

باز آرایي رابطه دولت (حكومت) و جامعه با نفت

شهریور ۱۴۰۳
احمد داوودی

زمینه و ضرورت:

- قبل از پیروزی انقلاب تا مقطعی نفت از بودجه جدا بود و در دست سازمان برنامه برای طرح های عمرانی بود و سپس در بودجه ادغام شد.
- در سالهای پس از انقلاب : تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۵۸- واریز همه درآمدها به خزانه و گرفتن بودجه شرکت نفت در بودجه های سالانه ،چند سالی هم با تفکیک بهره مالکانه و سود و مالیات
- در سالهای اخیر در بودجه سالانه سهم شرکت نفت بمیزان ۱۴,۵ درصد از درآمدهای فروش نفت
- ماده ۱۲ قانون بهبود فضای کسب و کار در پروژه های توسعه ای اخیر
- بدهی ۶۰ میلیارد دلاری شرکت نفت به صندوق توسعه و بانک ها
- بر اساس برنامه های مصوب نیاز به سرمایه گذاری متوسط ۸ میلیارد دلار در نفت و با احتساب بخش گاز

جمعا بین ۱۲ تا ۱۶ میلیارد دلار سالانه

مهمترین چالشها و تنگناهای وضعیت فعلی :

۱. وابستگی مزمن و سنتی بین ۳۰ تا ۵۰ درصد از بودجه دولت به درآمدهای حاصل از فروش نفت
۲. اثرگذاری تورمی ناشی از تبدیل بلافاصله دلارهای نفتی به ریال در خزانه و گسترش نقدینگی
۳. کمبود سرمایه و کاهش خالص سرمایه گذاری (منهای استهلاک) شرکت نفت ، موقعیت انحصاری ، ساختار و عملکرد نا کارای شرکت ملی نفت مشابه با یک سازمان دولتی و فاصله بسیار زیاد از معیارهای عملکرد یک شرکت تجاری نفتی در مقیاس های ملی و جهانی
۴. فضای ناروشن و نبود مبانی قانونی لازم در زمینه جذب سرمایه های داخلی و خارجی در صنعت نفت کشور برای بهره برداری بهینه از منابع و ذخایر عظیم هیدروکربوری متناسب با موقعیت و رتبه کشور در جهان.

اصول و چارچوب پیشنهادی :

الف - تغییر نگاه به نفت و گاز از منبع درآمدی به سرمایه

- سرمایه تبدیل به سرمایه میشود. - درآمد مصرف میشود

ب - اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی کلا از معادن بزرگ صحبت کرده و آنرا انفال دانسته است. (در واقع منابع نفت و گاز را هم انفال دانسته)

- انفال متعلق به حکومت (دولت به نمایندگی) است اما بهره برداری از معادن به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار میشود

- بدلیل وجود رانت منبع رابطه مالک معدن و بهره بردار بر اساس حقوق یا بهره مالکانه (Royalty) خواهد بود. (همانند یک مالیات ویژه)

ج - انجام یا مدیریت مطالعات اکتشافی مقدماتی میادین نفت و گاز توسط دولت (وزارت نفت به نمایندگی)

د - واگذاری عملیات توسعه و بهره برداری به شرکت ملی نفت یا شرکتهای ذی صلاح در قرارداد مشارکت در تولید، یا در چارچوب قرارداد های IPC، fee per barrel و سایر اشکال مجاز قراردادی

ه - فروش و صادرات نفت بصورت متمرکز در قالب یک شرکت دولتی کوچک و کارآ بمنظور کنترل و نظارت بر تراز ارزی کشور.

و - شرکتهای مانند هر شرکت تجاری دیگری به دولت مالیات میدهند و همچنین به صاحبان سهام خود سود سهام میدهند (در حالت شرکت دولتی به دولت). و از سوی دیگر این شرکتهای میتوانند برای تامین سرمایه از صندوق توسعه ملی نیز جذب سرمایه کنند.

ز - میتوان بهره برداری و یا توسعه در میادین فعال فعلی (brown fields) را همچنان به شرکت ملی نفت و میادین نفتی و گازی جدید (green fields) را به صورت رقابتی به شرکتهای دیگر واگذار کرد. (و یا حتی در این مرحله همچنان در دست شرکت ملی نفت قرار داشته باشد)

ح - در سمت دولت: سازمان برنامه و بودجه با هرچه سنگین تر شدن بودجه جاری و یارانه ها ، بتدریج از نقش اصلی خود بعنوان متولی توسعه کشور فاصله گرفته

