

صنعت نفت در عقد قراردادهای بیع متقابل پیشتاز بوده است

اشاره:

در قانون دومین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، عقد قراردادهای بیع متقابل به عنوان یک ابزار جذب منابع خارجی و انتقال دانش فنی و فن آوری روز به کشور، مجاز شناخته شد. با توجه به مزایای مستقیم عقد قراردادهای بیع متقابل (جذب منابع ارزی مورد نیاز اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی، بازپرداخت منابع و سود سرمایه‌گذاری شرکای خارجی از محل صادرات همان طرح، تحویل کالا و...) این شیوه اقدامی برای تأمین مالی طرح‌های اقتصادی در شرایطی که انتظار می‌رفت درآمدهای ارزی تکافوی تقاضای ارز را ننماید، بوده است.

بررسی وضعیت عملکرد نهادهای اقتصادی در چارچوب قراردادهای بیع متقابل، بدون اشاره به آنچه در این زمینه در قانون برنامه دوم مصوب شده، چندان دقیق و علمی نمی‌باشد.

در این مقاله ابتدا به مواد قانونی در ارتباط با قراردادهای بیع متقابل می‌پردازیم و سپس مراجعه‌ای به عملکرد وزارت نفت در این زمینه داریم. ذکر این نکته ضروری است که وزارت نفت بیشترین فعالیت در زمینه عقد قراردادهای بیع متقابل در جهت سرمایه‌گذاری در ظرفیت تولید نفت و گاز کشور را داشته است. البته وزارت معادن و فلزات نیز با برگزاری یک همایش بین‌المللی در این زمینه، طرح‌هایی به ارزش حدود ۱۰ میلیارد دلار را به شرکت و مؤسسات داخلی و خارجی معرفی کرد. در همین حال عملکرد قراردادهای بیع متقابل در زمینه صنعت، بر اساس آمارهای منتشره از سوی وزارت صنایع بیش از ۱۵۰ میلیون دلار اعلام شده است.

پرداخت آنها باید به گونه‌ای تنظیم گردد که پرداخت‌های ناشی از این بدهی‌ها در هر سال، پس از سال پایانی برنامه، از سی درصد (۳۰٪) درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه دوم تجاوز ننماید.

در بند «ه» تبصره ۲۲ نیز تصریح شده است، در چارچوب خط‌مشی‌ها و ضوابط این قانون، سرمایه‌گذاران خارجی می‌توانند با مشارکت طرف ایرانی، اقدام به سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی

محل دریافت‌های ارزی حداکثر تا مبلغ ۷۲ میلیارد و ۶۵۰ میلیون دلار در چارچوب ارقام مندرج در جدول شماره ۵ پیوست این قانون پرداخت یا ایجاد تعهد نماید.

در بند «ب» همین تبصره آمده است: «ایجاد بدهی‌ها و تعهدات خارجی جدید از جمله ضمانت‌های بای‌یک و فاینانس و مانند آن صرفاً در چارچوب اجرای این تبصره مجاز می‌باشد و زمان‌بندی

بیع متقابل در قانون دومین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

تبصره ۲۲ قانون دومین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی کشور، ایجاد تعهدات خارجی و... است.

در بند «الف» این تبصره تصریح شده است، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است طی دوره برنامه دوم، از

نمایند.

در بند «و» تبصره ۲۲ آمده است: به دولت اجازه داده می‌شود، جهت اجرای طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای، همچنین افزایش ظرفیت تولیدی صادراتی کشور در محدوده طرح‌های مصوب و ضوابط مندرج در این قانون، نسبت به اخذ یا تضمین تسهیلات مالی بلاعوض یا اعتباری از مؤسسات مالی خارجی و بین‌المللی اقدام و همچنین معاملات بیع متقابل فی‌مابین طرف‌های ذی‌ربط را از طریق سیستم بانکی کشور تسهیل نماید. شرکت‌های دولتی یا خصوصی عاملیت معاملات بیع متقابل را عهده‌دار می‌باشند. در چارچوب قراردادهای بیع متقابل می‌بایستی ارزش مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای، ماشین‌آلات و خدمات موردنیاز وارده از طریق صادرات کالاهای ساخته شده مذکور در هر قرارداد تسویه گردد.

