

رابطه مالی نفت، دولت و صندوق توسعه ملی

محمد کارکن

زمستان ۱۴۰۱

فهرست مطالب

- مروری بر قواعد مالی توزیع درآمدهای نفتی
- قواعد مالی موجود در خصوص توزیع و مصرف درآمدهای نفتی
- آسیب شناسی وضع موجود
- پیشنهادات

مروری اجمالی بر رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت

- قبل از انقلاب اسلامی: شرکت ملی نفت مانند سایر شرکت‌های دولتی، ذیل وزارت اقتصاد و امور دارایی قرار داشت. رابطه مالی شرکت نفت و دولت محدود به پرداخت سود سهام و مالیات‌های مختلف بود. (قرارداد بهره مالکانه)
- درآمد شرکت ملی نفت شامل سود حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی اعم از داخلی و خارجی و فروش گاز طبیعی و صادرات نفت خام، سود سهام سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش نفت و گاز و بهره مالکانه کنسرسیوم‌های شرکت‌های بهره‌بردار و تولیدکننده و درآمدهای حاصل از عملیات قراردادهای می‌شد.
- پس از انقلاب اسلامی: تأسیس وزارت نفت و قرار گرفتن شرکت ملی نفت ذیل این وزارت خانه.
- حذف بهره مالکانه، درآمد شرکت ملی نفت محدود به درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌ها و بودجه عمومی کشور
- تبصره‌ی ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸: شرکت ملی نفت مکلف است 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. (گسترش مداخله دولت در جریان مالی بخش نفت)

مروری اجمالی بر رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت

- در برنامه سوم توسعه: اختصاص درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و میعانات گازی به شرکت ملی نفت برای اجرای طرح‌های سرمایه‌ای. اختصاص فروش داخلی نفت خام، فرآورده و گاز طبیعی به شرکت نفت برای تأمین هزینه‌های جاری. نفت خام به قیمت صفر به پالایشگاه‌های داخلی فروخته می‌شد.
- در برنامه چهارم: در سال ۱۳۸۴ بر اساس برآورد هزینه‌های عملیاتی و صادرات نفت، ”نسبت هزینه به درآمد“ شرکت نفت معادل ۱۴.۵٪ برآورد شد و از آن زمان این نسبت ثابت مانده است (بدون مبنای علمی). از سال ۱۳۸۶ قیمت نفت خام به قیمت فوب خلیج فارس به پالایشگاه‌های فروخته شده است.
- در برنامه پنجم: سالانه ده درصد (۱۰٪) از ارزش نفت خام و میعانات و مایعات گازی تولیدی پس از واریز به خزانه برای عملیات برداشتِ صیانتی از مخازن نفتی موجود و افزایش تولید گاز طبیعی به شرکتهای تابعه وزارت نفت تخصیص می‌یابد.
- بر اساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم و پس از آن در ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از سال ۱۳۹۰ صندوق توسعه ملی تأسیس گردید. سهم شرکت ملی نفت از جریان مالی بخش نفت به صورت سالانه در قالب بودجه تعیین می‌شود.

مروری اجمالی بر رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت

- ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ به منظور تعیین رابطه مالی بین دولت و وزارت نفت معادل سهمی از ارزش صادرات و فروش داخلی نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌گردد، به عنوان سهم آن شرکت بابت کلیه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای شرکت و هزینه‌های ناشی از عملیات صادرات تعیین می‌شود.
وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذی ربط موظف است از محل سهم خود از درصدهای مذکور و سایر منابع، قراردادهای لازم را با شرکت های عملیاتی تولید نفت و گاز براساس قیمت تمام شده و در چارچوب بودجه عملیاتی پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور منعقد نماید.
- در ماده (۷) برنامه ششم (۱۴۰۰-۱۳۹۶): سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز سی درصد (۳۰٪) با افزایش سالانه حداقل دو واحد درصد.
سهم شرکت نفت چهارده و نیم درصد (۱۴.۵٪).
از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت در سقف جدول شماره (۴) مابقی به حساب ذخیره ارزی.

مروری اجمالی بر رابطه‌ی مالی میان دولت و شرکت ملی نفت

❖ 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 چهارم (۴۴) قانون اساسی به‌عمل آورد.

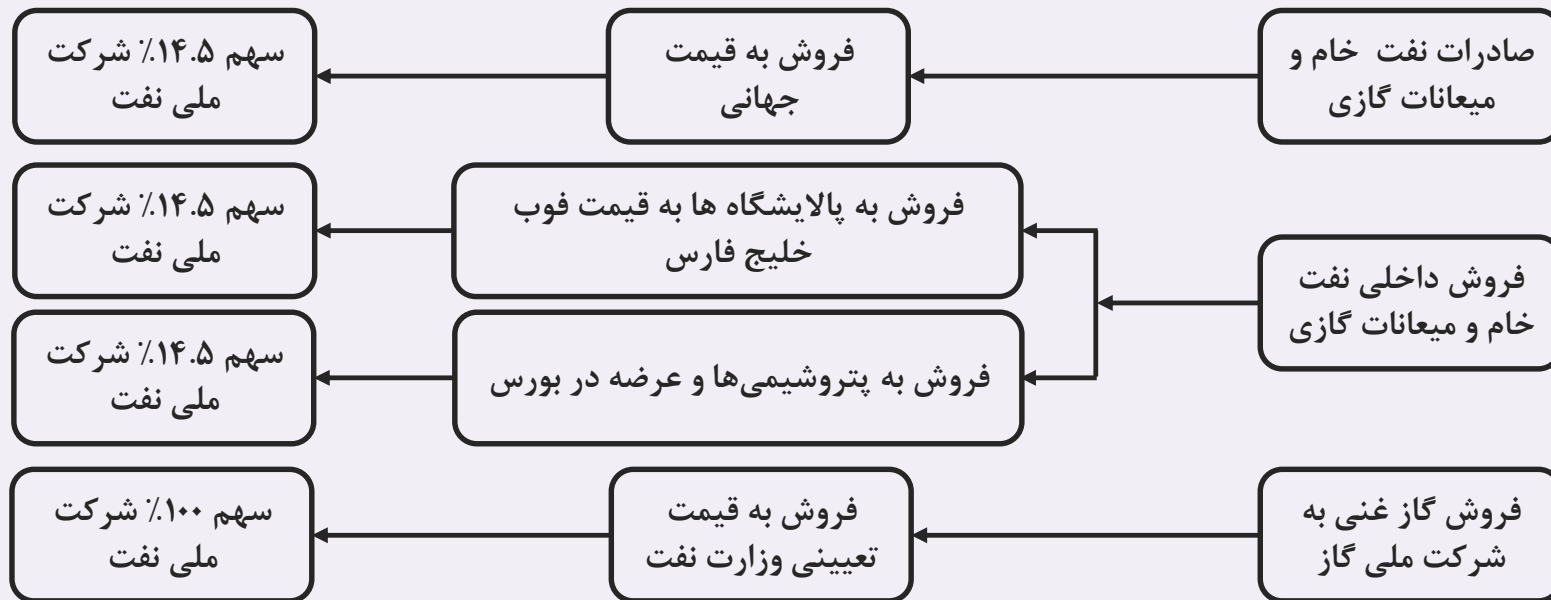
❖ بند «ص» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور:

۱- دولت رابطه مالی شرکت ملی نفت ایران و دولت را اصلاح نماید.

