



اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران  
مرکز پژوهش های اتاق ایران

**ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی:**  
**بخش انرژی (برق، گاز و نفت و فرآورده های نفتی)**  
**(ویرایش اول)**

مرداد ۱۴۰۲

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

**ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی:  
بخش انرژی (برق، گاز و نفت و فرآورده‌های نفتی)  
(ویرایش اول)**

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کنندگان: فریدون اسعدی، فرزانه صمدیان

با همکاری: کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران، تشکل‌ها، اتاق‌های استانی

اظهار نظر کنندگان: پیام باقری، فرج‌اله معماری، مهدی مسائلی، بهمن مسعودی، ابراهیم خوشگفتار، شیما حاجی  
نوروزی، الینا باقری، پگاه پاشا

ناظران: محمد قاسمی، منیره امیرخانلو

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۲

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: برنامه هفتم توسعه، انرژی

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

## فهرست

- ۱- مقدمه..... ۴
- ۲- چالش‌های اساسی بخش انرژی..... ۴
- ۳- مسائل مهم بخش انرژی..... ۱۳
- ۴- نگاهی به برنامه ششم توسعه در بخش انرژی..... ۱۶
- ۵- رویکرد دولت در پیش‌نویس لایحه برنامه هفتم به بخش انرژی..... ۱۸
- ۵-۱- اظهارنظر بر روی جزئیات مواد مرتبط با بخش انرژی در لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۱۸
- ۶- جمع‌بندی..... ۲۶
- ۷- احکام پیشنهادی اتاق ایران در حوزه انرژی برای درج در لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۲۶

## ۱- مقدمه

موضوعات مرتبط با انرژی به‌عنوان یک عامل تولید در حیات صنعتی جوامع مدرن، ابزار سیاسی و امنیتی، همواره محل مناقشه و در حال تغییر و تحول بوده است. در مورد ایران نیز انرژی همواره به‌عنوان منبعی برای تأمین مالی دولت و منبع پیشرانی جهت توسعه اقتصادی و رفاه اجتماعی بوده است. بر این اساس اقتصاد کشور بر مبنای مزیت انرژی، استحصال و صادرات منابع هیدروکربوری و مشتقات آن بنا شده است. در دهه اخیر اما بازار انرژی به دلایل مختلف سیاسی و اقتصادی دچار تغییر و تحولات عمده‌ای شده و اثر آن در اقتصاد کشور نیز نمایان شده است. تحریم‌های بین‌المللی به‌طور خاص بخش انرژی کشور را، که ستون‌های اقتصاد ایران بر آن بنا شده بود، مورد هدف قرار داد. با نگاهی به شاخص‌ها و آمارهای بخش انرژی، ناترازی در بخش گاز، فرآورده‌ها و برق مشهود است. به دلیل سرمایه‌بر بودن این بخش و ساختار انحصاری آن، میزان واکنش به تحریم‌های بی‌سابقه بین‌المللی کافی نبوده و انرژی که زمانی پیشران اقتصاد کشور بود، به مانعی برای دستیابی به اهداف اقتصادی بدل شده است. کسری حدود ۲۰۰ میلیون مترمکعب در روز گاز طبیعی و قطع گاز صنایع در زمستان، اعمال خاموشی‌های گسترده طی سه‌ماهه گرم سال به صنایع و کسری ۱۱ هزار مگاواتی توان تولید برق در پیک تابستان، نیاز به واردات بنزین، کسری ۱۹۰ هزارمیلیارد تومانی منابع هدفمندی یارانه‌ها، نیاز به فشار افزایشی در مخازن پارس جنوبی، وارد شدن به نیمه دوم عمر مخازن نفتی و به‌طور کلی استهلاک زیرساخت‌های حوزه انرژی اعم از حوزه بالادستی نفت و گاز و نیروگاه‌های با طول عمر بالا؛ نشان از وضعیت بحرانی بخش انرژی کشور دارد. این وضعیت اثرات خود را در گام اول در قالب قطعی‌های بدون برنامه و سپس برنامه ریزی شده به صنایع نشان داد. ارزش کاهش تولید ۶٫۲ میلیون تنی محصولات پتروشیمی در سال ۱۴۰۱ که عمدتاً به دلیل محدودیت‌های خوراک گاز بوده است بالغ بر ۲٫۶ میلیارد دلار برآورد شده است. بر اساس گزارش‌های دریافتی از بخش صنعت، خسارت وارده به صنعت فولاد، آلومینیوم و مس ۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. از دیدگاهی دیگر و با در نظر گرفتن ارزش تولید از دست رفته و محاسبه حلقه به حلقه، خسارت وارده به زنجیره فولاد کشور (از کاهش تولید کنسانتره تا کاهش تولید محصولات فولادی) با در نظر گرفتن ضرایب تبدیل، به ارزش ۸ میلیارد دلار برآورد شده است. قطعی‌های ناشی از ناترازی تولید و مصرف انرژی بیش از همه بخش تولید کشور را هدف قرار داده است که سبب کاهش ارزش آوری، تلاطم در بازار داخلی و در نهایت منتج به تورم بیشتر نیز می‌شود. ناهماهنگی سیاستگذاری در بخش انرژی، عدم واکنش مناسب و به موقع به تحریم‌ها، تلفات تولید تا مصرف، قیمت گذاری نامناسب، نبود رگولاتور و سازوکار ناکارآمد بهینه سازی در کشور از مهمترین چالش‌های پیش روی صنعت انرژی کشور است. به این وضعیت محدودیت‌های جذب سرمایه‌گذار خارجی و نبود سازوکار انگیزشی مناسب برای سرمایه‌گذاران داخلی جهت رفع این ناترازی ها هم اضافه می‌شود که دولت باید درصدد رفع آن برآید.

## ۲- چالش‌های اساسی بخش انرژی

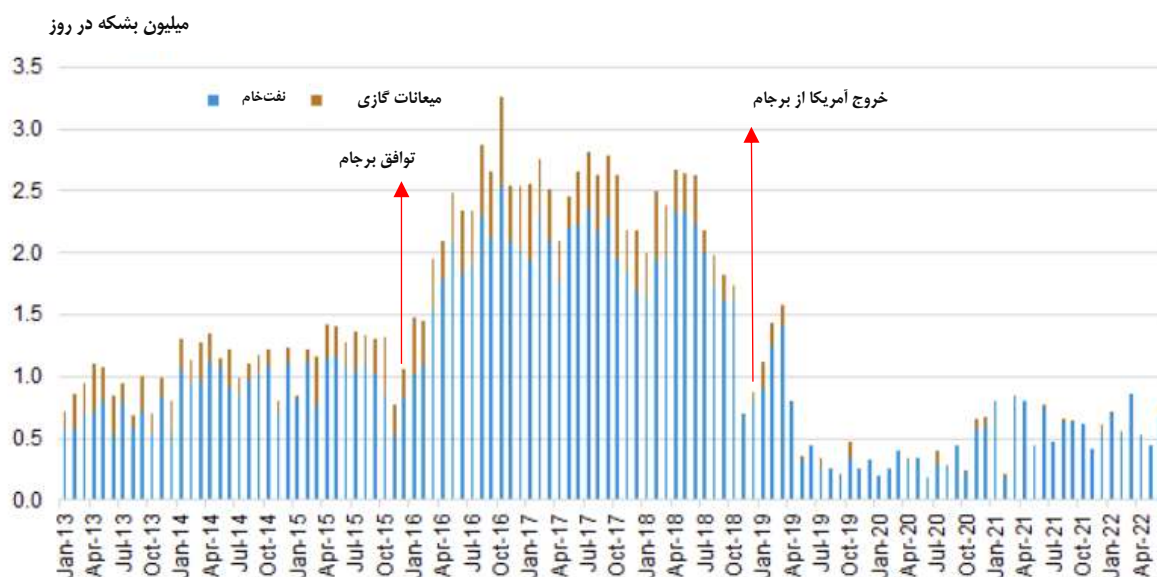
در سال ۱۳۹۹ تولید انرژی اولیه، عرضه انرژی اولیه و عرضه انرژی نهایی به ترتیب ۳۱۱۲، ۲۴۹۵ و ۱۵۶۰ میلیون بشکه معادل نفت خام بوده است. (ترازنامه هیدروکربوری ۱۳۹۹) این شاخص‌ها در سال ۱۳۹۵ یعنی سال پایه برنامه ششم توسعه به ترتیب ۲۶۷۰، ۱۵۴۳ و ۱۱۴۹ را نشان می‌داد (ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۵). مقایسه این دو سال نشان می‌دهد

که تولید انرژی اولیه ۸,۸ درصد کاهش (تحریم‌ها)، عرضه انرژی اولیه ۲۵ درصد و مصرف نهایی ۱۶ درصد افزایش یافته است. با این مقدمه به مروری بر بخش انرژی به تفکیک نفت خام، گاز سبک، برق و فرآورده‌های نفتی پرداخته می‌شود، سپس مسائل واقعی بخش انرژی تشریح می‌گردد.

## ۲-۱- نفت خام

نفت خام به‌عنوان منبع اصلی تأمین انرژی اولیه در سطح بین‌المللی از نیمه دوم قرن بیستم مطرح شده است، هرچند با توجه به سیاست‌ها و برنامه‌های کاهش تولید گازهای گلخانه‌ای و همچنین روند رو به رشد تکنولوژی‌های تولید انرژی‌های تجدیدپذیر، سهم آن در تأمین انرژی اولیه کاهش یافته ولی همچنان جایگاه آن در عنوان رتبه اول تأمین‌کننده انرژی اولیه حفظ شده است. به‌طور تاریخی، نقش نفت در اقتصاد ایران فراتر از منبعی برای تأمین انرژی اولیه بوده است، همواره نفت نقش اساسی در تأمین بودجه‌های سالانه دولت داشته و از طرفی درآمد حاصل از فروش نفت منبعی برای توسعه زیرساخت‌های کشور و سیاست توسعه صنعتی بوده است. در این راستا عمده بار توسعه کشور بر عهده دولت قرار داشته که موجب حضور دولت در بخش‌های مختلف اقتصاد شده است. درآمد حاصل از فروش نفت از ابتدای دهه ۹۰ شمسی به‌جز در مقطع دوساله همواره تحت فشار قیمت پایین نفت و تحریم‌ها بوده است.

### نمودار ۱- صادرات ماهانه نفت خام و میعانات گازی ایران از ۲۰۱۳ تا ابتدای ۲۰۲۲



Source: eia. Country Analysis Executive Summary: Iran.2022

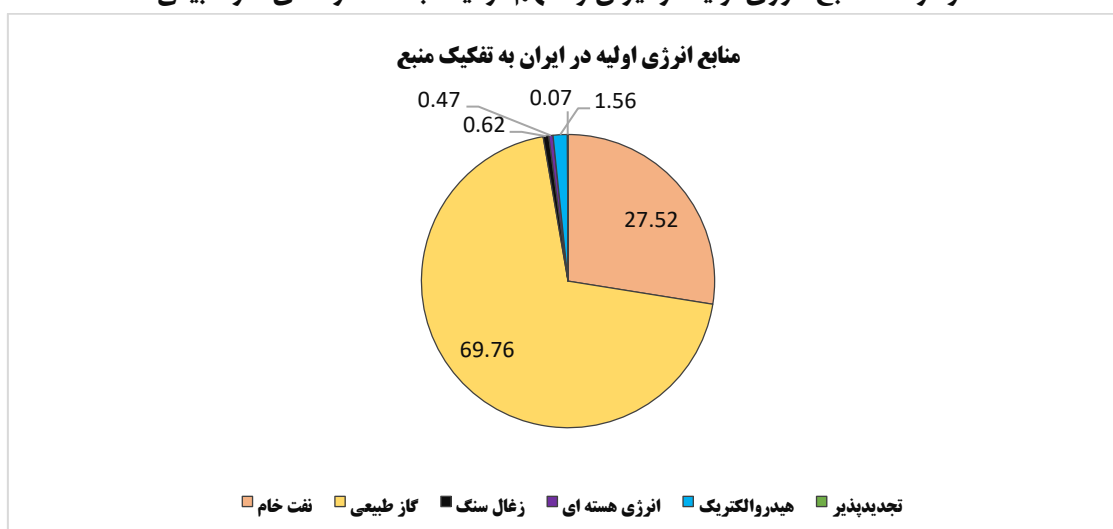
کاهش چشمگیر درآمد نفتی کشور موجب ناترازی در منابع و مصارف دولت و اخلال در سرمایه‌گذاری دولت در زیرساخت‌ها شده است. عمده مسئله کشور در بخش نفت در حوزه حفظ و نگهداشت میادین نفتی است که به دلیل ضعف در سرمایه‌گذاری و کمبود منابع داخلی شرکت ملی نفت به دلیل تحریم‌ها حادث شده است. عمده مخازن نفت کشور نیز به نیمه عمر خود در تولید رسیده‌اند. از سوی دیگر، باگذشت بیش از ۱۰۰ سال از کشف نفت در ایران، به دلیل انحصار شرکت ملی نفت در توسعه میادین هیدروکربوری، کشور نتوانسته است بخش خصوصی قدرتمندی که بتواند در سطح بین‌المللی رقابت کند، پرورش دهد.

