

تعليق

إصلاحات قطاع الكهرباء في أبوظبي وسلطنة عُمان: ماذا تعلمنا؟

أكتوبر 2019

شاهد حسن وتركي العقيل ونواز بيربوكس



العوامل الرئيسية لإصلاح الكهرباء

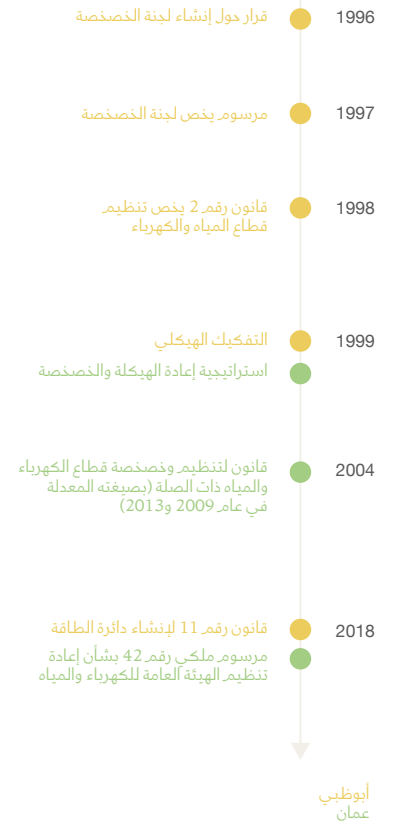
كانت تشيلي أول دولة تقوم بإصلاح قطاع الكهرباء. وتم طرح برنامج الإصلاح لأول مرة عندما أنشئت اللجنة الوطنية للطاقة في تشيلي في عام 1978؛ فقد بدأت عملها بسن قانون قطاع الكهرباء عام 1982. ولا يزال يُعرف هذا القانون بأنه تشريع تاريخي في قطاع الكهرباء. منذ ذلك الحين، نُفذت العديد من البلدان إصلاحات لتجديد قطاعات الكهرباء الخاصة بها، مثل التفكيك والخصخصة والتنظيم المستقل في إنجلترا وويلز في عام 1989. في حين أن الأهداف الصغيرة قد تختلف من بلدٍ لآخر، تمثلت الأهداف العامة لإصلاحات قطاع الكهرباء في خلق صناعات مستقرة ماليًا وتحسين كفاءتها وقدرتها التنافسية وجعل ظروف الصناعة موثبة لمشاركة القطاع الخاص.

نُفذت الإصلاحات في أوروبا من خلال توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن القواعد المشتركة لأسواق الكهرباء الداخلية (الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي). ودفعت الفوائد المتوقعة من تطوير وتكامل أسواق الكهرباء الداخلية هذه الإصلاحات. وشجع التوجيه الأول للاتحاد الأوروبي في عام 1996 الدول الأعضاء على تفكيك أسواق الكهرباء وتحريرها تدريجيًا. ومع ذلك، قَدّم النهج درجة من الحرية والسلطة التقديرية لدول الاتحاد الأوروبي في كيفية إصلاح قطاعات الكهرباء الخاصة بها وأدى توجيه الاتحاد الأوروبي الثاني في عام 2003 والثالث في عام 2007 إلى المزيد من تعزيز أهداف سياسة الطاقة في الاتحاد الأوروبي وتسريع عملية الانتقال نحو سوق الكهرباء المتكاملة لعموم أوروبا. وكان التكامل الاقتصادي بين دول مجلس التعاون الخليجي أحد الأهداف الأساسية المحددة في ميثاق دول مجلس التعاون الخليجي لعام 1981. ومع ذلك، فقد تطلب ذلك إعلانًا واضحًا عن الحاجة والمزايا المرتبطة بتكامل الأسواق الوطنية للكهرباء (أو الطاقة). في ظل الافتقار إلى أهداف سياسة الطاقة على مستوى دول مجلس التعاون الخليجي (على غرار الأهداف الأوروبية لعموم الاتحاد الأوروبي)، يعد إصلاح قطاعات الكهرباء في دول مجلس التعاون الخليجي قرارًا سياديًا.

بخلاف ما يحدث في البلدان المتقدمة، تُعد الإصلاحات الموجودة في البلدان النامية مدفوعة في الغالب بنقص متكرر في الكهرباء وضعف إمكانية الوصول وعدم قدرة صناعات الإمداد بالكهرباء المدمجة رأسيًا - والتي غالبًا ما تكون مملوكة للدولة- على إضافة طاقة التوليد اللازمة ودعم التوسعات الشبكية. في العديد من الحالات، أدرجت المنظمات المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية الدولية الأخرى تنفيذ الإصلاحات كشرط مسبق لتقديم أي مساعدة مالية لقطاعات الكهرباء. لم تكن هذه هي الحال في دول مجلس التعاون الخليجي، نظرًا لأن البنية التحتية للكهرباء للاقتصادات القائمة على الوقود الأحفوري في منطقة الخليج مؤلّتها حكوماتها إلى حدٍ كبير، فإن تطوير قطاع الكهرباء في أبوظبي وسلطنة عُمان، على سبيل المثال كان أقل اعتمادًا على الاقتراض الخارجي. علاوةً على ذلك، تمنّعت هاتان الدولتان بقدرة توليد كافية عندما أُجريت إصلاحات الكهرباء بهما.

توسّع الاقتصاد العُماني كثيرًا خلال الثمانينيات والتسعينيات بسبب نمو قطاعي

مراحل الإصلاح الرئيسية



كان تحسين القدرة التنافسية والكفاءة وفوائد المستهلك واستبدال الاستثمارات الحكومية من بين العوامل الرئيسية وراء الخصخصة.

النفط والخدمات. زاد الطلب على الكهرباء من عام 1980 إلى عام 2000 بمعدل 11.23% سنويًا. وكان ارتفاع عدد سكان أبوظبي واقتصادها المتنامي من العوامل الرئيسية لزيادة ذروة الطلب في الإمارة. ويتطلب الطلب المتزايد على الكهرباء في سلطنة عُمان وأبوظبي مزيدًا من الاستثمار في قدرات توليدهما، وأدركت كلتا الحكومتين الحاجة إلى إشراك القطاع الخاص في تطوير قطاعهما الكهربائي. ومع ذلك، كانت الحاجة إلى تحسين الكفاءة من خلال المنافسة ومشاركة القطاع الخاص والتنظيم المستقل دافعًا مساويًا، إن لم يكن أكثر أهمية. وتهدف سلطنة عُمان أيضًا إلى توفير المزيد من الشفافية حول تصميم وتخصيص دعمها للكهرباء من خلال إصلاحات القطاع.

