

## مدیریت فرادولتی بر نفت و گاز؛

### ۳ گام برای رهایی یا دردسری تازه؟

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در تازه‌ترین گزارش خود درباره مدیریت بر بخش نفت و گاز ایران سه گام را برای خروج از وضعیت کنونی پیشنهاد می‌کند: نخست به رسمیت شناختن یک مقام بین‌نسلی به عنوان اولین گام در راه اصلاح مدیریت حوزه نفت و گاز کشور که متصدی سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز شود؛ دوم ایجاد صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز کشور و در نهایت گام سوم ممنوعیت صادرات نفت خام و در مقابل تغییر نگاه کشور به نفت به عنوان یک صنعت که توسط بخش خصوصی کشور قابل پیگیری خواهد بود. این پیشنهاد در واقع حکم به خروج دولت از بخش سیاست‌گذاری و مدیریت بخش نفت و گاز و واگذاری آن به بخش فرادولتی می‌دهد. این در شرایطی است که دولت برنامه پنجم توسعه کشور را به مجلس شورای اسلامی برده است و براساس سیاست‌های کلی این برنامه باید با انحلال حساب ذخیره ارزی، صندوقی به نام صندوق توسعه ملی ایجاد شود و دولت تا ۱۰ سال آینده یعنی پایان برنامه ششم توسعه از درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت خام برای تأمین هزینه‌های خود دست بکشد. آیا این شدنی است؟ گزیده‌ای از گزارش پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس پیش روی شما مخاطب عزیز قرار دارد. در گزارشی دیگر تحلیل‌گر سیاست‌های کلان اقتصادی کشور به ارزیابی نقاط قوت و ضعف این گزارش می‌پردازد.

#### مدیریت درآمدهای نفتی در ایران

مدیریت درآمدهای ارزی همواره در صدر مسائل اقتصادی - سیاسی کشور بوده است و هنوز این مسئله در زمان حاضر از مسائل چالشی نظام اقتصادی کشور محسوب می‌شود. سؤال اصلی مربوط به این حوزه این است که بهترین مکانیسم برای مدیریت و هزینه کردن درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران چیست؟ به عبارت دیگر مدیریت بهینه درآمدهای نفتی همواره مورد سؤال نخبگان اقتصادی کشور بوده است. قبل از پاسخ به این سؤال لازم است به آنچه که تاکنون با درآمدهای نفتی برخورد شده است اشاره شود که گذشته و درس‌های تاریخی همواره می‌تواند چراغی برای راه آینده باشد.

#### جایگاه و مقام نسلی

به دولت منتخب (قوة مجریه) برای یک دوره کوتاهمدت (چهار یا پنج سال) جایگاه و مقام نسلی گویند. به نظر می‌رسد ویژگی مهم چنین جایگاهی کوتاه‌نگری و عدم لحاظ منافع بلندمدت در برنامه‌هایش است. معمولاً برنامه‌هایی که منافع بلندمدتی برای اقتصاد به همراه داشته باشد، در کوتاهمدت با چالش‌ها، هزینه‌ها و متضرر شدن

گروهی همراه است. از این رو در اجرای چنین برنامه‌هایی، رضایت یا نارضایتی مردم (رای‌دهندگان) برای مجریان حائز اهمیت است. ممکن است نارضایتی‌ها به‌گونه‌ای شکل گیرد که دولت‌ها نتوانند در انتخابات، حداقل رأی را برای پیروزی در صحنه انتخابات کسب کنند. در چنین شرایطی دولتمردان غالباً منافع کوتاهمدت را برای پیگیری منافع بلندمدت ترجیح می‌دهند. البته باید توجه کرد که ماهیت دولت موقت و گذرا نیز چنین ایجاب می‌کند که منافع حزبی و گروهی بیشتر مورد توجه باشد و انتظار پیگیری برنامه‌هایی که به رفاه بین‌نسلی و بلندمدت اقتصاد مربوط می‌شود، انتظار نابه‌جایی باشد. دولت‌ها در حالت اعلا، برنامه‌های میان‌مدت (مثلاً به صورت پنج ساله) را ارائه و در قالب بودجه سالانه رسیدن به این اهداف میان‌مدت را می‌توانند پیگیری کنند و مشکل است که نسبت به اهداف و منافع بلندمدت مسئولیتی را بر دوش گیرند. از طرف دیگر با توجه به دوره زودگذر دولت‌ها اگر دولتی قصد برنامه‌های اصلاحی بلندمدتی نیز داشته باشد ضمانتی برای تداوم آن برنامه‌ها در دولت‌های بعدی وجود ندارد.

#### جایگاه و مقام بین‌نسلی

انتصاب به جایگاه و مقام بین‌نسلی در صورتی می‌تواند صورت گیرد که به این جایگاه بتواند اهداف و سیاست‌های بلندمدت نظام اقتصادی را طرح و مورد پیگیری قرار دهد. ویژگی مهم این جایگاه عدم تغییر در کوتاهمدت و در نتیجه عدم بی‌ثباتی‌های ناشی از آن است. حکومت به معنای اعم (شامل همه قوا و ارکان آن از جمله قوة مجریه) در هر نظام سیاسی از چنین جایگاهی برخوردار است. هر حکومت در اداره شئون مختلف زندگی اجتماعی مردم، از ارزش‌ها و چارچوب‌های هنجاری خاصی تبعیت می‌کند. این حکومت برای تداوم حیات و نشان دادن کارایی خود، باید منافع بلندمدت را بدون لحاظ تبعات کوتاهمدت حزبی و گروهی مدنظر داشته باشد. به عبارت دیگر حکومت در دل خود همواره مقام بین‌نسلی را به همراه دارد و نسبت به مسائل بلندمدت جامعه، که جدا از مسائل کوتاهمدت قوة مجریه است، نمی‌تواند بی‌تفاوت باشد. می‌توان نهاد رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و تا حدودی بانک مرکزی را (در صورت استقلال) از جمله جایگاه‌های بین‌نسلی در کشور دانست. حال با توجه به تفکیک دو مقام نسلی و بین‌نسلی، یا عامل و کارگزار قوة مجریه و عامل حکومت این سؤال مطرح می‌شود که وظیفه سیاست‌گذاری در

حوزه نفت و گاز در اختیار کدام جایگاه می تواند باشد (یا باید باشد)؟ برای پاسخ به این سؤال شاید مناسب باشد گذشته سیاست گذاری در این حوزه را مرور کنیم و مشخص کنیم تاکنون وضعیت چگونه بوده است. آیا در این حوزه جایگاه نسلی سیاست گذاری کرده است یا جایگاه بین نسلی؟ پیدایش و توسعه صنعت نفت در ایران را نمی توان از تحولات صنعتی کشورهای غربی جدا دانست. به همین دلیل تا قبل از ملی شدن صنعت نفت در کشور به طور واضح حکومت ایران جایگاهی در مقام تصمیم گیری برای منابع نفتی کشور نداشته است و براساس قراردادهای کشور ما فقط در حدود ۱۰ درصد از سود شرکت های بهره بردار از منابع نفتی در دریافت می کرده است. از سویی دیگر در درون کشور مکانیسمی مشخص و شفاف برای توزیع همان درآمدهای اندک حاصل از منابع نفتی وجود نداشته است و درآمد نفتی در کنار سایر درآمدها در قالب سیاست های مالی و بودجه ای در کشور به مصرف می رسیده است.

ملی شدن صنعت نفت در کشور و انقلاب اسلامی گرچه میزان درآمدهای نفتی کشور را تغییر داد و دست شرکت های نفتی خارجی را از سیاست گذاری و تصمیم گیری برای نفت ایران کوتاه کرد، اما متأسفانه می توان گفت که در فرایند توزیع این افزوده طبیعی و ثروت ملی به اقتصاد ملی تغییری ایجاد نشد. شرکت ملی نفت ایران مسئول اصلی استخراج و فروش نفت کشور بوده و هست و درآمد حاصل از فروش نفت را در اختیار دولت قرار می دهد تا در قالب سیاست مالی و بودجه ای هر ساله خود به اقتصاد ملی تزریق کند. بنابراین می توان گفت که طی سالیان گذشته همواره مقام نسلی مسئول و سیاست گذار در خصوص ثروت بین نسلی و توزیع آن در اقتصاد ملی بوده است. بررسی مکانیسم توزیع رانت طبیعی نفت در اقتصاد کشور معیار مناسبی برای قضاوت در خصوص شناخت جایگاهی است که درباره نفت در اقتصاد ایران سیاست گذاری می کند. در ادامه به بررسی این مکانیسم اشاره شده است.

