

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۱۱. بودجه شرکت ملی نفت و طرح‌های صنعت پتروشیمی

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

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۴۰۵۶

آذرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۲..... مقدمه
- ۳..... ۱. بررسی درآمد، هزینه، منابع و مصارف بودجه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴
- ۷..... ۲. صنعت پتروشیمی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ کل کشور
- ۱۰..... نتیجه‌گیری
- ۱۱..... منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱۱. بودجه شرکت ملی نفت و طرح‌های صنعت پتروشیمی

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۴ در مجلس شورای اسلامی

در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبنای قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش‌های «قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای» به شماره مسلسل ۱۴۰۴۵ و «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

مقدمه

نقش نفت و اثرگذاری آن بر اقتصاد کشورهای مختلف دنیا به سه صورت نمایان می‌شود. ۱. وابستگی شدید به لحاظ تأمین منابع انرژی مورد نیاز خود، ۲. تأمین منابع مالی بودجه و درآمدهای ارزی، ۳. وابستگی هم به لحاظ تأمین منابع انرژی و هم از حیث منابع بودجه و ارزی.

با چنین وضعیتی از وابستگی، هر نوسانی که در بازار جهانی نفت اتفاق بیافتد، کشورهای دنیا (چه دارندگان و صادرکنندگان این‌گونه منابع و چه مصرف‌کنندگان آن) را با چالش جدی مواجه می‌کند، لذا در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت و بودجه‌ریزی‌های سالیانه باید به‌گونه‌ای عمل شود تا این نوسانات و آثار آن بر اقتصاد هر سه دسته از کشورها حداقل شود.

نقش نفت در اقتصاد ایران از جنبه‌های فوق‌الذکر قابل توجه و تعمق است. اتفاقاتی که در بازار جهانی نفت در ماه‌های اخیر به وقوع پیوسته و کاهشی که در قیمت نفت به‌وجود آمده است ریشه در عوامل مختلف دارد. بررسی موضوع مربوط به این کاهش و پیشنهاد قیمت مناسب در بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور در گزارش با شماره مسلسل ۱۴۰۴۲ که در مرکز پژوهش‌ها منتشر شده است ارائه گردید.^۱ این گزارش به‌دنبال روشن کردن این نکته است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، وضعیت درآمدها، منابع و مصارف شرکت ملی نفت ایران چه میزان است؟ و وضعیت طرح‌های شرکت ملی صنایع پتروشیمی چگونه است؟

۱. عنوان این گزارش عبارتند از: بررسی تحولات بازار جهانی نفت و اثرگذاری آن بر بودجه کشورهای تولیدکننده طی سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵.



۱. بررسی درآمد، هزینه، منابع و مصارف بودجه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه در بخش مصارف این شرکت بازپرداخت وام و تسهیلات دریافتی، در مجموع به میزان ۲۰۲,۳۲۵ میلیارد ریال در قالب تسهیلات بانکی (۶,۷۱۸ میلیارد ریال)، وام خارجی (۷۱,۰۴۲ میلیارد ریال) و وام ماده (۳۲) و سایر وام‌ها (۱۲۴,۵۶۵ میلیارد ریال) منظور شده است. با توجه به نرخ تسعیر موجود در لایحه بودجه کل کشور، میزان این بازپرداخت در سال ۱۳۹۴، بالغ بر ۷/۱ میلیارد دلار می‌باشد. این رقم با ارقامی که به‌عنوان بازپرداخت در سال‌های برنامه پنجم توسط شرکت ملی نفت ایران باید انجام شود، فاصله بسیار زیادی دارد. براساس اطلاعات در اختیار، در سال‌های برنامه پنجم، شرکت ملی نفت ایران باید سالیانه حدود ۲۶ میلیارد دلار به بازپرداخت سرمایه‌گذاری از محل بیع متقابل، اوراق مشارکت ارزی و ریالی، فاینانس، صندوق انرژی، تسهیلات و اعتبارات بانکی و غیره اختصاص دهد. بنابراین محاسبه و پیش‌بینی انجام شده در این قسمت از لایحه با واقعیت‌های موجود فاصله بسیار زیادی دارد.

