

دیپلماسی انرژی عربستان در راستای حفظ منافع خاندان آل سعود

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۶۶۹

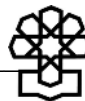
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

آبان ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۳.....مقدمه
- ۴.....رویکرد قابل تأمل عربستان به سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف صنعت نفت
- ۶.....ظرفیت مازاد تولید نفت عربستان
- ۷.....مشکلات پیش روی حکام سعودی
- ۱۰.....محرك‌های داخلی و خارجی برای کنترل نرخ تولید نفت عربستان
- ۱۱.....پارادوکس عملکرد دولت عربستان
- ۱۴.....نقش ایدئال مورد نظر حکام سعودی در بازار جهانی نفت
- ۱۶.....جمع‌بندی
- ۱۷.....منابع و مآخذ



دیپلماسی انرژی عربستان در راستای حفظ منافع خاندان آل سعود

چکیده

این نوشتار بر آن است تا استراتژی ساختارمند و هدفمند دولت عربستان در مدیریت منابع نفتی طی ۴۰ سال گذشته را در راستای حفظ منافع خاندان آل سعود بررسی کند. دولت عربستان تلاش دارد تا با حفظ تعادل در بازار نفت، قیمت نفت را در پایین‌ترین حد ممکن نگه دارد تا هم از قدرت گرفتن رقبای نفتی دیگر جلوگیری کند و هم منافع دول غربی را که مهمترین حامی این دولت هستند حفظ کرده باشد. نمونه این سیاست طی جنگ ایران و عراق و دوران پس از آن به‌خوبی دیده شد. دولت عربستان با تولید مضاعف نفت توانست با پایین نگه داشتن قیمت نفت مانع توسعه ایران و عراق پس از جنگ شود. این سیاست، آشکارا با منافع مردم عربستان در تضاد است. همین سیاست منجر به ناکارآمدی اوپک در عرصه تنظیم قیمت نفت شده است. دولت عربستان به‌عنوان بزرگ‌ترین صادرکننده نفت و مهمترین عضو اوپک با نقض تعهدات خود در حفظ سقف تولید منجر به ناکارآمدی این کارتر شده است. اما ازسوی دیگر عربستان با مشکلات داخلی نیز روبه‌رو است. یکی از مهمترین مسائل از این دست ساختار حکومتی و جمعیتی عربستان می‌باشد. حد فاصل سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۰ جمعیت عربستان از ۶ میلیون نفر به ۳۰ میلیون نفر افزایش یافت.

شهروندان سعودی به‌طور مستقیم منابع مالی از محل بودجه دولتی دریافت می‌کنند و این حمایت‌های مالی در تثبیت بقای رژیم پادشاهی فعلی بسیار حیاتی است. لذا دولت عربستان نیازمند درآمد روزافزون از طریق فروش نفت با قیمت بیشتر است که این سیاست با سیاست پایین نگه داشتن قیمت نفت در تعارض است. از دیگر سو سیستم امنیتی دولت عربستان همواره در تلاش بوده تا هزینه انقلاب را در این کشور افزایش دهد. سیستم امنیتی عربستان به‌خوبی این مطلب را می‌داند که در سال‌های اولیه پس از انقلاب در چنین کشوری ریسک سرمایه‌گذاری بسیار بالا است و انقلابیون مشکلات بزرگی در جهت جلب سرمایه و توان فنی برای توسعه میداین نفتی توسعه‌نیافته دارند. در عمل، حکام سعودی اقدام به گرو گرفتن میداین نفتی کشور خود نموده‌اند چراکه توسعه همزمان تمامی میداین، در واقع سرمایه‌گذاری است که سود آن را افرادی می‌برند که بعد از یک انقلاب احتمالی زمام امور را در عربستان در دست می‌گیرند. در راستای همین سیاست تا سال ۲۰۰۴ تنها ۹ میدان از ۸۰ میدان قابل تولید در عربستان به بهره‌برداری رسیده است. به‌طور کلی، دولت عربستان همواره به‌دنبال برقراری تعادل بین سه گزاره افزایش تولید به‌منظور کاهش قیمت در راستای تضعیف رقبا و جلب حمایت دول غربی، افزایش قیمت در راستای افزایش درآمد کشور به‌منظور تأمین مالی نیازهای داخلی و عدم سرمایه‌گذاری در تولید در راستای افزایش هزینه انقلاب در کشور است. این دولت در تلاش است تا با حفظ تعادل بین این سه گزاره حداکثر منافع خاندان سعودی را حفظ کند. سیاستی که آشکارا با منافع مردم عربستان و دیگر کشورهای نفت‌خیز در تعارض است.



مقدمه

در این گزارش به بررسی دیپلماسی نفتی عربستان سعودی در بازار جهانی نفت و اوپک از دیدگاه اهداف تعیین شده و محدودیت‌های موجود فنی، اقتصادی و سیاسی پرداخته می‌شود. بنا به دلایل مشخص، سیاست ایدئال عربستان در بازار نفت، حفظ قیمت نفت در بلندمدت در بازه‌ای متعادل به‌منظور کسب اطمینان از وجود تقاضا برای منابع گسترده نفتی این کشور است. این سیاست نیازمند سرمایه‌گذاری‌های کلان در زمینه ایجاد ظرفیت تولید مازاد برای پوشش دادن کاهش تولید از سوی سایر تولیدکنندگان می‌باشد. چنین اتفاقی در زمان جنگ دوم خلیج فارس در دهه ۱۹۹۰ و نیز در زمان تهاجم نظامی آمریکا به عراق در اوایل دهه قبل رخ داد و بعد از آن طی دوران تحریم نفت ایران ادامه پیدا کرده است. بدیهی است این رفتار می‌تواند در تعارض با منافع داخلی و بین‌المللی کشور عربستان و نیز در تعارض با منافع سایر اعضای اوپک باشد. اما سیاست نفتی عربستان در راستای حفظ قدرت خاندان آل سعود طراحی و اجرا می‌شود. بررسی دلایل رفتار حکام سعودی و تبعات آن و میزان موفقیت آنان، در شناخت بهتر این عامل تأثیرگذار بر مناسبات بازار جهانی نفت اهمیت بسزایی دارد.

اوپک صاحب دوپنجم ذخایر نفت جهان است و عربستان سعودی یک‌چهارم ذخایر نفتی دنیا را در مالکیت خود دارد (BP, 2009). ظرفیت بالای تولید روزانه نفت عربستان و داشتن ظرفیت آماده به تولید مازاد، سبب شده که عربستان خود را به‌عنوان مهمترین بازیگر عرصه تولید نفت خام معرفی کند. مدل‌های اقتصادی به‌کار

گرفته شده در سه دهه اخیر در مورد بازار نفت و اوپک براساس نظریه انحصار چندجانبه در زمینه تولید از منابع مستهلک شونده پایه‌ریزی شده‌اند. در این مدل‌ها بازیگران اصلی دارای ویژگی‌های معینی هستند و هدف آنها حداکثرسازی سود تنزیل یافته با توجه به رفتار سایر رقبا می‌باشد. تولیدکنندگان نفت با تغییر سطح تولید خود که تابعی از میزان ذخایر خود آنها و رقبای‌شان و محدودیت‌های تولید است برای تأثیرگذاری بر تعادل بازار استفاده می‌کنند.

مطالعات متعددی در سطح بین‌المللی بر روی مکانیسم‌های حاکم بر عملکرد اوپک انجام شده است (Smith, 2005; Kaufman, 2008) و همگی بر این نکته که یک مدل اقتصادی منفرد برای توضیح عملکرد اوپک و اعضایش کافی نیست اتفاق نظر دارند. تقریباً تمامی اعضای اوپک بجز عربستان سعودی تمایل به فروش نفت خود به بالاترین قیمت ممکن در چارچوب منافع و محدودیت‌های فنی و اقتصادی خود دارند. در مقابل، سیاست عربستان سعودی در جهت حفظ قیمت‌ها در محدوده‌ای است که ازسوی خریداران و مصرف‌کنندگان عمده نفت خام به‌عنوان قیمت‌های متعادل شناخته می‌شود.

رویکرد قابل تأمل عربستان به سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف صنعت نفت

عربستان سعودی به‌طور مشخص دارای برنامه استراتژیک برای ذخیره‌سازی نفت خام و فراورده‌های آن است (Ghafour, 2007). هدف این برنامه ایجاد اطمینان از ثبات تأمین اقلام نفتی در زمان بروز جنگ و کاهش تولید و نیز ابزاری برای تعدیل



کردن قیمت نفت در زمان رشد آن می‌باشد. از نظر فنی این برنامه از پنج مخزن زیرزمینی با ظرفیت دوازده میلیون بشکه برای ذخیره‌سازی نفت خام و فرآورده‌هایی نظیر گازوئیل، سوخت جت، نفت کوره و روان‌کننده‌های صنعتی تشکیل شده است و شبکه لوله‌کشی به طول ۷۰۰ کیلومتر واحدهای ذخیره‌سازی را به مراکز پالایش و صادرات متصل می‌کند. هزینه این برنامه بالغ بر ۲۹۰۰ میلیون دلار تخمین زده می‌شود و اولین فاز آن در سال ۱۹۹۹ در ریاض به بهره‌برداری رسید.

