

اظهار نظر کارشناسی درباره:
طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست»
۱. بررسی تشکیل وزارت «انرژی»

مقدمه

طرح تشکیل وزارتخانه‌های انرژی و آب و محیط زیست در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. طبق ماده (۱) طرح، به منظور اعمال مدیریت یکپارچه و منسجم بر انرژی کشور، کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به تولید، انتقال و توزیع برق و سایر انرژی‌های غیرفسیلی از وزارت نیرو تفکیک و به وزارت نفت منتقل و نام وزارت نفت به وزارت انرژی تغییر می‌یابد. همچنین، در تبصره «۲» ماده (۱) پیشنهاد شده، کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به امور پتروشیمی از وزارت نفت منتزع و به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شود.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۱۲

شماره چاپ:

۹۷۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۱۳

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفاتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن،

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

الف) اظهار نظر درباره کلیات طرح:

۱. دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی

شورای عالی انرژی طبق قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه تشکیل شده و یکی از راهبردهای یکپارچه‌سازی امر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در بخش انرژی است. همچنین مجلس شورای اسلامی در ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۸۹، کلیه تصمیمات و سیاست‌های انرژی کشور را به شورای عالی انرژی واگذار کرده و مقرر داشت که ساختار شورای عالی انرژی باید به گونه‌ای اصلاح شود که امکان حضور منظم طرفین عرضه و تقاضای انرژی در جلسات شورا و سیاستگذاری مشترک آنها در بخش انرژی فراهم شود. تجربه چندین ساله شورای عالی انرژی نشان می‌دهد که موفقیت‌چندانی در این زمینه کسب نکرده است. به‌طور خلاصه می‌توان مهم‌ترین اشکالات و آسیب‌های موجود در شورای عالی انرژی را به شرح زیر بیان کرد:

الف) عدم تشکیل منظم جلسات شورای عالی انرژی؛

ب) تضاد منافع و عدم پذیرش مواضع و دیدگاه‌های سایر اعضا؛

ج) مغایرت مقررات و قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه بخش انرژی؛

د) عدم اصلاح ساختارهای موازی پس از تشکیل شورا؛

ه) اشکالات ساختاری و عملکردی دبیرخانه شورای عالی انرژی؛

دو رویکرد کلی در امر اصلاح شورای عالی انرژی را می‌توان مورد توجه قرار داد:

رویکرد اول) حفظ شورای عالی انرژی و اقداماتی برای بهبود آن

در این رویکرد، پیش‌فرض اصلی این است که شورای عالی انرژی حفظ شود و براساس آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از این شورا، سازوکارهایی برای بهبود و اصلاح آن در پیش گرفته است. سه پیشنهاد برای اصلاح در این سطح می‌توان در نظر گرفت.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۹۷۷-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۵/۲۴

الف) تقویت دبیرخانه شورای عالی انرژی،
ب) تعیین وظایف مشخص و موگد برای شورای عالی انرژی در قوانین و اسناد کشور،
ج) ایجاد ظرفیت‌های لازم برای شورای عالی انرژی جهت بهره‌گیری از توان کارشناسی جمعی در کشور.
رویکرد دوم) تشکیل وزارت انرژی و حذف شورای عالی انرژی،

رویکرد دوم بر این باور است که برخی از اشکالات و ضعف‌های موجود در شورای عالی انرژی، ذاتی خود شورا است و انجام اقدامات اصلاحی در شورا، صرفاً به بهبودهای مقطعی و بخشی انجامیده و نمی‌تواند پاسخگوی نیاز کشور باشد. در نتیجه، نقش شورای عالی انرژی با توجه به موقعیت شورایی آن و ظرفیت‌های موجود در آن، تنها زمینه‌سازی برای تشکیل ساختاری منسجم‌تر نظیر وزارت انرژی است.

۲. الزامات تشکیل وزارت انرژی

دو مشکل عمده در نهادهای حکمرانی انرژی کشور وجود دارد: یکی ناهماهنگی و در برخی موارد، تداخل وظایف نهادها با یکدیگر و دیگری عدم تناسب وظایف نهادها با توانایی‌های آنها. تشکیل وزارت انرژی می‌تواند مزایای زیر را داشته باشد:

الف) ایجاد متولی مشخص در بخش کلان انرژی کشور؛

ب) افزایش تمرکز در برنامه‌ها و سیاست‌های انرژی؛

ج) تقویت وزارت نفت با ادغام بخش برق در آن؛

د) حذف سازمان‌های مشابه و موازی در وزارتخانه‌ها؛

ه) افزایش کیفیت تحقیقات حوزه انرژی.

هرچند تشکیل وزارت انرژی مزایایی دارد، اما استفاده از این مزایا نیازمند تحقق الزاماتی است و در صورتی که الزامات تشکیل وزارت انرژی رعایت نشود بهره‌گیری از مزایای آن دشوار خواهد بود. الزامات تشکیل وزارت انرژی:

الف) کاهش وابستگی مستقیم بودجه‌ای دولت به درآمدهای حاصل از فروش انرژی؛

ب) جدایی امور حاکمیتی و تصدیگری؛

ج) تشکیل نظام جامع اطلاعاتی شفاف در بخش نفت و برق؛

د) حل شرایط بحرانی صنعت برق قبل از ادغام؛

ه) افزایش توانایی سیاستگذاری و تنظیم‌گری در وزارتخانه‌های فعلی.

در مجموع، با حذف شورای عالی انرژی، می‌توان راهکاری متناسب برای حل مسائل سیاستی انرژی کشور نظیر وزارت انرژی اتخاذ کرد. اما باید توجه داشت که پنج مشکل اصلی حکمرانی انرژی شامل پارادایم غلط وابستگی دولت‌ها به نفت، تداخل تصدیگری و امور حاکمیتی، نبود سیاست جامع در بخش‌های مختلف انرژی، نبود منابع اطلاعاتی کافی برای تصمیم‌گیری سیاستگذار و عدم بهره‌گیری از مجموعه‌های سیاست‌ساز، با تشکیل وزارت انرژی مرتفع نخواهد شد.

۳. انتزاع بخش پتروشیمی از وزارت نفت و الحاق به وزارت صنعت، معدن و تجارت

یکی از اهداف اصلی ایجاد صنایع پتروشیمی، ایجاد ارزش افزوده بیشتر از طریق تکمیل زنجیره تولید به منظور صیانت از منابع نفت و گاز و تبدیل آنها به فرآورده‌ها و محصولات مورد نیاز جامعه است. در حال حاضر شرکت ملی صنایع پتروشیمی به‌عنوان سازمان

توسعه‌ای یکی از شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت بوده و صنایع بالادست و میانی پتروشیمی در این حوزه قرار دارند. در مخالفت با انتزاع صنعت پتروشیمی از وزارت نفت و الحاق آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

۱. موضوع تأمین خوراک؛
۲. حجم و اندازه صنایع پتروشیمی؛
۳. فن‌آوری و تکنولوژی؛
۴. ایمنی، بهداشت و محیط زیست؛
۵. ضرورت ایجاد پتروپالایشگاه‌ها در کشور؛
۶. ضرورت اصلاح قوانین موجود.

در مجموع، طرح ادغام صنعت پتروشیمی با وزارت صنعت، معدن و تجارت باید منافی بیش از همراه بودن صنعت پتروشیمی با وزارت نفت داشته باشد. در سطح ملی این کار باید باعث تقویت صنعت پتروشیمی و توسعه آن به‌عنوان یک صنعت رقابت‌پذیر در کشور شود در غیر این صورت و با توجه به شرایط فعلی این ادغام توصیه نمی‌شود.

جمع‌بندی

- «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» در «کمیسیون مشترک اصلاح بخشی از ساختار دولت» و همچنین صحن مجلس تصویب نشد. در نتیجه ارائه طرحی برای تغییر در ساختار دولت می‌تواند اراده سیاسی انجام این‌گونه تغییرات ساختاری و امکان کسب موافقت دولت را تضعیف کند. شایان ذکر است چنانچه دولت موافق هزینه‌های انجام این تغییرات ساختاری نباشد می‌تواند با تمسک به اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تصویب را با مشکل مواجه سازد.

- ماده «۱»: تشکیل وزارت انرژی مورد تأیید است.

- تبصره «۱»: مورد تأیید است.

- تبصره «۲»: انتزاع بخش پتروشیمی از وزارت نفت و الحاق به وزارت صنعت، معدن و تجارت، حذف شده و به‌عنوان طرح/لایحه مستقل مطرح شود.

- ماده (۲) و تبصره‌های آن: حذف شود.

- ماده (۳): به‌جای «حسب اهداف و مأموریت‌های محوله»، عبارت «حسب اهداف و مأموریت‌های مندرج در قانون تأسیس وزارت نیرو^۱ مصوب سال ۱۳۵۳ و قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱»

- با توجه به ضرورت تبعیت از اصول قانون‌نویسی صحیح و نیز پیشگیری از تفاسیر اجرایی مبهم و متکثر از نحوه اجرای قانون، ضرورت دارد تا هرگونه اعمال تغییرات در شرح وظایف و ساختار وزارتخانه‌های مذکور در قالب پیش‌بینی و تصویب یک یا چند قانون جامع و با تصریح به تفصیل شئون و صلاحیت‌های هریک از وزارتخانه‌های مذکور انجام شود.

- ماده (۴): بعد از «بودجه و اعتبارات مربوط به هریک از وزارتخانه‌های جدیدالتأسیس موضوع این قانون»، واژه «در سال ۱۳۹۷» جایگزین شود.

۱. در سال ۱۳۵۳ و به پیشنهاد بانک جهانی، وزارت نیرو با هدف سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بلندمدت انرژی تشکیل شد. واژه «نیرو» نیز جایگزین فارسی «انرژی» در نظر گرفته شد.

ماده (۵): به جای «سقف پست‌های سازمانی موجود هریک از آنها»، عبارت «با رعایت سقف پست‌های سازمانی طبق قانون مدیریت خدمات کشوری» جایگزین می‌شود. همچنین، جهت شفافیت سقف پست‌های سازمانی و رعایت آن، تعداد پست‌های موجود با استعلام از سازمان امور اداری و استخدامی کشور مبنای عمل قرار گیرد و در متن قانون ذکر شود. پس از تشکیل وزارتخانه‌ها و تصویب ساختار سازمانی جدید در سقف پست‌های موجود، سایر تغییرات در پست‌های سازمانی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود.

پیشنهاد می‌شود یک ماده با هدف شفاف‌سازی نحوه جابجایی سهام و سهم‌الشرکه، چگونگی تداوم قوانین استخدامی و مالی و همچنین وضعیت تبعیت از صندوق بازنشستگی و بیمه درمانی شرکت‌هایی اضافه شود که از وزارت نیرو و دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های موضوع این طرح جابجا می‌شوند.

