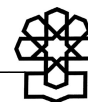


مدیریت بهینه بخش نفت، یکی از
الزامات اساسی اجرای سیاست‌های
کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۲
۱. نفت در اقتصاد ایران	۳
۲. مدیریت درآمدهای نفتی در ایران	۱۰
۳. جهت‌گیری‌های کلان برای اصلاح مدیریت درآمدهای نفتی و ساختار اقتصاد ایران	۱۶
جمع‌بندی و پیشنهادها	۲۵
ضمیمه	۲۶
منابع و مأخذ	۳۱



مدیریت بهینه بخش نفت، یکی از الزامات اساسی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

چکیده

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی را می‌توان یک تغییر در ترکیب دولت و بازار در اقتصاد ایران تفسیر کرد.^۱ رسیدن به این ترکیب جدید و اجرای این سیاست‌های کلی، امید به تحقق اهداف ترسیم شده در سند چشم‌انداز را دو چندان می‌سازد. نگاهی به گذشته اقتصاد ایران نشان می‌دهد که درآمدهای حاصل از نفت و تزریق آن به اقتصاد ملی از طریق سیاست مالی دولت‌های مختلف از مهم‌ترین عوامل شکل‌گیری دولت و بازار به شکل کنونی بوده است. به عبارت دیگر تملک منابع طبیعی کشور توسط قوه مجریه و سیاست‌گذاری‌های این قوه، نقش مهمی در ایجاد وضعیت موجود ایفا کرده است. لذا تغییر وظایف و فعالیت‌های موجود دولت و زمینه‌سازی ایفای نقش اقتصادی قابل توجه بخش خصوصی در کشور مستلزم اصلاحات اساسی در بخش نفت کشور و سیاست‌گذاری‌های مربوط به آن است. براین اساس برای اصلاح وضعیت موجود و تحقق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی در این گزارش سه گام اصلی مطرح شده است:

- به رسمیت شناختن یک جایگاه بین‌نسلی که متصدی سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز شود،
- ایجاد صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز کشور،
- ممنوعیت صادرات نفت خام و در مقابل تغییر نگاه کشور به نفت به‌عنوان یک صنعت، که توسط بخش خصوصی کشور قابل پیگیری خواهد بود.

۱. این گزارش بین دو مفهوم «ترکیب دولت و بازار در اقتصاد» و «سهم دولت از اقتصاد تمایز» قائل می‌شود. اولی به‌عنوان یکی از وجوه تمایز مکاتب اقتصادی مطرح است و دومی غالباً به‌عنوان یک شاخص تعیین‌کننده نسبت مخارج بودجه‌ای دولت به کل فعالیت اقتصادی به‌کار گرفته می‌شود (نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی). بنابراین ممکن است با توجه به تغییر وظایف دولت‌ها در مکاتب مختلف شاهد تغییر یا عدم تغییر سهم دولت از اقتصاد ملی باشیم (برای مطالعه بیشتر در این خصوص به محمد نعمتی و سیداحسان خاندوزی، ۱۳۸۵ مراجعه کنید).



مقدمه

در ذیل اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی پس از بیان بخش‌های اصلی نظام اقتصادی کشور (دولتی، تعاونی و خصوصی) و حدود مالکیت در هر حوزه آمده است:

مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.

مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به همین پتانسیل ذیل اصل چهل و چهار (۴۴) و به استناد اینکه مالکیت دولت و گستره فعالیت آن آنگونه که باید «موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور» نشده، بلکه در مواردی حتی «مایه زیان جامعه» هم شده است، اقدام به تهیه و تدوین سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) کرد تا بر این اساس نظام اقتصادی کشور از اقتصاد دولتی به اقتصاد غیردولتی با بخش خصوصی فعال تبدیل شود.

اما سؤال این است که آیا اهداف ترسیم شده از اجرای این سیاست‌های کلی بدون توجه به سایر اصلاحات در نظام اقتصادی - سیاسی کشور قابل تحقق و دست‌یافتنی هستند؟ به عبارت دیگر در شرایط موجود چه تغییرات دیگری در نظام اقتصادی - سیاسی لازم است تا بستری مناسب برای اجرای این سیاست‌های کلی فراهم شود؟

به نظر می‌رسد یکی از کارهایی که در کنار پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴)، لازم است مورد توجه قرار گیرد، بخش نفت و گاز^۱ کشور و مدیریت درآمدهای حاصل از آن است. طی سالیان گذشته و به‌طور دقیق‌تر از سال ۱۳۹۲ هجری شمسی که اولین محموله نفت خام کشور به خارج صادر شد تا به امروز این بخش از نظام اقتصادی کشور با عدم شفافیت‌ها و مدیریت‌های ناکارآمد و بیماری همراه بوده و این بیماری به دوران پس از انقلاب هم تسری یافته است. درآمدهای انبوه ارزی حاصل از خام‌فروشی همواره در اختیار قوه مجریه به عنوان قسمتی از حاکمیت نظام بوده و تصمیمات کوتاه‌مدت (که همواره ملازم با ماهیت دولت‌های چهارساله بوده) سبب شده است تا منافع بلندمدت کشور و مدیریت بهینه منابع هیچ‌گاه به‌درستی و به‌طور جدی در دستور کار نظام قرار نگیرد.

طبق سیاست‌های کلی نظام درخصوص اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی، فعالیت دولت به گروه خاصی از فعالیت‌ها و تصدی‌گری‌ها محدود می‌شود و از طرفی دولت نقش تصدی‌گری خود

۱. هرچند تحلیل اصلی این گزارش مدیریت درآمدهای حاصل از فروش منابع نفت است، اما این تحلیل و الگو برای سایر بخش‌های انفال از جمله گاز نیز قابل تعمیم است.



را به نقش سیاست‌گذار، هدایتگر و ناظر تبدیل می‌کند. اما باید توجه کرد دولت به‌خاطر مالکیت بر منابع نفت و گاز و در اختیار داشتن درآمدهای انبوه آن توانسته است نقش تصدیگری خود را روز به روز توسعه دهد، حال چگونه بدون ساماندهی بخش نفت و اصلاحات کلان در آنکه یکی از علل اصلی گسترش تصدیگری‌های دولتی است، انتظار داریم معلول از بین برود. بنابراین به نظر می‌رسد در حال حاضر یکی از اقدامات ضروری برای اصلاح نظام اقتصادی در جهت رسیدن به آنچه در سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) برای ما ترسیم شده، چگونگی ساماندهی بخش نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آنهاست و شاید بتوان ادعا کرد، بدون ساماندهی این بخش از اقتصاد کشور، امکان اصلاحات بنیادین در کشور وجود ندارد. در این نوشته هرچند به اختصار سعی شده است تا جهت‌گیری‌های کلی برای اصلاح این بخش از نظام اقتصادی ترسیم شود.

در این راستا، چارچوب مطالب این گزارش به این شرح است؛ ابتدا به مسئله نفت در اقتصاد ایران اشاره شده است. (روند تولید، مصرف و صادرات نفت ایران و بخش خصوصی و دولتی قبل و بعد از افزایش قیمت نفت). در بخش دوم به مدیریت درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران پرداخته شده است. جایگاه سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز کشور و مکانیسم توزیع رانت نفت و پیامدهای آن در اقتصاد ایران دو بحث اصلی این بخش را تشکیل داده‌اند. براساس این مقدمات و تبیین وضع موجود در بخش سوم تلاش شده است تا الگویی برای اصلاح این وضع ارائه شود.

۱. نفت در اقتصاد ایران

عملیات حفاری در میدان نفتی مسجد سلیمان در پنجم خردادماه سال ۱۲۸۷ هجری شمسی به نفت رسید و تجاری بودن تولید از این میدان تأیید شد. عملیات تولید و استخراج توسط شرکت «اولین شرکت اکتشافی» که متعلق به سرمایه‌داران فرانسوی، بلژیکی و روسی بود، انجام گرفت. پس از نصب خط لوله مسجد سلیمان - آبادان به قطر ۱۰ تا ۱۵ سانتیمتر، اولین محموله نفت ایران به مقدار ۳۰۰ هزار بشکه در سال ۱۲۹۱ شمسی (۱۹۱۲ میلادی) از آبادان صادر شد. پس از آن صدور نفت ایران رسماً به میزان ۵ هزار بشکه در روز از سال ۱۲۹۲ شمسی (۱۹۱۳ میلادی) شروع شد.^۱ سال ۱۲۸۷ را می‌توان سال تولد تولید نفت در ایران دانست. طی این یک قرن گرچه اقتصاد ایران فراز و نشیب‌های زیادی را پشت سر گذاشته، اما مسجل است که سهم نفت (و پس از آن گاز) در اقتصاد ایران رو به افزایش بوده و روز به روز اهمیت این مسئله و چالش‌های مربوط به مدیریت این افزوده^۲ طبیعی در کشور افزایش یافته است.

۱. درخشان، مسعود، منافع ملی و سیاست‌های بهره‌برداری از منابع نفت و گاز، مجلس و پژوهش، شماره ۳۴، تابستان ۱۳۸۱، صص ۱۵ و ۱۶.



۱-۱. روند تولید و صادرات نفت خام ایران

گرچه سال ۱۲۸۷ سال تولد تولید نفت در کشور است، اما در آن سال‌های نخست تا قبل از احداث پالایشگاه آبادان تولید نه برای مصرف داخلی بلکه به جهت صادرات صورت می‌گرفت. اولین محموله رسمی به میزان ۵ هزار بشکه در روز، از سال ۱۲۹۲ شمسی (۱۹۱۳ میلادی) به خارج صادر شد. از آن تاریخ تا زمان حاضر تولید و صادرات این افزوده طبیعی با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است. جدول ۱ روند تولید نفت کشور را طی دوره مذکور نشان داده است.

تقریباً طی ده سال نخست رشد تولید نفت در کشور ارقام بین ۲۰ تا ۶۰ درصد را تجربه کرد (غیر از دو سال) و پس از این دوره تولید با نرخ‌های رشد کمتر (به‌طور متوسط حدود ده درصد) تا شروع جنگ جهانی دوم (۱۳۱۹ شمسی یا ۱۹۳۹ میلادی) ادامه یافت. طی چند سال جنگ تا سقوط رضا شاه میزان تولید از ۲۱۴ هزار بشکه در روز به حدود ۱۳۹ هزار بشکه در روز کاهش یافت. اما پس از روی کار آمدن پهلوی دوم در مهر ۱۳۲۰ (۱۹۴۱ میلادی) تولید نفت تا ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ (۱۹۵۱ میلادی) روندی صعودی داشت. به‌طوری که تولید در این سال به حدود ۳۵۰ هزار بشکه در روز رسید. اما با ملی شدن صنعت نفت و پیامدهای آن دوباره تولید به حدود ۲۷ هزار بشکه در روز کاهش یافت. با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ (۱۹۵۳ میلادی) این روند به‌شدت جبران شد و طی سه سال تولید به حدود ۵۴۲ هزار بشکه در روز افزایش یافت. این رشد فزاینده تا انقلاب اسلامی ادامه داشت و تولید در آن سال‌ها به بالای ۵ میلیون بشکه در روز رسید. با وقوع انقلاب تولید به ۱/۲ میلیون بشکه در روز (در سال‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰) کاهش یافت و پس از این سال‌ها روند افزایش تا ۴/۰۷ میلیون بشکه در روز ادامه پیدا کرد.

(هزار بشکه)

جدول ۱. تولید نفت ایران

سال	متوسط روزانه	انباشت	رشد متوسط سالیانه	سال	متوسط روزانه	انباشت	رشد متوسط سالیانه	صادرات ایران (۱۰۰۰ بشکه در روز)	ظرفیت پالایشی کشور (سهام از کل تولید کشور)
۱۹۱۳	۵	۱۸۲۵		۱۹۸۷	۲۲۹۷/۶	۳۵۳۳۱۸۱۸	۱۲/۸	۱۷۱۰	-/۲۷
۱۹۱۴	۸	۴۷۴۵	۶۰	۱۹۸۸	۲۴۷۸/۵	۳۶۲۳۸۹۵۸	۷/۹	۱۶۹۶	-/۲۵
۱۹۱۵	۱۰	۸۳۹۵	۲۵	۱۹۸۹	۲۸۱۴/۱	۳۷۲۶۶۰۹۶	۱۳/۵	۲۱۲۰	-/۲۸
۱۹۱۶	۱۲	۱۳۷۸۷	۲۰	۱۹۹۰	۳۱۳۵/۳	۳۸۴۱۰۴۸۳	۱۱/۴	۲۲۲۰	-/۲۵
۱۹۱۷	۱۹	۱۹۷۲۲	۵۸/۳	۱۹۹۱	۳۴۰۶/۸	۳۹۶۵۳۹۵۹	۸/۷	۲۴۲۰	-/۲۸
				۱۹۹۲	۳۴۳۱/۶	۴۰۹۰۹۹۲۲	-/۷	۲۵۲۸	-/۲۸
				۱۹۹۳	۳۴۲۵/۲	۴۲۱۶۰۱۲۲	-۰/۲	۲۶۰۰	-/۳۲
۱۹۷۴	۶۰۲۱/۶	۲۰۱۹۰/۴۶۱	۲/۷	۱۹۹۴	۳۵۹۶	۴۳۴۷۲۶۶۲	۵	۲۶۵۰	۰/۳
۱۹۷۵	۵۳۵۰/۱	۲۲۱۴۳/۲۴۸	-۱۱/۲	۱۹۹۵	۳۵۹۵	۴۴۷۸۴۸۳۷		۲۶۲۱	۰/۳



