذا واقعیت امر این است که افت ظرفیت تولید آفتی جبران ناپذیر برای اقتصاد ایران خواهد بود و نه تنها تبعات اقتصادی منفی به دنبال خواهد داشت، بلکه موقعیت جهانی ایران را به عنوان یک تولید کننده و صادرکننده عمده نفت خام به خطر خواهد انداخت.

جدول ۲: تولید، مصرف داخلی و صادرات نفت (به هزار بشکه در روز)

سال	تولید	صادرات	مصرف داخلی
۱۳۶۹	۳،۲۳۲	۲،۴۲۰	۹۱۸
۱۳۷۰	۳،۳۶۶	۲،۷۰۸	۹۸۰
۱۳۷۱	۳،۶۹۵	۲،۷۶۹	۱،۰۷۷
۱۳۷۲	۳،۶۰۹	۲،۵۸۸	۱،۱۲۵
۱۳۷۳	۳،۶۰۳	۲،۵۴۱	۱،۱۵۹
۱۳۷۴	۳،۶۰۰	۲،۶۱۶	۱،۱۱۸
۱۳۷۵	۳،۵۹۵	۲،۵۹۷	۹۹۷/۵
۱۳۷۶	۳،۵۹۲	۲،۴۵۴	۹۳۹

به ویژه آن که رقبای اصلی ایران در صحنه تولید نفت در جهان و خاورمیانه، با جدیت مشغول افزایش ظرفیت تولید خود هستند. برای مثال ونزوئلا در چند سال اخیر در جلب شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی به صنعت نفت خود با موفقیت بسیار روبرو بوده است و در حال توسعه ظرفیت تولید خود است. عربستان و حتی عراق علی‌رغم تحریم‌های سازمان ملل نیز مشغول برنامه‌ریزی برای ارتقای ظرفیت‌های تولید خود هستند. روشن است که هیچ‌کدام از این مسائل از دید مسئولان کشور پنهان نیست؛ مشاور عالی وزیر نفت، کاظم پور اردبیلی، در مهر ماه امسال اذعان داشت: "بنا بر گزارش کارشناسان وزارت انرژی آمریکا تا سال ۲۰۲۰ میزان تولید روزانه نفت عربستان از ۷ میلیون بشکه به ۳۰ میلیون بشکه خواهد رسید. در حالی که قدرت تولیدی ایران در همان سال ۶ میلیون و ۹۰۰ هزار بشکه خواهد بود و این بدان معناست که نسبت تولید ایران به عربستان از ۵۰ درصد یعنی وضعیت فعلی - به ۲۵ درصد نزول خواهد کرد و حتی میزان تولید ایران از عراق نیز که در آن زمان ۷/۸ میلیون بشکه تولید خواهد کرد کمتر خواهد بود."^۴

با توجه به واقعیات مذکور روشن است که صنعت نفت ایران بایستی به ظرفیت تولید توجه زیادی کند و در راه ارتقای آن قدم بردارد. با علم به این که افزایش ظرفیت تولید هر بشکه نفت خام نیازمند حدود ۱۰/۰۰۰ دلار سرمایه‌گذاری است، روشن است که نیاز سرمایه‌ای این بخش از توان کنونی اقتصاد کشور خارج است. به عبارت دیگر اگر ایران بخواهد همبای عربستان سعودی ظرفیت‌سازی کند، باید در ۲۰ سال آینده حدود ۱۱۰ میلیارد دلار در حوزه صنعت نفت سرمایه‌گذاری کند. به این مبلغ باید سرمایه‌هایی را نیز که برای جلوگیری از افت ظرفیت فعلی و همچنین ایجاد دیگر ساختارهای مورد نیاز (لوله‌های انتقال نفت، ایجاد صنایع پایین دستی و غیره) لازم خواهد بود، اضافه کرد.

خلاصه مطلب این که اگر ایران بخواهد ظرفیت تولید نفت خام خود را در حدی نگاه دارد که هم به‌عنوان یکی از تولیدکننده‌های عمده دنیا شناخته شود و هم از این منبع زیرزمینی استفاده بهینه اقتصادی ببرد، نه تنها باید مقدار قابل توجهی در بخش‌های بالادستی نفت و گاز سرمایه‌گذاری کند، بلکه بایستی با سرمایه‌گذاری‌های مناسب در صنایع پایین دستی (پالایش، پتروشیمی و ...) ارزش افزوده این منابع را برای اقتصاد ایران به حداکثر برساند.

پرسش اینجاست که این سرمایه‌ها از کجا خواهد آمد و برنامه کشور برای جذب سرمایه و فن آوری مورد نیاز چیست؟

سیاست وزارت نفت

در پاسخ به نیاز فوق در چند سال گذشته مسئولان وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران با دعوت از سرمایه‌گذاران خارجی و ایجاد شرایط قراردادی تحت عنوان "بیع متقابل" چارچوبی برای حضور شرکت‌های خارجی در بخش بالادستی صنایع نفت و گاز ایجاد کرده‌اند. ابتدا در سال ۱۳۷۴ با امضای قرارداد توسعه منابع فلات قاره سیری A+E با شرکت توتال فرانسه و سپس در همان سال با انتشار جزئیات یازده طرح که اکثراً طرح‌های توسعه فلات قاره بودند، چرخ جذب سرمایه خارجی به این بخش مهم به گردش درآمد. معهداً با اینکه شرکت‌های بین‌المللی بسیاری در واکنش به سیاست جدید با شرکت ملی نفت ایران وارد مذاکره شدند، توجه جدی شرکت‌های خارجی زمانی به ایران معطوف شد که در تابستان سال ۱۳۷۷، شرکت ملی نفت ایران بیشتر از چهل طرح توسعه نفتی، از جمله چندین طرح حوزه‌های خشکی را برای مشارکت خارجی به مناقصه گذاشت. جدول شماره ۳ جزئیات طرح‌هایی را که تاکنون به امضاء رسیده است، نشان می‌دهد.

