



## درآمدهای نفتی و دولت؛ ارائه‌ی الگوی پیشنهادی

همواره یکی از موضوعات مهم در اقتصاد و سیاست، رابطه‌ی مالی دولت و شرکت‌های نفتی است. بخش قابل توجهی از درآمدهای دولت از محل فروش نفت تأمین می‌شود که این موضوع مشکلاتی را متوجه صنعت نفت، اقتصاد کشور و منافع نسل‌های آینده کرده است. از یک سو منافع نسل‌های آینده صیانت نمی‌شود و از سوی دیگر نوسان این رابطه‌ی مالی و عدم کفایت منابع حاصل از آن برای صنعت نفت، انجام برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای صنعت را دشوار کرده است. در عین حال وابستگی اقتصاد داخلی به درآمد صادرات نفت، تا حد زیادی اقتصاد کشور را از نوسانات بازار نفت متأثر کرده است. در ساختار مالی موجود، بهره‌وری و کارایی در شرکت‌های دولتی مورد توجه قرار نمی‌گیرد. به عبارت دیگر هیچ فرآیند تشویقی جهت افزایش بهره‌وری در عملیات اکتشاف، تولید، توسعه و ... نفت و گاز دیده نشده است. این امر به نوعی سبب ساختار غیرتجاری و رقابت‌ناپذیر شرکت‌های دولتی در حوزه‌ی نفت شده است. در این گزارش با بررسی سابقه‌ی طولانی رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت در کشور و مقایسه تجربه‌ی کشورهای مشابه، در نهایت الگوی مناسب جهت شکل‌دهی ساختار مالی صنعت نفت و نحوه‌ی رفتار دولت با شرکت‌های نفتی داخلی و بین‌المللی پیشنهاد شده است. در این الگو بخش حاکمیت از فعالیت‌های تجاری و تولیدی (تصدی‌گری) در صنعت نفت تفکیک شده و وزارت نفت به نمایندگی از دولت و حاکمیت بر حسن فعالیت شرکت‌های دولتی و بین‌المللی نظارت می‌کند. درآمدهای دولت شامل کسب انواع مالیات و بهره‌ی مالکانه از این شرکت‌هاست که در مناطقی با خطرپذیری مختلف، سقف آن متفاوت خواهد بود. درآمدهای حاصل از تولید و فروش نفت و گاز نیز در نسبت‌های مشخص شده از طریق مراجع ذیصلاح به طرفین این رابطه‌ی مالی پرداخت خواهد شد.

### واژگان کلیدی

درآمدهای نفتی، دولت، شرکت‌های دولتی، مدل پیشنهادی

### مقدمه

رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت در ایران طی دهه‌های گذشته و از زمان استخراج نفت فراز و نشیب زیادی داشته است؛ روزگاری منافع دولت‌های استعمارگر را تأمین کرده و روزگاری دیگر اسباب عیش و نوش دولت‌های ناکارآمد بوده است. در برهه‌هایی بالای جان اقتصاد توسعه‌نیافته‌ی داخلی شده و در مواقعی به تضعیف شرکت‌های تابعه وزارت نفت منجر شده است. به طور کلی منظور از تعیین رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت، تلاش برای حداکثرسازی درآمد حاصل از تولید نفت و گاز با تأکید بر تولید صیانتی از منابع پایان‌پذیر است. به عبارت دیگر رابطه‌ی مالی مناسب باید بتواند ثبات درآمدهای قابل پیش‌بینی، سهم نفت در بودجه‌ی دولت و انجام برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت توسعه‌ای را امکان‌پذیر کرده و ادامه‌ی فعالیت

شرکت‌های نفتی دولتی را در قالب‌های تجاری و رقابت‌پذیر تضمین نماید. همچنین رابطه‌ی مالی مذکور باید نیم‌نگاهی به منافع نسل‌های آینده نیز داشته باشد. در این پژوهش ضمن بررسی سابقه‌ی رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت و تجربیات سایر کشورهای نفت‌خیز، الگویی جهت رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت پیشنهاد خواهد شد.

\*نویسنده‌ی عهده‌دار مکاتبات (g.shadivand@gmail.com)

### ۱- دولت‌ها و درآمدهای نفتی

در ایران دولت‌ها با بهره‌برداری از میادین نفتی، به دنبال دست‌یابی بی‌چون و چرا به درآمدهای سرشار ناشی از فروش نفت هستند. هرچند در ابتدا سهم دولت از این درآمدها ناچیز بود و شرکت‌های بین‌المللی به نوعی منابع نفتی را غارت می‌کردند اما کم‌کم دولت‌ها خواهان افزایش سهم خود از این درآمدها شدند و اقتصاد ایران به سوی نفتی‌شدن خیز برداشت.

