



بودجه‌ریزی در شرکت ملی نفت ایران و اثرات آن بر تولید نفت و گاز

◀ میترا مدرسی*

۱۸

اكتشاف و تولید

نشریه فنی تخصصی
شرکت ملی نفت ایران

مقدمه:

شرکت ملی نفت ایران به عنوان متولی توسعه صنعت نفت و گاز در کشور همواره بطور ویژه مورد توجه قرار داشته است. از آنجایی که توسعه صنعت نفت و گاز سرمایه‌بر و تکنولوژی‌بر می‌باشد، بنابراین تنظیم روابط مالی به گونه‌ای که موجبات توسعه مناسب و به موقع این صنعت را با هدف تولید صیانتی از مخازن موجود و توسعه پایدار و متوازن فراهم آورد، از اولویت‌های کشور به شمار رفته است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و دگرگونی نظام سیاسی و اقتصادی کشور، شرکت ملی نفت ایران که قبلاً به عنوان سازمان مستقل تحت نظارت بالاترین مقام سیاسی کشور اداره می‌شد و تأمین منابع مالی آن در اولویت اول قرار داشت، پس از پیروزی انقلاب اسلامی، روش‌های متفاوت بودجه‌ریزی و تأمین منابع مالی لازم جهت انجام طرح‌های توسعه را تجربه کرده است. نظام بودجه‌ریزی در شرکت ملی نفت ایران به طور مشخص پس از انقلاب تحت سه نظام به شرح زیر صورت پذیرفته است:

۱- نظام بودجه‌ریزی طی سال‌های ۱۳۵۸ الی ۱۳۷۸

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه سال ۱۳۵۷ برای اولین بار از طرف شورای انقلاب روش بودجه‌ریزی و تأمین منابع مالی شرکت ملی نفت ایران به موجب ماده ۱ مصوب شورای انقلاب

در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۸ «به موجب قانون وزارت خانه نفت تأسیس و شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی گاز ایران و شرکت‌های تابعه زیر مجموعه وزارت نفت قرار می‌گیرند.» تحت نظارت دولت در قالب وزارت نفت از طریق خزانه داری کل کشور»

براساس تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ مصوب شورای انقلاب در قالب بودجه‌های کل کشور تخصیص داده می‌شد. به موجب این تبصره قانونی «قراردادهای فروش نفت به وسیله شرکت ملی نفت ایران از طرف دولت امضاء و وجوه حاصل از فروش نفت خام به هر صورت و فرآورده‌های نفتی صادراتی مستقیماً به حساب خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی ایران منظور می‌شود. هر مبلغ که طبق بودجه مصوب شرکت مزبور از محل درآمد عمومی باید در اختیار شرکت ملی نفت ایران گذاشته شود، به ترتیبی که نیازهای شرکت اقتضاء کند از طرف خزانه‌داری کل در اختیار شرکت قرار داده می‌شود. بانک مرکزی ایران مکلف است ارز مورد نیاز شرکت ملی نفت ایران را به میزانی که شرکت تعیین خواهد کرد به شرکت مزبور بفروشد» بدین معنی که کلیه درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی تولیدی توسط شرکت ملی نفت ایران در بودجه کل کشور منظور و منابع مالی مورد نیاز جهت انجام سرمایه‌گذاری در قالب بودجه سالانه تخصیص داده می‌شد. بنابراین بودجه مربوط به انجام سرمایه‌گذاری‌های لازم در

تولید فرآورده‌های میان تقطیر به طور جدی دنبال نگردد، زیرا اجرای برنامه‌های توسعه و بازسازی پالایشگاه‌های کشور در جهت کاهش تولید نفت کوره و افزایش تولید فرآورده‌های سبک و میان تقطیر موجب می‌گردد که شرکت ملی نفت ایران از تأمین بخش عمده‌ای از منابع مالی خود محروم بماند. ضمن اینکه تحت این روش، افزایش تولید نفت خام هیچ تأثیری در افزایش درآمد شرکت ملی نفت ایران نداشت.

براساس بررسی‌های انجام شده طی تدوین برنامه چهارم توسعه و همچنین به منظور بالا بردن کارایی و بهره‌وری و کارکرد بهینه عوامل تولید و همچنین جلوگیری از اتلاف منابع و استفاده از مزیت‌های اقتصادی ناشی از بنگاه‌داری اقتصادی به علاوه شفاف‌سازی روابط مالی شرکت ملی نفت ایران و دولت به همراه شفاف کردن پارانه‌های بخش انرژی در بودجه دولت، تبصره ۱۱ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ تاکنون پیشنهاد گردید.



۳- بررسی نظام بودجه‌ریزی طی برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی

در روش پیشنهادی مقرر گردید که درصدی از درآمد حاصل از تولید نفت خام براساس قیمت‌های جاری نفت خام و گاز طبیعی براساس نرخ مندرج در بودجه‌های سنواتی به حساب شرکت ملی نفت ایران جهت انجام طرح‌های سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز به منظور انجام سرمایه‌گذاری توسط نیروهای داخلی و همچنین بازپرداخت تسهیلات مالی خارجی منظور گردد. در ارتباط با نفت خام تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی نیز مقرر شد که نفت خام با قیمت‌های بین‌المللی براساس درصدی تخفیف به پالایشگاه‌ها فروخته شده و ارزش محصولات تولیدی نیز بر مبنای قیمت‌های بین‌المللی (فوب خلیج فارس) محاسبه و مابه‌التفاوت آن با قیمت‌های داخلی به صورت پارانه از طرف دولت محاسبه و منظور گردد. با اجرای این روش، افزایش تولید فرآورده‌های سبک و میان تقطیر با ارزش بالاتر، مجموع درآمد حاصل از تولید فرآورده را افزایش داده و اجرای چنین روشی به بالا بردن بهره‌وری و کارایی منابع خواهد انجامید (جدول ۱-). ضمن اینکه در بخش بالادستی نیز افزایش تولید نفت خام از میادین موجب افزایش درآمد شرکت ملی نفت ایران نیز خواهد شد به عبارت دیگر شرکت ملی نفت ایران نیز از عملیات تولید نفت خام و گاز طبیعی منتفع

قالب بودجه‌های سنواتی از طریق خزانه‌داری کل و پیمودن مراحل اداری مختلف تخصیص می‌یافت. البته بخش اندکی از درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی در داخل کشور به منظور تأمین هزینه‌های جاری این شرکت اختصاص داده می‌شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و همراه با شروع جنگ تحمیلی و بالا رفتن هزینه‌های نظامی کشور و کاهش قیمت نفت خام، تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت انجام سرمایه‌گذاری‌های لازم در میادین نفت و گاز کشور مقدور نگردید. ضمن اینکه فرآیند تخصیص منابع مالی مورد نیاز به گونه‌ای بود که تأمین به موقع منابع مالی از خزانه‌داری کل عموماً با تأخیر و دشواری روبه‌رو می‌شد.

عدم سرمایه‌گذاری لازم در بخش نفت و گاز کشور، صدمات بسیار زیادی بر منابع انرژی کشور وارد آورد که هم‌اکنون نیز جبران آن امکان‌پذیر نمی‌باشد. پس از پایان جنگ تحمیلی با بالا رفتن هزینه‌های بازسازی ویرانه‌های باقیمانده از جنگ، همچنان تأمین منابع مالی شرکت ملی نفت ایران از محل ردیف بودجه‌های سالانه با دشواری و تأخیر صورت می‌پذیرفت. به همین دلیل در قانون برنامه سوم توسعه به منظور اصلاح روش بودجه‌ریزی و تأمین به موقع منابع مالی مورد نیاز نظام بودجه‌ریزی شرکت ملی نفت ایران تغییر یافت.

۲- بررسی نظام بودجه‌ریزی طی برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی

در برنامه سوم توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کل کشور برای جلوگیری از بروز چنین شرایطی و جبران کمبود سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز، براساس ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم توسعه، درآمد حاصل از فروش فرآورده‌های داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی و گازی نیز جهت انجام هزینه‌های جاری و عملیاتی و سرمایه‌گذاری‌های لازم در میادین نفت و گاز و سایر بخش‌های پایین‌دستی به شرکت ملی نفت ایران واگذار گردید.

«ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم توسعه»

الف - درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و میعانات گازی و برق حسب مورد به عنوان درآمد شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر تلقی گردیده و به مصرف ارزی هزینه عملیات جاری (شامل واردات فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی) و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. مبالغ سرمایه‌گذاری فوق از نظر مالیاتی جزء هزینه‌های قابل قبول محسوب خواهد شد و به عنوان افزایش سرمایه دولت یا شرکت ملی نفت ایران حسب مورد منظور می‌شود.»

اجرای این روش شرایطی را فراهم کرد که بودجه شرکت ملی نفت ایران به طور مستقل از بودجه کل کشور، سالانه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تنظیم و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی تخصیص می‌یافت. تحت این روش تأمین بودجه مورد نیاز جهت طرح‌های سرمایه‌گذاری نیازمند تخصیص جداگانه از طرف خزانه‌داری کل نبود. تأمین منابع مالی مورد نیاز به طور مستقل از محل فروش فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی و همچنین صادرات فرآورده‌های نفتی تأمین می‌گردید.

البته بررسی نتایج اجرای ماده مزبور نشان می‌دهد که این روش نیز اشکالاتی را به همراه داشته است. زیرا از آنجایی که محل اصلی تأمین درآمدهای شرکت ملی نفت ایران جهت انجام سرمایه‌گذاری در بالادستی و پایین‌دستی معطوف به درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی و گازی بود. به همین دلیل تغییر الگوی پالایشی کشور در راستای کاهش تولید نفت کوره و افزایش

جدول- تولید فرآورده‌های اصلی کشور طی سال‌های برنامه سوم توسعه

فرآورده / سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
نفت کوره	۸۲,۲	۸۰,۲	۸۰,۱	۷۷,۱	۷۴,۸	۷۶,۱۳	۷۶,۴۵	۷۳,۲
بنزین موتور	۳۶,۳	۳۷,۱	۳۸,۵	۳۹,۹	۴۰,۲	۴۲,۳۷	۴۴,۷۷	۴۵,۱
نفت گاز	۷۰	۷۰,۹	۷۲	۷۳,۲	۷۷	۷۹,۲۲	۸۰,۴۷	۸۱,۶
نفت سفید	۲۶,۷	۲۷,۲	۲۴,۷	۲۴,۷	۲۳	۲۰,۳۲	۲۱,۰۶	۲۱,۷
گاز مایع	۸,۳	۸,۳	۸,۹	۸,۶	۸,۴	۷,۹۵	۸,۰۳	۷,۷
جمع	۲۲۳,۵	۲۲۳,۷	۲۲۴,۲	۲۲۳,۵	۲۲۳,۴	۲۲۶	۲۳۰,۸	۲۲۹,۳

ارقام: میلیون لیتر در روز

در بودجه‌های سننواتی در راستای بهینه نمودن منابع انرژی کشور و استفاده از روش‌های فنی و غیرفنی بهینه‌سازی مصرف انرژی، کشور را به سوی کارایی بیشتر رهنمون خواهد کرد.

ج) با توجه پرداخت درصد بیشتری به تولید از میادین دریایی و مشترک، فعالیت‌های شرکت ملی نفت ایران معطوف به اجرای طرح‌های توسعه با اولویت بالاتر (میادین مشترک) قرار می‌گیرد. تحت اجرای این روش درآمد حاصل از توسعه میادین دریایی که عموماً نیز مشترک می‌باشند، افزایش یافته و افزایش تولید از میادین مشترک به معنای اختصاص منابع مالی بیشتری به کشور در مقابل کشور همسایه می‌باشد.

د) اجرای این روش بودجه‌ریزی در صورت اجرای رویه ثابت و یکسان به صورت ماده قانونی می‌تواند استفاده از مزایای بنگاه‌داری اقتصادی، افزایش راندمان و بهره‌وری نیروی انسانی را به همراه داشته باشد. از این طریق با اصلاح ساختار در بخش‌های مختلف به منظور افزایش راندمان و بهره‌وری در جهت افزایش درآمدها و منطقی نمودن هزینه‌ها و افزایش سود بنگاه به همراه داشته باشد. بودجه‌ریزی تحت یک رویه ثابت و مشخص طی بلندمدت منجر به افزایش منابع مالی مورد نیاز جهت انجام سرمایه‌گذاری مولد، افزایش تولید، نرخ رشد اقتصادی، اشتغال و سایر مؤلفه‌های اقتصادی از طریق نظام مدیریت بهینه دارایی‌ها خواهد گردید.

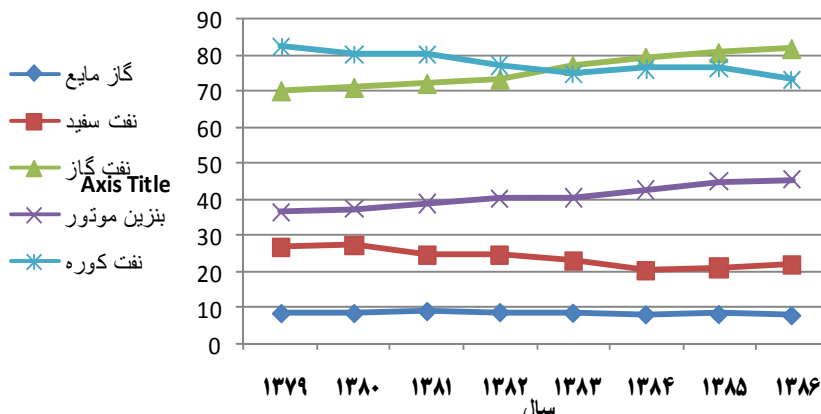
نتیجه‌گیری:

- با توجه به اطلاعات و آمارهایی که در خصوص میزان و مقایسه سرمایه‌گذاری‌های انجام شده از منابع داخلی در شرکت ملی نفت

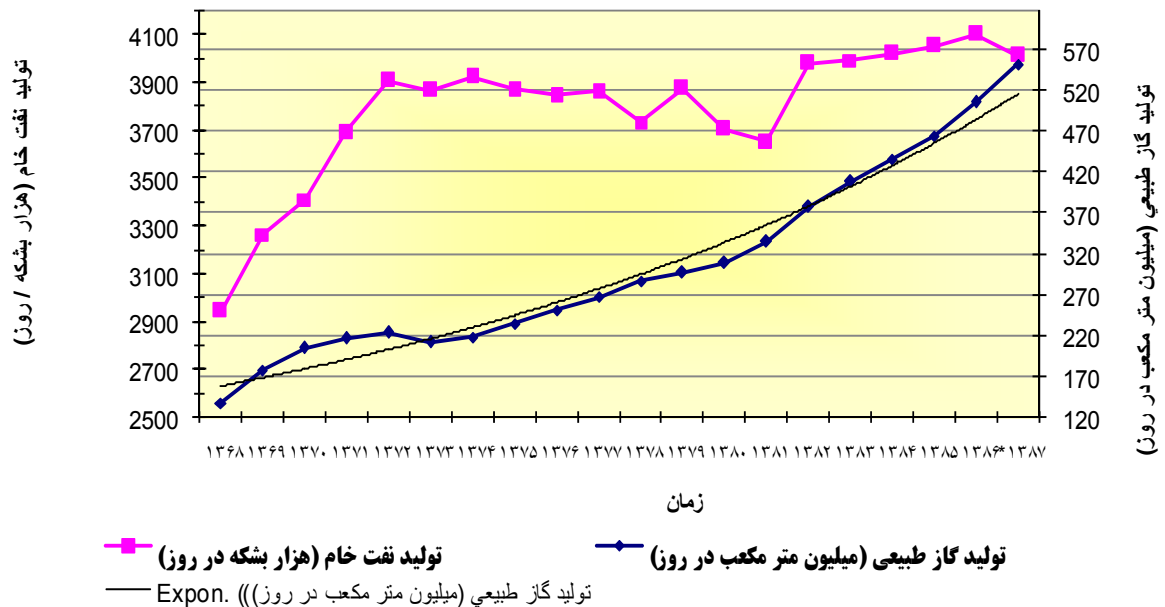
می‌گردد. بنابراین تداوم چنین روشی به منظور توسعه بنگاه‌داری اقتصادی در مجموعه وزارت نفت و افزایش بهره‌وری و کارایی در منابع نیز مثمرتر خواهد بود. نتایج حاصل از اجرای چنین روشی در سال‌های ۱۳۸۴ تاکنون علی‌رغم محدودیت‌های بین‌المللی در امر تخصیص منابع مالی و استفاده از امکانات مالی، نیروی انسانی و اطلاعات فنی داخلی به کشور به منظور افزایش حجم سرمایه‌گذاری در بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی گردیده است.

