

بررسی تحولات اقتصاد سیاسی نفت و گاز در روسیه

سیدمحمدعلی حاجی‌میرزائی^۱ - محمدامین نادریان^۲

چکیده

بررسی رابطه بین نظام‌های سیاسی و بهره‌برداری از منابع طبیعی یکی از موضوعات مهم در اقتصاد سیاسی محسوب می‌شود. رویکرد هر نظام به مالکیت، شیوه اعمال حاکمیت دولت بر منابع طبیعی و رابطه دولت با بهره‌بردار، از مهمترین موضوعات قابل بررسی در این تحقیق می‌باشد. با نگاهی کلی به روند تاریخی و شرایط موجود در کشورهای مختلف می‌توان به وجود طیف گسترده‌ای از دیدگاهها در این زمینه پی‌برد. بررسی تحولات اقتصاد سیاسی روسیه بعد از فروپاشی اتحاد شوروی سابق بویژه در بخش نفت و گاز، نشانگر رویارویی دو دیدگاه متفاوت در مدیریت بهره‌برداری از منابع نفت و گاز می‌باشد. بررسی این تحولات از آن جهت حائز اهمیت است که این تجارب برای کشورهایی از جمله ایران که در صدد گذار از سیستم تصدی کامل دولت در صنعت نفت به سوی توسعه مشارکت بخش خصوصی می‌باشند (ابلاغ بند ج سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) دارای نکات و ظرایف مهمی است که شایسته توجه و پندآموزی می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: نظام سیاسی، منابع طبیعی، اقتصاد سیاسی، مالکیت منابع طبیعی.

۱. رئیس گروه پژوهشی شرکتها و کشورهای عمده تولیدکننده و مصرف‌کننده نفت و گاز جهان، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، mirzaeema@yahoo.com

۲. کارشناس گروه پژوهشی شرکتها و کشورهای عمده تولیدکننده و مصرف‌کننده نفت و گاز جهان mohammadamin_naderian@yahoo.com

مقدمه

مقایسه چگونگی استفاده نظام‌های سیاسی مختلف، از منابع طبیعی، نشان می‌دهد که نظام‌های حاکمیتی تأثیر قابل توجهی بر استفاده از منابع دارند. به‌عنوان مثال می‌توان به تجربه نیجریه و نروژ اشاره کرد. این دو کشور در زمان ماقبل تاریخ دارای جنگلهای فراوانی بوده‌اند اما در حال حاضر بخشی از این منابع که در هر کشور باقی‌مانده کاملاً با هم متفاوت است. در حال حاضر ۹۰ درصد جنگلهای نروژ همچنان باقی مانده در حالی که در نیجریه تنها ۱۱ درصد آن باقی مانده است. در نروژ ۹۵ درصد محصول به دست آمده از چوب‌های جنگلی، در صنایع چوب و کاغذ به کار گرفته شده و تنها ۵ درصد آن به عنوان سوخت استفاده شده است. اما در نیجریه ۸ درصد چوب به مصارف تجاری رسیده و ۹۲ درصد آن به صورت سوخت استفاده شده است. بیشتر این چوبها از جنگل‌هایی برداشت شده‌اند که حقوق مالکیت ضعیفی داشته‌اند. نروژ و نیجریه جزء مهمترین تولیدکنندگان نفت در جهان محسوب می‌شوند و روند فوق در خصوص بهره‌برداری نفت آنها نیز کمابیش صادق است.

نروژ و نیجریه غیر از ساختار سیاسی از بسیاری جنبه‌های دیگر نیز با هم متفاوت هستند به عنوان مثال سطح درآمد، یکپارچگی فرهنگی و عقاید مذهبی در این دو کشور متفاوت است. از این رو شیوه بهره‌برداری از منابع می‌تواند علل متنوعی داشته باشد. الگوی اشاره شده در بالا با نظریات موجود در خصوص چگونگی تأثیر اقتصاد سیاسی بر استفاده از منابع طبیعی تا حدود زیادی انطباق دارد.

به‌طور کلی چهار حالت در زمینه چگونگی تأثیر نظام سیاسی بر نحوه استفاده از منابع طبیعی قابل بررسی است که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد.

اولین حالت وجود شرایطی است که در آن حقوق مالکیت منابع ضعیف باشد. در اینگونه نظام‌های سیاسی حالت رقابت برای تملک منابع موجب بروز رفتارهای رانت‌جویانه و تضادهای اجتماعی می‌شود. در این کشورها حقوق و مالکیت ضعیف و مبهم بوده و قوانین حمایتی به اندازه کافی وجود ندارد.

دومین حالت وجود شرایطی است که در آن نظام سیاسی ناپایدار، یا غیردموکراتیک باشد. در این حالت بازدهی سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در منابع طبیعی تضمین نمی‌گردد. این پدیده موجب کاهش انگیزه‌های صیانت از منابع طبیعی و در نتیجه تخلیه سریع آن منابع می‌شود. در واقع در این حالت سرمایه‌گذار رفتار دم‌غنیمت شمردن را از خود بروز می‌دهد. هنگامی که ناامنی جزء ویژگیهای یک اقتصاد می‌شود، افزایش هزینه‌های استخراج، عدم سرمایه‌گذاری در بعضی از منابع (غیرتجاری تلقی کردن آنها) و

کاهش ضریب بازیافت ذخایر می‌تواند جزء آثار فرعی آن نظام سیاسی بر اقتصاد باشد. سومین حالت وضعیتی است که در آن منابع طبیعی یک کشور حجم قابل توجهی از رانت برای عده‌ای تولید می‌کنند. در کشورهایی که دارای این شرایط هستند نهادهای حاکمیتی و قوانین به‌خوبی سازمان‌دهی نشده‌اند و فساد کارگزاران دولتی مسئول حفظ منابع طبیعی، موجب بروز رفتارهای رانت‌جویانه و تضييع منابع می‌شود. چهارمین حالت وضعیتی است که در آن کالاهای خصوصی و عمومی به‌دست آمده از منابع طبیعی که متعلق به همه آحاد ملت است در اختیار اهداف نظام سیاسی قرار می‌گیرند. به‌عنوان مثال منبعی مانند جنگل که می‌تواند کاربردی غیرانحصاری و عمومی مانند ایجاد پارک داشته باشد، برای تولید محصولاتی خاص مانند الوار صنعتی در صنایع چوب و کاغذ مورد استفاده قرار می‌گیرد. هنگامی که یک دولت مدافع منافع عمومی نباشد و منافع گروه‌های خاصی را دنبال نماید، استفاده از منابع طبیعی برای تولید کالاهای عمومی بسیار خطرناک است.

یکی از جالب‌ترین نمونه‌هایی که می‌توان رابطه نظام سیاسی و نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی را در آن مشاهده نمود، تحولات اخیر در کشور روسیه می‌باشد. پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و به‌قدرت رسیدن بوریس یتسین در روسیه، برنامه‌ریزان اقتصادی این کشور، در ساماندهی اوضاع اقتصادی و گذار از نظام اقتصاد دولتی، اقبال قابل توجهی به رویکرد نئولیبرال نشان دادند. بر اساس این رویکرد، برنامه‌های خصوصی‌سازی و جذب سرمایه‌های خارجی از جمله در بخش نفت و گاز، به‌مورد اجرا گذاشته شد. اما رئیس‌جمهور فعلی روسیه، این رویکرد را نفی نموده و تلاش می‌کند تا مدل جدیدی از رابطه نظام سیاسی و نحوه استفاده از منابع طبیعی را در روسیه پیاده نماید.

در این مقاله سعی شده است پس از مروری کوتاه بر اهمیت بخش نفت و گاز در روسیه، تحولات اقتصادی - سیاسی این کشور از این منظر مورد بررسی قرار گیرد و دیدگاه‌های نظری و شیوه اجرایی دو طیف حاکم بر روسیه در دوره ریاست جمهوری یتسین و پوتین به‌صورت تحلیلی مقایسه گردد. در پایان نکات مهمی که می‌توان از این بررسی در چارچوب رابطه نظام سیاسی با نحوه بهره‌برداری از منابع نفت و گاز آموخت، به‌طور خلاصه بیان خواهد شد.

اهمیت بخش نفت و گاز در روسیه

بیشتر ذخائر اثبات شده نفت روسیه که در حدود ۶۰ الی ۷۲ میلیارد بشکه برآورد شده

است در منطقه سیبری غربی بین کوه‌های اورال و فلات سیبری واقع شده است. روسیه با داشتن این مواهب طبیعی، پس از سال ۱۹۸۰ جزو تولیدکنندگان عمده نفت به حساب می‌آید. تولید نفت روسیه پس از فروپاشی شوروی در سال ۱۹۹۱ کاهش قابل ملاحظه‌ای داشت، به طوری که از ۱۲/۵ میلیون بشکه در روز در سال ۱۹۹۸ به ۶/۵ میلیون بشکه در روز در سال ۱۹۹۷ و ۹۸ رسید. اما پس از سال ۱۹۹۹ تولید نفت روسیه دوباره روند صعودی گرفت که بعضی از افراد علت آن را سیاست‌های خصوصی‌سازی روسیه می‌دانند که باعث ایجاد انگیزه در سرمایه‌گذاری در پروژه‌های ارزان قیمت‌تر شد. افزایش قیمت نفت، ورود تکنولوژی‌های غربی و مدرن و اکتشافات نفتی جدید از جمله عواملی بودند که این فرایند را تسریع کردند. در نتیجه این تحولات، تولید نفت روسیه در سال ۲۰۰۴ به ۹ میلیون بشکه در روز رسید که این روند افزایشی همچنان ادامه دارد. در حال حاضر تقریباً سه چهارم نفت‌خام تولیدی روسیه صادر شده و بقیه آن در داخل کشور پالایش می‌گردد. حجم بسیار کمی از فرآورده‌های پالایشی این کشور نیز صادر می‌شود. در سال ۲۰۰۴ دو سوم صادرات نفت‌خام که برابر ۶/۷ میلیون بشکه در روز بود به بلاروس، اوکراین، آلمان، لهستان و دیگر مناطق غرب و مرکز اروپا صادر و بقیه در بنادر به سایر مشتریان در بازار جهانی فروخته شد.

