



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های خبری

قراردادهای نفتی در دوران پهلوی‌ها

و

پیامدهای آن

معاونت سیاسی
صدا و سیما

فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

– وب‌سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

– گروه تلگرام پژوهش خبری صداوسیما <https://telegram.me/pajooheshkhabar>

پژوهشگر: مژگان تاجیک

۱.....	مقدمه.....
۲.....	نگاهی به تاریخچه نفت ایران
۳.....	بخش اول : تحولات قراردادهای بالادستی صنعت نفت و گاز ایران با کشورهای خارجی
۳.....	الف) قبل از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران:.....
۳.....	ب) بعد از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران:.....
۴.....	۱- دوره قراردادهای امتیازی (۱۲۸۰ تا ۱۳۲۹):.....
۵.....	۲- دوره قراردادهای مشارکتی (۱۳۳۳ تا ۱۳۵۳):.....
۶.....	۳- دوره قراردادهای خدماتی (۱۳۵۳ تا ۱۳۵۷):.....
۷.....	۴- دوره حاکمیت روش های تامین مالی پروژه ای (۱۳۵۸ تا ۱۳۷۱):.....
۸.....	۵- دوره حاکمیت قراردادهای خرید خدمت ایران (بیع متقابل) (۱۳۷۲ تا ۱۳۹۲):.....
۹.....	بخش دوم: پیامدهای قراردادهای نفتی پهلوی ها
۱۰.....	تحریم های صنایع نفت.....
۱۱.....	قوانین آمریکا و اروپا در تحریم صنعت نفت، گاز و پتروشیمی ایران.....
۱۶.....	سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی
۱۶.....	علائم تداوم تسلط تفکر خام فروشی در صنعت نفت کشور

نگاهی به قراردادهای نفتی ایران با دولت‌های انگلیس و آمریکا در دوره قاجار و پهلوی مبین این نکته است که در بیشتر این امتیازات هیچ‌گونه موازنه‌ای از لحاظ قدرت سیاسی و نظامی بین گیرندگان امتیاز و کشور ایران وجود نداشت و مذاکرات در شرایط مساوی بین طرفین صورت نمی‌گرفت. در این بین، قراردادهای داری و کنسرسیون را که هر دو آنها در شرایط بحران، فقر و ضعف دولت‌های وقت ایران با ابتکار انگلیسی‌ها به کشور تحمیل شد می‌توان فقط نمونه‌ای از تزییع حقوق ملت ایران از سوی سیاستمداران بریتانیا دانست. به عبارت بهتر، سیاستمداران دولت استعماری انگلستان که همواره مترصد بودند تا از وضع نابسامان ایران در جهت افزایش منافع و تحقق خواسته‌های خود بهره گیرند، در قالب دو قرارداد داری و کنسرسیون توانستند منافع سرشار از منابع زیرزمینی ایران برای مدتی طولانی تضمین کنند.

نگاه کلی به میزان درآمدهای نفتی دولت در دوره ۱۳۳۲ - ۱۳۵۷ نشان می‌دهد که تقریباً از سال ۱۳۳۲، این درآمد بیش از ۴۰ درصد منابع درآمدی دولت را تأمین کرده است. اگر تعریف بلاوی، در مورد میزان لازم درآمد رانتی برای ساخت دولت رانتیر را بپذیریم (۴۲ درصد درآمد دولت)، باید گفت که از سال ۱۳۳۹ / ۱۹۶۰ ساخت دولت در ایران رانتیر بوده است. زمانی که درآمدهای نفتی کشورهایی چون ایران از دهه ۱۳۳۰ به بعد رو به افزایش گذاشت و نفت به‌عنوان یک «متغیر مستقل» در تحولات سیاسی و اجتماعی ایران قد علم کرد، صفت «رانتینر» نیز به سایر ویژگی‌های دولت‌های جهان سوم اضافه شد. نظریه‌پردازان عرصه سیاست و دولت دریافتند که برای توصیف و تحلیل ویژگی‌های دولت در کشورهای شرقی و آسیایی باید به رانت‌داری نفتی نیز در تحلیل نظام‌های سیاسی این کشورها دقت کنند.

براین اساس وابستگی دولت ایران به درآمد نفت پیامدهای منفی بسیاری در ابعاد گسترده در حوزه اقتصادی و پیرو آن سیاسی و فرهنگی برای ایران داشته است که تاکنون ادامه داشته. ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از سوی رهبر معظم انقلاب راهکار ضروری و مهمی برای خروج دولت از وابستگی نفت و رفع مشکلات ناشی از آن می‌باشد که اجرای آن نیاز به همت و اراده ملی مسئولان و مردم دارد.

این پژوهش ضمن بازخوانی تاریخی قراردادهای داری و کنسرسیون می‌کوشد تا پیامدهای این قراردادها را که در دوران پهلوی منعقد شد را پس از انقلاب بررسی و به علل ضرورت حرکت به سوی اقتصاد مقاومتی و پایان دادن به خام‌فروشی نفت نگاهی داشته باشد.

اولین چاه نفت ایران در سال ۱۲۸۷ش (۱۹۰۸م) در مسجد سلیمان بهره‌برداری شد،^۱ با این حال تأثیرهای سیاسی و اجتماعی استخراج طلای سیاه تا سال‌ها در ایران هویدا نشد و سلسله قاجار سال‌های پایانی خود را با درآمد حاصل از مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم، خالصجات و فروش آنها و همچنین معادن گذراند.^۲ اقتصاد ایران در عهد قاجار، که در پی شکست‌های نظامی از خارجی‌ها و ناامنی‌های قومی رو به از هم پاشیدگی داشت، بیشتر به تولیدات کشاورزی و تجارت خارجی وابسته بود و تمرکز اصلی دولت برای کسب درآمد بر بخش‌های حمل و نقل، مالیات‌ها، تعرفه‌های تجارت خارجی و واگذاری امتیازات به خارجی‌ها بود.^۳

از سال ۱۲۹۱ش/۱۹۱۲م تا سال ۱۳۱۲ش/۱۹۳۳م، که هشت سال از حکمرانی رضاخان بر ایران گذشته بود، بر اساس امتیاز داری درآمد بسیار کمی بابت حق‌الامتیاز سالانه برداشت از منابع نفتی ایران به دولت مرکزی پرداخته می‌شد.^۴ این درآمد در دوره قاجار، برای تأمین مخارج خصوصی و مسافرت‌های شاه به اروپا هزینه می‌شد، اما پس از این دوره در بودجه عمومی کشور منظور شد.^۵ کاتوزیان در توصیف وضعیت اقتصادی ایران پیش از تولید صنعتی نفت در قرن سیزدهم هجری (نوزدهم میلادی) از عبارت «خودبسندگی سنتی» (Traditional autarky) استفاده کرده است که نشان می‌دهد دستگاه دیوانی و دولتی گسترده‌ای در جامعه وجود نداشته و دلیل گسترش نیافتن دیوان‌سالاری نیز محدودیت توانایی‌های مالی دولت بوده است که عمدتاً برآمده از مالیات‌های ارضی، سرانه، مالیات بر درآمد پیشه‌وران و تعرفه‌های گمرکی بود. در این میان، با توجه به ساختار کشاورزی اقتصاد ایران، مالیات ارضی بیشترین سهم را داشت. البته در اواخر این قرن، به روش‌های دیگر کسب درآمد برای دولت مانند واگذاری امتیازات تجاری به خارجی‌ان، وام‌های مستقیم خارجی و فروش مناصب دولتی نیز توجه شد که البته این به معنای کاهش فشار مالیاتی بر بخش کشاورزی نبود، بلکه نشان‌دهنده رشد مخارج دربار بود.^۶



۱. منصور قطبی، نفت از آغاز تا امروز، تهران: اداره کل روابط عمومی وزارت نفت، ۱۳۸۲، ص ۲۸
۲. عبدالقیوم شکاری، نظریه دولت تحصیل‌دار و انقلاب اسلامی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۹، ص ۵۵
۳. حمیدرضا ملک‌محمدی، از توسعه لرزان تا سقوط شتابان، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱، صص ۲۹ - ۲۸، به نقل از: چارلز عیسوی، تاریخ اقتصادی ایران ۱۹۱۴ - ۱۸۰۰
۴. قدیر نصری، نفت و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، ص ۱۸۹
۵. میرطیب موسوی، مسائل سیاسی اقتصادی جهانی نفت، تهران: مردم‌سالاری، ۱۳۸۴، ص ۱۸۹
۶. محمدعلی (همایون) کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران، ج ۱، ترجمه محمدرضا نفیسی، تهران: پاپیروس، ۱۳۶۶، صص ۵۴ - ۵۳

بخش اول: تحولات قراردادهای بالادستی صنعت نفت و گاز ایران با کشورهای خارجی

سیر تحولات ۱۱۲ ساله قراردادهای بالادستی صنعت نفت و گاز کشور؛ از سال ۱۲۸۰ تاکنون با اعطای «امتیازنامه داری» به ویلیام ناکس داری که هیچگاه به ایران نیامد، را می‌توان بر مبنای یک دسته‌بندی زمانی از منظر دوره حاکمیت نظام جمهوری اسلامی ایران و نیز از حیث رویکرد قراردادی به کارگرفته شده در بخش بالادستی صنعت نفت و گاز کشور، به ادوار ذیل شناسایی نمود:

الف) قبل از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران:



همانطور که مشخص است مدل قراردادهای نفتی ایران با سایر کشورها از ابتدا تاکنون تحولات زیادی را تجربه کرده است.

۱- دوره قراردادهای امتیازی (۱۲۸۰ تا ۱۳۲۹):

اولین قراردادهای صنعت نفت ایران بر مبنای امتیازنامه (اعطاء امتیاز) از جمله امتیازنامه داری، امتیاز نفت شمال و امتیازنامه نفت شرکت ایران و انگلیس به امضا رسید که نقش حاکمیت و به دنبال آن منافع ملی در این قراردادها کاملاً ناچیز بود. به موجب قراردادهای نفتی از نوع امتیاز، شرکت‌های خارجی حق انحصاری منابع نفتی منطقه معینی را برای مدت طولانی دریافت می‌کنند. در مقابل این امتیاز، شرکت‌های مزبور متعهد به اکتشاف و تولید نفت و پرداخت حقوقی (مالیات و بهره مالکانه) به کشور میزبان می‌شوند. نخستین امتیازات نفتی که در دهه ششم سده ۱۳ هجری به تاریخ نفت ایران تحمیل شد و سفره ذخایر زیرزمینی را در برابر خارجیان گسترده، امتیاز «هوتز» و «رویترز» بود که هر یک به دلایلی پس از مدتی، ملغی و از درجه اعتبار ساقط شد. پس از ناکام ماندن تلاش‌های شرکت‌های «هوتز» و «رویترز» در استخراج منابع نفتی ایران، در زمان مظفردین‌شاه، ننگین‌ترین قرارداد نفتی در طول تاریخ ایران در سال ۱۲۸۰ شمسی به صنعت نفت ایران تحمیل شد. این قرارداد، امتیاز «داری» نام داشت که به موجب این امتیازنامه، استخراج، بهره‌برداری، حمل‌ونقل و فروش نفت به مدت ۶۰ سال در خاک ایران به استثنای پنج استان شمالی کشور در اختیار داری و از منافع حاصل از عملیات آن‌ها ۱۶ درصد به عنوان حق‌الامتیاز در اختیار دولت ایران قرار گرفت. در فصل اول از امتیازنامه داری، وظایف طرف خارجی را در زنجیره عملیات نفتی به شرح ذیل تعیین شده است: «تفتیش و تفحص و پیدا کردن و استخراج و بسط دادن و حاضر کردن برای تجارب و نقل و فروش». اگر این زنجیره عملیات را به زبان امروزی بیان کنیم عبارت است از اکتشاف، ارزیابی، توسعه، تولید، انتقال و فروش.

اما این امتیاز در سال ۱۳۱۱ شمسی به دستور رضاشاه ملغی شد. به دنبال لغو امتیاز داری، امتیاز دیگری در دوره رضا شاه به شرکت نفت انگلیس و ایران واگذار شد که بین ایران و دولت انگلستان منعقد و به قرارداد ۱۳۱۲ مشهور شد. از معایب قرارداد ۱۳۱۲ که می‌توان به آن اشاره کرد این بود که در حوزه اجرا این امتیاز، مشکلات اقتصادی بیشتری را برای ایران به وجود آورد زیرا این قرارداد عملاً برای تمدید مدت قرارداد داری منعقد شد. ولی این قرارداد دو مزیت عمده داشت؛ اولاً حوزه عملیات از ۴۰۰ هزار مایل مربع در امتیاز داری به ۱۰۰ هزار مایل مربع کاهش یافت و دوماً سهمین شدن ایران در منافع خالص سالیانه کمپانی به میزان ۲۰ درصد به جای ۱۶ درصد قرارداد داری تعیین شد. (موسوی امینی، ۱۳۷۰: ص ۳۴) اما در ادامه در سال ۱۳۲۸ قرارداد الحاقی بین دولت ایران و نمایندگان شرکت نفت انگلیس و ایران (قرارداد گس-گلشایین) به عنوان ضمیمه قرارداد ۱۳۱۲ به امضا رسید ولی به تصویب مجلس شورای ملی نرسید. در مجموع می‌توان گفت در این نوع از قراردادها (امتیاز) آنچه نصیب کشور ایران می‌شد بیشتر به حق‌السکوت شبیه بود و آنچه عاید معامله‌گران خارجی به عنوان امتازگر می‌شد، سود سرشار و هنگفت از منابع نفتی سرزمین ایران بود. در واقع در قراردادهای امتیازی، منافع ملی، اصلی‌ترین قربانی قرارداد بود.