بخش‌های پتروشیمی و گاز نیز با کمی تأخیر و هر کدام به واسطه همایش‌های بین‌المللی که در تهران برگزار کردند، طرح‌های متفاوتی را برای مشارکت خارجی به مناقصه گذاشته‌اند. بدیهی است مجموعه این طرح‌ها موجب توجه هر چه بیشتر شرکت‌های بین‌المللی نفت و گاز و پتروشیمی به ایران شده است. بودجه دولت برای سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ مجموعاً اجازه انعقاد قراردادهای بیع متقابل بالغ بر ۱۰/۸ میلیارد دلار (۵/۴ میلیارد دلار برای هر سال) را به وزارت نفت داده است و بر همین اساس نیز قراردادهایی منعقد شدند.

با وجود این نتایج عملی این سیاست جدید با موفقیت محدودی روبرو بوده است که گویای مشکلات و موانعی است که بایستی به نقد آنها پرداخت. حتی در مواردی که قراردادهای مورد نظر به امضاء رسیده است (از جمله قراردادی که اخیراً با شرکت رویال داج شل جهت توسعه میادین نوروز و سروش در خلیج فارس امضاء شد) در عمل با مشکلات متفاوتی روبرو هستیم که چنانچه حل نشوند، دستیابی به اهدافی که در فوق ترسیم شد، ممکن نخواهد بود.

جدول شماره ۳: وضعیت طرح‌های توسعه نفت و گاز که در چند سال گذشته

امضاء شده‌اند

ویسیت	شرکت‌های طرف قرارداد	میزان سرمایه مورد نیاز	طرح توسعه
از اسفند ۷۷ تولید اولیه را شروع کرده است .	توتال فرانسه	۶۰۰ میلیون دلار	سیری A+B
در دست اجرا	توتال فرانسه / رویال داج شل	۲۵۰ میلیون دلار	فلات (فلات قاره)
در دست اجرا	توتال فرانسه / پتروشیمی مالزی	۲ میلیارد دلار	گاز پارس جنوبی (فازهای ۲ و ۳)
در دست اجرا	توتال فرانسه / اری انتابا	۱۵۰ میلیون دلار	دورود (فلات قاره)
به تازگی امضا شد	رویال داج شل	۸۵۰ میلیون دلار	نوروز و سروش (فلات قاره)

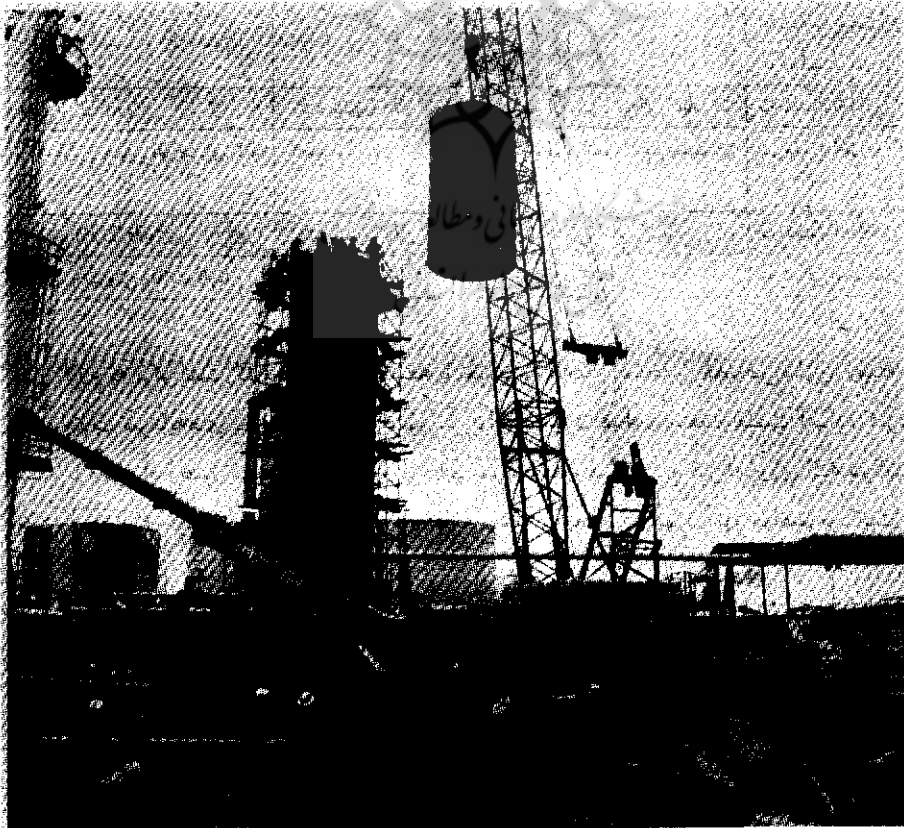
لازم به ذکر است که برنامه سوم توسعه با تعیین برنامه‌های مشخص خصوصی‌سازی، زمینه را برای جذب سرمایه‌های بخش خصوصی کشور نیز برای پیشبرد اهداف صنعت نفت آماده کرده است. با وجود این هنوز موانع بسیاری در راه جلب سرمایه‌های هنگفت و فن‌آوری‌ای که در این بخش مورد نیاز خواهد بود وجود دارد که در ادامه نوشته به بحث در مورد آنها خواهیم پرداخت.

موانع حقوقی

جذب سرمایه خارجی به صنایع کشور فقط و فقط در یک چارچوب حقوقی معین و قابل درک توسط سرمایه‌گذاران بالقوه، پایدار خواهد بود. خوشبختانه ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای منطقه دارای چارچوب‌های قانونی معینی است که چندین دهه از وضع آنها گذشته و در عمل آزمایش شده‌اند. از جمله می‌توان به قانون «جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی» و «قانون تجارت» که هر دو پس از انقلاب دست نخورده باقی مانده‌اند، اشاره کرد. در عین حال قانون اساسی و تعدادی از قوانین تصویب شده بعد از انقلاب، به عنوان موانعی جدی بر سر راه سرمایه‌گذاری خارجی، به ویژه در صنعت نفت، مطرح هستند.

از جمله موانع اصلی در این زمینه، اصل ۸۱ قانون اساسی است که «دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات به خارجیان را مطلقاً ممنوع» می‌داند. بدیهی است که این اصل برای یک سرمایه‌گذار خارجی که باید برای فعالیت خود به تأسیس شرکت اقدام کند، بسیار تهدید و تحدیدکننده است.

در عین حال، با ملغی کردن قانون پیشین نفت (مورخ ۱۳۵۳) و تصویب قانون جدید نفت در سال ۱۳۶۶، مقوله سرمایه‌گذاری خارجی در این صنعت کاملاً پیچیده شده است. بنا بر قانون جدید، «همه سرمایه‌گذاری‌ها بر اساس بودجه واحدهای عملیاتی از طریق وزارت نفت پیشنهاد و پس از



تصویب مجمع عمومی در بودجه کل کشور درج می‌شود. سرمایه‌گذاری خارجی در این عملیات به هیچ وجه مجاز نخواهد بود. سپس ماده ۱۲ قانون تصریح می‌کند: "با تصویب این قانون هرگونه قوانین مغایر با این قانون ملغی می‌شود."^۶

قانون فوق در حالی جایگزین قانون قبلی شد که قانون سال ۱۳۵۳، با منع مشارکت خارجی که متضمن مالکیت خارجیان بر منابع و نیز مالکیت نفت استحصالی بر سر چاه می‌شد، راه حل "خرید خدمت" را برای استفاده از منابع خارجی در اکتشاف، توسعه و تولید منابع نفت باز گذاشته بود. جالب اینجاست که مسئولان صنعت نفت ایران با استفاده از این تفسیر که در مورد "خرید خدمت" هیچ مغایرتی بین قوانین ۱۳۶۶ و ۱۳۵۳ وجود ندارد، این روش را برای طرح مقوله "بیع متقابل" مورد استفاده قرار دادند. به عبارت دیگر بیع متقابل چارچوبی قانونی است که در آن سرمایه‌گذار خارجی هیچ گونه مالکیت منابع زیرزمینی و همچنین منابع استحصالی را نداشته و فقط در مقابل هزینه‌ای که برای توسعه و تولید منابع صرف می‌کند، نهایتاً محصول همان پروژه را از شرکت ملی نفت ایران خریداری می‌کند. روش بیع متقابل، چارچوبی قانونی است که در برنامه پنجساله دوم (مصوب سال ۱۳۷۳) به عنوان ابزار مشارکت خارجی در ایران تعریف شد. ویژگی اصلی این چارچوب این است که سرمایه‌گذار خارجی در قبال سرمایه‌گذاری و هزینه‌هایش در ایران، قسمتی از محصول پروژه‌ای که بر روی آن سرمایه‌گذاری شده است را از ایران خریداری می‌کند و بدین طریق سرمایه‌گذاری اولیه و سود توافقی را جبران نماید.

در حالی که این روش، که وارد شدن به جزئیات آن از حوصله این مقاله خارج است، تنها روشی است که قوانین فعلی کشور، آن هم با تفسیر نسبتاً آزادانه، آن را مجاز می‌دانند، استفاده از آن به عنوان ابزاری که شرکت‌های خارجی را به صنعت نفت ایران جذب کند، دارای کاستی‌هایی است که اهم آن‌ها عبارتند از:

الف) بیع متقابل نهایتاً یک قرارداد خرید خدمت تلقی می‌شود و این چارچوب به علت کوتاه مدت بودن آن برای شرکت‌های بزرگ نفتی چندان جذاب نیست، چرا که شرکت‌های نفتی سرمایه‌هنگفتی را برای حضور در یک کشور متحمل می‌شوند که فقط حضور دراز مدت این هزینه‌ها را توجیه می‌کند.

ب) در روش بیع متقابل ایران از شرکت خارجی درخواست سرمایه‌گذاری در منابع ایران را می‌کند، ولی نهایتاً این اجازه را به آن شرکت نمی‌دهد که در مقابل این سرمایه‌گذاری، بخشی (هر چند کوچک) از منابع موجود در پروژه را به عنوان دارایی خود به ثبت برساند. این نوع برخورد توجیه مالی مناسبی برای شرکت‌های خارجی ندارد.