روسیه با برخورداری از ۱۷۰۰ تریلیون فوت‌مکعب ذخائر گاز طبیعی، بزرگترین کشور دارنده ذخائر گاز در جهان محسوب می‌شود. این کشور در سال ۲۰۰۴ بزرگترین تولیدکننده و صادرکننده گاز نیز بوده است. بیشترین صادرات گاز روسیه به کشورهای شرق اروپا و عمدتاً کشورهای تازه استقلال‌یافته شوروی سابق است. این کشور تلاش می‌کند تا مقاصد صادراتی خود را تنوع بخشد به‌همین خاطر به دنبال صادرات گاز به ترکیه، ژاپن و دیگر کشورهای آسیایی است. بخش گاز روسیه دارای پتانسیل‌های بسیار زیادی برای رقابت در عرصه جهانی است و در حال حاضر در مرحله پیش از اوج‌گیری به سر می‌برد. البته برخی معتقدند که رشد بخش گاز روسیه در حال حاضر با چالش‌های بزرگی روبه‌رو است. میادین گازی پیر، تسلط انحصاری شرکت گازپروم، مقررات دولتی و ناکافی بودن خطوط لوله صادراتی از جمله این چالش‌ها می‌باشند. شرکت گازپروم که بخش عمده سهام آن متعلق به دولت است و عملاً توسط دولت اداره می‌شود، یک چهارم کل ذخائر گاز جهان را در اختیار دارد و ۹۰ درصد گاز طبیعی روسیه را تولید می‌کند. به‌علاوه این شرکت کنترل شبکه خط لوله گاز طبیعی روسیه را نیز بر عهده دارد.

در چند سال اخیر صادرات انرژی یکی از مهمترین عوامل رشد اقتصادی روسیه بوده است. علت اصلی این موضوع افزایش تولید و بالا رفتن قیمت‌های نفت و گاز بوده که

باعث شده است اقتصاد روسیه به صادرات انرژی به شدت وابسته گردد و در برابر نوسانات قیمت‌های نفت و گاز آسیب‌پذیر شود. حاکمان روسیه تلاش می‌کنند تا با به‌کارگیری سیاست‌های ویژه‌ای، اقتصاد این کشور را از این آسیب‌ها حفظ کنند. آنها معتقدند رهایی از این آسیب‌ها و استفاده بهینه از مواهب طبیعی موجود، مستلزم اصلاح ساختار بخش انرژی، به‌ویژه نفت و گاز است.

تحولات بخش نفت و گاز روسیه پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی

در نیمه نخست سال ۲۰۰۳ اتفاق عجیبی در روسیه رخ داد و آن دستگیری غیرمنتظره مدیرعامل شرکت نفتی یوکاس بود. این موضوع تعجب شرکت‌های عمده بین‌المللی نفت را به شدت برانگیخت زیرا آنها انتظار داشتند که پوتین به دنبال پیگیری برنامه‌های دوره اول ریاست جمهوری‌اش که علاقه زیادی به ایجاد روابط با آمریکا نشان داده بود، در دوره دوم نیز این سیاست را دنبال نماید. همچنین باور عمومی بر ایجاد روابط بهتر کرملین با شرکت‌های نفتی و خصوصی‌سازی و گسترش ارتباط با شرکت‌های بزرگ بود که می‌توانست سرمایه‌گذاری خارجی در نفت و گاز این کشور را توسعه بیشتری بخشد. شرکت‌های خارجی غربی که در دوره ریاست جمهوری بوریس یتسین فضای کاری مناسبی را در روسیه پیدا نکرده بودند با روی کارآمدن پوتین و اقدامات ویژه او انتظار داشتند که این اقدامات در دوره دوم ریاست جمهوری وی نیز دنبال شود. اما دستگیری غیرمترقبه مدیرعامل شرکت یوکاس در اکتبر سال ۲۰۰۳، زمانی که این شرکت در حال مذاکره با شرکت‌های بزرگی همچون شورون تگزاکو و اگزان موبیل برای ادغام بود، باعث گردید تا تمامی معادلات شرکت‌های نفتی خارجی به یکباره برهم بریزد.

بعضی از ناظران خارجی صحنه انرژی روسیه، تلاش بسیار زیادی دارند تا این مسئله را خوش‌بینانه تفسیر کنند. علت این موضعگیری نیز این است که پوتین همچنان در سخنرانی‌های خود بر اهمیت جذب سرمایه خارجی در بخش انرژی تأکید دارد. اما با گذشت زمان، مشخص می‌شود که دستگیری خودرکوفسکی^۱، با تحولات مسائل نفت چندان بی‌ارتباط نیست زیرا پس از این حادثه، فضای تجاری روسیه در زمینه نفت کم‌کم شاهد تحولات بزرگی شد که زمینه را برای تغییرات عمیق در بخش انرژی، به‌ویژه نفت و گاز، فراهم آورد.

۱. مدیر عامل شرکت نفتی یوکاس

علائم این تغییرات قبل از انتخابات دور دوم ریاست جمهوری پوتین نیز قابل مشاهده بود. در ژانویه سال ۲۰۰۴، دولت روسیه اعلام کرد که برای اعطای مجوز اکتشاف و توسعه یکی از سه بلوک میدان ساخالین - ۳ (بلوک کرینسکی) نیاز به یک میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی دارد که جذب آن از طریق مناقصه صورت می‌گیرد. این مناقصه در واقع مناقصه سال ۱۹۹۳ را که در آن شرکت‌های اگسان موبیل و روس‌نفت دقیقاً همین حقوق را به‌دست آورده بودند، فسخ می‌کرد. شرکت نفتی اگسان موبیل تا آن موقع ۸۰ میلیون دلار در این پروژه سرمایه‌گذاری کرده بود و قصد داشت تا بتواند از طریق یک توافق‌نامه مشارکت در تولید، توسعه این میدان را نیز در دست گیرد، اما این تصمیم جدید، ضربه بزرگی به این شرکت وارد آورد.

بعد از انتخابات دور دوم ریاست جمهوری در ماه (مارس سال ۲۰۰۴)، کاملاً مشخص شد که این وقایع به‌هیچ‌وجه اتفاقی نبوده بلکه یک‌طرح و برنامه از قبل تعیین‌شده برای دنبال کردن یک سری اهداف است که منجر به تغییر قابل توجه فضای تجاری نفت و گاز در روسیه می‌گردد.

شواهد موجود نشان می‌دهد که پوتین به‌هیچ‌وجه قصد ندارد با استفاده از قدرت سیاسی خود اقدام به‌اجرای سیاست درهای باز در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت و گاز نماید. وی تلاش می‌کند با استفاده از صنعت نفت و گاز، قدرت دولت روسیه را بهبود بخشد. او در نظر دارد پس از سازمان‌دهی مجدد دولت در راستای حفاظت از منافع ملی در این بخش استراتژیک، اقدام به‌جذب و دعوت از بنگاه‌های خارجی در بازارهای روسیه نماید.

پوتین خود را طرفدار دموکراسی مدیریت شده می‌داند و منظور وی از به‌کارگیری این اصطلاح، برقراری نوعی نظام سیاسی است که براساس کنترل بالا به‌پایین تنظیم شده باشد. از نظر پوتین این نظام می‌تواند همان امنیت‌های قانونی که دموکراسی در کشورهای درحال توسعه برای شهروندان غربی ایجاد کرده است را برای شهروندان روسی ایجاد نماید. این نظام به‌زعیم رئیس‌جمهور روسیه با تاریخ و ارزش‌های فرهنگی این کشور که برای به‌اجرا درآمدن هر نظام دموکراتیک بسیار حیاتی است، تناسب کافی دارد.

یکی از مهمترین سیاست‌های پوتین در این راستا تقویت دولت روسیه بوده است. وی نظام سیاسی حاکم پس از فروپاشی شوروی را، نظامی در حال تکامل می‌داند. رئیس‌جمهور روسیه معتقد است که هر دولتی برای تقویت خود قطعاً باید در سیاست‌های دولت‌های گذشته یک سری تجدیدنظر به‌عمل آورد به‌همین دلیل وی

مجموعه‌ای از سیاست‌های دولت بوریس یلتسین را مورد بازبینی قرار داد. با اینکه پوتین می‌توانست افراد موجود در حلقه یلتسین را در دور اول ریاست جمهوری خود تا قبل از سال ۲۰۰۳ تغییر دهد، اما تا قبل از سال ۲۰۰۴ اقدام به چنین کاری نکرد و پس از انتخابات پارلمانی دسامبر سال ۲۰۰۳، افراد خانواده یلتسین را به یکباره از حلقه مرکزی قدرت خارج نمود و سعی کرد که افراد نزدیک به خود را جایگزین آنها کند. تکنوکرات‌هایی که متصدی اداره بخش‌های مختلف اقتصادی در دوره‌های قبلی بودند نیز هنوز در میان این افراد دیده می‌شوند. البته این نکته نیز قابل اشاره است که یکی از شرایط یلتسین برای معرفی و پشتیبانی از پوتین، حمایت از دولتمردان خودش بود.

