

ضرورت تعیین رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران



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 بر اساس 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 مدیریت سیاسی، شکل نگرش واقعی وزارت نفت و نامعین بودن وضعیت شرکت نفت از لحاظ معیارهای کارائی و اعتبار بین‌المللی رنج ببرد. در تنظیم رابطه دولت و بخش نفت همچنین باید موارد زیر را در نظر گرفت: اصل چهل و پنجم قانون اساسی، شفافیت و نظارت‌پذیری، تأمین مطمئن منابع مورد نیاز صنعت نفت و گاز و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مبنی بر حضور بخش خصوصی در فعالیت‌های پائین‌دستی نفت و گاز. مرکز پژوهش‌های مجلس در همین رابطه گزارشی را در سال گذشته تنظیم کرد که حاوی نکات مهمی در این زمینه بود که به روشن شدن بیشتر موضوع و اهمیت آن کمک و افری می‌نماید. در ادامه خلاصه‌ای از این گزارش در اختیار خوانندگان محترم اقتصاد انرژی قرار می‌گیرد.

- 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 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.

ب) 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 به شرح زیر 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 سرمایه‌گذاری خارجی

ج) 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

اهداف و جایگاه تنظیم رابطه دولت و نفت:

فضائی که در آن شرکت‌های ملی نفت شکل گرفتند (دهه ۱۹۷۰) تا به حال تغییر زیادی یافته است. شرکت‌های ملی نفت امروزه باید به طور فزاینده‌ای بر مهارت‌های فنی و مدیریتی 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 شرکت 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 جدیدی ارائه شده‌اند که با تکیه بر رقابت، مشارکت بخش خصوصی (به جای اتکاء 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 نرفته‌اند. 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.

الف) 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 نهائی 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 رژیم مالی منابع نفت و گاز را تدوین می‌کنند.

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

- توسعه منابع و ذخائر نفت و گاز

- 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 شرکت 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 سبب شده است که دولت با استناد به اساسنامه مصوب سال ۱۳۵۶ (که متناوب 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 دال 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 تا کنون اساسنامه‌های مزبور به مجلس ارائه نشده‌اند.

سابقه رابطه مالی دولت و شرکت نفت در

ایران:

الف) 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 پائین‌دستی 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 حاصله 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 ذخائر و اندوخته‌ها از آنها برداشت کرده و مابقی را تحت عناوین مختلف به دولت می‌پرداخت.

ب) دوره پس از انقلاب اسلامی:

ب-۱) 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. در شرایط جدید درآمدهای ناشی از بهره‌مالکانه 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 پائین‌دستی 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 جهت تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری صادر شد.

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

ب-۲) دوره دوم- برنامه سوم توسعه ۱۳۸۳-۱۳۷۹

از سال ۱۳۷۹ به بعد همه درآمدهای 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

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 به عنوان یارانه صرف واردات فرآورده‌ها و مبالغی از حساب ذخیره ارزی نیز صرف پرداخت مابه‌التفاوت قیمت آزاد و تکلیفی فرآورده‌ها می‌شد.

مسائل کنونی رابطه مالی دولت و نفت:

الف) عدم رعایت قانون اساسی

الف-۱) اصل چهارم و پنجم قانون اساسی:

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 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.

الف-۲) اصل پنجاه و سوم 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 واريز نشدن بخشی از درآمد نفت و گاز به خزانه انتقاد داشته‌اند. علت این مسئله در ساز و کار 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 صادرا 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.

الف-۳) اصل هفتاد و هفتم 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.

ب) 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 سال در داخل به مصرف می‌رسد، نحوه ارزش‌گذاری و انعکاس ارزش این



صادرات 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.

هر چند این اقدام انگیزه لازم برای افزایش صادرات فرآورده و کسب درآمد ارزی بیشتر را ایجاد کرد، اما منبع مطمئنی برای تأمین منابع موردنیاز برای سرمایه‌گذاری در صنعت نفت بود. 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 نفت‌گاز اختصاص یافت.

ب-۳) برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۸-۱۳۸۴

از سال ۱۳۸۴ رابطه مالی دولت و شرکت نفت در قالب تبصره‌های بودجه (تبصره ۱۱) 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.

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی حوزه نفت بر اساس قانون مصوب ۱۳۵۳ 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 وظائف حاکمیتی حوزه نفت و گاز و پتروشیمی را به وزارت جدیدی به نام وزارت 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 بر اساس قانون مصوب شورای انقلاب اجازه دارد کارکنان موردنیاز خود را از کادر پرسنلی شرکت‌های تابعه به صورت م‌م‌مور 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 باعث شده تا عملاً وظائف

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 نفت‌خام تولیدی تعیین می‌شود. با افزایش قیمت نفت همواره بخشی از این سود سهام و مالیات در اختیار شرکت نفت مانده و 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 ذخیره‌ارزی از این جمله‌اند). همین امر موجب شده است که فرآیند وابستگی بودجه به نفت سازوکار پیچیده‌تری را پیدا کرده و نزد سیاست‌گذاران کشور ابهام ایجاد کند.

سالیانه بخشی از نفت‌خام 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 ده 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.

ج) 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 ساز و کار مدیریتی و مالی است که این هدف را تعقیب و تضمین کند.

د) مشکلات ساختاری:



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 پائین دستی و ایسته بدان با رعایت:

واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی. 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. 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 گیرد.»

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 هزینه‌های 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. ♦

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 خط مشی 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 ذخائر 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 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 پائین دستی نفت و گاز و پتروشیمی اقدام کند که وزارت نفت نه به دنبال مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت 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 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 گیرد و در پی چنین نظامی اختیاراتی، وجوه ساختار نظارتی وزارت نفت، نظام زائد و اضافی ظاهر می‌شود و بدین ترتیب فرآیند و قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به طور کلی در شرکت ملی نفت متمرکز می‌شود.

ه) نوسانات دائمی در روابط دولت و نفت به دلیل تنظیم روابط به طور سالانه

تنظیم رابطه مالی دولت و نفت به طور سالانه 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، مباحث نیمه کاره و ناقص باقی مانده و بعضاً تحت تأثیر سایر مسائل بودجه قرار گرفته‌اند.