سیاست‌نامه

شماره ۰۱۰۲۰۱

تیر ۱۴۰۱

بررسی ساختار حکمرانی انرژی در آمریکا و درس‌هایی برای ایران

بسم‌الله‌الرحمن‌الرحیم

عنوان گزارش: **بررسی ساختار حکمرانی انرژی در آمریکا و درس‌هایی برای ایران**

تهیه و تدوین: **محمد عظیم‌زاده**

آدرس وب سایت: **iranergi.com**

تاریخ تهیه گزارش: **تیر ۱۴۰۰**

نشانی: تهران، خیابان شهید دکتر حبیب الله، تقاطع خیابان شهید سروش (یکم)، پلاک ۹۶، پژوهشکده مطالعات فناوری- ۰۲۱۶۶۵۰۰۰۶۵

مطالب بیان‌شده در گزارش‌ها و انتشارات پژوهشکده مطالعات فناوری، نتیجه تحقیقات پژوهشگران و بیان‌کننده دیدگاه‌های مؤلفان آنهاست و لزوماً موضع رسمی پژوهشکده مطالعات فناوری نیست، مگر آنکه به آن تصریح شده باشد.

اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران

فهرست مطالب

۱-مقدمه و بیان مسأله ۴

۲-بحران انرژی ۱۹۷۳ زمینه‌ساز تشکیل وزارت انرژی ۶

۳-جایگاه و کارکرد دیگر دستگاه‌های اجرایی در ساختار حکمرانی انرژی آمریکا ... ۷

۴-آموزه‌های سیاستی برای بهبود ساختار حکمرانی انرژی ایران ۹

۴-۱-وجود رویکرد مشخص و جهت‌دهنده ۹

۴-۲-اراده سیاسی دولتمردان: مهم‌ترین شرط اصلاح ساختار حکمرانی ۱۱

۴-۳-انعطاف ساختار حکمرانی انرژی برای تحقق رویکرد مورد نظر ۱۲

۴-۴-هماهنگی بخش انرژی با سایر بخش‌ها ۱۳

۴-۵-نقش پررنگ نهادهای تنظیم‌گر ۱۴

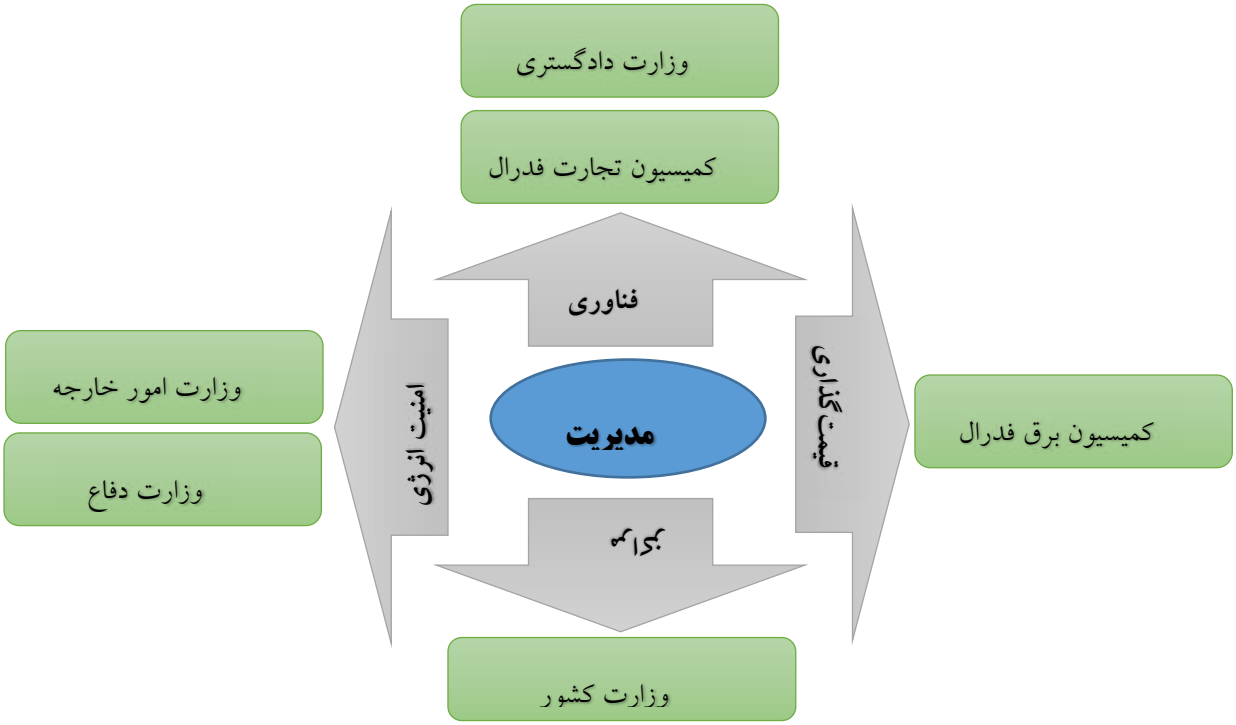
۵-جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۱۶

