

بررسی توازن محیط حقوقی و اجرایی در صنعت نفت ایران

گروه مطالعات محیط کسب و کار

کد موضوعی: ۳۲۰
شماره مسلسل: ۱۲۷۹۲
بهمن ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	تحولات تاریخی نهادهای صنعت نفت ایران.....
۸.....	مسائل انعقاد قراردادها در صنعت نفت ایران.....
۱۶.....	قوانین مترقی ایجاد فضای رقابتی در صنعت نفت ایران.....
۲۷.....	ارائه چند پیشنهاد.....
۳۲.....	خلاصه و نتیجه‌گیری.....
۳۳.....	منابع و مآخذ.....



بررسی توازن محیط حقوقی و اجرایی در صنعت نفت ایران^۱

چکیده

پیشرفت امور نیازمند حرکت متوازن دو بال یعنی محیط حقوقی و اجرایی است. در این راستا بررسی توازن مذکور در صنعت نفت کشور از موضوعات مهمی است که در این مقاله قصد داریم بدان بپردازیم. بدین منظور با تمرکز بیشتر بر وقایع دهساله اخیر، مفاد مرتبط قوانین برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم و همچنین «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» را بررسی خواهیم کرد. در این ارتباط سؤال اصلی مقاله بدین شکل قابل بیان است: اخیراً که محیط حقوقی فضای مساعدی را در جهت تحول فضای رقابتی و ارتقای کارآمدی صنعت نفت ایران پدید آورده آیا محیط اجرایی صنعت نفت کشور این توانمندی را دارد که خود را در توازن با این محیط حقوقی قرار دهد و از این فرصت‌ها به‌نحو مطلوبی به نفع افزایش فضای رقابتی و توسعه بخش خصوصی استفاده کند؟ به‌تبع این سؤال نشان خواهیم داد که اگرچه قوانین مذکور محیط نسبتاً مساعدی را از طرف بخش حقوقی برای کارآمدی بخش اجرا، افزایش فضای رقابتی و توسعه بخش خصوصی فراهم آورده‌اند، اما شواهد از توان

۱. این مقاله، در همایش محیط حقوقی کسب‌وکار در ایران، که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران در تاریخ ۲۰ شهریورماه ۱۳۹۱ برگزار گردید، ارائه شد.

پایین بخش اجرا در حرکت متناسب با محیط حقوقی خبر می‌دهند. برای حل این مشکل اولاً ارتقای دانش و آگاهی نسبت به مسائل اقتصادی و اجتماعی صنعت نفت ایران به خصوص در بخش اجرا اهمیت خاصی دارد، ثانیاً اصلاحات ساختاری صنعت نفت ایران باید هرچه سریع‌تر آغاز شوند.

مقدمه

منابع طبیعی سرمایه‌هایی هستند که از سوی خداوند در اختیار نوع بشر به ودیعه گذاشته شده‌اند. ادای رسم امانت‌داری متضمن بهره‌برداری بهینه از این منابع در جهت اعتلای نسل بشر است. در این راستا کشور ایران با در اختیار داشتن حدود ۱ درصد جمعیت دنیا، به ترتیب حدود ۱۰ و ۱۶ درصد منابع نفت و گاز دنیا را در اختیار دارد. پرواضح است که بهره‌برداری بهینه از این منابع به جهت استفاده نوع بشر مسئولیت سنگینی است که طی تاریخ معاصر برعهده دولتمردان و مسئولین قرار داشته که این مسئولیت از ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، حقوقی، مدیریتی، فنی و... بر دوش مدیران و دست‌اندرکاران سده اخیر کشور سنگینی کرده است.

در این راستا تنظیم محیط حقوقی و اجرایی مناسب برای فعالیت‌های کارآمد صنعت نفت از مسائل مهم کشور بوده است. محیط حقوقی و محیط اجرا همچون دو بال هستند که توازن حرکت متناسب آنها در جهت حفظ تعادل مجموعه بسیار حائز اهمیت است. لازم به ذکر است که به دلیل حساسیت موضوع منابع هیدروکربوری در طی تاریخ معاصر، استفاده از منابع نفت و گاز و تحول در صنعت نفت عمدتاً نیازمند تصویب قانون توسط مجلس



بوده که خود این پدیده توجه و بررسی فضای قانونی یا حقوقی موضوع را بااهمیت ساخته است. در این ارتباط سؤال اصلی بدین شکل قابل بیان است: اخیراً که با تصویب برخی از قوانین، فضای مساعدی را در جهت تحول فضای رقابتی و ارتقای کارآمدی صنعت نفت ایران پدید آمده است، آیا محیط اجرایی صنعت نفت کشور این توانمندی را دارد که خود را در توازن با این محیط حقوقی قرار دهد و از این فرصت‌ها به نحو مطلوبی به نفع افزایش فضای رقابتی و توسعه بخش خصوصی استفاده کند؟ در این راستا عمدتاً در محدوده تحولات ده‌ساله اخیر مسئله را بررسی کرده و با تمرکز بر برخی از مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه و همچنین «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت»، موضوع را تحلیل خواهیم کرد. اما ارائه اطلاعاتی هرچند مختصر از پیشینه صنعت نفت ایران مفید فایده است. لذا در ابتدا نگاهی مختصر به تحولات تاریخی نهادهای صنعت نفت ایران خواهیم داشت. در ادامه به تحلیل دو موضوع انعقاد قراردادهای و بررسی فضای رقابتی با توجه به قوانین ده‌ساله اخیر کشور در صنعت نفت و بررسی توازن محیط حقوقی و اجرایی ذیربط خواهیم پرداخت. در انتها نیز نتیجه‌گیری و چند پیشنهاد ارائه شده است.

تحولات تاریخی نهادهای صنعت نفت ایران

وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران از نهادهای مهم کشور هستند که آشنایی مختصر با پیشینه آنها برای تبیین موضوع این نوشتار مفید است. قانون اجازه اجرای مقررات گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی، مصوب ۲۶ بهمن‌ماه ۱۳۲۷، نقطه شروع پدید آمدن شرکت ملی نفت ایران بوده است. در این قانون «شرکت سهامی نفت ایران» تأسیس شد.

پس از ملی شدن صنعت نفت، در ماده (۵) قانون «طرح قانونی دائر به طرز اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت در سراسر کشور» مصوب ۹ اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۰ تدوین اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مورد درخواست قرار گرفت.^۱ نظر به شرایط خاص کشور، در ۲۰ مردادماه ۱۳۳۱، مجلس شورای ملی «قانون مربوط به اعطای اختیارات برای ۶ ماه به شخص آقای دکتر محمد مصدق نخست‌وزیر» را به تصویب رساند. طبق بند «۴» قانون مذکور، تدوین لوایح بهره‌برداری از معادن نفت کشور با رعایت قانون ۹ ماده‌ای اجرای قانون ملی شدن صنعت نفت و تهیه و تدوین اساسنامه شرکت ملی نفت برعهده دکتر مصدق گذارده شد. نخست‌وزیر تا ۶ ماه وقت داشت که لایحه‌های تهیه شده را به تصویب مجلس برساند. البته تا موقعی که تکلیف آنها در مجلسین معین نشده لازم‌الاجرا بوده‌اند. در پی این مجوز قانونی، تهیه اساسنامه شرکت ملی نفت ایران در دستور کار قرار می‌گیرد و در تاریخ ۵ آذرماه ۱۳۳۱ «لایحه قانونی اساسنامه شرکت ملی نفت ایران» به تصویب دکتر مصدق نخست‌وزیر وقت می‌رسد. سپس در ۲۵ دی‌ماه ۱۳۳۳ اولین قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب می‌شود. در ماده (۷۴) این اساسنامه، مالکیت «شرکت سهامی نفت ایران» به شرکت ملی نفت ایران منتقل شد.^۲ به‌طور خلاصه، اساسنامه شرکت ملی نفت ایران تا سال ۱۳۵۶ پنج بار در مجلس مورد تجدید نظر قرار گرفته است. همچنین در ارتباط با مدیریت صنعت نفت کشور تاکنون چهار قانون نفت در سال‌های ۱۳۳۶، ۱۳۵۳،

۱. در ماده (۵) قانون مذکور مقرر شده است: «هیئت مختلط باید هر چه زودتر اساسنامه شرکت ملی نفت را که در آن هیئت عامه و هیئت نظارتی از متخصصین پیش‌بینی شده باشد تهیه و برای تصویب به مجلسین پیشنهاد کند».