شرکت‌های بیمه و بانک‌های عامل موظفند عنداللزوم جهت تحقق این گونه معاملات در مقابل اخذ وثایق کافی (شامل دارایی‌های شرکت، کالاهای وارده، کالاهای ساخته شده، سهام شرکت‌های مذکور و سایر دارایی‌هایی که توسط شرکت ارایه می‌گردد) نسبت به صدور ضمانت‌نامه‌های لازم به نفع طرف خارجی در مقابل اخذ تضمین کافی از

طرف خارجی جهت صدور کالاهای ساخته شده اقدام نماید.

در صورت عدم پرداخت معادل ریالی اقساط سررسید شده تعهدات ارزی ایجاد شده توسط شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های دولتی که سیستم بانکی کشور تعهدات ارزی آنها را تضمین نموده است، به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود معادل مبلغ ریالی اقساط سررسید شده را مستقیماً از حساب‌های بانکی آنها برداشت نماید.

در بند «م» تبصره ۲۲ آمده است: به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اجازه داده می‌شود در چارچوب اعتبارات این قانون و با رعایت بند «ج» و دیگر ضوابط این تبصره، تا سقف ۶ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار با استفاده از روش‌های بیع متقابل، طرح‌های اجرایی مندرج در جدول شماره ۱۳ و تا سقف ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار از طریق تعهدات فاینانس، طرح‌های اجرایی مندرج در جدول شماره ۱۴ را اجرا نماید.

بازپرداخت هزینه‌های سرمایه‌گذاری طرح‌های تولیدی وزارتخانه‌های نفت، معادن و فلزات و صنایع از محل درآمدهای حاصل از صادرات کالاهای تولیدی آنها صورت خواهد گرفت. در قراردادهای مربوط به بیع متقابل،

باید صدور کالای تولیدی مطابق قرارداد توسط شرکت‌های خارجی ذی‌ربط تضمین و تعهد شده باشد.

در همین حال کلیه دستگاه‌های اجرایی منجمه شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی موظفند قبل از عقد قرارداد در مورد طرح‌هایی که از تسهیلات مالی خارجی استفاده می‌نمایند و طرح‌های موضوع این تبصره، با ارایه توجیحات فنی و اقتصادی موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی را جلب و با سازمان برنامه و بودجه موافقتنامه مبادله نمایند.

بررسی تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم نشان می‌دهد که چارچوب ضوابط و مقررات برای جذب مشارکت و تأمین مالی خارجی برای اجرای قراردادهای بیع متقابل کاملاً روشن و صریح است. اجازه اجرای ۶/۵ میلیارد دلار قرارداد در قالب بیع متقابل، زمینه مساعدی را برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای به ویژه در بخش‌های نفت و گاز، معادن و فلزات و صنایع فراهم ساخته است. با این وجود اقدامات عملی برای بهره‌گیری از قانون یادشده و اجرای طرح‌های توسعه‌ای جز در بخش نفت در دیگر بخش‌ها، عملکرد مثبت و کارآمدی را نشان نمی‌دهد.

جدول شماره (۱۳) پیوست قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طرح‌های موضوع بند «م» تبصره ۲۲ (تسهیلات بیع متقابل)

طرح‌های وزارت نفت:

- توسعه میدان گازی پارس جنوبی
- توسعه لایه گازی دالان، کنگان (میدان سلیمان)
- طرح جمع‌آوری گازهای همراه لایه ننگستان (آماک)
- طرح جمع‌آوری گازهای همراه و تزریق در میدان درود
- احداث پالایشگاه مایعات گازی عسویه
- توسعه میداین نفتی دریایی بلال
- توسعه میداین نفتی دریایی سیری (A)
- توسعه میداین نفتی دریایی سیری (E)
- احداث کارخانه‌های گاز و گاز مایع
- احداث واحد تصفیه گاز مایع در لاوان
- افزایش ظرفیت پالایشگاه شیراز به میزان ۲۰ هزار بشکه در روز

