

بررسی وضعیت بخش نفت و گاز کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

امیرحسین خورشیدی اطهر^۱

چکیده

این گزارش به بررسی جامع وضعیت بخش نفت و گاز کشور و تحلیل انعکاس آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ می‌پردازد. هدف اصلی این گزارش، ارزیابی وضعیت فعلی این بخش، مقایسه آن با عملکرد سال گذشته، انطباق با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و بررسی اقدامات انجام شده در راستای تحقق اهداف این برنامه در حوزه نفت و گاز است. در این راستا، گزارش حاضر به بررسی موارد زیر می‌پردازد.

وضعیت فعلی بخش نفت و گاز: این بخش شامل بررسی میزان تولید، صادرات، واردات، مصرف داخلی، ظرفیت‌های پالایشگاهی، زیرساخت‌های انتقال و توزیع، سرمایه‌گذاری‌ها و چالش‌های موجود در بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت و گاز است. مقایسه با سال گذشته: در این بخش، شاخص‌های کلیدی عملکرد بخش نفت و گاز در لایحه بودجه ۱۴۰۴ با ارقام مصوب و عملکرد واقعی سال گذشته مقایسه می‌شود. این مقایسه به شناسایی روندها، نقاط قوت و ضعف و تغییرات احتمالی در سیاست‌ها و رویکردها کمک می‌کند. انطباق با سیاست‌های برنامه هفتم توسعه: این بخش به بررسی میزان همسویی مفاد لایحه بودجه ۱۴۰۴ با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در حوزه انرژی و به ویژه بخش نفت و گاز می‌پردازد. این بررسی شامل انطباق اهداف کمی و کیفی، اولویت‌ها و رویکردهای بودجه با اهداف و تکالیف مندرج در برنامه هفتم است. در نهایت، گزارش با ارائه جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، به ارائه پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت بخش نفت و گاز و افزایش همسویی بودجه با اهداف توسعه‌ای کشور می‌پردازد.

واژگان کلیدی: لایحه بودجه، نفت، کسری بودجه.

مقدمه

نفت ایران داشته است. فرسودگی زیرساخت‌ها و نیاز به سرمایه‌گذاری کلان برای نوسازی تأسیسات، چالش دیگر پیش روی این بخش است. مطابق با گزارش اوپک، ایران برای حفظ سطح تولید کنونی خود نیاز به سرمایه‌گذاری ۱۷۰ میلیارد دلاری دارد. همچنین، مصرف بالای انرژی در داخل کشور و نیاز به بهینه‌سازی مصرف از دیگر چالش‌های پیش روی این بخش است.

بخش نفت و گاز به عنوان یکی از ارکان اصلی اقتصاد ایران، نقش محوری در تأمین درآمدهای ارزی، تأمین انرژی داخلی و رشد اقتصادی کشور ایفا می‌کند. با این حال، این بخش با چالش‌های متعددی روبه‌روست. تحریم‌های بین‌المللی به خصوص تحریم‌های ایالات متحده پس از خروج از برجام در سال ۲۰۱۸، تأثیر زیادی بر صادرات

۱. دانشجوی دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران
a.khorshidi@isu.ac.ir

۲۰۲۴ به تصویر می‌کشد. این نمودار، ابزاری مهم برای درک چالش‌ها و فرصت‌های بخش نفت و گاز ایران است.

۱-۱- بخش تولید نفت

به‌طور کلی، روند تولید نفت و دیگر مایعات نفتی ایران در این دوره، بی‌ثبات و متأثر از عوامل سیاسی و بین‌المللی است. این نمودار نشان می‌دهد تولید کل نفت و دیگر مایعات نفتی در ایران از کمترین میزان سالانه اخیر، کمتر از ۳ میلیون بشکه در روز (b/d) در سال ۲۰۲۰، به متوسط ۴ میلیون بشکه در روز در سال ۲۰۲۳ افزایش یافته است. طبق ارزیابی سازمان اطلاعات انرژی آمریکا، تولید نفت خام ایران می‌تواند ظرف شش ماه پس از لغو تحریم‌ها در نهایت، به ۳/۸ میلیون بشکه در روز افزایش یابد (U.S. Energy Information Administration (EIA), 2024). بین سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۲، شرکت ملی نفت ایران^۱ چندین قرارداد با شرکت‌های داخلی برای افزودن حدود ۵۵۰۰۰۰ بشکه در روز ظرفیت تولید نفت خام از میادین موجود در منطقه جنوب غربی کشور منعقد کرد که نشان می‌دهد قصد دارد میادین نفتی غرب کارون واقع در مرز عراق (شامل آزادگان، یادآوران و یاران) را توسعه دهد، اما این طرح‌ها در چند سال گذشته پیشرفت محدودی داشته‌اند. در مارس سال ۲۰۲۴، شرکت ملی نفت ایران قراردادهای بیشتری با شرکت‌های انرژی محلی منعقد کرد تا ظرفیت تولید نفت را در شش میدان نفتی در مرز با عراق از جمله یکی از بزرگ‌ترین میادین ایران یعنی آزادگان افزایش

وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی و گازی، اهمیت این بخش را در تأمین امنیت اقتصادی کشور دوچندان می‌کند. نوسانات قیمت جهانی انرژی و تحریم‌های بین‌المللی تأثیر شایان توجهی بر درآمدهای نفتی و گازی ایران دارد و امنیت اقتصادی کشور را به مخاطره می‌اندازد. کاهش درآمدهای نفتی منجر به کاهش بودجه دولت، افزایش تورم و کاهش ارزش پول ملی می‌شود. بنابراین، ضروری است که با اتخاذ سیاست‌های مناسب مانند تنوع‌بخشی به اقتصاد، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و توسعه بخش خصوصی، وابستگی به درآمدهای نفتی را کاهش داد و امنیت اقتصادی کشور را تقویت کرد. در این راستا، لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نقش مهمی در تعیین مسیر و چشم‌انداز آینده بخش نفت و گاز ایفا می‌کند و بررسی دقیق آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این بررسی باید با توجه به شرایط بین‌المللی مانند توافق هسته‌ای و تحولات ژئوپلیتیک منطقه انجام شود. همچنین، باید به موضوع تغییرات اقلیمی و گذار جهانی به انرژی‌های تجدیدپذیر توجه ویژه‌ای شود. این تحولات بر آینده بخش نفت و گاز ایران تأثیر شایان توجهی دارند.

۱- تحلیل روند تولید و مصرف نفت و دیگر مایعات نفتی در ایران (۲۰۲۴-۲۰۱۱)

نمودار ارائه‌شده توسط اداره اطلاعات انرژی ایالات متحده^۱، روند تولید و مصرف نفت و دیگر مایعات نفتی ایران را در بازه زمانی ژانویه ۲۰۱۱ تا آگوست

1. EIA
2. NIOC

از ابتدای سال ۲۰۲۴، ظرفیت کل تقطیر نفت خام ایران حدود ۲/۱ میلیون بشکه در روز تخمین زده شده (EIA, 2024) و ظرفیت جداسازی میعانات آن ۰/۶ میلیون بشکه در روز است. پالایشگاه میعانات ستاره خلیج فارس که میعانات را از میدان گاز طبیعی پارس جنوبی ایران پردازش می‌کند و بزرگ‌ترین پالایشگاه میعانات ایران است، در سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۰ به‌صورت تدریجی راه‌اندازی شد و دارای ظرفیت پردازش نفت خام به میزان ۴۲۰۰۰۰ بشکه در روز است. افزایش ظرفیت پردازش برای تولید محصولات نفتی سبک‌تر مانند بنزین و دیزل به ایران این امکان را داده است که تولید بنزین خود را به‌طور قابل توجهی افزایش دهد تا نیازش را در بخش حمل‌ونقل برآورده کند. با وجود این ظرفیت پردازش در حال افزایش، ایران هنوز هم به واردات بنزین به دلیل افزایش تقاضای نفت کشور و پالایشگاه‌های اغلب قدیمی و ناکارآمد که عمدتاً سوخت با ارزش پایین تولید می‌کنند، وابسته است.

تحلیل این نمودار نشان می‌دهد که بخش نفت و گاز ایران به‌شدت تحت تأثیر عوامل سیاسی و بین‌المللی قرار دارد. برای توسعه پایدار این بخش و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد ایران، ضروری است که راهبردهایی مانند تنوع‌بخشی به اقتصاد، جذب سرمایه‌گذاری، بهینه‌سازی مصرف انرژی و توسعه دیپلماسی انرژی در اولویت قرار گیرند. بودجه سال ۱۴۰۴ باید با توجه به این چالش‌ها و فرصت‌ها تبدیل به قانون شود تا بتواند به رشد و پایداری بخش نفت و گاز کمک کند.

