KONRAD ADENAUER STIFTUNG

برنامج سياسات العراق
Iraq Policy Program

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

تعديل السياسة المرسومة لاستقرار شبكة التجهيز الكهربائية

فيصل الصفار

برنامج سياسات العراق (الدورة الاولى)
حزيران – كانون الاول 2020

نبذة عن برنامج سياسات العراق

يسعى برنامج سياسات العراق الى ردم الهوة بين النخب الشبابية وصناع القرار عبر التدريب النخب الشبابية على احداث التغيير الايجابي من خلال التأثير في عملية صنع القرار. ان البرنامج يهدف لتمكين المشاركين لإعداد اوراق سياسات واقتراح بدائل سياساتية تهدف للارتقاء باداء النظام وتدعم شرعيته. ان هذا البرنامج يتيح للمشاركين التواصل مع صناع القرار والتعرف على ابرز الصعوبات والمشاكل التي تعتري جانب التنفيذ والمتابعة للسياسات العامة. ان هذا البرنامج يسعى لمنح المشاركين قراءة واقعية لبيئة صنع القرار في العراق، وفهماً لفرص وتحديات التغيير.

ان البرنامج قائم على اربعة مراحل:

اعداد: مساعدة المشاركين في الحصول على المهارات الاساسية لإعداد اوراق السياسات وحملات مناصرة فعالة.

اكتشاف: ايضاح سياسات عامة مهمة في العراق من قبل مختصين عبر تغطية اصحاب المصلحة، الإطر والاجراءات المؤسساتية، الواقع العملي، والنقاشات الدائرة حول كل سياسة عامة، فضلاً عن آفاق الاصلاح.

اشراك: تدريب المشاركين على تطوير الحملات الترويجية وتنسيق اللقاءات مع المسؤولين الحكوميين من اجل البدأ بالخطوات الأولى لحملاتهم.

اغناء: الأشراف على المشاركين من اجل اعداد ورقة بحثية في مجال اهتمامهم، من اجل اغناء الحوارات وتطوير بدائل سياساتية، والتي بإمكانها ان تساعد على مواجهة المشاكل الحالية.

حقوق النشر محفوظة لبرنامج سياسات العراق © 2020

psdiraq.org
Info@psdiraq.org

تعديل السياسة المرسومة لاستقرار شبكة التجهيز الكهربائية

فيصل الصفار

لمحة عامة:

تقدِّم هذه الورقة البحثية لمحة حول موضوع سوء خدمة توفير الطاقة الكهربائية في العراق، وهذه المشكلة التي تحوَّلت إلى معضلة حقيقية توارثتها العقود المنصرمة في البلاد، وعلى الرغم من عشرات المليارات من الدولارات التي اسْتُثْمِرَتْ في محاولة لتطبيب هذا الوضع، ويُفتَتح البحث موضوعه بتعريف أبرز العراقيل المختلفة التي تواجه هذا القطاع وآثارها المحتملة، ومن ثَمَّ تنتقل إلى تقييم الإجراءات التي اتُّخِذَت للمعالجة، ولن تدفع هذه الورقة باتجاه تحميل المستهلكين مبالغ إضافية، وإنَّما تناقش إعادة هيكلة عملية التعرفة والجباية وصولاً إلى عملية ناجحة، فضلاً عن اقتراحها صوراً تنفيذية أفضل والدروس المستسقاة ممَّا سبق.

اعتمدت الورقة البحثية هذه البحث الكميّ والنوعيّ المعتمدين من قبل الباحث وآراء 13 مستهلكاً من مناطق الـ(PPP)، أي: التي طبَّقت فيها شراكة القطاعين العام والخاص للجباية والخدمة ، فضلاً عن رأي خبيرٍ في القطاع الكهربائي.

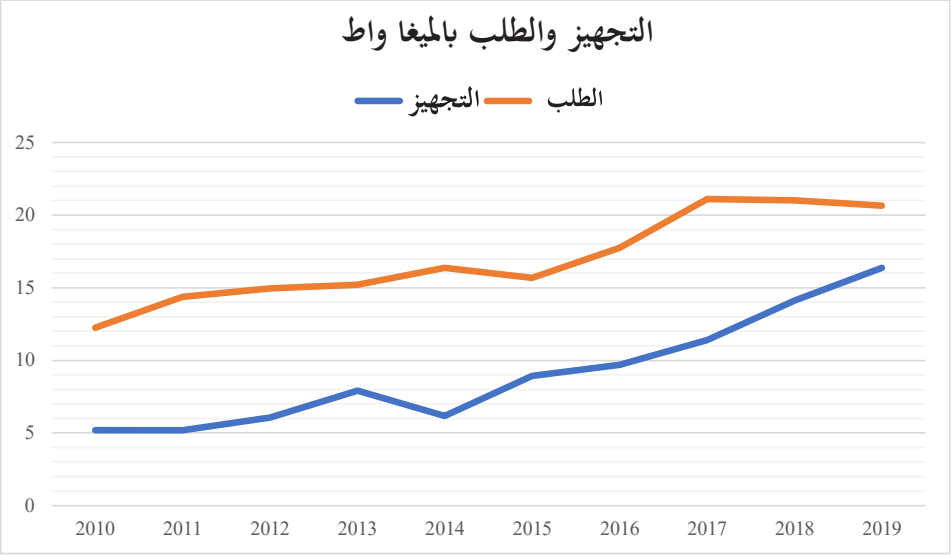
وبصورة عامَّة، فإنَّ العمليات المتعلِّقة بشبكة تجهيز الكهرباء تُموَّل من الحكومة، وإنَّ القناة الوحيدة للعائدات من تجهيز هذه الخدمة تعاني من الإهمال ممَّا يثقل من كلفة العملية، وإنَّ الأزمة المالية التي عصفت بالبلاد في 2014 أثَّرَت سلباً على تنامي الاستثمارات، ويقابله الطلب المتزايد وبصورة ضاغطة، ومع غياب استعادة مبلغ معتدٍّ به إلى الحكومة، وزيادة المبالغ المدفوعة لأصحاب المولدات الخاصة، وأضف إلى ما ذُكِرَ أعلاه سلوكيات الاستهلاك المتباينة والتي غالباً تكون غير كفوءة؛ بسبب عوامل عدَّة، ومن أهمِّها التعرفة القليلة، ممَّا أدَّى ذلك إلى وقوع منظومة العراق الكهربائية في حلقة مفرغة يجب انهاؤها.

من تلك المحاولات الرامية لكسر هذه الحلقة المفرغة هي مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ((PPP))، وهذه المشاريع تستند إلى مفهوم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص؛ لتقديم خدمة لشرائح واسعة من المستهلكين بدلا من لشريحة سكانية واسعة ، وسنناقش النتائج الحالية لهذه المنهجية وكيفية تحسينها.

نقص التجهيز:

الجواب البديهي لحل معضلة الطاقة هو توليد المزيد من الطاقة، وقد يبدو الجواب يسيراً، لكنَّ السنوات الأخيرة أثبتت وجود مشاكل في عملية التوليد.

ويبلغ إجمالي التجهيز في العراق حالياً حوالي 16.5 (ميغاواط)، وتبلغ ذروتها عند 19 (ميغاواط)، مقارنة بمتوسط الطلب البالغ 21 (ميغاواط)، تُجَهِّزُ الشبكة من ستة مصادر رئيسة، وتسيطر الحكومة على أربعة من المصادر الستة، أمَّا المصدران الآخران فهو إمَّا من منتجوا الطاقة المستقلون (IPP) أو الكهرباء المستوردة من البلدان المجاورة، فضلاً عن الشبكة الحكومية فإنَّ الناس يعتمدون أيضاً على المولدات الخاصة في الأحياء السكنية حال انقطاع التيار الكهربائي المبرمج أو غير المبرمج، وإنَّ هذا التجهيز من قبل المولدات الخاصة يقع خارج إطار السيطرة الحكومية.



المصدر: التقارير السنوية لوزارة الكهرباء

إنَّ ملف توليد الطاقة الكهربائية في العراق لم يحظَ بتصميم جيّد، وعلى سبيل المثال يستعمل العراق محطات الذروة؛ لتوليد الطاقة أكثر من محطات الحمل الأساسي، ويغطي نقص التوليد في الحمل الأساسي عن طريق محطات الذروة، وهذا النهج له تبعاته إذ غالباً ما تكون محطات الذروة مكلفة للغاية، وحين تصميم ملف توليد الطاقة الكهربائية، من الضروري تغطية متطلبات التوليد الأساسي من محطات الحمل الأساسي (المحطات الحرارية مثلاً)، ولا تُستعمل محطات الذروة إلَّا بظهور طلب يفوق التجهيز الأساسي ولا يتم الاعتماد على محطات الذروة بنسب عالية وانما بنسب اقل لسد الحاجة عند حمل الذروة.

من ناحية أخرى، تَخُصُّ الجانب الاقتصادي فقدِ اشترى العراق سابقاً (توربينات) للسعات العالية، من دون تأمين كميات وقود كافية للتشغيل؛ ممَّا أدَّى إلى الاعتماد الكبير على واردات الغاز الطبيعي، أو استعمال الوقود السائل والغاز الطبيعي، أو ما يسمَّى (توربينات) ثنائية الاستعمال متعددة انواع الوقود حيث يكون لديها القابلية على استهلاك انواع مختلفة من الوقود ولكل نوع من الوقود له تبعاته على عمليات التشغيل و الصيانة، وهذا أدَّى إلى التقليل من كفاءة عملها، وتسبّب هذه الآلية أيضاً زيادة أوقات توقُّف (التوربينات) عن العمل، فضلاً عن زيادة متطلبات الصيانة.

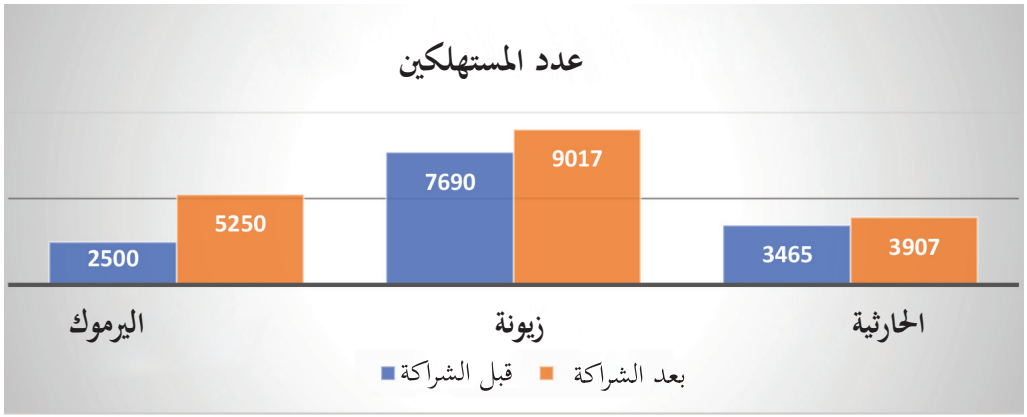
وكل ذلك جعل من تشغيل وصيانة المحطات أمراً مكلفاً يفوق الأسعار المعتادة، وبما أنَّنا نستورد وقود التشغيل من دول أخرى، فهذا يُشكِّل تهديداً لأمان الشبكة إذ إنَّ أيَّ عرقلة تعترض عملية التجهيز ستؤدي إلى انقطاعات بالتجهيز الكهربائي.

التجاوز على شبكة التجهيز (الخسائر)

كانت شبكة التجهيز فيما مضى مؤمَّنة جدَّاً، وصعبة الاختراق لكن بعد 2003، أدَّى غياب الرقابة الحكومية وزيادة الاستهلاك إلى انتشار حالات التجاوز على الشبكة.

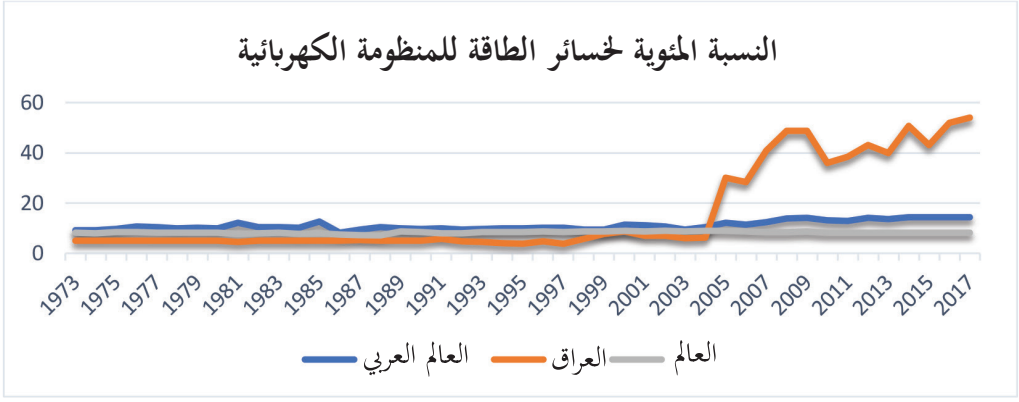
تقع معظم حالات التجاوز ضمن حيّز التوزيع الخاص بالمنظومة الكهربائية، وتحصل معظم هذه التجاوزات في شبكات التوزيع ذات الاسلاك المعلقة كما هو ملاحظ في معظم المحلات السكنية.

كانت معظم مشاريع الشركة (PPP) في المناطق التي تتمتع بتجهيز الكهرباء من خطوط تحت الأرض، ولكن ووفقاً لمقابلة مع أحد سكنة منطقة اليرموك فقد كانت المنطقة مجهَّزة بالأسلاك المعلَّقة قبل أن تتحوَّل إلى منظومة تحت الأرض قبل تطبيق المشروع (PPP).



المصدر: معهد العراق للطاقة

إنَّ العائدات الحكومية الوحيدة هي تلك المتأتية من عمليات الجباية وأكثر من 50% من العائدات تُهدر بسبب المشاكل الكثيرة المتعلقة بالمنظومة ومن بينها التجاوز.



المصدر: البنك الدولي

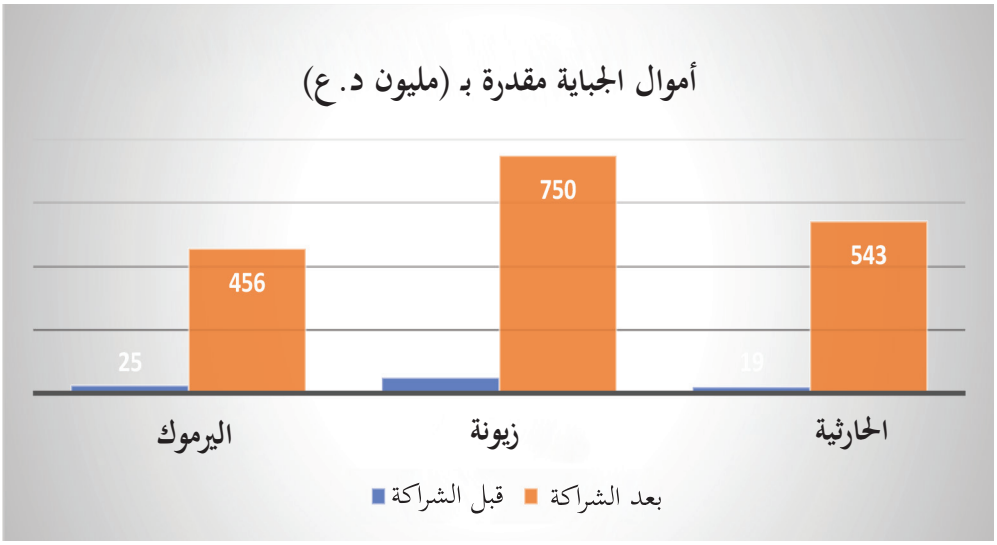
تزايد السلوك الاستهلاكي للمستخدمين؛ بسبب امكانية التجاوز على منظومة التوزيع، إذ لا يجب أن تقلق بشأن ما لا تحاسب عليه مالياً.

عمليات الجباية

مشكلة أخرى وثيقة الصلة بسابقتها هي الجباية، إذ إنَّ بعض المناطق التي تتمتع بيوتها بمقاييس للكهرباء لا تُطالب بالدفع لقاء استهلاكها للطاقة الكهربائية، أي: بمعنى آخر، فإنَّها وإن كانت تملك عدادات للكهرباء فإنَّها لن تفعَّل؛ بسبب خلل منظومة الجباية واستيفاء المستحقات.

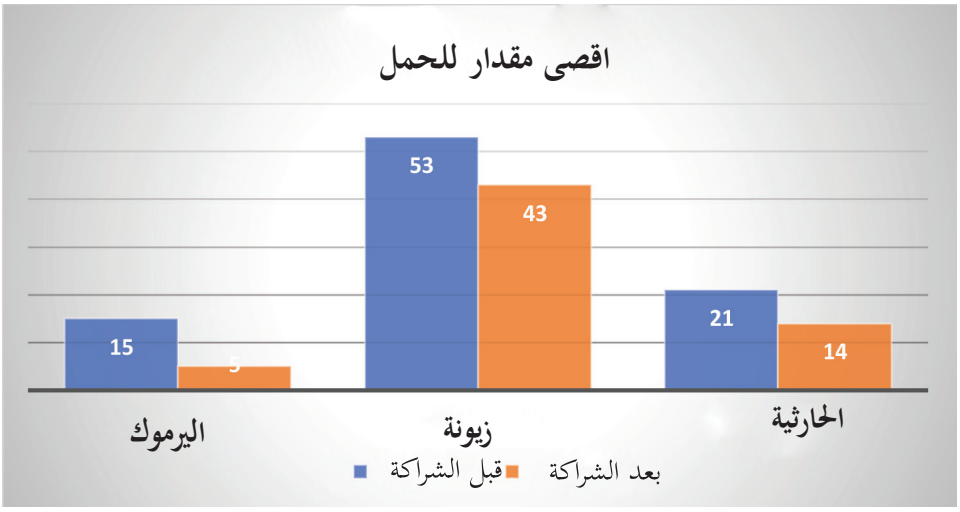
إنَّ منظومة الجباية قديمة جدَّاً، ولم تُعَدْ صالحة للعمل، فما زالت تعتمد على القوى البشرية البطيئة وغير ناجحة.

إنَّ منظومتنا للجباية عالية الكلفة؛ بسبب قلَّة كفاءتها، فلا يمكن استرداد لأموال المصروفة على توليد الطاقة وما يتصل بعمليات التجهيز واحدة، وعملية الجباية هي واحدة من عمليات التجهيز.



المصدر: معهد العراق للطاقة

إحدى المشاكل التي تعترض عمليات الجباية هي غياب الأنظمة والتعليمات الخاصة بمن يمتنع عن الدفع، وفي بعض الأماكن تفاقم الأمر إلى أن أصبح المعتاد هو عدم دفع رسوم الكهرباء، وإنَّ إيجاد حل لهذه الحالة لن يوفِّر قناة تمويل فقط وإنَّما سيجعل الناس أكثر وعياً بأسلوب استهلاكهم للطاقة الكهربائية، وبذلك يقل الحمل الأقصى من على الشبكة، و هذا ما تم تأكيده من خلال تجارب الجباية و الخدمة.



المصدر: معهد العراق للطاقة

الدعم الحكومي

إنَّ نظام الدعم الحكومي في العراق غير مدروس أو مخطط له بصورة سليمة، فغالباً ما يوفر الدعم الحكومي للمستهلكين من الشريحة السكنية 87% من كلفة الكهرباء الحقيقية و تشكل الشريحة السكنية 61% من مجمل الطاقة المستهلكة من قبل شرائح المستهلكين كافة، وهذا الدعم الكبير مع غياب التخطيط السليم خاصة ما يتعلق بالمستفيدين سينتهي إلى استخفاف الناس وعدم ادراكهم بمقدار استهلاكهم للطاقة الكهربائية، وبدوره يولِّد طلباً متزايداً خارج نطاق السيطرة، وهذا قد ساهم في خلق زيادة غير مستقرة تتراوح بين 7% إلى 10% سنوياً، وهذه النسبة خارج امكانية التجهيز السنوي إلى حدٍّ كبير ممَّا أدَّى إلى التدهور المستمر في توفير هذه الخدمة.

وعلى الدعم الحكومي التوجه إلى البيوتات ذات الدخل المحدود على عكس ما يحصل حالياً بتساوي السكان على اختلاف أحوالهم المعيشية باستلام دعم متماثل، إذ شكَّلت هذه النقطة –خاصة مع تزايد الدخل والنمو السكاني– طفرةً على مستوى الاستهلاك المحلي.

إنَّ سوء التخطيط لملف الدعم الحكومي للقطاع الكهربائي جعل من هذا القطاع دَيناً إضافياً على موازنة الحكومة العراقية وليس ضمن الموجودات (assets).

المولدات الخاصة

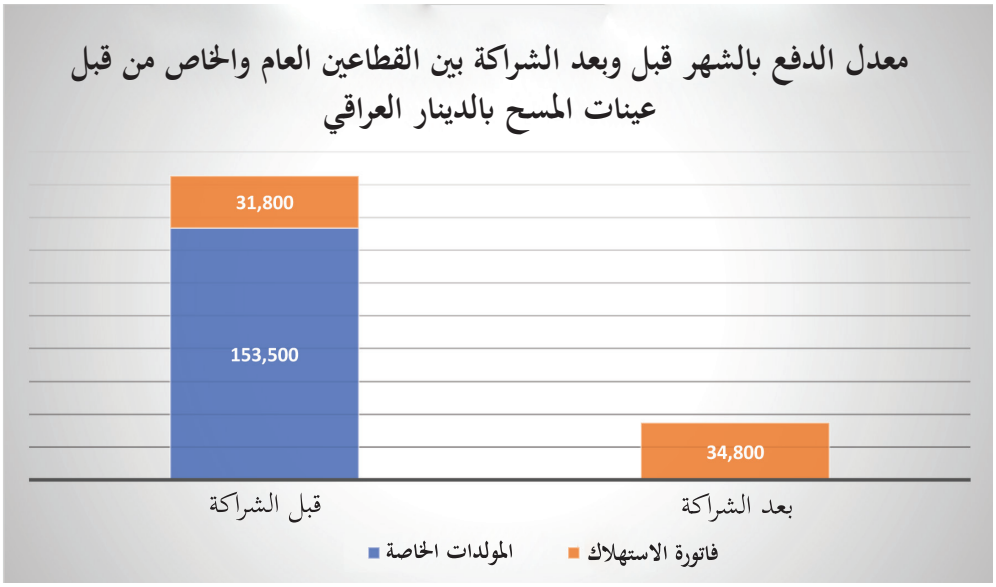
وهي التي توفِّر سعات محدودة للمواطنين بأسعار محدَّدة تصل إلى 25 ألف د.ع للامبير الواحد، لتصبح التكلفة من حوالي 600 إلى 900 دولاراً للـ(ميغاواط/ساعة) ، ويدفع المستهلكون معظم تكلفة التجهيز إلى المولدات الخاصة، و توفر المولدات نسبة معينة من التجهيز مايقارب 25% من الحاجة الاجمالية للطاقة الكهربائية، ويقابلها 20 دولاراً لكل (ميغاواط/ساعة) بالساعة للشبكة الوطنية.

السياسات المتاحة لحل مشكلات ملف الكهرباء:

ينص القانون رقم 53 لسنة 2017 على أنَّ لوزارة الكهرباء الحق في إنشاء الشراكات العامة والخاصة (PPP) الخاصة بعمليات توليد الطاقة الكهربائية، وتوزيعها والتشجيع على استعمال الطاقة المتجددة، وقد شهدت بعض مناطق بغداد تطبيق شراكة القطاعين العام والخاص آنف الذِّكر؛ لمنظومة توزيع الطاقة.

وُسِمَتْ هذه العقود بعقود الجباية والخدمات، وقد سألنا الناس في المناطق التي شهدت تطبيق هذه الشراكة وقالوا: إنَّها أفضل حالاً بصورة عامَّة، مقارنة بالخدمة المقدَّمة من قبل الحكومة وحدها، وفي الوقت نفسه، علمنا من المستخدمين بأنَّ هذه الشراكة لم تكن تنفَّذ بصورة جيِّدة، ففي بعض المناطق السكنية مثل الجادرية والمنصور لم يتمكنوا من الاستمرار بإصدار الفواتير وإدارة الحسابات، وعلى الرغم من ذلك فهذا النظام ما زال معمولاً به في بعض المناطق، ومع ذلك يشهد نظام الجباية تأخُّر الفواتير وخدمات الصيانة.

ومن الفوائد الأخرى لتطبيق نظام (PPP) هي تخفيض الكلفة على المواطن وكما موضَّح في المخطط الآتي:

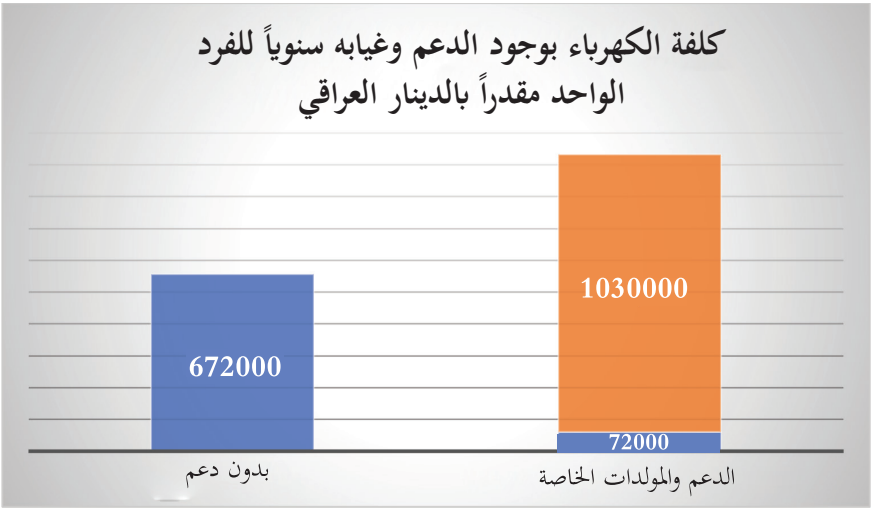


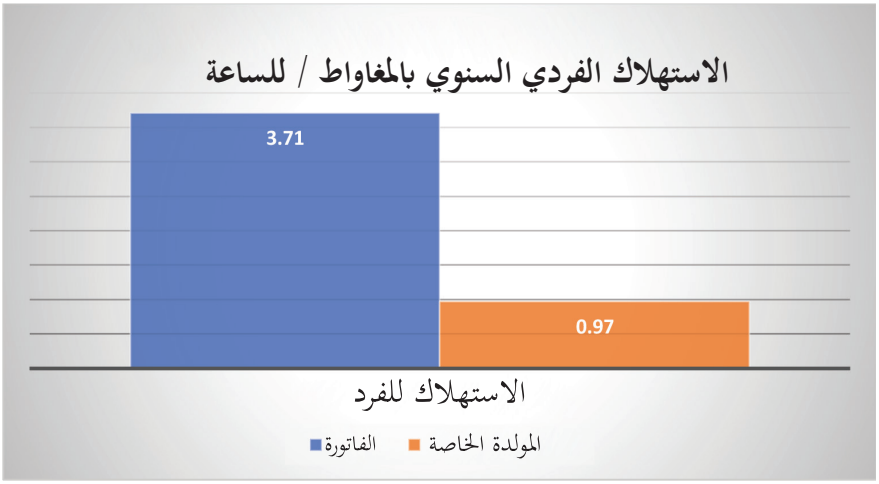
طريق الإصلاح التدريجي

نحتاج إلى استعادة ما يُصرف على منظومتنا الكهربائية وجعلها مربحة، ويجب تطوير نظام الجباية القديم ونستبدله بنظام ذكي بتكنولوجيا جديدة؛ لدعم منظومة الجباية وتقليص التجاوزات بعد الوصول إلى مستوى معيَّن من استرداد النفقات، وبعدها يُلتفتُ إلى إعادة هيكلة الدعم.

وفي حال رفع الدعم الحكومي بصورة كاملة، وجعل المنظومة الكهربائية ذاتية العمل والاستدامة، فستكون تكلفة خدمة التجهيز الكهربائي أقل ممَّا هي عليه الآن؛ بسبب ارتفاع كلفة المولدات الأهلية.

يُبيّن التحليل البياني الآتي: مع السعر والتجهيز الحاليين، بوجود المولدات الخاصة، وسعر الدعم الحكومي الحالي وتجهيزها للخدمة من الشبكة الوطنية مقابل الاعتماد التام على المنظومة العامة غير المدعومة وامكانيتها؛ لتغطية الحاجة للكهرباء.





المصدر: موقع كابيتا:نظرة عامة حول قطاع الكهرباء في العراق

الإجراءات الحكومية المطلوب اتخاذها

- يجب رسم السياسات الخاصة بتغريم المتجاوزين والمتهربين من دفع قيم الجباية.
- نحتاج إلى قوانين تؤمّن الدفع الإلكتروني للفواتير وتطبيق تكنولوجيا المقاييس الذكية المرتبطة بشبكة التوزيع.
- تبني البرامج التحفيزية؛ للارتقاء بالكفاءة واعتماد الطاقة المتجددة؛ للتغذية وحساب التعرفة وقياس الاستهلاك.
- وفقاً لطبيعة أوقات الذروة خاصة في فصل الصيف، فالأفضل الاعتماد على مصادر التوليد الموزعة مثل الأنظمة الكهروضوئية الشمسية وربطها على الشبكة سيكون لها الأثر الأكبر في تقليل الحمل.

المصادر:

- وكالة الطاقة الدولية، قطاع الطاقة في العراق: خارطة طريق نحو مستقبل أكثر إشراقاً. وكالة الطاقة الدولية، باريس. 2019.

https://www.iea.org/reports/iraqs-energy-sector-a-roadmap-to-a-brighter-future

- جمهورية العراق، وزارة الكهرباء. خطة وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة. 2018.

https://iraqenergy.org/product/ministry-of-electricity-MOE-plan-renewable-energy-plan/

- البنك الدولي، الوكالة الدولية للطاقة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. خسائر نقل وتوزيع الطاقة الكهربائية (٪ من الناتج).

https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.LOSS.ZS

- موقع كابيتا: نظرة عامة حول قطاع الكهرباء في العراق

http://kapita.iq/content/issue/iraqi-electricity-sector-overview