

تبیین وضعیت فعلی حکمرانی انرژی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی

محمد عظیم‌زاده آرانی، دکتری اقتصاد نفت و گاز، azimzadeh.m^{۳۴}@gmail.com

محمد نوروزی، دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، md.noruzi@gmail.com

جواد پرویزی، پژوهشگر حوزه انرژی، javadparvizi^{۶۸}@yahoo.com

حسن جهان‌تاب، کارشناس ارشد روابط بین‌الملل، jahantab^{۸۶}@yahoo.com

چکیده

به رغم توجه سیستمی به مقوله‌ی انرژی در کشورهای توسعه‌یافته، در ایران نبود دستگاه متمرکز حاکمیتی به معنای نهادی که به طور یکپارچه، سیاست‌گذاری بخش انرژی را بر عهده داشته باشد از محوری‌ترین چالش‌ها در بخش انرژی کشور به شمار می‌آید. در واقع این بخش مانند بسیاری از بخش‌های موجود کشور دارای تعدد مراکز تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است.

برای رفع این مشکل، تابحال راهکارهایی نظیر ایجاد شورای عالی انرژی، وزارت انرژی و نهاد تنظیم‌گر انرژی پیشنهاد شده است که برخی از آن‌ها ایجاد و برخی هنوز تشکیل نشده‌اند. یافته‌های این مقاله در راستای اصلاح ساختار انرژی کشور نشان می‌دهد که برای تحقق این مهم باید سه اقدام تقویت جایگاه شورای عالی انرژی، ایجاد نهاد تنظیم‌گر انرژی و تشکیل وزارت انرژی به ترتیب در سه بازه زمانی کوتاه، میان و بلندمدت صورت گیرد. البته توجه به تدریجی بودن روند تغییر ساختار حکمرانی انرژی و پرهیز از اقدامات شتابزده نیز از دیگر یافته‌هایی است که از مطالعه‌ی تجارب کشورهای نظیر آمریکا، برزیل و روسیه در زمینه حکمرانی انرژی در این مقاله سیاستی به دست آمده است.

واژگان کلیدی: ساختار حکمرانی انرژی، شورای عالی انرژی، وزارت انرژی، تنظیم‌گر انرژی

۱- مقدمه

آنچه در ساختار فعلی بخش انرژی ایران مشاهده می‌شود بیانگر این است که نه تنها در رأس هرم یک نهاد مشخص، سیاست‌گذاری بخش انرژی را انجام نمی‌دهد بلکه در درون هر زیربخش نیز همچنان وظایف سیاست‌گذاری و عملیاتی به صورت تفکیک نشده بین وزارت‌خانه‌ها و شرکت‌های تابعه صورت می‌پذیرد. وجود سازمان‌های متعدد در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بخش انرژی، سه نتیجه در پی داشته است: ۱- ناهماهنگی و ناسازگاری در سیاست‌گذاری (از دید کلان‌نگر)، ۲- کندی تصمیم‌گیری و ۳- عدم اصلاح و به روز شدن قوانین کشور در سطح کلان.

تاکنون راه‌حل‌های متفاوتی نظیر ایجاد شورای عالی انرژی برای اصلاح ساختار حکمرانی انرژی کشور ارائه شده است که این مقاله ضمن نقد و بررسی هر یک از این راه‌حل‌ها، راهکارهای سیاستی نیز پیشنهاد نموده است. در این راستا، مقاله در شش بخش تنظیم شده است. بخش دوم پس از مقدمه به واکاوی ساختار حکمرانی انرژی ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی پرداخته است. بخش سوم تا پنجم به ترتیب به آسیب‌شناسی شورای عالی انرژی، تجربیات کشورهای منتخب در این زمینه و راهکارهای پیشنهادی در خصوص بهبود حکمرانی انرژی ایران، اختصاص یافته است. مقاله با جمع‌بندی به پایان می‌رسد.

۲- واکاوی ساختار حکمرانی انرژی ایران

ارزیابی ساختار حکمرانی انرژی یک کشور وابسته به نهادهایی است که آن را پشتیبانی می‌کنند. لذا در این بخش به منظور شناخت بهتر ساختار حکمرانی انرژی ایران، لازم است نهادهای متولی حکمرانی انرژی کشور در دو دوره «قبل از انقلاب اسلامی» و «بعد از انقلاب اسلامی» مورد بررسی قرار گیرد.

۲-۱- نهادهای متولی حکمرانی انرژی قبل از انقلاب اسلامی

در راستای هماهنگی توسعه منابع انرژی و عرضه و تقاضای انرژی در سال ۱۳۴۲، موضوع تشکیل شورای عالی نیرو مطرح شد ولی این شورا تنها چند بار تشکیل شد و پس از تأسیس وزارت آب و برق عملاً مسأله تشکیل شورای عالی نیرو منتفی شد. در سال ۱۳۴۶ شورای عالی انرژی با مدیریت سازمان برنامه و زیر نظر هیأت عالی

برنامه، از نظر قانونی شکل گرفت و اساسنامه آن در جلسه مورخ ۱۳۴۶/۱۰/۹ به تصویب این هیأت رسید. به دلیل مغایر بودن شرح وظایف دیگر سازمان‌ها به ویژه شرکت ملی نفت ایران با وظایف این شورا، این مصوبه قانونی اجرایی نشد و تنها روی کاغذ ماند. وزارت آب و برق مجدداً در تاریخ ۱۳۴۷/۱۰/۱۷ پیشنهاد تشکیل شورای ملی انرژی را داد که مورد توجه واقع نشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵).

در سال‌های ۱۳۴۹ و ۱۳۵۰ با شروع طرح مطالعات جامع انرژی توسط مؤسسه مطالعاتی استنفورد، مسئله انرژی و مطالعات انرژی مطرح و مورد توجه قرار گرفت و در همان دوره بود که بانک جهانی به سه کشور عضو پیمان سنتو^۱-ایران، ترکیه و پاکستان- پیشنهاد داد که وزارت انرژی تشکیل دهند. وزارت نیرو فعلی هم که قانون آن در سال ۱۳۵۳ به تصویب رسیده است، نتیجه‌ی همان پیشنهاد است. با توجه به این‌که ایران، قبلاً وزارت آب و برق داشت، در راستای پیشنهاد بانک جهانی، این وزارتخانه به وزارت نیرو تغییر نام داد.

بر اساس ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب سال ۱۳۵۳، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در زمینه صیانت و بهره‌برداری بهینه از منابع انرژی کشور، برنامه‌ریزی کلان انرژی کشور، تعیین الگوی مصرف انواع انرژی، تدوین استانداردها و مقررات لازم برای تولید، مصرف و تبدیل انرژی در تمامی بخش‌های اقتصادی و اجتماعی به وزارت نیرو محول شد. در این دوره با توجه به این‌که هنوز در ایران وزارت نفت وجود نداشت، بر اساس ماده (۸) قانون تأسیس وزارت نیرو، شرکت ملی نفت مکلف شد تا اطلاعات خود را در اختیار وزارت نیرو قرار دهد (مهرآزما، ۱۳۹۰، ص ۱۲).

تا اوایل دهه پنجاه به علت مصرف سوخت‌های غیرتجاری و پایین بودن سطح زندگی و تعادل نسبی عرضه و تقاضای انرژی و عدم تنوع حامل‌های انرژی، نیاز چندانی به برنامه‌ریزی جامع انرژی و تمرکز در امور سیاست‌گذاری احساس نمی‌شد، ولی پس از آن با افزایش چشم‌گیر قیمت نفت و تجدیدنظر در برنامه پنجم عمرانی، تغییرات زیادی در برنامه‌های عمرانی به عمل آمد که نتیجه‌ی آن ورود حجم زیادی از کالاهای سرمایه‌ای و مصرفی و از جمله کالاهای مصرف‌کننده انرژی به کشور بود که تنگنای زیادی در زمینه‌های مختلف از جمله تقاضای روزافزون

^۱ Central Treaty Organization

این پیمان که به اختصار پیمان سنتو (cento) نامیده می‌شود در دوران جنگ سرد و با هدف مبارزه با شوروی و نفوذ مارکسیسم تشکیل شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ایران از این پیمان خارج شد و به عضویت کشورهای غیرمتعهد در آمد.

برای مصرف انرژی در کشور به وجود آورد. به عنوان نمونه، می توان به افزایش تولید و واردات خودرو و تقاضای زیاد مردم برای خرید وسایل مصرف کننده انرژی و مشکلات زیادی که سبب به هم خوردن تعادل عرضه و تقاضای انرژی در کشور گردید، اشاره نمود که در نهایت منجر به مصوبه هیأت وزیران برای تشکیل شورای هماهنگی انرژی در تاریخ ۱۳۵۶/۶/۱ شد. هر چند دبیری این شورا با توجه به قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب سال ۱۳۵۳ به این وزارتخانه سپرده شد، ولی در عمل با توجه به تحولات آن زمان، این شورا هیچ گاه تشکیل نشد (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵).

۲-۲- نهادهای متولی حکمرانی انرژی پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب با رشد تقاضای انرژی بر حسب بند «الف» ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو، اولین گام برای تشکیل شورای هماهنگی انرژی توسط وزارت نیرو برداشته شد. هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۶ با تصویب این شورا به ریاست نخست وزیر، و عضویت وزیر نیرو، وزیر نفت، وزیر امور اقتصاد و دارایی، وزیر کشاورزی و عمران روستایی، وزیر صنایع، وزیر صنایع سنگین، وزیر راه و ترابری، مشاور امور اجرایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و معاون نخست وزیر و سرپرست محیط زیست موافقت نمودند ولی در عمل گزارشی از این شورا منتشر نشد و این شورا نیز عملاً شکل نگرفت.

پس از جنگ تحمیلی در طرحی در برنامه اول، شورای برنامه ریزی انرژی بر اساس مصوبه ۱۳۶۷/۸/۱۱ شورای اقتصاد تشکیل شد که این شورا در هنگام تدوین برنامه سوم در زمینه مباحث انرژی نقش مؤثر یافت. سپس شورای دیگری در سطح عالی به ریاست معاون اول ریاست جمهور، بررسی و تعیین الگوی مصرف انرژی را در مدت کوتاهی در دست داشت.

همان گونه که ملاحظه می گردد در موارد ذکر شده، شوراهای مطروحه به صورت شورای عالی انرژی، شورای هماهنگی انرژی، شورای برنامه ریزی انرژی و شورای تعیین الگوی مصرف انرژی بر پایه قانون مصوب مجلس شکل نگرفته بودند و جایگاه حقوقی آنها بر اساس مصوبه هیأت وزیران یا شورای اقتصاد بوده است (همان).

در قانون برنامه سوم مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ بر اساس ملاحظات نظیر متعدد بودن دستگاه های تصمیم گیر در سیاست گذاری انرژی بر اساس بند «ه» ماده (۲) قانون مذکور، دولت موظف شد تا در جهت عدم گسترش

تشکیلات دولت، امور انرژی، امور کشاورزی و دام و توسعه عمران روستایی و امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه تجمیع یابد. در نتیجه قانونگذار مقرر نموده بود که با تشکیل وزارت انرژی، کل امور سیاستگذاری و تصدی بخش انرژی شامل نفت، گاز، برق و انرژیهای نو در یک وزارتخانه سامان یابد. هیأت وزیران در اجرای مفاد ماده (۲)، طبق دو لایحه جداگانه ادغام وزارتخانههای جهاد کشاورزی و صنایع و معادن را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد، ولی در مورد تجمیع امور انرژی و ادغام وزارتخانههای ذی ربط عنوان نمود که این امر به دلیل پیچیدگیهای زیاد محتاج به بررسی بیشتر می باشد. در همین راستا، وزارت نیرو در تاریخ ۱۳۷۹/۵/۹ با ارسال گزارشی به ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد نمود که به جای ادغام وزارتخانههای نفت و نیرو، شورای انرژی کشور مصوبه شماره ۹۰۴۹۶ مورخ ۱۳۶۱/۱/۲۷ به عنوان مرجع هماهنگی و برنامه ریزی امور انرژی کشور بازآرایی و تجدید فعالیت نماید. در اردیبهشت ماه ۱۳۸۰، چهل و پنج نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با تقدیم طرح، بر تمرکز امور انرژی و تشکیل وزارت انرژی تأکید نموده و خواهان اجرای مفاد ماده (۲) قانون برنامه سوم در این مورد شدند. در دهم تیرماه ۱۳۸۰، پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور با هدف ادغام بخش برق وزارت نیرو با وزارت نفت و تشکیل وزارت انرژی تقدیم هیأت وزیران شد. در نهایت در مرداد ماه ۱۳۸۰، هیأت دولت به اتفاق آراء پیشنهاد انحلال وزارت نیرو را رد و تشکیل شورای عالی انرژی را برای هماهنگی و برنامه ریزی کلان انرژی تصویب نمود و ضمناً لایحه اصلاح ماده (۲) قانون برنامه سوم به منظور حذف موضوع «تجمیع امور انرژی در یک وزارتخانه» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد.

سرانجام مجلس ششم در سال ۱۳۸۱ با قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه و تشکیل شورای عالی انرژی کشور، موضوع تشکیل وزارت انرژی را منتفی کرد و برای تمرکز سیاستگذاری در بخش انرژی (از جمله انرژیهای نو) و ایجاد هماهنگی برای بهره گیری از ظرفیتهای کشور در بخش انرژی، بهینه سازی انرژی و تقلیل آلودگی محیط زیست، تشکیل شورای عالی انرژی کشور به ریاست رئیس جمهور و عضویت وزرای نفت، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، سازمان انرژی اتمی، حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه ریزی کشور را به تصویب رساند. در این قانون، دبیر شورای مذکور، ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و دبیرخانه آن، در این سازمان در نظر گرفته شد.

در بهمن‌ماه ۱۳۸۶، این شورا به همراه ۱۷ شورای دیگر در دولت نهم با این استدلال که حوزه‌ی تصمیم‌گیری این شوراها از اختیارات قوه مجریه است منحل و به کمیسیون‌های زیر مجموعه دولت به ویژه کمیسیون اقتصادی دولت واگذار شد و به این ترتیب، نمایندگان سایر قوا از حضور در این نهادهای تصمیم‌ساز بازماندند.

تصمیم دولت مبنی بر انحلال شوراها، با واکنش شدید مجلس هفتم مواجه شد و نمایندگان طی مصوبه‌ای خواهان بازگشت شوراها شدند. این مصوبه به تأیید شورای نگهبان رسید و با اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد که در نهایت مجمع، نظر مجلس را تأیید و حکم به بازگشت شوراها داد.

بنابراین سیر تاریخی نشان می‌دهد که از قبل انقلاب اسلامی، بخش انرژی کشور به صورت یکپارچه مدیریت نمی‌شده است و همواره سیاست‌گذاران این دغدغه را داشته‌اند تا با ایجاد نهادهایی، این خلأ را پر کنند. شورای عالی انرژی و وزارت انرژی از جمله مهم‌ترین این نهادها به شمار می‌آیند. هر چند تا به حال این دو گزینه مطرح بوده‌اند، ولی شورای عالی انرژی توانست در نهایت تشکیل شود و وزارت انرژی تاکنون راه به جایی نبرده است. حال سؤال اساسی این است که عملکرد چنین شورایی که پس از فراز و نشیب‌های طولانی تشکیل شده است، چگونه قابل ارزیابی است. برای پاسخ به این سؤال، بخش بعدی به آسیب‌شناسی شورای عالی انرژی، اختصاص داده شده است.

۳- آسیب شناسی شورای عالی انرژی

به طور خلاصه می‌توان مهم‌ترین اشکالات و آسیب‌های موجود در شورای عالی انرژی را به صورت زیر دانست (نوروزی، ۱۳۹۶):

۳-۱- عدم تشکیل منظم جلسات

روشن‌ترین نشانه و دلیل ناکارآمدی الگوی تعیین شورا برای حل مسائل حاکمیتی بخش انرژی (که خود به نوعی معلول علت‌های دیگر است)، عدم تشکیل منظم جلسات این شورا است به گونه‌ای که طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۶، کمتر از ۵ جلسه این شورا تشکیل شده است. امیری‌خامکانی نماینده مردم زرنند در مجلس نهم و سخنگوی وقت کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴/۰۱/۳۰) ضمن اشاره به نقش نظارتی مجلس در شورای عالی

انرژی بیان می‌دارد: «متأسفانه در چند سال گذشته جلسات این شورا خیلی کم برگزار شده است. شاید بتوان گفت که در هر دوره از هر دولت فقط یک بار شورای عالی انرژی تشکیل شده باشد. البته در دولت جدید ظاهراً یکی دو بار تشکیل شده است. این شورا سیاست‌های کلان انرژی را باید تعیین کند، باید چالش‌های انرژی کشور را به‌طور مستمر رصد کرده و به دستگاه‌های مربوطه منتقل کند. سیاست‌گذاری کلان انرژی کشور به شورای عالی انرژی واگذار شده و قاعدتاً باید تشکیل جلسات آن به‌طور مستمر صورت گیرد اما متأسفانه در هیچ‌کدام از دولت‌ها به این مهم توجه نشده است».

با این وصف، می‌توان گفت عدم برگزاری منظم جلسات شورای عالی انرژی، خود سبب می‌شود هماهنگی‌های آتی و گذر از مقدمات مباحث برای ورود به مسائل اصلی مورد نظر شورا نیز با تاخیر و مشکل همراه باشد و همین امر مشکلات فراوانی را به دنبال دارد.

۲-۳- نبود متولی مشخص و قابل اطمینان برای پیگیری امور

ضعف عملکردی در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان دبیرخانه شورا و عدم گرایش و نگرش مثبت اعضای شورا جهت تشکیل جلسات و تصویب سیاست‌های کلان مناسب یکی از علل ناکارآمدی شورا است. هر چند بر اساس قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دبیر شورا و مسؤول نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن است ولی از آنجایی که این سازمان، فاقد تشکیلات تخصصی جهت پایش مسائل کلان حوزه‌ی انرژی و طرح آن‌ها در شورا است، لذا این ساختار قادر نخواهد بود در راستای پیگیری حسن اجرای مصوبات، اقدامات مؤثری را انجام دهد.

۳-۳- فقدان ساختار اداره و تصمیم‌گیری مشخص با رویکرد اجماع‌سازی

اعضای شورای عالی انرژی عمدتاً تصدی‌گر هستند و دغدغه حاکمیتی ندارند و از یک سو دارای شئون مساوی^۲ هستند و استیلای عملکردی نیز بر یکدیگر ندارند و از سوی دیگر سازوکار مناسبی برای دستیابی به یک تصمیم مورد اجماع (با رویکرد سیاست‌گذاری کلان در بخش انرژی فارغ از نگاه‌های بخشی و مقطعی به آن) تعریف نشده

^۲ غیر از رئیس‌جمهور، مابقی در سطح وزیر هستند

است. با این وصف، تشکیل جلسات چند ساعته با حضور تعدادی از عالی‌ترین مقامات اجرایی کشور (در صورت تشکیل جلسات)، نتیجه‌ای جز طرح بحث‌های کلی نخواهد داشت.

۴-۳- عدم حذف ساختارهای زائد و موازی موجود

راه‌اندازی این شورا، هیچ ساختار موازی یا زائدی را از بین نبرد و ساختارهای درونی و بنگاه‌محور وزارتخانه‌های نفت و نیرو را اصلاح نکرد و فقط نهاد جدیدی به نهادهای موجود اضافه کرد. به عبارت دیگر انتظار می‌رفت که با ایجاد این شورا، حداقل برخی از وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های عضو شورا که مرتبط با مسائل کلیدی حکمرانی انرژی هستند به این شورا منتقل و از وزارتخانه‌های فعلی سلب شوند. چنین امری مستلزم حذف برخی ساختارهای زائد است تا این شورا در جایگاه مد نظر سیاست‌گذاران قرار گیرد. در عمل نه تنها این هدف محقق نشد، بلکه شورا به محلی برای تشکیل جلسات در خصوص حل موضوعات با رویکرد تصدی‌گری به جای سیاست‌گذاری تبدیل شد.

بنابراین زمانی که وظایف و اختیارات مشخصی از دیگر نهادها سلب و به این نهاد تفویض شود، اثربخشی تصمیمات این شورا نیز افزایش پیدا خواهد کرد. زیرا در این صورت تصمیمات مغایر با سیاست‌های این شورا از طریق سایر مراجع ذیربط نظیر شورای اقتصاد، هیئت وزیران و مجامع عمومی شرکت‌های اصلی بخش انرژی مانند شرکت‌های توانیر، نفت، گاز اتخاذ نخواهد شد.

۵-۳- ضعف دبیرخانه شورای عالی انرژی

می‌توان مهم‌ترین و موثرترین عنصر در پیگیری امور و مصوبات در شوراهای عالی را برخورداری آنها از یک دبیرخانه توانمند و چابک دانست که علاوه بر ایفای نقش موتور محرک برای این شوراها در تشکیل جلسات، ظرفیت‌های لازم برای پیگیری اجرایی‌سازی مصوبات شوراها را داشته باشد. واگذاری دبیرخانه شورای عالی انرژی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در عین حال که می‌توانست نقطه قوتی برای پیشبرد امور شورا باشد تبدیل به یکی از نقاط ضعف این شورا شد، چرا که از یک سو سازمان مدیریت، ظرفیت لازم برای پرداختن به این امور را نداشت و از سوی دیگر در دولت‌های نهم و دهم عملاً این سازمان منحل شد. در نتیجه، پیگیری فعالیت‌های شورا، بدون متولی مشخص پیش رفت و بر ابهام کارکردی این شورا افزود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، چه از جهت نیروی

انسانی و چه از نظر توان نظارتی نسبت به اعضای شورا، توانمندی کافی برای پیگیری مصوبات را تا کنون نداشته، در حالی که دبیرخانه شورا باید از یک واحد ستادی متشکل از خبره‌ترین و کلان‌نگرترین افراد با سابقه و با تجربه و متخصص در بخش انرژی تشکیل شود.

۳-۶- تضاد منافع و عدم پذیرش مواضع و دیدگاه‌های سایر اعضا

با توجه به اینکه اصلی‌ترین اعضای شورای عالی انرژی (یعنی وزارتخانه‌های نفت و نیرو)، رویکرد تصدی‌گری و در امور عملیاتی حضوری فعال دارند، همواره می‌کوشند به عنوان یک بازیگر فعال در عرصه اجرایی وارد شوند و بر تصمیمات اجرایی به سود خویش تاثیر بگذارند و تغییر ایجاد کنند. با این نگاه، تصمیمات کلان و بلندمدت شورای عالی انرژی تحت تاثیر ذی‌نفعان مختلفی قرار می‌گیرد که متأسفانه می‌توان در موارد متعددی شاهد ترجیح منافع مقطعی درون وزارتخانه‌ای به منافع بلندمدت ملی بود. با این نگاه، چنین شورایی اگر هم تشکیل شود به بستری برای طرح مباحث اختلافی و همچنین کسب منافع مقطعی اختصاص می‌یابد. مگر این که از دبیرخانه‌ای قوی برخوردار باشد که دستور کار شورا را تعیین و مصوبات آن را پیگیری نماید.

۳-۷- عدم حضور سایر قوای مقننه و قضائیه در ساختار پیگیری امور شورا

نقش مجلس و کمیسیون انرژی در شورای عالی انرژی کاملاً نظارتی است و تنها یک عضو ناظر مجلس شورای اسلامی در این شورا حضور می‌یابد لذا هیچگونه اجباری از سوی مجلس برای تشکیل منظم جلسات شورای عالی انرژی وجود ندارد. هر چند نمی‌توان انتظار داشت که قوه مقننه در سازوکار اجرایی قوه مجریه دخالت کند ولی فقدان سازوکار و نهاد پیگیر جهت تشکیل جلسات و اداره شورا موجب خلاءهای جدی در این زمینه شده است.

۳-۸- فقدان دستور جلسات اساسی برای طرح و تصمیم‌گیری در شورا

شورای عالی انرژی زمانی کارآمدتر و موثرتر خواهد بود که دارای دستور جلسات دقیق باشد و حضور و همفکری در این جلسات به پخته شدن طرح‌ها و تصمیمات کمک کند و همین امر زمینه حضور منظم و باانگیزه اعضا را تقویت می‌کند. به عنوان مثال می‌توان موضوع محوری (اختلافی) بین وزارتخانه‌های نفت و نیرو را مساله «گاز» دانست. زیرا این مساله، به واسطه وجود اختلاف نظر و در عین حال ضرورت تصمیم‌گیری در مورد آن، بر منافع

بخشی هر یک از دو وزارتخانه تاثیر می گذارد. صادرات گاز یا صادرات برق، تصمیمی اساسی است که از یک سو، وزارت نفت ترجیح می دهد به صادرات گاز پرداخته و از بخشی از درآمدهای حاصل از این صادرات منتفع شود و وزارت نیرو نیز علاقمند به تولید و صادرات برق از طریق نیروگاه های گازی است که تضاد منافع بین این دو وزارتخانه را نشان می دهد. می توان موضوعات مهم دیگری نیز را مطرح کرد که شایسته تصمیم گیری در شورای عالی انرژی است اما با فقدان دستور جلسات اساسی، بسیاری از اعضا حضور در این جلسات را مهم تلقی نمی کنند.

۹-۳- مغایرت مقررات و قوانین تشکیل دستگاه های زیرمجموعه بخش انرژی

مهرآزما (۱۳۸۵) در گزارشی درباره شورای عالی انرژی، به آسیب شناسی اجمالی این شورا پرداخته و بیان می کند با وجود تصویب قانون، به علت مغایرت مقررات و قوانین تشکیل دستگاه های زیرمجموعه بخش انرژی، کماکان تداخل وظایف وجود دارد و مشخص نیست چگونه می توان با تشکیل این شورا به همه ی این ناهماهنگی ها و مغایرت های قانونی خاتمه داد، به ویژه اینکه قانون مذکور از جامعیت لازم برخوردار نیست و نمی تواند مغایرت های قانونی موجود بین دستگاه های دست اندر کار انرژی مثل وزارت نیرو، وزارت نفت و اساسنامه شرکت ملی نفت ایران را مرتفع نماید. ضمن اینکه گستردگی کار و مسائل بسیار زیاد مطرح شده برای این شورا، نشان می دهد که بعید است شورای عالی انرژی بتواند در صورت تشکیل نیز کل مسائل را فیصله دهد. به نظر می آید، با توجه به وقت ریاست جمهور و وزرای عضو شورای مذکور، تنها می توان مسائل استراتژیک، مثل موازنه انرژی کشور، صادرات انرژی، قیمت گذاری انرژی، خصوصی سازی واحدهای زیرمجموعه بخش انرژی، تامین سوخت صنایع انرژی (خصوصی و دولتی) و سیاست های کلان بهینه سازی را در این شورا مطرح کرد.

بنابراین، ساختار موجود شورای عالی انرژی به گونه ای طراحی شده است که در حالت خوشبینانه می تواند به عنوان یک بازوی مشورتی برای رئیس جمهور در امر حل و فصل اختلافات بین وزارتخانه های (به ویژه وزارتخانه های نفت و نیرو) در نظر گرفته شود چرا که از یک سو، امضای رئیس جمهور برای الزام آور بودن مصوبات این شورا ضروری

است^۳ و از سوی دیگر فقدان دبیرخانه قدرتمند که توانمندی و اختیارات کافی برای اداره و اثرگذاری مناسب بر این شورا را ندارد، موجب می شود در فاصله های زمانی طولانی مدت تشکیل این شورا، تنها به موضوعاتی پرداخته شود که جنبه اختلافی پیدا کرده اند و در نتیجه شورا به صورت منفعلانه به بحث در مورد آن ها پرداخته است و طبیعتاً نمی تواند با رویکرد و نگاهی بلندمدت و فعالانه به بررسی موضوعات کلان و حکمرانانه حوزه انرژی بپردازد. دبیرخانه شورا نیز، ظرفیت کافی برای پیگیری مصوبات و تهیه پیش نویس های لازم برای دستورجلسات آتی را ندارد.

امر نظارت و کنترل، یکی از اصلی ترین حلقه های اجرایی سازی تصمیمات و مصوبات است که مستلزم طراحی مناسب و پیش برنده است ضمن اینکه برخورداری سازمان ناظر از اختیارات کافی جهت ایفای نقش موثر، بسیار ضروری است. لذا فقدان نظام و سازوکار نظارت بر مصوبات شورای عالی انرژی، یکی دیگر از ضعف های این شورا است. همانگونه که گفته شد سازمان مدیریت و برنامه ریزی از یک سو، به عنوان دبیرخانه شورای عالی انرژی، ستاد کافی برای ایفای نقش نظارت را ندارد و از سوی دیگر، نسبت به وزارتخانه های اصلی عضو یعنی وزارت نفت و وزارت نیرو، از جایگاه استعلایی لازم برخوردار نیست.

ترکیب و نحوه تشکیل شورا به گونه ای است که نمی توان با به بوجود آمدن آن تحولی اساسی در بخش انرژی را انتظار داشت. اعضاء شورا عمدتاً همان بنگاهداران تصدی گر هستند و دبیرخانه آن سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تعیین شده که سازمان مذکور نیز در گذشته میزان استقلال و توانایی خود برای سیاست گذاری، هدایت و نظارت عالی بخش انرژی کشور را نشان داده است (حسن تاش، ۱۳۸۱).

در یک جمع بندی اولیه می توان گفت شورای عالی انرژی، به عنوان یک شورا دارای توان و ظرفیت محدودی است که نمی توان انتظاری فراتر از قابلیت های آن داشت و تنها به عنوان یک راهکار کوتاه مدت می توان از آن انتظار داشت که البته لازم است در این راستا نیز تا جای ممکن تقویت شود. در بخش راهکارها، جایگاه این شورا در کوتاه مدت تبیین خواهد شد.

^۳ هر چند به منظور پوشش این مشکل، در دولت یازدهم با پیگیری رئیس سازمان برنامه و بودجه، مصوبات شورای عالی انرژی رویکرد ابلاغی یافته و پس از جمع بندی در شورا، لازم الاجراء می شوند ولی با وجود این، همچنان از نظر ساختاری اشکالات اساسی پابرجاست.

۴- تجارب کشورهای منتخب در خصوص حکمرانی انرژی

پس از تبیین وضعیت حکمرانی انرژی در ایران، در این بخش تجربه حکمرانی انرژی در دو کشور آمریکا و برزیل به عنوان نمونه موفق و کشور روسیه به عنوان کشور ناموفق مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۱- ایالات متحده آمریکا

امروزه اگر چه سبد انرژی ایالات متحده آمریکا از تنوع بالایی برخوردار است و این کشور، راهبرد افزایش تولید انرژی های تجدیدپذیر و کاهش انرژی های فسیلی را در دستور کار خود قرار داده، برای رسیدن به چنین راهبردی رویکردهای متفاوتی را در حکمرانی انرژی از اوایل قرن بیستم به ویژه از سال ۱۹۷۳ به بعد اتخاذ کرده است. در این فرایند، برخی از بازیگران عرصه ی حکمرانی و سیاست گذاری انرژی آمریکا حذف، برخی اصلاح و برخی به عرصه مدیریت انرژی اضافه شده اند. به واسطه ی همین نگاه فرایندی، از سال ۱۹۱۷ تا سال ۲۰۱۶، حدود ۷۰ قانون در زمینه انرژی به تصویب رسیده است. بنابراین نباید در خصوص ایجاد وزارت انرژی در ایران تصمیمی شتابزده اتخاذ شود. به عبارت بهتر، ابتدا باید حکمرانی فعلی بخش انرژی به صورت کاملاً تحلیلی تبیین شود و سپس در قالب سیاست ها و قوانین موجود کشور، مورد آسیب شناسی قرار گیرد. در آمریکا نیز هر چند ایجاد نهادی که بتواند تمام بخش انرژی را به صورت یکپارچه مدیریت نماید، قبل از دهه ۱۹۷۰ میلادی، ضرورت پیدا کرد ولی حدود یک دهه برای ایجاد آن تلاش هایی صورت گرفت. تشکیل کمیته ویژه انرژی و اداره انرژی ملی در کاخ سفید در سال ۱۹۷۱، تشکیل اداره انرژی فدرال در دفتر اجرایی کاخ سفید در سال ۱۹۷۳، تصویب قانون تجدید سازماندهی انرژی در سال ۱۹۷۴ و ایجاد کمیسیون تنظیم گری هسته ای در سال ۱۹۷۴ از جمله اقداماتی است که قبل از ایجاد وزارت انرژی، انجام شده است. با توجه به این موضوع و بر اساس تجربیات این کشور، در مورد ایران نیز توصیه می شود ابتدا موضوع یکپارچگی مدیریت انرژی از جانب قوه مجریه در قالب عناوین مختلف در نهاد ریاست جمهوری دنبال و سپس از طریق ارزیابی هایی که صورت می گیرد، زمینه برای ایجاد وزارت انرژی فراهم شود (عظیم زاده آرانی، ۱۳۹۶).

۴-۲- برزیل:

از مجموعه بررسی ها در خصوص ساختار حکمرانی بخش انرژی کشور برزیل، می توان با ایجاد سه سطح ذیل اقدام به طراحی یک ساختار متناسب با مدل حکمرانی موصوف برای مدیریت بخش انرژی در ایران نیز کرد؛

۱- نهاد حاکمیتی کلان بر کلیت بخش انرژی کشور : ایجاد یک نهاد کلان بمنظور مدیریت واحد و اعمال

حکمرانی در حوزه انرژی کشور

۲- نهادهای حاکمیتی تخصصی بر هر یک از بخش های انرژی کشور: ایجاد نهادهای تخصصی ذیل نهاد کلان

به منظور مقررات گذاری، مدیریت تحقیق و توسعه و نظارت بر تصدی گری در هر یک از بخش های

تخصصی انرژی در کشور

۳- ایجاد نهادهای مطالعاتی و شرکت های ترکیبی مادر تخصصی در هر یک از بخش های انرژی کشور:

۳-۱- موسسات پژوهشی تخصصی

۳-۲- شرکت های ترکیبی مادر تخصصی

بر اساس آموزه های این مطالعه یک مدل مدیریتی واحد برای بخش انرژی ایران پیشنهاد می شود بدین صورت که در راس این مدل یک نهاد حاکمیتی هم چون وزارت انرژی به نمایندگی از حاکمیت، کلیت بخش انرژی کشور را مدیریت و اعمال حکمرانی می کند و در ذیل آن با توجه به اطللس منابع انرژی در کشور چهار نهاد تخصصی انرژی در حوزه انرژی های هیدروکربوری، انرژی الکتریسیته، انرژی هسته ای و انرژی های تجدید پذیر شکل می گیرد؛ نهادهای تأسیس شده در سطوح یک و دو مختص نظارت، مقررات گذاری و اعمال حکمرانی در حوزه مأموریتی شان هستند اما نهادهای ایجاد شده در سطح سه از جنس موسسات پژوهشی برای امور تحقیق و توسعه و نیز شرکت های عملیاتی برای اجرای پروژه های مرتبط با توسعه و تولید از منابع چهارگانه انرژی مورد استفاده قرار می گیرند (فرامرزیور، ۱۳۹۶).

۴-۳- روسیه:

در روسیه، ساختارهای مرتبط با بخش انرژی فراز و فرود هایی داشته اند و چندین بار تحولات ساختاری را تجربه کرده اند. هرچند ساختارها پس از فروپاشی اتحادیه جماهیر شوروی در جهت خروج از انحصار حرکت کردند، اما دیری نپایید که با سرعت این حرکت به صفر رسید و با اینکه حرکت عکس شد.

بنابراین به صرف ایجاد نهادهای تسهیل گر انرژی بر روی کاغذ، نمی توان انتظار داشت که بازار انرژی از انحصار به سمت رقابت تغییر مسیر دهد. به عنوان مثال حقوق رقابت در روسیه در مارس ۱۹۹۱ به وسیله ی مجالس

قانون گذاری اتحادیه جماهیر شوروی به تصویب رسید و پس از آن چندین مرحله مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت تا این که قانون ضد انحصار^۴ در حمایت از رقابت^۵ در اکتبر ۲۰۰۶ و در نهایت سومین بسته ی ضد انحصاری در سال ۲۰۱۲ به تصویب رسید. در راستای عملیاتی نمودن حقوق رقابت، مقام ضد انحصاری فدرال (FAS^۶) عهده دار اجرایی شدن حقوق رقابت و وزارت توسعه اقتصادی^۷ نیز مسئول توسعه ی عمومی سیاست های رقابتی شد. به رغم ایجاد چنین ترتیبات نهادی، روسیه نتوانست با افزایش رقابت، حکمرانی انرژی را بهبود بخشد. زیرا کماکان بخش انرژی در تسلط و انحصار دولت است. به عنوان مثال مالک خطوط اصلی یا سیستم عرضه یکپارچه^۸ (UGSS)، گاز پروم است که این خطوط، گاز را به تمام مصرف کنندگان عمده می رساند. هر چند قانون دسترسی غیر تبعیض آمیز شخص ثالث^۹ در روسیه در اوایل ۱۹۹۷ مورد تصویب قرار گرفت، اما گاز پروم همچنان به واسطه ی موقعیت انحصاری خود، کنترل سیستم عرضه یکپارچه را در دست دارد که به آن اجازه می دهد تا ظرفیت درخواستی دیگر تولید کنندگان جهت انتقال گاز را در اختیار آن ها قرار ندهد و لذا از این طریق، هزینه ی عرضه کنندگان مستقل را افزایش می دهد. علاوه بر این، بواسطه ی تسلط و انحصار گاز پروم، این شرکت تمایل ندارد تا با قراردادهای بلند مدت در زمینه ی دسترسی دیگر عرضه کنندگان گاز به خطوط اصلی موافقت نماید و حداکثر مدت زمان قرارداد سه سال است که چنین زمانی کافی نیست تا دیگر تولید کنندگان را برای توسعه میادین جدید گازی ترغیب کند

(عظیم زاده آرانی، ۱۳۹۷).

تجربه کشور روسیه به خوبی این نکته را به ما گوشزد می کند که هر چند، راهبرد ادغام وزارتخانه های نفت و نیرو، جهت افزایش کارآمدی و بهره وری مفید به نظر می رسند، اما قبل از آن می بایست به این نکته واقف بود که نوع نگاه به نقش دولت، باید تغییر نماید. به عبارت دیگر، در صورتی که دولت، نهادها و ابزارهای حکمرانی در بخش

^۴ Federal Law No. ۱۳۵-FZ

^۵ On the Protection of Competition

^۶ Federal Antimonopoly Service

^۷ Ministry for Economic Development

^۸ Unified Gas Supply System (UGSS)

^۹ Government Resolution No. ۸۵۸, ۱۴th July ۱۹۹۷, "On The Provision of Access of Independent Organizations to the Gas Transportation System of OJSC Gazprom"

انرژی را طراحی کند ولی کماکان به نقش تصدی گر و انحصار در این بخش مشغول باشد، ادغام بخش انرژی در قالب وزارت انرژی، راه به جایی نخواهد برد (فرامرزیپور، ۱۳۹۶).

۵- راه کارهای پیشنهادی در خصوص بهبود حکمرانی انرژی ایران

با توجه به وضعیت فعلی حکمرانی انرژی در ایران و آسیب شناسی آن و با در نظر گرفتن سرخط بینش های به دست آمده از مطالعه نمونه های مختلف اداره بخش انرژی، راهکارهایی برای بهبود حکمرانی در بخش انرژی کشور، پیشنهاد می شود. دسته اول به راهکارهای پیشنهادی برای کوتاه مدت و دوران گذار و دسته دوم برای راهکارهای پیشنهادی برای دراز مدت و حالت پایدار اختصاص دارد. این دو راهکار به شرح زیر است:

۵-۱- تقویت جایگاه شورای عالی انرژی به عنوان راهکار کوتاه مدت برای دوران گذار

به شورای عالی انرژی باید به عنوان راهکاری کوتاه مدت برای حالت گذار از ساختار فعلی به ساختار یکپارچه نظیر تشکیل وزارت انرژی توجه شود. البته در این مسیر، لازم است سازوکارهایی به شرح زیر جهت بهبود و اصلاح این شورا در نظر گرفته شود.

همانگونه که اشاره شد، سازمان برنامه و بودجه به عنوان دبیرخانه شورای عالی انرژی در نظر گرفته شده است ولی چه از جهت ظرفیت نیروی انسانی برای ارائه خدمات پشتیبانی فکری و نظری برای شورا و چه از نظر برخورداری از اختیارات لازم جهت پیگیری اقدامات مصوب، دبیرخانه موجود با محدودیت هایی مواجه است. لذا تقویت این دبیرخانه یکی از مهم ترین گام های اصلاحی برای توسعه و بهبود شورای عالی انرژی است. بر این اساس، ایجاد تشکیلات منسجم و توانمند در سازمان برنامه و بودجه به منظور ایفای نقش مستقل و مشخص به عنوان دبیرخانه شورای عالی انرژی بسیار ضروری است.

۵-۲- تعیین وظایف مشخص و موگد برای شورای عالی انرژی در قوانین و اسناد کشور

با اینکه در قانون برنامه سوم توسعه، دامنه وظایف و اختیارات شورای عالی انرژی به صورت کلی مشخص شده است ولی تعیین وظایف و ارائه نقش های مشخص از سوی دولت و مجلس به این شورا، می تواند در پررنگ تر کردن نقش این شورا موثر باشد و از همین جهت بر پویایی و اثربخشی آن بیفزاید. ضمن اینکه می توان پیشنهادی مبنی بر ایجاد زمینه لازم برای تصویب قانون وظایف و اختیارات شورای عالی انرژی در مجلس شورای اسلامی را نیز ارائه کرد. به عنوان مثال مجلس شورای اسلامی در ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۸۹،

کلیه تصمیمات سیاست‌های انرژی کشور را به شورای عالی انرژی واگذار کرده و بیان داشته است سیاستگذاری در بخش انرژی کشور از جمله انرژی‌های نو و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی فقط برعهده شورای عالی انرژی است. حال اگر ذیل چنین مصوبه‌ای، جزئیات بیشتری از اقدامات و نقش این شورا ذکر شود بسیار مفید خواهد بود.

۳-۵- ایجاد ظرفیت‌های لازم برای شورای عالی انرژی جهت بهره‌گیری از توان کارشناسی جمعی در

کشور

تقویت سازوکارهایی جهت استفاده شورای عالی انرژی از توان کارشناسان اجرایی و دانشگاهی برای مساله‌یابی و یافتن راهکارهای مناسب برای مسائل پیش‌رو یکی از نیازهای اساسی این شورا است. استفاده از بستر فضای مجازی و پشتیبانی مناسب دبیرخانه شورای عالی انرژی جهت طرح سوالات و مسائل کشور در بخش انرژی و بهره‌گیری از نظرات، ایده‌ها و ملاحظات کارشناسی خارج از شورا، یکی از راهبردهای پیشنهادی برای مساله‌یابی مناسب و ارائه راهکارهای دقیق و همه‌جانبه است. اعلام دستورجلسات پیش از تشکیل جلسات، انتشار عمومی پیش‌نویس مصوبات و جمع نظرات کارشناسی در زمینه دستورجلسات و پیش‌نویس‌های مصوبات مورد نظر و انتشار نتایج و فرایند تصمیم‌گیری درباره هر مساله پس از تشکیل جلسات ضمن افزایش شفافیت عمومی در مسائل کلان کشور، زمینه ارتقای توان کارشناسی و دانش فنی متخصصان را نیز فراهم می‌آورد که در بلندمدت ثمرات و برکات زیادی به دنبال خواهد داشت.

۳-۵-۱- تشکیل وزرات انرژی به عنوان راهکار بلندمدت برای حالت پایدار

یکی از راهکارهای پیشنهادی به منظور یکپارچه‌سازی اداره امور انرژی در کشور، تشکیل وزارت انرژی است ولی همواره سوالات متعددی پیرامون سازوکار تشکیل این وزارتخانه و فازبندی این اقدام مطرح بوده است. به طور خلاصه می‌توان گفت، تشکیل وزارت انرژی (یا وزارتخانه‌ای مشابه) در بلندمدت ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. زیرا از یک سو اتخاذ تصمیمات هماهنگ و جامع‌نگرانه در موضوعات مختلف نظیر آمایش سرزمینی با رویکرد انرژی، موضوعیت اصل انرژی و نه نوع آن، عدم توجه به برخی از گونه‌های انرژی نظیر ذغال سنگ و ... نیازمند یک تشکیلات منسجم و واحد است و از سوی دیگر به سبب عدم یکپارچگی در بخش انرژی کشور، برخی از موضوعات مورد غفلت واقع شده و از ظرفیت فراوان بخش انرژی (فارغ از نوع آن) در این حوزه‌ها استفاده نمی‌شود که می‌توان به فقدان دیپلماسی یکپارچه و هماهنگ در بخش انرژی، مغفول بودن امر بهره‌وری انرژی در کشور و مواردی از

این دست اشاره کرد. ضمن اینکه تشکیل یک وزارتخانه منسجم، امکان واکنش‌ها و تصمیمات سریع و لحظه‌ای را فراهم می‌آورد در حالی که ساختارهای شورایی چنین فضایی را ایجاد نمی‌کنند.

ولی در حال حاضر، به سبب شرایط و دلایل مختلف نهادی و ساختاری نمی‌توان این اقدام را عملی نمود چرا که از یک سو، به سبب ادغام (بدون فراهم‌سازی مقدمات آن)، امکان حذف یا نادیده‌گرفتن برخی از مسئولیت‌ها و وظایف و حتی نقش‌های مهم به سبب افزایش حجم کارها و سنگین‌تر شدن وظایف شغلی وجود دارد و از سوی دیگر شرایط فرهنگی و نهادی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با بخش انرژی از قرابت لازم جهت تشکیل یک ساختار یکپارچه برخوردار نیستند و حتی ستادهای برنامه‌ریزی و پیگیری وزارتخانه‌های نفت و نیرو که دو رکن اصلی بخش انرژی کشور هستند در دو سطح متفاوت قرار دارند. ضرورت تصمیم‌گیری برای تعیین تکلیف بخش «آب» که در حال حاضر مدیریت این بخش به عهده وزارت نیرو است یکی دیگر از موانع اقدام جهت تشکیل وزارت انرژی است.

پس می‌توان گفت، با اینکه یکپارچه‌سازی اداره امور انرژی در کشور از اولویت‌های اساسی است و اهمیتی فراوان دارد ولی شرایط موجود به گونه‌ای نیست که تشکیل وزارت انرژی با فوریت در دستور کار قرار گیرد. به عبارت دیگر، فراهم‌سازی شرایط لازم و تامین مقدمات مربوط جهت اقدام در این زمینه، اصلی‌ترین فاز اجرایی پیش از اجرای طرح است. ناگفته پیداست که هر تغییر اجتماعی-اقتصادی (حتی در شرایطی که زمینه لازم فراهم شده باشد) با تبعات ناشناخته مثبت و منفی همراه خواهد بود لذا کوشش لازم جهت فراهم‌سازی زمینه‌های تغییر مناسب بسیار ضروری است. برخی از الزامات و مقدمات ضروری برای تشکیل وزارت انرژی در ادامه می‌آید:

۴-۵- الزامات تشکیل وزارت انرژی

الزامات تشکیل وزارت انرژی به شرح ذیل می‌باشد:

۱-۴-۵- تغییر نقش از تصدی‌گری به حاکمیتی

سالهاست که در ادبیات سیاست‌گذاری، دوگان دولت حکمران و دولت تصدی‌گر مطرح شده و مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در بخش انرژی نیز با اینکه همواره از حجم ورود دولت در امور تصدی‌گری انتقاد می‌شود ولی هنوز هم نیازمند اقدامات اساسی در جهت توسعه وظایف حاکمیتی و کاهش شئون تصدی‌گری وزارتخانه‌های نفت و نیرو است و متأسفانه همچنان این دو وزارتخانه مانند دو بنگاه بزرگ اقتصادی عمل می‌کنند.

به عنوان مثال، در ماده ۴ اساسنامه شرکت نفت ایران (مصوب ۱۷ خرداد ۱۳۵۶)، ذیل موضوع شرکت نفت آمده است: «موضوع شرکت عبارت است از اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سرتاسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور» که این موضوع پس از تشکیل وزارت نفت پس از پیروزی انقلاب اسلامی تغییر کرد و در اساسنامه جدید شرکت ملی نفت (مصوب ۱۳۹۵) به این صورت اصلاح شد: «موضوع فعالیت شرکت عبارت است از مدیریت و راهبری فعالیت های تصدی و انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته و نیز تجارت نفت در داخل و خارج از کشور در راستای تحقق سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی». با این تغییر در اساسنامه، سعی شده است که از شئون حاکمیتی این شرکت کاسته شود و امور حاکمیتی و سیاستگذاری به عنوان یکی از وظایف و اختیارات وزارت نفت تلقی گردد (ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱).

با وجود اینکه از نظر قانونی، تفکیک مناسبی بین شئون حاکمیتی و تصدی گری در وزارت نفت و شرکت ملی نفت صورت گرفته است ولی این تفکیک در عمل محقق نشده است. زیرا از یک سو، به لحاظ فرهنگی و نهادی، شرکت ملی نفت خود را بالاتر و مهم تر از وزارت نفت می داند و از سوی دیگر، مطالبات و رفتارهای حاکمیت، انگاره این برتری شرکت نفت را تشدید می کند. بازیگری مستقیم شرکت ملی نفت در ایجاد درآمدهای نفتی در کشور، منطق و اصل رقابت را در این شرکت از بین برده است و حق تقدم او در برداشت ۱۴.۵ درصد از این درآمدها، نشان از محوریت این شرکت دارد. شرکت ملی نفت عملاً همه اطلاعاتی که باید بر مبنای آنها تصمیم گیری انجام شود، در اختیار دارد. تصمیمات مهم از جمله قراردادهای توسعه میدان، مجوزهای پالایشی و ... یا مستقیماً در شرکت ملی نفت گرفته می شود یا شرکت ملی نفت تنها نیروی تخصصی برای ارائه مشورت به تصمیم گیر مربوطه (مثلاً وزارت نفت) و در نتیجه دارای نقش تصمیم سازی است. تمامی این قراین حاکی از یک واقعیت است: «شرکت ملی نفت همچنان شئون حاکمیتی و تصدی گری خود را حفظ کرده است».

البته در این زمینه وزرات نیرو عملکرد بهتری نسبت به وزارت نفت داشته است. زیرا به اذعان بسیاری از کارشناسان، هر چند اتخاذ سیاست های خصوصی سازی و تسریع در واگذاری نیروگاه ها توسط وزارت نیرو، با افت و خیز همراه بوده است ولی ورود این وزارتخانه در امور حکمرانی بیشتر از وزارت نفت است و ستاد وزارت نیرو، نسبت به وزارت نفت قوت بیشتری دارد. تا چند سال پیش، وزارت نیرو بسیاری از امور تصدی گری از ساخت مقره تا توزیع برق را خود انجام می داد ولی هم اکنون با شکل گیری مجموعه های غیردولتی و واگذاری شرکتهای تابعه دولتی

این وزارتخانه در بخش عمده ای از این امور مداخله نکرده و شئون حاکمیتی را در پیش گرفته است. البته در این وزارتخانه، موضوعاتی نظیر تعیین تکلیف بخش آب و امور مربوط به آن که به سبب پیچیدگی های مفهومی و ساختاری و ارتباط چندگانه به سازمان ها و وزارتخانه های مختلف نظیر وزارت جهاد کشاورزی و سازمان محیط زیست و همچنین تفاوت رویکردی در امر اداره امور آب از مهم ترین نقاط ابهامی است که وزارت نیرو هنوز، به جمع بندی مناسبی نرسیده است.

با نگاهی کلان به بحث ادغام و تجمیع وزارتخانه های مرتبط با بخش انرژی باید گفت حتی با تشکیل وزارت انرژی، یعنی اصلاح ساختاری، بدون اصلاحات ماموریتی در دو وزارتخانه نفت و نیرو نمی توان در عمل، منتظر کسب موفقیتی چشم گیر بود و چه بسا در صورت ادغام ساختارها، به سبب غفلت از برخی فعالیت های روزمره موجود در وزارتخانه (یا ساختار) جدید، مشکلات بیشتری نیز بروز کند. ساختار به مثابه ابزاری برای پیشبرد اهداف است و بنا به اقتضائات مختلف، قابلیت تغییر دارد لذا ورودهای غیر کارشناسی برای اصلاح ساختار، مشکلات دیگری را موجب خواهد شد. با اینکه در تاثیر متقابل ساختار بر مأموریت و عملکرد تردیدی نیست ولی نقطه آغاز برای تغییر، از اصلاح و بازنگری در خود مأموریت است و نه ساختار. تا زمانی که رویکرد کلان سازمان در مقابل امور و مسائل پیش رو، مشخص نباشد طراحی ساختار به مانند انداختن تیر در تاریکی است هر چند شاید به هدف نیز اصابت کند و بخشی از مشکلات را برطرف نماید ولی این حرکت، راهکاری سیستمی و قابل الگوگیری نیست.

بنابراین، اصلاحات ماموریتی بر تغییرات ساختاری مقدم است و تا زمانی که از نظر رویکردی و نگرشی، نگاه تصدی گری و بنگاه داری در وزارتخانه ها (فارغ از نام آن اعم از وزارت انرژی یا نفت یا نیرو) حاکم باشد، تغییرات ساختاری، نه تنها موجب بهبود نخواهد شد بلکه ممکن است در فرآیند و حالت گذار، از انجام مأموریت های کنونی خود نیز باز بماند، چرا که فرآیند تغییر، بالذات امری پیچیده است. طراحی سازوکارهای درونی در هر دو وزارتخانه به ویژه وزارت نفت برای واگذاری واقعی برخی امور و برخی بخش ها به بخش خصوصی، تعیین تکلیف شفاف در مورد برخی فعالیت های تصدی گرانه و تغییر نگرش در ساختار حاکمیتی از نگاه بنگاه داری به رویکرد حکمرانی گام های آغازین برای اصلاح هستند.

۲-۴-۵- ضرورت توجه به ایجاد نهاد تنظیم گر انرژی قبل از تشکیل وزارت انرژی

ادغام وزارتخانه های مرتبط با امور انرژی به ویژه وزارتخانه های نفت و نیرو در قالب «وزارت انرژی» بدون ایجاد نهاد تنظیم گر، کاری عبث و بیهوده به نظر می رسد. زیرا مهم ترین کارکرد این نهادها، در واگذاری بخش های

رقابت‌پذیر و نظارت بر بخش‌های رقابت‌ناپذیر است که می‌تواند در بخش انرژی کشور بسیار راه‌گشا باشد. به باور برخی کارشناسان حوزه انرژی، وزارت‌خانه‌های مذکور و خصوصاً وزارت نفت، گرچه نام وزارتخانه را یدک می‌کشند اما عملاً دستگاه‌های تصدی (بنگاه‌های اقتصادی) بوده و حاکمیت و سیاست‌گذاری و امثال این وظایف که اصطلاحاً وظایف حاکمیتی هستند، در این دو دستگاه فراموش شده و شدیداً تحت‌الشعاع تصدی‌گری و بنگاه‌داری قرار دارد و ستادهای حاکمیتی در این دو دستگاه از توانایی لازم و کافی برخوردار نیستند، بنابراین با این ادغام عملاً دو بنگاه اقتصادی و دو بخش تصدی ادغام می‌شوند و خلاء حاکمیتی پر نخواهد شد و به قوت خود باقی خواهد ماند. حتی این احتمال نیز وجود دارد که با اضافه شدن مشکلات ناشی از ادغام، حاکمیت در بخش انرژی بیش از پیش تضعیف گردد.

با توجه به این اوصاف، ابتدا باید نهاد تنظیم‌گری ایجاد شود تا به صورت تدریجی در قالب فرایند تجدید ساختار، وزارتخانه‌های مذکور را از بنگاه‌داری و تصدی‌گری به ویژه در بخش‌های رقابت‌پذیر رها نماید. چنین مکانیزمی سبب می‌شود در بلندمدت، وزارتخانه‌های مذکور به سمت فعالیت‌های حاکمیتی بروند. زمانی که چنین شرایطی محقق شد، زمینه‌ی تشکیل وزارت انرژی فراهم خواهد بود. زیرا در این صورت با دو وزارتخانه‌ی حکمران به معنای واقعی مواجه خواهیم بود که ادغام آن‌ها، موجب خواهد شد تا امور حاکمیت در این حوزه به صورت یکپارچه دیده شود.

۶- جمع‌بندی

از دوران گذشته به ویژه از زمان تصویب برنامه سوم توسعه تاکنون همواره موضوع تفکیک امور حاکمیتی از تصدی‌گر در بخش انرژی ایران مطرح بوده است و راهکارهایی نظیر تأسیس وزارت انرژی یا شورای عالی انرژی، برای بهبود ساختار حکمرانی کشور پیشنهاد شده است. این راهکارها، نظیر وزارت انرژی یا اصلاً محقق نشده و یا اینکه نظیر شورای عالی انرژی، ایجاد شده ولی نتیجه‌ی مطلوبی به همراه نداشته است. از دهه ۱۹۸۰ به بعد با ورود ادبیات تنظیم‌گری به صنایع شبکه‌ای به ویژه حوزه انرژی، سطح جدیدی با عنوان تنظیم‌گری، در عرصه‌ی مدیریت انرژی علاوه بر سطوح حاکمیتی و تصدی‌گری مطرح شده است. امروزه، بخش انرژی ایران چنان در سطوح حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در هم آمیخته شده است که تفکیک هر یک از آن‌ها و قراردادن هر یک در مسیر خودش، به سادگی امکان‌پذیر نیست و لذا نمی‌توان انتظار داشت که رویکرد تنظیم‌گری و ایجاد نهاد

مرتبط با آن در کوتاه مدت در ساختار انرژی کشور به کار گرفته شود. به عبارت بهتر، تنظیم‌گری انرژی نیاز به یک پیش‌نیاز با عنوان شورای عالی انرژی برای ساماندهی امور انرژی در کوتاه مدت دارد و با تشکیل موفقیت‌آمیز نهاد تنظیم‌گر در میان‌مدت، به تدریج زمینه‌ی ایجاد وزارت انرژی به عنوان یک راهکار بلندمدت، فراهم خواهد شد.

در این مقاله، ساختار حکمرانی کشورهای آمریکا، برزیل و روسیه نیز مورد بررسی قرار گرفتند. توجه به تدریجی بودن روند تغییر ساختار حکمرانی انرژی و پرهیز از اقدامات شتابزده از جمله مهم‌ترین نکاتی است که از مطالعه‌ی تجارب این کشورها در زمینه حکمرانی انرژی به دست می‌آید.

منابع:

-حسن تاش سیدغلامحسین، اولویتهای شورای عالی انرژی، سرمقاله ماهنامه اقتصاد انرژی؛ خرداد ۱۳۸۱ - شماره ۳۷.

-شیرجیان، محمد، ساختار حکمرانی انرژی برزیل، پژوهشکده مطالعات فناوری، ۱۳۹۶.

-عظیم‌زاده آرانی، محمد، چالش‌های ایجاد نظام تنظیم‌گری در بازار گاز ایران و راهکارهای پیشنهادی، سیاست‌نامه انرژی پژوهشکده مطالعات فناوری، شماره ۶، ۱۳۹۷

-عظیم‌زاده آرانی، محمد، ساختار حکمرانی انرژی ایالات متحده آمریکا، پژوهشکده مطالعات فناوری، ۱۳۹۶.

-فرامرزی‌پور، فرهاد، ساختار حکمرانی انرژی روسیه، پژوهشکده مطالعات فناوری، ۱۳۹۶.

-مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی تصمیم شورای عالی ادغام ۲۸ شورای عالی (به شماره مسلسل: ۱۳۸۶، ۸۵۲۵)

-مهرآزما ایرج، درباره شورای عالی انرژی (به شماره مسلسل: ۸۰۷۶)، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۸۵

-نوروزی، محمد، علل ناکارآمدی شورای عالی انرژی، سیاست‌نامه انرژی پژوهشکده مطالعات فناوری، شماره ۲، ۱۳۹۶.