

درباره تشکیل وزارت انرژی:
۱. دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۵۹۱۶
تیرماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	چرایی تشکیل شورای عالی انرژی
۵.....	آسیب‌شناسی شورای عالی انرژی
۱۰.....	پیشنهادهایی برای اصلاح
۱۴.....	جمع‌بندی
۱۶.....	پیوست - اسامی و مشخصات خبرگان مورد مراجعه
۱۷.....	منابع و مأخذ



درباره تشکیل وزارت انرژی: ۱. دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی

چکیده

تشکیل شورای عالی انرژی یکی از راهبردهای یکپارچه‌سازی امر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در بخش انرژی بوده، ولی تجربه چندین‌ساله آن نشان می‌دهد که موفقیت چندانی در این زمینه کسب نکرده است.

گزارش حاضر به بررسی علل ضعف عملکردی این شورا پرداخته است. در مجموع می‌توان عدم تشکیل منظم جلسات شورای عالی انرژی، تضاد منافع و عدم پذیرش مواضع و دیدگاه‌های سایر اعضای شورا، وجود مغایرت‌هایی در مقررات و قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه بخش انرژی، عدم اصلاح ساختارهای موازی پس از تشکیل شورا و اشکالات ساختاری و عملکردی دبیرخانه شورای عالی انرژی را از علل ضعف عملکردی این شورا دانست.

دو رویکرد کلی در امر اصلاح شورای عالی انرژی را می‌توان مورد توجه قرار داد. رویکرد اول، حفظ شورای عالی انرژی را در دستور کار قرار داده و سعی می‌کند با انجام اقداماتی در بهبود آن بکوشد. تقویت دبیرخانه شورا، تعیین وظایف مشخص و موکد برای شورا در قوانین و اسناد کشور و ایجاد ظرفیت‌های لازم در این شورا جهت بهره‌گیری از توان کارشناسی جمعی در کشور در این رویکرد قابل اجراست ولی رویکرد دوم، ساختار شورایی را اساساً معیوب و موقتی دانسته و معتقد است که باید با حذف شورای عالی انرژی، راهکاری متناسب برای حل مسائل سیاستی انرژی کشور اتخاذ شود.

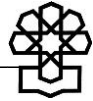
مقدمه

تصمیم‌گیری درباره ساختار اداره انرژی کشور و انجام اصلاحات اساسی در جهت توسعه کارآمدی ساختار موجود از اهمیتی فراوان برخوردار است. تاکنون ایده‌های متعددی جهت اصلاح ساختار اداره انرژی کشور و پر کردن خلأ حاکمیتی در این بخش مطرح شده است، ولی حتی اجماع نسبی درباره اثربخشی این ساختارها وجود ندارد. یکی از راهکارهایی که در این زمینه مورد توجه قرار گرفت و عملیاتی شد، تشکیل شورای عالی انرژی بود ولی این شورا نیز نتوانست پاسخگوی نیازهای سیاستگذارانه یکپارچه در حوزه انرژی کشور باشد. این گزارش درصدد واکاوی ضعف عملکردی شورای عالی انرژی است، لذا پس از مرور کوتاه تاریخچه تشکیل شورای عالی انرژی و خاستگاه آن، به آسیب‌شناسی این شورا پرداخته شده و از این رهگذر، علل ناکارآمدی این شورا مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. برای تهیه این گزارش، ضمن بررسی مطالعات و پژوهش‌ها و مستندات موجود، با تعدادی از خبرگان، صاحب‌نظران و مجریان مسائل مرتبط با ساختار انرژی مصاحبه شد^۱ و با دسته‌بندی نظرات ایشان علل عدم موفقیت شورای عالی انرژی به‌صورت نظام‌مند و یکپارچه ارائه گردید.

چرایی تشکیل شورای عالی انرژی

موضوع تشکیل شورای عالی نیرو در سال ۱۳۴۲ با هدف هماهنگی توسعه منابع و هماهنگی عرضه و تقاضای انرژی مطرح شد، ولی پس از تأسیس وزارت آب و برق، شورای مذکور

۱. اسامی آنها در پیوست انتهایی گزارش درج شده است.



