



10.48315/QGL.2026.577649.1356

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال هفتم، شماره اول (پیاپی ۲۳)، بهار ۱۴۰۵، صص. ۷۶-۵۱

چالش‌های حقوقی جایگاه و صلاحیت شورای عالی انرژی در نظام حقوقی ایران و ارائه راهکارها

ولی رستمی*

سیدفواد علوی**

سیدمحمد کشفی***

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

پژوهش حاضر به تحلیل چالش‌های ساختاری و حقوقی می‌پردازد که مانع از ایفای نقش مؤثر «شورای عالی انرژی» به‌عنوان نهاد عالی سیاست‌گذار انرژی شده است. این شورا که پس از برنامه سوم توسعه جایگزین وزارت انرژی شد، با وجود جایگاه قانونی انحصاری برای یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری در حوزه انرژی، در عمل ناکام بوده است. اهمیت موضوع در آن است که ناکارآمدی این نهاد به تشتت تصمیم‌گیری‌ها و تعدد مراکز سیاست‌گذار منجر شده و اتلاف منابع، تعمیق ناترازی در عرضه و تقاضای حامل‌های انرژی و کاهش کارایی نظام حکمرانی انرژی، نهایتاً امنیت انرژی کشور را با تهدیدی جدی مواجه ساخته است. بر این اساس، مقاله حاضر به دنبال پاسخ به این سؤال اصلی است که چالش‌های بنیادین حقوقی و ساختاری مانع از کارآمدی شورای عالی انرژی کدام‌اند و چه راهکارهایی می‌تواند به رفع آن‌ها بینجامد. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی، بر پایه مطالعه قوانین بالادستی، اسناد رسمی، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و ادبیات تخصصی حکمرانی انرژی انجام شده و مسیر پژوهش با ریشه‌یابی تاریخی شکل‌گیری نهاد سیاست‌گذار انرژی آغاز گردیده است. در ادامه، با بررسی هم‌پوشانی‌ها و تعارضات قوانین، عملکرد شورا در شش محور اصلی شامل فقدان دیرخانه مستقل، وجود نهادهای موازی، تعارض منافع میان اعضا، عدم تشکیل منظم جلسات، تسلط رویکرد تصدی‌گرایانه بر وظایف حاکمیتی و فقدان نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) مستقل تحلیل شده است. دستاورد و نوآوری اصلی مقاله اثبات این نکته است که ناکارآمدی شورا، نتیجه صرف ضعف اجرایی نیست، بلکه جلوه‌ای از «فلج نهادی» ناشی از تلاقی «بحران هنجاری» قوانین متعارض با «تضاد ساختاری» است که غلبه نگاه بخشی‌نگر اعضا را تثبیت می‌کند. این امر، ضرورت اصلاح فوری قانون و ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل را برجسته می‌سازد تا با تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، بستر ورود بخش خصوصی و تحقق رقابت در بازار انرژی فراهم شود.

واژگان کلیدی

انرژی، تنظیم‌گری، شورای عالی انرژی، وزارت نیرو، وزارت نفت.

* استاد تمام گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. v.rostami@ut.ac.ir

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

mhmmdkshfy476@gmail.com

*** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. sfoadalavi@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۲/۰۴

مقدمه

انرژی، یکی از زیربناهای اصلی توسعه هر کشور است. مدیریت بهینه، سیاست‌گذاری کلان و تنظیم مقررات این بخش از حساس‌ترین وظایف دولت‌ها محسوب می‌شود و کیفیت انجام این وظایف، تأثیر مستقیم بر ثبات اقتصادی-اجتماعی و جایگاه کشور در نظام بین‌الملل دارد. در ایران، ساختار سیاست‌گذاری انرژی، دهه‌ها به صورت پراکنده و بخشی، اداره شد و وزارتخانه‌های نفت، نیرو و صنعت، معدن و تجارت هر یک در چهارچوب منافع سازمانی خود اقدام کردند. این پراکندگی ضمن ایجاد تداخل صلاحیتی و تعارض منافع، رادع و مانع تشکیل یک نگاه کلان، هماهنگ و همه‌جانبه به کل زنجیره ارزش انرژی از تولید تا مصرف شد. در چنین شرایطی، مقنن به موجب «قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور» مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی، شورای عالی انرژی را بنیان نهاد تا به‌عنوان عالی‌ترین مرجع فرابخشی، وظیفه سیاست‌گذاری، هماهنگی، برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت بر کل بخش انرژی را بر عهده گیرد. این شورا جایگزین تشکیل وزارت انرژی شد و قرار بود با مشارکت همه دستگاه‌های ذی‌ربط، از ظرفیت‌های ملی در تولید، توزیع و مصرف حامل‌های انرژی به شکل بهینه استفاده کند. با وجود این پیش‌بینی قانونی، عملکرد شورا نشان می‌دهد این نهاد نتوانسته جایگاه پیش‌بینی‌شده در قانون را محقق سازد. جلسات شورا نامنظم و معدود تشکیل شده، از وجود دبیرخانه مستقل و دائمی برای پیگیری مصوبات محروم است و تصمیمات آن غالباً در تعارض با اختیارات وزارتخانه‌ها و نهادهای موازی قرار می‌گیرد. مضافاً این‌که جلسات و مصوبات آن به‌طور بایسته اطلاع‌رسانی نمی‌شود.

از نظر پیشینه تحقیق، تاکنون مطالعات علمی و نظام‌مند در خصوص شورای عالی انرژی و چالش‌های پیش روی آن بسیار محدود و پراکنده صورت گرفته است. عمده مطالب موجود در قالب گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای نمونه گزارشی به شماره مسلسل ۱۵۹۱۶ مورخ ۱۳۹۷، تحلیل‌های موردی است و پژوهشی جامع با رویکرد حقوقی که ابعاد نهادی، قانونی و کارکردی شورا را به‌طور یکپارچه بررسی کرده باشد وجود ندارد. این خلأ پژوهشی، ضرورت پرداختن به موضوع را دوچندان می‌سازد.

ضرورت انجام این پژوهش از آن رو است که انرژی، ستون فقرات اقتصاد ایران و عامل تعیین‌کننده در امنیت ملی و روابط بین‌المللی کشور است. ناکارآمدی در هماهنگی و سیاست‌گذاری انرژی نه تنها موجب اتلاف منابع و تداوم ناترازی عرضه و تقاضا می‌شود، بلکه توان دیپلماسی انرژی کشور را نیز به‌شدت تضعیف می‌کند. آن هم در شرایطی که فشارهای

بین‌المللی برای کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی، مقاومت ساختاری در برابر توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، بحران‌های فصلی در عرضه برق و گاز و چالش‌های ناشی از تحریم‌ها بر وضعیت انرژی در کشور تأثیرات سوئی گذاشته است. شورای عالی انرژی از نظر قانونی توانایی هماهنگی میان تمام بازیگران این حوزه را دارد، اما فقدان انسجام نهادی باعث شده این امکان بالقوه به فعلیت نرسد. اصلاح ساختار شورا، ارتقای دبیرخانه به منظور پیگیری و استقلال بیش‌تر، بازتعریف اختیارات و اتخاذ رویکرد تنظیم‌گری به جای تصدی‌گری، می‌تواند اساس یک حکمرانی مطلوب انرژی را تشکیل دهد.

هدف اصلی این مقاله، شناسایی و تحلیل چالش‌های حقوقی و ساختاری شورای عالی انرژی و ارائه راهکارهای اصلاحی برای ارتقای کارآمدی آن است. اهداف فرعی شامل بررسی موانع ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل انرژی، تحلیل راهکارهای کاهش تعارض منافع میان اعضا، ارزیابی نقش شورا در جلوگیری از موازی‌کاری و ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های کلان انرژی است. در پاسخ به این اهداف، سؤال پژوهش چنین است: چه عوامل حقوقی و ساختاری مانع تحقق کامل جایگاه شورای عالی انرژی شده‌اند و چه راهکارهایی برای رفع این موانع وجود دارد؟ در این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی ضمن ارزیابی عملکرد شورای انرژی بر اساس شاخص‌های کارآمدی نهادی، میزان هماهنگی فرابخشی، کارکرد نظارتی و تنظیم‌گری و میزان تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده در قانون، راهکارهایی برای اصلاح و ارتقای جایگاه شورا بیان می‌شود. به نظر می‌رسد ناکارآمدی شورای عالی انرژی در تحقق اهداف قانونی خود ناشی از کاستی‌های بنیادین در ساختار حقوقی و نهادی آن است؛ از جمله نبود قانون جامع تنظیم روابط بخش‌های مختلف انرژی، تمرکز پراکنده اختیارات در وزارتخانه‌های بخشی، فقدان دبیرخانه دائمی و سازوکار پیگیری مصوبات و ضعف در جایگاه الزام‌آور تصمیمات شورا. بنابراین می‌توان فرض کرد که اصلاح جایگاه شورای عالی انرژی از طریق بازتعریف آن به عنوان نهاد تنظیم‌گر فرابخشی، تفویض اختیارات اجرایی رئیس‌جمهور به رئیس شورا، ایجاد دبیرخانه مستقل با اختیارات نظارتی و تصویب قانون جامع انرژی کشور، موجب افزایش کارآمدی، هم‌افزایی و انسجام در سیاست‌گذاری و مدیریت ملی انرژی خواهد شد.

۱. تاریخچه، چگونگی تشکیل و جایگاه شورای عالی انرژی

سیر تکوین نهاد سیاست‌گذار در حوزه انرژی ایران، روایتی از تلاش‌های مستمر و در عین حال پرفرازونشیب برای نیل به یک ساختار مدیریتی یکپارچه و کارآمد است. این ضرورت تاریخی برای نخستین بار در سال ۱۳۴۲، با تشکیل «شورای عالی نیرو» در نظام اداری کشور تبلور یافت.

هدف از تأسیس این شورا، ایجاد هماهنگی در توسعه منابع انرژی و متوازن سازی عرضه و تقاضا، عمده‌تاً در بخش نوپای برق بود. با این حال، این نهاد به دلیل ماهیت اداری و فقدان پشتوانه قانونی قدرتمند، تنها پس از برگزاری چند جلسه و با تأسیس وزارت آب و برق در همان سال، عملاً کارکرد خود را از دست داد و از صحنه اجرایی کشور محو گردید. این تجربه ناموفق، سرآغازی بر یک قرن تلاش برای یافتن الگویی بهینه جهت حکمرانی در بخش انرژی بود. در سال ۱۳۵۵ سازمان برنامه وقت با درک این خلأ، طرح ایجاد «شورای انرژی کشور» را با هدف هماهنگی در بهره‌برداری از عرضه و تقاضای انواع انرژی تدوین نمود و اساسنامه آن را نیز به تصویب هیأت عالی برنامه رساند. لیکن این اقدام نیز به دلیل مغایرت ماهوی شرح وظایف آن با اختیارات تثبیت شده و انحصاری دیگر بازیگران قدرتمند عرصه انرژی، به‌ویژه شرکت ملی نفت ایران، در نقطه ناکام ماند و هرگز به مرحله عملیاتی نرسید. واپسین تلاش در دوران پهلوی، مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۵۶ برای تشکیل «شورای هماهنگی انرژی» در پی شوک نفتی و افزایش بی‌رویه مصرف بود که آن هم در بحبوحه تحولات سیاسی منتهی به انقلاب اسلامی، فرصت ظهور و بروز نیافت (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۷: ۴-۱۵).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، چالش فقدان یک مرجع عالی سیاست‌گذاری در حوزه انرژی کماکان پابرجا بود. در سال‌های نخست، طرح‌هایی برای تشکیل «شورای هماهنگی انرژی» به ریاست نخست‌وزیر و پس از جنگ تحمیلی، «شورای برنامه‌ریزی انرژی» ذیل شورای اقتصاد مطرح و پیگیری شد. نقطه عطف تحول در حکمرانی انرژی کشور، در خلال تدوین قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی رقم خورد. مجلس پنجم در ابتدا با اتخاذ یک رویکرد ساختاری و با هدف تجمیع و رفع تعارضات، در بند «ه» ماده (۱۲۱) قانون مذکور، دولت را مکلف نمود تا کلیه امور سیاست‌گذاری و تصدی‌گری بخش انرژی را در یک وزارتخانه واحد تحت عنوان «وزارت انرژی» ادغام نماید. این راهکار که می‌توانست به یکپارچگی ساختاری منجر شود، به دلیل عدم اقدام دولت در مهلت قانونی مقرر، هرگز محقق نشد. این ناکامی، مجلس ششم را بر آن داشت تا با رویکردی متفاوت، راهکاری مبتنی بر ایجاد یک نهاد عالی و فرادستگاهی را جایگزین ایده تشکیل وزارتخانه نماید. بر این اساس، به‌موجب «قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه» مصوب ۲۴/۰۲/۱۳۸۱ برای نخستین بار در تاریخ حقوقی ایران، «شورای عالی انرژی کشور» تأسیس گردید. بر اساس قانون مذکور، شورای عالی انرژی با ترکیبی جامع به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت وزرای نفت، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی و رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه کشور) شکل گرفت تا بازتاب‌دهنده ماهیت بین‌بخشی و کلان حوزه

انرژی باشد.

اهداف تأسیس این شورا نیز به روشنی در قانون تعریف شد که از آن جمله می‌توان به تمرکز فرآیندهای سیاست‌گذاری کلان، ایجاد هماهنگی راهبردی میان بازیگران اصلی، بهینه‌سازی تولید و مصرف حامل‌های انرژی و تدوین سیاست‌های کلان زیست‌محیطی اشاره نمود. استقرار دبیرخانه شورا در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه کشور) و انتصاب رئیس آن سازمان به‌عنوان دبیر شورا نیز با هدف تضمین هم‌راستایی سیاست‌های انرژی با برنامه‌های توسعه کلان کشور صورت پذیرفت؛ هرچند این تصمیم در عمل و با انحلال سازمان مذکور در دولت‌های نهم و دهم، شورا را با چالش نبود دبیرخانه مشخص و فعال مواجه ساخت. در تکمیل این مبنای قانونی، ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹، جایگاه حکمرانانه و انحصاری شورای عالی انرژی را به اوج خود رساند. این ماده با صراحتی بی‌بدیل تصریح می‌کند که: «سیاست‌گذاری در بخش انرژی کشور... فقط برعهده شورای عالی انرژی است.» استفاده از قید انحصار «فقط»، هرگونه مرجعیت موازی را نفی کرده و این شورا را به‌عنوان یگانه نهاد عالی و فصل‌الخطاب در تعیین خط‌مشی‌های کلان انرژی کشور معرفی می‌کند. بدین ترتیب، سیر تشکیل و تکوین این نهاد، گذار از دهه‌ها تلاش ناکام و تأسیس شوراهای اداری فاقد اقتدار، به ایجاد یک ساختار حقوقی مستحکم، قانونی و دارای شأن حاکمیتی را به نمایش می‌گذارد که علی‌رغم برخی چالش‌های ساختاری، امروزه به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری در نظام انرژی ایران شناخته می‌شود.

۲. سیاست‌گذاری‌های جامع انرژی در کشور

با تأسیس قانونی شورای عالی انرژی، مسئولیت خطیر سیاست‌گذاری در این حوزه به صورت انحصاری به این نهاد واگذار گردید. این شورا به‌عنوان متولی عالی بخش انرژی، موظف است تا در راستای تحقق اهداف محوله، به‌ویژه تدوین راهبردهای کلان و سیاست‌گذاری جامع، هماهنگی‌های لازم را با دستگاه‌های اجرایی عضو به عمل آورد (Pirzadeh & Momeni Rad, 2026: 1-12). با این حال، یکی از چالش‌های بنیادین نظام سیاست‌گذاری عمومی در ایران، فقدان هماهنگی مؤثر میان مرجعیت‌های بخشی و مرجعیت کلان حاکمیتی است. دستیابی به یک فرآیند سیاست‌گذاری منسجم، مستلزم هم‌راستایی و تعامل سازنده میان این بخش‌ها است؛ چالشی که در اکثر حوزه‌های مدیریتی کشور مشهود بوده و می‌توان اذعان داشت که کمتر دستگاهی در ایران از یک نظام سیاست‌گذاری یک‌پارچه برخوردار است. برای درک عمیق‌تر این مسئله در حوزه انرژی، ابتدا باید به تبیین مفهوم سیاست‌گذاری انرژی و سپس به بررسی زمینه تاریخی و قانونی آن

در کشور پرداخت (عطار و خواجه‌نایی، ۱۳۹۰: ۱-۲۰).

سیاست‌گذاری در معنای عام، مجموعه‌ای از تدابیر، اقدامات و تصمیمات راهبردی است که برای نیل به اهداف مشخص در مواجهه با یک چالش یا موضوع عمومی اتخاذ می‌شود. این فرآیند، نه تنها در تصویب قوانین، بلکه در اجرا، تفسیر و نظارت بر حسن اعمال قانون نیز کاربرد دارد. با توجه به نقش حیاتی انرژی در رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها، سیاست‌گذاری در این حوزه از اهمیت و پیچیدگی مضاعفی برخوردار است (Hoppe, 2016: 12-32). دولت‌ها در تنظیم سیاست ملی انرژی، به دنبال حل معضلات ساختاری و دستیابی به اهداف از پیش تعیین‌شده‌ای هستند (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵ الف: ۳-۲۴). از آنجا که زیربخش‌های مختلف انرژی (نفت، گاز، برق، انرژی‌های نو) تأثیرات متقابل و عمیقی بر یکدیگر دارند، تدوین یک «سیاست ملی انرژی» یک پارچه به‌عنوان زیربنای تصمیم‌گیری، امری ضروری است. به همین دلیل، از ابتدای قرن بیستم، دولت‌ها به صورت همه‌جانبه در زنجیره ارزش انرژی، از اکتشاف و استخراج تا توزیع، دخالت کرده‌اند. توجیه کلاسیک این مداخله، وجود پدیده «شکست بازار» است که ایجاب می‌کند تمام سطوح حکومتی و حتی بخش خصوصی، در تعاملی پیچیده با ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، فرآیند سیاست‌گذاری را شکل دهند (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵ الف: ۳-۲۴).

سابقه تلاش برای تدوین برنامه جامع انرژی در ایران به دوران پیش از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد. نخستین مطالعه مدون در این زمینه، «طرح جامع انرژی» در سال ۱۳۵۱ به سفارش سازمان برنامه و بودجه توسط دانشگاه استنفورد آمریکا انجام شد و نتایج آن در سال ۱۳۵۷ با همکاری وزارت نیرو به‌روزرسانی گردید. پس از انقلاب، این مطالعات در سال ۱۳۷۳ توسط دانشگاه صنعتی شریف و به سفارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، با در نظر گرفتن شرایط نوین فنی، اقتصادی و اجتماعی کشور، مجدداً به‌روزرسانی شد (مبینی‌دهکردی و حوری‌جعفری، ۱۳۸۷: ۷۹-۱۰۳). در سال‌های بعد نیز مطالعات بخشی متعددی توسط وزارت نفت (پیرامون عرضه و تقاضای نفت و فرآورده‌ها در سال ۱۳۸۲ و چشم‌انداز صنعت نفت در افق ۱۴۰۴ در سال ۱۳۸۶) و وزارت نیرو (برنامه‌ریزی عرضه و تقاضای برق در افق ۱۴۰۴ در سال ۱۳۸۷) صورت گرفت. با این حال، این موارد عمدتاً ماهیت مطالعاتی و بخشی داشتند و فاقد جایگاه یک سند بالادستی جامع و الزام‌آور ملی بودند (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵ ب: ۱۳-۲۶).

نقطه عطف قانونی در این زمینه، تصویب قانون برنامه پنجم توسعه در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ بود. به‌موجب بند «ب» ماده ۱۲۵ این قانون، دولت مکلف گردید تا برای اولین بار، سندی تحت عنوان «سند ملی راهبرد انرژی کشور» را به‌عنوان سند بالادستی بخش انرژی برای یک دوره بیست و پنج

ساله، ظرف حداکثر شش ماه تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. این قانون تصریح داشت که سند مذکور باید بر مبنای اسناد فرادستی نظیر سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی محیط زیست تدوین گردد. علاوه بر این، تبصره بند «ب» ماده (۱۲۵)، وزارتخانه‌های نفت و نیرو را موظف می‌کرد تا ظرف ۱۲ ماه پس از تصویب سند ملی در مجلس، «برنامه اجرایی طرح جامع انرژی کشور» را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسانند. با این وجود، فرآیند قانونی پیش‌بینی شده با انحرافات و تأخیر قابل ملاحظه‌ای مواجه شد؛ سند ملی راهبرد انرژی کشور هرگز برای تصویب به مجلس ارائه نگردید و سرانجام پس از تأخیری طولانی، در تاریخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۸ به تصویب شورای عالی انرژی و متعاقباً در تاریخ ۱۳۹۶/۰۷/۰۷ به تصویب هیئت وزیران رسید. این انحراف از فرآیند تقنینی مقرر، در حالی رخ داد که برنامه اجرایی آن نیز همچنان در هاله‌ای از ابهام قرار دارد (ضرغامی و ذاکری، ۱۳۹۶: ۲۰۱-۲۲۴).

با وجود چالش‌های مذکور در تدوین سند جامع، شورای عالی انرژی اقدام به تدوین و تصویب سیاست‌های اجرایی متعددی کرده است. این سیاست‌ها که جهت‌گیری‌های کلان کشور در حوزه انرژی را مشخص می‌کنند، شامل مواردی از جمله «واقعی کردن قیمت نسبی حامل‌های انرژی»، «تفکیک کامل وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری در بخش انرژی به‌ویژه صنعت نفت»، «ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع انرژی از طریق استقرار زنجیره ارزش»، «ایجاد بازار رقابتی در تولید و عرضه حامل‌های انرژی» و «بهره‌گیری مؤثر از موقعیت منطقه‌ای کشور برای دیپلماسی و تجارت انرژی» می‌باشد. با این حال، بررسی کلی روند سیاست‌گذاری نشان می‌دهد که علی‌رغم سابقه طولانی در مطالعات و تدوین سیاست‌های متعدد، به دلیل چالش‌های ساختاری در هماهنگی و عدم پایداری کامل به فرآیندهای قانونی، تاکنون سرانجام مطلوبی که منجر به تحقق کامل اهداف کلان بخش انرژی شود، به دست نیامده است (قاسمی و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۹-۱۲۱).

۳. نقد و بررسی اسناد و قوانین بالادستی مربوط با تدوین سیاست‌های جامع انرژی کشور

ایجاد شورای عالی انرژی در نظام حقوقی ایران، در نظر قانون‌گذار، تلاشی برای نیل به یک مرجعیت واحد و پایان دادن به تشتت تاریخی در بخش راهبردی انرژی بود. با این حال، این نهاد عالی در یک خلأ قانونی متولد نشد، بلکه بر بستری از قوانین و مقررات پیشینی بنا نهاده شد که خود سرشار از تعارضات صلاحیتی و تداخلات ساختاری بودند. تحلیل عمیق این بستر حقوقی نشان می‌دهد که مشکل اصلی، صرفاً فقدان هماهنگی اجرایی نیست، بلکه یک «بحران هنجاری»

عمیق است که در آن، قوانین متعارض به صورت همزمان اعتبار دارند و مراکز متعدد تصمیم‌گیری، هر یک با استناد به مبنای قانونی خود، مدعی صلاحیت هستند. کالبدشکافی حقوقی- ساختاری این اسناد بالادستی، ریشه‌های این فلج نهادی و بحران کارآمدی را به روشنی آشکار می‌سازد.

۳-۱. نقد و بررسی قانون تأسیس وزارت نیرو و جایگاه آن در سیاست‌های انرژی کشور

قانون تأسیس وزارت نیرو در تاریخ ۲۸ بهمن ۱۳۵۳ در شرایطی تصویب شد که وزارت نفت هنوز تأسیس نشده بود و وظایف مرتبط با صنعت نفت عمدتاً در قالب شرکت ملی نفت ایران و واحدهای وابسته آن دنبال می‌شد. در این دوره، وزارت نیرو به‌مثابه مرجع عالی مدیریت انرژی کشور تعریف شده بود و فلسفه وجودی آن متکی بر یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری کلان انرژی در تمامی زیربخش‌ها، از تولید برق و توزیع آن تا برنامه‌ریزی اتمی و بهره‌برداری از انرژی‌های نو بود. ماده (۱) این قانون، مأموریت‌هایی را مشخص می‌کند که وزارت نیرو را در جایگاه قلب تصمیم‌گیری انرژی کشور قرار می‌داد. در بند «الف» این ماده، بررسی، مطالعه و تحقیق درباره انواع انرژی به همراه تنظیم برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای استفاده از منابع مختلف و برآورد ظرفیت تولید سالانه، به وزارت نیرو سپرده شده است. همچنین برآورد نیازهای انرژی کشور در همه بخش‌ها و هماهنگ‌سازی این نیازها، از جمله وظایف مشخص این وزارتخانه بود. بند «ج» همان ماده به‌صراحت تعیین سیاست‌های جامع انرژی کشور را به وزارت نیرو واگذار کرده و در بند «د»، این وزارتخانه ملزم به هماهنگ‌سازی برنامه‌های تولید، بهره‌برداری، انتقال و توزیع انرژی در میان تمام مؤسسات و نهادهای فعال، اعم از موجود و آتی، شده است. این اختیارات گسترده، وزارت نیرو را به نهادی کلیدی در حکمرانی انرژی بدل می‌کرد. با این حال، پس از تدوین قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) برنامه سوم توسعه و ایجاد شورای عالی انرژی، بخش مهمی از وظایف تعیین سیاست و هماهنگی از وزارت نیرو سلب و به این شورای فراهی واگذار شد، که باعث بروز تعارض نهادی و موازی‌کاری گردید. در ماده (۸) این قانون، وضعیت نفت و گاز به‌طور خاص مدنظر قرار گرفته و مقرر شده که شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های وابسته آن باید برنامه‌های تولید، پالایش و توزیع نفت و گاز را به اطلاع وزارت نیرو برسانند تا زمینه هماهنگی آن با سایر منابع انرژی فراهم شود. اما در عمل، این هماهنگی هرگز به‌صورت جدی محقق نشده و استقلال عملی و اقتصادی شرکت ملی نفت مانع اجرای حکم گردیده است (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵: ب: ۱۳-۲۶). ماده (۹) قانون صدرالذکر نیز سازمان انرژی اتمی ایران را وابسته به وزارت نیرو کرده و تمام اختیارات پیشین وزارت آب و برق

در مورد این سازمان را به وزیر نیرو منتقل نموده بود. با تصویب هیئت وزیران در ۱۹ اسفند ۱۳۶۰ دوباره مستقل شد و زیر نظر نخست‌وزیری قرار گرفت. با حذف نخست‌وزیری در سال ۱۳۶۸، سازمان زیر نظر رئیس‌جمهور قرار گرفت و رئیس سازمان، سمت معاون رئیس‌جمهور را پیدا کرد که بعداً به‌عنوان سازمانی مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور قرار گرفت. با وجود چنین مأموریت‌های فراگیری، وزارت نیرو در عمل، به‌ویژه در دهه‌های اخیر، به مدیریت بخش آب، برق و خدمات فاضلاب و امور مرتبط با توسعه فناوری این دو حوزه محدود شده و نقش مرجعیت جامع انرژی عملاً از آن سلب گردیده است.

۳-۲. نقد و بررسی قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) برنامه سوم توسعه و تشکیل شورای عالی انرژی

این قانون با هدف ایجاد تمرکز در سیاست‌گذاری بخش انرژی کشور تدوین شد تا با گردآوردن همه بازیگران کلیدی حوزه انرژی در یک نهاد مشترک، هماهنگی لازم برای بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های کشور ایجاد شود. شورای عالی انرژی وظیفه داشت تا علاوه بر سیاست‌گذاری در زمینه انرژی‌های نو، تولید و مصرف حامل‌های انرژی را بهینه‌سازی کرده، ضوابط و الگوهای مصرف را تدوین و سیاست‌ها و مقررات کاهش آلودگی زیست‌محیطی ناشی از تولید و مصرف انرژی را وضع کند. ترکیب این شورا به نحوی انتخاب شده بود که تمامی دستگاه‌های بزرگ عرضه، تولید، مصرف و نظارت حضور داشته باشند؛ ریاست آن با رئیس‌جمهور یا معاون اول است و وزرای نفت، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن و جهاد کشاورزی، به همراه رؤسای سازمان انرژی اتمی، حفاظت محیط زیست و برنامه و بودجه کشور، اعضای اصلی شورا را تشکیل می‌دهند. تبصره ماده (۳) این قانون مقرر می‌دارد که رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیر شورا باشد و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن گردد. در عین حال، دبیرخانه شورا در سازمان برنامه و بودجه کشور مستقر شد و این شورا فاقد دبیرخانه مستقل باقی ماند. این وابستگی اداری و ساختاری، توان پیگیری و ضمانت اجرایی مصوبات شورا را کاهش داد و در بسیاری از موارد، مانع از اجرا شدن کامل یا به‌موقع سیاست‌های تصویب‌شده، گردید. به‌رغم اهداف والای قانون، جلسات شورا در سال‌های پس از تأسیس، به‌ویژه تا سال ۱۳۹۵ بسیار محدود برگزار شد، که خود نشان‌گر محدودیت عملی این نهاد فراوزارخانه‌ای در پیشبرد مأموریت‌هایش است.

۳-۳. نقد و بررسی ماده (۱۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و تدوین سند ملی راهبرد انرژی کشور

این ماده در بند «ب» تصریح می‌کند که دولت باید بر پایه سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های

کلی نظام در بخش انرژی، سند ملی راهبرد انرژی کشور را با پشتیبانی کامل کارشناسی تهیه کند. این سند باید دارای افق زمانی ۲۵ ساله بوده و حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب قانون برنامه، به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. تبصره همان بند، وزارتخانه‌های نفت و نیرو را موظف می‌کند که با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی، برنامه اجرایی طرح جامع انرژی کشور را حداکثر ظرف ۱۲ ماه پس از تصویب سند ملی راهبرد انرژی، تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسانند. با این وجود، واقعیت اجرا نشان داد که این تکلیف قانونی با تأخیر فراوان مواجه شد؛ سند ملی راهبرد انرژی نه در موعد مقرر و نه در مجلس، بلکه با فاصله‌ای چندین ساله و در سال ۱۳۹۵ در شورای عالی انرژی تصویب گردید. این امر باعث شد که از منظر حقوقی، سند فاقد پشتوانه الزام‌آور مصوبه مجلس بوده و عملاً ضمانت‌های لازم برای اجرا و پیگیری آن سست شود. افزون بر این، عدم وجود نقشه راه منسجم و هماهنگ میان دو وزارتخانه نفت و نیرو و سایر دستگاه‌های مربوطه، موجب شد بسیاری از اهداف تعیین شده در سند، در عمل، یا ناقص اجرا شود یا به کلی معطل بماند.

۳-۴. نقد و بررسی قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی و جایگاه آن در سیاست‌گذاری انرژی

قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی با ۷۵ ماده، مجموعه‌ای از اقدامات قانونی را برای بهبود بهره‌وری و کاهش مصرف منابع به‌ویژه در حوزه انرژی، پیش‌بینی می‌کند. ماده (۵) قانون به همراه تبصره آن، به صراحت اعلام می‌کند که سیاست‌گذاری در بخش انرژی کشور، شامل انرژی‌های نو و بهینه‌سازی تولید و مصرف حامل‌های انرژی، صرفاً در اختیار شورای عالی انرژی است. هم‌چنین ساختار شورا باید به گونه‌ای اصلاح شود که امکان حضور منظم نمایندگان طرف‌های عرضه و تقاضا در جلسات و تدوین سیاست مشترک فراهم گردد. با وجود این، واقعیت اجرایی قانون نشان داد که هماهنگی میان ۲۹ دستگاه اجرایی و نهادی که در مواد این قانون یاد شده‌اند، بسیار دشوار و غالباً ناممکن بوده است. استفاده مکرر از عبارات «با همکاری» و «با هماهنگی» در مواد اجرایی، بدون تعیین صریح مسئولیت و ضمانت اجرا، باعث شد که بسیاری از احکام قانون به مرحله اجرا نرسند. بخش قابل توجهی از مواد قانون، مشروط به تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی یا تشکیل کارگروه‌های تخصصی شد. اگرچه برخی آیین‌نامه‌ها - مانند آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۵) در سال ۱۳۹۶ و آیین‌نامه تبصره ماده (۱۸) در سال ۱۳۹۷ - به تصویب شورای عالی انرژی رسید، اما برای بسیاری از مواد، از جمله ماده (۳)، آیین‌نامه اجرایی تاکنون تنظیم نشده است. علاوه بر این، تشکیل برخی کارگروه‌های مقرر در قانون، مانند کارگروه ماده (۳) هرگز انجام نشده است. جلسات

شورای عالی انرژی که طبق قانون، باید بستر هماهنگی اجرای احکام این قانون باشند، در بازه زمانی ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۵، بسیار محدود بودند و غالباً خروجی اجرایی قابل توجهی نداشتند. این وضعیت، کارآمدی قانون اصلاح الگوی مصرف را در زمینه انسجام بخشی به سیاست‌های انرژی کشور، به شدت کاهش داده و بر ضرورت اصلاح ساختار شورای عالی انرژی برای ایفای واقعی نقش خود، تأکید مجدد کرده است.

۳-۵. نقد و بررسی قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و چالش موازی کاری نهادی

قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ چارچوب قانونی فعالیت‌های این وزارتخانه را در سه حوزه حاکمیتی، اجرایی و بین‌المللی تعریف کرده است. در بند «الف» ماده (۳)، وزارت نفت موظف به سیاست‌گذاری و مدیریت تقاضای سوخت، در راستای بهینه‌سازی مصرف آن و در چهارچوب قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۰ اسفند ۱۳۸۹ شده است. این حکم باعث شد که وزارت نفت به‌طور مستقیم در حوزه مدیریت مصرف انرژی دخالت کند، در حالی که این وظیفه پیشتر در قوانین دیگر به شورای عالی انرژی و وزارت نیرو نیز سپرده شده بود (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۰: ۳-۲۸). بند «پ» همین ماده، تهیه، تنظیم و انتشار سالانه داده‌ها و آمار جامع حامل‌های انرژی کشور را وظیفه وزارت نفت دانسته است، اما ضعف جدی این وزارتخانه در گردآوری و انتشار قابل اعتماد این داده‌ها، یکی از مهم‌ترین موانع تدوین برنامه جامع انرژی کشور محسوب می‌شود (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵ ب: ۱۳-۲۶). بند «ج» ماده (۳)، تدوین دیپلماسی انرژی کشور و مشارکت در فرآیند توسعه امنیت ملی با بهره‌گیری از منابع انرژی را در همکاری با دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط و در چهارچوب سند ملی راهبرد انرژی و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، مقرر کرده است. این مأموریت از نظر حقوقی با تکالیف مشابه در قانون تأسیس وزارت نیرو و قانون برنامه سوم توسعه، هم‌پوشانی کامل دارد و یک نمونه آشکار از موازی کاری نهادی است که باعث شده شناسایی یک متولی واحد برای تدوین برنامه جامع انرژی کشور ممکن نباشد. چنین موازی کاری نه تنها موجب اتلاف منابع حقوقی و اجرایی می‌شود، بلکه به تعمیق اختلافات نهادی میان وزارتخانه‌های نفت و نیرو دامن زده و در غیاب هماهنگی ساختاری، تدوین سیاست‌های جامع انرژی کشور را با انسداد مواجه می‌کند.

۴. ضرورت ایجاد و هدف شورای عالی انرژی

تصویب لایحه اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه و ایجاد شورای عالی انرژی، از مصوبات مهم مجلس شورای اسلامی در حوزه حکمرانی انرژی به‌شمار می‌رود. بر اساس ماده (۲)

قانون برنامه سوم توسعه، دولت مکلف شد در نخستین سال اجرای برنامه، به منظور کاهش میزان تصدی‌گری، تقویت حاکمیت و نقش نظارتی خود و ایجاد زمینه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور، اقدامات لازم را برای تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا انجام دهد و زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه سوم را با رعایت شرایط پنج‌گانه مقرر در قانون فراهم سازد. در همین راستا، قانون‌گذار پیش‌بینی کرده بود که حوزه‌های اصلی انرژی، کشاورزی، دام و عمران روستایی و صنعت و معدن با هدف تمرکز وظایف، در سه وزارتخانه مشخص ادغام شوند. اما با اصلاح مواد (۲) و (۴)، تشکیل وزارت انرژی کنار گذاشته شد و به جای آن، ضرورت تأسیس شورای عالی انرژی به عنوان یک نهاد هماهنگ‌کننده فرابخشی تصویب گردید. این شورا مأموریت یافت که به هماهنگ‌سازی سیاست‌های انرژی بین وزارتخانه‌های مختلف، اتخاذ تصمیمات کلان، تصویب مقررات مرتبط و پیشگیری از اتلاف منابع سرمایه‌ای و انرژی کشور پردازد.

در متن قانون، وظایف شورای عالی انرژی به طور شفاف تعریف شده است. این نهاد باید با تمرکز بر سیاست‌گذاری کلان بخش انرژی، از جمله در زمینه انرژی‌های نو، بستر لازم برای بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های کشور را فراهم ساخته و در جهت بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی گام بردارد. همچنین تعیین ضوابط و الگوهای مصرف انرژی، تدوین سیاست‌ها و مقررات کاهش آلودگی زیست‌محیطی ناشی از تولید و مصرف انرژی، از وظایف بنیادین این شورا قلمداد شده است.

از منظر راهبردی، بررسی و تعیین اهداف کلان ملی در بخش انرژی باید در سطح ستاد حاکمیتی مرتبط با این حوزه انجام گیرد. ارزیابی عملکرد دولت و نهادهای ذی‌ربط نشان می‌دهد که جز در سال‌های جنگ، که برنامه‌ریزی بلندمدت با ابهامات و محدودیت‌ها مواجه بود و اقدامات انرژی عمدتاً ماهیتی تصدی‌گرایانه داشت، بسیاری از انتقادهای وارد بر عملکرد دولت، بر نبود جامعیت در راهبردهای مورد استفاده و ضعف نگرش یکپارچه متمرکز بوده‌اند. نمونه‌های بارز این چالش شامل مباحث پیرامون اهداف توسعه ظرفیت تولید نفت خام، نحوه و میزان مشارکت طرف‌های خارجی، توجه به رویکرد صادراتی در توسعه منابع گاز و سایر مسائل کلیدی در حوزه انرژی است که طی سال‌های اخیر بارها محل مناقشه بوده‌اند. تمرکز و شدت این بحث‌ها به تدریج کمبود نگاه جامع حاکمیتی در سیاست‌گذاری انرژی را نمایان ساخته است. از سوی دیگر، اجرای الزاماتی چون کوچک‌سازی دولت و کاهش بار مسئولیت‌های تصدی‌گری، همزمان با تقویت حاکمیت و نقش راهبردی دولت بر حوزه‌های تحت اختیار او، نیازمند سازوکاری منسجم و اصولی در بخش انرژی است. تحقق این امر مستلزم پاسخ به پرسش‌هایی چون این‌که

کوچک‌سازی دولت در کدام زیربخش‌های انرژی، با چه سازوکارهای اجرایی و بر اساس چه برنامه‌ای انجام شود، تا بدون ایجاد مشکلات تازه - مانند بازگشت تصدی‌گری به اشکال دیگر، تضعیف حاکمیت دولت یا استفاده ناکارا از ظرفیت‌های موجود - به اهداف سیاست‌گذار دست یابد.

نتیجه این بررسی‌ها و الزامات، ضرورت وجود نهادی همچون شورای عالی انرژی را اثبات می‌کند؛ نهادی که با نگاه حاکمیتی، وظیفه سازمان‌دهی، هماهنگی و هدایت کلان سیاست‌های انرژی کشور را بر عهده داشته باشد و بتواند به‌عنوان مرجع واحد تدوین و اجرای راهبردهای ملی انرژی ایفای نقش کند.

۵. چالش‌های شورای عالی انرژی

همان‌گونه که در مباحث پیشین تشریح شد، شورای عالی انرژی با هدف انسجام‌بخشی به تصمیمات و سیاست‌گذاری‌ها در حوزه انرژی کشور تأسیس گردید. با این حال، بررسی عملکرد چندین ساله این نهاد حاکی از آن است که در دستیابی به این هدف توفیق چندانی نداشته است. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد چالش‌های بنیادینی نظیر فقدان دبیرخانه مستقل، تعدد مراکز تصمیم‌گیری در بخش انرژی و تداخل نقش‌های حاکمیتی و تصدی‌گری برخی از اعضای شورا، از مهم‌ترین موانعی هستند که عملکرد این نهاد را تضعیف کرده‌اند. در ادامه، این چالش‌ها به تفصیل مورد بررسی و تحلیل قرار خواهند گرفت.