کشور روسیه در زمان یلتسین با افت‌وخیزهای زیادی مواجه بود. فروپاشی ناگهانی اتحاد جماهیر شوروی با شروع ریاست جمهوری یلتسین در روسیه همزمان بود. از سوی دیگر خود یلتسین نیز در دوره دوم ریاست جمهوری‌اش از نظر فیزیکی بیمار شد و توانایی مدیریت کارآمد کشور را از دست داد. لذا قدرت خود را با مجلس و رهبران منطقه‌ای از طریق ایجاد فضای مناسب تجاری تقسیم کرد. این رهبران در ازای جذب حمایت سیاسی و مجوز فعالیت‌های تجاری سعی کردند از دولت یلتسین حمایت کنند. این موضوع باعث عدم تمرکز قدرت در دولت روسیه و وابستگی آن به مجلس و رهبران محلی گردید. پوتین با این وضعیت کاملاً مخالف بود و قصد داشت قدرت دولت روسیه را به جایگاه اول خود بازگرداند. بنابراین افزایش قدرت نهاد ریاست جمهوری که یلتسین در سال ۱۹۹۱ آن را تشکیل داده بود کلیدی‌ترین برنامه پوتین محسوب می‌شد.

اولین نهادی که مورد توجه پوتین قرار گرفت رسانه مستقل روسیه بود. با وجود اینکه صاحبان اصلی این رسانه باید از پوتین حمایت می‌کردند اما هیچ‌گاه چنین سیاستی را در پی نگرفتند. لغو مجوز این رسانه توسط پوتین باعث شد تا سیل انتقادات وارده به وی تا حد زیادی کاهش یابد. از سوی دیگر این اقدام ضربه کاری را به بعضی از الیگارش‌های باقی‌مانده از دوره یلتسین همچون بوریس برزوفسکی و ولادیمیر گوسیفیسکی وارد آورد. این افراد تصور می‌کردند که می‌توانند موقعیت ایجاد شده در دولت یلتسین را مجدداً برای خود ایجاد نمایند اما این اقدام پوتین تمام محاسبات آنها را برهم زد. حمله به این افراد در واقع زنگ خطری برای دیگر الیگارش‌های روسیه بود که چنین افکاری را در سر می‌پروراندند.

پوتین به‌خوبی دریافته بود که مسبب بحران مالی ۱۹۹۸ روسیه که در دولت یلتسین اقدام به اجرای سیاست «وام در برابر سهام» در سال ۱۹۹۶ نمودند

قدرتمندترین و خطرناک ترین افراد برای سیاست های وی قلمداد می شوند. این افراد در قالب این برنامه، دولت فقیر روسیه را مجبور به پرداخت حقوق کارگران و بازنشستگان کرده بودند و در صورتی که یلتسین این کار را انجام نمی داد احتمال ریاست جمهوری او در سال ۱۹۹۶ بسیار کاهش می یافت و احتمال به قدرت رسیدن کمونیست ها بار دیگر تقویت می شد.

در انتخابات سال ۲۰۰۰ قدرت حزب کمونیست کاهش یافت. دقیقاً در همین زمان قدرت ۲۵ تن از پولدارترین سرمایه داران روسی که در نتیجه اجرای برنامه «وام در برابر سهام» دارایی های هنگفتی به چنگ آورده بودند از کل قدرت دولت روسیه بیشتر شده بود. در چنین وضعیتی دولت نمی توانست مخالف منافع این گروه ها گام بر دارد.

با اینکه این آلیگارش ها سعی داشتند همان روابط دولت یلتسین را در دولت پوتین نیز دنبال کنند، اما رئیس جمهور جدید ضمن عدم پذیرش این ارتباط تلاش کرد تا قدرت این افراد را هرچه بیشتر محدود نماید. لذا دسترسی این افراد به ملاقات با رئیس جمهور تا آنجا که امکان داشت محدود گشت. پوتین ترجیح می داد که گروه جدیدی از صنعتگران و کارآفرینان روسیه نقش مشاوره را برای هیئت دولت انجام دهند. وی در همین زمان فرآیند جابه جایی پرسنل اداری ریاست جمهوری را نیز به آرامی شروع کرد و ترجیح داد از افرادی استفاده کند که یا در دوران حضورش در سن پترزبورگ در سال ۱۹۹۰ با آنها همکاری کرده بود و یا در سازمان اطلاعات شوروی سابق با آنها آشنا شده بود. این کار باعث تضعیف قدرت آلیگارش های روسی و از دست دادن اهرم ریاست جمهوری برای آنها شد.

آلیگارش های روسیه همچون دیگر ثروتمندان در همه نقاط جهان، در طلب تصاحب ثروت بیشتر سعی داشتند بر حاکمیت تأثیر بگذارند و آن را در جهت اهداف خود پیش ببرند. به همین دلیل تلاش می کردند تا پتانسیل های رشد بنگاه های خود را فراهم آورند. تصور آنها داشتن بهره هوشی بالاتر نسبت به دولتمردان روسیه بود. بسیاری از آلیگارش ها، به ویژه افرادی که دارای دارایی های قابل توجهی در بخش نفت بودند، هر سال ثروتمندتر از سال قبل می شدند به طوری که شرکت هایی همچون یوکاس و TNK دارای چندین میلیارد دلار دارایی در سطوح مدیریتی خود بودند.

پس از عکس العمل های پوتین و قطع ارتباط این آلیگارش ها با دولت روسیه و شخص رئیس جمهور، این ثروتمندان تلاش کردند که بر دیگر پایه های قدرت مانند مجلس، به ویژه دومای روسیه، اثر بگذارند. آنها درگامی دیگر سعی کردند دولت های منطقه ای که بنگاه های آنها در آن مناطق واقع شده بود را تحت تأثیر قرار دهند.

از سوی دیگر پوتین برای جلوگیری از این روند تلاش نمود که کنترل خود را بر مجالس روسیه بیشتر کند. فرایند کاندیداتوری مجلس دومای روسیه فرصت مناسبی را برای نهاد ریاست جمهوری فراهم نمود تا اثرگذاری خود را بر این مجلس بیشتر کند و تحولات موجود در این مجلس را برای خود قابل پیش‌بینی‌تر نماید. از آنجا که فرآیند انتخاب نماینده برای سایر مجالس آزاد بود و از سویی نمایندگان آنها در آخرین سال دوره ریاست جمهوری یلتسین انتخاب شده بودند این مجالس از کنترل رئیس‌جمهور خارج شده بودند و این موقعیت فرصت معتنمی برای تغییر در مناسبات قدرت در روسیه و افزایش کنترل دولت بر فضای قانون‌گذاری محسوب می‌شد.

اکثر تجار تراز بالای روسیه طرفدار و هوادار شفاف‌سازی تجاری بودند. در واقع اجماعی عمومی در میان این تجار مبنی بر شفاف‌سازی ساختار مالیاتی و تنوع راه‌کارهای قانونی کاهش صورت حساب‌های مالیاتی شرکت‌های بزرگ نفتی وجود داشت.

ثروتمندان و الیگارش‌های روسیه طرفدار قوانینی بودند که براساس آن، بتوانند مالیات‌های خود را در منطقه‌ای که خود زندگی می‌کردند و یا دارایی‌های آنها در آنجا واقع شده بود بپردازند. بدین ترتیب آنها طریق با تباتی با مسئولین منطقه‌ای می‌توانستند بخشی از مالیات خود را حذف کرده و پرداخت نکنند و یا نحوه مصرف آن را در جهت اهداف سیاسی خود هدایت کنند. مدیران ارشد شرکت‌های یوکاس، TNK و نوریلسک با همین روش و با هدف حمایت از منافع میخائیل خودرکوفسکی و میخائیل فریدمن^۱ وارد سیاست شدند.

علیرغم عدم وجود اجماع در میان این شرکت‌ها در موضوعات مختلف تجاری روسیه و این مسئله که هر کدام از آنها بسته به نوع کالا و محصول تجاری و حجم آن مواضع مختلفی می‌گرفتند، اما همگی بر سر این موضوع اجماع‌نظر داشتند که سرمایه‌گذاری خارجی در روسیه باید آزاد باشد. بر همین اساس این الیگارش‌ها با ایده کرملین مبنی بر دریافت مالیات و بهره‌مالکانه ترجیحی از شرکت‌های نفتی مخالف بودند. مباحثات در این رابطه منجر به مطرح شدن بحث قراردادهای مشارکت در تولید در روسیه شد (این قراردادهای پروژه‌های استراتژیک روسیه مد نظر قرار گرفته بود). بحث در واقع برسر این موضوع بود که قراردادهای مشارکت در تولید هم برای شرکت‌های روسی و هم برای شرکت‌های خارجی به‌طور یکسان به‌کار گرفته شود، اما

۱. مدیرعامل TNK

بعضی از شرکت‌های بزرگ روسی مانند یوکاس و سیب نفت با این قراردادهای مخالفت می‌ورزیدند زیرا معتقد بودند که به‌کارگیری این قراردادهای به‌ضرر شرکت‌های داخلی و به‌سود شرکت‌های خارجی تمام می‌شود. در این میان بعضی از شرکت‌ها مثل روس نفت، تات‌نفت و TNK-BP معتقد بودند که این قراردادهای تحت شرایط خاصی می‌تواند به نفع بخش نفت‌وگاز روسیه باشد. علت همگرایی دیدگاه این سه شرکت، رابطه نزدیک‌تر آنها با دولت روسیه بود.

از نظر افرادی مثل خودرکوفسکی، سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت‌وگاز آنچنان اولویت نداشت. آنچه برای وی اهمیت داشت شرکت‌هایی بودند که می‌خواستند در روسیه سرمایه‌گذاری کنند و با دولت وارد مذاکره شوند. شرکت‌های بزرگ نفتی روسیه ترجیح می‌دادند که مجرای ارتباط بین شرکت‌های خارجی و صنعت نفت و گاز روسیه شوند و از شرکت‌هایی که اقدام به‌چنین کاری می‌کردند استقبال می‌نمودند. شرکت TNK و ادغام آن با شرکت BP یکی از مصادیق بارز این گرایش است. اما پوتین با این دیدگاه آلیگارش‌ها مخالف بود. در بخش بعدی علت آن را توضیح خواهیم داد. محیط قانونی صنعت نفت روسیه یکی از مهمترین نقاطی بود که پوتین می‌خواست کنترل کامل آن را به‌دست آورد و به‌همین دلیل این نکته برای پوتین بسیار مهم بود که مجلس منتخب سال ۲۰۰۳ حمایت بیشتری نسبت به‌مجلس گذشته از وی داشته باشد. از نظر پوتین نتایج مهم‌تر از فرآیند بود. در هر حال او نیز محصول تفکر کمونیستی بود و از این موضوع که در یک فرآیند انتخاب دموکراتیک، مزیت به‌افرادی داده می‌شد که دسترسی بیشتری به سرمایه داشتند او را نگران‌تر می‌کرد.