کارکرد خود را از دست داد و جلسات آن ادامه نیافت. در سال ۱۳۴۵، سازمان برنامه وقت، موضوع ایجاد شورای هماهنگی در بهره‌برداری عرضه و تقاضای انواع انرژی را در دستور کار قرار داد، ولی به علت مغایرت شرح وظایف دیگر سازمان‌ها (به‌ویژه شرکت ملی نفت) این اقدام نیز معوق شد. با افزایش قیمت نفت در دهه ۱۳۵۰، زمینه ایجاد تغییرات عمرانی در کشور فراهم شد که موجب افزایش تقاضای مصرف انرژی گردید و در نهایت به مصوبه هیئت وزیران برای تشکیل شورای هماهنگی انرژی در اول شهریورماه ۱۳۵۶ منجر شد. مسئولیت دبیری این شورا با توجه به قانون برق سال ۱۳۵۳ به وزارت نیرو سپرده شد که تحولات مربوط به پیروزی انقلاب اسلامی، مانع از تشکیل این شورا گردید.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، همزمان با رشد تقاضای انرژی و برحسب بند «الف»^۱ ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو، تشکیل شورای هماهنگی انرژی توسط وزارت نیرو در دستور کار قرار گرفت. با اینکه شورای مذکور با جمعی از وزرا و رئیس سازمان برنامه و بودجه وقت تشکیل شد، ولی گزارشی از آن منتشر نشد و در عمل منحل گردید (جمع‌بندی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس با شماره مسلسل ۸۰۷۶ و ۸۵۲۵).

مجلس پنجم براساس بند «ه» ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه^۲ مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، دولت را موظف کرد تا در جهت عدم گسترش تشکیلات دولت، سه حوزه

۱. الف) بررسی و مطالعه و تحقیق درباره انواع انرژی و تنظیم برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای استفاده از منابع مختلف و برآورد میزان قابل تولید سالانه انواع انرژی و همچنین برآورد میزان احتیاجات انرژی کشور در بخش‌های مختلف و هماهنگ نمودن مصارف انواع انرژی.

۲. ه) عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه (بجز شرکت‌های مستقل) در سازمان استانی واحد. براساس این ضوابط باید ترتیبی اتخاذ شود که: ۱. امور انرژی، ۲. امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی، ۳. امور صنعت و معدن. در سه وزارتخانه تجمیع شود. دولت موظف است به‌منظور تحقق این ماده، عناوین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را همراه با حدود مأموریت‌ها و اختیارات هریک از آنها و تبیین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در حیطه فعالیت هر دستگاه و نحوه تحقق آنها همراه با پیش‌بینی زمانبندی مناسب برای تحقق آن در طول سال اول برنامه سوم تنظیم و ظرف یک ماه اقدامات قانونی لازم معمول شود.

۱. امور انرژی، ۲. امور کشاورزی و دام و توسعه عمران روستایی و ۳. امور صنعت و معدن را در سه وزارتخانه تجمیع کند. بدین طریق قانونگذار مقرر کرده بود که امور انرژی در یک وزارتخانه سامان یابد ولی طی پانزده ماه، از طرف دولت اقدام خاصی صورت نگرفت و مجلس ششم با قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه^۱ با مطرح کردن تشکیل شورای عالی انرژی کشور، موضوع تشکیل وزارت انرژی را منتفی کرد.

مجلس شورای اسلامی در ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۸۹، کلیه تصمیمات و سیاست‌های انرژی کشور را به شورای عالی انرژی^۲ واگذار کرده و مقرر داشت که ساختار شورای عالی انرژی باید به گونه‌ای اصلاح شود که امکان حضور منظم طرفین عرضه و تقاضای انرژی در جلسات شورا و سیاستگذاری مشترک آنها در بخش انرژی فراهم شود.

فارغ از اینکه شورای عالی انرژی به چه میزان در دستیابی به اهدافش موفق بوده است، بررسی چرایی تشکیل این شورا و اهداف پیش روی آن ضروری است. تمرکز سیاستگذاری در بخش انرژی کشور (از جمله انرژی‌های نو) و ایجاد هماهنگی لازم در جهت بهره‌گیری

۱. ماده (۲) - به منظور تمرکز سیاستگذاری در بخش انرژی کشور (از جمله انرژی‌های نو) و ایجاد هماهنگی لازم در جهت بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های کشور در بخش انرژی و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی و تعیین ضوابط و الگوهای آن و نیز تدوین سیاست‌ها و ضوابط تقلیل آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از تولید و مصرف انرژی، شورای عالی انرژی کشور به ریاست رئیس‌جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزیر نفت، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی و رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل می‌شود. تصمیمات شورای عالی انرژی کشور پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا خواهد بود.

تبصره «۱» - دبیرخانه شورای عالی انرژی کشور در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل می‌شود. سازمان مذکور حداکثر استفاده از قابلیت کارشناسی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عضو شورا، در قالب کمیته‌های تخصصی به عمل خواهد آورد. تعداد ترکیب و وظایف کمیته‌های تخصصی به تصویب شورای عالی انرژی کشور خواهد رسید. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دبیر شورا و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن خواهد بود.

تبصره «۲» - سایر وزرا در جلساتی که موضوع مربوط به وزارتخانه آنها در دستور کار شورا قرار دارد می‌توانند در شورا با حق رأی شرکت کنند.

۲. ماده (۵) - سیاستگذاری در بخش انرژی کشور از جمله انرژی‌های نو و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی فقط برعهده شورای عالی انرژی است.



کامل از ظرفیت‌های کشور در بخش انرژی مهمترین اهداف تشکیل شورای عالی انرژی بود. ضمن اینکه بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی و تعیین ضوابط و الگوهای آن و همچنین تدوین سیاست‌ها و ضوابط تقلیل آلودگی‌های محیط زیستی ناشی از تولید و مصرف انرژی نیز از جمله کارکردهای این شورا محسوب می‌شود.

ترکیب اعضای شورای عالی انرژی کشور که عبارتند از ریاست رئیس‌جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور)، وزیر نفت، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط زیست و سازمان برنامه و بودجه کشور نشان می‌دهد رویکرد یکپارچه‌سازی کلان امر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در مسائل مختلف بخش انرژی کشور هدف اصلی شورای عالی انرژی است. انتخاب سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان دبیرخانه شورا به‌عنوان یک نهاد بی‌طرف حاکمیتی، یکی دیگر از دلالت‌های ایجابی برای هدف کلان‌نگری در امر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در بخش انرژی کشور توسط این شورا است.

آسیب‌شناسی شورای عالی انرژی

پس از راه‌اندازی شورای عالی انرژی، پژوهش‌های متعددی با هدف آسیب‌شناسی و ارائه راهکارهای اصلاحی جهت افزایش کارآمدی این شورا انجام گرفت که البته محتوایی شبیه به هم دارند. در این بخش، علاوه بر مرور آسیب‌های بیان شده در سایر گزارش‌ها، نتایج تحلیلی و دستاوردهای مستقیم این پژوهش نیز ارائه می‌شود. به‌طور خلاصه می‌توان مهمترین اشکالات و آسیب‌های موجود در شورای عالی انرژی را به‌صورت زیر دانست:

الف) عدم تشکیل منظم جلسات شورای عالی انرژی

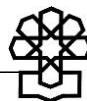
روشن‌ترین نشانه و دلیل ضعف عملکردی الگوی تعیین شورا برای حل مسائل حاکمیتی بخش انرژی (که به نوعی معلول، علت‌های دیگر است)، عدم تشکیل منظم جلسات این شورا است به‌گونه‌ای که طی ۱۰ سال گذشته، کمتر از پنج جلسه این شورا تشکیل شده است.^۱ لذا می‌توان گفت عدم برگزاری منظم جلسات شورای عالی انرژی، خود سبب می‌شود هماهنگی‌های آتی و گذر از مقدمات مباحث برای ورود به مسائل اصلی موردنظر شورا نیز با تأخیر و مشکل همراه باشد و همین امر مشکلات فراوانی را به دنبال دارد.

ب) تضاد منافع و عدم پذیرش مواضع و دیدگاه‌های سایر اعضا

با توجه به ضعف‌های ساختاری حاکمیتی در کشور، اصلی‌ترین اعضای شورای عالی انرژی (یعنی وزارتخانه‌های نفت و نیرو)، رویکرد تصدیگری داشته و در امور عملیاتی حضوری فعال دارند، لذا همواره می‌کوشند به‌عنوان یک بازیگر فعال در عرصه اجرایی وارد شوند و بر تصمیمات اجرایی به سود وزارتخانه‌های متبوع خویش تأثیر بگذارند. با این نگاه، تصمیمات کلان و بلندمدت شورای عالی انرژی تحت تأثیر ذی‌نفعان مختلفی قرار می‌گیرد که متأسفانه در موارد متعددی به ترجیح منافع مقطعی درون وزارتخانه‌ای به منافع بلندمدت ملی انجامیده است، لذا خواسته و ناخواسته، شورای عالی انرژی به بستری برای طرح مباحث اختلافی و احیاناً کسب منافع مقطعی اختصاص می‌یابد.

شورای عالی انرژی زمانی کارآمدتر و مؤثرتر خواهد بود که دارای دستور جلسات دقیق بوده و حضور و همفکری در این جلسات به پخته شدن طرح‌ها و تصمیمات کمک کند و

۱. در این رابطه می‌توان به مصاحبه سخنگوی کمیسیون انرژی در مجلس دهم اشاره کرد.



همین امر زمینه حضور منظم و بانگیزه اعضا را تقویت می‌کند. به‌عنوان مثال می‌توان موضوع محوری (اختلافی) بین وزارتخانه‌های نفت و نیرو را مسئله «گاز» دانست. به این معنا که آنچه زمینه اختلاف نظر و ضرورت تصمیم‌گیری‌های مشترک و واحد را در این دو وزارتخانه، بیش از پیش فراهم می‌کند مسائل مربوط به گاز است، زیرا مسئله گاز و تصمیمات مربوط به آن، بر منافع بخشی هریک از دو وزارتخانه تأثیر می‌گذارد. صادرات گاز یا صادرات برق، تصمیمی اساسی است زیرا از یک‌سو، وزارت نفت ترجیح می‌دهد 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 نیروگاه‌های گازی است که تضاد منافع بین این دو وزارتخانه را نشان می‌دهد.

طبق قانون، الزام آوردن بودن تصمیمات شورای عالی انرژی منوط به تأیید رئیس‌جمهور است، لذا از نظر رفتاری، عملاً خود شورا کارکردی در مقام تصمیم‌گیری ندارد و چه بسا، چانه‌زنی‌های آتی اعضای جلسه و ملاحظات جانبی سبب تغییر جمع‌بندی اعضای جلسه شود و همین امر، کارکرد جلسه را تضعیف می‌کند.^۱

ج) مغایرت مقررات و قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه بخش انرژی

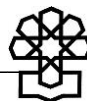
مهرآزما (در گزارش به شماره مسلسل ۸۰۷۶)، به آسیب‌شناسی اجمالی شورای عالی انرژی پرداخته و بیان می‌کند با وجود تصویب قانون تشکیل این شورا، به‌علت مغایرت مقررات و قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه بخش انرژی، کماکان تداخل وظایف وجود دارد

۱. به‌منظور پوشش بخشی از مشکلات ناشی از عدم ضمانت تصمیمات اتخاذی در جلسات شورا، با پیگیری رئیس سازمان برنامه و بودجه در دولت یازدهم، مصوبات شورای عالی انرژی رویکردی ابلاغی یافته و پس از جمع‌بندی در شورا، لازم‌الاجرا می‌شوند.

و مشخص نیست چگونه می‌توان با تشکیل این شورا به همه این ناهماهنگی‌ها و مغایرت‌های قانونی خاتمه داد، به‌ویژه اینکه قانون مذکور جامعیت لازم را ندارد و نمی‌تواند مغایرت‌های قانونی از جمله مغایرت بین دستگاه‌های دست‌اندرکار انرژی مثل تشکیل وزارت نیرو، تشکیل وزارت نفت و اساسنامه شرکت ملی نفت ایران را مرتفع کند. ضمن اینکه گستردگی کار و مسائل بسیار زیاد مطرح شده برای این شورا، نشان می‌دهد که بعید است شورای عالی انرژی بتواند در صورت تشکیل نیز کل مسائل را فیصله دهد. در حالت خوشبینانه و با توجه به مشغله کاری رئیس‌جمهور و وزرای عضو شورای مذکور، تنها می‌توان مسائل استراتژیک، مثل موازنه انرژی کشور، صادرات انرژی، قیمتگذاری انرژی، خصوصی‌سازی واحدهای زیرمجموعه بخش انرژی، تأمین سوخت صنایع انرژی‌بر (خصوصی و دولتی)، سیاست‌های کلان بهینه‌سازی را در این شورا مطرح کرد.

د) عدم اصلاح ساختارهای موازی پس از تشکیل شورا

پس از راه‌اندازی این شورا، ساختارهای موازی از بین نرفت و البته ساختارهای درونی و بنگاه‌محور وزارتخانه‌های نفت و نیرو نیز اصلاح نشد، لذا عملاً نهاد جدیدی به نهادهای موجود اضافه شد که ترکیب اعضای شورا، دشواری برگزاری جلسات را نیز به دنبال داشت و فقدان سازوکار مناسبی برای دستیابی به یک تصمیم مورد اجماع - با رویکرد سیاستگذاری کلان در بخش انرژی که فارغ از نگاه‌های بخشی و مقطعی به مسائل مرتبط پردازد - موجب شد که تشکیل جلسات چندساعته با حضور تعدادی از عالی‌ترین مقامات اجرایی کشور، به نتیجه‌ای جز طرح بحث‌های کلی نینجامد. طبیعی است که اثربخشی تصمیمات این شورا، زمانی افزایش می‌یابد که تصمیمات مغایر با سیاست‌های شورای عالی



انرژی از طریق سایر مراجع ذی‌ربط مانند شورای اقتصاد، هیئت وزیران، مجامع عمومی شرکت‌های اصلی بخش انرژی مانند شرکت‌های توانیر، نفت، گاز و... اتخاذ نشود.

ه) اشکالات ساختاری و عملکردی دبیرخانه شورای عالی انرژی

می‌توان مهمترین و مؤثرترین عنصر در پیگیری امور و مصوبات در شوراهای عالی را برخورداری آنها از یک دبیرخانه توانمند و چابک دانست که باید 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 درعین حال که می‌توانست نقطه قوتی برای پیشبرد امور شورا باشد تبدیل به یکی از نقاط ضعف این شورا شد، زیرا از یک‌سو سازمان مدیریت، ظرفیت لازم برای پرداختن به این امور را نداشت و از سوی دیگر با تغییر وظایف و شئون ساختاری این سازمان در دولت‌های نهم و دهم ورود کاملی در این دسته از امور نداشت. 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 تاکنون نداشته، درحالی‌که دبیرخانه شورا باید از یک واحد ستادی متشکل از خبره‌ترین و کلان‌نگرترین افراد در بخش انرژی تشکیل شود.^۱

ضعف عملکردی در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌عنوان دبیرخانه

۱. ترکیب و نحوه تشکیل شورا به‌گونه‌ای است که نمی‌توان با به‌وجود آمدن آن تحولی اساسی در بخش انرژی را انتظار داشت. اعضای شورا عمدتاً همان بنگاه‌داران تصدیگر بوده و دبیرخانه آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین گردیده که سازمان مذکور نیز در گذشته میزان استقلال و توانایی خود برای سیاستگذاری، هدایت و نظارت عالی بخش انرژی کشور را نشان داده است (حسن‌تاش، ۱۳۸۱).

شورا و عدم گرایش و نگرش مثبت اعضای شورا جهت تشکیل جلسات و تصویب سیاست‌های کلان مناسب یکی از علل ناکارآمدی شورا است. علی‌رغم اینکه براساس قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دبیر شورا و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن است، ولی این ساختار فاقد قابلیت لازم برای تشکیل منظم جلسات و پیگیری اجرای مصوبات است.

پیشنهادهایی برای اصلاح

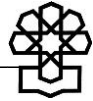
براساس بررسی‌های انجام گرفته در این پژوهش، با دو رویکرد می‌توان به گام‌های اصلاحی پرداخت:

رویکرد اول - حفظ شورای عالی انرژی و اقداماتی برای بهبود آن

در این رویکرد، پیش‌فرض اصلی این است که شورای عالی انرژی حفظ شود و براساس آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از این شورا، سازوکارهایی برای بهبود و اصلاح آن در پیش گرفته است. سه پیشنهاد برای اصلاح در این سطح می‌توان در نظر گرفت.

الف) تقویت دبیرخانه شورای عالی انرژی

همان‌گونه که در گزارش حاضر اشاره شد، سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان 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، با محدودیت‌هایی مواجه است لذا تقویت این دبیرخانه یکی از مهمترین گام‌های 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 به‌عنوان دبیرخانه شورای عالی انرژی بسیار ضروری است.

ب) 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 به‌صورت کلی مشخص شده است، ولی تعیین وظایف و ارائه نقش‌های مشخص از سوی دولت و مجلس به این شورا، می‌تواند در پررنگ‌تر کردن نقش این شورا مؤثر باشد البته تصویب قانونی تحت عنوان وظایف و اختیارات شورای عالی انرژی نیز در این راستا مفید است. به‌عنوان 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 مفیدتر خواهد بود.

ج) 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 مسئله‌یابی و یافتن راهکارهای اثربخش برای مسائل پیش‌رو یکی از نیازهای اساسی این شورا است. استفاده از بستر فضای مجازی و پشتیبانی مناسب دبیرخانه شورای عالی انرژی جهت طرح سؤالات و مسائل کشور در بخش انرژی و بهره‌گیری از نظرات، ایده‌ها و ملاحظات کارشناسی خارج از شورا، یکی از راهبردهای پیشنهادی برای مسئله‌یابی مناسب و ارائه راهکارهای دقیق و همه‌جانبه است. اعلام دستورجلسات پیش

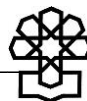
از تشکیل جلسات و جمع نظرات کارشناسی در زمینه دستور مورد نظر و انتشار نتایج و فرآیند تصمیم‌گیری درباره هر مسئله پس از تشکیل جلسات ضمن افزایش شفافیت عمومی در مسائل کلان کشور، زمینه ارتقای توان کارشناسی و دانش فنی متخصصان را نیز فراهم می‌آورد که در بلندمدت ثمرات و برکات زیادی به‌دنبال خواهد داشت.

رویکرد دوم - ارائه راهکار جایگزین و حذف شورای عالی انرژی

همان‌گونه که در تاریخچه شکل‌گیری شورای عالی انرژی نیز اشاره شد، این شورا در پاسخ به نیاز تشکیل وزارت انرژی تشکیل شد ولی تجربه چندین سال گذشته نشان از آن دارد که علی‌رغم بیان وظایف و اختیارات گسترده برای این شورا، همچنان بسیاری از ابهامات و مسائل در جای خود باقی است و سازوکار شورایی نتوانسته است از حجم این مشکلات بکاهد. با یک نگاه تحلیلی می‌توان برخی از علل ضعف عملکردی شورای عالی انرژی را در ذات «شورایی بودن» جستجو کرد. تجربه شوراهای عالی نشان از آن دارد که اگر شوراها به‌صورت منظم و برای تصمیم‌گیری در موضوع مشخص تشکیل نشوند، کارآمدی خود را از دست داده و در حالت خوشبینانه به محلی برای هم‌اندیشی‌های کلی برای رفع اختلاف تبدیل می‌شوند و عملاً از ایفای نقش سیاستگذاری‌های راهبردی و کلان باز می‌مانند.

با توجه به اینکه ارائه راهکار جایگزین هدف این گزارش نیست و مطالعه و مجال دیگری را می‌طلبد، ولی تشکیل وزارت انرژی و ادغام نظام‌مند و فاز به فاز وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با بخش انرژی در کنار رعایت ملاحظات ساختاری و اصل سبک‌سازی ساختارهای موجود می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

درواقع رویکرد دوم بر این باور است که برخی از اشکالات و ضعف‌های موجود در



شورای عالی انرژی، ذاتی خود شورا است و انجام اقدامات اصلاحی، صرفاً به بهبودهای مقطعی و بخشی انجامیده و نمی‌تواند پاسخگوی نیاز کشور باشد. این نتیجه‌گیری در مطالعات دیگر نیز تأیید شده است. از جمله در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (با شماره مسلسل ۱۵۲۹۰)، علل ناکامی در تدوین سیاست‌های جامع انرژی در کشور مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در سطح سیاستگذاری و قانونگذاری، مواردی نظیر نبود متولی مشخص به‌منظور تدوین سیاست‌های جامع انرژی در کشور، متصدی بودن سیاستگذاران، سیاست‌زدگی برنامه‌ریزی انرژی، نبود ارتباط سازنده بین نهادها و دستگاه‌ها (وزارت نفت و نیرو) در جهت تدوین سیاست‌های جامع انرژی کشور، در دسترس نبودن آمار و ارقام صحیح و یکپارچه از عملکرد کشور در حوزه‌های مختلف انرژی و همچنین نبود نهادهای نظارتی به‌منظور نظارت بر اجرای سیاست‌ها و راهبردهای تدوین شده مطرح شده است. در مقام راهکارهای پیشنهادی ناظر به رفع این چالش‌ها، ابتدا احیای شورای عالی انرژی از طریق بازنگری در ساختار و دبیرخانه آن در کوتاه‌مدت و سپس زمینه‌سازی برای تشکیل وزارت انرژی توسط این شورا در بلندمدت توصیه شده است. به‌عبارت‌دیگر در کوتاه‌مدت پیشنهاد می‌شود تا شورای عالی انرژی احیا شود و ضمن رسیدگی به امور سیاستگذاری کلان انرژی کشور و ایفای نقش مرجعیت تمامی امور حوزه انرژی، زمینه‌سازی لازم را برای تشکیل وزارت انرژی فراهم کند، بدین‌منظور لازم است ابتدا اصلاحات ساختاری در این شورا انجام شده و دبیرخانه این شورا مستقل شود (خارج از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) تا جلسات این شورا به‌طور منظم تشکیل گردد. همچنین لازم است بدنه کارشناسی متشکل از متخصصان باتجربه و زبده حوزه انرژی در کنار دبیرخانه ایجاد شود تا در کوتاه‌مدت بتواند انجام برخی از امور سیاست‌پژوهی و

تصمیم‌سازی را برعهده بگیرد. از دیگر کارکردهای این بدنه کارشناسی، فعالیت در حوزه آمار و ارقام است تا یک بانک اطلاعاتی جامع و صحیح از آمارها و ارقامی که در تدوین سیاست‌ها مورد نیاز است ایجاد شود. در روند احیای شورای عالی انرژی، جایگاه این شورا در حل مسائل و اختلافات براساس منافع ملی کشور باید تثبیت شود. پس از شکل‌گیری ساختار جدید و جایگاه فرادستگاهی این شورا، رسیدگی به اختلافات بین نهادها از جمله وزارت نفت و نیرو (مانند بحث صادرات گاز، بازدهی نیروگاه‌ها و مانند آن) باید به این شورا تفویض گردد. از طرف دیگر با توجه به وجود تناقضات و خلأهای قانونی، این شورا باید جایگاه خود را به‌عنوان متولی این حوزه به‌منظور برطرف نمودن مشکلات قانونی حوزه انرژی به‌دست آورد. در نهایت شورای عالی انرژی باید به جایگاهی برسد که ضمن متولی بودن کلیه مباحث و مسائل حوزه انرژی کشور به‌عنوان مرجعیت این حوزه، تلقی شده تا بتواند زمینه‌سازی تشکیل وزارت انرژی را فراهم نماید (حسینی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۶). در مجموع، در رویکرد دوم نقش شورای عالی انرژی با توجه به موقعیت شورایی آن و ظرفیت‌های موجود در آن، زمینه‌سازی برای تشکیل ساختاری منسجم‌تر نظیر وزارت انرژی است. البته، الزامات تشکیل وزارت انرژی در گزارش دیگری بررسی می‌شود.

جمع‌بندی

سیاستگذاری در بخش انرژی در تمامی دولت‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی از طریق قوانین سالیانه بودجه و قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه صورت گرفته است، ولی این قوانین به‌دلایلی نظیر نگاه دستگاهی (به‌جای نگاه جامع به مسائل بخش انرژی)، افق کوتاه‌مدت در برنامه‌ریزی، نگاه غیرواقع‌بینانه در هدفگذاری‌های سالیانه پاسخگوی نیازهای



این حوزه نبوده است.

یکپارچه‌سازی ساختار اداره انرژی از نظر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت بخش انرژی و زیربخش‌های آن و دستیابی به یک نگرش یکپارچه در بخش انرژی کشور و استفاده از فرصت‌های همکاری مناسب بین سازمان‌ها و وزارتخانه‌های ذی‌ربط در امر انرژی، همواره به‌عنوان یک ضرورت و اولویت در کشور مطرح بوده و راهکارهای متعددی در این زمینه بیان شده است. یکی از راهکارهای تجویزی در این راستا، تشکیل شورای عالی انرژی بوده است که در این گزارش، آسیب‌شناسی کلی پیرامون آن صورت گرفت و به واکاوی علل ضعف عملکردی آن پرداخته شد.

شورای عالی انرژی را می‌توان راهکاری موقت برای حالت گذار از ساختار فعلی به ساختار یکپارچه نظیر تشکیل وزارت انرژی دانست، لذا توجه به ظرفیت عملی شوراهای عالی در کشور نشان می‌دهد، این شوراها نتوانسته‌اند تأمین‌کننده نیازهای سیاستگذارانه و نظارتی یک ساختار فرابخشی و فراوزارتخانه‌ای باشند. ساختار موجود شورای عالی انرژی به‌گونه‌ای طراحی شده است که در حالت خوشبینانه می‌تواند به‌عنوان یک بازوی مشورتی برای رئیس‌جمهور در امر حل‌وفصل اختلافات بین‌وزارتخانه‌ای (به‌ویژه وزارتخانه‌های نفت و نیرو) در نظر گرفته شود، لذا می‌توان گفت شورای عالی انرژی، به‌عنوان یک شورا، دارای توان و ظرفیت محدودی است که نمی‌توان انتظاری فراتر از قابلیت‌های آن داشت چه اینکه چنین انتظاراتی در عمل نیز رنگ واقعیت را نخواهد دید.

دو رویکرد کلی در امر اصلاح شورای عالی انرژی را می‌توان مورد توجه قرار داد. رویکرد اول حفظ شورای عالی انرژی را در دستور کار قرار داده و سعی می‌کند با انجام اقداماتی در بهبود آن بکوشد. تقویت دبیرخانه شورا، تعیین وظایف مشخص و موکد برای

شورا در قوانین و اسناد کشور و همچنین ایجاد ظرفیت‌های لازم برای شورای عالی انرژی جهت بهره‌گیری از توان کارشناسی جمعی در کشور در این راستا قابل طرح است. رویکرد دوم، ساختار شورایی را معیوب و موقتی دانسته و معتقد است که باید با حذف شورای عالی انرژی، راهکاری متناسب برای حل مسائل سیاستی انرژی کشور با تشکیل وزارت انرژی اتخاذ شود. الزامات تشکیل وزارت انرژی نیز در گزارش دیگری ارائه خواهد شد.

پیوست - اسامی و مشخصات خبرگان مورد مراجعه

آقایان (به ترتیب حروف الفبا):

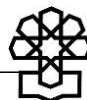
- امیرمعینی مهران - عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی
- حسن تاش غلامحسین - عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی
- خویی هاشم - کارشناس ارشد انرژی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- عباسی هادی - قائم مقام معاونت امور پژوهشی مرکز همکاری‌های فناوری و

نوآوری

- کفاشی احمد - رئیس امور انرژی سازمان برنامه و بودجه
- کی‌پور جواد - سردبیر نشریه دیپلماسی انرژی و دارای سابقه کار پژوهشی در

موضوع این پژوهش

- مبینی دهکردی علی - رئیس مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی
- مخلص‌الائمه فرزاد - مدیر بخش برق و نیرو سازمان بازرسی کل کشور
- مهرآزما ایرج - کارشناس ارشد انرژی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- میرزایی صابر - معاون امور پژوهشی مرکز همکاری‌های فناوری و نوآوری



منابع و مأخذ

۱. حسن‌تاش سیدغلامحسین. اولویت‌های شورای عالی انرژی، سرمقاله ماهنامه اقتصاد انرژی، ش ۳۷، خردادماه ۱۳۸۱.
۲. حسینی سیدحسین، اسحاق‌پور شهرداد، آقای سیدامیر. ارزیابی علل ناکامی‌های مربوط به تدوین سیاست‌های جامع انرژی کشور (به شماره مسلسل ۱۵۲۹۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.
۳. قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، مصوب سال ۱۳۹۰.
۴. قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه.
۵. قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی (به شماره مسلسل: ۸۵۲۵)، ۱۳۸۶.
۷. مهرآزما، ایرج. درباره شورای عالی انرژی (به شماره مسلسل: ۸۰۷۶)، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۸۵.



شماره مسلسل: ۱۵۹۱۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره تشکیل وزارت انرژی: ۱. دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمد نوروزی، میثم پیله‌فروش

مدیر مطالعه: فریدون اسعدی

اظهار نظر کنندگان: داریوش ابوحمزه، سیدغلامحسین حسن‌تاش، ایرج مهرآزما

ناظران علمی: حسین افشین، مهدی فقیهی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۵