ب) قرارداد "خرید خدمت" به شرکت یا شرکت‌های خارجی هیچ انگیزه‌ای برای تلاش در دستیابی به ذخایر بیشتر نمی‌دهد، چرا که پیمانکار خارجی از قبل و بر مبنای برنامه‌ریزی مشخص مبلغی را سرمایه‌گذاری کرده و مبلغ مشخصی را (که شامل سرمایه اولیه به علاوه سود توافقی است) به صورت محصول برداشت خواهد کرد. نکته این است که ایجاد انگیزه در پیمانکار برای بالا بردن بهره‌وری هم برای پیمانکار و هم برای کشور میزبان یک منبع بسیار حائز اهمیت است. به عبارت دیگر، هر چند تا به حال بنج قرارداد بر مبنای چارجوب بیع متقابل امضاء شده است و مسلماً قراردادهای دیگر هم امضاء خواهد شد، اما با وجود کاستی‌های فوق دستیابی به اهداف تعریف شده در این حوزه سخت خواهد بود. کما اینکه در دو سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ که برنامه بودجه اجازه عقد قرارداد بیع متقابل تا سقف ۱۰/۸ میلیارد دلار را داده بود، تا کنون فقط حدود ۵ میلیارد دلار به امضاء رسیده است.

موانع سیاسی داخلی

علاوه بر موانع حقوقی ذکر شده، تجربه دو سال گذشته نشان داده است که عملی کردن مشارکت شرکت‌های خارجی در صنعت نفت ایران با موانع سیاسی داخلی نیز روبروست. به عنوان نمونه می‌توان به مباحثی که درباره قراردادی که اخیراً بین شرکت ملی نفت ایران با شرکت رویال داچ شل برای توسعه منابع سروش و نوروز امضاء شده، توجه نمود.

در پی انتشار خبر امضای قرارداد، مطبوعات ایران واکنش‌های مختلفی در قالب مقالات و ویژه‌نامه‌ها از خود نشان دادند که مهم‌ترین آن درج خبری در روزنامه *جمهوری اسلامی* بود مبنی بر اینکه شرکت شل شرکتی انگلیسی است که بنیانگذاران آن صهیونیست بوده‌اند و پرسیده شده بود که چرا باید شرکت‌های صهیونیستی امکان فعالیت و حیات در ایران را داشته باشند و صاحب سود گازف و نفت استخراجی ایران شوند؟^۴ در مقاله دیگری در *آفتاب امروز*، که از لحن ملایم‌تر ولی همچنان انتقادی برخوردار بود، نویسنده پس از ترسیم تاریخچه تأسیس شرکت شل به نفوذ و قدرت این شرکت در وزارت امور خارجه آمریکا نوشت: "شل به اندازه‌ای قدرتمند است که وزارت امور خارجه آمریکا که همیشه از ابزار تهدید استفاده می‌کند در واکنش به اقدام شل اعلام کرده در صورتی که این شرکت برخلاف تحریم‌های آمریکا عمل کند (صرفاً) آنها بسیار دلسرد خواهند شد." در پایان مقاله نویسنده یادآور می‌شود که شرکت‌های خارجی به سادگی قرارداد تجاری منعقد نمی‌کنند و قبل از عقد هر قرارداد تحقیقات گسترده‌ای انجام می‌دهند و آرزو می‌کنند که در ایران نیز

کارها "روزی و روزگاری به همین صورت انجام شود"، یعنی بحث‌ها و تحقیقات قبل از عقد قرارداد انجام شود و "نه بعد از عقد قرارداد. آن هم بایک شرکت جهان وطنی مانند شل."^{۸۴}

وزارت نفت در روز ۲۱ آذر توسط سید مهدی حسینی، معاون امور بین‌الملل خود، در مقام پاسخگویی برآمد و در یک مصاحبه اعلام کرد که شرکت شل در مدت ۲۰ سالگی که از انقلاب اسلامی سپری شده هرگز ارتباط تجاری خود را با ایران قطع نکرده و این شرکت دومین شرکت بزرگ نفتی دنیا و دارای بالاترین و پیچیده‌ترین فن‌آوری‌های روز است. ضمناً سهام شل حدود ۱/۲ میلیارد دلار است که متعلق به ۶۸۳۳۰۰۰ سهامدار از ملیت‌های مختلف است و بزرگ‌ترین سهامدار این شرکت فقط ۳/۱٪ سهم دارد که مسلماً تصمیم‌گیری و یا سیاست‌گذاری وی در شل مؤثر نیست. در ضمن سهام‌داران این شرکت از لحاظ ملیت ۴۵٪ هلندی، ۳۹٪ آمریکائی، ۹٪ سوئیسی، ۳٪ فرانسوی، ۱٪ آلمانی و تنها ۲٪ انگلیسی هستند و تعلق این شرکت به اسرائیل و یا انگلیس به طور کامل منتفی است.

با اعلام خبر فوق از طرف وزارت نفت غوغای معترضین به قرارداد مذکور تا حد زیادی فرونشست و به نظر می‌رسید دیگر بهانه‌ای برای اعتراض به قرارداد نفتی شل وجود ندارد. تا اینکه دور جدیدی از انتقادات که منحصرأ متوجه شخص وزیر نفت بود آغاز شد. هفته‌نامه صبح با انتشار ویژه‌نامه‌ای با هدف افشای سیاست‌های اقتصادی ضد انقلابی به صورت انعقاد قراردادهای غارتگرانه با اروپا و خصوصی‌سازی و کاهش اختیارات دولت و تقویت سرمایه‌گذاری به انتقاد از بی‌زن نامدار زنگنه پرداخت و از مجلس خواست تا در اسرع وقت به وظیفه خود که همانا استیضاح و عزل وزیر نفت است، اقدام کند. در مجموعه مقالات صبح، به نامه‌ها و سندهای مختلفی استناد و در قسمتی به مجلس به جهت تصویب بخشودگی بدهی‌های شرکت‌های جدیدالتأسیس زیرمجموعه وزارت نفت شدیداً اعتراض شده و مجدداً خواستار استیضاح وزیر نفت به خاطر ریخت و پاش و فساد مالی و زیاده روی در مصرف منابع ارزی شده است.

در پاسخ به این انتقادات وزیر نفت یادآور شد که از روزنامه‌های مربوطه به دلیل انتشار مطالب کذب به مراجع حقوقی شاکی خواهد شد. از سوی دیگر، آقای زرین گل نماینده مجلس و رئیس کمیسیون نفت اعلام کرد: "اگر در صنعت نفت سرمایه‌گذاری نکنیم، باید در چندسال آینده برای بالایشگاه‌های کشور نفت وارد کنیم - ما به سرمایه‌گذاری، فن‌آوری، متخصصان و کارشناسان نفتی خارجی برای شکوفا کردن صنعت نفت نیاز داریم." او سپس اعلام کرد: "رهبر معظم انقلاب اسلامی، رئیس جمهوری و نمایندگان مجلس از کم و کیف این قراردادها مطلع می‌شوند و چنانچه به نفع کشور نباشد، از اجرای آنها جلوگیری خواهند کرد. اما تمامی قراردادهایی که وزارت

نفت-با شرکت‌های خارجی منعقد کرده است، به نفع مردم و حافظ منافع کشور است و مطالب برخی مطبوعات علیه این قراردادها صحیح نیست.^۱

همچنین سید محسن یحوی نماینده مجلس و عضو کمیته سه نفره نظارت بر قراردادهای بیع متقابل، در واکنش به ادعاهای مذکور گفت: «شرایط قرارداد با شرکت شل را شرکت ملی نفت ایران پس از انجام مطالعات کارشناسی دقیق تعیین کرده و این اطمینان وجود دارد که در راستای تأمین منافع ملی کشور است، لذا مشکلی در این خصوص وجود ندارد.»^۲

در بی‌پایه و اساس بودن بسیاری از انتقادات نامبرده شکی نیست، همین‌طور در این‌که خصوصی‌سازی، شفافیت، فعالیت اقتصادی با استاندارد جهانی منافع بسیاری از گروه‌ها را که در دو دهه گذشته با استفاده از رانت‌های سیاسی و پیرادولتی رشد کرده‌اند را به خطر می‌اندازد نیز شکی نداریم و همچنین روشن است که این گروه‌ها از هر دستاویزی برای حفظ منافع خود استفاده خواهند برد. در عین حال مسلماً در زمینه اطلاع‌رسانی و شفافیت هنوز کارهای بسیاری می‌توان کرد. مسلماً مطلع شدن سران سیاسی کشور و اعضای قوه مقننه از کم و کیف قراردادها و اطمینان یافتن این افراد از حفاظت قوه مجریه از منافع ملی مهم است، اما جلب اطمینان عامه مردم نیز اهمیت بسزایی دارد. آن‌هم در حوزه‌ای به اهمیت و حساسیت صنعت نفت که، همان‌طور که پیش از این یادآور شدیم، تاریخ پر فراز و نشیب آن با تاریخ معاصر سیاسی کشور پیوندی تنگاتنگ دارد. با توجه به



این حساسیت حقیقتاً بهتر آن است که وزارت نفت خود قدم اول را در باز کردن بحث در این زمینه‌ها در مطبوعات بردارد و به این ترتیب هم ابتکار عمل را به دست گیرد، هم عامه مردم را هر چه بیشتر مطلع سازد و هم با وادار کردن همه گروه‌های سیاسی به ابراز نظر، هر گروه را در مقابل مسئولیت اتخاذ مواضعش قرار دهد.

موانع سیاست خارجی

یکی دیگر از موانعی که ایران در جذب سرمایه‌گذاری خارجی به صنعت نفت با آن روبرو بوده است، تنش‌های موجود در روابط خارجی کشور است. از یک سو اعمال تحریم اقتصادی آمریکا علیه ایران و همچنین اعمال تحریم علیه شرکت‌های غیرامریکایی که در صنعت نفت ایران سرمایه‌گذاری می‌کنند، برای ایران ضررهای مستقیم و غیرمستقیمی داشته است. هر چند که این تحریم‌ها در نهایت به عدم حضور شرکت‌های بزرگ غیرامریکایی نینجامیده است، مشکل اصلی آن است که عدم حضور شرکت‌های امریکایی، رقابت بین شرکت‌های خارجی را در صنعت نفت ایران کاهش داده است. واقعیت این است که حضور رقبای امریکایی در بازار ایران می‌توانست در برخی پروژه‌ها معادله را به نفع ایران تغییر دهد.

