

پست

شماره: ۷۱۲، ۳، الف

تاریخ: ۱، ۳، ۹۵

پست: دارر

برادر ارجمند جناب آقای جهانگیری

معاون اول محترم رئیس جمهور و رئیس ستاد راهبردی و مدیریت اقتصاد مقاومتی

سلام علیکم

آنچه به پیوست تقدیم می‌گردد، نتیجه مباحثات طولانی جمعی از منتقدان با مقامات مسئول ذریبط وزارت نفت، کارشناسان مستقل، اساتید برجسته دانشگاه و جوانان متخصص نفت و گاز است. نتایج مذکور در سه نشست طولانی که به ابتکار شما با گردهمایی این منتقدان برگزار گردید مجدداً به شور و نقادی گذاشته شد و حاصل آن همین گزارش است که آن را با عنوان «چرا دولت در جذب و سرمایه خارجی باید به طور استراتژیک تغییر رویکرد دهد؟» در پیوست مشاهده می‌فرمایید. بر خود لازم می‌دانم که از جانب دوستان شریک در این خیرخواهی، از جنابعالی و از برادر ارجمند جناب آقای مهندس زنگنه به خاطر حسن استقبال از انتقادهای تشکر کنم. امیدوارم این کوشش که به مصداق «خیرخواهی برای رهبران مسلمان» جزئی از وظایف ترک نشدنی مؤمنان است، به ثمر

برسد.

با احترام
احمد توکلی

نماینده مجلس شورای اسلامی
و رئیس هیأت مدیره سازمان مردم نهاد
«دیده بان شفافیت و عدالت»

احمد توکلی

چرا دولت در جلب سرمایه و فناوری خارجی باید به طور استراتژیک تغییر رویکرد دهد؟

۱. مقدمه

وزارت نفت از اواسط سال ۱۳۹۲، بازنگری در کم و کیف نقش شرکت های نفتی خارجی در توسعه بخش بالادستی نفت و گاز را آغاز کرد. پس از دو سال تلاش و در مهر ۱۳۹۴، پیشنهاد وزارت نفت تحت عنوان " شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز " به تصویب هیئت وزیران رسید. براساس این مصوبه، شرکت های نفتی بزرگ چندملیتی، مسئولیت اجرای عملیات اکتشاف و تولید و مدیریت بر مخازن نفت و گاز کشور را بر عهده گرفته و پس از ۳۸ سال، نقشی مشابه قبل از انقلاب اسلامی در صنعت نفت پیدا میکنند. بدین ترتیب، سرنوشت چند دهه آینده حوزه انرژی، بودجه دولت، اقتصاد ملی و شاید سیاست و استقلال کشور به این مصوبه هیئت وزیران که مبنای قراردادهای جدید نفت و گاز خواهد بود، گره خواهد خورد.

از همان ابتدا متخصصان متعهد و وطن دوست صنعت نفت، نمایندگان مجلس عضو سازمان مردم نهاد دیده بان شفافیت و عدالت، متخصصان نظامی و امنیتی، اساتید دانشگاه، تشکل های دانشجویی و رسانه ها ماجرا را رصد میکردند و پس از انتشار مصوبه در آبان ۱۳۹۴، کوشش برای نقد این اقدام خطیر وزارت نفت شدت گرفت و سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، هیئت تطبیق مصوبات مجلس، وزارت اطلاعات و دیوان محاسبات نیز بدین جمع پیوستند. استقبال وزیر محترم نفت از منتقدان مایه امید بود و اگر نبود تصمیم نسنجیده برخی مقامات برای برخورد خشن با دانشجویان عدالتخواه معترض، فضا، فضای منطقی بوده است. پس از پذیرش بخشی از ایرادات منتقدان، به درخواست معاون اول محترم رئیس جمهور، جمعی از مقامات کشوری و لشگری، تعدادی از منتقدان و مسئولان دست اندرکار وزارت نفت برای بررسی الگوی مذکور دعوت شدند. بعد از سه نشست طولانی در دفتر معاون اول ریاست جمهور و به ریاست جناب آقای دکتر آقامحمدی، منتقدان جداگانه دعوت شدند تا ایرادات خود را یک کاسه نمایند. منتقدان که آقایان دکتر احمد توکلی نماینده مجلس شورای اسلامی و عضو دیده بان شفافیت و عدالت، دکتر حسن شکرالله زاده عضو کمیته بازنگری قراردادهای نفتی و عضو هیئت علمی مهندسی مخازن دانشگاه صنعت نفت، مهندس اصغر ابراهیمی اصل معاون وزیر نفت در سه دولت و متخصص مخازن نفتی و تعدادی از کارشناسان و متخصصان مخازن هیدروکربوری وزارت نفت از

جمله آنان بودند، برای این مقصود نیز سه نشست طولانی برگزار کرد و روز دوشنبه ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ جمع بندی نظرات منتقدان به اطلاع نشست اصلی رسید.

جمع بندی آن بود که این مصوبه نمیتواند شرایط عمومی و الگوی قراردادهای بالادستی نفتی باشد، و در شکل فعلی ناقص قوانین بالادستی است، حاکمیت ملی را مخدوش میسازد، ظرفیت های مشابه داخلی، به ویژه توانایی های شرکت ملی نفت، را تحلیل میبرد، هیچ تضمینی برای انتقال فناوری ندارد، خام فروشی را تداوم میبخشد و سهم غیرمعقولی از منافع را به شرکتهای چندملیتی میدهد و در بلندمدت ممکن است خطراتی را متوجه استقلال ملی نماید و در مجموع با مفاد و روح اقتصاد مقاومتی ناسازگار است. در ادامه جمع بندی شرح داده شد که اگر نقائص اساسی مصوبه اصلاح شود، این الگو احتمالاً برای معدودی از میداین با ویژگی های خاص مناسب خواهد بود؛ ولی برای اکثریت قاطع میداین و مخازن باید روش های دیگری را به کار برد که منافع ملی را حداکثر سازد. در عین حال منتقدان در نشست ۱۲ ساعته روز دوشنبه ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ در جهت رفع نقائص، مشارکتی جدی و فعالانه داشتند تا انشاءالله زحمات انجام شده لاقلاً برای میداین خاص فوق الذکر قابل بهره برداری گردد.

