

## سازماندهی بهینه ساختارهای انرژی در ایران؛

آسیب‌شناسی طرح تشکیل وزارت انرژی با تأکید بر الزامات نهادی و پیامدهای حکمرانی

محمدرضا شکوهی<sup>۱</sup> حمیدرضا اسلامی‌نیا<sup>۲</sup>

### چکیده

تحولات پرشتاب در حوزه انرژی و افزایش فشارهای ساختاری و کارکردی بر نهادهای متولی، ضرورت بازنگری در سازوکار حکمرانی انرژی ایران را به یکی از مسائل بنیادین سیاست‌گذاری عمومی کشور بدل کرده است. در این چارچوب، طرح پیشنهادی تشکیل وزارت انرژی به‌عنوان جایگزینی برای ساختار فعلی پراکنده و چندپاره میان وزارت نفت و وزارت نیرو، در کانون توجه قرار گرفته است. گزارش حاضر با تکیه بر تحلیل نهادی ساختارهای کنونی، بررسی تجارب گذشته و ارزیابی پیامدهای حقوقی، اجرایی و حکمرانی این طرح، تلاش دارد تصویر روشنی از مزایا، مخاطرات و الزامات این اقدام ارائه دهد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که مسأله اصلی در حکمرانی انرژی نه در فقدان نهاد متولی، بلکه در پیچیدگی ساختار فعلی، ساختارهای موازی و متداخل، گسترش کنترل‌نشده شرکت‌های دولتی، تداخل مأموریت‌ها و ناتوانی در اعمال حاکمیت تنظیم‌گرانه ریشه دارد. در چنین شرایطی، ایجاد یک وزارتخانه جدید بدون اصلاحات نهادی پیشینی، ممکن است نه تنها کمکی به حل چالش‌ها نکند، بلکه بر ناکارآمدی ساختاری و ناترازی‌های مدیریتی بیفزاید.

این نوشتار با تمرکز ویژه بر حوزه انرژی و در نظر گرفتن ارتباط آن با طرح تجمیعی «وزارت انرژی و وزارت آب و محیط زیست»، بر این باور است که هرگونه تصمیم‌گیری در این زمینه، نیازمند ملاحظات عمیق نهادی، بازآرایی مأموریت‌ها و ایجاد ساختارهای پاسخ‌گو و کارآمد مبتنی بر عقلانیت سازمانی است.

<sup>۱</sup> استادیار، دانشکده نفت تهران، دانشگاه صنعت نفت، تهران، ایران | [Shokouhi@put.ac.ir](mailto:Shokouhi@put.ac.ir)

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه باقرالعلوم ع، قم، ایران | [hr-islamini@bou.ac.ir](mailto:hr-islamini@bou.ac.ir)

## خلاصه مدیریتی

### مسئله

حکمرانی بخش انرژی در جمهوری اسلامی ایران با نارسایی‌های عمیق نهادی و ساختاری مواجه است. در رأس این نارسایی‌ها، می‌توان به ناهماهنگی و تعارض در فرآیندهای تصمیم‌گیری کلان، تداخل مأموریت‌ها میان وزارت نفت و نیرو، فقدان تنظیم‌گری مؤثر، و گسترش بی‌ضابطه شرکت‌های دولتی و خصوصی اشاره کرد. این اختلال‌های نهادی، علی‌رغم وجود اسناد بالادستی با ثبات، در عمل موجب ناپایداری رفتاری سیاست‌ها، کاهش بهره‌وری ملی انرژی، و تضعیف انسجام ساختار اجرایی شده‌اند. در چنین زمینه‌ای، طرح تشکیل وزارتخانه‌ای واحد تحت عنوان «وزارت انرژی» با هدف تجمیع وظایف نفت و نیرو به‌عنوان راه‌حلی ساختاری مطرح شده است.

### گزینه‌های موجود

- حفظ ساختار موجود با اعمال اصلاحات نهادی در درون وزارتین نفت و نیرو؛
- تشکیل وزارت انرژی از طریق تجمیع بخشی از وظایف دو وزارتخانه (نفت و نیرو)، در چارچوب تفکیک سایر وظایف (مانند آب و محیط زیست) به وزارتخانه‌ای مستقل؛
- تقویت یا بازطراحی ساختار میان‌نهادی سیاست‌گذار (مانند بازسازی شورای عالی انرژی یا ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل)؛
- تمرکز بر بازآرایی شرکت‌های دولتی و طراحی حاکمیت شرکتی کارآمد بدون تغییر ساختار وزارتخانه‌ها.

### جمع‌بندی

تحلیل ساختار فعلی و بررسی پیامدهای طرح پیشنهادی نشان می‌دهد که تأسیس وزارت انرژی در غیاب بازطراحی نهادی و تثبیت کارکردهای سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا، خطر انباشت لایه‌های بروکراتیک و تعمیق ناکارآمدی را در پی دارد. هرگونه اصلاح ساختاری، زمانی ثمربخش خواهد بود که بر پایه بازتعریف مأموریت‌ها، شفاف‌سازی حدود وظایف، مهندسی مجدد روابط نهادی و سازماندهی بهینه ساختارهای انرژی در راستای ارتقاء کیفیت حکمرانی کلان طراحی شود.

### توصیه راهبردی

پیشنهاد می‌شود به جای تمرکز صرف بر تجمیع ساختاری، ابتدا اصلاحات نهادی عمیق در سطح مأموریت‌ها، حاکمیت شرکتی و تنظیم‌گری در دستور کار قرار گیرد، و در صورت احراز ظرفیت اجرایی و ثبات مدیریتی، الگوی مناسب وزارت انرژی در چارچوب مطالعات دقیق‌تری بازطراحی شود.

## مقدمه

در میان زیرساخت‌های حیاتی کشور، بخش انرژی جایگاهی ممتاز و راهبردی دارد. وابستگی ساختار اقتصادی ایران به درآمدهای نفتی، نقش تعیین‌کننده انرژی در زنجیره‌های تولید ملی، و جایگاه ژئوپلیتیکی منابع نفت و گاز کشور، موجب شده است که هرگونه اختلال یا ناکارآمدی در حکمرانی انرژی، تبعات گسترده‌ای در سطح اقتصاد ملی، امنیت انرژی، و حکمرانی عمومی به دنبال داشته باشد. با وجود این اهمیت، ساختار کنونی مدیریت انرژی در ایران - که میان دو وزارتخانه نفت و نیرو تقسیم شده است - در دهه‌های اخیر با انباشت تدریجی نهادها، تداخل وظایف، گسترش نامتوازن شرکت‌های دولتی و خصوصی، و ناتوانی در تنظیم‌گری مؤثر مواجه شده است.

در چنین بستری، برای بازسازی ساختار اجرایی انرژی، پیشنهاد تشکیل وزارت انرژی با هدف تجمیع وظایف مرتبط با نفت، گاز و برق در یک نهاد واحد مطرح شده است. این طرح، ضمن آن‌که بر ضرورت رفع ناهماهنگی‌ها و تمرکز وظایف تأکید دارد، با چالش‌هایی از قبیل بار مالی، خطر تمرکزگرایی مضاعف، و تکرار تجربیات ناموفق ساختاری گذشته مواجه است.

تحلیل پیش‌رو با تمرکز بر ساختارهای نهادی حوزه انرژی<sup>۱</sup>، نقاط قوت و ضعف ساختار موجود، و الزامات اجرایی تحول ساختاری، به ارزیابی این طرح پرداخته و تلاش دارد تا تصویری واقع‌بینانه، راهبردی و مستند از گزینه‌های سیاستی پیش‌رو ارائه دهد. تمرکز اصلی تحلیل بر حوزه انرژی است، اگرچه برخی از ملاحظات مطرح‌شده، به وزارتخانه پیشنهادی آب و محیط زیست نیز قابل تعمیم است.

## بیان مسئله

ساختار نهادی حاکم بر بخش انرژی ایران، طی دهه‌های گذشته با روندی فزاینده از تمرکزگرایی، انباشت نهادها، و تداخل وظایف مواجه بوده است. توزیع غیرشفاف و نامتناسب مسئولیت‌ها میان وزارت نفت و وزارت نیرو، شکل‌گیری مجموعه‌ای از شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی با اختیارات نامحدود، و فقدان یک نظام یکپارچه و پایدار برای سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت، سبب شده است که حکمرانی انرژی در ایران از کارآمدی، شفافیت، پاسخ‌گویی و چابکی لازم برخوردار نباشد.

ساختار کنونی نه تنها امکان اتخاذ تصمیمات راهبردی هماهنگ در حوزه‌هایی چون توسعه میادین، سرمایه‌گذاری، صادرات انرژی، تنظیم‌گری و یارانه‌ها را تضعیف کرده، بلکه با گسترش بی‌ضابطه شرکت‌های زیرمجموعه، زمینه‌ساز ناترازی‌های مالی و نهادی گسترده‌ای نیز شده است. در این میان، بی‌ثباتی مدیریتی و تغییرات مکرر در سیاست‌های کلان انرژی، موجب شده است که ظرفیت‌های واقعی کشور در حوزه انرژی، اعم از فسیلی و تجدیدپذیر، از حالت بالقوه به بالفعل تبدیل نشود.

<sup>۱</sup> «ساختارهای نهادی» در ادبیات سیاست‌گذاری، متفاوت از «ساختارهای سازمانی» صرف است. وقتی می‌گوییم ساختار نهادی حوزه انرژی، مراد منظومه‌ای است از: نهادها، قواعد، روابط، مأموریت‌ها، اختیارات، رویه‌ها و ترتیبات رسمی و غیررسمی که سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، اجرا، نظارت و پاسخ‌گویی در بخش انرژی را شکل می‌دهند.

در چنین شرایطی، پیشنهاد تشکیل وزارت انرژی به‌منظور تجمیع وظایف و رفع تشتت ساختاری در کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی مطرح شده است. با این حال، ابهامات اساسی درباره ظرفیت این تغییر در رفع ناکارآمدی‌های موجود و نیز پیامدهای آن بر ساختار حقوقی و اداری کشور وجود دارد. از جمله این ابهامات، می‌توان به این موارد اشاره کرد: آیا مشکل حکمرانی انرژی ناشی از تفکیک ساختاری است یا فقدان سازماندهی عقلانی و مأموریت‌محور؟ آیا تجمیع نهادها بدون بازتعریف مأموریت‌ها و اصلاح قواعد تنظیم‌گری، گره‌گشا خواهد بود؟ و آیا پیامدهای چنین تغییراتی بر عملکرد شرکت‌های دولتی، نظام پاسخ‌گویی و ثبات نهادی در نظر گرفته شده است؟

گزارش حاضر در پی آن است که با تمرکز بر این پرسش‌های بنیادین، ابعاد مسئله حکمرانی انرژی در ایران را تبیین کرده و نسبت طرح پیشنهادی تشکیل وزارت انرژی را با واقعیت‌های نهادی و اجرایی کشور مورد تحلیل قرار دهد.

## ۱. تحلیل وضع موجود ساختار حکمرانی انرژی در ایران

ساختار فعلی حکمرانی انرژی در ایران، دچار چالش‌های مزمینی در سطوح نهادی، سازمانی، مقرراتی و سیاست‌گذاری است. این چالش‌ها در چهار حوزه اصلی قابل دسته‌بندی‌اند:

### ۱.۱. تداخل نهادی و آشفتگی وظایف

در حال حاضر، وظایف کلیدی در حوزه سیاست‌گذاری، اجرا، و تنظیم‌گری انرژی میان دو وزارتخانه نفت و نیرو و مجموعه‌ای از نهادهای ستادی، شوراهای عالی و شرکت‌های دولتی توزیع شده است. این تداخل، موجب اختلال در انسجام تصمیمات کلان و ضعف در پاسخ‌گویی نهادی شده است.

ساختار سیاست‌گذاری انرژی در ایران فاقد نهاد بالادستی ثابت، با اختیارات قانونی مؤثر و قدرت هماهنگی است. اختیارات ناظر گاه در وزارت نفت، گاه در سازمان برنامه و بودجه و گاه در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی توزیع شده‌اند.

در عمل، هیچ مرجع مشخصی برای طراحی راهبرد ملی انرژی یا سازوکار هماهنگی نفت و برق تعریف نشده است.

نهادهای فراقوه‌ای نظیر شورای عالی انرژی، یا غیرمتمرکز و غیرفعال‌اند، یا فاقد ضمانت اجرایی در پیاده‌سازی تصمیمات.

### ۱.۲. شرکت‌گرایی مفراط و فروپاشی حاکمیت شرکتی

وزارتخانه‌های نفت و نیرو، عملاً به بنگاه‌های مادر هلدینگ تبدیل شده‌اند که در دل خود مجموعه‌های متورم از شرکت‌های دولتی و خصولتی را در بر می‌گیرند:

وزارت نفت دارای حدود ۱۰۹ شرکت زیرمجموعه است، شامل: شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز، پتروشیمی، پالایش و پخش و شرکت‌های تابعه.

وزارت نیرو با ۱۴۵ شرکت زیرمجموعه، شامل: شرکت توانیر، ساتکاب، شرکت‌های آب و فاضلاب استانی، شرکت‌های تولید برق حرارتی و برق منطقه‌ای.

علاوه بر آن، صدها شرکت فرعی در قالب «شرکت‌های تابعه شرکت‌های تابعه» به وجود آمده‌اند که ساختار نظارتی را بی‌اثر کرده‌اند.

مشکلات اصلی در این ساختار عبارت‌اند از:

فقدان چارچوب مؤثر حاکمیت شرکتی: اگرچه آیین‌نامه‌هایی در حوزه شفافیت و حاکمیت شرکتی تهیه شده اما در عمل در شرکت‌های انرژی اجرا نمی‌شود.

بی‌ثباتی مدیریتی: تغییر مکرر مدیران عامل و هیئت‌مدیره‌ها، بدون فرآیندهای شفاف انتصاب و ارزیابی.

سردرگمی در روابط سهام‌داری و مالکیتی میان دولت، شرکت ملی نفت، صندوق توسعه ملی، شرکت سرمایه‌گذاری نفت و سایر بازیگران.

### ۱,۳. تورم مقرراتی و تعارض در حکمرانی اقتصادی انرژی

انبوهی از قوانین و مقررات پراکنده و گاه متضاد، سیاست‌گذاری در حوزه انرژی را با ابهام مواجه کرده است. انرژی در برخی اسناد به مثابه کالای عمومی دیده می‌شود و در برخی دیگر به مثابه کالای تجاری.

شکست مزمن در قیمت‌گذاری و یارانه‌دهی، عملاً ابزارهای سیاست‌گذاری اقتصادی را از کار انداخته است؛ قیمت‌گذاری دستوری، ناکارآمدی بازار و سرمایه‌گریزی را تشدید کرده.

عدم وجود منطق یکپارچه در توزیع منابع و تعریف ارزش اقتصادی انرژی، موجب ناترازی شدید در تولید و مصرف شده است.

### ۱,۴. فقدان نهاد تنظیم‌گر مستقل و فراگیر

در ایران هیچ نهاد مستقل تنظیم‌گر انرژی وجود ندارد که وظایف رگولاتوری، تعارض‌زدایی، تعرفه‌گذاری، تنظیم رقابت و استانداردگذاری را برای کل زنجیره انرژی بر عهده گیرد.

تنظیم‌گری پراکنده میان وزارتخانه‌ها، سازمان انرژی اتمی، شرکت‌های مادر و دستگاه‌های دیگر، فقدان قطعیت و انسجام در سیاست‌های تنظیمی را به همراه آورده است.

تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که نهاد تنظیم‌گر انرژی در کشورهای موفق، مستقل از نهاد اجرایی و دارای اختیارات فراقوه‌ای است؛<sup>۱</sup> در حالی که در ایران، تنظیم‌گری و اجرا اغلب در یک نهاد متمرکز است، که تضاد منافع می‌آفریند.

### جمع‌بندی تحلیلی

ساختار موجود حکمرانی انرژی در ایران نه تنها فاقد کارایی اجرایی است، بلکه از منطق طراحی سازمانی منسجم نیز برخوردار نیست. شرکت‌گرایی متورم، تنظیم‌گری پراکنده، مقررات ناکارآمد و ضعف در پاسخ‌گویی نهادی، منظومه‌ای از ناکارآمدی را شکل داده‌اند که در برابر هرگونه اصلاح ساختاری، مقاومت می‌کند. در چنین زمینه‌ای، هر طرحی از جمله تشکیل وزارت انرژی، اگر بدون اصلاح بنیادین در این سطوح پیگیری شود، ممکن است بر پیچیدگی نهادی بیفزاید، بدون آنکه گره‌ای از مسئله بگشاید.

<sup>۱</sup> برای نمونه، در ایالات متحده، نهاد تنظیم‌گر انرژی (FERC) مستقل از وزارت انرژی و دارای اختیارات فدرال گسترده است؛ مطابق قانون، «تصمیمات آن نباید تحت بازبینی وزیر یا کارمندان وزارت انرژی قرار گیرد»: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/824>

## ۲. ارزیابی طرح پیشنهادی تشکیل وزارت انرژی

ارزیابی این پیشنهاد، مستلزم سنجش دقیق آن بر مبنای تحلیل نهادی، ظرفیت‌های اجرایی، پیامدهای حقوقی و تجربه‌های گذشته است.

### ۲.۱. ادعاهای ضمنی و اهداف اعلامی طرح

طرح تشکیل وزارت انرژی، بر مجموعه‌ای از اهداف تصریحی و ضمنی استوار است: رفع تداخل وظایف وزارت نفت و نیرو در حوزه برق، گاز، انرژی‌های تجدیدپذیر و سوخت‌های فسیلی؛ تمرکز سیاست‌گذاری کلان انرژی در یک نهاد واحد؛ تسهیل در هماهنگی اجرایی و تخصیص منابع؛ افزایش چابکی تصمیم‌گیری، ارتقاء پاسخ‌گویی و کاهش بوروکراسی؛ اصلاح ساختار حاکمیت شرکتی از طریق بازآرایی سلسله‌مراتب شرکت‌های انرژی.

### ۲.۲. نقدهای تحلیلی به طرح

ارزیابی این طرح بر پایه داده‌های ساختاری و تجارب نهادی، چند چالش اساسی را نمایان می‌کند:

#### الف) خطای تشخیص مسئله

مهم‌ترین ایراد این طرح، ناظر به عدم تشخیص صحیح مسئله حکمرانی انرژی است. آنچه موجب ناکارآمدی در این بخش شده، بیش از آن‌که حاصل دوگانگی ساختاری (دو وزارتخانه‌ای بودن) باشد، ریشه در:

ضعف در مأموریت‌سازی روشن برای نهادها؛

بی‌ثباتی سیاستی و مداخلات سلیقه‌ای؛

عدم وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل؛

و فروپاشی نظام حاکمیت شرکتی دارد.

بنابراین، بدون درمان این آسیب‌های بنیادین، تجمیع سازمانی، صرفاً شکل جدیدی از همان ناکارآمدی قدیم خواهد بود.

#### ب) افزایش پیچیدگی و بار نهادی

تشکیل وزارت جدید، به جای کاهش هزینه‌های مبادله، ممکن است موجب:

افزوده شدن یک لایه نهادی جدید در بالای ساختارهای موجود؛

انتقال صرف شرکت‌ها از یک وزارت به وزارت دیگر بدون مهندسی مأموریت‌ها؛

تعارض‌های جدید در حدود مسئولیت‌ها (مثلاً برق نیروگاهی با گاز خوراکی؛ آب و برق تجدیدپذیر با نفت و...) شود.

#### ج) بی‌اعتنایی به ظرفیت اجرایی کشور

در وضعیت فعلی، نظام اداری کشور با محدودیت منابع انسانی، فقدان ثبات مدیریتی و گسست‌های بین‌نهادی مواجه است. در چنین شرایطی، طرحی با این درجه از حساسیت و اثرگذاری، نیازمند:

طراحی تدریجی (Phased Approach)؛

تدوین دقیق سازوکار گذار نهادی (Transition Mechanism)؛

تضمین تثبیت نهادی و پایداری ساختار جدید است.

در غیر این صورت، خطر بازتولید آشفتگی، مهاجرت مدیران، مقاومت‌های ساختاری و اصطکاک‌های عملیاتی افزایش می‌یابد.

#### **(د) غفلت از اقتضائات تقنینی و تنظیمی**

تغییر ساختار وزارتی، مستلزم بازنویسی یا اصلاح شمار قابل توجهی از قوانین، آیین‌نامه‌ها، و مقررات اجرایی است. اگر این فرآیند حقوقی با دقت انجام نشود، ممکن است:

شکاف‌های قانونی در اجرای پروژه‌های جاری به‌وجود آید؛

تعلیق برخی مجوزها، قراردادهای اسناد تعهدآور پیشین رخ دهد؛

بار مالی سنگینی برای دولت و بودجه عمومی به همراه داشته باشد.

#### **۲،۳. نسبت طرح با تجربه‌های پیشین**

تجربه‌های گذشته در تغییر ساختارهای کلان (مانند تفکیک یا ادغام وزارتخانه‌های راه و مسکن، صنعت و بازرگانی، تعاون و کار) نشان داده‌اند که:

در غیاب طراحی نهادی پیشینی، این‌گونه تجمیع‌ها اغلب به ادغام صوری و تعارض مأموریتی منجر شده‌اند؛ و بخش قابل توجهی از منابع، صرف سازگاری ساختارهای قدیمی با پوسته جدید شده، بدون آن‌که کارآمدی حاصل شود.

#### **جمع‌بندی**

طرح تشکیل وزارت انرژی، در صورتی که بر مبنای مطالعه عمیق نهادی، اصلاح وظایف شرکت‌های تابعه، طراحی نهاد تنظیم‌گر و ارتقاء حاکمیت شرکتی باشد، می‌تواند بخشی از راه‌حل تلقی شود. اما در شرایط فعلی، بدون اصلاحات ساختاری مقدماتی، چنین طرحی بیشتر شبیه جابجایی شکل ناکارآمدی است، نه علاج آن.

#### **۳. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی**

تحلیل ساختار موجود حکمرانی انرژی در ایران، از آشفتگی نهادی، تمرکز بی‌ضابطه، تداخل مأموریت‌ها و انباشت شرکت‌های دولتی و خصوصی حکایت دارد. در این میان، ساختار دوگانه وزارت نفت و نیرو، به‌جای همکاری و هم‌افزایی، در عمل به بروز تعارضات عملکردی و ناپایداری سیاست‌ها منجر شده است. نهادهای فعلی نه از کارآمدی در سیاست‌گذاری برخوردارند، نه در تنظیم‌گری موفق‌اند و نه در سازوکارهای حاکمیت شرکتی توفیقی داشته‌اند.

طرح تشکیل وزارت انرژی، اگرچه با نیت تمرکز وظایف و بهبود هماهنگی شکل گرفته، اما با ابهامات و چالش‌هایی مواجه است که آن را در معرض خطر جایگزینی شکل با محتوا، و افزودن بر پیچیدگی‌های نهادی قرار می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بدون اصلاح بنیادین در سه سطح مأموریت‌ها، ساختار شرکت‌ها، و نقش تنظیم‌گرانه دولت، تأسیس وزارت جدید، به‌تنهایی قادر به حل بحران حکمرانی انرژی نخواهد بود.

بر این اساس، توصیه‌های سیاستی زیر قابل طرح است:

### ۳،۱. **تقدم اصلاح نهادی بر تغییر ساختار وزارتی**

پیش از هرگونه بازآرایی ساختاری، لازم است بازتعریف دقیق مأموریت‌ها، حدود مسئولیت، و سطح پاسخ‌گویی نهادهای موجود در دستور کار قرار گیرد. هرگونه تجمیع یا تفکیک در ساختار وزارتخانه‌ها، در غیاب این اصلاحات، صرفاً به جابه‌جایی مسائل می‌انجامد، نه حل آن‌ها.

### ۳،۲. **استقرار نهاد تنظیم‌گر مستقل انرژی**

ضروری است که نهاد رگولاتوری مستقل، با اختیارات مشخص، ساختار غیرسیاسی، و جایگاه فراقوه‌ای طراحی شود تا بر کل زنجیره انرژی (اعم از نفت، برق، گاز، تجدیدپذیر) نظارت کند، تعارض منافع را کنترل نماید، و مقررات تعرفه‌ای و ساختاری را تنظیم کند. این نهاد باید خارج از وزارتخانه‌ها و دارای مأموریت شفاف و پایدار باشد.

### ۳،۳. **اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و استقرار حاکمیت شرکتی واقعی**

ضرورت دارد که شرکت‌های دولتی فعال در انرژی، به‌تدریج از الگوی هلدینگ‌های غیرپاسخ‌گو خارج شده و به سمت ساختارهای شفاف، رقابت‌پذیر، و تحت نظام حساب‌دهی حرکت کنند. رعایت اصول حاکمیت شرکتی، شفاف‌سازی روابط مالکیتی، و حرفه‌ای‌سازی مدیریت این شرکت‌ها، از الزامات بنیادین اصلاح ساختار انرژی است.

### ۳،۴. **انخاذ رویکرد تدریجی (Phased Reform) در تغییر ساختار اجرایی**

در صورت تصمیم به تشکیل وزارت انرژی، باید از رویکرد «اصلاح گام‌به‌گام» استفاده کرد. طراحی سازوکار گذار، حفظ ثبات فعالیت‌های جاری، تربیت بدنه کارشناسی جدید، و زمان‌بندی اجرای مراحل تجمیع، از شروط موفقیت هرگونه اصلاح ساختاری است.

### ۳،۵. **تشکیل کمیته ملی بازطراحی حکمرانی انرژی**

پیشنهاد می‌شود با ترکیب نمایندگان از وزارتخانه‌های ذی‌ربط، مجلس، سازمان برنامه، دیوان محاسبات و خبرگان حوزه انرژی، کمیته‌ای تخصصی برای بازطراحی کلان حکمرانی انرژی در ایران تشکیل شود. خروجی این کمیته، می‌تواند پایه طراحی بلندمدت نهادهای سیاست‌گذار، مجری و تنظیم‌گر در این حوزه باشد.

## **نتیجه نهایی**

اصلاح ساختار حکمرانی انرژی، ضرورتی انکارناپذیر است؛ اما این اصلاح باید از جنس نوسازی نهادی باشد، نه صرف نوسازی ظاهری در سطح وزارتخانه‌ها. راه برون‌رفت از وضعیت موجود، در ایجاد تمرکز ساختاری نیست، بلکه در ایجاد تمرکز کارکردی، پاسخ‌گویی نهادی، و سازگاری ساختار با مأموریت نهفته است.

## **۴. ملاحظات تکمیلی نهادی**

فراتر از ساختارهای رسمی، مجموعه‌ای از ملاحظات نهادی و مفهومی در تحلیل وضعیت حکمرانی انرژی و ارزیابی طرح‌های ساختاری وجود دارد که تأمل در آن‌ها برای طراحی دقیق و موفقیت‌آمیز هرگونه اصلاح ضروری است. بخشی از این ملاحظات در خلال نشست تخصصی مورد اشاره قرار گرفت که اهم آن‌ها در ادامه بازخوانی می‌شود:



#### ۴،۱. **ضرورت بازاندیشی در ساختارهای تقنینی انرژی**

یکی از ریشه‌های ناهماهنگی در حکمرانی انرژی، به ساختارهای موجود در سطح مجلس و هیئت دولت بازمی‌گردد. در حال حاضر، موضوعات مرتبط با نفت و گاز در «کمیسیون اقتصادی»، و موضوعات برق و آب در «کمیسیون زیربنایی» دولت بررسی می‌شود؛ این تفکیک غیرکارشناسی موجب تشتت در تصمیم‌گیری و گسست در سیاست‌گذاری کلان شده است. از سوی دیگر، کمیسیون انرژی مجلس نیز ساختاری منفعل و ناکارآمد یافته که ظرفیت تولید سیاست منسجم را ندارد. پیشنهاد مطرح‌شده، تبدیل کمیسیون انرژی به یک «کمیته تخصصی درون‌زا، کوچک، و چابک» است که بتواند با اختیارات تنظیم‌گرانه، هماهنگی میان نهادهای تقنینی و اجرایی را ارتقاء دهد.

#### ۴،۲. **نقد به ترجمه ناصواب مفاهیم کلیدی حکمرانی**

یکی از خطاهای مفهومی ریشه‌دار در سیاست‌گذاری انرژی، ترجمه غیرتخصصی واژه «Governance» به «حکمرانی» است. به‌زعم برخی از اساتید، این واژه در بسیاری از زمینه‌ها به‌درستی باید به‌صورت «سازماندهی» ترجمه شود، زیرا آنچه مدنظر است، نظام‌مندی روابط، نهادها و فرایندهاست، نه صرفاً اعمال اقتدار در مقام حاکم. این اشتباه مفهومی، در مواردی منجر به طراحی نهادهایی شده که از ابتدا مأموریت آن‌ها با ترجمه‌شان ناسازگار بوده است.

#### ۴،۳. **نقد به منطق ادغام ساختاری از منظر «ظرفیت نهادی»**

در بررسی طرح تشکیل وزارت انرژی، باید به مفهوم «ظرفیت نهادی» توجهی ویژه داشت. اصطلاح «چتر نهادی» (Umbrella Capacity) اشاره به این واقعیت دارد که هر نهاد تنها می‌تواند سطحی مشخص از مسئولیت، تنوع وظایف و پیچیدگی را تحمل کند. ادغام ساختارهای متورم در یک وزارتخانه جدید، بدون طراحی متناسب ظرفیت، عملاً به ازهم‌گسیختگی مأموریت‌ها و فرسایش عملکردی می‌انجامد.

#### ۴،۴. **تبیین جایگاه نهاد تنظیم‌گر فرابخشی**

ضرورت استقرار نهاد تنظیم‌گر مستقل پیش‌تر در گزارش آمده، اما این نهاد باید فراگیر، غیروزارتخانه‌ای و فراقوه‌ای باشد، و جایگزین ساختارهای جزیره‌ای و پراکنده فعلی شود. این نهاد، تنها در صورتی موفق خواهد بود که:

– اختیارات واقعی در حوزه تعرفه‌گذاری، استانداردسازی و ارزیابی عملکرد داشته باشد؛

– از نفوذ سیاسی و مداخلات سطح وزارت‌ها مصون بماند؛

– و به ابزارهای تحلیل تخصصی (داده، مدل، بدنه کارشناسی) مجهز شود.

در تحلیل‌های سیاستی و اقتصادی، نهادها معمولاً به‌مثابه «قواعد بازی» تعریف می‌شوند؛ مفهومی که با آثار داگلاس نورث تثبیت شده است. با این حال، در رویکرد بومی-اسلامی، می‌توان تعریف ژرف‌تری از نهاد ارائه کرد. در مقاله‌ای از یکی از نویسندگان این گزارش، نهادها به‌مثابه «آداب انجام امور» معرفی شده‌اند؛ تعبیری که فراتر از قواعد رسمی، به سازوکارهای درونی‌شده، الگوهای رفتاری پذیرفته‌شده، و فرهنگ عقلانی عمل اجتماعی نظر دارد. چنین تعریفی، راه را برای بازاندیشی در مهندسی نهادهای حکمرانی انرژی در چارچوب حکمت اسلامی و عقلانیت مصلحت‌مدار هموار می‌کند (شکوهی و نادران، ۱۳۹۰؛ شکوهی و دیگران، ۱۴۰۳).

#### ۴،۵. ضرورت عبور از نگاه‌داری دولتی و طراحی مجدد ساختار شرکت‌ها

در بخش‌های پیشین به شرکت‌گرایی اشاره شد، اما تا زمانی که شرکت‌های دولتی در ساختار نگاه‌داری حاکمیتی باقی بمانند، هر اصلاح ساختاری از درون فرو می‌پاشد. راه برون‌رفت، بازطراحی کامل روابط سهام‌داری، تأسیس ساختارهای حاکمیت شرکتی واقعی و عبور تدریجی از تصدی‌گری دولت است.

#### ۴،۶. بازخوانی انرژی به مثابه «کالای شایسته» نه کالای عمومی

یکی دیگر از خطاهای ریشه‌ای در سیاست‌گذاری انرژی، تلقی انرژی به عنوان کالای عمومی است. انرژی در حقیقت نه کالای عمومی (که مستلزم ارائه رایگان و بدون رقیب است) و نه صرفاً کالای خصوصی، بلکه از جنس «کالای شایسته» (Merit Good) است یعنی کالایی که دولت برای حفظ منافع اجتماعی باید در آن مداخله تنظیمی هدفمند داشته باشد، نه حمایت بی‌قید و شرط. این تمایز مفهومی در قیمت‌گذاری، تخصیص، و یارانه‌ها باید مورد توجه سیاست‌گذار قرار گیرد.

#### جمع‌بندی

ملاحظات فوق، لایه‌ای عمیق‌تر از فهم نهادی مسئله حکمرانی انرژی را آشکار می‌سازد. بی‌توجهی به این ابعاد مفهومی و ساختاری، می‌تواند اصلاحات ساختاری مانند تأسیس وزارت جدید را با شکست مواجه کند، ولو آن‌که در ظاهر هماهنگ و فنی جلوه کند. سیاست‌گذار باید بداند که معماری نهادی، تنها با ادغام ادارات و چرخش عنوان‌ها حاصل نمی‌شود؛ بلکه مستلزم نوسازی مفاهیم، فرایندها، ساختارها و مأموریت‌هاست.

#### ۵. مبانی فقهی و حقوقی تحلیل ساختار حکمرانی انرژی

گزارش پیش‌رو، هرچند از منظر ظاهر در قالب تحلیل ساختاری، نهادی و سیاست‌پژوهانه نگاشته شده، اما در لایه‌های معرفتی خود، مبتنی بر مبانی‌ای عمیق در فقه اسلامی و حقوق عمومی است. از این رو، نقد ساختار کنونی حکمرانی انرژی و ارزیابی پیشنهاد تأسیس وزارت جدید، نه صرفاً برخاسته از ملاحظات اجرایی، بلکه حاصل پیوندی روشمند میان عقلانیت سیاست‌گذاری و دستگاه فهم فقهی-حقوقی نظام اسلامی است.

نخستین پایه این تحلیل، مفهوم «مالکیت عمومی» در فقه منابع طبیعی است. براساس منابع معتبر فقهی، انفال و ثروت‌های زیرزمینی، از جمله منابع انرژی، در اختیار ولیّ امر مسلمین است، نه به معنای تصرف مطلق، بلکه با قید رعایت مصالح عامه، عدالت در توزیع، و حفظ حقوق نسل‌ها. از این منظر، هر ساختاری که به انباشت قدرت اجرایی و مالکیت بهره‌بردارانه در غیاب تنظیم‌گری مؤثر و پاسخ‌گویی شفاف منجر شود، با روح فقه انفال ناسازگار است.

مبنای دوم، اصل تفکیک مأموریت‌ها در حقوق عمومی اسلامی است. در سنت فقه حکومتی، میان سطوح سه‌گانه‌ی: تشریع (سیاست‌گذاری کلان)، تنفیذ (اجرا) و تولیت (نظارت و تنظیم‌گری)، تمایز اصولی وجود دارد. تجمع این سطوح در یک ساختار واحد-چنان‌که در شرکت‌گرایی فعلی صنعت انرژی دیده می‌شود- منجر به تعارض منافع، اختلال در مسئولیت‌پذیری و تضعیف عدالت اجرایی خواهد شد. بر این اساس، پیشنهاد ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل، نه فقط توصیه‌ای مدیریتی، بلکه تأمین‌کننده‌ی مقتضای اصول فقه‌الحکومه است.

مینای سوم، قاعده «ضمان» و اصل «تسبیب» در مسئولیت حاکمیتی است. اگر ساختارهای کلان موجب بروز زیان عمومی شوند -چه در ائتلاف منابع، چه در تحمیل هزینه‌های پنهان، یا در تضعیف منافع آیندگان- نه تنها حاکمیت در معرض ایراد اخلاقی و اقتصادی است، بلکه مسئولیت حقوقی نیز متوجه آن است. بنابراین، نوسازی ساختار حکمرانی انرژی، نه یک انتخاب، بلکه یک الزام فقهی در راستای جبران و پیشگیری از ضررهای ساختاری است.

افزون بر این، تحلیل هزینه مبادله‌ای ساختارها که در این گزارش محور ارزیابی طرح قرار گرفت، از حیث فقهی قابل پیوند با «قاعده نفی حرج»، «قاعده یسر» و «قاعده حفظ نظام» است؛ زیرا ساختاری که به افزایش اصطکاک نهادی، بار بوروکراتیک و اختلال در تخصیص منابع منجر شود، نه تنها غیراقتصادی، بلکه غیرشرعی تلقی می‌شود.

در نهایت، نگاه این گزارش به ساختار پیشنهادی وزارت انرژی، نگاهی برآمده از فقه مأموریت‌محور و حقوق مسئولیت‌پذیر است. ساختاری که بدون بازتعریف مأموریت‌ها، تفکیک سطوح حکمرانی، و التزام به عدالت بین‌نسلی بنا شود، صرف‌نظر از ظاهر آن، نمی‌تواند واجد مشروعیت سیاسی و فقهی باشد.

## منابع<sup>۱</sup>

۱. شکوهی، محمدرضا؛ نادران، الیاس. (۱۳۹۰). «جایگاه و مبانی اقتصاد هزینه مبادله». مجله تحقیقات اقتصادی. دوره ۴۷، شماره ۲، سال ۱۳۹۰، صص ۱۵۷-۱۷۵.
۲. شکوهی، محمدرضا؛ فردکار دل، محمود؛ غلامی قادی، حسنا. (۱۴۰۳). «نظریه استخراج در ساختار حکمرانی صنعت نفت ایران با نگاهی تطبیقی». فصلنامه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری. دوره ۲، شماره ۳، ۱۴۰.

<sup>۱</sup> با توجه به ساختار گزارشی متن، از ارجاع دهی و منابع متعدد خودداری شده است.