

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الزام دولت به کاهش سی و پنج درصد (۳۵٪) صادرات نفت به

مدت یک سال نسبت به سال گذشته (۱۳۹۰)»

مقدمه

برای دستیابی به اهداف مربوط به توسعه و اقتصاد، سیاستگذاران و قانونگذاران در ایران تصمیماتی را اتخاذ کردند. از تأسیس دارالفنون گرفته تا ملی کردن صنعت نفت کشور، طرح شعارهایی برای رهایی از وابستگی به نفت در اقتصاد کشور، روی آوردن به نهادهای جدید نظیر برنامه‌ریزی و تأسیس سازمان برنامه و بودجه، تأسیس بانک مرکزی، بورس و... جمگی اینها تصمیماتی است که برای پیشرفت اقتصاد مورد توجه قرار گرفت. برای رهایی از وابستگی به درآمدهای نفتی در ادوار مختلف تصمیماتی اتخاذ شد که اجرای آن با مشکلاتی مواجه شد که در قسمت‌های بعد مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱. بررسی سابقه مربوط به رهایی از وابستگی به نفت در کشور

رهایی از وابستگی به درآمدهای نفتی و یا اقتصاد بدون نفت مقوله‌ای است که در اقتصاد کشور از دیرباز مورد توجه قرار گرفت. به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۰۸ تا ۱۳۲۰ موضوع مربوط به منظور شدن عایدات نفت در «حساب وجوه ذخیره مملکتی» مورد توجه قرار گرفت. برای این منظور در ماده واحده بودجه سالیانه مصوب می‌شد که عواید حق امتیاز نفت به حساب ذخیره مملکتی واریز شود. در اثر این تصمیم، کل درآمدهای مملکت بدون عایدات نفتی به تصویب مجلس می‌رسید. با این رویکرد، در سال‌های موردنظر تا حدودی وابستگی بودجه عمومی کشور به نفت کاهش یافت. این رویکرد با مصوبه‌ای که در ۸ مهر ۱۳۲۰ مجلس شورای ملی - با شروع جنگ و خروج رضاخان از ایران -، به وزارت دارایی وقت اجازه داد تا از کل موجودی حساب اندوخته کشور و کلیه پرداخت‌های شرکت نفت انگلیس و ایران استفاده کند، ملغی شد. با این تصمیم مجلس، قبح استفاده از عواید نفت در بودجه دولت از بین رفت.

یکی از مزایای بسیار مهم حساب ذخیره مملکتی در آن زمان این بود که از این عواید در طرح‌های عمرانی و واردات مهمات استفاده می‌شد. این رویکرد باعث شد تا تقاضای کاذب به بازار کالا و خدمات ورود پیدا نکند و تراز اقتصادی دچار تزلزل نشود.

پس از این دوران نیز به تناسب تصمیماتی که در نحوه هزینه کردن درآمدهای نفتی اتخاذ می‌شد، درآمدهای نفتی برای هزینه‌های جاری، عمرانی و برای سرمایه‌گذاری در نفت، اختصاص داده می‌شد و این رویکرد، عملاً توجه‌ای به تشکیل حساب ذخیره مملکتی نداشت. در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب نیز مقرر شده بود طی سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۵ هر ساله ۵ درصد از درآمدهای نفت به سهم سازمان برنامه اضافه شود

و این میزان از ۵۵ درصد در ابتدای برنامه به ۸۰ درصد در سال پایان برنامه برسد و به حساب درآمد برنامه واریز شود. اما عملاً این هدف محقق نشده است. این رویکرد باعث شد تا سهم عواید نفت در بودجه حدود ۵۱ درصد شود.

این رویه ادامه داشت تا اینکه در برنامه عمرانی پنجم نزدیک به ۸۰ درصد دریافتی‌های برنامه از محل درآمدهای نفت و گاز تأمین شد. اتخاذ این روش از آنجا ناشی شد که شاه تصور می‌کرد که با تزریق هرچه بیشتر پول نفت به اقتصاد کشور، می‌تواند سریع‌تر به دروازه‌های تمدن بزرگ خیالی برسد. این تفکر به این دلیل در کشور وجود داشت که فکر می‌کردند فقط با تزریق و پخش کردن پول مشکل اشتغال در کشور قابل حل است و این در نوع برداشت نادرست از اقتصاد و مفاهیم اقتصادی ریشه دارد. بررسی برخی مستندات نشان می‌دهد که «یکی از اهداف اصلی انقلاب، قطع وابستگی اقتصاد ایران به درآمد حاصل از صادرات نفت بود»^۱. به‌رغم چنین هدف مهمی در کشور، در سال‌های اولیه انقلاب به دلیل وقوع جنگ تحمیلی، کسری بودجه در کشور افزایش یافت و این باعث شد در سال‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰ وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی به ترتیب ۵۴/۷ و ۳۸/۶ درصد شود.

