

مشارکت تجاری دولت در پروژه‌های اکتشاف و تولید منابع نفت و گاز؛ مفهوم، اهداف، مسائل و چالش‌ها

محمود باقری*

دانشیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

محمدرضا شیرمردی دزکی

دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۲۲ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۱۱/۳۰)

چکیده

مقاله پیش رو، در پی مطالعه مشارکت دولت در پروژه‌های بهره‌برداری از منابع نفت و گاز است. در این زمینه، ضمن تعریف مشارکت دولت، کوشیدیم تا با ویژگی‌ها، اهداف و مسائل مرتبط با این مفهوم آشنا شویم. مشارکت دولت معمولاً به عنوان شرط ضمن یکی از قراردادهای امتیاز یا مشارکت در تولید است. هدف دولت از مشارکت، کنترل و مدیریت بیشتر نسبت به عملیات نفتی، کسب تجربه و تخصص، انگیزه‌های سیاسی و افزایش درآمد است. مشارکت دولت با چالش‌هایی همچون تعارض منافع، مشکل تأمین مالی توسط دولت و دخالت انگیزه‌های سیاسی در فعالیت‌های تجاری، روبه‌روست؛ اما از مزایای آن، مثل افزایش ریسک‌پذیری شرکت‌های ملی نفت، کسب تجربه اجرای عملیات، انتقال دانش مدیریتی به کشور میزبان و درآمدزایی برای دولت، نمی‌توان گذشت.

واژگان کلیدی

پروژه‌های اکتشاف و تولید، حضور تجاری، قراردادهای نفتی، مشارکت دولت.

مقدمه

به دلایل سیاسی، اقتصادی و در راستای بهره‌مندی از حق حاکمیتی که حقوق بین‌الملل در اختیار دولت‌ها قرار داده است، کشورهای تولیدکننده نفت خواهان بسط کنترل و اعمال مدیریت خود نسبت به فعالیت‌های جاری در صنعت نفت بوده‌اند. با باور به این که ورود دولت به عرصه مدیریتی و عملیاتی، بهتر می‌تواند آن‌ها را در اجرای سیاست‌هایشان یاری کند، کشورهای صاحب نفت از اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی، بستر ورود دولت به حوزه‌هایی را که تا آن زمان در انحصار شرکت‌های بین‌المللی نفتی بود، فراهم ساختند. نخستین اقدام نظام‌مند دولت در این باره، قانون نفت ایران مصوب ۱۹۵۷ است. این قانون به شرکت ملی نفت اجازه داد با شرکت‌های خارجی برای بهره‌برداری مشترک از منابع نفتی وارد ترتیبات قراردادی گردد (Taverne, 1996: 110).

اقدام بعدی، اتخاذ «موافقت‌نامه عمومی راجع به مشارکت»^۱ توسط سازمان نوپای اوپک بود. این موافقت‌نامه از اعضا می‌خواهد سطح قابل قبولی از مشارکت در عملیات نفتی را تحصیل کنند (Johnston, 2008: 34). خارج از اوپک، کشورهای نروژ و انگلستان نیز با تشکیل شرکت‌های دولتی وارد قراردادهای مشارکت با شرکت‌های بین‌المللی شدند.

مشارکت دولت در پروژه‌های نفتی در قالب شرط ضمن یک قرارداد امتیاز یا مشارکت در تولید دیده می‌شود که به شرط مشارکت دولت^۲ موسوم است. با وجود این، احتمال استفاده از این پدیده در قالب یک قرارداد مستقل به صورت موافقت‌نامه مشارکت دولت^۳ نیز وجود دارد. آنچه در خصوص این مفهوم باید مد نظر قرار گیرد، ویژگی‌هایی است که باعث می‌شود وزنه قرارداد در برخی جنبه‌ها به نفع دولت میزبان سنگینی کند. این ویژگی‌ها، الگوهای رایج قراردادی در حوزه بالادستی صنعت نفت را متأثر می‌سازند. از این رو، شناخت آن‌ها برای درک نقش دولت در بهره‌برداری از منابع دارای اهمیت است.

پژوهش حاضر، به‌ویژه از این رو اهمیت دارد که ملاحظه تصویب‌نامه هیأت وزیران در خصوص شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای جدید نفتی ایران مصوب سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی مشارکت شرکت‌های ایرانی با شرکت‌های خارجی، این پرسش را پیش می‌کشد که آیا دولت ایران تصمیم گرفته است به مدل مشارکت دولت بازگردد؟

با این مقدمه، در ادامه مفهوم مشارکت دولت (بند ۱)، تفکیک مشارکت دولت از مفاهیم مشابه (بند ۲)، ویژگی‌های مشارکت دولت (بند ۳)، اهداف مشارکت دولت (بند ۴)، اشکال

-
1. General Agreement on Participation
 2. State Participation Clause
 3. State Participation Agreement

مشارکت دولت (بند ۵) و مسائل و چالش‌های مشارکت دولت (بند ۶) مورد مطالعه قرار می‌گیرد و در پایان نیز نتیجه‌گیری خواهد شد.

۱. مفهوم مشارکت دولت^۱

مشارکت دولت یک نهاد حقوقی قراردادی مستقل است که نباید با مفهوم کلی همکاری بین دولت میزبان و شرکت‌های بین‌المللی نفتی و یا قراردادهای مشارکت مرسوم در صنعت نفت خلط گردد. به باور برخی، مشارکت دولت به معنای حضور تجاری دولت یا نماینده وی (شرکت ملی نفت یا یک شرکت دولتی دیگر) در مرحله اکتشاف و بهره‌برداری از منابع نفت و گاز است (Taverne, 1996: 101). در این جا دولت در تأمین سرمایه‌فاز اکتشاف و توسعه شرکت می‌کند. بعضی نیز برآنند که مشارکت دولت به معنای حضور دولت در شرکتی که برای اکتشاف و بهره‌برداری تشکیل شده، به منظور کسب جایگاه مدیریتی و کنترلی است (Zakariya, 1972: 2018). بر اساس این نظر، شرکتی تشکیل می‌شود که دولت در آن سهام‌دار بوده و نقش مدیریتی و تصمیم‌سازی در آن می‌یابد.

تعاریف بالا، دید کمابیش روشنی از این نهاد ارائه داده‌اند؛ با وجود این، خالی از ابهام نیستند. در این تعاریف، مفهوم حضور تجاری مبهم است و به این پرسش نیز پاسخ نمی‌دهند که آیا مشارکت شرکت‌های خصوصی و نیمه‌دولتی با شرکت‌های بین‌المللی نفتی هم ذیل مفهوم مشارکت دولت جای می‌گیرد؟ پاسخ این پرسش برای این پژوهش دارای اهمیت است؛ زیرا گرایش رو به رشدی در کشورهای تولیدکننده نفت، از جمله ایران، در استفاده از شرکت‌های خصوصی برای مشارکت با شرکت‌های خارجی به‌وجود آمده است. تفکیک این نوع مشارکت از مشارکت دولت، به‌ویژه از آن رو ضرورت دارد که مشارکت دولت دارای ویژگی‌ها و آثاری گاه استثنایی است که مقتضیات تجارت آزاد و رقابتی را به چالش می‌کشند. به این ترتیب، برای درک بهتر مشارکت دولت، حضور تجاری و دولت مطالعه می‌شود.

۱.۱.۱ دولت

یکی از نقاط ابهام در تعریف مشارکت دولت، تشخیص دولت است. شناخت دولت از جهت تأثیری که بر پیش‌بینی شرایط یک‌جانبه در قرارداد دارد، دارای اهمیت است. چنانچه منظور از آن، دولت به مفهوم خاص باشد، قاعدتاً شامل دولت و نماینده اوست، اما اگر مراد از مشارکت

دولت، فراهم ساختن زمینه استفاده از ظرفیت‌های داخلی است، مشارکت دولت به مشارکت محلی^۱ نزدیک شده شامل شرکت‌های خصوصی یا نیمه‌دولتی نیز می‌گردد.

