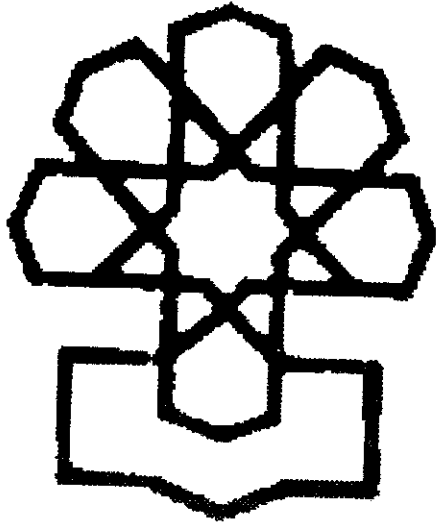


۸۱۵۵



نفت و تبصره ۲۹

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۴۹)



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 کمیته اقتصادی و اسناد و کتابخانه ملی
 شماره: ۱۴۴۹۸
 تاریخ: ۷۹/۱۰/۲۵

۱۶۰

کد موضوعی:

۵۹۴۰

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۹

کار: دفتر زیربنایی

مقدمه

تبصره ۲۹، عمدتاً ماهیت ارزی داشته و به جهت نقش اصلی نفت در تأمین منابع ارزی دولت، با مسائل بخش نفت و گاز، پیوند عمیقی یافته است.

بند ب تبصره ۲۹

بند (ب)

تبصره ۲۹ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ (که به بانک مرکزی اجازه داده شده از محل درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام تا ۱۲/۸۶۴ میلیارد دلار، تعهد یا پرداخت نماید) ظاهراً مغایرتی با قانون برنامه سوم توسعه با توجه به اصلاح ماده ۶۰ برنامه نادر دولتی در مقایسه با بودجه‌های سنواتی برنامه پنج ساله دوم، به نظر می‌رسد که در تأمین نیازهای ارزی کشور به جای پرداختن به تولید و صادرات نفت که مسئولیت اصلی وزارت نفت برای تأمین ارز مورد نیاز کشور است عمدتاً چشم به قیمت جهانی نفت دوخته و از سیاست صندوق ذخیره ارزی و کاربرد حداقل قیمت مطمئن نفت در تنظیم بودجه، برداشت دیگری به عمل آمده و این امر به صورت عاملی جهت کاهش تعهدات و وظایف شرکت ملی نفت نسبت به دولت در امر تولید و صادرات نفت در لایحه بودجه برنامه سوم نسبت به لوایح سنواتی بودجه برنامه دوم به کار گرفته شده است. در لوایح سنواتی برنامه پنج ساله دوم در تأمین ارز حاصل از صادرات نفت گرچه وزارت نفت به طور رسمی مشول صادرات در سقف معینی نمی‌گردید لیکن اولویت دادن به بازپرداخت دیون و تعهدات در سقف ۱/۶۰۴ میلیارد دلار توسط بانک مرکزی و تأمین این ارز به علاوه تأمین ارز مورد نیاز مصارف داخلی باعث می‌شد تا عملاً وزارت نفت در سقف صادرات قابل قبولی قرار گرفته و برای کسب آن تلاش مستمر و فعالی ارائه نموده و برنامه مشخصی نیز داشته باشد. صرف نظر از هر نوع سیاست ارزی در مورد بازپرداخت تعهدات و دیون که مورد بحث این گزارش نیست، چنین امری در مقایسه با

درآمدهای ارزی صرفاً محدود به تأمین مصارف داخلی ارز گردیده است.

بند «ه» و بند «ل» شماره ۲ و بند «و» تبصره ۲۹

براساس این بند مجوزهای مصوب و قانونی در بسیاری از اجزاء تبصره ۲۹ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۷ الی ۱۳۷۹ برای باقی مانده سقف تسهیلات خارجی در سال ۱۳۸۰، درخواست شده که همچنان به قوت خود باقی بماند و همچنین براساس بند ل شماره ۲ تبصره فوق «اجازه استفاده از باقیمانده تسهیلات به روش بیع متقابل تبصره ۲۹ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ با شرایط مصوب نیز در سال ۱۳۸۰ خواسته شده که به قوت خود باقی بماند.

با توجه به حجم این تسهیلات که عمدتاً طی لوایح بودجه‌ای سالیانه از طرف دولت مطرح و با کسب مجوز مجلس، اقدام گردیده است. اکنون ادامه این روند خود نیازمند بازنگری و تدقیق در عملکرد این تبصره‌ها و ارزیابی و کارآمدی اقتصادی - فنی آن می‌باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود باقیمانده سقف تسهیلات صرفاً برای آن دسته از طرح‌های مربوط به میادین مشترک نفت و گاز به قوت خود باقی بماند. بقیه قراردادهای بیع متقابل همراه با عملکرد به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

