آمارها می گوید اوج فعالیت بخش خصوصی در زمان ساخت مسکن مهر بوده است، این تجربه چطور تکرار خواهد شد؟

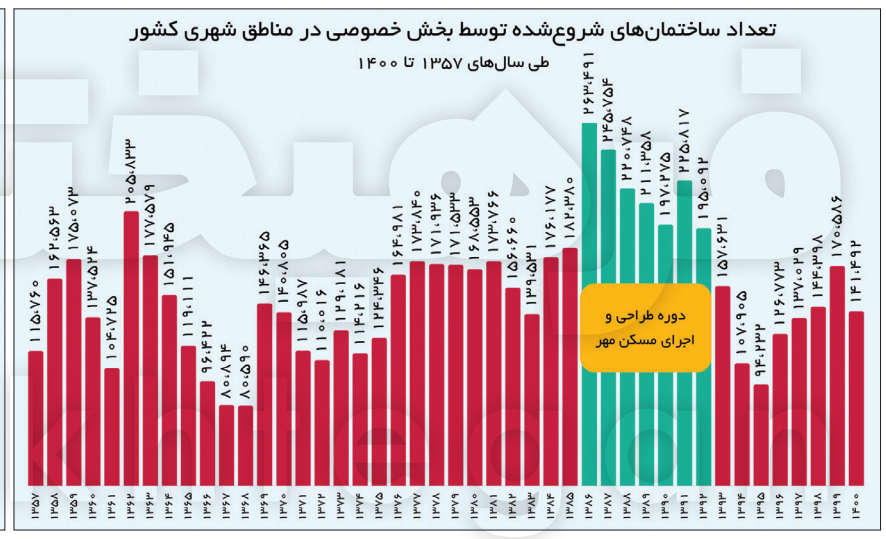
قفل ورود بخش خصوصی به ساخت مسکن

میثم اکبری
خبرنگار گروه اقتصادی

موضوع مشارکت بخش خصوصی در ساخت و تامین مسکن مساله‌ای است که تجربه‌های مختلف نشان می‌دهد نمی‌توان آن را نادیده گرفت؛ این اهمیت نه‌تنها از عدم توانایی دولت در ساخت مسکن نشأت می‌گیرد، بلکه حضور بخش خصوصی در صنعت ساختمان به‌عنوان صنعت پیشران سایر حوزه‌ها می‌تواند به حضور صنایع و واحدهای اقتصادی گوناگون نیز رقابت و انگیزه دهد. در این خصوص نگاهی به آمار نشان می‌دهد در طول ۴۳ سال گذشته بخش خصوصی بهترین عملکرد خود را در ساخت مسکن در دوره سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ که دوره طراحی و اجرای مسکن مهر بوده با شروع به ساخت یک میلیون و ۶۰۰ هزار واحد به منصه ظهور گذاشته است؛ به عبارت دیگر بخش خصوصی در یکی از عظیم‌ترین پروژه‌های ساخت مسکن کشور در کنار دولت به این امر پرداخته و توانسته است قسمتی از حجم تعهدات را ایفا کند. اما نگاهی به شرایط اخیر کشور و کاهش آمار ساخت مسکن توسط بخش خصوصی نشان‌دهنده آن است که فارغ از عوامل کلان اقتصادی، مساله مدت‌زمان اعطای پروانه ساختمانی و مراحل خرد و کلان آن به معضل اصلی ساخت مسکن تبدیل شده است، چنانکه فعالان این حوزه معتقدند به‌طور متوسط برای دریافت مجوز و پروانه ساخت مسکن باید یک‌سال (و در مواردی تا ۱۸ ماه) میان ذی‌نفعان مختلف دخیل در صدور مجوز زمان صرف شود و براساس آمار ۴۰ مرحله پشت‌سر گذارده شود که علاوه‌بر صرف زمان فراوان، سرمایه بخش خصوصی را در این مدت قفل می‌کند. درحالی که با کوتاه بودن این زمان علاوه‌بر ساخته شدن واحدهای مسکونی، روند چرخش سرمایه در ساخت واحدهای جدید نیز سرعت می‌گرفت و حتی می‌توانست کمبود چهار تا پنج میلیونی مسکن در کشور را تا حدی پوشش دهد. از سوی دیگر به‌دلیل نبود اطلاعات شفاف از دارندگان مسکن، طرح‌های حمایتی از قبیل مسکن مهر که با اعطای یارانه‌های مختلف ساخته شده بود در موارد بسیاری بجای رسیدن به جامعه هدف مستحق، به افراد غیرنیازمند می‌رسد خود عاملی است که در هدررفت یارانه و منابع این بخش تاثیر دارد، از این رو از اقدامات لازم در این خصوص علاوه‌بر یکپارچه‌سازی و برخط شدن فرآیندها و حذف مراحل زائد، موضوع شفافیت در اطلاعات دارندگان مسکن و زمین است که از این رهگذر می‌توان هزینه نگاه سرمایه‌گذاری به زمین را کاهش داد تا با افزایش عرضه آن، هم قیمت زمین -که سهم بالایی از ساخت مسکن دارد- کاهش یابد و هم از این اهرم به‌عنوان عاملی در جهت رفع کمبود منابع مالی دولت در اعطای تسهیلات بانکی استفاده شود.

جای خالی بخش خصوصی در نهضت ملی مسکن

نگاهی به آمار تعداد ساختمان‌های شروع شده به ساخت توسط بخش خصوصی طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که این میزان طی سال‌های ذکرشده مجموعا بیش از ۶ میلیون و ۸۰۷ هزار واحد بوده و با توجه به نوسان زیاد ساخت مسکن، شاید میانگین سالانه آنچنان گویای وضعیت نباشد اما نکته جالب توجه در آمار ساخت، به بازه سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ یعنی زمانی که دوره طراحی و اجرای مسکن مهر بوده برمی‌گردد چنانکه بخش خصوصی در این بازه هفت‌ساله عملیات طراحی و ساخت را برای بیش از یک میلیون و ۶۰۰ هزار واحد مسکونی در کنار دولت آغاز کرد که نشان‌دهنده ظرفیت بالای این بخش بوده به عبارت دیگر در تمام بازه هفت‌ساله به‌غیر از یک سال، میزان تولید مسکن بیش از مقدار تولید شده در ۴۳ سال ذکر شده است. اما به نظر می‌رسد این نقش و پتانسیل قابل توجه در بخش خصوصی طی سال‌های اخیر و به‌خصوص در طرح نهضت ملی مسکن آن‌گونه که باید و شاید بدان توجه نشده است چنانکه بنا به گفته کارشناسان مسکن میزان ساخت مسکن توسط بخش خصوصی در این طرح با کاهش همراه بوده و شاید بتوان از حضور ۵۰ انبوه‌ساز در ساخت مسکن ذیل نهضت ملی اشاره داشت. البته استفاده از ظرفیت بخش خصوصی تنها محدود به حمایت از ظرفیت‌ها نشده و لازم است در کنار حمایت و تشویق و حتی قبل از آن موانع قانونی و بروکراسی‌های منسوخ که همچنان وجود داشته رفع شود.



یارانه مسکن در جیب غیرمستحقان

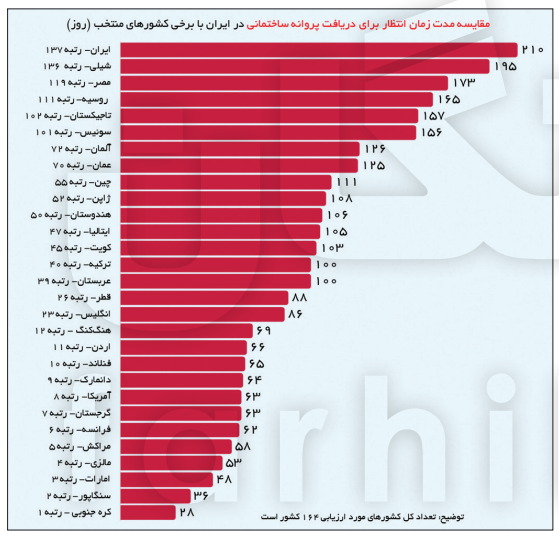
معمولا دولت‌های مختلف و در طرح‌های ساخت مسکن خود سعی دارند با استفاده از مشوق‌ها و امتیازات مختلف، هم سختی‌های مالی برای جامعه هدفی که متقاضی مسکن هستند را کاهش دهند و هم زمینه بهره‌مندی جامعه بزرگ‌تری از متقاضیان مستحق را فراهم آورند. اما تجربه چندسال اخیر و طرح‌های مسکن اجراشده نظیر مسکن مهر نشان‌دهنده آن است که به دلیل فقدان دسترسی دولت به موجودی و مالکیت مسکن در کشور (قولنامه‌ای بودن حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد از مسکن کشور) یارانه‌های مختلفی که دولت‌ها در این خصوص اعطا کرده‌اند از یک‌سو به دلیل عمومیت در اعطا، هم انحراف بالایی داشته و هم نصیب افرادی شده که نیازی به آن نداشته‌اند؛ آن هم در شرایط سخت اقتصادی که افراد مستحق توان ایفای تعهدات خود را در خصوص طرح‌های مسکن ندارند. به‌عبارت دیگر این یارانه‌ها جنبه‌های مختلفی داشته‌اند؛ از اعطای زمین رایگان و کاهش یا حذف عوارض شهرداری تا اعطای حق انشعابات مختلف به این واحدها که در حالت عادی سازندگان مسکن متعهد به پرداخت آن هستند اما در طرح دولت‌های مختلف و به دلیل همان نیت خیر این یارانه‌ها به تمام افراد اعطا شده درحالی که ممکن است در ادامه این زنجیره افراد نیازمند از گردونه دریافت‌کنندگان نهایی مسکن یارانه‌ای حذف شوند و با خروج آنان، افراد دارای توان مالی جایگزین آنان شده درحالی که مطابق با قواعد قانونی و عرفی، یارانه مربوطه نباید به آنان تعلق بگیرد. همچنین جدا از نقد مطرح‌شده در این خصوص باید گفت راهکارهایی نیز وجود داشته که اتفاقا دسته‌بندی مدت زمان مورد نیاز برای اجرای این راهکارها نشان‌دهنده قابل دسترس بودن آنان در بازه زمانی کوتاه‌مدت است

وحشت بخش خصوصی از بروکراسی صدور پروانه

شاید یکی از فصل مشترک‌های انتظارات از دولت، پیش از آنکه به بحث حمایت و مشوق درهر یک از بازارهای مختلف برسد به مساله کاهش عوامل مزاحم در عملیات عادی بازارها و فعالیت اقتصادی بازگردد. چنانکه بخش خصوصی که با ورود سرمایه شخصی به این بازار ورود می‌کند کسب بازدهی در حد انتظار جزء مقدمات ورود آن است حال آنکه در مواردی نه‌تنها به سود مد نظر خود نمی‌رسد بلکه سرمایه اولیه نیز به زیان روبه‌رو می‌شود. اما فارغ از عوامل کلان اقتصادی و نابسامانی‌های موجود که حل آن نیاز به راهکارهای بلندمدت و میان‌مدت دارد، بخش دیگری از مشکلات به ساختارهای اجرایی و اداری کشور برمی‌گردد که اتفاقا از عوامل مهم در احتیاط و عدم تمایل بخش خصوصی در ورود به بخش‌های اقتصادی نظیر مسکن می‌شود. در این خصوص یکی از عوامل مهمی که در دسته‌بندی مشکلات پیش پای بخش خصوصی در بخش مسکن وجود دارد مساله صدور پروانه ساخت است؛ در این خصوص فرشید پورحاجت، دبیر کانون سراسری انبوه‌سازان از مشکلات مربوط به بروکراسی اداری جهت صدور پروانه ساخت به «فرهیختگان» می‌گوید: «استعلام‌ها و فرآیندهایی که توسط دستگاه‌های دیگر در فرآیند اخذ و صدور مجوز باید صورت بگیرد زمان‌بر است. برای مثال از زمانی که نقشه‌ها وارد سازمان نظام مهندسی کشور می‌شود تا زمانی که از آن خارج می‌شود چه فرآیندی را طی می‌کند و به نظر بنده یکی از مشکلات اصلی اخذ مجوز ساخت‌وساز برای بخش خصوصی کشور، بروکراسی تودرتوی اداری است که بخشی غیرقانونی، بخشی غیرکارشناسی بوده که در این سازمان‌ها ایجاد شده و به نوعی می‌توان گفت طولانی شدن زمان صدور پروانه ساختمانی را رقم زده و اگر قرار بر آن باشد تا سرمایه‌گذاری در بخش مسکن بهبود یابد نیاز است تا یک تجدید نظر اساسی در رویه سازمان‌های نظام مهندسی کشور صورت گیرد. به هر حال این نکته که شهرداری ادعا دارد فرآیند صدور پروانه ساختمانی ۲ ماه زمان نیاز دارد شاید در فرآیند درون شهرداری درست باشد اما مجموعه عواملی که منتهی به اخذ مجوز است زمانی بیش از این مقدار می‌برد. بعضا فرآیند صدور پروانه ۷ تا ۱۲ ماه و بیشتر طول می‌کشد و این بخش خصوصی کشور است که تاوان بروکراسی که غالب آن زائد است را پرداخت می‌کند.»

همچنین جعفر خزاعی درخصوص نقش نهادهایی غیر از شهرداری در فرآیند صدور مجوز می‌گوید: «زمانی که مساله جواز یا به قول معروف پروانه ساختمانی مطرح می‌شود بخش زیادی از ارگان‌های دخیل در این امر وارد می‌شوند. برای مثال تامین اجتماعی، آموزش‌وپرورش، اداره آب و برق و گاز در این خصوص حضور دارند و متقاضی برای گذر از این بخش‌ها نیاز به زمان دارد و تازه در کنار این مراحل هم شهرداری حضور داشته و با قوانینی که در آن مجموعه است اعم از تعیین و تایید مهندسان در رشته‌های مختلف و مواردی هم که دخالت سازمان نظام مهندسی وجود دارد (در متراژهای بالا) در طولانی شدن مراحل نقش دارد.» اما درخصوص مدت زمان صدور پروانه ساخت جعفر خزاعی، انبوه‌ساز مسکن زمان متوسط یک سال را در این خصوص مورد نیاز می‌داند. همچنین ایرج رهبر نیز معتقد است که اگرچه ۸ ماه برای دریافت مجوز ممکن است اما مواردی هم وجود دارد که تا ۱۸ ماه برای دریافت مجوز باید منتظر ماند.

اما طولانی شدن روند صدور پروانه تنها به زمان سپری‌شده در پیچ‌وخم ادارات محدود نمی‌شود بلکه در شرایط اقتصادی فعلی و کاهش ارزش پول ملی، این زمان موجب افت ارزش سرمایه سرمایه‌گذاران و سازندگان می‌شود. در این خصوص فرشید پورحاجت معتقد است: «به‌طور متوسط ۵۰ درصد سرمایه اولیه بخش خصوصی (شاید در بعضی مناطق تهران تا ۶۰ و ۷۰ درصد هم برسد) برای تامین زمین است و همین میزان سرمایه در دالان‌های اداری زائد قفل شده که با صحبت غیرکارشناسی حذف نمی‌شود درحالی که می‌توان با الگوگیری از کشورهای دیگر آن را حل کرد. نکته دیگر آن است که در کشور به میزان کافی از مهندس قابل و متخصص و همچنین فناوری‌های جدید در این مورد استفاده می‌کنیم که پاسخ بله است اما عدم استفاده از آن ساختار معیوب و تفکر منسوخی است که عامل هدررفت زمان یک‌ساله صدور مجوز شده است درحالی که اگر این موضوع رخ نمی‌داد سرمایه بخش خصوصی یک سال زودتر بر می‌گشت و گردش سرمایه و چرخش تولید مسکن سریع‌تر به سرانجام می‌رسید و این کاهش می‌توانست کمبود ۴ تا ۵ میلیونی مسکن را تا حدی پوشش بدهد.»



ردپای اقتصاد دربی‌انگیزگی بخش خصوصی

اما درخصوص عاملی که در عدم تمایل بخش خصوصی در ورود به نهضت ملی مسکن نقش دارند جعفر خزاعی به‌عنوان انبوه‌ساز حوزه مسکن به «فرهیختگان» می‌گوید: «در نهضت ملی مسکن تعدادی از انبوه‌سازان مشارکت دارند که شاید بتوان از ۵۰ انبوه‌ساز در کشور نام برد اما در مقایسه با دوره گذشته یعنی دوره ساخت مسکن مهر باید گفت حضور انبوه‌سازان کاهش داشته که از چند عامل در این خصوص می‌توان یاد کرد. برای مثال در آن زمان شرایط اقتصادی و تورم به این شکل نبود، مثلا آهن در آن زمان در طول دو سال تنها ۱۰ یا نهایت ۱۵ درصد تغییر داشت، اما در طرح ملی مسکن که در جلسات آن حضور داشتیم قیمت تمام‌شده هر متر مربع در قرارداد ۴ میلیون و ۵۰۰ هزار تومان بود. حال آنکه امروز با این مبلغ هزینه اسکلت هم تامین نمی‌شود که همین موضوع مشکلاتی را برای هر دو طرف به وجود آورده است. البته شاید بتوان گفت طرف‌هایی که قسمتی از واحدها را به‌صورت مشارکت سهیم می‌شدند شاید رغبت داشته باشند اما تعداد آنان نیز کم است.»

از سوی دیگر فرهاد بیضایی، کارشناس بازار مسکن و مدیر سابق گروه سیاستگذاری مسکن دانشگاه علم‌وصنعت در گفت‌وگو با «فرهیختگان» به عوامل بنیادین اقتصادی در فاصله داشتن قیاس میان طرح مسکن مهر و اقدام ملی مسکن اشاره دارد: «با توجه به همه جوانبی که در آن شرایط وجود داشت نظیر توان اقتصادی، درآمدهای نفتی، ارزش دلاری نقدینگی، توان پس‌انداز و درآمد خانوار همه آن شرایط با شرایط فعلی ما قابل مقایسه نیست؛ چراکه این عوامل و شرایط نه‌تنها بهبود نیافته، بلکه نسبت به سال‌های ۸۷ و ۸۸ بدتر شده است. حدفاصل سال ۸۷ که مسکن مهر تقریبا شروع شده تا سال ۹۲ که احمدی‌نژاد دولت را به حسن روحانی تحویل داد چیزی حدود ۸۶۰ هزار واحد مسکونی مهر به مردم تحویل داده شده بود، یعنی سطح دخالت دولت در آن سال‌ها چیزی حدود سالانه ۱۷۰ هزار واحد در مقابل ۸۰۰ هزار واحدی بخش خصوصی بود. حال اگر این یک میلیون واحد مسکونی را که توسط مجلس در قانون جهش تولید مسکن هدف‌گذاری و توسط دولت سیزدهم نیز وعده داده شده به‌شکلی برنامه‌ریزی می‌شد که می‌توانستیم ظرفیت‌های بخش خصوصی را بیش از این فعال کنیم (ظرفیت‌های خودمالکی یا سایر ظرفیت‌های مردمی و ملی) و خود دولت نیز تعدادی را برای گروه‌های هدف می‌ساخت، وضعیت با شرایطی که داریم بسیار متفاوت می‌شد. بر این اساس اگر دولت می‌خواهد ساخت یک میلیون مسکن به نتیجه مطلوب برسد باید روی ظرفیت بخش خصوصی بیشتر حساب باز کند. به این دلیل این طرح را نهضت «ملی» مسکن نمی‌دانم و نهضت «دولتی» می‌دانم و بخش خصوصی هم احتیاط می‌کند و وارد نمی‌شود، کما اینکه می‌بینیم روند پروانه‌های ساختمانی نیز کاهش پیدا کرده است.»

تسهیلات و زمین ۲ چالش سازندگان

یکی دیگر از مشکلات ساخت مسکن در کشور که در نهضت ملی مسکن نیز مشهود است، مساله پوشش منابع تسهیلات بانکی است. کارشناسان می‌گویند دولت با کمبود منابع برای تسهیلات‌دهی روبه‌رو است و یکی از این مواردی که منجر به شکل نگرفتن پروژه نهضت مسکن شده همین موضوع است؛ چراکه اصل این طرح پایه‌اش روی تسهیلات است. لذا با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی یا نداشتن توان تسهیلات‌دهی، بهترین کار این است که به‌سمت حل مساله زمین برویم و زمین را در اختیار مردم قرار دهیم؛ چراکه در زمانی که زمین سهم ۷۰ تا ۸۰ درصدی در قیمت تمام‌شده مسکن دارد و زمانی که شما طرح‌های مختلفی در این خصوص (اختیار قرار دادن زمین به‌صورت اقساطی یا با تخفیف) انجام می‌دهید خود این مساله به‌نوعی تسهیلات‌دهی به ۷۰ تا ۸۰ درصد قیمت تمام‌شده مسکن است. بنابراین مساله زمین ابزار مهم در اختیار دولت است و حتی می‌تواند از زمین با روش‌هایی نظیر فروش و مولدسازی آن، استفاده درآمدزایی برای تسهیلات یارانه‌ای و تسهیلات ارزان قیمت برای گروه‌های هدف خود داشته باشد. آمارها نیز نشان می‌دهد از سال ۹۲ به بعد آمار پروانه‌های ساختمانی در کشور بسیار کاهش یافت. بخشی از آن اتفاق، به عامل زمین برمی‌گردد. بررسی‌ها نشان می‌دهد آمار ذخایر زمین‌های شهری ما خصوصا در کلانشهرها تقریبا تمام شده و نیازمند عرضه زمین هستیم و این کمبود زمین، سهم زمین را از قیمت تمام‌شده مسکن از ۵۰ تا ۶۰ درصد در دهه ۸۰ به ۷۰ تا ۸۰ درصد درحال حاضر رسانده است و به این معناست که قیمت بالای زمین مزیت اقتصادی در حوزه مسکن را تقریبا گرفته، از این رو برای سرمایه‌گذار صرف ندارد که هم هزینه زمین و هم هزینه ساخت آن را بدهد و خریداران توان خرید آن را داشته باشند تا سرمایه‌گذار نیز بتوانند سود کسب کند. کارشناسان می‌گویند در راستای حل این مشکل راهکار این است که با توسعه محدوده قانونی شهرها، زمین‌های بخش خصوصی را وارد کنیم تا مسکن ارزان‌تری به مردم به‌خاطر پایین‌تر بودن قیمت زمین برسانیم و نکته بعدی نیز آن است که سازنده سود بیشتری می‌برد و ظرفیت برای جذب سرمایه و توان ساخت بخش خصوصی وجود دارد. لذا تنها ابزاری که دولت می‌تواند با تدبیر این موضوع را مدیریت کند بحث زمین است که هم جذب نقدینگی داشته باشد و منافع مردم را تامین کند و هم بخش خصوصی را راغب کرده تا مجددا به این حوزه ورود کند.

زمان دریافت پروانه ساخت در ایران ۷ برابر کره جنوبی

بروکراسی پیچیده و چندلایه صدور پروانه‌های ساختمانی که خود منشأ فساد نیز شده، منجر به افزایش زمان انتظار برای دریافت پروانه‌های ساختمانی نیز شده است. طبق آمارهای داخلی، زمان صدور پروانه در کشورمان به‌طور میانگین حدود ۷ ماه (۲۱۰ روز) طول می‌کشد. این درحالی است که در کشور کره جنوبی زمان صدور پروانه ساختمانی تنها ۲۸ روز (۴ هفته) است. این مدت زمان در سنگاپور ۳۶ روز، در امارات ۴۸ روز، در مالزی ۵۳ روز، در مراکش ۵۸ روز، در فرانسه ۶۲ روز، در گرجستان و آمریکا ۶۳ روز، در دانمارک ۶۴، در فنلاند ۶۵ و در اردن ۶۶ روز است. همچنین مقایسه مدت زمان صدور پروانه ساختمانی در ایران با ۱۶۴ کشور جهان نشان می‌دهد با ۲۱۰ روز (۷ ماه) انتظاری که در کشورمان برای صدور پروانه ساختمانی وجود دارد، این پروسه طولانی ایران را در رتبه ۱۳۷ جهان در بین ۱۶۴ کشور جای داده است. به عبارتی فرآیند صدور پروانه ساختمانی در ایران بدتر و طولانی‌تر از ۱۳۶ کشور جهان است. همچنین نگاهی به مراحل خرد و کلان دریافت پروانه‌های ساختمانی نشان می‌دهد فرآیند دریافت مجوز شامل ۴۰ مرحله بوده است. درحالی که این میزان در دانمارک تنها به ۷ مرحله محدود می‌شود و در سوئد و هنگ کنگ تنها ۸ مرحله است. در این خصوص باید گفت که آمار کشورهای منطقه نیز نشان‌دهنده تعداد مراحل کمتر دارد به‌طوری که دریافت پروانه ساختمانی در ترکیه به‌عنوان همسایه ایران و کشوری که شباهت‌های مختلفی با ایران دارد تنها در ۱۸ مرحله محدود شده است. در کنار این موضوع به مساله یکپارچه‌سازی و برخط بودن فرآیند دریافت مجوز نیز توجه شود که در کشورهای مختلف همین تعداد مراحل را کاهش می‌دهد.

یادداشت

نقدی بر موضوع بهینه‌سازی انرژی در برنامه هفتم

کم‌توجهی برنامه هفتم به یک بحران بزرگ

مجید فرج‌فائد
پژوهشگر حوزه انرژی

«ضرورت توجه ویژه به بهینه‌سازی مصرف انرژی»! این جمله به‌صورت موکد از سال گذشته و از روزهای نخست تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه بارها و بارها از زبان مجلسی‌ها و دولتمردان در جلسات و رسانه‌ها منعکس شده است. هرچند پیش‌تر هم گفته شده پای پروژه‌های ملی بهینه‌سازی انرژی و اصلاح الگوی مصرف در ایران لزوما لنگ سند و لایحه نبوده است چراکه قوانین و برنامه‌های تکلیفی ناظر بر حوزه بهینه‌سازی و بهره‌وری انرژی از همان سال‌های پس از جنگ تحمیلی و دوران سازندگی هم در برنامه‌های توسعه، مصوبات مجلس شورای اسلامی، هیات‌وزیران و چندین سند پشتیبان و بالادستی دیگر آمده است. اما به نظر نگارنده پرداختن ویژه به مقوله بهینه‌سازی انرژی در لایحه برنامه هفتم توسعه، امروز و در شرایطی که ناترازی در تولید و مصرف گاز طبیعی، گازوئیل، بنزین و تا حدی برق در کشور مسجل شده است نه یک لطف بلکه اقدامی عاجل برای متوقف ساختن یک بحران بزرگ است، البته به‌شرطی که برنامه هفتم به سرنوشت نسخه قبلی خود دچار نشود.

طراحی و تدوین برنامه تولید (واردات) و مصرف انرژی به‌منظور تعیین مسیر رشد و به‌ویژه پیشرفت اقتصادی کشورهای درحال توسعه همواره حائز اهمیت بوده است. همان‌طور که بسیاری از کشورها مانند چین، هند و مالزی که زمانی به‌عنوان کشورهایی با رشد اقتصادی پایین شناخته می‌شدند با برنامه‌نویسی منسجم و اتخاذ سیاست‌های مناسب مدیریت و بهره‌وری انرژی امروز به رشدهای اقتصادی بالا و ارقام پایین شدت انرژی دست یافتند. اینک در شرایطی که نمودارهای ناترازی انرژی وارد منطقه بحران شده‌اند به نظر می‌رسد تدوین برنامه‌ای دقیق، شفاف و متناسب با اقتضائات و امکانات کشور است که می‌تواند مسیر عملیات کارگزاران را هموارتر کند. حال با تمام این توصیفات برنامه‌های توسعه پنج‌ساله به‌عنوان نقشه راه میان‌مدت کشور، نتوانسته روند ناترازی انرژی را متوقف کند و همچنان بحث‌ها و پرسش‌هایی درباره عدم موفقیت در اجرای برنامه‌های توسعه وجود دارد. لایحه برنامه هفتم توسعه که با نگاهی ویژه به اصلاح ساختار حکمرانی بخش انرژی و بهینه‌سازی مصرف انرژی پرداخته، ماده ۸۲ آن به مقوله بهینه‌سازی انرژی اختصاص داده شده است. طبق این لایحه، جایی که دولت مکلف شده با به‌کارگیری سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی، سالانه ۱۰ درصد صرفه‌جویی را تا پایان برنامه محقق کند. به‌تعبیری ۵۰ درصد تا پنج سال آینده! نکته مبهم نخست درباره اصل ماده ۸۲ این است که محل و شاخص معیار صرفه‌جویی در آن ذکر نشده و صرفا به میزان صرفه‌جویی بسنده شده است. سوال اینجاست که نقطه هدف صرفه‌جویی «شدت مصرف انرژی» است یا «مصرف انرژی نهایی» یا «مصرف انرژی ثانویه» یا «سرانه مصرف انرژی»؟ سوال دیگر اینکه اولویت سیاستگذار برای تحقق صرفه‌جویی ۵۰ درصدی کدام بخش‌های مصرف هستند؟ میزان و الگوی مصرف نهایی انرژی در بخش‌های مسکونی، عمومی، صنعت، کشاورزی و حمل‌ونقل کاملا متفاوت است و برای پیاده‌سازی برنامه‌های ملی، بررسی اولویت‌ها و ملاحظات بخشی ضروری خواهد بود.

همان‌طور که پیش‌تر نیز ذکر شد ناترازی تولید و مصرف انرژی و به‌تبع آن ورود به مرحله بحران امنیت انرژی واقعیتی انکارناپذیر در کشور است. برای مواجهه و مقابله با پیشروی چنین بحرانی اهداف برنامه‌های توسعه‌ای و سیاست‌های کلان باید مطابق با ظرفیت‌ها و واقعیت‌های کشور طراحی و تدوین شوند. در شرایطی که اهداف صرفه‌جویی قانون برنامه ششم توسعه (پنج درصد صرفه‌جویی سالانه) حتی در نازل‌ترین میزان هم محقق نشده، اهداف صرفه‌جویی در لایحه برنامه هفتم ۱۰۰ درصد افزایش داشته است. طراحان لایحه برنامه هفتم با بررسی علل عدم توفیق سیاست‌های بهینه‌سازی و صرفه‌جویی انرژی در برنامه‌های توسعه‌ای پیشین و تعیین اهداف منطقی و منطبق با واقعیات می‌توانستند قابلیت عملیاتی ماده ۸۲ را بیفزایند. صدور گواهینامه‌های صرفه‌جویی انرژی و راه‌اندازی صندوق بهینه‌سازی انرژی اما اقدامی اصولی و به‌نوعی اولین گام در راستای ایجاد زیست‌بوم بازار بهینه‌سازی و بهره‌وری انرژی در کشور است. هرچند این زیست‌بوم برای تکمیل شدن و اثرگذاری نیازمند گردهم آمدن سایر المان‌ها ازجمله شرکت‌های خدمات انرژی (اسکوها)، موسسات اعتبارسنجی و صحه‌گذاری، بروکرها و تسهیلگرها هست، ولی ایجاد سازوکارهای سرمایه‌گذاری و تخصیص خط اعتباری اختصاصی اتفاقی بزرگ و قدم بلندی به‌شمار می‌رود. اصلاح «ساختارها و فرآیندها» در بخش بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی یکی از عمده دلایلی است که در سال‌های گذشته قوانین و برنامه‌های سیاستی را به‌نوعی زمین‌گیر و بلااثر کرده است. بند «الف» ماده ۸۲ در حمایت از اصلاح ساختار و جایگاه بهره‌وری انرژی دولت را مجاز کرده تا بخش‌های متولی بهینه‌سازی و بهره‌وری انرژی در وزارتخانه‌های نیرو و نفت ارتقا پیدا کنند. اما پیش از این هم بارها این نکته مطرح بوده که بهینه‌سازی انرژی و اصلاح الگوی مصرف انرژی اراده‌ای فرابخشی می‌طلبد. حال آنکه با توجه به تجربیات کشورهای پیشرو در اجرای برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت بهره‌وری انرژی و اجماع نظر بسیاری صاحب‌نظران، ضروری است وزارتخانه‌هایی چون مسکن و شهرسازی، صمت، جهاد کشاورزی، سازمان ملی استاندارد و سازمان ملی حفاظت از محیط‌زیست نیز با رویکردی ویژه و تقویت ساختارهای بخش بهره‌وری انرژی ورود مستقیم به برنامه‌های ملی داشته باشند. چشم‌پوشی از بخش‌هایی چون مسکن، حمل‌ونقل، صنایع، زیرساخت‌های کشاورزی و محیط‌زیست در برنامه‌های صرفه‌جویی انرژی و سیاست‌های بهره‌وری انرژی غیرقابل تصور و غیرممکن است، بنابراین ایفای نقش و نگاه ویژه دستگاه‌های بالادستی بخش‌های فوق‌الذکر نیازمند ورود آنها به دایره حکمرانی و سیاستگذاری است.

جای اصلاح فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نیز در ماده ۸۲ لایحه برنامه هفتم توسعه به‌شدت خالی است. تصمیم‌گیری و تدوین نقشه راه‌های اجرایی در مقوله بهینه‌سازی انرژی در ایران با توجه به تعدد ارکان تصمیم‌سازی، بسیار پیچیده است. ایجاد هماهنگی و پایه‌گذاری ریل همسو بین وزارتخانه‌های نفت، نیرو، مسکن و شهرسازی و صمت برای تدوین نقشه اجرایی، راهبردها و اولویت‌بخشی در حوزه پرپیچ‌وخم بهره‌وری انرژی و اصلاح الگوی مصرف می‌تواند بسیاری از فرآیندهای زائد تصمیم‌سازی را حذف و سرعت تصمیم‌گیری در این حوزه را سرعت ببخشد. بازتعریف ماموریت‌ها و اصالت‌بخشی به نقش هماهنگ‌کنندگی «شورای عالی انرژی» در برنامه هفتم توسعه می‌تواند زیست‌بوم بهینه‌سازی انرژی را از سردرگمی چندین و چندساله خود بیرون آورد، علاوه‌بر این نظام تصمیم‌گیری نیز در این حوزه چابک‌تر می‌شود.

به‌عنوان مثال «کمیسیون برنامه توسعه سوخت، انرژی و محیط‌زیست» در روسیه عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری بخش انرژی است که دستگاه‌های مرتبط با سیاستگذاری انرژی از اجزای تشکیل‌دهنده این کمیسیون هستند. ازجمله اهداف این کمیسیون می‌توان به هماهنگی فعالیت‌های اجرایی در زمینه توسعه سوخت و انرژی، اطمینان از ایمنی صنعتی، بهره‌وری انرژی، حفاظت از انرژی و محیط‌زیست، بهره‌برداری از منابع طبیعی با رویکرد توسعه پایدار اشاره کرد. جلسات این کمیسیون به ریاست شخص رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه برگزار می‌شود.

همچنین از منظری دیگر بدمصرفی انرژی صرفا متوجه مصرف‌کنندگان نبوده و در برخی موارد تجهیزات، دستگاه‌ها، خودروها و زیرساخت‌های انرژی‌بر نیز یکی از عوامل تعیین‌کننده در افزایش مصرف انرژی نهایی است. برای نمونه مصرف سوخت خودروهای موجود در خیابان‌های ایران به ازای هر ۱۰۰ کیلومتر پیمایش حداقل دوبرابر میانگین جهانی است و از همین رو نمی‌توان انتظار داشت تنها با تغییر رفتار مصرف‌کننده، مصرف انرژی کاهش یابد. لایحه برنامه هفتم توسعه فرصت مناسبی است تا مقادیر مصرف انرژی در تجهیزات، دستگاه‌ها، خودروها و زیرساخت‌های انرژی‌بر نیز مورد تاکید و توجه بیشتری قرار بگیرد و مدیریت مصرف در این حوزه نیز دارای حمایت سیاستی قوی باشد.

وضعیت مصرف انرژی ایران در شرایط نامطلوبی است. گزارش‌های ناترازی گاز طبیعی، گازوئیل، بنزین و برق گواه این حقیقت تلخ است. برای اینکه سند قانون برنامه هفتم توسعه به سرنوشت نسخه‌های پیش از خود دچار نشود باید دقیق، شفاف و متناسب با اقتضائات و امکانات کشور طراحی و تدوین شود. واقعیت این است که برای تامین پایداری در امنیت انرژی رونق تولید، صیانت از منابع ملی و هزار و یک دلیل دیگر چاره‌ای جز بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی نداریم. امروز کشور سه‌دهه از اهداف تعیین‌شده خود در اسناد بالادستی و قوانین عقب مانده و شدت بالای مصرف انرژی، ایران را به‌سوی تبدیل شدن به یک کشور «واردکننده انرژی» سوق می‌دهد. برنامه هفتم توسعه باید سندی برای عبور از بحران انرژی در ایران باشد، سندی با چشم‌اندازهای کارگاهی و قابلیت‌های بالای اجرایی. اصولا سه دهه خاک خوردن اسناد بالادستی باید پیام معناداری برای سیاستگذاران و برنامه‌ریزان داشته باشد. باید بدانیم وقتی برای فرصت‌سوزی نیست.