

دشواری‌های بخش انرژی

در

«جامعه‌ی کشورهای مشترک‌المنافع مستقل»

نوشته‌ی: پل ماتیو^۱

لینتون شیلز^۲

برگردان: ف. م. هاشمی

از زمان فروپاشی اتحاد شوروی، قصه‌ی بخش‌های نفت، گاز و برق جامعه‌ی کشورهای مشترک‌المنافع متصل (CIS: اتحاد اقتصادی ۱۲ جمهوری سابق شوروی متشکل از ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، گرجستان، قزاقستان، قرقیزستان، مولداوی، روسیه، تاجیکستان، ترکمنستان، اوکراین و ازبکستان) به داستانی غم‌انگیز تبدیل شده است: داستان فرصت‌های از دست رفته. اگرچه تجارت با خارج از قلمرو جامعه، رو به افزایش است (در سال ۱۹۹۹ حدود ۵۰ درصد نفت تولید شده در منطقه به خارج از قلمرو جامعه صادر شد، در حالی که رقم فوق در سال ۱۹۹۲ تنها ۲۲ درصد بود) اما، این افزایش بسیار کم‌تر از آن چیزی است که در صورت حذف بی‌تناسبی‌های موجود در بخش کلیدی صنعت انرژی منطقه، قابل دست‌یابی است. با تثبیت مرزهای ملی، پنج کشور عمده‌ی صادرکننده‌ی نفت موجودیت یافتند و واردکنندگان انرژی که دهه‌های متمادی به بهای ازران انرژی خو گرفته بودند، به شدت زیر فشار قرار گرفتند: از سوی دیگر، کشورهای صادرکننده دریافتند که خطوط لوله‌ی

۱ و ۲. Clinton R. Shiels and Paul Mathieu: دو تن از اقتصاددانان ارشد شاغل در دپارتمان اروپایی صندوق جهانی پول - مترجم.

انتقال نفت و گاز به منطقه و اروپا، از خاک همسایگانشان می‌گذرد و کشورهای نام برده از این موقعیت انحصاری برای کسب امتیازات سیاسی و اقتصادی استفاده می‌کنند (نمونه‌ی بارز این مساله را می‌توان در منازعه‌ی اخیر روسیه - اوکراین بر سر بهای گاز صادراتی روسیه مشاهده کرد) از سوی دیگر، عدم دسترسی آسان کشورهای صادرکننده نفت به بازارهای اروپایی، موجب شد که این کشورها کم‌تر به رقابت حاکم بر بازارهای جهانی نفت تمکین کنند. دور ماندن از بازار جهانی انرژی، به دلالتی و دیگر اشکال غیر پولی پرداخت، میدان می‌دهد. موارد عدم پرداخت بهای انرژی دریافتی در موعد مقرر، رو به افزایش گذاشته و این امر موجب سنگین‌تر شدن بار بدهی‌ها شده است. رفته رفته نقض قراردادها، به پدیده‌ای رایج تبدیل شده و مناقشات مرزی در رابطه با تجارت انرژی رو به افزایش است و کل تجارت منطقه را مختل می‌کند.

به علت تاخیر در اصلاحات، منافع نامشروع فزونی گرفته و بسیاری از طرح‌های سرمایه‌گذاری به بیراهه رفته است. بهای نازل انرژی در داخل کشورهای منطقه، موجب مصرف بی‌رویه‌ی خانگی و صنعتی شده است. سطح مصرف انرژی در کشورهای عضو جامعه‌ی مشترک المنافع مستقل بر اساس استانداردهای جهانی، بسیار بالاست و این امر، تنها به کشورهای صادرکننده‌ی انرژی محدود نمی‌شود. بلکه برخی واردکنندگان انرژی چون اوکراین و بلاروس را نیز شامل می‌شود.

چند دلیل عمده می‌توان برای دشواری‌های بخش انرژی جامعه‌ی کشورهای مشترک المنافع مستقل برشمرد که یکی از مهم‌ترین آن‌ها دسترسی انحصاری و تبعیض آمیز به خطوط لوله‌ی انتقال نفت و گاز، و نیز دخالت گسترده‌ی دولت در این بخش برای حفظ قیمت‌های تبعیض آمیز و تصنعی است.

