



پژوهشگاه نیرو

Niroy Research Institute

کد ثبت پروژه: NRI-CPBH۰۱

سیاستگذاری در مسیر تامین برق مطمئن و پایدار

«توصیه‌هایی در مسیر اصلاحات اقتصادی»

خلاصه گزارش اصلی

DOI:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سیاست‌گذاری در مسیر تامین برق مطمئن و پایدار

(توصیه‌هایی در مسیر اصلاحات اقتصادی)

خلاصه گزارش اصلی

پژوهشگاه نیرو

پژوهشکده مطالعات سیاست‌گذاری و حکمرانی

گروه اقتصاد

مرداد ماه ۱۴۰۳

کد گزارش - ویرایش: CPBH ۰۱

DOI:

ایران. وزارت نیرو. پژوهشگاه نیرو. گروه اقتصاد.

سیاست گذاری در مسیر تامین برق مطمئن و پایدار، توصیه‌هایی در مسیر اصلاحات اقتصادی، تیرماه ۱۴۰۳

۹۷ صفحه: متن

۱. نام و نام خانوادگی همکاران پروژه: این گزارش به اهتمام پژوهشگران گروه اقتصاد پژوهشگاه نیرو و همکاران ایشان تهیه شده است. فهرست کامل پژوهشگران همکار برای هر بخش، در گزارش تخصصی ذی‌ربط درج شده است.
۲. نام و نام خانوادگی مجری پروژه: دکتر کیومرث حیدری
۳. واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری، تامین برق، پایداری، حکمرانی، اصلاحات، اقتصاد برق، رقابت، تنظیم‌گری، گذار انرژی
۴. عنوان گزارش: سیاست‌گذاری در مسیر تامین برق مطمئن و پایدار، توصیه‌هایی در مسیر اصلاحات اقتصادی،
۵. نام ویراستار: مسعود کسرائی، پویان کیانی



انتشارات پژوهشگاه نیرو

گروه اقتصادی

کلیه حقوق قانونی این اثر متعلق به پژوهشگاه نیرو است.

نشانی: تهران، شهرک غرب، انتهای بلوار شهیددادمان، پژوهشگاه نیرو، کد پستی: ۱۴۶۸۶۱۳۱۱۳

تلفن: ۸۸۰۷۹۴۰۱-۹

نمابر: ۸۸۰۷۸۲۹۶

وبگاه: www.nri.ac.ir

نظرات و پیشنهادات (پست الکترونیک): energyeconomics@nri.ac.ir

بسمه تعالی

شماره:

تاریخ:

پیوست:



چکیده‌ی جستار

مشکلات فعلی صنعت برق کدامند؟ آیا آنچه به عنوان مشکل مورد اجماع عمومی است، همان علت‌ها را شامل می‌شوند یا معلول عوامل مهم‌تری است؟ چرا مشکلات صنعت برق، بجای حل، از دولتی به دولت دیگر حمل و با امانت‌داری کامل، تحویل می‌شوند؟ وقتی صحبت از انتخاب وزیر نیرو می‌شود، باید چه مشخصاتی را در وی جستجو کرد؟ ایشان قرار است کدام حفره‌ها را در محیط کسب‌وکار صنعت برق پر کنند؟ در عین حال، برای اجتناب از کدام فعالیت‌ها باید مراقبت کنند؟ وجه تمایز یک کارشناس برجسته، نظریه‌پرداز و وزیر نیرو کدام است؟

این جستار، بررسی و حد دانش و تجربه موجود، پاسخی است به سئوالات فوق. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد اجماع جاری در مورد مشکلات صنعت برق عمدتاً متوجه برون‌دادها یا معلول‌هاست. حکمرانی ضعیف، ناکارآمدی محیط کسب‌وکار و در نهایت، معماری و مقررات بازدانه‌ی بازار و غیر منعطف سه مسئله محوری و علت اصلی تداوم آن چیزی است که به عنوان مشکلات صنعت برق معرفی می‌شوند. در سطح حکمرانی، حفره‌هایی که باید از این طریق پر شوند، می‌بایست از یک چارچوب نظری استخراج شده و به هنگام شناسایی و معرفی اشخاص برای تصدی سطوح مختلف حکمرانی در صنعت برق (قابل تعمیم به سایر بخش‌ها) باید به آن توجه کرد. ضمن آنکه، در غیاب یک نظام متکی به احزاب کارآمد، وجه تمایز عالی‌ترین سطوح حکمرانی از کارشناسان و صاحب‌نظران را باید در توانایی ایشان در تعقیب حلقه سوم بوعلی سینا جستجو کرد. برخورداری از این ویژگی موجب می‌شود به جای مستدسازی دلایل عدم تحقق، نشانه‌هایی مبنی بر خلاقیت خود در تحقق اهداف را در تاریخ ثبت کنند.

از منظر محیط کسب و کار، دو نکته اساسی است. اول، استعداد این محیط برای تعقیب کنش‌های غلط و بازدارندگی کنش‌های صحیح. محیطی که مشخصات یک پست برق را نه بر اساس بهینه‌یابی فنی-اقتصادی بلکه به ظرفیت استخدام افراد از این طریق پیوند می‌زند، به شدت بیمار و برای ماموریت وزارت نیرو یعنی "تامین برق مطمئن و پایدار" خطرناک است. دوم، آنجا (مانند صدور مجوزها و وضع مقررات) که حضور و نقش نهادهای حاکمیتی اجتناب‌ناپذیر است، ماموریت مهم سطح اول حکمرانی، مراقبت کافی برای اجتناب از تباه‌شدن خیر عمومی به بهای کسب منفعت شخصی (فساد) است.

در نهایت، معماری بازار باید به گونه‌ای باشد که در مجموع، ضمن انعطاف‌پذیری برای توافقات اختیاری فعالان سمت عرضه و تقاضا، مشمول سرکوب قیمت نشود. به عبارت دیگر، لااقل یک راه انعطاف‌پذیر برای تخلیه مقررات متعدد سرکوبگر وجود داشته باشد.

به اجمال، آنچه این گزارش در یک جمله به دنبال آن است، ارتباط مسائل اصلی صنعت برق (مثلاً آنچه ناترازی قلمداد می شود) با "کیفیت حکمرانی و ابزارهای آن" است. این گزارش منکر تاثیر مشوق های جذاب بر جریان سرمایه گذاری در صنعت برق نیست. است وضع قیمت های تضمین خرید بسیار جذاب تر، می توانست سنگ را به اسکناس تبدیل کرده و با سرمایه گذاری در صنعت برق مسئله ناترازی را حل کند. با این حال به همان اندازه که سرمایه گذاری و ایجاد ظرفیت برای پوشش تقاضای موثر در اقتصاد مهم است، ایجاد ظرفیت مازاد و یا ایجاد ظرفیت به هزینه ای بالاتر از سطح بهینه نیز ناکارایی قلمداد شده و باید از آن پرهیز کرد.

