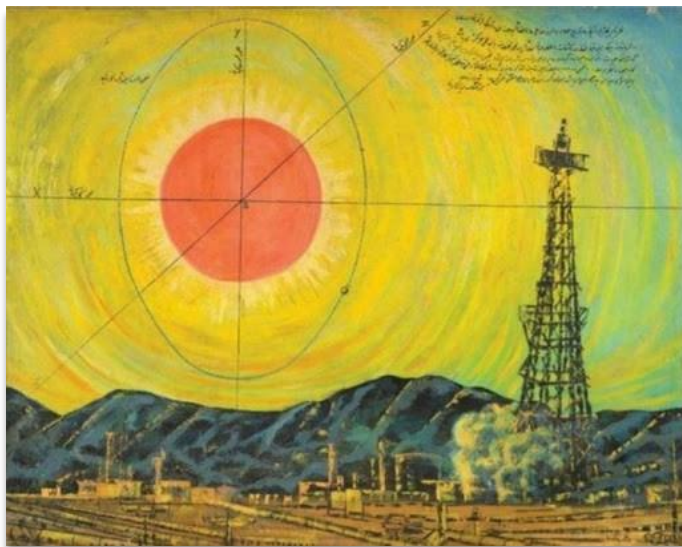


فانتزی‌های مهلک

نقدی بر پیشنهاد مهرداد وهابی درباره‌ی «مالکیت
کمونال» منابع نفت و گاز

غلامحسین دوانی*



نقاشی از هوشنگ پزشکنیا

اخیراً آقای دکتر مهرداد وهابی، اقتصاددان و پژوهشگر و استاد دانشگاه سوربن شمالی، در مقاله‌ای با عنوان «در نقد مدافعان اسلام سیاسی» در پاسخ به نوشته‌ی دکتر یوسف اباذری، مطرح کرده‌اند که «من با نقد انفال که از دیدگاه آقای اباذری "اسلام‌هراسی" و در خدمت به "راست افراطی" است، از مالکیت کمونال، و نه خصوصی یا دولتی، بر دارایی‌های عمومی نظیر نفت جانب‌داری می‌کنم.»^۱

این ادعا که درچارچوب تز اقتصاد انفال آقای مهرداد وهابی باید مورد بررسی قرارگیرد دچار اشکالات اساسی ساختاری، هم در حوزه‌ی اقتصاد سیاسی و هم در ساختار دولت‌های رانتیر نفتی و هم درتعارض با مباحث چگونگی کنترل و نظارت بر ثروت ملی فرانسلی کشورها قرار دارد.

عبارت فوق در نگاه نخست جذاب، عدالت‌خواهانه و حتی رادیکال به نظر می‌رسد؛ زیرا چنین القا می‌کند که منابع نفت و گاز نه در اختیار دولت و نه در مالکیت اشخاص و بنگاه‌های خصوصی، بلکه مستقیماً متعلق به همه‌ی مردم خواهد بود. بااین‌حال، هنگامی که این پیشنهاد از سطح شعار به عرصه‌ی حقوق، اقتصاد، تأمین مالی و مدیریت عملیاتی صنعت نفت منتقل شود، با ابهام‌ها و تناقض‌های جدی روبه‌رو می‌شود.

مسئله‌ی اصلی این است که «مالکیت کمونال» در یک صنعت ملی و بسیار پیچیده مانند نفت دقیقاً به چه معناست، چه نهادی آن را نمایندگی می‌کند، چه کسی درباره‌ی استخراج، سرمایه‌گذاری، فروش، صادرات، مصرف درآمدها، پی‌آمدهای محیط‌زیستی،... تصمیم می‌گیرد، سود حاصل از فعالیت آن به چه کسی تعلق می‌گیرد و مسئولیت زیان‌ها و بدهی‌های احتمالی بر عهده‌ی چه کسی خواهد بود.

اما ابتدا ببینیم مالکیت کمونال دقیقاً چیست؟ مالکیت کمونال یا اشتراکی را می‌توان در اجتماعات کوچک، تعاونی‌ها، مراعات عمومی، منابع آب محلی یا دارایی‌هایی با تعداد محدود استفاده‌کننده و بهره‌بردار تصور کرد. در چنین مواردی معمولاً اعضای جامعه‌ی محلی، محدوده‌ی منبع، قواعد استفاده و مسئولیت هر عضو مشخص است.

نظریه‌ی مالکیت اشتراکی ریشه‌های تاریخی دارد و در آثار فلاسفه، انسان‌شناسان و نیز متفکران آنارشیست به انحای مختلف صورت‌بندی شده است. در دوران معاصر خانم الینور اوستروم الگوی معاصر اداره‌ی منابع مشترک توسط اجتماعات

استفاده‌کننده را توسعه داد که به‌نظر می‌رسد پیشنهاد آقای دکتر وهابی برگرفته از نظرات ایشان باشد.