تصمیم تاریخی مجلس شورای ملی در ۲۹ اسفند ۱۳۲۹ مبنی بر ملی شدن صنعت نفت باعث تغییرات عمده‌ای در قراردادهای نفتی شد. با نفوذ یافتن ملیون در مجلس شانزدهم، دولت تحت فشار بیشتری قرار گرفت که مذاکرات جدی‌تری را با شرکت نفت ایران و انگلیس جهت تحقق منافع ملی کشور دنبال کند. نهایتاً کمیسیون نفت مجلس به ریاست دکتر مصدق نتایج مذاکرات دولت با شرکت مذکور را که به صورت یک الحاقیه بر امتیازنامه پیشنهاد شده بود، احقاق کننده حقوق حقه ملت ایران تشخیص ندادند. نهایتاً در ۲۹ اسفند ۱۳۲۹ لایحه پیشنهادی جبهه ملی در مورد ملی کردن نفت به تصویب مجلسین شورا و سنا رسید که هدف آن اصلاح نوع قرارداد نفتی ایران و انگلیس با هدف اینکه دولت بتواند سهم بیشتری از درآمدهای حاصل از میادین نفتی را کسب نماید، نبود بلکه خلع ید از شرکت نفت انگلیس و ایران بود. در «پیشنهاد ملی شدن صنعت نفت ایران» جبهه ملی چنین آمده بود: «... صنعت نفت ایران در تمام مناطق کشور بدون استثناء ملی اعلام شود یعنی تمام عملیات اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری در دست دولت قرار گیرد». به موجب قانون ملی شدن صنعت نفت، قرارداد امتیازی ۱۳۱۲ باطل اعلام شد و شرکت نفت انگلیس و ایران منحل گردید و مقدرات صنعت نفت کشور در دست مهندسان و کارشناسان و مدیران ایرانی قرار گرفت.

با این وجود، با توافق شاه و کشورهای آمریکا و انگلیس برای کودتا علیه دولت دکتر مصدق، نهضت ملی نفت که می‌رفت تا پایان‌بخش سلطه بر منابع نفتی ایران باشد، به یک پاره در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ از بین رفت. در نتیجه، بار دیگر راهی هموار در برابر قراردادهای استعماری در صنعت نفت گشوده شد و ۶ آبان ۱۳۳۳، قرارداد کنسرسیوم جانشین قرارداد ۱۳۱۲ شد و فرآیند جدیدی از منازعات دولت و شرکتهای نفتی خارجی که عمدتاً در حول محور سهم‌بری طرفین از عایدات نفتی بود شکل گرفت. در این کنسرسیوم ۵ شرکت آمریکایی حضور داشتند که هر یک از سهم یکسان ۸ درصدی (مجموعاً ۴۰ درصد) برخوردار شدند هم چنین شرکتهای دیگری نیز از کشورهای انگلستان، فرانسه و هلند در این کنسرسیوم صاحب سهم بودند که سهم شرکت انگلستان (BP) به تنهایی ۴۰ درصد، شرکت هلندی «روبال‌داچسل» ۱۴ درصد و سهم شرکت نفت فرانسه ۶ درصد بود. این بزرگ‌ترین و با نفوذترین گروه شرکتهای خصوصی بود که در رابطه با نفت ایران گرد هم آمدند. هر چند قالب حقوقی قرارداد ۱۳۳۳ کنسرسیوم با قراردادهای امتیازی متفاوت بود، اما محتوای آن با امتیاز فرقی نداشت. در این قرارداد شرکت ملی نفت به نیابت از دولت ایران در قراردادهای شرکت داشت و اگر چه قرارداد اسماً قرارداد مشارکت در تولید بود اما شرکت ملی نفت ایران به مثابه مجبوری بود که قیمت آن همان دشمن قبلی بود؛ به ویژه که رهبر کنسرسیوم هم همان شرکت انگلستان و ایران بود که به واسطه ملی شدن نفت، قرار بود کنترل اوضاع از دست وی خارج شود. در این قرارداد که به «قرارداد امینی- پیچ» نیز معروف شده است بر خلاف قانون ملی شدن نفت ایران باز هم اکتشاف و استخراج و فروش نفت به دست شرکتهای خارجی سپرده شد و ایران به دریافت حق‌الامتیاز (با نام مبهم «پرداخت اعلام شده») اکتفا کرد. طبق شرایط قرارداد با کنسرسیوم، منطقه‌ای وسیع‌تر از اراضی تحت اختیار کمپانی بریتیش پترولیوم، به علاوه هشت جزیره خلیج فارس از جمله قشم، خارک، هنگام و هرمز و همچنین حاشیه خط ساحلی به شعاع سه مایل از این جزایر و از سواحل ایران در اختیار کنسرسیوم قرار گرفت و شرکت ملی نفت ایران در برابر کنسرسیوم، تنها عنوان مالک را یدک کشید و از حقوق و اختیاراتی برخوردار نبود. چند سال بعد (۷ مرداد ۱۳۳۶)، اولین قانون مستقل در زمینه نفت، قانون موسوم به «تفحص و اکتشاف و استخراج نفت در سراسر کشور و فلات قاره» به تصویب رسید. اگرچه ماده ۲ این قانون به طور مطلق انعقاد هر گونه موافقت‌نامه و قرارداد برای

شرکت ملی نفت ایران را بر اساس مقررات قانونی مذکور و سایر شرایطی که خلاف قوانین کشور نباشد مجاز دانسته بود، اما با توجه به سایر مقررات قانون مذکور معلوم می‌شد که الگوی مشارکت در تولید یا مشارکت در منافع به صورت «عاملیت» مد نظر قانون‌گذار بوده است. دولت ایران با وضع این قانون در صدد برآمد تا حاکمیت و نظارت خود بر منابع نفتی را در خارج از حوزه قرارداد کنسرسیوم اعمال نماید و آن را لازم‌الاتباع در هر قرارداد نفتی به شمار آورد. با وضع این قانون، دوره‌ای جدید از قراردادهای نفتی شکل گرفت که بیشتر از نوع مشارکت تعریف می‌شد. فرمول قرارداد مشارکت بر اساس ۵۰-۵۰ تنظیم شده بود؛ بدین صورت که ۵۰ درصد دیگر به یک یا چند شرکت خارجی تعلق می‌گرفت و طرف یا طرف‌های خارجی از ۵۰ درصد سهام خود ۵۰ درصد آن را هم به عنوان مالیات به دولت پرداخت می‌کردند؛ لذا قرارداد مشارکت به قرارداد ۷۵-۲۵ معروف شد. در طول دهه ۱۳۴۰، چند فقره قرارداد مشارکت ۵۰-۵۰ با شرکت‌های خارجی منعقد و منجر به کشف مناطق جدید نفتی شد؛ قرارداد با آجیپ ایتالیا و فیلیپس پترولیوم آمریکا منجر به کشف دو میدان نفتی رسالت و رشادت و قرارداد مشارکت با پترول فرانسه به کشف میدان نفتی بلال و سلمان منتهی شد. اولین قراردادی را که ایران در قالب قراردادهای مشارکت، بر اساس ایجاد شرکتی با شخصیت حقوقی مستقل یعنی شرکت عملیاتی منعقد نمود، بین شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفت آنی ایتالیا بود. به موجب این قرارداد، طرفین با سهام مساوی شرکت مستقلی به نام ایران سیرپ و یا شرکت نفت ایران تشکیل دادند، به موجب این قرارداد نفت تولید شده در مالکیت شرکت ایرانی بوده و توسط آن به فروش می‌رسید و منافع حاصله بین دو شرکت به نحو مساوی تقسیم می‌شد.

۳- دوره قراردادهای خدماتی (۱۳۵۳ تا ۱۳۵۷):

قانون نفت ۱۳۳۶ پس از گذشت ۱۷ سال، در سال ۱۳۵۳ مورد تجدیدنظر قرار گرفت و در ۸ مردادماه آن سال به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون ثمره تحولات بین‌المللی مهمی است که در دهه ۱۹۷۰ در زمینه نفت رخ داده است. این قانون هر گونه فروش و تملک نفت در مخزن (قبل از تولید) را ممنوع کرد و الگوی قراردادهای خدمت (پیمانکاری) را به عنوان تنها روش قراردادی مجاز برای عملیات بالادستی، مقرر نمود. طبق این قانون، روش عملیات در تولید که در مشارکت‌های الگوی کنسرسیوم متداول بوده، کنار گذاشته شد و شرکت «عامل» تبدیل به شرکت «پیمانکار» شد. بند دوم ماده سوم این قانون در رابطه با تعیین نوع قراردادهای حاکم بر روابط بین شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های خارجی مقرر می‌داشت: «شرکت ملی نفت ایران می‌تواند به منظور اجرای عملیات اکتشاف و توسعه نفت در بخش‌های آزاد نفتی با هر شخصی اعم از ایرانی و خارجی وارد مذاکره شود و قراردادهایی را که مقتضی بداند بر مبنای پیمانکاری و با رعایت مقررات و مصرات این قانون تنظیم و امضاء بنماید. قراردادهای مزبور بعد از تأیید هیئت‌وزیران به موقع اجرا گذارده خواهد شد.» قرارداد خدمت، دلالت بر انواع مکانیزم‌های مختلفی دارد که به موجب آن‌ها کارهای خدماتی معین و کمک و مساعدت تکنیکی و فنی در مقابل دستمزد معین یا قابل تعیین بر عهده پیمانکار قرار می‌گیرد. بند ۱ ماده ۳ قانون نفت ۱۳۵۳ چنین مقرر می‌داشت: «منابع نفتی و صنعت نفت ایران ملی است و اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منافع نفتی ایران در زمینه اکتشاف، توسعه، تولید، بهره‌برداری و پخش نفت در سرتاسر کشور و فلات قاره منحصرأ به عهده شرکت ملی نفت ایران است که رأساً یا به وسیله نمایندگی‌ها و پیمانکاران خود در

آن باره اقدام خواهد کرد.» بنابراین یا خود شرکت نفت رأساً یا به وسیله قراردادهای پیمانکاری عملیات و موارد مزبور را انجام می‌دهد است و از آنجا که شرکت نفت ایران به تنهایی قادر به انجام این امور نبوده، ناگزیر از شرکت‌های خارجی، آن هم در چهارچوب «قرارداد پیمانکاری» استفاده می‌کرده است. در الگوی قرارداد پیمانکاری موضوع قانون نفت ۱۳۵۳، پیمانکار خارجی باید عملیات اکتشاف و تولید را با منابع مالی خود انجام دهد. در نتیجه ریسک کشف نفت بر عهده پیمانکار است و در صورتی که عملیات اکتشاف و توسعه میدان نفتی به نتیجه برسد (ماده ۱۰ قانون نفت ۱۳۵۳) تولید تجاری و فروش نفت آغاز و قرارداد تولید تجاری بین طرفین منعقد می‌شود (ماده ۱۲ قانون نفت ۱۳۵۳). سود پیمانکار از قرارداد، تابع میزان تولید است و از محل قرارداد تجاری فروش نفت تأمین می‌شود. قانون نفت ۱۳۵۳ روی هم‌رفته قانون متعادل و خوبی بود که ادامه ملی شدن صنعت نفت محسوب می‌شد اما در عمل متأسفانه به خوبی اجرا نشد. قانون نفت ۱۳۵۳ اجازه انعقاد قراردادهای مشارکت را ممنوع اعلام کرد ولی استثنائاً در دو مورد (ایجاد پالایشگاه و اجرای عملیات پالایش داخل کشور و همچنین فعالیت‌های نفتی ایران در خارج از کشور) اجازه انعقاد قراردادهای مشارکت را تجویز می‌کرد.

۴- دوره حاکمیت روش های تامین مالی پروژه ای (۱۳۵۸ تا ۱۳۷۱):

پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، سرآغازی برای اصلاح رژیم حقوقی قراردادهای نفتی از امتیازی و خدماتی به انواع مطلوب‌تر نبود بلکه با پیروزی انقلاب اسلامی تمامی قراردادهای نفتی که مغایر با قانون ملی شدن صنعت نفت ایران بود لغو گردید و صنعت نفت کشور از اکتشاف تا تولید به دست متخصصان، کارشناسان و مدیران ایرانی سپرده شد که همان روح حاکم بر قانون ملی شدن صنعت نفت در زمان مصدق بود. به موجب ماده واحده مصوب ۱۸ دی ماه ۱۳۵۸، «کلیه قراردادهای نفتی که ... مغایر با قانون ملی شدن صنعت نفت در ایران تشخیص داده شود کان لم یکن تلقی [می‌گردد]...».

