

## نفت و گاز در لایحه بودجه ۱۴۰۳

مصطفی سمیعی نسب<sup>۱</sup>

### چکیده

بررسی رویکرد دولت به بخش نفت و گاز در قالب بودجه سالیانه به دلیل نقش کلیدی این بخش در اقتصاد کشورمان ایفا می‌کند، همواره از اهمیت خاصی برخوردار بوده است. لزوم پرهیز از رویکرد خوش‌بینانه در تعیین درآمدهای نفتی همواره از سوی کارشناسان به دولت گوشزد شده است. مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ۱/۳۵ میلیون بشکه با قیمت ۶۵ یورو در نظر گرفته شده است. براین اساس درآمدهای نفتی کشور حدود ۳۲ میلیارد یورو در نظر گرفته شده است. با فرض ثبات نرخ برابری یورو و دلار، درآمدهای نفتی کشورمان معادل ۳۴/۵ میلیارد دلار تعیین شده است. منابع پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت خام، گاز و فراورده‌های نفتی در بودجه ۱۴۰۳ به‌رغم واقع‌بینانه بودن، با دشواری‌هایی در تحقق همراه است. در این راستا، متنوع‌سازی شیوه‌های انتقال نفت به مشتریان نفتی با توجه به تجربه کشور در فروش نفت به روش‌های غیرمتعارف، تلاش برای حفظ چین به‌عنوان مشتری اصلی نفتی و توسعه همکاری با پالایشگاه‌های خصوصی و بازرنگری در نحوه تعامل وزارت نفت با بانک مرکزی جهت کاهش آسیب‌های وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی پیشنهاد می‌شود.

**واژگان کلیدی:** بودجه، نفت و گاز، درآمدهای نفتی.

### مقدمه

می‌آید. هرگونه نوسان در بخش نفت و گاز کشور، بخش مهمی از درآمدهای مورد نیاز دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و تداوم کسری بودجه در اقتصاد ملی را دامن می‌زند. در کنار نقش‌های مستقیم بخش نفت و گاز در محاسبات ملی، این بخش از بخش‌های مهم در تأمین امنیت انرژی کشور به شمار می‌آید. رخدادهای مثبت و منفی در این بخش، به‌شدت امنیت عرضه انرژی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و تداوم کاهش امنیت انرژی منجر به بحران انرژی در کشور می‌شود. در تبصره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، در قالب بندهای الف، ب، پ و ت به بخش نفت و

بخش نفت و گاز از دو کانال مهم و کلیدی اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این بخش یکی از مهم‌ترین بخش‌های تولیدی اقتصاد کشور به شمار می‌آید که از طریق تغییر در ارزش افزوده، تولید ملی و در نهایت رشد اقتصادی سالانه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. رخدادهای این بخش متأثر از تحریم‌ها بوده و در دوره تشدید تحریم‌ها، یکی از دلایل اصلی کاهش رشد اقتصادی، کاهش رشد بخش نفت و گاز بوده است. از سوی دیگر، این بخش از جمله مهم‌ترین بخش‌های تأمین مالی‌کننده بودجه دولت به شمار

۱. استادیار، گروه اقتصاد سیاسی، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران/ رئیس اندیشکده اقتصاد سیاسی امنیت و دفاع، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران  
samiee@isu.ac.ir

بالاترین میزان صادرات نفت ایران در 5 سال گذشته یعنی از زمان خروج آمریکا از برجام است.

بسیاری بر این باورند که بایدن در ابتدا به این دلیل که موضوع مذاکرات هسته‌ای و حصول توافق را دنبال می‌کرد، با سخت‌گیری کمتری نسبت به ترامپ تحریم خرید نفت ایران را اعمال کرد؛ البته در ادامه، رشد شدید قیمت نفت هم به کمک آمد و هم اینکه نفت ارزان ایران برای مشتریان جذاب‌تر شد و آمریکا که تحت فشار تورم قرار داشت، تمایلی نداشت با فشار بر نفت ایران قیمت نفت و بنزین را به سطوح بالاتر سوق دهد. از این رو حالا بسیاری با انتقاد از دولت بایدن، رسیدن صادرات نفت ایران به سطوح کنونی را تحت تأثیر سیاست‌های او می‌دانند.

رکوردشکنی صادرات نفت ایران موجب شدت گرفتن انتقادات نسبت به سیاست تحریمی دولت بایدن شده است که طرح توقف پناهدهی به نفت ایران، مهم‌ترین تلاش نمایندگان آمریکا از دور جدید فشارها به دولت بایدن برای توقف جریان صادرات نفت ایران شمرده می‌شود.

مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی کشور در لایحه بودجه سال 1403، 1/35 میلیون بشکه با قیمت 65 یورو در نظر گرفته شده است. براین اساس درآمدهای نفتی کشور حدود 32 میلیارد یورو در نظر گرفته شده است.

گاز توجه شده است. در بندهای یادشده بیشتر به بحث درآمدهای حاصل از حوزه نفت و گاز، چگونگی سرمایه‌گذاری و تسویه بدهی وزارت نفت با بانک مرکزی توجه شده است. بررسی مصوبات مجلس نیز نشان می‌دهد تغییر خاصی در این تبصره از لایحه بودجه حاصل نشده است. در ادامه، ابتدا وضعیت بخش نفت و گاز کشور تحلیل می‌شود و در ادامه، ابعاد مختلف تبصره 9 لایحه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

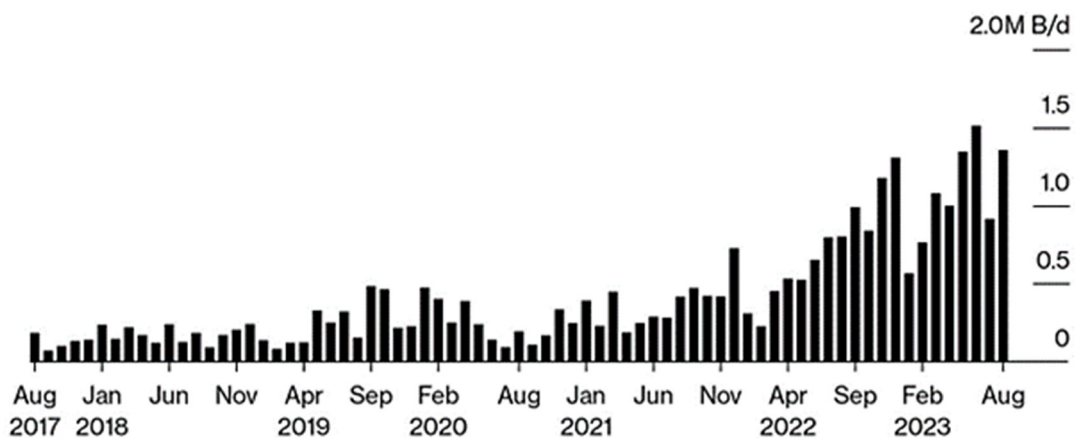
### 1- تحلیل وضعیت موجود

بخش نفت و گاز به دلیل اهمیت فراوانی که در تأمین درآمدهای ارزی کشورمان دارد، همواره مورد توجه کارشناسان و تحلیلگران در بررسی لایحه بودجه قرار می‌گیرد. بیش‌برآورد درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز موجب تعمیق کسری بودجه دولت می‌شود. بنابراین، ضرورت دارد تا وضعیت کنونی تولید و صادرات نفت و گاز مورد بررسی قرار گیرد. صادرات نفت ایران هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام به میزان زیادی کاهش یافت و به پایین‌ترین سطح خود در چند دهه اخیر رسید، در ادامه، تقریباً از اواخر سال 2020 و هم‌زمان با روی کار آمدن دولت بایدن، صادرات نفت ایران با افزایش همراه شد و به حدود 1/4 میلیون بشکه در روز در ماه‌های اخیر رسید. ایران در اوت، 1/7 میلیون بشکه در روز نفت خام و 152 هزار بشکه در روز میعانات صادر کرده که بدین ترتیب، کل صادرات نفت و میعانات گازی ایران در این ماه 1/85 میلیون بشکه در روز بوده است. این رقم

