

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

## ۳۵. بخش نفت

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفاتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن  
مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۳۱۰  
شماره مسلسل: ۱۵۲۲۹  
آذرماه ۱۳۹۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۳.....مقدمه
- ۳.....۱. نقش آفرینی نفت در تأمین منابع بودجه
- ۶.....۲. بررسی تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (در بخش نفت)
- ۱۳.....۳. بررسی درآمد، هزینه، منابع و مصارف بودجه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶
- ۱۷.....جمع‌بندی و پیشنهادها



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۳۵. بخش نفت

### چکیده

مجموع منابع پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور حدود ۵۰/۷۴ میلیارد دلار در نظر گرفته شده است که سهم بودجه عمومی ۳۳/۶۶ میلیارد دلار خواهد بود. این مقدار با نرخ تسعیر ۳۳۰۰۰ ریال به ازای هر دلار، بیش از ۱،۱۱۰ هزار میلیارد ریال شده که در لایحه بودجه در دو ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ درج شده است. وابستگی بودجه به نفت نیز از ۲۵/۵ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به حدود ۳۵ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی ۹/۷۲ میلیارد دلار به صندوق توسعه ملی تعلق می‌گیرد.

سهم شرکت ملی نفت ایران از صادرات نفت خام و میعانات گازی ۱۴/۵ درصد ذکر شده (در بند «الف» تبصره «۱») که حدود ۷/۳۶ میلیارد دلار خواهد بود و باید صرف هزینه‌های جاری و عمرانی شرکت مذکور شود.

مراجعه به پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور گویای این واقعیت است که در بخش مصارف شرکت ملی نفت ایران، حدود ۱۷ میلیارد دلار بابت بازپرداخت وام‌ها و ۳۰ میلیارد دلار بابت سرمایه‌گذاری در شرکت ملی نفت ایران منظور شده است، در حالی که منابع مطمئنی برای شرکت پیش‌بینی نشده است. در نتیجه عملیاتی شدن این

میزان از سرمایه‌گذاری و حتی بازپرداخت بدهی‌های شرکت نیازمند بازنگری جدی در بودجه سال بعد شرکت ملی نفت ایران است.

حکم مندرج در بند «ج» تبصره «۱» و ردیف متناظر آن (ردیف ۲۰۱۱۱ با مقدار ۱ ریال) خارج از اصول بودجه‌نویسی است. علاوه بر اینها چون حساب ذخیره ارزی موجودی قابل توجهی ندارد، لذا در واقع این ردیف به شکل فعلی بدین معناست که در صورت کاهش قیمت و یا مقدار صادرات نفت، دولت بتواند استقراض کند بدون آنکه نیازی به مجوز مجلس داشته باشد. در واقع این حکم به نوعی ارائه متمم بودجه در حین تصویب بودجه است.

حتی اگر بپذیریم در ضمن لایحه بودجه، متمم آن نیز تصویب شود، باز هم معلوم نیست دولت چگونه توانسته استقراض (چه از حساب ذخیره، چه اوراق بدهی تعهدزا، چه اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی) را در قسمت فروش دارایی سرمایه‌ای دسته‌بندی کند؟! جایگاه اصولی این ردیف در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی است و ظاهراً دولت برای اجتناب از بزرگ شدن مقدار استقراض در لایحه، برخی از آنها را در قسمت‌های دیگر بودجه پنهان کرده است.

بند «ز» تبصره «۱» به منظور قانونی کردن اقدامات غیرقانونی قبلی است. در این حکم بیان شده است که برداشت‌های بیش از مجوزهای قانونی دولت طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۱ از محل صادرات نفت به منظور تأمین بنزین و نفت گاز تا مبلغ ۲۲۹ هزار میلیارد ریال تسویه شود. در واقع، در سال‌های مذکور بخشی از نفت صادراتی به جای اینکه فروش برود و وجوه حاصل به خزانه واریز شود، صرف واردات غیرقانونی بنزین و نفت گاز شده است. تصویب چنین حکمی بدین معناست که فرض می‌شود منابع حاصل از فروش نفت وارد خزانه شده و بار دیگر برای



واردات بنزین و نفت گاز از خزانه پرداخت شده است. با تصویب چنین حکمی آن پرداخت‌ها به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت ملی نفت ایران به دولت کسر می‌شود.

همچنین در همین بند پیشنهاد شده مابه‌التفاوت فروش فرآورده‌های نفتی با قیمت‌های فوب خلیج فارس طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۸ تا مبلغ ۳۲ هزار میلیارد ریال نیز تسویه شود. در سال‌های مذکور مابه‌التفاوت ارزان‌فروشی فرآورده‌ها از منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران پرداخت شده است که با این حکم پرداخت‌های مذکور به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت ملی نفت ایران به دولت کسر می‌شود.

