

نفت و دولت نفتی در ایران

نشریه چشم انداز ایران با خط‌مشی سیاسی - راهبردی با عنایت به این که موضوع راهبرد در ایران بدون توجه عمیق به مسئله نفت قابل بررسی نیست از آغاز انتشار با ارائه مقاله‌ها، مصاحبه‌ها و ترجمه مطالب سودمند به سهم خود تلاش نموده است تا مهم‌ترین مولفه‌های راهبردی نفت را مطرح نماید. که به اختصار عبارتند از:

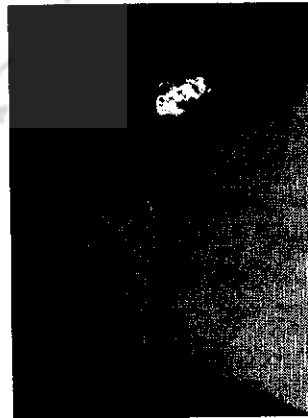
گروه نفت

الف - «پایان پذیری» و «حیاتی» بودن نفت

نفت منبعی حیاتی و پایان پذیر است. ویژگی حیاتی بودن نفت به مفهوم نقش آن در تمدن و زندگی بشر و وابستگی شدید تولید جهانی به این ماده اولیه و بی‌بدیل بودن آن در شرایط موجود - سطح تکنولوژی و قیمت‌های جاری حامل‌های انرژی - می‌باشد. گرچه پیشرفت‌های تکنولوژیک و پیدایش روش‌های نوین در برخی عرصه‌ها باعث حصول دانش فنی بازدارنده (Backstop Technology) گردیده است و از این نظر شدت وابستگی کاهش یافته، اما به‌طور عام و بخصوص در بخش حمل و نقل، این وابستگی همچنان تداوم دارد. تجدیدناپذیری سوخت‌های فسیلی نیز بدین معناست که استفاده از ذخایر موجود در نهایت به اتمام آنها خواهد انجامید. دویژگی یادشده، نفت را به کالایی استراتژیک - سیاسی - اقتصادی تبدیل نموده که سالیان متمادی نقش آفرینی درجه اول را در اقتصاد جهانی به عهده داشته است.

ب - نفت ثروت است و نه درآمد

نفت ثروتی ملی و متعلق به تمام نسل‌هاست که در بهره‌برداری





می آمد و این می توانست یکی از مزیت های نسبی ما باشد. اما متأسفانه با گذشت بیش از پنجاه سال از ملی شدن صنعت نفت، آن چنان که شایسته است در این راستا گام های جدی برداشته نشده است.

د- تئوری ارزش ذاتی نفت

دستیابی به تئوری ارزش ذاتی نفت به عنوان یک امر درازمدت آموزشی - اجرایی باید مدنظر قرار گیرد. تاکنون تئوری های موجود تعیین قیمت مانند عرضه - تقاضا، ارزش اضافی و... جوابگوی نوسانات چشمگیر قیمت نفت نبوده است و به همین دلیل برنامه ریزی کشورهای نفت خیز در حال توسعه را مخدوش نموده است. لذا دستیابی به تئوری ارزش ذاتی نفت در یک سیر درازمدت^(۱) می تواند ضمن آن که در جهت پایدارسازی تولید و مصرف نفت موثر واقع شود، در مقابله با نوسانات قیمت و دفاع تئوریک از قیمت های واقعی در صحنه مذاکرات بین مصرف کنندگان - تولید کنندگان و همچنین ظهور انرژی های جایگزین مانند انرژی خورشیدی، آبی، اتمی و همچنین مقابله با تخریب محیط زیست عمل نماید.