رکوردشکنی صادرات نفت ایران و رسیدن به سقف حدود ۴ سال اخیر در کنار تمرکز بر مسیرهای دور زدن تحریم‌ها و این ادعا که بایدن به دلیل منافع اقتصادی آمریکا از اعمال تحریم‌ها چشم‌پوشی می‌کند، این گمانه را مطرح می‌کند که آیا فشارها می‌تواند بایدن را به اعمال سخت‌گیری‌های بیشتر علیه صادرات نفت ایران وادار کند؟ در این میان، بلومبرگ هم در گزارشی با تأیید رشد صادرات نفت ایران نقد مشابهی را بر دولت بایدن وارد می‌کند. در این گزارش آمده است مذاکرات هسته‌ای ایران و آمریکا بنا به اعتراف آنتونی بلینکن، وزیر امور خارجه آمریکا، شکست خورده است، اما به نظر می‌رسد آمریکا قصدی برای توقف صادرات نفت ایران ندارد. در این گزارش ادعا شده است که آمریکا از رسیدن نفت ایران به بازارهای جهانی خوشحال است؛ زیرا به جلوگیری از جهش قیمت نفت کمک می‌کند.

بررسی‌ها حاکی است که صادرات نفت ایران در سال ۲۰۲۳ با افزایش عمده نسبت به سال‌های پیش، به حدود ۱/۴ میلیون بشکه در روز رسیده که بخش عمده‌ای از آن توسط چین (به‌ویژه پالایشگران خصوصی موسوم به تی‌پات‌ها) خریداری شده است. به دلیل پیچیدگی شبکه صادرات نفت ایران برای رصد و پایش از سوی ایالات متحده، این کشور قصد دارد از طریق طرح تحریم جدید نفتی، ریسک همکاری نفتی با ایران از سوی بنادر را افزایش دهد تا شبکه صادرات نفت ایران را مختل کند. این تحریم‌ها طیف گسترده‌ای از واسطه‌های فروش نفت ایران اعم از مالکان یا اپراتورهای بنادر، شناورها، حاملان، تخلیه‌کنندگان یا معامله‌کنندگان نفت و محصولات نفتی و پتروشیمیایی با منشأ ایران را شامل می‌شود.

#### نمودار ۱- روند صادرات نفت ایران به چین



Source: General Administration of Customs, Bloomberg, 2023.

بررسی پرداخته و در پایان پیشنهاداتی برای بهبود عملکرد دولت در برنامه‌ریزی بخش نفت و گاز در قالب بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه می‌شود.

در این نوشتار سعی شده است تا پس از مقدمه، به تحلیل مواد لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در بخش نفت و گاز پرداخته شود. سپس به آسیب‌شناسی موضوع مورد

صندوق توسعه ملی و سهم شرکت ملی نفت، سهم دولت از درآمدهای نفتی در سال آینده 15/9 میلیارد دلار باشد. خالص صادرات گاز کشور نیز برحسب دلار، حدود 3/5 میلیارد دلار تعیین شده است. درآمد حاصل از فروش گاز به صورت خوراک پتروشیمی نیز 58 هزار میلیارد تومان (همت) در نظر گرفته شده است. در لایحه بودجه سال 1403، سهم صندوق توسعه ملی از درآمد نفت، گاز و میعانات گازی 40 درصد تعیین شده است. 3 درصد درآمد نفت و گاز سهم مناطق نفت خیز، گازخیز و توسعه نیافته و 14/5 درصد هم به حساب شرکت ملی نفت یا گاز واریز خواهد شد.

وابستگی مستقیم بودجه به نفت در لایحه بودجه سال 1403 بدون در نظر گرفتن منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها و 136 هزار میلیارد تومان منابع اختصاص یافته به تقویت بنیه نظامی، معادل 24 درصد است که نسبت به قانون بودجه سال 1402، کاهش 5 درصدی داشته است.

