

۲۷. ضرورت تعیین رابطه مالی دولت و  
شرکت ملی نفت ایران

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. اهداف و جایگاه تنظیم رابطه دولت و نفت
۳	۱-۱. از دیدگاه دولت
۴	۱-۲. از دیدگاه شرکت ملی نفت ایران
۵	۱-۳. از دیدگاه قوه مقننه
۶	۱-۴. جایگاه تنظیم رابطه دولت و نفت
۷	۲. سابقه رابطه مالی دولت و شرکت نفت در ایران
۷	۲-۱. قبل از انقلاب اسلامی
۸	۲-۲. پس از انقلاب اسلامی
۱۱	۳. مسائل کنونی رابطه مالی دولت و نفت
۱۱	۳-۱. عدم رعایت قانون اساسی
۱۲	۳-۲. عدم شفافیت
۱۴	۳-۳. تولید صیانتی از مخازن
۱۴	۳-۴. مشکلات ساختاری
۱۶	۳-۵. نامعین بودن وضعیت شرکت نفت از لحاظ معیارهای کارآیی، اعتبار بین‌المللی و ...
۱۷	۳-۶. نوسانات دائمی در روابط دولت و نفت به دلیل تنظیم روابط به صورت سالیانه
۱۸	۴. جایگاه نفت در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه
۲۰	۵. پیشنهادی برای تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در برنامه پنجم
۲۰	۵-۱. توجه به دغدغه‌های ذینفعان اصلی صنعت نفت
۲۱	۵-۲. لزوم شفافیت و نظارت‌پذیری
۲۱	۵-۳. تأمین سریع منابع مورد نیاز صنعت نفت و گاز
۲۳	۵-۴. در نظر گرفتن قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴)
۲۴	پیوست - شرکت‌های ملی نفت در دنیا
۲۸	منابع و مأخذ



## ۲۷. ضرورت تعیین رابطه مالی دولت و

### شرکت ملی نفت ایران

#### چکیده

اجرای سیاست‌های کلی برنامه پنجم درباره نفت و گاز بدون تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت نفت امکان‌پذیر نیست. رابطه مالی کنونی دولت و نفت براساس مصوبات سالیانه مجلس در قالب قوانین بودجه تنظیم می‌شود. این نوسانات دائمی و سالیانه امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را از صنعت نفت و گاز سلب می‌کند. تعیین چگونگی رابطه مالی دولت و بخش نفت نیاز به تدوین قانون جامع نفت و گاز و اساسنامه شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی دارد و عدم تدوین اساسنامه‌ای متناسب با قانون اساسی جمهوری اسلامی سبب شده صنعت نفت کشور در ۳۰ سال گذشته دچار بی‌هویتی سازمانی باشد و از مسائلی مانند عدم شفافیت، حاکمیت سازوکار مدیریتی سیاسی، شکل نگرفتن واقعی وزارت نفت و نامعین بودن وضعیت شرکت نفت از لحاظ معیارهای کارآیی و اعتبار بین‌المللی رنج ببرد.

در تنظیم رابطه دولت و بخش نفت همچنین باید موارد زیر را در نظر گرفت: اصل چهل‌وپنجم (۴۵) قانون اساسی، شفافیت و نظارت‌پذیری، تأمین مطمئن منابع مورد نیاز صنعت نفت و گاز و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مبنی بر حضور بخش خصوصی در فعالیت‌های پایین‌دستی نفت و گاز.



#### مقدمه

یکی از مهمترین موضوعات مطرح شده در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در ایران نحوه تنظیم رابطه مالی دولت و نفت است. این گزارش ابتدا اهداف و جایگاه تنظیم رابطه دولت و شرکت نفت و سابقه موضوع در ایران را تبیین می‌کند. در ادامه جایگاه نفت در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه بررسی و در انتها نیز اصولی که باید در تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت نفت مدنظر قرارگیرد، تشریح می‌شوند.

### ۱. اهداف و جایگاه تنظیم رابطه دولت و نفت

فضایی که در آن شرکت‌های ملی نفت شکل گرفتند (یعنی دهه ۱۹۷۰) تا به حال تغییر زیادی یافته است.<sup>۱</sup> شرکت‌های ملی نفت امروزه باید به‌طور فزاینده‌ای بر مهارت‌های فنی و مدیریتی تکیه کرده و برای بقا و داشتن عملکرد کارا، بر میزان شفافیت عملکرد خود بیافزایند.

انتظارات گروه‌های مختلف جامعه از دولت و مؤسسات در مالکیت دولت، به‌ویژه شرکت‌های ملی نفت، با توجه به مقدار قابل توجه درآمد تحت کنترل آنها، تغییر یافته و علاوه بر اصل سودآوری، شامل شفافیت و پاسخگویی در کنار کارآیی نیز شده است. در همین حال بازارهای گسترده، پیچیده و رقابتی جهان برای نفت خام و تولیدات نفتی، باعث کاهش ارزش راهبردی آن برای بسیاری از فعالان بازار شده

۱. برای آشنایی بیشتر با شرکت‌های ملی نفت دنیا و مسائل آنها به پیوست مراجعه کنید.



است. علاوه بر این الگوهای ساختاری جدیدی ارائه شده‌اند که با تکیه بر رقابت، مشارکت بخش خصوصی (به جای اتکا بر مالکیت دولتی) و مقررات آسان ولی کارا در حفاظت از منابع مردم موفق بوده‌اند.

«در بسیاری از کشورها، نظیر آرژانتین، بولیوی، کانادا، پرو و انگلیس، شرکت ملی نفت در پی خصوصی‌سازی از میان رفته‌اند. در سایر کشورها، خصوصی‌سازی جزئی، تجاری کردن شرکت ملی نفت و مشارکت مستقیم و فزاینده بخش خصوصی به‌عنوان مسیر اصلاحات پذیرفته شده است. این مسیر در برزیل، اندونزی، نیجریه و پاکستان درحال پیگیری است»<sup>۱</sup> در ایران با توجه به جایگاه ویژه شرکت ملی نفت ایران، مراحل اصلاحات باید به‌نحوی طراحی شوند که توانمندی نهادی برای پذیرفتن وظایفی که شرکت ملی نفت اکنون از انجام آنها منع می‌شود را ضمانت کنند.

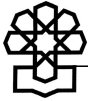
بدین‌سان ذینفعان فعالی در عرصه تنظیم رابطه دولت و نفت حضور دارند که اهداف هر یک از این ذینفعان می‌تواند در عمل متعارض باشد. در اینجا به اهداف سه دسته از این ذینفعان اشاره می‌شود:<sup>۲</sup>

#### ۱-۱. از دیدگاه دولت

فعالیت در بخش‌های بالادستی نفت و گاز بسیار سودآور است و با توجه به فاصله زیاد سطح قیمت نفت خام در بازار و هزینه نهایی تولید نفت، رانت اقتصادی زیادی در

۱. چارلز مک فی پرسن، شرکت‌های ملی نفت (سیر تحولات، مباحث، چشم‌اندازها)، ترجمه شاهین جوادی.

۲. قابل ذکر است که این اهداف از بررسی رفتار گذشته این سه دسته احصاء شده است و بدیهی است که تمامی اهداف را پوشش نمی‌دهد.



این بخش وجود دارد. دولت‌ها برای اینکه بتوانند حداکثر میزان رانت ایجاد شده در بخش نفت و گاز را به‌خود اختصاص دهند رژیم‌های مالی منابع نفت و گاز را تدوین می‌کنند.

در برقراری یک رژیم مالی مناسب بین دولت و بخش نفت و گاز، دولت‌ها اهداف متنوعی دنبال می‌کنند که مهمترین آنها عبارتند از:

- توسعه منابع و ذخایر نفت و گاز،
- دسترسی بیشتر به تکنولوژی و دانش روز و انتقال آن به داخل کشور،
- بهبود مدیریتی و توجه به کسب سود بیشتر از فعالیت‌های نفتی و گازی،
- تأمین آسان و سریع منابع پیش‌بینی شده از نفت.

در کشورهایی مانند ایران که درآمد نفت بخش عمده منابع دولت را تشکیل می‌دهد، «تأمین آسان و سریع منابع پیش‌بینی شده از نفت» هدف مهم دولت‌ها در شکل‌دهی رابطه مالی دولت و نفت است. دولت‌های نفتی ترجیح می‌دهند رابطه خود و شرکت‌های نفت را به‌گونه‌ای تنظیم کنند که همواره «مدیریت سیاسی خود بر شرکت‌های نفت» را حفظ کرده و از نقدینگی چشمگیر این شرکت‌ها در جهت اهداف خود استفاده کنند.

#### ۱-۲. از دیدگاه شرکت ملی نفت ایران

شرکت‌های نفت به‌عنوان بازیگران اصلی بخش نفت و گاز اهداف متعددی در تنظیم رابطه خود با دولت در نظر دارند که مهمترین آنها بدین شرح است:

- جذب آسان و سریع منابع مالی مورد نیاز برای توسعه بخش نفت و گاز،



- ایجاد ارتباط بلندمدت با بازار و شرکت‌های فعال در صنعت نفت و گاز جهانی،
- داشتن سهم مناسبی از درآمدهای حاصل از استخراج نفت و گاز،
- حفظ اهداف تجاری شرکت و تلاش برای حداکثرکردن سود،
- فراگیری و جامعیت رژیم مالی در کل مراحل اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از مخازن،
- ضرورت حساسیت رژیم مالی نسبت به گسترش فعالیت‌های اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از مخازن جدید و ایجاد انگیزه‌های لازم برای توسعه فعالیت و سرمایه‌گذاری در این زمینه،
- افزایش اعتبار شرکت در رتبه‌بندی‌های بین‌المللی به منظور کاهش ریسک دریافت وام و جذب سرمایه‌گذاران خارجی.

### ۱-۳. از دیدگاه قوه مقننه

- نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی با تأکید بر اهداف دولت و شرکت ملی نفت ایران همواره به دنبال تکمیل نگاه آنها به مسئله رابطه مالی نفت و دولت بوده‌اند. اهداف مورد نظر نمایندگان در این زمینه در محورهای زیر خلاصه می‌شود:
- اجرای دقیق اصول قانون اساسی،
  - شفافیت،
  - افزایش کارایی شرکت ملی نفت ایران،
  - تولید صیانتی از منابع نفت و گاز کشور،
  - رعایت منافع ملی در قراردادهای نفت و گاز کشور.



### ۱-۴. جایگاه تنظیم رابطه دولت و نفت

تعیین چگونگی رابطه مالی دولت و نفت یکی از مسائل مهم و اساسی کشور است، تبیین این رابطه نیاز به تدوین قانون جامع نفت و اساسنامه شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی دارد و طرح این مسئله در لایحه بودجه سالیانه فاقد منطق اصولی است. عدم تصویب اساسنامه‌ای متناسب با قانون اساسی جمهوری اسلامی سبب شده است که دولت با استناد به اساسنامه مصوب سال ۱۳۵۶ (که متناسب با شرایط قبل از انقلاب است)، اختیارات گسترده‌ای در مسائل حوزه نفت داشته باشد و در مواردی نیز خود را پاسخگوی مجلس نداند (مانند بحث انعقاد قراردادهای بیع متقابل و ...).

اساسنامه فعلی شرکت ملی نفت مصوب سال ۱۳۵۶ بوده و با وجود اینکه مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۱۵ دولت را ملزم به ارائه اساسنامه این شرکت در مدت چهار ماه کرد، اما هنوز هم این اساسنامه تقدیم مجلس نشده است. در سال ۱۳۶۶ و در هنگام تصویب قانون نفت از دولت خواسته شد تا ظرف مدت یک سال اساسنامه سه شرکت ملی نفت، گاز و پتروشیمی را تهیه و ارائه کند. مجدداً در بند «د» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۴، دولت مکلف شد اساسنامه‌های این سه شرکت را تا پایان خرداد ماه ۱۳۸۴، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. با وجود اینکه این تکلیف در قانون بودجه سال‌های بعد نیز تکرار شد، اما تاکنون اساسنامه‌های مزبور به مجلس ارائه نشده‌اند.



## ۲-۱. قبل از انقلاب اسلامی

قبل از انقلاب اسلامی، شرکت ملی نفت ایران از طرف دولت نقش متولی صنعت نفت را ایفا می‌کرد و همه فعالیت‌های صنعت نفت اعم از بالادستی و پایین‌دستی یا توسط خود شرکت یا تحت نظر این شرکت انجام و کلیه درآمدهای ناشی از این فعالیت‌ها نیز به حساب درآمد این شرکت واریز می‌شد. شرکت ملی نفت از محل این درآمدها و همچنین با استفاده از منابع مالی داخلی و خارجی کلیه فعالیت‌های جاری و توسعه‌ای خود را تأمین مالی می‌کرد و در نهایت مبالغی تحت عنوان سود سهام و مالیات بر عملکرد به دولت می‌پرداخت. همچنین با اخذ بهره مالکانه از شرکت‌های عضو کنسرسیوم و شرکت‌های دیگر و کسر یک درصد از آنها به عنوان ذخیره عمومی، بقیه را به خزانه دولت واریز می‌کرد. در کنار این، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های وابسته برای جبران کسری هزینه‌های سرمایه‌ای خود از بودجه‌های عمرانی دولت و استقراض از منابع داخلی و خارجی استفاده می‌کردند.