از سوی دیگر اظهارات عمومی میخائیل خودرکوفسکی نشان می‌داد که مدیرعامل موفق یوکاس تلاش دارد که سیاست‌های مهار قدرت ریاست جمهوری را در قالب این انتخابات دنبال نماید و دموکراسی پارلمانی را در روسیه حاکم کند. او قصد داشت طی پیاده‌سازی این دموکراسی ریاست دولت توسط مجلس تعیین شود نه رئیس‌جمهور.

دموکراسی پارلمانی، روسیه را در مسیری وارد می‌کرد که از نظر پوتین کاملاً غلط بود و موجب تضعیف دولت و ضایع شدن منافع ملی مردم روسیه می‌شد. پوتین به‌شدت با تشکیل نهادهایی به‌سبک غربی که در روسیه درک مناسبی از آنها وجود نداشت مخالفت می‌ورزید و معتقد بود که این نهادها دارایی‌های روسیه را به‌نفع یک اقلیت ثروتمند به‌خارج از روسیه منتقل می‌کنند. در انتخابات دسامبر سال ۲۰۰۳ مجلس، کاندیداهای موافق دولت موفقیت قابل قبولی را کسب نمودند.

اگرچه سازمان‌های امنیتی اروپا این انتخابات را از نظر استانداردهای بین‌المللی بسیار ضعیف ارزیابی کردند و همچنین بسیاری از افراد سرشناس روسیه به‌روند اجرای این انتخابات انتقاد کردند اما همگی اذعان داشتند که پوتین فردی جدی و شکست‌ناپذیر است. با توجه به محبوبیتی که پوتین در روسیه پیدا کرد و به وجود آمدن این باور عمومی که فردی لایق در جایگاه خود قرار گرفته است، باعث شد تا پوتین در انتخابات دوم ریاست جمهوری با آنچنان مشکلی روبه‌رو نگردد و به‌راحتی در ۱۴ مارس سال ۲۰۰۴ دوباره به ریاست جمهوری برسد. او در این انتخابات ۷۱ درصد آراء (از ۶۴ درصد رأی‌دهندگان که در انتخابات شرکت کرده بودند و چیزی قریب به ۴۹ میلیون نفر بودند) را به‌دست آورد. این موفقیت قابل توجه او باعث شد تا بتواند با خیال آسوده‌تری سیستم اقتصادی و سیاسی مورد نظر خود را به‌پیش ببرد.

الگوی نظری طراحان سیاست‌های جدید اصلاح ساختار بخش نفت و گاز روسیه

عکس‌العمل پوتین نسبت به بزرگ‌ترین الیگارشی‌های کشور روسیه آنچنان هم بی‌حساب و کتاب نبود. طبعاً هیچ رئیس‌جمهوری علاقه ندارد که مورد عتاب بزرگ‌ترین سرمایه‌داران و ثروتمندان کشور خود قرار گیرد و حمایت‌های آنها را از دست‌بدهد به‌ویژه که این گروه‌ها به‌شدت مورد توجه و علاقه مطبوعات اروپا و سرمایه‌گذاران و دولت‌های غربی باشند.

خودرکوفسکی و میخائیل فریدمن بهترین راه‌گذار از یک اقتصاد کمونیستی دولت محور و دارای برنامه‌ریزی متمرکز را انتقال‌داری‌های عمومی به بخش خصوصی می‌دانستند. این موضع از طرف افرادی همچون آنتونی چوبایس، یگور گابور و یاولینسکی^۱ نیز حمایت می‌شد. اما همه اصلاح‌طلبان با ایده حضور الیگارشی‌ها در فرآیند خصوصی‌سازی و مسائل سیاسی مرتبط به آن موافق نبودند. یاولینسکی معتقد بود افرادی که در خصوصی‌سازی جنایتکارانه روسیه دخالت داشته‌اند نباید در مناصب دولتی قرار گیرند. اصلاح‌طلبان معتقد بودند که در بلندمدت خصوصی‌سازی به‌نفع اقتصاد روسیه خواهد بود چون داری‌هایی که در دست بخش خصوصی است موجب ایجاد اقتصاد متنوع و افزایش درآمدهای ناشی از مالیات برای دولت می‌شود. اصلاح‌طلبان و الیگارشی‌ها چندان نسبت به ملیت مالکان داری‌ها حساس نبودند و اقتصاد را در ابعاد جهانی می‌دیدند.

۱. گروهی از رهبران اصلاح طلب مشهور روسیه

شواهد و قرائن نشان می‌دهد که پوتین معتقد به روش درپیش گرفته شده توسط الیگارش‌ها نبود و بر این باور بود که این روش منافع ملی را تامین نمی‌کند. همچنین رئیس‌جمهور به هیچ‌وجه علاقه نداشت که در دام بیماری هلندی بیفتد. او سال‌ها قبل از اینکه به ریاست جمهوری برسد این پدیده را به خوبی می‌شناخت و نیک می‌دانست که وابستگی به صادرات مواد خام اولیه برای اقتصاد روسیه بسیار مضر است. البته باید اذعان داشت که پوتین این مسئله را با مردان نفتی روسیه در میان گذاشته بود و آنها از این خطر با خبر بودند اما در راه کارهای کاهش این وابستگی اختلاف نظر وجود داشت.

پوتین معتقد است که مالکیت دولت بر منابع طبیعی برای تجدید حیات اقتصاد روسیه و ظهور مجدد این کشور به عنوان یک ابرقدرت در ابعاد بین‌المللی بسیار کلیدی است. وی نیروهای بازار را ابزاری مناسب برای ایجاد فرصت‌های اقتصادی و حمایت‌های اجتماعی جهت انتقال موفق از کمونیسم به سیستم اقتصادی و سیاسی مدرن نمی‌داند و معتقد است جهانی شدن نابالغ اقتصاد روسیه، موجب بروز مشکلات برای اکثر مردم این کشور شده و منجر به تمرکز ثروت در دستان تعداد محدودی از مردم این کشور خواهد شد که هیچ‌گونه انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری مجدد آن ثروت‌ها در روسیه ندارند. پوتین در پایان‌نامه خود در انستیتو دولتی منابع طبیعی سن پترزبورگ تحت عنوان منابع طبیعی و استراتژی توسعه اقتصاد روسیه (سال ۱۹۹۰) تلاش نمود که به برخی از پرسش‌های موجود در خصوص توسعه اقتصادی و کارکردهای مدیریت غربی در بخش منابع روسیه پاسخ دهد.

در سال ۱۹۹۹، خلاصه‌ای از پایان‌نامه وی تحت عنوان «یادداشتی از مؤسسه معادن» چاپ شد. او در این مقاله این‌گونه استدلال می‌کند که «منابع طبیعی نه تنها توسعه اقتصادی کشور را تضمین می‌کند، بلکه ضمانتی برای کسب موقعیت بین‌المللی نیز به شمار می‌رود». استدلال وی در این بخش از مقاله آنچنان محکم و از موضع قدرت صادر شده بود که همه صاحبان شرکت‌های خصوصی در بخش نفت به راحتی می‌توانند اولویت بخش نفت و گاز برای دولت روسیه را درک کنند.

پوتین در ادامه، این‌گونه استدلال می‌کند که مدیریت منابع روسیه باید از طریق برنامه‌ریزی دولتی انجام گیرد. او می‌نویسد: «توسعه پایدار اقتصاد روسیه در سال‌های آتی باید بر اساس رشد برنامه‌ریزی شده مؤلفه‌های آن صورت پذیرد». او معتقد است اولین و مهمترین مؤلفه توسعه، پتانسیل‌های موجود در منابع طبیعی است که تضمینی برای امنیت اقتصادی روسیه محسوب می‌شود. سپس وی این‌گونه استدلال می‌کند که

روسیه نمی‌تواند برای مدت طولانی صادرکننده موادخام باشد بلکه توسعه صنایع تولیدی داخلی مهمترین ابزار تبدیل این کشور به یکی از قدرت‌های بزرگ اقتصادی جهان خواهد بود. قدرتی که در سایه آن شهروندان روسی دارای بالاترین استانداردهای زندگی در مقایسه با دوره‌های گذشته باشند.

پوتین عنوان می‌کند که حرکت به سمت این هدف بدون حمایت دولت و بدون توسعه شرکت‌های بزرگ صنعتی - تجاری امکان‌پذیر نیست. این بنگاه‌ها نقش فعال‌سازی بخش‌های مختلف اقتصادی و رقابت با شرکت‌های چندملیتی را بر عهده دارند. دولت در این بین نقش تقویت بنگاه‌ها و افزایش توان رقابتی آنها را ایفا می‌کند و برای تحقق این توان باید به‌طور همزمان هم از ابزارهای بازار برای قانون‌مند کردن فعالیت‌های تجاری استفاده کند و هم به بخش‌های تولیدی وابسته به نفت و گاز کمک نماید تا پتانسیل‌های رقابتی خود را آزاد کنند و رقیب شرکت‌های بزرگ‌غریب شوند. پوتین در بخش پایانی مقاله خود، مراحل فرایند انتقال به سمت تقویت و افزایش تعداد شرکت‌های صنعتی - مالی را که دارای ادغام عمودی بوده و تحت کنترل دولت هستند و در بخش نفت و گاز فعالیت می‌نمایند را بر می‌شمرد. سازمان‌دهی مجدد شرکت گازپروم و ادغام آن با شرکت روس نفت شاهدهی بر این تفکر است. اگر این اصلاحات به‌خوبی دنبال شود گازپروم تبدیل به شرکتی بسیار بزرگ در بخش نفت و گاز روسیه خواهد شد که می‌تواند به‌عنوان شرکتی توانمند با شرکتهای خارجی در پروژه‌های کلیدی روسیه مشارکت نماید.

همان‌طور که پوتین در پایان‌نامه خود عنوان کرده است، روسیه با وجود ذخایر بسیار غنی در بخش منابع طبیعی نمی‌تواند مزاد درآمد مشخصی را از بودجه کشور برای سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تولیدی به این بخش تخصیص دهد. بنابراین پوتین از سرمایه‌گذاری خارجی در بخش استخراجی با نظارت کامل دولت حمایت می‌کند و معتقد است، ارزی که از محل صادرات منابع طبیعی حاصل می‌شود می‌تواند موتور محرکه توسعه کشور روسیه گردد. طبق نظرات او پیچیدگی‌های موجود در بخش منابع طبیعی روسیه کارکردهای دولت در این بخش را با مشکلات بزرگ‌تری روبه‌رو می‌کند. توسعه منابع مستلزم توسعه بخش‌های صنعتی و تولیدی روسیه است و در صورت رشد بخش منابع طبیعی، نیازهای موجود در بخش کشاورزی و صنعت نیز قابل پاسخ‌گویی خواهد بود. این رابطه نقش بسیار مهمی را در تأمین بودجه داخلی و منابع ارزی خارجی مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری و واردات بازی می‌کند.

پس از بحث در خصوص پیچیدگی‌های بخش منابع طبیعی و تأثیر آن در تولید

ناخالص داخلی و کاهش بیکاری در تمام شهرها و مناطق روسیه، پوتین در ادامه مقاله این‌گونه استدلال می‌کند که پیکربندی مجدد ساختار اقتصاد ملی بر اساس منابع طبیعی موجود، عاملی بسیار استراتژیک برای رشد اقتصادی روسیه در کوتاه‌مدت خواهد بود. فرایند این انتقال بسیار مشکل و پیچیده است زیرا بخش نفت و گاز شوروی سابق در فضایی عاری از مکانیزم‌های بازار، توسعه پیدا کرده است.

پوتین برای حل این مشکل، معتقد است که نوعی همجوشی بین دولت و بخش خصوصی ایجاد گردد. این هم‌جوشی از طریق خلق شرکت‌های صنعتی - مالی که دارای ادغام عمودی بوده و نیز از طریق کمک‌های دولت و با هدف تقویت بنگاه‌های روسی در حال توسعه و افزایش توان رقابت آنها با شرکت‌های چندملیتی، صورت می‌گیرد.

در ازای حمایت دولت، این شرکت‌های صنعتی مالی باید منابع طبیعی و تولیدات مورد نیاز کشور را تأمین نمایند و کارآیی استفاده از منابع طبیعی را افزایش داده و زیرساخت‌های استفاده از منابع طبیعی را هرچه بیشتر توسعه دهند و در نهایت پتانسیل‌های صادراتی کشور را قوت بخشیده و از آنها پشتیبانی نمایند. لازم است این خوشه‌های صنعتی و مالی در چارچوب تدوین شده توسط دولت عمل کنند. در صورتی که این شرکت‌ها همکاری لازم را با دولت داشته باشند می‌توانند امیدوار باشند که در نهایت دارایی‌های حاصله خود را به‌طور کامل تصرف کنند. از روی وظائف تعیین شده برای شرکت‌های صنعتی - مالی کاملاً مشهود است که پوتین به دنبال تصدی دارایی‌های روسیه به نحوی است که مدیران و صاحبان دارایی‌ها تنها برای کسب سود آزاد باشند. در واقع پوتین به دنبال کنترل مسیر این گروه‌هاست و می‌خواهد این مسیر را خود تعیین کند.

در بخش بعدی این موضوع با شفافیت بیشتری مطرح می‌شود: «دولت دارای این حقوق است که فرآیند تملک و بهره‌برداری از منابع طبیعی را بدون توجه به مکان جغرافیایی آنها قانون‌گذاری کند. دولت باید در این شرایط به نحوی برخورد کند که منافع اجتماعی در نظر گرفته شود. البته دولت باید منافع بخش خصوصی را نیز در نظر بگیرد. در شرایطی که بین منافع بخش خصوصی و منافع اجتماعی تضاد ایجاد می‌شود دولت باید با استفاده از قدرت خود بین آنها داوری کرده و به یک توافق خوب برسد.

تفکرات و عملکرد پوتین نشان می‌دهد که وی برای حقوق مالکیت‌هایی که در دوره یلتسین و پس از فروپاشی شوروی سابق شکل گرفته هیچ‌گونه تقدسی قائل نیست. وی واگذاری کنترل بخش استراتژیک منابع طبیعی به بخش خصوصی را یک اشتباه

نابخشودنی می‌داند که باید هرچه سریع‌تر در آن تجدید نظر شود. در آغاز اصلاحات بازار در روسیه، دولت کنترل منابع طبیعی را رها نمود، این مسئله باعث ایجاد رکود در پتانسیل‌های موجود در بخش نفت و گاز گردید و منجر به تخریب قابل توجهی در بخش زمین‌شناسی این کشور شد. البته این موضوع عوارض دیگری نیز در بر داشت.

سرخوشی حاصل از سال‌های نخست اصلاحات مبتنی بر بازار، کم‌کم موجب شکل‌گیری رویکردی جدید در اقتصاد روسیه شد. این رویکرد قانون‌گذاری و دخالت دولت در اقتصاد به‌ویژه در بخش منابع طبیعی را الزامی می‌دانست. شواهد فراوانی آثار مثبت دخالت دولت در پروژه‌های کلان و طولانی مدت توسعه‌ای در بخش منابع طبیعی روسیه را نشان می‌دهد. این دخالت در چارچوب توسعه اقتصاد بازار صورت گرفته است. پوتین مالکیت خصوصی که منجر به رکود بخش منابع طبیعی شود را نمی‌پذیرد. هنگامی که به اظهارات دیگر آقای پوتین در این مقاله توجه می‌کنیم کاملاً مشخص است که وی به شیوه مدیریت غربی آلیگارش‌های روسیه به‌هیچ‌وجه اعتقاد ندارد و تحت تأثیر آن قرار نگرفته‌است. آنچه وی را بسیار مضطرب کرده تأثیر الگوی مالکیت خصوصی بر رفتار بنگاهها بوده است به‌طوری‌که این بنگاهها برای توسعه دارایی‌های خود، با محدود کردن هزینه‌های سرمایه‌گذاری، موجب افزایش ارزش فروش مجدد شرکت‌هایشان شوند.

به‌طور کلی از مقاله آقای پوتین چنین استنباط می‌شود که وی تغییر ساختار قانونی موجود در روسیه را مد نظر دارد. البته منظور پوتین ملی‌سازی مجدد نبوده است. در بخش بعدی مقاله، او به تشریح مراحل مختلف تغییر ساختار قانونی و ایجاد محدودیت‌هایی بر ساختار موجود می‌پردازد. وی بازنگری مجدد فرایند اعطاء مجوز بهره‌برداری از منابع طبیعی و ساختار مالیاتی مرتبط با صنعت نفت و گاز را اولین گام تغییرات می‌داند. وی در بخش بعدی این‌گونه استدلال می‌کند که بهترین گزینه برای نظام حاکمیتی در روسیه تلفیقی از مالکیت خصوصی و مالکیت دولتی می‌باشد.

«استراتژی نوین بهره‌برداری منطقی از منابع نمی‌تواند منحصراً مبتنی بر سازوکارهای بازار صورت گیرد. این مسئله در مورد اقتصادهای در حال گذار اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. حتی در کشورهای در حال توسعه نیز مکانیسم بازار استراتژی‌های بهره‌برداری مناسب از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست یا امنیت اقتصادی پایدار را نمی‌تواند فراهم کند».

وی در ادامه، نظام مبتنی بر نظارت دولت را موظف به‌ضمانت قانونی

سرمایه‌گذاران خصوصی و حمایت اعتباری و مالی از آنها در کنار بیمه بلایای طبیعی و اتفاقات غیرمترقبه می‌داند. اما کلیدی‌ترین نقش دولت را ایجاد زیر بناهای مناسب و تأمین اطلاعات مورد نیاز برای حمایت از پیشرفت و توسعه کشور می‌داند.

پوتین سپس به‌طور مفصل شش وظیفه استراتژیک دولت جهت مدیریت و نظارت بر منابع طبیعی را برمی‌شمارد:

۱. تغییر ترکیب منطقی ابزارهای اداری و اقتصادی (منظور ابزارهای بازار است) نظارت دولت بر منابع طبیعی؛

۲. خلق یک سیستم کارا از ارگان‌های دولتی مرتبط با مدیریت در حوزه منابع طبیعی که شامل شرح واضح وظائف و مبنای همکاری‌های آنها شود؛

۳. پایه‌گذاری یک مرجع قانونی برای ترغیب نوآوری و سرمایه‌گذاری در زمینه بهره‌برداری از منابع طبیعی؛

۴. بهینه‌سازی بهره‌برداری و افزایش تنوع منابع سرمایه‌گذاری در تولید، مصرف و حفاظت از منابع طبیعی؛

۵. افزایش نظارت دولت بر عملیات صادرات و واردات منابع طبیعی؛

۶. اطمینان بخشی از طریق تشریح کامل و واضح حقوق و وظائف ارگان‌های فدرال و فدراسیون روسیه در حوزه منابع طبیعی.

پوتین سپس این‌گونه عنوان می‌کند که وظائف اشاره شده در فوق به یکباره قابل تحقق نیست و باید مرحله به‌مرحله پیش برود. در گام نخست مسائل مرتبط با مالیات و اعطای مجوز توسعه باید مورد نظر قرار گیرد. برای تحقق این امر باید یک دستورالعمل کلی برای مراجع قانون‌گذاری حاکم بر منابع طبیعی صادر شود. این دستورالعمل، معیارها و الزاماتی را برای تنظیم صحیح مالکیت عمومی و دولتی بر منابع طبیعی ایجاد می‌کند، در عوض، به‌دولت این قدرت را می‌بخشد تا با استفاده از تحریم‌های جزائی و اداری جلوی کسانی که این قانون را زیر پا می‌گذارند بگیرد. در این بخش از مقاله پاسخی را برای پرسش زمان‌بندی دستگیری مدیرعامل یوکاس مشخص می‌کند. از نظر کرم‌لین، روسیه تاکنون اصلاحات لازم را در فضای قانونی ایجاد کرده تا صنعت نفت و گاز بتواند با انتقال کارها به شرکت‌های خصوصی بخش نفت، قابلیت نظارت و بهره‌برداری بهینه از منابع را داشته باشند. البته امکان دارد که این زمان‌بندی بنا به مصالح سیاسی سرعت بیشتری پیدا کند. بخش خصوصی (به‌ویژه مدیرعامل یوکاس) در جریان تلاش الیگارش‌ها در انتخابات مجلس، موظف به این پاسخ‌گویی شد و این مسئله، الزامی برای تسریع تحولات سیاسی و قانونی فوق گردید.

در این مقاله پوتین خود را مدافع مالکیت خصوصی معرفی می‌کند. اما درک وی از نیروهای بازار با الیگارش‌هایی که به دنبال توسعه صنعت نفت روسیه هستند، متفاوت است. به نظر می‌رسد که قصد پوتین فضا سازی برای حضور تمام صاحبان شرکت‌های بخش خصوصی است. وی ایجاد این فضا را بسیار حیاتی می‌داند. به کارگیری سازوکار بازار برای توسعه این فضا از نظر وی منطقی است. اما او با ایجاد فضایی که منجر به تضاد منافع بخش خصوصی با منافع ملی شود کاملاً مخالف است.

پوتین این‌گونه استدلال می‌کند که دولت در فاز نخست این برنامه، باید لیست منابع در دسترس برای توسعه را بر مبنای هزینه‌های توسعه آنها تهیه کند، و با استفاده از درآمدهای به دست آمده از محل این منابع، هزینه‌های لازم برای حفاظت از منابع طبیعی خود را تأمین نماید.

پوتین به اولویت‌های فاز دوم که در دوره دوم ریاست جمهوری قصد اجرای آنها را دارد اشاره می‌کند. در این فاز، یک سیستم کاملاً یکپارچه از ضمانت‌های قانونی و دستوری توسعه می‌یابد. جزئیات نظام مالیاتی در این مرحله به طور کامل تشریح می‌شود و رانتهای به طور کامل حذف می‌شوند. بدین ترتیب کارآیی مدیریت دولتی بهره‌برداری از منابع طبیعی حداکثر می‌شود. در این فرآیند، نحوه مالکیت منابع طبیعی بین مرکز و مناطق به صورت کامل تشریح می‌گردد. وی در پیشنهاد خود برای تغییرات قانون اساسی که وابسته به قدرت رئیس‌جمهور برای انتخاب حاکمان روسیه است، این تغییرات را منوط به تکمیل فاز دوم می‌نماید.

تحلیل این مقاله می‌تواند گام‌هایی که پوتین در سال‌های اخیر برای نظارت بر توسعه منابع طبیعی برداشته است را به خوبی توجیه نماید.

اقدامات انجام شده جهت اصلاح ساختار بخش نفت و گاز روسیه

با در نظر داشتن ایده پوتین در خصوص توسعه بخش انرژی در روسیه و محدودیت‌های موجود در ساختار قدرت در زمان پذیرش ریاست جمهوری از سوی وی، تا سال‌های میانی اولین دوره ریاست جمهوری، او نتوانست اهداف اشاره شده در بخش قبل را که در سال ۱۹۹۹ مطرح کرده بود دنبال نماید. در واقع تحولات عمده پس از سال ۲۰۰۳ رخ داد. با وجود اینکه سرمایه‌گذاران غربی و روسی به شدت به فعالیت‌های پوتین انتقاد کرده و از وی پشتیبانی نمی‌کردند، او در دوره دوم ریاست جمهوری خود توانست با قدرت بیشتر و تمرکز بالاتری این اهداف را دنبال کند.

دولت روسیه در چهار سال اخیر به خوبی توانسته است اهمیت بخش نفت و گاز

را نشان دهد و جذابیت‌های لازم برای سرمایه‌گذاری خارجی را به‌وجود آورد و در عین‌حال افزایش کنترل دولتی را محقق سازد.

اسناد موجود در این زمینه که سیاست‌های انرژی روسیه را نشان می‌دهد، در زمان پوتین تهیه شده است. یکی از این اسناد، سند «استراتژی انرژی تا سال ۲۰۲۰» است که با بازنگری و تکمیل سند «استراتژی انرژی تا سال ۲۰۱۰» که در سال ۱۹۹۵ منتشر شده بود تهیه گردیده است. اولین نسخه سند «استراتژی ۲۰۲۰» در سال ۲۰۰۰ منتشر شد و نسخه جدیدی از آن در سپتامبر ۲۰۰۳ با تصحیحات لازم منتشر گردید. این سند حاوی برنامه‌های استراتژیک برای نفت و گاز و تا حدودی زغال‌سنگ و انرژی برق آبی است. نسخه سال ۲۰۰۳ بیش از آنکه بر هدایت بخش انرژی در جهت سازمان‌دهی مجدد زیر بناهای قانونی حاکم بر این بخش تمرکز داشته باشد، بر اصلاح الگوهای ناصحیح بهره‌برداری از منابع تمرکز دارد.

یکی از مهمترین مسائل در این دوره تغییرات واقعی ایجاد شده در حوزه قانون‌گذاری می‌باشد. یک نظام مالیاتی جدید از ژانویه ۲۰۰۳ به مرحله اجراء در آمد که باعث ایجاد انسجام در حوزه توسعه منابع طبیعی و صادرات مواد خام شد.

پس از انتخاب مجدد پوتین به ریاست جمهوری، درحالی‌که وی از حمایت‌های مناسب قانون‌گذاری برخوردار بود، اما کنترل بخش نفت همچنان در دست بخش خصوصی قرار داشت، بنابراین وی دست به تغییرات گسترده‌تری زد. در اولین قدم پوتین تلاش نمود تا با انتقال پست‌های کلیدی صنعت نفت به دولت و ریاست جمهوری، تأثیر دولت بر بخش نفت و گاز را افزایش دهد در این راستا، ویکتور کریستنکو نخست‌وزیر سابق روسیه به‌عنوان وزیر انرژی و صنعت انتخاب شد.

پوتین پس از آن، تصمیم به اصلاحات بیشتر در بخش انرژی گرفت. در اوت ۲۰۰۴، تعرفه صادراتی نفت محدود شد تا شرکت‌های نفتی نسبت به نوسانات بازار جهانی نفت حساسیت بیشتری پیدا کنند.^۱ در همان زمان آندری کودرین وزیر دارایی روسیه پیش‌بینی نمود که انجام این کار باعث ۱۰ میلیون دلار درآمد مازاد روزانه برای روسیه خواهد شد (به‌ازای قیمت ۳۰ دلار برای هر بشکه نفت) اما در واقع درآمدهای حاصل از این تغییر، بسیار بالاتر از این مقدار شد.

تغییر در نرخ مالیاتی صادرات، بخش دیگری از برنامه پوتین برای افزایش مالیات

۱. بدین مفهوم که با افزایش قیمت نفت در بازار جهانی، میزان تولید و صادرات نفت توسط شرکت‌های نفتی افزایش یابد زیرا با محدود شدن تعرفه‌های صادراتی، با افزایش صادرات، امکان افزایش درآمد شرکت‌های نفتی بیشتر می‌شود.

بر نفت و گاز بود تا بتواند درآمد کافی برای تحریک بخش‌های غیرمرتبط با منابع را فراهم سازد. با وجود اینکه پایه درآمدی دولت روسیه افزایش یافته بود، اما نه این سیاست و نه قانونگذاری‌های مذکور، هیچ‌یک نتوانست جایگزین استراتژی سرمایه‌گذاری اقتصادی واقعی در روسیه شود. این موضوع باعث تعجب صنایع نفت در بخش خصوصی شد. اما با افزایش غیرمترقبه قیمت‌های نفت، اهمیت این موضوع کاهش یافت و لذا هم دولت روسیه و هم شرکت‌های بزرگ نفتی از محل این درآمدها سود بردند و تبدیل به برندگان بالقوه این موقعیت شدند. اما شرکت‌های کوچک بخش نفت و گاز همچنان از بالا بودن مالیات‌ها ناراضی بودند. به‌عنوان مثال شرکت‌های تات‌نفت و باش‌نفت که متعلق به دولت‌های محلی مناطق تاتارستان و بشکورتستان بودند به‌شدت اظهار نارضایتی می‌کردند. این شرکت‌ها سخت‌درگیر تأمین تقاضای داخلی بودند و نمی‌توانستند زیان‌های خود را از محل صادرات با وجود قیمت‌های بالای نفت جبران کنند.

برخلاف شرکت‌های کوچک متعلق به دولت، شرکت‌های نفتی خصوصی روسیه نگران نحوه اعطاء مجوزهای بهره‌برداری از منابع نفت و گاز بودند. مهمترین نگرانی این گروه ساختار مالیاتی بود که مالیات پرداختی به دولت و نحوه نظارت بر آن را مشخص می‌کرد. تغییر در این ساختار می‌توانست مقدمه‌ای برای عقد قراردادهای مشارکت در تولید جدید در روسیه باشد. اما آنچه اتفاق افتاد خلاف این بود، این موضوع منجر به ارزیابی مجدد پتانسیل‌های سودآوری بنگاه‌های علاقه‌مند و درگیر در توسعه بزرگ‌ترین و طولانی‌ترین پروژه بهره‌برداری روسیه شد.