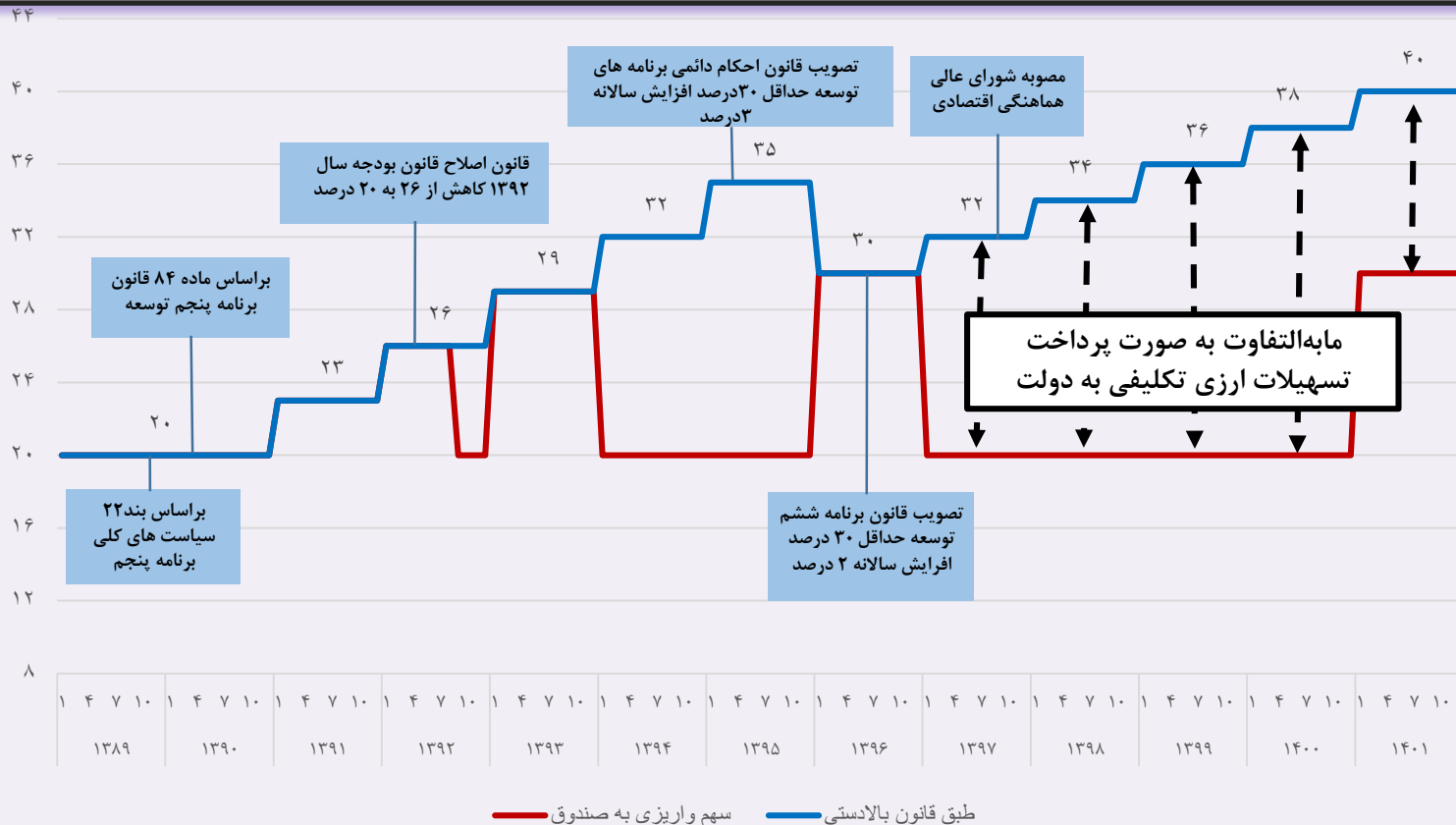
۲- شرکت ملی نفت ایران مکلف است برای تعیین سهم خود از تولید نفت و گاز کشور به تفکیک هر میدان بر مبنای اجزای ذیل ظرف دوماه جهت تصویب در شورای اقتصاد اقدام کند.

- هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای میادین در حال تولید و در حال توسعه به روش دستمزد (بشکه نفت / مترمکعب گاز)
- هزینه‌های ناشی از عملیات صادرات نفت خام و سایر محصولات
- 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

سهام شرکت ملی نفت از درآمدهای بخش نفت و گاز



سهم دولت و صندوق توسعه ملی از درآمدهای بخش نفت و گاز

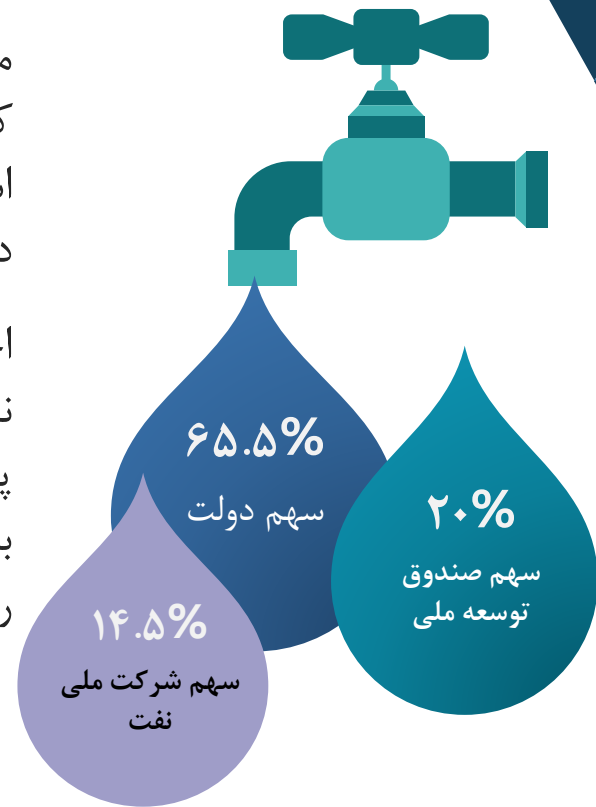


سهم ذی نفعان از درآمدهای نفتی

مطابق 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.

اختصاص سهم ۱۴.۵ درصدی برای شرکت ملی نفت از درآمدهای نفتی و سایر درآمدهای شرکت، صرفاً تأمین هزینه های جاری را پوشش داده است.

برای سرمایه گذاری، از ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور استفاده شده است.



وضعیت سرمایه‌گذاری

- دو دسته میادین نفت و گاز:

اول میادینی که تاکنون تولید نداشته و نیاز به سرمایه‌گذاری دارند.

دوم میادینی که در حال بهره‌برداری هستند و ادامه تولید از آن، نیاز به سرمایه‌گذاری ندارد.

- رابطه‌ی مالی کنونی در بخش سرمایه‌گذاری که مبتنی بر ماده‌ی (۱۲) قانون رفع موانع تولید تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور، بنا شده است.

- بیش از ۶۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی در قالب تسهیلات به بخش نفت و گاز اختصاص یافته است. (آسیب: عدم کنترل صندوق توسعه ملی بر عملکرد پروژه‌های نفتی به دلیل محدودیت‌های قانونی)

ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور

کلیه وزارتخانه ها به ویژه نفت و نیرو و شرکت های تابعه و وابسته به آنها و سازمان ها و مؤسسات دولتی و کلیه دارندگان عنوان و ردیف در قوانین بودجه کل کشور.	دستگاه‌های مشمول
در موارد مربوط به سرمایه گذاری یا اقدام به تولید، صادرات، ارتقای کیفیت، صرفه جویی یا کاهش هزینه در تولید کالا و خدمات و ... در حوزه نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده های نفتی و کالاهای و خدمات قابل صادرات یا واردات	موضوع قرارداد
تا سقف یکصد میلیارد دلار به صورت ارزی و پانصد هزار میلیارد ریال به صورت ریالی که هر ساله تا سقف نرخ تورم سال قبل تعدیل می گردد.	سقف قرارداد
اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی یا داخلی با اولویت بخش های خصوصی یا تعاونی	طرف دوم قرارداد
- سرمایه گذاری بخش های عنوان شده به تولید، صادرات، ارتقای کیفیت، صرفه جویی یا کاهش هزینه در تولید کالا یا خدمات و زمان و بهبود کیفیت محیط زیست و یا کاهش تلفات جانی و مالی بیانجامد. - دولت مکلف است: کالا یا خدمات تولید شده یا صرفه جویی شده و منافع یا ارزش حاصله را حسب مورد و از محل درآمد، صرفه جویی، منافع یا ارزش حاصله، خریداری کند.	شروط قرارداد