بنابراین همه درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی در داخل و خارج، صادرات نفت خام، فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی و سایر محصولات نفتی، سود ناشی از سرمایه‌گذاری‌های شرکت ملی نفت در داخل و خارج کشور و همچنین سهم درآمدی ایران در قراردادهای ابتدا به حساب شرکت ملی نفت واریز شده و این شرکت علاوه بر تأمین هزینه‌های خود مبالغی را تحت عنوان ذخایر و اندوخته‌ها از



آنها برداشت کرده و مابقی را تحت عناوین مختلف به دولت می‌پرداخت.<sup>۱</sup>

## ۲-۲. پس از انقلاب اسلامی

## دوره اول - از پیروزی انقلاب اسلامی تا آغاز برنامه سوم (۱۳۷۹)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸، شورای انقلاب با تصویب تبصره دائمی «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۸ رابطه مالی دولت و نفت را تغییر داد. به موجب این قانون همه وجوه حاصل از فروش نفت خام به هر صورت و وجوه حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی صادراتی مستقیماً به حساب خزانه‌داری کل منظور می‌شد.<sup>۲</sup> در شرایط جدید درآمدهای ناشی از بهره مالکانه حذف و شرکت‌های خارجی از کشور اخراج شدند. بنابراین در این دوران درآمد شرکت نفت محدود به فروش داخلی نفت خام و فرآورده، فروش گاز طبیعی، دریافت از محل درآمدهای عمومی طبق قوانین بودجه سنواتی و منابع بانکی داخلی بود. مسئله بسیار مهم در این رابطه مالی، وابستگی شدید شرکت ملی نفت به درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌ها (عملکرد بخش پایین‌دستی خود) و بودجه عمومی کشور است.

از سال ۱۳۶۶ به بعد در تبصره‌های بودجه مجوز صادرات روزانه حدود ۳۰۰ هزار بشکه نفت برای تأمین هزینه‌های واردات فرآورده‌ها و کمک به اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب در صنعت نفت داده شد. همچنین در این سال‌ها به صورت موردی اجازه استفاده از ارز حاصل از صادرات نفت خام مازاد بر پیش‌بینی بودجه

۱. مهران امیرمعینی، سیدمحمدعلی حاجی‌میرزایی، رژیم‌های مالی در صنعت نفت، مؤسسه مطالعات بین‌المللی

انرژی، ۱۳۸۳، ص ۱۰۷.

۲. قانون بودجه سال ۱۳۵۸، تبصره «۳۸» ماده واحده.



جهت تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری صادر شد.<sup>۱</sup>

از مهمترین تحولات اواخر دوره مورد بحث، صدور مجوز استفاده از روش بیع متقابل<sup>۲</sup> برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای در بخش‌های بالادستی نفت است. بازپرداخت این طرح‌ها پس از زمان بهره‌برداری از طرح و از محل تولید نفت خام آن صورت می‌گیرد.<sup>۳</sup>

#### دوره دوم - برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹-۱۳۸۳

از سال ۱۳۷۹ به بعد (در برنامه سوم توسعه طبق ماده (۱۲۰)) همه درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز، مایعات و میعانات گازی به شرکت نفت داده شد تا صرف هزینه‌های شرکت نفت و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس و واردات فرآورده‌های مورد نیاز کشور شود. بنابراین در طول برنامه سوم، شرکت ملی نفت ایران، درآمد حاصل از فروش داخلی نفت خام و فرآورده، فروش گاز طبیعی، درآمد ناشی از صادرات فرآورده‌ها، مایعات و میعانات گازی را در اختیار داشت و در مقابل به تأمین نیازهای داخلی به فرآورده و حفظ و توسعه سطح فعلی تولید نفت خام و اجرای برنامه تولید صیانتی از مخازن نفت متعهد شده بود. از این زمان بود که برای شرکت ملی نفت ایران منابع جدیدی جدا از ساختار بودجه شکل گرفت.

هرچند این اقدام انگیزه لازم برای افزایش صادرات فرآورده و کسب درآمد ارزی بیشتر را ایجاد کرد، اما منبع مطمئنی برای تأمین منابع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری

۱. به‌عنوان نمونه به تبصره «۲۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۶۶ مراجعه شود.

۲. به‌عنوان نمونه به بند «ب» تبصره «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۷۲ مراجعه شود.

۳. برای آشنایی با قراردادهای بیع متقابل به سیدصادق کاشانی، توسعه میادین نفت و گاز، مرکز پژوهش‌های مجلس، تابستان ۱۳۸۸، صفحات ۱۲۰-۱۲۲ مراجعه شود.



در صنعت نفت نبود. زیرا رشد سریع تولید خودرو و افزایش نیاز کشور به مصرف فرآورده‌های نفتی موجب افزایش سریع هزینه‌های تأمین واردات فرآورده شد و منابع مالی ایجاد شده برای کمک به طرح‌های سرمایه‌گذاری روز به روز تحلیل رفت تا جایی که سالیانه حجم عظیمی از نفت خام نیز برای معاوضه با بنزین و نفت گاز اختصاص یافت.<sup>۱</sup>

#### دوره سوم - برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۴-۱۳۸۸

از سال ۱۳۸۴ رابطه مالی دولت و شرکت نفت در قالب تبصره‌های بودجه (تبصره «۱۱»)<sup>۲</sup> تعریف شد و سالیانه قسمتی از درآمد حاصل از صادرات نفت مستقیماً در اختیار شرکت نفت قرار گرفت. (حدود ۶ درصد خشکی و ۱۱ درصد دریا)، همچنین در این تبصره‌ها به دولت اجازه داده شد از حساب ذخیره ارزی بابت مابه‌التفاوت قیمت آزاد و قیمت فروش تکلیفی فرآورده‌های نفت در داخل برداشت کرده و به شرکت‌های پالایش و پخش، گاز و توانیر پرداخت کند.