## مقدمه

این گزارش در سه بخش تنظیم شده است؛ ابتدا سهم منابع نفتی در بودجه عمومی بررسی شده و سپس تبصره‌های مرتبط با بخش نفت مورد مذاقه قرار گرفته و در قسمت بعد منابع و مصارف شرکت ملی نفت ایران تحلیل می‌شود.

با توجه به اینکه صنعت نفت یک صنعت سرمایه‌بر است، در اختیار بودن منابع مالی کافی یکی از نکات بسیار اساسی است که می‌تواند مسیر تحقق آنچه که در قوانین مختلف برای بخش نفت و گاز در نظر گرفته می‌شود را تسهیل کند.

## ۱. نقش آفرینی نفت در تأمین منابع بودجه

درآمد حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی در قوانین بودجه کل کشور، در منابع بودجه (عمومی دولت) و در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای لحاظ

می‌شود. همواره بیش از ۹۰ درصد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه کل کشور به منابع حاصل از نفت اختصاص دارد.

منابع حاصل از نفت خام و میعانات گازی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در ردیف‌های زیر قابل ردیابی است:

- ردیف ۲۱۰۱۰۱ به مقدار ۱۰۸۲۰۷۶ میلیارد ریال؛ این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۷۲۸۷۷۶ میلیارد ریال بود که با توجه به عدد مندرج در لایحه به میزان ۴۸/۵ درصد رشد داشته است.

- ردیف ۲۱۰۱۰۹ به مقدار ۲۸۸۱۸ میلیارد ریال؛ این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۱۶۲۴۲ میلیارد ریال بود که با توجه به عدد مندرج در لایحه به میزان ۷۷/۴ درصد رشد داشته است.

- ردیف ۳۱۰۷۰۴ به مقدار ۶۶۰۰ میلیارد ریال، این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۹۹۴ میلیارد ریال بود که با توجه به عدد مندرج در لایحه به میزان ۱۰ درصد رشد داشته است.



### جدول ۱. منابع نفتی در بودجه از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶

(میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۵	لایحه ۱۳۹۶	تغییرات لایحه ۱۳۹۶ نسبت به قانون ۱۳۹۵	رشد لایحه ۱۳۹۶ نسبت به قانون ۱۳۹۵ (درصد)
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۵۹۴۲۶۳	۶۰۶۸۲۹	۷۲۸۷۷۶	۱۰۸۲۰۷۶	۳۵۳۳۰۰	۴۸/۵
دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)	۱۵۱۳۸	۲۲۰۰۸	۱۶۲۴۲	۲۸۸۱۸	۱۲۵۷۶	۷۷/۴
استفاده از صندوق توسعه ملی برای صندوق شکوفایی و نوآوری (ردیف ۳۱۰۷۰۴)	-	-	۵۹۹۴	۶۶۰۰	۶۰۶	۱۰/۱
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	۶۳۸۱۹۷	۶۲۸۸۳۷	۷۵۱۰۱۲	۱۱۱۷۴۹۴	۳۶۶۴۸۲	۴۸/۸
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)	۲۵/۹۲	۲۳/۷۳	۲۴/۷۵	۳۳/۸۶	۹/۱	۳۶/۸
نرخ ارز (دلار به ریال)	۲۴۶۲۲	۲۶۵۰۰	۳۰۳۴۲	۳۳۰۰۰	۲۶۵۸	۸/۸
منابع بودجه عمومی در ردیف‌ها	۱۴۷۶۷۷۳	۱۷۷۸۲۴۴	۲۹۴۳۹۳۷	۳۱۹۹۹۹۰	۲۵۶۰۵۳	۸/۷
منابع بودجه عمومی (با احتساب ردیف واردات اضافه بر رقم بودجه فرآورده‌های نفتی و مازاد درآمد نفت و منابع مندرج در تبصره‌ها)	۱۵۰۵۵۷۰	۱۷۷۸۲۴۴	۲۹۴۳۹۳۷	۳۱۹۹۹۹۰	۲۵۶۰۵۳	۸/۷
حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	۴۲/۴	۳۵/۴	۲۵/۵	۳۴/۹	۴/۹	۳۶/۹

مآخذ: قوانین بودجه سال‌های گذشته، لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و محاسبات تحقیق.

سرجمع منابع نفتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون سال ۱۳۹۵ نیز حدود ۴۸/۸ درصد رشد داشته و از رقم ۷۵۱ هزار میلیارد ریال به ۱۱۱۷ هزار میلیارد ریال رسیده که سبب شده وابستگی بودجه به نفت از ۲۵/۵ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به حدود ۳۴/۹ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ افزایش یابد.

## ۲. بررسی تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (در بخش نفت)

با توجه به اینکه از نفت به‌عنوان ثروت و سرمایه ملی یاد می‌شود و پایان‌پذیری یکی از ویژگی‌های اصلی این‌گونه منابع است و از آنجایی که قیمت آن متأثر از عوامل متعدد است (که از آنها به‌عنوان متغیرهای برون‌زا یاد می‌شود و در نقش‌پذیری آنها کشورهای تولیدکننده نفت چندان اثرگذار نیستند)، لذا تلاش می‌شود در بستر قوانین و مقررات به شیوه‌ای برنامه‌ریزی شود که از منابع و درآمدهای نفتی به شکلی مناسب‌تر استفاده شود تا تأثیر منفی حاصل از شوک‌های ناگهانی کاهش پیدا کند. بدین منظور تلاش شده است تا در چارچوب سیاست‌های کلی و قوانین، با طراحی سازوکاری تثبیت‌کننده (حساب ذخیره ارزی) امکان دستیابی به این اهداف فراهم شود.

قانون بودجه کل کشور، عرصه به عدد و رقم درآوردن قوانین بالادستی و ازجمله قانون برنامه توسعه است. رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران و اختصاص بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی به شرکت مذکور، همان‌طوری که در تبصره «۱» ماده واحده لایحه بودجه نیز بیان شده، براساس بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم (۲) صورت گرفته است.<sup>۱</sup> در بند «الف» تبصره «۱» لایحه

۱. ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲):

الف) به‌منظور تعیین رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه‌داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذریطه، معادل سهمی از ارزش نفت (نفت‌خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی) صادراتی و مبالغ حاصل از فروش داخلی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌گردد، به‌عنوان سهم آن شرکت بابت کلیه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای شرکت‌مزبور ازجمله بازپرداخت بدهی و تعهدات شامل تعهدات سرمایه‌ای و بیع متقابل و جبران خسارات زیست‌محیطی و آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های نفتی خالص درآمد و هزینه‌های ناشی از عملیات صادرات با احتساب هزینه‌های حمل و بیمه (سیف) تعیین می‌شود. این سهم، از نظر مالیاتی با نرخ صفر محاسبه می‌شود.



بودجه سال ۱۳۹۶، سهم شرکت ملی نفت ایران تعیین و مقرر شده، ۱۴/۵ درصد از ارزش نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی صادراتی در اختیار شرکت ملی نفت ایران قرار گیرد. محاسبات انجام شده نشان می‌دهد که ۷/۳۶ میلیارد دلار منابع در اختیار شرکت ملی نفت ایران برای انجام امور جاری و سرمایه‌ای از این محل قرار می‌گیرد.

بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، تغییر نگاه به درآمدهای حاصل از نفت و گاز، از منبع تأمین بودجه عمومی به سرمایه‌های زاینده اقتصادی توجه دارد و برای این منظور مقرر گردید سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی اختصاص پیدا کند و سالیانه ۲ واحد درصد به این عدد اضافه شود. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نشان می‌دهد که در بند «ب» تبصره «۱» سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است که این عدد با رقم ذکر شده در سیاست‌های کلی برنامه مغایرت دارد. با وجود این، ۹/۷۲ میلیارد دلار به صندوق توسعه ملی تعلق می‌گیرد.

در مجموع از منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی در سال ۱۳۹۶ سهم بودجه عمومی ۳۳/۶۶ میلیارد دلار خواهد بود که این مقدار با نرخ تسعیر ۳۳۰۰۰ ریال به ازای هر دلار، به میزان ۱،۱۱۰،۸۹۴ میلیارد ریال است که در لایحه درج شده است.

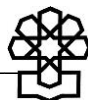
---

وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذریعاً موظف است از محل سهم خود از درصدهای مذکور و سایر منابع، قراردادهای لازم را با شرکت‌های عملیاتی تولید نفت و گاز براساس قیمت تمام شده و در چارچوب بودجه عملیاتی پس از مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منعقد نماید.

## جدول ۲. نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

ردیف	عنوان	میلیارد ریال	میلیارد دلار	توضیحات
۱	مجموع منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی:		۵۰/۷۴	مجموع ردیف ۱-۱ و ۱-۲ و ۱-۳
۳	سهام شرکت نفت		۷/۳۶	معادل ۱۴/۵ درصد ردیف ۱
۴	مانده صادرات نقدی پس از کسر سهم شرکت ملی نفت		۴۳/۳۸	
۵	سهام صندوق توسعه ملی		۹/۷۲	معادل ۲۰ درصد صادرات نفت خام و میعانات گازی ردیف ۱-۱ و ۱-۲
۶	منابع حاصل از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی		۳۳/۶۶	سهام دولت معادل تقریباً ۶۶/۴ درصد ردیف ۱
۷	منابع نفتی سهم دولت:	۱۱۱۰۸۹۴	۳۳/۶۶	مطابق با ارقام ریالی لایحه
	ردیف ۲۱۰۱۰۱	۱۰۸۲۰۷۶	۳۲/۷۹	مطابق با ارقام ریالی لایحه
	ردیف ۲۱۰۱۰۹	۲۸۸۱۸	۰/۸۷	مطابق با ارقام ریالی لایحه
فروض لایحه بودجه		قیمت هر بشکه نفت (دلار) ۵۵		
		میزان صادرات نفت خام در روز (میلیون بشکه) ۲/۱۷۵		
		میزان صادرات میعانات در روز (هزار بشکه) ۲۴۵		
		فروش میعانات گازی به پتروشیمی ۱۱۳ هزار بشکه		
		نرخ برابری ریال با یک دلار ۳۳۰۰۰		

در بند «ج» تبصره «۱» لایحه پیشنهاد شده است: اگر منابع دولت از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۶ کمتر از ۱,۱۶۱ هزار میلیارد ریال (معادل مبلغ پیش‌بینی شده برای فروش دارایی‌های سرمایه‌ای) باشد، دولت می‌تواند از محل منابع حساب ذخیره ارزی و در صورت عدم کفایت از محل واگذاری اوراق بدهی تعهدزا و اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی برای تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند. بررسی این بند گویای این واقعیت است که بند مذکور دارای دو قسمت است که یک بخش آن تأمین کسری‌های احتمالی از محل



منابع حساب ذخیره ارزی و بخش دوم آن از محل واگذاری اوراق بدهی تعهدزا و اوراق ارزی است. هرکدام از این روش‌های تأمین کسری‌های احتمالی می‌تواند عوارض خرد و کلان بسیاری برای کشور به دنبال داشته باشد که مهمترین آن تنظیم تراز بودجه‌ای در قالب ارقام صوری و غیرموجود است که می‌تواند برای نسل‌های بعدی و دولت‌های بعدی تعهد ایجاد کند. این شیوه تأمین، خارج از تعریف بودجه، اصول بودجه‌نویسی و سالیانه بودن بودجه است. علاوه بر اینها چون حساب ذخیره ارزی موجودی قابل توجهی ندارد، لذا در واقع این ردیف به شکل فعلی بدین معناست که در صورت کاهش قیمت و یا مقدار صادرات نفت، دولت بتواند استقراض کند بدون آنکه نیازی به مجوز مجلس داشته باشد. در واقع این حکم به نوعی ارائه متمم بودجه در حین تصویب بودجه است.

حتی اگر بپذیریم در ضمن لایحه بودجه متمم آن نیز تصویب شود باز هم معلوم نیست دولت چگونه توانسته استقراض (چه از حساب ذخیره، چه اوراق بدهی تعهدزا، چه اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی) را در قسمت فروش دارایی سرمایه‌ای دسته‌بندی کند؟! جایگاه اصولی این ردیف در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی است و ظاهراً دولت برای اجتناب از بزرگ شدن مقدار استقراض در لایحه، برخی از آنها را در قسمت‌های دیگر بودجه پنهان کرده است.

در مورد بند «د» تبصره «۱» لایحه و افزایش ۵ درصدی قیمت هر لیتر از پنج فرآورده اصلی نفت و سوخت هواپیما، به منظور تحقق اهداف مورد نظر در این بند پیشنهاد می‌شود منابع حاصل در ردیفی جداگانه درج گردد و سهم مربوط به هریک از اهداف با توجه به اولویت‌هایی که قابل تفکیک هستند، اختصاص پیدا کند.

در مورد بند «ه» تبصره «۱» که وزارت نفت موظف شده از طریق شرکت‌های دولتی تابعه زیربط معادل دو میلیون تن قیر تا سقف مبلغ پانزده هزار میلیارد ریال در ردیف

مشخص نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند، لازم است این نکته در نظر گرفته شود که در حال حاضر فقط دو پالایشگاه آبادان و امام خمینی (ره) سازند دولتی هستند و پالایشگاه آبادان هم قیر و هم وکیوم باتوم تولید می‌کند و پالایشگاه امام خمینی (ره) سازند هم فقط وکیوم باتوم تولید می‌کند که مجموع میزان قیر و وکیوم باتوم تولیدی این دو پالایشگاه به اندازه رقم مندرج در بند «ه» نیست. عدم نظارت بر نحوه تخصیص، توزیع و مصرف قیرهای مذکور باعث بروز مشکلات و سوءاستفاده‌های فراوانی می‌شود. تحویل گرفتن قیر رایگان توسط برخی از پیمانکاران طرف قرارداد و فروش آن در بازار غیررسمی با قیمتی کمتر از قیمت واقعی و عرضه شده در بورس کالا، بزرگ‌ترین مشکل پیش آمده در این زمینه است که علاوه بر غیر واقعی شدن قیمت کشف شده قیر در بورس کالا و تضييع سرمايه کشور زمینه‌ساز قاچاق قیر نیز می‌شود.

زیرا برخی از واحدهای به ظاهر تولیدی قیر (که اکثراً دارای پروانه بهره‌برداری فعال زمینه تولید قیر نیز هستند) با خرید قیرهای وزارت راه اقدام به فروش صادراتی در بورس نموده و پس از اخذ گواهی صادراتی اقدام به صادرات می‌نمایند. واحدهای مذکور به دلیل خرید قیر زیرقیمت واقعی و نداشتن هیچ‌گونه هزینه تولیدی، قادر به فروش قیر با قیمت‌های کمتر از قیمت جهانی این محصول و ارائه تخفیف‌های چشمگیر به مشتریان خود هستند که موجب عدم امکان رقابت واحدهای تولیدی بزرگ و خوشنام و وارد شدن ضرر و زیان به آنها می‌شود. همچنین اختلاط این قیر با مواد کم کیفیت جهت افزایش حجم فروش موجب از بین رفتن اعتبار قیرهای صادراتی کشور در بازارهای صادراتی شده است. ازسوی دیگر این امر سبب می‌شود پیمانکاران طرح‌های عمرانی، قیر بی کیفیت را با قیر تحویلی از پالایشگاه‌ها مخلوط نموده و با این قیر بی کیفیت پروژه را انجام دهند و مابقی قیر را صادر نمایند.



درخصوص بند «و» تبصره «۱» عملاً پرداخت بدهی‌های شرکت ملی نفت ایران به بانک مرکزی بدون اینکه مشخص شود این بدهی‌ها اساساً به چه سبب ایجاد شده و مقدار آن چقدر است؟ استمهال آن چقدر هزینه دارد؟ به سال‌های دیگر موکول شده است؟

بند «ز» تبصره «۱» با این هدف آمده است که کارهای غیرقانونی قبلی را قانونی کند. در این حکم بیان شده است که برداشت‌های بیش از مجوزهای قانونی دولت طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۱ از محل صادرات نفت به منظور تأمین بنزین و نفت گاز تا مبلغ ۲۲۹ هزار میلیارد ریال تسویه شود. در واقع، در سال‌های مذکور بخشی از نفت صادراتی به جای اینکه فروش رفته و وجوه حاصل به خزانه واریز شود صرف واردات غیرقانونی بنزین و نفت گاز شده است. تصویب چنین حکمی بدین معناست که فرض می‌شود منابع حاصل از فروش نفت وارد خزانه شده و بار دیگر برای واردات بنزین و نفت گاز از خزانه پرداخت شده است. با تصویب چنین حکمی پرداخت‌های مذکور به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت ملی نفت ایران به دولت کسر می‌شود.

همچنین در بند «ز»، پیشنهاد شده مابه‌التفاوت فروش فرآورده‌های نفتی با قیمت‌های فوب خلیج فارس طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۸ تا مبلغ ۳۲ هزار میلیارد ریال نیز تسویه شود. در سال‌های مذکور مابه‌التفاوت ارزان‌فروشی فرآورده‌ها از منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران پرداخت شده است که با این حکم، آن پرداخت‌ها به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت مذکور به دولت کسر می‌شود.

بند «الف»، تبصره «۵» عملاً دو هدف را دنبال می‌کند که اولی برقراری تراز بودجه‌ای و ایجاد تعادل صوری در لایحه بودجه و دیگری تأمین بخشی از منابع سرمایه‌ای شرکت‌ها است. برای این منظور انتشار اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک اسلامی تا سقف ۱۰ هزار میلیارد تومان توسط شرکت‌های مورد نظر در این بند در نظر گرفته شد. بررسی‌های انجام شده نشان

می‌دهد که هیچ ردی از ارقام این بند در پیوست‌ها وجود ندارد و با وضعیت در نظر گرفته شده در این بند و اینکه سهم هیچ کدام از شرکت‌ها مشخص نیست، عملاً امکان برنامه‌ریزی برای تحقق آنها مشکل است. لذا پیشنهاد می‌شود که سهم هریک از شرکت‌های مورد نظر در پیوست‌های لایحه دقیقاً مشخص گردد.

- در بند «ط» تبصره «۵» به وزارت نفت اجازه داده شده است تا از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ۵ هزار میلیارد تومان اوراق مشارکت ارزی ریالی به منظور تأمین منابع سرمایه‌گذاری انتشار دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که این بند در سال‌های گذشته عملکردی نداشته است و با این وضعیت اجرای طرح‌های مربوطه هم امکانپذیر نشده است.

- در بند «ی» تبصره «۵» اجازه انتشار اوراق مالی ارزی - ریالی تا سقف ۳ میلیارد دلار به منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ارزی - ریالی سررسید شده، تسهیلات بانکی و تضامین سررسید شده و همچنین بازپرداخت بدهی‌های سررسید شده به پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح‌های بالادستی نفت و گاز داده شده است. هرچند انتشار این اوراق باعث می‌شود که بخشی از نقدینگی مورد نیاز پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح‌های بالادستی نفت و گاز پرداخت گردد و پیمانکاران از بلا تکلیفی خارج شوند، اما نشان می‌دهد که شرکت ملی نفت ایران برای بازپرداخت بدهی‌های خود نیازمند استقراض مجدد است. این در حالی است که مجوز انتشار اوراق قبلی و یا قراردادهای بیع متقابل از سوی مجلس با این شرط صادر شده بود که تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق توسط وزارت نفت از محل افزایش تولید همان میادین باشد.

علاوه بر این، تبیین و اجرای نقش حاکمیتی در مجموعه نفت کشور از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و این موضوع از زمانی که لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت در سال ۱۳۵۸



تصویب شده بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. اجرای این وظیفه با توجه به اینکه قانون اساسنامه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵ تصویب و ابلاغ گردید، اهمیت دارد. وزارت نفت برای اجرای وظایف حاکمیتی خود در قالب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت باید بودجه لازم در اختیار داشته باشد، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور گویای این واقعیت است که کل بودجه وزارت نفت برای اجرای آن وظایف ۱۲۰ میلیون ریال معادل ۱۲ میلیون تومان است که این اصلاً با وظایف حاکمیتی و اجرای آن تناسب ندارد. این توضیحات حکایت از این واقعیت دارد که وزات نفت به لحاظ بودجه‌ای وابستگی بسیار شدیدی به شرکت ملی نفت ایران دارد. وابستگی این چینی به لحاظ حاکمیتی تبعات خاص خود را به دنبال دارد.

### ۳. بررسی درآمد، هزینه، منابع و مصارف بودجه شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

مطابق لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور منابع شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۹۶ در مجموع بیش از ۱۵۶۸ هزار میلیارد ریال (بیش از ۴۷ میلیارد دلار) پیش‌بینی شده است. این میزان از منابع از بخش‌های مختلف حاصل می‌شود که از محل ذخیره استهلاک و اندوخته سرمایه‌های ۱۵۳,۰۶۷ میلیارد ریال، از محل سایر وام‌های داخلی ۲۴۷,۵۰۰ میلیارد ریال، از محل وام خارجی ۴۲۵,۷۰۰ میلیارد ریال و از محل سایر دریافت‌ها ۷۴۲,۴۶۰ میلیارد ریال است.

نکات حائز اهمیت در بخش منابع شرکت ملی نفت عبارتند از:

- بیش از ۷۴۰ هزار میلیارد ریال (۲۲ میلیارد دلار) منابع از محل سایر دریافت‌هاست که تحقق آن بعید است.

- از محل وام‌های داخلی حدود ۲۵۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۷/۶ میلیارد دلار) منابع برای شرکت ملی نفت در نظر گرفته شده که با توجه به عدم توانایی شرکت در بازپرداخت بدهی قبلی تحقق آن دور از انتظار است.
- بیش از ۴۲۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۳ میلیارد دلار) از محل وام خارجی بوده که تحقق آن به انعقاد قراردادهای نفتی با سرمایه‌گذاران خارجی منوط است.
- بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال (معادل ۴/۵ میلیارد دلار) منابع شرکت از محل ذخایر و اندوخته‌ها تأمین خواهد شد. در واقع منابع مطمئن شرکت بدون وام خارجی و داخلی حدود ۱۵۰ هزار میلیارد ریال است.

مطابق لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مصارف شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۹۶ در مجموع بیش از ۱۵۶۸ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که ۱۰۱۱ هزار میلیارد ریال برای سرمایه‌گذاری (حدود ۳۰ میلیارد دلار) و ۵۵۷/۶ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۷ میلیارد دلار) برای بازپرداخت بدهی در قالب سه عنوان «وام ماده (۳۲) و سایر وام‌ها»، «وام خارجی» و «بازپرداخت ودیعه بدهی‌ها و سایر پرداخت‌ها» در نظر گرفته شده است. نکات حائز اهمیت در بخش مصارف شرکت ملی نفت عبارتند از:

۱. با توجه به اینکه حدود ۵۶۰ هزار میلیارد ریال به منظور بازپرداخت‌ها بدهی‌های شرکت در سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته شده است، همه منابع قابل تحقق شرکت هم تکافوی این بازپرداخت را نخواهد کرد. در ضمن همان‌طور که در بند «و» تبصره «۱» ذکر شد، بخشی از بدهی‌های شرکت ملی نفت ایران به بانک مرکزی و بانک‌های تجاری که رقمی حدود ۵۰ میلیارد دلار است در جداول لایحه و مصارف بودجه شرکت ملی نفت ایران لحاظ نشده است.



۲. تحقق هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ایران در سال آینده منوط به تحقق منابع دور از انتظاری است.

علاوه بر این، از کل درآمدهای پیش‌بینی شده برای شرکت ملی نفت ایران، مبلغ فروش خوراک به صنایع پتروشیمی دارای خوراک گاز و مایع، به ترتیب معادل ۵۱۰۰۰ و ۶۴۶۵۰ میلیارد ریال (جمعاً معادل ۱۱۵۶۵۰ میلیارد ریال) است. نکته قابل تأمل در خصوص این درآمدها مصوبه کمیسیون تلفیق لایحه برنامه ششم توسعه در قالب ماده (۵۳) است که در صورت تصویب آن، درآمدهای پیش‌بینی شده فوق‌الذکر را کاهش خواهد داد.

براساس ماده (۵۳) گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه ششم توسعه (قسمت دوم) دولت مکلف است حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ این قانون، قیمت انواع خوراک گاز و مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی را با حفظ قابلیت رقابت‌پذیری و جذابیت سرمایه‌گذاری به شرح ذیل تعیین نماید:

الف) قیمت خوراک گاز طبیعی پایه دو برابر متوسط تحویلی به سایر مصارف داخلی مشروط بر اینکه قیمت خوراک گاز طبیعی تحویلی از ۸۵ درصد قیمت این نوع خوراک گاز در کشورهای عمده تولیدکننده آن بیشتر نشود.

ب) قیمت خوراک گاز اتان براساس میانگین حسابی قیمت حاصله از ارزش حرارتی آن نسبت به گاز طبیعی پایه و قیمت خوراک گاز اتان در کشورهای عمده تولیدکننده آن تعیین می‌گردد.

ج) قیمت سایر خوراکی‌های گازی براساس قیمت‌های گاز طبیعی پایه و اتان و به نسبت سهم اجزای تشکیل‌دهنده آن تعیین می‌گردد.

د) قیمت انواع نفت خام و خوراک مایع تحویلی به واحدهای پتروشیمی و پالایشگاه‌ها

توسط دولت به‌گونه‌ای تعیین می‌گردد که در طول سال‌های اجرای برنامه از ۹۰ درصد قیمت فوب خلیج فارس بیشتر نشود. در راستای اجرای این بند وزارت نفت تخفیفات اعمال شده در این بند را متناسباً از محل اعمال تخفیف در قیمت فروش نفت خام به پالایشگاه‌های تأمین‌کننده خوراک مایع واحدهای پتروشیمی جبران می‌نماید.

**تبصره -** آیین‌نامه اجرایی مشتمل بر تعیین قیمت انواع خوراک گاز و مایع، تخفیفات پلکانی و نحوه جبران خسارت، دامنه صنایع مشمول در چارچوب قراردادهای بلندمدت و سایر ضوابط مربوطه، توسط وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت و صنعت، معدن و تجارت حداکثر ظرف یک‌ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

اولاً ماده پیشنهادی بالا در تناقض آشکار با قانون دائمی است به‌گونه‌ای که در جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، ضوابط قیمتگذاری انواع خوراک‌های پتروشیمی مشخص شده و آیین‌نامه اجرایی آن نیز توسط وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت و صنعت، معدن و تجارت تهیه و در حال اجرا است. بنابراین ضابطه‌گذاری مجدد در قالب احکام برنامه ششم توسعه محل ایراد اساسی است. در نهایت اگر ضابطه قیمتگذاری تعیین شده در قانون دائمی فوق‌الذکر نیاز به بازنگری مجدد داشته باشد باید در قالب اصلاح قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مطرح شود و گنجاندن آن در برنامه ششم توسعه موضوعیت ندارد.

ثانیاً در صورت تصویب ماده مذکور با توجه به شاخص‌های تعریف شده، درآمدهای دولت از محل فروش انواع خوراک‌های گازی به احتمال زیاد کاهش می‌یابد. ضمن اینکه وزارت نفت



مكلف شده است که تخفیف اعمال شده در تحویل خوراک مایع ازسوی پالایشگاه‌ها به شرکت‌های پتروشیمی را متناسباً از محل اعمال تخفیف در قیمت فروش نفت خام به این پالایشگاه‌ها جبران نماید. لذا ضروری است کاهش درآمد دولت در سر فصل درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ از محل تصویب احتمالی این ماده در نظر گرفته شود.

### جمع‌بندی و پیشنهادات

۱. انجام وظایف حاکمیتی یکی از نکات بسیار مهم در بخش نفت کشور است و این مسئولیت مطابق قوانین مختلف به وزارت نفت سپرده شده است. به‌رغم وجود برخی قوانین، هنوز وزارت نفت در کشور به معنای واقعی شکل نگرفته است و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، بودجه وزارت نفت ۱۲۰ میلیون ریال پیشنهاد شده است که باید به تناسب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹) بودجه مناسب در اختیار وزارتخانه مذکور برای انجام امور حاکمیتی قرار گیرد.
۲. مطابق بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، سهم صندوق توسعه ملی در بند «ب» تبصره «۱» لایحه از ۲۰ درصد به ۳۰ درصد افزایش یابد.
۳. براساس آنچه که در بند «ج» تبصره «۱» در خصوص تأمین کسری منابع بودجه عمومی از محل واگذاری اوراق بدهی تعهدزا و اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی آمده است، دولت به‌دنبال این است تا با استفاده از استقراض، عدم تحقق منابع را تأمین کند. اما اعداد و ارقام مربوط به استقراض به جای ثبت در قسمت دارایی‌های مالی، در بخش دارایی‌های سرمایه‌ای درج شده است. پیشنهاد می‌شود پیش‌بینی هرگونه برداشت از حساب ذخیره ارزی در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی درج شده تا از عدم شفافیت جلوگیری شود.

۴. منابع حاصل از افزایش ۵ درصدی قیمت فرآورده‌های مورد نظر در بند «د» تبصره «۱» در ردیفی جداگانه درج و سهم مربوط به هریک از اهداف با توجه به اولویت‌ها مشخص گردد.

۵. با توجه به اینکه دو پالایشگاه آبادان و امام خمینی (ره) شازند اراک فقط جزء پالایشگاه‌های دولتی هستند و این دو پالایشگاه به اندازه رقم مشخص شده در بند «ه» تبصره «۱» قیر تولید نمی‌کنند که پاسخگوی نیاز ذکر شده در این بند باشند، لذا به منظور عملی شدن حکم مندرج در بند مذکور و کمک به شفافیت بیشتر به منظور جلوگیری از اتلاف منابع ملی و زیان وارده به دو پالایشگاه مذکور پیشنهاد زیر ارائه می‌شود:

عبارت «با استفاده از سازوکار بورس کالا» در سطر اول پس از واژه ذریبض اضافه به جای کلمه «قیر» در خط اول عبارت «و کیوم باتوم به قیمت عرضه شده در بورس کالا» جایگزین شود.

گزارش عملکرد این بند که متضمن فهرست شرکت‌های مشمول و میزان تهاتر قطعی آنها در پروژه‌های انجام شده باشد هر سه ماه یکبار توسط سازمان بازرسی به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و صنایع ارائه می‌شود

۶. مجموع منابع (و مصارف) شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور بیش از ۱۵۶۸ هزار میلیارد ریال (بیش از ۴۷ میلیارد دلار) پیش‌بینی شده است. حدود ۱۴۲۰ هزار میلیارد ریال (۴۳ میلیارد دلار) از این مقدار (۹۰ درصد کل منابع) از سه محل «سایر وام‌های داخلی»، «وام خارجی» و «سایر دریافت‌ها» در نظر گرفته شده که منبع مطمئنی نیست. در نتیجه منابع و مصارف شرکت ملی نفت نیاز به بازنگری اساسی دارد.

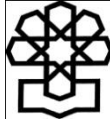


۷. بند «ز» تبصره «۱» به منظور قانونی کردن اقدامات غیرقانونی قبلی به منظور واردات بنزین است. هرچند با تصویب این حکم صورت‌های مالی شرکت ملی نفت ایران بسته خواهد شد، اما باید توجه داشت که روند غیرقانونی تهاتر بنزین و نفت خام همچنان ادامه خواهد یافت.

به عبارت دیگر، دولت کشتی نفت را با کشتی بنزین تهاتر می‌کند بدون اینکه مجوز واردات بنزین را از مجلس اخذ کرده باشد. این اقدام خلاف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است که تصریح دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در نتیجه بدون اینکه منابع حاصل از صادرات نفت خام به خزانه واریز شده و در بودجه، ردیف مستقلی برای واردات بنزین منظور شود، مقامات دولتی با تشخیص خود بدون اجازه مجلس، بخشی از منابع را به موضوعی که از نظر آنها اهمیت دارد تخصیص می‌دهند. در حالی که طبق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی بررسی و تصویب بودجه در اختیار مجلس است و این نمایندگان مردم هستند که صلاحیت اولویت‌بندی برای تخصیص منابع را دارند.

۸. از آنجا که طبق ماده (۴۹) برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است سهم سازمان هدفمندی از فروش داخلی نفت خام و میعانات گازی را در بودجه عمومی درج کند تا صرف پرداخت یارانه نقدی، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا، کاهش آسیب‌های اجتماعی، کمک به بخش سلامت و حمایت از اشتغال و تولید شود که این منابع چیزی جز واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در داخل کشور نیست، به منظور شفافیت در امر بودجه‌نویسی و انجام امور محاسباتی، پیشنهاد می‌شود این منابع در ردیف ۲۱۰۱۱۰ منظور شود.





شماره مسلسل: ۱۵۲۲۹

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۳۵. بخش نفت

نام دفاتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)، مطالعات اقتصاد بخش عمومی  
(گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: فریدون اسعدی، میثم پیله‌فروش، فاطمه میرجلیلی

همکار: سیده مریم موسوی

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، محمدرضا محمدخانی، ایرج مهرآزما

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۲۴