### ۱-۱- از دوره‌ی قاجار تا زمان رضاخان

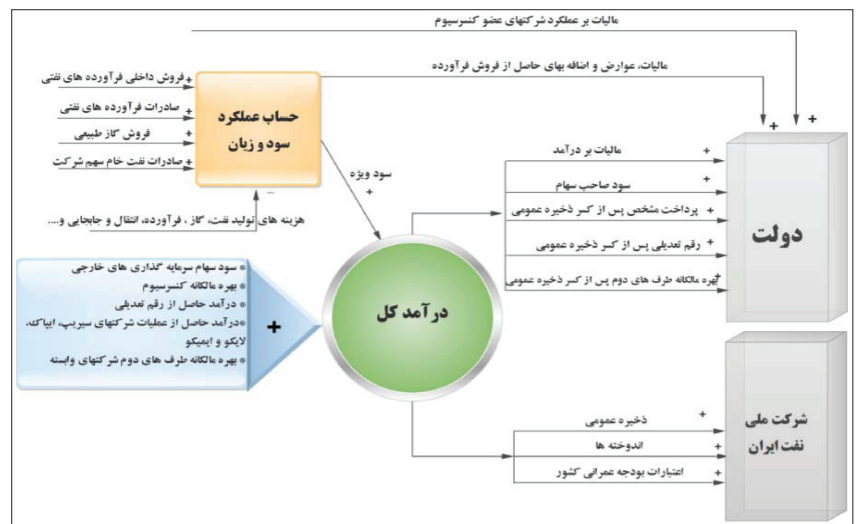
رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت از دوره‌ی قاجار و با کشف و بهره‌برداری از ذخایر نفتی جنوب ایران آغاز شد. بر اساس قرارداد داری ۱۶ درصد از عواید فروش نفت به دولت ایران پرداخت می‌شد و ۸۴ درصد باقیمانده به عنوان سهم شرکت نفت ایران و انگلیس به این شرکت اختصاص داشت. در فاصله‌های سال‌های ۱۳۰۵ تا ۱۳۱۲ تولید نفت ایران با رشدی قابل توجه به ۷۰۸۷ هزار تن در سال رسید. اما عایدات دولت با

درآمدهای زمان قاجار تفاوت چندانی نداشت. در نهایت این شرایط منجر به فسخ قرارداد داری توسط رضاخان و عقد قرارداد جدید ۱۹۳۳ شد. در این قرارداد حق‌الامتیاز ایران از ۱۶ به ۲۰ درصد افزایش یافت. در این دوران نفت به طور رسمی وارد بودجه‌ی دولت شد و عواید ناشی از فروش نفت به اقتصاد داخلی سرازیر گردید. در این سال‌ها درآمدهای نفتی نقش قابل توجهی در تجهیز ارتش، آغاز روند صنعتی شدن کشور و همچنین ورود برخی صنایع پایه ایفا می‌کرد [۲].

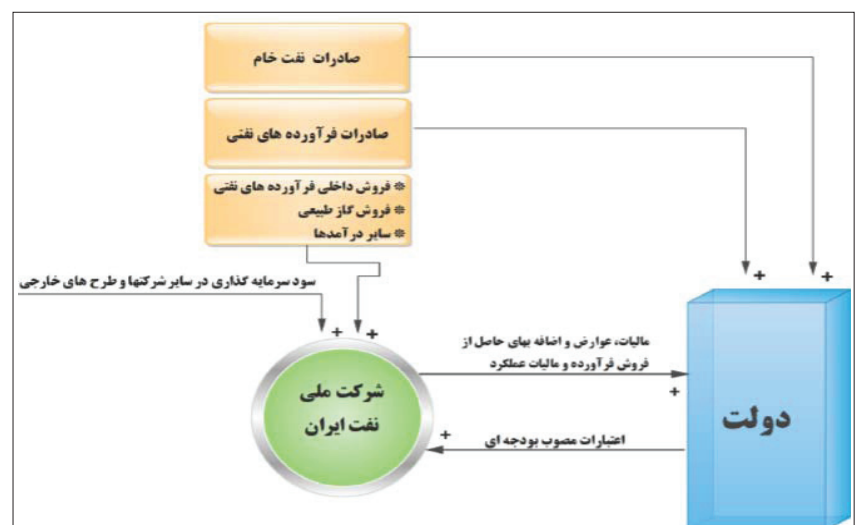
### ۲-۱- از ملی شدن نفت تا پیروزی انقلاب اسلامی

با روی کار آمدن پهلوی دوم، با وجود افزایش تولید نفت، سهم ایران از درآمدهای نفتی ثابت ماند و این امر در نهایت در سال ۱۳۲۹ با افزایش نارضایتی داخلی به ملی شدن نفت منجر شد. این اقدام کاهش شدید درآمدهای دولت را در پی داشت که در نهایت با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و سرنگونی دولت مصدق، قراردادهای کنسرسیون جایگزین این قانون شده و بار دیگر صادرات نفت و درآمدهای نفتی برقرار گردید.

با شروع فعالیت کنسرسیون در کشور، از ۱۳۳۳ سهم ایران به ۵۰ درصد افزایش یافت. در همین سال قانون اجازه‌ی مبادله‌ی قرارداد فروش نفت و گاز و طرز اداره‌ی عملیات آن به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در راستای این قانون، از یک سو قراردادی بین دولت و شرکت ملی نفت و از سوی دیگر قراردادهای شرکت‌های بین‌المللی عامل به امضاء رسید. بر این اساس، سهم هریک از طرفین ۵۰ درصد درآمد خالص بود. با این وجود شرکت ملی نفت و شرکت‌های عضو کنسرسیون ملزم به پرداخت ۵۰ درصد از سهام خود به عنوان مالیات به دولت بودند. بنابراین عملاً سهم شرکت نفت



شکل ۱ | رابطه‌ی مالی دولت و شرکت نفت تا قبل از انقلاب اسلامی



شکل ۲ | رابطه‌ی مالی دولت و نفت بر حسب تبصره‌ی ۳۸ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۵۸



و کنسرسیونم از درآمد خالص، ۲۵ درصد و سهم دولت ۵۰ درصد بود [۹]. به‌طور کلی می‌توان رابطه‌ی مالی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران را تا قبل از انقلاب اسلامی و بر مبنای اساس‌نامه‌ی سال ۱۳۵۶ در قالب نمودار شکل-۱ نشان داد.

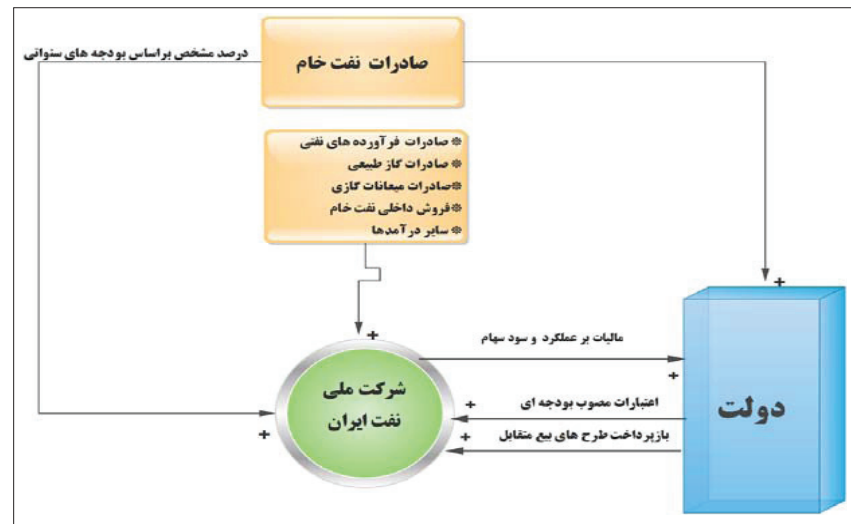
### ۱-۳- رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با تصویب تبصره‌ی ۳۸- قانون بودجه‌ی سال ۱۳۵۸ رابطه‌ی

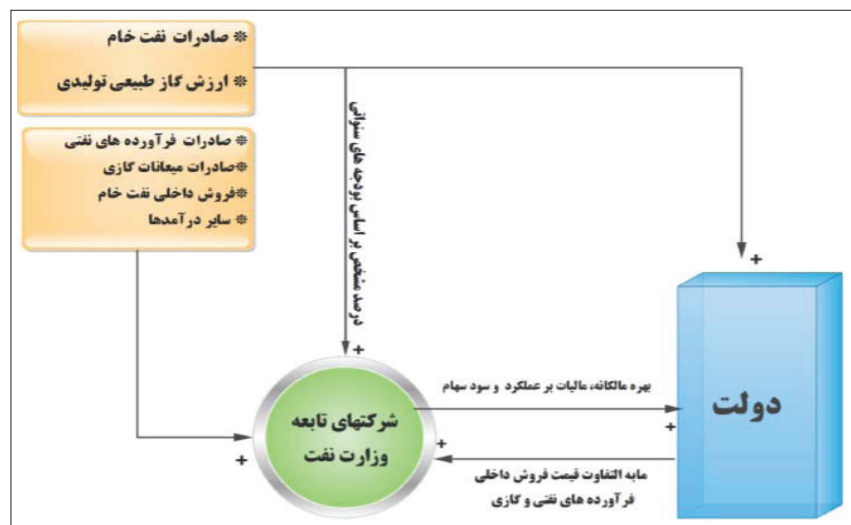
مالی شرکت نفت با دولت به رابطه‌ی بودجه‌ای تبدیل شد. در این تبصره دولت اجازه‌ی امضاء قراردادهای فروش نفت و فرآورده‌ی کشور را به شرکت ملی نفت داد. اما درآمد حاصل از فروش نفت‌خام و صادرات فرآورده نزد بانک مرکزی و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شد و در عمل درآمدهای شرکت نفت به فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی محدود بود. این الگوی مالی در طول برنامه‌ی اول و دوم توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۸) نیز به اجرا درآمد؛ با این تفاوت که دولت اعتبار واردات

فرآورده را در اختیار وزارت نفت قرار می‌داد. براساس ماده‌ی ۱۲۰- قانون برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۷۹)، همه‌ی درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی و میعانات گازی و فروش داخلی نفت‌خام به شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز واگذار شد. همچنین در این قانون مقرر گردید درصدی از درآمد حاصل از صادرات نفت‌خام به شرکت نفت اختصاص یابد و در مقابل شرکت نفت متعهد به تأمین نیاز داخلی فرآورده و حفظ و توسعه‌ی سطح تولید آن‌زمان شد. با این وجود تولید فرآورده‌ی خودرو و نیاز به واردات فرآورده‌های نفتی، این منابع را با محدودیت مواجه کرد [۱۰].

در طول برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، رابطه‌ی مالی دولت و شرکت نفت در قالب بودجه‌های سالیانه تعریف شد و سالانه ۶ درصد از ارزش نفت‌خام تولیدی و ۱۱ درصد از ارزش گاز تولیدی (فروش داخل و صادرات) و همچنین صادرات فرآورده به‌صورت سهم شرکت‌های تابعه‌ی وزارت نفت مشخص می‌شد. همچنین مابه‌التفاوت قیمت مصوب داخلی فروش فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی با قیمت‌های فوب خلیج فارس و گاز صادراتی به شرکت‌های مذکور پرداخت می‌شد. در این سال‌ها فروش میعانات گازی جزء درآمدهای شرکت ملی نفت به حساب می‌آمد و از سوی دیگر بازپرداخت طرح‌های



شکل ۳ | رابطه‌ی مالی دولت و شرکت نفت بر اساس برنامه‌ی سوم توسعه



شکل ۴ | رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت در سال‌های برنامه‌ی چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴)

درآمد نفت ایران تا انتهای دوره‌ی پهلوی اول [۱]	
درآمد (میلیون دلار)	
۱/۶	دوره قاجار
۱۸۵	دوره پهلوی اول
۱۸۶/۶	جمع

بیع متقابل و هزینه‌های واردات بنزین از محل درآمدهای شرکت ملی نفت تأمین می‌شد [۶]. از ۱۳۸۹ و سال‌های پس از آن (برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه) رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت با تغییراتی همراه شد؛ به گونه‌ای که درآمد فروش میعانات گازی که قبلاً در اختیار شرکت ملی نفت قرار داشت، به درآمد صادرات نفت اضافه شد و سرجمع سهم شرکت نفت از صادرات نفت خام و میعانات گازی و پرداختی بابت خوراک تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی به ۱۴/۵ درصد افزایش یافت [۱۱]. درآمد حاصل از فروش گاز طبیعی نیز به حساب‌های دولت واریز شد و سهم شرکت‌های تابعه‌ی وزارت نفت بر اساس نسبت‌های مشخص در بودجه‌های سالیانه به آنها پرداخت می‌شد.

وزارت نفت از طریق شرکت تابعه، پس از کسر هزینه‌های واردات و سهم شرکت تابعه‌ی ذی‌ربط بابت گاز تولیدی که هر سال در قوانین بودجه‌ی سنواتی معین می‌شد در راستای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، منابع حاصل از فروش گاز طبیعی در داخل کشور و صادرات را به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌کرد. در ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی در جریان

بررسی طرح احکام دائمی لوایح بودجه‌های سنواتی، به اصلاح رابطه‌ی مالی دولت و شرکت‌های تابعه‌ی وزارت نفت ورود کرد. به موجب مصوبه‌ی مجلس، به منظور تعیین رابطه‌ی مالی و نحوه‌ی تسویه حساب بین دولت (خزانه‌داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت تابعه‌ی ذی‌ربط، هر سال معادل سهمی از ارزش نفت (نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی خالص) صادراتی و مبالغ حاصل از فروش داخلی به‌عنوان سهم آن شرکت و بابت تمامی مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای شرکت مزبور از جمله بازپرداخت بدهی و تعهدات (شامل تعهدات سرمایه‌ای و بیع متقابل، جبران خسارات زیست محیطی و آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های نفتی و هزینه‌های صادرات با احتساب هزینه‌های حمل و بیمه) تعیین می‌شود. این سهم، از پرداخت مالیات و تقسیم سود سهام دولت معاف است.

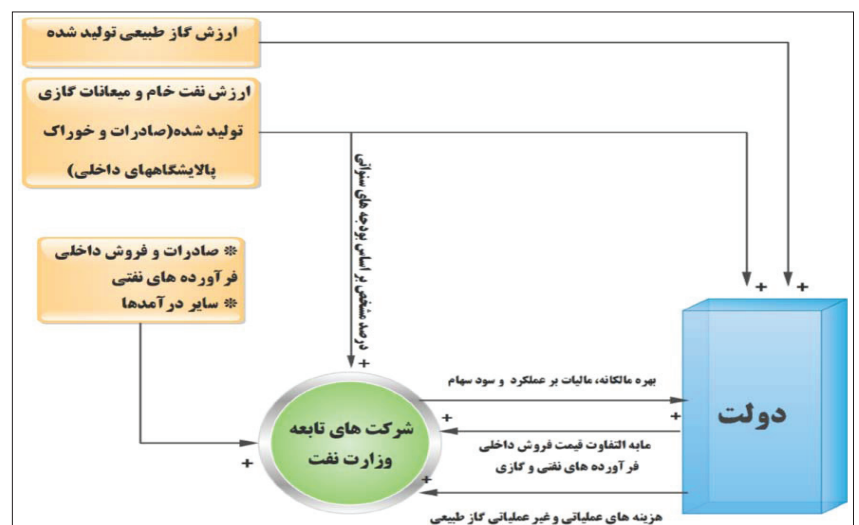
## ۲- رابطه‌ی دولت و شرکت‌های نفتی در کشورهای منتخب

بررسی نحوه‌ی تعامل دولت با صنعت نفت در کشورهای مختلف تجربیات ارزشمندی در اختیار خواهد گذاشت. در ادامه به ذکر تجربه‌ی

کشورهای نروژ، روسیه و آذربایجان در شیوه‌ی بهره‌گیری از درآمدهای نفتی به نمایندگی از کشورهای توسعه‌یافته، کشورهای در حال گذار و کشورهای در حال توسعه اشاره می‌شود.