نکات مثبت اجرای روش پیشنهادی طی برنامه چهارم توسعه الف) اجرای روش بودجه‌ریزی فوق‌الذکر، موجب می‌شود که منابع مالی در اختیار شرکت ملی نفت ایران متناسب با قیمت‌های بین‌المللی و حجم تولیدات افزایش یافته و فعالیت‌های اجرایی شرکت ملی نفت ایران به منظور افزایش درآمد در راستای افزایش تولید قرار گیرد. تحت این روش منافع ناشی از فعالیت‌های توسعه شرکت ملی نفت ایران و سایر شرکت‌های تابعه وزارت نفت در گرو فعالیت‌های اجرایی در امر توسعه آنها خواهد بود.

ب) اجرای چنین روشی موجب می‌شود که یارانه فرآورده‌های نفتی و گازی به صورت شفاف در حساب‌ها منظور و دولت به گونه‌ای متحمل پرداخت یارانه‌های مزبور گردد. بدین ترتیب دولت به منظور کاهش هزینه‌های خود و به منظور توسعه فرهنگ مصرف و همچنین بهینه‌سازی مصرف انرژی به دنبال استفاده از روش‌های قیمتی و غیرقیمتی به منظور کاهش مصرف و کاهش یارانه پرداختی گردد. بنابراین اجرای روش محاسبه ارزش ذاتی نفت خام و گاز طبیعی در بودجه سننواتی و همچنین شفاف نمودن قیمت‌ها



شکل ۱ - نمودار مقایسه تولید فرآورده‌های اصلی طی دوره ۸۶ - ۱۳۷۹



شکل ۲ - تولید نفت خام و گاز طبیعی طی دوره ۸۷ - ۱۳۶۸

مناسب و رویه یکسان اختصاص درصدهای ثابتی از درآمد حاصل از تولید نفت خام و گاز طبیعی به شرکت ملی نفت ایران به منظور تأمین منابع مالی لازم جهت اجرای طرح‌های توسعه بلندمدت در بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی است به گونه‌ای که حافظ منافع بلندمدت کشور و شرکت ملی نفت ایران باشد.

بنابراین توجه به این نکته اساسی ضروری است که تأمین کافی و به موقع منابع مالی لازم در بخش نفت و گاز موجب توسعه بلندمدت و پایدار صنعت نفت و به تبع آن ایجاد شرایط مناسب برای توسعه اقتصادی کشور و تأمین منابع مالی لازم برای سایر بخش‌های اقتصادی جهت توسعه متوازن و هماهنگ با این صنعت خواهد شد.

