

ارزیابی سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی و آرایه سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود حکمرانی انرژی در ایران^۱

سیدمحمدعلی حاجی میرزایی

استادیار پژوهشی موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، mohammadali196645@yahoo.com

مرتضی بهروزی فر^۲

استادیار پژوهشی موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، morteza.behrouzifar@gmail.com

شیرکو بهادری

دکتری اقتصاد نفت و گاز، شرکت منطقه ویژه اقتصادی انرژی لوان، شرکت ملی نفت ایران،

sherkobahadori@gmail.com

افسانه ملک حسینی

دانش آموخته دکتری توسعه کشاورزی دانشگاه رازی و استاد مدعو دانشکده کشاورزی شهرستان

سنقر، mafsaneh@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۲۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۳۰

چکیده

انرژی از جمله نهاده‌های حیاتی هر اقتصاد و عامل تعیین کننده‌ای در رشد و توسعه اقتصادی می‌باشد. تولید، تأمین، توزیع، مدیریت مصرف و حفظ و صیانت از منابع انرژی یکی از عرصه‌های اصلی تحت تأثیر حکمرانی است. این مقاله با هدف ارزیابی سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی و پیشنهاد سیاست‌هایی برای بهبود حکمرانی انرژی در ایران تدوین شده است. از نظر روش شناسی، این پژوهش را می‌توان در زمره تحقیقات توصیفی-تحلیلی محسوب نمود که برای تفسیر و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل اسنادی و تحلیل محتوا بهره‌گیری نموده است. داده‌های مورد بررسی در این پژوهش از سه طریق استخراج سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی از اسناد قانونی (سیاست‌های کلی، قوانین دائمی، قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه) طی دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۰، بررسی نظرات و دیدگاه‌های مندرج در پژوهش‌ها، مقالات و مصاحبه‌های منتشره در مورد حکمرانی انرژی و در نهایت اخذ دیدگاه‌ها و نظرات خبرگان در مورد حکمرانی انرژی بوسیله انجام مصاحبه و تکمیل پرسشنامه توسط تعدادی از خبرگان، جمع‌آوری گردیده است. بررسی ارتباط طولی و عرضی سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی، نشان داد که گرچه بسیاری از سیاست‌های مطرح شده در

۱. مقاله حاضر از پروژه «ارزیابی سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی و آرایه سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود حکمرانی انرژی در ایران» که توسط انجمن اقتصاد انرژی ایران و با حمایت مالی اندیشکده انرژی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان انجام شده، اقتباس شده است.

۲. نویسنده مسئول

اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌های پنجساله توسعه با سیاست‌های مطرح در قوانین بودجه سنواتی همسو و هم‌راستا هستند و به شکل متواتر مورد پیگیری قرار گرفته‌اند، اما فقدان سیستم حکمرانی مطلوب در این صنعت، موجب شده که این سیاست‌ها از جامعیت، پیوستگی، انسجام و همگرایی کافی برخوردار نبوده و قادر به اولویت‌بندی اهداف در اجرا در حوزه انرژی نباشند، بطوری که تداوم این شرایط در درازمدت، امنیت انرژی ایران را با چالش‌های جدی مواجه خواهد ساخت. بنابراین با درک ضرورت اصلاح سیستم حکمرانی کنونی در صنعت انرژی کشور، در این جهت، شش بسته سیاستی پیشنهاد گردیده است.

طبقه‌بندی JEL: G22, H19, F21, A10

کلیدواژه‌ها: سیاست، انرژی، حکمرانی انرژی، قانون‌گذاری، امنیت انرژی.

۱- مقدمه

در دنیای کنونی، انرژی سنگ‌بنای توسعه اقتصادی است. تأمین انرژی در کشوری مانند ایران با جغرافیای گسترده و اقلیم متفاوت نظیر تنوع ارتفاع، آب و هوا و ... نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و علمی است، اما در عمل تأمین انرژی کشور در سال‌های اخیر که بدون در نظر گرفتن ملاحظات مدیریت انرژی و با توجه به سهولت دسترسی به حامل‌های انرژی فسیلی در کشور با سیاست جایگزینی مصرف گاز طبیعی به جای فرآورده‌های نفتی دنبال شده، نه تنها به انتخاب صحیح و آینده‌نگرانه‌ای منتهی نشده، بلکه با توسعه اقتصادی و منافع ملی نیز در تضاد و تعارض قرار دارد.

در بخش انرژی کشور مسائل متفاوت و درهم تنیده‌ای از قبیل وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی، یارانه انرژی، عدم تولید صیانتی از میادین نفت و گاز، توسعه کند میادین مشترک، سوزاندن بخش قابل توجهی از گازهای همراه، پایین بودن بهره‌وری در بخش تولید، انتقال و توزیع برق و ... وجود دارد. هریک از این مشکلات دلایل مختص به خود را دارند، اما وقتی به صورت یکپارچه دیده می‌شوند، مشکل ساختاری نبود حکمرانی مطلوب در بخش انرژی ایران را یادآوری می‌کنند. تولید و تأمین، توزیع، مدیریت مصرف و حفظ منابع برق و انرژی یکی از عرصه‌های اصلی تحت تأثیر حکمرانی است. علی‌رغم توجه سیستمی به مقوله انرژی در کشورهای توسعه یافته، فقدان دستگاه متمرکز حاکمیتی به معنای نهادی که به‌طور یکپارچه، سیاست‌گذاری بخش انرژی کشور را بر عهده داشته باشد، از محوری‌ترین چالش‌های بخش انرژی ایران به شمار می‌آید. بر این اساس هدف کلی پژوهش حاضر،

ارزیابی سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی و آرائه سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود حکمرانی انرژی در ایران می‌باشد. در این راستا، با جمع‌آوری و طبقه‌بندی اسناد قانونی (سیاست‌های کلی، قوانین دائمی، قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه) طی دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۰ و استخراج سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی و طبقه‌بندی آنها از نظر موضوعی و سطوح سیاست‌گذاری و تجزیه و تحلیل آنها، ارتباط طولی و عرضی و تمرکز موضوعی سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی در مقاطع زمانی مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. بررسی‌های انجام شده نشان داد که اگر چه بسیاری از سیاست‌های مطرح شده در اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌های پنجساله توسعه با سیاست‌های مطرح در قوانین دائمی و قوانین بودجه سنواتی همسو و هم‌راستا هستند و به شکل متواتر مورد پیگیری قرار گرفته‌اند، اما پیگیری برخی از مسائل مهم در این حوزه به دلیل فقدان پیوستگی، انسجام و همگرایی بین سیاست‌ها و مشخص نبودن اولویت‌های مربوط به حوزه انرژی که از وظایف سیستم حکمرانی مطلوب می‌باشد، همچنان مغفول باقی مانده‌اند. تداوم این شرایط در بلندمدت، امنیت انرژی ایران را با چالش‌های جدی مواجه خواهد ساخت. جهت برون‌رفت از این وضعیت، تلاش گردیده برای اصلاح حکمرانی انرژی در کشور، شش بسته سیاستی پیشنهاد گردد.

این مقاله در قالب ۵ بخش تنظیم و ارائه شده است. پس از مقدمه، در بخش دوم مبانی نظری و پیشینه موضوع تحقیق مرور شده است. بخش سوم اختصاص به تشریح روش‌شناسی تحقیق دارد، در بخش چهارم یافته‌های پژوهش به تفصیل ارائه شده و در بخش پنجم پیشنهادهای جهت اصلاح سیستم حکمرانی کنونی حوزه انرژی ارائه شده است.

۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در گزارش کمیسیون حکمرانی جهانی ۱۹۹۵، حکمرانی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی تعریف شده که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. از این‌رو حکمرانی فرآیندی پیوسته است که از طریق آن، منافع متضاد یا متنوع همساز شده و اقدامات همکاری‌جویانه اتخاذ می‌شوند (عادلی، ۱۴۰۰). حکمرانی سبک‌هایی از حکومت است که در آن ترکیبی از بازیگران عمومی^۱ و خصوصی^۲ از سطوح مختلف سیاسی،

1. Public
2. Private

جامعه را از طریق شبکه‌ها و ابزارهای سیاستی مدیریت می‌کنند (موسوی درچه، ۱۴۰۲). فریمن^۱ (۲۰۰۰) از حکمرانی به‌عنوان رابطه‌ای مبتنی بر مذاکره میان بازیگران عمومی و خصوصی یاد می‌کند که از طریق آن، این بازیگران دربارهٔ سیاست‌گذاری و شیوه‌های اجرا و پیاده‌سازی گفتگو می‌کنند و در نتیجه، منجر به تمرکززدایی از فرایند تصمیم‌گیری می‌شود (عبداله‌پور، ۱۴۰۰). بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی یا شاخص تعریف می‌کند: حق اعتراض و پاسخگویی^۲، ثبات سیاسی و عدم خشونت^۳، کیفیت مقررات^۴، حاکمیت قانون^۵، مبارزه با فساد^۶، اثربخشی دولت^۷ (ناصری و همکاران، ۱۳۹۶).

مشکلاتی مانند فساد در ساخت و اجرای زیرساخت‌های انرژی، بهره‌برداری از تجهیزات انرژی، فروش خدمات به مصرف‌کنندگان و شیوع تلفات غیر فنی (سرقت) انرژی توسط کسانی که توانایی پرداخت هزینه‌های آن را ندارند، یا برای دسترسی به خدمات انرژی راه‌های غیر قانونی را انتخاب می‌کنند، اغلب نقاط ورود موضوع حکمرانی به بحث انرژی بوده است (دپورو و همکاران^۸ (۲۰۱۱)؛ تاسدوون و همکاران^۹ (۲۰۱۲) و جمیل^{۱۰} (۲۰۱۳)). تاکنون معانی متنوعی از حکمرانی انرژی ارائه شده، با وجود این، حکمرانی انرژی در مجموع به مدیریت هماهنگ مسائل و چالش‌های انرژی در سطح داخلی و بین‌المللی اشاره دارد. در حوزه حکمرانی قوانین، نهادها و فعالان بخش‌های مختلف دولتی و خصوصی به‌منظور ارائه خدمات و حل چالش‌ها با یکدیگر تعامل دارند (اکبری و همکاران، ۱۴۰۰). حکمرانی انرژی به معنای مداخله حاکمیت در اهداف، سیاست‌ها، بازیگران، نهادها و روابط بین آنان در بخش انرژی جهت کسب منفعت عمومی است (گروه مطالعاتی اندیشکده حکمرانی شریف، ۱۳۹۸). وضعیت حکمرانی انرژی کشورهای مختلف بر اساس چهار عنصر اصلی رویکرد سیاستی، اهداف سیاستی،

1. Freeman
2. Voice and Accountability
3. Political Instability and Non-Violence
4. Regulatory Quality
5. Rule of Law
6. Control of Corruption
7. Government Effectiveness
8. Depuru et al
9. Tasdoven et al
10. Jamil

نهادهای سیاستی، و ابزارهای سیاستی آن کشور ارزیابی می‌شود. این ۴ عنصر به صورت زیر تعریف شده‌اند (اکبری و همکاران، ۱۴۰۰):

رویکرد سیاستی در حوزه انرژی: رویکرد انرژی به نگرش حکمرانان یک کشور

به انرژی اشاره می‌کند و تا حدود زیادی به وضعیت سیاسی-اجتماعی، میزان دسترسی به منابع و موقعیت جغرافیای بستگی دارد. از جمله رویکردهای سیاستی در حوزه انرژی می‌توان به انرژی به‌عنوان ابزار سیاست خارجی، امنیت عرضه انرژی، انرژی به‌عنوان عاملی برای رفاه عمومی و انرژی به‌عنوان عامل توسعه اقتصادی و صنعتی نام برد.

اهداف سیاستی حوزه انرژی: اهداف سیاستی حوزه انرژی از رویکرد سیاستی

انتخاب شده نشأت می‌گیرد. در مجموع اهداف سیاستی حوزه انرژی را می‌توان در ۶ حوزه مفهومی تولید انرژی، مصرف انرژی، مدیریت درآمدهای حاصل از انرژی، صنایع و خدمات مرتبط با انرژی، محیط زیست و انرژی، بازار و دیپلماسی انرژی تعریف نمود.

نهادهای سیاستی بخش انرژی: این نهادها می‌توانند چهار نقش سیاست‌گذاری

و قانون‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را بر عهده داشته باشند. سازمان‌های سیاست‌گزار و قانون‌گذار مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی، سازمان‌هایی با سطح اختیارهای فرابخشی‌اند که قواعد اصلی نظام/ دولت شامل خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات و راهبردها را تدوین می‌کنند. نهادهای مرتبط با مدیریت و برنامه‌ریزی سازمان‌هایی هستند که برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت بر فعالیت و کارکردهای مختلف دولت را بر عهده دارند. در ایران این نقش در اختیار وزارت‌خانه‌های نفت و نیرو می‌باشد. نهادهای تنظیم‌گر سازمان‌هایی هستند که بر عملیات ارائه خدمات و محصولات نهایی برای مصرف‌کنندگان و ایجاد سازوکارهای رقابتی در عرصه‌های رقابت‌پذیر نظارت می‌کنند. این وظیفه نیز در حال حاضر در اختیار وزارت نفت و وزارت نیرو است. نهادهای تصدی‌گر نیز سازمان‌ها و شرکت‌هایی می‌باشند که با هدف ارائه محصولات و خدمات مورد نیاز مصرف‌کنندگان تشکیل شده و به صورت تک‌قطبی و یا در کنار بخش خصوصی، خدمات مورد نیاز مردم را تأمین می‌کنند (مانند شرکت‌های ملی نفت و گاز ایران و شرکت‌های تولید، انتقال و توزیع برق).

نهادهای مختلف سیاست‌گزار و تنظیم‌گر: ابزارهای سیاستی برای تحقق اهداف

سیاستی استفاده می‌شوند، این ابزارها می‌توانند در قالب مقررات و آیین‌نامه‌ها،

قراردادها، مجوزها، تعرفه‌ها، تعریف استانداردها، مالیات‌ها، جریمه‌ها، ممنوعیت‌ها، مشوق‌ها، معافیت‌ها و موارد مشابه، تعریف شوند.

ساختار حکمرانی انرژی شامل چهار لایه سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت، تنظیم‌گری و تصدی‌گری است. در جمهوری اسلامی ایران در حال حاضر به غیر از لایه سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، سه لایه دیگر حکمرانی بخش انرژی در حوزه نفت و گاز در وزارت نفت و در حوزه برق در وزارت نیرو متمرکز است، این امر سبب شده تا به دلیل نبود روش‌های مناسب برای نظارت بر عملکرد این دو وزارت‌خانه، در عمل بسیاری از اهداف بخش انرژی محقق نشود و اهداف دو حوزه نفت و نیرو (برق) نیز به دلیل عدم وجود مدیریت یکپارچه حوزه انرژی، در بسیاری از اوقات با یکدیگر متناقض باشند (اکبری و همکاران؛ ۱۴۰۰).

در ادامه به بررسی پژوهش‌های صورت گرفته در خصوص وضعیت نظام حکمرانی در کشور و به‌طور ویژه، وضعیت حکمرانی انرژی در ایران پرداخته شده است.

عادلی (۱۴۰۰) در پژوهشی با عنوان «مسائل نظام حکمرانی از دیدگاه اندیشکده‌ها» به این نتیجه دست یافته است که نظام حکمرانی کشور در سطوح گوناگون سیاست‌گذاری، از تدوین تا اجرا، کاستی‌های قابل توجهی دارد که باعث ناکارآمدی سیاست‌گذاری می‌شود. در تدوین سیاست‌ها، جدایی عمیقی میان فضای دانشگاهی و پژوهشی با فضای سیاست‌گذاری وجود دارد که در نتیجه به برگزیدن راه‌حلی تکراری برای مسائل خاص کشور منجر می‌شود؛ مانند اتخاذ مکرر سیاست اصلاح یکباره قیمت‌های انرژی و یا واگذاری وظایف هماهنگی و انسجام سیاست‌ها به شوراها و مجامع بین‌دستگاهی. در کنار این مسائل، باید موارد دیگری مانند تعارض منافع سیاست‌گزاران، افق دید محدود و نداشتن رویکردی خاص به مسائل را نیز اضافه کرد. در اجرای سیاست‌ها نیز مسائلی همچون نظام اداری ناکارآمد، عدم انسجام اجرایی و عدم التزام به قانون باعث می‌شوند حتی بهترین سیاست‌ها در نظر و عرصه عمل چندان امکانی برای موفقیت نداشته باشند.

یافته‌های مطالعه عظیم‌زاده‌آرانی (۱۳۹۵) با عنوان «تبیین وضعیت فعلی حکمرانی انرژی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی» که در راستای اصلاح ساختار انرژی کشور است، نشان می‌دهد که برای تحقق این مهم باید سه اقدام تقویت جایگاه شورای عالی انرژی،

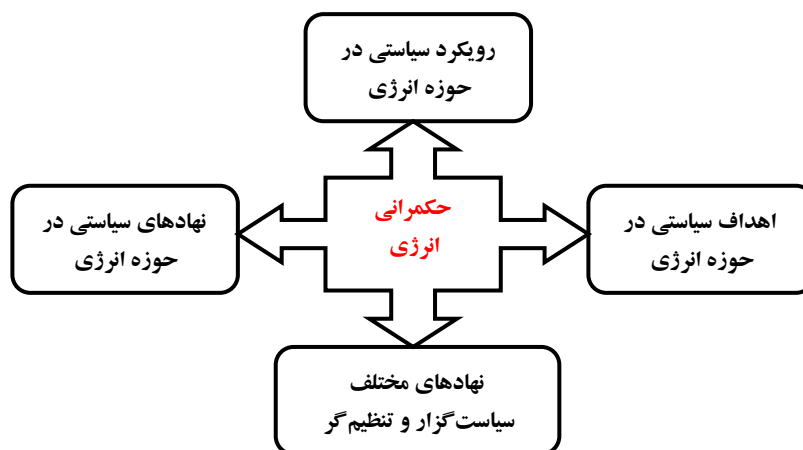
ایجاد نهاد تنظیم‌گر انرژی و تشکیل وزارت انرژی به ترتیب در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت صورت گیرد. البته توجه به تدریجی بودن روند تغییر ساختار حکمرانی انرژی و پرهیز از اقدامات شتاب‌زده نیز از دیگر یافته‌هایی است که از مطالعه تجارب کشورهای نظیر آمریکا، برزیل و روسیه در زمینه حکمرانی انرژی در این پژوهش سیاستی به دست آمده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷) در مطالعه‌ای با عنوان «الزامات تشکیل وزارت انرژی» بیان داشته است که برای بررسی وضعیت حکمرانی انرژی کشورها می‌بایست چهار عنصر اصلی حکمرانی شامل الگوهای سیاستی، اهداف سیاستی، نهادهای سیاستی و ابزارهای سیاستی در آن کشور بررسی شود. نهادهای سیاستی بخش انرژی دارای یکی از چهار نقش: سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و تصدی‌گری هستند. بر اساس این مطالعه ریشه مشکلات حکمرانی انرژی ایران در تداخل حکمرانی و تصدی‌گری، وابستگی بودجه دولت‌ها به درآمدهای حاصل از انرژی، عدم شفافیت و نبود نظام جامع اطلاعات انرژی، نبود سیاست‌های جامع انرژی و نبود سیاست‌گذار و تنظیم‌گر کارآمد انرژی خلاصه می‌شود.

گروه مطالعاتی اندیشکده حکمرانی شریف (۱۳۹۸) در مطالعه‌ای با عنوان «نظام تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران: ضرورت تنظیم‌گری»، بر ایجاد نهاد تنظیم‌گر یکپارچه و کارآمد در بخش انرژی ایران تأکید داشته است، چرا که این مساله تأثیر بسزایی در بهبود مشکلات عمیق نظام حکمرانی انرژی ایران دارد. از آنجا که عملکرد مناسب نظام حکمرانی انرژی نیازمند کارکرد درست بخش‌های مختلف آن است، فعالیت مناسب تنظیم‌گر کارآمد بخش انرژی به یک سیاستگذار واحد و کارآمد بخش انرژی وابسته است. اما اکنون دو وزارتخانه نفت و نیرو به‌صورت جداگانه تصمیم‌گیری کرده و شورای عالی انرژی هم وظایف خود را به‌خوبی به‌عنوان سیاستگذار انرژی انجام نمی‌دهد. بسیاری از سیاست‌های صنعت نفت و گاز ایران در اجرا، دچار مشکلات متعدد شده‌اند، یکی از مهمترین دلایل این موضوع، ساختار پیچیده و ناکارآمد صنعت نفت و گاز ایران است. یکی از گام‌های مؤثر در اصلاح نظام حکمرانی فعلی صنعت نفت و گاز، اصلاح نظام تنظیم‌گری در این صنعت است. تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز شامل انواع مداخلات دولت به‌منظور تحقق اهدافی از قبیل بهبود فضای کسب و کار صنعت، افزایش

سرمایه‌گذاری بلندمدت، توسعه زنجیره ارزش صنعت نفت، رشد و توانمندسازی شرکت‌های داخلی از طریق قراردادهای نفتی، مجوزها، مالیات‌ها، تعرفه‌ها، مشوق‌ها، جرائم و دسترسی کافی و پیوسته به اطلاعات فنی و اقتصادی است.

حسن‌تاش (۱۳۹۵) در پژوهشی تحت عنوان «ارزیابی حکمرانی وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران» بیان داشته است که بزرگترین مشکل دولت در ایران غلبه تصدی‌گری و بنگاهداری بر حاکمیت و حکمرانی یا غلبه کار فرعی دولت بر کار اصلی دولت است. اغلب دستگاه‌های دولتی بیش از این که سازمان دولتی باشند، در عمل شرکت‌های مادر اقتصادی هستند. در ایران نوعاً سعی شده است خلاءهای حاکمیتی با شوراها پر شود که چندان موفق نبوده‌اند. از دیدگاه وی قبل از خصوصی‌سازی بهتر است اصلاح ساختار دولت انجام پذیرد. بزرگترین مشکل بخش انرژی خلاء حاکمیتی است که بیشتر از سایر بخش‌هاست و به عبارتی این بخش فاقد ستاد حاکمیتی است. در برنامه سوم، مسأله ادغام دو وزارتخانه نفت و نیرو مطرح بود که بعداً منتفی شد و مجلس بجای آن تشکیل شورای عالی انرژی را تصویب کرد. هرچند این شورا تشکیل شد اما نتوانست در رفع مشکلات سیاست‌گذاری در بخش انرژی، قدم موثری بردارد.



شکل ۱. چارچوب حکمرانی انرژی

۳- روش پژوهش

بر اساس دسته‌بندی‌های روش‌شناختی می‌توان پژوهش حاضر را از نظر هدف، پژوهشی کاربردی؛ و از لحاظ روش انجام، در زمره پژوهش‌های توصیفی-تحلیلی طبقه‌بندی نمود و از نظر چگونگی جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز نیز از نوع غیرآزمایشی دانست. از آنجایی که این پژوهش به بررسی داده‌های مرتبط با برهه‌ای از زمان می‌پردازد، از نوع پژوهش‌های مقطعی محسوب می‌شود. همچنین این پژوهش در زمره تحقیقات تصمیم‌گراست، چرا که هدف پژوهش و محققین، اصلاح سیاست‌ها و پیشنهاد سیاست‌های جدید است که نتیجه آن بلافاصله می‌تواند در تصمیم‌گیری و اصلاح حکمرانی انرژی مورد استفاده قرار گیرد. جهت ارائه آمار توصیفی از نرم‌افزار Excel و برای تفسیر و تحلیل داده‌ها، از روش تحلیل اسنادی و تحلیل محتوا بهره‌گیری شده است. ابتدا با جمع‌آوری و طبقه‌بندی اسناد قانونی، سیاست‌های تدوین شده در حوزه انرژی از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۴۰۰ شناسایی و استخراج و بر حسب موضوع سیاست، سال تصویب، مرجع و سطوح سیاست‌گذاری و ابزارهای مورد استفاده، دسته‌بندی شدند. به منظور شناخت ابعاد مختلف سیاست‌ها، از میان ۱۸ موضوع سیاست شناسایی شده، سیاست‌هایی که دارای بیشترین فراوانی بودند، با استفاده از تکنیک تحلیل محتوا مورد بررسی قرار گرفتند. در گام بعدی، سیستم حکمرانی کنونی حاکم بر بخش انرژی با جمع‌آوری نظرات کارشناسی فعالان و خبرگان این حوزه از طریق بررسی مقالات و مطالعات انجام شده و همچنین انجام مصاحبه و ارسال و تحلیل پرسشنامه، مورد بررسی قرار گرفت.

بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته در حوزه حکمرانی، ابعاد اصلی حکمرانی شامل ساختار، سازوکار، فرایند، شرایط زمینه‌ای (بافتار)^۱، رویکرد و هدف می‌باشد (بقراتی و همکاران، ۱۳۹۷) که عوامل و شرایط زمینه‌ای (بافتار)، تأثیر به‌سزایی در انتخاب و پیاده‌سازی سازوکارهای حکمرانی دارند. از این منظر، بافتار دارای نقشی کلیدی در توجیه و تفسیر چگونگی حکمرانی است.

۱. افتار مجموعه‌ای از شرایطی است که سیاست در آن محیط اجرا می‌شود، مانند شرایط سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی

در پژوهش حاضر با عنایت به ابعاد حکمرانی و عناصر اصلی در حکمرانی انرژی و با در نظر گرفتن سیاست‌های حوزه انرژی، تحلیل حکمرانی انرژی در ایران انجام گردید. لازم به ذکر است که اهداف حکمرانی انرژی در ایران در راستای سیاست‌های کلان و کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، سند چشم‌انداز بیست ساله، قوانین برنامه‌های پنجساله، و بودجه سنواتی است. به عبارت بهتر روش حکمرانی انرژی در کشور حالت سلسله مراتبی دارد و در راستای رسیدن به اهداف اسناد بالادستی است. لذا وضعیت موجود حکمرانی انرژی در ایران با بررسی انحراف از اهداف اسناد بالادستی مورد واکاوی قرار گرفت که به نوعی آسیب‌شناسی وضع موجود است تا بر اساس نتایج آن، هدف‌گذاری و تدوین قوانین صورت گرفته و مسیر رسیدن به اهداف روشن گردد. در این راستا داده‌ها و اطلاعات پژوهش پیرامون ابعاد مختلف حکمرانی انرژی، وضعیت موجود انرژی در کشور، چالش‌ها و مسائلی که کشور در حوزه انرژی، در فرآیند مصاحبه با فعالان و کارشناسان کلیدی حوزه انرژی، جمع‌آوری شد (۷ مصاحبه). همچنین از مقالات و مطالب منتشر شده در خصوص حکمرانی انرژی در مجلات و سایت‌های مختلف نیز بهره گرفته شد (۱۸ مقاله). در انتها نیز برای اصلاح حکمرانی انرژی در چارچوب آسیب‌شناسی انجام شده، راهکارهایی در قالب شش بسته سیاستی ارائه گردید.

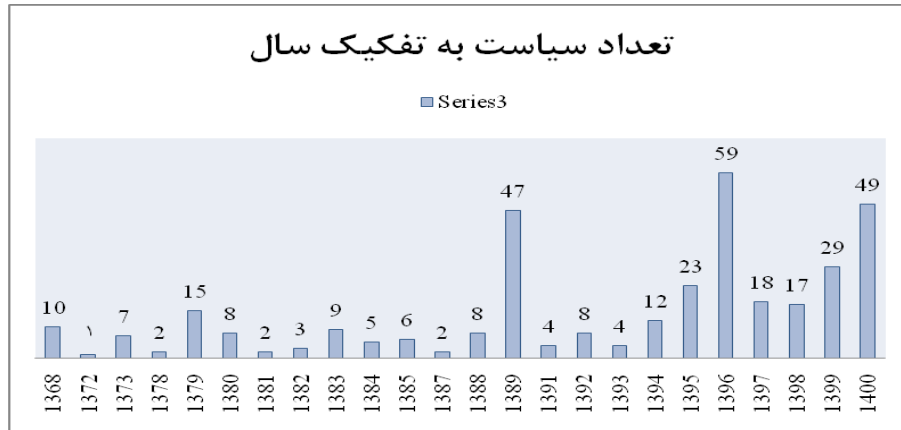
۴- یافته‌های پژوهش

همانطور که قبلاً بیان شد داده‌های مورد نیاز این پژوهش در سه گام، جمع‌آوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. ابتدا و در گام اول سیاست‌های تدوین شده در حوزه انرژی از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۴۰۰ بعنوان محصول/برآیند سیستم حکمرانی انرژی شناسایی و با استفاده از نرم افزار اکسل، بر حسب موضوع، سال تصویب، مرجع و سطوح سیاست‌گذاری و ابزارهای مورد استفاده دسته‌بندی، توصیف و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت که خلاصه نتایج آن در ادامه ارائه شده است:

تعداد سیاست‌ها به تفکیک سال و سطوح سیاست‌گذاری:

تحلیل توصیفی داده‌ها حاکی از آن است که طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۶۸ در مجموع ۳۴۷ سیاست در حوزه انرژی تدوین گردیده که با توجه به نمودار شماره ۱، بالاترین

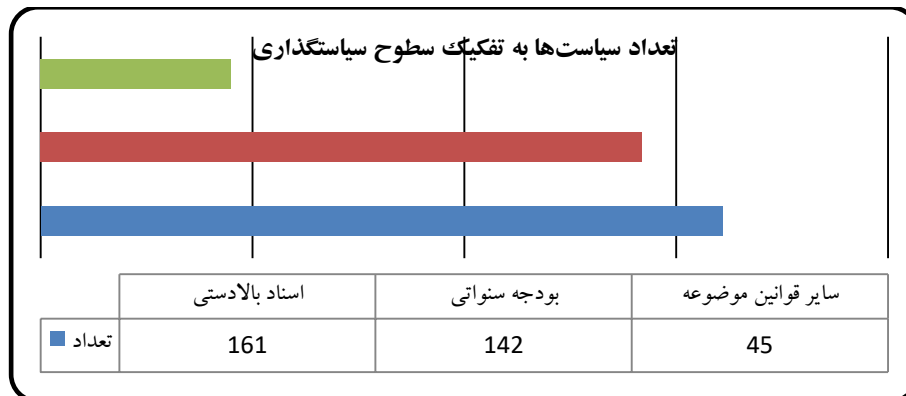
تعداد سیاست تعریف شده در حوزه انرژی به ترتیب مربوط به سال‌های ۱۳۹۶ با ۵۹ سیاست، سال ۱۴۰۰ با ۴۹ سیاست، و سال ۱۳۸۹ با ۴۷ سیاست بوده است.



نمودار ۱. تعداد سیاست‌های حوزه انرژی طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۴۰۰

منبع: یافته‌های تحقیق

در ادامه آمار توصیفی سیاست‌ها به تفکیک سطوح سیاست‌گذاری ارائه شده است. به استناد نمودار شماره ۲، تعداد ۱۶۱ مورد از سیاست‌ها مربوط به اسناد بالادستی، ۱۴۲ مورد مربوط به بودجه سنواتی و ۴۵ مورد از سیاست‌ها نیز مربوط به سایر قوانین موضوعه است.

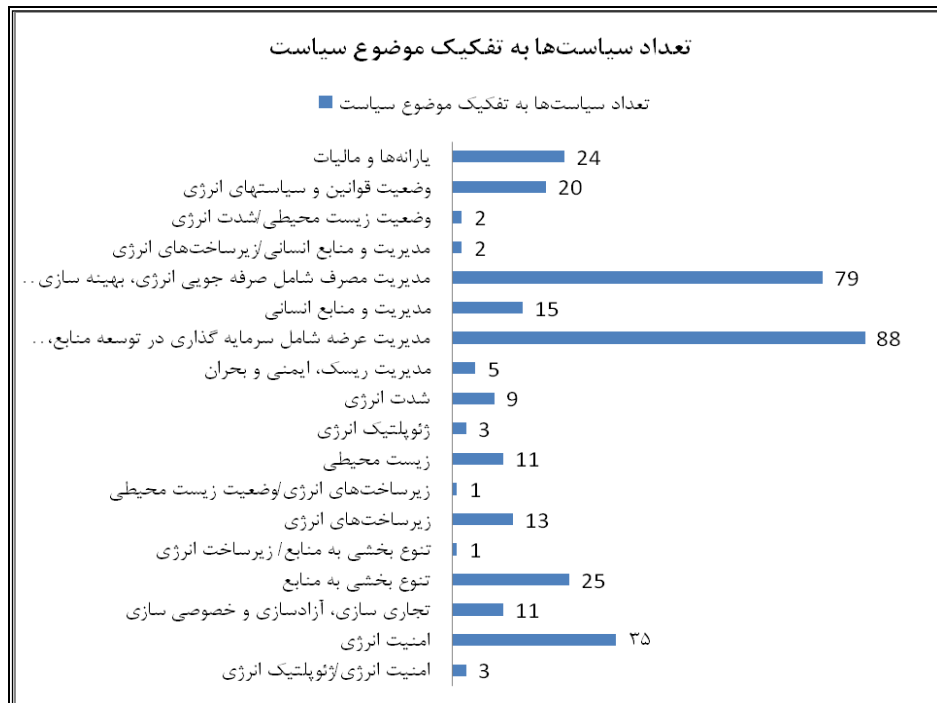


نمودار ۱. تعداد سیاست‌های حوزه انرژی طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۴۰۰ به تفکیک سطوح سیاست‌گذاری

منبع: یافته‌های تحقیق

تعداد سیاست‌ها به تفکیک موضوع سیاست:

به استناد نتایج و تحلیل‌های صورت گرفته بر روی داده‌ها (۳۴۷ سیاست)، به لحاظ موضوعی بیشترین فراوانی تعداد سیاست مربوط به موضوع مدیریت عرضه (شامل سرمایه‌گذاری در توسعه منابع، فناوری‌ها و پژوهش و توسعه و امور زیربنایی) با فراوانی ۸۸ است. موضوع مدیریت مصرف (شامل صرفه‌جویی انرژی، بهینه‌سازی مصرف انرژی، افزایش کارایی مصرف، بهره‌وری انرژی، اصلاح و کاهش مصرف سرانه) با فراوانی ۷۸ در رتبه دوم و امنیت انرژی با فراوانی ۳۵ در جایگاه سوم قرار دارد. لازم به ذکر است که موضوعاتی از جمله تنوع‌بخشی به منابع (با فراوانی ۲۵)، پارانه‌ها و مالیات (با فراوانی ۲۴)، مدیریت و منابع انسانی (با فراوانی ۱۵)، زیرساخت‌های انرژی (با فراوانی ۱۳)، و موضوع زیست‌محیطی (با فراوانی ۱۱) به ترتیب در رتبه‌های بعدی از نظر فراوانی تعداد سیاست‌ها قرار گرفتند (نمودار شماره ۲). با توجه به تعداد پایین سیاست‌های متمرکز بر موضوعات زیست‌محیطی و ارتباط تنگاتنگ تغییرات آب و هوایی و مشکلات زیست‌محیطی با اقدامات حوزه انرژی، لازم است در سال‌های آتی، مسائل زیست‌محیطی در سیاست‌های حوزه انرژی بیشتر مورد توجه قرار گیرد. در ادامه با توجه به فراوانی بالای سه موضوع مدیریت عرضه، مدیریت مصرف و امنیت انرژی، به تفکیک سال میزان توجه به این موضوعات و مهمترین ابعاد مورد توجه در این مورد شرح داده شده است.