۶-منابع ۱۷

۱-مقدمه و بیان مسأله

تا اوایل دهه ۱۹۷۰، امور مرتبط با انرژی به صورت پراکنده در وزارتخانه‌ها و آژانس‌هایِ دولت فدرال، برنامه‌ریزی و اجرا می‌شدند و چنین رویه‌ای در دولت نسبت به انرژی دنبال می‌شد. به عنوان مثال اداره نفت و گاز[1] و اداره پژوهش زغال سنگ[2] در وزارت کشور قرار داشتند. در حالی که وزارت دادگستری و کمیسیون تجارت فدرال تلاش می‌کردند تا رقابت را از طریق فناوری‌های انرژی بهبود بخشند، کمیسیون برق فدرال، قیمت‌های منصفانه برای توزیع برق و گاز را در بازرگانی بین‌ایالتی تعیین می‌نمود. علاوه‌بر این موارد، افزایش امنیت ملی از طریق تأمین نفت از داخل و خارج توسط وزارتخانه‌های امور خارجه و دفاع، پیگیری می‌شد. پژوهش‌های مرتبط با انرژی تا قبل از ۱۹۴۶در وزارت کشور و سپس در مراکز پژوهشی مختلف و آزمایشگاه‌های زیرنظر کمیسیون انرژی اتمی[3] صورت می‌گرفت. بنابراین در این دوران، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در حوزه انرژی، بر عهده‌ی دستگاه‌های مختلف بوده است و نهادی که بتواند به صورت یکپارچه امور مرتبط با انرژی را مدیریت کند، وجود نداشته است (Roger, 1980). چنین چالشی در شکل ۱ به تصویر کشیده شده است.

[1] Office of oil and gas
[2] Office of coal research
[3] Atomic energy commission



شکل ۱: مدیریت پراکنده انرژی در آمریکا تا اوایل دهه ۱۹۷۰، منبع: یافته‌های نویسنده

این روند ادامه داشت تا اینکه کشور آمریکا، برخی کمبودهای انرژی به ویژه خاموشی بزرگ سال ۱۹۶۵ و افت ولتاژ برق سال ۱۹۷۱ را تجربه نمود. این موارد سبب شد تا نیکسون، در سال ۱۹۷۱ به کنگره هشدار دهد که دیگر عرضه انرژی آمریکا، تضمین‌کننده امنیت انرژی این کشور نیست و از کنگره درخواست ایجاد وزارت منابع طبیعی نمود تا مدیریت انرژی به صورت یکپارچه در این وزارتخانه دیده شود. طرح نیکسون با پیشرفت کمی مواجه گردید. زیرا هنوز عموم آمریکایی‌ها، باوری نسبت به کمبود انرژی نداشتند و موارد پیش‌آمده را امری موقتی قلمداد می‌کردند (Sharlin, 1977).

چنین نگرشی در مواجهه با مدیریت انرژی دیری نپایید که رنگ باخت و به سبب بحران‌هایی که به وجود آمد، ایده‌ی مدیریت یکپارچه انرژی قوت گرفت و به تدریج،

وزارتخانه‌ی مستقلی با عنوان انرژی شکل گرفت. مسئله‌ی مهمی که قرار است در این گزارش به آن پرداخته شود این است که به لحاظ تاریخی و ترتیبات نهادی، آمریکا چه مسیری را تا تشکیل وزارت انرژی پیموده است و اینکه در حال حاضر، به جز نقش پررنگ این وزارتخانه، چه نهادهای دیگری نیز در امور مرتبط با انرژی دخیل هستند. بخش پایانی گزارش نیز به آموزه‌های سیاستی حکمرانی انرژی آمریکا برای بخش انرژی ایران اختصاص یافته است.

۲-بحران انرژی ۱۹۷۳ زمینه‌ساز تشکیل وزارت انرژی

بحران انرژی ۱۹۷۳، نیاز به متمرکز ساختن برنامه‌های متنوع انرژیِ دولت به درون یک نهاد را شتاب بخشید. نیکسون در ۱۹۷۳، اداره انرژی فدرال[۴] را در دفتر اجرایی کاخ سفید ایجاد نمود. پس از استقرار اداره انرژی فدرال، کاخ سفید از قانون استقرار اداره کل انرژی فدرال[۵] به عنوان آژانسی مستقل حمایت نمود. این قانون که تمام ادارات و فعالیت‌های مرتبط با انرژی را به این آژانس منتقل می‌نمود، در ۱۹ دسامبر ۱۹۷۳ از تصویب مجلس سنا گذشت و نیکسون این قانون را در ۷ مارس ۱۹۷۴ اجرا نمود. با تأسیس این نهاد، چاره‌ای برای رفع موقت بحران انرژی اندیشیده شد و اموری از قبیل جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل مسائل انرژی، قیمت‌گذاری نفت، ذخایر استراتژیک نفت، صرفه‌جویی و کارایی بیشتر منابع انرژی به این سازمان واگذار شد. از آن‌جایی که این نهاد قرار بود تا ظرف دو سال منحل شود، کنگره در ۱۴ آگوست ۱۹۷۶ مدت زمان استقرار این نهاد را تا ۳۱ دسامبر ۱۹۷۷ تمدید نمود.

سپس قانون وزارت انرژی در آگوست ۱۹۷۷، یکی از جالب‌ترین و متنوع‌ترین نهادها را در دولت فدرال به وجود آورد. استقرار وزارت انرژی، اکثر فعالیت‌های انرژی در

[4] Federal energy office
[5] Federal Energy Administration

سطح فدرال را به زیر یک چتر آورد و چارچوبی را برای برنامه‌ریزی جامع انرژی در سطح ملی فراهم نمود. در اولین روزهای استقرار وزات انرژی، تمام دفاتر مرکزی و پرسنل‌ها از واحدهای مختلف مرتبط با انرژی به درون وزارت انرژی منتقل گردیدند و اولین ساختار این وزارتخانه با بیست هزار کارمند و بودجه سالانه تقریباً ده میلیارد دلار ایجاد شد (Terrence & Jack, 1994).

۳-جایگاه و کارکرد دیگر دستگاه‌های اجرایی در ساختار حکمرانی انرژی آمریکا

هر چند با شکل‌گیری وزارت انرژی، امور مرتبط با انرژی به صورت یکپارچه مدیریت می‌شود، اما هم‌زمان با تشکیل این نهاد، سازمان‌ها و کمیسیون‌های دیگری نیز در ارتباط با انرژی به شرح زیر شکل گرفته‌اند.

جدول ۱: دیگر متولیان مدیریت انرژی در آمریکا

عنوان	سال تأسیس	زیرمجموعه	مهم‌ترین کارکرد
کمیسیون تنظیم‌گری انرژی فدرال (FERC)	۱۹۷۷	وزارت انرژی	–مقررات‌گذاری خطوط توزیع و عمده‌فروشی برق و گاز در حوزه بین‌ایالتی
اداره اطلاعات انرژی (EIA[6])	۱۹۷۷	وزارت انرژی	– جمع‌آوری، تخمین و تحلیل داده‌ها

[6] Energy Information Administration (EIA)

اداره اجرا و احیای معادن سطحی (OSMRE[7])	۱۹۷۷	وزارت کشور	-تنظیم‌گری معادن فعال و احیای معادن رها شده
اداره مدیریت انرژی اقیانوس (BOEM[8])	۲۰۱۰	وزارت کشور	- مدیریت انرژی در بخش فراساحلی
دفتر ایمنی و حفاظت از محیط زیست (BSEE[9])	۲۰۱۱	وزارت کشور	- ارتقای ایمنی از محیط زیست در فراساحلی
اداره منابع انرژی (ENR)[10]	۲۰۱۱	وزارت امور خارجه	- مشارکت جهانی، منطقه‌ای و دوجانبه با کشورهای تولیدکننده و مصرف‌کننده انرژی

منبع: **ferc.gov,eia.gov, boem.gov, bsee.gov, osmre.gov, state.gov**

ممکن است با مشاهده جدول، این سؤال به ذهن برسد که با ایجاد نهادهای مذکور در جدول، دوباره مدیریت انرژی در آمریکا از حالت یکپارچه خارج و در نهادهای مختلفی پراکنده شده است. در پاسخ به این سؤال باید مطرح کرد که ساختار حکمرانی قبل و بعد از ایجاد وزارت انرژی، تفاوت قابل‌ملاحظه‌ای با یکدیگر دارند. قبل از دهه ۱۹۷۰ اصلاً وزارتخانه‌ای با عنوان وزارت انرژی وجود نداشته است و لذا امور مرتبط با انرژی به صورت پراکنده و در نهادهای مختلفی صورت می‌گرفته است ولی بعد از استقرار وزارت انرژی، بخش انرژی در قالب قوانین متعدد ساماندهی و به نوعی بازسازی شد و با هماهنگی این وزارتخانه، جهت تسریع و کارایی، برخی امور انرژی به آژانس‌ها، سازمان‌ها

[7] Office of Surface Mining Reclamation and Enforcement
[8] Bureau of Ocean Energy Management (BOEM)
[9] Bureau of Safety and Environmental Enforcement (BSEE)
[10] Bureau of Energy Resources (ENR)

و وزارتخانه‌های دیگر واگذار شد. سال تأسیس نهادهای مذکور که همگی در سال ۱۹۷۷ (سال تأسیس وزارت انرژی) یا سال‌های بعد از ۱۹۷۷ می‌باشد نیز مؤید این مطلب است.

۴-آموزه‌های سیاستی برای بهبود ساختار حکمرانی انرژی ایران

گرچه ساختار سیاسی و حقوقی آمریکا و همچنین فرایند تدوین قانون در سطوح فدرالی و ایالتی، با ساختار سیاسی–حقوقی ایران متفاوت است، ولی با توجه به مطالبی که در بخش‌های قبل مورد بررسی قرار گرفت، می‌توان از آموزه‌های سیاستی این کشور در راستای اصلاح ساختار حکمرانی بخش انرژی به شرح زیر استفاده نمود:

۴-۱-وجود رویکرد مشخص و جهت‌دهنده

یکی از مهم‌ترین دلایل موفقیت آمریکا در عرصه‌ی ساختار حکمرانی انرژی ، داشتن رویکردی واحد و به تبع آن، تدوین قوانین و سایر آیین‌نامه‌ها بر مبنای آن رویکرد است. بهترین مرجع برای پی‌بردن به رویکرد انرژی آمریکا، قانون وزارت انرژی سال ۱۹۷۷ است که در ابتدای این قانون، دلایل تشکیل وزارت انرژی در پنج جمله به شرح زیر آورده شده است:

۱–ایالات متحده با کمبود روزافزون منابع انرژی تجدیدناپذیر مواجه شده است، ۲–کمبود انرژی و وابستگی روبه افزایش آمریکا به عرضه انرژی خارجی، تهدیدی جدی برای امنیت ملی و هم‌چنین تهدیدی برای سلامت، ایمنی و رفاه شهروندانش به حساب می‌آید، ۳–برنامه ملی انرژیِ توانمندی مورد نیاز است تا نیازهای انرژی در حال‌حاضر و آینده را به صورت سازگار با اهداف اجتماعی، محیط زیستی و اقتصادی ملی برآورده نماید، ۴–مسئولیت سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، پژوهش و توسعه در زمینه انرژی، میان وزاتخانه‌ها و آژانس‌های زیادی پراکنده شده است و لذا اجازه نمی‌دهد تا همکاری مؤثری

در برنامه‌های صرفه‌جویی وعرضه انرژی به صورت جامع صورت پذیرد و ۵-طراحی و اجرای برنامه انرژی ملی نیازمند یکپارچه‌سازی فعالیت‌های عمده انرژی در سطح فدرال و انتقال آن‌ها به درون یک وزارتخانه مجزا است (قانون وزارت انرژی آمریکا، ۱۹۷۷).

این پنج عبارت بالا به طور خلاصه می‌خواهد به دو سؤال اصلی در خصوص تشکیل وزارت انرژی در آمریکا پاسخ دهد: ۱- چرا وزارت انرژی می‌خواهند؟ و ۲- از وزارت انرژی به عنوان حکمران انرژی چه می‌خواهند؟

جملات چهارم و پنجم در واقع پاسخ به سؤال اول است و بیان می‌کند که وزارت انرژی می‌خواهند تا انرژی به صورت یکپارچه مدیریت شود و در این گزارش نیز به طور مفصل به این مهم پرداخته شد. مابقی جملات در واقع پاسخ به سؤال دوم است. دقت در سؤال دوم نشان می‌دهد که مفهوم سؤال این است که در آمریکا قرار است چه رویکردی حاکم باشد تا از طریق ساختار حکمرانی وزارت انرژی، این رویکرد دنبال شود؟ متن قانون وزارت انرژی، بیانگر این است که در آمریکا قرار است ساختار حکمرانی انرژی، «امنیت عرضه» در این کشور را تأمین نماید و به عبارتی، تمام قوانین و آیین‌نامه‌ها در حوزه انرژی آمریکا، باید به گونه‌ای تدوین شود که روح حاکم بر آن‌ها تأمین «امنیت انرژی» باشد و همین رویکرد نیز در نهایت توانست این کشور را از یک کشور وابسته و واردکننده انرژی به یک کشور صادرکننده انرژی تبدیل کند.

در ایران، سیاست‌های کلی انرژی سال ۱۳۷۹ به عنوان بالاترین سند بالادستی در حوزه انرژی به شمار می‌آیند. دقت در بندهای این سیاست نشان می‌دهد که رویکرد واحدی در این سند برای انرژی در نظر گرفته نشده است. به عنوان مثال بندهایی نظیر «اتخاذ تدبیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و شناخت کامل منابع کشور»، «افزایش ظرفیت تولید صیانت شدهٔ نفت متناسب با ذخایر موجود و برخورداری کشور از افزایش قدرت اقتصادی و امنیتی و سیاسی» و «افزایش ظرفیت تولید گاز، متناسب با حجم

ذخایر کشور به منظور تأمین مصرف داخلی و حداکثر جایگزینی با فرآورده‌های نفتی»، رویکرد «مدیریت عرضه» را برای انرژی در نظر گرفته است. این در حالی است که رویکرد «مدیریت تقاضا» در بند «بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی» دنبال شده است. علاوه بر این از انرژی در بند «جایگزینی صادرات فرآورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی به جای صدور نفت خام و گاز طبیعی» رویکرد «تکمیل زنجیره ارزش» استخراج می‌شود. بنابراین در حال حاضر، نگاه چند رویکردی در حوزه‌ی انرژی حاکم است و همین سبب شده تا نتوانیم به یک هدف‌گذاری مشخص در بلندمدت برسیم. حتی اگر قرار است که چند رویکردی، محور سیاست‌های کلی انرژی باشد پیشنهاد می‌شود که این شیوه نیز با تعریف رویکرد اصلی و رویکردهای فرعی مشخص شود و به نوعی رویکرد اصلی، جهت‌دهنده‌ی رویکردهای فرعی باشد.

۴-۲-اراده سیاسی دولتمردان: مهم‌ترین شرط اصلاح ساختار حکمرانی

همان‌طور که در متن گزارش نیز به آن پرداخته شد، به رغم هشدار نیکسون به کنگره و پیشنهاد ایجاد وزارتخانه‌ای برای یکپارچه‌کردن امور انرژی به دلایلی که بیان شد، طرح ایشان در کنگره با کندی پیش رفت ولی همین موضوع نه تنها سبب نشد تا مسئله را رها کند بلکه تمام تلاش خود را به کار بست تا در حیطه اختیارات خودش، این موضوع را در کاخ سفید برای اولین بار با استقرار اداره انرژی فدرال عملیاتی کند و به مرور زمان، قدرت این نهاد را افزایش دهد. البته حدود ۴ سال بعد، هشدار نیکسون در کنگره جدی گرفته شد و قانون وزارت انرژی به تصویب رسید.

این اقدام آمریکا، می‌تواند دستاورد خوبی برای کارگزاران دولتی در ایران داشته باشد. از این حیث که دولت برای اصلاح ساختار حکمرانی انرژی نباید معطل مجلس یا دیگر نهادهای حاکمیتی باشد و لازم است در حیطه‌ی اختیارات، تمام تلاش خود را در این

زمینه انجام دهد. به عبارت دیگر، ممکن است در ایران نیز لازم باشد در کنار تدوین و ارسال لایحه برای اصلاح ساختار حکمرانی انرژی، ابتدا تغییراتی در نهاد ریاست‌جمهوری از طریق حذف یا اضافه‌شدن بخش‌هایی به وجود آید. بنابراین ضرورت دارد در این زمینه، سناریوهایی مختلفی پیشنهاد شود.

