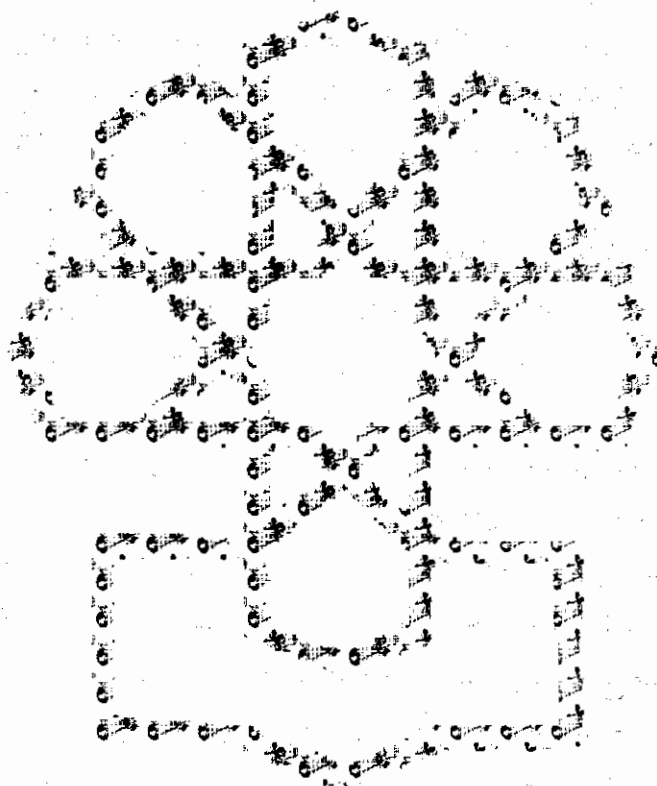




بند «ل» تبصره ۲۹ - تسهیلات اعتباری نفت و گاز

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ گزارش شماره (۱۵)



معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۷

کار: دفتر زیربنایی

مجلس شورای اسلامی
شماره: ۱۳۷۲
۱۳ / ۱۰ / ۷۷

کد گزارش: ۱۸۰۴۱۳۲

بسمه تعالی

بند «ل» تبصره ۲۹ - تسهیلات اعتباری نفت و گاز

کد گزارش: ۱۸۰۴۱۳۲

نکات برجسته

* در این گزارش با توجه به مصوبات قانونی برنامه دوم قانون بودجه سال ۱۳۷۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ در خصوص حجم اعتبارات خارجی و فاینانس، عملکرد وزارت نفت و پیشنهادات مطرح در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ تبصره ۲۹ مورد بررسی قرار گرفته است.

* عملکرد ۴ ساله ۱۳۷۴ - ۱۳۷۷ نشان می‌دهد که موفق‌ترین بخش دولتی در تأمین منابع خارجی از طریق بیع متقابل شرکت ملی نفت بوده است و در مجموع ۹/۷ میلیارد دلار قرارداد به صورت نهایی و در دست اقدام نهایی دارد.

* مجموع سرمایه‌گذاری و تعهدات مربوط به بیع متقابل و فاینانس طرح‌های جدید نفت و گاز جمعاً ۲۹.۱۰۹ میلیون دلار و درآمد سالانه آن ۷.۱۵۶ میلیون دلار برآورد شده است که حداقل دوره بازپرداخت ۴ سال نشان می‌دهد که اگر شرط واریز حداقل ۴۰ درصد عواید طرح به حساب درآمد عمومی کشور در دوره بازپرداخت را (موضوع بند ۱ ردیف ل تبصره ۲۹) در مورد تنظیم دوره بازپرداخت به حساب آوریم. علاوه بر افزایش سهم بهره طول دوره بازپرداخت به بیش از ۷ سال می‌رسد.

* مقایسه ارقام سرمایه‌گذاری اولیه پیش‌بینی شده برای طرح‌ها با ارقام بازپرداخت غالباً ضریب ۲ برابر را به دست می‌دهد. به عبارت دیگر برای حدود ۱۵ میلیارد دلار هزینه سرمایه‌گذاری، بازپرداخت مربوطه بالغ بر بیش از ۲۹ میلیارد دلار می‌گردد. که از تناسب لازم و مطلوب برخوردار نیست.

