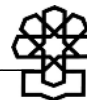


خلاصه گزارش
«تدوین قوانین بستر ساز تحقق سند
چشم انداز و سیاست‌های کلی نظام در
بخش انرژی»

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. چارچوب کلی آینده انرژی جهان و منطقه
۶	۲. اصلی ترین معضلات قانونی موجود در راستای دستیابی به اهداف سند چشم انداز بیست ساله
۱۹	۳. جمع بندی و پیشنهاد مواد قانونی بستر ساز تحقق چشم انداز و سیاست های کلی
۲۸	منابع و مأخذ



خلاصه گزارش «تدوین قوانین بستر ساز تحقق سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی»

چکیده

ترسیم اهداف کلان برای آینده و برنامه‌ریزی برای دستیابی به آن، از جمله مواردی است که از گذشته تاکنون در دستور کار دولت‌ها قرار داشته و با ورود به قرن جدید، ماهیتی علمی یافته است. مجموعه این تلاش‌ها منجر به شکل‌گیری مقوله «ترسیم چشم‌اندازهای ملی» شده و این کوشش‌ها «سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران» را شکل داده است. براساس این در افق ۱۴۰۴ ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در میان کشورهای منطقه خواهد بود. روشن است که دستیابی به جایگاه نخست اقتصادی در میان سه هدف فوق، جایگاه برجسته‌تری دارد که با توجه به نقش مهم و استراتژیک منابع انرژی در اقتصاد ایران می‌توان دریافت که تحقق این اهداف بدون توجه و برنامه‌ریزی برای بخش انرژی ممکن نخواهد بود، اما در این بین بخش انرژی برای رشد و توسعه خود درگیر چالش‌ها و مشکلات متعددی است که از آن جمله می‌توان به معضلات قانونی اشاره کرد.

این موارد خود می‌تواند ناشی از فقدان قانون یا وجود قوانین ناکارآمد باشد. از این‌رو در تحقیق پیش رو، به شناسایی مهمترین خلأها و نواقص قانونی در حوزه انرژی کشور پرداخته خواهد شد و در نهایت تلاش می‌شود تا با تکیه بر آسیب‌شناسی صورت گرفته، راهکارهای قانونی مورد اشاره قرار گیرد. از جمله مهمترین این موارد می‌توان به مشخص نبودن جایگاه چشم‌انداز در برنامه‌ریزی‌های بخشی، عدم انطباق و همپوشانی سیاست‌های کلی و چشم‌انداز، ساختارهای نامناسب در بخش انرژی، تعدد و غیرتخصصی بودن نظارت‌ها، مشخص نبودن نحوه تخصیص منابع به مصارف مختلف، سلیقه‌ای عمل کردن در توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، غفلت از بهینه‌سازی مصرف انرژی، بی‌توجهی به بهبود بهره‌وری از منابع هیدروکربوری، قوانین ناکارآمد جذب سرمایه در بخش انرژی (به‌خصوص در مقوله قراردادهای نفتی) و تعدد نهادهای مسئول در این حوزه، مدیریت نامناسب درآمدهای نفتی، مشخص نبودن قیمت خوراک صنایع انرژی‌بر، روندهای نامناسب در خصوصی‌سازی و تدوین قوانین بخش نیروی انسانی بدون در نظر گرفتن شرایط حاکم بر حوزه انرژی اشاره کرد که در این گزارش به‌طور اجمالی به هریک از موارد فوق پرداخته می‌شود.

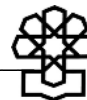


مقدمه

در جوامع بشری، قانون ازجمله ابزارهایی است که علاوه بر ایجاد ساختار برای فعالیت جوامع، امکان حرکت هدفمند در مسیر پیش‌روی کشورها را فراهم می‌کند. شناخت و ترسیم تصویری روشن از آینده برای آماده شدن جهت مواجهه با آنچه روی خواهد داد ازجمله اساسی‌ترین دغدغه‌های ذهنی بشر بوده که منجر به تدوین قوانین شتاب‌دهنده به‌منظور دسترسی به اهداف و قوانین بازدارنده از موانع احتمالی می‌شود. در قرون اخیر همگام با تحول و بازتعریف عمده مبانی و اصول علمی در جهان، موضوعی تحت عنوان «آینده پژوهی» مورد توجه جدی قرار گرفته و با اهمیت‌یافتن این مقوله «ترسیم چشم‌اندازهای ملی» به‌عنوان یکی از روش‌های آینده‌پژوهی ازسوی دولت‌های مختلف در دستور کار قرار گرفته است. این کوشش‌ها در ایران نیز با گذشت اندک‌زمانی از تدوین و تنظیم سیاست‌های کلی نظام توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، آغاز و در نهایت با تأکید مقام معظم رهبری، ضرورت تدوین «سند ملی چشم‌انداز ایران» به مجمع ابلاغ گردید که در نهایت در سال ۱۳۸۲ پس از اجرای اصلاحات پیشنهادی مقام معظم رهبری «سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران» به تصویب نهایی رسیده و در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۲۳ به قوای سه‌گانه ابلاغ شد.

براساس سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق سال ۱۴۰۴ هجری شمسی، با عزم ملی و کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه در مسیر تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در میان کشورهای منطقه خواهد بود. با عنایت به این هدفگذاری متعالی و کلان در افق بیست‌ساله برای کشور، می‌توان دریافت که دستیابی به این هدف‌ها نیازمند عزم ملی و فراهم آمدن زیرساخت‌ها و امکانات مورد نیاز و برنامه‌ریزی بر روی ابزارهای تحقق آنهاست. در این میان اصلی‌ترین هدفی که در افق سال ۱۴۰۴ شمسی مورد نظر قرار گرفته، جایگاه نخست اقتصادی است که البته با توجه به موقعیت و پتانسیل‌های موجود منابع انرژی در ایران، می‌توان دریافت در تحقق این هدف انرژی نقش اساسی را ایفا خواهد کرد.

آنچه در این بین، میان تمام کشورهای صنعتی و پیشرفته جهان ملموس می‌نماید، جایگاه مهم برنامه‌ریزی حوزه انرژی است که نیازمند تدوین قوانین بسترساز برای تحقق این برنامه‌ها می‌باشد. این امر به‌خصوص زمانی اهمیت دوچندان می‌یابد که دریابیم وضعیت کنونی انرژی جهان در مرحله گذار و بروز تحولات نوینی همچون اعمال شدیدتر مقررات زیست‌محیطی و رشد شدید نیازهای سرمایه‌گذاری است که وقوع بحران‌های اخیر اقتصادی بر پیچیدگی وضعیت کنونی افزوده است.

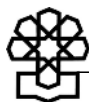


به‌طور کلی، ارتباط مصرف انرژی و رشد اقتصادی در قالب تابع تولید که رابطه فنی میان سطح تولید با مقدار مصرف هریک از عوامل را نشان می‌دهد، قابل بررسی است و اگر انرژی همانند سایر عوامل تولید، مانند کار و سرمایه، در چارچوب تابع تولید در نظر گرفته شود، افزایش مصرف انرژی سطح تولید را افزایش می‌دهد. در اقتصاد ملی ایران نیز انرژی همواره دو نقش را ایفا می‌کند: تأمین انرژی مورد نیاز برای توسعه و تأمین درآمد ارزی برای کشور، به‌طوری که سهم بالای نفت در تولید ناخالص داخلی کشور در دهه‌های اخیر مؤید این موضوع است. مقایسه تولید ناخالص داخلی (با احتساب نفت) و تولید ناخالص داخلی (بدون در نظر گرفتن نفت) به قیمت جاری نشان می‌دهد، سهم نفت در تولید ناخالص داخلی در گذر زمان روند کاهشی داشته و در سال ۱۳۸۷ به ۷۳ درصد رسیده، اما با وجود این کاهش، باز هم تولید ناخالص داخلی ایران وابستگی بالایی به بخش انرژی دارد. در مجموع و با توجه به ادله فوق، بخش انرژی در کشور زیربنای اصلی توسعه به‌شمار می‌آید و همواره دارای نقش بنیادی در بخش‌های اجتماعی - اقتصادی بوده است و از این رو تحقق اهداف عالی سند چشم‌انداز در گرو توجه، برنامه‌ریزی و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای تسهیل فرآیند توسعه بخش انرژی در کشور است. از جمله این پیش‌نیازها، پیش‌نیازهای قانونی است. در این میان با توجه به رسالت مجلس شورای اسلامی در حوزه قانونگذاری، پژوهش حاضر درصدد است تا به بسترهای قانونی مورد نیاز برای تحقق اسناد ملی مورد اشاره در حوزه انرژی توجه نماید. براساس این خلاصه پیش‌رو در سه محور زیر ارائه می‌شود.

۱. چارچوب کلی آینده انرژی جهان و منطقه

با توجه به نقش انرژی در تحقق اهداف سند چشم‌انداز و ماهیت «آینده‌محور» و «رقابتی» بودن این سند، شناخت تصویری کلی از آینده انرژی جهان و کشورهای منطقه ضروری است تا با تکیه بر این شناخت، بتوان برای شناسایی چالش‌ها و موانع موجود اقدام کرد. با نگاهی به مجموع گزارشات تحلیلی موجود در این مقوله، می‌توان چارچوب‌های کلی زیر را تبیین کرد:

۱. رشد مصرف انرژی: مصرف انرژی جهانی با رشد ۴۲ درصدی تا سال ۲۰۲۵ میلادی به ۱۴۳۶۱ میلیون تن معادل نفت خام می‌رسد. چین و هند اصلی‌ترین نقش را در این میان خواهند داشت. از این رو تأمین نیاز فزاینده انرژی جهان اولین چالش آتی پیش‌روی بشر در بخش انرژی است.
۲. لزوم تغییر زیرساخت‌ها: بسیاری از زیرساخت‌های عرضه و تبدیل انرژی باید تا افق مورد نظر جایگزین شده و با قوانین و محدودیت‌های جدید زیست‌محیطی تطابق یابند. از این رو



حرکت به سوی فناوری‌های کارآمد و کم‌کربن دومین چالش جهانی انرژی خواهد بود.

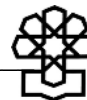
۳. اهمیت دوچندان منطقه خاورمیانه: همگام با کاهش تولید اکثر مناطق نفتی جهان، لزوم توسعه منابع کنونی و کشف و بهره‌برداری از منابع جدید احساس می‌شود. با توجه به بالا رفتن هزینه‌های بهره‌برداری از منابع نفت در سایر مناطق و هزینه‌های پایین توسعه و بهره‌برداری در خاورمیانه، این منطقه از منظر تأمین نیاز جهانی به انرژی و در رأس آن نفت و همچنین گاز بیش از گذشته در کانون توجهات قرار خواهد گرفت.

به‌علاوه با توجه به افزایش قیمت نفت، گرایش به استفاده از گاز طبیعی به‌عنوان خوراک صنایع پتروشیمی، رشد چشمگیری خواهد یافت. این امر، خاورمیانه را به بازار مناسبی برای عرضه فناوری‌های مورد نیاز صنعت پتروشیمی و تولید محصولاتی با ارزش‌افزوده پایین‌تر تبدیل خواهد کرد و بدین ترتیب سود اصلی توسعه این صنعت در آینده نصیب جهان صنعتی خواهد شد. در مجموع با توجه به نقش فزاینده خاورمیانه در هر سه حوزه نفت، گاز و پتروشیمی، سرمایه‌های فراوانی به سوی این منطقه سرازیر خواهد شد.

۴. برطبق این تصویر، کشورهای عراق (در بخش نفت)، قطر (در بخش گاز) و عربستان (در بخش صنایع پتروشیمی) بار اصلی رشد نیاز جهانی را بر دوش خواهند کشید. این کشورها برای تثبیت موقعیت خود در آینده، از هم‌اکنون در حوزه‌های مذکور برنامه‌های وسیعی را برای خود تدارک دیده‌اند، به طوری که عراق دستیابی به ظرفیت تولید بیش از ۱۲ میلیون بشکه‌ای نفت، قطر برنامه‌های وسیع صادرات LNG و سایبک عربستان برنامه‌های عظیمی را برای تبدیل شدن به قطب صنعت پتروشیمی جهان، هدفگذاری کرده‌اند.

۵. تثبیت نقش زغال‌سنگ: با وجود اعمال محدودیت‌های زیست‌محیطی، نقش زغال در سبب عرضه انرژی اولیه جهانی همچنان مؤثر باقی خواهد ماند و در سهم آن تغییر معناداری حاصل نخواهد شد، بلکه فناوری‌های تولید انرژی از آن ارتقا خواهد یافت. این امر، درخصوص قیمت این حامل نیز مشاهده می‌شود، به طوری که قیمت زغال‌سنگ نیز تغییرات محسوسی تا افق مذکور نخواهد داشت. با این حال در میان کشورهای منطقه، به دلیل وفور بهره‌مندی از منابع نفت و گاز، توجهی به زغال نخواهد شد، اما ترکیه در این میان یک استثنا بوده که مصمم است با اجرای برنامه‌های دقیق و با ارتقای فناوری‌های بهره‌برداری، حداکثر استفاده را از این منبع به‌عمل آورد. استفاده از زغال‌سنگ و حفظ سهم آن به‌عنوان یک حامل مهم در سبب انرژی، تضمین‌کننده امنیت پایدار تأمین انرژی برای این کشورها خواهد بود.

۶. رشد استفاده از انرژی هسته‌ای در میان کشورهای OECD چندان مشاهده نخواهد شد، البته به نظر می‌رسد نخستین رآکتورهای هسته‌ای سریع در افق سال ۲۰۳۰ به بهره‌برداری برسند،



اما قریب به اتفاق کشورهای منطقه تا افق مذکور استفاده از انرژی هسته‌ای را در برنامه‌های خود دنبال می‌کنند.

۷. افزایش گرایش به استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر: این امر به‌ویژه در میان کشورهای OECD به‌وقوع خواهد پیوست. در این میان نقش کشورهای اروپای غربی به‌طور ویژه‌ای پررنگ خواهد بود و سهم این انرژی‌ها در افق سال ۲۰۲۰ در سبد میانگین کشورهای عضو اتحادیه اروپا به ۲۰ درصد خواهد رسید. استفاده از این انرژی‌ها علاوه بر آنکه امنیت تأمین انرژی را از طریق متنوع نمودن سبد انرژی بالا می‌برد، می‌تواند در ذیل برنامه‌های زیست‌محیطی مورد توجه قرار گیرد. با گسترش کاربرد این انرژی‌ها در آینده، علاوه بر کاهش قیمت‌های تولید انرژی از آنها، سبد انرژی جهانی نیز متنوع‌تر خواهد شد، اما کشورهای منطقه (بجز ترکیه) تمایلی به این‌گونه انرژی‌ها ندارند و به‌نظر می‌رسد سبد انرژی آنها در آینده نیز همچنان وابسته به نفت و گاز باقی خواهد ماند.

توجه به کاهش شدت انرژی در جهان در صدر و کانون توجهات بین‌المللی خواهد بود. در مورد این موضوع نیز در میان کشورهای منطقه تحرکات جدی و مهمی مشاهده نمی‌شود که البته باز هم ترکیه در این حوزه یک استثنا محسوب می‌شود. بنابر آنچه بیان شد، می‌توان دریافت توسعه بخش انرژی در جهان بر پایه کاهش شدت انرژی و استفاده کارآتر از آن در بخش‌هایی چون پتروشیمی خواهد بود و لذا در آینده کشورهای از منطقه خاورمیانه در بازارهای بین‌المللی انرژی اهمیت دارند که بتوانند با مدیریت منابع خود در تأمین نیاز کشورهای صنعتی به منابع هیدروکربوری (از حیث خوراک واحدهای پتروشیمی و یا انرژی) تأثیرگذار باشند و یا آنکه با تکیه بر جذب سرمایه و فناوری‌های برتر حوزه پتروشیمی و با توسعه خوشه‌های تبدیلی، به صادرات مواد با ارزش‌افزوده بالا اقدام کنند تا علاوه بر ارتقای موقعیت استراتژیک خود در جهان، منافع اقتصادی سرشاری نیز کسب کنند. به‌نظر می‌رسد در حوزه تولید از منابع فسیلی کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس و در زمینه مدیریت مصرف و برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار بخش انرژی، ترکیه اصلی‌ترین رقبای ایران هستند.

حال سؤال اصلی آن است که با توجه به افق ترسیم شده از جهان و رقبای ایران در منطقه، چه چالش‌هایی برای کشور در راستای تحقق اهداف متعالی سند چشم‌انداز وجود دارد؟ در بخش بعد با توجه به محوریت چالش‌های قانونی در طرح پیش‌رو، به بررسی اصلی‌ترین معضلات قانونی موجود در این رابطه خواهیم پرداخت.

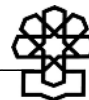


۲. اصلی‌ترین معضلات قانونی موجود در راستای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله

۱. مشکلات ساختاری در بخش انرژی: هماهنگی نهادهای مسئول در بخش انرژی کشور، از ابتدا یکی از اساسی‌ترین نیازها تلقی می‌شده است. این مسئله بارها مورد توجه دولت‌های مختلف، قبل و بعد از انقلاب قرار گرفته و در سال‌های ۱۳۴۲، ۱۳۴۵، ۱۳۵۶ و ۱۳۶۷ نهادی با عنوان شورای عالی انرژی و یا مشابه آن تا مرز تشکیل پیش رفته، اما به سرانجام نرسیده است. در آخرین اقدام دولت برای ایجاد این نهاد، بند «ه» ماده (۲) قانون برنامه توسعه سوم مقرر می‌کند امور مربوط به انرژی در یک وزارتخانه تجمیع شود. با این حال این بار نیز دولت اقدام مؤثری در این راستا صورت نداد و در نهایت مجلس ششم با اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه رأی به تشکیل شورای عالی انرژی در کشور داد که شورای مذکور نیز در طول مدت فعالیت خود تنها یک بار تشکیل جلسه داد.

عدم توفیق در ایجاد ساختار مدیریت واحد بر انرژی در کشور، با گذشت زمان موجبات درهم پیچیدگی مسائل شده است. با تداوم این وضعیت و ورود هرچه بیشتر وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنایع و معادن و سازمان انرژی اتمی به حوزه تصدی‌گری و اجرا، مسئله ادغام این نهادها پیچیده‌تر شده و به نظر می‌رسد ادغام ساده دو وزارتخانه نفت و نیرو با ساختارهای حجیم و متصدی نه تنها مشکلی را حل نخواهد کرد، بلکه موجب از هم گسیختگی بیشتر و تشکیل نهادی عریض و طویل خواهد شد که ترکیبی از ناکارآمدی دو سیستم قبلی را هم به همراه خواهد داشت. همچنین باید توجه کرد که در دو نهاد فوق‌الذکر روحیه همکاری در سطح پایینی قرار دارد، به‌گونه‌ای که وزارت نفت با تأمین ۹۸ درصد انرژی کشور مدعی به‌دست گرفتن نقش اصلی در برنامه‌ریزی انرژی کشور است و در نقطه مقابل وزارت نیرو به استناد قانون تأسیس خود که به سال ۱۳۵۳ بازمی‌گردد، خود را متولی این امر می‌داند. این اختلاف حتی در برخی موارد ساده نیز وجود دارد، به طوری که وزارت نیرو در مکاتبات خارجی، خود را به‌عنوان Ministry of Energy معرفی می‌کند و وزارت نفت آن را Ministry of Power می‌نامد!! این روحیه پیش‌تر خود را در تداوم فعالیت شورای عالی انرژی به بدترین وجه ممکن بروز داده، زیرا در مدت کوتاهی جلسات میان برخی مسئولان رده بالای این دو نهاد با یکدیگر به محلی برای تقابل تبدیل شد و این روند تقابلی، موجب از رسمیت افتادن شورای عالی انرژی شد.

۲. روندهای نادرست در خصوصی‌سازی: زمینه‌سازی در جهت حضور بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاران خارجی در صنایع انرژی یکی از اصلی‌ترین نیازهای توسعه در کشورهای خاورمیانه است. با توجه به آنکه فرآیندهای اکتشاف و تولید نفت و گاز و همچنین احداث نیروگاه‌ها



نیازمند سرمایه‌گذاری‌های سنگین می‌باشند، استفاده از منابع سرمایه غیردولتی برای آنها امری ضروری است.

روند خصوصی‌سازی در کشور با صدور مجوز واگذاری انجام فعالیت‌های مربوط به عملیات پالایش، پخش و حمل‌ونقل مواد نفتی و فرآورده‌های اصلی و فرعی به بخش غیردولتی (به شرط عدم انحصاری شدن مالکیت بخش غیردولتی) ذیل مواد ۳۳ و ۱۲۲ برنامه سوم توسعه ممکن شد و در ادامه تفسیر مجدد رهبر انقلاب از اصل چهارم قانون اساسی موجبات حضور بیشتر بخش غیردولتی شد. در برنامه چهارم توسعه نیز بر واگذاری ۱۰ درصدی فعالیت‌های حوزه انرژی به بخش خصوصی تأکید شده بود. در مجموع قوانین مصوب تلاش داشت تا تصدیگری را از اجرا جدا کرده و با اعمال نوعی انحصار شکنی بر حضور بخش دولتی در حوزه انرژی کشور، شرایط عملکرد بخش انرژی را بهبود بخشد. با این حال، نگاهی به عملکردها عدم توفیق نسبی دولت را در اجرای این قوانین نشان می‌دهد. به‌عنوان مثال میزان واگذاری نیروگاه‌های برق به بخش خصوصی طبق آخرین آمار رسمی، تا پایان سال ۱۳۸۷ برابر ۴۲۸۱ مگاوات بوده که معادل ۸ درصد کل ظرفیت نصب شده بوده است. پیش از اعمال خصوصی‌سازی بر صنعت برق به‌شکل کنونی، دولت تنها ۶۲ درصد از عملیات اجرایی را برعهده داشت. در صورتی‌که در حال حاضر ۹۰ درصد از آن را که ظاهراً توسط سازمان‌های غیردولتی اداره می‌شود، دولت عهده‌دار است. هم‌اکنون شرکت‌های برق منطقه‌ای با تشکیل شرکت‌های توزیع مناطق و شرکت مادر تخصصی توانیر عملاً بدون داشتن مسئولیت به فعالیت خود ادامه می‌دهند. بنابراین یکی از مشکلات عمده وزارت نیرو در حال حاضر عدم تدوین مقررات و برنامه مدون برای شرکت‌های زیرمجموعه است.