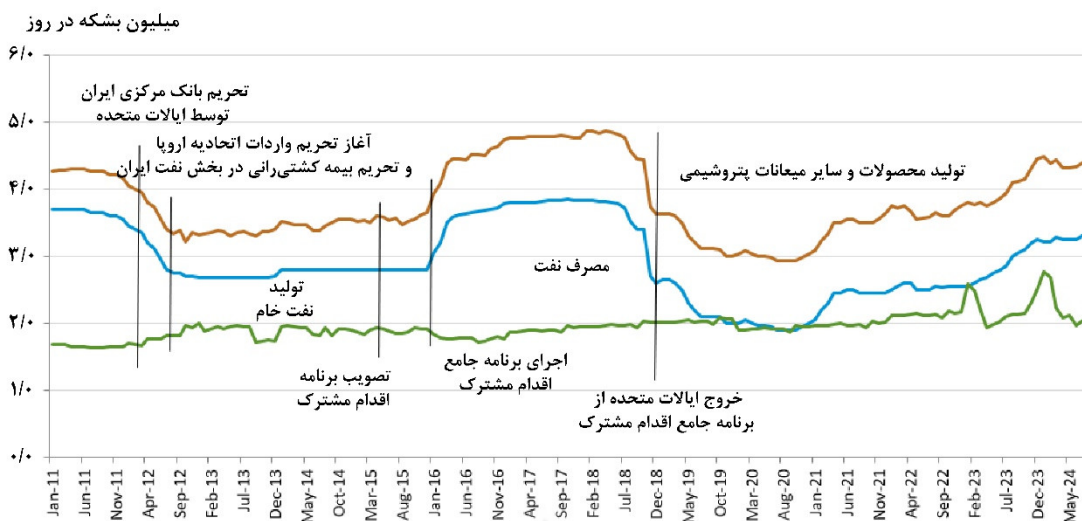
دهد. در همین راستا، در مارس سال ۲۰۲۴، شرکت پاسارگاد انرژی، تولید را از دو میدان نفتی جدید واقع در منطقه نفتی غرب کارون آغاز کرد. برآورد می‌شود که تولید کنونی از این میادین، ۵۰۰۰۰ بشکه در روز است و ظرفیت تولید به ۱۱۰۰۰۰ بشکه در روز خواهد رسید.

در سال ۲۰۲۲، ایران یک توافق مقدماتی با روسیه امضا کرد تا به‌نوعی به تأمین مالی و توسعه بخش‌های نفت و گاز طبیعی خود کمک کند. این توافق باید بر چالش‌های متعدد مرتبط با مذاکره جزئیات و پیاده‌سازی طرح‌ها غلبه کند.

۱-۲- بخش مصرف نفت

روند مصرف نفت و فراورده‌های نفتی در داخل کشور نسبت به تولید، ثبات بیشتری دارد. میزان مصرف داخلی در این دوره میان ۱/۸ تا ۲/۳ میلیون بشکه در روز در نوسان بوده است. این نشان‌دهنده وابستگی اقتصاد ایران به انرژی و نیاز به اجرای برنامه‌های جدی برای بهینه‌سازی مصرف انرژی است. ایران در سال ۲۰۲۳، دهمین مصرف‌کننده بزرگ نفت در جهان و دومین مصرف‌کننده در غرب آسیا بود. پس از اینکه مصرف نفت ایران در سال ۲۰۲۱، به سطوح پیش از همه‌گیری کووید ۱۹ بازگشت، در سال ۲۰۲۳، به رکورد ۲/۲ میلیون بشکه در روز رسید (نمودار شماره ۱) که به دلیل قیمت‌های معنادار سوخت بنزین و فروش بالای خودروهایی بود که تقاضای بنزین را افزایش داد و همچنین، افزایش تولید پتروشیمی که محصولات نفتی و گاز طبیعی را به‌عنوان خوراک استفاده می‌کند.

نمودار ۱- روند تولید و مصرف نفت در ایران



مأخذ: U.S. Energy Information Administration (EIA), 2024.

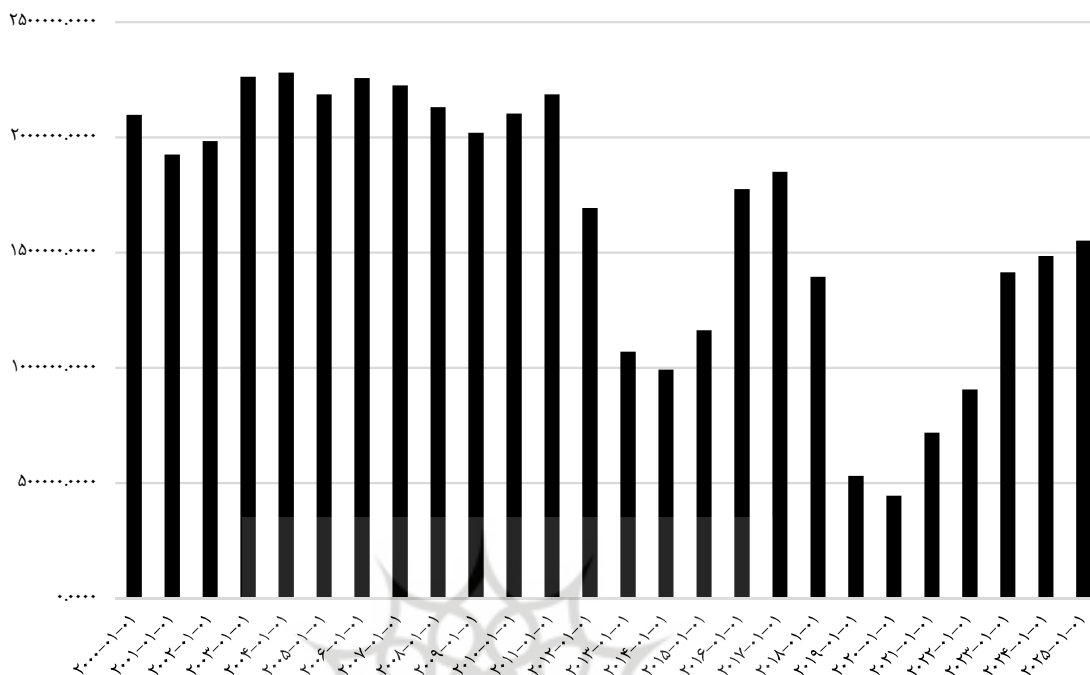
پالایشگاه‌های مستقل چین که عمدتاً در استان شانگدونگ واقع در شمال شرقی این کشور قرار دارند، در سه سال گذشته بیشتر صادرات نفت ایران را خریداری کرده‌اند. برآوردها مبتنی بر داده‌های Vortexa نشان می‌دهد که صادرات نفت ایران همچنان در حال افزایش است و در هشت ماه نخست سال ۲۰۲۴، به‌طور میانگین ۱/۵ میلیون بشکه در روز بوده است.

برای توسعه پایدار این بخش و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد ایران، ضروری است که راهبردهایی مانند تنوع‌بخشی به اقتصاد، جذب سرمایه‌گذاری، بهینه‌سازی مصرف انرژی و توسعه دیپلماسی انرژی در اولویت قرار گیرند.

۱-۳- تحلیل صادرات ماهانه نفت خام و میعانات گازی ایران (آگوست سال ۲۰۲۴- ژانویه سال ۲۰۱۶)

نمودار شماره ۲، برگرفته از داده‌های Vortexa tanker tracking و منتشرشده توسط اداره اطلاعات انرژی ایالات متحده، صادرات ماهانه نفت خام و میعانات گازی ایران را از ژانویه سال ۲۰۱۶ تا آگوست سال ۲۰۲۴ نشان می‌دهد. پس از اینکه صادرات نفت خام و میعانات ایران در سال ۲۰۲۰، به ۰/۴ میلیون بشکه در روز کاهش یافت که به دلیل ازسرگیری تحریم‌ها توسط ایالات متحده در نوامبر سال ۲۰۱۸ و کاهش تقاضا به‌خاطر همه‌گیری کووید ۱۹ بود، صادرات تا سال ۲۰۲۳ به نزدیک ۱/۴ میلیون بشکه در روز بازگشت. بر اساس داده‌های ردیابی نفت‌کش‌ها، چین در سال ۲۰۲۳، نزدیک به ۹۰ درصد از صادرات نفت خام و میعانات ایران را به خود اختصاص داده است (نمودار شماره ۳).

نمودار ۲- صادرات نفت خام ایران



ماخذ: fred.stlouisfed.org, 2025

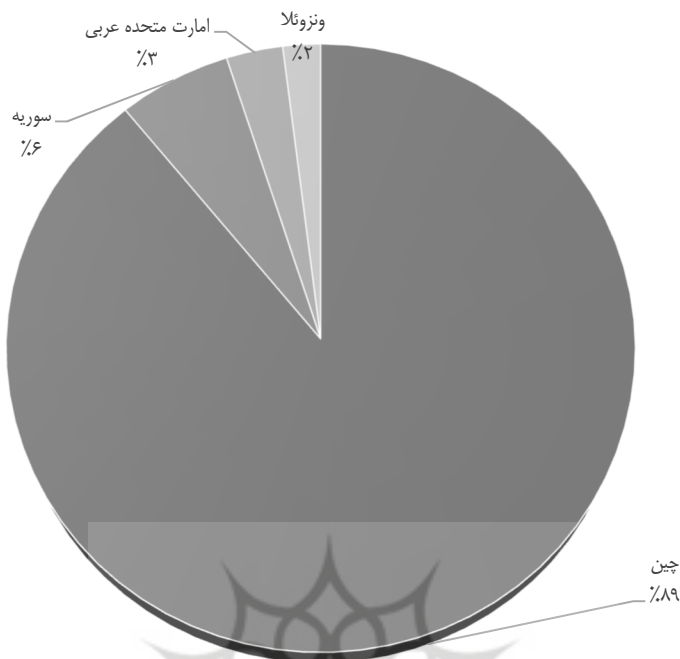
- افزایش تدریجی صادرات از سال ۲۰۲۱: از سال ۲۰۲۱ به بعد، با وجود ادامه تحریم‌ها، روند کلی صادرات نفت ایران افزایشی بوده است. این افزایش می‌تواند به عواملی مانند افزایش تقاضای جهانی برای نفت و تلاش‌های ایران برای یافتن بازارهای جدید نسبت داده شود.

