

بسم الله الرحمن الرحيم

بررسی ادغام وزارتخانه‌های «نفت» و «نیرو»

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

گزارش راهبردی ■ شماره ۱۳۳ ■ خرداد ۱۳۹۰

کد گزارش: ۰۷-۹۰-۱۱-۰۴

مطالب این گزارش لزوماً بیانگر دیدگاه‌های معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک نمی‌باشد.

نشانی | تهران | انتهای پاسداران | رو به روی بوسستان نیاوران | شماره ۸۰۲ | تلفن ۰۲۲۸۰۱۲۷۵ | ۰۲۲۸۰۱۲۷۶ | دورنگار | ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵

اکبر ترکان





مرکز تحقیقات استرالیک

بررسی ادغام وزارت خانه‌های «نفت» و «نیرو»
گزارش راهبردی ۱۳۳، کد گزارش: ۰۴-۱۱-۹۰-۰۷
زیر نظر: دکتر محمد باقر نوبخت، معاون پژوهش‌های اقتصادی
گروه پژوهشی امور زیرینیابی
مدیر گروه پژوهشی: مهندس اکبر ترکان
تهیه کننده: مهندس اکبر ترکان

چاپ، لیتوگرافی و صحافی: پردیس دانش
ناظر چاپ: م. افتخاری
ویراستار: سمیه صالح‌نیا
صفحه آرا: سمیه صالح‌نیا
نوبت انتشار: نخست - خرداد ۱۳۹۰
شمارگان: ۱۵۰ نسخه

تهران، انتهای خیابان پاسداران، ضلع جنوبی بوستان نیاوران، شماره ۸۰۲، تلفن: ۰۲۸۰۲۵۲۵، دورنگار: ۲۲۸۳۲۵۲۵
مرکز پخش: تهران، خیابان انقلاب اسلامی، رو به روی در اصلی دانشگاه تهران، مجتمع تجاری - اداری فروزنده، طبقه اول، واحد ۴۲۰
تلفن: ۰۶۴۶۵۹۶۴، ۰۶۴۶۵۹۶۲



چکیده

ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت را مكلف به کاهش تعداد وزارت‌خانه‌ها به عدد هفده کرده است. در این راستا، اخيراً برنامه ادغام بعضی وزارت‌خانه‌ها در دستورکار دولت محترم قرار گرفته است. يکی از این موارد، ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو است که در دولت به تصویب رسیده است. با توجه به اهمیت طبیعی مسئله نفت، بهویژه وظیفه خطیر وزارت نفت در مالکیت مخازن نفتی و تولید صیانتی در کشور و لزوم ایجاد ساختار مناسب در وزارت نفت برای اعمال مالکیت بر مخازن نفتی، لازم است اتخاذ تصمیم در این زمینه، با دقت و مطالعه کافی، صورت گیرد. در این گزارش تلاش شده با بررسی رویکردهای موجود در ایران به نحوه مدیریت در صنعت نفت و درآمدهای حاصل از فروش نفت و تحلیل آن، پیشنهاداتی در این زمینه ارائه شود.

محتوای گزارش

نقش نفت را در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به روشنی می‌توان دریافت. در کشور ما نفت سه نقش اصلی را دارا می‌باشد: نفت به عنوان منبع درآمد ارزی، نفت به عنوان انرژی و نفت به عنوان رکن امنیت ملی. وابستگی مبادلات و مراودات تجاری و بازرگانی و رونق اقتصاد و صنعت و کشاورزی، به نقش و جایگاه انرژی در عرصه تولید، سابقه‌ای دیرینه دارد، و در مقاطعی از تاریخ موجب جهش کشورها به سمت اقتصادی توسعه یافته‌تر شده است. نقش نفت در توسعه اقتصادی در یکصد سال اخیر به عنوان عمده‌ترین موتور توسعه غیرقابل اغماض است. برغم جایگاه نفت به عنوان عمده‌ترین منبع درآمد ارزی در توسعه و پیشرفت اقتصادی کشور در یکصد سال گذشته، اثرات اقتصادی و مدیریتی آن بر کشور قابل تأمل بوده است.

از تاریخ اکتشاف نفت در ایران تا به امروز شاهد تحولات بسیاری در صنعت نفت بوده‌ایم. این تحولات چه در عرصه سیاسی و چه در عرصه‌های اقتصادی منجر به شکل‌گیری رویکردهای متفاوتی به چگونگی مدیریت صنعت نفت و گاز ایران و درآمدهای حاصل از فروش آن شده است. هر کدام از این رویکردها در دوره‌های مختلف تاریخی کشور ظهرور و بسط پیدا نموده‌اند که بررسی اثرات آن خود می‌تواند پژوهشی مهم و حیاتی باشد.

به دنبال ملی شدن صنعت نفت ایران در ۲۹ اسفند ۱۳۲۹ تلاش‌هایی برای تثبیت حاکمیت ایران بر ذخایر نفت و گاز ایران شکل گرفت که به ایجاد قوانین جدید در

بخش نفت و گاز ایران منجر شد. با توجه به مجموعه قوانین و قراردادهای نفتی از زمان ملی شدن صنعت نفت تا انقلاب ۵۷، نتایج زیر قابل دستیابی است.

الف - در قوانین کشور بر ملی بودن صنایع نفت و فعالیت‌های نفتی تأکید شده است.

ب - مالکیت و حق انحصاری فعالیت‌های نفتی از جانب ملت ایران به شرکت ملی نفت ایران تفویض شده است. این حق طبق قانون نفت قابل انتقال به غیر نمی‌باشد.

ج - علی‌رغم قانون ملی شدن صنعت نفت و اساسنامه شرکت ملی نفت، اکتشاف، استخراج، بهره‌برداری و حمل نفت به کنسرسیوم نفت ایران اعطا شد.

د - علی‌رغم قانون اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت، درآمد نفت به‌طور ۵۰ - ۵۰ بین ایران و اعضای کنسرسیوم تقسیم شد.

ه - علی‌رغم ماده ۵ قانون اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت مبنی بر نظارت بر نحوه بهره‌برداری از مخازن نفتی، بند «ت» ماده ۴ کنسرسیوم حق نامحدود بهره‌برداری در طول قرارداد را برای شرکت‌های خارجی قائل شده است. لذا اعمال نظارت بر نحوه بهره‌برداری از مخازن نفتی توسط دولت ایران عملاً ممکن نبود.

و - با توجه به نحوه عقد قرارداد بین شرکت ملی نفت ایران با کنسرسیوم نفتی و ناتوانی این شرکت در نظارت و محافظت از مخازن (تولید صیانتی) فقدان نهادی که به نمایندگان مردم در باب مسئله درآمدها، تولید و صیانت از مخازن پاسخ‌گو باشد، بیش از پیش احساس می‌شد.

بنابراین پس از انقلاب اسلامی شورای انقلاب اسلامی نهادی به نام وزارت نفت را تأسیس نمود که به نمایندگان مردم در باب مسئله درآمدها، تولید و صیانت از مخازن پاسخ‌گو باشد، و سیاست‌هایی را جهت مدیریت بهینه صنعت نفت و گاز ایران و درآمدهای حاصل از صادرات این منابع تدوین نماید.

در قانون نفت سال ۱۳۶۶ وزارت نفت به نمایندگی از حکومت اسلامی مالک مخازن نفتی شناخته شد و مقرر گردید اساسنامه شرکت‌های تابعه وزارت نفت جهت

تصویب به مجلس ارائه گردد. از آن زمان تاکنون این امر محقق نشده و همچنان تعارض مالکیت بر مخازن نفتی که طبق قانون نفت بر عهده وزارت نفت و طبق اساسنامه شرکت ملی نفت به عهده آن شرکت می‌باشد، باقی است. طبیعی است که سیاست‌گذاری درست و نیز اجرای مطلوب سیاست‌ها، بدون برخورداری از یک ساختار مناسب امکان‌پذیر نیست، اما به دنبال تأسیس وزارت نفت سال‌هاست که اختیارات و مسئولیت‌های مربوط به اعمال حق حاکمیت ایران بر صنایع نفت و گاز کشور همچنان در اختیار شرکت ملی نفت قرار دارد و نهاد ناظر عملاً ابزارهای لازم برای اعمال نظارت خوبیش را در دست ندارد. در قانون برنامه پنجم توسعه دولت موظف به کاهش تعداد وزارت‌خانه‌های خود به عدد هفده شده است. در این راستا، اخیراً برنامه ادغام بعضی وزارت‌خانه‌ها در دستورکار دولت دهم قرار گرفته است. یکی از این موارد، ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو است که در دولت به تصویب رسیده است. براساس مصوبه دولت، وزارت نفت با همه امکانات، تجهیزات، اموال منقول و غیرمنقول و نیروی انسانی و تعهدات مربوط در وزارت نیرو ادغام و به عنوان «وزارت انرژی» نامیده می‌شود.

با توجه به اهمیت این موضوع، در گزارش حاضر تلاش شده با بررسی رویکردهای موجود به مسئله مدیریت صنعت نفت و گاز و درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز، پیشنهاداتی ارائه شود. در ابتدا مروری بر تاریخچه شکل‌گیری وزارت نفت خواهیم داشت و به طور مختصر، به ساختار کنونی آن اشاره خواهیم کرد. سپس رویکردهای موجود به مسئله مدیریت ذخایر نفتی معرفی می‌شوند و در ادامه به مرور نظرات براساس هریک از این رویکردها پیرامون موضوع وزارت نفت و وظایف حاکمیتی و مدیریت درآمدها تبیین خواهد شد و درنهایت با تحلیل آنها، پیشنهاداتی در ارتباط با تصمیم مناسب در مورد ادغام وزارت نفت ارائه خواهد شد.

۱. تاریخچه و ساختار کنونی وزارت نفت

با توجه به نحوه عقد قرارداد بین شرکت ملی نفت ایران با کنسرسیو نفتی پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و ناتوانی این شرکت در نظارت و محافظت از مخازن (تولید صیانتی) و فقدان نهادی که به نمایندگان مردم در باب مسئله درآمدها، تولید و صیانت از مخازن پاسخ‌گو باشد، پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب دستور تأسیس وزارت نفت را صادر نمود:

قانون تأسیس وزارت نفت
ماده ۱- به موجب این قانون وزارت خانه‌ای بهنام وزارت نفت تأسیس می‌گردد شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی گاز ایران و شرکت‌های تابعه در ابواب جمعی وزارت نفت قرار می‌گیرند و وابسته به آن خواهند بود.
ماده ۲- کلیه وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی در امور نفت و پتروشیمی و گاز به وزیر نفت واگذار می‌شود.
ماده ۳- وزارت نفت، سازمان و تشکیلات و آئیننامه‌های خود و شرکت‌های تابعه را ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه خواهد کرد تا پس از تصویب هیئت وزیران بموقع اجرا گذارد شود.
تا زمانی که سازمان و مقررات فوق‌الذکر به تصویب نرسیده و ابلاغ نشده است شرکت‌های سه‌گانه فوق بر طبق اساسنامه‌ها و ضوابط و مقررات موجود عمل خواهند کرد و وزیر نفت رئیس هیئت مدیره آنها خواهد بود. در دوران موقت انتقال ریاست مجمع عمومی شرکت‌های فوق‌الذکر کماکان با نخست‌وزیر است و وزیر نفت نیز یکی از اعضای مجمع عمومی شرکت‌های مذبور خواهد بود.
ماده ۴- وزیر نفت عضو شورای اقتصادی نیز خواهد بود.
نخست‌وزیر

همچنین در ۱۳۵۹ لایحه قانونی متمم لایحه تأسیس وزارت نفت به تصویب مجلس

رسید. بر این اساس:

هدف از ایجاد وزارت نفت اعمال اصل مالکیت و حاکمیت ملی ایران بر ذخایر و منابع نفت و گاز کشور، صنایع و تأسیسات نفت و گاز و پتروشیمی و وابسته به آنها و بهره‌برداری و بازاریابی است.«

همچنین بنابر بند «ب» ماده ۱ همین قانون از جمله وظایف اساسی وزارت نفت:

- صيانت از ذخائر؛
- بهره‌برداری صحيح و مناسب از منابع نفت و گاز؛
- نگاهداری و حفظ تأسیسات صنایع نفت و گاز و پتروشیمی و سایر تأسیسات وابسته، و ... می‌باشد.

لذا بحث صيانت و اعمال حق حاكمیت و مالکیت نفت براساس این قانون از شرکت ملی نفت سلب و به وزارت نفت که الزام پاسخ‌گویی در مقابل نمایندگان ملت ایران را داشت، اعطای شد. این امر این امکان را به وزارت نفت می‌دهد که:

- شرکت ملی نفت ایران و سایر شرکت‌های تابعه را به تولید صيانتی و اتخاذ روش‌های «حداکثر بهره‌برداری از منابع نفتی در طول عمر مخزن» ملزم نماید؛
- در صورت عدم به کارگیری این روش‌ها آنها را بازخواست نماید.

نمایندگان مردم نیز در صورت عدم اجرای این وظیفه مهم و اساسی توسط وزارت نفت می‌توانند وزارت مربوطه را بازخواست نماید.

به‌نظر می‌رسد تفکیک حاکمیت و مالکیت نفت از مدیریت تولید و فعالیت‌های نفتی یکی از صحیح‌ترین راهکارها برای دستیابی به تولید صيانتی و بهره‌برداری صحيح از منابع نفتی کشور باشد.

در سال ۱۳۶۶ نیز قانون نفت ایران تصویب شد. براساس این قانون اعمال حق مالکیت و حاکمیت ایران بر مخازن نفتی کشور بر عهده وزارت نفت قرار گرفت. بنابر ماده‌ی ۴ این قانون شرکت ملی نفت ایران نیز موظف شد اساسنامه خویش را تغییر دهد، امری که پس از ۲۳ سال همچنان انجام نشده است.

بنابراین شرکت ملی نفت ایران در طول سال‌های گذشته تاکنون براساس اساسنامه قدیمی موجود، مخازن نفت و گاز را در اختیار دارد و با تشخیص خود طرح‌های توسعه و تولید در مخازن نفتی را اجرا می‌نماید و هیچ نوع نظارتی توسط وزارت نفت در انجام فعالیت‌های فوق بر شرکت ملی نفت ایران اعمال نمی‌شود.

در عین حال نگاهی به ساختار کنونی وزارت نفت نشان می‌دهد که «وزارت نفت»

که قرار بود بهموجب لایحه تأسیس وزارت نفت، مصوب شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ تشکیل شود هنوز به شکل واقعی تأسیس نشده است. وزارت نفت که وظیفه اعمال اصل مالکیت و حاکمیت ملی ایران بر ذخایر و منابع نفت و گاز کشور، صنایع و تأسیسات نفت، گاز و پتروشیمی را برعهده دارد، پس از گذشت ۲۳ سال هنوز آن طور که باید تشکیل نشده و وزرات نفت موجود، چیزی جز نام نیست و به طور کامل تحت سیطره شرکت ملی نفت ایران قرار دارد. به استناد ماده ۳ لایحه تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸/۷/۸ قرار بود ظرف شش ماه از تاریخ تصویب قانون مذکور، سازمان تشکیلات وزارت نفت به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی وقت کشور برسد که تاکنون این کار صورت نگرفته است. این در حالی است که در علم مدیریت، هنگامی که سازمانی رسمیت می‌یابد نخستین سندي که باید تنظیم شود تهیه نمودار سازمانی است و این نمودار سازمانی توسط مراجع قانونی به تصویب می‌رسد نه خود دستگاه دولتی، زیرا بیم آن می‌رود که براساس افرادی که به سیستم وارد می‌شوند تشکیلات و نمودار سازمانی تعریف و تغییر یابد و نه براساس فعالیتها و شرح وظایف آن سازمان. وزارت نفت هیچ‌گونه اموالی در اختیار ندارد و کلیه اموالی که در اختیار وزارت خانه قرار گرفته حتی ساختمنی که وزارت خانه در آن قرار دارد متعلق به شرکت ملی نفت ایران است. همچنین همه هزینه‌های ستادی وزارت نفت توسط شرکت ملی نفت ایران پرداخت می‌شود که برخلاف مفاد ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است. در کنار اینها وزارت نفت هیچ پرسنلی در اختیار ندارد و تمامی کارکنان وزارت نفت (بیش از ۵۰۰ نفر) مأمور از شرکت نفت می‌باشند. نتیجه نبود سازمانی به نام وزارت نفت این شده که عملاً وظایف نظارتی و برنامه‌ریزی و حاکمیتی صنعت نفت که به استناد قوانین برنامه سوم و چهارم می‌باشد توسط وزارت خانه نفت اعمال شود صورت نگیرد و وزارت خانه نفت فاقد خطمشی مشخص و مکتب باشد. به استناد بند ب ماده ۴ قانون برنامه سوم و بند الف ماده ۷ قانون برنامه چهارم وظایف عملیاتی بر عهده شرکت‌های تابعه و سیاستگذاری و هدایت و نظارت بر عهده وزارت خانه است که عدم اعتقاد مدیریت

وزارت نفت در سال‌های گذشته به انفکاک وظایف حاکمیتی از وظایف شرکتی سبب شده که این وظایف در حال حاضر به درستی انجام نگیرد. نمونه دیگر عدم پاییندی وزارت نفت به قانون، عدم ارائه اساسنامه شرکت ملی نفت ایران است. طبق بند «د» تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۴، دولت مکلف شد اساسنامه‌های شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی را تا پایان خردادماه ۱۳۸۴، به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. با وجود اینکه این تکلیف در قانون بودجه سال ۸۵ و سال ۸۶ نیز بر عهده وزارت نفت گذاشته شده تاکنون اساسنامه‌های درخواستی به مجلس ارائه نشده است. نکته بعدی این است که وزارت نفت فاقد تشکیلات بودجه است و وظیفه مبادله موافقتنامه طرح‌ها به عهده معاون وزیر در امور مهندسی و صادرات است. نتیجه این فقدان سبب شده که وزارت نفت خود را بی‌نیاز از دستگاه‌های نظارتی و مجلس ببیند و تکالیف قانونی مصرح در قوانین بودجه را عمل ننماید. همچنین هنوز مطالعات جامعی درباره میزان ذخایر گاز و نفت کشور و بررسی منافع و مضار صادرات گاز و یا تزریق آن به مخازن نفت کشور صورت نگرفته است. همچنین جزء ۷ بند تبصره ۱۱ بودجه سال ۸۴ که وزارت نفت موظف بود مطالعات لازم در مورد اکتشاف، تولید، فروش نفت و گاز و مشتقات آن را صورت بدهد انجام نشد.^۱

۲. تولید صیانتی^۲

با توجه به اهمیت تولید صیانتی و افزایش ضریب بازیافت و تأکید بر آن در قوانین موجود ایران اینک به ارائه تعریفی از تولید صیانتی، ضریب بازیافت می‌پردازیم. میزان نفت موجود در مخازن نفتی که نفت درجا^۳ نامیده می‌شود به طور کامل

۱. ضرورت تاسیس «وزارت نفت»، <http://alef.ir/content/view/13405>

۲. اکبر ترکان، زینب ابوطالبی، مجتبی کریمی زارچی، «حاکمیت بر صنعت نفت و گاز کشور»، پژوهشنامه ۲۴، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، بهار ۱۳۹۰، ص ۲۱-۲۲

3. Oil In Place

قابل استحصال^۱ و تولید نمی‌باشد. لذا نفتی که قابل استحصال است درصدی از نفت در جا می‌باشد. نسبت نفت قابل استحصال به نفت در جا ضریب بازیافت^۲ نامیده می‌شود. ضریب بازیافت در حال حاضر در مخازن نفتی ایران حدود ۲۶ درصد است که نسبت به متوسط جهانی ۳۵ درصد بسیار پایین می‌باشد. بدین معنا که در مقابل هر یکصد بشکه نفت موجود در مخازن نفتی، شرکت ملی نفت ایران با توجه به فناوری‌های در اختیار و دانش موجود خود، تنها قادر است ۲۶ بشکه از آن را استحصال نماید. به بیان دیگر هم‌اینک از ۴۰۰ میلیارد بشکه نفت در جا حدود یکصد میلیارد بشکه قابل استحصال است، یعنی در حال حاضر با تکنولوژی موجود امکان برداشت حدود ۳۰۰ میلیارد بشکه نفت وجود ندارد.

با توجه به اینکه مجموع نفت در جا در مخزن نفتی ایران حدود ۴۰۰ میلیارد بشکه نفت خام می‌باشد، افزایش یک درصد ضریب بازیافت معادل ۴ میلیارد بشکه نفت به مجموع تولید نفت کشور در طول عمر مخازن نفتی اضافه می‌کند. امری که با قیمت‌های امروز نفت در بازار، معادل ۳۵۰ میلیارد دلار ارزش دارد.

از نظر مفاهیم مهندسی مخزن، تولید صیانتی به تولیدی اطلاق می‌شد که:

■ بالاترین سطح تولید با ویژگی‌های قابل برنامه‌ریزی برای درازمدت بودن را دارا

باشد؛

■ دارای بازیافت حداکثر از مخازن نفتی باشد.

بنابراین تولید صیانتی و افزایش ضریب بازیافت از اصلی‌ترین اهداف بهره‌برداری از مخازن نفتی می‌باشد.

برای دستیابی به این هدف امروزه از روش‌های EOR^۳ استفاده می‌شود. برای اینکه بهتر بدانیم این روش‌ها به چه صورت است، توضیح چند نکته ضروری است.

عمر هر مخزن نفتی سه دوره دارد. دوره‌های چاهه‌ای نفت به ترتیب دوره بازیافت

-
1. Recoverable
 2. Recovery Factor
 3. Enhanced Oil Recovery

نخستین(یا تخلیه طبیعی)^۱، تولید ثانویه^۲ و تولید ثالثیه می‌باشد. هدف تمامی تکنیک‌های بهره‌برداری، دستیابی به حداکثر تولید در آن دوره مخزن می‌باشد. روش‌هایی که در دوره سوم چاه‌ها اتخاذ می‌شوند معمولاً تحت عنوان روش‌های EOR شناخته می‌شوند و می‌توانند به طور قابل توجهی در افزایش بهره‌وری استخراج اثر داشته باشند.

■ دوره نخستین: در این دوره نفت از طریق فشار ایجاد شده به وسیله گاز موجود در نفت به بیرون از چاه رانده می‌شود، که به آن تخلیه طبیعی می‌گویند.

■ دوره دوم بازیافت: در این دوره مخزن تحت تکنیک‌هایی مثل سیلابهزنی^۳ و یا تزریق گاز^۴ قرار می‌گیرد تا فشار لازم برای بیرون راندن نفت تأمین شود، که به آن تولید ثانویه می‌گویند.

■ دوره سوم بازیافت (EOR): مواد سیالی را وارد مخزن می‌نمایند تا چسبندگی نفت به سنگ مخزن را کاهش و سیالیت آن را افزایش دهد و بدین طریق نفت به بیرون از مخزن رانده شود.

بنابراین معمولاً در مرحله اول بازیافت دستیابی به بخش کوچکی از نفت درون مخزن ممکن می‌باشد. مرحله دوم می‌تواند بهره‌وری را تا یک سوم یا بیشتر افزایش دهد. اما مرحله سوم (EOR) این امکان را به تولیدکنندگان می‌دهد که استخراج را تا حدود نیمی از نفت درجای مخزن افزایش دهند؛ البته این امر بستگی مستقیم به مخزن و شیوه EOR اتخاذ شده دارد.

لذا اتخاذ تدبیری برای استفاده از این روش‌ها برای دستیابی به تولید صیانتی مهم می‌نماید. از جمله این تدبیر تفکیک مالکیت مخزن از مدیریت تولید می‌باشد.

-
1. Natural Depletion
 2. Secondary Production
 3. Water Flooding
 4. Gas Injection

۳. رویکردهای سه‌گانه به مدیریت صنعت نفت و گاز کشور و درآمدهای حاصل از آن

با توجه به سابقه تاریخی مدیریت بخش نفت و گاز در ایران که قریب به ۱۰۰ سال می‌باشد، رویکردهای مختلفی طی برده‌های مختلف در مورد مسئله مدیریت بخش نفت و گاز شکل‌گرفته است. این رویکردها منجر به تشکیل، انحلال و یا ادغام سازمان‌های مختلف عهده‌دار مدیریت بخش‌های متفاوت صنعت نفت شده است. این رویکردها در کار سابقه تاریخی‌شان (دوره‌ای که مورد اجرا قرار گرفته‌اند) معمولاً یک رویکرد خاص به منابع و ذخایر نفتی و گازی دارند و براساس آن سازمان‌های مدیریتی متفاوتی را پیشنهاد می‌دهند.

در ادامه این رویکردهای سه‌گانه را شرح می‌دهیم، بر این اساس نخست نگاه به منابع و ذخایر نفت و گاز را از منظر هر رویکرد ارائه می‌کنیم؛ سپس سابقه تاریخی این رویکردها را بررسی نموده و درنهایت پیشنهادهای سازمانی هر رویکرد را ارائه می‌نماییم.

۱-۳. رویکرد اول: نفت به عنوان منبع درآمد

نخستین رویکرد، رویکرد نفت به عنوان منبع درآمد کشور است. این رویکرد نفت را در قالب بودجه جاری کشور تعریف می‌نماید و از آن به عنوان منبع تأمین اعتبار بودجه جاری کشور بهره می‌جوید. بنابراین استدلال، از آنجا که نفت و گاز جز دارایی‌های کشور هستند، دولت می‌تواند این دارایی‌ها را بفروشد و از آن به عنوان منبع درآمدی بهره برد. در این نگاه نفت و گاز صرفاً درآمد محسوب می‌شوند که قابلیت درآمدزایی برای دولت دارند و دولت از این راه می‌تواند مخارج خویش را تأمین نماید. در عین حال وابستگی دولت به مالیات را کاهش می‌دهد و لذا محدودیت بودجه‌ای دولت از بین می‌رود. در عین حال دولت از مشکلاتی همچون کسری بودجه و تبعات حاصل از آن و یا آسیب‌پذیری از نوسانات داخلی در بخش‌های مختلف اقتصاد که گاه‌گاه موجب رکود در اقتصاد، کاهش در تولید و درآمدها و بنابراین کاهش درآمد مالیاتی و کسری بودجه دولت می‌شود، مصون می‌ماند.

البته این نگاه، اقتصاد کشور را در مقابل نوسانات خارجی در بازار نفت و گاز

آسیب‌پذیر می‌نماید. به طوری که با کاهش قیمت نفت، دولت دچار کسری بودجه می‌شود و چون دولت بخش بزرگی از اقتصاد را تشکیل می‌دهد، سایر بخش‌ها هم به مرور با بحران مواجه می‌شوند. بالعکس زمانی که درآمد حاصل از فروش نفت به دلیل افزایش قیمت، افزایش می‌یابد جریان ورودی پول و ارز به کشور در اقتصاد نوسان ایجاد می‌کند و مشکلاتی همچون بیماری هلنندی را ایجاد می‌نماید.

در عین حال اتفاقی کشور به درآمدهای نفتی و ارز حاصل از صادرات نفت از طریق تغییراتی که در موازنۀ پرداخت‌ها و ذخایر ارزی کشور روی می‌دهد، اثرات منفی بر اقتصاد کشور دارد. کاهش ناگهانی درآمدهای ارزی با توجه به بی‌کشش بودن تقاضا برای واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و مصرفی ضروری، تولید کشور را تحت تأثیر قرار داده و شرایط رکود را در فعالیت‌های اقتصادی ایجاد می‌کند.^۱

در تاریخ یکصد ساله نفت ایران، بخش اعظم درآمدهای نفتی کشور با این نگاه دیده شده است. امری که در بسیاری موارد منجر به بروز مشکلات شدیدی در اقتصاد کشور شده است.

بررسی سهم درآمدهای نفتی در بودجه دولت و صادرات نشان می‌دهد که وابستگی این دو به بخش نفت بسیار زیاد است. جدول شماره (۱) گویای این واقعیت است.^۲

۱. نگاهی بر درآمدهای نفتی و اقتصاد خاکستری

<http://tebyan-zn.ir/News-Article/Economic/2010/11/29/12931.html>

۲. درباره تشکیل وزارت نفت، دفتر مطالعات انرژی صنعت و معدن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل ۹۳۸۹، دی ماه ۱۳۸۷

جدول ۱. سهم درآمدهای نفتی در بودجه دولت و صادرات																سال	شرح
۱۳۸۵	۱۳۸۱	۱۳۷۸	۱۳۷۵	۱۳۷۲	۱۳۶۹	۱۳۶۶	۱۳۶۰	۱۳۵۷	۱۳۵۴	۱۳۴۹	۱۳۴۵	۱۳۴۳	۱۳۴۲	۱۳۴۱	۱۳۰۵	۱۳۰۳	
۷۰/۲	۶۰	۴۸	۶۷	۷۰	۵۵/۷	۲۳/۴	۲۹	۴۵/۹	۷۹/۷	۲۶/۵	۴۲/۷	۲/۹	۱۲/۶	۰/۳	۱۶/۸	۱۰/۰	سهم درآمدهای نفت در بودجه دولت
۷۹	۸۱	۸۲	۸۷	۷۹	۹۲	۹۰	۹۷	۹۷	۹۷	۸۸	۸۹	۶۵	۵۶	۲۷	۲۲	۲۱	سهم درآمدهای نفت در بخش الصادرات

مأخذ: ابریج، مهر آزمایش سال نفت در بودجه، صیانت از عواید نفتی، روزنامه سرمایه، مورخ ۱۳۸۷/۸/۹.
مصطفی‌نژاد، دین‌محمدی، نفت صندوقه آینه عبرت گاز، روزنامه سرمایه، مورخ ۱۳۸۷/۲/۵.

در این رویکرد یک سازمان (شرکت ملی نفت) وظیفه مدیریت تولید و فروش نفت را بر عهده دارد و مدیریت درآمدهای نفتی در اختیار وزارت اقتصاد و دارایی می‌باشد که این درآمدها را مستقیماً وارد بودجه جاری کشور می‌نماید. در این رویکرد هدف صرفاً افزایش سود تجاری حاصل از فروش است تا از این طریق درآمد دولت به حداقل مقدار ممکن برسد.

۳-۳. رویکرد دوم: نفت در قالب انرژی

این رویکرد نفت را به عنوان یک منبع انرژی درنظر می‌گیرد و در عین حالی که با هدر رفتن آن به هر صورت مخالف است، نفت را به عنوان نوعی از انواع انرژی می‌داند که باید پاسخ‌گوی تقاضای فزاینده انرژی باشد و به صورت یکپارچه به عنوان بخشی از کل انرژی برایش سیاست‌گذاری شود.

بر این اساس تأمین نیاز مصرفی داخلی از اولویت‌های بخش مدیریت انرژی است و پاسخ‌گویی به تقاضای فراینده انرژی مورد توجه می‌باشد و در واقع دولت متصدی عرضه تولید و انتقال انرژی است. بنابراین سیاست‌گذاری بخش انرژی چه در حوزه تأمین و انتقال و چه در حوزه مصرف باید به طور یکپارچه باشد تا اولویت مصرف داخلی بدون هیچ کاستی تأمین شود و در عین حال تمهیداتی به صورت یکپارچه برای بهینگی مصرف و کاهش مصرف انرژی به اندیشه شود.

این رویکرد در کشورهای توسعه‌یافته در حال اجرا می‌باشد. در واقع از آنجا که کشورهای توسعه‌یافته رأساً تأمین‌کننده انرژی نیستند، بنابراین این رویکرد برای تأمین انرژی مورد نیاز اقتصاد این کشورها مورد وفاق می‌باشد.

درواقع نگاه این رویکرد به مسئله انرژی، مدیریت مصرف انرژی به‌طوری که به عنوان یکی از عوامل تولید در آینده به خطر نیافتد و مدیریت عرضه انرژی به‌طوری که تولید دائمی کشور به خطر نیافتد، می‌باشد. بنابراین این رویکرد به‌دلیل تضمین جریانی است که حداقل انرژی مورد نیاز کشور را به‌طور مداوم در قالب یک سیاست یکپارچه تأمین نماید.

در کشورهای تولیدکننده نفت و گاز این امر به معنای اولویت دادن به تأمین انرژی داخلی در کنار مدیریت مصرف در قالب یک سیاست یکپارچه می‌باشد. این امر هزینه‌های هماهنگ‌سازی و تأمین انرژی را کاهش می‌دهد و بخش انرژی به صورت یکپارچه در راستای عرضه و تقاضای انرژی مورد نیاز کشور حرکت خواهد نمود.

در ایران نیز قبل از انقلاب اسلامی در قانون تأسیس وزارت نیرو و پس از انقلاب اسلامی از زمان تدوین برنامه سوم توسعه، بحث‌هایی در باب تشکیل یک سازمان برای یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری و نظارت بر بخش انرژی مطرح شد به‌طوری که در برنامه سوم توسعه تلاش‌هایی برای تشکیل وزارت انرژی صورت گرفت که به علت پارهای از مشکلات مغفول ماند.

علت اصلی این امر نیاز به ایجاد یک سیستم فکری متمرکز تصمیم‌گیری در بخش انرژی می‌باشد تا بدین وسیله از اتلاف منابع جلوگیری شود و از پراکندگی و عدم انسجام در بخش انرژی بکاهد. بررسی تراز انرژی کشور از دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که بیش از ۹۵ درصد عرضه کل انرژی اولیه کشور و بیش از ۹۰ درصد مصرف نهایی انرژی کشور از طریق سوخت‌های هیدروکربوری می‌باشد. امری که مدیریت آن توسط وزارت نفت صورت می‌پذیرد. ضمن اینکه تجزیه و تحلیل ارقام تولید برق کشور نشان می‌دهد که ۱۰/۱ درصد برق تولیدی کشور از طریق نیروگاه‌های آبی، ۴۹ درصد

برق تولیدی کشور توسط نیروگاه‌های بخاری و سهم نیروگاه‌های گازی، دیزلی و سیکل ترکیبی در تولید برق کشور به ترتیب ۰/۱، ۲۲/۲ و ۱۸/۶ درصد بوده است. به عبارت بهتر ۹۰ درصد برق تولیدی کشور توسط نیروگاه‌های حرارتی تولید می‌شود که امور تولید و توزیع سوخت مورد نیاز آنها در اختیار وزارت نفت می‌باشد.

جدول ۵ سهم مصرف نفت‌گاز، نفت‌کوره و گاز طبیعی در نیروگاه‌های وزارت نیرو از سال ۱۳۷۷ - ۱۳۸۵ (درصد)

سال	فراورده	نفت گاز	نفت کوره	گاز طبیعی*	جمع کل			
۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷
۱۲/۸۸	۹/۱۱	۷/۹۷	۵/۴۶	۷/۲۱	۷/۴۵	۵/۱۹	۴/۶۶	۳/۴۶
۴۸/۴۲	۴۳/۶۹	۴۱/۷۵	۳۷/۳۱	۴۲/۴۸	۴۴/۵۷	۴۴/-۰	۴۱/۸۱	۳۵/-۹
۲۸/۴	۲۱	۲۲	۲۰	۲۶	۲۷	۲۵/۴	۲۱	۲۲
۹۰/۷	۸۳/۸	۸۲/۷۲	۷۶/۷۷	۸۴/۶۹	۸۸/۰۴	۸۴/۶۴	۷۷/۴۷	۷۰/۵۵

*مأخذ: وزارت نیرو، معاویت امور برق و انرژی، تراز تابعه انرژی، سال ۱۳۸۵، صفحات مختلف.

* بر محاسبه ارکام این تکست از رکم تولید گاز طبیعی در عرضه کل انرژی اولیه استفاده شده است.

بر این اساس بخش برق کشور وابستگی بسیار شدیدی به نفت‌گاز، نفت کوره و گاز طبیعی دارد.

بنابراین با وجود چنین وابستگی، بهدلیل نبود سیستم فکری متمرکز، عدم همکاری، تعارض بین اهداف و وظایف محوله با سهم هر کدام از وزارتخانه‌های نفت و نیرو در بازار انرژی کشور ناهمانگی و مشکلات عدیدهای به وجود آمده است.^۱

بنابراین آنچه به عنوان راه حل از سوی این رویکرد ارائه می‌شود ایجاد سازمانی است (وزارت انرژی) که وظیفه سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و نظارت را در بخش انرژی بر عهده داشته باشد و در صدد تنظیم سازوکار عرضه و تقاضای انرژی در داخل و تأمین تقاضا خارج از کشور باشد.

۳-۳. رویکرد سوم: نفت به مثابه دارایی سرمایه‌ای در آخر رویکرد نفت به مثابه دارایی سرمایه‌ای می‌باشد که اساس آن حفظ و صیانت از

۱. همان، ص ۲۵

مخازن و ذخایر نفتی است به طوری که تنها بهره‌برداری صیانتی از مخازن نفتی را مجاز می‌شمرد و معتقد است که تنها بهصورتی باید از این دارایی‌های سرمایه‌ای بهره‌برداری شود که عواید حاصل از این بهره‌برداری تبدیل به نوعی دیگر از دارایی سرمایه‌ای شود. بنابراین رویکرد لزوم توجه به بهره‌برداری بهینه از منابع نفت و گاز و به عبارت درست‌تر، صیانت از مخازن و میادین هیدروکربوری یکی از مهم‌ترین مسائل در نحوه مدیریت و حکمرانی خوب در حوزه نفت است. مدیریت بر منابع نفت و گاز کشورها به طوری که حداقل بازیافت از میادین نفت و گازی در طول دوره عمر میدان به دست آید و به عبارت فنی آن، ضریب بازیافت میادین نفتی حداقل شود، از جمله مسائل مهم نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در صنعت نفت می‌باشد.

بنابراین از آنجا که منابع نفت و گاز، دارایی سرمایه‌ای کشور می‌باشند، وضع درآمدهای نفتی به عنوان منبع تولید ثروت و موتور محرک صنعت و اقتصاد می‌باشد. شفاف باشد و به مرور صرفاً زمانی مورد بهره‌برداری قرار گیرند که عواید آن تبدیل به نوعی دیگر از سرمایه شود و یا اینکه موجب سرعت‌گیری روند توسعه کشور شوند. این دیدگاه با نگاه به نفت به عنوان منبع انرژی برای تأمین تولید مخالف است و معتقد است هدف از بهره‌برداری از ذخایر انرژی، تأمین انرژی نمی‌باشد؛ بلکه بهره‌برداری از این منابع (از آنجا که فروش ثروت است) باید به گونه‌ای باشد که عواید حاصل از آن تبدیل به ثروت در کشور شده باشد نه اینکه صرفاً تقاضای مصرفی انرژی را تأمین نماید.

مسئله تولید صیانتی هم با توجه به این دیدگاه است که اهمیت و جایگاه لازم را به دست می‌آورد. به طوری که افزایش ضریب بازیافت به عنوان عمدت‌ترین وسیله دستیابی به تولید صیانتی در اولویت قرار می‌گیرد تا بدین وسیله مخازن نفتی کشور (به عنوان منابع ثروت ملی) صرفاً برای تأمین نیاز مصرفی داخلی و خارجی به فنا نرود و بهره‌برداری زمان مجاز شمرده شود که حداقل ضریب بازیافت تضمین گردد.

بنابراین در این رویکرد نهادی جهت نظارت بر تولید صیانتی وجود دارد که از تضمین حداقل تولید صیانتی اطمینان حاصل نماید. در عین حال از آنجا که این نهاد

دغدغه مدیریت مصرف و عرضه را بر عهده ندارد، این نظارت را به طور آزادانه و به دور از فشارهای ناشی از تقاضای بازار انجام می‌دهد. در عین حال درآمدهای نفتی هم به مرور صرف فعالیت‌های تولیدی که موجب افزایش سرمایه کشور و لذا ثروت ملی می‌شود، می‌گردد.

این رویکرد در ایران با تشکیل وزارت نفت در ۱۳۵۸ شکل گرفت اما تاکنون به دلیل عدم تغییر اساسنامه شرکت ملی نفت اجرایی نشده است. بدیهی است که با اجرایی شدن این رویکرد، نفت و گاز کشور به عنوان دارایی‌های سرمایه‌ای به‌طور صیانت‌شده استخراج می‌شوند و عواید حاصل از آن تبدیل به سرمایه ملی خواهد شد. در عین حال، بنابراین رویکرد سازمانی (وزارت نفت) وظیفه نظارت بر استخراج صیانت‌شده نفت و گاز از مخازن را بر عهده دارد و در صورت تضمین حداکثر ضریب بازیافت پروانه لازم را برای شرکت تولیدکننده صادر می‌نماید. بدیهی است که این سازمان جدای از سازمان تنظیم‌کننده بخش انرژی (وزارت انرژی) عمل می‌نماید. این استقلال باعث می‌شود که منافع ملی در حفظ دارایی‌های سرمایه‌ای کشور به علت فشار بازار داخلی و خارجی به مخاطره نیافتد.

فرجام

اینکه کدامیک از این رویکردها باید در عرص، سیاست‌گذاری ایران اتخاذ شود، به این امر بستگی دارد که کدامیک از این رویکردها منطبق بر قانون اساسی ایران و سیاست‌های کلی کشور است.

بنابر ماد ۲ و ۳ قانون نفت ۱۳۶۶:

قانون نفت ۱۳۶۶
ماده ۲- منابع نفت کشور جزء انفال و ثروت‌های عمومی است و طبق اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد و کلیه تأسیسات و تجهیزات و دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که در داخل و خارج کشور توسط وزارت نفت و شرکت‌های تابعه به عمل آمده و یا خواهد آمد، متعلق به ملت ایران و در اختیار حکومت اسلامی خواهد بود. اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی متعلق به حکومت اسلامی است که براساس مقررات و اختیارات مصرح این قانون به عهده وزارت نفت می‌باشد که بر طبق اصول و برنامه‌های کلی کشور عمل نماید.
ماده ۳- اعمال حقوق و اختیارات مصرح این قانون به عهده وزارت نفت و شرکت‌های تابعه و نظارت بر انجام عملیات نفتی و سایر وظایف مندرج در این قانون به عهده وزارت نفت خواهد بود.

همچنین بنا بر اصل چهل و پنجم قانون اساسی ایران:

«انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاهای، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارهای، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست....در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، «...

بنابر این نظر، کلیه منابع طبیعی جزء ثروت‌های عمومی می‌باشند و باید بر طبق مصالح عمومی (که اعم از نسل حاضر و آینده می‌باشد) نسبت به آنها عمل شود. این ماده مبین نگاه ثروت‌محور و بنابراین سرمایه‌ای به بهره‌برداری از منابع نفت و گاز کشور است.

در عین حال بنابر سیاست‌های کلی بخش انرژی ابلاغیه ۱۳۷۹:

سیاست‌های کلی بخش انرژی
<u>الف - سیاست‌های کلی نفت و گاز</u>
اتخاذ تدبیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و شناخت کامل منابع کشور.
<u>افزایش ظرفیت تولید صیانت‌شده نفت متناسب با ذخایر موجود و برخورداری کشور از افزایش قدرت اقتصادی و امنیتی و سیاسی</u>
افزایش ظرفیت تولید گاز، متناسب با حجم ذخایر کشور به منظور تأمین مصرف داخلی و حداکثر جایگزینی با فراورده‌های نفتی.
گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ای و تربیت نیروی انسانی و تلاش برای ایجاد مرکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی - مهندسی انرژی در سطح بین‌الملل و ارتقاء فناوری در زمینه‌های منابع و صنایع نفت و گاز و پتروشیمی
تلاش لازم و ایجاد سازماندهی قانونمند برای جذب منابع مالی مورد نیاز (داخلی و خارجی) در امور نفت و گاز در بخش‌های مجاز قانونی.
بهره‌برداری از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید و فروش و فراوری و پالایش و معاوذه و انتقال نفت و گاز منطقه به بازارهای داخلی و جهانی.
بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی.
جایگزینی صادرات فراورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی به جای صدور نفت خام و گاز طبیعی.
<u>ب - سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی</u>
ایجاد تنوع در منابع انرژی کشور و استفاده از آن با رعایت مسائل زیست‌محیطی و تلاش برای افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر با اولویت انرژی‌های آبی.
تلاش برای کسب فناوری و دانش هسته‌ای و ایجاد نیروگاه‌های هسته‌ای به منظور تأمین سهمی از انرژی کشور و تربیت نیروهای متخصص.
گسترش فعالیت‌های پژوهشی و تحقیقاتی در امور انرژی‌های گداخت هسته‌ای و مشارکت و همکاری علمی و تخصصی در این زمینه.

تلاش برای کسب فناوری و دانش فنی انرژی‌های نو و ایجاد نیروگاه‌ها از قبیل بادی و خورشیدی و پیل‌های سوختی و زمین‌گرمایی در کشور

تفکیک آشکاری بین بخش انرژی و بخش نفت در سیاست‌گذاری کلان کشور وجود دارد و از یکپارچه شدن این دو بخش سخنی بهمیان نیامده است. در عین حال تأکید ویژه بر تولید صیانت‌شده نفت و گاز در این سیاست‌ها قابل روئیت می‌باشد.

در کنار این موارد در بند ۲۲ و ۲۳ سیاست‌های کلی برنامه پنجم آمده است که:

سیاست‌های کلی برنامه پنجم

- ۱- تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه پنجم و برنامه ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی بدان با رعایت
- ۲- واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فراوردهای نفتی به صندوق توسعه ملی.
- ۳- ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با درنظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.
- ۴- قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه

بنابراین با توجه به قانون اساسی ایران و سیاست‌های کلی نزدیک‌ترین رویکرد به اهداف و جهت‌گیری‌های کلان کشور، رویکرد سوم می‌باشد. لذا اقدام دولت درخصوص ادغام وزارت‌خانه‌های نفت و نیرو به نظر اقدامی اشتباه است؛ چراکه این عمل براساس رویکرد دوم توجیه‌پذیر است این درحالی است که رویکرد مبتنی بر قوانین بالادستی کشور و مصالح ملی در حفظ دارایی‌های سرمایه‌ای کشور، رویکرد سوم می‌باشد.

دلیل واضح بر خطای ادغام وزارت‌خانه‌های یادشده این است که براساس قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ منابع نفت و گاز جزء انفال محسوب می‌شود و دولت مالکیت منابع نفت و گاز را به نمایندگی از ملت بر عهده دارد و ادغام وزارت نفت موجب خواهد شد تا اصل حاکمیت و مالکیت بر منابع نفت و گاز در تصمیم‌گیری‌ها کمنگ شود.

بنابراین هدف قانون‌گذار از تصویب قانون نفت، تولید صیانتی نفت و گاز است و به همین دلیل، شرکت ملی نفت در صورت اصلاح اساسنامه کنونی اش برای بهره‌برداری از میدان‌های نفتی باید از وزارت نفت به عنوان حاکم و مالک میدان پروانه بهره‌برداری بگیرد. از این‌رو عمده نگرانی این است که با ادغام وزارت خانه‌های نفت و نیرو، موضوع حیاتی تولید صیانتی نفت و گاز از منابع در اختیار وزارت نفت آسیب ببیند؛ چراکه وزارت خانه جدید به دلیل حجم کارها و فعالیت‌هایش بهناچار از توجه به تولید صیانتی غافل خواهد بود و در عین حال به دلیل حضور در بازار انرژی از سوی این بازار تحت فشار خواهد بود و نخواهد توانست آزادانه دست به نظارت بر تولید بزند.

بنابراین توصیه این است که هرچند امکان اعمال مدیریت یکپارچه در شبکه خطوط لوله انتقال نفت، گاز، برق، نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌های نفت، گاز و واحدهای پتروشیمی توسط یک وزارت خانه وجود دارد اما به منظور مدیریت بیشتر باید بخش بالادستی نفت و گاز از بخش‌های پایین‌دستی تفکیک شوند زیرا در این ادغام قطعاً امکان مدیریت برای تولید صیانتی نفت و گاز فراهم نخواهد شد. به همین دلیل تأکید می‌شود که:

وزارت نفت باید بماند و ادغام وزارت نفت و نیرو مغایر با اصول کلی و قوانین بالادستی کشور می‌باشد.

منابع و مأخذ

۱. نگاهی بر درآمدهای نفتی و اقتصاد خاکستری
<http://tebyan-zn.ir/News-Article/Economic/2010/11/29/12931.html>
۲. درباره تشکیل وزارت نفت، دفتر مطالعات انرژی صنعت و معدن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل ۹۳۸۹، دی ماه ۱۳۸۷
۳. ضرورت تأسیس «وزارت نفت»
<http://alef.ir/content/view/13405/>
۴. اکبر ترکان، زینب ابوطالبی، مجتبی کریمی زارچی، «حاکمیت بر صنعت نفت و گاز کشور»، پژوهشنامه ۲۴، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، بهار ۱۳۹۰.
۵. قانون تأسیس وزارت نفت مصوب ۸ مهر ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی ایران.
۶. قانون متمم قانون تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹ مجلس شورای ملی ایران.
۷. قانون نفت ایران مصوب ۲۳ مهر ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی ایران.
۸. سیاست کلی نظام در بخش انرژی ابلاغ ۱۳۷۹.
۹. سیاست‌های کلی نظام در برنامه پنجم توسعه ابلاغ ۱۳۸۸.