در این گزارش ابتدا چکیده مصوبه "شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز" ارائه میشود؛ سپس دلایل منتقدان تقدیم میگردد و در انتها برخی پیشنهادهای راهگشا نیز ارائه خواهد شد.

۲. چکیده تصویب نامه الگوی جدید قراردادهای نفتی

از آغاز بحث طراحی مدل جدید قراردادی تا زمان رونمایی از آن، اهداف مختلفی برای این قرارداد معرفی شده است که از جمله مهم ترین آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- جذب سرمایه گذاری خارجی
- انتقال دانش فنی و فناوری
- تولید صیانتی از مخازن و افزایش ضریب بازیافت
- حضور در بازارهای بین المللی با ایجاد شرکتهای E&P (اکتشاف و تولید) داخلی

در مدل جدید، مدت قراردادهای نفتی، بدون در نظر گرفتن دوره هفت ساله اکتشاف، ۲۰ سال است و بسته به توافق طرفین تا ۲۵ سال نیز قابل افزایش خواهد بود. این قراردادها در برگیرنده تمامی فعالیتهای بالادستی نفت و گاز اعم از اکتشاف، توسعه و تولید میشود(بند ذ ماده ۱) و قابلیت اجرا در تمامی گستره جغرافیایی آبی و خشکی ایران و آب های

آزاد بین المللی جوار کشور را دارد(بند پ ماده ۱) و بالقوه می تواند تمامی میداین اکتشافی در آینده را نیز در برگیرد(بند ر ماده ۱).

در این الگو کلیه هزینه های مستقیم و غیر مستقیم و هزینه های بهره برداری را شرکت خارجی می پردازد و تمامی هزینه ها به همراه بهره بانکی و همچنین دستمزد، سود و سایر هزینه های جانبی، مطابق جدول زمان بندی، از محل حداکثر ۵۰ درصد تولید میدان، به شرکت خارجی پرداخت می گردد، به طوری که نرخ بازگشت سرمایه مورد انتظار و منطقی برای طرف خارجی تأمین شود(بند ت و بند ط ماده ۱). مقصود از دستمزد، پاداشی است که به ازای هر بشکه تولید نفت یا هر هزار فوت مکعب گاز تولیدی از میداین دست نخورده یا هر اضافه تولید از میداین در حال تولید، به شرکت خارجی پرداخت می گردد. از نظر الگو، با وجود این دستمزد، طرف خارجی به تولید صیانتی و حداکثر کردن تولید نهایی از میداین ترغیب می گردد. به منظور جذاب تر شدن قراردادها، این دستمزد به قیمت نفت نیز مرتبط گردیده تا شرکت خارجی در سود و زیان حاصل از افزایش یا کاهش قیمت نفت سهیم گردد. این دستمزد متناسب با توان تولید و ریسک اکتشافی هر میدان و قیمت بین المللی نفت و گاز محاسبه گردیده و همچنین در میداین مشترک و فعالیت های پر ریسک اکتشافی، ضرایب محاسبه این دستمزد افزایش می یابد. طبق مفاد مندرج در الگو، این دستمزد مبنای اصلی انتخاب طرف خارجی خواهد بود(بند ب ماده ۶).

در این الگوی قراردادی، هزینه ها برآوردی و با سقف باز است(بند ل ماده ۱ و بند ث ماده ۸). همچنین شرکت یا مشارکتی توسط طرف خارجی با مشارکت شرکت های صاحب صلاحیت ایرانی تأسیس می گردد که کلیه عملیات توسعه و بهره برداری میدان نفتی را تحت نظارت، مدیریت و مسئولیت شرکت خارجی و با پشتیبانی کامل فنی و مالی وی به انجام می رساند(بند ع ماده ۱). مطابق متن مصوبه، هدف از این مشارکت، افزایش توان مدیریتی شرکت های داخلی و انتقال دانش فنی و فناوری عنوان شده است. اگرچه در متن تصویب نامه هیئت دولت صرفاً به تأیید صلاحیت این شرکت از سوی شرکت ملی نفت اشاره شده است لیکن در خصوص نحوه انتخاب این شرکت ها، نحوه و بستر مشارکت دو طرف خارجی و داخلی، مسئولیت هر کدام در موضوع قرارداد، سازوکار تحقق اهداف اعلامی و تبعات اجتماعی و امنیتی این شراکت هیچگونه سخنی به میان نیامده و مسئولان ذیربط نیز پاسخ روشنی به این سؤالات کلیدی نداده اند.

در عین حال که حفظ حاکمیت کشور در الگو تصریح گردیده است، مدیریت کل پروژه و مهندسی مخزن به صورت کامل به شرکت خارجی محول گردیده است(بند ج ماده ۸ و بندهای ع و ذ ماده ۱). اگر شرکت ملی نفت ایران به عنوان کارفرما بخواهد بخشی از بهره برداری را به شرکت های تابعه خود واگذار نماید، شرکت تابعه باید تمامی دستورات عملی های طرف دوم قرارداد را بی کم و کاست اجرا نموده و اگر تبعیت از برخی دستورات عملی ها را به لحاظ فنی و اجرایی

برخلاف مصالح مخزن تشخیص داده و اجرا ننماید، این امر به منزله نقض قرارداد اصلی از سوی کارفرما تلقی شده و شرکت ملی نفت را ملزم به پرداخت خسارت خواهد کرد (تبصره بند الف ماده ۱۱).