در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ برنامه اول توسعه که به دوران بازسازی کشور معروف است، میزان استخراج نفت خام در سال ۱۳۶۸، ۲/۹۲ و صادرات آن به ۲/۱ میلیون بشکه در روز رسید و در سال ۱۳۷۲ تولید به ۳/۹ و صادرات به ۲/۹ میلیون بشکه در روز افزایش یافت. درآمد صادرات نفت خام در سال‌های برنامه اول بین ۱۲ تا ۱۸ میلیارد دلار در نوسان بود. ضمن اینکه کسری بودجه نسبت به سال‌های قبل به شدت کاهش می‌یابد. ولی وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی همراه با رشد درآمدهای نفتی به‌نحو بارز تغییر می‌یابد. یعنی در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۱ که درآمدهای نفتی به ترتیب ۱۲، ۱۸، ۱۶ و ۱۶/۸۸ میلیارد دلار بوده، وابستگی بودجه دولت به عواید نفت به ترتیب حدود ۳۵، ۵۵/۷، ۴۳/۸ و ۴۷/۸ درصد می‌شود.

سال ۱۳۷۳ که میان دو برنامه اول و دوم است بودجه از نظر منابع و مصارف متوازن بود ولی اتکای بودجه دولت به درآمدهای نفتی در این سال به ۷۴/۳ درصد رسید.

از برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، موضوع مربوط به رهایی از وابستگی به درآمدهای نفتی در قالب قوانین مورد توجه قرار گرفت. برای این منظور در برنامه سوم تشکیل حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت خام برای حفظ و نگهداری درآمدهای ارزی مازاد به تصویب رسید که در برنامه چهارم نیز در ماده (۱) قانون برنامه تنفیذ شد. کاهش قیمت نفت در بعضی از سال‌ها و نوسانات درآمدی، شوک بزرگی بود که دولت را بر آن داشت که با ایجاد حساب ذخیره ارزی به نحو مقتضی ضمن تعدیل اینگونه نوسانات، توسعه تولید را مورد توجه قرار دهد. ولی متأسفانه عملکرد سال‌های آخر برنامه سوم و سال‌های برنامه چهارم نشان‌دهنده بی‌توجهی مسئولین به کاربرد قانونی از این حساب می‌باشد.

یکی از مشخصه‌های اصلی برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) تجهیز و تدارک منابع درآمدی دولت در جهت رسیدن به بودجه بدون نفت بود. ولی طی این برنامه نه تنها وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی کاسته نشد، بلکه این سهم رشد زیادی کرد. بر طبق اهداف برنامه سوم سهم فروش نفت از کل منابع دولت باید با روندی کاهنده از حدود ۴۷ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۴۴/۸ درصد در سال ۱۳۸۳ می‌رسید. ولی در عمل این نسبت با ملحوظ داشتن کل عواید حاصل از نفت که به طریقی در بودجه منظور می‌شود در سال ۱۳۸۳ به ۶۴ درصد رسید. در برنامه چهارم نیز این نسبت روندی افزایشی داشت به طوری که وابستگی بودجه دولت در سال ۱۳۸۴ حدود ۶۸/۴ درصد و در سال ۱۳۸۵ حدود ۷۰/۲ درصد بوده است.

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بررسی تحولات اقتصادی کشور بعد از انقلاب، ص ۱۴، دی‌ماه ۱۳۶۰.

۲. اظهار نظر درباره طرح

طرح به صورت ماده واحده و در دو بند تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. بررسی مطالب مندرج در مقدمه توجیهی طرح نشان می‌دهد که رویکرد اصلی طرح، رهایی از وابستگی به درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور است. همان‌طور که در قسمت اول این نوشتار آمده است، این هدف از سالیان دور در اقتصاد کشور مورد توجه قرار گرفت. به‌رغم وجود مصوبات قانونی به‌منظور کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی، بررسی‌های نشان می‌دهد که نه تنها این وابستگی کاهش نیافته است، بلکه بعضاً افزایش نیز یافته است. در طرح پیشنهادی آمده است که دولت موظف است به‌منظور دستیابی به اهداف برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و سیاست‌های کلی نظام، ۳۵ درصد از صادرات نفت خام نسبت به سال ۱۳۹۰ کاهش یابد.

اطلاعات مربوط به صادرات نفت خام نشان می‌دهد که صادرات مستقیم نفت خام از سال ۱۳۸۹ به بعد کاهش یافته است. این وضعیت در جدول زیر آمده است.

میزان صادرات نفت خام کشور در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۱

(هزار بشکه در روز)

| شرح | ۱۳۸۹ | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۱ |
|---------------------|------|------|------|
| میزان صادرات مستقیم | ۲۲۴۹ | ۲۲۲۰ | ۱۲۲۰ |

مآخذ: وزارت نفت، ترازنامه هیدروکربوری سال ۱۳۹۰ و اطلاعات محرمانه.

در جدول فوق ملاحظه می‌شود که صادرات نفت خام کشور در سال ۱۳۹۰ روزانه ۲۲۲۰ هزار بشکه در روز بوده و در سال ۱۳۹۱ به ۱۲۲۰ هزار بشکه رسیده که نشان می‌دهد صادرات نفت خام کشور در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ به میزان حدود ۵۵ درصد کاهش یافته است.

همان‌طور که در این گزارش آمده است، هدف طرح موضوعی است که از سالیان دور در اقتصاد کشور پیگیری می‌شد. اما سؤال عمده‌ای که وجود دارد این است که چرا به‌رغم وجود مصوبات قانونی در مورد رهایی از وابستگی به درآمدهای نفتی در کشور، این هدف بسیار مهم، محقق نشده است؟ بررسی‌ها نشان می‌دهد که تحقق این هدف حیاتی به برنامه‌ریزی مناسب و اصلاح برخی از قوانین و همکاری مستمر و همراستایی دستگاه‌های مختلف و قوای حاکم در کشور نیاز دارد. به‌گونه‌ای که قوای حاکم در کشور یک هدف را پیگیری نمایند و با طرح برخی از موضوعات، به‌گونه‌ای عمل نکنند که مجبور شوند، قوانینی را که مربوط به کاهش وابستگی به درآمدهای نفت هست را مرتب اصلاح کنند. برای مثال در ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴-۱۳۸۸) برای جلوگیری از استفاده از منابع ناشی از صادرات نفت خام در برخی بخش‌ها راهکارهایی در نظر گرفته شد. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های برنامه چهارم اصلاحات متعددی روی این ماده انجام شده است.^۱

مطابق مطالب مندرج در این نوشتار، وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی زیاد است و این وابستگی سابقه تاریخی بسیار زیادی دارد. اینکه نفت یک ثروت و سرمایه ملی است، مقوله‌ای است که مورد قبول همه قوای حاکم در کشور است.^۲ اما همین قوا بعضاً در مرحله اجرا آن را مورد توجه قرار نمی‌دهند و بعضاً در تخصیص هرچه بیشتر منابع حاصل از سرمایه ملی در بخش‌های دیگر گوی سبقت را از یکدیگر می‌گیرند. با این وضعیت بهترین راهکار برای کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای

۱. برای اطلاعات بیشتر به مجموعه اصلاحات قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مراجعه شود.

۲. برای اطلاعات بیشتر به صفحه ۱۷ گزارش بررسی تحولات اقتصادی کشور بعد از انقلاب که توسط بانک مرکزی در دی‌ماه سال ۱۳۶۰ منتشر شده است مراجعه شود.

نفتی پیگیری جدی این هدف از سوی قوای حاکم و اجرای قوانین مصوب در این زمینه است. در این مورد در برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و در موادی نظیر (۱۱۷)، (۲۳۴)، (۲۲۹)، (۱۳۲)، (۱۲۸) و (۸۵) احکامی به تصویب رسیده است که در آن بر نحوه استفاده از درآمدهای ناشی از این سرمایه بین‌نسلی تأکید بسیار شده است. اگر دولت در اجرای این مصوبات اهتمام کند و مجلس نیز نظارت خود بر این‌گونه احکام را بیشتر کند، بخشی از دغدغه طراحان محترم طرح پیشنهادی برطرف می‌شود.

با توجه به مباحثی که در مورد منابع ناشی از ثروت‌های بین‌نسلی وجود دارد و اینکه این ثروت‌ها باید برای زایش سرمایه در کشور استفاده شود، تصویب طرح مورد تأکید قرار می‌گیرد. اما از آنجا که مطابق اصل هفتادوپنجم قانون اساسی طرح‌های قانونی، پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان درخصوص لوایح اگر به کاهش درآمد عمومی منجر می‌شود باید نحوه جبران آن را مشخص کنند و این موضوع مورد توجه قرار نگرفته است. بنابراین، طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر است. برای برطرف کردن این مشکل پیشنهاد می‌شود با مشارکت دولت طرحی تهیه شود که در آن راهکارهای مربوط به جبران کاهش درآمد این میزان از صادرات نفت خام به صورت دقیق ارائه شود. علاوه بر این، زمان اجرای طرح به صورت دقیق مشخص نشده است و در این مورد ابهام بسیار بزرگی وجود دارد. بدین صورت که اگر این طرح تصویب شود و زمان اجرای آن از نیمه دوم سال آغاز شود، باید بیش از ۳۵ درصد از صادرات نفت خام کاهش یابد. در این مورد باید زمان اجرای آن تصریح شود.