پیشنهاد بند «ه» تبصره

اجازه داده می‌شود جزء ۲ بند «ل» تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۷۷ و اجزای (۲)، (۳)، (۴)، (۵) و (۶) بند ل تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و اجزای (۱) و (۳) بند «ل» و بند «ش» تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ برای باقیمانده سقف تسهیلات خارجی در سال ۱۳۸۰،
۱- در خصوص میادین مشترک نفت و گاز به قوت خود باقی بماند. در بقیه موارد وزارت نفت موظف است چارچوب و رنوس اساسی توجیه فنی - اقتصادی طرح و قراردادهای فی مابین شرکت‌های خارجی با شرکت ملی نفت و یا شرکت‌های تابعه نفت^۴ را به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

^۴ چارچوب‌ها و رنوس اساسی توجیه فنی - اقتصادی طرح و قراردادها هر کدام حداکثر ۴-۳ صفحه قابل ارائه و تصویب به مجلس شورای اسلامی خواهد بود. از نظر کارشناسی این پیشنهاد حداقل لازم برای نظارت مؤثر مجلس در طرح‌های چند میلیارد دلاری اعلام می‌شود.

۲- وزارتخانه‌های دیگر موضوع این بند موظفند پس از ارائه گزارش عملکرد به کمیسیون‌های مربوط از سقف باقیمانده تا پایان سال ۱۳۸۰ استفاده نمایند.

پیشنهاد بند «و»

شرکت ملی نفت ایران موظف است با رعایت، مسائل زیست محیطی از نظر کیفیت فرآورده‌های تولیدی و عملیات پالایشی و ضوابط اقتصادمهندسی پالایش، نسبت به کاهش نفت کوره در پالایشگاه‌ها تا حداقل استاندارد اقدام نموده و گزارش ماهانه تولید و فروش نفت کوره دیگر فرآورده‌های نفتی هر یک از پالایشگاه‌ها را هر سه ماه یک بار به کمیسیون انرژی، اقتصادی، اجتماعی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

بند «ی» تبصره ۲۹

براساس این بند موضوعات متعددی تحت عناوین کلی بهینه‌سازی مصرف انرژی، استفاده از گاز طبیعی فشرده در خودروها (C.N.G)، سرمایه‌گذاری در تولید و صادرات گاز طبیعی به اشکال مایع (LNG) و نیز سرمایه‌گذاری در تولید و صادرات فرآورده‌های نفتی حاصل از گاز (GTL) مطرح گردیده و اجازه خواسته شده است که شرکت ملی نفت ایران با استفاده از منابع خارجی (بیع متقابل) نسبت به احداث خطوط، شبکه‌ها و سایر تأسیسات لازم اقدام نماید و تعهدات مربوطه را از محل درآمد اجرای طرح‌های فوق‌الذکر یا موارد مذکور در بند «الف» ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم بازپرداخت کند.

خاطر نشان می‌سازد بند «الف» ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم به این صورت است:

«درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و میعانات گازی و برق را حسب مورد به عنوان درآمد شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر تعلق یافته و به مصرف ارزی هزینه عملیات جاری (شامل واردات فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی) و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی می‌رسد».

صرفنظر از ماهیت نامشخص فنی و اقتصادی طرح‌های سرمایه‌بر تولید LNG و GTL، تصویب این تبصره از طرف مجلس از نظر قانونی، شرکت ملی نفت را مجاز می‌سازد که به هر

طریق از رقم هنگفت درآمدهای ارزی صادرات فرآورده که به حدود ۳-۲/۸ میلیارد دلار در سال می‌رسد و عمدتاً حاصل بخشی از ثروت ملی تجدیدنپذیر ذخایر نفت خام کشور است، مبالغ متناهی (۶/۵ میلیارد دلار) را جهت هزینه‌های سرمایه‌ای طرح‌هایی با هزینه‌های میلیارد دلاری و توجیهای ناکافی فنی - اقتصادی نظیر LNG، GTL صرف نماید. این ویژگی عملاً اجرای این‌گونه طرح‌ها را در چارچوب قراردادهای بیع متقابل قرار نمی‌دهد زیرا بازپرداخت براساس تبصره پیشنهادی به نوعی مرتبط با بند «الف» ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم (صادرات فرآورده) شده است. این موضوع خود به خوبی عدم اعتماد به بازپرداخت اقتصادی طرح‌های موصوف از محل محصولات همان طرح‌ها را نشان می‌دهد.