اگر تحریم آمریکا را به کنار بگذاریم، مانع اصلی سیاست خارجی که در چند سال گذشته اثرات منفی بر حجم سرمایه‌گذاری خارجی در ایران داشته است، سطح پائین روابط ایران با برخی از کشورهای عمده نفتی (مانند انگلستان و نروژ) بوده که این مانع می‌تواند با بهبود روابط ایران و اروپا از سر راه برداشته شود. به روشنی می‌توان تأثیر موفقیت‌هایی را که در یک سال گذشته در زمینه سطح روابط سیاسی به دست آمده است بر حضور شرکت‌های اروپایی در ایران مشاهده کرد. واقعیت آن است که صنعت نفت نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم است، به ندرت می‌توان از شرکتی انتظار سرمایه‌گذاری در ایران داشت بدون اینکه دولت آن کشور دارای بالاترین رابطه دیپلماتیک با ایران باشد. در واقع مهم‌ترین درسی که از تجارب متعدد سال‌های اخیر باید گرفت این واقعیت است که نیاز مستمری برای هماهنگ کردن سیاست خارجی و برنامه‌ریزی‌های نفتی کشور وجود دارد. این هماهنگی امروز در سطح نازلی قرار دارد. نباید فراموش کنیم که روابط خارجی نه تنها به تسهیل حضور شرکت‌های خارجی در صنعت نفت ایران کمک خواهند کرد، بلکه در گسترش بازارهای جهانی برای محصولات نفتی ایران - و چه بسا سایر تولیدات صنعتی کشور - نیز می‌توانند نقش به‌سزایی ایفاء می‌کنند.

موانع ساختاری

آخرین عنصر از مجموعه موانعی که بر سر راه سرمایه‌گذاری بهینه شرکت‌های خارجی در ایران وجود دارد، ساختار نامتناسب صنعت نفت کشور است. بدیهی است تازمانی که شرکت ملی نفت ایران به تنهایی و با منابع داخلی مدیریت صنعت نفت را به عهده داشت، داشتن یک ساختار متمرکز منطقی به نظر می‌رسید، ولی با توجه به نیاز کشور به انواع سرمایه و فن‌آوری خارجی و تعدد و پراکندگی پروژه‌ها، می‌توان به یک ساختار غیرمتمرکز برای اداره وضعیت جدید اندیشید. البته وزارت نفت در حال ایجاد این ساختار غیرمتمرکز است، ولی برنامه اصلاحات ساختاری با وجود اینکه بیشتر از یک‌سال از شروع آن می‌گذرد، در حاله‌ای از ابهام قرار دارد. ایجاد شفافیت هرچه بیشتر در این زمینه نیز بار دیگر هم باعث کاهش نگرانی‌ها و پرسش‌های داخلی و هم باعث شفاف شدن ساختارهای جدید صنعت نفت ایران خواهد شد.

مسلم است که مذاکره همزمان با حدود ۲۰ تا ۳۰ شرکت که برای مشارکت در پروژه‌های ایران آبراز علاقه کرده‌اند، نمی‌تواند در دست یک ساختار مرکزی قرار گیرد و منطقی است که با تمرکز زدایی هرچه بیشتر، نه تنها به انجام سریع‌تر امور کمک خواهد رسانید، بلکه به افزایش عواملی که می‌توانند در هر مورد مشخص، مثلاً از طریق دقت در نیازهای منطقه‌ای یا تأسیس همزمان تأسیسات جنبی و نیز جلب سرمایه‌های داخلی در نظر گرفته شوند نیز بینجامد.

چرا نباید زمان را از دست داد؟

عجله برای اصلاحات مورد نیاز و جذب سرمایه خارجی چیست؟ آیا نمی‌توان این اصلاحات را قدم به قدم انجام داد و هنگامی که همه موانع رفع شدند، به سوی سرمایه‌گذاری خارجی برویم؟ پاسخ این است که ایران به چند دلیل نباید فرصت‌های موجود برای جذب سرمایه و فن‌آوری خارجی را از دست بدهد. این دلایل عبارتند از:

- (۱) با گذشت هر روز که کشور از سرمایه‌های جدید در این حوزه محروم می‌ماند، ظرفیت تولید افت می‌کند و به موقعیت جهانی ایران در این صنعت ضربه وارد می‌شود.
- (۲) سرمایه‌هایی که شرکت‌های نفتی جهانی برای حضور در بازارهای مختلف در اختیار دارند محدوداند و با باز شدن بازارهایی همانند عربستان، کویت، عراق، سوریه و ... صحنه رقابت برای ایران تنگ‌تر شده احتمال اینکه به اهداف سرمایه‌ای دست نیابیم وجود دارد.
- (۳) بازار جهانی نفت در حال تغییر است و در دهه آینده با کاهش اهمیت حوزه‌های دریای شمال، روسیه و آمریکا، حوزه خلیج فارس به مرکز اصلی تولید نفت جهان تبدیل خواهد شد و مشتریان

جهانی دوباره به این منطقه رو خواهند آورد. در طول این تحولات آن کشورهایی برنده اصلی خواهند بود که دارای ظرفیت تولید و زیرساخت‌های مورد نیاز (لوله‌های انتقال نفت، بنادر بارگیری و ...) باشند.

۴) علاوه بر توان بالقوه نفت، ایران در حوزه های گاز و پتروشیمی نیز دارای مزیت‌های نسبی فراوانی است و با استفاده بجا و مناسب از سرمایه و فن آوری خارجی نه تنها می‌شود توان اقتصادی کشور را بالا برد، بلکه می‌توان به اهدافی چون اشتغال زایی و توسعه اقتصادی نیز سریع تر دست یافت.

۵) مهم تر از همه موارد باید یاد آور شد که ایران با داشتن ظرفیت بالای تولید نفت خام به اهمیت منطقه‌ای و جهانی خود افزوده و می‌تواند از این اهرم در روابط بین الملل خود استفاده نماید.

