

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

۲۴. بخش نفت

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۳۴۱۰
دی‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. نقش نفت در تأمین منابع بودجه
۵.....	۲. بررسی مغایرت‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با قوانین موجود کشور
۳.....	۳. تحلیل اعداد و ارقام مربوط به منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در بودجه عمومی کل کشور
۱۰.....	۴. بررسی درآمد، هزینه، منابع و مصارف بودجه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳
۱۶.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۱۹.....	منابع و مآخذ
۲۳.....	



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۲۴. بخش نفت

چکیده

با مراجعه به لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور در بخش نفت و گاز این نکته روشن می‌شود که برای رعایت برخی قوانین فرادستی در تنظیم رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت و در نظر گرفتن قانون اصلاح قانون نفت در تنظیم این رابطه سهم شرکت مذکور از (۱۴/۵ درصد) ارزش نفت خام و میعانات گازی تولیدی مورد توجه قرار گرفت، اما برخی قوانین دیگر رعایت نشده است که مدنظر قرار نگرفتن سهم وزارت نفت از ارزش گاز طبیعی تولیدی، تعطیلی عملی حساب ذخیره ارزی، لحاظ نکردن بودجه مناسب برای وزارت نفت و... از جمله آنهاست.

مطابق اطلاعات مندرج در پیوست لایحه بودجه، میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی در سال ۱۳۹۳ بیش از ۱/۲ میلیون بشکه در روز است که نزدیک به متوسط عملکرد ۷ ماهه است. اما در مورد وصول منابع حاصل از این صادرات تردیدهای جدی وجود دارد. درخصوص قیمت نفت ۱۰۰ دلاری به‌ازای هر بشکه نیز اطلاعات در اختیار نشان می‌دهد که این قیمت تقریباً حداکثر قیمت پیش‌بینی شده انواع نفت خام موجود در دنیا برای سال ۲۰۱۴ است که بر این اساس احتمال وقوع منابع نفتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با ریسک زیادی مواجه خواهد بود.

مقدمه

انرژی در اقتصاد هر کشوری نقش بی‌بدیلی دارد و در این میان هرکدام از انواع انرژی‌ها نیز دارای نقش‌های متفاوتی هستند. نفت در اقتصاد امروز ایران دارای نقش‌های چندگانه‌ای است. از یک طرف نفت و گاز بزرگترین منبع تأمین انرژی مورد نیاز در بخش‌های مختلف اقتصادی هستند، از طرف دیگر به دلیل وابستگی بسیار زیاد اقتصاد کشور - به‌رغم هدفگذاری‌های متعدد برای رهایی از این وضعیت - به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام نبض اقتصاد کشور را در اختیار گرفته و حیات اقتصاد ایران به آن گره خورده است. در واقع صنعت نفت و گاز کشور علاوه بر اینکه باید وظایف خود را به‌عنوان پیشران توسعه اقتصادی کشور انجام دهد، باید بخش قابل توجهی از بودجه جاری دولت و هزینه‌های عمرانی آن را تأمین کند و بسیاری از صنایع کشور با توجه به انرژی‌بر بودن به این صنعت وابسته‌اند. امروز نقش درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در کشور بقدری اهمیت دارد که در محافل عمومی نیز به‌دلیل تحولاتی که در عرصه سیاست خارجی اتفاق افتاده است، این‌گونه به ذهن متبادر می‌شود که به‌دنبال این تحولات، با بهبودی که در بخش صادرات نفت خام خواهد شد، درآمدهای حاصل از این صادرات سهل‌الوصول‌تر می‌شود، لذا در فرآیند تعریف شده‌ای که درخصوص ارتباط بین نفت و دیگر متغیرهای اقتصادی در نظر گرفته می‌شود، اقتصاد کشور رونق پیدا خواهد کرد. به‌گونه‌ای که منابع حاصل از این صادرات وارد کشور می‌شود و اگر برای امور جاری اختصاص نیابد، رونق و سرمایه‌گذاری در کشور ایجاد خواهد شد.



قوانین بودجه سالیانه با توجه به ماهیتی که دارند، باید از این ویژگی برخوردار باشند که اهداف «تخصیصی»، «توزیعی» و «تثبیتی» را در قالب مفاهیم مربوط به علم اقتصاد (کلان) پیگیری نمایند.

تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ از حیث این سه هدف، وظیفه این گزارش نیست. اما اینکه در بخش نفت و درآمدهایی که از این محل در بودجه سال ۱۳۹۳ تعیین شده است، منابع در نظر گرفته شده برای بخش نفت کشور، رعایت اسناد فرادستی مربوط به بخش نفت در لایحه و... چگونه می‌باشد، در این نوشتار مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱. نقش نفت در تأمین منابع بودجه

براساس آنچه در تنظیم بودجه سالیانه مورد توجه قرار می‌گیرد، درآمدهای حاصل از نفت و صادرات نفتی در بخش منابع بودجه کل (و منابع بودجه عمومی دولت) در قالب واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قرار می‌گیرد. مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با لایحه سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه سال ۱۳۹۲ به میزان ۶۷۳,۷۰۶,۷۰۰ میلیون ریال بود و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به ۷۹۸,۷۹۵,۰۰۰ میلیون ریال افزایش یافته است.

