

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۱. نفت و صندوق توسعه ملی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. مبانی زیربنایی تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران
۳	۲. نحوه تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۵	۳. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در خصوص رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت
۷	۴. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در خصوص صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی
۱۰	۵. تصویر منابع ناشی از نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۱۳	پیشنهادها
۱۴	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۱۰. نفت و صندوق توسعه ملی

چکیده

بند «۱» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، ۱۴/۵ درصد از ارزش نفت خام و میعانات گازی صادراتی را به شرکت ملی نفت ایران و ۲۳ درصد به صندوق توسعه ملی اختصاص داده است. همچنین در این لایحه مقدار تولید نفت خام بیش‌برآورد شده، رقمی برای فروش داخلی نفت خام و میعانات گازی بیان نشده در نتیجه امکان ارزیابی سهم دقیق شرکت ملی نفت ایران وجود نداشته، سهم شرکت نفت از گاز طبیعی در نظر گرفته نشده، سهم مناطق محروم و نفت‌خیز از صادرات گاز طبیعی منظور نشده، سهم صندوق توسعه ملی کم برآورد شده، با نقض اساسنامه صندوق توسعه ملی جواز برداشت از صندوق صادر شده، برای همه منابع حاصل از نفت در سال ۱۳۹۱ هزینه پیش‌بینی شده و حساب نخیره ارزی به‌صورت عملی تعطیل شده است. علاوه‌بر این متن بند «۱-۲» به‌گونه‌ای تنظیم شده است که سهم صندوق توسعه ملی از وجوه حاصل از مازاد درآمدهای نفتی نسبت به ارقام لایحه در اختیار هیئت وزیران برای توزیع بین مصارف بند «۱-۲» قرار خواهد گرفت. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، مجموع منابع ناشی از نفت حداقل ۶۷۲,۱۹۲ میلیارد ریال خواهد شد. هرچند درآمدهای غیرنفتی لایحه بیشتر از واقع برآورد شده است، اما حتی با پذیرش همین پیش‌بینی، وابستگی بودجه به نفت در سال ۱۳۹۱ از ۴۲/۲ درصد در قانون سال قبل به ۴۶/۶ درصد افزایش یافته است.

مقدمه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور در بند «۱» ماده واحده، به رابطه مالی دولت و شرکت‌های تابعه وزارت نفت پرداخته شده و عواید ناشی از نفت خام و میعانات گازی صادراتی بین شرکت ملی نفت ایران، صندوق توسعه ملی و بودجه عمومی دولت تقسیم شده است. همچنین در ردیف‌های مختلفی از لایحه بودجه، منابع ناشی از نفت وارد بودجه شده است. بندهای زیادی از ماده واحده نیز به اختصاص منابع صندوق توسعه ملی بین مصارف گوناگون پرداخته است. در این گزارش

ویژگی‌های تنظیم این رابطه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، بررسی و همچنین حجم منابع ناشی از نفت در لایحه بودجه و چگونگی توزیع آن مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. مبانی زیربنایی تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران

۱-۱. قانون نفت

قانون نفت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در سال ۱۳۹۰ اصلاح شد. این قانون زیربنای رابطه مالی دولت و نفت را تعیین کرده است. ماده (۱۲) قانون مزبور دولت را مکلف کرده است در قوانین بودجه سالیانه کل کشور درصدی از ارزش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی تولیدی را به منظور اجرا و تحقق طرح‌های سرمایه‌گذاری و تأمین هزینه‌های جاری صنعت نفت، به شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت اختصاص دهد. ماده (۱۳) همان قانون اجازه استفاده درصدی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی پس از کسر ارزش گاز وارداتی را به منظور تأمین منابع امور زیربنایی کشور، در قوانین برنامه و بودجه سالیانه صادر کرده است. ماده (۱۴) قانون نفت دولت را مکلف کرده است کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی را پس از کسر پرداخت‌های بیع متقابل، به‌طور مستقیم به خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز و درصدهای مقرر در مواد (۱۲) و (۱۳) این قانون را برداشت و پرداخت کند. تبصره «۱» این ماده درآمد حاصل از میعانات گازی تولیدی را به‌طور کامل بابت علی‌الحساب سهم شرکت ملی نفت در اختیار آن شرکت قرار می‌دهد و تبصره «۲» این ماده دولت را موظف کرده است درآمد حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی مازاد بر قیمت‌های مندرج در قوانین بودجه سالیانه کل کشور را پس از کسر کسورات قانونی به حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی واریز کند.

۱-۲. قانون برنامه پنجم توسعه

مواد (۸۴) و (۸۵)

بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، منابع صندوق توسعه ملی را مشخص کرده است. در این بند حداقل معادل بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) در سال‌های برنامه، حداقل بیست درصد (۲۰٪) ارزش صادرات تهاتری اقلام فوق‌الذکر جزء منابع صندوق شمرده شده است و همچنین دولت موظف شده افزایش سهم واریزی از منابع فوق را هر سال به میزان سه واحد درصد افزایش دهد. در ضمن دولت مکلف



به تعیین مبلغ سهم صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی شده است. ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه دولت را مکلف کرده است عواید حاصل از صادرات نفت اعم از (نفت خام و میعانات گازی) به صورت نقدی و تهاتری و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های نفتی و خالص صادرات گاز در سال‌های برنامه را بعد پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز کند.

ماده (۱۳۲)

ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت را مکلف کرده است دو درصد (۲٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد.

ماده (۲۲۹)

ماده (۲۲۹) قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت نفت را موظف کرده است نسبت به تولید صیانتی میدان‌های نفتی و گازی در طی سال‌های برنامه به توالی با حداقل ده درصد (۱۰٪)، بیست درصد (۲۰٪)، پنجاه درصد (۵۰٪)، هفتادوپنج درصد (۷۵٪) و صد درصد (۱۰۰٪) از میادین اقدام نماید. به این منظور دولت موظف است سالیانه ده درصد (۱۰٪) از ارزش نفت خام و میعانات و مایعات گازی تولیدی به شرکت‌های تابعه وزارت نفت اختصاص دهد.

۲. نحوه تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، بند «۱» ماده واحده به تنظیم رابطه بین دولت و شرکت‌های تابعه وزارت نفت پرداخته است. حکم پیشنهادی دولت در بند «۱» ماده واحده لایحه بودجه تبعات حقوقی ذیل را به دنبال دارد:

- تعیین ۱۴/۵ درصد از ارزش نفت (نفت خام و میعانات گازی) صادراتی و فروش داخلی برای هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای (این سهم در سال ۱۳۹۰ نیز معادل ۱۴/۵ درصد بود)،
- تعیین قیمت فروش داخلی نفت براساس قیمت فرآورده‌های نفتی در نیمه اول سال ۱۳۸۹ (قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها)،

- جایگزینی بند «۱» با تبصره «۳۸» دائمی قانون بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور،
- تصریح بر واریز همه دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به خزانه کل کشور،
- تصریح بر واریز ۲۳ درصد وجوه حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و صادرات گاز طبیعی پس از کسر ارزش گاز خام طبیعی وارداتی به حساب صندوق توسعه ملی،
- واریز معادل ریالی پنجاه و یک میلیارد و ششصد و چهل میلیون دلار ۵۱,۶۴۰ میلیارد دلار از وجوه حاصل از صادرات نفت خام به ردیف ۲۱۰۱۰۱ بودجه عمومی،
- عملیاتی کردن بخشی از ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه و تعیین ردیف ۲۱۰۱۰۹ برای اختصاص ۲ درصد وجوه حاصل از صادرات نفت خام به مناطق محروم و نفت‌خیز،
- لزوم ارائه گزارش‌های مربوط به عملکرد تولید نفت و گاز به مجلس شورای اسلامی،
- تعیین بازپرداخت تعهدات بیع متقابل نفتی و گازی برعهده شرکت ملی نفت ایران،
- تکلیف وزارت نفت به اختصاص حداقل یکصد هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از سهم خود از نفت به سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولید نفت و گاز با اولویت میداین مشترک نفتی و گازی،
- اختصاص سود خالص شرکت نفت بعد از پرداخت‌های موضوع این بند به تأمین منابع لازم برای انجام هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت با اولویت میداین مشترک نفتی و گازی،
- الزام رعایت مفاد مواد (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی^۱ برای شرکت‌های تابعه وزارت نفت.
- جواز واردات و فروش فرآورده‌های نفتی با رعایت کیفیت و استانداردهای عرصه هر فرآورده در کشور با رعایت قوانین و مقررات مربوط توسط بخش خصوصی،

۱. ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی - وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود. خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکت‌های دولتی بتوانند در حدود بودجه مصوب از وجوه خود استفاده کنند.

ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی - برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان‌ها حسب مورد از طرف خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان‌ها در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح خواهد شد. استفاده از حساب‌های مزبور در مورد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با امضای مشترک ذیحساب و یا مقام مجاز از طرف او و لااقل یک نفر دیگر از مقامات مسئول و مجاز دستگاه مربوط به معرفی خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان به عمل خواهد آمد و کلیه پرداخت‌های دستگاه‌های نامبرده منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور مجاز خواهد بود. استفاده از حساب‌های بانکی شرکت‌های دولتی با امضای مشترک مقامات مذکور در اساسنامه آنها و ذیحساب شرکت یا مقام مجاز از طرف او ممکن خواهد بود.

تبصره - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) این قانون مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند و در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.



- تعیین مبلغ پنجاه ریال عوارض به‌ازای مصرف هر مترمکعب گاز طبیعی برای گازرسانی به روستاها،
- اجازه به وزارت نفت برای تسویه و تهاتر مطالبات و تعهدات مربوط به طرح‌های نفت و گاز تا سقف ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال با سهام و اموال وزارت نفت و شرکت‌های تابعه و وابسته و یا منابع حاصل از واگذاری،
- اجازه به شرکت نفت برای فروش اوراق مشارکت ارزی، ریالی و یا صکوک نفتی،
- تکلیف بانک مرکزی جمهوری اسلامی به اختصاص ۱۰ میلیارد دلار از محل منابع ارزی خود در خارج از کشور به پرداخت تسهیلات به شرکت‌های تابعه وزارت نفت جهت تأمین منابع طرح‌های توسعه‌ای نفت، گاز، پالایش و پخش و پتروشیمی،
- اجازه به صندوق توسعه ملی برای اعطای تسهیلات به پیمانکاران خصوصی و سرمایه‌گذاران غیردولتی طرح‌های نفت و گاز تا ۵ میلیارد دلار،
- اختصاص مازاد درآمدهای نفت به مصارف موضوع بند «۱-۲»،
- الزام بانک‌های عامل به پذیرش قراردادهای صنایع بالادستی نفت به‌عنوان تضمین بازپرداخت تسهیلات،
- اجازه به شرکت‌های گاز استانی نسبت به دریافت تسهیلات مجموعاً تا سقف سی هزار میلیارد ریال (۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال) از بانک‌های کشور،
- اجازه به شرکت تابعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو به اخذ هر دو ماه به‌ترتیب مبلغ پانصد ۵۰۰ ریال و ۲۵۰ ریال از هر واحد مسکونی روستایی و مبلغ ۱۰۰۰ ریال و ۵۰۰ ریال از هر واحد مسکونی شهری بابت بیمه خسارات مالی و جانی.

۳. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در خصوص رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت

۳-۱. بیش‌برآورد مقدار تولید نفت خام

در فروض لایحه پیش‌بینی شده است که تولید نفت خام در سال آینده به‌طور متوسط روزانه ۴/۰۵ میلیون بشکه در روز خواهد بود، اما گزارش عملکرد ۹ ماهه شرکت ملی نفت ایران نشان می‌دهد متوسط تولید روزانه نفت خام در سال ۱۳۹۰ در حدود ۳/۹ تحقق یافته است.

۳-۲. مبهم بودن سهم ریالی شرکت ملی نفت ایران

در بند «۱-۱» لایحه بودجه، ۱۴/۵ درصد از مبالغ واریزی نقدی بابت خوراک پالایشگاه‌های داخلی و میعانات گازی تحویلی به مجتمع‌های پتروشیمی و سایر شرکت‌ها براساس قیمت فرآورده‌های نفتی در نیمه اول سال ۱۳۸۹ به‌عنوان سهم شرکت نفت منظور شده، اما رقمی برای فروش داخلی نفت

خام و میعانات گازی بیان نشده است. در نتیجه امکان ارزیابی سهم دقیق شرکت ملی نفت ایران وجود ندارد.

۳-۳. رعایت نکردن الزامات قانون جدید نفت

ماده (۱۲) قانون جدید نفت دولت را موظف کرده است درصدی از ارزش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی تولیدی را به منظور اجرا و تحقق طرح‌های سرمایه‌گذاری و تأمین هزینه‌های جاری صنعت نفت به شرکت ملی نفت ایران اختصاص دهد. در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ فقط درصدی از صادرات نفت خام و میعانات گازی به شرکت نفت اختصاص یافته و سهم شرکت نفت از گاز طبیعی در نظر گرفته نشده است. در سال‌های قبل نیز سهمی از تولید گاز خام به شرکت ملی نفت ایران تعلق می‌یافت (این سهم در سال ۱۳۸۹ معادل ۱۱ درصد ارزش گاز خام تولیدی بود).

۳-۴. در نظر نگرفتن سهم مناطق محروم و نفت خیز از صادرات گاز طبیعی

یکی دیگر از ابهامات لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ چگونگی محاسبه ۲ درصد سهم مناطق محروم و نفت خیز از صادرات نفت خام و گاز طبیعی تکلیف شده در ماده (۱۳۲) قانون برنامه است. برای رعایت این حکم دولت موظف بود علاوه بر سهم مناطق از صادرات نفت خام، سهم آنها از صادرات گاز طبیعی را نیز در نظر بگیرد اما فقط سهم مناطق از صادرات نفت خام در محاسبات منظور شده است. به عبارت دیگر طبق فروض لایحه مجموع درآمد حاصل از صادرات نفت ۷۲/۶ میلیارد دلار خواهد شد که دو درصد آن ۱/۴۵۲ میلیارد دلار و با نرخ هر دلار ۱۱,۵۰۰ ریال ۱۶,۶۹۸ میلیارد ریال (رقم درج شده در ردیف ۲۱۰۱۰۹) می‌شود.

۳-۵. الزامات مربوط به اجرای دقیق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

در جزء «ح» بند «۱-۱» شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران موظف شده است از درآمدهای مربوط به پالایشگاه‌های خصوصی معادل ارزش نقدی خوراک و نیز سایر تعهداتی که برعهده شرکت ملی پالایش و پخش است را کسر و طبق مفاد این بند به خزانه واریز و مابقی را مستقیماً به شرکت‌های خصوصی ذیربط پرداخت نماید. در این حکم ضمن آنکه معنی و ابعاد عبارت «سایر تعهدات» روشن نیست، به معنای دخالت مستقیم شرکت پالایش و پخش در تمامی امور پالایشگاه‌های خصوصی است و می‌تواند خصوصی‌سازی در این حوزه را دچار ابهام کند. طبق تبصره «۱» جزء «الف» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، قیمت فروش نفت خام و میعانات



گازی به پالایشگاه‌های داخلی نودوپنج درصد (۹۵٪) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) خلیج فارس تعیین می‌شود و قیمت خرید فرآورده‌ها متناسب با قیمت مذکور تعیین می‌گردد، اما بند «۱-۱» لایحه بودجه، ۱۴/۵ درصد از مبالغ واریزی نقدی بابت خوراک پالایشگاه‌های داخلی و میعانات گازی تحویلی به مجتمع‌های پتروشیمی را براساس قیمت فرآورده‌های نفتی در نیمه اول سال ۱۳۸۹ به‌عنوان سهم شرکت نفت منظور کرده است. این اقدام مغایر قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. به‌نظر می‌رسد دولت می‌تواند به‌جای مواجهه با تعداد زیادی از شرکت‌های پالایشی مستقیماً از شرکت ملی نفت ایران وجوه حاصل از فروش داخلی نفت را دریافت کند، البته دولت می‌تواند قیمت فروش داخلی نفت را در قانون بودجه پیشنهاد دهد. مزیت این اقدام این است که دولت در شرکت‌های پالایشی خصوصی دخالت نکرده و زمینه برای خصوصی‌سازی شرکت‌ها فراهم می‌شود. علاوه‌بر این، شرکت‌ها نفت خام و میعانات گازی خریداری شده از شرکت ملی نفت ایران را فرآوری کرده و متناسب با کارآیی شرکت قیمتگذاری کرده و به بازار عرضه می‌کنند. در نتیجه رقابت مؤثر بین شرکت‌های پالایشی برای عرضه باکیفیت‌تر و ارزان‌تر فرآورده‌های نفتی فراهم می‌شود.

۴. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در خصوص صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی

۴-۱. کم‌برآورد شدن سهم صندوق توسعه ملی

طبق بند «۱» جزء «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه تعیین مبلغ واریزی صندوق توسعه ملی در بودجه عمومی کل کشور ضروری است. این الزام قانونی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور رعایت نشده و تنها در پاورقی جدول ۳ ماده واحده سهم صندوق توسعه ملی ۱۳/۷۵ میلیارد دلار در نظر گرفته شده است. این درحالی است که محاسبات نشان می‌دهد حتی با فرض لایحه یعنی صادرات ۲/۳۴ میلیون بشکه در روز نفت خام و ۰/۳۹۸ میلیون بشکه میعانات گازی و کسر ۳/۶ میلیارد دلار بازپرداخت بیع متقابل گازی و نفتی و قیمت هر بشکه نفت ۸۵ دلار مجموع منابع حاصل از خالص صادرات نفت ۸۱/۳۵ میلیارد دلار شده که ۲۳ درصد آن ۱۸/۷۱ میلیارد دلار خواهد شد. این رقم بدون محاسبه سهم صندوق از صادرات گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی به‌دست آمد و با افزودن مبالغ مذکور به سهم صندوق می‌توان تأکید کرد که حداقل سهم صندوق توسعه ملی ۱۸/۷۱ میلیارد دلار خواهد بود. علاوه‌بر این متن بند «۱-۲» به‌گونه‌ای تنظیم شده است که سهم صندوق توسعه ملی از وجوه حاصل از مازاد درآمدهای نفتی نسبت به ارقام لایحه در اختیار هیئت وزیران برای توزیع بین مصارف بند «۱-۲» قرار خواهد گرفت.

۲-۴. برداشت از صندوق توسعه ملی

در جزء «ژ» بند «۱-۱»، بند «۲-۵»، بند «۳-۶» و بند «۱۹-۱۵» ماده واحده جواز برداشت از صندوق توسعه ملی صادر شده است. جزء «ژ» بند «۱-۱»، جواز پرداخت تسهیلات به پیمانکاران خصوصی و سرمایه‌گذاران غیردولتی طرح‌های نفت و گاز را مطرح کرده است. بند «۳-۶»، مبلغ دو میلیارد دلار تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی برای حمل‌ونقل به‌ویژه حمل‌ونقل عمومی و قطارهای شهری اختصاص داده و جواز پرداخت تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی برای توسعه مترو، قطارهای شهری و حمل‌ونقل عمومی و تأسیسات آب و فاضلاب شهری و سایر طرح‌ها و پروژه‌ها را مطرح کرده است.

ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه به‌عنوان اساسنامه صندوق توسعه ملی وظایف و اختیارات آن را شرح داده و در جزء «ط» آن اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی را از مصارف صندوق برشمرده است. در نتیجه نیاز به تکرار آن در قانون بودجه نیست. همچنین باز شدن باب تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی ضمن قانون بودجه، خطر تغییر اساسنامه صندوق را در سال‌های بعد خواهد داشت.

علاوه بر این در جزء «ژ» بند «۱-۱» و بند «۳-۶» به شرکت‌های دولتی، اجازه استفاده از منابع صندوق داده شده است درحالی که تبصره «۱» جزء «ط» اساسنامه صندوق استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل را ممنوع کرده است.

بند «۲-۵» لایحه بودجه اجازه اختصاص بیست درصد (۲۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت ارزی و ریالی به بخش آب و کشاورزی مطرح کرده است. صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شد و تبصره «۲» جزء «ط» اساسنامه صندوق اعطای تسهیلات آن را صرفاً به صورت ارزی دانسته و تأیید کرده سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند، اما از آنجا که استدلال می‌شود بخش کشاورزی کشور توان جذب تسهیلات ارزی صندوق را نداشته و به این دلیل نباید از تسهیلات صندوق محروم بماند می‌توان با اصلاح ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه اجازه پرداخت تسهیلات ریالی به این بخش را فراهم کرد. همچنین در بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، به هیئت امنای صندوق توسعه ملی اجازه داده شد ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق توسعه



ملی را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی در اختیار بانک کشاورزی یا صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی قرار دهد تا به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی به‌صورت ارزی و ریالی در بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد، اما در بند «۵-۲» لایحه بودجه اجازه اختصاص بیست درصد (۲۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت ارزی و ریالی به بخش آب و کشاورزی مطرح شده است. از آنجا که اصل اختصاص ریالی از منابع صندوق جایز نیست و باید به قدر ضرورت این کار صورت گیرد تا تبعات تورمی ناشی از تزریق ریال‌های نفتی به اقتصاد کشور آسیب نرساند پیشنهاد می‌شود درصد مزبور همانند سال قبل ده درصد (۱۰٪) تعیین شود.

علاوه بر این، انتهای بند مذکور جواز پرداخت تسهیلات ریالی از منابع صندوق به سایر بخش‌ها را نیز صادر کرده است که برخلاف اهداف و فلسفه تشکیل صندوق توسعه ملی است. بند «۱۹-۱۵» به صندوق توسعه ملی اجازه داده نسبت به خرید اوراق مشارکت ارزی طرح‌های نفت و گاز که در بازارهای بین‌المللی عرضه می‌شود، اقدام کند. ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه به‌عنوان اساسنامه صندوق توسعه ملی وظایف و اختیارات آن را شرح داده و در جزء «ط» آن سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی از مصارف صندوق دانسته شده است. در نتیجه نیاز به تکرار آن در قانون بودجه نیست. همچنین باز شدن باب تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی ضمن قانون بودجه، خطر تغییر اساسنامه صندوق را در سال‌های بعد خواهد داشت.

۳-۴. توقف عملی حساب ذخیره ارزی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ تمام منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به قیمت ۸۵ دلار در بین شرکت ملی نفت ایران، صندوق توسعه ملی و بودجه عمومی توزیع شده است. علاوه بر این بند «۱-۲» ماده واحده مازاد درآمدهای نفتی نسبت به قیمت ۸۵ دلار را بین شرکت ملی نفت ایران و هیئت وزیران توزیع کرده و اساساً وجوهی برای واریز به حساب ذخیره ارزی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ باقی نخواهد ماند. این درحالی است که حساب ذخیره ارزی طبق قانون نفت و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه برای جلوگیری از آثار نوسانات قیمت نفت بر ثبات بودجه تشکیل شده و در شرایط تحریم اقتصادی کشور داشتن پشتوانه ثبات بخش برای بودجه کشور ضروری است.

۵. تصویر منابع ناشی از نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

۱-۵. وابستگی بودجه به نفت

در سال‌های اخیر منابع ناشی از نفت از طریق ردیف‌های متعددی وارد بودجه عمومی دولت شده‌اند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز، منابع نفتی در ردیف‌های زیر درج شده‌اند:

۱. منابع حاصل از ارزش نفت خام به مبلغ ۵۹۳۸۵۵ میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۱،
۲. ردیف ۱۶۰۱۳۹ که با عنوان مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی درج شده درآمد حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی است و معلوم نیست با چه توجیهی در قسمت سایر درآمدها طبقه‌بندی شده است. در نتیجه مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی به مبلغ ۵۱۶۳۹ میلیارد ریال نیز به مجموع منابع نفتی بودجه اضافه می‌شود،
۳. دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز به مبلغ ۱۶۶۹۸ میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۹،
۴. منابع حاصل از برداشت از حساب ذخیره ارزی نیز ماهیتی کاملاً نفتی دارد و باید در مجموع منابع ناشی از نفت لحاظ شود. در نتیجه مبلغ ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال ردیف ۳۱۰۳۰۹ نیز به سرجمع منابع نفتی بودجه اضافه می‌شود.

۵. در بند «۱-۲» لایحه مازاد درآمد نفت بیش از هر بشکه ۸۵ دلار به مصارف خاصی اختصاص یافته است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۰، در مجموع ۱۲۱۹۲۶ میلیارد ریال (۱۱/۶ میلیارد دلار) برای این منظور در نظر گرفته شد اما در لایحه سال ۱۳۹۱ رقمی تعیین نشده است. این مسئله مقایسه دقیق ارقام لایحه سال ۱۳۹۱ و قانون بودجه سال ۱۳۹۰ را دشوار می‌سازد.

نکته قابل توجه اینکه در سال‌های قبل از ۱۳۸۹ مالیات و سود سهام شرکت ملی نفت ایران براساس درصدی از تولید نفت خام محاسبه می‌شد و در واقع بخشی از درآمدهای نفتی صرفاً با تغییر نام به‌عنوان مالیات و سود سهام (درآمد غیرنفتی) منظور می‌شد. از سال ۱۳۸۹ آن رویه اصلاح شد و مالیات و سود سهام شرکت نفت همانند سایر شرکت‌ها از عملکرد واقعی شرکت دریافت می‌شود. در نتیجه نیازی به‌منظور نمودن این ارقام در مجموع منابع نفتی نیست.

با این حساب در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، مجموع منابع ناشی از نفت حداقل ۶۷۲۱۹۲ میلیارد ریال خواهد شد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بودجه عمومی دولت ۱۴۴۱۰۵۸ میلیارد ریال ذکر شده است، هر چند درآمدهای غیرنفتی لایحه بیشتر از واقع برآورد شده است، اما حتی با پذیرش همین پیش‌بینی، وابستگی بودجه به نفت در سال ۱۳۹۱ از ۴۲/۲ درصد در قانون سال قبل به ۴۶/۶ درصد به شرح جدول ۲ افزایش یافته است.



جدول ۱. مجموع منابع نفتی در بودجه عمومی ایران (دوره ۱۳۸۸-۱۳۹۱)

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۸۸	عملکرد ۱۳۸۹	قانون ۱۳۹۰	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۰	لایحه ۱۳۹۱	تغییرات لایحه ۱۳۹۱ نسبت به قانون ۱۳۹۰	رشد لایحه ۱۳۹۱ نسبت به قانون ۱۳۹۰ (درصد)
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۱۵۸,۹۹۷	۴۳۴,۴۸۶	۵۵۶,۵۰۰	۵۵۶,۵۰۰	۵۹۳,۸۵۵	۳۷,۳۵۵	۶/۷
مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی (ردیف ۱۶۰۱۳۹)	۰	۰	۵	۳۶,۵۰۰	۵۱,۶۳۹	۵۱,۶۳۴	۱,۰۲۲,۶۸۸
دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)	۰	۰	۱۴,۶۱۸	۱۹,۹۶۷	۱۶,۶۹۸	۲,۰۸۰	۱۴/۲
منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی (سهم دولت)	۴,۶۳۰	۰	۰	۰	۰	۰	
منابع حاصل از معاوضه نفت خام برای واردات فرآورده‌های نفتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
واردات فرآورده‌های نفتی اضافه بر رقم بودجه	۵۰,۰۳۴	۴۶,۱۹۶	۰	۰	۰	۰	
مجموع منابع نفتی برای واردات فرآورده‌های نفتی	۵۰,۰۳۴	۴۶,۱۹۶	۰	۰	۰	۰	
مالیات شرکت نفت (درصدی از تولید نفت)	۳۶,۷۳۲	۰	۰	۰	۰	۰	
مالیات معوقه نفت	۱۶,۴۱۶	۹,۳۸۲	۰	۰	۰	۰	
سهم دولت از سود سهام شرکت نفت (درصدی از تولید نفت)	۵۸,۷۷۶	۰	۰	۰	۰	۰	
سود سهام معوقه نفت	۲۴,۱۹۴	۱۴,۸۰۲	۰	۰	۰	۰	
برداشت از حساب ذخیره ارزی (ردیف ۳۱۰۳۰۹)	۱۳۳,۱۱۷	۲۱,۶۶۷	۱۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۰	
برداشت دولتی از حساب ذخیره ارزی بدون درج در قانون بودجه							
مازاد درآمد نفت قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی (موضوع بند «۲» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰)*	۰	۰	۱۲۱,۹۲۶				
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	۴۸۲,۸۹۶	۵۲۶,۵۳۳	۷۰۳,۰۴۹	۶۱۲,۹۶۷	۶۷۲,۱۹۲	-	-
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)	۴۸/۹۸	۵۱/۳۱	۶۶/۹۶	۵۵/۷۲	۵۸/۴۵	-	-
نرخ ارز (دلار به ریال)	۹/۸۶۰	۱۰,۲۶۲	۱۰,۵۰۰	۱۱,۰۰۰	۱۱,۵۰۰	۱۰۰۰	۹/۵
منابع عمومی دولت (مجموع دریافت‌ها)	۸۴۵,۲۷۳	۹۷۱,۰۷۴	۱,۵۴۵,۸۷۰	۱,۳۳۱,۱۵۳	۱,۴۴۱,۰۵۸	-۱۰,۴۸۱۲	-۶/۸
منابع بودجه عمومی (با احتساب ردیف واردات غیرقانونی فرآورده‌های نفتی)	۸۹۵,۳۰۷	۱,۰۱۷,۲۷۰	۱,۶۶۷,۷۹۶	۱,۳۳۱,۱۵۳	۱,۴۴۱,۰۵۸	-۲۲۶۷۳۸	-۱۳/۶
درصد وابستگی بودجه به نفت (حداقل)	۵۳/۹	۵۱/۸	۴۲/۲	۴۶	۴۶/۶	۴	۱۰/۷

* عملکرد سال ۱۳۹۰، منابع اختصاص داده شده برای مصارف موضوع بند «۲» ماده واحده مشخص نیست، همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، رقمی برای مصارف موضوع بند «۱-۲» ماده واحده تعیین نشده است. با اضافه شدن مبالغ مذکور به سرجمع منابع نفتی بودجه، درصد وابستگی بودجه به نفت نیز افزایش می‌یابد.

۲-۵. برآورد ارزش صادرات نفت و توزیع آن در لایحه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ فرض شده تولید نفت خام ۴/۰۵ میلیون بشکه در روز و تولید میعانات گازی ۴۳۰ هزار بشکه در روز و قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۸۵ دلار و نرخ برابری دلار معادل ۱۱۵۰۰ ریال و صادرات نفت خام ۲/۳۴ میلیون بشکه در روز و صادرات میعانات گازی ۳۹۸ هزار بشکه در روز باشد. با این فروض، ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی ۸۴/۹۵ میلیارد دلار خواهد شد. همچنین بازپرداخت بیه متقابل نفتی و گازی ۳/۶ میلیارد دلار در نظر گرفته شده است. در نتیجه صادرات نقدی نفت و میعانات گازی ۸۱/۳۵ خواهد شد (جدول ۳).

در بند «۱-۱» ماده واحده ۱۴/۵ درصد ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی به شرکت ملی نفت ایران اختصاص داده شده است. در نتیجه مطابق جدول ۳ سهم شرکت نفت با احتساب بیه متقابل نفتی و گازی ۱۱/۸۰ میلیارد دلار و بدون آن ۸/۲ میلیارد دلار خواهد شد.

سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نقدی نفت خام و میعانات (معادل ۲۳ درصد)، معادل ۱۸/۷۱ میلیارد دلار خواهد بود.

پس از کسر سهم شرکت نفت (۸/۲ میلیارد دلار) و سهم صندوق توسعه ملی (۱۸/۷۱ میلیارد دلار) از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی (۸۱/۳۵ میلیارد دلار) آنچه باقی می‌ماند ۵۴/۴۴ میلیارد دلار است که ۵۱/۶۴ میلیارد دلار در ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۱/۴۵۲ میلیارد دلار در ردیف ۲۱۰۱۰۹ پیش‌بینی شده است.

جدول ۲. ارزش نفت خام و میعانات تولیدی در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

(ارقام به میلیارد دلار)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۰	لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
صادرات نفت خام و میعانات گازی	۸۱/۴۵	۸۴/۹۵
بیه متقابل نفتی و گازی	۳/۶	۳/۶
صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی	۷۷/۸۵	۸۱/۳۵
حداقل سهم صندوق توسعه ملی (۲۳ درصد صادرات نقدی)	۱۵/۵۷	۱۸/۷۱
سهم شرکت ملی نفت ایران (۱۴/۵ درصد صادرات نقدی منهای بیه متقابل)	۷/۶۹	۸/۲
مانده وجوه حاصل از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی	۵۴/۵۹	۵۴/۴۴
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۱	۵۳	۵۱/۶۴
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۹	۱/۳۹	۱/۴۵۲
منابع قابل تخصیص به بند «۱-۲» و حساب ذخیره ارزی	۰/۲	۱/۳۵

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.



پیشنهادهای

الف) مصارف تعیین شده از صندوق توسعه ملی در موارد زیر برخلاف اساسنامه صندوق (ماده ۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه) است و پیشنهاد می‌شود برای تحقق اهداف صندوق از لایحه بودجه حذف شود:

۱. حذف جزء «ژ» بند «۱-۱»،
 ۲. حذف عبارت «و نیز ۲۰ درصد از منابع صندوق یاد شده به صورت ارزی و ریالی به سایر بخش‌ها اختصاص می‌یابد» از انتهای بند «۲-۵»،
 ۳. تغییر عبارت «۲۰ درصد» به «۱۰ درصد (۱۰٪)» در بند «۲-۵»،
 ۴. حذف بند «۳-۶»،
 ۵. حذف بند «۱۵-۱۹»،
 ۶. حذف عبارت «مبلغ موضوع بند اول واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای پس از اعمال ماده (۲۲۹) قانون برنامه پنجم توسعه و پس از سهم کسر صندوق توسعه ملی به مبلغ حداکثر ۱۳/۷۵ میلیارد دلار از محل عواید خالص ناشی از صادرات نفت خام و میعانات گازی به دست می‌آید». از انتهای جدول شماره ۳ و افزودن عبارت «حداقل به میزان ۱۸/۷۱ میلیارد دلار» بعد از عبارت «و بیست و سه درصد (۲۳٪) سهم صندوق توسعه ملی» در جزء «ب» بند «۱-۱».
- ب) بند «۲-۱» برخلاف قانون نفت و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه بوده و به معنای توقف عملی فعالیت حساب ذخیره ارزی است:

۱. حذف بند «۲-۱»،
- ج) موارد زیر برای اجرای دقیق قانون برنامه پنجم توسعه، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین قانون جدید نفت پیشنهاد می‌شود:
۱. حذف عبارت «شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران موظف است از درآمدهای مربوط به پالایشگاه‌های خصوصی معادل ارزش نقدی خوراک و نیز سایر تعهداتی که برعهده شرکت ملی پالایش و پخش است را کسر و طبق مفاد این بند به خزانه واریز و مابقی را مستقیماً به شرکت‌های خصوصی ذیربط پرداخت نماید» از جزء «ح» بند «۱-۱»،
 ۲. در راستای اجرای دقیق ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم سهم مناطق محروم و نفت‌خیز از صادرات گاز طبیعی تعیین شود،
 ۳. در راستای اجرای ماده (۱۲) قانون جدید نفت سهم شرکت ملی نفت از گاز طبیعی تعیین شود،
 ۴. به منظور تعیین سهم شرکت ملی نفت از فروش داخلی، رقم فروش داخلی نفت خام و

میعانات گازی در لایحه تعیین شود.

د) به منظور شفافیت بودجه و طبقه‌بندی صحیح منابع دولت ضروری است همه منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در قسمت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی شود، در نتیجه پیشنهاد می‌شود:

- ردیف ۱۶۰۱۳۹ که با عنوان مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی به قسمت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای اضافه شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون نفت جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون محاسبات عمومی کشور.
۴. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.
۵. قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰.
۶. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۴۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۱۰. نفت و صندوق توسعه ملی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمد قاسمی، ایرج مهرآزما

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

۲. نفت

۳. صندوق توسعه ملی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۳