سيعيش الليبيون في الظلام ما لم يتم إصلاح قطاع الكهرباء

التحديات المؤسسية والتشغيلية والقانونية

فبراير 2022

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

مؤسسة فريدرش ايبرت

مؤسسة فريدريش إيبرت هي منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية وهي من أقدم المؤسسات السياسية في ألمانيا. تأسست عام 1925، وهي من الإرث السياسي الذي خلفه فريدريش إيبرت، اول رئيس ألماني منتخب بطريقة ديمقراطية.

و من خلال مشاريعها في أكثر من 100 دولة تدعم مؤسسة فريدريش ايبرت الحركات النقابية الديمقراطية وتعمل مؤسسة فريدريش ايبرت على دعم وتطوير التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، دعم المجتمع المدني والعمل النقابي و المساهمة في السلام والأمن في العالم.

المؤلفون

محمد المجبري - المؤلف الرئيسي
هبة الشيخ
لميس بن عياد
ريما حميدان

صورة غلاف

Maxim Zhgulev
https://unsplash.com/@jemjoyrussia

مقدمة

يعاني الشعب الليبي منذ أكثر من خمس سنوات من أزمة انقطاع الكهرباء وخروج كامل الشبكات الكهربائية عن الخدمة، ويمكن أن يستمر انقطاع الكهرباء في أي مكان من البلاد لفترة تتراوح بين أربع ساعات إلى أكثر من 15 ساعة في اليوم، وذلك حسب فصول العام. ويبلغ العجز في تأمين الطاقة الكهربائية ذروته في فصل الصيف، إذ تحتوي معظم المنازل على مكيفات هواء بسبب الطقس الحار، ما يثقل كاهل نظام الطاقة الكهربائية الذي يعمل أساساً بنصف سعته. ومقارنة بباقي الخدمات العامة، فإن لانقطاع التيار الكهربائي المستمر عواقبُ وخيمة على الاقتصاد الليبي. وقد كشفت دراسة استطلاعية أجراها البنك الدولي عام 2020 أن نحو 70% من الشركات في ليبيا تعتبر انقطاع الكهرباء عقبة إما كبيرة أو حادّة أمام نمو أعمالها، بينما شكّلت حالة اضطراب الاقتصاد الكلي في ليبيا عقبة في وجه الأعمال التجارية، والتي تكرر ذكرها أكثر من غيرها في الدراسة.[1] هناك عاملان يصعّبان الاعتماد على مولدات الكهرباء التي تعمل بوقود الديزل كبديل عن الطاقة من الشبكة المحلية. أولاً، هناك نقص في إمدادات وقود الديزل في جميع أنحاء ليبيا، وهو متوفر فقط في السوق السوداء، وبأسعار مرتفعة جداً. ثانياً، لا تستطيع العديد من الشركات الصغيرة تحمل تكاليف المولدات الكبيرة أو تكلفة شراء الديزل بانتظام من السوق السوداء، ما يخلّ من تناسب التأثير على المستهلكين، حيث يؤثر على ذوي الدخل المتوسط و المحدود والشركات بشكل أكبر. وإلى جانب العواقب الجسيمة على الاقتصاد، يؤدي انقطاع التيار الكهربائي إلى تعطيل خدمات عامة أساسية أخرى مثل إمدادات المياه والرعاية الصحية.

[1] رحمان، أمينور& دي مايو، ميشيل. «القطاع الخاص وسط الصراع: الحالة الليبية»، البنك الدولي 2020. https://bit.ly/3qzvjou

على مدى العقد الماضي، تدهورت قدرة ليبيا على توليد الطاقة الكهربائية وتوزيعها تدهوراً كبيراً، ورغم وجود 15 محطة لتوليد الكهرباء بطاقة إجمالية بلغت 10,400 ميغاواط، إلّا أن المحطات لا تعمل بكامل طاقتها الإنتاجية بسبب عوامل عديدة. على سبيل المثال، في صيف 2020 بلغت ذروة الطلب على الطاقة الكهربائية نحو 7,500 ميغاواط بينما الإنتاج الفعلي لم يتجاوز 3,800 ميغاواط، ما أدى إلى انقطاع الكهرباء مدة 18 ساعة يومياً.[2] تقوم محطات الطاقة في الأوقات العادية بتوليد 4,351 ميغاواط من الكهرباء، أي نحو 43% من طاقتها الإنتاجية الكاملة.[3] علاوة على ذلك، يوجد في ليبيا 63 وحدة توليد كهرباء منتشرة في جميع أنحاء البلاد، بينها 23 وحدة متوقفة عن العمل.[4] ويترافق هذا العجز في الإنتاج مع قوّة استهلاك كبيرة، إذ يستهلك الليبيون ثلاثة أضعاف ما يستهلكه جيرانهم في تونس ومصر: 4.8 ميغاواط/ساعة للفرد الليبي الواحد، مقابل 1.3 و1.7 للتونسيين والمصريين على التوالي.[5] ويُعزى ذلك جزئياً إلى رسوم الكهرباء المدعومة بشكل كبير، بالإضافة إلى عجز الحكومة عن إصدار الفواتير وتحصيل الرسوم من المستخدمين ووضع إطار لتعرفة الكهرباء المتدرجة. أدى هذا القصور في السياسات، مع تراجع البنى التحتية إلى عجز شبكة الكهرباء عن تلبية الطلب في كثير من الأحيان، وعجزها بالكامل في بعض الأحيان.

وفقاً للشركة العامة للكهرباء الليبية، ستحتاج البلاد إلى 11,134 ميغاواط بحلول عام 2025، أي أكثر من ضعف إنتاجها الحالي للكهرباء؛ وبالنظر إلى البيئة السياسية والأمنية في ليبيا، فليس الانهيار التام لنظام الطاقة الكهربائية مستحيلاً. يأتي هذا الوضع نتيجة لعدة عوامل متشابكة. أولاً، أدى الصراع المستمر في البلاد إلى إلحاق أضرار جسيمة بالبنية التحتية لقطاع الكهرباء، مما أدى إلى خروج العديد من محطات ووحدات توليد الكهرباء عن الخدمة بالكامل. فعلى سبيل المثال، توقفت محطة توليد الكهرباء جنوب طرابلس – التي تبلغ طاقتها الإنتاجية 659 ميغاواط – عن العمل تماماً بسبب الاشتباكات المسلحة في العاصمة طرابلس عام 2020.[6] بالإضافة إلى ذلك، غادر العديد من الخبراء الأجانب ممّن تعتمد ليبيا عليهم بسبب تدهور الأوضاع الأمنية، ما قوّض أعمال صيانة محطات ووحدات توليد الكهرباء. كما تعرضت شبكات الكهرباء إلى أعمال تخريب وسرقات، خاصةً الموصلات والأسلاك والمعدات الكهربائية الأخرى.

ثانياً، إلى جانب الآثار الناجمة عن الصراع والوضع الأمني العام، يعاني قطاع الكهرباء من مشاكل أعمق ناجمة عن كيفية تنظيم وضبط القطاع مؤسسياً. وبالرغم من المبالغ الكبيرة التي خصصتها جميع الحكومات التي تشكلت بعد 2011، إلّا أن المعوقات المؤسسية والقانونية منعت تنفيذ الإصلاحات الضرورية والاستثمارات الاستراتيجية في القطاع، ما أدى إلى استمرار التحديات القائمة وازدياد حدتها.

تدرس ورقة السياسات بالتفصيل هذه التحديات المؤسسية والقانونية، وتقترح توصيات سياساتية وعملية للقطاع.

[2] عضو مجلس إدارة الشركة العامة للكهرباء الليبية، محاضرة في مجلس الأعمال البريطاني الليبي. 21 أكتوبر، 2021.

