

چکیده

بحث رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در شرایطی که از یک سودرآمدهای نفتی بیش از ۵۹ درصد درآمدهای عمومی دولت و بیش از ۸۰ درصد درآمدهای ارزی کشور را تامین می‌کند و از سوی دیگر تداوم بهره‌برداری اصولی از منابع و ذخایر نفتی نیاز به تامین منابع مالی کافی جهت سرمایه‌گذاری در اکتشاف، توسعه و تولید نفت خام و فرآورده‌های نفتی و وجود ساختار مدیریت توانمند جهت جذب و بکارگیری نیروی انسانی توانمند، منابع مالی کافی و تکنولوژی پیشرفته و حضور قدرتمند در بازار جهانی دارد این شرایط بدون استفاده از رویکرد و شیوه‌های نوین بنگاه داری و تفکیک حوزه‌های حاکمیتی و ایجاد محیط قانونی شفاف برای فعالیت و تصمیم‌گیری مدیریت امکان‌پذیر نخواهد بود. در این چارچوب اصلاح رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران با وجود حق حاکمیت دولت بر منابع نفتی، مالکیت دولتی شرکت ملی نفت و وجود شرایط خاص تعیین قیمت فرآورده‌های نفتی (و به طور اعم حامل‌های انرژی) یکی از مهمترین اقدامات برای زمینه‌سازی شرایط مطلوب برای بهره‌برداری مناسب از منابع نفتی تلقی می‌گردد. تلاش‌های انجام شده برای اصلاح رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت در سال‌های اخیر بالاخره در جریان تصویب بودجه سال ۱۳۸۴ به نتیجه رسید اینکه آیا اصلاحات انجام شده در مقایسه با شرایط قبلی تا چه اندازه موجب حصول به شرایط مناسب خواهد شد و اساسات چه ویژگی‌ها، نقاط قوت و نقاط ضعف داشته و چگونه می‌توان نقاط ضعف را برطرف نمود موضوعی است که در این نوشتار در حد ممکن به آن خواهیم پرداخت. بررسی‌ها نشان می‌دهد اگر با دو معیار شفاف‌سازی حوزه و شاخص‌های مالی عملکرد و حرکت به سمت تجاری‌سازی شرکت ملی نفت، بخواهیم اصلاحات انجام شده را بررسی کنیم می‌توان اصلاحات انجام شده را بسیار مثبت ارزیابی نمود هر چند نیاز به رفع برخی نواقص و ابهامات را نباید از نظر دور داشت که در بخش پیشنهادات به آنها اشاره شده است.

بررسی و ارزیابی شیوه تقسیم درآمدهای نفتی

بین دولت و شرکت ملی نفت ایران

سیدمحمدعلی حاجی میرزایی

منبع: مجموعه بررسی‌های اقتصاد انرژی



مقدمه

اهمیت بخش نفت و گاز در ایران نه تنها به عنوان تأمین‌کننده انرژی مورد نیاز کشور بلکه از نظر تأمین درآمدهای ارزی و ریالی دولت در بودجه‌های سالانه انکارناپذیر است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد نفت در دهه‌های آینده نیز همچنان عمده‌ترین منبع انرژی اولیه جهان خواهد بود. بنابراین باتوجه به غنی بودن منابع نفت و گاز، در سال‌های آتی نقش نفت و گاز در اقتصاد کشور همچنان پررنگ خواهد بود. مسلماً چنانچه ذخایر نفت و گاز کشور به صورت صحیح استخراج و بهره‌برداری شود درآمدهای حاصله از فعالیت‌های این بخش نیز افزایش خواهد یافت. البته این مهم نیازمند اتخاذ سیاست‌هایی در جهت تأمین منابع مالی مطمئن و کافی برای تشکیل سرمایه در اکتشاف و توسعه میدان‌های نفت و گاز، استخراج بهینه در طول عمر مخزن، بهره‌برداری با حداکثر کارایی اقتصادی و ایجاد ارزش افزوده بیشتر است.

۱. ایفای نقش متولی صنعت نفت توسط شرکت ملی نفت ایران؛
 ۲. تمرکز کلیه درآمدهای ناشی از صادرات نفت خام و فرآورده، فروش داخلی فرآورده، فروش گاز طبیعی و پرداخت‌های شرکت‌های عضو کنسرسیوم و طرف‌های قرارداد ایران در قراردادهای مشارکت در تولید در حساب درآمد کل شرکت ملی نفت؛
 ۳. نگهداری مبالغ قابل توجهی تحت عنوان ذخیره عمومی، اندوخته مخصوص و سایر اندوخته‌ها توسط شرکت نفت جهت اختصاص به سرمایه‌گذاری در صنعت نفت؛
 ۴. پرداخت درآمدهای نفتی به دولت از طریق مالیات بر عملکرد شرکت، سود سهام دولت، بهره مالکانه اخذ شده از شرکت‌های طرف قرارداد و پرداخت‌های اضافی و مخصوص آنها توسط شرکت ملی نفت ضمن آنکه شرکت‌های وابسته و طرف قرارداد نیز طبق قوانین مالیاتی مالیات بر عملکرد خود را مستقیماً به دولت پرداخت می‌کردند.

۲. نقاط قوت

۱. وجود امکان مدیریت و سیاست‌گذاری در صنعت نفت و انجام سرمایه‌گذاری‌های کافی در توسعه و تجهیز آن توسط شرکت ملی نفت ایران؛
 ۲. تمرکز کلیه درآمدهای نفتی در حساب درآمد کل شرکت نفت و توزیع آن توسط شرکت ملی نفت؛
 ۳. انعکاس کامل فعالیت‌های شرکت ملی نفت در حساب عملکرد (سود و زیان) و امکان ارزیابی آنها؛
 ۴. با وجود مجوزهای قانونی برای استفاده از منابع مالی و تکنولوژی خارجی و وجود رژیم مالی مشخص طبق قانون (قانون نفت ۱۳۳۶ و ۱۳۵۳) که امکان تصمیم‌گیری و مدیریت بر درآمدهای نفتی را برای شرکت نفت ایجاد کرده بود و همچنین بازار پررونق نفت در سال‌های پایانی این دوره سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی در بخش بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت صورت گرفت.

۳. نقاط ضعف

۱. وابستگی شدید درآمد کل شرکت ملی نفت و به تبع آن بودجه دولت به عملکرد شرکت‌های خارجی طرف قرارداد (بخش عمده صادرات نفت ایران در اختیار کنسرسیوم و سایر شرکت‌های طرف قرارداد بود)؛
 ۲. عدم تفکیک فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی در حساب عملکرد شرکت ملی نفت.

دوره ۶۵ - ۱۳۵۸

این دوره با تصویب تبصره ۲۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور مبنی بر الزام شرکت ملی نفت به پرداخت کلیه درآمدهای ناشی از صادرات نفت خام و فرآورده به دولت آغاز می‌گردد. از این مقطع به بعد درآمد ناشی از صادرات نفت خام و فرآورده به عناوین مختلف به حساب دولت واریز می‌شد.

۱. ویژگی‌ها

۱. تمرکز کلیه عملیات صادرات نفت خام و فرآورده در شرکت ملی نفت و یک کاسه شدن کلیه درآمدهای صادراتی؛
 ۲. تفکیک نقش حاکمیت و تصدی و محدود شدن این شرکت به عنوان یک شرکت عملیاتی.
 ۳. الزام شرکت ملی نفت به پرداخت کلیه درآمدهای ناشی از صادرات نفت خام و فرآورده به دولت از طریق مالیات بر عملکرد و سود سهام؛
 ۴. دادن اجازه‌ی تأمین کسری اعتبارات طرح‌های سرمایه‌ای شرکت ملی نفت از محل سود سهام دولت.