مکانیسم توزیع درآمد نفت در اقتصاد ایران و پیامدهای آن سیاست مالی به عنوان حلقه واسط بین دولت (مالک منابع) و مردم و به صورت چارچوبی جهت توزیع افزوده منابع تجدیدنپذیر و انتقال به مردم محسوب می شود. حجم انبوه درآمد حاصل از فروش خام سرمایه کشور، همواره دولتمردان را به دخالت های گسترده در بخش های مختلف اقتصاد تحریک می کرده می کند. از طرفی پس از انقلاب اسلامی و شرایط خاص کشور در آن مقطع زمانی بستر برای توسعه این دخالت های بیشتر فراهم شد. دولت که به نمایندگی از حاکمیت، به طور انحصاری مالک منابع طبیعی محسوب می شود، درآمدهای حاصل از فروش نفت را به روش های مختلف زیر در اقتصاد کشور تزریق می کند. در حال حاضر روش های زیر برای توزیع این افزوده مورد استفاده قرار می گیرد که هر یک دارای پیامدهای مختص به خود است.

۱. سرمایه گذاری های دولت

۲. مصرف برای کالاهای عمومی و مخارج جاری

۳. کاهش مالیات بخش های غیر مرتبط با افزوده

۴. کاهش قیمت های انرژی (مصرف داخلی)

۵. سیاست های حمایتی و یارانه ای

۶. پرداخت های انتقالی

از این رو به نظر می رسد در درمان اقتصاد ایران سیاست مالی دولت را باید مورد توجه قرار داد. در تصحیح سیاست مالی دولت به دو مسئله باید اشاره کرد: اول منابع بودجه ای در اختیار دولت و دوم مخارج دولت. اینکه مخارج دولت چگونه باشد به چارچوب وظایف تعریف شده برای دولت و حدود دخالت آن در اقتصاد مربوط می شود. اصلاح تعریف یا اصلاح وظایف دولت در چارچوب یک مدل کلان اقتصادی منسجم و سازگار مقدمه ای برای اصلاح ساختار هزینه ای و مصارف بودجه دولت است. در بخش بعدی با توجه به مباحث مطرح شده جهت گیری های کلان برای اصلاحات بنیادین در مدیریت درآمدهای نفتی بررسی شده است.

### جهت گیری های کلان برای اصلاح مدیریت درآمدهای نفتی و ساختار اقتصاد ایران

با توجه به این بررسی به نظر می رسد وضعیت موجود در سه حوزه:

• جایگاه و مقام سیاست گذار درباره نفت،

• سیاست های کسب مقام در رقابت های منطقه ای برای صادرات نفت خام و کسب درآمدهای ارزی،

• مکانیسم توزیع درآمدهای نفتی در اقتصاد ملی، که از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست و ادامه این روند به معنای استمرار پیامدهای منفی در حوزه اقتصاد و سیاست برای کشور خواهد بود. در این بخش سعی شده است جهت گیری های کلان برای اصلاح این وضعیت را در سه محور مورد بررسی قرار دهیم.

### جایگاه سیاست گذاری حوزه نفت و گاز در کشور

در سامان دهی وضعیت موجود حوزه نفت کشور، اولین مسئله ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که جایگاه سیاست گذاری در این خصوص از مقام نسلی (قوه مجریه) به یک مقام بین نسلی و مستقل از قوه مجریه ارتقاء یابد. به عبارت دیگر شأن سیاست گذاری در خصوص مهم ترین منابع طبیعی کشور نباید در اختیار مقامی باشد که ماهیت آن با لحاظ منافع بلندمدت و بین نسلی کشور تا حد زیادی بیگانه است، چرا که عمر کوتاه دولت ها اجازه اندیشیدن برای بلندمدت را منتفی می کند و از سویی در صورت چنین ملاحظاتی ضمانتی برای پیگیری آنها در دولت های بعدی نخواهد بود. بنابراین به رسمیت شناختن یک مقام بین نسلی که متصدی سیاست گذاری در حوزه نفت و گاز شود، اولین قدم در راه حوزه نفت و گاز کشور است.