این چالش‌ها در صورت عدم توجه و اقدام به‌موقع، منجر به کاهش تولید، صادرات و درآمدهای این بخش می‌شوند و تأثیر منفی بر اقتصاد و امنیت انرژی کشور دارند.

- کاهش شدید صادرات پس از خروج آمریکا از برجام: با خروج آمریکا از برجام در مه ۲۰۱۸ و اعمال مجدد تحریم‌ها، صادرات نفت ایران به شدت کاهش یافت و در برخی ماه‌ها، به کمتر از ۰/۵ میلیون بشکه در روز نیز رسید. این کاهش نشان‌دهنده تأثیر شایان توجه تحریم‌ها و درعین‌حال کاهش مصرف به دلیل همه‌گیری کووید ۱۹ بر صادرات نفت ایران بود.

- نوسانات صادرات در دوران تحریم: در دوران تحریم (سال ۲۰۱۸ به بعد)، صادرات نفت ایران با نوساناتی همراه بوده است. این نوسانات می‌تواند ناشی از عواملی مانند تغییر در شدت تحریم‌ها، تلاش برای دور زدن تحریم‌ها و تغییرات در میزان تقاضای جهانی و تغییرات در تنوع تقاضای جهانی ناشی از جنگ روسیه و اوکراین باشد.

نمودار ۳- سبد تنوع صادراتی نفت خام و میعانات گازی ایران



مأخذ: U.S. Energy Information Administration (EIA), 2024

برای صادرات استفاده می‌کند. استفاده از نفت خام ایران فضای بیشتری برای صادرات نفت خام Mesa 30 فراهم می‌کند. رفع جزئی تحریم‌های آمریکا بر صادرات نفت ونزوئلا به پالایشگاه‌های آمریکایی در اواخر سال ۲۰۲۳، برخی از محموله‌های صادراتی ونزوئلا را از ایران منصرف کرد. در نتیجه، صادرات نفت خام و میعانات ایران به ونزوئلا از سال ۲۰۲۲ تا سال ۲۰۲۳ به میزان ۴۲ درصد کاهش یافت.

۴-۱- بخش گاز طبیعی

ایران که صادرکننده خالص گاز طبیعی است، گاز طبیعی خود را از طریق خطوط لوله با کشورهای همسایه معامله می‌کند. پس از رسیدن به رکورد ۶۸۱ Bcf در سال ۲۰۲۲، صادرات گاز طبیعی ایران به ۵۱۵ Bcf در سال ۲۰۲۳ کاهش یافت (نمودار

در سال ۲۰۲۱، ایران تحت یک توافق مبادله، صادرات میعانات به ونزوئلا (کمتر از ۱۰۰۰۰۰ بشکه در روز) را آغاز کرد. میعانات ایران به عنوان رقیق‌کننده‌ای برای نفت خام فوق سنگین ونزوئلا عمل و به تقویت تولید و صادرات نفت آن کمک می‌کند. بر اساس توافق مبادله، ونزوئلا بخشی از نفت خام سنگین اورینوکوی خود را به ایران به عنوان هزینه ارسال می‌کند. به عنوان بخشی از این مبادله، ایران صادرات بخشی از نفت خام خود به ونزوئلا (کمتر از ۱۰۰۰۰۰ بشکه در روز) را آغاز کرد تا ونزوئلا بتواند از نفت به عنوان جایگزینی برای گرید نفت خام مشابه Mesa 30 استفاده کند. ونزوئلا از گرید نفت خام Mesa 30 در پالایشگاه‌های داخلی خود برای مخلوط کردن با نفت فوق سنگین خود برای مناسب‌تر کردن آن

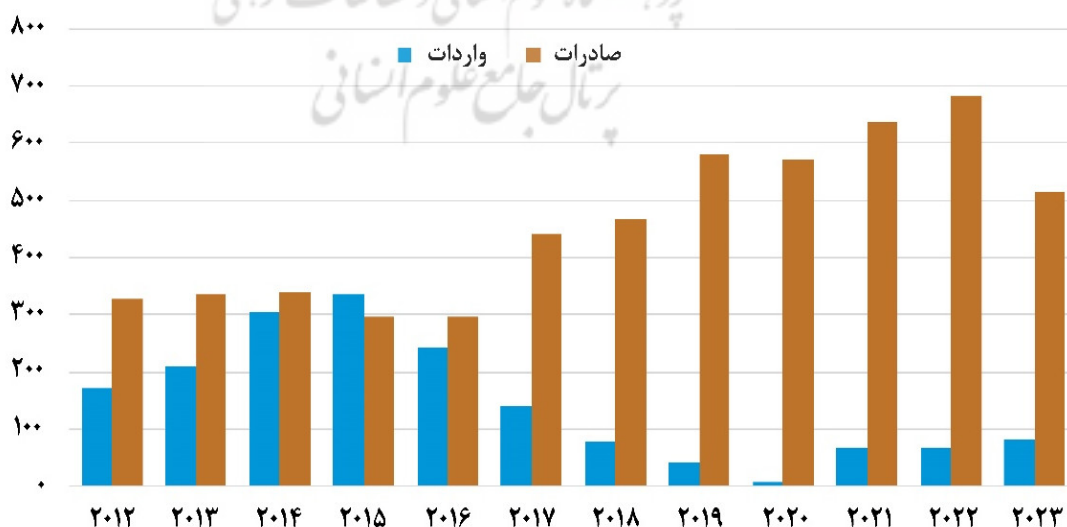
شماره ۴). در همان سال، ایران ۸۰ Bcf گاز طبیعی وارد کرده است. در سال ۲۰۲۳، صادرات ایران به ترکیه ۴۳ درصد کاهش یافته و واردات از ترکمنستان حدود ۳۰ درصد افزایش داشته است. ایران در سال ۲۰۱۷، به دلیل عدم تسویه بدهی‌های خود با ترکمنستان، واردات مستقیم گاز طبیعی از این کشور را متوقف کرد؛ هرچند از آن زمان ایران مقادیر کمتری را از طریق توافق‌های مبادله‌ای با ترکمنستان وارد کرده است.

در سال ۲۰۲۳، عراق و ترکیه ۸۷ درصد از صادرات گاز طبیعی ایران را به خود اختصاص دادند. عراق یکی از بزرگ‌ترین واردکنندگان گاز طبیعی ایران است، اما جریان‌ها می‌توانند ناپایدار باشند، به‌ویژه در فصل‌های تابستان و زمستان به دلیل تقاضای بالای داخلی ایران که از تأمین بیشتر است و چالش‌های مالی و لجستیکی عراق در

پرداخت بدهی‌ها بر کیفیت صادرات گاز طبیعی ایران به این کشور به‌خصوص در اوج مصرف تأثیرگذار است. صادرات برق و گاز طبیعی از ایران به‌طور فزاینده‌ای برای تأمین تقاضا در بخش برق عراق اهمیت دارد. برای کاهش برخی از چالش‌های پرداخت، در ژوئیه سال ۲۰۲۳، ایران و عراق توافق مبادله‌ای امضا کردند که بر اساس آن قرار است ایران به عراق گاز طبیعی و برق بدهد و در عوض نفت خام یا نفت کوره دریافت کند. در مارس سال ۲۰۲۴، ایران و عراق توافقی را امضا کردند که بر اساس آن ایران قرار است تا ۶۴۴ Bcf/y گاز طبیعی به عراق بدهد. همچنین، ترکمنستان و عراق توافق مبادله‌ای را امضا کردند که بر اساس آن گاز طبیعی از ایران به عراق ارائه می‌شود و ایران گاز طبیعی بیشتری از ترکمنستان وارد می‌کند.

نمودار ۴- میزان واردات و صادرات گاز طبیعی توسط ایران

میلیارد فوت مکعب



مأخذ: U.S. Energy Information Administration (EIA), 2024.

درآمدهای این بخش می‌شوند و تأثیر منفی بر اقتصاد و امنیت انرژی کشور دارند. در ادامه، به برخی از مهم‌ترین چالش‌های این بخش اشاره می‌شود.

