

تقييم الجدوى السياسية من تطوير سوق للكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي

باول موليت، وامتنان المبارك، وبرايين إفرد
وصالح المهنا، وعمر العبيدلي

September 2018/KS--2018-DP39-ARA

أنشأت دول مجلس التعاون الخليجي شبكة كهرباء إقليمية لدعم الشبكات ذات الجهد العالي في الدول الأعضاء عام 2001، ولكن لم يتم استغلال الشبكة بشكل كامل حتى الآن. كان الغرض من الشبكة توفير الكهرباء الاحتياطية أثناء حالات الطوارئ الناجمة عن انقطاع التيار الكهربائي خاصة خلال فصل الصيف، والتشارك في الطاقة الاحتياطية، وتحسين الاستثمارات الرأسمالية في الكهرباء، وخفض تكاليف الوقود. تم تشغيل الشبكة بالكامل منذ عام 2011 وقد استوفت الغرض المقصود منها. لكن الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي لم تقم باغتنام الفرص التي تتيحها الشبكة لتداول الكهرباء. ويرى العديد من المحللين الإقليميين ومشغل الشبكة في دول مجلس التعاون الخليجي -هيئة الربط الكهربائي لدول مجلس التعاون الخليجي- أن هناك فرصة لم تستغل للاستفادة من شبكة دول مجلس التعاون الخليجي لدعم تداول الكهرباء بين الدول الأعضاء، مما سيسمح لشركات الكهرباء بتحقيق فوائد اقتصادية كبيرة. تستخدم هذه الدراسة مجموعة أدوات كابسارك للتحليل السلوكي -وهي نموذج لعمليات صنع القرار الجماعي التي طورها كابسارك- لفهم الأسباب خلف عدم الاستفادة من فرصة جاذبة اقتصاديًا كهذه ولفهم الجدوى السياسية لتوسيع استخدام شبكة دول مجلس التعاون الخليجي لتشمل تداول الكهرباء. النتائج الرئيسية لهذه الدراسة كما يلي:

يبدو أن هناك جدوى سياسية متزايدة لتوسيع استخدام شبكة الربط الكهربائي في دول مجلس التعاون الخليجي، بما في ذلك إمكانية إنشاء سوق للكهرباء في جميع أنحاء دول مجلس التعاون الخليجي. وعلى المدى القصير، ترتفع احتمالية زيادة التجارة الثنائية.

قطع العلاقات بين قطر من جهة والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والبحرين من جهة أخرى يلقي بظلاله على تحقيق الإمكانيات الكاملة لشبكة الربط الكهربائي. ومع ذلك، إذا ما عادت العلاقات لسابق عهدها، فسيعود التوجه طويل الأمد إلى مسار أكثر إيجابية لاستخدام الربط الكهربائي على مستوى دول مجلس التعاون الخليجي.

الجدوى السياسية التي تحملها سوق تداول الكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي لا تعني بالضرورة حدوث ذلك. على الرغم من الآراء المؤيدة بشكل متزايد لتداول الكهرباء عبر شبكة دول مجلس التعاون الخليجي -لا سيما في المملكة العربية السعودية والإمارات وقطر ذات الاقتصادات الأكبر في دول مجلس التعاون الخليجي وفق رأي الخبراء- إلا أن الاستخدام الواسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي وتداول الكهرباء لا يعد من الأولويات بالنسبة لصناع القرار في هذه الدول. ورغم أنه لا توجد عوائق سياسية أمام تداول الكهرباء داخل المنطقة، إلا أنه لا يوجد دافع سياسي كاف لدعم هذا القرار.

الدول ذات الاقتصادات الأصغر في دول مجلس التعاون الخليجي، وهي عُمان والكويت والبحرين، تعتبر الاستخدام الموسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي من أولوياتها، لكنها ذات نفوذ إقليمي أقل للتغلب على الحواجز التنظيمية والمالية لتوسيع الاستخدام.

لكل فئة من المعنيين وداعميهم -يطلق عليهم اللاعبين- وتقييم كيفية تفاعلهم بناءً على تفضيلاتهم الفردية فيما يتعلق بالتداول الإقليمي للكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي، وتقييم إمكانية الوصول إلى مجالات الاتفاق بين صناع القرار وداعميهم الأساسيين. تسمح منهجية أدوات كابسارك للتحليل السلوكي للمستخدم بمحاكاة التفاعلات بين صناع القرار (مثل المساومة أو المفاوضات) فيما يتعلق بسؤال أو مسألة سياسية منمذجة.

وتأخذ هذه التفاعلات في الاعتبار السلطة التي يمارسها اللاعبون (وهو عامل القوة السياسية للشخص المعني والأهمية التي يوليها للمسألة المنمذجة). يتفاعل اللاعبون مع اللاعبين الآخرين اعتماداً على تفضيلاتهم أو المنفعة التي سيحصلون عليها، بالإضافة إلى إدراك منفعة اللاعبين الآخرين فيما يتعلق بالمسألة المنمذجة. هذه المحاكاة تسهل تقييم الجدوى السياسية للتوصل إلى اتفاق جماعي، أو إلى شكل من أشكال الاتفاق الجماعي الممكنة. كما أنها توفر نظرة ثاقبة على الوضع الراهن.

قامت هذه الدراسة بمحاكاة عملية صنع القرار الجماعي للريغبة في تداول الكهرباء بين دول مجلس التعاون الخليجي. وفقاً لبيانات جمعت من مقابلات شبه منظمة مع خبراء في هذا المجال في الدول الست جميعها، ثم وجدت الدراسة أنه ليس هناك أي خلاف قوي بين أعضاء مجلس التعاون الخليجي بشأن تطوير سوق للطاقة الكهربائية في دول مجلس التعاون الخليجي. يبين الجدول (1) ملخصاً عالي المستوى للنتائج. يصف عمود "الإرادة السياسية الحالية" رأي الخبراء الكلي فيما يتعلق بآراء المعنيين وأصحاب النفوذ ذوي الصلة لكل دولة. وفي كل حالة، تعتبر الإرادة السياسية المقدره لتداول الكهرباء عبر شبكة دول مجلس التعاون الخليجي إيجابية، ولكن على مستويات متباينة من اختلاف وجهات النظر على المستوى المحلي. يلخص عمود "الإرادة السياسية المتوقعة" كيفية تغير الإرادة مع مرور الوقت وفقاً لنتائج المحاكاة من نموذج مجموعة أدوات كابسارك للتحليل

يتيح وجود شبكة تربط الدول أعضاء مجلس التعاون الخليجي فرصة اقتصادية ومالية فريدة لتداول الكهرباء جزءاً من السوق الكهربائي الإقليمي، وليس فقط في حالات انقطاع التيار الكهربائي الطارئة. وجدت الدراسات التي أجرتها هيئة الربط الكهربائي لدول مجلس التعاون الخليجي وغيرها أن تداول الكهرباء بين دول مجلس التعاون الخليجي يمكن أن يوفر على الدول الأعضاء حوالي 5 مليارات دولار من استثمارات قطاع الكهرباء و 1.8 مليار دولار من تكاليف الوقود بين عامي 2014 و 2038. فهناك جدوى اقتصادية قوية وواضحة لإنشاء سوق كهربائي في دول مجلس التعاون الخليجي، ومع ذلك، إن كان هناك أي تقدم فهو ضئيل جداً في اتجاه تداول الكهرباء بشكل موسع وأكبر من مجرد صفقات الكهرباء الثنائية قصيرة الأمد.

تعتبر مجموعة أدوات كابسارك للتحليل السلوكي -وهي نموذج لعمليات صنع القرار الجماعي- طريقة ممتازة لمحاولة فهم المعوقات أمام زيادة التجارة ولتقييم الإرادة السياسية لتطوير منصة التداول الإقليمي للكهرباء باستخدام شبكة دول مجلس التعاون الخليجي. تركز هذه الدراسة على الجدوى السياسية للتوسع في استخدام شبكة الربط الكهربائي لدول مجلس التعاون الخليجي بدءاً من عقود الكهرباء الثنائية إلى تطوير سوق كهربائي إقليمي يعمل بشكل كامل في دول مجلس التعاون الخليجي. استخدمت هذه الدراسة مجموعة أدوات كابسارك للتحليل السلوكي لإجراء تحليل منهجي للدعم المتوقع وردود الفعل لتداول الكهرباء عبر شبكة دول مجلس التعاون الخليجي. كما أنها تستكشف سبب التقدم الضئيل المحرز حتى الآن. إن جدوى الاستخدام الموسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي -باستخدام هذا الأسلوب المنهجي- ترتبط بردود الفعل المتوقعة من مجموعات المؤيدين والمهتمين التي ستستفيد أو تتأثر بهذه الزيادة في استخدام الشبكة. ويشمل ذلك الحكومات والمنظمين وشركات الكهرباء والمستهلكين.

الهدف من هذه الدراسة هو تحليل القيمة التي يوفرها الاستخدام الأوسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي

السلوكي. ووجدت هذه الدراسة أنه يوجد إرادة سياسية متزايدة - في كل دولة وفي المنطقة ككل - من أجل الاستخدام الأوسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي ولاحتمالية تداول الكهرباء. تتراوح النتائج من متوسطة إلى إيجابية بقوة، مما يشير إلى وجود توجه إيجابي قوي في الإرادة السياسية. وبالتالي، توصلت هذه الدراسة إلى أن الجدوى السياسية لتوسيع استخدام شبكة الربط الكهربائي لدول مجلس التعاون الخليجي في تزايد مستمر، مما يزيد من احتمالية وجود سوق للكهرباء بين دول مجلس التعاون الخليجي. إلا أن انقطاع العلاقات بين قطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والبحرين يحتاج إلى حل قبل أن يكون التداول على نطاق المنطقة ممكنًا. على المدى القصير، يبدو أن التجارة الثنائية تعتبر عملية أكثر من الناحية السياسية في ظل استمرار الوضع السياسي الحالي مع قطر.

على الرغم من الأدلة المشجعة على وجود الإرادة السياسية لتوسيع استخدام شبكة دول مجلس التعاون الخليجي، إلا أن نتائج المحاكاة من نموذج مجموعة أدوات

كابسارك للتحليل السلوكي (والفوائد الاقتصادية والمالية الواضحة) لا تضمن أنها ستحدث بالفعل. وحتى قبل التغييرات التي شهدتها الوضع السياسي في المنطقة، لم يكن هناك دافع سياسي كافٍ لدفع عجلة سوق الكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي إلى الأمام. وعلى وجه الخصوص، تقيس منهجية نموذج مجموعة أدوات كابسارك للتحليل السلوكي "أهمية" القضية لكل من المعنيين، أي درجة الأهمية أو الإلحاح التي ينظر بها لهذه المسألة. إن مستويات الأهمية لمعظم اللاعبين فيما يتعلق بمسألة زيادة تداول الكهرباء داخل المنطقة منخفضة - خاصة بالنسبة للدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ذات الاقتصادات الأكبر لدفع هذا التوسع في استخدام شبكة دول مجلس التعاون الخليجي - وهي المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر. إن الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ذات الاقتصادات الأصغر - مثل الكويت وسلطنة عمان - تعطي أولوية أعلى لتداول الكهرباء بين دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة بجيرانهم ولكنهم أقل تأييدا لصالح الاستخدام الموسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي.

جدول 1. ملخص إجماع وجهات النظر بشأن تداول الكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي، الحالية والمتوقعة.

الدولة	الإرادة السياسية الحالية	الإرادة السياسية المتوقعة
المملكة العربية السعودية	متفاوتة لكن إيجابية	إيجابية معتدلة
الإمارات العربية المتحدة	متفاوتة لكن إيجابية	إيجابية معتدلة
الكويت	متفاوتة لكن إيجابية	إيجابية ضعيفة
عمان	متفاوتة لكن إيجابية	إيجابية ضعيفة
البحرين	متفاوتة لكن إيجابية	إيجابية للغاية
قطر		المدى القصير: التوجه معطل
المدى الطويل: إيجابية إلى حد ما إذا عادت العلاقات لطبيعتها	معطلة حاليا	المدى الطويل: إيجابية إلى حد ما إذا عادت العلاقات لطبيعتها

المصدر: تحليل كابسارك.

علاوة على ذلك، فإن انقطاع العلاقات بين قطر والمملكة العربية السعودية والإمارات والبحرين الأخرى يثبط من الدافع الإيجابي الملاحظ في عمليات المحاكاة. وقد ناقش الخبراء الذين تم التشاور معهم في هذه الدراسة بشكل عام أن الفائدة الاقتصادية لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي يمكن أن تتغلب على العلاقات المقطوعة، خاصة على المدى الطويل. في الواقع، تواصل قطر استخدام خط أنابيب دولفين لنقل الغاز الطبيعي إلى الإمارات العربية المتحدة، ولا تزال عضوًا مشاركًا في مجلس التعاون الخليجي.

بشكل عام، لا يوجد لدى أي دولة خليجية داعمين أقوياء يمكن أن يضغطوا لتحقيق تزامن السياسة التنظيمية اللازم لتمكين سوق الكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي. وعلى وجه الخصوص، تعتبر المواءمة بين أسعار الكهرباء وإصلاح أسواق الكهرباء المحلية من أهم القضايا السياسية التي يتعين على كل دولة حلها قبل أن تتمكن من المضي في التداول الإقليمي للكهرباء. وفي ظل غياب داعم محلي قوي قادر على التوفيق بين الاهتمامات المحلية ورفع أولوية التداول الإقليمي للكهرباء، يمكن توقع تقدم ضئيل على الرغم من الجدوى السياسية لتداول الكهرباء عبر شبكة دول مجلس التعاون الخليجي.

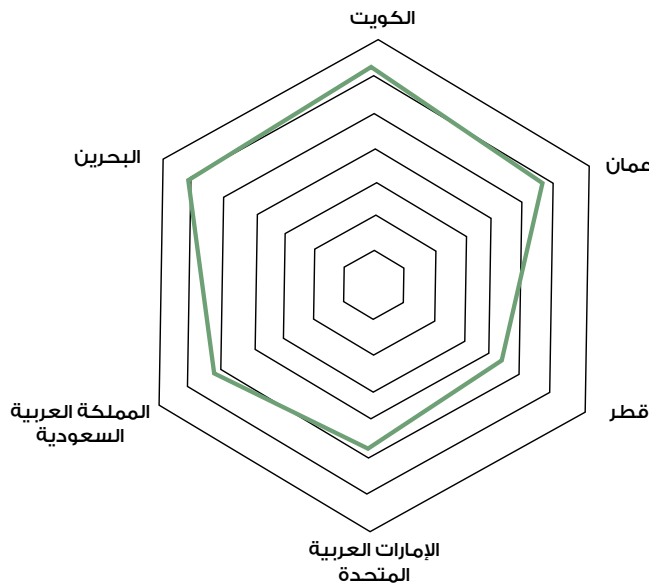
السياسي الحالي مع قطر إلى تعطيل هذا التوجه على المدى القصير، حيث يتوقع الباحثون حصول المزيد من التجارة الثنائية. ربما يمكن لمجموعة فرعية من الدول الست بدء سوق فرعي لتداول الكهرباء فيما بينها. أما إذا عادت العلاقات مع قطر، فإن التوجه يبدو أكثر إيجابية على المدى الطويل، كما هو موضح في هذا التحليل.

إن التقدم الملاحظ في التوسع في استخدام شبكة دول مجلس التعاون الخليجي بطيء، كما هو موضح في الأقسام السابقة من هذه الدراسة. ويقدم الشكل 23 تفسيراً لهذه الحالة. يُظهر الرسم البياني مدى أهمية هذه القضية للاعبين من كل دولة (أي الأهمية التي تعطيها كل دولة للاستخدام الموسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي). وكما يوضح الشكل، فإن اللاعبين الكويتيين أعطوا الأولوية القصوى لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي، ولكنهم يمثلون أقل الداعمين لتوسيع استخدام الشبكة. إن أقوى المؤيدين لتداول الكهرباء في المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر، لا يعطون أولوية عالية للاستخدام الموسع لشبكة دول مجلس التعاون الخليجي. لهذا، في حين أن تداول الكهرباء قد يكون ذا جدوى سياسية، إلا أنه ليس أولوية سياسية.

وافقت دول مجلس التعاون الخليجي على تأسيس شبكة الربط الكهربائي لدول مجلس التعاون الخليجي منذ أكثر من عقد من الزمان، بهدف زيادة أمن الطاقة في المنطقة. يستمر استخدام الشبكة بشكل رئيس في حالات الطوارئ، على الرغم من أنه تم تحديد الفوائد الاقتصادية والمالية من تسويق الإنتاج الكهربائي الوطني عبر الحدود الوطنية باستخدام الشبكة. ومع ذلك، في السنوات الأخيرة كانت هناك بعض اتفاقيات البيع والشراء الثنائية. حسب ما تشير إليه مجموعة أدوات كابسارك للتحليل السلوكي، فإن معظم الدول لديها وجهة نظر إيجابية تجاه تداول الكهرباء، ويبقى السؤال لماذا لم يتم تداول الكهرباء بعد؟

إن مجموعة أدوات كابسارك للتحليل السلوكي أداة فريدة من نوعها يمكن أن تساعد في الإجابة على هذا السؤال الرئيس. أجرت هذه الدراسة محاكاة لمجموعة أدوات كابسارك للتحليل السلوكي لكل من الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي بشكل فردي وللمنطقة ككل. وتشير نتائج عمليات المحاكاة إلى أن جميع دول مجلس التعاون الخليجي تتقدم في دعمها للتداول الإقليمي للكهرباء، لكن الجمود السياسي أحبط قدرة النظام على تحقيق إمكاناته الاقتصادية الكاملة. قد يؤدي الوضع

شكل 23. مرسوم بياني لمقارنة مدى الأهمية المعطاة من كل دولة في دول مجلس التعاون الخليجي لدعم سوق الكهرباء الخليجي.



المصدر: تحليل كابسارك.

المملكة العربية السعودية هي العضو الأكثر تأثيراً في دول مجلس التعاون الخليجي وفقاً لبيانات الخبراء ولديها ثاني أعلى مستوى للأمن الطاقة من بين دول مجلس التعاون الخليجي (والمرتبة 39 على مستوى العالم). أما الدولتان الأخريان ذوات الاقتصادات الكبيرة في دول مجلس التعاون الخليجي، الإمارات العربية المتحدة وقطر، فهما أيضاً في ترتيب متقدم من حيث أمن الطاقة، وهو ما يفسر انخفاض درجة الأهمية التي يظهرها اللاعبون في هذه الدول.

أما ماتبقى من الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي فهي في وضع معاكس: حيث أن تصنيفها المنخفض نسبياً للأمن الطاقة يتطابق مع ارتفاع مستوى الأهمية المعطاة للمسألة لديها مقارنة بالدول الأكثر أمناً في مجال الطاقة. فكل من الكويت وعمان والبحرين لديهما مستوى عالٍ نسبياً من الأهمية. وبينما تتمتع الكويت بأمن أكبر في مجال الطاقة من عمان والبحرين، إلا أن مستوى الأهمية المرتفع لديها يرجع على الأرجح إلى دورها المعتاد كمؤيد لوحدة القرار الخليجية. وللأسف بالنسبة للكويت وعمان والبحرين، فهي أقل تأثيراً بكثير من الدول الأعضاء المتبقية. وهكذا، على الرغم من القبول العام، لا يوجد دافع سياسي كافٍ لتوليد الدافع اللازم لإنشاء سوق كهربائي متكامل بين دول مجلس التعاون الخليجي.

تواجه دول مجلس التعاون الخليجي العديد من التحديات -بما في ذلك إصلاح أسعار الطاقة- والإصلاح الاقتصادي الهيكلي والتحول إلى مصادر الطاقة المتجددة وانعكاسات اتفاقية باريس على النمو الاقتصادي طويل الأمد وغيرها من القضايا. ومن غير المحتمل أن تتحقق اقتصاديات الحجم والفوائد الاقتصادية للتداول الإقليمي للكهرباء دون تعيين مؤيد موثوق به للسياسات داخل كل دولة لضمان التقدم. من ناحية أخرى، من المرجح أن القضايا الأخرى المذكورة أعلاه ستحظى بالأولوية وتحل محل التركيز الذي يمكن تطبيقه على هذه المسألة.

ويعزى انعدام التقدم الملحوظ إلى عدم وجود الحاجة الملحة داخل الدول ذات الاقتصادات الأكبر في دول مجلس التعاون الخليجي، كما قيست بمستويات أهمية منخفضة. ببساطة، ليس هناك دافع حقيقي لأي من صناعات القرار لوضع نظام تداول الكهرباء، على الرغم من رغبة هيئة الربط الكهربائي لدول مجلس التعاون الخليجي في توفير الأساس اللوجستي المطلوب. قد يكون جزء من انعدام الأولويات السياسية ناتج عن إدراك دول مجلس التعاون الخليجي بأنها تتمتع بالفعل بدرجة عالية من الأمن الطاقوي. وكما يوضح الجدول (2)، فإن أكبر دول مجلس التعاون الخليجي اقتصاداً هي الأكثر أمناً في المنطقة (وفقاً لأداة المؤشر الثلاثي للطاقة لمجلس الطاقة العالمي).

جدول 2. تأثير الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، ترتيب مستوى الأهمية المعطاة للمسألة وأمن الطاقة.

الدولة	التأثير بين دول مجلس التعاون الخليجي	الأهمية المعطاة للمسألة	الترتيب العالمي للأمن الطاقة (تصنيف دول مجلس التعاون الخليجي)
المملكة العربية السعودية	100	28	(2) 39
الإمارات العربية المتحدة	69.5	39	(3) 42
قطر	51	39	(1) 25
الكويت	25	55	(4) 75
عمان	18	45	(6) 109
البحرين	9	50	(5) 80

المصدر: تحليل كابسارك.

المحليين، بدلاً من أن تكون وظيفة تجارية أوسع نطاقاً لتوفر أيضاً أرباحاً لمساهميها. في غضون ذلك، يمكن توقع زيادة في التجارة الثنائية استجابة للمتطلبات التقنية البحتة، وهي الحاجة إلى تأمين إمدادات الكهرباء خلال أوقات ذروة الطلب في الصيف. مع ذلك، بينما تقوم دول مجلس التعاون الخليجي على حدة بتفكيك وتحرير أسواق الطاقة الكهربائية لديها، فإن ظهور داعمين جدد يركزون على خلق قيمة لمساهميهم يمكن أن يزيد من الأولوية المعطاة للتداول الإقليمي للكهرباء. ويمكن دعم هذه العملية بإنشاء هيئات تنظيمية أكثر نشاطاً تقوم بدور ضروري في إرساء القواعد الأساسية لزيادة تداول الكهرباء. عندما تكون شركات الكهرباء الخليجية حرة في التجارة دون قيود حكومية وتقرر استكشاف فرص اقتصادية جديدة توفرها شبكة دول مجلس التعاون الخليجي، فمن غير المحتمل أن تواجه أي عوائق كبيرة أمام إنشاء سوق كهربائي كامل في دول مجلس التعاون الخليجي من حيث الجدوى السياسية.

وعلاوة على ذلك، فإن المسألة لا تتمثل في إنشاء الشبكة بل بالاستفادة منها في المعاملات التجارية. ولا تحتل مسألة التداول صدارة أي من أجندات المعنيين (وليس حتى قريبة من الأولويات)، لا سيما بعد قطع العلاقات مع قطر. وكلما زادت العقوبات أو الحجج التي تضعف الحماس لتداول الكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي، ارتفع حاجز الإرادة السياسية الكافية للبدء. بالإضافة إلى ذلك، حتى إذا كان تنفيذ هذا النظام منطقي اقتصادياً (ومجدي تقنياً)، فإن المعنيين لا يجدون أن المكاسب المالية مرتفعة بما يكفي لتحفيز العمل، كما يتبين في نتائج بيانات أدوات كابسارك للتحليل السلوكي ونتائج المحاكاة.

باختصار، لا يبدو أن هناك أي سبب اقتصادي أو تقني ملجئ يجعل هذه المسألة في مقدمة أجندة المعنيين الرئيسية. ومن المرجح أن تظل الحالة كما هي طالما أن شركات الكهرباء المحلية لديها تفويض أساسي لتوصيل إمدادات آمنة ومستقرة من الطاقة الكهربائية إلى العملاء

رابط البحث

[تقييم الجدوى السياسية من تطوير سوق للكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي](#)