— دسترسی نامطمئن و تبعیض آمیز به خطوط لوله: بخش عمده‌ی خطوط انتقال نفت و گاز منطقه از بلاروس، روسیه و اوکراین می‌گذرد. همه‌ی این کشورها، تعرفه‌های سنگینی را بر نفت ترانزیتی از خاک خود وضع می‌کنند. روسیه باید نفت و گاز صادراتی خود به اروپا را از طریق اوکراین و تا حدی نیز بلاروس ترانزیت کند. ترانزیت گاز از طریق اوکراین، به ویژه برای «گاز پروم» (Gazprom: شرکت گاز روسیه) مشکل ساز است. پس، این شرکت در سال ۲۰۰۰ قراردادی را با یک کنرسیوم غربی منعقد کرد تا کار مطالعاتی برای امکان احداث یک خط لوله‌ی جایگزین را آغاز کند. شرکت «ترانس نفت»

(Transneft): شرکت توزیع فرآورده‌های نفتی روسیه) نیز با همین مشکل روبرو است. این شرکت، به‌تازگی خط لوله‌ی جدیدی را برای انتقال نفت افتتاح کرده که قرار است جایگزین خطوط لوله‌ای شود که با عبور از جنوب شرقی اوکراین به بندر «روستوف» در ساحل «دُن» (Rostov - on - Don) منتهی می‌شود.

روسیه در عین حال، نقش انحصاری انتقال نفت و گاز کشورهای آسیای میانه به اروپا غربی را برعهده گرفته است. قزاقستان، ترکمنستان و ازبکستان به‌شدت از انحصار خطوط لوله به‌وسیله‌ی «گاز پروم» و اعمال تعرفه‌های سنگین ترانزیتی به‌وسیله‌ی این شرکت، ناراضی هستند.

تنها خط لوله‌ای که ترکمنستان پس از استقلال، برای صدور گاز خود در اختیار داشت، تنها به‌این کشور امکان می‌داد که گاز خود را در قلمرو شوروی سابق توزیع کند. این در حالی است که هر کشوری که سر راه خط لوله‌ی ترانزیت گاز این کشور قرار دارد، تعرفه‌ی خاص خود را بر آن می‌افزاید. از دو خط لوله‌ای که در دسترس جمهوری آذربایجان قرار دارد، یکی که از خاک گرجستان می‌گذرد، از ظرفیت محدودی برخوردار است و دیگری تیز که در کنترل «ترانس نفت» است و از خاک روسیه می‌گذرد، فوق‌العاده گران تمام می‌شود. اگرچه قزاقستان به‌خطوط لوله‌ی «ترانس نفت» دسترسی کافی دارد، اما با بهره‌برداری از خط لوله‌ی خزر که به‌وسیله‌ی «کنرسیوم خط لوله‌ی خزر» در دست احداث است، آینده‌ی بهتری را انتظار می‌کشد. قرار است این خطوط لوله، «حوزه‌ی نفتی تنگیز» را به بندر «نوروسیسک» در ساحل دریای سیاه متصل کند. همچنین قرار است این خط لوله، در آینده‌ی نزدیک، دیگر میدان‌های عمده‌ی نفتی قزاقستان را نیز به‌یک‌دیگر متصل کند. خط لوله‌ی نام برده، موقعیت قزاقستان را در چانه‌زنی‌های جهانی بهبود می‌بخشد. نخستین پیامد احداث این خط لوله، حصول توافق با روسیه در مورد امکان دسترسی دراز مدت قزاقستان به‌خطوط لوله‌ی «ترانس نفت» و انعقاد قرآ داد با شرکت «گازپروم» در مورد سرمایه‌گذاری مشترک برای صدور گاز بود.

دخالت دولت: اگرچه روسیه، این عمده‌ترین بازیگر صحنه‌ی نفت و گاز منطقه، بخش بزرگی از تولید نفت خود را خصوصی کرده است. اما هنوز دولت روسیه، حمل و نقل نفت را به‌طور عمده در دست دارد (چه توزیع داخلی و چه حمل و نقل خارجی و ترانزیت). شرکت دولتی «ترانس نفت» ۹۵ درصد حمل و نقل داخلی فرآورده‌های نفتی

را در اختیار خود دارد. تفاوت بهای داخلی و جهانی نفت، بسیار چشم‌گیر است. براساس برآورد صندوق جهانی پول، این اختلاف در پایان سال ۲۰۰۰ به حدود ۲ درصد تولید ناخالص داخلی روسیه بالغ شد. شرکت‌های نفتی روسیه، هر روز بر تولید خود می‌افزایند. این اضافه تولید، یا در بازارهای داخلی به فروش می‌رسد و یا این‌که پس از پالایش، صادر می‌شود. صدور برخی از اقلام فرآورده‌های نفتی، مشروط به اشباع بازار داخلی روسیه شده است.