۳. چکیده مهم ترین نقائص

۳،۱ اصرار بر یک الگوی منفرد برای کل حوزه انرژی به جای استفاده از سبد متنوع قراردادی

مخازن و میادین نفتی و گازی کشور بر اساس شاخص‌هایی معین، نظیر پیچیدگی مخزن، توسعه یافته یا توسعه نیافته بودن، مستقل یا مشترک بودن، در خشکی یا دریایی بودن، ریسک عملیاتی تولید، نفتی یا گازی بودن میدان و یا الزامات سیاسی و اقتصادی کشور تنوع می‌یابند، به همین دلیل، نیازمند سبدهای متنوع نفتی هستند؛ در حالیکه مصوبه هیئت دولت در صدد است برای تمامی فعالیتهای بالادستی صنعت نفت تنها یک الگو تعیین نماید که به دلیل تنوع شرایط و متغیر بودن شاخص‌های مربوط به هر میدان و مخزن، تحقق اهداف مطلوب در هر مورد از الگوی حاضر مقدور نیست. به علاوه، ارائه یک الگوی قراردادی برای همه میادین، قدرت چانه زنی را از وزارت نفت سلب نموده و شرایط مطروحه در این الگو به عنوان کف انتظارات طرف های خارجی قرار خواهد گرفت؛ در نتیجه امتیازهایی بیشتر از آنچه در این الگو طرح گردیده است از سوی شرکت‌های خارجی مطالبه و اخذ خواهد شد.

۳،۲ تسلط شرکت های خارجی بر منابع نفتی و گازی و نقض حاکمیت ملی

در الگوی جدید، شرکت‌های خارجی می‌توانند در تمامی فعالیتهای بالادستی میادین شامل اکتشاف، توسعه و تولید حضور پیدا کنند (ماده ۲ مصوبه). طول مدت این قرارداد ۲۰ سال است که تا ۲۵ سال قابل افزایش بوده و در موارد اکتشافی نیز تا هفت سال به این مدت افزوده خواهد شد. با توجه به اینکه بکارگیری این قرارداد به قلمرو جغرافیایی خاص یا میزان تولید نفت و گاز مشخصی محدود نشده است، بر اساس آن، شرکت‌های خارجی برای مدتی طولانی می‌توانند در تمامی میادین کشور از دریای خزر تا خلیج فارس و دریای عمان حضور داشته و در تمامی امور مربوط به نفت و گاز کشور فعالیت کنند. تصمیم در مورد میزان سرمایه گذاری، میزان تولید و افزایش و کاهش آن، مدیریت کل پروژه و مهندسی مخزن از آن جمله است. لذا بکارگیری این قرارداد در حجم وسیع به معنای واگذاری بخش عظیمی از اختیارات حاکمیتی وزارت نفت به شرکت‌های نفتی خارجی است.

همچنین طبق بند د ماده ۴ مصوبه هیئت دولت، "چنانچه وزارت نفت تصمیم به کاهش سطح تولید و یا توقف آن به هر دلیلی به جز دلایل فنی مربوط به میدان یا مخزن داشته باشد، اولویت اعمال چنین کاهش از سطح تولید میدان ها یا مخزن‌هایی که متعهد به بازپرداخت نیستند، می باشد و در صورتی که این تصمیم در مورد میدان یا مخزن موضوع قرارداد اتخاذ شود، نباید در بازپرداخت هزینه‌ها و دستمزد متعلقه به طرف خارجی تأثیر بگذارد." بر این اساس اگر این قراردادها در سطح وسیعی بکار گرفته شود و وزارت نفت به هر دلیلی جز دلایل فنی، از جمله دلایل سیاسی، اقتصادی،

کاهش سهم اوپک، کاهش قیمت نفت و تحریم فروش نفت، بخواهد میزان تولید خود را از میادین موضوع این قرارداد کاهش دهد، علاوه بر زیان ناشی از کاهش تولید، باید تمامی بازپرداخت‌ها و دستمزد پیمانکار را برای تولیدی که صورت نگرفته، به طور کامل بپردازد. بنابراین، کشور می‌پذیرد اختیارش در اعمال حاکمیت ملی بر منابع نفت و گاز محدود شود زیرا نمی‌تواند به دلایل سیاسی و امنیتی و یا حتی تأثیرگذاری بر قیمت‌های جهانی نفت، تولید خود را از این میادین کاهش داده و پذیرش این موضوع و بکارگیری این قرارداد در سطح وسیع و در میادین مختلف، می‌تواند در آینده کشور را دچار بحران ساخته و آسیب‌پذیری در برابر تحریم‌های احتمالی را افزایش دهد.

۳,۳ تضعیف کمّ و کیف ظرفیت تخصصی شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه و شرکت‌های بخش خصوصی

بر اساس ماده ۷ و نیز بند "ع" ماده ۱ و بند "الف" ماده ۱۱ الگوی مصوب، در میادینی که در حال حاضر شرکت‌های توسعه و تولید تابع شرکت ملی نفت ایران در آن‌ها فعالیت می‌کنند، در طول مدت قرارداد عملاً کلیه سازمان‌های مهندسی مخازن و مهندسی نفت بعنوان نمایندگان مالک مخزن از دخالت جدی کارشناسی در توسعه و تولید میدان کنار گذاشته خواهند شد. در نتیجه عدم فعالیت کارشناسی سازمان‌های مهندسی شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت در یک دوره طولانی مدت ۲۰ تا ۳۲ ساله، عملاً این سازمان‌ها تضعیف شده و صنعت عظیم نفت و گاز ایران در آینده به شکلی سازمان یافته به حضور و فعالیت شرکت‌های خارجی وابسته خواهد شد.

به علاوه واضح است که چارچوب در نظر گرفته شده در الگو منجر به آن می‌شود که به دلیل جاذبه‌های مالی و سایر مشوق‌های قابل ارائه در شرکت‌های خصوصی به ویژه شرکت‌های خارجی، شرکت ملی نفت ایران قدرت جذب، بکارگیری و نگهداری نیروی انسانی متخصص خود را از دست داده و شرکت‌های بهره‌بردار تابعه وزارت نفت نیز در اثر خروج متخصصین خود تحقیر شده و به حاشیه رانده می‌شوند. درست است که در وضعیت کنونی نیز بخشی از متخصصان ما به کشورهای همسایه می‌روند ولی در صورت انعقاد قراردادهای مبتنی بر این الگو، جابجایی نیروهای متخصص نفت و گاز به شرکت خارجی قبح خویش را از دست می‌دهد و مشروعیت می‌یابد؛ بدون آن که هزینه اجتماعی و انتقال جغرافیایی مترتب بر خروج نخبگان از کشور، این جا وجود داشته باشد. همچنین تجربه اندوخته شده در طول سالیان متمادی در بدنه کارشناسی شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه بلا استفاده مانده و روحیه جهادی که لازمه اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است، تغییر می‌کند.

۳,۴ شرکت عملیاتی مشترک؛ موضوعی پرابهام

طبق گفته مسئولان وزارت نفت، هدف از تشکیل شرکت مشترک، تبدیل شرکت ایرانی به شرکت E&P و ایجاد زمینه‌های حضور ایرانیان در بازارهای بین‌المللی، انتقال دانش فنی و فناوری است. حال آنکه با ساختار تعریف شده برای

شرکت مشترک، شرکت ایرانی حاضر در مشارکت، صرفاً نماینده‌ای برای شرکت‌های خارجی خواهد بود که به عنوان کارچاق کن طرف خارجی در کشور عمل کرده و طبعاً از قبل این مشارکت، انتقال دانش فنی و فناوری به طرف ایرانی محقق نخواهد شد؛ بلکه شرکت داخلی به شدت به بنگاهی نازپرورده و مصرف‌کننده تبدیل و پویایی و نوآوری و کنکاش برای ارتقاء دانش و فناوری خود را از دست می‌دهد.

همچنین در متن الگو از مدیریت پروژه و مطالعات مهندسی مخزن به عنوان موضوعات ویژه ای یاد شده است که طرف خارجی باید رأساً و بدون مشارکت طرف ایرانی انجام دهد؛ در نتیجه حتی در صورت تلاش شرکت ایرانی برای یادگیری نیز امکانی برای انتقال دانش در این موارد کلیدی در قرارداد پیش‌بینی نشده است. نکته حائز اهمیت دیگر این که در الگوی قراردادی، از مهم ترین ارکان قراردادها که مدیریت مخزن است، سخنی به میان نیامده و عملاً هیچ سازوکاری برای درگیر شدن شرکت ایرانی در این عرصه دیده نشده و کل موضوع در اختیار طرف خارجی قرار داده شده است. از سوی دیگر با وجود الزام شرکت‌های بهره‌بردار تابعه مجموعه شرکت ملی نفت ایران به رعایت بی چون و چرای دستورالعمل‌های شرکت‌های خارجی، عملاً امکانی برای مدیریت مخزن توسط نیروهای ایرانی باقی نمی‌ماند.

در مورد نحوه انتخاب شرکت‌های داخلی همکار شرکت خارجی نیز ابهامات متعددی وجود دارد. انتظار آن بود که همراه با انتشار متن مصوبه و سپس متن ویرایش‌های مختلف از قراردادها، معیارهای انتخاب شرکت‌های ایرانی شریک طرف خارجی تعیین و اعلام می‌شدند، اما این موضوع تاکنون انجام پذیرفته است. در همین حال، نهادی به نام "باشگاه نفت و نیروی ایرانیان" ظهور میکند که اعضای هیئت امناء و هیئت مدیره آن از مقامات دیروز و امروز نفتی و غیرنفتی دولت‌اند، و برخی از آنان در بسیاری از شرکتهای نفتی شبه دولتی یا خصوصی کشور عضو هیئت مدیره یا دارای سمتهای کلیدی هستند. همین طور سرمایه‌داران بخش خصوصی و بخش خصولتی نیز در میان آنان حضور دارند. باشگاه نفت و نیروی ایرانیان طبق اساسنامه، می‌خواهد عرصه انرژی را دیده‌بانی کند و اتاق فکر و مشاور قوای سه‌گانه باشد و به مثابه پلی بین کارآفرینان و فعالان اقتصادی در بخش خصوصی داخلی و خارجی با تصمیم‌گیرندگان و مجریان در قوای سه‌گانه عمل کند. بدین ترتیب باشگاه، قدرت بالایی در لابی‌گری برای شرکت‌های خارجی و قدرت زیادی در انتخاب شرکت‌های ایرانی برای مشارکت با طرف‌های خارجی بدست خواهد آورد. این ساختار شائبه ایجاد رانت‌های کلان نفتی را به شدت تقویت می‌نماید. طبیعی است رانت‌های ایجاد شده با توجه به درازمدت بودن قرارداد و دائمی بودن جریان سود، زمینه ساز فسادهای بسیاری در حوزه نفت و گاز، سیاست و اقتصاد خواهد شد.

۳,۵ نادیده انگاشتن اصول انتقال فناوری در الگوی پیشنهادی

در این الگو پیشنهاد شده است که یک شرکت خارجی که قابلیت توسعه میدان را دارد و کار اصلی آن مدیریت پروژه در سطح کلان است با شرکت‌های EPC (مهندسی - تأمین - ساخت) و یا GC (پیمانکار عمومی) ایرانی که آن‌ها نیز

همین توانمندی را دارند (ولو کمتر) وارد مشارکت شوند تا از این طریق انتقال فناوری صورت پذیرد. حال آنکه شرکت‌های نفتی بین‌المللی، پیمانکاران عمومی بوده و غالباً خدمات فناوری را از شرکت‌های متوسط و کوچک می‌خرند و بنابراین شرکت ایرانی حاضر در مشارکت الزاماً نمی‌تواند فناوری جدید و برتر را دریافت کند. در نتیجه این نوع مشارکت منتج به معجزه‌ای خاص در انتقال فناوری نشده و باعث توانمند شدن سازندگان قطعات و تجهیزات داخلی و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات یا شرکت‌های مشاور مهندسی مخزن نمی‌گردد. همچنین در الگوی قراردادهای جدید الزامی برای افزایش تولید از طریق بکارگیری فناوری نوین وجود ندارد و شرکت‌های خارجی با هر روشی که موفق به افزایش تولید شوند، علاوه بر هزینه‌های خود و بهره‌آن، پاداش قابل توجهی نیز دریافت می‌کنند. از سوی دیگر، وضعیت اغلب مخازن نفت و گاز کشور به گونه‌ای است که شرکت‌های خارجی با صرف هزینه‌ای اندک و تنها با انجام عملیات بهبود برداشت از مخزن می‌توانند ظرفیت تولید نفت و گاز را افزایش دهند بدون اینکه نیاز به استفاده از فناوری پیشرفته وجود داشته باشد و در قبال آن، علاوه بر هزینه‌های خود، پاداش قابل توجهی نیز دریافت نمایند.

به علاوه هیچگونه سازوکار مشخص و تضمین شده‌ای نیز برای انتقال فناوری از شرکت خارجی به طرف ایرانی در الگو تعریف نگردیده و در صورت استفاده یا عدم استفاده طرف خارجی از فناوری‌های برتر و جدید نیز هیچ سازوکار تشویق یا تنبیهی در نظر گرفته نشده است. این ضعف‌های الگوی قراردادی حاکی از آن است که مسئله انتقال فناوری جز ویتربینی لوکس و نمایشی و تبلیغاتی نیست، و دستاورد خاصی برای کشور نخواهد داشت. اظهارات صریح یکی از مسئولین وزارت نفت در جلسه دوشنبه ۹۵/۰۲/۲۷ مبنی بر اولویت نداشتن موضوع انتقال فناوری در این قراردادها نیز مؤید این مطلب است.

از طرف دیگر، بر اساس چارچوب مدل جدید قراردادی، شرکت ملی نفت ایران می‌بایست با شرکت مشترک ایرانی - خارجی که هر دو خصوصی اند، وارد عقد قرارداد توسعه میدان شود و هر دو شرکت از مزایا و سود پروژه به نسبت شراکت بهره‌مند خواهند شد، طبیعتاً اولویت اول شرکت خصوصی ایرانی و خارجی کسب سود حداکثری از پروژه و نه لزوماً انتقال فناوری مورد نیاز کشور است. لذا در مواردی که کسب سود در تعارض با مسائل انتقال فناوری و یا موجب زمان‌بر شدن دوره انجام پروژه گردد، طبیعی است که طرف ایرانی، حتی با ملزم شدن به کسب فناوری‌های روز، بسیار محتمل است که کسب درآمد از پروژه را به کسب فناوری جدید ترجیح دهد. در نهایت این منابع کشور است که در اختیار شرکت‌های بیگانه قرار گرفته و دانش فنی و فناوری نیز نصیب کشور نخواهد گردید.

بر اساس تحقیقات نظری و تجربی درباره اثر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بر انتقال فناوری، از ۴۰ پژوهش انجام شده، در ۶ مورد که میزبان توسعه یافته بوده، به نتیجه قابل قبول در حوزه انتقال فناوری منجر گردیده است. در مقابل، ارتباط این دو متغیر در کشورهای در حال توسعه منفی یا از نظر اقتصادسنجی غیر معنادار بوده و در مجموع مدارک نشان

میدهد که نتایج در بهترین حالت، مثبت و منفی و درهم است و هیچ نتیجه روشنی دال بر اینکه بنگاه های داخلی همیشه و به روشنی از حضور چندملیتی ها بهره میبرند، وجود ندارد.^۱ تحقیقات نشان می دهد که در ارتقای فناوری، اصلاح سیاست های عمومی که تغییرات بنیادین را هدف می گیرد، بسیار مهم تر از سیاست های خاص جذب سرمایه گذاری خارجی است. در واقع تبلیغ موضوع اثر مثبت و چشمگیر سرمایه گذاری مستقیم خارجی بر ارتقای فناوری به این دلیل صورت می گیرد که مسابقه ای در داخل کشورهای میزبان برای ارائه پیشنهادهای جذاب تر به این شرکت ها به وجود آید و در نتیجه آن، رانت آسان و مسرفانه ای عاید این شرکت ها گردد.^۲

۳,۶ خط پایه تخلیه و مدیریت تولید و منافع بی شمار خارجی

خط پایه تخلیه یکی از موارد کلیدی در این الگوی قراردادی است. زیرا بر اساس بند ب ماده ۶، مبنای پرداخت دستمزد به پیمانکار، اضافه تولید نسبت به خط پایه تخلیه بوده و بازپرداخت هزینه های مستقیم، غیر مستقیم، بهره برداری و هزینه تأمین مالی، دستمزد یا پاداش، سود و هزینه های جانبی دیگر به طرف خارجی نیز از محل درآمد حاصل از حداکثر ۵۰ درصد اضافه تولید نسبت به خط پایه تخلیه صورت می گیرد. لذا در نظر گرفتن مبنای صحیح و دقیق خط پایه تخلیه جهت ارزیابی پروفایل تولید سالیانه طرف خارجی و بازپرداخت هزینه ها دارای اهمیت فوق العاده بالایی است.