۴-۳-انعطاف ساختار حکمرانی انرژی برای تحقق رویکرد مورد نظر

البته داشتن رویکرد واحد به این معنی نیست که ساختار حکمرانی نیز باید واحد باشد. در واقع ساختار حکمرانی، به مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی، سازمانی و قواعدی گفته می‌شود که قرار است متضمن محقق‌ساختن رویکرد مورد نظر باشد. لذا در بازه‌ی زمانی مورد نظر برای عملیاتی‌کردن رویکرد، ممکن است ساختار حکمرانی به فراخور تحولات درونی و بیرونی تغییر کند. همین امر سبب شده تا ساختار حکمرانی وزارت انرژی نیز برای تحقق «امنیت عرضه» در طول ۴۰ سال گذشته به تناسب نیازهای به وجود آمده، تغییر کند. به عنوان مثال، این وزارتخانه در اواخر دهه ۱۹۷۰، توسعه انرژی و قانون‌گذاری آن را در دستور کار خود قرار داده بود. در دهه ۱۹۸۰، پژوهش در مورد تسلیحات هسته‌ای و توسعه و تولید آن‌ها در اولویت قرار گرفت. با پایان‌یافتن دوره جنگ سرد، فعالیت‌های پاکسازی محیط زیست از آلودگی‌های هسته‌ای و عدم گسترش و نگهداری ذخائر هسته‌ای مورد اهمیت قرار گرفتند. در دهه ۲۰۰۰، توجه به راه‌حل‌های علمی و فناورانه برای رفع چالش‌های هسته‌ای و محیط زیستی در اولویت این وزارتخانه قرار گرفت (**Roger, 1980**) و همین تغییرات سبب شده است که تاکنون چندین بار، ساختار سازمانی این وزارتخانه از طریق اضافه یا حذف شدن برخی ادارات، مورد بازنگری قرار گیرد. بنابراین وجود ساختار حکمرانی برخوردار از انعطاف، ضرورتی انکارناپذیر است.

بر خلاف ساختار منعطف وزارت انرژی آمریکا، وزارتخانه‌های نفت و نیرو در ایران از چنین انعطافی برخوردار نیستند و نمی‌توانند به فراخور تحولات، ساختار و حتی مأموریت خود را تغییر دهند. البته بدیهی است در آمریکا، ساختار تقنینی نیز نقش بسزایی در فراهم‌آوردن چنین زمینه‌ای دارد. گرچه در ایران بر خلاف آمریکا، وزرای نفت و نیرو مکلف به اجرای قوانین مصوب مجلس و نیز پاسخگویی به این نهاد هستند و امکان برکناری آن‌ها از طریق استیضاح امکان‌پذیر است، ولی اراده‌ی لازم نیز برای تجدیدساختار و سازماندهی مأموریت‌های این دستگاه‌ها با طراحی قوانین روزآمد وجود ندارد. به عنوان مثال، از سال ۱۳۵۸ وزارت نفت مکلف شده است تا اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی را بازنگری کند و به تصویب مجلس برساند ولی با تأخیر بیش از سه دهه به رغم وجود این تکلیف قانونی، در نهایت تنها اساسنامه شرکت ملی نفت ایران به صورت طرح در مجلس تدوین و به تصویب رسیده است (عظیم‌زاده، ۱۳۹۵). بنابراین حتی اگر رویکرد واحدی برای بخش انرژی ایران تدوین شد، ولی ساختار حکمرانی نتواند به فراخور تحولات پیش‌رو، خود را برای تحقق رویکرد مورد نظر، تغییر دهد باز هم رسیدن به نتیجه‌ی مطلوب امکان‌پذیر نخواهد بود.

۴-۴-هماهنگی بخش انرژی با سایر بخش‌ها

با توجه به مطالبی که بیان شد، مشخص گردید که با ایجاد وزارت انرژی، نه تنها امور مرتبط با انرژی به صورت یکپارچه مدیریت شد، بلکه با توجه به جدول ۱، ارتباط انرژی با سایر بخش‌ها نیز مشخص گردید. این در حالی است که بخش انرژی ایران از دو منظر ۱- مدیریت یکپارچه امور انرژی و ۲- ارتباط بخش انرژی با سایر بخش‌ها موفق نبوده است. البته بخش انرژی با سایر بخش‌ها زمانی شکل می‌گیرد که ابتدا خود بخش انرژی به صورت یکپارچه مدیریت شود.

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 که سبب شده است هر کدام از این نهادها، هر ساله با تخصیص اعتبار و بودجه به صورت جداگانه پیگیر اهداف مشترکی باشند. به همین خاطر از سال‌ها قبل به ویژه از سال ۱۳۷۹، تشکیل وزارت انرژی مورد توجه سیاست‌گذاران بوده است و تاکنون این مهم محقق نشده است. در سال ۱۳۸۱ مجلس، موضوع تشکیل وزارت انرژی از سوی مجلس منتفی شد و برای تمرکز سیاست‌گذاری در بخش انرژی و ایجاد هماهنگی، شورای عالی انرژی کشور ایجاد شد. این شورا نیز نتوانسته است مشکل عدم یکپارچگی را مرتفع کند و از چالش‌هایی نظیر عدم تشکیل جلسات منظم، نبود متولی مشخص برای پیگیری امور، عدم حذف ساختارهای زائد و موازی و ضعف دبیرخانه رنج می‌برد. از آن‌جایی که «مدیریت یکپارچه انرژی» پیش‌نیاز «ارتباط بخش انرژی با سایر بخش‌ها» است، لذا در ایران، به دلیل عدم یکپارچگی در مدیریت انرژی، ارتباط این بخش با سایر بخش‌ها نیز از دیگر معضلات نهادی به شمار می‌آید (نوروزی، ۱۳۹۶).