سال	متوسط روزانه	انباشت	رشد متوسط سالیانه	سال	متوسط روزانه	انباشت	رشد متوسط سالیانه	صادرات ایران (۱۰۰۰ بشکه در روز)	ظرفیت پالایشی کشور (سهم از کل تولید کشور)
۱۹۷۶	۵۸۸۲/۹	۲۴۲۹۶/۳۹۶	۱۰	۱۹۹۶	۳۵۹۶	۴۶۱۰۰۹۷۳		۲۶۳۰	۰/۳
۱۹۷۷	۵۶۶۲/۸	۲۶۳۶۳/۳۲۵	-۳/۷	۱۹۹۷	۳۶۰۳/۴	۴۷۴۱۶۲۰۷	۰/۲	۲۵۸۷	۰/۳۴
۱۹۷۸	۵۲۴۱/۷	۲۸۲۷۶/۵۴۷	-۷/۴	۱۹۹۸	۳۷۱۴	۴۸۷۷۱۸۱۷	۳/۱	۲۵۱۲	۰/۴۱
۱۹۷۹	۳۱۶۷/۹	۲۹۴۳۲/۸۳۰	-۳۹/۶	۱۹۹۹	۳۴۳۹	۵۰۰۲۷۰۵۲	-۷/۴	۲۲۹۱	۰/۴۴
۱۹۸۰	۱۴۶۷/۴	۲۹۹۶۹/۸۹۶	-۵۳/۷	۲۰۰۰	۳۶۶۱/۳	۵۱۳۶۷۰۷۰	۶/۵	۲۴۹۲/۲	۰/۴
۱۹۸۱	۱۲۶۲/۸	۳۰۴۳۰/۸۳۳	-۱۳/۹	۲۰۰۱	۳۵۷۲	۵۲۶۷۰۸۵۰	-۲/۴	۲۱۸۴/۶	۰/۴۱
۱۹۸۲	۲۴۲۰/۶	۳۱۳۱۴/۳۶۷	۹۱/۷	۲۰۰۲	۳۲۴۸	۵۳۸۵۶۳۷۰	-۹/۱	۲۰۹۳/۶	۰/۴۵
۱۹۸۳	۲۴۴۱/۷	۳۲۲۰۵/۵۸۲	۰/۹	۲۰۰۳	۳۷۴۱/۶	۵۵۲۲۲۰۵۴	۱۵/۲	۲۳۹۶/۳	۰/۳۹
۱۹۸۴	۲۰۳۲/۴	۳۲۹۴۹/۴۴۱	-۱۶/۸	۲۰۰۴	۳۸۳۴/۲	۵۶۶۲۵۳۷۱	۲/۵	۲۶۸۴/۱	۰/۳۸
۱۹۸۵	۲۱۹۲/۳	۳۳۷۴۹/۶۴۰	۷/۹	۲۰۰۵	۴۰۹۱/۵	۵۸۱۱۸۷۶۸	۶/۷	۲۳۹۴/۵	۰/۳۶
۱۹۸۶	۲۰۳۷/۱	۳۴۴۹۳/۱۸۶	-۷/۱	۲۰۰۶	۴۰۷۲/۶	۵۹۶۰۵۲۶۷	-۰/۵	۲۳۷۷/۲	۰/۳۸

مأخذ: بولتن آمار سالیانه اوپک، ۲۰۰۶ و محاسبات تحقق.

در مجموع تا سال ۲۰۰۶ میلادی ۵۹/۶۰۵ میلیارد بشکه از منابع نفتی کشور برداشت شده است که اگر ذخایر اثبات شده^۱ کشور را ۱۳۸/۴ میلیارد بشکه بدانیم^۲ تاکنون بیش از ۴۳ درصد از این منابع استخراج شده است.

از طرف دیگر آمار نشان می‌دهد طی این مدت عمده نفت ایران به خارج صادر شده است و این روند در حال حاضر نیز ادامه دارد. جدول ۱ آمار مربوط به صادرات نفت خام و سهم ظرفیت پالایشی کشور از کل تولید نفت کشور را نشان داده است.

طبق ارقام این جدول، پس از سال‌های پس از انقلاب همواره بین ۶۰ تا ۷۵ درصد نفت تولیدی کشور به خارج صادر شده است، به عبارتی ظرفیت پالایشی داخل (که همان مصرف داخلی محسوب می‌شود) بین ۲۵ تا ۴۰ درصد بوده است.

از سوی دیگر مروری بر آمار اجزای درآمدی دولت نشان می‌دهد که درآمدهای نفتی (که عمده آن از محل صادرات است) همواره منبع اصلی درآمدی دولت بوده است. این جزء غالباً سهمی بین ۴۰ تا ۸۵ درصد از کل درآمدهای دولت را داشته است. همان‌طور که جدول ۲ نشان داده است. کم بودن سهم نفت در برخی سال‌ها (مانند سال ۱۳۶۵ که به ۲۵ درصد کاهش یافته است) نه به

۱. ذخایر اثبات شده (proven crude oil reserves) یعنی حجمی از هیدروکربورها که به کمک دانش فنی موجود و با توجه به وضعیت اقتصادی و قیمت‌ها و هزینه‌های فعلی قابل بازیافت است. بدیهی است بعد از شروع تولید، مقدار ذخیره اثبات شده مخزن معادل است با بخشی از بازیافت نهایی که هنوز تولید نشده است، از این رو بهتر است در این موارد به جای ذخیره اثبات شده از اصطلاح ذخیره باقی‌مانده یا ذخیره قابل استحصال استفاده کرد (ترازنامه انرژی ۱۳۸۴ صفحه ۴۹۲).

2. OPEC annual statistical bulletin, 2006, table 9.



علت تغییرات در ساختار اقتصاد داخلی مانند ساختار مالیاتی و ...، بلکه به علت کاهش شدید قیمت نفت در بازار جهانی بوده است.

جدول ۲. اجزای درآمدی دولت (میلیارد ریال)

سال	کل درآمدهای دولت	درآمد نفت*	سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدها	درآمد مالیاتی**	سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدها	سایر درآمدها
۱۳۵۰	۲۵۸/۳	۱۵۵/۳	۰/۶	۸۰/۶	۰/۳۱	۲۲/۴
۱۳۵۱	۳۰۲/۱	۱۷۸/۲	۰/۵۹	۹۹/۴	۰/۳۳	۲۴/۵
۱۳۵۲	۴۶۴/۸	۳۱۱/۳	۰/۶۷	۱۳۱/۲	۰/۲۸	۲۲/۳
۱۳۵۳	۱۳۹۴/۴	۱۲۰۵/۲	۰/۸۶	۱۵۷/۸	۰/۱۱	۳۱/۴
۱۳۵۴	۱۵۸۲/۱	۱۲۴۶/۸	۰/۷۹	۲۷۰/۸	۰/۱۷	۶۴/۵
۱۳۵۵	۱۸۳۶/۴	۱۴۲۱/۵	۰/۷۷	۳۴۲/۹	۰/۱۹	۷۲
۱۳۵۶	۲۰۳۴/۲	۱۴۹۷/۸	۰/۷۴	۴۴۳/۶	۰/۲۲	۹۲/۸
۱۳۵۷	۱۵۹۸/۹	۱۰۱۳/۲	۰/۶۳	۴۶۵/۹	۰/۲۹	۱۱۹/۸
۱۳۵۸	۱۶۹۹/۶	۱۲۱۹/۷	۰/۷۲	۳۶۸/۳	۰/۲۲	۱۱۱/۶
۱۳۵۹	۱۳۲۵/۹	۸۸۸/۸	۰/۶۷	۳۴۰/۴	۰/۲۶	۹۶/۷
۱۳۶۰	۱۷۷۰/۱	۱۰۵۶/۴	۰/۶۰	۵۵۴/۱	۰/۳۱	۱۵۹/۶
۱۳۶۱	۲۵۰۱/۹	۱۶۸۹/۵	۰/۶۸	۶۱۳/۹	۰/۲۵	۱۹۸/۵
۱۳۶۲	۲۷۷۳/۷	۱۷۷۹/۴	۰/۶۴	۷۹۶/۵	۰/۲۹	۱۹۷/۸
۱۳۶۳	۲۷۱۴/۸	۱۴۰۷/۷	۰/۵۲	۸۹۸/۷	۰/۳۳	۴۰۸/۴
۱۳۶۴	۲۶۶۶/۲	۱۲۰۸/۶	۰/۴۵	۱۰۳۳/۷	۰/۳۹	۴۲۳/۹
۱۳۶۵	۱۷۰۷/۳	۴۳۴/۷	۰/۲۵	۱۰۲۴/۶	۰/۶۰	۲۴۸
۱۳۶۶	۲۱۷۱/۵	۸۵۳/۲	۰/۳۹	۱۰۳۰/۲	۰/۴۷	۲۸۸/۱
۱۳۶۷	۲۰۸۵/۴	۸۰۹/۳	۰/۳۹	۹۸۶/۵	۰/۴۷	۲۸۹/۶
۱۳۶۸	۳۱۷۴/۶	۱۵۱۵/۱	۰/۴۸	۱۱۸۷/۸	۰/۳۷	۴۷۱/۷
۱۳۶۹	۵۶۳۲/۵	۳۳۷۵/۱	۰/۶۰	۱۶۹۵	۰/۳۰	۵۶۸/۳
۱۳۷۰	۶۹۳۳/۵	۳۵۴۹/۴	۰/۵۱	۲۷۶۵/۲	۰/۴۰	۶۲۴
۱۳۷۱	۹۸۸۴/۵	۵۱۴۵/۹	۰/۵۲	۳۷۷۵/۵	۰/۳۸	۹۶۷/۷
۱۳۷۲	۲۰۲۵۰/۷	۱۴۶۸۳/۲	۰/۷۳	۴۰۶۱/۳	۰/۲۰	۱۵۰۶/۲
۱۳۷۳	۲۹۲۴۴/۵	۲۱۴۷۹/۷	۰/۷۳	۵۴۹۰/۸	۰/۱۹	۲۲۷۴
۱۳۷۴	۴۱۴۲۷/۷	۲۹۴۳۱/۲	۰/۶۴	۷۳۱۳	۰/۱۸	۷۵۹۶/۲
۱۳۷۵	۵۷۱۲۱/۹	۳۸۱۵۳	۰/۶۷	۱۲۵۶۰/۲	۰/۲۲	۶۴۰۸/۷
۱۳۷۶	۶۲۳۷۸/۱	۳۶۴۴۶/۷	۰/۵۸	۱۷۳۴۴/۶	۰/۲۸	۸۵۸۶/۸
۱۳۷۷	۵۳۶۲۶	۲۲۵۳۰	۰/۴۲	۲۴۸۸۱/۶	۰/۴۶	۶۲۱۴/۴
۱۳۷۸	۹۲۳۱۵/۷	۴۴۱۷۰/۴	۰/۴۸	۴۰۲۶۵/۷	۰/۴۴	۷۸۷۹/۶
۱۳۷۹	۱۰۴۶۴۰/۸	۵۹۴۴۸/۵	۰/۵۷	۳۶۵۸۵/۲	۰/۳۵	۸۶۰۷/۱
۱۳۸۰	۱۲۵۴۷۹/۵	۷۱۹۵۷/۱	۰/۵۷	۴۱۷۸۶/۱	۰/۳۳	۱۱۷۳۶/۳
۱۳۸۱	۱۶۵۱۵۶/۷	۱۰۲۶۲۶/۴	۰/۶۲	۵۰۵۸۶/۵	۰/۳۱	۱۱۹۴۳/۸



سال	کل درآمدهای دولت	درآمد نفت*	سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدها	درآمد مالیاتی**	سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدها	سایر درآمدها
۱۳۸۲	۲۰۷۸۶۷/۵	۱۲۸۱۵۳/۹	۰/۶۲	۶۵۰۹۹	۰/۳۱	۱۴۶۱۴/۶
۱۳۸۳	۲۵۵۰۰/۳	۱۵۰۴۱۳/۳	۰/۵۹	۸۴۴۲۱/۱	۰/۳۳	۲۰۱۶۵/۹
۱۳۸۴	۳۸۷۶۶۹/۴	۱۸۶۳۴۲/۴	۰/۴۸	۱۳۴۵۷۴/۴	۰/۳۵	۶۶۷۵۲/۶
۱۳۸۵	۴۱۳۹۲۸	۱۸۱۸۸۱/۲	۰/۴۴	۱۵۱۶۲۰/۹	۰/۳۷	۸۰۴۲۵/۹

مأخذ: داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۸۵.

* بدون احتساب ۴ مورد زیر:

۱. مالیات بر عملکرد نفت

۲. سود سهم دولت از ارزش نفت خام

۳. برداشت از حساب ذخیره ارزی

۴. منابع حاصل از معاوضه نفت خام برای واردات فراورده‌های نفتی

** بدون احتساب مالیات بر عملکرد نفت

نسبت ارزش افزوده بخش نفت به تولید ناخالص داخلی یکی دیگر از شاخص‌هایی است که می‌تواند اهمیت بخش نفت در اقتصاد ایران را نمایان کند. در جدول ۳ با استفاده از آمار بانک مرکزی این نسبت برای قیمت‌های ثابت و جاری محاسبه شده است. عدد بالای ۱۰ این شاخص به استثنای برخی سال‌ها (که به علت کاهش صادرات یا کاهش قیمت نفت بوده است) اهمیت و بزرگی این بخش را در اقتصاد ایران نشان داده است.