بنابراین از سال ۱۳۸۴، شرکت ملی نفت ایران درآمد حاصل از فروش داخلی نفت خام و فرآورده، فروش گاز طبیعی، درآمد ناشی از صادرات فرآورده‌ها، مایعات و میعانات گازی و از همه مهمتر قسمتی از درآمد حاصل از صادرات نفت خام را در اختیار گرفت. در کنار آن سالیانه مبالغی از بودجه عمومی به‌عنوان یارانه صرف واردات فرآورده‌ها و مبالغی از حساب ذخیره ارزی نیز صرف پرداخت مابه‌التفاوت قیمت آزاد و تکلیفی فرآورده‌ها می‌شد.

۱. به‌عنوان نمونه در سال ۱۳۸۷، حدود ۶/۶ میلیارد دلار از منابع کشور صرف واردات بنزین و نفت گاز شد.

۲. در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ در قالب بند «۷» ماده واحده.



### ۳. مسائل کنونی رابطه مالی دولت و نفت

#### ۳-۱. عدم رعایت قانون اساسی<sup>۱</sup>

##### • اصل چهل و پنجم (۴۵) قانون اساسی<sup>۲</sup>

طبق این اصل معادن، بخشی از انفال و در اختیار «حکومت اسلامی» است که ترتیب استفاده از آن را قانون معین می‌کند. به عبارت دیگر دولت (وزارت نفت) مالک منابع حاصل از صادرات نفت و گاز نیست، بلکه مدیریت منابع نفت و گاز کشور را به نیابت از حکومت در اختیار دارد. در نتیجه رابطه مالی دولت و نفت باید به گونه‌ای تنظیم شود که منابع حاصل از استحصال نفت و گاز، به عنوان ثروت عمومی بین‌نسلی به تدریج از منابع عمومی دولت تفکیک شود.

##### • اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی<sup>۳</sup>

این اصل بر تمرکز همه درآمدهای دولت در خزانه تأکید دارد. نمایندگان مجلس در سال‌های گذشته همواره با استناد به این اصل از واریز نشدن بخشی از درآمدهای نفت و گاز به خزانه انتقاد داشته‌اند. علت این مسئله در سازوکار طراحی شده در تبصره‌های بودجه سال‌های برنامه چهارم است. در این تبصره‌ها درآمد حاصل از

۱. برای آشنایی با چگونگی نقض اصول قانون اساسی به سیدصادق کاشانی، توسعه میادین نفت و گاز، مرکز پژوهش‌های مجلس، تابستان ۱۳۸۸، صفحات ۱۱۶-۱۲۰ مراجعه شود.

۲. اصل چهل و پنجم (۴۵): انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.

۳. اصل پنجاه و سوم (۵۳): کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.



فروش داخلی فرآورده‌ها و صادرات آنها، درآمد حاصل از فروش داخل و صادرات گاز طبیعی، مایعات و میعانات گازی، درآمد حاصل از فروش داخلی نفت و قسمتی از درآمد حاصل از صادرات نفت خام در اختیار شرکت ملی نفت ایران قرار گرفت.

##### • اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی<sup>۱</sup>

طبق این اصل قراردادهای نفت و گاز با طرف‌های خارجی همانند بقیه قراردادهای خارجی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در سال‌های گذشته به دلایل مختلف مجلس از دسترسی به قراردادهای نفت و گاز محروم شده است.

#### ۳-۲. عدم شفافیت

شفاف بودن منابع و مصارف شرکت ملی نفت ایران همواره یکی از دغدغه‌های جدی نمایندگان مجلس بوده است. در این بخش مسائل متعددی وجود دارد که به مهمترین آنها اشاره می‌شود:

• بخش قابل توجهی از نفت خام تولیدی کشور هر ساله در داخل به مصرف می‌رسد، نحوه ارزش‌گذاری و انعکاس ارزش این بخش از تولید نفت در بودجه شفاف نیست و هر ساله یکی از موارد اعتراض دیوان محاسبات کل کشور بوده است.

• در سال‌های برنامه چهارم، سود سهام و مالیات شرکت ملی نفت ایران در خلال تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی و بی‌ارتباط با فعالیت‌های اقتصادی آن و به صورت درصدی مشخص از ارزش نفت خام تولیدی تعیین می‌شود. با افزایش قیمت نفت همواره بخشی از این سود سهام و مالیات در اختیار شرکت نفت مانده و

۱. اصل هفتاد و هفتم (۷۷): عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.





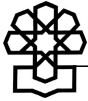
در سال‌های بعد به صورت سود سهام و مالیات معوقه پرداخت می‌شود. نحوه پرداخت سود سهام و مالیات شرکت نفت نیز یکی از مسائلی است که شفافیت منابع و مصارف شرکت نفت را زیر سؤال برده است.

• طبقه‌بندی‌های ارقام منابع بودجه‌ای در حال حاضر به گونه‌ای است که بخشی از درآمدهای نفتی ذیل درآمدهای غیرنفتی طبقه‌بندی می‌شود (سود سهام و مالیات شرکت ملی نفت و استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی از این جمله‌اند). همین امر موجب شده است که فرایند وابستگی بودجه به نفت سازوکار پیچیده‌تری پیدا کرده و نزد سیاستگذاران کشور ابهام ایجاد کند.

• سالیانه بخشی از نفت خام به صورت معاوضه صرف واردات فرآورده‌های نفتی و همچنین مبالغی از حساب ذخیره ارزی نیز صرف پرداخت مابه‌التفاوت قیمت آزاد و تکلیفی فرآورده‌ها می‌شود. این مسائل نیز محاسبات مربوط به نفت را دشوارتر کرده و شفافیت را مخدوش ساخته است.

• احکام متعدد و غیرهماهنگ در تبصره‌های بودجه سالیانه در مورد درآمدهای نفت نیز سبب عدم شفافیت درآمدها و هزینه‌ها و ابهام و سردرگمی مقامات ناظر بر بودجه شده است. احکامی مانند اختصاص درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌ها به شرکت نفت، اختصاص چند در هزار درآمد نفت به شهرستان‌های توسعه نیافته، اجازه صادرات نفت خام جهت معاوضه با بنزین، واگذارکردن پرداخت بخشی از یارانه بنزین وارداتی به شرکت نفت و... همگی مسائل مالی نفت را پیچیده کرده‌اند.