اداره اطلاعات انرژی آمریکا  
پیش‌بینی کرده است که  
قیمت نفت خام WTI در  
سال 2024، در کانال 80 تا  
90 دلار قرار گیرد.

## 2- تحلیل مواد لایحه بودجه 1403 در بخش نفت و گاز

مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی کشور در لایحه بودجه سال 1403، 1/35 میلیون بشکه با قیمت 65 یورو در نظر گرفته شده است. براین اساس درآمدهای نفتی کشور حدود 32 میلیارد یورو در نظر گرفته شده است. با فرض ثبات نرخ برابری یورو و دلار (هر یورو معادل 1/08 دلار است)، درآمدهای نفتی کشورمان معادل 34/5 میلیارد دلار تعیین شده است. برآورد می‌شود که با کسر سهم

جدول 1- ارقام در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال 1403

ارقام	عنوان
65	قیمت هر بشکه نفت صادراتی (یورو)
1/35	مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی (میلیون بشکه در روز)
11	مقدار صادرات گاز طبیعی (میلیارد مترمکعب در سال)
29	قیمت صادراتی گاز (یورو)
67	خوراک پتروشیمی (هزار بشکه در روز)
58	درآمد حاصل از فروش خوراک پتروشیمی (همت)
40	سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی (درصد)

مأخذ: پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، لایحه بودجه سال 1403.

نفت کشور در جدول شماره ۲ مورد بررسی قرار گرفته است. از این رو ابتدا به بررسی پیش‌بینی قیمت جهانی نفت در سال ۲۰۲۴ و مفروضات آن پرداخته می‌شود.

اداره اطلاعات انرژی آمریکا پیش‌بینی کرده است که قیمت نفت خام WTI در سال ۲۰۲۴، در کانال ۸۰ تا ۹۰ دلار قرار گیرد (نمودار شماره ۲). خاطرنشان می‌شود این پیش‌بینی‌ها امکان وقوع اتفاقات نوظهور (مثبت یا منفی) بر بازار جهانی نفت را ندارند و تنها بر اساس روندهای موجود و تحولات آتی قابل پیش‌بینی، انجام شده است. با عنایت به این توضیحات و به پیش‌بینی صورت گرفته از قیمت جهانی نفت، نظر به تخفیف حدود ۱۵ دلار در بشکه که کشورمان برای مشتریان نفتی در نظر می‌گیرد، به نظر می‌رسد قیمت نفت ایران برای سال میلادی آتی، در کانال ۶۵ تا ۷۵ دلار قرار داشته باشد.

رقم در نظر گرفته شده در بودجه چندان غیرواقعی در نظر گرفته نشده است؛ هرچند مفروضات برآورده شدن آن نیز با توجه به توضیحات جدول شماره ۲، چندان آسان نخواهد بود.

### ۳- آسیب‌شناسی موضوع

نحوه ورود منابع حاصل از نفت در چهار دهه اخیر در کشور به گونه‌ای بوده که قیمت نفت، قیمت ارز و حتی مقدار صادرات نفت را به متغیرهای سیاست مالی تبدیل کرده است. این در حالی است که قیمت نفت، متغیری برون‌زا است و خارج از اراده کشور تعیین می‌شود. نظر به اهمیت این متغیر، مفروضات قیمتی و مقداری صادرات

نمودار ۲- پیش‌بینی روند قیمت جهانی نفت در سال ۲۰۲۴



Source: EIA, Short-Term Energy Outlook, Nov 2023.

نااطمینانی قابل توجهی دارد، قرار داده شده است. مفروضات مهم هر سناریو در ستون دوم ارائه شده است.