اهداف و کارکردهای مشارکت دولت^۲، نشان می‌دهد منظور از دولت، شخص دولت یا نماینده اوست. این اهداف، به پیش‌بینی شرایطی می‌انجامد که تعادل قرارداد را به نفع دولت متأثر می‌سازد. از سوی دیگر، شرکت خصوصی داخلی همانند شرکت خارجی، به دنبال تأمین منافع خود است و نمی‌توان انتظار داشت مجری مقاصد دولت باشد. بنابراین، مشارکت دولت اقتضا دارد دولت در قرارداد حضور داشته باشد و شرکت خصوصی یا حتی نیمه‌دولتی قابلیت اطلاق طرف دولتی را ندارند. با این وصف، با فرض حضور دولت یا نماینده وی، آیا دولت در مقام اعمال حاکمیت، اقدام به مشارکت نموده یا مشغول تصدی است؟

پاسخ این پرسش اندکی پیچیده است؛ از طرفی، امتیازاتی پیش‌بینی می‌شود که نوعاً در قراردادهای خصوصی بی‌سابقه است و به اعتبار حضور دولت مورد موافقت شرکت خارجی قرار می‌گیرد و از سوی دیگر، موافقت‌نامه مشارکت دولت اصولاً نمی‌تواند تابع حقوق عمومی باشد و در نتیجه، چهره دوگانه دولت خود را به شکلی آشکار نمایان می‌سازد. از سویی، این امتیازات نشانه استفاده دولت از اختیارات حاکمیتی خود است و از دیگر سو، سرمایه‌گذاری و پذیرش ریسک نشان می‌دهند دولت می‌خواهد همانند شرکتی خصوصی نگریده شود.

برای رفع این ابهام باید توجه داشت، چنانچه دولت خواهان اعمال حاکمیت باشد، اصولاً نیازی به مشارکت در سرمایه‌گذاری و اجرا ندارد، بلکه می‌تواند با تأیید برنامه اکتشاف و توسعه، تصویب بودجه عملیات، حسابرسی فعالیت‌های مالی، تکالیف مالیاتی و بازدید و نظارت از فعالیت‌ها، اعمال حاکمیت کند، ولی اعمال این اختیارات به مشارکت دولت نمی‌انجامد؛ زیرا مشارکت دولت ناظر بر شرکت دولت در تأمین سرمایه، پذیرش ریسک، مدیریت عملیات و اجرای فعالیت‌هاست. بنابراین، به نظر می‌رسد در مشارکت دولت، با اعمال تصدی دولت روبه‌رویم؛ هرچند در همین وضعیت نیز غرض اصلی، روان‌سازی اعمال حاکمیت است.

۲.۱. حضور تجاری

حضور تجاری به این معناست که دولت در عین حال که کارفرماست، دارای وصف شریک در سمت پیمانکار یا صاحب امتیاز شده، در تأمین سرمایه و پذیرش ریسک سهیم می‌گردد. مشارکت دولت ناظر بر شرکت دولت در اداره و مدیریت تجاری حقوق نفتی است. این حالت

1. local participation

۲. به قسمت ۴ مراجعه شود.

را باید از مداخله^۱ دولت در عملیات نفتی تفکیک کرد؛ دولت از سه جهت در عملیات نفتی مداخله می‌کند: ۱. در اعطای مجوز؛ ۲. به عنوان کارفرما یا اعطاکننده امتیاز که بر فعالیت شرکت خارجی نظارت دارد؛ ۳. به عنوان دریافت‌کننده حق‌الامتیاز^۲ و مالیات. هرچند دولت با این سازوکارها می‌تواند از نتایج فعالیت‌ها بهره ببرد، این مداخلات بیانگر مشارکت دولت نیستند؛ زیرا دولت نقش مستقیمی در تصمیم‌گیری نسبت به اموری که نتایج بالا را به بار می‌آورند، ندارد و تصمیمات تعیین‌کننده، نهایتاً توسط صاحب امتیاز یا پیمانکار و بدون شرکت دولت اخذ می‌گردند (Taverne, 1996: 102).

۲. تفکیک مشارکت دولت از مفاهیم مشابه

همکاری دولت و شرکت‌های نفتی شکل‌های مختلفی دارد که به واسطه شباهت در کارکرد و ظاهر، محتمل است که با مشارکت دولت مشتبه شوند. شناخت این نهادها به دولت کمک می‌کند با لحاظ ویژگی‌های هر کدام، آگاهانه از آن‌ها در جهت نفع عمومی استفاده کند.

۲.۱. قرارداد مشارکت در تولید

مشارکت در تولید^۳، توافقی بین پیمانکار و دولت میزبان است که به موجب آن، پیمانکار در برابر سهم معینی از تولید، تمامی هزینه‌ها و خطرات اکتشاف و هزینه‌های توسعه و تولید را بر عهده می‌گیرد (Johnston, 2003: 356).

در قرارداد مشارکت در تولید، تأمین مالی، اجرای عملیات و ریسک سرمایه‌گذاری در مرحله اکتشاف بر عهده پیمانکار است. طرفین قرارداد، دولت یا نماینده وی و شرکت بین‌المللی نفتی هستند. در این قرارداد، دولت تنها نقش کارفرما را دارد؛ در حالی که در مشارکت دولت، هم‌زمان کارفرما و عضوی از گروه پیمانکار است. هرچند در قرارداد مشارکت در تولید، پاره‌ای شرایط همچون لزوم پرداخت پذیره^۴ پیش‌بینی می‌شود، بیشتر شرایط قرارداد، محصول مذاکره بوده و تعادل قرارداد میل محسوس به نفع دولت و به زیان شرکت خصوصی ندارد؛ در حالی که مشارکت دولت دارای مزایای یک‌جانبه‌ای برای دولت است که تعادل قراردادی را به نفع وی تغییر می‌دهد.

به نظر می‌رسد در قرارداد مشارکت در تولید، دولت اختیارات نظارتی خود را به شیوه‌ای اعمال می‌کند که مستلزم هزینه و ریسک یا دخالت در امور اجرایی نگردد. در این شیوه، دولت از طریق تأیید برنامه اکتشاف و توسعه، تصویب بودجه عملیات، حسابرسی فعالیت‌های مالی،

1. involvement
2. Royalty
3. Production Sharing Contract (PSC)
4. bonus

تکالیف مالیاتی و بازدید و نظارت از فعالیت‌ها، اعمال حاکمیت می‌کند؛ در حالی که در سازوکار مشارکت دولت، دولت به نظارت بسنده نمی‌کند، بلکه در تأمین سرمایه، پذیرش ریسک و اجرای عملیات شرکت می‌کند.

در عمل، دولت‌ها از قرارداد مشارکت در تولید به عنوان محل مشارکت دولت استفاده می‌کنند. بنابراین، دولت و شرکت خارجی یک قرارداد مشارکت در تولید منعقد می‌کنند که مشارکت دولت نیز یکی از شروط ضمن آن است. برای تحقق این شرط، موافقت‌نامه مشارکت دولت^۱ به عنوان یکی از پیوست‌های اصلی قرارداد به آن ضمیمه می‌شود. این موافقت‌نامه حاوی امتیازاتی در زمینه تأمین سرمایه، انتقال ریسک، مشارکت در عملیات و اختیارات مدیریتی به نفع دولت است. بنابراین، در مقام تفکیک باید گفت برخی از قراردادهای مشارکت در تولید حاوی شرط مشارکت دولت هستند، اما هیچ ملازمه‌ای میان استفاده از قالب مشارکت در تولید و گرایش دولت به استفاده از سازوکار مشارکت دولت وجود ندارد.

۲.۲. مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی^۲ قراردادی است میان طرف متعلق به بخش عمومی و طرف خصوصی که برای طراحی، ساخت، تأمین مالی و اجرای زیرساخت‌های عمومی توسط طرف خصوصی منعقد می‌شود. دستمزد خدمات طرف خصوصی در برابر استفاده از تأسیساتی که ایجاد کرده است، در طول عمر قرارداد توسط طرف عمومی یا عموم به طور کلی در مقام استفاده از تأسیسات، بازپرداخت می‌شود (Yescombe, 2007: 3).

در مشارکت عمومی - خصوصی طراحی، تأمین مالی، ساخت و اجرا بر عهده طرف خصوصی است. شرکت پروژه^۳ در طول اجرای قرارداد، حق‌الزحمه‌ای^۴ از پیش توافق شده بابت هزینه‌های تأمین مالی و سود سرمایه‌گذاران را دریافت می‌کند. نتیجه مشارکت عمومی - خصوصی انتقال ریسک طراحی و ساخت تأسیسات، عدم تقاضای بازار و هزینه‌های عملیات و نگهداری تأسیسات، از طرف عمومی به طرف خصوصی است (Yescombe, 2007: 4).

بنابراین، در مشارکت عمومی - خصوصی، دولت مسئولیت تأمین مالی را نمی‌پذیرد، ریسک سودآور نبودن پروژه نیز به طرف خصوصی منتقل می‌شود و اجرای فعالیت‌های پروژه نیز توسط شرکت خصوصی انجام می‌شود. از این رو، تفاوت عمده مشارکت عمومی - خصوصی با مشارکت دولت روشن می‌گردد؛ در مشارکت عمومی - خصوصی دولت از تأمین

-
1. State Participation Agreement
 2. Public-Private Partnership (PPP)
 3. Project Company
 4. Service Fee

سرمایه، ریسک‌پذیری و اجرا ابا دارد و آن‌ها را به طرف خصوصی واگذار می‌کند؛ در حالی که در مشارکت دولت، دولت به استقبال خطر رفته، تأمین سرمایه می‌کند و در فعالیت‌های اجرایی پروژه نیز وارد می‌شود.

۲.۳. قرارداد اداری

آیا شروط یک‌جانبه به نفع دولت، مشارکت دولت را به قرارداد اداری تبدیل می‌کند؟ قرارداد اداری، قراردادی است که سازمان اداری با اشخاص حقیقی یا حقوقی با هدف انجام یک عمل یا خدمت مربوط به منافع عمومی، بر طبق احکام خاصه (نوعاً ترجیحی یا امتیازی و گاهی حمایتی) منعقد می‌کند (انصاری، ۱۳۷۷: ۳۲-۳۳).

کشورهای تولیدکننده نفت تمایل دارند قراردادهای نفتی را در شمار قراردادهای اداری جای دهند. قرارداد اداری مذاکره، انعقاد و شرایط قرارداد را تحت حکومت قانون کشور میزبان قرار داده و هرگاه مصالح عمومی اقتضا کند، دست دولت را در تغییر و فسخ قرارداد، باز می‌گذارد. دکتترین نیز غالباً با توصیف قراردادهای نفتی به عنوان قرارداد عمومی موافق است؛ البته این امر به معنای کنار گذاشتن ویژگی خصوصی این قراردادها نیست، بلکه به معنای توجه به قواعد مربوط به حقوق ویژه دولت در این قراردادها، همچون حفظ منافع ملی و رعایت غبطه کشور است (القشیری و ریاض، ۱۳۸۲: ۵۲-۵۴).

از لحاظ پیش‌بینی شروط یک‌جانبه، وضعیت مشارکت دولت در قیاس با قرارداد اداری قابل تأمل است؛ قرارداد اداری غالباً سازمان اداری را نسبت به طرف قرارداد در موقعیت ترجیحی قرار می‌دهد (انصاری، ۱۳۷۷: ۳۶)؛ مشارکت دولت نیز حاوی امتیازاتی همچون انتقال تعهد تأمین سرمایه و ریسک، به پس از فاز اکتشاف و در عین حال برخورداری از حقوق برابر با شریک خصوصی به نفع دولت است. با این حال، هدف مشارکت دولت با قرارداد اداری متفاوت است؛ عنصر هدف در قرارداد اداری ناشی از اندیشه مداخله‌گری دولت در امور اجتماع به خاطر ارائه خدمات عمومی است (انصاری، ۱۳۷۷: ۳۵)؛ در حالی که هر چند اغراض کشورها از مشارکت دولت نهایتاً تأمین منافع ملی است، اما شروط قرارداد اداری، مانند اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا به طور یک‌طرفه و اجرای آن‌ها بدون مراجعه به دادگستری، فسخ قرارداد بنا به مقتضیات اداری و حق نظارت (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۳۴۶)، در مشارکت دولت وجود ندارد. در واقع، مزایای مشارکت دولت بیشتر جنبه مالی، مدیریتی و اجرایی دارند. دولت در تأمین سرمایه، پذیرش ریسک و اجرای عملیات وارد می‌شود؛ منتها با توجه به ناتوانی در پذیرش ریسک و هزینه‌های زیاد عملیات، این تعهدات موقتاً به شریک خصوصی منتقل می‌گردد. تمامی این موارد، مشارکت دولت را از قرارداد اداری متمایز می‌کند. رویه داور

بین‌المللی نیز قرارداد نفتی را از قرارداد اداری جدا می‌داند. در دعوی آرامکو^۱، عربستان معتقد بود امتیاز نفت در حکم امتیاز خدمات عمومی است که دولت می‌تواند در آن تغییراتی بدهد. دیوان داوری با رد این استدلال، اظهار داشت در امتیاز نفت، صاحب امتیاز انجام خدمتی را به طور دایم و مستمر به نفع مصرف‌کنندگان بر عهده نمی‌گیرد (موحد، ۱۳۹۳: ۹۷).

۲.۴. مشارکت محلی (الزام سهم داخل)

منظور از مشارکت محلی^۲ یا الزام سهم داخل^۳، استفاده از مهارت بومی، کالاهای، خدمات، مردم، تجار و سرمایه‌گذاران داخلی برای انجام فعالیت‌های نفت و گاز است (Ministry of Energy, Republic of Ghana, 2010, 2). واژه content، به ایجاد شغل یا ارزش افزوده حاصل از فعالیت یک شرکت داخلی در اقتصاد بومی و یا استفاده از تولیدات داخل اشاره دارد. واژه Local نیز بر استفاده از کارشناسان بومی، سرمایه‌های شرکت‌های خصوصی داخلی و به‌کار بردن کالاهای ساخت داخل تأکید می‌کند (Silvana and others, 2013: 1-3).

الزام سهم داخل مورد توجه کشورهای تولیدکننده نفت است. دولت غنا هنگام واگذاری امتیازات نفتی، توجه ویژه‌ای به اپراتورهای مستقل غنایی دارد (Silvana and others, 2013: 6-7). در نیجریه سیاست مشارکت محلی توسط شرکت ملی نفت توسعه داده شد (Silvana and others, 2013: 12-13). در ایران قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ و پس از آن، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مالیات‌های مستقیم، بر لزوم استفاده از شرکت‌های ایرانی در اجرای پروژه‌ها تأکید دارد. نسل سوم قراردادهای بیع متقابل نیز پیمانکار را متعهد به استفاده از توان و نیروی انسانی ایرانی کرده است (منتظر و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۷).

مشارکت محلی، شرکت خارجی را ملزم به مشارکت با شرکت‌های خصوصی داخلی می‌کند؛ در مشارکت دولت، شرکت خارجی به مشارکت با خود دولت ملزم می‌گردد. برخلاف مشارکت محلی که شرکت داخلی همچون شرکت خارجی به دنبال تأمین منافع خود است، در مشارکت دولت، اهدافی فراتر از سودآوری دنبال می‌شود و گاه ممکن است خواسته دولت نسبتی با نفع تجاری نداشته، اهداف دیگر دولت را دنبال کند. از سوی دیگر، با توجه به نبود رابطه سازمانی میان دولت و شرکت داخلی، اصولاً شرکت داخلی، خارج از تعهدات قراردادی خود، تکلیفی در برابر دولت ندارد؛ در حالی که در مشارکت دولت، نماینده دولت نمی‌تواند

1. Arabian American Oil Company (ARAMCO)
2. Local Participation
3. Local Content

به خواسته‌های وی بی‌اعتنا باشد و در نهایت تصمیماتی که اتخاذ می‌کند، ممکن است با معیارهای شرکتی و تجاری سازگار نباشند.

تصویب‌نامه سال ۱۳۹۵، شرکت‌های خارجی متقاضی فعالیت در ایران را ملزم می‌سازد با شرکت‌های ایرانی در اجرای قرارداد مشارکت کنند. پرسش این است، آیا این مشارکت همان مشارکت دولت است یا صرفاً نوعی مشارکت بین شرکت‌های خصوصی و به سخن دیگر، نوعی مشارکت محلی است؟

برای پاسخ به این پرسش، تصویب‌نامه باید در پرتو سایر اسناد قانونی دیده شود. بند «ج» ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های بالادستی مربوط به معادن نفت و گاز را منحصراً در اختیار دولت قرار داده است. بر اساس تبصره ذیل این بند، خرید خدمات فنی، مهندسی، مالی و مدیریتی از بخش‌های غیردولتی برای فعالیت‌های موضوع این گروه، به شرط حفظ مالکیت صد در صد دولت مجاز است.

قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب سال ۱۳۸۹ نیز در ماده ۱۲۵، به وزارت نفت اجازه داده است نسبت به صدور پروانه اکتشاف، توسعه و تولید از انواع روش‌ها با شرط حفظ حق مالکیت و اعمال تصرفات مالکانه برای دولت اقدام کند. بر اساس ماده ۱۲۶ همین قانون، هزینه‌های اکتشاف برعهده طرف قرارداد بوده است که در صورت کشف میدان تجاری، از محل فروش محصول به طرف قرارداد بازپرداخت خواهد شد.

با توجه به قوانین پیش‌گفته، چند گزاره اساسی باید مد نظر قرار گیرد: اول، فعالیت‌های مرتبط با پروژه‌های بالادستی در انحصار دولت است؛ دوم، با توجه به نیاز دولت به جذب سرمایه و خدمات در این بخش، امکان خرید خدمات فنی، مالی و مدیریتی از شرکت‌های خصوصی وجود دارد؛ سوم، خرید این خدمات مشروط به حفظ مالکیت و اعمال تصرفات مالکانه دولت است و بهای خدمات نیز باید از محل فروش محصول (نه خود محصول) پرداخت گردد. با لحاظ این شرایط، به نظر می‌رسد امکان مشارکت دولت با شرکت‌های خصوصی در بخش بالادستی وجود ندارد؛ چراکه در مشارکت دولت، شرکت خصوصی و دولت در سرمایه‌گذاری، پذیرش ریسک، مدیریت و سرانجام، درآمد شریک می‌شوند. افزون بر این، در خرید خدمات، تمامی ریسک عملیات اکتشاف به طرف خصوصی منتقل می‌شود؛ در حالی که در مشارکت دولت، طرفین در هزینه‌ها و ریسک سهیم هستند.

از سوی دیگر، وفق قسمت ۳ از بند «ت» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱، وزارت نفت می‌تواند برای توسعه میدین با سرمایه‌گذاران خصوصی، بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن، مشارکت کند. بدین ترتیب، بر خلاف

اطلاق شرط حفظ مالکیت دولت نسبت به نفت و گاز در قوانین پیش گفته، در این قانون شرط حفظ مالکیت دولت صرفاً در خصوص نفت و گاز درجا وجود دارد.

جمع این تعارض دشوار به نظر می‌رسد. از سویی، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت به عنوان قانون خاص لاحق می‌تواند مخصص قانون عام سابق باشد و از دیگر سو، قانون برنامه ششم توسعه که پس از قانون اخیر تصویب شده است، بر اساس بند «ج» ماده ۴۸ این قانون، وزارت نفت باید تمهیدات لازم برای استفاده از ظرفیت شرکت‌های خصوصی در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را فراهم سازد. به نظر می‌رسد تأکید این قانون بر رعایت شرایط قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، نشان از نآآمدگی قانون‌گذار برای پذیرش مشارکت دولت دارد. ملاحظه ضعف مالی دولت در پذیرش تأمین مالی و ریسک این نوع پروژه‌ها، نشانه بالا را تقویت می‌کند.

افزون بر این، هرچند از متن تصویب‌نامه، خصوصی بودن چنین شرکت‌هایی برداشت نمی‌شود، به نظر می‌رسد تأیید صلاحیت شرکت ایرانی توسط شرکت ملی نفت، ظهور در استفاده از شرکتی غیر از شرکت ملی نفت دارد. این گمان، به‌ویژه از این جهات تقویت می‌شود که: اولاً، قرارداد بین شرکت ایرانی و شرکت خارجی امتیاز ویژه‌ای به نفع دولت پیش‌بینی نمی‌کند و شرکت ایرانی نیز به عنوان طرف دوم قرارداد در مقابل شرکت ملی نفت پاسخگوست؛ ثانیاً، ویژگی مشارکت دولت پیش‌بینی شرایطی به نفع دولت است که پیش‌بینی آن‌ها به نفع شرکت خصوصی ایرانی توجیهی برای شرکت خارجی ندارد. بنابراین، از آنجا که در مشارکت دولت اصولاً تنها حضور دولت است که می‌تواند توجیه‌کننده مزایای یک‌جانبه باشد، به نظر می‌رسد هدف تصویب‌نامه، استفاده از شرکت‌های خصوصی و به عبارتی، مشارکت محلی بوده است.

۳. ویژگی‌های مشارکت دولت

مشارکت دولت، ابزار دولت‌ها برای سرمایه‌گذاری، مدیریت و اجرای فعالیت‌های نفتی است. با توجه به این که این مفهوم کمتر در ادبیات حقوقی ما شناخته شده است، مهم‌ترین ویژگی‌های آن مطالعه می‌شود.

۳.۱. سرمایه‌گذاری و پذیرش ریسک توسط دولت

از مشخصات قراردادهای بالادستی صنعت نفت^۱، سرمایه‌گذاری و پذیرش ریسک توسط شرکت‌های بین‌المللی نفتی است. ناتوانی یا خودداری دولت‌ها در تأمین مالی عملیات نفتی، عدم ورود ایشان به این سرمایه‌گذاری‌ها را توجیه می‌کند. با این حال، در شیوه مشارکت دولت، دولت در تأمین سرمایه سهام می‌گردد و ریسک می‌پذیرد. سهم دولت از تأمین سرمایه بسته به قوانین داخلی، توان مالی و توافق طرفین سرمایه‌گذاری، متغیر است.^۲

تعهد دولت نسبت به تأمین سرمایه و پذیرش ریسک دو حالت مختلف دارد: اول، دولت سهم خود از سرمایه (اعم از فاز اکتشاف و تولید) را می‌پردازد و ریسک سرمایه‌گذاری را می‌پذیرد؛ دوم، سهم هزینه دولت و ریسک وی در مرحله اکتشاف به طرف خصوصی منتقل می‌شود.^۳ این نوع هزینه‌ها، در اصطلاح هزینه‌های انتقالی^۴ خوانده می‌شوند که پس از کشف تجاری^۵ و تأیید توسعه میدان^۶، با توجه به نوع رژیم مالی قرارداد بازپرداخت می‌گردند. با الزام شرکت بین‌المللی نفتی به پذیرش سهم هزینه‌ای دولت، طرف اخیر ریسک‌های مالی خود را کاهش داده، پیمانکار را با تعهد تأمین مالی و ریسک فاز اکتشاف تنها می‌گذارد (Ikezogwo and Boodoo, 2014: 2). بنابراین، چنانچه اکتشاف به تولید تجاری نینجامد، این زیان بر عهده شرکت خارجی خواهد بود.

۳.۲. نقش دولت در تصمیم‌گیری، مدیریت و کنترل عملکرد شرکت خارجی

دسترسی نداشتن دولت به اطلاعات مخازن، میزان واقعی هزینه‌ها و اطلاعات فنی میداین که در اختیار شرکت‌های نفتی است، به عدم تقارن اطلاعات^۷ بین طرفین و ناتوانی دولت در برنامه‌ریزی دقیق برای بهره‌برداری از منابع می‌انجامد. برای جبران این کمبود، کشورها از طریق مشارکت دولت، خواهان دسترسی به اطلاعات فنون تولید شده تا بتوانند نسبت به برنامه‌ریزی بهره‌برداری میداین اقدام کنند (KRAPELS, 1977: 22). میان اطلاعات دقیق و قابلیت تحلیل اطلاعاتی بهتر با توانایی اعمال کنترل بیشتر بر روند واقعی توسعه میداین نفتی و در نتیجه، امکان بهره‌برداری بیشتر از منابع، ارتباط تنگاتنگی وجود دارد (KRAPELS, 1977: 23).

۱. قرارداد امتیاز، قرارداد مشارکت در تولید و قرارداد خدمات.

۲. برای نمونه، این سهم در انگلستان تا سال ۱۹۷۹، ۵۱ درصد، در پاکستان بین ۱۵ تا ۲۵ درصد، در تایلند بیست درصد تعیین شده و در کشورهای خاورمیانه نیز تا شصت درصد نوسان دارد (به نقل از: شیرمردی دزکی، ۱۳۹۲: ۱۷۵-۱۷۶).

۳. شرط انتقال تعهد تأمین سرمایه و ریسک از شرکت ملی نفت به شریک خصوصی در قراردادهای مشارکت موضوع قانون نفت سال ۱۳۳۶ پیش‌بینی شده بود.

4. carried costs
5. commercial discovery
6. field development
7. information asymmetry

هرچند پیش‌بینی برخی اختیارات مدیریتی و تعیین نماینده در اداره فعالیت‌ها از دوره امتیازات سنتی مورد توجه بوده است^۱، به باور برخی، این کار جنبه نمادین داشته و تأثیر چندانی در سیاست‌گذاری شرکت‌های دارنده امتیاز ایجاد نمی‌کرد (Zakaria, 1972: 222-223).

۳.۳. مشارکت دولت در اجرای عملیات

یکی از جنبه‌های اصلی مشارکت دولت، حضور دولت در اجرای عملیات است. تشکیل شرکت‌های ملی نفت بریتانیا، نروژ (استات اویل^۲) و کشورهای عضو اوپک، با همین انگیزه بوده است. اهداف دولت بریتانیا از تشکیل شرکت ملی نفت، توسعه قابلیت اکتشاف ملی، تحصیل دانش فنی و اقتصادی عملیات و تضمین مالکیت و حق دولت نسبت به سهم نفت تولیدی، بوده است. در نروژ نیز چنین نقشی به استات اویل داده شد. در عمل، سیاست‌های مشارکت این دو کشور در پی اعطای نقش فعال و مشارکتی به شرکت ملی نفت در زمینه اکتشاف و توسعه بوده است. افزون بر این، مشارکت به آموزش دانش فنی، مدیریتی و عملیاتی به پرسنل بومی در راستای اعمال کنترل ملی انجامید (Khan, 1985: 585). همین دلایل در سال ۱۹۶۸، اعضای اوپک را به موافقت‌نامه مشارکت^۳ سوق داد که به موجب آن، برخی شرکت‌های ملی نفت مسئولیت اجرای عملیات را به نمایندگی از دولت بر عهده گرفتند.

شرکت ملی نفت و شرکت نفتی خارجی، برای تحقق مشارکت دولت اقدام به تشکیل یک جوینت‌ونچر می‌کنند که ارکان آن (هیأت مدیره و مدیران اجرایی) از طرف شرکا انتخاب می‌شوند. این امر به شرکت ملی نفت اجازه می‌دهد پرسنل خود را برای مدیریت و اجرای عملیات انتخاب کند. کارکنان مزبور مسائل فنی را آموخته و به کشور میزبان منتقل می‌کنند. در نتیجه، دولت می‌تواند در پروژه‌های بعدی سهم کمتری را به شرکت‌های خارجی اختصاص دهد. از این رو، به نظر می‌رسد بهترین شیوه فراگیری عملی فعالیت‌های نفتی، کسب تجربه و انتقال دانش فنی و مدیریتی به کشور میزبان، بهره‌گیری از شیوه مشارکت دولت است.

۳.۴. اجرای مشارکت دولت

مشارکت دولت ممکن است در چهارچوب موافقت‌نامه مشارکت دولت^۴ یا به صورت شرط ضمن قرارداد امتیاز یا مشارکت در تولید^۵، محقق گردد. موافقت‌نامه مشارکت

۱. در ایران، قراردادهای مشارکت به تشکیل شرکت‌های مختلطی انجامید که اعضای هیأت مدیره آن‌ها به تساوی از طرف شرکت ملی نفت و شرکت خارجی انتخاب می‌شد و طرفین دارای سهم و رأی برابر بودند.

2. Statoil
3. Participation Agreement
4. State Participation Agreement
5. State Participation Clause

دولت^۱ می‌تواند همانند موافقت‌نامه میان شرکت‌های خصوصی باشد و یا امتیازاتی برای طرف دولتی قرار دهد؛ در حالت اول، دولت مسئول پرداخت سهم خود از مشارکت است^۲ و در حالت دوم، امتیازاتی همچون سهم اکثریتی برای دولت، عدم انتقال هزینه‌های فاز اکتشاف و پرداخت این هزینه‌ها پس از تولید تجاری از میدان، برای دولت پیش‌بینی می‌شود (Taverne, 1996: 155).

در هر حال، طرفین مشارکت از طریق عقد قرارداد مشارکت بدون تشکیل شرکت^۳ و یا تشکیل یک شرکت تجاری، اقدام به اجرای پروژه می‌کنند. مشارکت بدون تشکیل شرکت که از آن با عنوان جوینت‌ونچر قراردادی^۴ نیز یاد می‌شود، مبتنی بر موافقت طرفین برای سرمایه‌گذاری و اجرای عملیات است. جوینت‌ونچر، قراردادی فاقد شخصیت حقوقی بوده و روابط طرفین در قالب سندی حقوقی به نام «موافقت‌نامه عملیاتی مشترک»^۵، تنظیم می‌شود (Al-Emadi, 2010: 661). در مقابل، جوینت‌ونچر ثبت شده^۶ یا شرکت جوینت‌ونچر^۷ تحت قوانین دولت میزبان به عنوان شرکت تجاری دارای شخصیت حقوقی ثبت می‌گردد. شرکای جوینت‌ونچر، سرمایه این شرکت را تأمین می‌کنند (Al-Emadi, 2010: 664).

در کشورهایی که از مشارکت دولت استفاده می‌کنند، تشکیل شرکت متداول است؛ برای نمونه، در نروژ نظام امتیازی حاوی شرط الزامی مشارکت دولت است که با استفاده از موافقت‌نامه جوینت‌ونچر یا موافقت‌نامه عملیاتی مشترک^۸ عمل می‌کند (Nordtveit, 2015: 148).

۴. اهداف مشارکت دولت

منطق مشارکت دولت، نیاز دولت میزبان به اعمال حاکمیت، کنترل سیاست‌های صنعت نفت، انتقال فناوری، اشتغال و کسب درآمد است (Ogunlade, 2010: 2). با لحاظ مقتضیات خاص کشورهای مختلف، به طور کلی دولت‌ها از مشارکت دولت به دنبال مقاصد زیر هستند.

1. State Participation Agreement

۲. موافقت‌نامه مشارکت سال ۱۹۷۳ میان شرکت ملی نفت ایران و شرکت بریتیش پترولیوم، برای اکتشاف و تولید از میدان گازی رام (Rhum Gas Field)، نمونه‌ای از این نوع مشارکت است.

3. Unincorporated Joint Venture

4. Contractual Joint Venture

5. Joint Operating Agreement (JOA)

6. Incorporated Joint Venture

7. Joint Venture Corporation

8. Joint Operating Agreement

۴.۱. دلایل ایدئولوژیک

مردم بهره‌برداری از منابع نفتی را مسئولیت دولت تلقی می‌کنند. دولت‌ها برای انجام این مسئولیت، شرکت تشکیل می‌دهند. البته این کنترل دولتی بر منابع نفتی مانعی برای همکاری میان شرکت دولتی مسئول انجام این وظیفه با شرکت‌های نفتی خارجی نیست؛ این همکاری به تشکیل جوینت‌ونچر یا سایر قراردادهای نفتی ریسک‌پذیر به خصوص مشارکت در تولید می‌انجامد (Taverne, 1996: 103). کشورهای چین، ویتنام، فدراسیون روسیه و اروپای شرقی با وجود تمایل به اعمال کنترل دولتی، به استفاده از جوینت‌ونچرهای نفتی نیز گرایش داشته‌اند (Taverne, 1996: 103).

۴.۲. اعمال کنترل بر صنعت داخلی

با توجه به ملاحظات زیر، کشورهای تولیدکننده نفت از طریق سازوکار مشارکت دولت در پی اعمال کنترل نسبت به صنعت نفت هستند:

الف) مشارکت در تصمیم‌گیری‌های مربوط به برنامه‌ریزی توسعه، سرمایه‌گذاری در مرحله توسعه، جداول تولید و مصرف تولیدات؛ ب) کسب تجربه دست اول و دانش فنی، اجرایی و تجاری فعالیت‌های نفتی؛ ج) نظارت بر اجرای مقررات غیرمالی و غیرفنی فعالیت‌های شرکت‌های نفتی.

تجربه کشورها نشان می‌دهد کنترل سیاستگذاری‌های صنعت نفت همواره از انگیزه‌های اصلی آن‌ها از مشارکت دولت بوده است؛ برای نمونه، در زمان تشکیل شرکت ملی نفت انگلستان، افزایش حق دسترسی مستقیم ملت به نفت تولیدی، تصمیم‌گیری ملی نسبت به نفت، آگاهی از فنون تولید جهت اجرای عملیات توسط متخصصان بومی و کاهش وابستگی داخلی به شرکت‌های خارجی، مورد تأکید بوده است (Krapels N., 1977: 19).

۴.۳. مقابله با سلطه خارجی

جولوگیری از سلطه خارجی یا پایان دادن به سلطه خارجی نسبت به منابع نفتی، از انگیزه‌های تأسیس مشارکت دولت است. اقدام دولت برای مقابله با سلطه خارجی می‌تواند از طریق مصادره^۱ یا ملی‌سازی^۲ امتیازات شرکت‌های خارجی انجام پذیرد، اما مشارکت دولت راهی جایگزین در اختیار کشورها قرار داده است که به جای مصادره و ملی‌سازی که ممکن است همراه با پرداخت غرامت‌های سنگین باشد، در امتیازات خارجی سهمیم شده، و سهم خود را تا رسیدن به ملی‌سازی کامل افزایش دهند.

1. Complete Take-over
2. Nationalization

مشارکت دولت به عنوان ابزار پایان سلطه خارجی، هدف قطعنامه نشست فوق‌العاده کنفرانس اوپک در ۲۲ سپتامبر ۱۹۷۱ بود. این قطعنامه از اعضا می‌خواهد برای شریک شدن در امتیازات، با شرکت‌های خارجی مذاکره کنند (Taverne, 1996: 105).

۴.۴. تأمین نیاز بازار داخلی و کسب درآمد

تأمین نیاز بازار داخلی یا سایر نیازهای راهبردی دولت، از دغدغه‌های اصلی کشورهای تولیدکننده نفت است. مشارکت دولت می‌تواند تأمین این نیازها را تضمین کند. دولت بریتانیا در سال ۱۹۱۴ با شروع جنگ جهانی اول، ۵۱.۷ درصد از سهام شرکت نفت ایران و انگلیس را تحصیل^۱ کرد. در آن زمان، استدلال دولت این بود که تحصیل اکثریت کنترل‌کننده سهام شرکت، به دلیل تضمین عرضه سوخت نیروی دریایی سلطنتی است (Taverne, 1996: 106). سرانجام، مشارکت دولت به واسطه شرکتی تحت تملک، افزون بر این که به دولت کمک می‌کند اهداف پیش‌گفته را محقق سازد، ضمناً دولت بدین وسیله برای خود منبع جدید درآمدی تعریف می‌کند.

۵. اشکال مشارکت دولت

با توجه به شیوه‌های تأمین سرمایه مشارکت توسط دولت، مشارکت دولت اشکال مختلفی دارد که در ادامه مطالعه می‌شود.

۵.۱. مشارکت کامل^۲

مشارکت در سهم^۳ به معنای داشتن سهمی از مالکیت در یک دارایی، تجارت یا پروژه است. در پروژه‌های انرژی، مشارکت در سهم به این مفهوم است که سهام‌دار^۴، مالک بخشی از مشارکت^۵ است. این مالکیت جزئی، شریک را محق به مشارکت در تصمیم‌گیری، دریافت درآمد و تحمل زیان‌های آن می‌کند (Duruigbo, 2013: 127).

در مشارکت کامل، دولت از آغاز عملیات در کنار شرکت نفتی خارجی حضور داشته و هزینه فعالیت‌های اکتشاف و تولید را به نسبت سهم خود می‌پردازد. تحت این عنوان دو نوع مشارکت دولت متصور است:

1. acquisition
2. Full Equity Participation
3. Equity Participation
4. equity participant
5. venture

اول، دولت رأساً یا از طریق نماینده برای انجام عملیات اکتشاف، توسعه و تولید سرمایه‌گذاری می‌کند. در این حالت، تأمین سرمایه و تحمل ریسک برعهده دولت است و شرکت نفتی خارجی هیچ تعهدی نسبت به سهم دولت ندارد (MacPherson, 2010: 266). کشورهایی که در پی اعمال کنترل بیشتر بر منابع نفتی هستند، به این روش گرایش دارند؛ برای نمونه، قانون اساسی مکزیک مشارکت خصوصی در صنعت نفت را منع کرده است. این شیوه بیشترین سطح کنترل و اعمال نظر را به دولت می‌دهد و در مقابل شرکت خارجی تنها نماینده دولت بوده و نقش اندکی در اداره و مدیریت فعالیت‌ها دارد. این نوع مشارکت را نمی‌توان مشارکت دولت به مفهوم خاص دانست؛ زیرا دولت رأساً سرمایه را تأمین می‌کند و درآمد پروژه نیز متعلق به وی است.

دوم، دولت و شرکت خصوصی به نسبت مورد توافق، سرمایه عملیات نفتی در فازهای اکتشاف تا تولید را تأمین کرده و به نسبت در ریسک و درآمد سهیم می‌شوند.

۵.۲. مشارکت به صورت سهام تقبل‌شده^۱

کمبود نقدینگی دولت و سرمایه‌بر بودن عملیات نفتی باعث تحمیل بار سنگینی بر بودجه می‌گردد که غالباً دولت قادر به تحمل آن نیست. پرداخت هزینه‌های عملیاتی قبل از بهره‌برداری، منابع عمومی را به درآمدهای فرار نفت وابسته می‌سازد؛ از این رو، دولت‌ها به دنبال راهی هستند که ضمن مشارکت در فعالیت‌های نفتی، قبل از رسیدن میدان به تولید تجاری از پرداخت هزینه‌های مربوطه معاف باشند. این شیوه، مشارکت به صورت سهام تقبل‌شده نام دارد.

مشارکت به شیوه سهام تقبل‌شده، اشکال گوناگونی دارد؛ رایج‌ترین شیوه این نوع مشارکت، پذیرش بخشی از تعهد دولت به تأمین سرمایه^۲، توسط شرکت خارجی است. در این روش، سرمایه‌گذار خارجی سهم شریک دولتی از مراحل پروژه اکتشاف^۳، ارزیابی^۴ و گاه حتی توسعه^۵ را بر عهده می‌گیرد. پس از این مرحله، شریک دولتی در کنار سرمایه‌گذار خارجی، سهم خود از آورده مشارکت را تأمین می‌کند.

1. Carried Equity Participation
2. partial carry
3. exploration
4. appraisal
5. development

بازپرداخت سهم دولت بسته به ترتیبات مورد توافق طرفین است که گاهی با تعلق بهره^۱ و گاهی بدون آن است. بهره‌ اخیر حاوی ارزش زمان پول^۲ یا مبلغی به عنوان بالاسری^۳ است که در ازای ریسک‌های سرمایه‌گذار است (MacPherson, 2010: 275).

۵.۳. مشارکت بلاعوض^۴

مشارکت بلاعوض به معنای اعطای مقداری سهم رایگان به دولت است. دولت در مقابل این سهم تعهدی بر عهده نمی‌گیرد (MacPherson, 2010: 267). فصل دهم «امتیاز داری» در این خصوص مقرر داشته است: «... صاحب امتیاز مکلف است مبلغ بیست هزار لیره انگلیسی نقداً و بیست هزار لیره دیگر، سهام پرداخته‌شده به دولت علیه بدهد...» (شرکت ملی نفت ایران، ۱۳۴۴: ۲-۴).

استدلال دولت‌ها برای دریافت چنین سهامی، این است که ایشان در برابر اعطای مجوز بهره‌برداری به سرمایه‌گذار خارجی، حق دریافت سهام رایگان را دارند. به سخن دیگر، این سهم به نوعی مابه‌ازای واگذاری حق بهره‌برداری از منابع نفتی است که در انحصار دولت بوده و هم‌اکنون دولت با واگذار آن به شرکت خارجی، حق دارد چنین سهمی را مطالبه کند. با این استدلال، به نظر می‌رسد نمی‌توان قائل به بلاعوض بودن این نوع مشارکت شد؛ زیرا بنابر فرض، اعطای سهام به دولت در ازای واگذاری بخشی از حقوق وی بوده و پس از این واگذاری نیز حق دخالت دولت در منطقه واگذار شده محدود می‌گردد.

مشارکت بلاعوض عاملی بازدارنده نسبت به سرمایه‌گذاری خارجی است. از این رو، دولت‌ها برای تشویق سرمایه‌گذاران، ممکن است در بسته مالی پروژه، جبران‌هایی را برای شرکت سرمایه‌گذار در نظر بگیرند تا تعادل مالی قرارداد برقرار گردد. از این رو، به نظر می‌رسد اطلاق عنوان بلاعوض بدون مسامحه نبوده است.

۶. مسائل و چالش‌های مشارکت دولت

اقتصاددانان کلاسیک نظر مثبتی به مداخله دولت در اقتصاد نداشتند و بر آن بودند که دولت نمی‌تواند تاجر خوبی باشد. در واقع، همه تصمیمات اقتصادی دولت با مفهوم غیرقابل سنجش منافع عمومی توجیه می‌شود و بر خلاف نظام بازار، تصمیم‌گیران مستقیماً پاسخگویی اقدامات خود در خصوص هزینه‌ها نبوده و در نتیجه، راه برای اتلاف منابع باز است. در واقع، تصور

1. interest
2. time value of money
3. Uplift
4. free equity participation

دولت به عنوان «قدرت مطلق خیرخواه»، تصویری ساده لوحانه و غیرواقعی است (غنی‌نژاد، به نقل از: Buchanan, 1991: 52)؛ دلیلی وجود ندارد بپذیریم افرادی که در بخش خصوصی (نظام بازار) به منافع شخصی خود می‌اندیشند، وقتی که در مقام تصمیم‌گیران دولتی قرار می‌گیرند، انگیزه‌های نفع فردی را کاملاً کنار گذاشته و صرفاً به منافع عمومی پایبند باشند. بررسی‌های نظری و تجربه عملی نشان می‌دهد که برای رفع نارسایی‌ها و کمبودهای نظام بازار، روی آوردن به اقتصاد دولتی راه‌حل مناسبی نیست. برای برطرف ساختن آثار خارجی منفی برخی فعالیت‌ها در نظام بازار، الزاماً نیازی به دخالت مستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی نیست (غنی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۵).

مشارکت دولت به عنوان ابزار تقویت نقش دولت در فرایند سرمایه‌گذاری‌های نفتی، انتقادات زیادی به دنبال داشته است. این انتقادات عمدتاً در خصوص جنبه‌های اقتصادی و اثرگذاری مشارکت دولت بوده است. به باور برخی، مشارکت دولت مفهومی گمراه‌کننده است؛ زیرا به مشارکت واقعی برای دولت نمی‌انجامد و تنها سهمی از درآمدهای نفتی را به وی اختصاص می‌دهد که با توسل به دیگر سازوکارهای مالی همچون مالیات نیز می‌تواند حاصل شود. افزون بر این، چنانچه دولت به دنبال اهداف مدیریتی و نظارتی باشد، در غالب موارد این حضور بی‌معناست؛ زیرا اصولاً نمایندگان دولت نمی‌توانند پرسش‌های درستی در مورد شیوه اجرا و پیشبرد عملیات، طرح کنند (Fales and Others, 1973: 230). با این مقدمه، مهم‌ترین چالش‌های مشارکت دولت را مطالعه می‌کنیم.

۶. ۱. حکمرانی مطلوب^۱

حکمرانی شیوه‌ای از اعمال حاکمیت است که بر طبق آن، قدرت در راستای توسعه منابع اقتصادی و اجتماعی کشور به کار گرفته می‌شود. حکمرانی مطلوب به معنای سیاستگذاری قابل پیش‌بینی، باز و روشن است (World Bank: 1994). از نظر بانک جهانی، هدف از حکمرانی مطلوب، تشویق دولت‌ها به ایجاد زیرساخت‌های قانونی و سازمانی برای شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری و کارایی در اجرای امور عمومی و مدیریت توسعه اقتصادی است. ارتباط حکمرانی مطلوب با پاسخگویی^۲، شفافیت و حاکمیت قانون، از جهت نقشی است که این عوامل در توسعه اجتماعی و اقتصادی و کاهش فقر در کشورهای درحال توسعه دارند (World Bank: 1994).

1. Good Governance
2. accountability

از دیدگاه برخی، مشارکت دولت موجب بی‌توجهی کشورهای نفت‌خیز به مسئله حکمرانی مطلوب است. شرکت‌های ملی نفت با مشارکت دولت به حجم عظیمی از نقدینگی دسترسی داشته و نفوذ بالایی در فعالیت‌های مربوط به نفت و گاز کسب می‌کنند. این شرکت‌ها همواره اهداف مناسبی برای سیاست‌مداران بوده‌اند؛ آن‌ها با دستاویز حمایت از حاکمیت و منافع ملی، اما در عمل برای دستیابی به اهداف سیاسی شخصی خود، در پی اعمال نفوذ و کنترل این شرکت‌ها هستند. این گروه‌ها تمام تلاش خود را برای غیرشفاف‌سازی فعالیت‌های مربوط به بهره‌برداری از منابع نفتی به کار می‌گیرند، مدیریت شرکت‌ها را سیاسی کرده و می‌کوشند آن‌ها همچنان وابستگی خود را به حاکمان حفظ کنند. نتیجه این اقدامات، حذف حکمرانی مطلوب از ساحت اقتصادی شرکت‌های ملی نفت است که آثار سوئی بر توسعه اجتماعی و اقتصادی برجای می‌گذارد (MacPherson, 2010: 269).

۲.۶. تأمین مالی^۱

بخش نفت و گاز میل زیادی نسبت به صرف نقدینگی دارد. تأمین مالی پروژه نفتی از طریق مشارکت دولت مستلزم تخصیص بودجه است که می‌تواند باعث نادیده گرفتن اولویت‌های بودجه‌ای شده و اهداف توسعه‌ای کلی را به خطر بیندازد. تأمین مالی مشارکت دولت، همچنین ممکن است برخلاف اهداف سیاست‌های کلان اقتصادی و مالی دولت برای مقابله با بیماری هلندی^۲ از طریق سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمعدنی باشد.

تجربه کشور نیجریه، نمونه چنین موردی است؛ بودجه سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷ نیجریه نمایانگر تغییر توازن بودجه به نفع افزایش سهم شرکت ملی نفت نیجریه^۳ با هزینه سایر بخش‌هاست. شرکت ملی نفت نیجریه این بودجه را صرف فعالیت‌های خود و پرداخت سهمش از مشارکت با بخش خصوصی کرد.

مسئله تأمین مالی، به‌ویژه از این نظر دارای اهمیت است که در شرایط مناسب مالی و حقوقی، کشورهای دارای منابع معدنی غنی بایستی قادر به جایگزینی تأمین مالی دولتی با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باشند (McPherson, 2010: 270).

1. Funding

۲. بیماری هلندی (Dutch Disease): مفهومی اقتصادی است که می‌کوشد رابطه میان بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی و رکود در بخش صنعت را توضیح دهد. این مفهوم بیان می‌دارد که افزایش درآمد ناشی از منابع طبیعی می‌تواند اقتصاد ملی را از حالت صنعتی بیرون بیاورد. این اتفاق به علت کاهش نرخ ارز و یا عدم افزایش آن در حد نرخ تورم، ایجاد می‌شود (آهنگری و دیگران، ۱۳۹۴: ۵).

3. Nigerian National Oil Company (NNPC)

۳.۶. تعارض منافع^۱

تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که شریک دولتی مشارکت خود را هم‌زمان در نقش شرکتی تجاری که به دنبال نفع شخصی خود است، و یک مقام تنظیم‌کننده^۲ یا نماینده مالی^۳ دولت می‌بیند (McPherson, 2010: 273). برای یک بازیگر بزرگ در صنعت نفت و گاز، به سختی قابل پذیرش است که هم‌زمان که تدوین‌کننده سیاست‌های صنعت مزبور است، قواعد بازی را نیز اجرا کند. این شیوه مشارکت، قاعده بازی را علیه شرکای بخش خصوصی سوق داده و به احتمال زیاد مانعی برای حمایت از منافع عمومی نیز می‌گردد (McPherson, 2003: 8). این وضعیت، به‌ویژه هنگامی رخ می‌دهد که نهاد حاکمیتی کشور میزبان مستقیماً با شرکت‌های بین‌المللی نفتی وارد مذاکره و عقد قرارداد شده و یا از طریق نماینده‌ای که در شرکت ملی نفت دارد، بر تصمیمات تجاری آن تأثیر بگذارد؛ اختلاف نظر میان شرکت ملی نفت کویت با وزارت نفت آن کشور، از این جمله است. با توجه به این که وزارت نفت در هیأت مدیره شرکت ملی نفت، نماینده داشته و مدیرعامل شرکت ملی نفت را وزیر نفت منصوب می‌کند، بحث تعارض منافع به خاطر وحدت در اختیارات حاکمیتی و شرکتی، مطرح می‌شود (Audinet & et al., 2007: 12).

آثار منفی تعارض منافع، بسته به کارکردهای شرکت ملی نفت متغیر است. ترجیح فعالیت‌های شرکت ملی نفت نسبت به شرکا، ترجیح در اختصاص ناحیه اکتشافی و تأییدیه‌های توسعه، جریمه‌های تبعیض‌آمیز، خودداری از اجرای مقررات و ضبط منافع شرکا در فرایند اعطای مجوز، از مهم‌ترین زیان‌های تعارض منافع هستند (McPherson, 2003: 8).

نتیجه

کشورهای تولیدکننده نفت همواره خواستار اعمال کنترل، مدیریت و کسب حداکثر درآمد از منابع نفت و گاز هستند. مشارکت دولت این امکان را به آنها اعطا کرده است. مشارکت دولت به معنای شرکت دولت یا نماینده وی در تأمین سرمایه، پذیرش ریسک سرمایه‌گذاری، مدیریت و اداره فعالیت‌ها و اجرای عملیات نفتی است. این شراکت عمده‌تاً از طریق شرط مشارکت دولت در ضمن یک قرارداد امتیاز یا مشارکت در تولید، تحقق می‌یابد. مهم‌ترین دلایل مشارکت دولت، انتقال دانش فنی و مدیریتی، آموزش عملیات اجرایی، تأمین نیاز بازار داخلی، کسب درآمد، اهداف سیاسی و اعمال کنترل بر صنعت داخلی است.

1. Conflict of Interest
2. Regulator
3. Fiscal Agent

مشارکت دولت از لحاظ اقتصادی بودن و میزان اثرگذاری مورد تشکیک قرار گرفته است؛ به‌ویژه از آن رو که در شرایط مطلوب مالی و اقتصادی، کشورها بایستی قادر به جایگزینی تأمین مالی دولتی با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باشند. از سوی دیگر، مشارکت دولت به بروز تعارض منافع می‌انجامد؛ زیرا طرف دولتی، هم‌زمان باید به عنوان مدافع حقوق دولت و در عین حال به عنوان شرکتهای تجاری به دنبال سودآوری، ایفای نقش کند.

با وجود این، به نظر می‌رسد مشارکت دولت، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه مفید است. مشارکت دولت، شرکت ملی نفت را به سمت پذیرش قواعد شرکتهای تجاری و بنگاه‌داری سوق می‌دهد. همچنین، موجب تقویت روند انتقال دانش مدیریتی و اجرایی به متخصصان کشور میزبان می‌شود. افزون بر این، با توجه به سهم شدن دولت در درآمد، مشارکت دولت در عرض سایر قواعد مالی، به افزایش درآمدهای دولت از منابع نفتی کمک می‌کند.

شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای نفتی، هر چند بر مشارکت شرکتهای ایرانی در پروژه‌های نفتی تأکید دارد، به مشارکت دولت نمی‌انجامد. شرکت ایرانی که پیرو این مصوبه با شرکت خارجی مشارکت می‌کند، رابطه‌سازمانی با شرکت ملی نفت نداشته، معجری اهداف دولت نیست و همانند شریک خارجی به دنبال سود خود است.

منابع

الف) فارسی

۱. آهنگری، عبدالمجید؛ رضایی، محمدرضا؛ جوکار، یلدا (۱۳۹۴). «بررسی تاریخی نقش نفت در اقتصاد ایران با تأکید بر بیماری هلندی (درس‌هایی برای آینده)». چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ پیشرفت ایران: گذشته، حال، آینده.
۲. القشیری، احمد؛ ریاض، طارق (۱۳۸۲). «قانون حاکم بر نسل جدید قراردادهای نفتی: چرخش در روند داوری». ترجمه محسن محبی، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۹، صص ۱۰۹-۲۹.
۳. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷). کلیات حقوق قراردادهای اداری، تهران: نشر حقوق دان.
۴. شرکت ملی نفت ایران (۱۳۴۴). تاریخچه و متن قراردادهای مربوط به نفت ایران. تهران: بی‌نا.
۵. شیرمردی دزکی، محمدرضا (۱۳۹۲). «بررسی تطبیقی حقوقی و اقتصادی قراردادهای امتیازی جدید با قراردادهای مشارکت در تولید و خدمات در حوزه صنعت نفت». پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق تجارت بین‌الملل، دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، با راهنمایی دکتر فیصل عامری.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۳). حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت.
۷. غنی‌نژاد، موسی (۱۳۸۶). «مبانی نظری و تاریخی اقتصاد دولتی». روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۲۲۱، ص ۵.
۸. منتظر، مهدی؛ ابراهیمی، سید نصرالله؛ مسعودی، فرزاد (۱۳۹۳). «اصول قانونی حاکم بر قراردادهای خدماتی بالادستی صنعت نفت و گاز ایران». پژوهش‌نامه اقتصاد انرژی ایران، سال سوم، شماره ۱۲، ص ۱-۲۶.
۹. موحد، محمدعلی (۱۳۹۳). درس‌هایی از داوری‌های نفتی قانون حاکم. چاپ دوم، تهران: نشر کارنامه.

(ب) خارجی

10. Adebola Ogunlade (2010). "How can Government best achieve its Objectives for Petroleum Development: Taxation and Regulation or State Participation?". *OGEL 4*, available at: <https://ssrn.com/abstract=1658192>
11. Al-Emadi, Talal (2010). "Joint Venture Contracts (JVCs) among Current Negotiated Petroleum Contracts: A Literature Review of JVCs Development, Concept and Elements". *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 1.
12. Audinet, Pierre; Stevens, Paul; and Streifel, Shane (2007). "Investing in Oil in the Middle East and North Africa, Institutions, Incentives and the National Oil Companies". *World Bank*, Report No. 40405-MNA.
13. Bindemann, Kirsten (1999). *Production Sharing Agreement: An Economic Analysis*. Oxford Institute for Energy Studies.
14. Charles McPherson (2010). "State participation in the natural resource sectors Evolution, issues and outlook". in: *The Taxation of Petroleum and Minerals Principles, problems and practice*, Edited by Philip Daniel, Michael Keen and Charles McPherson, Routledge.
15. Duruigbo, Emeka (2012-2013). "Community Equity Participation in African Petroleum Ventures: Path to Economic Growth?". *35 N.C. Cent. L. Rev.* 111.
16. Fales, Haliburton II., Smith, David N., Frick, Robert H., Carroll, J. Speed, and Lipton, Charles J. (1973). "Mining The Resources of the Third World: From Concession Agreements to Service Contracts". *The American Journal of International Law*, Vol. 67, N. 5.
17. Hart shorn J E (1993). *Oil Trade: Politics and Prospects*: Cambridge University Press.
18. Ikezogwo, Obiocha A. and Boodoo, Sonya (2014). "Carry My Share: Assessing the Impact of State Participation on Upstream Contractor Value". *SPE Hydrocarbon Economics and Evaluation Symposium*, Houston, Texas, USA.
19. Johnston, Daniel (2003). *International Exploration Economics, Risk and Contract Analysis*. Pennwell, Oklahoma.
20. Johnston, Daniel (2008). "Changing Fiscal Landscape", *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 1, No. 1.
21. Khan, Kameel (1985). "Some Legal Considerations on the Role and Structure of State Oil Companies: A Comparative View". *the International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 34, No. 3.
22. Krapels N., Edward (1977). *Controlling Oil: British Oil Policy and the British National Oil Corporation*. Federal Documents Depository, 224A.
23. McPherson, Charles (2003). "National Oil Companies, Evolution, Issues, Outlook, National Oil Companies Workshop". *Current Rules and Future Prospect*, World Bank.
24. Ministry of Energy, Republic of Ghana (2010). "Local Content and Local Participation in Petroleum Activities". *Policy Framework*, Available at: <http://www.eisourcebook.org/cms/December%202015/Ghana%20Local%20Content%20Policy%202010.pdf>
25. Nordtveit, Ernst (2015). *Regulation of the Norwegian Upstream Petroleum Sector, in: Regulation of the Upstream Petroleum Sector. A Comparative Study of Licensing and Concession Systems*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
26. Nore P. (1980). *The Transfer of Technology: The Norwegian Case*. in *El Mallakh R & El Mallakh D H (Eds.)*. New Policy Imperatives for Energy Producers. International Centre for Energy and Economic Development, Boulder Co.
27. Norwegian Ministry of Petroleum and Energy (2010-2011). "An industry for the future—Norway's petroleum activities". *Meld. St. 28, Report to the Storting (white paper)*. Available at: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi9s7StI9DaAhVG46QKHbrqBXgQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Ffoed%2Fpetroleumsmeldingen_2011%2Foversettelse%2Fchapter1_white_paper_28-2010-2011.pdf&usq=AOvVaw12iDrbbV84egQy1_HOaVfF
28. Tordo, Silvana; Warner, Michael; Manzano, Osmel E. and Anouti, Yahya (2013). *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*. The World Bank, Washington, D.C.
29. Taverne, Bernard (2008). *Petroleum, Industry and Governments, A Study of the Involvement of the Industry and Governments in the Production and Use of Petroleum*. second edition, Kluwer Law International.

30. Taverne, Bernard (1996). *Co-operative Agreements in the Extractive Petroleum Industry*. Kluwer Law International.
31. The Natural Resource Governance Institute (2015). "State Participation in Oil, Gas and Mining, Parliamentary Briefing". available at: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_StateParticipation_20150311.pdf
32. World Bank (1994). *Managing Development - The Governance Dimension*. world Bank.
33. Yescombe, E.R. (2007). *Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance*. Elsevier Ltd., Burlington.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی