دریچه: طرح ادغام دو وزارتخانه

قزوینی، ابراهیم

دولت در سالهای گذشته همواره تلاش نموده است تا بدنهء خود را کوچکتر نماید.طرح‏های مختلف تعدیل نیروی انسانی و واگذاری بخش‏هایی از فعالیت‏های اجرایی به بخش خصوصی و تقویت بخش حاکمیتی،مظاهری‏ از این سیاست می‏باشند.در برنامهء سوم توسعهء اقتصادی،اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور نیز بر کوچک‏سازی حجم تصدی و جلوگیری از گسترش تشکیلات دولتی تأکید شده است.برای تحقق اهداف فوق در اواخر سال 1379 تعدادی از وزارتخانه‏ها در یکدیگر ادغام شدند و اخیرا نیز طرح ادغام وزارتخانه‏های نفت و نیرو و تشکیل وزارت انرژی مطرح‏ شده است هرچند که پیشاپیش در مجلس ششم به جای کمیسیون نفت‏ و نیرو،کمیسیون انرژی تشکیل گردید که در ادامه توضیح داده خواهد شد تشکیل این کمیسیون یک حرکت مثبت و سازنده است.

گاهی حجم فعالیت‏های اجرایی و تصمیم‏گیری دولت در یک زمینه‏ آن‏چنان زیاد می‏شود که دیگر راهبرد بهینه آن در قالب یک سازمان یا شرکت‏ میسر نبوده و تأسیس یک وزارتخانه خاص ضروری احساس می‏گردد کما اینکه ایجاد وزارتخانه‏هایی بنا به همین دلایل مسبوق به سابقه بوده و در حال حاضر نیز احتمال ایجاد وزارتخانه جدید دیگری در دولت مطرح‏ می‏باشد.از سویی دیگر گاهی انجام کارهای موازی و یا نگرش‏های جدید حاکمیتی،بحث ادغام وزارتخانه‏ها و یا سازمانها را پیش می‏آورد.

علی القاعده در بحث ادغام اهداف متعددی چون کوچک‏سازی دولت، هماهنگی امور،تقویت بخش حاکمیتی و کاهش تصدی دولت،حذف‏ فعالیت‏های موازی و صرفه‏جویی‏های مالی مدنظر خواهد بود.اگر هدف از ادغام وزارتخانه‏های نفت و نیرو نیز این‏چنین باشد،هرکدام از مزایای‏ اشاره شده دارای ابهامات و نکاتی هستند که می‏بایست پس از انجام‏ مطالعات دقیق کارشناسی،زمینه‏های تصمیم‏سازی آن فراهم گردد.

1-فعالیت‏های موازی:در حال حاضر وزارتخانه‏های نفت و نیرو و نیز سازمان انرژی اتمی در آینده،تأمین‏کننده انواع حامل‏های انرژی‏ بخش‏های مختلف کشور هستند.حامل‏های انرژی طیف وسیعی از انواع‏ منابع انرژی‏زای تجدیدناپذیر مانند نفت،گاز و زغال‏سنگ تا انواع‏ تجدیدشونده همچون انرژی‏های خورشید،باد،آب،ژئوترمال و غیره را دربرمی‏گیرد.سهم نفت و گاز در تولید انرژی‏های اولیه حدود 99 درصد است در حالی که حدود 5/0 درصد از انرژی‏های اولیه از منشأ برق-آبی‏ تأمین می‏شود.

فعالیت‏های جاری وزارت نفت به منظور تأمین نیازهای انرژی داخل‏ کشور که در قالب سه شرکت عمده صورت می‏گیرد شامل تولید نفت و گاز، انتقال آن به پالایشگاههای نفت و گاز،تولید فرآورده و توزیع آن در شبکه‏ مصرف می‏باشد.در حالی که وزارت نیرو در قالب شرکت توانیر و با استفاده‏از سوخت‏های هیدروکربوری(حدود 95 درصد از عرضه برق کل کشور با استفاده از سوخت‏های هیدروکربوری نفت و گاز تأمین می‏شود)نیروی برق‏ کشور را تولید و با استفاده از سیستم‏های توزیع به مصرف‏کنندگان‏ می‏رساند.از این نظر سازمان انرژی اتمی نیز در آینده رسالت تأمین برق از طریق تبدیل مواد رادیواکتیویته را به عهده خواهد داشت.یکی دیگر از زمینه‏های فعالیتی وزارت نیرو،جمع‏آوری و ذخیزه‏سازی آب،انتقال و توزیع آن است که ارتباط تنگاتنگی با مسایل زیربنایی کشور همچون‏ کشاورزی و صنعت دارد.مقوله آب در وزارت نیرو اعم از سرمایه‏گذاری و برنامه‏ریزی‏های بلندمدت آن تا حفظ و ارتقا سیستم‏های موجود خود به تنهایی از پیچیدگی‏های فراوانی برخوردار است.

بنابراین علی‏رغم اینکه دغدغه وزارتخانه‏های نفت و نیرو،تأمین‏ حامل‏های انرژی مورد نیاز برای بخش‏های مصرفی کشور است و انجام‏ برنامه‏ریزی‏های مربوطه اما زمینه‏های فعالیت‏های اجرایی آن به هیچ‏ ترتیبی با یکدیگر سنخیت نداشته و حیطهء کاری آنان به مقدار بسیار قابل‏ ملاحظه‏ای از یکدیگر متمایز است.اگر بحث امور بین الملل و اوپک را نیز در نظر بگیریم،کاملا روشن می‏گردد که در صورت ادغام وزارتخانه‏های‏ مذکور حجم کاهش یافته از فعالیت‏های موازی،بسیار اندک خواهد بود.

2-تجمیع بخش‏های تصدی:صرفنظر از بخش بین الملل و اوپک‏ وزارت نفت که مقولهء جداگانه‏ای است،بخش‏های تصدی او دو وزارتخانه‏ شامل تولید،انتقال و توزیع می‏شود،علی‏رغم وجه مشترک ظاهری،از نظر ماهوی این بخش‏ها با یکدیگر بسیار متفاوت هستند.این تفاوت هم از نظر جنس و هم از نظر اندازه است.تولید،انتقال توزیع نفت خام،فرآورده‏های‏ نفتی و گاز طبیعی از میادین تولیدی تا بخش‏های مصرف‏کننده نهایی که به‏ طور عمده توسط خطوط لوله یا تانکرها صورت می‏گیرد کاملا به آنچه که در مورد انتقال و توزیع برق که با سیستم کابل صورت می‏گیرد متفاوت است. شاید در این خصوص سیستم‏های انتقال و توزیع وزارتخانه‏های نیرو و پست و تلگراف و تلفن قرابت بیشتر با هم داشته باشند.

از سویی دیگر خاطرنشان می‏سازد حدود 60 درصد کل مصرف نهایی‏ انرژی در بخش‏های صنعت،خانگی تجاری،حمل‏ونقل،کشاورزی، مصارف غیرانرژی و سایر مصارف فقط توسط فرآورده‏های نفتی تأمین‏ می‏شود که اگر چنانچه سهم گاز را نیز به آن اضافه نماییم بالغ بر 90 درصد خواهد شد در حالی که تنها 8 درصد از مصارف بخش‏های فوق الذکر توسط نیروی برق تأمین می‏گردد.

بنابراین به تنها حوزهء فعالیت‏های وزارت نفت و نیرو در زمینهء تأمین‏ انرژی از یک جنس نیستند بلکه از لحاظ ابعاد نیز با یکدیگر بسیار ادامه در صفحهء 7

نانچه واقعا چنین ظرفیت مازادی در عربستان‏ وجود داشت شاید دولت عربستان به هربهانه‏ای‏ و حتی برای چند روز با افزایش موقت تولید خود قطعی بودن وجود چنین ظرفیتی را به‏ نمایش می‏گذاشت.

درست است که میزان تولید نفت عربستان‏ در سالهای 1977 و 1979 از حد 9 میلیون بشکه‏ در روز فراتر رفت و در سالهای 1980 و 1981 به‏ نقطهء اوج خود در حدود 8/9 میلیون بشکه در روز رسیده است اما از آن پس و حتی در جریان‏ جنگ خلیج فارس(1991)متوسط تولید این‏ کشور هرگز از حدود 3/8 میلیون بشکه تجاوز ننموده است.متخصصین آشنا به ویژگیهای‏ مخازن نفتی منطقهء خلیج فارس واقفند که‏ دستیابی مقطعی به سطح تولید 8/9 میلیون‏ بشکه به هیچ‏وجه به معنای امکان تداوم دائمی‏ و چنین سطحی از تولید نیست و مخازن نفتی‏ پس از مدتی با افت فشار و کاهش تولید طبیعی‏ چاهها مواجه می‏گردند.علاوه بر این مطالعات‏ انجام شده نشان می‏دهد که حفظ هربشکه‏ ظرفیت تولید قابل تداوم(اعم از ظرفیت فعال و ظرفیت ذخیره)نیاز به سرمایه‏گذاری قابل‏توجه‏ سالانه دارد و به نظر می‏رسد که طی بیست سال‏ گذشته چنین سرمایه‏گذاری در حد ضرورت در کشور عربستان انجام نپذیرفته است.

در سطور گذشته به امکان‏پذیری و محدودیتهای فنی تولید نفت عربستان اشاره‏ نمودیم در این رابطه اگر از مسائل مقطعی عبور کنیم و قدری بلندمدت‏تر به موضوع نگاه کنیم با یک سؤال مهم مواجه خواهیم شد و آن این‏ است که:در شرایطی که اکثر پیش‏بینی‏های انجام‏ شده در مورد عرضه و تقاضای بلندمدت نفت‏(معمولا تا سال 2020)نشان می‏دهد که اتکاء بلندمدت عرضهء جهانی نفت عمدتا به‏ کشورهای تولیدکنندهء نفت خلیج‏فارس خواهد بود و در شرایطی که همین پیش‏بینی‏ها میزان‏ تولیدی در حدود بیست میلیون بشکه در روز را برای عربستان سعودی به منظور پاسخگویی به‏ تقاضای جهانی در نظر می‏گیرند چرا هنوز شاهد آغاز سرمایه‏گذاری‏های عظیم و عمدهء مورد نیاز چنین امری در بخش نفت عربستان نیستیم؟

پاسخ این سؤال می‏تواند در این نکته نهفته‏ باشد که احتمالا برآوردهای مذکور و توصیه‏هایی‏ که از دل آن بیرون می‏آید بدون توجه به‏ واقعیت‏های و محدودیت‏های فنی انجام پذیرفته‏ است و احتمالا مهندسین و متخصصین مخازن‏ نفتی عربستان سعودی به غیرواقعی بودن این‏ برآوردها اذعان دارند.

از سوی دیگر ما شاهد آغاز سرمایه‏گذاری‏های عظیم عربستان در بخش تولید گاز هستیم مقامات عربستان اعلام نموده‏اند که‏ گاز تولیدی از محل این سرمایه‏گذاری‏ها را برای‏ مصارف داخلی و به خصوص مصرف رو به‏ تزاید نیروگاه‏ها می‏خواهند.اما به نظر می‏رسد که‏ میزان سرمایه‏گذاری در بخش گاز فراتر از حد نیاز داخلی باشد و لذا این احتمال وجود دارد که‏ متخصصین مخازن نفتی عربستان سعودی نیز به‏ این نتیجه رسیده‏اند که برای حفظ ظرفیتهای‏ موجود تولید نفت و افزایش احتمالی آن راهی‏ جز تزریق حجم عظیمی از گاز به مخازن نفتی‏ وجود ندارد و این همان واقعیتی است که‏ کارشناسان و متخصصین ایرانی از سال‏ها پیش‏ به آن توجه نموده‏اند.

بقیهء از صفحهء 4 متفاوت‏اند و لذا تجمیع این دو وزارتخانه از منظر بخش‏های اجرایی فقط به منزلهء افزایش‏ حجم بخش تصدی است.

3-تقویت بخش حاکمیتی:تنها نکتهء مثبت‏ در طرح ادغام دو وزارتخانه،اگر تحقق یابد، تقویت بخش حاکمیتی است.وجود یک نهاد متمرکز سیاستگذار انرژی بسیار مطلوب و مورد نیاز است.از این دیدگاه تشکیل کمیسیون انرژی‏ مجلس شورای اسلامی در عوض کمیسیون‏های‏ نفت و نیرو،از آنجا که مجلس یک نهاد کاملا حاکمیتی است،حرکت بسیار پسندیده‏ای‏ می‏باشد،اما سؤال این است که آیا شرایط لازم‏ برای تجمیع بخش‏های حاکمیتی وزارتخانه‏های‏ نفت و نیرو آماده است؟هرکدام از وزارتخانه‏های‏ نفت و نیرو در سال‏های اخیر تلاش کرده‏اند تا ساختار خود را در جهت کاهش بخش تصدی و تقویت بخش سیاستگذاری اصلاح نمایند.هر چند که این موارد تا حدودی انجام شده است اما هنوز این تغییرات پایدار و تثبیت نشده‏اند.

بنابراین با توجه به اینکه:

-در حال حاضر بخش‏های حاکمیتی و تصدی‏ این دو وزارتخانه درهم‏آمیخته هستند

-بخشهای تصدی این دو وزارتخانه یک‏ جنس و یک اندازه نیستند

-حدود 80 درصد از درآمد ارزی کشور از محل صادرات نفت تأمین می‏گردد

-ایران دومین دارندهء ذخایر عمدهء گاز جهان‏ و دومین تولیدکنندهء عمدهء نفت اوپک است

-حفظ منافع ملی

بیم آن می‏رود که تعجیل در ادغام‏ وزارتخانه‏های نفت و نیرو بدون انجام مطالعات‏ کارشناسی دقیق‏تر،منجر به تضعیف جایگاه نفت‏ ایران در اوپک و جهان شود.لذا به نظر می‏رسد فعال شدن مجدد شورای عالی انرژی که متشکل‏ از وزرای نفت و نیرو،رییس سازمان انرژی اتمی‏ و نمایندگانی از بخش‏های ذیربط در سازمان‏ برنامه و نمایندگان دستگاههای مصرف‏کننده‏ عمدهء انرژی همچون وزارتخانه‏های صنعتی‏ است می‏تواند حرکت سازنده‏ای در جهت اتخاذ سیاستهای واحد انرژی در سطح کشور بوده و مخاطرات طرح ادغام را به تعویق اندازد.