آنچه سرمایه‌گذاران خارجی را نگران‌تر می‌ساخت، لغو بعضی از مجوزهای ناهماهنگ با قوانین روسیه بود. این کار عملاً توسط دولت صورت گرفت. اما یوری تروتنف^۱ در مارس سال ۲۰۰۴ قول داد که این مجوزها به‌صورت قانونی دوباره به این شرکت‌ها باز خواهد گشت اتفاقی که تاکنون محقق نشده و لذا حقوق بهره‌برداری بسیاری از میادین روسیه در حاله‌ای از ابهام فرو رفته است. بلوک نفتی کریویسین ساخالین (۳) یکی از مثال‌های بارز در این مورد است. در حالی که پوتین بار دیگر فرآیند معرفی مجدد شرکت‌های دولتی در حوزه انرژی را که در دوره نخست بر آن اصرار داشت مطرح می‌کرد، تلاش‌های وی برای ایجاد یک شرکت انرژی دولتی بسیار بزرگ همچنان شدت می‌یافت. پوتین عقیده داشت که شرکت‌های دولتی بخش نفت و گاز باید مانند

۱. رئیس اسبق کمیته سیاست‌گذاری اقتصادی و مالیات و نماینده استان Perm در دوما

گروه‌های صنعتی مالی که در دکترین خود مطرح کرده بود، عمل کنند.

گازپروم اولین شرکتی بود که مورد توجه پوتین قرار گرفت. تلاش وی برای معرفی مجدد گاز پروم حاکی از حمایت از افرادی بود که اکثر آنها جزء دیوان‌سالاران نفت و گاز در دوره شوروی سابق بودند. پوتین بلافاصله رمویاخوف را از گازپروم عزل نمود و یکی از نزدیکان خود را در بالاترین پست این شرکت جایگزین کرد. رابطه بین گازپروم با شرکت‌های خصوصی بزرگ از بین رفت، اما رابطه با شرکت‌های وابسته به دولت نیز شفاف نشد. دولت روسیه به‌عنوان یک سهام‌دار جزء نمی‌توانست تسلط خود را بر این شرکت اعمال کند.

در سپتامبر ۲۰۰۴، هیئت مدیره گازپروم اطلاعیه تعجب‌برانگیزی را منتشر ساخت مبنی بر اینکه: «گازپروم دارایی‌های خود را با روس نفت ادغام می‌کند». با این اعلام، دولت روسیه تبدیل به بزرگ‌ترین سهام‌دار شرکت تجدید سازمان یافته گازپروم شد. این موضوع از سوی دیگر باعث شد تا گازپروم سهم عمده‌ای را در صنعت نفت روسیه به‌دست آورد.

معامله با روس نفت و زاروبنفت و مدیریت تلفیقی آنها در حالی که این دو شرکت نفتی دارای مجوزهای متعددی از طرف دولت روسیه برای پروژه‌های داخل و خارج این کشور بودند و صاحب‌منصبان دولتی هدایت این شرکت‌ها را در اختیار داشتند (بعضی از مدیران متعلق به دوره شوروی سابق در چهارچوب آن دوران حرکت می‌کردند و از سوی دیگر بعضی از مدیران شرکت‌ها نیز از تکنیک‌های مدیریت غربی تبعیت می‌کردند) کار بسیار مشکل و آزار دهنده‌ای بود.

در حال حاضر، موضوع روس نفت یکسره شده است، و غول جدید نفت و گاز (گازپروم) هم از منافع دولت روسیه در پروژه‌های مشترک با سرمایه‌گذاران خارجی حفاظت می‌کند و هم نقش دولت روسیه در تولید نفت و گاز را ارتقاء می‌دهد. گمانه‌زنی‌های مختلفی در خصوص این که این شرکت قصد تملک چه دارایی‌هایی را خواهد داشت وجود دارد، بسیاری انتظار دارند که این شرکت سهام شرکت یوگانس نفت‌گاز روسیه را که دارای صورت‌حساب مالیاتی بسیار گزافی است، به‌دست آورد.

البته ابهاماتی در مورد توانائی حفظ موقعیت انحصاری گازپروم در حمل‌ونقل وجود دارد و این سؤال همچنان باقی است که آیا این انحصار به‌شرکتی که بر مبنای شرکت ترانسنت شکل می‌گیرد منتقل خواهد شد؟ البته به‌نظر نمی‌رسد که شرکت ترانسنت به این زودی‌ها از صحنه حذف شود.

در حالی که شرکت ترانسنت تمایل شدیدی به شراکت تجاری با تولیدکنندگان

نفت در زمینه احداث خط لوله دارد، اما در واقع ابزاری برای سیاست‌های دولتی روسیه در زمینه تصمیم‌گیری بر مسیر خط‌لوله احداثی و اینکه چه تولیدکننده‌ای باید به این خط لوله دسترسی داشته باشد محسوب می‌شود. وجود شرکت ترانسنفنت و نقش آن به‌عنوان ابزار در دست دولت، پوتین را نسبت به جلوگیری از گسترش و تسلط شرکت‌های خصوصی نفتی مطمئن‌تر می‌کند زیرا ابزار و اهرم سهل‌تری را در اختیار مدیریت وی قرار می‌دهد و این کاملاً مشخص خواهد بود که شرکت‌های خصوصی نفتی باید رفتار خود را نسبت به گذشته تغییر دهند.

شرکت لوک اوایل که ۷/۵۹ درصد سهام آن اخیراً با قیمت ۱/۹۹ میلیارد دلار به شرکت کونوکوفیلیپس منتقل شد، یکی از بهترین نمونه‌های شراکت بخش خصوصی و بخش دولتی می‌باشد. این نکته از منظر عمومی هنگامی مورد توجه قرار گرفت که پوتین اولین جایگاه گاز لوک‌اوایل را در نیویورک در سپتامبر سال ۲۰۰۳ افتتاح کرد. مزایده شرکت لوک اوایل که طبق شایعات تنها مضمول ۱۰ تا ۲۰ درصد سهام این شرکت می‌شود همسو با سیاست‌های رئیس‌جمهور روسیه در زمینه بهبود همکاری سازنده با غرب صورت گرفته است.

لوک اوایل پس از گرفتن چراغ سبز از کرملین اکنون تلاش دارد تا دارایی‌های بیشتری را در منطقه خلیج فارس به‌دست آورد. لوک اوایل در مارس ۲۰۰۴ مجوز بهره‌برداری از بلوک A میدان گازی ۳۰ هزار کیلومتر مربعی در صحرای ربع‌الخالی را به‌دست آورده است. البته شایعاتی نیز در مورد دریافت مجوز بهره‌برداری میدان نفتی کرنای غربی در عراق وجود دارد. مجوز اخذ شده در عربستان در نتیجه مذاکرات دولت روسیه با سران کشور عربستان محقق شد. در مورد عراق نیز به‌علاوه بدهی‌های ۴/۵ میلیارد دلاری دولت عراق به‌دولت روسیه و تمایل دولت روسیه به بخشیدن این بدهی‌ها، توافقاتی حاصل شده است.

خلاصه و نتیجه‌گیری

بررسی تحولات بخش نفت و گاز روسیه نشانگر وجود دو دیدگاه متفاوت در خصوص رابطه نظام سیاسی و شیوه بهره‌برداری از منابع طبیعی است.

دیدگاه اول که به‌اندیشه‌های نئولیبرال نزدیک‌تر است توسط هواداران بوریس یلتسین و الیگارش‌های حاکم در زمان او مطرح می‌گردد. الیگارش‌ها به‌شرط ایجاد فضای مناسب تجاری برای خود از یلتسین حمایت می‌کردند. به‌عقیده این گروه، بهترین راه گذار از یک اقتصاد کمونیستی دولت محور، انتقال دارایی‌های عمومی به بخش

خصوصی است. این گروه معتقد بودند که خصوصی‌سازی در بلندمدت به نفع اقتصاد روسیه خواهد بود چون دارایی‌هایی که در دست بخش خصوصی است موجب ایجاد اقتصاد متنوع و افزایش درآمدهای مالیاتی برای دولت می‌شود. اصلاح‌طلبان و الیگارش‌ها نسبت به ملیت مالکان دارایی‌ها چندان حساس نبودند و اقتصاد را در ابعاد جهانی می‌دیدند و به‌آزادی سرمایه‌گذاری خارجی در روسیه معتقد بودند. در مقابل، پوتین و همفکران وی معتقد بودند که:

الف. مالکیت دولت روسیه بر منابع طبیعی برای تجدیدحیات اقتصاد روسیه و ظهور مجدد این کشور به‌عنوان یک ابرقدرت سیاسی در ابعاد بین‌المللی بسیار کلیدی است.
 ب. نیروهای بازار، ابزار مناسبی برای ایجاد فرصت‌های اقتصادی و حمایت‌های اجتماعی جهت انتقال موفق نظام کمونیسم به‌نظام اقتصادی و سیاسی مدرن نمی‌باشند. مدیریت منابع طبیعی روسیه باید از طریق برنامه‌ریزی دولتی انجام گیرد. پوتین معتقد است «دولت حق دارد که فرآیند تملک و بهره‌برداری از منابع طبیعی را بدون توجه به مکان جغرافیایی آنها و با در نظر گرفتن منافع اجتماعی و منافع بخش خصوصی قانون‌گذاری کند».

