

## نقدی بر چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت ایران

داریوش ابوحمزه<sup>۱</sup>، ایمان اعیانی<sup>۲</sup>، بهزاد بابازاده<sup>۳</sup>، امیر براتی<sup>۴</sup>

### چکیده

در این مقاله چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت مورد بررسی و نقد می شود. برای این منظور به ریشه های نهادی مشکلات موجود در صنعت نفت پرداخته می شود. مشکلاتی از قبیل خام فروشی، توسعه نیافتن مطلوب زنجیره ارزش نفت، مشکلات تامین مالی پروژه ها و غیره. مطالعه چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت نروژ به عنوان یک کشور موفق در صنعت نفت و بررسی تاریخچه قانونی چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت کشورمان ما به اصلاحاتی ساختاری برای نیل به اهداف مطلوب در صنعت نفت رهنمود می سازد. اصلاحاتی از قبیل انتقال مالکیت مخازن نفت از شرکت نفت به وزارت نفت و تدوین اساسنامه جدید شرکت نفت بر این مبنا، جداسازی نهادهای سیاست گذار و ناظر از مجری و تشکیل نهادی جهت نظارت بر حسن اجرای پروژه ها و تشکیل نهادی جهت تامین مالی پروژه ها.

### مقدمه

صنعت نفت به عنوان درآمدزاترین صنعت کشور، نقش بسیار پررنگی در اقتصاد کشور دارد. حجم بالای این صنعت، گستردگی صنایع و خدمات مرتبط به این صنعت این قابلیت را می دهد که لوکوموتیو توسعه کشور باشد. اما توسعه هر صنعتی نیازمند تعیین و تدوین مناسب نهادهای درگیر در آن صنعت می باشند. به عبارت دیگر رابطه دولت و بخش خصوصی نهادهای دولتی درگیر و مدل دخالت های دولت و غیره مسائلی هستند در صورتی که بصورت مناسب تعریف شوند می توانند موجب توسعه آن صنعت گردند. در این مقاله به بررسی این موارد در صنعت نفت ایران و تا حدی صنایع مرتبط با آن یعنی صنعت پتروشیمی و پالایش می پردازیم. برای این منظور ابتدا برخی الزامات اقتصاد مقاومتی در صنعت نفت که با مباحث نهادی و ساختاری مرتبط هستند بحث می گردد. سپس چیدمان نهادی فعلی مطرح شده و سپس به تاریخچه قانونی مرتبط با این بحث اشاره خواهد شد. در نهایت با بررسی چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت نروژ به عنوان یک کشور موفق در صنعت نفت برخی اقدامات اصلاحی مورد نیاز در حوزه چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت ذکر خواهد شد.

### برخی الزامات اقتصاد مقاومتی در حوزه نفت

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری دانشگاه تهران، کارشناس مرکز همکاریهای فناوری و نوآوری ریاست جمهوری. Aboohamzeh@gmail.com

<sup>۲</sup> دانشجوی کارشناسی ارش مدیریت اجرایی دانشگاه صنعتی شریف

<sup>۳</sup> دانشجوی دکتری دانشگاه تهران، کارشناس مرکز همکاریهای فناوری و نوآوری ریاست جمهوری

<sup>۴</sup> دانشجوی کارشناسی ارش مدیریت اجرایی دانشگاه صنعتی شریف

در این قسمت با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور و بحث اقتصاد مقاومتی، برخی الزامات اقتصاد مقاومتی در حوزه صنعت نفت که با بحث چدمان نهادی مرتبط هستند عنوان می شوند.

#### ✓ توسعه زنجیره ارزش افزوده در اقتصاد مقاومتی و کاهش خام فروشی

یکی از الزامات تحقق اقتصاد مقاومتی در حوزه نفت، توسعه زنجیره ارزش و کاهش خام فروشی است. متأسفانه کشور ما از آغاز کشف نفت تا به حال بخش قابل توجهی از نفت استخراج شده را بصورت خام به کشورهای دیگر صادر می نماید. طبیعتاً کشورهای خریدار نفت دریافتی را در پالایشگاهها مورد استفاده قرار داده و از نفت خام فرآورده تولید می نمایند. به عبارت دیگر سیاست صنعتی-تجاری کشور در حوزه نفت، به گونه ای بوده که در زنجیره ارزشی که از میدان نفتی شروع می شود و تا محصولات پایین دستی ادامه دارد، به استخراج نفت خام و صادر کردن آن بسنده کرده و منافع فراوان تبدیل نفت خام به محصولات پایین دستی را در اختیار دیگر کشورها قرار داده است. درآمد زایی، اشتغال و منافع امنیتی از مواردی هستند که کشور با اتخاذ این سیاست ها سخاوتمندانه از آنها چشم پوشی کرده است. در شرایط تحریم که فروش نفت خام با مشکلاتی مواجه شده است، لزوم تبدیل نفت به فرآورده و صادرات آن از اهمیت ویژه ای برخوردار است.

#### ✓ تحریم ناپذیری

دیگر بعد اقتصاد مقاومتی در حوزه نفت تلاش برای تحریم ناپذیری در این حوزه می باشد. برخی از مصادیق مهم تحریم هایی که در حوزه انرژی بر کشورمان تحمیل شده، تحریم بنزین، تحریم سرمایه گذاری و تحریم برخی تکنولوژی ها و قطعات مورد استفاده در صنایع هستند. در حال حاضر برخی ساختارهای حاکم بر این صنعت دچار مشکلاتی هستند که آسیب پذیری کشور در موارد فوق را افزایش می دهد.

#### ✓ بهره برداری صیانتی از مخازن نفت

یکی از مشکلاتی که در صنعت نفت کشور وجود دارد عدم بهره برداری مطلوب و صیانتی از مخازن نفتی است. در حال حاضر ضریب برداشت نفت بسیار کم و در حدود ۲۵٪ می باشد. رقم مشابه در کشوری مانند نروژ حدود ۴۵٪ می باشد. اهمیت این نرخ به گونه ایست که همانطور که وزیر محترم نفت معتقد است: " گر ذخایر درجای میدان ها را ۶۰۰ میلیارد بشکه در نظر بگیریم، افزایش برداشت یک درصد از این رقم می تواند معادل فروش ۶ سال نفت کشور و برداشت ۱۰ درصد آن می تواند معادل فروش ۶۰ سال نفت کشور باشد." [۱]. به نظر می رسد ریشه این اختلاف زیاد بین ضریب برداشت در ایران و سایر کشورها را نمی توان با مسائل فنی و تکنولوژیک توجیه کرد بلکه این امر ریشه در ساختارها و نهادهای حاکم بر صنعت نفت دارد.

#### ✓ ارتقای توان تولید

یکی دیگر از الزامات اقتصاد مقاومتی اتکا به تولید داخل و استفاده از تجهیزات داخلی است. این در حالیست که در بسیاری از حوزه های صنعت در کشور مانند صنعت نفت، بسیاری از تجهیزاتی که قابلیت تولید داخل را دارند، از کشورهای خارجی تامین می گردند. هرچند این مشکل می تواند ریشه های متعددی داشته باشد، اما به نظر می رسد یکی از ریشه های آن به ساختار نهادی برگردد. به عبارت دقیق تر، مشکلاتی که در حوزه تامین مالی پروژه ها بوجود می آید، عملاً پیمانکاران را به تامین تجهیزات از شرکت های خارجی سوق می دهد.

✓ عاملیت مردم

عاملیت مردم یا به عبارت دیگر، مردمی سازی صنعت نفت یکی از محورهای تحقق اقتصاد مقاومتی در حوزه نفت است. این امر نیز به بحث خصوصی سازی های از یک طرف و ایجاد ساز و کاری جهت تامین مالی پروژه ها با منابع داخلی از طرف دیگر برمی گردد. در این حوزه بحث دوم که در واقع تامین منابع مالی از منابع داخلی می باشد از اهمیت بالایی برخوردار است که به نظر می رسد در صنعت نفت بطور مطلوب به آن پرداخته نشده است. ریشه های سیستماتیک این مساله قابلیت بحث مفصل دارد که در این نوشته نمی گنجد.

## ساختار فعلی وزارت نفت

ساختار فعلی وزارت نفت را می توان بطور کلی در نمودار زیر نشان داد که در آن زیر مجموعه های وزارت نفت را می توان در سه دسته کلی جای داد. چهار شرکت اصلی تابعه وزارت نفت (که در واقع معاونت های عملیاتی وزیر نفت هستند)، معاونت های ستادی و سایر امور (برای سادگی موسسه مطالعات بین المللی انرژی و دانشگاه صنعت نفت نیز در بخش سایر گنجانده شده اند).



## شرکت ملی نفت ایران :

این شرکت یکی از چهار شرکت اصلی وزارت نفت است که ریاست مجمع عمومی آن به عهده رئیس جمهور و ریاست هیأت مدیره اش به عهده وزیر نفت می باشد و با توجه به ارئه نشدن اساسنامه ی آن بعد از انقلاب همچنان با اساسنامه خرداد ماه سال ۱۳۵۶ خود فعالیت نموده که در این اساسنامه این شرکت با موضوعیت 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 تاسیس گردیده است. این شرکت با بهره گیری از نه مدیریت با عناوین مدیریت امور بین الملل ، پژوهش و فناوری، اکتشاف، هماهنگی و نظارت بر نظارت و تولید نفت و گاز، برنامه ریزی تلفیقی، توسعه منابع انسانی، امور مالی، امور حقوقی، طرح کمک به عمران مناطق نفت خیز؛ وظیفه برنامه ریزی، سازماندهی مدیریت و راهبری فعالیت های مربوط به اکتشاف و استخراج و توسعه منابع جدید نفت و گاز در خشکی و دریا و همچنین ارزیابی، فروش و انجام کلیه عملیات مربوط به صادرات و واردات نفت خام و انواع فرآورده های نفتی را به صورت های مختلف در بازارهای جهانی بر عهده دارد.

## شرکت ملی گاز ایران :

شرکت ملی گاز در سال ۱۳۴۴ تاسیس شده و مسئولیت هماهنگی در امور گازرسانی ، نظارت بر تولید (دیسپچینگ)، پالایش، ذخیره سازی و بازرگانی گاز کشور را برعهده دارد این شرکت نیز کاملاً دولتی بوده و اساسنامه ی این شرکت در آبان سال ۱۳۵۶ به تصویب رسیده و براساس آن موضوع این شرکت عبارت است از:

- ۱- تهیه و به عمل آوردن انواع گاز از جمله گاز طبیعی، گاز طبیعی مایع، گاز مایع و گاز مصنوعی و ایجاد وسایل و تأسیسات لازم برای نیل به این مقصود.
- ۲- مطالعه و تهیه و تنظیم و اجرای طرح های احداث خطوط لوله و شبکه های توزیع گاز طبیعی همچنین تهیه و احداث وسایل حمل و نقل و توزیع و ذخیره سازی انواع گاز و مشتقات آن.
- ۳- حفاظت و نگهداری و اداره عملیات مربوط به خطوط لوله و شبکه های توزیع گاز طبیعی و تأسیسات مربوط به انواع گاز و مشتقات آن.
- ۴- حمل و نقل و توزیع و فروش انواع گاز و مشتقات آن.
- ۵- صدور انواع گاز و مشتقات آن به خارج از کشور و فروش آنها به منظور صادرات.
- ۶- تنظیم مقررات مربوط به ایمنی و طرز استفاده از وسایل توزیع گاز و همچنین استانداردهای مربوط به صنعت گاز براساس استانداردهای ملی و بین المللی.

## شرکت ملی صنایع پتروشیمی :

شرکت ملی صنایع پتروشیمی وابسته به وزارت نفت دولت جمهوری اسلامی ایران میباشد . این شرکت مسئولیت توسعه هر عملیات در صنعت پتروشیمی کشور را بر عهده دارد. در بدو تاسیس در سال ۱۳۴۳ هجری شمسی، این

شرکت فعالیت خود را با واحد کوچک تولیدی کود شیمیایی شیراز آغاز نموده و در حال حاضر دومین تولید کننده و صادر کننده فرآورده های پتروشیمی در خاورمیانه میباشد.

### **شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی:**

شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران در اسفند ماه ۱۳۷۰ بر اساس اصل تفکیک فعالیت های بالادستی ( اکتشاف و تولید نفت خام و گاز ) از پایین دستی (پالایش ، انتقال نفت خام و فرآورده ، صادرات ، واردات و توزیع فرآورده های نفتی ) در وزارت نفت تاسیس و فعالیت های رسمی آن از سال ۱۳۷۱ آغاز شد.

و در حال حاضر، با توجه به نیاز روزافزون کشور به فرآورده های نفتی ، این شرکت برنامه مشترک توسعه ، روزآمد کردن و بهبود بخشیدن به پالایشگاهها را به انجام رسانده و برنامه ساخت پالایشگاه های جدید را در دست اجرا دارد. این شرکت دولتی وظایفی همچون :

- ۱- پالایش نفت خام و تولید انواع فرآورده های نفتی در پالایشگاه های کشور
- ۲- انتقال نفت خام از مبادی تولید و پایانه خزر به پالایشگاه های کشور و همچنین انتقال فرآورده های نفتی از پالایشگاه ها و مبادی وارداتی به انبارهای تدارکاتی پخش و مراکز توزیع
- ۳- تامین بخش عمده انرژی و توزیع فرآورده های نفتی در سراسر کشور
- ۴- اجرای کلیه طرح ها و پروژه های پالایشی ،انتقال و ذخیره سازی در سراسر کشور
- ۵- صادرات روزانه مواد نفتی به خارج از کشور از طریق پایانه های نفتی
- ۶- تداوم گردش چرخهای عظیم صنعت، کشاورزی و نیروگاه ها در تامین به موقع سوخت و خوراک صنایع، از جمله تامین خوراک مجتمع های پتروشیمی به منظور استمرار روند تولید در کشور
- ۷- تامین سوخت مصرفی در بخش های خانگی و تجاری در مناطق شهری و روستایی در اقصی نقاط کشور

### **تاریخچه قانونی مرتبط با ساختار وزارت نفت**

قبل از سال ۱۳۵۸ که وزارت نفت تشکیل نشده بود، صرفا شرکت ملی نفت وجود داشته است و همه فعالیت های مرتبط با حوزه نفت گاز و سایر مواد هیدروکربوری در حیطه وظایف شرکت ملی نفت قرار می گرفت. به عبارت دیگر وظایفی که که درحال حاضر به عهده شرکت ملی گاز، شرکت ملی پخش و پالایش و شرکت ملی پتروشیمی است، جزو وظایف شرکت ملی نفت قرار داشته است. تا قبل از سال ۱۳۵۸ چند بار اساسنامه شرکت نفت تغییر کرده و در آن تغییراتی داده شد که عملا تغییرات ساختاری جدی محسوب نمی شوند. شاید مهم تری این تغییرات را تغییر در اعضاء و رئیس هیات مدیره دانست. برای مثال در یکی از تغییرات رئیس هیأت مدیره از شاه به نخست وزیر تغییر کرد.

در سال ۱۳۵۸ طی قانون مصوب شورای انقلاب<sup>۵</sup> وزارت نفت بطور قانونی تاسیس گردید، پس از تشکیل وزارت نفت شرکت ملی نفت و فعالیت های آن به چهار شرکت جداگانه تفکیک شد که هر یک متولی امور مربوط به نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش بودند و متولی همه این فعالیت ها وزارت نفت تعیین شد. متأسفانه علیرغم مهلت شش ماهه ای که در قانون فوق به وزارت نفت برای تدوین اساسنامه شرکت های تابعه داده شد تا کنون اساسنامه ای برای شرکت های تابعه این وزارتخانه تدوین و تصویب نشده است.<sup>۶</sup> از آن زمان تا به حال پنج قانون دیگر در این رابطه تصویب شده است اما کماکان وضعیت ساختاری همانند قبل می باشد. عناوین و توضیح مختصری از قوانین مصوب در رابطه با بحث ساختار سازمانی وزارت نفت عبارتند از:

- لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸،۷،۸ (توضیح: در این قانون وزارت نفت تاسیس می گردد.)
- لایحه قانونی راجع به تمدید مهلت مقرر در ماده ۳ لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸،۱۲،۱۹ (توضیح: مهلت مقرر در قانون پیشین برای سازماندهی تشکیلات وزارت نفت تمدید شد )
- لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹،۳،۲۹ (توضیح: تصریح وظایف وزارت نفت مانند صیانت از منابع، حفظ تاسیسات، بسط تکنولوژی، سیاستگذاری و...)
- قانون نفت تاریخ تصویب: ۱۳۶۶/۷/۷ (توضیح: تاکید و بازتصویب محتوای قوانین قبلی )
- قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۹۰/۳/۲۲ (توضیح: « هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی» و تشریح وظایف آن از جمله نظارت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی، اجزای اصل ۴۴ و...)
- قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱/۲/۱۹ (توضیح: بازتصریح اختیارات وزارت نفت مانند سیاست گذاری و...)
- ماده ۱۲۹ قانون برنامه پنجم (توضیح: وزرات نفت در آن موظف است که 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 بهره برداری بدون حق مالکیت نسبت به نفت و گاز تولیدی صادر و براساس طرح مصوب، بر عملیات اکتشاف، توسعه و تولید شرکتهای فوق الذکر از نظر مقدار تولید و صیانت مخزن و معیارهای سلامتی - ایمنی و زیست محیطی نظارت نماید.)

<sup>۵</sup> قانون تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸،۷،۸

<sup>۶</sup> به همین دلیل این شرکت ها عموماً با عنوان شرکتهای تابعه وزارت نفت شناخته می شوند.

## مشکلات ناشی از ساختار فعلی وزارت نفت

✓ عدم بهره برداری صیانتی از مخازن

همانطور که پیشتر ذکر شد، یکی از مشکلات موجود در صنعت نفت کشور عدم بهره برداری صیانتی از مخازن نفتی است که نمود آن در ضریب برداشت حدود ۲۵٪ می باشد. ریشه های این مساله را می توان اولاً در جمع شدن بین ناظر و مجری در صنعت نفت و ثانیاً قراردادهای نامطلوب بیع متقابل دانست. بدین ترتیب که در صنعت نفت ایران، برخلاف کشورهای موفق در حوزه نفت، شرکت ملی نفت عملاً هم مجری پروژه ها بوده و هم ناظر اجرای مطلوب پروژه ها. مسلماً به لحاظ سیستمی شرکت نفت نمی تواند هر دو وظیفه را به خوبی انجام دهد. تجربه دیگر کشورهای نیز نشان می دهد که نقش نظارتی باید به نهادی خارج از نهاد مجری یعنی وزارت نفت منتقل شود. قراردادهای بیع متقابل نیز به گونه ای نظام انگیزشی بهره بردار را به سمت بهره برداری زود هنگام از مخازن سوق می دهد که موجب صدمه دیدن مخازن می گردد.

در ساز و کار گذشته هیئت مدیره شرکت ملی نفت خود مسئول نظارت بر امورات خود بودند که این امر امکان بروز فساد و ناکارآمدی این بخش را بالا می برد هر چند بعد از گذشت ۲۵ سال در قانون اصلاح نفت، هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی مشتمل بر نه نفر (۱- وزیر نفت به عنوان دبیر هیأت ۲- معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ۳- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۴- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ۵- رئیس کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی ۶- رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ۷- دادستان کل کشور ۸- دو نفر از معاونین وزارت نفت به انتخاب وزیر نفت) وظیفه نظارت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی را به عهده گرفته اند اما همچنان چگونگی تشکیل و اداره جلسات هیأت عالی نظارت مشخص نشده است. از طرفی پراکندگی افراد حاضر در آن موجب عدم تمرکز به روی جزئیات و بسنده نمودن به اتفاقات در سطح کلان این حوزه گردیده و در نتیجه تنها خروجی این هیأت در صورت تشکیل شدن ارائه گزارشهای سالانه کل نگر خواهد بود. بنابراین با وجود اینکه تشکیل چنین هیأتی می تواند در برنامه ریزی های کلان و رو به جلو و همچنین منسجم نمودن تمام ارگان های مربوطه کمک دهد ولی اکتفا به آن نمی تواند مشکلات موجود را برطرف نماید.

✓ توسعه نیافتن زنجیره ارزش و خام فروشی

یکی از مشکلاتی که صنعت نفت کشور با آن مواجه است، توسعه نیافتن مطلوب زنجیره ارزش و فروش خام نفت می باشد. آمار واردات بنزین نشان دهنده نیاز کشور به توسعه صنایع پایین دستی نفت و گاز و عدم تامین این نیاز توسط صنعت نفت کشور است. به عبارت دیگر در حال حاضر ما در ازای بخشی از صادرات نفت خام به واردات بنزین مورد نیاز می پردازیم. تحلیل اینکه چرا صنایع پایین دستی به میزان لازم توسعه نیافته است، به عدم تعریف رابطه اقتصادی مناسب بین ۴ شرکت اصلی بر می گردد.

✓ توسعه نیافتن مطلوب صنعت نفت ایران

هرچند که صنعت نفت ایران پیشرفت‌ها و افتخارات زیادی نصیب کشورمان کرده ولی وضعیت و توان کشور در این حوزه شایسته قدمت صد ساله آن نیست.

در حال حاضر شرکتهای ایرانی در بخشهای بالادستی و پایین دستی نفت و گاز نه تنها فعالیت چشم‌گیری در کشورهای دیگر ننموده‌اند بلکه در داخل نیز عملکرد خوبی نداشته و در جهت تحقق برنامه پنجم توسعه پیشرفت قابل توجهی ننموده‌اند این درحالی است که کشوری چون مالزی، نروژ و ... به خوبی توانسته‌اند در کنار رفع نیاز داخل در سطح بین‌المللی نیز ورود نمایند.

✓ نداشتن رفتار شرکتی توسط شرکت نفت

متأسفانه شرکت ملی نفت ایران اقداماتی به اختیار و یا به اجبار انجام می‌دهد که با رفتارهای یک شرکت تجاری در تعارض است. برای مثال دولت از منابع شرکت ملی نفت برای انجام برخی پروژه‌های عمرانی در شهرستان‌ها استفاده می‌کند. این امر ریشه در خلط شدن رفتارهای حاکمیتی و شرکتی در شرکت نفت دارد که عملاً شرکت نفت را از داشتن رفتار شرکتی محروم کرده است.

✓ تصمیم‌گیری در مورد میزان تولید توسط شرکت نفت بجای وزارت نفت

یکی از اصلی‌ترین وظایفی که حاکمیت در صنعت نفت در جهان به عهده دارد، تصمیم‌گیری در مورد میزان تولید نفت و تعیین تکلیف و تصمیم‌گیری در مورد میادین نفتی است. این موارد در دنیا در حیطه اختیارات وزارت نفت قرار می‌گیرند. این در حالیست که در ایران تصمیم‌گیری در رابطه با میزان تولید، فروش و بهره‌برداری از میادین نفتی در اختیار شرکت ملی نفت ایران می‌باشد. ریشه این امر در مالکیت شرکت ملی نفت بر میادین نفتی است. بدین ترتیب که مالک بودن شرکت ملی نفت اختیارات مزبور را از وزارت نفت گرفته و به شرکت ملی نفت داده است. این در حالیست که در کشورهای موفق در حوزه نفت و گاز مالکیت نه در اختیار شرکت‌های نفتی بلکه در اختیار وزارت نفت که دارای نقش رگولاتوری است، می‌باشد.

✓ محدود شدن وزارت نفت به حوزه‌های پارلمانی و اپک

مشکلات ساختاری در وزارت نفت به گونه‌ای است که عملاً اختیارات حاکمیتی بجای وزارت نفت در اختیار شرکت نفت است. وظایف حاکمیتی به وظایفی گفته می‌شود که مربوط به بخش نظارتی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان مربوط شده ولی وظایف تصدیگری به بخش اجرایی امور اطلاق می‌شود. بروزات این امر در بحث‌های مالی وزارت خانه، تامین مالی کارمندان وزارت خانه و غیره دیده می‌شود. از ابتدای تشکیل وزارت نفت رابطه‌ی این وزارت با شرکت‌های تابعه به خصوص شرکت ملی نفت ایران به گونه‌ای طراحی شده که در قسمتهای مختلفی از جمله نیروی انسانی، بودجه و ساختار متکی به این شرکت‌ها بوده و در نتیجه این وابستگی وزارتی با ساختار قوی، کارآمد و مستقل شکل نگرفته است و عملاً می‌توان بیان نمود که وزارت



نفت زیر نظر شرکت ملی نفت قرار می‌گیرد. اهمیت و شدت این وضعیت به حدی است که به گفته یکی از صاحب نظران حوزه نفت، در حال حاضر وزارت نفت عملاً حوزه پارلمانی شرکت نفت است.<sup>۷</sup>

#### ✓ مشکلات تامین مالی پروژه های نفتی

توسعه هر صنعتی نیازمند ابزارها و نهادهای تامین مالی خاص خود می باشد. حجم زیاد سرمایه های مورد نیاز پروژه های صنعت نفت و صنایع مرتبط، اهمیت این امر را برای این صنعت دو چندان می نماید. به عبارت دیگر توسعه صنعت نفت نیازمند در نظر گرفتن ابزارها و نهادهای تامین مالی تخصصی این حوزه است. این در حالیست که نظام تامین مالی مطلوبی برای تامین مالی پروژه ها در کشور دیده نشده است. شاهد این امر نیز مشکلاتی است که پروژه های شرکت های تابعه وزارت نفت در تامین مالی پروژه ها با آن مواجه اند. این مشکلات پس از تحریم های مرتبط با سرمایه گذاری در حوزه نفت و گاز تشدید شده است.

لازم به ذکر است که در حال حاضر برای توسعه صنایع الکترونیک، صنعت مسکن، کشاورزی و غیره بانک ها یا صندوق هایی تخصصی وجود دارند، این در حالیست که چنین نهادی برای توسعه صنعت نفت وجود ندارد.

#### ✓ نبود شفافیت در فعالیت های نفتی

تهیه نشدن اساسنامه شرکت ملی نفت و در نتیجه استفاده از اساسنامه سال ۱۳۵۶ باعث شده تا قوانین تصویب شده موجب تداخل هر چه بیشتر وظایف وزارت نفت و این شرکت شود بنابراین علاوه بر مشخص نبودن مسئول و همچنین مرجع پاسخگو در بسیاری از امور نمی توان برخی قسمت های این دو نهاد را از هم متمایز دانست. همچنین نبود، ابهام و یا تطابق پیدا نکردن بعضی قوانین این حوزه و از طرف دیگر تمایل دولت ها به سمت عدم شفافیت باعث ناکارآمدی شده و در مجموع به دلیل عدم پاسخگویی فساد آور خواهد بود. هر چند در قوانین جدید با پاسخگو کردن وزیر نفت به جای ریاست جمهور سعی شده مطالبه مجلس از صنعت نفت بیشتر شود ولی همچنان ابهام در قوانین و نبود شفافیت گریبانگیر این حوزه می باشد.

### مرور تجربه کشور نروژ

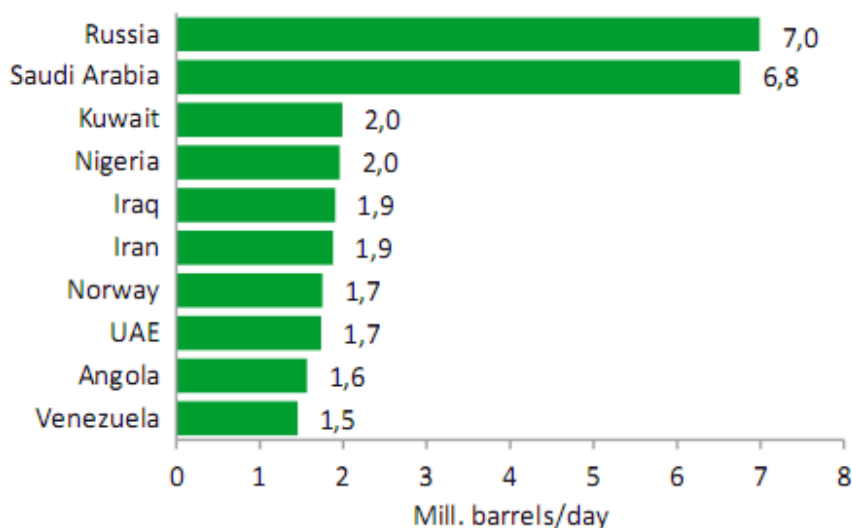
در این قسمت به مرور تجربه یک کشور موفق در اداره صنعت نفت از دید نهادی می پردازیم. با توجه به اینکه کشور نروژ در ادبیات این حوزه یک کشور موفق شناخته می شود، در این بخش به مرور تجربه این کشور در این حوزه پرداخته می شود.

<sup>۷</sup> مصاحبه مهندس ترکان با خبرگزاری فارس ۸۹/۵/۱۹

## تاریخچه صنعت نفت نروژ

ساختار صنعت نفت نروژ با توجه به سیاست‌های دولت بر مبنای مدل نئو مریکانتیلیستی<sup>۸</sup> که برای نظارت بر بخش نفت این کشور در دهه هفتاد طرح‌ریزی و ابداع شده بود با ساختار کنونی کشور ایران دارای شباهت‌های ساختاری و نهادی می‌باشد. لذا بررسی روند پیشرفت صنعت نفت این کشور و تجدید نظرهای به عمل آمده در سازمان‌دهی آن در دهه‌های اخیر می‌تواند در راستای بهبود وضعیت صنعت نفت کشور به کار گرفته شود.

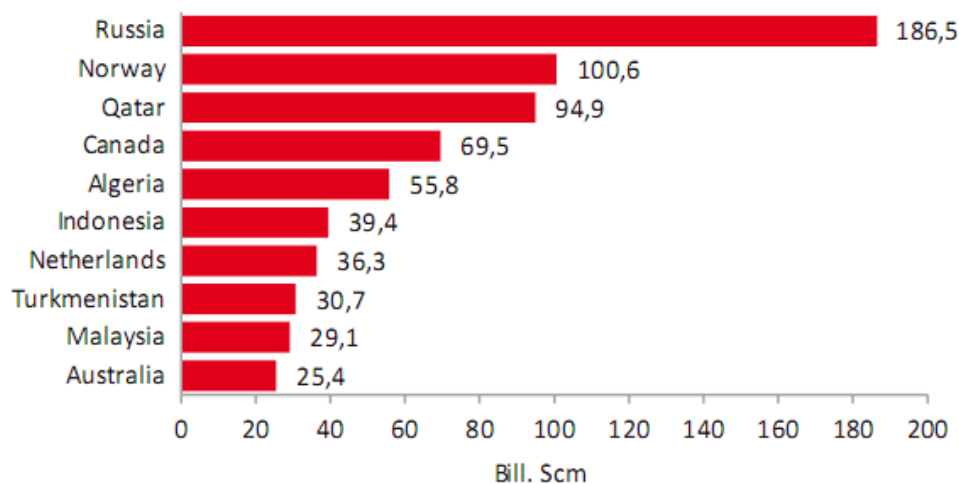
کشور نروژ با مساحتی معادل ۳۸۵۲۵۲ کیلومتر مربع و جمعیتی حدود ۵ میلیون نفر از جمله کشورهای نفتی بوده که بعد از کشف نفت در سال ۱۹۶۰ و گذر از بحران‌های نفتی متعدد توانسته است با ایجاد ساختاری هوشمندانه در حوزه نفت و گاز و جهت‌دهی آن در راستای پیشرفت کل جامعه خود را در کنار کشورهای پیشرفته صنعتی قرار دهد. این کشور با تولید روزانه حدود ۲ میلیون بشکه نفت خام و همچنین ۱۰۰ میلیون مترمکعب گاز به عنوان دومین صادرکننده گاز و پنجمین صادرکننده نفت جهان معرفی می‌گردد. هرچند نفت و گاز بالغ بر ۴۷ درصد از کل صادرات این کشور را در بر گرفته اما این عامل موجب تاثیر منفی بر دیگر منابع درآمدی و صادراتی این کشور نشده بلکه روند پیشرفت صنایع دیگر و حداکثرسازی ارزش افزوده آنها بیشترین منفعت را نصیب این کشور نموده است به طوری که منابع نفت و گاز تنها ۲۱ درصد از تولید ناخالص ملی (GDP) و ۲۶ درصد از درآمدهای نروژ را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین این کشور در صادرات اقلامی همچون اسلحه، شیلات، چوب و کاغذ و صنایع معدنی همچون آلومینوم نیز فعالیت گسترده‌ای دارد.



نمودار ۱: میزان صادرات نفت خام در سال ۲۰۱۱<sup>۹</sup>

<sup>۸</sup> Neo-Mercantilist

<sup>۹</sup> ماخذ: KBC Market Services



نمودار ۲: میزان صادرات گاز در سال ۲۰۱۰

در سال ۱۹۶۳ با افزایش تقاضای شرکتهای بین المللی نفت و گاز برای دستیابی به منابع نفتی نروژ حاکمیت نروژ بر فلات قاره اعلام شد و مالکیت آن به دولت این کشور واگذار گردید. در سال ۱۹۷۱ ده فرمان نفتی<sup>۱۱</sup> در پارلمان نروژ به تصویب رسید. با تصویب این ده فرمان پارلمان نروژ در نظر داشت تا:

۱- بر کلیه فعالیتها در فلات قاره این کشور نظارت و کنترل داشته باشد.

۲- درآمد حاصل از ذخایر نفت صرف توسعه فعالیتهای جدید در صنایع نروژ شود.

۳- نفت و گاز استحصال شده از میادین موجود در فلات قاره نروژ از طریق خطلوله به خاک این کشور انتقال یابد.

۴- دولت در کلیه جنبه‌های فعالیتهای نفتی که صلاح بداند مداخله کند.

۵- یک شرکت ملی نفت تأسیس شود.

در سال ۱۹۷۲ ساختار اجرایی و مدیریتی نفت نروژ به سه قسمت تقسیم شد:

۱. وزارت نفت که به اموری چون وضع قوانین، تعیین اصول و خطمشی اصلی و همچنین اعطای امتیازات می‌پرداخت؛

۲. سازمان مدیریت نفت که مدیریت امور جاری صنعت نفت، اکتشاف و نظارت و کنترل را بر عهده دارد و شرکت ملی نفت که عهده‌دار منافع تجاری دولت در صنایع نفت بود.

۳. شرکت ملی نفت نروژ که در سال ۱۹۷۲ تأسیس شده و مقرر شد تا در قراردادهای مشارکت دولت با شرکتهای بین‌المللی، ۵۰ درصد از هر یک از بلوک‌های تحت قرارداد به شرکت ملی نفت یا همان شرکت

<sup>۱۰</sup> ماخذ: KBC Market Services

<sup>۱۱</sup> Ten Oil Commandments

استات اوایل واگذار شود. مزایایی که به استات اوایل تعلق یافته بود، دولت نروژ را قادر می‌ساخت تا علاوه بر این که در مالکیت مستقیم میادین کشف شده سهم زیادی داشته باشد، حتی الامکان به درجه بالایی از ریسک گریزی نیز نایل شود. لذا این امر زمینه آشنایی این شرکت با ادبیات کار در حوزه نفت و بسترسازی جهت برخورداری از توانمندی‌های لازم برای رقابت در بازارهای جهانی فراهم می‌ساخت.

در نتیجه اعطای امتیازات متعدد به شرکت‌های نروژی و به ویژه استات اوایل، از قدرت چانه‌زنی شرکت‌های بین‌المللی کاسته شد. در نیمه اول دهه هفتاد استات اوایل به‌عنوان نهادی کلیدی برای اجرای سیاست‌های نفتی مسوولان نروژ برگزیده شد. هدف درازمدت نروژی‌ها این بود که نقش شرکت‌های بین‌المللی نفت در بخش نفت نروژ به تدریج به شرکت‌های مشاور، سرمایه‌گذار و احتمالاً سهامداران جزء تنزل یابد. به‌دنبال افزایش سریع قیمت‌های نفت به دلیل وقوع انقلاب در ایران و شروع جنگ عراق علیه ایران در سال ۱۹۸۰ ارزش ذخایر نفت نروژ به طور چشمگیری افزایش یافت. به موازات افزایش درآمدهای نفتی نروژ، اداره سیاسی بخش نفت نیز از اهمیت بیشتری برخوردار گشت. در نتیجه اقتصاد نروژ تبدیل به اقتصادی شد که مبتنی بر نفت بوده و استات اوایل بخش اعظمی از درآمدهای دولت را تأمین می‌نمود. احتمال تجمع درآمدهای عظیم حاصل از فعالیت‌های نفتی در یک شرکت (استات اوایل) مسائل جدی پیرامون تقسیم رانت اقتصادی میان استات اوایل و خزانه دولت را مطرح می‌کرد. استات اوایل درصدد بود تا برای جذب هرچه بیشتر سرمایه و ممانعت از خروج آن از شرکت فعالیت‌های خود را تا حد ممکن گسترش دهد. هرچه نسبت سرمایه‌ای که استات اوایل جذب می‌کرد بیشتر می‌شد، پتانسیل رشد این شرکت نیز افزایش می‌یافت. امتیازات فراوان و فراگیری که دولت به استات اوایل داده بود، سبب شده بود تا خود دولت در معرض ریسک‌های جدی تری قرار گیرد. سرمایه بسیار بالای استات اوایل نیز این شرکت را قادر می‌ساخت تا با سایر عوامل متصدی صنعت نفت نروژ روابط نزدیکی را برقرار کند. به طوری که روابط استات اوایل با سایر بخش‌های صنعت نفت نروژ این شرکت را به سطحی از خود مختاری رسانده بود که حتی سیاست‌گذاران اصلی نیز تصور آن را نمی‌کردند. قوانین موجود در توافقنامه‌های مشارکت دولت در فعالیت‌های نفتی به طور صریح بر به‌کارگیری کالاها و خدمات نروژی تأکید داشتند که این مساله به نفع استات اوایل بوده و روند شکل‌گیری و توسعه چنین روابطی میان آن و سایر بخش‌های صنعت را تسریع می‌کردند. احتیاط بیش از حد سیستم اعطای امتیاز طرح‌ها، دولت را قادر می‌ساخت تا طرح‌های مورد نظر را فقط به شرکت‌هایی اعطا کند که از خدمات و کالاهای ارائه شده استات اوایل استفاده می‌کردند. بنابراین حذف امتیازات استات اوایل سبب ایجاد خلل در روابط میان این شرکت و سایر شرکت‌های فعال در صنعت نفت نروژ می‌شد. اما از آنجا که استات اوایل و ساختار نظارتی نروژ بیش از حد با یکدیگر آمیخته شده بودند، قطع روابط میان این شرکت و سایر شرکت‌ها نیازمند ایجاد تغییراتی در نظام اعطای طرح‌ها بود.

بر این اساس دولت تلاش می‌نمود برای حفظ قدرت و تداوم نظارت و کنترل، از شرکت‌های مختلفی که تأمین‌کننده منافع دولت بودند، فاصله گرفته و به استقلال برسد. بخشی از این برنامه که با هدف کاهش نقش شرکت‌های غیردولتی و نیز تمایز هرچه بیشتر بخش خصوصی و دولتی انجام می‌گرفت، شامل اقداماتی می‌شد که به تمرکززدایی

قدرت از سازمان‌ها و نهادهای متمرکز دولتی می‌انجامید و کنترل سیاسی دولت بر سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی و اجرایی دولت مرکزی را نیز تشدید می‌کرد.

در دهه ۱۹۸۰ با توجه به ضرورت مهار رشد و کاهش گسترش استات اوایل، دولت تلاش نمود تا با تقسیم درآمد نفت میان استات اوایل و خزانه‌ی دولت بر وظایف اجرایی این شرکت به عنوان تامین کننده‌ی درآمد دولت و همچنین کاهش امتیازات وسیع و حداقل نمودن تاثیر نفوذ آن بر عملکرد فعالیت سایر شرکتها ساز و کار جدیدی را بر حوزه نفت و گاز حاکم نماید. بدین ترتیب طرحی ارائه شد تا سهم دولت و استات اوایل از منافع حاصل از هر یک از میادین به‌طور کامل از یکدیگر مجزا شده و بازار به سمت آزادسازی بازارهای مالی حرکت نماید. اما دولتی بودن این شرکت به عنوان مانع بزرگ خصوصی‌سازی صحیح و کارای حوزه نفت و گاز به شمار می‌رفت. از این رو در سال ۱۹۸۵ دارایی‌های شرکت استات اوایل در بسیاری از امتیازات به دو قسمت تقسیم شد. یک قسمت مربوط به مشارکت تجاری شرکت و قسمت دیگر منابع مالی مستقیم دولت (SDFI<sup>۱۲</sup>) نام گرفت که همچنان تحت نظارت استات اوایل بود.

روند تغییرات ساختاری نفت و گاز در نیمه‌ی دوم این دهه با روند جهانی نزول قیمت نفت همراه شد و این امر موجب کسری شدید بودجه دولت نروژ و همچنین تبدیل صنعت نفت از یک صنعت بسیار پردرآمد به صنعتی که سودآوری آن در حد متعادل و معمولی همچون بسیاری از صنایع دیگر گردد. حتی افزایش این روند نزولی سبب شد تا صنعت نفت به صنعتی زیان‌ده نیز تبدیل شده و نیاز به تغییر سیاست‌های مربوطه تشدید شود. از طرفی دیگر نیازی نبود که دولت نروژ با استفاده از قوانین و مقررات ویژه درآمدهای کلان این صنعت را به نفع کشور و جامعه، مورد مذاقه قرار دهد. تمهیدات و مقرراتی که پیش تر در نظام اعطای امتیاز طرح‌ها گنجانده شده بود و نیز نقش کلیدی استات اوایل در صنایع نفت عمدتاً در چارچوب سیاست صنایع نوپا تعریف می‌شد که دولت نروژ را موظف می‌کرد در مراحل اولیه‌ی شکل‌گیری از صنایع ملی حمایت کند. بنابراین در اوایل دهه ۱۹۹۰ که صنایع نفت نروژ مراحل اولیه‌ی شکل‌گیری خود را به پایان رسانده بود دیگر به حمایت دولت نیازی احساس نمی‌شد. علاوه بر این با توجه به سقوط قیمت‌ها در سال ۱۹۸۶ دیگر برای دولت توانی برای حمایت از صنایع نفت باقی نمانده بود. در نتیجه صنایع نفت نروژ نیز به صنعتی معمولی همچون سایر صنایع تبدیل گردید و لذا مجبور بود در عرصه بین‌المللی نیز با دیگران رقابت پردازد. با توجه به تغییرات به‌وجود آمده، شرایط کار در فلات قاره نروژ برای شرکت‌های بین‌المللی بسیار مناسب شده بود، بنابراین علاقه زیادی برای مشارکت در طرح‌ها در این منطقه از خود نشان می‌دادند. در نتیجه تصور عمومی گردانندگان کلیدی صنعت نفت نروژ تغییر یافت بدین ترتیب که سیاست قبلی نروژی‌ها بر تأکید بیشتر بر ضرورت حمایت از صنایع نفت مبتنی بود، دولت به‌عنوان شریک شرکت‌های بین‌المللی نفت مطرح می‌شد و استات اوایل ابزاری بود در دستان دولت برای نظارت و مدیریت اما طبق سیاست جدید، صنعت نفت نروژ صرفاً رقیبی بود در کنار سایر رقبا که در عرصه بین‌المللی با یکدیگر

<sup>12</sup> State's Direct Financial Interest

مبارزه می‌کردند. عواملی چون ایجاد روابط جدید با اتحادیه اروپایی با پذیرش موافقتنامه منطقه تجاری اروپایی<sup>۱۳</sup> EEA در سال ۱۹۹۴ و ظهور بازارهای انرژی داخلی نیز در تغییر این سیاست مؤثر بودند.

در این راستا شرکت استات اوایل با مشکلاتی متعددی از قبیل دولتی بودن، انحصار در بخش بالادستی نفت و منابع گاز، قوانین حمایتی دولت و حق مشارکت بیش از ۵۰ درصدی رو به رو بود. از طرفی در اواخر دهه ۱۹۹۰ این شرکت مالکیت کامل دولتی را مانعی می‌دانست برای دستیابی این شرکت به مناطق نفتی سایر نقاط جهان زیرا سرمایه‌گذاری در مناطق نفت خیز جدید مانند آمریکای لاتین، جنوب شرقی آسیا، غرب آفریقا و منطقه خزر منابع مالی بیش از حد توان آن را می‌طلبید و به‌نظر می‌رسید تنها راه ممکن برای مشارکت در طرح‌های موجود در این مناطق ائتلاف و مشارکت با سایر شرکت‌های بین‌المللی و چنین مشارکت و ائتلافی بدون وجود سهام قابل خرید استات اوایل عملاً غیرقابل دسترس خواهد بود. بنابراین بخشی از استات اوایل می‌بایست خصوصی شده و بدین ترتیب فرصت لازم برای ایجاد ائتلاف و مشارکتهای درازمدت با شرکت‌های خصوصی بین‌المللی فراهم آید.

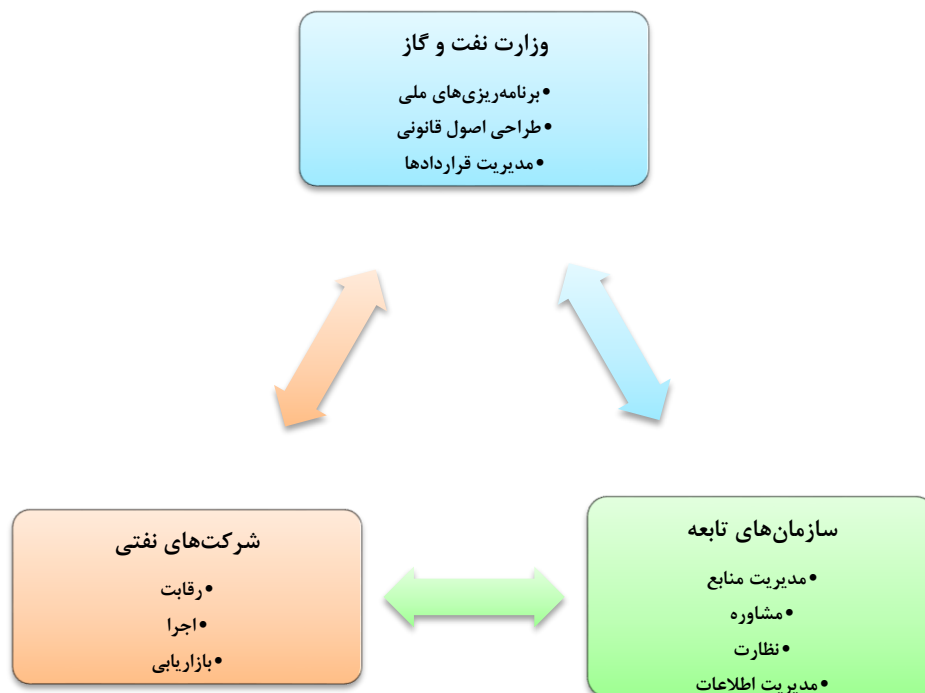
بدین ترتیب در ژوئن سال ۲۰۰۱ بیش از ۲۰ درصد سهام استات اوایل در بازار بورس اسلو و نیویورک فروخته شد و ۱۲ درصد دیگر از سهام آن نیز برای مشارکتهای استراتژیک با سایر شرکت‌های بین‌المللی نگاه داشته شد. از مالکیت مستقیم دولت (SDOE) نیز ۱۵ درصد به استات اوایل، ۶/۵ درصد به Norsk Hydro و چند شرکت خارجی فروخته شد. استات اوایل به‌عنوان یک شرکت خصوصی دیگر نمی‌توانست مدیریت منافع دولت (SDOE) در میدین نروژ را به‌عهده بگیرد. در نتیجه یک شرکت دولتی به‌نام Petoro برای مدیریت منافع دولت در میدین نفت و گاز این کشور تأسیس شد. شرکت یاد شده، یک شرکت مادر تخصصی<sup>۱۴</sup> است و استات اوایل فروش ذخایر فیزیکی نفت و گاز آن را به‌عهده دارد.

دولت نروژ درآمد حاصل از فروش نفت و گاز خود را عمدتاً به‌صورت سهام، اوراق قرضه و سهام شرکت‌های خارجی نگهداری نموده و این مساله وضعیت مالی نروژ را در شرایط خوبی قرار داده است و مانع از آن شده که درآمد دولت تحت تأثیر نوسانات قیمت نفت قرار گیرد. علاوه بر این از وابستگی دولت به استات اوایل نیز می‌کاهد زیرا مالیات اخذ شده از این شرکت و سهم مستقیم از SDOE خود تأمین‌کننده بخشی از درآمدهای دولت است. به‌طور کلی دولت جریان نقدی بخش نفت را به‌طور جدی، کنترل می‌کند. باید توجه داشت که مدل سازمانی و مالکیت بخش نفت نروژ با وجود خصوصی‌سازی بخشی از استات اوایل هنوز به‌گونه‌ای است که مالکیت و کنترل دولت را تقویت می‌کند. از طرفی دولت نروژ در حوزه مدیریت توسعه نفت و گاز به جای ایفای نقش یک دولت متصدی، نقش دولتی سرمایه‌گذار را برگزیده تا از این طریق نفوذ خود را در بخش‌های مختلف حفظ نموده و مدیریت خود را بدون دخالت مستقیم اعمال نماید، در ضمن سهم خود را نیز از منافع حاصله در تعامل با سهم واقعی شرکت‌ها دریافت نماید.

<sup>۱۳</sup> European Economic Area

<sup>۱۴</sup> Holding Company

ساختار صنعت نفت نروژ که در حال حاضر به عنوان مدل نروژ نیز معروف می‌باشد به گونه ای طراحی شده است که بین وزارت نفت و گاز نروژ به عنوان سیاست‌گذار و شرکتها و سازمانهای تابعه‌ی با مسئولیت مدیریتی و نظارتی و همچنین شرکت‌های فعال در این حوزه و در قسمت تجارت رابطه‌ای شفاف و بدون ابهام تعریف نماید که علاوه بر ساز و کار هماهنگ و منسجم، با اعمال نظارت‌های شدید و پی‌درپی کمترین فساد قانونی در آن وجود داشته باشد.



در حال حاضر صنعت نفت نروژ تحت نظارت پارلمان این کشور و تحت حاکمیت دولت و از طریق نهادهایی چون وزارت‌های نفت، کار و امور مدیریت، محیط زیست، امور ساحلی و سازمان‌های مدیریت صنعت نفت، سازمان نظارت و ایمنی فعالیت می‌نماید.

### نهادهای ناظر بر صنعت نفت نروژ

پس از مرور اختصاری سیر تاریخی صنعت نفت نروژ نهادهایی که در اداره صنعت نفت نروژ دخیلند به اختصار اشاره مورد اشاره قرار می‌گیرند.

مجلس نروژ<sup>۱۵</sup> (Stortinget):

تعیین چهارچوب کلی فعالیت‌های نفتی با وضع قوانین مختلف در نروژ بوده و پروژه‌ها و موضوعات مهم و اساسی در این حوزه بایستی به مجلس ارائه شود همچنین وظیفه کنترل و نظارت بر دولت و سیاست‌های اجرایی را نیز بر عهده دارد.

دولت نروژ:

دولت اختیارات اجرای سیاست‌های نفتی را برعهده داشته و بایستی نسبت به این سیاست‌ها و اجرای آنها به مجلس نروژ پاسخگو باشد. برای انجام این وظیفه دولت از وزارت‌خانه‌ها، شرکت‌های تابعه و نهادهای نظارتی استفاده نموده و مسئولیتهای مختلف را بر اساس زیر تقسیم نموده است.

وزارت کار و اداره امور دولت<sup>۱۶</sup>:

در کنار وزارت نفت و انرژی نروژ، وزارت کار و اداره امور دولت وجود دارد که مسئولیت کلی و مهم آن، نظارت بر فضای کاری صنعت نفت و ابعاد ایمنی و اضطراری آن است.

سازمان نظارت و ایمنی صنعت نفت<sup>۱۷</sup> PSA :

این سازمان وابسته به وزارت کار و اداره امور دولت بوده و وظیفه ایجاد چارچوبهای قانونی جهت اطمینان از وجود استانداردهای داخلی و بین‌المللی رعایت ایمنی، بهداشت و حفظ محیط زیست در فعالیتهای نفتی و گازی شرکت‌های فعال در فلات قاره نروژ را دارد.

وزارت دارایی<sup>۱۸</sup>:

مسئول تعیین میزان مالیات و دریافت آن بوده که در بخش‌های مختلف نفت و گاز فعالیت می‌نماید. (مالیات بر شرکتها، مالیات خاص، مالیات بر CO<sub>2</sub> و NO<sub>x</sub> تولید شده از فعالیتهای نفتی)

دفتر مالیات‌های نفتی<sup>۱۹</sup>:

این دفتر قسمتی از اداره مالیات نروژ بوده که وظیفه ارائه گزارش به وزارت دارایی را برعهده دارد. این دفتر جهت اطمینان از درستی و تطابق با سیاست‌های موجود بر مالیات‌ها و پرداخت‌های مربوطه تاسیس شده است.

سازمان گمرک و مالیات‌های غیرمستقیم<sup>۲۰</sup>:

وظیفه‌ی اصلی آن توجه به فعالیتهای نفتی جهت اطمینان از پرداخت و میزان مالیات دریافتی از مالیات مربوط به NO<sub>x</sub> مطابق سیاست‌های موجود می‌باشد.

صندوق بازنشستگی<sup>۲۱</sup>:

THE MINISTRY OF LABOUR<sup>۱۶</sup>

The Petroleum Safety Authority Norway<sup>۱۷</sup>

THE MINISTRY OF FINANCE<sup>۱۸</sup>

<sup>۱۹</sup> The Petroleum Tax Office

<sup>۲۰</sup> The Directorate of Customs and Excise



وزارت دارایی مسئول این صندوق بوده و بانک Norges به نمایندگی از این وزارت مدیریت اجرایی آن را برعهده دارد.

وزارت امور ساحلی<sup>۲۲</sup>:

این وزارت وظیفه دارد در هنگام نشت نفت به دریا و ساحل آمادگی کافی را برای مهار آن داشته باشد.

اداره امور ساحلی نروژ:

این اداره مسئولیت ارائه توضیحات در رابطه با کیفیت و چگونگی آمادگی برای مهار نشت نفت را برعهده دارد.

وزارت بهداشت و سلامت:

به طور کلی این وزارت مسئول اجرای فعالیتهای لازم در بخش سلامت این حوزه و جامعه می‌باشد.

وزارت محیط زیست<sup>۲۳</sup>:

این وزارت مسئول نظارت و انجام اقدامات لازم در جهت حفاظت از محیط زیست می‌باشد.

آژانس آلودگی‌های آب و هوایی<sup>۲۴</sup>:

این آژانس پی‌گیری‌های لازم برای انجام فعالیتهای کنترل‌کننده‌ی آلودگی انجام داده و مشاوره‌های لازم را در این جهت به وزارت محیط زیست می‌دهد.

وزارت نفت نروژ<sup>۲۵</sup>:

وزارت نفت و انرژی نروژ به عنوان اصلی‌ترین نهاد حاکمیتی در صنعت نفت نروژ متشکل از چهار اداره بوده که امور مربوط به سیاست‌گذاری، اعطای امتیاز و نظارت را به عهده دارند. اداره تکنولوژی، صنعت و محیط زیست در جهت بین‌المللی کردن شرکتهای نفت و گاز، تحقیق و توسعه، حفاظت از محیط زیست؛ اداره انرژی و منابع آب در امور مربوط به منابع آب و برنامه ریزی، سیاست‌گذاری انرژی، تولید برق، مدیریت انرژی‌های نو، تعیین قسمتهای مربوط به اعطای امتیاز انحصار؛ اداره نفت و گاز در اکتشاف، تولید و توسعه و بازاریابی و همچنین اداره امور اجرایی و اقتصادی در راستای اعمال نقش و سهم دولت در ارتباط با منافع مالی مستقیم، آنالیزهای اقتصادی (سیاست‌گذاری-نظام مالیاتی-درآمدی)، نیروی انسانی، ارتباطات و اطلاعات سرویس‌های داخلی، ایمنی و امور اضطراری فعالیت دارند.

---

<sup>۲۱</sup> Government Pension Fund - Global

<sup>۲۲</sup> THE MINISTRY OF FISHERIES AND COASTAL AFFAIRS

<sup>۲۳</sup> THE MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

<sup>۲۴</sup> The Climate and Pollution Agency

<sup>۲۵</sup> MINISTRY OF PETROLEUM AND ENERGY

## سازمان مدیریت صنعت نفت<sup>۲۶</sup> NPD

با توجه به حجم وسیع اقدامات اکتشاف و تولید نفت و گاز در نروژ یک نهاد نظارتی متشکل از تیم‌های تخصصی مرتبط جهت نظارت بر روند توسعه میادین نفت و گاز و تطابق روش‌ها و فعالیت‌های شرکتها و پیمانکاران با سیاستهای اتخاذ شده موسسه‌ای تحت عنوان "سازمان مدیریت نفت و گاز نروژ" تاسیس شد که بعنوان زیرمجموعه وزارت نفت و انرژی وظایف زیر را بر عهده گرفت:

- ۱- نظارت فنی بر فعالیت شرکت‌های نفتی فعال در میادین نروژ
- ۲- مدیریت اطلاعات و داده‌های صنعت نفت
- ۳- تحقیقات
- ۴- فعالیت‌های بین‌المللی
- ۵- اعمال نظارت مالی و اداری جهت حصول اطمینان از تطابق فعالیتها با قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه
- ۶- ارائه مشاوره به وزارت نفت و انرژی در ارتباط با اکتشاف و تولید منابع طبیعی فراساحلی

### شرکت Petoro AS :

با واگذاری بخشی از سهام شرکت استات اویل به بخش خصوصی، مدیریت کل سهام SDFI به شرکت دولتی Petoro AS واگذار شد. این شرکت یک سازمان کوچک و صرفاً نظارتی است و وظایف سه‌گانه ذیل از طرف دولت به آن محول شده است:

✓ مدیریت بر مجموعه سهام SDFI

✓ نظارت بر چگونگی عملکرد شرکت استات اویل در زمینه بازاریابی و فروش نفت و گاز حاصل از میادین زیرمجموعه سهام SDFI

✓ نظارت بر سیستم مالی مجموعه SDFI

طبق اساسنامه Petoro AS این شرکت، یک شرکت نفتی محسوب نشده و حق دخالت و مشارکت در بخش‌های اجرایی پروژه‌های نفتی را ندارد. همچنین این شرکت از درآمدهای حاصل از سهام SDFI نیز هیچ سهمی دریافت نکرده و هزینه‌های جاری شرکت مذکور توسط دولت تأمین می‌شود.

### شرکت Gassanova SF :

این شرکت مسئولیت مدیریت منافع دولت در نگهداری کربن را داشته و از سال ۲۰۰۸ به عنوان بازوی اجرایی دولت برای ساخت و اجرای برنامه‌ها و زیرساختهای طراحی شده برای انبار و حفظ کربن شناخته می‌شود.

<sup>۲۶</sup> Norwegian petroleum directorate

شرکت Statoil ASA :

این شرکت بین‌المللی در حوزه نفت و گاز هم‌اکنون در ۴۰ کشور فعالیت نموده و دولت نروژ دارای ۶۱ درصد از سهام این شرکت می‌باشد.

کمیته‌های Gassled :

این نهاد که از کمیته‌هایی با اعضای مشخصی تشکیل شده است به عنوان صاحبان رسمی انتقال گاز نروژ وظیفه هماهنگی و جمع‌آوری شرکتهای فعال در حوزه نفت و گاز را برعهده دارد.

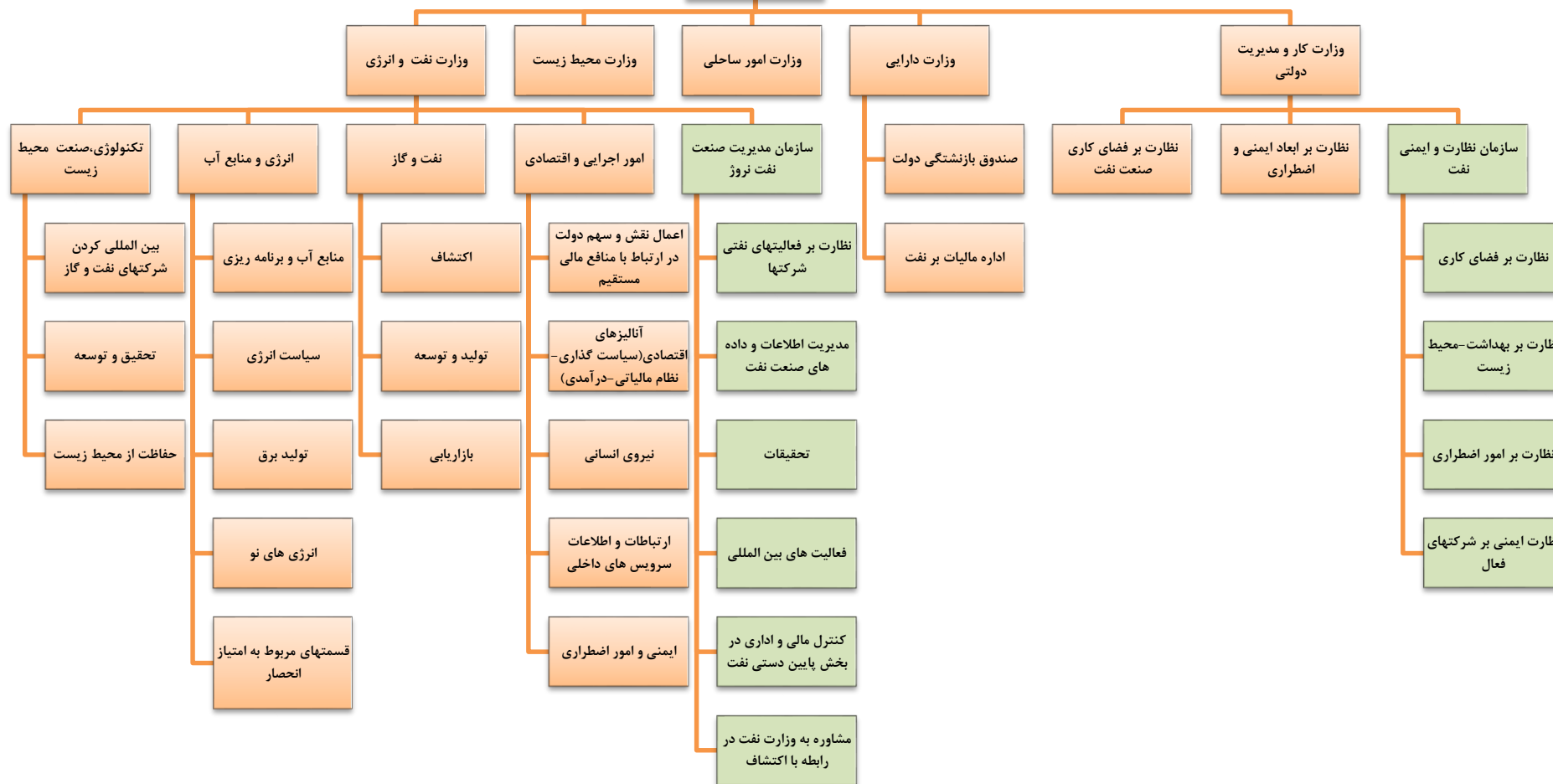
شرکت Gassco AS :

این شرکت مسئولیت انتقال گاز از جانب دولت NCS و خدمت‌رسانی به Gassled را برعهده دارد. این شرکت به عنوان اپراتوری بی‌طرف و کارا حلقه اتصال شرکتهای فعال در این حوزه و استفاده‌کنندگان از خطوط لوله‌های گاز می‌باشد

# صنعت نفت نیروژ

## پارلمان نیروژ

### دولت



## مدل مطلوب

در این قسمت به اختصار پیرامون مدل مطلوبی که باید در صنعت نفت پیاده شود صحبت می شود. با توجه به مشکلاتی که در صنعت نفت کشور مشاهده و ارائه شد و با توجه به تجربه کشور نروژ و با نظر گرفتن بستر قانونی فعلی اقداماتی برای اصلاح چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت باید برداشته شود، عبارتند از:

- تفکیک نقش سیاستگزار، مجری و ناظر  
برای اصلاح ساختار وزارت نفت و در واقع اصلاح چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت، لازم است تا نقش سیاست گزار و ناظر از مجری جدا شود. لازمه این امر این است که وزارت نفت به جایگاهی دست یابد که بتواند سیاست گذاری های لازم در رابطه با میادین نفتی را انجام داده و ابزار نظارت بر پروژه ها را داشته باشد. برای این منظور لازم است تا مالکیت مخازن از شرکت نفت به وزارت نفت منتقل شود که لازمه آن تهیه اساسنامه جدید شرکت نفت است که در آن شرکت نفت مالک مخازن نباشد. بدیهی است در غیر این صورت وزارت نفت ابزاری برای نظارت و اعمال نظارت خود نداشته و در عمل نظارت موثری نخواهد داشت.
- در خواست شرکت نفت و دیگر شرکت های رقیب داخلی و خارجی جهت فعالیت در بالادست  
برای اینکه بتوان از یک سو زمینه نظارت وزارت نفت را فراهم نمود و از طرفی زمینه رقابت بین شرکت های نفتی را فراهم کرد، می توان سازمانی ذیل وزارت نفت راه اندازی کرد که پیشنهادات انجام پروژه ها را از شرکت های مختلف (از جمله شرکت ملی نفت ایران) دریافت کرده و با بررسی پیشنهادات ایشان پروژه ها را واگذار نماید. مسلماً این سازمان نظارتی بر فرایند انجام پروژه نظارت کرده و در صورت عدم انجام مناسب پروژه توسط پیمانکاران (برای مثال عدم بهره برداری صیانتی از مخازن) می تواند جریمه های مختلفی از جمله قطع همکاری با پیمانکار را وضع نماید. مسلماً پیش نیاز این امر این است که وزارت نفت مالک مخازن باشد. لازم به ذکر است که ماده ۱۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه نیز چنین تکلیفی برای وزارت نفت در نظر گرفته است. که در آن پروانه بهره برداری از مخازن به شرکت ها منتخب وزارت نفت اعطا شود.
- اصلاح ساختاری در راستای حل مسائل تامین مالی پروژه های این وزارت خانه  
همانطور که پیشتر ذکر شد، بخشی از مشکلات تامین مالی پروژه های این وزارت نفت ناشی از نبود نهادی تخصصی برای تامین مالی این پروژه هاست. برای این منظور تشکیل بانکی تحت عنوان بانک انرژی و یا صندوق تامین مالی پروژه های نفتی در لازم به نظر می رسد. لازم به ذکر است که این بانک یا صندوق می تواند کاملاً دولتی بوده و یا وزارت نفت بخشی از سهام آن (مثلاً ۲۰٪) را داشته باشد.

## نتیجه گیری

در حال حاضر مشکلات زیادی در صنعت نفت وجود دارد که ریشه در مشکلات ساختاری دارد. مشکلاتی از قبیل خام فروشی، توسعه نیافتن مطلوب زنجیره ارزش، مشکلات موجود در تامین مالی پروژه ها، عدم بهره برداری صیانتی از مخازن و غیره که در متن مقاله به آنها اشاره شد. مطالعه چیدمان نهادی حاکم بر صنعت نفت نروژ نیز نشان می دهد که چیدمان نهادی کاملا متفاوتی از چیدمان نهادی موجود در کشورمان جهت توسعه مطلوب صنعت نفت مورد نیاز است. با توجه به مشکلات موجود، تجربه کشور نروژ و با توجه به بستر قانونی موجود جهت رسیدن به وضعیت مطلوب تصویب اساسنامه جدید شرکت نفت و انتقال مالکیت مخازن از شرکت نفت به وزارت نفت، تشکیل سازمان نظارت بر اجرای پروژه ها و فراهم کردن زمینه رقابت شرکت های مختلف برای انجام پروژه ها لازم به نظر می رسند.

منابع:

۱. خبرگزاری شانا: نشست کارشناسی مهندس رستم قاسمی در کنفرانس راهکارهای تحول نظام توسعه و بهره برداری در بخش بالادستی نفت و گاز ایران.
۲. مدیریت منابع نفتی و تامین مالی پروژه‌های نفتی/اکبر ترکان و حامد فرنام / گزارش راهبردی شماره ۱۵۶ مهر ۱۳۹۱ / معاونت پژوهش‌های اقتصادی
۳. مصاحبه با آقای اسلامی – مدیرکل امور حقوقی وزارت نفت
۴. مصاحبه با آقای بهزاد پور سید / معاون پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی / فروردین ماه ۱۳۹۱
۵. مصاحبه با غلامحسین حسنتاش / بهمن ۹۱
۶. طلسم اساسنامه شرکت ملی نفت ایران / غلامحسین حسنتاش / ۱۳۸۹
۷. اهمیت پیاده‌سازی اصل ۴۴ در تحقق چشم انداز صنعت نفت / سایت رسمی شرکت ملی نفت nioc.ir
۸. بیانات رهبر معظم انقلاب پیرامون صنعت نفت
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۰. قوانین نفت مصوب مجلس شورای اسلامی
۱۱. رژیم مالی در صنعت نفت؛ نظام مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران / مهران امیر معینی ، سید محمد علی حاجی میرزایی / ۱۳۸۳ / موسسه مطالعات بین المللی انرژی
۱۲. گزینه هایی برای درمان نفرین منابع/اقتصاد انرژی / شماره ۱۳۴ دی ماه ۱۳۸۹ / حسن کریمی فرد
۱۳. اوایل سیاست‌ها و اقدامات: همایون نسیمی: شبکه اطلاع‌رسانی نفت و انرژی (شانا) ۸۲/۷/۹
۱۴. مجله ویستا / شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران
۱۵. ماهنامه اقتصاد ایران، شماره ۶۳، اردیبهشت ۱۳۸۳ / تفکیک مدیریت و سیاست از مالکیت و نظارت /
16. A journal from the Norwegian petroleum directorate/no 2/ 2010/Government instruments in the petroleum sector
17. The development of the Norwegian petroleum innovation/Ole andreas h. engen/university of Stavanger/version of 2007/08/06 / TIK working paper on innovation studies NO.20070605
18. Statoil: a study in political entrepreneurship / Richrd Gordon&Thomas stenvoll/ rice university / March 2007
19. Annual report on form 20-F / statoil
20. OIL FOR DEVELOPMENT//MAY 2011

21. STRATEGIC PLAN FOR THE NORWEGIAN PETROLEUM DIRECTORATE 2010-2014

22. FACTS 2012 / the Norwegian petroleum sector