



دکتر رضا طوسی

# نفت و گاز ؛ نقد و بررسی برنامه چهارم

گفت و گو با دکتر رضا رئیس طوسی

گروه نفت

■ لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اخیراً در مجلس شورای اسلامی مطرح و با جرح و تعدیل‌هایی به تصویب رسید. می‌خواستیم نظر جنابعالی را در مورد مواد این برنامه در خصوص نفت و گاز که یکی از حوزه‌های مورد علاقه مطالعات شماست بدانیم.

□ من بخش نفت و گاز سند لایحه برنامه چهارم را به علت علایق رشته مطالعاتی خود به دقت خوانده‌ام و خوشبختانه توفیقی حاصل شد تا با چند تن از اساتید و صاحب‌نظران برجسته و دلسوز کشور هم درباره آن تبادل نظری داشته باشم. آنچه که در مقدمه از نتیجه این هم‌اندیشی‌ها می‌توانم بگویم این است که در مورد برنامه‌ریزی در خصوص نفت و گاز، همچون اغلب موارد دیگر، به نظر می‌رسد به تجربیات سه برنامه گذشته پس از انقلاب توجه شایسته‌ای نشده است و در برنامه چهارم کمتر

رویه‌های مربوط به تدوین یک برنامه توسعه رعایت شده است. هر نوع جهت‌گیری که در سند لایحه برنامه توسعه عرضه می‌شود تا به مرحله تصویب مقدماتی برسد باید متکی به مجموعه‌ای از گزارش‌های کارشناسی شده‌ای باشد که در آن مشکلات اساسی و مواضع اتخاذشده برای رفع آن بررسی شده باشد و با توجه به آنها توصیه‌های جدیدی برای بهبود آنها عرضه شود. لایحه برنامه چهارم فاقد گزارش‌های کارشناسی شده در همه مواردی است که در مورد آنها برنامه‌ریزی شده است و به نظر می‌رسد که این برنامه در یک فرایند شتاب‌زده تدارک دیده شده است.

در متن لایحه برنامه در مواردی چند مشاهده می‌شود برای تصمیم‌گیری برنامه‌ای که نیاز به دانستن پیشینه قبلی آن بوده است به انجام مطالعات در طی سال‌های آتی برنامه، در مواردی حتی بدون قید زمان، احاله داده شده است. این امر گرچه شایسته

برنامه‌ریزی نیست اما در مورد مسائل بسیار پر اهمیت نفت و گاز که با هر منطبق و معیاری ضریب اهمیت نسبی‌اش از تمام مواردی که در سند برنامه برای مطالعه بیشتر آن ارجاع داده شده بیشتر است، مورد غفلت قرار گرفته است. در نتیجه در مورد نفت و گاز بدون در نظر گرفتن هیچ‌گونه معیار علمی مشخص قاطعانه برنامه‌ریزی شده است. برای مثال، بهره مالکانه نفت خام معادل ۵۰ درصد درآمد حاصل از فروش آن تعیین شده است؛ اما این که این رقم از طریق کدام مطالعه کارشناسی به دست آمده است به هیچ وجه روشن نیست. سولاتی نظیر این که مثلاً چرا این رقم ۴۹ درصد یا ۵۱ درصد در نظر گرفته نشده است، بدون جواب می‌ماند. در حالی که از دید هیچ کارشناسی پنهان نیست که هر "یک درصد" تغییر در این رقم به معنای جایه‌جایی منابع مالی بسیار هنگفتی است. علی‌رغم ادبیات گسترده‌ای که در

مورد مخاطرات اتکای دولت‌ها به عواید ثروت تک‌محصولی به‌جا مانده است، با نادیده انگاشتن پیامدهای شوم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، ساختاری و نهادی که این پدیده به‌جا می‌گذارد، نگرش مسلط برنامه چهارم توسعه به نفت، نگرشی مالی است؛ بدون این که هیچ معیار تعیین‌کننده‌ای در آن برای مشخص کردن "حد مطلوب تکیه بر نفت و درآمدهای نفتی"، به کار رفته باشد. در نتیجه با نگرش مالی این چنینی به نفت سوالاتی نظیر این که چگونه می‌توان کشور را از وابستگی اقتصادی به خارج و از عقب‌ماندگی فرهنگی و اجتماعی نجات داد بدون جواب می‌ماند.

■ در سخنان‌تان اشاره کردید که از تجربیات گذشته در لایحه برنامه چهارم توسعه استفاده نشده. ممکن است در این خصوص توضیحات بیشتری بدهید.

نفت شاهدیم که ایران همراه با دیگر اعضای اوپک به کاهش تولید نفت رأی می‌دهد. این تناقض بزرگ توأم با هزینه‌های هنگفتی که به همراه دارد دست‌کم باید این الزام را ایجاد کند که طرح‌های گسترش نفت و گاز پس از بررسی مطالعات کارشناسی از تجربیات حاصل از این اقدامات پیگیری شود.

■ مسئله بهره مالکانه در قانون برنامه سوم توسعه مطرح شده است و به نظر نمی‌رسد آن طوری که گفته شد مسئله‌ای بدون مطالعه باشد.

