

پیشنهاد راه حل سیاستی به منظور اصلاح رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران

سیدرضا میرنظامی*، دکتری مهندسی صنایع سیستم‌های مدیریت، اقتصاد و سیاست‌گذاری ■ فاضل مریدی فریمانی، دکتری اقتصاد ■ محمدرضا کتیری، کارشناسی ارشد مهندسی نفت ■ سعید طهماسبی، کارشناسی ارشد مهندسی صنایع ■ علیرضا رسولی، دانشجوی کارشناسی ارشد سیاست‌گذاری ■ سیدحامد توانگر، کارشناسی ارشد اقتصاد انرژی

اطلاعات مقاله

تاریخ ارسال نویسنده: ۱۴۰۰/۰۱/۲۴
تاریخ ارسال به داور: ۱۴۰۰/۰۱/۲۵
تاریخ پذیرش داور: ۱۴۰۰/۰۳/۱۹

واژگان کلیدی:

رابطه‌ی مالی، ظرفیت تولید، یارانه‌ی انرژی، بهره‌ی مالکانه، مالیات، پرداخت مبتنی بر تولید.

چکیده

رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت، از یک سو مهم‌ترین ابزار دولت به منظور سیاست‌گذاری و اعمال خواسته‌های خود بر شرکت ملی نفت است و از سوی دیگر از اصلی‌ترین عوامل تاثیرگذار در حرکت این شرکت به سمت شرکتی با عملکرد تجاری برشمرده می‌شود. نظر به این جایگاه، در این مقاله رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت ایران بررسی شده و تلاش می‌شود به این سوال پاسخ داده شود که آیا رابطه‌ی مالی کنونی می‌تواند موجب بهبود عملکرد شرکت ملی نفت شود؟ در غیراین صورت رابطه‌ی مالی مناسب با توجه به محدودیت‌های کنونی چه مدل رابطه‌ای است؟

بر این اساس، مشکلات رابطه‌ی مالی کنونی را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد. مشکلاتی مانند سهم بالای دولت، کمبود منابع برای سرمایه‌گذاری و عدم انگیزه برای ایجاد ارزش افزوده، مشکلات ناشی از رژیم مالی و عدم تفکیک نظام یارانه‌ی انرژی، نقش دستگاه اجرایی در پرداخت سهم ذی‌نفعان، پیچیدگی و تغییرات سالانه و سود سهام و مالیات صوری از مشکلات ناشی از حکمرانی و مدیریت نامطلوب رابطه‌ی مالی کنونی به‌شمار می‌رود.

در ادامه به وسیله‌ی یک چارچوب ۴گانه، بایدهای یک رابطه‌ی مالی کارآمد تشریح شد. در گام انتهایی نیز بر اساس شاخص‌های احصا شده، روش پرداخت «فی متغیر بر اساس خط پایه و تولید واقعی» از میان روش‌های مختلف موجود، برای رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت ایران پیشنهاد شده است.

مقدمه

عمدتاً مربوط به تفاوت در نوع روابط مالی میان این شرکت‌ها با دولت‌های آنها است. [۲] نظر به این اهمیت، در این پژوهش به دنبال پاسخ به این سوال هستیم که آیا رابطه‌ی مالی کنونی میان دولت و شرکت ملی نفت، رابطه‌ی مناسب بوده و می‌تواند موجب ایجاد حداکثر درآمد برای دولت و عملکرد تجاری شرکت ملی نفت شود؟ در غیراین صورت رابطه‌ی مالی مناسب با توجه به محدودیت‌های کنونی چه مدل رابطه‌ای است؟

به منظور پاسخ به این سوال، در بخش اول، به صورت اجمالی مروری بر رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت انجام می‌شود و سپس مهم‌ترین مشکلات این رابطه از دو منظر رژیم‌های مالی و حکمرانی و مدیریت رابطه‌ی مالی بیان خواهد شد.

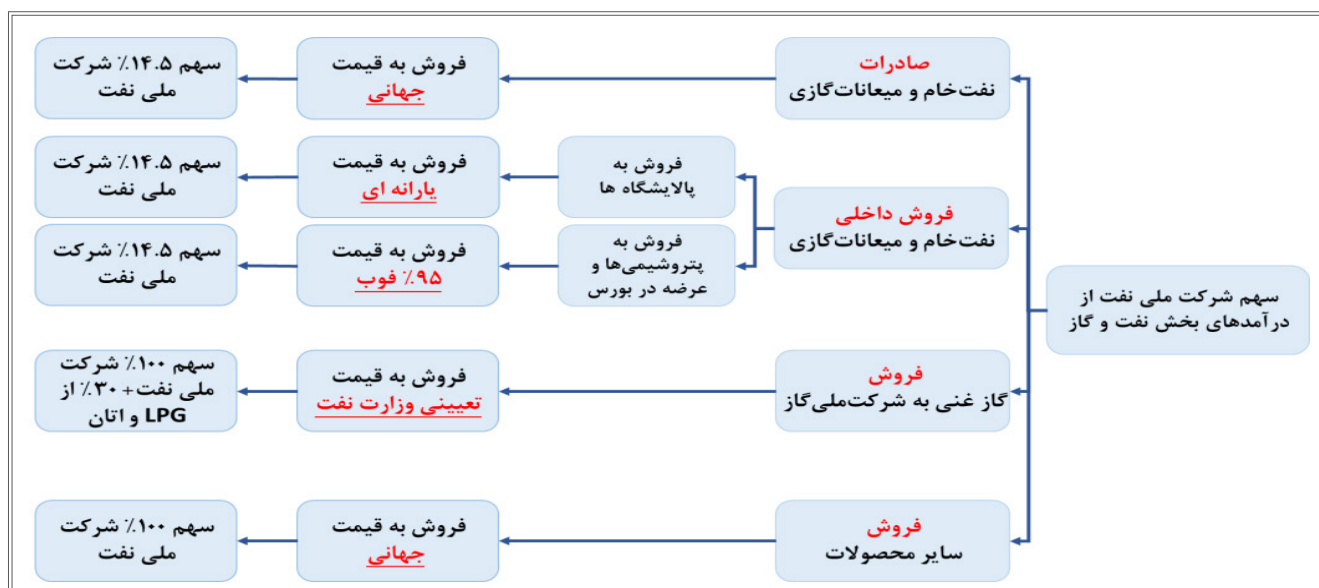
در بخش سوم به وسیله‌ی یک چارچوب ۴گانه، بایدهای یک رابطه‌ی مالی کارآمد تشریح و در گام انتهایی پژوهش نیز بر اساس شاخص‌های احصا شده، تلاش می‌شود تا مناسب‌ترین مدل با توجه به محدودیت‌های موجود برای رابطه میان دولت و شرکت ملی نفت پیشنهاد شود.

شرکت‌های ملی نفت یکی مهم‌ترین بازیگران در بخش نفت و انرژی دنیا شناخته می‌شوند. در سال ۲۰۱۸، ۵۶ درصد ذخایر نفت خام و ۳۶ درصد ذخایر گاز طبیعی را در اختیار داشته‌اند. [۱] اما اهمیت این شرکت‌ها را باید فراتر از میزان ذخایر و تولیدات آنها دانست.

این شرکت‌ها بنا به رابطه‌ی خود با دولت‌های میزبان، علاوه بر تامین بودجه، وظایف دیگری همچون مشروعیت‌بخشی به حکومت از طریق عرضه‌ی انرژی ارزان، ساخت و توسعه‌ی تاسیسات و ابزاری به منظور پیشبرد سیاست‌های خارجی بر عهده دارند.

بررسی عملکرد شرکت‌های ملی نفت دنیا، گستره‌ی وسیعی از عملکرد را نشان می‌دهد. شرکت‌هایی مانند استات‌اویل^۱ و پتروبراس^۲ عملکردی مشابه با شرکت‌های بین‌المللی نفت از خود به‌جای گذاشته و شرکت‌های دیگری مانند پمکس^۳ با عملکرد ضعیف خود، اثرات جبران‌ناپذیری را بر بخش نفت و اقتصاد کشورشان داشته‌اند. تحلیل چرایی این تفاوت عملکردی همواره یکی از سوالات مهم بخش نفت بوده است. دلیل تفاوت عملکرد شرکت‌های ملی،

* نویسنده‌ی عهده‌دار مکاتبات (srmirnezami@sharif.edu)



شکل ۱ | سهم شرکت ملی نفت از درآمدهای بخش نفت (منبع: یافته‌های پژوهش)

توزیع گاز را بر عهده دارند. بر این اساس شرکت ملی نفت مکلف است تا گاز غنی استخراج شده خود را به شرکت ملی گاز بفروشد. قیمت فروش به صورت سالانه و توسط وزارت نفت تعیین می‌شود. همچنین شرکت ملی نفت، در مراحل تولید نفت خام و گاز غنی خود، محصولات جانبی دیگری مانند گوگرد و نفتا تولید می‌کند. با توجه به سهم ناچیز این تولیدات، ۱۰۰ درصد درآمدهای این محصولات به عنوان درآمدهای عملیاتی شرکت ملی نفت شناسایی می‌شود.

۲-۲- ضرورت انجام پژوهش: مشکلات رابطه مالی کنونی

پس از مرور رابطه مالی کنونی، اکنون می‌توان آسیب‌های رابطه مالی فعلی را بررسی کرد. به منظور بررسی دقیق‌تر، این آسیب‌ها در دو بخش آسیب‌های ناشی از رژیم مالی و آسیب‌های ناشی از حکمرانی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۲-۱- رژیم مالی

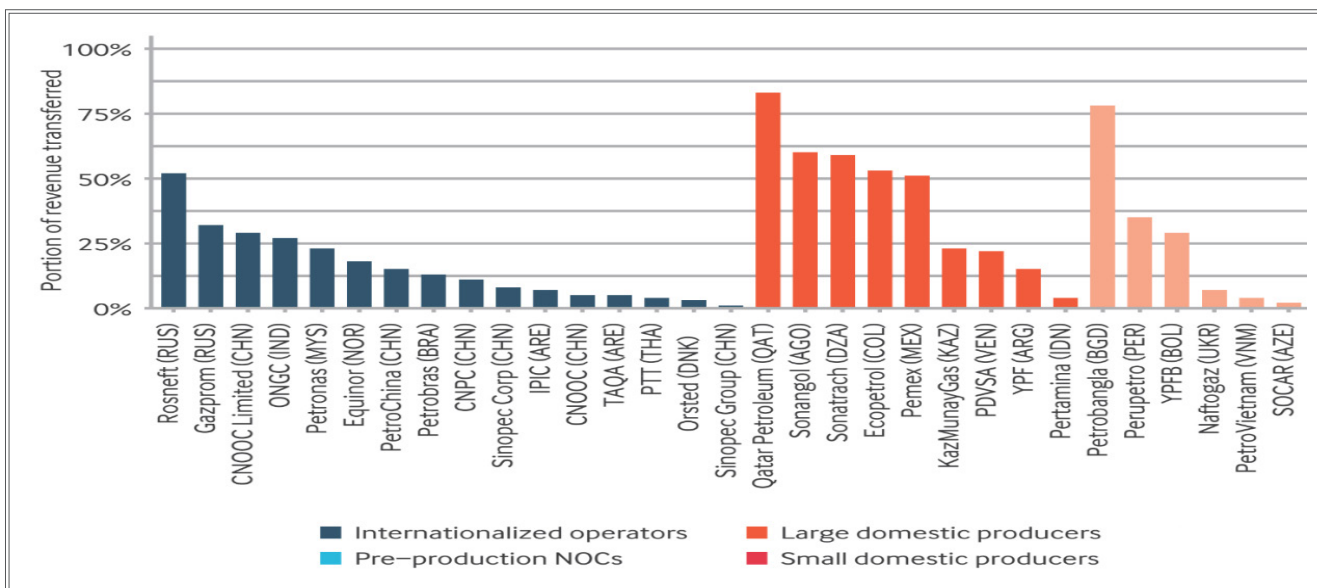
به صورت سنتی مهم‌ترین هدف دولت‌ها از درآمدهای بخش نفت، افزایش سهم خود و تامین حداکثر درآمد است. [۷] این هدف گاهی با اهداف شرکت‌های ملی نفت مانند افزایش سرمایه‌گذاری، تولید صیانتی و ایجاد حداکثر سود در تضاد قرار دارد. نظر به این تضاد، یک رژیم مالی کارآ باید بتواند تمامی اهداف را به شکل پایدار و هم‌زمان تامین کند. در ادامه دلایل ناکارآمدی رژیم مالی کنونی به منظور تامین اهداف تمامی ذی‌نفعان مرور می‌شود.

۱- نگاهی به رابطه مالی کنونی میان دولت و شرکت ملی نفت

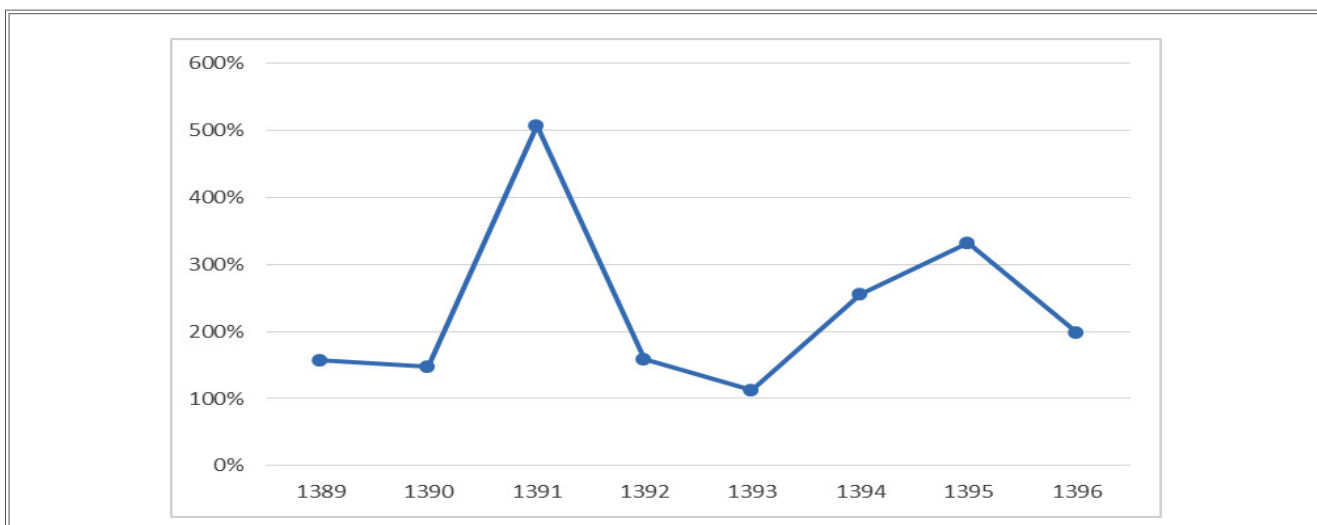
رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت را می‌توان به دو بخش کلی تقسیم کرد. قبل از انقلاب اسلامی، شرکت ملی نفت مانند سایر شرکت‌های دولتی، ذیل وزارت اقتصاد و امور دارایی قرار داشت. در این ساختار، روابط مالی شرکت نفت و دولت مشابه با سایر شرکت‌های دولتی بود و به پرداخت سود سهام و مالیات‌های مختلف منحصر می‌شد. اما با وقوع انقلاب اسلامی، دو تغییر بسیار مهم در ارتباط شرکت ملی نفت و دولت ایجاد شد. اولاً با تاسیس وزارت نفت، شرکت ملی نفت ذیل این وزارت‌خانه قرار گرفت.

ثانیاً بنا به تبصره‌ی ۳۸ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۵۸، شرکت ملی نفت مکلف شد تا درآمدهای فروش نفت خام و صادرات فرآورده را به عنوان سهم دولت به خزانه واریز کند و در عوض، دولت بخشی از درآمد را برای هزینه‌کرد در اختیار این شرکت قرار دهد. این تغییرات در کنار نگاه تامین‌کننده‌ی بودجه به شرکت ملی نفت موجب گسترش توان مداخله‌ی دولت در جریان مالی بخش نفت شد.

شکل ۱ سهم شرکت ملی نفت از درآمدهای بخش نفت را نشان می‌دهد. بر این اساس، سهم شرکت ملی نفت از ارزش نفت خام و میعانات گازی معادل ۱۴،۵ درصد تعیین شده است که این ارزش در بخش صادراتی، معادل با قیمت فوب و برای فروش داخل بر اساس قیمت تکلیفی محاسبه می‌شود. قیمت تکلیفی هر ساله توسط کمیته‌ای متشکل از وزرای نفت، اقتصاد و رئیس سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌شود.^۵ بنا به قوانین، شرکت ملی نفت مسئولیت تولید و شرکت ملی گاز مسئولیت



شکل ۲ | درصد کل پرداختی شرکت‌های ملی نفت به دولت از کل درآمدهای نفت و گاز شرکت‌های ملی نفت در سال ۲۰۱۳ (منبع: NRG1, ۲۰۱۹)



شکل ۳ | نسبت سرمایه‌گذاری از محل منابع بیرونی به سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی در شرکت ملی نفت (منبع: یافته‌های پژوهش و صورت‌های مالی شرکت ملی نفت)

۲-۱-۱- سهم بالای دولت از درآمدهای بخش نفت

همان‌گونه که بیان شد، دولت در حدود ۸۶ درصد از درآمدهای بخش نفت را به خود اختصاص می‌دهد. از مقایسه‌ی این عدد با پرداختی سایر شرکت‌های ملی به دولت‌های خود (شکل ۲)، می‌توان پی برد که سهم شرکت ملی نفت ایران به منظور تامین هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای خود در مقایسه با سایر شرکت‌های ملی، میزان اندکی است. این سهم پایین از طریق فشار به جریان مالی شرکت، باعث کاهش سرمایه‌گذاری و افت تولید نفت در بلندمدت خواهد شد.

۲-۱-۲- کمبود منابع برای سرمایه‌گذاری

بررسی سهم بخش‌های مختلف از سبد هزینه‌ای شرکت ملی نفت، نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر، عمده‌ی درآمدهای شرکت صرف هزینه‌های جاری شده و شرکت برای سرمایه‌گذاری، ناچار به استفاده از منابع بیرونی مانند وام یا عقد قرارداد با شرکت‌های خارجی بوده است. همان‌گونه که در شکل ۳ مشخص شده، به طور میانگین، سهم منابع بیرونی به منابع داخلی سرمایه‌گذاری شده طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۶، برابر با ۲۱۸ درصد بوده است.

پس از وصول درآمد توسط بانک مرکزی، بانک فوراً اقدام به تسهیم سهم طرفین می‌کند. مسیر دوم مربوط به فروش محصولات فرعی مانند گوگرد است. با توجه به اینکه ۱۰۰ درصد درآمدهای این محصولات متعلق به شرکت ملی نفت است، درآمد مستقیماً به حساب‌های شرکت واریز می‌شود. اما عمده‌ی چالش‌های موجود مرتبط با مسیر سوم و فروش داخلی نفت‌خام و میعانات است. بر اساس قوانین، شرکت ملی، نفت‌خام، میعانات و گاز غنی را به شرکت‌های ملی پالایش و پخش و گاز می‌فروشد.

از طرف دیگر کلیه‌ی درآمدهای این شرکت‌ها بابت فروش به مصرف‌کنندگان نهایی، مستقیماً به حساب سازمان هدفمندی واریز می‌شود تا این سازمان بنا به تکالیف بودجه‌ی سالانه، اقدام به پرداخت سهم ذی‌نفعان کند. اما با توجه به این که این سازمان، اکثر سال‌ها با کمبود منابع روبرو است، پرداخت سهم شرکت ملی نفت با تاخیر یا کاهش سهم روبرو است. به عنوان نمونه در ۵ ماه نخست سال ۱۳۹۷، سازمان هدفمندی صفر درصد از تعهدات خود در قبال شرکت ملی نفت را پرداخت کرده است. [۸]

۳-۲-۲- پیچیدگی و تغییرات سالانه در بودجه

سهم شرکت ملی نفت از جریان مالی بخش نفت به صورت سالانه در قالب بودجه یا آیین‌نامه‌ها توسط مجلس و وزارت نفت تعیین می‌شود. بررسی روند گذشته نشان از تغییرات متعدد سالانه دارد.

این تغییرات علاوه بر ایجاد ریسک برای شرکت، امکان پیش‌بینی و برنامه‌ریزی بلندمدت را از شرکت سلب کرده است.

۴-۲-۲- سود سهام و مالیات صوری

دولت بر اساس سود پیش‌بینی شده، اقدام به دریافت مالیات و سود سهام علی‌الحساب می‌کند اما در انتهای سال مالی، اگر مالیات و سود سهام اخذ شده بیش از عملکرد شرکت باشد، مابه‌التفاوت به شرکت بازپرداخت نمی‌شود.^۹

۳- چارچوب مفهومی بررسی رابطه‌ی مالی

عمده‌ی مطالعات انجام شده در حوزه‌ی روابط مالی صنعت نفت با تمرکز بر قراردادهای نفتی، تلاش دارند تا رابطه‌ی مالی بهینه‌ای میان پیمانکاران خارجی یا داخلی با صاحبان مخازن (دولت‌ها یا شرکت ملی نفت کشور میزبان) طراحی کنند.

اما در این بخش با در نظر گرفتن ماهیت متفاوت رابطه‌ی مالی دولت با شرکت ملی نفت، تلاش می‌شود تا ابیدها و بنیادهای این رابطه ترسیم شود.

این امر چند اثر منفی بر عملکرد شرکت ملی نفت گذاشته است. اولاً با افزایش بدهی و تعهدات شرکت، ریسک مالی شرکت را افزایش و نتیجه‌ی هزینه‌ی تامین مالی را افزایش داده، ثانیاً با اعمال تحریم‌های ایالات متحده طی سال‌های اخیر، استفاده از منابع بیرونی خصوصاً عقد قراردادهای بیع‌متقابل و IPC عملاً متوقف شده است. در این شرایط به دلیل عدم کفایت منابع داخلی، میزان سرمایه‌گذاری افت چشمگیری داشته است.

۳-۱-۲- عدم انگیزه برای ایجاد ارزش افزوده

طی سال‌های اخیر، قیمت فروش داخلی نفت‌خام و میعانات گازی همواره کمتر از قیمت‌های صادراتی بوده است. با توجه به یکسان بودن سهم شرکت ملی نفت از صادرات و فروش داخل، این تفاوت قیمت موجب شده تا شرکت ملی نفت انگیزه‌ای برای توسعه‌ی زنجیره‌ی ارزش داخلی نداشته باشد. به عنوان نمونه، احداث پالایشگاه ستاره‌ی خلیج‌فارس موجب کاهش یک میلیارد دلاری درآمدهای شرکت ملی نفت شده است. [۹]

سال	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	
سهم NIOC از فروش داخلی	۲.۱	۲.۲	۲.۴	۲.۳	۲.۱	مقایسه‌ی سهم شرکت ملی نفت از فروش داخلی و صادراتی نفت‌خام و میعانات گازی، واحد: دلار به ازای هر بشکه (منبع: خبرگزاری مهر ^۹)
سهم NIOC از صادرات	۶.۵	۶.۳	۱۱.۹	۱۵.۲	۱۵.۴	

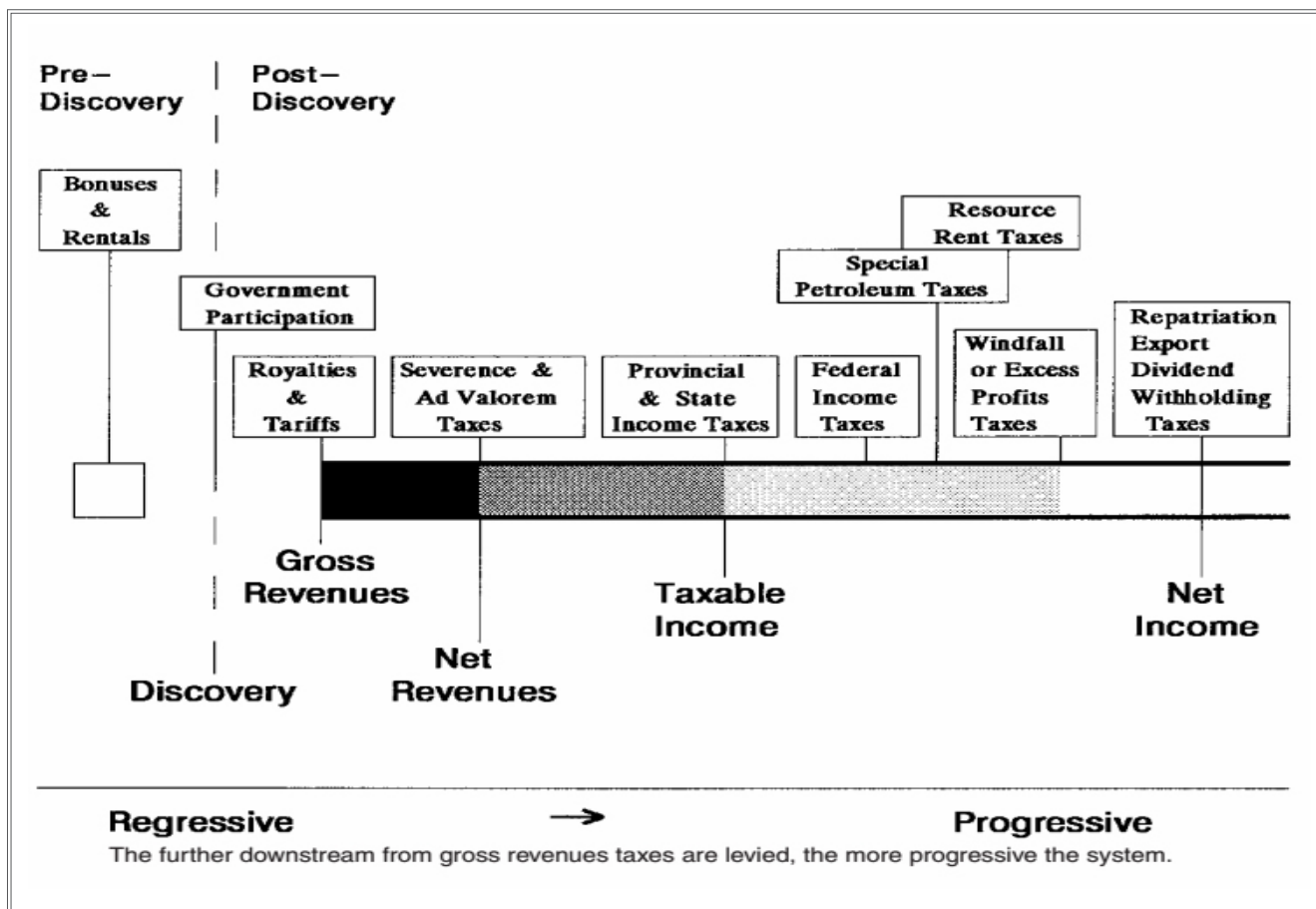
۲-۲-۲- حکمرانی و مدیریت رابطه‌ی مالی

۱-۲-۲- عدم تفکیک نظام یارانه‌ی انرژی و روابط مالی شرکت و دولت

در رابطه‌ی مالی کنونی، شرکت ملی نفت مکلف است تا نفت‌خام، میعانات و گاز طبیعی تولیدی خود را به قیمتی ارزان‌تر از قیمت جهانی به فروش برساند. این تفاوت که ریشه در نظام یارانه‌ی انرژی و تعرفه‌های تکلیفی فروش حامل‌های انرژی دارد موجب کاهش درآمدها و ضربه به حکمرانی شرکتی در شرکت ملی نفت شده است.

۲-۲-۲- نقش دستگاه‌های اجرایی در پرداخت سهم شرکت ملی نفت

درآمدهای شرکت ملی نفت از سه مسیر به حساب‌های شرکت واریز می‌شود. مسیر اول مربوط به درآمدهای صادراتی نفت‌خام و میعانات گازی است. پس از فروش، درآمد آن در بازه‌ای که معمولاً بین ۳۰ تا ۹۰ روز به طول می‌انجامد به حساب‌های بانک مرکزی واریز می‌شود.



شکل ۴ | طبقه‌بندی ابزارهای رابطه‌ی مالی از منظر پس‌روندگی و مترقی بودن [۵]

۱-۳- رژیم مالی

به طور کلی یک رژیم مالی کارآمد باید در عین ایجاد حداکثری منابع مالی برای دولت، "جذابیت کافی برای سرمایه‌گذار" را نیز ایجاد کند. از آنجایی که دولت‌ها در تلاشند تا به وسیله‌ی تضمین سهم خود از درآمدهای بخش نفت، هزینه‌های خود را پوشش دهند، همواره به دنبال کسب حداکثر درآمد، در حداقل زمان و با حداقل ریسک هستند. این اهداف باعث تمایل استفاده‌ی دولت‌ها از ابزارهایی مانند بهره‌ی مالکانه یا پاداش امضای قرارداد^۸ به جای سود سهام و مالیات بر سود شده است.

از این منظر می‌توان رژیم‌های مالی را به دو دسته‌ی مترقی^۹ و پس‌رونده^{۱۰} تقسیم کرد. سهم‌بری از ابتدای جریان مالی، عدم مشارکت در ریسک و سهولت اجرا را می‌توان سه ویژگی اصلی رژیم‌های مالی پس‌رونده دانست. در عوض در مدل‌های مترقی، سهم طرفین پس از پرداخت هزینه‌های پروژه و از سود، محاسبه می‌شود. نظر به این امر، ریسک‌هایی مانند تغییرات قیمت نفت، افزایش هزینه‌های سرمایه‌ای پروژه و... متوجه طرفین قرارداد خواهد بود.

همچنین اجرای این روش در مقایسه با مدل‌های پس‌رونده، از پیچیدگی و دشواری بیشتری برخوردار است. [۶]

در شکل ۴ طیف مدل مترقی و مدل پس‌رونده برای ابزارهای مختلف رابطه‌ی مالی نشان داده شده است.

بر این اساس هرچه ابزارهای مالی دولت به منظور تملک سهم خود به ابتدای جریان مالی (درآمد کل) نزدیک باشند، این مدل، مدل پس‌رونده‌تری خواهد بود و هرچه ابزارهای مالی به انتهای جریان مالی یا سود خالص پروژه نزدیک‌تر باشند، این مدل، مدل مترقی‌تری خواهد بود.

در بسیاری از شرکت‌های ملی، دولت‌ها با استفاده از حق مالکیت خود، نظام‌های مالی پس‌رونده را میان خود و شرکت ملی نفت پیاده می‌سازند. اگرچه این نظام‌ها در کوتاه‌مدت درآمد دولت را تضمین می‌کند، اما بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که این رژیم‌ها به دلیل کاهش انگیزه در سرمایه‌گذار (که در اینجا شرکت ملی نفت است) موجب عدم تحقق اهداف توسط شرکت‌های ملی نفت خواهد شد.

۳-۲-۲-۳- مدیریت و حکمرانی رابطه‌ی مالی نحوه‌ی انتقال درآمدهای نفتی

پس از تعیین سهم ذی‌نفعان، چگونگی انتقال و قیمت نفت خام مبنای محاسبه‌ی درآمد نیز از موارد مهم و تاثیرگذار بر جریان مالی است. در این راستا، برخی دولت‌ها از یک فرمول برای قیمت‌گذاری نفت (قیمت رسمی) استفاده می‌کنند و کلیه‌ی درآمدها بر حسب این قیمت محاسبه می‌شود اما در برخی از کشورهای دیگر مانند آذربایجان، آنگولا و کنگو دولت توان تعیین فرمول قیمت برای نفت خام را ندارد و صرفاً به اظهارات شرکت‌های ملی اکتفا می‌کند. [۴ و ۳]

بخش دیگر مرتبط با مدیریت درآمدهای بخش نفت است. در کشورهایی مانند نیجریه و مکزیک درآمدهای فروش نفت خام ابتدا به حساب دولت واریز می‌شود و سپس دولت اقدام به پرداخت سهم شرکت ملی نفت می‌کند. اما در مدل دیگر، درآمدها ابتدا به حساب شرکت ملی نفت واریز می‌شود و این شرکت اقدام به پرداخت سهم سایر ذی‌نفعان مانند دولت می‌کند. مدل مناسب وابستگی بالایی به میزان وابستگی دولت به درآمدهای نفت دارد. در صورتی که درآمدهای دولت وابستگی بالایی به درآمدهای نفت داشته باشد، دولت علاقه‌مند خواهد بود تا درآمدهای بخش نفت ابتدا به حساب وی واریز شود. با توجه به اینکه در این‌گونه کشورها تصمیمات سیاسی و عدم شفافیت بالا است، این مسئله می‌تواند بی‌انضباطی مالی را تشدید کند.

۳-۲-۲-۳- نقش شرکت ملی نفت در نظام حکمرانی نفت و گاز

بررسی ۲۳ شرکت ملی نفت نشان می‌دهد که سه نوع نگاه به شرکت‌های ملی نفت وجود دارد. (۲۰۱۹، NRGI)

۱- گاو شیرده^{۱۱}: هدف و دلیل اصلی وجود این شرکت‌های ملی نفت، تامین درآمد برای دولت است.

۲- دستگاه اجرایی دولت^{۱۲}: این شرکت‌ها مانند وزارت‌خانه‌ای از دولت عمل می‌کنند و شرکت ملی بخشی از وظایف دولت مانند ایجاد راه و دانشگاه یا مدیریت یارانه‌های انرژی کشور را بر عهده دارد.

۳- شرکت تجاری سودآور^{۱۳}: دولت به شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت تجاری که سهامدار آن است نگاه می‌کند. در این نوع شرکت ملی، دولت حداقل دخالت را در تصمیمات و جریان درآمدی دارد. بر این اساس نوع نگاه به شرکت ملی نفت، در عملکرد شرکت موثر خواهد بود.

برای مثال در شرکت‌های دسته‌ی گاو شیرده، مدیران به منظور تامین خواسته‌های دولت، حداقل ریسک و سرمایه‌گذاری را انجام خواهند داد، در حالی که در شرکت‌های تجاری سودآور، مدیران شرکت به منظور دستیابی

به سود بلندمدت، همواره به دنبال سرمایه‌گذاری خواهند بود.

با بررسی عملکرد و قوانین می‌توان بیان داشت که نگاه دولت به شرکت ملی نفت ایران نیز نگاه گاو شیرده است.

۳-۳- شفافیت و نظام پاسخگویی در رابطه‌ی مالی

با بررسی مقالاتی که در هر دو بخش نظری و عملی به بررسی اثر شفافیت پرداخته‌اند، می‌توان بیان داشت که شفافیت، با افزایش نظم و انضباط مالی و کاهش فساد، بهبود عملکرد را موجب می‌شود.^{۱۴} این مسئله در بخش نفت نیز از اهمیت بالایی برخوردار است به نحوی که یک مدل مالی مناسب علاوه بر تعیین شفاف سهم هریک از ذی‌نفعان، باید روابط غیرمالی را نیز شفاف کند.

مهم‌ترین مواردی که در یک رابطه‌ی مالی باید شفاف باشد عبارت است از:

۱- شفافیت در مالکیت در هریک از نقاط نفت در جای مخزن، پس از تولید و در نقطه‌ی صادرات

۲- شفافیت در روش‌های تقسیم سهم از مسیر شفافیت در مواردی همچون ابرارهای مالی مورد استفاده، زمان اخذ و استانداردهای حسابداری

۳- میزان و نحوه‌ی پرداخت یارانه‌ی انرژی

۴- انتشار منظم گزارشات عملکرد

۳-۴- چارچوب حقوقی رابطه‌ی مالی

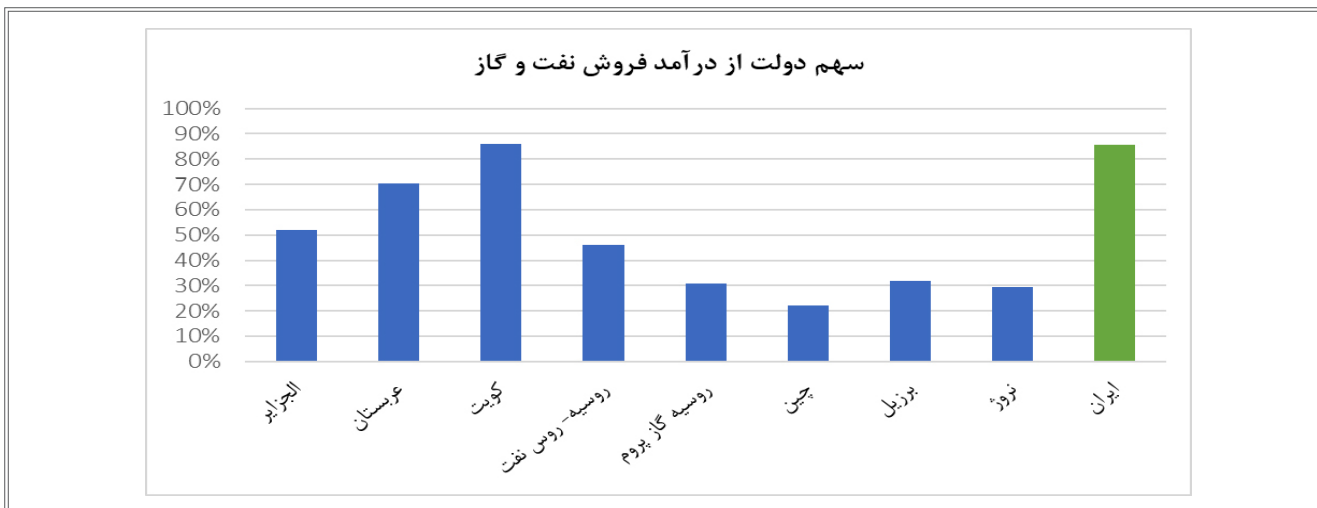
بعد چهارم تدوین رابطه‌ی مالی بعد حقوقی است. در این بخش سه مسئله‌ی تعیین دقیق مالک نفت خام و تاسیسات، قوانین حمایت از سرمایه‌گذار (در اینجا شرکت ملی نفت) در مقابل مداخلات دولت و روش‌های بهبود شفافیت و پاسخگویی به شهروندان باید مورد توجه و تدقیق قرار گیرد.

۴- روش انجام پژوهش

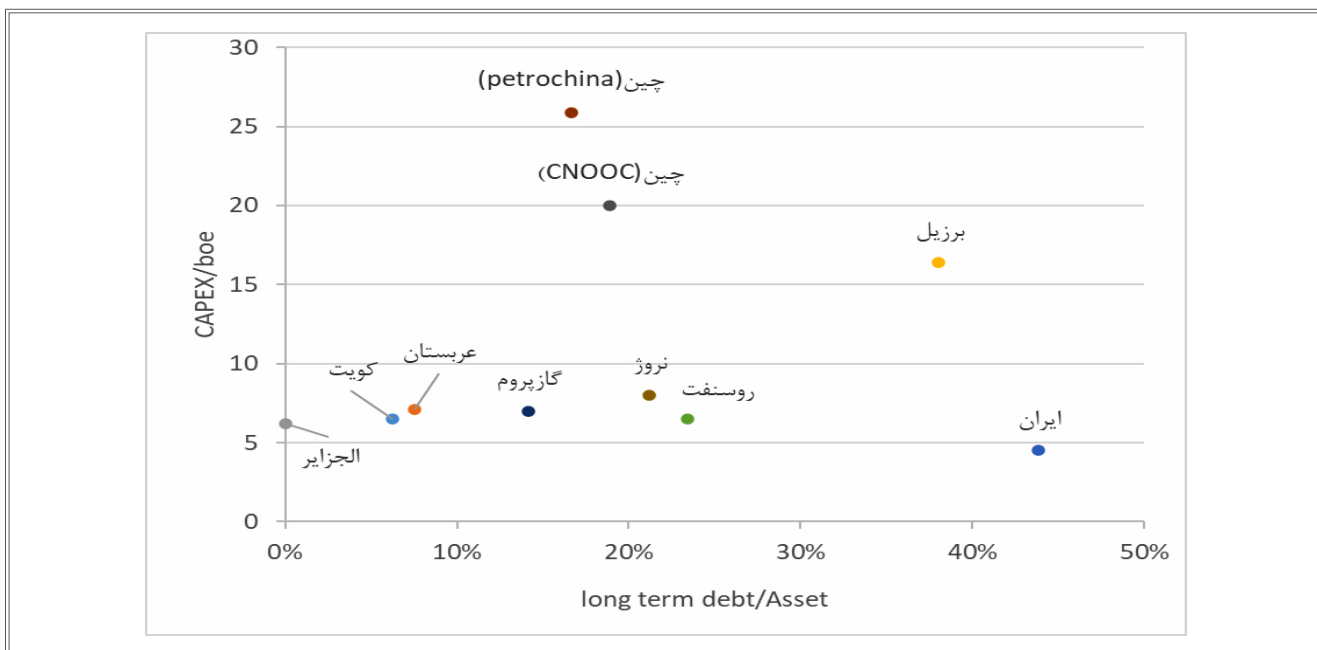
۴-۱- مطالعه‌ی کشورهای منتخب

در ابتدا، تجارب کشورهای الجزایر، برزیل، چین، کویت، نروژ، روسیه و عربستان در موضوع رابطه‌ی مالی دولت و شرکت‌های ملی نفت مورد بررسی قرار گرفت. در این بررسی، روند تاریخی تحولات شرکت‌های ملی، روش‌های تامین مالی و سرمایه‌گذاری، جایگاه سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و رژیم‌های مالی میان ذی‌نفعان مختلف بررسی شد که خلاصه‌ای از آن در اشکال بعد نشان داده شده است.

مجموع دریافتی دولت نسبت به کل درآمدهای فروش نفت و گاز در شکل ۵ نشان داده شده است.



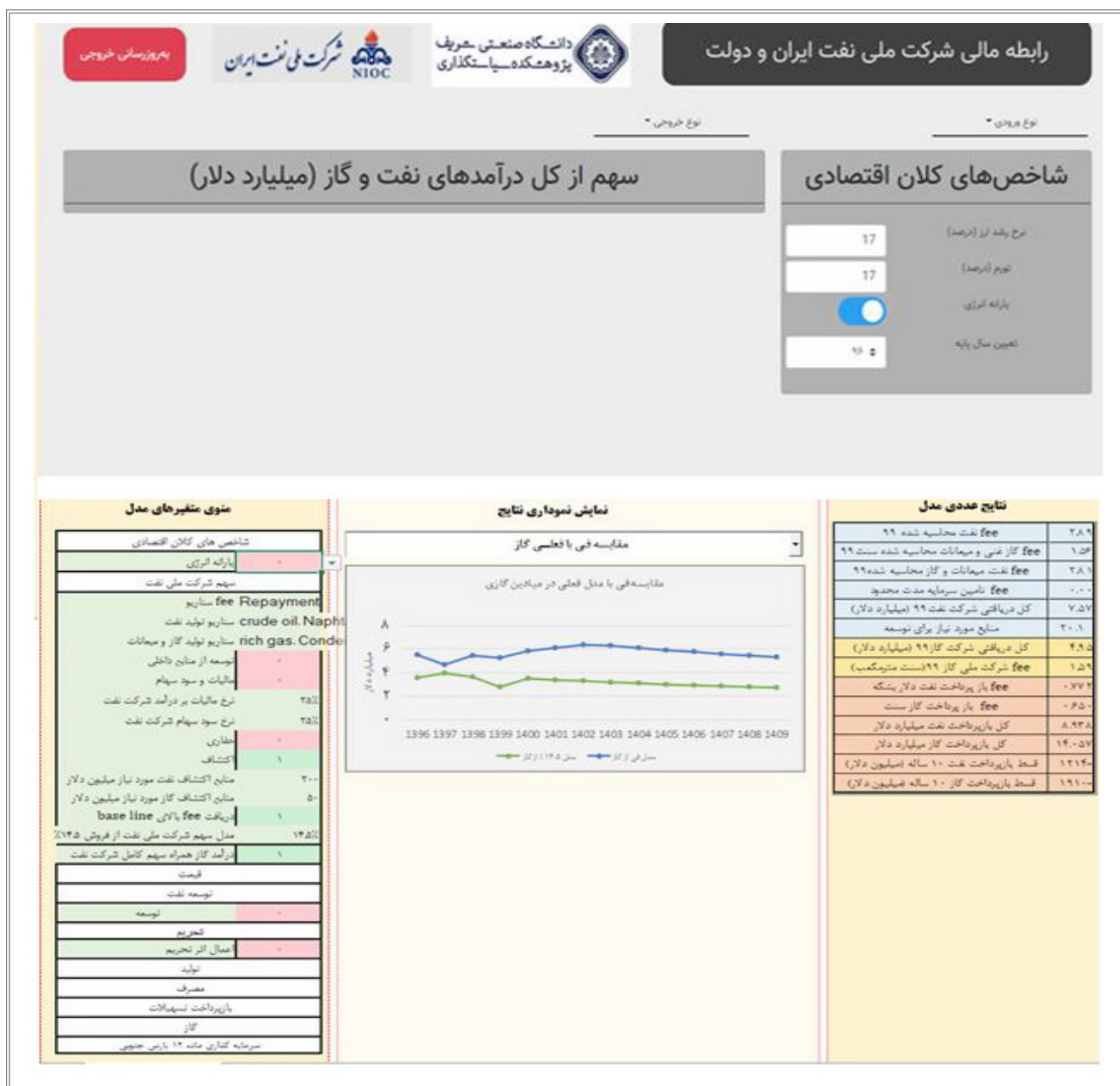
۵ | مقایسه‌ی سهم دولت از درآمدهای فروش نفت‌خام در کشورهای منتخب (منبع: یافته‌های پژوهش)



۶ | مقایسه‌ی نسبت سرمایه‌گذاری به ازای یک بشکه تولید نفت‌خام بر میزان بدهی به دارایی شرکت‌های مختلف

بر این اساس بیشترین سهم متعلق به دولت‌های ایران و کویت با حدود ۸۵ درصد است. همچنین مقایسه‌ی سهم دولت در کشورهای پیشرفته‌تر مانند نروژ و برزیل با کشورهای خاورمیانه مانند ایران و عربستان، نشان از تفاوت فاحش سهم دولت دارد. همچنین در شکل ۶ به صورت هم‌زمان نسبت بدهی به دارایی شرکت‌ها و هزینه‌ی سرمایه‌ای آنها به ازای هر بشکه نشان داده شده است. بر این اساس شرکت‌های چینی سینوک و پتروچاینا، اگرچه هزینه‌ی

سرمایه‌ای بالای ۲۰ دلار دارند اما نسبت بدهی به دارایی کمتر از ۲۰ درصد نیز دارند که نشان از تامین منابع سرمایه‌گذاری از درآمدهای داخلی شرکت دارد. از سوی دیگر، شرکت ملی نفت با سرمایه‌گذاری حدوداً ۵ دلاری، نسبت بدهی به دارایی بالای ۴۰ درصد دارد که نشان از شدت وابستگی بالای این شرکت به منابع بیرونی برای سرمایه‌گذاری دارد.



شکل ۷ | روابط مالی دولت و نفت

این مسئله با خروج شرکت‌های خارجی و تغییر رخ داده در تبصره‌ی ۳۸ قانون بودجه‌ی ۱۳۵۸ (شکل ۷) تشدید شده است.

۴-۳- مدل‌سازی

یکی از اصلی‌ترین بخش‌های پژوهش انجام شده، مدل‌سازی سناریوهای

۴-۲- بررسی روند تاریخی روابط مالی دولت و بخش نفت

در بخش دوم، تاریخچه‌ی روابط مالی بخش نفت با دولت مورد بررسی قرار گرفت. نظر به اهمیت قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های خارجی، تلاش شد تا روابط مالی این قراردادها نیز مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

بر این اساس، اگرچه تاریخ نفت ایران دارای تحولات متعددی است، اما نگاه دولت به بخش نفت، همواره محلی برای تأمین هزینه‌های خود بوده است که

نظارت و اعمال نظرات خود بر پروژه را می‌داشت. از سوی دیگر مرور تجربه‌ی شرکت‌های فعال بخش نفت نشان می‌دهد، در دسترس‌ترین راهکار تحقق شفافیت در شرکت‌ها، نظارت عمومی بر عملکرد شرکت از طریق بورس است. بدین‌منظور این شرکت‌ها حداقلی از سهام خود را به صورت شناور در بورس قرار می‌دهند. اجرای این سیاست به دلیل محدودیت‌های قانونی برای شرکت ملی نفت امکان‌پذیر نیست.

با توجه به این موارد، پیشنهاد می‌شود تا شرکت ملی توسعه‌ی نفت ایران (NDOC^{۱۵}) به عنوان یک شرکت غیردولتی (بیش از ۵۰ درصد سهام متعلق به بخش غیردولتی باشد) غیراجرایی (Non-operator) تاسیس شود. سهامداران اصلی این شرکت، صندوق توسعه‌ی ملی ایران، مجموعه‌های غیردولتی و سهامداران خرد مردمی از طریق سهام شناور در بورس اوراق بهادار خواهند بود. وظیفه‌ی اصلی شرکت تامین سرمایه برای بخش بالادستی نفت و گاز خواهد بود.

از طریق این شرکت سه هدف محقق می‌شود: اول، دسترسی نظام‌مند به منابع مالی مردمی، دوم شفافیت و نظارت هزینه‌های توسعه‌ی نفت از طریق مکانیزم‌های شفاف‌سازی صورت‌های مالی و پروژه‌ها در بورس و سوم کاهش مداخلات غیراقتصادی دولت در حساب‌های نفت به دلیل غیردولتی بودن این شرکت.

۲-۵- روابط مالی در بخش بهره‌برداری

روش‌های گوناگونی به منظور برقراری رابطه‌ی مالی در بخش بهره‌برداری می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. به منظور انتخاب بهترین روش، شاخص‌های یک رابطه‌ی مالی کارآمد جمع‌آوری و اولویت‌بندی شدند. بر این اساس رنگ سبز و قرمز در اولویت اول، رنگ زرد در اولویت دوم و رنگ مشکی در اولویت سوم شاخص‌ها قرار گرفتند.

بر اساس این اولویت‌بندی، رابطه‌ی مالی در ابتدای امر باید مداخلات دولت را به حداقل برساند، بنابراین بایستی ضمن بلندمدت بودن، نسبت به ریسک‌های مختلف انعطاف‌پذیر باشد. در اولویت بعدی، باید کمترین پیچیدگی برای اجرا را داشته باشد و همچنین انگیزه‌ی نگهداری توان تولید را برای شرکت ایجاد کند. در نهایت، رابطه‌ی مالی ایده‌آل بایستی برای شرکت انگیزه‌ی هزینه‌کرد بهینه، ارتقای جایگاه بین‌المللی و فروش بهینه‌ی نفت را فراهم کند.

با توجه به شاخص‌های گفته شده، دو روش: "بهره‌ی مالکانه و مالیات بر سود" و "فی متغیر بر اساس خط پایه و تولید واقعی" بیشترین اولویت به منظور پیاده‌سازی را کسب کرده‌اند. نظر به این امر، برای انتخاب روش مناسب باید روشی را انتخاب کرد که الزامات و پیش‌نیازهای اجرایی آن مهیا باشد.

گوناگون رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت به منظور تحلیل اثر تغییر در عوامل مختلف بر جریان درآمدی شرکت ملی نفت و دولت بوده است. به همین منظور یک داشبورد در نرم‌افزار اکسل به منظور آنالیز حساسیت و یک نرم‌افزار مستقل به منظور شبیه‌سازی مدل منتخب رابطه‌ی مالی و مقایسه‌ی آن با مدل کنونی، طراحی و برنامه‌نویسی شد. این دست مدل‌سازی‌ها، ضمن شناسایی ریسک مدل‌های مختلف در شرایطی همچون تغییرات قیمت نفت، تغییرات تولید، نرخ ارز و تورم و...، به اطمینان‌بخشی به تصمیم‌گیران نیز کمک شایانی می‌کند.

۵- مدل پیشنهادی برای ایران

میادین نفت و گاز را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: اول میادینی که تاکنون تولید نداشته و نیاز به سرمایه‌گذاری دارند. این میادین را اصطلاحاً Green fields می‌نامند و دوم میادینی که در حال بهره‌برداری هستند و ادامه‌ی تولید از آن، نیاز به سرمایه‌گذاری ندارد که این میادین را Brown field می‌نامند. با توجه به ویژگی‌های متفاوت این دو دسته از میادین مانند ریسک و نیاز به سرمایه‌ی متفاوت، به صورت جداگانه روابط مالی برای هر بخش پیشنهاد می‌شود.

۱-۵- روابط مالی در بخش سرمایه‌گذاری

رابطه‌ی مالی کنونی در بخش سرمایه‌گذاری که مبتنی بر ماده‌ی ۱۲ قانون رفع موانع تولید بنا شده، اگرچه توانسته علی‌رغم محدودیت‌های کنونی، راه‌حلی برای سرمایه‌گذاری‌های جدید ایجاد کند، اما به دلایلی همچون عدم شفافیت، وابستگی به تصمیمات در لایه‌ی بالاتر از وزارت نفت و... راه‌حلی موقتی است. به همین منظور در این بخش تلاش شده تا با پیشنهاد ساختاری برای سرمایه‌گذاری، حتی‌المقدور مشکلات کنونی مرتفع و راه برای سرمایه‌گذاری‌های جدید، باز شود.

بررسی عملکرد صندوق توسعه‌ی ملی نشان می‌دهد که بیش از ۶۰ درصد منابع صندوق در قالب وام به بخش نفت و گاز اختصاص یافته است. [۱۰ و ۱۱] مقایسه‌ی این عملکرد با سایر صندوق‌های ثروت ملی مانند PPSA، Ppetoro و IPIC نشان می‌دهد که اگرچه در صندوق‌های دیگر نیز بخش نفت و گاز به دلیل سودآوری بالا جایگاه ویژه‌ای دارد، اما صندوق توسعه‌ی ملی سرمایه‌گذاری خود را قالب اعطای وام انجام داده در حالی که سایر صندوق‌ها عمدتاً به صورت مستقیم اقدام به سرمایه‌گذاری کرده و سهامدار پروژه شده‌اند. تفاوت اصلی این دو روش، در عدم کنترل صندوق توسعه‌ی ملی بر عملکرد پروژه‌ها است، در حالی که در صورت سرمایه‌گذاری در قالب سهامدار، امکان



۲ | تروش‌های مختلف رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت و ویژگی‌های هریک

روش‌ها	انعطاف پذیر و پایداری مدل	بلند مدت و کاهش مداخله روزمره دولت	جایگاه تجاری شرکت ملی نفت	انگیزه نگه داشت تولید	انگیزه برای هزینه کرد بهینه	سادگی و مدیریت آسان (نیاز به پیشبینی تولید نفت)	فروش بهینه نفت
فی متغیر با خط پایه و تولید واقعی	✓	✓	×	✓	×	✓	×
درصد از تولید (حق مالکانه) با ارزش بین المللی	×	✓	✓	×	×	✓	✓
رویالتی و مالیات بر سود	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓
IPC	✓	×	×	✓	×	×	×

جمع بندی

نظر به اهمیت روابط مالی میان دولت و شرکت ملی نفت و اثر آن بر عملکرد شرکت، در این مقاله به بررسی رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران پرداختیم. بر این اساس رابطه‌ی مالی کنونی دارای دو دسته مشکلات است. دسته‌ی اول مشکلاتی هستند که به دلیل رژیم مالی نامناسب ایجاد شده‌اند. این مشکلات عبارتند از: سهم بالای دولت، کمبود منابع برای سرمایه‌گذاری و عدم انگیزه برای ایجاد ارزش افزوده.

