

سلسله نشست‌های جامعه و انرژی



انديشكده تدبير انرژي
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان



جمهوری اسلامی ایران
وزارت نیرو
مرکز امور اجتماعی منابع آب و انرژی

نشست دوم

اقتصاد انرژی؛ تنظیم‌گری و چالش‌های آن

مهر ۱۴۰۰



سخن آغازین

برق به عنوان یکی از حامل های انرژی، چسبندگی زیادی با سایر حامل های انرژی به خصوص گاز طبیعی دارد و فقدان یک تنظیم گر یکپارچه در حوزه انرژی کشور، می تواند موجب نادیده گرفتن تمامی مولفه های اثرگذار بر حوزه انرژی شود. صنعت برق در ایران یکی از بزرگ ترین و پراهمیت ترین صنایع کشور برشمرده می شود که این صنعت شامل شبکه برق، مجموعه متخصصان، پشتوانه بزرگ فنی و مهندسی و همچنین با بیش از ۹۰۰ هزار کیلومتر خط انتقال و توزیع، چهاردهمین شبکه بزرگ دنیا بوده که توانایی تامین درصد بالایی از نیازهای شبکه برق کشور را از حیث طراحی، اجرا و بهره برداری دارد. در حال حاضر این صنعت، با بحران های زیادی روبه رو است. می توان ریشه بسیاری از این بحران ها را در بخش های سیاست گذاری، ساختاری و مدیریتی یافت که از جمله نرخ گذاری نامناسب تعرفه های برق، عدم ثبات مدیریت و تغییرات ساختاری ناقص سبب ناکارآمدی اقتصادی سیستم و بدهی های سرسام آور در وزارت نیرو (که متولی شبکه برق است) شده است. حجم بالای بدهی های این صنعت موجب تاخیر در پرداخت هزینه های برق تولیدی به نیروگاه ها و تعویق در اجرای برنامه های توسعه سیستم شده است و به دلیل این حجم بالای بدهی ها و تعرفه های پایین انرژی، انگیزه کافی در بخش خصوصی به منظور سرمایه گذاری وجود ندارد. عدم سرمایه گذاری در بخش تولید در نهایت سبب می شود که میزان مصرف انرژی الکتریکی از میزان تولید آن پیشی گیرد. در چنین شرایطی، بهره بردار سیستم ناچار است به منظور حفظ پایداری شبکه و تعادل تولید و مصرف، بخشی از بار سیستم را به صورت اجباری قطع نماید؛ بنابراین با بررسی ساختار صنعت برق ایران و مقایسه آن با سایر کشورها می توان دریافت، وجود نهادهای مستقل و قدرتمند تنظیم گر در سایر کشورها یکی از مهم ترین تفاوت ها میان ساختار صنعت برق در ایران با سایر کشورهاست.

یکی از علل اصلی که دولت تمایل ندارد سهم ۴۴ درصدی خود را در تولید برق کاهش دهد و کار را بخش خصوصی واگذار کند، میل به حضور در تصدی گری همراه با انحصارطلبی بجای نظارت، کنترل، ایجاد و حفظ فضای کاملاً رقابتی است. در حالی که ایجاد امکان رقابت در بخش توسعه و بهره برداری، به نفع تمام صنعت برق است و به این صنعت در تامین پایدار و بهتر برای مصرف کننده کمک می کند؛ اما متأسفانه در حال حاضر فضای رقابت خیلی محدود است. بیشتر نیروگاه هایی که در اختیار بخش خصوصی هستند باید برق تولیدی خود را در بازار برقی به فروش برسانند که کاملاً انحصاری و تحت نظر دولت اداره می شود.

تغییر نقش دولت از تصدی گری به تنظیم گری، یکی از مهم ترین اهدافی است که در سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی مورد توجه قرار گرفته است و این رویکرد منجر به تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شده است. بر اساس این قانون، صنایع پایین دستی در حوزه انرژی می بایست به بخش خصوصی واگذار شود. آنچه در این میان اهمیت دارد این است که بازار انرژی به واسطه ویژگی انحصار طبیعی و نیز برخی خصوصیت های دیگر آن در زمینه هایی همچون تقاضا، عرضه و نحوه قیمت گذاری منجر به این شده تا با پدیده شکست بازار مواجه شود. به واسطه بروز این پدیده، واگذاری این صنعت به بخش خصوصی



منجر به بروز رفتارهای ضد رقابتی خواهد شد و تنها انحصار دولتی را به انحصار خصوصی تبدیل خواهد کرد؛ بنابراین تاسیس نهاد مستقل و قدرتمند تنظیم گر می تواند راهگشای بسیاری از مشکلات این صنعت باشد و نقش بسزایی را در جلوگیری از رفتارهای انحصاری و بهبود فضای رقابتی ایفا کند. عدم وجود این نهاد در ساختار صنعت برق کشور سبب شده تعرفه های برق برای سال های طولانی به صورت غیرکارشناسی تعیین شود که این مهم زیان انباشته سنگینی را به این صنعت تحمیل کرده است. از همه مهم تر، خلا وجود این نهاد در واگذاری های غیراصولی نیروگاه ها و و تغییرات ساختاری بی برنامه صنعت به خوبی احساس می شود. با این تفاسیر خلا چنین نهادی به شدت در کشور احساس می شود و علی رغم فراهم بودن زیرساخت های قانونی برای ایجاد نظام تنظیم گری انرژی در ایران تا کنون این مهم محقق نشده است و با چالش های اساسی مواجه است. از این رو در این نشست و این گزارش تلاش شده است به بررسی ضرورت نیاز به نهاد تنظیم گر، ویژگی های اساسی و چالش های آن پرداخته شود.

دومین نشست از سلسله نشست های جامعه و انرژی با موضوع اقتصاد انرژی، تنظیم گری و چالش های آن به همت اندیشکده تدبیر انرژی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان و مرکز امور اجتماعی منابع آب و انرژی وزارت نیرو و با همکاری مرکز مطالعات سیاست گذاری و برنامه ریزی پژوهشگاه نیرو در هجدهم مهرماه ۱۴۰۰ برگزار شد. در ادامه مشروح نشست مذکور در دسترس علاقه مندان قرار دارد.



بخش اول: سخنرانی‌ها

جناب آقای مهندس سید مهدی طیب زاده رییس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان



با توجه به موفقیت نشست قبلی انرژی و بازخوردهای خوبی که به دنبال داشت، مصمم شدیم تا این سلسله نشست‌ها را ادامه دهیم با این امید که این سلسله مباحث تغییری در وضعیت موجود و در بهبود حکمرانی انرژی ایجاد نماید.

اتاق کرمان با درک این موضوع، به کارگیری امکانات و استفاده از صاحب نظران بر این باور است که می‌تواند نقش موثری را در این زمینه ایفا کند.

بحث انرژی و اقتصاد انرژی به دلایل متعددی برای کشور و خصوصاً استان کرمان بسیار دارای اهمیت است و اندیشکده تدبیر انرژی نیز به همین منظور تشکیل شده است تا به این موضوعات بپردازد. امیدوار هستیم این گفتمان سازی در تصمیم‌گیری‌های کشور موثر باشد.

انرژی، قلب اقتصاد استان کرمان می‌باشد، گرچه صنایع معدنی بسیاری در استان وجود دارد و می‌توان گفت پیشران اقتصادی استان در حال حاضر بخش معدن است؛ اما پرواضح است اگر اقتصاد انرژی در آن دیده نشود و یارانه انرژی را بردارند، این فعالیت‌ها اقتصادی نیستند؛ به این دلیل که یارانه انرژی بخش صنعت و معدن از سودی که شرکت‌های بزرگ صنعتی و معدنی در کشور می‌برند بسیار بیشتر است. به این معنا است اگر صنایع سودی هم می‌برند این یارانه انرژی در درون این بنگاه‌ها پنهان شده است.

انرژی با معیشت، رفاه، امنیت و اشتغال استان کرمان عجین شده است، در تابستان گذشته که در پیک مصرف انرژی برق مجبور شدیم به واحدهای صنعتی استان خاموشی بدهیم، خسارات بسیار سنگینی به صنایع وارد شد که در اکثر مواقع می‌توان گفت این خسارات غیر قابل جبران می‌باشند.

آینده مبهمی که تولید انرژی الکتریکی و تامین انواع انرژی دیگر در استان دارد نگرانی‌هایی را ایجاد کرده است. متأسفانه از همین الان قابل پیش‌بینی است که کمبود گاز و یا دیگر مشتقات نفتی در زمستان زمینه ساز مشکلات زیادی به خصوص برای بخش اقتصاد کشور خواهد شد.



با توجه به اینکه استان کرمان بالاترین درصد تولید برق را از محل نیروگاه های حرارتی و سیکل ترکیبی دارد، آینده تامین آب برای نیروگاه های سیکل ترکیبی به لحاظ محدودیت های منابع طبیعی مبهم می باشد.

استان کرمان به دلیل قرار گرفتن در دوزنقه طلایی در تولید برق از انرژی خورشید دارای شرایط ویژه ای است؛ اما محدودیت های موجود در سطح ملی و استانی باعث عدم پیشرفت در این زمینه شده است، به طوری که در استان حداکثر ۶۳ مگاوات ظرفیت نیروگاهی خورشیدی نصب شده داریم.

برنامه ریزی شده است جلسه شورای گفت و گوی استانی دولت و بخش خصوصی در ۲۹ مهرماه در اتاق کرمان با حضور برخی از نمایندگان مجلس، مدیران اجرایی و نمایندگان از قوه قضاییه و دستگاه های نظارتی تشکیل شود تا به بررسی چالش ها و ارائه راهکارهایی برای توسعه انرژی خورشیدی به عنوان یک راه برون رفت از کمبودهایی که در تولید انرژی در آینده خواهیم داشت، بپردازیم.

جناب آقای دکتر سید فرشاد فاطمی
عضو هیات علمی دانشگاه صنعتی شریف



محورهای اصلی بحث:

- ساختار انحصار طبیعی در اقتصاد انرژی
- آزادسازی مقدم بر خصوصی سازی
- چرا تنظیم گری؟
- تاریخچه تنظیم گری در جهان
- نگاهی گذرا به تجربه ایران
- استقلال نهاد تنظیم کننده

بخش عمده ای از صنعت انرژی به واسطه ویژگی شبکه ای که دارد، بحث انحصار طبیعی در اقتصاد انرژی ایران است. به طور خاص در صنعت برق، شبکه توزیع و شبکه انتقال مصداق های انحصار طبیعی هستند و صنایعی محسوب می شوند که طبیعتاً به واسطه تکنولوژی، وابسته به انحصار هستند. علاوه بر این در صنایع بالادستی گاز و نفت مجدداً همین ساختار را داریم که هم به دلیل مالکیت دولت بر منابع و هم به دلیل یکتا بودن عرضه کننده گاز در شبکه عملاً سبب شده ساختار انحصار طبیعی را در اقتصاد انرژی داشته باشیم.



نکته ای که وجود دارد این است که ساختار انحصار طبیعی لزوماً همه گیر نیست؛ یعنی قسمت هایی از این صنعت، با تلاش هایی که در جاهای مختلف دنیا اتفاق افتاده توانسته است مجزا شود و این ساختار انحصار طبیعی دیگر در آن برقرار نباشد. به طور خاص در صنعت برق، تولید برق لزوماً می تواند مصداقی از انحصار نباشد و با توجه به تولید کنندگان متعدد برق، ما می توانیم ساختار تولید برق را به صورت یک ساختار رقابتی اداره کنیم که بعد از آن همچنان وابسته به شبکه انتقال و توزیع هستیم.

واقعیت این است که در این فرایند ما به سمت خصوصی سازی حرکت کردیم منتهی دقت نکردیم که در بخش هایی از صنعت انرژی به ویژه در صنعت برق، آزاد سازی مقدمه ای برای خصوصی سازی است و ما بعضاً بدون اینکه آزاد سازی را انجام دهیم یعنی بدون اینکه فضای کسب و کار را آماده کنیم برای رقابت بخش خصوصی، سراغ آزاد سازی رفتیم.

دلایل ذکر شده برای خصوصی سازی:

- افزایش بهره وری: مطالعات نشان می دهد بنگاه های دولتی معمولاً ۲ تا ۳ برابر نسبت به بنگاه های خصوصی عملکرد ضعیف تری دارند.
- دسترسی به سرمایه های بیشتر (بخش خصوصی) برای سرمایه گذاری
- بهبود ارائه خدمات
- کاهش بار مالی از بنگاه های زیان ده

تقریباً تحقق همه این اهداف مستلزم داشتن فضای رقابتی پس از خصوصی سازی است.

آزاد سازی اقتصادی

آزاد سازی اقتصادی را می توان حداقل در ۵ محور مشخص کرد که در صنعت انرژی هم مصداق دارند:

- بهبود فضای کسب و کار برای رقابت بنگاه های اقتصادی
- خصوصی سازی بنگاه ها و مالکیت های دولتی
- افزایش انعطاف در بازار کار
- کاهش محدودیت بر تحرک سرمایه داخلی و خارجی
- حرکت به سمت بازارهای رقابتی کالا و خدمات

موضوع بعدی توسعه رقابت است. اگر به توسعه رقابت به عنوان یکی از محورهایی که هم می تواند منجر به رشد اقتصادی شود و هم یکی از مقدماتی است که ما به آن احتیاج داریم برای اینکه در مسیر آزاد سازی اقتصادی پیش برویم نگاه کنیم، عملاً دو ستون اصلی دارد:



۱. سیاستگذاری رقابت: مجموعه ای از سیاست ها و قوانین است که با وجود آن ها تضمین می کنند رقابت طوری محدود نشود که وضع جامعه بدتر شود.

۲. تنظیم گری: الزامات و محدودیت های دولت بر روی فعالیت بنگاه ها به ویژه در شرایط انحصار طبیعی. این تنظیم گری و الزامات می توانند اهداف اقتصادی و غیر اقتصادی داشته باشد.

به طور مثال تعیین نرخ نیروگاه هایی که در بازار برق برنده می شوند مهم است اما در کنار اهداف اقتصادی، اهداف غیر اقتصادی را نیز خواهیم داشت. مثلاً در تنظیم بازار برق باید به ظرفیت شبکه های انتقال، کنترل فرکانس و ... توجه کنیم یا مثلاً در تنظیم بازار ممکن است جایگاه های سوختمان را به سمت خصوصی سازی حرکت دهیم؛ اما نکته اینجاست که یک سری تنظیم گری های غیر اقتصادی مانند مسائل محیط زیستی و ... هم احتیاج خواهیم داشت که اهداف غیر اقتصادی نهاد تنظیم گری محسوب می شوند. اگر به تجربه تنظیم گری در دنیا نگاه کنیم، واقعیت این است که نهاد های تنظیم گر معمولاً همزمان با فرایند خصوصی سازی (بوئزه در مورد انحصار های طبیعی) شکل گرفته اند که در سی سال اخیر ما شاهد روند فراگیر شدن قانون مستقل و نهادهای ناظر بر رقابت در جهان هستیم.

اهداف اقتصادی:

- امکان توسعه رقابت در بخش هایی از صنعت که وجود دارد (مثال: تولید برق)
- حمایت از حقوق مصرف کننده (کاهش رفاه از دست رفته) در شرایط انحصار طبیعی
- حفاظت از محیط زیست
- پایداری بلند مدت ارائه خدمات

اهداف غیر اقتصادی:

- اطمینان از حداقل کیفیت (در شرایط انحصار طبیعی) (انحصار چند جانبه) نمی توان انتظار داشت ساز و کارهای رقابتی برای تضمین کیفیت وجود ندارد)
- رعایت استانداردهای متفاوت

به دلیل جدید بودن تجربه تنظیم گری، در کشورهای مختلف به روش های متفاوتی انجام شده است. به عنوان مثال در انگلستان نهادهای تنظیم گر تشکیل می شوند، از بین می روند و نهاد های جدید جایگزین آن ها می شوند، این امر با تصمیم قانون گذار به سرعت اتفاق می افتد. البته انگلستان یک مثال ویژه است زیرا به سرعت اصلاحات در ساختار اداری آن صورت می گیرد. در این کشور نهاد اصلی ناظر بر رقابت وجود دارد که در زیر مجموعه آن، نهادهای تنظیم گر شکل می گیرند. در انگلستان در ابتدا تنظیم گر برق و گاز از هم جدا بودند اما از آن جایی که تولید گاز خیلی به برق وابسته است و مصرف کننده نهایی در خانوار خیلی اوقات گاز و برق را به عنوان سوخت های جایگزین یکدیگر استفاده می کند عملاً به یک نهاد تنظیم گر تبدیل شد.



اگر بخواهیم نگاه سریع به تجربه ایران داشته باشیم، در ایران نهاد های تنظیم کننده بخشی داریم مثل:

- هیات تنظیم بازار برق
- سازمان تنظیم مقررات و ارتباط رادیویی
- معاونت نظارت بر بانک های بانک مرکزی (در بهترین حالت، تنها وظایف نظارت بانکی را انجام می دهد و اصولاً دغدغه آن رقابت بین بانک ها نیست).
- معاون نظارت بیمه مرکزی

نکته اساسی این است که تمام نهاد های تنظیم کننده در ساختار کشور ما در ذیل نهاد های حاکمیتی ایجاد شده اند که آن نهاد های حاکمیتی خودشان دچار تصدی گری های بزرگ در آن بخش بوده اند.

- سابقه قانونی مرتبط با توسعه رقابت:
 - اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی
 - قانون تعزیرات حکومتی
 - قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی
- سیاست های کلان برنامه به ایجاد و حراست از فضای رقابتی در صادرات، واردات، تولید و توزیع پرداخت.
- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی
- تقلیل تصدی دولتی، تسهیل شرایط ورود و خروج به حرفه تجارت برای افراد علاقمند و جلوگیری از انحصار از جمله سیاست های کلی برنامه عنوان شد.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی
- امتیازات انحصاری اعطا شده به دولت مورد بازبینی قرار گرفت و مقرر شد فعالیت های قابل انجام از طریق بخش خصوصی به این بخش سپرده شود و به این طریق رقابت در بازارها افزایش یابد.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی
- دولت مکلف شد تا لایحه تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از انحصار را در سال اول برنامه به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.
- لایحه تسهیل رقابت
- لایحه قانون مذکور در سال ۱۳۸۴ با عنوان " لایحه تسهیل رقابت و جلوگیری از شکل گیری انحصار " به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد.



ممنوع شدن کلیه رویه های ضد رقابتی و غیر منصفانه (از جمله تبانی، قیمت گذاری تبعیض آمیز، تبعیض در شرایط معامله، قیمت گذاری تهاجمی، اظهارات گمراه کننده و معامله در شرایط انحصاری)

مشروط شدن برخی رویه ها (از جمله ادغام)

ممنوع شدن کمک های دولتی که تبعیض آمیز باشد

فرآیند تقنینی این لایحه تا تقدیم لایحه اجرای سیاست کلی اصل ۴۴ به طول انجامید.

○ قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در نهایت لایحه " تسهیل رقابت " در لایحه "اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت ها و بنگاه های دولتی به بخش غیردولتی " ادغام و تصویب شد.

در تاریخ ۷ مردادماه ۱۳۸۸ اولین جلسه شورای رقابت برگزار شد.

هم اکنون شورای رقابت، در قالب فصل نهم (مواد ۴۳ تا ۸۴) قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ به فعالیت می پردازد.

● ماده ۵۹ (فصل نهم) قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ (مصوب ۱۳۸۷)

شورای رقابت می تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی را برای تصویب به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم کننده بخشی واگذار نماید.

ترکیب اعضای نهادهای تنظیم کننده بخشی به پیشنهاد شورای رقابت با تصویب هیات وزیران تعیین می شود. شرایط انتخاب اعضای این نهادها، مطابق بند "ب" ماده (۵۳) این قانون است و اعضای آنها در حیطه وظایف و اختیارات تفویض شده، مسئولیت های پیش بینی شده در این قانون برای اعضای شورای رقابت را بر عهده دارند.

در هر حال هیچ نهاد تنظیم کننده بخشی نمی تواند مغایر با این قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی انجام دهد.

واقعیت این است که در شش سال گذشته، کلیه تلاش هایی که در شورا انجام شد به واسطه اینکه این نهاد تنظیم کننده بخشی برای جاهایی که مصداق انحصار طبیعی بودند و نوعاً هم در سیطره قوه مجریه بودند، با شکست مواجه شدند. نهایتاً لایحه ای از دولت به مجلس رفت که دولت جدید اعلام به بازنگری آن نمود؛ اما نهاد تنظیم کننده بخش برق و پتروشیمی در دولت با سدی مواجه شدند و دولت با تشکیل این نهادها موافقت نداشت.



- مشکلات فرآیند خصوصی سازی
 - سرعت در واگذاری
 - ✓ احتمالاً به دلیل دسترسی سریع تر به منابع حاصل از فروش
 - ✓ عدم آماده شدن سازوکارهای لازم برای نظارت
 - ✓ عدم دقت در فرآیند واگذاری به عوامل نظیر تمرکز در بازار
 - عدم تغییر رویکرد دولت (حاکمیت) در نحوه تعاملات در فضای کسب و کار پس از خصوصی سازی
 - ✓ عدم توسعه رقابت
 - ✓ ادامه تأکید بر مداخلات قیمت گذاری حتی در موارد غیر ضروری

در شکل گیری نهاد تنظیم گر، استقلال نهاد تنظیم گر به دلایل زیر بسیار مهم است:

- تفاوت و در برخی موارد تقابل میان وظایف سازمان دولتی موجود با اصول تنظیم گری (مصادق تنظیم گری اقتصادی است و خیلی از موارد در تنظیم گری غیراقتصادی هم این تقابل وجود دارد)
 - تنظیم روابط بین بخش باقی مانده در دست دولت و بخش واگذار شده (یکی از مصادیق اساسی این تقابل است)
- در صورت تمایل به توسعه بخش خصوصی به موارد زیر نیاز است که لازمه این موارد استقلال نهاد تنظیم گر می باشد.
 - آیین نامه و قواعد جدید
 - قدرت عمل بالای نهاد تنظیم گر در اعمال قوانین و جرائم
 - ضمانت اجرایی
 - اصول شفافیت اطلاعات
- رعایت جدی اصول عدم تزاخم منافع (conflict of interest) بین بازیگران بخش
 - زمان انتظار قبل و بعد از تصدی cool-off period
 - نحوه گزینش اعضا برای حداقل کردن دخالت های سیاسی و قضایی
- قدرت تطبیق سریع با شرایط با توجه به تغییرات سریع فناوری (مثال: ارتباطات)

جمع بندی

- دستیابی به رشد اقتصادی بالا بدون توجه به توسعه فضای رقابت امکان پذیر نیست.
- توسعه فضای رقابت نیازمند بهبود محیط کسب و کار و توجه دولت به سیاست گذاری صحیح رقابت و نقش دقیق خود به عنوان تنظیم گر است.



- به دلایل متعدد نظری و همچنین موضوعات فضای سیاست‌گذاری و اجرایی کشور استقلال نهاد ناظر بر رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی شرط ضروری این فرآیند است.



جناب آقای دکتر اده سبوحی
عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی شریف

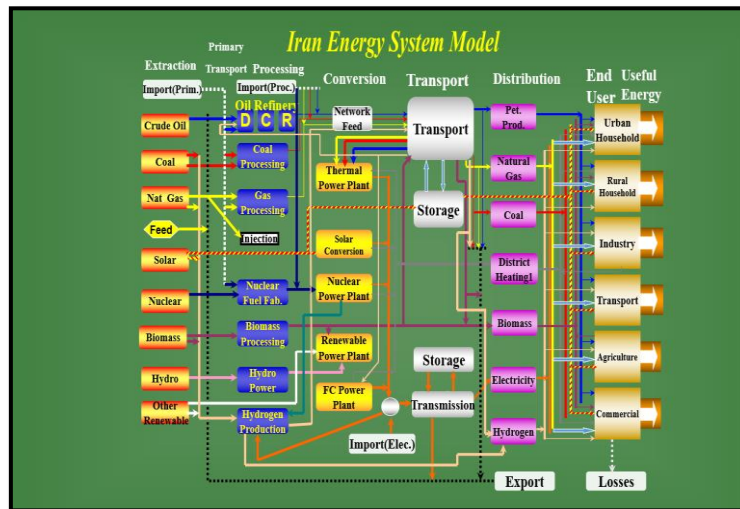
مفهوم تنظیم‌گری با سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری تفاوت دارد و این مسئله در سطح تصمیم‌گیری کشور ما به خوبی درک نشده است و باعث شده چالش‌های بزرگی در کشور ایجاد شود و مسائل بسیار مهم و پیچیده‌ای را در اقتصاد انرژی ایران داشته باشیم.

تنظیم‌گری نمی‌تواند در وضعیت موجود و در این چهارچوب به راحتی شکل گیرد مگر اینکه یک تحول ساختاری در بخش انرژی را شاهد باشیم که این تحول شامل محدود شدن نقش دولت و پررنگ شدن بخش خصوصی می‌باشد.

مسئله بعدی که باید مورد توجه قرار بگیرد این است که انرژی تا حدود دهه ۹۰ میلادی به عنوان یک کالا در بازار مطرح بود اما بعد از دهه ۹۰ میلادی، انرژی به عنوان یک خدمت مطرح شد و در حقیقت خدمات انرژی اهمیت پیدا کرده است که باعث شده دیگر ما مفهوم انحصار طبیعی را نداشته باشیم و بازار رقابتی شکل گیرد.

محورهای اصلی بحث:

- روند توسعه بخش انرژی ایران
- پیامدهای تداوم وضع موجود
- چالش‌های بخش انرژی
- سیاست‌ها و راهبردهای بخش انرژی
- تحولات در بخش انرژی جهان و تأثیرات آن بر بخش انرژی ایران
- راهبردهای بنیادی

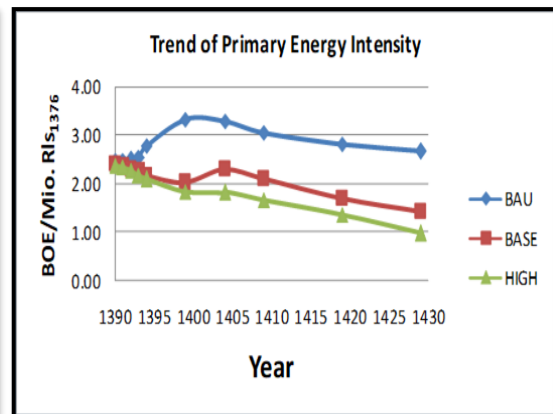
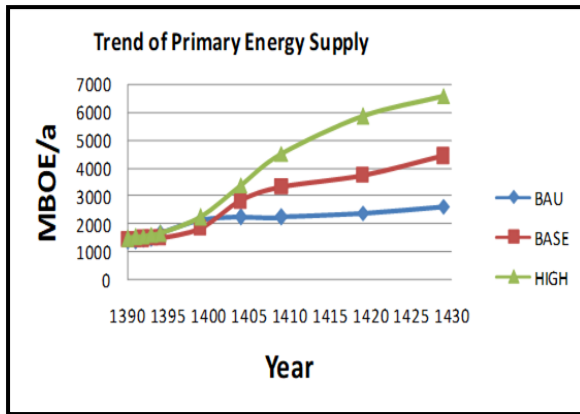


اگر به سيستم انرژي ايران در تصوير بالا توجه کنيم خواهيم ديد همانند ساير جوامع، اين سيستم از منابع شروع مي شود و سپس به فرآورش، تبديل، انتقال، توزيع تا مصرف کننده نهايي ادامه مي يابد و سپس به انرژي مفيد مي رسد که اين انرژي مفيد، خدمات توليد مي کند. مثلاً در بخش خانگي، دماي آسايش مورد نياز است که اين دماي آسايش مي تواند توسط منابع گوناگون تأمين شود؛ بنا بر اين خدمات انرژي، مورد نياز جامعه مي باشد و به همين دليل است که تحولات اساسي در بحث انرژي دنيا در حال شکل گيري است.

سيستم انرژي یک سيستم به هم پيوسته است و گسترش هر یک از بخش ها بر ديگر بخش ها تأثير مي گذارد. به طور مثال اگر گاز را توسعه دهيم، اولين اتفاق اين است که گاز جایگزین نفت سفيد، نفت کوره و گازوئيل مي شود و تحت اين شرايط پالایشگاه تحت تأثير قرار مي گيرد. اگر پالایشگاه متناسب با اين روند تغيير نکند، به طور جدی به اقتصاد ملی خسارت وارد مي شود.

در سال ۱۳۹۹ نزدیک ۲۵۰۰ ميليون بشکه معادل نفت، انرژي مصرف کرده ايم که نفت و گاز بيشترين سهم و انرژي های تجديد پذير کمترین سهم را داشته اند.

در ۳۰ سال آینده سهم گاز افزايش پيدا اما افزايش درصد سهم انرژي های تجديد پذير بيشتر خواهد بود. اين مسئله مشروط به انجام سرمايه گذاري های لازم در پارس جنوبی است که متأسفانه اين سرمايه گذاري ها انجام نشده و در کشور با بحران تعادل انرژي روبه رو هستيم که دامنه اين بحران روز به روز گسترش مي يابد.



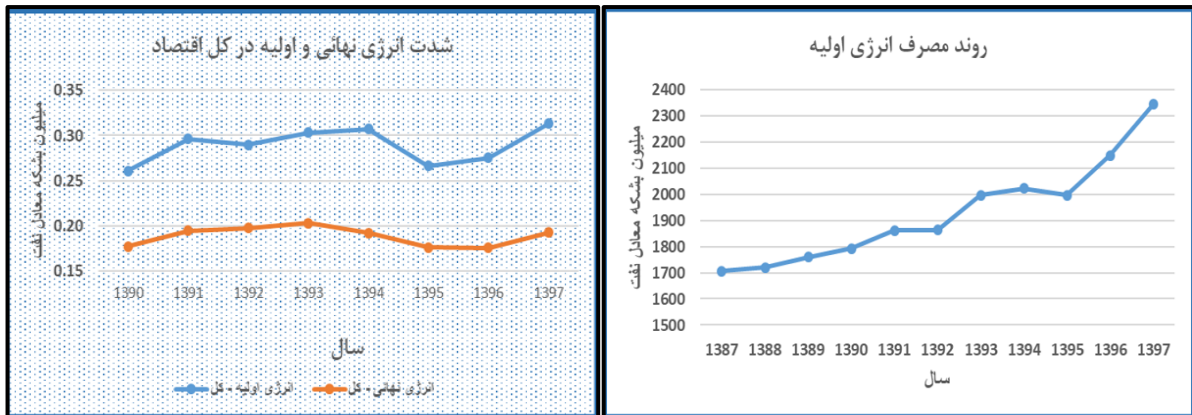
با توجه به نمودارهای بالا اگر رشد اقتصادی را ۷ الی ۸ درصد در نظر بگیریم و شدت انرژی به نصف کاهش پیدا کند، در ۳۰ ساله آینده مصرف انرژی حدود ۳/۵ برابر خواهد شد علی‌رغم اینکه کارایی انرژی را هم افزایش داده باشیم.

اگر رشد اقتصادی ۴ درصد را در نظر بگیریم و این شدت انرژی هم در ۳۰ سال آینده روند نزولی داشته باشد حدود ۲ برابر مصرف فعلی انرژی، انرژی اولیه لازم داریم.

یعنی نه تنها باید استهلاک ساختارهایی که در ۱۰۰ سال گذشته در کشور شکل گرفته و انرژی را تأمین می‌کند، جبران شود بلکه همچنین ۲ برابر این انرژی مورد نیاز است تا ما بتوانیم رشد اقتصادی داشته باشیم اما میدانیم که این رشد اقتصادی را در ۱۰ سال گذشته نداشته‌ایم و در عین حال مصرف انرژی هم افزایش پیدا کرده است.

نوسانات موجود در شدت انرژی اولیه در کل اقتصاد ناشی از افزایش کارایی انرژی نبوده بلکه ناشی از درآمدهای اقتصادی مربوط به صادرات نفت و ... می‌باشد.

همچنین روند مصرف انرژی اولیه در کشور یک روند کاملاً صعودی را در ۱۰ سال گذشته طی کرده است. نمودارهای مربوطه در ذیل نشان داده شده است. متأسفانه از سال ۹۷ به بعد اطلاعات حوزه انرژی اجازه انتشار پیدا نکرده است.

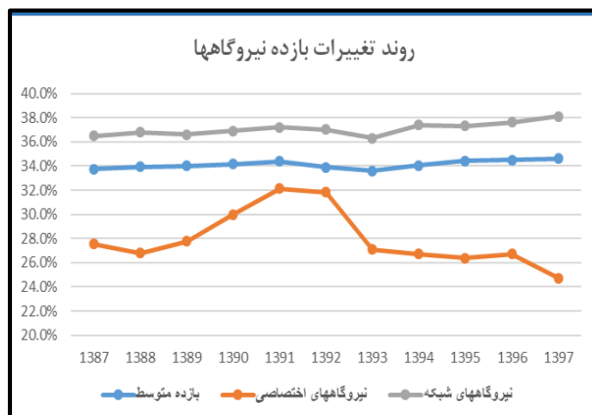


نسبت سوخت پالایشگاه نفت به ورودی نفت خام باید حدود ۳ درصد باشد اما همواره بالای ۵ درصد بوده و در طی سال ۹۰ تا ۹۷ افزایش پیدا کرده و به ۸/۵ درصد رسیده است.

همچنین خودمصرفی و تلفات شبکه گاز طبیعی باید حدود ۱/۵ درصد باشد که در حال حاضر حدود ۷/۵ درصد می باشد که این تلفات در شبکه گاز طبیعی بسیار بالا است.

مصرف گاز طبیعی در سال ۹۸ حدود ۲۱۰ میلیارد مترمکعب بوده است و ۷/۵ درصد آن نزدیک به ۱۵ میلیارد مترمکعب در سال که برابر یک فاز و نیم پارس جنوبی است که این تلفات در بخش شبکه گازرسانی ما فوق العاده بالاست.

نمودار زیر روند تغییرات بازده نیروگاه‌های تحت پوشش وزارت نیرو را نشان می‌دهد که نکته قابل توجه این است که بازده نیروگاه‌های خصوصی از سال ۹۲ کاهش داشته‌اند و سال ۹۷ حدود ۲۴ درصد و متوسط کشور ۳۴ درصد است و این امر نشان می‌دهد که چقدر تلفات خودمصرفی در این شبکه انرژی‌رسانی زیاد است و نکته دیگر اینکه خصوصی‌سازی به نحوی که در ایران شکل گرفته است نه تنها باعث افزایش کارایی نشده است بلکه باعث شده بازده نیروگاه‌های خصوصی حتی از بازده نیروگاه‌های مربوط به وزارت نیرو کمتر شود.





پيامدهای تداوم وضع موجود

- ادامه وضع موجود در اقتصاد انرژی باعث بحران عدم تعادل انرژی خواهد شد.
- تخریب منابع و گسترش تلفات انرژی باعث تخریب ثروت‌های طبیعی خواهد شد.
- افزایش یارانه و هزینه انرژی باعث کاهش توان رقابت در اقتصاد خواهد شد.
- تداوم سطح پایین بهره‌وری در اقتصاد باعث رکود اقتصادی و رشد بیکاری خواهد شد.
- افزایش هزینه‌های دولت و افزایش ناکارآمدی، کسری بودجه دولت، افزایش تورم و کاهش قدرت خرید مردم را به دنبال خواهد داشت.

بنابراین در اقتصاد انرژی دو مورد ضرورت دارند:

۱. تحول ساختاری در اقتصاد انرژی

این تحول ساختاری بایستی در راستای رقابت باشد و اینکه انرژی را به عنوان خدمات بشناسیم که در اینجا بخش خصوصی می‌تواند نقش مهمی را ایفا کند.

۲. احیای منابع در حال تخریب

تلفات بخش عرضه و مصرف نهایی انرژی در سال ۹۷، معادل ۱۱۰۰ میلیون بشکه معادل نفت پتانسیل صرفه‌جویی بوده است که با قیمت فعلی بازار نفت جهان یا به قیمت انرژی کشور چون ترکیب نفت و گاز نزدیک به ۴۵ میلیارد یورو در سال است؛ بنابراین این تخریب منابع زمانی می‌تواند احیا شود که کارایی در اقتصاد انرژی شکل گیرد.

عوامل ناکارآمدی در بخش انرژی

- تسلط انحصار دولتی بر بازار و حجم گسترده یارانه انرژی
- تغییرات دستوری قیمت انرژی و محدود بودن عملکرد سازوکار بازار
- تأمین تعادل انرژی از طریق توسعه ظرفیت عرضه انرژی
- سهم بسیار بالای منابع فسیلی در سبد انرژی اولیه و تأکید بر گازرسانی به هر قیمتی
- تأثیرات مخرب بخش انرژی بر محیط‌زیست
- هزینه بالای مدیریت و تصمیم‌گیری در بخش انرژی (عدم تغییر ساختار پالایشگاه‌ها به موازات گسترش شبکه گازرسانی باعث شده است سالانه حدود ۸ میلیارد یورو اقتصاد ملی ضرر کند).
- محدود شدن دسترسی به منابع انرژی اولیه
- محدودیت دسترسی به سرمایه



چالش‌های نهادی

- تقلیل جایگاه حکمرانی به سطح مدیریت بنگاهی و فعالیت‌های اجرایی (وزیران بخش انرژی در حد مدیران عامل بنگاه‌ها عمل می‌کنند و دید بلندمدتی ندارند و درگیر مسائل اجرایی روزمره هستند)
- نبود راهبردهای مشخص برای تحول ساختاری در بخش انرژی
- نقش گسترده مستقیم و غیرمستقیم دولت در تأمین تعادل انرژی و مقابله با تغییر
- کافی نبودن انگیزه بخش خصوصی و مصرف‌کنندگان انرژی برای بهینه‌سازی انرژی
- محدود بودن تقاضا برای بهینه‌سازی انرژی (نبود مطالبات و مشارکت اجتماعی)
- محدودیت در دسترسی به منابع، اطلاعات، فناوری و دانش فنی

سیاست‌هایی که در ده سال گذشته در اسناد بالادستی کشور شامل سیاست‌های کلی نظام در مورد انرژی، سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف، ابلاغ سیاست‌های "اقتصاد مقاومتی"، ابلاغ سیاست‌های "محیط‌زیست"، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، قانون اصلاح الگوی مصرف، ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، برنامه ششم توسعه، سند ملی راهبرد انرژی و آیین‌نامه بازار انرژی و محیط‌زیست تدوین شده است که همگی بر کاهش شدت انرژی تأکید داشته‌اند، نشان می‌دهد که اگر این سیاست‌ها اجرایی می‌شدند در طول ۷ یا ۸ سال دهه ۹۰ ما حدود ۷/۳ میلیارد بشکه معادل نفت صرفه‌جویی انرژی داشتیم و این عدم تحقق سیاست‌ها چیزی جز افزایش شدت انرژی، افزایش یارانه‌های انرژی و تداوم انحصار دولتی در بازار انرژی را به دنبال نداشت.

تأثیرات روندهای جهانی انرژی

- پیمان توسعه سبز اتحادیه اروپا
 - تصویب در پارلمان: ژانویه ۲۰۲۰
 - شروع اجرا: سال ۲۰۲۳
 - موضوع پیمان: پیمان توسعه سبز یک قانون نیست بلکه راهبرد برای توسعه پایدار جامعه است.
- سیاست‌های انرژی در آسیای شرقی
 - به هم پیوندی طرح مبادله انتشار (ETS) چین، ژاپن، کره جنوبی
 - کاهش زمان اوج انتشار گازهای گلخانه‌ای در چین به ۲۰۳۰-۲۰۲۶
- تأثیرات تحولات جهانی بر بخش انرژی جهان
 - کاهش مصرف سوخت پایه کربنی که توسط موارد زیر حاصل شد.
 - ✓ جایگزینی با انرژی تجدید پذیر
 - ✓ جایگزینی با E – Fuel



✓ به دام اندازی گازهای گلخانه‌ای

تحولات انرژی در جهان: مقررات زدایی و توسعه رقابت

- ارتقا توان حاکمیتی در بخش انرژی و تغییر رویکردها
- مأموریت حکمرانی برای کاهش هزینه‌های اجتماعی
- شفاف‌سازی و تسهیل دسترسی به اطلاعات
- محدود نمودن دیوان سالاری و توسعه دستگاه‌های هوشمند
- توسعه رقابت – گسترش سیستم‌های پراکنده و مقیاس کوچک
- کاهش هزینه‌های تولید و اجتماعی

با توجه به مطالب ذکر شده برای کشور ما تهدیدها و فرصتهایی به وجود آمده است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود.

تهدیدها

- جایگزینی ترکیب فرآورده‌های نفتی سبک با الکتروسوخت
- کاهش مصرف نفت در جهان و به صفر رسیدن آن در بازارهای مهم جهان
- محدود شدن سهم ایران در بازارهای جهانی نفت
- کاهش درآمدهای صادراتی کشور و افت سرمایه‌گذاری در اقتصاد

فرصت‌ها

- افزایش سهم گاز طبیعی
- پتانسیل بالای انرژی خورشیدی در ایران
- تولید و صادرات الکتروسوخت (E - Fuel)
- وجود زیرساخت مناسب برای صادرات هیدروژن (تا سال ۲۰۴۰ اتحادیه اروپا برای شبکه هیدروژن حدود ۶۰ میلیارد یورو سرمایه‌گذاری را شروع کرده است).

راهبردهای بنیادی بخش انرژی

- ایجاد تحول ساختاری در بازار انرژی و شکل‌دهی به بازار خدمات انرژی
 - تقویت نظام حکمرانی و گذر حاکمیت از بنگاه‌داری
 - توسعه فعالیت بخش خصوصی و گسترش رقابت در بازار
 - شکل‌گیری قیمت‌های انرژی بر اساس تعامل عوامل بازار و کمیابی منابع و هزینه‌های اجتماعی



- ارتقای بهره‌وری و کارایی انرژی
 - اصلاح سازمان کار و ساختارهای فنی
 - توسعه زیست‌بوم نوآوری
 - گسترش انگیزه برای فعالیت بخش خصوصی
 - توسعه و کاربرد فناوری‌های نوین
 - گذر به مدیریت حرفه‌ای

- توسعه زیرساخت‌های فنی
 - شکل‌گیری بازارهای دانش، فناوری و خدمات انرژی
 - شبکه‌های مراکز تحقیقاتی، شرکت‌های توسعه فناوری و خدمات انرژی
 - تسهیل دسترسی به اطلاعات و فناوری
 - تسهیل دسترسی به منابع اقتصادی و سرمایه

- توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌برداری از منابع محلی
 - بهره‌برداری از منابع محلی برای تأمین تقاضای انرژی محلی
 - توسعه سیستم‌های پراکنده
 - زنجیره توسعه و کاربرد فناوری‌های انرژی‌های تجدیدپذیر

- کاهش آلودگی محیط‌زیست و توسعه اقتصاد سبز
 - گذار به سیستم انرژی کم‌کربن و اقتصاد انرژی سبز
 - کاهش تولید و انتشار آلاینده‌های محلی و گازهای گلخانه‌ای
 - گسترش اقتصاد چرخشی و فرهنگ توسعه پایدار

- بهره‌برداری بهینه از منابع نفت و گاز
 - بهره‌برداری از منابع هیدروکربوری با توجه به تحولات جهانی انرژی
 - ایجاد تحول در کسب‌وکار در بخش انرژی و گسترش فعالیت‌های دانش‌بنیان

- گسترش همکاری‌های بین‌المللی
 - توسعه فناوری و کسب‌وکار دانش‌بنیان
 - همکاری با شبکه‌های علمی حرفه‌ای در زمینه انرژی
 - حمایت از کنسرسیوم‌های شرکت‌های ایرانی با شرکت‌های محلی، ملی و بین‌المللی



جناب آقای مهندس محمد ملاکی
رئیس هیات مدیره گروه ماه تاب گستر

حدود ۶۵ الی ۸۰ درصد اقتصاد کشور وابسته به بخش‌های مختلف انرژی می‌باشد و از طرف دیگر مزیت‌های نسبی که کشور ما از طرفی نیروی انسانی و از طرف دیگر خود انرژی و مزیت‌هایی که برای مردم دارد، می‌باشد.

چالش‌های اصلی بخش انرژی:

۱. فقدان متولی
۲. قیمت‌گذاری ناهماهنگ مؤلفه‌های مختلف انرژی
۳. ناهماهنگی دستگاه‌های مشمول: وزارت نفت، وزارت نیرو، سازمان انرژی اتمی، وزارت صنعت
۴. جانمایی غیراقتصادی تجهیزات

مهم‌ترین معضلی که بخش انرژی کشور با آن مواجه است، فقدان متولی می‌باشد. به‌طور مثال در حوزه سرمایه‌گذاری در بخش انرژی کشور اگر ما این امکان را داشتیم که مؤلفه‌های مختلف انرژی را در جاهایی که قابلیت جایگزینی دارند، جایگزین می‌کردیم، میزان سرمایه‌گذاری از مقدار انجام شده در حال حاضر بسیار کمتر بود، ضمن اینکه بهره‌وری بسیار بالاتری داشتیم. مثال مشخص این موضوع، جنوب کشور است که ما به دلیل تأسیسات برقی که در آنجا نیاز است تا پاسخگوی نیاز تابستان باشد، سرمایه‌گذاری بسیار بالایی را انجام داده‌ایم که در زمستان کمتر از حدود ۳۵ درصد این سرمایه‌گذاری‌ها در حال استفاده است در صورتی که این تأسیسات برقی می‌توانست وظایف بخش گاز کشور را نیز انجام دهد اما چون متولی واحدی نبوده و هماهنگی‌های لازم میان این واحدها انجام نشد، در تمام این مناطق تأسیسات گاز و برق اجرا شده است که در تابستان تأسیسات گاز تقریباً بی‌اثر هستند صرفاً برای پخت‌وپز استفاده می‌شوند و در زمستان هم تأسیسات برق تقریباً بی‌اثر هستند.

بنابراین یکی از مهم‌ترین اقداماتی که باید در کشور انجام شود، این است که یک متولی واحدی برای انرژی کشور در نظر گرفته شود. البته ممکن است مطرح شود که ما شورای عالی انرژی داریم اما شورای عالی انرژی موجود به هیچ وجه ساختار و تشکیلات مناسبی را که منجر به تصمیمات ضروری این بخش بشود نداشته است. یک دبیرخانه که بتواند تصمیم‌سازی کند و پیگیری اجرای تصمیمات گرفته شده را انجام بدهد، اصلاً وجود ندارد که البته اخیراً مجلس پیشنهاد تشکیل چنین دبیرخانه‌ای را در شورای عالی انرژی داده است.



فعالیت‌های بخش خصوصی در حوزه انرژی:

"بخش نفت"

۸ پالایشگاه از طریق سازمان خصوصی‌سازی به بخش خصوصی واگذار شده است. واقعیتی که وجود دارد این است که در این ۸ پالایشگاه خصوصی هیچ تصمیم جدی را اجازه ندارند خودشان بگیرند به طوریکه تأمین خوراک و قیمت‌گذاری آن‌ها به عهده دولت است و پنج محصول اصلی این پالایشگاه‌ها باید به وزارت نفت عرضه شود.

"بخش گاز"

فعالیت بخش خصوصی محدود است به قرارداد B.O.T خط انتقال گاز ششم سراسری از اهواز به کرمانشاه و صدور گاز به عراق که شامل ۶۰۰ کیلومتر خط فشار قوی ۵۶ اینچ است و ۵ ایستگاه افزایش فشار که در طول خط اجرا شده است. دوران B.O.T این قرارداد در یک سال آینده به اتمام می‌رسد و تحویل شرکت ملی گاز می‌شود.

"بخش برق"

فعالیت بخش خصوصی محدود به حضور در قسمت مالکیت نیروگاه‌هاست. در بحث مالکیت نیروگاه‌ها دو مدل نیروگاه داریم:

۱. نیروگاه‌های واگذار شده از طریق سازمان خصوصی‌سازی

۲. نیروگاه‌های احداث شده توسط شرکت‌های خصوصی

در مجموع ۵۶ درصد برق کشور توسط بخش غیردولتی تولید می‌گردد.

مشخصات محیط فعالیت بخش خصوصی برق:

- فقدان یک قانون جامع
- عدم اجرای قوانین و یا اجرای سلیقه‌ای قوانین موجود مانند:
 - ✓ قانون برنامه پنجم توسعه (بند «و» ماده ۱۳۳) با موضوع "تعدیل سالیانه نرخ پایه آمادگی"
 - ✓ قانون برنامه ششم توسعه (بند «ت» ماده ۴۸) با موضوع "اصلاح نرخ پایه آمادگی و سقف قیمت انرژی"
 - ✓ قانون حمایت از صنعت برق کشور (ماده ۶) با موضوع پرداخت "مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده برق"
 - ✓ قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ماده ۵۹) با موضوع "تأسیس رگولاتور مستقل بخش برق"



✓ مصوبه دولت بر اساس قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با موضوع "واگذاری شرکت‌های توزیع نیروی برق"

• بی‌ثباتی در اقتصاد کلان کشور که دو پارامتر بسیار مشخص و گویا دارد:

(۱) تغییرات نرخ ارز و (۲) تورم دورقمی

پیامدهای این بی‌ثباتی شامل:

✓ نیروگاه‌ها درآمد ارزی از محل صادرات برق ندارند و در زمان جهش ارزی مطالبات انباشته

قابل توجهی داشته‌اند، بنابراین از شرایط بحرانی برخوردارند.

✓ افزایش نرخ ارز بیش از هر متغیر کلان اقتصادی مؤثر بر وضع فعالان تولید برق و تصمیم

سرمایه‌گذاران بالقوه آتی است.

در حوزه اقتصاد برق:

✓ انباشته شدن مطالبات تولیدکنندگان غیردولتی برق از وزارت نیرو به دلیل مشکلات مالی این

وزارتخانه ناشی از عدم دریافت به موقع مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی فروش برق

از دولت

✓ بروز مشکلات مالی برای نیروگاه‌ها در تأمین هزینه‌های جاری برای اداره نیروگاه و منابع مالی

موردنیاز برای توسعه واحدها و بازپرداخت تسهیلات

• اقتصاد نابسامان و بحرانی برق

با توجه به همه این محدودیت‌هایی که وجود دارد واضح است که سرمایه‌گذاری در بخش برق توسط بخش

خصوصی محدود شده است و بخش خصوصی علاقه به سرمایه‌گذاری جدی در بخش برق ندارد. این شرایط

باعث شده است که در بخش برق به انباشت مطالباتی حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان برسیم، علی‌رغم همه

تمهیداتی که در قوانین بودجه سال‌های مختلف دیده شده است، مجموعه بخش خصوصی از وزارت نیرو

طلبکار است.

سایر محدودیت‌های شرکت‌های خصوصی فعال در بخش برق:

۱. انحصار در خرید خوراک

۲. انحصار نسبی در تأمین قطعات یدکی: با توجه به شرایط ارزی و انحصار طلبی که توسط برخی از

شرکت‌های داخلی و مخصوصاً شرکت مپنا در تسلط بر همه ابعاد صنعت برق وجود دارد، بخش

خصوصی مکلف به تأمین قطعات یدکی از شرکت مپنا می‌باشد.

۳. انحصار در فروش برق شامل:



- فروش در بازار عمده‌فروشی
 - فروش به صورت دوجانبه
 - فروش به قیمت تضمینی
 - فروش در بورس: قیمت بورس حدود ۲۰ درصد زیر قیمت عمده‌فروشی است و نیروگاه‌ها فقط در شرایط اضطراری مجبور به فروش در بورس می‌شوند.
۴. انحصار نسبی در خرید تجهیزات و احداث نیروگاه

نتیجه نهایی

- خاموشی‌های وسیع در تابستان سال جاری در مواقعی بیش از ۱۰ هزار مگاوات برابر اعلام دستگاه‌های مربوطه
- حداقل ۲ میلیارد دلار لطمه به اقتصاد کشور
- انباشت مطالبات در حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان
- عدم همکاری صندوق توسعه ملی برای سرمایه‌گذاری در نیروگاه‌ها
- بدهی ارزی حدود ۲ میلیارد دلار به سیستم بانکی و صندوق توسعه ملی ناشی از عدم اجرای مصوبه هیئت دولت در سال ۱۳۹۳
- عدم سرمایه‌گذاری در توسعه بخش برق متناسب با نیاز و تکنولوژی روز
- ورشکستگی به معنای واقعی در صنعت برق - درآمد سالیانه حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان و حدود ۱۶ درصد مقداری که بایستی باشد.

راهکارها:

بایستی اقدامات جدی و فوری در چند محور انجام شود، از جمله:

۱. اصلاح ساختار بخش برق وزارت نیرو
 ۲. تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخش برق به صورت مستقل
 ۳. اصلاح ساختار شرکت مینا
 ۴. جذب و تأمین منابع موردنیاز
- اصلاح تعرفه‌های برق متناسب با افزایش تورم و رعایت اصول اقتصادی در تدوین تعرفه‌ها.
 - جذب منابع از بازار سرمایه.
 - استفاده از همه ظرفیت‌های بورس انرژی مثل راه‌اندازی بازار آینده (سلف فروشی) - بازار ظرفیت
 - واگذاری دارایی‌های بخش نظر شرکت‌های توزیع - سایر شرکت‌های تولید و ...
 - استفاده از وام‌های درازمدت و با بهره کم.



- تعيين تكليف آثار تغييرات سريع نرخ ارز وفق مصوبه دولت در سال ۹۳
 - اجراء طرح‌هاي زود بازده نظير D.G و تجديد پذيرها به منظور جذب سرمايه‌هاي كوچك‌تر
۵. بهينه كردن هزينه‌ها

بخش دوم: گفت‌وگوي جمعي

سؤال آقاي اسفنديار پور: جايگاه بحث تنظيم گري در قوانين و قراردادها در بازار ايران چيست؟ و مشخصاً الگوي مناسب براي مطالعه تطبيقي و نظام حقوقي کدام کشور در دنيا نزديک به نظام حقوقي ايران مي‌باشد؟

پاسخ آقاي دكتر فاطمي: واقعيت اين است که تنظيم گران ما در حال حاضر ذيل فصل نهم قانون سياست‌هاي کلي اصل ۴۴ مي‌توانند تشكيل شود و طبق ماده ۵۸ مي‌توان آن‌ها را با قانوني که هيئت دولت به پيشنهاده شورای رقابت به مجلس ارائه مي‌دهد، تشكيل داد.

قاعداً در مواردی که مسائل تنظيم گری داریم، ممکن است تنظيم گر به روابط خصوصي بازيگرها هم وارد شود، مثلاً نوع قراردادی که بين بازيگرها است، هر جا که دغدغه‌اي از ديد رقابت و يا تنظيم گري پيش آيد ممکن است به آن حوزه نيز وارد شود و تلاش نمايد روابط بين اشخاص را تنظيم نمايد، اين فضاي قانوني ماست که در همه جای دنيا به شدت و ضعف اتفاق افتاده است.

سؤال آقاي مرامي، عضو كميته سياست و تنظيم گري انجمن علوم سياسي ايران: در سال‌هاي اخير نشست‌هاي مختلف تشكيل شده که نشان مي‌دهد که به مشکلات موجود تسلط کامل وجود دارد، اما چرا راه‌حلي براي اين مشکلات ارائه نشده و مشکلات همچنان وجود دارند، آیا دولت نه به معنای قوه مجريه خود را بی‌نیاز از اين نشست‌ها و بيان مسئله مي‌داند و يا اینکه مشکل ديگري وجود دارد؟ (چرا اقدامي براي حل مشکلات نمي‌شود و تغييری ايجاد نمي‌شود؟)

پاسخ آقاي دكتر سبوحی: مسئله اول اينکه در حکمراني کشور اشکال اساسي وجود دارد و سياست‌گذاران، خود را رقيب مردم مي‌بينند و توان حکمراني در سطح خيلي ضعيفي قرار دارد، به طوري که یک وزير در سطح یک بنگاه عمل مي‌کند و در صورتي که مسائل اجرائي بايد دست مردم باشد و اجازه داده نمي‌شود که مردم وارد فعاليت‌هاي اقتصادي شوند.

مسئله دوم اينکه سياست در همه شئون جامعه وارد شده و همه شئون با نگاه سياسي است، در انتصاب پست‌هاي مختلف سياست و ايدئولوژی تعيين کننده است و در دنيا ثابت شده که اين موضوع نمي‌تواند عملکرد خوبی داشته باشد به طوريکه زماني شايسته‌سالاري جايگاه خود را از دست دهد جامعه تنزل پيدا مي‌کند که از چالش‌هاي بسيار جدی ما است.



مسئله سوم امنیتی کردن اطلاعات که طی سه سال گذشته اجازه انتشار اطلاعات انرژی داده نشده است. لذا توان حکمرانی در جامعه ما خیلی محدود است.

بنابراین میدان دادن به بخش خصوصی واقعی، خود به خارج شدن دولت از مسائل اجرایی کمک می‌کند تا بتواند حکمرانی کند و سال‌های آینده را به خوبی پیش‌بینی نماید. در واقع امروز که با کمبود گاز و برق مواجه هستیم ناشی از این است که دولتمردان در سال‌های گذشته پیش‌بینی درستی انجام ندادند و درگیر مسائل روزمره بنگاهداری بوده‌اند و آینده پیش‌بینی نمی‌شده است.

سؤال آقای پور امیری، فعال بخش خصوصی: چرا قیمت واقعی برق در بدنه وزارت نیرو شفاف گفته نمی‌شود و هزینه تمام شده قیمت برق با در نظر گرفتن هزینه‌های عمده آب و گاز اعلام نمی‌شود، در حال حاضر با رشد ۱۱۰ درصدی ارزش گاز در دنیا روبه‌رو هستیم اما در یک سال گذشته هیچ اثری از این موضوع در ایران دیده نمی‌شود، چرا وزارت نیرو موضوع سوخت را به راحتی حذف می‌کند و قیمت واقعی انرژی در ایران گفته نمی‌شود؟

پاسخ آقای مهندس ملاکی: قیمت تمام‌شده را خیلی راحت می‌توان حساب کرد، مسئله مهمی که وجود دارد این است که تدوین تعرفه‌ها بر اساس شرایط اقتصادی نیست. به عنوان مثال فولاد مبارکه مشترک برقی است که روی ولتاژ ۴۰۰ کیلوولت برق می‌گیرد و طول خط انتقال آن نیز حداکثر ۱۲ کیلومتر تا محل تولید برق است، به این معنا که اگر قیمت تمام شده برق را بگیریم باید هزینه سوخت، هزینه تولید برق و تا حدودی هزینه انتقال برق را پرداخت کند و ضریب بار فولاد مبارکه نیز حدود ۹۴ درصد است، اگر همین فولاد مبارکه را با مشترک خانگی روستایی مقایسه کنیم، این مشترک خانگی باید هزینه تولید و سوخت و سرمایه‌گذاری انتقال، توزیع و فوق توزیع و فشار ضعیف را پرداخت نماید و مسئله مهم این است که ضریب بار مشترک خانگی حدود ۲۰ درصد است. ملاحظه می‌شود که قیمت تمام شده بخش خانگی باید خیلی بیشتر از بخش صنعت با ولتاژ ۴۰۰ کیلوولت باشد که به دلیل شرایط اجتماعی نمی‌توانیم این کار را انجام بدهیم.

اما چرا در هر قبض نمی‌نویسیم که قیمت تمام شده چند است و چرا صورت‌حسابی ارائه نمی‌کنیم؟ در واقع ما نیاز به اراده و عزمی داریم که بتوانیم مسائل مربوط به بخشی که مسئول آن هستیم را حل کنیم که این اراده و عزم حداقل در چند سال گذشته وجود نداشته است.

سؤال آقای عبدالله پور عضو هیئت علمی پژوهشگاه نیرو: آیا دلیل اینکه ما نتوانستیم به یک طرح جامع انرژی و مدیریت حکمرانی جامعه انرژی برسیم فقط ریشه در حکمرانی ضعیف کشور دارد یا اینکه بحث عوامل سیاسی و اقتصاد سیاسی را نیز نادیده گرفته‌ایم؟

پاسخ آقای دکتر سبوحی: مشکلی که ما در اقتصاد انرژی کشور داریم، اقتصاد سیاسی است. در خصوص مثال فولاد مبارکه هزینه انرژی برای ۱ تن فولاد در ایران حدود ۱۰ یورو است در صورتی که در خلیج فارس حدود



۹۰ یورو و در اروپا بالاتر از ۱۲۰ یورو است. نسبت هزینه انرژی به قیمت فولاد در ایران کمتر از ۲ درصد است در صورتی که در دنیا بین ۲۵ تا ۳۰ درصد است.

سؤال این است که چه کسی این منابع را صاحب می‌شود؟ این‌ها همان هزینه فرصت نفت و گاز کشور هستند و چون محصول را صادر می‌کنند و یا اینکه در داخل به قیمت صادراتی می‌فروشند، بخش عمده از منابع اقتصاد ملی را سهام‌داران این بنگاه‌ها صاحب می‌شوند. در سیمان، پتروشیمی، مس، سیمان و ... هم همین اتفاق می‌افتد؛ بنابراین عده‌ای از منافع بزرگی بهره مند می‌شوند.

اگر هزینه فرصت نفت و گاز را در نظر بگیریم، بر اساس قیمت‌های منطقه، نزدیک به ۷۰ میلیارد یورو از منابع اقتصاد ملی بر اساس مقدار مصرف انرژی بین یک عده‌ای تقسیم می‌شود و این یک عده افرادی هستند که قدرت و وابستگی سیاسی دارند، یا اینکه به نوعی در نظام حاکمیتی نفوذ دارند. این موضوع یک چالش بسیار جدی است که مانع ورود بخش خصوصی به بخش عرضه انرژی به ویژه در بالادستی نفت می‌شود.

بنابراین یک گروه خاص از جامعه که اقلیت هستند، با قدرت زیاد از این منابع ملی نفع می‌برند و باعث می‌شود این پول به جامعه بازنگردد و به همین سبب در حال حاضر نزدیک ۳۵۰ هزار میلیارد تومان کسری بودجه داریم. این کسری بودجه وسیع باعث بیشتر شدن نرخ تورم می‌شود.

سؤال دبیر نشست: با توجه به شرایطی که در جامعه داریم و نفوذ بخش محدود در نهاد حاکمیت، اگر بخواهیم شرایط را تغییر دهیم نقطه شروع کجاست؟ آیا بایستی عزم سیاسی از بالا شکل بگیرد و یا اینکه بخش خصوصی باید کاری انجام دهد؟

پاسخ آقای دکتر سبوحی: این تغییر دو طرفه می‌باشد، ما بخش خصوصی واقعی، مسلط به امور و کارآفرین خیلی کم داریم و بخش خصوصی ظاهری که وجود دارد یا از نهادهای دولتی آمده است و یا مطالبه گر نیست چون رانت‌خواری و سوءاستفاده از نقدینگی بالاست و اجازه نمی‌دهد بخش خصوصی کارآفرین رشد کند و نفوذ سیاسی پیدا کند.

از طرف دیگر، خود دولت هم درگیر مسائل اجرایی است و ذینفعان منابع اقتصادی در دولت نقش دارند، علیرغم اینکه سیاست‌های کلی نظام بر بهره‌وری انرژی تأکید دارد عملاً این اتفاق رخ نمی‌دهد و در حد شعار باقی می‌ماند.

پاسخ آقای دکتر فاطمی: واقعیت این است که ما یک اصل اساسی داریم و این اصل بیان می‌کند که قیمت‌ها باید معرف نایابی منابع باشند و این اصل را اولین اصل پایه اقتصاد می‌گوییم.

مسئله این است که با مداخله‌ای که داشتیم، اجازه نداده‌ایم قیمت‌های انرژی معرف نایابی منابع باشند. وقتی بیان می‌شود که آزادسازی مقدمه خصوصی‌سازی است، واقعی شدن قیمت‌ها عملاً مقدمه حذف همان رانت‌هایی است که گروه‌های سیاسی و جمع‌های اقتصادی اطراف آن‌ها دنبال آن رانت‌ها هستند و اگر قیمت‌ها



معرف نایابی منابع باشند به دنبال این موضوع، حذف تلفات انرژی برای بنگاه‌هایی که درگیر صنعت انرژی هستند، اقتصادی خواهد شد و این موضوع گام اول می‌باشد. هرچند این گام اول بسیار ساده به نظر می‌رسد اما سخت‌ترین گام است؛ زیرا با بهانه کردن رفاه و آسایش مردم، گروه‌هایی که دنبال منافع شخصی هستند، اجازه از بین رفتن این رانت‌ها را نمی‌دهند.

تنظیم‌گر (رگولاتور) اگر فهم درستی از موضوع داشته باشد، گام اول آن هم همین موضوع است؛ اما مشکل نهادی ما در حال حاضر این است که تشکیل رگولاتور باید از کانال همان دولتی عبور کند که در اینجا خود نگرانی دارد.

نتیجه حرکت خصوص سازی به سمت نامناسب این است که حتی تمرکز دولت درباره تصمیم‌گیری‌ها از بین رفته است. یک نهاد تنظیم‌گر قدرتمند و مستقل بایستی با اجماعی در سیاستمداران صورت گیرد.

جمع‌بندی آقای دکتر سبحی: قیمت‌های انرژی باید از انرژی اولیه شروع شود و هزینه فرصت انرژی اولیه در داخل کشور را باید دولت دریافت نماید و بخشی از آن باید به صندوق توسعه ملی و بخشی هم برای ایجاد انضباط مالی در بودجه دولت صرف شود که ثبات اقتصادی حاکم شود و به تدریج مسئله انرژی را از رفاه و فقرزدایی باید جدا کرد. دولتی که رفتار عقلانی را در پیش بگیرد و زمینه کسب‌وکار برای کارآفرینان ایجاد کند، لازم است. قیمت‌گذاری انرژی را دولت نباید انجام دهد ولی قیمت‌های انرژی اولیه که گاز طبیعی و نفت خام هست چون تحت مالکیت ملی هستند، دولت می‌تواند هزینه فرصت را بگیرد و در صندوق توسعه و نهادهای مشابه برای توسعه زیرساخت‌ها به کار گیرد که باعث می‌شود قیمت‌ها در بازار تنظیم شود و قیمت نسبی انرژی یعنی قیمت انرژی نسبت به سرمایه و نیروی کار تنظیم شود.

بخش سوم: جمع‌بندی

آقای مهندس سید مهدی طبیب زاده، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان

در اندیشکده تدبیر انرژی ایران در اتاق کرمان مباحث مطرح شده جمع‌بندی خواهد شد و تحت عنوان اصلاح حکمرانی انرژی کشور حتماً ارائه و در نهایت از مراجع ذیصلاح تا حصول نتیجه پیگیری خواهد شد.

متأسفانه همان‌طور که بیان شد مدیران از جایگاه حاکمیتی به سطح بنگاه‌داری تنزل پیدا کرده‌اند. تنزل در این جایگاه نتیجه‌ای جز بحرانی‌تر شدن شرایط ندارد، آنچه که نیاز است حکمرانی خوب انرژی در کشور است. در این مسیر آن قدر مسائل بدیهی با اشکال مواجه است که قطعاً نمی‌تواند از چشم مسئولین اجرایی به دور باشد. در همه زنجیره انرژی از تولید تا مصرف، متأسفانه سوء تدبیر محض و انتفاع عده زیادی دیده می‌شود.

امیدوار هستیم که با تلاش و پیگیری بتوانیم قدمی در راستای بهبود شرایط و وضعیت موجود برداریم.