پیشنهاد می‌گردد که در مورد برآورد هزینه و درآمد طرح‌ها (قیمت طرح و خرید) و در نهایت توجیه فنی اقتصادی طرح‌ها ضوابط اقتصادی مهندسی به شکل متعارف آن رعایت گردد و در صورت لزوم از مهندسان مشاور داخلی و بین‌المللی آگاه و مجرب استفاده گردد تا منافع شرکت ملی نفت و جامعه به نحو مطلوب تأمین گردد.

* با توجه به طرح‌های مصوبی که طی سال‌های اخیر در قالب بیع متقابل تأمین اعتبار گردیده‌اند. مجموعه رقم اعتبارات خارجی تخصیص یافته به طرح‌های بخش نفت و گاز طی برنامه دوم ۳۸.۳۴۰ میلیون دلار بالغ خواهد گردید که بیش از ۷ برابر سقف مصوب در قانون برنامه دوم است.

* نظریه حجم بالای سرمایه‌گذاری مورد نیاز طرح‌های نفت و گاز و ضرورت بررسی و تصویب طرح‌های پیشنهاد می‌گردد که این طرح‌ها به صورت متمم برنامه دوم یا در طی برنامه سوم به صورت کامل و یکپارچه ارائه و مورد تصمیم‌گیری قرار گیرند.

مقدمه

در برنامه دوم پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، نظر به محدودیت منابع مالی ارزی و ضرورت‌های تقویت تکنولوژی در صنایع نفت، در چارچوب قوانین کشور زمینه جلب و جذب سرمایه‌گذاری خارجی مورد توجه قرار گرفت. طی بند «م» تبصره ۲۲ قانون برنامه به شرح پیوست (۱) به دولت اجازه داده شد تا طی ۵ سال برنامه تا سقف ۱۰ میلیارد دلار (۶/۵ میلیارد دلار از بیع متقابل و ۳/۵ میلیارد دلار عملیات فاینانس) جهت طرح‌های مشخص از منابع تأمین اعتبار خارجی استفاده نماید. در این میان ۱۲ طرح به صورت بیع متقابل به شرح جدول شماره ۱۳، از پیوست (۱)، تحت عنوان طرح‌های وزارت نفت مشخص شدند. بر این اساس طی سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ دو فقره قرارداد بیع متقابل توسط شرکت ملی نفت ایران و شرکت توتال جمعاً به مبلغ ۵/۴ میلیارد دلار منعقد شده است.

توضیح آن که یکی از این قراردادها مربوط به توسعه میدین نفتی دریایی سیری A و E (۱/۲ میلیارد دلار) و دیگری مربوط به توسعه پارس جنوبی (فازهای ۲ و ۳) و (۴/۲ میلیارد دلار) بوده است. در سال ۱۳۷۷، طبق برآورد شرکت ملی نفت عملکرد نفت و گاز در خصوص عقد قرارداد بیع متقابل مربوط به پروژه‌های بلائ-سروش، دورود-سنمان-ان جی ال ۱۲۰۰ و ۱۳۰۰ و آماک، گاز مایع لاوان و طرح‌های پالایش و توزیع گاز به رقم ۳/۸۳۱ میلیارد دلار می‌رسد.

عملکرد چهار ساله ۱۳۷۴، ۱۳۷۵، ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ که در مجموع رقم $(۴/۲۸۵+۵/۴=۹/۶۸۵)$ میلیارد دلار می‌شود نشان می‌دهد که در واقع موفق‌ترین بخش دولتی در تحقق جلب سرمایه خارجی به صورت بیع متقابل شرکت ملی نفت محسوب گردیده، که علی‌رغم تحریم‌های ناظر بر سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع نفت ایران از سوی آمریکا، به هر طریق ممکن زمینه تأمین منابع مالی خارجی را فراهم ساخته است.

بیع متقابل و طرح‌های صنعت نفت در لایحه بودجه ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸

بر اساس اطلاعات دریافتی ارائه شده توسط شرکت ملی نفت اعتبارات درخواستی جدید به طرح‌های نفت و گاز اختصاص می‌یابد که در ۳ گروه زیر قرار می‌گیرند:

۱- توسعه میدین نفتی و طرح باز یافت نفت (۱۲ طرح توسعه نفت و ۸ طرح افزایش باز یافت)؛

۲- توسعه میدین گازی (۷ طرح توسعه گاز)؛

۳- طرح‌های پالایشی و مایعات گازی (یک طرح پالایش و ۲ طرح مایعات گازی).

با توجه به عملکرد صنعت نفت به شرح فوق طی ۴ سال اول برنامه، در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ طی بند «ل» تبصره ۲۹. دولت در سه بند متقاضی کسب مجوز برای تأمین منابع مالی به روش بیع متقابل و فاینانس شده است.

بند ۱- ۵/۴ میلیارد دلار همراه با (اجازه استفاده از باقی مانده تسهیلات تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۷) به روش بیع متقابل برای انجام طرح‌های توسعه میدین نفتی (۹ طرح دریایی و ۱۱ طرح خشکی) مجموع اعتبارات تبصره سال ۱۳۷۸ و باقی مانده تبصره در سال ۱۳۷۷ حدود ۷ میلیارد دلار برآورد می‌شود.

بند ۲- در این بند برای توسعه میدان‌های گازی پارس جنوبی و سلمان تا سقف تولید اضافی ۱۴۰ میلیون متر مکعب گاز در روز و ۸۰ هزار بشکه نفت در روز از طریق بیع متقابل یا فاینانس به شرکت ملی نفت مجوز داده می‌شود توضیحاً تولید اضافی به مفهوم تولید مازاد بر طرح‌های در دست اقدام مربوط به فاز ۱، ۲ و ۳

پارس جنوبی می‌باشد و لذا با توجه حجم تولید ۱۴۰ میلیون متر مکعب گاز در روز شامل بر اجرای فازهای ۴، ۵، ۶، ۷ و ۸ می‌گردد. هزینه سرمایه‌گذاری این فازها با توجه به بهره و پاداش مربوطه و ویژگی‌هایی که در مورد فازهای فوق مطرح است جمعاً حدود ۱۰ میلیارد دلار اعلام شده است که با منظور داشتن میدان نفتی سلمان حدود ۱۰/۵ میلیارد دلار می‌گردد. شایان توجه است که در این تبصره میعانات گازی همراه با تولید گاز، به میزان تقریبی ۲۰۰ هزار بشکه در روز اعلام نشده است.

بند ۳- این بند تقاضای ۶۰۰ میلیون دلار اعتبار به روش فاینانس بلندمدت و کوتاه مدت از طریق بانک مرکزی می‌باشد که اگر چه ظاهراً این اعتبار برای تولید سال ۱۳۷۸ در سقف ۴ میلیون بشکه در روز در نظر گرفته شده است ولی لازم به توضیح است که این عملیات از نظر نحوه تأمین و مصارف منابع در حوزه عملیات جاری (هزینه‌های عملیاتی نظیر تعمیرات چاه‌ها) محسوب می‌گردد و روش تأمین پیشنهادی مبنی بر فاینانس بلندمدت و کوتاه مدت از طریق بانک مرکزی برای این نوع فعالیت سابقه بودجه‌ای نداشته است توضیحاً این‌گونه هزینه‌ها در ردیف‌های اعتباری ۲۲۰۰۰۱ و ۲۲۰۵۰۴ در تبصره ۲۹ منظور می‌شود در حالی که در سال ۱۳۷۸ نیز با توجه به کاهش قیمت فراورده‌های وارداتی رقم متناظر به میزان ۷۸۵ میلیون دلار محسوب گردیده است. علاوه بر این احتساب رقم ۶۰۰ میلیون دلار برای هزینه‌های تعمیراتی فراتر از پیش‌بینی‌های متعارف می‌باشد و توجیه مناسبی در دست نیست.

نکاتی چند در خصوص بیع متقابل و فاینانس در لایحه ۱۳۷۸

۱- پیشنهاد طرح‌های سرمایه‌گذاری جدید به طور اساسی یک حرکت برنامه‌ای است و لذا در یک پیش‌بینی یک ساله بودجه‌ای (لایحه بودجه ۱۳۷۷-۱۳۷۸) نمی‌گنجد. به عبارت دیگر با توجه به ماهیت برنامه‌ای طرح‌های فوق‌الذکر ضروری به نظر می‌رسد این طرح‌ها ابتدا در قالب برنامه سوم یا متمم برنامه دوم همراه با ضمانت طرح‌ها و توجیهات کلان و تخمین‌های علمی و کارشناسی هزینه و درآمد طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد و پس از تصویب، اجرای تعهدات آنها در چارچوب قوانین بودجه سالانه پیش‌بینی شود.

۲- در یک جمع‌بندی کلی از مجموعه طرح‌ها در گروه‌های پیشنهادی برای بیع متقابل و فاینانس، حجم سرمایه‌گذاری اولیه لازم ۱۴،۹۱۰ میلیون دلار است. با احتساب بهره و پاداش و سایر هزینه‌های اجرایی این طرح‌ها از طریق بیع متقابل هزینه سرمایه‌گذاری آنها به بیش از ۲۹،۱۰۹ میلیون دلار افزایش می‌یابد. ارزش کل سالانه محصولات نیز ۷،۹۸۶ میلیون دلار برآورد شده است که محاسبات دقیق‌تر با احتساب ضریب ۹۰ درصد ظرفیت تولید در خشکی و ۸۵ درصد در دریا و با فرض ارقام پایه ۱۲ دلار هر بشکه نفت و ۴ سنت هر متر مکعب گاز و ۱۵ دلار هر بشکه میعانات گازی به رقم ۷/۱۵۶ میلیون دلار در سال می‌رسد که دوره بازپرداخت آن حداقل ۴ سال می‌شود. هر چند در لایحه بودجه ۱۳۷۸ سقف اعتباری جدید ۵/۴ میلیارد دلاری برای مجموعه طرح‌های بیع متقابل در بخش صنعت نفت درخواست شده است ولی با تصویب مجموع این طرح‌ها به شرح فوق و تنظیم قراردادهای مربوط به آنها و شروع تعهدات، ادامه این طرح‌ها در سال‌های آتی لازم‌الاجرا خواهد بود. مجموعه این طرح‌های جدید در صنعت نفت جمعاً با هزینه‌ای بالغ بر ۱۴۹۱۰ میلیون دلار، تعهدات خارجی بیش از ۲۹،۱۰۹ میلیون دلار را به همراه داشته که معادل آن بر سقف اعتبارات سرمایه‌گذاری خارجی در کشور در طرح‌های صنعت

نفت افزوده خواهد شد و رقم اعتبارات خارجی تخصیص یافته به بخش نفت و گاز طی برنامه دوم جمعاً به ۳۸,۳۴۰ میلیون دلار بالغ خواهد گردید که بیش از ۷ برابر سقف مصوب در قانون برنامه دوم است.

۳- در پایان بند (۱) ردیف ل تبصره ۲۹، شرکت ملی نفت ایران مکلف شده است جریان بازپرداخت طرح‌هایی را که از محل ۵/۴ میلیارد دلار بیع متقابل اجرا می‌کند به نحوی تنظیم نماید که حداقل ۴۰ درصد عواید طرح در دوره بازپرداخت به حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد. با توجه به ارزیابی به عمل آمده از حجم مجموع سرمایه‌گذاری و تعهدات مربوطه به میزان ۲۹,۱۰۹ میلیون دلار و درآمد سالانه ۷,۱۵۶ میلیارد دلار تحقق بند فوق موجب افزایش درازمدت دوره بازپرداخت به بیش از ۷ سال خواهد شد و طبیعتاً بر حجم بهره مربوطه می‌افزاید.

جدول ۱- جمع‌بندی طرح‌های نفتی و پالایشگاه‌های موضوع بیع متقابل بند تبصره ۲۹

عنوان طرح	لایحه بودجه ۱۳۷۷		لایحه بودجه ۱۳۷۸	
	ظرفیت تولیدی (هزار بشکه در روز)	هزینه ناخالص (میلیون دلار)	ظرفیت تولیدی (هزار بشکه در روز)	هزینه ناخالص (میلیون دلار)
توسعه میادین خشکی (نفت)	۱۲۵/۶	۱,۸۲۳	۹۲۰	۵,۴۳۶
توسعه میادین دریایی (نفت)	۱۹۱	۱,۴۲۰	۴۶۱	۴,۰۲۹/۶
جمع	۳۱۶/۶	۳,۲۴۳	۱,۳۸۱	۹,۵۰۳
پالایشگاه آبادان	۱۶۲	۵۵۲	۱۶۲	۵۵۲
طرح پالایشی (میعانات گازی)	-	-	۳۷	۱,۰۱۶
جمع کل		۳,۷۹۵	۲,۳۲۹	۱۱,۰۷۱

جدول ۲- جمع‌بندی مجموعه طرح‌های نفت و گاز موضوع بیع متقابل و فاینانس بند تبصره ۲۹

عنوان طرح	لایحه بودجه ۱۳۷۷		لایحه بودجه ۱۳۷۸	
	هزینه خالص (میلیون دلار)	برآورد هزینه با بهره‌پاداش (میلیون دلار)	هزینه خالص (میلیون دلار)	برآورد هزینه با بهره‌پاداش (میلیون دلار)
۱- طرح توسعه میادین گازی*	۸,۴۶۹	۱۷,۴۵۲	۳,۳۶۹	۶,۷۲۸
۲- طرح توسعه میادین نفتی (خشکی و دریایی)	۱,۶۲۱	۳,۲۴۲	۴,۸۰۷	۹,۵۰۳
۳- طرح بهسازی پالایشگاه آبادان	۲۷۶	۵۵۲	۲۷۶	۵۵۲
۳-۱ طرح پالایش میعانات گازی	-	-	۵۰۸	۱,۰۱۶
۴- طرح‌های پارس جنوبی و تزریق گاز در میادین نفتی	۵۶	۱۱,۲	-	-
۵- توسعه جدید میدان‌های پارس جنوبی و سمنان	-	-	۵,۳۵۰	۱۰,۷۰۰
۶- طرح‌های تولید نفت	-	-	۶۰۰	۶۰۰
جمع	۱۵/۹۶۶	۳۲/۴۴۶	۱۴/۹۱۰	۲۹/۱۰۹

* در مقایسه طرح‌های توسعه میادین گازی طرح‌های جدول ۳، در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، به میزان سرمایه‌گذاری ۱۱۲۹۸ میلیون دلار از این ردیف حذف گردید و در مقابل فاز ۴، ۵، ۶، ۷ و ۸، پارس جنوبی به میزان ۱۰۲۰۰ میلیون دلار به ردیف ۱۵ این جدول اضافه گردید. در ضمن در مورد میدان تنگ بیجار علی‌رغم عدم تغییر اهداف تولیدی طرح، هزینه سرمایه‌گذاری از ۱۰۰ به ۷۲۰ میلیون دلار افزایش یافته است.

جدول ۳- طرح‌های حذف شده توسعه میادین گازی در لایحه
بودجه سال ۱۳۷۸ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۷۷

واحد: میلیون دلار

۱۶۰۰	- فاز ۱ پارس جنوبی
۴۲۰۰	- فاز ۴ و ۵ پارس جنوبی
۳۸۰	- میدان دزفول و شانول
۸۰۰	- میدان کشوی جنوبی و غربی
۲۳۱۸	- میادین تنگه هرمز
۲۰۰۰	- میدان جی سازند دالان - کنگان
۱۱۲۹۸	جمع

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در یک ارزیابی کلی با توجه به ویژگی‌های اقتصادی - مالی قراردادهای بیع متقابل که ارائه شد ضرورت اهداف طرح‌های افزایش ظرفیت تولید، نحوه تأمین سرمایه از طریق بیع متقابل و شیوه‌های اجرایی آن متناسب با امکانات ضروری بوده پیشنهاد می‌نماید که این مجموعه اعم از اهداف خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها و برنامه‌های بخش نفت از قالب لوایح بودجه خارج و در قالب برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور یا متمم برنامه دوم ارائه گردد.