يتوقع صانعو السياسات في كلا البلدين أن تؤدي مشاركة القطاع الخاص إلى تخفيف العبء الواقع عليهما لتمويل مشروع تطوير قطاعات الطاقة الخاصة بهما وجلب المزيد من الخبرة. وسيؤدي هذا بدوره إلى تحسين جودة الخدمات وتحسين استخدام الموارد وتخفيض تكلفة إمدادات الكهرباء لكل وحدة. وبالتالي، كان قرار إعادة هيكلة قطاعات الكهرباء في سلطنة عُمان وأبوظبي مدفوعًا بثلاثة أهداف رئيسية- تعزيز المنافسة والكفاءة وزيادة الشفافية والمساءلة في العمليات التجارية وتعزيز حوكمة القطاع وتنظيمه. وأدخلت أبوظبي وسلطنة عُمان قوانين إصلاح الكهرباء في عامي 1998 و 2004، على التوالي. ويحلل هذا التعقيب تطورات قطاعي الكهرباء في سلطنة عُمان وأبوظبي. لم تُدرج الإصلاحات القانونية والهيكلية التي أدخلتها أبوظبي في عام 2018 في هذا التحليل.

الملاحم الرئيسية لتحرير السوق والتنمية

وفقًا للتعريف الرسمي، يشير التحرير إلى تخفيض أو إلغاء الرقابة الحكومية على قطاع الصناعة. وقد يعني هذا فتح قطاع الكهرباء أمام مشاركة القطاع الخاص وتخفيف الحواجز أمام دخول أطراف جدد وزيادة كفاءة وإنتاجية القطاع من خلال المنافسة والتنظيم المستقل. وتبدأ الدول في الغالب في رحلتها الإصلاحية من هيكل احتكار متكامل رأسيًا مع وظائف مشتركة تحت ملكية الدولة. فهم يمشون نحو هيكل صناعي غير مفكك، إلى جانب وكالة شراء مركزية أو منافسة البيع بالجملة وفي النهاية منافسة البيع بالتجزئة.

قبل الإصلاحات التي شهدتها أبوظبي وسلطنة عُمان، كانت تدير الدوائر الحكومية صناعات الكهرباء في كلتا الدولتين (هيئة مياه وكهرباء أبوظبي ووزارة الإسكان والكهرباء والمياه في سلطنة عُمان). وعلى غرار العديد من الإدارات الأخرى التي شرعت في تنفيذ برامج إصلاح تهدف إلى تنشيط قطاعات الكهرباء الخاصة بها، كان التركيز الأولي لاستراتيجيات الإصلاح في كل من أبوظبي وسلطنة عُمان على مشاركة القطاع الخاص في توليد الطاقة الكهربائية. وذلك لأن هذه المشاركة في التوليد غالبًا ما تعتبر أقل صعوبة من المشاركة في تجارة التجزئة. أدخلت أيضًا تغييرات هيكلية وتنظيمية أخرى على مستوى القطاع لتحقيق الأهداف المقصودة من تحرير قطاع الكهرباء في أبوظبي وسلطنة عُمان. فيما يلي موجز للعناصر الرئيسية لإصلاح سوق الكهرباء المنفذة في أبوظبي وسلطنة عُمان والسبب المنطقي لها والتوقعات في هذا الصدد.

بما أن التوليد أقل تحديًا من قطاع التوزيع / الإمداد، كان السماح بمشاركة القطاع الخاص في التوليد اختيارًا طبيعيًا.



تم فصل الشركات
الكهربائية رأسيًا
إلى مهام توليد ونقل
وتوزيع.

1. **السماح بمشاركة القطاع الخاص في توليد الكهرباء -** تم التشجيع على مشاركة القطاع الخاص في إنتاج الكهرباء (وتحلية المياه) كبديل للمحطات التي تُموّلها الحكومة من أجل الرفع من مستوى كفاءة الخدمة. بعد تحرير قطاعات الكهرباء الخاصة بهما، أصبحت الآن معظم شركات توليد الطاقة في أبوظبي وسلطنة عُمان يملكها القطاع الخاص ويديرها. في أبوظبي، تمتلك الحكومة (من خلال فروعها) حصص أغلبية الأسهم (حتى 60%) في منتجي الطاقة المستقلين ومنتجي المياه والطاقة المستقلين. وعندما أعيدت هيكلة المحطات لأول مرة في سلطنة عُمان، سمحت الحكومة للقطاع الخاص بالاحتفاظ بما يتراوح بين 60% و65% من أسهم منتجي الطاقة المستقلين ومنتجي المياه والطاقة المستقلين. يشير هذا النمط من المساهمات إلى التزام سلطنة عُمان الصارم بتوجيه مخصصات الإنفاق الحكومي إلى أولويات تنمية مقارنة بأبوظبي. وكان تحقيق الاكتفاء الذاتي في توليد الكهرباء من خلال المناقصات التنافسية استراتيجية أساسية في تخطيط جانب الإمداد لكلتا الحكومتين.

2. **إعادة هيكلة صناعات الكهرباء لتحسين الكفاءة وتمكين المنافسة -** تضمّنت استراتيجيات الإصلاح في سلطنة عُمان وأبوظبي أيضًا فصل قطاعات الأعمال التنافسية وغير التنافسية. وقُسمت المهام الأساسية التي تؤديها الشركات القائمة، حيث تفصل بين شركات توليد ونقل وتوزيع وإمداد غير مفككة ومنظمة وظيفيًا. ومع ذلك، دُمجت جميع الشركات التي حلت محل الحكومة في شركة قابضة للكهرباء (والمياه، في حالة أبوظبي). وفي سلطنة عُمان، هناك مجموعة نماء القابضة، وفي أبوظبي، إما مباشرة عبر مؤسسة أبوظبي للطاقة، أو بشكل غير مباشر عبر شركة أبوظبي الوطنية للطاقة أو TAQA (الشكل 1). تم تكليف الشركات القابضة في كلتا الدولتين بتنفيذ سياسات كل منهما، بما في ذلك تلك السياسات المتعلقة بخصخصة قطاع الكهرباء (والمياه ذات الصلة) وإدارة ملكية الإدارات للشركات التابعة المملوكة بالكامل وتمويل أنشطتها التجارية. في عام 2018، وفي إطار مبادرات الإصلاح الجديدة ودمج أبوظبي للكيانات المملوكة للإمارة، تم دمج هيئة مياه وكهرباء أبوظبي في دائرة الطاقة المنشأة حديثًا في الإمارة.

الشكل 1: صناعات الكهرباء بعد الإصلاح في أبوظبي وسلطنة عُمان (النظام الرئيس المترابط)



المصدر: كابسارك

تم اختيار نموذج
مشتري وحيد بسبب
بساطته وتشجيع
المستثمرين من
القطاع الخاص.

3. إنشَاء وكالة شراء مركزية لإدارة عملية التحول - اعتمدت كل من أبوظبي وسلطنة عُمان هيكلًا للسوق استنادًا إلى نموذج "مشتري وحيد". تم تكليف وكالة مركزية في كل من البلدين بمسؤولية شراء الكهرباء من جميع المنتجين وفقًا لاتفاقيات شراء الطاقة أو اتفاقيات شراء الطاقة والمياه وبيعها لشركات التوزيع المملوكة للدولة. وكانت الوكالة التي تتحمل المسؤولية عن ذلك في أبوظبي هي شركة أبوظبي للمياه والكهرباء (حاليًا شركة مياه وكهرباء الإمارات والشركة العُمانية لشراء الطاقة والمياه في سلطنة عُمان. كان المنتجون من القطاع الخاص يشعرون بالقلق من مخاطر السوق المتصورة للإنشاء حيث ظلت أسعار الكهرباء بالتجزئة منخفضة ومدعومة. وعلى هذا النحو، كان من المتوقع أن يعتمد تبني نموذج مشتري وحيد إلى جانب أحكام "الاستلام أو الدفع" المضمونة طويلة الأجل (آلية دفع من جزأين تشتمل على الطاقة ومدفوعات القدرات) لتتلاشى المخاوف التي كانت لديهم في ظل استرداد تكاليفهم الثابتة. في أبوظبي، تم ضمان هذه الأحكام من 20 إلى 25 عامًا، في حين امتد الضمان في عُمان إلى 15 عامًا لمنتجي الطاقة المستقلين و20 عامًا لمنتجي المياه والطاقة المستقلين. وأتاح جذب المزيد من شركات التوليد الخاصة لدخول السوق الوقت الكافي لتطور قطاع الكهرباء تدريجيًا قبل التحول نحو سوق البيع بالجملة التنافسي، وهذا فضل أيضًا نموذج المشتري الوحيد.

كان إنشَاء هيئة
تنظيمية مستقلة مبدأً
أساسيًا في تقديم
سوق يعمل بشكل جيد.

4. تنظيم القطاع من خلال وكالة مستقلة - حيث إن إعادة الهيكلة والخصخصة تنتج مهام جديدة ومقدمي خدمات جدد وتوقعات جديدة، من الأهمية بمكان أن يكون هناك هيئة محايدة لتنظيم عمل القطاع وتحقيق التوازن بين المصالح المتنافسة لأصحاب المصلحة بشكل



عادل وشفاف. وفقاً لذلك، تضمنت استراتيجيات الإصلاح إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة: مكتب التنظيم والرقابة في أبوظبي وهيئة تنظيم الكهرباء في سلطنة عُمان. وقدمت كل من أبوظبي وسلطنة عُمان تشريعات لتنظيم القطاع وتوفير الرقابة ومنع إخفاقات السوق وتحقيق أهداف سياستهما. وفي أبوظبي، كان هذا هو القانون رقم 2 بشأن تنظيم قطاع المياه والكهرباء (بصيغته المعدلة في عامي 2007 و2009) وقانون تنظيم وخصخصة قطاع الكهرباء والمياه في سلطنة عُمان. ومُنحت كلا الهيئتين المنظمتين صلاحية تعديل الأسعار لإبراز تكلفة إمداد الكهرباء للمستهلكين. بدلاً من نظام زيادة التكلفة (السنوية) أو معدل العائد، طُبّق مكتب التنظيم والرقابة وهيئة تنظيم الكهرباء نظاماً قائماً على الأداء (حد أقصى للإيرادات متعدد السنوات باستخدام نظام مؤشر أسعار المستهلك في أبوظبي ونظام مؤشر أسعار التجزئة في سلطنة عُمان) لتحفيز الأداء الفعال للشركات الخاضعة للرقابة. وقد ساعد ذلك أيضاً الإدارتين على الانتقال إلى الأسواق التنافسية.

في إطار التغييرات التشريعية والهيكلية الأخيرة في أبوظبي، تنفذ الآن دائرة الطاقة المنشأة حديثاً المهام التنظيمية لمكتب التنظيم والرقابة السابق. بالإضافة إلى الإشراف على قطاعات الكهرباء والمياه ومياه الصرف الصحي في أبوظبي، ويتضمن اختصاص دائرة الطاقة حالياً إنتاج الغاز الطبيعي والنفط والمنتجات ذات الصلة ومعالجتها وتخزينها ونقلها وتوزيعها وتوريدها وبيعها وشرائها.

5. توسيع نطاق الخصخصة لتشمل النقل والتوزيع - إلى جانب تشجيع دخول القطاع الخاص في مشاريع جديدة لتوليد الطاقة، قامت سلطنة عُمان وأبوظبي بتخليص ملكيتهما لمحطات التوليد الحالية من أجل زيادة قيمة الشركات الأم. وتفكر الحكومة العُمانية جزئياً في خصخصة أعمال النقل والتوزيع الخاصة بها. وتعتمد بيع ما يصل إلى 70% من حصصها الموجودة في شركات توزيع الكهرباء الرئيسية الأربع في مسقط (مسقط ومجان ومزون وظفار) و49% من حصتها الموجودة في الشركة العُمانية لنقل الكهرباء بحلول عام 2020. وإذا تحققت هذه الخطط، ستكون سلطنة عُمان أول دولة في منطقة دول مجلس التعاون الخليجي والشرق الأوسط وشمال إفريقيا خصصت أعمال النقل الخاصة بها، والتي تُعتبر عمومًا احتكاراً طبيعياً في سلسلة قيمة الكهرباء. عادة ما يُعتبر من الصعب خصخصة قطاع التوزيع. وتهدف خطوة الخصخصة إلى تعزيز استخدام الموارد وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وخفض التكاليف ومشاركة أرباح قطاع النقل بين المواطنين العُمانيين.

6. تعزيز المنافسة في إمدادات الكهرباء بالجملة من خلال أسواق الكهرباء الفورية - بعد تنفيذ استراتيجيات الإصلاح المبيّنة أعلاه، تعتزم سلطنة عُمان وضع ترتيب جديد لشراء الكهرباء من خلال أسواق الكهرباء

**تستكشف سلطنة
عُمان خصخصة شركات
الشبكات.**

**لن يكون سوق الكهرباء
بالجملة الأكثر تحرراً
وتنافساً حلاً بعيد
المال.**

الفورية بحلول عام 2020. في البداية، سيكون هذا فقط من أجل النظام الرئيس المترابط. وسيكون لجميع منتجي الكهرباء الحاليين خيار الانضمام إلى السوق الفورية عند انتهاء عقودهم الحالية. ومن المتوقع أن تؤدي هذه الخطوة إلى زيادة المنافسة في سوق توليد الطاقة وتقديم آلية لتوفير سعة إضافية قد يتعذر على الأطراف الأخرى الحصول عليها.

7. مزج تنوع مصادر الطاقة في سلطنة عُمان وأبوظبي لدعم أمن الطاقة والأهداف البيئية - تهدف الإصلاحات الهيكلية والتنظيمية في أسواق الكهرباء في أبوظبي وسلطنة عُمان إلى تطوير صناعات الكهرباء القابلة للتطوير والفعالة والتنافسية. وأعادت كلتا الدولتين أيضًا تحديد سياسات الكهرباء الخاصة بهما لتحقيق رؤيتهما لضمان الطاقة طويلة الأجل والاستدامة البيئية. وقد جعل اعتماد أبوظبي المتنامي على واردات الغاز الطبيعي لتوليد الطاقة ورغبتها في تحسين إنجازاتها البيئية تنوع الطاقة أولوية مهمة للإمارة. واتبعت سلطنة عُمان أيضًا استراتيجية لتنوع موارد طاقتها لتخفيف الضغوط على موارد الغاز الطبيعي المقيدة بالفعل في السلطنة وتعزيز استدامتها للطاقة على المدى الطويل. وتلتزم كل من سلطنة عُمان وأبوظبي بزيادة حصة سعة الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة الخاص بهما (7% من طاقة التوليد بحلول عام 2020 في أبوظبي و10% على الأقل من إنتاج الكهرباء بحلول عام 2025 في سلطنة عُمان). على هذا النحو، أصبحت الطاقة النظيفة جزءًا مهمًا من استراتيجيات الطاقة لكلتا الإدارتين. وتقر خطة أبوظبي لعام 2030 بضرورة استخدام موارد الهيدروكربون المتوفرة في الإمارة بحذر واستكشاف استخدام الموارد غير الهيدروكربونية. وتهدف الاستراتيجية الوطنية للطاقة في سلطنة عُمان لعام 2040 إلى إطلاق الغاز المنتج محليًا مع التزامها بتوليد الكهرباء لتحفيز التنمية الصناعية والاقتصادية للبلاد. وتطور أبوظبي أيضًا محطة طاقة نووية تبلغ قدرتها 5.6 جيجاواط لتلبية احتياجاتها الاقتصادية وأهدافها البيئية.

الدروس الرئيسية لصانعي السياسات من الإصلاحات في أبوظبي وسلطنة عُمان

كانت أبوظبي وسلطنة عُمان من بين الدول القليلة في منطقة الخليج التي تنفذ الإصلاحات الرامية إلى تسهيل نمو اقتصادي أقوى وتحسين القدرة التنافسية. ويمثل التشريع والتنظيم أداتان تُستخدمان غالبًا لتحقيق أهداف المصلحة العامة. ويعزى نجاح عملية التحرير في أبوظبي وسلطنة عُمان عمومًا إلى تشريع إصلاح واضح وشامل ورقابة تنظيمية فعالة من خلال هيئة تنظيمية مستقلة. وفيما يلي تفاصيل التوصيات المهمة من تجاربهما الإصلاحية.

تتمتع استراتيجيات
تنوع الطاقة بأبعاد
محلية وعالمية على حدٍ
سواء.

لا يعد مخطط الإصلاح الجيد بديلاً عن التشريعات الجيدة.

أدت استقلالية الهيئات
التنظيمية واختصاصها
ومشاركتها النشطة
دورًا حاسمًا في دعم
وتحقيق جداول أعمال
الإصلاح للإدارتين على
حدٍ سواء.

1. توفر التشريعات ذات الصياغة الجيدة فرصًا أفضل للتقدم في الإصلاح - يمكن للتشريعات ذات الصياغة الجيدة والمفصلة بوضوح أن تساعد في إزالة الحواجز القانونية والاقتصادية أمام الاستثمارات في قطاع الكهرباء. ويوفر قانون الكهرباء رقم 2 لعام 1998 (أبوظبي) وقانون القطاع لعام 2004 (سلطنة عُمان) أساسًا قويًا لدعم جداول أعمال إصلاح كلتا الدولتين. وقدّمت هذه القوانين تصميمات جديدة لقطاعات الكهرباء لدهما وحددت ترتيبات الملكية بين القطاعين العام والخاص وحدّدت بوضوح صلاحيات ووظائف مختلف الكيانات المنشأة بما في ذلك الهيئات التنظيمية للقطاع. وأدت أيضًا الفروق الواضحة بين الأدوار السياسية والتخطيطية والتنظيمية إلى تقليل إمكانية حدوث أي تعارض في السلطات خطير محتمل بين الكيانات المنشأة والإدارات. وتضمنت القوانين أيضًا العديد من الأحكام لتشجيع مشاركة القطاع الخاص، والتي ساهمت في خلق سوق مستقرة وقابلة للتنبؤ بها للاستثمارات الخاصة (المحلية والأجنبية على حدٍ سواء). تمثيلاً مع أهداف الإصلاح، شجع كلا القانونين على الشراء التنافسي للكهرباء وسعى إلى تشجيع المنافسة بين الأطراف الموجودة في السوق. وحدد أيضًا قانون الكهرباء في سلطنة عُمان المجالات المحتملة لتحديد السوق، مما يشير إلى تطلعات صناع السياسة والنطاق المحتمل للإصلاحات المستقبلية. وكانت هذه سمة جديرة بالملاحظة في قانون القطاع مكّنت السوق من التنبؤ بتطورات القطاع بدقة أكبر. نصّ قانون الكهرباء في أبوظبي أيضًا على تطورات مماثلة (على سبيل المثال، تجاوز المبيعات: وبيع المياه أو الكهرباء من مقدمي الطاقة الإنتاجية لأشخاص آخرين غير شركة أبوظبي للماء والكهرباء). ومع ذلك، هذا لم يتحقق بعد.

2. يمكن أن يثبّر الاستقلال التنظيمي والشفافية والالتساق إلى نظام تنظيمي طويل الأجل عادل ومستقر - مُنحت الحكومات أو المؤسسات الحكومية عادةً صلاحيات لتنظيم خدمات الشركات عندما توفرها الشركات المملوكة للحكومة حصريًا. ومع ذلك، عندما تُصمم برامج الإصلاح لتشجيع مشاركة أكبر للقطاع الخاص، يتعدّد استمرار الحكومة في العمل في أدوار مزدوجة، مثل كونها هيئة تنظيمية ومالك للشركات المملوكة للدولة. ونتيجة لذلك، أصبح إنشاء هيئة تنظيم قطاعات محايدة واحدة من المشكلات المؤسسية المركزية لإصلاحات الخصخصة. أنشئ مكتب التنظيم والرقابة (الآن دائرة الطاقة) في أبوظبي وهيئة تنظيم الكهرباء في سلطنة عُمان باختصاص واضح وكافٍ لتنظيم القطاعات ذات الصلة دون محاباة من الإدارات. وكانت الملامح الرئيسية للحكومة التنظيمية لمكتب التنظيم والرقابة وهيئة تنظيم الكهرباء التي ساعدتهما على ترسيخ المصداقية في الصناعة هي استقلالهما ومحاسبتهما وشفافيتهما واتساقهما.

الاستقلال - أنشئ كلٌّ من مكتب التنظيم والرقابة وهيئة تنظيم الكهرباء على أنهما هيئات تنظيمية مستقلة تشرف على القوانين التي

استهدف تحقيق قدر أكبر من المساءلة تعزيز التنظيم عالي الجودة.

تحكم قطاعات الكهرباء الخاصة بكلٍ منهما. لم يكن هناك تمثيل مباشر من الشركات المنظمة أو الإدارة الموجودة في هذه الهيئات التنظيمية. حتى في أكثر المهام حساسية من الناحية السياسية المتمثلة في تحديد تعريفات المستهلكين، كانت القرارات التنظيمية تستند إلى المبادئ الأساسية للتنظيم الاقتصادي. ومع ذلك، نظرًا لأن أي تعديلات على تعريف المستهلك في كلٍ من أبوظبي وسلطنة عُمان تتطلب موافقة حكومتيهما، تتمتع كلتا الإدارتين بسلطة تقديرية للإشارة إلى تفضيلاتها لبقاء تعريفات المستهلكين ضمن مستوى محدد لأي فئة من فئات المستهلكين من خلال تقديم إعانة مناسبة.

لإضافة المزيد من المصداقية إلى قرارات هيئة تنظيم الكهرباء، لا يمكن لمجلس الوزراء تعيين أي موظف حكومي أو مستشار على أنه عضوًا في هيئة تنظيم الكهرباء. تم ضمان أيضًا استقلالية الهيئات التنظيمية من خلال استقلالهم المالي عن الحكومة. لم تُمول عمليات هيئة تنظيم الكهرباء ومكتب التنظيم والرقابة من خلال ميزانية الحكومة ولكن تُمول ذاتيًا من خلال الجبايات أو رسوم الترخيص للشركات الخاضعة للتنظيم. تم السماح للشركات الخاضعة للتنظيم بتمرير هذه التكاليف إلى عملائها (أي دافعي الضرائب بدلًا من دافعي الضرائب العاميين) من خلال التعريفات. تتمتع هيئة تنظيم الكهرباء ومكتب التنظيم والرقابة أيضًا باستقلالية كبيرة في تحديد آليات الحوكمة الداخلية الخاصة بهما وعمليات التصويت ومتطلبات الإبلاغ.

المساءلة - تضمن المساءلة أن تتخذ الهيئات التنظيمية قرارات فعالة دون تقويض استقلالها. أنشئ كلٌّ من هيئة تنظيم الكهرباء ومكتب التنظيم والرقابة بحيث يكونان مسؤولين أمام فرعين إداريين، هما السلطة التنفيذية والسلطة القضائية. في أبوظبي، كان مكتب التنظيم والرقابة مسؤولًا أمام المجلس التنفيذي لإمارة أبوظبي (أي ما يعادل مجلس الوزراء لإمارة أبوظبي) بشأن المسائل التي تدخل في اختصاصه. في سلطنة عُمان، تقدم هيئة تنظيم الكهرباء تقاريرها إلى مجلس الوزراء عن إنجازاتها وإخفاقاتها، كما تخضع للتدقيق من جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة. علاوةً على ذلك، يمكن للمرخص لهم الطعن في قرارات هيئة تنظيم الكهرباء في المحكمة المختصة أو هيئة التحكيم المعنية.

الشفافية - يجب أن تكون الهيئات التنظيمية مستقلة وشفافة لجميع أصحاب المصلحة. وساعد أيضًا التحلي بدرجة عادلة من الشفافية في القرارات التنظيمية وتبادل المعلومات على نطاق واسع، مكتب التنظيم والرقابة وهيئة تنظيم الكهرباء في بناء ثقتهم بين الجهات المعنية. كان يجب على مكتب التنظيم والرقابة الاحتفاظ بسجل عام يحتوي على جميع المعلومات ذات الاهتمام العام فيما يتعلق بإصدار التراخيص أو إعفائها أو تعديلها أو إلغائها أو تسليمها. وتكون هذه المعلومات متاحة

تتوفر مجموعة هائلة من المعلومات حول أداء الأنشطة المنظمة في أبوظبي وسلطنة عُمان.

ضمان الاتساق في اتخاذ القرارات التنظيمية منصوص عليه في قوانين أبوظبي وسلطنة عمان.

للجمهور. نفذت سلطنة عمان أيضًا سجلًا عامًا مماثل. إلى جانب ذلك، نشر مكتب التنظيم والرقابة وما زالت هيئة تنظيم الكهرباء تنشر جميع القرارات الرئيسية، وتتبع عملية استشارة عامة قبل الانتهاء من قراراتها. وتوثق أيضًا تفاصيل أي اعتراضات واقتراحات وآراء من الجمهور والهيئات التنظيمية يمكن للجمهور الوصول إليها. وتحافظ الجهات التنظيمية (حاليًا دائرة الطاقة وهيئة تنظيم الكهرباء) أيضًا على معلومات أخرى وتقديمها، بما في ذلك التقارير السنوية الشاملة وحسابات مراقبة الأسعار وبيانات السلاسل الزمنية على عدد هائل من المعلومات ووثائق التخطيط طويلة الأجل المحدثة بانتظام والأوراق المنهجية والاستشارية واللوائح والرموز، من بين العناصر الأخرى. وتكون هذه المعلومات متاحة للجمهور.

الاتساق - من المرجح أن تبني الشركات المهتمة بممارسة الأعمال في أبوظبي وسلطنة عمان توقعاتها حول تاريخ قرارات الهيئة التنظيمية. وبالتالي، يمكن أن يساعد الحفاظ على الاتساق في الإشارة إلى القرارات التنظيمية المستقبلية والحفاظ على ثقة أعمال المستثمرين أو حتى تعزيزها. على سبيل المثال، يشترط القانون رقم 2 لعام 1998 (أبوظبي) أن يعمل مكتب التنظيم والرقابة بطريقة متسقة قدر الإمكان عند اتخاذ القرارات التنظيمية. كلّف كلا القانونين (قانون أبوظبي رقم 2 لعام 1998 وقانون قطاع سلطنة عمان لعام 2004) الجهات التنظيمية أيضًا بحل المشكلات بشكل متسق وعدم التمييز بين الشركات المنظمة، ما لم يقتضيه القانون ذلك. علاوة على ذلك، تلتزم الهيئات التنظيمية بتقليل أي أعباء تنظيمية إلى الحد الأدنى، وعليها مراعاة تكاليف وفوائد القرارات التنظيمية.

3. يعد بناء القدرات التنظيمية والاستجابة للتحديات الناشئة أمرًا حاسمًا لتحقيق إصلاحات إيجابية - تحتاج الهيئات المنشأة حديثًا والمكلفة بتنظيم قطاع كهرباء مستدام مكتفٍ ذاتيًا وإنشائه والحفاظ عليه إلى فهم سليم للأداء الفني للقطاع، فضلًا عن آثاره الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. للقيام بذلك، تحتاج الجهات التنظيمية الجديدة إلى تطوير الخبرة والأدوات التنظيمية اللازمة. في السنوات الأولى من تنظيم مكتب التنظيم والرقابة للهيكل الجديد لقطاع الكهرباء، ركّز بشدة على إرساء المبادئ الاقتصادية التي سيعمل عليها القطاع، بما في ذلك ضوابط الأسعار متعددة السنوات لشركات الشبكات والتعريفات على الإمدادات بالجملة والهيكل وحساب تسعير الإرسال. ووظف مكتب التنظيم والرقابة أيضًا موظفين مؤهلين تأهيلًا جيدًا يتمتعون بخبرة في تنظيم الشركات في بلدان أخرى. وأولى أهمية كبيرة لتطوير الكفاءات الداخلية لتنظيم القطاع. وكان يفضل أيضًا تعيين المستشارين الخارجيين فقط عندما يكون ذلك أكثر فعالية من حيث التكلفة من الموظفين الدائمين. اتبعت هيئة تنظيم الكهرباء في سلطنة عمان نهجًا مماثلًا وتمكنت من الحفاظ على فريق صغير من الموظفين المؤهلين تأهيلًا عاليًا.

يُعلّق مكتب التنظيم
والمراقبة وهيئة تنظيم
الكهرباء أهمية كبيرة
على تطوير الكفاءات
الداخلية.

أظهر كل من مكتب التنظيم والرقابة وهيئة تنظيم الكهرباء رؤاهما التطلعية من خلال الاستجابة للتحديات الناشئة التي تحركها ابتكارات التقنية والأولويات البيئية والاجتماعية المتطورة والأحداث العالمية. وشملت مبادراتهما (أ) تطوير الأطر التنظيمية لتشجيع التنقل الذكي والكهربائي و(ب) إعادة النظر في الجوانب الاقتصادية والقانونية والتقنية للإطار التنظيمي الحالي للمساعدة في دمج الطاقة المتجددة. وتمثل الهدف التنظيمي الرئيس لكل من مكتب التنظيم والرقابة وهيئة تنظيم الكهرباء في دفع التحسينات في كفاءة القطاع من خلال التنظيم المناسب. ودشنت "وقر طاقة" في أبوظبي و"يسير" في سلطنة عُمان حملات توعية عامة لدعم الاستهلاك المستدام للطاقة.

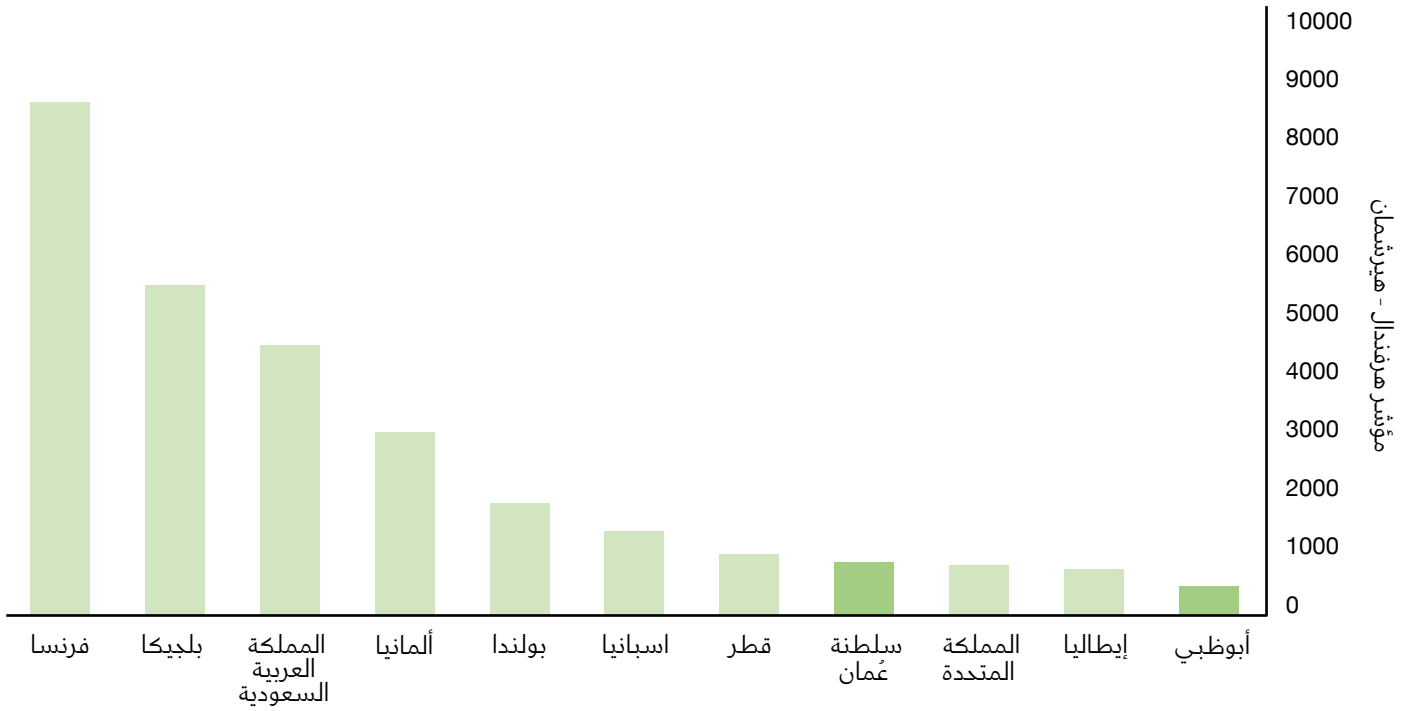
4. التركيز على تسهيل المنافسة مع التحكم في احتكار منتجي الطاقة المستقلين ومنتجي المياه والطاقة المستقلين الخاضعين للتنظيم

- ركّز تحرير قطاعي الكهرباء في أبوظبي وسلطنة عُمان كثيرًا على مشاركة القطاع الخاص في إنتاج الكهرباء (والمياه). ويمتلك القطاع الخاص الآن كل طاقة توليد الكهرباء تقريبًا في كلا البلدين. وعُزيت نتيجة الإصلاح الناجحة هذه عمومًا إلى الدعم السياسي والبيئة الصديقة للأعمال التي أوجدتها الجهود المنسقة للجهات التنظيمية وصناع السياسات. علاوةً على ذلك، ساعد أيضًا التعويم الإلزامي لما لا يقل عن 40% (35% سابقًا) من أسهم مشاريع التوليد في سوق مسقط للأوراق المالية في تطوير سوق الأسهم المحلي في سلطنة عُمان واستفاد منه المجتمع.

يفترض أن إشراك القطاع الخاص يُدسّن الكفاءة التشغيلية مقارنةً بالمشاريع التي تديرها الحكومة. ومع ذلك، إذا لم تُوضع الشيكات والأرصدة في مكانها، فإن احتمال وجود سوق محتكرة يهيمن عليها عدد محدود من الجهات من القطاع الخاص لا يزال قائمًا. ولتجنب هذه النتيجة، شملت استراتيجيات الإصلاح في كل من أبوظبي وسلطنة عُمان تطبيق حد حصص السوق للحماية من أي إساءة استخدام في السوق. في كلا البلدين، لا يُسمح لمقدمي الطلبات الحصول على أي طاقة جديدة أو أولئك الذين يرغبون في توسيع نطاق طاقتهم الحالية بأن يمتلكوا جماعيًا أكثر من 25% من الطاقة السوقية دون مراجعة الهيئة التنظيمية والحصول على موافقتها مسبقًا. ويمثل الحد البالغ 25% حافزًا للمراجعة التنظيمية للتأكد من أن انتهاك الحد لن يؤدي إلى سوق أقل تنافسية. وساعدت هذه السياسة في تطوير أسواق أقل تركيزًا في كلتا البلدين. ويعد مؤشر هرفندال-هيرشمان إحدى الأدوات التنظيمية المستخدمة لتقييم تركيز القوة في السوق. ويشير مؤشر هرفندال-هيرشمان الذي يقل عن 1,800 إلى وجود سوق للكهرباء بالجملة أقل تركيزًا (وربما أقل تنافسية). وتتمتع كل من أبوظبي وسلطنة عُمان بدرجات منخفضة في مؤشر هرفندال-هيرشمان، مما يوفر الظروف المناسبة للأسواق يحتتم أن تكون تنافسية. ومع ذلك، يجب على الشركات القائمة في هذين البلدين المنافسة فقط أثناء دخول السوق.

وضع حد بدثنان الحصص السوقية كان قرارًا واعيًا لمنع أي إساءة استخدام محتملة للسوق.

الشكل 2: مؤشر هرفندال-هيرشمان للأسواق الكهربائية بالجملة في دول مجلس التعاون الخليجي ودول الاتحاد الأوروبي



المصدر: (1) احتسبها كابسبارك للدول الأعضاء في دول مجلس التعاون الخليجي لعام 2018 و(2) تم جمعها من مصادر مختلفة للأسواق الكهربائية بالجملة الأوروبية، لعدة سنوات بين 2015-2017

5. أدت ضوابط الأسعار متعددة السنوات مع مخططات الحوافز إلى تحسين كفاءة التكلفة وجودة الخدمة في أعمال الشبكات - من عام 1999، طور مكتب التنظيم والرقابة وطبق إطاراً تنظيمياً من خلال نهج استشاري شفاف يستند إلى ضوابط الأسعار متعددة السنوات لأعمال النقل والتوزيع في أبوظبي. ومع ذلك، كان مقيداً بسبب توافر البيانات والتوقعات الفورية والقوية. اعتمدت هيئة تنظيم الكهرباء عند إنشائها إطاراً مماثلاً. وتقدم ضوابط الأسعار متعددة السنوات- بالإضافة إلى الأداء والحوافز المستندة إلى النتائج- محركاً قوياً لهذه الشركات لخفض تكاليفها. وقد يؤدي ذلك إلى خفض تكاليف وحدة الكهرباء والمياه، وبالتالي، تعريفات العملاء أو متطلبات الدعم أو كليهما. ويمكن أن تحسن أيضاً جودة الخدمة التي تقدمها هذه الشركات وعمليات نظامها.

6. انتقلت إصلاحات أسعار التجزئة بوتيرة أبطأ من المتوقع - أدرزت كل من أبوظبي وسلطنة عُمان تقدماً ملحوظاً في تفكيك وإصلاح قطاعي الكهرباء وفرض تعريفات أعلى، وفي بعض الحالات، تعكس تكلفة فئات المستهلكين المختلفة خلال العقد الماضيين. ومع ذلك، لا تزال رسوم الكهرباء في هذين البلدين مدعومة بشدة للعديد من المستهلكين السكنيين. ويتمتع مكتب التنظيم والرقابة وهيئة تنظيم



تخلفت وتيرة إصلاح أسعار التجزئة عن التطورات القائمة في سوق الكهرباء بالجملة.

الكهرباء بدرجة كبيرة من الاستقلالية التنظيمية والمؤسسية في تحديد التعريفات. ومع ذلك، تتطلب أي تعديلات على تعريفات المستهلك الحصول على موافقة إدارتهما المعنية. ويبرز ببطء إصلاحات الأسعار في قطاع البيع بالتجزئة التحديات التي تواجه الهيئات التنظيمية في موازنة تعريفات المستهلكين مع أسعار السوق أو مستويات استرداد التكاليف.

بينما تتجه سلسلة قيمة الكهرباء بالجملة نحو سوق أكثر تنافسية، تظل مستويات الأسعار في قطاع البيع بالتجزئة خاضعة للتنظيم بشدة وأقل من تكلفة الخدمة. ويتوقف تحقيق نتائج الإصلاح المنشودة والمحافظة عليها على موازنة تعريفات المستهلكين مع أسعار السوق أو مستويات استرداد التكاليف ومعايرة وتيرة ونطاق الإصلاحات في قطاع الكهرباء. ومع ذلك، كان قرار رفع تعريفات المستهلكين دائمًا قرارًا اتخذته السلطات. وبمجرد أن يقرروا رفع تعريفات المستهلكين، كما هو الحال في أبوظبي في عام 2015، تميل التعريفات إلى الارتفاع بسرعة لتعكس التكاليف. كما هي الحال دائمًا، تتطلب إصلاحات التعريفات تقييمًا دقيقًا للتأثير وتوقيته، نظرًا لتأثيرها المحتمل على النمو الاقتصادي.

التوصيات الرئيسية

لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع لإصلاح سوق الكهرباء. وتتطلب عمليات تصميم وتنفيذ الإصلاح والتخصيص ليناسب الاحتياجات المحلية. وتشير تجارب تحرير سوق الكهرباء في أبوظبي وسلطنة عُمان وخصصتها إلى الدوافع المهمة لإصلاح السوق بنجاح. ويساعد الالتزام والدعم السياسي، إلى جانب التشريعات جيدة الصياغة، على تهيئة مناخ مواتٍ لإصلاح السوق. وتؤدي الهيئة التنظيمية المستقلة والشفافة والمتسقة دورًا حاسمًا في إنشاء نظام تنظيمي طويل الأجل عادل ومستقر. ويتطلب التقدم في التقنيات وهيكل السوق والتحديات الناشئة المزيد من القدرات التنظيمية. يجب أيضًا التطرق إلى عوامل أخرى، مثل حصة السوق، لمنع أي إساءة استخدام محتملة للسوق. ويعد إصلاح الأسعار كما ينبغي مكونًا أساسيًا لتحقيق أهداف إصلاح السوق.

عن كابسارك

مركز الملك عبد الله للدراسات والبحوث البترولية (كابسارك) هو مركز عالمي غير ربحي يجري بحوثاً مستقلة في اقتصاديات وسياسات وتقنيات الطاقة بشتى أنواعها بالإضافة إلى الدراسات البيئية المرتبطة بها. وتتمثل مهمة كابسارك في تعزيز فهم تحديات الطاقة والفرص التي تواجه العالم اليوم وفي المستقبل من خلال بحوث غير منحازة ومستقلة وعالية الجودة لما فيه صالح المجتمع، ويقع كابسارك في الرياض بالمملكة العربية السعودية.

إشعار قانوني

© حقوق النشر 2019 محفوظة لمركز الملك عبدالله للدراسات والبحوث البترولية (كابسارك). لا يجوز استخدام هذا المستند أو أي معلومات أو بيانات أو محتوى يتضمنه دون نسبته بشكل ملائم لكابسارك. كما لا يجوز إعادة إنتاج هذا المستند أو جزء منه دون إذن خطي من كابسارك. ولا ينشأ عن المعلومات الواردة في هذا المستند أي ضمان أو تعهد أو أي مسؤولية قانونية—سواء مباشرة أو غير مباشرة—تجاه دقتها أو اكتمالها أو فائدتها. كما لا يجوز أن يعتبر هذا المستند—أو أي جزء منه—أو أن يفسر كنصيحة أو دعوة لاتخاذ أي قرار.



مركز الملك عبدالله للدراسات والبحوث البترولية
King Abdullah Petroleum Studies and Research Center

www.kapsarc.org