

جامع‌النصر

علم اقتصاد و فقر عمومی - زنده یاد حسین عظیمی
به استقبال برنامه چهارم - سید غلامحسین حسن تاش / حجت الله میرزایی
اثرات کاهش ارزش پول بر شاخص های قیمتی - سهیلا پروین
ارزیابی سیاست های کسری بودجه در ایران - محمود کاظمیان
نظریه ای در باب عدالت - جان راولز / حسین راغفر
بررسی و نقد دیدگاه جان راولز در باره عدالت - عماد افروغ
جان راولز و نوزایی فلسفه سیاسی - سید علی محمودی
بررسی تطبیقی نظریه عدالت در دیدگاه جان راولز و شهید صدر - محمد حسین جمشیدی



به استقبال برنامه چهارم

در آستانه تدوین برنامه چهارم توسعه هستیم در این شماره آقایان حسن تاش و میرزایی هر یک از منظرهای پاره‌ای از برترین مسائل پیش رو را در این باب متذکر شده‌اند. انشاءالله در شماره‌های آتی خواهیم کوشید ابعاد دیگر این بحث را پیش روی خوانندگان محترم نهیم.

چالش‌های اصلی بخش انرژی با تاکید بر زیر بخش نفت

● سید غلامحسین حسن تاش*

مقدمه

در کشور ما بیش از ۹۷ درصد انرژی اولیه مورد نیاز داخلی از نفت و گاز تأمین می‌شود و درآمد حاصل از صادرات نفت خام نیز اساسی‌ترین نقش را در اقتصاد ما ایفا می‌کند. صنعت نفت کشور در طول بیست و چند سال گذشته فراز و نشیب‌های فراوانی را طی کرده است. در سال ۱۳۵۷ اعتصابات کارکنان صنعت نفت در چارچوب حمایت از انقلاب اسلامی موجب کاهش تولید نفت کشور شد. با وقوع انقلاب اسلامی و با مطرح شدن تفکر اقتصاد بدون نفت و اقتصاد غیروابسته و غیر تک محصولی، روند کاهش تولید نفت کشور تداوم یافت. آغاز جنگ تحمیلی عراق علیه ایران ضربه مهمی به تولید نفت در ایران بود که سطوح پایین تولید نفت را تثبیت کرد. بخش اعظم تأسیسات نفتی و خصوصاً تأسیسات بخشی بالادستی صنعت نفت کشور در مناطق جنگی قرار داشت و صنعت نفت خیلی زود به اصلی‌ترین هدف اقتصادی دشمن برای از پای درآوردن اقتصاد کشور تبدیل شد.

البته بسیاری از متخصصین مخازن نفت بر این باورند که تولید غیرصیانتی و بالای نفت که تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی انجام می‌پذیرفت، نمی‌توانست در بلندمدت تداوم یابد و در حقیقت وقایع ناشی از انقلاب و جنگ تنها شیب نزولی و سرعت افت تولید نفت را تندتر کرد.

در طول جنگ، خسارات عظیم و سنگینی به تأسیسات نفتی کشور وارد شد و صادرات نفت خام با مشقت انجام می‌پذیرفت تمام تأسیسات صنعت نفت، آماج حملات دشمن بود و طبعاً تمام انرژی کارکنان زحمتکش صنعت نفت، مصروف پدافند غیرعامل و استتار و بازسازی مستمر تأسیسات و نهایتاً تلاش شبانه‌روزی و طاقت فرسا برای حفظ وضع موجود بود.

طبیعتاً در چنین شرایطی بسیاری از پروژه‌های توسعه‌ای متوقف شد و در بسیاری از موارد حتی امکان انجام برنامه‌های عادی تعمیراتی بر روی چاه‌ها و تأسیسات نفتی نیز فراهم نبود و بعضاً و به ناگزیر بخشی از تولید نفت به صورت غیرصیانتی انجام می‌پذیرفت.

بعد از پایان جنگ نیز مدت‌ها و وقت لازم بود تا صنعت نفت و بخصوص بخش بالادستی آن از زیر خاک و شن و پوشش استتار خارج گردد، بازسازی شود و به شرایط عادی برگردد.

با پایان پذیرفتن جنگ و آغاز دوران بازسازی و تقریباً از ابتدای برنامه دوم توسعه، توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز در دستورکار اقتصاد کشور قرار گرفت و این برنامه در چند سال اخیر با ویژگی شتابزدگی و اتکای

* سید غلامحسین حسن تاش عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی

بیش تر به شرکت های بزرگ و چند ملیتی نفتی و در ابعادی فراتر از چارچوب برنامه های مصوب دنبال گردیده است.

برنامه سال های اخیر با واکنش های گوناگونی در سطح جامعه و خصوصاً در میان کارشناسان و متخصصین اقتصاد انرژی مواجه بوده است. هر چند اغلب این واکنش ها در حاشیه مقوله قراردادهای بیع متقابل رخ نموده، اما مطالعه دقیق مباحث مربوط نشان می دهد که تنها بخشی از این مباحث به شیوه عقد قرارداد می پردازد و بخش عمده تر آن، عدم توافق و اقناع ملی در زمینه برنامه های جاری توسعه صنعت نفت و چگونگی اجرای آن را نمایش می دهد. اصولاً یکی از مهم ترین چالش ها در فرایند برنامه ریزی بخش انرژی و نفت به این واقعیت برمی گردد که در این فرایند، فرصت رسمی و سازمان یافته ای برای طرح نظرها و دیدگاه های صاحب نظران و کارشناسان فراهم نگردیده و جهت گیری های منتخب از شفافیت لازم برخوردار نبوده اند.

