

# تقييم للإصلاحات في قطاع الكهرباء في العراق

هاشم الركابي



## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة – فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٧

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

## تقييم للإصلاحات في قطاع الكهرباء في العراق

هاشم الركابي \*

ما أن بدأت الحكومة العراقية بخصخصة القطاع الكهربائي حتى أصبح هذا الموضوع أمراً مثيراً للجدل بين الكتل السياسية، ولاسيما بعد أن تم رفضه من قبل خمس محافظات جنوبية هي: ذي قار، والمثنى، وواسط، والديوانية، والنجف<sup>١</sup>؛ وتعود أسباب الخصخصة إلى فشل مؤسسات الدولة «التي أثبتت أنها مبذرة وغير فعّالة، وتقدم خدمات ذات جودة منخفضة بتكلفة مرتفعة»<sup>٢</sup>. إن إصلاح قطاع الكهرباء هو أمر ضروري لتلبية الاحتياجات المحلية، وجذب الاستثمار على حدٍ سواء، لكن عدم توفر البنى التحتية اللازمة يعدُّ عائقاً أمام الاستثمار، فضلاً عن أن العجز في توفير الكهرباء يكلف الاقتصاد العراقي من ٣ إلى ٤ مليارات دولار سنوياً<sup>٣</sup>.

تم تنفيذ عملية خصخصة القطاع الكهربائي في عدة بلدان تواجه صعوبات مماثلة كتلك التي يواجهها العراق، فعلى سبيل المثال عانى قطاع الكهرباء في بلدان أمريكا اللاتينية من التدخلات السياسية، والمرافق المملوكة للدولة المكتظة بالموظفين، وانخفاض مستويات الإنتاجية، والأسعار المدعومة بنحوٍ كبير، إذ أدت جميع تلك التحديات إلى عرقلة الجهود المبذولة لتحسين الكهرباء،

١. سلام زيدان: "هل سيتم خصخصة الكهرباء في العراق؟"، المونيتور،

<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/electricity-iraq-private-najaf-general-electric.html>.

2. Sunita Kikeri and John Nellis, "As Assessment of Privatization," The World Bank Research Observer 19, no.1 (2004), 1.

3. Cezley Sampson, "Development of a Reform Roadmap for the Electricity Distribution Sector in Iraq," 7, <http://documents.worldbank.org/curated/en/682971487174233923/Development-of-a-reform-roadmap-for-the-electricity-distribution-sector-in-Iraq-reform-roadmap>

\* باحث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

فضلاً عن الحد من إمكانية تمويلها؛ "كونها أصبحت عبئاً مالياً ثقیلاً على الدولة"؛ ولذلك لجأت هذه البلدان إلى برامج الخصخصة خلال الثمانينيات؛ فجميع تلك التجارب من الممكن أن تساعد العراق في تعزيز تجربته الناشئة في الخصخصة، وقد وضع العراق بالتشاور مع البنك الدولي استراتيجيات متعددة المراحل لإصلاح القطاع الكهربائي على نحوٍ تعالج فيه جميع التحديات المحلية.

سيقوم هذا البحث بمناقشة الجهود المبذولة في خصخصة الكهرباء في العراق، والأسباب التي دفعت السياسيين المحليين لرفضها، وسيستعرض القسم الأول جهود الخصخصة الحالية، أما القسم الثاني فسوف يشرح أسباب الرفض، وفي القسم الثالث سيتم تقييم جهود الخصخصة الحالية، وأخيراً سيختتم البحث بالقسم الرابع الذي سيقدم توصيات لتعزيز خصخصة القطاع الكهربائي في العراق.

### الخصخصة في العراق

بدأت الحكومة العراقية بخصخصة قطاع الكهرباء إدراكاً منها لالتزاماتها الدولية واحتياجاتها المحلية، إذ تكمن مشكلة الكهرباء في الزيادة الهائلة في الطلب عليها التي يقدر أن تصل إلى ٣٥،٠٠٠ ميغاواط بحلول عام ٢٠٣٠، ويعزى العجز في توفير الكهرباء في العراق إلى عدة عوامل، منها: تهاك مؤسسات الكهرباء المملوكة للدولة بسبب الحروب، والعقوبات الدولية على نظام صدام، والاستهلاك المفرط للكهرباء، والسياسة العراقية المفككة، وانعدام الأمن، وتكاليف الحملة العسكرية ضد تنظيم داعش الإرهابي، فضلاً عن تراجع أسعار النفط إلى أقل من ٥٠ دولاراً للبرميل الواحد.

ويواجه قطاع الكهرباء تحديات في جميع مديرياته المختلفة التي تتمثل بـ: التوزيع، والنقل،

4. Lenin Balza, Raul Jimenez, and Jorge Meracdo, "Privatization, Institutional Reform, and Performance in the Latin American Electricity Sector," Inter-American Development Bank, December 2013, 6, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6016/int3F8F.PDF;sequence=1>.

5. Luay Al-Khatteeb and Harry Istepanian, "Turn A Light On: Electricity Sector Refrom in Iraq," Brooking Doha Center, March 2015, 2 – 5.

والإنتاج، والإدارة الكفوءة، وقد تم الإبلاغ عن وجود سرقة للكهرباء من جانب الطلب؛ نتيجة لارتفاع مستويات مستهلكي الطاقة دون وجود عدادات، وعدم وجود نظام جباية فعّال، وعدم تحصيل المستحقات المالية من الفواتير الكهربائية. ومن جانب العرض، لم تنجح الحكومة في سد حاجة الطلب الحالي للطاقة على الرغم من الزيادة في نسبة إنتاج الكهرباء، وقد دفعت كل هذه التحديات الحكومة العراقية إلى البحث عن بدائل مثل الخصخصة لإصلاح هذا القطاع.

تُعرّف الخصخصة بأنها «أي معاملة يتم من خلالها تقليص ملكية الدولة النهائية للقطاعات الحكومية»<sup>٦</sup>، ويتم ذلك -عادةً- عن طريق نقل الأصول وليس فقط الأنشطة؛ لأن نقل أنشطة الشركات المملوكة للدولة إلى شركات القطاع الخاص هي عملية لا تقع ضمن «الخصخصة»<sup>٧</sup>، ولكنها لا تتطلب بيع المؤسسة بأكملها كي يتم خصخصتها؛ لأن عملية الخصخصة قد أصبحت مجرد «بيع جزئي للشركات الكبيرة المملوكة»<sup>٨</sup>؛ لذلك، فإن الجهود التي يبذلها العراق تفهم على نحو أفضل كمشاركة للقطاع الخاص، بدلاً من الخصخصة؛ لأنها تقتصر على أنشطة معينة، إذ إنها لا تمتد لتشمل بيع الأصول؛ ومع ذلك، فإن هذه الإصلاحات تم تطبيقها لتيسير عملية الخصخصة في المستقبل؛ وكما تم تعريفها في الخطاب العام على أنها «خصخصة قطاع الكهرباء».

يعمل العراق على إصلاح قطاع التوزيع -أملاً في تحقيق إيرادات أفضل- من خلال الحد من استهلاك الكهرباء بنسبة ٢٠٪، وإيقاف التبديد الذي قدرت نسبته بـ ٣٧٪ من الكهرباء المنتجة في عام ٢٠١٣<sup>٩</sup>؛ وإنهاء استغلال المواطنين من قبل أصحاب المولدات في أحيائهم، إذ تعتمد

٦. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "الخصخصة في القرن الحادي والعشرين: التجارب الأخيرة لبلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية"، كانون الثاني ٢٠٠٩، ص ٥.

<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf>

7. Ibid

8. Ibid

9. Sampson, "Reform Roadmap," 7.

٩٠٪ من الأسر العراقية عليها<sup>١٠</sup>. ومن ناحية أخرى، تم إنشاء أربع محطات كهربائية لتوليد ٨٥٠٠ ميغاواط لسد النقص في العرض.

لقد أعرب وزير الكهرباء قاسم الفهداوي عن ثقته باحتمالية نجاح مشروع الخصخصة في معالجة مشكلة الكهرباء ولاسيما بعد أن تمت مشاوره البنك الدولي. وقد أوصى البنك الدولي بأن تتم عملية إصلاح قطاع الكهرباء على وفق ثلاث مراحل؛ وهي مرحلة ما قبل الانتقال، والانتقال، ومن ثم الخصخصة الكلية للقطاع الكهربائي، وأوصى البنك أيضاً باتخاذ تدابير محددة للتصدي لمختلف التحديات التي تواجه عملية إصلاح قطاع الكهرباء في العراق. وقام البنك الدولي بتحديد قطاع التوزيع كونه نقطة الانطلاق للإصلاح لما له من آثار سلبية على قطاع الكهرباء برمته من حيث «الاستدامة المالية، التي تضر بالاستدامة الاقتصادية لشركات توليد الكهرباء وشركات النقل»<sup>١١</sup>، واقترح البنك اتباع عدة تدابير من ضمنها؛ «التعاقد مع شركة (أو شركات) خاصة لإدارة الإيرادات على مشروع تجريبي في منطقة جغرافية محددة داخل العراق»<sup>١٢</sup>، وبناءً على التحديات المحلية وتوصيات البنك الدولي، اتخذت الحكومة العراقية قراراً في خصخصة قطاع الكهرباء؛ إلا أن هذا القرار قد حظي برفض العديد من المحافظات، وسيتم مناقشته في القسم الآتي.

### الرفض المحلي

رفضت خمس محافظات جنوبية والعديد من الكتل السياسية مشروع خصخصة الكهرباء؛ إذ تدعي مجالس المحافظات بأنها مستبعدة من عملية تنفيذ عملية الخصخصة؛ مما يجرمها من حقوقها الدستورية. وينص الدستور العراقي في المادة (١١٤) ثانياً على «تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها» بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم<sup>١٣</sup>. وقد طالبت هذه المحافظات علناً

10. Ibid

11. Ibid. 20

12. Ibid

١٣. الدستور العراقي (٢٠٠٥)، الذي ترجمته بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في العراق، ٣٢.

<http://www.refworld.org/pdfid454/f50804>

بتنفيذ شروط مسبقة لقبول الخصخصة وهي أن يتم دعم الرسوم للفقراء وأن يتم مسامحة المستهلكين بالرسوم غير المسددة سابقاً.

ويمكن أن يعزى رفض المجالس الإقليمية للخصخصة إلى عوامل مختلفة، منها الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتتمثل الآثار السياسية بالإدراك العام للخصخصة كسياسة ضارة، والفوائد المحققة بنحوٍ بطيء، والمخاوف من فقدان الأصول اللازمة لشبكات المحسوبة. ويستشهد المعارضون أيضاً بالآثار السلبية الاجتماعية والاقتصادية المحتملة، مثل حرمان المناطق الفقيرة والريفية من تنفيذ مشروع الخصخصة فيها، والحد من صافي فرص العمل؛ إذ إن جميع التأثيرات السلبية المحتملة المذكورة آنفاً يمكن معالجتها في أثناء عملية تنفيذ المشروع؛ لذلك فإنها لا تبرر الرفض التام لهذه الإصلاحات، باستثناء التدابير السياسية.

إن الأثر الاقتصادي الإيجابي للخصخصة واضح جداً من خلال خفض العجز في الميزانية، وتعزيز النمو الاقتصادي؛ فالخصخصة تزيد من الموارد المتاحة للحكومة بعد أن تم إنفاقها لتقديم الخدمات قبل خصخصتها. وإن للخصخصة علاقة إيجابية مع النمو الاقتصادي؛ فعلى سبيل المثال، أكدّ باحثون هذا الارتباط الإيجابي، واعترفوا بأن الخصخصة "ليست السبب الوحيد للزيادات اللاحقة في معدلات النمو"<sup>14</sup>، وعلى العكس من ذلك، وجدت الأبحاث التجريبية للخصخصة أنها تقلل من صافي العمالة، ولكنها توفر الأجور نفسها أو أعلى إلى الموظفين المتبقين؛ وقد عاجلت الحكومة العراقية هذه المشكلة من خلال إلزام المستثمر بدفع ٨٠٪ من رواتب العاملين في مكاتب التوزيع، وأن الحكومة لن تقوم بحل وزارة الكهرباء، إذ ستكون المسؤولة عن تنظيم الإنتاج والتوزيع والنقل ومراقبته.

وفيما يتعلق بالآثار الاجتماعية للخصخصة، وجد باحثون أن الخصخصة تؤدي إلى زيادة فرص الحصول على الخدمات، ولاسيما فيما يخصُّ للمستهلكين الفقراء الذين حرّموا من وصول

التيار الكهربائي لهم في السابق<sup>١٥</sup>، وقد يفسر ذلك بفشل مؤسسات الدولة في تقديم الخدمات إلى المناطق الفقيرة والريفية، واستعداد القطاع الخاص لتوسيع نطاق التغطية، ونوعية الخدمات؛ لتحقيق مزيد من الأرباح<sup>١٦</sup>، وينبغي أن ينطبق ذلك في الحالة العراقية؛ لأن المستثمر سيحصل على مزيد من الأرباح بتوسيع نطاق التغطية ليشمل جميع المستهلكين في مناطقهم المحددة، ولاسيما إذا كانت الحكومة تدعم الأسعار في المناطق ذات معدلات الفقر المرتفعة وكثافة سكانية منخفضة؛ لتغطية تكاليف توسيع الشبكة، وتمكين الفقراء من تحمل اجور الكهرباء.

لقد قام البنك الدولي بتخطيط حالة الفقر في العراق، إذ سلط الضوء على خمس محافظات تعد الأكثر فقراً؛ وهي (المتن، والقادسية، وذي قار، وميسان، والموصل)، ولم تحدد الحكومة الأسعار على أساس تكلفة الإنتاج فحسب بل أيضاً احتسبت مستوى الاستهلاك بالنظر إلى أن الأسر الفقيرة لا تمتلك العديد من الأجهزة التي تعمل على الطاقة الكهربائية؛ وبالتالي لا تستهلك كثيراً من الكهرباء. إن تكلفة إنتاج كيلو واط واحد هي ١٠٨ دنانير عراقية، ومع ذلك يتم دعمها على أساس الاستهلاك، إذ تصل الإعانات بنسبة ٩٤٪ كما هو مبين في الجدول الآتي:

الاستهلاك كيلو واط / ساعة	1000	1500	2000	3000	4000	5000
السعر دنانير عراقية	11,120	20,826	42,202	119,923	242,560	445,120

المصدر: وزارة الكهرباء، «تعرفة واجور الكهرباء» متاح على الرابط:

<http://:moelc.gov.iq/index.php?name=Pages&op=page&pid.269=>

15. Ibid

16. Ibid., 100



وعادة ما تثير الخصخصة المخاوف حول أن يتم اقتناء الأصول المهمة من قبل قلة من ذوي الامتيازات من خلال اتباع المعاملات الفاسدة، وبالنظر إلى أن العراق ليس لديه قطاع خاص قوي، فإن غالبية المواطنين العراقيين يخشون من استيلاء الأفراد ذوي العلاقات على قطاع الكهرباء؛ وعلى الرغم من الجهود المبذولة للحد من الفساد من خلال الإعلان عن هذه الفرص، وتحديد شروط العقد، والإشراف على تنفيذها من قبل لجان تقوم على تمثيل العديد من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، إلا أنَّ هذه المخاوف ما تزال مشروعة، وينبغي للحكومة العراقية أن تتخذ العديد من التدابير لمكافحة الفساد، مثل: المطالبة بالإفصاح عن الأصول الشخصية للأشخاص المانحين لهذه الفرص، والإشراف على تنفيذها، وكذلك التحقيق في الاعتماد المالي للمستثمرين.

ويبدو أن التدابير السياسية هي أهم عامل يفسر سبب رفض مشروع الخصخصة؛ فنظراً لاقتراب موعد الانتخابات المقبلة لعام ٢٠١٨، يكافح السياسيون المحليون من أجل كسب تأييد ناخبهم؛ لذلك فإنهم يحاولون استرضاءهم من خلال رفض مشروع الخصخصة بنحوٍ علني مطالبين بالإعانات، ويدعون إلى الإعفاء عن الرسوم القديمة غير المسددة. ويدرك هؤلاء السياسيون التصور العام السلبي الذي ينتشر ويتفاقم بسبب التغطية السلبية لوسائل الإعلام؛ إلا أن نشر النجاحات المتحققة من مشروع الخصخصة ينبغي أن يخفف من حدة هذا التصور ويعطي دفعةً قويةً لمؤيدي الإصلاح.

### تقييم مشروع الخصخصة

لأنَّ قطاع الكهرباء ما يزال في مرحلة ما قبل الانتقال، فقد يكون من السابق لأوانه تقييم فعالية الخصخصة في العراق، ومع ذلك، يتم تقييم الخصخصة عادةً عن طريق عدة مؤشرات كأجور النهائية لاستعمال الكهرباء في المساكن، ونسبة الأسر التي تحصل عليها، والقدرة على توليد الطاقة الكهربائية، والنسبة المفقودة من الإنتاج الكلي للكهرباء<sup>١٧</sup>. وبما أن برنامج الإصلاح

17. Balza, Jimenez, and Meracdo, "Privatization, Institutional Reform, and Performance in the Latin American Electricity Sector," 24.

يركز على قطاع التوزيع بنحوٍ رئيس، وقطاع الإنتاج بنحوٍ جزئي، فإن هذا البحث سيتطرق إلى عدة مؤشرات مهمة، مثل الحد من استهلاك الطاقة وتقليل عملية جمع الرسوم، التي تعدُّ الأهداف الرئيسية لهذه الإصلاحات.

أطلقت الحكومة العراقية مبادرة لإصلاح قطاع التوزيع -استناداً إلى توصيات البنك الدولي- إذ تم تقسيم الأحياء العراقية على ١٨٠ منطقة، وقامت وزارة الكهرباء بنشر الفرص الاستثمارية عبر وسائل الإعلام والصحف العراقية، وتبدأ العملية بأن يرسل المستثمر خطاباً يعبر فيه عن اهتمامه للاستثمار في إحدى تلك المناطق أو عدد منها، ثم تقوم الوزارة بتزويده بجميع المعلومات اللازمة عن هذه المناطق، مثل عدد الروابط الكهربائية. وتقدم الوزارة لائحة تضم ٥٠ سؤالاً يجب أن يتم الإجابة عنها من قبل المستثمر لتقييم مصداقيته وقدراته، وبعد ذلك، يمكن للوزارة المضي قدماً في التعاقد مع المستثمر ليقدم خدماته للمنطقة (أو المناطق) المختارة. وتمنح الوزارة للمستثمر ١٢,٩٪ من الرسوم المحصلة من المستخدمين، ويلتزم المستثمرون بالحد من نسبة الكهرباء المبددة وتوفير الصيانة للشبكة في مناطقهم ودفع ٨٠٪ من رواتب موظفي مكتب التوزيع في مناطقهم وتركيب عدادات كهرباء ذكية، وقد منحت الحكومة العراقية للمستثمر خيار تحويل الشبكة الكهربائية في المناطق المختارة بأن تصبح شبكات تحت الأرض للحد من التبذير في الكهرباء.

تقوم وزارة الكهرباء بوضع اللمسات الأخيرة على عقود العديد من المناطق، بما في ذلك المحافظات التي رفضت هذه الإصلاحات، وفي مقابلة مع المتحدث باسم الوزارة مصعب المدرس أكد أن جميع هذه العقود سيتم الانتهاء منها نهاية عام ٢٠١٧، باستثناء المحافظات التي تم تحريرها مؤخراً من تنظيم داعش الإرهابي، وأوضح تفاصيل أخرى عن مراحل تنفيذ هذا المشروع، منها: أولاً: على المستثمر أن يحد من نسبة تبذير الكهرباء خلال الأشهر الستة الأولى. ثانياً: يجب على المستثمر تنفيذ المشروع بأكمله (جمع ١٠٠٪ من الرسوم) خلال الأشهر الستة التالية. ثالثاً: على المستثمر أن يقوم بتثبيت عدادات قياس الكهرباء الذكية خلال الأشهر الستة الثالثة. وتمتد مدة

هذه الفرص الاستثمارية إلى خمس سنوات، وفيما يتعلق بالإشراف على هذا المشروع، ذكر المدرس أن هناك لجنة تقوم على مشاركة كل من (وزارة الكهرباء، والمجالس المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، ومديرية الرقابة المالية ...) في كل منطقة، وتقوم هذه اللجنة بتقييم عملية تنفيذ المشروع من قبل المستثمر وتحديد ما إذا سيحتفظ بعقده أو إنهائه.

أفادت وزارة الكهرباء بأن تجارب الخصخصة في عدة مناطق في محافظة بغداد ولاسيما في اليرموك والحارثية والعامرية والمنصور وحي الجامعة والسيدية قد أظهرت مؤشرات جيدة مثل خفض استهلاك الطاقة بنسبة ٣٠٪ والحد بنسبة ١٠٠٪ من تبذير الكهرباء، وجمع نسبة ١٠٠٪ من الرسوم. فعلى سبيل المثال، بعد أن تم منح المستثمر المحلات (٧١٠ و ٧١٢ و ٧١٤) في زيونة في نيسان عام ٢٠١٦، تم تخفيض نسبة استهلاك الكهرباء من ٥٢ ميغاواط إلى ٢٧ ميغاواط، ومن المؤكد أن الحفاظ على هذا المستوى من الأداء سيلبي الاحتياجات المحلية، ويقلل من عجز الميزانية، ويشجع القطاع الخاص، ويسهل الاستثمار.

### الاستنتاج والتوصيات

حقق إصلاح قطاع التوزيع نتائج جيدة، مثل الحد من الاستهلاك، والحد من تبديد الكهرباء، وجمع الرسوم، إذ إن اقتصار الوصول لفرص الاستثمار هذه على المستثمرين المحليين سيعزز القطاع الخاص في العراق؛ لذلك، يجب على الحكومة العراقية ضمان الحفاظ على هذا المستوى من الأداء من المعاملات الشفافة والتوزيع العادل.

ومن أجل تعزيز جهود الخصخصة في العراق، يوصي هذا البحث بأن تضمن الحكومة العراقية الآتي:

أ. كتابة تقارير حول أداء إصلاح قطاع التوزيع ونشرها للتخفيف من حدة المعارضة الشعبية لمشروع الخصخصة وإبلاغ المسؤولين عن التقدم.

ب. رصد التقدم في مبادرات الإصلاح الحالية وتقييمه.

ج. ضمان شفافية المعاملات بالإعلان عن فرص الاستثمار، وتحديد شروط العقود، والمطالبة بالإفصاح المالي للموظفين المكلفين بمنح هذه الفرص والإشراف على تنفيذها.

د. ضمان توسيع التغطية لتشمل المناطق ذات الكثافة السكانية القليلة والوصول إلى الفقراء من خلال الإعانات.

ونظراً إلى أن العديد من القطاعات العراقية تعاني من أوجه القصور وسوء الأداء، فينبغي إجراء مزيد من الدراسات حول آفاق خصخصة الخدمات العامة المضطربة وتناجها، مثل المياه، والصرف الصحي، وغيرها، ومن المؤكد أن إصلاح وتقديم هذه الخدمات الأساسية سيزيد من شرعية الحكومة، ويقلل من عجز الميزانية، ويشجع القطاع الخاص، ويسهل الاستثمارات.