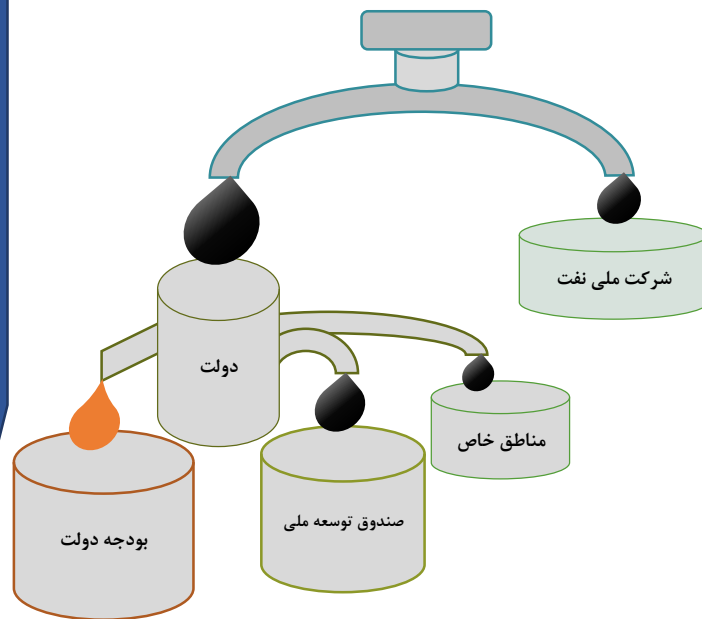


## رابطه مالی دولت، نفت و صندوق توسعه ملی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۴۳۲



بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	رابطه مالی دولت، نفت و صندوق توسعه ملی
کد شناسه	۱۴۰۳-۹-۱۰۴۷۱
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	مینا ابوطالبی
همکاران	<p>کارگروه تخصصی: کارگروه اقتصاد کلان و توسعه پایدار نخستین همایش ملی بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران</p> <p>اعضای کارگروه تخصصی: رئیس: شهرام اشراق</p> <p>اعضاء (به ترتیب حروف الفبا): روزبه بالونژاد نوری، منصور تور، سید محمدعلی حاجی میرزایی، محمد حسینی زاده کرمی، یاسر خانی، محمد خطیبی، رضا زرگر، سعید جمال شرق، گلنساء صلواتی، حامد صاحب هنر، رامین غیاثیان، محمد کارکن، مجتبی کلاتر، معبود محمدی، یاسر میرزایی</p> <p>دبیر: مینا ابوطالبی</p>
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۳
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳
آدرس سایت: <a href="https://www.cdrf.ir/">https://www.cdrf.ir/</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ.....	خلاصه مدیریتی.....
۱.....	مقدمه.....
۲.....	۱- طرح مسئله.....
۴.....	۲- تاریخچه روابط مالی نفت، دولت و صندوق توسعه ملی.....
۸.....	۳- آسیب‌شناسی وضعیت موجود رابطه مالی دولت، نفت و صندوق توسعه ملی.....
۸.....	۳-۱- رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت.....
۹.....	۳-۲- رابطه مالی شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی.....
۱۰.....	۳-۳- رابطه دولت و صندوق توسعه ملی.....
۱۲.....	۴- تجارب جهانی در مدیریت منابع درآمدی حاصل از فروش منابع طبیعی.....
۱۴.....	۵- راهبردها و راهکارهای پیشنهادی.....
۱۷.....	۶- الزامات.....
۱۹.....	منابع.....

## فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۸.....	شکل ۱: سهم شرکت ملی نفت از فروش نفت و گاز.....
۱۰.....	شکل ۲: رابطه سرمایه‌گذاری در نفت و گاز مبتنی بر ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی.....

## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۵.....	جدول ۱: سهم دولت و نفت از درآمد نفتی در قوانین بودجه سالیانه ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳.....
۷.....	جدول ۲: سهم دولت و نفت از درآمد نفتی در قوانین بودجه سالیانه ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰.....

## فهرست نمودارها

صفحه

عنوان

---

نمودار ۱: سهم سالانه صندوق در بودجه از درآمدهای نفت و گاز در مقایسه با سهم صندوق در قوانین بالادستی ..... ۱۱



## خلاصه مدیریتی

در بند ۱۲ سند راهبردی انرژی از «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی با تأکید بر اقتصاد منابع تجدیدپذیر» به عنوان یکی از اهدافی نام برده شده است که با استفاده از آن می‌توان به نقش اصلی متصور برای درآمدهای نفت و گاز در سطح کلان کشور پی برد و سایر راهبردها، سیاست‌ها، رویه‌ها و قوانین در حوزه نفت و گاز را بر اساس آن تعریف کرد. بررسی و اصلاح رابطه دولت، نفت و صندوق توسعه ملی نیز باید با توجه به همین هدف کلان؛ یعنی به منظور ثروت‌آفرینی از منابع طبیعی انجام شود. مطابق قوانین برنامه پنجم توسعه، باید در سال اول برنامه ۲۰ درصد از درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفتی کشور به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد و سالانه ۳ درصد به این سهم افزوده شود؛ همچنین بر اساس قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شده بود که در سال اول برنامه ۳۰ درصد از درآمدهای صادرات نفتی به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد و سالانه ۲ درصد به این سهم افزوده گردد، در حالی که در عمل تخصیص این سهم قانونی در برخی از سال‌های برنامه پنجم و در اکثر سال‌های برنامه ششم توسعه نقض شد. اختصاص سهم ۱۴٫۵ درصد به شرکت ملی نفت نیز، صرفاً تأمین هزینه‌های جاری را پوشش داده است. بنابراین، سرمایه‌گذاری لازم در این بخش - به عنوان یکی از بخش‌های مهم کشور - برای نگهداشت و توسعه توان تولید و همچنین توسعه زنجیره ارزش تولید در صنایع پایین‌دستی با ارزش افزوده بالا با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. از این رو برای سرمایه‌گذاری در این بخش، از ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور استفاده شده و بیش از ۶۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی در قالب تسهیلات به بخش نفت و گاز اختصاص یافته است؛ اما همچنان این منابع برای توسعه صنعت نفت ناکافی بوده‌اند. قوانینی هم که برای ایجاد شفافیت در قیمت تمام شده هر بشکه نفت خام و واگذاری وظائف حاکمیتی شرکت ملی نفت در بودجه ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ کل کشور گنجانده شده، بر اساس تفریغ بودجه محقق نگردیده است. برای بازگشت به رعایت قوانین و تحقق هدف اصلی از تخصیص درآمدهای نفت، راهکارهای زیر در گزارش حاضر پیشنهاد شده است:

- اجرای روش خزانه واحد برای شرکت ملی نفت با ویژگی مانیتورینگ و نه ویژگی کلیدداری؛
- استقرار سامانه‌های حسابداری مبتنی بر عملکرد متناسب با ساختار مالی شرکت ملی نفت؛
- ایجاد فضای رقابتی در صنعت نفت با ورود رقبای با سطح توان مالی و فنی بالا؛
- تعیین سهم دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز با استفاده از معیارهای منطبق با اهداف برنامه‌های توسعه و نحوه تخصیص درآمد ارزی متناسب با آن؛
- پیوستگی سیاستگذاری در حوزه زنجیره ارزش انرژی در کشور با بهبود مدیریت دولتی و هماهنگی دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت انرژی در کشور.



## مقدمه

کارگروه اقتصاد کلان و توسعه پایدار یکی از کارگروه‌های هفت‌گانه همایش (بهبود روند برنامه‌ریزی در ایران: از تفریح تا تدوین) می‌باشد که سه زیرمجموعه به شرح ذیل توسط دبیرخانه علمی همایش برای آن تعیین شده است:

- تنظیم رابطه بهینه مالی شرکت نفت و بودجه دولت
- نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی طرح‌ها و کسری بودجه سنواتی
- ساماندهی روابط دولت با نظام بانکی و ارزی.

از آنجا که بین درآمدهای نفتی با بودجه کشور و صندوق توسعه ملی ارتباط گسترده‌ای وجود دارد، این سه زیرمجموعه به صورت همزمان در دستور کار جلسات کارگروه مورد ارزیابی و کنکاش قرار گرفت و در این رابطه پنج نشست با حضور اعضا برگزار شد. در نخستین نشست، آقای دکتر صالح (عضو هیئت عامل صندوق توسعه ملی) به عنوان مهمان کارگروه مواردی را در رابطه با اصلاح سازوکارهای روابط مالی دولت، نفت و صندوق توسعه ملی مطرح کردند. در نشست دوم آقای دکتر بالونژاد نوری از پژوهشکده امور اقتصادی، مروری بر تجربه قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی انجام دادند. همچنین دکتر معبود محمدی، حسابرس کل از دیوان محاسبات کشور، آسیب‌شناسی عدم اتصال بودجه‌های سنواتی به اهداف توسعه‌ای کشور با استفاده از تفریح نفت را شرح دادند. در نشست سوم آقای محمد حسینی زاده کرمی پژوهشگر حوزه اقتصاد انرژی، با موضوع «رابطه مالی دولت و نفت» مطالب خود را در این خصوص ارائه دادند. نشست چهارم، نیز در راستای سه نشست دیگر و با تدقیق بیشتر به ارائه آقای دکتر صالح و آقای دکتر کارکن معاون امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد از سازمان برنامه و بودجه کشور اختصاص داشت. در نشست پنجم، آقای مهندس یاسر میرزایی مدیرکل بودجه و تنظیم مقررات بازار از معاونت برنامه‌ریزی وزارت نفت، با موضوع «رابطه مالی دولت، نفت و صندوق توسعه ملی» نظرات تخصصی خود را ارائه نمودند و همچنین در این نشست در خصوص «بهای تمام شده هر بشکه نفت خام» با حضور آقای ایرانپور معاون مدیریت برنامه‌ریزی تلفیقی از شرکت ملی نفت، آقای دکتر سید محمدعلی حاجی میرزایی عضو هیئت‌علمی مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی و آقای محمد کارکن ورنوسفادرائی، معاون امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد از سازمان برنامه و بودجه کشور بحث و گفتگو انجام شد.

گزارش حاصل با بهره‌گیری از ارائه‌ها و گفتگوهای انجام شده بین مدعوین و اعضاء کارگروه و همچنین، استفاده از نتایج دیگر مطالعات مرتبط با این موضوع، تدوین شده است.

## ۱- طرح مسئله

نوسانات درآمدهای نفتی، هزینه‌کرد این درآمدها برای مصارف جاری بدون توجه به عدالت بین نسلی، ناکامی سهم نفتی صندوق توسعه ملی در مأموریت‌های محوله در جهت توسعه کشور، کمبود منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در صنایع بالادستی بخش نفت و بدهی‌های انباشته شرکت ملی نفت از جمله چالش‌ها و مسائل اصلی در تخصیص درآمدهای نفتی به سه نهاد دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت است.

با توجه به محدودیت منابع مالی و گستردگی تقاضا برای تخصیص این منابع، لازم است برای رفع این چالش‌ها ابتدا به این پرسش اصلی پاسخ داد که هدف (یا اهداف) اصلی از تخصیص منابع نفتی در کشور چه خواهد بود. به بیان دیگر، تعیین اهداف تخصیص درآمد نفت در اصلاح رابطه مالی دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت حائز اهمیت است، زیرا از یک سو مشخص می‌کند اهداف اعلام شده تا چه میزان با رابطه مالی فعلی تحقق می‌یابد و از سوی دیگر سمت و سوی اصلی برای اصلاح رابطه فعلی را مشخص می‌نماید. با تعیین این اهداف می‌توان به استراتژی کشور در قبال منابع غنی انرژی در ایران پی برد و به طور مشخص تعیین کرد که عمده درآمدهای نفتی کشور قرار است در چه حوزه‌ای صرف شود. بنابراین لازم است هدف از به کارگیری درآمدهای حاصل از منابع انرژی در کشور مشخص شود تا بر اساس نقش مورد انتظار اصلی از این درآمدها در توسعه کشور، راهبردها، سیاست‌ها و قوانینی (که در ذیل آن نقش بزرگ تعریف می‌شوند)، مشخص و یا اصلاح گردند.

تاکنون استفاده از درآمدهای نفت و گاز در کشور به طور عمده در دو مسیر اصلی بوده است. در برخی دوره‌ها، درآمدهای نفتی بیشتر به عنوان موتور توسعه صنعتی به کار گرفته شده و در برخی دیگر از دوره‌ها، این منابع درآمدی به عنوان یک ابزار بزرگ رفاهی انگاشته شده است. البته نگاه دیگری نیز در این زمینه وجود داشته و آن مسئله امنیت ملی است، به زعم اینکه وابسته کردن دیگر کشورها به انرژی ایران می‌تواند اهرمی برای تضمین امنیت ملی کشور شناخته شود.

گذشته از آن نقشی که نفت در واقعیت بر عهده گرفته، به منظور تعیین نقش مطلوب و هدف کلی که از تخصیص درآمدهای نفت و گاز کشور مدنظر بوده است، سند ملی راهبرد انرژی کشور در سال ۱۳۹۶ توسط هیئت وزیران برای بازه ۲۵ ساله تا افق ۱۴۲۰ تصویب شده که می‌تواند مورد استناد قرار گیرد. این سند (که بر اساس اسناد بالادستی کشور شامل سند چشم‌انداز بیست ساله کشور؛ سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های انرژی، اقتصاد مقاومتی و محیط‌زیست؛ قانون برنامه ششم توسعه؛ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کشور و همچنین با استفاده از روندهای جهانی تغییر حامل‌های انرژی در این بازه زمانی و نگاه به وضعیت فعلی ایران در بخش انرژی تدوین شده)، هدف کلان بخش انرژی کشور در رابطه با نفت و گاز را به صورت زیر بیان کرده است:

«تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل آن از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی با تأکید بر اقتصاد منابع تجدیدپذیر» (بند ۱۲ از اهداف کلان در سند راهبردی انرژی).

هدف ذکر شده نشان می‌دهد بر اساس اسناد بالادستی و سایر مطالعات که می‌تواند نقش اصلی انرژی را در کشور ترسیم کند، منابع نفت و گاز به عنوان تأمین‌کننده منابع مالی مورد نیاز برای توسعه، به‌ویژه برای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در نظر گرفته شده‌اند. البته باید توجه کرد که قبل از تصویب این سند، موضوعی که بعد از انقلاب و همزمان با جنگ تحمیلی با عنوان «صندوق توسعه‌ساز» توسط دکتر حسین عظیمی آرانی پیگیری شد نیز، به دنبال تحقق همین هدف بوده است. بر اساس این ایده، نباید منابع حاصل از نفت، صرف هزینه امور جاری گردد بلکه باید به سرمایه‌گذاری تخصیص داده شود. از این رو، در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه بر قطع وابستگی بودجه به نفت تا پایان اجرای برنامه تأکید شده است. بر این اساس، فرض گزارش حاضر این است که هدف از به کارگیری منابع نفت کشور نه به منظور استفاده مستقیم در مصرف نهایی، بلکه به منظور تأمین سرمایه‌گذاری در منابعی خواهد بود که خود خلق ثروت می‌نماید.

## ۲- تاریخچه روابط مالی نفت، دولت و صندوق توسعه ملی

در دوره قبل از انقلاب اسلامی شرکت ملی نفت مانند دیگر شرکت‌های دولتی، ذیل وزارت اقتصاد قرار داشت. در این دوره درآمد شرکت ملی نفت نیز شامل سود حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی اعم از داخلی و خارجی و فروش گاز طبیعی و صادرات نفت خام، سود سهام سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت و گاز، بهره مالکانه کنسرسیوم‌های شرکت‌های بهره‌بردار و تولیدکننده و درآمدهای حاصل از عملیات قراردادهای می‌شد. در این دوره، کلیه درآمدهای مربوطه به حساب شرکت ملی نفت واریز و به همراه سایر منابع، صرف تأمین مالی فعالیت‌های جاری، توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های شرکت ملی نفت می‌شده است. عایدی خزانه شامل مبالغی در قالب سود سهام، مالیات بر عملکرد و همچنین بهره مالکانه دریافتی از شرکت‌های طرف قرارداد (پس از کسر یک (۱) درصد به عنوان ذخیره عمومی) بوده است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی از سال ۱۳۵۸ تا سال ۱۳۷۹، دوره دوم رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت شکل می‌گیرد که متأثر از تصویب تبصره دائمی ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸، دستخوش تغییراتی نسبت به قبل می‌شود. بر اساس مفاد این تبصره مقرر می‌گردد وجوه حاصل از فروش نفت خام به هر صورت و فرآورده‌های نفتی صادراتی مستقیماً به حساب خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی ایران منظور و منابع مورد نیاز شرکت ملی نفت ایران در قالب بودجه مصوب و از محل درآمد عمومی تأمین شود.

دوره سوم رابطه مالی بین شرکت ملی نفت و دولت از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ شناخته می‌شود، زیرا در این دوره به دنبال تصویب برخی رویکردهای جدید در قانون برنامه سوم همچون «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام»، تغییراتی در سیاست‌های کلی مرتبط با صنعت نفت ایجاد گردیده است. از جمله مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر روابط مالی شرکت ملی نفت ایران و دولت بر اساس ماده (۱۲۰) قانون برنامه سوم به شرح زیر بود:

الف- درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و میعانات گازی و برق حسب مورد به عنوان درآمد شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر تلقی می‌شود و به مصرف ارزی هزینه عملیات جاری (شامل واردات فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی) و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

ب- درصدی از درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام که میزان آن در قوانین بودجه سنواری تعیین خواهد شد در قالب سازوکاری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در اختیار شرکت ملی نفت ایران قرار خواهد گرفت تا به منظور تحقق اهداف برنامه طبق قوانین و مقررات موجود هزینه شود.

در دوره چهارم که از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ است، بر اساس ماده ۱ قانون برنامه چهارم توسعه، «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» به منظور نگهداری مازاد عواید ارزی حاصله ایجاد شد (مقرر گردید مانده حساب «ذخیره

ارزی حاصل از عواید نفت خام» موضوع ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه در پایان سال ۱۳۸۳ به این حساب منتقل شود).

همچنین بر اساس ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه، مهم‌ترین اتفاقی که در این دوره افتاد، تشکیل صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار بوده است، به گونه‌ای که تخصیص حداقل معادل بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) در سال‌های برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی و افزایش سهم واریزی هر سال به میزان سه واحد درصد و اختصاص دو (۲) درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز، گازخیز و مناطق کمتر توسعه یافته در این ماده از برنامه تصریح شده است. اتفاقی که این دوره را متفاوت از دوره‌های قبل می‌کند، تعریف و تشریح روابط مالی نفت و دولت در قالب بندها و تبصره‌های قانون بودجه سنواتی است.

در جدول (۱)، پیش‌بینی‌هایی که برای سهم دولت، شرکت ملی نفت و یا سایر تکالیف در قوانین بودجه سالیانه از درآمد نفتی وجود داشته، بیان شده است. سال ۱۳۸۴ نخستین سالی می‌باشد که در قانون تبصره بودجه به شکل مستقیم، این سهم‌ها مشخص شده است، به طوری که سهم شرکت ملی نفت ۷/۳ درصد و سهم دولت ۹۲/۷ درصد بوده است. بر سهم دولت هم تکالیفی مانند مالیات قطعی عملکرد، علی‌الحساب سود سهم دولت، علی‌الحساب استخراج و فروش گاز و برقی کردن چاه‌های کشاورزی در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ گذاشته می‌شود. در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰، هر یک از این سهم‌ها هر سال تغییر کرده و از سال ۱۳۹۰ به بعد، سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت، ثابت باقی مانده است. همان‌طور که جدول (۱) نشان می‌دهد، سال ۱۳۸۹ نخستین سالی می‌باشد که سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی در قانون بودجه وارد شده است.

جدول ۱: سهم دولت و نفت از درآمد نفتی در قوانین بودجه سالیانه ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳

۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	
۲							۱۱	۱۱	۱۱	تبصره
الف	۳	۳	۱	۴	۷	۷	ج	هـ	د	بند
	۳-۱	۳-۱	الف	الف	الف	الف	۱	۱	۱	جزء
%۱۴,۵	%۱۴,۵	%۱۴,۵	%۱۴,۵	%۱۴	%۶	%۶	%۶	%۶	%۷,۳۰	سهم شرکت ملی نفت
%۸۵,۵	%۸۵,۵	%۸۵,۵	%۸۵,۵	%۸۶	%۹۴	%۹۴	%۹۴	%۹۴	%۹۲,۷	سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی
%۳۳	%۳۰	%۲۵	%۲۲	%۳۱	%۲۱	%۲۱	%۱۴,۵	%۹,۵	%۱۳,۹	مجموع تکالیف قابل پرداخت از سهم دولت
					%۵	%۵	%۵	%۵	%۵	مالیات قطعی عملکرد

					٪۸	٪۸	٪۴,۵	٪۴,۵	٪۴,۵	سود سهام دولت
									٪۲,۸	علی‌الحساب استخراج و فروش گاز
									٪۱,۶	برقی کردن چاه‌های کشاورزی
					٪۳	٪۳				طرح‌های استخراج و تولید نفت و گاز پارس جنوبی
٪۲۹	٪۲۶	٪۲۳	٪۲۰	٪۲۰						صندوق توسعه ملی
٪۲	٪۲	٪۲	٪۲							کمک مناطق نفت‌خیز و گاز خیز
٪۲	٪۲									بازپرداخت عیدانه سال ۱۳۹۱

منبع: یافته‌های پژوهش

- با توجه به جدول ۱، موارد مهم اثرگذار بر تسهیم منافع حاصل از درآمد نفت در این دوره به شرح زیر است:
- سهم صندوق توسعه ملی از سال ۱۳۸۹ تعیین و این سهم از سال ۱۳۹۰ به بعد افزایش سالانه داشته است.
  - برای کمک به عمران مناطق نفت‌خیز و گازخیز از سال ۱۳۹۰ به بعد، سهمی تعیین می‌شود.
  - طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸، سه درصد از ارزش نفت خام تولیدی (جزئی از ۹۴ درصد سهم دولت) به منظور تجهیز منابع سرمایه‌ای طرح‌های استخراج و تولید نفت و گاز پارس جنوبی تخصیص داده شده است.
- در دوره زمانی پنجم از رابطه مالی بین نفت، دولت و صندوق توسعه ملی که از سال ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰ می‌باشد، مطابق با قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در سال ۱۳۹۳ و همچنین قانون برنامه ششم توسعه، از لحاظ تثبیت نحوه محاسبه مبنای تسهیم، تعیین سهم طرف‌های ذینفع، نحوه تعیین قیمت نفت خام صادراتی و فروش داخلی و غیره، تغییراتی اساسی در تعیین این رابطه مالی ایجاد شد که اهم این موارد به شرح زیر است:
- با تصویب قانون الحاق، کلیه الزامات مربوط به رابطه مالی نفت و دولت در قالب ماده (۱) این قانون تعریف و مقرر گردید میزان سهم شرکت ملی نفت از مبنای تسهیم شامل (ارزش نفت صادراتی و فروش داخلی) در قوانین بودجه سنواتی تعیین گردد.
  - مطابق بند (ب) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول برنامه به میزان ۳۰ درصد تعیین و مقرر شد سالانه حداقل (۲) واحد درصد به این میزان اضافه گردد. همچنین مقرر شد سهم شرکت ملی نفت ایران به میزان



۱۴/۵ درصد کل صادرات نفت و میعانات گازی و سهم مناطق نفت خیز، گازخیز و توسعه نیافته به میزان (۳) درصد باشد.

در جدول (۲)، تعیین سهم درآمدهای نفت مطابق با بندهای قوانین بودجه سال‌های این دوره مشخص شده است. همان‌طور که در جدول به وضوح مشاهده می‌شود، سهم شرکت ملی نفت همان ۱۴/۵ درصد ثابت باقی‌مانده است؛ اما تکلیف قانونی در مورد افزایش سالانه دو درصدی سهم صندوق توسعه ملی - با توجه به شرایطی که بر اقتصاد کشور حاکم بوده و نیاز شدید بودجه کشور به درآمدهای نفتی - مطابق قانون رعایت نشده است. البته در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ این موضوع اصلاح و سهم صندوق توسعه ملی معادل ۴۰ درصد تعیین گردید؛ و برای سال‌های قبل هم مابه‌التفاوت سهم صندوق تا سهم قانونی بر ذمه دولت به عنوان بدهی دولت به صندوق توسعه ملی گذاشته شد. بنابراین، بر اساس قانون بودجه ۱۴۰۱ ذی‌نفعان مستقیم درآمدهای نفتی در کشور چهار گروه هستند، به طوری که سهم شرکت ملی نفت و گاز ایران ۱۴/۵ درصد، سهم صندوق توسعه ملی ۴۰ درصد، سهم خزانه‌داری کل کشور ۴۵/۵ درصد است که از این میزان، ۳ درصد به استان‌های نفت خیز، گازخیز و به مناطق کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی اختصاص دارد.

جدول ۲: سهم دولت و نفت از درآمد نفتی در قوانین بودجه سالیانه ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰

سال	بند قانونی		سهم شرکت ملی نفت از ارزش قابل تسهیم	سهم دولت از ارزش قابل تسهیم	مجموع تکالیف قابل پرداخت از محل سهم دولت	تکالیف قانونی قابل پرداخت از محل سهم دولت	
	تبصره	بند				صندوق توسعه ملی	کمک به مناطق نفت خیز و گاز خیز
۱۳۹۴	۲	الف	۱۴,۵٪	۸۵,۵٪	۲۲٪	۲۰٪	۲٪
۱۳۹۵	۱	الف	۱۴,۵٪	۸۵,۵٪	۲۲٪	۲۰٪	۲٪
۱۳۹۶	۱	الف	۱۴,۵٪	۸۵,۵٪	۳۳٪	۳۰٪	۳٪
۱۳۹۷	۱	الف	۱۴,۵٪	۸۵,۵٪	۳۵٪	۳۲٪	۳٪
۱۳۹۸	۱	الف	۱۴,۵٪	۸۵,۵٪	۲۳٪	۲۰٪	۳٪
۱۳۹۹	۱	الف	۱۴,۵٪	۸۵,۵٪	۲۳٪	۲۰٪	۳٪
۱۴۰۰	۱	الف	۱۴,۵٪	۸۵,۵٪	۲۳٪	۲۰٪	۳٪

منبع: یافته‌های پژوهش

### ۳- آسیب‌شناسی وضعیت موجود رابطه مالی دولت، نفت و صندوق توسعه ملی

با توجه به آنچه از تاریخچه و وضعیت فعلی رابطه مالی دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت در بخش قبل بیان شد، می‌توان مواردی را که نیاز به بازنگری و بررسی بیشتر دارد، برشمرد که در ادامه به آنها اشاره شده است.

#### ۳-۱- رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت

در برنامه چهارم توسعه و از قانون بودجه سال ۱۳۸۴، بر اساس برآورد هزینه‌های عملیاتی و صادرات نفت، «نسبت هزینه به درآمد» شرکت ملی نفت معادل ۱۴/۵ درصد برآورده شد و از آن زمان به بعد، این نسبت بدون مبنای علمی ثابت مانده است. نمودار (۱) سهم شرکت ملی نفت را از فروش نفت خام و میعانات گازی به تصویر کشیده است.



شکل ۱: سهم شرکت ملی نفت از فروش نفت و گاز

منبع: یافته‌های پژوهش

با وجود این، اختصاص سهم‌های مذکور به شرکت ملی نفت از درآمدهای نفتی و سایر درآمدهای شرکت، تنها تأمین هزینه‌های جاری را پوشش داده است؛ بنابراین، برنامه‌ریزی برای توسعه بخش نفت و گاز کشور به عنوان یکی از بخش‌های مهم کشور نیز به درستی انجام نگرفته و سرمایه‌گذاری لازم در این بخش برای نگهداشت و توسعه توان تولید و همچنین توسعه زنجیره ارزش تولید در صنایع پایین دستی با ارزش افزوده بالا با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. ناکافی بودن منبع ۱۴/۵ درصد برای توسعه بخش نفت و گاز، باعث روی آوردن به انتشار اوراق مشارکت و دریافت تسهیلات از بانک‌ها شد؛ اما تسویه اوراق مشارکت و بازپرداخت تسهیلات بانک‌ها نیز باید از محل منابع ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت تأمین می‌شد که محقق نگردید و همین امر باعث عدم انگیزه بانک‌ها برای همکاری و مشارکت بیشتر با شرکت ملی نفت جهت حفظ و توسعه صنعت نفت کشور شده است.

از طرف دیگر، تعیین سهم دقیق شرکت ملی نفت نیاز به تعیین بهای تمام شده هر بشکه نفت خام به تفکیک میدین دارد. به این ترتیب، طبق جزء (۴) بند (ل) تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰، دولت موظف شده است پیش‌بینی لازم را برای تسویه فروش داخلی نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی به صورت فروش نقد یا اعتبار اسنادی (ال.سی) پس از کسر ارزش فرآورده‌های تحویلی حسب مورد به پالایشگاه‌های خصوصی، دولتی و مجتمع‌های پتروشیمی بر اساس رابطه مالی جدید شرکت ملی نفت ایران و دولت و سایر شرکت‌های تابعه و شرکت‌های مذکور، به عمل آورد. همچنین، طبق جزء ۲ بند «س» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۱ کل کشور، شرکت ملی نفت ایران مکلف است برای تعیین سهم خود از تولید نفت و گاز کشور به تفکیک هر میدان بر مبنای اجزای زیر، ظرف دو ماه جهت تصویب در شورای اقتصاد اقدام کند.

- ارائه دقیق هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای میدین در حال تولید و در حال توسعه کشور به روش دستمزد به ازای هر بشکه نفت و هر مترمکعب گاز تولیدی و در چهارچوب مورد اشاره در جزء (۱) این بند و تصویب آن در شورای اقتصاد که مبنای دریافت سهم شرکت ملی نفت خواهد بود؛
  - ارائه هزینه‌های ناشی از عملیات صادرات نفت خام و سایر محصولات با احتساب هزینه حمل و بیمه (سیف) اکتشاف و بیمه خسارت زیست‌محیطی؛
  - بازپرداخت اصل و فرع بدهی و تعهدات از جمله تعهدات سرمایه‌ای و بیع متقابل بر اساس برنامه تدوین شده‌ای که به تصویب هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی می‌رسد؛
  - ارائه هزینه‌های نوسازی تأسیسات و تجهیزات، انتقال، ذخیره‌سازی، تخلیه، بارگیری نفت خام و سایر محصولات
  - هزینه‌های اکتشاف، پژوهش، فناوری و حمایت از ساخت اقلام پرکاربرد نفت؛
  - هزینه‌های بالاسری و ستادی وزارت نفت؛
  - این سهم از نظر مالیاتی با نرخ صفر و معاف از سود سهام محاسبه می‌شود؛
  - مبنای تسویه حساب شرکت ملی نفت.
- مورد فوق در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز تکرار شده است؛ اما مطابق با تفریغ بودجه در این دو سال قانون فوق رعایت نگردیده است.

### ۳-۲- رابطه مالی شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی

با توجه به مشکلات تأمین مالی نگهداشت تولید و توسعه میدین نفت و گاز کشور برای سرمایه‌گذاری در این بخش، از ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور استفاده شده است. بر اساس این قانون، بیش از ۶۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی در قالب تسهیلات به بخش نفت و گاز اختصاص یافته است؛ اما همچنان این منابع برای توسعه صنعت نفت ناکافی بوده‌اند و از طرف دیگر، عدم کنترل صندوق توسعه ملی بر عملکرد پروژه‌های نفتی به دلیل محدودیت‌های قانون، از آسیب‌های این رابطه بوده است.

در شکل (۲) رابطه سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز مبتنی بر ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی مشخص شده است.



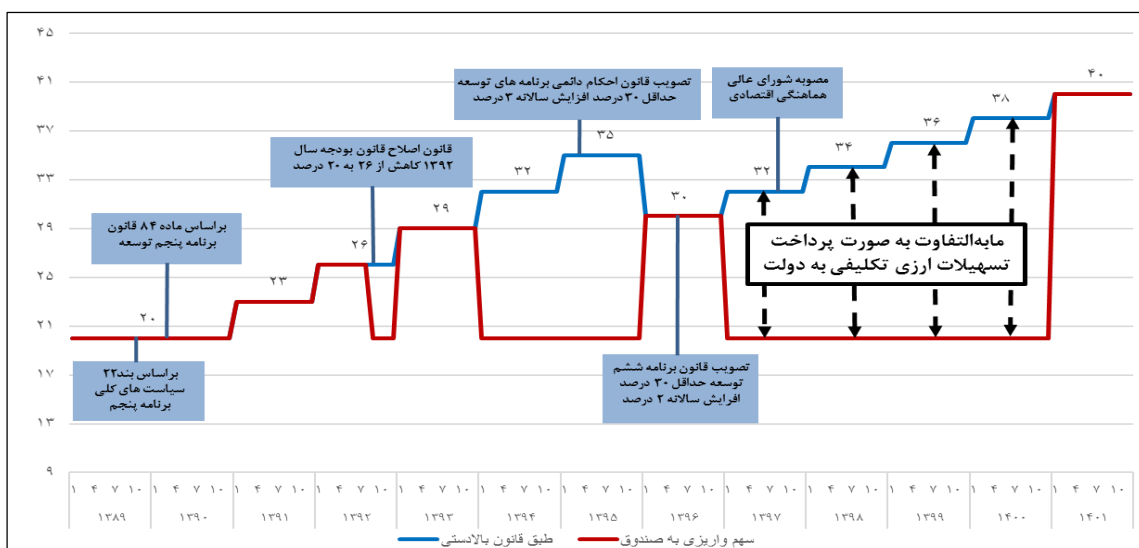
شکل ۲: رابطه سرمایه‌گذاری در نفت و گاز مبتنی بر ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی

منبع: یافته‌های پژوهش

### ۳-۳ - رابطه دولت و صندوق توسعه ملی

مطابق با قوانین بالادستی از سال ۱۳۹۰ سهم دولت از درآمدهای نفتی کاهشی بوده و از ۶۵/۵ درصد به ۴۵/۵ درصد در سال ۱۴۰۱ رسیده است؛ اما در عمل بر اساس قوانین بودجه، دولت حدود ۶۰ درصد از درآمدهای بخش نفت را به خود اختصاص داده است. مطابق قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شد در سال اول برنامه، ۲۰ درصد از درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفتی کشور به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد و سالانه ۳ درصد به این سهم افزوده شود. اگرچه در عمل تخصیص این سهم قانونی در برخی از سال‌های برنامه پنجم توسعه نقض گردید؛ اما در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به ترتیب ۱۲ درصد و ۱۵ درصد از سهم قانونی صندوق به صورت بلاعوض به دولت تخصیص داده شد.

بر اساس قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شد که در سال اول برنامه ۳۰ درصد از درآمدهای صادرات نفتی به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد و سالانه ۲ درصد به این سهم افزوده شود. با این حال در اکثر سال‌های برنامه ششم توسعه نیز سهم صندوق توسعه ملی تنها ۲۰ درصد در نظر گرفته شد و مابقی سهم قانونی صندوق با ماهیت تسهیلات به دولت اختصاص یافت. نمودار (۱) سهم سالانه صندوق در بودجه از درآمدهای کشور حاصل از صادرات نفت خام، فرآورده‌های نفتی، خالص صادرات گاز و میعانات گازی در مقایسه با سهم صندوق در قوانین بالادستی را نشان می‌دهد که انحراف از سهم قانونی صندوق از درآمدهای مذکور در همه این سال‌ها کاملاً مشهود است.



نمودار ۱: سهم سالانه صندوق در بودجه از درآمدهای نفت و گاز در مقایسه با سهم صندوق در قوانین بالادستی

منبع: یافته‌های پژوهش

#### ۴- تجارب جهانی در مدیریت منابع درآمدی حاصل از فروش منابع طبیعی

کشورهای غنی از منابع نفتی به دلیل نوسان قیمت نفت و وابستگی زیاد بودجه به درآمدهای نفتی با پیامدهای زیادی از جمله رشد پرنوسان و غالباً کم، آسیب‌پذیری زیاد نسبت به شوک‌های بیرونی و تنوع کم اقتصادی مواجه هستند. مطالعات نشان می‌دهند که در سال‌های اخیر، اقتصادهای نفت‌خیز در کنار راهکارهای مختلف برای متنوع‌سازی اقتصادها و کاهش وابستگی به نفت، به منظور کنترل نوسانات و عوارض مختلف اتکا به درآمدهای نفتی با تبیین و پیاده‌سازی قواعد مالی در چارچوب سیاست مالی توانسته‌اند از رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی جلوگیری کنند.

شاید بتوان گفت در کشورهای دارای منابع طبیعی، قواعد مالی در مواجهه با سه چالش عمده «بیماری هلندی»، «سیاست مالی و موافق چرخه‌ای» و نیز «دوره‌های نسبتاً طولانی رونق و رکود» طراحی شده‌اند. از این‌رو، طراحی قواعد مالی کارآمد می‌تواند ابزار مؤثری برای برقراری انضباط مالی باشد و به واکنش مقامات مالی به چرخه‌های تجاری یاری رسانند. به عبارت بهتر، انتخاب و اجرای قواعد مالی یکی از عوامل متعددی است که می‌تواند بر عملکرد عمده کشورهایی که در تلاش برای مدیریت جریان درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی و کاهش تکانه‌های منفی ناشی از نوسانات قیمت، درآمد حاصل از فروش و پیامدهای آن هستند، تأثیرگذار باشد.

تجربه کشورهای دارای منابع طبیعی نشان داده که انتخاب قواعد مالی برای استفاده از مواهب طبیعی به تنهایی نتوانسته مانع اتخاذ تصمیمات نادرست سیاستی شود؛ اما توانسته است تمرکز سیاست مالی را از رویکرد کوتاه‌مدت به سمت رویکرد بلندمدت پایدار جهت تحقق اهداف ثبات اقتصادی و نیز صیانت از دارایی‌های بین نسلی تغییر دهد. قواعد مالی با تبیین یک چارچوب بلندمدت و از طریق محدود کردن دولت، مانع از افزایش سریع هزینه‌ها شد و دولت را با اعمال سیاست ضدچرخه‌ای ترغیب کرد تا اثرات منفی نوسانات درآمدی را کاهش دهد.

یافته‌های حاصل از بررسی‌ها نشان می‌دهد که روش عمده کشورها در برخورد با درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به منظور مدیریت آن‌ها، استفاده از سازوکار صندوق‌های ثروت ملی است. صندوق‌های ثروت ملی، صندوق‌هایی هستند که با اتخاذ ساز و کارهایی جریان ورود درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به اقتصاد را مدیریت می‌کنند و مانع از بروز تکانه‌های شدید در اقتصاد ناشی از تحولات مرتبط با منابع طبیعی می‌گردند. به طور کلی این صندوق‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- صندوق‌های توسعه‌ای (سرمایه‌گذاری در راستای توسعه و تنوع‌بخشی به تولیدات کشور)
- صندوق‌های ثبات‌ساز (مسئولیت ثبات‌سازی اقتصادی و جلوگیری از نوسانات قیمت و درآمدهای نفتی)
- صندوق‌های پس‌انداز (حفظ ثروت ملی برای همه نسل‌ها)

همچنین یافته‌ها حاکی از این است که ثبات‌سازی از طریق ایجاد صندوق ثبات‌ساز، تنها در صورتی موفق است که همراه با رعایت قاعده مالی باشد. البته، عملکرد برخی کشورها نشان می‌دهد که استفاده از قواعد مالی شفاف نیست و قاعده مشخص و از پیش تعیین‌شده‌ای وجود ندارد (امارات متحده عربی، عربستان سعودی و بوتسوانا)؛ اما پیاده‌سازی قاعده مالی متکی بر قیمت (تأسیس صندوق‌های ثروت ملی) در کشورهای نفتی به منظور کاهش درجه موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی، موفق‌تر از پیاده‌سازی دیگر قواعد مالی بوده است. قواعد مالی، معیارهایی را برای میزان استفاده از نفت یا قیمت نفت تعیین می‌نماید و مازاد بر سقف تعیین‌شده را به صندوق‌ها واریز می‌کند و یا اینکه برداشت کسری نسبت به کف تعیین‌شده از منابع صندوق را مجاز قلمداد می‌نمایند. به عبارتی، طراحی قواعد مالی کارآمد، ابزار مؤثری برای برقراری انضباط مالی است و به مقامات مالی در واکنش به چرخه‌های تجاری، یاری می‌رساند.

## ۵- راهبردها و راهکارهای پیشنهادی

با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته از رابطه مالی بین دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی و تجارب دیگر کشورهای دارای منابع نفت و گاز در این زمینه، راهبردها و راهکارهایی که توسط متخصصان امر در نشست‌های مختلف کارگروه پیشنهاد شد، به شرح زیر است:

**الف) اجرای روش خزانه واحد برای شرکت ملی نفت:** یکی از پیشنهادهایی که می‌تواند برای ایجاد شفافیت و برقراری انضباط مالی مؤثر باشد، اجرای روش خزانه واحد است. منظور از خزانه واحد این است که به نام شرکت ملی نفت نزد بانک مرکزی یک حساب ایجاد شود بدون اینکه کلیدش دست بانک باشد. در عین حال لازم است برای حفظ حاکمیت شرکتی، بدون اینکه کلید حساب درآمدی نزد خزانه‌دار باشد، خزانه‌دار آن را مانیتور کند؛ بنابراین در این روش، خزانه واحد ویژگی مانیتورینگ دارد و کلیدداری بر عهده شرکت ملی نفت است.

**ب) استقرار سامانه‌های حسابداری مبتنی بر عملکرد متناسب با ساختار مالی شرکت ملی نفت:** برای اجرای جزء ۲ بند «س» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۱ کل کشور (که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تکرار شده) و تعیین بهای تمام شده هر بشکه نفت خام به تفکیک میادین، لازم است بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برقرار شود؛ اما باید توجه کرد که استقرار سامانه‌های مبتنی بر عملکرد متناسب با شناخت عناصر هزینه‌های خدماتی و کالایی واحد مربوطه باشد تا بتواند در سیستم مالی شرکت استقرار یابد و بدون کاهش بهره‌وری سیستم، منجر به افزایش شفافیت گردد. شرکت‌های نفتی نیز از این موضوع مستثنا نیستند و سیستم‌های حسابداری خاص خود را دارند که باید اجرا شوند.

**ج) واگذاری اختیارات حاکمیتی از شرکت ملی نفت به وزارت نفت:** با توجه به هدف کلان بخش انرژی کشور از تخصیص درآمدهای نفت و گاز، لازم است درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری‌های زاینده ثروت اختصاص یابد. برای تحقق این هدف ضروری است شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت تجاری و ثروت‌آفرین ایفای نقش نماید. اگر شرکت ملی نفت در خدمت تأمین درآمد برای دولت باشد؛ به عنوان بازوی اجرایی دولت عمل می‌کند و به منظور تأمین خواسته‌های دولت، حداقل ریسک و سرمایه‌گذاری را انجام می‌دهد. پیشنهاد اجرای نظام بهره مالکانه در لایحه برنامه چهارم توسعه کشور نیز با این هدف انجام شد که شرکت ملی نفت ایران به صورت یک واحد تجاری و نه به عنوان یک دستگاه اداری فعالیت کند؛ اما این هدف محقق نشد. از همین رو، طبق جزء (۵) بند (ل) تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ دولت موظف شده است برای اعمال وظایف حاکمیتی وزارت نفت حداکثر تا شش ماه پس از ابلاغ این قانون، ساختار حاکمیتی وزارت نفت را با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط بازنگری و تصویب کند، به طوری که بودجه وزارت نفت کاملاً از شرکت ملی نفت ایران منفک شده و وظایف نظارتی و حاکمیتی خود را با رعایت قواعد حاکمیت شرکتی در شرکت‌های تابعه وزارت نفت از جمله شرکت ملی نفت ایران اعمال نماید. مطابق



با تفریغ بودجه ۱۴۰۱، این قانون محقق نگردیده و لازم است توسط نهادهای نظارتی مرتبط، اجرای آن پیگیری شود.

د) ایجاد فضای رقابتی در صنعت نفت با ورود رقبای با سطح توان مالی و فنی بالا: افزایش بهره‌وری شرکت ملی نفت برای تحقق اهداف ذکر شده جهت این صنعت، با انحصاری عمل کردن این شرکت تضاد دارد و راه‌حل آن ایجاد رقابت در این صنعت است. مطابق با بند «ج» ماده (۴۸) برنامه ششم، وزارت نفت موظف است تمهیدات لازم را برای استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف، تولید و بهره‌برداری (نه مالکیت) میادین نفت و گاز به‌ویژه میادین مشترک در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی به عمل آورد. اجرای قانون ضروری است؛ اما باید توجه کرد ایجاد رقابت با شرکت‌های موازی با ابعاد کوچک‌تر، مشکلات را چند برابر می‌کند، مگر اینکه در قالب قراردادهای پیمانکاری باشد.

ه) تغییر رویکرد در تعیین سهم دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز با استفاده از معیارهای مناسب منطبق با برنامه‌های توسعه: برخی از پژوهش‌ها به تعیین مبلغ ثابت از درآمدهای نفتی برای دولت تأکید دارند؛ اما با توجه به نوسانات زیاد قیمت، صادرات نفت و همچنین لزوم جداسازی بودجه از وابستگی به درآمد نفت این راهکار نمی‌تواند به عنوان راهکار دائمی یا بلندمدت مطرح باشد. به نظر می‌رسد تدوین سهم باید مبتنی بر برنامه‌های توسعه کشور باشد، به نحوی که به صورت مرحله‌ای، وابستگی بودجه جاری کشور به درآمدهای نفتی را کاهش دهد. به بیان دقیق‌تر، باید نحوه تخصیص درآمد ارزی نفت مبتنی بر برنامه‌های توسعه کشور در افق‌های زمانی مشخص انجام گیرد و متناسب با آن، برنامه کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی تدوین و اجرا شود.

و) برآورد قیمت تمام شده هر بشکه نفت خام با استفاده از روش مورد تأیید نهادهای نظارتی: تعیین بهای تمام شده هر بشکه نفت خام به تفکیک میادین برای تعیین سهم درآمدی دولت و شرکت ملی نفت ضروری است. به همین دلیل طبق جزء (۴) بند (ل) تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ و تکرار آن در قانون بودجه ۱۴۰۱ این تکلیف مقرر شده اما مطابق با تفریغ بودجه در این دو سال، قانون اجرا نگردیده است. یکی از علت‌هایی که برای عدم اجرای قانون فوق ذکر می‌شود آن است که محاسبه و تأیید تولید با ساختار فعلی بسیار دشوار است، زیرا سیستم‌های اندازه‌گیری برای چنین کاری تعبیه نشده بلکه برای صادرات و تحویل به پالایشگاه‌ها طراحی گردیده است و از طرف دیگر، تعبیه چنین سیستم‌هایی هزینه بسیار زیادی لازم دارد. از این رو می‌توان در کوتاه‌مدت از روش‌های دیگری مانند «مقایسه با سایر تولیدکنندگان که شرایط مشابهی دارند» یا «مقایسه با قراردادهایی که در حال حاضر شرکت ملی نفت دارد»، استفاده کرد؛ اما در هر حال روش درست و اصولی، ایجاد حسابداری مبتنی بر عملکرد است که اهتمام به اجرای آن بسیار مهم است که پیش‌تر در این بخش، به آن اشاره شد.

ز) پیوستگی سیاستگذاری در حوزه زنجیره ارزش انرژی در کشور با بهبود مدیریت دولتی و هماهنگی دستگاه-ها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت انرژی در کشور: در ایران وزارت نفت، وزارت نیرو، سازمان انرژی اتمی، سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا) و غیره، همگی در مدیریت انرژی کشور دخیل هستند؛ اما هیچ‌یک از آن‌ها متولی اصلی بخش انرژی کشور محسوب نمی‌شوند و بنابراین خود را مسئول اصلی پاسخگویی و برنامه‌ریزی برای بخش انرژی کشور نمی‌دانند. از طرف دیگر، فقدان یک مدیریت یکپارچه برای انرژی کشور باعث شده تا زنجیره بخش انرژی در حوزه‌های مختلف با چالش جدی در زمینه گسست سیاستگذاری و عدم بهبود زنجیره ارزش انرژی روبه‌رو شود؛ بنابراین تدوین ساز و کارهای نهادی و اجرایی مدیریت یکپارچه انرژی در کشور از الزامات تحقق رابطه مناسب مالی بین دولت و نفت است.

ح) تدوین قواعد مالی مناسب برای صندوق توسعه ملی و الزام به انضباط مالی در رعایت قواعد تعریف شده: بررسی چالش‌ها و آسیب‌های پیش روی صندوق توسعه ملی بر اساس عملکرد آن نشان می‌دهد تعارض وظایف محول شده به صندوق، یکی از مهم‌ترین دلایل انحراف از اهداف شکل‌گیری آن بوده است. به همین منظور، اصلاح اساسنامه صندوق با محوریت تغییر رابطه میان صندوق و حساب ذخیره ارزی و همچنین تعریف ارتباط آن با برنامه‌های توسعه و شیوه تأمین مالی آنها می‌تواند به تحقق مأموریت اصلی آن کمک کند.

## ۶- الزامات

تحقق راهبردها و راهکارهای ارائه شده در بخش قبل نیاز به الزاماتی دارد که عبارت‌اند از:

الف) تغییر نگاه به درآمدهای نفت و گاز از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی

این تغییر نگاه که مطابق با بند ۱۲ اهداف کلان سند راهبردی انرژی می‌باشد، به معنای پایبندی به قواعد مالی تدوین شده است. تجربه سایر کشورها با درآمد منابع طبیعی نیز حاکی از این است که ثبات‌سازی از طریق ایجاد صندوق ثبات‌ساز، تنها در صورتی موفق است که همراه با رعایت قواعد مالی باشد. در ایران پس از تجربه حساب ذخیره ارزی، قانونگذار برای رفع ایرادات آن اقدام به ایجاد صندوق توسعه ملی کرد. مأموریت این صندوق «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های آن‌ها به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» عنوان شده؛ اما عملاً دولت از منابع صندوق توسعه ملی به عنوان نقش ثبات‌ساز بودجه استفاده کرده است.

از طرف دیگر، در کشور ایران به دلیل وابستگی منابع بودجه به درآمدهای نفتی و همچنین اثرپذیری بالای اقتصاد از وضعیت صادرات درآمدهای نفتی، سیاست مالی هم‌جهت با چرخه‌های تجاری است و همین امر باعث شده تا سیاست‌های مالی، نقش ثبات‌ساز اقتصادی را ایفا نکنند (اگرچه درآمدهای نفتی نقش ثبات‌ساز برای بودجه کشور را ایفا کرده است). عدم رعایت قواعد مالی یکی از عواملی است که موافق با چرخه‌ای بودن سیاست مالی در ایران شده است. بنابراین با وجود صراحت قانون و سیاست‌های کلی نظام مبنی بر استقلال صندوق توسعه ملی از بودجه، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به عنوان یک منبع بودجه‌ای و فرابودجه‌ای همواره در دستور کار بوده و مصوبات قانونی مجلس شورای اسلامی برای صدور مجوز برداشت از منابع صندوق توسعه ملی در عمل اهداف و مأموریت اصلی این صندوق را نقض کرده است. نگرش برداشت خارج از قواعد مالی از قبل تعیین شده، هم در زمان وفور و هم در زمان کاهش درآمدهای نفتی حاکم بوده و موجب برداشت بی‌رویه از این منبع شده است. همچنین استمهال متعدد تسهیلات و تبدیل منابع ارزی به ریال نشان می‌دهد که عملکرد غالب صندوق توسعه ملی نسبت به مأموریت و اهداف آن همخوانی ندارد. بنابراین روند فعلی نمی‌تواند پایدار باشد و منجر به شکست صندوق مزبور می‌شود؛ بنابراین تعهد به قواعد مالی اندیشیده شده از الزامات تحقق رابطه مالی مناسب بین دولت و صندوق توسعه ملی خواهد بود.

ب) تغییر نگاه از مدیریت تولید انرژی به اولویت قرار دادن مدیریت مصرف انرژی

بحران ناترازی انرژی کشور بیش از آنکه به بخش عرضه مرتبط باشد، مربوط به بخش مصرف است و تا در این بخش تغییرات اساسی رخ ندهد، روزبه‌روز بر ناترازی انرژی در کشور افزوده خواهد شد؛ بنابراین همواره بخش‌های مختلف به دنبال اختصاص سهم بیشتری از درآمدهای نفتی برای جبران این ناترازی خواهند بود. به این ترتیب، از الزامات تحقق یک رابطه مالی برای تعیین سهم بخش‌های دولت از درآمدهای نفتی آن است که به جای آنکه

تمرکز اصلی بر افزایش توان تولید انرژی باشد (که آن نیز در جای خود ضروری است)، باید بر اصلاح بهره‌وری انرژی در بخش‌های مختلف اقتصادی و ارتقاء سطح تکنولوژی تولید در کشور تأکید شود.

ج) تقویت تعامل مؤثر و سازنده در حوزه دیپلماسی انرژی در زمینه نگهداشت تولید، توسعه و تبادلات انرژی به ویژه نفت و گاز به عنوان قیدی لازم در حل ناترازی انرژی کشور

ایران به واسطه بهره‌مندی از منابع غنی انرژی‌های هیدروکربوری و تجدیدپذیر، نیاز به تعاملی سازنده و دوجانبه با کشورهای همسایه، کشورهای واقع در عمق راهبردی حوزه‌های ژئوپلیتیک و کشورهای دارای تکنولوژی برتر در زمینه صادرات و تبادلات انرژی دارد. در واقع مشکل اساسی کشور برای حل مسئله ناترازی انرژی و سطح پایین تکنولوژی در صنعت نفت، مرتبط با برقرار روابط تجاری بین‌المللی مناسب است. بنابراین برقراری دیپلماسی بین‌الملل فعال در زمینه صنعت به‌ویژه صنعت نفت و گاز کشور، قیدی لازم است که خارج از رابطه مالی سه نهاد دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی، نقش تعیین‌کننده در اصلاح این رابطه دارد.

## منابع

- بالونژاد نوری، روزبه و مژگان رفعت میلانی (۱۴۰۱). «مروری بر تجربه قواعد مالی کشورها در اتصال منابع طبیعی به بودجه‌های سالیانه»، همایش بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران (حکمرانی بودجه از تفریغ تا تدوین).
- روزبه بالونژاد نوری (۳۰ آذر ۱۴۰۱). ارائه شفاهی در کارگروه اقتصاد کلان و توسعه پایدار، همایش بهبود روند برنامه‌ریزی در ایران: از تفریغ تا تدوین.
- سند ملی راهبرد انرژی کشور مصوب ۱۳۹۶ هیئت وزیران (۱۳۹۷). تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- صالح، علیرضا (۱۶ آذر ۱۴۰۱). ارائه شفاهی در کارگروه اقتصاد کلان و توسعه پایدار، همایش بهبود روند برنامه‌ریزی در ایران: از تفریغ تا تدوین.
- قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (اول تا ششم).
- قانون بودجه کل کشور (۱۴۰۲-۱۳۸۴).
- حسینی‌زاده کرمی، محمد (۱۴ دی ۱۴۰۱). ارائه شفاهی در کارگروه اقتصاد کلان و توسعه پایدار، همایش بهبود روند برنامه‌ریزی در ایران: از تفریغ تا تدوین.
- کارکن ورنوسفادرانی، محمد (۵ بهمن ۱۴۰۱). ارائه شفاهی در صد و نهمین نشست علمی- تخصصی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، برگزار شده در ذیل همایش بهبود روند برنامه‌ریزی در ایران: از تفریغ تا تدوین.
- محمدی، معبود (۳۰ آذر ۱۴۰۱). ارائه شفاهی در کارگروه اقتصاد کلان و توسعه پایدار، همایش بهبود روند برنامه‌ریزی در ایران: از تفریغ تا تدوین.
- میرزایی، یاسر (۱۲ بهمن ۱۴۰۱). ارائه شفاهی در کارگروه اقتصاد کلان و توسعه پایدار، همایش بهبود روند برنامه‌ریزی در ایران: از تفریغ تا تدوین.