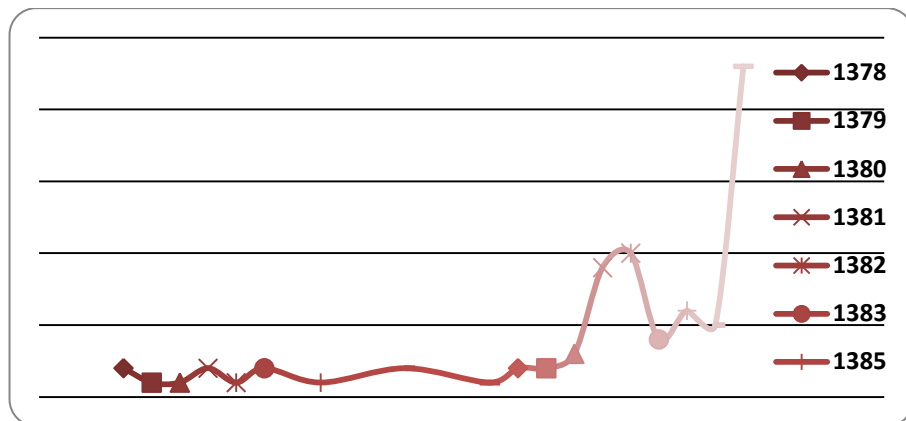


نمودار ۳. تعداد سیاست‌ها به تفکیک موضوع سیاست

منبع: یافته‌های تحقیق

توصیف آماری سیاست‌های مصوب با موضوع مدیریت عرضه :

محتوا و موضوع ۸۸ سیاست در طی سال‌های ۱۳۶۸ تا سال ۱۴۰۰ مربوط به موضوع مدیریت عرضه شامل سرمایه‌گذاری در توسعه منابع، فناوری‌ها و پژوهش و توسعه و امور زیربنایی بوده است. با توجه به نمودار شماره ۴ در سال‌های ۱۴۰۰، ۱۳۹۶، و ۱۳۹۵ بیشترین تأکید بر روی موضوع مدیریت عرضه صورت گرفته است.



نمودار ۲. تعداد سیاست‌های مربوط به مدیریت عرضه به تفکیک سال‌های ۱۳۶۸-۱۴۰۰

منبع: یافته‌های تحقیق

بطورکلی بر اساس بررسی‌های انجام شده، سرمایه‌گذاری دولت در قالب وزارتخانه‌های نفت و نیرو در موضوع مدیریت عرضه پیرامون ابعاد زیر بوده است.



شکل شماره ۲- ابعاد موضوع مدیریت عرضه

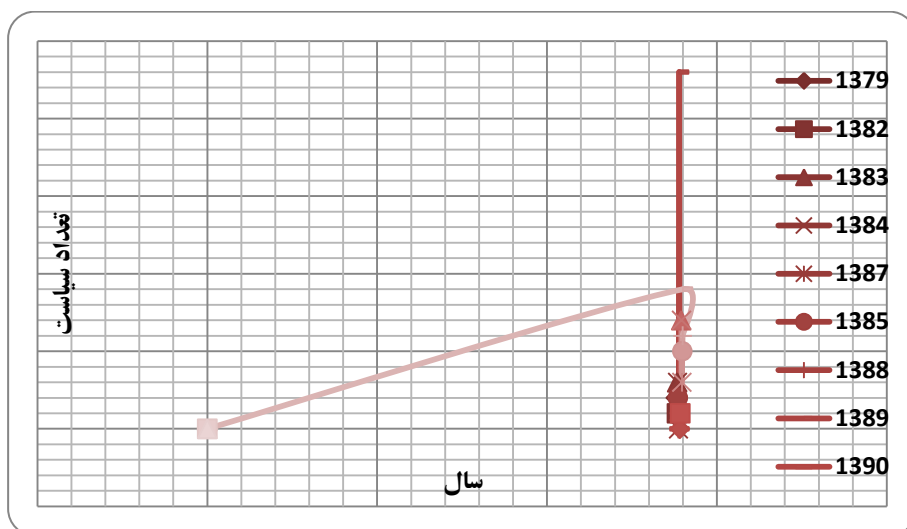
تحلیل سیاست‌های مدیریت عرضه:

سیاست‌های مدیریت عرضه یکی از مهمترین موضوعات مورد اشاره در قوانین مصوب کشور بوده است. البته همه محورهای مرتبط با این سیاست به طور یکسان اجرا نشده و اقدامات صورت پذیرفته در برخی از محورها همانند سرمایه‌گذاری در بخش استخراج و تولید بیشتر از دیگر محورها بوده است. یکی از محورهای مهم در این بخش، افزایش ارزش افزوده و تکمیل زنجیره ارزش می‌باشد. در این راستا اقداماتی از قبیل احداث پتروشیمی‌های مبتنی بر خوراک گاز و خوراک مایع انجام شده است، اما عمده سرمایه‌گذاری در بخش ساخت پتروشیمی‌های پایه (بالادستی) همانند واحدهای اولفین صورت پذیرفته و کمتر به توسعه بخش‌های میانی و نهایی توجه شده است. این در حالی است که توسعه واحدهای پتروشیمی پایه عمدتاً سرمایه‌بر بوده و اشتغال پایینی ایجاد می‌کنند، ولی واحدهای میانی و خصوصاً نهایی مبتنی بر تکنولوژی بوده و باعث ارزآوری، ارزش افزوده و ایجاد اشتغال بالایی می‌شوند، به عبارت دیگر، صرفاً یک حلقه از ایجاد همانند اتیلن، پلی اتیلن، پروپیلین، متانول و ... و این محصولات به صورت خام صادر شده و از ایجاد ارزش افزوده جهت تبدیل این مواد به محصولات نهایی غفلت شده است. در بخش سرمایه‌گذاری جهت افزایش تولید نفت و گاز، با جذب سرمایه در چارچوب قراردادهای بیع‌متقابل و¹ IPC و همچنین منابع مالی صندوق توسعه ملی یا دیگر نهادهای مالی و بانکی، توسعه میادین نفتی و گازی به‌ویژه در میدان پارس جنوبی و غرب کارون به شکل نسبتاً قابل قبولی صورت گرفته است. اما حلقه مفقوده در این بخش، غفلت از افزایش ضریب بازیافت میادین نفتی و گازی می‌باشد. با توجه به اینکه عمده میادین کشور در نیمه دوم عمر خود هستند، لزوم بهره‌گیری از روش‌های بازیافت ثانویه و ثالثیه از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد. خصوصاً اینکه اگر این روش‌های بازیافت در زمان مناسب صورت نگیرد، با پایان عمر مخزن و افت فشار آن و تغییر ویژگی‌های مخزنی (از قبیل انتقال آب و گاز به لایه نفتی و تغییر آب دوستی یا نفت دوستی سنگ مخزن و دیگر پارامترها) امکان استخراج نفت و گاز باقیمانده وجود نخواهد داشت.

1. Iran Petroleum Contract

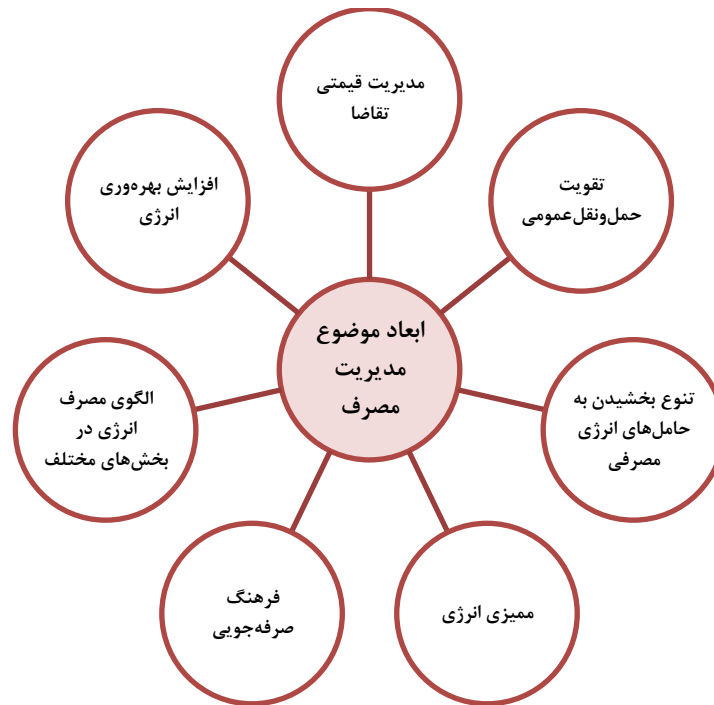
توصیف آماری سیاست‌های مصوب با موضوع مدیریت مصرف:

محورهای کلیدی در سیاست‌های زیرمجموعه موضوع سیاست مدیریت مصرف (مجموعاً ۹ سیاست)، و همچنین میزان توجه به آن با محاسبه فراوانی به تفکیک سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۶۸ مورد بررسی قرار گرفت. بر اساس نتایج بیشترین میزان تأکید بر موضوع سیاست مدیریت مصرف مربوط به سال ۱۳۸۹ با تدوین ۲۳ سیاست است. همچنین از سال ۱۳۹۵ به بعد نیز به نوعی این موضوع تا حدی بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. در شکل شماره ۳ مهمترین ابعاد سیاست‌های مرتبط با مدیریت مصرف، ارائه شده است.



نمودار ۵. تعداد سیاست‌های مربوط به مدیریت مصرف به تفکیک سال

منبع: یافته‌های تحقیق



شکل ۳. ابعاد موضوع مدیریت مصرف

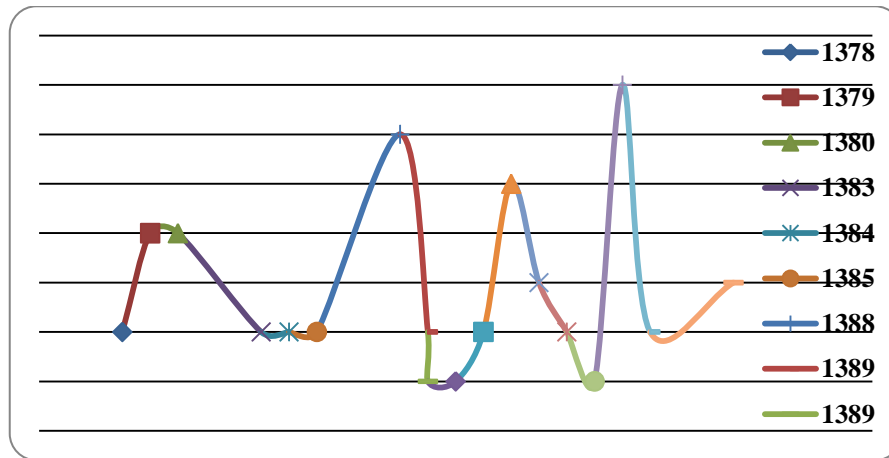
تحلیل سیاست‌های مدیریت مصرف:

سیاست‌های مدیریت مصرف، بایستی به‌صورت همزمان در کنار سیاست‌های مدیریت عرضه مورد توجه قرار گیرد. اگر مصرف انرژی مدیریت نشده و به‌صورت بی‌رویه افزایش یابد، افزایش عرضه پاسخگوی نیازهای جامعه نخواهد بود. علی‌رغم افزایش تولید و عرضه خصوصاً در بخش گاز، به دلیل عدم مدیریت طرف مصرف، میزان تولید کنونی جوابگوی نیازهای کشور نیست. افزایش بهره‌وری یکی از راهکارهای کاهش مصرف انرژی است، این امر با بکارگیری فناوری‌های نوین در بخش انتقال و مصرف امکان‌پذیر است. در این بخش بایستی اقداماتی همانند افزایش کارایی نیروگاه‌ها (با کمک فناوری سیکل ترکیبی)، کاهش اتلاف انرژی در بخش ساختمان (با رعایت و اجرای مباحث فصل نوزدهم مقررات ملی ساختمان)، نصب کنتورهای هوشمند برق، استانداردسازی سامانه گرمایشی ساختمان‌ها و الزام تجهیزات انرژی‌بر جهت استفاده از برچسب انرژی صورت پذیرد. برخی از محورهای افزایش بهره‌وری علی‌رغم تأکید در سیاست‌ها، در

عمل محقق نشده است. خودروهایی تولیدی و مورد استفاده دارای فناوری پایین بوده و مصرف سوخت بالایی دارند. همچنین کمبود عرضه و افزایش قیمت خودرو، اجرایی کردن جایگزینی و اسقاط خوردوهای فرسوده را با مشکل مواجه کرده است. واحدها و مصرف‌کنندگان عمده نیز به دلیل عدم امکان دسترسی به فناوری‌های نوین، سیاست‌های قیمتی نامناسب و کمبود منابع مالی در راستای افزایش بهره‌وری انرژی اقدامات مؤثری انجام نداده‌اند. یکی دیگر از محورهای مدیریت تقاضا، اصلاح و واقعی نمودن قیمت حامل‌های انرژی است، این امر باعث می‌شود که مصرف‌کنندگان انرژی به سمت بهینه‌سازی مصرف انرژی هدایت شوند. در بخش حمل و نقل عمومی، فرهنگ‌سازی و ممیزی انرژی اقدامات مناسبی صورت نگرفته است. علی‌رغم پراکندگی و وسعت زیاد کشور، سیستم حمل و نقل بروش شهری خصوصا در بخش حمل و نقل ریلی، به میزان کافی توسعه نیافته است. همچنین این بخش فاقد زیرساخت‌ها و فناوری لازم جهت استفاده از قطارهای برقی و سریع‌السیر می‌باشد. در بخش درون شهری نیز، بخش حمل و نقل عمومی متناسب با تقاضا توسعه پیدا نکرده است.

توصیف آماری سیاست‌های مصوب با موضوع امنیت انرژی

موضوع تعدادی از سیاست‌های تدوین شده در حوزه انرژی طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۶۸ پیرامون امنیت انرژی می‌باشد که در شکل (۸) تعداد سیاست‌های مربوط به این موضوع به تفکیک سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۶۸ گزارش شده است. از نظر فراوانی تعداد سیاست، سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲ دارای بیشترین تعداد سیاست‌های مصوب مرتبط با موضوع امنیت انرژی بودند.



نمودار ۶. تعداد سیاست‌های مرتبط با امنیت انرژی به تفکیک سال‌های ۱۳۶۸-۱۴۰۰

منبع: یافته‌های تحقیق



شکل ۴. ابعاد موضوع امنیت انرژی

تحلیل سیاست‌های امنیت انرژی:

سیاست‌های امنیت انرژی درتلفیق با دیگر سیاست‌های انرژی می‌باشند. از جمله این سیاست‌ها، جلب سرمایه‌گذاری خارجی، تنظیم اصولی صادرات و واردات انرژی، افزایش کمیت و کیفیت صادرات انرژی، سیاست‌های قیمتی و تعرفه‌ای و تنوع بخشی به منابع تأمین کننده انرژی است.

انعقاد قراردادهای نفتی و گازی با شرکت‌های بین‌المللی یکی از مهمترین حوزه‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی است. چالش اصلی در این زمینه وجود

تحریم‌های بین‌المللی می‌باشد که تمایل شرکت‌های بزرگ نفتی و گازی را برای عقد قرارداد در این زمینه کاهش داده است. در این خصوص قراردادهای جدید نفتی و گازی ایران به گونه‌ای طراحی شده است که طرف قرارداد برای دوره بهره‌برداری نیز حضور داشته باشد و این امر علاوه بر امنیت انرژی، سهم بسزایی در راستای تأمین امنیت ملی خواهد داشت. در بخش تنظیم اصولی صادرات و واردات، کشور شرایط مطلوبی ندارد. در زمینه نفت خام به دلیل تحریم‌های بین‌المللی، صادرات کشور محدود شده، در بخش گاز نیز صادرات با استفاده از خطلوله محدود به کشورهای ترکیه، عراق و معاوضه گاز با ارمنستان می‌باشد^۱. برنامه‌های صادرات گاز همانند خطلوله گاز صادراتی ایران-پاکستان و یا برنامه صادرات به اروپا با چالش‌های بین‌المللی مواجه شده و تا کنون اجرایی نشده‌اند. در خصوص تولید و صادرات LNG نیز پروژه‌های مرتبط با آن همانند ایران ال‌ان‌جی، پرشین ال‌ان‌جی و پارس ال‌ان‌جی به دلیل تحریم و خروج شرکای اروپایی همانند شرکت‌های شل، توتال و رپسول ناتمام مانده‌اند. یکی دیگر از معضلات کشور در خصوص امنیت انرژی، عدم تنوع‌بخشی در منابع تأمین‌کننده انرژی است. در وضعیت کنونی، عمده منابع انرژی کشور از منابع گرمایشی خانوارها و واحدهای تجاری گرفته تا سوخت واحدهای صنعتی و نیروگاهی و همچنین سوخت بخشی از خودروهای کشور از طریق گاز تأمین می‌شود. این مسئله امنیت انرژی کشور را با مخاطره و چالش اساسی روبرو کرده است. در مقطع فعلی و در فصل سرد سال با افزایش تقاضای گاز جهت گرمایش، عرضه گاز پاسخگوی دیگر نیازهای مصرفی نیست، لذا بایستی بخشی از صنایع از مدار تولید خارج شوند. نیروگاه‌ها نیز جهت استمرار تولید برق مجبور به استفاده از سوخت جایگزین مایع همانند نفتگاز یا نفت کوره هستند. این امر دارای تبعات سنگین اجتماعی، امنیتی، زیست‌محیطی و اقتصادی می‌باشد. با توجه به تجاری‌سازی انرژی‌های نو در سطح دنیا همانند انرژی‌های خورشیدی و بادی و پتانسیل بالای کشور خصوصاً در حوزه تولید انرژی خورشیدی، لازم است که برنامه مدونی جهت تولید بخشی از انرژی کشور با استفاده از این فناوری تدوین و اجرایی گردد. این امر علاوه بر تنوع بخشی در عرضه منابع انرژی، تأثیر بسزایی در کاهش آلاینده‌گی خواهد داشت.

۱. ترازنامه هیدروکربوری ۱۳۹۸، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، ۱۴۰۰.

در گام دوم این پژوهش، با جمع‌آوری و تحلیل محتوای گزارشات پژوهش‌های پیشین، مقالات و مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان و فعالین بخش انرژی، همچنین انجام مصاحبه و تکمیل پرسشنامه از تعدادی از خبرگان این حوزه، نظام حکمرانی موجود مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت که خلاصه نتایج آن به شرح زیر است:

تحلیل محتوای اسناد منتشر شده در این زمینه نشان داد که در مجموع حکمرانی انرژی در ایران به ۴۶ الزام نیازمند است، در حالی که این سیستم در شرایط حاضر با ۳۲ چالش نیز مواجه است. در ادامه مهمترین چالش‌ها و الزامات حکمرانی انرژی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

الزامات

در بررسی و تحلیل ابعاد مختلف حکمرانی انرژی در ایران از نگاه فعالان این حوزه مشخص گردید که حکمرانی مطلوب در حوزه انرژی، از طریق یک ساختار یکپارچه حاصل از ادغام دو وزارتخانه نفت و نیرو، در قالب وزارت انرژی، امکان‌پذیر خواهد بود.^۱ لازم به ذکر است که برخی از فعالان حوزه انرژی معتقدند که درک حکمرانی و اهمیت آن نیز مهم است و ساختار اجرایی آن در قالب شورای عالی انرژی یا هر ساختار دیگری، اهمیتی ندارد.

به استناد تحلیل‌های انجام شده، وجود رگولاتور یا تنظیم‌گر بی‌طرف در ساختار حکمرانی کشور و در بخش انرژی از الزامات حکمرانی در انرژی است. صنعت نفت و گاز یک حوزه راهبردی ملی است که دولت مداخله زیادی در آن دارد و وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری درهم آمیخته شده است. از طرفی بخش خصوصی پس از دو دهه فعالیت در آن حضور جدی پیدا کرده و در آینده نیز نیاز به حضور بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری دوچندان است، در نتیجه توجه ویژه به مقوله تنظیم‌گری بیش از پیش احساس می‌شود. مقوله تنظیم‌گری در ایران بعضاً به اشتباه به معنای مداخله دولت در حیطه فعالیت‌های بخش خصوصی قلمداد می‌شود، در حالی که تنظیم‌گری به وظیفه هدایتی و نظارتی دولت در تضمین امنیت متقاضیان کالا و خدمات برمی‌گردد؛ فارغ از اینکه ارائه‌کنندگان این خدمات، بخش خصوصی یا دولتی باشند. مفهوم تنظیم‌گری در

۱. هر چند، تجربه ادغام برخی وزارتخانه‌ها در کشور، کاملاً موفق و بدون مشکل نبوده و منتقدانی جدی دارد.

صنعت نفت و گاز شامل انواع اقدامات دولت به منظور تحقق اهدافی از قبیل بهره‌برداری بهینه از ثروت عمومی نفت و گاز، بهبود فضای کسب و کار صنعت، افزایش سرمایه‌گذاری بلندمدت، توسعه زنجیره ارزش صنعت نفت، رشد و توانمندسازی شرکت‌های داخلی وابسته به صنایع نفت و گاز از طریق قراردادهای نفتی، مجوزها، مالیات‌ها، تعرفه‌ها، مشوق‌ها، جرائم و اطلاعات جامع و پیوسته است. از مهمترین دلایل ضرورت نهاد تنظیم‌گر می‌توان به عدم تحقق منفعت عمومی در توسعه و تولید از منابع نفت و گاز با کمبود سرمایه‌گذاری در میادین مشترک، سوزاندن گازهای همراه و تولید غیرصیانتی اشاره کرد (گروه مطالعاتی اندیشکده حکمرانی شریف، ۱۳۹۸).

بر اساس نتایج بدست آمده، یکی از الزامات حکمرانی انرژی، نهادسازی است. به استناد برنامه سوم توسعه حکمرانی خوب، با نهادسازی رخ می‌دهد. در این قانون تنظیم‌گر، شورای ضدانحصار، وظایف شرکتی و حاکمیتی شرکت ملی نفت ایران و دیگر شرکت‌های مادر تخصصی آورده شده است. در این قانون یک فصل کامل هم درباره نظارت وجود دارد. این در حالی است که در مقطع فعلی وظائف حاکمیتی و تصدی‌گری با غلبه تصدی‌گری، در دو وزارتخانه در حال انجام است و نهاد خاصی نیز (به استثنای هیأت عالی نظارت بر منابع هیدروکربنی) بر آن دو وزارتخانه نظارت ندارد.

جدا کردن بخش تصدی‌گری از بخش مدیریت و برنامه‌ریزی از دیگر الزامات شناسایی شده است که در توضیح این الزام و به نقل از مصاحبه‌های منتشر شده، قاعدتا وزارتخانه‌ای که همزمان امور سیاست‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی و تنظیم‌گری را انجام می‌دهد و همزمان در زیرمجموعه‌ها و شرکت‌هایی که خود وزیر مدیرعامل‌هایش را منصوب می‌کند و مشغول کار تصدی‌گری است، نمی‌تواند به طور منطقی، اصول حکمرانی مطلوب را به طور صحیح اجرا نماید.

از دیگر الزامات حکمرانی انرژی در کشور، تشکیل نهاد تنظیم‌گر بالادست برای اصلاح رابطه مالی دولت با شرکت‌ها می‌باشد. بر اساس متن مصاحبه‌ها بحث اصلاح رابطه مالی هم یکی از مباحث بسیار مهم است که اگر قرار باشد که اصلاحات مناسبی در ساختار حکمرانی انرژی کشور و در حوزه نفت و نیرو رخ بدهد، بایستی رابطه مالی دولت با شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش و دیگر شرکت‌های دولتی، حتی در حوزه نیرو (مثل شرکت توانیر) نیز اصلاح شود. البته

ساختار و ترکیب اعضای این نهاد تنظیم‌گر باید به دلیل ملاحظات حاکمیتی با ساختار نهادهای پایین دست نفت و گاز و برق تفاوت داشته و نگاه به منافع حاکمیتی در آن باید پررنگ باشد. نکته دیگر اینکه اصلاح رابطه مالی دولت با شرکت‌ها نیازمند قانونی است که در کوتاه مدت تغییر نکند، لذا نباید این اصلاح را در قالب یک رابطه یکساله تنظیم و تدوین نمود.