از سوی دیگر شواهد نشان می‌دهد عربستان عزم جدی برای سرمایه‌گذاری در روش‌های کمکی تولید نفت برای افزایش ضریب بازیافت مخازن نفتی خود دارد (Saleri, 2004). نکته عجیب و قابل تأمل در مورد این تصمیم این است که در دهه ۱۹۹۰ عربستان نسبت به تولید از ۵۵ میدان نفتی خود که تولید از آنها اقتصادی تشخیص داده شده بود هیچ‌گونه اقدامی نکرده بود (Adelman, 1992). آمار مربوطه در سال ۲۰۰۴ نشان می‌داد تنها ۹ میدان از ۸۰ میدان قابل تولید در عربستان به بهره‌برداری رسیده‌اند. پاسخ به این سؤال که چرا عربستان در شرایطی که هنوز میادین توسعه نیافته فراوانی دارد دست به سرمایه‌گذاری‌های کلان برای ذخیره‌سازی نفت و نیز افزایش بازیافت مخازن خود در بلندمدت می‌زند بسیار راهگشا می‌باشد.

بازپرداخت اصل و سود سرمایه‌های به‌کار گرفته شده برای اکتشاف، تولید و توسعه میادین نفتی از محل درآمدهای فروش نفت انجام می‌شود. عدم توفیق یک تولیدکننده در پرداخت تعهدات باعث بالا رفتن ریسک سرمایه‌گذاری در آن کشور و

بروز مشکلات متعاقب نظیر افزایش دشواری و هزینه جلب سرمایه در آینده می‌شود. به همین دلیل اکثر قریب به اتفاق کشورهای تولیدکننده نفت (داخل و خارج از اوپک) سعی در حداکثرسازی درآمد خود از طریق فروش حداکثر ممکن نفت به بالاترین قیمت دارند. از دهه ۱۹۸۰ به بعد، اقدام به تولید نفت بیش از سهمیه در بین اعضای اوپک امری معمول بوده است. اما همین اعضا به دلایل فنی و اقتصادی در دوره‌هایی که قیمت نفت دچار کاهش می‌شود در هیئت یک شبه کارتل اقتصادی نسبت به کاهش تولید توافق می‌کنند. در چنین مقطعی، رویکرد بلندمدت عربستان و نگرانی از واکنش خریداران سبب می‌شود این کشور مواضع سرسختانه‌ای در مورد جلوگیری از کاهش تولید و حتی تولید آشکار خارج از برنامه‌های کنترلی اوپک اتخاذ کند. بنابراین، حتی در دوره‌هایی که شرایط بازار و منافع و برنامه‌های اعضای اوپک آنها را وادار به همکاری در چارچوب اوپک می‌کند، اقدامات یکجانبه عربستان سبب خنثی شدن تأثیر بخش مهمی از توافقات میان اعضا بر روی بازار می‌شود.

ظرفیت مازاد تولید نفت عربستان

بین سال‌های ۱۹۷۶ تا ۲۰۰۰ تجربه بازار نفت نشان داده است که چنانچه عربستان بتواند در مواقع لزوم تولید خود را به اندازه کافی افزایش دهد می‌تواند از افزایش سریع و شدید قیمت نفت در کوتاه‌مدت جلوگیری کند. در سال ۱۹۸۹ ظرفیت تولید روزانه نفت عربستان هفت و نیم میلیون بشکه بود. در دهه ۱۹۹۰ این ظرفیت به ۸/۵ میلیون بشکه در سال ۱۹۹۱، ۹/۶ میلیون بشکه در سال ۱۹۹۳، ۱۰ میلیون بشکه در سال ۱۹۹۵ و ۱۰/۵



میلیون بشکه در سال ۱۹۹۹ رسید. ظرفیت تولید مازاد نفت عربستان در طول جنگ اول خلیج فارس ۰/۵ میلیون بشکه در روز در سال ۱۹۹۱ بود که تا پایان دهه ۱۹۹۰ به ۲ میلیون بشکه افزایش یافت. برنامه دولت عربستان برای حفظ ظرفیت مازاد ۲ میلیون بشکه‌ای تا پایان سال ۲۰۱۰ اعلام شده است (Fattouh, 2007).

