

The needs to reform the country's energy governance structure in line with the Seventh Development Plan

Mohammad Azimzadeh Arani

Assistant Professor, Department of Electricity and Energy Economics, Niroo Research Institute, Tehran, Iran.

mazimzadeh@nri.ac.ir

 0009-0001-1993-3607

Masoud Rasouli Amirabadi

PhD Student in International Oil and Gas Contract Management, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadegh University, Tehran, Iran (Corresponding author).

mas.rasouli@isu.ac.ir

 0000-0002-2027-3538

Abstract

Governance in the energy sector consists of three levels: policymaking, management, and regulation. Despite a systematic view of these levels of energy governance in developed countries, in Iran, these matters have not had clear boundaries and designated custodians to follow up and implement the duties and responsibilities of each of the three levels of policymaking, management, and regulation. The Seventh Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran refers to the level of governance; in paragraph (a) of Article 43, the separation of governance duties from corporate governance in the energy sector is mentioned, in paragraph (e) of Article 48, the necessity of forming regulatory institutions is mentioned, and in paragraph (3) of paragraph (a) of Article 105, the strengthening of the role of the government in policy-making and regulation and the reduction of corporate governance is mentioned. This research was conducted based on a qualitative approach and documentary research method, and the findings of this research have suggested recommendations to policymakers and implementers in order to reform the country's energy governance structure based on the provisions of the Seventh Progress Plan in the field of three levels of governance. At the policy-making level, the Supreme Energy Council should be strengthened as the main trustee in the short term, and in the medium term, the basis for the formation of the Ministry of Energy should be prepared, and in the long term, the Ministry of Energy should be formed to carry out governance affairs. At the enterprise level, there should be a move towards centralizing executive affairs in companies, and in the short term, the secretary of the general assembly of state-owned companies and the person in charge of assemblies and state-owned companies should be transferred to the Ministry of Economy, in the medium term, there should be a change in the method of electing members of the boards of directors of state-owned companies and their assembly chairman, and in the long term, in order to concentrate government corporate governance in one institution, the Ministry of Finance should be separated from economic affairs and be responsible for state-owned companies. At the regulatory level, in the short term, independent regulators in a consulting capacity, in the medium term, independent sectoral regulators with an affiliated secretariat, and in the long term, independent sectoral regulators with an independent secretariat. Furthermore, the findings indicate that the success of energy governance reforms depends not only on legal and structural reforms but also on managing conflicts of interest, securing the engagement of key stakeholders, and addressing the institutional and political economy dimensions of the reform process.

Keywords: Energy governance, Seventh Development Plan, policymaking, management, regulation, corporate governance.

JEL Classification: Q43, Q48, G38, G34

بایسته‌های اصلاح ساختار حکمرانی انرژی کشور در راستای برنامه هفتم پیشرفت

محمد عظیم‌زاده آرانی

استادیار گروه اقتصاد برق و انرژی، پژوهشگاه نیرو، تهران، ایران.

mazimzadeh@nri.ac.ir

 0009-0001-1993-3607

مسعود رسولی امیرآبادی

دانشجوی دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

mas.rasouli@isu.ac.ir

 0000-0002-2027-3538

چکیده

حکمرانی انرژی شامل سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری است که در کشورهای توسعه‌یافته دارای مرزبندی مشخص و نهادهای متولی مستقل هستند، اما در ایران تاکنون تفکیک وظایف و مسئولیت‌های این سطوح به‌صورت شفاف تحقق نیافته است. در برنامه هفتم پیشرفت نیز در بند (الف) ماده ۴۳ به تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری در حوزه انرژی، در بند (ث) ماده ۴۸ به ضرورت تشکیل نهادهای تنظیم‌گر و در جزء (۳) بند (الف) ماده ۱۰۵ به تقویت نقش دولت در سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و کاهش تصدی‌گری اشاره شده است. پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و به روش اسنادی انجام شده است و از روش تحلیل مضمون استفاده شده که با تحلیل احکام برنامه هفتم، پیشنهادهایی برای اصلاح ساختار حکمرانی انرژی کشور ارائه شد که این امر نوآوری این پژوهش محسوب می‌گردد. یافته‌ها نشان می‌دهد که در سطح سیاست‌گذاری، تقویت شورای عالی انرژی در کوتاه‌مدت، فراهم‌سازی زمینه تشکیل وزارت انرژی در میان‌مدت و ایجاد وزارت انرژی به‌عنوان نهاد اصلی حاکمیتی در بلندمدت ضروری است. در سطح تنظیم‌گری نیز ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل در قالب مشاوره‌ای و تدریجاً نیل به ساختارهای مشورتی تا نهادهای دارای دبیرخانه مستقل پیشنهاد می‌شود. همچنین در سطح تصدی‌گری، تمرکز امور اجرایی در شرکت‌ها، اصلاح سازوکار انتخاب هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و ایجاد نهادی واحد برای مدیریت شرکت‌های دولتی مورد تأکید قرار گرفته است. در مجموع، پژوهش بر ضرورت استقرار حکمرانی یکپارچه و تفکیک شفاف وظایف در بخش انرژی به‌منظور ارتقای کارآمدی، پاسخگویی و انسجام نهادی تأکید دارد. همچنین نتایج پژوهش بیانگر آن است که موفقیت اصلاحات حکمرانی انرژی، علاوه بر اصلاحات حقوقی و ساختاری، به مدیریت تعارض منافع، همراه سازی ذی‌نفعان و توجه به ابعاد نهادی و اقتصادی اصلاحات وابسته است.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی انرژی، برنامه هفتم پیشرفت، سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تصدی‌گری، حاکمیت شرکتی.

طبقه‌بندی JEL: Q43, Q48, G38, G34

شاپای الکترونیک: ۶۵۶۸-۲۵۸۸ / پژوهشکده تحقیقات راهبردی / فصلنامه علمی پژوهشی راهبرد اقتصادی

 10.22034/es.2026.567517.1920





مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظرهای مطرح شده در متن آن، به عهده نویسندگان و با نویسنده مسئول مقاله است و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه راهبرد اقتصادی نیست.

۱. مقدمه و بیان مسئله

حکمرانی کارآمد در بخش انرژی، نقشی محوری در تأمین امنیت انرژی، رشد اقتصادی و توسعه پایدار ایفا می‌کند. تجربه جهانی نشان داده است که ساختار حکمرانی مطلوب در صنایع شبکه‌ای (نظیر برق، گاز و آب) مبتنی بر تفکیک کارکردی سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری است (جاما سب و همکاران^۱، ۲۰۱۴؛ مولدر^۲، ۲۰۲۰؛ چن و همکاران^۳، ۲۰۱۹).

در این الگو، سطح سیاست‌گذاری متولی تعیین اهداف کلان و جهت‌گیری‌های راهبردی، سطح تنظیم‌گری مسئول وضع قواعد بازی، نظارت بر اجرا و حل اختلافات و سطح تصدی‌گری عهده‌دار ارائه خدمات و بهره‌برداری عملیاتی است (ناطق و همکاران، ۱۴۰۲؛ عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱؛ عظیم‌زاده و مؤمنی، ۱۳۹۶). کشورهای موفق در اصلاح ساختار انرژی مانند انگلستان با طی فرایندی تدریجی و با اولویت‌دهی به ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل پیش از خصوصی سازی، توانسته‌اند ضمن کاهش هزینه‌های مبادله، زمینه جذب سرمایه‌گذاری خصوصی، افزایش بهره‌وری و کاهش ناترازی‌های انرژی را فراهم آورند (والستن^۴، ۲۰۰۳؛ گاتری و همکاران^۵، ۲۰۲۵؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶؛ عظیم‌زاده و همکاران، ۱۴۰۳).

با این حال، ساختار حکمرانی انرژی در ایران نه تنها از این الگوی تفکیک‌شده فاصله دارد، بلکه در وضعیتی از «درهم‌آمیختگی نهادی» به سر می‌برد که طی آن وزارتخانه‌های نفت و نیرو به طور همزمان وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را دنبال می‌کنند و شرکت‌های تابعه نیز فاقد استقلال عملیاتی و مالی لازم هستند (نوروزی، ۱۳۹۶؛ عظیم‌زاده و ریزوندی، ۱۴۰۳؛ همایون و همکاران، ۱۴۰۳). این وضعیت، برخلاف تجربه کشورهای نظیر چین که با رویکرد تدریجی به سمت تفکیک وظایف حرکت کرده‌اند (گاتری و همکاران، ۲۰۲۵؛ چن و همکاران، ۲۰۱۹) در ایران به یک مسئله ساختاری مزمن تبدیل شده است.

این درهم‌آمیختگی کارکردی، پیامدهای نامطلوب متعددی را برای بخش انرژی کشور به همراه داشته است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰)،

1 Jamasb et al.

2 Mulder

3 Chen et al.

4 Walsten

5 Guthrie et al.

۱۳۹۵، ۱۳۹۶) در گزارش‌های متعدد خود به فقدان متولی مشخص برای سیاست‌گذاری یکپارچه انرژی، تعدد شوراهای موازی با وظایف همپوشان (نظیر شورای عالی انرژی، شورای اقتصاد، شورای هماهنگی انرژی)، عدم تحقق اهداف بهینه‌سازی مصرف و نیز ناکارآمدی شرکت‌های دولتی در ایفای نقش تصدی‌گری اشاره کرده است. نوروزی (۱۳۹۶) و نوروزی و پیله‌فروش (۱۳۹۷) در پژوهش‌های مستند خود، علل ناکارآمدی شورای عالی انرژی را در عواملی نظیر نبود متولی مشخص برای پیگیری مصوبات، فقدان ساختار تصمیم‌گیری اجماع‌محور، عدم حذف ساختارهای موازی، تضاد منافع میان اعضا، فقدان دستور جلسات راهبردی، ضعف دبیرخانه و مغایرت قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه احصاء کرده‌اند. همچنین امامیان و همکاران (۱۳۹۷) نشان داده‌اند که در نبود نهادهای تنظیم‌گر مستقل، فرایند تنظیم‌گری به عرصه‌ای برای بده‌بستان‌های سیاسی ذی‌نفعان تبدیل شده و لزوماً در راستای منافع عمومی عمل نمی‌کند. از سوی دیگر، بررسی حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی انرژی (نظیر شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران) حاکی از آن است که مسئله نمایندگی نوع اول (تضاد منافع میان مدیریت و سهامداران) و نوع دوم (تضاد منافع میان سهامداران کنترلی و سهامداران اقلیت) به دلیل نبود سازوکارهای پاسخگویی مؤثر و عدم تفکیک نقش مجمع عمومی از هیئت مدیره، به کاهش بهره‌وری، افزایش هزینه‌های جاری و تضعیف شفافیت مالی دامن زده است (کلارک^۱، ۲۰۱۰؛ جیانگ و کیم^۲، ۲۰۲۰).

به عبارت دیگر، عدم تفکیک سه سطح حکمرانی نه تنها یک نقص نظری، بلکه عاملی عینی برای تداوم ناترازی‌های شدید انرژی (ناترازی گاز در فصول سرد و ناترازی برق در فصول گرم)، افزایش شدت انرژی (بیش از سه برابر میانگین جهانی)، کاهش توان رقابتی اقتصاد ایران در سطح منطقه و جهان و نیز ناکامی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی بوده است (نوروزی و پیله‌فروش، ۱۳۹۷؛ عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱؛ همایون و همکاران، ۱۴۰۳).