مقدمه

در تحقق برنامه های توسعه هر کشور یعنی رفاه اجتماعی یا ایجاد ارزش افزوده، انرژی نقشی تعیین کننده ایفا می کند. گسترش سهم اقتصاد دیجیتال در اقتصاد ملی، این وابستگی را تقویت و از انرژی به انرژی الکتریکی تغییر می دهد. از این منظر، ناتوانی در تامین برق، محدود به این صنعت نیست، کل رفاه و رشد اقتصادی را متاثر می کند. این در حالی است که، لاقط طی یک دهه اخیر، تامین برق به ویژه در ایام گرم سال به یکی از مشکلات مهم کشور تبدیل شده است. قاعدتاً این سؤال پیش می آید که به چه علت و چگونه می توان از این بحران خارج شد؟

مشابه هر مسئله ی دیگر، شناخت موضوع، گام مهمی در مسیر حل مشکل است. بررسی گروه تحقیق نشان می دهد اتفاق نظر بالائی^۱ در مورد آنچه "مشکلات صنعت برق" قلمداد می شود، وجود دارد. اما چرا این شناخت موثر واقع نشده و بجای حل مشکل، همچنان طی زمان حمل شده و با رعایت امانتداری، از دولتی به دولتی دیگر، تحویل می شود؟ یافته های گروه اقتصاد پژوهشگاه نیرو نشان می دهد، شناسائی مسائل اصلی صنعت برق و تفکیک آنها از حلقه های بعدی زنجیره علی، گام مهمی در تصحیح شناخت مسئله است. در غیاب این موضوع، پرداختن به نشانه های وجود مشکل، چیزی بیشتر از تسکین های موقت و ناپایدار به دنبال ندارد. در این جستار، ضمن انجام این تفکیک و تحلیل آن، علت های اصلی شناسائی شده و متناسب با آن، راهکارهای دقیق تری برای فائق آمدن به مشکلات صنعت برق ارائه شده است. بر همین اساس، ابتدا با شناسائی دلایل اصلی مشکلات جاری در تامین برق، بر اساس یک رویکرد اقتصادی، و تفکیک آنها از نمادها و نشانه های وجود مشکل، به طور محوری به نقش و تاثیر کیفیت حکمرانی در این زمینه پرداخته شده است. سپس با تمرکز بر ناترازی به عنوان بارزترین نمود بیرونی مشکل کشور در تامین برق، ارتباط این مسئله با کیفیت و کارامدی ابزارهای حکمرانی بررسی و در نهایت، از ضرورت تثبیت کننده های خودکار برای دفع مقررات سرکوب گر صحبت شده است.

^۱ این گزاره، حاصل نظرسنجی های متعدد، نشست های نخبگان، مطالعات پژوهشی و اسناد پشتیبان برنامه های توسعه و همچنین برنامه های وزرای مختلف است.

غلط مصطلح، تمرکز بر معلول بجای علت

یکی از راههای تجربی و متعارف تشخیص مشکلات صنعت برق، جمع‌آوری نقطه‌نظران کارشناسان است. با انجام این کار، به شیوه‌های مختلف، فهرست ارائه شده در قاب زیر حاصل شده است.

برداشت مشترک متعارف از مشکلات و مسائل اقتصادی صنعت برق

فقدان سیاست‌گذاری متمرکز در بخش انرژی، نبود نهاد تنظیم‌گر مستقل، عدم دسترسی به منابع مالی کافی، ناترازی مالی، عدم ایفای تعهدات وزارت نیرو در مقابل بخش خصوصی، استمرار حضور و سرمایه‌گذاری دولتی، حکمرانی ضعیف، عدم تفکیک لایه حکمرانی از تصدی، قیمت‌های یارانه‌ای، تجهیزات فرسوده، راندمان پائین، محدودیت منابع انرژی اولیه (کمبود گاز)، محدودیت منابع آب به ویژه ذخیره غیر کافی سدها در فصل گرم، رشد بی‌رویه تقاضا، بدمصرفی یا مصرف غیر بهینه، عدم توجه به منابع انرژی تجدیدپذیر، بهره‌وری و کارایی پائین (مانند استفاده غیر کافی از شبکه‌های فیبر نوری نصب شده)، بی‌توجهی به تولید داخل، فقدان برنامه برای دوران گذار انرژی، فقدان اجرای درست قوانین و برنامه‌های مصوب (مانند خصوصی‌سازی و یا گسترش ظرفیت‌های تجدیدپذیر) و ...

اگر این فهرست مجموعه جامعی از مشکلات صنعت برق قلمداد شود، مشخصه‌ی دیگر آن، اجماع نسبتاً بالای صاحب‌نظران بخش برق^۲ در این زمینه است. با این حال هیچ یک از این دو ویژگی یعنی جامع بودن و اجماع کارشناسی منجر به تسکین یا حل این مشکلات نشده است. چرا؟ ویژگی اصلی این فهرست، تجربی و شهودی بودن آن است. در عین حال، فاقد روابط علی-معلولی است. به طور مثال راندمان پائین، توجه غیر کافی به توسعه تجدیدپذیر، بدمصرفی، بهره‌وری پائین و یا حتی فقدان برنامه برای دوران گذار انرژی، عمدتاً معلول سیاست‌های ناظر بر تنظیم قیمت انرژی است. از سوی دیگر، تجربیات قبلی نیز حکایت از پیچیدگی تا سطح ناممکن بودن اصلاح قیمت انرژی دارد. بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که "از آنجائی که اصلاح قیمت پیچیده و تقریباً ناممکن است، آیا باید دست روی گذاشت؟" پاسخ متعارف به این سؤال، توصیه به تمرکز نهاد حکمرانی (وزارت نیرو) به نشانه‌ها بوده است. به عبارت دیگر، همه می‌دانیم وضع قیمتی متفاوت (مثلاً ۱۰ سنت برای هر متر مکعب گاز طبیعی) نتایج متفاوتی برای متوسط راندمان نیروگاهی، سهم

(^۲) به طور مثال گزارش‌های دو نشست صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و اجرائی با وزیر نیرو در سال‌های اخیر مطالعه و ملاحظه شود. علاوه بر این، اغلب یافته‌های متکی به نظرسنجی از صاحب‌نظران صنعت برق، به عناوین مشابه آنچه در این قاب آمده، ختم شده است.

تجدیدپذیر و مدیریت مصرف رقم می‌زند.^۳ با این حال، با پذیرش ناممکن بودن اصلاح قیمت، نسخه‌های متعدد مداخله برای تعیین معلول‌ها در وضع مطلوب تجویز می‌شوند. به این ترتیب، با تمرکز سیاستگذار یا حکمران، بر برون‌دادها و غفلت از علت‌های اصلی، عبور از مشکلات و دسترسی به یک وضعیت پایدار و مطلوب را ناممکن می‌کند. کما اینکه لاقلاً در یک دهه‌ی اخیر چنین گشایشی رخ نداده است.