□ درست است. در بند "د" ماده ۱۲۰ فصل پانزدهم قانون برنامه سوم توسعه که مربوط به انرژی است مسئله بهره‌مالکانه مطرح شده است. براساس این ماده دولت موظف شده است برای اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی وابسته به وزارتخانه‌های نفت و نیرو با هدف اجرای سیاست کاهش تصدی‌گری دولت و افزایش کارآمدی اقتصادی، فنی این شرکت‌ها، برای نفت و گاز مورد مصرف داخلی (نه صادرات آنها به خارج) بهره‌مالکانه در نظر بگیرد. اما در همان ماده تصریح شده است که در خلال سال اول برنامه سوم، یعنی تا پایان سال ۱۳۷۹، می‌باید لایحه‌ای در این خصوص تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. یعنی عملاً اجرای مسئله بهره‌مالکانه را "قانون" منوط به تهیه لایحه‌ای در این خصوص و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی دانسته است. بدیهی است این تاکید به دلیل انجام کار کارشناسی لازم در مورد تعریف همه جانبه بهره‌مالکانه و تعیین میزان آن با توجه به واقعیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی صورت گرفته است. اما شرکت نفت به هر دلیل این کار را انجام نداده است. در نتیجه مسئله بهره‌مالکانه مجدداً و بدون توجه به شرطی که قبلاً در این مورد "در قانون برنامه سوم توسعه" قید شده است در

لایحه برنامه چهارم توسعه به صورت خام و مطالعه نشده گذاشته شده است. به این ترتیب با چشم‌پوشی از تهیه لایحه‌ای در مورد بهره‌مالکانه، روشن نیست که عملکرد گذشته شرکت نفت با چه مشکلاتی روبه‌رو بوده، به چه دلایلی به نظریه بهره‌مالکانه رسیده و به چه دلیلی میزان آن را ۵۰ درصد تعیین کرده است و نیز با اتخاذ این رویه چگونه می‌تواند مشکلات پیش رو را حل و فصل کند.

■ آیا به نظر جنابعالی با اعمال رویه بهره‌مالکانه مسئله تصدی‌گری دولت کاهش می‌یابد و ناکارآمدی اقتصادی و فنی شرکت ملی نفت حل می‌شود؟

□ با توجه به این که اتخاذ رویه بهره‌مالکانه بدون مطالعه کارشناسی و توجه به واقعیت‌های عینی صنعت نفت اتخاذ شده است، لذا هیچ‌گونه پیش‌شرط لازمی برای اتخاذ آن اصولاً مورد ملاحظه قرار نگرفته است.

■ چه پیش‌شرط‌هایی برای اعمال بهره‌مالکانه مورد لزوم است؟

□ یکی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌ها همان‌گونه که شما در سؤالتان به گونه‌ای به آن اشاره کردید، تفکیک کامل و شفاف بین وظایف "حاکمیت" از وظایف "تصدی‌گری" است.

■ آیا این تفکیک صورت نگرفته است؟

□ به علت وجود تعارض و تداخل در قوانین مربوط به مسائل نفت‌مسئولیت‌ها و وظایف وزارت نفت و شرکت ملی نفت کاملاً مشخص نیست. در نتیجه تفکیک شفاف بین مسئولیت حاکمیتی و وظایف تصدی‌گری صورت نگرفته است. بند "الف" ماده ۳ لایحه برنامه چهارم توسعه، اعمال حق مالکیت دولت بر منابع نفت را (براساس قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی) به عهده "وزارت نفت" گذاشته است و در بند "ب" همان ماده، شرکت ملی نفت را به‌عنوان شرکت

بهره مالکانه نفت خام معادل ۵۰ درصد درآمد حاصل از فروش آن تعیین شده است؛ اما این که این رقم از طریق کدام مطالعه کارشناسی به دست آمده است به هیچ وجه روشن نیست در حالی که هر یک درصد تغییر در این رقم به معنای جابه‌جایی منابع مالی بسیار هنگفتی است

نگرش مسلط برنامه چهارم توسعه به نفت، نگرشی مالی است؛ بدون این که هیچ معیار تعیین‌کننده‌ای در آن برای مشخص کردن "حد مطلوب تکیه بر نفت و درآمدهای نفتی"، به کار رفته باشد

به علت وجود تعارض و تداخل در قوانین مربوط به مسائل نفت، مسئولیت‌ها و وظایف وزارت نفت و شرکت ملی نفت کاملاً مشخص نیست

◆ **ماده ۴ قانون نفت و تبصره‌های مربوط به آن وزارت نفت را مکلف کرده است که ظرف مدت یک سال از تصویب قانون نفت - یعنی در خلال سال ۱۳۶۷- اساسنامه‌های شرکت ملی نفت، گاز و پتروشیمی را به عنوان شرکت‌های عامل تدوین و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. اما متأسفانه این امر مهم در خلال ۱۶ سال گذشته انجام نیافته است**

◆ **با توجه به عدم تفکیک کامل وظایف حاکمیتی وزارت نفت از وظایف تصدی‌گری شرکت ملی نفت ایران، تجدید ساختار مالی گسترده که از طریق بهره مالکانه صورت گرفته است وضعیت موجود را پیچیده‌تر خواهد کرد و در نتیجه عدم شفافیت حقوقی و ساختاری، می‌تواند شفافیت مالی این بخش را کاهش دهد و تبعات منفی گسترده‌ای در پی داشته باشد**

عامل در نظر گرفته است. اما ماده ۴ آخرین قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب مجلس شورای ملی و سنا (قبل از انقلاب)، برعکس اعمال حق مالکیت دولت بر منابع نفت را به عهده "شرکت ملی نفت ایران" گذاشته است. طبق این اساسنامه، شرکت ملی نفت از اختیارات گسترده‌ای فراتر از اختیارات یک شرکت عامل برخوردار است. ماده دوم قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ حق مالکیت دولت بر منابع نفت را به عهده "وزارت نفت" گذاشته است. به این ترتیب نوعی تداخل میان وظایف وزارت نفت و اساسنامه شرکت ملی نفت ایران به وجود آمده است. اما خوشبختانه قانونگذار به این تداخل توجه کرده است. در نتیجه طبق ماده ۴ قانون نفت و تبصره‌های مربوط به آن "وزارت نفت" را مکلف کرده است که ظرف مدت یک سال از تصویب قانون نفت - یعنی در خلال سال ۱۳۶۷- اساسنامه‌های شرکت ملی نفت، گاز و پتروشیمی را به عنوان شرکت‌های عامل تدوین و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. اما متأسفانه این امر مهم در خلال ۱۶ سال گذشته انجام نیافته است. در نتیجه اساسنامه قبلی شرکت ملی نفت کماکان جاری و مورد استفاده است و نه تنها تداخل و تعارض بین مسئولیت‌های حاکمیت و تصدی‌گری حل نشده بلکه با توجه به این که به برخی از مصوبات بلانکلیف مانده شورای انقلاب نیز در این خصوص استناد می‌شود، به این تعارضات افزوده شده است.