خوشبختانه عملکرد صنعت نفت در این دوره زمانی نشان داد که کارشناسان و مدیران متعهد و متخصص ایرانی می‌توانند حتی در سالهای جنگ تحمیلی این صنعت عظیم را به لحاظ فنی و مالی و بدون انعقاد قراردادهای کوتاه مدت یا بلندمدت با شرکتهای نفتی خارجی به خوبی اداره کنند. اولین قانون نفت کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی هم در سال ۱۳۶۶ به تصویب رسید که روح حاکم بر آن، جلوگیری از هرگونه نفوذ خارجی‌ها در صنعت نفت بود. در این قانون مقررات روشنی در مورد الگوی قراردادهای نفتی مطرح نشده بود. در ماده ۲ قانون مذکور می‌گوید: «منبع نفت کشور جزء انفال و ثروت‌های عمومی است و طبق اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی است و کلیه تأسیسات و تجهیزات و دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها که در داخل و خارج توسط وزارت نفت و شرکت‌های تابعه به عمل آمده یا خواهد آمد، متعلق به ملت ایران و در اختیار حکومت اسلامی است. اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منافع نفت متعلق به حکومت اسلامی است که بر اساس مقررات و اختیارات مصرح در این قانون، به عهده وزارت نفت است که بر طبق اصول و برنامه کلی کشور عمل نماید». همچنین به موجب ماده ۶ این قانون هر نوع عملیات سرمایه‌گذاری خارجی در عملیات نفتی ممنوع شده بود و مانع قانونی در انعقاد قراردادهای مشارکت در تولید همچنان تداوم یافت. در این ماده

قانونی آمده بود: «کلیه سرمایه‌گذاری‌ها بر اساس بودجه واحدهای عملیات از طریق وزارت نفت پیشنهاد و پس از تصویب مجمع عمومی در بودجه کل کشور درج می‌شود. سرمایه‌گذاری خارجی در این عملیات به هیچ‌وجه مجاز نخواهد بود».

۵- دوره حاکمیت قراردادهای خرید خدمت ایران (بیع متقابل) (۱۳۷۲ تا ۱۳۹۲):

با وجود کارنامه درخشان کارشناسان و مدیران متعهد و متخصص ایرانی در زمینه اداره صنعت نفت در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به دلایلی مانند کمبود سرمایه، ضعف مدیریت و نیاز به فناوری‌های پیشرفته، قراردادهای بیع متقابل توسط برخی مدیران وزارت نفت طراحی گردید و زمینه برای حضور شرکت‌های نفتی خارجی فراهم شد. البته زمینه‌های قانونی قراردادهای بیع متقابل در بندج تبصره ۲۹ قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ فراهم شده بود ولی نخستین بار در قانون بودجه سال ۱۳۷۲ مصوب ۱۲ بهمن ۱۳۷۱ از مجوزهای مربوط استفاده شد و در قانون بودجه سال ۱۳۷۳ نیز به شرکت ملی نفت اجازه انعقاد قراردادهای بیع متقابل صادر گردید و این روند تا شروع تحریم‌ها همچنان ادامه یافت. ابداع مدل قراردادی بیع متقابل که نوعی قراردادهای خدماتی محسوب می‌شود و عملاً در سال ۱۳۷۲ صورت گرفت، را می‌توان برآیند تحولاتی دانست که در انواع قراردادهای نفتی ایران از سیستم امتیاز به عاملیت و از عاملیت به مشارکت و مشارکت به قراردادهای خرید خدمت پیمانکاری در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی رخ داد و این قراردادها به نوبه خود شکل تغییریافته‌ای از همین قراردادهای خرید خدمت گذشته محسوب می‌شدند که مجوز استفاده از آنها در قانون نفت مصوب ۱۳۵۳ داده شده بود. بیع متقابل قراردادی است که به موجب آن شرکت خارجی به تأمین سرمایه لازم و اجرای عملیات توسعه میدان نفتی یا گازی خاص متعهد می‌شود و در مقابل، شرکت ملی نفت ایران توافق می‌کند که از طریق فروش مستقیم نفت یا گاز حاصله به پیمانکار یا تخصیص عواید حاصل از فروش سهم گاز یا نفت طرف قرارداد به طرف‌های ثالث، هزینه‌ها و خدمات پیمانکار را جبران نماید. تعهدات و تکالیف طرفین بستگی تام به توافق طرفین دارد. در واقع، مدل اولیه این مدل قراردادی چندان حساسیت برانگیز نبود زیرا بر طبق این قرارداد، شرکت‌های نفتی خارجی متعهد می‌شدند که عملیات تعریف شده‌ای را با مبلغ معین و ظرف مدت زمان معین انجام دهند و سپس میدان نفتی یا گازی موضوع قرارداد را ترک نموده و هزینه‌های خود را طی اقساط معین از محل تولید همان میدادن دریافت کنند. اولین پروژه صنعت نفت کشور به روش بیع متقابل نیز مربوط به توسعه میدادن سیری A و E است که پس از انصراف شرکت نفتی کونوکو آمریکا، به دلیل تحریم اقتصادی دولت آمریکا علیه ایران، با شرکت توتال فرانسه به ارزش ۸۰۰ میلیون دلار در سال ۱۳۷۴ منعقد شد.

همانطور که مشاهده شد، صنعت نفت ایران انواع مختلفی از قراردادهای نفتی از امتیازی تا خرید خدمت را تجربه کرده است. تغییر این نوع قراردادها به شدت متناسب با میزان استقلال سیاسی حکومت‌ها و همچنین توان فنی کارشناسان صنعت نفت بوده است. علاوه بر این، اراده ملت ایران مبنی بر افزایش اختیارات خود در زمینه اداره صنعت نفت نقش مهمی در این قضیه ایفا کرده است به گونه‌ای که پایه‌گذار برخی وقایع مهم و تاثیرگذار تاریخ معاصر ایران مانند نهضت ملی شدن صنعت نفت و پیروزی انقلاب اسلامی است که نقش موثری در اصلاح قراردادهای نفتی داشته‌اند.

با وجود گذشت بیش از ۱۰۰ سال از ایجاد صنعت نفت در کشور و بیش از ۵۵ سال از ملی شدن آن، این صنعت همچنان یکی از مهم‌ترین صنایع کشور از دیدگاه اقتصادی و سیاسی، محسوب می‌شود و این صنعت از همان سال‌های ملی شدن صنعت نفت تاکنون همواره آماج تحریم‌های دشمنان این کشور قرار داشته است. بر همین اساس نیز یکی از مهمترین تحولات اقتصادی کشور در سال‌های اخیر و بخصوص بعد از اجرای برجام، اصلاح مدل قراردادهای نفتی با کشورهای خارجی است. برخی از دلایل اهمیت بالای این قراردادها عبارتست از:

الف- اقتصاد کشورمان همچنان وابستگی شدیدی به درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت دارد و تداوم این درآمدها نیز وابسته به توسعه میادین نفتی و تولید بهینه از آنهاست. براساس آمارها، همچنان صنعت نفت تامین کننده اصلی درآمدهای ارزی کشور است به گونه ای که تا پیش از تشدید تحریم های غرب در سال‌های اخیر، بیش از ۸۰ درصد درآمدهای ارزی حاصل از صادرات کشور توسط درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز تأمین می‌شد.

ب- تجربیات تاریخی فراوانی در ایران و سایر کشورهای جهان مانند کودتای ۲۸ مرداد سال ۳۲ وجود دارد که شرکت‌های خارجی بخصوص شرکت‌های بزرگ بین المللی فعال در صنعت نفت تلاش می‌کنند در زمینه سیاسی کشور میزبان هم فعال و تاثیرگذار باشد و در نتیجه، حضور این شرکت‌ها می‌تواند تضعیف کننده استقلال کشورهای میزبان باشد. بنابراین اداره این صنعت هم از لحاظ اقتصادی و هم از لحاظ سیاسی از اهمیت ویژه‌ای برای مردم ایران برخوردار بوده است و اتفاقاتی مانند ملی شدن صنعت نفت یکی از وقایع بزرگ تاریخ معاصر کشورمان محسوب می‌شود.

ج- نحوه توسعه صنعت نفت و سهم صنایع داخلی در تأمین نیازهای این صنعت، نقش مهمی در توسعه این صنایع ایفا می‌کند زیرا صنعت نفت یکی از بزرگترین بازارهای مصرفی تولیدات این صنایع محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر، یکی از مهمترین ابزارهای دولت برای تقویت یا تضعیف تولید داخل در کشورمان، سیاستگذاری مناسب در زمینه نحوه توسعه میادین نفتی و گازی کشور است.

د- حضور شرکت‌های خارجی می‌تواند زمینه مناسبی برای اجرای بند ۱۴ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، بویژه در میادین مشترک با استفاده از ظرفیت‌های فنی و مالی این شرکت‌ها ایجاد نماید و شرط اجرایی شدن این موضوع هم تدوین مدل مناسب قراردادی است.

□ تحریم های صنایع نفت

صنعت نفت تامین کننده اصلی درآمدهای ارزی کشور است به گونه‌ای که تا پیش از تشدید تحریم‌های غرب در سال‌های اخیر، بیش از ۸۰ درصد درآمدهای ارزی حاصل از صادرات کشور توسط درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز تامین می‌شد. بر همین اساس این صنعت از همان سال‌های ملی شدن صنعت نفت^۱ تاکنون همواره آماج تحریم‌های دشمنان این کشور قرار داشته است. به صورت کلی، تحریم‌های صنایع نفت، گاز و پتروشیمی ایران توسط کشورهای غربی بخصوص آمریکا از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون و بخصوص در سال‌های اخیر را می‌توان به چهار دسته زیر تقسیم کرد:

الف- تحریم سرمایه گذاری در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی ایران و تامین مالی آن:

کلیه سرمایه گذاری‌ها و تأمین مالی توسط شرکت‌های آمریکایی در صنایع نفت و گاز ایران و سرمایه گذاری شرکت‌ها و کشورهای ثالث در صنایع نفت و گاز ایران.

ب- تحریم خرید و فروش نفت خام، میعانات گازی و فرآورده های نفتی و محصولات پتروشیمی ایران:

واردات نفت خام توسط شرکت‌های آمریکایی از ایران، واردات نفت خام توسط شرکت‌ها و کشورهای ثالث از ایران و واردات محصولات تصفیه شده از مواد خام نفتی ایران.

ج- تحریم صادرات تجهیزات و فناوری به ایران:

صادرات فناوری و تجهیزات مربوط به صنایع پتروشیمی، نفت و گاز ایران، همکاری برای تولید محصول پالایشی بنزین در ایران شامل فروش یا تامین کالا، خدمات، فناوری، اطلاعات یا سایر حمایت‌ها در آن راستا.

د- تحریم صادرات فرآورده های پالایشی و بنزین به ایران:

صادرات بنزین و فرآورده های پالایشی نفتی به ایران.

این تحریم‌ها، دارای درجات مختلف نیز می‌باشند. به عنوان نمونه، آمریکا در ابتدا سرمایه گذاری بیش از یک میلیون دلار شرکت‌های آمریکایی در صنایع انرژی ایران را مشمول تحریم اعمال کرد. سپس شرکت‌های غیرآمریکایی را نیز مشمول تحریم‌های خود قرار داد. در مرحله بعد، سقف این سرمایه‌گذاری را کاهش داد و نهایتاً با حذف سقف سرمایه‌گذاری، هر گونه تامین مالی و سرمایه گذاری در بخش انرژی ایران را ممنوع کرد.

۱ - انگلیسی‌ها تحریم‌های بر ضد دولت مصدق به خاطر ملی کردن صنعت نفت به تصویب رسانده و اجرایی کردند و مشکلات جدی برای صادرات نفت ایران در آن سال‌ها بوجود آوردند.

□ قوانین آمریکا و اروپا در تحریم صنعت نفت، گاز و پتروشیمی ایران^۱

- اعلامیه ۴۷۰۲: سابقه تحریم ایران در صنعت نفت و گاز توسط آمریکا به بعد از تسخیر سفارت این کشور در ایران در آبان ۱۳۵۹ بازمی‌گردد. اولین واکنش به این ماجرا، ممنوعیت واردات نفت خام از ایران توسط شرکت‌های آمریکایی بود که با استناد به ماده ۲۳۲ قانون گسترش مناسبات سیاسی در تاریخ ۱۲ نوامبر ۱۹۷۹ توسط رئیس‌جمهور وقت آمریکا (کارتر) امضا شد.
- دستور اجرایی ۱۲۶۱۳: در ۲۹ اکتبر ۱۹۸۷، ریگان، رئیس‌جمهور وقت آمریکا در دستور اجرایی ۱۲۶۱۳ به بهانه ادامه حمایت ایران از تروریسم بین‌المللی و با استناد به دستور العمل ماده ۵۰۵ قانون امنیت و توسعه همکاری‌های بین‌المللی، واردات نفت خام از ایران و همه کالاها و خدمات مربوطه را توسط شرکت‌های آمریکایی ممنوع اعلام کرد.
- دستور اجرایی ۱۲۹۵۷: در ۱۵ مارس ۱۹۹۵ بیل کلینتون، رئیس‌جمهور وقت آمریکا به بهانه از دفاع از امنیت ملی، با صدور دستور اجرایی شماره ۱۲۹۵۷ کمک به توسعه منابع نفتی ایران را ممنوع کرد و شرکت‌های آمریکایی را از هرگونه معامله یا مشارکت در قراردادهای مالی در صنعت نفت و گاز ایران منع کرد. بر اساس این دستور اشخاص حقیقی و حقوقی آمریکایی یا اشخاص حقوقی که تحت مدیریت افراد آمریکایی هستند از حضور در قرارداد یا ارائه ضمانتنامه به اشخاص ثالث در قراردادهایی که شامل ۱- نظارت یا مدیریت توسعه منابع نفتی ایران ۲- تامین مالی توسعه میدین نفتی ایران باشد، منع شدند. این دستور اجرایی تنها ۱۰ روز پس از امضای قرارداد شرکت آمریکایی کونوکو (Conoco) با ایران صادر شد و این شرکت را مجبور به لغو قرارداد ۵۵۰ میلیون دلاری خود برای توسعه میدان سیری با ایران کرد.
- دستور اجرایی ۱۲۹۵۹: در ۶ می ۱۹۹۵ نیز بیل کلینتون، رئیس‌جمهور وقت آمریکا در دستور اجرایی ۱۲۹۵۹ به بهانه حمایت ایران از تروریسم بین‌المللی و تولید سلاح کشتار جمعی، هرگونه واردات و تجارت نفت خام و محصولات تصفیه شده از مواد خام نفتی ایران و نیز تامین مالی یا سرمایه‌گذاری تجاری در ایران توسط شرکت‌های آمریکایی را ممنوع کرد.
- قانون ILSA (داماتو): همزمان با تلاش‌های ایران برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در میدین نفتی و گازی خود در قالب قراردادهای بیع متقابل، سنای آمریکا طرحی را به سرپرستی سناتور داماتو ارائه داد که بعدها قانون ایلسا (ILSA) یا داماتو نام گرفت. قانون ایلسا در سال ۱۹۹۶ به تصویب مجلسین آمریکا و نهایتاً در ۵ آگوست همان سال به امضاء رئیس‌جمهور رسید. در آخرین مراحل تصویب و به پیشنهاد سناتور کندی، لیبی، نیز مشمول این قانون قرار گرفت. قانون «ایلسا»، سرمایه‌گذاری بیش از ۴۰ میلیون دلار در صنعت نفت و گاز ایران و لیبی را ممنوع اعلام کرد و یک سال بعد این مبلغ را به ۲۰ میلیون دلار کاهش داد. ایلسا اولین قانون تحریم فراسرزمینی بود که بر طبق آن، ایالات متحده می‌توانست حتی شرکت‌های غیر آمریکایی که داد و ستد بالای ۲۰ میلیون دلاری در حوزه میدین نفت و گاز ایران دارند را نیز مورد مجازات قرار دهد. مجازات‌های مندرج در این قانون برای اشخاص غیر آمریکایی عبارت بود از: محرومیت از کمک اکزیم بانک آمریکا برای صادرات، محرومیت از پروانه ویژه صادرات، محرومیت از دریافت وام بیش از ۱۰ میلیون دلار در سال از موسسات آمریکایی، محرومیت خرید اولیه اوراق قرضه آمریکا، محرومیت فروش کالا یا خدمات به دولت آمریکا، محرومیت صادرات به آمریکا^۲.

۱ - منابع اصلی این بخش، فصل‌های دوم و چهارم کتاب «گزارش ناخوانده از سرانجام یک مسیر»، اندیشکده صدق، تابستان ۱۳۹۴ و گزارش‌های سایت رجانیوز درباره روند تحریم‌های دولت آمریکا بر ضد ایران (۳ دی ۱۳۹۰ و ۵ دی ۱۳۹۰) است.

۲ - این قانون با عکس‌العمل شدید اروپا و دیگر کشورهای جهان مواجه شد، به طوری که اتحادیه اروپا در نوامبر ۱۹۹۶ تصویب کرد شرکت‌های عمل‌کننده به قانون ایلسا مجازات شوند. اتحادیه اروپا همچنین از اعضای خود خواست تا آنها نیز تحریم‌های یک‌جانبه علیه آمریکا وضع کنند. واکنش اروپا باعث شد آمریکا عقب‌نشینی کند و کلینتون در ۱۸ مه ۱۹۹۸ بر اساس بند ۹ قانون ایلسا شرکت توتال و شرکای آن را بخاطر سرمایه‌گذاری در پارس جنوبی ایران از تحریم مستثنا کرد. علی‌رغم قانون داماتو، از سال ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۷ ده‌ها میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی توسط شرکت‌هایی چون توتال فرانسه، شل انگلیس و انی ایتالیا در صنعت نفت و گاز ایران انجام شد.

- **قانون CISADA (قانون جامع تحریم‌ها، مسئولیت پذیری و محرومیت ایران):** کنگره آمریکا بعد از تصویب قطعنامه ۱۹۲۹ شورای امنیت سازمان ملل، «قانون جامع تحریم‌ها، مسئولیت پذیری و محرومیت ایران» (CISADA) را تصویب کرد که با امضای اوباما در ۱ جولای ۲۰۱۰ اجرایی شد.^۱ بر اساس این قانون شرکت‌هایی که بیش از ۲۰ میلیون دلار در بخش نفت و گاز ایران سرمایه‌گذاری کنند یا سالانه بیش از ۵ میلیون دلار در سال بنزین به ایران بفروشند، مشمول مجازات‌های زیر می‌شوند: محرومیت از کمک اکزیم بانک آمریکا برای صادرات، محرومیت از پروانه ویژه صادرات، محرومیت از دریافت وام بیش از ۱۰ میلیون دلار در سال از موسسات امریکایی، محرومیت خرید اولیه اوراق قرضه امریکا، محرومیت فروش کالا یا خدمات به دولت امریکا، محرومیت صادرات به امریکا، محرومیت از معامله در مبادلات خارجی با افراد امریکایی، محرومیت از ایجاد هرگونه حساب یا پرداخت با موسسات مالی امریکایی، محرومیت از تحصیل، نگهداری و تجارت اموال مستقر در امریکا. بر اساس یکی از مواد این قانون، شرکت‌های خارجی موظفند در انعقاد قرارداد با دولت امریکا گواهی دهند که قانون CISADA را نقض نکرده‌اند.
- **دستور اجرایی ۱۳۵۷۴:** بر اساس تحریم‌های مندرج در قانون ایلسا (داماتو) افراد و شرکت‌های سرمایه‌گذاری کننده در بخش نفت و گاز ایران، مشمول مجازات‌های شش‌گانه می‌شوند که همه آنها نوعی محرومیت از دریافت امکانات اقتصادی آمریکاست. به منظور محکم کردن تحریم سرمایه‌گذاری در بخش انرژی ایران و ترساندن طرفهای خارجی ایران از نزدیک شدن به این امر، اوباما طی دستور اجرایی ۱۳۵۷۴ در تاریخ ۲۳ ژوئن ۲۰۱۱ علاوه بر مجازات‌های مذکور، اجازه انسداد دارایی‌های ناقضین تحریم ایلسا به وزارت کشور را صادر نمود. در نتیجه، دارایی شرکت‌هایی که بالای ۲۰ میلیون دلار در بخش نفت و گاز ایران سرمایه‌گذاری کنند، در معرض انسداد در آمریکا قرار گرفتند.
- **دستور اجرایی ۱۳۵۹۰:** اوباما با صدور دستور اجرائی ۱۳۵۹۰ در ۱۹ نوامبر ۲۰۱۱، ارائه کالا، خدمات، فناوری یا کمک به توسعه منابع نفتی ایران برای هر معامله یک میلیون دلاری یا مجموعاً پنج میلیون دلار در طی ۱۲ ماه را ممنوع کرد. همچنین ارائه کالا، خدمات، فناوری یا کمک به توسعه بخش پتروشیمی ایران برای هر معامله ۲۵۰ هزار دلاری یا مجموعاً ۱ میلیون دلار در طی ۱۲ ماه ممنوع شد. متخلفین این دستور اجرایی که با هدف تعمیم دادن تحریم‌های قانون سیسادا به بخش پتروشیمی ایران تنظیم شده بود، مشمول محرومیت‌هایی نظیر منع معاملات ارزی، بانکی و ملکی در آمریکا، محرومیت صادرات و واردات به آمریکا و محرومیت از دریافت وام و قراردادهای دولتی می‌شدند.
- **قانون «اختیار دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲» (NDAA 2012):** کنگره آمریکا در ۱۰ دی ۱۳۹۰ (۳۱ دسامبر ۲۰۱۱)، قانون «اختیار دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲» (NDAA 2012) را به اتهام پولشویی، تروریسم و اشاعه تسلیحات کشتار جمعی توسط ایران تصویب کرد. در بند ۱۲۴۵ این قانون با عنوان «اعمال تحریم‌های گسترده در رابطه با بخش مالی ایران» به تحریم خرید نفت از ایران پرداخته است. این قانون علاوه بر ممنوعیت معامله با بانک مرکزی ایران و مسدود کردن دارایی‌های دولت و همه نهادهای مالی ایران، بانک‌ها و موسسه‌های مالی ای را که در نقل و انتقال پول حاصل از فروش نفت ایران نقش دارند، هدف تحریم‌های یک جانبه آمریکا قرار می‌دهد و آن‌ها را از نظام مالی آمریکا خارج می‌کند. طبق این قانون، سازمان اطلاعات انرژی آمریکا (EIA) موظف شده است تا هر دو ماه یک بار گزارشی از وضعیت نفت جهان ارائه دهد تا رئیس

۱. پیش از تصویب این قانون در کنگره آمریکا، با توجه به نقطه ضعف ایران در وابستگی به واردات بنزین و امکان تاثیر اختلال در تامین بنزین بر تشدید فعالیت‌های جریان فتنه ۸۸، کنگره اقدام به اصلاح و توسعه قانون ایلسا کرده بود. ابتدا بهره‌گیری از منابع مالی آمریکا برای پرکردن ذخائر استراتژیک از تولیدات شرکت‌هایی که بیش از یک میلیون دلار بنزین به ایران می‌فروختند، طبق «قانون تخصیص آب و انرژی سال مالی ۲۰۱۰» ممنوع شد. همچنین ارائه اعتبارات اکزیم بانک آمریکا به شرکت‌هایی که به ایران بنزین بفروشند، ممنوع گردید.

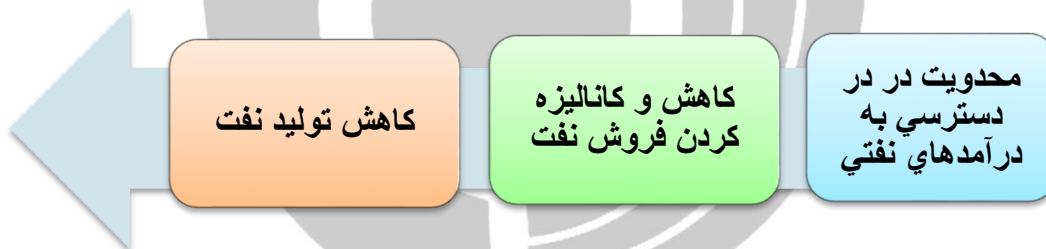
جمهور آمریکا مبتنی بر آن، درباره تحریم نفتی ایران و یا صدور برخی معافیت‌ها به خریداران نفت ایران تصمیم بگیرد. طبق این قانون، اوباما موظف شد که به کشورهای تولید کننده نفت کمک کند تا با تشویق آنها به افزایش صادرات نفت خام اطمینان از عرضه کافی نفت خام توسط کشورهای غیر از ایران ایجاد شود و هر گونه نوسان قیمت جهانی نفت ناشی از تحریم های این قانون به حداقل برسد. همچنین اوباما موظف شد تا با تلاش های دیپلماتیک چندجانبه و مبتکرانه، خریداران نفت ایران را ترغیب به عدم خرید نفت از ایران کند و به کشورهایایی که در خرید نفت از ایران «کاهش چشمگیر» داشته باشند، معافیت‌های ۱۸۰ روزه اعطا نماید. مطابق این قانون، رئیس جمهور آمریکا باید پس از تصویب آن، هر ۶ ماه یکبار نسبت به اقدامات فوق و تاثیر آنها به کنگره گزارش دهد. یکی از وجوه تمایز این تحریم با تحریم‌های قبلی صنایع نفت و گاز ایران، گسترش حوزه نفوذ آن به شرکت‌ها و نهادهای غیرآمریکایی است که روابط مالی در حوزه نفت با ایران دارند. بر همین اساس در این قانون، افراد و موسسات سایر کشورها که با ایران روابط مالی مربوط به صنایع نفت داشته باشند، مورد تحریم قرار گرفتند.

- **مقررات ۲۰۱۲/۳۵/CFSP شورای اتحادیه اروپا:** در ۳ بهمن ۱۳۹۰ یعنی فقط کمتر از یک ماه پس از تصویب تحریم‌های آمریکا (NDAA 2012)، اتحادیه اروپا در نشست بروکسل، طی تصمیم شورا به شماره ۲۰۱۲/۳۵/CFSP، تحریم خرید نفت از ایران را تصویب کرد. موارد زیر بخشی از مصوبات این تحریم هستند: ممنوعیت واردات، خرید یا انتقال نفت خام، فرآورده های نفتی و محصولات پتروشیمی ایران که باید حداکثر تا اول جولای ۲۰۱۲ (۱۱ تیر ۱۳۹۱) به صورت کامل اجرا شود و کشورهای این اتحادیه از قراردادهای موجود نفتی با ایران خارج شوند و آنها را فسخ کنند؛ تحریم حمل نفت ایران به هر کشور دیگری توسط نفت کش های کشورهای عضو؛ تحریم ارائه هر گونه خدمات مالی شامل بیمه برای حمل نفت ایران از سوی کشورهای عضو؛ بلوکه کردن کلیه حساب های بانک مرکزی ایران در اروپا و ممنوعیت مرابده مالی با آن؛ ممنوعیت صادرات تجهیزات و فناوری و ممنوعیت سرمایه گذاری و اعطای وام برای صنایع نفت و گاز به ایران؛ کنترل کلیه نقل و انتقالات پولی از سطح اتحادیه اروپا به ایران؛ کنترل سختگیرانه تر فعالیت شبکه تجاری شبکه کشتیرانی ایران.
- **مقررات ۲۶۷/۲۰۱۲ شورای اتحادیه اروپا:** اتحادیه اروپا در ۴ فروردین ۱۳۹۱ (۲۳ مارس ۲۰۱۲) تحریم های گسترده‌ای درباره صنعت پتروشیمی ایران اعمال کرد. براساس این مقررات، موارد زیر در ارتباط با این صنعت مورد تحریم قرار گرفت: فروش تجهیزات و تکنولوژی به ایران، سرمایه گذاری در صنعت پتروشیمی ایران، واردات و خرید محصولات پتروشیمی ایران توسط کشورهای عضو اتحادیه اروپا، حمل و نقل محصولات پتروشیمی و ارائه خدمات مالی مانند بیمه حمل و نقل و بیمه انکابی.
- **دستور اجرایی ۱۳۶۲۲:** اوباما در ۹ مرداد ۱۳۹۱ (۳۰ جولای ۲۰۱۲) دستور اجرایی ۱۳۶۲۲ را صادر نمود. آمریکا براساس این قانون و همچنین در پی تحریم های مندرج در بخش ۱۲۴۵ قانون «اختیار دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲»، انجام یا تسهیل عامدانه هر گونه معاملات قابل توجه را با موسسات مالی خصوصی یا دولتی خارجی یا هر سازمان دیگری برای خرید نفت و نیز محصولات پتروشیمی ایران مشمول تحریم اعلام کرد. هدف این تحریم، بازداشتن ایران یا هر کشور دیگری از ایجاد سازوکارهای پرداخت برای خرید نفت ایران با هدف دور زدن تحریم ها بود. براساس این دستور اجرایی، افراد و سازمان هایی که از شرکت ملی نفت ایران یا شرکت نفتیران اینترترید (یکی از شرکت های تابعه شرکت ملی نفت که عموماً با نام «نیکو» شناخته می شود)، حمایت مادی به عمل بیاورد یا از ایران نفت خام، محصولات نفتی و پتروشیمی خریداری کنند و اسکناس دلار یا فلزات گرانبها را برای دولت ایران تامین نماید، تحریم می‌شوند.
- **قانون «کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه» (TRA):** اقدام بعدی آمریکا برای تحریم فروش نفت ایران، تصویب قانون «کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه» به بهانه وضعیت حقوق بشر، حمایت از تروریسم و

اشاعه سلاح های کشتار جمعی در کنگره بود که بعد از امضای اوپاما در ۲۰ مرداد ۱۳۹۱ (۱۰ آگوست ۲۰۱۲)، تبدیل به قانون شد. مطابق این قانون، هر گونه کمک به ارتقاء سطح توانمندی ایران برای گسترش ایران برای گسترش صنایع نفت، گاز و پتروشیمی (چه در ایران و چه در خارج)، کمک به ایران برای نقل و انتقال نفت خام و نفت پالایش شده (شامل ارائه خدمات تضمینی و بیمه برای شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتکش ایران)، خرید و یا تسهیل بدهی های ایران و ارائه خدمات پیام رسانی مالی به بانک های ایرانی و بنز مبادله نفت خام ایران با دیگر کالاها ممنوع گردید.

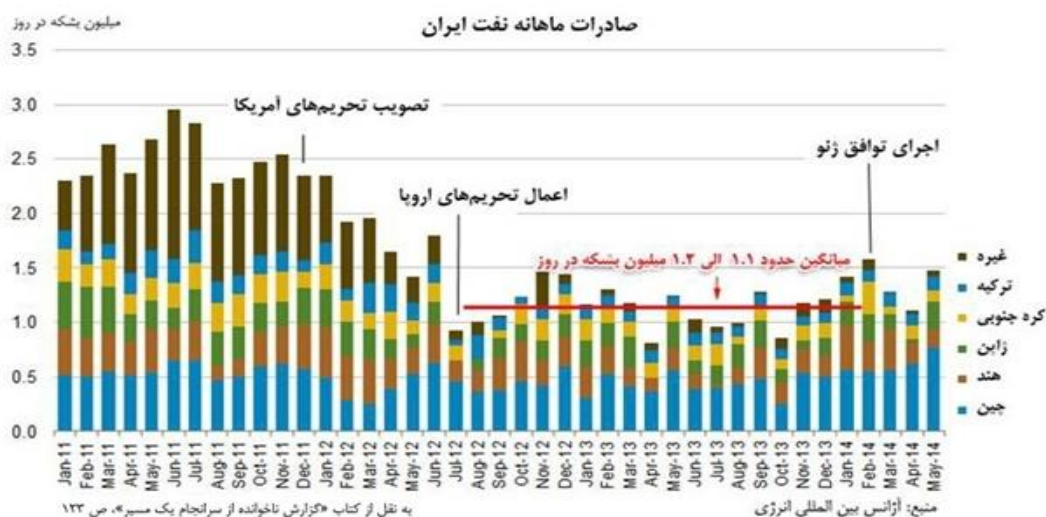
- **دستور اجرایی ۱۳۶۲۸:** اوپاما در ۱۸ مهر ۱۳۹۱ (۹ اکتبر ۲۰۱۲)، دستور اجرایی ۱۳۶۲۸ را به بهانه نقض حقوق بشر و سانسور در ایران امضا کرد. براساس این دستور اجرایی، افراد و شرکت هایی که به مبادلات مالی و همچنین فروش و حمل و نقل نفت و فرآورده های نفتی ایران کمک کنند، در معرض تحریم قرار می گیرند. همچنین در صورت تخطی شرکت ها و شعبه های تجاری آن ها از موارد تحریمی، شرکت های مادر مرتبط با شعبه های مزبور نیز می توانند هدف تحریم قرار بگیرند. این طرح قدرت عمل بیشتری در اختیار خزانه داری و وزارت امور خارجه آمریکا قرار می دهد تا تحریم ها را به صورت موثرتر به اجرا در بیاورند.
- **مقررات ۱۲۶۳/۲۰۱۲ شورای اتحادیه اروپا:** تحریم های اتحادیه اروپا علیه صنعت پتروشیمی ایران در ۳۰ آذر ۱۳۹۱ (۲۱ دسامبر ۲۰۱۲) گسترش یافت. مطابق مقررات شماره ۱۲۶۳/۲۰۱۲ شورای اتحادیه اروپا که اصلاح کننده قانون قبلی این شورا درباره این موضوع (مقررات شماره ۲۶۷/۲۰۱۲) است، فراهم کردن کشتی برای هر فرد و شرکت ایرانی جهت حمل و نقل و ذخیره سازی محصولات پتروشیمی ممنوع شد. همچنین موارد دیگری از تجهیزات و فناوری های مرتبط با این صنعت به لیست تحریم ها اضافه گردید.
- **دستور اجرایی ۱۳۶۴۵:** اوپاما در ۱۳ خرداد ۱۳۹۲ (۳ ژوئن ۲۰۱۳)، دستور اجرایی ۱۳۶۳۳ را اصلاح کرد و دامنه آن را گسترش داد. براساس این دستور اجرایی، هر نهاد مالی و فردی که در مبادلات مالی و معاملات مربوط به خرید، فروش، حمل و نقل و بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران مشارکت داشته باشد، هدف تحریم قرار می گیرد.

به صورت کلی، تحریم های نفتی ایران توسط غرب از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون بر این سه گام اصلی استوار بوده است:



الف - کاهش تولید نفت (و همچنین گاز و پتروشیمی): کشورهای غربی تلاش کردند با تحریم سرمایه گذاری در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی ایران و تامین مالی آن و همچنین تحریم صادرات تجهیزات و فناوری مربوط به صنایع پتروشیمی، نفت و گاز ایران به ایران، شرایط لازم را برای کاهش توان تولید صنایع نفت، گاز و پتروشیمی ایران فراهم کنند. تلاشی که موجب کاهش جذب سرمایه گذاری خارجی به این صنایع بخصوص در سال های اخیر شد ولی توسعه این صنایع را متوقف نکرد. البته این کشورها تلاش کردند با تحریم صادرات بنزین به ایران نیز کشورمان را تحت فشار قرار دهند که این موضوع نیز با توجه به مدیریت مصرف بنزین در کشور و همچنین تولید بنزین در واحدهای پتروشیمی ناکام ماند.

ب- کاهش و کانالیزه کردن فروش نفت و محصولات پتروشیمی: کشورهای غربی تلاش کردند با تحریم واردات نفت خام، تحریم واردات فرآورده‌های نفتی تصفیه شده از مواد خام نفتی ایران و همچنین تحریم واردات محصولات پتروشیمی ایران، بازار صادراتی نفت خام و محصولات پتروشیمی ایران را بسیار محدود کنند. تلاشی که در زمینه محصولات پتروشیمی با توجه به تنوع این محصولات، متکثر بودن خریداران و تشنه بودن بازار و همچنین استراتژی تغییر بازار توسط ایران چندان موفقیت آمیز نبود. در زمینه صادرات نفت خام هم هرچند غرب موفق شد صادرات نفت خام ایران را از ۲/۲ میلیون بشکه در روز به حدود ۱/۱ میلیون بشکه در روز کاهش دهد اما تلاشش برای صفر کردن نفت خام صادراتی ایران شکست خورد زیرا در مدت یک سال و نیم قبل از اجرای توافق ژنو، یعنی از تیر ماه ۱۳۹۱ (آغاز اجرای تحریم‌های واردات نفت اتحادیه اروپا) تا دی ماه ۱۳۹۲، فروش نفت ایران با وجود فشارهای آمریکا بر خریداران نفت ایران برای «کاهش چشمگیر مداوم واردات نفت از ایران» به صورت میانگین در حدود ۱/۱ تا ۱/۲ میلیون بشکه در روز بود و ثابت باقی ماند.



ج- محدودیت در دسترسی به درآمدهای نفتی: این گام که بر پایه تحریم‌های پولی و بانکی از اواخر سال ۱۳۸۵ به بعد قرار داشت، مهمترین موفقیت را برای کشورهای غربی در تحریم نفتی ایران رقم زد و موجبات ایجاد فشارهای فراوان به اقتصاد کشور را فراهم کرد. در این بخش، به دلیل جهان‌روا بودن دلار و استفاده‌ی حداکثری از آن در مبادلات اقتصادی جهانی، که ایران نیز یکی از کشورهایی است که به‌صورت حداکثری از دلار استفاده می‌کرد، آمریکا این قدرت را بخصوص با توجه به وابستگی شدید ایران به استفاده از ساخت‌های ارتباطی بانکی همچون سوئیفت داشت که بتواند تبادلات اقتصادی کشورهای هدف خود همچون ایران را شناسایی کند. علاوه بر شناسایی، این قدرت را نیز داشت که آن کشور را محدود و برای همکاری با آن کشور، محدودیت‌های مختلفی ایجاد کند و به عبارتی، هزینه همکاری با آن را برای سایر بازیگران افزایش دهد.