۴-۵-نقش پررنگ نهادهای تنظیم‌گر

نهادهای تنظیم‌گر در حوزه انرژی آمریکا به ویژه کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی با حدود یکصد سال سابقه، نقش بسزایی در رقابت‌پذیری و جلوگیری از انحصار ایفا می‌کنند و قانون برای تحقق این اهداف، اختیارات ویژه‌ای به این نهادها اعطاء کرده است. برخی از کارکردهای این نهاد در جدول ۱، آمده است. در ایران نیز موضوع تنظیم‌گری به طور عام و نهادهای تنظیم‌گر بخشی به طور خاص در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. فصل نهم این قانون به

موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار اختصاص دارد و به منظور تحقق این امر «شورای رقابت» را جهت رفع رویه‌های ضدرقابتی تأسیس کرده است. از آنجایی که شورای رقابت به تنهایی نمی‌تواند به تمامی رویه‌های ضدرقابتی رسیدگی کند، به موجب ماده (۵۹) این قانون اجازه دارد در حوزه‌هایی که مصادیق انحصار طبیعی به‌شمار می‌روند، پیشنهاد تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی را به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی‌خود در حوزه مزبور را به این نهادها واگذار کند (عظیم‌زاده، ۱۳۹۷).

با وجود این پس از گذشت حدود ۱۰ سال از تصویب این قانون و به‌رغم خلأ تنظیم‌گری در بخش‌های مختلفی از اقتصاد کشور، حتی یک مورد نهاد تنظیم‌گر بخشی از طریق سازوکارهای این قانون، به تصویب هیئت دولت نرسید. البته در سال ۱۳۹۵ بخش انرژی به عنوان اولین بخشی که نیاز به نهاد تنظیم‌گر دارد توسط شورای رقابت تشخیص داده شد و به دنبال آن دو اساسنامه نهاد تنظیم‌گر در بخش برق و بخش نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته از سوی این شورا به هیأت دولت پیشنهاد شد که در نهایت مورد موافقت قرار نگرفت. فارغ از علل و عوامل عدم توفیق شورا در تحقق این اختیار قانونی، مجلس در سال ۱۳۹۷ به منظور افزایش قدرت شورای رقابت در تأسیس نهادهای مزبور، اقدام به اصلاح ماده ۵۹ این از طریق ۱. گستره اختیارهای شورای رقابت در ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی، ۳. تغییر مرجع نهایی تصویب اساسنامه نهادهای تنظیم‌گر از هیئت دولت به مجلس و ۴. اهمیت قائل‌شدن نسبت به ویژگی استقلال مالی نهادهای تنظیم‌گر نمود (عظیم‌زاده، ۱۳۹۷)

پس از اصلاح این ماده قانونی، دو مرتبه موضوع ایجاد نهاد تنظیم‌گر برق در دستور کار شورای رقابت قرار گرفت و پس از مشارکت تمامی ذی‌نفعان در نهایت پس از تصویب در شورای رقابت در آذر ماه ۱۳۹۷ به هیأت دولت ارسال شد. اساسنامه نهاد تنظیم‌گر برق پس از تأیید در دولت دوازدهم برای تصویب و تبدیل به قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. با شروع کار دولت سیزدهم، موضوع استرداد لایحه از مجلس

شورای اسلامی مورد موافقت هیات دولت قرار گرفت و این بار نیز ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی راه به جایی نبرد و متوقف گردید.

۵-جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تا اوایل دهه ۱۹۷۰، انرژی در آمریکا به صورت پراکنده در دستگاه‌های متفاوتی نظیر وزارت کشور، وزرات امور خارجه، وزارت دفاع، وزارت دادگستری و کمیسیون تجارت فدرال مدیریت می‌شدند. از آن زمان به بعد به دلایلی که مهم‌ترین آن بحران انرژی ۱۹۷۳ بود، ایده وزارت انرژی مطرح شد و چند سالی طول کشید تا این نهاد تشکیل شد. دولت تا قبل از تصویب قانون وزارت انرژی در کنگره، اقداماتی نظیر تشکیل کمیته ویژه انرژی و اداره انرژی ملی در سال ۱۹۷۱، تشکیل اداره انرژی فدرال در دفتر اجرایی در سال ۱۹۷۳ و تشکیل اداره کل انرژی فدرال در دفتر اجرایی در سال ۱۹۷۴ را انجام داد. در نهایت قانون وزارت انرژی در سال ۱۹۷۷ به تصویب کنگره رسید.