آسیب شناسی

- هدف و دلیل اصلی وجود شرکت ملی نفت، تامین درآمد برای دولت است. شرکت ملی نفت به منظور تامین خواسته های دولت، حداقل ریسک و سرمایه گذاری را انجام می دهد.
- کمبود منابع و وابستگی بالای این شرکت به منابع بیرونی برای سرمایه گذاری و عدم انگیزه برای ایجاد ارزش افزوده
- اهداف و سیاست های بلند مدت کشور حاکی از رفع وابستگی دولت به درآمدهای نفتی است. با توجه به وضعیت اقتصادی کشور، رفع اتکاء دولت به درآمدهای نفتی در میان مدت امکان پذیر نمی باشد. از این رو دولت بخش قابل توجهی از سهم صندوق توسعه ملی را استفاده کرده است. صندوق توسعه ملی در عمل نقش ثبات ساز را برای منابع دولت داشته است. رفع این امر مستلزم پایبندی دولت و صندوق به قواعد مالی می باشد.

پیشنهادات

شاخص رابطه مالی مطلوب

- رابطه مالی مناسب بستگی 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. آسیب‌ها: تصمیمات سیاسی، عدم شفافیت، تشدید بی‌انضباطی مالی
- رابطه مالی کارآمد: “ایجاد حداکثری منابع مالی برای دولت”، “جذابیت کافی برای سرمایه گذار”
- رقابت، بهره‌وری بالاتر، ورود تکنولوژی و سرمایه‌گذاری: بکارگیری شرکت‌های نفت اعم از داخلی و خارجی به جای یک شرکت ملی نفت بعنوان پیمانکار دولت برای عملیات.
- شرکت‌های تجاری سودآور به منظور دستیابی به سود بلندمدت، همواره به دنبال سرمایه گذاری خواهند بود.

رابطه مالی مطلوب

❖ ویژگی ها:

- ایفای نقش تنظیم‌گری دولت در فرآیند عملیاتی
- طراحی ساختار بودجه‌ریزی شفاف و کارآ با رعایت قانون برنامه و بودجه کشور
- رویکرد بلندمدت، انعطاف پذیر نسبت به ریسک های مختلف
- نگهداری توان تولید (تولید صیانتی)
- ایجاد هزینه کرد بهینه
- ارتقای جایگاه بین‌المللی و فروش بهینه نفت
- کمک به ثبات اقتصادی و اجتماعی

کاهش انحصار شرکت دولتی حوزه نفت و گاز

- از آنجایی که شرکت ملی نفت، عملیات اکتشاف، تولید و فروش نفت و گاز را انجام می‌دهد، لازم است شرکت ملی نفت و یا هر شرکت تخصصی دیگر به عنوان پیمانکار به نسبت عملیات (استخراج، تولید، فروش نفت و گاز) دستمزد ثابت و متغیر دریافت کند. به‌گونه‌ای که علاوه بر تولید و صیانت از مخازن نفت، شرکت‌های نفتی سودآور باشند.
- درآمد خالص عملیات نفتی در دوره میان مدت بر اساس سهم قانونی بین ذینفعان (دولت و صندوق توسعه ملی) توزیع شود.
- الزامات: حمایت قانونی از شرکت‌های پیمانکار نفتی خصوصی واقعی به‌عنوان سرمایه‌گذار، بهبود شفافیت و پاسخگویی به جامعه از طریق انتشار آمارهای مستمر و گزارشات عملکردی