[3] صفحة الفيسبوك الخاصة بالسفارة الأمريكية في ليبيا. 29 سبتمبر، 2020. متاح على https://bit.ly/3usOmSE

[4] صفحة الفيسبوك الخاصة بالسفارة الأمريكية في ليبيا. 29 سبتمبر، 2020. متاح على https://bit.ly/3NjkjFx

[5] البنك الدولي. «المهمة أ: أداء القطاع وإصلاح القطاع الهيكلي»، سبتمبر، 2017. متاح على https://bit.ly/3No0jBQ

[6] صفحة الفيسبوك الخاصة بالسفارة الأمريكية في ليبيا. 29 سبتمبر، 2020. متاح على https://bit.ly/3NjkjFx

التحديات المؤسسية والتشغيلية

الجهة المسؤولة عن إدارة قطاع الكهرباء في ليبيا هي الشركة العامة للكهرباء، وهي شركة حكومية تأسست عام 1984.[7] تحتوي الشركة على حوالي 45000 موظف، وتُعد مسؤولة عن أعمال القطاع بأكملها؛ كتوليد الطاقة ونقلها وتوزيعها، وصيانة الشبكات ومحطات الطاقة، والتخطيط الخاص بالعمليات والسياسات وتطويرها.[8] بعبارة أخرى، تحتكر الشركة قطاع الكهرباء بالكامل، ويديرها مجلس إدارة تعينه الحكومة، وجمعية عمومية يرأسها رئيس الوزراء.

على الرغم من أن تشكيل حكومة الوحدة الوطنية ضم 35 وزيراً لإدارة جميع الشؤون في البلاد، إلّا أن الحكومة لم تخصص وزارة لقطاع الكهرباء. على مدى العقدين الماضيين، تم تخصيص وزارتين للإشراف على القطاع، لكنهما استمرتا بالعمل لفترة محدودة فقط؛ الأولى وزارة الكهرباء والماء والغاز التي تأسست عام 2007 وتم حلّها بعد فترة وجيزة عام 2009، والثانية وزارة الكهرباء والطاقة التي تأسست عام 2012 وتم حلّها عام 2016. ومنذ ذلك الحين، يفتقد القطاع إلى هيئة إدارية مخصصة، ويفتقر إلى الإشراف المباشر من كيان حكومي مختص. في الوقت الحالي، تقدم الشركة العامة للكهرباء تقاريرها مباشرة إلى مجلس الوزراء، الذي لا يمتلك المعرفة التقنية الكافية ولا الهيكل التنظيمي المناسب للإشراف على عمل القطاع.

بالنظر إلى كون قضية الكهرباء تحظى بأهمية وثقل في المناقشات السياسية، فقد خصصت الحكومات الأخيرة مبالغ كبيرة من المال لقطاع الكهرباء. وبسبب غياب وزارة مخصصة أو هيئة فنية مستقلة لإدارة شؤون القطاع، فإن الحكومة عرضة لضغوط سياسية من قِبل عدد قليل من أصحاب النفوذ. وقد أدى ذلك إلى قرارات وسياسات غير مدروسة، وإلى عرقلة جهود الإصلاح الضرورية. على سبيل المثال، عندما أُلغيت وزارة الكهرباء والمياه والغاز عام 2009، تم تعليق عملية تفكيك الشركة العامة للكهرباء – تقسيمها إلى شركات أصغر بهدف تعزيز تقديم الخدمات والمساءلة – بعد فترة وجيزة. وتتم إدارة الشركة العامة للكهرباء، وبالتالي القطاع بأكمله، على يد الرئيس التنفيذي للشركة، ومجلس إدارتها، وبدرجة أقل، الجمعية العمومية للشركة، والتي نادراً ما تجتمع.

رغم الإنفاق الحكومي الكبير على هذا القطاع، إلّا أن وضع الكهرباء في ليبيا يتدهور أكثر فأكثر بمرور الوقت. وأفادت تقارير أنه خلال السنوات العشر الماضية، تلقت الشركة العامة للكهرباء نحو عشرين مليار دينار ليبي (4.39 مليار دولار أمريكي).[9] ومع ذلك، انخفض إمداد الكهرباء في البلاد إلى النصف تقريباً بين عامي 2017 و2020.[10] ويعود هذا الانخفاض الحاد إلى عدد من الأسباب؛ بعضها خارجي لا يرتبط بالقطاع وبعضها داخلي يرتبط بالقطاع نفسه. تتمثل الأسباب الخارجية بالاضطراب السياسي والوضع الأمني، إذ أدى الانقسام السياسي وأزمة الشرعية اللاحقة بين الحكومات المتنافسة على النفوذ والسيطرة إلى تقويض قدرة هذه الحكومات على ممارسة أي ضغط على الشركة العامة للكهرباء، أو القيام بأي نوع من الرقابة على عملياتها وشلّ أي إمكانية لإصلاح القطاع.

[7] القانون 17 (1984)

[8] البنك الدولي. «مجموعة عن التحليلات المتاحة حول التحديات والاحتياجات». متاح على https://bit.ly/3qChNjV

[9] المقابلة التي أجراها المؤلفون مع خبير في قطاع الكهرباء (أكتوبر 2021).

[10] كانت القدرة الرسمية لشركة الكهرباء العامة حتى عام 2017 هي 10.238 غيغاواط. ومع ذلك، حتى عام 2020، بلغت الطاقة المتاحة للمستهلكين 5.53 غيغاواط فقط، وهو ما يمثل 52 ٪ من إجمالي قدرة الشركة على توليد الكهرباء.

ترتبط الأسباب الداخلية بعمل شركة الكهرباء العامة. تتوقف العديد من محطات ووحدات توليد الطاقة عن العمل بشكل منتظم، بسبب نقص الصيانة الدورية، وهو السبب الرئيسي لانقطاع الكهرباء. ومن العوامل الأخرى، افتقار الشركة إلى نظام متابعة لإصلاح المعدات بشكل دوري، ما يعني أن الصيانة تتم فقط عند تعطل المعدات، ما يسبب انقطاع الكهرباء بشكل متكرر وإلحاق الضرر بنظام الطاقة الكهربائية. بالإضافة إلى ذلك، ليس لدى الشركة نظام آلي لإطفاء أضواء الشوارع أثناء النهار وتشغيلها أثناء الليل، ما يسبّب هدراً كبيراً في الكهرباء. كما أن الشركة تحتوي على 45,000 موظف، لكنها لا تحتاج سوى إلى 14,000 موظف،[11] وبالتالي، يتم إنفاق قدر كبير من التمويل الحكومي لتغطية الرواتب بدلاً من الاستثمار في إعادة بناء البنية التحتية للطاقة أو تحسين الفعالية العامة للشركة.

ورغم تأسيس هيئة الطاقة المتجددة الليبية عام 2007 من أجل تطوير استخدام الطاقة المتجددة في إنتاج الكهرباء، إلّا أن البلاد لا تحصل حالياً على الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة، بسبب افتقار الهيئة إلى السلطة تنفيذية لإصدار أو إنفاذ السياسات، والأموال الكافية لطرح أي برنامج للطاقة الشمسية.[12] علاوة على ذلك، ورغم دورها الذي يتطلب الكثير من المعرفة،[13] إلّا أن معظم موظفي الهيئة إداريون وتفتقر الهيئة إلى الخبراء التقنيين، ولم تقدم حتى الآن سوى توصيات معدة مسبقاً، التي ستبقى حبراً على ورق إذا لم تتوفر الإرادة السياسية والفهم المناسب للعقبات المؤسسية والقانونية التي تواجه قطاع الطاقة الشمسية في البلاد. وبالنظر إلى كل من القطاعين العام والخاص، تفتقر ليبيا بشكل عام إلى المعرفة والخبرة الفنية لتكون قادرة على تقديم مصادر الطاقة البديلة.[14]

---

[11] المقابلة التي أجراها المؤلفون مع خبير في قطاع الكهرباء (أكتوبر 2021).

[12] مرسوم حكومي رقم 426 (2007)

[13] المقابلة التي أجراها المؤلف مع ممثل لشركة تعمل في مجال الطاقة المتجددة (يناير 2022)

[14] المرجع ذاته

التحديات القانونية

يعاني قطاع الكهرباء من ضعف الأسس القانونية والثغرات، حيث لا توجد تشريعات خاصة بالقطاع. يتضمن الإطار القانوني للقطاع عدداً قليلاً من القوانين التي تنظم أنشطة مؤسسات معينة، وليس القطاع ككل. على سبيل المثال، تخضع عمليات الشركة العامة للكهرباء فقط للقانون التجاري، الذي لا يقتصر على الكهرباء.[15] كما أن القطاع بحاجة ماسة إلى إصلاح السياسات وإعادة الهيكلة مثل تفكيك الشركة العامة للكهرباء، وسيكفل ذلك تحقيق عدة فوائد منها، تحسين ممارسات المراقبة والمساءلة، وسيساعد على فصل مهام التخطيط عن المهام التشغيلية. وقد تم إنشاء وزارة للكهرباء والطاقة بناءً على قرار مجلس الوزراء الحكومي رقم 33 (2012)، وكُلّفت الوزارة بتنفيذ الإصلاحات والسياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالقطاع. ولكن عقب إلغاء الوزارة عام 2016، تُرك القطاع ليعمل في الفراغ، وتم تعليق كل من عملية تفكيك الشركة العامة للكهرباء وبرامج إصلاح القطاع.

يتسم قطاع الكهرباء بالفساد وسوء الإدارة وسط غياب قانون خاص بالقطاع وعمليات مراقبة واضحة. قانون كهذا يجب أن ينشئ هيئة تنظيمية مستقلة للإشراف على جميع أنشطة القطاع، واقتراح رسوم الكهرباء، ودراسة القضايا التي يواجهها القطاع، ووضع حلول سياساتية. وعلى القانون أن يحدّد المؤسسات الحيوية في القطاع وأن يكفل تقسيماً واضحاً للأدوار والصلاحيات. لا يوجد في ليبيا سوى مقدم خدمة واحد في هذا القطاع، لكن هناك 11 شركة أخرى، منها شركات مملوكة للدولة ومنها شركات شبه حكومية تعمل في هذا القطاع أيضاً.[16] وينبغي دراسة مدى مساهمة هذه الشركات حالياً في القطاع.

دون وجود إطار تنظيمي للقطاع وهيئة فنية مستقلة، سيبقى قطاع الكهرباء في البلاد تحت وطأة الفساد، وعرضة لتداخل الأدوار والصلاحيات، وقلة الرقابة الحكومية أو انعدامها، وقلة الكفاءة.

---

[15] قانون 23 (2010)

[16] لم يتمكن الفريق من العثور على معلومات محدثة حول وضع هذه الشركات.

التوصيات

توصيات على المدى القصير

- اعتماد قانون خاص بالكهرباء؛ إذ أن غياب إطار قانوني متين وواضح للقطاع بأكمله سيبقى أحد العوامل الأساسية التي تقوض جهود الإصلاح. يجب على القانون أن يحدد الهيكلية والإطار المؤسسي للقطاع، وأدوار ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة، كما يجب أن يضع الأساس لبيئة قانونية مواتية للطاقة المتجددة ونماذج للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- إنشاء وزارة للقطاع. على الحكومة تفعيل قرار مجلس الوزراء رقم 33 (2012)، المسؤول عن إنشاء آخر وزارة للكهرباء في ليبيا. ويجب أن تتمتع الوزارة بصلاحيات عديدة، منها أن تحظى بتفويض لتنفيذ التدابير اللازمة لإعادة هيكلة الشركة العامة للكهرباء وغيرها من الشركات المملوكة للدولة في القطاع.
كما ينبغي تكليف الوزارة بتصميم إطار مؤسسي لتطوير مشاريع الطاقة المتجددة في البلاد.

- تمكين ودعم هيئة الطاقة المتجددة الليبية والاستثمار في الطاقة الشمسية في البلاد. يتوجب على الحكومة الليبية، بالشراكة مع القطاع الخاص، تمكين الهيئة للمساهمة في حل أزمة الكهرباء بصورة مستدامة.

- تعيين الأدوار التنظيمية والاستشارية والأدوار المتعلقة بتقديم الخدمات في قطاع الطاقة المتجددة. ولضمان الكفاءة، يجب على الحكومة تمكين الهيئة ودعمها لتولي دور تنظيمي وإنشاء وكالتين جديدتين: بحيث تُعنى الأولى بتقييم ودراسة مصادر الطاقة البديلة في ليبيا واقتراح المعايير والمبادئ التوجيهية التنفيذية؛ والثانية بتنفيذ مشاريع الطاقة المتجددة وتحظى بتفويض لعقد شراكة مع القطاع الخاص والشركات الدولية للتعويض عن النقص في الخبرات المتعلقة بالقطاع.

توصيات على المدى الطويل

- إعادة هيكلة القطاع على مستوى الحكومة وعلى مستوى الخدمات. على الحكومة اعتبار ذلك نقطة انطلاق لتطبيق إصلاحات طويلة الأجل في قطاع الكهرباء. وينبغي بالتحديد أن تفصل الحكومة مؤسّسياً بين صنع السياسات، والمهام الرئيسية مثل المراقبة والإشراف، وتقديم الخدمات. على مستوى الخدمة، يجب استئناف عملية التفكيك المُعلّقة بأسرع وقت ممكن، والتي تتضمن فصل مهام توليد وتوزيع ونقل الطاقة.

- تنمية الخبرات الفنية المحلية. أدى اعتماد ليبيا على الشركات الأجنبية وضعف الخبرات الداخلية إلى الحد من تطور القدرات البشرية في هذا القطاع. وبذلك، ينبغي تصميم استراتيجية لتعزيز وتطوير قدرات الموظفين وتطوير الخبرة الهندسية الداخلية بمساعدة الشركات الأجنبية، من شأن ذلك أن يفيد القطاع بشكل كبير.

- إدخال الشركات الخاصة للعمل ضمن القطاع. عقب إتمام عملية تفكيك الشركة العامة للكهرباء والتوجه نحو مصادر الطاقة المتجددة، ومن أجل زيادة الكفاءة وتخفيف التكاليف، يتعيّن على الحكومة إسناد بعض المهام التي كانت تؤديها الشركة العامة للكهرباء والشركات الأخرى إلى القطاع الخاص عبر العمليات التنافسية.

- الحد من الاستهلاك المفرط للكهرباء في جميع أنحاء البلاد. يسبب الاستهلاك المفرط للكهرباء في ليبيا ارتفاعاً في الطلب على الكهرباء، الذي لن يتم تلبيته حتى لو زادت قدرة توليد الطاقة بشكل كبير. ولا يمكن معالجة مثل هذه المشكلة إلّا عبر اعتماد سياسات جديدة للتسعير وتقديم الحوافز التي تساعد على تغيير سلوك المواطنين، وبالتالي خفض استهلاك الكهرباء. كما يجب تنفيذ إصلاحات هيكلية تقلل الاستهلاك المفرط على نطاق واسع. ومن التدابير التي يمكن أن تساعد على خفض الاستهلاك المفرط للكهرباء هو إشراك مختلف منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لتوعية المواطنين بمدى ضخامة المشكلة.

نشرت من قبل مؤسسة فريدريش ايبرت - مكتب ليبيا - فبراير 2022
حقوق النشر والطبع محفوظة وغير مخصص للبيع