در بخش منابع شرکت ملی نفت، مبلغ ۵۷,۰۰۰ میلیارد ریال معادل ۲ میلیارد دلار در قالب وام خارجی و مبلغ ۳۷۰,۵۰۰ میلیارد ریال معادل ۱۳ میلیارد دلار سایر وام‌های خارجی در نظر گرفته شد که به‌نظر می‌آید در شرایط کنونی قابل تحقق نباشد. شرکت ملی نفت ایران برای تحقق اهداف مدنظر در لایحه، علاوه بر منابعی که در قالب رابطه مالی تنظیمی به‌دست می‌آورد، تأمین بخشی از منابع خود را به‌صورت اوراق مشارکت ارزی یا صکوک اسلامی پیش‌بینی کرده است. مراجعه به جدول شماره ۱۴ ماده واحده لایحه بودجه نشان می‌دهد که مطابق موضوع ماده

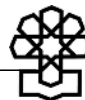
(۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، مبلغ ۱۲/۵ میلیارد یورو برای اجرای پروژه‌های مدنظر در این جدول اختصاص یافته است. ۷۲ درصد از این میزان که ۹ میلیارد یورو می‌باشد به شرکت‌های تابعه وزارت نفت (شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی و شرکت ملی صنایع پتروشیمی) اختصاص دارد. در این میان سهم شرکت ملی نفت ایران ۴۰ درصد است. در واقع ۵ میلیارد یورو از این منابع سهم شرکت ملی نفت است که احتمال تحقق آن در شرایط فعلی بسیار پایین است.

برآورد ارقام مربوط به بودجه شرکت ملی نفت ایران در پیوست شماره ۳ لایحه براساس فروض لایحه به شرح جداول ۱ و ۲ ارائه شده است.

جدول ۱. درآمد و هزینه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

شرح	برآورد لایحه
درآمدها:	
فروش نقدی نفت خام	۷۹۷,۵۴۵
فروش نقدی نفت خام برای بازپرداخت بیع متقابل	۳۶,۸۴۲
فروش نفت خام به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی	۱,۳۰۴,۸۶۶
فروش گاز خام به شرکت ملی گاز ایران	۶,۱۸۴
فروش میعانات گازی صادراتی	۳۴۰,۸۰۸
فروش میعانات گازی به شرکت ملی پالایش و پخش	۵۷,۵۳۹
فروش میعانات گازی به شرکت‌های پتروشیمی	۸۵,۲۳۵
فروش خوراک پتروشیمی	۶۵,۲۸۵
صادرات نفتا	۶,۲۴۱
فروش گاز مایع	۳۶,۳۱۶
سایر درآمدها:	۸,۰۹۷
جمع	۲,۰۷۴۵,۳۶۰



شرح	بر آورد لایحه
هزینه‌ها: هزینه‌های جاری بهای تمام شده نفت خام تولیدی سهم دولت و صندوق توسعه ملی و بهای تمام شده شده میعانات گازی سهم دولت و صندوق توسعه ملی	۱۷۲۰,۸۴۳ ۲,۳۶۹,۷۵۱
جمع	۲,۵۴۲,۵۹۴
سود ویژه سود مشمول مالیات و سود سهام دولت کسر می‌شود: مالیات سود ویژه پس از کسر مالیات اندوخته عمومی سود سهام - سهم دولت اندوخته سرمایه‌ای	۲۰۲,۷۶۶ ۵۷,۷۹۰ ۲۰,۱۲۳ ۱۸۲,۶۴۳ - ۴۰,۲۴۶ ۱۴۲,۳۹۷
جمع	۶۴۵,۹۶۵

جدول ۲. پیش‌بینی منابع و مصارف شرکت ملی نفت ایران لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

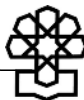
شرح	بر آورد لایحه
منابع: ذخیره استهلاک اندوخته‌های سرمایه‌ای وام خارجی (فابینانس قراردادهای بیع متقابل گازی و نفتی) اوراق مشارکت ریالی اوراق مشارکت ارزی و سایر منابع منابع بند «ق» تبصره «۲» کاهش دارایی جاری	۵۴۰,۸۴۷ ۱۴۲,۳۹۷ ۵۷,۰۰۰ ۴۹۰,۸۷۵ ۷۰,۱۲۵ ۳۱۳,۵۰۰ ۳۰,۰۰۰
جمع	۶۵۴,۷۴۴
مصارف: بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل نفتی بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل گازی بازپرداخت وام دریافتی از بانک مرکزی	۳۶,۸۴۲ ۲,۴۲۰ ۶,۷۱۸

برآورد لایحه	شرح
۶۵۰۵۲۶	بازپرداخت اوراق مشارکت ریالی
۵۹۰۰۳۹	سود تسهیلات دریافتی
۲۰۲۰۳۲۵	جمع بازپرداخت‌ها:
۱۴۰۲۵۰	سرمایه‌گذاری از محل:
۴۲۰۷۵۰	وام خارجی (فاینانس)
۵۷۰۰۰۰	وام خارجی قرارداد - قرارداد بیع متقابل (نفتی - گازی)
۳۱۳۰۵۰۰	اوراق مشارکت ارزی و ریالی و سایر منابع
۲۴۰۹۱۹	از محل بند «ق» ذخایر و اندوخته‌ها:
۶۵۴۰۷۴۴	جمع