مالکیت دولتی «ترانس نفت» برخی بی‌تناسبی‌های جدی را نیز در کشورهای صادرکننده نفت در همسایگی روسیه موجب شده است. این عملکردهای انحصارطلبانه، تلاش شرکت‌های خارجی فعال در آذربایجان و قزاقستان را برای استفاده از خط لوله‌ی «ترانس نفت» جهت دسترسی به بنادر «نوروسیسک» و «ونت ییلز» ناکام گذاشته و ایشان را وادار کرده است که در صدد یافتن جایگزین‌های پرهزینه‌تر اما مطمئن‌تر از خطوط لوله‌ی «ترانس نفت» برآیند.

در بخش گاز، عمده‌ترین تولیدکننده، «گاز پروم» است که ۳۸ درصد سهام آن در اختیار دولت روسیه است. این شرکت ۹۰ درصد تولید و ۸۰ درصد ذخایر گاز را در اختیار دارد. شبکه‌ی حمل و نقل گاز در اختیار این شرکت است و تنها همین شرکت از حق انحصاری صدور گاز به کشورهای خارج از جامعه‌ی کشورهای مشترک‌المنافع مستقل، برخوردار است. «گاز پروم» از دیرباز به فعالیت‌های شبه مالی در قلمرو جامعه‌ی کشورهای مشترک‌المنافع مشغول بوده و گاز ارزان را از نقاط مختلف این منطقه خریداری و به دیگر نقاط می‌فروشد.

در بخش برق، دولت روسیه به‌طور کامل بر امور تسلط دارد (تولید، انتقال، فروش و توزیع). اگرچه دولت تنها ۵۲ درصد سهام RAOUES را در اختیار دارد اما در عمل، مالکیت ۷۲ شرکت از ۷۴ شرکت فعال در بخش برق و ۸۴ درصد کل تولید برق روسیه را در اختیار دارد. دولت روسیه با پرداخت سوبسیدی به میزان ۳ تا ۶ درصد تولید ناخالص داخلی، بهای برق را بسیار پایین‌تر از قیمت تمام شده‌ی آن نگاه داشته است.

— قیمت‌های غیر واقعی: دسترسی محدود کشورهای عضو جامعه‌ی کشورهای مشترک‌المنافع مستقل به بازارهای جهانی، موجب شده است بهای انرژی مصرفی در داخل این کشورها و نیز بهای انرژی صادراتی به کشورهای همسایه در سطحی نازل باقی بماند. عرضه‌ی بیش از حد انرژی در داخل موجب شده است که محدودیت‌هایی در

زمینه‌ی تجارت فرآورده‌های نفتی وضع شود و دولت نتواند به لحاظ سیاسی، اصلاح این بخش را در دستور کار خود قرار دهد.

بهای گاز، بسیار پایین‌تر از بهای جهانی آن و در جای جای منطقه بسیار متفاوت است. بالاترین بهایی که در سالیان اخیر برای گاز گزارش شده، بهای گاز صادراتی روسیه به اروپای غربی بوده است. (۱۲۵ دلار به ازای هر هزار متر مکعب) در حالی که، بهای فروش همین گاز به بلاروس ۳۰ دلار به ازای هر هزار متر مکعب است. در برخی از کشورهای منطقه مانند بلاروس، تعیین بهای گاز، یک مسأله‌ی سیاسی محسوب می‌شود که در آن، هدف‌های سیاست خارجی نیز در نظر گرفته می‌شود. در برخی کشورهای دیگر مانند اوکراین، کنترل انحصاری خطوط لوله‌ی انتقال گاز، موجب شده است که گاز با قیمتی نازل از روسیه دریافت شود.

قیمت گاز همچنین به نحوه‌ی پرداخت نیز بستگی دارد. معوق ماندن پرداخت‌ها و تعهدات مالی، ترتیبات اعتباری را دچار اختلال کرده و کشورها را به دلالتی و معامله‌های حاشیه‌ای وامی دارد. این عدم شفافیت در معامله‌ها، به تفاوت فاحش قیمت در قلمرو شوروی سابق می‌انجامد که خود به فساد و گریز از مالیات میدان می‌دهد. نمی‌توان بهای واقعی گازی را که از طریق معامله‌های تهاتری و یا از طریق دلالتی فروخته می‌شود، تعیین کرد زیرا از طرفی، شرایط این نوع معامله‌ها مخفی است و از سوی دیگر ارزش کالاهای مورد مبادله نیز مشخص نیست. برخی از کشورها، در ازای دریافت نفت و گاز، سهام شرکت‌های تولیدکننده‌ی انرژی داخلی را عرضه می‌کنند.