مشکلات پیش روی حکام سعودی

در مقابل تمامی مزیت‌های نسبی عربستان مانند هزینه تولید کم، حجم بالای ذخایر و کیفیت مطلوب نفت تولیدی؛ این کشور نیز با مشکلات خاص خود درگیر است که بر اتخاذ تصمیم‌های کلان نفتی - اقتصادی و موفقیت در اجرای آنها تأثیرگذار می‌باشد. یکی از مهمترین مسائل از این دست ساختار حکومتی و جمعیتی عربستان است. حد فاصل سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۰ جمعیت عربستان از ۶ میلیون نفر به ۳۰ میلیون نفر افزایش یافت. شهروندان سعودی به‌طور مستقیم منابع مالی از محل بودجه دولتی دریافت می‌کنند. این حمایت‌های مالی در تثبیت بقای رژیم پادشاهی فعلی بسیار حیاتی است (Ulrichsen, 2009). در چنین حکومت‌هایی طبقه‌ای از خواص به‌طور بالقوه و نهان وجود دارند که با بروز علائم ناتوانی حکومت در تثبیت خود برای به‌دست گرفتن قدرت وارد عمل می‌شوند. بنابراین حاکمان سعودی ناگزیر به پرداخت هزینه‌های راضی نگه داشتن جامعه و سرکوب مخالفت‌ها و جلوگیری از همراهی مردم با هرگونه فعالیت براندازانه هستند. از آنجا که درآمد‌های عربستان از محل فروش نفت و فرآورده‌های نفتی تنها منبع مالی قابل اتکای این کشور به‌شمار می‌آید،

دولت عربستان ناچار است در جهت جلوگیری از افت قیمت نفت به کمتر از حدی که کفاف هزینه‌های امنیتی و حفظ نظام را ندهد، اقدام کند. بنابراین قیمت نفت و درآمدهای نفتی بایست از حداقل‌های معینی بیشتر باشند تا امنیت و ثبات حکومت در داخل کشور تضمین شود. البته با توجه به میزان درآمدها، هزینه‌ها و جمعیت عربستان، این کشور آستانه تحمل بیشتری نسبت به سایر صادرکنندگان عمده نفت برای پذیرش قیمت‌های پایین نفت دارد و محدوده‌ای از قیمت‌های پایین نفت که سبب بحران‌های مالی و سیاسی و اجتماعی شدید در بسیاری از اعضای اوپک می‌شود، مشکلات چندانی برای عربستان در کوتاه‌مدت و میان‌مدت ایجاد نمی‌کند.

بعد از بحران نفتی دوم، کشورهای تکیه صرف بر درآمدهای نفتی داشتند با کسر بودجه قابل توجهی روبرو شدند. از اواخر دهه ۱۹۷۰ تا پایان قرن بیستم، عربستان توان و تمایل لازم برای تنظیم حجم صادرات خود به‌منظور جلوگیری از افزایش قیمت نفت در بازار جهانی را داشت. در این دوره و علیرغم آسیب دیدن میادین نفتی ایران و عراق به دلیل جنگ که منجر به کاهش شدید تولید این دو کشور شده بود، قیمت نفت دوران با ثباتی را تجربه می‌کرد. علاوه بر تلاش در جهت ایجاد امنیت عرضه و تقاضا در بازار نفت، عربستان هدف مهم‌تری را از این اقدام دنبال می‌کرد؛ تضعیف هرچه بیشتر ایران و عراق در طول دوران جنگ و پس از آن از طریق کاهش درآمدهای نفتی. اراده عربستان در تحقق این هدف به قدری راسخ بود که حتی برای خود این کشور هم مشکلات مالی مزمن و شدیدی را به دنبال داشت تا جایی که در سال ۲۰۰۳، برای نوزدهمین سال در بیست سال پیش از آن عربستان



دچار کسری بودجه بود. دولت برای جبران این کسری بودجه تقریباً تمام ۱۷۰ میلیارد دلار ذخیره اعلام شده از محل افزایش ناگهانی درآمدهای نفتی در دهه ۱۹۷۰ را هزینه کرد. با طولانی شدن این دوره از قیمت‌های پایین و باثبات و نیز با کاهش نسبتاً شدید قیمت نفت در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، منابع ذخیره برای جبران کسری بودجه کافی نبود و به‌منظور جبران مابه‌التفاوت کسری‌ها، دولت دست به استقراض از منابع داخلی زد. بدهی‌های داخلی دولت سعودی در سال ۲۰۰۲ برابر با ۹۳ درصد تولید ناخالص داخلی کشور بود (Jadwah Investment, 2007). برای جبران این کسری بودجه و بدهی‌ها، دولت عربستان اقدامات کنترلی در هزینه‌ها را در دستور کار خود قرار داد. سیاست‌های ترمیمی تا حد قابل توجهی موفق بود و میزان بدهی‌های داخلی در سال ۲۰۱۰ به ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. در همین دوران نامناسب اقتصادی، حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد بودجه سالیانه کشور صرف امور امنیتی و نظامی شده بود (Ramady, 2005) که نشان‌دهنده نگرانی و توجه شدید حکام سعودی به حفظ قدرت خود در منطقه و جلوگیری از مخالفت‌های داخلی است.

