

# درباره تشکیل وزارت انرژی

## ۲. الزامات تشکیل وزارت انرژی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰  
شماره مسلسل: ۱۵۹۲۱  
تیرماه ۱۳۹۷

## فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. حکمرانی انرژی چیست؟
۵	۱-۱. مسائل حکمرانی انرژی
۶	۱-۲. آسیب‌های حکمرانی انرژی ایران
۱۱	۱-۳. نهادهای حکمرانی انرژی ایران
۱۴	۲. آسیب‌شناسی نهادهای حکمرانی انرژی کشور
۱۵	۲-۱. مزایای تشکیل وزارت انرژی
۱۸	۲-۲. الزامات تشکیل وزارت انرژی
۲۲	جمع‌بندی
۲۳	منابع و مأخذ



## درباره تشکیل وزارت انرژی ۲. الزامات تشکیل وزارت انرژی

### چکیده

بخش انرژی ایران دارای ساختاری پیچیده و غیرمتمرکز است. عمده وظایف سیاستگذاری و تنظیمگری در حوزه صنعت نفت و گاز برعهده وزارت نفت و در حوزه صنعت برق برعهده وزارت نیرو است. به علاوه، شورای عالی انرژی طبق قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه تشکیل شد، اما نتوانست وظایف محوله را به خوبی انجام دهد. می‌توان گفت 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 راهی برای غلبه بر مشکلات مذکور معرفی می‌شود.

مزایای تشکیل وزارت انرژی عبارتند از:

۱. ایجاد متولی مشخص در بخش کلان انرژی کشور،
۲. افزایش تمرکز در برنامه‌ها و سیاست‌های انرژی،
۳. تقویت وزارت نفت با ادغام بخش برق در آن،
۴. حذف سازمان‌های مشابه و موازی در وزارتخانه‌ها،
۵. افزایش کیفیت تحقیقات حوزه انرژی.

تشکیل وزارت انرژی مزایای بسیاری با خود به همراه دارد، اما استفاده از این مزایا نیاز به الزاماتی دارد و در صورتی که الزامات تشکیل وزارت انرژی رعایت نشود بهره‌گیری از مزایای آن دشوار خواهد بود. الزامات تشکیل وزارت انرژی عبارت است از:

۱. کاهش وابستگی مستقیم بودجه‌ای دولت به درآمدهای حاصل از فروش انرژی،
۲. جدایی حکمرانی و تصدیگری،
۳. تشکیل نظام جامع اطلاعاتی شفاف در بخش نفت و برق،
۴. حل شرایط بحرانی صنعت برق قبل از ادغام،
۵. افزایش توانایی سیاستگذاری و تنظیمگری در وزارتخانه‌های فعلی.

در مجموع، تغییرات شکلی و ساختاری در نظام حکمرانی انرژی به‌تنهایی موجب بهبود شرایط فعلی نخواهد شد. بلکه حکمرانی انرژی ایران نیازمند تغییرات لازم به‌صورت یکپارچه و عمیق در بخش‌های مختلف پارادایم‌ها، اهداف، برنامه‌ها، ساختارها، کارکردها و ابزارهای سیاستی است.

## مقدمه

انرژی موتور رشد و طی کردن فرآیند صنعتی شدن، همواره محور تمرکز و حساسیت دولت‌ها بوده است. بسته به تفاوت شرایط داخلی و بین‌المللی کشورها در ارتباط با دسترسی به منابع انرژی، دولت‌ها هم نسبت به تأمین انرژی مورد نیاز خود سیاست‌های متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. اهمیت تأمین انرژی در دنیای مدرن تا بدان جاست که گاه همین سیاست‌های انرژی‌محور، درباره پدیده‌های تاریخی مثل جنگ و صلح و استعمارگری مهمترین توضیح تحلیلی را فراهم می‌آورند.

از دیدگاه نظری، رابطه بین دولت و بخش انرژی، یکی از موضوعات کلاسیک و اصلی مورد بحث در حوزه‌های فلسفه و اقتصاد سیاسی و همین‌طور سیاستگذاری عمومی است. از این‌رو به نظر می‌رسد که در دنیای امروز کشوری را نمی‌توان یافت که دولت آن در سطوح متفاوت در بخش انرژی دخالتی نداشته باشد. این موضوع به وضعیت خاص جهان از لحاظ انرژی و ماهیت بخش انرژی بازمی‌گردد که عمیقاً با فلسفه وجودی دولت و مسائل سیاسی آمیخته است. حتی اقتصادهای مبتنی بر گرایش‌های نئوکلاسیک بازار - محور هم حضور حاکمیت و نمایندگی مردم در هر کشور را در عرصه سیاستگذاری انرژی با توجه به تبعات بیرونی متعددی که وجود دارد به نوعی توجیه می‌کنند.

در ایران اهمیت و جایگاه بخش انرژی از دو منظر داخلی و بین‌المللی قابل تحلیل است. از منظر داخلی میزان بالای اثرپذیری کشور از مسائل مرتبط با انرژی به‌خصوص نفت و گاز چه از منظر ارتباط درآمدی<sup>۱</sup> این بخش و بودجه عمومی و چه از منظر نقش این منابع در تثبیت جایگاه سیاسی و امنیت ملی ایران، پرداختن حاکمیت به این حوزه را به امری اجتناب‌ناپذیر بدل کرده است. از منظر بین‌المللی هم ایران از دو جهت در کانون توجه و مرکز تعاملات بین‌المللی قرار دارد: اولاً دسترسی به منابع غنی انرژی<sup>۲</sup> و ثانیاً موقعیت ژئوپلیتیک که در مقوله امنیت تأمین و انتقال انرژی، جمهوری اسلامی ایران را دارای اهمیتی منحصربه‌فرد کرده است.

حکمرانی انرژی در ایران شامل اهداف، برنامه‌ها، ساختارها و ابزارهای مختلفی است که در طول زمان تغییرات زیادی داشته‌اند. از منظر کارکردی - ساختاری، چهار بخش سیاستگذاری، تنظیم‌گری، تسهیلگری و تصدیگری وجود دارد. عمده وظایف سیاستگذاری و تنظیمگری در حوزه صنعت نفت و گاز برعهده وزارت نفت و در حوزه صنعت برق برعهده وزارت نیرو است. البته بخش انرژی ایران دارای ساختاری پیچیده و غیرمتمرکز است. غیر از این دو وزارتخانه، سازمان انرژی اتمی که متولی ویژه انرژی هسته‌ای است، وزارت صنعت، معدن و تجارت که در بخش‌های صنایع پتروشیمی و صنایع معدنی مانند

Tradingeconomics.com

۱. ۸۲ درصد از درآمد صادراتی کشور حاصل از صادرات نفت خام است

۲. از منظر دسترسی به ذخایر انرژی، ایران با دارا بودن ۹/۳ درصد از ذخایر نفتی و ۱۸ درصد از ذخایر گازی جهان، جایگاه چهارم منابع نفتی و جایگاه اول دارندگان ذخایر گازی را به خود اختصاص داده است. (BP Statistical Review of World (Energy, June 2017).



زغال سنگ مسئولیت دارد، سازمان محیط زیست که در بعضی از حوزه‌ها وظایف آن با بخش انرژی داخلی مستقیم دارد<sup>۱</sup> و نهایتاً جایگاه‌های فرابخشی حوزه سیاستگذاری انرژی دولت همچون شورای عالی انرژی، کمیسیون زیربنایی دولت و ساختار مرتبط در سازمان برنامه و بودجه بر پیچیدگی این ساختار درون چتر کلان دولت افزوده است. به علاوه، در جایگاه حاکمیتی و فرادولتی هم می‌توان از کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون انرژی مجمع تشخیص مصلحت و نیز کمیسیون انرژی ستاد نقشه جامع علم و فناوری در شورای عالی انقلاب فرهنگی بیشتر با تمرکز بر حوزه علم و فناوری، بخش انرژی و نفت و گاز سازمان بازرسی کشور از منظر نظارت‌های حقوقی و عملکردی، و همین‌طور دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی از منظر امنیت انرژی، یاد نمود.

حاکمیت کشورهای مختلف در راستای تأمین منفعت عمومی در حوزه انرژی برای بهبود شرایط حکمرانی انرژی خود دو رویکرد مختلف را دنبال کرده‌اند. رویکرد اول، ایجاد تغییرات ساختاری در بخش تصمیم‌گیر را موجب بهبود تمام حکمرانی انرژی می‌داند. بر این اساس، اگر نهادهای موجود و ارتباطات ساختاری بینشان به خوبی طراحی شوند؛ سیاست‌ها، اهداف و پارادایم‌های مختلف حاکمیت را در بخش انرژی محقق خواهند کرد. رویکرد دوم، معتقد است که تغییرات لازم باید به صورت یکپارچه و عمیق در بخش‌های مختلف ساختارها، برنامه‌ها، اهداف، پارادایم‌ها، کارکردها و ابزارهای سیاستی ایجاد شود. در همین راستا، ساختارها باید بر مبنای پارادایم‌ها و اهداف سیاستی ایجاد شود، از سوی دیگر ساختارها باید دارای ابزارهای سیاستی مناسب جهت اعمال نقش خود در نظام حکمرانی باشند.

همان‌طور که بیان شد در نظام حکمرانی انرژی فعلی دو وزارتخانه نفت و نیرو وظیفه سیاستگذاری و تنظیم‌گری صنعت نفت و برق را برعهده دارند. در ادامه گزارش به این سؤال می‌پردازیم که آیا ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت و تشکیل وزارت انرژی می‌تواند موجب اصلاح کل نظام حکمرانی انرژی کشور شود و آثار مثبت و منفی تشکیل این وزارتخانه چیست؟

## ۱. حکمرانی انرژی چیست؟

حکمرانی<sup>۲</sup> انرژی به معنای مداخله حاکمیت‌ها در اهداف، سیاست‌ها، بازیگران، نهادها و روابط ما بین آنان در بخش انرژی برای کسب منفعت عمومی است. برای بررسی وضعیت حکمرانی انرژی کشورها باید چهار عنصر اصلی حکمرانی شامل پارادایم سیاستی، اهداف سیاستی، نهادهای سیاستی و ابزارهای سیاستی آن کشور مورد

۱. مسائلی از قبیل نوع سوخت مصرفی خودروها، استفاده از آب برای تولید برق، انرژی‌های تجدیدپذیر و ...  
۲. تعریف حکمرانی از منظر بانک جهانی، کمیته همکاری‌های توسعه، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، برنامه توسعه ملل متحد و مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی توسعه: «سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرآیندها (عملکردها) که به وسیله سه ارزش کلیدی یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود» (دباغ، نفری ۱۳۸۸: ۴).  
گراهام (۲۰۰۳) حکمرانی را این‌گونه بیان می‌کند: «حکمرانی تعاملات میان ساختارها، فرآیندها و سنت‌هایی است که تعیین می‌کند چگونه قدرت و مسئولیت‌ها اعمال می‌شوند، چگونه تصمیمات اتخاذ می‌شود و چگونه شهروندان حرف خود را می‌زنند».

بررسی قرار گیرد (Hall ۱۹۹۳; Kern, Kuzemko, and Mitchell ۲۰۱۴; Emamian ۲۰۱۴). تجربه کشورهای موفق در تحقق حکمرانی مطلوب انرژی نشان می‌دهد هماهنگی این چهار عنصر با یکدیگر با توجه به شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی می‌تواند به تحقق منفعت عمومی منجر شود.

کشورهای مختلف دنیا براساس شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، دسترسی به منابع انرژی و موقعیت جغرافیایی‌شان پارادایم‌های مختلفی برای انرژی دارند. برخی از آنها انرژی را عاملی برای ایجاد رفاه عمومی تلقی می‌کنند و برخی دیگر آن را عامل توسعه اقتصاد و صنعت کشور می‌دانند. به‌طور کلی پارادایمی که توسط اغلب کشورها در حوزه انرژی وجود دارد غیر از دو مثال ذکر شده عبارت است از: انرژی ابزار سیاست خارجی، انرژی ابزار سیاست داخلی، امنیت تأمین انرژی، ذخیره منابع و ثروت‌های انرژی برای نسل‌های آینده و انرژی به‌عنوان یک کالای عادی که نیازی به دخالت دولت‌ها ندارد.

اهداف سیاستی حوزه انرژی متأثر از شرایط کشورها و پارادایمی که برگزیده‌اند انتخاب می‌شوند. کلیه اهداف سیاستی انرژی را از نظر مفهومی می‌توان به ۶ بخش تقسیم کرد: تولید انرژی، مصرف انرژی، مدیریت درآمدهای حاصل از بخش انرژی، صنایع و خدمات مرتبط با انرژی، محیط زیست و انرژی، بازار و دیپلماسی انرژی. برای مثال اگر یک کشور پارادایم انرژی ابزار سیاست خارجی را انتخاب کرده باشد، سیاست کاهش مصرف داخل و انعقاد قرارداد صادرات انرژی با مشتریان راهبردی را انتخاب می‌کند.

نهادهای سیاستی بخش انرژی دارای یکی از چهار نقش سیاستگذاری، تنظیم‌گری، تسهیلگری و تصدیگری هستند. وظایف سیاستگذار انرژی مواردی از قبیل تعیین نقش سایر بازیگران، تعیین اهداف و جهت‌گیری‌ها، تعیین اولویت‌بندی‌های کلان، تصمیم‌گیری‌های بین بخشی مرتبط با انرژی، هوشمندسازی و پاسخگویی و حساب‌دهی است. تنظیم‌گر بخش انرژی موظف به پیاده‌سازی سیاست‌ها، مقرراتگذاری و اعمال مقررات، رصد، آگاه‌سازی، ارزیابی، حل دعاوی و منازعات، اعمال مجازات و پیگیری سیاست‌های لازم جهت کسب منفعت عمومی از نهاد سیاستگذار است. نهادهای تسهیلگر حوزه انرژی، شرایط و زیرساخت‌های لازم را از ابعاد مختلف مالی، حقوقی، فنی، فناوری و دیپلماسی برای فعالیت بخش تصدیگری فراهم می‌کنند. تصدیگران بخش انرژی را نیز از منظر دولتی یا خصوصی بودن یا از حیث نوع فعالیت آنها می‌توان دسته‌بندی کرد.

ابزارهای سیاستی توسط نهادهای مختلف سیاستگذار و تنظیم‌گر جهت تحقق اهداف سیاستی استفاده می‌شود. این ابزارها می‌توانند در قالب قوانین، اسناد بالادستی، مقررات و آیین‌نامه‌ها، قراردادها، مجوزها، وضع تعرفه، استانداردگذاری، وضع مالیات، وضع جریمه و تحریم، مشوق‌ها و معافیت‌ها و اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی استفاده شوند.



## ۱-۱. مسائل حکمرانی انرژی

همان‌گونه که ذکر شد هماهنگی چهار عنصر حکمرانی انرژی می‌تواند به تحقق اهداف حاکمیت‌ها منجر شود. لازمه چنین هماهنگی در بخش انرژی برای کشورهای در حال توسعه و دارای منابع قابل توجه انرژی، حل نظام‌مند مسائل ذیل است:

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

نظر به درآمدزایی قابل توجه فروش منابع انرژی در کشورهای مذکور، علاوه بر تأثیرهای سوءاستفاده اقتصادی و سیاسی مانند کاهش ارزش پول ملی، افزایش هزینه‌های دولت و بزرگ شدن غیرمنطقی آن، کاهش پاسخگویی دولت به مردم، وابستگی شرایط اقتصادی به قیمت انرژی و... موارد دیگری را می‌توان برشمرد که به حکمرانی نامطلوب در بخش انرژی منجر می‌شود:

- تمایل دولت‌ها به‌عنوان یکی از بازیگران اصلی حاکمیت به تصدیگری در بخش‌های مختلف انرژی جهت کسب تمامی منافع اقتصادی، سیاسی و اجتماعی حاصل از آن و به‌دنبال آن ارجحیت دادن به منافع کوتاه‌مدت دولتی بر منافع بلندمدت عمومی.
- عدم توازن اهمیت‌دهی به بخش‌های مختلف انرژی و به‌دنبال آن سرمایه‌گذاری و ارائه تسهیلات نامتوازن در بخش‌های مختلف انرژی.

### ب) تداخل حکمرانی و تصدیگری

حضور دولت در بخش تصدیگری و به موازات آن حکمرانی در بخش انرژی سبب تضاد منافع می‌شود که می‌تواند مشکلات ذیل را به همراه داشته باشد:

- تشکیل ساختارهای حکمرانی (شوراها و کمیسیون‌های سیاستگذار، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های تنظیم مقررات و ...) ناکارآمد،
- هدررفت منابع (عدم تولید صیانتی) به‌دلیل عملکرد غیربهبینه مالی، فنی و اقتصادی شرکت‌های دولت در بخش تصدیگری،
- عقب‌ماندگی صنعتی و فناورانه و ایجاد وابستگی،
- عدم پاسخگویی مناسب در قبال عملکرد تصدیگرانه،
- جلوگیری از حضور قوی و کارآمد بخش خصوصی،
- نبود شفافیت کامل در روابط مالی،
- تضعیف قدرت تجاری شرکت‌های دولتی تصدیگر به‌واسطه تعیین روابط مالی غیربهبینه شرکت‌های تصدیگر دولتی و ستاد دولت،
- ایجاد فسادهای ساختاری و مالی.

### ج) برنامه جامع

نبود برنامه جامع در بخش‌های مختلف تولید، مصرف، صنایع و خدمات، درآمدهای حاصل از انرژی، بازار و دیپلماسی انرژی می‌تواند مشکلات ذیل را به همراه داشته باشد:

- عدم پیشروی بازیگران به سمت اهداف سیاستی نظام حکمرانی انرژی به واسطه ناآگاهی بازیگران بخش انرژی نسبت به وظایف و ارائه عملکردهای جزیره‌ای و سلیقه‌ای،
- هدرروی منابع مالی، انسانی و سرمایه‌ای،
- بهره‌وری پایین در بخش انرژی،
- به وجود آمدن نارضایتی‌های عمومی.

### د) نظام جامع اطلاعاتی

نبود نظام جامع اطلاعاتی شفاف، صحیح و در دسترس برای بهره‌گیری در تصمیم‌گیری‌های کلان و خرد و به دنبال آن تصمیم‌سازی‌های سیاستی - حاکمیتی، تصمیم‌گیری درباره مصوبات، قوانین، سازوکارها، قراردادهای ناکارآمد یا مخرب.

### ه) بازخورد مناسب تصمیمات

عدم رسیدگی مناسب به شکایات و عدم بهره‌گیری از نظرات جوامع مدنی، سبب عدم ارتقای نظام حکمرانی انرژی خواهد شد.

## ۲-۱. آسیب‌های حکمرانی انرژی ایران

بررسی وضعیت کنونی حکمرانی انرژی ایران نشان می‌دهد، مشکلات بخش انرژی که ناشی از حکمرانی ناکارآمد انرژی است (و در بخش قبل توضیح داده شد) را می‌توان در پنج دسته خلاصه کرد:

### الف) تولید انرژی

- تولید غیرصیانتی و مغایرت عملکردها با طرح‌های توسعه میادین: بی‌توجهی به برنامه تولید مخازن (MDP<sup>۱</sup>) باعث شده است تولید نفت از حالت صیانتی خارج شود. به عبارت دیگر مجموع تولید نفت در طول دوره عمر میدان، به دلیل رعایت نشدن برنامه تولید مشخص شده در طرح توسعه آن، کمتر از میزان پیش‌بینی شده و ممکن خواهد بود. ریشه اصلی این موضوع نیز وجود عوامل خارجی مؤثر متعدد بر تولید نفت کشور توسط شرکت ملی نفت است. عواملی مانند تحریم، فناوری، سرمایه‌گذاری و...
- نبود برنامه مناسب برای بهره‌برداری از میادین مشترک: رقابت کشورهای دارای میادین مشترک نفت و گاز موجب برداشت غیرصیانتی از میادین و صدمه دیدن آنها می‌شود. میادین مشترک نفت و گاز ایران به دلیل برداشت بیش از حد رقبا دچار افت تولید شده‌اند. همچنین رقابت موجود برای استحصال





سهام بیشتر از تولید میادین مشترک و پیش بودن رقبا به‌ویژه در میدان گازی پارس جنوبی، کشور را از منافع و درآمدهای حاصل از آن محروم کرده است. نبود تدابیر لازم برای بهره‌برداری مشترک یا سایر اقدامات برای تولید صیانتی و توزیع عادلانه منابع زیرزمینی نفت و گاز موجب این آسیب‌ها شده است.

• **کمبود منابع مالی برای توسعه میادین نفت و گاز:** صنعت انرژی کشور به‌ویژه بخش بالادستی نفت و گاز صنعتی سرمایه‌بر است و از کمبود منابع مالی برای توسعه رنج می‌برد. این کمبود به این معنی است که یا منابع مالی لازم برای توسعه میادین در دسترس نیست و یا سازوکار لازم برای جذب این منابع چه از سرمایه‌های داخلی و چه از سرمایه‌های خارجی وجود ندارد که این امر در میزان تولید انرژی ایران بسیار تأثیرگذار بوده است.

• **بازدهی پایین نیروگاه‌ها و تلفات بالای تولید، انتقال و توزیع برق:** بازدهی متوسط ۳۷/۴ درصدی نیروگاه‌های حرارتی و تلفات بیش از ۱۴ درصدی خطوط انتقال و توزیع که بیش از ۱/۵ برابر متوسط جهانی (۸ درصد<sup>۱</sup>) است، از جمله چالش‌های عمده عرضه در صنعت برق ایران محسوب می‌شود.<sup>۲</sup>

• **عدم توسعه و توجه به زغال سنگ حرارتی:** زغال سنگ حرارتی یکی از منابع انرژی اولیه است که می‌تواند جایگزین گاز و نفت کوره در بسیاری از صنایع انرژی‌بر کشور شود. با توجه به نیاز به گاز و مصارف متعدد آن، جایگزین کردن مصرف گاز در صنایع و نیروگاه‌ها با زغال سنگ می‌تواند ظرفیت گاز را برای صادرات یا تبدیل به ارزش‌افزوده در زنجیره پتروشیمی در اختیار کشور قرار دهد، اما برنامه و متولی مشخصی برای بهره‌برداری از این منبع انرژی اولیه وجود ندارد.

• **بی‌توجهی به انرژی‌های تجدیدپذیر:** برنامه‌ریزی لازم در کشور برای بهره‌برداری از منابع انرژی تجدیدپذیر موجود مانند انرژی خورشیدی، باد، زمین‌گرایی و... وجود ندارد و این منابع سهم کمی در تولید انرژی اولیه و تولید برق کشور دارند. این در حالی است که ظرفیت کشور برای بهره‌برداری از این منابع به‌خصوص انرژی خورشیدی و بادی بسیار بالا ارزیابی می‌شود. پیش‌بینی‌های آژانس بین‌المللی انرژی و سایر نهادهای معتبر نشان می‌دهد که سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در سبد انرژی جهان روند رو به رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است.

• **محدودیت‌های سیاسی توسعه انرژی هسته‌ای در کشور:** با وجود راهبردها و سیاست‌های شفاف در بخش انرژی هسته‌ای، توسعه این انرژی به‌دلیل محدودیت‌های اعمال شده بر اثر تحریم‌ها و همچنین ابعاد سیاسی آن با مشکلاتی مواجه شده است. همین امر موجب شده انرژی هسته‌ای سهم کمی در منابع انرژی اولیه کشور داشته باشد.

۱. داده‌های آژانس بین‌المللی انرژی، ۲۰۱۴.

۲. ترازنامه انرژی وزارت نیرو سال ۱۳۹۴.

**ب) مصرف انرژی**

• **عدم تحقق کامل اهداف برنامه تزریق گاز به مخازن نفتی در سال‌های اخیر:** برنامه‌های تزریق گاز به میادین نفتی به دلیل اهمیت و اولویت مصارف خانگی تاکنون چندان مورد توجه قرار نگرفته‌اند؛ به همین دلیل تولید بلندمدت میادین نفتی کشور تحت تأثیر قرار گرفته است. مطابق سند تفصیلی برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ باید روزانه ۱۲۵ میلیون متر مکعب گاز به میادین نفتی تزریق شود و این میزان در سال ۱۳۹۷ باید به ۱۴۰ میلیون متر مکعب روزانه برسد، اما طبق آخرین آمارهای منتشر شده این عدد بین ۸۰-۹۰ میلیون متر مکعب در روز است.<sup>۱</sup>

• **سوزاندن اغلب گازهای همراه نفت:** بخش عمده‌ای از گازهای همراه نفت تولیدشده در میادین نفتی، به خصوص میادین فراساحل، به دلایل مختلف از جمله هزینه‌بر بودن جمع‌آوری آنها و فاصله دور این میادین از یکدیگر و از ساحل، در محل چاه سوزانده می‌شود. آمار سال ۲۰۱۶ بانک جهانی نشان می‌دهد ایران با سوزاندن ۱۸ میلیارد مترمکعب گاز همراه در سال، در جایگاه دوم بعد از روسیه قرار دارد و به عبارت دیگر، یکی از کشورهایی است که بیشترین گاز همراه را می‌سوزاند. این گازهای سوزانده شده می‌تواند موارد مصرف متعددی مانند تولید برق، تزریق به میادین و... داشته باشد.

• **افزایش بی‌رویه مصرف گاز به خصوص در بخش خانگی - تجاری:** یکی از مسائل الگوی مصرف، مصرف بالای گاز در بخش خانگی - تجاری است. در حالی که گاز، استفاده‌های فراوانی در صنعت، تولید ارزش افزوده و حتی صادرات دارد، مصرف بی‌رویه آن در بخش خانگی - تجاری، کشور را از مزایای سایر استفاده‌های ممکن از آن محروم کرده است. ادامه این روند در آینده باعث خواهد شد ایران علی‌رغم اینکه از منابع غنی گاز برخوردار است حتی به واردکننده گاز تبدیل شود.

• **بالا بودن تلفات انرژی کشور:** یکی دیگر از ریشه‌های بالا بودن شدت مصرف انرژی تلفات در بخش‌های مختلف زنجیره ارزش انرژی است. تولید فرآورده‌های نفتی در پالایشگاه‌ها و تولید برق در نیروگاه‌ها با بازدهی کمی انجام می‌شود. خطوط انتقال برق، گاز و فرآورده‌های نفتی دچار اتلاف انرژی بالایی هستند.

• **نبود سبد بهینه سوخت در بخش حمل‌ونقل:** برنامه مشخصی در کشور برای تعیین و تسهیم انواع حامل‌های انرژی در بخش حمل‌ونقل وجود ندارد. به طور خاص، حمل‌ونقل خودروهای سواری با انواع سوخت‌های بنزین و گاز (CNG) انجام می‌شود. همچنین بالا بودن مصرف خودروهای تولید داخل، به مصرف بهینه سوخت در کشور آسیب زده است.

**ج) مدیریت درآمدهای حاصل از فروش انرژی**

• **وابستگی بودجه عمومی دولت به درآمدهای حاصل از فروش انرژی:** در دولت‌های مختلف ایران، همواره بخش قابل توجهی از بودجه عمومی کشور از درآمدهای حاصل از فروش نفت و مشتقات

۱. گزارش به شماره مسلسل ۱۵۲۸۰ مرکز پژوهش‌های مجلس، ص ۱۸.



نفتی تأمین می‌شود برای مثال در سال ۱۳۹۵ به مقدار ۶۵/۵ درصد از بودجه بوده است.<sup>۱</sup> نتایج منفی این امر طبق تجربیات کشورهای مختلف عبارت است از: کاهش ارزش پول ملی، افزایش هزینه‌های دولت و بزرگ شدن غیرمنطقی آن و کاهش پاسخگویی دولت به مردم.

• **حساسیت اقتصاد ایران به قیمت نفت:** بررسی روندهای تاریخی تغییرات قیمت نفت نشان می‌دهد که اثر قیمت نفت بر شاخص‌های کلان اقتصاد ایران از جمله تولید ناخالص ملی بسیار شدید است. تورم‌ها و رکودهای اقتصادی در دولت‌های مختلف به دلیل افزایش یا کاهش شدید قیمت نفت بوده است. این امر موجب آسیب‌پذیر شدن اقتصاد ایران نسبت به سیاست‌های بیرونی و بین‌المللی است.

### د) فناوری و صنعت انرژی

• **نبود ارتباط مناسب بین اقتصاد کشور و بخش انرژی:** اقتصاد کشور در تعامل با بخش انرژی خدمات مشخصی را نه دریافت و نه ارائه می‌کند. بخش انرژی کشور اکثر نیازهای خود را از خارج از کشور رفع می‌کند و تمایل کمی دارد که محصولات خود را به عنوان خوراک در اختیار صنایع پایین‌دستی قرار دهد. خام‌فروشی در بخش نفت و گاز نشان می‌دهد بخش انرژی خدمات قابل توجهی به صنعت داخلی ارائه نمی‌دهد و عدم استفاده از توان فنی، مالی، طراحی و زیرساختی کشور توسط بخش انرژی نشان می‌دهد این بخش متقابلاً خدمات چندانی از اقتصاد داخل دریافت نمی‌کند. این موضوع به‌طور خاص در بخش تجهیزات (به‌ویژه تجهیزاتی که ارتباطات پسینی و پیشینی مناسبی با اقتصاد کشور داشته باشند) از اهمیت بالایی برخوردار است. در شرایطی کاملاً متفاوت، ذخایر عظیم انرژی کشور می‌تواند نقش پیش‌رانه اقتصاد و صنایع داخلی را ایفا کند.

• **محدودیت در دسترسی به تکنولوژی‌های نوین:** یکی از مهمترین محدودیت‌های موجود در توسعه فناوری‌های بخش انرژی، محدودیت صنایع کشور در دسترسی به فناوری‌های جدید به دلیل تحریم‌هاست. با توجه به انحصار بخشی از فناوری‌های این حوزه در دست معدودی از شرکت‌های عظیم بین‌المللی، تأمین آنها در شرایط تحریم بسیار مشکل به نظر می‌رسد.

• **استانداردسازی فرآیندها، محصولات و مصارف:** فقدان استاندارد ملی در اغلب حوزه‌ها و عدم اجرای استانداردهای فعلی به دلیل نبود ضمانت اجرایی کافی و جایگاه سازمانی نامناسب مؤسسه استاندارد و عدم کارآمدی آن، از جمله مسائل بخش استاندارد در حوزه انرژی هستند. این قبیل مسائل از ریشه‌های عدم تحقق ساخت داخلی صنایع، تجهیزات و فرآیندهای موجود در بخش انرژی به حساب می‌آیند.

• **موانع و مشکلات پیمان‌کاری و صنایع سازنده تجهیزات شامل کمبود ظرفیت، اندک بودن سرمایه ثبت شده، نبود قوانین مربوط به سندیکاها و کنسرسیوم‌ها:** بخش‌های پیمانکاری و سازندگان تجهیزات مختلف مورد استفاده در صنعت انرژی از ظرفیت لازم برای پاسخگویی به نیاز کشور برخوردار نیستند. ابعاد و سرمایه این شرکت‌ها به اندازه‌ای نیست که در پروژه‌های بزرگ و سرمایه‌بر این

صنعت حضور داشته باشند و با رقبای خارجی رقابت کنند. به دلیل همین کوچک بودن، تشکیل اتحادیه‌ها و سندیکاها اهمیت می‌یابد. قوانین و زیرساخت‌های لازم برای تشکیل این سازوکارها نیز در کشور به خوبی تدوین، تصویب و پیگیری نشده است.

• **عدم حضور مناسب بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری صنایع پایین‌دستی نفت و گاز:** زنجیره ارزش افزوده نفت و گاز علی‌رغم ظرفیت بالای آن به دلیل برخورداری کشور از ذخایر این مواد، چندان مورد توجه بخش خصوصی قرار نگرفته است. مهمترین ریشه این موضوع نبود سیاست صنعتی مناسب برای توسعه زنجیره ارزش (شامل سیاست‌های قیمتی، مجوزها، سیاست‌های فناوری و...) بوده است.

#### ه) بازار و دیپلماسی انرژی

• **ضعف در شناخت و تحلیل بازار گاز:** از جمله تفاوت‌های مهم در مسائل مربوط به زیربخش گاز در مقایسه با زیربخش نفت این است که مکانیسم‌های بازار نفت و گاز دو مقوله کاملاً متفاوت هستند: نفت خام یک محصول با بازار جهانی، قیمت تثبیت شده و ساختارهای معین تجاری است. چالش اصلی در نفت، تولید و ارائه آن به بازارهای متفاوت دنیاست. اما گاز محصولی است که قبل از تولید و صادرات، باید مصرف و بازار و روش صادرات آن دقیقاً مشخص شود. علاوه بر آن، گاز دارای قیمت تثبیت شده نیست و در نواحی مختلف جغرافیایی با قیمت‌های متنوع ارائه می‌شود. طبق گزارش شرکت بی‌پی با آنکه ایران دارای رتبه اول در میزان ذخایر گاز متعارف در سال ۲۰۱۶ و رتبه سوم در میزان تولید گاز در دنیاست، اما به عنوان ۲۵ امین کشور صادرکننده گاز شناخته می‌شود.<sup>۱</sup>

• **ضعف در طراحی بازارهای کارآمد انرژی:** طراحی بازار کارآمد با هدف ایجاد نظام رقابتی سالم که در آن نه تنها امکان حضور فعال بخش خصوصی فراهم است، بلکه زمینه تحقق اهداف کلان اقتصادی - اجتماعی بخش انرژی را هم فراهم می‌آید، از جمله زیرساخت‌های اصلی تمام نظام‌های کارآمد انرژی در دنیای امروز است. نبود چنین مکانیسمی در کنار سایر عوامل مؤثر، موجب شد حضور بخش خصوصی در این عرصه کمرنگ شود.

• **کاهش توان صادرات به دلیل افت تولید مخازن و رشد مصرف داخلی:** حجم ذخایر نفت اثبات‌شده در ایران از ۶۳ میلیارد بشکه در سال ۱۳۵۵ به ۱۵۷/۲ میلیارد بشکه در سال ۱۳۹۵ رسیده که نشان می‌دهد رشدی در حدود ۲/۵ برابر است. با این حال سهم ایران از کل ذخایر جهان از ۱۰/۴ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۹/۳ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده و سهم ایران از کل ذخایر اوپک نیز از ۱۵/۹ درصد به ۱۳ درصد رسیده است. همچنین سهم ایران از تولید نفت جهان و اوپک به ترتیب در سال ۱۳۵۵، ۱۰/۱ و ۲۰/۷ درصد بوده که این شاخص در سال ۱۳۹۵ به ترتیب به ۵ و ۱۱/۷ درصد رسیده است. به عبارتی این دو سهم به حدود نصف کاهش یافته است که نشان می‌دهد برای حفظ و ارتقای

1. BP Statistical Report, 2017.

البته شایان ذکر است که هرگونه برنامه صادرات گاز باید پس از اطمینان از تراز مثبت گازی کشور و اجرای برنامه‌های تزریق مناسب به مخازن نفتی صورت گیرد.



موقعیت خود در جهان و اوپک تلاش زیادی لازم داریم.<sup>۱</sup>

• **عدم استفاده از موقعیت ژئوپلیتیکی منحصربه‌فرد در جهت ایفای نقش محوری در تبادلات انرژی منطقه:** کاهش میزان تولید و صادرات نفت و گاز عملاً به معنی کاهش سطح قدرت و اثربخشی ایران در معادلات بین‌المللی و سازمان‌های منطقه‌ای است. به‌طور ویژه میزان نفوذ در اوپک تابع مستقیمی از میزان صادرات و سهم بازار است. لذا بیم آن می‌رود که شرایط فعلی به از دست دادن نفوذ فعلی در بازار بینجامد و حتی تبعات امنیتی - سیاسی این حوزه بر جایگاه ملی هم مؤثر افتد. سختی ارتباطات و تعاملاتی نظیر سوآپ در شرایط تحریم هم می‌تواند روند انزوای بخش انرژی ایران را تسریع کند.

### ۳-۱. نهادهای حکمرانی انرژی ایران

در این بخش وظایف و اختیارات نهادهای اصلی تصمیم‌گیر در بخش انرژی کشور از قبیل وزارت نفت، شرکت ملی نفت، وزارت نیرو و شورای عالی انرژی طبق قوانین شرح داده خواهد شد و در آخر آسیب‌شناسی مختصری از ساختار نهادی حکمرانی انرژی کشور ارائه خواهد شد.

#### الف) وزارت نفت

طبق قانون تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹، این وزارتخانه با هدف «اعمال اصل مالکیت و حاکمیت ملی ایران بر ذخایر و منافع نفت و گاز کشور و بر صنایع و تأسیسات نفت، گاز و پتروشیمی و وابسته به آن در بهره‌برداری و بازاریابی» تأسیس شد. سیاستگذاری و تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز طبق وظایف مندرج در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ به این وزارتخانه سپرده شده و به شرح زیر است:<sup>۲</sup>

#### - وظایف سیاستگذاری

- تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های راهبردی عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت،
- تهیه و تنظیم برنامه‌های راهبردی عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی مطابق خط‌مشی‌ها و سیاست‌های ابلاغی و نظارت بر حُسن اجرای آنها،
- سیاستگذاری و مدیریت تقاضای سوخت به‌منظور بهینه‌سازی مصرف سوخت در چارچوب قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴.

#### - وظایف تنظیم‌گری

- نظارت فنی، مالی، حقوقی در کلیه مراحل اکتشاف تا توزیع نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی،
- تعیین و بازنگری و نظارت بر حُسن اجرای استانداردهای صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و صدور گواهینامه‌های لازم،

۱. BP Statistical Report 2017 و گزارش معاونت راهبردی ریاست‌جمهوری، ۱۳۹۰.

۲. ماده (۳) بند «الف» قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت.

- تدوین رویه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی جهت حفاظت، نگهداری و ارتقای سطح سلامت، بهداشت، ایمنی و محیط زیست و پدافند غیرعامل در صنعت نفت، با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذی‌ربط و نظارت بر اجرای آنها،
- وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حُسن انجام امور اکتشاف، توسعه، تولید، انتقال، حفظ حریم خطوط لوله و تأسیسات، ذخیره‌سازی، توزیع و مصرف فرآورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی،
- تأیید و اعلام رسمی آمار و اطلاعات میادین و ذخایر نفت و گاز کشور،
- تعیین و ابلاغ معیارها، مقررات و دستورالعمل‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در تجهیزات، فرآیندها و سامانه (سیستم)های مصرف‌کننده انرژی و نظارت بر حُسن اجرای آنها با هماهنگی دستگاه‌های مربوطه.

### ب) شرکت ملی نفت ایران

شرکت ملی نفت طبق اساسنامه سال ۱۳۵۶ دارای وظایف حاکمیتی در صنعت نفت و گاز بود.<sup>۱</sup> اما در راستای اصلاح رویکرد این شرکت، وظایف حاکمیتی صنعت نفت و گاز به وزارت نفت و وظایف تصدیگری به شرکت ملی نفت ایران سپرده شد. لذا در ماده (۵) اساسنامه سال ۱۳۹۵ شرکت ملی نفت ایران، وظیفه این شرکت «مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته و نیز تجارت نفت در داخل و خارج از کشور در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» قرار گرفت. حدود وظایف و اختیارات این شرکت طبق ماده (۶) اساسنامه جدید این شرکت به اختصار به شرح زیر است:

### وظایف و اختیارات شرکت ملی نفت

- اکتشاف، توسعه و تولید صیانت شده از منابع نفت به‌موجب قرارداد منعقد شده با وزارت نفت (این شرکت برای انجام عملیات‌های بالادستی نیاز به پروانه یا تأییدیه وزارت نفت دارد)،
- انعقاد قراردادهای نفتی در راستای وظایف محوله به آن،<sup>۲</sup>
- تجارت نفت در راستای سیاست‌های وزارت نفت،
- همکاری با وزارت نفت در تدوین برنامه‌های راهبردی صیانت از منابع نفت کشور،
- همکاری با وزارت نفت در تدوین و به‌روزرسانی برنامه راهبردی و طرح جامع انرژی کشور در جهت بهره‌برداری بهینه از منابع انرژی،
- سرمایه‌گذاری مستقل یا مشترک در فعالیت‌های مرتبط با موضوع شرکت در داخل و خارج کشور براساس سیاست‌ها و راهبردهای وزارت نفت،
- دریافت و اعطای اعتبارات، تسهیلات و ضمانت در داخل یا خارج کشور در راستای انجام فعالیت‌های موضوع شرکت (تسهیلگری).

۱. موضوع شرکت عبارت است از اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سرتاسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور.  
 ۲. طبق بند «د» ماده (۱) مصوبه شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز در سال ۱۳۹۵ طرف اول قرارداد شرکت ملی نفت ایران است.



## نحوه تصمیم‌گیری شرکت ملی نفت

مجمع عمومی شرکت با ۵ عضو حقوقی عبارت است از: وزیر نفت به‌عنوان رئیس مجمع، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نیرو و وزیر صنعت، معدن و تجارت. هیئت‌مدیره شرکت متشکل از هفت عضو اصلی و دو عضو علی‌البدل است که برای یک دوره چهارساله با پیشنهاد وزیر نفت و تصویب مجمع منصوب می‌شوند. کلیه اعضای اصلی و علی‌البدل هیئت‌مدیره باید شخص حقیقی باشند.

### ج) وزارت نیرو

در سال ۱۳۵۳ و به پیشنهاد بانک جهانی، وزارت نیرو<sup>۱</sup> با هدف سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بلندمدت انرژی تشکیل و جایگزین وزارت آب و برق شد. طبق ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو سیاستگذاری، برنامه‌ریزی بلندمدت و کوتاه‌مدت تولید، مصرف و نحوه عرضه انرژی برعهده این وزارتخانه است.<sup>۲</sup> همچنین مسئولیت تنظیم‌گری بخش انرژی نیز طبق بند «ه-و-ز»<sup>۳</sup> ماده (۱) به این وزارتخانه محول شده است.

طبق این قانون شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه آن باید طبق قانون نفت عمل کنند و برنامه‌های تولیدی خود را در اختیار وزارت نیرو گذاشته تا در راستای سیاست‌های انرژی کشور باشد.<sup>۴</sup> اما از جایی که وزارت نفت ۹۸ درصد از انرژی اولیه و ۸۹ درصد از انرژی ثانویه کشور را تأمین می‌کند،<sup>۵</sup> قانون تأسیس وزارت نیرو در عمل اجرا نشد. ازسوی دیگر وابستگی دولت‌ها به درآمدهای حاصل از فروش نفت موجب تأثیر زیاد تصمیمات وزارت نفت و نقش کم وزارت نیرو در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی انرژی کشور شد و عملاً تمرکز مورد نظر در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی محقق نشد، حتی طرح جامع انرژی که توسط دانشگاه استنفورد تهیه شده بود نیز مورد توجه واقع نشد.

### د) شورای عالی انرژی<sup>۶</sup>

پس از دهه‌ها تلاش کارشناسان و سیاستگذاران کشور برای ایجاد یک نهاد سیاستگذار واحد و کارآمد انرژی، شورای عالی انرژی طبق قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه تشکیل شد. طبق این قانون سیاستگذاری در بخش انرژی کشور ازجمله انرژی‌های نو و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع

۱. کلمه «نیرو» جایگزین «انرژی» انتخاب شد.

۲. ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو

الف) بررسی و مطالعه و تحقیق درباره انواع انرژی و تنظیم برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای استفاده از منابع مختلف و برآورد میزان قابل تولید سالانه انواع انرژی و همچنین برآورد میزان احتیاجات انرژی کشور در بخش‌های مختلف و هماهنگ نمودن مصارف انواع انرژی.

ب) مطالعه و تحقیق برای شناسایی و در اختیار گرفتن انرژی‌های دست نیافته.

ج) تعیین سیاست انرژی کشور.

۲. نظارت بر نحوه استفاده از انواع انرژی و همچنین تعیین و تصویب نحوه مصرف و نرخ انواع انرژی در داخل کشور.

و) نظارت بر نحوه استفاده از مواد انرژی‌زا به‌صورت مواد اولیه در صنایع.

ز) تعیین مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حسن انجام امور مربوط به تولید و انتقال و توزیع و مصرف انرژی در کشور.

۴. ماده (۸) قانون تأسیس وزارت نیرو - در مورد نفت و گاز و فرآورده‌های آنها شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های فرعی و وابسته آن در حدود مفاد قانون نفت و سایر قوانین و مربوط به خود عمل خواهند کرد. شرکت ملی نفت ایران برنامه‌های تولید - پالایش و توزیع نفت گاز را به اطلاع وزارت نیرو خواهد رسانید. وزارت نیرو عهده‌دار هماهنگ کردن آن برنامه‌ها با برنامه‌های سایر منابع انرژی خواهد بود.

۵. ترازنامه انرژی وزارت نیرو، سال ۱۳۹۴.

۶. دلایل ناکارآمدی شورای عالی انرژی در گزارش مستقلی بررسی شده است.

حامل‌های انرژی فقط برعهده شورای عالی انرژی است. اما این شورا نتوانست وظایف محوله را به خوبی انجام دهد. از دلایل ناکامی شورای عالی انرژی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نبود ارتباط ساختاری مناسب با دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارتخانه‌های نفت و نیرو،
  - عدم تعریف وظایف مشخص بر مبنای قوانین و اسناد بالادستی،
  - نبود الزام اجرایی برای مصوبات شورا.
- ناکارآمدی این شورا و همچنین نبود سیاستگذاری واحد در بخش انرژی کشور باعث به وجود آمدن مشکلات زیر در بخش انرژی کشور شده است:
- نبود راهبرد ملی انرژی از جمله طرح جامع انرژی،
  - عدم تدوین اساسنامه شرکت ملی نفت یا تصویب با تأخیر آن و ابهام در وظایف حاکمیتی و تصدیگری وزارت نفت و شرکت ملی نفت،
  - نبود برنامه مناسب برای بهره‌برداری از میادین مشترک،
  - نبود مرجعی برای حل اختلاف‌های وزارت نفت و نیرو؛ برای مثال اختلاف وزارتخانه‌های نفت و نیرو در مورد صادرات برق یا گاز یا عدم جلوگیری از سوختن گازهای همراه نفت،
  - نبود ساختارهای تصمیم‌سازی مناسب و مشارکت نخبگان در بخش انرژی.

## ۲. آسیب‌شناسی نهادهای حکمرانی انرژی کشور

با توجه به مطالب مطرح شده می‌توان گفت 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. برای مثال وزارت نیرو در سال ۱۳۵۳ با هدف سیاستگذاری و تنظیم‌گری انرژی کشور تأسیس شد. از طرفی وزارت نفت نیز در سال ۱۳۵۹ با هدف سیاستگذاری و تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز به وجود آمد در حالی که کاملاً مشخص است که وظایف این دو وزارتخانه با یکدیگر همپوشانی دارد، اما در قانون این مسئله تصحیح نشده است.

به‌عنوان مثالی دیگر، می‌توان رابطه شرکت ملی نفت و وزارت نفت را بررسی کرد. طبق اساسنامه مصوب سال ۱۳۹۵ شرکت ملی نفت، این شرکت امور تصدیگری را به‌عهده گرفته و وزارت نفت وظایف سیاستگذاری و حکمرانی را به‌عهده دارد؛ اما عملاً وزارت نفت توان انجام وظایف حاکمیتی خود را ندارد و این وظایف را به این شرکت تابعه خود تفویض کرده است. علت این امر، ارتباط نادرست مالی و تصمیم‌گیری این شرکت و وزارت نفت و ضعف نیروهای متخصص وزارت نفت نسبت به شرکت ملی نفت و در اختیار داشتن اطلاعات میادین نفت و گاز توسط این شرکت است. در واقع وظایف محول شده به وزارت نفت با اختیارات و توانایی‌های این شرکت مطابقت ندارد.





## وزارت انرژی آری یا خیر؟

بر مبنای توضیحاتی که در مورد شرایط فعلی حکمرانی انرژی کشور و تداخل وظایف حاکمیتی بخش انرژی در وزارت نفت، نیرو و شورای عالی انرژی داده شد، حال سؤال اینجاست که در شرایط فعلی در صورت ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت و تشکیل وزارت انرژی، شرایط حکمرانی انرژی کشور بهبود خواهد یافت یا خیر؟ موضوع تشکیل وزارت انرژی به ماده (۲) برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)<sup>۱</sup> در راستای کوچک کردن و تمرکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به جای تصدیگری دولت مطرح شد، اما تا به حال اجرایی نشده است. در ادامه مزایای تشکیل وزارت انرژی با ادغام مذکور بیان شده، سپس الزاماتی که برای تحقق این مزایا در راستای بهبود حکمرانی انرژی کشور لازم است تبیین شده است.

### ۱-۲. مزایای تشکیل وزارت انرژی

#### الف) ایجاد متولی مشخص در بخش کلان انرژی کشور

ایجاد وحدت در مدیریت، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بخش انرژی و پاسخگویی یک سازمان نسبت به ناکارآمدی‌ها، ناهماهنگی‌ها و کاستی‌ها موجب بهبود بعضی از مشکلات بخش انرژی که ناشی از اختلاف بین دو وزارت نفت و نیرو بوده خواهد شد. در ادامه برخی از مواردی که به علت ناهماهنگی وزارت نفت و نیرو در بخش‌های عرضه و تولید به وجود آمده است توضیح داده می‌شود:

#### – بخش عرضه انرژی

##### • عرضه همزمان برق و گاز در نقاط مختلف کشور

در اکثر کشورهای توسعه‌یافته، براساس سیاست‌های آمایش سرزمین و دمای مناطق جغرافیایی، حامل‌های انرژی مصرفی در بخش خانگی و صنعتی مشخص می‌شود. زیرا عرضه همزمان برق و گاز برای همه نقاط هزینه بسیاری زیادی به دولت تحمیل می‌کند در حالی که هر دوی آنها از جنس انرژی هستند. به خصوص در مناطق جنوب کشور که از انرژی گاز منحصراً برای پخت و پز استفاده می‌شود، استفاده از برق توجیه‌پذیرتر است.

##### • توسعه فناوری‌های تولید پراکنده انرژی (DG) و تولید همزمان برق، حرارت و سرما (CCHP)

در حال حاضر استفاده از این تکنولوژی نیاز به مجوز همزمان وزارت نیرو و شرکت ملی گاز دارد و سیاست و برنامه مشخصی برای این روش در نظر گرفته نشده است. این موجب شده تنها ۰/۴۷ درصد از کل برق

۱. به منظور کاهش تصدیه‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور، تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا و فراهم نمودن زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه سوم، دولت موظف است در طول سال اول برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت موارد زیر در تشکیلات دولت به عمل آورد:

الف) رعایت اصل ارتباط، پیوستگی، همبستگی و تجانس وظایف،  
ب) تجمیع فرآیند انجام هر فعالیت در سازمان واحد و هدف‌گرا نمودن فعالیت‌ها،  
ج) حذف واحدها و سازمان‌های غیرضرور و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاه‌ها،  
د) رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود نمودن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی،  
ه) عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه (بجز شرکت‌های مستقل) در سازمان استانی واحد.

تولیدی کشور از این روش باشد در حالی که در کشوری مثل ایتالیا این مقدار ۲۰ درصد است.<sup>۱</sup> در صورت تمرکز این دو وزارتخانه سیاست واحدی در قبال توسعه و یا عدم توسعه این تکنولوژی در کشور اتخاذ می‌شود.

### • برقی کردن چاه‌های آب کشاورزی

بسیاری از پمپ‌های چاه‌های آب کشاورزی گازوئیل مصرف کرده که هزینه سوخت آنها چهار برابر پمپ‌های برقی است. طبق قانون «تسریع برق‌رسانی به چاه‌های کشاورزی» مصوب ۱۳۷۸ اعتبارات این موضوع باید از وزارت نفت به وزارت نیرو اختصاص یابد.

### – بخش تولید انرژی

#### • بهبود راندمان نیروگاه‌های حرارتی

بیش از ۹۰ درصد از برق تولیدی کشور در نیروگاه‌های حرارتی انجام می‌شود که سوخت مصرفی آنها گاز طبیعی، نفت کوره و نفت گاز است. مدیریت این دو بخش منابع سوختی و نیروگاه‌ها کاملاً به صورت جداگانه انجام می‌شود. وزارت نیرو بابت سوختی که از وزارت نفت دریافت می‌کند، هزینه پرداخت نمی‌کند که این امر موجب شده تا مطابق آمار وزارت نیرو از متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی کل کشور، عزم جدی برای افزایش راندمان نیروگاه‌های حرارتی وجود نداشته باشد و در طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ تنها یک درصد افزایش راندمان در این نیروگاه‌ها محقق شود.<sup>۲</sup> این در حالی است که طبق تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها، راندمان نیروگاه‌های حرارتی باید سالیانه حداقل یک درصد افزایش یابد، به طوری که تا پایان سال برنامه پنجم این عدد به ۴۵ درصد برسد. علت اصلی این امر رایگان بودن سوخت مصرفی نیروگاه‌هاست. در صورتی که وزارت انرژی تشکیل شود منفعت این وزارتخانه در کاهش مصرف گاز نیروگاه‌هاست که موجب بالا رفتن بهره‌وری انرژی می‌شود.<sup>۳</sup>

#### • مدیریت نحوه تأمین سوخت مورد نیاز نیروگاه‌های حرارتی در فصول سرد سال

همواره در فصول سرد سال به علت افزایش مصرف گاز در بخش خانگی، نیروگاه‌های حرارتی به سوخت مایع نیاز پیدا می‌کنند. برای حل این مشکل جلساتی توسط شورای عالی امنیت ملی با حضور وزارت نفت و نیرو تشکیل می‌شود تا این مشکل به صورت موقت حل شود. با تشکیل وزارت انرژی برنامه‌ریزی مناسب برای حل این مشکل انجام خواهد شد.

#### ب) افزایش تمرکز در برنامه‌ها و سیاست‌های انرژی

هم‌اکنون هریک از دو وزارتخانه نفت و نیرو برای انجام وظایف خود بر اساس قوانین و برنامه‌های توسعه پنج ساله، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی می‌کنند. اما برنامه این دو وزارتخانه نه تنها مکمل یکدیگر نیست، بلکه در برخی از حوزه‌ها با یکدیگر تضاد دارد که موجب بسیاری از آسیب‌های ذکر شده در نظام حکمرانی

1. [http://www.snam.it/en/Media/energy-morning/20150519\\_2.html](http://www.snam.it/en/Media/energy-morning/20150519_2.html).

۲. آمارنامه صنعت برق، شرکت توانیر سال ۱۳۹۵.

۳. همان.



انرژی ایران شده است. در صورت تأسیس وزارت انرژی تمرکز در بخش برنامه‌ریزی و سیاستگذاری ایجاد می‌شود که موجب عملکرد بهتر حکمرانی انرژی کشور می‌شود.

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

#### – تقویت نیروی انسانی متخصص

شرایط کنونی وزارت نفت به گونه‌ای است که تقریباً می‌توان گفت افراد متخصص این حوزه از بخش ستادی وزارت نفت که وظایف سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز را برعهده دارد، به بخش تصدیگری یعنی شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه آن رفته‌اند. از سوی دیگر طبق ماده (۱۰) قانون وظایف اختیارات وزارت نفت،<sup>۱</sup> حقوق کارمندان وزارت نفت براساس قانون خدمات کشوری مشخص می‌شود در حالی که دستمزد کارکنان شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه آن تابع قوانین خاصی است. این امر موجب ایجاد انگیزه برای متخصصین این صنعت برای حضور در شرکت‌ها به جای ستاد وزارتخانه شده است. بنابراین بخش نیروی انسانی وزارت نفت تضعیف شده است. در صورت ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت، حضور نیروهای متخصص ستادی وزارت نیرو موجب تقویت وزارت انرژی خواهند شد که این امر به انجام وظایف حاکمیتی این وزارتخانه بسیار کمک خواهد کرد.

#### – استقلال مالی وزارت نفت

بودجه سالیانه وزارت نفت مبلغ بسیار ناچیزی است برای مثال، طبق جدول ۷ لایحه بودجه کل کشور سال ۱۳۹۷، عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ وزارت نفت صفر بوده است.<sup>۲</sup> در واقع، وزارت نفت هزینه کارمندان خود را از محل منابع شرکت ملی نفت تأمین کرده و این سازوکار موجب وابستگی بخش ستادی وزارت نفت از نظر بودجه‌ای به تصمیمات مدیر امور مالی شرکت ملی نفت می‌شود. در صورت ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت، بودجه سالیانه این وزارتخانه به شکل قابل توجهی افزایش می‌یابد.<sup>۳</sup>

### د) حذف سازمان‌های مشابه و موازی در وزارتخانه‌ها

ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت ضمن تقویت نیروی انسانی و ارتقای کارایی، صرفه‌جویی نسبی در هزینه‌ها به وجود می‌آورد. برای مثال، کاهش حجم دولت با ادغام وظایف استانی شرکت گازرسانی و برق‌رسانی موجب کاهش هزینه‌های وزارت انرژی خواهد شد و با تشکیل یک سازمان انرژی در هر استان می‌توان خدمات هر دو سرویس را به بهترین وجه انجام داد.

۱. نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند با رویکرد تقویت رقابت‌پذیری و سرعت بخشیدن به بهره‌برداری از میادین مشترک و حفظ نیروی انسانی متخصص تابع آیین‌نامه خاصی است که بدون الزام به رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت سایر قوانین و مقررات مربوطه و با پیشنهاد وزارت نفت و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تهیه می‌شود و حداکثر ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب رئیس‌جمهور می‌رسد.

۲. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ جدول ۷، حدود ۱۵۵۶ میلیارد ریال برای وزارت نفت پیش‌بینی شده است.

۳. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ جدول ۷، حدود ۶۴۷۸۹ میلیارد ریال برای وزارت نیرو پیش‌بینی شده است.

### ه) افزایش کیفیت تحقیقات حوزه انرژی

در صورت ادغام دو وزارتخانه با اشتراک‌گذاری اطلاعات دو نهاد، سطح تحقیقات از نظر دقت و سرعت افزایش خواهد یافت.

### ۲-۲. الزامات تشکیل وزارت انرژی

تشکیل وزارت انرژی مزایای بسیاری با خود به همراه دارد، اما استفاده از این مزایا نیاز به الزاماتی دارد و در صورتی که الزامات تشکیل وزارت انرژی رعایت نشود بهره‌گیری از مزایای آن در حاله‌ای از ابهام خواهد بود. در ادامه الزامات تشکیل وزارت انرژی تشریح خواهد شد.

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

همان‌طور که قبلاً نیز بیان شد، نفت و گاز همواره ابزاری برای کسب مشروعیت سیاسی و اجتماعی دولت‌ها بوده است و تا زمانی که این نگاه به نفت و گاز در کشور وجود دارد تأسیس وزارت انرژی مشکلات این صنعت را رفع نخواهد کرد. لذا برای آنکه وزارت انرژی عملکرد مناسبی داشته باشد باید پارادایم فعلی وابستگی دولت به درآمدهای نفتی تغییر کند. پارادایم فعلی موجب می‌شود برخی از مزایای تشکیل وزارت انرژی محقق نشود که در ادامه توضیح داده می‌شود:

- تمایل دولت‌ها به‌عنوان یکی از بازیگران اصلی حاکمیت به تصدیگری در بخش‌های مختلف انرژی برای کسب تمامی منافع اقتصادی، سیاسی و اجتماعی حاصل از آن و به دنبال آن ارجحیت دادن به منافع کوتاه‌مدت دولتی بر منافع بلندمدت عمومی، ناکارآمدی سیاستگذاری و تنظیم‌گری بخش انرژی را در پی خواهد داشت.
- وابستگی اقتصادی دولت‌ها به درآمدهای نفتی موجب اهمیت دولت‌ها به این بخش و ارائه تسهیلات نامتوازن بین بخش نفت و برق در وزارت انرژی خواهد شد. لذا تضاد بین دو بخش نفت و برق همچنان باقی خواهد ماند.

تجربه کشور نروژ نیز نشان‌دهنده این مسئله است. کشور نروژ در ابتدای پیدایش نفت در این کشور پارادایم سیاستی این کشور را در حوزه نفت تعیین کرد. در سال ۱۹۷۰ در قانون ده‌گانه نفت، انرژی به‌عنوان موتور محرک اقتصاد و صنعت کشور معرفی شد. این امر موجب شد مسیر تأسیس نهاد تنظیم‌گر و پس از آن تأسیس وزارت انرژی درست طی شود. لذا ابتدا باید پارادایم سیاستی کشور در زمینه انرژی به‌طور مشخص اعلام گردد در غیر این صورت با تأسیس وزارت انرژی مسیر فعلی ادامه خواهد یافت.

#### ب) جدایی حکمرانی و تصدیگری

مشکل تداخل وظایف حاکمیتی و تصدیگری در وزارتخانه‌های نفت و نیرو، قبل از تشکیل وزارت انرژی باید حل شود. این مشکل باعث می‌شود اختلافات کنونی بین دو وزارتخانه نفت و نیرو در صورت تشکیل وزارت انرژی بین دو معاونت اصلی این وزارتخانه ادامه می‌یابد و در نهایت منفعت عمومی برآورده نشود. دو مورد از این اختلافات بیان می‌شود:



## – صادرات برق یا گاز

چالشی که بین وزارت نفت و نیرو در مورد صادرات برق یا گاز در حال حاضر وجود دارد در صورت تشکیل انرژی هم به دلیل تضاد منافع تصدیگری بخشی بین دو معاونت نفت و برق همچنان ادامه می‌یابد. بنابراین ضعف در سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت دیپلماسی انرژی و صادرات انرژی کشور همچنان ادامه خواهد یافت. در ثانی، وزیر انرژی به دلیل نگاه تصدیگرایانه، صادرات گاز را انتخاب می‌کند. زیرا درآمدزایی مستقیم برای دولت خواهد داشت. در حالی که اگر یک وزارتخانه تصدیگر نباشد و منافع ملی را مد نظر قرار دهد صادرات برق به دلیل ایجاد ارزش افزوده و اشتغال در کشور و همچنین ایجاد وابستگی بیشتر در کشور مقابل نسبت به گاز اولویت دارد.<sup>۱</sup>

## – توسعه برق یا نفت

در صورت تصدیگر ماندن وزارت انرژی، این وزارتخانه منابع تخصیص داده شده به بخش انرژی را در راستای توسعه صنعت نفت به کار خواهد بست. زیرا درآمدزایی بسیار بیشتری خواهد داشت و این امر موجب نگاه حداقلی به توسعه صنعت برق می‌شود. بنابراین اهدافی از قبیل افزایش بهره‌وری در نیروگاه‌های کشور، خطوط انتقال و کاهش مصرف انرژی به حاشیه رانده خواهد شد. شبیه همین نگاه هم‌اکنون در وزارت نفت موجب عدم توسعه زنجیره ارزش و ظرفیت پالایشی نفت ایران شده است که خلاف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. زیرا سرمایه‌گذاری در بالادستی، نسبت به توسعه ظرفیت پالایشی و خودکفایی بنزین درآمد بیشتری برای وزارت نفت دارد.

با توجه به توضیحاتی که داده شد حضور توأمان دولت در بخش تصدیگری و حکمرانی در بخش انرژی سبب تضاد منافع می‌شود و مسائل زیر را به همراه خواهد داشت:

- عملکرد نامناسب نهادها و ساختارهایی از قبیل وزارت انرژی یا شورای عالی انرژی؛
- عملکرد غیربهبینه مالی، فنی و اقتصادی شرکت‌های دولتی در بخش تصدیگری که مسائل زیر را به همراه دارد:

(الف) اتلاف منابع انرژی و تولید غیرصیانتی از مخازن نفت و گاز،

(ب) عقب‌ماندگی صنعتی و فناورانه و ایجاد وابستگی،

• عدم پاسخگویی مسئول وزارتخانه به دلیل داشتن نقش تصدیگری،

• مانع حضور قوی و کارآمد بخش خصوصی به دلیل داشتن قدرت حاکمیتی،

• نبود شفافیت کامل در روابط مالی بین تصدیگران و وزارتخانه‌ها.

تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که جدا کردن تصدیگری از حاکمیت در اولویت قرار دارد. برای

مثال، نروژ در سال ۱۹۷۲ همزمان با تأسیس شرکت ملی نفت خود (استات اویل)، مدیریت نفت نروژ (NPD)

۱. صادرات برق به یک کشور موجب ایجاد وابستگی آن کشور به محل صادراتی می‌شود، اما در صورت قطع گاز، از سایر منابع انرژی از قبیل زغال سنگ، نفت کوره یا نفت گاز برای تولید برق می‌توان استفاده شود.

را ذیل وزارت صنعت ایجاد کرد. سپس کلیه امور تجاری و تصدیگری را به استات اوپل و امور حاکمیتی را به NPD سپرد. پس از یک دوره ۶ ساله که طی آن NPD توان فنی و تجربه کافی را برای نظارت کسب کرد و همچنین برای رصد سیاست‌ها سامانه اطلاعاتی صنعت نفت را راه‌اندازی کرد و ابزارهای مالی از قبیل مالیات نفت برای تنظیم‌گری تعبیه کرد، وزارت نفت و انرژی در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد.

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

هم‌اکنون دو وزارتخانه نفت و نیرو از نبود سامانه‌های اطلاعاتی شفاف برای تصمیم‌گیری‌های خود رنج می‌برند. برای تشکیل وزارت انرژی توانمند ابتدا لازم است به‌صورت جداگانه مراکز آماری و رصد اطلاعات صنعت برق و صنعت نفت فعال شوند، سپس بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت ادغام شود زیرا در حال حاضر این دو وزارتخانه نتوانسته‌اند اطلاعات مورد نیاز خود را برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری به‌دست آورند، لذا پس از ادغام نیز به‌علت افزایش حجم اطلاعات و مسئولیت‌های دیگر، نخواهند توانست این اطلاعات را به‌دست آورند.

در کشور نروژ یکی دیگر از مزایای مدیریت نفت نروژ (NPD) در اختیار داشتن سامانه اطلاعات دقیق از صنعت نفت این کشور بود، این امر باعث می‌شد که سیاستگذاری‌های صنعت نفت که در شورای دولتی<sup>۱</sup> انجام می‌شد، براساس آمارها و تحلیل تخصصی آنها به‌درستی انجام شود. کلیه این اتفاقات قبل از تأسیس وزارت نفت و انرژی نروژ در سال ۱۹۷۸ بود.

### د) حل شرایط بحرانی صنعت برق قبل از ادغام

شرایط بحرانی فعلی صنعت برق به‌گونه‌ای است که از منظر اقتصاد سیاسی، هیچ وزیر نفتی تمایل به ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت را ندارد. در ادامه این شرایط به‌اختصار توضیح داده می‌شود.

#### • بدهی وزارت نیرو

طبق اطلاعات غیررسمی، هزینه تمام‌شده تولید برق در سال ۱۳۹۵ با احتساب هزینه سوخت یارانه‌ای نیروگاه‌ها، به ازای هر کیلو وات‌ساعت ۹۵۸ ریال و متوسط قیمت فروش وزارت نیرو به مشترکان داخلی (خانگی، عمومی، کشاورزی، صنعتی و سایر مصارف) به‌ازای هر کیلو وات‌ساعت ۶۶۲ ریال بوده است.<sup>۲</sup> لذا با تولید و فروش هر کیلو وات ساعت برق به میزان بدهی‌های سالیانه وزارت نیرو اضافه می‌شود؛ نتیجه این موضوع بدهی ۳۰ هزار میلیارد تومانی این وزارتخانه تا سال ۱۳۹۶ به شبکه بانکی، فروشندهان برق و پیمانکاران بخش خصوصی است.<sup>۳</sup>

#### • عدم سرمایه‌گذاری در بخش برق و مشکل تأمین کافی برق

طبق جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، هزینه‌های تولید، انتقال و توزیع برق در سال ۱۳۹۷ با کسری ۳۴۷۶۹ میلیارد ریال مواجه است. این زیان صنعت برق و بدهی زیاد وزارت نیرو باعث به‌وجود

1. State Council

۲. نشریه صنعت برق ایران، شرکت توانیر، سال، ۱۳۹۵.

۳. مصاحبه با دکتر عبده تبریزی، عضو هیئت تنظیم بازار برق ایران.



آمدن مسائل زیر شده است:

- ورشکستگی، تعطیلی و یا کاهش شدید فعالیت ۶۶ شرکت از سال ۱۳۹۰ تاکنون، که سهم عمده‌ای را در فعالیتهای صنعت برق عهده‌دار بوده‌اند؛
- خودداری بانک‌ها از پذیرش عاملیت انتشار اوراق بهادار، فاینانس طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌های حوزه برق؛
- کاهش شدید سرمایه‌گذاری در بهینه‌سازی شبکه انتقال و توزیع.<sup>۱</sup>

#### ه) توانایی سیاستگذاری و تنظیم‌گری

هم‌اکنون دو وزارتخانه نفت و نیرو مشغول به فعالیتهای تصدیگری صنعت نفت و برق هستند و برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌های آنها همگی کوتاه‌مدت است. در بخش تنظیم‌گری نیز این دو وزارتخانه نتوانسته‌اند نقش نظارتی و هدایتی خود را به‌درستی انجام دهند. بنابراین بدون توان تنظیم‌گری و سیاستگذاری، ادغام آنها نه‌تنها مشکلی از حوزه انرژی کشور را برطرف نخواهند کرد، بلکه این حوزه را با چالش‌های جدی‌تری مواجه خواهد کرد. توانمندسازی این دو وزارتخانه برای سیاستگذاری و تنظیم‌گری نیازمند الزامات زیر است:<sup>۲</sup>

- سیاستگذار باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد:
- نباید به فکر تأمین درآمدهای دولت باشد؛
- نباید تصدیگری کند؛
- باید با تنظیم‌گر ارتباط مشخص و مناسب برای تحقق سیاست‌ها داشته باشد؛
- بر مبنای یک نظام اطلاعاتی دقیق تصمیم‌گیری کند؛
- از نهادهای تصمیم‌ساز و نخبه استفاده کند؛
- دیدگاه بلندمدت تولید از منابع نفت و گاز داشته باشد؛
- برای کل زنجیره بخش انرژی و با توجه به ابعاد مختلف فنی، مالی، حقوقی، تجاری، و... سیاستگذاری کند؛
- بازیگران مختلف با منافع گوناگون را در مراحل تصمیمات، برنامه‌ریزی، پیاده‌سازی و نظارت در نظر بگیرد.

- تنظیم‌گر باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

- از نظر مالی و تصمیمات، از بخش تصدیگری مستقل باشد؛
- در مقابل فشارهای سیاسی مقاوم باشد؛
- عملکرد آن برای عموم جامعه یا نمایندگان آنها شفاف و قابل نظارت باشد؛

۱. همان.

۲. این نکات با مطالعه تجربه کشورهای مختلف از قبیل نروژ، برزیل، انگلیس، آمریکا و روسیه به‌دست آمده که در گزارش‌های مستقلی مشروح آنها ارائه خواهد شد.

• در حوزه انرژی در ابعاد مختلف فنی، اقتصادی، تجاری، محیط زیستی و حقوقی از نظر دانش و تجربه به‌روز و غنی باشد؛

• به اطلاعات مراحل اکتشاف تا تولید مخازن نفت و گاز و بخش‌های مختلف صنعت برق دسترسی داشته باشد.

بنابراین وجود یک نهاد که توان فنی، کارشناسی، اطلاعاتی و مالی مناسب برای نظارت و تنظیم‌گری صنعت نفت یا برق داشته باشد بر تأسیس وزارت انرژی مقدم است. این در حالی است که دو وزارتخانه فعلی کاملاً متصدی بوده و از توان کافی و ابزار مناسب برای تنظیم‌گری و سیاستگذاری برخوردار نیستند. پس، ابتدا باید این نهاد در هر دو وزارتخانه به‌صورت جداگانه ایجاد شود. سپس، بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت ادغام شود. با ادامه شرایط کنونی، اگر وزارت انرژی نیز تشکیل شود، نمی‌تواند وظایف تنظیم‌گری خود را انجام دهد.

### جمع‌بندی

در این گزارش ابتدا مفهوم حکمرانی انرژی و مسائل اساسی آن، بررسی شد. سپس وضعیت حکمرانی انرژی ایران و ریشه مشکلات آن بیان شد. پنج مشکل اصلی حکمرانی انرژی پارادایم غلط وابستگی دولت‌ها به نفت، تداخل تصدیگری و حکمرانی، نبود سیاست جامع در بخش‌های مختلف انرژی، نبود منابع اطلاعاتی کافی برای تصمیم‌گیری سیاستگذار و عدم بهره‌گیری از مجموعه‌های سیاست‌ساز به اختصار شرح داده شد.

پس از آن، مزایای تأسیس وزارت انرژی بیان شد. از جمله ایجاد متولی مشخص در بخش کلان انرژی کشور که می‌تواند به سیاستگذاری و تنظیم‌گری واحد و کارآمد انرژی منجر شود؛ تقویت وزارت نفت با ادغام بخش برق وزارت نیرو در آن؛ چابک‌سازی دولت و تمرکز بر تصمیم‌گیری‌ها با حذف سازمان‌های مشابه و موازی در وزارتخانه‌ها و افزایش کیفیت تحقیقات حوزه انرژی. سپس با توجه به شرایط فعلی نظام حکمرانی انرژی ایران، الزامات تشکیل وزارت انرژی شرح داده شد. از جمله ضرورت کاهش وابستگی بودجه‌ای دولت به درآمدهای نفت، ضرورت جدایی حکمرانی و تصدیگری، ضرورت تشکیل نظام جامع اطلاعاتی، ضرورت حل شرایط بحرانی صنعت برق قبل از ادغام و از همه مهمتر ارتقای توانایی سیاستگذاری و تنظیم‌گری.

در پایان، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که تغییرات شکلی و ساختاری در نظام حکمرانی انرژی به تنهایی موجب بهبود شرایط فعلی نخواهد شد. بلکه با توجه به نگاه تصدیگری دولت به بخش انرژی و وابستگی به درآمدهای نفتی، مقدمات ایجاد وزارت انرژی باید فراهم شود. حکمرانی انرژی ایران نیازمند تغییرات لازم به‌صورت یکپارچه و عمیق در بخش‌های مختلف پارادایم‌ها، اهداف، برنامه‌ها، ساختارها،





کارکردها و ابزارهای سیاستی است. لذا ارائه پیشنهادها و اجرای و گام‌های اصلاحی شرایط فعلی حکمرانی انرژی ایران که مقدمات تأسیس وزارت انرژی را نیز فراهم خواهد کرد در گزارش دیگری ارائه خواهد شد. از یک طرف تأمین برق برای مردم کشور یکی از وظایف خدماتی دولت است و معمولاً نباید در قالب مسائل سیاسی طرح شود در ۹۰ درصد از کشورهای دنیا در کابینه‌ها فردی به‌عنوان وزیر برق وجود ندارد و از طرف دیگر بخش برق وزارت نیرو، مصرف‌کننده تمام سوخت‌های فسیلی است و لاغیر که می‌تواند یکی از معاونت‌های وزارت انرژی (وزارت نفت) این مسئولیت را عهده‌دار باشد. در حال حاضر بیش از یکصد شرکت در کشور مسئولیت سرویس‌دهی برق را عهده‌دار هستند و بیش از ۳۹ شرکت مسئولیت گازرسانی را به عهده دارند. با ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت انرژی (وزارت نفت) در هر استان فقط یک شرکت یا سازمان انرژی می‌تواند عهده‌دار این مسئولیت‌ها شود. برای برق ۳۳ میلیون مشترک و در مورد گاز ۱۸ میلیون مشترک وجود دارد. برای قرائت کنتور مشترکین، مجزا از هم یک فرد اعزام می‌شود. کافی است برای قرائت هر دو کنتور یک نفر اعزام شود. محاسبات نشان می‌دهد که تنها همین مسئله موضوع ادغام دو وزارتخانه را توجیه می‌کند.

#### منابع و مآخذ

۱. اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری، چارچوب ادبیات حکمرانی نفت، سال ۱۳۹۶.
۲. اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری، تاریخچه حکمرانی صنعت نفت و گاز نروژ، سال ۱۳۹۶.
۳. ترازنامه هیدروکربوری وزارت نفت سال ۱۳۹۳.
۴. ترازنامه انرژی وزارت نیرو سال ۱۳۹۴.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس، تمرکز امور انرژی و تشکیل وزارت انرژی، شماره مسلسل ۶۱۰۵، سال ۱۳۸۰.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس، نکاتی درباره لزوم تشکیل وزارت انرژی، شماره مسلسل ۱۴۶۶۴، سال ۱۳۹۴.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو، شماره مسلسل ۳۱۰۱۰۷۸۹، سال ۱۳۹۰.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس، تزریق گاز به میادین نفتی لازمه تحقق تولید صیانتی، شماره مسلسل ۱۵۲۸۰، ۱۳۹۵.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس، ارزیابی علل ناکامی‌های مربوط به تدوین سیاست‌های جامع انرژی در کشور، شماره مسلسل ۱۵۲۹۰، سال ۱۳۹۵.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی عملکرد وزارت نیرو در دولت یازدهم، شماره مسلسل ۱۵۵۱۲، سال ۱۳۹۶.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی عملکرد وزارت نفت در دولت یازدهم، شماره مسلسل ۱۵۵۰۹، سال ۱۳۹۶.
12. [www.iea.org](http://www.iea.org)
13. IMF Iran's Report, 2016.
14. Emamian, Seyed Mohamad Sadegh. 2014. 'British Electricity Policy in Flux: Paradigm Ambivalence and Technological Tension.'
15. Hall, Peter A. 1993, 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain', Comparative Politics.
16. Kern, Florian, Caroline Kuzemko, and Catherine Mitchell. 2014, 'Measuring and Explaining Policy Paradigm Change: the Case of UK Energy Policy', Policy & Politics, 42.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۲۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره تشکیل وزارت انرژی ۲. الزامات تشکیل وزارت انرژی

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

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا کثیری، پویان رنجبر، میثم پیله‌فروش

مدیر مطالعه: فریدون اسعدی

اظهار نظر کنندگان: ایرج مهرآزما، سید غلامحسین حسنتاش، هاشم خویی

ناظران علمی: حسین افشین و مهدی فقیهی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۱۲