بخش زیادی از منابع مربوط به واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی اختصاص دارد. این منابع که در جداول لایحه در ردیف ۲۱۰۱۰۰ قرار دارد در لایحه سال ۱۳۹۲ به میزان ۶۵۸,۷۰۶,۷۰۰ میلیون ریال بود که در لایحه سال ۱۳۹۳ به ۷۷۷,۹۹۳,۰۰۰ میلیون ریال افزایش یافته که نشان‌دهنده رشد

۱۸ درصدی می‌باشد.

به تناسب این افزایش، منابع حاصل از ارزش نفت خام نیز که عموماً با شماره ردیف ۲۱۰۱۰۱ در جدول شماره ۵ بودجه می‌آید نیز تغییراتی حاصل شده است. به‌گونه‌ای که در لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ این رقم به‌ترتیب ۶۴۰,۶۹۶,۵۰۵ و ۷۵۸,۶۴۸,۰۰۰ میلیون ریال بود که در این قسمت نیز ۱۸ درصد رشد داشته است.

در مورد چگونگی در نظر گرفتن رقم مندرج در ردیف مربوط به «منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی» توضیحات زیر قابل توجه است. برای محاسبه ارزش نفت خام از روش زیر استفاده می‌شود:

$$\text{نرخ تسعیر ارز} \times \text{تعداد روزهای سال (۳۶۵ روز)} \times \text{قیمت هر بشکه به دلار} \times \text{میزان صادرات روزانه نفت} = \text{فروش نقدی نفت خام (منابع حاصل از ارزش نفت خام صادراتی)}$$

مطابق آنچه که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ آمده است، براساس بندهای مندرج در تبصره «۲» لایحه، ارزش حاصل از صادرات نفت خام باید به منابع بودجه عمومی، صندوق توسعه ملی، ۲ درصد برای مناطق نفت‌خیز و محروم و ۱۴/۵ درصد به شرکت ملی نفت اختصاص یابد.

همان‌طوری که ذکر شده است در جدول شماره ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با شماره ردیف ۲۱۰۱۰۰، منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی ۷۷۷,۹۹۳,۰۰۰ میلیون ریال می‌باشد. اگر به این رقم اعداد مربوط به سهم ۱۴/۵ درصدی شرکت ملی



نفت، ۲۹ درصد صندوق توسعه ملی و ۲ درصد سهم مناطق محروم را اضافه کنیم، میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ روزانه ۱,۴۲۳,۶۰۲ بشکه در نظر گرفته شد. با توجه به این محاسبات، قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی صادراتی ۱۰۰ دلار و نرخ تسعیر ارز ۲۶,۵۰۰ ریال است.

۲. بررسی مغایرت‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با قوانین موجود کشور

از منابع طبیعی به‌عنوان ثروت‌های بین‌نسلی یاد می‌شود و نفت و گاز نیز از جمله این‌گونه منابع به‌شمار می‌رود. لذا باید از این سرمایه‌های بین‌نسلی به‌گونه‌ای بهره‌برداری شود که سهم نسل‌های آتی نیز در آن مورد توجه قرار گیرد. اهمیت رعایت این حقوق برای آیندگان باعث شد که اصول چهل‌وپنجم و پنجاهم قانون اساسی به این موضوع اختصاص یابد.

به تناسب این اصول، در برخی از اسناد فرادستی نظام نظیر سیاست‌های کلی و چشم‌انداز بیست‌ساله برای تعیین رویکرد استفاده از این‌گونه ثروت‌ها مواردی بیان شد. با این توضیح کوتاه، بودجه که بُرشی کوچکتر از اهداف مدنظر در چارچوب این اسناد است، باید احکامی را تصویب کند که تسهیل‌کننده تحقق این اهداف باشد. بنابراین مدنظر قرار دادن این اسناد در تنظیم بودجه سالیانه کل کشور نشان‌دهنده تعقیب این اهداف است.

اما آیا لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور در بخش نفت اسناد مورد نظر و یا قوانین دیگر را مورد توجه قرار داده است یا خیر، در این قسمت مورد توجه قرار می‌گیرد.

به‌منظور تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری و هزینه‌های جاری در صنعت نفت کشور، در ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون نفت^۱ مقرر شد درصدی از ارزش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی تولیدی در قالب بودجه‌های سالیانه به وزارت نفت اختصاص یابد. بررسی بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه نشان می‌دهد که در این بند فقط ارزش نفت خام و میعانات گازی مورد توجه قرار گرفته است و در این پیشنهاد ارزش گاز طبیعی ذکر نشده است.

علاوه بر این، در ماده (۱۴) قانون^۲ مذکور آمده است، کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی پس از کسر پرداخت‌های بیع متقابل به‌طور مستقیم به خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز شود. موضوع مربوط به واریزی به خزانه در بند «ب» تبصره «۲» لایحه مورد توجه قرار گرفت،

۱. متن این ماده به‌شرح زیر است: «به‌منظور اجرا و تحقق طرح‌های سرمایه‌گذاری و تأمین هزینه‌های جاری صنعت نفت، درصدی از ارزش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی تولیدی که در قوانین بودجه سالیانه کل کشور تعیین می‌شود، به وزارت نفت از طریق شرکت‌های اصلی تابعه ذیربط تخصیص می‌یابد تا براساس قوانین موضوعه هزینه شود.

۲. در متن ماده این‌گونه آمده است: «کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی در چارچوب قانون برنامه پس از کسر پرداخت‌های بیع متقابل، به‌طور مستقیم به خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز می‌شود و درصدهای مقرر در مواد (۵) و (۶) این قانون، طبق قوانین و مقررات مربوطه برداشت و پرداخت می‌گردد.

تبصره «۱» - درآمد حاصل از میعانات گازی تولیدی پس از واریز به حساب بانک مرکزی و کسر کسورات قانونی مربوط، با اعلام خزانه‌داری کل کشور به‌طور کامل بابت علی‌الحساب سهم مذکور در ماده (۵) در اختیار وزارت نفت از طریق شرکت‌های اصلی تابعه آن قرار می‌گیرد.

تبصره «۲» - درآمد حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی مازاد بر قیمت‌های مندرج در قوانین بودجه سالیانه کل کشور پس از کسر کسورات قانونی طبق قانون برنامه به‌حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی واریز می‌گردد تا براساس قوانین موضوعه هزینه شود».



ولی در لایحه در خصوص واریز منابع حاصل از فروش گاز طبیعی همانند بند «الف» لایحه اشاره‌ای نشده است.

نکته دیگری که براساس قانون اصلاح قانون نفت لازم است مدنظر قرار گیرد، مندرجات تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون مذکور و ماده (۸۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه است. این تبصره به ادامه فعالیت حساب ذخیره ارزی اختصاص دارد که این نیز در لایحه بودجه مدنظر قرار نگرفته است.

در ماده (۸) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت^۱ که در سال ۱۳۹۱ تصویب شده است، مقرر شد بودجه سالیانه وزارت نفت متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات در قانون بودجه کل کشور درج شود. در قانون وظایف و اختیارات، وزارت نفت دارای وظایف نظارتی بسیاری است که برای انجام این وظایف باید منابع کافی با چارت سازمانی مناسب وجود داشته باشد. مطابق آنچه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ آمده است، بودجه وزارت نفت در سال ۱۳۹۳ مبلغ ۹۹ میلیون ریال (با ردیف ۱۴۳۰۰۰) در نظر گرفته شد. این میزان بودجه با توجه به وظایف و اختیاراتی که به وزارت نفت در قالب قانون مورد نظر محول شده است، تناسبی ندارد. مراجعه به قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه نیز نشان می‌دهد برای بخش نفت و گاز کشور اهدافی تصویب شده است که در قانون بودجه سال‌های برنامه پنجم باید برای دستیابی به آنها تلاش لازم به عمل آید. براین اساس در ماده (۱۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در مورد توسعه میدان‌های نفت و گاز و افزایش تولید

۱. در این ماده آمده است: «بودجه سالیانه وزارت نفت متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات مندرج در این قانون به‌عنوان دستگاه اجرایی در قانون بودجه سنواتی کل کشور درج می‌شود».

صیانت شده با حفظ ظرفیت تولید سال ۱۳۸۹ تا سقف تولید اضافه روزانه یک میلیون بشکه نفت خام و دویست و پنجاه میلیون مترمکعب گاز طبیعی با اولویت میداین مشترک و با تأکید بر توسعه میدان گازی پارس جنوبی اهدافی تعیین شد که برای تحقق این اهداف باید منابع کافی در قالب بودجه سال ۱۳۹۳ و سال‌های آتی در اختیار وزارت نفت قرار گیرد.

در ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم نیز مقرر گردید ۲ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی در قالب بودجه سالیانه به مناطق محروم و نفت‌خیز و گازخیز اختصاص یابد که در لایحه درآمد حاصل از صادرات گاز طبیعی در نظر گرفته نشده است.

علاوه بر این، در ماده (۲۲۹) قانون برنامه نیز مقرر شد سالیانه ده درصد از ارزش نفت خام و میعانات و مایعات گازی تولید برای تحقق بندهای مندرج در ذیل این ماده اختصاص یابد.

در ماده (۲۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه^۱ نیز مقرر شد کلیه وزارتخانه‌ها برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی تهیه کنند و این بسته‌ها مبنای تنظیم و تصویب بودجه سالیانه دستگاه‌ها قرار می‌گیرد. با توجه به بسته اجرایی تهیه شده توسط وزارت نفت و اهدافی که در آن بسته تنظیم شده

۱. در این ماده این‌گونه آمده است: «کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کنند. این بسته‌ها که پس از تصویب هیئت وزیران جهت اطلاع به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود، مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه قرار می‌گیرد.»



است، آنچه که در لایحه به عنوان منابع برای وزارت نفت پیش‌بینی شده است، در راستای آن اهداف نیست.

به‌طور کلی مطابق مطالب ذکر شده در این قسمت، موارد زیر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور در بخش بودجه نفت قابل توجه است:

۱. مطابق ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون نفت، باید در بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، ارزش گاز طبیعی اضافه شود.

۲. برای رعایت ماده (۱۴) قانون مورد نظر در بند «۱»، لازم است منابع حاصل از فروش گاز طبیعی نیز به خزانه‌داری کل کشور واریز شود.

۳. فعالیت حساب ذخیره ارزی به‌رغم قوانین موجود نظیر قانون اصلاح قانون نفت و قانون برنامه پنج‌ساله پنجم در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است.

۴. ماده (۸) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ مغفول مانده است.

۵. در اختصاص ۲ درصد مربوط به سهم مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، درآمد حاصل از صادرات گاز طبیعی مورد توجه قرار نگرفته است.

۶. اهداف مربوط به ماده (۲۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور مورد توجه قرار نگرفته است.

۳. تحلیل اعداد و ارقام مربوط به منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در بودجه عمومی کل کشور

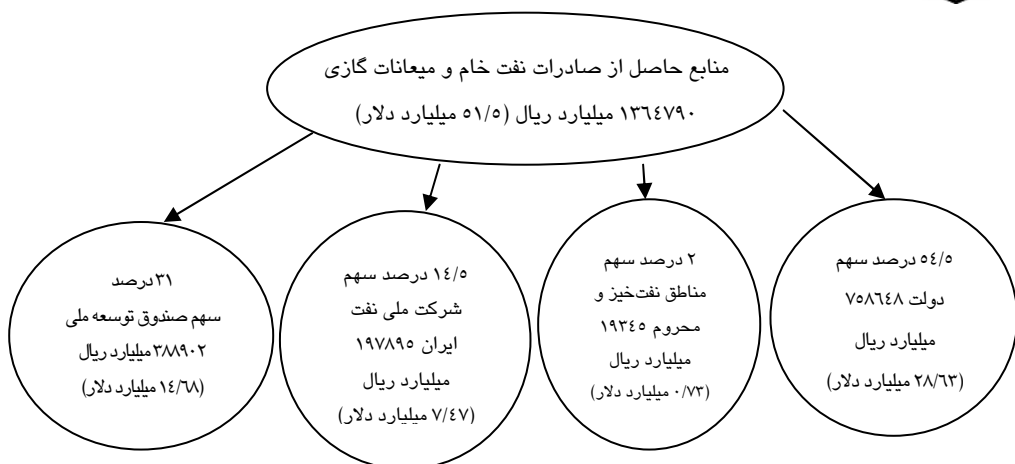
مطابق آنچه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور آماده است، فروض مربوط به منابع حاصل از ارزش نفت خام صادراتی در لایحه به شرح زیر است:

- میزان نفت خام و میعانات گازی صادراتی: ۱/۲۹۷ میلیون بشکه در روز
- فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها: ۱۲۰ هزار بشکه در روز
- قیمت هر بشکه نفت خام صادراتی: ۱۰۰ دلار
- قیمت هر بشکه میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی‌ها ۹۵ دلار
- نرخ تسعیر ارز (به ازای هر دلار): ۲۶۵۰۰ ریال

با توجه به این فروض، ارزش نقدی نفت خام و میعانات گازی صادراتی به صورت زیر به دست می‌آید:

$$\text{نرخ تسعیر ارز} \times \text{تعداد روزهای سال (روز ۳۶۵)} \times \text{قیمت هر بشکه} \times \text{میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی} = \text{ارزش نقدی نفت خام و میعانات گازی صادراتی}$$

در قالب روابط بالا و با استفاده از اطلاعات و ارقام مندرج در لایحه و در ردیف‌های منابع بودجه عمومی، میزان منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی رقم ۱۳۶۴۷۹۰ میلیارد ریال می‌باشد. این میزان براساس قانون برنامه پنج‌ساله پنجم و لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به چهار قسمت زیر تقسیم می‌شوند:



با توجه به نرخ تسعیر ارز موجود، آنچه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور به عنوان منابع حاصل از ارزش نفت خام و میعانات گازی صادراتی پیش‌بینی شده است، حدود ۵۱/۵ میلیارد دلار است. علاوه بر این، سهم شرکت ملی نفت ایران از محل ۱۴/۵ درصد صادرات نفت خام و میعانات گازی نیز ۷/۵ میلیارد دلار می‌باشد. واریزی به صندوق توسعه ملی و سهم دولت نیز به ترتیب ۱۴/۶۸ و ۲۸/۳۶ میلیارد دلار پیش‌بینی شده است.

در مورد تحقق رقم مربوط به صادرات لازم است نکاتی مورد توجه قرار گیرد. مطابق اطلاعات موجود، متوسط استخراج نفت خام در هفت‌ماهه منتهی به مهرماه سال ۱۳۹۲ روزانه ۲/۷۲۹ میلیون بشکه می‌باشد. از این میزان روزانه ۱/۷۵۷ میلیون بشکه به‌عنوان خوراک به پالایشگاه‌های داخلی اختصاص یافته است. با این ارقام، مابه‌التفاوت دو رقم مذکور (۲/۷۲۹-۱/۷۵۷)، رقمی است که به صادرات تخصیص می‌یابد و این رقم ۰/۹۷۲ میلیون بشکه در روز است. بنابراین در هفت‌ماهه اول سال

۱۳۹۲، متوسط صادرات نفت خام، روزانه ۹۷۲ هزار بشکه است. به این میزان اگر رقم مربوط به صادرات میعانات گازی را اضافه کنیم، رقم ۲۲۹ هزار بشکه، میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی در هفت‌ماهه اول سال ۱۳۹۲، روزانه ۱/۲ میلیون بشکه می‌باشد.

براساس آخرین اطلاعات، صادرات نفت خام و میعانات گازی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور به ترتیب ۱ و ۰/۲۹۷ میلیون بشکه در روز در نظر گرفته شد. واقعیت‌های موجود نشان می‌دهد که ایران به‌رغم تحریم‌های موجود، در فروش میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی با مشکل مواجه نیست. اما در بخش صادرات نفت خام، به‌لحاظ تقاضا از سوی مشتریان و موضوع مربوط به نقل و انتقال منابع حاصل از این صادرات دارای مشکلات جدی است.