در میان همه کشورهای صادرکننده نفت خام، وزارت نفت عربستان تنها نهادی می‌باشد که به‌طور ضمنی موظف است برخلاف سایر سازمان‌های زیر نظر دولت کشور متبوع خود برای کاهش قیمت محصولی که با آن سروکار دارد سرمایه‌گذاری کند. به‌علاوه، بار دیگر لازم است به این موضوع توجه کنیم که چه نیازی به ذخیره‌سازی نفت آن هم به میزان تولید نفت تنها یک روز کشور عربستان وجود دارد؟ آیا این رویکرد با اهداف داخلی اتخاذ شده است؟ پاسخ سؤال دوم هرچه که

باشد، مشخص است که عربستان از چنین پروژه‌های برای نزدیک شدن به شرکای غربی و ایجاد اطمینان در آنها نسبت به عزم خود در تأمین امنیت انرژی و نیز به دست آوردن اهرم فشار بر سایر رقبا نهایت بهره‌برداری تبلیغاتی را برده است.

محرک‌های داخلی و خارجی برای کنترل نرخ تولید نفت عربستان

در غیاب مکانیسم‌های نظارت بر میزان تولید و عدم تعهد و پایبندی عملی اعضا نسبت به سهمیه‌های تخصیص داده شده و بدون حضور ابزارهای تنبیهی، اوپک شباهت چندانی به یک کارتل اقتصادی ندارد. سیاست عربستان در پذیرش هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم افزایش ناگهانی سطح تولید برای کاهش قیمت نفت تلویحاً سایر اعضا را موظف می‌کند تا برای حفظ ساختار کارتل در اوپک از عربستان پیروی کنند. در این شرایط حتی اگر برخی از اعضا مایل به تبعیت از سیاست‌های نفتی عربستان نباشند، محدودیت‌های متعددی برای عملی کردن این سیاست‌ها دارند. به‌علاوه چنانچه عربستان خود را ملزم به کنترل حد بالایی قیمت نفت بداند، سایر اعضا در افزایش تولید خود تا حد توان محدودیتی از نظر توافقات درون کارتل نخواهند داشت. بنابراین علیرغم توان بالقوه اعضای اوپک، این سازمان بیشتر به تحولات بازار واکنش نشان می‌دهد و فاقد رویکرد رهبری بازار است. مسلماً سایر اعضای اوپک نیز پیش از عضویت در این اتحادیه به دنبال منافع خود هستند اما کشورهای عضو همچنان با حضور در جلسات دوره‌ای به تبادل نظر و اطلاعات و نیز تقویت روابط می‌پردازند. در مورد عربستان نیز مانند سایر کشورهای استبدادی، تلاش بر



سر تعیین ظرفیت تولید به منظور حداکثر کردن بقای اقتصادی و سیاسی حکومت حتی به قیمت از دست رفتن منافع مالی است. بنابراین عربستان به دنبال تثبیت قیمت نفت است که در تضاد با اصل الاستیک بودن قیمت در بازار است و به همین دلیل در چنین شرایطی اوپک شانس زیادی برای تبدیل شدن به یک کارتل اقتصادی ندارد.

پارادوکس عملکرد دولت عربستان

نسبت بهینه میان ذخیره نفتی یک مخزن و تولید سالیانه از آن در میان تولیدکنندگان نفت برای حداکثرسازی ارزش خالص فعلی هر میدان در حدود ۱۰ به یک است (عمر مفید هر فاز توسعه در یک میدان نفتی در حدود ۱۰ سال است) اما این نسبت در مورد عربستان ۷۵ به یک می‌باشد که نشان می‌دهد این کشور با نرخی بسیار کندتر از حد معمول در حال استخراج منابع خود است (BP, 2009). بنابراین یکی از رفتارهای غیرعادی عربستان این است که با کاهش نرخ تولید، ارزش اقتصادی تولید نفت خود را نیز پایین آورده است. برای چنین اتفاقی می‌توان دو دلیل در نظر گرفت: اول اینکه عربستان در حال تلاش برای افزایش قیمت در کوتاه‌مدت و اعمال انحصار در بازار است و دوم اینکه عربستان فاقد توان کافی برای تولید متناسب با حجم ذخایر خود است. در ادامه خواهیم دید که ترکیبی از هر دو علت باعث حرکت آرام عربستان در تولید منابع نفتی خود است.