### ۲-۱- نروژ

نروژ یکی از موفق‌ترین کشورها در زمینه‌ی مدیریت درآمدهای نفتی و تنظیم رابطه‌ی مالی متقن بین صنعت نفت و دولت به‌شمار می‌رود. صنعت نفت و گاز این کشور شامل سه بخش مجزای سیاست‌گذاری، نظارت و عملیات تجاری است که به ترتیب نهادهای وزارت نفت، اداره‌ی نفت نروژ و شرکت ملی نفت نروژ یا همان استات‌اوایل عهده‌دار وظایف بخش‌های مربوطه‌اند. هرچند استات‌اوایل شرکتی دولتی است اما شبیه به سایر شرکت‌های فعال در نروژ ملزم به پرداخت مالیات بر سود شرکت‌های نفتی، بهره‌ی مالکانه و سود سهام شرکت‌های دولتی نفتی، خالص تراکنش‌های مالی مرتبط با فعالیت‌های نفتی و خالص منابع متعادل‌کننده‌ی کسری بودجه‌ی غیرنفتی دولت به صندوق دولتی نفت نروژ است. این صندوق در ۱۹۹۰ تأسیس و در ۲۰۰۶ به صندوق بازنشستگی دولتی تغییر ماهیت داد. مدیریت اجرایی صندوق بر عهده‌ی بانک مرکزی و تحت نظارت مجلس خواهد بود که درآمدهای نفت و گاز به آن واریز می‌شود. بر اساس سیاست‌های عملی از سال ۲۰۰۱، تأمین مالی کسری بودجه‌ی بخش غیرنفتی دولت نباید بیشتر از ۴ درصد درآمدهای حاصل از سود سرمایه‌گذاری‌های صندوق باشد. به عبارت دیگر هزینه‌کردن بیش از ۴ درصد از سود سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی در بودجه‌ی ملی سالانه مجاز نیست. این امر موجب شده بودجه‌ی دولت با اتکا به مالیات‌ها بسته شود و منابع مالی حاصل از فروش نفت و گاز در اختیار دولت قرار نگیرد. به منظور جلوگیری از تأثیرات نوسانی قیمت





وزارت دارایی است و بانک مرکزی روسیه نیز نقشی مشاوره‌ای اعمال می‌کند. با وقوع شرایط بحرانی، دولت روسیه از منابع صندوق ذخیره برداشت می‌کند اما منابع صندوق ثروت ملی از دست‌یازی دولت در امان مانده است. در ۲۰۱۲ حجم صندوق ذخیره ۵۸ میلیارد دلار و حجم صندوق ثروت ملی ۸۷ میلیارد دلار بود.

### ۲-۳- آذربایجان

دولت آذربایجان از نفت و گاز تولیدی توسط شرکت‌های فعال در میدان این کشور ۳۲-۲۵ درصد مالیات بر سود و ۸-۵ درصد مالیات تکلیفی دریافت می‌کند. شرکت نفت دولتی آذربایجان؛ سوکار، به‌عنوان نماینده‌ی دولت سهم دولت را در هر پروژه دریافت و به صندوق ملی نفت آذربایجان 'SOFAZ' واریز می‌کند. این صندوق در ۱۹۹۹ با هدف تبدیل منابع هیدروکربنی اتمام‌پذیر به دارایی‌های مالی با درآمدهای دائمی برای نسل‌های حاضر و آینده، تأمین مالی زیرساخت‌های استراتژیک و پروژه‌های عمومی در سطح ملی و مدیریت بهینه‌ی درآمدهای هنگفت نفتی تأسیس شد.

در ۲۰۱۱ تمامی درآمدهای صندوق ملی نفت معادل ۱۹/۳ میلیارد دلار بود که از محل عواید حاصل از سهم دولت از فروش منابع هیدروکربنی، سود سهام دولت از پروژه‌های نفت و گاز، حق ترانزیت، حق‌الامتيازها، اجاره‌بهای زمین، درآمد حاصل از مدیریت دارایی‌های صندوق، درآمدهای حاصل از تعدیل قیمت در پروژه‌های گازی و سایر درآمدها تأمین شده است. در مقابل، هزینه‌های صندوق که عمدتاً (۹۴ درصد آن) شامل انتقال به بودجه‌ی دولت است در این سال معادل ۱۲/۲ میلیارد دلار بوده است [۲۱]. بنابراین در ۲۰۱۱ حدود ۷/۵ میلیارد دلار از درآمدهای صندوق ملی نفت به دارایی‌های صندوق اضافه شده است.