۲. ماده (۷۴) اساسنامه مذکور مقرر می‌دارد: «از تاریخ تصویب این قانون مالکیت سهام شرکت سهامی نفت ایران که به موجب قانون ۲۶ بهمن‌ماه ۱۳۲۷ برای اکتشاف منابع نفتی در خارج از منطقه عملیات شرکت ملی نفت ایران مصرح در ماده (۲) قرارداد فروش نفت مصوبه ۷ آبان‌ماه ۱۳۲۳ تشکیل یافته است به شرکت ملی نفت ایران منتقل می‌شود».



۱۳۶۶ و ۱۳۹۰ در کشور به تصویب رسیده است.

یکی از مسائلی که در ابتدای انقلاب دولت موقت با آن مواجه شده بود را می‌توان مسئله مدیریت صنعت نفت و مسائل آن به حساب آورد. در آن اوضاع و احوال، دولت موقت به دلیل درگیری با مسائل مختلف سیاسی توجه چندانی به این موضوع مهم نمی‌کرد. مختصر اینکه اولین مدیر عامل شرکت ملی نفت ایران پس از انقلاب فردی بود به نام حسن نزیه. این فرد بنا به شرایط خاصی که در آن روزها برای او به وجود می‌آید از ایران خارج می‌شود. با خروج نفر اول شرکت ملی نفت ایران و رخداد سایر مسائل، دولت موقت و شورای انقلاب در تاریخ ۸ مهرماه ۱۳۵۸ با تصویب «لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت» به تأسیس وزارت نفت مبادرت می‌کنند.^۱ «لایحه قانونی متمم لایحه قانونی

۱. لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت: (مصوب ۱۳۵۸/۷/۸)

ماده (۱)

به موجب این قانون وزارتخانه‌ای به نام وزارت نفت تأسیس می‌گردد. شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی گاز ایران و شرکت‌های تابعه در ابواب جمعی وزارت نفت قرار می‌گیرند و وابسته به آن خواهند بود.

ماده (۲)

کلیه وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی در امور نفت و پتروشیمی و گاز به وزیر نفت واگذار می‌شود.

ماده (۳)

وزارت نفت، سازمان و تشکیلات و آیین‌نامه‌های خود و شرکت‌های تابعه را ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه خواهد کرد تا پس از تصویب هیئت وزیران به موقع اجرا گذارده شود. تا زمانی که سازمان و مقررات فوق‌الذکر به تصویب نرسیده و ابلاغ نشده است شرکت‌های سه‌گانه فوق بر طبق اساسنامه‌ها و ضوابط و مقررات موجود عمل خواهند کرد و وزیر نفت رئیس هیئت‌مدیره آنها خواهد بود. در دوران موقت انتقال ریاست مجمع عمومی شرکت‌های فوق‌الذکر کماکان با نخست‌وزیر است و وزیر نفت نیز یکی از اعضای مجامع عمومی شرکت‌های مزبور خواهد بود.

ماده (۴)

وزیر نفت عضو شورای اقتصاد نیز خواهد بود.

تأسیس وزارت نفت» در تاریخ ۲۹ خردادماه ۱۳۵۹ به تصویب می‌رسد. در قانون اخیر موارد مرتبط با تفصیل بیشتری بیان شده است. پس از تأسیس وزارت نفت، شرکت ملی نفت ایران و وزارت نفت ساختار درهم تنیده‌ای پیدا می‌کنند به نحوی که هنوز هم مشکل بتوان بین ساختار سازمانی این دو نهاد تفکیک قائل شد. اخیراً نیز در تاریخ ۲۷ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱، «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» به تصویب رسیده است. بدین ترتیب به‌طور خلاصه تا پیش از انقلاب اسلامی، شرکت ملی نفت ایران نماینده حاکمیت بود و نقش حاکمیتی داشت، اما پس از انقلاب اگرچه وزارت نفت نماینده حاکمیت بوده، اما وظایف آن با شرکت ملی نفت ایران مخدوش و درهم تنیده بوده است.

در کنار با این تحولات گسترده حقوقی و قانونی و طی سالیان، در لوایح بودجه سنواتی، در قوانین برنامه‌های توسعه‌ای، در مصوبات هیئت وزیران و ... نیز به کرات نسبت به مسائل صنعت نفت ایران اظهار تکلیف شده است. همچنین اگرچه محیط حقوقی صنعت نفت طی تاریخ با انبوهی از قوانین و مقررات احاطه شده، اما به‌ندرت مسائل اصلی به شفافیت تعریف شده‌اند. برای مثال عدم تعریف واژگانی همچون ملی شدن، ملی کردن، شرکت ملی، اهداف شرکت (مثلاً حداکثرسازی تولید، حداکثرسازی سود یا حداکثرسازی منافع سهام‌داران)، هویت سهام‌داران یا صاحبان سهام و ... مسائلی است که عدم توجه به آنها یکی از ریشه‌های اصلی انحراف اقتصاد ایران از مسیر بهینه بوده است. به هر تقدیر وجود انبوه قوانین و مقررات بعضاً متناقض یا مبهم، محیط حقوقی صنعت نفت ایران را غیرشفاف و ناکارآمد ساخته و به تبع آن محیط اجرایی صنعت مذکور و یا حتی اقتصاد ایران نیز با چالش‌های جدی منبعث از محیط حقوقی مواجه گردیده‌اند.



چنان‌که گفته شد، محیط حقوقی صنعت نفت ایران مملو از قوانین و مقررات بعضاً ناسازگار، مبهم و ناکارآمد بوده و لذا در توازن با محیط اجرا کمابیش ضعیف عمل کرده است. این عدم توازن با خلق ناکارآمدی‌ها، انتقادات زیادی توسط بخش اجرایی و غیراجرایی را موجب شده است. به هر حال همان‌طور که خواهیم دید، طی سالیان اخیر قانونگذار با تصویب برخی قوانین، حداقل به‌طور نسبی، تصمیم به رفع نواقص مذکور گرفته است. به‌خصوص طی دهه اخیر، قانونگذار روزه‌های بسیار خوبی برای ارتقای صنعت نفت کشور پدید آورده، اما به‌نظر می‌رسد تاکنون استفاده بهینه از این فرصت‌ها مقدور نشده است. اگر صنعت نفت کشور بتواند از فرصت‌های خلق شده به‌نحو صحیحی استفاده کند آن‌گاه این حرکت ثمرات بسیار پربراری برای جامعه به ارمغان خواهد آورد.

همان‌طور که گفته شد، طی سالیان اخیر قانونگذاران کشور با تصویب قوانین مترقی سعی در بهبود محیط حقوقی صنعت نفت کشور داشته‌اند، اما تاکنون صنعت مذکور برای استفاده از این فرصت‌ها، به‌کندی و با تعلل عمل کرده و آن‌طور که باید و شاید نتوانسته از این فرصت‌ها به خوبی استفاده کند. این امر نیز عمدتاً دو دلیل داشته است: اول اینکه محیط حقوقی صنعت نفت ایران از درون و برون صنعت، دچار کج‌فهمی نسبت به قوانین است. به‌عبارت دیگر اگر چه قوانین کشور به واقع برای صنعت نفت، کمتر محدودیت خاصی ایجاد کرده‌اند، اما تفسیری که توسط افراد مختلف مسئول و غیرمسئول ارائه می‌شود بعضاً دربردارنده محدودیت‌های خودساخته به‌خصوص در حوزه قراردادهاست. دلیل دوم عدم توانایی صنعت نفت در استفاده از فرصت‌های قانونی، لختی ذاتی ساختار ضعیف و دولتی وزارت نفت

(کارفرما) و شرکت ملی نفت ایران (کارگزار) و درهم تنیدگی سازمان این هر دو است. این امر در ترکیب با دانش پایین می‌تواند آثار مخربی داشته باشد. به جهت تبیین موضوع در ادامه در دو فضای انعقاد قراردادها و ایجاد محیط رقابتی کسب‌وکار توسط قوانین اخیر به تحلیل موضوع خواهیم پرداخت.