مسائل مربوط به انرژی، نفت، استراتژی ها و اهداف این بخش با توجه به اهمیت و نقش آن در همه امور و خصوصاً در سیاست داخلی، خارجی، اقتصاد و تجارت خارجی کشور از چنان اهمیتی برخوردار است که این بخش را از سایر بخش ها کاملاً متمایز می سازد. جهت گیری ها و عملکرد این بخش بر همه بخش ها تأثیرگذار است و توفیق برنامه ریزی مطلوب در سایر بخش ها مستلزم برنامه ریزی درست در این بخش است.

چنین شرایطی طلب می کند که در آستانه تدوین برنامه چهارم، فرصت های بسیاری برای بررسی روندهای گذشته و چالش های پیش روی این بخش فراهم شود.

در نوشتار حاضر با مغتنم شمردن این فرصت محدود و با صرف نظر کردن از حواشی و ملحوظ داشتن این فرض که مخاطبین از مباحث و نقدهایی که در گذشته مطرح بوده، مطلعند به اساسی ترین چالش هایی که در برنامه ریزی بخش انرژی و خصوصاً زیربخش نفت مطرح می باشد پرداخته شده است و بر این باور هستیم که چنانچه در جریان هر برنامه ریزی جدید برای این بخش به آنچه ذکر شد و آنچه خواهد آمد توجه نشود، مشکلات اساسی موجود مرتفع نخواهد شد.

الف - چالش های اساسی بخش انرژی

الف - ۱ - فقدان ستاد حاکمیتی

مهم ترین چالش بخش انرژی، فقدان ستاد حاکمیتی برای سیاستگذاری، برنامه ریزی جامع و نظارت بر کل بخش است. در برنامه سوم، مسأله ادغام وزارت نفت و نیرو برای پر کردن این خلأ پیش بینی شده بود، اما بعد احساس شد از آن جا که وزارتخانه های مذکور عمدتاً دو بنگاه اقتصادی مادر - و نه دو دستگاه حاکمیتی - هستند و در این دستگاه ها عملاً "وظایف حاکمیتی تحت الشعاع تصدی گسترده، بنگاه داری و پاسخگویی نیازها قرار گرفته است و خلأ حاکمیتی موجود در بخش انرژی با این ادغام پر نخواهد شد.

بنابراین طبق مصوبه مجلس شورای اسلامی در مورد جایگزین کردن تشکیل شورای عالی انرژی به جای ادغام دو وزارتخانه، مسئولیت پر کردن خلأ حاکمیتی به عهده شورای عالی انرژی قرار گرفت. با ملحوظ داشتن نگرش ساختاری و با توجه به تجربه شوراهای مشابه، در این امر که شورای مذکور بتواند خلأ حاکمیتی بخش را پر کند تردید جدی وجود دارد و به نظر ما، با وجود این تردید، چالش فقدان ستاد حاکمیتی در بخش کماکان به قوت خود باقی است، اما در هر حال توفیق نسبی شورای مذکور نیز مستلزم وجود یک دبیرخانه مستقل است که در درجه اول وظایف (حاکمیتی) خود را شناسایی و به دنبال آن، دستور کارهای اساسی را برای شورا تنظیم کند. البته وجود شورای عالی انرژی نشان می دهد که بدون وجود یک دبیرخانه مستقل و مقتدر که وظایف سطح حاکمیتی را احصا و تعقیب کند، مشکلی حل نخواهد شد. دبیرخانه شورا باید مراکز موجود مطالعات انرژی را تحت پوشش قرار دهد و از توانایی های ایشان بهره برداری کند.

از نظر ساختاری نیز شورای عالی انرژی باید روابط رفت و برگشتی خود را با سایر مراجع عالی سیاستگذاری در بخش انرژی تنظیم کند. مجامع عمومی شرکت های عمده تولیدکننده انرژی، مثل شرکت ملی نفت ایران،



مراجع سیاستگذاری هستند که البته متأسفانه کم تر به نقش و رسالت خود عمل کرده اند. شورای عالی انرژی باید حسب مورد، تصمیمات خود را از طریق مراجع قانونی ذی ربط، تصویب و اجرا کند. در هر حال، عدم تنظیم این روابط موجب پیچیده شدن و احیاناً تعارض در تصمیمات و مصوبات و قوانین خواهد شد و چنین وضعیتی می تواند موجب لوث شدن مسئولیت مدیران بنگاهی شود.

الف - ۲- راهبردهای بخش انرژی

مقوله انرژی در جهان یک مقوله راهبردی است و همه کشورهای جهان و خصوصاً قدرت های مسلط از همین زاویه به آن می نگرند. کشور ما علاوه بر این که خود دارنده بخش عمده ای از ذخایر انرژی جهان است، در قلب منطقه ای واقع شده که گنجینه انرژی جهان لقب گرفته است. از آن جا که دیگران به مقوله انرژی به مثابه یک مقوله راهبردی می نگرند و روابط خود با منطقه و سیاست های خود در باب منطقه را در این چارچوب تنظیم می کنند و به علاوه کلیه مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و امنیت ملی کشور ما به نوعی با مقوله انرژی آمیزش و تعامل دارد، نمی توان نگاه به مقوله انرژی را به نگاهی اقتصادی محدود کرد. نگرش راهبردی نگرشی است که منافع بخش انرژی را نه تنها در محدوده این بخش، بلکه در چارچوب کل نظام و با توجه به الزامات امنیت ملی و در طولانی مدت مورد توجه قرار می دهد و بهینه می کند.