۲. نقاط قوت

۱. حضور مستقیم شرکت ملی نفت ایران در بازار جهانی و کسب تجربه در مبادلات بین‌المللی؛
 ۲. تفکیک وظایف حاکمیت و تصدی در صنعت نفت و گاز کشور به صورت قانونی.

برخورداری از اختیارات کافی برای طراحی و اجرای راهبردهای مؤثر در توسعه بخش و وجود سازوکارهای مناسب برای تأمین مالی طرح‌های توسعه فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز لازمه انبساط ظرفیت تولید نفت و گاز کشور است. ایجاد یک رابطه مالی مناسب بین شرکت ملی نفت در نقش مدیریت بخش نفت و گاز و دولت به عنوان سیاست‌گذار کلان و مالک منابع و ذخایر نفت و گاز زمینه اصلاحات بنیادین در بخش نفت و گاز، کشور را فراهم می‌آورد.

از سوی دیگر شرکت نفت بتواند با تأمین منابع مالی به فعالیت اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری و فروش نفت و گاز با حداکثر کارایی بپردازد. تجربه دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که ساز و کارهای اداری قادر به برقراری یک نظام کارآمد فنی و اقتصادی جهت اجرای سیاست‌های مذکور در بخش نفت و گاز نیست و لازم است ساز و کارهای تجاری و انگیزشی لازم برای این منظور طراحی گردد. هدف اساسی از تغییر رابطه مالی موجود بین دولت و شرکت ملی نفت، افزایش کارایی فعالیت‌های شرکت ملی نفت، تأمین منابع مالی مطمئن و مستمر جهت سرمایه‌گذاری در این بخش با هدف افزایش ظرفیت تولید در چارچوب سیاست‌های کلان کشور، افزایش شفافیت در گردش مالی بخش نفت و امکان ارزیابی عملکرد شرکت ملی نفت در مقایسه با سایر شرکت‌ها در سطوح ملی و بین‌المللی و در نهایت ایجاد امکان مدیریت بهتر درآمدهای نفتی دولت است.

واقعیت این است که در سال‌های گذشته با شرکت ملی نفت همانند یک سازمان اداری دولتی رفتار شده است. این موضوع از یک سو انگیزه‌های لازم برای اجرای فعالیت‌های تولیدی و تجاری این شرکت را تضعیف کرده و از سوی دیگر تأمین منابع مالی سرمایه‌گذاری‌های این صنعت را در چارچوب چانه‌زنی‌های بودجه‌ای قرار داده و تشکیل سرمایه در صنعت نفت را به وضعیت درآمدها و هزینه‌های دولت وابسته کرده است.

این سیاست، برنامه‌ریزی بلندمدت این صنعت را دچار ابهام نموده است. تلاش‌هایی در جهت اصلاح این رابطه مالی در برنامه سوم صورت پذیرفته ولی اصلاحات انجام شده راه‌حل مقطعی بود و لازم بود رابطه مالی شرکت ملی نفت ایران با دولت، برای نیل به اهداف گفته شده به صورت اساسی مورد بازنگری قرار گیرد. در لایحه برنامه چهارم تلاش‌های بسیاری در این زمینه صورت گرفت که در نهایت این تلاش‌ها موجب شد در فرایند تدوین و تصویب قانون بودجه سال ۱۳۸۴ با به وجود آمدن وفاق کارشناسی بین دولت و مجلس شورای اسلامی رابطه مالی جدیدی بین دولت و شرکت ملی نفت در قالب تبصره ۱۱ برقرار گردد. این مقاله قصد ندارد مبانی علمی و کارشناسی که مایه و پایه این رویکرد می‌باشد را بیان نماید بلکه سعی دارد با مرور مختصر و ارزیابی رابطه مالی که تا قبل از تصویب این قانون بین دولت و شرکت ملی نفت حاکم بود و تشریح رابطه مالی مصوب بر اساس متن تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۴ نکات اساسی آن را شکافته و مورد بررسی قرار دهد.

مروری کوتاه بر رابطه‌ی مالی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران

و ارزیابی آن تا سال ۱۳۸۳

در طول سال‌های گذشته روابط مالی مختلفی بین شرکت ملی نفت و دولت حاکم بوده است. در زیر ویژگی‌های این روابط به طور خلاصه مورد بررسی و نقاط ضعف و قوت رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت در هر دوره زمانی با توجه به دو اصل:

۱. شفافیت در محاسبات مالی و ارائه تصویری صحیح و قابل مقایسه و ارزیابی از عملکرد شرکت ملی نفت ایران؛
 ۲. تصمیم‌گیری برای وصول به اهداف بنگاهداری دولتی در صنعت نفت؛ (افزایش درآمدهای نفتی کشور و کسب سود اقتصادی در صنعت نفت) مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است.

دوره قبل از انقلاب

۱. ویژگی‌های این دوره عبارت است از:

۳. نقاط ضعف

۱. هر چند از نظر قانونی نقش مدیریت و سیاستگذار از شرکت ملی نفت منفک و به وزارت نفت منتقل گردید اما عملاً در ساختار سازمانی صنعت نفت و به تبع آن رابطه مالی متناسب با آن این تفکیک صورت نگرفت مگر اینکه شرکت ملی نفت ملزم گردید کلیه درآمدهای صادراتی خود را به دولت پرداخت نماید و سپس دولت فعالیت‌های توسعه‌ای و تولی‌گری در این صنعت را تأمین مالی کند.

۲. خارج شدن کل درآمدهای صادراتی شرکت ملی نفت از حوزه تصمیم‌گیری مدیریت شرکت و وابسته شدن شرکت ملی به درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌ها و سایر درآمدهای متفرقه که موجب گردید عمده توجه شرکت به گردش عملیات جاری معطوف و فعالیت‌های سرمایه‌گذاری کند گردد.

دوره ۷۱-۱۳۶۶

۱. ویژگی‌ها

۱. خارج شدن درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده از حساب عملکرد شرکت ملی و وارد کردن آن به حساب درآمد کل که عیناً به دولت پرداخت می‌گردد.

۲. وارد شدن دریافت کمک از محل درآمد عمومی جهت تأمین فرآورده‌های نفتی مورد نیاز کشور و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب در بخش نفت به حساب عملکرد شرکت ملی نفت.

۳. دادن اجازه انتقال مانده سود ویژه عملیات داخلی شرکت ملی پس از کسر ذخایر عمومی و اندوخته مخصوص و اندوخته خسارات احتمالی به حساب اندوخته سرمایه‌ای جهت تجهیز منابع سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت.

۲. نقاط قوت

۱. تلاش دولت برای تأمین منابع مالی لازم برای طرح‌های سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت ایران از طریق صادرات نفت خام (موضوع تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۶۶)؛

۲. تخصیص تمامی سود سهام دولت برای سرمایه‌گذاری در بخش نفت.

۳. نقاط ضعف

۱. ناکافی بودن منابع تخصیص یافته از طریق اندوخته‌های سرمایه‌ای به عنوان منابع مطمئن برای سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی و وابستگی شدید این منابع به درآمدهای ناشی از فروش فرآورده‌های نفتی در داخل به قیمت تثبیت شده توسط دولت.