مسائل انعقاد قراردادها در صنعت نفت ایران

در کلیت موضوع ترتیبات قراردادی، توافقات قراردادی یا قراردادها در صنعت نفت معمولاً به دو گروه تقسیم‌بندی می‌شوند: سیستم‌های امتیازی^۱ و سیستم‌های قراردادی.^۲ در سیستم‌های امتیازی ناحیه‌ای از طرف دولت به شرکت طرف قرارداد واگذار می‌شود و شرکت مذکور مالک مخزن را به دو شیوه پرداخت حق‌الارض و یا بهره مالکانه^۳ مورد انتفاع قرار می‌دهد. سیستم‌های قراردادی نیز به دو دسته اصلی تقسیم‌بندی می‌شوند: اول، موافقتنامه‌های مشارکت در تولید (PSA)^۴ که نوع پیشرفته‌تر آن مشارکت در سرمایه‌گذاری^۵ است. در قراردادهای مشارکتی، شرکت دولت میزبان، با یک شرکت خارجی در اموری همچون اکتشاف و توسعه قرارداد منعقد کرده و منافع مربوطه طبق قرارداد فیما بین، بین طرفین تقسیم می‌شوند. این

-
1. Concessionary Systems
 2. Contractual Systems
 3. Royalty
 4. Production Sharing Agreement
 5. Joint Venture



مشارکت می‌تواند از طریق تأسیس شرکت عامل^۱ انجام شود. شرکت هم به مجموعه‌ای از عملیات لازم مشتمل بر عملیات اکتشاف، توسعه، بهره‌برداری و بازاریابی ناحیه عملیات می‌پردازد. نوع دوم سیستم‌های قراردادی، قراردادهای خدمتی^۲ هستند که خود معمولاً به دو گروه با ریسک و بدون ریسک تقسیم‌بندی می‌شوند. در قراردادهای خدمتی یا همان پیمانکاری، در قبال دریافت خدمت، به پیمانکار مزد پرداخت می‌شود که قراردادهای بیع متقابل در ایران را می‌توان در این گروه قراردادی تقسیم‌بندی کرد. کشورهای مختلف به فراخور شرایط، در برهه‌های زمانی گوناگون از ترتیبات قراردادی متنوعی برای بهره‌برداری از منابع خود استفاده می‌کنند. اینکه چه الگوی قراردادی بهترین است، بستگی به عوامل متعددی دارد و بسته به شرایط هر کشور، ویژگی‌های میدان و... نوعی از قرارداد انتخاب و به اجرا گذاشته می‌شود.

پس از ذکر این مقدمه کوتاه درخصوص کلیات ترتیبات قراردادی می‌توان چنین گفت که با توجه به زمینه بحث در طی یک قرن گذشته، همواره محیط حقوقی کشورها در حال تطبیق خود در جهت حداکثرسازی منافع زیربط بوده است. در واقع و به لحاظ سیر تاریخی، نوع قراردادها از قراردادهای امتیازی شروع و به قراردادهای مشارکتی و خدمتی ختم شده‌اند. اما طی تاریخ معاصر مسائل نفت و گاز آنچنان با مسائل سیاسی کشورها عجین بوده‌اند که تفسیرهای متفاوتی توسط افراد و گروه‌های مختلف را نیز در پی داشته‌اند که پرداختن به آنها فرصت دیگری را می‌طلبد. آن

۱. شرکت عامل را می‌توان معادل اپراتور یا همان بهره‌بردار در نظر گرفت.

چیزی که برای اهداف این گزارش مهم است، میزان صحت این برداشت‌ها از محیط حقوقی در راستای انعقاد قراردادهای کارآمد است. به نظر می‌رسد استنباط صحیح پیش از هر چیز نیازمند دانش عمیق نسبت به موضوع است که این مهم نسبت به مسائل نفت و گاز کشور کمتر از حد لازم بوده است.

در راستای مباحث مطروحه طی سالیان اخیر، اظهار نظرات مختلفی دال بر محدودیت‌های بازدارنده قانون اساسی و سایر قوانین در انعقاد قراردادهای نفتی به‌خصوص توسط بخش اجرایی مطرح شده است. بنابراین به نظر می‌رسد که استنباط‌هایی محدودیت‌زا از تلاش قانون اساسی و قوانین عادی و مقررات بیشتر خودساخته بوده و در برخی از مواقع یک ابزار بهانه‌جویی برای گریز از مسئولیت‌ها بوده است.

در این راستا و در ارتباط با توسعه میداین نفت و گاز، یکی از دغدغه‌ها جلوگیری از انتقال حاکمیت و مالکیت مخازن هیدروکربوری بوده است. باید بررسی کرد که آیا این تصور یک فرضیه ذهنی منبعث از وقایع تاریخی است و یا اینکه واقعاً در قراردادهای گذشته ایران رخ داده است. اگر به عقب بازگردیم و قراردادهای گذشته را از زمان داری تاکنون مورد بررسی قرار دهیم، تقریباً در متن هیچ‌یک از قراردادها نمی‌بینیم که حتی مالکیت نفت در مخزن به خارجی منتقل شده باشد تا چه رسد به انتقال حاکمیت کشور. در حقیقت اگر انتقالی هم بوده، انتقال هیدروکربور در سر چاه رخ داده که این موضوع حتی در برخی از قراردادهای اخیر کشور با تغییر و بازی با الفاظ حقوقی به نوعی برقرار بوده است؛ لذا نمی‌توان این موضوع را مصداقی از انتقال مالکیت یا حاکمیت دانست. حتی اگر بپذیریم تسلط سیاسی در مواردی نمود



داشته، اما این موارد مربوط به گذشته‌ای بوده که کشور به لحاظ زمامداران و شرایط دیگر در ضعف قرار داشته و لذا نباید این ضعف تاریخی را به زمان حال تعمیم داد، اگر چه باید همواره مراقب بود. برای مثال طی سالیان اخیر غول‌های نفتی طرح‌هایی را اجرا کردند و کشور نیز با مشکلات حاکمیتی خاصی نیز مواجه نشد. در حقیقت امروزه قدرت ایران به حدی است که ترس از حضور چند شرکت خارجی دیگر معنای چندان خاصی ندارد.

به‌عنوان تحلیلی دیگر می‌توان به موضوع قراردادهای بیع‌متقابل که طی سالیان اخیر در صنعت نفت ایران منعقد شده‌اند، اشاره داشت. مفهوم قرارداد بیع متقابل را می‌توان چنین تعریف کرد: قرارداد بیع متقابل نوعی از قراردادهای کلید در دست^۱ است که قالب اجرا در آن ارجاع مدیریت، تأمین مالی و اجرای طرح به یک پیمانکار یا پیمانکاران اصلی، توأم با نظارت عالیه شرکت ملی نفت ایران طبق مفاد قرارداد ذیربط است. به‌عبارت دیگر، حسب مفاد قرارداد بیع متقابل، پیمانکار مکلف است از طرف و به نام شرکت ملی نفت ایران، کلیه عملیات توافق شده در طرح جامع اکتشافی و توسعه‌ای را اجرا کند. در انتها نیز پیمانکار، طرح آماده بهره‌برداری را به‌صورت کلید در دست به شرکت ملی نفت ایران تحویل می‌دهد. بازپرداخت هزینه‌های پیمانکار نیز معمولاً از محل تولیدات همان طرح با توجه به مفاد قرارداد ذیربط صورت می‌پذیرد. گفته می‌شود در قراردادهای بیع‌متقابل ذکر جمله «از طرف و به نام شرکت ملی نفت ایران»، قراردادهایی اینچنین را به قراردادهای خدماتی تبدیل می‌سازد. بنابراین

دست‌اندرکاران شرکت ملی نفت ایران می‌توانستند طی سالیان گذشته با استفاده از الفاظ، حسب نیاز و ضرورت، از انواع دیگر قراردادها نیز بهره‌مند شوند. بنابراین حتی اگر ترتیبات قراردادی غیرخدمتی به واقع ممنوع بوده باشند (که این خود جای بحث دارد)، این ممنوعیت ضمنی، سستی نظام اداری شرکت ملی نفت ایران در استفاده از قراردادهای نوین و متناسب و از دست دادن فرصت‌ها را توجیه نمی‌کند. به عبارت دیگر اگر واقعاً لازم باشد، خلأهای قانونی با استفاده از فنون حقوقی قابل رفع است.

در این گزارش بیشتر بر وقایع ده‌ساله اخیر تمرکز شده است و لذا این موضوع را با نگاهی به مفاد قانون برنامه چهارم توسعه شروع می‌کنیم. در این ارتباط و به جهت پوشش نکات مبهم و در راستای ایجاد توازن محیط حقوقی برای بخش اجرایی، قانونگذار در ماده (۱۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۱ شهریورماه ۱۳۸۳ به وضوح دست شرکت ملی نفت ایران را برای استفاده از دیگر ترتیبات قراردادی مورد نیاز باز گذاشت، اما نظام مدیریتی شرکت ملی نفت ایران نتوانست از این فرصت‌ها استفاده کند. این ماده به‌گونه سلبی نوشته شده بود. معمولاً روش نگارش سلبی از شیوه ایجابی بهتر عمل می‌کند. به جهت اهمیت موضوع و تبیین آن، توجه به ماده (۱۴) قانون برنامه چهارم مفید فایده خواهد بود. در این ماده مقرر شده است:

الف) دولت موظف است طرح‌های بیع متقابل دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون و همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و بانک‌ها را در لوائح بودجه سالیانه پیش‌بینی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.



ب) به منظور افزایش ظرفیت تولید نفت و حفظ و ارتقای سهمیه ایران در تولید اوپک، تشویق و حمایت از جذب سرمایه‌ها و منابع خارجی در فعالیتهای بالادستی نفت و گاز به‌ویژه در میداین مشترک و طرح‌های اکتشافی کشور، اطمینان از حفظ و صیانت هرچه بیشتر با افزایش ضریب بازیافت از مخازن نفت و گاز کشور، انتقال و به‌کارگیری فناوری‌های جدید در توسعه و بهره‌برداری از میداین نفتی و گازی و امکان استفاده از روش‌های مختلف قراردادی بین‌المللی، به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود تا سقف تولید اضافی مندرج در بند «ج» این ماده نسبت به انعقاد قراردادهای اکتشافی و توسعه میدان‌ها با تأمین منابع مالی با طرف‌های خارجی یا شرکت‌های صاحب صلاحیت داخلی، متناسب با شرایط هر میدان با رعایت اصول و شرایط ذیل اقدام نماید:

۱. حفظ حاکمیت و اعمال تصرفات مالکانه دولت بر منابع نفت و گاز کشور،
۲. عدم تضمین بازگشت تعهدات ایجاد شده توسط دولت، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های دولتی،
۳. منوط کردن بازپرداخت اصل سرمایه، حق‌الزحمه و یا سود، ریسک و هزینه‌های تأمین منابع مالی و سایر هزینه‌های جنبی ایجاد شده جهت اجرای طرح از طریق تخصیص بخشی از محصولات میدان و یا عواید آن بر پایه قیمت روز فروش محصول.
۴. پذیرش خطرات و ریسک عدم دستیابی به اهداف مورد نظر قراردادی، غیراقتصادی بودن میدان و یا ناکافی بودن محصول میدان برای استهلاک تعهدات مالی ایجاد شده توسط طرف قرارداد،
۵. تعیین نرخ بازگشت سرمایه‌گذاری برای طرف قرارداد، متناسب با شرایط هر طرح و

با رعایت ایجاد انگیزه برای به‌کارگیری روش‌های بهینه در اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری،

۶. تضمین برداشت صیانتی از مخازن نفت و گاز در طول دوره قرارداد،

۷. حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور

براساس قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی

کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات مصوب

۱۳۷۵/۱۲/۱۲،

۸. رعایت مقررات و ملاحظات زیست محیطی.

ج) به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود برای توسعه میدان‌های نفت و

گاز تا سقف تولید اضافی، روزانه ۱ میلیون بشکه نفت خام و ۲۵۰ میلیون مترمکعب

گاز طبیعی، با اولویت میداین مشترک، پس از تصویب توجیه فنی و اقتصادی طرح‌ها

در شورای اقتصاد و مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اقدام

نماید و بازپرداخت تعهدات ایجاد شده را در هر یک از طرح‌های نفتی و گازی، صرفاً

از محل تولیدات اضافی همان طرح و در مورد طرح‌های گازی از محل تولیدات اضافی

همان طرح (منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران) انجام دهد.

د) به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود به‌منظور جمع‌آوری گازهای

همراه و تزریق گاز، نوسازی و بهینه‌سازی تأسیسات نفتی، تبدیل گاز طبیعی به

فرآورده‌های مایع (DME, GTL, LNG ...) تأسیسات پالایش و بهینه‌سازی

مصرف سوخت شامل طرح‌های توسعه گازرسانی، نسبت به اجرای طرح‌های مربوطه

پس از تصویب توجیه فنی - اقتصادی طرح‌ها در شورای اقتصاد و مبادله موافقتنامه

با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اقدام نماید و بازپرداخت تعهدات ایجاد شده



را از محل درآمد اضافی همان طرح‌ها (منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران) انجام دهد. (ه) به‌منظور شناسایی و اکتشاف هرچه بیشتر منابع نفت و گاز در سراسر کشور و نیز انتقال و به‌کارگیری فناوری‌های جدید در عملیات اکتشافی در کلیه مناطق کشور (به‌استثنای استان‌های خوزستان، بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد) که عملیات اکتشافی مربوط با ریسک پیمانکار انجام و منجر به کشف میدان قابل تولید تجاری شود، به دولت اجازه داده می‌شود در قالب ارقام مذکور در بند «ج» این ماده و پس از تصویب عناوین طرح‌ها و پروژه‌ها در بودجه‌های سنواتی توسط مجلس شورای اسلامی و تصویب شورای اقتصاد و مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به عقد قراردادهای بیع متقابل توأم برای اکتشاف و استخراج از طریق برگزاری مناقصات اقدام و پیمانکار را مطابق ضوابط قانونی انتخاب نماید. هزینه‌های اکتشافی (مستقیم و غیرمستقیم) در قالب قرارداد منعقد مذکور منظور و به همراه هزینه‌های توسعه از محل فروش محصولات تولیدی همان میدان بازپرداخت خواهد شد. مجوزهای صادره دارای زمان محدود بوده و در هر مورد توسط وزارت نفت تعیین شده و یکبار نیز قابل تمدید است. در صورتی که در پایان مرحله اکتشاف، میدان تجاری در هیچ نقطه‌ای از منطقه کشف نشده باشد، قرارداد خاتمه خواهد یافت و طرف قرارداد حق مطالبه هیچ‌گونه وجهی را نخواهد داشت.

(و) آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت نفت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

چنان‌که در متن این ماده مفصل قابل مشاهده است، برای چابک‌سازی محیط حقوقی کسب‌وکار و متوازن ساختن آن با بخش اجرا، قانونگذار با تصویب مفاد قانونی مترقی گفته شده، دست محیط اجرایی را برای استفاده از ظرفیت‌ها بازگذاشته بود. برای مثال قانونگذار در بند «ب» ماده (۱۴) به وضوح امکان استفاده از روش‌های مختلف قراردادی بین‌المللی را به شرکت ملی نفت ایران اعطا و با رویکرد حفظ حاکمیت و مالکیت برای صنعت نفت کشور، مجوز رشد را صادر کرده بود. اما متأسفانه تجربه نشان داد که تا سال پایانی برنامه چهارم یعنی سال ۱۳۸۸، بخش اجرا، یعنی شرکت ملی نفت ایران نتوانست از فرصت ایجاد شده استفاده مناسبی نماید. به عبارت دیگر دو بال محیط حقوقی و اجرایی در طی دوران برنامه چهارم نتوانستند متوازن عمل کنند که حاصل آن نیز عدم تعادل صنعت نفت ایران بوده است. بنابراین اگرچه طی سالیان اخیر محیط حقوقی به‌طور نسبتاً قابل قبولی رفع نیازهای صنعت نفت را به‌جهت استفاده از روش‌های پیشرو و کارآمد در دستور کار قرار داده، اما متأسفانه فضای نامساعد اجرایی که ریشه در ساختارهای ناکارآمد داشته، اجازه استفاده بهینه از این فرصت‌ها را به صنعت نفت ایران نداده است.

قوانین مترقی ایجاد فضای رقابتی در صنعت نفت ایران

ایجاد فضای رقابتی، حمایت از محیط کسب‌وکار بخش خصوصی و احتراز از شرایط انحصاری از مواردی است که به کرات از سوی صاحب‌نظران مورد تأکید قرار گرفته که در این راستا تصویب قوانین ضدانحصار توسط کشورهای مختلف یکی از موارد



مصادق این موضوع است. در ارتباط با وضعیت صنعت نفت ایران می‌توان گفت فضای اقتصادی صنعت مذکور در طی ادوار مختلف تاریخی، رویکردی نسبتاً انحصاری داشته است. آخرین اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۷ خردادماه ۱۳۵۶ بر این نکته تأکید دارد؛ به‌نحوی که در ماده (۴) اساسنامه مذکور مقرر شده است:

«موضوع شرکت عبارت است از اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سرتاسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور به شرح زیر: ...».

لذا شرکت ملی نفت ایران در طی سالیان گذشته به‌عنوان یک انحصارگر خالص در محیط حقوقی ذیربط انجام وظیفه می‌کرده است. این وضعیت در سالیان پس از انقلاب و با توجه به اصول چهل‌وچهارم و چهل‌وپنجم قانون اساسی و شرایط خاص دیگر شکل جدی‌تری به خود گرفت. حتی در «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۲۵ خردادماه ۱۳۸۷) مشهور به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، قسمت بالادستی صنعت نفت ایران کماکان در انحصار شرکت ملی نفت ایران باقی‌مانده است.

با این همه، تجربه سالیان اخیر دال بر عملکرد ناکارآمد شرکت ملی نفت ایران، سیاست‌گذاران و دست‌اندرکاران را به این واقعیت اقتصادی رسانده که انحصار هزینه‌های فراوانی بر دوش کشور تحمیل می‌کند و استفاده ناصحیح از منابع را موجب می‌شود. به‌عبارت دیگر انحصار موجب افت کارآیی و اثربخشی و در نتیجه

بهره‌وری در صنعت نفت کشور شده که ماحصل آن، در شکل افت شاخص‌ها به سایر بخش‌های اقتصادی و اجتماعی منتقل می‌شود، زیرا صنعت نفت ایران پیشران اقتصاد کشور است. به نظر می‌رسد عدم تحرک مناسب صنعت نفت کشور ریشه در ناکارآمدی ساختارها و نهادهای مختلف از جمله شرکت ملی نفت ایران داشته که باید به‌طور ریشه‌ای تحلیل و مورد بررسی و ارائه راه‌حل قرار گیرد.

با ذکر این مقدمات، در این قسمت از بحث به‌عنوان موضوع اصلی گزارش حقوقی موجود را مورد کنکاش بیشتری قرار می‌دهیم. همان‌طور که گفتیم صنعت نفت کشور در گذشته کارکرد مناسبی نداشته که این مسئله در نهایت سیاستگذاران و مسئولین کشور را به این نتیجه رسانده که برای برون‌رفت از این وضعیت باید تدبیری اندیشید. یکی از راه‌های برون‌رفت از وضعیت مذکور، اصلاح محیط حقوقی کسب‌وکار در ارتباط با صنعت نفت بوده است. لذا قانونگذار اخیراً در قوانینی مترقی در مواد (۱۲۵) و (۱۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) و همچنین در «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» مصوب ۲۷ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱، رفع نسبی این مشکل را در دستور قرار داده است. می‌توان گفت در قوانین مذکور یک بال حرکت، یعنی محیط حقوقی اصلاح چشمگیری یافته، اما نظر به موارد مطروحه باید دید که آیا بال دیگر، یعنی محیط اجرا قابلیت لازم برای حرکت هماهنگ و متوازن با محیط حقوقی را دارد یا خیر؟ به نظر می‌رسد محیط اجرایی صنعت نفت نتوانست از مفاد ماده (۱۴) قانون برنامه چهارم استفاده مناسبی کند. حال آیا باید انتظار داشت که این عدم استفاده از محیط حقوقی به مفاد قانون برنامه پنجم و قانون اخیر وزارت نفت نیز تسری یابد؟ خوشبختانه یکی از این دو قانون،



یعنی قانون وزارت نفت سال ۱۳۹۱ حالت دائمی دارد و در نتیجه پس از سال ۱۳۹۴، یعنی سال پایانی قانون برنامه پنجم، هنوز قابلیت استفاده خواهد داشت. در این قسمت، به بررسی مفاد مرتبط قانون برنامه پنجم و قانون وزارت نفت سال ۱۳۹۱ پرداخته و توضیح خواهیم داد که چرا این مفاد قانونی اهمیت بالایی برخوردارند. پاسخ مختصر بدین سؤال این است که در قوانین مذکور، فضای انحصاری تضعیف و فضای رقابتی برای حضور بخش خصوصی تقویت شده است. در مواد (۱۲۵) و (۱۲۹) قانون برنامه پنجم، قانونگذار محیط حقوقی مساعدی را جهت تحول در نظام توسعه‌ای بخش بالادستی صنعت نفت ایران برای حضور بخش خصوصی و ایجاد فضای رقابتی ترسیم کرده است. به جهت اهمیت، در ادامه، متن این مواد آورده شده است:

ماده (۱۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه

«الف) وزارت نفت مجاز است با ایجاد فضا و شرایط رقابتی، نسبت به صدور پروانه اکتشاف، توسعه و تولید مورد نیاز برای بهره‌برداری از حداکثر ظرفیت‌ها برای توسعه میدان‌های نفت و گاز و افزایش تولید صیانت شده با حفظ ظرفیت تولید سال ۱۳۸۹ تا سقف تولید اضافه روزانه ۱ میلیون بشکه نفت خام و ۲۵۰ میلیون متر مکعب گاز طبیعی با اولویت میداین مشترک، با تأکید بر توسعه میدان گاز پارس جنوبی، پس از تصویب توجیه فنی و اقتصادی طرح‌ها در شورای اقتصاد و درج در قوانین بودجه سنواتی و نیز مبادله موافقتنامه با معاونت با استفاده از روش‌های زیر اقدام نماید:

۱. استفاده از انواع روش‌های اکتشاف، توسعه، تولید در دوره زمانی معین در میادین نفت و گاز.

تبصره - شرایط اساسی این روش‌ها با حفظ حق مالکیت و اعمال تصرفات مالکانه برای دولت در سال اول برنامه با پیشنهاد وزارت نفت تهیه و به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

۲. کارسازی انتشار اوراق مالی ریالی و ارزی در داخل و خارج از کشور با رعایت قوانین و مقررات مربوط، بدون تضمین دولت.

۳. استفاده از روش بیع متقابل با رعایت اصول و شرایط موضوع بند «ب» ماده (۱۴) قانون برنامه چهارم توسعه.

تبصره - وزارت نفت می‌تواند در طول برنامه نسبت به انعقاد قرارداد توسعه و تولید از کلیه میادین مشترک شناخته شده اقدام و تلاش لازم را به عمل آورد.

ب) دولت مکلف است بر مبنای سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و با پشتوانه کامل کارشناسی «سند ملی راهبرد انرژی کشور» را به‌عنوان سند بالادستی بخش انرژی برای یک دوره زمانی ۲۵ ساله ظرف حداکثر ۶ ماه پس از تصویب قانون برنامه تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

تبصره - وزارتخانه‌های نفت و نیرو موظف هستند با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذیربط «برنامه اجرایی طرح جامع انرژی کشور» را ظرف ۱۲ ماه پس از تصویب قانون سند ملی راهبرد انرژی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسانند...».



ماده (۱۲۹) برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه

«وزارت نفت موظف است:

الف) در راستای اعمال حق حاکمیت و مالکیت بر منابع نفت و گاز و انجام وظایف قانونی خود ضمن ایجاد مدیریت اکتشاف، توسعه و تولید و با تجهیز پست‌های سازمانی، نسبت به به‌کارگیری نیروهای متخصص لازم از طریق انتقال نیروی انسانی موجود برای انجام وظایف مندرج در این قانون و قوانین مرتبط اقدام نماید.

ب) برای فعالیت‌های اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید نفت و گاز توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت و شرکت‌های صاحب صلاحیت، با اتخاذ ضوابط تولید صیانتی، پروانه بهره‌برداری بدون حق مالکیت نسبت به نفت و گاز تولیدی صادر و براساس طرح مصوب، بر عملیات اکتشاف، توسعه و تولید شرکت‌های فوق‌الذکر از نظر مقدار تولید و صیانت مخزن و معیارهای سلامتی - ایمنی و زیست‌محیطی نظارت نماید.

ج) سامانه یکپارچه کنترل و اندازه‌گیری میزان تولید، فرآورش، انتقال، پالایش، توزیع و صادرات نفت خام و گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه ایجاد و راه‌اندازی نماید.

د) به‌منظور افزایش و ارتقای توان علمی، فناوری و نوآوری در صنعت نفت معادل یک درصد (۱٪) از اعتبارات طرح‌های توسعه‌ای سالیانه شرکت‌های تابعه را در طول برنامه، جهت ایجاد ظرفیت (پتانسیل) جذب، توسعه فناوری‌های اولویت‌دار نفت، گاز و پتروشیمی و به‌کارگیری آنها در صنایع مرتبط و ارتقای فناوری‌های موجود و بومی‌سازی آنها و کاهش شدت انرژی ضمن مبادله موافقتنامه با معاونت اختصاص دهد و گزارش عملکرد این بند را سالیانه به کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای

اسلامی ارائه نماید».

ملاحظه می‌شود که در ماده (۱۲۵) گفته شده، قانونگذار با هدف شکستن انحصار فضای حقوقی گذشته صنعت نفت کشور بر ایجاد فضا و شرایط رقابتی تأکید و به وزارت نفت به‌عنوان متولی مسائل حاکمیتی و مالکیتی، اجازه صدور پروانه فعالیت جهت امور بالادستی را داده است. همچنین در بند «ا» ماده (۱۲۵) اجازه استفاده از انواع روش‌های اکتشاف، توسعه و تولید به وزارت نفت داده شده است. در بند «ب» ماده (۱۲۹) نیز از وزارت نفت خواسته شده که برای فعالیت شرکت‌های تابعه از جمله شرکت ملی نفت ایران پروانه بهره‌برداری صادر نماید. در این وضعیت، شرکت ملی نفت ایران مجبور خواهد شد برای اداره امور و کسب درآمد از اصول بنگاهداری نوین تبعیت و به شکل تجاری عمل نماید. اگر این حکم به درستی اجرا شود، می‌تواند به ارتقای کارآیی سازمانی شرکت ملی نفت ایران و در نتیجه تحول اقتصاد کشور کمک شایانی کند. همچنین این قانون راه را برای حضور سرمایه‌گذاران خارجی می‌گشاید؛ لذا می‌توان انتظار داشت که این امر به ارتقای کارآمدی بهره‌برداری از منابع هیدروکربوری کشور کمک شایانی کند.

موضوعات حاکمیت و مالکیت از جمله مسائلی هستند که همواره ملتها و دولت‌ها نگران حفظ آنها هستند که این موارد در قانون برنامه پنجم نیز مورد توجه قرار گرفته است. لذا به جهت تبیین بهتر موضوع، توضیح مختصری راجع به حاکمیت و مالکیت در ارتباط با موضوع منابع هیدروکربوری مفید فایده است. حاکم و مالک حقیقی همه چیز از جمله منابع هیدروکربوری خداوند است. مالک اعتباری منابع هیدروکربوری کشور نیز نسل‌های ملت ایران هستند. مطابق اصل چهل‌وپنجم قانون



اساسی، معادن (منابع هیدروکربوری) جزء انفال بوده که (به امانت) در اختیار حکومت اسلامی یعنی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته‌اند. حکومت اسلامی نیز در راستای امانتداری، باید اعمال حاکمیت این نعمت‌های خداوندی و پاسداری از حق مالکیت نسل‌های ملت ایران را از طریق نهادهای ذیربط به‌منصه ظهور رسانده و به‌طور بهینه مدیریت کند. در این راستا، قوه مقننه، نهاد وزارت نفت را به‌عنوان عامل و نماینده موضوع از طرف حکومت اسلامی انتخاب و به قوه مجریه معرفی کرده است. تاکنون فاعلیت موضوع نیز برعهده شرکت ملی نفت ایران بوده که به‌طور انحصاری انجام وظیفه می‌کرده است. بنابراین، به‌طور خلاصه، مالک اعتباری منابع هیدروکربوری نسل‌های ملت ایران هستند و حکومت اسلامی یعنی جمهوری اسلامی ایران وظیفه اعمال حاکمیت بر منابع هیدروکربوری و پاسداری از حق مالکیت نسل‌های ملت ایران را برعهده دارد. وزات نفت عاملیت و شرکت ملی نفت ایران فاعلیت موضوع بهره‌برداری از منابع هیدروکربوری کشور را برعهده داشته‌اند. در انتها نیز درآمدهای موضوع فعالیت مطابق قانون در اختیار دولت (قوه مجریه) قرار می‌گیرند.

اما نکته قابل توجه این است که این زنجیره حقوقی آن‌طور که باید و شاید شفاف‌سازی نشده است. برای مثال درهم‌تنیدگی ساختار وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران تاکنون مانع از تفکیک شفاف وظایف حاکمیتی و تصدیگری بوده است. در قانون برنامه پنجم، قانونگذار به روشنی در فکر تغییر پارادایم بوده و به وزارت نفت اجازه داده که انحصار شرکت ملی نفت ایران را تضعیف و با صدور پروانه، محیط اجرایی را برای ورود بخش خصوصی در جهت تقویت فضای رقابتی مهیا کند. از

آنجا که صنعت نفت کشور اولین مزیت اقتصادی کشور به‌شمار می‌رود، لذا مهیا شدن فضای رقابتی در این صنعت معنای به‌خصوصی در جهت رشد و شکوفایی اقتصادی دارد. تا اینجا محیط حقوقی کسب‌وکار برای صنعت نفت کشور به‌طور مطلوبی مهیا شده، اما این سؤال پیش می‌آید که آیا محیط اجرایی می‌تواند متوازن با این محیط حقوقی بهسازی شده، حرکت کرده و از این فرصت‌های طلایی به‌نحو مطلوبی استفاده نماید؟ متأسفانه از ابتدای شروع برنامه پنجم توسعه یعنی از ابتدای سال ۱۳۹۰ تاکنون شواهدی دال بر اینکه محیط اجرایی صنعت نفت کشور توانسته باشد خیزش‌های مناسبی را انجام دهد مشاهده نشده است. به‌عبارت دیگر در اینجا نیز به‌مانند برنامه چهارم، موضوع، تنها نقش بستن جملات زیبا بر پیکره کاغذ بوده و لذا وسیله پروازی صنعت نفت نتوانسته به خوبی تعادل خود را حفظ کند، زیرا بال محیط اجرایی توان این را نداشته تا با بال محیط حقوقی خود را متوازن سازد.

به هر حال و در ادامه تحولات حقوقی صنعت نفت، پس از تصویب قانون برنامه پنجم و ارائه احکام آن در ۲۲ خردادماه ۱۳۹۰، «قانون اصلاح قانون نفت» در شکل اصلاح قانون نفت ۹ مهرماه ۱۳۶۶ به تصویب مجلس می‌رسد.^۱ سپس در ۲۷ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱، «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» مصوب می‌شود. در این قانون احکام مندرج در قانون برنامه پنجم به‌نوعی صورت‌بندی مجدد شده و از طریق

۱. بهتر این بود که این قانون به شکل مستقل به تصویب می‌رسید، زیرا هم اصلاح قانون نفت سال ۱۳۶۶ به‌دلیل منطبق ضعیف آن دشوار است (برای مثال در ماده (۶) قانون مذکور، سرمایه‌گذاری خارجی به‌نوعی ممنوع اعلام شده که این امر در قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۹۰ نیز اصلاح نشد که این نکته یکی از مصادیق تعارض یا ابهام در قوانین نفت و گاز است. این شکل قانون‌نویسی پیچیدگی خاصی ایجاد می‌کند که به‌خصوص برای افراد خارجی سرمایه‌گذار ابهام‌آفرین است.



یک قانون دائمی به تصویب می‌رسند. در ماده (۳) این قانون، وظایف و اختیارات وزارت نفت مشخص شده است. نظر به اهمیت قانون مذکور مواد مرتبط آن در اینجا ذکر می‌شود:

وظایف و اختیارات وزارت نفت به شرح زیر است:

... (ب) امور نظارتی

۷. نظارت و پایش مجوزها و پروانه‌های صادره در عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت

... (پ) امور اجرایی

۴. صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص واجد شرایط بخش‌های غیردولتی در عملیات پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی با رعایت قوانین و مقررات.

۵. صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص حقوقی واجد صلاحیت برای اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید از کلیه میدین نفت و گاز کشور.

همچنین در ماده (۱۳) قانون مذکور مقرر شده است: «وزارت نفت مکلف است به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب‌وکار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه‌های بعدی آن به تصویب هیئت وزیران برساند».

در این قانون صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری در قسمت‌های بالادستی و پایین‌دستی، نظارت بر حسن اجرای عملیات موضوعه برعهده وزارت نفت قرار گرفته است. در حقیقت وزارت نفت می‌تواند در بخش بالادستی برای هر شخص حقوقی واجد صلاحیت اعم از دولتی یا خصوصی (شرکت ملی نفت ایران یا غیر آن و یا شرکت‌های داخلی یا خارجی) پروانه فعالیت صادر نماید و این امر می‌تواند به معنای پایان وجود انحصار خالص در صنعت نفت ایران تلقی شود.

همچنین در ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، بهبود فضای کسب‌وکار و ایجاد فضای رقابت سالم در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته تکلیف شده است. در حقیقت در این ماده تنظیم سازوکاری با مشارکت شورای رقابت برای رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی مرتبط و جلوگیری از پدید آمدن فضای انحصاری مقرر شده است. لازم به ذکر است که تاکنون شرکت‌های مختلف، پیمانکار شرکت ملی نفت ایران بوده‌اند، اما روح قوانین مذکور بر حضور بخش خصوصی در قالب کارفرمای طرف قرارداد با وزارت نفت، حفظ زنجیره ارزش در بالادست و پایین‌دست در موارد موضوعه و... استوار است. در این راستا تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های زیربند باید با دانش وافر و دقت فراوان صورت پذیرد.

دیده می‌شود که در «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» نیز مانند قانون برنامه پنجم توسعه، محیط حقوقی مساعدی به لحاظ حضور و فعالیت بخش خصوصی و شکستن انحصار شرکت ملی نفت ایران شکل گرفته است. اما بار دیگر این سؤال پیش می‌آید که آیا بخش اجرا می‌تواند به موقع و متوازن از این مزیت‌های قانونی بهره‌برداری و فضای استفاده از منابع هیدروکربوری کشور را کارآمد کند؟ متأسفانه تجربه،



مشاهدات و ساختار کنونی چشم‌انداز روشنی را نشان نمی‌دهد؛ زیرا ناکارآمدی‌های ساختاری صنعت نفت، مانع‌تراشی دیوانسالارها و وضعیت بخش خصوصی کشور، قیودی اساسی در جهت روند تحول مثبت ایجاد کرده است. به عبارت دیگر محیط اجرایی صنعت نفت با ویژگی‌های خاص خود و با دربرداشتن هزینه‌های مبادلاتی بالا نمی‌تواند آن‌طور که باید و شاید از این فرصت‌های قانونی برای ارتقای فضای رقابتی و توسعه حضور بخش خصوصی استفاده کند. برای مثال هنوز پروانه‌ای برای حضور شرکت‌های بخش خصوصی مطابق تکالیف قانونی مذکور صادر نشده است. با شرایط موجود، یک راهکار برای برون‌رفت از وضع موجود و متوازن ساختن محیط اجرا با محیط حقوقی، تمرکز نهادهای نظارتی نظیر مجلس بر وزارت نفت است تا این وزارتخانه را مکلف کنند تا در مقاطع معین گزارش پیشرفت موضوع را به مجلس ارائه نماید. البته در این راه پرهیز از شتابزدگی و تدوین منطقی مقررات و آیین‌نامه‌ها ذریب‌مبتنی بر دانش عمیق لازم است. به هر حال، حل معضلات گفته شده، نیازمند برخی اصلاحات ساختاری است که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

ارائه چند پیشنهاد

- مهمترین اصل برای حل مشکلات، ارتقای آگاهی و دانش است. حل مسائل صنعت نفت ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. متأسفانه شواهد آگاهی و دانش مطلوبی را در بین دست‌اندرکاران این حوزه نشان نمی‌دهد لذا این صنعت باید بیش از پیش بر دانش خود خصوصاً در حوزه‌های اقتصادی بیافزاید.

- اصل مهم بعدی تفکیک جدی محیط فعالیت صنعت نفت از بازار سیاست است. در حقیقت، وجود ارتباطات ملموس بازار سیاست با صنعت نفت یکی از موانع جدی ارتقای این صنعت در هر شکل به‌شمار می‌رود.

- مطالبه مجلس شورای اسلامی، سایر نهادها و افکار عمومی از مسئولین صنعت نفت کشور به جهت نیل به عملکرد کارآمی‌تواند به رفع برخی معضلات کمک کند.

- یکی از راه‌حل‌های اصلی برون‌رفت از مشکلات پیش‌گفته در خود محیط حقوقی نهفته است. به‌عبارت دیگر اگر چه محیط حقوقی در جهت رفع ناکارآمدی‌ها و بستن روزنه‌های بهانه‌جویی بخش اجرا، تلاش‌هایی را در جهت تدوین قوانین مترقی آغاز کرده، اما این تلاش‌ها آن‌طور که باید و شاید در جهت اصلاح ساختارها صورت نپذیرفته است. لذا اگرچه تدوین قوانین مطروحه روند مطلوبی داشته‌اند، اما توجه به اصلاح ساختارها و ایجاد سازماندهی مطلوب کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا می‌توان گفت که سیاستگذاران و مدیران کشور به جای رفع کاستی‌های ساختاری مولد ناکارآمدی صنعت نفت، بیشتر نگران مسئله نظارت بر صنعت مذکور بوده‌اند. همچنین سطح دانش مرتبط با مسائل اقتصادی و سیاسی صنعت نفت آن‌طور که باید و شاید در سطوح اجرایی و قانونگذاری مطلوب نیست که این کاستی خود مولد ناکارآمدی‌های زیادی در صنعت نفت بوده و خواهد بود. پس به‌طور خلاصه ارتقای دانش و وضع مقررات مترقی مبتنی بر اصلاح ساختارها، یکی از مهمترین راهکارهای برون‌رفت صنعت نفت کشور از کاستی‌هاست. اگر چنین شود و محیط حقوقی کسب‌وکار اینچنین غنی گردد، آن‌گاه محیط اجرا نیز می‌تواند در توازن بهتر با آن قرار گیرد.

- در قوانین بحث از ورود بخش خصوصی مطرح است، اما آیا بخش خصوصی



کنونی آنقدر قدرت دارد که به چنین فضایی وارد شود؟ متأسفانه طی سالیان اخیر مفهوم بخش خصوصی بیشتر در قالب شرکت‌های صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های شبه‌دولتی رقم خورده که این وضعیت مطلوب نیست و باعث تضعیف بخش خصوصی واقعی شده است. لذا باید مسئولین و دست‌اندرکاران در جهت اصلاح این وضعیت و روی کار آوردن بخش خصوصی واقعی، تلاش‌های لازم را انجام دهند. نظر به حساسیت موضوع و پیچیدگی آن، حضور بخش خصوصی در فعالیت‌های ذیربط صنعت نفت باید به تدریج و دقت صورت پذیرد. همچنین از آنجا که حفظ پیوستگی و ارتقای زنجیره ارزش در فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت اهمیت بالایی دارند، لذا این موضوع نیز باید مد نظر مسئولین دولتی و بخش خصوصی قرار گیرد.

- یکی از راهکارهای اصلاح ساختار، تقسیم شرکت ملی نفت ایران است. مساحت کشور ایران بیش از آن است که یک شرکت نفتی بتواند به‌طور کارآمد سراسر آن را تحت پوشش عملیات خود برد و شواهد ضعیف عملکردی وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران و تأسیس شرکت‌های متعدد زیرمجموعه و افزایش هزینه‌های مبادلاتی نیز این نقیصه را به وضوح نشان می‌دهند. لذا به جهت ارتقای کارآمدی و افزایش فضای رقابتی و به‌عنوان یک پیشنهاد، شاید بهتر باشد که شرکت ملی نفت ایران به پنج شرکت مستقل به شرح ذیل تقسیم‌بندی شود:

۱. یک شرکت فعال در استان خوزستان به مرکزیت اهواز

۲. یک شرکت فعال در استان‌های فارس، بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد به

مرکزیت شیراز،

۳. یک شرکت فعال در استان‌های گیلان، مازندران و گلستان و منطقه دریای خزر به مرکزیت ساری،

۴. یک شرکت فعال در سایر مناطق خشکی به مرکزیت مشهد یا اصفهان،

۵. یک شرکت فعال در خلیج فارس و دریای عمان به مرکزیت شیراز، بوشهر یا بندرعباس.

این پنج شرکت در عین استقلال کامل، با یکدیگر تعامل مثبت خواهند داشت و پرسنل آنها کارمند دولت محسوب نخواهند شد. همچنین ساختار آنها مستقل از سیاست طراحی و از درآمد این شرکت‌ها با سازوکار خاص خود، مالیات متناسب اخذ خواهد شد. به جهت حفظ زنجیره ارزش در صنعت نفت نیز مالکیت شرکت‌های پایین‌دستی تابعه وزارت نفت در مناطق پنج‌گانه به پنج شرکت مذکور منتقل می‌شود. بدین ترتیب متعادل‌سازی زنجیره ارزش در قسمت‌های بالا و پایین‌دستی نیز مقدور می‌شود. قواعد بنگاهداری بخش خصوصی بر شرکت‌های پنج‌گانه حاکم خواهد بود و رؤسای آنها فارغ از بازار سیاست، تحت یک ساختار منسجم از بین افراد نخبه و با تجربه مدیریتی و اقتصادی مرتبط (حداقل ده سال) و بر حسب معیار کارآیی افراد انتخاب خواهند شد. در این ساختار و با در نظر گرفتن برخی از اصول، هریک از این پنج شرکت این قابلیت را خواهد داشت که به یک گول نفتی بین‌المللی تبدیل شوند. پس از این تقسیم‌بندی، وزارت نفت و نیرو در هم ادغام و به وزارت انرژی تبدیل می‌شوند که این وزارتخانه تنها وظایف حاکمیتی را به اجرا خواهد رساند و پرسنل آن از کارکنان شرکت‌ها مستقل خواهند بود. همچنین در نواحی پنج‌گانه مذکور برای شرکت‌های پنج‌گانه پروانه فعالیت در حوزه‌ها و میادین ذیربط، حسب قانون، توسط



وزارت انرژی صادر خواهد شد. همچنین طبق قوانین مذکور در این نوشتار، فعالیت شرکت‌های پنج‌گانه در مناطق خود در بخش‌های بالا و پایین‌دستی انحصاری نبوده و وزارت انرژی با ایجاد فضا و شرایط رقابتی برای سایر اشخاص حقوقی ذیصلاح داخلی و خارجی پروانه فعالیت در سراسر کشور حسب شرایط صادر خواهد کرد. موارد مذکور در این قسمت توسط یک اساسنامه برای پنج شرکت و یک قانون برای وزارت انرژی به تصویب مجلس رسیده و سایر قوانین قبلی ذیربط به جهت شفافیت و رفع تورم قوانین ملغی اعلام خواهند شد. به سبب همراهی با تحولات روز، برای پنج شرکت نام‌هایی انتخاب خواهد شد که تداعی‌کننده صرفاً نفت نباشند، بلکه به‌عنوان شرکت‌های پیشران فناوری، نام‌هایی بامسما برای آنها انتخاب خواهد شد. در حقیقت به سبب ارتقای محیط حقوقی و اقتصادی، اساسنامه شرکت‌های پنج‌گانه در قالب گروه‌های تجاری به ثبت خواهند رسید. برای مثال گروه شرکت‌های تجاری ثریا^۱ و از این قبیل اسامی بامسمای متضمن پیشرفت و فناوری برای چهار گروه دیگر. این پنج گروه رؤسای کل خواهند داشت که چنان‌که گفته شد، تحت یک سازوکار خاص و به دور از بازار سیاست و با لحاظ تجربیات مدیریتی و اقتصادی مرتبط انتخاب خواهند شد. همچنین به جهت امکان پایش عملکرد مدیران گروه‌ها، قسمتی از سهام این گروه‌ها از طریق بورس عرضه خواهد شد.

۱. اگر دانش در ثریا باشد مردانی از سرزمین پارس بدان دست خواهند یافت. حضرت محمد (ص).

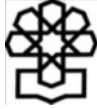
خلاصه و نتیجه‌گیری

در این گزارش در حد مجال، توازن دو محیط حقوقی و اجرایی در ارتباط با صنعت نفت ایران بررسی شد. در برهه‌های مختلف تاریخی ایجاد توازن بین این دو، از موارد مهم بوده است. پس از انقلاب با توجه به شرایط خاص به‌وجود آمده محیط حقوقی نتوانست همپای نیازهای بخش اجرا حرکت کند که این خود مولد ناکارآمدی‌ها و بعضاً بهانه‌جویی‌هایی شد. علاوه بر این، بسیاری از محدودیت‌های غیرمرتبط یا کمتر مرتبط ساخته ذهن افراد، طی سالیان اخیر دائماً بر صنعت نفت تحمیل گردیده‌اند که بارزترین مصداق آن، سستی در بخش قراردادهای بالادستی بوده است. این موارد موجب شد تا بخش حقوقی در جهت رفع گلوگاه‌ها، عمدتاً در قوانین برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم و همچنین در «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت»، موادی مترقی در جهت انحصارشکنی شرکت ملی نفت ایران و ایجاد فضای رقابتی تصویب نماید. اما چنان‌که گفته شد، بخش اجرایی آن‌طور که باید و شاید نتوانسته از فضای مطلوب به‌وجود آمده بهره‌برداری کند. برای رفع این مشکل ارتقای آگاهی و دانش در تمام سطوح به‌خصوص در ارتباط با مسائل فنی و اقتصادی صنعت نفت بسیار لازم و ضروری است. اگر چنین شود آن‌گاه اصلاح ساختارهای صنعت نفت ایران در بخش‌های حقوقی و اجرایی مورد توجه قرار خواهد گرفت و این امر، ارتقای فضای رقابتی را به محیط کسب‌وکار ایران نوید می‌دهد.



منابع و مأخذ

۱. قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون اصلاح قانون نفت، مصوب ۱۳۹۰/۲/۱.
۴. قانون اصلاح قانون نفت، مصوب ۱۳۹۱/۴/۱.
۵. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۶. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.
۷. قانون نفت، مصوب ۱۳۶۶/۷/۷.
۸. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹.



شماره مسلسل: ۱۲۷۹۲

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی توازن محیط حقوقی و اجرایی در صنعت نفت ایران

نام گروه: مطالعات محیط کسب‌وکار

تهیه و تدوین‌کنندگان: الیاس نادران، محمدرضا شکوهی

ناظر علمی: ایرج مهرآزما

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: احمد مرکزمالگیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. وزارت نفت
۲. شرکت ملی نفت ایران
۳. محیط حقوقی و اجرایی
۴. رقابت
۵. بخش خصوصی
۶. انحصار
۷. محیط کسب‌وکار

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۱/۱۴