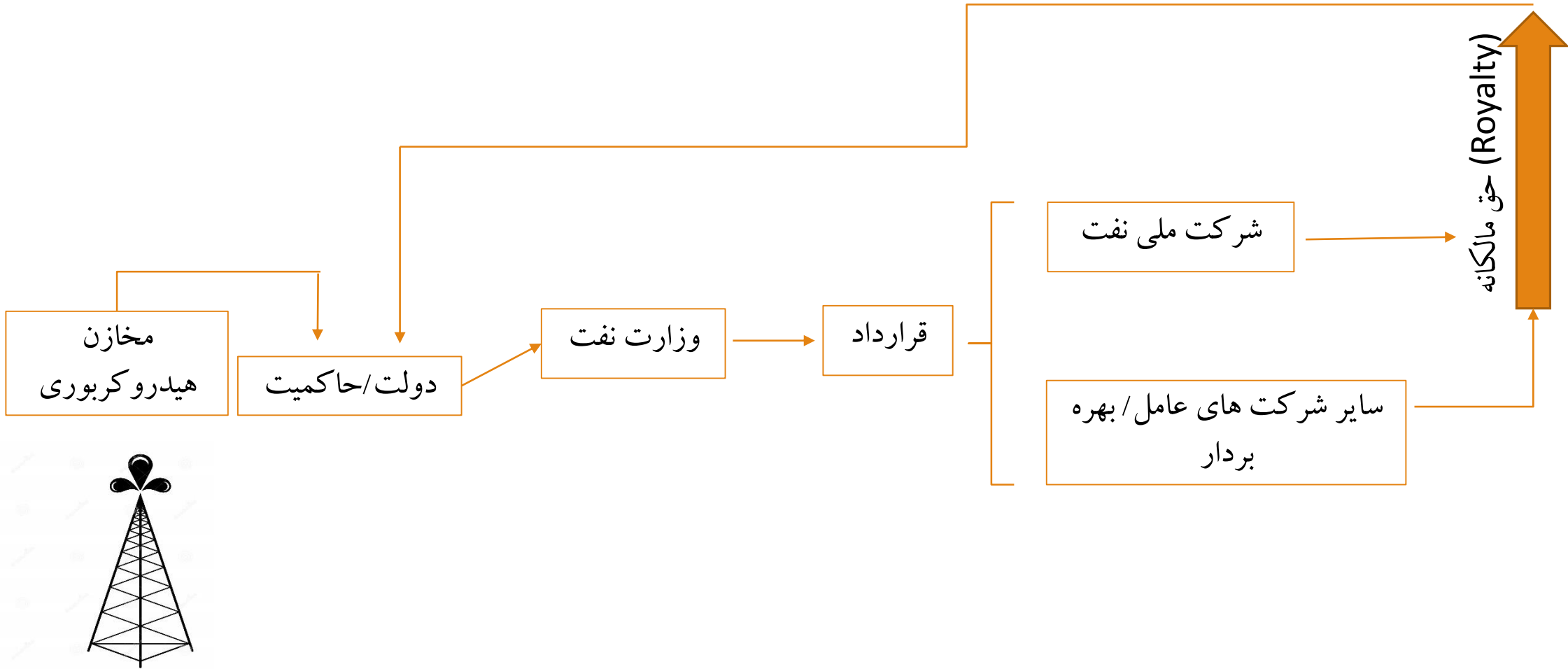
- کشور نیاز به دستگاه توسعه گر دارد
- بهره مالکانه نفت (و سایر معادن) مستقیما به صندوق توسعه زیر نظر سازمان برنامه و توسعه کشور واریز شود.
- دولت با درآمد های مالیاتی، و همچنین سود سهام شامل سود سهام و مالیات شرکت نفت و سایر شرکتهای نفتی بودجه و هزینه های خود را تامین میکند
- بودجه دولت به هزینه های جاری و فعالیت های نگهداشت سطح اختصاص و عملیات توسعه ای در بخش دولتی و غیر دولتی به این سازمان منتقل می شود.
- این سازمان از روشهای تسهیلاتی و اهرم سازی برای امور توسعه ای عام و شامل در سطح ملی و منطقه ای استفاده کند.

و - برآورد می شود که چنانچه نرخ بهره مالکانه را بسته به نوع مخزن و ضریب استحصال و تکنولوژی و سایر عوامل مرتبط بین ۶۰ تا ۸۵ (و متوسط ۷۰) درصد و نرخ مالیات شرکتها ۲۵ درصد سود سالانه در نظر گرفته شود درآمد دولت در بودجه های سالانه از مالیات و سود سهام این شرکتها در حدود ۳۰ درصد درآمد نفت بودجه در وضعیت فعلی خواهد شد.

