



رابطه مالی دولت و نفت؛ بایدها و نبایدها

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 کارایی و اعتبار بین‌المللی رنج ببرد.

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

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 بلند مدت 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 با قانون اساسی جمهوری

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. شرکت‌های ملی نفت امروزه باید به طور فزاینده‌ای بر مهارت‌های فنی و مدیریتی خود تکیه کرده و برای بقا و داشتن عملکرد کارا، بر میزان شفافیت عملکرد خود بیفزایند.

انتظارات گروه‌های مختلف جامعه از دولت و مؤسسات در مالکیت دولت، به ویژه 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 کارایی 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 است. علاوه بر این الگوهای ساختاری جدید 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 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 به عنوان مسیر اصلاحات پذیرفته شده است. این مسیر در برزیل، اندونزی، نیجریه و پاکستان در حال پیگیری است.»

در ایران با توجه به جایگاه ویژه شرکت ملی نفت ایران، مراحل اصلاحات باید به نحوی 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:

از دیدگاه دولت

فعالیت در بخش 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 این بخش وجود دارد. دولت‌ها برای اینکه بتوانند حداکثر میزان رانت ایجاد شده در بخش نفت و گاز را به خود 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 به گونه‌ای 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.

از دیدگاه شرکت ملی نفت ایران

شرکت‌های نفت به عنوان 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 حداکثر کردن 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.

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،

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 ایران 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 ۱۳۸۴، دولت مکلف

شد اساسنامه‌های این سه شرکت را تا پایان خرداد ماه ۱۳۸۴، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. با این وجود، این تکلیف در قانون بودجه سال‌های بعد نیز تکرار شده، اما تاکنون اساسنامه‌های مزبور به مجلس ارائه نشده‌اند.

مسائل کنونی رابطه دولت و نفت

عدم رعایت قانون اساسی

• اصل (۴۵) قانون اساسی طبق این اصل، معادن، بخشی از انفال و در اختیار «حکومت اسلامی» است که به 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 (۵۳) قانون اساسی

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 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 (۷۷) قانون اساسی

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.

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 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 غیر نفتی طبقه‌بندی می‌شود (سود سهام و مالیات شرکت ملی نفت و استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی از این جمله هستند). همین امر موجب شده است که فرآیند 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 تبصره 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، واگذار کردن 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.

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.

مشکلات ساختاری

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. 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 نفت (بیش از ۵۰۰ نفر) مأمور از شرکت نفت می‌باشند». 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 عیناً در مورد آنان به موقع اجرا گذارد.

فقدان سازمانی به نام وزارت نفت سبب این شده است که عملاً وظایف نظارتی و برنامه‌ریزی و حاکمیتی صنعت نفت که به استناد قوانین برنامه سوم و چهارم باید توسط وزارتخانه نفت اعمال شود به خوبی صورت نگیرد و وزارت نفت فاقد خطمشی مشخص باشد و برنامه‌های استراتژیک و بلند مدت 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».

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 رئیس جمهور 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 فرآیند و قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به طور کلی در شرکت

ملی نفت متمرکز می‌شود.

نوسانات دائمی در روابط دولت و نفت

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

- امکان برنامه‌ریزی بلند مدت 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، مباحث، نیمه‌کاره و ناقص باقی مانده و بعضاً تحت تأثیر سایر مسائل بودجه قرار گرفته‌اند.

جایگاه نفت در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

در بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مستقیماً به نفت پرداخت 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».

برای عملیاتی شدن این

سیاست‌ها ضروری است رابطه مالی

دولت و نفت به گونه‌ای تنظیم شود که

حداقل ۲۰ درصد منابع حاصل از صادرات

نفت و گاز و فرآورده‌ها به صندوق توسعه

ملی اختصاص یابد.