از دیدگاه نمایندگان رابطه مالی دولت و نفت باید خارج از مباحث بودجه و به گونه‌ای تنظیم شود تا مسائل مطرح شده را شفاف و قابل پیگیری کند.



### ۳-۳. تولید صیانتی از مخازن

یکی از دغدغه‌های جدی نمایندگان مجلس شورای اسلامی درباره مسائل نفت برداشت صحیح از منابع نفتی کشور است. این برداشت نباید به گونه‌ای باشد که عمر مخزن را کاهش داده و بخشی از نفت را برای همیشه از دسترس خارج کند. لازمه این امر حاکمیت سازوکار مدیریتی و مالی است که این هدف را تعقیب و تضمین کند.

### ۳-۴. مشکلات ساختاری

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی حوزه نفت براساس قانون نفت مصوب ۱۳۵۲ و اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۶ ساماندهی می‌شد. در این اساسنامه شرکت ملی نفت ایران هم مسئولیت حاکمیتی نفت و هم مسئولیت اجرایی نفت را برعهده داشت. با پیروزی انقلاب، شورای انقلاب قانونی را تصویب کرد که وظایف حاکمیتی حوزه نفت و گاز و پتروشیمی را به وزارت جدیدی به نام نفت واگذار می‌کرد و شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی زیر نظر این وزارتخانه قرار گرفتند.<sup>۱</sup> اما بعد از گذشت ۳۰ سال از تصویب این قانون، «وزارت نفت هیچگونه اموالی در اختیار ندارد و کلیه اموالی که در اختیار وزارتخانه قرار گرفته حتی ساختمانی که وزارتخانه در آن قرار دارد متعلق به شرکت ملی نفت ایران است. همچنین همه هزینه‌های ستادی وزارت نفت توسط شرکت ملی نفت ایران پرداخت می‌شود.

در کنار اینها وزارت نفت هیچ پرسنلی در اختیار ندارد و تمامی کارکنان وزارت

۱. این لایحه در تاریخ ۸ مهر ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید.



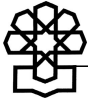
نفت (بیش از ۵۰۰ نفر) مأمور از شرکت نفت می‌باشند.<sup>۱</sup> البته باید توجه کرد وزارت نفت براساس قانون مصوب شورای انقلاب اجازه دارد کارکنان مورد نیاز خود را از کادر پرسنلی شرکت‌های تابعه به صورت مأمور تأمین و مقررات اداری و استخدامی موجود یا آتی شرکت‌های مذکور را عیناً در مورد آنان به موقع اجرا گذارد.

فقدان سازمانی به نام وزارت نفت سبب این شده که عملاً وظایف نظارتی و برنامه‌ریزی و حاکمیتی صنعت نفت که به استناد قوانین برنامه سوم و چهارم می‌بایست توسط وزارتخانه نفت اعمال شود به خوبی صورت نگیرد و وزارت نفت فاقد خط‌مشی مشخص باشد و برنامه‌های استراتژیک و بلندمدت آن به فراموشی سپرده شوند. به عنوان نمونه، با وجود تأکید کارشناسان مستقل هنوز مطالعات جامعی درباره میزان ذخایر گاز و نفت کشور و بررسی منافع و مضار صادرات گاز یا تزریق آن به مخازن نفت کشور صورت نگرفته است.

از سوی دیگر عدم نیاز وزارت نفت به بودجه عمومی سبب شده وزارت نفت خود را بی‌نیاز از دستگاه‌های نظارتی و مجلس ببیند و به تکالیف قانونی مصرح در قوانین بودجه عمل نکند. به عنوان نمونه، به موجب بند «۴» تبصره «۱۳» قانون بودجه ۱۳۸۴، وزارت نفت مکلف بود نسبت به مطالعه و امکان‌سنجی و انتقال گاز اتیلن از حوزه‌های نفت و گاز کشور با اولویت مخازن مشترک در سه محور غرب تا شمال غرب، شرق تا شمال شرق و مرکز تا شمال کشور جهت ایجاد صنایع پایین‌دستی نفت و گاز و پتروشیمی اقدام کند که وزارت نفت نه به دنبال مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت برای تخصیص اعتبار رفت و نه تکالیف مزبور را انجام داد.<sup>۲</sup>

۱. گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۸۴.

۲. همان.



به نظر می‌رسد علت اساسی ضعف وزارت نفت ساختار سازمانی و اساسنامه کنونی شرکت ملی نفت ایران است. زیرا پس از انتخاب وزیر نفت به وسیله رئیس‌جمهور و تأیید مجلس، وزیر نفت بلافاصله به عنوان رئیس هیئت مدیره شرکت ملی نفت منصوب می‌شود و همه اختیارات وزارتی در اختیار تصمیم‌گیری‌های شرکت نفت قرار می‌گیرد و در پی چنین نظامی اختیاراتی، وجوه ساختار نظارتی وزارت نفت، نظامی زائد و اضافی ظاهر می‌شود و بدین ترتیب فرایند و قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به طور کلی در شرکت ملی نفت متمرکز می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۳-۵. نامعین بودن وضعیت شرکت نفت از لحاظ معیارهای کارآیی، اعتبار بین‌المللی و ...

برای بررسی و مقایسه عملکرد شرکت‌های ملی و شرکت‌های بین‌المللی نفت شاخص‌های متفاوتی وجود دارد. مقایسه عملکرد فیزیکی براساس شاخص‌های میزان تولید، میزان ذخایر و ظرفیت پالایشی صورت می‌گیرد.<sup>۲</sup> در کنار اینها شاخص‌های مالی نقش بسیار مهمی در رتبه‌بندی شرکت‌ها دارند. شفافیت هرچه بیشتر وضعیت مالی، در تعاملات شرکت با سایر مؤسسات مالی دنیا اهمیت دارد. مهمترین این شاخص‌ها عبارتند از: درآمد ناخالص، سود خالص و میزان کل دارایی‌های شرکت.<sup>۳</sup> از اواسط برنامه سوم توسعه برای ارتقای مناسبات مالی و جایگاه بین‌المللی

۱. برای آشنایی بیشتر با سازمان شرکت ملی نفت ایران و مشکلات آن به سیدصادق کاشانی، توسعه میادین نفت و گاز، مرکز پژوهش‌های مجلس، تابستان ۱۳۸۸، صفحات ۱۲۷-۱۴۱ مراجعه شود.

۲. براساس شاخص‌های مؤسسات WPI و PFC.

۳. همان.