با وجود آنکه ساختار کنونی حکمرانی انرژی کشور با چالش‌هایی نظیر تداخل وظایف، تمرکز هم‌زمان نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تعارض منافع و ضعف سازوکارهای تنظیم‌گری مواجه است، قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، اصلاح این ساختار را از

1 Clarke

2 Jiang & Kim

طریق تفکیک نقش‌ها، تقویت نهادهای تنظیم‌گر و ارتقای نظام اداره شرکت‌های دولتی مورد تأکید قرار داده است. از این‌رو، میان وضعیت موجود حکمرانی انرژی و الزامات پیش‌بینی‌شده در برنامه هفتم پیشرفت شکاف قابل‌توجهی وجود دارد؛ شکافی که صرفاً با شناسایی نارسایی‌های موجود برطرف نخواهد شد، بلکه مستلزم تبیین بایسته‌های اصلاح در هر یک از سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری، شناسایی موانع نهادی و طراحی مسیر تدریجی استقرار این اصلاحات است. بر همین اساس، پژوهش حاضر می‌کوشد با تحلیل ساختار موجود در پرتو احکام برنامه هفتم پیشرفت، الزامات اصلاح حکمرانی انرژی و مسیر تحقق آنها را در سه سطح یاد شده تبیین کند.

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) برای نخستین بار در تاریخ برنامه‌ریزی توسعه کشور، به صورت صریح و نظام‌مند به مسئله تفکیک سطوح حکمرانی پرداخته است. بر اساس بند (الف) ماده ۴۳، وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلف شده‌اند با رویکرد «تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری» نسبت به اصلاح ساختار اداری و سازمانی خود اقدام کنند. بند (ث) ماده ۴۸ نیز با تأکید بر «تنظیم‌گری منسجم، شفاف و روان‌سازی مقررات»، ایجاد حداقل سه نهاد تنظیم‌گر در حوزه‌های اولویت‌دار را الزامی کرده و تصریح نموده که در صورت نیاز به تغییر اساسنامه و قوانین مرتبط، دولت باید ترتیبات قانونی لازم را انجام دهد. همچنین جزء (۳) بند (الف) ماده ۱۰۵، سیاست «تقویت نقش دولت در سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و کاهش تصدی‌گری» را در چارچوب ارتقای بهره‌وری نظام اداری و چابک‌سازی دولت دنبال می‌کند.



شکل ۱. احکام مرتبط برنامه هفتم پیشرفت با سطوح سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در حکمرانی (منبع: یافته‌های پژوهش)

با این وجود، این احکام قانونی با چالش‌های جدی در مرحله اجرا مواجه هستند. نخست، قوانین متعارض پیشین (مانند قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳، قانون برنامه سوم توسعه و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴) که مرز میان وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری را مبهم می‌سازند و زمینه را برای همپوشانی مسئولیت‌ها و فرار از پاسخگویی فراهم می‌کنند (عظیم‌زاده و ریزوندی، ۱۴۰۳؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵؛ مهرآزم، ۱۳۸۵). دوم، تجربه شکست‌خورده طرح‌های پیشین یکپارچه سازی انرژی (مانند پیشنهاد تشکیل وزارت انرژی در برنامه سوم توسعه که نهایتاً به شورای عالی انرژی انجامید و اساسنامه آن نیز به درستی اجرا نشد) نشان می‌دهد که بدون فراهم‌سازی بسترهای نهادی، سیاسی و حقوقی و نیز بدون طی مسیر تدریجی، نسخه‌های ساختاری محکوم به شکست هستند (حسن‌تاش، ۱۳۸۱؛ عظیم‌زاده، ۱۳۹۵؛ نوروزی، ۱۳۹۶). سوم، سازوکار استقرار نهادهای تنظیم‌گر مستقل در ایران عمده‌تأ مبتنی بر ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که به دلیل عدم تفکیک دقیق مرز میان وظایف تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری و نیز فقدان سازوکار انتقال مسئولیت و پاسخگویی، تاکنون به تأسیس هیچ نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل در حوزه انرژی منجر نشده است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱؛ عظیم‌زاده و همکاران، ۱۴۰۳؛ امامیان و همکاران، ۱۳۹۷). چهارم، در سطح تصدی‌گری، علی‌رغم تأکید برنامه هفتم بر کاهش تصدی‌گری دولت، هنوز سازوکار مشخصی برای تجمع شرکت‌داری دولت، تفکیک نقش‌های مجمع عمومی از هیئت مدیره و استقرار حاکمیت شرکتی شفاف در شرکت‌های دولتی انرژی طراحی و عملیاتی نشده است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱؛ جیانگ و کیم، ۲۰۲۰). با توجه به مجموعه چالش‌های فوق، این پژوهش در پی پاسخگویی به سؤالات زیر است:

- ۱- با توجه به شکاف میان وضعیت موجود حکمرانی انرژی و الزامات برنامه هفتم پیشرفت، بایسته‌های اصلاح در سطح سیاست‌گذاری کدام‌اند و این اصلاحات باید در چه افق زمانی (کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت) و با چه توالی منطقی دنبال شوند؟
- ۲- موانع اصلی استقرار نهادهای تنظیم‌گر مستقل در بخش انرژی ایران کدام‌اند و چه مسیر تدریجی برای خروج از وضعیت فعلی قابل طراحی است؟
- ۳- در سطح تصدی‌گری، چه اصلاحاتی در ساختار حاکمیت شرکتی شرکت‌های دولتی انرژی (از جمله نحوه انتخاب اعضای هیئت مدیره، جایگاه رئیس مجمع عمومی و تمرکز شرکت‌داری دولت) باید صورت پذیرد تا ضمن تفکیک نقش‌ها،

زمینه برای افزایش بهره‌وری و شفافیت فراهم آید؟

پاسخ به این سؤالات از آن رو ضرورت می‌یابد که بدون اصلاح ساختار حکمرانی، تحقق اهداف کمی و کیفی برنامه هفتم در حوزه کاهش شدت انرژی (حداقل ۵ درصد سالانه)، افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر به ۳۰ درصد، تعادل بخشی به بازار گاز و برق، کاهش خام‌فروشی و ارتقای بهره‌وری شرکت‌های دولتی صرفاً به آرزویی دست‌نیافتنی تبدیل خواهد شد (گاتری و همکاران، ۲۰۲۵؛ نوروزی و پیله‌فروش، ۱۳۹۷؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵). این پژوهش با بهره‌گیری از روش پژوهش اسنادی نظام‌مند و تحلیل محتوای قوانین، گزارش‌های رسمی و تجارب جهانی، در پی آن است که پاسخ‌هایی برای هر یک از سؤالات فوق ارائه نماید.

۲. پیشینه پژوهش

حوزه حکمرانی در بخش انرژی یکی از موضوعات مهم برای دولت‌ها در کشورهای مختلف محسوب می‌شود چون تأثیر بسزایی در اقتصاد و امنیت آنها دارد. به همین خاطر در این زمینه پژوهش‌های مختلفی صورت پذیرفته است در این پژوهش به دلیل تمرکز بر سه سطح سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در بخش انرژی تلاش شده منتخبی از پژوهش‌های داخلی و خارجی مربوط با سطوح حکمرانی انرژی به تفکیک آورده شود.

۲.۱. پژوهش‌های داخلی

نوروزی (۱۳۹۶) در گزارشی با عنوان علل ناکارآمدی شورای عالی انرژی به درهم‌آمیختگی سطوح حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در حکمرانی انرژی کشور پرداخته است و عدم تشکیل منظم جلسات شورا، نبود متولی مشخص برای پیگیری امور، فقدان ساختار اداره و تصمیم‌گیری مشخص با رویکرد اجماع‌سازی، عدم حذف ساختارهای زائد و موازی موجود، ضعف دبیرخانه شورای عالی انرژی و مغایرت مقررات و قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه بخش انرژی را از عوامل ناکارآمدی شورای عالی انرژی در حکمرانی انرژی کشور بیان نموده است.

امامیان و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهش خود به بررسی تنظیم‌گری به عنوان یکی از اجزای اصلی ساختار حکمرانی مورد بررسی قرار گرفته است و در این راستا موضوعاتی نظیر خاستگاه تنظیم‌گری و تبیین نسبت تنظیم‌گری با ساختار حکمرانی اختصاص یافته است. نویسندگان به این نتیجه رسیده‌اند که تنظیم‌گری نه به عنوان

یک ضرورت، بلکه در نتیجه بده‌بستان ذی‌نفعان شکل می‌گیرد و در صورت طراحی معیوب آن، لزوماً در راستای منافع عمومی نخواهد بود.

عظیم‌زاده آرانی (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان آسیب‌شناسی ساختار حکمرانی انرژی کشور و ارائه راهکارهای سیاستی به سیاست‌گذاران بخش انرژی پیشنهاد می‌دهد در گام اول در یک اقدام کوتاه‌مدت، جایگاه دبیرخانه شورای عالی انرژی از طریق ایجاد معاونت انرژی به نهاد ریاست جمهوری منتقل شود، سپس به تشکیل نهادهای تنظیم‌گر به عنوان نهادی تخصصی برای ایجاد و تعمیق رقابت و جلوگیری از انحصار به عنوان یک راهکار میان‌مدت اشاره دارد و درنهایت توصیه نموده است در بلندمدت امور تصدی‌گری به شرکت‌های دولتی به دور از مداخله وزاری نفت و نیرو سپرده شود و نیز امور تنظیم‌گری نیز به نهادهای تنظیم‌گر اختصاص یابد.

اکبری و همکاران (۱۴۰۳) در مقاله خود با عنوان، بررسی ابعاد حکمرانی انرژی با محوریت صنعت نفت و گاز؛ مطالعه موردی کشور عربستان سعودی، حکمرانی انرژی عربستان سعودی (شامل مدیریت و حاکمیت شرکتی آرامکو، توسعه زنجیره ارزش و رابطه مالی دولت) را با استفاده از پویش محیطی تحلیل کرده و با بخش نفت و گاز ایران مقایسه کرده است. درنهایت، درس‌آموخته‌هایی برای بهبود حکمرانی شرکت ملی نفت ایران ارائه می‌دهد که شامل ایجاد شفافیت در مدیریت و امور مالی، توسعه زنجیره ارزش و تأمین یارانه‌ها از منابع دولتی است.

عظیم‌زاده و همکاران (۱۴۰۳) در مقاله‌ای تحت عنوان، جایگاه تنظیم‌گری در ساختار حکمرانی بخش انرژی ایران، بیان دارد که بخش انرژی یک صنعت شبکه‌ای کلیدی است که به دلیل ویژگی‌هایش معمولاً به انحصار طبیعی می‌انجامد و تا پیش از دهه ۱۹۸۰، اغلب توسط دولت‌ها مدیریت می‌شد. با این حال، درک اینکه این صنایع کاملاً انحصاری نیستند، منجر به ایجاد یک تغییر بنیادین در حکمرانی شد: تفکیک امور سیاست‌گذاری از تصدی‌گری از طریق تأسیس نهادهای تنظیم‌گر به منظور بهبود نظام حکمرانی و با بررسی چارچوب نظری و مطالعه تجربی چین نشان می‌دهد که رویکرد تدریجی و بلندمدت در تفکیک وظایف، به بهبود حکمرانی انرژی منجر شده است. درنهایت، مقاله پیشنهاد می‌کند که اتخاذ چنین رویکردی، حتی با ایجاد یک نهاد تنظیم‌گری مشاوره‌ای، برای بخش انرژی ایران نیز ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

۲.۲. پژوهش‌های خارجی

والستن (۲۰۰۳) در پژوهش خود با عنوان، تنظیم‌گری و خصوصی سازی در تجدید ساختار، به رابطه بین تنظیم‌گری در فرایند خصوصی سازی می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که شورهای که قبل از خصوصی سازی، نهاد تنظیم‌گر مستقلی داشته‌اند، فرایند گذار آن‌ها از اقتصاد دولتی به اقتصاد مبتنی بر بازار با نتایج بسیار مطلوبی همراه بوده است.

چن و همکاران (۲۰۱۹) در مقاله، حاکمیت انرژی در چین: ساختارها و فرآیندهای دولت، بیان داشته که اقتصاد و حکمرانی پیچیده انرژی چین تحت تأثیر تعامل متغیر حزب کمونیست، دولت و شرکت‌های دولتی است. قدرت تصمیم‌گیری انرژی در اداره ملی انرژی^۱ و کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی^۲ متمرکز است، اما سازمان‌های دیگری نیز دخیل هستند. برای آینده، پیشنهاد می‌شود که بررسی شود که آیا وظایف سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در بخش انرژی چین باید از یکدیگر تفکیک شوند.

مولدر (۲۰۲۰) در کتاب تنظیم‌گری بازارهای انرژی: سازوکارهای اقتصادی و ارزیابی سیاستی پس از معرفی انواع شکست‌های بازار انرژی، به تبیین ابزارهای تنظیم‌گری برای تصحیح هر یک از این شکست‌ها، می‌پردازد. طبق تحلیل‌های این کتاب، جنبه‌های اقتصاد خرد تنظیم‌گری بازار انرژی، اطلاعات نامتقارن در خرده‌فروشی بازارهای انرژی، انحصار طبیعی در انتقال و توزیع و آثار جانبی تولید و مصرف انرژی از مهم‌ترین علل شکست این بازار به شمار می‌آیند.

گاتری و همکاران (۲۰۲۵) پیرامون حاکمیت شرکتی در ساختار حکمرانی انرژی چین بیان داشته‌اند که حاکمیت شرکتی در چین نقشی کلیدی در گذار موفقیت‌آمیز این کشور به دومین اقتصاد بزرگ جهان پس از «گشایش اقتصادی» ۱۹۷۹ ایفا کرده است. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، علی‌رغم سلطه کنترل اداری دولت، چین به تدریج «سیستم مدرن بنگاه اقتصادی» را از طریق وضع قوانینی نظیر قانون شرکت‌ها بنا نهاد. در دهه ۲۰۰۰، به نظر می‌رسید دولت به نفع حاکمیت قانون از مداخله مستقیم عقب‌نشینی کرده است، اما از سال ۲۰۱۳ به این سو و تحت رهبری شی جین‌پینگ، شاهد بازگشت به مقررات تهاجمی جدیدی هستیم که به چالش‌های اقتصادی شرکت‌ها افزوده است؛ در این رژیم حقوقی جدید، حاکمیت شرکتی بار

^۱ NEA

^۲ NDRC

دیگر به روابط نزدیک و تعاملات اقتصادی مستقیم با دولت‌های محلی وابستگی یافته است.

مرور مطالعات پیشین نشان می‌دهد که اگرچه پژوهش‌های متعددی در زمینه حکمرانی انرژی، تنظیم‌گری، ساختار وزارت انرژی، حاکمیت شرکتی شرکت‌های دولتی و سیاست‌گذاری انرژی در ایران انجام شده است، اما این مطالعات عمدتاً هر یک تنها بخشی از نظام حکمرانی انرژی را مورد بررسی قرار داده‌اند و کمتر به ارائه یک چارچوب یکپارچه برای تفکیک و هماهنگی وظایف در سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری پرداخته‌اند. همچنین، با وجود تصویب قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، پژوهشی که الزامات اصلاح حکمرانی انرژی را به طور منسجم بر مبنای احکام این قانون تحلیل کرده و هم‌زمان ابعاد نهادی، اجرایی و اقتصاد سیاسی اجرای اصلاحات را مورد توجه قرار دهد، در ادبیات داخلی مشاهده نمی‌شود.

بر این اساس، نوآوری پژوهش حاضر در سه محور قابل تبیین است: نخست، ارائه چارچوبی منسجم برای تحلیل حکمرانی انرژی بر پایه تفکیک سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری؛ دوم، استخراج و تحلیل الزامات اصلاح حکمرانی انرژی با اتکا به احکام برنامه هفتم پیشرفت و ارائه پیشنهادها برای اجرای هر یک از این سطوح؛ و سوم، تحلیل ذی‌نفعان و موانع سیاسی اصلاحات به منظور تبیین الزامات اجرای موفق این اصلاحات. از این منظر، پژوهش حاضر علاوه بر ارائه تصویری یکپارچه از ساختار مطلوب حکمرانی انرژی، تلاش می‌کند پیوند میان طراحی نهادی و امکان‌پذیری اجرای اصلاحات را نیز تبیین کند.

۳. چارچوب نظری پژوهش

صنایع شبکه‌ای نظیر برق، گاز، آب و مخابرات به دلیل ویژگی‌هایی همچون صرفه‌های ناشی از مقیاس، هزینه‌های ثابت بالا و ماهیت انحصار طبیعی، به طور سنتی مستعد تمرکز هم‌زمان سه کارکرد سیاست‌گذاری^۱، تنظیم‌گری^۲ و تأمین خدمات^۳ (تصدی‌گری) در یک نهاد واحد بوده‌اند (لوی و اسپیلر^۴، ۱۹۹۶). در این صنایع، ساختار هزینه‌ای موجب می‌شود که فعالیت یک بنگاه بزرگ از نظر اقتصادی

1 Policy Making

2 Regulation

3 Service Provision

4 Levy & Spiller

کارا تر از حضور چندین بنگاه رقیب باشد؛ از این رو، بخش انرژی با برخورداری از شبکه‌های گسترده انتقال و توزیع، یکی از مهم‌ترین مصادیق صنایع شبکه‌ای به شمار می‌رود (مانوئل^۱، ۲۰۰۶).

بر همین اساس، طی دهه‌های متمادی، مالکیت و مدیریت صنایع شبکه‌ای عمدتاً در اختیار دولت قرار داشت و دولت به صورت هم‌زمان وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را بر عهده می‌گرفت. این الگو با این فرض شکل گرفت که مالکیت دولتی می‌تواند منافع عمومی و رفاه مصرف‌کنندگان را بهتر تأمین کند (استینر^۲، ۲۰۰۱). از این رو تا پیش از اصلاحات ساختاری دهه ۱۹۸۰ میلادی، تمرکز این سه کارکرد در دولت، الگوی غالب حکمرانی در بخش انرژی محسوب می‌شد (فاستر و همکاران، ۲۰۲۰).

تغییر نگرش در ساختار حکمرانی انرژی

از دهه ۱۹۷۰ میلادی، پیشرفت‌های فناورانه و توسعه رقابت در برخی حلقه‌های زنجیره ارزش صنایع شبکه‌ای، این دیدگاه را تقویت کرد که همه فعالیت‌های این صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی نیستند و بخشی از آنها قابلیت رقابت دارند (گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۳، ۲۰۰۲). در نتیجه، الگوی حکمرانی یکپارچه که در آن دولت هم‌زمان وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را بر عهده داشت، به تدریج جای خود را به ساختاری مبتنی بر تفکیک این کارکردها داد (بایلس^۴، ۱۹۹۴؛ باقری و اصغرnia، ۱۳۹۲).

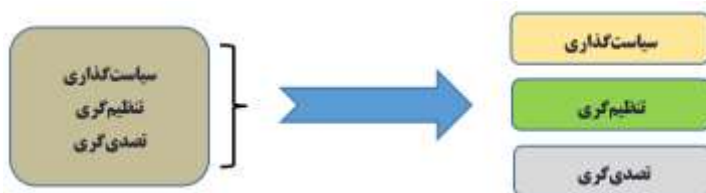
از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل به یکی از ارکان اصلی اصلاحات حکمرانی انرژی تبدیل شد و تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری به عنوان یک اصل پذیرفته شده در اصلاحات بخش انرژی مورد توجه قرار گرفت. از این رو، تمرکز ادبیات حکمرانی انرژی از توجیه ضرورت تفکیک نقش‌ها به طراحی سازوکارهای مؤثر برای تحقق آن تغییر یافت (جاسکو، ۲۰۰۸؛ جاماسب و همکاران، ۲۰۱۴؛ فاستر و انشول، ۱۴۰۰). شکل ۲ این تحول را از ساختار یکپارچه به ساختار تفکیک‌شده نشان می‌دهد.

1 Manuela

2 Steiner

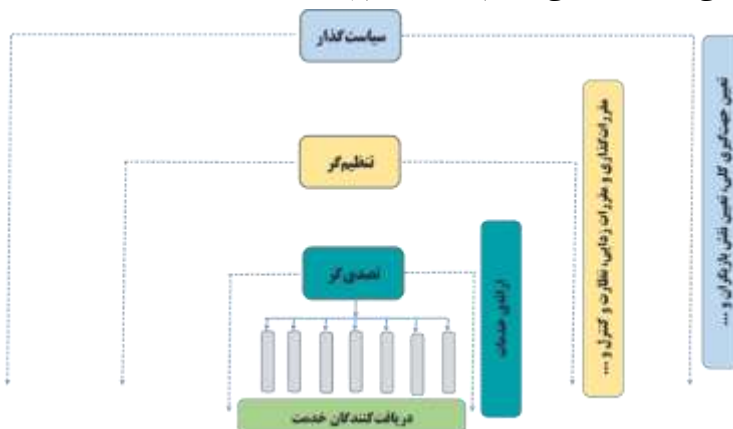
3 OECD

4 Bayless



شکل ۲. تفکیک لایه‌ها از یکدیگر در ساختار حکمرانی صنایع شبکه‌ای بعد از ۱۹۸۰
(منبع: فاستر و انشول، ۱۴۰۰)

بر مبنای این چارچوب، سیاست‌گذاری مسئول تعیین اهداف و جهت‌گیری‌های کلان بخش انرژی، تنظیم‌گری مسئول تدوین و اجرای مقررات، نظارت و تضمین رقابت و تصدی‌گری مسئول انجام فعالیت‌های اجرایی و بنگاهداری است (ناطق و همکاران، ۱۴۰۲). در این پژوهش نیز همین چارچوب سه سطحی، مبنای تحلیل ساختار حکمرانی انرژی و ارزیابی احکام برنامه هفتم پیشرفت قرار گرفته است (شکل ۳).



شکل ۳. تفکیک لایه‌ها از یکدیگر در ساختار حکمرانی صنایع شبکه‌ای بعد از ۱۹۸۰
(منبع: فاستر و انشول، ۱۴۰۰)

بر این اساس، پژوهش حاضر احکام بند (الف) ماده (۴۳)، بند (ث) ماده (۴۸) و ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت را از منظر میزان تحقق تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری تحلیل می‌کند. بدین ترتیب، برنامه هفتم نه صرفاً به عنوان یک متن قانونی، بلکه به عنوان بستری برای اصلاح نهادی حکمرانی انرژی و بهبود نظام تصمیم‌گیری در این بخش مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۳.۱. حکمرانی انرژی در سطح سیاست‌گذاری

ارزیابی ساختار حکمرانی انرژی یک کشور وابسته به نهادهایی است که آن را پشتیبانی می‌کنند. لذا در این بخش به منظور شناخت بهتر ساختار حکمرانی انرژی ایران، لازم است نهادهای متولی حکمرانی انرژی کشور در دو دوره «قبل از انقلاب اسلامی» و «بعد از انقلاب اسلامی» مورد بررسی قرار گیرد.

نهادهای متولی حکمرانی انرژی قبل از انقلاب اسلامی

نخستین تلاش‌ها برای ایجاد یک نهاد هماهنگ‌کننده در حوزه حکمرانی انرژی به دهه ۱۳۴۰ بازمی‌گردد. در سال ۱۳۴۲ ایده تشکیل «شورای عالی نیرو» با هدف هماهنگی میان عرضه و تقاضای انرژی مطرح شد، اما به دلیل تشکیل وزارت آب و برق عملاً ادامه نیافت. پس از آن، «شورای عالی انرژی» در سال ۱۳۴۶ با تصویب اساسنامه‌ای زیر نظر هیأت عالی برنامه ایجاد شد، اما به علت تداخل وظایف با سایر دستگاه‌ها، به‌ویژه شرکت ملی نفت ایران، هیچ‌گاه اجرایی نشد. پیشنهاد تشکیل «شورای ملی انرژی» در سال ۱۳۴۷ نیز به نتیجه نرسید (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵).

هم‌زمان، مطالعات جامع انرژی کشور در سال‌های ۱۳۴۹ و ۱۳۵۰ و پیشنهاد بانک جهانی برای ایجاد وزارت انرژی، زمینه اصلاح ساختار نهادی این بخش را فراهم کرد. در نتیجه، وزارت آب و برق بر اساس قانون تأسیس وزارت نیرو در سال ۱۳۵۳ به وزارت نیرو تبدیل شد و وظایفی همچون سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان انرژی، تعیین الگوی مصرف و تدوین مقررات به آن واگذار گردید. همچنین شرکت ملی نفت ایران مکلف شد اطلاعات موردنیاز را در اختیار این وزارتخانه قرار دهد (مهرآزما، ۱۳۹۰).

با افزایش درآمدهای نفتی، رشد سریع مصرف انرژی و برهم خوردن تعادل عرضه و تقاضا در اواسط دهه ۱۳۵۰، ضرورت هماهنگی میان بخش‌های مختلف انرژی بیش از پیش آشکار شد. در همین راستا، هیأت وزیران در سال ۱۳۵۶ تشکیل «شورای هماهنگی انرژی» را تصویب و دبیری آن را به وزارت نیرو واگذار کرد؛ اما این شورا نیز به دلیل شرایط سیاسی و تحولات منتهی به انقلاب اسلامی هیچ‌گاه تشکیل نشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵).

نهادهای متولی حکمرانی انرژی پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی و هم‌زمان با افزایش تقاضای انرژی، تلاش‌هایی برای ایجاد سازوکارهای هماهنگ‌کننده در بخش انرژی آغاز شد. در سال ۱۳۶۱، هیأت وزیران «شورای هماهنگی انرژی» را به ریاست نخست‌وزیر و با عضویت وزرای اصلی بخش انرژی و اقتصاد تصویب کرد، اما این شورا در عمل فعالیت مؤثری نداشت. در سال‌های پس از جنگ نیز «شورای برنامه‌ریزی انرژی» و سپس «شورای تعیین الگوی مصرف انرژی» تشکیل شدند، لیکن این نهادها بر پایه مصوبات هیأت وزیران یا شورای اقتصاد ایجاد شده بودند و از پشتوانه قانونی و جایگاه حقوقی کافی برخوردار نبودند (عظیم‌زاده، ۱۳۹۶).

با تصویب قانون برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۹، قانون‌گذار با هدف یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری انرژی، تشکیل «وزارت انرژی» را پیش‌بینی کرد. با وجود ارائه پیشنهادها متعدد از سوی دولت، وزارت نیرو، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و جمعی از نمایندگان مجلس، موضوع ادغام وزارتخانه‌های نفت و نیرو به دلیل پیچیدگی‌های اجرایی به نتیجه نرسید و درنهایت دولت تشکیل «شورای عالی انرژی» را به عنوان راهکار جایگزین برگزید. سرانجام، مجلس در سال ۱۳۸۱ با اصلاح قانون برنامه سوم، ضمن منتفی کردن تشکیل وزارت انرژی، «شورای عالی انرژی» را به ریاست رئیس‌جمهور و با هدف هماهنگی سیاست‌گذاری، بهینه‌سازی مصرف انرژی و ارتقای هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط تأسیس کرد.

با وجود این، تجربه بیش از دو دهه فعالیت شورای عالی انرژی نشان می‌دهد که این نهاد نیز نتوانسته است به اهداف مورد انتظار در زمینه هماهنگی و راهبری کلان بخش انرژی دست یابد. مطالعات انجام‌شده، مهم‌ترین عوامل این ناکارآمدی را ضعف ساختاری دبیرخانه، نبود سازوکار مؤثر تصمیم‌گیری و پیگیری مصوبات، تداخل وظایف و ساختارهای موازی، تعارض منافع میان اعضا، فقدان دستور کارهای راهبردی و ناهماهنگی قوانین حاکم بر بخش انرژی معرفی کرده‌اند (نوروزی، ۱۳۹۶).

در مجموع، بررسی سیر تحولات پس از انقلاب نشان می‌دهد که اگرچه راهکارهای مختلفی از جمله تشکیل وزارت انرژی و شورای عالی انرژی برای ایجاد هماهنگی در حکمرانی انرژی پیشنهاد یا اجرا شده است، اما هیچ‌یک نتوانسته‌اند چالش‌های ساختاری این حوزه را به طور پایدار برطرف کنند. این تجربه، ضرورت اصلاح نهادی و بازآرایی روابط میان سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را که در احکام برنامه هفتم پیشرفت مورد توجه قرار گرفته است، بیش از پیش آشکار می‌سازد.

۳،۲. حکمراني انرژی در سطح تنظيم‌گري

از زمان ورود ادبيات تنظيم‌گري به ايران، ايجاد نهادهای تنظيم‌گر مستقل در بخش انرژی به دليل ويژگي‌های صنايع شبکه‌ای و انحصار طبيعي اين بخش، همواره مورد توجه بوده است. در همین راستا، اساسنامه نهاد تنظيم‌گر برق در سال ۱۳۹۵ از سوی شورای رقابت تهيه و به هیأت دولت پیشنهاد شد، اما به تصويب نهایی نرسيد. همچنين، با وجود پيش‌بینی سازوکار تشکيل نهادهای تنظيم‌گر بخشی در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، طی سال‌های بعد هیچ نهاد تنظيم‌گر مستقلی در بخش انرژی تشکيل نشد. از این‌رو، مجلس در سال ۱۳۹۷ با اصلاح این قانون، اختیارات شورای رقابت را توسعه داد، مرجع تصويب اساسنامه‌ها را به مجلس منتقل کرد و بر استقلال مالی این نهادها تأکید نمود. با این حال، بخش انرژی همچنان با خلأ تنظيم‌گري مستقل مواجه است (عظیم‌زاده، ۱۴۰۱).

بررسی مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهد که مهم‌ترین موانع استقرار نهادهای تنظيم‌گر مستقل در بخش انرژی را می‌توان در چهار محور خلاصه کرد.

نخست، تدریجی بودن فرایند استقرار تنظيم‌گري مستقل: تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که استقلال نهادهای تنظيم‌گر به‌صورت دفعی محقق نشده، بلکه در قالب اصلاحات مرحله‌ای شکل گرفته است. حتی در کشورهایی مانند آمریکا، استقلال نهادی و مالی تنظيم‌گر انرژی طی یک فرایند تدریجی تحقق یافته و در برخی کشورها نیز وزارتخانه‌های بخشی همچنان بخشی از وظایف تنظيم‌گري را بر عهده دارند (عظیم‌زاده، ۱۴۰۱).

دوم، نبود سازوکار حقوقی مناسب برای انتقال اختیارات و مسئولیت‌ها: در شرایطی که قوانین موجود، مسئولیت پاسخگویی در برابر مجلس را بر عهده وزیر قرار داده‌اند، انتقال صرف اختیارات تنظيم‌گري به نهادی مستقل، بدون انتقال متناسب مسئولیت‌های قانونی، موجب تعارض نهادی و ابهام در پاسخگویی خواهد شد؛ بنابراین، استقرار نهادهای تنظيم‌گر مستلزم بازنگری هم‌زمان در قوانین مرتبط با وظایف وزارتخانه‌ها و سازوکارهای پاسخگویی است (زارعی، ۱۳۸۸).

سوم، عدم انطباق چارچوب حقوقی ايجاد نهادهای تنظيم‌گر با قوانین بخشی: درحالی‌که در بسیاری از کشورها، نهادهای تنظيم‌گر انرژی بر پایه قوانین تخصصی همان صنعت ايجاد شده‌اند، در ايران ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بدون اصلاح قوانین مادر بخش انرژی، تشکيل این نهادها را پيش‌بینی

کرده است. این رویکرد می‌تواند موجب هم‌پوشانی وظایف، تعارض صلاحیت‌ها و تداوم ابهام در مرز میان وظایف حاکمیتی و تنظیم‌گری شود (عظیم‌زاده، ۱۴۰۱). نمونه‌ای از قوانین مادر تشکیل نهادهای تنظیم‌گر انرژی در برخی کشورها در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. قوانین مادر مرتبط با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر

کشور	عنوان نهاد تنظیم‌گر	عنوان قانون مادر	سال
آمریکا	نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال	قانون سازمان‌دهی وزارت انرژی	۱۹۷۷
ترکیه	مقام تنظیم‌گری بازار انرژی ^۱	قانون بازار برق ^۲ ، قانون بازار گاز طبیعی ^۳ ، قانون بازار نفت ^۴	۲۰۰۱
هند	کمیسیون تنظیم‌گری برق مرکزی ^۵	قانون برق ^۶	۲۰۰۳
پاکستان	مقام تنظیم‌گری برق ملی ^۷	قانون تولید، انتقال و توزیع برق ^۸	۱۹۹۷
رومانی	مقام تنظیم‌گری انرژی رومانی ^۹	قانون گاز و برق ^{۱۰}	۲۰۰۳
اردن	کمیسیون تنظیم‌گری مواد معدنی و انرژی ^{۱۱}	قانون برق عمومی ^{۱۲}	۲۰۰۲

(منبع: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱)

^۱ Energy Market Regulatory Authority (EMRA)

^۲ Electricity Market Law No. 6446

^۳ Natural Gas Market Law No. 4646

^۴ Petroleum Market Law No. 5015

^۵ Central Electricity Regulatory Commission

^۶ Electricity Act

^۷ National Electric Power Regulatory Authority

^۸ Regulation of Generation, Transmission and Distribution of Electric Power Act

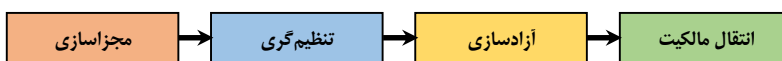
^۹ Romanian Energy Regulatory Authority (ANRE)

^{۱۰} Electricity and Gas Law no. 123/2012

^{۱۱} Energy and Mineral Regulatory Commission (EMRC)

^{۱۲} General Electricity Law

چهارم، فقدان طراحی متناسب با ویژگی‌های بخش انرژی و بی‌توجهی به جایگاه تنظیم‌گری در فرایند تجدید ساختار: تفاوت‌های ساختاری میان زیربخش‌های نفت، گاز، برق و پتروشیمی ایجاب می‌کند که طراحی نهادهای تنظیم‌گر بر مبنای ویژگی‌های هر بازار انجام شود. علاوه بر این، تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که تنظیم‌گری یکی از ارکان اصلی فرایند تجدید ساختار صنایع شبکه‌ای است و باید هم‌زمان با تفکیک وظایف و پیش از توسعه رقابت و خصوصی‌سازی استقرار یابد (هنکل^۱؛ ۱۹۹۶). مراحل اصلی این فرایند در شکل ۴ نشان داده شده است.



شکل ۲. فرایند تجدید ساختار در صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی (منبع: هنکل، ۱۹۹۶)

در مجموع، بررسی این چالش‌ها نشان می‌دهد که تحقق احکام برنامه هفتم پیشرفت در زمینه ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، بیش از آنکه مستلزم ایجاد یک سازمان جدید باشد، نیازمند اصلاح تدریجی چارچوب‌های حقوقی، تفکیک روشن وظایف، طراحی سازوکارهای پاسخگویی و استقرار مرحله‌ای نظام تنظیم‌گری مستقل است.

۳.۳. حکمرانی انرژی در سطح تصدی‌گری

در ساختار حکمرانی انرژی، لایه تصدی‌گری حلقه اتصال میان سیاست‌ها و نتایج اجرایی است و کارآمدی آن نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق اهداف حکمرانی دارد. در ایران، شرکت‌های دولتی فعال در بخش نفت و نیرو، از جمله شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، شرکت توانیر، شرکت تولید نیروی برق حرارتی و شرکت مدیریت شبکه برق ایران، بازیگران اصلی لایه تصدی‌گری به شمار می‌روند. از این‌رو، کیفیت اداره این شرکت‌ها بیش از تعداد یا گستره فعالیت آن‌ها، بر عملکرد نظام حکمرانی انرژی اثرگذار است.

در ادبیات حکمرانی، با تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری، حاکمیت شرکتی در لایه تصدی‌گری به عنوان سازوکار اصلی هدایت، نظارت و پاسخگویی شرکت‌ها مطرح شده است. این مفهوم بر مبنای نظریه نمایندگی، به دنبال

^۱ Heinkel

کاهش تعارض منافع میان مالکان و مدیران و ارتقای شفافیت، پاسخگویی و کارایی بنگاه‌ها است (کلارک^۱، ۲۰۱۰؛ جیانگ و کیم^۲، ۲۰۲۰). در شرکت‌های دولتی، به دلیل جدایی مالکیت عمومی از مدیریت و تعدد اهداف حاکمیتی و اقتصادی، اهمیت استقرار سازوکارهای حاکمیت شرکتی بیش از شرکت‌های خصوصی است.

در بخش انرژی ایران، چالش‌هایی نظیر بهره‌وری پایین، تعارض منافع میان نقش حاکمیتی و نقش مالکانه دولت، ضعف سازوکارهای اداره مجامع عمومی، تداخل مسئولیت‌های مالکیتی و مدیریتی و نبود نظام ارزیابی عملکرد، ضرورت تقویت حاکمیت شرکتی را دوچندان کرده است (بقایی، ۱۴۰۲). ازاین‌رو، اصلاح ساختار تصدی‌گری و استقرار اصول حاکمیت شرکتی، یکی از پیش‌نیازهای اساسی تحقق اهداف برنامه هفتم پیشرفت در حوزه حکمرانی انرژی محسوب می‌شود.

۴. روش پژوهش

این پژوهش با رویکرد کیفی و به روش پژوهش اسنادی نظام‌مند^۳ انجام پذیرفته است. انتخاب این روش به دلیل ماهیت مسئله پژوهش (بررسی ساختارهای نهادی و قانونی حکمرانی انرژی) و ضرورت بررسی روند تاریخی تحولات سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری بوده است. فرایند اجرایی پژوهش در سه گام اصلی زیر دنبال شدند.

الف- تعیین معیارهای جستجو و انتخاب اسناد

جامعه آماری پژوهش شامل کلیه قوانین، مصوبات هیأت دولت، گزارش‌های رسمی مجلس شورای اسلامی و وزارتخانه‌ها و مقالات علمی مرتبط با حکمرانی انرژی در ایران از سال ۱۳۴۲ تا ۱۴۰۳ است. معیارهای ورود اسناد به پژوهش عبارت هستند از: (۱) ارتباط مستقیم با یکی از سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری یا تصدی‌گری در بخش انرژی، (۲) اعتبار نهادی سند (قانون مصوب مجلس، مصوبه هیأت دولت، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، یا مقاله علمی داوری شده)، (۳) تاریخ انتشار در بازه زمانی مورد مطالعه و (۴) قابلیت دسترسی به متن کامل سند. اسنادی که صرفاً به مباحث فنی (نظیر مهندسی مخازن، طراحی شبکه برق) پرداخته بودند، از دایره مطالعه خارج شدند.

^۱ Clarke

^۲ Jiang & Kim

^۳ Systematic Documentary Research

ب-فرایند غربالگری اسناد

پس از جستجوی اولیه، ۱۲۸ سند شناسایی شدند. در مرحله غربالگری^۱، با حذف اسناد تکراری و نامرتبط، ۴۷ سند باقی ماند. در مرحله نهایی، با خوانش کامل متن و اعمال معیارهای کیفیت (اعتبار نهادی، استنادپذیری، به‌روز بودن برای بخش تطبیقی)، ۲۶ سند به عنوان اسناد نهایی وارد تحلیل شدند.

ج- روش تحلیل اسناد: تحلیل محتوای مضمونی

برای تحلیل داده‌های استخراج‌شده از اسناد، از روش تحلیل محتوای کیفی از نوع مضمونی^۲ براساس الگوی شش مرحله‌ای براون و کلارک^۳ استفاده شده است. در مرحله اول (آشنایی با داده‌ها)، کلیه اسناد به صورت مکرر خوانده شد و یادداشت‌برداری اولیه انجام گردید. در مرحله دوم (تولید کدهای اولیه)، ۸۴ کد اولیه استخراج شد که نمونه‌هایی از آن عبارت‌اند از: «ضعف دبیرخانه شورای عالی انرژی»، «نبود نهاد تنظیم‌گر مستقل»، «تضاد منافع در هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت»، «عدم تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری». در مرحله سوم (جستجوی مضامین)، در بخش سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری، کدها در ۱۲ مضمون فرعی تجمیع شدند. در مرحله چهارم (بازبینی مضامین)، مضامین فرعی به ۶ مضمون اصلی کاهش یافتند. این فرایند برای بخش تصدی‌گری نیز به طور جداگانه انجام شد. در مرحله پنجم (تعریف و نام‌گذاری مضامین)، راهکارهای سیاستی متناسب با هر یک از لایه‌های ساختار حکمرانی استخراج گردیدند. در مرحله ششم (نگارش گزارش)، یافته‌ها در قالب بخش‌های ۱-۵ تا ۳-۵ مقاله تدوین گردیدند. نمونه‌ای از فرایند کدگذاری و استخراج آسیب‌ها و راهکارهای متناظر در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲: نمونه فرایند کدگذاری (استخراج آسیب‌ها و توصیه‌های سیاستی متناظر با آن)

^۱ Screening

^۲ Thematic Content Analysis

^۳ Braun & Clarke

سطح حکمرانی	مضامین اصلی:	مضامین فرعی:	توصیه‌های سیاستی
	آسیب‌نهادی شناسایی شده	نمونه کدهای اولیه	
سیاست‌گذاری	ناکارآمدی شورای عالی انرژی	ضعف دبیرخانه شورا در سازمان برنامه‌بودجه، نبود متولی مشخص برای پیگیری مصوبات و فقدان ساختار تصمیم‌گیری اجماع‌محور	انتقال دبیرخانه شورای عالی انرژی از سازمان برنامه‌بودجه به نهاد ریاست‌جمهوری از طریق ایجاد معاونت امور انرژی
	همپوشانی نهادی	تعدد شوراها، موازی با وظایف همپوشان، مغایرت قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه	تعیین وظایف موقت (هماهنگی میان‌بخشی) و دائمی (مدیریت تقاضا و بهینه‌سازی) برای شورا در جهت فراهم‌سازی مقدمات تشکیل وزارت انرژی
	فقدان متولی واحد	نبود متولی مشخص برای سیاست‌گذاری یکپارچه انرژی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری	تشکیل وزارت انرژی به‌عنوان نهاد اصلی سیاست‌گذار و حاکمیتی
تنظیم‌گری	موانع قانونی و ساختاری	نبود مکانیزم انتقال مسئولیت از وزارتخانه به نهاد تنظیم‌گر، همپوشانی وظایف تنظیم‌گری با امور حاکمیتی	ایجاد تنظیم‌گران بخشی در قالب مشورتی اما مستقل
	فقدان نهاد تنظیم‌گر بخشی	عدم تصویب اساسنامه نهاد تنظیم‌گر برق توسط هیأت دولت، عدم توجه به فرایند تدریجی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر	تنظیم‌گران مستقل با دبیرخانه وابسته به وزارتخانه
	خلأ تنظیم‌گری در صنایع شبکه‌ای	وابستگی مالی نهاد تنظیم‌گر به دولت، محدودیت دسترسی مستقل به اطلاعات و کارشناسان	استقلال کامل تنظیم‌گران بخشی با دبیرخانه مستقل و انتقال تدریجی اختیارات
تصدی‌گری	تمرکززدایی شرکت‌داری دولت	مدیریت پراکنده شرکت‌های دولتی توسط وزارتخانه‌های مختلف، وابستگی مالی و عملیاتی شرکت‌های تابعه به وزارتخانه	استقرار دبیر مجمع عمومی و مسئول امور مجامع شرکت‌های دولتی در ساختاری واحد (وزارت امور اقتصادی و دارایی)
	تعارض منافع در هیئت‌مدیره	نبود استقلال اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل همزمان معاون وزیر، تضاد منافع نقش حاکمیتی و تصدی‌گری اعضای مجمع	اصلاح نحوه انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و رئیس مجمع

سطح حکمرانی	مضامین اصلی:	مضامین فرعی:	توصیه‌های سیاستی
	شناسایی شده	نمونه کدهای اولیه	
	ضعف ساختار مجامع	کمبود اطلاعات اعضای مجمع غیر از وزیر نفت، پراکندگی ساختارهای مالکیتی و نظارتی	تمرکز شرکت‌داری دولت در نهادهای واحد (آژانس مدیریت اموال دولتی یا وزارت دارایی مستقل)

(منبع: یافته‌های پژوهش)

۵. تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش

در این بخش با توجه به توضیحات ارائه شده در بخش پیشین، توصیه‌هایی در سه بازه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت در سطوح سه‌گانه حکمرانی انرژی با توجه به احکام برنامه هفتم توصیه ارائه شده است.

۵.۱. بایسته‌های سطح سیاست‌گذاری حکمرانی انرژی

راهکار کوتاه‌مدت: تقویت جایگاه شورای عالی انرژی

به شورای عالی انرژی باید به عنوان راهکاری کوتاه‌مدت برای حالت گذار از ساختار فعلی به ساختار یکپارچه نظیر تشکیل وزارت انرژی توجه شود. لذا تقویت این دبیرخانه یکی از مهم‌ترین گام‌های اصلاحی برای توسعه و بهبود شورای عالی انرژی است. به نظر می‌رسد در ایران هر چند سیاست‌گذار با ایجاد شورای عالی انرژی و استقرار دبیرخانه آن در سازمان برنامه و بودجه، در صدد بوده تا این شورا و دبیرخانه، در یک جایگاه فرابخشی و در قالب سازمان برنامه و بودجه جانمایی شوند، ولی تجربیات به دست آمده از ابتدای تشکیل این شورا نشان می‌دهد سازمان برنامه و بودجه به عنوان دبیرخانه شورای عالی انرژی چه از جهت ظرفیت نیروی انسانی برای ارائه خدمات پشتیبانی فکری و چه از نظر برخورداری از اختیارات لازم جهت پیگیری اقدامات م‌صوب، با محدودیت‌هایی مواجه است. به عنوان مثال، علاوه بر اینکه سازمان مذکور دبیرخانه شورای عالی انرژی است، دبیرخانه سایر شوراهای مهم نظیر شورای اقتصاد، شورای عالی آمایش سرزمین، شورای عالی آمار، شورای عالی فنی، شورای عالی نقشه‌برداری و دبیرخانه هیات امنای صندوق توسعه ملی نیز است و برای پشتیبانی هر یک این شوراها نیاز به نیروی انسانی توانمند و دارای اختیارات م‌صرح و کافی است که در حال حاضر، این سازمان فاقد آن است. لذا با پذیرش این مطلب که ریاست جمهوری قبل از تشکیل وزارت انرژی، می‌تواند سرآغاز

اصلاح مدیریت یکپارچه انرژی به شمار آید، پیشنهاد می‌شود در این راستا، معاونتی با عنوان معاونت امور انرژی، ایجاد شود و دبیرخانه از سازمان برنامه‌وبودجه به این نهاد منتقل و معاون امور انرژی به عنوان دبیر شورا، معرفی شود.

راهکار میان‌مدت: اقدامات لازم جهت شکل‌گیری وزارت انرژی

تعیین دقیق وظایف و اختیارات شورای عالی انرژی، به‌طوری‌که این وظایف و اختیارات از وزارتخانه‌ها و سایر شوراها، عالی سلب شود و به این شورا منتقل شود. در این راستا، می‌توان دو وظیفه موقتی و دائمی برای این شورا قائل بود. وظیفه موقتی به آن دسته وظایف شورا اطلاق می‌شود که از طریق آن، شورا زمینه‌ی تشکیل وزارت انرژی را به‌وسیله‌ی تدوین لوایح مرتبط در دبیرخانه و تصویب آن‌ها در شورا و سپس در هیأت دولت و مجلس را فراهم می‌آورد. به‌عبارت دیگر، وظیفه‌ی موقتی این شورا، بیشتر ناظر به هماهنگی میان‌بخشی حوزه انرژی در وزارتخانه‌های نفت و نیرو است (هماهنگی یک بخش انرژی «نفت و گاز» با بخش دیگر انرژی «برق» و قاعدتاً پس از اینکه وزارت انرژی تشکیل شد، این وظیفه از شورا به وزارت انرژی، منتقل خواهد شد. وظایف و اختیارات دائمی شورا، مرتبط با هماهنگی بخش انرژی با بخش‌های غیر انرژی است و یکی از مهم‌ترین مصادیق آن، مدیریت تقاضا با محوریت بهینه‌سازی است؛ زیرا بخش تقاضای انرژی برخلاف عرضه انرژی که متولیان آن وزارتخانه‌های نفت و نیرو می‌باشند، این‌گونه نیست و علاوه بر این دو وزارتخانه، وزارتخانه‌های دیگری نظیر مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت را نیز به جهت اینکه مصرف‌کننده انرژی هستند، درگیر می‌کند و ضرورت دارد به منظور بهینه‌سازی انرژی، تصمیماتی در این حوزه اتخاذ شود تا از ضمانت اجرایی بالایی برخوردار باشد.

راهکار بلندمدت: تشکیل وزارت انرژی

تشکیل وزارت انرژی در بلندمدت امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. زیرا از یک سو اخذ تصمیمات هماهنگ و جامع‌نگرانه در موضوعات مختلف نظیر آمایش سرزمینی با رویکرد انرژی، موضوع اصل انرژی و نه نوع آن و عدم توجه به برخی از گونه‌های انرژی نظیر زغال سنگ نیازمند یک تشکیلات منسجم و واحد است و از سوی دیگر به سبب عدم یکپارچگی در بخش انرژی کشور، برخی از موضوعات نظیر بهره‌وری انرژی مورد بی‌توجهی قرار گرفته است.

بنابراین، اصلاحات مأموریتی بر تغییرات ساختاری مقدم است و تا زمانی که از نظر رویکردی و نگرشی، نگاه تصدی‌گری و بنگاهداری در وزارتخانه‌ها (فارغ از نام آن اعم از وزارت انرژی یا نفت یا نیرو) حاکم باشد، تغییرات ساختاری، نه تنها موجب بهبود نخواهد شد بلکه ممکن است در فرآیند و حالت گذار، از انجام مأموریت‌های کنونی خود نیز باز بماند، چرا که فرآیند تغییر، بالذات امری پیچیده است. طراحی سازوکارهای درونی در هر دو وزارتخانه به‌ویژه وزارت نفت برای واگذاری واقعی برخی امور و برخی بخش‌ها به بخش خصوصی، تعیین تکلیف شفاف در مورد برخی فعالیت‌های تصدی‌گرانه و تغییر نگرش در ساختار حاکمیتی از نگاه بنگاهداری به رویکرد حکمرانی گام‌های آغازین برای اصلاح هستند؛ بنابراین با اینکه یکپارچه‌سازی اداره امور انرژی در کشور از اولویت‌های اساسی است و اهمیتی فراوان دارد ولی شرایط موجود به‌گونه‌ای نیست که تشکیل وزارت انرژی با فوریت در دستور کار قرار گیرد. به عبارت دیگر، فراهم‌سازی شرایط لازم و تأمین مقدمات مربوط جهت اقدام در این زمینه که در بخش‌های قبلی در قالب امور کوتاه مدت و میان مدت به آن پرداخته شد، مهم‌ترین مقدمات به منظور تشکیل وزارت انرژی به شمار می‌آیند.

۵.۲. بایسته‌های سطح تنظیم‌گری حکمرانی انرژی

راهکار کوتاه‌مدت: تنظیم‌گران بخشی در قالب مشاوره‌ای^۱ ولی مستقل

در گزارشی که با عنوان «راهنمای ارزیابی نظام‌های تنظیم‌گری صنایع زیرساختی»^۲ توسط گروهی از صاحب‌نظران عرصه تنظیم‌گری نگاشته شده، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای برای کشورهای در حال توسعه و به‌طور کلی برای کشورهایی که در ابتدای مسیر ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل هستند و وزارتخانه‌ها، تمایلی به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیم‌گری خود به این نهادها ندارند، پیشنهاد شده است. عنوان «مشاوره» به این معناست که تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری در حیطه وزیر و وزارتخانه‌ذی‌ربط است و متقابلاً تمام مسئولیت‌های ناشی از تصمیمات اتخاذشده در امور تنظیم‌گری نیز بر عهده شخص وزیر خواهد بود و نهاد تنظیم‌گر در اینجا فقط نقش یک شورای مشورتی ولی در عین حال مستقل را ایفا می‌کند (اشلی^۳ و دیگران، ۲۰۰۶)؛ به عبارت دیگر با به کارگیری سازوکار تنظیم‌گری مشاوره‌ای، هزینه

^۱ Advisory Regulator

^۲ Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems

^۳ Ashley

تصمیمات ناسنجیده و صرفاً سیاسی وزیر به شدت افزایش خواهد یافت.

راهکار میان‌مدت: تنظیم‌گران مستقل بخشی با دبیرخانه‌ای وابسته

اقدامات اشاره شده در کوتاه‌مدت، منجر به این خواهد شد تا تنظیم‌گران بخشی توانمندتر شده و در میان‌مدت، این زمینه را فراهم می‌کند تا از حالت مشاوره‌ای به حالت مستقل و تصمیم‌گر در حوزه‌ی تنظیم‌گری تبدیل شوند. حتی در این دوره زمانی، می‌توان دبیرخانه‌ی تنظیم‌گران بخشی که تا به حال در درون وزارتخانه و وابسته به آن بوده است را کماکان به همان شکل، حفظ نمود؛ به عبارت دیگر در این دوره، تنظیم‌گران بخشی هویتی مستقل ولی دبیرخانه‌ی وابسته‌ای خواهند داشت. از آنجایی که تمام داده‌ها و اطلاعات مرتبط با حیطه‌ی تنظیم‌گری از ابتدا تاکنون در اختیار وزارتخانه بوده است و ممکن است انتقال این اطلاعات به همراه کار شنا سان خبره‌ی آن حوزه، به سرعت امکان‌پذیر نباشد، لذا در میان‌مدت پیشنهاد می‌شود تنظیم‌گر بخشی به صورت مستقل ولی با حفظ دبیرخانه در وزارتخانه مربوطه، تشکیل شود و اقدامات لازم در خصوص استقلال تدریجی دبیرخانه صورت پذیرد.

راهکار بلندمدت: تنظیم‌گران مستقل بخشی و دبیرخانه‌ای مستقل

در صورتی که دوران گذار در کوتاه‌مدت و میان‌مدت به خوبی طی شده باشد، می‌توان در بلندمدت انتظار داشت که تنظیم‌گران بخشی ضمن اینکه به لحاظ ترکیب اعضاء از استقلال لازم برخوردار خواهند بود، دبیرخانه‌ی مستقلی نیز خواهند داشت و لذا به تدریج، زمینه‌ی استقلال کامل تنظیم‌گران بخشی فراهم خواهد شد؛ به عبارت دیگر در بلندمدت، به تدریج روند انتقال ابزارهای لازم برای تنظیم‌گری از جمله دسترسی به آمار و اطلاعات و نیز استفاده از بنیة کارشناسی که تاکنون در اختیار دولت بوده است، به نهادهای تنظیم‌گر اتفاق خواهد افتاد و دبیرخانه این‌گونه نهادها نیز، هویتی مستقل خواهند داشت.

این در حالی است که اگر قرار بود به یکباره تمام امور تنظیم‌گری از اختیار دولت خارج و به این تنظیم‌گران بخشی واگذار شود، شرایط کاملاً متفاوتی رقم می‌خورد؛ زیرا در شرایطی که تاکنون، این نهادها تجربه‌ای از تنظیم‌گری نداشته و به نوعی تمامی این امور از سوی دولت صورت می‌گرفته است، واگذاری اختیار تنظیم‌گری به این نهادها در صورتی که دولت همراهی و همکاری لازم را با آنها نداشته باشد، منجر به عدم موفقیت این نهادها در عرصه تنظیم‌گری خواهد شد و

چه بسا به دلیل عملکرد نامناسب این نهادها در سال‌های ابتدایی، ممکن است تا سال‌ها، پروندهٔ ایجاد تنظیم‌گران بخشی مستقل در ایران مختومه شود. لذا پیمودن مسیر تدریجی برای رسیدن به تنظیم‌گران مستقل بخشی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌آید.

۵.۳. بایسته‌های سطح تصدی‌گری حکمرانی انرژی

راهکار کوتاه‌مدت: استقرار دبیر مجمع عمومی و مسئول امور مجامع و شرکت‌های دولتی در ساختاری واحد

در مراحل ابتدایی، دبیری مجامع شرکت‌های دولتی را تجمیع کرده و همگی از ساختاری واحد (به طور مثال: وزارت امور اقتصاد و دارایی) کنترل و مدیریت شوند. برای نمونه طبق ماده ۱۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵ رئیس مجمع یک نفر را به عنوان دبیر مجمع انتخاب می‌نماید (به صورت پیش‌فرض وزیر نفت به عنوان رئیس مجمع عمومی شرکت ملی نفت ایران قرار دارد). این در صورتی است که در جهت ایجاد رویکرد تجاری و بنگاهداری اقتصادی دبیری مجمع بر اساس تصمیم این وزارتخانه صورت پذیرد تا به جای پیشبرد اهداف غیرتجاری و سیاسی، اهداف تجاری و اقتصادی صورت پذیرد.

راهکار میان‌مدت: تغییر در نحوه انتخاب اعضای هیئت مدیره شرکت‌های

دولتی و رئیس مجمع آنها

هیئت مدیره در شرکت نقش سیاست‌گذاری و کنترل و نظارت جهت اجرایی شدن اهداف و استراتژی‌های معین شده توسط تیم اجرایی و مدیرعامل شرکت را دارد. به همین خاطر اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی اولاً بایستی منافع مشترک با شرکت نداشته باشند و دارای استقلال نظر باشند و ثانیاً اطلاعات و گزارش‌های فعالیت شرکت را به صورت مستمر به منظور کنترل شرکت دریافت نمایند تا بتوانند به نهاد بالاسری خود که مجمع عمومی سهامداران باشند پاسخگویی داشته باشند. به طور مثال با توجه به روند فعلی، اعضای هیئت مدیره شرکت ملی نفت ایران شامل مدیرعامل (همزمان معاون وزیر نفت) و معاونین اجرایی شرکت ملی نفت هستند. این باعث می‌شود درواقع هیئت مدیره خود بر اجرای اموری که توسط اعضا صورت پذیرفته است نظارت می‌کند که این تضاد منافی واضح است. از طرفی دیگر اعضای مجمع عمومی به جز وزیر نفت (یعنی رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،

وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نیرو، وزیر صنعت، معدن و تجارت) با اینکه عضو مجمع عمومی هستند و بایستی خط‌مشی، راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های کلان شرکت را تعیین کنند و در مورد صورت‌های مالی شرکت تصمیم‌گیری کنند، مشکل کمبود اطلاعات دارند. در همین راستا پیشنهاد می‌شود: برای انتخاب و انتصاب هیئت مدیره به جای پیشنهاد وزیر نفت و تصویب مجمع به این‌گونه عمل شود: هر یک از اعضای مجمع (وزیر اقتصاد/وزیر نیرو/ وزیر صمت/ رئیس سازمان برنامه) جز وزیر نفت ۳ نفر نامزد را برای نمایندگی خود در هیئت مدیره به وزیر نفت اعلام نماید و وزیر نفت از ۳ نامزد هر عضو یک نفر را بر اساس تخصص و شایستگی لازم به مجمع پیشنهاد دهد. از هفت عضو هیئت مدیره، چهار نفر نماینده دیگر وزارتخانه‌ها و سه نفر نماینده وزارت نفت باشند.

همچنین رئیس مجمع عمومی شرکت دولتی، یک جایگاه مدیریتی اداری است که مستقیماً بر سود و زیان شرکت تأثیر نمی‌گذارد، اما چون مجمع عمومی بالاترین مرجع تصمیم‌گیری شرکت است و هیئت مدیره را انتخاب می‌کند، تأثیرات غیرمستقیم اما اساسی بر کیفیت حاکمیت شرکتی و مسیر استراتژیک شرکت خواهد داشت. این جایگاه بایستی به جای وزیر تخصصی به اعضای دیگر مثل رئیس سازمان برنامه و بودجه یا وزیر اقتصاد تفویض شود.

راهکار بلندمدت: تمرکز شرکت‌داری دولت در یک نهادی واحد

شرکت‌های دولتی به خصوص شرکت‌های بخش انرژی ایران بایستی به جای مدیریت پراکنده با طی گذاری منطقی به سوی ساختاری متمرکز در مالکیت شرکت‌های دولتی سوق پیدا کرده تا با تشکیل نهادی مانند آژانس مدیریت اموال دولتی و یا وزارت دارایی منفک شده از وزارت امور اقتصاد و دارایی، سیاست‌گذاری برای اموال دولت به صورت یکپارچه صورت پذیرد. لازم به ذکر است وجود وزارت دارایی فارغ از وزارت امور اقتصاد سابقه اجرایی در پیش از دهه ۵۰ در کشور ایران را دارد.

۵.۴. تحلیل ذی‌نفعان و موانع سیاسی اصلاحات

یافته‌های این پژوهش نشان داد که اصلاح حکمرانی انرژی در چارچوب برنامه هفتم پیشرفت، مستلزم انجام مجموعه‌ای از اصلاحات نهادی در سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری است. با این حال، تجربه اصلاحات ساختاری در ایران و سایر کشورها نشان می‌دهد که موفقیت این اصلاحات صرفاً به کیفیت طراحی نهادی

یا تصویب قوانین جدید وابسته نیست، بلکه میزان همراهی یا مقاومت ذی‌نفعان اصلی نیز نقشی تعیین‌کننده در سرنوشت آن‌ها ایفا می‌کند. از این رو، در ادبیات اقتصاد سیاسی اصلاحات تأکید می‌شود که هرگونه پیشنهاد اصلاحی باید علاوه بر جنبه‌های فنی، از منظر توزیع قدرت، منافع بازیگران و موانع سیاسی اجرای اصلاحات نیز مورد بررسی قرار گیرد (نورث^۱، ۱۹۹۰؛ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۵).

از آنجا که چارچوب مفهومی این پژوهش، حکمرانی انرژی را در سه سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری تحلیل کرده است، بررسی ذی‌نفعان و موانع سیاسی نیز در همین سه سطح انجام می‌شود؛ زیرا بازیگران مؤثر، نوع منافع، منابع قدرت و الگوی مقاومت در هر یک از این سطوح متفاوت است. به منظور ارائه تصویری منسجم از این بازیگران، جدول ۳ مهم‌ترین ذی‌نفعان، منافع، اهرم‌های نفوذ و موانع سیاسی احتمالی در هر یک از سطوح حکمرانی را به صورت خلاصه نشان می‌دهد. سپس، در ادامه، ویژگی‌های هر سطح به تفصیل مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

جدول ۳. ماتریس تحلیل ذی‌نفعان و موانع سیاسی اجرای اصلاحات حکمرانی انرژی

سطح حکمرانی	ذی‌نفع کلیدی	منافع اصلی	منابع قدرت و نفوذ	موانع یا مقاومت سیاسی احتمالی
سیاست‌گذاری	مجلس شورای اسلامی	حفظ نقش قانون‌گذاری و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی	اختیار قانون‌گذاری، تصویب قوانین و ابزارهای نظارتی	حساسیت نسبت به انتقال اختیارات به نهاد‌های مستقل و تغییر سازو کار‌های پاسخگویی
	وزارت نفت	حفظ اختیارات سیاست‌گذاری و مدیریت منابع بخش نفت	اختیارات قانونی، منابع مالی، ظرفیت کارشناسی و نفوذ سازمانی	مقاومت در برابر کاهش اختیارات یا انتقال بخشی از وظایف
	وزارت نیرو	حفظ قلمرو تصمیم‌گیری در بخش برق	اختیارات قانونی، شبکه گسترده سازمانی و تخصص فنی	مقاومت در برابر ادغام ساختاری یا بازتوزیع اختیارات
تنظیم‌گری	وزارتخانه‌های بخشی	حفظ اختیارات تنظیم‌گری و تدوین مقررات	اختیارات اجرایی، مقرراتی و دسترسی به اطلاعات تخصصی	مقاومت در برابر واگذاری اختیارات تنظیم‌گری به نهاد‌های مستقل
	شرکت‌های	حفظ نقش در	توان تخصصی،	مقاومت در برابر افزایش

^۱ North

سطح حکمرانی	ذی‌نفع کلیدی	منافع اصلی	منابع قدرت و نفوذ	مانع یا مقاومت سیاسی احتمالی
	دولتی بخش انرژی	تدوین مقررات، تعرفه‌ها و استانداردها	اطلاعات فنی و ارتباطات نهادی	استقلال نهاد تنظیم‌گر و تشدید نظارت بیرونی
تصدی‌گری	وزارتخانه‌های مالک شرکت‌های دولتی	حفظ نقش مالکیتی و مدیریتی در شرکت‌های دولتی	اختیارات انتصاب مدیران، کنترل مجامع عمومی و سیاست‌های مالکیتی	مقاومت در برابر تفکیک نقش مالکیت و مدیریت و حر فهای‌سازی اداره شرکت‌ها
	شرکت‌های دولتی بخش انرژی	حفظ اختیارات مدیریتی و کنترل منابع	ظرفیت اجرایی، منابع مالی و دارایی‌های راهبردی	مقاومت در برابر استقرار کامل اصول حاکمیت شرکتی، افزایش شفافیت و پاسخگویی
	مدیران ارشد و اعضای هیئت‌مدیره	حفظ اختیارات مدیریتی و رویه‌های موجود	اختیار تصمیم‌گیری اجرایی، تجربه مدیریتی و شبکه ارتباطات سازمانی	مقاومت در برابر استقرار نظام‌های جدید ارزیابی عملکرد، پاسخگویی و شایسته‌سالاری

(منبع: یافته‌های پژوهش)

در سطح سیاست‌گذاری

در سطح سیاست‌گذاری، مهم‌ترین ذی‌نفعان اصلاحات شامل وزارت نفت، وزارت نیرو، شورای عالی انرژی، سازمان برنامه‌وبودجه و مجلس شورای اسلامی هستند. ساختار موجود طی دهه‌های گذشته موجب شده است که هر یک از این نهادها بخشی از اختیارات سیاست‌گذاری انرژی را در اختیار داشته باشند و در نتیجه، تصمیم‌گیری در این حوزه به صورت پراکنده و چندمرکزی انجام شود. هرگونه حرکت به سمت استقرار حکمرانی یکپارچه یا تشکیل وزارت انرژی، مستلزم بازتوزیع اختیارات و کاهش قلمرو تصمیم‌گیری برخی از این نهادها است؛ موضوعی که به طور طبیعی می‌تواند با مقاومت سازمانی همراه باشد (نوروزی، ۱۳۹۶؛ نوروزی و پيله‌فروش، ۱۳۹۷).

وزارتخانه‌های نفت و نیرو، علاوه بر نقش سیاست‌گذاری، بخش قابل توجهی از وظایف اجرایی و تنظیم‌گری را نیز بر عهده دارند. این تمرکز وظایف موجب شده است که حفظ ساختار موجود برای این دستگاه‌ها مزایای سازمانی و مدیریتی قابل توجهی ایجاد کند. از سوی دیگر، تعدد شوراها و فرابخشی و همپوشانی وظایف آنها نیز سبب شده است که مسئولیت‌پذیری نهادی کاهش یافته و امکان ایجاد اجماع برای اصلاحات ساختاری دشوار شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵؛ عظیم‌زاده و ریزوندی،

(۱۴۰۳).

بر اين اساس، اجراى احكام برنامه هفتم در حوزه سياست گذارى، بيش از آنكه با مانع فنى مواجه باشد، نيازمند ايجاد اجماع ميان بازيگران اصلى، تقويت نقش هماهنگ كننده شوراي عالي انرژى در دوره گذار و طراحى نقشه راه تدريجى براى انتقال وظائف به ساختار نهايى حكمرانى است؛ زيرا تجربه كشورهاي مختلف نشان داده است كه اصلاحات نهادى زمانى موفق خواهند بود كه همزمان با اصلاح قوانين، سازوكار مديريت مقاومت ذى نفعان نيز پيش بينى شود (نورث، ۱۹۹۰؛ سازمان همكارى اقتصادى و توسعه، ۲۰۱۵؛ جاماسب و همكاران، ۲۰۱۴).

در سطح تنظيم گرى

در سطح تنظيم گرى، مهم ترين ذى نفعان اصلاحات شامل وزارتخانه هاي نفت و نيرو، شركت هاي دولتي تابعه، شوراي رقابت، مجلس شوراي اسلامى و نهادهاي پيشنهادهى تنظيم گر هستند. مهم ترين مانع سياسى در اين سطح، انتقال بخشي از اختيارات تنظيم گرى از وزارتخانه ها به نهادهاي مستقل است. از آنجا كه وزرا در برابر مجلس مسئول پاسخگويى هستند، واگذاري اختيار بدون انتقال مسئوليت، با ملاحظات حقوقى و سياسى همراه بوده و انگيزه لازم براى واگذاري اختيارات را كاهش مى دهد (زارعى، ۱۳۸۸؛ عظيم زاده آرانى، ۱۴۰۱).

علاوه بر اين، بسيارى از شركت هاي دولتي بخش انرژى طى سال هاي گذشته در فرايند تدوين دستورالعمل ها، تعرفه ها و ضوابط اجرايى نقش مستقيم داشته اند. استقرار نهادهاي تنظيم گر مستقل مى تواند اين نقش را محدود کرده و ميان تنظيم گر و بنگاه هاي تحت تنظيم فاصله نهادى ايجاد كند. از اين رو، بخشي از مقاومت در برابر ايجاد تنظيم گران مستقل را مى توان ناشى از نگرانى نسبت به كاهش اختيارات و افزايش نظارت بيرونى دانست (اماميان و همكاران، ۱۳۹۷؛ عظيم زاده و همكاران، ۱۴۰۳).

بر همين اساس، تجربه بين المللى نشان مى دهد كه موفقيت اصلاحات تنظيم گرى در گرو اجراى تدريجى آنها است. ايجاد تنظيم گران مشورتى در مرحله نخست، اصلاح قوانين بخشي، انتقال مرحله اى وظائف و در نهايت استقرار نهادهاي مستقل، ضمن كاهش هزينه هاي سياسى اصلاحات، امكان سازگارى تدريجى دستگاه هاي اجرايى با ساختار جديد را نيز فراهم مى كند (گاترى و همكاران، ۲۰۲۵؛ فاستر و رانا، ۲۰۲۱؛ والستن، ۲۰۰۳).

در سطح تصدی‌گری

در سطح تصدی‌گری، مهم‌ترین ذی‌نفعان اصلاحات شامل شرکت‌های دولتی بخش انرژی، اعضای مجامع عمومی، مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌ها هستند. در ساختار فعلی، تمرکز مالکیت، مدیریت و نظارت در مجموعه‌ای محدود از نهادهای دولتی، موجب شده است که مرز میان نقش حاکمیتی و نقش مدیریتی به طور کامل تفکیک نشود. این وضعیت، علاوه بر ایجاد تعارض منافع، انگیزه لازم برای اصلاح ساختار حاکمیت شرکتی را نیز کاهش داده است (کلارک، ۲۰۱۰؛ جیانگ و کیم، ۲۰۲۰).

اصلاحات پیه‌شنهادی این پژوهش، از جمله تمرکز شرکت‌داری دولت در نهادهای واحد، حرفه‌ای‌سازی هیئت‌مدیره‌ها، تفکیک نقش رئیس مجمع عمومی از مدیران اجرایی و تقویت استقلال شرکت‌های دولتی، مستلزم تغییر در الگوی سنتی اداره شرکت‌های انرژی است. طبیعی است که چنین تغییراتی با مقاومت بخشی از مدیران و نهادهایی مواجه شود که استمرار ساختار موجود را در راستای حفظ اختیارات مدیریتی، انتصابات و کنترل منابع سازمانی ارزیابی می‌کنند.

از این رو، اجرای موفق اصلاحات در سطح تصدی‌گری مستلزم استقرار تدریجی اصول حاکمیت شرکتی، شفاف‌سازی مسئولیت‌ها، استقرار نظام ارزیابی عملکرد مدیران و ایجاد سازوکارهای پاسخگویی است. تجربه کشورهای مختلف نیز نشان می‌دهد که بهبود حاکمیت شرکتی، زمانی پایدار خواهد بود که همزمان با اصلاح ساختار مالکیت و مدیریت، نظام انگیزشی مدیران و سازوکارهای نظارتی نیز مورد بازنگری قرار گیرد (گاتری و همکاران، ۲۰۲۵).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که چالش‌های حکمرانی انرژی در ایران بیش از آنکه ناشی از فقدان قوانین یا اسناد بالادستی باشد، ریشه در ساختار نهادی موجود، همپوشانی نقش‌ها و ضعف تفکیک وظایف میان سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری دارد. بررسی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت نیز نشان داد که این برنامه برای نخستین بار چارچوب نسبتاً منسجمی برای اصلاح حکمرانی انرژی از طریق تفکیک نقش‌ها، تقویت نهادهای تنظیم‌گر، اصلاح ساختار اداره شرکت‌های دولتی و ارتقای هماهنگی میان بازیگران بخش انرژی ارائه کرده است. با این حال،

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تحقق این اهداف صرفاً با تصویب احکام قانونی امکان‌پذیر نیست، بلکه مستلزم اصلاحات نهادی، کاهش تعارض منافع، تقویت ظرفیت‌های تنظیم‌گری و ایجاد سازوکارهای مؤثر هماهنگی میان نهادهای مسئول است. همچنین تحلیل ساختار موجود نشان داد که فقدان یک نهاد سیاست‌گذار عالی یکپارچه و برخوردار از اقتدار کافی برای راهبری و هماهنگی فرابخشی، استمرار تمرکز وظایف تنظیم‌گری در دستگاه‌های اجرایی و ضعف سازوکارهای حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی، از مهم‌ترین عوامل تداوم ناکارآمدی حکمرانی انرژی در این بخش به شمار می‌روند.

بر پایه این یافته‌ها، پژوهش حاضر نشان می‌دهد که اصلاح حکمرانی انرژی باید به‌عنوان یک فرآیند تدریجی و مرحله‌بندی شده دنبال شود و نه مجموعه‌ای از اقدامات مقطعی یا منفک از یکدیگر. به همین دلیل، پیشنهادهای پژوهش در سه افق زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت تنظیم شده است تا ضمن حفظ پیوستگی اصلاحات، امکان انطباق آنها با ظرفیت‌های نهادی و اجرایی کشور نیز فراهم شود. در افق کوتاه‌مدت، تمرکز بر اقداماتی نظیر تقویت جایگاه هماهنگ‌کننده شورای عالی انرژی، شفاف‌سازی حدود وظایف دستگاه‌های اصلی بخش انرژی، آغاز استقرار تدریجی سازوکارهای تنظیم‌گری مستقل و اصلاح فرآیندهای انتخاب و ارزیابی مدیران و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی ضروری است. این اقدامات می‌تواند بستر اولیه کاهش تعارض منافع و افزایش هماهنگی نهادی را فراهم آورد.

در افق میان‌مدت، لازم است با تکمیل چارچوب‌های قانونی و نهادی، تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری به صورت عملیاتی دنبال شود، استقلال و اقتدار نهادهای تنظیم‌گر تقویت گردد، ساختار مالکیت و راهبری شرکت‌های دولتی بر مبنای اصول حاکمیت شرکتی بازآرایی شود و نقش دولت از مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به اعمال مالکیت حرفه‌ای و سیاست‌گذاری کلان تغییر یابد. در افق بلندمدت، تحقق حکمرانی مطلوب انرژی مستلزم استقرار کامل نظام حکمرانی مبتنی بر تفکیک نقش‌ها، نهادینه‌سازی تنظیم‌گری مستقل، استقرار حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی، ایجاد سازوکارهای پایدار هماهنگی بین‌بخشی و توسعه نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد است. در چنین شرایطی، امکان ارتقای کارایی، شفافیت، پاسخگویی و پایداری نظام انرژی کشور فراهم خواهد شد.

درنهایت، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که تحقق اهداف برنامه هفتم

پیشرفت در حوزه حکمرانی انرژی، صرفاً مستلزم طراحی ساختارهای مناسب در سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری نیست، بلکه موفقیت این اصلاحات به میزان زیادی به مدیریت اقتصاد سیاسی اصلاحات و نحوه تعامل با ذی‌نفعان اصلی وابسته است. تمرکز اختیارات، همپوشانی وظایف، تعارض منافع و مقاومت سازمانی بازیگران مستقر، از مهم‌ترین موانع اجرای اصلاحات نهادی به شمار می‌روند که در صورت بی‌توجهی، حتی مناسب‌ترین الگوهای حکمرانی نیز با چالش اجرا مواجه خواهند شد. از این رو، اجرای موفق احکام برنامه هفتم مستلزم آن است که اصلاحات نهادی، همراه با ایجاد اجماع میان بازیگران کلیدی، طراحی سازوکارهای تدریجی انتقال وظایف و پیش‌بینی ابزارهای مدیریت مقاومت ذی‌نفعان دنبال شود. بر این اساس، پژوهش حاضر نشان می‌دهد که پایداری و اثربخشی اصلاحات حکمرانی انرژی، نه تنها به کیفیت طراحی نهادی، بلکه به ظرفیت نظام حکمرانی در مدیریت تعاملات سیاسی و سازمانی میان بازیگران اصلی نیز وابسته است.

فهرست منابع

- باقری، محمود و مرتضی اصغرنیا. (۱۳۹۲). انحصار و رقابت؛ تأملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی. فصلنامه اندیشه‌های حقوق خصوصی، (۱۱)، ۳۱-۵۹.
- حسن‌تاش، سیدغلامحسین. (۱۳۸۱). اولویت‌های شورای عالی انرژی. ماهنامه اقتصاد انرژی، شماره ۳۷.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد و ریزوندی، محمدمیر. (۱۴۰۳). تحلیل اسنادی تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران: چالش‌های پیش رو و پیشنهاد سیاستی. فصلنامه تحلیل‌ها و اندیشه‌های اقتصادی، ۱ (۱)، ۹۷-۱۲۲.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد و مؤمنی، فرشاد. ۱۳۹۶. نهادها و ابزارهای تنظیم‌گری و جایگاه آن در صنعت حمل‌ونقل ریلی؛ درس‌هایی برای ایران. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۱۷ (۶۶)، ۹۷-۱۲۳.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد. (۱۳۹۵). طراحی نهاد مطلوب تنظیم‌گری: مطالعه موردی بازار گاز ایران. رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد. (۱۳۹۷). چالش‌های ایجاد نظام تنظیم‌گری در بازار گاز ایران و راهکارهای پیشنهادی. سیاست‌نامه انرژی پژوهشکده مطالعات فناوری، شماره ۶.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد. (۱۴۰۱). مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی: واکاوی تنظیم‌گری در بخش انرژی و صنعت گاز ایران. چاپ اول، تهران: نشر نهادگرا.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد، طهماسبی بلوک‌آباد، رضا و ریزوندی، محمدمیر. (۱۴۰۳). جایگاه تنظیم‌گری در ساختار حکمرانی بخش انرژی ایران. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۴ (۵۳)، ۵۴-۸۰.
- فاستر، ویوین و رانا، انشول. (۱۴۰۰). بازاندیشی اصلاحات بخش برق در کشورهای در حال توسعه. ترجمه کیومرث حیدری، حسن مردانی، سولماز عبدالهی و زهرا مدیحی، تهران: نشر شیوه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۰). چالش‌ها و موانع ورود بخش خصوصی در صنعت نفت و پتروشیمی. شماره مسلسل ۱۰۷۷۳.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵). مدیریت بازار انرژی، سند ملی انرژی و پیش‌نویس اولیه قانون مدیریت بازار انرژی. دفتر مطالعات بخش عمومی، کد موضوعی ۲۳۰، شماره مسلسل ۱۴۹۸۷.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۶). گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. شماره مسلسل ۱۵۶۱۱.

مهرآزما، ایرج. (۱۳۸۵). درباره شورای عالی انرژی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۰۷۶.

ناطقی، مزده، جدیدالاسلام، محمدحسن و اکبری، مهدی. (۱۴۰۲). طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل‌ونقل ریلی. پژوهشکده سیاست‌گذاری شریف و اندیشکده حکمرانی شریف.

نوروزی، محمد و پيله‌فروش، میثم. (۱۳۹۷). درباره تشکیل وزارت انرژی: دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نوروزی، محمد. (۱۳۹۶). علل ناکارآمدی شورای عالی انرژی. سیاست‌نامه انرژی پژوهشکده مطالعات فناوری، شماره ۲.

همایون، محمدباقر، اکبری، محمدرضا، حیدری، حمید و سوهانکار، امیرحسین. (۱۴۰۳). بررسی ابعاد حکمرانی انرژی با محوریت صنعت نفت و گاز؛ مطالعه موردی کشور عربستان سعودی. فصلنامه علمی دانش حکمرانی، ۳(۳). ۱۲۶-۱۵۰.

- Bayless, C. E. (1994). Less is more: Why gas turbines will transform electric utilities. *Public Utilities Fortnightly*, 132(22), pp. 21–25.
- Chen, D. Mollet, P. & Efid, B. (2019). *Energy Governance in China: The Structures and Processes of Government Decision-Making* (KS-2019-DP56). Riyadh: King Abdullah Petroleum Studies and Research Center.
- Clarke, D. C. (2010). *Law without Order in Chinese Corporate Governance Institutions*.
- Guthrie, D. Chien, D. Gao, C. & Long, D. (2025). Governance in today's China: China's political regime and economic system. In *Research Handbook on Corporate Governance in China*. pp. 18–43.
- Jamasb, T. Nepal, R. Timilsina, G. & Toman, M. (2014). *Energy Sector Reform, Economic Efficiency and Poverty Reduction* (Discussion Papers Series No. 529). School of Economics, University of Queensland, Australia.
- Jiang, F. & Kim, K. A. (2020). Corporate governance in China: A survey. *Review of Finance*, 24(4), pp. 733–772.
- Mulder, M. (2020). *Regulation of Energy Markets: Economic Mechanisms and Policy Evaluation* (Lecture Notes in Energy, Vol. 80). Springer International Publishing.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OECD Report, (2002), *Restructuring Public Utilities for Competition*.

- OECD. (2015). OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises. OECD Publishing.
- Walsten, S. (2003). Regulation and privatization in telecommunications reforms. The Journal of Policy Reform, 6(4).