با توجه به عدم تفکیک کامل وظایف حاکمیتی وزارت نفت از وظایف تصدی‌گری شرکت ملی نفت ایران، تجدید ساختار مالی گسترده که از طریق بهره مالکانه صورت گرفته است وضعیت موجود را پیچیده‌تر خواهد کرد و در نتیجه عدم شفافیت

حقوقی و ساختاری، می‌تواند شفافیت مالی این بخش را کاهش دهد و تبعات منفی گسترده‌ای در پی داشته باشد. بدیهی است تا زمانی که تفکیک کامل و شفاف بین مرز حاکمیت و تصدی‌گری صورت نگیرد اتخاذ رویه بهره مالکانه می‌تواند هزینه‌های سنگینی به کشور تحمیل کند.

■ **به نظر جنابعالی چه راه حلی برای تفکیک کامل و شفاف وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری و رفع تعارض مسئولیت‌ها در این خصوص از یک سو و ارائه برنامه‌های کار شده درباره نفت وجود دارد که کمتر کشور را با عواقب حساب نشده‌ای روبرو سازد؟**

□ **به نظر من بهترین راه حل احترام گذاشتن به قوانین، تن دادن به آنها و به اجرا گذاشتن آنهاست و در صورت مشاهده کمبودهایی در قوانین اصلاح و تکمیل آنها از مسیر قانونی است. در خصوص پرکردن خلا حاکمیتی در بخش انرژی نیز خوشبختانه توجهات خوبی نسبت به مسئله معمول گردیده است. ماده ۲ بند ۵ "قانون برنامه سوم توسعه برای رفع این مشکل ادغام دو وزارت خانه نفت و نیرو را در قالب "وزارت انرژی" در نظر گرفته بود. اما به دلیل مشکلاتی که در این مورد وجود داشت در سال ۱۳۸۱ به درخواست دولت، قانون برنامه اصلاح و "شورای عالی انرژی" جایگزین "وزارت انرژی" شد. اما این شورا با این که بیش از یک سال از تصویب قانون تأسیس آن می‌گذرد تشکیل نشده است. در نتیجه خط و مشی‌ها و سیاست‌های انرژی که می‌باید در این شورا مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد و پس از تصویب در این شورا مراحل خود را برای تنظیم لوایح مورد نظر بپیماید، در غیاب این شورا اغلب به صورت نپخته در لایحه برنامه چهارم گذاشته شده است. معلوم نیست به چه جهت لایحه برنامه چهارم نقش و جایگاه "قانونی" شورای عالی انرژی را**

به فراموشی سپرده است. با توجه به جایگاه قانونی شورای عالی انرژی می‌توان ادعا کرد که بخش انرژی لایحه برنامه چهارم مراحل حقوقی لازم را طی نکرده است و به لحاظ محتوایی و حقوقی می‌تواند واجد اشکال باشد.

همین ادعا در مورد نادیده گرفتن بند "د" ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم در مورد تدوین لایحه‌ای در خصوص بهره‌مالکانه در خلال سال ۱۳۷۹ و تصویب متعاقب آن در مجلس شورای اسلامی و همچنین در مورد نادیده گرفتن ماده ۴ قانون نفت و تبصره‌های آن در مورد تدوین اساسنامه‌های شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی در خلال سال ۱۳۶۷ و تصویب آنها از طریق مجاری قانونی صادق است.

■ **به جز تفکیک بین مرزهای حاکمیت و تصدی‌گری چه پیش شرط‌های دیگری برای به اجرا گذاشتن بهره مالکانه ضروری است؟**

□ **اعمال نظارت همه‌جانبه و ایجاد فضای رقابتی را می‌توان دو پیش شرط ضروری دیگر خواند. اعمال نظارت همه‌جانبه فنی، تخصصی و حقوقی بر مجریان صنعت نفت برای صیانت از حقوق ملی ضروری است. این اعمال نظارت می‌تواند با ایجاد نهاد کارشناسی مستقل ناظری صورت گیرد که توان کارشناسی آن بالاتر از سطح مجریان باشد و یا حتی بدون تحمیل بار مالی چنین نهادی با ایجاد دو شرکت عامل ملی، عملیات نفتی با شرایط مساوی بین آنها تقسیم شود تا رقابت بین دو شرکت، همچنان که در کشورهای زیادی تجربه شده است، کار نظارت را خود به خود به خوبی انجام دهد و سلامت عملیات مالی و رشد فنی آنها را تامین کند.**

■ **در لایحه برنامه چهارم چه پیش‌بینی‌هایی برای اعمال نظارت شده است؟**

□ **در لایحه برنامه، دولت با اخذ**

بهره‌مالکانه، حقوق ویژه و مالیات از شرکت ملی نفت تقریباً هیچ‌گونه تدبیر و تمهیدی برای کنترل فنی - تخصصی و حقوقی بر عملکرد صنعت نفت پیش‌بینی نکرده است. با توجه به مفاد لایحه برنامه در خصوص صنعت نفت، مشاهده می‌شود که شرکت ملی نفت ایران، آزاد و مستقل از هر نظارتی به سیستم بازار واگذار شده است تا در آن به دلخواه عمل کند، سیستم بازاری که خود متکی به ارزش ذاتی نفت است. شرکت ملی نفت به نظر می‌رسد آزاد است هر برنامه توسعه‌ای را که مقتضی می‌داند در پیش بگیرد و با هر شرکت خارجی که صلاح می‌داند قرارداد امضا کند. با چنین شرایطی به نظر می‌رسد نمی‌توان ادعا کرد که کشور در معرض تولید غیرصیانتی، و یا فرار مالیاتی از طریق نشان دادن یا بالا بردن هزینه‌های تولید و فسادهای مشابه دیگر قرار نگیرد.

