

۱- سرمقاله:

سامان‌دهی وضعیت انرژی کشور و چالش دوگانگی

پدیده دوگانگی یکی از مهمترین ویژگی‌های مشترک کشورهای درحال توسعه و کمتر توسعه یافته است. اگر این پدیده بخوبی مورد بازشناسی قرارگیرد بسیاری از دلایل توسعه نیافتگی و نیز راه‌کارهای آن، آشکار خواهد شد.

دوگانگی را در همه شئون کشورهای در حال توسعه می‌توان سراغ گرفت. در معماری و شهرسازی، در فاصله بین انتظارات اجتماعی و میزان تحقق این انتظارات، در قرارگیری پیشرفته‌ترین ابزارهای اداری در کنار سنتی‌ترین روش‌ها، در قرارگرفتن پیشرفته‌ترین ابزارهای تصمیم‌گیری در کنار نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر بداهه، یا رمل و اسطراب، در عدم تناسب میان سخت‌افزارها و نرم‌افزارها در سطح ملی و در بسیاری موارد دیگر.

از هنگامی که جمعی از کشورها به هر دلیل از دیگران جلو افتاده و فاصله‌گرفتند پدیده دوگانگی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته نیز شکل گرفته است. اقتباس ناقص، یکی از مهمترین عوامل دوگانگی است. واردکردن دستاوردهای دانش و فناوری کشورهای پیشرفته، که گاهی نیز اجتناب‌ناپذیر می‌نماید، اگر با دقت و پیش‌بینی‌های لازم صورت نگیرد، خطر بروز دوگانگی‌ها را تشدید می‌کند. این فناوری‌ها در کدام بستر اجتماعی و فرهنگی پدید آمده‌اند؟ و محصولات آنها در کدام شرایط نهادی استفاده می‌شوند؟ آیا چنین بستری و چنان نهادهایی در همه کشورها که به راحتی می‌توانند این فناوری‌ها و محصولات را وارد کنند، وجود دارد؟

در کشورهای صنعتی، بسیاری از الگوها و مدل‌ها و نرم‌افزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت در بستر تحولات مدیریتی و کارشناسی، و متناسب با تقاضا و نیاز مدیران و کارشناسان و برنامه‌ریزان، بوجود می‌آیند. و البته به هر حال وقتی بوجود می‌آیند، کشورهای درحال توسعه می‌توانند اینها را خریداری کنند، ترجمه کنند و در اختیار گیرند. اما آیا همان تقاضا و نیاز و بستر نهادی بهره‌گیری از این الگوها و مدل‌ها و نرم‌افزارها در این کشورها وجود دارد؟

در کشورهای درحال توسعه دوگانگی میان دانشگاه‌ها و آنچه در آنجا آموخته می‌شود و نیازهای واقعی محیط کسب و کار جامعه نیز وجود دارد. بسیاری از علوم تجربی ترجمه شده، که شاید بتوان آنها را علوم ترجمی نامید، ارتباطی با بستر تجربی جامعه برقرار نمی‌کنند. در چنین شرایطی در آن‌دسته از کشورهای درحال توسعه که از دانشگاهیان هوشمند و علاقمند به پیشرفت و روزآمدی نیز برخوردارند، غالباً نوعی مدزدگی علمی و تکنیکی هم بوجود می‌آید. دانشگاهیان می‌خواهند جدیدترین دستاوردهای علمی و مدل‌ها را بکارگیرند که در عمل تقاضای واقعی برای آن وجود ندارد، گاهی

مجریان نیز می‌خواهند پز همین جدیدترین‌ها را داشته باشند، ولذا تقاضای کاذب هم شکل می‌گیرد و هزینه‌های گزافی هم می‌شود بدون آنکه ثمری داشته باشد. در اینگونه موارد گاهی دوگانگی در زمان نیز بوجود می‌آید، یعنی تلاش در جهت پیاده‌سازی و اجرائی کردن امری که زمان مناسب آن فرا نرسیده و مقدمات آن فراهم نشده است.

ایران نیز هنوز از عواقب پدیده دوگانگی‌ها مصون نیست. سامان یافتن بخش انرژی کشور هنوز به مرحله قابل قبول نرسیده است. دستگاه سیاست‌گذاری در این بخش نیازمند تقویت است و به تبع آن نظام تصمیم‌گیری عقلانی هنوز در این بخش شکل نگرفته است. در چنین شرایطی در حاشیه بخش انرژی، انجام طرحی تحت عنوان «طرح جامع انرژی» مطرح گردیده است و ظاهراً در این طرح بنا بر آن است که پیشرفته‌ترین مدل‌های موجود در جهان برای مدل‌سازی بخش انرژی مورد استفاده قرارگیرد. چنین اقداماتی اگر در مرحله و زمان مناسب و جایگاه واقعی خود باشد، البته بسیار هم خوبست. اما اگر به صورت جهش از سطحی به چندین پله بالاتر باشد، نه تنها امکان پذیر نیست، بلکه خطر سقوط را هم به دنبال دارد. حداقل الزامات موفقیت چنین طرحی چیست؟

۱. کارفرمای چنین طرحی چه مرجعی و کجاست؟

همان‌گونه که اشاره شد، بخش انرژی کشور باید متولی و سیاست‌گذاری داشته باشد که طی مراحل را با موفقیت انجام داده باشد. کارفرمای منطقی و درست چنین طرحی، باید دستگاه متولی و سیاست‌گذار بخش انرژی کشور باشد. در قانون برنامه سوم پیش‌بینی شده بود که دو وزارتخانه نفت و نیرو در یکدیگر ادغام گردند و وزارتی تحت عنوان وزارت انرژی از ادغام این دو بوجود آید تا خلأ حاکمیت و سیاست‌گذاری و کنترل و نظارت در بخش انرژی را پر کند. بعدها مجلس شورای اسلامی به این نتیجه رسید که با ادغام دو دستگاه عمدتاً تصدی‌گر که عملاً کار تولید و توزیع حامل‌های انرژی را بر عهده دارند، نه تنها دستگاه حاکمیتی بوجود نمی‌آید، بلکه ممکن است مشکلات ناشی از ادغام موجب تحت‌الشعاع قرارگرفتن همان توان حاکمیتی ضعیف و ناقص این دو دستگاه گردیده و نقض غرض شود. لذا در میان سایر ادغام‌هایی که در برنامه پیش‌بینی شده بود، مجلس وقت در این زمینه تجدید نظر نمود و قانون تشکیل «شورای عالی انرژی» را برای سیاست‌گذاری و هماهنگی و هدایت بخش را جایگزین ادغام مذکور نمود. اینک بیش از شش سال از تصویب و ابلاغ چنین قانونی می‌گذرد ولی «شورای عالی انرژی» بطور جدی شکل نگرفته است و شاید تنها یکی دو جلسه آن تشکیل شده باشد. در قانون مذکور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌عنوان محل تشکیل دبیرخانه شورا پیش‌بینی شده بود که با انحلال آن سازمان و بدون وجود یک دبیرخانه قوی، تشکیل شورای مذکور نیز ثمری نخواهد داشت.

دستگاه دولتی ذیصلاحی می‌تواند کارفرمای این مطالعه باشد که به‌صورت جامع به بخش انرژی نگاه کند؛ وابستگی‌های بنگاهی و تصدی‌گرانه نداشته باشد؛ نسبت یکسانی با کل زیر بخش‌های بخش انرژی داشته و منافع ملی را در حوزه انرژی دنبال کند.

تشکیل نشدن دبیرخانه شورای عالی انرژی، و فعال نشدن جلسات این شورا بعد از سال‌ها به معنی آن است که دولت، با وجود دغدغه‌هایی که قاعدتاً و مسلماً نسبت به سیاست‌گذاری بخش انرژی دارد، هنوز به درک صریح و دقیقی از این موضوع نرسیده است. در چنین شرایطی به فرض این که اجرای طرح بر روی کاغذ موفق باشد، باید تضمین‌هایی برای اجرائی شدن دستاوردهای آن نیز ایجاد گردد. ممکن است مراجع دیگری، مانند مجلس شورای اسلامی، از نظر تأمین مالی این طرح را کارفرمایی کنند، اما اگر قوه مجریه نتواند همراهی کند، بعید به نظر می‌رسد که ضمانتی برای اجرای دقیق طرح و اجرائی شدن نتایج آن به دست آید.

۲. چه مرجعی متقاضی طرح است و از آن بهره خواهد گرفت؟

همان‌گونه که اشاره شد، نظام تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بخش انرژی نیازمند یکپارچه‌تر شدن و عقلانی‌تر شدن است. معمولاً تقاضا برای طرح‌های جامع در بستر یک نظام تصمیم‌گیری منطقی و مبتنی بر نظام تصمیم‌سازی بوجود می‌آید. در یک نظام تصمیم‌گیری عقلانی شده، تصمیم‌گیران برای اینکه از عقلانی بودن و منطقی بودن تصمیمات خود اطمینان حاصل کنند و مطمئن شوند که این تصمیمات از هماهنگی کارآمد برخوردار است و بخش را به سمت و سوی روشنی هدایت می‌کند، به تدریج به طرح و نقشه‌ای جامع و مبتنی بر چشم‌انداز روشن، نیاز پیدا می‌کنند. در زیر بخش‌های بخش انرژی، چه در بعد تولید و توزیع و چه در بعد تأمین، دائماً سیاست‌ها و تصمیم‌هایی اتخاذ شده و می‌شود که در مواردی منطبق آن روشن نیست. سیاست‌های توسعه ذخائر هیدروکربوری، تصمیمات مربوط به صادرات گاز طبیعی، سیاست‌های تأمین انرژی روستائی، سیاست‌های انرژی بخش حمل و نقل و برخی از موارد دیگر در این رابطه قابل ذکر هستند که در سرمقاله شماره‌های مختلف اقتصاد انرژی به آن پرداخته‌ایم.

علاوه بر این، نکته مهم دیگری قابل ذکر است. چنین طرح‌هایی معمولاً زمان‌بر هستند و لذا در جایی که نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به چنین طرحی نیازمند باشد و اعتقاد به اتخاذ تصمیمات اساسی خارج از کادر طرح جامع نداشته باشد، منتظر آن خواهد ماند و تا روشن شدن نتایج آن به اتخاذ تصمیمات جزئی، ضروری و فوری و با اثرات محدود بسنده خواهد نمود و اتخاذ تصمیمات اساسی را موکول به آشکار شدن نتایج طرح و مطالعات آن خواهد کرد. اگر چنین اعتقادی وجود نداشته باشد، اتخاذ تصمیمات اساسی با اثرگذاری وسیع، در طول اجرای طرح ادامه خواهد یافت و تا زمانی که نتایج

طرح آشکار شود، اصولاً صحنه و مسائل انرژی کشور تغییر خواهد کرد. در این صورت نتایج طرح غیر منطبق با واقع خواهد بود.

۳. طرح در چارچوب کدام راهبردها تدوین می‌شود؟

متأسفانه استراتژی‌ها یا راهبردهای انرژی کشور تدوین نشده و روشن نیست. طرح جامع انرژی طبعاً نگاهی فنی، اقتصادی و آمایشی دارد اما نگاه راهبردی، بخش انرژی را در ارتباط با کل اقتصاد و منافع بلندمدت، و خصوصاً در رابطه با امنیت ملی و همچنین در ارتباط با ارزشها و آرمان‌های ملی، مورد توجه قرار می‌دهد. بنابراین ابتدا باید راهبردهای بخش روشن باشد تا بعنوان محدودیت وارد مدل‌های فنی-اقتصادی طرح جامع انرژی شود. روشن نبودن این راهبردها و ارزشها کار تدوین طرح را با مشکل مواجه خواهد کرد. در رابطه با نگاه راهبردی سال‌ها قبل در سرمقاله ماهنامه اقتصاد انرژی، شماره ششم، آبان ماه ۱۳۷۸ به تفصیل سخن گفته‌ایم همچنین در این رابطه نمودار مراحل اجرای برنامه ریزی جامع انرژی را در سرمقاله شماره ۱۰۹، آذرماه ۱۳۸۷ به چاپ رساندیم که در اینجا مجدداً تکرار می‌کنیم.



۴. آیا پشتوانه آماری و اطلاعاتی لازم برای اجرای طرح وجود دارد؟

طرح جامع به اطلاعات و آمار بسیار گسترده‌ای نیاز دارد. آمار و اطلاعات بخش انرژی به همان دلیل غیبت دستگاه حاکمیتی جدی در بخش، متمرکز و یکپارچه نیست. از دیدگاه آمایشی بسیاری از پتانسیل‌های انرژی کشور مانند ذغال‌سنگ حرارتی یا اورانیوم و یا انرژی‌های نو، هنوز مورد شناسایی قرار نگرفته است. علاوه بر این بر اثر بعضی برخوردهای غیر کارشناسانه و نیز بعضی بلندپروازی‌های غیر منطقی یا ادعاهای تبلیغاتی، مجموعه‌ای از احکام غلط و آمار و ارقام نادرست نیز گریبان‌گیر بخش انرژی و خصوصاً زیر بخش نفت است که کار را بسیار دشوار می‌کند. به‌عنوان مثال اختلاف نظر در مورد ذخائر قابل استحصال نفتی کشور در بین کارشناسان و مقامات رسمی از ۵۶ میلیارد بشکه تا ۱۳۸ میلیارد بشکه برآورد شده است. همچنین بخش انرژی باید بسیاری از شاخص‌های هدف را از خارج از بخش و از برنامه‌ها و چشم‌اندازهای بلند مدت کشور دریافت کند که اینک انحراف قابل توجهی در این شاخص‌ها بوجود آمده است و غیر شفاف است.

۵. آیا مجریان مناسبی برای اجرای طرح وجود دارند؟

نابسامانی‌هایی در نظام تصمیم‌گیری، کمبودهایی در نظام تصمیم‌سازی در بخش انرژی، و ضعف‌هایی در دستگاه‌های پژوهشی و برنامه‌ریزی در زیر بخش‌های بخش انرژی، وجود دارد. این مشکلات موجب شده است سفارشات تدریجی، قابل اعتنا و مستمر مطالعاتی به نهادهای مطالعاتی و دانشگاهی ارجاع نشود و لذا باید قبول کنیم که بنیة مطالعاتی در این زمینه بسیار ضعیف است که این نیز کار مطالعات طرح را دشوار می‌کند. علاوه بر این، بسیاری از مطالعات انجام نشده و کارهای زمین‌مانده در زیر بخش‌ها، اضافه باری سنگین را برای طرح جامع انرژی ایجاد می‌کند که نخواهد توانست از عهده آن برآید.

با توجه به آنچه گفته شد؛ و نکات بسیار دیگری که در این رابطه وجود دارد؛ و نیز با توجه به شرایط ساختاری و نهادی بخش انرژی، به نظر می‌رسد که قبل از هر چیز باید به این سؤال‌ها پاسخ داد:

- برای برنامه‌پذیر شدن بخش انرژی در شرایط کنونی چه اقدامات اولیه‌ای باید انجام شود؟
- مراحل و پله‌های عقلانی شدن و برنامه‌پذیر شدن این بخش و نظام تصمیم‌گیری آن چیست؟
- نتیجه تلاش‌هایی که قبل و بعد از انقلاب برای برنامه‌ریزی بخش انجام شده است چه بوده؟ و چرا این تلاش‌ها ناکام مانده است؟
- آیا اجرای چنین طرح‌های جامع بزرگی که تا حدودی نیز گرایش سوسیالیستی بر آن حاکم است، حتی در کشورهای توسعه‌یافته جواب داده‌است؟ یا آن کشورها هم نهایتاً به سیاست‌گذاری‌های کلان که بتواند بخش انرژی را در جهت صحیح هدایت کند پرداخته‌اند؟

برخی معتقدند که علی‌رغم همه مشکلات مورد اشاره، به هر حال هرگونه تلاش جهت برنامه‌ریزی، ولو نتایج آن کاربردی نشود، مثبت و یک قدم به جلو است. مخالفان این نظر معتقدند که لزوماً این‌گونه نیست. به عنوان مثال، هم‌اکنون راه‌کارهای ساده‌تر و روشن‌تری برای نجات بخش انرژی کشور و قرارگرفتن این بخش در مسیری صحیح وجود دارد که بسیاری از این راه‌کارها نیز مورد توافق کارشناسان و صاحب نظران بخش است. به عقیده این گروه، با مطرح شدن طرح جامع انرژی این زمینه بوجود می‌آید که همه چیز به آن ارجاع شود و یا به عبارت دقیق‌تر تعلیق به محال شود. آنها شکست چنین طرحی را محتوم و قابل پیش‌بینی می‌دانند و می‌گویند چنین طرحی کشور را از آنجا مانده و از اینجا رانده خواهد کرد و نوعی یأس و ناکامی را در اصلاح بخش بوجود خواهد آورد که ممکن است حرکت بخش به سمت اصلاح را سال‌ها در محاق قرار دهد.

در هر حال مسأله به ساده‌ترین زبان همان است که نمی‌توان پله اول را نرفته به پله هشتم پرید. باید پله‌ها را شناخت و آنها را یک به یک بالا رفت.

مدیر مسئول