برای رفع موانع چه باید کرد؟

اگر بپذیریم که باید هرچه سریع تر به حضور شرکت‌های خارجی در صنعت نفت و دیگر صنایع خود دست یابیم، چاره‌ای نداریم جز این که موانع اصلی را هرچه سریع تر برطرف کنیم. در این راستا، برخی راه‌حل‌ها شناسایی شده و در دست اجراء هستند (همانند تمرکز زدایی در ساختار صنعت نفت و ...) ولی برخی مشکلات هنوز بی پاسخ مانده است. عمده این مشکلات در حوزه حقوقی قرارداد که عبارتند از:

۱) قوانینی که مانع سرمایه‌گذاری خارجی تلقی می‌شوند، بایستی در جهت تسهیل این سرمایه‌گذاری‌ها تغییر یابند.

۲) به نظر می‌رسد که بیع متقابل به عنوان چارچوب حقوقی برای حضور شرکت‌های خارجی در صنعت نفت مناسب‌ترین راه حل نباشد. جالب اینجاست که به طور مثال در قانون جدید معادن، دادن امتیاز استحصال منابع زیرزمینی به شرکت‌های خصوصی و حتی خارجی پیش بینی شده است، ولی از انجام این کار در صنعت نفت هنوز پرهیز داریم.

۳) شک نیست که یافتن یک راه حل مناسب که به عنوان چارچوب حقوقی هم به منافع ایران توجه کرده و هم به اندازه کافی برای مشارکت خارجی جذاب باشد، نیازمند تحقیق و تفحص است. در عین حال به نظر می‌رسد چارچوب‌های حقوقی که در کشورهای دیگر آزمایش شده و جا افتاده اند، می‌تواند در این راه به ما یاری برساند.

۴) یکی از چارچوب‌های حقوقی آزمایش شده روش تقسیم تولید (production sharing) است که برای اولین بار توسط شرکت نفت اندونزی (پرتامینا) طراحی شد. البته جزئیات هر قرارداد تقسیم

تولید منحصر به فرد هستند و با در نظر گرفتن عوامل مختلف طراحی می‌شوند. در عین حال می‌توان به ویژگی‌های زیر برای این گونه قراردادها اشاره کرد:

(الف) شرکت کشور میزبان مسئول مدیریت عملیاتی پروژه است.

(ب) شرکت پیمانکار (خارجی) مسئول انجام عملیات بر مبنای ضوابط و برنامه‌های مشخص است.

(پ) شرکت پیمانکار همه منابع مالی مورد نیاز را در اختیار پروژه قرار می‌دهد. پیمانکار ریسک هزینه عملیاتی را به گردن گرفته و بدین ترتیب انگیزه مستقیم برای موفقیت عملیات پروژه داراست.

(ت) قرارداد مدت زمانی بین ۶ تا ۱۰ سال برای اکتشاف و حداکثر ۳۰ سال برای عملیات تولید تجاری در نظر می‌گیرد.

(ث) پیمانکار هر سال یک بودجه و برنامه ریزی عملیاتی تهیه کرده که این بودجه و برنامه باید به تأیید شرکت کشور میزبان برسد.

(ج) تمامی تجهیزاتی که توسط پیمانکار خریداری می‌گردد پس از ورود به کشور به مالکیت شرکت کشور میزبان در می‌آید.

(چ) کلیه داده‌های اطلاعاتی از عملیات در زمره مالکیت معنوی کشور میزبان است.

(ح) کلیه تولید افزوده بر هزینه‌های مربوط به توسعه و تولید، بین پیمانکار و کشور میزبان نصف می‌گردد.

(خ) پیمانکار و یا کنسرسیوم تشکیل شده باید تمامی مالیات‌های مربوط به درآمد خود در کشور میزبان را پرداخت کند.

(د) پیمانکار موظف است که مقدار نفتی را که به عنوان "سهمیه بازار داخلی" تعریف می‌شود در اختیار بازار داخلی قرار دهد.

(ذ) شرکت کشور میزبان این حق را داراست که پس از شروع عملیات تجاری، یک شریک ۱۰٪ به قرارداد معرفی نماید.

البته قرارداد بیع متقابل درخیلی از ویژگی‌ها به قرارداد تقسیم تولید که در صنعت نفت معمول‌تر است شباهت دارد، مع‌هذا در دو نکته کلیدی باعث سلب انگیزه از شرکت خارجی می‌شود. این دو نکته عبارتند از:

(۱) استحصال شرکت خارجی از نفت چاه مربوطه فقط تا زمانی است که سرمایه اولیه و سود توافقی بازپرداخت شده باشد و هیچ انگیزه‌ای برای ایجاد سود بیشتر به واسطه تولید بیشتر وجود ندارد.

بدیهی است که با ایجاد انگیزه برای ارتقاء تولید، ایران نیز از چنین حالتی منفعت می‌برد.

(۲) بیع متقابل شرکت خارجی را به ثبت بخشی از ذخیره به عنوان دارایی خود مجاز نمی‌کند.

البته بحث مالکیت منابع زیرزمینی بحثی بسیار پیچیده است و در بسیاری از کشورها مالکیت منابع زیرزمینی انحصاراً در اختیار دولت و یا شرکت‌های خصوصی داخلی قرار دارد. ولی همان‌طور که قانون معادن فعلی کشور اجازه رهن ۲۵ ساله منابع را به بخش خصوصی می‌دهد، می‌توان تصور کرد که در همین چارچوب بتوان راه حلی برای شرکت‌های خارجی تعریف نمود. مطالعه چارچوب‌های حقوقی کشورهای مختلف تولید کننده نفت، به مسئولین ایران این امکان را خواهد داد تا با در نظر گرفتن عواملی که برای ایران مهم هستند (همانند بحث مالکیت منابع زیرزمینی، جلوگیری از ایجاد تعهدات مالی برای دولت در صورت شکست یک طرح، تضمین تأمین نیاز داخلی و ...) چارچوب حقوقی مشارکت خارجی در صنعت نفت ایران را به چارچوب تقسیم تولید که در قراردادهای نفتی بین‌المللی معمول‌تر است، نزدیک کنند.