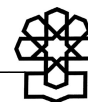
جدول ۳. ارزش افزوده بخش نفت و تولید ناخالص داخلی

سال	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت جاری (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (ریال)	سهم ارزش افزوده نفت به GNP به قیمت جاری	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	سهم ارزش افزوده نفت از GNP به قیمت ثابت ۱۳۷۶
۱۳۵۰	۲۳۵	۹۵۴	۲۵	۶۵۸۰۷	۱۱۶۳۱۸	۵۷
۱۳۵۱	۲۹۳	۱۲۰۹	۲۴	۷۴۵۷۶	۱۳۸۵۱۶	۵۴
۱۳۵۲	۶۱۹	۱۷۴۰	۳۶	۸۲۱۷۳	۱۷۶۰۸۷	۴۷
۱۳۵۳	۱۴۷۴	۲۹۸۶	۴۹	۸۱۸۰۴	۲۵۷۲۹۳	۳۲
۱۳۵۴	۱۳۴۳	۳۳۲۱	۴۰	۷۱۸۸۵	۲۸۰۹۴۰	۲۶
۱۳۵۵	۱۶۷۶	۴۴۷۳	۳۷	۸۱۴۴۱	۳۲۲۵۷۴	۲۵
۱۳۵۶	۱۷۲۷	۵۲۲۹	۳۳	۷۴۸۶۷	۳۱۸۴۵۹	۲۴
۱۳۵۷	۱۲۴۵	۴۹۶۲	۲۵	۵۳۱۶	۲۶۹۶۹۱	۲۰



سال	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت جاری (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (میلیارد ریال)	سهم ارزش افزوده نفت از GNP به قیمت جاری	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	سهم ارزش افزوده نفت از GNP به قیمت ثابت ۱۳۷۶
۱۳۵۸	۱۶۷۸	۶۱۲۸	۲۷	۴۱۲۹۷	۲۷۵۶۵۶	۱۵
۱۳۵۹	۸۶۸	۶۴۷۱	۱۳	۱۳۴۹۷	۲۱۶۰۳۵	۶
۱۳۶۰	۱۰۳۶	۷۸۰۳	۱۳	۱۴۴۳۲	۲۰۲۲۰۹	۷
۱۳۶۱	۲۰۵۷	۱۰۲۶۴	۲۰	۳۲۹۲۷	۲۲۶۲۷۸	۱۵
۱۳۶۲	۲۰۸۳	۱۲۸۳۶	۱۶	۳۳۵۸۸	۲۴۹۵۰۳	۱۳
۱۳۶۳	۱۷۲۶	۱۴۰۵۶	۱۲	۲۶۶۸۷	۲۳۷۸۳۶	۱۱
۱۳۶۴	۱۵۴۶	۱۴۹۳۰	۱۰	۲۷۱۶۴	۲۳۷۲۹۶	۱۱
۱۳۶۵	۶۵۵	۱۵۱۸۶۰	۴	۲۳۴۳۱	۱۹۹۴۰۱	۱۲
۱۳۶۶	۹۰۸	۱۸۴۸۱	۵	۲۶۸۱۵	۲۲۶۲۳۱	۱۲
۱۳۶۷	۹۹۷	۲۰۶۷۱	۵	۲۹۱۶۶	۱۷۴۳۶۷	۱۷
۱۳۶۸	۱۸۱۹	۲۵۷۶۱	۷	۳۱۲۴۸	۱۹۰۴۴۲	۱۶
۱۳۶۹	۳۶۴۹	۳۵۲۸۰	۱۰	۳۷۳۶۷	۲۲۱۶۳۲	۱۷
۱۳۷۰	۴۰۹۸	۴۹۸۷۰	۸	۴۲۶۱۰	۲۴۴۶۱۳	۱۸
۱۳۷۱	۵۷۹۸	۶۶۶۰۱	۹	۴۲۶۲۲	۲۵۰۱۹۳	۱۷
۱۳۷۲	۲۱۰۹۶	۹۸۶۵۷	۲۱	۴۴۷۵۸	۲۸۲۵۴۰	۱۶
۱۳۷۳	۲۶۶۶۶	۱۲۸۲۹۸	۲۱	۴۲۱۱۶	۲۷۱۶۴۸	۱۶
۱۳۷۴	۳۱۴۲۶	۱۸۴۵۸۲	۱۷	۴۲۷۲۹	۲۷۴۶۹۶	۱۶
۱۳۷۵	۴۱۸۰۶	۲۴۶۶۹۹	۱۷	۴۳۰۴۵	۲۹۲۳۰۷	۱۵
۱۳۷۶	۴۰۷۶۳	۲۹۲۱۸۷	۱۴	۴۰۷۶۳	۲۹۲۱۸۷	۱۴
۱۳۷۷	۲۸۲۶۷	۳۲۹۵۱۴	۹	۴۱۷۳۶	۲۸۲۰۶۶	۱۵
۱۳۷۸	۶۳۲۹۳	۴۳۶۰۹۳	۱۵	۳۹۵۱۵	۳۰۸۷۶۰	۱۳
۱۳۷۹	۱۰۱۷۰۵	۵۸۰۷۵۱	۱۸	۴۲۷۹۵	۳۲۳۰۹۴	۱۳
۱۳۸۰	۱۰۰۳۹۱	۶۷۳۱۹۱	۱۵	۳۸۰۵۳	۳۳۶۰۷۰	۱۱
۱۳۸۱	۲۰۹۶۸۷	۹۱۰۵۴۴	۳	۳۹۴۰۵	۳۷۱۰۴۱	۱۱
۱۳۸۲	۲۵۱۱۷۴	۱۰۸۷۷۶۰	۲۳	۴۴۶۹۴	۳۹۹۷۰۳	۱۱
۱۳۸۳	۳۴۶۶۷۳	۱۳۸۱۰۹۵	۲۵	۴۵۸۷۱	۴۳۶۱۷۰	۱۱
۱۳۸۴	۴۷۱۵۲۰	۱۶۶۹۷۳۱	۲۸	۴۶۱۴۴	۴۶۵۱۸۳	۱۰

مأخذ: بانک داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.



۲-۱. بخش دولتی و خصوصی پس از افزایش درآمدهای نفتی

بستر تاریخی و نوع حکومت‌های حاکم بر کشور طی سال‌های قبل از انقلاب نشان می‌دهد که این دولت‌ها همواره خواستار دخالت‌های گسترده در اقتصاد بوده‌اند، اما همواره بلندپروازی‌های آنان با یک محدودیت اساسی مواجه بوده است. این محدودیت جدی همان مسئله منابع درآمدی و بودجه بوده است. وقایع‌نگاری‌هایی که از اقتصاد ایران شده، نشان داده است که نقش دولت در اقتصاد در دهه‌های قبل از ۱۳۳۰ کم‌رنگ بوده است. با افزایش تولید و درآمدهای ارزی حاصل از آن در دهه ۱۳۴۰ و به دنبال آن افزایش قیمت نفت خام در دهه ۱۳۵۰، شاهد حضور گسترده دولت در اقتصاد ایران شده‌ایم.^۱

ورود درآمدهای ارزی قابل توجه نفتی به بودجه دولت، در ساختار درآمدهای ارزی و تاریخ اقتصادی کشور پدیده قابل توجهی بوده است. جدا از بررسی آثار و تبعات این پدیده بر متغیرهای کلیدی اقتصاد کشور، به یک نکته ظریف در این پدیدار اقتصادی باید توجه کرد.

مروری بر تاریخ عقاید اقتصادی نشان می‌دهد که نظریات اقتصادی و حاکمیت آنها نقش بسزایی در تحدید یا گسترش نقش دولت در اقتصاد غرب داشته است. تبلور این تأثیر و تأثر، طرح نظریات کینزی درخصوص امکان ایفای نقش دولت در رساندن اقتصاد به اشتغال کامل و تعادل بود. هرچند این ایده توانست به اقتصادهای بحران‌زده دهه ۱۹۳۰ کمک قابل توجهی کند، اما در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، نظریات قبل از کینز (کلاسیک‌ها) به نوعی خود را بازسازی کرده و مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی واقع شد. به عبارت دیگر دوباره نوعی بازگشت به دولت‌های حداقلی قبل از کینز مطلوب شمرده می‌شد. بنابراین می‌توان منشأ این تغییرات در حجم و حدود دخالت دولت را نظریات اقتصادی یک قرن گذشته دانست.

اما برای ما این سؤال مطرح است که کشور ما چقدر با این موج‌های نظری مواجه بوده است؟ آیا پیروی از این تفکرات اقتصادی نظام اقتصادی کشور را شکل‌دهی کرده یا عوامل دیگری در آن دخیل بوده است؟

هرچند به‌طور قطع نمی‌توان تحولات کشور را از تحولات اقتصادی جهان خارج منفصل دانست، اما به نظر می‌رسد نمی‌توان حضور گسترده بخش دولتی در اقتصاد ایران از دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ به بعد را به عوامل و تحولات نظری علم اقتصاد در جهان خارج از کشور مرتبط دانست. برعکس گسترش بخش دولتی و حضور پررنگ حکومت در عرصه اقتصاد و تصدی‌گری‌های اقتصادی را ناشی از رفع یک محدودیت و قید بزرگ از پیش پای حکومت می‌توان دانست و آن چیزی نبود جز محدودیت منابع مالی که به مدد منابع حاصل از فروش نفت به خارج رفع می‌شد.

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص نگاه کنید به: عیسوی، چارلز، تاریخ اقتصادی ایران، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره، ۱۳۶۲.



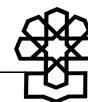
جالب است که تقریباً همزمان با مطرح شدن و تجدید حیات مباحث کلاسیک‌ها در محافل علمی غرب و تأکید بر عدم دخالت دولت در اقتصاد، کشور ما شاهد حضور فزاینده دولت در اقتصاد بوده است. بنابراین می‌توان گفت درآمدهای نفتی در اختیار دولت‌ها، یکی از مهم‌ترین عوامل برای ساختن بستری مناسب جهت حضور دولت در اقتصاد ایران بوده است. از سویی دیگر با توجه به تبدیل شدن دولت به یک کارفرمای بزرگ، بالطبع بخش خصوصی، کوچک و با گذشت زمان تبدیل به یک دنباله‌رو و وابسته به دولت شد. به نظر می‌رسد چنین شرایطی نتواند فضایی مناسب برای کسب‌وکار بخش خصوصی در کشور ایجاد کند. به عبارت دیگر وقتی درآمدهای ارزی نفتی در اختیار دولت است و حجم این درآمدها آنقدر زیاد است که دولت با اراده خود در هر حوزه و فعالیتی می‌تواند وارد شود، بخش خصوصی چگونه می‌تواند با چنین دولتی رقابت کند؟ بنابراین برای ادامه حیات چاره‌ای ندارد که به یک جزء وابسته به انحصارگر بزرگ اقتصاد کشور یعنی دولت تبدیل شود.

۲. مدیریت درآمدهای نفتی در ایران

در بخش قبلی تا حد ممکن تلاش شد جایگاه نفت و درآمدهای حاصل از آن در اقتصاد ایران نشان داده شود. در این بخش به جنبه مهم دیگری از مسئله نفت در اقتصاد و سیاست ایران اشاره شده است. این جنبه مهم، مدیریت درآمدهای نفتی است. مدیریت درآمدهای ارزی همواره در صدر مسائل اقتصادی - سیاسی کشور بوده است و هنوز این مسئله در زمان حاضر از مسائل چالشی نظام اقتصادی کشور محسوب می‌شود. سؤال اصلی مربوط به این حوزه این است که بهترین مکانیسم برای «مدیریت» و «هزینه کردن» درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران چیست؟ به عبارت دیگر مدیریت بهینه درآمدهای نفتی همواره مورد سؤال نخبگان اقتصادی کشور بوده است. قبل از پاسخ به این سؤال لازم است به آنچه که تاکنون با درآمدهای نفتی برخورد شده است اشاره شود، که گذشته و درس‌های تاریخی همواره می‌تواند چراغی برای راه آینده باشد.

۲-۱. جایگاه و سطح تصمیم‌گیری مسائل نفت در اقتصاد ایران

از مسائل مهم و قابل توجه در منابعی مانند نفت و گاز که دو ویژگی مهم «تجدیدناپذیری» و دارای «نقش مهم در اقتصاد» هستند، مسئله جایگاه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری درباره این منابع است. وجود این دو ویژگی باعث شده است، مسئله تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری درباره این منابع متفاوت با سایر منابع باشد. برای روشن شدن این موضوع می‌توان دو جایگاه تصمیم‌گیری در



نظام‌های اقتصادی در نظر گرفت، جایگاه و مقام نسلی و جایگاه و مقام بین‌نسلی.

