



I.I.E.S

تحلیل راهبردی بیانیه سوئیس از منظر اثرگذاری بر صنعت نفت و گاز ایران



ترسیم راهبردی

شماره: ۱۰

نویسنده:

محمدصادق جوکار

دیپلماسی انرژی

تهران خیابان ولیعصر روبروی پارک ملت خیابان سایه پلاک ۶۵

تلفن: ۲۷۶۴۴۳۲۹

آدرس اینترنتی: www.energydiplomacy.iies.ac.ir

مقدمه:

بیانیه سوئیس (لوزان) در مورد توافقات ایران و 1+5 که به تعبیر فنی تر فراتر از بیانیه مطبوعاتی بوده و مشتمل بر توافق بر عوامل اصلی می‌باشد، به رغم ابهاماتی که در برخی از موارد کلیدی آن نظیر «فرایندی بودن لغو یا تعلیق و یا لغو یکجای تحریم‌ها» وجود دارد، دارای اثراتی بر صنعت نفت ایران در کوتاه، میان و بلندمدت خواهد بود. در این گزارش تلاش شده که این اثرات در پرتو وضعیت ابهام‌آمیز نگاه «پروژه‌ای و یا پروژه‌ای» به لغو و یا تعلیق تحریم‌های اقتصادی ایران، بررسی و نیز مواردی که ضرورتاً باید در فرآیند تصمیم‌گیری در مورد توافق نهایی به آن توجه شود، مورد توجه قرار گیرد.

1. اثرات لغو تحریم‌ها بر صنعت نفت، سنخ‌شناسی تحریم‌ها و مراجع لغو آنها

با بررسی بیانیه سوئیس، مشاهده می‌شود که در همین حد روند «امنیتی شدن صنایع نفت و گاز ایران» تضعیف می‌شود و این امر فی‌نفسه بر این صنعت و نیز بر بازارهای نفت و گاز منطقه و جهان تأثیر روانی خواهد گذاشت. برای فهم دقیق محدوده این اثرات، نیازمند تحلیل این مسئله هستیم که چه تحریمی در چه زمانی لغو می‌شود؟ تحریم‌های صنعت نفت ایران به چهار دسته کلی تقسیم می‌شود:

الف) تحریم‌های مالی که مانع بازگشت درآمدهای فروش نفت است.

ب) تحریم‌های تجاری که سقف صادرات نفت ایران را محدود کرده است.

پ) تحریم‌های فنی و ثانویه که سرمایه‌گذاری بر روی توسعه صنعت نفت ایران را محدود کرده است.

ت) تحریم‌های لجستیکی مانند کشتیرانی و بیمه و غیره که صادرات محدود را نیز دچار مشکل نموده است. لغو هر دسته از این تحریم‌ها در بازه‌های مختلف می‌تواند اثرات متفاوتی بر صنعت نفت ایران و بازارهای بین‌المللی داشته باشد.

از نظر منشأ تحریم‌ها و مراجع صلاحیت‌دار لغو تحریم‌ها، می‌توان تحریم‌های اقتصادی را به سه دسته تقسیم نمود؛ ضمن توجه به این که تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل فاقد اثرات مستقیم اقتصادی بر صنعت نفت ایران بوده است:

الف) تحریم‌های مبتنی بر دستور اجرایی رئیس‌جمهور آمریکا که مستقیماً توانایی لغو آنها را دارد، مگر اینکه همان دستور در قوانین کنگره نیز تأکید شده باشد.

ب) تحریم‌های مربوط به کنگره ایالات متحده که در برخی از آنها پاره‌ای از دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور نیز مورد تأیید قرار گرفته است. در مورد دوم فقط کنگره می‌تواند آنها را لغو نماید و رئیس‌جمهور نمی‌تواند آن دسته از دستورهای اجرایی که در قوانین تحریمی کنگره به تأیید رسیده است را لغو نماید. اما رئیس‌جمهور می‌تواند به دفعات نامحدود نسبت به تعلیق تحریم‌ها در دوره‌های سه ماهه اقدام نماید که البته این اختیار نیز در صورت تصویب نهایی طرح جدید "کروکر" (رئیس کمیته روابط خارجی

تحلیل راهبردی بیانیه سوئیس از منظر اثرگذاری بر صنعت نفت و گاز ایران

سنا) مبنی بر نظارت کنگره بر توافق نهایی با ایران، عملاً به مدت ۳۰ روز از رئیس جمهور گرفته خواهد شد.

پ) تحریم‌های اقتصادی مربوط به قوانین تحریمی اتحادیه اروپا

۱-۱. اثرات لغو تحریم‌های مالی:

در صورتی که تحریم‌های مالی لغو شود، می‌توان انتظار داشت که:

- محدودیت‌های مالی توسعه پروژه‌های بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت با استفاده از ذخیره ارزی مسدود شده خارجی ایران کمتر شود و با پیشرفت این طرح‌ها، ظرفیت صادراتی نفت و گاز کشور افزایش یابد. حتی اگر تحریم‌ها به این مورد محدود شود نیز اثراتی نظیر افزایش ظرفیت تولید داخلی و عدم وابستگی به واردات انرژی (نظیر نیازمندی به واردات گازی از ترکمنستان) را در پی خواهد داشت.
- با امکان دسترسی دولت به منابع ارزی خارجی، امکان مدیریت بهتر دولت در کنترل نوسانات بازارهای ارز و طلا بیشتر خواهد شد و کنترل این نوسانات یکی از مهمترین عوامل جذابیت برای ورود دارایی‌های مردم خواهد بود. با مدیریت بهتر بازار مالی و پولی کشور، صنعت نفت پتانسیل بیشتری در جذب سرمایه‌های مردم در قالب اوراق مشارکت برای برنامه‌های توسعه‌ای خود خواهد داشت.

۱-۲. اثرات لغو تحریم‌های تجارت انرژی:

- لغو محدودیت صادرات نفتی (به شرط وجود برنامه‌های بازاریابی مؤثر) منجر به امکان دسترسی تدریجی به وضعیت صادراتی پیش از تحریم‌ها خواهد شد که می‌تواند در کنار پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای به افزایش درآمدهای نفتی ایران کمک نماید. هرچند که در قیمتی‌های کنونی، ممکن است که دور باطل افزایش عرضه و کاهش قیمت مانع افزایش درآمد نفت شود.
- یکی از مهمترین ابزارهای چانه‌زنی در اوپک، ظرفیت صادراتی کشورها می‌باشد. حذف محدودیت صادرات نفتی منجر به افزایش تدریجی توان صادرات نفت شده و توان چانه‌زنی ایران در اوپک در مورد سیاست‌های تنظیم بازار را افزایش دهد و مانع کاهش بیشتر قیمت گردد.
- لغو محدودیت صادرات انرژی ایران، می‌تواند منجر به افزایش صادرات گاز به تنها بازار صادراتی فعلی یعنی ترکیه و نیز رفع موانع سیاسی برای ورود به بازارهای جدید در خاورمیانه و جنوب آسیا و اروپا گردد. خصوصاً که متناسب با پیشرفت برنامه توسعه فازهای مختلف پارس جنوبی، می‌بایست بازاریابی مقاصد صادراتی گاز نیز صورت گیرد. مهمترین عامل شکست تلاش‌های گذشته ایران در بازاریابی گاز تولیدی آینده خود، حتی در بین کشورهای متقاضی نظیر پاکستان که چالش سیاسی با ایران ندارند، مانع تحریم‌های یکجانبه ایالات متحده بوده است که لغو آن می‌تواند منجر به تحقق برنامه‌های بازاریابی گاز طبیعی ایران شود.

تحلیل راهبردی بیانیه سوئیس از منظر اثرگذاری بر صنعت نفت و گاز ایران

۱-۳. اثرات لغو تحریم‌های فنی-تکنیکی و سرمایه‌گذاری خارجی

– توسعه سریع و اثرگذار میداین جدید نفتی که در برنامه‌های راهبردی وزارت نفت مورد توجه قرار گرفته‌اند منوط به مشارکت فنی شرکت‌های مُعظم خارجی است که در حال حاضر با محدودیت روبرو می‌باشند. برنامه تولید ۷۰۰ هزار بشکه در روز از میداین غرب کارون (نظیر یادآوران و آزادگان) از مهمترین برنامه‌های توسعه‌ای وزارت نفت است که در این زمره قرار می‌گیرند. اثرات لغو و یا عدم لغو تحریم‌های فنی-تکنیکی به دلیل ماهیت خود، بیشتر در میان و بلندمدت ظاهر خواهد شد. به عنوان مثال، در صورت عدم لغو اینگونه تحریم‌ها میداین جدید توسعه نخواهد یافت و برنامه‌های افزایش بازیافت (EOR) با استفاده از فناوری‌های جدید در میداین فعال و قدیمی، پیش نخواهد رفت و تولید را تحت تأثیر قرار خواهد داد و در کنار آن عدم ورود فنآوری‌های مربوط به افزایش کارایی مصرف، با توجه به روند رشد مصرف داخلی، منجر به کاهش ظرفیت صادراتی خواهد شد. بدین ترتیب اگر تحریم‌های فنآورانه لغو نگردد، حتی اگر تحریم‌های مربوط به محدودیت صادرات نفت نیز لغو گردد، ایران در میان و بلندمدت به دلایل فنی، با محدودیت صادراتی روبرو خواهد شد.

– لغو محدودیت‌های فنآورانه می‌تواند منجر به کنشگری ایران در بازارهای گازی دوردست از طریق تولید LNG نیز بشود. البته بسیاری از منتقدان تولید LNG در ایران معتقدند که محدودیت‌های تولید LNG در سال‌های گذشته منجر به اشباع بازارها از سوی رقبا شده و با توجه به ظرفیت مازاد صادرات LNG در جهان حتی اگر محدودیت‌های دسترسی به دانش فنی LNG برداشته شود، ایران با محدودیت بازار مواجه خواهد بود. در حقیقت این دسته از منتقدان بر این باورند که تحریم‌های فنآورانه در زمانی بد، یعنی زمانی که رقبا در شرایط قیمتی بالا به ایجاد ظرفیت و قراردادهای بلندمدت صادراتی اقدام می‌کردند، بر ایران تحمیل شد و اثر خود در کنار گذشته شدن گاز ایران از بازار LNG جهان را بر جای گذاشت. اما به هر ترتیب در صورت رفع محدودیت‌ها ایران می‌تواند برای سال‌های بعد ۲۰۳۰-۲۰۲۵ یعنی زمانی که افت تولید رقبا (بویژه از منابع نامتعارف) آغاز خواهد شد، خود را آماده نماید.

۱-۴. اثرات لغو تحریم‌های لجستیکی (بیمه، خدمات بندرگاهی و کشتیرانی)

– چرخه ناعادلانه و ظالمانه تحریم‌ها به نحو بی‌سابقه‌ای در همه ابعاد حوزه انرژی ایران گسترش یافته است. عدم لغو این تحریم‌ها می‌تواند هزینه صادرات را برای ایران افزایش داده و منجر به کاهش درآمدهای صادراتی ایران گردد. در شرایط کنونی که ایران علاوه بر محدودیت سقف صادراتی با فشار تحریم‌های بیمه‌ای و کشتیرانی نیز روبروست، دسترسی به بازار کشورهایی که دارای معافیت خرید نفت از ایران هستند نیز محدود است. به عبارت دیگر، اگرچه غرب به دلیل مقاومت و اعتراض برخی از خریداران سنتی نفت ایران، به اعطاء برخی معافیت‌های واردات انرژی از ایران اقدام نمود، اما سعی کرد از طریق تحریم‌های لجستیکی، امکان عرضه نفت از سوی ایران به کشورهای دارای معافیت را نیز محدود نماید.

تحلیل راهبردی بیانیه سوئیس از منظر اثرگذاری بر صنعت نفت و گاز ایران

۲. اثرات غیرامینیتی کردن نفت و گاز ایران چه موقع شروع شده و محدوده آن چه خواهد بود؟
با ملاحظه پارامترهای اصلی تدوین شده در بیانیه سوئیس برای تدوین توافق نهایی و باقی ماندن ابهام در مورد نگاه پروسه‌ای و پروژه‌ای در لغو تحریم‌های تاثیرگذار بر صنعت نفت، می‌توان دو سناریوی اصلی را مطرح نمود و اثرات آنرا مورد بررسی قرار داد:

۱-۲. سناریوی مطلوب اما با احتمال وقوع کمتر؛ لغو پروژه‌های تحریم‌ها در زمان امضاء توافق
- این سناریو که مطابق با موضع‌گیری‌های طرف ایرانی و مخالف با موضع‌گیری‌های مقامات آمریکایی و فرانسوی است، مطلوب‌ترین سناریو برای صنعت نفت ایران است. اما به نظر می‌رسد که با توجه به اختلاف نظر در مورد برداشت طرفین از «توافقات اولیه بر روی پارامترهای توافق جامع در سوئیس»، احتمال وقوع کمتری از سناریوی بعدی دارد. در صورتی که این سناریو رخ دهد، تمام اثرات مثبت بیان‌شده در قسمت‌های چهارگانه پیشین، حاصل خواهد شد و هم منافع کوتاه مدت تجاری-مالی و هم منافع بلندمدت حفظ و ارتقاء جایگاه ایران در بازار انرژی تحقق خواهد یافت.
- در صورت تحقق این سناریو، لغو تحریم‌های بخش نفت و گاز ایران باز (Open End) و وابسته به اقدامات دیگر نظیر انجام تعهدات ایران در محدودسازی برنامه هسته‌ای خود و راستی‌آزمایی طرف غربی و نهایتاً پروسه زمانی انجام تعهد غرب در لغو تحریم‌ها، نخواهد بود و این مسئله زمان اثرگذاری نتایج مثبت لغو تحریم‌ها بر بخش نفت و گاز ایران را تسریع خواهد کرد.

۲-۲. سناریوی کمتر مطلوب اما محتمل؛ لغو گام به گام و پروسه‌ای تحریم‌ها با اجرای تعهدات طرفین توافق
در این سناریو لغو تحریم‌های تاثیرگذار بر صنعت نفت مرحله‌ای خواهد بود، ابتدا دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور ایالات متحده و مواردی از این سنخ که در قوانین تحریمی کنگره به تایید نرسیده‌اند، لغو خواهد شد و بعد از آن تحریم‌های اروپا لغو و نهایتاً تحریم‌های قانونی کنگره تعلیق خواهد شد و این روند متناسب با اقدامات ایران در زمینه تعهدات پذیرفته شده خود در سند توافق نهایی انجام خواهد پذیرفت و نتایج احتمالی ذیل را در بر خواهد شد:

- تحریم‌هایی که احتمالاً در سریع‌ترین زمان ممکن لغو خواهند شد، تحریم‌های مالی، تجاری و لجستیکی خواهند بود که اثرات آنها بر صنعت نفت همان موارد مذکور در موارد ۱-۱، ۲-۱ و ۴-۱ این گزارش خواهد بود.

- اثرات این سناریو، مشکلات فوری اقتصاد کشور و وزارت نفت را حل می‌کند اما با تداوم زمانی برخی از تحریم‌های فناورانه، تداوم تهدید جایگاه، ظرفیت تولید و توان عملیاتی ایران در بازار جهانی انرژی را شاهد خواهیم بود. تداوم برخی از تحریم‌های فناورانه ممکن است اثرات غیرقابل جبرانی داشته باشد که در آینده و حتی در صورت لغو آن نیز برای ایران مفید نباشد و بازارهای از دست رفته را غیرقابل بازگشت نماید.

تحلیل راهبردی بیانیه سوئیس از منظر اثرگذاری بر صنعت نفت و گاز ایران

- از آنجا که در این سناریو لغو تحریم‌های بخش نفت و گاز ایران وابسته به اقدامات دیگران نظیر انجام تعهدات و راستی‌آزمایی طرف غربی، خواهد بود، زمان اثرگذاری نتایج مثبت لغو تحریم‌ها بر بخش نفت و گاز ایران را دیرتر و منوط به زمان توافق شده در سند توافق نهایی خواهد نمود.

۳. نتیجه‌گیری:

در مجموع دو دیدگاه نسبت به لغو تحریم‌ها در سند توافق نهایی وجود دارد که اثرات لغو تحریم‌ها بر صنعت نفت را مشخص خواهد کرد: دیدگاه پروسه‌ای به لغو تحریم‌ها (خواسته طرف آمریکایی) و دیدگاه پروژه‌ای به آن (خواسته طرف ایرانی).

بعد از بررسی این دو دیدگاه در قالب دو سناریوی مذکور از منظر اثرگذاری بر صنعت نفت و گاز ایران، ضروری است که مقامات تصمیم‌گیر وزارت نفت در گام اول، تا حد امکان تلاش کنند که تحریم‌ها به صورت پروژه‌ای و یکباره لغو گردند. زیرا تداوم برخی از تحریم‌های فناورانه ممکن است جایگاه آتی ایران در بازار جهانی انرژی را به صورت جبران‌ناپذیری تضعیف نماید. در گام دوم، در صورتی که به حسب شرایط مجبور به پذیرش روند پروسه‌ای لغو تحریم‌ها باشیم، باید تلاش گردد که زمان لازم برای طی شدن پروسه لغو تحریم‌ها به حداقل ممکن کاهش یابد.