راه حل مشخصی که در حال حاضر و با توجه به قوانین تصویب شده در برنامه پنجساله سوم روبروی مسئولین صنعت نفت کشور قرار دارد، این است که قراردادهای تقسیم تولید را با شرکت‌های بخش خصوصی ایرانی (که در برنامه پنجساله مجاز شدند در فعالیت‌های بالادستی حضور داشته باشند) عقد کرده و سپس به شرکت‌های بخش خصوصی این اجازه را بدهد که با شرکت‌های خارجی بر مبنای رعایت اصول و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی، به صورت "مشارکت در سرمایه‌گذاری" (joint venture) همکاری نمایند.

پایان سخن

نگاهی به موانع موجود بر سر راه دستیابی ایران به سطح سرمایه‌گذاری و فن‌آوری که در دو دهه آینده به آن نیازمند است، آشکار می‌سازد که موانع حقوقی و موانع سیاست داخلی از عمده‌ترین مسائل به شمار می‌آیند. موانع سیاسی خارجی و ساختاری که در این حوزه وجود داشته‌اند، به تدریج از سر راه برداشته شده‌اند و حال بایستی با جدیت به مسائل حقوقی و سیاست داخلی توجه شود. هرگونه تأخیر در رفع موانع مذکور باعث کندی جریان سرمایه به صنعت نفت ایران خواهد شد که خود تبعات گوناگونی برای آینده اقتصادی و سیاسی کشور دارد. اگر نتوانیم در صنعت نفت سرمایه مورد نیاز را جذب کنیم، از رغبت حضور شرکت‌های خارجی در سایر بخش‌های اقتصادی نیز کاسته خواهد شد.

در حوزه حقوقی، نباید شک داشته باشیم که ما تنها کشوری نیستیم که دغدغه‌ها و نگرانی‌هایی درباره حضور شرکت‌های خارجی در صنعت نفت خود دارد و به همین خاطر مطالعه هرچه دقیق‌تر

چارچوب‌های حقوقی کشورهای دیگر (از جمله اندونزی، نروژ، آنگولا، عمان) می‌تواند در دستیابی به یک راه حل مناسب‌تر و جذاب‌تر بسیار کار ساز باشد.

در حوزه سیاست داخلی، بحث شفافیت و اطلاع رسانی به موقع و سه بحث‌گذاردن کلیات قراردادها، روشن کردن نظر نیروهای سیاسی و اجتماعی درباره تحولات جهانی صنعت نفت و نیاز ایران به کارگرفتن سرمایه و فن‌آوری خارجی و ... از مهم‌ترین عناصر برای ایجاد فضایی است که در آن با حداقل نگرانی بتوان در جهت رونق اقتصادی کشور فعالیت کرد.

به‌علت وجود منابع عظیم نفت و گاز، این بخش کماکان از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی کشور خواهد ماند. اگر بتوانیم با روش‌هایی منطقی و با حل تنگناهای موجود از این منابع عظیم به‌گونه بهینه برای دستیابی به اهداف اقتصادی و سیاسی خود استفاده کنیم، در آینده برنده خواهیم بود. ولی اگر فرصت‌ها را از دست دهیم، باید پاسخی قانع‌کننده برای نسل‌های آتی داشته باشیم.

کمشکو ۱۶۸

یادداشت‌ها

- ۱ - بنا به تخمین‌های موجود، اقتصاد ایران در ۱۰ سال آینده نیازمند حداقل ۱۰۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی است تا از پس مشکلات مختلف این دهه (نیاز به اشتغال، رشد اقتصادی ...) برآید.
- ۲ - فعالیت‌های نفتی به دو بخش بالادستی (کلیه فعالیت‌هایی که قبل از جریان یافتن نفت از چاه به بیرون انجام می‌شوند، همانند اکتشاف و استخراج) و پایین دستی (شامل فعالیت‌هایی که پس از جریان یافتن نفت از چاه انجام می‌شوند، (پالایش، تبدیل و ...) تقسیم می‌گردند.
- ۳ - همشهری، شنبه، ۴ دی ۱۳۷۸، "وابستگی شل به صهیونیست‌ها و آمریکا مسئله‌ای نیست"، ص ۴.
- ۴ - *اخبار اقتصاد*، ۱۳ مهر ۱۳۷۸، "موانع داخلی و بین‌المللی سرمایه‌گذاری خارجی در زمینه نفت باید از میان برداشته شود".
- ۵ - *مجموعه قوانین حقوقی، تدوین و تنظیم فیروز فقیه نصیری*، نشر صدوق، ۱۳۷۴، ص ۲۲.
- ۶ - "نگاهی به قوانین موجود سرمایه‌گذاری در بخش نفت یا بیع متقابل"، *اخبار اقتصاد*، شماره ۱۷، ۴۹، ۱۷ آبان ۷۸، ص ۷.
- ۷ - *روزنامه جمهوری اسلامی*، ۴ آذر ۱۳۷۸.
- ۸ - *آفتاب امروز*، ۱۳ آذر ۱۳۷۸، "قرارداد شل و منافع ملی"، ص ۷.
- ۹ - همشهری، وابستگی شل ...
- ۱۰ - *آفتاب امروز*، ۶ دی ۱۳۷۸، "گر نابت کنید شل صهیونیستی است، قرارداد را لغو می‌کنیم"، ص ۲.