۲-۱-۱. جایگاه و مقام نسلی

به دولت منتخب (قوه مجریه) برای یک دوره کوتاه‌مدت (چهار یا پنج سال) جایگاه و مقام نسلی گویند. به نظر می‌رسد ویژگی مهم چنین جایگاهی کوتاه‌نگری و عدم لحاظ منافع بلندمدت در برنامه‌هایش است. معمولاً برنامه‌هایی که منافع بلندمدتی برای اقتصاد به همراه داشته باشد، در کوتاه‌مدت با چالش‌ها، هزینه‌ها و متضرر شدن گروهی همراه است. از این رو در اجرای چنین برنامه‌هایی، رضایت یا ناراضایتی مردم (رأی دهندگان) برای مجریان حائز اهمیت است. ممکن است ناراضایتی‌ها به گونه‌ای شکل گیرد که دولت‌ها نتوانند در انتخابات، حداقل رأی را برای پیروزی در صحنه انتخابات کسب کنند. در چنین شرایطی دولتمردان غالباً منافع کوتاه‌مدت را بر پیگیری منافع بلندمدت ترجیح می‌دهند. البته باید توجه کرد که ماهیت دولت موقت و گذرا نیز چنین ایجاب می‌کند که منافع حزبی و گروهی بیشتر مورد توجه باشد و انتظار پیگیری برنامه‌هایی که به رفاه بین‌نسلی و بلندمدت اقتصاد مربوط می‌شود، انتظار نابه‌جایی باشد. دولت‌ها در حالت اعلا، برنامه‌های میان‌مدت (مثلاً به صورت پنج‌ساله) را ارائه و در قالب بودجه سالیانه رسیدن به این اهداف میان‌مدت را می‌توانند پیگیری کنند و مشکل است که نسبت به اهداف و منافع بلندمدت مسئولیتی را بر دوش گیرند. از طرف دیگر با توجه به دوره زودگذر دولت‌ها اگر دولتی قصد برنامه‌های اصلاحی بلندمدتی نیز داشته باشد، ضمانتی برای تداوم آن برنامه‌ها در دولت‌های بعدی وجود ندارد.

۲-۱-۲. جایگاه و مقام بین‌نسلی

انتساب به جایگاه و مقام بین‌نسلی در صورتی می‌تواند صورت گیرد که این جایگاه بتواند اهداف و سیاست‌های بلندمدت نظام اقتصادی را طرح و مورد پیگیری قرار دهد. ویژگی مهم این جایگاه عدم تغییر در کوتاه‌مدت و در نتیجه عدم بی‌ثباتی‌های ناشی از آن است. حکومت به معنای اعم (شامل همه قوا و ارکان آن از جمله قوه مجریه) در هر نظام سیاسی از چنین جایگاهی برخوردار است. هر حکومت در اداره شئون مختلف زندگی اجتماعی مردم، از ارزش‌ها و چارچوب‌های هنجاری خاصی تبعیت می‌کند. این حکومت برای تداوم حیات و نشان دادن کارایی خود، باید منافع بلندمدت را بدون لحاظ تبعات کوتاه‌مدت حزبی و گروهی مدنظر داشته باشد. به عبارت دیگر حکومت در دل خود همواره مقام بین‌نسلی را به همراه دارد و نسبت به مسائل بلندمدت جامعه، که جدا از مسائل کوتاه‌مدت قوه مجریه است، نمی‌تواند بی‌تفاوت باشد. می‌توان نهاد رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و تا حدودی بانک مرکزی را (در صورت استقلال از دولت) از جمله جایگاه‌های بین‌نسلی در کشور دانست. حال با توجه به تفکیک دو مقام نسلی و بین‌نسلی، یا عامل و کارگزار «قوه مجریه» و



عامل «حکومت» این سؤال مطرح می‌شود که وظیفه سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز در اختیار کدام جایگاه می‌تواند باشد (یا باید باشد)؟ برای پاسخ به این سوال شاید مناسب باشد گذشته سیاست‌گذاری در این حوزه را مرور کنیم و مشخص کنیم تاکنون وضعیت چگونه بوده است. آیا در این حوزه جایگاه نسلی سیاست‌گذاری کرده است یا جایگاه بین‌نسلی؟

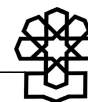
پیدایش و توسعه صنعت نفت در ایران را نمی‌توان از تحولات صنعتی کشورهای غربی جدا دانست.^۱ به همین دلیل تا قبل از ملی شدن صنعت نفت در کشور به‌طور واضح حکومت ایران جایگاهی در مقام تصمیم‌گیری برای منابع نفتی کشور نداشته است و براساس قراردادهای کشور ما فقط درصدی از سود شرکت‌های بهره‌بردار از منابع نفتی را دریافت می‌کرده است. از سویی دیگر در درون کشور مکانیسمی مشخص و شفاف برای توزیع همان درآمدهای اندک حاصل از منابع نفتی وجود نداشته است و درآمد نفتی در کنار سایر درآمدها در قالب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای در کشور به مصرف می‌رسیده است.

ملی شدن صنعت نفت در کشور و انقلاب اسلامی گرچه میزان درآمدهای نفتی کشور را تغییر داد و دست شرکت‌های نفتی خارجی را از سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری برای نفت ایران کوتاه کرد، اما متأسفانه می‌توان گفت که در فرایند توزیع این افزوده طبیعی و ثروت ملی به اقتصاد ملی تغییری ایجاد نشد. شرکت ملی نفت ایران مسئول اصلی استخراج و فروش نفت کشور بوده و هست و درآمد حاصل از فروش نفت را در اختیار دولت قرار می‌دهد تا در قالب سیاست مالی و بودجه‌ای هر ساله خود به اقتصاد ملی تزریق کند. بنابراین می‌توان گفت که طی سالیان گذشته همواره «مقام نسلی» مسئول و سیاست‌گذار درخصوص «ثروت بین‌نسلی» و توزیع آن در اقتصاد ملی بوده است. بررسی مکانیسم توزیع رانت طبیعی نفت در اقتصاد کشور معیار مناسبی برای قضاوت در خصوص شناخت جایگاهی است که درباره نفت در اقتصاد ایران سیاست‌گذاری می‌کند. در ادامه به بررسی این مکانیسم اشاره شده است.

۲-۲. مکانیسم توزیع درآمد نفت در اقتصاد ایران و پیامدهای آن

سیاست مالی به عنوان حلقه واسط بین دولت (مالک منابع) و مردم و به صورت چارچوبی جهت توزیع افزوده منابع تجدیدناپذیر و انتقال به مردم محسوب می‌شود. حجم انبوه درآمد حاصل از فروش خام سرمایه کشور، همواره دولتمردان را به دخالت‌های گسترده در بخش‌های مختلف اقتصاد تحریک می‌کرده و می‌کند. از طرفی پس از انقلاب اسلامی و شرایط خاص کشور در آن مقطع زمانی بستر برای توسعه این دخالت‌ها بیشتر فراهم شد. دولت که به نمایندگی از حاکمیت،

۱. عیسوی، چارلز، تاریخ اقتصادی ایران، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره، ۱۳۶۲، صص ۴۹۰ تا ۴۹۵.



به‌طور انحصاری مالک منابع طبیعی محسوب می‌شود، درآمدهای حاصل از فروش نفت را به روش‌های مختلف در اقتصاد کشور تزریق می‌کند. درحال حاضر روش‌های زیر برای توزیع این افزوده مورد استفاده قرار می‌گیرد که هریک دارای پیامدهای مختص به خود است.

۱-۲-۲. سرمایه‌گذاری‌های دولت

از رایج‌ترین شیوه‌های خرج کردن درآمدهای رانتی توسط اکثر دولت‌ها سرمایه‌گذاری‌های گسترده دولت در بخش‌های مختلف اقتصاد ملی است. دولت به نمایندگی از عموم مردم متولی رشد و توسعه اقتصادی است و در نتیجه در همه عرصه‌های اقتصادی وارد می‌شود. علاوه بر منافع مستقیم این رفتار دولت، شاهد پیامدهای منفی زیادی هستیم از جمله اینکه؛ حجم تصدی‌گری‌های اقتصادی دولت به‌شدت افزایش می‌یابد، در این سیستم احتمال کاهش کارآیی به‌شدت افزایش می‌یابد، زمینه برای افزایش رفتار رانت‌جویی گروه‌ها و افراد فراهم می‌شود، توزیع افزوده بین آحاد جامعه و بهره‌مندی عموم مردم از آن غیرشفاف و مبهم است، احتمال ابتلای اقتصاد ملی به بیماری هلندی^۱ وجود دارد و بالاخره اینکه امکان عدم تعادل در بخش‌های مختلف اقتصادی به‌معنای متورم شدن یکی از بخش‌ها در قبال کوچک شدن یا حذف بخشی دیگر نیز وجود دارد.

۲-۲-۲. مصرف برای کالاهای عمومی^۲ و مخارج جاری

در اقتصاد متعارف یکی از دلایل مهم دخالت دولت در اقتصاد، تهیه کالاهای عمومی است. ویژگی این دسته از کالاها و تفاوت آنها با کالاهای خصوصی باعث می‌شود که امکان تأمین آنها از طرف بخش خصوصی میسر نباشد، در نتیجه مسئولیت دولت‌ها در قبال تدارک چنین کالاهایی ایجاب می‌کند که با اتکا به مالیات‌ها در این عرصه وارد شوند. افزوده منابع، منبع قابل توجهی است که دولت متکی به افزوده به جای مالیات از آن می‌تواند به‌راحتی استفاده کند و در سطحی وسیع اقدام به ارائه چنین کالاهایی کند. همچنین این افزوده اجازه می‌دهد تا دولت‌ها بدون کاهش محبوبیت ناشی از وضع مالیات‌ها و حتی با کاهش آنها و معافیت‌ها بتوانند حیات سیاسی خود را هرچند در کوتاه‌مدت تضمین کنند. در صورت فقدان یک چارچوب نهادی منسجم و کارا و فقدان پاسخگویی، احتمال سوءاستفاده از این افزوده و استفاده غیربهبینه توسط دولت‌ها افزایش می‌یابد. اتکای

۱. اصطلاح بیماری هلندی در علم اقتصاد به وضعیتی اطلاق می‌شود که یک اقتصاد به علت اتکای هزینه‌های داخلی خود به درآمدهای ارزی متکی به یک منبع طبیعی، به نابسامانی‌های اقتصادی از جمله تورم در کالاهای غیر قابل مبادله دچار می‌شود. درآمد واقعی بالاتر در نتیجه درآمدهای ارزی حاصل از صادرات یک بخش باعث افزایش تقاضا می‌شود. افزایش تقاضا برای کالاهای قابل مبادله از طریق واردات رفع می‌شود اما افزایش تقاضا برای کالاهای غیر قابل مبادله منجر به افزایش قیمت آنها و تقویت نرخ واقعی ارز می‌شود (حسن خداویسی و مرتضی قره باغیان، بررسی بیماری هلندی در اقتصاد ایران، فصلنامه علمی - پژوهشی دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس، شماره دوم بهار ۱۳۷۶، صص ۲۰ تا ۲۷).



درآمدی دولت به این منبع همراه با فراز و نشیب قیمت این منابع، اقتصاد ملی را به ورطه رکودها، رونق‌ها و نوسانات خواهد کشاند و در صورت کاهش قابل توجه این منابع رانتی (افزوده‌ای) و چسبندگی مخارج دولت به سمت پایین، اداره امور عمومی جامعه با اختلال جدی مواجه خواهد شد. حجیم شدن دولت و بخش عمومی، بدون افزایش در بهره‌وری و عدم ارائه خدمات جدید می‌تواند از پیامدهای انتخاب چنین استراتژی و راهبردی باشد (ارقام سمت مصارف بودجه کشور در هر سال این موارد را نشان می‌دهد).

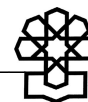
۳-۲-۲. کاهش مالیات بخش‌های غیرمرتبط با افزوده

در یک نظام اقتصادی که قبل از کشف منابع طبیعی، دارای نظام مالیاتی فراگیر و گسترده‌ای است، ممکن است پس از کشف افزوده، دولت‌ها به مرور اتکای خود به مالیات را با کاهش نرخ‌های مالیات کم کنند و مخارج خود را از محل افزوده تأمین مالی کنند. البته در این حالت نظام مالیاتی به حیات خود ادامه می‌دهد هر چند که نرخ‌های مالیاتی کاهش یافته باشد. این استراتژی علی‌رغم شباهت‌های زیادی که با استراتژی مخارج جاری دارد، تفاوت‌هایی نیز با آن دارد. در استراتژی مخارج جاری، ممکن است دولت‌ها از نظام مالیاتی مناسبی برخوردار نباشند و وجود افزوده باعث شود که دولت‌ها هیچ‌گاه انگیزه بهبود نظام مالیاتی را پیدا نکنند، یا بهبود شرایط نظام مالیاتی مستلزم هزینه‌های سیاسی زیادی باشد که دولت‌ها را از انجام اصلاحات مالیاتی منصرف کند.

اقتصاد ایران به این حالت شباهت زیادی دارد. حجم انبوه افزوده منابع که در اختیار دولت است از طرفی، و از طرف دیگر انگیزه و خواست مردم برای عدم پرداخت مالیات با توجه به عملکرد دولت‌ها، انگیزه‌ای برای اصلاحات بنیادین در نظام مالیاتی به وجود نمی‌آورد و همان‌طور که روندهای تاریخی نشان می‌دهد، منابع حاصل از فروش منابع طبیعی (عمدتاً صادرات نفت خام)، منبع اصلی تأمین مالی بودجه عمومی دولت‌ها در اقتصاد ایران است (جدول ۲).

۴-۲-۲. کاهش قیمت‌های انرژی (مصرف داخلی)

مصرف انرژی و مالیات بر آن سهم قابل توجهی از هزینه خانوارها و بنگاه را تشکیل می‌دهند. یکی از کانال‌های ممکن برای توزیع افزوده بین افراد جامعه، کاهش قیمت مصرف داخلی این افزوده و کاهش مالیات بر آن است. به عبارت دیگر با اتخاذ چنین راهبردی تفاوت قیمت انرژی در کشورهای متکی به افزوده با سایر کشورها مقدار قابل توجهی خواهد بود، به طوری که این تفاوت قیمت می‌تواند انگیزه بسیار جدی برای قاچاق این محصولات ایجاد کند. از دیگر پیامدهای مهم این استراتژی تغییر قیمت‌های نسبی این دسته کالاها در مقایسه با سایر کالاها خواهد بود که خود باعث تغییر تخصیص منابع در فرایند تولید خواهد شد. در نتیجه ممکن است تولید بسیاری از کالاها



صرفاً با اتکای به این افزوده توجیه‌پذیر باشد و به محض قطع این‌گونه یارانه‌های غیرشفاف، نظام تولیدی آنها با مشکلات جدی مواجه شود (نگاهی به ارقام مالیاتی و رقم شفاف‌سازی یارانه‌ها در بودجه کشور مؤید این مطلب در اقتصاد ایران است).

