

مهران امیرمعینی

سید محمدعلی حاجی میرزایی

مهندسی یک رابطه مالی

بخش پایانی

رژیم مالی مناسب بین دولت و شرکت ملی نفت کدام است

نحوه گردش مالی بین دولت و شرکت ملی نفت در سال‌های اخیر محل مناقشات سیاسی بسیار بوده است. این رابطه در مقاطع مختلف متفاوت بوده است. در بخش نخست مقاله سیر تحولات رابطه مالی دولت و شرکت نفت در قبل از انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار گرفت و در بخش پایانی این رابطه در طی دوره ۷۱ - ۱۳۶۶، دوره ۷۴ - ۱۳۷۲، دوره ۷۸ - ۱۳۷۵ و پس از تصویب ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم مورد بحث قرار گرفته است. در بخش نهایی کارایی این روابط تحلیل شده است.

ب - ۲. دوره ۷۱ - ۱۳۶۶

در این دوره حساب درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده از حساب عملکرد شرکت متفک و مستقیماً از طریق حساب درآمد کل به خزانه واریز می‌شد.

در این دوره حساب عملکرد شرکت ملی نفت محدود به درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و دریافت از محل درآمدهای عمومی بر اساس تبصره‌های ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۶ و ۳۱ قانون بودجه سال ۱۳۶۸ و ... عموماً جهت تامین مالی واردات فرآورده‌های نفتی مورد نیاز داخلی و تسهیل در اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب از طریق حساب عملکرد شرکت ملی نفت بود. بنابراین درآمد کل شرکت نفت، سود ویژه ناشی از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خارجی بود که پس از کسر مالیات بر عملکرد و پرداخت آن به دولت و کسر ذخیره عمومی به حساب اندوخته‌ها منتقل می‌شد.

مسئله بسیار مهم در این رابطه مالی، وابستگی شدید شرکت ملی نفت به درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌ها و درآمدهای غیرعملیاتی خود بود. آمار عملکرد مالی شرکت ملی نفت در این شیوه تنها نشان‌دهنده عملکرد بخش پایین‌دستی بود در حالی که عمده فعالیت شرکت ملی نفت در بخش بالادستی انجام می‌شد.

نکته قابل ذکر در این دوره تصویب تبصره‌های ۳۳، ۳۴ و ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۶ و استمرار آن در سال‌های بعد (تبصره ۳۱ قانون بودجه سال ۶۸ و ...) بود. در تبصره ۳۵ مجوز صادرات روزانه ۳۴۰ هزار بشکه نفت برای تامین هزینه‌های ریالی و ارزی واردات و توزیع فرآورده‌های نفتی مورد نیاز کشور و همچنین کمک به اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب در صنعت نفت داده شد. در سال‌های بعد (مثلاً در سال ۱۳۶۸ تبصره ۳۱ مجوز صادرات روزانه ۲۵۰ هزار بشکه نفت خام به همین منظور



را داد) نیز این کمک‌ها ادامه یافت.

همچنین در تبصره ۳۶ مجوز ایجاد تعهد بوزانس معادل صد هزار بشکه نفت خام در روز به مدت سه سال جهت تامین مالی طرح‌های بازسازی سکوی سلمان، تکمیل و بهره‌برداری سکوی بلال، انتقال گاز رشت - نکا و آذربایجان و تولید مواد اولیه لاستیک و پلاستیک به شرکت نفت داده شد.

در تبصره ۳۳ همین قانون مجوز سرمایه‌گذاری صددرصد سود ویژه عملکرد سال ۱۳۶۶ در طرح‌های زیربنایی نفت و گاز با موافقت وزیر نفت داده شد. در تبصره ۳۴ نیز مجوز فروش ارز حاصل از صادرات نفت خام مازاد بر پیش‌بینی بودجه سال ۱۳۶۶ تا سقف صد میلیون دلار در هر سه ماه جهت تامین هزینه‌های سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز صادر شده بود. در این دوره شرکت ملی نفت می‌توانست برای تامین هزینه‌های ریالی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود از منابع بانکی نیز استفاده نماید.

ب - ۳. دوره ۷۴ - ۱۳۷۲

ویژگی مهم این دوره این است که ارقام درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده بدون وارد شدن در حساب درآمد کل شرکت ملی نفت، به صورت جداگانه نگهداری شده و به حساب خزانه واریز می‌شد. در این دوره نیز طبق تبصره‌های ۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۷۲ و تبصره ۲۹ قانون بودجه سال‌های ۷۳ و ۷۴، مجوز تامین مالی واردات فرآورده‌های نفتی مورد نیاز کشور و کمک به اجرای طرح‌های عمرانی مصوب شرکت ملی نفت ایران صادر گردید. همچنین بر اساس تبصره ۲۷ قانون بودجه سال ۱۳۷۲ (همانند تبصره ۳۳ قانون بودجه سال ۶۹) مجوز سرمایه‌گذاری صددرصد سود ویژه شرکت ملی نفت ایران پس از مالیات و با تصویب مجمع عمومی شرکت نفت داده شد.