۲. وابستگی طرح‌های سرمایه‌ای شرکت ملی نفت به بودجه دولت و پیروی آن از نوسانات بودجه و سایر نیازهای کشور.

۳. آمارهای مالی شرکت که در حساب عملکرد انعکاس می‌یافت نشان‌دهنده عملکرد واقعی شرکت نبود.

۴. تبدیل شدن شرکت نفت به یک واحد اداری / عملیاتی دولت.

دوره ۷۴-۱۳۷۲

۱. ویژگی‌ها

۱. درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده از حساب درآمد کل شرکت ملی نفت خارج شد و به عنوان درآمد دولت بلافاصله به خزانه واریز گردید.

۲. نقاط قوت ندارد.

۳. نقاط ضعف

۱. خارج شدن درآمد ناشی از فعالیت صادرات نفت خام و فرآورده از حساب‌های شرکت ملی نفت در حالی که هزینه‌های تولید، حمل و نقل و بازاریابی آنها در حساب عملکرد منعکس می‌گردد.

۲. وابستگی بیشتر فعالیت‌های سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت به بودجه دولت و درآمدهای حاصل از فروش داخلی فرآورده.

دوره ۷۸-۱۳۷۵

۱. ویژگی‌ها

۱. خارج شدن فعالیت تولید و فروش فرآورده‌های نفتی از حساب عملکرد شرکت ملی نفت.

۲. فروش داخلی نفت خام به شرکت پالایش به قیمت‌های بودجه‌ای که نوعی تفکیک بخش بالادستی و پایین دستی بود.



۳. ایجاد حساب جداگانه‌ای برای گردش مالی ناشی از تأمین فرآورده‌های نفتی وارداتی و وارد کردن نتیجه عملیات آن در حساب عملکرد شرکت ملی نفت.

۲. نقاط قوت

۱. ماده ۱۲۰ برنامه سوم به مدیریت شرکت ملی نفت اجازه داد تا براساس فعالیت و تصمیم‌گیری مدیریتی خود در بازار فرآورده منابعی را برای تجهیز خود کسب نماید که حرکت به سوی تجاری‌سازی است.
۲. اجازه تأمین مالی طرح‌های بیع متقابل از محل صادرات نفت خام و فرآورده‌های همان طرح‌ها که مجوز برای سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی است.

۱. جداسازی بخش بالادستی و پایین دستی؛

۲. جداسازی گردش مالی ناشی از تأمین فرآورده‌های نفتی وارداتی از حساب عملکرد که به نوعی استقلال مدیریت در این حساب حفظ شده و نتیجه آن به حساب عملکرد واریز می‌گردد.

۳. نقاط ضعف

۱. هر چند ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم نوعی حرکت به سوی تجاری‌سازی و اجازه تصمیم‌گیری به مدیریت در این حوزه برای تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌ای و عملیات جاری است، اما رشد روزافزون مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی، موجب کاهش حاشیه درآمدی ناشی از این فعالیت می‌شود لذا نمی‌توان به این منابع به عنوان منابع مستمر و مطمئن برای سرمایه‌گذاری اتکاء نمود.
۲. مغایرت روش تأمین مالی سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی صنعت نفت با استفاده از منابع بدست آمده از فعالیت بخش پایین دستی (صادرات فرآورده) با اصول بنگاه داری اقتصادی در حقیقت فعالیت بخش بالادستی صنعت نفت سودآوری لازم برای تأمین مالی جهت توسعه فعالیت‌های خود را دارد.
۳. خارج کردن جریان بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل از محل صادرات نفت خام از حساب عملکرد شرکت علاوه بر پیچیدگی هر چه بیشتر جریانات مالی موجب کاهش شفافیت آمارهای منعکس شده در عملکرد مالی شرکت می‌شود.

۱. هر چند در حساب عملکرد درآمد ناشی از فروش داخلی نفت خام و ب وارد شده اما به دلیل منظور نکردن قیمت واقعی نفت و گاز تحویلی و انتقال بودجه تخصیصی برای تأمین مواد اولیه نفتی مورد نیاز داخلی به حساب درآمد شرکت ملی نفت، این شرکت بیش از پیش حتی برای انجام عملیات جاری خود وابسته به تصمیمات بودجه‌ای دولت گردید.
۲. اگرچه جداسازی عملیات مالی ناشی از تأمین فرآورده‌های وارداتی و تلاش جهت کسب درآمد از این عملیات نوعی حرکت به سوی تجاری‌سازی است اما وابستگی حساب عملکرد به این فعالیت نوعی تداخل فعالیت‌های بخش بالادستی و پایین دستی تلقی می‌گردد.

دوره ۸۳-۱۳۷۹

۱. ویژگی‌ها

۱. واریز درآمدهای ناشی از صادرات فرآورده‌های نفتی به حساب عملکرد شرکت ملی نفت به طور مستقیم طبق بند «الف» ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم؛
۲. صدور اجازه واردات فرآورده‌های نفتی مورد نیاز کشور در چارچوب عملیات جاری شرکت؛
۳. اجازه سرمایه‌گذاری منابع حاصله از خالص صادرات و واردات فرآورده‌های نفتی؛
۴. اجازه بازپرداخت قراردادهای بیع متقابل از محل صادرات نفت خام و

به طور کلی بررسی روابط مالی حاکم بین دولت و شرکت ملی نفت در دوره‌های متفاوت حاکی از کنترل شدید دولت بر صنعت نفت و کسب درآمدهای نفتی کشور بوده است. بنابراین به تدریج شرکت ملی نفت از حالت یک شرکت دولتی به یک واحد اداری / عملیاتی دولت سوق یافت. در حقیقت این شرکت به جای انجام فعالیت‌های بنگاه داری اقتصادی که نتیجه آن کسب سود اقتصادی برای دولت در صنعت نفت باشد به واحد تأمین مالی دولت تبدیل گردید که وظیفه آن استخراج و صادرات نفت و واریز وجه آن به حساب خزانه بود. 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 گردید که نفت به عنوان تنها منبع تأمین هزینه‌های ارزی و ریالی کشور ایفای نقش نماید و به تبع آن شرکت ملی نفت نیز وظیفه‌ی تأمین 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 نداشته باشد.

در این رهگذر سیستم مالی نیز به نحوی تنظیم گردید که عمده‌ترین قلم درآمدی شرکت ملی نفت یعنی صادرات نفت خام 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 بروز کردن تکنولوژی، تأمین مالی فعالیت‌های جاری و سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مرتبط ابزارهای یک مدیریت کارآمد است. بنابراین باید اختیارات و منابع لازم در حوزه تصمیم‌گیری مدیریت قرار گیرد.

بررسی روند تأمین مالی سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت ایران در دوره مورد بررسی نشان می‌دهد که:

الف. در دوران قبل از انقلاب اسلامی اگرچه شرکت ملی نفت هم از کمک‌های دولتی و هم از منابع مالی داخلی و خارجی استفاده می‌نمود اما اتکای عمده شرکت برای سرمایه‌گذاری به منابع داخلی خود بوده است.





۱۳۸۴

۳- ۲/۸ درصد به عنوان علی الحساب بهره مالکانه گاز طبیعی (موضوع جزء ۲ بند دال که شرکت ملی را موظف می‌کند بازا استخراج و فروش هر متر مکعب گاز طبیعی (بغیر از گاز تزریقی به مخازن و سوزانده شده مبلغ نود و یک ریال به حساب دولت واریز کند)

۴- ۱/۶ درصد جهت الزامات و تکالیف بودجه‌ای (موضوع قسمت ب تبصره ۱۱ در مورد تامین هزینه ارایه کمک‌های فنی و اعتباری به بخش خصوصی و تعاونی جهت برقی کردن چاه‌های کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی کمک به طرح‌های مشخص شده جهت استفاده بهینه از منابع انرژی می‌باشد) ب. محاسبه ارزش نفت خام تولیدی بدین ترتیب است که ارزش نفت خام صادراتی مطابق عملکرد و محاسبه ارزش نفت خام تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی در هر ماه بر مبنای متوسط قیمت محموله‌های صادراتی از مبادی اولیه در همان ماه ضربدر مقدار نفت خام تحویلی خواهد بود.

ج. شبه یارانه فرآورده‌های نفتی (بنزین، نفت سفید، نفت گاز، نفت کوره و گاز مایع) و گاز طبیعی تصفیه شده بر اساس قیمت‌های صادراتی یا وارداتی در خلیج فارس حسب مورد با اضافه کردن هزینه‌های انتقال و توزیع و کارمزد فروش و مالیات و عوارض تکلیفی محاسبه شده و با کسر درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های یاد شده در داخل کشور به قیمت‌های مصوب محاسبه شده و از محل حساب بستانکاری دولت (خزانه داری کل) تسویه می‌گردد (جزء ۳ بند دال تبصره ۱۱).

د. طبق جزء ۴ تمامی سود ویژه (خالص) شرکت ملی نفت ایران پس از کسر پرداخت‌های مربوط در جزء ۱ همین بند به منظور تامین منابع لازم برای انجام هزینه‌های سرمایه‌ای با تصویب مجمع عمومی به حساب اندوخته‌های قانونی و افزایش سرمایه شرکت منظور می‌گردد.

ه. در سال ۱۳۸۴ بازپرداخت تعهدات سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ایران از جمله طرح‌های بیع متقابل، از محل منابع داخلی شرکت از جمله درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی و گازی به عهده شرکت ملی خواهد

ب. پس از پیروزی انقلاب و با تصویب تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ و اختصاص عمده‌ترین قلم درآمدی شرکت ملی نفت (صادرات نفت خام و فرآورده) به دولت، 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 تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌ای از محل صدور مقدار معینی نفت خام (تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۶)، صدور مجوز تامین کسری هزینه‌های سرمایه‌ای از محل سود صاحب سهام، صدور مجوز اختصاص صددرصد 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 بیع متقابل و بازپرداخت هزینه‌های سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها از محل صدور نفت خام را می‌توان عمده‌ترین روش‌های جبران کمبود هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ذکر نمود. اگرچه این راه‌ها در مقاطع مختلف زمانی به عنوان راه‌حل‌های مقطعی مورد استفاده قرار گرفته ولی همگی آنها خصوصیت مقطعی بودن و عدم اطمینان در استمرار تامین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری در صنعت نفت را دارا می‌باشد که هر 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 بود در این زمینه حرکت‌های اصولی انجام شود به طوری که رابطه مالی بین دولت و شرکت نفت علاوه بر ویژگی شفاف‌سازی عملکرد شرکت ملی نفت، مدیریت شرکت را برای تامین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی صنعت نفت یاری نماید.

تشریح رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در قانون

بودجه ۱۳۸۴ کل کشور

تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۳۸۴ دارای ۷ بند و هر بند دارای چندین جزء می‌باشد. قسمت الف و ب و ج این تبصره به بحث بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف سوخت و تولید انرژی‌های نو اختصاص دارد. قسمت ت و خ به تولید، واردات و صادرات فرآورده اختصاص دارد. در قسمت ث به جایگزینی گاز طبیعی مایع (LNG) به جای فرآورده‌های نفتی در بخش حمل و نقل پرداخته و در قسمت دال رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت را در قالب ۱۰ جزء تعریف نموده است و در نهایت در قسمت‌های (ذ)، (ر) و (ز) بحث گازرسانی به شهرها، روستاها و صنایع را مطرح نموده است. در اینجا با تکیه بر مفاد بند دال رابطه مالی جدید دولت و شرکت ملی نفت را تشریح می‌کنیم:

بر اساس جزء یک از قسمت دال، شرکت ملی نفت موظف است ارزش نفت خام تولیدی از میدان‌های نفتی ایران (تولیدشده توسط شرکت ملی و شرکت‌های تابعه و وابسته و نفت تولیدی ناشی از عملیات پیمانکاران طرف قرارداد) را پس از کسر هفت و سه درصد به عنوان سهم خالص شرکت ملی نفت ایران (۹۲.۷ درصد ارزش نفت خام تولیدی از میدان‌های نفتی ایران) را به حساب دولت (خزانه داری کل) منظور و به شرح زیر با آن تسویه حساب نماید:

الف. ۱۳/۹ درصد از ارزش نفت خام تولیدی قابل احتساب و ثبت در دفاتر شرکت ملی به عنوان زیر می‌باشد:

۱- ۵ درصد مالیات قطعی سال ۱۳۸۴ (چنانچه طبق قانون مالیات‌های مستقیم میزان مالیات بر عملکرد شرکت ملی بیشتر شد مبلغ مازاد قابل وصول خواهد بود).

۲- ۴/۵ درصد به عنوان علی الحساب سود سهام دولت بابت عملکرد سال

دهم درصدی خود راجعت بازپرداخت تعهدات و ایجاد تعهدات جدید برای گازرسانی شهری و روستایی با اولویت صنایع و مناطق روستایی بویژه مناطق سردسیر و عرضه گاز طبیعی فشرده برای خودروها (CNG) هزینه نماید. باضافه شرکت ملی نفت در بند «ز» مکلف شده تا مبلغ یک و نه دهم میلیارد دلار تعهدات شرکت ملی گاز بابت استفاده از تسهیلات فاینانس جهت اجرای طرح‌های گازرسانی به شهرها، ۹ هزار روستا، صنایع و احداث خطوط انتقال و تاسیسات مربوطه با اولویت مراکز شهرستان‌های سردسیر و مناطق سردسیر و جنگلی و مناطق جنگزده و استان‌های محروم و مرزی شرق کشور نیز توسعه زیربنای لازم برای ایستگاه‌های عرضه گاز طبیعی فشرده برای خودروها (CNG) از محل یارانه معادل صرفه جویی در مصرف فرآورده‌های نفتی مایع در سال‌های سررسید تعهدات انجام داده و همزمان به حساب بدهکار دولت منظور و بر این اساس با خزانه داری تسویه حساب نماید. نمودار ۱ گردش مالی درآمدهای نفتی و نحوه توزیع آن بر اساس رابطه مالی تعیین شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ را نشان می‌دهد. همچنین در جدول ۱ خلاصه‌ای از رابطه مالی دولت بر اساس قانون بودجه ۱۳۸۴ و مقایسه آن با دوره برنامه سوم آمده است.

ارزیابی رابطه مالی جدید دولت و شرکت ملی نفت

با عنایت به اینکه ایجاد وفاق کارشناسی در سطح حاکمیت جهت اصلاح وضعیت موجود و تدوین رابطه مالی جدید بین دولت و شرکت ملی نفت فی نفسه مهمترین نقطه قوت تلقی می‌گردد اما با دقت نظر در جزئیات رابطه مالی تدوین شده و ارزیابی آن براساس معیارهای شفاف‌سازی و تجاری‌سازی، می‌توان به وجود برخی ویژگی‌ها، نقاط قوت و برخی کاستی‌های موجود در رابطه مالی جدید پی برد هر چند اظهار نظر دقیقتر در این زمینه را باید پس از تصویب و اعلام آیین‌نامه‌های اجرایی و متن کامل قرارداد بین وزارت نفت و شرکت ملی نفت موکول کرد. در اینجا براساس بررسی متن تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۳۸۴ می‌توان به برخی از ویژگی‌ها، نقاط قوت و ضعف موجود در این زمینه اشاره نمود.

همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌گردد رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت در بودجه سال ۱۳۸۴ نسبت به قبل، تغییرات عمده‌ای را تجربه نموده است. چنانچه بخواهیم رابطه مالی جدید را همانند قبل با توجه به دو

بود (جزء ۵ بند دال).

و. نکته با اهمیت دیگری که در بند دال (جزء ۶) به آن اشاره شده نحوه گردش مالی وجوه ناشی از صادرات نفت خام می‌باشد. بدین ترتیب که شرکت ملی نفت موظف شده، صد در صد وجوه حاصل از صادرات نفت خام را به عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع جزء ۱ بند دال از طریق بانک مرکزی به حساب‌های مربوط در خزانه داری کل کشور (حساب‌های درآمد عمومی و ذخیره ارزی) واریز نماید و در مقاطع سه ماهه بر اساس مفاد بند دال با خزانه تسویه حساب نماید. طبق مفاد جزء ۸ اضافه دریافتی دولت در چارچوب بند دال از شرکت ملی نفت از محل موجودی حساب ذخیره ارزی قابل برداشت و تسویه است. همچنین تصریح گردیده که مانده بستنکاری حساب دولت (جزء ۱ بند دال) در پایان سال ۱۳۸۴ به حساب ذخیره ریالی دولت به نام خزانه داری کل نزد بانک مرکزی واریز و برداشت از آن منحصراً با تصویب مجلس شورای اسلامی میسر خواهد بود. در ادامه جزء ۹ آمده که کلیه پرداخت‌های مالیاتی و عوارض قانونی دیگر پس از اعمال مقررات بند دال که به شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه و وابسته (متناسب با سهم شرکت ملی در سرمایه شرکت‌های یاد شده) تعلق می‌گیرد در بدهکار حساب دولت (موضوع جزء ۱ بند دال) منظور می‌گردد.

ز. در جزء ۷ بند دال تصریح گردیده وزارت نفت به نمایندگی از طرف دولت در چارچوب مفاد بند دال اقدام به عقد قرارداد با شرکت ملی نفت ایران خواهد نمود این قرارداد باید به تصویب هیات وزیران برسد. در ادامه تصریح گردیده که دستور العمل حسابداری قرارداد مذکور به نحوی که آثار تولید و فروش نفت خام در دفاتر قانونی و حساب سود و زیان شرکت ملی نفت نیز انعکاس داشته باشد.

ح. در جزء ۱۰ از بند دال تبصره ۱۱ به طور ضمنی دوره اجرای رابطه مالی تعیین شده را تا پایان سال ۱۳۸۴ تعیین نموده و بر این اساس، دولت موظف گردیده اساسنامه شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی را طبق قانون نفت مصوب سال ۱۳۶۶ اصلاح و تقدیم مجلس نماید.

ط. بموجب بند ۳ تبصره ۱۱ شرکت ملی نفت موظف شده معادل یک درصد از ارزش نفت خام تولیدی از محل سهم هفت و سه

نمودار ۱ رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران بر اساس قانون بودجه ۱۳۸۴



در این مقصد نشود در واقع نوعی یارانه غیرشفاف جدید تولید می‌شود. اما اگر این محاسبات و قیمت تمام شده شفاف شوند چه بسا گزینه‌های بسیار اقتصادی‌تر و مناسب‌تری برای تأمین انرژی این شهرها و روستاها شناسایی شود که مثلاً با استفاده از پتانسیل‌های انرژی بومی و منطقه‌ای به توسعه منطقه‌ای و ایجاد اشتغال نیز کمک بیشتری نماید.

نمونه دیگر، طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری هستند که یا مطالعات فنی و اقتصادی بسیار ضعیفی دارند و یا مطالعات فنی و اقتصادی آنها کماکان با لحاظ کردن قیمت‌های فعلی انرژی جواب داده و قابل توجیه بوده است. برای این‌که یارانه جدیدی تولید نشود باید چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی پروژه‌هایی مجوز اجرا بگیرند که در قیمت‌های واقعی حامل‌های انرژی نرخ بازگشت سرمایه مطلوب داشته و توجیه اقتصادی داشته باشند. اگر یک سرمایه‌گذاری در قیمت‌های غیریارانه‌ای انرژی غیراقتصادی باشد طبعاً به دنبال حذف یارانه‌ها، زیانده خواهد شد و در واقع زیان غیرمستقیمی که عملاً به اقتصاد کشور وارد می‌شود مستقیماً در عملکرد مالی این سرمایه‌گذاری منعکس خواهد گردید.

حتی اگر در مورد یک سرمایه‌گذاری جهات دیگری مانند امنیت ملی و اشتغال‌زایی مورد نظر باشد نیز مناسب‌تر است که مطالعات فنی اقتصادی بر دو مبنای قیمت‌های یارانه‌ای و واقعی مورد مقایسه قرار گیرند و میزان یارانه‌ای که در نظر گرفته شده است شفاف و روشن باشد تا جهت‌درستی را به تصمیم‌گیران القاء نموده و امکان مقایسه گزینه‌های دیگر تأمین امنیت یا ایجاد اشتغال و غیره را فراهم نماید.

علاوه بر این باید توجه داشت که به دنبال پذیرش نهایی کشورمان در سازمان تجارت جهانی یکی از مسائلی که تحت فشار قرار خواهد گرفت همین مسأله یارانه‌ها و خصوصاً یارانه‌های انرژی است که با شفاف شدن یارانه‌ها می‌توان تصویر روشنی از مشکلات آتی به دست آورد. توجه جدی به نکاتی که ارائه شد و بکار بستن آنها می‌تواند در بلندمدت کشور را به منطقی کردن نظام قیمت‌گذاری در عین اجتناب کردن از آثار کلان منفی هرگونه شوک درمانی رهنمون شود.

دیگری قابل انجام است؟

به نظر می‌رسد برای خلاص شدن از معضل یارانه‌ها راه‌حلی وجود دارد که می‌تواند به تدریج و در بلندمدت کشور را به سمت حل تدریجی این مشکل رهنمون شود. در اینجا دو راه‌حل مشخص و مکمل قابل بررسی است:

راه‌حل اول می‌توان وضعیت اقتصاد و خصوصاً بخش انرژی را در شرایط حذف یارانه‌ها شبیه‌سازی کرد.

با حذف یارانه‌ها قرار است چه اتفاق یا اتفاقی‌هایی در بخش انرژی کشور رخ دهد و چگونه؟ در قیمت‌های واقعی (قیمت تمام شده یا قیمت‌های منطقه‌ای) حامل‌های انرژی الگوی مصرف مردم چگونه تغییر می‌کند و کدام پروژه‌های بهینه‌سازی و صرفه‌جویی انرژی اقتصادی و قابل اجرا می‌شود؟

از آنجا که به هر حال قیمت‌های واقعی به عنوان قیمت‌های سایه برای اقتصاد مطرح هستند، آیا اگر پروژه‌هایی در قیمت‌های واقعی مذکور قابل اجرا و به نفع اقتصاد کلان کشور هستند بهتر نیست که چنین پروژه‌هایی مورد شناسایی قرار گیرند و به آنها یارانه پرداخت شود که هرچه سریع‌تر اجرا شوند؟

در واقع معنای راه‌حل غیرقیمتی همین است و ما در این مورد به همین مختصر اشاره کرده و خواننده علاقمند را به مطالعه مقاله «مبانی اقتصادی بهینه‌سازی مصرف انرژی؛ بررسی راهکارهای قیمتی و غیرقیمتی» که به همین قلم و در همین شماره درج گردیده است ارجاع می‌دهیم.

راه‌حل دوم عامل دیگری که در بلندمدت راه را برای منطقی کردن قیمت‌ها فراهم می‌کند عزم جدی برای جلوگیری از تولید یارانه‌های جدید است.

متأسفانه عدم توجه به بررسی‌های هزینه‌فایده و مطالعات اقتصادی طرح‌ها و پروژه‌ها موجب شده است که همان کسانی که غالباً با یارانه‌های انرژی مخالفت می‌کنند و آن را سد راه بهینه‌شدن الگوی تقاضا و مصرف می‌دانند، در عمل در قالب برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواری حجم عظیمی از یارانه‌های غیرشفاف جدید را تولید می‌کنند.

به عنوان نمونه همه ساله در قانون بودجه تکلیف می‌شود که روستاها و شهرهای نزدیک به خطوط انتقال گاز، گازرسانی شوند و در این رابطه تنها ملاک، فاصله روستا یا شهر از خط انتقال گاز است. این مبنا از پنج کیلومتر فاصله آغاز شد و اینک به پانزده کیلومتری رسیده و این درحالی است که توجه به فاصله هیچ ارتباطی با منطق اقتصادی پروژه‌های گازرسانی ندارد. از نظر اقتصادی قطعاً گاز رساندن به یک شهر یا روستای واقع در بیست کیلومتری خط انتقال گاز که پرجمعیت، سردسیر و احیاناً دارای مصارف صنعتی نیز باشد نسبت به گازرسانی به یک روستای واقع در ۱۴ کیلومتری آن که فاقد جمعیت زیاد، گرمسیر، و فاقد مصارف صنعتی باشد ارجحیت دارد.

وقتی با چنین منطقی (منطق فاصله) گازرسانی شود و بدون توجه به عواملی مانند هزینه‌های سرمایه‌ای انتقال و توزیع و تعداد انشعاب و غیره توجهی به قیمت تمام شده گاز تحویلی



جدول ۱. مقایسه رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در بودجه ۱۳۸۴ و دوره برنامه سوم توسعه

| عنوان | بودجه ۱۳۸۴ | | توضیحات | دوره برنامه سوم | |
|--------------------------------------|------------|-------------------|---|-----------------|-------------------|
| | سهام دولت | سهام شرکت ملی نفت | | سهام دولت | سهام شرکت ملی نفت |
| شرکت ملی نفت ایران | | | | | |
| ارزای اقتصادی کوشش در بهای استاندارد | | | ارزای اقتصادی کوشش در بهای استاندارد با استفاده از روشهای استاندارد بر اساس ارزشهای متوسط بازارهای داخلی و خارجی در دوره برنامه سوم توسعه توسعه کوشش در استاندارد توسعه کوشش در استاندارد | ۱۰۰٪ | ۰ |
| کل ارزش بهای استاندارد | ۷۸,۸۰۹ | ۱۳,۰۰۹ | سهام دولت | ۱۰۰٪ | ۰ |
| در این سالها ۱۳۸۴ | ۸۰۰٪ | | توسعه کوشش در بهای استاندارد بر اساس ارزشهای متوسط بازارهای داخلی و خارجی در دوره برنامه سوم توسعه توسعه کوشش در استاندارد توسعه کوشش در استاندارد | ۱۰۰٪ | |
| بازارهای استاندارد | ۴۳٪ | | سهام دولت | | |
| بهره برداری استاندارد | ۳۸٪ | | توسعه کوشش در بهای استاندارد بر اساس ارزشهای متوسط بازارهای داخلی و خارجی در دوره برنامه سوم توسعه توسعه کوشش در استاندارد توسعه کوشش در استاندارد | | |
| بازارهای استاندارد | ۱۸٪ | | سهام دولت | | |

| عنوان | بودجه ۱۳۸۴ | | توضیحات | دوره برنامه سوم | |
|-----------------------|------------|-------------------|---------|-----------------|-------------------|
| | سهام دولت | سهام شرکت ملی نفت | | سهام دولت | سهام شرکت ملی نفت |
| در این سالها ۱۳۸۴ | ۱۰۰٪ | | | | |
| بازارهای استاندارد | ۱۰۰٪ | | | | |
| بهره برداری استاندارد | ۱۰۰٪ | | | | |
| بازارهای استاندارد | ۱۰۰٪ | | | | |
| بهره برداری استاندارد | ۱۰۰٪ | | | | |
| بازارهای استاندارد | ۱۰۰٪ | | | | |

اصل: عملیاتی) از ارزش نفت خام تولیدی جهت تامین مالی هزینه‌های توسعه‌ای و بهره برداری از ذخایر نفتی و بازپرداخت تعهدات مالی خود.

۳. تعیین سهم مشخصی از ارزش تولید نفت خام به عنوان سود سهام و حداقل مالیات بر درآمد شرکت ملی

۴. تعیین بهره مالکانه در مورد گاز طبیعی تولید و تصفیه شده

۵. تعیین سهم مشخصی از ارزش تولید نفت خام جهت تامین مالی الزامات بودجه‌ای شرکت ملی نفت

۶. محاسبه و منظور نمودن یارانه فرآورده‌های نفتی و نحوه جبران آن از ارزش تولید نفت خام سهم دولت.

۷. همانند دوره برنامه سوم کماکان درآمد ناشی از صادرات فرآورده

۱. شفافیت در محاسبات مالی و ارائه تصویری صحیح و قابل

مقایسه و ارزیابی از عملکرد شرکت ملی نفت ایران؛

۲. تصمیم‌گیری برای وصول به اهداف بنگاهداری دولتی در صنعت نفت (افزایش درآمدهای نفتی کشور و کسب سود اقتصادی در صنعت نفت) مورد بررسی و ارزیابی قرار دهیم می‌توانیم ویژگی‌ها، نقاط قوت و نقاط ضعف آن را به شرح زیر بیان نماییم:

۱. ویژگی‌ها

۱. محاسبه ارزش نفت خام تولیدی (صادراتی و مصرف داخلی) براساس معیار واحد (قیمت صادراتی)

۲. مشخص کردن سهم شرکت ملی نفت (به عنوان شرکت

الف. موجب شفافیت در حوزه فعالیت، حیطه وظایف و انتظارات (تفکیک وظایف حاکمیتی و شرکتی) و شاخص‌های عملکردی شرکت ملی نفت می‌شود. تامین مالی الزامات بودجه‌ای شرکت ملی نفت از محل درآمد سهم دولت و تعیین مبنایی جهت پرداخت مالیات بر درآمد و سود سهام شرکت ملی نفت قدم موثری جهت تدوین رژیم مالی در بخش نفت و تفکیک حوزه حاکمیتی و تصدی دولت در بخش نفت تلقی می‌گردد.

ب. با عقد قرارداد و تعیین اهداف مالی و عملیاتی و معیارهای سنجش و اندازه‌گیری آنها از یک سو و واگذاری مسوولیت و محدوده فعالیت و ایجاد امکان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی جهت پیگیری اهداف تعیین شده توسط مدیریت شرکت و کنترل و ارزیابی مدیریت در این چارچوب، امکان افزایش کارایی در عملیات را فراهم می‌نماید.

۳. نقاط ضعف

با دقت نظر در جزئیات رابطه مالی تدوین شده و ارزیابی آن براساس معیارهای برشمرده شده در بالا می‌توان به وجود برخی کاستی‌ها نیز در این زمینه به شرح زیر اشاره نمود:

۱. عدم اطمینان از ثبات و تداوم رابطه مالی تعیین شده جهت انجام برنامه‌ریزی‌های میان مدت و بلندمدت:

مهمترین کارکرد تدوین رابطه مالی بین دولت و شرکت نفت، ایجاد بستر لازم برای شرکت ملی نفت جهت برنامه‌ریزی و مدیریت در حوزه فعالیتی تعیین شده می‌باشد طبعاً استفاده از این بستر در فضای قانونی و دوره زمانی میان مدت و بلند مدت امکان‌پذیر است. علی‌الاصول تدوین رابطه مالی جدید در قالب قانون بودجه سالانه نمی‌تواند وافی به مقصود باشد. جایگاه این بحث معمولاً در قانون نفت است و یا حداقل چارچوب کلی آن (تقسیم وظایف شرکتی و حاکمیتی، نحوه تقسیم درآمدها) در قانون نفت و مقدار و درصدهای مربوط به توزیع درآمدها در قانون بودجه آورده می‌شود. بنابراین یکی از کاستی‌های رابطه مالی جدید وجود عدم اطمینان از حمایت قانونی در یک دوره زمانی مناسب برای برنامه‌ریزی و مدیریت منابع و تعهدات مالی در محدوده در اختیار شرکت ملی نفت می‌باشد. هر چند دولت موظف به اصلاح اساسنامه شرکت ملی نفت گردیده و اما تعیین نظام مالی ویژه شرکت ملی نفت در اساسنامه همچنان نیاز کشور جهت تعیین تکلیف نوع قراردادها و رژیم مالی حاکم بر آنها در مورد شرکت‌های داخلی و خارجی طرف قرارداد با وزارت نفت (شرکت ملی نفت) را همچنان برآورده نکرده است کاری که بایستی با اصلاح قانون نفت صورت پذیرد و بر اساس آن رابطه مالی دولت با همه شرکت‌هایی که در بخش نفت و گاز فعالند تعیین گردد.

۲. پیچیدگی نظام مالی مشخص شده و تعدد روابط و پارامترهای تعیین‌کننده سهم درآمدهای طرفین:

۳. روشن نبودن روش قیمت‌گذاری گاز طبیعی و سایر محصولات تولیدی (مثل مایعات گازی) در بازار داخلی به شرکت‌های ملی گاز و پتروشیمی و غیره

۴. عدم حساسیت رابطه مالی مشخص شده به بحث تغییر قیمت‌های نفت خام و گاز طبیعی:

تعیین سهم ثابتی از ارزش تولید نفت به عنوان سهم شرکت ملی نفت بدون توجه به نوسان قیمت‌ها از یک سو و واگذاری تعهدات متعدد مانند بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل، سرمایه‌گذاری در بخش گازرسانی و غیره علاوه بر تامین هزینه‌های جاری شرکت از سوی دیگر موجب می‌گردد ریسک انجام تعهدات مالی شرکت ملی نفت افزایش یابد. در زمان‌هایی که پیش‌بینی می‌شود قیمت‌های نفت

و سود ویژه شرکت ملی نفت جهت اجرای طرح‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل منظور گردیده است.

۸. تعیین محل مشخصی (صندوق ذخیره ارزی) برای تامین کسری بودجه واردات بنزین.

۹. تعیین روش مشخصی (عقد قرارداد) برای اجرای رابطه مالی جدید و نحوه گردش مالی و تسویه حساب بین وزارت نفت به عنوان نماینده دولت و شرکت ملی نفت به عنوان شرکت عملیاتی با الزام به اینکه نتیجه عملیات مالی اجرای این قرارداد بایستی در حساب سود و زیان شرکت ملی منعکس گردد.

۲. نقاط قوت

۱. تعیین تکلیف عملی شرکت ملی نفت ایران به عنوان یک شرکت عملیاتی و وزارت نفت به عنوان متولی صنعت نفت به نمایندگی از سوی دولت:

الزام قانونگذار در جزء ۷ بند دال تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۳۸۴ مبنی بر عقد قرارداد بین شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت عملیاتی و وزارت نفت به عنوان متولی صنعت نفت به نمایندگی از سوی دولت گامی عملی برای اجرای قانون تاسیس وزارت نفت بوده و این قرارداد علاوه بر آنکه مبنای مشخصی را برای دولت پیگیری اهداف مالی خود در شرکت ملی نفت را فراهم می‌نماید این شرکت را نیز قادر می‌سازد در حوزه مالی و عملیاتی تعیین شده با برنامه‌ریزی و مدیریت پرداخته و در این حوزه حد اکثر توان خود را برای ارتقاء عملکرد و پاسخگویی به نیازهای فنی و تکنولوژیکی صنعت بکار گیرد.

۲. انعکاس کامل عملیات شرکت ملی نفت در حساب عملکرد این شرکت و قابلیت شاخص‌های مالی برای تجزیه و تحلیل عملکرد شرکت:

با توجه به تاکید قانونگذار در جزء ۷ بند دال تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۳۸۴ بایستی دستور العمل حسابداری قرارداد فی مابین شرکت ملی نفت و وزارت نفت بایستی به نحوی تنظیم گردد که آثار تولید و فروش نفت خام در دفاتر قانونی و حساب سود و زیان این شرکت منعکس گردد بنابراین با اجرای این حکم قانونی، یکی از مهمترین قدم‌ها جهت شفاف‌سازی حساب‌های عملکرد شرکت ملی نفت ایران تحقق خواهد یافت.

۳. بر اساس جزء یک و جزء ۳ بند دال تبصره ۱۱ با محاسبه ارزش نفت خام تحویلی به پالایشگاه‌ها بر اساس قیمت‌های مرزی و هزینه‌های تمام شده و محاسبه یارانه مربوط به مصرف‌کنندگان فرآورده‌های نفتی (زیان ناشی از فروش فرآورده‌های نفتی به قیمت تثبیتی) مهمترین اقدام جهت شفاف‌سازی شاخص‌های مالی و تفکیک حوزه عملیات بخش بالادستی و پایین دستی شرکت ملی نفت محسوب می‌گردد با این روش، ضمن شفاف‌سازی و تصریح گردش مالی بین دولت و شرکت ملی نفت، میزان یارانه‌های پرداختی به مصرف‌کنندگان فرآورده‌های نفتی را به عنوان یکی از اقلام عمده یارانه‌ها در ترازهای مالی دولت منظور نموده و موجب شفافیت بودجه دولت نیز می‌گردد به علاوه با شفافیت شاخص‌های مالی و عملیاتی در بخش پالایش، امکان ارزیابی کارایی عملیات پالایشی و برنامه‌ریزی برای ارتقاء کارایی در این بخش نیز فراهم می‌گردد.

۴. مجموع اقدامات و ابعاد مذکور در ردیف‌های ۱ و ۲ و ۳ نشانگر برداشتن قدم‌های موثر قانونگذار جهت ایجاد فضای تجاری برای فعالیت مدیریت شرکت ملی نفت ایران و ایجاد امکان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی جهت پیگیری اهداف تعیین شده می‌باشد بدین ترتیب که اجرای رابطه مالی جدید:

واردات فرآورده‌های نفتی از جمله تلاش‌هایی است که طی دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۳ صورت گرفت اگرچه این تلاش‌ها به عنوان راه‌حل‌های مقطعی مثبت ارزیابی می‌گردد اما در میان مدت نه تنها کارایی خود را از دست می‌دادند بلکه موجب بروز برخی مشکلات و پیچیدگی‌ها در سیستم تامین مالی طرح‌های توسعه نیز گردید.

با توجه به درک مشکلات بوجود آمده به خصوص عدم کارایی راه‌حل‌های اتخاذ شده برای مدیریت توسعه بخش نفت در افق آینده و ضرورت اصلاح آن با استفاده از روش‌های علمی در دولت و مجلس شورای اسلامی در قانون بودجه ۱۳۸۴ رابطه جدید مالی بین دولت و شرکت ملی نفت تعریف و تبیین گردید. بررسی رابطه مالی جدید نشان می‌دهد بسیاری از مشکلات گذشته (عدم شفافیت و اداری سازی شرکت نفت) با اجرای این قانون تا حدودی مرتفع شده و شرکت را در جهت حرکت به سوی فعالیت در فضای تجاری و شفاف سازی شاخص‌های عملکردی و تفکیک حوزه‌های تصدی از وظایف حاکمیتی دولت یاری خواهد داد. برای رسیدن به شرایط مطلوب لازم است تلاش‌ها در جهت رفع نواقص و تکمیل و تعمیق رابطه مالی به نحوی که علاوه بر شفاف سازی و تجاری سازی فضای فعالیت شرکت بتواند به عنوان ابزاری برای هدایت این شرکت در مسیر اهداف و ارزش‌های مورد نظر دولت عمل نموده و همچنین به عنوان یک ابزار کنترلی جایگزین بسیاری از کنترل‌های اداری موجود گردد.

متابع و ماخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سال ۱۳۸۴
۲. کتاب رژیم‌های مالی در صنعت نفت، نظام مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران مه‌ران امیرمعینی و سیدمحمدعلی حاجی‌میرزایی از انتشارات موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی ۱۳۸۳
۱. گزارش صورت‌های مالی شرکت ملی نفت ایران شرکت ملی نفت سال‌های مختلف
۲. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۳. قانون بودجه کل کشور - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال‌های مختلف
۴. قانون نفت، اساسنامه شرکت ملی نفت ایران و قراردادهای ششگانه پیمانکاری نفتی روابط عمومی شرکت ملی نفت ایران
۵. گزارش نهایی امکانات بالقوه و راهکارهای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت و گاز جلد دوم و سوم موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی
۶. کالبد شکافی سرمایه‌گذاری در صنعت نفت روابط عمومی وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران
۷. نفت و توسعه ۴، روابط عمومی وزارت نفت ۱۳۸۳
۸. پیش‌بینی عملکرد شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۸۲ باتوجه به اجرای بند «ل» تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۸۱ «بهره‌ی مالکانه» و «مشارکت در تولید»، مدیریت امور مالی شرکت ملی نفت ایران ۱۳۸۱

کاهش می‌یابد به واسطه انعطاف پذیری اندک هزینه‌های جاری، اجرای طرح‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت تعهدات دچار مشکل می‌شود و زمانی که قیمت‌های نفت افزایش می‌یابد تمایل به افزایش کنترل‌های اداری و بودجه‌ای بر شرکت ملی نفت ایجاد خواهد شد.

۵. عدم توجه و حساسیت رابطه مالی جدید به میزان گازهای تزریقی به میادین نفتی و گازهای سوزانده شده:

۶. جدا کردن بحث واردات بنزین از سایر فرآورده‌ها و مهمتر اینکه محل تامین مالی این فعالیت از محل حساب ذخیره ارزی که نسبتی با این امور ندارد از موارد قابل بحث در این زمینه تلقی می‌گردد.

۷. منظر توجه قانونگذار به رابطه مالی تعیین شده از جنس بودجه‌ای و با رویکرد تامین هزینه‌های شرکت ملی نفت در کوتاه مدت است در حالی که رابطه مالی علاوه بر تقسیم درآمد، بایستی به عنوان مهمترین ابزار دولت جهت پیگیری سیاست‌های مدیریت توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع نفت و گاز کشور مورد توجه قرار گیرد. در حالیکه چنین انتظار و انسجامی در رابطه مالی تعیین شده وجود ندارد.

جمع بندی

در این مقاله ابتدا به تشریح اهمیت و ضرورت اصلاح رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت پرداختیم سپس جهت بررسی سابقه رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت در طی سال‌های گذشته (بر اساس تاثیر اقدامات صورت گرفته در سیستم مالی این شرکت) این دوره را به شش دوره زمانی مختلف (دوره قبل از انقلاب تا سال ۱۳۵۷، ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۵، سال ۱۳۶۶ تا ۱۳۷۱، ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۴، ۱۳۷۵ تا سال ۱۳۷۸ و دوره برنامه سوم یعنی ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳) تقسیم نموده و با برشمردن ویژگی‌ها و نقاط قوت و ضعف رابطه مالی مورد عمل در آن دوره با توجه به دو معیار شفافیت در حوزه وظایف (حاکمیتی و شرکتی) و شاخص‌های مالی امکان تصمیم‌گیری و مدیریت در چارچوب اهداف بنگاه داری اقتصادی (تجاری سازی) مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت سپس رابطه مالی جدید مشخص شده در تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور را تشریح و باتوجه به همان دو معیار قبلی، ویژگی‌ها و نقاط قوت و ضعف آن مورد بررسی قرار گرفت.

بررسی‌ها نشان داد با تصویب تبصره ۳۸ قانون بودجه ۱۳۵۸ کل کشور و نحوه اجرای آن با تغییرات ایجاد شده در سیستم مالی شرکت ملی نفت ایران نه تنها این شرکت را به یک واحد اداری تامین درآمد برای دولت تبدیل کرد بلکه این شرکت برای تامین منابع مالی مورد نیاز برای توسعه فعالیت‌های خود ناچار به ورود در چانه‌زنی‌های بودجه‌ای و رقابت با سایر دستگاه‌های دولتی برای تامین منابع مالی مورد نیاز خود گردید. بعلاوه در این فضا، شاخص‌های مالی این شرکت نیز قادر به تصویر عملکرد واقعی آن نبوده و حتی مدیریت این شرکت نیز قادر به برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای ارتقاء کارایی در عملیات و توسعه بخش، جهت تضمین روند درآمدهای آن در آینده نبود. در طول سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۸۳ اقدامات متعددی از سوی دولت برای رفع نیازهای مالی مورد نیاز توسعه صنعت نفت صورت گرفت از جمله دادن اعتبارات عمرانی از محل بودجه عمومی، دادن اجازه استفاده از منابع بانکی، صدور مجوز تخصیص صددرصد سود سهام دولت در شرکت نفت به طرح‌های سرمایه‌ای، صدور مجوز تامین منابع مالی لازم برای اجرای برخی طرح‌ها از محل فروش مقدار مشخصی نفت خام، صدور مجوز تامین مالی برخی طرح‌های توسعه‌ای به روش بیع متقابل و اختصاص مابه‌التفاوت درآمد ناشی از صادرات و