براساس رابطه مالی تنظیم شده در تبصره «۲» لایحه، سهم شرکت ملی نفت از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی و فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها ۵/۴ میلیارد دلار برآورد شده و مابقی سهم شرکت از محل فروش داخلی نفت خام عاید شرکت ملی نفت خواهد شد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ بیش از ۶ میلیارد دلار (حدود ۱۷۳ هزار میلیارد ریال) به هزینه جاری و استهلاک شرکت ملی نفت تخصیص پیدا می‌کند و حدود ۵ میلیارد دلار (۱۴۲ هزار میلیارد دلار) منابع شرکت به‌عنوان اندوخته‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد.

در لایحه بودجه، کل بازپرداخت شرکت ملی نفت ۲۰۲/۳ هزار میلیارد ریال معادل ۷/۱ میلیارد دلار در نظر گرفته شده است. مطابق اطلاعات غیررسمی این عدد کل ارقام بازپرداخت شرکت مذکور در سال ۱۳۹۴ نیست و رقم بازپرداخت بیشتر از این می‌باشد. لذا لازم است به منظور واقعی شدن منابع و مصارف شرکت ملی نفت، رقم دقیق مربوط



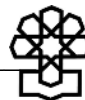
به بازپرداخت در منابع و مصارف شرکت مذکور به نمایش گذاشته شود.

طبق اطلاعات جدول شماره ۲ سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۴ حدود ۱۶ میلیارد دلار است که بیشتر آن باید از طریق وام خارجی (حدود ۴۳ هزار میلیارد ریال)، فاینانس (۱۴ هزار میلیارد ریال) و اوراق مشارکت (۵۷ هزار میلیارد ریال) تأمین گردد. البته تأمین بخشی از این رقم از طریق بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (۳۱۳/۵ هزار میلیارد ریال) است که این نیز باید از طریق قراردادهای بیع متقابل انجام شود که به نظر می‌آید مکانیسم اجرایی آن تاکنون عملی نشده و نتیجه مشخصی از عملکرد آن وجود ندارد، لذا در سال ۱۳۹۴ با توجه به آنچه در لایحه آمده است، شرکت ملی نفت به منابع قابل اتکایی برای سرمایه‌گذاری دسترسی ندارد و فقط ۰/۹ میلیارد دلار (حدود ۲۵ هزار میلیارد ریال) سرمایه‌گذاری شرکت از محل ذخایر و اندوخته‌ها صورت می‌گیرد.

۲. صنعت پتروشیمی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ کل کشور

صنعت پتروشیمی جزء صنایع استراتژیک محسوب می‌شود و توسعه هدفمند آن با تأکید بر تکمیل زنجیره ارزش افزوده گاز و نفت، موجب افزایش نرخ اشتغال، کاهش واردات، افزایش صادرات و تحقق اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی خواهد شد. یکی از راه‌های دستیابی به این اهداف، پیگیری آنها در بودجه‌های سالیانه کشور است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی مرتبط با صنعت پتروشیمی، فقط دو طرح «کمک به احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن به شهرهای مهاباد، سنندج، میاندوآب، تبریز، گچساران، کرمانشاه، دهدشت، خرم‌آباد، اندیمشک، چهارمحال و بختیاری، همدان و ممسنی» و «کمک به احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن مرکزی» است که اعتبار پیش‌بینی

شده برای آنها نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ حدود ۲۰ درصد افزایش داشته است. احداث خط لوله اتیلن غرب با هدف جبران عقب ماندگی استان‌های با شاخص توسعه کمتر از شاخص میانگین کشوری، اشتغال‌زایی، مشارکت فعال بخش خصوصی، تحرک بخشی به فرآیند تولید و ارتقای فناوری در بخش نفت توسط هیئت محترم وزیران در سال ۱۳۸۱ به تصویب رسید و مقرر شد تا پایان سال ۱۳۸۶ به بهره‌برداری برسد، اما به دلیل تغییرات بسیار، مشکلات فنی، افزایش هزینه‌های مترتب بر طرح و عدم تحقق بودجه‌های مصوب در زمان مقرر به اتمام نرسید. پس از سال ۱۳۸۶ در قوانین بودجه سنواتی زمان اتمام طرح مکرراً تمدید شد، به طوری که در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ زمان اتمام طرح سال ۱۳۹۴ پیش‌بینی شده بود، اما براساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، زمان اتمام این طرح تا سال ۱۳۹۹ تمدید شده است. عملکرد و اعتبارات مصوب طرح‌های خط لوله اتیلن غرب و مرکز طی سال‌های برنامه پنجم به شرح جدول زیر است.



جدول ۳. اعتبار طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای شرکت ملی مادر تخصصی

صنایع پتروشیمی طی سال‌های برنامه پنجم (میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	اعتبار مورد نیاز برآورد شده	مصوب ۱۳۹۰	عملکرد ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۲	مصوب ۱۳۹۳	برآورد لایحه ۱۳۹۴	پیش‌بینی سال‌های بعد
۴۰۳۰۲۰۰۴	احداث خط لوله اتیلن غرب به طول ۲۱۰۰ کیلومتر*	۳۰,۸۴۷,۳۷۵	۶۳۹,۲۷۰	۵۶۶,۳۰۰	۹۸۳,۴۲۰	۹۴,۷۱۱	۹۵۳,۷۹۷	۲۹۷,۰۳۷	۴۹۰,۳۴۷	۵۹۵,۹۵۴	۲۰,۷۸۶,۳۰۲
۴۰۳۰۲۰۲۵	احداث خط لوله اتیلن مرکزی به طول ۶۰۰ کیلومتر	۸۴۷,۷۲۰	۸۷,۷۷۰	۷۱,۱۵۴	۸۵,۹۸۷	۰	۵۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۲۵,۷۰۵	۲۶,۵۰۰	۱۵۰,۳۹۸

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و قوانین بودجه سنواتی، سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳.

* احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن به شهرهای مهاباد، سنندج، میاندوآب، تبریز، گچساران، کرمانشاه، دهدشت، خرم آباد، اندیمشک، چهارمحال و بختیاری، همدان و ممسنی.

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود عملکرد بودجه اختصاص داده شده به این طرح‌ها همواره کمتر از بودجه مصوب آنها و یکی از دلایل به تأخیر افتادن تکمیل این طرح‌ها بوده است. براساس اطلاعات جدول طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۲ به ترتیب ۳۷/۲ و ۵۴ درصد از اعتبارات مصوب طرح‌های احداث خط لوله اتیلن غرب و مرکزی محقق شده است. به‌نظر می‌رسد در صورتی که این روند ادامه پیدا کند، تکمیل این طرح‌ها با تأخیر بیشتری مواجه شده و تا سال ۱۳۹۹ نیز به بهره‌برداری نخواهد رسید.

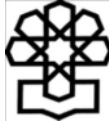
نتیجه‌گیری

۱. در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه، در منابع شرکت ملی نفت ایران ارقامی در نظر گرفته شده است که وام خارجی از جمله آنهاست و تحقق این منبع در شرایط کنونی به سختی قابل تحقق است.
 ۲. در جدول شماره ۱۴ ماده واحده مبلغ ۱۲/۵ میلیارد یورو اوراق مشارکت ارزی یا صکوک اسلامی در نظر گرفته شده است که ۵ میلیارد یورو آن که ۴۰ درصد کل اوراق را شامل می‌شود به شرکت ملی نفت ایران اختصاص دارد که در شرایط کنونی تحقق آن به نظر عملی نمی‌آید.
 ۳. در لایحه بودجه سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت ایران حدود ۱۶ میلیارد دلار است که بیشتر آن باید از طریق وام خارجی، فاینانس و اوراق مشارکت تأمین گردد. لذا در فضای کنونی تأمین آن مشکل به نظر می‌رسد.
- بنابراین با توجه به آنچه که در بندهای «۱»، «۲» و «۳» آمده است، در سال ۱۳۹۴ منابع و مصارف شرکت ملی نفت نیاز به بررسی بیشتر دارد و این شرکت با توجه به منابع در نظر گرفته شده در لایحه احتمالاً قادر نخواهد بود آنچه را که در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه تعیین شده است، محقق نماید و فقط ۰/۹ میلیارد دلار (حدود ۲۵ هزار میلیارد ریال) سرمایه‌گذاری شرکت از محل ذخایر و اندوخته‌ها صورت می‌گیرد.
۴. بودجه در نظر گرفته شده برای وزارت نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ رقم ۸۰۱۱۰ میلیون ریال است که این رقم در مقایسه با رقم ۹۹ میلیون ریال سال ۱۳۹۳ رشد بسیار زیادی داشته است، اما با توجه به آنچه که در ماده (۸) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت به تصویب رسیده است، اجرای این قانون به بودجه سالیانه بیشتری نیاز دارد.



منابع و مآخذ

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، شماره ۲۴، بخش نفت با شماره مسلسل ۱۳۴۱۰، دی‌ماه ۱۳۹۲.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱۱. بودجه شرکت ملی نفت و طرح‌های صنعت پتروشیمی

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

تهیه و تدوین‌کنندگان: ایرج مهرآزما، فریدون اسعدی، سیده مریم موسوی

اظهار نظرکننده: میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی

مقتاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۲۹