در مجموع، هر چند با اجرای برجام بخشی از تحریم‌های هسته‌ای غرب برای ایجاد محدودیت در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی ایران در ماه‌های اخیر برطرف شد و صادرات نفت خام کشور در حال افزایش است، اما از آنجا که همچنان احتمال بالایی وجود دارد که کشورهای غربی به بهانه‌های دیگری مانند حقوق بشر یا حمایت از تروریسم نسبت به افزایش تحریم‌های ایران اقدام کنند، ضرورت دارد مسئولان نظام شرایطی را فراهم کنند تا بار دیگر دسترسی ایران به درآمدهای نفتی محدود نشود. در همین راستا لازم است اولاً: با استفاده از راهکارهایی مانند انعقاد پیمان‌های پولی دوجانبه با کشورهای دارای تبادلات تجاری، ارز محلی جایگزین استفاده از ارزهایی مانند دلار یا یورو شود. ثانیاً: ایران نیز

مانند شوریهایی مانند روسیه و چین به دنبال راه‌اندازی سیستم‌های تبادلات اطلاعات بانکی و مالی بین‌المللی جایگزین سوئیفت باشد.

□ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

با گذشت ۳۹ سال از پیروزی انقلاب اسلامی و با وجود تأکید سیاست‌های کلان نظام بر کاهش خام‌فروشی، این نوع نگاه همچنان در بدنه صنعت نفت کشور باقی مانده است به گونه‌ای که همواره حتی در دوران تشدید تحریم‌های غرب در سال‌های اخیر، استراتژی مسئولان وزارت نفت «صادرات نفت حداکثری» بوده است و از سال ۷۶ تاکنون، هیچ پالایشگاه نفت جدیدی در کشور به بهره‌برداری نرسیده است.^۱ به عبارت دیگر، هر دولت و وزیر نفتی که روی کار می‌آید، در عمل حاضر به رهاکردن مسیر آسان کسب درآمد آبی با خام‌فروشی نفت نیست و حرکتی جدی در راستای احداث پالایشگاه‌های نفت و کسب ارزش افزوده انجام نمی‌دهد. این در حالی است که یکی از محورهای اصلی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، کاهش خام‌فروشی نفت است. در بند ۱۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت از طریق افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی و در بند ۱۵ این سیاست‌ها نیز افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت با بالا بردن صادرات فرآورده‌های نفتی تأکید شده است. مقام معظم رهبری در جلسه تبیین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی (۲۰ اسفند ۹۲) درباره این موضوع فرمودند: «ما نمی‌گوییم از نفت استفاده نشود، [بلکه] تکیه‌ی ما بر استفاده‌ی حداقلی از فروش نفت خام است؛ نفت را می‌توان به صورت فرآورده در اختیار گذاشت؛ که در این سیاست‌ها دیده شده. یک کار اساسی و مهمی که باید انجام بگیرد این است؛ این همت بلندی لازم دارد که ما در بند سیزده این سیاست‌ها به این پرداختیم و جداً باید این بند عملیاتی بشود». همچنین معظم له در سال‌های اخیر به صورت مکرر بر ضرورت کاهش خام‌فروشی نفت تأکید کرده‌اند. به عنوان مثال، ایشان در سخنرانی خود در حرم مطهر رضوی (۱ فروردین ۹۴) درباره این موضوع فرمودند: «یکی از کارهای لازم، نهضت کاهش خام‌فروشی است. اینکه من چندی پیش راجع به وابسته بودن اقتصادمان به نفت اعتراض کردم و در سخنرانی‌هایم گفتم، ناظر به این است. ما باید کاری کنیم که خام‌فروشی بتدریج کاهش پیدا کند، تا اینکه بکلی از بین برود؛ باید ارزش افزوده ایجاد کرد».

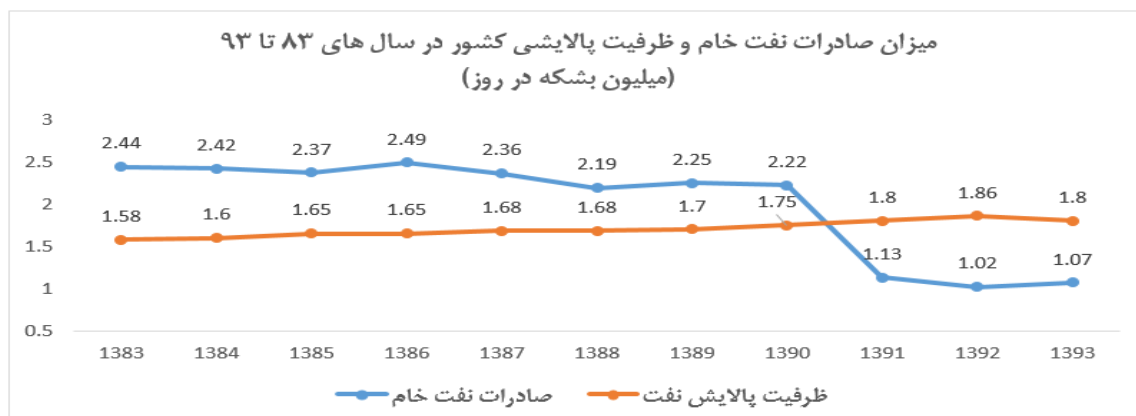
□ علائم تداوم تسلط تفکر خام‌فروشی در صنعت نفت کشور

۱- رشد اندک ظرفیت پالایشی کشور در یک دهه اخیر:

با اجرای طرح‌های افزایش ظرفیت برخی از پالایشگاه‌های نفت کشور مانند بندرعباس و اراک در یک دهه اخیر، ظرفیت پالایش نفت کشور (نفت تحویلی به پالایشگاه‌ها) با افزایشی ۱۳٫۶ درصدی (۲۱۷ هزار بشکه) به حدود ۱٫۸ میلیون بشکه در روز رسیده است. به علاوه، میزان صادرات نفت کشور در یک دهه اخیر (به غیر از سال‌های ۹۱ تا ۹۳) همواره بیشتر از میزان نفت تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی بوده است. البته سهم بیشتر تحویل نفت به پالایشگاه‌های داخلی در مقایسه با صادرات نفت در سال‌های ۹۱ تا ۹۳ صرفاً به خاطر کاهش شدید صادرات نفت کشورمان در نتیجه تحریم خرید نفت از ایران توسط کشورهای غربی بوده است و گرنه در این بازه زمانی نیز ظرفیت پالایشی کشور تقریباً

۱. نهمین و آخرین پالایشگاه نفت خام کشور، پالایشگاه بندرعباس است که در سال ۱۳۷۶ به بهره‌برداری رسید.

ثابت باقی مانده است^۱. حتی در این دوره زمانی، روند احداث تنها پالایشگاه نفت خام در دست احداث کشور (پالایشگاه آنهیتا کرمانشاه) بسیار کند بوده است به گونه ای که این پالایشگاه که احداث آن در زمستان ۸۵ به تصویب هیئت دولت رسیده بود، هنوز پیشرفتی کمتر از ۵ درصد دارد و در مرحله خاکبرداری باقی مانده است.

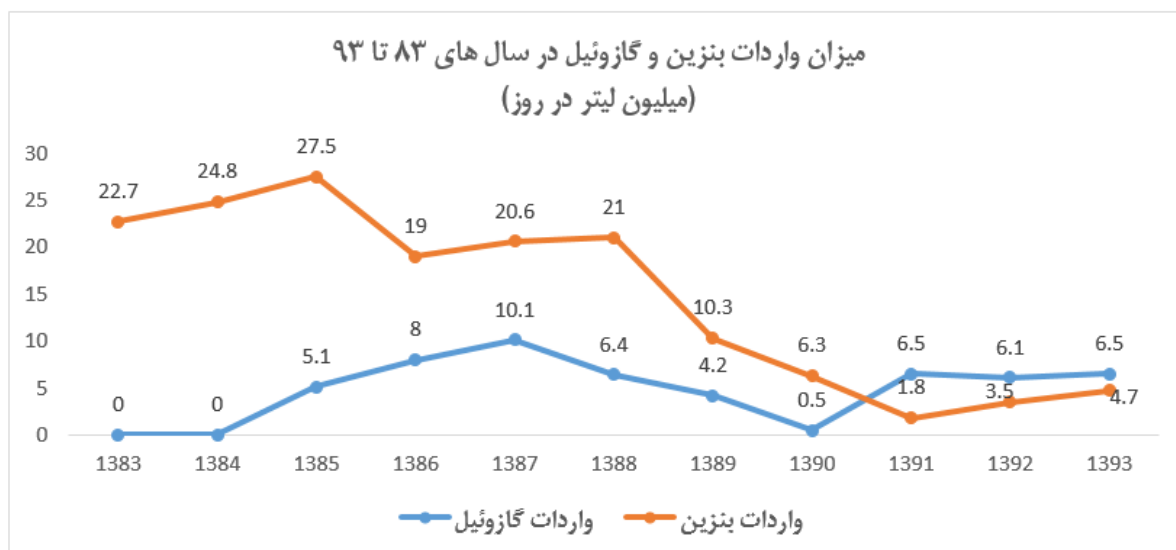


۲- میزان بالای واردات بنزین و حتی واردات گازوئیل:

با وجودی که کشورمان یکی از بزرگترین دارندگان ذخایر نفت خام و تولیدکنندگان این ماده گرانبها در جهان است، اما در یک دهه اخیر معمولاً واردکننده بنزین و گازوئیل بوده و میلیاردها دلار از درآمد نفتی کشور صرف تامین این فرآورده های نفتی شده است. وابستگی ایران به واردات بنزین در برخی دوره های زمانی مانند اواسط دهه هشتاد (سال ۸۵) به گونه ای بوده است که بیش از یک سوم بنزین مصرفی کشور (۲۷،۵ میلیون لیتر در روز) با صرف هزینه ای حدود ۶ میلیارد دلار از خارج از کشور تامین شده است. همین وابستگی شدید ایران به بنزین وارداتی موجب شد تا کشورهای غربی برای ایجاد فشار به نظام از راه تحریم صادرات این فرآورده نفتی به ایران طمع پیدا کنند و نهایتاً هم تحریم فروش بنزین به ایران در تابستان سال ۸۹ به تصویب رسیده و اجرایی شد که مشکلات جدی برای واردات این فرآورده نفتی به کشور ایجاد کرد^۲. همچنین در یک دهه اخیر (به غیر از سال های ۸۳ و ۸۴)، ایران همواره یکی از واردکنندگان گازوئیل نیز بوده است.

۱. اطلاعات این نمودار از آمارنامه مصرف فرآورده های نفتی انرژی زا- ۱۳۹۳ (اداره انتشارات روابط عمومی شرکت ملی پخش فرآورده های نفتی ایران) استخراج شده است. میزان صادرات نفت خام کشور در سال ۹۳ نیز از اطلاعات گزارش تفریغ بودجه سال ۹۳ (دیوان محاسبات کل کشور) {تبصره دوم} بدست آمده است.

۲. اطلاعات این نمودار از آمارنامه مصرف فرآورده های نفتی انرژی زا- ۱۳۹۳ (اداره انتشارات روابط عمومی شرکت ملی پخش فرآورده های نفتی ایران) استخراج شده است.



۳- ظرفیت پالایشی پایین ایران در مقایسه با بسیاری از واردکنندگان نفت خام در جهان:

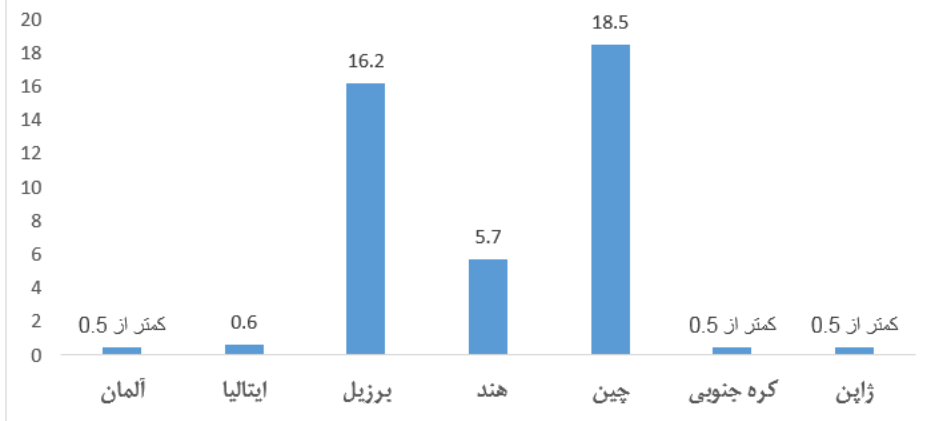
با وجودی که ایران چهارمین دارنده ذخایر نفت خام جهان (۱۵۷,۸ میلیارد بشکه) و نهمین تولیدکننده آن در سال ۲۰۱۴ بوده است^۱ ولی صرفاً حدود ۲ درصد ظرفیت پالایش نفت جهان به کشورمان اختصاص پیدا کرده و ایران دوازدهمین کشور از لحاظ ظرفیت پالایشی در جهان بوده است. براساس اطلاعات BP^۲، کشورهایی مانند چین، هند، ژاپن و کره جنوبی در آسیای جنوب شرقی و همچنین کشورهایی مانند برزیل، آلمان و ایتالیا در آمریکای جنوبی و اروپا که ذخایر و عموماً تولید نفت خام به مراتب کمتری نسبت به ایران دارند و واردکننده آن محسوب می‌شوند، ظرفیت پالایشی بیشتری نسبت به کشورمان دارند^۳. به عبارت دیگر، حجم ذخایر نفت خام ایران ۳,۷۵ برابر مجموع ذخایر نفت خام این کشورها است و همچنین مجموع تولید نفت خام کشورهای هند، کره جنوبی، ژاپن، آلمان و ایتالیا حدود ۱,۳ میلیون بشکه در روز یعنی حدود ۴۵ تولید ایران و مجموع ذخایر نفت خام این پنج کشور حدود یک بیستم ذخایر ایران بوده است. همچنین برخی از این کشورها مانند هند و چین با تکیه بر همین ظرفیت بالای پالایشی و علی‌رغم وابستگی شدید به واردات نفت خام، جزو صادرکنندگان عمده فرآورده‌های نفتی در جهان محسوب می‌شوند.