می‌توان تفسیر عمیق‌تری هم در مورد این کاهش نرخ حجم تولید ارائه داد؛ عربستان در تلاش برای برنامه‌ریزی به منظور حداکثرسازی افق زمانی تسلط خود بر

بازار از طریق اعمال سیاست‌های سرمایه‌گذاری، تولید و مدیریت ملی است. در کوتاه‌مدت، هدف دولت سعودی تثبیت قیمت‌هایی است که مانع از هرگونه رکود اقتصادی در شرکا و مشتریان نفتی می‌شود تا از این طریق تقاضای بلندمدت برای نفت خود را تضمین کند. در بلندمدت نیز عربستان به دنبال به حداقل رساندن محرک‌های اقتصادی برای جایگزینی نفت خام با سایر حامل‌های انرژی و جلوگیری از ورود رقبای جدید به عرصه تولید است.

توسعه ندادن بخش مهمی از میداین نفتی ارزشمند عربستان نیز اقدامی مستبدانه و در عین حال هوشمندانه از سوی حکومت این کشور برای محدود کردن هرگونه احتمال انقلاب‌ها و سرنگونی در داخل کشور است. آنان به خوبی این مطلب را می‌دانند که در سال‌های اولیه پس از انقلاب در چنین کشوری ریسک سرمایه‌گذاری بسیار بالا است و انقلابیون مشکلات بزرگی در جهت جلب سرمایه و توان فنی برای توسعه میداین نفتی توسعه‌نیافته دارند. در عمل، حکام سعودی اقدام به گرو گرفتن میداین نفتی کشور خود نموده‌اند چراکه توسعه همزمان تمامی میداین اقتصادی، در واقع سرمایه‌گذاری است که سود آن را افرادی می‌برند که بعد از یک انقلاب احتمالی زمام امور را در عربستان در دست می‌گیرند. اما توسعه ندادن این میداین، هزینه‌های پس از انقلاب را برای فاتحان افزایش می‌دهد. لذا، نرخ پایین تولید نسبت به حجم ذخایر اهرمی است که علاوه بر جلوگیری از افزایش قیمت نفت و تضمین وجود تقاضا در بلندمدت به کار می‌رود ضمن اینکه در داخل نیز عامل بازدارنده‌ای در جلوگیری از بروز حرکت‌های براندازی از سوی گروه‌های پر قدرت به‌شمار می‌آید. مجموعه این



رفتارها نه تنها از نظر اقتصادی در راستای منافع ملی عربستان به نظر نمی‌رسد بلکه از نظر سیاسی نیز تنها در خدمت حفظ قدرت اقلیت حاکم است.

همان‌طور که اشاره شد، عربستان به دنبال حفظ قیمت در بازه‌ای است که برای سایر تولیدکنندگان نفت پایین و برای خریداران اصلی متعادل محسوب می‌شود. در مورد این سیاست بیش از آنکه انگیزه‌های اقتصادی عامل تعیین‌کننده باشند، تلاش برای بقای حکومت پادشاهی در داخل و خارج از کشور مدنظر حاکمان می‌باشد. یادآور می‌شود که در دهه ۱۹۹۰ عربستان با استفاده از ظرفیت مازاد و تولید فراتر از سهمیه اوپک تلاش می‌کرد تا با کنترل قیمت نفت از لحاظ اقتصادی مانع قدرت گرفتن ایران و عراق شود، اما سؤال دیگری که مطرح می‌شود این است که چرا عربستان بعد از سال ۲۰۰۰ همانند دهه ۱۹۹۰ در کنترل قیمت نفت موفق عمل نکرد. از یک طرف می‌توان بالا رفتن تهدیدات داخلی و نارضایتی عمومی از مشکلات ناشی از کسر بودجه را در نظر گرفت که دولت را مجاب کرد از محل افزایش قیمت نفت درآمدهای خود را افزایش و سرمایه‌گذاری در بخش امنیتی و نظامی را تسریع کند. این اتفاق در عمل رخ داد و دولت سعودی توانست ظرف مدت شش سال کسری بودجه سی‌ساله خود را تا حد قابل قبولی تا سال ۲۰۱۰ کاهش دهد. در عین حال می‌توان گفت که با توجه به مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، دولت عربستان توان لازم برای حفظ ظرفیت مازاد خود را نداشت و لذا نتوانست در کنترل قیمت نفت در قرن ۲۱ موفق عمل کند. اما افزایش قیمت نفت باعث اقتصادی شدن تولید در نواحی دیگر دنیا به‌ویژه در میدین دریایی شد و با ورود بازیگران جدید به

عرصه تولید سهم عربستان از بازار نفت از ۲۵ درصد در سال ۱۹۸۲ به ۱۲ درصد در سال ۲۰۱۱ کاهش یافت.

البته می‌توان از این وضعیت برداشت دیگری نیز ارائه داد. تصمیم‌گیرندگان نفتی در عربستان با مرور مشکلات و اشتباهات خود در ۳۰ سال گذشته سعی کردند با تفکر و تأمل بیشتری در مورد افزایش سطح تولید خود و ایجاد ظرفیت تولید مازاد تصمیم‌گیری کنند. با توجه به اینکه افزایش هر یک میلیون بشکه ظرفیت تولید در عربستان به ۴ تا ۶ سال زمان نیاز دارد، این کشور نتوانست به افزایش تقاضای پیش‌بینی نشده از سوی چین، هند و برزیل واکنش نشان دهد و این امر در بالا رفتن قیمت نفت در دهه گذشته مؤثر واقع شد. افزایش قیمت به‌نوبه خود تولید نفت در سایر نقاط جهان را نیز اقتصادی کرده و ورود تولیدکنندگان جدید سبب کاهش سهم عربستان در بازار جهانی نفت شده است.

نقش ایدئال مورد نظر حکام سعودی در بازار جهانی نفت

آنچه از طرف خریداران نفت و نیز حکام سعودی به‌عنوان نقش ایدئال عربستان در بازار نفت به حساب می‌آید، اجرای نقش یک وزنه تعادل در کوتاه‌مدت و بلندمدت است که در شرایطی که تولید نفت با کاهش روبه‌رو می‌شود یا تقاضای جهانی برای آن به‌طور پیش‌بینی نشده بالا می‌رود، قیمت را در بازه مورد نظر کنترل کند. اما مرور قیمت نفت در ده سال اخیر و تأثیر افزایش آن بر نگرش خریداران نفت به امنیت تأمین انرژی نشان می‌دهد که عربستان در ایجاد ظرفیت کافی برای ایفای نقش کنترل‌کننده



خود موفق نبوده است که می‌توان دلایل زیر را برای این عدم موفقیت ذکر کرد:

۱. عدم قطعیت موجود در بازار، حکام سعودی را وادار به تأمل و مکث بیشتر در تخصیص سرمایه به افزایش ظرفیت تولید کرده است.
 ۲. عربستان قادر به تأمین هزینه‌های ایجاد و حفظ دائمی ظرفیت مازاد خود نبوده است.
 ۳. دولت ناچار بوده است از صنعت نفت به‌عنوان عاملی برای کنترل وضع اقتصادی مردم جامعه و کاهش مشکلات اجتماعی و ایجاد اشتغال برای جمعیت رو به رشد و فاقد تحصیلات خود استفاده کند. در نتیجه بازدهی صنعت نفت با افول روبه‌رو شده است.
 ۴. عربستان زمان کافی برای ایجاد ظرفیت مازاد لازم جهت پاسخگویی به افزایش قیمت در دهه اخیر را در اختیار نداشته است. به‌علاوه، کشور فاقد زیرساخت‌های مکمل در بخش‌های مرتبط نظیر حمل‌ونقل و پالایش برای پاسخگویی به افزایش حجم تولید بوده است.
- برای تزریق نفت مازاد به بازار، عربستان نیاز به ظرفیت اضافی حمل‌ونقل (خطوط لوله و نفتکش) و نیز ظرفیت پالایش مازاد به اندازه کافی در کشورهایی است که نفت این کشور را می‌خرند. ایجاد و حفظ این زیرساخت‌های مازاد تحمیل‌کننده هزینه‌های سنگینی است که فقط در موارد ضروری (افزایش قیمت) به‌کار می‌آید. به‌علاوه همان‌طور که گفته شد ظرفیت ذخیره‌سازی عربستان تنها به اندازه تولید یک روز این کشور است.

مجموعه عملکرد عربستان که در مورد آن صحبت شد به علاوه عوامل متعدد و پیچیده دیگری مانع از این شده که اوپک بتواند به عنوان یک کارتل اقتصادی از انحصار خود استفاده ببرد. سعودی‌ها متوجه شده‌اند که برای تأمین نیازهای کوتاه‌مدت و بلندمدت خود به کسب درآمدهای نفتی لازم است تا بیش از آنکه با سایر اعضای اوپک همراستا باشند، جهت‌گیری خود را متناسب با ویژگی‌های مدنظر مصرف‌کنندگان نفت اتخاذ کنند تا با ایجاد اعتماد دوجانبه امیدوار به تداوم تقاضا برای نفت خود و کسب امتیازاتی از این رهگذر باشند.

جمع‌بندی

بیش از اینکه تصمیم‌گیرندگان نفت عربستان نگران پایان نفت خود باشند، نگران نبود بازار برای تمام نفت خود و پذیرش عواقب شدید اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ناشی از آن در آینده هستند. ممکن است همه یا برخی از دیگر تولیدکنندگان اصلی نفت نیز دارای تمایلاتی شبیه به این باشند با این تفاوت که آنان خود را در زیر چتر تلاش‌های عربستان برای کنترل بهای نفت، پنهان کرده‌اند و از این طریق آزادی عمل بیشتری برای تغییر سطح تولید خود به دست آورده‌اند. عربستان به دنبال کسب بیشترین سهم ممکن از یک بازار با ثبات و تضمین وجود تقاضا در بلندمدت است. به علاوه، دولت سعودی سعی دارد با پایین نگه داشتن قیمت نفت مانع از ورود تولیدکنندگان نوظهور نفتی و تقویت رقبای منطقه‌ای خود شود که در بسیاری موارد با منافع و اهداف سایر تولیدکنندگان نفت در تعارض است. از سوی دیگر مشاهده شد

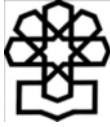


که در بُعد داخلی نیز، دولت عربستان با کنترل نهاده‌های اقتصادی در صنعت نفت به دنبال حفظ منافع و بقای بلندمدت حکومت سعودی می‌باشد و لذا تصمیمات اتخاذ شده الزاماً از لحاظ اقتصادی بهینه نیستند. حاکمان عربستان با عدم توسعه بخش مهمی از میدین نفتی خود، سعی در بالا بردن هزینه‌های انقلاب برای فاتحان احتمالی تعارضات داخلی بر سر قدرت و کاهش جذابیت‌های مالی کنترل قدرت در داخل کشور دارند. در مجموع می‌توان نتیجه گرفت حکام سعودی برای حفظ قدرت استبدادی خود از طریق کمک به کنترل قیمت‌های نفت در بازار جهانی سعی در جلب نظر خریداران عمده نفت و تضمین امنیت عرضه و تقاضا در بلندمدت دارند تا از این طریق به سیطره خود بر مهمترین حامل انرژی در دنیا ادامه دهند. مسلماً تلاش برای حفظ این ثبات ظاهری قدرت در دست حاکمان عربستان برخلاف منافع اقتصادی مردم این کشور و نیز در تعارض با منافع ملی سایر کشورهای تولیدکننده عمده نفت می‌باشد و خواسته یا ناخواسته مطلوب نظر خریداران نفت واقع شده است.

منابع و مأخذ

1. Adelman, M. (1992), Crude Oil: Prices and Exhaustion, Natural Resources Research 1, 4: 255-258
2. BP (2009): BP Statistical Review of World Energy, June.
3. Fattouh, B. (2011) An Anatomy of the Crude-Oil Pricing System, WPM 40, Oxford Institute for Energy Studies, January.
4. Ghafour, A. (2007), Saudi's 4th strategic oil storage facility set, Arab News
5. Jadwah Investment (2007), The Saudi Economy's Golden Era: Phase Two, Report, July.

6. Kaufmann, R., A. Bradford, L. Belanger, J. McLaughlin and Y. Miki (2008), Determinants of OPEC Production: Implications for OPEC Behavior, *Energy Economics* 30, 2: 333-351.
7. Ramady, M. (2005), *The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements and Challenges*, New York: Springer.
8. Saleri, N. (2004), Global oil supply: are we running out? , Experts to Analyze Saudi Arabia's Energy Future. Center for Strategic and International Studies. Washington D.C.
9. Smith, J. (2005), Inscrutable OPEC? Behavioral Tests of the Cartel Hypothesis, *The Energy Journal*, 26, 1: 1-51
10. Ulrichsen, K. (2009): *Gulf Security: Changing Internal and External Dynamics*, Kuwait Program on Development, Governance and Globalization in the Gulf States, Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۶۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: دیپلماسی انرژی عربستان در راستای حفظ منافع خاندان آل سعود

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

تهیه و تدوین: محمدحسین یارمحمد

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

مقتضی: معاونت زیربنایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۸/۲۹