ج. جهانی شدن نابالغ اقتصاد روسیه، موجب بروز مشکلات زیادی برای مردم این کشور شده و منجر به تمرکز ثروت در دستان تعداد محدودی از سرمایه‌داران که هیچ‌گونه انگیزه‌ای هم برای سرمایه‌گذاری مجدد آن ثروتها ندارند، خواهد شد. حاصل‌پیگیری دیدگاه‌نخست در روسیه پس از فروپاشی شوروی، تاراج دارایی‌های عمومی تحت عنوان برنامه خصوصی‌سازی توسط آلیگارش‌ها و تلاش برای بهره‌برداری بی‌رویه از منابع بود. نکات قابل تأملی در فرآیند خصوصی‌سازی این کشور قابل ملاحظه است که نشانگر موارد نقص اندیشه‌های حاکم بر دیدگاه اول است. تجربه روسیه نشان داد در صورتی که دولت مدل مشخصی برای اعمال حاکمیت ملی و حفظ منافع عمومی و نظارت کافی بر فرآیند خصوصی‌سازی نداشته باشد، مکانیسم بازار به تنهایی نمی‌تواند تحقق منافع ملی را تضمین کند.

برنامه‌ها و راه‌حل‌هایی که براساس دیدگاه دوم یعنی دیدگاه پوتین و همکارانش تدوین و عمدتاً پس از زمینه‌سازی اجرایی و کسب قدرت سیاسی لازم در دوره دوم ریاست جمهوری به اجرا گذاشته شد (پس از انتخابات دوما در اکتبر سال ۲۰۰۳) به شرح زیر است:

- مدیریت منابع طبیعی روسیه از طریق برنامه‌ریزی دولتی
- تحقق توسعه پایدار اقتصاد روسیه بر اساس رشد برنامه‌ریزی شده مؤلفه‌های

آن که اولین و مهمترین آنها، پتانسیل های موجود در منابع طبیعی است که ضامن امنیت اقتصادی روسیه می باشد.

- توسعه صنایع تولیدی داخلی و قطع وابستگی به صادرات مواد خام مهمترین ضرورت تبدیل شدن به یک قدرت بزرگ اقتصادی در جهان و بالا بردن استانداردهای زندگی شهروندان است.

- حمایت دولت و توسعه شرکت های بزرگ صنعتی - مالی دو ابزار مهم جهت دستیابی به هدف فوق هستند که نقش فعال سازی بخش های مختلف اقتصادی و رقابت با شرکت های چندملیتی را نیز بر عهده دارند.

- حمایت دولت از طریق تقویت نقش بنگاه ها و افزایش توان رقابتی آنها محقق می شود.

د. مراحل فرایند انتقال به سمت تقویت و افزایش تعداد شرکت های صنعتی - مالی در بخش نفت و گاز که دارای ادغام عمودی بوده و تحت کنترل دولت باشند به شرح زیر ترسیم شده است:

- حمایت از این شرکت ها جهت استفاده از سرمایه گذاری خارجی در بخش بالادستی نفت و گاز با نظارت کامل دولت،

- تامین منابع طبیعی و تولیدات مورد نیاز کشور و ارتقاء کارآیی استفاده از منابع طبیعی و توسعه زیرساخت های مربوط به آن و در نهایت توسعه پتانسیل های صادراتی کشور توسط شرکت های مذکور در مقابل حمایت های دولت،

- اختصاص ارز حاصل از صادرات منابع طبیعی به عنوان موتور محرکه سرمایه گذاری های توسعه ای کشور.

ه. مراحل مختلف تغییر ساختار قانونی و محدود کردن ساختار موجود به شرح زیر است:

- بازنگری فرایند اعطاء مجوز بهره برداری از منابع طبیعی و ساختار مالیاتی مرتبط با صنایع نفت و گاز.

- بوجود آوردن یک نظام تلفیقی مرکب از مالکیت خصوصی و دولتی به عنوان بهترین گزینه موجود برای روسیه .

- وظیفه دولت نسبت به ضمانت قانونی سرمایه گذاران خصوصی و حمایت اعتباری و مالی از آنها در کنار بیمه بلایای طبیعی و حوادث غیرمترقبه.

- ایجاد زیر بناهای مناسب و تأمین اطلاعات مورد نیاز برای حمایت از توسعه توسط دولت که زیربنای قانونی، سازمانی و اداری را نیز شامل می شود.

پوتین و همفکرانش با متوقف کردن مرحله دوم برنامه خصوصی‌سازی، تجدیدنظر در نظام مالیاتی، و نحوه مشارکت شرکتهای نفتی بین المللی در بخش نفت و گاز روسیه، افزایش سهم و کنترل دولت بویژه در شرکت گازپروم از یکسو و برخورد با عاملان و سردمداران برنامه قبلی از سوی دیگر، به اجرای برنامه‌های خود پرداختند.

اگر چه مدلی که در روسیه توسط پوتین و همکارانش اجرا شده هنوز به نتایج مشخص و قابل ارزیابی نرسیده است ولی تفکر کلی این گروه مبنی بر کنترل مسیر دارایی‌های حاصل از نفت و گاز و هدایت آنها به سوی صنایع تولیدی و افزایش ظرفیت جذب اقتصادی روسیه می‌تواند برای تمام کشورهای درحال‌گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد خصوصی قابل استفاده و تامل باشد.

با توجه به نقش مهم و استراتژیک بخش نفت در اقتصاد ایران و برنامه‌های خصوصی‌سازی در صنعت نفت و سایر صنایع بزرگ (بر اساس بند ج سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) نکات مهمی از تجربه روسیه قابل استفاده است که به نمونه‌هایی از آن به صورت مجمل اشاره می‌شود:

الف. تدوین و ابلاغ مدل حاکمیتی مشخص دولت برای شرکتهای واگذار شده در قالب برنامه خصوصی‌سازی: این مدل باید چارچوب روشنی را برای هدایت شرکتهای واگذار شده در راستای اهداف ملی ارائه نماید.

ب. نفت و گاز صرفاً یک کالای اقتصادی محسوب نشده بلکه دارای ابعاد سیاسی هستند و در واقع کالاهایی استراتژیک محسوب می‌شوند. لذا باید روشن باشد که دولت تا چه اندازه بخش خصوصی را مجاز به تصمیم‌گیری و اعمال نظر در موضوع فعالیت شرکتهای واگذار شده می‌داند. آیا خریداران سهام شرکتهای واگذار شده مجاز به کنترل مدیریت این شرکت‌ها می‌باشند و چه مکانیزم‌هایی برای در اختیار گرفتن قدرت تصمیم‌گیری در این شرکت‌ها مجاز است؟

ج. دولت چه مکانیزمی را برای افزایش توان رقابتی بین‌المللی و حمایت از توسعه شرکتهای واگذار شده در نظر گرفته است و آیا جای نگرانی هست که این حمایت‌ها موجب توزیع ناعادلانه منابع ملی و انتقال آن به خارج از کشور شود؟

د. از آنجا که دسترسی به دارایی‌های حاصل از منابع نفت و گاز برای کشورهای دارنده این منابع ساده‌تر است، معمولاً به‌کارگیری این منابع در جهت توسعه بخش‌های تولیدی و افزایش ظرفیت جذب اقتصادی کشور مهمترین سیاست دولت در کشورهای دارای نفت و گاز است تا این سرمایه طبیعی پایان‌پذیر، تبدیل به سرمایه‌های تولیدی پایان‌ناپذیر برای اقتصاد شود. پیگیری این هدف با فرض واگذاری بخش پایین‌دستی

صنعت نفت و گاز و همچنین صنایع پتروشیمی (بر اساس بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) نیازمند تدوین نظام مالیاتی و سیاست قیمت‌گذاری مناسب برای محصولات و همچنین نحوه ارتباط مالی بخش بالادستی این صنعت با بخش پایین‌دستی، صنایع پتروشیمی و سایر فعالیت‌های واگذار شده، می‌باشد. بدون تدوین این سیاست‌ها (با توجه به سایر اهداف و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت) و یا برخورد موردی و سلیقه‌ای در واگذاری هر شرکت (یا فعالیت) می‌تواند به منافع ملی لطمه بزند.

در پایان ذکر این نکته ضروری است که بروز مشکلات یاد شده در روسیه به هیچ‌وجه به معنای رد برنامه خصوصی‌سازی در کشور نیست بلکه تجربه خصوصی‌سازی که ناظر به شرایط تاریخی و مسیر طی شده آن کشور می‌باشد، براساس اهداف و مکانیزم‌های خاصی دنبال شده و بعضاً مصداق شرایط حال کشور ما نیست. باید همواره به این اصل اساسی توجه داشت که خصوصی‌سازی، آزادسازی و تمرکززدایی به خودی خود هدف نیست بلکه وسیله‌ای است برای رسیدن به اهدافی که براساس شرایط تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و سیاسی هر کشوری می‌تواند متفاوت باشد. لذا قبل از اندیشیدن به راه‌کارها و مکانیزم‌های خصوصی‌سازی در ایران باید به اهداف بومی کشور بپردازیم و برنامه خصوصی‌سازی را براساس اهداف منطبق با منافع ملی کشورمان دنبال کنیم.

منابع و مآخذ

1. Ali BASARAN, Mustafa CESAR "Gazprom and Russian Energy Policy, 1992-2003 – Ankara University.
2. Anwar Shaikh " The economic mythology of neoliberalism" Forthcoming in Neoliberalism: A critical Reader, Alfredo Saad-Filho(ed.), London- 2004
3. Bernard A. Gelb "Russian Oil and Gas Challenges" CRS Report for Congress (CRS Web)- feb. 22, 2006
4. Dani Rodrik "AFTER NEOLIBERALISM, WHAT?" Harvard University- presented in conference the Rules for Global Finance Coalition, May 23-24, 2002
5. Ilya Bortman, Putin and Russian's Middle Eastern Policy, Middle East Review of Int. Affairs, Vol. 10, No. 2, June 2006.
6. Robert T. Deacon, Bernardo Mueller "Political Economy and Natural Resource Use" Department of Economics, UCSB
7. Tuuli Juurikkala and Simon- Erik Ollos " Russian energy sector- Prospects and implication for Russian growth, economic policy and energy supply, Bank of Finland, BOFIT, 2006.
8. www.gazprom.com