غیر از عرصه های یادشده، دستیابی به تئوری جامع قیمت نفت می تواند در استقرار نظام عادلانه توزیع درآمد نفت در جهان کمک نماید. امروزه صرفاً ۱۶٪ از کل درآمد حاصل از یک بشکه نفت به کشورهای صادرکننده تعلق می گیرد و ۸۴٪ بقیه نصیب کشورهای مصرف کننده اروپایی و آمریکایی می گردد. در حالی که صادرکنندگان نفت علاوه بر این که ثروت خود را صادر می کنند، هزینه های امنیتی

از آن، حکومت نه تنها باید منافع ملی موجود را در نظر بگیرد، بلکه بایستی پاسخگوی نسل های آینده نیز باشد. از این رو حاصل فروش نفت را نباید درآمد تلقی کرد بلکه باید آن را در حسابداری ملی به عنوان تبدیل سرمایه منعکس نمود. ضمن این که در این تبدیل باید سهم «بین نسلی» از سهم «نسل کنونی» نیز تفکیک شود. این نوع نگرش کل حسابداری ملی موجود را تحت تأثیر قرار داده و به شفافیت آن و ارزیابی درست از تولید ملی و درآمد حاصله خواهد انجامید. علاوه بر این، نظر به این که نفت ثروت است لذا توجه به تولید صیانتی، از اهم واجبات در اقتصاد نفت می باشد.

ج - «اقتصاد صنعت نفت» به جای «اقتصاد تجارت نفت»

سومین مولفه توجه و تأکید بر تغییر اقتصاد تجارت نفت به اقتصاد صنعت نفت می باشد، امری که در فرایند ملی کردن صنعت نفت تداوم کامل نیافته است. وجود ذخایر عظیم نفت و گاز، قدمت صنعت نفت ایران، سرمایه های انسانی و همجواری با کشورهای نفت خیز بستر مناسبی برای شکل گیری اقتصاد بر محور صنعت نفت را فراهم آورده است.

چنانچه ساخت و تولید قطعات مورد نیاز در این صنعت و ارائه خدمات فنی - مهندسی شامل طراحی و پیمانکاری در صنایع بالادستی و پایین دستی، رشد مراکز آموزش عالی و هسته های تحقیق و توسعه بر مبنای این صنعت شکل می گرفت، طبیعتاً امروزه بخش عظیمی از درآمدهای کشور از طریق اقتصاد صنعت نفت به دست

و حفاظتی آن را نیز از محل همین سهم ناچیز خود تأمین می نمایند، در صورتی که مصرف کنندگان بدون تحمل چنین هزینه هایی و بر اساس اعمال مالیات بر مصرف هیدروکربن بخش عمده ای از درآمد را کسب می نمایند. تئوری جامع قیمت نفت روشن می نماید که مصرف کنندگان نمی توانند با توجه به قیمت واقعی، چنین مالیات سنگینی را اخذ نمایند و در آن صورت به طور طبیعی نسبت درآمد حاصل از یک بشکه به نفع تولید کنندگان افزایش خواهد یافت.

۵- هیئت مدیره همه جانبه برخاسته از صنعت نفت

از نکات دیگر که مجله چشم انداز ایران پیگیر آن بوده است، این که در میان مدت اعضای هیئت مدیره صنعت نفت مرکب از کسانی باشند که به قدر کافی از چهار دانش:

۱. مهندسی مخزن
 ۲. اقتصاد بویژه اقتصاد نفت
 ۳. حقوقی - قراردادی
 ۴. سیاسی - استراتژیک بهره مند باشند تا این که اقتصاد صنعت نفت ما تابع نوسان های سیاسی روز نگردد.
- نشریه چشم انداز ایران با توجه به مولفه های راهبردی یاد شده بر آن است تا از دیدگاه اساتید و فرهیختگان علم اقتصاد ایران و جهان استفاده نماید. در این راستا دیدگاه آقای دکتر مسعود درخشان^(۳) که دارای نکات مهمی در زمینه «نفت و دولت نفتی ایران» است، روح باری شده و تقدیم خوانندگان نشریه می گردد. باشد که خوانندگان با مراجعه به متن اصلی آن، بهره کامل تری ببرند.
- نفت و دولت متکی بر درآمدهای نفتی دو محور اصلی اقتصاد ایران است. از سال ۱۹۷۳ (۱۳۵۲) که قیمت نفت به شدت افزایش یافت، وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی نیز تشدید شده است و این وضعیت تا سال های آینده همچنان ادامه خواهد داشت.