۱-۲- تحریم‌ها و محدودیت‌های بین‌المللی

تحریم‌های بین‌المللی به‌ویژه تحریم‌های ایالات متحده، یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی بخش نفت و گاز، دسترسی به فناوری‌های جدید، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری با شرکت‌های بین‌المللی را با محدودیت‌های جدی مواجه کرده است.

۲-۲- فرسودگی زیرساخت‌ها و نیاز به نوسازی

بسیاری از تأسیسات و زیرساخت‌های بخش نفت و گاز ایران مانند میادین نفتی و گازی، پالایشگاه‌ها و خطوط لوله، فرسوده شده‌اند و نیاز به نوسازی و بازسازی دارند. این فرسودگی به کاهش تولید، افزایش هزینه‌ها و آسیب‌های زیست‌محیطی منجر می‌شود.

۳-۲- کاهش سرمایه‌گذاری

به دلیل تحریم‌ها، ریسک‌های سیاسی و اقتصادی و بازده پایین سرمایه‌گذاری، میزان سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز ایران در سال‌های اخیر کاهش یافته است. این کاهش سرمایه‌گذاری به کاهش تولید در آینده و از دست دادن سهم بازار منجر می‌شود.

۴-۲- مصرف بالای انرژی و نیاز به بهینه‌سازی مصرف

ایران یکی از کشورهای است که مصرف انرژی سرانه بالایی دارد. این مصرف بالا به دلیل قیمت‌های

- روند کلی صادرات: صادرات گاز طبیعی ایران از طریق خط لوله در طول این دوره به‌طورکلی افزایش یافته است. در سال ۲۰۱۲، صادرات حدود ۳۲۰ Bcf بود که در سال ۲۰۲۲ به بیش از ۶۶۰ Bcf رسید. این افزایش نشان‌دهنده تلاش ایران برای توسعه صادرات گاز و یافتن بازارهای جدید است.

- روند کلی واردات: واردات گاز طبیعی ایران در این دوره نوساناتی را تجربه کرده، اما به‌طورکلی در سطح پایین‌تری نسبت به صادرات قرار داشته است. در سال‌های اخیر، واردات گاز کاهش یافته که نشان‌دهنده افزایش ظرفیت تولید گاز در داخل کشور است.

- توازن صادرات و واردات: در بیشتر سال‌های این دوره، صادرات گاز طبیعی ایران به‌مراتب بیشتر از واردات بوده که نشان‌دهنده نقش ایران به‌عنوان صادرکننده خالص گاز طبیعی در منطقه است.

- نقش خطوط لوله: این نمودار اهمیت خطوط لوله را در صادرات و واردات گاز طبیعی ایران نشان می‌دهد. سرمایه‌گذاری در توسعه و بهینه‌سازی زیرساخت‌های خطوط لوله به افزایش صادرات گاز و کاهش وابستگی به واردات کمک کند.

۲- مسائل و چالش‌های بخش نفت و گاز ایران

بخش نفت و گاز ایران با وجود نقش مهمی که در اقتصاد کشور ایفا می‌کند، با چالش‌های متعددی روبه‌روست. این چالش‌ها در صورت عدم توجه و اقدام به‌موقع، منجر به کاهش تولید، صادرات و

با در نظر گرفتن این چالش‌ها در تنظیم بودجه، می‌توان به بهبود عملکرد و افزایش کارایی بخش نفت و گاز و همچنین به توسعه پایدار اقتصاد و تأمین امنیت انرژی کشور کمک کرد.

۳- تحلیل جایگاه نفت در بودجه سال ۱۴۰۴

نفت و گاز به‌عنوان یکی از ارکان اصلی اقتصاد ایران، نقش بسیار مهمی در تأمین درآمدهای دولت و شکل‌گیری بودجه سالانه ایفا می‌کند. درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز بخش زیادی از منابع مالی دولت را تشکیل می‌دهد و برای تأمین مخارج دولت در بخش‌های مختلف از جمله هزینه‌های جاری، طرح‌های عمرانی و خدمات اجتماعی استفاده می‌شود. این وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، اقتصاد ایران را آسیب‌پذیر می‌کند و آن را در برابر نوسانات قیمت نفت و تحریم‌های بین‌المللی بی‌ثبات می‌سازد.

روند مصرف نفت و فراورده‌های نفتی در داخل کشور نسبت به تولید، ثبات بیشتری دارد. میزان مصرف داخلی در این دوره میان ۱/۸ تا ۲/۳ میلیون بشکه در روز در نوسان بوده است. این نشان‌دهنده وابستگی اقتصاد ایران به انرژی و نیاز به اجرای برنامه‌های جدی برای بهینه‌سازی مصرف انرژی است.

پایین حامل‌های انرژی، عدم کارایی در بخش‌های مختلف و کمبود آگاهی در زمینه مصرف بهینه انرژی است. بهینه‌سازی مصرف انرژی به صرفه‌جویی در مصرف منابع انرژی، کاهش آلودگی هوا و افزایش صادرات انرژی کمک می‌کند.

۲-۵- توسعه میادین مشترک

ایران با برخی از کشورهای همسایه خود میادین مشترک نفت و گاز دارد. توسعه این میادین به افزایش تولید و درآمدهای کشور کمک می‌کند، اما با چالش‌هایی مانند نیاز به سرمایه‌گذاری کلان، مسائل فنی و مباحث سیاسی روبه‌روست.

۲-۶- توسعه صنایع پایین‌دستی نفت و گاز

تمرکز بر توسعه صنایع پایین‌دستی نفت و گاز مانند صنایع پتروشیمی و پالایشگاهی به ایجاد ارزش‌افزوده، تنوع‌بخشی به اقتصاد و اشتغال‌زایی کمک می‌کند. بودجه باید از این صنایع حمایت و سرمایه‌گذاری در آن‌ها را تشویق کند.

۲-۷- توسعه منابع انسانی

بخش نفت و گاز نیاز به نیروی انسانی متخصص و مجرب دارد. بودجه باید از آموزش و پرورش نیروی انسانی در این بخش حمایت و زمینه را برای جذب و نگهداری نیروهای متخصص فراهم کند.

۲-۸- مقاوم‌سازی زیرساخت‌ها در برابر حوادث غیرمترقبه

با توجه به موقعیت جغرافیایی ایران و احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه مانند زلزله، سیل و...، ضروری است که زیرساخت‌های بخش نفت و گاز در برابر این حوادث مقاوم شوند.

جدول ۱- بررسی ارقام مرتبط با حوزه نفت و گاز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

شرح	مقدار	واحد	توضیحات
قیمت نفت و میعانات گازی	۶۳	دلار بر بشکه	قیمت پیش‌بینی شده برای هر بشکه نفت و میعانات گازی در لایحه بودجه.
حجم صادرات نفت خام و میعانات گازی	۱/۳	میلیون بشکه در روز	مقدار پیش‌بینی شده برای صادرات روزانه نفت خام و میعانات گازی.
درآمد صادرات نفت خام و میعانات گازی	۲۹/۸	میلیارد دلار	درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی با توجه به قیمت و حجم صادرات پیش‌بینی شده.
حجم خالص صادرات گاز	۱۶	میلیارد متر مکعب در سال	مقدار پیش‌بینی شده برای صادرات گاز طبیعی در طول سال.
قیمت گاز	۳۲/۵	سنت بر متر مکعب	قیمت پیش‌بینی شده برای هر متر مکعب گاز طبیعی.
درآمد خالص صادرات گاز	۵/۲	میلیارد دلار	درآمد حاصل از صادرات گاز طبیعی با توجه به قیمت و حجم صادرات پیش‌بینی شده.
مجموع درآمد صادرات نفت و گاز	۵۰۹	هزار میلیارد تومان (همت)	مجموع درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی.
سهم دولت از مجموع درآمد صادرات نفت و گاز	۵۴۱	هزار میلیارد تومان (همت)	این رقم با احتساب استقراض از صندوق توسعه ملی محاسبه شده است.
استقراض از صندوق توسعه ملی	۲۸ واحد درصد (از منابع)	-	

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳

جدول ۲- بررسی عواید نفتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

عنوان	ارقام	واحد	توضیحات
میزان تولید نفت خام	۳۷۵۰	هزار بشکه در روز	مقدار پیش‌بینی شده برای تولید روزانه نفت خام.
مقدار خالص صادرات گاز طبیعی	۱۶	میلیارد متر مکعب در سال	مقدار پیش‌بینی شده برای صادرات گاز طبیعی در طول سال.
مقدار تولید میعانات گازی	۶۹۰	هزار بشکه در روز	مقدار پیش‌بینی شده برای تولید روزانه میعانات گازی.
قیمت هر بشکه نفت صادراتی	۵۷/۵	یورو	قیمت پیش‌بینی شده برای هر بشکه نفت صادراتی به یورو.
قیمت صادراتی هر متر مکعب گاز	۰/۳	یورو	قیمت پیش‌بینی شده برای هر متر مکعب گاز صادراتی به یورو.
نرخ تسعیر کالاهای اساسی: یورو به ریال	افزایش تدریجی نسبت به نرخ سال ۱۴۰۳ به میزان نرخ تورم	-	نرخ تبدیل یورو به ریال برای محاسبه قیمت کالاهای اساسی و دارو. این نرخ به صورت تدریجی و متناسب با نرخ تورم نسبت به سال ۱۴۰۳ افزایش می‌یابد.
نرخ تسعیر سایر: یورو به ریال	۵۰۲/۲۸۰	-	نرخ تبدیل یورو به ریال برای محاسبه قیمت سایر کالاها (غیر از کالاهای اساسی و دارو).
واردات کالای اساسی و دارو	۱۱	میلیارد یورو	ارزش پیش‌بینی شده برای واردات کالاهای اساسی و دارو.
سهم دولت از عواید نفتی	۳۷/۵	درصد	سهم دولت از درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز.
سهم صندوق توسعه از عواید نفتی	۲۰	درصد	سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز.
بدهی دولت از سهم صندوق توسعه ملی	۲۸	درصد	بخشی از سهم صندوق توسعه ملی که به عنوان بدهی (استقراض) توسط دولت استفاده می‌شود. در واقع دولت از صندوق توسعه ملی وام می‌گیرد.
سهم شرکت ملی نفت از عواید نفتی	۱۴/۵	درصد	سهم شرکت ملی نفت ایران از درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز.

مأخذ: پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، ۱۴۰۳

۳-۱- تحلیل سهم‌بندی درآمدهای نفتی و گازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و آسیب‌شناسی آن

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، درآمد ۳۵ میلیارد دلاری را از محل صادرات نفت خام، معانات گازی و

شکل ۱- موارد تسهیم نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴



رتال جامع علوم انسانی

- دولت: ۳۷/۵ درصد (۱۳/۱۲۵ میلیارد دلار).
- صندوق توسعه ملی: ۴۸ درصد (۱۶/۸ میلیارد دلار) که ۲۸ واحد درصد آن (معادل ۹/۸ میلیارد دلار) به صورت استقراض به دولت بازمی‌گردد و تنها ۲۰ واحد درصد (معادل ۷ میلیارد دلار) عملاً به صندوق واریز می‌شود.
- شرکت‌های ملی نفت و گاز: ۱۴/۵ درصد (۵/۰۷۵ میلیارد دلار).

۳-۲-۲- عدم رعایت احکام بالادستی در تخصیص منابع به صندوق توسعه ملی

بر اساس بند ح ماده ۱۶ قانون احکام دائمی، سهم صندوق توسعه ملی باید افزون بر صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز، شامل صادرات فراورده‌های نفتی نیز باشد. عدم لحاظ شدن این موضوع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، به معنای نقض احکام بالادستی است و منجر به کاهش بیشتر منابع صندوق می‌شود.

است. استقراض دولت از این صندوق به معنای کاهش سرمایه‌گذاری برای آینده و بی‌عدالتی بین‌نسلی است.

- کاهش تاب‌آوری بودجه: کاهش منابع صندوق توسعه ملی، توانایی دولت را برای مقابله با شوک‌های اقتصادی مانند کاهش قیمت نفت کاهش می‌دهد. این موضوع به عدم تحقق برخی از وظایف دولت و کاهش ثبات اقتصادی منجر می‌شود.

ماده ۱۶: بند ح

منابع صندوق: ۱- حداقل معادل سی درصد (۳۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فراورده‌های نفتی) در سال‌های برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی. ۲- حداقل بیست درصد (۲۰٪) ارزش صادرات تهاتری اقلام فوق‌الذکر. ۳- افزایش سهم واریزی از منابع بندهای ۱ و ۲ هر سال به میزان سه واحد درصد. ۴- پنجاه درصد (۵۰٪) مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد. ۵- منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی بین‌المللی با مجوز هیئت‌امنا با رعایت قوانین مربوط. ۶- سود خالص صندوق طی سال مالی. ۷- درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی معادل میانگین نرخ سود سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی با محاسبه و پرداخت هر سه ماه یک بار.

مصارف بودجه را کاهش می‌دهد و صلاحیت قانون‌گذاری مجلس را نیز تضعیف می‌کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳).

۳-۳- نوسانات درآمدهای نفتی و کسری بودجه

نوسانات قیمت نفت و میزان صادرات در سال‌های اخیر، بودجه عمومی را با کسری‌های شدید مواجه کرده است. این وابستگی به نفت، پیش‌بینی‌پذیری بودجه و به تبع آن، برنامه‌ریزی اقتصادی را با مشکل مواجه می‌سازد.

۳-۴- سناریوهای قیمت نفت

با بررسی جدول زیر می‌توان دریافت که در صورت کاهش یا افزایش فروش یا افزایش قیمت نفت چه اتفاقی در تأمین منابع مالی در بودجه سال آینده می‌افتد.

۳-۲-۳- فقدان شفافیت در مصارف خارج از بودجه
تجمیع و یکپارچه‌سازی منابع صادرات تهاتری نفت نیروهای مسلح و دیگر طرح‌های خاص در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، به‌ظاهر اقدامی مثبت به نظر می‌رسد، اما در صورت عدم شفافیت کامل در مورد این مصارف، زمینه را برای سوءاستفاده و عدم نظارت مناسب فراهم می‌کند. بنابراین، شفافیت کامل در مورد این بخش از بودجه ضروری است.

۳-۲-۴- فقدان شفافیت و تضعیف جایگاه مجلس

درخواست‌های درون‌سالی برای برداشت از صندوق و اخذ مجوز از مراجعی غیر از مجلس مانند شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، شفافیت

سناریوی لایحه

جدول ۳- بررسی سناریوهای مختلف قیمت و میزان فروش نفت در سال ۱۴۰۴

۱/۳	۱/۲۵	۱/۱۵	۱/۱	۱/۰۵	۱	حجم صادرات (میلیون بشکه در روز) قیمت نفت (دلار بر بشکه)
۴۸۰	۴۵۸	۴۱۲	۳۹۰	۳۶۷	۳۴۵	۶۰
۵۰۰	۴۷۶	۴۳۰	۴۰۶	۳۸۳	۳۶۰	۶۲
۵۰۹	۴۸۶	۴۳۸	۴۱۵	۳۹۱	۳۶۷	۶۳
۵۱۹	۴۹۵	۴۴۷	۴۲۳	۳۹۹	۳۷۵	۶۴
۵۳۹	۵۱۴	۴۶۴	۴۳۹	۴۱۵	۳۹۰	۶۶

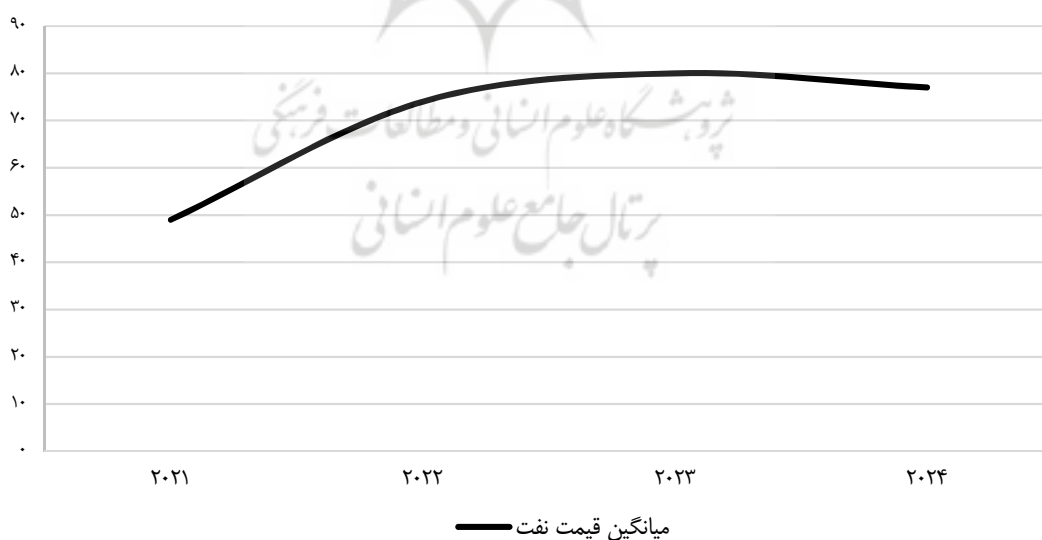
مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳

۳-۵- تحلیل اوضاع منطقه

ای‌بی‌سی‌نیوز گفت «اگر هر دو طرف تنش‌ها را کاهش دهند، قیمت نفت خام می‌تواند به سرعت به وضعیت پیش از حمله ایران در روز سه‌شنبه بازگردد؛ زیرا هیچ ضرورت پایداری برای ادامه‌دار بودن افزایش قیمت وجود نخواهد داشت».

پس از حمله موشکی وعده صادق ۲ ایران به رژیم غاصب، قیمت نفت بیش از ۳ درصد افزایش یافت. در همین راستا، تیموتی فیتزجرالد، استاد اقتصاد بازرگانی در دانشگاه تنسی آمریکا در گفت‌وگو با

نمودار ۵- قیمت نفت برنت در چند سال اخیر (میانگین قیمت نفت)



مأخذ: tradingeconomics, 2024.

داشته و کمتر از ۷۴ دلار نشده است. از این رو باید توجه داشت که در زمان اجرای تحریم علیه کشورمان

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، قیمت نفت پس از آغاز جنگ روسیه و اوکراین یک تغییر بلندمدت

تحریم‌ها و دور زدن آن‌ها بزند و بسیاری از این تحریم‌ها را عملاً به حاشیه ببرد که هم صادرات نفت کشور افزایش زیادی یافته و هم روند تأمین ارز خارجی بنا به اذعان مقامات بانک مرکزی با روند خوبی در جریان است. بنابراین، حتی با روی کار آمدن دوباره ترامپ، تقریباً چیز عمده‌ای برای اعمال تحریم علیه کشور باقی نمانده، اما در عوض، کانال‌های ارتباطی کشور در خنثی‌سازی تحریم‌ها روزبه‌روز در حال گسترش است.

۴- آسیب‌شناسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در بخش نفت و گاز

آسیب‌شناسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در بخش نفت و گاز مستلزم بررسی دقیق درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی‌شده، سیاست‌های حمایتی و تشویقی و هم‌راستایی آن با اهداف و برنامه‌های توسعه‌ای کشور است.

۴-۱- آسیب‌شناسی درآمدهای نفتی و گازی در بودجه سال ۱۴۰۴

- وابستگی به درآمدهای نفتی: یکی از نقاط ضعف بودجه‌های سال‌های گذشته، وابستگی زیاد به درآمدهای نفتی بوده است که این مورد همچنان در آسیب‌شناسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ وجود دارد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، با وجود افزایش درآمدهای حاصل از مالیات و گمرک باز هم درآمدهای نفتی جایگاه ویژه‌ای در تأمین منابع هزینه‌های جاری دولت دارد که عدم تحقق آن امور جاری دولت را با مخاطره جدی روبه‌رو می‌کند.

به‌خصوص در حوزه نفت، قیمت نفت در بازار جهانی تا حدودی پایین بوده؛ به‌طوری‌که می‌توان گفت سقف قیمتی نفت در چند سال پیش از آغاز جنگ روسیه و اوکراین، ۷۴ دلار بوده درحالی‌که درست پس از جنگ روسیه و اوکراین، ۷۴ دلار کف قیمتی نفت بوده است. در این مدت جهان درگیر افزایش قیمت حامل‌های انرژی ازجمله گاز و سوخت ناشی از درگیری نظامی روسیه و اوکراین و پیامدهای آن به‌خصوص برای کشورهای اروپایی نشده است. گفتنی است که به‌خاطر شیوع کووید ۱۹، در برخی برهه‌ها قیمت نفت حتی به رقم‌های بسیار پایین هم سقوط کرد که در سال‌های پس از فوریه ۲۰۲۲ و آغاز جنگ میان مسکو و کی‌یف به رؤیا تبدیل شده است. در شرایط کنونی فضای بین‌المللی تغییر کرده است و کشورهای اروپایی به‌خاطر کنار گذاشتن واردات نفت و گاز و همچنین، بنزین و گازوئیل از روسیه به‌شدت درگیر بحران بالا بودن قیمت حامل‌های انرژی و متعاقباً افزایش هزینه‌های زندگی شده‌اند. این کشورها مجبور شده‌اند برای کنار گذاشتن واردات نفت و گاز از روسیه در حمایت از اوکراین، اقدام به واردات این حامل‌های انرژی از آمریکا و دیگر کشورها با چند برابر قیمت بکنند. بنابراین، در طول سال‌های ریاست‌جمهوری بایدن شرایط برای کشور تغییر نکرده و همان سیاست فشار حداکثری علیه کشور از سوی دولت کنونی آمریکا دنبال شده، اما چیزی که نسبت به سال ۲۰۱۸ تغییر کرده، این است که کشور به شیوه‌های مختلف توانسته است دست به توسعه سیاست خنثی‌سازی

جدول ۴- مقایسه درآمدهای مطروح در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و قانون بودجه سال ۱۴۰۳

درآمدها	قانون بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)	رشد (درصد)
درآمدهای مالیاتی	۱۲۲۲	۱۷۰۰	۳۹
درآمدهای گمرکی (مالیات بر واردات)	۱۴۳	۲۶۴	۸۵

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳

- **واقع‌بینی پیش‌بینی‌های درآمدی:** پیش‌بینی‌های درآمدی نفت و گاز در بودجه سال ۱۴۰۴ باید با توجه به شرایط بازار جهانی انرژی، تحریم‌ها، افزایش تنش‌های سیاسی در منطقه و ظرفیت تولید و صادرات کشور، واقع‌بینانه باشد. پیش‌بینی خوش‌بینانه درآمدها به کسری بودجه و مشکلات اقتصادی منجر می‌شود.

جدول ۵- ناترازی پیش‌بینی‌شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

شرح	درآمدها (همت)	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز (همت)	هدفمندی و سایر (همت)	استقراض از صندوق توسعه ملی (همت)	واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال (همت)	انتشار اوراق مالی اسلامی (همت)
لایحه دولت (همت)	۲۲۷۵	۵۰۹	۹۱۱	۵۴۱	۱۳۵	۷۰۰
پیش‌بینی درصد تحقق	۱۰۰٪	۸۳٪	۹۱٪	۸۱٪	۶۳٪	۱۰۰٪
پیش‌بینی میزان تحقق (همت)	۲۲۷۵	۴۲۹	۸۳۲	۴۴۰	۸۵	۷۰۰
بیش برآوردی (همت)	۰	۸۹	۸۰	۱۰۱	۵۰	۰

- مجموع مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۴: ۵۹۸۷ هزار میلیارد تومان

- کسری احتمالی تامین نشده: ۳۲۰ هزار میلیارد تومان

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳

- بر اساس پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس، در بهترین حالت باید کسری ۳۲۰ همتی را برای بودجه امسال در نظر بگیریم. این کسری عمدتاً از عدم تحقق فروش ۱۰۰ درصدی نفت و در نتیجه، عدم تحقق برداشت ۲۸ درصدی از صندوق که ماحصل فروش نفت خواهد بود، ناشی می‌شود. قاعدتاً هرچه میزان عدم فروش نفت کمتر محقق شود، افزون‌بر تأثیر مستقیم، به‌صورت غیرمستقیم و به دلیل عدم توانایی در برداشت از صندوق نیز بر شدت کسری تأثیر می‌گذارد.
- ۲-۴- آسیب‌شناسی هزینه‌های بخش نفت و گاز در بودجه سال ۱۴۰۴
- **کفایت اعتبارات:** اعتبارات اختصاص‌یافته به بخش نفت و گاز در بودجه سال ۱۴۰۴ باید برای برطرف کردن چالش‌های موجود مانند نوسازی زیرساخت‌ها و توسعه میداین جدید کافی باشد.

کمبود اعتبارات موجب تعویق طرح‌ها و کاهش تولید و صادرات می‌شود.

نوسانات قیمت نفت و میزان صادرات در سال‌های اخیر، بودجه عمومی را با کسری‌های شدید مواجه کرده است. این وابستگی به نفت، پیش‌بینی‌پذیری بودجه و به تبع آن، برنامه‌ریزی اقتصادی را با مشکل مواجه می‌سازد.

۳-۴- سیاست‌های حمایتی و تشویقی

- حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی: بودجه باید از توسعه صنایع پایین‌دستی نفت و گاز مانند پتروشیمی‌ها حمایت کند. این صنایع می‌توانند به ایجاد ارزش افزوده، تنوع‌بخشی به اقتصاد و اشتغال‌زایی کمک کنند.

- حمایت از توسعه فناوری و نوآوری: بودجه باید از تحقیق و توسعه در بخش نفت و گاز و استفاده از فناوری‌های جدید برای افزایش تولید و کاهش هزینه‌ها حمایت کند.

۵- بررسی بودجه و احکام برنامه هفتم توسعه در بخش نفت و گاز

در این قسمت به بررسی آن احکامی از لایحه پیشنهادی می‌پردازیم که در آن‌ها مستقیماً به یکی از احکام برنامه هفتم توسعه اشاره شده یا موردی از موارد مورد تأکید برنامه هفتم توسعه را ارائه داده است؛ زیرا قرار نیست همه احکام یک‌دفعه در یک سال پیاده شود و نیازمند طی فرایند دو یا سه‌ساله است.

لزوم پرهیز از رویکرد خوش‌بینانه در تعیین درآمدهای نفتی همواره از سوی کارشناسان به دولت گوشزد شده است. منابع پیش‌بینی‌شده از محل صادرات نفت خام، گاز و فراورده‌های نفتی به‌رغم واقع‌بینانه بودن، با دشواری‌هایی در تحقق همراه است.

- اولویت‌بندی هزینه‌ها: هزینه‌های بخش نفت و گاز باید بر اساس اولویت‌ها و نیازهای کشور تعیین شوند. باید طرح‌هایی که به افزایش تولید، صادرات و اشتغال‌زایی کمک می‌کنند، در اولویت قرار گیرند.

- بهینه‌سازی مصرف بودجه: باید از هدررفت بودجه در بخش نفت و گاز جلوگیری و مصرف بودجه بهینه شود. شفافیت در هزینه‌ها و نظارت بر اجرای طرح‌ها به بهینه‌سازی مصرف بودجه کمک می‌کند.

- سهم سرمایه‌گذاری: چه میزان از بودجه به سرمایه‌گذاری‌های جدید در بخش نفت و گاز اختصاص داده شده است؟ آیا این میزان برای توسعه پایدار بخش نفت و گاز کافی است؟ آیا تسهیلاتی برای جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در نظر گرفته شده است؟ این‌ها پرسش‌هایی است که باید در بودجه پاسخ داده شود. متأسفانه میزان و کیفیت سرمایه‌گذاری به‌ویژه در صنعت نفت و گاز در بودجه چندان شفاف نیست.

جدول ۶- بررسی بودجه و احکام برنامه هفتم توسعه در بخش نفت و گاز

قانون برنامه هفتم توسعه	لایحه بودجه سال ۱۴۰۴
وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و کشور مکلف‌اند به منظور رفع ناترازی‌های انرژی و افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در تأمین برق کشور، در قالب ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، نسبت به اتخاذ تمهیدات لازم برای توسعه احداث نیروگاه‌های خورشیدی و بادی، نیروگاه‌های خودتأمین در بخش‌های صنایع کوچک و متوسط، کشاورزی، تجاری، عمومی، اداری و خانگی، برقی‌سازی خودروها با اولویت اتوبوس‌های شهری، تاکسی‌ها، موتورسیکلت‌ها و تأمین سرمایش و گرمایش ساختمان‌ها در استان‌های ساحلی جنوب کشور با استفاده از مکنده (پمپ)‌های حرارتی زمین‌گرمایی اقدام کنند.	بابت توسعه حمل‌ونقل عمومی و زیرساخت‌های شهری و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی به‌ویژه در کلان‌شهرهای دچار آلودگی هوا، تأمین ماشین‌آلات برای شهرهای مناطق محروم، مدیریت پسماند و نیروگاه‌های زیاده‌سوز و بازسازی بافت‌های فرسوده با تأیید وزارت کشور، تا سقف یک‌صد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال اوراق مشارکت با تضمین خود با اولویت به‌کارگیری محصولات دانش‌بنیان منتشر کنند. در مواردی که هزینه‌کرد شهرداری‌ها از محل مجوز این جزء با تأیید وزارت نفت منجر به کاهش مصرف سوخت می‌شود، تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق، سی درصد (۳۰٪) از طریق سازوکار گواهی‌های صرفه‌جویی و از منابع حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی و هفتاد درصد (۷۰٪) توسط شهرداری‌ها صورت می‌گیرد. در راستای اجرای الزامات ماده ۴۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت، وزارت نفت موظف است از طریق شرکت تابعه مربوطه و با همکاری بانک مرکزی نسبت به ارائه سهمیه سوخت نفت‌گاز ناوگان حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری به‌صورت اعتبار ریالی اقدام کند. دستورالعمل اجرایی این بند توسط کارگروهی با عضویت وزارت نفت، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی تهیه و ابلاغ می‌شود.

ماخذ: یافته‌های تحقیق.

۱-۵- اقدامات مثبت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در

راستای برنامه هفتم توسعه

- توسعه حمل‌ونقل عمومی و زیرساخت‌های شهری: اختصاص ۱۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت برای توسعه حمل‌ونقل عمومی به‌ویژه در کلان‌شهرها به کاهش مصرف سوخت و آلودگی هوا کمک می‌کند و در راستای برنامه هفتم توسعه است؛ به‌خصوص تأکید بر استفاده از محصولات دانش‌بنیان در این بخش به توسعه
- تضمین بازپرداخت اوراق با گواهی صرفه‌جویی: استفاده از سازوکار گواهی‌های صرفه‌جویی برای تضمین بازپرداخت اوراق، سازوکار مالی نوآورانه‌ای است که به تشویق بهینه‌سازی مصرف انرژی کمک می‌کند. این سازوکار می‌تواند سرمایه‌گذاری در طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی را جذاب‌تر کند.

تجدیدپذیر کمک کند، بند مشخصی برای توسعه نیروگاه‌های خورشیدی و بادی و دیگر منابع انرژی تجدیدپذیر وجود ندارد. این موضوع با تأکید برنامه هفتم توسعه بر افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در تأمین برق کشور همخوانی ندارد.

- عدم اختصاص یک واحد درصد از صادرات نفت به بهینه‌سازی: برنامه هفتم توسعه، دولت را مکلف کرده است که معادل یک واحد درصد از صادرات نفت را به بهینه‌سازی مصرف انرژی اختصاص دهد. عدم اختصاص این مبلغ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، نقطه ضعفی جدی و نشان‌دهنده عدم توجه کافی به بهینه‌سازی مصرف انرژی است.

- ارائه سهمیه سوخت به صورت اعتبار ریالی: ارائه سهمیه سوخت نفت‌گاز به صورت اعتبار ریالی به شفافیت بیشتر در توزیع سوخت و کنترل مصرف آن کمک می‌کند. این موضوع همچنین به کاهش قاچاق سوخت و افزایش کارایی در بخش حمل‌ونقل منجر می‌شود. این اقدام در راستای اجرای ماده ۴۶ قانون برنامه هفتم توسعه است.

۵-۲- نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در اجرای برنامه هفتم توسعه

- عدم توجه کافی به انرژی‌های تجدیدپذیر: در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، به جز بند مربوط به اوراق مشارکت برای شهرداری‌ها که می‌تواند به طور غیرمستقیم به توسعه انرژی‌های

جدول ۷- بررسی بودجه و احکام برنامه هفتم توسعه در بخش نفت و گاز

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴	قانون برنامه هفتم توسعه
در اجرای بند الف ماده ۱۰۲ قانون برنامه هفتم پیشرفت و مصوبات طرح‌های خاص مرتبط با این نیروها به ستاد کل نیروهای مسلح برای صادرات یا مصرف در پالایشگاه‌های داخلی تابعه و وابسته بابت تقویت بنیه دفاعی به میزان مندرج در جزء ۱-۲ بند الف این تبصره، انواع نفت خام و میعانات گازی با اعمال حساب در دفاتر خزانه صرفاً مبتنی بر تخصیص صادره به صورت ماهانه تحویل می‌شود. تحویل نفت این جزء توسط شرکت ملی نفت منوط به تحویل سایر موارد مندرج در بند الف این تبصره نیست.	الف- دولت مکلف است در اجرای بند ۲۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم و به منظور افزایش توان دفاعی کشور در تراز قدرت منطقه‌ای و تأمین منافع و امنیت ملی، حداقل پنج درصد (۵٪) از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی را به عنوان سهم تقویت بنیه دفاعی در ردیف‌های تقویت بنیه دفاعی در بودجه سالانه کشور اختصاص دهد. حداقل سهم یادشده در طول اجرای برنامه قابل کاهش نیست. منابع و اعتبارات تقویت بنیه دفاعی به طور صد درصد (۱۰۰٪) تأمین می‌شود. چنانچه به هر دلیلی امکان تأمین فراهم نباشد، دولت مکلف است در صورت درخواست ستاد کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، بخشی از سهم تعیین‌شده را به صورت ریالی و با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی با اعمال حساب معادل ریالی آن در خزانه انواع نفت خام و میعانات گازی تحویل دهد. نیروهای مسلح مجازند بخشی از سهمیه نفت خام و میعانات گازی خود را جهت صادرات فرآورده و مشتقات آن در پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌های تابعه و مرتبط استفاده کنند.

ماخذ: بررسی محققان.

سهامیه نفت و میعانات خود را برای صادرات فرآورده و مشتقات آن استفاده کنند.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز به این موضوع پرداخته است، اما به نظر می‌رسد تنها به بخش دوم تکلیف برنامه هفتم پیشرفت (تحويل نفت در صورت عدم تأمین اعتبار ریالی) اشاره کرده و به صراحت به اختصاص ۵ درصد از بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی به تقویت بنیه دفاعی اشاره نمی‌کند.

برنامه هفتم توسعه، دولت را مکلف می‌کند حداقل ۵ درصد از بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی را به تقویت بنیه دفاعی اختصاص دهد. این سهم نباید در طول اجرای برنامه کاهش یابد. در صورت عدم تأمین ریالی این سهم، دولت موظف است به درخواست ستاد کل نیروهای مسلح، بخشی از این سهم را به صورت نفت خام و میعانات گازی تحويل دهد. همچنین، نیروهای مسلح مجازند بخشی از

جدول ۸- بررسی بودجه و احکام برنامه هفتم توسعه در بخش نفت و گاز

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴	قانون برنامه هفتم توسعه
به‌منظور تشویق شرکت‌های تابعه وزارت نفت برای تحقق سیاست‌های کلی برنامه هفتم (افزایش تولید نفت خام و گاز) و تبدیل شدن ایران به مرکز (هاب) انرژی منطقه، منابع حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز موضوع بند (ب) ماده (۱۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت صرفاً از محل افزایش تولید صیانتی نفت خام (به بیش از سه میلیون و هفتصد و پنجاه هزار بشکه روزانه که منجر به صادرات نفت شود) و همچنین افزایش خالص صادرات گاز طبیعی (به میزان بیش از شانزده میلیارد مترمکعب در سال) معادل ۵ واحد درصد از مازاد صادراتی نقدی مذکور تأمین می‌شود. سهم شرکت ملی نفت و شرکت تابعه وزارت نفت از مازاد صادراتی نفت مذکور برابر شانزده (۱۶) واحد درصد تعیین می‌شود.	۱- در اجرای بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم، دولت مکلف است از طریق وزارت نفت و با استفاده از منابع داخلی ارزی و ریالی شرکت‌های تابعه ذی‌ربط وزارت نفت پس از کسر سهم مربوط به حساب بهینه‌سازی انرژی موضوع جزء ۲-۵ بند الف ماده ۴۶ این قانون، ماهانه حداقل شصت درصد (۶۰٪) از عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد و مایعات گازی را صرفاً به حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» که از ابتدای برنامه به نام وزارت نفت نزد خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز کند. ۲- باقی‌مانده عواید فوق‌الذکر در شرکت‌های تابعه ذی‌ربط وزارت نفت به تشخیص وزارت مزبور و حسب مورد صرفاً در چهارچوب بودجه مصوب شرکت‌های تابعه ذی‌ربط آن وزارت برای پالایش، انتقال و توزیع گاز طبیعی و نگهداشت تأسیسات مربوط و نیز گازرسانی به شهرها و روستاهای باقی‌مانده کشور هزینه می‌شود. ۳- وزارت نفت مکلف است منابع این حساب را با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به صورت مستقیم یا با استفاده از سازوکار تسهیلات تلفیقی و ترکیبی با مؤسسات اعتباری عامل مجاز، صرفاً به تأمین مالی یا ارائه ضمانت برای طرح‌های زیر با مشارکت سرمایه‌گذار خارجی (با رعایت اصل هشتماد (۸۰) قانون اساسی) یا بخش غیردولتی داخلی اختصاص دهد: ۱-۳- اکتشاف یا توسعه میداین جدید نفت و گاز یا نگهداشت و افزایش تولید میداین موجود کشور با اولویت میداین مشترک به‌ویژه فشارافزایی میدان گازی مشترک پارس جنوبی.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴	قانون برنامه هفتم توسعه
	۳-۲- مشارکت در طرح‌های مصوب «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی». ۳-۳- احداث، مقاوم‌سازی، نوسازی و بازسازی زیرساخت‌های اساسی مورد نیاز برای ذخیره‌سازی، انتقال، توزیع و صادرات نفت و گاز طبیعی و فراورده نفتی و گازی. ۳-۴- تأمین تجهیزات و احداث تأسیسات هوشمند اندازه‌گیری و رصد لحظه‌ای مبادلات نفت، گاز، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی و گازی. ۳-۵- مشارکت در اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و مدیریت مصرف انرژی کشور به‌ویژه کاهش ناترازی گاز طبیعی و فراورده‌های نفتی و گازی. ۴- منابع این حساب در پایان هر سال به سال بعد منتقل می‌شود و پنجاه درصد (۵۰٪) منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات مذکور، صرف افزایش منابع حساب مذکور و مابقی برای بازپرداخت بدهی‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت به صندوق توسعه ملی، بانک مرکزی و شبکه بانکی کشور هزینه می‌شود. استفاده از منابع این حساب به‌جز موارد فوق‌الذکر برای هرگونه مصرف از جمله اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خارج از میادین نفت و گاز ممنوع است. ۵- به‌منظور هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای این بند، کارگروهی به ریاست وزیر نفت و با حضور رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی و دو عضو ناظر از کمیسیون‌های انرژی و برنامه و بودجه و محاسبات با انتخاب مجلس تشکیل می‌شود. ۶- وزیر نفت مسئول پیگیری مصوبات کارگروه فوق و حسن اجرای آن‌ها و عدم انحراف از اهداف فوق‌الذکر خواهد بود و مکلف است گزارش عملکرد آن را هر سه ماه یک بار به کمیسیون‌های انرژی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس ارائه کند.

ماخذ: یافته‌های تحقیق.

می‌شود. همچنین، نحوه هزینه‌کرد ۴۰ درصد باقی‌مانده نیز مشخص شده است.

- در لایحه بودجه تأمین منابع حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز صرفاً از محل افزایش تولید صیانتی نفت خام و افزایش خالص صادرات گاز طبیعی و معادل ۵ درصد از مازاد صادراتی نقدی آن‌ها می‌باشد. این موضوع با برنامه هفتم پیشرفت تفاوت

- برنامه هفتم بر واریز حداقل ۶۰ درصد از عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی (اتان، پروپان، بوتان، پنتان، گوگرد و مایعات گازی) به حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز» تأکید کرده است. این حساب برای تأمین مالی طرح‌های اکتشاف و توسعه میادین نفت و گاز، بهینه‌سازی مصرف انرژی و... استفاده

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.

- **وابستگی به درآمدهای نفتی:** با وجود تلاش‌هایی برای کاهش وابستگی به نفت، بودجه سال ۱۴۰۴ هنوز به درآمدهای نفتی وابسته است. این وابستگی اقتصاد را آسیب‌پذیر می‌کند و در صورت تغییر در فروش نفت مشکلات جدی برای بودجه ایجاد می‌کند.

- **سهم صندوق توسعه ملی:** استقراض قابل توجه از صندوق توسعه ملی در بودجه سال ۱۴۰۴، باعث کاهش منابع این صندوق و محدود شدن سرمایه‌گذاری برای نسل‌های آینده می‌شود. همچنین، تاب‌آوری بودجه را در برابر شوک‌های اقتصادی کاهش می‌دهد.

- **توسعه پایدار:** بودجه باید از توسعه پایدار بخش نفت و گاز حمایت کند. این موضوع شامل سرمایه‌گذاری در اکتشاف و توسعه میادین جدید، نوسازی زیرساخت‌ها، بهینه‌سازی مصرف انرژی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر است.

یکی از نقاط ضعف بودجه‌های

سال‌های گذشته، وابستگی

زیاد به درآمدهای نفتی بوده

است که این مورد همچنان در

آسیب‌شناسی لایحه بودجه

سال ۱۴۰۴ وجود دارد.

دارد؛ زیرا اولاً منابع حساب را محدود به افزایش تولید و صادرات می‌کند و ثانیاً به محصولات فرعی گازی اشاره‌ای نمی‌کند. همچنین، سهم ۱۶ درصدی شرکت ملی نفت و شرکت تابعه از مازاد صادراتی نفت خام تعیین شده است که در برنامه هفتم به این موضوع اشاره نشده است.

- در برنامه هفتم پیشرفت به مواردی مانند مشارکت در طرح‌های مصوب «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی»، احداث و نوسازی زیرساخت‌های انرژی و... اشاره شده است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به آن‌ها پرداخته نشده است.

به نظر می‌رسد لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در برخی موارد با برنامه هفتم پیشرفت در زمینه سیاست‌های نفت و گاز همخوانی ندارد و به برخی از تکالیف مهم این برنامه به‌طور کامل عمل نکرده است؛ به‌ویژه موضوع تأمین منابع حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز و کاهش یارانه نفت و گاز نیازمند بازنگری و اصلاح در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ است. همچنین، باید سازوکارهای نظارتی مناسبی برای حصول اطمینان از اجرای مفاد برنامه هفتم پیشرفت در نظر گرفته شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

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

- <https://rmcharts.ir/war-between-iran-and-israel-global-oil-price/>,2024
- U.S. Energy Information Administration, *International Energy Statistics*,2024
- U.S. Energy Information Administration (EIA), *Iran's monthly crude oil and condensate exports*, accessed October 2024. International - U.S. Energy Information Administration (EIA). <https://fred.stlouisfed.org/series/imnxgocmbd,2025>

- هم‌راستایی با برنامه هفتم توسعه: در برخی موارد مانند تأمین منابع حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز و کاهش یارانه نفت‌گاز، به نظر می‌رسد لایحه بودجه با برنامه هفتم پیشرفت همخوانی ندارد و نیازمند بازنگری است.

- نقش بخش خصوصی: باید از مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و توسعه طرح‌های نفت و گاز حمایت و زمینه برای فعالیت بیشتر این بخش فراهم شود.

بر اساس پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس، در بهترین حالت باید کسری ۳۲۰همتی را برای بودجه امسال در نظر بگیریم.

منابع

- پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۳). "لایحه بودجه سال ۱۴۰۴".
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). گزارش‌های کارشناسی "بودجه به زبان ساده" و "بررسی لایحه بودجه کل کشور". ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- <https://fa.tradingeconomics.com/commodity/brant-crude-oil,2024>
- <https://parsi.euronews.com/2024/10/26/israel-nighttime-attack-on-iran-key-details>.