ب- ۴. دوره ۷۸-۱۳۷۵

ویژگی مهم این دوره تفکیک فعالیت بخش پایین‌دستی (تولید، توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی در داخل) از عملیات شرکت ملی نفت بود هر چند این تفکیک تنها از طریق بودجه‌ای انجام شد. یعنی ارزش کمیابی نفت‌خام، گاز طبیعی و مایعات گازی در قیمت‌گذاری و فروش آنها به شرکت‌های پالایش و پخش، پتروشیمی و شرکت ملی گاز منظور نگردید و تنها بر اساس ارقام مصوب بودجه، این شرکت‌ها برای تامین مواد اولیه هزینه کردند که به حساب درآمد شرکت ملی نفت منظور شد. ولی این نوید را داد که قدم‌های اولیه برای سازماندهی شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت عملیاتی در بخش بالادستی برداشته شده است. لیکن باز هم تامین فرآورده‌های وارداتی (موضوع بند ۲ تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸) در شرکت ملی نفت، موجب امتزاج آمارهای عملکرد در بخش بالادستی و پایین‌دستی بود. اگر چه عملیات مالی این بند به صورت جداگانه انجام و نتیجه آن در حساب عملکرد شرکت ملی وارد می‌شد اما خود عاملی برای برهم خوردن شفافیت آمارها و وابستگی تدریجی درآمد شرکت به این عملیات بود.

در رابطه مالی این دوره، درآمدهای شرکت شامل درآمد ناشی از فروش نفت‌خام، گاز و مایعات گازی به شرکت ملی پخش و پالایش، شرکت‌های ملی گاز و پتروشیمی و خالص درآمد و هزینه‌های غیرعملیاتی بود که از محل آن هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی تولید

ارائه تصویری صحیح و قابل مقایسه از ارزیابی عملکرد شرکت نفت و بعد تصمیم‌گیری بر اساس نظام نگاه‌داری دو ملاک بررسی کارایی رابطه مالی شرکت نفت با دولت است

نفت‌خام مصرف داخلی و صادراتی و تولید فرآورده‌های صادراتی تامین می‌گردید و مابقی به عنوان سود ویژه پس از کسر مالیات و ذخیره عمومی به حساب اندوخته‌ها واریز و در طرح‌های سرمایه‌گذاری شرکت به مصرف می‌رسید.

در این رابطه مالی کل درآمدهای شرکت نفت وابستگی کامل به بودجه دولت داشت و دچار محدودیت‌های بودجه‌ای بود. در این میان منابع داخلی شرکت برای سرمایه‌گذاری محدود به اندوخته‌ها و ذخایر بود و شرکت را ناچار به استفاده از وام‌های بانکی و کمک‌های دولتی می‌کرد. در این دوره براساس تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ مجوز استفاده از روش بیع متقابل برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای در بخش بالادستی نفت صادر گردید که بازپرداخت آن‌ها پس از زمان بهره‌برداری از طرح و محل تولیدات نفت‌خام آن صورت می‌گرفت.

ج. دوره سوم پس از تصویب ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم تا سال ۱۳۸۰

بند «الف» ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم توسعه اشعار می‌دارد «درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و مایعات گازی و برق حسب مورد به عنوان درآمد شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر تلقی شده و به مصرف ارزی عملیات جاری (شامل واردات فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی) و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. منابع سرمایه‌گذاری فوق از نظر مالیاتی جزو هزینه‌های قابل قبول محسوب خواهد شد و به عنوان افزایش سرمایه دولت یا شرکت ملی نفت ایران حسب مورد منظور می‌شود». بر اساس این ماده قانونی رابطه حاکم بر شرکت نفت تغییر یافت. در این دوره، درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی نیز به سایر اقلام درآمدی شرکت نفت در دوره قبلی اضافه شده است. این درآمدها در حساب عملکرد شرکت منعکس شده و پس از تامین هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی شرکت ملی نفت از جمله تامین هزینه فرآورده‌های وارداتی مورد نیاز به جای عملیات بند «و» تبصره ۲۹ در حساب سود و زیان منعکس و پس از کسر مالیات و ذخیره عمومی به حساب اندوخته‌های سرمایه‌ای برای تامین مالی سرمایه‌گذاری‌های شرکت تخصیص می‌یابد.

اگر چه تا قبل از این دوره، گردش ناشی از صادرات فرآورده و تامین فرآورده‌های موردنیاز از این محل در حساب جداگانه‌ای ثبت و گردش می‌نمود اما در شکل جدید، این فعالیت از حالت حاشیه‌ای به متن عملکرد شرکت وارد شد و از این جهت انگیزه لازم برای افزایش صادرات فرآورده و کسب درآمد ارزی از این محل فراهم آمد که نوعی تجاری‌سازی و واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به مدیریت در درون این ساختار تلقی می‌شود که خود به نوعی تداخل فعالیت شرکت بین عملیات بالادستی و پایین‌دستی است و هم از این جهت به شفافیت عملکرد آسیب می‌رساند.

بند «الف» ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم، موجب تجهیز

مالی شرکت نفت به منظور توسعه سرمایه‌گذاری این شرکت می‌شود اما منبع مطمئنی برای ادامه روند سرمایه‌گذاری‌ها و به نتیجه رساندن آن‌ها نخواهد بود، زیرا رشد سریع جمعیت و تولید خودرو و به تبع آن رشد سریع مصرف فرآورده‌های نفتی موجب افزایش سریع هزینه‌های تامین فرآورده‌های نفتی از خارج شده لذا حاشیه درآمد شرکت ملی نفت روز به روز کمتر شده و منابع مالی ایجاد شده برای کمک به طرح‌های سرمایه‌گذاری تحلیل می‌رود. وارد شدن در فضای رقابتی بازار جهانی فرآورده‌های نفتی با وجود سیستم ناکارآمد صنعت پالایشی کشور و لزوم بازسازی، نوسازی و تجهیز آنها این الزام را ایجاد می‌کند که اگر منابعی از این طریق قابل استحصال است باید در صنعت پالایشی سرمایه‌گذاری شود تا تداوم حضور این صنعت در بازار جهانی میسر گردد. لذا تداوم سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی که تامین‌کننده تداوم درآمدت حضور کشور در بازار جهانی نفت است به مخاطره می‌افتد. با توجه به اصول بنگاه‌داری، لازم است منابع مطمئن و کافی از عملیات بخش بالادستی و پایین‌دستی امکان شفاف‌سازی عملکرد و حرکت در جهت افزایش کارایی در هر دو بخش فراهم خواهد شد.

با آغاز بهره‌برداری از برخی طرح‌های اجرا شده از طریق عقد قراردادهای بیع متقابل، بازپرداخت هزینه‌های انجام شده وارد سیستم مالی شرکت ملی نفت شده است. بنا به ماهیت این نوع قراردادها، بازپرداخت هزینه‌های سرمایه‌گذاری (شامل هزینه‌های سرمایه‌ای طرح، هزینه بهره و دستمزد پیمانکار کل) از محل درآمدهای ناشی از همان طرح انجام می‌گیرد که در مورد طرح‌های اجرا شده در بخش بالادستی، پس از اتمام طرح و بهره‌برداری از آن از محل فروش نفت‌خام همان طرح (تا حدود ۶۰ درصد کل درآمد طرح) بازپرداخت هزینه‌های طرح انجام می‌گیرد. از سال ۱۳۷۹ از کل درآمد صادرات نفت‌خام کشور مبالغی در این جهت به مصرف رسیده است. این مبالغ مستقیماً از درآمد دولت (درآمد ناشی از صادرات نفت‌خام) کسر و به طرف قرارداد پرداخت شده است. مقرر شده این مبالغ به عنوان افزایش سرمایه شرکت ملی نفت در حساب ترازنامه ثبت گردد.

بخش دوم: بررسی کارایی رابطه مالی موجود بین دولت و شرکت ملی نفت ایران

در طول سال‌های گذشته روابط مالی مختلفی بین شرکت ملی نفت و دولت حاکم بوده که در اینجا نقاط ضعف و قوت آنها با توجه به دو اصل بررسی می‌شود. نخست شفافیت و ارائه تصویری صحیح و قابل مقایسه و ارزیابی عملکرد شرکت ملی نفت ایران؛ و دوم تصمیم‌گیری برای وصول به اهداف نگاه‌داری دولتی در صنعت نفت (افزایش درآمدهای نفتی کشور و کسب سوداقتصادی)

**شرکت نفت به جای انجام
فعالیت‌های بنگاه‌داری
اقتصادی که نتیجه آن کسب
سود اقتصادی برای دولت در
صنعت نفت باشد به واحد
تامین مالی دولت تبدیل شد
که وظیفه آن استخراج و
صادرات نفت و واریز وجه آن
به حساب خزانه است**



تلاش‌های متعددی برای جبران کمبود منابع سرمایه‌ای شرکت ملی صورت گرفت. تامین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع عمومی (تحت عنوان طرح‌های انتفاعی که پس از بهره‌برداری می‌بایست هزینه‌های مربوط به دولت بازپرداخت گردد)، دادن مجوز اخذ وام از منابع بانکی کشور، صدور مجوز تامین مالی طرح‌های سرمایه‌ای از محل صدور مقدار معینی نفت‌خام (تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۶)، صدور مجوز تامین کسری هزینه‌های سرمایه‌ای از محل سود صاحب سهام، صدور مجوز اختصاص صدرصد سود قابل تقسیم شرکت ملی نفت - که در حقیقت بیانگر عملیات بالادستی نبود -

با موافقت وزیر نفت برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های مصوب و در نهایت اختصاص مانده درآمد حاصل از صادرات فرآورده پس از تامین فرآورده‌های وارداتی (ماده ۱۲۰ برنامه سوم) مورد نیاز کشور جهت کمک به اجرای طرح‌های سرمایه‌ای و همچنین اجازه عقد قراردادهای بیع‌مقابل و بازپرداخت هزینه‌های سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها از محل صدور نفت‌خام را می‌توان عمده‌ترین روش‌های جبران کمبود هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ذکر کرد. اگر چه این راه‌ها در مقاطع مختلف زمانی به عنوان راه‌حل‌های مقطعی مورد استفاده قرار گرفته ولی اغلب با علم به عدم توانایی در استمرار تامین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری در صنعت نفت همه ساله در چانه‌زنی‌های بودجه‌ای مشخص و عمل شده‌اند. هر چند این روش‌ها را می‌توان حرکتی به سوی رفع مشکل تامین منابع مالی سرمایه‌گذاری در صنعت ارزیابی کرد، اما لازم است در این زمینه حرکت‌های اصولی انجام شود به طوری که رابطه مالی بین دولت و شرکت‌نفت علاوه بر ویژگی شفاف‌سازی عملکرد شرکت ملی نفت، مدیریت شرکت را برای تامین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی صنعت نفت یاری نماید. □

که عمده‌ترین قلم درآمدی شرکت ملی نفت یعنی صادرات نفت‌خام و فرآورده مستقیماً به خزانه واریز و به عنوان درآمد دولت تلقی گردید. اما طبیعی است که این سیستم در شرایط بحرانی و به طور موقت توجیه‌پذیر بوده ولی در درازمدت فعالیت اقتصادی صنعت نفت نیازمند مدیریت اقتصادی است. حضور و رقابت در بازارهای مختلف، انتخاب و به روز کردن تکنولوژی، تامین مالی فعالیت‌های جاری و سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مرتبط و ... از ابزارهای یک مدیریت کارآمد است. بنابراین باید اختیارات و منابع لازم در حوزه تصمیم‌گیری مدیریت قرار گیرد.

بررسی روند تامین مالی سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت ایران در دوره مورد بررسی نشان می‌دهد که: الف. در دوران قبل از انقلاب اسلامی اگر چه شرکت ملی نفت هم از کمک‌های دولتی و هم از منابع مالی داخلی و خارجی استفاده می‌کرد اما اتکای عمده شرکت برای سرمایه‌گذاری به منابع داخلی خود بوده است. ب. پس از پیروزی انقلاب و با تصویب تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ و اختصاص عمده‌ترین قلم درآمدی شرکت ملی نفت (صادرات نفت‌خام و فرآورده) به دولت،

درصنعت نفت).

روابط مالی حاکم در دوره‌های متفاوت حاکی از کنترل شدید دولت بر صنعت نفت و کسب درآمدهای نفتی کشور بوده است. بنابراین شرکت ملی نفت به تدریج از یک شرکت دولتی به یک واحد اداری / عملیاتی دولت سوق یافت. در حقیقت این شرکت به جای انجام فعالیت‌های بنگاه‌داری اقتصادی که نتیجه آن کسب سود اقتصادی برای دولت در صنعت نفت باشد به واحد تامین مالی دولت تبدیل شد که وظیفه آن استخراج و صادرات نفت و واریز وجه آن به حساب خزانه است. این روند در سال‌های جنگ به دلیل وضعیت خاص اقتصادی کشور و نیازهای فوری و روزمره کشور تشدید گردید. رکود اقتصادی سال‌های پایانی جنگ و فعال نبودن سایر منابع ارزی موجب شد که نفت به عنوان تنها منبع تامین هزینه‌های ارزی و ریالی کشور ایفای نقش نماید و به تبع آن شرکت ملی نفت نیز وظیفه تامین این نیازها را به عهده گرفت. طبیعی است که در این روند جایی برای فعالیت بنگاه‌داری دولت باقی نمانده و انگیزه لازم برای افزایش کارایی و حضور در بازارهای بین‌المللی وجود نخواهد داشت. در این رهگذر، سیستم مالی نیز به نحوی تنظیم شد