در حالی که شرکت‌های خصوصی انرژی آمریکایی و اروپایی به‌عنوان ابزار اعمال قدرت این کشورها علیه ایران استفاده شده‌اند، در ایران تدبیر کارآمدی برای حفظ و ارتقای انگیزه جهت رشد شرکت‌های خصوصی مرتبط با نفت و گاز (به‌عنوان مثال شرکت‌های ایرانی اکتشاف و تولید یا E&P) برای ایجاد رقابت در سطح بین‌المللی ایجاد نشده است. به‌منظور حفظ جایگاه بین‌المللی ایران در بازار نفت خام و به‌طور عام در بازار انرژی، نیاز است با تغییر رویکرد در رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت به پررنگ کردن و ایفای نقش بخش خصوصی جهت ایجاد فضای رقابتی، بهره‌برداری از مزیت نیروی انسانی، تنوع‌بخشی به اقتصاد کشور و مقابله با تحریم‌ها اقدام شود. در عین حال دولت باید با ابتکار در دیپلماسی و جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی به دنبال حداکثر کردن ظرفیت تولید، توسعه زنجیره‌های پایین‌دستی و همچنین صادرات نفت خام باشد.

## ۲-۲- گاز سبک

گاز طبیعی با توجه به اینکه یکی از منابع اصلی تأمین‌کننده انرژی اولیه فسیلی کشورها بوده و همچنین آلاینده‌گی کمتری نسبت به نفت خام دارد، با اقبال بسیار بالایی در تقاضا روبه‌رو است. سهم گاز طبیعی در تأمین انرژی اولیه کشورها از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۵ به بالای ۲۵ درصد در سال ۲۰۲۰ افزایش یافته است. در خصوص ایران نیز گاز طبیعی با داشتن سهم نزدیک به ۷۰ درصدی در تأمین انرژی اولیه نقشی اساسی دارد.

### نمودار ۲- منابع انرژی اولیه در ایران و سهم نزدیک به ۷۰ درصدی گاز طبیعی

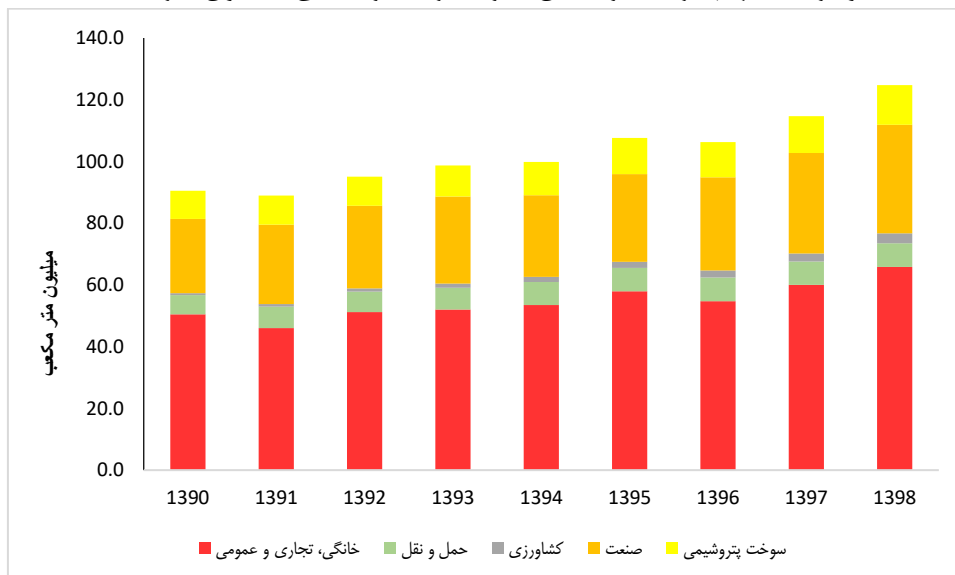


Source: Statistical Review of World Energy 2022.

علاوه بر این، گاز سبک سهم بالایی را در سبد انرژی مصرفی (انرژی نهایی) نیز به خود اختصاص داده است. در سال ۱۳۹۸، حدود ۵۵ درصد از انرژی مصرفی کشور مربوط به گاز طبیعی، حدود ۳۰ درصد مربوط به فرآورده‌های نفتی و ۹ درصد مربوط به برق بوده است. همچنین طبق آمار رسمی، میزان مصرف گاز در کشور هر سال در حدود ۸ تا ۱۰ درصد افزایش می‌یابد. در سال ۱۳۹۹، در حدود ۲۲۰ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی در کشور مصرف شد که این میزان مصرف در مقایسه با سال ۹۸، در حدود هشت درصد افزایش را نشان می‌دهد. از این میزان مصرف، بیشترین مصرف مربوط به

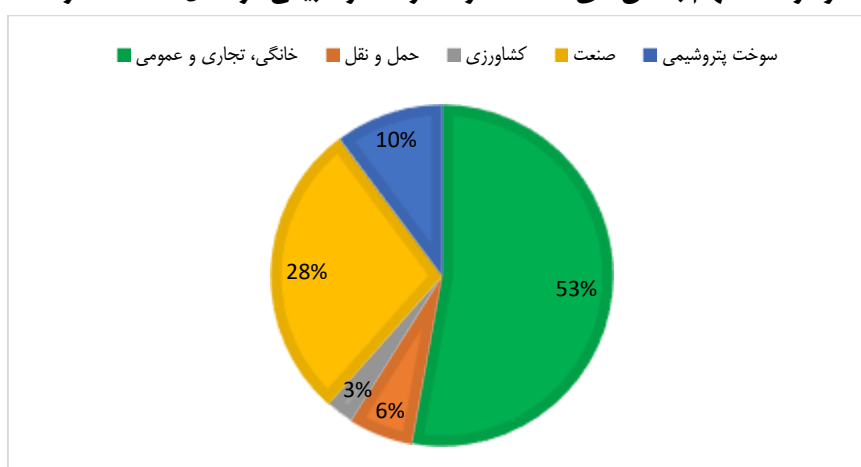
بخش خانگی، تجاری و عمومی (۵۳ درصد) بوده و نیروگاه‌ها و صنایع عمده با سهمی حدود ۲۸ درصد در جایگاه بعدی مصرف قرار دارند.

### نمودار ۳- سهم هر یک از بخش‌ها از مصرف گاز طبیعی - میلیون مترمکعب



منبع: ترازنامه انرژی، ۱۳۹۸

### نمودار ۴- سهم بخش‌های مختلف در مصرف گاز طبیعی در سال ۱۳۹۸ - درصد



منبع: ترازنامه انرژی، ۱۳۹۸

ایران با در اختیار داشتن بخش عمده‌ای از ذخایر گازی دنیا به صورت بالقوه می‌تواند به‌عنوان یکی از فعالان عمده و اصلی این بازار باشد ولی با توجه به کاهش حجم و نوع سرمایه‌گذاری در تولید گاز طبیعی، همچنین توسعه نامتوازن و مویرگی سوخت گاز سبک و متعاقب آن، بیش مصرفی گاز سبک در داخل، کشور به‌نوعی دچار «خودتحریمی» شده است.

نکته قابل توجه این است در حال حاضر تمامی گاز طبیعی مورد نیاز در بخش‌های مختلف از جمله بخش صنعت و معدن توسط دولت تأمین می‌شود. این در حالی است که نرخ رشد تقاضای گاز طبیعی بیشتر از عرضه آن است و در صورت ادامه این روند، هرساله با تراز منفی مواجه خواهیم شد. ایران با شاخص شدت مصرف انرژی بالا، نیاز دارد که هرسال

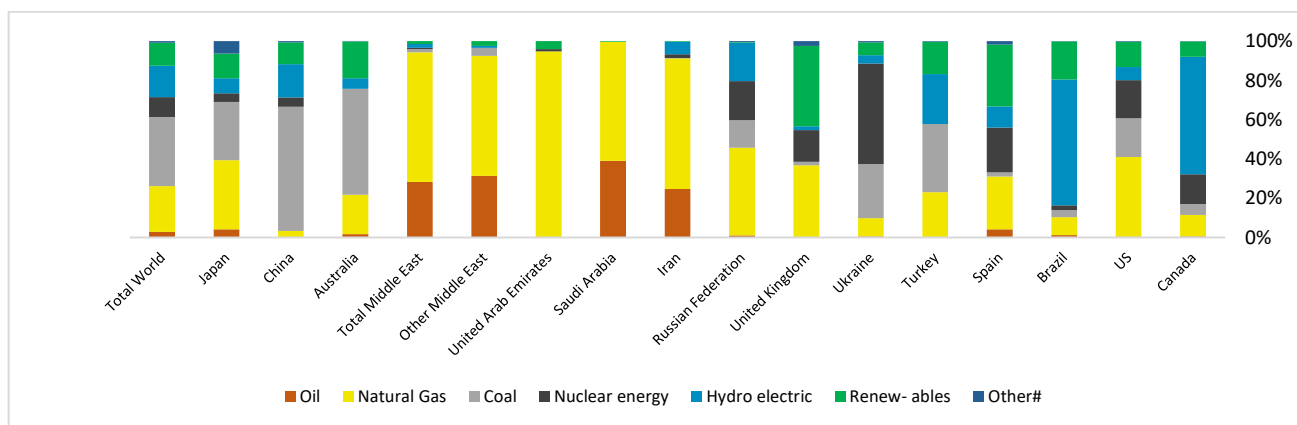
میلیون‌ها دلار در بخش‌های تولید گاز طبیعی سرمایه‌گذاری کند. گزارش‌های رسمی نشان می‌دهد که عمر میدان گازی پارس جنوبی به نیمه رسیده و این میدان با توجه به رقابت ایران و قطر در برداشت از آن، کم‌کم با افت فشار مواجه می‌شود و از هم‌اکنون باید سرمایه‌گذاری کلانی برای حفظ و افزایش فشار تولید گاز در این میدان صورت گیرد.

## ۲-۳- برق

تأمین انرژی مطمئن و پایدار به‌عنوان مهم‌ترین ویژگی صنعت برق شناخته می‌شود. وابستگی اجتناب‌ناپذیر خانوارها، صنایع و بنگاه‌های تولیدی که به‌طور مستقیم با رفاه و امنیت مردم در ارتباط‌اند نیز بر اهمیت تأمین بی‌وقفه برق می‌افزاید. اما در سالیان اخیر تأمین پایدار برق در کشور با مشکلات و چالش‌هایی همراه بوده است. ضعف در سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌های نیروگاهی و بی‌برنامگی مشخص در سمت عرضه و مدیریت مصرف برق، کشور را برای چند سال به وضعیت ناترازی تولید و مصرف برق سوق داده است، شایان ذکر است پایداری و توازن شبکه، ناشی از فقدان برنامه پیش و نگهداری و تعمیرات به‌موقع تأسیسات، در معرض خطر است.

میزان پیک‌بار شبکه طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۴۰۱ از ۴۰۱۰۵ مگاوات در سال ۱۳۸۹ به ۶۹۴۵۸ مگاوات در سال ۱۴۰۱ رسیده است، (سایت مدیریت شبکه برق ایران) که رشدی ۷۳٫۱۹٪ را ثبت نموده است. نکته قابل توجه آن است که طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۸ رشد بار سالانه حداکثر ۷٪ بوده است؛ اما در سال ۱۴۰۰ به یک‌باره پیک‌بار از ۵۸۲۴۶ مگاوات در سال ۱۳۹۹ به ۶۷۰۱۲ مگاوات در سال ۱۴۰۰ رسیده است و رشدی برابر با ۱۵٪ را ثبت نموده است، که بسیار قابل تأمل بوده و اهمیت افزایش ظرفیت تولید توان کشور را بیش‌ازپیش نمایان می‌کند. تداوم روند رشد مصرف طی ۱۰ سال گذشته و پیش‌بینی ادامه روند صعودی برای ۱۰ سال آینده به دلیل افزایش مصرف برق در بخش خانگی و صنعت، همزمان با توسعه و رشد اقتصادی کشور، وضعیت ادامه دار ناترازی تولید و مصرف برق را پدیدار می‌کند. به‌منظور رفع عاجل و ناترازی حداقلی، تسریع در راه‌اندازی و بهره‌برداری نیروگاه‌های در دست احداث امری ضروری است. در کشور ظرفیت ۱۰ هزار مگاوات تبدیل نیروگاه گازی به سیکل ترکیبی وجود دارد، تبدیل این واحدها به سیکل ترکیبی دیگر راهکار عاجل و در دسترس است که علاوه بر افزایش راندمان موجب صرفه جویی در مصرف سوخت نیز می‌شود. با در مدار قرار گرفتن هر واحد بخار، حدود ۳۵۰ میلیون متر مکعب گاز طبیعی یا معادل ۳۵۰ میلیون لیتر گازوئیل در سال صرفه‌جویی خواهد شد.

## نمودار ۵- مقایسه منابع اولیه تولید برق در ایران و جهان



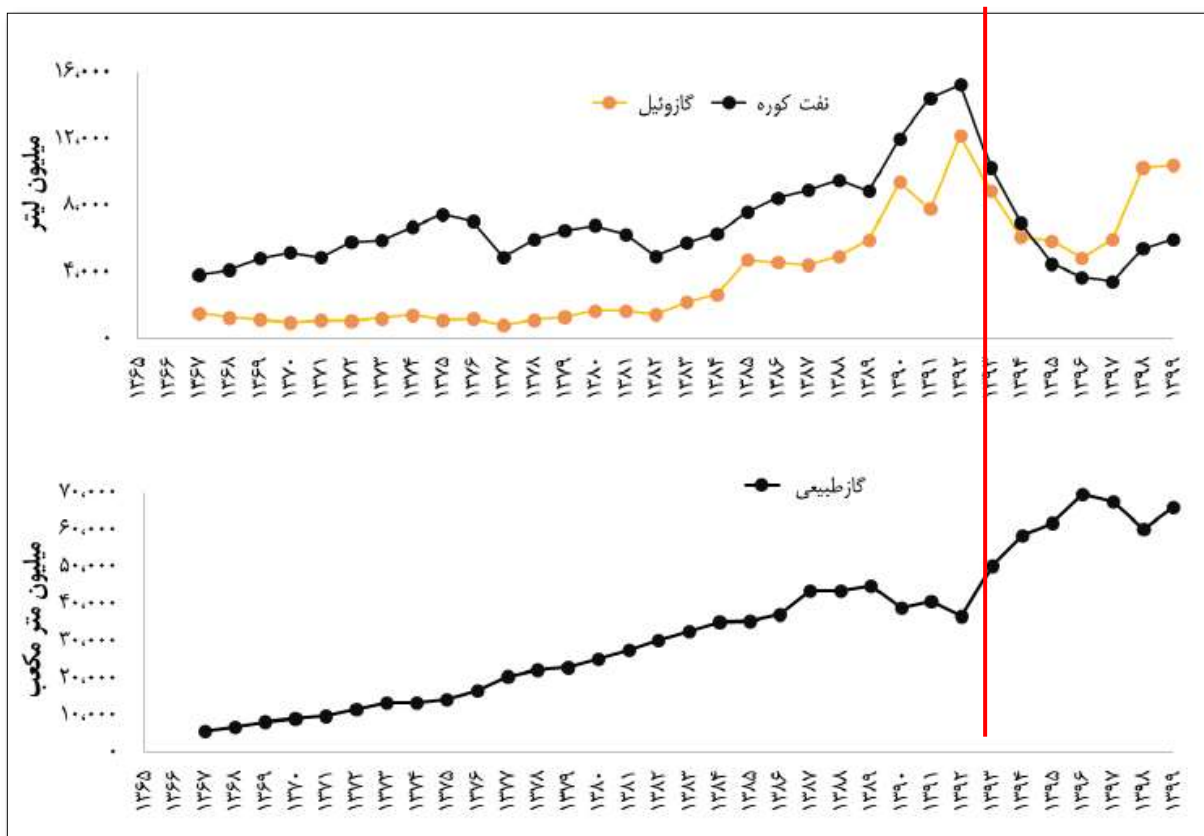
Source: Statistical Review of World Energy 2022 – BP



با نگاهی به منابع اولیه تولید برق در ایران و قیاس با سایر کشورها دریافت می‌شود که کشور در منابع اولیه تولید برق تاب آوری ضعیفی دارد (وابستگی بیش از حد به گاز طبیعی) و تنوع‌بخشی به سید انرژی کشور لازم است- نمودار(۵).

از سال ۱۳۹۲ سهم مصرف گاز طبیعی از سوخت نیروگاه‌ها نسبت به نفت کوره و گازوئیل در حال افزایش است (آمار تفصیلی صنعت برق ویژه مدیریت راهبردی ۱۴۰۰) که این موضوع به وابستگی بیشتر به گاز در شرایط ناترازی گاز طبیعی در کشور می‌افزاید.

نمودار ۶- مقدار و ترکیب سوخت مصرفی نیروگاهی کشور



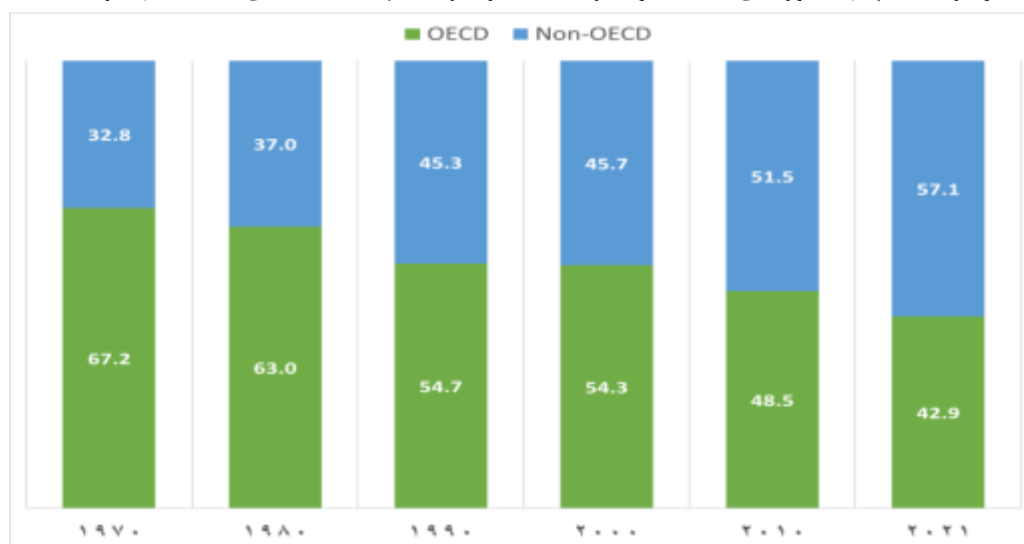
گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس. شماره مسلسل ۱۷۶۱۲

## ۲-۴- فرآورده‌های نفتی

با توجه به افزایش تقاضا و عرضه نفت خام در سطح جهانی، ظرفیت پالایشی نیز در راستای تولید فرآورده‌های مختلف نفتی در سطح بین‌المللی افزایش یافته است. نمودار (۷)، سهم کشورهای OECD و غیر OECD را از ظرفیت پالایشگاه‌های نفت خام در مقاطع مختلف نشان می‌دهد. به این ترتیب سهم کشورهای OECD از مالکیت پالایشگاه‌های نفت خام طی ۵۰ سال اخیر به تبع سیاست‌های کاهش آلاینده‌های زیست‌محیطی و همچنین در راستای جایگزینی مصرف‌کننده‌های مبتنی بر انرژی تجدیدپذیر با سوخت‌های فسیلی کاهش قابل ملاحظه‌ای داشته است، بنحویکه سهم بالای ۶۷ درصدی آنها در سال ۱۹۷۰ به زیر ۴۳ درصد در سال ۲۰۲۱ کاهش یافته است. همچنین، وضعیت موجود تقاضای فرآورده‌های نفتی و پیش‌بینی آن در افق ۲۰۴۵، نشان می‌دهد که الگوی پالایشی نفت خام برای ۳۰ سال آتی دچار

تغییرات زیادی نخواهد بود و بیش از ۴۶ درصد فرآورده‌های نفتی تولیدی پالایشگاه‌ها محصولات سبک و ۳۶٫۶ درصد آن محصولات میان تقطیر خواهد بود و سهم فرآورده‌های سنگین تولیدی پالایشگاه‌ها حدود دو درصد کاهش خواهد داشت. البته به تفکیک فرآورده‌های تولیدی، الگوهای پالایشی به ترتیب اهمیت به نفع نفتا، نفت سفید، اتان و LPG و متناظر آنها به ضرر فرآورده‌های سنگین و بنزین در سال‌های آتی می‌باشد.

نمودار ۷- سهم کشورهای OECD و غیر OECD از ظرفیت پالایشگاه‌های نفت خام (درصد)



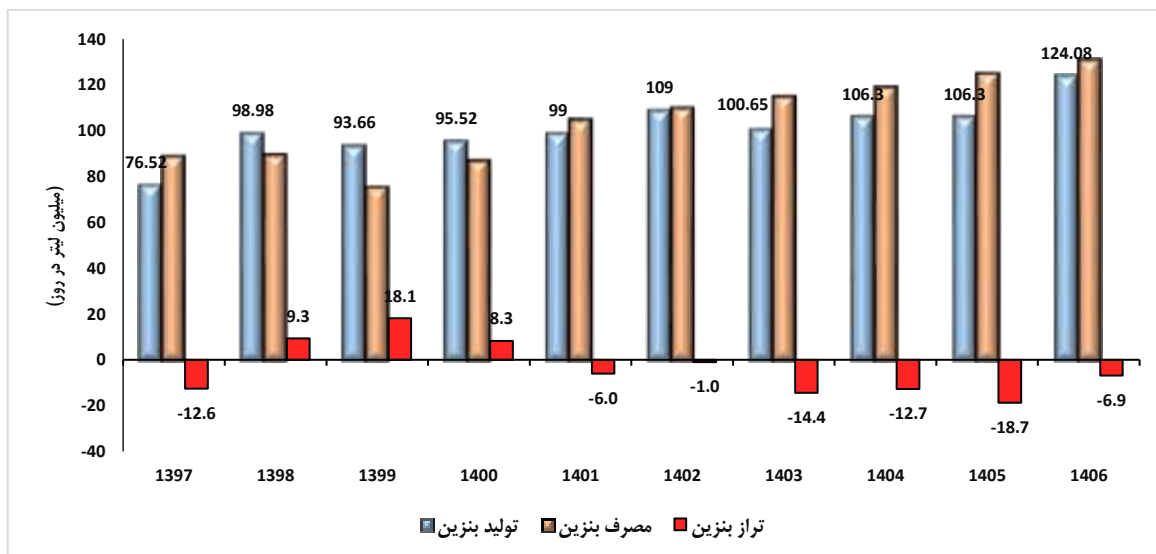
BP statistical review 2022

با توجه به روند رو به رشد تقاضای فرآورده‌های نفتی در کشور، توسعه پالایشگاه‌های موجود و احداث پالایشگاه‌ها/پتروپالایشگاه‌های جدید، تولید فرآورده‌های نفتی یورو و محصولات پایه پتروشیمی مطابق استاندارد و کاهش کمی و ارتقای کیفی نفت کوره از اهم برنامه‌های این حوزه می‌باشد.

### تولید و مصرف بنزین و گازوئیل

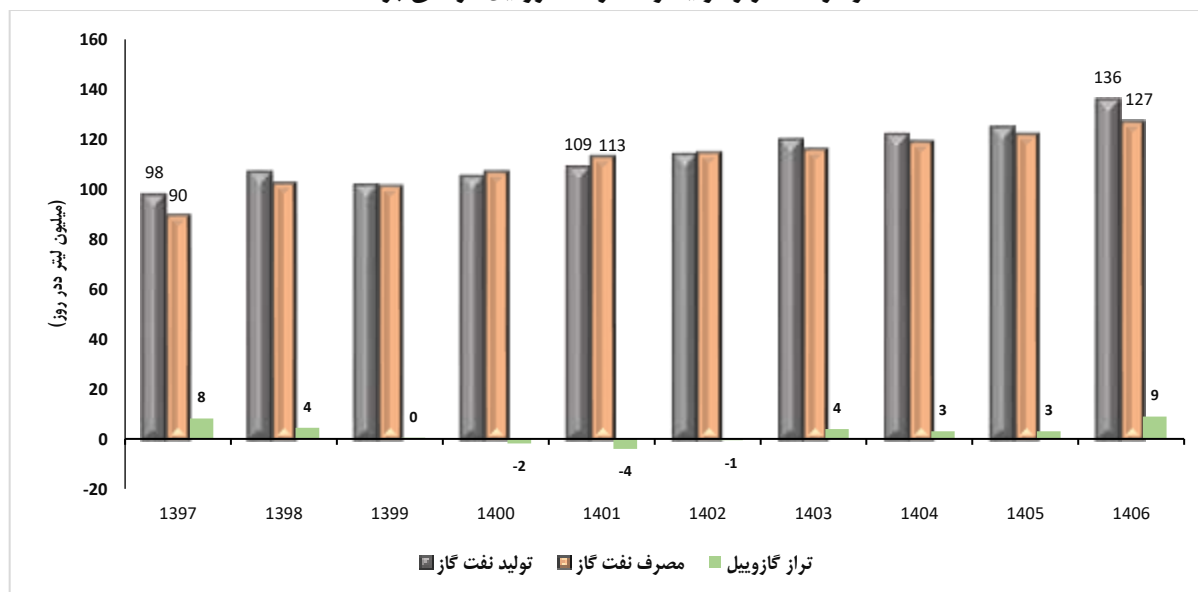
درحالی که صادرات فرآورده‌های نفتی از جمله بنزین و گازوئیل در سال‌های اخیر و به ویژه از زمان آغاز فشار تحریم‌های ناشی از خروج ایالات متحده از برجام یکی از منابع درآمد ارزی کشور بوده و کمک شایانی به مقاومت اقتصاد ایران در برابر تحریم‌ها داشته است، اما از اواخر سال ۱۴۰۰ رفته رفته و با افزایش مصرف این دو فرآورده به دلایل متنوع، کشور امروز به مرز رسیدن به نقطه واردات این محصولات نزدیک شده است. در نمودارهای (۸) و (۹) با فرض ثابت بودن قیمت، عدم بهینه‌سازی (اسقاط، نوسازی ناوگان و...) و افزایش درآمد سرانه؛ بهره‌برداری از پالایشگاه‌های آدیش جنوبی و مهر خلیج فارس و شهید سلیمانی، تراز تولید و مصرف بنزین و گازوئیل ارایه شده است.

### نمودار ۸- تراز تولید و مصرف بنزین در افق برنامه



مرجع: محاسبات پژوهش

### نمودار ۹- تراز تولید و مصرف گازوئیل در افق برنامه



مرجع: محاسبات پژوهش

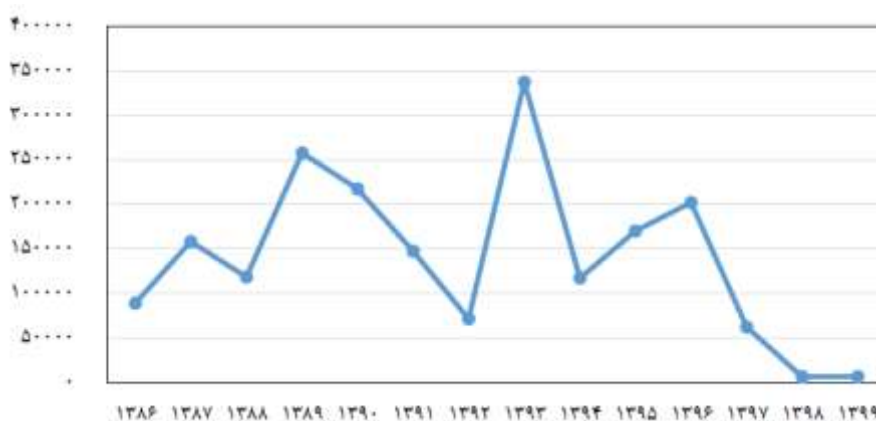
طبق اسناد بالادستی مصوب شورای عالی انرژی درباره «سند تأمین انرژی بخش حمل و نقل تا افق ۱۴۲۰» و همچنین «سند تراز تولید و مصرف گاز طبیعی در کشور تا افق ۱۴۲۰» و پژوهش‌های مبسوط موسسه بین‌المللی مطالعات انرژی در قالب گزارش «دورنمای انرژی کشور تا افق ۱۴۲۰» سناریوی بهینه‌سازی و به‌طور عام مدیریت سمت تقاضا به‌عنوان سناریوی پیشنهادی انتخاب شد و در دستور کار سیاست‌گذار قرار گرفت. از سوی دیگر، به دلیل مسائل ذکر شده در بخش نفت خام همین پژوهش، منابع کافی برای سرمایه‌گذاری در توسعه پالایشگاه‌های جدید وجود نداشته است و به نظر می‌رسد در سال‌های آتی ظرفیت پالایش قابل توجهی خصوصاً در حوزه تولید بنزین در سمت عرضه ایجاد نشود.

اتکای صرف به بهینه‌سازی و مدیریت سمت تقاضا (در شرایط خاص اقتصادی و اجتماعی دهه ۹۰ شمسی ایران)، بدون پیش‌بینی و ایجاد سازوکارهای موثر اجرا و تأمین مالی مناسب و خلا انگیزه در بخش خصوصی به دلیل وجود تورم ساختاری در اقتصاد ایران و تعدیل نشدن قیمت حامل‌های انرژی و متعاقب آن توجیه ناپذیری سرمایه‌گذاری در توسعه طرح‌های بهینه‌سازی، موجب ایجاد شرایط بحرانی فعلی شده است.

به‌طور خاص درباره بنزین و گازوئیل، به دلیل حساسیت انتظارات تورمی به افزایش قیمت این دو حامل، تجربه محدود بودن تعادل در عرضه و تقاضا با افزایش قیمت این حامل‌ها، همچنین شرایط خاص اجتماعی و معیشتی جامعه، اعمال سیاست‌های قیمتی صرفاً مکمل سیاست‌های غیرقیمتی قابل پیشنهاد است. از آن سو کشور نیازمند کنکاش و بهسازی سیاست‌های غیرقیمتی برای ایجاد سازوکارهای انگیزشی موثر مدیریت مصرف با همکاری دولت، بخش خصوصی و جامعه است. در صورت عدم تغییر رویه، در افق برنامه هفتم ناترازی بنزین و گازوئیل (کاهش درآمد صادرات) قابل پیش‌بینی است.

در حال حاضر از تعداد ۲۶ میلیون خودروی کشور ۳ میلیون دستگاه فرسوده است و کشور با دارا بودن حداقل ۲۲۰ مرکز اسقاط ظرفیت اسقاط ۳۶۰ هزار خودرو در سال را دارد<sup>۱</sup>.

نمودار ۱۰- آمار خودروهای از رده خارج شده (۱۳۸۶-۱۳۹۹)



منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شماره مسلسل ۲۵۰۱۸۱۷۵.

واردات خودرو و اسقاط خودروهای فرسوده (مطابق نمودار ۱۰) که از سال ۱۳۹۸ تقریباً به محاق رفته است، می‌تواند به‌عنوان اولین اقدام عاجل انجام گیرد. اقدامی که می‌تواند انتظارات تورمی بخش خودرو را که امروزه به یک مسئله اجتماعی تبدیل شده است را نیز کاهش دهد.

### ۳- مسائل مهم بخش انرژی

#### ناترازی تولید و مصرف حامل‌های انرژی

به دلیل توسعه نامناسب ظرفیت‌های تولید و انتقال انرژی، تلفات بالای زنجیره تولید، تبدیل، انتقال و توزیع که معادل ۱ میلیون و ۷۱۰ هزار بشکه در روز معادل نفت خام برآورد شده است و تلفات مربوط به تجهیزات مصرف انرژی، عدم تنوع در سبد انرژی کشور (وابستگی ۹۷ درصدی انرژی اولیه به نفت و گاز و وابستگی ۷۰ درصدی تولید برق به گاز سبک)، رشد مصرف انرژی در زمان اوج و عدم توجه به مسئله بهینه‌سازی مصرف انرژی؛ کشور با معضل ناترازی و عدم تعادل در سمت عرضه و تقاضای انرژی روبه‌رو شده است. ریشه این ناترازی را می‌توان در عدم برنامه ریزی در اختصاص حامل‌ها، پیش‌بینی نامناسب رشد مصرف و در حوزه مالی و عدم سرمایه‌گذاری جستجو کرد. ناترازی مالی در بخش انرژی، ناشی از اختلاف قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی حامل‌های انرژی و چرخه معیوب سرمایه‌گذاری، ناشی از عدم پرداخت مطالبات سرمایه‌گذاران، بخش انرژی را به حوزه‌ای با درآمدهای ناپایدار و هزینه‌های روبه رشد بدل کرده است.

#### قطعی برق و گاز و ایجاد محدودیت بر تولید

در حالی که انرژی، به‌عنوان مزیت نسبی اقتصاد ایران می‌تواند نقش اصلی و پیشران در توسعه همه جانبه کشور ایفا کند، امروز استهلاک و ناترازی در بخش انرژی به یکی از معضلات اساسی کشور بدل شده است. توسعه خطوط لوله گاز در اقصی نقاط کشور همزمان با توسعه نیروگاه‌های گازی و وابستگی تولید برق کشور به گاز سبک موجب شده است تا کشور ایران با پدیده‌ای نو در صنعت انرژی روبه‌رو شود. دولت در زمستان با افزایش شدید مصرف گاز خانگی، اقدام به قطع گاز مصرفی بخش صنعت می‌کند، حتی این قطعی اجباری هم کافی نیست و کشور با خطر قطع برق مصرف‌کننده‌ها با دلیل وابستگی شدید تولید برق به گاز سبک مواجه است، برای رفع این چالش نیروگاه‌ها اقدام به مصرف سوخت مایع (نفت گاز و نفت کوره) می‌کنند که علاوه بر اتلاف منابع و عدم النفع صادرات سوخت مایع کشور معادل ۲,۵ میلیارد دلار، سبب آلودگی زیست محیطی نیز می‌شود. گزارش‌های وزارت نیرو حاکی از آن است که سوخت مصرفی نیروگاه‌ها در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۶ رشد ۲ برابری داشته و از ۵۴ میلیون بشکه معادل نفت به ۱۰۴ میلیون بشکه معادل نفت خام رسیده است. در این چرخه معیوب نه دولت، نه فعالین اقتصادی نه صنایع و نه مردم راضی نیستند! در تابستان شروع ایجاد زنجیره مخرب این بار با افزایش مصرف برق خانگی به واسطه وارد شدن بار سرمایشی ایجاد می‌شود، به مانند پیک مصرف گاز، در پیک مصرف برق هم در ابتدا قطع برق صنایع در اولویت اول است که سبب ایجاد خسارات مالی بر تولید و صنعت کشور می‌شود. برآوردها حاکی از این است که قطعی گاز در صنایع عمده موجب ضرر ۲,۵ میلیارد دلاری بر صنعت فولاد و ۷۰۰ میلیون دلاری بر صنعت پتروشیمی می‌گردد، همچنین قطع برق در تابستان سبب عدم النفع ۵۰۰ میلیون دلاری صنایع و واردات با هزینه ۲۰۰ میلیون دلاری می‌گردد. ارزش کاهش تولید ۶,۲ میلیون تنی محصولات پتروشیمی در سال ۱۴۰۱ که عمدتاً به دلیل محدودیت‌های خوراک گاز بوده است بالغ بر ۲,۶ میلیارد دلار برآورد شده است. بر اساس گزارش سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران خسارت وارده به صنعت فولاد، آلومینیوم و مس ۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. از دیدگاهی دیگر و با در نظر گرفتن ارزش تولید از دست رفته و محاسبه حلقه به حلقه، خسارت وارده به زنجیره فولاد کشور (از کاهش تولید کنسانتره تا کاهش تولید محصولات فولادی) با در نظر گرفتن ضرایب تبدیل، بالغ بر ۸ میلیارد دلار برآورد شده است.

### هزینه تحمیلی هدفمند کردن یارانه‌ها (تبصره ۱۴ بودجه) بر بخش انرژی

هدفمند کردن یارانه‌ها یکی از طرح‌های پرچالش اقتصاد ایران بود که در سال ۱۳۸۸ تبدیل به قانون شد. فارغ از اینکه مبنای قیمت گذاری حامل‌های انرژی بر اساس فوب خلیج فارس (بر اساس قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در کشوری که درهای اقتصادش به واسطه تحریم‌ها و تنش‌های بین‌المللی به روی جهان بسته است، سیاست درستی است یا خیر؛ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبنای قیمت گذاری حامل‌های انرژی قلمداد شد که این مرجع باگذشت اندک زمانی با افزایش فشار تحریم‌ها رنگ باخت. با تحلیلی بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، تنوع و تکثر مصارف پیشنهادی بر منابع محدود محقق شده حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها - که در دوران تحریم‌های حداکثری نحیف تر هم شد - با افزایش نامتوازن تکالیف و هزینه‌های یارانه‌های نقدی و غیر نقدی، یارانه بخش سلامت و یارانه نان، عدم تعادل و ناترازی شدید در منابع و مصارف این قانون (جدول تبصره ۱۴ قوانین بودج سنواتی) وجود دارد. طبق مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف شده بود تا سقف ۵۰ درصد از منابع را صرف پرداخت یارانه (نقدی و غیرنقدی)، اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی، تأمین سلامت، مسکن، اشتغال و برنامه‌های حمایت اجتماعی نماید، اما طی سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ حدود ۹۰ درصد (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس. کد مسلسل ۱۸۹۵۹) از مصارف سازمان به پرداخت یارانه نقدی به خانوارها اختصاص یافت و عملاً اجرای ماده (۸) قانون عمدتاً با رویکرد اصلاح فرآیندها و بهینه سازی مصرف سوخت در واحدهای تولیدی نیز تا کنون نادیده گرفته شده است.

### سازوکار ناکارآمد بهینه‌سازی در کشور

در سال ۱۴۰۰ و بر اساس ترازنامه هیدروکربوری به میزان ۶۲۴ میلیون بشکه معادل نفت خام تلفات تبدیل به انرژی نهایی وجود دارد که ۹۸ میلیون بشکه معادل نفت خام گازهای قابل جمع آوری است (گاز غنی و گاز سبک)، به عبارتی ۱ میلیون و ۷۱۰ هزار بشکه در روز معادل نفت خام از مجموع ۷ میلیون و ۱۸۰ هزار بشکه در روز معادل نفت خام در عرضه انرژی اولیه به اقتصاد کشور (۲۴ درصد)، تلفات بوده که قابلیت انجام بهینه‌سازی دارد. در این بین سهم تلفات تبدیل در نیروگاه‌های کشور (۲۹۵ میلیون بشکه معادل نفت خام) و سپس گازهای سوزانده شده (۹۸ میلیون بشکه معادل نفت خام) قابل توجه است. مصرف بهینه و ارتقای بهره‌وری در مصرف انرژی، سبب پویایی و رشد بیشتر در قسمت‌های مختلف از جمله اقتصاد کشور می‌گردد. هیچ‌گاه در کشورمان مدیریت مصرف انرژی و به تعبیری صحیح‌تر نظام پایش مصرف وجود نداشته است، نظامی که با ارایه سیاست‌های تشویقی و تنبیهی اثربخش، کنترل پذیری و به تبع آن پیشبینی پذیری بخش مصرف کشور (بخصوص بخش خانگی و تجاری) را بتواند در سطح قابل قبولی نگه دارد. در دهه‌های اخیر مصرف حامل‌های انرژی به ویژه در بخش‌های غیر مولد سبب ضررهای هنگفتی به اقتصاد کشور شده است، از طرفی بسیاری از طرح‌های بهینه‌سازی کشور در قالب ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر تعریف شده که به دلیل ناترازی منابع و مصارف تبصره ۱۴ تخصیص داده نشده است. به‌طور خلاصه بهینه‌سازی انرژی در کشور از نبود انگیزه‌های کافی برای انجام طرح‌های بهینه‌سازی به دلایل قیمتی و غیر قیمتی رنج می‌برد و سازوکار قابل اطمینان و هدفمندی برای اجرای طرح‌های بهینه‌سازی در حوزه انرژی وجود ندارد.



## تکثر سیاستگذار و عدم پاسخگویی در ناهماهنگی بخش انرژی

ناهماهنگی و عدم وجود نهاد واحد در مدیریت انرژی کشور و تعارض منافع دستگاه‌های اجرایی مختلف تأمین کننده انرژی موجب غلبه منافع بخشی بر منافع ملی شده است. عدم هماهنگی بین حوزه های تولید، متمرکز در وزارت خانه های نفت و نیرو و حوزه های مصرف حامل های انرژی در وزارتخانه های صمت، مسکن و راه و شهر سازی، کشور (شهرداری ها)، جهاد کشاورزی و... موجب تشدید ناترازی در این حوزه ها شده است. علی رغم مزیت های اقتصادی قابل توجه بخش انرژی کشور، ناهماهنگی باعث ایجاد فضای نااطمینانی و در نتیجه عدم مشارکت سرمایه گذاران بخش خصوصی در پروژه های کلان بخش انرژی شده است. پیامدهای این وضع را می توان در انحراف سرمایه ملی از بخش های دارای مزیت اقتصادی و تولیدی کشور به سمت فعالیت های غیرمولد و سوداگرانه و مهاجرت نیروهای متخصص حوزه انرژی به دلیل ضعف مزمن محیط کسب و کار مشاهده کرد.

### قیمتگذاری نامناسب، نبود تنظیم گر، بدهی ها و مطالبات کلان شرکت های عرضه کننده انرژی

ناترازی مالی در بخش انرژی، ناشی از اختلاف قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی حامل های انرژی و چرخه معیوب سرمایه گذاری، ناشی از عدم پرداخت مطالبات سرمایه گذاران، بخش انرژی را به حوزه ای با درآمدهای ناپایدار و هزینه های روبه رشد بدل کرده است. بر اساس اطلاعات منتشر شده توسط وزارت نیرو، نسبت میانگین نرخ فروش به بهای تمام شده ضریب ۰,۷۴ است یعنی برای سر به سر شدن بهای تمام شده و میانگین نرخ فروش می بایست افزایش ۳۴ درصدی در تعرفه ها اعمال شود. با بررسی ساختار بخش عرضه انرژی (بخصوص برق و گاز) و تقاضای آن، استنباط می شود که سازوکار قیمت گذاری موجود نمی تواند بین عرضه و تقاضای برق تعادل برقرار کند و با مقایسه آن با مدل های موفق میتوان دریافت، وجود نهادهای مستقل و قدرتمند تنظیم گر، یکی از مهمترین عوامل رونق بخشی و برقراری تعادل در عرضه و تقاضای انرژی است. 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 سوی دیگر، تا امروز مرجع مستقلی برای ارزیابی هزینه های صورت گرفته در شرکت توانیر و تعیین هزینه تمام شده برق ایجاد نشده است. از همه مهم تر، خلأ وجود نهاد تنظیم گر مستقل و قدرتمند در واگذاری های غیراصولی نیروگاه ها و شرکت های توزیع و تغییرات ساختاری بی برنامه صنعت به خوبی احساس می شود.

خروجی قیمت گذاری نامناسب حامل های انرژی و نبود تنظیم گر مستقل را می توان در تراز منابع و مصارف صنعت انرژی و مطالبات انباشته بخش خصوصی مشاهده کرد. علاوه بر این نظام حقوقی و قراردادی یکجانبه و ناکارآمد منجر به عدم تعدیل قراردادها، توقف قراردادها و انباشت بدهی به بخش خصوصی شده است.

بر اساس کتاب «نگاهی به عملکرد شرکت های دولتی» منتشر شده توسط وزارت اقتصاد آ حجم بدهی شرکت ملی نفت (۱۶۰۰ هزار میلیارد تومان) معادل ۳۸ میلیارد دلار (دلار ۴۲۰۰۰) و حجم بدهی شرکت ملی گاز (۲۷۲ هزار میلیارد تومان) معادل ۶,۵ میلیارد دلار (دلار ۴۲۰۰۰) برآورد شده است. این عدد برای شرکت ملی پالایش و پخش برابر ۲۰۹ هزار میلیارد تومان است، شایان ذکر است این شرکت تا پایان سال ۱۴۰۰، حدود ۷ هزار میلیارد تومان زیان انباشته دارد. در حوزه

وزارت نیرو نیز شرکت‌های توانیر و شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی ۶۶ و ۶۹ هزار میلیارد تومان بدهی دارند، جالب توجه است که زیان انباشته مجموع این دو شرکت عددی بالغ بر ۱۱۰ هزار میلیارد تومان گزارش شده است. شیوه نامناسب قیمت گذاری خوراک و سوخت تحویلی به پتروشیمی و نیروگاه‌ها و قاچاق فرآورده‌های نفتی نیز از معضلات مهم حوزه انرژی است.

#### ۴- نگاهی به برنامه ششم توسعه در بخش انرژی

برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و بعد تمدید تا ۱۴۰۱) در زمانی تدوین شد که توافق برجام در سال ۱۳۹۴ امضا شده بود، لذا برنامه ششم با ذهنیت وجود برجام تدوین شد. پس از این توافق، چشم‌انداز خوشبینانه‌ای از تأثیر برجام بر اقتصاد ایران و همچنین اقتصاد جهانی خصوصاً در حوزه نفت و گاز به وجود آمد.

جدول ۱- اهداف کمی منتخب بخش نفت و گاز در برنامه ششم توسعه

ردیف	هدف کمی		وضعیت در سال ۱۳۹۳	پیش بینی سال ۱۳۹۴	پیش بینی انتهای برنامه ۱۴۰۰
	عنوان	واحد			
۱	کاهش شدت انرژی (نسبت به سال ۱۳۹۴)	درصد		-	۳,۵
۲	اکتشاف و توصیف میادین نفت و گاز (قابل استحصال)	میلیون بشکه معادل نفت خام	۸۵۶	۱۳۵۰	۱۲۴۱
	ظرفیت تولید نفت خام	هزار بشکه در روز	۳۷۰۰	۳۷۰۰	۴۷۰۰
	تولید نفت خام	هزار بشکه در روز	۲۸۰۲,۲	۲۸۳۰	۴۲۸۰
	تولید میعانات گازی	هزار بشکه در روز	۴۶۶,۲	۵۵۸	۱۰۱۲
	مجموع تولید نفت خام و میعانات گازی	هزار بشکه در روز	۳۲۶۸,۴	۳۳۸۸	۵۲۹۲
	گاز غنی تولیدی	میلیون مترمکعب در روز	۶۸۰	۷۴۶	۱۲۸۷
۳	تولید گاز از میدان مشترک پارس جنوبی	میلیون مترمکعب در روز	۳۰۳	۴۵۸	۷۵۰
۴	صادرات نفت خام و میعانات گازی	هزار بشکه در روز	۱۳۶۳	۱۴۵۸	۲۴۷۲
	صادرات گاز طبیعی	میلیون مترمکعب در روز	۲۶,۶	۲۶,۸	۲۲۵
	واردات گاز طبیعی	میلیون مترمکعب در روز	۲۰,۶	۲۰,۶	۳۸
۵	انتقال و توسعه فناوری تولید و ازدیاد برداشت	مطالعه مخزن	-	-	۱۲
۶	خوراک نفت خام پالایشگاه‌ها	هزار بشکه در روز	۱۷۵۶,۲	۱۷۶۰	۱۸۱۰
	خوراک میعانات گازی پالایشگاه‌ها	هزار بشکه در روز	۴۵,۸	۵۰	۸۹۰
	گاز طبیعی شیرین خروجی پالایشگاه‌های گاز	میلیون مترمکعب در روز	۵۵۲,۸	۵۷۴,۱	۱۰۱۵
۷	افزایش ضریب بازیافت مخازن نفتی	درصد	۰/۰۲	۰/۰۲	۰/۳۱
	تزریق گاز	میلیون مترمکعب	۷۲,۲	۸۰	۱۵۰
	نسبت تولید نفت کوره به سایر فرآورده‌های پالایشگاه‌های نفتی موجود	درصد	۲۷	۲۶	۱۵
	نسبت تولید بنزین و گازوئیل با استاندارد EURO4 به بالا به کل تولید این دو فرآورده	درصد	۲۸,۲	۳۶,۶	۸۲,۴
	گاز غنی سوزانده شده	میلیون مترمکعب در روز	۲۶,۸	۳۲,۵	۹,۴

مأخذ: سند تفصیلی برنامه ششم توسعه

در این برنامه میزان سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت و گاز کشور حدود ۲۰۰ میلیارد دلار پیش‌بینی شده بود که معادل سالانه ۴۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی در این صنعت است. براساس جدول اهداف کمی برنامه ششم که



خلاصه ای از آن در جدول (۱) ارائه شده است، با توجه به پیش‌بینی مقدار صادرات نفت و گاز، عایدی حاصل از صادرات، در طول برنامه به ترتیب ۲۲۲,۵ و ۴۵,۱ میلیارد دلار برآورد شده بود.

همچنین میزان سرمایه‌گذاری لازم جهت رسیدن به اهداف کمی برنامه ششم که نشان می‌داد در بخش بالادستی قریب به ۱۳۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری لازم است، از این میزان حدود ۵۱ میلیارد دلار بایستی از طریق جذب سرمایه خارجی صورت پذیرد. این درحالی است که در دوره قبل از تحریم‌های بین‌المللی (قبل از سال ۱۳۸۹) در بهترین شرایط، سرمایه‌گذاری خارجی در کشور هیچگاه از ۵ میلیارد دلار در سال فراتر نرفته است.<sup>۳</sup> این در حالی است که هدف‌گذاری برای جذب سرمایه مستقیم خارجی به میزان سالانه ۱۰ میلیارد دلار، بسیار خوشبینانه و دور از واقعیات شرایط فعلی اقتصاد ایران بود.

در خصوص صنعت برق نیز فاصله از اهداف برنامه مشهود است، متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی در کشور در سال‌های برنامه ششم بهبود چندانی نداشته و از سال ۱۳۹۵ تا انتهای سال ۱۳۹۹ با ۱,۲ درصد بهبود از ۳۷,۸ به ۳۹ درصد رسید، در حالی که هدف برنامه رسیدن به راندمان ۴۱ درصدی بود. باوجود این‌که مطابق بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه ششم باید ظرفیت نامی منصوبه تولید برق کشور سالانه ۵۰۰۰ مگاوات افزایش می‌یافت، ظرفیت نامی منصوبه در سال‌های اجرای برنامه معادل ۲۲۲۰ مگاوات در سال (به‌طور متوسط حدود ۳ درصد رشد سالانه) افزایش داشته است. یکی از اهداف راهبردی برنامه توسعه، کاهش وابستگی به سوخت‌های فسیلی و افزایش سهم سایر منابع برای تأمین برق مورد نیاز کشور بوده است. ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر طی سال‌های اجرای برنامه به‌طور متوسط سالانه حدود ۱۰۰ مگاوات افزایش داشته است و نشان می‌دهد تنها ۱۵ درصد عملکرد داشته است. اهداف کمی منتخب بخش برق در برنامه ششم توسعه در جدول (۲) نشان داده شده است.

جدول ۲- اهداف کمی منتخب بخش برق در برنامه ششم توسعه

عملکرد سال ۱۳۹۹	پیش‌بینی انتهای برنامه ۱۳۹۹	عملکرد سال ۱۳۹۵	هدف کمی		ردیف
			واحد	عنوان	
۳۹	۴۱	۳۷,۸	درصد	متوسط راندمان الکتریکی نیروگاه‌های حرارتی	۱
۱۰,۳	۸,۷	۱۲,۰۷	درصد	مجموع تلفات در شبکه انتقال و توزیع	۲
۸۵۳۱۳	۱۰۰۷۹۶	۷۶۴۲۸	مگاوات	ظرفیت نیروگاه‌ها (اسمی)	۳
۳۴۳	۳۸۸	۲۸۹	میلیارد کیلووات ساعت	تولید انرژی برق (ناویژه)	۴
۹,۷	۱۵	۷,۶	میلیارد کیلووات ساعت	صادرات برق	۵
۲,۷	۶,۵	۴,۲	میلیارد کیلووات ساعت	واردات برق	۶
۷۶۹	۴۹۶۶		مگاوات	افزایش ظرفیت انرژی‌های تجدیدپذیر (بجز برق‌آبی)	۷

مأخذ: سند تفصیلی برنامه ششم توسعه، وزارت نیرو، آمار ۵۳ ساله صنعت برق، شرکت توانیر، گزارش‌های آماری صنعت برق کشور، سالهای ۱۳۹۰-۱۳۹۵

یکی از دلایل اصلی عدم توجه به بهبود راندمان نیروگاه‌های حرارتی، سوخت ارزان (۵۰ ریال به ازای هر مترمکعب گاز) است که در اختیار وزارت نیرو و نیروگاه‌های بخش خصوصی قرار می‌گیرد و سبب شده عملاً هیچ انگیزه‌ای برای بهبود راندمان این نوع نیروگاه‌ها وجود نداشته باشد.

## ۵- رویکرد دولت در پیش‌نویس لایحه برنامه هفتم به بخش انرژی

در پیشگفتار پیش‌نویس لایحه برنامه هفتم توسعه، تحرک بخشی به چرخه قدرت ملی از طریق تمرکز بر جهش اقتصادی مورد تأکید قرار گرفته و در این مسیر اهداف ذیل مد نظر قرار داده شده است:

- ✓ هدف رشد اقتصادی: ۸ درصد
- ✓ رشد تشکیل سرمایه ناخالص (سرمایه‌گذاری): ۲۶ درصد
- ✓ رشد اشتغال: ۳,۹ درصدی سالانه معادل یک میلیون شغل
- ✓ متوسط نرخ تورم: ۱۹,۷ درصد و نرخ تورم هدف گذاری شده در پایان برنامه ۹,۵ درصد
- ✓ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید: ۲,۸ درصد با داشتن سهم ۳۵ درصدی از رشد اقتصاد ۸ درصدی
- ✓ متوسط رشد صادرات نفتی: ۱۲,۴ درصد

متوسط نرخ رشد بخشی در برنامه هفتم توسعه به منظور تحقق رشد ۸ درصدی در بخش نفت ۹ درصد و در بخش آب، برق و گاز معادل ۸ درصد پیش‌بینی شده است. همچنین میزان سرمایه‌گذاری به قیمت جاری برای تحقق رشد اقتصادی ۸ درصد در کل اقتصاد معادل ۶۰۲۳۴ هزار میلیارد تومان برآورد شده است.

## ۵-۱- اظهار نظر بر روی جزئیات مواد مرتبط با بخش انرژی در لایحه برنامه هفتم توسعه

رویکرد پیش‌نویس احکام منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه را می‌توان حول ۴ موضوع دسته‌بندی کرد:

### ۱- رفع ناترازی تولید و مصرف حامل‌های انرژی با تأکید بر بهینه‌سازی

- اصلاح رابطه مالی وزارت نیرو و دولت (قطع وابستگی صنعت برق به بودجه عمومی) و ایجاد انگیزه اقتصادی برای بهبود راندمان نیروگاه‌ها و کاهش تلفات
- افزایش سهم برق در معاملات بورس انرژی تا ۶۰٪ در افق برنامه
- حفظ سطح مصرف انرژی در سال پایان برنامه (۱۴۰۶) در سطح مصرف انرژی سال ۱۴۰۱
- اعمال نرخ صادراتی جرایم مربوط به استانداردهای مصرف انرژی واحدهای صنعتی (ماده ۲۶)
- تحویل حواله/ سپرده نفت خام به طرح‌های ماده ۱۲
- ذخیره‌سازی گاز طبیعی به میزان ۵ درصد مصرف سالانه

### ۲- سیاست‌گذاری متمرکز حوزه انرژی

- اصلاح ساختار شرکتهای زیرمجموعه نفت و نیرو (گاز و برق)
- اصلاح ساختارهای متولی حوزه بهره‌وری انرژی

### ۳- افزایش کیفیت فرآورده‌های نفتی تولیدی

- کیفی سازی فرآورده‌های نفتی

### ۴- تولید حداکثری نفت خام و گاز طبیعی و دیپلماسی انرژی

- قراردادهای بهره‌برداری مشترک با همسایگان
- مشارکت در احداث پالایشگاه/ پتروپالایشگاه خارجی و یا تملک سهام آنها
- تکلیف به اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت
- اعطای مجوز به شرکت‌های اکتشاف و تولید جهت شرکت در مناقصه توسعه میادین جدید

در جدول (۳) مطابق با زیرتیرهای ارائه شده در لایحه برنامه هفتم، نقاط هدف و نقاط ضعف پیش‌نویس لایحه پیشنهادی ارایه شده است و در جدول (۴) اهم نظرات اصلاحی در خصوص مواد پیشنهادی بخش انرژی در لایحه ارائه شده است.

جدول ۳- نقاط هدف و ضعف‌های پیش‌نویس لایحه پیشنهادی

شرح	نقاط هدف	نقاط ضعف
نظام راهبری انرژی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تقویت نهاد متولی حوزه بهره‌وری</li> <li>- اصلاح ساختار شرکت‌های زیرمجموعه نفت و نیرو (گاز و برق)</li> <li>- افزایش سهم برق در معاملات بورس انرژی تا ۶۰٪ در افق برنامه</li> <li>- استقلال مالی صنعت برق و قطع وابستگی به بودجه عمومی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ایجاد متولی واحد برای بخش انرژی کشور که از برنامه سوم توسعه همواره مطرح بوده است به ذکر حکم انجام نمی‌گردد و باید سازوکار مشخصی پیشنهاد شود.</li> <li>- عدم ارائه راهکار مشخص برای استقلال مالی صنعت برق</li> <li>- ضرورت بیان و الزام به ایجاد نهاد مستقل تنظیم گر در صنعت انرژی</li> <li>- عدم توجه الگوی سرمایه‌گذاری در احداث نیروگاه‌ها و شیوه قیمت گذاری خرید برق از سرمایه‌گذار</li> </ul>
تولید و دیپلماسی انرژی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اخذ مجوز مشارکت در تولید در میادین مشترک و بهره‌برداری مشترک با همسایگان</li> <li>- مشارکت در احداث پالایشگاه یا پتروپالایشگاه جدید خارجی و یا تملک سهام آن‌ها</li> <li>- تقویت سمت عرضه گاز طبیعی با ذخیره سازی</li> <li>- سوآپ، ترانزیت و تجارت انرژی (برق، نفت و گاز) با هدف ارزآوری و نیز تأمین نیاز داخلی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ذخیره سازی گاز طبیعی در گام اول باید برای رفع نیاز داخل کشور و بنگاه‌های تولیدی و نیروگاه‌ها مطرح شود.</li> <li>- تجارت انرژی با توجه مزیت‌های کشور بسیار حائز اهمیت بوده که صرفاً با بیان یک حکم مطرح شده است. در این حکم استفاده از انگیزه‌های بخش خصوصی برای پیش برد این هدف مغفول مانده است.</li> </ul>
افزایش ظرفیت پالایش نفت و کیفیت فرآورده‌های نفتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بهبود کیفیت فرآورده‌های تولیدی در پالایشگاه‌های کشور</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- صرف بیان حکم مشکلی از کیفیت فرآورده‌های نفتی حل نمی‌کند.</li> </ul>
مصرف انرژی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تنوع بخشی به سبد تولید برق کشور با هدف رفع ناترازی انرژی</li> <li>- حفظ سطح مصرف انرژی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- احکام حوزه بهینه سازی مصرف انرژی کلی هستند و به نظر نمی‌رسد سازوکار مشخصی برای اجرای آن مد نظر قرار گرفته باشد.</li> </ul>

<p>- مصرف فرآورده ها و قاچاق سوخت به طور کامل مغفول مانده است.</p> <p>- الزام وزارت نفت به ارائه حواله سوخت صرفه جویی شده در قراردادهای بیع متقابل و نیروگاه‌های مشمول ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر برای تبدیل به سیکل ترکیبی باید مد نظر قرار می گرفت.</p> <p>- حفظ سطح مصرف انرژی با سوء مدیریت، می تواند برای تولید کشور ایجاد خطر کند.</p>	<p>- تقویت نهاد متولی حوزه بهره‌وری</p> <p>- تقویت بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست</p> <p>- توجه به استانداردهای مصرف انرژی</p> <p>- تقویت سازوکار ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر</p>	
<p>- این بخش یکی از ضعیف ترین بخشهای این برنامه بوده و سیاست های ابلاغی در این حوزه مبنی بر ایجاد شفافیت در روابط مالی، تدوین رابطه مالی جدید نفت و دولت و موضوع افزایش ضریب بازیافت عملا مغفول مانده است و نمایانگر مقاومت شدید متولیان این حوزه برای اصلاح میباشد.</p>	<p>- تکلیف به شفافیت در تدوین رابطه مالی نفت و دولت</p> <p>- صدور پروانه به شرکت های اکتشاف و تولید</p>	<p><b>تولید حداکثری نفت و گاز و افزایش ضریب بازیافت</b></p>

جدول ۴- اعلام نظر بر روی جزئیات مواد مرتبط با بخش انرژی در لایحه برنامه هفتم توسعه

پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<b>فصل ۹- انرژی</b>		
<b>نظام راهبری انرژی</b>		
	<p>این بند این پتانسیل را داراست تا منجر به ایجاد یک نهاد تنظیم گر مستقل شود. هرچند حکم کلی است و در آن شاخصی برای ارزیابی نتیجه پیشنهاد نشده است.</p>	<p><b>ماده ۴۳-</b> در راستای بهبود نظام تصمیم‌گیری و ارتقای بهره‌وری اقدامات زیر انجام می‌شود: الف- وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلفند با همکاری سازمان تا پایان سال اول برنامه، نسبت به اصلاح ساختار اداری و سازمانی ستادی، شرکتها و سازمان‌های زیرمجموعه خود در حوزه برق، گاز و نفت با رویکرد تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، اقدام و پیشنهاد لازم را پس از تأیید شورای عالی اداری برای طی تشریفات قانونی به تصویب هیأت وزیران برسانند.</p>
<p><b>اصلاح بند (ب) ماده (۴۳):</b> پیشنهاد می‌شود، بند (ب) ماده (۴۳)، به شرح ذیل اصلاح شود: <b>اولاً:</b> در متن این بند تصریح شود، در تدوین آیین نامه پیشنهادی، "<b>نماینده بخش خصوصی</b>" و "<b>سازمان برنامه و بودجه</b>" حضور داشته باشند.</p>	<p>بخش بزرگی از اصلاحات اساسی در صنعت برق در این ماده به صورت کلی و بسیار مبهم به تدوین آیین نامه‌ای گره خورده است که مقرر است وزارت نیرو آن را پیشنهاد نماید. از آنجا که این اصلاحات بر وضعیت بسیاری از ذی نفعان بخش خصوصی و از آنجا آینده صنعت برق اثرگذاری جدی دارد، پیشنهاد می‌شود، این ماده اصلاح شود:</p>	<p><b>بند (ب) ماده (۴۳)-</b> وزارت نیرو موظف است با لحاظ ارزش سوخت نیروگاهها و افزایش سهم معاملات برق در بهابازار(بورس) انرژی به‌گونه‌ای عمل نماید که با عرضه برق تولیدی نیروگاههای کشور تا پایان سال دوم برنامه سهم معاملات مذکور را به حداقل سی درصد (۳۰٪) و در انتهای برنامه به حداقل شصت درصد (۶۰٪) از کل معاملات برساند و همچنین رابطه مالی وزارت نیرو و دولت را به‌گونه‌ای اصلاح نماید که ضمن ایجاد استقلال مالی صنعت برق و قطع وابستگی به بودجه عمومی دولت، ناترازی مالی صنعت برق رفع</p>

پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p><b>ثانیاً:</b> این ماده به گونه‌ای با جزئیات بیشتر نگارش شود تا مشخص گردد خط مشی کلی و سازوکارهای عملیاتی در انجام این اصلاحات به چه صورتی خواهد بود.</p>		<p>گردیده و انگیزه اقتصادی کافی برای بهبود بازدهی نیروگاهها و کاهش تلفات در شبکه فراهم شود. آیین‌نامه اجرائی این بند با تأکید بر لزوم خرید برق توسط شرکتهای خرده‌فروش و مالک شبکه از بهابازار(بورس) انرژی، تعیین نرخ سوخت و ترانزیت برق در شبکه انتقال و توزیع و سهم هر یک از ارکان صنعت برق (تولید، توزیع و انتقال) و تعیین سهم هر یک از منابع اولیه در تولید برق از جمله تجدیدپذیر و اتمی با پیشنهاد وزارت نیرو با همکاری وزارتخانه‌های نفت، امور اقتصادی و دارایی و سازمان، ظرف سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون به تأیید شورای اقتصاد و تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.</p>
<b>تولید و دیپلماسی انرژی</b>		
	<p>این حکم کلی است و به وظایف ذاتی وزارتخانه های نفت و نیرو اشاره دارد و هیچ سیاست تشویقی یا تنبیهی پیشنهاد نمی دهد.</p>	<p><b>بند (پ) ماده (۴۴) -</b> از طریق شرکتهای تابعه ذی‌ربط و حتی‌الامکان با جلب مشارکت بخش خصوصی نسبت به ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم برای ذخیره‌سازی گاز طبیعی از جمله مخازن زیرزمینی و مخازن روزمینی به‌نحوی اقدام نماید که ظرفیت ذخیره‌سازی گاز طبیعی در پایان برنامه به معادل حداقل پنج درصد (۵٪) مصرف سالانه گاز طبیعی کشور افزایش یابد. وزارت نفت مسؤول حسن اجرای این حکم است.</p>
<p><b>اصلاح بند (ت) ماده (۴۴):</b> پیشنهاد می‌شود، بند (ت) ماده (۴۴)، به شرح ذیل اصلاح شود:</p>	<p>با توجه به تجربه ناموفق برنامه ششم توسعه در تبدیل شدن به هاب انرژی و کاهش صادرات برق در دهه ۹۰ که در انحصار وزارت نیرو بوده است، لذا پیشنهاد می‌شود:</p>	<p><b>بند (ت) ماده (۴۴) -</b> وزارتخانه‌های نفت و نیرو نسبت به خدمات معاوضه(سوآپ)، انتقال(ترانزیت) و تجارت انرژی (برق، نفت و گاز) با هدف ارزآوری و تأمین نیاز داخلی اقدام می‌نمایند.</p>

پیشنهادات (اصلاحی/ حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>در بند مذکور تصریح شود "<u>در زمینه تجارت برق اولویت به حضور بخش غیر دولتی در بازاریابی و صادرات است</u>".</p>		<p>وزارت امور خارجه مکلف است ظرف یک‌ماه پس از ابلاغ این قانون، فهرست کشورهای هدف را تنظیم و پیشنهاد نماید.</p>
	<p>حکم بی اثر است. بدون ارائه هیچ سیاست مشخصی باید پرسید چگونه می توان پالایشگاه های کشور را در راستای بهبود کیفیت فرآورده ها ترغیب کرد. بیان عبارت «استانداردهای لازم» قابلیت اعمال سلیقه توسط پالایشگاه ها را به همراه دارد و بیان هدف کمی در جدول ماده ۴۲ می تواند به سرنوشت اهداف کمی برنامه ششم منجر شود.</p>	<p><b>ماده ۴۵-</b> دولت مکلف است در راستای افزایش کیفیت فرآورده‌های نفتی و تطابق آن با استانداردها و الزامات قانونی داخلی و بین‌المللی، ساز و کارهای موردنیاز برای ارتقای کیفی فرآورده‌های تولیدی و کاهش تولید فرآورده‌های سنگین را به‌نحوی تهیه نماید که تا سال پایان برنامه، ترکیب و کیفیت فرآورده‌های نفتی تولیدشده توسط شرکتهای پالایش نفت از استانداردهای لازم برخوردار باشد. آیین‌نامه اجرائی این ماده توسط وزارت نفت و با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست ظرف سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه می‌شود و به‌تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.</p>
<b>مصرف انرژی</b>		
<p><b>اصلاح بند (الف) ماده (۴۶):</b> پیشنهاد می‌شود در بند (الف) ماده (۴۳)، مواردی از قبیل "<u>افزایش تولید برق با مصرف یکسان سوخت نسبت به قبل</u>"، "<u>افزایش راندمان شبکه برق</u>" و "<u>کاهش آلودگی‌های زیست محیطی</u>" تصریح شود.</p>	<p>در تبدیل نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی ظرفیت‌های بسیار قابل توجهی در بحث افزایش تولید برق با مصرف یکسان سوخت نسبت به قبل، افزایش راندمان شبکه برق و کاهش آلودگی‌های زیست محیطی وجود دارد که در این بند مغفول مانده است و ضروریست در این بند مورد اشاره قرار گیرد.</p>	<p><b>ماده ۴۶-</b> به‌منظور مدیریت مصرف و کاهش شدت مصرف انرژی، اقدامات زیر انجام می‌گیرد: <b>بند (الف) ماده (۴۶)-</b> وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و کشور مکلفند به‌منظور رفع ناترازی‌های انرژی و افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در تأمین برق کشور، در قالب ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام</p>



پیشنهادات (اصلاحی/ حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
		<p>مالی کشور، نسبت به اتخاذ تمهیدات لازم جهت توسعه احداث نیروگاه‌های خورشیدی و بادی، نیروگاه‌های خودتأمین در بخش‌های صنایع کوچک و متوسط، کشاورزی، تجاری، عمومی، اداری و خانگی، برقی‌سازی خودروها با اولویت اتوبوس‌های شهری، تاکسی‌ها، موتورسیکلت‌ها و تأمین سرمایه‌های گرمایش ساختمان‌ها در استان‌های ساحلی جنوب کشور با استفاده از پمپ‌های حرارتی زمین‌گرمایی اقدام نمایند.</p>
	<p>حفظ سطح مصرف انرژی تنها به ذکر «اعمال سیاست‌های قیمتی و غیر قیمتی» و «اصلاح ساختار متولی واحد بهره‌وری» ممکن نیست و باید سازوکار اجرایی مدون ارائه شود. علاوه بر این حفظ سطح مصرف انرژی با الزامات رشد تولید و رشد اقتصادی در تناقض است.</p>	<p><b>بند (ب) ماده (۴۶) -</b> دولت مکلف است با بکارگیری سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی نسبت به اجرای برنامه صرفه‌جویی و بهینه‌سازی مصرف انرژی به‌گونه‌ای عمل نماید که در پایان این برنامه با در نظر گرفتن الزامات رشد اقتصادی هدف برنامه، میزان مصرف کل انرژی کشور در سطح مصرف سال ۱۴۰۱ حفظ شود. دولت مجاز است نسبت به اصلاح ساختار واحدهای متولی حوزه بهره‌وری انرژی در وزارتخانه‌های نفت و نیرو با تصویب شورای عالی اداری اقدام کند.</p>
	<p>این حکم بسیار مهمی برای ایجاد انگیزه‌های بهینه‌سازی است اما باید با ارایه راهکارهای تنبیهی شدید برای شرکت‌های توانیر و شرکت ملی گاز، این شرکت‌ها را از قطع شخصیت حقوقی یا حقیقی دارای گواهی حامل صرفه‌جویی جلوگیری و از آن حمایت کرد.</p>	<p><b>بند (پ) ماده (۴۶) -</b> وزارتخانه‌های نفت و نیرو از طریق شرکتهای تابعه ذی‌ربط مکلفند نسبت به صدور گواهی حامل انرژی صرفه‌جویی‌شده زمان اوج و غیراوج مصرف (برق یا گاز طبیعی)، در طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی به‌نفع سرمایه‌گذار عامل صرفه‌جویی متناسب با اهداف بهینه‌سازی مصرف انرژی این برنامه، مطابق ساز و کار بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست از</p>



پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
		<p>طریق بهابازار (بورس) انرژی اقدام نمایند. گواهی‌های صرفه‌جویی در زمان اوج مصرف در اولویت آخر برنامه‌های مدیریت بار و مدیریت تقاضای گاز وزارتخانه‌های نیرو و نفت می‌باشند. حسب نوع گواهی، بالاترین مقام شرکتهای تابعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو (ناشر گواهی) مکلفند نسبت به ارائه تضمین تحویل حامل صرفه‌جویی شده به خریداران طبق مقررات بهابازار (بورس) اقدام نمایند. ناشر موظف است تضامین مورد قبول سازمان بورس و اوراق بهادار را ارائه نماید. ساز و کار ارائه تضامین و نحوه انتشار این گواهی‌ها ظرف سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد سازمان و با همکاری وزارتخانه‌های نفت، نیرو و امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>
<p><b>اصلاح بند (ت) ماده (۴۶):</b> پیشنهاد می‌شود بند (ت) ماده (۴۳)، به شرح ذیل اصلاح شود: <b>اولاً:</b> در متن بند مذکور به "<b>قراردادهای بیع متقابل نیروگاه‌های تولیدکننده برق</b>" تصریح شود. <b>ثانیاً:</b> "<b>وزارت نفت</b>" به ارائه حواله "<b>مکلف</b>" شود.</p>	<p>از آنجا که حل مشکل قراردادهای بیع متقابل نیروگاه‌های تولیدکننده برق نیز در گرو دریافت حواله حامل صرفه‌جویی شده است، در نتیجه این قراردادها نیز مشمول این بند می‌باشند و باید افزوده شوند. همچنین وزارت نفت در این بند باید به ارائه حواله‌ها به شرح مذکور مکلف گردد.</p>	<p><b>بند (ت) ماده (۴۶) -</b> شرکت ملی نفت ایران مجاز است بر اساس مصوبات شورای اقتصاد در هر یک از طرحهای صرفه‌جویی انرژی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، نسبت به ارائه حواله یا سپرده نفت خام معادل حامل صرفه‌جویی شده از سهم دولت به سرمایه‌گذاران اقدام و تحویل نفت یا ارزش معادل روز تحویل را تضمین نماید. آیین‌نامه اجرائی این بند به پیشنهاد وزارت نفت و همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و سازمان ظرف دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>

## ۶- جمع‌بندی

با شروع دهه ۹۰ و افزایش فشار تحریمی بر کشور، بخش انرژی مورد هدف قرار گرفت و آثار سوء آن رفته رفته نمایان شد. عدم واکنش مناسب به اختلال عملکرد در بخش انرژی و ضعف در سرمایه‌گذاری در این بخش، ابتدا در ناترازی مالی صنعت انرژی و سپس در ناترازی تولید و مصرف انرژی در حوزه‌های گاز، برق و بنزین پدیدار شد. امروز بخش انرژی با مسائل مهمی روبروست که در صورت عدم توجه به آن کشور را با بحران‌های عمیق‌تری مواجه می‌کند. سازوکار ناکارآمد بهینه‌سازی و خلا انگیزه در این بخش، عدم وجود نهاد واحد متولی و نبود پاسخگوی مشخص در ناهماهنگی‌های بخش انرژی، قیمت‌گذاری نامناسب، نبود تنظیم‌گر و بدهی‌ها و مطالبات کلان شرکت‌های انحصاری عرضه‌کننده و هزینه‌های تحمیلی تبصره ۱۴ بودجه‌های سالانه بر بدنه شکننده بخش انرژی از جمله این مسائلند. اما خروجی این مسائل آثار خود را در قطعی گاز و خاموشی برق صنایع نشان می‌دهد که سبب تحمیل ضررهای هنگفتی به صنعت و اقتصاد ملی و فراتر از آن به اعتماد سرمایه‌گذار می‌شود.

تجربه برنامه ششم (و پنجم) توسعه نشان می‌دهد که کشور در دستیابی به اهداف تعیین شده در برنامه ناموفق بوده است و عمده دلیل آن را می‌توان در نگاه دولتی به برنامه، عدم تامین منابع مالی مورد نیاز و عدم ایجاد بسترهای انگیزشی مناسب برای بخش خصوصی در راستای تحقق اهداف برنامه دید. در برنامه هفتم که با رویکرد مسئله محوری تدوین شده است، بخش انرژی ذیل پنج موضوع نظام راهبری انرژی، تولید و دیپلماسی انرژی، افزایش ظرفیت پالایش نفت و کیفیت فرآورده‌های نفتی، مصرف انرژی و تولید حداکثری نفت و گاز و افزایش ضریب بازیافت تدوین شد. از نقاط قوت برنامه می‌توان به توجه به رفع مساله ناترازی تولید و مصرف، بهینه‌سازی مصرف انرژی، ذخیره‌سازی گاز طبیعی، ضرورت استقلال مالی صنعت برق، اخذ مجوز برای اقدامات مربوط به دیپلماسی انرژی ذیل مشارکت در تولید در میادین مشترک و احداث پالایشگاه‌های خارجی، ذخیره‌سازی گاز طبیعی و ضرورت تقویت نهاد متولی بهینه‌سازی نام برد. از طرفی صورت‌هایی از کلی‌گویی در احکام پیشنهادی مشاهده می‌گردد که با عدم ارابه‌سازوکار مشخص، اثربخشی احکام را با تردید مواجه می‌کند. عدم توجه به موضوع یارانه‌های انرژی، مصرف فرآورده‌ها و قاچاق سوخت، اصلاح مصارف تحمیلی در تبصره ۱۴ بودجه‌های سالانه، عدم توجه به تلفات سمت عرضه انرژی مثل گازهای مشعل و ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل نیز در لایحه پیشنهادی مغفول مانده است.

## ۷- احکام پیشنهادی اتاق ایران در حوزه انرژی برای درج در لایحه برنامه هفتم توسعه

در راستای رفع ناترازی در بخش انرژی و رفع چالش‌های برشمرده در این بخش، اهم احکام پیشنهادی، جهت درج در لایحه برنامه هفتم توسعه عبارتند از:

جدول ۵- احکام پیشنهادی جهت درج در لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه انرژی

احکام پیشنهادی	ردیف
<p>دولت موظف است با همکاری شورای رقابت و با رعایت ماده (۵۹) قانون اصل (۴۴) تا پایان سال اول برنامه نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق را تأسیس کند. قلمرو نهاد شامل فعالیت‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش برق است و کلیه وظایف حاکمیتی در بخش برق به این نهاد انتقال خواهد یافت. ترکیب نهاد که از بین افراد امین و مورد وثوق انتخاب می‌شوند به شرح زیر است:</p> <p>(۱) یک صاحب نظر فنی و اقتصادی در بخش برق به انتخاب وزیر نیرو</p> <p>(۲) یک صاحب نظر اقتصادی و مالی آشنا با بخش برق به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی</p> <p>(۳) یک صاحب نظر در حوزه اقتصادی و زیربنایی به انتخاب رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور.</p> <p>(۴) دو نفر از قضات به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه با اولویت تجربه قضاوت در امور اقتصادی و مالی</p> <p>(۵) یک صاحب نظر اقتصادی و یک حقوق دان برجسته آشنا به حقوق رقابت به انتخاب رئیس شورا</p> <p>(۶) دو صاحب نظر در بخش‌های تولید و توزیع برق به انتخاب اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران</p> <p>(۷) یک صاحب نظر در بخش برق به انتخاب اتاق تعاون ایران</p> <p>(۸) یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس (به‌عنوان ناظر)</p> <p>رئیس نهاد از بین صاحب نظران اقتصادی عضو نهاد، به انتخاب اعضا و حکم رئیس شورا تعیین می‌شود و دبیرخانه نهاد در شورای رقابت مستقر می‌باشد.</p> <p>اساسنامه نهاد شامل تشریح وظایف و اختیارات این نهاد، نحوه برگزاری جلسات و دستور جلسات و نحوه تصمیم‌گیری و اجرای احکام و با رعایت مواد ذی ربط قانون اصل (۴۴) توسط شورا تهیه و حداکثر تا پایان سال اول برنامه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>	<p>۱</p>
<p>به منظور افزایش بهره‌وری انرژی و کاهش شدت مصرف انرژی در کشور، دولت موظف است از محل ۱۰ درصد منابع واریزی به صندوق توسعه ملی، انتشار اوراق مالی اسلامی و تغییر تدریجی قیمت حامل‌های انرژی، اقدامات زیر را انجام دهد:</p> <p>۱- الزام به استفاده از لوازم کم‌مصرف برای مصرف‌کنندگان خانگی و فناوری‌های صرفه‌جویی‌کننده انرژی برای بخش تولید از طریق کمک به تعویض و نوسازی آنها با پرداخت مابه‌التفاوت یارانه سود تسهیلات بانکی.</p> <p>تبصره ۱- حداکثر نرخ سود این تسهیلات برای متقاضیان ۵ درصد خواهد بود.</p> <p>تبصره ۲- تسهیلات موضوع این بند پس از نصب و راه‌اندازی لوازم به تولیدکنندگان پرداخت خواهد شد.</p> <p>۲- به منظور حل معضل دسترسی خانوارها به تسهیلات خرید لوازم خانگی صرفه‌جویی‌کننده انرژی و خودروهای کم‌مصرف از سال دوم برنامه، خط اعتبار بانکی ایجاد می‌شود. سقف خط اعتباری مطابق با میزان درآمد</p>	<p>۲</p>

- اعلامی افراد در بانک اطلاعاتی، «مالیات بر مجموع درآمد» است. مبالغ خط اعتبار بانکی صرفاً برای کالا و خدمات تولید داخلی که مصرف انرژی آنها حداقل است قابلیت تخصیص دارد. مبلغ اعتبار استفاده شده توسط مشتریان (خانوارها) به طور مستقیم به شرکت‌های تولیدی یا تأمین‌کنندگان مواد اولیه شرکت‌های تولیدی پرداخت خواهد شد.
- ۳- کلیه تولیدکنندگان و واردکنندگان تجهیزات انرژی‌بر، موظف‌اند نسبت به تهیه و نصب برچسب مصرف انرژی بر روی کالا و بسته‌بندی آن اقدام نمایند. توزیع و فروش تجهیزات انرژی‌بر فاقد برچسب مصرف انرژی ممنوع است. مؤسسه استاندارد و وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف به کنترل نظارت و برخورد با متخلفان هستند.
- ۴- چنانچه تولیدکنندگان لوازم خانگی انرژی‌بر، اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک با شرکای خارجی در راستای ارتقای فناوری نمایند، در طول برنامه از معافیت مالیاتی ۵ درصدی (علاوه بر سایر معافیت‌های وضع شده) برخوردار خواهند شد و سرمایه شریک خارجی در برابر هر گونه مخاطره از جمله تحریم‌ها توسط دولت بیمه خواهد شد.
- ۵- به منظور اصلاح الگوی مصرف در ساختمان‌سازی، شهرداری‌ها مکلفند از سال دوم برنامه نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی اقدام نمایند. صدور پایان کار، منوط به رعایت کامل این مقررات است. گواهی میزان مصرف انرژی با مسئولیت شهرداری صادر و به خریداران مسکن ارائه خواهد شد.
- ۶- به منظور کاهش تلفات شبکه برق و پایداری شبکه، وزارت نیرو موظف است بازسازی و نوسازی خطوط فرسوده شبکه انتقال و توزیع برق کشور را با پیشرفت سالانه ۱۰ درصد، بطوری‌که در پایان سال پنجم، ۵۰ درصد خطوط شبکه فرسوده برق، بازسازی و نوسازی شده باشد.
- ۷- دولت مکلف است هزینه مشترکان پرمصرف خانگی حامل‌های انرژی برق و گاز و آب را به روش پلکانی محاسبه نماید.
- ۸- بهینه‌سازی مصرف انرژی منازل مسکونی و اداری از طریق عایق‌بندی، تعویض تجهیزات سرمایشی و گرمایشی کم بازده با تجهیزات پربازده از طریق ارائه تسهیلات و پوشش ریسک‌های خدمات شرکت‌های صرفه‌جویی‌کننده انرژی (ESCO).
- ۹- حداکثر شش ماه پس از ابلاغ این قانون، بازار گواهی صرفه‌جویی کربن در بورس انرژی راه‌اندازی می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد بورس انرژی، سازمان برنامه و بودجه، وزارتخانه‌های نفت و نیرو تهیه و به تأیید هیأت وزیران می‌رسد.
- ۱۰- کلیه مخارج مصرف‌کنندگان انرژی در بخش تولید (کشاورزی، صنعت، معدن) برای صرفه‌جویی در انرژی، در طول برنامه هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود.

<p>تبصره - پرداخت یارانه نقدی از محل تغییرات قیمت حامل‌های انرژی موضوع این ماده تنها برای دو دهک اول درآمدی مجاز است.</p>	
<p>به منظور تشویق سرمایه‌گذاری در تولید و رفع ناترازی برق و نیز فراهم نمودن شرایط لازم برای ارایه تسهیلات توسط صندوق توسعه ملی (صندوق) به سرمایه‌گذاران جدید، به تولیدکنندگان برق که دارای بدهی ارزی به صندوق میباشند اجازه داده میشود تا تسویه کامل اقساط تسهیلات، نسبت به فروش برق به صنایع اقدام نمایند. کل در آمد حاصله باید به حساب بانکهای عامل واریز و پس از کسر و تخصیص هزینه‌های عملیاتی و بهره برداری نیروگاه (مورد تایید وزارت نیرو) به تولیدکننده برق، می‌بایستی صرفاً جهت بازپرداخت بدهی ایشان به صندوق پرداخت گردد. متعاقباً صندوق نیز معادل مبالغ واریز شده را، با اعمال ضریب افزایشدهنده، برای پرداخت تسهیلات جدید از منابع در اختیار خود جهت احداث نیروگاه جدید تخصیص می‌دهد. تبصره- قرارداد های فروش برق به صنایع که در اجرای این ماده منعقد میگردد، در دوره بازپرداخت اقساط صندوق، مشمول هیچ پرداختی به وزارت نیرو (مالک شبکه)، جز هزینه ترانزیت داخلی انرژی نخواهد بود.</p>	۳
<p>به منظور توسعه بخش نیروگاهی و کمک به تأمین برق پایدار کشور، دولت موظف است، از ابتدای اجرای قانون برنامه، در خصوص بدهی‌های ایجاد شده توسط دولت و شرکت‌های دولتی که مراحل حسابرسی را در مراجع معتبر طی کرده و قطعی شده و از هیچ‌گونه افزایشی بابت عدم پرداخت برخوردار نشده باشند؛ در زمان پرداخت بدهی، معادل نرخ تورم تا حداکثر نرخ سود سپرده اعلام شده توسط بانک مرکزی را لحاظ و در بودجه سنواتی پرداخت نماید. تبصره- در قراردادهای مربوط دولت و شرکت های دولتی ملزم می‌گردد تا در صورت عدم پرداخت بدهی خود در زمان مقرر، معادل نرخ سود سپرده را به طلبکار بپردازد.</p>	۴
<p>در راستای اصلاح نظام حکمرانی بر فعالیت های احداث تاسیسات انرژی و زنجیره تامین این بخش و با هدف ارتقا شفافیت، بهبود ضمانت اجرایی مسولیت های طرفین قراردادها، و تسهیم منصفانه مخاطرات ناشی از قراردادهای بین شرکت های بخش خصوصی و دولتی، سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است با همکاری اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران و اخذ نظرات تشکل های صنفی، مهندسی و حرفه‌ای، نسبت به تدوین پیش نویس نظام جامع فنی و اجرایی کشور با تاکید بر تفکیک بخش مقررات گذاری از بخش نظارتی، اصلاح مقررات حاکم بر مناقصات، قراردادها و تعدیل ها اقدام نماید. این آیین‌نامه با تصویب هیئت وزیران برای تمامی دستگاه های اجرایی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های تابعه و واسطه تولید، انتقال و توزیع انرژی کشور لازم الاجرا می‌باشد. در این راستا شورایی متشکل از رئیس سازمان برنامه و بودجه، معاون نظام فنی و اجرایی و یک نفر نماینده منتخب تشکل های صنفی، مهندسی و حرفه‌ای با معرفی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران، جهت نظارت بر ارکان</p>	۵

<p>نظام فنی و اجرایی کشور در سازمان برنامه‌بودجه تشکیل می‌گردد و احکام این شورا، برای ارکان نظام فنی و اجرایی لازم‌الاجرا بوده و تخطی از آن به‌عنوان تخلفات اداری ثبت و رسیدگی می‌شود.</p>	
<p>دولت مکلف است از طریق وزارت نیرو در طول اجرای برنامه نسبت به افزایش توان تولید برق تا ۴۰ هزار مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی اعم از داخلی و خارجی و یا منابع داخلی شرکت‌های تابعه یا به‌صورت روشهای متداول سرمایه‌گذاری از جمله ساخت، بهره‌برداری و تصرف (BOO) و ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) اقدام نماید. خرید برق نیروگاه‌ها بر اساس دستورالعملی که به پیشنهاد مشترک نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق و وزارت نیرو، به تأیید شورای اقتصاد می‌رسد، خواهد بود. تبصره: در صورت عدم تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر بخش برق، اختیار مشارکت در تهیه و تأیید دستورالعمل مذکور به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کشور تفویض می‌شود.</p>	۶
<p>وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه موظف است به‌منظور مدیریت بدهی‌ها و حفظ توان مالی شرکت‌های بالادستی دولتی و غیردولتی جهت سرمایه‌گذاری در توسعه و تولید میادین اولویت‌دار نفت و گاز کشور، در طی سه سال از طریق تهاتر از محل واگذاری دارایی‌های مولد، گواهی سپرده کالایی، محموله نفت و فرآورده‌های نفتی و گازی به قیمت توافقی، منطقی و متناسب با شرایط بازاریابی و ریسک‌های مرتبط، کلیه مطالبات قطعی را بازپرداخت نماید.</p>	۷
<p>وزارت نفت مکلف است در راستای افزایش حداکثری تولید نفت خام و گاز طبیعی در میادین مشترک به‌منظور بهره‌برداری حداکثری از این منابع در رقابت با کشورهای همسایه دارای منابع مشترک و در جهت افزایش ضریب بازیافت در میادین مستقل به‌منظور تسریع در برداشت از منابع با توجه به کاهش روزافزون ارزش منابع هیدروکربوری، هم‌چنین حفظ و ارتقای سهمیه ایران در تولید اوپک و تشویق و حمایت از جذب و حمایت از سرمایه‌های داخلی و خارجی در فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز با استفاده از روشهای زیر اقدام نماید:</p> <p>۱- بهبود شرایط قراردادهای رایج و یا استفاده از الگوهای جدید قراردادی از جمله مشارکت در تولید و حق الامتیاز، با حفظ مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و انتقال مالکیت نفت و گاز تولیدی.</p> <p>۲- صدور پروانه بهره‌برداری برای اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید برای اشخاص حقوقی صاحب صلاحیت دولتی و غیردولتی پس از تصویب توجیه فنی و اقتصادی طرحها در شورای اقتصاد و درج در قوانین بودجه سنواتی.</p>	۸
<p>به‌منظور تقویت اقتصاد توسعه میادین نفت و گاز و ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و دولتی در این زمینه و تسریع و تسهیل اجرای طرحها (پروژه‌ها) و از آنجا که بازپرداخت میزان مالیات پس از بهره‌برداری طرح از سوی وزارت نفت انجام می‌پذیرد:</p>	۹

<p>الف - سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و دولتی در توسعه و تولید میادین نفت و گاز مانند سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته تلقی شده و مشمول کلیه قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته خواهد بود.</p> <p>ب- مالیات بر ارزش افزوده مربوط به قراردادهای توسعه میادین نفت و گاز با نرخ صفر محاسبه خواهد شد.</p>	
<p>بنا بر الزام افزایش ظرفیت فرآوری نفت خام و میعانات‌گازی و به منظور افزایش تولید فرآورده‌های نفتی و تأمین سوخت نیروگاه‌های کشور با استفاده از ظرفیت پالایشگاه‌های کوچک (مینی‌ریفاینری‌ها) وزارت نفت مکلف است در قالب قراردادهای مشخص موضوع مربوط به تأمین و تخصیص خوراک مورد نیاز را از داخل برای مدت پنج سال فراهم کند و زمینه زیرساختی و حقوقی مورد نیاز آنها را ایجاد کند.</p> <p>تبصره: در صورت آمادگی اینگونه واحدها وزارت نفت مکلف است با همکاری دستگاه‌های دیگر زمینه واردات خوراک مورد نیاز واحدهای مورد نظر را از طریق خود این پالایشگاهها ایجاد کند.</p>	۱۰
<p>با توجه به الزام افزایش ظرفیت فرآوری نفت خام و میعانات‌گازی، دولت مکلف است بخش خصوصی تولیدکننده فرآورده‌های نفتی (پالایشگاه‌های کوچک با ظرفیت پنج هزار الی ده هزار بشکه در روز) جهت همکاری و تخصیص خوراک تا سقف نیم میلیون بشکه در روز و همکاری جهت افزایش کیفیت محصولات این واحدها همکاری نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این برنامه توسط ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت نفت، وزارت صمت و سازمان ملی استاندارد تدوین و اجرایی گردد.</p>	۱۱