دولت نیز به لحاظ تاریخی - فرهنگی سال هاست که در اقتصاد نقش مهمی داشته و از آنجایی که فرض بر این است که دولت به نمایندگی از ملت مالک درآمد نفت است، بنابراین رانت نفت نصیب دولت می گردد و از جهت این که نهاد دولت از دیدگاه نظری فاقد منافع شخصی است، پس جامعه پذیرفته که مسئولیت تخصیص بهینه درآمدهای نفتی با دولت باشد. از این رو در بررسی های اقتصادی، قطعاً باید «تأثیر نفت در ساختار دولت» مورد توجه ویژه قرار گرفته و «چگونگی مداخله دولت در اقتصاد به واسطه تملک رانت نفتی» مورد ارزیابی قرار گیرد. در این رابطه توجه به نکات زیر از اهمیت ویژه ای برخوردار است:

۱. در کشور ما دخالت دولت در اقتصاد چیزی نیست که بتوان گفت مطلوب است یا مطلوب

نیست. زیرا دولت مالک دلارهای نفتی است. مادامی که نفت در اختیار دولت است نمی توان از عدم مداخله دولت صحبت کرد و در آینده قابل پیش بینی نیز نمی توان وضعیتی را تصور کرد که دولت مالک درآمدهای نفتی نباشد. از این رو پرسش اصلی این است که دولت چگونه باید دخالت کند؟ به عبارت دیگر الگوهای صحیح دخالت دولت و حدود مرزهای این دخالت چیست؟

۲- دولت به نمایندگی از ملت مالک درآمدهای نفتی است، با این همه دولت ها معمولاً قادر نیستند درآمد نفتی را به نحو بهینه تخصیص دهند زیرا که دولت ها بویژه در کشورهای در حال توسعه از گروه های نامتجانس تشکیل شده اند و چه بسا منافع این گروه ها متضاد و متعارض باشد و مهم تر از همه آن که دولت ها معمولاً به افق بلندمدتی که ماورای دوران زمامداری آنهاست چندان توجهی نمی کنند. بنابراین در فرایند برنامه ریزی برای تخصیص درآمدهای نفتی ممکن است منافع ملی به درستی رعایت نشود.

۳. قیمت نفت در بازارهای جهانی در حال تغییر است و البته نوسان قیمت ربطی به سیاست های نفتی ما ندارد و نه تنها دولت ما بلکه هیچ یک از کشورهای در حال توسعه نفتی نمی توانند قیمت را در بازار جهانی تثبیت کنند. تغییر پذیری قیمت نفت مربوط به تحولات ساختاری است که در بازار جهانی نفت روی داده است که آن هم عمدتاً ناشی از حذف نظام پولی «برتن وودز» و شناور شدن نرخ ارز در دهه ۱۹۷۰ است، از این رو درآمدهای دولت که عمدتاً ناشی از نفت است بی ثبات می باشد و هیچ دولتی قادر به حذف این بی ثباتی نیست. تنها کاری که می توان انجام داد این است که این بی ثباتی به نحو شایسته ای مدیریت شود.

۴. ساختار اقتصاد ما چنان است که بین بخش نفت و دیگر بخش های تولیدی ارتباط چندانی نیست، اما از دیدگاه مالی رابطه بین درآمدهای نفتی و دیگر بخش های اقتصادی بسیار قوی است و همین پدیده باعث ایجاد عدم تعادل هایی در اقتصاد ما شده است که همچنان ادامه خواهد داشت.