لذا پیشنهاد می‌شود که الف: این تبصره تنها در طرح‌های ۱- که توسط شرکت نفت به ترتیب از سقف‌های ۱/۵ میلیارد دلار و ۳۱۵ و ۳۰۰ میلیون دلار برآورد گردید. مربوط به فاز دوم بیع متقابل گاز، ۲- گاز سوز کردن اتوبوس‌ها (به مبلغ ۳۱۵ میلیون دلار)، ۳- صرفه جویی انرژی به مبلغ ۳۰۰ میلیون دلار) به روش پیشنهادی لایحه انجام شود ولی طرح‌های مربوط به LNG (در سقف ۵ میلیارد دلار) و GTL (در سقف ۱/۵ میلیارد دلار) با توجه به جمیع جهات و با ۳ شرط زیر در تبصره پیشنهاد می‌شود، اولاً بازپرداخت این دو طرح صرفاً از منابع خود طرح مربوط باشد و ثانیاً قرارداد آن‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

پیشنهاد بند «ی» تبصره

الف- به منظور توسعه استفاده از گاز طبیعی در صنایع، شهرها و مناطق روستایی (به فاصله ۵ کیلومتر از خطوط انتقال) بهینه‌سازی مصرف انرژی و استفاده از گاز طبیعی فشرده در خودرها و اجازة داده می‌شود با استفاده از منابع خارجی (بیع متقابل) نسبت به احداث خطوط شبکه‌ها و سایر تأسیسات لازم اقدام نموده و تعهدات مربوط را از محل درآمد اجرای طرح‌های فوق‌الذکر یا موارد مذکور در بند «الف» ماده ۱۲۰ بازپرداخت نماید.

ب- برای سرمایه‌گذاری در تولید و صادرات گاز طبیعی به شکل‌های مایع LNG و GTL به شرکت ملی نفت ایران اجازة داده می‌شود با استفاده از منابع خارجی (بیع متقابل) اقدام

۳. کلیه سقف هزینه‌های ارائه شده بند «ی» و بند «ک» تبصره ۲۹ در این گزارش مبتنی بر گزارش کتبی شرکت ملی نفت ایران ارائه شده به کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی است.

نموده و تعهدات مربوط را فقط از محل درآمد ناشی از اجرای همان طرح‌ها انجام دهد.

ج- وزارت نفت موظف است چارچوب و رئوس اساسی توجیه فنی - اقتصادی طرح و قراردادهای فی مابین شرکت‌های خارجی با شرکت ملی نفت و یا شرکت‌های تابعه نفت را به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.*

اجرای طرح‌های موضوع این تبصره پس از تصویب و مبادله موافقتنامه یا سازمان مدیریت و برنامه ریزی به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

بند «ک» - تبصره ۲۹

بر اساس این بند به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود، در «توسعه میدان نفتی آزادگان، تعهدات ایجاد شده را در قالب قرارداد بیع متقابل تا سقف ۲/۸ میلیارد دلار از محل حداکثر تا ۵۰ درصد تولیدات روزانه همان میدان در دوران بازپرداخت تعهد و پرداخت نماید».

بررسی اکتشافی و زمین‌شناسی مبین آن است که ذخایر این میدان قطعیت نیافته و احتمالات فراوانی در تغییر ابعاد این میدان وجود دارد که نیازمند حفاری‌های توصیفی می‌باشد، بر این اساس بدون شناسایی کامل این میدان، برآورد انجام شده در مورد سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز این طرح، با تردید جدی رو به رو است به طوری که رقم پیش‌بینی شده تا چند برابر رقم اعلام شده در این تبصره ممکن است افزایش یابد.

صرف نظر از عدم قطعیت در مورد این میدان و سرمایه‌گذاری مورد نیاز که از طریق یک مشاور در دست بررسی است اصولاً تعمیم و استفاده از قرارداد بیع متقابل در مورد این میدان داخل خشکی در مقطع فعلی با اطلاعات موجود و با این تعجیل توجیه‌پذیر به نظر نمی‌رسد. در مجموع بدون در دست داشتن سیاست برنامه‌های تولید نفت کشور، انعقاد چنین قراردادهایی با حجم وسیع سرمایه‌گذاری مورد نیاز، نیازمند دقت و بازنگری اساسی در مکانیسم‌های اجرایی تأمین منابع خارجی در بخش نفت است. با توجه به این که میدان بعد از سال‌های ۱۳۸۳ به مدار تولید می‌آید (یعنی بعد از سال‌های برنامه سوم) لذا در این مورد ۲ پیشنهاد ارائه می‌شود

* به پاورقی صفحه ۲ مراجعه شود

۱- این تبصره از متن لایحه بودجه خارج شود و پس از انجام مطالعات کافی طی لایحه جداگانه که مبتنی بر برنامه جامع تولید نفت و گاز و حاوی توجیهات فنی اقتصادی کافی و در قالب قرارداد بیع متقابل باشد از طرف دولت به مجلس پیشنهاد شود تا زمان کافی برای تصمیم‌گیری نمایندگان به وجود آید.

چنانچه قرار باشد متن بند «ک» تبصره ۲۹ لایحه عیناً حفظ شود پیشنهاد می‌شود بند متن زیر به آخر بند لایحه اضافه گردد.

۲- وزارت نفت موظف است چارچوب و رئوس اساسی توجیه فنی - اقتصادی طرح و قراردادهای فی مابین شرکت‌های خارجی با شرکت ملی نفت و یا شرکت‌های تابعه نفت را به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.^۴