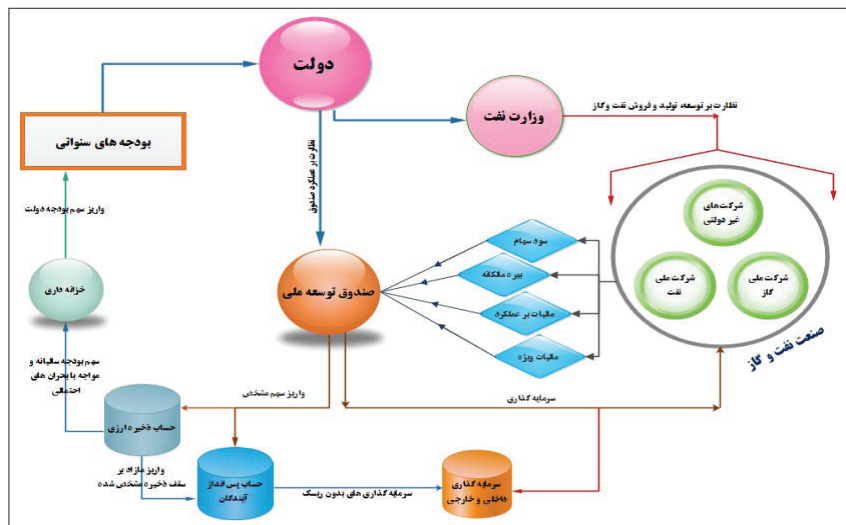
درآمدهای نفتی و متعادل کردن بودجه‌ی دولت در مواقع کاهش شدید قیمت‌های نفت، صندوق تثبیت تأسیس شد. در ابتدای ۲۰۰۸ دولت روسیه این صندوق را به دو صندوق ذخیره و ثروت ملی تقسیم کرد. صندوق ذخیره، کاربری کوتاه‌مدت دارد و وظیفه‌ی آن ذخیره‌ی درآمدهای نفت و گاز با هدف تأمین کسری بودجه‌ی غیرنفتی دولت است. مکانیزم واریز درآمدها به صندوق ذخیره به‌گونه‌ای است که ابتدا بر اساس قوانین بودجه‌ی سالیانه، سهم بودجه‌ی دولت از درآمدها متناسب با تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی شده برای سال آتی مشخص می‌شود و سپس مابقی آن به حساب صندوق ذخیره واریز می‌گردد. با این وجود سقف صندوق در حد ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی شده و مازاد بر این مقدار، به صندوق ثروت ملی واریز می‌شود. صندوق ثروت ملی نیز با هدف حمایت از سیستم بانکشستگی، پس‌اندازهای شهروندان روسی و تضمین تعادل بودجه‌ی صندوق بانکشستگی روسیه تأسیس شد. دارایی‌های صندوق ثروت ملی و صندوق ذخیره در خرید ارزهای خارجی یا دارایی‌های مالی خارجی سرمایه‌گذاری می‌شود. مدیریت هر دو صندوق در اختیار

نفت و همچنین اثر تورمی آن بر اقتصاد داخلی در خارج از نروژ، منابع مالی کسب‌شده در سه بخش اوراق قرضه، سهام شرکت‌ها و املاک و مستغلات سرمایه‌گذاری می‌شود. در حال حاضر این صندوق در بورس‌های معتبر آمریکا، آسیا و اروپا سرمایه‌گذاری کرده و در سال ۲۰۱۱ ارزش بازاری آن معادل ۵۲۵ میلیارد دلار بوده است.

### ۲-۲- روسیه

صنعت نفت و گاز روسیه تحت نفوذ گسترده‌ی دولت قرار دارد. در بخش نفت شرکت دولتی روسنت دارایی‌های عظیمی دارد و بخش گاز نیز در کنترل شرکت گازپروم است. دولت روسیه با اعمال انواع عوارض و مالیات، درآمدهای شرکت‌های نفتی فعال در روسیه را جذب می‌کند که مهم‌ترین آنها مالیات بر استخراج منابع معدنی (۱۵ دلار به‌ازای هر بشکه) و عوارض صادراتی است که متناسب با افزایش تولید افزایش می‌یابد. همچنین شرکت‌های نفتی ملزم به پرداخت مالیات بر درآمد و هزینه‌ی انتقال نفت از طریق خطوط انتقال دولتی هستند [۲۲].

در ۲۰۰۴ به‌منظور استفاده‌ی بهتر از



شکل ۶ | رابده‌ی مالی پیشنهادی دولت و صنعت نفت



### ۳- آسیب‌شناسی رابطه‌ی مالی بین دولت و صنعت نفت

بخش قابل توجهی از درآمدهای ارزی دولت در بودجه‌های سالیانه مستقیماً از محل فروش نفت خام تأمین می‌شود. این موضوع مشکلاتی را متوجه صنعت نفت، اقتصاد کشور و منافع نسل‌های آینده کرده که مختصراً به آنها اشاره خواهد شد.

#### ۱-۳- عدم توجه به منافع نسل‌های آتی

منابع زیرزمینی، سرمایه‌های بین‌نسلی است و بنابراین برداشت صیانتی و تبدیل آنها به سرمایه‌های مولد و پایدار بسیار ضروری می‌باشد. در سال‌های گذشته و با تأسیس صندوق توسعه‌ی ملی (که در گذشته حساب ذخیره‌ی ارزی نام داشت) گامی در این جهت برداشته شده که با توجه به مصارف پیش‌بینی شده برای این صندوق به‌نظر نمی‌رسد به هدف مورد نظر توجه کافی مبذول شود.

#### ۲-۳- نوسان در چارچوب‌های قانونی

رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت در سال‌های گذشته بر اساس قوانین بودجه‌ی سنواتی تغییر کرده است. بنابراین هر ساله باید تغییر سهم دولت و سهم شرکت‌های تابعه‌ی وزارت نفت را از درآمدهای نفتی انتظار داشت. این شرایط انجام برنامه‌ریزی‌های بلندمدت برای شرکت‌های تابعه‌ی وزارت نفت را با مشکل مواجه می‌کند. در عین حال با توجه به نوسان درآمدهای نفتی، فرآیند بازپرداخت بدهی‌های سرمایه‌گذاری که عموماً میان‌مدت هستند با مشکلاتی مواجه می‌شود.