۲-۲-۵. سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای

انتخاب سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای به‌صورت کارا و شفاف، مستلزم پرداخت‌های نقدی به صنایع منتخب و نوزاد است. در کشورهایی که افزوده منابع وجود ندارد، تأمین مالی چنین سیاست‌هایی نیز باید از محل مالیات‌ها صورت بگیرد و این امر، به تبع شفافیت و کارایی بیشتری به همراه خواهد داشت. اما وضعیت یک دولت رانتی متفاوت خواهد بود و اعمال سیاست‌های حمایتی فشار کمتری بر رأی‌دهندگان خواهد داشت. از این‌رو دولت با اتکا به افزوده منابع، سیاست‌های خود را بسیار راحت‌تر و با هزینه کمتر می‌تواند پیگیری کند.

در چنین وضعیتی امکان تخصیص‌های غیرکارا و رانت‌جویی وجود دارد و هر چه این افزوده گسترده‌تر است، دولت‌ها علاقه بیشتری به گسترش این سیاست‌ها دارند و ممکن است انتخاب بخش‌های مورد حمایت به‌درستی تشخیص داده نشود و هزینه‌های رفاهی غیرقابل جبران، بدون دستیابی به اهداف مورد نظر، به اقتصاد ملی تحمیل شود.

۲-۲-۶. پرداخت‌های انتقالی

در بعضی از نظام‌های اقتصادی دولت‌ها موظف به برقراری عدالت اجتماعی و مسائل تأمین اجتماعی هستند. یکی از ابزارهای مورد استفاده در برقراری این هدف، پرداخت‌های انتقالی است که غالباً از محل مالیات‌ها در اقتصاد ملی تأمین می‌شود. اما دولت‌های برخوردار از افزوده منابع به راحتی می‌توانند این منابع را به‌منظور تأمین این هدف هزینه کنند. عملکرد دولت‌ها در کشور ما نشان می‌دهد که تا حدی همه این روش‌ها تجربه شده است^۱. نتیجه و ماحصل این تزریق‌ها تنها بهبود نسبی اقتصاد بیمار ایران نبوده، بلکه به نظر می‌رسد حال این بیمار رو به وخامت است و یکی از علل اصلی در تشدید این بیماری، سیاست مالی دولت است. از این‌رو در درمان اقتصاد ایران سیاست مالی دولت را باید مورد توجه قرار داد.

در تصحیح سیاست مالی دولت به دو مسئله باید اشاره کرد: اول منابع بودجه‌ای در اختیار دولت و دوم مخارج دولت. اینکه مخارج دولت چگونه باشد به چارچوب وظایف تعریف شده برای دولت و حدود دخالت آن در اقتصاد مربوط می‌شود. اصلاح تعریف یا اصلاح وظایف دولت در چارچوب یک مدل کلان اقتصادی منسجم و سازگار مقدمه‌ای برای اصلاح ساختار هزینه‌ای و

۱. نگاهی به ارقام بودجه سالیانه به‌خوبی تجربه این نوع هزینه کردن‌های نفت در اقتصاد ایران را نمایان می‌کند.



مصارف بودجه دولت است. در بخش بعدی با توجه به مباحث مطرح شده جهت‌گیری‌های کلان برای اصلاحات بنیادین در مدیریت درآمدهای نفتی بررسی شده است.

۳. جهت‌گیری‌های کلان برای اصلاح مدیریت درآمدهای نفتی و ساختار اقتصاد ایران

در بخش‌های قبلی به اختصار به نقش نفت در اقتصاد ایران، مدیریت درآمدهای نفتی، جایگاه تصمیم‌گیری مسائل مربوط به نفت و پیامدهای مدیریت وضع موجود اشاره شد. با توجه به این بررسی به نظر می‌رسد وضعیت موجود در سه حوزه:

- جایگاه و مقام سیاست‌گذار درباره نفت،
- سیاست‌های کسب مقام در رقابت‌های منطقه‌ای برای صادرات نفت خام و کسب درآمدهای ارزی،

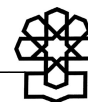
• مکانیسم توزیع درآمدهای نفتی در اقتصاد ملی، که از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست و ادامه این روند به معنای استمرار پیامدهای منفی در حوزه اقتصاد و سیاست برای کشور خواهد بود. در این بخش سعی شده است جهت‌گیری‌های کلان برای اصلاح این وضعیت را در سه محور مورد بررسی قرار دهیم.

۳-۱. جایگاه سیاست‌گذاری حوزه نفت و گاز در کشور

در سامان‌دهی وضعیت موجود حوزه نفت کشور، اولین مسئله‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که جایگاه سیاست‌گذاری در این خصوص از مقام نسلی (قوه مجریه) به یک مقام بین‌نسلی و مستقل از قوه مجریه ارتقا یابد. به عبارت دیگر شأن سیاست‌گذاری درخصوص مهم‌ترین منابع طبیعی کشور نباید در اختیار مقامی باشد که ماهیت آن با لحاظ منافع بلندمدت و بین‌نسلی کشور تا حد زیادی بیگانه است، چرا که عمر کوتاه دولت‌ها اجازه اندیشیدن برای بلندمدت را منتفی می‌کند و از سویی در صورت چنین ملاحظات ضمانتی برای پیگیری آنها در دولت‌های بعدی نخواهد بود. بنابراین به رسمیت شناختن یک مقام بین‌نسلی که مقصدی سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز شود، اولین قدم در راه اصلاح حوزه نفت و گاز در کشور است.

اما در اینجا چند سؤال مطرح است:

- مشخصات این مقام بین‌نسلی چیست؟
- با خلع ید دولت از مالکیت منابع نفت و گاز، سرنوشت تأمین مالی منابع بودجه‌ای کشور چه خواهد شد؟



- چگونه مقام بین‌نسلی درآمد حاصل از فروش منابع نفت و گاز را در اقتصاد ملی تزریق می‌کند؟
در بخش‌های بعدی پاسخ این سؤالات مطرح شده است.

۲-۳. صندوق ملی انفال به عنوان یک مقام بین‌نسلی

تجربه تشکیل انواع صندوق‌ها اعم از ذخیره‌ای، تثبیتی و بین‌نسلی طی سالیان گذشته در کشورهای صادرکننده منابع طبیعی حاکی از این واقعیت است که مقامات نسلی (دولت‌ها) سیاست‌گذاران مناسبی در این رابطه نیستند، لذا سعی شده است با تشکیل این صندوق‌ها جایگاه تصمیم‌گیری این حوزه به یک مقام بین‌نسلی ارتقا یابد. از سوی دیگر تشکیل این صندوق‌ها در کنار منافع قابل توجه، دو ویژگی حیاتی برای اقتصاد این کشورها می‌تواند به همراه داشته باشد:

- شفافیت در نظام اقتصادی و چگونگی تخصیص منابع،
- قابل محاسبه شدن برداشت از منابع طبیعی کشور.

با توجه به اصل چهل و پنجم (۴۵) قانون اساسی «انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». از سوی دیگر نفت و گاز مهم‌ترین این ثروت‌ها هستند و طبق قانون اساسی در درجه نخست این وظیفه حکومت^۱ (نه دولت) است تا نسبت به چگونگی برخورد با آن و توزیع آن اقدام کند. متأسفانه در حال حاضر وضعیت حوزه نفت در کشور به گونه‌ای است که نه از شفافیت قابل قبول برخوردار است و نه توزیع آن به شکل موجود منافع ملی را حداکثر می‌کند. بخش عمده‌ای از این منابع درآمدی در قالب یارانه‌های غیرهدفمند و غیرشفاف و بخش دیگری در قالب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت‌ها در اقتصاد ملی تزریق می‌شود. اینکه این شیوه برخورد با منابع ملت چقدر به معیار عدالت نزدیک است، خود بحث مفصلی است. از سوی دیگر در حال حاضر میزان برخورداری آحاد ملت از این موهبت و نعمت نیز قابل محاسبه نیست، اما مشخص است که برخورداری شهرهای بزرگ بسی بیشتر از برخورداری از شهرها و روستاهای دورافتاده و محروم کشور است و به عبارت دیگر و دقیق‌تر می‌توان بعضی از شهرهای بزرگ و به‌طور خاص تهران را یک «پدیده نفتی» در نظر گرفت.^۲

ایجاد صندوق ملی انفال می‌تواند دومین گام اصلاحات در حوزه نفت و گاز کشور باشد.
ایجاد این صندوق به عنوان یک مقام بین‌نسلی (یا بازوی اجرایی مقام بین‌نسلی) ضامن حفظ منافع ملی در بلندمدت و عامل شفافیت در نظام اقتصادی و قابل محاسبه شدن برداشت‌ها از ثروت‌های

۱. منظور از حکومت تمام قوا و ارکان آن هستند.

۲. یعنی تمرکز خرج کردن درآمدهای نفتی در شهرهایی مانند تهران که مرکزیت سیاسی و اقتصادی را داشته است، باعث گسترش این‌گونه شهرها شده است.



عمومی خواهد بود. ساختار و تشکیلات صندوق ملی انفال، نیاز به هم‌اندیشی‌ها و بررسی‌های بیشتری دارد و در این گزارش از پرداختن به آن خودداری شده است.

۳-۳. وظیفه صندوق ملی انفال چیست؟

تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کشور در حوزه نفت و گاز از سویی و توزیع رانت حاصل از منابع نفت و گاز از سوی دیگر می‌تواند مهم‌ترین وظیفه این صندوق ملی باشد.^۱

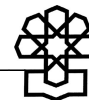
در راستای انجام این وظایف، ارزش ریالی یا ارزی همه برداشت‌ها از منابع نفت و گاز به این صندوق باید واریز شود و مقام شرکت‌هایی مانند شرکت ملی نفت باید تا حد یک عامل و پیمانکار در کنار و سایر پیمانکاران داخلی و خارجی و نه بیشتر، کاهش یابد. اما این سؤال مطرح است که صندوق ملی انفال چه مکانیسمی را در توزیع رانت نفت و گاز باید انتخاب کند؟

ابتدا باید گفت که این صندوق باید کارکرد یک صندوق ذخیره و تثبیتی را داشته باشد. یعنی هر ساله قسمتی از درآمدهای نفت و گاز را که دائمی تصور می‌شود، در اختیار دولت قرار دهد تا دولت آن را در قالب سیاست‌های مالی خود به اقتصاد ملی تزریق کند و جزء غیر دائمی را به‌عنوان ذخیره و احتیاط برای دوران درآمدهای کم ذخیره کند.

علاوه بر این صندوق مذکور باید کارکرد یک صندوق بین‌نسلی (مانند کویت و نروژ) را داشته باشد. یعنی بتواند در کنار کارکرد تثبیتی، هر ساله قسمتی از منابع صندوق را به‌عنوان حق نسل‌های آینده به سرمایه تبدیل کند تا بدین‌وسیله نسل‌های آینده که از وجود ثروت نفت بهره‌ای نخواهند داشت، از درآمد این سرمایه‌گذاری‌ها برای رفع نیازهایشان بهره‌مند شوند.

کارکرد و مکانیسم توزیعی دیگری را که می‌توان تصور کرد، مکانیسم توزیع مستقیم افزوده بین تمام افراد کشور است (مانند صندوق آلاسکا). حال با توجه به وجود مکانیسم‌های متفاوتی که ممکن است ارائه شود، این سؤال مطرح است که معیار ترجیح یک مکانیسم بر سایر مکانیسم‌های توزیعی چیست؟ پاسخ به این سؤال هرچه باشد، نمی‌تواند از بیان تئوری عدالت توزیعی و بین‌نسلی تهی باشد. به عبارت دیگر کسی که می‌خواهد یکی از این مکانیسم‌های توزیعی را انتخاب کند، آگاهانه یا ناآگاهانه یک دیدگاه و مبنا را برای مفهوم عدالت توزیعی و مفهوم عدالت بین‌نسلی انتخاب کرده است. سؤالاتی نظیر اینکه عدالت توزیعی چیست، عدالت بین‌نسلی به چه مفهومی اطلاق می‌شود و چگونه تأمین می‌شود، به‌تبع چگونه توزیع شدن منابع نفت و گاز در اقتصاد ملی پاسخ داده خواهند شد.

۱. اینکه انجام این وظایف بر عهده کدام نهاد باید باشد، خود به بررسی بیشتری نیاز دارد، اما به نظر می‌رسد شرایط سیاسی کشور ما ایجاب می‌نماید که این وظیفه مهم بر عهده نهادهایی تخصصی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام که زیر نظر مقام معظم رهبری کشور می‌باشد، قرار گیرد.