الینور اوستروم (Elinor Ostrom) (۱۹۳۳-۲۰۱۲) استاد علوم سیاسی و پژوهشگر نهادهای اقتصادی در دانشگاه ایندیانا بود. او در سال ۲۰۰۹ به‌دلیل پژوهش درباره‌ی «حکمرانی اقتصادی، به‌ویژه منابع مشترک» جایزه‌ی علوم اقتصادی بانک مرکزی سوئد (معروف به نوبل اقتصاد) را دریافت کرد و نخستین زنی بود که این جایزه را به دست آورد. پیش از او، معمولاً گفته می‌شد منابع مشترک مانند جنگل، چراگاه، آب، ماهی‌ها و منابع آبی فقط از دو راه مالکیت خصوصی یا مالکیت و کنترل مستقیم دولت قابل حفاظت هستند. اما او با بررسی میدانی جوامع مختلف نشان داد راه سومی نیز وجود دارد مبنی بر این که بهره‌برداران از یک منبع می‌توانند با وضع مقررات، نظارت و مجازات متخلفان، خودشان آن منبع را به‌صورت جمعی اداره کنند. نمونه‌های مطالعاتی او شامل چراگاه‌ها، جنگل‌ها، آب‌های زیرزمینی، شیلات و شبکه‌های آبیاری بود. کتاب مشهور او با عنوان «اداره‌ی منابع مشترک: تحول نهادهای کنش جمعی» (۱۹۹۰)^۲ مهم‌ترین اثر او در این زمینه به شمار می‌رود.

اما نفت و گاز یک دارایی محلی یا چراگاه و مزرعه نیست که ساکنان یک روستا یا اعضای یک تعاونی بتوانند مستقیماً آن را اداره کنند. منابع نفتی ایران متعلق به تمام جمعیت کشور و نسل‌هایی است که هنوز متولد نشده‌اند. افزون بر این، بسیاری از میدان‌های نفتی و گازی مشترک‌اند و بهره‌برداری از آنها با امنیت ملی، سیاست خارجی، فناوری، محیط‌زیست و روابط بین‌المللی ارتباط دارد.

اگر منظور از مالکیت کمونال این باشد که منابع نفتی به‌صورت مشاع و غیر قابل انتقال متعلق به همه‌ی مردم باشد و یک نهاد عمومی از طرف آنان درباره‌ی این منابع تصمیم بگیرد، در این صورت عملاً با نوعی مالکیت عمومی روبه‌رو هستیم؛ حتی اگر نام دیگری بر آن گذاشته شود. بنابراین در این‌جا صرفاً با یک لفاظی رادیکال مواجه‌ایم. اما اگر منظور این باشد که به هر شهروند سهم، کوپن یا گواهی مالکیت داده شود و افراد بتوانند آن را بفروشند، منتقل کنند یا به ارث بگذارند، این شیوه در عمل نوعی خصوصی‌سازی سهامی یا کوپنی^۳ خواهد بود.

از این رو، پیشنهاد مالکیت کمونال با یک دوراهی اساسی مواجه است: یا حقوق مردم غیر قابل فروش است و یک نهاد عمومی آن را از طرف جامعه اعمال می کند که همان مالکیت عمومی است؛ یا این حقوق به سهم های فردی و قابل معامله تبدیل می شود که نتیجه ی آن خصوصی سازی منابع ملی خواهد بود. یعنی ثروت عمومی از طریق کوپن هایی که معرف مالکیت بر منابع نفت است در یک فرآیند نه چندان طولانی، مشابه بسیاری از کشورهای سوسیالیستی سابق، به نوکیسه گان و الیگارش های غارتگر تعلق خواهد گرفت.

روشن است که صنعت نفت را نمی توان مانند یک تعاونی محلی اداره کرد. صنعت نفت و گاز مجموعه ای از فعالیت های بسیار پیچیده، سرمایه بر و پرریسک است. اکتشاف، حفاری، توسعه ی میدان، تزریق گاز، حفظ فشار مخزن، احداث خط لوله، پالایش، پتروشیمی، حمل و نقل، بیمه، تأمین مالی و فروش بین المللی، این ها همه نیازمند مدیریت یکپارچه و تصمیم گیری های بلندمدت است.

هزینه ی توسعه ی یک میدان بزرگ ممکن است به میلیارد ها دلار برسد و بازگشت سرمایه ی آن نیز سال ها طول بکشد. تصمیم نادرست درباره ی میزان برداشت می تواند به کاهش فشار مخزن و از بین رفتن بخشی از ذخایر قابل استخراج منجر شود. بنابراین مدیریت نفت فقط فروش نفت خام و تقسیم درآمد آن میان مردم نیست.

پرسش هایی که طرفداران مالکیت کمونال منابع نفت و گاز باید به آنها پاسخ دهند عبارت اند از:

- چه نهادی درباره ی میزان تولید نفت تصمیم می گیرد؟
- چه کسی قراردادهای توسعه ی میدان ها را امضا می کند؟
- سرمایه ی لازم از کجا تأمین می شود؟
- چه نهادی مسئول بدهی ها و زیان های شرکت نفت یا متولی صنعت نفت خواهد بود؟
- سهم نسل های آینده چگونه محفوظ می ماند؟
- چه کسی بر عملکرد مدیران نظارت می کند؟

- اگر دارندگان سهم خواستار فروش منابع برای دریافت سود بیشتر باشند، چه نهادی از منافع بلندمدت کشور دفاع خواهد کرد؟
- چه گونه با اثرات مخرب محیط‌زیستی در این صنعت مقابله می‌شود؟
- ...

در واقعیت عملی، تصور این که مجمعی از کلیه‌ی مالکان (مثلاً ده‌ها میلیون ایرانی) تشکیل شود و در مورد مسایل تخصصی شرکت نفت تصمیم بگیرد ناشدنی و حتی مضحک به نظر می‌رسد. اگر پاسخ این باشد که یک شورای ملی، شرکت عمومی یا صندوق متعلق به مردم این مسئولیت‌ها را بر عهده می‌گیرد، این نهاد در عمل یک ارگان عمومی و نماینده‌ی عموم جامعه است و نمی‌تواند خارج از ساختار دولت، نهاد حکمرانی و قانون عمومی فعالیت کند. اگر هم فرض کنیم مالکان این دارایی مشاع می‌توانند سهم‌الشرکه‌ی خود را به فروش برسانند چنان که گفتم بدترین اشکال خصوصی‌سازی و غارت منابع عمومی است.

تجربه‌ی خصوصی‌سازی کوپنی

تجربه‌ی خصوصی‌سازی در روسیه و برخی کشورهای اروپای شرقی پس از فروپاشی اتحاد شوروی نشان داد که توزیع اسمی سهام صنایع دولتی میان شهروندان الزاماً به معنای حفظ مالکیت مردمی نیست. در خصوصی‌سازی کوپنی روسیه، مالکیت شمار زیادی از بنگاه‌ها از دولت خارج شد، اما ساختار ایجادشده بیش از آنکه بر کارایی اقتصادی استوار باشد، محصول ضرورت‌ها و مناسبات سیاسی بود.

بررسی‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز نشان داده‌اند که بخش بزرگی از سهام شرکت‌های خصوصی‌شده در اختیار مدیران و کارکنان داخلی شرکت‌ها قرار گرفت. در روسیه، پس از اجرای برنامه‌ی خصوصی‌سازی کوپنی، مدیران و کارکنان در مجموع حدود دوسوم سهام شرکت خصوصی‌شده متوسط را در کنترل داشتند.^۴ البته بعداً بسیاری از کارکنان به دلیل مشکلات مالی کوپن سهام خود را به مدیران واگذار و

عملاً مدیران یا «طبقه‌ی جدید» سهام کلیدی شرکت‌های بزرگ را به چنگ آوردند و شاهد شکل‌گیری الیگارش‌ی صاحبان سرمایه در روسیه شدیم.

در این تجربه، بسیاری از شهروندان، به‌ویژه در شرایط تورم، بیکاری و کاهش درآمد، کوپن‌ها و سهام خود را با قیمت‌های ناچیز فروختند. در مقابل، مدیران شرکت‌ها، بانکداران، واسطه‌ها و صاحبان نقدینگی توانستند مالکیت دارایی‌های بزرگ را به‌تدریج در دستان خود متمرکز کنند. حتی گزارش‌های بانک جهانی نیز از مشکلات ناشی از مالکیت داخلی، ضعف حمایت از سهام‌داران و سوءاستفاده‌های گسترده در دوره‌ی خصوصی‌سازی روسیه سخن گفته‌اند.^۵

تکرار این تجربه برای منابع نفت و گاز خطرناک‌تر است؛ زیرا نفت تنها متعلق به شهروندانی نیست که در زمان توزیع کوپن زنده‌اند. نسل کنونی نمی‌تواند سهم نسل‌های آینده را دریافت کند و سپس آن را در بازار بفروشد.

آنچه با شعارهای از قبیل «مالکیت کمونال» و «مردمی کردن نفت» آغاز می‌شود، می‌تواند در چند سال به تمرکز مالکیت در دست بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، نهادهای نظامی، شرکت‌های بزرگ و صاحبان ثروت تبدیل شود. در چنین حالتی، مالکیت کمونال تنها مرحله‌ای موقت در مسیر خصوصی‌سازی نفت خواهد بود.

مشکل صنعت نفت در ایران مالکیت دولتی نیست. مشکل در نوع نظام حکمرانی در ایران و پاسخ‌گو نبودن آن است. مشکل اساسی، غیردموکراتیک بودن ساختار تصمیم‌گیری، نبود شفافیت، ضعف نظارت عمومی، انتصاب‌های سیاسی، مداخله‌ی نهادهای غیرپاسخ‌گو، فساد در قراردادهای و نبود مدیریت حرفه‌ای و باثبات است.

در نظام حقوقی موجود ایران صنایع بزرگ و معادن در قلمرو مالکیت عمومی و دولتی قرار گرفته‌اند. اصل (۴۴) قانون اساسی، صنایع بزرگ و مادر و معادن بزرگ را در بخش دولتی قرار می‌دهد و اصل (۴۵)، معادن و دیگر ثروت‌های عمومی را در اختیار حکومت می‌داند تا مطابق مصالح عمومی درباره‌ی آنها عمل کند. اما قرارگرفتن منابع در اختیار دولت، به خودی خود، استفاده از آنها در جهت مصالح عمومی را تضمین نمی‌کند. چنان‌که می‌دانیم دولت غیردموکراتیک و غیرپاسخ‌گو ممکن است منابع عمومی را بدون شفافیت و پاسخ‌گویی مصرف کند. اما درمان این مشکل، انتقال مالکیت منابع به اشخاص یا توزیع کوپن مالکیت شرکت نفت در میان افراد نیست؛ بلکه

دموکراتیک کردن دولت و ایجاد ساختارهای شفاف، مستقل و حرفه‌ای برای اداره‌ی منابع است. باید میان دو مفهوم تفاوت گذاشت: مالکیت عمومی منابع و مدیریت بوروکراتیک و سیاسی منابع.

می‌توان مالکیت نفت و گاز را عمومی و دولتی نگه داشت، اما اداره‌ی شرکت‌های نفتی و نحوه‌ی هزینه‌کرد درآمدهای نفتی را از دخالت مستقیم دولت، وزرا و جریان‌های سیاسی خارج کرد. در چنین الگویی، دولت مالک منابع نفت و گاز نیست؛ بلکه از نظر حقوقی، امانت‌دار ملت و نسل‌های آینده است.

الگوی نروژ: مالکیت عمومی و مدیریت حرفه‌ای

تجربه‌ی مدیریت منابع نفتی در نروژ نمونه‌ی روشنی از امکان ترکیب مالکیت عمومی با مدیریت حرفه‌ای و ایجاد مکانیسم‌هایی برای دور نگه‌داشتن درآمدهای نفتی از دستان دولت است. بر اساس قانون نفت نروژ، دولت دارای حق مالکیت بر منابع نفتی و حق انحصاری مدیریت آنهاست و این منابع باید با دیدگاهی بلندمدت و به سود کل جامعه‌ی نروژ اداره شوند.^۶

در نروژ به‌عنوان یک الگوی موفق مدیریت منابع نفتی (در چارچوب واقعیت‌های موجود اقتصاد جهانی)، مالکیت این منابع میان شهروندان تقسیم نشده و به آنان کوپن یا سهم قابل‌فروش واگذار نشده است. منابع در مالکیت عمومی باقی مانده‌اند؛ اما میان سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت، فعالیت تجاری و مدیریت درآمدها تفکیک نهادی ایجاد شده است.

در این کشور، شرکت «پتورو»، به‌عنوان یک شرکت کاملاً دولتی، منافع مالی مستقیم دولت نروژ در میدان‌ها، خطوط لوله و تأسیسات نفتی را به صورت تجاری و حرفه‌ای مدیریت می‌کند. این شرکت از طرف دولت، مدیریت جنبه‌های تجاری «منافع مالی مستقیم دولت» را بر عهده دارد.^۷

پتورو وزارتخانه نیست و مدیران آن برای اداره‌ی روزمره عملیات منتظر دستور سیاسی وزیر نمی‌مانند. این شرکت در چارچوب اهداف تعیین‌شده، دارایی‌های عمومی را بر اساس معیارهای تخصصی، اقتصادی و تجاری اداره می‌کند.

بحث درباره‌ی نحوه‌ی اداره‌ی صنعت نفت در نروژ، به‌عنوان یک کشور دموکراتیک، ساختار سازمانی نهاد اداره‌کننده‌ی آن بسیار مفصل است و در حوصله‌ی مقاله‌ی کنونی نیست اما، الگوی نروژ نه خصوصی‌سازی منابع نفتی است، نه اداره‌ی مستقیم همه‌ی فعالیت‌ها در قالب وزارتخانه‌ها و بورورکراسی دولتی و نه مالکیت مبهم کمونال. این الگو ترکیبی است از:

- مالکیت عمومی منابع؛
- سهام‌داری مستقیم دولت؛
- مدیریت حرفه‌ای شرکت‌ها؛
- تنظیم‌گری قانونی؛
- حضور شرکت‌های خصوصی در چارچوب مجوزهای دولتی؛
- دریافت مالیات و سهم دولت از تولید؛
- نظارت پارلمان و نهادهای عمومی؛
- و شاید از همه مهم‌تر: انتقال درآمدها به صندوق ثروت ملی.

چنان‌که اشاره شد، ویژگی مهم‌تر الگوی نروژ، نحوه‌ی برخورد با درآمدهای نفتی است. نروژ درآمد حاصل از فروش نفت را درآمد عادی سالانه‌ی دولت تلقی نکرده، بلکه آن را حاصل تبدیل یک دارایی طبیعی پایان‌پذیر به دارایی مالی پایدار می‌داند. در همین زمینه، صندوق بازنشستگی دولتی جهانی نروژ برای محافظت اقتصاد در برابر نوسان‌های درآمد نفت و ایجاد پس‌انداز بلندمدت تأسیس شد تا ثروت نفتی هم به نسل کنونی و هم به نسل‌های آینده سود برساند.^۸

خالص جریان درآمدی ناشی از فعالیت‌های نفتی به این صندوق منتقل می‌شود و برداشت از صندوق تنها در چارچوب تصمیم بودجه‌ای پارلمان امکان‌پذیر است. بر اساس قاعده‌ی مالی نروژ، برداشت از صندوق باید در بلندمدت متناسب با بازده واقعی مورد انتظار آن باشد. برآورد این بازده که در ابتدا چهار درصد بود، از سال ۲۰۱۷ به سه درصد کاهش یافت. هدف این قاعده، حفظ ارزش واقعی صندوق برای نسل‌های آینده و جلوگیری از وابستگی بودجه به نوسان‌های کوتاه‌مدت قیمت نفت است.

معنای واقعی ثروت بین‌نسلی همین است: با استخراج نفت، ثروت ملی نباید نابود یا صرف هزینه‌های جاری شود، بلکه باید از یک دارایی زیرزمینی به مجموعه‌ای متنوع از دارایی‌های مالی با بازدهی قابل‌اتکای درازمدت تبدیل شود.

مالکیت عمومی و دولتی منابع نفت و گاز، ویژگی منحصربه‌فرد نروژ نیست. کم‌وبیش در همه‌ی کشورهای اصلی تولیدکننده‌ی نفت روال مشابهی در مورد مالکیت عمومی منابع نفت وجود دارد. اما در نهایت این ساختار دموکراتیک و یا غیردموکراتیک نظام حکمرانی و مدیریت تخصصی منابع نفتی است که پی‌آمدهای آن بر اقتصاد کشورها را رقم زده است.