بررسی سیر تاریخی اصلاح ساختار حکمرانی انرژی آمریکا که در این مسیر وزارت انرژی نقش مهمی را ایفا کرده است، حاوی درس‌های آموزنده‌ای برای سیاست‌گذاران در ایران است که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: ۱- مهم‌ترین عامل برای اصلاح ساختار حکمرانی، قبل از تدوین قانون و تکلیف قانون‌گذار، اراده‌ی خود دولت است. دولت باید صرف‌نظر از اقدامات مجلس، در حیطه‌ی اختیارات خود تمام تلاش خود را برای این مهم انجام دهد. ۲- داشتن رویکرد واحد یا تدوین رویکرد اصلی و فرعی برای انرژی، مهم‌تر از خود ساختار حکمرانی است. در این راستا، بازنگری سیاست‌های کلی انرژی سال ۱۳۷۹ به منظور مشخص‌نمودن رویکردِ جهت‌دهنده، ضروری به نظر می‌رسد. ۳- برخلاف رویکرد که موضوعی بلندمدت و تقریبا تا زمان مشخصی، غیرقابل انعطاف است، ساختار حکمرانی باید با توجه به شرایط و تحولات بیرونی و درونی، از انعطاف لازم برخوردار باشد و ۴-نهادهای تنظیم‌گر انرژی در آمریکا، در رقابت‌پذیری و جلوگیری از انحصار

نقش مهمی را ایفا می‌کنند. به رغم توجه نظام حقوقی ایران به ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، هنوز این نهادها در بخش انرژی ایجاد نشده‌اند و لازم است مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد.

۶-منابع

-سیاست‌های کلی انرژی (۱۳۷۹).

-عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۳۹۷). چالش‌های نظام تنظیم‌گری در بخش انرژی و ارائه راهکارهای سیاستی، مجموعه مقالات پنجمین همایش اقتصاد مقاومتی، زمستان.

-عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۳۹۵). طراحی نهاد مطلوب تنظیم‌گری، مطالعه موردی: بازار گاز ایران، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی «ره».

-نوروزی محمد (۱۳۹۶). علل ناکارآمدی شورای عالی انرژی، پژوهشکده مطالعات فناوری، سیاست‌نامه انرژی، شماره ۶.

-Department of Energy Organization Act 1977

-Roger M. Anders.(1980) “The Federal Energy Administration” Institutional Origins of The Department of Energy, Energy History Series, Vol. 1.

-Sharlin Harold, John Denovo, (1977) Richard G. Hewlett, and Jack M. Holl, “The Federal Government as Manager and Guardian of Energy Resources”, American Historical Association, Dallas, TX.

-Terrence R.Fehner and Jack M.Holl, (1994) Department Of Energy 1977-1994: A Summery History.

-www.ferc.gov

-https://energy.gov

-www.state.gov/e/enr/

-www.boem.gov

-www.eia.gov

-www.osmre.gov

اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، به عنوان یک کانون تفکر تخصصی در حوزه انرژی و منابع در کشور، به منظور ارتقای سطح کیفیت تصمیم‌سازی و اثرگذاری بر فرآیند تصمیم‌گیـری در زمینه تدوین سیاست‌های بخش انرژی و منابع تاسیس شده است. این اندیشکده با رویکرد مسئله محوری ضمن تشخیص موضوعات کلیدی بخش انرژی و منابع، آسیب‌شناسی آنها را در دستورکار خود قرار داده و درنهایت به تصمیم‌گیران این عرصه راهکارهای سیاستی را پیشنهاد می‌دهد.

با توجه به اهمیت بخش انرژی در کشور و ضرورت ارائه راهبردهای تجویزی و عملیاتی برای توسعه این بخش، اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران قالبی با عنوان «سیاست‌نامه» طراحی کرده است. «سیاست‌نامه» نوشتاری است که پس از بیان یکی از مسائل بخش انرژی در کشور به ارائه‌ی راهبردها و راهکاری سیاستی جهت اصلاح آن مسأله می‌پردازد و امید دارد گامی اثربخش جهت اعتلای نظام جمهوری اسلامی ایران بردارد.

اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران