



گزارش سياستی

چرا صادرات گاز تحریم‌ناپذیر است؟

تهیه شده توسط:

گروه انرژی

محمد امین نبی سروستانی

فارغ التحصیل کارشناسی ارشد مهندسی صنایع
پژوهشگر گروه انرژی اندیشکده سیاست‌گذاری امیرکبیر

امین نوربخش

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی
مدیر گروه انرژی اندیشکده سیاست‌گذاری امیرکبیر

مقدمه

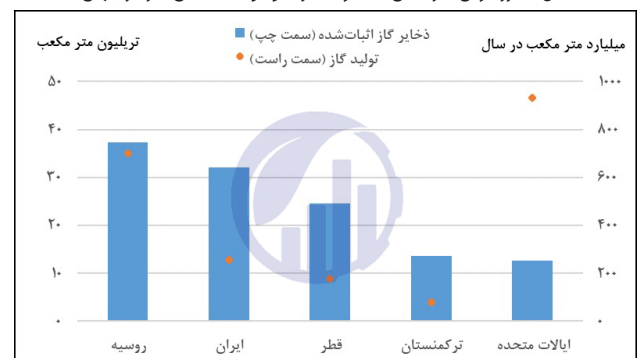
در اطراف خود روبه‌رو هستند و دست بالا را در تعامل با خریداران دارند. لذا دارندگان گاز می‌توانند با استفاده از ابزار صادرات گاز، در جهت پیشبرد اهداف سیاسی خود در روابط بین‌المللی اقدام نمایند. برای نمونه، این موضوع به طور خاص در روابط روسیه و اروپا قابل مشاهده است. در طول صادرات چند دهه ساله صادرات گاز به اروپا، روسیه در مقاطع مختلف با تهدید به قطع یا کاهش صادرات و اتخاذ سیاست‌های متفاوت قیمتی با خریداران مختلف، توانسته است اثر قابل ملاحظه‌ای در جهت ایجاد توازن سیاسی با کشورهای اروپایی برای حفظ منافع خود داشته باشد.

با ارزیابی امکان تحریم‌پذیری صادرات گاز بر اساس مولفه‌های قابلیت شناسایی و قابلیت جایگزینی^۴، مشاهده می‌شود که تجارت گاز تحریم‌پذیری بسیار کمتری نسبت به نفت دارد. اگرچه از منظر امکان شناسایی، تجارت گاز کاملاً قابل شناسایی است، اما از منظر قابلیت جایگزینی، به دلیل سخت بودن جایگزینی گاز، تحریم آن بسیار دشوار است. در صورتی که کشوری بخواهد واردات گاز خود از ایران را کاهش دهد، بایستی جایگزینی برای تامین گاز خود بیابد. اگر ظرفیت گازی وجود داشته باشد که بتواند گاز تحریم شده ایران را جبران نماید، جایگزینی گاز (چه به روش خط لوله و چه به روش ال.ان.جی) سخت و زمان‌بر است. زیرا برای جایگزینی یک خط لوله یا باید خط لوله جدیدی احداث شود و یا اینکه پایانه جدید ال.ان.جی ایجاد شود که علاوه بر هزینه‌های مالی زیاد برای واردکننده، هرگزین به طور معمول دو تا پنج سال زمان نیاز دارد^۵. بنابراین به دلیل تحت الشعاع قرار گرفتن امنیت انرژی کشور واردکننده، جایگزینی فرایندی بسیار پرهزینه خواهد بود. همچنین به دلیل ساختار بازار گاز، قراردادهای تجارت گاز معمولاً بلندمدت بوده (بالای ۲۰ سال) و دارای شرط حداقل حجم واردات^۶ برای کشور واردکننده می‌باشند که باعث پیوند اقتصادی بلندمدت بین دو کشور و کاهش امکان گسست آن می‌شود. به علاوه، گاز معمولاً در مصارفی استفاده می‌شود که دارای حساسیت بالایی هستند، از جمله تامین گرمایش خانگی در زمستان، تامین برق در تابستان و تامین سوخت واحدهای صنعتی به عنوان زیرساخت‌های اقتصاد کشورها، که این امر موجب افزایش ریسک تحریم برای واردکننده و در نتیجه کاهش امکان‌پذیری تحریم می‌شود^۷.

تجربه دو دور تحریم اخیر ایران نیز شهادی بر تحریم‌پذیری پایین گاز است (شکل ۲). در دور اول تحریم‌ها، ایالات متحده آمریکا علی‌رغم تلاش برای تحریم صادرات گاز ایران، به دلیل عدم امکان جایگزینی گاز ایران در ترکیه نتوانست صادرات گاز ایران به این کشور را تحریم کند. در آن دوره، کنگره آمریکا ذیل قانون «کاهش تهدید ایران و حقوق

ایران با داشتن ۳۲ تریلیون متر مکعب گاز طبیعی در جایگاه دوم بزرگترین دارندگان منابع گاز به شمار می‌رود و تولید گاز کشور نیز ۲۵۷ میلیارد متر مکعب در سال است که کشور را در تولید گاز در رتبه سوم جهان قرار داده است (شکل ۱). علی‌رغم وجود ذخایر فراوان گاز طبیعی در ایران و تولید بالا و تاکید اسناد بالادستی مبنی بر نقش آفرینی موثر ایران در صادرات و تجارت گاز، این سهم در حال حاضر بسیار ناچیز بوده (کمتر از ۲٪) و با هدف‌گذاری تصاحب ۸ تا ۱۰ درصدی از تجارت گاز جهان فاصله زیادی دارد! در گزارش "چرا صادرات نفت به لحاظ ساختاری تحریم‌پذیر است؟" که پیشتر توسط اندیشکده امیرکبیر منتشر گردید، عنوان شد که تا کنون تجارت انرژی کشور بیشتر مبتنی بر نفت بوده است و فروش نفت نیز تحریم‌پذیری بالایی دارد. در این گزارش با بررسی ویژگی‌های تجارت گاز نشان داده می‌شود چرا تجارت گاز با خط لوله تحریم‌پذیری کمتری دارد و راهبرد کشور در حوزه تجارت انرژی باید مبتنی بر تجارت گاز در منطقه باشد^۸.

شکل ۱- بزرگترین دارندگان ذخایر متعارف و تولیدکنندگان گاز در جهان



منبع: BP Statistical Review ۲۰۲۲

تحلیل

بازار گاز بر خلاف بازار نفت، یک بازار منطقه‌ای است؛ زیرا عمده تجارت گاز جهان در حال حاضر از طریق خط لوله انجام می‌شود و گاز به لحاظ ویژگی‌های فیزیکی، بر خلاف نفت، کالایی با تجارت‌پذیری پایین است. لذا گاز معمولاً در کشور تولیدکننده و کشورهای مجاور آن مورد استفاده قرار می‌گیرد. با توجه به این شرایط، قیمت گاز هم بر خلاف قیمت نفت، در مناطق مختلف تفاوت‌های جدی دارد^۹. با توجه به منطقه‌ای بودن بازار گاز و حالت شبه‌انحصاری تولیدکنندگان در هر منطقه، کشورهای صادرکننده گاز معمولاً با تعداد زیادی خریدار

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص وضعیت صادرات گاز ایران به گزارش «ارزیابی موقعیت ایران در بازار گاز منطقه و جهان» منتشر شده توسط اندیشکده سیاست‌گذاری امیرکبیر مراجعه نمایید.
۲. آنچه به عنوان مبنای تجارت انرژی کشور قرار می‌گیرد، باید اولاً حامل انرژی باشد، ثانیاً در ابعاد وسیع قابل تجارت باشد. لذا در این گزارش از بررسی گزینه‌های صادرات فرآورده نفتی، صادرات محصولات پتروشیمی و صادرات برق صرف نظر شد و صرفاً صادرات نفت خام و گاز طبیعی مورد بررسی قرار گرفته است. برای مقایسه تفصیلی‌تر حامل‌های انرژی به لحاظ آورده سیاسی و اقتصادی به گزارش اندیشکده امیرکبیر با عنوان «بازمعماری تجارت انرژی کشور» رجوع شود.
۳. اگرچه بازار گاز با گسترش ال.ان.جی رو به جهانی شدن است، اما همچنان عمده تجارت گاز به صورت منطقه‌ای انجام می‌شود و البته تصمیم دارندگان بزرگ گاز مبنی بر توسعه خطوط لوله یا ال.ان.جی نیز بر سهم این دو روش تأثیرگذار خواهد بود.
۴. این مولفه‌ها در گزارش سیاستی «چرا صادرات نفت از لحاظ ساختاری تحریم‌پذیر است؟» منتشر شده توسط اندیشکده امیرکبیر، تشریح شده است. برای درک صحیح مقایسه تحریم‌پذیری نفت و گاز طبیعی به گزارش فوق رجوع شود.
۵. طبیعتاً پیشرفت فناوری مانند تاسیسات ال.ان.جی شناور به مرور این زمان را کاهش می‌دهد.

۶. Take or pay

۷. لازم به ذکر است که تحریم‌ناپذیری به طور مطلق منظور این گزارش نیست. برای مثال، کشور عراق علیرغم ادعای مسئولین این کشور به نیاز به واردات گاز ایران در میان‌مدت، با همکاری‌های بین‌المللی به دنبال کاهش وابستگی خود به ایران در بلندمدت است. نوع تعامل سیاسی، امنیت عرضه از سوی صادرکننده و انگیزه‌بخشی به خریدار از طرق مختلف می‌تواند در تصمیم خریدار به توسعه یا تحدید روابط گازی اثرگذار باشد.



تامین نیازهای خود، به دلیل وابستگی به ایران، با وجود این که بازگشت پول با سختی همراه بوده اما تسویه مبالغ به نحوی صورت گرفته است.

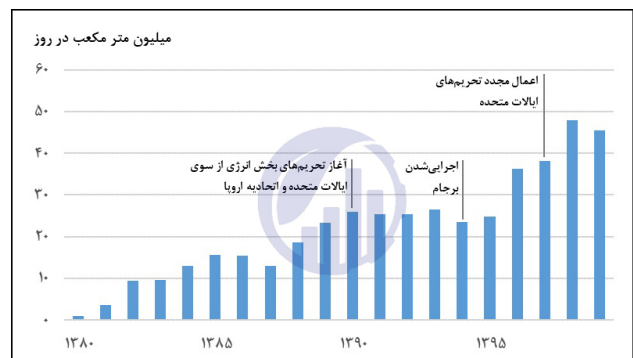
جمع بندی و پیشنهاد

در این گزارش نشان داده شد که تجارت گاز با خط لوله به دلیل سخت بودن جایگزینی آن، تحریم‌ناپذیری بالایی در مقایسه با صادرات نفت دارد. تجارت گاز با خط لوله موجب درهم تنیدگی سیاسی-امنیتی-اقتصادی با کشور(های) همسایه می‌شود و برای جایگزینی نیاز به سرمایه‌گذاری بالا و صرف زمان دو تا پنج سال دارد. همچنین، کشور ایران برای صادرات گاز بازار مناسبی در منطقه دارد و کشورهای همسایه نیازمند واردات گاز از ایران هستند^۳. از طرف دیگر، سه کشور دارنده بزرگ منابع گازی، یعنی روسیه، قطر و ترکمنستان، در همسایگی ایران واقع شده‌اند که می‌توان با خرید و فروش گاز از این کشورها به کشورهای واردکننده، نقش ایران را در تجارت گاز منطقه افزایش داد.

به عنوان جمع‌بندی باید گفت، با توجه به این که برای واردات و صادرات به برخی کشورهای منطقه خط لوله وجود دارد و امکان توسعه این خطوط و احداث خطوط لوله جدید با کشورهای دیگر منطقه وجود دارد، باید تعاملات گازی ایران با کشورهای منطقه را در قالب صادرات و واردات گاز طبیعی گسترش داد و کشور را به هاب گازی منطقه تبدیل کرد. علاوه بر ایجاد منافع اقتصادی، از دیدگاه سیاسی-امنیتی تجارت گاز طبیعی در منطقه منجر به وابستگی متقابل ایران و همسایگان به یکدیگر می‌شود و این وابستگی منجر به تثبیت جایگاه کشور در منطقه، ایجاد زمینه توسعه روابط اقتصادی و افزایش مصونیت تجارت انرژی کشور در برابر تحریم می‌گردد. بنابراین، کشور باید با فاصله گرفتن از تجارت انرژی مبتنی بر صادرات نفت خام، تجارت انرژی خود را بر مبنای تجارت گاز با خط لوله در منطقه بازمعماری نماید.

بشر سوریه» در آگوست ۲۰۱۲ وزارت انرژی این کشور را ملزم به بررسی امکان تحریم صادرات گاز ایران به ترکیه کرد، اما اداره اطلاعات انرژی آمریکا (EIA) در اکتبر ۲۰۱۲ در گزارش «صادرات گاز طبیعی از ایران» با بررسی تحریم صادرات گاز ایران به ترکیه با تاکید بر منطقه‌ای بودن بازار گاز بر خلاف نفت، تنها راه ترکیه را ادامه واردات گاز از ایران دانست و عملاً آمریکا نتوانست خرید گاز ایران را تحریم کند. گزارش کمیته روابط خارجی سنا در دسامبر ۲۰۱۲ بیان می‌کند: «حجم واردات هر چند اندک گاز ترکیه از ایران سبب بروز برخی نگرانی‌ها در خصوص تشدید تحریم‌ها علیه ایران شده است. به هر حال، ترکیه در حال حاضر توانایی و ظرفیت جایگزینی کامل گاز ایران را ندارد.» در دور جدید تحریم‌ها نیز علاوه بر عدم تحریم خرید گاز ترکیه، معافیت واردات گاز عراق از ایران نیز علی‌رغم تلاش آمریکا هر بار به صورت موقت تمدید شده است! لازم به ذکر است عدم تحریم‌پذیری تجارت گاز، تابع ساختار منطقه‌ای بازار گاز است ولی هر چه بازار گاز به سمت جهانی شدن پیش برود، مشابه بازار نفت امکان تحریم‌پذیری آن بیشتر می‌شود. لذا از منظر تحریم‌پذیری توسعه صادرات گاز به روش ال‌ان‌جی آسیب‌زا خواهد بود^۲.

شکل ۲- حجم صادرات گاز طبیعی ایران



منبع: وزارت نفت، ایردا، EIA

باید توجه داشت که در این گزارش تحریم فروش حامل انرژی (گاز طبیعی) مورد بحث قرار گرفته است. فرایندی که مربوط به بازگشت پول است در این گزارش بررسی نشده است. این مسئله موضوعی پولی-بانکی است که باید به صورت جداگانه مورد بحث قرار گیرد. به طور مثال، پول نفتی که به کره جنوبی صادر گردیده است مسدود شده است و این مسئله برای بازگشت پول حاصل از فروش گاز هم وجود دارد. تحریم پولی-مالی ارتباطی به تحریم فروش ندارد، چنان که درحوزه نفت «خرید» نفت ایران تحریم شده است اما برای خرید گاز تحریمی وضع نشده است. البته در خصوص گاز طبیعی به دلیل وابستگی کشورهای که بخشی از نیاز خود را از ایران تامین می‌نمایند، موانع و سنگ‌اندازی‌های پرداخت و بازگشت پول فروش گاز نیز شدت کمتری دارد و علی‌رغم فشار آمریکا به این کشورها، انتقال مبالغ به طریقی انجام شده است. کما این که در صادرات گاز به ترکیه بازگشت پول مشکل خاصی نداشته و کشور عراق نیز با توجه به اشراف ایالات متحده بر نظام مالی این کشور و اعمال فشار برای جایگزینی منبع

۱. در آخرین اقدام در این خصوص، ایالات متحده در تیر ماه سال جاری معافیت واردات گاز عراق از ایران را به مدت ۱۲۰ روز دیگر تمدید کرده و حتی مجوز انتقال مبالغ به بانک‌های غیرعراقی را نیز برای اولین بار صادر کرده است.

۲. برای مقایسه دو روش صادرات با خط لوله و ال‌ان‌جی، به گزارش «مقایسه صادرات گاز به روش خط لوله و ال‌ان‌جی» اندیشکده امیرکبیر که در مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است مراجعه شود.

۳. در گزارش «مقایسه صادرات گاز به روش خط لوله و ال‌ان‌جی» و گزارش «بازمعماری تجارت انرژی کشور» علت اولویت تجارت گاز ایران با کشورهای منطقه در مقایسه با دیگر بازارهای گاز تشریح شده است. همچنین، برای اطلاع از وضعیت اجمالی کشورهای اطراف از لحاظ فرصت‌های موجود برای همکاری در زمینه تجارت گاز، به گزارش «گزینه‌های تجارت گاز ایران برای تبدیل شدن به هاب گازی منطقه» رجوع شود.