ایران در صادرات نفت خام باید از ابزار دیپلماسی حداکثر استفاده را بنماید. زیرا در حال حاضر کشورهای خریدار نفت ایران محدود هستند و به کشورهای چین، هند، ژاپن، کره، ترکیه و تایوان مختصر می‌شوند. با این کشورها ایران باید به قدری با احتیاط رفتار کند که ذره‌ای از تقاضای خود را به سمت کشورهای رقیب ایران نظیر عراق، روسیه و عربستان منتقل نکنند. علاوه بر این باید تلاش کند تا از طریق دیپلماسی خریداران دیگری را به صف خریداران نفت کشور اضافه نماید. بنابراین اندکی تغییر رفتار ایران در برابر کشورهای خریدار نفت ایران و یا برعکس، صادرات نفت کشور را با تغییر مواجه می‌کند.

مطابق آخرین اطلاعات ارائه شده توسط وزارت نفت، میزان استخراج نفت خام



براساس برنامه‌ریزی درحال افزایش است و با توجه به اینکه برخی از فازهای پارس جنوبی به بهره‌برداری نزدیک شده‌اند، میزان میعانات گازی تولیدی نیز تا ۴۷۵ هزار بشکه نیز افزایش خواهد یافت. با تکیه بر اطلاعات ارائه شده توسط مدیران وزارت نفت، به‌لحاظ تولید نفت خام و میعانات گازی تا سقف در نظر گرفته شده در لایحه مشکل وجود ندارد. اما در بخش صادرات آن توجه به برخی نکات نظیر محدود بودن تعداد خریداران نفت ایران، اعمال محدودیت‌ها و تشدید تحریم علیه ایران، انتقال درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام به داخل کشور، وضعیت تقاضا در بازار جهانی، بازار عرضه در بازار جهانی نفت و... ضروری است. همین نکات تحقق درآمد حاصل از صادرات نفت را با تردید جدی مواجه ساخته، به‌طوری که عملکرد سال ۱۳۹۲ نیز نشان می‌دهد از حدود ۶۳۷ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از صادرات نفت پیش‌بینی شده، فقط حدود ۴۸۷ هزار میلیارد ریال محقق می‌شود.

در مورد تحقق رقم ۱۰۰ دلار به‌ازای هر بشکه نیز ریسک‌هایی وجود دارد. بدین صورت که مطابق پیش‌بینی‌ها، تقاضای نفت خام در سال ۲۰۱۴ به میزان ۹۰۸۴۰ هزار بشکه در روز خواهد بود و در مقایسه با سال ۲۰۱۳ به میزان ۱/۱۶ درصد رشد خواهد کرد. درواقع، میزان تقاضای نفت خام جهان در سال ۲۰۱۴ پیش‌بینی می‌شود که روزانه ۱۰۴۰ هزار بشکه افزایش یابد. بخشی از این افزایش تقاضا به چین و هند به‌ترتیب به میزان ۳۸۰ و ۱۰۴ هزار بشکه اختصاص دارد که از ایران نفت وارد می‌کنند. در مورد رشد اقتصادی در سال ۲۰۱۴ نیز پیش‌بینی می‌شود، رشد

اقتصادی جهان در سال مذکور ۳/۵ درصد باشد.^۱ در مورد قیمت نفت در لایحه بودجه، نکته قابل تأمل این است که پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد در سال ۲۰۱۴ قیمت نفت خام سبد مرجع اوپک، برنت دریای شمال و وست تگزاس در مقایسه با سال ۲۰۱۳ کاهش یابد. به‌گونه‌ای که سبد مرجع اوپک از ۱۰۵/۸ به ۱۰۰ و برنت دریای شمال از ۱۰۸/۵ به ۱۰۳ و وست تگزاس از ۹۸/۴ به ۹۵ دلار به ازای هر بشکه کاهش یابد.^۲ با این کاهش قیمت‌ها به نظر می‌آید قیمت نفت خام صادراتی ایران نیز کاهش یابد و پیشنهاد می‌شود برای کاهش ریسک مربوط به قیمت نفت، در سال آینده قیمت نفت در لایحه بودجه بین ۹۵-۹۰ دلار در نظر گرفته شود.

از این مطالب که عبور کنیم، مراجعه به بودجه شرکت ملی نفت در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه نشان می‌دهد که در بخش مصارف این شرکت و بازپرداخت وام و تسهیلات دریافتی، در مجموع به میزان ۲۰۹۵۹۸۴۰۰ میلیون ریال در قالب تسهیلات بانکی (۱۵۶۰۲۶۸۰۰ میلیون ریال) و وام خارجی (۵۳۵۷۱۶۰۰ میلیون ریال) باید در سال ۱۳۹۳ بازپرداخت انجام دهد. با توجه به نرخ تسعیر موجود در لایحه بودجه کل کشور، میزان این بازپرداخت در سال ۱۳۹۳، ۷/۹ میلیارد دلار می‌باشد. مطابقت این رقم با ارقامی که به عنوان بازپرداخت در سال‌های برنامه پنجم توسط شرکت ملی نفت ایران باید انجام شود، فاصله بسیار زیادی دارد. براساس آنچه در اختیار است، در سال‌های برنامه پنجم شرکت ملی نفت ایران باید سالیانه حدود ۲۶ میلیارد دلار به بازپرداخت تعهدات سرمایه‌گذاری از محل بیع متقابل، اوراق مشارکت

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چشم‌انداز وضعیت بازار جهانی نفت در سال ۲۰۱۴ میلادی.