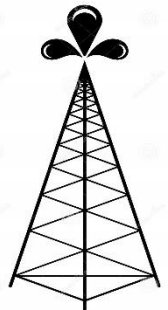
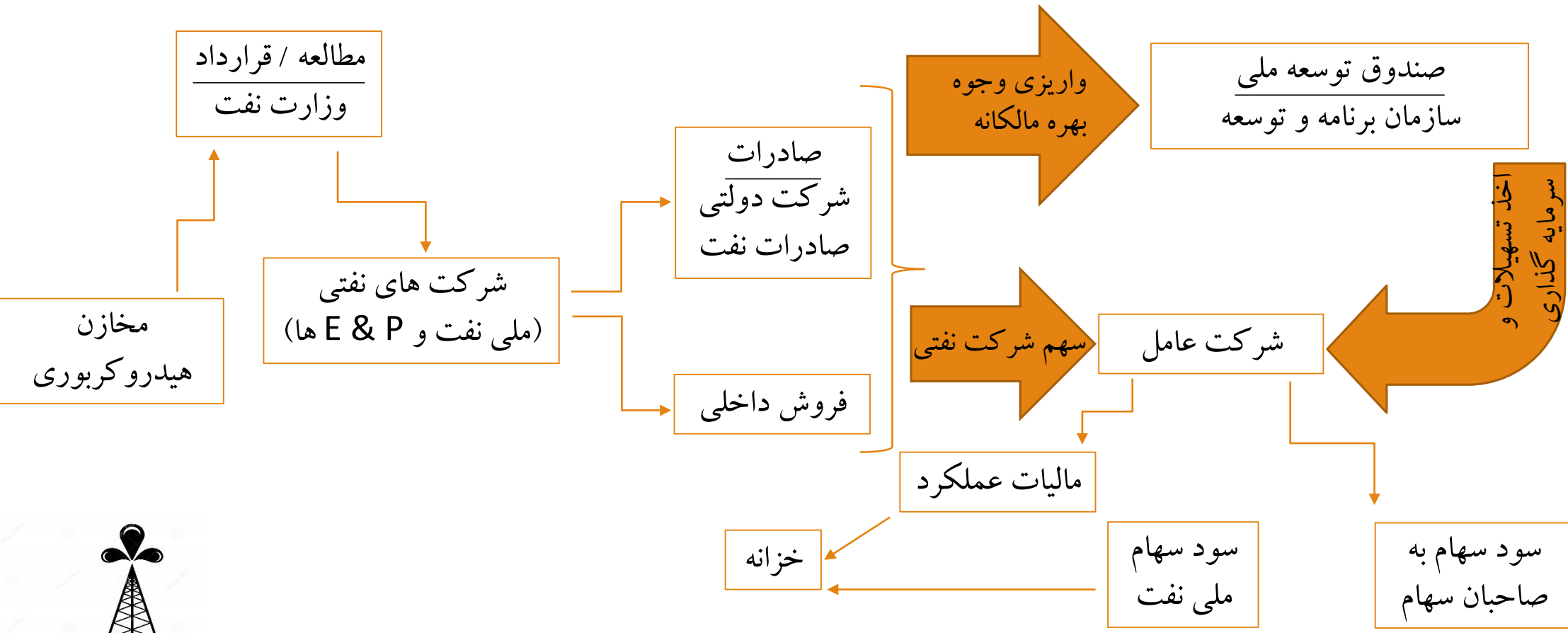
ز - دولت و مجلس و سایر ارکان حاکمیت از شرکت های نفتی هیچگونه مطالبه مالی دیگری نخواهند داشت و در مقابل، شرکت دولتی نفتی طبق قانون تجارت در برابر صاحبان سهام خود پاسخگو و در پروسه های رقابتی با سایر شرکتهای داخلی و خارجی ملزم به اصلاح ساختار و ارتقای بهره وری خواهند شد.

ح - هرگونه اعطای یارانه فرآورده های نفتی و گازی از طرق شفاف بودجه ای با جبران بار مالی تحمیلی به شرکت های نفتی مذکور از طریق کاهش در مبالغ بهره مالکانه پرداختی به صندوق توسعه صورت میگیرد.

چارچوب کلی حقوقی



جریان اجرایی



اهداف و نتایج قابل انتظار از این طرح:

- اصلاح ساختار بدنه دولت از یک دولت رانتیر نفتی به اتکا بر مالیات و درآمدهای تثبیت شده تر، و جلوگیری از بزرگ شدن اندازه دولت بدون رشد و توسعه اقتصاد ملی.
- کمک به کنترل تورم از ناحیه عدم تبدیل مستقیم دلارهای نفتی به ریال.
- شفافیت در نقش و مأموریت صندوق توسعه ملی، موثرتر شدن سازمان برنامه در امر توسعه کشور و فراتر رفتن حوزه مأموریت آن از بدنه دولت به کل کشور.
- اصلاح ساختار شرکت ملی نفت به سوی شرکت تجاری با قابلیت بهره‌وری، رقابت و سوددهی.
- جذب و جلب سرمایه‌های غیردولتی به صنعت نفت و بهره‌گیری از آخرین فرصت‌های موجود در پیش روی نفت قبل از افول عمده تقاضا در جهان. همچنین در بخش گاز برای افزایش تولید و صادرات و جبران افت
- ساختارمند شدن و شفافیت مأموریت صندوق توسعه ملی و سازمان برنامه و بودجه در مقیاس ملی و فراتر از دولت.