بنابراین در اجرای روش مزبور نکته‌ای که در دستیابی به اهداف روش بودجه‌ریزی فوق اهمیت دارد، این است که شرکت ملی نفت ایران منافع حاصل از عملیات خود در راستای بهبود عملکرد، اصلاح ساختار و همچنین بهبود کارایی و افزایش تولید در بودجه‌های سالانه کسب کند. بنابراین تنظیم بودجه سالانه بدون توجه به فعالیت‌های شرکت ملی نفت ایران و صرفاً براساس روند گذشته، موضوع بودجه‌ریزی عملیاتی مبتنی بر نگاه‌داری اقتصادی را مخدوش خواهد نمود. بنابراین پیشنهاد می‌گردد که مفاد قانونی ارائه شده در بودجه‌بندی برنامه پنج‌ساله چهارم مورد استفاده در سال‌های ۸۸-۱۳۸۴ به صورت رویه و قانون بلندمدت و قابل دوام برای سال‌های آینده تنظیم و مصوب گردد، تا اهداف حاصل از به‌کارگیری این روش مشهود، قابل دسترس و قابل برنامه‌ریزی برای افق‌های بلندمدت باشد. زیرا انجام برنامه‌ریزی بدون آگاهی از پیش‌بینی حجم درآمدها و هزینه‌ها و همچنین پتانسیل سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف بالادستی و پایین‌دستی امکان‌پذیر نخواهد بود. ضمن اینکه تأثیر عملکرد در راستای بهبود فرآیندها و کارایی باید در بلندمدت موجبات توسعه پایدار شرکت ملی نفت ایران را فراهم آورد، تنظیم قوانین بودجه سالانه بر مبنای محاسبات درآمد و هزینه سالانه مبتنی بر روند گذشته، نتایج ناشی از عملکرد شرکت را مخدوش خواهد کرد.

ایران طی دوره ۸۷-۱۳۶۸ صورت پذیرفته است می‌توان به این نکته مهم پی برد که فارغ از حجم منابع مالی مورد استفاده در جهت سرمایه‌گذاری در صنعت نفت، همواره طی سال‌های قبل از برنامه سوم توسعه، میزان عملکرد کمتر از بودجه تصویبی بوده است. این امر ناشی از عدم امکان تأمین منابع مالی از طرف دولت و خزانه‌داری کل کشور در سقف مصوب می‌باشد. آمار و ارقام سال‌های برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد که با تغییر روش بودجه‌ریزی، ضمن افزایش حجم سرمایه‌گذاری‌ها، درصد بیشتری از بودجه مصوب، مورد استفاده قرار گرفته است. از سال ۱۳۸۴ به بعد نیز میزان سرمایه‌گذاری انجام شده نسبت به سال‌های قبل افزایش بیشتری یافته ضمن اینکه عملکرد نسبت به بودجه مصوب نتایج مطلوب‌تری را در بر دارد.

در زمینه تولید نفت خام نیز اثرات ناشی از تغییر روش‌های بودجه‌ریزی و تأمین بهتر منابع مالی مورد نیاز کاملاً مشهود است، به گونه‌ای که طی دوره مورد بررسی (سال‌های ۱۳۶۸ الی ۱۳۸۵) در دوره ۱۳۷۲ الی ۱۳۸۰ میزان تولید نفت خام از روند کاهشی برخوردار است، با انجام سرمایه‌گذاری در برنامه سوم توسعه و همچنین سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۷ علی‌رغم وجود محدودیت‌های بین‌المللی در جذب تسهیلات مالی خارجی مجدداً روند تولید نفت خام افزایش یافته و با انجام سرمایه‌گذاری در این بخش نه تنها افت تولید سالانه معادل ۱۰ درصد جبران گردیده است بلکه افزایش تولید نفت خام نیز محقق شده است (نمودار ۲). در بخش گاز طبیعی نیز انجام سرمایه‌گذاری مناسب موجب گردیده است که تولید از روند رو به رشدی برخوردار شود و از سال ۱۳۸۰ با افزایش تولید از فازهای مختلف پارس جنوبی و سایر میادین گازی، تولید گاز طبیعی شتاب مضاعفی داشته است.

در زمینه تولید فرآورده نیز مقایسه خوراک نفت خام و فرآورده‌های تولیدی طی دوره ۱۳۸۲-۱۳۸۴ نشان می‌دهد که با ساز و کار جدید میزان خوراک و تولید فرآورده‌های سبک افزایش یافته و راندمان پالایشگاه‌ها با شرایط مناسب‌تری فعالیت خود را ادامه داده‌اند.

از نکاتی که در این ساز و کار جدید باید مدنظر قرار گیرد، تنظیم