تجربه‌ی جهانی نشان می‌دهد که برای بهره‌گیری از مدیریت حرفه‌ای، فناوری خارجی، سرمایه‌های بین‌المللی یا حتی سازوکارهای بورس و بازار سرمایه، ضرورتی به واگذاری مالکیت مخازن نفت و گاز وجود ندارد. دولت می‌تواند مالک منابع و شرکت مادر باقی بماند و درعین‌حال، انجام برخی فعالیت‌های عملیاتی را به شرکت‌های تخصصی، شرکت‌های بورسی یا مشارکت‌های مشترک واگذار کند.

برای مثال، در چین نیز که البته نظامی غیردموکراتیک اما کارنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی چشمگیری دارد بر اساس ماده (۹) قانون اساسی جمهوری خلق چین تصریح می‌شود که «تمام منابع معدنی متعلق به دولت، یعنی متعلق به "تمامی مردم"، هستند. بنابراین نفت و گاز نیز به‌عنوان منابع معدنی زیرزمینی، در قلمرو مالکیت دولت قرار دارند.»^۹ قانون منابع معدنی چین نیز همین اصل را تکرار می‌کند و اعلام می‌دارد که مالکیت دولتی منابع معدنی توسط شورای دولتی اعمال می‌شود. این قانون همچنین تأکید می‌کند که تغییر مالکیت زمین یا حق استفاده از زمین، مالکیت دولت بر منابع زیرزمینی آن را تغییر نمی‌دهد.^{۱۰}

از منظر بحث مالکیت نفت این نکته اهمیت زیادی دارد. ممکن است زمین در اختیار یک شرکت، تعاونی، نهاد محلی یا استفاده‌کننده خصوصی قرار گیرد؛ اما نفت، گاز و دیگر منابع معدنی زیر آن همچنان متعلق به دولت باقی می‌مانند. به بیان دیگر، چین میان مالکیت زمین یا حق بهره‌برداری و مالکیت اصل منابع معدنی تمایز قائل شده است. در همین چارچوب، بخش اصلی صنعت نفت و گاز چین نیز در اختیار سه

گروه بزرگ دولتی قرار دارد: شرکت ملی نفت چین (CNPC)، گروه سینوپک (Sinopec Group)، و شرکت ملی نفت فلات قاره چین (CNOOC).^{۱۱}

البته برخی شرکت‌های عملیاتی زیرمجموعه این گروه‌ها، مانند «پتروچاینا»، شرکت نفت و شیمیایی چین و CNOOC Limited، در بورس‌های داخلی یا خارجی پذیرفته شده‌اند. اما بورسی شدن یک شرکت عملیاتی با خصوصی شدن منابع زیرزمینی یکسان نیست. شرکت مادر دولتی، کنترل راهبردی خود را حفظ می‌کند و سهام‌داران بورسی در مالکیت مخازن نفت و گاز چین شریک نمی‌شوند.

منظور آن است که براساس الگوی چین می‌توان از بورس، شرکت سهامی، مدیریت تجاری و مشارکت سرمایه‌گذاران نیز استفاده کرد، بدون آن که مالکیت ملی منابع نفت و گاز به اشخاص منتقل شود. آنچه وارد بورس می‌شود سهام یک شرکت و حق مشارکت در سود آن است، نه مالکیت مشاع بر مخازن نفت و گاز کشور.

باید تأکید کرد که حتی در ایالات متحده آمریکا، با وجود نقش گسترده‌ی بخش خصوصی در صنعت نفت و گاز، بخش قابل توجهی از حقوق معدنی و منابع نفت و گاز در مالکیت دولت فدرال یا دولت‌های ایالتی قرار دارد و شرکت‌های خصوصی صرفاً از طریق قراردادهای اجاره و پرداخت حق امتیاز، به بهره‌برداری از آنها می‌پردازند. اداره‌ی مدیریت اراضی آمریکا اعلام کرده است که دولت فدرال حقوق معدنی حدود ۷۰۰ میلیون جریب، معادل نزدیک به ۳۰ درصد مساحت خشکی ایالات متحده، را مدیریت می‌کند. همچنین منابع نفت و گاز فلات قاره بیرونی آمریکا جزء منابع عمومی تحت مالکیت و کنترل دولت فدرال محسوب می‌شوند.^{۱۲}

بحث درباره‌ی نحوه‌ی مالکیت و مدیریت منابع نفتی را می‌توان با مطالعه‌ی دیگر تجارب جهانی از کشورهای عربی صادرکننده‌ی نفت، تا ونزوئلا ادامه داد. اما روشن است که بدترین اشکال مدیریت منابع نفتی را در دولتهایی (اغلب غیردموکراتیک) شاهد بوده‌ایم که منابع حاصل از درآمد نفت را صرف بلندپروازی‌های نظامی و توسعه‌طلبی‌های سیاسی و یا سیاست‌های پوپولیستی و حامی‌پروری کرده‌اند.

تجارب جهانی نشان می‌دهد که حتی در اقتصادی بسیار باز و متکی بر سرمایه‌گذاری خارجی نیز دولت می‌تواند مالکیت و کنترل راهبردی منابع را حفظ کند

و هم‌زمان از مشارکت شرکت‌های بین‌المللی، قراردادهای امتیازی و بازار سرمایه بهره ببرد.

درس مشترکی که از تجارب کشورهای مختلف از نروژ تا چین و تا امارات، کویت، الجزایر، عراق و ونزوئلا می‌توان گرفت این است که اگرچه این کشورها دارای نظام‌های سیاسی و اقتصادی یکسانی نیستند و نروژ از نظر پاسخ‌گویی دموکراتیک، شفافیت، استقلال نهادها و نظارت پارلمانی در جایگاه متفاوتی قرار دارد و نباید ساختار سیاسی این کشورها را یکسان دانست یا تجربه‌ی آنها را بدون توجه به تفاوت‌های نهادی به ایران منتقل کرد. اما در زمینه‌ی مالکیت منابع نفت و گاز، میان این کشورها یک اصل مشترک مشاهده می‌شود: هیچ‌یک برای دستیابی به مدیریت تجاری، فناوری، سرمایه‌گذاری خارجی یا حضور در بورس، اصل مالکیت عمومی منابع نفت و گاز را منکر نشده یا مالکیت این منابع را میان شهروندان توزیع نکرده‌اند. در این کشورها ممکن است شرکت خارجی امتیاز اکتشاف دریافت کند، یک شرکت عملیاتی وارد بورس شود، سرمایه‌گذار خصوصی سهام یک پالایشگاه را بخرد یا شریک یک پروژه‌ی نفتی شود؛ اما این اقدامات لزوماً مالکیت مخزن را به سرمایه‌گذار منتقل نمی‌کند. این تجربه‌ها تفکیک سه سطح را ضروری می‌سازند:

نخست – مالکیت منابع:

مخازن نفت و گاز متعلق به دولت به نمایندگی از ملت یا واحد سیاسی مربوط است.

دوم – مالکیت بنگاه:

شرکت ملی نفت یا شرکت مادر می‌تواند کاملاً یا عمدتاً دولتی باشد.

سوم – مدیریت و عملیات:

اکتشاف، حفاری، تولید، پالایش و فروش می‌تواند توسط شرکت‌های حرفه‌ای دولتی، شرکت‌های بورسی، پیمانکاران خصوصی یا شرکت‌های داخلی و خارجی انجام شود.

اشتباه اساسی این است که ناکارآمدی مدیریت دولتی را با ضرورت خصوصی کردن مالکیت منابع یکسان بدانیم. می‌توان مدیریت را اصلاح، شرکت‌ها را تجاری، مدیران را

حرفه‌ای و فعالیت‌ها را رقابتی کرد، بی‌آنکه مالکیت مخازن نفت و گاز از ملت سلب شود.

تجربه‌ی مشترک این عمده‌ترین کشورهای نفت‌خیز جهان در کنار نروژ نشان می‌دهد که مسئله‌ی اصلی چگونگی تنظیم رابطه میان مالکیت عمومی، مدیریت حرفه‌ای، مشارکت بخش خصوصی، نظارت عمومی و حفظ حقوق نسل‌های آینده است.

الگوی مناسب برای ایران

در ایران نیز باید مالکیت منابع نفت و گاز عمومی و دولتی را به‌عنوان یک یادگار جنبش بزرگ ملی‌شدن صنعت نفت حفظ کرد، اما ساختار اداره‌ی منابع نفتی باید به‌طور بنیادی اصلاح شود. یک الگوی مناسب می‌تواند بر اصول زیر استوار باشد: نخست، منابع نفت و گاز باید در قانون به‌صراحت دارایی غیرقابل انتقال ملت و نسل‌های آینده شناخته شوند.

دوم، واگذاری مالکیت مخازن نفت و گاز به اشخاص، شرکت‌ها، بانک‌ها، نهادهای نظامی یا دارندگان کوپن (در طرح‌هایی مانند طرح پیشنهادی آقای وهابی) ممنوع باشد.

سوم، شرکت ملی نفت باید از یک دستگاه اداری و سیاسی به یک شرکت حرفه‌ای، شفاف و پاسخ‌گو تبدیل شود.

چهارم، اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل شرکت‌های نفتی باید بر اساس تخصص، تجربه و صلاحیت حرفه‌ای انتخاب شوند، نه بر اساس وابستگی سیاسی، امنیتی یا خانوادگی.

پنجم، وزارت نفت باید عمده‌تأ مسئول سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری باشد و از دخالت مستقیم در تصمیم‌های عملیاتی شرکت‌ها خودداری کند.

ششم، صورت‌های مالی، قراردادهای عمده، هزینه‌های توسعه‌ی میدان‌ها، میزان تولید و پرداخت‌های شرکت‌ها باید به‌طور منظم منتشر و توسط حساب‌برسان مستقل بررسی شود.

نقدی بر پیشنهاد «مالکیت کمونال» منابع نفت و گاز

هفتم، یک نهاد تنظیم‌گر مستقل برای نظارت فنی، اقتصادی، ایمنی و زیست‌محیطی بر صنعت نفت ایجاد شود.

هشتم، درآمد حاصل از استخراج نفت و گاز به یک صندوق ثروت بین‌نسلی مستقل منتقل شود و دولت تنها مجاز باشد در چارچوب قوانین و تحت نظارت پارلمان و دیگر نهادهای پیش‌بینی‌شده‌ی دموکراتیک بخشی از بازده واقعی این صندوق را در بودجه (اساساً برای هزینه‌های عمرانی، نه جاری) مصرف کند.

نهم، برداشت از اصل سرمایه‌ی صندوق باید تنها در شرایط کاملاً استثنایی، با تصویب اکثریت ویژه‌ی پارلمان و یا دیگر سازوکارهای دموکراتیک مانند همه‌پرسی و انتشار عمومی دلایل آن ممکن باشد.

دهم، گزارش عملکرد شرکت ملی نفت و صندوق ثروت ملی باید به‌طور منظم در اختیار پارلمان، رسانه‌ها، نهادهای جامعه‌ی مدنی و عموم مردم قرار گیرد.

البته، دفاع از مالکیت عمومی منابع نفت و گاز به معنای دفاع از دولت‌سالاری، بوروکراسی، فساد یا مدیریت سیاسی نیست. می‌توان منابع را در مالکیت ملت نگه داشت و درعین‌حال، اداره‌ی آنها را به مدیران حرفه‌ای و نهادهای مستقل سپرد. همچنین این پیشنهاد نافی حقوق نیروهای کار در صنعت نفت برای برخورداری از تشکلهای مستقل برای پیگیری حقوق خود نیست.

همان‌گونه که مالکیت خصوصی لزوماً موجب کارایی نمی‌شود، مالکیت دولتی نیز لزوماً به ناکارآمدی منتهی نمی‌شود. آنچه نتیجه را تعیین می‌کند، کیفیت نهادها، نحوه‌ی انتخاب مدیران، شفافیت، رقابت، حسابرسی، استقلال حرفه‌ای و پاسخ‌گویی است.

یک شرکت خصوصی انحصاری که به قدرت سیاسی متصل است، از یک شرکت دولتی شفاف و حرفه‌ای بسیار ناکارآمدتر و فاسدتر است.

بنابراین مسئله‌ی ایران را نباید به انتخاب ساده میان دولت و بازار فروکاست. انتخاب واقعی میان این دو وضعیت است:

- مالکیت عمومی همراه با مدیریت حرفه‌ای، نظارت دموکراتیک و حفظ حقوق نسل‌های آینده؛ یا
- انتقال تدریجی منابع عمومی به گروه‌های برخوردار، تحت عنوان خصوصی‌سازی، سهام عدالت، کوپن یا در این مورد «مالکیت کمونال».

جمع‌بندی

منابع نفت و گاز در ایران و دیگر کشورها، کالاهای عادی و قابل تقسیم میان اشخاص نیستند. این منابع، ثروت طبیعی ملت و سرمایه‌ی نسل‌های آینده‌اند. اگر مالکیت کمونال به معنای مالکیت غیر قابل انتقال تمام ملت باشد، در مقیاس یک کشور تفاوت اساسی با مالکیت عمومی اعمال‌شده در یک دولت دموکراتیک ندارد.

اگر مالکیت کمونال به معنای توزیع سهام، کوپن یا گواهی‌های قابل انتقال میان شهروندان باشد، در عمل به خصوصی‌سازی منجر خواهد شد. تجربه‌ی خصوصی‌سازی‌های کوپنی نیز نشان می‌دهد که مالکیت پراکنده‌ی مردمی می‌تواند به سرعت در دست مدیران، بانک‌ها، واسطه‌ها و صاحبان سرمایه متمرکز شود.

درواقع آقای وهابی باید روشن کند که از «مالکیت کمونال نفت» کدام یک از این مفاهیم را اراده می‌کند:

اگر منظور مالکیت تمام ملت بر منابع باشد، این همان مالکیت عمومی است که دولت دموکراتیک به نمایندگی از مردم و نسل‌های آینده اعمال می‌کند.

اگر منظور اداره‌ی صنعت به دست کارکنان شرکت نفت باشد، کارکنان تنها یکی از گروه‌های ذی‌نفع‌اند و نمی‌توانند مالک ثروتی شوند که متعلق به تمام مردم و نسل‌های آینده است.

اگر منظور توزیع سهام یا کوپن میان شهروندان باشد، این دیگر مالکیت کمونال پایدار نیست؛ زیرا سهام قابل فروش به تدریج در دست صاحبان سرمایه متمرکز می‌شود. اگر منظور الگوی اوستروم باشد، باید مشخص شود جامعه‌ی استفاده‌کننده چه کسانی‌اند، حدود عضویت چیست، چه کسی مقررات را وضع می‌کند، چه نهادی

سرمایه‌گذاری‌های میلیاردی را انجام می‌دهد و حقوق نسل‌های آینده چگونه حفظ می‌شود. مضافاً، الگوی جوامع محلی برای چراگاه، جنگل یا شبکه‌ی آبیاری را نمی‌توان بدون تغییر به صنعت ملی و بین‌المللی نفت تعمیم داد.

گفتنی است شرکت ملی نفت ایران در سال‌های قبل انقلاب عملکرد نسبتاً موفق‌تری داشت و اگر درآمدهای نفتی صرف بلندپروازی‌های شاه و نظام دیکتاتوری نمی‌شد می‌توانست نمونه‌ی کم‌وبیش موفق‌تری از مدیریت صنعت نفت باشد. اما همین شرکت و وزارت نفت در سال‌های بعد از انقلاب عملکردی ضعیف، ناکارآمد و ناموفق داشتند. غرض این است که نشان داده شود مشکل اصلی ایران مالکیت دولتی نفت نیست؛ مشکل، غیردموکراتیک‌بودن دولت، نبود شفافیت، ضعف نظارت و مدیریت غیرحرفه‌ای است.

راه‌حل درست، خصوصی‌کردن نفت یا تغییر نام خصوصی‌سازی به مالکیت کمونال نیست. راه‌حل عبارت است از:

- مالکیت عمومی و دولتی منابع؛
- دموکراتیک‌سازی و پاسخ‌گو کردن ساختار حکمرانی؛
- مدیریت حرفه‌ای و مستقل؛
- حسابرسی و شفافیت کامل؛
- نظارت نهادهای جامعه‌ی مدنی بر عملکرد مدیریت منابع نفتی به‌ویژه از حیث پی‌آمدهای محیط‌زیستی؛
- جلوگیری از دخالت نهادهای سیاسی و نظامی در مدیریت منابع نفتی؛ و
- تشکیل صندوق واقعی ثروت بین‌نسلی و نظارت مستمر بر نحوه‌ی هزینه‌کرد درآمدهای این صندوق توسط نهادهای دموکراتیک.

بنابر اظهار مهندس سیدکاظم وزیری هامانه، قبل از انقلاب، شرکت ملی نفت ایران، شرکت مادر بود و پتروشیمی و گاز، به عنوان شرکت‌های فرعی آن محسوب می‌شدند.

علی‌رغم این که شرکت‌های مذکور زیرمجموعه‌ی شرکت نفت بودند، ولی در کارهای یکدیگر دخالت نمی‌کردند و مدیران عامل هر سه شرکت توسط هیئت دولت انتخاب و از طریق نخست‌وزیر به شاه پیشنهاد می‌شدند؛ بنابراین عموماً از نخبگان صنعتی کشور بودند. شرکت ملی نفت ایران نیروساز بود چون بهترین کارشناسان را گلچین می‌کرد. در انتخاب مدیران میانی، ضوابط خاصی وجود داشت که موبه‌مو اجرا می‌شد.

بدنیست بدانیم اعضای هیأت مدیره شرکت ملی نفت ایران در قبل انقلاب دکتر رضا فلاح، دکتر پرویز مینا، دکتر مصطفی منصوری و هوشنگ فرخان - برخلاف بعد از انقلاب - خود از برجسته‌ترین متخصصان در سطح بین‌المللی محسوب می‌شدند و دکتر رضا فلاح قائم‌مقام شرکت نفت یکی از برجسته‌ترین کارشناسان نفتی جهان به‌شمار می‌رفت. (البته دکتر منوچهر اقبال رئیس هیأت مدیره و مدیر عامل شرکت ملی نفت صرفاً عنصر سیاسی معتمد و گوش‌به‌فرمان شاه تلقی می‌شد).^{۱۳}

مشکل در آن سال‌ها مهم‌تر از همه این بود که تصمیم‌گیری در مورد درآمدهای نفتی در یدّ اختیارات «اعلیحضرت» بود و همین مسأله آن بیماری مهلک هلندی را در نخستین سال‌های دهه‌ی ۱۳۵۰ در اقتصاد ایران پدید آورد که در پی آن شاهد نابرابری مهلک درآمدی، تورم‌های سنگین و نهایتاً انقلاب سال ۱۳۵۷ شدیم.^{۱۴} این تجارب همه تأکیدی بر ضرورت مالکیت عمومی منابع نفت در نظامی دموکراتیک و مدیریت تخصصی آن است.

سخن کوتاه، نفت باید متعلق به تمام ملت باشد؛ نه فقط کسانی که امروز زنده‌اند، بلکه کسانی که فردا متولد خواهند شد. دولت باید امانت‌دار این ثروت باشد و مدیران متخصص باید آن را اداره کنند.

در پایان، نگارنده بدون داوری در مورد همه‌ی ادعاهای آقای یوسف اباضری اعتقاد دارد نگرانی ایشان از آن‌رو قابل تأمل است که متأسفانه، اغلب، بزرگ‌ترین ضربات فکری و نظری که بر علیه منافع مردم و زحمتکشان مطرح شده در لباس و لعاب چپ بوده تا راست منحط و ایده‌های نولیبرالی آشکار.

یادداشت‌ها

^۱ مهرداد وهابی، [در نقد مدافعان اسلام سیاسی](#)، نقد اقتصاد سیاسی، نهم مرداد ۱۴۰۵

^۲ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press. ۱۹۹۰.

^۳ Voucher

^۴ Nellis, John, "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?" International Finance Corporation and International Monetary Fund.

^۵ World Bank, *Corporate Governance in Central Europe and Russia: Investing in Insider-Dominated Firms—A Study of Russian Voucher Privatization Funds*

همچنین گزارش‌های متعدد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول درباره‌ی اصلاح بنگاه‌ها و مالکیت داخلی در روسیه.

^۶ Government of Norway, [Petroleum Act and the State's Proprietary Right to Petroleum Resources](#)

^۷ Petoro AS, SDFI and Petoro Annual Report

و اسناد مربوط به وظیفه‌ی پتورو در مدیریت تجاری منافع مالی مستقیم دولت نروژ در فعالیت‌های نفتی.

^۸ Norges Bank Investment Management, the Government Pension Fund Global

^۹ Constitution of the People's Republic of China, Article ۹

^{۱۰} Mineral Resources Law of the People's Republic of China, Article ۳

^{۱۱} China National Offshore Oil Corporation — CNOOC, Company Overview

^{۱۲} به پیوند زیر مراجعه فرمایید:

<https://www.blm.gov/programs/energy-and-minerals/oil-and-gas/about>

^{۱۳} پیمانہ صالحی و محمدحسین یزدانی راد، فرزند کویر و نیم قرن خدمت در صنعت نفت، مصاحبه با کاظم وزیری هامانه، نشر روزنه (۱۴۰۰)

^{۱۴} از خواننده دعوت می‌شود برای مطالعه‌ی بیشتر در این زمینه به مقاله‌ی «[نفت ملی یا نفت دولتی؟](#)» اینجانب در نقد اقتصاد سیاسی، ۸ اردیبهشت ماه ۱۴۰۴ مراجعه فرمایند.