ایجاد فضای رقابتی ضرورت دیگری است که می‌باید اعمال گردد. ایجاد فضای رقابتی شرط رشد اقتصادی و فنی در بازار رقابت آزاد است. در چنین بازاری، رقابت عامل تعیین‌کننده رشد فنی و نیز در نتیجه به حداکثر رساندن سود است. همان طوری که اشاره شد یک راه مساعد جهت ایجاد فضای رقابتی تأسیس دست‌کم دو شرکت عامل ملی عملیات نفت، گاز و پتروشیمی و واگذاری متناسب عملیاتی بخش‌های سه‌گانه با شرایط مساوی به هریک از آنهاست. شرکت‌های مزبور برای ماندگاری خود در چنین رقابتی ناچارند به کاهش هزینه‌ها و افزایش راندمان و سود خود بپردازند. نگاه نظارتی رقابت‌آمیز هر شرکت به عملیات و قراردادهای شرکت رقیب، آنها را از فساد مصون می‌دارد و به سمت سلامت بیشتر سوق می‌دهد. انتشار ترازنامه‌های سالانه آنها نمایانگر میزان تلاش آنها و عامل موثری در تشدید رقابت و کنترل آنهاست.

لایحه برنامه چهارم توسعه نه تنها فاقد تمهیداتی برای ایجاد فضای رقابتی در بخش صنعت نفت است بلکه شرایطی انحصاری برای آن فراهم ساخته است. مفاد لایحه برنامه به صورتی تدوین شده است که از پیش سود را برای عملکرد شرکت ملی نفت تضمین کرده است. سود شرکت از ارزش افزوده یا رانتی که ذاتی نفت است - از ۵۰٪ بهره‌مالکانه - تأمین می‌شود. علاوه بر این حتی لایحه برنامه در مورد نحوه تعیین حقوق ویژه (قسمت ۳ بند "ج" ماده ۳) به صورتی برخورد کرده است تا "عملیات شرکت نفت همراه با سود متعارف باشد." با تضمین پیشاپیش این‌گونه سود برای شرکت ملی نفت طبیعی است که انگیزه کمتری برای کاهش و صرفه‌جویی در هزینه‌ها، افزایش کارایی تخصصی و فنی، چانه‌زنی در قراردادهای و افزایش راندمان باقی بماند. برخورداری از این تسهیلات بی‌سابقه و انحصاری حتی می‌تواند به‌عنوان پوششی برای هرگونه ضعف و عدم کارایی به کار رود و موجب استمرار بقای شرکت با همه ناتوانی‌های محتمل آن گردد.

■ به این مسئله که آیا با اتخاذ رویه بهره‌مالکانه کارآمدی اقتصادی و فنی شرکت ملی نفت افزایش خواهد یافت، اشاره نکرده‌اید؟ □ اگر منظور از کارآمدی اقتصادی با اخذ بهره‌مالکانه، تراکم سرمایه در شرکت ملی نفت باشد، این امر تحقق خواهد یافت. اما به نظر می‌رسد با نگاه اقتصاد کلان این تراکم سرمایه اولاً نمی‌تواند به‌تنهایی کارآمدی اقتصادی شرکت نفت را بالا ببرد و ثانیاً معلوم نیست به زیان بخش‌های دیگر اقتصادی کشور تمام نشود. دادن حق انحصاری نفت به شرکت ملی نفت ایران در فضای غیررقابتی، بدون تردید نمی‌تواند موجب رشد "درون‌زای" صنعت نفت شود و در نتیجه به کارآمدی فنی آن کمک کند، بلکه به

احتمال قوی این صنعت را به رشد "برون‌زا" سوق می‌دهد. در نتیجه به طور عمده شرکت‌های خارجی برای اکتشاف و بهره‌برداری جهت سرمایه‌گذاری و گسترش عملیات دعوت شده و خواهند شد. این کار که سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای را طلب می‌کند ناگزیر کشور را به سمت نیاز به تولید بی‌رویه سوق می‌دهد. درحالی که هیچ مطالعه بنیادی صورت نگرفته است که نشان دهد این روش تولید چه منافعی برای کشور دارد و چگونه بین صنعت داخلی و صنعت نفت و عوامل توسعه پیوند برقرار می‌کند.

درحالی که در ده سال آینده صحبت از سرمایه‌گذاری ۱۰۰ میلیارد دلاری در صنعت نفت می‌شود، تولید صنعتی داخلی کشور را چند صد میلیون دلار می‌تواند اشباع کند. این که چه بخشی از این سرمایه‌گذاری هنگفت می‌تواند در توسعه کشور تأثیر بگذارد همچنان در فقدان مطالعه کارشناسی در پرده ابهام است؛ به ویژه که در استراتژی توسعه صنعتی کشور این پیوند دیده نمی‌شود. اقتصاد صنعتی ما هیچ ارتباطی با بخش صنایع نفت ندارد. توسعه صنعت نفت در رابطه با بازار بین‌المللی جهان در حال انجام یافتن است، همچنان که در لایحه برنامه محور اصلی تعامل با دنیای خارج نفت است و بر همه عوامل دیگر غلبه یافته است. این تعامل گرچه به سرعت موجب تخلیه منابع نفت می‌شود و وابستگی کشور به نفت را تشدید می‌کند اما مسلماً مقبول دنیای غرب است.