- همچنین در بند (۳-۳۴) آمده است:

«هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای

تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار». از

آنجا که منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام و گاز

طبیعی یکی از اجزای مهم یارانه‌های غیرآشکار است،

رابطه مالی را به گونه‌ای غیرمستقیم تحت تأثیر قرار

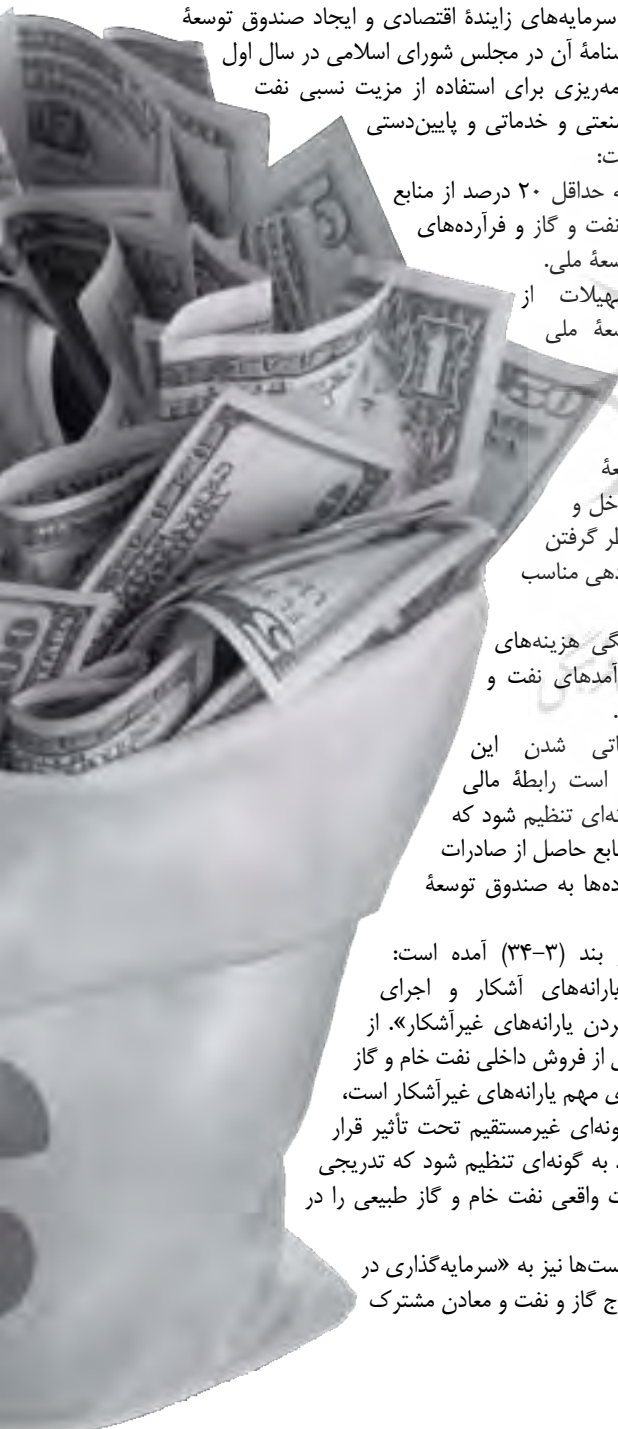
خواهد داد، زیرا باید به گونه‌ای تنظیم شود که تدریجی

بودن محاسبه قیمت واقعی نفت خام و گاز طبیعی را در

نظر بگیرد.

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.

پیشنهاد

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

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.

در این اساسنامه شرکت ملی نفت ایران هم مسئولیت حاکمیتی نفت و هم مسئولیت اجرایی نفت را بر عهده دارد. ساختار این اساسنامه به طور 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 به گونه‌ای 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 است. بی‌هویتی ساختاری سازمان نفت کشور، زمینه عدم استفاده از استعدادهای ذاتی این صنعت و بروز اتهامات زیادی را فراهم کرده است.

به نظر 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.

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 به گونه‌ای تنظیم شود تا به راحتی 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 به طور 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 به صورت واقعی انجام داد.

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 مجبور هستند 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 به علاوه نرخ رشد تقاضای داخلی باشد. البته لازم به ذکر است که افت تولید تنها به دلیل مشکلات سرمایه‌گذاری نیست، بلکه بخشی از آن به علت کمبود گاز طبیعی برای تزریق است.

سؤال اساسی برای کشور ما این است که منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در مورد نیاز برای چنین ظرفیتی در صنعت نفت چگونه تأمین شود؟ در تنظیم رابطه مالی نفت و دولت به این سؤال باید به روشنی 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 پیش‌روی 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 علاوه بر تأمین منابع سرمایه‌گذاری خودکفا برای صنعت 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 به منظور افزایش بهره‌وری تولید و نیز در جهت کاهش هزینه‌ها خواهد گذاشت.

در نظر گرفتن قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

در قانون سیاست‌های کلی اصل (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 (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 سهام عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی تصویب شد. 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.

* مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی