

مقاله یازدهم:

بررسی بخش نفت و گاز در لایحه برنامه چهارم توسعه

عبدالرحیم رحیمی

عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

بابک یوسف پور

سازمان انرژی اتمی ایران

چکیده :

از آنجائیکه اقتصاد کشور و تحولات آتی آن وابستگی شدیدی به درآمدهای حاصل از فروش نفت خام در حال حاضر و برنامه های توسعه بخش گاز در آینده داشته، تحلیل سیاستهای دولت در طول برنامه چهارم توسعه کشور از حساسیتهای ویژه ای برخوردار می باشد. در این بررسی سعی بر آن است تا موادی که دولت در لایحه برنامه چهارم کشور مرتبط با بخش نفت و گاز پیشنهاد نموده مورد بررسی قرار داده آثار اقتصادی آتی آن را در بوته نقد و تحلیل قرار دهیم.

در بخش نخست این مقاله وضعیت موجود بخش نفت و گاز کشور را باتوجه به داده های موجود مورد بررسی قرار داده نکات ضعف و قوت این بخش را تعیین خواهیم نمود. در بخش دیگر این مقاله تأثیرگذاری درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و فرآورده های نفتی در درآمدهای دولت و شاخصهای کلان اقتصادی کشور را مورد بررسی قرار داده، میزان وابستگی اقتصاد به این بخش را تعیین نموده تا تأثیر سیاستهای آتی این بخش بهتر آشکار گردد. در بخش پایانی این مقاله کلیه مواد مرتبط با نفت و گاز در برنامه چهارم توسعه اقتصادی کشور بررسی شده آثار اقتصادی آن در طول سالهای برنامه چهارم تجزیه و تحلیل خواهد شد و ضمن شناسایی نارسائیها و چالشها اقدام به ارائه راهکارهای عملی در قالب پیشنهادات و توصیه خواهد شد.

واژه های کلیدی: درآمدهای نفتی، توسعه اقتصادی، فرآورده های نفت و گاز، لایحه برنامه چهارم توسعه، ظرفیت تولید، بودجه عمومی کشور، شدت انرژی، یارانه های بخش انرژی، بهره مالکانه، بهای نفت خام.

مقدمه

لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴-۱۳۸۸) شامل هفت بخش، پانزده فصل و ۲۴۷ ماده در زمستان سال ۱۳۸۲ پس از تصویب هیأت وزیران جهت بررسی و تصویب نهایی تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

بدون تردید لایحه مذکور در مقایسه با سه برنامه پیش از آن مفاهیم مدرن‌تر و رویکردهای علمی‌تری را وارد حوزه‌های اجتماعی کرده است. این امر حاکی از حساسیت‌های ویژه‌ای است که طی سال‌های اخیر نسبت به مسائل اجتماعی ایجاد شده است. توجه به سرمایه اجتماعی در ماده (۱۵۵)، طرح دیدگاه‌های روزآمد در مورد مسائل زنان در ماده (۱۸۰) و ارائه چارچوب نسبتاً مشخص درباره برنامه‌های مبارزه با اعتیاد و سوء مصرف مواد در ماده (۱۵۴) شواهدی دال بر ادعای فوق هستند.

علی‌رغم این نقاط قوت در لایحه برنامه چهارم که حاکی از درک ضرورت تجدیدنظر در مبانی نظری و رویکردهای کلان برنامه‌های توسعه نسبت به امور اجتماعی است، برنامه مذکور فاقد انسجام درونی قابل توجهی است. این ناهماهنگی را از سویی در رابطه فی‌مابین مجموعه برنامه‌های امور اجتماعی و از سوی دیگر در تعامل برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی می‌توان ملاحظه کرد. این کاستی نه تنها در لایحه مورد بحث که در سه برنامه پیش از آن نیز به وضوح نمایان بود. پدیده مذکور حاصل روشن نبودن سیاست‌های اجتماعی در برنامه‌های توسعه است. در واقع این سیاست‌ها هستند که می‌توانند هم معیار و محور هماهنگی برنامه‌های اجتماعی و هم ملاک تعامل دو بخش اقتصادی و اجتماعی باشند. لذا تا پیش از تدوین سیاست‌های اجتماعی مشخص برای دوره زمانی برنامه چهارم همچنان شاهد تعارض‌های درونی در این برنامه خواهیم بود. سیاست‌های اجتماعی، اصولی فراگیر هستند که به عنوان محورهای کلیدی در کنار سیاست‌های اقتصادی به تحقق توسعه متوازن و پایدار یاری می‌رسانند. این سیاست‌ها می‌توانند موجب بازنگری در برنامه‌های کاهش فقر شوند و همچنین ظرفیت‌های لازم را به منظور تقویت سرمایه اجتماعی در جهت توسعه مشارکت عمومی فراهم آورند. علاوه بر این سیاست‌های

اجتماعی رابطه بین توسعه اجتماعی و توسعه اقتصادی را روشن می‌کنند و جایگاه عدالت اجتماعی را به عنوان ابزار ارتقای رشد و توسعه نشان می‌دهند. در مجموع سیاست‌های اجتماعی دیدگاهی جامع و فراگیر در سه حوزه رفاه اجتماعی، سازمان‌های اجتماعی و روابط اجتماعی ارائه می‌کنند، تا به این وسیله وحدت درونی و بیرونی برنامه‌های اجتماعی را ایجاد کنند. ابهام در سیاست‌های اجتماعی، ارزیابی برنامه را دشوار می‌کند، زیرا در این صورت معیار یا ملاک‌های مشخصی برای نقد وجود ندارد و محقق ناچار است بر اساس استنباط‌های خود از متن برنامه رویکردهای مشخصی را مورد نظر قرار دهد. به همین جهت در تدوین این گزارش نیز ابهام فوق‌الذکر مانع تعمیق ارزیابی شده است.

این مقاله به دلیل فرصت زمانی اندک برای تدوین، در پی آن نبوده تا همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در متن لایحه مورد بررسی قرار دهد، بلکه هدف، نقد و بررسی برخی مواد مرتبط با نفت و گازبویژه موضوع بهره مالکانه در لایحه برنامه چهارم توسعه می باشد.

نقش نفت در اقتصاد ایران

بطور کلی صنعت نفت در زیربنای اقتصادی کشورهای تولید کننده این ماده گرانبها نظیر کشورما نقش اساسی ایفا می‌کند. اقتصاد ایران نیز تک محصولی بوده و بطور عمده بر پایه نفت قرار داشته و دارد. در ایران نیز نفت اولاً به عنوان یک منبع انرژی، زندگی و اقتصاد مردم کشور را متحول ساخته و رشد و توسعه اقتصادی را باعث گردیده، ثانیاً درآمدهای حاصل از نفت سبب ترقی و پیشرفت در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی شده است.

ایران نزدیک به ۱۰۰ سال در صنعت نفت سابقه دارد و به عنوان دومین صادرکننده نفتی خاورمیانه، با در اختیار داشتن دومین ذخایر گاز طبیعی جهان و همچنین با توجه به موقعیت ممتاز و خاص جغرافیایی - سیاسی در بخش انرژی جهانی، از مرتبه والایی برخوردار است .

ذخایر اثبات شده نفت و گاز ایران تاکنون به ۲۶۰ میلیارد بشکه نفت خام رسیده است که ۶۵ درصد آن را ذخایر گاز طبیعی تشکیل می‌دهد، ایران ۱۷ درصد ذخایر گاز طبیعی جهان را در اختیار دارد. ولی این نعمات باعث شده‌اند تا کشورمان در سال ۱۳۸۱ معادل ۲۲ میلیارد دلار انرژی مصرف کند که - با همین روند - در ده سال آینده به ۳۵ تا ۳۷

میلیارد دلار خواهد رسید. اهمیت صادرات نفتی در اقتصاد کشور به عنوان اصلی‌ترین منبع تأمین ارزی و بودجه عمومی، نقش و اهمیت بخش انرژی را دوچندان نموده است. افزایش سطح رفاه و بهبود وضعیت زندگی جامعه، طبیعتاً به رشد مصرف انرژی نیز بستگی دارد و مصرف سرانه انرژی در کشورهای توسعه‌یافته بیش از کشورهای درحال توسعه است. بررسی تحولات ساختاری جمعیت و مصرف انرژی طی سه دهه گذشته در کشور، نشان می‌دهد که عرضه سرانه انرژی اولیه، به میزان قابل توجهی افزایش یافته است و از سه بشکه نفت خام در سال ۱۳۴۸ به ۱۵/۳۳ بشکه در سال ۱۳۸۱ رسیده است. سرانه مصرف نهایی انرژی نیز در این مدت از ۲/۴ به ۱۱/۶ بشکه نفت خام افزایش یافته است.

درآمد صادرات نفت و گاز و سهم آن از کل صادرات

شرح	نفت و گاز	سایر	صادرات	سهم درآمد نفت از صادرات
1370	16012	2649	18661	85/8%
1375	19271	3120	22391	86/07%
1377	9923	3185	13108	75/7%
1378	17089	3941	21030	81/26%
1379	24280	4181	28461	85/31%
1380	19339	4565	23904	80/9%
1381	22807	5379	28186	80/92%
1382*	29161	6693	35854	81/33%
1383*	21394	8006	29400	72/77%
1384*	17971	11329	29300	61/33%

* - براساس برآورد اکونومیست از اقتصاد ایران (ارقام به میلیون دلار)

به رغم این که رشد سالانه شاخص‌های سرانه عرضه انرژی اولیه و مصرف نهایی انرژی در طی چهار دهه گذشته بیش از ۵ درصد بوده است، محصول ناخالص داخلی کشور در همین مدت به قیمت‌های ثابت تنها ۳/۷ درصد رشد یافته است. با توجه به این تفاوت

نمی‌توان افزایش مصرف انرژی را تماماً به بهبود وضعیت زندگی و افزایش سطح رفاه جامعه مرتبط دانست و بخشی از این افزایش مصرف انرژی ناشی از استفاده نادرست انرژی در سطح کشور است.

واقعیت آنست که بخش نفت در اقتصاد کشور نقش مسلط را ایفا می‌کند و به نظرمی‌رسد در آینده قابل پیش بینی نیز، این بخش همچنان از نقش قابل توجهی در عملکرد اقتصاد کشور برخوردار باشد. ارزیابی نقش بخش نفت در اقتصاد کشور، از طریق بررسی سهم آن در تولید ناخالص داخلی (به طور متوسط در حدود ۱۶ درصد، طی ۲۰ سال گذشته)، می‌تواند مقرون به خطا در جهت کوچک نمایی باشد.

مهم‌ترین نقش بخش نفت، تامین بیش از ۸۵ درصد از درآمدهای ارزی کشور و در نتیجه اتکای انکار ناپذیر بخش‌های مختلف اقتصادی برای تامین نیازهای وارداتی خود به درآمدهای حاصل از صادرات نفت از یک طرف و تامین حدود ۹۸ درصد از انرژی مورد نیاز کشور از سوی دیگر است. ضعف بخش نفت در هریک از عرصه‌های صدور به دنیای خارج و یا عرضه داخلی انرژی به طور مستقیم تحرک اقتصادی را تحت الشعاع قرار می‌دهد و در نتیجه رونق و رکود اقتصاد کشور به میزان قابل توجهی تابع عملکرد این بخش است. نقش مهم دیگر بخش نفت در مقیاس اقتصاد کلان کشور، تاثیر تعیین کننده آن بر توازن بودجه عمومی است. طی ۲۰ سال گذشته به طور متوسط در حدود ۵۴ درصد از درآمدهای بودجه عمومی را درآمدهای حاصل از صادرات نفت تامین کرده است. البته این جدای از تاثیر غیر مستقیم عملکرد این بخش بر درآمدهای مالیاتی و نیز سایر درآمدها است. به طور کلی کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام، موجب نامطلوب شدن وضعیت ارزی کشور و در نتیجه کاهش واردات واسطه‌ای و افت تولید و نیز کاهش واردات سرمایه‌ای و کاهش سرمایه‌گذاری می‌شود. بروز رکود در تولید و سرمایه‌گذاری از طریق افزایش بیکاری و در نتیجه درآمد حاصل از کار از یک طرف و کاهش عرضه کالا و خدمات از سوی دیگر بر رفاه اجتماعی تاثیر نامطلوب می‌گذارد. از سوی دیگر کاهش درآمد نفت موجب کاهش درآمدهای بودجه عمومی شده و توازن بودجه را بر هم می‌زند که نتیجه اجتناب ناپذیر آن افزایش حجم پول و تورم است. ساز و کارهای مذکور که با اختصار زیاد بیان شد، حاکی از آن است که رشد تولید، سرمایه‌گذاری اشتغال، تورم و در نتیجه رفاه اجتماعی به طور مستقیم از عملکرد بخش نفت تاثیر می‌پذیرد.

شدت انرژی در ایران

شاخص «شدت انرژی» نشان‌دهنده مصرف انرژی برای تولید مقدار معینی کالا و خدمات است که برحسب عرضه انرژی اولیه و یا مصرف نهایی انرژی محاسبه می‌گردد. در سال ۱۳۴۶ برای تولید یک میلیون ریال کالا و خدمات در اقتصاد ایران (به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶) حدود ۰/۵۷ بشکه معادل نفتخام انرژی اولیه به مصرف می‌رسید؛ حال آنکه در سال ۱۳۸۱ برای تولید همین مقدار ارزش افزوده نزدیک به ۲/۰۱ بشکه معادل نفتخام انرژی یعنی ۳/۵ برابر انرژی بیشتر مصرف گردیده است. بدیهی است که تغییر ساختار اقتصاد ایران در چند دهه گذشته تأثیر قابل توجهی در افزایش مصرف داشته است، ولی عدم سرمایه‌گذاری کافی در بخش صنعت و انرژی و همچنین فن‌آوری‌های قدیمی مورد استفاده از عوامل اصلی افزایش شدت انرژی به‌شمار می‌آیند. انتظار می‌رود در صورت ادامه روند موجود شاخص‌های عرضه انرژی اولیه مصرف نفت‌خام و مصرف گاز طبیعی طی دوره ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ به ترتیب ۹/۵، ۵/۲ و ۵/۷ درصد رشد کنند.

بررسی تطبیقی بهره‌وری انرژی ایران با سایر کشورهای جهان، براساس آمارهای مندرج در سالنامه آماری سازمان ملل، حاکی از این واقعیت است که در سال ۱۹۹۹ میلادی، ایران به ازای مصرف یک تن نفت خام، حدود ۱۱۵۹ دلار ارزش افزوده ایجاد کرده است. ولی در همین سال در عربستان سعودی ۱۵۱۰، در پاکستان ۲۱۲۰، در مالزی ۲۵۱۲، در ترکیه ۳۳۴۶، در تایلند ۳۴۲۰، بنگلادش ۳۹۸۰، در سنگاپور ۴۲۴۳، در برزیل ۷۰۶۴ و در ژاپن ۱۱۶۷۵ دلار ارزش افزوده ایجاد شده است. به عبارت دیگر، میزان اتلاف انرژی در ایران بسیار بالا و میزان و روند مصرف انرژی در کشور، مغایر با اصول ارتقای بهره‌وری و افزایش بازدهی انرژی بوده و در مقایسه با دیگر کشورهای جهان نامعقول است. با وجود این، ترکیب مصرف‌نهایی انرژی برحسب مصرف‌کننده نیز طوری تغییر نموده است که به مرور زمان سهم بخش‌های مولد (صنعتی و کشاورزی) کاهش و سهم بخش‌های غیرمولد (خانگی و تجاری) افزایش یافته است.

مجموع ارزش واقعی انرژی مصرفی سالانه در کشور، بیش از ۱۵ میلیارد دلار است که با اعمال سیاست‌های مطلوب می‌توان حداقل ۲۰ درصد انرژی مصرفی کشور را صرفه‌جویی نمود؛ بدون اینکه به تولید و رفاه عمومی لطمه‌ای وارد گردد. این بدین معنی

است که به میزان حداقل ۳ میلیارد دلار در سال یا نزدیک به درآمد صادرات غیرنفتی کشور، امکان صرفه‌جویی در مصرف انرژی وجود دارد

بررسی مواد مرتبط با نفت و گاز در لایحه برنامه چهارم توسعه کشور

با پذیرش تمایز بین اهداف کلی و اهداف جزئی (با خصوصیت کمیت پذیری مشخص)، لازم است هر هدفی دارای این ویژگی باشد تا بتوان موفقیت نسبی آن را در برنامه سنجید. به بیان دیگر اهداف یک برنامه باید «اهدافی اثباتی» باشند تا بتوان شواهدی دال بر تحقق یا عدم تحقق آن‌ها ارائه نمود. معمول‌ترین روش برای دستیابی به این منظور آن است که اهداف به صورت شاخص‌های کمی نیز بیان شوند و همچنین اهداف کیفی را با روشن‌تر کردن مشخصات هدف و زمان انجام آن به اهداف اثباتی تبدیل نمود. مفاد و مضامین فصول لایحه برنامه به گونه‌ای بیان شده‌اند که اهداف متصور از آن‌ها در برخی موارد قابلیت اثبات‌پذیری ندارند؛ می‌توان گفت حکم ماده (۲۴۵) لایحه برنامه چهارم توسعه که در آن موضوع «نظارت بر حسن اجرای برنامه چهارم توسعه و تهیه و استخراج گزارش عملیاتی از روند برنامه» مدنظر قرار گرفته است، برای دستگاه‌ها امکان‌پذیر نخواهد شد و تأثیر نتایج گزارش‌ها بر کل ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ضعیف خواهد بود.

با توجه به ماهیت و مفاد مطروحه در قالب هر یک از مواد لایحه برنامه، که به عنوان مبنا و مرجع در فرآیندهای بعدی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در کشور مطرح می‌شوند، تهیه و تدوین این مواد با ملاحظات روبرو است. تعیین اهداف سازگار، متناسب و قابل دسترس، رعایت «چارچوب و نظام یافتگی خاص» در تدوین فصول و مواد برنامه، رعایت اصل «ترتیب اهمیت» در بیان فصول و مواد، عدم وجود تشابه و یا همپوشی بین سیاست‌ها و احکام مطروحه و پیگیری رویکرد ایجاد ساختار مطلوب و کارا به جای تعیین تکلیف‌های گسترده، متعدد و بعضاً غیر عملیاتی برای دولت و سایر بخش‌ها، از جمله نکاتی هستند که لایحه را نیازمند بازبینی و اصلاحات می‌سازد.

حساب ذخیره ارزی

ایده‌ای که بصورت تمرکز عوائد حاصل از صادرات نفت در قالب ایجاد صندوق‌هایی با عناوینی از جمله صندوق توسعه اقتصادی، صندوق نفت، صندوق عمومی درآمدهای بین نسلی و ... در کشورهای مختلف مطرح نظر قرار داده شده است، چیزی به جز کسب

درآمد از محل منابع ارزی حاصل از صدور نفت به منظور حداقل سازی اثرات شوک‌های مثبت (بیماری هلندی) یا شوک‌های منفی ناشی از نوسانات درآمدهای نفتی بر متغیرهای اقتصادی نیست. لیکن آنچه که در کشور ما تحت عنوان تشکیل «حساب ذخیره ارزی» به موجب ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه مورد پیگیری قرار گرفته، با ایده‌ای که در کشورهایی نظیر نروژ، کویت، ونزوئلا، ایالت آلاسکا در آمریکا و ... دنبال شده و می‌شود کاملاً متفاوت است.

آنچه که در ایران مورد عمل قرار گرفته تنها اختصاص یک حساب ارزی مستقل برای مازاد درآمدهای نفتی بوده است که برای آن مصارف خاصی نیز در نظر گرفته شد. هرچند که ایجاد این حساب ارزی مستقل، از پشتوانه‌های فکری قوی نظیر جلوگیری از تأثیرات نوسانات درآمدهای نفتی بر بودجه دولت و اختصاص مازاد آن به سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی برخوردار بود، لیکن تجربه عملی نشان داد که هرگاه دولت نیازمند تغییر ارقام جدول مذکور و نیز مجبور به برداشت‌های خارج از چارچوب ماده (۶۰) قانون برنامه گردید، اقدام به اصلاح این ماده قانونی نمود. همچنین با وجود آنکه اختصاص ۵۰ درصد از منابع این حساب به بخش خصوصی پتانسیل مالی قابل توجهی به حساب می‌آمد، لیکن عملکرد این حساب در تخصیص منابع به بخش خصوصی بسیار ضعیف (رقمی در حدود یک میلیارد دلار در طول دوران تشکیل این حساب) بوده است.

با عنایت به موارد فوق‌الذکر تأکید بر استمرار وضعیت موجود مبنی بر تشکیل حسابی با عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» موضوع این ماده، با ایده منطقی تشکیل صندوق‌های نفتی سازگاری ندارد. لذا پیشنهاد می‌گردد ضمن بازبینی اساسی مواد (۱) و (۳) لایحه برنامه چهارم، تشکیل صندوقی با نام «صندوق توسعه اقتصادی» مطمح نظر قرار گیرد. در این راستا می‌توان به موازات تهیه سند ملی توسعه بخش، سند ملی توسعه ویژه (فرابخشی) و سند توسعه استان صندوق‌های فرعی را نیز برای تأمین مالی توسعه بخش‌های کشور تشکیل داد؛ به طوری که با تصویب هیأت امنای «صندوق توسعه اقتصادی» بتوان از منابع آن برای تجهیز مالی منابع صندوق‌های توسعه بخشی استفاده نمود.

بهره مالکانه

آشفته‌گی پرداخت درآمدهای حاصل از فروش نفت به خزانه و اختلاط شدید نظام شرکتی نفت با نظام حکومتی طی سالهای اخیر، باعث شد که دولت در برنامه چهارم پیشنهاد دریافت بهره مالکانه از درآمد نفت را مطرح کند.

پرداخت بهره مالکانه که به قولی رابطه مالی دولت و شرکت نفت را مشخص می‌کند، خود شائبه‌هایی را به وجود آورده که هنوز پاسخ قطعی و روشنی برای آن وجود ندارد. در عین حال برخی از مسئولان نیز معتقدند گزینه‌های بهتری برای برقراری مکانیسم شفافیت مالی میان دولت و شرکت نفت وجود دارد.

شاید اصلی‌ترین دلیل طرح بهره مالکانه در برنامه چهارم مقایسه وضعیت سابق و موجود در روابط مالی شرکت نفت و دولت بوده که باعث شده ایران با به کارگیری اصطلاحی رایج طرح جدیدی را مطرح کند. در واقع پرداخت بهره مالکانه توسط یک شرکت دولتی به دولت شیوه جدیدی است که در جهان کم سابقه است.

قبل از پیروزی انقلاب شرکت‌های نفتی درصدی از درآمد خود را به شرکت ملی نفت می‌دادند و این شرکت نیز سود و مالیات خود را به خزانه می‌پرداخت، به طوری که شرکت ملی نفت ایران پس از کسر هزینه‌های عملیاتی و هزینه‌های توسعه‌ای خود و شرکت‌های تابعه‌اش، مانده درآمد را به حساب دولت واریز می‌کرد. هرچند این روش نیز با مشکلاتی همراه بود اما همواره بخش مهمی از عواید نفت به خزانه وارد می‌شد.

شیوه دریافت درآمدهای نفتی قبل و بعد از پیروزی انقلاب

بعد از پیروزی انقلاب، براساس تبصره ۳۸ قانون بودجه ۱۳۵۸ (مصوب شورای انقلاب)، مقرر شد تمامی درآمدهای شرکت ملی نفت ایران، حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی و صدور گاز مستقیماً به خزانه داری کل کشور واریز شود و جزء درآمدهای دولتی محسوب شود. با تغییر رویه واریز درآمدهای نفت، تمامی درآمدهای حاصل از صادرات متعلق به دولت شد و هزینه‌های شرکت ملی نفت، اعم از هزینه‌های فعالیت‌های بالا دستی شامل اکتشاف و تولید نفت خام و فعالیت‌های پایین دستی در بخش پالایشگاه‌ها و توزیع فرآورده‌های نفتی، همه از دو محل فروش فرآورده‌های نفتی در داخل و بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود.

به این ترتیب برخلاف شیوه قبل از انقلاب که عواید نفت در مرحله اول در اختیار شرکت ملی نفت بود و مازاد آن به دولت پرداخت می شد، بعد از پیروزی انقلاب تمامی عواید حاصله در اختیار دولت قرار گرفت و هزینه های شرکت ملی نفت هم از طریق بودجه های مصوب سالانه پرداخت شد. هر چند این تحول در ابتدا مثبت به نظر می رسید اما مشکلات چندی را باعث شد.

مشکل اصلی این بود که شرکت ملی نفت برای فعالیت های خود از طریق بودجه عمل می کرد به طوری که با بروز مشکلات ناشی از صدمات وارده به تاسیسات نفتی در زمان جنگ، شرکت ملی نفت ایران با کمبود منابع مالی مواجه شد. به همین منظور در برنامه سوم طبق ماده ۱۲۰، تمامی درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده های نفتی در اختیار شرکت ملی نفت ایران قرار گرفت تا صرف تامین منابع و هزینه های توسعه فعالیت های نفتی بالادست و پایین دست شود. با وجود آنکه با وضع این ماده و البته قراردادهای بیع متقابل منابع ارزی لازم در اختیار شرکت نفت قرار گرفت اما همین ماده قانونی باعث شد تا جهت گیری شرکت ملی نفت به مسیر نامناسب سوق یابد. در واقع جهت گیری شرکت ملی نفت به سوی تولید بیشتر نفت کوره رفت که محصول کم ارزشی است و در عین حال عمده صادرات فرآورده های نفتی را به خود اختصاص می دهد. یعنی شرایط به گونه ای تغییر کرد که هر چه الگوی تولید فرآورده ها بدتر شود، وضعیت مالی شرکت بهبود یابد. همچنین براساس این مکانیسم نفت خام مورد نیاز پالایشگاه های کشور به صورت رایگان در اختیارشان قرار می گیرد.

اگر چه این بهای پرداخت شده برای تامین بارانه انرژی است اما به شدت سبب عدم شفافیت در حساب های مالی دولت و یارانه های انرژی شده است. حاصل این شیوه غیرشفاف آن است که نظام شرکتی با نظام حکومتی در هم تنیده یعنی شرکت ملی نفت به جای یک شرکت به عنوان بخشی از دولت عمل می کند. در عین حال دولت در عملیات شرکت نفت کاملاً دخیل است. به هر حال این سه سبب شد دولت با وضع ماده ای در لایحه برنامه چهارم درصدد تصحیح روابط موجود برآید تا علاوه بر شفافیت روابط مالی حتی الامکان عایدی دولت را از محل درآمدهای نفتی افزایش دهد.

دولت در جایگاه مالکیت و پرداخت های چهارگانه

در برنامه چهارم توسعه قرار است دولت بهره مالکانه را از شرکت ملی نفت ایران که یک شرکت دولتی است دریافت کند. براساس ماده ۳ برنامه چهارم مالکیت منابع نفتی ایران با دولت است که این حق مالکیت براساس قانون نفت از طریق وزارت نفت اعمال می شود. همچنین شرکت ملی نفت ایران پس از پرداخت حقوق دولتی صاحب نفت است و می تواند نسبت به فروش آن اقدام کند. در واقع با این اقدام دولت در جایگاه مالکیت بر منابع و ذخایر زیرزمینی قرار می گیرد و تصدی گری بر عهده شرکت ملی نفت قرار خواهد گرفت. دولت چون مالک منابع زیرزمینی است، براساس میزان تولید و استخراج نفت، سهم و بهره مالکانه دریافت می کند و شرکت ملی نفت پس از پرداخت حق السهم دولت، به عنوان یک شرکت عملیاتی، مالک نفت تولیدی می شود.

پرداخت های چهارگانه ای در این روش پیش بینی شده است. اول بهره مالکانه که ۵۰ درصد قیمت صادراتی نفت خام به ازای کل تولید در نظر گرفته شده است. اصلی ترین این پرداخت هاست.

دومین پرداخت تحت عنوان حقوق ویژه است که درصدی از درآمد حاصل از فروش نفت خام را شامل می شود و البته میزان یارانه انرژی از آن کسر می شود. برای نفت خام تولیدی از میادین دریایی و میادین مشترک به ترتیب ۱۰ و ۲۰ درصد تخفیف در نظر گرفته شده است که علت آن هزینه بیشتر تولید در این میادین و ایجاد انگیزه افزایش تولید عنوان شده است. این تخفیف در مورد نفت خام تحویلی به پالایشگاه ها ۵ درصد در نظر گرفته شده که دلیل کمتر بودن آن نسبت به موارد قبلی نداشتن هزینه های انتقال، صدور و بارگیری است.

همچنین سهم سود دولت به عنوان سهام دار به صورت سالانه پرداخت می شود، که ۳۰ درصد سود ویژه سالانه شرکت است.

مالیات عملکرد شرکت ملی نفت بر سود ویژه سالانه نیز توسط دولت اخذ می شود که ترتیب آن همچون سایر شرکت های دولتی و خصوصی طبق قانون مالیات ها خواهد بود.

قراردادهای بیع متقابل نفتی

از آنجا که درآمدهای نفتی سهم عمده ای از منابع درآمدی دولت را تشکیل می دهد برای تضمین پرداخت به موقع این مبالغ در بند (ح) ماده ۳ برنامه چهارم، شرکت ملی

نفت مکلف شده وجوه حاصل از صادرات نفت خام را به صورت علی الحساب و به طور ۱۰۰ درصد به خزانه واریز کند، سپس به تسویه حساب پردازد. در واقع این بند به عنوان تضمین عدم کاهش وصولی دولت گنجانده شده است.

از سوی دیگر جهت بهبود شرایط قراردادهای بیع متقابل نفتی، در برنامه چهارم بازپرداخت تعهدات قراردادهای بیع متقابل بر عهده شرکت ملی نفت خواهد بود به طوری که این شرکت تعهدات بیع متقابل قراردادهای قبلی و آینده و همین طور شیوه های دیگر تامین ملی داخلی و خارجی را از منابع خود بازپرداخت می کند. در شرایط حاضر بازپرداخت طرح های بیع متقابل نفتی از محل بخشی از منابع صادرات نفت خام صورت می گیرد. همچنین پرداخت های در نظر گرفته شده به دولت زمینه ساز اصلاح انگیزه های شرکت ملی نفت در امور تولیدی خواهد بود. در حال حاضر مسائلی مانند افزایش قیمت نفت از جمله دغدغه های وزارت نفت است اما شرکت ملی نفت برای ترقی قیمت ها انگیزه ای ندارد چرا که افزایش قیمت ها افزایش سود و عایدی شرکت را در بر ندارد. همچنین در حال حاضر افزایش تولید براساس سهمیه های اوپک باعث افزایش هزینه های شرکت ملی نفت است اما با تغییرات برنامه چهارم از افزایش سطح تولید نیز منتفع می شود.

همچنین در برخی سال ها دولت برای تامین مالی خود، معیارهای تولید صیانتی را نادیده گرفته در حالی که در مکانیسم پیشنهادی لایحه انگیزه های لازم برای تولید صیانتی دیده شده است. از دیگر مواردی که باعث دفاع دولت از مکانیسم جدید پرداخت های شرکت ملی نفت و البته داشتن مسئولیت های جدید شده آن است که با برقراری بهره مالکانه هزینه های اکتشاف، استخراج و تولید نفت خام توسط شرکت ملی نفت و از محل عواید آن تامین می شود و برخلاف شرایط موجود محل تامین آن صادرات نفت کوره نیست. همچنین از این پس نفت خام تحویلی به پالایشگاه با ۵ درصد تخفیف، مشابه نفت خام صادراتی از سوی دولت قیمت گذاری می شود و بهای آن از شرکت ملی نفت گرفته می شود.

محاسبه درصد بهره مالکانه

محاسبه بهره مالکانه با فرض تغییر نکردن عایدی دولت و شرکت نفت صورت گرفته. مطالعات انجام شده در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور نشان داده، درآمد دولت از

محل صادرات نفت خام طی سال های قبل نسبت به فروش کل به طور متوسط ۶۰ درصد است. به همین دلیل سهم ۵۰ درصدی به عنوان حداقل مطمئن برای دولت تثبیت شده است.

رقم ۵۰ درصد مورد موافقت وزارت نفت نیز بوده است. براساس برخی از محاسبات با تحقق این ارقام حدود ۹۰ درصد از درآمد دولت محقق می شود. مابقی درآمد نیز از طریق حقوق ویژه که به صورت درصدی از درآمد حاصل از فروش نفت خام و متناسب با قیمت فروش در بشکه _ پس از کسر ارقام یارانه سوخت _ توسط هیات وزیران تعیین و در لوایح بودجه سنواتی درج می شود و سود سهام و مالیات بر عملکرد تامین خواهد شد.

برخی مواد مرتبط با شاخص های اقتصاد کلان

لایحه برنامه چهارم توسعه اهداف کمی زیر را در خصوص هزینه های بخش دولتی و نرخ تورم دنبال می کند:

- ۱- محدود کردن رشد متوسط سالانه بودجه عمومی دولت به رقم ۱۰/۹ درصد.
- ۲- محدود کردن رشد سالانه اعتبارات هزینه ای به رقم ۱۰ درصد و به عبارت دیگر ثبات این اعتبارات به قیمت ثابت.
- ۳- کاهش نرخ متوسط تورم به رقم ۹/۹ درصد (از ۱۴/۶ درصد در سال شروع برنامه به ۶/۸ درصد در سال خاتمه برنامه).
- ۴- کاهش نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی به میزان ۱۰ درصد. به عبارت دیگر هدف مزبور مبین آن است که نسبت بودجه کل کشور (شامل بودجه عمومی دولت و بنگاه های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت) به تولید ناخالص داخلی در پایان برنامه چهارم، ۱۰ درصد کم تر از مقدار همین شاخص در سال پایانی برنامه سوم است.

از طرف دیگر در لایحه برنامه چهارم، تکالیف و وظایف متعددی بردوش دولت قرار داده شده است که با توجه به محدودیت های مذکور برای رشد هزینه های عمومی، بار مالی ناشی از آن با چالش زیادی مواجه خواهد بود.

سیما و چارچوب کلی بودجه عمومی دولت در برنامه چهارم توسعه حاکی از عدم تناسب بین میزان پیش بینی اعتبارات هزینه ای با اقدامات و عملیات توسعه ای تعریف شده و برنامه ها و عملیات اجرایی موضوع آن ها در فصول برنامه است. میانگین رشد اعتبارات

هزینه‌ای (جاری) در سالهای برنامه چهارم معادل ۱۰ درصد و میانگین رشد تورم در همین دوره معادل ۹/۹ درصد پیش‌بینی شده است که این تصویر، نشانه ثابت ماندن سطح و میزان اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت در دوره برنامه است. به این لحاظ، با انتظار تحقق همه شاخص‌های کلان اقتصادی، از جمله کاهش تورم به سطح ۹/۹ درصد در سال‌های برنامه چهارم، حتی نگهداشت سطح کمی و کیفی فعالیت‌ها و خدمات در سال پایه و حفظ وضعیت موجود جای تأمل و تردید دارد. در چنین شرایطی انتظار دستیابی به اهداف برنامه‌ای و عملیاتی برنامه چهارم، در بخش‌های اجتماعی به ویژه «فصل هفتم» که ناظر بر اقدامات ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی و «فصل هشتم» یعنی ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی است ممکن به نظر نمی‌رسد.

نتیجه گیری

هر چند پرداخت بهره مالکانه به دولت به شفاف شدن روابط مالی شرکت ملی نفت می‌انجامد اما هنوز بحث‌های زیادی بر سر آن جریان دارد و مخالفان و موافقان بسیاری سعی در توجیه یا رد آن دارند. برخی از مسئولان اعلام کرده اند که بحث بهره مالکانه نفت در کشور ایران و سایر کشورهای تولیدکننده نفت در رابطه با کمپانی‌های خارجی موضوعیت داشته هر چند که می‌توان در رابطه با شرکت‌های داخلی هم آن را مطرح کرد. اگر دولت بخواهد از انفال که به کل جامعه تعلق دارد بهره برداری کند یا باید مستقیماً وارد عمل شود و یا اینکه آن را به شرکت بهره بردار واگذار نماید. در مورد معادن سال هاست که بهره برداران خصوصی این کار را انجام می‌دهند و دولت بهره مالکانه می‌گیرد. اما در مورد نفت تاکنون چنین وضعیتی نبوده تنها زمانی که شرکت‌های بزرگ خارجی (پیش از انقلاب) در صنعت نفت کشور فعال بودند، درصدی از درآمد تولید یا استخراج نفت را به عنوان بهره مالکانه و یا تحت عنوان دیگری به دولت پرداخت می‌کردند.

دبیر هیأت امنای حساب ذخیره ارزی می‌گوید: «اگر قرار باشد سیستم پرداخت درآمدهای حاصل از منابع نفتی و انفال، به شیوه‌ای که در برنامه چهارم پیشنهاد شده محقق شود، تغییر بنیادین در نظام درآمدهای دولت ایجاد می‌شود که باید مورد دقت و بررسی کامل قرار گیرد».

در صورت دادن بهره مالکانه به دولت و در اختیار گرفتن کل نفت استخراجی با کسر بهره مالکانه و چند کسری دیگر، شرکت نفت به عنوان یک بنگاه کاملاً مستقل، نفت و گاز را به عنوان مواد اولیه در اختیار می گیرد و کارفروش یا فرآوری را انجام می دهد. هر چند این اقدام از نظر بنگاهی توجیه پذیر است و منطقی اما به لحاظ تاثیر بودجه، بر دولت آثار عمیقی برجای می گذارد.

تغییر نظام درآمدی دولت از نظر تامین، دریافت و مصرف به تمامی نظام مالی کشور تسری می یابد. در عین حال ایراد دیگری که بر این طرح وارد می شود تعیین بهره مالکانه توسط قانونگذار است در حالی که می توان این رقم را از طریق مزایده در سطح ملی یا بین المللی انجام داد. با شرایط مندرج در برنامه چهارم - هر چند که وزارتخانه های نفت، اقتصاد و سازمان مدیریت و برنامه ریزی برای عدم کاهش عایدات دولت توافق کردند - امکان کاهش عایدات دولت وجود دارد. شاید تنها توجیه سازمان در این خصوص تصویب نشدن کامل بهره مالکانه در دولت باشد.

احمد داوودی مدیرکل دفتر انرژی سازمان مدیریت و برنامه ریزی اعلام کرد: " در زمان تدوین لایحه گفتیم که چون نفت و گاز در منابع و ذخایر زیرزمینی شکل گرفته و مربوط به دوران طولانی از عمر سرزمین ماست، تنها مجاز هستیم در ارتباط با شکل گیری سرمایه های درازمدت از این منابع بهره برداری کنیم. ما نباید عواید حاصله را صرف فعالیت های روزمره نماییم. بنابراین در پیشنهاد اولیه سازمان، عواید حاصل از بهره مالکانه در صندوقی به نام صندوق توسعه و سرمایه گذاری متمرکز می شد تا با ترتیبات مناسبی تبدیل به سرمایه گذاری و توسعه درازمدت شود."

کلام آخر اینکه نفت میراث طبیعی است و به همین دلیل بهره مالکانه ایجاد می کند اما وضع چنین بهره ای تنها زمانی توجیه پذیر است که در عین شفافیت عواید دولت و به تبع آن ملت را از این سرمایه بی بدیل افزایش دهد. در حالی که در صورت ذره ای کوتاهی در بازنگری جداول تهیه شده برنامه چهارم در این خصوص ضرری جبران ناپذیر به کشور وارد می شود که به دست دولت بر ملت تحمیل شده است.

منابع و مأخذ

۱. گزارش مجموعه مقالات و مباحث اولین همایش تدوین برنامه دوم توسعه کشور سازمان برنامه و بودجه سال ۱۳۷۹
۲. سند برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی جمهوری اسلامی ایران (۸۲ - ۱۳۷۸) سازمان برنامه و بودجه
۳. گزارش عملکرد شرکت ملی حفاری ایران ، روابط عمومی وزارت نفت ، سال ۷۹ - ۷۸
۴. لایحه برنامه دوم وسوم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی ،سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۸۳ - ۱۳۷۳)
۵. نشریه مجلس و پژوهش - وابسته به مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی ، شماره های ۲۷ - ۲۶ سال ۱۳۷۸
۶. مجله برنامه و بودجه شماره ۲۷ سازمان برنامه و بودجه
۷. بازار نفت ، نشریه داخلی امور بین المللی وزارت نفت شماره مختلف
۸. گزارش توجیهی پیش نویس طرح اصلاح برخی از مقررات شرکت های دولتی،سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳
۹. لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی ،سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۸۸ - ۱۳۸۴)
۱۰. Eisenstadt , M1998 "Iranian Military Power". Capabilities and Intention" , Washington Institute for Near East Policy.
۱۱. The Economist, 1997 , " Iran and Central Asia : Silken Dreams " .
۱۲. Barkashi, F, 1997 " Role of national gas in Strategic Relations Between Iran, Russia and Central Asia Republics, " Energy Journal.



**Heal, G.M. the Theory of Economic Planning, North Holland,
N.y. 10017, 1973.**