جدول (۱) جمع‌بندی طرح‌های نفتی و پالایشگاه‌های موضوع بیع متقابل بند «د» تبصره ۲۹

عنوان طرح	لایحه بودجه ۱۳۷۷			لایحه بودجه ۱۳۷۸		
	ظرفیت تولیدی (هزار بشکه در روز)	هزینه ناخالص (میلیون دلار)	درآمد سالانه با قیمت‌های نفت و میعانات گازی (میلیون دلار)	ظرفیت تولیدی (هزار بشکه در روز)	هزینه ناخالص (میلیون دلار)	درآمد سالانه با قیمت‌های نفت و میعانات گازی (میلیون دلار)
توسعه میادین خشکی (نفت)	۱۲۵/۶	۱۸۲۳	۸۲۳	۹۲۰	۵۴۳۶	۲۰۱۹/۱۸
توسعه میادین دریایی (نفت)	۱۹۱	۱۴۲۰	۱۲۲۰	۴۶۱	۴۰۶۷	۴۰۲۹/۶
جمع	۳۱۶/۶	۳۲۴۳	۲۰۴۳	۱۳۸۱	۹۵۰۳	۶۰۴۸/۷۸
پالایشگاه آبادان	۱۶۲	۵۵۲	۲۸۶	۱۶۲	۵۵۲	۷۰۹/۶
طرح پالایشی (میعانات گازی)	-	-	-	۳۷	۱۰۶۱	۳۴۸/۵۶
جمع کل	-	۳۷۹۵	۲۳۲۹	-	۱۱۰۷۱	۷۱۰۶/۹

بر اساس این جدول، در بخش نفت و گاز در قالب برنامه دوم، وزارت نفت می‌تواند ۱۱ طرح را در قالب قراردادهای بیع متقابل اجرا کند.

گزارش‌های خبری حاکی از آن است که این وزارتخانه در سال‌های ۷۵ و ۷۶ با انعقاد دو قرارداد بیع متقابل با شرکت فرانسوی توتال جمعاً به ارزش ۵/۴ میلیارد دلار، طرح توسعه میادین نفتی دریایی سیری "A" و "E" و نیز توسعه فازهای ۲ و ۳ میدان گازی پارس جنوبی را به اجرا درآورده است.

در قرارداد توسعه میدان گازی پارس جنوبی، کنسرسیومی متشکل از شرکت نفتی فرانسوی توتال، شرکت روسی گسپروم و شرکت مالزیایی پتروناس مشارکت دارند.

قرارداد توسعه میادین نفتی دریایی سیری A و E ۱/۲ میلیارد دلار و فازهای ۲ و ۳ میدان گازی پارس جنوبی ۴/۲ میلیارد دلار ارزش دارند.

در سال ۱۳۷۷، طبق برآورد شرکت ملی نفت ایران که در شماره ۲۷ نشریه مجلس و پژوهش آمده است: عملکرد نفت و گاز در خصوص عقد قرارداد بیع متقابل مربوط به پروژه‌های بلال، سروش، درود، سلمان، ان.جی.ال ۱۲۰۰ و ۱۳۰۰ و آماک، گاز مایع لاوان و طرح‌های پالایش و توزیع گاز به رقم ۳/۸۳۱ میلیارد دلار می‌رسد.

به این ترتیب عملکرد چهارساله ۱۳۷۴-۷۷ به رقم ۹/۶۸۵ میلیارد دلار

می‌رسد.

در این گزارش آمده است: عملکرد چهارساله ۷۸-۱۳۷۴ وزارت نفت نشان می‌دهد که در مجموع ۹/۷ میلیارد دلار قرارداد بیع متقابل در بخش نفت و گاز به صورت نهایی و در دست اقدام نهایی دارد. گزارش‌های منتشره از سوی خبرگزاری جمهوری اسلامی حاکی است که قرارداد توسعه میدان نفتی درود با شرکت‌های «الف» فرانسه و «اجیب» ایتالیا به ارزش یک میلیارد دلار در اسفند ۷۷ و قرارداد توسعه میدان نفتی بلال با شرکت‌های الف اکتین و بودالی به ارزش ۳۰۰ میلیون دلار در اواسط فروردین ۷۸ در چارچوب قراردادهای بیع متقابل منعقد شد.

بر اساس این گزارش در لایحه بودجه سال ۷۸ طرح فاز ۱ پارس جنوبی به ارزش ۱۶۰۰ میلیون دلار، فاز ۴ و ۵ پارس جنوبی به ارزش ۴۲۰۰ میلیون دلار، میدان دزفول و شانول به ارزش ۳۸۰ میلیون دلار، میادین تنگه هرمز به ارزش ۲۳۱۸ میلیون دلار و میدان جی سازند دالان - کنگان به ارزش ۲۰۰۰ میلیون دلار نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ حذف شده‌اند. مجموع هزینه این طرح‌ها ۱۱ میلیارد و ۲۹۸ میلیون دلار برآورد شده است.

دفتر امور زیربنایی مجلس شورای اسلامی در این گزارش به نکات قابل توجهی اشاره می‌کند، و می‌افزاید: در

جمع‌بندی کلی از مجموعه طرح‌ها در گروه‌های پیشنهادی برای بیع متقابل و فاینانس، حجم سرمایه‌گذاری اولیه لازم ۱۴۹۱۰ میلیون دلار است. با احتساب بهره و پاداش و سایر هزینه‌های اجرایی این طرح‌ها از طریق بیع متقابل، هزینه سرمایه‌گذاری آنها به بیش از ۲۹۱۰۹ میلیون دلار افزایش می‌یابد. ارزش کل سالانه محصولات نیز ۷۹۸۶ میلیون دلار برآورد شده است که محاسبات دقیق‌تر با احتساب ضریب ۹۰ درصد ظرفیت تولید در خشکی و ۸۵ درصد در دریا و با فرض ارقام پایه ۱۲ دلار هر بشکه نفت و ۴ سنت هر متر مکعب گاز و ۱۵ دلار هر بشکه میعانات گازی به رقم ۷۱۵۶ میلیون دلار در سال می‌رسد که دوره بازپرداخت آن حداقل ۴ سال می‌باشد.

این در حالی است که در لایحه بودجه ۷۸ سقف اعتباری جدید ۵/۴ میلیارد دلار برای مجموعه طرح‌های بیع متقابل در بخش صنعت نفت درخواست شده است. ولی با تصویب مجموع این طرح‌ها، ادامه آنها در سال‌های آتی لازم‌الاجرا خواهد بود.

مجموعه این طرح‌های جدید در صنعت نفت جمعاً با هزینه‌ای بالغ بر ۱۴۹۱۰ میلیون دلار، تعهدات خارجی بیش از ۲۹۱۰۹ میلیون دلار به همراه داشته که معادل آن بر سقف اعتبارات سرمایه‌گذاری خارجی در کشور در طرح‌های صنعت نفت افزوده خواهد شد

و رقم اعتبارات خارجی تخصیص یافته به بخش نفت و گاز در برنامه دوم جمعاً به ۳۸۳۴۰ میلیون دلار بالغ خواهد شد که بیش از ۷ برابر سقف مصوب در قانون برنامه دوم است.

از آنجا که در بند (۱) ردیف «ل» تبصره ۲۹ لایحه بودجه ۷۸ تصریح شده است که حداقل ۴۰ درصد عواید طرح در دوره بازپرداخت به حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد. لذا ارزیابی به عمل آمده در زمینه تعهدات ۲۹۱۰۹ میلیون دلاری بیع متقابل بخش نفت و درآمد سالانه ۷۱۵۶ میلیون دلاری آن، دوره بازپرداخت اصل و سود سرمایه - گذاری طرح‌های بیع متقابل صنعت نفت به طور متوسط به ۷ سال می‌رسد.

در گزارش دفتر امور زیربنایی به نکاتی اشاره شده است، از جمله آنکه پیشنهاد طرح‌های سرمایه‌گذاری جدید به طور اساسی یک حرکت برنامه‌ای است و لذا در پیش‌بینی یک ساله بودجه‌ای (لایحه بودجه ۷۷ و ۷۸) نمی‌گنجد. به عبارت دیگر با توجه به ماهیت برنامه‌ای طرح‌های فوق‌الذکر به نظر می‌رسد این طرح‌ها ابتدا در قالب برنامه سوم یا متمم برنامه دوم همراه با ضمایم طرح‌ها و توجیهات کلان و تخمین‌های علمی و کارشناسی هزینه و درآمد طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد و پس از تصویب اجرای تعهدات آنها در چارچوب قوانین بودجه سالانه پیش‌بینی می‌شود.

در بخش دیگر این گزارش به ضرورت تدوین و ارایه و تصویب راهبرد نفت مقدم بر تصویب طرح‌ها تأکید شده است.

در این زمینه تذکر داده شد که بدون ارایه چارچوبی حتی مختصر از فضای بین‌المللی بازار نفت، طی دهه‌های آینده و نقش و جایگاه ایران و تولید آن در عرضه و تأمین نفت جهانی مبتنی بر اولویت سرمایه‌گذاری‌های ملی و شیوه‌های جذب سرمایه و تأمین منابع مالی خارجی و هزینه‌های مربوطه و نیز انتخاب بهترین شیوه از لحاظ اقتصادی

در سطوح مختلف تولید، هر گونه ارزیابی و تصمیم‌گیری در این خصوص با توجه به محدودیت زمانی مربوط به بررسی بودجه سالانه، آثار سوء درازمدتی دربرخواهد داشت.

پیشنهاد شده است که وزارت نفت، راهبرد، اهداف و برنامه‌های افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز همراه با اولویت‌بندی طرح‌ها را مدون و جهت بررسی به مجلس ارایه نماید.

درباره نقاط ضعف قراردادهای بیع متقابل در این گزارش آمده است: «از جمله نقاط ضعف قراردادهای بیع متقابل آن است که مکانیسم عمل در این قرارداد به گونه‌ای است که هر چه هزینه سرمایه‌گذاری بالاتر باشد، منافع پیمانکار بیشتر است و این مکانیسم باعث می‌شود تا طرف دوم قرارداد به کاستن و حداقل نمودن هزینه تمایلی نشان ندهد.

از نقاط ضعف دیگر قرارداد بیع متقابل، عدم حساسیت پیمانکار در طولانی شدن دوره اجرای پروژه است. حتی افزایش عامل زمان نقش مؤثری در بالا بردن میزان سوددهی برای شرکت‌های طرف قرارداد دارد. در همین رابطه طولانی شدن دوره بازپرداخت با توجه به نرخ بهره‌ای که منظور خواهد شد، ضرر و زیانی جدی برای پیمانکار ایجاد نمی‌کند.

همچنین عدم انتقال تکنولوژی‌های نوین در شیوه‌های قراردادی بیع متقابل وزارت نفت، یکی از دیگر مشکلات این قراردادهاست. زیرا هیچ‌گونه انگیزه‌ای برای شرکت‌های پیمانکار در این نوع قراردادها برای انتقال فن‌آوری وجود ندارد و این موضوع در گزارش وزارت نفت نیز به نحوی تأیید شده است.

در این گزارش به نارسایی‌های دیگر نظیر نارسایی توجیه فنی - اقتصادی طرح‌ها و عدم وثوق به ظرفیت‌های اعلام شده تولید، نارسایی‌های موجود در برآورد هزینه‌ها و ارزیابی درآمدها نیز اشاره شده است.

با این وجود، ذکر این نکته ضروری است که با توجه به محدودیت منابع ارزی کشور برای تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری توسعه‌ای، استفاده از منابع تأمین خارجی الزامی است.

با توجه به مشکلات سیاسی - اقتصادی موجود علیه ایران در جامعه مالی بین‌المللی و نیز بهره‌وام‌های خارجی و ضرورت بازپرداخت آنها در موعد مقرر، شیوه قراردادهای بیع متقابل از مزیت‌های خاص نسبت به استقراض خارجی برخوردار است. این موضوع که تأمین‌کننده منابع (پیمانکار خارجی) ملزم به دریافت محصول طرح در ازای مطالبات خود (سرمایه‌گذاری و سود آن) می‌باشد، از بار تعهدات مالی آینده می‌کاهد. با توجه به عدم اعتماد به بازار جهانی نفت و مشکلاتی که در گذشته نیز شاهد آن بوده‌ایم (انباشت تعهدات خارجی و کاهش اعتبار بین‌المللی ایران در مجامع مالی به علت تصور در بازپرداخت به موقع تعهدات در سال‌های ۷۳ و ۷۴)، قراردادهای بیع متقابل دستکم در این موارد اطمینان خاطر ایجاد می‌کنند.

در همین حال چنانچه این قراردادها در چارچوب قانونی مطمئن به ویژه در میان سرمایه‌گذاران بخش خصوصی داخلی و خارجی رواج پیدا کند، زمینه‌های توسعه سرمایه‌گذاری صادرات‌گرا در کشور تقویت خواهد شد. با این وصف بررسی‌های جامع و کارشناسی درباره رفع نواقص قراردادهای بیع متقابل، می‌تواند این قراردادها را به قراردادهای مستحکم برای جذب سرمایه‌گذاری، انتقال فن‌آوری و دانش فنی، افزایش تولید ناخالص ملی، رشد صادرات (اعم از نفت و کالاهای غیرنفتی)، ایجاد اشتغال و... کمک شایسته‌ای داشته باشد.