مصاحبه: تشکیل وزارت انرژی: ادغام وزارت خانه های نفت و نیرو، نیاز به کارشناسی بیشتر

محمدی، فرهاد

عباسی پور، مجید

فرهاد محمدی‏ اخیرا طرح ادغام وزارت‏خانه‏های نفت و نیرو در مجلس شورای اسلامی مطرح‏ گردیده است.البته در قانون برنامهء سوم توسعهء ایران نیز ادغام شش‏ وزارت‏خانه و تشکیل سه وزارت جدید پیش‏بینی شده بود.اما آنچه که در دولت‏ نیز مورد بحث قرار گرفته و کارشناسان امر نیز آن را گوشزد کرده‏اند،این است‏ که در مورد ادغام دو وزارت‏خانهء نفت و نیرو کارشناسی لازم با توجه به نوع‏ کارکرد و وظایف این دو وزارت‏خانه صورت نگرفته است.از طرفی،بعضی از کارشناسان معتقدند که اهداف حاصل از ادغام وزارت‏خانه‏های جهاد سازندگی و کشاورزی کاملا محقق نشده است و به علاوه،با توجه به بند«هـ»مادهء 2 قانون‏ برنامهء سوم،باید دید پس از این ادغام‏ها،آن‏طور که در قانون برنامه تأکید شده است،آیا این وظایف مربوط به«اعمال حاکمیت»و«اعمال تصدی»تفکیک‏ به عمل آمده است؟شاید این پرسش و برخی از پرسش‏های جزیی‏تر که مربوط به امور بخشی هروزارت‏خانه می‏شود،سبب آن شود که کار کارشناسی بیشتری‏ در این زمینه به عمل آید و زمان بیشتری را برای آن در نظر گرفت.ماهنانهء اقتصاد انرژی،به منظور بررسی و روشن شدن ابعاد مختلف اجرای مصوبهء قانون‏ برنامهء سوم،گفتگویی با دکتر مجید عباس‏پور،استاد دانشگاه صنعتی شریف و رئیس هیئت‏مدیرهء انجمن اقتصاد انرژی ترتیب داده است که در ادامه از نظر خوانندگان می‏گذرد.

ضمن تشکر از جنابعالی برای انجام‏ این گفتگو،لطفا در مورد ادغام‏ وزارت‏خانه‏های نیرو و نفت،دیدگاه‏های‏ خود را ارائه بفرمایید.

این تفکر که ادغام وزارتخانه‏های نفت و نیرو در راستای کوچک کردن تشکیلات کشور می‏باشد،جای بحث بسیاری دارد.هرچند طی‏ سال‏های گذشته،سیاست دولت بر این روال قرار گرفته بود که وزارت‏خانه‏های را در هم ادغام کند و در مجموع تا حد امکان تشکیلات را کوچک‏ نماید،اما باید دید که از نظر ادغام،بحث داده‏ها و ستاده‏های هریک از فعالیت‏های بخشی نسبت‏ به بخش‏های دیگر چگونه است؟و بر آن اساس‏ آیا می‏تواند ادغام را انجام داد یا خیر؟

شما ببینید،وقتی ما بحث آب را مطرح‏ می‏کنیم،آب کاربردهای متنوع و گوناگونی در بخش‏های مختلف دارد.مثلا در بخش‏ کشاورزی،در بخش صنعت،در ارتباط با مباحثی که مربوط به استفاده شهری آب و مسائل‏ زیربنایی و تولید انرژی است.لذا اگر به موضوع‏ آب به عنوان یک موضوع خاص از نظر نیازها و موجودیت‏های بخش‏های برنامه‏ریزی توجه‏ کنیم،میزان ارتباط بخش‏های مختلف اجرایی با این موضوع،می‏تواند تعیین‏کنندهء این باشد که‏ فعالیت‏هایی که به این بخش مربوط می‏شود در کدام نهاد و حیطه قرار می‏گیرد.این بحثی که در سال‏های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی همواره‏ وجود داشته است،اما به علت اینکه به یک‏ جمع‏بندی و نتیجهء مشخص نرسیده‏اند،به‏ صورت یک موضوع لاینحل باقی مانده است.

از طرف دیگر،موضوع انرژی زمینه‏های‏ مختلفی را شامل می‏شود.یعنی ما در وهلهء اول‏ باید به بخش حامل‏های انرژی یعنی منابعی که‏ می‏توان از آن‏ها انرژی مورد نیاز را تأمین کرد، توجه نماییم.طبیعتا یکی از آن‏ها،سوخت‏های‏ فسیلی هستند که عمدتا نفت و گاز و زغال‏سنگ‏ را دربرمی‏گیرد.مورد دیگر،انرژی‏های‏ تجدیدپذیر هستند که آب،باد،خورشید و... می‏باشند.بنابراین،باید بررسی کرد که متولی‏ حامل‏ها باید چه سازمان یا نهادی باشد.مسئله‏ بعدی،فرآیند تبدیل است.حال انرژی به صورت‏ خورشید،آب،باد و...وجود دارد.باید حامل‏ها را تبدیل به انرژی مورد استفادهء انسان کرده و از آن‏ها استفاده نمود.به عنوان مثال تبدیل انرژی به‏ برق،که به صورت برق یا حرارت‏ (گرمایی-سرمایی)مورد استفاده قرار می‏گیرد. مرحلهء دیگر،بحث توزیع است.در این قسمت‏ به مسائلی مثل شبکهء توزیع برق و انرژی‏های‏ حامل می‏توان اشاره کرد.مورد چهارم‏ مصرف‏کنندگان می‏باشند و اینکه چه نوع‏ فرهنگی باید بر مصرف‏کنندگان حاکم گردد.مورد پنجم سرمایه‏گذاری در هریک از موارد اشاره‏ شده است.در این رابطه سؤالات متعددی قابل‏ طرح است،مثلا آنکه آیا باید از سرمایه‏گذاری‏ دولتی که در واقع ثروت و منابع ملی هستند استفاده کنیم،یا از سرمایه‏گذاری بخش‏ خصوصی؟آیا باید تکیه را بر سرمایه‏گذاری‏ داخلی قرارداد یا سرمایه‏گذاری خارجی؟بدین‏ ترتیب این بحث انرژی طیف وسیعی از موضوعات را دربرمی‏گیرد که بعضی از این‏ وظایف مرتبط با وظایف دیگر نمی‏باشد.به عنوان مثال،وقتی بحث توزیع برق مطرح‏ می‏گردد نمی‏توان آن را با بحث توزیع گاز ادغام‏ نمود و اگر این کار انجام گیرد،دستاورد مشخصی نخواهد داشت.

نوع مدیریت‏ها در این مورد متفاوت‏ است.ما در توزیع برق،مدیریت بحران را داریم،یعنی انرژی تولید می‏شود و بلافاصله‏ به مصرف‏کننده می‏رسد.در صورتی که در مورد فرآورده،شما می‏توانید آن را تولید و ذخیره کنید و در موقع مقتضی از آن استفاده‏ کنید.

بله،در واقع این نکتهء شما تأییدی است‏ بر نظر بنده در این زمینه.در واقع براساس‏ مطالعاتی که در رابطه با تشکیلات دولت در سال‏ 1360 توسط سازمان امور اداری انجام پذیرفت. با توجه به بحث داده‏ها و ستاده‏ها که اشاره کردم‏ ادغام کردن دو وزارتخانهء نیرو که فعالیت آن‏ تولید و توزیع برق است و وزارت نفت که وظیفهء تأمین حاملهای انرژی و صادرات نفت را انجام‏ می‏دهد ضروری تشخیص داده نشد.ادغام‏ تشکیلات با چند هدف انجام می‏گیرد که طبیعتا یکی از اهداف آن،هماهنگی بهتر در کارهاست. هدف دیگر،صرفه‏جویی از نظر مالی و نیروی‏ انسانی است.اما این ادغام راهگشا نخواهد بود. زیرا هریک از این دو وزارت‏خانه،سازوکارهای‏ خودشان را دارند و به نظر می‏رسد با این اقدام‏ اهداف یادشده تأمین گردد.لذا اگر احساس‏ می‏کنیم در بخش انرژی،تبدیل فرآورده‏های و توزیع مشکلاتی وجود دارد.جایگاه و ریشهء آن‏ها را باید در مکان دیگری جستجو کرد.قبل از پیروزی انقلاب اسلامی،تفکری وجود داشت که‏ قائل به هماهنگی بخش‏های مختلف انرژی بود و شورای عالی انرژی هم بر همان اساس شکل‏ گرفت.پس از پیروزی انقلاب اسلامی،شورای‏ عالی انرژی تا مدت‏ها تشکیل نمی‏شود و عملا یک شکل کاملا صوری به خود گرفته بود و الان‏ هم‏چندان فعال نیست.به نظر می‏رسد بتوان‏ اینگونه هماهنگی‏ها را در قالب این شورا، اصلاح ساختار آن،و فعال ساختن آن انجام داد.

در قانون برنامهء سوم،ادغام‏ وزارت‏خانه‏های نفت و نیرو پیش‏بینی شده که‏ ظاهرا منظور برنامه در واقع تمرکز در حاکمیت است.اگر تمرکز در حاکمیت‏ بخواهد اتفاق بیفتد،در عمل این کار باید به‏ چه صورتی انجام شود؟

البته همان‏طور که اشاره کردید،چون این‏ موضوع یک مصوبه است باید اجرا شود.اما اگر ما در برنامه‏ریزی نگرش مجددی داشته باشیم،با توجه به فعالیت‏هایی که در مجلس ششم شروع‏ شده است،می‏توان در این زمینه بازنگری‏هایی‏ توسط خود مجلس شورای اسلامی انجام داد. اما به فرض اینکه بخواهیم این مصوبه را به‏ صورت اجرایی در بیاوریم،همان‏طور که اشاره‏ کردم،این امر قابل تفسیر است.به این معنا که ما می‏توانیم در قالب اعمال حاکمیت واحد،شورای‏ عالی انرژی را فعال نماییم.هدف دیگری که قابل‏ تأمین است و در برنامه به درستی به آن اشاره‏ شده است،کنار گذاردن تشکیلات زایدی است‏ که در این مجموعه وجود دارد.

یکی از اهداف برنامهء سوم،مشارکت بخش‏ خصوصی در فعالیت‏هاست.این درست است که‏ قانون اساسی در مورد بعضی فعالیت‏ها توسط بخش خصوصی محدودیتهایی اعمال کرده‏ است،اما در برخی دیگر از فعالیت‏ها،فضا برای‏ فعالیت بخش خصوصی وجود دارد.به عنوان‏ مثال،من هیچ‏گونه مشکلی نمی‏بینم که بخش‏ خصوصی را تشویق کنیم،و اطمینان ایجاد کنیم‏ تا در زمینهء تأمین انرژی‏های تجدیدپذیر فعالیت‏ نمایند و لازم نیست که در این زمینه از سرمایه‏های بخش دولتی استفاده شود.منتها باید قوانین و مقرارت و آیین‏نامه‏هایی را تدوین و تصویب و زمینه‏های مناسب مشارکت را ایجاد نمود.بنابراین،وقتی که بحث بهینه‏سازی‏ تشکیلات را مطرح می‏کنیم،این بهینه‏سازی‏ تشکیلات صرفا ادغام کردن دو سازمان،تشکیل‏ یک وزارت‏خانه با ادغام کردن دو سازمان،تشکیل‏ یعنی باید همهء جوانب را بررسی کنیم،ببینیم چه‏ قوانینی مورد نیازمان است که با فراهم کردن‏ قوانین،بحث کنار گذاشتن تشکیلات زاید را اجرا کنیم.

در مورد دو وزارت‏خانهء نفت و نیرو، از زمان تشکیل دولت آقای خاتمی،تغییرات‏ ساختاری در این دو وزارت‏خانه مورد نظر بوده است.یعنی تغییرات ساختاری در بخشی انجام شده،بخشی در حال انجام شدن‏ است و برای تثبیت آن،احتیاج به زمان است. با توجه به اینکه تغییرات ساختاری باید تثبیت شود تا تغییرات جدیدی انجام شود، در موقعیت فعلی آیا امکان این تغییرات‏ وجود دارد؟

شما به خوبی آگاه هستید که یکی از آفات‏ بزرگ اجرایی مملکت در سال‏هاثی گذشته،بحث‏ تغییر در تشکیلات نبوده که این تغییر نیاز به زمان‏ دارد،مسئله دیگری که کمک به بی‏ثباتی می‏کند، بحث تعویض مدیریت‏هاست.یعنی یک مدیر در یک شرکت یا وزارت‏خانه‏ای با یک تفکر مسئولین می‏پذیرد و با توجه به اندیشه‏اش‏ شروع به حرکت و تغییرات می‏کند.بدیهی است‏ که بخشی از این حرکات تغییر در ساختارهای‏ تشکیلاتی است.وقتی مدیر عوض می‏شود، دوباره این فرآیند تغییر می‏کند و در جهت دیگری‏ تغییرات و تعویض‏ها شکل می‏گیرد.من سؤال‏ شما را به این صورت جواب می‏دهم،چرا در کشور ما جایگاه مناسبی برای بحث در خصوص‏ ساماندهی مدیریت تشکیلاتی وجود ندارد که‏ اگر قرار است تغییراتی صورت بگیرد،این‏ تغییرات،متضمن داشتن زمان کافی از نظر تفکرات،از نظر اجرایی کردن و پیاده کردن و از نظر امتحان کردن این تفکرات باشد.که به محض‏ اینکه با یک تجربهء موفق روبه‏رو می‏شویم،به‏ سرعت آن را تعمیم ندهیم و بالعکس اگر با یک‏ تجربهء ناموفق روبه‏رو می‏شویم بلافاصله تصمیم‏ به کنار گذاشتن آن تفکر نگیریم.به‏هرحال وقتی‏ تغییراتی داده می‏شود،برای به نتیجه رسیدن، نیاز به زمان دارد تا مشخص شود آیا آن تغییرات‏ در اجرا دارای معضلاتی است یا خیر و چگونه‏ می‏توان مشکلات را مرتفع نموده دیگر زمان‏ حرکت به صورت سعی و خطا گذشته است.

شما اشاره کردید به شورای عالی‏ انرژی،آیا برای دستیابی به تمرکز در تصمیم‏گیری در بخش انرژی راه‏حل‏هایی را می‏توان ارائه کرد.یعنی اگر بناست ساماندهی‏ در بخش‏های انرژی داشته باشیم،آیا تشکیل‏ یک وزارت‏خانهء جدید ما را به ساماندهی‏ مورد نظر رهنمون می‏کند یا راه‏کارهای‏ دیگری نیز وجود دارد؟

خیر ضرورتی وجود ندارد ما وزارت‏خانه‏ای تشکیل بدهیم و تمام‏ وزارت‏خانه‏ها،سازمان‏ها و تشکیلات را در آن‏ جا بدهیم تا بتوانیم به شورای عالی برسیم.من‏ اجازه می‏خواهم یک پرانتزی باز و عرض کنم که‏ در حال حاضر ما سازمان‏هایی داریم که اینها به‏ نوعی در آینده می‏توانند تولیدکنندهء انرژی برق‏ باشند،سازمان انرژی اتمی هم جزو این مقوله‏ است.حقیقت این است که من خودم اشکالی‏ نمی‏بینم سازمان‏هایی که با این وزارت‏خانه‏ها رخ‏ وظایف یکسانی دارند،در هم ادغام شوند،زیرا ادغام آن‏ها هیچ مشکلی را ایجاد نکرده و می‏تواند در ساختار تشکیلاتی و نیروی انسانی‏ ایجاد صرفه‏جویی نماید.مثلا سازمان انرژی‏ اتمی تولیدکننده و تبدیل‏کنندهء یک فرآیند است. (تبدیل انرژی اتمی به برق).چه لزومی دارد تشکیلات مفصلی تحت عنوان انرژی‏های‏ تجدیدپذیر در وزارت نیرو باشد و نظیر همان‏ تشکیلات در سازمان انرژی اتمی و تا چند ماه‏ اخیر در وزارت جهاد.باید کل این بخش‏ها به‏ تشکیلات اصلی یعنی وزارت نیرو منتقل گردد.

ادغام‏هایی که در وزارت‏خانه‏های دیگر داشتیم،در رابطه با بخش‏هایی بود که کارهای‏ مرتبط و موازی هم انجام می‏دادند.اما در بخش‏ انرژی،کارهایی که وزارت نفت انجام می‏دهد با کاری که وزارت نیرو انجام می‏دهد،با هم مشابه‏ نیستند.ارزیابی شما در این مورد چیست؟

یکی از دلایلی که من در ابتدای عرایضم‏ خدمتتان اشاره کردم،همین عدم سنخیت است. این ادغام به چه دلیل باید صورت گیرد.اتفاقا من‏ با بعضی از کارشناسانی که در بخش اجرایی فعال‏ هستند،صحبت کردم،آن‏ها هم با من هم‏عقیده‏ بودند.ببینید من عرض کردم سازمان انرژی اتمی‏ را می‏توانیم در کنار وزارت نیرو قرار بدهیم، چون وزارت نیرو و سازمان انرژی اتمی وظایفی‏ در بخش توزیع و تولید دارند.در حالی که‏ وزارت نفت چنین حالتی ندارد.یک نکته عرض‏ کنم.وزارت جهاد،نهادی بود که بعد از انقلاب به‏ وجود آمد،با استفاده از یک سلسله اختیارات و آیین‏نامه‏ها می‏توانست عاملی برای رشد و گسترش این وزارت‏خانه بشود که در مجموع‏ حرکت خوبی بود.اما جالب آنکه وزارت جهاد در مورد انرژی‏های تجدیدپذیر و همچنین در بخش انرژی روستاها هم کار می‏کرد.خوب‏ طبیعتا می‏باید این وزارت‏خانه را با وزارت‏خانه‏ای مثل کشاورزی که عمدهء کارش در این زمنیه است ادغام نمود.امید آنکه با این ادغام‏ هدف صرفه‏جویی بهینه‏سازی با احترامات‏ هوشمندانه تأمین گردد.این امر در صورتی تحقق‏ می‏یابد که مسئولین ذیربط آمادگی حذف‏ تشکیلات زاید را داشته باشند و در غیر اینصورت برخورد مدیران دو تشکیلات خود مشکلات جدیدی را به وجود می‏آورد.

اگر قرار باشد این ادغام(نفت و نیرو) صورت بگیرد،آثار و تبعات آن را چگونه‏ ارزیابی می‏کنید؟

بهترین وضعیتی که می‏توان تصور کرد، این است که شما این دو در کنار هم قرار گیرند بدون اینکه نسبت به هم معترض شوند.به‏ عبارت دیگر،در چنین ادغامهایی یک تشکیلات‏ در تشکیلات دیگر قرار گیرند،علی الخصوص اگر وجوه مشترک وجود نداشته باشد این مجاورت‏ نه تنها مشکلی را حل نخواهد کرد بلکه‏ تنش‏آفرین خواهد شد.

به نظر شما،آیا بررسی‏های کارشناسی‏ بیشتری در مورد ادغام وزارت‏خانه‏های نفت‏ و نیرو لازم نیست؟

ببینید،بحث تشکیلات دولت از حدود سال 58 مطرح بوده و تا به حال هم شاهد این‏ بودیم که طرح‏هایی برای بهینه‏سازی تشکیلات‏ دولت داده شده است.من فکر می‏کنم اگر بخواهیم این طرح‏ها را اجرا کنیم،باید جوانب را به درستی بسنجیم،بعد نسبت به این ادغام‏ها اقدام کنیم.در غیراینصورت مواجه با داستانی‏ نظیر تشکیل وزارت صنایع سنگین و وزارت‏ معادن و وزارت صنایع می‏باشیم و بعد از چندین‏ سال مجددا همه را در هم ادغام می‏نماییم.

کار کارشناسی را چه کسانی باید انجام‏ دهند،متخصصانی از داخل خود این دو مجموعه یا از بیرون؟

طبیعی است هم از متخصصان دو مجموعه و هم از بیرون مجموعه.مجلس‏ شورای اسلامی و سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی‏ باید از همفکری و مشاورت صاحبنظران حداکثر بهره‏برداری را بنمایند.