### ۳-۳- وابستگی اقتصاد داخلی به درآمدهای ارزی صادرات نفت

در ساختار مالی موجود پس از کسر سهم مشخصی از تولید نفت به‌عنوان سهم شرکت

ملی نفت، باقیمانده به حساب‌های تحت کنترل دولت واریز می‌شود. این درآمدها نسبت به درآمدهای مالیاتی سهل‌الوصول‌تر است و بنابراین تمایل به مصرف آنها بیشتر می‌باشد.

#### ۴-۳- کاهش بهره‌وری در صنعت نفت

در ساختار مالی موجود توجهی به بهره‌وری و افزایش کارایی شرکت‌های تابعه‌ی وزارت نفت نشده است. به‌عبارت دیگر هیچ‌گونه فرآیند تشویقی برای این شرکت‌ها جهت افزایش بهره‌وری عملیات اکتشاف، تولید، توسعه و ... در نظر گرفته نشده است.

### ۵-۳- ساختار غیرتجاری و رقابت‌ناپذیر شرکت‌های دولتی

نوع رابطه‌ی مالی موجود و عدم تفکیک در وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری منجر به مدیریت شرکت‌های دولتی در قالب ساختارهای غیرتجاری و اقتصادی شده و در تخصیص منابع، تکالیف غیرتخصصی زیادی توسط دولت بر منابع محدود داخلی آنها تحمیل می‌گردد.

#### ۶-۳- دشواری فعالیت شرکت‌های غیردولتی

در ساختار موجود، با وجود تمهیدات ذیل ماده‌ی ۱۲۹ قانون برنامه‌ی پنجم توسعه، شرکت‌های غیردولتی امکان فعالیت در بخش بالادستی نفت و گاز را ندارند و تنها در قالب قراردادهای خاص به ارائه‌ی خدمات می‌پردازند. با این وجود اگر از نظر قانونی امکان حضور بخش خصوصی در این فعالیت‌ها فراهم شود، بازنگری در ساختار رابطه‌ی مالی موجود بیش از پیش ضرورت می‌یابد.

### ۴- الگوی پیشنهادی رابطه‌ی مالی دولت و صنعت نفت

امروزه سهم عمده‌ای از درآمدهای ارزی

دولت از طریق نفت تأمین می‌شود. این شیوه‌ی مدیریت درآمدهای نفتی منجر به ورود حجم عظیمی از دلارهای نفتی به اقتصاد داخلی شده است. در صورتی که به اعتقاد همه‌ی صاحب‌نظران، منابع طبیعی ثروت‌های بین‌نسلی است و آیندگان نیز سهمی از آن دارند و بنابراین هزینه‌کردن آنها برای امور جاری، غیرسرمایه‌ای و غیرمولد اشتباه بزرگی است. در این خصوص اصلاح ساختار مالی موجود و نحوه‌ی رفتار دولت با درآمدهای نفتی که از یک سو منافع، خلاقیت و بهره‌وری شرکت‌های نفتی را با مشکل مواجه می‌کند و از سوی دیگر ضمن تحمیل هزینه‌های فراوان بر اقتصاد، منافع نسل‌های آتی را نیز هدر می‌دهد، از اولویت ویژه‌ای برخوردار است. در شکل-۶ بر اساس مطالعه‌ی روابط مالی گذشته‌ی دولت و صنعت نفت و همچنین بررسی تجارب برخی کشورهای موفق و تازه‌وارد در این حیطه، رابطه‌ی مالی بین دولت و صنعت نفت و به‌طور کلی درآمدهای نفتی پیشنهاد شده است.

بر اساس الگوی پیشنهادی، دولت از طریق وزارت نفت بر فرآیند توسعه، تولید و فروش نفت خام و گاز طبیعی شرکت‌های دولتی و غیردولتی نظارت می‌کند. شرکت‌های فعال در تولید و توسعه‌ی نفت و گاز، ضمن اولویت تأمین نیاز داخل در مقایسه با صادرات، بر اساس ضوابط موجود موظف به پرداخت سود سهام (شرکت‌های دولتی)، بهره‌ی مالکانه، مالیات بر عملکرد و مالیات ویژه‌ی تولید نفت و گاز خود به صندوق توسعه‌ی ملی کشور هستند. این عوامل با هدف حداکثرسازی سود دولت از نفت خام و گاز طبیعی تولیدی تعیین خواهند شد. در این حالت شرکت‌های دولتی با پرداختن به حوزه‌های تخصصی از تکالیف غیرتخصصی معاف شده و مدیریت و عملیات آنها بر اساس اصول تجاری و بنگاهداری اقتصادی انجام خواهد شد. همچنین با مشخص شدن منابع



درآمدی خاص برای هر شرکت، انگیزه‌ی کافی جهت افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها ایجاد خواهد شد.