۲. همان.



ارزی و ریالی، فاینانس، صندوق انرژی، تسهیلات و اعتبارات بانکی پرداخت کند. بنابراین محاسبه و پیش‌بینی انجام شده در این قسمت از لایحه با واقعیت‌های موجود فاصله بسیار زیادی دارد. لازم به ذکر است، با توجه به رابطه مالی تنظیم شده در لایحه بودجه، بازپرداخت بیه متقابل نفتی و گازی از محل صادرات و قبل از پرداخت سهم ۱۴/۵ درصدی شرکت ملی نفت انجام می‌شود. بنابراین برای روشن شدن دقیق این شکاف‌ها لازم است جزئیات مربوط به رقم ۲۶ میلیارد دلار در اختیار باشد.

در بخش منابع شرکت ملی نفت، مبلغ ۷/۴ میلیارد دلار در قالب وام خارجی (۳/۵ میلیارد دلار) و سایر وام‌های داخلی (۳/۹ میلیارد دلار) در نظر گرفته شد که به نظر می‌آید در شرایط کنونی قابل تحقق نباشد (البته اگر عملکرد سال ۱۳۹۲ در اختیار باشد، قضاوت در مورد آنها آسان‌تر خواهد بود).

شرکت ملی نفت ایران برای تحقق اهداف مد نظر در لایحه، علاوه بر منابعی که در قالب رابطه مالی تنظیمی به دست می‌آورد، تأمین بخشی از منابع خود را به صورت اوراق مشارکت ارزی یا صکوک اسلامی پیش‌بینی کرده است. مراجعه به جدول شماره ۱۴ ماده واحده لایحه بودجه نشان می‌دهد که مطابق موضوع ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، مبلغ ۱۲,۵۰۰ میلیون یورو برای اجرای پروژه‌های مد نظر در این جدول اختصاص یافته است. ۶۹ درصد از این میزان که ۹,۰۰۰ میلیون یورو می‌باشد به شرکت‌های تابعه وزارت نفت (شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی و شرکت پتروشیمی) اختصاص دارد. در این میان سهم شرکت ملی نفت ایران ۴۰ درصد

است. در واقع ۵,۰۰۰ میلیون یورو از این منابع سهم شرکت ملی نفت است که احتمال تحقق آن بسیار پایین است.

۴. بررسی درآمد، هزینه، منابع و مصارف بودجه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

برای برآورد ارقام مربوط به بودجه شرکت ملی نفت ایران در پیوست شماره ۳ لایحه مواردی نظیر درآمدها، هزینه‌ها و سود مورد توجه قرار گرفته است که برای محاسبه آن فروض زیر مد نظر قرار گرفته است:

- متوسط قیمت هر بشکه نفت خام: ۱۰۰ دلار،

- قیمت فروش هر مترمکعب گاز به شرکت ملی گاز ایران: (۱ ریال)،

- سهم شرکت ملی نفت از ارزش نفت تولیدی (نفت خام و میعانات گازی) و

واریزی نقدی شرکت ملی پالایش و پخش به خزانه: ۱۴/۵ درصد،

- متوسط تولید نفت خام: ۲,۷۵۷,۴۳۹ بشکه در روز،

- متوسط نفت خام تحویلی به پالایشگاه: ۱,۷۵۷,۴۳۹ بشکه در روز،

- متوسط صادرات نفت خام و میعانات گازی: ۱,۲۹۷,۰۰۰ بشکه در روز،

- فروش گاز خام به شرکت ملی گاز ایران: ۱۷۸,۸۵۰ میلیون مترمکعب در سال،

- میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی: ۱۲۰,۰۰۰ بشکه در روز،

- تولید میعانات گازی: ۴۱۷,۰۰۰ بشکه در روز.

با این فروض درآمد و هزینه شرکت ملی نفت در لایحه بودجه به صورت زیر است.



جدول ۱. درآمد و هزینه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

(میلیون ریال)

برآورد لایحه	شرح
	درآمدها:
۱,۰۰۱,۸۱۴,۸۰۰	فروش نقدی نفت خام
۳۷,۲۶۷,۲۰۰	فروش نقدی نفت خام برای بازپرداخت بیع متقابل
۱,۰۵۷,۱۰۶,۴۲۷	فروش نفت خام به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی
۱۷۸,۸۵۰	فروش گاز خام به شرکت ملی گاز ایران
۲۷۹,۹۸۵,۳۶۸	فروش میعانات گازی صادراتی
۵۱,۹۲۱,۱۳۳	فروش میعانات گازی به شرکت ملی پالایش و پخش
۱۰۸,۳۵۲,۵۴۲	فروش میعانات گازی به شرکت‌های پتروشیمی
۹۵,۷۶۹,۱۸۲	سایر درآمدها:
۳,۱۵۲,۳۹۵,۵۰۲	جمع
	هزینه‌ها:
۱۳۵,۵۹۵,۸۹۱	هزینه‌های جاری
۲,۴۰۵,۳۴۲,۴۷۶	بهای تمام شده نفت خام تولیدی سهم دولت و صندوق توسعه ملی
۳۸۱,۹۶۸,۸۴۶	بهای تمام شده میعانات گازی سهم دولت و صندوق توسعه ملی
۲,۹۲۲,۹۰۷,۲۱۳	جمع
۲۲۹,۴۸۸,۲۸۹	سود ویژه
۶۵,۴۰۶,۴۷۶	سود مشمول مالیات و سود سهام دولت
۱۶,۳۵۱,۶۱۹	کسر می‌شود: مالیات
۲۱۳,۱۳۶,۶۷۰	سود ویژه پس از کسر مالیات
۲,۲۹۴,۸۸۳	اندوخته عمومی
۳۲,۷۰۳,۲۳۸	سود سهام - سهم دولت
۱۷۸,۱۳۸,۵۵۰	اندوخته سرمایه‌ای
۲۱۳,۱۳۶,۶۷۰	جمع