عدالت توزیعی

«از یک نظام اقتصادی انتظار می‌رود تا در سه حوزه دیدگاه خود را بیان کند: اول تعیین و توزیع مالکیت عوامل تولید قبل از مرحله تولید، دوم چگونگی تخصیص منابع و سهم‌بری عوامل از ارزش افزوده حاصل در مرحله تولید و سوم چگونگی باز توزیع درآمد پس از مرحله تولید. می‌توان تفاوت در دیدگاه‌ها و چگونگی سامان دادن به این سه حوزه را وجه تمایز نظام‌های اقتصادی دانست».^۱ اگر قلمرو عدالت توزیعی حوزه دوم از سه حوزه فوق تلقی شود، یعنی چگونگی تخصیص منابع و سهم‌بری عوامل از ارزش افزوده حاصل در مرحله تولید، در این صورت تئوری عدالت توزیعی به معنای مکانیسم حاکم بر این حوزه است. از سوی دیگر با توجه به اصل حاکمیت بازار در این قلمرو در نظام اقتصادی اسلام، می‌توان گفت دولت از دیدگاه اسلامی نمی‌تواند در این حوزه به تصدی‌گری بپردازد.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را در همین راستا باید تفسیر کرد، یعنی نظام اقتصادی کشور پذیرفته است که دولت نباید در این قلمرو تصدی‌گری داشته باشد و این خود مردم هستند که به کارترین شیوه می‌توانند تخصیص منابع به تولید و توزیع آن را سامان بخشند.

عدالت بین‌نسلی

مفهوم عدالت بین‌نسلی مانند مفهوم خود عدالت پیچیده و مبهم است. به طوری که می‌توان گفت ارائه تعریفی مجمع علیه از آن امکان ندارد. تفاوت در تعاریف را می‌توان در تفاوت دیدگاه‌ها نسبت به مسئله عدالت و توسعه پایدار ربط داد.

یکی از تعاریف عدالت بین‌نسلی به این صورت است: «نسل آینده برای رفع نیازهایش از همان فرصت‌هایی^۲ برخوردار باشد که نسل حاضر برخوردار است».^۳ از تبعات این تعریف در حوزه منابع طبیعی، سهم بودن نسل‌های آینده در اصل سرمایه این منابع مانند نفت و گاز است. در مقابل چنین دیدگاه‌هایی، افرادی مانند بکرمن^۴ اعتقاد دارند «افرادی که هنوز به دنیا نیامده‌اند از هیچ حقی برخوردار نیستند و بنابراین منافع نسل‌های آینده در هیچ تئوری عدالتی نمی‌تواند مورد حمایت باشد یا ایجاد گردد».^۵

با توجه به نظام اقتصادی اسلام و حقوق مطرح شده در آن می‌توان نشان داد که در اقتصاد اسلامی برای نسل‌های بعدی نیز حقوقی وجود دارد. به عنوان مثال در مسئله مالکیت زمین در کنار مالکیت خصوصی و مالکیت دولتی، مالکیت ملی وجود دارد و احکام مختص به خود را دارد. مانند

۱. نعمتی، محمد و سیداحسان، خاندوزی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ترکیب بهینه بازار و دولت در نظام اقتصادی، مجموعه مقالات برگزیده همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بهمن ۱۳۸۰، ص ۴۸۰.

2. opportunities

3. Handbook of intergenerational justice. Edited by Joerg Chet Tremmel. 2006. P. 33.

4. Wilfred Beckerman

5. Op. p. 9.



زمین‌هایی که با جهاد اسلامی به دست می‌آیند، این‌گونه زمین‌ها از آن مردم یک عصر نیست، بلکه تا روز قیامت مال امت اسلامی است.^۱ همین یک نمونه کافی است تا نشان دهیم در اقتصاد اسلامی نسل‌های آینده از حقوقی برخوردار هستند. اما این بحث می‌تواند مطرح باشد که این حقوق اقتصادی چگونه محقق می‌شود؟ اگر بخواهیم از حقوق نسل‌های آینده در قالب صندوق‌های بین‌نسلی دفاع کنیم، به این معنا که هرساله درصدی از این منابع را در صندوق ویژه‌ای برای آیندگان سرمایه‌گذاری کنیم، این اقدام دارای تبعات زیادی است که به نظر می‌رسد با سایر اجزای نظام اقتصادی سازگار نباشد. اگر بخواهیم دارایی صندوق را به صورت ارزی نگهداری کنیم، چاره‌ای نیست که دارایی صندوق در خارج از کشور سرمایه‌گذاری شود. یعنی درحالی که کشور ما در حال حاضر با ظرفیت‌های خالی بسیاری مواجه است و همواره چشم به وام‌های ارزی کشورهای غربی دارد، خود را از سرمایه خود محروم کند و در مقابل، این دیگران باشند که از منافع عظیم این منابع ارزی بهره‌مند شوند.

اگر این منابع به صورت ریالی در کشور به سرمایه تبدیل شود، با توجه به حجم انبوه این منابع، به طور قطع یک بخش دولتی بزرگ در اقتصاد کشور متولد می‌شود. یعنی آنچه که با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی در پی از بین بردن آن بودیم را دوباره بسازیم و احیا کنیم. اما همان‌طور که در صفحات گذشته اشاره شد دولت تصدی‌گر با تئوری عدالت توزیعی ما سازگاری ندارد و به نظر تجربه چند دهه گذشته حضور دولت در تصدی‌گری‌های اقتصاد کشور کافی است.

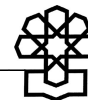
اگر عدالت بین‌نسلی را به معنای پایداری^۲ بدانیم می‌توان ادعا کرد که ضمن پایبندی به حقوق نسل‌های آینده، از مشکلات صندوق‌های رایج نیز رها شده‌ایم. بنابراین اگر بتوانیم نظام اقتصادی را به سوی پایداری سوق دهیم به این معناست که همه نسل‌ها از حداکثر رفاه برخوردار خواهند شد. در این نظام که دولت حق تصدی‌گری اقتصادی ندارد، این مردم هستند که خود طبق سلیق و خواست خود نظام تولید و سرمایه‌گذاری را شکل می‌دهند.^۳ رابطه بین نسل‌ها و حقوق اقتصادی آنان از طریق سیستم ارث برقرار می‌شود. سیستمی که در حقوق اقتصادی اسلام از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

بنابراین در چنین سیستمی توزیع مستقیم منابع نفت و گاز به عنوان جزئی از بیت‌المال مسلمین می‌تواند مکانیسم مناسبی برای توزیع این منابع باشد که ضمن سازگاری با سایر

۱. جواد آملی، آیت‌الله عبدالله، مالکیت معادن ملی، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۰، ص ۴۷.

2. Sustainability

۳. به عبارتی نقش دولت در اقتصاد به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت محدود می‌گردد.



اجزای نظام اقتصادی به سنت علوی نیز نزدیک است:

«امام در تقسیم بیت‌المال، بین خواهرش و کنیز او فرقی نمی‌گذارد و به هر کدام بیست درهم می‌دهد».^۱
 «به گزارش مجمع تیمی، امیرالمؤمنین علیه‌السلام هر جمعه پس از توزیع عادلانه درآمدها، بیت‌المال را جارو می‌زد، آنگاه دو رکعت نماز می‌گزارد و پس از آن خطاب به بیت‌المال می‌فرمود:
 در روز قیامت نزد خداوند گواهی ده که علی آلوده نشد».^۲

اما در کنار این اصلاحات (واگذاری سیاست‌گذاری حوزه نفت و گاز کشور به یک مقام بین‌نسلی و تأسیس صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز) هنوز نمی‌توان ادعا کرد اقتصاد کشور از دام رانتی بودن رهایی یافته است. رهایی از این دام مستلزم افزایش تولید ملی است تا بدین‌وسیله سهم منابع نفتی نسبت به تولید ملی کاهش یابد. برای تحقق این امر نیاز به یک تغییر نگاه به مسئله نفت در کشور هست که در بخش بعدی به آن اشاره شده است.

۳-۴. نگاه استراتژیک به نفت^۳

طی سال‌های گذشته نگاه غالب به نفت این بوده است که نفت یک کالای خام است که از محل صادرات خام آن درآمد ارزی می‌توان کسب کرد و با این ارزشهای نفتی در قالب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت می‌توان توسعه را برای کشور به ارمغان آورد، چیزی که در حال حاضر از آن فاصله زیادی داریم. در کنار مشکلات عدیده‌ای که این نگاه به همراه داشته و دارد باید دقت کرد که امروزه نفت و گاز در اقتصاد جهانی، کالای مهمی هستند، کالاهایی که محور صنعت عظیمی قرار گرفته‌اند و ارزش افزوده قابل توجهی نصیب کشورهای مصرف‌کننده عمده آن می‌کنند. یافتن آمار درخصوص ارزش افزوده فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی نفت در اقتصاد جهانی، برعکس آنچه که در خصوص آمار تولید، مصرف و قیمت‌ها منتشر می‌شود، کار آسانی نیست. با توجه به پیچیدگی‌های موجود در تهیه و ارائه چنین آمارهایی، بررسی بخش استخراج و فراورده‌ها (بالادستی و پایین‌دستی نفت) در اقتصاد آمریکا می‌تواند معیار خوبی برای قضاوت در مورد وضعیت این فعالیت‌ها در اقتصاد جهانی باشد.

جهت یافتن چگونگی توزیع ارزش افزوده، از جدول داده - ستانده استفاده شده است. جدول

۱. مدرس‌زاده، مجدالدین، *نگاهی به برنامه‌های اقتصادی حضرت علی علیه‌السلام*، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره پنجم، بهار ۱۳۸۱، ص ۳۵.

۲. جوادی آملی، آیت‌الله عبدالله پیشین، ص ۵۱.

۳. مطالب این بخش برگرفته از مقاله زیر است:

- نعمتی، محمد و مینا، محمودی، *نگاه استراتژیک به نفت*، کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اصل ۴۴ دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶.

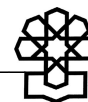


داده - ستانده اقتصاد آمریکا در سال ۲۰۰۵ میلادی برای ۷۵ بخش تهیه شده است. در این جدول بخش نفت و گاز از هم تفکیک نشده‌اند و در دو فعالیت بالادستی و پایین‌دستی هر دو با هم در یک گروه بخش (استخراج) نفت خام و گاز طبیعی و بخش محصولات نفتی قرار گرفته‌اند.

جدول ۴ ترکیب اجزای ستانده فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی نفت و جایگاه آنها را در ساختار تولید آمریکا نشان داده است. داده‌های جدول نشان می‌دهد که هر چند هزینه‌های تولید نفت خام و گاز طبیعی در آمریکا نسبت به سایر کشورهای نفت‌خیز، مانند کشورهای خاورمیانه، بالاست، اما افزوده طبیعی (رانت) قابل توجهی را نصیب اقتصاد آمریکا می‌کند که با ارزش افزوده سایر بخش‌ها قابل مقایسه نیست. از طرف دیگر ارزش افزوده بخش پایین‌دستی نفت فقط ۱۶ درصد از ارزش ستانده کل این بخش است و این نشانه ارتباط زیاد این بخش با سایر بخش‌ها است. مثلاً برای تولید یک دلار محصول نفتی، ۸۴ سنت محصولات واسطه‌ای از سایر بخش‌های اقتصادی تقاضا شده است.

نکته قابل توجه دیگر این است که اقتصاد آمریکا با مشکل درآمد ارزی حاصل از فروش این رانت طبیعی مواجه نیست، زیرا در این اقتصاد ستانده نفت خام به جای صادرات، در چرخه تولید داخلی به عنوان یک محصول واسطه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر نفت به پول داخلی فروخته می‌شود و در نهایت این محصولات نفتی هستند که در صورت عدم نیاز اقتصاد ملی به خارج صادر می‌شوند.

مقایسه همین ارقام با ارقام مشابه در ساختار اقتصاد ایران مسائل مختلفی را بازگو می‌کند. با توجه به اینکه در رقم ستانده بخش نفت در اقتصاد آمریکا صادرات جایگاهی ندارد، همه تولید داخلی نفت در بخش محصولات نفتی به کار گرفته می‌شود. همین سیاست باعث شده ستانده حدود ۲۵۰ میلیارد دلاری این بخش به ستانده حدود ۴۰۰ میلیارد دلاری بخش محصولات نفتی تبدیل شود. با توجه به سیاست خام فروشی در کشور ما، اقتصاد ایران از این ارزش افزوده قابل توجه بخش پایین‌دستی نفت محروم است. به عبارت دیگر در این ساختار، اثری از ارزش افزوده پایین‌دستی نفت و در نتیجه سرمایه‌گذاری‌ها و اشتغال متناسب با آن دیده نمی‌شود. همچنین ستانده نزدیک به ۶۵۰ میلیارد دلاری این صنعت (مجموع پایین‌دستی و بالادستی نفت) در آمریکا یکی از این موارد تأمل برانگیز است.