تعیین حق العمل شرکت های نفتی و گازی

❖ پیشنهاد وزارت نفت برای طرح در شورای اقتصاد

- جزء (۲) بند «ص» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور: تعیین سهم شرکت ملی نفت ایران از تولید نفت و گاز کشور به تفکیک هر میدان
- خلاصه مصوبه کارگروه متشکل از سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت نفت و وزارت امور اقتصادی و دارایی
- در سال ۱۴۰۱ سهم/ دستمزد واحد خدمات شرکت نفت بابت تولید هر بشکه نفت خام و هر مترمکعب گاز غنی در هر میدان/ مخزن برای انواع نفت خام/گاز غنی بر حسب موقعیت میدان/ مخزن (در دریا یا خشکی) و مشترک بودن یا نبودن آن‌ها و کیفیت هیدروکربور تولیدی و نیز برای دیگر موارد مقرر در بند (ص)، به ترتیب مندرج در جدول زیر تعیین می‌شود:

ردیف	موضوع	دستمزد واحد	واحد
۱	دستمزد تولید نفت (جاری و سرمایه ای)	۳.۷-۶.۸	دلار/بشکه
۲	دستمزد تولید گاز غنی(به جز پارس جنوبی) (جاری و سرمایه ای)	۱.۱۹-۱.۷۳	سنت/متر مکعب
۳	دستمزد تولید گاز غنی، میعانات، اتان، بوتان و پروپان در پارس جنوبی+پالایش(جاری و سرمایه ای)	۱.۵۱	سنت/متر مکعب
۴	دستمزد تولید میعانات گازی(جاری و سرمایه ای)	۳.۸	دلار/بشکه
۵	دستمزد اکتشاف نفت خام	۱.۶۸	سنت/بشکه
۶	دستمزد اکتشاف گاز	۰.۰۴	سنت/متر مکعب
۷	دستمزد مرتبط با فعالیت های پژوهش و فناوری در صنعت نفت	۷.۳	سنت/بشکه
۸	دستمزد صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز مایع	۴۸.۴	سنت/بشکه

روش های پیشنهادی برای رابطه مالی

❖ روش ”بهره مالکانه و مالیات بر سود“.

- الزامات:

- ارتقاء نظام برنامه ریزی انرژی به منظور نظارت بر هزینه کرد و عملیات شرکتهای نفتی
- 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

❖ روش بهای تمام شده: کلیه عملیات حوزه نفت براساس بهای ریالی تمام شده محاسبات مالی انجام شود.

- الزامات:

- انتشار مستمر صورتهای مالی شرکتهای نفتی و گزارشات عملکردی آنها
- بکارگیری سیستم بهای تمام شده
- توضیح: به دلیل انفال بودن نفت، همه روشهای را نمی توان در کشور عملیاتی کرد.

تعیین سهم ذی‌نفعان از درآمدهای نفتی

- ❖ طبق برآوردهای کارشناسی در برنامه هفتم، حداقل نیاز ارزی سالانه دولت ۲۰ میلیارد دلار است.
- ❖ رعایت قانون برنامه و بودجه در شرکت ملی نفت، بودجه‌ریزی شفاف، کارآ و استقرار ذیحساب مستقل
- ❖ طراحی نظام بودجه‌ریزی شفاف و کارآ مبتنی بر اصول علمی آن
- ❖ استقرار ذیحساب مستقل بمنظور ارتقاء نظام نظارت بر عملکرد مالی
- ❖ تغییر واحد محاسبات از دلار به ریال در اقتصاد داخلی نفت به دلیل تبعات ناشی از آن
- ❖ مرجعیت شورای اقتصاد برای تعیین/ بازنگری رابطه مالی نفت
- ❖ استفاده از روش بهای تمام شده در رابطه مالی بعنوان تعیین سهم شرکتهای نفتی
- ❖ با توجه به نیاز ارزی دولت و شرایط تحریمی، در برنامه هفتم توسعه سهم دولت و صندوق توسعه ملی به ترتیب ۶۰ و ۴۰ درصد پس از کسر هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای شرکت نفت تعیین شود.

با سپاس از حسن توجه شما