دسته‌ی دوم را مشکلاتی تشکیل می‌دهند که به دلیل مدیریت اشتباه و حکمرانی نامناسب بروز کرده‌اند. در این دسته نیز عدم تفکیک نظام یارانه‌ی انرژی، نقش دستگاه اجرایی در پرداخت سهم ذی‌نفعان، پیچیدگی و تغییرات سالانه و سود سهام و مالیات صوری وجود دارد.

با توجه به این مشکلات، اصلاح رابطه‌ی مالی کنونی میان دولت و شرکت ملی نفت ضروری می‌نماید. بر این اساس در طراحی یک رابطه‌ی مالی کارآمد، باید به ۴ بخش اصلی توجه کرد. رژیم مالی مترقی، مدیریت و حکمرانی مناسب، چارچوب حقوقی کارآمد و شفافیت و نظام پاسخگویی، این چهار بخش را تشکیل می‌دهند. با توجه به این ۴ بخش، روش‌های مختلف موجود برای روابط مالی میان دولت و شرکت ملی نفت بر اساس شاخص‌های مختلف دسته‌بندی شدند. بر این اساس، دو روش "بهره‌ی مالکانه و مالیات بر سود" و "فی متغیر بر اساس خط پایه و تولید واقعی" بیشترین اولویت به منظور پیاده‌سازی را کسب کردند، اما اجرای روش بهره‌ی مالکانه و مالیات بر سود، نیازمند پیش‌نیازهایی همچون وجود تنظیم‌گر مستقل، واگذاری اختیارات حاکمیتی شرکت ملی نفت به وزارت نفت و تغییر نگاه دولت به شرکت ملی نفت است. نظر به این امر، اجرای روش فی متغیر به منظور اصلاح رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت در شرایط کنونی پیشنهاد می‌شود.

لازم به توضیح است این مقاله از مطالعات اسنادی و میدانی مربوط به پروژه‌ی پژوهشی «بررسی گزینه‌های سیاستی اصلاح رابطه‌ی مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران» استخراج و تحت حمایت فنی و مالی مدیریت پژوهش و فناوری شرکت ملی نفت ایران انجام شده است.

اجرا و عملیاتی‌سازی روش بهره‌ی مالکانه و مالیات بر سود، نیازمند مهیا بودن این پیش‌نیازها است:

۱- وجود تنظیم‌گر مستقل به منظور نظارت بر هزینه‌کرد و تصمیمات فنی شرکت

۲- تغییر نگاه دولت به منظور عدم مداخله در تصمیمات روزمره و ایجاد فضای تجاری در شرکت

۳- واگذاری اختیارات حاکمیتی شرکت ملی نفت به وزارت نفت به منظور مهیا شدن فضای رقابت برای سایر شرکت‌ها و نگاه سودمحور در شرکت ملی نفت

با توجه به این الزامات اجرایی، روش بهره‌ی مالکانه و مالیات بر سود، در وضعیت کنونی قابلیت اجرا و پیاده‌سازی ندارد. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود که روش دیگر، یعنی "فی متغیر بر اساس خط پایه و تولید واقعی" مبنای رابطه‌ی مالی جدید میان دولت و شرکت ملی نفت قرار گیرد.

مزیت‌های این روش را می‌توان این موارد دانست:

۱- **سهولت اجرا:** در این روش، دولت به منظور پرداخت سهم شرکت ملی، تنها نیازمند نظارت بر میزان تولید و تعیین دستمزد و خط پایه است.

۲- **انعطاف پذیری:** پرداخت دستمزد بر حسب فرمولی انجام خواهد شد که مهم‌ترین ریسک‌های شرکت مانند تغییر قیمت نفت خام، تورم و تغییر نرخ ارز در آن دیده خواهد شد. این امر موجب می‌شود تا فی بر حسب تغییر عناصر فرمول، خود را تعدیل کند.

۳- **کاهش مداخلات دولت:** تعیین فی برای یک بازه‌ی بلندمدت، از میزان اختیارات دولت به منظور مداخله در جریان مالی شرکت ملی خواهد کاست.

۴- **شفافیت:** دستمزد پرداختی به شرکت بر حسب مواردی همچون هزینه‌ی شرکت‌های تولیدی، هزینه‌های سربار، هزینه‌ی نوسازی تجهیزات و هزینه‌ی پرداخت بدهی تفکیک‌پذیر خواهد بود.

این امر می‌تواند به نظارت بر چگونگی هزینه‌کرد شرکت ملی نفت کمک شایانی کند.

پانویس‌ها

1. Statoil
2. Petrobras
3. Pemex

۴. قراردادهای فروش نفت به وسیله‌ی شرکت ملی نفت ایران از طرف دولت امضا و وجوه حاصل از فروش نفت خام به هر صورت و فرآورده‌های نفتی صادراتی مستقیماً به حساب خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی ایران منظور می‌شود. هر مبلغ که طبق بودجه‌ی مصوب شرکت مذکور از محل درآمد عمومی باید در اختیار شرکت ملی نفت ایران گذاشته شود به ترتیبی که نیازهای شرکت اقتضا کند از طرف خزانه‌داری کل در اختیار شرکت قرار داده می‌شود.

۵. ماده‌ی ۱ جز ۱ قانون «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲»

6. mehrnews.com/xM9hR

۷. منبع: مصاحبه با کارشناسان شرکت ملی نفت ایران و صورت‌های مالی شرکت

8. Signature bonus
9. Progressive
10. Regressive
11. Cashcow
12. State supplement
13. Profit seeker

۱۴. به عنوان مثال این مطلب را ببینید:

- Hameed, F. (2005). Fiscal transparency and economic outcomes. Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999) and subsequent surveys carried out by the World Bank (www.worldbank.org/wbi/governance)
15. National Developing Oil Company

منابع

- [1]. IEA, Shares of gas reserves, gas production and gas upstream investment by company type, 2018, IEA, Paris <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/shares-of-gas-reserves-gas-production-and-gas-upstream-investment-by-company-type-2018>
- [2]. Ramírez-Cendrero, J. M., & Paz, M. J. (2017). Oil fiscal regimes and national oil companies: A comparison between Pemex and Petrobras. *Energy Policy*, 101, 473-483.
- [3]. Heller, P., & Mihalyi, D. (2019). *Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies*. New York, NY: NRG.
- [4]. Heller, P. R., Mahdavi, P., & Schreuder, J. (2014). *Reforming national oil companies: Nine recommendations*. National Resource Government Institute, July.
- [5]. Daniel Johnston. (1994). *International petroleum fiscal systems and production sharing contracts*. PennWell Books. page 9.
- [6]. Mansour, M., & Nakhle, C. (2016). *Fiscal stabilization in oil and gas contracts—evidence and implications*.
- [۷]. درخشان، مسعود. (۱۳۹۲). ویژگی‌های مطلوب قراردادهای نفتی: رویکرد اقتصادی-تاریخی به عملکرد قراردادهای نفتی در ایران. پژوهشنامه‌ی اقتصاد انرژی ایران ۳(۹)، ۱۱۳-۵۳.
- [۸]. بررسی عملکرد ۵ ماهه‌ی هدفمندی یارانه‌ها و آسیب‌شناسی آیین‌نامه‌ی اجرایی آن، آذر ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صفحه‌ی ۹.
- [۹]. صورت‌های مالی شرکت ملی نفت ایران.
- [۱۰]. گزارشات تفریغ بودجه‌ی سالانه، دیوان محاسبات کشور.
- [۱۱]. گزارش عملکرد صندوق توسعه‌ی ملی تا پایان ۳۱ شهریور ۱۳۹۸.