جدول ۲. پیش‌بینی منابع و مصارف شرکت ملی نفت ایران لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

(میلیون ریال)

برآورد لایحه	شرح
	منابع:
۴۹,۱۹۶,۳۴۴	ذخیره استهلاک
۱۸۰,۴۳۳,۴۳۳	اندوخته‌های سرمایه‌ای
۱۸,۱۱۶,۰۰۰	وام خارجی (فاینانس)
۷۳,۷۵۸,۰۰۰	وام خارجی - قراردادهای بیع متقابل (گازی و نفتی)
۵۰,۰۰۰,۰۰۰	اوراق مشارکت ریالی
۹۴,۴۶۲,۰۰۰	اوراق مشارکت ارزی و سایر منابع
۱۰,۰۰۰,۰۰۰	کاهش دارایی جاری
۴۷۵,۹۶۵,۷۷۸	جمع
	مصارف:
۳۷۲,۶۷۲,۰۰۰	بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل نفتی
۱۶,۳۰۴,۴۰۰	بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل گازی
۸۵,۴۴۴,۷۷۶	بازپرداخت وام دریافتی از بانک ملت، صندوق انرژی و...
۵,۴۲۳,۲۰۶	بازپرداخت وام از محل حساب ذخیره ارزی
۵,۰۰۰,۰۰۰	بازپرداخت اوراق مشارکت ریالی قبل از سررسید
۶,۷۱۸,۰۰۰	بازپرداخت وام بانک مرکزی
۳۲,۲۵۱,۲۴۱	بازپرداخت سود و اصل اوراق مشارکت ارزی و ریالی
۲۱,۱۸۹,۵۷۷	سود تسهیلات دریافتی
	سرمایه‌گذاری از محل:
۱۸,۱۱۶,۰۰۰	وام خارجی (فاینانس)
۷۳,۷۵۸,۰۰۰	وام خارجی قرارداد - قرارداد بیع متقابل (نفتی - گازی)
۵۰,۰۰۰,۰۰۰	اوراق مشارکت ارزی و ریالی و سایر منابع
۱۲۴,۴۹۳,۳۷۷	ذخایر و اندوخته‌ها:
۴۷۵,۹۶۵,۷۷۸	جمع



براساس رابطه مالی تنظیم شده در تبصره «۲» لایحه، کل سهم شرکت ملی نفت از محل ارزش نفت خام و میعانات گازی تولیدی ۱۰/۷ میلیارد دلار برآورد شده است که از این میزان حدود ۷/۵ میلیارد دلار آن از محل صادرات نفت خام و میعانات به دست می‌آید و مبلغ ۳/۲ میلیارد دلار آن از محل فروش داخلی عاید شرکت ملی نفت خواهد شد. از این میزان حدود ۳/۲ میلیارد دلار به هزینه جاری شرکت ملی نفت تخصیص پیدا می‌کند و مابقی که حدود ۷/۵ میلیارد دلار است در منابع شرکت به سرمایه‌گذاری و بازپرداخت اختصاص می‌یابد.

در لایحه بودجه ۵۳/۵ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت بیع متقابل نفتی و گازی و مبلغ ۱۵۶ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت وام‌های دریافتی و اوراق مشارکت در نظر گرفته شد.

لازم به ذکر است که ارقام بازپرداخت اوراق مشارکت و بانک ملت مربوط به طرح‌های ۳۵ ماهه پارس جنوبی است که به بهره‌برداری نرسیده‌اند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه به نقشی که نفت در اقتصاد کشور دارد و وضعیتی که اقتصاد ایران امروز در آن قرار دارد، میزان منابعی که در بودجه عمومی کشور از طریق صادرات نفت خام باید حاصل شود و منابعی که از طریق بودجه سالیانه در قالب روابط مالی تنظیم شده در اختیار وزارت نفت برای انجام امور جاری و سرمایه‌گذاری قرار می‌گیرد از اهمیت زیادی برخوردار است.

مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور در بخش نفت با برخی از اسناد فرادستی مربوط به این بخش نشان می‌دهد که آنچه در لایحه و در قالب تبصره آمده است بعضاً در راستای آن اهداف و مصوبات نیست. نکته قابل طرح در مورد برخی از این مغایرت‌ها از جمله قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه این است که قانون مذکور در زمانی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که هنوز تحریم‌های همه‌جانبه و فراگیر بر کشور تحمیل نشده بود و در آن فضا اهدافی برای بخش نفت کشور تعریف شد که باید در قالب قوانین بودجه سالیانه پیگیری می‌شدند. به‌عنوان مثال براساس ماده (۲۱۷) قانون برنامه پنجم اهدافی برای بخش‌های نفت، گاز و پتروشیمی تعیین شد که دستیابی به آنها به سرمایه‌های زیادی نیاز دارد که با منابعی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ آمده است قابل تحقق نیستند. بنابراین در اولین گام، دولت یازدهم باید این‌گونه اهداف تعیین شده را به تناسب وضعیت کنونی کشور در عرصه منطقه‌ای و بین‌المللی اصلاح نماید.

