

هيئة تنظيم قطاع الكهرباء المستقلة في لبنان: تفادي 'فخ' الاقتصاد السياسي

علي أحمد، منير مهملات وجمال صغير

أنجز ملخص السياسة هذا بدعم من سفارة هولندا في لبنان. الآراء الواردة فيه لا تعكس بالضرورة وجهة نظر الجهة المانحة.

ملخص تنفيذي

من النادر أن تواجه دولة متوسطة الدخل احتمال الانقطاع التام للكهرباء كما يحصل حالياً في لبنان. لذا، ونتيجة لهذا السياق المؤلم، لا بد من الإصلاحات في قطاع الكهرباء. ومن أبرز هذه الإصلاحات إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، وهي كناية عن مؤسسة مستقلة مكلفة بتنظيم القطاع، خصوصاً عبر الإشراف على عقود إنتاج وتوزيع الكهرباء المبرمة مع الشركات الخاصة. في هذا الملخص السياساتي، نتطرق إلى المخاطر المحدقة بإنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء في ظل الأزمات المالية والاقتصادية والاجتماعية الحالية التي تهدد بإيقاع الهيئة في 'فخ' الاقتصاد السياسي'. فإشياء مثل هذه الهيئة على عجل، بهدف إرضاء المجتمع الدولي ليس إلا، قد يكون مجرد مراوغة تقوم بها النخب السياسية، مما سيقوّض على الأرجح استقلالية الهيئة ويحدّ من قيمتها كجهة منظمة مستقلة. في هذه الحال، ستكون المؤسسة أسيرة آليات الربح والتوزيع النخبوية نفسها التي حدّت من فعالية الكثير من الهيئات التنظيمية الأخرى القائمة حالياً. وبهذه الطريقة، يكون الهدف من هيئة تنظيم قطاع الكهرباء 'إيقاع' المواطنين والمجتمع الدولي في فخّ إدامة الوضع الراهن، ولكن وفق ترتيبات مؤسسية أكثر إستساعة. وعليه، نوصي بأنّ يضغط صانعو السياسات باتجاه إنشاء هيئة تنظيم مستقلة لقطاع الكهرباء ضمن إطار رؤية لحكومة القطاع ككل.

عن الكتاب

علي أحمد باحث متخصص في مجال سياسات الطاقة والاقتصاد في كلية كينيدي للإدارة الحكومية في جامعة هارفارد، وزميل أول في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت. تتركز أعمال علي حول الأمن والمرونة في مجال الطاقة وحول الاقتصاد السياسي للتحوّل في مجال الطاقة في الأسواق الناشئة، وهو حائز على شهادة في الفيزياء من الجامعة اللبنانية وعلى دكتوراه في الهندسة من جامعة كامبريدج.

منير مهملات إستشاري في المركز اللبناني للدراسات، تتركز أبحاثه حول الاقتصاد السياسي للإصلاحات، وهو مهتم باستكشاف الظروف التي تسهّل أو تعيق التعاون السياسي. وهو حائز على شهادة دكتوراه في الاقتصاد السياسي من جامعة مدينة دبلن.

جمال صغير أستاذ جامعي في معهد دراسات التنمية الدولية في جامعة مكغيل، وخبير في مجالات الطاقة والمياه والنقل والبنى التحتية والتمويل الدولي والتنمية الاقتصادية. في جعبته 25 عاماً من الخبرة لدى البنك الدولي، حيث شغل بين العامين 2010 و2016 منصب مدير التنمية المستدامة وإستشاري إقليمي أول، فضلاً عن أدائه وظائف كثيرة أخرى.

المقدمة

من النادر أن تواجه دولة متوسطة الدخل احتمال الانقطاع التام للكهرباء كما يحصل حالياً في لبنان. لقد أدّى سوء الإدارة في قطاع الكهرباء طوال 30 سنة، وهو أحد عوارض الخلل في نظام الحكم الطائفي، إلى عواقب وخيمة على صعيد الاقتصاد والتمويل الكلي، ساهمت بدورها في أزمة لبنان المالية الحالية. فقد تطلّبت كلفة التشغيل المرتفعة، المقرونة بالتعرفة المدعومة إلى حدّ بعيد، تدفق التحويلات من الخزينة بصورة متزايدة للاستمرار في تشغيل مؤسسة كهرباء لبنان المملوكة من الدولة. وفي حين بلغت خسائر كهرباء لبنان السنوية ما يقرب 150 مليون دولار أميركي في العام 1996¹، وصلت هذه الخسائر إلى 1.4 مليار دولار في العام 2018، وشكّلت حوالي 40% من إجمالي الدين العام في لبنان في العام 2016². وبالرغم من أنّ مستويات الإنفاق المرتفعة هذه كانت أكثر من كافية لبناء بنية تحتية حديثة لقطاع الطاقة، لا تزال الخدمة في لبنان من بين الأسوأ في العالم أجمع، ولا تزيد عنها سوءاً سوى تلك المقدّمة في هايتي ونيجيريا واليمن³.

وفي ظلّ هذا الواقع المرير، طالب الخبراء في مجال السياسات والشركاء الدوليون ووكالات التنمية مراراً وتكراراً القيام بإصلاحات في قطاع الطاقة. ومن أبرز هذه الإصلاحات، إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، وهي كناية عن مؤسسة مستقلة مكلفة بتنظيم القطاع، خصوصاً عبر الإشراف على عقود إنتاج وتوزيع الكهرباء المبرمة مع الشركات الخاصة. لا بل تطغى مسألة إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء على النقاشات المتعلقة بإصلاح قطاع الكهرباء منذ فترة طويلة. ففي العام 2002، أقرّ مجلس النواب اللبناني القانون رقم 462، الذي وضع إطار العمل القانوني والمؤسسي لإنشاء تنظيم قطاع الكهرباء. وإذ لا يزال إنشاء هذه الهيئة بعيد المنال، يشير نفرٌ غير قليل من الباحثين والخبراء إلى أنّ التأخير في إنشائها هو عامل مساهم في الاهتراء الذي يصيب قطاع الكهرباء في لبنان. فضلاً عن ذلك، تعتبر وكالات تنمية كبرى، مثل البنك الدولي والوكالة الدولية للطاقة المتجددة، أنّ إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء ضروري لمعالجة الفشل في إدارة هذا القطاع ولتحفيز الاستثمارات الخاصة⁵.

إنّ إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء هو هدفٌ محوري ينبغي على لبنان تحقيقه لتوفير سوق مستدام وفعال وحرّ في مجال الكهرباء. ويتمثل هدف الهيئة الأساسي في تسهيل عملية توفير بيئة سوق تنافسية تشجّع استثمار القطاع الخاص وتحمي المستهلكين عبر تنظيم الأسعار. سوف تساهم الهيئة في الحدّ من انعدام اليقين لدى المستثمرين من خلال: (1) توضيح مدى تمتّع الهيئة بحرية اتخاذ القرارات التنظيمية؛ (2) ضمان الشفافية في تشكيل الهيئة؛ (3) تحديد الإجراءات التي ستتبعها عند اتخاذ القرارات. ومن شأن هذه الأنظمة الموثوقة أن تتيح للمستثمرين توقّع التعريفات، وبالتالي استشراف أرباح المشروع وعائداته وفقاً لتحديد جودة الخدمة ونطاقها. ويشكّل إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء مستقلة عن النخب السياسية، جانباً أساسياً من إصلاح قطاع الطاقة، ونقله نوعية في الطريق نحو تحقيق الأمن في مجال الطاقة.

في ملخص السياسة العامة هذا، نُحاجج بأنّ الأزمات المالية والاقتصادية

1 تقرير البنك الدولي رقم LE-15478، تشرين الثاني/نوفمبر 1996، انظر <http://documents.worldbank.org/curated/en/938971468772462743/text/multi-page.txt>

2 صندوق النقد الدولي، 'مشاورات المادة الرابعة حول لبنان للعام 2016'، (واشنطن العاصمة، 2017)، انظر <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/01/24/Lebanon-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44572>

3 المنتدى الاقتصادي العالمي، 'مؤشر التنافسية العالمية 2017-2018'، المنتدى الاقتصادي العالمي، 2021، انظر <http://wef.ch/2wcVUt8>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 12 أيار/مايو 2021.

4 معهد عصام فارس، 'الإبقاء على الضوء: خطة عمل قصيرة المدى لقطاع الكهرباء في لبنان' (Keeping the Lights on: A Short-Term Action Plan for Lebanon's Electricity Sector)، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، آذار/مارس 2021. https://www.aub.edu.lb/ifi/Pages/publications/policy_briefs/2021-2022/20210310-keeping-the-lights-on-a-short-term-action-plan-for-lebanon-electricity-sector.aspx، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 12 أيار/مايو 2021، كلنا إرادة، ملخص: قطاع الكهرباء في لبنان | أحدث الإصدارات (Lebanon's Electricity Sector | Latest releases)، كلنا إرادة، تموز/يوليو 2020، انظر <http://kulluna-irada.org/release-77>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 12 أيار/مايو 2021.

5 البنك الدولي، 'خطة عمل طارئة لقطاع الطاقة في لبنان' (Lebanon Power Sector Emergency Action Plan)، 2020، انظر <http://documents1.worldbank.org/curated/en/500281593636676732/pdf/Lebanon-Power-Sector-Emergency-Action-Plan.pdf>؛ الوكالة الدولية للطاقة المتجددة، 'آفاق الطاقة المتجددة: لبنان' (Renewable Energy Outlook: Lebanon)، حزيران/يونيو 2020، انظر <https://www.aub.edu.lb/ifi/Pages/publications/2020/Jun/Renewable-Energy-Outlook-Lebanon>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 22 نيسان/أبريل 2021.

والاجتماعية الحالية تهدد بإيقاع هيئة تنظيم قطاع الكهرباء في 'فحّ الاقتصاد السياسي'. فإنشاء مثل هذه الهيئة على عجل، بهدف إرضاء المجتمع الدولي ليس إلا، قد يكون مجرد مراوغة تقوم بها النخب السياسية، مما سيقوّض على الأرجح استقلالية الهيئة ويحدّ من قيمتها كجهة ناظمة مستقلة. وفي هذه الحال، ستكون المؤسسة أسيرة آليات الربيع والتوزيع النخبوية نفسها التي حدّت من فعالية الكثير من الهيئات التنظيمية الأخرى القائمة حالياً. وبهذه الطريقة، يكون الهدف من هيئة تنظيم قطاع الكهرباء 'إيقاع' المواطنين والمجتمع الدولي في فحّ إدامة الوضع الراهن، ولكن وفق ترتيبات مؤسسية أكثر إستساغة. وعليه، نوصي بأن يضغط صانعو السياسات بإتجاه إنشاء هيئة تنظيم مستقلة لقطاع الكهرباء ضمن إطار رؤية لحكومة القطاع ككل.

ودعماً لهذه المزاعم، نناقش في هذا الملخّص أولاً الوظائف الأساسية لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء، ثم نعاين كيفية تأثير سياق لبنان الحالي على هذه الوظائف، قبل أن نتعمّق في قيود الاقتصاد السياسي التي تعيق إنشاء هيئة تنظيم مستقلة لقطاع الكهرباء. وفي هذا السياق، سنستعرض بعض التجارب الدولية في مجال إصلاح قطاع الكهرباء في ظلّ ظروف اقتصادية وسياسية صعبة كتلك التي يعاني منها لبنان، لنصل أخيراً إلى اقتراح بعض المبادئ التوجيهية حول كيفية إحراز تقدّم في قطاع الكهرباء إلى حين إنشاء هيئة تنظيم مستقلة له.

ما هو دور هيئة تنظيم قطاع الكهرباء؟

إن هيئة تنظيم قطاع الكهرباء هي هيئة عامة تابعة لوزارة الطاقة والمياه، تتألف من خبراء مستقلين، وهي مكلفة بالإشراف على العقود والامتيازات الممنوحة إلى القطاع الخاص لإنتاج الكهرباء وتوزيعها. الهدف الأول لإنشاء هيئة لتنظيم قطاع الكهرباء، بشكل عام، يتمثل بإظهار التزام الحكومات الطويل الأمد بتوفير سوق تنافسي ومستدام ضمن قطاع الكهرباء.⁶ وبالتالي، تتمثل الوظيفة الرئيسية لهيئة التنظيم في الموازنة بين مصالح الجهات المعنية، وهي تشمل عادة حماية كلّ من المستهلكين والمستثمرين، فيحظى المستهلكون بالحماية من سعي الشركات القويّة في السوق إلى زيادة الأسعار، فيما يحظى المستثمرون بالحماية من الإجراءات الحكومية التعسفية.

النموذج المعياري للإصلاحات في قطاع الطاقة

شكّلت الهيئات المنظمة لقطاع الكهرباء جزءاً من السياسات التي اعتمدها مؤسسات التنمية الدولية لإصلاحات قطاع الطاقة المتمحورة حول السوق في تسعينيات القرن الماضي، وذلك من أجل تحفيز المنافسة والخصخصة وتحرير خدمات قطاع الكهرباء.⁷ وتشمل وظائف هذه الهيئات الأساسية، التصميم والمراجعة الدورية لتعرفة الكهرباء، والتخطيط الاستراتيجي (عبر تقدير وتوقع الطلب والقدرة الإنتاجية اللازمة)، وتسهيل استثمارات القطاع الخاص، وحماية المستهلكين من المبالغة في الأسعار (الرسم 1). ولا تحظى هذه الأهداف كلها بالأهمية نفسها، إذ إنّ دور هيئة التنظيم يعتمد إلى حدّ بعيد على عوامل سياقية بارزة، مثل أولويات البلد

6

براون، آشلي ك.، وجون ستيرن، وبرنارد تينيبوم، 'كتيب لتقييم هيكلية تنظيم البنى التحتية' (Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems)، البنك الدولي، 2006، انظر <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7030>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 17 أيار/مايو 2021.

7

ر. و. بيكون، ج. بيسانت-جونيس، 'إصلاح الطاقة الكهربائية عالمياً، والخصخصة، وتحرير قطاع الكهرباء في الدول النامية' (Global electric power reform, privatization and liberalization of the electric power industry in developing countries)، البنك الدولي، 2002، انظر <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/226491468780869282/Global-electric-power-reform-privatization-and-liberalization-of-the-electric-power-industry-in-developing-countries>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 13 أيار/مايو 2021.

في مجال الطاقة، ومدى تحرير السوق، والتزام الحكومة، والاستقلالية، والقدرة المؤسسية.

وتندرج هذه الوظائف ضمن النموذج المعياري للإصلاحات في قطاع الطاقة المنفّذة في عدّة دول منذ التسعينيات. فصلاحيات هيئة تنظيم قطاع الكهرباء ليست ثابتة، بل تتغيّر مع التقدّم التكنولوجي ومع تطوّر المفاهيم والأفكار، كما في حالة الانتقال نحو إنتاج الطاقة المستدامة. وما إن تنجح إحدى الدول في إنشاء هيئة تنظيم لقطاع الكهرباء قادرة على الاضطلاع بوظائفها الأساسية بفعالية وضمن إطار مؤسسي متين - يشمل عوامل مثل توفر البيانات والخبراء وأساليب تقدير الطلب المعقّدة - يمكن لهذه الهيئة ممارسة أدوار أخرى مع مرور الزمن. اليوم، تميل الهيئات الناظمة المُنشأة إلى الاضطلاع بدور هام في تعزيز إنتاج الطاقة المستدامة وصياغة سياسات لزيادة حصّة الطاقة المتجددة من مصادر الطاقة الإجمالية في البلد. كذلك، يمكن للهيئات الناظمة أداء دور بارز في تسهيل عملية إشراك المواطنين والمساهمات الفردية في تغذية شبكة الكهرباء (مثلاً، عن طريق الألواح الشمسية) في نُظُم الطاقة الموزّعة.

الرسم 1

الأهداف الأساسية والناشئة لهيئات تنظيم قطاع الكهرباء

الأهداف الناشئة	الأهداف الأساسية
تعزيز عمليات وسياسات توليد الطاقة المستدامة	تحديد تعرفة الكهرباء بناءً على منهجيات شفافة
زيادة حصة الطاقة المتجددة إلى أقصى حد ممكن	ضمان فعالية التكلفة عبر تحديد القدرة الإنتاجية ذات الكلفة الأدنى
الاستفادة من البيانات الضخمة لإجراء تحليل دقيق للقطاع	ضمان موثوقية النظام عبر تقدير نمو الطلب والقدرة الإنتاجية
تعزيز إشراك المواطنين، عبر دعم نماذج الطاقة الموزّعة	تسهيل الاستثمارات الخاصة
التشجيع على كفاءة الطاقة وتوجيه الإدارة من جهة الطلب	حماية المستهلكين، وخصوصاً الفئات الضعيفة

كيف يمكن ضمان استقلالية هيئة تنظيم قطاع الكهرباء؟

ينبغي الوفاء بثلاثة شروط لضمان استقلالية هيئة التنظيم. أولاً، يجب ألا تربط أي علاقة بين أعضاء الهيئة والشركات التي قد تتأثر بأي شكل من الأشكال بالقرارات التي تتخذها الهيئة، مما قد يؤدي إلى تضارب في المصالح. ثانياً، يجب أن تكون الهيئة مستقلة عن الجهات السياسية وألا تخضع لاستنسابية السلطات السياسية. ثالثاً، يجب أن تتمتع الهيئة بضمانات لحماية استقلاليتها، كالتحويل المخصص لها، وضمان شغل أعضائها لمناصبهم طوال ولايتهم، وإعفائهم من القواعد التي تحكم أجور الموظفين العامين.

وينبغي التوفيق بين تدابير ضمان الاستقلالية وتدابير ضمان مساءلة الهيئة عن عملها للتأكد من عدم تجاوزها للصلاحيات الموكلة إليها أو انخراطها في ممارسات فاسدة أو فقدان فعاليتها. ويجب أن يقيم إطار عمل هيئة التنظيم توازناً بين حريتها في اتخاذ القرارات وضرورة التأكد من صحة القرارات التنظيمية وثباتها. ومن بين التدابير المؤسسية المصممة لضمان مساءلة هيئة التنظيم:

- فرض الشفافية المطلقة، بما في ذلك صنع القرارات بطريقة متاحة لعامة الناس ونشر القرارات؛
- وضع آلية طعن فعّالة في قرارات الهيئة؛
- إخضاع سلوك الهيئة وفعاليتها للتدقيق الخارجي؛
- السماح بعزل الأعضاء من مناصبهم في حال إثبات سوء السلوك أو بسبب عجزهم عن أداء المهام المنوطة بهم.

هيئات تنظيم قطاع الكهرباء من الناحية العملية: مستويات نجاح متفاوتة

تشير الأدلة المتوفرة إلى أنّ نموذج التسعينيات المعياري للإصلاحات، في حال تنفيذه بالشكل الصحيح، قد يشكل أساساً متيناً للإصلاح. ولكن تبرز أيضاً أدلة دامغة حول الكلفة المحتملة لتنفيذ هذا النموذج بشكل منقوص أو سيئ، بما في ذلك إنشاء هيئة تنظيم ضعيفة (أو إطار عمل تنظيمي ضعيف).⁸ في تقريرهما البالغ الأثر بعنوان 'إعادة النظر في إصلاحات قطاع الطاقة' (Rethinking Power Sector Reforms)، يكتب فوستر وأنشول أنه، وفي الكثير من البلدان، لم يلبّ نموذج التسعينيات المعياري الشروط الاقتصادية المسبقة و/أو أنها واجهت تحديات سياسية عند تنفيذه.⁹ وقد تبين لمعدّي التقرير أنّ البلدان الأشد فقراً والتي تعاني من تغطية أقل وخسائر مرتفعة في توزيع الطاقة، لا تنجح في تنفيذ الإصلاحات بقدر البلدان الأخرى.¹⁰

وفي حين تشير الأدبيات ذات الصلة حول التنمية إلى أنّ استقلالية هيئة التنظيم هي من الممارسات الفضلى، يتبين بشكل متزايد أنّ تحقيق الاستقلالية الكاملة هو هدف سياساتي صعب المنال في الكثير من السياقات بسبب عوامل عدّة، منها عدم تلاؤم هذا الهدف مع المعايير القانونية والثقافية والسياسية القائمة.¹¹ لذا، على الصعيد العملي، حظيت الهيئات المنظمة لقطاع الكهرباء بنسب نجاح متفاوتة.¹² وتتوفر أمثلة كثيرة في الأدبيات التنموية حول إنشاء هيئات تنظيم ضعيفة لقطاع الكهرباء في سياقات تتميز باقتصاد سياسي معقد،

8 بول ل. جوسكو، 'الدروس المستفادة من تحرير سوق الكهرباء' (Lessons Learned from Electricity Market Liberalization)، مجلة الطاقة، 1 أيلول/سبتمبر 2008، انظر <http://www.iaee.org/en/publications/ejarticle.aspx?id=2287>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 13 أيار/مايو 2021.

9 فيفيان فوستر وورنا أنشول، 'إعادة النظر في إصلاح قطاع الطاقة في الدول النامية' (Rethinking Power Sector Reform in the Developing World)، البنك الدولي، انظر <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32335>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 25 آذار/مارس 2021.

10 المرجع نفسه، ص. 20.

11 براون، آشلي ك.، وجون ستيرن، وبرنارد تينينوم، 'كتيب لتقييم هيكليات تنظيم البنى التحتية' (Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems).

12 يوانس ن. كيسيديس، 'إصلاحات الكهرباء: ما أصابته بعض الدول، وما يمكن لدول أخرى تحسينه' (Electricity Reforms: What Some Countries Did Right and Others Can Do Better)، البنك الدولي، انظر <http://documents1.worldbank.org/curated/en/333561468181482450/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 13 أيار/مايو 2021.

من دون تحقيق الهدف الإيجابي المرجو منها. على سبيل المثال، نجد أن بعض دول أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء لمّا تزل تعاني من ضعف في الخدمات والبنى التحتية، ومن عدم كفاية الشبكات، وذلك على الرغم من إنشائها هيئة تنظيم لقطاع الكهرباء.¹³ في المقابل، تبرز أمثلة عن دول أحرزت تقدماً لافتاً في غياب هيئة تنظيم، إلا أنّ قطاع الكهرباء فيها يتميّز بحوكمة جيدة. فقد طبق المغرب مثلاً إصلاحات اختيارية، مع الحفاظ على نموذج مزدوج ينطوي على مرفق متين تملكه الدولة، من جهة، ومشاركة للقطاع الخاص على شكل عقود إيجار/امتيازات طويلة الأمد وتنظيمها عقود، من جهة أخرى.¹⁴ خلال تلك الفترة، أحرز المغرب خطوات بارزة عدّة، إذ أصبح في طليعة الدول المنتجة للطاقة المتجددة عبر مشروع محطة نور 1، وهي أكبر محطة توليد للطاقة الشمسية الحرارية في العالم. ولم يُنشئ المغرب هيئة التنظيم سوى في العام 2016، بعد سنوات من شروعه في تنفيذ الإصلاحات في قطاع الطاقة.

هل تُجرّد هيئة تنظيم قطاع الكهرباء وزارة الطاقة من صلاحياتها؟

حتى في حال إسناد القسم الأكبر من هذا العمل التكنوقراطي إلى هيئة تنظيم مستقلة، يبقى على الوزارة الاضطلاع بمهام أساسية 'سياسية' بطبيعتها. ومن بين هذه المهام، صياغة إطار قانوني وسياسة تسري على القطاع ككل. وفي حين أنه ينبغي لهيئة التنظيم أن تتولى وحدها صياغة وإنفاذ الأنظمة التقنية المفصلة، يبقى على الوزارة، بشكل عام، اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار العام في البنى التحتية، وصياغة السياسة المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإعادة هيكلة القطاع.

معاينة دور هيئة تنظيم قطاع الكهرباء المستقلة في السياق الحالي في لبنان

من بالغ الأهمية تحقيق الأهداف السالفة الذكر لكي يتمكن لبنان من تخفيف الخسائر المالية في قطاع الطاقة والانتقال نحو نموذج طاقة حديث ومستدام. إلا أنّ نجاح الإصلاحات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف يعتمد على تسلسلها وتوقيتها. في ضوء السياق الحالي في لبنان، يمكن اختصار الأهداف التنظيمية ذات الصلة في ثلاث مسائل أساسية: (1) تصحيح التعرفة؛ (2) توسيع إمدادات الطاقة؛ (3) مشاركة القطاع الخاص.

إن المسألتين الأولى والثانية، أي تصحيح التعرفة وتوسيع إمدادات الطاقة، مترابطتان في خطة الحكومة للعام 2019، التي تربط بين تعديل التعرفة وزيادة إمدادات الطاقة من مؤسسة كهرباء لبنان. وترمي الخطة إلى تحقيق هدفين في الوقت نفسه، هما الحدّ من التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان لتغطية عجزها الهائل، إلى جانب إبقاء زيادة التعرفة ضمن حدود مقبولة للحدّ من الآثار السلبية لزيادة الأسعار على المواطنين.¹⁵ ولإظهار حجم هذه المهمة، نشير إلى أنّ التعرفة المتوسطة التي سدها اللبنانيون في أيار/مايو 2021 بلغت حوالى 135 ليرة لبنانية لكل كيلووات ساعة (أي ما يعادل حوالى سنت أميركي واحد). ولكن نظراً

13

محمود إ. إمام، وتوراج جاماسب، وماتويل يوركا، 'الاقتصاد السياسي للإصلاح والتنظيم في قطاع الكهرباء في دول أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء' (Political Economy of Reform and Regulation in the Electricity Sector of Sub-Saharan Africa)، مجموعة البحث في سياسات الطاقة، جامعة كامبريدج، 2019، انظر

<https://www.jstor.org/stable/resrep30382>,

تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 13 أيار/مايو 2021.

14

زينب عثمان وطيب أمجد، 'الدروس المستفادة من إصلاحات قطاع الطاقة: حالة المغرب' (Lessons from Power Sector Reforms: The Case of Morocco)، البنك الدولي، انظر

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32221>,

تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 13 أيار/مايو 2021.

15

'الموقع الرسمي لوزارة الطاقة والمياه | ورقة سياسة قطاع الكهرباء الميومة - آذار/مارس 2019، وزارة الطاقة والمياه، آذار/مارس 2019، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 18 أيار/مايو 2021.

إلى أنّ كلفة إنتاج الكيلووات الواحد في كهرباء لبنان تتراوح بين 11 و18 سنتات، فإنّ التعرفة الحالية لا تتجاوز الـ10% من إجمالي كلفة الخدمة.

عملياً، لا يمكن إلاّ لهيئة تنظيم مستقلة غير خاضعة لضغوط سياسية أن تقيّم كيفية تنفيذ تعديل بهذا الحجم على التعرفة بطريقة تصاعديّة وعادلة. لكنّ التحدي يكمن في أنّ تطوير منهجية مماثلة لتحديد التعرفة يتطلب بيانات لتوقع الطلب على الكهرباء وإمداداتها، وتقديرات دقيقة حول العائدات، وإحصاءات وطنية حول الدخل ومعدلات الفقر وأنماط استهلاك الطاقة. لسوء الحظ، لا تتوفر هذه البيانات حالياً، ومن غير المرجّح أن تصبح متوفرة عمّا قريب. على أنه، حتى في حال توفرها، فإنّ الاستقطاب الحاصل اليوم في الإدارة العامة اللبنانية لا يضمن تعاون الإدارات الأخرى مع هيئة التنظيم الجديدة.¹⁶

يُمكن لهيئة تنظيم قوية أن تُحدث نقلة نوعية عبر الضغط على الإدارات العامة للتعاون وتقديم البيانات. ولكن في المدى القريب، تحدّد هذه المسائل من قيمة هيئة التنظيم في مجال تعديل التعرفة التي ينبغي إجراؤها بناءً على منهجيات الكلفة الأدنى المقبولة على نطاق واسع، كما وعلى الدراسات المجراة حول الكلفة الحقيقية للخدمات.¹⁷ هناك على الأقل، دراستان حول الكلفة الأدنى للبنان، تدعو كلّ منهما إلى إعطاء الأولوية للطاقة المتجددة عبر تسليط الضوء على الخيارات التنافسية لاستخدامها.¹⁸ ويمكن إجراء مقارنات مرجعية للتحقق من هذه الدراسات بسهولة، وبالتالي توفير الكثير من الوقت في تنظيم القطاع.

أما بالنسبة إلى مشاركة القطاع الخاص، فإنّ إحدى تداعيات الأزمة الاقتصادية الحالية تتمثل في غياب الحماسة لدى المستثمرين من القطاع الخاص للمشاركة في تقديم الخدمات العامة. ويؤثر ذلك بشكل خاص على قطاع الكهرباء، إذ يتمّ تحصيل الفواتير بالليرة اللبنانية وفق أسعار مدعومة. ومن غير المرجّح أن تبرز أيّ مشاركة كبرى للقطاع الخاص في المستقبل القريب لتلبية احتياجات لبنان القصيرة الأمد. ولكن، بالرغم من أنه لن يتبقى ما يكفي من القطاع على المدى القريب لتنظيمه، سيبحث إنشاء هيئة تنظيم بإشارات إيجابية إلى القطاع الخاص بأنّ سوق الكهرباء في لبنان سيصبح تنافسياً في المستقبل.

علاوة على ذلك، وفيما يلجأ لبنان إلى التقنين المتزايد للكهرباء، يمكن أن تبرز نماذج جديدة لتوليد الطاقة المتجددة، كما في حالة اليمن.¹⁹ فلطالما اعتمد اليمن، تماماً كـلبنان، على الوقود الأحفوري، الذي نفذ بشكل خاص نتيجة عدم الاستقرار السياسي. استجابة لهذا الواقع، بدأت شركات صغيرة باستيراد الألواح الشمسية للاستخدام الخاص من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية. ومع مرور الوقت، أصبحت الألواح الشمسية مصدراً هاماً لتوليد الطاقة، وبدأت الشركات الكبرى باستيرادها بشروط أكثر تنافسية، ما ساهم إلى حدّ بعيد في تحسين إمدادات الطاقة في اليمن.

16

منير مهملات وسامي زغيب، 'كسر قالب؟ سبب عدم كفاية المداورة الوزارية للتعويض عن غياب حكومة مستقلة' (Breaking the Mold? Why Ministerial Rotations Cannot Make Up for an Independent Government)، المركز اللبناني للدراسات (بيروت، 2021).

[https://lcps-lebanon.org/publications/1610121833-article_lcps_breaking_the_mold-final_\(2\).pdf](https://lcps-lebanon.org/publications/1610121833-article_lcps_breaking_the_mold-final_(2).pdf)

17

ريتشارد براملي، ومارتا شوجنوسكا، ونول ليونغتون، 'دراسة حول كلفة الخدمة وتصميم التعرفة في لبنان: التقرير النهائي' (Lebanon Cost-of-Service and Tariff Design Study: Final Report)، البنك الدولي، أيار/مايو 2020، انظر

<http://documents.worldbank.org/curated/en/772521589865844161/Lebanon-Cost-of-Service-and-Tariff-Design-Study-Final-Report>,

تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 1 حزيران/يونيو 2020.

18

إحدى الدراسات حول الكلفة الأدنى أعدها البنك الدولي ومؤسسة كهرباء فرنسا، والثانية أعدها المؤسسة اللبنانية للطاقة المتجددة ومعهد عصام فارس. الدراسة الأولى قيد الإعداد، ويمكن الاطلاع على الثانية عبر التواصل مع معدّي التقرير.

19

غسان خالد إسماعيل الكوع، 'قياس الوصول إلى الكهرباء في ظل نزاع داخلي: دروس من اليمن' (Measuring electricity access amidst active conflict: Lessons from Yemen)، أيار/مايو 2019، انظر

<https://blogs.worldbank.org/energy/measuring-electricity-access-amidst-active-conflict-lessons-yemen>,

تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 18 أيار/مايو 2021.

تنظيم قطاع الكهرباء و'فخ' الاقتصاد السياسي'

هناك مجموعة معقدة من التحديات المتعلقة بالاقتصاد السياسي التي تعيق إصلاح قطاع الكهرباء. ويكمن أحد هذه التحديات في دور مؤسسة كهرباء لبنان كآلية لإنتاج الريع وتوزيعه. فمن خلال العقود المتعددة وفرص العمل والتنفيقات السياسية للشركات والأفراد ذوي النفوذ، أدت كهرباء لبنان دوراً هاماً في ترتيبات المحاصصة بين النخب السياسية.²⁰ لذا، قد تؤدي الخصخصة الخاضعة لإشراف هيئة تنظيم إلى عرقلة عملية إنتاج الريع وتوزيعه ضمن القطاع.

عندما أقرّ المشرّع اللبناني الإصلاحات المتعلقة بالخصخصة في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، تمثل أحد الأهداف في تلبية شروط التمويل الخاصة بمؤتمرات الدعم للبنان.²¹ ومن بين هذه الإصلاحات القانون 2002/462، الذي ينظم، من بين أمور أخرى، خصخصة قطاع إنتاج الكهرباء وتوزيعها. وفي محاولة لضمان الإنصاف والتنافس ضمن القطاع نصّ هذا القانون على أنّ التراخيص والأذونات تُمنح للشركات التي تلبية الشروط التي تحددها هيئة تنظيم قطاع الكهرباء. ولكن القانون 2002/462 لم يُنفذ بشكل كامل، ولم تُنشأ بعد هيئة تنظيم قطاع الكهرباء.

وفي غياب هذه الهيئة، يتولى وزير الطاقة والمياه (وبصورة غير رسمية، الحزب الذي ينتمي إليه هذا الوزير) عملياً إدارة القطاع، فيعمل في الوقت نفسه كصانع السياسات الأساسي، والمُشرف على التنفيذ، والناظم (عبر إصدار التراخيص وتخطيط القطاع بشكل أساسي). ويتوفر الأساس القانوني الذي يمكّن الوزير من أداء هذه الأدوار كلها تحت ذريعة 'التدابير المؤقتة' إلى حين إنشاء الهيئة المنظمة. ففي العام 2014، أقرّ مجلس النواب القانون 2014/288 الذي يمنح وزارة الطاقة والمياه ووزارة المالية صلاحية منح تراخيص إنشاء معامل الطاقة لجهات غير مؤسسة كهرباء لبنان لمدة سنتين. وفي ظلّ الغياب المستمر للهيئة المنظمة، أقرّ مجلس النواب أيضاً القانون 54 في العام 2015، الذي يمدّد فترة سريان القانون 2014/288 حتى نيسان/أبريل 2018. وعلى المنوال نفسه، من المرجح إجراء تمديدات مماثلة في المستقبل، عندما يصبح من الضروري إصدار تراخيص أو عقود جديدة.

من شأن هيئة التنظيم المستقلة أن تحدّ من صلاحيات الوزير الاستثنائية في منح العقود والترتيبات الريبعية الناجمة عن ذلك. وقد يعيد ذلك توزيع الريع الذي يُنتج قطاع الكهرباء على مجموعة أوسع من النخب، على حساب الحزب الذي يسيطر على الوزارة. من الصعب توقع تداعيات مثل هذه التغييرات بطبيعة الحال، وبالتالي، فهي تهدد العلاقات الزبائنية القائمة بين النخب السياسية والتجارية. وتوحي الدعوات التي تصدر بين الحين والآخر إلى وقف الخصخصة، بأنّ هذه التغييرات تشكل تهديداً حقيقياً للنخب.²²

لذا، في حال إنشاء هيئة تنظيم، فهي تواجه خطر الوقوع فريسة آليات استيلاء النخب على الموارد العامة التي تسود في المؤسسات العامة الأخرى.²³ ويتمشى ذلك مع معظم الأدبيات في مجال التنمية، التي تسلط الضوء على المخاطر العالية المتمثلة بـ'الاستئثار التنظيمي' في الدول حيث يكون القطاع

²⁰ علي أحمد وآخرون، 'من قطاع فاشل إلى فساد ناجح: سياسات الإصلاح في قطاع الكهرباء في لبنان (From dysfunctional to functional corruption: The politics of reform in Lebanon's electricity sector)، مدرسة الدراسات الشرقية والإفريقية في لندن، 2020، انظر <https://www.belfercenter.org/publication/dysfunctional-functional-corruption-politics-reform-lebanons-electricity-sector>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 22 آذار/مارس 2021.

²¹ سامي عطالله، ومينير مهملات، وسامي زغيب، 'برنامج سيدر الإصلاحات: الدروس المستفادة من باريس 3' (Sami Atallah, Mounir Mahmalat and Sami Zoughaib, 'CEDRE Reform Program: Learning from Paris III)، المركز اللبناني للدراسات، 2018.

²² الأخبار، 'قتراح تعديل قانون الكهرباء: حلم' الخصخصة يعود إلى الحياة، حزيران/يونيو 2020، انظر <https://al-akhbar.com/Politics/291066>، تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 23 نيسان/أبريل 2021.

²³ للاطلاع على شرح ممتاز حول كيفية تفشي ظاهرة 'استيلاء النخبة' في مؤسسات الدولة، انظر رينو ليندرز، غنائم الهدنة: الفساد وبناء الدولة خلال فترة ما بعد الحرب في لبنان (Spoils of Truce: Corruption and State-Building in Postwar Lebanon)، إيتاكا: منشورات جامعة كورنيل، 2012.

24
أنطونيو إيستاش، وليام
رين-لوييس، 'نحو نظرية
تنظيمية للدول النامية: السير
على خطى جان-جاك لافونت'
Toward a Theory of Regulation)
for Developing Countries:
Following Jean-Jacques
Laffont's Lead، مجلة الأدبيات
الاقتصادية، 2009، انظر
<https://www.jstor.org/stable/27739984>،
تمّ الدخول إلى الرابط بتاريخ 13
أيار/مايو 2021.

25
منير مهملات، وسامي عطالله،
ووسيم مكتبي، 'مشتريات
البنى التحتية العامة في ظل
ترتيبات المحاصصة ما بعد
النزاع: أدلة من مجلس الإنماء
والإعمار اللبناني' (Public
infrastructure procurement in
post-conflict power-sharing
arrangements: Evidence from
Lebanon's Council for
Development and
Reconstruction)، مركز النمو
الدولي، 2021.

26
منير مهملات، 'موازنة الوصول
إلى الدولة: كيف أصبح نظام
الحكم الطائفي اللبناني مكلّفًا
للغاية وغير قابل للاستدامة'
Balancing Access to the State):
How Lebanon's System of
Sectarian Governance Became
Too Costly to Sustain، المركز
اللبناني للدراسات، العدد 49
(2020).

العام ضعيفاً، كما هي الحال في لبنان.²⁴ فمن القطاع المصرفي، أحد المسؤولين عن الأزمة المالية الحالية، إلى قطاع الاتصالات، حيث تُعتبر الفجوة بين الخدمة المقدّمة والتعرفة المَحَصَّلة من الأضخم في العالم، فشلت الهيئات الناظمة في لبنان في أداء دورها الأساسي المتمثل في حماية المصلحة العامة.

في الكثير من الحالات، اتخذت عملية تعيين أعضاء هيئات مماثلة بحدّ ذاتها طابعاً سياسياً، حيث سمّت النخب مرشحين مقربين منها. ويشكّل مجلس الإنماء والإعمار، وهو مؤسسة 'مستقلة' مكلفة بتخطيط وتنفيذ مشاريع البنى التحتية العامة، مثالاً بارزاً في هذا الإطار. فكما تُظهر الأدلة الحديثة، يسمح أعضاء المجلس، ذوي الانتماءات السياسية، للشركات التي تمتلك علاقات مع النخب بالحصول على عقود أكبر بكثير من غيرها، فيما يمنعون الشركات غير المرتبطة بالسياسيين من الحصول على فرص متساوية عند المشاركة في المناقصات.²⁵ وتشير هذه الأدلة إلى أنّه من غير المرجّح أن تسمح النخب اللبنانية بتعيين أعضاء لا يتبعون لها في هيئة تنظيم قطاع الكهرباء (حتى ولو امتلكوا الخبرات التقنية اللازمة). فهذه المؤسسات تُنشأ لحلّ المشاكل المتعلقة بتخصيص الموارد. ونظراً إلى تدني الربح المُنتج في القطاعين العام والخاص نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية في لبنان،²⁶ من المرجح أن تزداد الضغوط التي تدفع النخب إلى تقويض استقلالية هيئة التنظيم. وتواجه هذه الهيئة، في حال إنشائها من دون وضع نُظْم مناسبة لمراقبة عملها، خطر الوقوع في 'فخ' الاقتصاد السياسي، عبر تحوّلها إلى آلية جديدة لتوزيع الربح.

الخاتمة والآثار السياسية

يتعين إنشاء هيئة تنظيم مستقلة لقطاع الكهرباء في أسرع وقت ممكن. فلا يمكن تحقيق الأهداف العامة لقطاع الكهرباء إلا من خلال إنشاء هيئة التنظيم وامتناع الحكومة عن استغلال نفوذها في القطاع استجابة للضغوط السياسية القصيرة المدى. لذا، يبدو من بالغ الأهمية للجهات الفاعلة المحلية والمجتمع الدولي استغلال الفرصة التي تتيحها الأزمات الحالية لممارسة أقصى قدر ممكن من الضغوط على النخب لإنشاء هيئة التنظيم وإنفاذها بناءً على تشريعات تلبّي المعايير الدولية.

إلا أنّ خطر استيلاء النخب يثينا عن السعي إلى إحراز تقدّم في مسيرة الإصلاح في قطاع الطاقة حصراً عبر إنشاء هيئة تنظيم للقطاع. فههيئة التنظيم بمفردها لن تكون قادرة على إنتاج الكهرباء اللازمة للحدّ من الآثار السلبية الناجمة عن انقطاع التيار الكهربائي والتي تطال جميع سكان لبنان واقتصاده. لذا، كيف يمكن تنفيذ إصلاحات في قطاع الطاقة على المدى القريب؟ غالباً ما تتمّ الإجابة على هذا السؤال عبر التركيز على الحلول التقنية، وهي سهلة التنفيذ نسبياً في حالة لبنان. ولكننا نحتاج بأنّ تحسّن الخدمة، على المدى القريب، يتطلب معالجة قيود الاقتصاد السياسي السالفة الذكر بطرق مبتكرة. وقد حدّدنا مبدأين توجيهيين قد يساعدان في تحقيق ذلك.

أولاً، يتعين على الأطراف السياسية صياغة رؤية واضحة حول الهيكلية المستقبلية لقطاع الكهرباء، على أن تؤلف هذه الرؤية جزءاً من تسوية سياسية جديدة وأوسع نطاقاً - تأخذ في الاعتبار أيضاً إصلاح مؤسسات وقطاعات أخرى - تفهم النخب بموجبها كيف سيتم توزيع التكاليف والفوائد المترتبة على إنشاء هيئة التنظيم المستقلة. ومن دون رؤية كهذه، قد تفتقر التدخلات التقنية، حتى ولو كانت منفذة بشكل جيد، إلى الفعالية، إذ إنّ التغييرات غير المرغوبة في النظام السياسي قد تُفقد قيمتها.

ثانياً، ومن أجل ضمان موافقة النخب، يجب على الجهات المعنية الوطنية والدولية تسهيل بناء التحالفات، بدءاً من المستوى المحلي. ففي ظل نظام الحكم الطائفي الحالي، يستوجب إحراز التقدم في قطاع الطاقة إنشاء تحالفات تضم جميع الجهات المعنية، بما في ذلك البلديات. وتشكل شركة كهرباء زحلة ومؤسسة كهرباء جبيل مثالين بارزين حول كيفية تسهيل التحالفات في البيئات المعقدة للحلول التي قد لا تكون مثالية من حيث الفعالية والاستدامة، ولكنها تحسّن النتائج الاقتصادية إلى حدّ بعيد.²⁷ قد يعاني نموذجاً شركة كهرباء زحلة ومؤسسة كهرباء جبيل من أوجه قصور عدّة تحدّد من القدرة على تطبيقهما في أجزاء أخرى من البلد. إلا أنّ هذين التحالفين تمكّنا من تحسين الحوافز لصاحب الامتياز لتوفير خدمة الكهرباء وتسعيرها، وبالتالي من تخفيف الخسائر التقنية وغير التقنية في مجال توزيع الكهرباء إلى حوالى 5%، مقارنة بالنسبة المتوسطة الوطنية التي تُقدّر بـ40%.²⁸

لا شكّ في أنّ لبنان يحتاج إلى هيئة تنظيم مستقلة لقطاع الكهرباء لتوفير الكهرباء بطريقة مستدامة وبأسعار تنافسية. ولكن ما نحدّر منه في هذا الملخص السياساتي، هو أنّ التركيز على إنشاء هيئة تنظيم كشرط مُسبق لإصلاح قطاع الكهرباء والحصول على المساعدة الدولية، قد يشكّل 'فخ اقتصاد سياسي' في ظلّ الواقع الحالي. والوقوع في هذا الفخ لا يساهم في تنفيذ التدابير التخفيفية اللازمة والقصيرة الأمد، ولا في ضمان استدامة القطاع على المدى البعيد. في السابق، تمكّنت النخب من تطبيق إصلاحات جزئية و'بالتقسيم' كورقة تفاوض للحصول على الدعم المالي الدولي،²⁹ ما ساهم في نهاية المطاف في إطالة أمد نظام الزبائنية والسعي وراء استخراج الريع. لذا، يجب تفادي الوقوع في فخ الاقتصاد السياسي هذا عند إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، من خلال عدم دعم النخب بطريقة مبطنّة في جهودها الدؤوبة لإدامة نظامها لاستخراج الريع.

27 أحمد وآخرون، من قطاع فاشل إلى فساد ناجح.

28 المرجع نفسه.

29 سامي عطالله، ومينر مهملات، وسامي زغيب، 'برنامج سيدر الإصلاحي: الدروس المستفادة من باريس 3' (Sami Atallah, Mounir Mahmalat and Sami Zoughaib, 'CEDRE Reform Program: Learning from Paris (III), المركز اللبناني للدراسات، 2018؛ سامي عطالله، ومينر مهملات، وسامي زغيب، 'مؤتمر سيدر: الحاجة إلى آلية إبلاغ متينة' (CEDRE Conference: The Need for a Strong Reporting Mechanism)، المركز اللبناني للدراسات، 2018.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 55-215، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: +961 1 799301
ف: +961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org