از سوی دیگر منافع حاصل از فروش نفت و گاز با هدف تخصیص به مصارف مشخص و به‌منظور حفظ اقتصاد داخلی از شوک‌های ناخواسته‌ی اقتصادی و محافظت از حقوق آیندگان به صندوق توسعه‌ی ملی واریز می‌شود. منابع صندوق توسعه‌ی ملی بر اساس وظایف و اختیارات اصلاح‌شده‌ی آن، به نسبت‌های مشخص و تعیین‌شده توسط مجلس شورای اسلامی، جهت واریز به حساب ذخیره‌ی ارزی (جهت مواجهه با بحران‌های احتمالی و سهم بودجه‌ی دولت)، حساب پس‌انداز آیندگان (جهت سرمایه‌گذاری‌های بدون ریسک و بلندمدت در راستای حفظ منافع نسل‌های آتی) و سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی اختصاص خواهد یافت.

از دیگر مصارف درآمدهای نفتی که مازاد بر سقف مشخص شده به حسابی با عنوان حساب پس‌انداز آیندگان واریز خواهد شد، مواجهه با بحران‌های احتمالی حساب ذخیره‌ی ارزی با سقف مشخص است. در این الگو سهم دولت به‌عنوان یکی از مصرف‌کنندگان منابع نفتی مشخص شده و سالانه بر اساس شاخص‌های معین اقتصادی و اجتماعی از جمله رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، جمعیت و ...، از حساب ذخیره‌ی ارزی به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌شود. در این حالت درآمد دولت از محل فروش نفت محدود شده و دولت به‌منظور تأمین هزینه‌های خود به سایر درآمدها از جمله مالیات متکی خواهد شد.

حساب پس‌انداز آیندگان علاوه بر دریافت مازاد حساب ذخیره‌ی ارزی، مستقیماً و به‌منظور حمایت از حقوق نسل‌های آینده و بهره‌گیری مناسب از منابع تجدیدناپذیر، بخشی از درآمدهای ارزی را نیز دریافت می‌کند. منابع این حساب به‌منظور اطمینان از وصول سود و اصل آنها در سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و بدون ریسک داخلی و خارجی صرف خواهد شد. علاوه بر این موارد، صندوق توسعه‌ی ملی می‌تواند به‌منظور توسعه‌ی اقتصاد داخلی یا کسب سود، در طرح‌های داخلی و بین‌المللی از جمله بخش نفت و گاز داخل یا سایر کشورها سرمایه‌گذاری کند.<sup>۱</sup>

## پانویس‌ها

<sup>1</sup> State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan

## منابع

- [1] بانک جهانی، ملی‌شدن صنعت نفت ایران: چکیده‌ای از ریشه‌ها و مسائل مورخ ۱۹ فوریه‌ی ۱۹۵۲؛ در وزارت خزانه‌داری آمریکا، پرونده‌ی شماره‌ی ۳۰۶/۷/۳۶۲، سند شماره‌ی ۵۴۱
- [2] ملک‌محمدی، حمیدرضا، از توسعه‌ی لرزان تا سقوط شتابان، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱، به نقل از: چارلز عیسوی، تاریخ اقتصادی ایران ۱۹۱۴-۱۸۰۰
- [3] کاتوزیان، محمدعلی، اقتصاد سیاسی ایران، جلد ۱ و ۲، ترجمه‌ی محمدرضا نفیسی، تهران: پایروس، ۱۳۶۶
- [4] شکاری، عبدالقیوم، نظریه‌ی دولت تحصیل‌دار و انقلاب اسلامی، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۹
- [5] اساس‌نامه‌ی شرکت ملی نفت و قانون نفت و قانون وزارت نفت
- [6] قوانین بودجه‌ی سالیانه‌ی قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران
- [7] دژپسند، فرهاد، اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی، مرکز اسناد دفاع مقدس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، سال ۱۳۸۷
- [8] افقه، سید مرتضی، مروری تحلیلی بر اقتصاد ایران با توجه به مفهوم توسعه، دانشگاه شهید چمران اهواز، اسفند ماه ۱۳۸۷
- [9] قانون اجازة‌ی مبادله‌ی قرارداد فروش نفت و گاز و طرز اداره‌ی عملیات آن، مصوب ۲۹ مهر ماه ۱۳۳۳ مجلس شورای ملی
- [10] ضرورت تعیین رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران، نشریه‌ی اقتصاد انرژی، شماره‌های ۱۳۲-۱۳۱، مهر و آبان ۱۳۸۹
- [11] قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۹، ماده‌ی ۴
- [12] Norges Bank Investment Management, Government pension Fund Global Annual Report, 2013
- [13] Norwegian Ministry OF finance, The Management of the Government Pension Fund in 2013
- [14] Statistical yearbook of Norway, 2013
- [15] Kononczuk, Wojciech, RUSSIA'S BEST ALLY :the situation of the Russian oil sector and forecasts for its future, OSW studies, NUMBER 39, APRIL 2012
- [16] T H E C E N T R A L B A N K of the Russian Federation, annual report 2013
- [17] IMF, Evaluation of the Oil Fiscal Regime in Russia and Proposals for Reform, 2010
- [18] Caner, Mehmet, Grennes Thomas, Tale of Two Funds: Norwegian and Russian Sovereign Wealth Funds During the Crisis of 2008 – 2009, November 2011
- [19] The ministry of finance of the Russian federation, www.minifin.ru
- [20] Azerbaijan And Extractive Industries Transparency Initiative, Annual Report, 2011
- [21] State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan, SOFAZ, ANNUAL REPORT 2011
- [22] Central Bank of the Russia federation