۱. ایران تا پیش از تشدید تحریم‌های غرب، چهارمین تولیدکننده بزرگ نفت خام در جهان بعد از کشورهای عربستان سعودی، روسیه و آمریکا در سال ۲۰۱۱ بود.

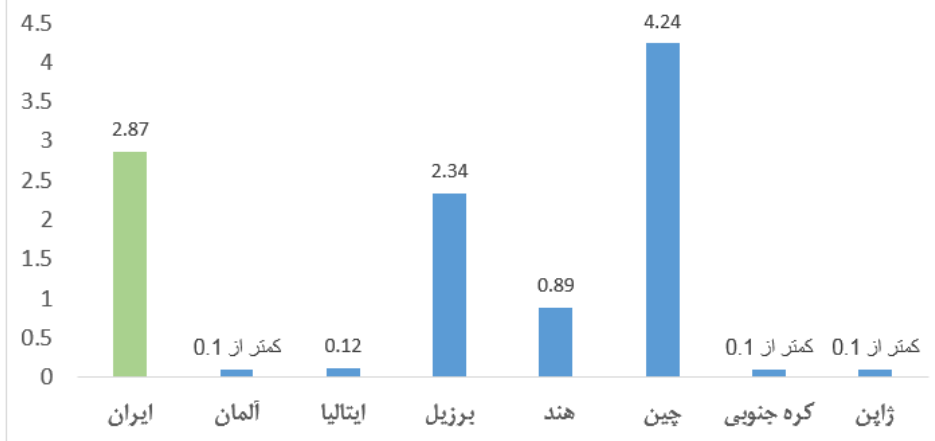
۲. اطلاعات این بخش و سه نمودار زیر (به غیر از آمارهای مربوط به ایران) از گزارش سال ۲۰۱۵ شرکت BP با عنوان «bp-statistical-review-of-world-energy» استخراج شده است. منبع آمارهای تولید نفت خام و ظرفیت پالایشی ایران همان منابع اولین نمودار این گزارش است.

۳. کشورهایی مانند آمریکا، روسیه و عربستان سعودی و حتی کانادا نیز که جزو بزرگترین تولیدکنندگان نفت خام جهان محسوب می‌شوند، ظرفیت پالایش بیشتری نسبت به ایران دارند.

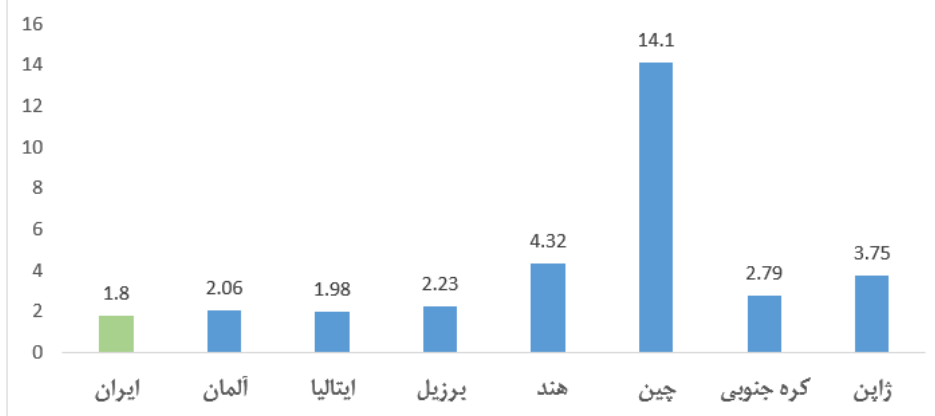
حجم ذخایر نفت خام برخی از کشورهای دارنده بالاترین ظرفیت پالایشی در جهان در سال ۲۰۱۴ (میلیارد بشکه)



میزان تولید نفت خام ایران و برخی از کشورهای دارنده بالاترین ظرفیت پالایشی جهان در سال ۲۰۱۴ (میلیون بشکه در روز)



ظرفیت پالایشی ایران و برخی از کشورهای دارنده بالاترین ظرفیت پالایشی جهان در سال ۲۰۱۴ (میلیون بشکه در روز)



با توجه به همین موضوع، این صنعت جایگاه شاخصی در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دارد به گونه‌ای که مواد ۱۳ تا ۱۵ این سیاست‌ها به این صنعت اختصاص پیدا کرده است. علاوه بر این، بندهای ۴ و ۸ مرتبط با هدفمندی یارانه‌ها و مدیریت مصرف انرژی و همچنین بند ۱۸ مرتبط با سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز نیز به این صنعت ارتباط دارند. براساس این سند بالادستی، چهار راهبرد کلی در صنعت نفت کشور باید مورد توجه قرار بگیرد:

الف- کاهش وابستگی کشور به درآمدهای حاصل از صادرات نفت (بندهای ۱۳ و ۱۸): در بند ۱۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر مقابله با ضربه پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق انتخاب مشتریان راهبردی، ایجاد تنوع در روش‌های فروش، مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش و افزایش صادرات گاز، برق، پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی و در بند ۱۸ این سیاست‌ها نیز بر افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت تاکید شده است.

ب- افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز (بندهای ۱۳ و ۱۵): در بند ۱۳ این سیاست‌ها بر مقابله با ضربه پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق افزایش صادرات گاز، برق، پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی و در بند ۱۵ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی هم بر افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گازو بالا بردن صادرات برق، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی تاکید شده است.

ج- حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، بویژه در میادین مشترک (بند ۱۴): در بند ۱۴ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، بویژه در میادین مشترک تاکید شده است.

د- مدیریت مصرف انرژی (بندهای ۴ و ۸): در بند ۴ این سیاست‌ها بر استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت کاهش شدت انرژی و در بند ۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز بر مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف تاکید شده است.

مقام معظم رهبری در جلسه تبیین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۲۰ اسفند ۹۲ با اشاره به جایگاه شاخص موضوع کاهش وابستگی به نفت و تکمیل زنجیره ارزش آن در این سیاست‌ها، فرمودند: «در این بخش [اول] من ده ویژگی را یادداشت کرده‌ام که به شما عرض میکنم که اینها ویژگی‌های این سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است که مطرح شده و در واقع مؤلفه‌های این مجموعه است... دوم، توانایی مقاومت در برابر عوامل تهدیدزا است که در این سیاست‌ها دیده شده و مورد ملاحظه قرار گرفته... پس یک عامل برای تأثیرگذاری بر روی اقتصادها همین تکانه‌های گوناگون اقتصادی دنیا است که سرریز می‌شود به کشورها، یک عامل بلاهای طبیعی است که پیش می‌آید، و یک عامل هم تکانه‌های تخصصی است؛ مثل تحریم‌ها و امثال تحریم‌ها. فرض بفرمایید که در مراکز تصمیم‌گیری، تصمیم‌گیری بشود روی قیمت نفت، یکوقت قیمت نفت را من باب مثال بیاورند به شش دلار، کما اینکه برای ما اتفاق افتاد؛ خیلی از اینها عادی نیست؛ اینها کارهای پیش‌بینی شده و مؤثر و به دنبال تصمیم‌گیری‌های مشخصی است که از مراکز دنبال میشود. بنابراین مؤلفه‌ی دوم، توانایی مقاومت در برابر عوامل تهدیدزا است؛ به همین شرحی که عرض شد... نکته‌ی هفتم، کاهش وابستگی به نفت است؛ یکی از سخت‌ترین آسیب‌های اقتصادی ما همین وابستگی به نفت است. این نعمت بزرگ خدادادی برای کشور ما در طول ده‌ها سال مایه‌ی فروریختگی‌های اقتصادی و فروریختگی‌های سیاسی و اجتماعی شد؛ باید ما یک فکر اساسی بکنیم. ما نمیگوییم از نفت استفاده نشود، [بلکه] تکیه‌ی ما بر استفاده‌ی حداقلی از فروش نفت خام است؛ نفت را میتوان به‌صورت فرآورده در اختیار گذاشت؛ که در این سیاست‌ها دیده شده. یک کار اساسی و مهمی

که باید انجام بگیرد این است؛ این همت بلندی لازم دارد که ما در بند سیزده این سیاستها به این پرداختیم و جداً باید این بند عملیاتی بشود».

برنامه اقتصاد مقاومتی در صنعت نفت و تحولات اخیر آن

برنامه اقتصاد مقاومتی در صنعت نفت بر اساس سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط وزارت نفت تدوین و سوم مردادماه ۹۳ به تصویب شورای اقتصاد رسید. مطابق با توضیحات بیژن زنگنه، وزیر نفت در جلسه هیئت مدیره شرکت ملی نفت ایران (۳۰ فروردین ۹۳) و همچنین در صحن علنی مجلس شورای اسلامی (۱۸ خرداد ۹۳)، این برنامه کلی شامل ۶ برنامه موضوعی بوده و به شرح زیر است:

۱- برنامه "افزایش ظرفیت تولید نفت خام و میعانات گازی با تأکید بر برداشت از میدان‌های مشترک"

- طرح‌های افزایش تولید نفت خام از میدان‌های مشترک غرب کارون به میزان حداقل ۷۰۰ هزار بشکه در روز
- طرح‌های افزایش تولید نفت خام از دیگر میدان‌های مشترک
- طرح‌های افزایش تولید میعانات گازی با اولویت برداشت از پارس جنوبی تا رسیدن به سقف حداقل یک میلیون بشکه در روز
- طرح‌های افزایش بازیافت و تولید صیانتی با اولویت میدان‌های مهم موجود در دست بهره‌برداری
- طرح‌های نگهداشت سطح تولید نفت خام تا حد ۳ میلیون و ۸۵۰ بشکه در روز
- اصلاح ساختار قراردادهای نفتی کشور با هدف فراهم کردن امکان جذب فناوری و ارتقاء (مدیریت و) فناوری ملی بویژه برای اجرای موفق طرح‌های افزایش ضریب بازیافت

هدف: افزایش تولید نفت خام و میعانات گازی به ۵,۷ میلیون بشکه در روز تا انتهای سال ۱۳۹۶

۲- برنامه "افزایش تولید و صادرات گاز طبیعی با تأکید بر برداشت از میدان‌های مشترک"

- طرح‌های افزایش تولید و پالایش گاز طبیعی از میدان مشترک پارس جنوبی،
- طرح‌های افزایش تولید و پالایش گاز با اولویت میدان‌های واقع در شمال شبکه
- طرح‌های نگهداشت سطح تولید و پالایش گاز
- طرح‌های افزایش ظرفیت سامانه انتقال گاز
- طرح افزایش تاب آوری سامانه عرضه گاز کشور
- طرح‌های صادرات گاز با خط لوله
- طرح‌های صادرات گاز به صورت LNG

هدف:

- افزایش تولید گاز طبیعی به یک میلیارد متر مکعب در روز تا سال ۱۳۹۷
- رسیدن به رقم ۸۰ میلیارد متر مکعب صادرات سالانه گاز طبیعی تا سال ۱۴۰۰
- اولویت اختصاص گاز صادراتی به قیمت رقابتی برای تولید و صادرات برق (فعلاً تا ظرفیت ۵ هزار مگاوات جدید تا سال ۱۳۹۷ مورد نظر قرار گرفته)

۳- برنامه "جهش دوم برای افزایش تولید و صادرات محصولات پتروشیمی"

- اجرای به موقع طرح‌های تامین خوراک پتروشیمی‌های جدید (از جمله طرح‌های تولید و بازیافت NGL)
- تکمیل و اجرای مجموعه طرح‌های در دست اجرا و جدید پتروشیمی
- بازاریابی و صادرات محصولات پتروشیمی برای بازارهای جدید

- حمایت از توسعه واحدهای پایین دستی پتروشیمی از جمله با توسعه کیمیا شهرهای تخصصی
- استفاده از تکنولوژی‌های جدید در توسعه صنعت پتروشیمی مانند GTPP

هدف: رسیدن به ارزش تولید محصولات پتروشیمی به ۸۰ میلیارد دلار حداکثر تا سال ۱۴۰۰ (۲۵ فعلی + ۵۵ برنامه آتی)

۴- برنامه "افزایش تولید و صادرات فرآورده‌های نفتی"

- افزایش تولید و صادرات فرآورده‌های نفتی
- اولویت دادن به احداث پالایشگاه‌های میعانات گازی در داخل