شرکت ملی نفت ایران اقداماتی به عمل آمد و سرانجام مؤسسه Fitch شرکت ملی نفت ایران را مورد ارزیابی قرار داد. پس از تبادل اطلاعات و بازدید از تأسیسات شرکت نفت، سرانجام ایران را در سطح B+ (Bt: outlook positive) ارزیابی کردند که نتایج این ارزیابی از پیش‌بینی دولت کمتر بود. در ارزیابی مجددی که در سال ۱۳۸۳ صورت گرفت، رده ارزیابی شرکت ملی نفت ایران به سطح مورد نظر دولت یعنی BB: Outlook Stable ارتقا یافت. ولی به‌رغم اقدامات صورت گرفته در رابطه مالی دولت و شرکت نفت در قالب تبصره‌های بودجه سالیانه در برنامه توسعه که با هدف شفاف‌سازی و ارتقا جایگاه بین‌المللی شرکت نفت انجام شد، در ارزیابی جدید مجدداً شرکت ملی نفت با یک رده سقوط به سطح B+ بازگشت.<sup>۱</sup>

### ۳-۶. نوسانات دائمی در روابط دولت و نفت به دلیل تنظیم روابط به صورت سالیانه

تنظیم رابطه مالی دولت و نفت به صورت سالیانه و در قالب لایحه بودجه تبعات زیر را در پی داشته است:

- امکان برنامه‌ریزی بلندمدت در صنعت نفت را مخدوش ساخته است.
- تغییر طبقه‌بندی صورت‌های مالی امکان تطبیق صورت‌های مالی در سال‌های مختلف را دشوار کرده است.
- وقت زیادی از نمایندگان و دولت را در ایام محدود بررسی بودجه به خود اختصاص داده است و معمولاً به سبب محدود بودن فرصت بررسی لایحه بودجه،

۱. ایرج مهرآزما، ارزیابی عملکرد شرکت ملی نفت و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۶، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.



مباحث نیمه‌کاره و ناقص باقی‌مانده و بعضاً تحت تأثیر سایر مسائل بودجه قرار گرفته‌اند.

### ۴. جایگاه نفت در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

در بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مستقیماً به نفت پرداخته شده است. در این بند آمده است:

«تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه پنجم و برنامه‌ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی وابسته بدان با رعایت:

۱. واریز سالیانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی.
۲. ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.
۳. قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه».<sup>۱</sup>

۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۷.



برای عملیاتی شدن این سیاست‌ها ضروری است رابطه مالی دولت و نفت به‌گونه‌ای تنظیم شود که حداقل ۲۰ درصد منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌ها به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد.<sup>۱</sup>

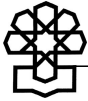
- همچنین در بند «۳-۳۴» آمده است: «هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیر آشکار». از آنجا که منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی یکی از اجزای مهم یارانه‌های غیر آشکار است، رابطه مالی را به‌گونه‌ای غیرمستقیم تحت تأثیر قرار خواهد داد زیرا باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که تدریجی بودن محاسبه قیمت واقعی نفت خام و گاز طبیعی را در نظر گیرد.<sup>۲</sup>

در بند «۲۷» سیاست‌ها نیز به «سرمایه‌گذاری در استحصال و استخراج گاز و نفت و معادن مشترک با کشورهای همسایه با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» پرداخته شده است.

برای اجرای سیاست‌های کلی برنامه پنجم در بخش نفت و گاز و واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌ها به صندوق توسعه ملی و دیگر اهداف این سیاست‌ها ضروری است رابطه مالی دولت و نفت تنظیم شود. با تصویب قوانین روشن‌کننده این رابطه است که می‌توان قطع وابستگی هزینه جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز را تضمین کرد و به هدفمند کردن یارانه‌های انرژی پرداخت و برنامه‌های مرتبط با استخراج نفت و گاز را پیش برد.

۱. در گزارش مستقلی به صندوق توسعه ملی پرداخته شده است.

۲. در گزارش مستقلی به بحث هدفمند کردن یارانه‌ها پرداخته شده است.



## ۵. پیشنهادی برای تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در برنامه پنجم

برای تنظیم رابطه دولت و نفت لازم است اصول زیر مد نظر قرار گیرد:

### ۵-۱. توجه به دغدغه‌های ذینفعان اصلی صنعت نفت

هم‌اکنون مقررات و ضوابط قانونی مورد استفاده صنعت نفت براساس اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۶ ساماندهی می‌شود.<sup>۱</sup> در این اساسنامه شرکت ملی نفت ایران هم مسئولیت حاکمیتی نفت و هم مسئولیت اجرایی نفت را برعهده دارد. ساختار این اساسنامه به‌طور کلی مطابق الگوی شرکت‌های نفتی بین‌المللی خصوصی و اعضای کنسرسیوم طراحی شده است. این اساسنامه امکان سیاستگذاری یک‌جانبه، منسجم و سریع را برای برنامه‌های تولید، توسعه و عقد قرارداد با ساختار مورد نظر را فراهم می‌آورد. در حال حاضر اساسنامه شرکت ملی نفت ایران به‌گونه‌ای تنظیم شود که وزارت نفت به نمایندگی از مردم ایران بتواند وظایف حاکمیتی حوزه نفت و گاز و پتروشیمی را انجام دهد و شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی به صورت واقعی زیر نظر این وزارتخانه قرار گیرند.

اینکه در طول ۳۰ سال گذشته صنعت نفت کشور با اساسنامه‌ای اداره شود که از نظر قانونی مورد سؤال باشد و برای تغییر آن بارها بازخواست شود، تبعات ساختاری، عملیاتی، قانونی و نظارتی زیادی برای مجموعه نفت کشور به بار آورده

۱. قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، مصوب سال ۱۳۵۶.



است. بی‌هویتی ساختاری سازمان نفت کشور، زمینه عدم استفاده از استعدادهای ذاتی این صنعت و بروز اتهامات زیادی را فراهم کرده است.

به‌نظر می‌رسد ایجاد ساختاری مستقل، شفاف، کارآمد و پیشرفته برای صنعت نفت بدون تدوین قانون نفت و اساسنامه منطبق با قانون اساسی جمهوری اسلامی و تأمین نظرات ذینفعان اصلی صنعت نفت کشور امکان‌پذیر نیست.

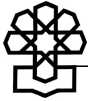
## ۲-۵. لزوم شفافیت و نظارت‌پذیری

اصل دیگری که رعایت آن در تنظیم اساسنامه ضروری است، توجه به شفافیت مالی دستگاه نفت است. عملیات مالی شرکت نفت باید به‌گونه‌ای تنظیم شود تا به‌راحتی توسط دستگاه‌های ناظر مانند دیوان محاسبات کشور مورد رسیدگی قرار گیرد.

یکی از مسائلی که محاسبات شرکت نفت را پیچیده و مبهم کرده است، روش محاسبه فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی است. رابطه مالی دولت و نفت باید به‌طور صریح و شفاف این مسئله را حل کرده و قیمت مناسبی برای فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی منظور نماید تا بتوان براساس آن محاسبات را به‌صورت واقعی انجام داد.

## ۳-۵. تأمین سریع منابع مورد نیاز صنعت نفت و گاز

صنعت نفت و گاز بسیار سرمایه‌بر بوده و کشورهای نفت‌خیز برای حفظ سطح تولید خود و ادامه جریان درآمدهای نفتی مجبورند میلیاردها دلار در این صنعت سرمایه‌گذاری کنند. در همین حال تولید نفت با افت طبیعی سالیانه مواجه بوده و



مصرف داخلی نیز در حال افزایش است. برای اینکه صادرات در حد کنونی بماند لازم است رشد سالیانه ظرفیت تولید نفت خام معادل نرخ افت تولید به‌علاوه نرخ رشد تقاضای داخلی باشد. البته لازم به ذکر است که افت تولید تنها به‌دلیل مشکلات سرمایه‌گذاری نیست، بلکه بخشی از آن به علت کمبود گاز طبیعی برای تزریق است.<sup>۱</sup> سؤال اساسی برای کشور ما این است که منابع مالی برای سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای چنین ظرفیتی در صنعت نفت چگونه تأمین شود؟ در تنظیم رابطه مالی نفت و دولت به این سؤال باید به‌روشنی پاسخ داد.

در سال‌های گذشته برای تأمین این منابع درصدی از درآمد صادرات نفت خام و گاز طبیعی به شرکت نفت تعلق گرفت و بخش کمی از سرمایه مورد نیاز نیز از طریق قراردادهای بیع متقابل تأمین شد. اما به نظر می‌رسد بهره‌جویی از مزیت نسبی اقتصادی صنایع نفت در تأمین منابع مالی خود، راه عبور از چالش پیش روی اقتصادهای نفتی است. این مزیت نسبی امکان تأمین سرمایه لازم را برای توسعه صنعت نفت از طریق منابع مردمی فراهم کرده و سبب ورود سرمایه فراوانی به صنعت می‌شود. همچنین بازده زیاد این صنعت محل مطمئنی برای جذب سرمایه‌های مردم ایجاد و از ورود این سرمایه‌ها به بازارهای جایگزین مانند مسکن جلوگیری می‌کند.

این سیاست نه تنها کشور را به سمت یک نظام اقتصادی پایدار هدایت می‌کند بلکه برکات فراوان دیگری علاوه‌بر تأمین منابع سرمایه‌گذاری خودکفا برای صنعت

۱. ارزیابی عملکرد شرکت ملی نفت و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، طی سال‌های ۱۳۸۴-

۱۳۸۶، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.



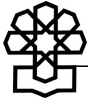
نفت فراهم می‌کند. صنعت نفت برای نشان دادن جذابیت طرح‌ها ناگزیر است سیستم‌های مناسبی برای شفاف ساختن ارزش اقتصادی طرح‌ها برای سرمایه‌گذاران که به شدت نسبت به مصرف سرمایه حساسیت نشان می‌دهند ایجاد کند و ابهامات موجود در میزان سودآوری طرح‌ها را مرتفع کند و از اجرای بسیاری از طرح‌ها که فاقد توجیه اقتصادی هستند جلوگیری کند.

چنین تغییری در ساختار تأمین منابع مالی، قطعاً به تدریج اثر خود را بر عملیات تولید به‌منظور افزایش بهره‌وری تولید و نیز در جهت کاهش هزینه‌ها خواهد گذاشت.

#### ۴-۵. در نظر گرفتن قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴)

در قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) اجازه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی صادر شد. همچنین واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهارم (۴۴) از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی تصویب شد.<sup>۱</sup> در طراحی رابطه مالی دولت و نفت توجه به این سیاست‌های کلی ضروری است و لازم است زمینه حضور بخش غیردولتی در فعالیتهای پایین‌دستی نفت و گاز فراهم شود.

۱. سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴)، ۱۳۸۴.



### پیوست - شرکت‌های ملی نفت در دنیا<sup>۱</sup>

عملکرد بخش نفت در کشورهای تولیدکننده نفت، رابطه غیرقابل انکاری با ساختار صنعت و الگوی مالکیت بخش نفت دارد. در اغلب کشورهای تولیدکننده نفت، شرکت‌های ملی نفت نقش اصلی در عملکرد بخش نفت ایفا می‌کنند.

تاریخچه تأسیس شرکت‌های ملی نفت به دهه ۱۹۲۰ برمی‌گردد، زمانی که شرکت «وای، پی، اف»<sup>۲</sup> در آرژانتین تأسیس شد. اما رشد روزافزون شرکت‌های ملی نفت در دهه ۱۹۷۰ و در پی یک جریان ملی‌گرایی جهانی و تمایل شدید به دخالت دولت در امور نفتی و مالکیت بر منابع نفت، آغاز شد.

شرکت‌های ملی نفت در فعالیتهای فرادستی، مانند اکتشاف و تولید نفت و در فعالیتهای فرودستی، نظیر پالایش نفت خام، واردات محصولات و بازاریابی به‌طور گسترده وارد شدند.

امروزه بیش از ۱۰۰ شرکت ملی نفت در کشورهای صادرکننده و بسیاری از کشورهای واردکننده نفت وجود دارد. در کشورهای تولیدکننده نفت انگیزه اصلی تشکیل شرکت‌های ملی نفت، دستیابی به سهم بالایی از رانت اقتصادی حاصل از تولید نفت بوده و در کشورهای واردکننده نفت، بروز شوک‌های نفتی دهه ۱۹۷۰ و توجه به تأمین به‌موقع و کافی عرضه، مسائل مربوط به نفت را به نقطه حساس رساند و به تشکیل شرکت‌های ملی نفت فرودستی منجر شد.

۱. این بخش خلاصه‌ای است از مقاله مکفی یُرسن با عنوان شرکت‌های ملی نفت (سیر تحولات، مباحث، چشم‌اندازها)، ترجمه شاهین جوادی.

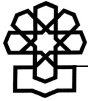


در کشورهای در حال توسعه، شرکت‌های ملی نفت به سرعت تبدیل به کانون‌هایی برای دستیابی به طیف گسترده‌ای از مقاصد اجتماعی و سیاسی در سطح ملی شدند و وظایف این شرکت‌ها با توجه به وجود وجوه نقد نامحدود، اندازه این شرکت‌ها (که اغلب بزرگ‌ترین مؤسسات محلی با حاشیه سود بسیار زیادی شدند) و در اختیار داشتن امکانات فنی و تجاری محلی به سرعت گسترش یافت.

با ماندگار شدن قیمت‌های واقعی نفت در سطوح بالا، شرکت‌های ملی نفت و دولت‌های آنها، به این باور رسیدند که می‌توان به هر دو گروه مقاصد تجاری و غیرتجاری دست یافت. با این حال سیاست اقتضاء می‌کرد که نیل به اهداف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در اولویت قرار گیرد. نواقص دستیابی به اهداف تجاری نادیده گرفته شد و با حجم کلان گردش وجوه نقد بر آن سرپوش گذاشته شد.

با بروز بحران نفتی سال ۱۹۸۶، درآمد چشمگیر نفت هم به یکباره کاهش یافت و کاهش ممتد قیمت‌های واقعی نفت وجود ناسازگاری در وظایف دوگانه شرکت‌های ملی نفت را آشکار کرد. در نتیجه اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰ نگرانی روزافزون به عملکرد تجاری شرکت‌های ملی نفت بالا گرفت و در عین حال عقلایی بودن برنامه امور غیرتجاری (که برای شرکت‌های ملی نفت تعیین شده بود)، به شدت مورد تردید قرار گرفت.

این مسائل به بررسی مجدد نقش شرکت‌های ملی نفت و نگاه جدی‌تر به سازمان‌دهی و چگونگی مدیریت آنها منجر شد. در پی خصوصی‌سازی کامل یا جزئی شرکت‌های ملی نفت، برخی از آنها از بین رفته‌اند یا از وظایف این شرکت‌ها کاسته شده است. سایر شرکت‌ها هم به سوی تجاری کردن فعالیت‌هایشان در سطح گسترده



حرکت کرده‌اند. با وجود این، هنوز بیشتر شرکت‌های ملی نفت حضور پراهمیت خود در کشورهایشان را حفظ کرده‌اند و در قالب اوپک، همچنان بر بازارهای بین‌المللی نفت تأثیر معناداری دارند. هم‌اکنون شرکت‌های ملی نفت، در حدود ۹۰ درصد از ذخایر نفت دنیا را تحت کنترل دارند، ۷۳ درصد از تولید نفت در جهان توسط این شرکت‌ها صورت می‌گیرد و از بین ۵۰ شرکت نفت عمده دنیا ۲۵ شرکت، شرکت‌های ملی نفت هستند.

مسائل این شرکت‌ها از حیث چند محور عمده قابل بحث است:

### ۱. کارآیی تجاری

به جز برخی از موارد استثنا شرکت‌های ملی نفت در زمینه کارآیی تجاری ضعیف عمل کرده‌اند. عوامل مختلفی در پایین نگه داشتن سطح کارآیی تجاری این شرکت‌ها دخیل بوده‌اند که مهمترین آن فقدان رقیب برای شرکت‌های ملی نفت، به‌ویژه در فعالیتهای فرودستی بوده است. تعیین اهداف غیرتجاری برای این شرکت‌ها و موضوعات مربوط به حکمرانی از دیگر عوامل مؤثر هستند.

### ۲. اهداف غیرتجاری

اهداف غیرتجاری از همان آغاز کار شرکت‌های ملی نفت در دستور کار این شرکت‌ها قرار گرفت و از همان زمان تاکنون، نیل به آن اهداف دشوار بوده است. به‌عنوان نمونه می‌توان اهداف غیرتجاری زیر را که اغلب مورد توجه بوده است برشمرد:

- کارآفرینی،



- افزایش ظرفیت و امکانات محلی،
- بهبود زیرساخت‌های اجتماعی،
- توسعه منطقه‌ای،
- توزیع مجدد درآمد،
- وام دادن به دولت.

### ۳. حکمرانی

حکمرانی ضعیف هم یکی از عوامل مؤثر بر ناکارایی شرکت‌های ملی نفت بوده است. به‌گونه‌ای که اغلب اوقات در این شرکت‌ها شفافیت، پاسخگویی، ساختارهای مدیریتی قوی وجود ندارد.

وقتی که تنها یک سهامدار به‌نام دولت در این شرکت‌ها وجود دارد فشار کمی بر شرکت‌های ملی نفت در جهت رعایت شفافیت در فعالیت‌هایشان اعمال می‌شود و در حقیقت برای این شرکت‌ها بسیار راحت است که موارد مصرف وجوه را در پرده ابهام نگاه دارند. تا این زمان تنها ارقام درآمد خالص ۶ شرکت از ۲۵ شرکت ملی نفت عمده دنیا مطابق با استانداردهای حسابداری بین‌المللی است و در اغلب کشورها نیز کنترل مالی داخلی جدی گرفته نمی‌شود.

دخالت‌های دولت در امور حکمرانی شرکت‌های ملی نفت به‌روشنی مانع دستیابی آنها به اهداف تجاری شده است. همچنین این نوع دخالت‌ها منجر به اطلاق اصطلاح «دولت در دولت» به شرکت‌های ملی نفت شده است.



### منابع و مآخذ

۱. ارزیابی عملکرد شرکت ملی نفت و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۶، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.
۲. معینی، امیر و مهران حاجی‌میرزایی و علی سیدمحمد. رژیم‌های مالی در صنعت نفت، تهران، ۱۳۸۳.
۳. برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۴. برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۵. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۷.
۶. سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴)، مصوب ۱۳۸۴.
۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۸. قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، مصوب ۱۳۵۶.
۹. قانون بودجه سال ۱۳۸۸.
۱۰. قانون نفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۶.
۱۱. لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت، مصوب ۱۳۵۸.
۱۲. مکفی یرسن، چارلز، شرکت‌های ملی نفت (سیر تحولات، مباحث و چشم‌اندازها)، ترجمه شاهین جوادی.





شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۸۹۴

عنوان گزارش: ۲۷. ضرورت تعیین رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: میثم پیله‌فروش

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. رابطه مالی

۲. نفت

۳. دولت

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۷/۱۸