لحاظ کردن یک خط پایه تخلیه ثابت و کاهنده از ابتدای قرارداد برای بلندمدت، با اصول فنی و واقعیات مخزنی (مانند تغییرات حاصل از افزایش شناخت نسبت به ابعاد طبیعی مخزن) سازگاری ندارد. همان طور که در بند ژ ماده ۱ در تعریف برنامه توسعه مخزن نیز آمده است، رفتار واقعی مخزن در اثر تولید با زمان تغییر می کند و برنامه توسعه با توجه به این اصل باید در طی زمان مورد بازنگری قرار گیرد. این امر در مورد تعریف خط پایه تخلیه نیز صادق است. لذا لازم است خط پایه تخلیه نیز همانند برنامه توسعه به صورت سالیانه با توجه به تولید همان سال بازنگری شود و صرفاً بابت اضافه تولید نسبت به خط پایه تخلیه همان سال به پیمانکار دستمزد داده شود. موضوعی که در مصوبه هیأت دولت به صورت ثابت و از ابتدای قرارداد دیده شده و سود بیشماری را برای طرف خارجی به ارمغان می آورد.

از سوی دیگر، فعالیت های نگهداشت توان تولید نظیر تعمیر چاه ها و حفر چاه های اضافه که در شرکت های بهره بردار زیرمجموعه شرکت ملی نفت ایران به طور معمول در حال انجام است، باید در خط پایه تخلیه لحاظ گردد و در صورتی که شرکت های خارجی با بکارگیری فناوری های نوین، اقداماتی غیر از عملیات موجود در صنعت نفت ایران انجام دهند، پاداش دریافت نمایند. اما در مدل قراردادهای جدید، شرکت های خارجی حتی با انجام اقدامات معمولی و جاری شرکت های ایرانی نیز شایسته دریافت پاداش چشمگیر شناخته شده اند.

^۱ Görg, H.; Greenaway, D.(۲۰۰۳), "Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?", IZA Discussion paper series, No. ۹۴۴, In: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn (Ed.)

۳,۷ پرهیز از خام‌فروشی و تکمیل زنجیره ارزش؛ امر مغفول‌الگوی قراردادی جدید

مسئله‌ی تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و لزوم رهایی از دام خام‌فروشی نیازمند برهان و استدلال نیست، چرا که در تمامی اسناد بالادستی نظام در حوزه انرژی نظیر بند ۸ سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در بخش نفت و گاز، بند ۷ ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، بندهای ۱۳ تا ۱۵ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بندهای ۱۶ و ۱۷ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به عنوان الزام قانونی و وظیفه وزارت نفت به تصریح بیان شده است. همچنین بر همه متخصصان صنعت روشن است که هرچه به سمت انتهای زنجیره ارزش نفت و گاز حرکت نماییم، علاوه بر کسب ارزش افزوده قابل توجه و فواید متعدد اقتصادی، فرصت‌های شغلی بسیار بیشتر و با هزینه ایجاد بسیار پایین‌تری فراهم خواهد شد. بر اساس مطالعات انجام شده، میزان شغل ایجاد با مبلغی مشخص در صنایع پایین دست، ۴۰ برابر بیشتر از صنایع بالادستی است. این موضوع برای کشور ما که دارای نرخ بالای بیکاری و نیروی جوان نخبه فراوان است، بسیار کلیدی است. مضافاً اینکه، مهم‌ترین مشکل حال حاضر کشور در توسعه زنجیره‌های ارزش صنایع پالایشی و پتروشیمیایی در کشور، نداشتن تکنولوژی‌های به روز متناسب با مراحل میانی و نهایی زنجیره تولید است که باید از این فرصت برای کاهش این مشکل به خوبی بهره گرفت.

لیکن در الگوی قراردادهای جدید نفتی به این الزام قانونی و امر اثبات شده اقتصادی، توجه نشده و به جای بررسی الگوی قراردادهای یکپارچه بالادست و پایین دست، تنها به بخش اکتشاف و تولید نفت خام بسنده شده است که ثمره‌ای جز افزایش خام‌فروشی به همراه ندارد. حال آنکه تجربه انعقاد قراردادهای یکپارچه بالادست و پایین دست که تحت عنوان :

Fully integrated upstream-downstream

شناخته می‌شوند، منحصر به کشورهای توسعه یافته نیست و حتی کشورهای همسایه و رقیب ما نیز بسیاری از قراردادهای خود را به صورت یکپارچه بالادست و پایین دست تدوین و عملیاتی نموده‌اند.

۳,۸ عدم وجود سازوکار جریمه طرف خارجی در صورت عدم ایفای تعهدات

با بررسی الگوی جدید قراردادی ملاحظه می‌شود که متأسفانه نه تنها هیچگونه سازوکاری برای جریمه طرف خارجی و یا فسخ قرارداد در صورت عدم ایفای تعهدات و یا عدم نیل به اهداف قراردادی تعریف نشده، بلکه در مواردی، عملاً ریسک‌های قراردادی بر عهده کارفرما (شرکت ملی نفت ایران) گذاشته شده است. در بند ۳ ماده ۳ مصوبه چنین تصریح گردیده است: "کلیه خطرات، ریسک‌ها و هزینه‌ها در صورت عدم کشف میدان یا مخزن تجاری یا عدم دستیابی به اهداف مورد نظر قراردادی و یا ناکافی بودن محصول میدان یا مخزن برای استهلاک تعهدات مالی ایجاد شده بر عهده

طرف دوم قرارداد می باشد ولی در صورت عدم کفایت میزان تولید تخصیص داده شده برای بازپرداخت هزینه های انجام شده توسط طرف خارجی در دوره قرارداد، هزینه های بازپرداخت نشده در دوره طولانی تری که در قرارداد تعریف خواهد شد، بازپرداخت می گردد." در نتیجه اولاً اگر فرضاً طرف خارجی به مخزن آسیب وارد کند و میدان، تولید قبل از قرارداد خود را از دست بدهد، تنها بازپرداخت هزینه ها به وی صورت نمی گیرد و جریمه ای بابت صدمه به مخزن از او اخذ نمی شود. لذا در این حالت مخزن آسیب دیده و تولید از آن نسبت به حالت اولیه کاهش یافته ولی هیچ ریسکی متوجه طرف خارجی نیست و تمام غرامت آن با ایران است.

توجه شود که آسیب به میادین بزرگ کشور به هیچ وجه قابل جبران نیست و صدمه به آن ها به معنای از دست دادن میلیاردها دلار به صورت یکجا است. ثانیاً اگر تولید محقق شده از سوی طرف خارجی به هر دلیلی کمتر از وعده اعلامی او باشد، به دلیل عدم کفایت میزان تولید تخصیص داده شده برای بازپرداخت هزینه ها، بدون اینکه جریمه ای متوجه طرف خارجی گردد، بازپرداخت تمامی هزینه هایش صرفاً در دوره بازپرداخت طولانی تری انجام خواهد شد و باز هم هیچ ریسکی متوجه طرف خارجی نیست. متأسفانه به نظر می رسد عدم النفع طرف خارجی در این مدل قراردادی به عنوان جریمه ای برای آن در نظر گرفته شده است! در حالی که کاملاً روشن است که شرکت خارجی ریسک به مراتب کمتری نسبت به کارفرما تحمل می نماید؛ زیرا در صورت عدم تحقق تولید توسط شرکت خارجی، کشور ایران علاوه بر از دست دادن زمان، ریسک از دست دادن سهم خود از بازار جهانی نفت، کسری بودجه و بروز بحران های اجتماعی را تحمل کرده و شرکت خارجی تنها اصل پول و سود خود را با اندکی تأخیر دریافت می نماید!

۴. جمع بندی و پیشنهاد

الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز، به علت تعارض با قوانین، نقض حاکمیت ملی، حرکت در خلاف جهت اقتصاد مقاومتی، اضمحلال شرکت ملی نفت ایران، توسعه خام فروشی، تولید غیرصیانتی، تضمین منافع هنگفت برای شرکت های خارجی، به وجود آمدن تعدادی شرکت های ایرانی مورد تأیید وزارت نفت (احتمالاً از بین اعضای باشگاه نفت و نیروی ایرانیان) و گذاشتن آنها در دامن شرکت های خارجی برای مشروعیت بخشیدن به دریافت کمیسیون های بالا و مستمر برای حداقل ۲۵ سال، قرار دادن میادین تمامی گستره سرزمین ایران به شرکت های خارجی حداقل برای ۷ سال دوره اکتشاف و ۲۵ سال توسعه و بهره برداری که برای دوره دیگری نیز قابل تمدید است و عدم انتقال دانش و فناوری برتر به شرکت ملی نفت و شرکت های تابعه، خلاف مصالح ملی و منافع استراتژیک نظام است و بایستی مذاکراتی که در حال حاضر با شرکت های خارجی در این راستا در جریان است متوقف گردد. با توجه به نقائصی که در این گزارش مطرح گردید، بکارگیری این مدل بدون اعمال اصلاحات بنیادین، برای هیچیک از انواع میادین و مخازن هیدروکربوری کشور (با هر درجه ریسک و هر میزان سرمایه گذاری لازم و فناوری مورد نیاز) به صلاح کشور و در راستای منافع ملی نیست.

این نکته نیز قابل توجه است که مهم تر از خود الگوی IPC، پروژه های هدف در قراردادهای منبعث از آن است که باید توسط وزارت نفت تعیین شود. بر اساس دلایل ارائه شده، اگر نقائص اساسی این مصوبه اصلاح شود، می توان از الگوی قراردادی IPC برای میادینی خاص استفاده کرد. بررسی های فنی و کارشناسی متخصصان متعهد شرکت ملی نفت نشان می دهد که این الگوی قراردادی در سطح محدود و مشخص تنها قابلیت استفاده در میادین مشترک فلات قاره و آب های عمیق دریای خزر را دارد. با توجه به وجود مخازن و میادین متعدد و متنوع با شرایط ناهمسان، منطقی است که یک الگوی قراردادی برای تمامی مخازن و میادین کشور تجویز نشود؛ بلکه با استفاده از ظرفیت ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، تمامی مخازن و میادین بر اساس شاخص های خاص خود در چند گروه دسته بندی شود و برای هر دسته شرایط عمومی قراردادها جداگانه تنظیم گردد.

تجارب گذشته و شواهد و قرائن فعلی نشان میدهند، شرکت های بین المللی نفتی در قالب های دیگری نیز حاضرند در پروژه های بالادستی صنعت نفت کشور فعالیت نمایند. اگر هم در وهله نخست بی میلی نشان دهند، با تعقیب راهکارهای تقدیمی در سطور آتی و با جلب همکاری شرکت های متوسط و کوچک و مجرب خارجی، شرکت های بزرگ نیز داوطلب خواهند شد. تجربه اندونزی پس از استقلال که قراردادهای دوره استعمار را متوقف کرد و الگوی مشارکت در تولید را ارائه کرد عبرت انگیز است که ابتداء شرکت های چندملیتی، صنعت نفت اندونزی را تحریم کردند ولی وقتی شرکت های کوچک غربی کارها را پیش بردند، چندملیتی ها هم با سرافکنندگی پیش آمدند.

توجه به ظرفیت های عظیم داخل کشور، بهره گیری از الگوی اصلاح شده قراردادهای بیع متقابل، تجزیه نیازهای توسعه صنعت نفت و گاز به تأمین مالی، خرید یا ساخت تجهیزات فنی، طراحی یا تأمین فناوری های نرم با استخدام متخصصان بازنشسته برجسته نفتی از کشورهای غربی و یا خرید اکثریت سهام شرکت های کوچک ولی توانا از حیث فناوری از کشورهای مجرب نفتی، برون سپاری بخش هایی از خدمات تخصصی مورد نیاز و حتی مشارکت در تولید با شرکت ها و کنسرسیوم های توانمند داخلی، سرمایه گذاری یکپارچه در بالادست و پایین دست با هدف خلق ثروت، ارزش افزوده، اشتغال انبوه و پایدار و مقاوم سازی اقتصاد در مقابل تکان های سیاسی، اقتصادی و تحریم های احتمالی، به عنوان راه های جایگزین می تواند در اصلاح مصوبه هیأت محترم وزیران به آن ها توجه شود.

در باره تأمین مالی پروژه های نفتی باید به واقعیت بازار سرمایه جهانی توجه داشت. از دهه ۱۹۸۰ نرخ بهره در آمریکا و به تبع آن در سایر کشورهای ثروتمند به طور یکنواخت و تدریجی کاهش یافت. نرخ بهره واقعی بلند مدت از ۴ درصد از دهه ۱۹۸۰ به نزدیک صفر رسیده است. امروزه نرخ بهره واقعی اوراق قرضه خزانه داری آمریکا به زیر ۱ درصد تنزل یافته است. طولانی بودن دوره نرخ بهره نازل موجب شگفتی پیش بینی کنندگان بازار سرمایه است.^۳ در میان مدت نیز

^۳ Crews J., Kliesen K. L., Waller C. J. (۲۰۱۶), "Focus on Low Real Interest Rate Might Be Misplaced", The Regional Economist, January

به نظر میرسد که این روند ادامه یابد. لورنس سامرز (Lawrence Summers) وزیر خزانه داری کلinton و رئیس بازنشسته دانشگاه هاروارد نرخ بهره واقعی را طی ۱۰ سال دیگر زیر صفر پیش بینی میکند^۴. چه کاهش نرخ بهره را نتیجه اشباع پس انداز در کشورهای ثروتمند و عارضه چند دهه اخیر بدانیم یا آن را پدیده ای جهانی و با سابقه بشماریم^۵، چه به فرضیه رکود سنتی لورنس سامرز بیشتر بها بدهیم و حتی به پیروی از سوئیزی آن را ویژگی ذاتی برای نظام سرمایه داری بشماریم^۶ و یا نابرابری توزیع درآمد را دخیل در کار بدانیم^۷، مازاد انباشت سرمایه در بازار سرمایه امری قطعی است و تأمین سرمایه برای پروژه‌های نفتی آن قدرها که ادعا میشود سخت نیست. به ویژه آن که پس از برجام بنا بر برآورد مؤسسات معتبر، انواع ریسک‌های مرتبط با ورود سرمایه به ایران کاهش یافته است^۸.

با استقبال ابتدایی وزیر محترم نفت از منتقدان و پیگیری معاون اول محترم رئیس جمهور برای تبیین تمامی نقائص، انتظار این است که پیشنهاد تغییر استراتژیک رویکردها، پذیرفته شود. در صورتی که وزارت نفت به اشکالاتی که دستگاه‌های نظارتی، اساتید، متخصصان و دلسوزان مردم و ایران مطرح کرده اند توجه نکند و بر اساس این مصوبه با طرف‌های خارجی پیمان ببندد، با مقاومت‌هایی روبرو میشود که به احتمال قوی خود را مجبور به فسخ قراردادها خواهد دید و خدای ناخواسته ده‌ها کرسنت دیگر را شاهد خواهیم بود که از طریق محاکم بین‌المللی، ذخایر ارزی فعلی و آتی را مصادره خواهند کرد.

اول خرداد ۱۳۹۵

^۴The Washington Center for Equitable Growth, Feb ۱۱ ۲۰۱۶: <http://equitablegrowth.org/equitable-growth-in-conversation-an-interview-with-lawrence-summers>

^۵ Rogoff, K. (۲۰۱۳), "The Global Savings Glut", Harvard University Fall ۲۰۱ Economic ۴۰x, ۳,

^۶ Sweezy, P. M. (۲۰۰۴), "Why Stagnation", Monthly Review, October ۲۰۰۴ (Volume ۵۶, Number ۵)

^۷ توکلی، احمد (۱۳۹۵)، "نقد الگوی قراردادهای جدید نفتی"، آماده انتشار

^۸ <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=۵۱۴۰۴۲۰۳۵&Country=Iran&topic=Risk&subtopic=Credit+risk&subsubtopic=Overview>