جدول ۴. اجزای ستانده کل بخش نفت خام و گاز طبیعی و بخش فراورده‌های نفتی

در اقتصاد آمریکا در سال ۲۰۰۵ میلادی (هزار میلیارد دلار)

عنوان	بخش نفت خام و گاز طبیعی	سهم از کل بخش	بخش محصولات نفتی	سهم از کل بخش	ساختار تولید در اقتصاد آمریکا	سهم از ستانده کل
کل مجموع هزینه‌های واسطه‌ای از سایر بخش‌های اقتصاد	ب	۰/۳۵۸	۳۳۴۱۱۶/۸	۰/۸۴	۱۰۴۰۱۳۰۵/۴	۰/۴۵۵
ارزش افزوده	۱۵۹۵۷۷/۳	۰/۶۴۲	۶۳۴۶۱/۷	۰/۱۶	۱۲۴۵۵۸۳۷/۲	۰/۵۴۵
جبران خدمات کارکنان	۱۸۹۱۵/۲	۰/۰۷۶	۱۳۲۳۴	۰/۰۳۳	۷۰۳۶۶۲۵/۵	۰/۳۰۸
خالص مالیات بر تولید و واردات	۱۳۷۴۰	۰/۰۵۵	۱۹۶۱	۰/۰۰۵	۸۶۵۰۸۸	۰/۰۳۸
مازاد عملیاتی ناخالص	۱۲۶۹۲۲/۱	۰/۵۱۱	۴۸۲۶۶/۷	۰/۱۲۱	۴۵۵۴۱۲۴	۰/۱۹۹
کل ستانده بخش	۲۴۸۴۸۸/۳	۱	۳۹۷۵۷۸/۴	۱	۲۲۸۵۷۱۴۲/۶	۱

Source: U.S.A. Annual Input-Output Accounts, 2005

جدول ۵. اجزای ستانده کل بخش نفت خام و گاز طبیعی و بخش فراورده‌های نفتی

در اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۰ (میلیون ریال)

عنوان	بخش نفت خام و گاز طبیعی	سهم از کل بخش	بخش محصولات نفتی	سهم از کل بخش	ساختار تولید در اقتصاد ایران	سهم از ستانده کل
کل مجموع هزینه‌های واسطه‌ای از سایر بخش‌های اقتصاد	۲۶۴۷۰۵۵	۰/۰۲۳	۱۱۰۱۰۵۹۸	۰/۵۵۶	۴۲۵۴۲۸۵۷۱	۰/۳۶۸
ارزش افزوده	۱۱۰۴۶۴۳۳۸	۰/۹۷۷	۸۷۹۵۹۰۳	۰/۴۴۴	۷۳۱۱۲۹۸۷۸	۰/۶۳۲
جبران خدمات کارکنان	۲۰۳۸۷۰۷	۰/۰۱۸	۷۵۱۴۸۶	۰/۰۳۸	۱۴۸۷۰۹۹۹۴	۰/۱۲۹
خالص مالیات بر تولید و واردات	۲۱۱۹۲۳	۰/۰۰۲	۱۰۲۳۴۰۵	۰/۰۵۲	۷۳۳۹۰۲۰	۰/۰۰۳
مازاد عملیاتی خالص	۱۰۵۱۴۹۹۸۷	۰/۹۳	۶۹۷۱۹۸۶	۰/۳۵۲	۳۱۲۸۳۸۳۹۳	۰/۲۷
کل ستانده بخش	۱۱۳۱۱۱۳۹۳	۱	۱۹۸۰۶۵۰۲	۱	۱۱۵۶۵۵۸۴۵۰	۱

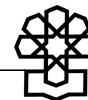
مأخذ: جدول داده - ستانده، سال، ۱۳۸۰، مرکز آمار ایران.



از سوی دیگر بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم کشورهای صادرکننده از این صنعت در مقایسه با آنچه که کشورهای صنعتی و مصرف‌کننده اصلی نفت به‌دست می‌آورند اندک و بین ۱۶ تا ۲۵ درصد است. ارزش ستانده این صنعت از سه قسمت اصلی تشکیل می‌شود، سهم کشورهای صادرکننده، سهم پالایشگرها و بازارها و مالیات دولت‌ها در کشورهای مصرف‌کننده، نکته قابل توجه سهم اندک کشورهای صادرکننده نفت از سویی و از سوی دیگر سهم قابل توجه مالیات‌ها از ارزش ستانده محصولات نفتی (بین ۵۰ تا ۷۰ درصد) است. آمارها نشان می‌دهد طی سالیان گذشته مالیاتی که کشورهای توسعه یافته از بخش نفت کسب کرده‌اند به میزان قابل توجهی از درآمد کشورهای صادرکننده (به‌ویژه کشورهای عضو اوپک) بیشتر بوده است. طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی کل درآمد نفتی کشورهای عضو اوپک ۲۰۴۵ میلیارد دلار برآورد شده است (متوسط سالیانه ۴۱۰ میلیارد دلار)، اما در همین مدت فقط درآمدهای مالیاتی بخش نفت هفت کشور صنعتی معادل ۲۳۱۰ میلیارد دلار (متوسط سالیانه ۴۶۰ میلیارد دلار) بوده است.^۱ دقت در آمار نشان می‌دهد که نفت بیش از آنکه برای کشورهای صادرکننده منفعت به همراه داشته باشد، برای کشورهای توسعه یافته درآمد و فرصت ایجاد کرده است. بنابراین با توجه به:

- نقش بی‌بدیل نفت در اقتصاد جهانی در زمان حاضر و آینده،
 - عمر محدود ذخایر (نسبت ذخایر اثبات شده به تولید) در کشورهای عمده تولیدکننده نفت،^۲
 - پیامدهای منفی نگاه به نفت به عنوان یک کالای خام صادراتی،
 - ارتباط‌های پسین و پیشین بخش محصولات نفت در اقتصاد.
- کسب حداکثر منفعت از نفت و لحاظ منافع ملی کشور ایجاب می‌کند که نگاه ما به نفت به نگاهی استراتژیک تغییر کند، نگاه استراتژیک یعنی نگاه به نفت به عنوان یک صنعت است.
- لذا در راستای حفظ منافع ملی کشور و با توجه به اینکه طبق سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهار (۴۴) قانون اساسی ضروری است، عمده فعالیت‌های پایین‌دستی بخش نفت و گاز توسط بخش خصوصی انجام گیرد، به‌عنوان گام سوم اصلاحات، باید به دولت تکلیف شود طی یک دوره مشخص، طوری برنامه‌ریزی و عمل کند که پس از طی آن دوره تقاضای نهایی نفت به عنوان صادرات در اقتصاد ایران حذف شود و نفت تولیدی (با لحاظ ابعاد فنی استخراج) در چرخه تولید داخلی به‌کار گرفته شود. بدین‌ترتیب درآمدهای صندوق ملی انفال از محل فروش نفت به بخش خصوصی داخلی به‌دست می‌آید (یعنی درآمدهای ریالی) و درآمدهای ارزی کشور از

1. Who Gets What from Imported Oil? OPEC 2007, P 2.
2. BP Statistical Review of World Energy June 2007.



محل صادرات محصولات نفتی، ماهیتی کاملاً متفاوت از درآمدهای ارزی موجود خواهد داشت.^۱

جمع‌بندی و پیشنهادها

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی را می‌توان به‌عنوان یک نقطه عطف در تاریخ اقتصادی پس از انقلاب دانست. مهم‌ترین ره‌آورد این سیاست‌ها، محدود ساختن دولت در حوزه حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت) و ممانعت آن از حضور در عرصه تصدی‌گری‌های اقتصادی است. اما در رسیدن به این آرمان چالش مهمی وجود دارد که به اعتقاد بسیاری تا این چالش‌ها برطرف نشود، اجرای این سیاست‌ها راه به جایی نخواهد برد. مسئله مالکیت قوه مجریه بر منابع نفت و گاز کشور مسئله مهمی است که خود از عوامل اصلی ایجاد وضعیت موجود محسوب می‌شود. بنابراین برای از بین بردن معلول چاره‌ای جزء از بین بردن علت اصلی وجود ندارد. برای اصلاح این وضعیت و تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در این گزارش سه گام اصلی مطرح شد:

- به رسمیت شناختن یک مقام بین‌نسلی که متصدی سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز شود، اولین قدم در راه اصلاح مدیریت حوزه نفت و گاز در کشور به‌شمار می‌رود.
- ایجاد صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز کشور، دومین گام اصلاحات در حوزه نفت و گاز کشور می‌تواند تلقی شود.
- گام سوم ممنوعیت صادرات نفت خام و در مقابل تغییر نگاه کشور به نفت به‌عنوان یک صنعت است، که توسط بخش خصوصی کشور قابل پیگیری خواهد بود.

۱. ضمیمه گزارش به اجمال تصویری از نقش نفت در ساختار تولید کشور را نشان داده است و می‌تواند کمکی به درک ضرورت این تغییر نگاه به نفت در کشور داشته باشد.



نفت در ساختار تولید و ارزش افزوده اقتصاد ایران

در یک تقسیم‌بندی کلی فعالیت‌های بخش نفت شامل دو بخش کلی بالادستی^۱ و پایین‌دستی^۲ است. فعالیت‌های بالادستی شامل اکتشاف، مطالعه مخازن، تولید (به معنای وسیع کلمه شامل افزایش بازیافت) و حمل نفت خام یا گاز به پالایشگاه است. اما فعالیت‌های پایین‌دستی از آغاز پالایش نفت خام شروع می‌شود و مراحل مختلف پالایش، حمل فرآورده‌ها، توزیع، بازاریابی و فروش آن را در بر می‌گیرد.^۳ با توجه به اینکه نفت خام یک کالای واسطه‌ای در فرایند تولید اقتصاد است، برای کسب حداکثر ارزش افزوده باید آن را به محصولات نفتی تبدیل کرد. در این فرایند تبدیل (پالایش نفت خام) محصولاتی مانند بنزین،^۴ گاز نفتی مایع،^۵ نفتا،^۶ پارافین (نفت سفید)،^۷ گازوئیل،^۸ نفت حرارتی^۹ و نفت کوره (یا نفت پسماند)^{۱۰} به دست می‌آید. علاوه بر این، محصولات دیگری که در تولید انرژی نقش دارند، مانند آسفالت^{۱۱} و گریس^{۱۲} از پالایش نفت خام حاصل می‌شود.^{۱۳} همچنین امکان استحصال طیفی از عطرها و حشره‌کش‌ها از نفت خام وجود دارد.

در کنار فعالیت پالایشی، پتروشیمی‌ها نیز نقش مهمی در تولید انواع محصولات دارند. بسیاری از تولیدات نهایی فرایند پالایش، ماده اولیه پتروشیمی‌ها هستند. امروزه بیش از ۴۰۰۰ نوع محصول مختلف پتروشیمی وجود دارد. از این میان محصولاتی مانند اتیلن، پروپیلن، بوتان، بنزن، آمونیاک و متانول محصولات پایه و اصلی محسوب می‌شوند. گروه اصلی محصولات نهایی نیز شامل پلاستیک‌ها، الیاف‌های مصنوعی، کائوچوهای مصنوعی، شوینده‌ها و کودهای شیمیایی هستند.

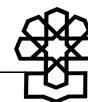
توجه به این طیف گسترده محصولات مشتق‌شده از نفت نشان می‌دهد که نه تنها نفت در تأمین انرژی جهان نقشی مهم دارد، بلکه نفت امروزه به ماده‌ای با کاربردهای وسیع در زندگی تبدیل شده است به طوری که تصور جهان صنعت و تولید بدون آن بسیار مشکل است. برای بررسی وضعیت این دو دسته فعالیت‌های نفتی (بالا و پایین‌دستی) در کشور جدول داده - ستانده ابزار مناسبی

1. upstream operation
2. downstream operation

۳. ترازنامه انرژی، ۱۳۸۴، صفحه ۵۸۶.

4. Gasoline or Petrol
5. Liquefied Petroleum Gas
6. Naphtha
7. Paraffin or Kerosene
8. Gasoil
9. Heating Oil
10. Fuel Oil or Residual Oil
11. Asphalt
12. Lubricants

۱۳. درخشان، مسعود، مشتقات و مدیریت ریسک در بازارهای نفت، تهران: مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، ۱۳۸۳، صص ۶۲-۶۹.



است، بدین منظور از آخرین جدول داده - ستانده کشور که برای سال ۱۳۸۰ تهیه شده، استفاده شده است.

بخش نفت و گاز

با توجه به اطلاعات ذکر شده در جدول ۵ مشاهده شده است که عرضه کل و ستانده بخش نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۸۰ معادل ۱۱۳,۱۱۱,۳۹۳ میلیون ریال است که ۹ درصد از کل عرضه و ۱۰ درصد از ستانده اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۰ را به خود اختصاص داده است. از این رقم ستانده بخش نفت خام و گاز طبیعی، معادل ۲ درصد (۲,۶۴۷,۰۵۵ میلیون ریال) مربوط به هزینه واسطه و ۹۸ درصد (معادل ۱۱۰,۴۶۴,۳۳۸ میلیون ریال) آن مربوط به ارزش افزوده بخش مذکور است.

جدول ضرایب فنی نشان می‌دهد که بخش نفت خام و گاز طبیعی در فرایند تولید خود، چه میزان از کالاهای و خدمات سایر بخش‌های اقتصادی را مورد استفاده قرار داده است. بخش سایر خدمات با اختصاص ۳۲ درصد از کل هزینه واسطه بخش نفت خام و گاز طبیعی به خود، بیشترین سهم هزینه واسطه بخش مذکور را دارا است. بخش‌های خدمات بانکاری با ۲۷ درصد، مواد و محصولات شیمیایی و پلاستیکی با ۱۱ درصد، برق و خدمات مربوط با ۷ درصد و خدمات حمل و نقل جاده‌ای بار با ۵ درصد بعد از بخش سایر خدمات بیشترین سهم هزینه واسطه بخش نفت خام و گاز طبیعی را به خود اختصاص داده‌اند. بنابراین مشاهده می‌شود که بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین پیوندهای پیشین را در اقتصاد با بخش‌های مذکور دارند.