با اینکه واگذاری نیروگاه‌ها به بخش خصوصی تا ۸ درصد صورت گرفت، وضعیت واگذاری در صنایع نفتی به‌گونه‌ای دیگر بوده و اهم آن به صندوق بازنشستگی صنعت نفت و در پاره‌ای موارد نیز به صندوق بازنشستگی کل کشور یا سازمان تأمین اجتماعی بوده و به‌نظر می‌رسد نسبت به بخش برق حضور واقعی بخش خصوصی کم‌رنگ‌تر بوده است. به‌عبارت دیگر واگذاری‌ها به معنی توسعه فعالیت بخش خصوصی نبوده و عملاً موجب تقویت واحدهای غیردولتی یا شبه‌دولتی تحت نفوذ دستگاه‌های اجرایی بوده است. این واگذاری‌ها عمدتاً مطابق با بندهای «۹»، «۱۰» و «۱۱» راهکارهای اجرایی برنامه سوم به‌عنوان مطالبات نهادهای فوق‌الذکر بود. در برنامه چهارم هم واگذاری ۱۰ درصدی که مقرر شده بود، صورت نگرفت. بنابر مستندات موجود، از مجموع ۶۱ میلیارد دلار حجم خصوصی‌سازی شده، به‌واقع ۳/۵ میلیارد دلار به بخش خصوصی واگذار شده و واگذاری مابقی به‌صورت رد دیون و یا سهام عدالت بوده است. همچنین با وجود صدور ۴۲ مورد مجوز پالایشگاهی و ۱۹ مجوز واحد پتروشیمی، به‌علت عدم توانایی بخش



خصوصی در تأمین مالی مورد نیاز این موافقتنامه‌ها، تنها ۳ مورد اجرایی شده است. اصلی‌ترین علل عدم تحقق برنامه‌های خصوصی‌سازی را می‌توان در موارد زیر دانست:

- عدم باور به انتقال سرمایه‌ها به بخش خصوصی از سوی دولت،
- امنیت پایین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی،
- محدود نبودن وزارت نفت به سیاستگذاری و نظارت و حضور آن در بخش تصدیگری،
- دستوری بودن قیمت‌های محصولات پالایشگاهی و پتروشیمی در کشور،
- سودآور نبودن شرکت‌های نفتی اعم از پتروشیمی و گاز بدون احتساب یارانه و قیمت فعلی،
- تداوم ابهاماتی نظیر روشن نبودن قیمت سوخت و یا خوراک برای صنایع پالایشگاهی، نیروگاهی و یا پتروشیمی‌ها،
- انتخاب روندهای نامناسب برای واگذاری در صنعت برق،
- تأخیر در تبدیل شدن سیاست‌های اصل چهارم و چهارم اساسی به قانون یا قوانین مؤثر و کارآمد،
- بوروکراسی‌های اداری و لزوم کسب مجوزهای فراوان.

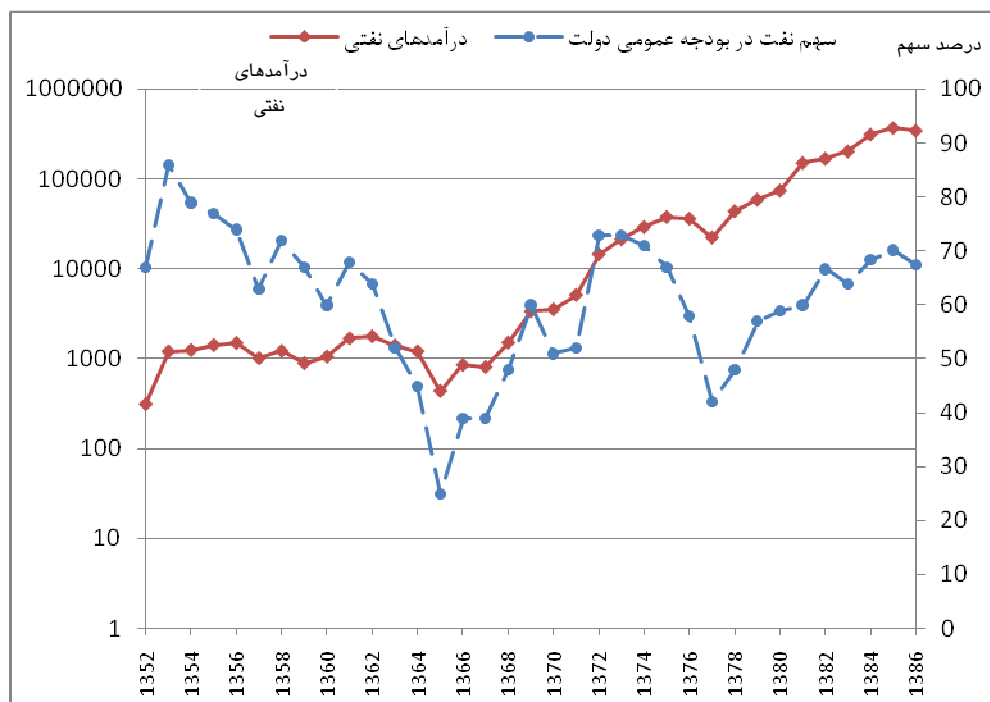
۳. **عدم مدیریت بهینه عواید نفتی:** مدیریت درآمدهای نفتی در ایران، از دیرباز یکی از دغدغه‌های اصلی حکومت بوده است. نگاهی به مدیریت عواید نفتی در گذر تاریخ صدساله نفت ایران نشانگر آن است که هرگاه این درآمدها رشد یکباره و ناگهانی را تجربه کرده، با ضعف مدیریت‌های موجود فرصت ایجاد جهش در فرآیند توسعه کشور از میان رفته است. اثر چنین رویه‌ای خود را در شاخص وابستگی بودجه به نفت نشان داده، به‌طور مثال شکاف نسبت کل هزینه‌های دولت (با و بدون نفت) به تولید ناخالص داخلی (یعنی شاخص وابستگی به نفت نام) در برنامه سوم توسعه عمرانی پیش از انقلاب به نسبت زیاد نبوده ولی این شکاف در اواخر برنامه سوم و سپس در برنامه چهارم روند افزایشی پیدا می‌کند یعنی به تدریج شاهد هرچه بزرگ‌تر شدن دولت در اقتصاد و وابستگی دولت به عواید نفتی می‌شویم که در نهایت این شاخص در برنامه پنجم عمرانی به اوج خود می‌رسد. شاخص مذکور در برنامه دوم حدود ۲/۷ درصد بوده و در اواخر برنامه سوم ۱۰ درصد، سال ۱۳۵۰ (آخر برنامه چهارم) ۱۶/۵ درصد و در سال ۱۳۵۲ به ۱۶/۲ درصد و نهایتاً در سال ۱۳۵۳ به اوج خود یعنی ۴۰/۷ درصد می‌رسد. هرچند درآمد صادرات نفت طی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۷ به نحو چشمگیری افزایش یافت و جمعاً به ۱۱۶ میلیارد دلار رسید، اما متأسفانه به‌جای اینکه این قدرت مالی موجب بهبود زندگی مردم و ایجاد شرایط توسعه اقتصادی شود، سبب از هم گسیختگی بنیان‌های اقتصادی و اجتماعی و تورم زیاد شد. در مجموع ارزیابی‌ها حاکی از آن است که توانمندی حاصل از این فرصت با برنامه‌ریزی‌های اشتباه به هدر رفت. این درحالی است که



تشکیل «حساب صندوق ذخیره ارزی مملکتی» در دوره رضاخان و افت و خیزهای مترتب بر آن در دوره پیش از انقلاب و همچنین تشکیل حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه پس از انقلاب، موجب بهبود چندان در مدیریت درآمدهای نفتی نشده است.

با این حال، بررسی عملکردها نشان می‌دهد که با وجود تشکیل این حساب، نقش نفت در بودجه عمومی دولت رشد داشت، به طوری که وابستگی بودجه دولت به نفت در سال ۱۳۸۴ حدود ۶۸/۴ درصد و در سال ۱۳۸۵ به حدود ۷۰/۲ درصد رسید و اگرچه این شاخص در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ با کمی کاهش به ترتیب به ۶۷/۵ و ۶۶ درصد رسید، اما باز هم این ارقام نشان از یک رشد چند درصدی (نسبت به سال پایه ۱۳۸۳ که ۶۴ درصد بود) دارد. نمودار زیر فرازونشیب‌های سهم نفت در بودجه عمومی دولت را در مقایسه با درآمدهای نفتی طی سال‌های ۱۳۵۲-۱۳۸۶ نشان می‌دهد.

نمودار مقایسه سهم نفت در بودجه عمومی دولت با روند رشد و نزول درآمدهای نفتی



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

با این حال با دقت در روند برنامه‌های اجرایی حاکم بر حساب ذخیره ارزی به‌ویژه در طول اجرای برنامه چهارم توسعه می‌توان دریافت فلسفه ایجاد حساب ذخیره ارزی در ایران تاکنون بیشتر در راستای تعدیل فشارهای ناشی از نوسان قیمت نفت بر اقتصاد ملی بوده تا ایجاد حساب پس‌انداز برای نسل‌های آینده کشور. بدین ترتیب، حاکمیت این نگرش بر دیدگاه دولتمردان و برنامه‌ریزان کشور، نحوه عملکرد این حساب را به‌صورت مستقیم تحت تأثیر قرار داده است.



به طوری که انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی (به عنوان یکی از اصلی ترین ناظران برداشت از حساب ذخیره ارزی) به عنوان تأییدی بر این مدعا بر شمرده می شود. حتی انحلال هیئت امنای این حساب و واگذاری اختیارات آن به کمیسیون اقتصادی دولت (که ترکیب و ریاست آن با رئیس جمهور است) در دولت نهم، تأیید دیگری برای تلاش دولت برای برداشت راحت تر از حساب ذخیره ارزی تعبیر گردید و این در حالی بود که همزمان، کارشناسان خواستار تغییر در ترکیب هیئت امنای حساب ذخیره ارزی برای کاهش قدرت دولت در برداشت از آن بودند.

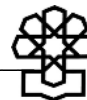
به طور کلی هرگاه اثر رشد درآمدهای نفتی بر روی شاخص های کلان اقتصادی و رفاهی جامعه بررسی شود، نتیجه می گیریم که علیرغم نوسانات شدید در قیمت نفت و درآمدهای نفتی، رشد درآمدهای نفتی موجب کاهش پایدار نرخ بیکاری در کشور نشده است و در این شرایط شاخصی مانند ضریب جینی حول ۰/۴۰۰ نوسان داشته است. همچنین در طی سال های مذکور، در دوره های رشد درآمدهای نفتی^۱ نرخ تورم نیز رشد شدیدی را تجربه کرده است. لازم به ذکر است که ایران جزء کشورهای دارای تورم مزمن است. از سوی دیگر، رشد اقتصادی نسبت به سطوح مختلف نرخ رشد درآمدهای نفتی رفتاری غیرخطی را از خود نشان می دهد، به طوری که افزایش ملایم درآمدهای نفتی با افزایش متناسب دو طرف عرضه و تقاضای اقتصاد موجبات رشد اقتصادی را فراهم می آورد، ولی با رشد فزاینده درآمدهای نفتی و گذشتن از حد آستانه ای برآوردی و عدم مدیریت بهینه این درآمدها (با توجه به مشکلات نهادی و ساختاری اقتصاد ایران) آثار منفی این افزایش درآمدهای نفتی باعث از بین رفتن تأثیرات بالقوه مثبت این درآمدها بر ساختار اقتصاد کشور می شود.

در مجموع می توان با بررسی شاخص های فوق بیان کرد که مدیریت عواید نفتی تاکنون به گونه ای بوده که موجبات توسعه اقتصادی و رفاهی کشور را فراهم نیاورده است. تداوم این روند موجبات ائتلاف منافع ملی را فراهم خواهد آورد و از این رو لازم است سازوکارهای لازم برای مدیریت بهینه منابع مالی حاصل از فروش نفت را به دنبال داشته باشد.

۴. قیمت نامناسب حامل های انرژی: قیمت حامل های انرژی که در ایران با مقوله یارانه ها پیوندی ناگسستنی داشته و دارد، به لحاظ منابع ارزی هنگامی که برای واردات آن به منظور اجابت تقاضا مصروف می شود به یکی از حوزه های دغدغه و بسیار چالش برانگیز در مجموعه تنگناها و معضلات کشور مبدل شده است. با سپری شدن سال های متمادی تأخیر در زمینه اصلاح قیمت ها، اتخاذ تصمیم مناسب برای اصلاح آن نیز مشکل تر شده و این مشکل حادتر شده است.

نخستین تلاش ها برای اصلاح قیمت حامل های انرژی در کشور، در برنامه توسعه سوم و ذیل

۱. مانند دوره ۱۳۵۲-۱۳۵۶ یا ۱۳۶۸-۱۳۷۴ و همچنین ۱۳۸۴-۱۳۸۷.



مواد (۵۲) و (۱۱۹) صورت گرفت که مقرر شد در جهت منطقی کردن هزینه برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب و نیز متناسب نمودن نرخ‌های ترجیحی در جهت حمایت از تولید (در مقایسه با بخش‌های غیرتولیدی)، تعیین تعرفه‌های این حامل‌ها را برعهده کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های متولی امور تولیدی و زیربنایی (حسب مورد) و سازمان برنامه‌بودجه باشد. درواقع این قانون ابزار قیمتگذاری را در اختیار دولت می‌گذاشت و به‌دنبال آن، ماده (۱۱۹) به دولت اجازه می‌داد براساس پیشنهاد وزارت نفت و وزارت نیرو قیمت فروش داخلی حامل‌های انرژی (برق، گاز طبیعی، نفت سفید، بنزین، نفت گاز و نفت کوره) را در لویح بودجه سنواتی به مجلس ارائه کند. با اینکه این مواد طی بودجه سالیانه عملیاتی شد، اما واقعی شدن قیمت‌ها و توزیع هدفمند یارانه‌ها هیچ‌گاه در طی این برنامه محقق نشد.

در ادامه در ماده سوم برنامه چهارم توسعه، دولت پیشنهاد داد تا از سال اول اجرای این برنامه قیمت فرآورده‌های نفتی (فقط برای بنزین، نفت گاز و نفت کوره) بر مبنای قیمت‌های عمده‌فروشی خلیج فارس تعیین شود^۱، اما مجلس با اعمال اصلاحیه‌ای بر این ماده مقرر کرد که قیمت حامل‌های انرژی در سال اول برنامه چهارم معادل با شهریورماه ۱۳۸۳ بوده و برای سال‌های بعدی برنامه چهارم، تغییر در قیمت کالاها و خدمات مزبور مستلزم ارائه لویحی (شامل توجیه اقتصادی، اجتماعی) از سوی دولت است. با اعمال این اصلاحیه از سوی مجلس و عدم توجه دولت برای ارائه لایحه مورد نیاز، افزایش قیمت حامل‌های انرژی تحقق نیافت و بدین ترتیب تا اجرای طرح هدفمند کردن یارانه‌ها دولت از اقدام جدی برای اصلاح قیمت‌ها امتناع کرد.

۵. عدم تحقق برنامه‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در کشور: با رشد جمعیت و افزایش مصرف انرژی، مقوله بهینه‌سازی مصرف از جمله مواردی بوده است که مورد نظر برنامه‌ریزان قرار گرفته است. با این حال اولین برنامه‌ای که در آن بهینه‌سازی مصرف انرژی مورد توجه واقع شده، برنامه سوم توسعه بوده است که طی ماده (۱۲۱) این قانون، دولت موظف به تهیه و تدوین معیارها و مشخصات فنی مرتبط با مصرف انرژی در تجهیزات، فرآیندها و سیستم‌های مصرف‌کننده انرژی در جهت اعمال صرفه‌جویی، منطقی کردن مصرف انرژی و حفاظت از محیط زیست شد. همین ماده در برنامه چهارم توسعه ذیل ماده (۲۰) تنفیذ شد و به‌علاوه مطابق با تبصره‌های «۲»، «۴» و «۵» ماده (۳)، دولت موظف به کاهش مصرف فرآورده‌ها و تأمین آنها از تولیدات داخلی، اعمال جریمه بر مصرف‌مازاد بر الگوهای وضع شده، فرهنگ‌سازی جهت بهینه‌سازی از طریق تبلیغات در رسانه‌های گروهی و نیز تنظیم ساعت کار اصناف شد. بر اثر این اقدامات، شاخص شدت انرژی که یکی از

۱. به شرط آنکه قیمت گاز صنایع برمبنای کمترین سطح قیمت آن در صنایع کشورهای همجوار، نفت سفید بخش کشاورزی سهمیه‌ای یارانه‌ای و گازوئیل آن نیز همراه با پرداخت نقدی یارانه‌ها باشد.



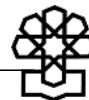
اصلی‌ترین شاخص‌ها در بخش بهینه‌سازی مصرف انرژی بوده است، در طول مدت اجرای برنامه سوم توسعه از ۲/۲۴ به ۲/۱۸ بشکه به میلیون ریال (به قیمت پایه سال ۱۳۷۶) رسیده که کاهش اندکی را نشان می‌دهد. هرچند شاخص فوق در سال ۱۳۷۷ برابر ۲/۱۲ بشکه به میلیون ریال بوده و لذا در پایان سال ۱۳۸۴ نسبت به این سال افزایش داشته است.

تداوم اجرای ماده (۱۲۱) قانون برنامه سوم با وجود شروع نسبتاً خوب برای آن، با معضلاتی همراه شد. از جمله اصلی‌ترین موانع تحقق اهداف بهینه‌سازی در کشور، می‌توان مشکلات ساختاری (نامناسب بودن جایگاه نهادهایی چون شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت و سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی)، مشکلات زیرساختی (فقدان زیرساخت‌های قوی بهینه‌سازی مصرف انرژی نظیر شرکت‌های خدمات انرژی)، دولتی بودن بخش مهمی از مصرف انرژی در کشور، نازل بودن قیمت انرژی، دستوری و غیرکارشناسی بودن استانداردها و هدفگذاری‌های کاهش مصرف انرژی و عدم فرهنگ‌سازی و نظارت برشمرد.

۶. عدم تعیین استراتژی مناسب توسعه انرژی‌های نو در کشور: با وجود آنکه از سال ۱۳۷۴ توجهات به مقوله انرژی‌های نو بیشتر شد و با ادغام نهادهای مسئول در این زمینه و تشکیل سازمان انرژی‌های نو (سانا) این نهاد متولی اصلی توسعه انرژی‌های نو در کشور شد، اما توجه به این مقوله تا سال ۱۳۷۹ مورد نظر برنامه‌ریزان کلان کشور قرار نگرفت. در این سال و با تدوین برنامه چهارم توسعه انرژی‌های نو مورد توجه بیشتری قرار گرفت و مقرر شد تا از محل آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی (که در ماده (۳) پیشنهاد شده بود) اعتبار لازم برای خرید تضمینی برق حاصل از منابع نو مطابق با ماده (۶۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ توسط دولت تأمین شود.^۱ با این حال همان‌طور که پیشتر گفته شد، پس از اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسط مجلس هفتم، دولت از ارائه لایحه لازم برای اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، خودداری کرد و عملاً منابع تأمین مالی لازم برای توسعه انرژی‌های نو را با چالش روبرو کرد. لذا همچنان مکانیسم‌های تأمین مالی توسعه انرژی‌های نو در کشور شفاف و تعیین شده نیست.

در کنار قانون فوق که محل تأمین اعتبار خرید برق تضمینی از نیروگاه‌های انرژی نو را

۱. ماده (۶۲) - وزارت نیرو مکلف است انرژی برق تولیدی توسط نیروگاه‌ها و تولیدکنندگان بخش‌های خصوصی و دولتی را با قیمت‌های تضمینی خریداری نماید. نرخ تضمینی به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای اقتصادی خواهد رسید. در مورد نرخ برق تولیدی بخش‌های غیردولتی از منابع انرژی‌های نو با توجه به جنبه‌های مثبت زیست‌محیطی و صرفه‌جویی‌های ناشی از عدم مصرف منابع انرژی فسیلی و به‌منظور تشویق سرمایه‌گذاری در این نوع تولید به‌ازای هر کیلووات ساعت برای ساعات اوج و عادی حداقل ششصدوپنجاه (۶۵۰) ریال و برای ساعات کم‌باری حداقل ۴۵۰ ریال (حداکثر چهار ساعت در شبانه روز) در محل تولید مورد عمل قرار گیرد، البته این قانون اخیراً تعدیل شده و براساس قانون، دولت موظف است برق نو را به قیمت تضمینی ۱۳۰ تومان به ازای هر کیلووات ساعت در ۲۰ ساعت پربار شبانه‌روز و ۹۰ تومان برای چهار ساعت کم‌بار خریداری کند.



مشخص می‌کند، نحوه تعیین نرخ‌های مندرج در ماده (۶۲) قانون مقررات مالی دولت نیز مورد بحث است. تا سال ۱۳۸۷، رقم خرید تضمینی برق همچنان ثابت مانده و برای ۲۰ ساعت شبانه‌روز ۶۵ تومان و برای ۴ ساعت شبانه‌روز ۴۵ تومان بود که براساس این نرخ‌ها میزان نرخ بازگشت سرمایه (IRR) طرح‌های سرمایه‌گذاری در این حوزه حدود ۱۷ درصد برآورد می‌شد و بر این مبنای جذابیت اقتصادی در طرح‌های تولید برق از منابع نو وجود نداشت. با تعدیل نرخ‌ها در سال گذشته، جذابیت این طرح‌ها افزایش یافت، اما مسئله اساسی آن است که بر طبق قوانین جاری نرخ خرید تضمینی برق حاصله از تمام منابع انرژی نو اعم از باد، ژئوترمال، خورشید (در دو حالت حرارتی یا فتولتائیک) و یا برق آبی یکسان است و این درحالی است که شرایط فنی و اقتصادی تولید برق از هر کدام این منابع با یکدیگر متفاوت است. لذا به‌عنوان مثال با این نرخ، تولید برقی جذاب‌تر از برق بادی و به‌مراتب از برق خورشیدی سودآورتر است. این امر می‌تواند سبب توجه بیشتر بخش خصوصی (به‌دلیل نگاه بنگاه‌داری) به برق آبی و کاهش توجهات به برق خورشیدی شود و این درحالی است که ممکن است مزایای نسبی یا الزامات کسب فناوری برای حرکت به سمت استفاده از برق خورشیدی در کشور بیشتر باشد. برآیند این نوع قیمتگذاری و تعیین تعرفه، رشدی اقتصادمحور را برای بخش انرژی‌های نو در کشور پدید می‌آورد که ممکن است همسو با منافع ملی نباشد، بلکه به‌نظر می‌رسد لازم است توسعه و ترویج استفاده از این انرژی‌ها مطابق با «استراتژی انرژی کشور» و «نقشه راه توسعه انرژی‌های نو در کشور» صورت گیرد. لذا راهکار اساسی آن است که تعرفه و قیمت برق حاصل از انرژی‌های نو در کشور برمبنای «نقشه راه توسعه انرژی‌های نو در کشور» و با توجه به ملاحظات مندرج در آن صورت پذیرد.

۷. غیرملموس بودن جایگاه سند چشم‌انداز در برنامه‌ریزی‌ها: بعد از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، برخی نهادها نسبت به هدفگذاری و برنامه‌ریزی برای آن اقدام کردند. با این حال هریک از دستگاه‌ها برنامه‌های خود را به‌صورت جداگانه و بدون توجه به یکدیگر ارائه دادند که این امر سبب شد در برخی حوزه‌ها تداخلات و تناقضاتی در هدفگذاری‌ها و نیز برنامه‌ریزی‌های وابسته رخ دهد و یا هدفگذاری‌های صورت گرفته بدون توجه به واقعیت‌ها و بسیار ایدئال و غیرقابل دسترس جلوه کند.

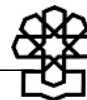
علاوه بر آن، در بسیاری از نهادهای برنامه‌ریز کلان حوزه انرژی، با وجود تعیین برخی اهداف کمی در افق سال ۱۴۰۴، برنامه‌ریزی‌های کنونی و کوتاه‌مدت بدون توجه به آنها صورت می‌پذیرد، زیرا جایگاه سند چشم‌انداز برای برنامه‌ریزان مشخص نشده است. به اذعان مسئولان، این امر به‌ویژه در برنامه‌ریزی تلفیقی شرکت ملی نفت ایران مشاهده می‌شود، چراکه هدفگذاری‌ها (به‌عنوان مثال در برنامه‌های توسعه) تنها برمبنای امکانات، محدودیت‌ها و نرخ تقاضا تعیین می‌شود. بدیهی



است با چنین رویکردی دستیابی به متوسط تولید ۵/۸ میلیون بشکه نفت خام در روز در افق سال ۱۳۹۴ (به‌عنوان هدفی میانی در راه رسیدن به اهداف سال ۱۴۰۴) برای وزارت نفت در وضعیت کنونی رنگ باخته و در اهداف کمی تنظیم شده برای برنامه پنجم، این عدد به ۵/۱ میلیون بشکه نفت خام در روز رسیده است.

ملموس و شفاف نبودن اهداف سند چشم‌انداز برای برنامه‌ریزان بخشی حوزه انرژی در کشور را می‌توان از منظری دیگر مورد توجه قرار داد، بدین صورت که هدف چشم‌انداز دستیابی ایران به جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فناوری منطقه است، اما مشخص نیست انرژی و صنایع مبتنی بر آن در راستای تحقق این هدف در کشور چه نقشی دارند؟ به‌عنوان مثال اگر فرض کنیم منظور از جایگاه نخست اقتصادی، رسیدن به بالاترین GDP سرانه در منطقه باشد، آنگاه میزان تولید و صادرات نفت، گاز و محصولات پتروشیمی و همچنین ترانزیت برق و حامل‌های دیگر انرژی باید چه میزان باشد تا این هدف محقق شود؟ در واقع «نقش انرژی در تحقق پنج هدف کلان سند چشم‌انداز» چیست؟ پاسخ به این سؤال، نیازمند درک و تبیین مفهوم «جایگاه نخست اقتصادی» و «شاخص‌های اندازه‌گیری آن»، «ترسیم تصویری روشن از آینده منطقه در این شاخص‌ها»، «آینده انرژی منطقه»، توانمندی‌ها و پتانسیل‌های موجود در کشور برای بهره‌گیری از امکانات حوزه انرژی برای تحقق این هدف» و سایر موارد احتمالی است. این درحالی است که هنوز بسیاری از این موارد برای برنامه‌ریزان انرژی در کشور مشخص و تعیین شده نیست و از این رو نمی‌توان از آنها انتظار برنامه‌ریزی در راستای هدف‌های چشم‌انداز را داشت. در مجموع می‌توان گفت مبهم بودن جایگاه سند چشم‌انداز برای برنامه‌ریزان انرژی در کشور سبب شده تا برنامه‌ریزی‌های متناقض و غیرواقعی به نهادهای اجرایی ابلاغ شود که ادامه این روند دستیابی به اهداف مد نظر را با تردیدهای اساسی مواجه خواهد ساخت.

۸. نظام‌مند نبودن نظارت بر عملکرد دستگاه‌های بخش انرژی در کشور: یکی از اساسی‌ترین معضلاتی که مسئولان و تصمیم‌گیران حوزه‌های مختلف کشور، به‌خصوص در بخش انرژی با آن روبرو هستند، مسئله «تعدد» و «غیرتخصصی بودن» نظارت‌های نهادهای بازرسی و ناظر در کشور است. مشکل اساسی غیرتخصصی شدن بازرسی‌ها از آنجا ناشی می‌شود که حضور مؤثر در بازارهای جهانی انرژی نیازمند متحمل شدن ریسک‌ها و اتخاذ تصمیم‌گیری‌های آنی و سریع است. این درحالی است که بسیاری از ساختارهای اداری موجود، اجازه تحرک و تصمیم‌گیری شجاعانه را از مدیران دولتی سلب کرده است و به‌واسطه غیرتخصصی بودن برخی نظارت‌هایی که اکنون اعمال می‌شود، این امر تشدید شده است. بدیهی است ذکر این نکته و وارد آوردن این انتقاد به سیستم نظارتی کشور به‌معنای حذف نظارت‌ها و نفی وجود ساختارهای پایش و ارزیابی عملکردها نیست،



بلکه اگر این‌گونه نظارت‌ها با ساختاری منعطف صورت گرفته و ارزیابی عملکرد مدیران در چارچوب ضرر و یا سود حاصله برای منافع ملی (و نه بر مبنای تخطی صرف و انعطاف‌ناپذیر از آیین‌نامه‌ها) صورت پذیرد، نظارت‌های صورت گرفته نیز مؤثرتر خواهد بود.

باید توجه کرد که اکنون بالغ‌بر پنج مجموعه بر عملکرد نهادهای مختلف نظارت دارند، البته مطابق با قانون وظیفه و مواردی که این دستگاه‌ها باید بر عملکردها نظارت کنند، مشخص شده است، اما با این‌حال عموماً مشاهده می‌شود که عملکرد این نهادهای نظارتی به‌گونه‌ای صورت می‌پذیرد که تداخلاتی در حوزه نظارتی پدید می‌آید. به‌عنوان نمونه برخی مدیران ناگزیر می‌شوند که برای برخی موارد جزئی (به‌عنوان مثال ریزه‌زینه‌های خوراک مصرفی مجموعه خود) به کلیه نهادهای نظارتی پاسخگو باشند، حال آنکه ممکن است در نقطه مقابل برخی تخلفات آشکار و ضررهای وارده به منافع ملی (که به‌عنوان مثال ناشی از عملکردهای نادرست است) از دیده‌ها پنهان بماند.^۱ اگر تصور کنیم هریک از این نهادها بخواهند بر ریز عملکرد مالی مدیران نظارت داشته باشند، سالیانه حجم زیادی از زمان مدیران صرف پاسخگویی به آنها خواهد شد. حاصل تمام این نظارت‌های متعدد و دست‌وپاگیر چیزی جز از بین رفتن شجاعت و سرعت مدیران در تصمیم‌گیری‌ها نخواهد بود.

بدیهی است اصل نظارت بر عملکرد مدیران امری بایسته و درخور توجه است، اما باید با اصلاح ساختارهای کنونی این امر، نقایص آن مرتفع گردد. از این رو به‌نظر می‌رسد تقسیم وظایف بازرسی و ایجاد هماهنگی بیشتر میان آنها جهت پوشش دادن تمام موضوعات مورد نظر می‌تواند به کارآیی نظارت‌ها کمک شایانی نماید، به‌طوری که نهادهای مختلف بازرسی هریک موظف به انجام پاره‌ای از مأموریت‌ها باشند، البته قانون عموماً حیطه وظیفه هریک از نهادهای نظارتی را مشخص کرده، اما لازم است زمینه‌های هماهنگی و جلوگیری از موازی‌کاری‌ها میان نهادهای نظارتی صورت پذیرد. به‌عنوان مثال ارزیابی میزان تطبیق عملکرد نهادها با آیین‌نامه‌های موجود، بررسی عملکرد مالی و یا سایر موارد احتمالی برعهده تنها یک نهاد باشد. به‌علاوه بازرسان و ناظران باید از میان افراد متخصص، کارشناس و آشنا به ویژگی‌ها و پیچیدگی‌های بازارها و ساختارهای جهانی و کشوری انرژی بوده و توان تشخیص میزان تناسب تصمیم‌های اتخاذ شده در شرایط حساس را با منافع و ضررهای کسب شده برای کشور داشته باشند. بدین ترتیب نباید تنها بر مبنای چارچوب‌های بسته و انعطاف‌ناپذیر به ارزیابی عملکرد مدیران و کارشناسان پرداخته شود.

۹. فقدان استراتژی انرژی: تأمین انرژی در کشوری مانند ایران با جغرافیای گسترده و شرایط

۱. این درحالی است که همه نهادهای نظارتی وظیفه پیگیری تخلفات مالی را ندارند ولی فراتر از آن وظایف و اختیارات قانونی خود بعضاً در این حوزه‌ها ورود می‌کنند.

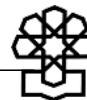


فیزیکی متفاوت نظیر تنوع ارتفاع، آب و هوا، مسائل اجتماعی و مباحثی از این دست، نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و علمی است، اما آنچه در عمل رخ داده، تأمین انرژی کشور برمبنای اختصاص سهم اصلی به گاز طبیعی بوده است. ادامه این روند افراطی سبب بحران‌هایی نظیر ضعف تأمین گاز در زمستان و کمبود عرضه برق در تابستان شده و در روی دیگر سکه، با اختصاص سهم اصلی عرضه گاز به حوزه انرژی، مواردی چون استحصال صیانتی نفت (از طریق برنامه‌های تزریق گاز) خدشه‌دار شده که این امر نتیجه‌ای جز تخریب منابع هیدروکربوری را نخواهد داشت. این درحالی است که اگر انرژی مورد نیاز بخش‌های مختلف کشور از طریق منابع متنوع تأمین شود، می‌توان از سهم منابعی چون گاز طبیعی در مصارف انرژی کاسته و آن را در کاربردهای دیگر با ارزش‌افزوده بالاتر نظیر (تزریق یا تبدیلات) به‌کار برد.

هرگاه سهم هریک از حامل‌های انرژی را در تأمین نیاز انرژی کشور در کنار یکدیگر قرار دهیم، ترکیبی ایجاد می‌شود که آن را «سبد انرژی نهایی» نامند. برای تنوع‌بخشی به سبد انرژی در نظر گرفتن معیارهای اقتصادی کافی نیست، بلکه لازم است عوامل سیاسی، اجتماعی و تکنولوژی نیز در نظر گرفته شوند. در مجموع تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه‌طور باید به سبد انرژی تنوع بخشید، یا سهم چه حاملی افزایش و یا سهم چه حاملی کاهش یابد، یا چه حامل‌هایی ریسک کمتری را به سبد تحمیل می‌کنند، همگی بستگی به محاسبات کارشناسی مدیریت ریسک دارد تا شرایط مختلف جغرافیایی، مزیت‌های نسبی و سایر مسائل مرتبط را بررسی کند. پشتوانه‌های کارشناسی و مطالعاتی تدوین سبد انرژی یک کشور را می‌توان در «استراتژی انرژی» آن کشور پی گرفت، و در واقع باید گفت که استراتژی انرژی یک کشور با تعیین چارچوب‌های کلان نگرش به انرژی برای آن کشور، نقشه راه را برای تعامل با جهان در حوزه انرژی ترسیم می‌کند. در واقع استراتژی انرژی به‌عنوان یک راهبرد کلان، برنامه‌ها و سیاست‌های اجرایی کشور را در سطح ملی (که «طرح جامع انرژی» نام دارد) و بین‌المللی (که «دیپلماسی انرژی» کشور نام دارد)، نتیجه می‌دهد و برمبنای این سیاست‌ها سبد انرژی کشور و سبد صادراتی آن تعریف می‌شود.

با تمام تفاسیر فوق، دقت در سبد انرژی کشور مشخص می‌کند که این سبد تاکنون نامتقارن و تنها متکی بر دو حامل نفت و گاز بوده است و از این رو نمی‌توان آن را یک سبد بهینه خواند. این امر از آنجا ناشی شده که استراتژی انرژی تاکنون در کشور تدوین نشده و برنامه‌ریزی در این راستا صورت نگرفته است، البته هرچند تاکنون سه مرتبه تلاش‌هایی برای تدوین «طرح جامع انرژی» صورت گرفته است، اما دیپلماسی انرژی و در نتیجه رویکرد استراتژی‌محور به تدوین برنامه‌های انرژی مغفول مانده که این امر برای کشوری چون ایران که دارنده منابع غنی هیدروکربوری است، قابل پذیرش نیست.

۱۰. قوانین ناکارآمد در جذب سرمایه‌های خارجی: جذب سرمایه‌ها در بخش انرژی در کشور با چالش‌های اساسی قانونی روبرو است. به‌عنوان مثال در میان کشورهای اطراف، انعقاد قراردادهای



مشارکت در تولید (Production Sharing) امری مرسوم است. با توجه به جذابیت این قراردادها، حجم سرمایه‌گذاری‌ها نیز در این حوزه در کشورهای اطراف قابل توجه بوده است. در کشور ما با وجود آنکه پیش‌تر پیشنهاد استفاده از این قراردادها در سال‌های میانی دهه ۷۰ مطرح شد، اما با اعلام نظر شورای نگهبان مبنی بر مغایرت آن با قانون اساسی، این پیشنهاد رد شد، البته مطرح نمودن این مقوله به معنای تأیید همه‌جانبه و مفید بودن این قراردادها برای کشورمان نیست، بلکه باید توجه کرد که در شرایط کنونی کشورهای اطراف در تلاشند تا با استفاده از انواع روش‌ها، شرایط و ضوابط سرمایه‌های خارجی را به سوی خود جذب کنند و این درحالی است که فرآیندها و ضوابط قانونی جذب سرمایه خارجی در کشور ما با متدهای روز دنیا فاصله زیادی داشته و نیازمند بازنگری است. به عنوان نمونه به طور تقریبی از هر ۱۰ دلار سرمایه جذب شده در صنایع نفت و گاز کشورمان در سال‌های اخیر، ۱-۱/۵ دلار از روش بیع متقابل و مابقی از راه فروش ضمانتنامه شرکت ملی نفت ایران تأمین شده است و این درحالی است که امروزه روش اخیر به عنوان روشی منسوخ در جذب سرمایه شناخته شده^۱ و روش‌های جذاب‌تر جایگزین آن شده است. به عنوان مثال کشور عراق با ایجاد تغییراتی مؤثر در قالب قراردادهای Buy Back، بر جذابیت آنها افزوده و توانسته در مناقصات اخیر میادین نفتی خود توجه شرکت‌های برتر نفتی جهانی را جلب کند.^۲ این درحالی است که بنابر اظهارات برخی کارشناسان و مسئولان وزارت نفت، در قراردادهای پیشین ایران که به صورت بیع متقابل بسته شد، اکثر سرمایه‌گذاران خارجی به سودهای مورد نظر خود دست نیافتند و همین امر تداوم انعقاد این قراردادها را برای سرمایه‌گذاران جدید، غیرجذاب نشان داد. در واقع درحالی که کشورهای همسایه تلاش دارند تا علاوه بر استفاده از چارچوب‌های جذاب قراردادی بین‌المللی سایر چارچوب‌ها را اصلاح و مورد استفاده قرار دهند، کشورمان در مقابل چارچوب‌های متداول به صورت انعطاف‌ناپذیر مقاومت کرده و تمایلی به اصلاح و جذاب‌سازی انواع دیگر قراردادها ندارد. نکته شایان توجه آن است که ایران در معرض تحریم‌های گسترده جذب سرمایه قرار داشته و از این رو باید جذابیت سرمایه‌گذاری در ایران برای سایر کشورها بسیار بالاتر از همسایگان باشد تا بتوان با تکیه بر این مزیت نسبی، بر تحریم‌ها فائق آمد. با تداوم این وضعیت، صنایع نفت و گاز ایران با چالش سرمایه روبرو خواهند بود و فعالیت‌های اکتشافی و یا توسعه تولید (افزایش برداشت) در کشور سرعت لازم را نخواهند داشت.^۳

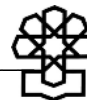
۱. برای مثال استفاده از این روش در صنایع نفت و گاز عربستان به سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۹۰ میلادی باز می‌گردد.
۲. از جمله این تغییرات می‌توان به حذف سقف هزینه‌ها در قالب قرارداد و یا تعیین پاداش افزایش تولید به صورت دلار بر بشکه (که پیشتر به صورت ثابت تعیین می‌شد) اشاره کرد. در مورد مناقصات اخیر عراق، به فصل دوم تحقیق پیش رو مراجعه نمایید.
۳. برای مثال درحالی که در نیمه شمالی خلیج فارس ۱۳ دکل نفت قرار دارد، در ناحیه جنوبی ۸۰ دکل درحال فعالیت هستند که این امر پیشی‌گرفتن کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس را بر ایران نشان می‌دهد، امری که پیش‌تر نیز در اظهارات مسئولان وزارت نفت مورد تأکید قرار گرفته بود.



۱۱. مشخص نبودن متولی جذب سرمایه‌های خارجی در کشور در بخش انرژی: با نگاهی به صنایع حوزه انرژی ایران (به‌خصوص نفت، گاز و برق) می‌توان دریافت که نهادهای تصمیم‌گیر و یا درگیر در امر جذب سرمایه‌های خارجی بسیار متعدد بوده و یک سرمایه‌گذار خارجی مجبور است جهت حضور در بازارهای انرژی ایران با دستگاه‌های متعدد وارد مذاکره شده و با آنها به توافق برسد، به طوری که حداقل پنج دستگاه باید در این روند دخالت داشته و نقش‌آفرینی نمایند. بدیهی است این امر در وضعیت کنونی و جایگاه نازل ایران در بازارهای جهانی مبادله گاز نقش مؤثری داشته است. علاوه بر بازارهای صادراتی گاز، حتی جذب سرمایه برای توسعه میادین نیز اسیر دیوانسالاری‌های عظیم دولتی است. این امر درحالی رخ می‌دهد که در کشورهای اطراف (به‌ویژه قطر که اصلی‌ترین رقیب ایران در صادرات گاز در افق سال ۱۴۰۴ است) فرآیندهای پیچیده برای سرمایه‌گذاری در این صنعت وجود ندارد، به طوری که ساختار تصمیم‌گیری قطر در اجرای پروژه‌ها بسیار ساده بوده و تصویب هر طرح توسط وزارت انرژی این کشور به منزله تصمیم قطعی برای اجرای آن طرح است. همچنین نبود محدودیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور و تصمیم‌گیری سریع به دلیل پیچیده نبودن ساختار تصمیم‌گیری، باعث گردیده که این کشور به سرعت طرح‌های توسعه خود را عملی سازد.

همچنین لازم است اشاره شود که هم‌اکنون «سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران» مطابق با بند «۱» ماده (۵) اساسنامه خود وظیفه «انجام امور مربوط به جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی و تعیین حداکثر مشارکت خارجی در رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری در ایران» را دارد، اما با این حال نگاهی به سایر بندهای اساسنامه مذکور نشان‌دهنده آن است که گویی این نهاد، هیچ مسئولیت مستقیمی در مورد جذب سرمایه‌های صنایع انرژی بر ندارد، به طوری که حتی ماده (۷) نیز در توصیف اعضای شورای عالی سازمان از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر امور خارجه، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر کشاورزی و منابع طبیعی و وزیر صنایع و معادن نام می‌برد و وزرای نفت و نیرو در این شورا جایگاهی ندارند. نکته جالب توجه دیگر آن است که مطابق با نسخه‌ای که بر روی سایت اینترنتی این سامانه قرار گرفته، اساسنامه مذکور در سال ۱۳۵۴ تصویب شده و پس از آن نیز مورد بازنگری قرار نگرفته است!

۱۲. فقدان قوانین مناسب برای حفظ نیروی انسانی در بخش انرژی: در بخش نیروی انسانی، خلأ وجود قانونی برای حفظ نیروی انسانی نخبه و نیز ساماندهی انتقال نیروی انسانی در بدنه صنعت نفت را می‌توان اصلی‌ترین خلأهای قانونی موجود برشمرد. در شرایط کنونی، شرکت‌های موفق جهانی در بخش نفت و گاز و همچنین صنعت برق، در تلاش برای حفظ نیروی مجرب و نخبه خود هستند و این درحالی است که برخی قوانین و اقدامات صورت گرفته در تضاد



با این روند قرار می‌گیرد، که به‌عنوان مثال می‌توان قانون مدیریت خدمات کشوری را مورد اشاره قرار داد. باید توجه کرد همان‌گونه که به‌علت شرایط خاص حاکم بر حوزه انرژی، در برخی قوانین صنعت نفت کشور (در بخش‌هایی نظیر گمرک) نیاز به اصلاحات جدی احساس می‌شود، قانونگذاری برای نیروی انسانی شاغل در این صنایع نیز نیازمند لحاظ کردن این شرایط است. از این‌رو برخورد یکسان با نیروی انسانی حوزه نفت با سایر بخش‌ها (اعم از مخابرات، انرژی اتمی، هوافضا و... که هرکدام قوانین خاص خود را می‌طلبند) روندی نادرست خواهد بود. وقتی قسمت اصلی بودجه کشور از درآمدهای نفتی حاصل شده و یا بخش انرژی در رشد و توسعه اقتصادی کشور نقش کلیدی را ایفا می‌کند، نیروی انسانی شاغل در این بخش نیز نیازمند قوانین مخصوص به خود است و همان‌گونه که «وظایف» مسئولان این حوزه در مقابل سایر بخش‌های کشور متفاوت است، نمی‌توان انتظار داشت «حقوق» و «اختیارات» آنان نیز با سایر بخش‌ها تفاوتی نداشته باشد.

۳. جمع‌بندی و پیشنهاد مواد قانونی بستر ساز تحقق چشم‌انداز و سیاست‌های کلی

بنابر آنچه گفته شد، می‌توان اصلی‌ترین مشکلات قانونی بخش انرژی را بدین شکل جمع‌بندی کرده و برای آن راهکارهایی به قرار زیر ارائه داد:

۱. تجدید ساختار بخش انرژی کشور

عدم یکپارچه‌سازی بخش انرژی ناشی از محقق نشدن برخی برنامه‌ها و قوانین بوده که علل آن مورد بحث قرار گرفت. برای جلوگیری از تکرار روندهای نادرست گذشته و تدوین قانونی لازم‌الاجرا، پیشنهاد می‌شود بازسازی ساختارهای موجود در بخش انرژی کشور، پس از تکمیل واگذاری نهادهای متصدی و باقی‌ماندن بخش‌های ستادی و برنامه‌ریزی صورت پذیرد، زیرا اگر بار دیگر ادغام نهادهایی چون نفت و نیرو به‌صورت دستوری و با ابلاغ قانونی در دستور کار قرار گیرد، یا مجدداً این قانون اجرا نخواهد شد و یا اینکه ادغام ساختارهای حجیم، متصدی و ناکارآمدی چون دو وزارتخانه مذکور نه تنها موجب بهبود وضعیت نخواهد شد، بلکه بر پیچیدگی‌ها و بروکراسی اداری سیستم‌های موجود افزوده خواهد شد. لذا ادغام باید به‌گونه‌ای صورت گیرد که نهادهای متصدی مشمول آن نشوند که این امر می‌تواند پس از واگذاری این نهادها به بخش خصوصی - در قالب اصل چهل و چهارم قانون اساسی - صورت پذیرد. از این‌رو قانون پیشنهادی نیز باید این امر را دربر بگیرد و لذا پیشنهاد می‌شود ماده قانونی مورد نظر بدین صورت تنظیم شود:

دولت مکلف است به‌منظور تمرکزبخشی به ساختار اداری بخش انرژی در کشور، پس از



واگذاری دستگاه‌های متصدی در بدنه وزارتخانه‌های نفت و نیرو به بخش خصوصی در قالب اجرای اصل چهارم قانون اساسی، در راستای تجدید ساختار بخش برنامه‌ریزی انرژی در کشور، اقدام قانونی لازم را برای ادغام وزارت نفت و معاونت برق وزارت نیرو و تشکیل وزارت انرژی به عمل آورد.

۲. اصلاح روندهای جاری خصوصی‌سازی

تحقق این امر، خود مستلزم برطرف شدن موانع و معضلاتی نظیر اصلاح ساختارها و تفکیک تصدیگری از اجراء، ابهام‌زدایی در تعیین قیمت خوراک و سوخت واحدهای انرژی‌بر و ساماندهی بازار قبل از واگذاری است. با این حال و با توجه به اینکه بحث اصلاح ساختاری در بند پیشین مورد بررسی قرار گرفت و همچنین مقوله حذف ابهامات قیمت خوراک و سوخت صنایع در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد، در این بخش تنها به این مورد اشاره می‌شود که اجرای بهینه مقوله واگذاری زیرساخت‌های انرژی به بخش خصوصی، مستلزم آسیب‌شناسی و بازنگری روندهای کنونی است (به خصوص در قسمت برق). تداوم این روندها می‌تواند حتی خصوصی‌سازی را از اهداف اصلی خود دور کرده و نتایج معکوسی به بار آورد. از این رو پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی طرح تحقیق و تفحص از روند خصوصی‌سازی و اجرای اصل چهارم قانون اساسی را در دستور کار خود قرار دهد و پس از تحقیق و تفحص در صورت لزوم به اصلاح قوانین موجود اقدام کند.

۳. تعیین تکلیف درآمدهای نفتی

بر مبنای آنچه پیش‌تر در این حوزه بیان شد، پیشنهاد می‌شود تا با تدوین و طراحی صندوق ذخیره ارزش که:

- در ساختار سیاسی - اقتصادی کشور جایگاه غیروابسته‌ای داشته باشد،

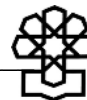
- مدیریت حاکم بر آن به صورت قوی طراحی گردد،

- از شفافیت کافی جهت نظارت برخوردار باشد،

- رابطه میان دولت و صندوق به نحو مناسبی طراحی گردد،

مدیریت بهینه درآمدهای نفتی محقق شود. ایجاد صندوق ذخیره با این مشخصات می‌تواند ذیل برنامه پنجم توسعه که صندوق توسعه ملی مطرح شده است، لحاظ شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود ماده زیر جایگزین ماده (۷۶) پیشنهادی دولت در برنامه پنجم توسعه شود:

به منظور تبدیل عواید حاصل از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی در بلندمدت و پس‌انداز آن برای نسل‌های آتی و در نهایت



استفاده بهینه درآمدهای نفتی جهت کمک و تسهیل فرآیند تثبیت، رشد و توسعه پایدار اقتصاد کشور، صندوق توسعه ملی به صورت شرکت دولتی با واریز حداقل ۲۰ درصد از ارز حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. دولت مکلف است برای تصویب اساسنامه این صندوق ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون اقدام قانونی لازم را به عمل آورد. به منظور ایجاد ثبات در عواید حاصل از صادرات نفت و گاز، از سال ۱۳۸۹ تا پایان برنامه، مازاد عواید حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جداول بودجه کل کشور پس از کسر سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جداول قانون بودجه و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز خواهد بود. استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه ممنوع است و حداقل ۴۰ درصد از مانده حساب ذخیره ارزی در پایان هر سال به حساب صندوق توسعه ملی واریز خواهد شد.

۴. بهینه‌سازی مصرف انرژی

از میان اصلی‌ترین چالش‌های عدم تحقق سیاست‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در کشور دولتی بودن بخش انرژی و نازل بودن قیمت انرژی پیش‌تر مورد بحث قرار گرفته و در واقع اگر «خصوصی‌سازی» و «اصلاح قیمت انرژی» به‌درستی صورت پذیرد، این دو معضل نیز رفع خواهد شد. با این حال مشکلات ساختاری در بخش نظارت بر استانداردها، دستوری و غیرکارشناسی بودن آنها و عدم فرهنگ‌سازی نیز لازم است مورد توجه قرار گیرد.

امروزه در کشورهای مختلف «قانون مصرف بهینه انرژی» (که در برخی کشورها به‌عنوان «قانون انرژی» نیز شناخته می‌شود) چنین سرفصل‌هایی را دربر می‌گیرد. در واقع با توجه به آنکه در راستای بهینه‌سازی مصرف انرژی چهار عامل «قیمت»، «فناوری»، «فرهنگ‌سازی» و «استاندارد» مؤثر هستند، قانون یکپارچه‌ای تحت عنوان «قانون انرژی» یا «قانون مصرف بهینه انرژی» چارچوب‌های قانونی تحقق این چهار عامل را دربر می‌گیرد تا آثار زیانبار شوک‌های قیمتی انرژی نیز کاهش یابد، البته هم‌اکنون «طرح اصلاح الگوی مصرف» که در جریان رسیدگی مجلس شورای اسلامی قرار دارد نیز برخی راهکارهای لازم را دربر گرفته و می‌تواند مبنای مناسبی برای تدوین «قانون انرژی» در ایران باشد، ولی با این حال لازم است اصلاحاتی در آن صورت گیرد. به‌عنوان نمونه مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران همچنان زیر نظر وزارت صنایع و معادن عمل



می‌کند که این امر سبب شده تا توان اعمال قوه نظارتی این مجموعه بر نهادهای چون وزارت صنایع و معادن (به‌عنوان تولیدکننده اصلی لوازم انرژی‌بر) و یا وزارت بازرگانی (واردکننده این اقلام) کاهش یابد. به‌علاوه، استانداردهای مصرف انرژی نیز بسیار آرمان‌گرایانه و غیرواقعی تنظیم شده و از چارچوب‌های کارشناسی فاصله دارند. از این‌رو تجدید ساختار در بخش انرژی باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که نهاد واحدی با قدرت اجرایی لازم توان تنظیم و اعمال استانداردها را داشته باشد. برای تحقق این امر می‌توان دو حالت را در نظر گرفت:

- پس از بازآرایی ساختار انرژی کشور و تشکیل «وزارت انرژی» نهادهای مسئولیت این امر را در این وزارتخانه برعهده بگیرد، البته اشکال وارد بر این روش آن است که به‌نظر می‌رسد وزیر انرژی یا مسئول یکی از بخش‌های وزارت انرژی (که سمت معاونت تدوین و اعمال استانداردهای انرژی را برعهده دارد) به‌دلیل بروکراسی‌های موجود، احتمالاً قادر نخواهد بود که استانداردهای مصرف انرژی را بر وزارتخانه‌های دیگری چون صنایع و معادن و بازرگانی اعمال کند (همان‌گونه که در حال حاضر استانداردهای تعیین شده توسط شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، توسط مجریان به‌درستی مورد توجه قرار نمی‌گیرد).

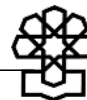
- جهت تحقق قدرت اجرایی بالاتر برای نهاد مورد نظر، سازمانی تحت نظر ریاست‌جمهوری و با قدرت اجرایی آن تحت عنوان «سازمان استاندارد ملی» تشکیل شود که وظایف آن بدین شرح باشد. در نتیجه قدرت اجرایی این نهاد چیزی مافوق و فراتر از یک وزارتخانه بوده و استانداردهای مصوب ضمانت اجرایی بالاتری خواهد داشت.

در نهایت، به‌عنوان دو ماده قانونی برای ارائه راهکار در این بخش، می‌توان گفت: اولاً باید قانون بهینه‌سازی مصرف انرژی کشور تهیه شود و ثانیاً پس از بازآرایی ساختار اداری بخش انرژی کشور «سازمان ملی استاندارد» تشکیل شود که این بند را می‌توان ذیل بند قانونی مربوط به تجدید ساختار بخش انرژی کشور که در ابتدا اشاره شد، بدین صورت مورد اشاره قرار داد:

دولت مکلف است به‌منظور کارآیی بیشتر در امر تدوین و نظارت بر اجرای استانداردهای مصرف انرژی در کشور، همگام با تشکیل وزارت انرژی، نسبت به ایجاد «سازمان ملی استاندارد» اقدام نماید.

و دیگر آنکه:

دولت مکلف است به‌منظور تنظیم چارچوب یکپارچه قانونی برای نحوه اداره بخش انرژی، نحوه تنظیم روش‌ها و مقررات در زمینه کارخانه‌ها، ساختمان‌ها، وسایل و ماشین‌آلات انرژی‌بر، مقررات نحوه تأمین منابع مالی بهینه‌سازی، نحوه حمایت از شرکت‌های خدماتی انرژی، طرح توسعه تکنولوژی و اعمال توسعه تکنولوژی انرژی، نظارت بر استانداردها و مقررات دائر بر



مجازات‌های تخلف از آنها، آموزش، فرهنگ‌سازی و سیاست‌های اطلاع‌رسانی انرژی اقدام قانونی لازم به عمل آورد.

۵. نیاز به تعیین دقیق جایگاه چشم‌انداز در برنامه‌ریزی‌های بخشی

از آنجا که سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی به‌عنوان دو سند بالادستی شناخته می‌شوند، لازم است در تمام برنامه‌ریزی‌ها محور قرار گیرند. تحقق این مهم مستلزم آن است که اهداف مندرج در چشم‌انداز به‌صورت کمی و ملموس در اختیار مدیران قرار گیرد و هرگونه برنامه‌ریزی در راستای تحقق اهداف کمی و کیفی چشم‌انداز بیست‌ساله صورت پذیرد. این هدفگذاری باید با توجه به وضعیت کنونی، آرمان‌ها و اهداف مورد نظر و با تکیه بر رصد رقبای منطقه‌ای در حوزه‌های مرتبط صورت پذیرد. لذا ماده قانونی پیشنهادی بدین صورت خواهد بود:

دولت مکلف است نسبت به ترسیم چشم‌انداز کمی بخش انرژی کشور تا پایان سال ۱۴۰۴ اقدام نموده و برنامه‌ریزی‌های مورد نیاز آن را تحت عنوان «برنامه انرژی ایران در افق ۱۴۰۴» تقدیم رهبری انقلاب و مجلس شورای اسلامی نماید.

۶. یکپارچه و تخصصی شدن نهادهای نظارت بر عملکرد بخش انرژی

از آنجا که تعدد و غیرتخصصی بودن بازرسی‌ها به‌عنوان عامل توقف و سلب اختیار مدیران تلقی می‌شود، لازم است با توجه به تعریف انواع نظارت بر عملکرد (اعم از نظارت بر عملکرد مالی، اداری و...) دستگاه‌های نظارتی در کل مجموعه کشور شناخته شده و از تداوم تداخل غیرکارشناسی و متعدد آنها جلوگیری به عمل آید. از این‌رو نظام‌مند شدن این نظارت‌ها امری بایسته و ضروری است که می‌توان با ارائه قانون زیر به آن جامه عمل پوشانید:

قوه قضائیه موظف است در راستای اجرای نظارت تخصصی و یکپارچه بر بخش انرژی کشور، تا پایان برنامه پنجم توسعه اقدام قانونی لازم برای «نظام‌مند نمودن دستگاه‌های نظارتی کشور» به عمل آورد.

۷. ترسیم اطلس و طرح جامع انرژی کشور

با توجه به آسیب‌هایی که در صورت تداوم وضعیت موجود کشور در بخش انرژی به منافع ملی و بین‌المللی وارد خواهد آمد، لازم است استراتژی انرژی کشور جایگاه و سهم هر یک از انواع حامل‌های انرژی را در سبد صادراتی و مصرف داخل کشور مشخص نموده و تدوین استراتژی و اطلس انرژی کشور هرچه سریع‌تر در دستور کار قرار گیرد. تدوین استراتژی انرژی کشور



می‌تواند دربر گیرنده استراتژی و نقشه راه انرژی‌های نو نیز (که در بخش قبل به آن اشاره شد) باشد. پیشنهاد می‌شود این امر با تصویب قانون زیر محقق شود:

دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه پنجم توسعه نسبت به تدوین استراتژی انرژی کشور و ترسیم اطلس انرژی اقدام نماید.

در مورد تدوین راهکارهای نوین برای جذب منابع مالی مورد نیاز برای توسعه انرژی‌های نو در کشور، لازم است توجه شود که این امر می‌تواند ذیل تدوین نقشه راه انرژی‌های نو در کشور صورت پذیرد و لذا ارائه یک بند قانونی جداگانه برای آن نیاز نیست.

۸. اصلاح قوانین جذب سرمایه در بخش انرژی

پیشتر اشاره شد که قوانین جذب سرمایه در صنایع نفت و گاز ایران دارای پیچیدگی‌های خاصی است و این درحالی است که انعقاد قراردادهای نفتی توسط رقبای منطقه‌ای با روش‌های بسیار جذاب‌تر صورت می‌پذیرد. به نظر می‌رسد لازم است قوانینی تدوین شود تا با تفکیک شرایط سرمایه‌گذاری در حوزه‌های پرریسک (مانند دریای مازندران) و کم‌ریسک (مانند خلیج فارس)، تعیین سازوکارهای مناسب برای واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های نفتی به پیمانکاران، تنظیم قوانین گمرکی مناسب برای صنعت نفت، تعریف مجراها و فرآیندهای حضور سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی و تعیین متولی واحد برای آن، شرایط این بخش را بهبود دهد که این امر می‌تواند ذیل تدوین اساسنامه و قانون نفت محقق شود.

۹. مشخص نبودن قیمت خوراک و سوخت برای سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی

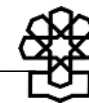
همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، ابهام در تعیین قیمت خوراک و سوخت صنایع بخش خصوصی انجام برآوردهای اقتصادی در مورد واحدهای صنعتی را برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ناممکن ساخته است و برای جلوگیری از تداوم این وضعیت، لازم است فرمول قیمت خوراک صنایع توسط دولت هرچه سریع‌تر ابلاغ شود. لازم است مجدداً تأکید شود که تبصره «ب» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبانی ابتدایی قانونی را فراهم ساخته که در راستای اجرایی شدن آن قانون و یا آیین‌نامه مورد نظر را تنظیم کرد. به‌عنوان نمونه می‌توان ماده زیر را پیشنهاد داد:

دولت موظف است جهت تسهیل و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنایع انرژی

کشور، نسبت به تنظیم فرمول قیمت خوراک صنایع انرژی بر اقدام نماید.

درمجموع آنچه گفته شد، می‌توان معضلات و راهکارهای پیشنهادی را در جدولی جمع‌بندی

کرد که در صفحه بعد نشان داده شده است:



جدول دسته‌بندی چالش‌ها و راهکارهای قانونی بخش انرژی

ردیف	حوزه کلان	معضلات	راهکارها	بند قانونی پیشنهادی
۱	مدیریت و برنامه‌ریزی	عدم انطباق و همپوشانی سیاست‌های کلی و چشم‌انداز	بازنگری در سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی	
		مشخص نبودن جایگاه چشم‌انداز ملی در برنامه‌ریزی‌های بخشی	تعریف و تدوین چشم‌انداز بخش انرژی بر مبنای چشم‌انداز ملی، با توجه به رصد وضعیت رقبا و جایگاه انرژی در دستیابی به اهداف چشم‌انداز ملی ۱۴۰۴	ماده (۱)
		ساختارهای نامناسب در بخش انرژی	تجدید ساختار بخش انرژی کشور	ماده (۲)
		تعدد و غیرتخصصی بودن نظارت‌ها	بازتعریف جایگاه دستگاه‌های نظارتی و وظایف آنها	ماده (۳)
۲	منابع انرژی	مشخص نبودن نحوه تخصیص منابع به مصارف مختلف	تدوین استراتژی انرژی کشور	ماده (۴)
		سلیقه‌ای عمل کردن در توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر	تدوین استراتژی توسعه انرژی‌های نو	
۳	مالی و سرمایه‌گذاری	غفلت از بهینه‌سازی مصرف انرژی	فراهم آوردن زیرساخت‌های اجرای طرح‌های بهینه‌سازی از طریق تدوین قانون انرژی کشور	ماده (۵) و (۶)
		بی‌توجهی به بهبود بهره‌وری از منابع هیدروکربوری		
		تعدد و یا ابهام در تعیین نهاد جذب‌کننده سرمایه‌های لازم	بازتعریف اساسنامه و قانون نفت	ماده (۷)
۴	نیروی انسانی	قوانین ناکارآمد جذب سرمایه در بخش انرژی (به‌خصوص در مقوله قراردادهای نفتی)	تشکیل صندوق توسعه ملی با جایگاه غیروابسته، مدیریت قوی، شفاف و دارای رابطه تعریف شده با دولت	ماده (۸)
		مدیریت نامناسب درآمدهای نفتی	تنظیم فرمول قیمت خوراک	ماده (۹)
		مشخص نبودن قیمت خوراک صنایع انرژی‌بر	ساماندهی بازار قبل از واگذاری	ماده (۱۰)
۴	نیروی انسانی	تدوین قوانین بخش بدون در نظر گرفتن شرایط حاکم بر حوزه انرژی	تدوین قانون جذب و حفظ نیروی انسانی در بخش انرژی با توجه به شرایط حاکم بر این حوزه	ماده



با توجه به جدول فوق، می‌توان بندهای قانونی مورد نظر را بدین صورت جمع‌بندی نمود. یادآوری می‌شود که مبانی استدلالی ارائه این بندها علاوه بر آنکه در ستون انتهایی این جدول مشخص است، در متن اصلی گزارش مورد بحث قرار گرفته است:

ماده (۱)

دولت مکلف است نسبت به ترسیم «چشم‌انداز کمی بخش انرژی کشور تا پایان سال ۱۴۰۴» اقدام نموده و برنامه‌ریزی‌های مورد نیاز آن را تحت عنوان «برنامه انرژی ایران در افق ۱۴۰۴» تقدیم رهبری انقلاب و مجلس شورای اسلامی نماید.

ماده (۲)

دولت مکلف است به منظور تمرکزبخشی به ساختار اداری بخش انرژی در کشور، پس از واگذاری دستگاه‌های متصدی در بدنه وزارتخانه‌های نفت و نیرو به بخش خصوصی در قالب اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، در راستای تجدیدساختار بخش برنامه‌ریزی انرژی در کشور، اقدام قانونی لازم را برای ادغام وزارت نفت و معاونت برق نیرو و تشکیل وزارت انرژی را به عمل آورد.

ماده (۳)

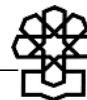
قوه قضائیه موظف است در راستای اجرای نظارت تخصصی و یکپارچه بر بخش انرژی کشور، تا پایان برنامه پنجم توسعه اقدام قانونی لازم را برای «نظام‌مند کردن دستگاه‌های نظارتی کشور» به عمل آورد.

ماده (۴)

دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه پنجم توسعه نسبت به تدوین استراتژی انرژی کشور و ترسیم اطلس انرژی اقدام نماید. استراتژی انرژی کشور باید نقشه راه توسعه انرژی‌های نو را نیز دربر داشته و راهکارهای مناسبی برای تأمین منابع مالی مورد نیاز برای تحقق آن را ارائه کند.

ماده (۵)

دولت مکلف است به منظور تنظیم چارچوب یکپارچه قانونی برای نحوه اداره بخش انرژی، نحوه تنظیم روش‌ها و مقررات در زمینه کارخانه‌ها، ساختمان‌ها، وسایل و ماشین‌آلات انرژی‌بر، مقررات نحوه تأمین منابع مالی بهینه‌سازی، نحوه حمایت از شرکت‌های خدماتی انرژی، طرح توسعه تکنولوژی و اعمال توسعه تکنولوژی انرژی، نظارت بر استانداردها و مقررات دایر بر مجازات‌های تخلف از آنها،



آموزش، فرهنگ‌سازی و سیاست‌های اطلاع‌رسانی انرژی اقدام قانونی لازم به عمل آورد.

ماده (۶)

دولت مکلف است به منظور کارآیی بیشتر در امر تدوین و نظارت بر اجرای استانداردهای مصرف انرژی در کشور، همگام با تشکیل وزارت انرژی، نسبت به ایجاد «سازمان ملی استاندارد» اقدام نماید.

ماده (۷)

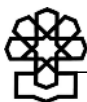
دولت مکلف است ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون، اقدام قانونی لازم را برای تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت و قانون نفت و قانون تأسیس وزارت نفت به عمل آورد این اساسنامه بایستی به گونه‌ای تنظیم شود که:

- متناسب با هر میدان نفتی (اعم از مشترک، غیرمشترک و یا برحسب اینکه اکتشاف و یا از آن میدان جزء حوزه‌های پرریسک - مانند دریای کاسپین و یا کم‌ریسک مانند میادین خلیج فارس - محسوب می‌شود) انعطاف‌پذیری‌های لازم برای انعقاد انواع قراردادهای موجود پدید آورد.
- مجاری جذب سرمایه‌های بخش خصوصی و خارجی و متولی در آن تعیین گردد.
- برای واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های نفتی به پیمانکاران سازوکارهای مناسب را در نظر بگیرد.
- اصلاحات لازم را برای قوانین گمرکی بخش نفت و گاز دربربگیرد.
- مجراها و فرآیندهای حضور سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی را تعریف نموده و برای آن متولی واحدی معرفی نماید.

ماده (۸)

به منظور تبدیل عواید حاصل از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی در بلندمدت و پسرانداز آن برای نسل‌های آتی و در نهایت استفاده بهینه درآمدهای نفتی جهت کمک و تسهیل فرآیند تثبیت، رشد و توسعه پایدار اقتصاد کشور، صندوق توسعه ملی به صورت شرکت دولتی با واریز حداقل ۲۰ درصد از ارز حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. دولت مکلف است اقدام قانونی لازم را برای تصویب اساسنامه این صندوق ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون، به عمل آورد.

به منظور ایجاد ثبات در عواید حاصل از صادرات نفت و گاز، از سال ۱۳۸۹ تا پایان برنامه، مازاد عواید حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جداول بودجه کل کشور



پس از کسر سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جداول قانون بودجه و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز خواهد بود. استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه ممنوع است و حداقل ۴۰ درصد از مانده حساب ذخیره ارزی در پایان هر سال به حساب صندوق توسعه ملی واریز خواهد شد.

ماده (۹)

دولت مکلف است جهت تسهیل و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنایع انرژی کشور و در چارچوب تبصره «ب» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ظرف مدت یک‌سال نسبت به تنظیم فرمول قیمت خوراک و سوخت صنایع انرژی بر اقدام نماید.

ماده (۱۰)

دولت مکلف است با بررسی نقاط ضعف و قوت روند خصوصی‌سازی و اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در کشور، چالش‌های موجود را استخراج نموده و اقدام قانونی را برای اصلاح قوانین موجود به عمل آورد.

ماده (۱۱)

در راستای جذب و حفظ نیروی انسانی نخبه، باتجربه و کارآزموده در صنایع انرژی، دولت موظف است اقدام قانونی لازم را به عمل آورد.

در مورد اصلاح و بازنگری در سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی نیز باید توجه کرد که مطابق با روندهای موجود و اساسنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بازنگری در سیاست‌های کلی نظام برعهده این نهاد می‌باشد و به‌نظر می‌رسد با توجه به عضویت ریاست مجلس شورای اسلامی در این نهاد، بتوان این پیشنهاد را از این مجرا پیگیری کرد.

در پایان، امید است با تدوین قوانین مذکور، چالش‌های قانونی و ساختاری بخش انرژی در کشور مرتفع شده و گامی مؤثر در راستای تحقق اهداف متعالی چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ برداشته شود.

منابع و مآخذ

در متن گزارش درج شده است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۵۵۵

عنوان گزارش: خلاصه گزارش «تدوین قوانین بسترساز تحقق سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی»

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

تهیه و تدوین: علی‌رضا پیمان‌پاک

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی، فریدون اسعدی

همکاران: گروه شبکه تحلیلگران تکنولوژی (ایتان)

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۹/۲۹