اما در اینجا چند سؤال مطرح است:

• مشخصات این مقام بین نسلی چیست؟

• با خلع ید دولت از مالکیت منابع نفت و گاز، سرنوشت تأمین مالی منابع بودجه ای کشور چه خواهد بود؟

• چگونه مقام بین نسلی درآمد حاصل از فروش نفت و گاز را

در اقتصاد ملی تزریق می کند؟

در بخش های بعدی پاسخ این سؤالات مطرح شده است.

### صندوق ملی انفال به عنوان یک مقام بین نسلی

تجربه تشکیل انواع صندوق ها اعم از ذخیره ای، تثبیتی و بین نسلی طی سالیان گذشته در کشورهای صادر کننده منابع طبیعی حاکی از این واقعیت است که مقامات نسلی (دولت ها) سیاست گذاران مناسبی در این رابطه نیستند، بنابراین سعی شده است با تشکیل این صندوق ها جایگاه تصمیم گیری این حوزه به یک مقام بین نسلی ارتقاء یابد. از سوی دیگر تشکیل این صندوق ها در کنار منافع قابل توجه، دو ویژگی حیاتی برای اقتصاد این کشورها می تواند به همراه داشته باشد:

• شفافیت در نظام اقتصادی و چگونگی تخصیص منابع،

• قابل محاسبه شدن برداشت از منابع طبیعی کشور.

با توجه به اصل ۴۵ قانون اساسی «انفال و ثروت های عمومی در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». از سوی دیگر نفت و گاز مهم ترین این ثروت ها هستند و طبق قانون اساسی در درجه نخست این وظیفه حکومت (دولت) است تا نسبت به چگونگی برخورد با آن و توزیع آن اقدام کند. متأسفانه در حال حاضر وضعیت حوزه نفت در کشور به گونه ای است که نه از شفافیت قابل قبول برخوردار است و نه توزیع آن به شکل موجود منافع ملی را حداکثر می کند. بخش عمده ای از این منابع درآمدی در قالب یارانه های غیرهفتمند و غیر شفاف و بخش دیگری در قالب سیاست های مالی و بودجه ای دولت ها در اقتصاد ملی تزریق می شود. اینکه این شیوه برخورد با منابع ملت بقدر به معیار عدالت نزدیک است، خود بحث مفصلی است. از سوی دیگر در حال حاضر میزان برخورداری آحاد ملت از این موهبت و نعمت نیز قابل محاسبه نیست، اما مشخص است که برخورداری شهرهای بزرگ بسی بیشتر از برخورداری از شهرها و روستاهای دورافتاده و محروم کشور است و به عبارت دیگر و دقیق تر می توان بعضی از شهرهای بزرگ و به طور خاص تهران را «پدیده نفتی» در نظر گرفت.

ایجاد صندوق ملی انفال می تواند دومین گام اصلاحات در حوزه نفت و گاز کشور باشد. ایجاد این صندوق به عنوان یک مقام بین نسلی (یا بازوی اجرایی مقام بین نسلی) ضامن حفظ منافع ملی در بلندمدت و عامل شفافیت در نظام اقتصادی و قابل محاسبه شدن برداشت ها از ثروت های عمومی خواهد بود. ساختار و تشکیلات صندوق ملی انفال، نیاز به هم اندیشی ها و بررسی های بیشتری دارد و در این گزارش از پرداختن به آن خودداری شده است.

### وظیفه صندوق ملی انفال چیست؟

تعیین خط مشی ها و سیاست های کشور در حوزه نفت و گاز از سویی و توزیع رانت حاصل از منابع نفت و گاز از سوی دیگر می تواند مهم ترین وظیفه این صندوق ملی باشد. در راستای انجام این وظایف، ارزش ریالی یا ارزی همه برداشت ها از منابع نفت و گاز به این صندوق باید وارز شود



و مقام شرکت‌هایی مانند شرکت ملی نفت باید تا حد یک عامل و پیمانکار در کنار و سایر پیمانکاران داخلی و خارجی و نه بیشتر، کاهش یابد. اما این سؤال مطرح است که صندوق ملی انفال چه مکانیسمی را در توزیع رانت نفت و گاز باید انتخاب کند؟ ابتدا باید گفت که این صندوق باید کارکرد یک صندوق ذخیره و تثبیتی را داشته باشد. یعنی هر ساله قسمتی از درآمدهای نفت و گاز را که دائمی تصور می‌شود، در اختیار دولت قرار دهد تا دولت آن را در قالب سیاست‌های مالی خود به اقتصاد ملی تزریق کند و جزء غیردائمی را به عنوان ذخیره و احتیاط برای دوران درآمدهای کم ذخیره کند. علاوه بر این صندوق مذکور باید کارکرد یک صندوق بین‌نسلی (مانند کویت و نروژ) را داشته باشد، یعنی بتواند در کنار کارکرد تثبیتی، هر ساله قسمتی از منابع صندوق را به عنوان حق نسل‌های آینده به سرمایه تبدیل کند تا بدین وسیله نسل‌های آینده که از وجود ثروت نفت بهره‌ای نخواهند داشت، از درآمد این سرمایه‌گذاری برای رفع نیازهای خود بهره‌مند شوند.

کارکرد و مکانیسم توزیعی دیگری را که می‌توان تصور کرد، مکانیسم توزیع مستقیم افزوده بین تمام افراد کشور است (مانند صندوق آسکا). حال با توجه به وجود مکانیسم‌های متفاوتی که ممکن است ارائه شود، این سؤال مطرح است که معیار ترجیح یک مکانیسم بر مکانیسم‌های توزیعی چیست؟ پاسخ به این سؤالات هر چه باشد نمی‌تواند از بیان تئوری عدالت توزیعی و بین‌نسلی تهی باشد. به عبارت دیگر کسی که می‌خواهد یکی از مکانیسم‌های توزیعی را انتخاب کند، آگاهانه یا ناآگاهانه یک دیدگاه و مبنا را برای مفهوم عدالت توزیعی و مفهوم عدالت بین‌نسلی انتخاب کرده است. سئوالاتی نظیر اینکه عدالت توزیعی چیست، عدالت بین‌نسلی به چه مفهومی اطلاق می‌شود و چگونه تأمین می‌شود، به تبع چگونه توزیع شدن منابع نفت و گاز در اقتصاد ملی پاسخ داده خواهند شد.

### عدالت توزیعی

از یک نظام اقتصادی انتظار می‌رود تا در سه حوزه دیدگاه خود را بیان کند: اول تعیین و توزیع مالکیت عوامل تولید قبل از مرحله تولید، دوم چگونگی تخصیص منابع و سهم‌بری عوامل از ارزش افزوده حاصل در مرحله تولید و سوم چگونگی بازتوزیع درآمد پس از مرحله تولید. می‌توان تفاوت در دیدگاه‌ها و چگونگی سامان دادن به این سه حوزه را وجه تمایز نظام‌های اقتصادی دانست. اگر قلمرو عدالت توزیعی حوزه دوم از سه حوزه فوق تلقی شود، یعنی چگونگی تخصیص منابع و سهم‌بری عوامل از ارزش افزوده حاصل در مرحله تولید، در این صورت تئوری عدالت توزیعی به معنای مکانیسم حاکم بر این حوزه است. از سوی دیگر با توجه به اصل حاکمیت بازار در این قلمرو در نظام اقتصادی اسلام، می‌توان گفت دولت از دیدگاه اسلامی نمی‌تواند در این حوزه به تصدی‌گری بپردازد. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را در همین راستا باید تفسیر کرد، یعنی نظام اقتصادی کشور پذیرفته است که دولت نباید در این قلمرو تصدی‌گری داشته باشد و این خود مردم هستند که به کاراترین شیوه می‌توانند تخصیص منابع به تولید و توزیع آن را سامان بخشند.

### عدالت بین‌نسلی

اگر این منابع به صورت ریالی در کشور به سرمایه تبدیل شود، با توجه به حجم انبوه این منابع، به طور قطع یک

بخش دولتی بزرگ در اقتصاد کشور متولد می‌شود، یعنی آنچه که با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در پی از بین بردن آن بودیم را دوباره بسازیم و احیا کنیم. اما همانطور که اشاره شد دولت تصدی‌گر با تئوری عدالت توزیعی ما سازگاری ندارد و به نظر تجربه چند دهه گذشته حضور دولت در تصدی‌گری‌های اقتصاد کشور کافی است. اگر عدالت بین‌نسلی را به معنای پایداری بدانیم می‌توان ادعا کرد که ضمن پایبندی به حقوق نسل‌های آینده، از مشکلات صندوق‌های رایج نیز رها شده‌ایم. بنابراین اگر بتوانیم نظام اقتصادی را به سوی پایداری سوق دهیم به این معناست که همه نسل‌ها از حداکثر رفاه برخوردار خواهند شد. در این نظام که دولت حق تصدی‌گری اقتصادی ندارد، این مردم هستند که خود طبق سلیق و خواست خود نظام تولید و سرمایه‌گذاری را شکل می‌دهند. رابطه بین نسل‌ها و حقوق اقتصادی آنان از طریق سیستم ارث برقرار می‌شود. سیستمی که در حقوق اقتصادی اسلام از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین در چنین سیستمی توزیع مستقیم منابع نفت و گاز به عنوان جزئی از بیت‌المال مسلمین می‌تواند مکانیسم مناسبی برای توزیع این منابع باشد که ضمن سازگاری با سایر اجزای نظام اقتصادی به سنت علوی نیز نزدیک است. اما در کنار این اصلاحات (واگذاری سیاست‌گذاری حوزه نفت و گاز کشور به یک مقام بین‌نسلی و تأسیس صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز هنوز نمی‌توان ادعا کرد اقتصاد کشور از دام رانتی بودن رهایی یافته است. رهایی از این دام مستلزم افزایش تولید ملی است تا بدین وسیله سهم منابع نفتی نسبت به تولید ملی کاهش یابد. برای تحقق این امر نیاز به یک تغییر نگاه به مسئله نفت در کشور هست که در بخش بعدی به آن اشاره شده است.

### نگاه استراتژیک به نفت

طی سال‌های گذشته نگاه غالب به نفت این بوده است که نفت یک کالای خام است که از محل صادرات خام آن درآمد ارزی می‌توان کسب کرد و با این ارزش‌های نفتی در قالب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت می‌توان توسعه را برای کشور به ارمغان آورد، چیزی که در حال حاضر از آن فاصله زیادی داریم. در کنار مشکلات عدیده‌ای که این نگاه به همراه داشته و دارد باید دقت کرد که امروزه نفت و گاز در اقتصاد جهانی، کالای مهمی هستند، کالاهایی که محور صنعت عظیمی قرار گرفته‌اند و ارزش افزوده قابل توجهی نصیب کشورهای مصرف‌کننده عمده آن می‌کنند. از سوی دیگر بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم کشورهای صادرکننده از این صنعت در مقایسه با آنچه که کشورهای صنعتی و مصرف‌کننده اصلی نفت به دست می‌آورند اندک و بین ۱۶ تا ۲۵ درصد است. ارزش ستانده این صنعت از سه قسمت اصلی تشکیل می‌شود، سهم کشورهای صادرکننده، سهم پالایشگرها و بازارها و مالیات دولت‌ها در کشورهای مصرف‌کننده. نکته قابل توجه سهم اندک کشورهای صادرکننده نفت از سوئی و از سوی دیگر سهم قابل توجه مالیات‌ها از ارزش ستانده محصولات نفتی (بین ۵۰ تا ۷۰ درصد) است. آمارها نشان می‌دهد طی سالیان گذشته مالیاتی که کشورهای توسعه‌یافته از بخش نفت کسب کرده‌اند به میزان قابل توجهی از درآمد کشورهای صادرکننده (به ویژه کشورهای عضو اوپک) بیشتر بوده است. طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی کل درآمد نفتی کشورهای عضو اوپک ۲۰۴۵ میلیارد دلار برآورد شده است

(متوسط سالیانه ۴۱۰ میلیارد دلار)، اما در همین مدت فقط درآمدهای مالیاتی بخش نفت هفت کشور صنعتی معادل ۲۳۱۰ میلیارد دلار (متوسط سالیانه ۴۶۰ میلیارد دلار) بوده است. دقت در آمار نشان می‌دهد که نفت بیش از آنکه برای کشورهای صادرکننده منفعت به همراه داشته باشد، برای کشورهای توسعه‌یافته درآمد و فرصت ایجاد کرده است. بنابراین با توجه به:

- نقش بی‌بدیل نفت در اقتصاد جهانی در زمان حاضر و آینده،
- عمر محدود ذخایر (نسبت ذخایر اثبات شده به تولید) در کشورهای عمده تولیدکننده نفت،
- پیامدهای منفی نگاه به نفت به عنوان یک کالای خام صادراتی،
- ارتباط‌های پسین و پیشین بخش محصولات نفت در کسب حداکثر منفعت از نفت و لحاظ منافع ملی کشور ایجاد می‌کند که نگاه ما به نفت به نگاهی استراتژیک تغییر کند. نگاه استراتژیک یعنی نگاه به نفت به عنوان یک صنعت. لذا در راستای حفظ منافع ملی کشور و با توجه به اینکه طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ضروری است عمده فعالیت‌های پایین‌دستی بخش نفت و گاز توسط بخش خصوصی انجام گیرد، به عنوان گام سوم اصلاحات، باید به دولت تکلیف شود طی یک دوره مشخص، طوری برنامه‌ریزی و عمل کند که پس از طی آن دوره تقاضای نهایی نفت به عنوان صادرات در اقتصاد ایران حذف شود و نفت تولیدی (با لحاظ ابعاد فنی استخراج) در چرخه تولید داخلی به کار گرفته شود. بدین ترتیب درآمدهای صندوق ملی انفال از محل فروش نفت به بخش خصوصی داخلی به دست می‌آید (یعنی درآمدهای ریالی) و درآمدهای ارزی کشور از محل صادرات محصولات نفتی، ماهیتی کاملاً متفاوت از درآمدهای ارزی موجود خواهد داشت.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان به عنوان یک نقطه عطف در تاریخ اقتصادی پس از انقلاب دانست. مهم‌ترین راه‌آورد این سیاست‌ها، ساختن دولت در حوزه حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت) و ممانعت آن از حضور در عرصه تصدی‌گری‌های اقتصادی است. اما در رسیدن به این آرمان چالش مهمی وجود دارد که به اعتقاد بسیاری از این چالش‌ها برطرف نشود، اجرای این سیاست‌ها راه به جایی نخواهد برد. مسئله مالکیت قوه مجریه بر منابع نفت و گاز کشور مسئله مهمی است که خود از عوامل اصلی ایجاد وضعیت موجود محسوب می‌شود. بنابراین برای از بین‌بردن معلول چاره‌ای جز از بین بردن علت اصلی وجود ندارد. برای اصلاح این وضعیت و تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در این گزارش سه گام اصلی مطرح شد:

- به رسمیت شناختن یک مقام بین‌نسلی که تصدی سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز شود، اولین قدم در راه اصلاح مدیریت حوزه نفت و گاز کشور به شمار می‌رود.
- ایجاد صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز کشور، دومین گام اصلاحات در حوزه نفت و گاز کشور می‌تواند تلقی شود.
- گام سوم ممنوعیت صادرات نفت خام و در مقابل تغییر نگاه کشور به نفت به عنوان یک صنعت است، که توسط بخش خصوصی کشور قابل پیگیری خواهد بود.