این در حالی است که اگر "بازبینی و اصلاح قیمت"، با رعایت ملاحظات اجرایی آن، مفهومی سازگار با منافع ملی باشد، فرار از آن و یا مستندسازی برای دلایل دشواری اجرای چنین سیاستی، کمک چندانی به حل مشکل نمی‌کند. برعکس، مهم‌ترین معیار تشخیص کفایت و کارآمدی حکمران^۴، سنجش و تشخیص توانائی وی در ارائه طرحی برای حل این مشکل است.^۵

مسائل اصلی صنعت برق

انرژی الکتریکی یک کالای اقتصادی است. این لقبی نیست که شخصی آن را به برق ببخشد. این ویژگی، برآمده از تعریف و تقسیم‌بندی کالاها در اقتصاد است.^۶ شبکه جابجائی (انتقال و توزیع) برق نیز از ویژگی‌های یک کالای باشگاهی برخوردار است. بنابراین با ترسیم شبکه روابط تجاری-تنظیمی تامین نیرو، انتظار می‌رود تامین مالی، سرمایه‌گذاری، احداث ظرفیت، بهره‌برداری، تولید و تجارت برق با محوریت فعالان غیر دولتی صورت پذیرد. دولت نیز (به همراه نهادهای تنظیم‌گر) صرفاً نقش‌های مکمل مانند تنظیم‌گری را بر عهده خواهد داشت. پذیرش چنین تصویری از انرژی الکتریکی و نقش عوامل و نهادهای مختلف بر سرمایه‌گذاری با هدف تامین پایدار آن (در عین سازگاری با ملاحظات زیست‌محیطی و ...)، برای دولت دو حکم روشن به همراه دارد. اولاً دولت (یا نهاد تنظیم‌گر) موظف به پایش و مراقبت از خیر عمومی (رفع مغایرت میان نفع شخصی و خیر عمومی) می‌شود. دوماً، از آنجائی که جریان عادی عرضه و تقاضا متکی به کنش‌گری فعالان

^۳ این تحلیل صرفاً به دنبال تفکیک علت و معلول است. بنابراین به معنای تجویز اصلاح بی قید و شرط قیمت انرژی نیست. اصلاح قیمت با وجود ساختار مالکیت دولتی و ناپایداری اقتصاد کلان نتایج مورد انتظار را به همراه نخواهد داشت.

^۴ به عبارت دیگر، قرار نیست وزیر نیرو، صرفاً یک مهندس برجسته، یک مدیر مجرب و نظایر آن باشد. فراتر از این موارد، وزیر نیرو نماینده حاکمیت در صنعت برق است. لذا کارآمدی وی به تشخیص درست نقش خود و بهره‌گیری از ابزارهای کارآمد برای ایفای این مأموریت است. با این وجود، این بحث به نحو خارق‌العاده‌ای مستعد سوء تفاهم بوده و مشکلات اصلی عمدتاً از همین ناحیه نشات می‌گیرند.

^۵ طنز تلخ اینکه در شرایطی که یارانه‌های انرژی یکی از مهم‌ترین مشکلات فعلی کشور محسوب می‌شوند، کاندیداهای ریاست جمهوری همدیگر را متهم به داشتن برنامه برای اصلاح قیمت انرژی کرده و یا در مقابل این اتهام ناگزیر به تبرئه خود می‌دیدند.

^۶ برق یک کالای رقابت‌پذیر و استثناء پذیر است. بنابراین همانند سایر کالاهای دارای این دو ویژگی، یک کالای اقتصادی است.

اقتصادی است، دولت (به طور مستقیم یا از طریق شرکت‌های دولتی) می‌بایست از ورود غیر ضرور (و عمدتاً ناکارآمد) به این حوزه پرهیز نماید.

از سوی دیگر، بنا به دلایل مختلف، دولت‌ها مایل به صدور مجوز فعالیت و نظم‌بخشی در این زمینه هستند. بنابراین مقررات مربوط به این حوزه، سطح کیفی محیط کسب‌وکار را تعیین می‌کند. همچنین، طراحی بازارها، به ویژه در مورد انرژی الکتریکی که متکی به یک نظم خودجوش نبوده و متأثر از محدودیت‌های اعمال شده از سمت شبکه انتقال، مستلزم شکل‌دهی معماری معینی بوده و به دنبال آن، خدمات انحصاری این بازار مانند ترانزیت انرژی الکتریکی، به عنوان یک فعالیت انحصاری، مستلزم وضع مقرراتی (مانند تعیین قیمت یا ضوابط تعیین قیمت ترانزیت) است. لذا نهادهای اعمال حاکمیت (از جمله وزارت نیرو و وزیر نیرو) از طریق سه کانال یعنی کیفیت (کارامدی) حکمرانی، محیط کسب‌وکار و در نهایت، معماری بازار (شامل تنظیم‌گری) منجر به مجموعه‌ای از پیامدها می‌شوند. بی‌توجهی به شرایط حکمران شایسته و انتخاب متکی به معیارها و ضوابط نادرست در این زمینه، در یک جمله، منجر به ارسال علائم نادرست به عوامل اقتصادی شده و در چنین شرایطی، اتخاذ تصمیم نادرست توسط عوامل اقتصادی، درست‌ترین تصمیمی است که می‌تواند اتخاذ کنند. آنچه در بخش قبل به عنوان فهرست مشکلات ذکر شد، عمدتاً نشانه‌های تصمیم‌گیری نادرست عوامل اقتصادی است که نهادهای حاکمیتی از طریق سه کانال فوق‌الذکر آنان را وادار به اتخاذ چنین تصمیماتی کرده‌اند. بر همین اساس، عبور از بحران‌های فعلی صنعت برق، مستلزم تصمیم‌گیری صحیح در دو سطح است. اول، تشخیص دقیق نقش حکمران در صنعت برق و انطباق آن با صلاحیت اشخاص حقیقی. دوم، نقش آفرینی صحیح حکمران و بکارگیری ابزارهای کارآمد توسط ایشان برای تسهیل‌گری در مسیر تامین برق مطمئن و پایدار. این مباحث در ادامه، قدری دقیق‌تر مورد بررسی قرار می‌گیرند.

کیفیت (کارامدی) حکمرانی

اجازه دهید این بحث را با یک سؤال آغاز کنیم. حکمران شایسته به چه کسی اطلاق می‌شود؟ اگر این سؤال به صورت تصادفی از یک شخص پرسیده شود، پاسخی متناسب با درک و انتظارات خود از مسئله ارائه می‌دهد. این موضوع امر نامتعارفی نیست. هر شخصی ممکن است انتظارات خود را از یک مقام سیاسی، مانند وزیر نیرو، که هویتش با تامین پایدار آب و برق گره خورده، داشته باشد. مشکل وقتی جدی می‌شود که در مسیر تشخیص معیارهای حکمران با کفایت و توصیه به انتخاب یک فرد برای یک مسند، روش تشخیص، به اخذ نظرات و آرای شخصی محدود و منحصر شود. در این حالت، کفایت حکمران منتخب (مثلاً وزیر نیرو) تابع سطح خردمندی اشخاصی است که مخاطب سؤال فوق قرار گرفته یا خواهند گرفت. این در حالی است که اصولاً ویژگی‌های حکمران شایسته چیزی نیست که بتوان بر مبنای سلیقه شخصی استخراج و استنتاج کرد. این معیارها را می‌بایست بر اساس یک چارچوب علمی و مستدل، استخراج کرد. به بیان دیگر، ضروری است ضمن ترسیم تصویری از محیط کسب‌وکار، چرایی و ضرورت ایفای نقش حکمران از درون این سیستم و این تصویر

استخراج شود. در این حوزه، دو مسئله حائز اهمیت است. اول، در غیاب حکمران، چه فعالیتی مغفول واقع شده و در نتیجه، خیر عمومی در سطح صحیح و معقول مورد انتظار، محقق نمی‌شود؟ دوم، وی یا نهاد زیر مجموعه‌ی وی صلاحیت ورود به چه حوزه‌ها و فعالیت‌هایی را ندارند؟ سؤال اخیر از آن جهت مهم است که اولاً هیچ‌گاه نهادهای حاکمیتی مرزی برای نقش‌آفرینی خود تعریف یا تبیین نکرده و اتفاقاً بخش مهمی از مشکلات به همین موضوع برمی‌گردد. دوماً، درک تاریخی نادرست از نقش دولت که در مواردی منجر به انحراف در انتظارات اجتماعی شده، تصمیم‌گیری نادرست در این زمینه را تسهیل کرده است.

ذکر دو نمونه می‌تواند در شفاف شدن بحث موثر باشد. تقریباً تمام وزرای نیرو جذب سطح معین و معناداری از سرمایه‌گذاری خارجی را یکی از برنامه‌های اصلی خود معرفی و همگی نیز در تحقق این وعده ناموفق بوده‌اند. چرا؟ فارغ از برخی دلایل عملیاتی سطح دوم و فریبنده، اصولاً جذب سرمایه (داخلی یا خارجی) از آن دسته فعالیت‌هایی نیست که در چارچوب سیستم مورد اشاره (تامین برق به عنوان یک کالای اقتصادی) از عهده کارآفرینان برنیاید و لازم باشد برای اجتناب از شکست بازار، دولت عهده‌دار آن شود. از سوی دیگر، این ادعا که نهادهای حاکمیتی در انجام این کار، کارآمدتر و موفق‌تر از کارآفرینان هستند، اثبات نشده است. یعنی توانمندی نهادهای حاکمیتی برای تامین مالی نه پایه‌ی نظری (لااقل بر مبنای اصول علم اقتصاد) دارد و نه تجربیات کشور چین چیزی را اثبات می‌کند. در این زمینه، حکمران می‌بایست متناظر با این مسئله در دنیای کسب و کار، تصویری در سطح حاکمیتی ارائه کرده و نقش خود در تحقق آن را تعریف و تعقیب کند. به عنوان یک مثال ملموس، گسترش روابط بین الملل و تسهیل مبادلات (مالی-تجاری) با دنیای خارج، اقدامی راهبردی و متناظر با تامین مالی یا سرمایه‌گذاری خارجی در سطح حکمرانی است. از این منظر، حکمران موظف است نوع نگاه خود به تحریم و تسهیل تبادلات با سایر کشورها را تبیین و برنامه‌های خود را در این زمینه تبیین کند. چنانچه وی موفق به انجام وظیفه و مسئولیت خود شود، انتظار می‌رود کارآفرینان نیز، متناسب با نیاز صنعت برق، نسبت به تامین مالی یا سرمایه‌گذاری خارجی، اقدام نمایند.^۷ این در حالی است که عموماً از جذب سرمایه خارجی که معلول نقش‌آفرینی حکمران است صحبت می‌شود اما در مورد تحریم و تسهیل‌گری در روابط مالی با سایر کشورها، سکوت.

نمونه دوم، گسترش سهم یک فناوری معین (مانند انرژی‌های تجدیدپذیر) در ترکیب نهایی فناوری‌های تولید برق است. حکمران واجد صلاحیت می‌داند ترکیب موجود فناوری برای تولید برق، یک معلول است. اگر اشکالی به آن وارد است، که هست، این اشکال را باید در سیاست‌ها، فروض، شرایط و قیودی جستجو کرد که منجر به این ترکیب شده است. به طور

^۷ بدیهی است موانع سرمایه‌گذاری خارجی صرفاً به تحریم یا تسهیل‌گری مبادلات مالی با سایر کشورها بر نمی‌گردد. حتی با رفع این مشکلات هم ممکن است موانع دیگری مانند اینرسی‌های محیط کسب و کار بازدارنده باشند. با این حال اگر سطح حاکمیتی نقش و مسئولیت خود در این زمینه را بپذیرد، می‌توان امیدوار بود در سایه این نگاه و رویکرد، موانع محیط کسب و کار را نیز شناسایی و مرتفع نماید.

مثال در یک کشور خاص ممکن است سهم مولدهای برقی در تولید انرژی الکتریکی صفر باشد، چرا؟ چون این کشور فاقد منابع آبی با شرایط مورد نیاز برای تولید برق است. در کشوری دیگر ممکن است، صنایع کاربر مورد توجه بیشتری قرار گیرند، چرا؟ به دلیل دسترسی بیشتر به نیروی کار ارزان. در صنعت برق نیز سیاست‌گذاری در مورد قیمت برخی نهاده‌ها (مانند سوخت نیروگاهی) و استمرار آن، منجر به شکل‌گیری یک ترکیب فناوری شده است. به بیان دیگر در فرایند بهینه‌یابی ترکیب فناوری برای تولید برق، اعمال یک فرض در مورد قیمت سوخت به ترکیب "الف" منجر شده و تغییر این فرض، ترکیب "ب" را به دنبال خواهد داشت. جالب توجه اینکه مدل‌های بهینه‌یابی هر دو ترکیب را به عنوان ترکیب بهینه معرفی می‌کنند. به عبارت دیگر، در زمان تغییر قیمت یک نهاده، ترکیبی متناسب با قیمت جدید را به عنوان ترکیب بهینه معرفی می‌کنند نه اینکه همچنان قائل به بهینگی ترکیب پیشین (ترکیب ناشی از قیمت بالاتر برای نهاده) باشند. دلیل این کار روشن است. مدل‌های بهینه‌یابی هیچ فرضی را مطلقاً درست قلمداد نمی‌کنند. مسئولیت کاربر و در سطحی بالاتر، مسئولیت حکمران است که تکلیف خود را با این مسئله روشن کند. از این منظر، هدفگذاری چند ده‌هزار مگاواتی روی یک فناوری، عموماً آدرس غلط محسوب شده و همراه کننده است. همچنان که اشاره شد، سهم یک فناوری ضمن آنکه یک معلول است، به دلیل نوسان مستمر قیمت نهاده‌ها، یک متغیر پویا هم هست. قیمت نفت یک روز ۱۲۰ دلار است، در زمان دیگری ۸۰ دلار و در وقتی دیگر، ۴۰ دلار. عوامل اقتصادی با ارزیابی خود از شرایط، ترکیب بهینه سوخت و سرمایه را انتخاب کرده و پیوسته در مورد آن تجدید نظر می‌کنند. وظیفه حکمران این نیست که یک کمیت ثابت را هدفگذاری کرده و تمام توان خود برای تحقق آن تجهیز کند. حکمران با کفایت می‌بایست نقش و مسئولیت خود را به درستی تعریف و شفاف کند. در مثال خاص مربوط به اهمیت توجه به انرژی‌های جایگزین منابع فسیلی، سه مسئله در سطح حاکمیتی مهم است. اول، در محیط قیمت‌های یارانه‌ای انرژی، مطابق کدام سیاست‌ها و بر اساس چه مکانیزمی (مستدل)، ارزش سوخت صرفه‌جویی شده آشکار خواهد شد؟ دوم، با توجه به ابعاد زیست محیطی منابع غیر فسیلی، چه مکانیزمی برای آشکار شدن تمایلات و ترجیحات مردم برای حفظ محیط زیست (و کمی کردن آن) تدبیر خواهد شد؟ سوم، سایر آثار خارجی از جمله تبعات زیست محیطی منفی این فناوری‌ها و همچنین عدم اطمینان بالاتر این منابع، به چه شیوه و بر اساس کدام سیاست‌ها (دستورالعمل‌ها) پوشش داده خواهد شد؟ حکمرانی خوب مستلزم این نیست که این موارد، یعنی علت‌های اصلی و

^۸ یافته‌های پژوهشی در مورد شکاف بین ترجیحات شهروندان مبنی بر اهمیت و ضرورت محیط زیست بهتر و تمایل به پرداخت آنان برای اقدام عملی در این زمینه، آموزنده است. لایه حاکمیتی در یک کشور در حال توسعه، باید مکانیزمی را پیشنهاد دهد تا بر اساس آن بتوان تمایل شهروندان را در این زمینه تشخیص داد. در غیر این صورت، نباید انتظار داشت هزینه هر تشخیص متکی به سلیقه‌ی شخصی به صورت یک جانبه به جامعه تحمیل شود مگر اینکه در حدود آزادی شهروندان برای تصمیم‌گیری، تجدید نظر شود.

تعیین‌کننده، که در عین حال مسئولیت‌های حاکمیتی نیز محسوب می‌شوند را رها کرده و خود را متعهد به تحقق کمیت معینی از یک فناوری در ترکیب نهائی فناوری تولید نماید.^۹

در نهایت، کارآمدی و کفایت حکمران صرفاً به تشخیص و تجویز محدود نمی‌شود. در کنار این دو، به عنوان شرط لازم، عامل سومی وجود دارد. مرزی واضح میان یک حکمران با کفایت و یک اندیشمند یا پژوهشگر. این شرط را باید در حلقه‌ی سوم بوعلی‌سینا^{۱۰} برای درمان جستجو کرد. برخورداری از این ویژگی، ضمانت حل مسائل به جای حمل آنها در طول زمان و مستندسازی دلایل عدم توفیق است. به بیان واضح‌تر، هنگام شناسائی و معرفی مدیران ارشد سطوح حاکمیتی، باید نسبت به مهارت آنان در تدبیر و پیاده‌سازی گام سوم درمان، حصول اطمینان کرد. در غیر این صورت، تکرار مسائل تکراری و ارائه راه‌حل‌ها (حتی خلاقانه و جدید)، مشکلی از صنعت برق را حل نخواهد کرد. کاربرد این سطح از برخورد با مسئله، تولید هورمون‌های مربوط به احساس مفید واقع شدن در افراد است.

ناترازی، کفایت حکمران و کارآمدی ابزار حکمرانی

دشوار بتوان یکی از وزرای پیشین نیرو را معرفی کرد که "حصول اطمینان از تامین برق مطمئن و پایدار" را مهم‌ترین ماموریت خود قلمداد نکرده باشد. آنچه عموماً مغفول است، ارائه طریقی در مورد چگونگی تعقیب این ماموریت است. از این منظر نیز کمتر وزیری را می‌توان به اعتبار اتخاذ یک رویکرد کارآمد و متفاوت، برجسته کرد. برای این منظور می‌بایست ضمن درک عمیق بایدها و نبایدهای وظایف سطح حکمرانی، برای بایدها، ابزارهای کارآمد طراحی و بکار بست. در عین حال، به طور دقیق و پیوسته نیز می‌بایست نبایدها را پایش کرد. اجازه دهید مهم‌ترین مسئله جاری صنعت برق (و مشابه آن در بخش گاز یا آب) یعنی "ناترازی" را از این منظر بازبینی کنیم.

نتایج مطالعات مختلف مبنی بر رشد تقاضا (تولیدی-ارزش‌افزوده یا رفاهی) و تاثیر آن بر نیاز به ظرفیت‌سازی و بنابراین بروز ناترازی در صورت عدم تحقق این الزام در زمان مناسب، روشن است. در این زمینه، نه سرکوب تقاضا و اعمال اجباری محدودیت تجویز مناسبی است و نه می‌توان منکر اهمیت سرمایه‌گذاری شد. با این حال، در اینجا قصد داریم ارتباط این

^۹ در همین ارتباط، سطوح ارشد حکمرانی باید مراقبت کنند در دام جدل‌های جاری بر سر مقایسه وضعیت‌های مختلف (مثلاً ارجح بودن پنل‌های پشت‌بامی در مقایسه با مولدهای با مقیاس بزرگ‌تر و نظایر آن) نیفتند. این جدل‌ها حتی اگر به یافتن جواب بهینه مطلق منجر شود، ضمن ایجاد غفلت نسبت به ماموریت‌های اصلی، با تغییر اشخاص اشغال‌کننده کرسی‌های حاکمیتی و تغییر سلاقی آنان، زمینه اصلاح فروض و رسیدن به جوابی متفاوت را فراهم می‌کند بلکه نشان دهد مدیران قبلی اصولاً درک درستی از مسئله نداشته‌اند.

^{۱۰} چنان که پزشکان زیادی بیماری شاهزاده را تشخیص دادند و داروی درست تجویز کردند و در مواجهه با مقاومت او برای درمان، ابرو بالا انداختند و فرمودند. مشکل را به درستی تشخیص دادیم و داروی شفابخش تجویز کردیم. در مقابل کسی که تصمیم به خودکشی در خفا گرفته، کاری از من و شما ساخته نیست.

مسئله را با "کیفیت حکمرانی و ابزارهای آن" بررسی و اهمیت آن را شفاف تر کنیم. قبل از هر چیز، تاکید می‌شود این گزارش منکر تاثیر مشوق‌های جذاب بر جریان سرمایه‌گذاری در صنعت برق نیست. چرا که پرواضح است وضع قیمت‌های تضمین خرید بسیار جذاب‌تر، می‌توانست سنگ را به اسکناس تبدیل کرده و با سرمایه‌گذاری در صنعت برق مسئله ناترازی را حل کند. با این حال به همان اندازه که سرمایه‌گذاری و ایجاد ظرفیت برای پوشش تقاضای موثر در اقتصاد مهم است، ایجاد ظرفیت مازاد و یا ایجاد ظرفیت به هزینه‌ای بالاتر از سطح بهینه نیز ناکارایی قلمداد شده و باید از آن پرهیز کرد. در اینجا نیز، تامین مالی، تعریف روابط حرفه‌ای برای سرمایه‌گذاری، ایجاد ظرفیت، بهره‌برداری، تولید و تجارت برق از وظایف کارآفرینان خصوصی است نه حکمران و نه حتی شرکت‌های دولتی. پس وظیفه‌ی حکمران در این زمینه چیست؟

یک مسیر برای یافتن پاسخ این سؤال، کشف و درک رابطه ناترازی و حکمرانی (و همچنین ابزارهای اعمال آن) است. اجازه دهید بحث را با یک مثال کمتر مرتبط یعنی فعالیت یک آژانس مسافرتی ادامه دهیم. هر یک از ما احتمالاً یک بار برای خرید بلیط به قصد مسافرت به یک آژانس مراجعه و با پاسخ منفی مواجه شده‌ایم. این بدین معنی است که ظرفیت عرضه تکمیل شده و بلیطی برای فروش باقی نمانده است. در اقتصاد، به چنین وضعیتی کمبود عرضه یا به بیان رایج این روزها در صنعت برق "ناترازی" گفته می‌شود. یعنی برخی از متقاضیان سفر، ضمن آنکه حاضر به پرداخت بهای بلیط هستند، لااقل در کوتاه‌مدت، بلیطی برای فروش به آنان وجود ندارد. با این وجود، تکرار این تقاضا، علامت مهمی است که زمینه‌ی سرمایه‌گذاری و گسترش ظرفیت در سمت عرضه (با هدف رفع کمبود و ایجاد تعادل در بازار) را فراهم می‌کند. اما آیا ناترازی صنعت برق هم از همین جنس است؟

برای پاسخ به سؤال فوق، در مثال قبل، فرض کنید وزیر راه‌ترابری طی بخشنامه‌ای، ناامید کردن متقاضیانی که پس از تمام شدن بلیط (هواپیما، اتوبوس یا هر وسیله نقلیه دیگر)، مراجعه می‌کنند را "غیرقابل قبول" قلمداد کند. در این حالت، چه اتفاقی رخ می‌دهد؟ فروشنده، در راستای اجرای بخشنامه مقام مافوق، وجهی از متقاضیان دریافت کرده و کاغذی (دقیقا همانند بلیط‌های صادر شده قبلی) را در اختیار آنان قرار می‌دهد. حدس ادامه‌ی این داستان دشوار نیست. خریدار، با خوشحالی ساکش را می‌بندند، در زمان مقرر به پایانه‌ی مورد نظر مراجعه کرده و با نشان دادن بلیط صادر شده، از تمام درها عبور می‌کند. با این حال وقتی برای نشستن روی صندلی مراجعه می‌کند، متوجه شود صندلی اختصاص یافته به وی پیش از آن به افراد دیگری نیز فروخته شده است. نتیجه این‌که، برخی از مسافریان باید از وسیله نقلیه پیاده شوند. آیا مکانیزمی برای تشخیص افرادی که می‌بایست پیاده شوند و حقوق آنان وجود دارد؟ خیر. برای حل مشکل، خلبان یا راننده، که وظیفه هدایت فنی وسیله نقلیه را به عهده دارد، مداخله کرده و گروهی از افراد را به بیرون هدایت می‌کند تا تناظر بین تعداد صندلی‌ها و مسافریان برقرار شود. آیا این وضعیت را می‌توان ناترازی در یک بازار قلمداد کرد؟ آیا وظیفه حکمران صدور بخشنامه برای شکل‌گیری این وضعیت است یا برعکس، بکارگیری ابزارها و صدور مقرراتی برای اجتناب از آن؟

سئوال مشخص تر اینکه در همین سال جاری که، بنا به روایت‌های غیر رسمی، ۱۷ هزار مگاوات کمبود ظرفیت وجود دارد، واگذاری انشعاب به متقاضیان جدید از محل کدام ظرفیت صورت می‌گیرد؟ آیا حکمران، متوجه مسئولیت خود مبنی بر "مراقبت کافی برای پرهیز از فروش ظرفیت‌های فروخته شده و تخصیص یافته قبلی به متقاضیان جدید"، هست؟ آیا پایش کافی مبنی بر منع شرکتها برای پذیرش متقاضی جدید و اتصال وی به شبکه (در شرایطی که ظرفیت تولید جدیدی ایجاد نشده) صورت می‌گیرد؟ آیا تامین این تقاضا برای حصول اطمینان از ایجاد ظرفیت جدید مشروط می‌شود؟ پاسخ منفی است چرا که بدون آنکه ارزش افزوده‌ای متوجه اقتصاد برق و کشور شود، بازار گواهی ظرفیت محدود و ناکارآمد شده است.

این وضعیت دقیقا بازتاب دهنده حلقه مفقوده بین ماموریت حکمران و استمرار و تشدید ناترازی است. به بیان دیگر، مادام که حکمران، طراحی و پیاده‌سازی مکانیزم تشخیص ظرفیت‌های آزاد و ارتباط آن با تقاضای انشعاب جدید را ماموریت خود نداند، نمی‌توان وضعیت متفاوتی را انتظار داشت. از این منظر، یکی از مهم‌ترین ماموریت‌های حاکمیتی، به ویژه در صنعت برق^{۱۱}، توجه به این مسئله و نحوه طراحی و بکارگیری ابزارهای کارآمد برای تسکین و رفع این مشکل است. درک صحیح و ارائه راه حل مناسب در این زمینه بازتاب دهنده بخشی از صلاحیت حرفه‌ای گزینه پیشنهادی برای وزارت نیرو و به دنبال آن، مدیران ارشد سطح حکمرانی است.

محیط کسب و کار

در چارچوب فرایند آبخاری مورد اشاره، تصحیح محیط کسب و کار، زیربنائی‌ترین ماموریتی است که پس از حصول اطمینان از انتخاب حکمران با کفایت باید برای آن اندیشه‌ورزی کرده باشد^{۱۲}. محیط کسب و کار غلط، فعالین اقتصادی را وادار می‌کند حداکثر توان خود را بکار بندند بلکه با استفاده حداکثری از منابع موجود، نادرست‌ترین تصمیم برای کشور را به درست‌ترین شکل ممکن انجام دهند. طرح یک مثال ممکن است هم‌زمان جالب و غم‌انگیز باشد. تصور می‌کنید مشخصات یک پست برق چگونه تعیین می‌شود؟ یک متخصص شبکه‌های قدرت، تعیین این مشخصات را مشروط به ارائه دلایل دقیق، علمی و جامع و در عین حال شبیه‌سازی پخش بار در مدل‌های نرم افزاری تخصصی به همراه محاسبات فنی-اقتصادی می‌داند. البته، پاسخ قابل احترامی است. اما اگر شما هم همین جواب را ارائه کرده‌اید باید متذکر شد که به تعبیر

^{۱۱} به دلیل در هم تنیدگی شبکه به عنوان یک کالای باشگاهی با انرژی الکتریکی به عنوان یک کالای خصوصی دارای حقوق مالکیت

^{۱۲} اساسا اگر می‌شد از انتخاب حکمران شایسته حصول اطمینان کرد، پرداختن به محیط کسب و کار می‌توانست یک امر غیر ضرور قلمداد شود چرا که اصولا کفایت حکمران برای حصول اطمینان از اتخاذ رویکرد صحیح و تدوین برنامه‌های درست در این زمینه کافی است.

برقی‌ها "کسینوس فی" را در محاسبات لحاظ نکرده‌اید. معادلات جاری و محیط کسب و کار فعلی مستعد شکل‌گیری یک راه حل خلاقانه و جدید (مشابه یک گونه مهاجم) برای تعیین مشخصات یک پست برق (یا هر تجهیز دیگر تولید و شبکه) شده است. فرض کنید شخصی ایجاد شغل برای تعدادی از جوانان بیکار فامیل دور را یکی از ماموریت‌های مهم خود قلمداد کند. حال یکی از مشاورین چنین شخصی را در نظر بگیرید که بر حسب اتفاق شناختی نسبی از شبکه برق دارد. شخص اخیر، در قالب یک توصیه دوستانه و از سر خیرخواهی، پیشنهاد می‌کند چنانکه در برنامه‌ریزی شبکه بتوانید مقام‌های مافوق را متقاعد کنید پست برق در دست اقدام در فلان نقطه‌ی شبکه را با این مشخصات تصویب و اجرائی کنند، هم سرمایه‌گذاری طولانی مدت برای آینده‌ی نامعلومی است که ممکن است فشار بار روی خطوط و پست‌های منطقه افزایش یابد و هم به جای ۱۰ نفر، ظرفیت استخدام ۶۰ نفر یعنی ۶ برابر تحصیل خواهد شد.

یک محیط کسب و کار ناکارآمد، نه تنها به شیوه‌های مختلف مانع از اتخاذ تصمیم درست می‌شود بلکه به طرز حیرت‌انگیزی از استعداد و ظرفیت نامحدود برای انواع رفتارها و کنش‌های نادرست برخوردار است. حکمران باید برنامه خود مبنی بر تعریف دقیق مشخصات محیط کسب و کار، ارتباط آن با مشکلات جاری^{۱۳} صنعت برق (قابل تعمیم به سایر بخش‌ها) و راهکارهای برون رفت از این مشکلات را ارائه دهد.

همانند حدود اختیارات و محدودیت‌های حکمران، در اینجا نیز وقتی صحبت از محیط کسب و کار مطلوب می‌شود، این امر نباید برآمده از یک سلیقه‌ی شخصی و یا متکی به مشاهده و تجویز یک نسخه از این مسیر باشد. برای این منظور می‌بایست بر مبنای یک الگوی نظری سازگار و پایدار، چیدمانی از عناصر را ترسیم و نقش هر عنصر را تعریف کرد. قبل از هر چیز، می‌بایست زمینه‌های مستعد تحمیل وضعیت‌های به ظاهر مطلوب به جای وضعیت‌های مطلوب را شناسایی و برای آن تدبیر کرد. اینکه آیا اتمسفر جاری مستعد انتخاب مدیر یک بنگاه برق، متکی به صلاحیت‌های حرفه‌ای است و یا امکان این انتخاب در چارچوب مفهوم "خودی" و "غیر خودی"^{۱۴} را فراهم می‌کند، نمی‌تواند و نباید در برنامه مدیران سطح حاکمیتی مغفول بماند. باید بیان کرد برای برون رفت از این وضعیت چه تدبیری وجود دارد؟

حل این مشکل، تحت دو وضعیت متفاوت یعنی با ساختار مالکیت دولتی (مانند شبکه که واگذاری آن در کوتاه مدت با مشکل حقوقی مواجه است) و غیر دولتی، مستلزم دو نسخه متفاوت است. با این حال، اصرار جمع کثیر و تاثیرگذاری از اشخاص مبنی بر اهمیت استمرار ساختار مالکیت دولتی، منجر به ایجاد بن‌بست در مسیر اصلاح شده است. چرا که سطح هوشمندی، بلوغ حرفه‌ای و درک همه‌جانبه (سیستمی) از مسئله برای ارائه راه‌حلی کارآمد و پیاده‌سازی آن در شرایط

^{۱۳} آنچه رخ نمی‌دهد اما شایسته است رخ دهد و آنچه اتفاق می‌افتد اما می‌بایست از آن اجتناب کرد.

^{۱۴} متأسفانه زمینه‌های تعریف و تمایز "خودی" از "غیر خودی" بسیار گسترده شده. از وابستگی سیاسی و مذهبی و ائتلافات گروهی تا وابستگی‌های قومیتی و هم‌زبانی و ... این در حالی است که اصولاً محیط کسب و کار نباید مستعد انتخاب مدیران بنگاهها بر این مبنا باشد.

استمرار مالکیت دولتی، بسیار پیچیده تر و ورای ظرفیت‌های موجود است. با وجود تمام دشواری‌ها، چنانچه این مشکل حل شود، می‌توان به سایر فعالیت‌های مرتبط با بهبود محیط کسب و کار، آنچنان که در برنامه‌های جاری نهادهای مرتبط در جامعه جهانی سنجش و پایش می‌شود، پرداخت. به طور مثال، آنجا که صدور مجوز برای یک فعالیت اقتصادی گریزناپذیر است، شفاف‌سازی فرایند، سرعت در صدور مجوز و مراقبت کافی برای مخدوش نشدن نفع اجتماعی با تعقیب نفع شخصی (فساد) الزامی است. بین دو هدف یعنی احداث چند ده هزار مگاوات و بهبود محیط کسب و کار و ارتقاء استعداد آن برای سرمایه‌گذاری و ایجاد چند ده هزار مگاوات (در صورت کشش بازار)، اولی جزو ماموریت‌های کارافرینان خصوصی و دومی ماموریت نهادهای حاکمیتی است. به فراموشی سپردن ماموریت اخیر و بیان هدف اول با صدای رسا و غرا، پیام مهمی است که بیش از آنچه نسبت به سرمایه‌گذاری و ظرفیت‌سازی اطمینان‌بخش باشد، عریان می‌گوید برای یک دوره دیگر نیز مشکلات صنعت برق "حمل" خواهند شد نه "حل".

به عنوان نکته یافته‌ای دیگر، باشد تاکید کرد محیط کسب و کار کارآمد مستلزم احترام به حقوق مالکیت خصوصی (از جمله مالکیت بر انرژی الکتریکی تولیدی) است. برای این منظور ضروری است از تجربه گفتاردرمانی‌های گذشته عبور کرد و این احترام را به قواعد مستحکم متعهد کننده (عمدتا برای لایه حکمرانی) تبدیل کرد. بدیهی است تعریف چنین قواعدی مانع از تعقیب سیاست‌های مورد نظر حکمران، بنا به هر مصلحتی و حتی در چارچوب یک تشخیص غلط، نخواهد شد. بلکه حکمران را به درستی متعهد می‌کند صورتحساب تصمیمات هزینه‌زای خود را شفاف کرده و پیش از هر اقدامی نحوه جبران خسارت را به طور شفاف اطلاع‌رسانی نماید. به عنوان یک مثال، مصادره اموال اشخاص برای هر اقتصاد و حکومتی خسارت بار است. چرا که بی‌اعتمادی به حقوق مالکیت، با افزایش ریسک فعالیت در اقتصاد، مانع از سرمایه‌گذاری (به عنوان شیوه‌ای مستعد برای مصادره اموال) می‌شود. در اینجا نهادهای حاکمیتی صاحب صلاحیت به عواقب خطرناک مصادره واقفند. لذا اصل را بر رعایت حقوق مالکیت می‌گذارند اما در عین حال برای موارد استثناء این ابزار را منتفی نمی‌دانند. چنان که قانون تشویق سرمایه‌گذاری خارجی نیز در این زمینه صراحت دارد. در مورد انرژی الکتریکی نیز همین تجربه را باید مستند کرد. در عین حال که باید اصل را بر رعایت حقوق مالکیت گذاشت اما نهادهای حکومتی ممکن است در مقطعی از زمان ترجیح دهند کل ظرفیت‌های موجود تولید برق به تامین برق مورد نیاز گروه معینی از مصرف کنندگان تخصیص یابد. مسئله این نیست بلکه نکته حائز اهمیت، که نهادهای حاکمیتی باید نسبت به آن توجه داشته و از آن مراقبت کنند، چگونگی جبران خسارت مالک انرژی الکتریکی با اعمال قیود فوق الذکر است.

در نهایت، در اصلاح محیط کسب و کار، آن دسته از نقش‌هایی که به غلط واگذار یا تفویض شده است، می‌بایست تصحیح شده و تغییر کند. به طور مثال، آنجا که فعالان سمت عرضه و تقاضا (با تسهیل‌گری اشخاص حقوقی دارای صلاحیت حرفه‌ای) قادر به مبادلات تجاری هستند، واسطه‌گری نهادهای حاکمیتی و شرکت‌های دولتی بی‌معنی است.

معماری بازار و تنظیم گری

سومین مسئله اساسی که بخش وسیعی از مشکلات صنعت برق زائیده آن است، کیفیت معماری و تنظیم گری در بازار انرژی الکتریکی است. معماری بازار مفهومی منفک و در مواردی نقطه مقابل مهندسی بازار است. معماری کارآمد و اثربخش، می‌تواند ضمن کاهش هزینه‌های مبادله، اصطکاک عوامل بازار را به حداقل رسانده، هم افزایی نیروهای بازار را حداکثر کرده، صدای مصرف کننده را بی‌واسطه به تولید کننده برساند، نقایص بازار را با ابزارهای کارآمد تنظیم گری پوشش دهد و به این ترتیب زمینه‌های برنامه ریزی مبتنی بر نظم خودجوش یا تنظیم گری (به عنوان حلقه تکمیلی) برای سرمایه گذاری، تولید و مصرف بهینه انرژی الکتریکی با احتساب دغدغه‌های حکمرانی (مانند تحمیل شرایط انحصاری و همچنین ملاحظات زیست محیطی) را فراهم نماید. این موارد دقیقاً همان چیزی است که برای تحقق مأموریت اصلی حاکمیت یعنی حصول اطمینان از تامین برق مطمئن لازم است.

برای کارآمدی معماری بازار می‌بایست کفایت آن از دید سرمایه گذاری، آزادی مبادله (با احتساب جبران آثار تصمیمات برونزای نهادهای حاکمیتی) و تحقق الزامات درآمدی (بازگشت سرمایه) بررسی شود. برای این منظور، قابلیت پیش‌بینی آنچه به عهده نهادهای مقررات گذار سپرده شده نقش تعیین کننده‌ای دارد. در کنار آن، معماری بازار باید به گونه‌ای باشد که در مجموعه ضمن انعطاف پذیری برای توافقات اختیاری فعالان سمت عرضه و تقاضا، مشمول سرکوب قیمت نشود. به عبارت دیگر، لااقل یک راه انعطاف پذیر برای تخلیه مقررات سرکوبگر وجود داشته باشد بلکه سرمایه گذاری و ظرفیت سازی به اتکای آن صورت پذیرد. در حال حاضر در زمینه استقلال حرفه‌ای نهاد تنظیم بازار برق، قابلیت پیش‌بینی تصمیمات کلیدی و تاثیرگذار این نهاد، کارآمدی مقررات بورس انرژی و در نهایت اجرای ناتمام مقررات بازار گواهی ظرفیت مشکلاتی وجود دارد. انتخاب افراد واجد صلاحیت برای لایه‌های حکمرانی در صنعت برق نمی‌تواند مستقل از این مشکلات و تدابیر اتخاذ شده در این زمینه صورت پذیرد.

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

این جستار، دو محور حائز اهمیت را مورد توجه قرار داده است. اول، بر اساس آموزه‌های اقتصادی، شرایطی که یک مدیر عالی رتبه در سطح حاکمیتی در صنعت برق (و سایر بخش‌های مشابه مانند آب و انرژی) باید از آن برخوردار باشد و از این مسیر، ارائه نشانه‌هایی برای یافتن افرادی که مصادق حقیقی چنین مشخصاتی هستند. دوم، با فرض انتخاب حکمران با کفایت، مسائلی که وی باید مورد توجه قرار داده و آنچه می‌بایست برای اجتناب از آن دقت کافی داشته باشد.

در این مسیر ضمن ارائه فهرست مشکلات صنعت برق که مورد اجماع نسبی هستند، از معلول‌ها عبور کرده و سه مسئله حکمرانی ضعیف، ناکارآمدی محیط کسب و کار و در نهایت، معماری و مقررات بازدانه‌ی بازار به عنوان علت اساسی برون‌دادهای نامطلوب و وضع فعلی صنعت برق معرفی شدند. صرف نظر از آنکه توصیه‌های کارشناسی در متن این جستار

نهفته است، چنانچه مدیران ارشد سطوح حاکمیتی در این حوزه، ارائه برنامه‌ای روشن و شفاف را ضروری ارزیابی کنند، گروه تحقیق، در کوتاه‌ترین زمان ممکن، تنظیم و ارائه خواهد کرد.