با توجه به پیش‌بینی ۳۴/۵ میلیارد دلاری درآمدهای نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۳، این رقم در بازه بالای سناریوی تداوم روند موجود قرار می‌گیرد. بنابراین، رقم در نظر گرفته‌شده در بودجه چندان غیرواقعی در نظر گرفته نشده است؛ هرچند مفروضات برآورده شدن آن نیز با توجه به توضیحات جدول شماره ۲، چندان آسان نخواهد بود. بند کلیدی در تحلیل سناریوهای یادشده به اجرا و عدم اجرای قانون توقف پناهدهی به نفت ایران اختصاص دارد. همان‌طور که اشاره شد، به دلیل پیچیدگی شبکه صادرات نفت ایران برای رصد و پایش تحریمی از سوی ایالات متحده، این کشور قصد دارد از طریق طرح تحریم‌های جدید نفتی، ریسک همکاری نفتی با ایران از سوی بنادر را افزایش دهد تا موجب کاهش صادرات نفت ایران شود. براین اساس، این تحریم‌ها طیف گسترده‌ای از واسطه‌های فروش نفت ایران اعم از مالکان یا اپراتورهای بنادر، شناورها، حاملان، تخلیه‌کنندگان یا معامله‌کنندگان نفت و محصولات نفتی با منشأ ایران را شامل می‌شود. ریستاد انرژی<sup>۱</sup> در گزارش اکتبر سال ۲۰۲۳ خود، پیش‌بینی کرده است که تحریم‌های جدید نفتی علیه ایران ممکن است ۳۰۰ هزار بشکه در روز صادرات نفت ایران را کاهش دهد که معادل ۷ تا ۸ میلیارد دلار کاهش درآمدهای نفتی ایران خواهد بود.

بررسی‌ها حاکی است که صادرات نفت ایران در سال ۲۰۲۳ با افزایش عمده نسبت به سال‌های پیش، به حدود ۱/۴ میلیون بشکه در روز رسیده که بخش عمده‌ای از آن توسط چین (به‌ویژه پالایشگران خصوصی موسوم به تی‌پات‌ها) خریداری شده است.

خاطرنشان می‌شود نتیجه انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا تأثیر زیادی بر اغلب بازارهای جهانی از جمله بازار نفت به جای می‌گذارد، اما از آنجاکه انتخابات جدید در انتهای سال ۲۰۲۴ برگزار خواهد شد، انتظار می‌رود اثر عمده نتیجه حاصل از انتخابات بر بازار نفت در سال ۲۰۲۵ ظاهر شود. بنابراین، این رویداد در پیش‌بینی درآمدهای نفتی ایران در سال آتی در نظر گرفته نشده است.

در جدول شماره ۲، سه سناریو (تداوم روند موجود، خوش‌بینانه و بدبینانه) بر اساس مفروضات مختلف قیمت و مقدار صادرات نفت کشور در سال ۲۰۲۴ طراحی شده است. به عبارت دقیق‌تر، با توجه به بازه پیش‌بینی شده برای قیمت نفت کشور که از پیش‌بینی نمودار شماره ۲ حاصل شد، معیار طراحی سناریوهای سه‌گانه، میزان صادرات نفت کشورمان که

1. Rystad Energy

جدول ۲- سناریوهای مختلف درآمدهای نفتی کشورمان در سال ۱۴۰۳

سناریو	مفروضات مهم سناریو	میزان صادرات نفت (میلیون بشکه در روز)	قیمت نفت (دلار در هر بشکه)	درآمدی انتظاری نفت در سال ۲۰۲۴ (۱۴۰۳) (برحسب میلیارد دلار در سال)
خوش‌بینانه	- کاهش بیشتر رصد و پایش تحریم‌ها - تداوم خرید نفت از سوی چین و هند و افزایش مشتریان دیگر - تداوم افزایش تقاضای جهانی نفت	۱/۵ - ۱/۸	۶۵-۷۵	۳۵/۶ - ۴۹/۳ (میانگین = ۴۲/۴)
تداوم وضعیت موجود	- تداوم خرید نفت از سوی چین - عدم افزایش رصد و پایش تحریم‌های ایران - عدم اجرایی شدن قانون «توقف پناهدهی به نفت ایران»	۱ - ۱/۴	۶۵-۷۵	۲۳/۷ - ۳۸/۳ (میانگین = ۳۲/۴)
بدبینانه	- اجرایی شدن تحریم‌های بیشتر از جمله قانون «توقف پناهدهی به نفت ایران» و تنگ‌تر حلقه تحریم‌های نفتی و اقتصادی - اجماع جهانی علیه ایران در خصوص وضع تحریم‌های جدید	۰/۵ - ۱	۶۵-۷۵	۱۱/۹ - ۲۷/۳ (میانگین = ۱۹/۶)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### پیشنهادها

درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز به دلیل اهمیت فراوانی که در اقتصاد ایران دارد، همواره از اهمیت خاصی در بودجه برخوردار است. لزوم پرهیز از رویکرد خوش‌بینانه در تعیین درآمدهای نفتی همواره از سوی کارشناسان به دولت گوشزد شده است. منابع پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت خام، گاز و فراورده‌های نفتی به‌رغم واقع‌بینانه بودن، با دشواری‌هایی در تحقق همراه است. در این راستا، راهکارهای زیر توصیه می‌شود.

- متنوع‌سازی شیوه‌های انتقال نفت به مشتریان نفتی با توجه به تجربه کشور در فروش نفت به روش‌های غیرمعارف: یکی از

دشواری‌های تحقق منابع نفتی در بودجه، طرح تحریمی جدید آمریکا موسوم به «توقف پناهدهی به نفت ایران» است که هم‌اکنون در مسیر تبدیل شدن به قانون در این کشور است. در صورت اجرایی شدن این تحریم‌های جدید به نظر می‌رسد برخی از بنادر ریسک همکاری برای بارگیری و اجرای عملیات کشتی‌به‌کشتی (Ship to Ship) را نپذیرند. بنابراین، ضروری است تا تمهیدات لازم برای نگهداشت شبکه فروش نفت به مشتریان نفتی، تغییر مسیرهای فروش نفت و یافتن مشتریان و واسطه‌های جدید اندیشیده شود.

- تلاش برای حفظ چین به‌عنوان مشتری اصلی نفتی و توسعه همکاری با پالایشگاه‌های

### منابع

- پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، لایحه بودجه سال 1403.
- EIA, Short-Term Energy Outlook, Nov 2023, <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>
- General Administration of Customs, Bloomberg, 2023. <https://www.bloomberg.com/profile/company/GACZ:CH>

**خصوصی این کشور:** هم‌اکنون چین با سهم بیش از ۹۰ درصد از خرید نفت ایران، اصلی‌ترین مشتری نفتی ایران است. پالایشگرهای خصوصی موسوم به تی‌پات‌ها، مهم‌ترین خریداران چینی نفت ایران به شمار می‌روند. این شرکت‌های خصوصی از تخفیف‌های نفتی برای افزایش سودآوری استفاده می‌کنند و چون پول خرید نفت را به یوان می‌پردازند، امکان شناسایی آن‌ها ضعیف است. بنابراین، تداوم توسعه شبکه فروش نفت به تی‌پات‌های چینی با ارائه پیشنهادهای قیمتی و غیرقیمتی متنوع و جذاب ضروری است.

- **بازنگری در نحوه تعامل وزارت نفت با بانک مرکزی:** در بین نهادهای مختلف اقتصادی، وزارت نفت از طریق شرکت‌های زیرمجموعه بیشترین ارتباط مالی با بانک مرکزی را دارد. بدهی شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت به بانک مرکزی از علل اصلی در افزایش نقدینگی کشور به شمار می‌آید. از سوی دیگر، وزارت نفت و شرکت‌های زیرمجموعه، مهم‌ترین منبع تأمین منابع ارزی کشور و تزریق آن به اقتصاد ملی شناخته می‌شوند. با توجه به تعاملات یادشده، ضروری است در راستای کاهش آثار منفی این تعاملات بر اقتصاد ملی، بازنگری در ارتباط مالی بین این دو نهاد مورد توجه قرار گیرد. لایحه بودجه می‌تواند گام نخست در این راستا باشد.