نفت برای قدرت‌های صنعتی غرب کالایی استراتژیک است که اگر عرضه آن مورد سوال قرار گیرد نه تنها شیوه زندگی جهان صنعتی، بلکه حیات آن مورد تهدید قرار می‌گیرد و اکنون غرب وابسته به این کالای استراتژیک غیرقابل جایگزینی است که حجم عظیم آن در منطقه خاورمیانه است؛

◆ با توجه به مفاد لایحه برنامه در خصوص صنعت نفت، مشاهده می‌شود که شرکت ملی نفت ایران، آزاد و مستقل از هر نظارتی به سیستم بازار واگذار شده است تا در آن به دلخواه عمل کند، سیستم بازاری که خود متکی به ارزش ذاتی نفت است

◆ یک راه مساعد جهت ایجاد فضای رقابتی تأسیس دست‌کم دو شرکت عامل ملی عملیات نفت، گاز و پتروشیمی و واگذاری متناسب عملیاتی بخش‌های سه‌گانه با شرایط مساوی به هریک از آنهاست

◆ دادن حق انحصاری نفت به شرکت ملی نفت ایران در فضای غیررقابتی، بدون تردید نمی‌تواند موجب رشد "درون‌زای" صنعت نفت شود و در نتیجه به کارآمدی فنی آن کمک کند، بلکه به احتمال قوی این صنعت را به رشد "برون‌زا" سوق می‌دهد



◆ نفت برای قدرت‌های صنعتی غرب کالایی استراتژیک است که اگر عرضه آن مورد سوال قرار گیرد نه تنها شیوه زندگی جهان صنعتی، بلکه حیات آن مورد تهدید قرار می‌گیرد و اکنون غرب وابسته به این کالای استراتژیک غیر قابل جایگزینی است

◆ تجارب انبوهی از گذشته کشورهای وابسته به نفت نشان می‌دهد که رشد و توسعه در این گونه کشورها با اولویت ثبات و امنیت عرضه نفت تنها در چارچوب برنامه‌های تعریف شده از سوی غرب که مالا اقتصاد این گونه کشورها را در مدار وابستگی به آنها حفظ می‌کند میسر بوده است

منطقه‌ای که در آن قدرت‌های غربی از آغاز جنگ جهانی اول برای کنترل نفت با یکدیگر به رقابت برخاسته و جنگیده‌اند و هم اکنون ناوگان‌های جنگی ایالات متحده امریکا در خلیج فارس مستقر است و این کشور به کمک متحدین خود افغانستان و چندین کشور آسیای میانه را در کنترل و عراق را تحت اشغال دارد و تغییراتی را در نقشه خاورمیانه در سر دارد.

علاوه بر این، غرب از طریق آژانس بین‌المللی انرژی عملاً کنترل بازار جهانی نفت را در اختیار دارد. این سازمان با مطالعات آینده شناختی مخازن نفت، با متنوع‌سازی مراکز تولید، و یا تأمین ظرفیت‌سازی از طریق ترغیب کشورهای تولیدکننده دوست و یا از طریق کارکرد مکانیزم سهمیه‌بندی صادرات، ثبات عرضه و قیمت‌های نفت را در جهان کنترل می‌کند. سازمان کشورهای تولیدکننده نفت - اوپک - در برابر آن فاقد قدرت است. اگر نقش ذخایر انبوه و ظرفیت تولید تعیین‌کننده اعضای متحد غرب در اوپک را در کنترل غیرمستقیم سیاست‌های اوپک و فلج کردن به هنگام لزوم آن به نفع غرب نادیده بگیریم - حادثه‌ای که در دهه‌های اخیر چند بار شاهد آن بوده‌ایم - نقش اوپک تقریباً محدود به نوسان‌دادن قیمت‌ها در محدوده حداقل و حداکثری است که از طرف غرب تعیین می‌شود. با چنین ساماندهی جهانی در کنترل نفت، غرب بیشترین نفوذ را در کشورهایی که اقتصادشان وابسته به تولید تک‌محصولی نفت است اعمال می‌کند. هر قدر نسبت وابستگی به نفت بیشتر باشد، گریز از این حوزه نفوذ ناممکن‌تر است. تجارب انبوهی از گذشته کشورهای وابسته به نفت و از گذشته کشور خود ما، نشان می‌دهد که رشد و توسعه در این گونه کشورها با اولویت ثبات و امنیت عرضه نفت تنها در چارچوب برنامه‌های تعریف

شده از سوی غرب که مالا اقتصاد این گونه کشورها را در مدار وابستگی به آنها حفظ می‌کند میسر بوده است. رشد اقتصادی تعداد زیادی از کشورهای صادرکننده نفت خام که تنها در بخش نفت و گاز صورت گرفته است مبین این واقعیت است در حالی که این کشورها متحد غرب بوده و سیاست خارجی آنها با هماهنگی با نظام غرب عمل کرده است.

تجربه کشور خود ما در همین چند سال اخیر نیز به خوبی نشان می‌دهد که علی‌رغم تمام تلاش‌های انجام یافته برای جلب و جذب سرمایه خارجی، با توجه به ریسک‌ها و محدودیت‌های جهانی، تنها بخش نفت که از وثیقه مطمئن ذاتی برخوردار بوده موفق به جذب مبالغ قابل توجهی سرمایه‌گذاری خارجی شده است. در نتیجه در تعامل با اقتصاد جهانی عملاً تنها این بخش - با تمام عوارض و عواقب یادشده - فعال بوده است.

■ اجازه بدهید از مسئله بهره‌مال‌کانه عبور کنیم و به مسئله مهم دیگر یعنی افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی از سال اول اجرای برنامه چهارم توسعه بپردازیم. نظر شما در مورد چگونگی این افزایش قیمت‌ها و اهداف آن چیست؟

□ در مورد نکته اول سوال شما - چگونگی افزایش قیمت‌ها - اگر منظور این است که آیا نظام قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی با توجه به سیاست‌های کلان قیمت‌گذاری انجام یافته است که می‌خواهد سیستم را آزاد کرده و براساس یکی از اهداف مهم تعیین شده در ماده ۴ لایحه برنامه چهارم توسعه منجر به حداکثر بهره‌وری از منابع تجدیدناپذیر انرژی گردد پاسخ منفی است. به نظر می‌رسد با سیستم قیمت‌گذاری بسیار ساده و ابتدایی و بدون مطالعه کارشناسی لازم برخورد شده و این سیستم قادر به تأمین هدف فوق نیست. نظام قیمت‌گذاری در

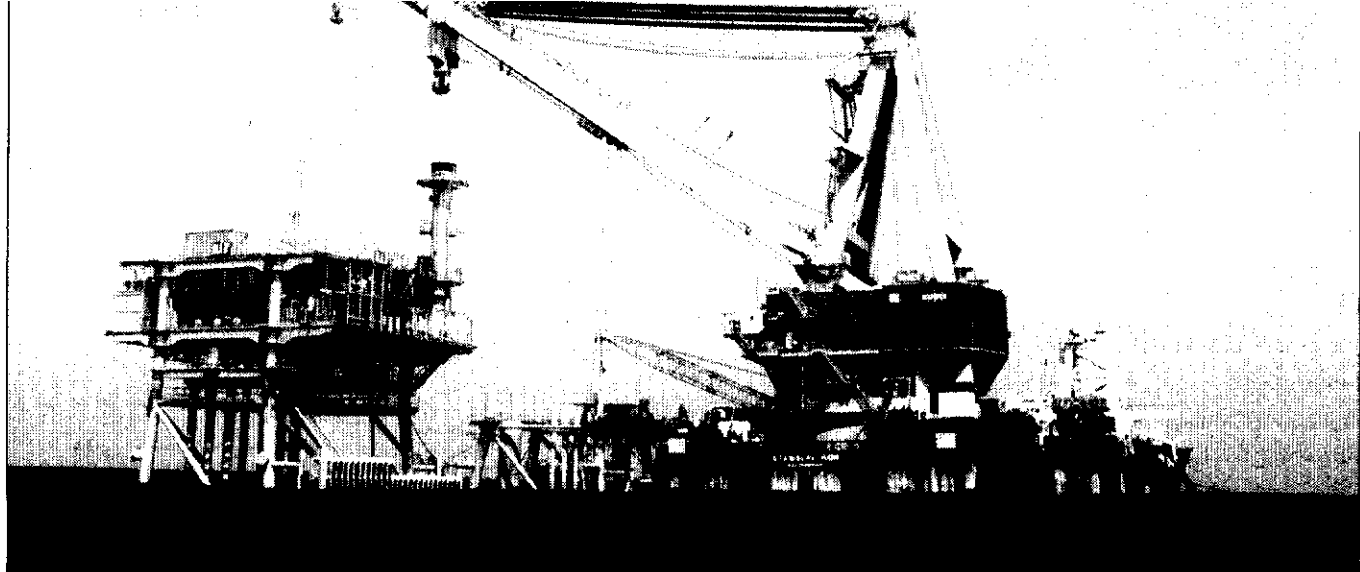
لایحه برنامه چهارم توسعه به شرح زیر است:

۱. از سال اول اجرای برنامه چهارم توسعه، قیمت سه حامل انرژی - بنزین، نفت گاز و نفت کوره - به سطح قیمت عمده‌فروشی منطقه خلیج فارس افزایش می‌یابد.

۲. قیمت نفت سفید، گاز طبیعی و گاز مایع، سالانه ۵ درصد بیش از تورم افزایش می‌یابد. (با این قسمت مجلس شورای اسلامی به مخالفت پرداخت و در نتیجه به تصویب نرسید. اما اگر دولت نرخ این سه حامل انرژی را هر قدر هم کمتر از ۵ درصد در سال افزایش دهد، در تحلیل بعدی تأثیر چندانی ندارد.) اما قیمت گاز طبیعی برای صنایع بر مبنای کمترین قیمت آن در صنایع کشورهای همجوار تعیین خواهد شد. نفت سفید و گاز مایع برای مصارف تجاری و صنعتی به قیمت بدون یارانه عرضه خواهد شد.

اولاً، عرضه نفت سفید و گاز مایع با افزایش قیمت (هر چند درصد) بیش از نرخ تورم سالانه در دوره برنامه ۵ ساله چهارم توسعه از یک سو و عرضه آن به قیمت بدون یارانه برای مصارف تجاری و صنعتی از سوی دیگر دست زدن به یک نوع سیستم دو نرخ است که مسائل خاص خود را به دنبال دارد. فساد در ذات این سیستم وجود دارد و می‌تواند بین حامل‌های انرژی جا به جایی ایجاد کند.

ثانیاً، نفت سفید و نفت گاز دو کالای سوختی قابل جایگزین هستند. وقتی نفت سفید ارزان و نفت گاز به قیمت خلیج فارس عرضه شود این تفاوت بسیار فاحش در قیمت، باعث جایگزینی می‌شود. همچنین وقتی حلال‌ها و نفت سفید ارزان باشد (حدود ۱۵ - ۱۴ تومان) و بنزین گران (حدود ۳۰۰ - ۲۵۰ تومان) آیا در همین پمپ‌بنزین‌ها افزایش شاید نیم درصد نفت سفید به بنزین - که ایجاد خطر هم نمی‌کند - امکان‌پذیر نیست؟



نظام قیمت‌گذاری نباید به صورتی باشد که بستری برای دست‌یافتن به سودهای کلان ایجاد کند و در نتیجه فساد متعاقب آن قابل کنترل نباشد.

ثالثاً، (براساس تبصره یک ماده ۴) نفت گاز برای تأمین آب بخش کشاورزی به قیمت نفت سفید یارانه‌ای به صورت سهمیه‌ای عرضه خواهد شد. این کار از همان آغاز یک سیستم کوپنی سهمیه‌بندی دو نرخ ایجاد می‌کند که با سیاست‌های کلان قیمت‌گذاری در تناقض است.

رابعاً، معادل یارانه نفت گاز برای مصرف ماشین‌آلات بخش کشاورزی سالانه نفت گاز به وزارت جهاد کشاورزی داده می‌شود تا آن وزارتخانه آن را بین کشاورزان توزیع کند. وقتی متولی سوخت‌رسانی و توزیع‌کننده آن شرکت نفت است و از طریق پمپ‌های بنزین (چه دولتی و چه خصوصی) با سیستم‌های عرضه نفت گاز و نفت سفید به این کار مبادرت می‌ورزد چگونه این وظیفه به وزارت کشاورزی محول می‌شود؟ وزارت کشاورزی با چه مکانیزمی می‌تواند به توزیع این سوخت بین کشاورزان بپردازد؟

اما در مورد نکته دوم سوال شما، که اهداف افزایش قیمت حامل‌های انرژی چیست، در ماده ۴ لایحه برنامه چهارم توسعه، برای بالا بردن قیمت حامل‌های انرژی نفت هدف را به شرح زیر مشخص کرده است:

۱. به حداکثر رساندن بهره‌وری از منابع تجدیدناپذیر انرژی ۲. شکل دهی مازاد اقتصادی ۳. انجام اصلاحات ۴. بهینه‌سازی و ارتقای فناوری در تولید، مصرف و نیز تجهیزات و تأسیسات مصرف‌کننده انرژی ۵. برقراری عدالت اجتماعی ۶. گسترش حمل و نقل عمومی ۷. عملیاتی کردن سیاست‌های کمک مستقیم جبرانی. اما در بند "الف" همین ماده تصریح کرده است که از محل منابع حاصله از افزایش قیمت نفت کوره، نفت گاز و بنزین ۵ اقدام باید به عمل آید. سه اقدام آن اجرای موارد ۴ و ۶ و ۷ ذکر شده در بالاست و دو اقدام جدید دیگر - مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و مسکن شهری و روستایی در مقابل زلزله و بهینه‌سازی ساخت و ساز در مصرف انرژی و کاهش نقاط حادثه‌خیز جاده‌ای و تجهیز شبکه اورژانس کشور - می‌باشد.

■ آیا مبالغی که با افزایش قیمت حامل‌های سه‌گانه انرژی به دست می‌آید در برنامه پیش‌بینی شده است؟

□ آری، منابع حاصله از افزایش قیمت انرژی‌های یادشده در جدول شماره ۴ لایحه برنامه چهارم توسعه به تفکیک سال ذکر شده است. در جدول مزبور در بخش "منابع" درآمدی کشور تحت

عنوان "شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی" منابع حاصل از این بخش را برای سال ۱۳۸۳ مبلغ ۱۰۴,۰۰۰ میلیارد ریال ذکر کرده است. این رقم برای سال ۱۳۸۴ با هیجده درصد رشد به ۱۲۳,۴۱۷ میلیارد ریال رسیده است و با یک رشد ۱۰ تا ۱۰,۵ درصد سالانه برای چهار سال بعد ارقام زیر ذکر شده است. برای سال ۱۳۸۵، ۱۳۶,۷۷۶ میلیارد ریال، سال ۱۳۸۶، ۱۵۰,۹۲۷ میلیارد ریال، سال ۱۳۸۷، ۱۶۶,۴۴۱ میلیارد ریال و سال ۱۳۸۸، ۱۸۵,۷۹۴ میلیارد ریال.

■ این منابع درآمدی چگونه صرف تأمین هدف‌های تعیین‌شده در برنامه می‌شود؟

□ در همان جدول در بخش هزینه‌ها برای منابع درآمدی حاصل از افزایش قیمت حامل‌های سه‌گانه ذکر شده انرژی در دو ردیف تحت عنوان "اعتبارات جبرانی هدفمند کردن یارانه انرژی" و "یارانه حامل‌های انرژی" هزینه‌گذاری شده است. با توجه به ارقام تخصیص‌یافته به این دو ردیف، حدود ۸۵ درصد منابع حاصله از بالا رفتن قیمت‌ها برای هزینه‌های این دو ردیف اختصاص یافته است و ۱۵ درصد بقیه در بودجه عمومی دولت منظور گردیده است که می‌تواند در بخش‌های مختلف صنعت، آموزش و پرورش، بهداشت و غیره مورد استفاده

قرار گیرد.

■ منابع اختصاص یافته برای اعتبارات جبرانی هدفمند کردن یارانه انرژی در سال‌های برنامه چهارم توسعه چقدر است؟

□ برای این ردیف که به منظور اعطای کمک مستقیم و جبرانی به اقشار آسیب‌پذیر در نظر گرفته شده است، در سال ۱۳۸۴ مبلغ ۱۰,۶۲۷ میلیارد ریال، سال ۱۳۸۵، ۲۰,۲۷۸ میلیارد ریال، سال ۱۳۸۶، ۳۶,۲۲۹ میلیارد ریال، سال ۱۳۸۷، ۵۶,۷۶۶ میلیارد ریال و برای سال آخر برنامه چهارم توسعه ۷۵,۹۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. برنامه چهارم توسعه برای تأمین عدالت اجتماعی اهمیت زیادی قائل شده است. لذا با توجه به این که نتایج افزایش قیمت حامل‌های انرژی ضربه‌ای جدی بر اقشار آسیب‌پذیر وارد می‌کند، کمک‌های مستقیم جبرانی را در خلال برنامه چهارم به شرح ارقامی که در بالا گفته شد قائل شده است. همان‌طوری که ارقام یادشده نشان می‌دهد این کمک‌های مستقیم و جبرانی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ یک رشد ۷ برابری دارد. یعنی از ۱۰,۶۲۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به ۷۵,۹۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۸ می‌رسد. سهم یارانه کمک مستقیم و جبرانی در سال ۱۳۸۴ چهار درصد کل یارانه‌ها را تشکیل می‌دهد، اما این

رقم در سال ۱۳۸۸ به ۴۱ درصد رقم کل یارانه‌ها افزایش می‌یابد.

■ آیا این ارقام هنگامت کمک مستقیم می‌تواند آسیب‌های رسیده به این اقشار را جبران کند و به آنها فرصت بازسازی توان اقتصادی بدهد؟

□ با همه حسن نیتی که با کاربرد واژه‌ها، کلمات و عبارات برای تأمین عدالت اجتماعی و کمک به اقشار آسیب‌پذیر در برخی از مفاد برنامه چهارم توسعه به کار رفته است به نظر می‌رسد در عمل هزینه این مبالغ هنگامت نمی‌تواند گره‌ای از مشکل این اقشار باز کند. زیرا برای کمک مستقیم و جبرانی به اقشار آسیب‌پذیر اولاً برخلاف اصول نظام یارانه‌ای برنامه‌ریزی شده است. وقتی به جامعه به دلیل بالا رفتن ناگهانی قیمت‌ها شوک وارد می‌شود می‌باید بیشترین رقم یارانه برای ترمیم فشار وارد شده به اقشار آسیب‌پذیر پرداخت گردد و سپس با تثبیت قیمت‌ها به تدریج از میزان یارانه کاسته شود. اما در این برنامه آنچنان که ارقام نشان می‌دهد روند کاملاً معکوس در پیش گرفته شده است. یعنی در سال وارد شدن شوک به اقشار آسیب‌پذیر رقم یارانه جبرانی ۷ برابر کمتر از ۵ سال بعد از آن است. به هر حال، تخصص این گونه کمک‌های مستقیم نشان می‌دهد که آسیب نه تنها در سال وارد شدن شوک قیمت‌ها جبران نمی‌شود بلکه در سال‌های بعد سیر صعودی خود را طی می‌کند، در نتیجه فقر در سال آخر برنامه نسبت به سال وارد شدن شوک قیمت‌ها گسترش می‌یابد. ثانیاً، برنامه چهارم توسعه، در نظر دارد با کمک مستقیم و جبرانی به اقشار آسیب‌پذیر از طریق نظام تأمین اجتماعی مشکل این اقشار را در مرحله وارد شدن شوک قیمت‌ها به جامعه حل کند. اما در برنامه اولاً هیچ تعریفی از اقشار آسیب‌پذیر نشده است و ثانیاً معلوم نیست که نظام تأمین اجتماعی

چگونه اقشار آسیب‌پذیر را شناسایی می‌کند و ثالثاً این که سرانجام با چه برنامه و مکانیزمی این کمک مستقیم را به آنها می‌رساند. اینها سوالاتی است که سال‌هاست در جامعه مطرح است و تاکنون هیچ پاسخی به آنها داده نشده است. در فقدان یک برنامه‌ریزی مطالعه شده و تعریف شده در این خصوص و در فقدان نظارت بر توزیع مستقیم این مبالغ هنگامت نمی‌توان این ادعا را رد کرد که بخش قابل توجهی از این تخصیص عظیم منابع حیف و میل خواهد شد و به جای فقرزدایی، فقر گسترش خواهد یافت.

■ برای ردیف یارانه حامل‌های انرژی چه اعتباراتی در دوران برنامه چهارم توسعه تعیین شده است؟ □ برای این ردیف در سال ۱۳۸۴ در جدول شماره ۴ لایحه برنامه چهارم توسعه مبلغ ۹۳,۷۹۰ میلیارد ریال تعیین شده است. این رقم با نوسانات اندکی برای سه سال بعد تقریباً ثابت است و به ترتیب به رقم ۹۶,۴۹۸ میلیارد ریال، ۹۴,۵۰۸ میلیارد ریال و برای سال ۱۳۸۷ به ۸۴,۶۷۵ میلیارد ریال بالغ می‌شود و در سال آخر برنامه چهارم توسعه به ۶۲,۳۳۱ میلیارد ریال کاهش می‌یابد. کل اعتبار یارانه حامل‌های انرژی ۲,۶ برابر اعتبار کمک‌های مستقیم و جبرانی است.

■ اعتبارات این ردیف صرف چه هزینه‌هایی می‌شود؟ □ همان‌طوری که گفتیم چهار مورد برای مصرف این اعتبارات در لایحه برنامه چهارم توسعه ذکر شده است که مهم‌ترین آن اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و کمک به اصلاح و ارتقای فناوری وسایل، تجهیزات کارخانجات و سامانه‌های مصرف‌کننده انرژی در جهت کاهش مصرف انرژی و آلودگی هوا و توانمندسازی مردم در کاربرد فناوری‌های کم مصرف است. همان‌طوری که ملاحظه می‌شود در مورد طرح‌های ذکر شده در بالا و موارد دیگری که در این بند آمده تنها به ذکر

کلیاتی مبهم بسنده شده است. پیوست لایحه برنامه فاقد گزارشات تفصیلی و کارشناسی شده در این موارد است. لذا نمی‌توان در مورد آنها اظهار نظر کرد. اعتباری که برای این بند اختصاص می‌یابد در اختیار شرکت نفت و سازمان بهینه‌سازی انرژی قرار می‌گیرد تا این دو سازمان به تعریف خود آنها را هزینه نمایند.

علاوه بر این، در هزینه این اعتبار هنگامت سه مورد دیگر در لایحه برنامه ذکر شده است شامل گسترش حمل‌ونقل و... مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و مسکن شهری و روستایی در برابر زلزله،... و کاهش نقاط حادثه‌خیز جاده‌ای که جزو وظایف شرکت ملی نفت و سازمان بهینه‌سازی انرژی نیست. در ثانی در لایحه برنامه در مورد این که اعتبارات کلان این بخش چگونه برای انجام وظایف چهارگانه ذکر شده در این خصوص تقسیم می‌شود سکوت کرده است که نشان می‌دهد ارزیابی مطالعه‌شده‌ای در بخش‌های چهارگانه وجود نداشته که بتوان به این تقسیم‌بندی دست زد. همچنین در مورد مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و مسکن شهری و روستایی هیچ‌گونه سند مطالعه‌شده‌ای در ضمیمه لایحه برنامه وجود ندارد. بیشتر به نظر می‌رسد تحت تأثیر حوادث زلزله اخیر بم این مقوله به برنامه اضافه شده است و فرصت و مجالی برای نگاه برنامه‌ریزانه به آن نبوده است. با توجه به این که ویژگی عمده‌ای که اعتبار یارانه‌ای حامل‌های انرژی دارد این است که درآمد هزینه‌ای است، یعنی درآمدی است که در اختیار سازمان‌های مربوطه قرار می‌گیرد تا به تشخیص آنها هزینه شود، و نیز با توجه به ابهاماتی که در برنامه چهارم توسعه در این خصوص وجود دارد، دست‌کم نمی‌توان در مورد دستاوردهای هزینه‌های کلان این بخش نیز در پایان برنامه چهارم سخن روشنی گفت.