بنابراین، نگرش راهبردی لزوماً یک نگرش غیراقتصادی یا مغایر با اصول و معیارهای اقتصادی نیست، اما ممکن است سیاست هایی را مقرر دارد که از نظر زیربخش های انرژی، غیراقتصادی انگاشته شوند. تفاوت در این است که نگرش استراتژیک ممکن است بهیچیک اقتصادی کوتاه مدت بخش را تحت الشعاع بهیچیک بلندمدت در اقتصاد ملی قرار دهد که در این صورت مسلماً باید یارانه لازمه از اقتصاد ملی به زیر بخش ها اعطا شود. مثلاً از دید اقتصادی و بخشی تا سالیان دراز، سرمایه گذاری در حوزه های نفتی و گازی جنوب کشور- که ذخایر غنی نفت و گاز عمدتاً در آن جا قرار دارد- در اولویت قرار خواهد داشت، اما از دید نظامی و امنیتی این سرمایه گذاری ها موجب تمرکز تأسیسات و مبادی تولید انرژی کشور در مناطق مرزی است و به مصلحت نیست و یا از دید اقتصادی و بخشی تا سالیان دراز تأمین بخش اصلی انرژی کشور از منابع نفت و گاز اولویت خواهد داشت. اما از دید امنیتی به نظر می رسد که لحاظ کردن حداقل های استراتژیک برای سایر حامل های انرژی ضرورت دارد.

بنابر این استراتژی هر بخش باید اولاً در سطحی بالاتر از سیاست های برنامه های پنج ساله قرار داشته باشد و ثانیاً در تعامل با سایر حوزه ها طراحی شود. برخی از استراتژی های کلان که به نظر می رسد باید مورد توجه قرار گیرد به عنوان نمونه به شرح زیر است. البته بدیهی است استخراج فهرست کامل این استراتژی ها نیاز به بررسی های وسیع تری دارد که باید در دستور کار دبیرخانه شورای عالی انرژی قرار گیرد:

۱. متوسط سهم نفت و گاز در سبد انرژی مصرفی جهان کم تر از ۶۵ درصد است، در حالی که این سهم برای ایران به بیش از ۹۸ درصد می رسد. از این رو می توان گفت ترکیب انرژی مصرفی کشور بسیار غیرمتنوع است. لازم است در برنامه چهارم، سهمی حداقل برای سایر منابع انرژی (غیر فسیلی) تعیین شود و با تخصیص منابع مالی لازم، سازمان موظف برای تحقق آن نیز تعیین گردد. در این باره، تعیین یک سهم حداقل پیشنهاد می گردد که هدف از آن آشنایی با فناوری و برنامه های مربوط خواهد بود. علاوه بر این، سازمان ذی ربط باید منابع و پتانسیل های انرژی در سرتاسر کشور را شناسایی کرده، برنامه لازم را برای استفاده از این ظرفیت ها در شرایط اضطراری تدوین کند. لازم به توضیح است که در این خصوص، فعالیت های پراکنده ای وجود دارد که سازمان یافته و تحت یک برنامه مشخص نیستند.

۲. در حالی که در همه دنیا منابع ذغال سنگ یکی از جایگزین های مهم نفت تلقی می شود و متوسط سهم ذغال سنگ در سبد مصرفی انرژی جهان بیش از ۲۵ درصد است در ایران هرگز به طور جدی به منابع ذغال سنگ به عنوان منبع تأمین انرژی توجه نشده است. لذا لازم است که در این باره، بررسی های اساسی به عمل آید و سهم مورد هدف ذغال سنگ در سبد انرژی مصرفی کشور مشخص شود.

۳. در طرح های آتی توسعه ظرفیت های ژئودروکربوری کشور، لازم است اصل عدم تمرکز منابع و تأسیسات تا



حد مقدور مورد توجه قرار گیرد و برنامه روشنی در این مورد تدوین شود.

۴. برخورد منطقی و مشروع با نفت به عنوان یک ثروت زیرزمینی ایجاب می‌کند که ما این ثروت را از حالت راکد و غیرمولد در زیرزمین به حالت پویا و مولد در روی زمین تبدیل کنیم. استفاده از اصل ثروت ملی در بخش مصرف را نه عقل تأیید می‌کند و نه شرع بنابراین مصلحت نظام ایجاب می‌کند که آن بخش از این درآمد که مصروف هزینه‌های جاری مصرفی کشور می‌گردد، مرتباً محدودتر گشته، طی یک دوره مشخص زمانی به صفر برسد.

۵. بعضاً از توسعه ظرفیت تولید نفت خام کشور و همچنین وجود اضافه ظرفیت تولید نفت خام، به عنوان یکی از ضرورت‌های تأمین امنیت ملی یاد می‌شود، بدون آن که ارتباط آن توضیح داده شود. در هر حال باید توجه داشت که افزایش ظرفیت تولید نفت خام خصوصاً در شرایط کنونی مخازن نفتی کشور - که مخازن پربازده و کم هزینه در دوران کهولت هستند و موارد باقیمانده پرهزینه و کم بازده ترند - آن هم به شکل صیانت شده، مستلزم سرمایه‌گذاری بسیار سنگین و اتکا به منابع خارجی است. اگر منظور این است که این ظرفیت افزایش یابد و به صورت ظرفیت تولید ذخیره و در جهت قدرت انعطاف و استفاده سیاسی، اقتصادی و امنیتی نگهداری شود، این سرمایه‌گذاری در واقع سرمایه‌گذاری امنیتی - نه فقط نفتی - خواهد بود. لذا لازم است که این سرمایه‌گذاری با سایر شقوق تأمین امنیت مقایسه شود؛ ضمن این که تصمیم‌گیری در این باره نمی‌تواند در محدوده بخش اتخاذ شود، بلکه باید در تعامل با مراجع ذی ربط باشد.

۶. سیاست‌های پیچیده و ذاتاً استعماری کشورهای صنعتی جهان که مصرف‌کنندگان اصلی انرژی هستند، کشورهای اوپک و خصوصاً ما را در وضعیت پیچیده و دشواری قرار داده است. در وضعیت فعلی، از سویی عدم سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی صنعت نفت، آن هم در شرایطی که سایر کشورهای عضو اوپک طی سال‌هایی که ما درگیر جنگ و در دوران بازسازی بوده ایم ظرفیت تولید خود را افزایش داده‌اند و کماکان نیز به این کار مشغولند، موجب خواهد شد که سهم ما در تولید نفت جهان و در سازمان اوپک بیش از پیش کاهش یابد و به تدریج به تولیدکننده‌ای ضعیف و غیرموثر در بازار نفت و در سازمان اوپک تبدیل شویم، از سویی دیگر انجام سرمایه‌گذاری بر روی افزایش ظرفیت تولید، مستلزم جذب سرمایه خارجی و ایجاد تعهد برای کشور و کمک به تأمین عرضه کافی انرژی به کشورهای صنعتی و تداوم قیمت‌های نازل جهانی نفت خواهد بود. در چنین شرایطی، مصلحت کشور ایجاب می‌کند که حدود و ثغور سرمایه‌گذاری و چگونگی آن در یک چارچوب استراتژیک مورد بررسی قرار گیرد.

۷ - با توجه به حجم عظیم ذخائر گاز موجود در کشور و روند فزاینده تقاضای جهانی گاز به نظر می‌رسد که کشور ما در بلندمدت یکی از عرضه‌کنندگان عمده گاز به بازار جهانی خواهد بود. در صورت صحیح بودن چنین فرضی در کوتاه مدت نیز ورود محدود به بازارهای جهانی گاز طبیعی برای ما امری استراتژیک بوده و ما را در موقعیت فعال (Active) نسبت به بازار مذکور قرار خواهد داد و منافع بلندمدت حضور ما در بازار جهانی گاز را بهینه خواهد نمود. البته حضور گسترده تجاری در این بازار باید در زمان مناسب صورت پذیرد.

الف - ۳ - نظام اطلاعات انرژی:

نظام آماری و اطلاعاتی بخش انرژی باید سامان یابد. تنظیم برنامه‌های کلان، نظارت و کنترل بخش، نیازمند در دسترس بودن و شفافیت اطلاعات است. متأسفانه در حال حاضر خصوصاً در زیر بخش نفت و گاز، نابسامانی و بهم ریختگی گسترده‌ای وجود دارد. شورای عالی انرژی باید به عنوان یکی از اولویتهای ضروری بتواند نظام جامع آمار و اطلاعات بخش را تعریف نموده، دستگاههای ذیربط را جهت تکمیل و تغذیه آن موظف به همکاری نماید.

الف - ۴ - انرژی و دیپلماسی:

مسائل مربوط به دیپلماسی انرژی و نفت نیز از دیگر مسائلی هستند که با منافع ملی ارتباط دارند و باید تحت



نظارت و هدایت کامل دستگاه حاکمیتی باشند. مقامات اجرائی و مدیران بنگاهی معمولاً گرفتار مشکلات روزمره اجرائی بوده و دائماً باید در مقام پاسخگوئی به پرسش های داخلی برآیند. بنابراین نوعاً موضع گیریهای ایشان در مسائل بین المللی نیز تحت الشعاع توجیه گری و پاسخگوئی داخلی و به عبارت دیگر برای مصرف داخلی است که در این صورت ممکن است منافع ملی احقاق نشود. اموری مانند به حداکثر رساندن منافع نفتی کشور، دفاع از منافع کشور در مورد تولید از حوزه های مشترک نیدروکربوری، استفاده از موقعیت ژئوپلیتیک کشور برای انتقال منابع انرژی منطقه به بازارهای جهانی و... مستلزم وجود یک دیپلماسی فعال در این بخش است. با توجه به موقعیت ژئوپلیتیک کشور، همکاری در زمینه انرژی و خصوصاً در زمینه انتقال نفت و گاز همسایگان شمالی به بازارهای جهانی موجب گسترش پیوندهای پایدار دوجانبه و چندجانبه خواهد شد و لذا ابعاد آن فراتر از چارچوب های صرف فنی و اقتصادی است. تجربه سالهای گذشته نشان داده است که برخورد رقابت آمیز و نفی کننده با مسیرهائی که مورد نظر ما نبوده است، چیزی عاید کشور ننموده است، لذا برخورد اثباتی و حضور فعال در کلیه پروژه های انتقال انرژی منطقه ای توصیه می شود. برخورد فعال با مقررات در حال شکل گیری جهانی انرژی مانند منشور جهانی انرژی و مسائل مربوط به سازمان تجارت جهانی و پیمان های زیست محیطی نیز امور مهمی است که باید مورد پیگیری و برخورد فعال قرار گیرد.

الف - ۵ - مدیریت عرضه و تقاضای انرژی:

- بهینه سازی عرضه انرژی عبارت است از: «عرضه بهترین و مناسب ترین حامل انرژی در مناسبت ترین زمان و مکان برای پاسخگوئی به تقاضا» و مستلزم پیش بینی به هنگام تقاضا با توجه به برنامه های توسعه کشور، رشد جمعیت و... می باشد.

- در زمینه بهینه سازی تقاضا، طی برنامه های گذشته، اقدامات مقدماتی صورت پذیرفته است. بنابراین لازم است در برنامه چهارم بطور روشن و مشخص مسئله حمایت مالی از پروژه های صرفه جویی و بهینه سازی انرژی که در قیمت های داخلی حامل های انرژی اقتصادی نبوده لکن با احتساب قیمت های منطقه ای اقتصادی هست، در دستورکار قرار گیرد.

ب- چالشهای اساسی زیر بخش نفت:

ب- ۱ - شناخت جایگاه و موقعیت جهانی صنعت نفت:

صنعت نفت قدیمی ترین صنعت جهان است. مقوله جهانی بودن و جهانی شدن در صنایع نفت مقوله جدیدی نیست. صنعت جهانی نفت، انعقاد قدیمی ترین و بزرگ ترین قراردادهای بین المللی نفتی، تشکیل بزرگترین مشارکتهای و کنسرسیوم های بین المللی و شکل گیری بزرگترین توافق ها و تبانی های جمعی را در حافظه تاریخی خود دارد. این صنعت، چند دوره تاریخی را پشت سر گذاشته است:

اولین دوره سالهای ۱۹۰۰ تا ۱۹۵۰ را در برمی گیرد. در این دوران همانگونه که اشاره شد صنعت نفت از ابعاد گسترده جهانی برخوردار بود و در این فرآیند بیشترین ارتباط میان کشورهای صنعتی غرب و کشورهای صاحب صنایع نفت در منطقه خاورمیانه و خلیج فارس وجود داشت.

دوره دوم سالهای ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۳ را در برمی گیرد. طی این سالها کشورهای صاحب نفت، کم و بیش تحت تاثیر روند جهانی استقلال خواهی در کشورهای در حال توسعه و بوجود آمدن جریان عدم تعهد از یک سو و از سوی دیگر به دلیل استیصال از اجحاف های شرکتهای نفتی طرف قرارداد، مسیر مقابله با این شرکتها و انزوای طلبی در اداره صنعت نفت خود را در پیش گرفتند. تأسیس اوپک در سال ۱۹۶۰ نیز در واقع چهره ای از همین روند بود. این دوران، دوران کشمکش بود، چرا که کشورهای صنعتی غرب کماکان اصرار داشتند که صنعت نفت را

به صورت باز و جهانی نگه دارند اما کشورهای نفتی به سمت درون گرایی و انزوا حرکت می کردند. دوره سوم بعد از ۱۹۷۳ آغاز گردیده و تا اواسط دهه آخر قرن بیستم ادامه یافت. در این دوره، کشمکش فوق الذکر کاهش یافت و انزوایی نسبی کشورهای با سابقه تولیدکننده نفت و اعضاء اوپک برای دول صنعتی غرب قابل تحمل تر گردید.

دول صنعتی غرب پس از شوک اول نفتی با تأسیس آژانس بین المللی انرژی (۱۹۷۴) سیاست های انرژی خود را بر اساس حداقل وابستگی به نفت و بخصوص نفت اوپک (و بویژه اعضاء خاورمیانه و خلیج فارس اوپک) تنظیم نمودند. طی این دوران، تلاش این کشورها در این جهت بوده است که اولاً سهم سایر حامل های انرژی را در سبد انرژی خود افزایش و سهم نفت را به حداقل ممکن کاهش داده و ثانیاً نفت مورد نیاز خود را نیز تا حد ممکن از مناطق غیر اوپک تأمین نمایند. بنابراین روابط شرکتهای نفتی با اعضاء اوپک محدودتر شد و حجم سرمایه گذاریهای این شرکتهای در اوپک نیز کاهش یافت.

اما دوران چهارم که هم اکنون در آن قرار داریم از حدود اواسط دهه آخر قرن بیستم آغاز گردیده است. امروز جهان صنعتی با وضعیت جدیدی روبروست. علیرغم تمایل دول صنعتی و به ناگزیر، میزان وابستگی جهان به نفت و گاز اوپک و خصوصاً خاورمیانه و خلیج فارس در حال افزایش است. سهم منابع انرژی غیر فسیلی و سهم نفت و گاز مناطق غیر اوپک (در حد تکنولوژی موجود) به حداکثر ممکن رسیده است. اغلب پیش بینی های انجام شده در طی سالهای گذشته نشان داده است که منابع مذکور قادر به پاسخگویی به نیازهای فزاینده جامعه بشری به منابع انرژی نیستند و لذا برای تأمین امنیت بلندمدت عرضه انرژی باید سرمایه گذاریهای گسترده و جدیدی در کشورهای قدیمی دارای ذخایر نفت و گاز صورت پذیرد. بنابراین، موج جدید جهانی سازی در صنایع نفت جهان آغاز گردیده است و در این موج، انزوایی و درون گرایی در صنایع نفت کشورهای مذکور، برای دول صنعتی قابل قبول و تحمل نیست. اقتضای موج جدید جهانی شدن صنایع نفت آن بوده است که درهای صنایع نفت کشورهای اوپک مجدداً بر روی شرکتهای سرمایه های خارجی باز شود. اتفاقاً موج جدید جهانی شدن در صنایع نفت جهان با پدیده عمومی جهانی شدن همراه گردیده و لذا از ابعاد متفاوتی نسبت به موج اول برخوردار است. در موج جدید جهانی شدن، کشورهای صاحب ذخایر نفت، تحت فشار قرار می گیرند که ساختارهای درونگرایی صنایع نفت خود را متحول و ساختارهایی را طراحی کنند که امکان تعامل با خارج را دارا باشند.

تنظیم منطقی روابط بین المللی و بوجود آوردن امکان استفاده از سرمایه و تکنولوژی جهان برای تحقق منافع ملی، نیازمند خروج از انزوا و لکن تنظیم روابط مقتدر، مسلط، معتدل و منطقی با جهان است. در این میان ارتباط با سازمان های بین المللی و تحرک دیپلماسی اصالت ذاتی نداشته و باید در جهت تأمین منافع ملی و پیگیری استراتژیهای تعیین شده باشد.

در موج قبلی جهانی بودن صنعت نفت، استراتژیها و اهداف توسعه صنعت نفت کشور و ظرفیت های تولید آن صرفاً بر مبنای عوامل بین المللی و نیازهای کشورهای مسلط تنظیم شده بود. در موج جدید جهانی شدن نیز قدرتهای مسلط جهان علاقمند هستند که همان تجربه را تکرار کنند. البته در دوره قبل، این برنامه ریزی مستقیماً اعمال می شد اما در این دوره به طرق و روش های پیچیده تر و از جمله از طریق انتشار گسترده اطلاعات و آمار جهت دار، این کار پیگیری می شود. بنابراین باید آگاهانه توجه داشت که توسعه صنعت نفت کشور و ظرفیت تولیدی آن نمی تواند تنها بر مبنای عوامل بین المللی برنامه ریزی شود بلکه باید الزامات رشد و توسعه اقتصاد ملی و استراتژیها و برنامه های کلان رشد و توسعه کشور ملاک برنامه ریزی صنعت نفت باشد. البته عوامل و پارامترهای بین المللی نیز در طراحی استراتژیها و برنامه های کلان رشد و توسعه کشور (و در نتیجه رشد و توسعه صنعت نفت) تأثیرگذار خواهند بود، اما تنها بخشی از عوامل تعیین کننده (و نه همه آنها) را تشکیل می دهند.

موج جدید جهانی شدن صنعت نفت، فرصت های کم سابقه ای را برای ما و محدودیتهای فراوانی را برای جهان غرب بوجود می آورد. به عنوان مثال منبع آتش افروزی در منطقه استراتژیک خلیج فارس سهل و ساده



نخواهد بود. بهره‌گیری از این فرصتها نیز مستلزم شناخت دقیق شرایط و داشتن استراتژی‌ها و اهداف روشن است.

ب- ۲- عدم تعامل صنعت نفت با پیکره اقتصاد ملی

صنعت نفت کشور تا قبل از ملی شدن نفت تحت کنترل شرکتهای خارجی قرار داشت و پس از شکست نهضت ملی نیز رژیم گذشته اصرار داشت که این صنعت را جدا از پیکره اقتصاد ملی نگه دارد. بررسی صورتجلسات شورای اقتصاد (دانی و عالی) در رژیم گذشته نشان می‌دهد که شاه اصرار داشته است که حلقه ارتباط میان صنعت نفت و بقیه اقتصاد کشور، شخص او باشد. قوانین و مقررات مربوط به اداره صنعت نفت نیز در همین چارچوب تنظیم گردیده و بر این مبنا اختیارات ویژه‌ای در اساسنامه شرکت ملی نفت ایران وجود داشته است.

یکی از آثار و تبعات این وضعیت دیرینه، عدم نظارت و اشراف دستگاه‌های حاکمیتی ذیربط در کشور بر عملکرد صنعت نفت می‌باشد که در این رابطه باید تجدید نظر شود. در این رابطه جهت توسعه بحث، صرفاً یکی دو نمونه ارائه می‌گردد. تحقق اینگونه موارد می‌تواند در دستور کار برنامه چهارم قرار گیرد.

ب- ۲- ۱- نظارت گمرکی بر عملکرد صادرات و واردات نفت و گاز

گمرکات کشور با سازماندهی لازم و تربیت کادر آموزش دیده مناسب لازم باید خود را آماده نمایند که کلیه عملیات صادرات و واردات گاز، نفت و فرآورده‌های نفتی را تحت کنترل و نظارت مضاعف قرار دهند تا خصوصاً کیفیت این محصولات و مطابقت آن با قرارداد مربوطه مشخص باشد و گزارشهای لازم برای مراجع ذیربط تهیه شود.

ب- ۲- ۲- نظارت بر قیمت‌گذاری و بازارهای نفت خام صادراتی کشور

فروش نفت خام صادراتی کشور باید به بهترین بازارها و با مناسب‌ترین قیمت‌ها صورت پذیرد. در بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت در دستگاه حاکمیتی ذیربط تیم مجربی وجود دارد که دائماً بازارها و قیمت‌های جهانی نفت را تحت بررسی و مطالعه قرار داده و در پایان هر فصل، مشخص می‌کند که براساس بهترین انتخابهای بازار و قیمت، چه درآمدی از ترکیب نفت خام صادراتی قابل تحقق بوده است و در صورتی که شرکت صادرکننده (شرکت نفت) چنین درآمدی را حاصل ننموده باشد او را به دولت بدهکار و اگر بهتر از آن عمل کرده باشد او را تشویق می‌کنند و این در واقع یک نظارت دقیق و کامل ثانویه بر عملکرد صادرات مهم‌ترین رقم صادراتی کشور است. وزارت امور اقتصادی و دارائی باید مجهز شود که با سازماندهی و تربیت کادر لازم بتواند این مسئولیت را بعهده گیرد.

ب- ۳- اشکالات ساختاری و حقوقی صنعت نفت

در حال حاضر تفکیک روشنی میان حیطه‌های حاکمیت و تصدی در صنعت نفت وجود ندارد. اساسنامه موجود شرکت ملی نفت ایران که مصوبه مجلسین قدیم (قبل از انقلاب می‌باشد) حاکمیت ذخائر نئیدروکربوری کشور را بعهده شرکت ملی نفت ایران قرار داده است. از سوی دیگر بر مبنای اساسنامه مذکور تمامی شرکتهای اصلی دیگر به نوعی شرکتهای تابع و یا شرکتهای فرعی شرکت ملی نفتی ایران می‌باشند. این در حالی است که قانون نفت مصوب ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی وظیفه حاکمیتی مذکور را به عهده وزارت نفت قرار داده و تکلیف نموده است که اساسنامه‌های جدید شرکت ملی نفت و دیگر شرکتهای اصلی صنعت نفت (گاز و پتروشیمی) در چارچوب این قانون تجدیدنظر و اصلاح گردیده و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد که با گذشت زمان طولانی از این قانون هنوز چنین اقدامی انجام نپذیرفته و تعارض آشکار میان اساسنامه و وظایف و اختیارات وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران موجب تداخل گسترده حیطه‌های حاکمیت و تصدی و لوٹ مسئولیتها گردیده است که باید هرچه زودتر این وضعیت اصلاح و حوزه‌های مذکور از هم تفکیک شوند.

ب- ۴- چالشهای مربوط به توسعه ذخائر ئیدروکربوری کشور

ب- ۴-۱- روشن نبودن طرح جامع ذخائر ئیدروکربوری کشور:

مقدمات ضروری برای رسیدن به چنین طرحی به شرح ذیل ارائه میگردد:

- نسبت ذخائر به تولید (یا نسبت تولید به ذخائر) شاخصی است که باید توسط عالی ترین مراجع سیاست گذاری کشور تعیین شود. برنامه بلندمدت توسعه ذخائر باید در درجه اول در محدوده این شاخص باشد. با روشن بودن این شاخص برای افزایش میزان تولید حتماً باید اکتشافات جدید تحقق یابد و در غیر این صورت تولید محدود خواهد شد.

- تعیین نسبت ذخائر به تولید و هرگونه برنامه ریزی و تصمیم گیری در مورد توسعه ذخائر ئیدروکربوری، مستلزم وجود اطلاعات دقیق از آخرین وضعیت ذخائر نفت و گاز کشور است. در اطلاعات موجود، خدشه هائی وجود دارد که باید بوسیله دبیرخانه شورای عالی انرژی توسط یک تیم متخصص مورد بازنگری دقیق و تجدیدنظر قرار گیرد.

- باید بانک اطلاعات ذخائر ئیدروکربوری کشور بوجود آید و اطلاعات مربوطه به تفکیک کلیه مخازن و لایه های نفتی به آن تغذیه شود و ترتیبی اتخاذ شود که این بانک اطلاعاتی همواره روزآمد باشد و وضعیت اقتصادی مخازن را نیز توضیح دهد.

- امر مطالعات مخازن نفتی یک امر حاکمیتی است که باید تحت نظر دستگاه حاکمیتی (وزارت نفت) انجام پذیرد. هرگونه اشتباهی در برنامه توسعه یک مخزن می تواند از عدم انجام دقیق این مطالعات ناشی شود و اصولاً ممکن است با مطالعات غلط، یک مخزن غیراقتصادی جلوه کند (و بالعکس). بنابراین تصمیم به توسعه یک مخزن نمی تواند قبل از تکمیل مطالعات آن صورت پذیرد.

- در حال حاضر مدل ریاضی مناسب و جامعی برای شبیه سازی مخازن کشور وجود ندارد و مدل های موجود در جهان، مربوط به نوع مخازن منطقه خلیج فارس و کشور ما نبوده و لذا نتایج آنها از اعتبار لازم و کافی برخوردار نیست. در این رابطه باید با تعریف یک پروژه و با بکارگیری مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی، مدل مناسب طراحی شود. این امر می تواند در چارچوب همکاری با سایر کشورهای منطقه نیز صورت گیرد.

- نمی توان همه حوزه های نفتی و گازی را همزمان توسعه داد. سرمایه کافی در داخل برای این منظور وجود ندارد و امکان جذب سرمایه خارجی نیز نامحدود نیست. میزان سرمایه گذاری، محدود و مقید به مصوبات برنامه و بودجه و در قبال متعهد شدن کشور است. حتی شرکتهای بین المللی خصوصی که بعضی از این محدودیتها را ندارند نیز مخازن تحت تملک خود را به تدریج و براساس اولویت بندی اقتصادی و اینکه بیشترین بازدهی مالی را داشته باشد توسعه می دهند. بنابراین باید با استفاده از آنچه که قبلاً ذکر شد اولویت بندی مخازن از نظر بازده اقتصادی روشن شود. البته مخازن مشترک از این امر مستثنی هستند و در اولویت نخست قرار دارند.

- تولید هر مخزن (در حال تولید) از یک روند طبیعی خاص تبعیت می کند. با اجرای برنامه توسعه، ظرفیت تولید مخزن و با اجرای طرح های افزایش بازیافت، این روند تغییر خواهد نمود. بنابراین در تصمیم گیری برای توسعه ظرفیت تولید مخازن تولیدی باید منحنی روند تولید موجود و روند تولید در صورت انجام یا عدم انجام سرمایه گذاری مشخص باشد. هزینه های حفظ روند موجود در مقایسه با هزینه های توسعه ای باید مشخص شود و نهایتاً باید مدل شبیه سازی روند کل تولید مشخص باشد و مشخص شود که تصویب توسعه هر مخزن چه تغییری را در منحنی تولید کل بوجود خواهد آورد. در غیر این صورت هیچ تصویر روشنی از میزان تولید آتی کشور و نقش تصمیم متخذه در روند آن وجود نخواهد داشت و این، مشکلات تبعی خود را دارد. به عبارتی روند تولید نفت در آترناتیوهای مختلف سرمایه گذاری و تخصیص منابع مالی باید روشن باشد.

ب- ۴-۲- پیش بینی تقاضای جهانی نفت و تقاضای داخلی:

- این واقعیت به اثبات رسیده است که مدل های پیش بینی تقاضا که توسط مراجع بین المللی (عمدتاً وابسته به کشورهای مصرف کننده) ارائه می شود همواره بیش از واقع بوده و در جهت خط دادن به کشورهای تولید کننده



است تا این کشورها سرمایه‌گذاری اضافی نموده و ظرفیت مازاد تولید داشته باشد. بنابراین ساخت یک مدل داخلی امری الزامی است که باید تحت نظر شورای عالی انرژی انجام پذیرد.

- علاوه بر پیش بینی تقاضای جهانی، پیش بینی تقاضای داخلی و برنامه تأمین نفت خام و گاز طبیعی داخلی (برای مصارف گوناگون) نیز باید وجود داشته تا بتوان نسبت به تدوین برنامه جامع توسعه ذخائر نئیدروکربوری اقدام نمود.

ب- ۴-۳- روشن نبودن پروسه و مرحله بندی طرح توسعه یک مخزن:

با توجه به نکاتی که قبلاً ذکر شد و پس از روشن شدن اولویت بندی کلیه مخازن و طرح جامع تولید مخازن، برنامه مرحله بندی شده زیر برای تصمیم‌گیری جهت توسعه یک مخزن نئیدروکربوری پیشنهاد می‌شود:

مرحله ۱- تکمیل مطالعات مخزن

مرحله ۲- تصویب طرح توسعه مخزن با توجه به مطالعات انجام یافته و با روشن بودن روند تولید موجود در روند تولید پس از اجرای طرح توسعه مخزن (و با روشن بودن اولویت توسعه آن) در شورای عالی انرژی یا شورای اقتصاد.

مرحله ۳- مشخص نمودن روش توسعه مخزن (بیع متقابل، فاینانس، سرمایه‌گذاری داخلی شرکت یا...) با توجه به ویژگی‌های مخزن و اخذ مجوز در این مورد از شورای عالی انرژی یا شورای اقتصاد.

مرحله ۴- تعیین لیست شرکتهای مناسب برای انجام کار (متناسب با ابعاد کار) و اخذ مجوز در این مورد.

مرحله ۵- انجام تشریفات مناقصه و انجام مذاکرات با شرکتها.

مرحله ۶- اخذ مصوبه نهائی جهت عقد قرارداد از شورای اقتصاد.

مرحله ۷- تعیین دستگاه عالی نظارت بر طرح.

ب- ۵- مسائل مربوط به بهره‌وری:

- وجود شرایط انحصاری در فعالیتهای صنعت نفت، موجب کاهش بهره‌وری در این صنعت است. در این رابطه لازم است به نوعی انحصارزدائی شود و نمونه‌های کوچک کارا و موفق جهت تعیین شاخص‌های صحیح عملکردی بخش، بوجود آید.

- خصوصاً در شرایطی که اغلب قریب به اتفاق فعالیتهای صنعت نفت در قالب شرکتها و بنگاه‌ها اداره می‌شود چنانچه شاخص‌های عملکرد روشن نباشد و از طریق اجرای دقیق سیستم حسابداری صنعتی، قیمت تمام شده تعیین نگردد، خطر افزایش کاذب هزینه‌ها و کاهش کارائی وجود خواهد داشت.

ب- ۶- نامطلوب بودن ترکیب محصولات پالایشی:

- لازم است پروژه‌های مناسب برای اصلاح ترکیب تولیدات پالایشگاه‌ها تعریف شود.

- با توجه به ماهیت شرکتی پالایشگاه‌ها دلیلی ندارد که منابع مالی اجرای پروژه‌های مذکور از محل بودجه‌های عمومی تأمین شود بلکه چنانچه این پروژه‌ها توجیه اقتصادی داشته باشند باید بتوانند از اعتبارات بانکی استفاده نمایند.

ب- ۷- تمهید زیرساختها

- به منظور فراهم نمودن امکان جذب تکنولوژی، در کنار سرمایه‌گذاری‌های عظیمی که در این زیر بخش در حال انجام است، و به منظور تحقق سهم داخلی در اجرای پروژه‌های مربوطه، لازم است رشته‌های دانشگاهی در زمینه‌های مربوطه و خصوصاً در زمینه تکنولوژیهای نوین صنعت نفت و گاز، توسعه یابد و مشکلات پیش پای شرکت‌های پیمانکاران داخلی برداشته شود.

ب- ۸- تحقیق و توسعه و خودباوری

- وسعت صنعت نفت و خصوصاً جوانی صنعت گاز کشور و اهمیت جهانی آن نیاز به تحقیق و توسعه در این صنعت را الزام آور نموده است. دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی باید بطور وسیع، درگیر تحقیقات و پژوهش در این بخش شوند و خصوصاً تکنولوژیهای مربوط به گاز مانند تبدیل گاز به فراورده‌های مایع را بطور جدی پیگیری نمایند. حرکت مستقل و مبتنی بر اراده ملی در این بخش نیز مستلزم خودباوری است که با توسعه دانش و پژوهش در این بخش قابل تحقق خواهد بود.

ب- ۹- رعایت ملاحظات منطقه‌ای در طرح‌های توسعه‌ای صنعت نفت

- برای جلوگیری از تضادها و دوگانگی و در نتیجه بحران‌های اجتماعی در مناطقی که طرح‌های گسترده نفت و گاز اجرا می‌شود، لازم است به مسائل منطقه‌ای توجه کافی مبذول شود و طرح‌های متناسب توسعه‌ای در این مناطق به اجرا درآید.

چالش‌های اصلی بخش
انرژی با تأکید بر
زیربخش نفت