۵-۱. فقدان دبیرخانه مستقل

کارآمدی شوراهای عالی به وجود یک دبیرخانه توانمند و چابک وابسته است که هم نقش موتور محرک را برای تشکیل جلسات ایفا کند و هم ظرفیت پیگیری مصوبات را داشته باشد. در مورد شورای عالی انرژی، واگذاری دبیرخانه به سازمان برنامه و بودجه کشور، علی‌رغم ظرفیت اولیه، به یکی از اصلی‌ترین نقاط ضعف آن تبدیل شد (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۷: ۴-۱۵). این ناکارآمدی ریشه در دو عامل داشت: نخست، ظرفیت محدود آن سازمان برای پرداختن به امور تخصصی انرژی؛ دوم، بی‌ثباتی ساختاری ناشی از تغییرات مکرر در دولت‌های نهم، دهم و یازدهم که تحت تأثیر سلیقه‌های سیاسی، کارایی دبیرخانه را مختل نمود. در نتیجه، پیگیری فعالیت‌های شورا عملاً بدون متولی ماند و بر ابهامات کارکردی آن افزود. بر اساس قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) برنامه سوم توسعه، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، دبیر شورا و مسئول نظارت بر اجرای مصوبات است. با این حال، این ساختار در عمل فاقد کارایی لازم بود؛ زیرا وزارتخانه‌های قدرتمند عضو شورا، جایگاهی فراتر برای خود قائل بوده و سازمان مذکور را فاقد

توانمندی کافی در نیروی انسانی و قدرت نظارتی برای پیگیری مؤثر مصوبات می‌دانستند. حوزه کلان و تخصصی انرژی نیازمند متولی دقیق با ساختاری منسجم است که الگوی فعلی آن را تأمین نمی‌کند. فقدان یک دبیرخانه قدرتمند با اختیارات کافی باعث شده است که جلسات شورا تنها در فواصل زمانی طولانی و به صورت منفعلانه برای حل موضوعات اختلافی تشکیل شود، نه با رویکردی فعالانه و بلندمدت برای بررسی مسائل کلان حکمرانی انرژی. در چنین شرایطی، دبیرخانه نیز ظرفیت لازم برای پیگیری مصوبات و تهیه پیش‌نویس‌های کارشناسی برای دستور جلسات آتی را ندارد (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵ الف: ۳-۲۴). برای حل این معضل، دبیرخانه شورا باید به صورت یک نهاد مستقل و نه زیرمجموعه یک ارگان دیگر، به‌طور سازمانی اداره شود. اعضای آن باید از استقلال کامل برخوردار بوده، شامل کارشناسان فنی غیردولتی هم باشند، جلسات به‌طور منظم تشکیل شود و ترکیب آن لزوماً به وزرا و مقامات دولتی محدود نگردد.

۲-۵. تعدد نهادهای فعال در سیاست‌گذاری انرژی

یکی از چالش‌های بنیادین که نظم مبتنی بر قانون را در ایران به مخاطره می‌اندازد، تعدد نهادهای واضع مقررات است. بخش انرژی نیز از این قاعده مستثنی نبوده و همانند بسیاری از حوزه‌های دیگر، با چالش تعدد مراکز تصمیم‌گیری مواجه است. نبود تمرکز در این بخش از سالیان گذشته مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران قرار داشت و فلسفه اصلی تشکیل شورای عالی انرژی نیز اصلاح همین وضعیت بود. با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که به دلیل ناهماهنگی‌های مستمر میان نهادها و وزارتخانه‌های ذی‌ربط، این شورا در دستیابی به موفقیت در تصمیم‌سازی کلان کشور ناکام مانده است (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۰: ۳-۲۸). در عمل، نهادهای متعددی شامل شورای عالی انرژی، وزارت نفت، وزارت نیرو، سازمان انرژی اتمی و وزارت صنعت، معدن و تجارت عهده‌دار مسئولیت انرژی در کشور هستند. علاوه بر این، نهادها و سازمان‌های ذی‌نفع دیگری مانند سازمان حفاظت محیط زیست و زیرمجموعه‌هایی از همان وزارتخانه‌ها، نظیر سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت و سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا)، هر یک مسئولیت بخشی از موضوعات مرتبط با انرژی را بر عهده دارند. این تعدد نهادی به دلایلی همچون عدم هماهنگی و موازی‌کاری، هزینه‌های گزافی را بر سیستم تحمیل می‌کند که نه تنها شامل هزینه‌های مالی، بلکه هزینه‌های فرصت ناشی از تصمیم‌گیری‌های نابه‌هنگام یا ناهماهنگ نیز می‌شود. این رویکرد سبب شده است که متولیان انرژی هر سال با تخصیص بودجه، بعضاً به صورت جداگانه، اهداف مشترکی را پیگیری کنند؛ به‌عنوان مثال، در هر

دو وزارتخانه نفت و نیرو، دو سازمان عریض و طویل به اجرای برنامه‌های بهینه‌سازی مصرف مشغول هستند که متأسفانه هیچ‌یک نتیجه مورد انتظار را به همراه نداشته‌اند (ترابی و پیام، ۱۳۹۶: ۱۴۰-۱۶۰).

این تعداد نهادی در تمامی زیربخش‌های انرژی قابل مشاهده است. در بخش نفت و گاز، نهادهایی چون شورای عالی امنیت ملی، هیئت وزیران، سازمان حفاظت محیط زیست، شورای عالی انرژی و مجلس شورای اسلامی (کمیسیون انرژی) نقش‌آفرین هستند. در بخش برق، علاوه بر نهادهای مذکور، وزارت نیرو، وزارت نفت و وزارت صمت نیز حضور دارند. برای فرآورده‌های نفتی، نهاد رهبری، شورای عالی امنیت ملی، سازمان حفاظت محیط زیست، شورای عالی انرژی و مجلس تصمیم‌گیر هستند. در بخش انرژی‌های تجدیدپذیر، مجمع تشخیص مصلحت نظام و وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز به فهرست اضافه می‌شوند. بخش انرژی اتمی تحت نظر نهاد رهبری، شورای عالی امنیت ملی و کمیسیون‌های انرژی و امنیت ملی مجلس است و در نهایت، بخش زغال‌سنگ توسط نهاد رهبری، وزارت صمت، سازمان حفاظت محیط زیست، مجلس و شورای عالی انرژی سیاست‌گذاری می‌شود. این ساختار پیچیده نشان می‌دهد که ضمن وجود چندین نهاد سیاست‌گذار اصلی، زیربخش‌های عملیاتی در درون هر نهاد نیز به صورت موازی وظایف مشابهی را انجام می‌دهند (عطار و خواجه‌نایینی، ۱۳۹۰: ۱-۲۰).

پیامدهای این پراکندگی ساختاری در بخش‌های مختلف انرژی به‌وضوح قابل مشاهده است. در بخش برق، نبود راهبرد مشخص در گزینش نوع نیروگاه‌ها و اصرار بر ساخت نیروگاه‌های کم‌بازده گازی، بازده کلی را به‌شدت کاهش داده است. ناهماهنگی میان وزارتخانه‌های نفت و نیرو باعث شده وزارت نیرو برای تأمین سریع تقاضا، به ساخت نیروگاه‌های گازی که پایین‌ترین بازدهی را دارند، روی آورد که این امر سالانه موجب هدررفت حجم بالایی از منابع انرژی و مالی کشور می‌شود. در بخش فرآورده‌های نفتی، پالایشگاه‌های کشور به دلیل نوسازی نشدن، به‌طور متوسط ۳۴ درصد از خوراک ورودی خود را به نفت کوره ارزان‌قیمت تبدیل می‌کنند، که به مثابه تبدیل طلا به نقره با صرف هزینه است. سیاست‌گذاری‌ها نیز این روند را تشویق می‌کنند؛ زیرا طبق قوانین، پالایشگاه‌ها مجازند نفت کوره را رأساً فروخته و درآمد آن را صرف امور جاری کنند، که این امر انگیزه تولید فرآورده‌های باارزش‌تر را از بین برده است (امامیان، ملکی و یزدی، ۱۴۰۰: ۳۷-۵۴).

در حوزه انرژی‌های تجدیدپذیر، ایران با وجود ظرفیت‌های بالا در انرژی خورشیدی (حدود ۳۰۰ روز آفتابی) و بادی (تونل‌های باد عظیم)، نرخ رشد بسیار پایینی دارد. ضعف قوانین

حمایتی ناشی از عدم شناخت مسئولان از این ظرفیت‌ها، چالش اصلی است. این در حالی است که این حوزه در ایران در قالب یک سازمان بخشی در مجموعه فرعی وزارت نیرو مدیریت می‌شود. به‌عنوان نمونه موفق، شورای عالی انرژی دبی که در آگوست ۲۰۰۹ تشکیل شد، با ایجاد یکپارچگی و راه‌اندازی کمیته اقتصاد دایره‌ای (DSCE)، توانسته است تا سال ۲۰۱۹، انتشار کربن را به میزان ۱۴ میلیون تن کاهش دهد (داراب‌پور و صبورپور، ۱۴۰۱: ۲۹۵-۳۱۴). این نمونه نشان می‌دهد که وجود یک نهاد حاکمیتی منسجم تا چه حد می‌تواند در تحقق اهداف مؤثر باشد.

در بخش گاز طبیعی نیز معضلات ناشی از نبود مدیریت واحد، نمود بیشتری دارد. مشکلاتی نظیر (۱) سوزانده شدن گازهای همراه نفت در سرچاه‌ها، (۲) بی‌توجهی به تزریق گاز به مخازن نفتی، (۳) مغفول ماندن ذخیره‌سازی گاز، (۴) تعویق‌های مکرر در بهره‌برداری از پارس جنوبی، همگی از پیامدهای این ناهماهنگی ساختاری هستند. نکته مهم این است که گاهی حضور نهاد مسئول هماهنگی، یعنی شورای عالی انرژی، به قدری کم‌رنگ است که نادیده گرفته می‌شود. این موضوع تا جایی پیش رفت که سخنگوی وقت کمیسیون انرژی مجلس نهم، از بررسی «طرح جامع انرژی» برای تعیین «یک سیاست‌گذار واحد» و حتی احتمال «تشکیل وزارت انرژی» سخن گفت، در حالی که شورای عالی انرژی دقیقاً برای همین منظور تأسیس شده است. این نشان می‌دهد که به‌جای تقویت شورا و ایجاد دبیرخانه‌ای مستقل برای آن، به دنبال راه‌حل‌های جایگزین بوده‌اند (چیت‌ساززاده و حسن‌تاش، ۱۳۹۹: ۳۷-۶۹). همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، از بررسی ساختار مدیریت انرژی کشور آشکار می‌گردد که وجود ابهامات بنیادین در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نهادهای سیاست‌گذار و مجریان این حوزه است. این ابهامات کیفی که در سلسله‌مراتب سازمانی و تفکیک وظایف اجرایی ریشه دارد، به‌عنوان یکی از موانع جدی در مسیر تحقق‌گذار انرژی قلمداد می‌شود. از یک منظر، مبانی حقوقی تشکیل کارگروه بهبود ناترازی انرژی و مشروعیت تصمیمات آن از استحکام قانونی کافی برخوردار نیست و شورای عالی انرژی نیز در مقام عمل با چالش‌های نهادی متعددی مواجه بوده است. از منظر دیگر، هم‌پوشانی گسترده مأموریت‌ها در دو وزارتخانه نفت و نیرو و مجموعه‌های تابع آن‌ها، هرگونه تلاش برای تفکیک شفاف وظایف را با بن‌بست اجرایی روبه‌رو ساخته است. در نهایت و در راستای رفع این ابهامات و چالش‌ها، قانون‌گذار در راستای رفع این چالش‌ها افزون بر تشکیل ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی، به‌موجب جزء (۲) بند (الف) ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور ایجاد هماهنگی فرابخشی و مدیریت کلان و متمرکز در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی، مدیریت بهینه ناترازی انرژی در بخش‌های مختلف با

رعایت ملاحظات کاهش شدت انرژی و پیگیری اجرای طرح‌های بهینه‌سازی انرژی در بخش‌های عرضه و مصرف انرژی و تعیین میزان و نحوه تخصیص کلیه یارانه‌های انرژی در هر بخش با اجرای کامل قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، دولت را مکلف به تأسیس «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی» را زیر نظر رئیس جمهور با تجمیع و ادغام ظرفیت‌های سازمانی موجود در شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) و ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت کرد. نهایتاً این سازمان در آبان ۱۴۰۴ با دستور رئیس جمهور و حکم انتصاب برای رئیس آن تأسیس شد و اکنون دارای فعالیت است. این سازمان در تاریخ ۱۴۰۴/۹/۲ به ترکیب کارگروه موضوع بند (۸) تصویب نامه شماره ۱۴۶۸۴۳/ت/۶۵۰۰۱ هـ هیأت وزیران افزوده شد. این کارگروه به موجب بند (۸) تصویب نامه هیأت وزیران در خصوص سهمیه بنزین، به منظور تصمیم‌گیری درخصوص تعیین و تغییر میزان سهمیه لتری و اعتباری بنزین نرخ‌های اول و دوم و دوره مجاز ذخیره سهمیه اول در کارت سوخت شخصی و تعیین نرخ بنزین، متناسب با شرایط اجرایی و ملاحظات امنیتی و سیاسی تشکیل شده است.

حاصل آن‌که با وجود پیش‌بینی و تأسیس «شورای عالی انرژی» به عنوان رکن سیاست‌گذاری کلان در نظام حقوقی انرژی کشور، تجربه عملی سال‌های گذشته نشان می‌دهد که این شورا در انجام وظایف محوله، به‌ویژه در عرصه تصمیم‌سازی راهبردی، اثربخشی شایسته و بایسته را نداشته است. بر همین اساس، چنانچه وظایف و اختیارات رئیس جمهور در شورای عالی انرژی و نیز در «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی» به رئیس سازمان تخصصی مربوطه واگذار گردد، می‌توان انتظار داشت که این سازمان با تجمیع صلاحیت‌ها و اختیارات برخاسته از دو نهاد مزبور، توانایی ایفای نقش «مدیریت راهبردی انرژی» کشور را در چهارچوب یک ساختار منسجم حقوقی و نهادی به دست آورد. با این حال، تحقق کامل چنین جایگاهی مستلزم اصلاح و بازبینی دقیق قوانین و مقررات ناسازگار با فعالیت‌های دستگاه‌های متعدد فعال در حوزه انرژی، به‌ویژه وزارتخانه‌های نفت و نیرو و واحدهای تابعه آنان است. افزون بر این، تصویب و اجرای یک «قانون جامع انرژی کشور» که اهداف، سیاست‌ها و تقسیم وظایف را به صورت یکپارچه تنظیم نماید، ضرورتی انکارناپذیر در مسیر حکمرانی مطلوب انرژی تلقی می‌شود (پیری و رنجبر، ۱۴۰۴: ۶۵-۹۸). در همین راستا، باید یادآور شد که «تحول اساسی در ساختارهای اجرایی»، «منطقی‌سازی حجم دولت»، «حذف نهادهای موازی و غیرضروری» و «کاهش هزینه‌های اضافی» با هدف صرفه‌جویی در منابع عمومی، از جمله محورهای تأکید شده در بند (۱۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مورخ ۳۰ بهمن ۱۳۹۲ است. توجه به این

اصول، مبنای حقوقی و سیاستی لازم را برای بازآرایی نهادی و کارآمدسازی مدیریت کلان انرژی در سطح ملی فراهم می‌سازد.

۳-۵. تعارض منافع و موازی‌کاری میان اعضای شورا

یکی از چالش‌های اساسی شورای عالی انرژی، تعارض منافع ساختاری میان اعضای کلیدی آن، به ویژه وزارتخانه‌های نفت و نیرو است. ریشه این مشکل به هم‌پوشانی وظایف قانونی بازمی‌گردد؛ وزارت نیرو در سال ۱۳۵۳ با هدف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری کلان انرژی کشور تأسیس شد، در حالی که وزارت نفت در سال ۱۳۵۹ با مأموریت مشابهی در حوزه نفت و گاز شکل گرفت. این تداخل صلاحیت، موجب شده است هر دو وزارتخانه به‌جای اتخاذ رویکردی حاکمیتی، با رویکردی تصدی‌گرایانه، منافع بخشی خود را دنبال کنند. این تعارض در قالب موازی‌کاری‌های پرهزینه نمایان می‌شود. به‌جای سیاست یکپارچه «انرژی‌رسانی»، شاهد اجرای همزمان و جداگانه طرح‌های گازرسانی و برق‌رسانی به نقاط دورافتاده هستیم. یکی از مصادیق روشن این هزینه‌های اضافی، پرداخت مضاعف حق ارتفاق است؛ به دلیل مدیریت جداگانه، برای عبور خطوط لوله گاز و شبکه‌های برق، حتی از یک مسیر مشترک، دو هزینه مجزا از سوی دولت پرداخت می‌شود (دفتر مطالعات زیربنایی، ۱۳۸۶: ۳-۱۶).

تعارض منافع در سیاست‌گذاری‌های کلان نیز مشهود است. وزارت نفت تمایل به صادرات گاز برای کسب درآمد ارزی دارد، در حالی که وزارت نیرو خواهان دریافت گاز ارزان برای افزایش سود خود از فروش برق است. این تعارض، مانع اصلی سرمایه‌گذاری برای افزایش بازده ۳۷ درصدی نیروگاه‌های حرارتی کشور شده است؛ زیرا وزارت نفت که از صرفه‌جویی در مصرف سوخت منتفع می‌شود، اجازه سرمایه‌گذاری ندارد و وزارت نیرو نیز به دلیل عدم انتفاع مستقیم و دریافت سوخت رایگان، انگیزه کافی برای این کار را ندارد. در نتیجه، اهداف تعیین شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای افزایش سالانه بازده نیروگاه‌ها محقق نشده است.

این ناهماهنگی به شکست طرح‌های دیگر نیز منجر شده است. مزایده وزارت نفت برای فروش گازهای همراه مشعل به بخش خصوصی جهت تولید برق، به دلیل عدم شفافیت قیمت خرید تضمینی برق از سوی وزارت نیرو، ناموفق ماند و همچنان روزانه حجم عظیمی از این ثروت ملی سوزانده می‌شود (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۰: ۳-۲۸). علاوه بر این، اهداف قانونی برای بهینه‌سازی مصرف انرژی ناکام مانده است. علی‌رغم تکالیف مقرر در ماده ۱۲۹ برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه برای کاهش شدت انرژی، این شاخص در کشور افزایش یافته

است. ریشه اصلی این بحران، یک تضاد قانونی بنیادین است. بر اساس ماده (۱) و (۸) قانون تأسیس وزارت نیرو (مصوب ۱۳۵۳)، سیاست‌گذاری و هماهنگی کلان انرژی کشور بر عهده این وزارتخانه است. اما در عمل، از آنجا که وزارت نفت تأمین ۹۸ درصد انرژی اولیه کشور را در اختیار دارد، این مواد قانونی فاقد ضمانت اجرایی بوده و این بعد از وظایف وزارت نیرو عملاً مغفول مانده است. این تعارض منافع عمیق و عدم وجود دید کلان، کارایی شورای عالی انرژی را تضعیف کرده است.

۵-۴. چالش عدم تشکیل منظم جلسات شورای عالی انرژی

یکی از دلایل اساسی ضعف عملکرد شورای عالی انرژی، تشکیل نشدن منظم جلسات آن است که به نوعی معلول چالش‌های ساختاری پیش‌گفته و علت اصلی ناتوانی این نهاد در حل مسائل حاکمیتی بخش انرژی محسوب می‌شود. این وقفه در برگزاری جلسات، مشخص‌کننده ضعف در سیاست‌گذاری واحد و یکپارچه در حوزه انرژی است و نشان می‌دهد عملکرد شورا، که برای پاسخ به نیاز تمرکز در سیاست‌گذاری انرژی تأسیس شد، با نیازهای واقعی کشور تطابق ندارد. این در حالی است که قانون، به‌ویژه تبصره ماده ۵ قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴)، دولت را صراحتاً به فراهم آوردن زمینه تشکیل مستمر جلسات این شورا برای تحقق اهداف خود، به‌خصوص اصلاح الگوی مصرف، مکلف کرده است؛ تکلیفی که در دولت‌های مختلف، به‌طور شایسته و بایسته مورد عنایت قرار نگرفته است.

مسئولیت این اهمال، با رجوع به آیین‌نامه داخلی شورا مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۲۰ که مستند به ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه است، کاملاً شفاف می‌باشد. طبق بند اول این آیین‌نامه، جلسات عادی شورا باید هر شش ماه یک‌بار تشکیل گردد. از آنجا که ریاست شورا بر عهده رئیس‌جمهور یا معاون اول و دبیرخانه آن بر عهده سازمان برنامه و بودجه است، مسئولیت قانونی پیگیری و برگزاری جلسات مستقیماً متوجه این دو جایگاه است. با این وجود، شواهد تاریخی نشان‌دهنده کوتاهی مستمر در این زمینه است؛ انحلال سازمان برنامه و بودجه در دولت‌های نهم و دهم عملاً به تعطیلی شورا منجر شد و در دولت‌های یازدهم، دوازدهم و سیزدهم نیز رویه تشکیل نشدن منظم جلسات ادامه یافت و فعالیت شورا به حداقل ممکن تقلیل پیدا کرد (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵: ۲۵).

این عدم فعالیت، پیامدهای جدی به همراه داشته و یک خلأ تصمیم‌گیری ایجاد کرده است. به‌عنوان نمونه، کوتاهی در برگزاری جلسات شورا برای برنامه‌ریزی و رفع مشکلات صنعت برق، منجر به تبدیل این موضوع به یک معضل امنیتی و ورود شورای عالی امنیت ملی به این حوزه شد.

(معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۷: ۴-۱۵). این امر نشان می‌دهد که در غیاب نهاد تخصصی، مسائل به سطوح بحرانی‌تر کشیده می‌شوند. در حالی که شوراهای هم‌تراز مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی صدها جلسه برگزار کرده‌اند، انفعال شورای عالی انرژی یک ناهنجاری ساختاری محسوب می‌شود. نقش سایر نهادها نیز در این زمینه محدود است؛ کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی با وجود داشتن عضو ناظر در شورا، فاقد اختیار قانونی برای الزام به تشکیل جلسه بوده و اقداماتش از مکاتبات و درخواست فراتر نمی‌رود.

۵-۵. غلبه رویکرد تصدی‌گرایانه اعضای شورا بر وظایف حاکمیتی

یکی از ریشه‌ای‌ترین چالش‌های حکمرانی در ایران، غلبه وظایف تصدی‌گرایانه (بنگاه‌داری، تولید و توزیع) بر وظایف حاکمیتی (سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت) در دستگاه‌های دولتی است. این معضل در بخش انرژی و در میان اعضای اصلی شورای عالی انرژی، یعنی وزارتخانه‌های نفت، نیرو و صنعت، معدن و تجارت، به شکل حادی بروز یافته است. این وزارتخانه‌ها به جای تمرکز بر وظیفه اصلی خود یعنی حکمرانی، به هلدینگ‌های بزرگ اقتصادی تبدیل شده‌اند که این امر، فلسفه وجودی یک نهاد سیاست‌گذار فراسازمانی مانند شورای عالی انرژی را تضعیف می‌کند (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، ۱۳۹۵: ۱۲).

ایران در بخش انرژی فاقد یک دستگاه حاکمیتی یکپارچه است. در حالی که کشورهای صنعتی پس از شوک نفتی ۱۹۷۴ میلادی به سمت مدیریت یکپارچه و کلان تمام حامل‌های انرژی حرکت کردند، در ایران هر یک از دستگاه‌ها به صورت جزیره‌ای عمل می‌کنند. این خلأ حکمرانی پیش‌تر نیز مورد توجه بود و در برنامه سوم توسعه، پیشنهاد ادغام وزارتخانه‌های نفت و نیرو برای تشکیل «وزارت انرژی» مطرح شد. با این حال، کارشناسان مخالف این طرح استدلال می‌کردند که ادغام دو بنگاه بزرگ تصدی‌گر، بدون تفکیک وظایف حاکمیتی از عملیاتی، تنها به ایجاد یک ابربنگاه ناکارآمدتر منجر شده و همان اندک ظرفیت حکمرانی موجود را نیز از بین می‌برد. در نهایت، مجلس شورای اسلامی از این طرح صرف‌نظر کرد و به عنوان راه حل جایگزین، تشکیل شورای عالی انرژی را برای پر کردن همان خلأ حاکمیتی تصویب کرد. اما این تجربه نیز موفقیت‌آمیز نبود؛ زیرا اعضای تصدی‌گر شورا، از این نهاد عمدتاً برای حل مشکلات اجرایی و مقرراتی بنگاه‌های خود استفاده می‌کنند. این امر شورا را به نهادی برای حل اختلاف وزارتخانه‌ها تقلیل داده است که به دلیل فقدان دبیرخانه قدرتمند و مستقل، تنها به صورت منفعلانه و در فواصل زمانی طولانی به موضوعات اضطراری می‌پردازد (آیین‌نگینی، ۱۳۹۲: ۶-۲۶).

چهارچوب قانونی لازم برای حل این معضل وجود دارد. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با هدف کاهش حجم دولت و تفکیک امور حاکمیتی از تصدی‌گری تصویب شد. با این حال، اجرای نادرست این قانون، به‌ویژه در بخش انرژی، نتایج معکوس به بار آورد. واگذاری دارایی‌های دولتی مانند نیروگاه‌ها و پالایشگاه‌ها به بخش‌های شبه‌دولتی، اغلب تحت عنوان رد دیون دولت، نه تنها به توانمندسازی بخش خصوصی واقعی منجر نشد، بلکه تصدی‌گری را از یک بخش دولتی پاسخگو به یک بخش شبه‌دولتی غیرپاسخگو منتقل کرد (تحلیل راهبردهای انرژی ایران، ۱۳۹۶: ۲۴).

این تداخل وظایف در وزارت نفت وضعیت مطلوبی ندارد. اساسنامه شرکت ملی نفت ایران به‌طور تاریخی آمیزه‌ای از وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری بوده است. پس از انقلاب، با بر عهده گرفتن کامل امور توسط این شرکت، این تداخل تشدید شد. حتی پس از تأسیس وزارت نفت در سال ۱۳۵۸، این وزارتخانه تا سال‌ها یک نهاد صوری بود و قدرت واقعی در اختیار شرکت ملی نفت قرار داشت. فرآیند اصلاح اساسنامه شرکت ملی نفت، علی‌رغم تأکید قوانین، با تأخیری ۲۷ ساله مواجه شد و این وزارتخانه عملاً تا سال ۱۳۹۲ به‌صورت واقعی شکل نگرفت. این وضعیت که سیاست‌گذار، مجری و ناظر یکی بودند، تبعات وخیمی هم‌چون عدم برداشت صیانتی از میادین نفتی و بی‌توجهی کافی به میادین مشترک را در پی داشت (عطار و خواجه-نایینی، ۱۳۹۰: ۱-۲۰). تا زمانی که تفکیک ساختاری بین امور حاکمیتی و تصدی‌گری صورت نگیرد و وزارتخانه‌های عضو شورا از بنگاه‌های اقتصادی بزرگ به نهادهای حاکمیتی چابک تبدیل نشوند، هرگونه اصلاح دیگری، از جمله طرح مجدد ادغام وزارتخانه‌ها، همانند تجربه ناموفق وزارت صنعت، معدن و تجارت، به شکست خواهد انجامید و شأن حاکمیتی شورای عالی انرژی همچنان مغفول خواهد ماند. این مهم در بند (الف) ماده (۴۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت هم تصریح شده که علی‌رغم اتمام زمان‌بندی انجام آن که در سال اول برنامه بوده، تاکنون جامه عمل نپوشیده است.

۵-۶. فقدان نهاد تنظیم‌گر مستقل و غیاب بخش خصوصی در ساختار شورا

یکی از اساسی‌ترین خلأهای ساختاری در حکمرانی انرژی کشور، فقدان یک نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) مستقل است. تنظیم‌گری، به مفهوم وضع و اجرای مقررات برای تضمین کارایی بازار، کنترل انحصارات طبیعی و حفاظت از حقوق تولیدکننده و مصرف‌کننده، ستون اصلی یک اقتصاد سالم است. این خلأ در ایران ریشه در همان معضل غلبه رویکرد تصدی‌گرایانه دولت دارد. زمانی که وزارتخانه‌هایی مانند نفت و نیرو خود به‌عنوان بزرگترین بنگاه‌های

اقتصادی در حوزه انرژی عمل می‌کنند، نه تنها انگیزه‌ای برای ایجاد یک نهاد ناظر مستقل ندارند، بلکه آن را رقیبی برای قدرت و اختیارات خود می‌دانند. در نتیجه، تنظیم‌گری نیز تحت‌الشعاع همین تصدی‌گری قرار گرفته است. این وضعیت مستقیماً به چالش دوم، یعنی غیاب بخش خصوصی در ساختار تصمیم‌گیری کلان انرژی، منجر می‌شود. در ترکیب اعضای شورای عالی انرژی، هیچ جایگاهی برای نمایندگان بخش خصوصی تعریف نشده است. این امر طبیعی است، زیرا وقتی وزارتخانه‌های متصدی، بخش خصوصی را رقیب خود می‌دانند، تمایلی به مشارکت دادن آن در فرآیند سیاست‌گذاری نخواهند داشت. این ساختار انحصاری مانع از تحقق طرح‌های کارآمدی شده است که می‌توانست با اتکا به بخش خصوصی اجرا شود؛ برای مثال، پیشنهاد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بهینه‌سازی مصرف انرژی در ازای دریافت مجوز صادرات گاز صرفه‌جویی‌شده، با مخالفت وزارت نفت مواجه شد و از ورود مؤثر بخش خصوصی به این حوزه جلوگیری به عمل آمد (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۱۹-۲۵۴). موانع حقوقی نیز این وضعیت را پیچیده‌تر کرده‌اند. اگرچه شورای عالی انرژی می‌توانست با استفاده از جایگاه حاکمیتی خود، زمینه تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی و مستقل را فراهم آورد، اما چهارچوب قانونی موجود در کشور خود مانع تراش بوده است. به‌طور مشخص، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، با تأسیس شورای رقابت به‌عنوان یک نهاد تنظیم‌گر فرابخشی، عملاً مسیر ایجاد رگولاتورهای تخصصی و مستقل را دشوار ساخت. تجربه جهانی نشان می‌دهد که نهادهای تنظیم‌گر موفق، عمدتاً بخشی و مستقل هستند، نه زیرمجموعه یک نهاد فرادستی مانند شورای رقابت.

ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این چالش را به‌خوبی نمایان می‌کند. بر اساس اصلاحیه این ماده در سال ۱۳۹۷، شورای رقابت مکلف است پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی را به دولت ارسال کند و هیئت دولت نیز باید ظرف سه ماه اقدام قانونی لازم را انجام دهد. با این حال، دو نقص اساسی در این قانون وجود دارد: نخست این که هیچ ضمانت اجرایی مشخصی برای عدم رعایت مهلت سه‌ماهه توسط دولت پیش‌بینی نشده است که این امر تجربه ناموفق قبلی در بی‌تمایلی قوه مجریه به واگذاری اختیارات خود را تکرار می‌کند. دوم آن که این قانون میان مفهوم «بخش» و «فرابخش» تفکیکی قائل نشده است. صنایعی مانند نفت، گاز و برق، فرابخش‌هایی هستند که هرکدام شامل بخش‌های متعدد (اکتشاف، تولید، پالایش، انتقال و توزیع) می‌باشند. تلاش برای تنظیم‌گری یک فرابخش پیچیده توسط یک نهاد بخشی، محکوم به شکست است و کارایی لازم را نخواهد داشت (شیروی و فرحناکیان، ۱۳۹۹: ۳۵۷-۳۸۲).

در عمل، نهادهایی که هم‌اکنون وظایف تنظیم‌گری را در بخش انرژی انجام می‌دهند، فاقد مهم‌ترین شرط یعنی استقلال، هستند. در حوزه نفت و گاز، این وظایف میان وزارت نفت، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز و شرکت ملی پالایش و پخش تقسیم شده است که همگی بخشی از بدنه دولت و خود ذی‌نفع اصلی بازار هستند. به عنوان مثال، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱، وظیفه صدور پروانه اکتشاف و استخراج را به این وزارتخانه داده، اما صلاحیت‌های لازم برای این امر را به روشنی مشخص نکرده است. در بخش برق نیز، هیئت تنظیم مقررات بازار برق ایران (IERB)، نهادی است که در بدنه وزارت نیرو و با دستور وزیر تشکیل شده و تمام اختیارات خود را از این وزارتخانه می‌گیرد (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۱۹-۲۵۴). این ساختار، به معنای نظارت دولت بر خودش است که با اصول تنظیم‌گری مدرن در تضاد قرار دارد.

این در حالی است که ایران تجارب موفق در زمینه تنظیم‌گری بخشی در حوزه‌های دیگر داشته است. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، که بر اساس ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ تأسیس شد، نمونه‌ای است که توانست با ایجاد یک بازار رقابتی، تحول چشمگیری در صنعت مخابرات ایجاد کند. در نهایت، تا زمانی که شورای عالی انرژی به عنوان عالی‌ترین نهاد سیاست‌گذار، به موضوع تفکیک تصدی‌گری از حکمرانی و لزوم ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل و بخشی ورود نکند، حکمرانی انرژی کشور همچنان ناکارآمد باقی خواهد ماند و بخش خصوصی نیز از ایفای نقش مؤثر در این حوزه راهبردی محروم خواهد بود.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر به تبیین و تحلیل چالش‌های حقوقی و ساختاری پیش روی «شورای عالی انرژی» به عنوان عالی‌ترین نهاد فرابخشی در حوزه سیاست‌گذاری انرژی کشور پرداخت. یافته‌ها نشان می‌دهد که این شورا، علی‌رغم برخورداری از مبنای قانونی مستحکم که در پی اصلاح قانون برنامه سوم توسعه و با هدف یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر بخش انرژی ایجاد شد، در تحقق اهداف غایی خود با موانع جدی مواجه بوده است. تحلیل عملکرد شورا از زمان تأسیس تاکنون، شکاف عمیقی میان «جایگاه قانونی» و «کارآمدی عملی» آن را آشکار می‌سازد. نتایج تحقیق، ریشه این ناکارآمدی را در مجموعه‌ای از موانع درهم‌تنیده شناسایی می‌کند که برجسته‌ترین آن‌ها عبارتند از: فقدان دبیرخانه مستقل و دائمی، عدم انتظام در تشکیل جلسات، تعارض منافع ساختاری میان اعضا، غلبه رویکرد تصدی‌گرایانه بر وظایف حاکمیتی و تعدد و

تداخل نهادهای موازی در عرصه سیاست‌گذاری انرژی.

در پاسخ به این پرسش که راهکارهای برون‌رفت از وضعیت فعلی چیست، راه حلی دو مرحله‌ای قابل ارائه است. در کوتاه‌مدت، احیای کارآمدی شورا از طریق اقداماتی نظیر تأسیس دبیرخانه‌ای مستقل، دائمی و برخوردار از بدنه کارشناسی متخصص، الزام قانونی به تشکیل منظم جلسات و ایجاد بانک اطلاعاتی جامع و یکپارچه در حوزه انرژی، امری ضروری است. مهم‌تر آنکه، اعضای حقوقی شورا باید با گذار از رویکرد بخشی‌نگر و مبتنی بر منافع سازمانی، به ایفای نقش حاکمیتی و کلان‌نگر خود در راستای تحقق منافع ملی اهتمام ورزند.

در بلندمدت و در پاسخ به موانع شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) در حوزه انرژی، باید به تعارض ذاتی نقش‌های سیاست‌گذاری، نظارت و تصدی‌گری که در وزارتخانه‌های نفت و نیرو تجمع شده است، توجه نمود. انحصار دولتی بر بخش انرژی و رویکرد تصدی‌گرایانه، اصلی‌ترین مانع حقوقی و ساختاری در برابر شکل‌گیری محیط رقابتی و ظهور نهادهای تنظیم‌گر مستقل است. شورای عالی انرژی به‌عنوان متولی قانونی این حوزه، بهترین جایگاه را برای مدیریت فرآیند تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری و پیشنهاد ساختار قانونی لازم برای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل در بخش‌های مختلف انرژی (نفت، گاز و برق) به قوه مقننه داراست. در نهایت، می‌توان چنین استنتاج نمود که اصلاح و تقویت جایگاه شورای عالی انرژی، صرفاً یک تعدیل اداری نیست، بلکه پیش‌نیاز اساسی برای تحقق حکمرانی مطلوب، ایجاد هماهنگی سیاستی، رفع تضادها و نیل به توسعه پایدار در بخش راهبردی انرژی کشور است.

کتابنامه

- آیین‌نگینی، حسین (۱۳۹۲). *آشنایی با پرونده‌های حقوقی عمومی، ادغام شوراهای عالی: فراز و فرودها*. ایران، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- امامیان، سیدمحمدصادق؛ ملکی، علی؛ یزدی، نجم‌الدین (۱۴۰۰). اندازه‌گیری و مشخصه‌سازی تغییر سیاست‌های انرژی در گذر زمان: موردکاوی صنعت برق انگلستان. *مجله سیاستگذاری عمومی*، ۷ (۳).
- پیری، مهدی؛ رنجبر، علیرضا (۱۴۰۴). *ابرچالش‌های حقوقی ملی و بین‌المللی تحقق گذار انرژی در جمهوری اسلامی ایران. مطالعات حقوق انرژی*، ۱۱ (۱).
- ترابی، قاسم؛ پیام، فرشته (۱۳۹۶). *چالش انرژی‌های فسیلی و تبیین لزوم سرمایه‌گذاری بر*

- انرژی‌های تجدیدپذیر در ایران. سیاست‌های راهبردی و کلان، ۵ (۲۰).
- چیت‌ساززاده، امیرحسین؛ حسن‌تاش، سید غلامحسین (۱۳۹۹). مطالعه تطبیقی سیاست‌گذاری صادرات گاز طبیعی در چارچوب مولفه‌های امنیت انرژی در روسیه، قطر و ایران. راهبرد اقتصاد، ۹ (۳۳).
- داراب‌پور، محمدرضا؛ صبورپور، مهدی (۱۴۰۱). صیانت از انرژی در پرتو آرمان‌های توسعه پایدار از منظر قوانین حقوقی و کیفری ملی و بین‌المللی. مطالعات حقوق انرژی، ۸ (۲).
- دفتر مطالعات زیربنایی (۱۳۸۵). درباره شورای عالی انرژی. گزارش شماره مسلسل ۸۴۷.
- دفتر مطالعات زیربنایی (۱۳۸۶). نگاهی به انرژی ایران. گزارش شماره مسلسل ۸۸۴۹.
- رستمی، ولی؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۶). بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی. مطالعات حقوق انرژی، ۳ (۲).
- شیروی، عبدالحسین؛ فرحناکیان، فرشید (۱۳۹۹). تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران. مطالعات حقوق انرژی، ۶ (۲).
- ضرغامی، سید صادق؛ ذاکری، محمد (۱۳۹۶). مطالعه تطبیقی راهبردهای کلان انرژی در ایران و کشورهای منتخب. فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۲۰.
- عطار، سعید؛ خواجه‌نابینی، علی (۱۳۹۰). بررسی و تحلیل عوامل موثر بر ناکارآمدی نظام سیاستگذاری در ایران. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱ (۱).
- قاسمی، عبدالرسول؛ تکلیف، عاطفه؛ محمدی، تیمور؛ محمدیان، فرشته (۱۳۹۶). تحلیل راهبردهای انرژی ایران در افق ۱۴۲۰ در چارچوب سناریوهای جهانی انرژی. پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران، ۶ (۲۴).
- مبینی‌دهکردی، علی؛ و حوری جعفری، حامد (۱۳۸۷). ضرورت تدوین طرح جامع انرژی کشور با رویکرد اصلاح الگوی مصرف در افق چشم‌انداز بیست ساله. فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، ۵.
- معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی (۱۳۹۰). نکاتی درباره لزوم تشکیل وزارت انرژی. گزارش شماره مسلسل ۱۰۶۶۰.
- معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی (۱۳۹۵ الف). ارزیابی علل ناکامی‌های مربوط به تدوین سیاست‌های جامع انرژی در کشور. گزارش شماره مسلسل ۱۵۲۹۴.
- معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی (۱۳۹۵ ب). راهبرد مجلس دهم مسائل اساسی بخش انرژی و نقش مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن). گزارش شماره مسلسل ۱۴۸۳۱.

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی (۱۳۹۷). دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی. گزارش شماره مسلسل ۱۵۹۱۶.

Hoppe, T. (2016). Energy policy: Concepts and instruments to spur economic development and secure energy supply. *Energy Policy*, 98.

Pirzadeh, A., & Momeni Rad, A. (2026). Legal requirements of good energy governance in Iran's oil and gas contractual framework. *Legal Studies in Digital Age*, 5 (3).