نقد البنية المؤسسية والأداء المؤسسي لسياسات الطاقة في العراق – دراسة نظرية بعد عام ٢٠٠٣

الباحث

زيد محمد علي أمين شمسه

معهد العلمين للدراسات العليا ـ قسم العلوم السياسية

Zaidmshamsa@gmail.com

الأستاذ الدكتور

حسن لطيف الزبيدي

رئيس جامعة الفرات الأوسط التقنية

Hasan_alzobadee@atu.edu.iq

Critique of the institutional structure and institutional performance of energy policies in Iraq - a theoretical study after 2003

Reasrcher

Zaid Mohammad Ali Ameen Shamsa

Al-Alamein Institute for Graduate Studies - Department of Political Science

Prof. Dr.

Hassan Lateef al-Zubaidi

President of Middle Euphrates Technical University

الملخص:-

إن البنى المؤسسية لسياسية الطاقة في العراق في وزارتي الكهرباء والنفط لهما الاثر الكبير في سياسات الطاقة وكيفية ادارة مهام الطاقة في العراق وتناول البحث ما هية سياسات الطاقة من خلال بعض التعريفات للسياسة العامة وكيف يمكن النظر للسياسة العامة وكيفية عمل صنع السياسة وما هي درجة اشتراك المؤسسة الرسمية في رسم السياسة العامة وبعد ذلك تناولنا سياسة الطاقة وانواع سياسات الطاقة للدول المنتجة والمستهلكة و تناولنا البنية المؤسسية لسياسات الطاقة في العراق وماهو تقويم اداء الطاقة وماهي ادوات ضعف هذا القطاع وفي النهاية تناولنا نقد مناهج ومقاربات السياسة للطاقة في العراق ومن ثم الخاتمة.

الكلمات المفتاحية: سياسات الطاقة، السياسة، السياسات العامة، قطاع الطاقة، الدولة، اقتصادية.

Abstract:-

The institutional structures of energy policy in Iraq in the Ministries of Electricity and Oil have a major impact on energy policies and how energy tasks are managed in Iraq. The research addressed the nature of energy policies through some definitions of public policy, how public policy can be viewed , how policy making works , and what is the degree of involvement of the official institution in formulating public policy. Then, we discussed energy policy and the types of energy y policies of producing and consuming countries. We discussed, also, the institutional structure of energy policies in Iraq, and what assessment of energy performance and what tools of weakness of this sector. In the end, we discussed the criticism of energy policy methods and approaches in Iraq, and then the conclusion.

Keywords: energy policies, policy, public policies, energy sector, country, economic.

أولاً: المقدمة:ـ

تضم البنية المؤسسية لسياسة الطاقة في العراق وزارتي النفط والكهرباء اللتين تضطلعان بمهام إدارة قطاع الطاقة، بما في ذلك فعاليات الإنتاج والتوزيع والتطوير، ويتوليان رسم السياسات الخاصة بالطاقة، بحسب اختصاص كل منهما، اذ تتولى وزارة النفط إدارة قطاع النفط والغاز، وجميع العمليات ذات الصلة من تنقيب عن النفط والغاز، واستخراج النفط الخام والغاز، ونقله، وتكريره، وتوزيعه وتصديره. فيما تسيطر وزارة الكهرباء على قطاع انتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها عبر شركاتها العامة. وهنالك تشكيل مؤسسي حديث هو المجلس الوزاري للطاقة الذي يعنى بالتنسيق بين مفاصل هذه البنية المؤسسية.

تتعلق البنية المؤسسية بهيكل سياسات الطاقة في بلد ما وعملها، وعدت بعض البلدان في الماضي ومازالت تعد بأن قطاع الطاقة يجب ان يكون تحت اشراف الدولة اشرافاً مباشراً من خلال الشركات الحكومية، اما اليوم فهنالك توجه نحو خصخصة مؤسسات قطاع الطاقة وفي الوقت نفسه المحافظة على الإطار القانوني فيما يتعلق بمشكلات التخزين ومعايير الامان والخدمة العامة وتعليمات الاحتكار الطبيعي والضرائب. وفي العراق ما تزال الدولة تهيمن على اغلب مفاصل هذا القطاع، باستثناء مجالات الاستثمار في انتاج النفط الخام والكهرباء، وخصخصة التوزيع بالنسبة للمشتقات النفطية، ومحاولات الخصخصة الجزئية لقطاع توزيع الكهرباء.

لقد وجهت العديد من الانتقادات للبنية المؤسسية لقطاع الطاقة في العراق، ومن أهمها عدم وضوح الصلاحيات والمسؤوليات بين المؤسسات العاملة في القطاع لاسيما وزارتي النفط والكهرباء، مما ادى ذلك إلى تداخل الاختصاصات وتضارب المصالح، فضلا عن النقد المتصل بالفساد المالي والإداري، ونقد مناهج ومقاربات سياسات الطاقة التي تقوم بنفيذها وزارتي النفط والكهرباء، نيابة عن الحكومة.

ينطلق هذا البحث من فرضية مفادها أن "البنية المجزأة لسياسات الطاقة، والمشكلات الهيكلية في مؤسسات الدولة قد اثرت في جودة سياسات الطاقة المتبناة، وعرقت إمكانية

تحقيق أهدافها"، فكان أداء قطاع الطاقة متواضعا وتشوبه العديد من المشكلات.

ثانياً: ماهية سياسات الطاقة

تتعدد التعريفات للسياسة العامة، فالسياسة هي برنامج عمل هادف، يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع. وهي أيضا تعد مجموعة من قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام[١]. وبهذا المعنى يشير مصطلح السياسة إلى تلك الأنشطة المؤثرة أو المسيطرة على عمل الحكومة بهدف صياغة سياساتها العامة وتوجهاتها. وثمة تعريفان شائعان للسياسة العامة قدمها اثنان من علماء السياسة، الأول هو ديفيد ايستون الذي عرفها بأنها "التخصيص السلطوي للقيم" أما التعريف الثاني فهو لهارولد لاسويل الذي عرفها بأنها "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟"، ويتضح من هذين التعريفين أنه يجب أن تكون هنالك سلطة مسؤولين حكوميين بمقدورهم تقرير التفضيلات أو القيم التي سيتم اختيارها دون غيرها نيابة عن الشعب[٢].

مع ذلك يمكن النظر إلى السياسة العامة على انها عبارة عن خطة أو برنامج أو اهداف عامة محددة يمكن أن تظهر في اتجاه واضح للعمل الحكومي خلال مدة زمنية مستقبلية، بما يعبر عن العلاقات بين أنظمة ومصالح مختلفة.

إن عملية صنع السياسة هي من حيث الجوهر برنامج متصل يشمل عمليات التخطيط وإعداد القرار، وتترك فيها عناصر تتمتع بدرجات متقاربة من السلطة والصلاحية داخل النظام السياسي إضافة إلى الخبراء والفنيون في مصنع الخطط والبرامج وذلك للطبيعة الفنية والمعقدة للمشكلات التي تجابه المجتمع.

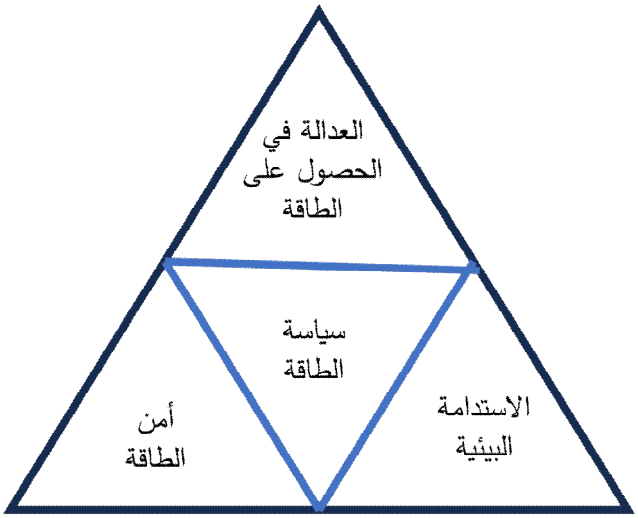
وتتباين درجة اشتراك المؤسسات الرسمية السياسية في رسم السياسة العامة من نظام لآخر. بل من حقبة لأخرى داخل النظام نفسه. غير انها عملية ذات طابع ديناميكي، ومحصلة تفاعل بين أفراد وجماعات ومصالح ومؤسسات حكومية وعوامل خارجية بكل ما ينظمه من مشاورات واتصالات وضغوطات تمارسها الأطراف المعنية. ترتبط بآلية سياسية وقضية أو مجال معين وبنطاق زمني محدد. فيما تمر عملية صنع السياسات العامة بخطوات عدة: تحديد المشكلة العامة، وضع المشكلة على أجندة الحكومة، صياغة البدائل واختيار

البديل المناسب، مرحلة القرار أي إصدار السياسة العامة في الشكل القانوني الذي تكتسبها شرعية ويضفي عليها قوة الإلزام، وأخيرا، مرحلة التمويل.

وبالنسبة لسياسة الطاقة فهي تشمل مجموعة الترتيبات التي تتبناها دولة أو جهة عامة أو خاص لمواجهة عمليات تطوير الطاقة وتحويلها وتوزيعها واستخدامها، وتشمل التشريعات أو مجموعة القواعد والإجراءات التي تطبقها الدول أو المؤسسات أو الجهات، مستخدمة أساليب وأدوات محددة في سياستها لبلوغ اهداف معينة، وهذه الأهداف والغايات لا يكفي ان تكون منسجمة بعضها مع البعض الآخر وحسب، بل ومنسجمة ايضاً داخل اطار عملي أو استراتيجية عملية أي يمكن ان يحققها الناس في عالم الواقع[٣].

وبهذا المعنى فهي مجموعة الترتيبات التي تتبناها دولة أو جهة عامة أو خاصة لمواجهة عمليات تطور الطاقة وتحويلها وتوزيعها واستخدامها، وتشمل التشريعات أو مجموعة القواعد والإجراءات التي تطبقها الدول والمؤسسات والجهات المستخدمة أساليب وأدوات محددة في سياستها لبلوغ اهداف معينة وهذه الأهداف والغايات لا يكفي ان تكون منسجمة بعضها مع البعض الاخر وحسب بل منسجمة داخل اطار عمل أو استراتيجية عملية أي يمكن ان يحققها الناس في عالم الواقع[٤].

ويوضح الشكل (١)، ان سياسة الطاقة ستكون في قلب مثلث الطاقة الذي يشير إلى ثلاثة أبعاد هي: العدالة في الحصول على الطاقة، وأمن الطاقة، والاستدامة البيئية وقد تطورت العدالة والشمول من التركيز على إمكانية الوصول فقط إلى احتضان التنمية الاقتصادية المستدامة. وقد قفز الأمن من ضمان الإمدادات إلى تنويع مزيج الطاقة. وتشمل الاستدامة الآن شكلاً أوسع من الطاقة النظيفة يتجاوز إزالة الكربون، في حين يتطلب الاستعداد للانتقال المزيد من التركيز على البيئات التنظيمية والمالية، وهذه العناصر الثلاث في المثلث هي ضرورات[٥]. لأنها من تعمل على تحقيقه، وإيجاد التوليفة المناسبة من البرامج والتشريعات والقواعد والإجراءات التي تستهدف تحقيقها.



شكل (١): سياسة الطاقة ومثلثها

الشكل من عمل الباحثين.

ثالثاً: أنواع سياسات الطاقة

يمكن تقسيم سياسات الطاقة على عدة أنواع بحسب زاوية النظر اليها: اذ تقسم سياسات الطاقة بحسب طبيعة الدول، على نوعين: الأول هو سياسات الدول المنتجة: ما من شك أن طبيعة الدولة المنتجة تختلف عن تلك المستهلكة، اذ ان وفرة موارد الطاقة تجعل سياسة الطاقة فيها تعمل أكثر على احداث توازن ما بين حاجات الاستهلاك الداخلي من جهة، وفرص الحصول على الموارد المالية المتأتية من بيع الطاقة في الأسواق الدولية من جهة أخرى. وعلى سبيل المثال فقد انتهجت الدول المنتجة للنفط عدة انواع من السياسات منذ عام (١٩٧٣) وكان لها اثر كبير في العرض العالمي ويمكن اجمالها بالاتي[٦]:

١- سياسة تغليب المتطلبات المالية (١٩٧٣- ١٩٨٥) تكمن في الحد من العرض النفطي بحيث يكون مناسبا للطلب عليه واعطائه السعر الفعلي.

٢- سياسة تغليب السوق من (١٩٨٦ -١٩٩٩) وتكمن هذه السياسة في زيادة. العرض دون خلق توازن بينه وبين الطلب بسبب محاولة بعض الدول المنتجة استعادة حصتها من السوق.

٣-سياسة تثبيت الاسعار ابتداء من عام (٢٠٠٠) إلى ظهور أوبك بلص (OPEC+) ٢٠١٦ تجمع هذه السياسة بين السياستين السابقتين، حيث يتم ضبط العرض النفطي من قبل دول الاوبك، بحسب وتيرة ارتفاع الأسعار وانخفاضها؛ فعندما ترتفع أسعار النفط خارج نطاق ٢٢- ٢٨ دولار لأكثر من عشرين يوما تجاريا متتاليا تقوم الدول بخفض عرض النفط الذي تنتجه.

٤- سياسة وقف تدهور الأسعار ٢٠٢١/٢٠٢٠. وهي سياسة تعاونية بين المنتجين داخل أوبك وخارجها، وقد برزت بقوة في ظل جائحة كوفيد التي تدهورت في ظلها أسعار النفط إلى مستويات غير مسبوقة.

أما الثاني فهو سياسات الدول المستهلكة: ومن هنا نجد ان للنفط اهمية كبرى في اسواق الطاقة العالمية حيث حولت النفط من سلعة تجارية عالمية ضرورية للطاقة والتطور التكنولوجي إلى سلعة استراتيجية لها اهميتها في الحرب والسلم على حد سواء، إذ احتل موضوع تنويع مصادر الطاقة أولوية في سياسات الطاقة في الدول الصناعية منذ عقود واعتبرته بعض الدول مطلباً ضرورياً لتحقيق امن امداداتها من الطاقة، وامنها القومي أيضا ومن ثم فان هذا النوع مبني على اعتبارات سياسية واقتصادية في ان واحد وادى ذلك إلى توجه الدولة الصناعية وتطوير استخدام بدائل النقط (الفحم، الطاقة النووية، الغاز الطبيعي، الرمال النفطية والزيت الصخري، طاقة الكتل الحيوية واخيرا الاتجاه نحو الطاقات المتجددة)، ومنذ السبعينات بدأ الاتجاه نحو تطوير تقنيات استخدام الطاقة البديلة إلا ان هذا مهما كان لم يؤثر على عالمية النفط باعتباره أهم مصادر الطاقة في السوق الدولية[٧].

وقد تقسم سياسات الطاقة بحسب طبيعة الطاقة المستخدمة، وهي على نوعين أيضا: السياسات المعتمدة على الوقود الاحفوري اذ تعتمد ٣٥ دولة على الأقل على أكثر من ٩٠٪ من احتياجاتها من الطاقة من الوقود الأحفوري كما هو واضح في (الجدول ١) وظهر ذلك جلياً في الفحم والنفط والبنزين والغاز الطبيعي. ويبدو أن معدل الاستهلاك يرتفع بشكل حاد في الاقتصادات النامية التي تتمتع باحتياطيات نفطية غنية أو قريبة منها. وما تزال أغلب دول العالم معتمدة بشكل أساس على الوقود الاحفوري في مزيج الطاقة، ومن خلال الجدول نجد ان اعلى الدول من حيث اعتمادها على هذه السياسة هي في الغالب من كبار

منتجي النفط أو الغاز وهي (عمان وقطر) أو التي تفتقر إلى الموارد الطبيعية التي تعزز تنويع مزيج الطاقة.

جدول (١): نسبة الاعتماد على الوقود الاحفوري في اعلى خمسين دولة عام ٢٠٢٣

ت	الدولة/ المنطقة	نسبة الاعتماد
1	عمان	100.00%
2	قطر	100.00%
3	الكويت	100.00%
4	السعدية	100.00%
5	بنين	100.00%
6	ترينيداد وتوباغو	99.93%
7	البحرين	99.92%
8	الامارات	99.91%
9	الجزائر	99.86%
10	ايران	99.33%
11	ليبيا	99.00%
12	كازخستان	98.89%
13	مالطا	98.56%
14	اليمن	98.48%
15	أذربيجان	98.48%
16	سوريا	98.10%
17	أوزبكستان	98.01%
18	سنغافورة	97.59%
19	العراق	97.34%
20	الأردن	97.24%
21	الكيان الصهيوني	96.77%
22	مصر	96.37%
23	لبنان	96.37%
24	منغوليا	95.51%
25	ماليزيا	94.78%

ت	الدولة/ المنطقة	نسبة الاعتماد
26	اليابان	94.75%
27	مولدوفا	94.45%
28	قبرص	94.18%
29	استراليا	93.83%
30	هونغ كونغ	93.33%
31	بوتسوانا	91.93%
32	هولندا	91.77%
33	بولندا	91.30%
34	روسيا	91.07%
35	بيلاروسيا	91.05%
36	الارجنتين	89.80%
37	فنزويلا	89.72%
38	الدومنيكان	89.43%
39	المكسيك	89.35%
40	المغرب	89.33%
41	كوسوفو	88.60%
42	الاكوادور	88.31%
43	الصين	88.23%
44	تونس	88.15%
45	تركيا	87.94%
46	اليونان	87.83%
47	صربيا	87.14%
48	جنوب أفريقيا	86.97%
49	كوبا	86.52%
50	ايرلندا	86.03%

المصـدر: ttps://www.worldatlas.com/articles/countries-the-most-dependent-on-fossil-fuels.html

من جهة أخرى فأن الجدول (٢) يوضح الاتجاه العالمي لزيادة الاعتماد على الطاقة المتجددة التي تبلغ نسبتها عالميا حوالي ١٧٪ عام ٢٠٢٣، الامر الذي قاد إلى بروز (سياسات الطاقة المعتمدة على الطاقة المتجددة)، والدول العشرة التي تمتلك أكبر قدر من الطاقة

المتجددة هي أيسلندا والنرويج والسويد والبرازيل ونيوزيلندا والدنمارك والنمسا وسويسرا وفنلندا وكولومبيا وتعد أيسلندا هي الدولة التي تتمتع بأكبر قدر من الطاقة المتجددة، حيث أن ٨٦.٨٧٪ من طاقتها تأتي من مصادر متجددة وتأتي بعدها النرويج الدولة الثانية التي تمتلك أكبر عدد من الطاقة المتجددة، حيث بلغت ٧١.٥٦٪ من طاقتها من مصادر متجددة ومن ثم السويد هي الدولة الثالثة التي تمتلك أكبر عدد من الطاقة المتجددة حيث تولد ٥٠.٩٢٪ من الطاقة المستدامة وتولد البرازيل ٤٦.٢٢٪ من احتياجاتها من الطاقة من مصادر متجددة وتعد نيوزيلندا الدولة الخامسة التي تمتلك أكبر عدد من الطاقة المتجددة حيث بلغت ٤٠.٢٪ من طاقتها تأتي من مصادر متجددة اما الدنمارك هي الدولة السادسة التي تمتلك أكبر عدد من الطاقة المتجددة بنسبة ٣٩.٢٪ من الطاقة النظيفة وتولد النمسا ٣٧.٤٨٪ من احتياجاتها من الطاقة من مصادر متجددة وتأتي سويسرا الدولة الثامنة التي تمتلك أكبر عدد من الطاقة المتجددة بنسبة ٣٦.٧٢٪ من توليد الطاقة المتجددة اما فنلندا فقد بلغت ٣٤.٦١٪ من احتياجاتها من الطاقة من مصادر متجددة. وأخيراً، تكمل كولومبيا القائمة بنسبة ٣٣.٠٢٪ من طاقتها تأتي من مصادر متجددة، وبشكل أساسي من خلال الطاقة الكهرومائية.

جدول (٢): نسبة الاعتماد على الطاقة المتجددة في اعلى ١٢ دولة عام ٢٠٢٣

ت	الدولة	نسبة الاعتماد
1	ايسلندا	86.87%
2	النرويج	71.56%
3	السويد	50.92%
4	البرازيل	46.22%
5	نيوزلندا	40.22%
6	الدانمارك	39.25%
7	النمسا	37.48%
8	سويسرا	36.72%
9	فنلندا	34.61%
10	كولومبيا	33.02%

ت	الدولة	نسبة الاعتماد
11	البرتغال	32.70%
12	الاكوادور	32.35%
13	كندا	29.89%
14	فنزويلا	28.43%
15	كرواتيا	28.27%
16	البيرو	27.74%
17	تشيلي	26.52%
18	لاتيفيا	23.92%
19	فييتنام	22.73%
20	اسبانيا	22.34%
21	سريلانكا	21.40%

تم اختيار التي تزيد فيها نسبة الاعتماد على ٢٠٪.

المصدر: https://wisevoter.com/country-rankings/renewable-energy-by-country/

تأسست وزارة النفط عام ١٩٥٩ بعد اعلان الجمهورية العراقية بسنة واحدة، ويعود قانون وزارة النفط إلى عام ١٩٧٦ باسم قانون تنظيم وزارة النفط رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦[٨]، وعلى الرغم من تعديله في أكثر من مرة، إلا انه لا يلائم التطورات التي جرت في العراق والعالم، ويلائم طبيعة النظام الذي كان قائما آنذاك عند تشريع القانون. لذا فقد استهدفت التعديلات المتعاقبة تعديل بنية الوزارة، عبر استحداث مؤسسات (عهد الثمانيات)، وشركات (عهد التسعينات وما بعدها) حتى بلغت الان ١٥ شركة، ثم إضافة وكلاء جدد للوزارة (بعد عام ٢٠٠٣) حيث بلغوا الان ٤ وكلاء لشؤون الاستخراج والغاز والتصفية والتوزيع. فيما تعاقب على ادارتها ٢٩ وزيرا منذ تأسيسها، و١٢ وزيرا منذ التغيير عام ٢٠٠٣، وهذا يجعلها من أقل الوزارات استقرارا من ناحية التكليف الوزاري.

ويمكن عدُّ قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٥ المؤطر لسياسة الوزارة في مجال إدارة قطاع النفط والغاز، فهو يحدد اهداف العامة لعمل القطاع والمبادئ الحاكمة للسياسة العامة في مجال انتاج النفط والغاز، والمشروعات المرتبطة بهما، بما في ذلك الاستكشاف والتقييم، والحفر والاستصلاح، والإنتاج والمكامن، والتكرير والتصنيع، والنقل والتخزين والتحميل والتوزيع. وقد تضمن مبادئ مهمة تتعلق بالحفاظ على البيئة في المواد، ٤١، ٤٦، ٤٧، و٥٧ ترسيخا لمبدأ " المحافظة على البيئة"[٩].

فيما تأسست هيأة الكهرباء عام ١٩٩٩ بعد أن كانت دوائر الكهرباء مرتبطة بوزارة الصناعة والمعادن، وبعد عام ٢٠٠٣ تحولت إلى وزارة. وحدد قانون وزارة الكهرباء رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٧[١٠] أهدافها (المادة ٣) التي تتمثل بما يأتي: إعداد السياسة العامة لقطاع الكهرباء، وضع استراتيجية للطاقة الكهربائية، تشغيل منظومات الانتاج والنقل والتوزيع وادامتها، إدامة منظومة النقل داخل العراق وتوسيعها ومتطلبات الربط مع دول الجوار، الاستمرار بتوسيع منظومتي الانتاج والتوزيع، إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجالي الانتاج والتوزيع، تنظيم اشراك الحكومات المحلية في الاستثمار والشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالي الانتاج والتوزيع، الربط الكهربائي وبيع وشراء الكهرباء وإبرام مذكرات التفاهم والاتفاقيات مع دول الجوار، التوصية بمنح التراخيص إلى الشركات الخاصة الوطنية والاجنبية للاستثمار في مجالي إنشاء محطات الانتاج والتوزيع الجديدة، وأخيرا وضع الاسس

والقواعد العامة التي يجب ان يلتزم بها القطاعان العام والخاص بما يضمن مصالحهم ومصالح المستهلكين. وتعاقب على الوزارة ١١ وزيرا منذ عام ٢٠٠٣، استقال أحدهم بسبب الانتقادات التي وجهت لأداء الوزارة. وتتبع الوزارة ١٢ شركة تختص كل أربعة منها في نشاط إنتاج الكهرباء أو نقلها أو توزيعها: وتضم شركات إنتاج الكهرباء التي تقوم محطاتها بإنتاجها. أما شركات نقل الطاقة الكهربائية فتستلم الطاقة المنتجة من محطات التوليد التابعة لشركات الإنتاج من خلال محطات التحويل وخطوط الضغط العالي والفائق لتحويلها وتجهيزها إلى شركات التوزيع، كما تتولى دائرة التشغيل والتحكم بالسيطرة على كميات الطاقة الكهربائية والتحكم به من خلال مركز السيطرة الوطني. وتولد الوزارة الطاقة الكهربائية بواسطة ١٠٩ محطة غازية وحرارية بطاقة تصميمية تصل إلى ٢٦٤٦٩ ميكا واط فيما بلغ الإنتاج الفعلي ١٥٩٣٧ ميغا واط في عام ٢٠٢٢، على الرغم من ان احتياج البلد تصل إلى ٤٠ ألف ميكا واط، إضافة إلى وجود حاجة إلى ٢٠ ألف ميكا واط أخرى في حال نمو الصناعات المحلية.

وبموجب المادة (٢٠/ البند رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ المعدّل، وفي ٨ تشرين الثاني ٢٠٢٢ تم تشكيل المجلس الوزاري للطاقة ويتألف من نائب رئيس مجلس الوزراء/وزير النفط/ رئيساً، وعضوية وزراء المالية، الموارد المائية، الكهرباء، إضافة إلى رئيس الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، والمدير العام لدائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان/الامانة العامة لمجلس الوزراء/ سكرتيراً للمجلس. ويتولى المجلس الوزاري للطاقة بموجب المادة ٢٠/ثانيا/ أ "دراسة الموضوعات المتعلقة بشؤون الطاقة"[١١]. لذا فانه يمكن أن يضطلع بمهام تنسيق سياسة الطاقة بين وزارتي النفط والكهرباء.

خامساً: تقويم أداء قطاع الطاقة

يعاني قطاع الطاقة العراقي من ضعف التنسيق بين المؤسسات العاملة في القطاع، مما يؤدي إلى ضياع الفرص وضعف الفعالية. فضلا عن عدم الشفافية والمساءلة في إدارة القطاع، ومن ثم ظهور الفساد واستغلال النفوذ. فقد "اشتكت وزارة الكهرباء من غياب إطار مؤسسي ضروري للإصلاح، والذي ينعكس، إلى جانب الفساد العام والضغط

السياسي، على ضعف الأداء والإدارة في القطاع"[١٢]. وضعف القدرات البشرية في قطاع الطاقة: يعاني قطاع الطاقة العراقي من ضعف القدرات البشرية، مما يؤدي إلى عدم الكفاءة في إدارة القطاع. وهذه الانتقادات تجعل البنية المؤسسية لقطاع الطاقة في العراق غير ملائمة لسياسة طاقة فعالة ومستدامة، حيث تؤدي إلى:

- ضعف أداء القطاع: يؤدي عدم وضوح الصلاحيات والمسؤوليات وضعف التنسيق وعدم الشفافية والمساءلة وضعف القدرات البشرية إلى ضعف أداء القطاع، مما يؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف المرجوة من سياسات الطاقة. فقد أشر تقرير ديوان الرقابة المالية على سبيل المثال ان محطة الناصرية الحرارية المتكونة من أربعة وحدات سعة ٢١٠ ميكا واط تعاني من عدد كبير من المشكلات الفنية نتيجة لعدم تأهيل الوحدتين الأولى والثانية منذ عام ٢٠٠٢، والوحدتين الثالثة والرابعة منذ عام ٢٠١٠، جعل المحطة تفقد ٤٠٪ من الطاقة التصميمية، وإذ تحتاج المحطة لمبلغ ٢٠٠ مليون دولار لتشغيلها بكامل طاقتها التصميمية، وعند ذلك فان الكلف التشغيلية ستبلغ ١٥ دولار أمريكي للميكا واط/ ساعة تعد منخفضة جدا مقارنة مع كلف شراء الطاقة الكهربائية من المحطات الاستثمارية التي تصل إلى ٣٢ دولار أمريكي للميكا واط/ ساعة[١٣].
- زيادة التكاليف: يؤدي ضعف أداء القطاع إلى زيادة التكاليف، مما يؤثر سلبًا على الاقتصاد العراقي. وبحسب تقرير ديوان الرقابة المالية الذي راجع أداء وزارة الكهرباء في إطار التعاقدات الاستثمارية التي أبرمتها لشراء الطاقة الكهربائية على أساس أسلوب خذ أو ادفع (Take or Pay) اذ ان الطاقة المتعاقد عليها تعادل ٩٠٪ من الطاقة الاجمالية لمحطة بسماية مثلا، والوزارة ملزمة بالشراء حتى وان لم تستلم هذه الطاقة، اذ تحملت الوزارة مبلغ ٥٠٧٧٧٦٢٨ دولار أمريكي لشهري تشرين الثاني وكانون الأول من عام ٢٠١٩ الناتجة عن عدم تشغيل المحطة بالكامل بسبب انخفاض تجهيز الغاز الإيراني. وبالمثل دفعت الوزارة ١٦٠٦٢٤٢١ دولار امريكي لطاقة لم تستلم خلال المدة حزيران ٢٠١٨-كانون الأول ٢٠١٩ من محطة الرميلة الاستثمارية التي تشغلها شركة شمارا[١٤]. كما ان تأخر التحول إلى الدورة المركبة

في عدد من المحطات يعني ارتفاع تكاليف انتاج الكهرباء، اذ ان التكلفة التخمينية لنصب معدات الدورة المركبة في ثلاث محطات هي: شط العرب، والرميلة والعمارة تبلغ ١.٣٥٢ مليار دولار، في حين أن المبالغ التي يتم صرفها لشراء الكمية من الطاقة الكهربائية نفسها من المستثمرين ستكلف ٩.٨٢٥ مليار دولار خلال مدة العقد البالغة ١٥ سنة[١٥].

- تلوث البيئة: يؤدي ضعف أداء القطاع إلى زيادة التلوث البيئي، مما يشكل تهديداً للصحة العامة والبيئة. فقد سجل ديوان الرقابة المالية عددا من المخالفات البيئية على شركة مصافي الوسط مصفى الدورة للمدة ٢٠١٦-٢٠١٩ نتيجة قيام المصفى بإنشاء أربعة حفر كبيرة لتصريف المخلفات الصلبة المطروحة من وحدة معالجة المياه الصناعية، وهي قريبة نسبيا من مجرى نهر دجلة، فيما يشكل مخالفة واضحة لقانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩[١٦]. وبالنسبة لوزارة النفط فقد اشرت تقارير ديوان الرقابة المالية هدرا كبيرا في الغاز المصاحب، بسبب عدم وضوح الرؤيا لدى وزارة النفط في تصنيف الغاز المصاحب، التي عدته غير قابل للاستثمار، وكونه غاز حامضي لذا تم حرق كميات كبيرة منه، بينما بينت الفحوصات المختبرية احتواءه على مركب (C_1-C_2) بنسب تتجاوز ٨٠٪ والتي هي المادة الأساس للغاز الجاف المغذي لمحطات الطاقة الكهربائية فضلا عن انخفاض الحموضة فيه، وبالنتيجة فقد شخص الديوان "عدم جدية الوزارة في الحد من هدر الغاز المصاحب والاستفادة منه لغرض سد الحاجة المحلية للاستخدام المنزلي والصناعي وخصوصا انتاج الطاقة الكهربائية"[١٧].

ولذلك، فإن إصلاح البنية المؤسسية لقطاع الطاقة في العراق يعد من أهم التحديات التي تواجه العراق في ظل سعيه لتحقيق التنمية المستدامة.

سادساً: نقد مناهج ومقاربات سياسة الطاقة في العراق

تعاني خطط التنمية بعامة، وخطط الطاقة وسياساتها من مضامين قصور واضحة، أدت إلى عدم فاعلية التخطيط التنموي، وضعف سياسات الطاقة على حد سواء، وان كان التأثير متبادلا فيما بينهما، فسياسات الطاقة التي فشلت في مواجهة أزمات الطاقة في العراق

أسهمت في فشل استراتيجيات التنمية وخططها.

ومن نافلة القول أن أيا من هذه أهداف سياسات الطاقة وخططها لم يتم تحقيقيها وذلك لأسباب عديدة منها:

١. التفاؤل المفرط الذي اتسمت به سياسات واستراتيجيات الطاقة وغياب الواقعية في اختيار الأهداف، فعلى سبيل المثال نصت استراتيجية الطاقة وخطة التنمية الوطنية وخطة وزارة النفط على الوصول بالإنتاج من النفط الخام إلى معدل يتراوح ما بين ٦-٨ ملايين برميل يوميا. وهو هدف بعيد المنال، حتى في ظل جولات التراخيص التي تفاءلت وزارة النفط بشأنها.

٢. وفي ٣٠ حزيران ٢٠٢١ وجهت عضو اللجنة النيابية للطاقة النائب زهرة البجاري، انتقادات قوية لوزارة الكهرباء على خلفية ازمة الكهرباء صيف ذلك العام وقالت ان هناك "أموراً عديدة أسهمت في استمرار نقص التجهيز الحاصل في الطاقة الكهربائية بينها الاعتماد على الغاز المستورد من الجانب الإيراني، وإهمال المصافي، واستهداف أبراج الطاقة، وعدم استثمار المصادر الداخلية والاعتماد عليها". وأن "وزارة الكهرباء لم تضع خطة إستراتيجية حقيقية تعمل على تحسين الطاقة الكهربائية، كما أن نقص التجهيز في الطاقة الكهربائية يكمن في عدم الاعتماد على المصادر الداخلية للطاقة، وعدم وجود تنسيق وتعاون بين وزارة الكهرباء ووزارة النفط بخصوص تزويد المحطات الكهربائية بالوقود"[١٨].

٣. اهمال العوامل الداخلية السياسية والأمنية التي كانت حاسمة في عرقلة تلك الأهداف، فأحداث داعش الإرهابي، والخلافات السياسية كانت سببا عرقل أغلب الخطط التنموية ومنها استراتيجية الطاقة المتكاملة. فعلى سبيل المثال: "أدت المعارضة السياسية المستمرة والطريق المسدود الذي حال دون اصدار الميزانية إلى تباطؤ التقدم على نموذج توزيع الشبكة الذكية الذي تم الاتفاق عليه مع شركة Siemens ان لم يكن قد توقف بالكامل". ويمكن ان هذا التأخير قد اثر سلبا في الاتفاق مع جنرال الكتريك لإعادة تأهيل محطات الطاقة وتعزيز شبكات النقل في المحافظات المحررة[١٩].

٤. اهمال العوامل الخارجية لاسيما العلاقة مع أوبك وأثرها في السياسة النفطية، ومن ثم في سياسة الطاقة، فقد اثرت الاتفاقية على خفض الإنتاج مع أوبك في انتاج النفط الخام، ومن ثم أثرت في انتاج الغاز المصاحب الذي بلغ ١٩ مليار متر مكعب/سنويا عام ٢٠٢٠، وهو أقل بحوالي ٧ مليارات متر مكعب/سنويا التي بلغها في عام ٢٠١٩، وقد تأثرت عمليات جمع الغاز بسبب انخفاض إنتاج الغاز المصاحب مع انخفاض انتاج النفط الخام. وقد تحول الامر إلى نقص مؤقت في المواد الأولية لمحطات الطاقة في المناطق التي يرتفع فيها الطلب[٢٠]. وبالمثل كانت الضغوط الامريكية على إيران باستخدام ملف الغاز المصدر منها إلى العراق واحدا من الملفات التي اثرت في سياسة الطاقة، وكانت سببا في عرقلة تنفيذ الخطط السنوية لوزارة الكهرباء.

٥. اعتمادها التخطيط من الأعلى إلى الأسفل، اذ ان جهة اعداد الاستراتيجية هي "هيأة المستشارين" في مجلس الوزراء بإسناد فني من شركة "بوز اند كومباني" التي عقدت ٤٠ اجتماعات مع لجنة الاعداد التي ضمت ٣ أعضاء من هيأة المستشارين، وعضوين من وزارة التخطيط، وعضو من مكتب نائب رئيس مجلس الوزراء، وعضوين من وزارة النفط، وعضو واحد من وزارات الكهرباء والصناعة والمالية والبيئة والموارد المائية. وهذا التمثيل الضعيف لوزارتي النفط والكهرباء أفقد الوزارتين الشعور بامتلاك الاستراتيجية وأدى إلى عدم تبنيهما لها.

٦. لم يشرع أي قانون ينظم استراتيجيات الطاقة، الامر الذي جعلها حبيسة مكاتب المسؤولين.

٧. التغييرات السياسية وتعاقب الوزراء على إدارة وزارتي النفط والكهرباء "جعلهم يتبنون منهجا لا يقوم على استكمال ما بدأه سلفهم، والتمهيد لخلفهم، فاغلب الوزراء كان يبدأ عمله في الوزارة من نقطة جديدة لا تعد الخطة السابقة جذابة من وجهة نظره"[٢١]. وكان هذا التعاقب أيضا سببا في اهمال عدد من الخطط، ففي عام ٢٠١٩ أعلنت وزارة الكهرباء عن خطة لتحديث شبكات النقل والتوزيع بقيمة تصل إلى حوالي ٣ مليارات دولار (٢ مليار دولار للنقل ومليار واحد للتوزيع)، بهدف

جعل الشبكة قادرة على توصيل ما لا يقل عن ٢٠ ساعة من التيار الكهربائي في جميع انحاء العراق. إلا ان الخطة لم تحظ بتأييد مجلس النواب بعد استقالة حكومة عادل عبد المهدي[٢٢].

٨. ارتهان سياسة الطاقة لأوضاع المالية العامة، المرهونة هي الأخرى لأسعار النفط في الأسواق الدولية، ففي عام ٢٠٢٠، وفي ظل تداعيات جائحة كوفيد ١٩ أدت الازمة المركبة (الصحية والاقتصادية) إلى تفاقم عجز الحكومة عن أداء التزاماتها الشهرية البالغة ٤.٢ مليار دولار امريكي، بما في ذلك فاتورة رواتب الموظفين والمتقاعدين، وحتى في ظل التعافي التدريجي إثر اتفاق أوبك+ تمكن العراق من تحقيق عائد يبلغ ٢.١ مليار دولار تعادل نصف التزامات الحكومة باستثناء الانفاق على الاستثمار في الطاقة.

٩. من جهة أخرى، فان ضخامة حجم الدعم المقدم لأسعار الطاقة في العراق الذي يبلغ ٦٢.٤٪ من اجمالي سعر الوقود الاحفوري الذي يجعل العراق في المرتبة التاسعة عالميا من حيث ضخامة الدعم[٢٣]، في عام ٢٠٢١ يعوق هو الاخر في تمويل مستدام لقطاع الطاقة، وبحسب صندوق النقد الدولي فأن فاتورة دعم الطاقة في العراق لعام ٢٠٢١ قد تجاوزت ٢٢٪ من مجموع الإيرادات العامة (١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي)، ويمثل دعم المشتقات النفطية قرابة نصف المبلغ، أما البقية فتشمل دعم الكهرباء والغاز، وقد صرحت وزارة النفط العراقية تموز ٢٠٢٢ بأن خسائر الموازنة العامة من دعم البنزين المحسن المستورد وزيت الوقود قد يتجاوز ستة مليارات دولار هذه السنة لوحدها، وهذا المبلغ قد يكون غير دقيق لأنه لا يشمل الدعم المقدم للمصافي العراقية فيما يخص سعر برميل النفط الخام المجهز لها[٢٤].

سابعاً: الخاتمة

بالعودة إلى الشكل ١، فان تقويم سياسات الطاقة المتبناة في العراق من منظور مثلث الطاقة يؤشر ما يأتي:

- العدالة في الحصول على الطاقة، على الرغم من ان الدستور العراقي يدعم تحقيق العدالة في جميع المجالات، ومنها الطاقة، فان الواقع لا يدعم العدالة في الوصول إلى الطاقة في العراق، اذ ما تزال مشكلة الاستقرار في امدادات الطاقة الكهربائية مستعصية على الحل في عراق ما بعد ٢٠٠٣، فيما تعجز وزارتي الكهرباء والنفط عن تحقيق الاستقرار المطلوب في تجهيز الطاقة الكهربائية في أوقات ذروة الطلب عليها في فصل الصيف.
- أمن الطاقة: بالرغم من أن مفهوم امن الطاقة ينطوي على ابعاد محلية وإقليمية ودولية، الا إن سياسة الطاقة قد فشلت في استدامة هذا الامن، منظورا اليه من تقليل الهشاشة في هذا القطاع، وتأثيرها على الاقتصاد الوطني الذي استمر تابعا لقطاع النفط، وأسيرا لحركة الأسعار والإنتاج. فضلا عن استمرار الاعتماد على الاستيراد للمشتقات والغاز لضمان تشغيل المحطات الكهربائية.
- الاستدامة البيئية اذ أن هناك ضعفا واضحا في ادماج اجندة التنمية في سياسات الطاقة وخططها، فعلى الرغم من ادعاء وزارتي النفط والكهرباء مراعاة اهداف التنمية المستدامة، إلا ان مقاربتهما لتحقيق الأهداف غامضة وغير واضحة، بل وغير علمية فهما: لم يحددا الأهداف التي ينبغي عليهما ان يهتما بها، ومن ثم يحددان الغايات والمؤشرات التي ينبغي التركيز عليها. ولم يكن واضحا بالنسبة للوزارتين كيفية ادماج الشواغل البيئية والمستدامة في عملهما، اذ لا يكفي الإشارة في تلك الوثائق إلى التنمية المستدامة ليتم اخذها بنظر الاعتبار، بل لا بد من تحديد أولويات واهداف واضحة ومحددة، ومن ثم اتخاذ خطوات نحو تلك الأولويات. وتصدر وزارتي النفط والكهرباء خطة معنية بتحقيق اهداف التنمية المستدامة ذات الصلة بالطاقة، ولاسيما الهدف ٧.

ثامناً: المقترحات أو التوصيات

بناءاً على ما تقدم، فانه لابد من إعادة النظر في أوضاع سياسة الطاقة في العراق، وذلك من خلال:

١- تعزيز التكامل والتعاون ما بين وزارتي النفط والكهرباء في إطار المجلس الوزاري للطاقة.

٢- تعزيز النهج التخطيطي لسياسات الطاقة على نحو شامل، واعداد استراتيجية وطنية للطاقة تشمل الوزارتين، تتبنى أهدافا محددة وقابلة للتطبيق، وان تصدر بقانون.

٣- التوجه الجاد لتنويع مزيج الطاقة في الاستهلاك المحلي، باتجاه الطاقة المتجددة، وبما يؤمن استقرار امدادات الطاقة بأنواعها.

٤- زيادة الشفافية والمساءلة في جميع المؤسسات المعنية بالطاقة.

هوامش البحث

(١) وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مركز الدراسات الدولية، ٢٠٠١، ص ١٦.

(٢) لاري الوتيز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية للنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٠.

(٣) عبد العزيز الوتاري، تقويم سياسات الطاقة الدولية وأثرها على الأقطار العربي، بحث مقدم إلى مؤتمر الطاقة الأول، أبو ظبي ١٩٧٩/٨/٤ منشور في مجلة المستقبل، العدد٧، ص٤٨.

(٤) المصدر السابق نفسه.

(5) David C. Fessler, The Energy Disruption Triangle: Three Sectors That Will Change How We Generate, Use, and Store Energy, John Wiley & Sons, 2019,p.

(٦) سمية موري اثر تقلبات اسعار الصرف على العائدات النفطية، بيروت، ٢٠١٠ ص ٩٧.

(٧) الزيتوني الطاهر، الافاق المستقبلية للطلب العالمي على النفط، دور الدول الأعضاء في مواجهته، مجلة النفط والتعاون العربي، العدد ١٣٩، ٢٠١١، ص٣٦.

(٨) قانون تنظيم وزارة النفط رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦، الوقائع العراقية، العدد ٢٥٤٨، في ١٣أيلول ١٩٧٦، ص٢-١١.

(٩) قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٥، الوقائع العراقية، العدد ٣٠٦٨، في ٢١-١٠-١٩٨٥، ص ٧٣٤-٧٤٠.

(١٠) قانون وزارة الكهرباء رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٤٣، في ١٧ نيسان ٢٠١٧، ص٢-٨.

(١١) النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩، الوقائع العراقية، العدد ٤٥٣٣، في ٢٥ آذار ٢٠١٩، ص٢-١٥.

(١٢) روبن ميلز ومريم سلمان، تزويد العراق بالطاقة: التحديات التي تواجه قطاع الكهرباء في العراق، مؤسسة فريدريش ايبرت، تشرين الأول/ اكتوبر ٢٠٢٠، ص ٢٠.

(١٣) ديوان الرقابة المالية الاتحادي، نتائج أعمال الرقابة والتدقيق التخصصي على كميات الطاقة الكهربائية المجهزة من الشركات الاستثمارية ودول الجوار، الديوان، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٣٤.

(١٤) المصدر السابق نفسه، ص ٧-٨.

(١٥) المصدر السابق نفسه، ص ٣٣.

(١٦) ديوان الرقابة المالية الاتحادي، نتائج اعمال الرقابة والتدقيق التخصصي على نشاط متطلبات الصحة والسلامة والبيئة في شركة مصافي الوسط مصفى الدورة للفترة٢٠١٦-٢٠١٩، الديوان، بغداد، ٢٠٢٠، ص٨-٩.

(١٧) ديوان الرقابة المالية الاتحادي، تقويم سياسة وزارة النفط في استثمار الغاز المصاحب للعمليات الاستخراجية للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٣، الديوان، بغداد، ٢٠١٧، ص ٩.

(١٨) تلفزيون كردستان، لطاقة النيابية: وزارة الكهرباء تتحمّل مسؤولية نقص التجهيز في الطاقة، https://kurdistantv.net/ar/news/139067 تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١/١٢.

(١٩) روبن ميلز ومريم سلمان، تزويد العراق بالطاقة: التحديات اليت تواجه قطاع الكهرباء في العراق، مؤسسة فريدريش ايبرت، تشرين الأول/ اكتوبر ٢٠٢٠، ص ١٢.

(٢٠) روبن ميلز ومريم سلمان، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.

(٢١) حسن لطيف كاظم، هشاشة الانموذج التنموي في عقدين، في: العراق: عقدان ملتهبان.. تناسل الازمات ..امتناع الحلول، المجلد الثاني، مركز الرافدين للحوار، بيروت، ٢٠٢٣، ص ٩١.

(٢٢) روبن ميلز ومريم سلمان، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠.

(٢٣) منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط (أوابك)، توقعات استهلاك الطاقة الدولية في الدول العربية حتى عـــــام ٢٠٢٣، ص٤٣. (https://www.oapecorg.org/media/59c39755-95ec-4c1d-adf3-252b91b2650c/1711564309/Presentations/%D8%AA%D9%88%D9%82%D8%B9%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%87%D9%84%D8%A7%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A7%D9%82%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9.pdf)

(٢٤) مرتضى العزاوي، سياسة دعم الطاقة عامل ضغط على الموازنة المالية (https://magazine.imn.iq/) تمت الزيارة في ٢٠٢٣/١/١١.