از الزامات حکمرانی انرژی می‌توان به تبیین مفهوم حکمرانی و تمایز آن از مفهوم تصدی‌گری در نهادهای دولتی و اهمیت نگرش نسبت به حکمرانی در کشور اشاره نمود. لازم به ذکر است که در حال حاضر در وزارت نیرو شرایط مناسب‌تری برای حکمرانی انرژی وجود دارد، زیرا بر اساس قانون تأسیس وزارت نیرو، سیاست‌گذاری شبکه انرژی کشور بر عهده وزارت نیرو می‌باشد، هر چند در این زمینه تا کنون موفق نبوده است، زیرا ۹۷ درصد انرژی اولیه کشور توسط زیرمجموعه وزارت نفت تولید می‌شود که طبیعتاً خارج از حوزه اختیارات وزارت نیرو قرار دارد. وزارت نیرو، صرفاً تبدیل‌کننده انرژی و زیرسیستم است که نمی‌تواند بر وزارت نفت که سیستم اصلی تولید انرژی را در اختیار دارد، تأثیر بگذارد.

رفع مشکلات انرژی با تدوین سیاست‌های درست و مدیریت مصرف و تعیین نهاد نظارتی برای کنترل مصرف انرژی توسط دو وزارتخانه، از الزامات حکمرانی انرژی هستند. واقعیت این است که بهینه‌سازی و موضوع مصرف انرژی، کلان‌تر از حوزه این دو وزارتخانه است و باید نهادی بر عملکرد این دو وزارتخانه در حوزه مصرف انرژی در کشور نظارت کند که این کار می‌تواند صرفه‌جویی قابل توجهی را در مصرف انرژی به دنبال داشته باشد. اما لازمه این موضوع تفکیک سطوح حکمرانی است به نحوی که قابلیت نظارت وجود داشته باشد، اگر این تفکیک به درستی صورت گیرد، بدین معنی خواهد بود که سیاست تدوین شده، سپس مدیریت و برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد و تعارض منافع آن در نهاد تنظیم‌گر کاهش می‌یابد و یک متصدی وجود خواهد داشت که تحت نظارت ناظر مستقل، سیاست را به صورت صحیح اجرا خواهد نمود.

ممیزی انرژی صنایع دولتی، اختصاص بودجه به حوزه بهینه‌سازی مصرف، ترانزیت، معاوضه (سوپا)، یا خرید و فروش، منابع انرژی جدید جایگزین گاز و تغییر سیاست گازرسانی به انرژی‌رسانی، فرابخشی شدن سازمان بهینه‌سازی مصرف انرژی ذیل معاونت

ریاست جمهوری، تعیین سهم صنعت نفت و گاز از صندوق توسعه ملی، تفاهم میان وزارت‌خانه‌های صمت، نیرو و نفت برای تأمین مالی حل ناترازی انرژی، توجه به ائتلاف انرژی در چرخه تولید و توزیع و همچنین فرسودگی تجهیزات بخش صنعتی، تنوع‌بخشی به سبد انرژی، نهاد تنظیم‌گر (بعنوان معاونت رئیس جمهور) بین وزارتخانه‌های مختلف و سازمان‌های مختلف در حوزه انرژی، تکمیل زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع نفت و گاز و ... از دیگر راه‌حل‌های پیشنهادی حکمرانی انرژی در ایران هستند که هم‌اکنون در کشور مورد غفلت واقع شده و برای رسیدن به حکمرانی خوب و مطلوب، بایستی مورد توجه قرار گیرند.

در بخشی از متن مصاحبه‌ها به مبحث مهم طرح جامع انرژی اشاره شده است. در ایران پهناور و صاحب ذخایر انرژی فراوان، تاکنون طرح جامع انرژی تهیه نشده که بتوان بر اساس آن طرح، سند جامع انرژی که نقشه راه انرژی کشور را برای افق حداقل بیست ساله و یا بلندمدت‌تر ترسیم کرد، تهیه نمود. حال چگونه بدون داشتن نقشه راه انرژی کشور به فکر نهادسازی و ساختار سازی اجرای آن باشیم؟ البته کارهایی انجام شده، ولی از جامعیت لازم برخوردار نبوده و ضرورت بازنگری آن‌ها با رویکرد طرح جامع انرژی، وجود دارد. از جمله ضعف‌های کشور در بحث انرژی، نبود فرماندهی واحد در شورای عالی انرژی است یعنی به‌جای تصمیم‌گیری سازمانی باید تصمیم‌گیری یکپارچه در کشور وجود داشته باشد. همچنین در تحلیل متن اسناد منتشر شده از سوی خبرگان و فعالان حوزه انرژی، مشخص گردید که حکمرانی انرژی در کشور هم‌اکنون با چالش‌هایی مواجه است که نیازمند توجه جدی از سوی مسئولین است.

چالش‌ها

عدم سیاست‌گذاری توسط یک نهاد مشخص و عدم تفکیک وظایف سیاست‌گذاری و تصدی‌گری در ساختار فعلی بخش انرژی ایران، از چالش‌های جدی حکمرانی انرژی کشور می‌باشد که نشان می‌دهد به‌طور کلی حکمرانی خوب در بخش انرژی ایران وجود ندارد. تجمیع و انجام همزمان وظایف تنظیم‌گری، تصدی‌گری، سیاست‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی در وزارتخانه‌ها و بعضاً حتی در شرکت‌های دولتی، از ایرادات اساسی حکمرانی انرژی است. ساختار انرژی ایران از دو بخش وزارتخانه‌های نفت و نیرو تشکیل شده که در هر زیربخش نیز وظایف سیاست‌گذاری و تصدی‌گری به‌صورت تفکیک نشده

بین وزارت‌خانه مربوطه و شرکت‌های تابعه صورت می‌پذیرد. همچنین لازم به ذکر است که برای حل این مشکل، شورای عالی انرژی و تشکیل وزارت انرژی پیشنهاد شده است که وزارت انرژی تشکیل نشد و شورای عالی انرژی هم تشکیل، اما به دلیل عدم شکل‌گیری یا فعالیت جدی شوراهای حوزه انرژی بر پایه قانون مصوب مجلس نتیجه مطلوبی به دنبال نداشته است. در این راستا لازم به ذکر است که قانون برنامه سوم و اسناد پشتیبان آن در پی استقرار سیستم حکمرانی خوب در بخش انرژی بوده است. در قانون برنامه سوم دولت موظف شد با تشکیل وزارت انرژی، کل امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری بخش انرژی شامل نفت، گاز، برق و انرژی‌های نو در یک وزارتخانه سامان داده شود، اما این طرح عملی نگردید. پیشنهاد می‌شود در برنامه هفتم توسعه از قوانین برنامه سوم و اسناد آن‌الگوبرداری شود.

از دیگر چالش‌های پیش روی حکمرانی، وجود تعارض سازمانی منافع بین متولیان بخش‌های مختلف سیستم حکمرانی انرژی در دو وزارتخانه نفت و نیرو است، به همین دلیل این دو وزارتخانه در برابر جدا شدن از وظایف تصدی‌گری خود و پرداختن به وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری در یک ساختار واحد مقاومت می‌نمایند. به استناد تحلیل‌های انجام شده، عامل اصلی نبود حکمرانی خوب و مطلوب در حوزه انرژی در ایران، فراوانی منابع نفتی و گازی و وابستگی کشور به درآمدهای حاصل از این منابع است، چرا که فرصت اصلاح ساختار را از این مجموعه سلب نموده و در نتیجه این سیستم بیمار با اتکا به درآمدهای نفتی، همچنان به کار خود ادامه می‌دهد. از دیگر چالش‌های حکمرانی انرژی در ایران مسئله ناترازی مصرف و تولید انرژی در کشور است که ناشی از گرایش حکمرانی انرژی کشور به تولید و عرضه انرژی است (عرضه محوری) که متکی به منابع ملی و بودجه دولتی می‌باشد و تمایل چندانی به مدیریت مصرف انرژی و رویارویی با چالش‌های آن ندارد.

نبود متولی انرژی و انسجام و یکپارچگی در بخش انرژی کشور از چالش‌های مهم حکمرانی انرژی در کشور است. نبود متولی انرژی باعث شده که حوزه انرژی به صورت چند تکه و جزیره‌ای اداره شود به نحوی که برنامه‌های کشور، به طور یکپارچه قابل اندازه‌گیری و ارزیابی نیستند، لذا بحث نقاط ضعف و مشکلات حوزه انرژی از دید مسئولان پنهان می‌مانند. به عبارت بهتر به بخش انرژی کشور به‌عنوان یک کل نگاه

نشده و در نتیجه مدیریت موثری نیز در این حوزه نخواهیم داشت و این مسئله خود به خود بر دیگر ارکان کشور تأثیرگذار خواهد بود. عدم یکپارچگی در بخش انرژی باعث شده که گروهی از مدیران عالی بر صنعت انرژی اشراف کافی نداشته و طی این سالها، اقدامات اساسی برای مدیریت مصرف انرژی در کشور انجام نشده است.

توجه به انرژی به عنوان یک کالای عمومی در حکمرانی کشور، عدم توجه به سیاست کلی کاهش خام‌فروشی نفت بر اساس قوانین بودجه سالانه دولت که به تصویب مجلس رسیده و بهبود زنجیره ارزش افزوده، پایین بودن راندمان نیروگاه‌ها، اصلاح الگوی مصرف و سیاست‌گذاری نادرست در حوزه مدیریت مصرف انرژی، از دیگر چالش‌های حکمرانی انرژی در کشور هستند. خوشبختانه سند تحولی که اخیراً توسط دولت منتشر شده، چهار محور اساسی به شرح زیر را برای تحول در حوزه نفت و انرژی تعریف نموده که به نوعی چالش‌های ذکر شده را مورد توجه قرار داده است:

۱. از عرضه‌محوری در تأمین انرژی کشور به مدیریت مصرف و کاهش شدت انرژی،

۲. از سوخت‌پنداری منابع انرژی به سرمایه‌انگاری و تکمیل زنجیره‌های ارزش،

۳. از تک منبعی به تنوع‌بخشی به سبد انرژی کشور،

۴. از بخشی‌نگری در ساختار حکمرانی و مدیریت حوزه انرژی به یکپارچگی و جامع‌نگری.

نکته قابل توجه این است که اجرای هر یک از محورهای فوق منوط به نگاه یکپارچه و سیستمی به حوزه انرژی است که لازمه آن وجود یک ساختار حکمرانی مطلوب در این حوزه است.

با اتکا به نتایج بررسی‌های انجام شده و آسیب‌شناسی سیستم کنونی حکمرانی انرژی در کشور، مشخص گردید که:

برخی از سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی در شرایط کنونی اضافی بوده و لزومی برای تعریف و تدوین مجدد آن‌ها وجود ندارد، لذا می‌بایستی حذف شوند. برخی دیگر از سیاست‌ها به نوعی مبهم بوده و نیازمند اصلاح و تکمیل هستند. همچنین برخی از سیاست‌ها در قوانین و اسناد بالادستی تا کنون مورد توجه قرار نگرفته‌اند و بایستی لحاظ شوند. نکته دیگر اینکه مطابق با تغییر الگوی انرژی در کشور و دنیا (که به دلیل

چالش‌های زیست‌محیطی و گرمایش زمین صورت گرفته)، ضروری است برخی از قوانین موجود کشور مطابق با تغییرات روز دنیا مورد تجدید نظر قرار گرفته و بروزرسانی گردند. بر این اساس در ادامه شش بسته سیاستی با هدف ارائه راهنمایی برای سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران جهت انجام اصلاحات در این حوزه، بصورت ذیل ارائه شده است.

الف) سیاست‌های نیازمند تکمیل چرخه سیاستی:

۱. سیاست‌هایی که بر یکپارچه شدن مدیریت انرژی و حکمرانی انرژی در کشور تأکید دارند، بایستی مجدداً مطرح و چرخه آن‌ها تکمیل گردد.
۲. تکمیل چرخه سیاست‌هایی که بر تنوع‌بخشی سبد تأمین منابع انرژی کشور تأکید دارند.
۳. سیاست‌هایی که بر ضرورت تهیه طرح جامع انرژی و سند جامع انرژی متمرکز هستند.
۴. سیاست‌هایی که بر افزایش راندمان نیروگاه‌ها تأکید می‌ورزند.
۵. ایجاد انگیزه اصلاح و بهبود در رفتار مصرفی مصرف‌کنندگان.

ب) سیاست‌هایی که نیاز است به صورت تدریجی و با زمانبندی مشخص، حذف شوند:

۱. سیاست‌هایی که بر توسعه شبکه انرژی کشور صرفاً برپایه گاز طبیعی تأکید می‌ورزند.
۲. سیاست‌هایی که مبتنی بر مدیریت انرژی عرضه‌گرا و تولیدکننده است تا مدیریت مصرف.
۳. سیاست‌هایی که گرایش حکمرانی انرژی کشور را به سمت تمرکز بر سمت تولید و عرضه و حمایت صرف بر این فعالیت‌ها ترویج می‌دهند.
۴. سیاست‌هایی که به انرژی به‌عنوان یک کالای عمومی در حکمرانی کشور توجه می‌شود.
۵. سیاست‌هایی که بر خام‌فروشی نفت و گاز متمرکز هستند.
۶. سیاست‌هایی که مبتنی بر غلبه تصدی‌گری و بنگاهداری بر حکمرانی در بخش انرژی است.

ج) سیاست‌هایی که نیاز است ادغام شوند:

در راستای یکپارچه‌سازی مدیریت انرژی کشور، سیاست‌های متمرکز بر مدیریت عرضه و تولید انرژی با سیاست‌هایی که مبتنی بر مدیریت مصرف هستند، بایستی ادغام و هم‌راستا شوند.

د) اصلاحات پیشنهادی در خصوص قوانین موضوعه و مصوب:

۱. ایجاد ساختار یکپارچه مدیریت بخش انرژی با توجه به امکانات مدیریتی کشور.
۲. تغییر جهت از بخشی‌نگری در ساختار حکمرانی و مدیریت حوزه انرژی به یکپارچگی و جامع‌نگری.
۳. اصلاح روابط مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران از بودجه محور به عملکرد محور^۱.
۴. اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت، در قالب یک قانون بلندمدت.
۵. جایگزینی منابع انرژی جدید بجای تکیه بر گاز طبیعی برای تامین انرژی مورد نیاز بخش‌های مختلف اقتصاد کشور و تغییر سیاست گازرسانی به انرژی‌رسانی.
۶. تغییر از سوخت پنداری منابع انرژی به سرمایه‌انگاری و تکمیل زنجیره‌های ارزش.
۷. اصلاح سیاست‌ها از عرضه‌محوری در تأمین انرژی کشور به مدیریت مصرف و کاهش شدت انرژی.

ه) سیاست‌های جدیدی که لازم است مصوب شوند:**سیاست‌های مرتبط با حوزه منابع انسانی:**

- سیاست هدفمند سازی نظام آموزشی و مهارت آموزی و جذب و ارتقای نیروی انسانی کارآمد مورد نیاز بخش انرژی
- سیاست‌های مرتبط با حوزه امنیت انرژی:
- در مقوله امنیت انرژی با توجه به اینکه نزدیک به ۸۰ درصد انرژی کشور توسط گاز طبیعی تأمین می‌گردد و ۷۰ درصد تولید گاز کشور نیز در حوزه پارس

۱. طی سالیان گذشته، اجرای سیاست اصلاح روابط مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران، به جای آن که متمرکز بر اهداف اصلاح ساختار مدیریت صنعت نفت باشد، صرفاً مباحث تنظیم بودجه مد نظر بوده است.

جنوبی صورت می‌گیرد، لازم است سیاست‌هایی تعریف و تدوین شود که به واسطه آن، سید انرژی کشور متنوع و انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر نیز سهم قابل قبولی در تأمین انرژی کشور داشته باشند.

سیاست‌های مرتبط با حوزه مسائل زیست‌محیطی:

- اقتصادی کردن شاخص‌های محیط زیست از طریق قیمت‌گذاری بر ارکان مخرب مانند گازهای مشعل (فلر) و جریمه‌های مالی ناشی از عدم توجه به آن
- سیاست‌های مرتبط با مدیریت عرضه:
- عملیاتی سازی سیاست‌های افزایش ضریب بازیافت مخزن از طریق حمایت‌های مالی و فن‌آورانه موثر.
- گسترش شبکه انتقال، ذخیره‌سازی، صادرات و واردات گاز، برق و حامل‌های انرژی جهت توسعه مبادلات و ترانزیت و معاوضه انرژی با کشورهای منطقه و جهان.
- تکمیل زنجیره ارزش پایین دستی صنایع نفت و گاز.
- سیاست‌های مرتبط با مدیریت تقاضا:
- یکپارچه سازی و زمینه سازی و تسهیل اجرای سیاست‌های مدیریت تقاضا و بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف اقتصادی کشور.
- استقرار متولی مشخص جهت اجرای سیاست‌های بهینه سازی و اصلاح ساختار مدیریت مصرف انرژی.
- تدوین استانداردهای مصرف انرژی، پایش مستمر و نظارت بر اجرای آن.
- طراحی یکپارچه و فرایند محور سیاست‌های قیمتی و غیر قیمتی برای بهینه سازی مصرف انواع حامل‌های انرژی بر مبنای مطالعات دقیق کارشناسی.

ی) اصلاح ساختار حکمرانی انرژی در کشور

ایجاد زیر ساخت‌های مورد نیاز جهت ایجاد ساختار حکمرانی مناسب در بخش انرژی. در این زمینه اقدامات زیر ضروری به نظر می‌رسد:

- تبیین و توسعه درک عمومی در خصوص حکمرانی در بخش انرژی و اصلاح الگوی ذهنی موجود در خصوص مدیریت تقاضا و روشن نمودن آثار سوء ناشی از عدم توجه جدی به آن.

- سامان دهی شوراها و هماهنگی و تصمیم گیری در حوزه انرژی در چارچوب نظام حکمرانی مناسب حوزه انرژی.
- زمینه سازی ایجاد نظام یکپارچه و مشخص سیاست گذاری در حوزه انرژی و تبیین اهمیت تفکیک متولیان تولید انرژی و متولیان مدیریت مصرف و سایر ذینفعان حوزه انرژی از جمله متولیان مدیریت درآمدهای صادراتی انرژی و متولیان توزیع یارانهها بدلیل وجود تعارض منافع ساختاری و نهادی بین اهداف آنها در ساختار حکمرانی انرژی کشور.
- تعیین نهاد تنظیمگر مستقل در حوزه انرژی.

۵- جمع بندی، نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها

به طور کلی بر اساس نتایج و در بررسی ارتباط طولی و عرضی سیاستها مشخص گردید که برخی از سیاستهای مطرح شده در اسناد بالادستی از جمله سیاستهای کلی و قوانین برنامههای پنجساله توسعه، با سیاستهای مطرح در قوانین بودجه سنواتی همسو و همراستا هستند و به شکل متواتر مورد پیگیری قرار گرفتهاند. این در حالی است که برخی از مسائل مربوط به حوزه انرژی علیرغم مطرح شدن در اسناد بالادستی، در قوانین بودجه سنواتی مغفول مانده و این کاستیهای سیاستی که اساسا به دلیل نبود حکمرانی مطلوب در بخش انرژی است، منجر به عدم وجود پیوستگی بین سیاستها و مشخص نبودن اولویتها در حوزه انرژی شده که در بلندمدت، امنیت انرژی را در ایران با چالشهای جدی مواجه خواهد ساخت. یکی از عمدهترین مشکلات در سیاستهای مطرح شده، وزن دهی نابرابر به مقولات مهمی چون مدیریت مصرف در مقایسه با مدیریت عرضه انرژی است. از طرف دیگر به نظر می رسد بخش عمده سیاستها به ویژه در قوانین بودجه سنواتی بیشتر بر مسائل مالی حوزه انرژی متمرکز باشند تا مسائل مهمی چون امنیت انرژی، مدیریت مصرف، تولید انرژیهای نو، کاهش خام فروشی و....

نکته دیگر اینکه علیرغم اهمیت موضوع بهینه سازی مصرف انرژی، به دلیل فراوانی منابع انرژی فسیلی در ایران، درجه اهمیت و مطرح شدن این موضوع در قوانین بودجه سنواتی بسیار محدود بوده و می توان گفت اساسا مسئله بهینه سازی مصرف انرژی به علت کم رنگ بودن آن در محتوای سیاستها، جایگاه مناسبی ندارد.

یکی از کاستی‌های سیاستی، فقدان سیاست‌هایی است که بر حمایت‌های مالی و فنی دولت از جامعه مصرف‌کننده انرژی تأکید داشته باشد. واقعیت این است که اصلاح الگوی مصرف، امری بدیهی و ضروری برای کنترل تقاضاست، اما راهکار آن با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور، آزادسازی قیمت‌ها نیست. از دیدگاه فعالان حوزه انرژی، راندمان انرژی لوازم‌خانگی و عایق‌بندی جدار خارجی ساختمان‌ها هم جزء مواردی است که باید به صورت جدی مورد توجه قرار گیرند. صنعت خودرو را می‌توان یک مثال عینی دیگر در این حوزه دانست.

یکی از سیاست‌هایی که طی سال‌های مختلف در اسناد بالادستی مورد تأکید فراوان قرار گرفته، بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی است در حالی که در قوانین بودجه سنواتی، قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی و پایش مورد توجه نبوده است.

از دیگر کاستی‌های سیاستی و مصادیق ضعف در سیستم حکمرانی، بی‌توجهی به ریشه‌های اصلی مشکل مدیریت انرژی در کشور است. به زعم صاحب‌نظران حوزه انرژی، تفاوت فاحشی بین میانگین راندمان نیروگاه‌های برق ایران و کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد و درکنار راندمان پایین نیروگاه‌ها، اتلاف در شبکه توزیع نیز یکی از مخاطرات جدی حوزه انرژی کشور است.

از منظر حکمرانی انرژی، یکی از مشکلات و مسائلی که در اسناد بالادستی و قوانین بودجه بر آن تأکید شده، موضوع توسعه گازرسانی در کشور است، در حالی که بهتر بود سیاست انرژی‌رسانی در کانون توجه سیاستمداران و قانونگذاران قرار می‌گرفت، چرا که در مناطق مختلف کشور، پتانسیل‌های مختلفی از سایر انرژی‌ها به ویژه انرژی‌های تجدیدپذیر یافت می‌شود و با تهیه و اجرای سند جامع انرژی کشور، این مشکل به راحتی برطرف و امنیت پایدار انرژی تأمین و مشکلات زیست محیطی نیز کاهش خواهد یافت.

از دیگر موضوعاتی که در سیاست‌های کلی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه^۱ بر آن تأکید شده اما به نظر می‌رسد در قوانین بودجه سنواتی مورد غفلت واقع شده، مقوله تکمیل زنجیره ارزش در بخش انرژی است که ضمن ایجاد اشتغال، منجر به توسعه و رشد اقتصادی در کشور و کاهش خام‌فروشی منابع فسیلی می‌گردد. دانش بنیان نمودن

۱. ماده ۴۴ و ۴۵ برنامه ششم توسعه و بند ۱۱ و ۱۶ سیاست‌های کلی برنامه ششم.

صنایع بالادستی و پایین دستی نفت و گاز نیز در سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه مطرح شده، اما در قوانین بودجه سنواتی بدان پرداخته نشده است.

نکته قابل توجه در میان قوانین بودجه سنواتی و قوانین برنامه‌های پنجساله، توجه به مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در فعالیتهای اکتشاف و توسعه و بهره‌برداری نفت و گاز است که بخش دولتی فعال در حوزه انرژی، بجای تصدی‌گری می‌تواند بیشتر بر وظائف حاکمیتی متمرکز شود.

همچنین باید عنوان نمود که برخی متخصصین معتقدند که به علت نبود ساختار حکمرانی مطلوب در حوزه انرژی، اولویتهای حوزه انرژی مشخص نیستند و بعضا شاهد تکرار سیاست‌هایی هستیم که به جهت فقدان نهاد تنظیم‌گر، پایش و ارزیابی از اجرایی شدن یا نشدن این سیاست‌ها صورت نمی‌گیرد. از دیگر سیاست‌هایی که در اسناد بالادستی مورد توجه قرار گرفته، اما در قوانین بودجه سنواتی به آن پرداخته نشده است، موضوع ایجاد نهادهای تنظیم مقررات بخش انرژی است که بسیاری از چالش‌های حوزه انرژی ناشی از همین موضوع است.

در کشور تاکنون سیاست مدون انرژی و به تبع آن قانون جامع انرژی وجود نداشته است. قوانین و مقررات انرژی در ایران گرچه در مقاطع مختلف تا حدودی پاسخگوی نیازهای بخش‌های ذیربط بوده، ولی با توجه به اهداف توسعه و سیاست‌های تدوین شده در پرتو چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران و همچنین الزامات ناشی از بهینه‌سازی سیستم تولید و مصرف انرژی در کشور نمی‌تواند پاسخگو باشد، زیرا یکپارچگی مورد نظر در این بخش مورد توجه قرار نگرفته است.

بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته در حوزه حکمرانی، ابعاد اصلی حکمرانی شامل ساختار، سازوکار، فرایند، شرایط زمینه‌ای (بافتار)، رویکرد، و هدف می‌باشد. توجه به عوامل و شرایط زمینه‌ای، تأثیر به‌سزایی در انتخاب و پیاده‌سازی سازوکارهای حکمرانی دارد. از این منظر، بافتار دارای نقشی کلیدی در توجیه و تفسیر چگونگی حکمرانی است. به استناد نتایج پژوهش حاضر، عامل اصلی فقدان حکمرانی خوب و مطلوب در حوزه انرژی در ایران فراوانی منابع نفتی (بافتار) است، چرا که فرصت اصلاح ساختار را از این مجموعه سلب نموده و در نتیجه، این سیستم بیمار همچنان به کار خود ادامه می‌دهد. بر این اساس به علت نبود ساختار مطلوب در حکمرانی انرژی کشور، بسیاری از

اهداف راهبردی و عملیاتی حکمرانی که در قالب سیاست‌ها و قوانین موجود در اسناد بالادستی، قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های پنجساله بیان شده است، تحقق نیافته و امروز با چالش‌های گوناگونی در حوزه انرژی مواجه هستیم که ریشه همه آن‌ها به فقدان حکمرانی مطلوب بازمی‌گردد. در واقع این کیفیت نهادهاست که تعیین می‌کند فراوانی منابع طبیعی موجب نعمت باشد یا نعمت به دنبال داشته باشد. افزون بر این نهادهای نیرومند می‌توانند به متنوع ساختن اقتصاد و دست یافتن به رشد بلندمدت در طول دوره‌هایی از کاهش قیمت مواد اولیه و سقوط قیمت نفت کمک کنند.

به طور کلی ایران نتوانسته با تفکیک لایه‌های مختلف حکمرانی انرژی در درون دولت، عملکرد بخش انرژی خود را بهبود بخشد و از تعارض منافع جلوگیری نماید. به عبارت دیگر، در ساختار حکمرانی انرژی کشور، تصدگری به شدت بر وظائف حاکمیتی غلبه دارد، لذا اعم مسائلی که مرتبط با وظائف حاکمیتی است، مغفول مانده است. به عنوان مثال، همچنان بعد از سال‌ها موضوع تشکیل وزارت انرژی هنوز در دست بررسی است و اجرایی نشده است.

پیشنهادها

در نهایت بر اساس نتایج مراحل مختلف پژوهش، پیشنهاد می‌گردد در سیاست‌های حوزه انرژی کشور به‌ویژه در اسناد بالادستی و قوانین برنامه‌های پنجساله توسعه، محورهای زیر به‌طور ویژه مورد توجه قرار گیرند:

- متنوع‌سازی سبد انرژی کشور با تقویت سهم انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر در سبد انرژی کشور و ایجاد زیرساخت‌ها با لحاظ توجیه پذیری تجاری و اقتصادی،
- فراهم نمودن زمینه پیشرفت نیروی کار حوزه انرژی به‌منظور جلوگیری از فرار نخبگان،
- تدوین و تعریف سیاست‌های قابل اندازه‌گیری در حوزه انرژی به‌منظور ارزیابی اثربخشی و بررسی میزان دستیابی به اهداف این سیاست‌ها،
- یکسان‌سازی واحد قیمت‌گذاری خرید گازهای مشعل با هزینه جمع‌آوری گازهای مشعل و شفاف‌سازی سیاست‌های دولت و تعیین قوانین و مقررات مورد نیاز،

- گسترش شبکه انتقال، ذخیره‌سازی، صادرات و واردات گاز، برق و حامل‌های انرژی در جهت توسعه مبادلات و عبور (ترانزیت) و معاوضه انرژی با کشورهای منطقه و جهان،
- تکمیل زنجیره ارزش پایین دستی صنایع نفت و گاز،
- تهیه برنامه اجرائی طرح جامع انرژی کشور،
- تعیین نهاد تنظیم‌گر (به‌عنوان معاونت رئیس‌جمهور) بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف در حوزه انرژی در راستای یکپارچه‌سازی سیاست‌های حوزه انرژی کشور و تفکیک وظائف نهادهای سیاستی بخش انرژی کشور،
- تعیین متولی برای بهینه‌سازی و نوسازی تاسیسات و زیرساخت‌های تولید، انتقال و توزیع انرژی کشور،
- تعیین مجموعه‌ای از اقدامات برای مصرف‌کنندگان انرژی در دولت و زیر مجموعه‌های آن به‌منظور مدیریت تقاضای انرژی،
- مدیریت تقاضای فرآورده‌های نفتی در بخش حمل و نقل به وسیله گازسوز کردن خودروها، کاهش تعرفه واردات خودروهای کم مصرف و خودروهای هیبریدی و افزایش کیفیت خودروسازهای داخلی (در بخش صنعت کشور)،
- ارتقاء راندمان نیروگاه‌های کشور و کاهش اتلاف در شبکه توزیع،
- اصلاح روابط مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران و دیگر شرکت‌های دولتی بخش انرژی کشور از بودجه‌محور به عملکرده‌محور.

منابع

- اکبری، محمدرضا؛ سوهانکار، امیرحسین و حیدری، حمید. ۱۴۰۰. نقشه راه تأسیس وزارت انرژی در ایران. مجله رهیافت، شماره ۸۲، ۸۷-۱۰۴.
- پورجوان، عبدالله، شاه‌آبادی، ابوالفضل، قربان‌نژاد، مجتبی و امیری، حسین. ۱۳۹۳. تأثیر وفور منابع طبیعی بر عملکرد حکمرانی کشورهای برگزیده نفتی و توسعه یافته: رویکرد پانل GMM. تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، ۱۶، ۱-۳۴.
- پیمانپاک، علی‌رضا، کیپور، جواد، و اکبری، محمدرضا. ۱۳۸۹. مدیریت انرژی در ایران: وضعیت موجود و راهکارها. تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- حسن‌تاش، غلامحسین. ۱۳۹۵. ارزیابی حکمرانی وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران.
- سیفی، نصرالله. ۱۴۰۲. بهینه‌سازی مصرف سوخت معطل ساختار ناکارآمد حکمرانی انرژی. مجله آفتاب. شماره ۶۵۹۰.
- شهبازی، کیومرث؛ حکمتی‌فرید، صمد و رضایی، هادی. ۱۳۹۴. بررسی تأثیر اندازه دولت و حکمرانی خوب بر شدت مصرف انرژی: مطالعه موردی کشورهای عضو اوپک. فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، ۲(۴)، ۲۳-۴۸.
- صمدی، علی حسین، و زاهدی، ستاره. (۱۳۹۷). تحلیل ثبات شبکه تجارت جهانی گاز طبیعی: کاربرد نظریه شبکه پیچیده. پژوهش‌های سیاستگذاری و برنامه ریزی انرژی، ۴(۱۳)، ۷-۴۰.
- عادل، محمد. ۱۴۰۰. مسائل نظام حکمرانی از دیدگاه اندیشکده‌ها. مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی.
- عبدالله‌پور، جمال. ۱۴۰۰. مطالعه، شناسایی و تدوین سیاست‌ها، برنامه‌ها و راهکارهای کاربست علوم اجتماعی در حکمرانی و مدیریت صنعت برق و انرژی. ایران. وزارت نیرو. پژوهشگاه نیرو. گروه پژوهشی مدیریت و علوم اجتماعی.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد؛ نوروزی، محمد؛ پرویزی، جواد و جهان‌تاب، حسن. ۱۳۹۵. تبیین وضعیت فعلی حکمرانی انرژی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی. پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی.

- بقراطی، فواد، شامی زنجانی، مهدی، و مانیان، امیر. (۱۳۹۷). طراحی چارچوب مفهومی حکمرانی دانش در سازمان‌های پروژه محور. مدیریت اطلاعات، ۴(۲) (پیاپی ۷)، ۱۲۹-۱۵۰.
- کیقبادی، مریم، ذوالفقارزاده، محمد مهدی و حیدری، غلامرضا. ۱۴۰۲. حکمرانی رفتار مصرف انرژی برق در ایران: از شکاف در سیاست‌های فنی و رفتاری تا ادراک سیاست گذار از مسئله. پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، ۱۳(۱)، ۱۵۵-۱۳۰.
- گروه مطالعاتی اندیشکده حکمرانی شریف. ۱۳۹۸. نظام تنظیم‌گری صنعت نفت و گاز ایران: ضرورت تنظیم‌گری. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۳۹۷. الزامات تشکیل وزارت انرژی، شماره مسلسل ۱۵۹۲۱.
- موسوی درچه، سید مسلم. ۱۴۰۲. ضرورت اصلاح نظام حکمرانی بهینه‌سازی انرژی در کشور. دومین کنفرانس بین‌المللی بهینه‌سازی مصرف و بهره‌وری انرژی ایران. تهران: پژوهشگاه صنعت نفت: ۲۳ و ۲۴ مرداد ۱۴۰۲.
- ناصری، علی، فرجی دیزجی، سجاد و پورسلیمی، علیرضا. ۱۳۹۶. رانت منابع طبیعی، فساد و حکمرانی خوب (شواهدی از کشورهای دارنده منابع طبیعی). فصل‌نامه مطالعات اقتصاد انرژی، ۱۳(۵۵)، ۱۳۲-۱۰۷.
- Andrews-Speed P., The institutions of energy governance in China, Paris and Brussels, Institut français des relations internationales (Ifri), 2013.
- Bennet, N. J. & Terre Satterfield, T. (2018). "Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis", Conservation Letters, 1(1), 1-13.
- Depuru S.S.S.R.; Wang L., & Devabhaktuni, V. (2011). Electricity theft: overview, issues, prevention and a smart meter-based approach to control theft, Energy Policy, 39(2), 1007-1015.
- Freeman, j. (2000). "The Private Role in Public Governanc". New York: University Law Review, 75(101), 47-58.
- Holley C. and Lecavalier E., Energy governance, energy security and environmental sustainability: A case study from Hong Kong, Energy Policy, 2017; 108: 379-389.

- Jamil, F. (2013). "On the electricity shortage, price and electricity theft nexus", *Energy Policy*, Vol. 54, 267–72.
- Tasdoven, H., Fiedler, B., & Garayev, V. (2012). "Improving electricity efficiency in Turkey by addressing illegal electricity consumption: a governance approach", *Energy Policy*, 226–34.