

# هدفهای سند چشم انداز بیست ساله کشور در بخش نفت و گاز

(چالشها و محدودیتهای پیش رو)

سعیده شفیعی

محمد حسن صبوری دیلمی

## چکیده:

سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران، خطوط اصلی و راهبردی را برای طراحی استراتژیهای توسعه اقتصادی کشور، در ابعاد مختلف، تعیین کرده است و وظیفه استراتژیست های اقتصادی ایران آن است که در هر یک از بخشهای اصلی اقتصادی، با الهام از تصویر آینده کشور و با سرعت بخشیدن به روند دستیابی به مطلوب مدیریت کلان جامعه، اقدام کنند. از آنجا که صنعت نفت و گاز در کشور، طی دهه های گذشته، نقش حیاتی در اقتصاد ایران ایفا کرده و در سالهای آتی نیز همچنان نقش مهمی در رشد اقتصادی کشور خواهد داشت؛ شناسایی و تبیین چالشهای پیش روی این سند، از ضروریات پژوهشی در این بخش شناخته می شود و ضرورت پرداختن به این موضوع را، بیش از پیش روشن می سازد.

به طور کلی، چشم انداز بیست ساله صنعت نفت ایران، حول چهار محور تدوین شده است. براساس محور اول، ایران در افق بیست ساله؛ نخستین تولیدکننده محصولات پتروشیمی در منطقه از لحاظ ارزش خواهد بود. همچنین، در پایان سال ۱۴۰۴ خورشیدی، ۷ درصد از تقاضای بازار جهانی نفت به ایران تعلق خواهد داشت و جایگاه دوم تولید را در سازمان حفظ خواهد کرد. محور سوم این چشم انداز، به گاز تعلق دارد؛ به طوری که ایران در سال پایانی چشم انداز، سومین تولیدکننده گاز در جهان با سهم ۸ تا ۱۰ درصد از تجارت جهانی گاز و فرآورده های گازی خواهد بود. همچنین، در محور چهارم، ایران دارای جایگاه اول فناوری نفت و گاز در منطقه خواهد بود. در این نوشتار، ابتدا، با بیان اهداف سند چشم انداز کلی کشور در افق ۱۴۰۴ می پردازیم و در ادامه، به چالشهای فراروی تحقق اهداف چشم انداز بخش نفت و گاز اشاره می کنیم.

## پیشگفتار

تدوین سند «چشم انداز»، از موضوعاتی است که در جهان سابقه زیادی ندارد. اما، با وجود این، برخی کشورها، نظیر مالزی با بهره‌گیری از این الگو، به توفیقات زیادی نایل شده‌اند که این مسأله نشانگر ظرفیت این رویکرد در بسیج نیروها و ایجاد هماهنگی و همسویی برای تحقق آرمانها و خواسته‌های ملت است. چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران نیز در آبان ماه سال ۱۳۸۲، به عنوان سند حرکت بلندمدت کشور، مبنای تدوین چهار برنامه پنج ساله (برنامه‌های چهارم تا هفتم) قرار گرفت. سال مبنای اجرای چشم انداز، سال ۱۳۸۴ است که همزمان با برنامه چهارم توسعه کشور آغاز شده است. اما، با وجود گذشت بیش از دو سال از شروع اجرای آن، هنوز بر سر عبارات، مفاهیم و راهکارهای اجرایی به کار رفته در آن، ابهامات و اختلاف نظرانی وجود دارد. همین موضوع، ضرورت تلاش جهت اجرای سند چشم انداز را مضاعف می‌کند.<sup>۱</sup>

## تعریف چشم انداز

در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی، مفهوم و نقش سند چشم انداز در فرایند تدوین و اجرای استراتژی، توجه اندیشمندان را به خود جلب کرد. هنوز پژوهشگران در مورد تعریف و ابعاد سند چشم انداز، به نظر مشترکی نرسیده بودند که دامنه به کارگیری آن در عمل گسترده شد. در منابع مکتوب مدیریتی، «چشم انداز» با عباراتی چون: دورنما، آرمان، تصویر آرمانی و رؤیای سازمان، ذکر شده است. ترجمه‌های مختلف و متفاوتی نیز از این واژه آ به عمل آمده است:

● چشم انداز به معنی بینش و دوراندیشی، مبتنی بر تصور و تجسم آینده است. به صورت مشخصتر، چشم انداز در بافت رهبری سازمانها، یک حالت کلی، مطلوب و پسندیده سازمان برای آینده تعریف شده است. چشم انداز، باید منظری واقعی، معتبر و جذاب از آینده سازمان را ترسیم و شرایطی را ایجاد کند که از جهات گوناگون، بهتر از وضع موجود باشد.<sup>۳</sup>

● چشم انداز، برداشتی ذهنی است که افراد از آینده دارند و موجب اشتیاق در افراد جهت دستیابی به اهداف می‌شود. چشم انداز، فکر عملی، اعتبار بخش و جذاب برای آینده سازمان است.<sup>۴</sup>

● چشم انداز آرمانی، ترسیم آینده‌یی واقع‌گرایانه، تحقق‌پذیر و جذاب و انگیزشی است و مشخص‌کننده آن است که ما می‌خواهیم چگونه باشیم و به کجا برسیم، چشم انداز آرمانی، موتور محرک ما به سوی آینده است.<sup>۵</sup>

اما، در سند نهایی چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ خورشیدی، واژه «چشم انداز»، به صورت زیر تعریف شده است: «چشم انداز آمیزه‌یی از ارزش، داوربهای مبتنی بر ایدئولوژی نظام و واقعیت‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و زیست محیطی جامعه است. چشم انداز، تصویری از آینده مطلوب را ترسیم می‌کند که هرگاه در ذهنهای اعضای جامعه جای بگیرد، مسیر حرکت و دگرگونیهای آن جامعه هموارتر می‌گردد.»

به عبارت دیگر؛ چشم انداز، برنامه بلندمدتی است که قرار است در چارچوب آن و در دوره‌های مشخصی (برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت)، اهداف بلندمدتی مدنظر قرار گیرد. از این رو، چشم انداز یک مفهوم بنیادی در برنامه‌ریزی به‌شمار می‌آید. پس از روشن شدن مفهوم چشم انداز، جای آن دارد که به بررسی اهداف سند چشم انداز کشور در افق سال ۱۴۰۴ بپردازیم و پس از آن، اهداف بخش نفت و گاز را مورد نقد و بررسی قرار دهیم.

○ چشم انداز، برنامه بلندمدتی است که قرار است در چارچوب آن و در دوره‌های مشخصی (برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت)، اهداف بلندمدتی مدنظر قرار گیرد. از این رو، چشم انداز یک مفهوم بنیادی در برنامه‌ریزی به‌شمار می‌آید.

حقوق انسانها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی .

- بر خوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی .
- امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی، مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه بیگانگان و پیوستگی مردم و حکومت .
- بر خوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمدها، استحکام نهاد خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب .
- فعال، مسؤلیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایتمند، بر خوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به اهداف انقلاب و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن .
- دست یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری، در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه)، با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل .
- دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس عزت، حکمت و مصلحت .

### سیاست‌های کلی صنعت نفت

خوشبختانه صنعت نفت، نخستین بخشی بود که سیاست‌های کلی آن در سال ۱۳۷۸ به دولت ابلاغ شد. بر پایه این سیاست‌های کلی و نیز با توجه به سند چشم‌انداز آینده کشور در افق مورد نظر، صنعت نفت کشور باید نقش راهبردی خود را از طریق دنبال کردن برنامه‌های زیر و در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، در بخش انرژی ارتقا بخشد:

۱- شناسایی ظرفیت تولید در صنعت نفت و گاز، با هدف افزایش یا حداقل حفظ سهم ایران در بازار جهانی نفت و اوپک، با توجه به افزایش تقاضای جهانی برای نفت و نیز برای رسیدن به اهداف چشم‌انداز و جلوگیری از هدر رفتن ذخایر هیدروکربوری، از طریق افزایش

○ از ویژگی‌های آغاز هزاره سوم میلادی، افزوده شدن بر میزان پیچیدگیها در روابط و اثرگذاری و اثرپذیری بازیگران جهانی است. بازیگران بین‌المللی، رویکرد سیاسی - نظامی خویش را به رویکرد اقتصادی، فرهنگی و نظامی تغییر داده و برای افزایش تأثیر کارکرد این رویکرد تازه به افزایش رشد اقتصادی در سطح ملی و بین‌المللی، بر پایه رشد سرمایه و انباشت بیشتر آن به سود خود روی آورده‌اند، تا ضمن تأمین رفاه جوامع خویش، بتوانند منابع مالی لازم را برای افزایش قدرت نظامی متکی به فناوریهای تازه فراهم کنند.

### متن سند چشم‌انداز بیست ساله

#### جمهوری اسلامی ایران

سند چشم‌انداز؛ در واقع رهیافتی استراتژیک در مباحث اقتصادی و برنامه‌ریزی کشور است که ایران سال ۱۴۰۴ را، ایران توسعه یافته، فعال و تأثیرگذار در اقتصاد جهانی معرفی می‌کند. باید توجه داشت که سند چشم‌انداز - همان‌گونه که از عنوان آن برمی‌آید - در سطح استراتژی بلندمدت تدوین گشته و سطوح دیگر خواسته‌های برنامه‌ی، همچون مأموریتها و اهداف کلان را باید در برنامه‌های چهارگانه‌ی که در مقطع ۲۰ ساله مورد نظر تدوین می‌شود، تعریف و تبیین کرد. بر این اساس، جامعه ایرانی در افق سال ۱۴۰۴ هجری شمسی، چنین ویژگی‌هایی را دارا خواهد بود:

- توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزشهای اسلامی و ملی، با تأکید بر مردمسالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادهای قانونی، حفظ کرامت و

- ۹- بهینه‌سازی مصرف انرژی، همراه با کاهش شدت انرژی مصرفی در تمامی بخشهای اقتصادی کشور؛ از طریق مدیریت و سرمایه‌گذاری لازم جهت کاهش میزان مصرف داخلی مواد هیدروکربوری و افزایش نسبت صادرات به تولید.
- ۱۰- تربیت نیروی انسانی متخصص و کارآمد؛ بالاخص در بخشهای بالادستی نفت (مانند رشته‌های مهندسی مخازن نفت، حفاری، اکتشاف و مدیریت مخازن).
- ۱۱- انجام پژوهشهای مورد نیاز صنعت نفت، بویژه در بخشهای بازیافت مخازن و تولید دانش فنی فرایندهای تولید فرآورده‌های نفتی.
- ۱۲- حداکثرسازی ارزش افزوده صنعت نفت و گاز کشور، از طریق همافزایی مزیت‌های نسبی، با توسعه سرمایه‌گذاری در منابع و صنایع نفت و گاز و پالایش، صنایع پتروشیمی، صنایع انرژیبر و صنایع و خدمات مهندسی پشتیبان آنها (از جمله صنایع و خدمات دریایی مرتبط).
- ۱۳- حمایت از ایجاد و تقویت بخش خصوصی داخلی در صنعت نفت کشور، بویژه در بازرگانی نفت و ضریب بازیافت.
- ۲- تمرکز بر ایجاد زیرساختهای لازم توسعه صنایع نفت، گاز و پتروشیمی و صنایع انرژیبر در مناطق مستعد کشور، با اولویت جزایر و سواحل شمالی خلیج فارس.
- ۳- افزایش سهم گاز در سبد مصرف انرژی کشور، از طریق جایگزینی مصرف فرآورده‌های نفتی مایع با گاز طبیعی.
- ۴- تلاش در جهت صدور گاز طبیعی به کشورهای همسایه، از طریق خطوط لوله و نیز به سایر کشورهای جهان، منطقه خاور دور، از طریق تولید گاز طبیعی مایع شده.
- ۵- تنش‌زدایی و ارتقای سطح همکاری با دیگر کشورهای منطقه و اعضای اوپک، به منظور ایفای نقش مؤثر در تأمین انرژی، ایجاد ثبات در بازار جهانی نفت و کسب در آمد عادلانه.
- ۶- حرکت به سوی جایگزینی صادرات فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی به جای صدور نفت خام و گاز طبیعی و حمایت و تقویت زنجیره تولید پایین دستی صنایع نفت، گاز و پتروشیمی، از راههای؛
- الف- ایجاد ظرفیتهای جدید تولیدی در صنایع پتروشیمی، جهت دستیابی به اهداف چشم‌انداز.
- ب- ایجاد ظرفیتهای جدید پالایشی، بویژه برای پالایش میعانات گازی و نفت خام تولیدی بسیار سنگین.
- ۷- تعامل با کشورهای و شرکتهای صاحب فناوریهای پیشرفته در استخراج نفت، به منظور جذب این فناوریها و منابع مالی خارجی و نیز حمایت از پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی در توسعه صنایع نفت، گاز و پتروشیمی.
- ۸- تقویت نگرش مدیریت بنگاهداری اقتصادی و اصلاح ساختار شرکتهای تابع نفت، روانسازی مقررات در جهت افزایش بهره‌وری و روزآمد ساختن شرکتهای نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی کشور و ارتقای آنها به سطح شرکتهای بین‌المللی فعال و قابل رقابت اقتصادی در این بخشها و تعیین دقیق رابطه مالی بین دولت و بخش نفت و گاز؛ براساس اصول تجارت و روشهای بنگاهداری.

○ گرچه در نگاه اول، سند چشم‌انداز بخش نفت و گاز برنامہ‌ی جامع و توسعه‌نگر به نظر می‌رسد، اما با بررسی دقیق این سند، به این نکته پی می‌بریم که دست‌اندرکاران تهیه سند مذکور یا وضع موجود صنعت نفت و گاز کشور را به خوبی نمی‌شناخته‌اند یا این وضع را در تهیه سند چشم‌انداز نادیده گرفته‌اند. انتقادهای وارد بر این سند را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد: بیان اهداف آرمانی و دور از ذهن و برنامه‌ریزی بلندمدت، بر پایه اتکای بیش‌تر به صادرات نفت.

نیز صنایع پایین دستی، صنایع و خدمات پشتیبان صنعت نفت، خدمات پیمانکاری و فنی و مهندسی، با هدف حضور شرکتهای ایرانی در بازارهای منطقه‌یی و جهانی.

۱۴- ایجاد مرکزیت جذب، تولید و انتقال و ارتقای فناوریهای نوین صنایع نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی در منطقه خلیج فارس؛ از طریق تعامل سازنده با کشورهای شرکتی مؤثر در عرصه فناوری نفت و گاز در بازارهای جهانی و تقویت مؤسسات تحقیقاتی، علمی و فنی و نیز توسعه مراکز تحقیق و توسعه داخلی فعال در امور نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی، با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات و گسترش همکاری شرکتها با نهادهای علمی و تحقیقاتی بین‌المللی.

۱۵- حمایت از سرمایه‌گذاران مشترک با کشورهای منطقه و یا ادغام شرکتها و وابسته در بخشهای پتروشیمی و صنایع پایین دستی، با هدف ایجاد شرکتهای بزرگ تأثیرگذار در مقیاس جهانی.

۱۶- مشارکت و توسعه همکاریهای منطقه‌یی و بین‌المللی در امور اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری از مخازن نفت و گاز و حضور در طرحهای سرمایه‌گذاری مختلف بالادستی و پایین دستی در خارج از کشور، با اولویت کشورهای منطقه و آسیا، با هدف تضمین بازار و تقویت تعامل بین‌المللی.

۱۷- ایجاد مرکز خدمات مالی، بازارهای پولی، سرمایه، بیمه، بورس کالا، تجهیزات و امکانات صنایع نفت و گاز، به منظور عرضه خدمات لازم از طریق این بازارها برای کشورهای منطقه و نیز ایجاد مرکز جذب سرمایه و تأمین منابع مالی مورد نیاز از بازارهای جهانی، با تأسیس نهادهای مالی مشترک.

۱۸- تأثیرگذاری در مدیریت بازار نفت و گاز منطقه و استفاده از موقعیت ژئوپلیتیک کشور در حمل و انتقال نفت خام و فرآورده‌های آن، گاز طبیعی، مواد پتروشیمی و معاوضه نفت خام برای تصفیه در پالایشگاههای کشور.

### چشم‌انداز بیست ساله کشور در بخش نفت و گاز

همان‌گونه که در ادبیات اقتصاد منابع عنوان می‌شود،

منابع هیدروکربوری؛ از جمله سرمایه‌های زاینده هر کشور محسوب است. از این رو، صنایع نفت و گاز در کشور ما، به‌عنوان بخش پیشتاز در توسعه ملی محسوب می‌شود که ایجاد‌کننده فرصتهای جدید برای مدیریت کلان کشور در جهت رشد و توسعه اقتصاد ملی و بهره‌برداری کامل از ظرفیتهای نفت برای ارتقای امنیت ملی و مهمترین عامل در ارتقای توان استراتژیک کشور بوده است. بنابراین، با اتکا به منابع درآمدی حاصل از ارزش افزوده این ثروت ملی، صنایع نفت و گاز کشور باید به سرعت، تواناییهای بالقوه و راهبردی خود را از طریق دنبال کردن اهداف و سیاستهایی کلی، در این بخش ارتقا بخشند. متن کامل اسناد مربوط به سند چشم‌انداز بیست ساله و ۱۰ ساله صنعت نفت و گاز؛ شامل مقدمه، تغییر جهتها، سیاستهای کلی نظام در بخش نفت و گاز به شرح زیر است.

«از ویژگیهای آغاز هزاره سوم میلادی، افزوده شدن بر میزان پیچیدگیها در روابط و اثرگذاری و اثرپذیری

### ○ نگاه به منابع نفت و گاز تاکنون به‌عنوان

یک منبع درآمد بوده و هرگز به‌عنوان منبع ثروت بدان نگریده نشده است؛ نکته‌یی که از دید یک پژوهشگر صاحب‌نظر، نگرشی یکسره مالی است. از دید وی، به‌کارگیری این رویکرد مالی، سبب شکل‌گیری مسأله‌یی با‌عنوان «پارادوکس ایران» شده است که توسعه نیافتگی را در کشور ژرفا می‌بخشد. روشن است که پیش از پرداختن به هر راهکار، باید شیوه‌نگرش به این درآمدها را تصحیح کرد و از یک نگرش یکسره مالی، به نگرشی تولیدی رسید. تنها از این راه است که می‌توان سرمایه‌های زیرزمینی را به سرمایه‌های روی زمینی تبدیل کرد.

○ تدوین سند چشم‌انداز، نقطه آغازین عزم ملی برای هدفمند کردن و همسو کردن تلاش‌های ایرانیان است. تنها در صورتی می‌توان به سند چشم‌انداز جامه عمل پوشاند که این سند در قالب برنامه‌هایی عملیاتی و قابل اجرا درآید و تنها نقش چراغ راهنمای انتهای مسیر را بازی نکند.

صنعت نفت محسوب می‌شود. بر این اساس، هم راستا بودن چشم‌انداز صنعت نفت با چشم‌انداز ملی، از طریق تحرك بخشی به این صنعت و هم‌جهت بودن تلاش تمام نیروها، ما را قادر خواهد ساخت تا با تبدیل صنعت نفت به صنعت پیش‌تاز در منطقه، در جهت اعتلای جایگاه منطقه‌یی و جهانی ایران بکوشیم.»

#### تغییر جهتها:

- ۱- پایه‌ریزی اقتصادی مبتنی بر صنعت نفت دانش پایه، به جای دولت و بودجه متکی و وابسته به نفت و درآمدهای نفتی
- ۲- تبدیل شرکتهای و بنگاههای فعال در صنعت نفت، به شرکتهای و بنگاههای کارآمد، صاحب فناوری و فعال در عرصه بین‌المللی
- ۳- برونگرایی اقتصادی و گسترش بازارها، به جای اتکا به درونگرایی و بازارهای محدود و دوری گزیدن از رقابتهای و تنشهای مخرب
- در این بخش؛ تغییر جهتهای منطقه‌یی و جهانی نیز منظور شده، که عبارت است از:
- ۴- تغییر الگوی بی‌رویه مصرف انرژی، به الگوی بهینه و تغییر رویکرد مدیریت مجزای عرضه و تقاضای انرژی، به مدیریت یکپارچه و جامع
- ۵- تغییر رویکرد، از صادرات مواد خام به صادرات محصولات با ارزش افزوده بالا
- ۶- تغییر رویکرد، از صنعت نفت گذشته‌نگر به صنعت نفت آینده‌نگر و اصلاح ترکیب نیروی انسانی و

بازیگران جهانی است. بازیگران بین‌المللی، رویکرد سیاسی- نظامی خویش را به رویکرد اقتصادی، فرهنگی و نظامی تغییر داده و برای افزایش تأثیر کارکرد این رویکرد تازه به افزایش رشد اقتصادی در سطح ملی و بین‌المللی، بر پایه رشد سرمایه و انباشت بیشتر آن به سود خود روی آورده‌اند، تا ضمن تأمین رفاه جوامع خویش، بتوانند منابع مالی لازم را برای افزایش قدرت نظامی متکی به فناوریهای تازه فراهم کنند. به این ترتیب، قدرتهای صنعتی در عصر دانش، تلاش دارند تا با برتری فناوری، در ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، دفاعی و امنیتی، برتری و تسلط خود بر جهان را حفظ کنند. بازیگران جهان، برای تحرك بخشیدن به رونق اقتصادی خود، نیازمند منابع انرژی هستند. مطالعات مختلف، حاکی از آن است که منابع هیدروکربوری تا سال ۲۰۵۰ همچنان به عنوان عمده‌ترین منابع تأمین انرژی باقی خواهد ماند. بررسی روند منابع هیدروکربوری و توزیع جغرافیایی آن، نشان می‌دهد تا اواخر ۲۰۲۵ میلادی، تنها پنج کشور خلیج فارس (ایران، عربستان، کویت، عراق و امارات)، با دارا بودن ۶۱/۵ درصد از ذخایر نفت خام شناخته شده جهان، به عنوان عمده‌ترین تولیدکنندگان نفت در خواهد آمد. این مسأله، بر پیچیدگی محیط اقتصاد انرژی در آینده خواهد افزود. موفقیت هر کشور و هر بنگاه در این فرایند، منوط به شناخت دقیق محیط و میزان پیچیدگیهای آن است. برای صنعت نفت و گاز ایران نیز درک، شناخت و تجزیه و تحلیل محیط از نظر شدت سرعت و جهت پیچیدگیها، اهمیت فوق‌العاده‌یی دارد. چگونگی بررسی عوامل محیطی صنعت نفت و ارتباط بخشهای مختلف آن و تعیین عوامل راهبردی و مؤثر محیط داخلی و خارجی آن، برای تبدیل تهدیدات محیطی به فرصتها و با تکیه بر نقاط قوت و شناخت نقاط ضعف، ایفای نقش مؤثر منطقه‌یی و جهانی، پیوند مؤثر با قدرتهای رو به رشد آسیایی، تحکیم موقعیت سیاسی، امنیتی، ژئوپلیتیک کشور، ایجاد هم‌افزایی مزایای داخلی و پایه‌ریزی صنعت و اقتصاد ملی، مبتنی بر صنعت نفتی دانش پایه و تبیین چشم‌اندازی مطلوب و ممکن، از اولویتهای مطالعات استراتژیک (راهبردی) در

ار تقای مدیریت رسانه‌ها

است:

● اولین تولیدکننده محصولات پتروشیمی در منطقه از لحاظ ارزش

● دومین تولیدکننده نفت در اوپک، با ظرفیت ۷ درصد از تقاضای بازار جهانی

● سومین تولیدکننده گاز در جهان، با سهم ۸ تا ۱۰ درصد از تجارت جهانی گاز و فرآورده‌های گازی

● جایگاه اول فناوری نفت و گاز در منطقه

شایان ذکر است در راستای نیل به اهداف فوق، دو افق زمانی ده‌ساله در سالهای ۱۳۹۴ و ۱۴۰۴ مدنظر قرار گرفته، که برای هر یک از آنها اهداف کمی در نظر گرفته شده است. اهداف زیر، در افق سال ۱۳۹۴، مورد نظر خواهد بود:

۱- ایجاد ظرفیت تولید ۷ میلیون بشکه در روز نفت خام، میعانات و میعانات گازی (متوسط تولید ۵/۸ میلیون بشکه نفت خام در روز)

۲- تولید متوسط روزانه حدود ۱۳۰۰ میلیون متر مکعب گاز طبیعی در سال ۱۳۹۴

۳- رسانیدن ظرفیت پالایشگاهی کشور به ۲/۵ میلیون بشکه در روز در سال ۱۳۹۴ با تأکید بر پالایش میعانات گازی و نفت خام بسیار سنگین و بهینه‌سازی پالایشگاه‌های موجود، با هدف تولید محصولات سبک و کاهش تولید مواد سنگینتر

۴- تحقق ۲۰ میلیارد دلار سالانه تولید مواد پتروشیمی؛ با توسعه صنایع پتروشیمی مصرف‌کننده مشتقات گاز در افق ۱۳۹۴

### نیازهای سرمایه‌گذاری

در جهت تحقق اهداف کمی ذکر شده، سرمایه‌گذاریهایی به شرح زیر، تا افق سال ۱۳۹۴، مورد نیاز خواهد بود:

● در بخش بالادستی نفت، با توجه به استانداردهای قابل قبول برای سرمایه‌گذاری در خشکی و دریا جهت ظرفیت‌سازی مورد نیاز و همچنین جبران افت تولید ۷ درصد در سال، تا سال ۱۳۹۴ بیش از ۵۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری مورد نیاز است.

● در بخش گاز تا سال ۱۳۹۴؛ بر اساس برنامه‌های پیش‌بینی شده، به حدود ۵۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری

### سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت<sup>۸</sup>

بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به دنبال تصویب سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت و گاز، در سال ۱۳۷۷ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و تقدیم آن به مقام معظم رهبری، در روزهای پایانی سال ۱۳۷۹، سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت و گاز - که راهگشای صنعت نفت ایران خواهد بود - به این شرح، به دولت ابلاغ شد.

۱- اتخاذ تدابیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و شناخت کامل منابع کشور  
۲- افزایش ظرفیت تولید صیانت شده نفت، متناسب با ذخایر موجود و برخورداری کشور از افزایش قدرت اقتصادی، امنیتی و سیاسی

۳- افزایش ظرفیت تولید گاز، متناسب با حجم ذخایر کشور، به منظور تأمین مصرف داخلی و حداکثر جایگزینی با فرآورده‌های نفتی

۴- گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ی و تربیت نیروی انسانی متخصص و تلاش برای ایجاد مرکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی و مهندسی انرژی، در سطح بین‌المللی و ارتقای فناوری در زمینه‌های منابع و صنایع نفت، گاز و پتروشیمی

۵- تلاش لازم و ایجاد سازماندهی قانونمند برای جذب منابع مالی مورد نیاز داخلی و خارجی در امر نفت و گاز در بخشهای مجاز قانونی

۶- بهره‌برداری از موقعیت منطقه‌ی و جغرافیایی کشور برای خرید و فروش، فرآوری و پالایش و معاوضه و انتقال نفت و گاز منطقه به بازارهای داخلی و جهانی

۷- بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی  
۸- جایگزینی صادرات فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی، به جای صدور نفت خام و گاز طبیعی

### اهداف سند چشم‌انداز در بخش نفت و گاز

در جهت تحقق اهداف مذکور در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، تصویر مطلوب آینده صنعت نفت و گاز کشور در این افق به ترتیب زیر ارائه شده

و یا لاقلاً، اینان افق زمانی مورد نظر را زمان کافی برای وصول به این اهداف نمی دانند. چند شاهد مثال، می تواند موضوع را به خوبی روشن سازد. به عنوان مثال؛ در بخش اهداف آمده است که در افق ۱۴۰۴، کشور باید «اولین تولیدکننده محصولات پتروشیمی در منطقه از لحاظ ارزش، دومین تولیدکننده نفت در اوپک با ظرفیت ۷ درصد از تقاضای بازار جهانی، سومین تولیدکننده گاز در جهان، با سهم ۸ تا ۱۰ درصد از تجارت جهانی گاز و فرآورده های گازی و دارای جایگاه اول فناوری نفت و گاز در منطقه» باشد.

در بخش اهداف کمی ۱۰ ساله (۱۳۹۴) نیز، مسایلی به چشم می خورد: «ایجاد ظرفیت تولید ۷ میلیون بشکه در روز نفت خام، مایعات و میعانات گازی (متوسط تولید ۵/۸ میلیون بشکه نفت خام در روز)».

اندک آشنایی با بخش نفت و گاز کشور در مقایسه با منطقه، آرمانی بودن هدف فوق را نمایان می سازد. بر طبق آمار، در سالهای اخیر، ایران ۱۳ تا ۱۴ درصد از سقف تولید کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) را در اختیار داشته است. با وجود این، هر ساله از تولید نفت در میدانهای نفتی کاسته می شود. ایران، برای جبران این مسأله و حفظ سطح تولید فعلی خود، نیاز به کشف میدانهای نفتی جدید و افزایش توان تولید از میدانهای موجود دارد. در حال حاضر، ایران از نظر تولید نفت خام، جایگاه چهارم و از لحاظ ظرفیت تولید فرآورده های نفتی، رتبه ۱۴ را در جهان دارد.<sup>۱</sup>

مجموع ذخایر قابل استحصال نفت خام و میعانات گازی کشور در پایان سال ۱۳۸۴، ۱۳۶/۹۹ میلیون بشکه بوده است، که نسبت به سال قبل از آن، به میزان ۵۰۰ میلیون بشکه و معادل ۰/۳۶ درصد کاهش نشان می دهد. تاریخ اتمام این ذخایر، در صورت کشف نشدن ذخایر جدید و برداشت سالانه معادل سال ۱۳۸۴ برای نفت خام و میعانات گازی، حدود ۴۸ سال برآورد شده است. با توجه به جدول شماره (۱)، ذخایر واقع در خشکی و دریا، به ترتیب حدود ۷۷/۱ و ۲۲/۹ درصد از کل ذخایر قابل استحصال هیدروکربوری مایع کشور را تشکیل می دهد. ملاحظه می شود که تا پایان سال ۱۳۸۴ از کل تولید انباشتی نفت خام ۹۰/۴ درصد از

در بخش بالادستی و تأسیسات فرآوری گاز و بیش از ۲۰ میلیارد دلار سرمایه گذاری در بخش پایین دستی (شامل خطوط و تأسیسات انتقال و توزیع) مورد نیاز خواهد بود.

● در بخش پتروشیمی، براساس طرحهای مورد نظر، تا سال ۱۳۹۴ نیاز به حدود ۳۰ میلیارد دلار سرمایه گذاری خواهد بود.

● برای طرحهای بهینه سازی مصرف انرژی و توسعه NGV و سایر طرحهای لازم برای احداث زیربنایها و همچنین نوسازی تأسیسات موجود نیز، به میلیاردها دلار سرمایه گذاری دیگر تا افق ۱۳۹۴ نیاز خواهد بود.

● جهت ظرفیت سازی اضافی پالایشی به میزان ۱/۵ میلیون بشکه در روز (برای پالایش میعانات گازی و نفت خام بسیار سنگین) و نیز سایر سرمایه گذاریهای مرتبط و بهینه سازی پالایشگاهها تا سال ۱۳۹۴، نیاز به حدود ۲۰ میلیارد دلار سرمایه گذاری خواهد بود.

## مشکلات و چالشهای فراروی تحقق اهداف سند

### چشم انداز بخش نفت و گاز

گرچه در نگاه اول، سند چشم انداز بخش نفت و گاز برنامه بی جامع و توسعه نگر به نظر می رسد، اما با بررسی دقیق این سند، به این نکته پی می بریم که دست اندرکاران تهیه سند مذکور یا وضع موجود صنعت نفت و گاز کشور را به خوبی نمی شناخته اند یا این وضع را در تهیه سند چشم انداز نادیده گرفته اند. انتقادهای وارد بر این سند را می توان به دو بخش تقسیم کرد: بیان اهداف آرمانی و دور از ذهن و برنامه ریزی بلندمدت، برپایه اتکای بیشتر به صادرات نفت.

● بیان اهداف آرمانی بدون توجه به وضعیت موجود در تحلیل ابتدایی سند چشم انداز بیست ساله کشور در بخش نفت و گاز، به صورت کلی گفتنی است که در این سند، گرچه اهدافی آرمانی و متعالی رقم خورده، اما، در نظر برخی تحلیلگران، با استناد به وضعیت کلی صنعت نفت جهانی و معادلات موجود در این بخش و نیز با تحلیل وضعیت موجود صنعت نفت و گاز کشور، وصول به این اهداف دست نیافتنی و دور از ذهن می نماید



به نظر می‌رسد هدف فوق دست نیافتنی و کاملاً آرمانی طراحی شده است. این مسأله، در اهداف بلندمدت بخش گاز طبیعی در افق ۱۳۹۴ نیز، مشاهده می‌شود. در ادامه اهداف کمی در این بخش، به عنوان هدف بخش پالایش اشاره شده است که: «(رسانیدن ظرفیت پالایشگاهی کشور به ۲/۵ میلیون بشکه در روز، در سال ۱۳۹۴، با تأکید بر پالایش میعانات گازی و نفت خام بسیار سنگین و بهینه‌سازی پالایشگاههای موجود، با هدف تولید محصولات سبک و کاهش تولید مواد سنگینتر)». در ارزیابی بخش پالایش کشور می‌توان گفت؛ سیستم الگوی پالایشی موجود نسبت به پالایشگاههای مدرن امروزی، تکنولوژی سطح پایینی دارد، به نحوی که در کل، حدود ۳۰ درصد فرآورده‌های تولید شده در سال ۱۳۸۴ را نفت کوره (فرآورده‌ی با ارزش اقتصادی و تجاری کمتر از نفت خام) و کمتر از ۱۹ درصد آن را بنزین تشکیل می‌دهد. تولید فرآورده‌های نفتی در کشور، توسط ۹ پالایشگاه موجود صورت می‌گیرد که عمر مفید ۷ واحد از آنها، به اتمام رسیده و در سالهای برنامه سوم توسعه، بیش از ظرفیت

میدانهای خشکی و ۹/۶ درصد آن از میدانهای دریایی صورت گرفته است.<sup>۱۰</sup> این هدف کمی در حالی مطرح شده، که تولید نفت خام در کشور طی سالهای گذشته، روند نزولی داشته و از حدود شش میلیون بشکه در سال پس از انقلاب، به چهار میلیون و ۱۳۷ هزار بشکه در سال جاری کاهش یافته است. براساس آمار دبیرخانه اوپک، تولید نفت خام کشور، از شش میلیون بشکه در سال ۱۳۵۳، به حدود چهار میلیون بشکه در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته و ظرفیت مازاد تولید، به دشواری به ۵۰۰ هزار بشکه می‌رسد.<sup>۱۱</sup> این در حالی است که ظرفیت تولید دیگر اعضای اوپک و بویژه غیر اوپک، در بیست و نه سال گذشته، روند فزاینده‌ی را طی کرده است. دلایل متعددی می‌توان برای این امر برشمرد که به نیمه دوم رسیدن عمر میدانهای عظیم کشور و عدم تزریق گاز و آب کافی جهت افزایش ضریب بازیافت، از مهمترین آنهاست.<sup>۱۲</sup> از طرف دیگر، سرمایه‌گذاری کافی جهت حفظ سطح تولید در سالهای گذشته صورت نگرفته و یا حداقل، به میزان لازم و کافی نبوده است. از این رو،

### جدول ۱- ترکیب ذخایر هیدروکربوری کشور

(میلیون بشکه)

شرح	ذخیره نهایی	کل تولید انباشتی تا پایان سال ۱۳۸۴	باقیمانده قابل استحصال در ابتدای سال ۱۳۸۵
خشکی	نفت خام	۵۴/۲۴	۸۸/۶۴
	میعانات گازی	۵/۸۰	۱۶/۹۵
	جمع	۶۰/۰۴	۱۰۵/۵۹
دریا	نفت خام	۵/۷۹	۱۱/۴۹
	میعانات گازی	۰/۵۸	۱۹/۹۱
	جمع	۶/۳۷	۳۱/۴۰
جمع	نفت خام	۶۰/۰۳	۱۰۰/۱۴
	میعانات گازی	۶/۳۸	۳۶/۸۵
	جمع	۶۶/۴۲	۱۳۶/۹۹

مأخذ: وزارت نیرو، ترازنامه انرژی سال ۱۳۸۴، ص ۱۲۵.

## جدول ۲- نسبت تولید فرآورده به خوراک در پالایشگاههای کشور در سال ۱۳۸۴

نام پالایشگاه	بنزین موتور	نفت سفید	گازوئیل	نفت کوره	سایر فرآورده‌ها
آبادان	۱۳/۸	۵/۷	۲۷/۸	۳۹/۹	۱۲/۹
اصفهان	۱۳/۳	۹/۳	۳۱/۴	۲۲/۴	۲۳/۵
تهران	۱۸/۲	۸/۶	۳۲/۷	۲۱/۸	۱۸/۸
بندرعباس	۲۲/۲	۵/۶	۲۹/۲	۳۸/۴	۴/۶
اراک	۱۳/۲	۱۰/۲	۳۲/۰	۲۶/۴	۱۷/۵
تبریز	۱۶/۵	۱۱/۹	۳۴/۷	۲۲/۷	۱۴/۲
شیراز	۲۱/۶	۳/۶	۳۴/۹	۲۴/۰	۱۵/۹
کرمانشاه	۲۶/۰	۱۳/۰	۱۸/۲	۳۶/۵	۶/۳
لاوان	۲۱/۶	۰/۰	۳۸/۵	۳۶/۱	۳/۸
میانگین	۱۸/۴۸	۷/۵۴	۳۱/۰۴	۲۹/۸۰	۱۳/۰۵

مأخذ: آمارنامه مصرف فرآورده‌های نفتی انرژی‌زا، مدیریت برنامهریزی شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، ۱۳۸۴، ص ۴۹.

رعایت استاندارد الگوی پالایشی و کاهش نفت کوره به هیچ‌زمانبندی، عدد و رقمی اشاره نشده است تا براساس آن بتوان قضاوت کرد<sup>۱۳</sup> و از این رو بعید به نظر می‌رسد اهداف فوق قابل دسترسی در زمان مورد نظر باشد.

در ادامه (بند اول بخش تغییر جهت‌ها) آمده است: «پایه‌ریزی اقتصادی مبتنی بر صنعت نفت دانش پایه، به‌جای دولت و بودجه متکی و وابسته به نفت و درآمدهای نفتی. این درحالی است که طی چند سال اخیر به واسطه افزایش قیمت نفت و به تبع آن افزایش درآمدهای نفتی، اقتصاد کشور روز به روز به نفت و درآمدهای حاصل از صادرات آن وابسته‌تر شده است. بحث «اقتصاد بدون نفت»، که از سالهای دهه ۶۰ در بین مسئولین رواج یافته، بیشتر به یک شعار بی‌محتوا تبدیل شده است که در زمان کاهش درآمدهای نفتی مطرح شده و در زمانهای رونق این درآمدها، به ورطه فراموشی سپرده می‌شود.

در بند سوم همین بخش آمده است: «برونگرایی اقتصادی و گسترش بازارها به جای اتکاب به درونگرایی و بازارهای محدود و دوری‌گزیدن از رقابتهای و تنشهای مخرب». باید توجه داشت که رویکرد برونگرایی صرف، به همان اندازه رویکرد درونگرایی محض

اسمی خود در حال فعالیت بوده‌اند. همین امر تولید فرآورده‌های سنگین (مانند نفت کوره) را بیشتر کرده است. در جدول شماره (۲)، این روند قابل مشاهده است.

شایان ذکر است که ظرفیت پالایشی کشور در حال حاضر در حدود یک میلیون و هفتصد هزار بشکه در روز است که طی سالهای گذشته تغییر چندانی نداشته است. در مورد اصلاح الگوی پالایشی - که به‌عنوان یکی از اهداف سند مطرح شده - باید گفت که در قوانین بودجه سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، تبصره‌های ۱۱، ۱۲ و ۲۹، با اندکی تغییرات نوشتاری، تکالیفی برای دولت معین کرده، به این صورت که در جزء ۸ بند «و» تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ آمده است: «شرکت ملی نفت ایران موظف است ضوابط اقتصاد مهندسی پالایش و کاهش نفت کوره پالایشگاهها را تا حداقل ممکن استانداردار رعایت کند و گزارش ماهانه تولید و فروش نفت کوره و سایر فرآورده‌های نفتی هر یک از پالایشگاهها را هر سه ماه یک بار، به کمیسیونهای امور نفت، امور اقتصادی و دارایی و تعاون و امور برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.» اما، متأسفانه مشکل اساسی تبصره این است که در خصوص

الف) ساختار و برنامه‌ریزی صنعت نفت کشور، ساختار برون‌گرایی برنامه‌ریزی است و بومی نشده است. به عبارت دیگر، توسعه صنعت نفت، عمدتاً در راستای تأمین تقاضای بین‌المللی صورت گرفته است. از این رو، این صنعت نتوانسته با دیگر بخشهای اقتصاد ملی و پیکره آن تعامل لازم را برقرار نماید.

ب) نگرش سیاستمداران به نفت، نگرش اقتصادی و استراتژیکی نبوده، بلکه بیشتر تلاش شده است تا ابزاری در جهت پیشبرد اهداف سیاسی باشد. در کشور ما، همواره، نفت به عنوان یک کالای سیاسی در اقتصاد مطرح می‌شود. شایان ذکر است که منابع زیرزمینی - از جمله نفت و گاز - از ثروتهای بین‌نسلی در هر کشوری محسوب می‌شود که نه تنها متعلق به نسل فعلی است، بلکه نسلهای آینده نیز در بهره‌برداری و منافع حاصل از آن دارای حق هستند. اما، معمولاً، به این منابع در کشورهای کم توسعه یافته، از این دید نگریده‌سته نمی‌شود.

پ) نگاه به منابع نفت و گاز تاکنون به عنوان یک منبع درآمد بوده و هرگز به عنوان منبع ثروت بدان نگریده‌سته نشده است. نکته‌یی که از دید یک پژوهشگر صاحب‌نظر، نگرشی یکسره مالی است.<sup>۱۵</sup> از دید وی، به کارگیری این رویکرد مالی، سبب شکل‌گیری مسأله‌یی با عنوان «پارادوکس ایران» شده است که توسعه نیافتگی را در کشور زرفا می‌بخشد. روشن است که پیش از پرداختن به هر راهکار، باید شیوه نگرش به این درآمدها را تصحیح کرد و از یک نگرش یکسره مالی، به نگرشی تولیدی رسید. تنها از این راه است که می‌توان سرمایه‌های زیرزمینی را به سرمایه‌های روی زمین تبدیل کرد.

### سند چشم‌انداز و برنامه چهارم توسعه

در سند چشم‌انداز ایران سال ۱۴۰۴، تأکید شده است که برنامه‌های پنج‌ساله چهارم تا هفتم و همچنین بودجه‌های سنواتی، باید منطبق با این چشم‌انداز و اهداف طراحی شده در آن باشند. بنابراین، یکی از راههای ارزیابی سند چشم‌انداز، بررسی میزان تحقق اهداف این سند در برنامه چهارم توسعه و بودجه‌های

خطرناک و هشدار دهنده است. درونگرایی - که در ابتدای انقلاب تحت عناوینی چون استقلال و خودکفایی کشور مطرح می‌شد - اقتصاد ایران را دچار حذف و انزوا خواهد کرد و برون‌گرایی صرف نیز، هضم و استحاله نیروهای کشور را در پی دارد. تلفیقی مناسب از این دو و متناسب با موضوعات و فرهنگ ایرانی، می‌تواند از این افراط و تفریطها جلوگیری کند.

در بخش نیازهای سرمایه‌گذاری نیز، به نظر می‌رسد که اهداف غیر قابل دسترسی مطرح شده است. به طور کلی، سرمایه‌گذاری مورد نیاز در مجموعه صنعت نفت (تا سال ۱۳۹۴) به رقمی بیش از ۱۵۰ میلیارد دلار بالغ می‌گردد. نکته مهم این است که با توجه به پیش‌بینی منابع مالی قابل تجهیز از محل سود و اندوخته‌های شرکت‌های دولتی در بخش نفت، بعید است که بیش از ۲۵ درصد منابع لازم برای این سرمایه‌گذاریها از این محل قابل تأمین باشد و بیش از ۷۵ درصد منابع مورد نیاز، باید از محل منابع مالی بخشهای تعاونی و خصوصی داخلی و بویژه منابع خارجی به صورت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخشهای قابل پذیرش سرمایه خارجی، استفاده از منابع مالی در قالب فاینانس و نیز استفاده از روشها و قراردادهایی؛ نظیر بیع متقابل (که انتقادات وارده به این نوع قرارداد در صنعت نفت و گاز طی سالهای گذشته بسیار بوده است)<sup>۱۶</sup> در امور بالادستی نفت تأمین شود.

### ● برنامه‌ریزی بلندمدت براساس اتکای بیشتر به

#### صادرات نفت

یکی دیگر از انتقادات وارد بر سند چشم‌انداز بخش نفت و گاز این است که اصولاً، پایه برنامه‌ریزی، براساس افزایش درآمدهای حاصل از صادرات این محصولات بوده است؛ در حالی که، طی سالهای پس از انقلاب اسلامی، همواره شعار «اقتصاد بدون نفت» در رأس برنامه‌های تمامی دولتها بوده است. از یک منظر کلی، اقتصاد ایران در برخورد با مسأله نفت، از چند جهت با چالش جدی روبه‌رو بوده و این چالشها، در تهیه سند چشم‌انداز این بخش نیز، باقی است. این چالشها، به سه دسته تقسیم می‌شود:

## جدول ۳- عملکرد منابع و مصارف بودجه کشور در سالهای گوناگون

(میلیارد ریال)

شرح	عملکرد ۱۳۸۳	عملکرد ۱۳۸۴	عملکرد ۱۳۸۵	قانون بودجه ۱۳۸۶	لایحه بودجه ۱۳۸۷
منابع	۳۲۷۳۱۷	۴۷۰۹۹۱	۵۷۴۹۸۴	۶۳۹۴۵۱	۷۲۰۳۴۲
درآمد <sup>۱</sup>	۱۰۳۵۸۷	۲۰۰۳۷۵	۲۳۱۱۲۶	۲۷۷۵۰۸	۳۳۶۶۶۳
واگذاری داراییهای سرمایه‌ی (فروش نفت)	۱۵۱۴۱۳	۱۸۷۲۹۵	۱۸۲۷۹۷	۱۷۵۷۲۵	۱۷۰۵۴۸
واگذاریهای داراییهای مالی <sup>۲</sup>	۷۲۳۱۷	۸۳۳۲۱	۱۶۱۰۶۱	۱۸۶۲۱۸	۲۱۰۴۸۵
درآمد نفت <sup>۳</sup>	۲۰۵۷۸۹	۳۱۶۲۷۷	۳۷۴۱۰۹	۳۲۲۶۲۱	۳۵۳۶۳۲
مصارف	۳۲۷۳۱۸	۴۷۰۹۹۰	۵۷۴۹۸۴	۶۳۹۴۵۲	۷۲۰۳۴۲
هزینه‌های جاری	۲۲۱۰۹۵	۲۸۱۴۰۷	۳۷۰۹۱۸	۳۶۵۵۸۰	۴۱۲۵۲۵
واردات بنزین و گازوئیل	—	۴۹۴۷۷	۴۴۸۷۵	۳۳۸۲۰	۳۰۰۰۰
تملك داراییهای سرمایه‌ی	۶۳۹۳۰	۱۱۷۶۳۹	۱۴۵۵۶۱	۱۸۴۴۳۸	۲۴۱۴۰۸
تملك داراییهای مالی	۳۱۴۶۵	۲۲۴۶۷	۱۳۶۳۰	۵۵۶۱۴	۳۶۴۰۹
درآمدهای اختصاصی دولت	۵۹۰۹۰	۳۱۹۷۸	۳۹۰۲۵	۵۲۳۷۷	۷۲۵۳۲
بودجه عمومی دولت	۳۷۹۶۹۵	۵۱۰۰۱۵	۶۰۶۹۶۲	۶۹۸۵۴۲	۷۹۲۸۷۴
بودجه شرکتهای دولتی، بانک‌ها و ...	۶۸۸۹۲۱	۱۰۵۵۹۶۹	۱۳۷۲۸۳۸	۱۶۷۷۰۶۵	۲۰۶۸۸۰۳
بودجه کل کشور	۱۰۶۸۶۱۶	۱۵۶۵۹۸۴	۱۹۷۹۸۰۰	۲۳۷۵۶۰۷	۲۸۶۱۶۷۷
درصد وابستگی بودجه دولت به نفت	۶۲/۹۸	۶۷/۱۵	۶۵/۰۶	۵۰	۴۹
نسبت بودجه‌های عمرانی به بودجه عمومی دولت	۲۰	۲۵	۲۵	۲۹	۳۴

مأخذ: قوانین، عملکرد و لوایح بودجه سالانه کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نهاد ریاست جمهوری) و گزارش عملکرد اقتصادی دولت، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

توضیحات:

- ۱- مالیات، مالیات عملکرد نفت، سود سهام شرکت نفت و سایر درآمدها.
- ۲- حساب ذخیره ارزی، فروش اوراق مشارکت، واگذاری شرکتهای دولتی.
- ۳- فروش نفت خام، مالیات عملکرد نفت، سود سهام شرکت نفت و برداشت از حساب ذخیره ارزی.

اجرای آن، تا حد زیادی می‌توان جهتگیری کلی اقتصاد کشور و آینده اقتصادی اقشار مختلف جامعه را از نظر درآمد و رفاه اجتماعی پیش‌بینی کرد. همواره لوایح بودجه دولت و رسیدگی به آنها در مجلس، از اهمیت

سنواتی آن است. نتایج اجرای قانون بودجه، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم و بشدت بر زندگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی یکایک مردم تأثیرگذار است. به عبارت ساده، از نحوه بودجه‌ریزی دولت و

سریع، در خواهیم یافت که حتا، مزیت ادعایی تخصیص منابع بیشتر به هزینه‌های عمرانی بودجه سالهای ۸۵ و ۸۶، در لایحه بودجه سال ۸۷ وجود ندارد و بدیهی است هزینه کردن درآمدهای نفتی در بودجه جاری، علاوه بر افزایش نقدینگی در دست مردم و دامن زدن تورم، به از بین رفتن این ثروت ملی - که متعلق به آیندگان نیز هست - می‌انجامد. همچنین، برداشت مستمر دولت از صندوق ذخیره ارزی - که به منظور مقابله با بحرانهای قیمت نفت شکل گرفته - عملاً، کارکرد این صندوق را تعطیل کرده است و دولت با ارایه متممهای مختلف در چند سال اخیر، از افزایش موجودی این صندوق جلوگیری کرده؛ تا جایی که، با وجود افزایش قیمت نفت، بر اساس آمار اعلام شده، موجودی پایان سال ۱۳۸۶ این صندوق، در حدود ۱۰ میلیارد دلار برآورد شده است.<sup>۱۶</sup>

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

تدوین سند چشم‌انداز، نقطه آغازین عزم ملی برای هدفمند کردن و همسو کردن تلاشهای ایرانیان است. تنها در صورتی می‌توان به سند چشم‌انداز جامعه عمل پوشاند که این سند در قالب برنامه‌هایی عملیاتی و قابل اجرا درآید و تنها نقش چراغ راهنمای انتهای مسیر را بازی نکند.<sup>۱۷</sup>

بدیهی است تحقق اهداف سند چشم‌انداز، نیازمند پیش‌بینی الزامات آن است تا بتوان با تمهیدات لازم، الزامات مورد نیاز را فراهم کرد. این الزامات، باید بر مبنای نقاط قوت و ضعف و فرصتها و تهدیدهای موجود، پیش‌بینی و تبیین گردد. در واقع، این الزامات؛ به مثابه پیش‌نیاز برنامه، ضروری است که به طور اجمال عبارت است از:

۱- اجماع در سیاستگذاری - برنامه‌ریزی در ذهن آحاد جامعه، به گونه‌یی که يك اراده معطوف به پیشرفت در کلیت جامعه ایجاد شده و با به وجود آوردن يك تحول فرهنگی مثبت، بستر زاینده‌یی در کشور ایجاد شود. این امر، مستلزم آن است که يك باور عمومی در مورد چشم‌انداز - کل جامعه و نیز بخش نفت و گاز - به وجود آید.

بسزایی برخوردار بوده است و در شرایط کنونی ضروری می‌نماید که بودجه نهایی از ظرفیت لازم برای تجهیز منابع برخوردار باشد تا با تأمین مصارف واقعی در جهت تحقق اهداف سند چشم‌انداز توسعه بیست ساله کشور و قانون برنامه چهارم توسعه، به عنوان اسناد بالادستی، میسر گردد. بررسی لوایح، قوانین و عملکرد بودجه‌های سنواتی، از سال ۱۳۸۴ (سال اول برنامه) تا سال ۱۳۸۶ در بخش نفت و گاز، حاکی از آن است که؛ با ادامه روند موجود، دسترسی به اهداف فوق امری مشکل است. به عنوان مثال، همان‌گونه که در جدول شماره (۳) ملاحظه می‌شود، برخلاف اهداف سند چشم‌انداز، اتکای بودجه دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز، افزایش یافته است. برای بررسی وابستگی بودجه دولت به نفت، باید سهم درآمدهای نفتی از کل بودجه عمومی دولت محاسبه شود. این بررسی، نشان از افزایش این وابستگی در سالهای اخیر دارد و از حدود ۶۳ درصد در سال ۱۳۸۳، به حدود ۶۵ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده است. گرچه این رقم برای سال ۱۳۸۶، در حدود ۵۰ درصد نشان داده شده، اما، باید توجه داشت که این رقم، بدون در نظر گرفتن متممهای بودجه دولت برای واردات بنزین و سایر پروژه‌ها و همچنین برداشتهای از صندوق ذخیره ارزی است. اگر این ارقام نیز به رقم مذکور اضافه گردد، قطعاً با درصد وابستگی بیشتری نسبت به سال قبل از آن روبه‌رو خواهیم بود.

اما، لایحه بودجه ارایه شده از سوی دولت برای سال ۱۳۸۷، که سومین لایحه دولت در این برنامه به‌شمار می‌رود، به لحاظ محتوایی (اعداد و ارقام و جهتگیریها) ادامه روند طی شده پیشین است و تغییر اساسی در آن به چشم نمی‌خورد. هر چند اهداف صوری یاد شده، اهدافی مطلوب است و کاستیهای اسناد بودجه سالهای گذشته در برآوردن این اهداف را نمایان می‌سازد، اما، به نظر می‌رسد این تغییرات شکلی، به تحقق این اهداف نمی‌انجامد. برای نشان دادن این که تغییر و تحول چندانی در تدوین لایحه بودجه سال ۸۷ رخ نداده، توجه و تأمل بر جدول شماره (۳) کفایت می‌کند. هر چند ورود به محتوای لایحه بودجه سال ۸۷ و بررسی اعداد و ارقام آن می‌تواند از جهاتی مفید باشد. اما، در يك بررسی

- نوبن در مدیریت»، مدیریت و توسعه، تابستان ۱۳۸۰.
۴. رضاییان، «ایجاد و استقرار مدل چشم انداز سازمانی در پرتو چشم انداز نظام جمهوری اسلامی ایران»، کمال مدیریت، ش ۸ و ۹، صص ۶-۷.
۵. بابایی زکیلکی، محمد علی، «چشم انداز سازمانی؛ چالشی نوبن در مدیریت»، مدیریت و توسعه، تابستان ۱۳۸۰.
۶. سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، آذرماه ۱۳۸۲.
7. The BP Statistical Review of World Energy, 2007.
۸. سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغیه مقام معظم رهبری، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۹. وزارت نیرو، ترازنامه انرژی سال ۱۳۸۴، ص ۱۲۴.
۱۰. همان، ص ۱۲۴.
11. Annual Statistical Bulletin, OPEC, 2006.
۱۲. ر. ک: مجلس و پژوهش (۳۴) ویژه نامه نفت و منافع ملی، (تابستان ۱۳۸۲) مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
۱۳. اسعدی، فریدون، گزارش کمی اجرای حکم قوانین بودجه سالهای ۱۳۷۶-۱۳۸۴ درباره اصلاح مهندسی پالایش نفت خام، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. معاونت پژوهشی
۱۴. ر. ک: چالشهای توسعه در صنعت نفت ایران، کویر، تهران، ۱۳۷۹.
۱۵. مؤمنی، فرشاد، «اقتصاد سیاسی؛ نگرش مالی به ارزش نفت در برنامه های توسعه»، فصلنامه فرهنگ اندیشه، ش ۷، ۱۳۸۲، ص ۱۳.
۱۶. خبرگزاری ایسنا، ۱۳/۱۲/۱۳۸۶.
۱۷. سلیمی، محمد حسین و سلیمی نمین، سارا، «نکات کلیدی در عملیاتی نمودن سند چشم انداز»، مجموعه مقالات همایش ملی سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، ج ۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۲ و ۱۳ اسفند ماه ۱۳۸۵، ص ۱۷۹.
۱۸. درگاهی، حسن، «رونق نفتی؛ کاهش رقابت پذیری اقتصاد و ارایه راهکارها»، روزنامه شرق ۲۵/۱۲/۸۴.

۲. تغییر نگرشهای کوتاه مدت و بلندمدت، به منابع نفت و گاز و توجه به بین نسلی بودن این منابع
۳. دوری از توزیع رانت نفتی بر اساس انگیزه های سیاسی و ایجاد رابطه بهینه بین سیاستهای رشد اقتصادی و سیاستهای باز توزیع درآمدها.
۴. افزایش کارایی تخصیص منابع و کاهش فعالیتهای رانت جویانه؛ از طریق حذف تمامی مزایای بخش عمومی در استفاده از منابع با قیمت ارزان و ایجاد فرصتهای برابر برای بخشهای عمومی و خصوصی، در به کارگیری منابع با تأکید بر هزینه فرصت منابع
۵. توسعه نهادهای حقوقی، قانونی، مالی و سیستمهای نظارتی و تنظیمی مورد نیاز در فرایندهای مربوط به توسعه بخش خصوصی و ایجاد رقابت در این بخش.
۶. استقرار نظام دولتی منعطف و توانمند نسبت به الزامهای رشد و توسعه همه جانبه در فضاهای ملی و بین المللی
۷. صرف درآمدهای حاصل از صادرات نفت در راه فعالیتهایی چون توسعه زیرساختهای مولد و پر بازده، توسعه کیفی آموزش، ارتقای تحقیق و توسعه، انتقال فناوری و دانش فنی
۸. ایجاد ثبات مالی در بودجه دولت و حداقل کردن اثر نوسانات درآمدهای حاصل از صادرات نفت بر مخارج دولت، با توجه به بازنگری بهره گیری از حساب ذخیره ارزی در تجربه های ناموفق گذشته.<sup>۱۸</sup>

### پی نوشتها:

۱. مظلومی، نادر و محمدی نسب، مهدی، «اجرای چشم انداز ۲۰ ساله ایران و موانع پیش رو»، مجموعه مقالات همایش ملی سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، ج ۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۲ و ۱۳ اسفند ماه ۱۳۸۵، ص ۲۰۶.
2. Vision
۳. بابایی زکیلکی، محمد علی، «چشم انداز سازمانی چالشی