هدف:

- افزایش ظرفیت پالایشی کشور تا حد ۳ میلیون بشکه در روز
- افزایش ظرفیت پالایش نفت خام به ۲ میلیون بشکه در روز (با احتساب پالایشگاه آناهیتا)
- رسیدن به ظرفیت پالایش میعانات گازی به نزدیک ۱ میلیون بشکه در روز (۳۶۰+۴۸۰+۱۲۰=۹۶۰ هزار بشکه) تا سال ۱۳۹۷

۵- بهینه‌سازی مصرف سوخت (با هدف کاهش شدت انرژی و بالا بردن بهره‌وری انرژی)

اجرای بند "ق" تبصره "۲" قانون بودجه سال ۱۳۹۳ با اتکای به قانون هدفمندی یارانه‌ها و با اجرای طرح‌های زیر:

- افزایش راندمان حرارتی در تولید برق
- افزایش بازدهی حرارتی در بخش‌های خانگی و عمومی با اصلاح سیستم موتورخانه‌ها، بخاری‌ها و ساخت و سازها
- کمک به توسعه حمل و نقل عمومی با تاکید بر مصرف بهینه سوخت (مترو، انواع اتوبوس‌ها و تاکسی‌ها)
- کمک به اصلاح خطوط ساخت خودروهای سواری کم مصرف
- نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی بار و مسافر
- اتمام بخش اصلی گاز رسانی به روستاها و شهرهای کوچک حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۵
- توسعه جایگاه‌های CNG و حمایت از ساخت خودرو با موتور پایه CNG
- اجرای مقررات ملی ساختمان برای کاهش شدت انرژی (مبحث ۱۹)
- بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش کشاورزی (از جمله با برق دار کردن چاه‌های آب کشاورزی)
- پیک سایی در شبکه گاز با اجرای طرح‌های ذخیره سازی زیرزمینی و به ویژه روزمینی گاز طبیعی با هدف کاهش مصرف سوخت‌های مایع در فصول سرد در محدوده شبکه گاز (و بالا بردن پایداری شبکه)
- ترویج برای توسعه کاربرد CHP
- بالا بردن کارایی شبکه گاز برای جلوگیری از هدر رفت گاز در شبکه

۶- برنامه ایمن‌سازی تقاضا و بازارهای فروش نفت خام، فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی

- طرح‌های حمایت از مشارکت در پایانه‌ها و پالایشگاه‌ها در خارج از کشور (بخش‌های دولتی و خصوصی) و مشارکت در زنجیره پالایش تا توزیع فرآورده‌ها در بازارهای هدف با تمرکز بر بازار آسیا، با هدف تضمین برداشت نفت از ایران و تامین امنیت تقاضا برای نفت کشور
- عرضه نفت خام و فرآورده‌های نفتی در بازار بورس انرژی کشور و فعال کردن بازارهای مرتبط نظیر بازار سلف
- متنوع کردن طرف‌های معامله نفت خام ایران با هدف کاهش اتکای دراز مدت به کشورهای خاص مصرف کننده بیش از درصدی از عرضه ایران و انتخاب مشتریان اصلی بر پایه برقراری ارتباط متقابل با خریداران

- تعیین سهم بهینه برای صادرات نفت خام و افزایش سهم صادرات فرآورده و در نتیجه حمایت از بخش خصوصی برای ایجاد پالایشگاه های جدید در داخل کشور با هدف عرضه بیشتر فرآورده های نفتی به بازار جهانی (و کاهش عرضه مستقیم نفت خام به ویژه نفت های بسیار سنگین)
- مباشرت مستقیم و نیز حمایت از بخش خصوصی داخلی برای مشارکت در ایجاد ذخایر نفت خام و فرآورده در نقاط مرکزی بازار و به ویژه آسیا
- افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور به منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز
- ارتقای جایگاه بین المللی شرکت ملی نفت ایران با هدف برونگرا ساختن مجموعه صنعت نفت و حمایت و تقویت از شرکت های داخلی برای ایفای نقش منطقه ای و بین المللی برای صدور خدمات و کالا و در مجموع رقابت پذیر ساختن شرکت های اصلی صنعت نفت در عملیات اقتصادی و مدیریتی در مقایسه با شرکت های مشابه منطقه ای و بین المللی
- ایجاد پایانه جدید صادراتی نفت در دریای عمان (جاسک)
- تلاش حداکثر برای استفاده از فرصت های سوآپ و ترانزیت نفت، گاز و فرآورده های نفتی با هدف کسب منافع اقتصادی و ارتقای نقش ایران در منطقه

براساس اعلام معاونت برنامه ریزی و نظارت بر منابع هیدروکربوری وزارت نفت، گزارش «عملکرد صنعت نفت در اجرای سیاستها و برنامه های اقتصاد مقاومتی» هر سه ماه یکبار بر اساس چارچوب تدوین شده از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهیه شده و به سازمان مزبور و دیگر نهادهای ذیربط ارسال می شود.

مهمترین نقد کارشناسان درباره برنامه های وزارت نفت در زمینه اقتصاد مقاومتی، این موضوع است که این

برنامه ها همان برنامه های معمولی در دست اجرای این وزارتخانه بوده است که فقط این بار با تیتراقتصاد

مقاومتی تعریف می شود. علیرضا پیمان پاک، کارشناس حوزه انرژی و مدیر پایگاه مطالعات راهبردی انرژی درباره این موضوع در برنامه «ثریا» در تاریخ ۲۷ آبان ماه امسال گفت: «همیشه ما یک تعریفی داشته ایم که یک طبقه وزارت نفت باید باشد که یکسری سیاست های کلان حوزه انرژی یا برنامه توسعه ای که ابلاغ می شود یا نام گذاری که بر روی سال ها می شود مانند سال اصلاح الگوی مصرف، سال همت مضاعف و کار مضاعف را {با توجه به همان سیاست های ثابت همیشگی} ترجمه کند. یعنی همان کارهای اشتباه گذشته ادامه پیدا می کند با این تفاوت که یک روسری یا چادر اصلاح الگوی مصرف یا اقتصاد مقاومتی روی آن گذاشته شده است. گفته می شود خام فروشی بد است اما در عین حال کار خودمان را انجام می دهیم. یعنی یک برنامه ای که به صورت روتین پیش می رود به گونه ای به این هدف گذاری که در سطح کلان در کشور شده است، به زور ارتباط برقرار می کنیم».

با این وجود، پس از دستور مقام معظم رهبری مبنی بر تشکیل ساختار فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دیدار با رئیس جمهور اعضای هیئت دولت در تاریخ ۴ شهریور ۹۴، ستاد «راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی» به ریاست اسحاق جهانگیری، معاون اول رئیس جمهور تشکیل شد. تغییر ساختاری در نحوه راهبری برنامه های اقتصاد مقاومتی دولت در این ستاد به تصویب رسید و با تعریف ۱۲ برنامه کلان ملی مقرر شد که حرکت دولت در پیگیری اقتصاد مقاومتی به جای وزارت محور بودن به برنامه محور بودن تغییر کند.^۱ این برنامه های ملی برای دستیابی به سیاست های کلان اقتصاد

۱. تا پیش از این، قرار بود برنامه های اقتصاد مقاومتی دولت به صورت «وزارت محور» باشد به طوری که هر وزارتخانه اهداف اقتصاد مقاومتی خود را تعیین کرده بود و برنامه هایی برای دستیابی به این اهداف مشخص شده بود. مشکلی که در این راستا به وجود آمد، موازی کاری بسیاری از برنامه ها بود و داده های دستیابی به برخی اهداف کلان از جمله بهره وری در بین وزارتخانه های مختلف با اختلافات آشکار مواجه بود.

مقاومتی اواخر پاییز ۹۴ به تصویب این ستاد رسید. برنامه ملی نهم از برنامه های مصوب مذکور با عنوان «برنامه ملی توسعه ظرفیت تولید نفت و گاز و تکمیل زنجیره پایین دستی و توسعه بازار» به طور ویژه به برنامه های توسعه صنعت نفت اختصاص یافته است و دستگاه مسئول آن وزارت نفت است. این وزارتخانه به عنوان دستگاه همکار برنامه ملی اول («برنامه ملی ارتقای بهره وری») و برنامه ملی دهم («برنامه ملی هدفمندی یارانه ها») نیز شناخته می شود. براساس اعلام معاونت برنامه ریزی و نظارت بر منابع هیدروکربوری وزارت نفت، کارگروه برنامه ملی نهم به ریاست وزیر نفت و با حضور نمایندگان عالی رتبه وزارتخانه های اقتصاد و دارایی و صنعت، معدن و تجارت و مدیر عامل صندوق توسعه ملی تشکیل شده و دبیرخانه کارگروه مزبور نیز در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مستقر شده است. کارگروه مزبور تا اواخر بهمن ماه امسال، ۶ جلسه اصلی و بیش از ۱۵ جلسه کارشناسی و فرعی برگزار کرده است. نهایتاً در جلسه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۲۱ بهمن ۹۴، پروژه های پیشنهادی این برنامه ملی مورد بحث و بررسی قرار گرفت و مقرر شد که اعضای ستاد جزئیات این طرح ها و پروژه ها را مورد بررسی قرار دهند و حداکثر طی یک هفته نظرات خود را برای دبیرخانه ارسال کنند تا تصمیم گیری نهایی در این زمینه صورت گیرد.

نگاهی به روند تحولات صنعت نفت در دو سال اخیر مانند راه اندازی فازهای ۱۲، ۱۵ و ۱۶ پارس جنوبی، پیشرفت قابل توجه برخی از طرح های توسعه میدین نفتی غرب کارون مانند میدان آزادگان شمالی، افزایش سریع صادرات نفت بعد از اجرای برجام و عدم راه اندازی فاز اول پالایشگاه میعانات گازی ستاره خلیج فارس و دو برابر شدن واردات بنزین در سال جاری نشان می دهد که مشابه سال های قبل از ابلاغ سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی تمرکز اصلی وزارت نفت بر روی افزایش تولید نفت و گاز و افزایش صادرات نفت است. بر همین اساس به نظر می رسد با وجود تلاش های انجام شده توسط مجموعه وزارت نفت در راستای اجرایی سازی سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی، این وزارتخانه صرفاً به دنبال پیگیری برنامه های جاری خود زیر تیر اقتصاد مقاومتی است. به عبارت دیگر، وزارت نفت همچنان تلاش زیادی برای توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز از طریق توسعه ظرفیت پالایشی کشور و افزایش تولید محصولات پتروشیمی انجام نمی دهد. در نتیجه، ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی و ظرفیت پالایشی کشور در دو سال اخیر تغییر چندانی نداشته است که نشان دهنده کارنامه ضعیف وزارت نفت در اجرای برنامه های سوم و چهارم خود برای اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی («جهش دوم برای افزایش تولید و صادرات محصولات پتروشیمی» و «افزایش تولید و صادرات فرآورده های نفتی») است. علاوه بر این، با وجودی که بیش از دو سال از ابلاغ سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی می گذرد، همچنان اهداف و برنامه های دولت برای تحقق این سیاست ها در صنعت نفت به عنوان یکی از مهمترین حوزه های اقتصادی کشور به صورت شفاف مشخص نیست و گزارشی نیز درباره روند اجرای این سیاست ها در صنعت نفت در رسانه ها منتشر نشده است.

□ سایر منابع

۱. مجموعه قوانین نفت، گاز و پتروشیمی ۱۳۸۱-۱۲۵۱، ج ۱، (تهران: انتشارات وزارت نفت، ۱۳۸۲).
۲. بنجامین شوادران، نفت؛ خاورمیانه و قدرت‌های بزرگ، ترجمه عبدالحسین شریفیان، (تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی و مؤسسه انتشاراتی فرانکلین، ۱۳۵۴).
۳. محمدعلی موحد، نفت ما و مسائل حقوقی آن، (تهران: انتشارات خوارزمی، ۱۳۵۷).
۴. محمدعلی جمال‌زاده، گنج شایگان یا اوضاع اقتصادی ایران، برلین: ۱۳۳۵.
۵. ابوالفضل لسانی، نفت طلای سیاه یا بلای سیاه، (تهران: ۱۳۲۹).
۶. مصطفی فاتح، پنجاه سال نفت ایران، (تهران: پیام، ۱۳۵۸).

۷. Masaud Ghaffari Political Economy of Oil In Iran,) London: Book Extra, .۲۰۰۰

8. Fereydun Fesharaki, Development of the Iranian Oil Industry; International and domestic aspect, New York: Praeger, 1976.

۹. <http://www.farsnews.com/۱۳۹۵۰۲۲۶۰۰۰۵۷۸>

10. <http://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/02/20/1070638>

11. [http://www.asrenergy.ir/\(S\(ggqlm3mjd1wvy551vsth245\)\)/Default.aspx?NSID=5&SSLID=46&NID=206302](http://www.asrenergy.ir/(S(ggqlm3mjd1wvy551vsth245))/Default.aspx?NSID=5&SSLID=46&NID=206302)