با توجه به مطالب مندرج در گزارش، بسته اجرایی تهیه شده مطابق ماده (۲۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، در تهیه لایحه بودجه مدنظر قرار نگرفته است. علاوه بر این، مواد (۱۲) و (۱۴) قانون اصلاح قانون نفت که به ترتیب در مورد لحاظ کردن درصدی از ارزش گاز طبیعی تولیدی برای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری و تأمین هزینه‌های جاری صنعت نفت است و واریز درآمدهای حاصل از فروش گاز طبیعی به حساب خزانه می‌باشد مورد توجه قرار نگرفته است.

فعالیت حساب ذخیره ارزی به‌رغم وجود مصوبات قانونی برای ادامه فعالیت آن،



مدنظر قرار نگرفته است. درخصوص اجرای ماده (۸) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت درباره تنظیم بودجه مناسب برای این وزارتخانه برای اجرای دقیق وظایف قانونی، منابع لازم پیش‌بینی نشده است. سهم مناطق محروم از درآمد حاصل از صادرات گاز طبیعی لحاظ نشده است و اهداف مربوط به ماده (۲۲۹) قانون برنامه نیز مغفول مانده است.

درخصوص منابعی که برای شرکت ملی نفت در قالب اوراق مشارکت در نظر گرفته شده است و مبلغ آن ۵ میلیارد یورو است با توجه به نرخ‌های موجود تورم در کشور، امکان دستیابی آن ضعیف است.

برای برطرف کردن برخی از این مغایرت‌ها پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

۱. در بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه و در خط دوم، به عبارت «(نفت خام و میعانات گازی)»، «گاز طبیعی» اضافه شود.

۲. در بند «ب» تبصره «۲» و در خط اول عبارت «کلیه دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی ...» به «کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی» تغییر یابد.

۳. در بند «ب» تبصره «۲» بعد از عبارت بیست‌ونه درصد (۲۹٪) سهم صندوق توسعه ملی، عبارت و دو درصد (۲٪) سهم بازپرداخت برداشت از این صندوق (بابت پرداخت عیدانه سال ۱۳۹۱) اضافه شود.

۴. در بند «ب» تبصره «۲» در انتهای پاراگراف دوم، عبارت «بانک مرکزی موظف است مازاد ارز حاصله را مطابق مفاد ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، به

حساب ذخیره ارزی واریز کند».

۵. در بند «ب» تبصره «۱» در پاراگراف آخر بعد از عبارت «به حساب صندوق توسعه ملی» عبارت «۲ درصد بابت سهم مناطق محروم موضوع ماده (۱۳۲) قانون برنامه» اضافه شود.

۶. برای اجرای ماده (۸) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت لازم است در ردیف ۱۴۳۰۰۰ بودجه کافی به وزارت نفت اختصاص یابد.

۷. با توجه به اهمیت میادین مشترک، لازم است در مورد توسعه طرح‌های مربوط به این‌گونه حوزه‌های مشترک در بودجه سال ۱۳۹۳ تمهیدات لازم در نظر گرفته شود.

۸. در سال ۱۳۹۳ به منظور برطرف کردن مشکلات جایگاه‌داران در کشور بند «۱۹-۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور به دلیل اینکه تاکنون اجرا نشده است و این مشکلات همچنان باقی مانده است به صورت زیر تغییر می‌یابد:

به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۳ در رابطه مالی جایگاه‌های عرضه سوخت و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، نظام کارمزدی را به حق‌العمل تغییر دهد. نرخ حق‌العمل قسمتی از قیمت حامل‌های عرضه شده با همکاری شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، سازمان حمایت مصرف‌کننده و تولیدکننده و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران تعیین خواهد شد.

۹. در حال حاضر متأسفانه بخشی از گازهای همراه میادین نفتی در حال سوزاندن است، برای استفاده از این‌گونه گازها بند «۱۵-۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲

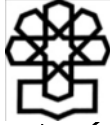


به صورت زیر ارائه می‌شود:

به وزارت نفت اجازه داده می‌شود از طریق شرکت‌های دولتی تابعه زیربط، درآمد حاصل از مزایده فروش گازهای تولیدی همراه نفت از کلیه میادین نفتی ایران را که در حال حاضر سوزانده می‌شود بر مبنای قیمت پایه یک سوم قیمت گاز طبیعی تصفیه شده تحویلی به صنایع صرف طرح‌های بهینه‌سازی مصرف سوخت، حفاظت محیط زیست وزارت نفت و شرکت‌های تابعه نماید.

منابع و مأخذ

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور.
۲. قانون اصلاح قانون نفت، مصوب سال ۱۳۹۰.
۳. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، مصوب سال ۱۳۹۱.
۴. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه.
۵. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۲۴. بخش نفت

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: ایرج مهرآزما، فریدون اسعدی، میثم پیله‌فروش

همکار: بهروز رازانی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی

متقاضی: کمیسیون انرژی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۴