

# معضلات قانونی حوزه انرژی در دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله

در اقتصاد ملی ایران، انرژی همواره دو نقش را ایفاء می‌کند: تأمین انرژی مورد نیاز برای توسعه و تأمین درآمد ارزی برای کشور، به طوری 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. اما در مجموع بخش انرژی در کشور زیربنای اصلی توسعه به شمار 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. پژوهش حاضر که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شده است درصدد است تا بستریهای قانونی مورد نیاز برای تحقق اسناد ملی مورد اشاره در حوزه انرژی را مورد بررسی قرار دهد. فصل دوم این پژوهش معضلات قانونی در راستای تحقق اهداف چشم‌انداز بیست ساله را مورد توجه قرار داده که این بخش را در ادامه می‌خوانیم:

درصد از عملیات اجرایی را بر عهده داشت. در صورتی که در حال حاضر ۹۰ درصد از آن را که ظاهراً توسط سازمان‌های غیر دولتی 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. بنابر این یکی از مشکلات عمده وزارت نیرو در حال حاضر عدم تدوین مقررات و برنامه مدون برای شرکت‌های زیر مجموعه است.

همچنین با وجود صدور ۴۲ مورد مجوز پالایشگاهی و ۱۹ مجوز واحد پتروشیمی، به علت 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 قیمت‌فعلی
- تداوم ابهاماتی نظیر روشن نبودن قیمت سوخت و یا خوراک برای صنایع پالایشگاهی، نیروگاهی و پتروشیمی‌ها،
- انتخاب روندهای نامناسب برای واگذاری در صنعت برق،
- تأخیر در تبدیل شدن سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی به قانون یا قوانین مؤثر و کارآمد
- بروکراسی‌های اداری و لزوم کسب مجوزهای فراوان.

**۳- عدم مدیریت بهینه عواید نفتی:** نگاهی به مدیریت عواید نفتی در گذر تاریخ صد ساله نفت ایران نشانگر آن است که هر گاه 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، به طور مثال شکاف نسبت به کل هزینه‌های دولت (با و بدون نفت) به تولید ناخالص داخلی (یعنی شاخص وابستگی به نفت خام) 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 هر چه 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

**۱- مشکلات ساختاری در بخش انرژی:** هماهنگی نهادهای مسئول در بخش انرژی، از ابتداء 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 می‌کرد امور مربوط به انرژی در یک وزارتخانه جمع 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 در هم پیچیدگی مسائل شده است. با تداوم این وضعیت و ورود هر چه بیشتر وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنایع و معادن و سازمان انرژی اتمی به حوزه تصدی‌گری و اجراء، 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.

**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 غیر دولتی 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 غیر دولتی (به شرط عدم انحصاری شدن مالکیت بخش غیر دولتی) ذیل مواد (۳۳) و (۱۲۲) برنامه سوم توسعه ممکن شد و در ادامه تفسیر مجدد رهبر انقلاب از اصل چهل و چهارم قانون اساسی موجبات حضور بیشتر بخش غیر دولتی شد. در برنامه چهارم توسعه نیز بر واگذاری ۱۰ درصدی فعالیت‌های حوزه انرژی کشور، شرایط عملکرد بخش انرژی را بهبود بخشید. با این حال، نگاهی به عملکردها عدم توفیق نسبی دولت را در اجرای این قوانین نشان می‌دهد. به عنوان 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 به شکل کنونی، دولت تنها ۶۲

نفتی<sup>۱</sup>، 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 می‌دهد، به طوری که افزایش ملایم درآمدهای نفتی با افزایش متناسب دو طرف عرضه و تقاضای اقتصاد موجبات رشد اقتصادی را فراهم می‌آورد، ولی با رشد فزاینده درآمدهای نفتی و گذشتن از حد آستانه‌ای 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 می‌شود.

در مجموع می‌توان با بررسی شاخص‌های فوق بیان کرد که مدیریت عواید نفتی تا کنون به گونه‌ای بوده که موجبات توسعه اقتصادی و رفاهی کشور را فراهم نیاورده است. تداوم این روند موجبات اتلاف منابع 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 حامل‌های انرژی:** قیمت حامل‌های انرژی در ایران با مقوله یارانه‌های پیوندی ناگسستگی داشته و دارد، به لحاظ منابع ارزی هنگفتی که برای واردات آن به منظور اجابت تقاضا مصرف می‌شود به یکی از حوزه‌های دغدغه و بسیار چالش برانگیز در مجموعه تنگناها و معضلات کشور مبدل شده است. با سپری شدن سال‌های متمادی تأخیر در زمینه اصلاح قیمت‌ها، اتخاذ تصمیم مناسب برای اصلاح آن نیز مشکل‌تر شده و این مشکل حادث شده است.

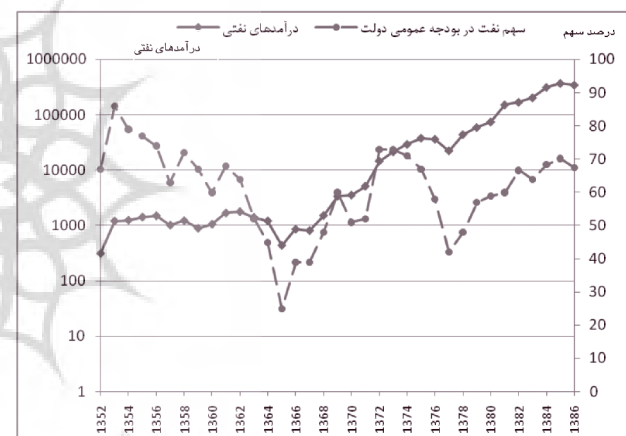
نخستین تلاش‌ها برای اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در کشور، در برنامه توسعه سوم و ذیل مواد (۵۲) و (۱۱۹) صورت گرفت که مقرر شد در جهت منطقی کردن هزینه برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب و نیز متناسب نمودن نرخ‌های ترجیحی در جهت حمایت از تولید (در مقایسه با بخش‌های غیر تولیدی)، تعیین تعرفه‌های این حامل‌ها را بر عهده کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های متولی امور تولیدی و زیربنایی (حساب مورد) و سازمان برنامه و بودجه باشد. در واقع این قانون ابزار قیمت‌گذاری را در اختیار دولت می‌گذاشت و به دنبال آن، ماده (۱۱۹) به دولت اجازه می‌داد بر اساس پیشنهاد وزارت نفت و وزارت نیرو و قیمت فروش داخلی حامل‌های انرژی (برق، گاز طبیعی، نفت سفید، بنزین، نفت گاز و نفت کوره) را در لوائح بودجه سنواتی به مجلس ارائه کند. با اینکه این مواد طی بودجه سالیانه عملیاتی شد، اما واقعی شدن قیمت‌ها و توزیع هدفمند کردن 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 عمده فروشی خلیج فارس تعیین شود<sup>۲</sup>، اما مجلس با اعمال اصلاحیه‌ای بر این ماده مقرر کرد که قیمت حامل‌های انرژی در سال اول برنامه چهارم معادل با شهریور ماه ۱۳۸۳ بوده و برای سال‌های بعدی برنامه چهارم، تغییر در قیمت کالاها و خدمات مزبور مستلزم ارائه لوائحی (شامل توجیه اقتصادی، اجتماعی) از سوی دولت است. با اعمال این اصلاحیه از سوی مجلس و عدم توجه دولت برای ارائه لوائح 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 به علاوه مطابق

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 ۱۶/۲ درصد و نهایتاً در سال ۱۳۵۳ به اوج خود یعنی ۴۰/۷ درصد می‌رسد. هر چند درآمد صادرات نفت طی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۷ به نحو چشمگیری افزایش یافت و جمعاً به ۱۱۶ میلیارد دلار رسید، اما متأسفانه به جای 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 در حالی است که تشکیل «حساب صندوق ذخیره ارزی مملکتی» در دوره رضا خان و افت‌وخیزهای 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 اگر چه 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 فراز و نشیب‌های 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**



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 تا کنون 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 به صورت مستقیم تحت تأثیر قرار داده است، به طوری که انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (به عنوان یکی از اصلی‌ترین ناظران برداشت از حساب ذخیره ارزی) به عنوان تأییدی بر این مدعا برشمرده می‌شود. حتی انحلال هیئت امنای این حساب و واگذاری اختیارات آن به کمیسیون اقتصادی دولت (که ترکیب و ریاست آن با رئیس‌جمهور است) در دولت نهم، تأیید دیگری برای تلاش دولت برای برداشت راحت‌تر 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 شاخص‌های کلان اقتصادی و رفاهی جامعه بررسی شود، نتیجه می‌گیریم 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 سال‌های مذکور، در دوره‌های رشد درآمدهای

لذا راهکار اساسی آن است که تعرفه و قیمت برق حاصل از انرژی‌های نو در کشور بر مبنای (نقشه راه توسعه انرژی‌های نو در کشور) و با توجه به ملاحظات مندرج در آن صورت‌پذیرد.

#### ۷- نظام‌مند نبودن نظارت بر عملکرد دستگاه‌های بخش انرژی در کشور:

یکی از اساسی‌ترین معضلاتی که مسئولان و تصمیم‌گیران حوزه‌های مختلف کشور، به خصوص در بخش انرژی با آن روبه‌رو هستند، مسئله «تعدد» و «غیر تخصصی بودن» نظارت‌های نهادی 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 در حالی است که بسیاری از ساختارهای اداری موجود، اجازه تحرک و تصمیم‌گیری شجاعانه را از مدیران دولتی سلب کرده است و به واسطه 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 به معنای حذف نظارت‌ها و نفی وجود ساختارهای پایش و ارزیابی عملکردها نیست، بلکه اگر این گونه 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 بالغ بر پنج مجموعه بر عملکرد نهادی مختلف نظارت دارند، البته مطابق با قانون وظیفه و مواردی که این دستگاه‌ها باید بر عملکردها نظارت کنند، مشخص شده است، اما با این حال عموماً مشاهده می‌شود که عملکرد این نهادها نظارتی به گونه‌ای صورت می‌پذیرد که تداخلاتی در حوزه نظارتی پدید می‌آید. به عنوان نمونه برخی مدیران ناگزیر می‌شوند که برای برخی موارد جزئی (به عنوان مثال ریز هزینه‌های خوراک مصرفی مجموعه خود) به کلیه نهادها نظارتی پاسخگو باشند، حال آنکه ممکن است در نقطه مقابل برخی تخلفات آشکار و ضررهای وارده به منافع ملی (که به عنوان مثال ناشی از عملکردهای نادرست است) از دیده پنهان بماند. اگر تصور کنیم هر یک 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 دست و پاگیر چیزی جز آزار بین رفتن شجاعت و سرعت مدیران در تصمیم‌گیری‌ها نخواهد بود.

#### ۸- قوانین ناکارآمد در جذب سرمایه‌های خارجی: جذب سرمایه‌ها در بخش

انرژی در کشور با چالش‌های اساسی قانونی روبه‌رو است. به عنوان مثال در میان کشورهای اطراف، انعقاد قراردادهای مشارکت در تولید (Production Sharing) امری مرسوم است. با توجه به جذابیت این قراردادهای، 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 همه جانبه 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 در حالی 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 در حالی است که امروزه روش اخیر به عنوان روشی منسوخ در جذب سرمایه شناخته شده<sup>۵</sup> و قراردادهای Buy Back بر جذابیت آنها افزوده و توانسته در مناقصات اخیر میداین نفتی خود توجه شرکت‌های برتر نفتی جهان را جلب کند. این در حالی 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 دست نیافتند و همین امر تداوم انعقاد این قراردادها را برای سرمایه‌گذاران

با تبصره‌های (۲)، (۴) و (۵) ماده (۳)، دولت موظف به کاهش مصرف فرآورده‌ها و تأمین آنها از تولیدات داخلی، اعمال جریمه بر مصرف مازاد 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 اصلی‌ترین شاخص‌ها در بخش بهینه‌سازی مصرف انرژی بوده است، در طول مدت اجرای برنامه سوم توسعه از ۲/۲۴ به ۲/۱۸ بشکه میلیون ریال (به قیمت پایه سال ۱۳۷۶) رسیده که کاهش اندکی را نشان می‌دهد. هر چند 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 بر شمرده.

#### 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 نهادها و 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. با این حال همان طور 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 روبه‌رو کرد. لذا همچنان مکانیسم‌های تأمین مالی توسعه انرژی‌های نو در کشور شفاف و تعیین شفافیت

در کنار قانون فوق که محل تأمین اعتبار خرید برق تضمینی از نیروگاه‌های انرژی نو را مشخص می‌کرد، 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 بر اساس 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 فتوولتادیک) و یا برق آبی یکسان است و این در حالی است که شرایط فنی و اقتصادی تولید برق از هر کدام از این منابع با یکدیگر متفاوت است. لذا به عنوان مثال با این نرخ، تولید برق آبی جذاب‌تر از برق بادی و به مراتب از برق خورشیدی سودآورتر است. این امر می‌تواند سبب توجه بیشتر بخش خصوصی (به دلیل نگاه بنگاهداری) به برق آبی و کاهش توجهات به برق خورشیدی شود و این در حالی 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 اقتصاد محور را برای بخش انرژی‌های نو در کشور پدید می‌آورد که ممکن است همسو با منافع ملی نباشد، بلکه به نظر 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.



## پیشنهاد نوذری به میرکامی برای ساماندهی کارکنان پیمانکاری نفت

وزیر سابق نفت با اشاره به امکان حذف شرکت‌های واسطه‌ای و تأمین نیرو در بخش‌هایی از صنعت نفت پیشنهادی به دکتر میرکامی وزیر فعلی نفت مبنی بر ساماندهی بخشی از کارکنان پیمانکاری صنعت نفت ارائه کرد. وزیر سابق نفت با تأکید بر اینکه از روزهای نخست پذیرش مسئولیت در وزارت نفت بحث ساماندهی کارکنان پیمانکاری صنعت نفت یکی از برنامه‌های اولویت‌دار به شمار می‌رفت تصریح کرد، بر این اساس از همان روزهای نخست پذیرش مسئولیت، همسو با اجرای پروژه‌های زیربنایی در بخش بالادستی و پایین دستی صنعت نفت ساماندهی کارکنان هم در دستور کار قرار داده شده بود.

وی با بیان اینکه پیش از ابلاغ مصوبات دولت ساماندهی کارکنان پیمانکاری در قالب اولویت‌ها آغاز شده بود بیان کرد، اما ساماندهی بخش عمده کارکنان پیمانکاری صنعت نفت باقی ماند که پیش‌بینی می‌شود ساماندهی کامل این افراد در دولت دهم انجام شود. مهندس نوذری توضیح داد، بر اساس نوع نگاه به کارها و فعالیت‌های جاری صنعت نفت در برخی از بخش‌ها امکان حذف شرکت‌های تأمین نیرو وجود دارد. وی همچنین در مورد پایین بودن سطح تحصیلات تعدادی از کارکنان پیمانکاری صنعت نفت برای امضای قرارداد مستقیم بیان کرد، می‌توان سوابق کاری افراد را با سطح تحصیلات تطبیق داد زیرا در برخی مواقع تجربه سال‌ها کار تخصصی کمتر از تحصیلات نیست ضمن آنکه برخی از سمت‌ها در نفت اصلاً دیپلم پذیر هستند.

وزیر سابق نفت در خصوص امکان اجرای مصوبات دولت مبنی بر ساماندهی کارکنان پیمانکاری صنعت نفت تأکید کرد، معمولاً با کارکنانی قراردادهای مستقیم و مدت معین امضاء می‌شود که دارای یک سمت سازمانی باشند و در صورت وجود این سمت سازمانی با این افراد قرارداد امضاء می‌شود. به گفته وی در دولت نهم طرحی در مراحل تدوین و مطالعات تکمیلی قرار داشت که در این صورت امکان امضای قرارداد با بخشی از کارکنان پیمانکاری در بخش‌های صنعت نفت فراهم می‌شد. نوذری با اعلام اینکه هم‌اکنون تعداد سمت و پست‌های سازمانی در سطح صنعت نفت کاملاً مشخص است تبیین کرد، در دولت نهم طرح ایجاد سمت‌های قائل به شخص تدوین شده بود به طوری که برای هر یک از افراد دارای شرایط یک سمت قائل به شخص در صنعت تعریف و تا زمان حضور وی این سمت وجود داشت.

این عضو کابینه دولت نهم با بیان اینکه هم‌زمان با خروج این فرد از صنعت نفت سمت وی هم به صورت خودکار حذف می‌شد که در صورت انجام مطالعات کافی به نظر می‌رسد این طرح برای ساماندهی کارکنان پیمانکاری در سطح صنعت نفت کارساز واقع شود. مهندس نوذری با اعلام اینکه ایجاد سمت قائل به شخص هیچگونه مغایرتی هم با سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی ندارد گفت، همچنین در صورت نهایی و اجرایی شدن این طرح امکان اجرای قوانین کار و تأمین اجتماعی هم وجود دارد. وی همچنین گفت، هم‌اکنون در سطح معاونت منابع انسانی وزارت نفت اختلاف نظرهای مختلفی در خصوص تعریف کارکنان حجمی وجود دارد اظهار داشت، برخی از سمت‌ها و شفاف‌سازی در خصوص نوع فعالیت حجمی و غیرحجمی کارکنان پیمانکاری صنعت نفت به طور واضح در بخشنامه و ابلاغیه‌های هیئت دولت آمده است.

مهندس نوذری با بیان اینکه قانون تفاوت قراردادهای حجمی و غیرحجمی را به طور واضح مشخص و تعریف کرده است یادآور شد، دستور رئیس جمهور در ساماندهی کارکنان پیمانکاری به‌ویژه در سطح صنعت نفت یک اقدام انقلابی و عدالت محور بوده است.

جدید، غیر جذاب نشان داد. در واقع در حالی که کشورهای همسایه تلاش دارند تا علاوه بر استفاده از چارچوب‌های جذاب قراردادهای 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 قراردادهای ندارند. 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 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 چالش‌های سرمایه روبرو خواهند بود و فعالیت‌های اکتشافی و یا توسعه تولید (افزایش برداشت) در کشور سرعت لازم را نخواهند داشت.<sup>۷</sup>

**۹- 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 در حالی است که برخی قوانین و اقدامات صورت گرفته در تضاد با این روند قرار می‌گیرد، که به عنوان مثال می‌توان قانون مدیریت خدمات کشوری را مورد اشاره قرار داد. باید توجه کرد همان گونه که به علت 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 این رو برخورد یکسان با نیروی انسانی حوزه نفت با سایر بخش‌ها (اعم از مخابرات، انرژی اتمی، هوافضا و ...) که هر کدام قوانین خاص خود را می‌طلبد 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 ایفاء می‌کند، نیروی انسانی شاغل در این بخش نیز نیازمند قوانین مخصوص به خود است و همان گونه 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.

### پی‌نوشت‌ها:

- مانند دوره ۱۳۵۶-۱۳۵۲ یا ۱۳۷۴-۱۳۶۸ و همچنین ۱۳۸۷-۱۳۸۴
- به شرط آنکه قیمت گاز صنایع بر مبنای کمترین سطح قیمت آن در صنایع کشورهای همجوار، نفت سفید بخش کشاورزی سهمیه‌ای یارانه‌ای و گازوئیل آن نیز همراه با پرداخت نقدی یارانه‌ها باشد.
- 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 غیر دولتی از منابع انرژی‌های نو با توجه به جنبه‌های مثبت زیست محیطی و صرفه‌جویی‌های ناشی از عدم مصرف منابع انرژی فسیلی و به منظور تشویق سرمایه‌گذاری در این نوع تولید به ازای هر کیلو وات ساعت برای ساعات اوج و عادی حداقل ۶۵۰ ریال و برای ساعات کم باری حداقل ۴۵ ریال (حداکثر ۴ ساعت در شبانه روز) در محل تولید مورد عمل قرار گیرد، البته این قانون اخیراً تعدیل شده و بر اساس قانون، دولت موظف است برق نو را به قیمت تضمینی ۱۳۰ تومان به ازای هر کیلو وات ساعت در ۲۰ ساعت پر بار شبانه روز و ۹۰ تومان برای چهار ساعت کم بار خریداری کند.
- این درحالی است که همه نهادهای نظارتی و وظیفه پیگیری تخلفات مالی را ندارند ولی فراتر از آن وظایف و اختیارات قانونی خودبعضاً در این حوزه‌ها ورود می‌کنند.
- برای مثال استفاده از این روش در صنایع نفت و گاز عربستان به سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۹۰ میلادی بازمی‌گردد.
- 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.
- برای مثال در حالی که در نیمه شمالی خلیج فارس ۱۳ دکل نفت قرار دارد، در ناحیه جنوبی ۸۰ دکل در حال فعالیت هستند که این امر پیشی گرفتن کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس را بر ایران نشان می‌دهد، امری که پیش‌تر نیز در اظهارات مسئولان وزارت نفت مورد تأکید قرار گرفته بود.