از آنجا که ارزش افزوده به دو جزء جبران خدمات کارکنان و مازاد عملیاتی ناخالص تفکیک شده است، جدول داده - ستانده ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که از کل ارزش افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی (۱۱۰,۴۶۴,۳۳۸ میلیون ریال)، کمتر از ۲ درصد معادل ۲,۰۳۸,۷۰۷ میلیون ریال به جبران خدمات کارکنان و بیش از ۹۸ درصد معادل ۱۰۸,۴۲۵,۶۳۱ میلیون ریال به مازاد عملیاتی ناخالص اختصاص یافته است. بررسی این نسبت‌ها نشان می‌دهد که بخش نفت خام و گاز طبیعی از شدت کاربری بسیار پایین و بالعکس از شدت سرمایه‌بری بسیار بالا در اقتصاد برخوردار است. به عبارت دیگر از هر ۱۰۰ واحد ارزش افزوده‌ای که بخش نفت خام و گاز طبیعی ایجاد می‌کند فقط ۲ واحد مربوط به نیروی کار (جبران خدمات) و ۹۸ واحد سهم عوامل غیر نیروی کار (مازاد عملیاتی) است.

رقم واردات بخش نفت خام و گاز طبیعی که معادل صفر است، نشان‌دهنده عدم وابستگی این بخش به دنیای خارج است. به بیان دیگر این رقم درجه بالای خودکفایی تولید بخش مذکور را در داخل کشور نشان داده است.

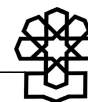


تقاضای کل بخش نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۸۰ نیز معادل ۱۱۳,۱۱۱,۳۹۳ میلیون ریال است که معادل ۱۰ درصد از کل تقاضای اقتصاد در سال ۱۳۸۰ را تشکیل داده است. از کل تقاضای موجود در بخش نفت خام و گاز طبیعی، معادل ۷/۷ درصد مربوط به تقاضای واسطه بین بخش‌های مختلف اقتصاد است که نشان‌دهنده ارتباط بسیار اندک سایر بخش‌های اقتصادی با بخش مذکور است. به عبارت دیگر این موضوع نشان‌دهنده این واقعیت است که از کل تقاضای بخش نفت خام و گاز طبیعی، تنها ۷/۷ درصد آن مربوط به سایر بخش‌های اقتصادی در تعاملات بین بخشی کشور بوده است. در میان بخش‌های اقتصادی، بخش فراورده‌های نفتی بیشترین تعامل را با بخش نفت خام و گاز طبیعی داراست، به طوری که از ۷/۷ درصد تقاضای واسطه‌ای بخش نفت خام و گاز طبیعی بیش از ۷/۲ درصد آن مربوط به تقاضای بخش فراورده‌های نفتی از محصولات بخش نفت خام و گاز طبیعی است. بنابراین مشاهده می‌شود که بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین پیوند پسین را در اقتصاد با بخش فراورده‌های نفتی دارند.

مابقی ۹۲/۳ درصد تقاضای کل بخش نفت خام و گاز طبیعی به عنوان تقاضای نهایی در اقتصاد مورد استفاده قرار گرفته است. ساختار تقاضای نهایی بخش مذکور نشان می‌دهد که از این ۹۲/۳ درصد معادل ۲/۵ درصد مربوط به تشکیل سرمایه و بیش از ۸۹/۷ درصد مربوط به صادرات بخش نفت خام و گاز طبیعی است. به این معنی که نفت خام و گاز طبیعی در ساختار تولید اقتصاد ایران نقش چندانی نداشته و عمده تولیدات این بخش به خارج از کشور صادر شده است. اگر بتوان رقم صادرات بخش مذکور را کاهش داده و قسمت عمده این محصول را در ساختار تولید سایر بخش‌های اقتصادی مورد استفاده قرار داد، با توجه به روابط متقابل و پیوندهای زنجیره‌ای بین بخش‌های اقتصادی، می‌توان موجبات افزایش تولید در سایر بخش‌ها و در کل اقتصاد را فراهم کرد. زیرا افزایش تقاضای نهایی در بخش فراورده‌های نفتی باعث افزایش تقاضای بخش مذکور از بخش نفت خام و گاز طبیعی شده، در نتیجه بخش نفت خام به منظور پاسخگویی به نیازهای این بخش مجبور به افزایش تولید یا جایگزینی تقاضای واسطه به جای صادرات نفت خام به خارج از کشور می‌شود.

بخش فراورده‌های نفتی

جدول داده - ستانده سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که عرضه کل بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ معادل ۲۱,۳۷۲,۵۵۴ میلیون ریال است که معادل ۲ درصد از عرضه کل اقتصاد ایران در سال مذکور را به خود اختصاص داده است. همچنین ستانده بخش مذکور که معادل ۱۹,۸۰۶,۵۰۲ میلیون ریال است؛ معادل ۱/۷ درصد از ستانده کل اقتصاد را به خود اختصاص داده است. بدین ترتیب



مشاهده می‌شود که بخش فراورده‌های نفتی سهم کمی از عرضه و ستانده کل اقتصاد در کشور را داراست.

به‌منظور بررسی درجه خودکفایی بخش فراورده‌های نفتی در اقتصاد کشور یا وابستگی آن به دنیای خارج، می‌توان از نسبت واردات و ستانده به عرضه کل بخش مذکور استفاده کرد. سهم ستانده از عرضه کل در بخش فراورده‌های نفتی معادل ۹۳ درصد و سهم واردات از عرضه کل معادل ۷ درصد است. یعنی در بخش فراورده‌های نفتی از هر ۱۰۰ واحد عرضه کالا و خدمات در کشور ۹۳ واحد از طریق تولید داخلی (ستانده) تأمین می‌شود و فقط ۷ واحد مربوط به واردات (دنیای خارج) است. به بیان دیگر، این واقعیت نشان از وابستگی جزئی این بخش به خارج از کشور بوده و همچنین بیانگر درجه بالای خودکفایی بخش فراورده‌های نفتی در داخل کشور است. در حالی که این نسبت‌ها در سطح کل اقتصاد به ترتیب معادل ۹۰ و ۱۰ درصد است. یعنی از هر ۱۰۰ واحد عرضه کالا و خدمات در کل اقتصاد ۹۰ واحد تولید داخلی و ۱۰ واحد مربوط به واردات است. در مورد اینکه چه میزان از ستانده بخش فراورده‌های نفتی صرف هزینه‌های واسطه‌ای آن بخش شده و چه میزان به ارزش افزوده پرداخته شده است، ارقام جدول داده - ستانده نشان می‌دهد که هزینه واسطه بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ معادل ۱۱,۰۱۰,۵۹۸ میلیون ریال است که رقم مذکور ۵۶ درصد ستانده بخش مذکور است و مابقی ارزش افزوده که معادل ۴۴ درصد بوده است، سهم ارزش افزوده ناخالص بخش فراورده‌های نفتی است که معادل ۸,۷۹۵,۹۰۴ میلیون ریال است.

سهم ۵۶ درصدی هزینه واسطه بخش فراورده‌های نفتی از ستانده کل این بخش بیانگر این است که بخش مذکور در فرایند تولید خود به نسبت بیشتری از کالاهای و خدمات سایر بخش‌های اقتصادی استفاده کرده است و این امر نشان‌دهنده این است که بخش فراورده‌های نفتی از پیوندهای پیشین نسبتاً قوی در کل اقتصاد برخوردار است. یعنی بخش مذکور در فرایند تولید خود وابستگی نسبتاً زیادی به سایر بخش‌های اقتصادی دارد و این خود بیانگر ارتباطات و تعاملات گسترده این بخش و سایر بخش‌های اقتصادی است.

بخش نفت خام و گاز طبیعی با ۷۴ درصد بیشترین سهم از کل هزینه واسطه بخش فراورده‌های نفتی را در سال ۱۳۸۰ به خود اختصاص داده است که این امر نشان‌دهنده این واقعیت است که بخش فراورده‌های نفتی با بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین پیوند پیشین را در میان سایر بخش‌های اقتصادی دارد.

بخش‌های مواد و محصولات شیمیایی و پلاستیکی با ۸ درصد، فراورده‌های نفتی با ۴ درصد و خدمات حمل و نقل آبی با ۳ درصد بعد از بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین سهم هزینه واسطه



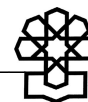
بخش فراورده‌های نفتی را به خود اختصاص داده‌اند.

از کل ارزش افزوده بخش فراورده‌های نفتی معادل ۷۵۱,۴۸۶ میلیون ریال سهم جبران خدمات نیروی کار و ۸,۰۴۴,۴۱۷ میلیون ریال سهم مازاد عملیاتی ناخالص بخش مذکور است که به ترتیب معادل ۹ و ۹۱ درصد از کل ارزش افزوده را به خود اختصاص داده‌اند. یعنی در بخش فراورده‌های نفتی از هر ۱۰۰ واحد ارزش افزوده ایجاد شده فقط ۹ واحد سهم نیروی کار و ۹۱ واحد آن سهم عوامل غیر نیروی کار (مازاد عملیاتی) است. بنابراین می‌توان گفت بخش مذکور نیز در اقتصاد از شدت کاربری پایین و شدت سرمایه‌بری بالایی برخوردار است.

تقاضای کل بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ معادل ۲۱,۳۷۲,۵۵۴ میلیون ریال است که معادل ۲ درصد از کل تقاضای اقتصاد را تشکیل داده است. از کل تقاضای بخش فراورده‌های نفتی ۴۴ درصد مربوط به تقاضای واسطه این بخش بوده و مابقی ۵۶ درصد جذب تقاضای نهایی و اجزای تشکیل‌دهنده آن شامل مصرف خانوار، مؤسسات غیرانتفاعی در خدمات خانوارها، مصرف دولت، تشکیل سرمایه، موجودی انبار و صادرات این بخش است. بخش خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای بار با اختصاص ۱۷ درصد از کل تقاضای واسطه بخش فراورده‌های نفتی به خود، بیشترین سهم تقاضای واسطه بخش مذکور را دارد. بخش‌های خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای مسافر با ۱۰ درصد، خدمات حمل‌ونقل آبی با ۹ درصد و سایر خدمات نیز با ۹ درصد از کل تقاضای واسطه‌ای بخش فراورده‌های نفتی بعد از بخش خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای بار بیشترین سهم تقاضای واسطه‌ای بخش فراورده‌های نفتی را به خود اختصاص داده‌اند. به بیان دیگر بخش فراورده‌های نفتی بیشترین پیوندهای پسین در اقتصاد را با بخش‌های مذکور داراست.

ساختار تقاضای نهایی بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ نشان‌دهنده این واقعیت است که از کل تقاضای نهایی این بخش که معادل ۱۱,۹۱۱,۷۲۱ میلیون ریال است، ۴۶/۵ درصد به مصرف خانوارها و ۵۳/۹ درصد به صادرات این بخش به دنیای خارج اختصاص داشته و حدود ۰/۴ درصد نیز کاهش در تشکیل سرمایه این بخش وجود داشته است.^۱

۱. جدول داده - ستانده سال ۱۳۸۰، مرکز آمار ایران.



منابع و مأخذ

۱. بانک داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های مختلف.
۲. ترازنامه انرژی، ۱۳۸۴، وزارت نیرو.
۳. جدول داده - ستانده اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۰، مرکز آمار ایران، ۱۳۸۴.
۴. جوادی آملی، آیت‌الله عبدالله، مالکیت معادن ملی، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۰.
۵. خداویسی، حسن و قره‌باغیان، مرتضی، بررسی بیماری هلندی در اقتصاد ایران، فصلنامه علمی - پژوهشی دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس، شماره دوم، بهار ۱۳۷۶.
۶. درخشان، مسعود، مشتقات و مدیریت ریسک در بازارهای نفت، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، تهران، ۱۳۸۳.
۷. درخشان، مسعود، منافع ملی و سیاست‌های بهره‌برداری از منابع نفت و گاز، مجلس و پژوهش، شماره ۳۴، تابستان ۱۳۸۱.
۸. عیسوی، چارلز، تاریخ اقتصادی ایران، ترجمه یعقوب آژند، نشر گستره، تهران، ۱۳۶۲.
۹. گزارش‌های مالی دولت در سال‌های مختلف.
۱۰. مدرس‌زاده، مجالدین، نگاهی به برنامه‌های اقتصادی حضرت علی علیه‌السلام، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره پنجم، بهار ۱۳۸۱.
۱۱. نعمتی، محمد و خاندوزی، سید احسان، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ترکیب بهینه بازار و دولت در نظام اقتصادی، مجموعه مقالات برگزیده همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بهمن ۱۳۸۵.
۱۲. نعمتی، محمد و محمودی، مینا، نگاه استراتژیک به نفت، کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اصل ۴۴ دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶.
13. BP Statistical Review of World Energy June 2007.
14. OPEC annual statistical bulletin, 2006.
15. Handbook of intergenerational justice. Edited by Joerg Chet Tremmel. 2006.
16. Page, Talbot. on the Problem of Achieving Efficiency and Equity, Intergeneration ally. Land Economics, Vol 73, No. 4, (Nov., 1997).
17. Chichilnisky, Graciela. What Is Sustainable Development? Land Economics, Vol. 73, No. 4, (Nov., 1997).
18. Who Gets What from Imported Oil? OPEC 2000.
19. Who Gets What from Imported Oil? OPEC 2007.
20. U.S.A. Annual Input-Output Accounts, 2005.



شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۹۷۱۹
عنوان گزارش: مدیریت بهینه بخش نفت، یکی از الزامات اساسی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نام دفتر: مطالعات اقتصادی تهیه و تدوین: محمد نعمتی همکار: سعید توتونچی ملکی ناظران علمی: مسعود درخشان، اسدا... جلال آبادی مقتاضی: معاونت پژوهشی سرپرستار: حسین صدری‌نیا واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: ۱. مدیریت منابع نفتی (Oil resource Management) ۲. جدول داده - ستانده (Input – Output table) ۳. عدالت بین‌نسلی (Intergenerational Justice) ۴. توسعه پایدار (Sustainable Development) تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۳/۲۶	