۵. در چند سال اخیر بخش نفت و گاز بیشترین سرمایه خارجی را جذب کرده است. نتایج این سرمایه گذاری ها نهایتاً افزایش درآمدهای ارزی بوده است. اما نباید فراموش کرد که درآمد ارزی هیچ گاه توسعه اقتصادی را به دنبال نخواهد داشت. به بیان دیگر، توسعه اقتصادی را نمی توان با دلارهای نفتی از بازارهای جهانی خرید.

پس از انقلاب اسلامی، درآمد ارزی حاصل از صدور نفت شاید حدود ۴۰۰ میلیارد دلار باشد در حالی که هم اکنون وابستگی اقتصاد ما به درآمدهای نفتی بیش از حد گذشته است و در صد بیکاری نیز به مرز خطرناکی رسیده و عدم تعادل های اقتصادی و اجتماعی نیز شدیدتر شده است. بنابراین سرمایه گذاری خارجی در بخش نفت و گاز اساساً نویدبخش توسعه اقتصادی

در چند سال اخیر
بخش نفت و گاز
بیشترین سرمایه
خارجی را جذب
کرده است. نتایج
این
سرمایه گذاری ها
نهایتاً افزایش
درآمدهای ارزی
بوده است

برای کشور نبوده، زیرا دلارهای نفتی معمولاً برای رفع آثار منفی عدم تعادل های ساختاری اختصاص می یابد که ثمره ای جز تقویت ریشه های عدم تعادل ندارد.

۶. استراتژی توسعه ما بر مبنای جایگزینی واردات بوده است یعنی دقیقاً سیاستی که «ریسک» ندارد. در این استراتژی فقط به اندازه نیاز داخلی تولید می کنیم و قصد رقابت هم با کسی نداریم، از سوی دیگر چون درآمدهای نفتی دست دولت است بنابراین تخصیص منابع با اوست؛ از این رو چندان نگران کارایی نبوده ایم و به هر حال درآمدهای نفتی همیشه کاستی ها را پوشش داده است، در حالی که محور توسعه در کشورهایی از نوع کشورهای آسیای جنوب شرقی و چند کشور دیگر رقابت پذیری و توسعه صادرات - خطر پذیری - بوده است.

اساساً دولت های متکی بر درآمدهای نفتی خطرگزیند و بخش خصوصی در این کشورها که باید خطرپذیر باشد فاقد چنین خصوصییتی است، زیرا رشد فعالیت های بخش خصوصی در بسیاری از بخش ها، معمولاً به علت نزدیکی به دولت نفتی و بهره مندی از رانت های اقتصادی امکان پذیر است.

۷. چون نفت تمام شدنی است پس باید به فکر نسل های آینده بود. از این رو یکی از وظایف دولت آن است که ذخایر نفتی را به سرمایه هایی تبدیل کند که ایجاد کننده، درآمدهای مستمر برای نسل های بعد باشد.

۸. از پیش از انقلاب مطالعات نفت منحصر به مهندسی نفت بوده و مباحثی چون استراتژی های تولید، صدور و بازاریابی و قیمت گذاری و تجزیه و تحلیل بازار جهانی نفت و مطالعه جایگاه کشور در تحولات این بازار و بررسی منافع ملی در سیاستگذاری های نفتی در مباحث کلاسیک دانشگاهی قرار نداشته است. این سنت تاریخی هنوز هم تا حد زیادی به قوت خود باقی است.

با توجه به نکات یادشده، این سوال مطرح می شود که آیا چون نفت داریم پس باید برای همیشه توسعه نیافته باشیم؟ اگر نهادهای دموکراسی به معنای واقعی آن یعنی نظارت نهادهای مستقل ملی بر عملکرد دولت تقویت نشود، البته پاسخ به این سوال مثبت است، ضمن این که توجه به دو نکته لازم است:

اول آن که کشورهایی که توسعه اقتصادی خود را بر درآمدهای ارزی حاصل از صدور منابع زیرزمینی متکی کرده اند توفیق چندانی نداشته اند. دوم آن که توسعه اقتصادی در برخی از کشورها همراه با حکومت های دموکراتیک نبوده است، بلکه رهبر یا گروه رهبری به لحاظ تاریخی نقش بسیار مهمی در فراهم نمودن زمینه های توسعه اقتصادی و هدایت و نظارت بر فرایند توسعه ایفا کرده اند. چنین مثال خوبی در این زمینه است. نمی توان نقش برجسته ای را که برخی از رهبران در فرایند توسعه اقتصادی داشته اند فراموش کرد، اما باید توجه

داشت که توسعه اقتصادی در این کشورها موقعی استمرار خواهد داشت که رهبران آنها بتوانند نهادهای مستقل ملی را ناظر بر عملکرد دولت قرار دهند و فرهنگ اعتماد به نفس را در بخش خصوصی شکوفا کنند و به جای آن که سرمایه گذاران و فعالان اقتصادی در بخش خصوصی در هر امری هر چند کوچک نیازمند تأیید و امضای مقامات دولتی باشند، دولت ها باید نیازمند تأیید و امضای نهادهای تخصصی و ملی باشند که البته در کشورهای نفتی تحقق این هدف بسیار دشوار است، زیرا که دولت ها با داشتن میلیاردها دلار درآمد نفتی چنان مغرورند که خود را بی نیاز از نظارت نهادهای ملی و تخصصی می دانند.

در نهایت در پاسخ به این پرسش که «برای بهبود وضعیت اقتصادی کشور چه باید کرد؟» می توان گفت از آنجایی که تأثیر درآمد نفت بر اقتصاد کشور تابعی از اهداف و ساختار و کارایی بخش دولتی است، نخست باید به «اصلاح بخش دولتی» و «افزایش کارایی» آن پرداخت، زیرا که درآمدهای نفتی از طریق دستگاه های دولتی به اقتصاد ملی تزریق می گردد.

در تدوین راهکاری لازم برای اصلاح ساختار دولت، توجه به موارد زیر ضروری است:

الف - باید مرزهای بخش دولتی و بخش خصوصی را به روشنی ترسیم کنیم و حدود «دخالتهای یا عدم دخالت دولت» را به درستی نشان دهیم و معلوم کنیم که بخش خصوصی فقط در دامان دولتی توسعه گرا، قانونمند و مقتدر می تواند رشد کند و این در حالی است که اقتدار دولت ناشی از تخصص محوری و عقلانیت در عملکرد نظام است و اگر چنین باشد دولت از حمایت های ملت به معنای واقعی کلمه در طولانی مدت برخوردار خواهد بود.

ب - عملکرد دولت همواره الگوی موثری در شکل دادن به رفتار بخش خصوصی است. برای این که بخش خصوصی قانون پذیر شود و به قانون احترام بگذارد، دولت باید الگوی کاملی از قانونمندی و رعایت ضوابط و قوانین باشد. اگر می خواهیم بخش خصوصی منافع ملی را نیز مدنظر قرار دهد، دولت باید الگوی کاملی از احترام به حقوق افراد و رعایت حقوق مالکیت و لحاظ کردن منافع ملی در کلیه تصمیمات و سیاستگذاری ها باشد.

ج - شفاف سازی عملکرد دولت باید در صدر برنامه های تجدید ساختار قرار گیرد و در مفهوم «محرمانه بودن» بسیاری از اطلاعات تجدیدنظر شود، زیرا آگاهی جامعه بویژه اندیشمندان و کارشناسان از عملکرد دولت، شرط لازم برای تحقق دموکراسی است. □

بی نوشت،

۱. Long Term Strategy یا به طور اختصار: L.T.S

۲. نگاهی به مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن (مجموعه سخنرانی ها) مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش ها، شماره انتشار ۱۶، سال ۱۳۸۳، ص ۲۳۲-۱۸۳.

بخش خصوصی فقط در دامان دولتی توسعه گرا، قانونمند و مقتدر می تواند رشد کند و این در حالی است که اقتدار دولت ناشی از تخصص محوری و عقلانیت در عملکرد نظام است