در شرایطی که کم‌تر از یک درصد برق تولید شده در منطقه با جهان خارج مبادله می‌شود، مبادله‌ی درون منطقه‌ای برق، بسیار رواج دارد (و نقش آفرین اصلی این صحنه نیز روسیه است) اما، به علت سیستم منقطع شبکه‌ی انتقال برق و ناکارآمدی دستگاه‌های توزیع‌کننده، تبادل برق در منطقه هنوز نتوانسته است به ظرفیت‌های بالقوه‌ی خود دست پیدا کند. به نظر می‌رسد بهای برق، بسیار کم‌تر از قیمت تمام شده‌ی آن باشد و بهای پرداختی بابت آن نیز در پاره‌ای موارد (مانند گاز) به صورت تهاتری یا معاملات تعویض ارزش دریافت می‌شود.

اما، تجارت نفت میان کشورهای عضو جامعه‌ی مشترک المنافع مستقل، به طور عمده نقدی و براساس قیمت روز صورت می‌گیرد. آن‌چنان‌که صحت و مذوم بودن آن است.

سرفصل اصلاحاتی که برای کارآمد کردن بخش نفت در کشورهای واقعی در قلمرو شوروی سابق لازم است بر همگان مشخص است. بانک جهانی و دیگر نهادهای جهانی، دیربازی است که به این کشورها توصیه می‌کنند که انحصار را از بخش انرژی خود برداشته و اجازه دهند سیستم حمل و نقل انرژی با سیستم بازار عمل کرده و از این طریق به بازارهای جهانی راه پیدا کند. آن‌ها همچنین توصیه کرده‌اند که دسترسی به خطوط لوله‌ی انتقال نفت و گاز باید شفاف و بدون تبعیض صورت گیرد. نهادهای مزبور بر این نکته نیز تاکید کرده‌اند که بهای داخلی انرژی باید افزایش یافته و گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه در برابر این افزایش، مورد حمایت قرار بگیرند. صنعت پالایش نفت در کشورهایی که از ظرفیت بالای پالایش برخوردارند (آذربایجان) باید تجدید ساختار شود و پالایشگاه‌های دولتی زیان ده، از گردونه‌ی تولید خارج شوند. یک استراتژی کارآمد در این زمینه جدا کردن بخش‌های مختلف عملیاتی یک شرکت تولیدکننده‌ی انرژی از یک‌دیگر و رقابت‌پذیر ساختن برخی قیمت‌ها به منظور در انزوا قرار دادن بخش‌هایی است که تحت انحصار مطلق قرار دارند.

بهبود همکاری‌های منطقه‌ای در امر انرژی نیز سازگار است. با لغو انحصار و دسترسی بازار به خطوط لوله‌ی انتقال نفت، بر صادرات کشورهای ثروتمند و نفت‌خیز به خارج از منطقه افزوده شده و ذخایر ارزی آن‌ها غنی خواهد شد. «منشور انرژی» که در سال ۱۹۹۴ به امضای ۵۱ کشور جهان از جمله تمامی کشورهای اروپایی، آسیای مرکزی، استرالیا و ژاپن رسید، بر انتقال آزادانه و بدون محدودیت انرژی از طریق خطوط لوله‌ی جهان تاکید می‌ورزد.

اجرای این منشور، مزایای فراوانی برای کشورهای منطقه به دنبال دارد و به‌عنوان نمونه دسترسی صادرکنندگان گاز ترکمنستان و نفت قزاقستان را به خطوط لوله‌ی «گازپروم» و «ترانس‌نفت» تسهیل می‌کند. اجرای این منشور، در کنار خصوصی‌سازی شبکه‌ی حمل و نقل، به رونق سرمایه‌گذاری در بخشی انرژی، کاهش هزینه‌ی حمل و نقل و تقویت رقابت خواهد انجامید که سود آن، بدون تردید، نصیب مردم منطقه خواهد شد.

از: سایت اینترنتی صندوق جهانی پول