

سوق الطاقة في البلدان العربية: بين الخصخصة والتحرير الاقتصادي

الحديث عن قطاع الطاقة هو حديث حساس غير عادي لكونه يتعلق بقلب العملية التنموية..

أما إذا طاول الحديث تحرير أسواق الطاقة او خصخصة وحدات قطاعها، فانه بلا شك يصبح أكثر سخونة لتعلقه بالحيازات والملكيات والامتيازات والحقوق المكتسبة التي لأحد مستعد للتفريط فيها بسهولة حتى وإن كان الهدف من التغيير المزمع تعظيم فاعلية ومساهمة القطاع ووحداته في إجمالي الناتج المحلي وعوائده على رؤوس الأموال الموظفة فيه.

وقبل الاسترسال لتبيان ما نذهب إليه وقائعيًا، يجدر بنا أولاً أن نوضح ماذا نعني بتحرير أسواق الطاقة وماذا نعني بخصخصة وحدات قطاع الطاقة؟

بين التحرير والخصخصة

عندما نتحدث عن تحرير أسواق الطاقة فإننا نتحدث عن إزالة كافة الحواجز والموانع (Restrictions) الموضوعة بقصد تقنين الحركة في هذا السوق وحجبه منعاً للدخول إليه بحرية وانسيابية، سواء من قبل المستثمرين المحليين أو الدوليين إلا وفقاً لاشتراطات وضوابط محددة ومقننة.

وهو يعنى أيضاً فتح القطاع أمام المنافسة الأجنبية عملاً بمبدأي النفاذ إلى الأسواق (Market Access) و"المعاملة الوطنية" (National

يعتبر قطاع الطاقة من القطاعات المفتاحية الحيوية في الاقتصاد العالمي، فهو المحرك الأساس لعجلة الاقتصادات الوطنية ومحفزها للنمو والتوسع الإقليمي والعالمي.

لذلك نرى اليوم ان جزءاً كبيراً وهاماً من مساحة الجدل العالمي بشأن مستقبل الاقتصاد العالمي وإعادة هيكلة قطاعاته، لتتوافق مع استحقاقات العولمة الاقتصادية وتتمكن من مقابلة التحديات الجديدة الطارئة والملحة التي يواجهها الاقتصاد الكوني، ومنها، وأبرزها، التحديات البيئية والتغيرات المناخية- يشغله قطاع الطاقة العالمي، سواء فيما يتعلق بمسؤوليته عن تأمين إمدادات منتظمة ومستدامة في ظل صعود جامح للطلب العالمي على مصادر الطاقة ووسائل توليدها، أو فيما يتعلق بمدى مسؤوليته عن إعادة التوازن المطلوبة في الاقتصاد العالمي كنشاط بشري وما يتولد عنه من آثار جانبية تطال مختلف أنواع البيئة العالمية.

بهذا المعنى فان قطاع الطاقة العالمي هو قطاع استراتيجي بالنسبة للمنتجين والمستهلكين على حد سواء. ولما كان الأمر كذلك فان أي حديث عن هذا القطاع الحيوي هو حديث حساس غير عادي لكونه يتعلق بقلب العملية التنموية.



بقلم:

محمد الصياد

كاتب وباحث

اقتصادي بحريني

يعمل في مجال

الطاقة

« نتائج تجارب خصخصة أو تحرير قطاع الطاقة ليست واحدة، فالحصيلة النهائية، نجاحًا أو فشلًا، تبقى معلقة على طريقة وأسلوب إدارة المرفق الطاقوي المخصص أو المحرر..»

التحرير:

« إزالة كافة الحواجز والموانع الموضوعية بقصد تقنين الحركة في هذا السوق وحجبه منعًا للدخول إليه بحرية وانسيابية.»

« فتح القطاع أمام المنافسة الأجنبية عملاً بمبدأي النفاذ إلى الأسواق و" المعاملة الوطنية" المعمول بهما ضمن قواعد منظمة التجارة العالمية.»

« إزالة كافة أنواع التشوهات السعرية المحابية للمحلي والمُميّزة ضد الأجنبي.»

وبهذا الصدد أيضًا فقد حاولت الأسرة الدولية إبان ولاية الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الجمركية أن تشمل ضمن مداولاتها بشأن تحرير التجارة الدولية (جات)، قطاع الطاقة العالمي، خصوصًا إبان جولة أوروغواي (1986-1994) من مفاوضات تحرير التجارة الدولية. إلا أنها لم تتمكن من ذلك بسبب الحساسية العالية التي يمثلها هذا القطاع بالنسبة لمعظم الدول الأعضاء في "الجات" لاسيما بالنسبة للدول المنتجة لمصادر توليد الطاقة.

إلا أن منظمة التجارة العالمية (WTO) التي ورثت الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الجمركية اعتبارًا من أول يناير 1995 نجحت في تحقيق توافق بين الدول الأعضاء على إدراج قطاع خدمات الطاقة (Energy services) ضمن شرائح قطاع الخدمات التي أطلقت جولة الدوحة (الجولة التاسعة) من مفاوضات تحرير التجارة العالمية في عام 2001، عملية التفاوض بين الدول الأعضاء لتبادل التحرير (Deregulation) على أساس ثنائي عبر آلية جداول الالتزامات (Concession Schedules).

إلا أن عملية التفاوض على هذا المسار لازالت خجولة للغاية وذلك لعدم استعداد عديد من الدول الأعضاء لتحرير أنشطة قطاع خدمات الطاقة لديها حتى الآن على الأقل.

النتائج الاجتماعية

ومن دون شك هنالك قلق يساور أوساط صناعة القرارين السياسى والاقتصادى من النتائج الاجتماعية لتحرير قطاع الطاقة فى الدول

(Treatment) المعمول بهما ضمن قواعد منظمة التجارة العالمية.

وهو يعنى إزالة كافة أنواع التشوهات السعرية المحابية للمحلي والمُميّزة ضد الأجنبي، من قبيل الدعم (Subsidies) أو المعاملة التفضيلية فى المشتريات الحكومية (Government Procurement) ونحوها من القيود الكمية وغير الكمية (Quantitative and non-quantitative restrictions).

وأما الخصخصة فهى تعنى التنازل عن الحق فى ملكية الأصول سواء ببيع الأصل (Asset) بالكامل إلى المستثمر أو المالك الجديد أو تمكينه من الاستحواذ على حصة من أسهم ملكية الأصل.

وهى بهذا المعنى تعنى تحويل ملكية الأصل من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة بما يترتب على ذلك من انتقال كافة حقوق امتياز حيازته. وهذا يدلنا على الأهمية والحساسية الكبرى التى ينطوى عليها أى حديث أو مطالبة جادة باعتماد أى من المقاربتين سالفتي الذكر، سواء تعلق الأمر بدولة متقدمة أو دولة نامية.

وقد رأينا فى الشهور القليلة الماضية كيف انتهت مفاوضات الاتحاد الأوروبى مع روسيا لتمديد العمل بميثاق الطاقة المبرم بينهما إلى فشل بسبب مطالبة الاتحاد الأوروبى روسيا بتمكين الشركات الأروبية من النفاذ إلى أسواق الطاقة الروسى ورفض روسيا هذا الطلب، ثم قيام الاتحاد الأوروبى بفرض قيود استثمارية للحيلولة دون تمدد شركة غاز بروم الروسية فى سوق الطاقة الأوروبى.

من الصعوبة بمكان أن تتمكن أية مقارنة إدارية، مهما كانت مرنة وفعالة من الإلمام بكافة عناصر التحول، واستيعابها إيجابياً من دون أية آثار اقتصادية واجتماعية..

الخصخصة:

◀ التنازل عن الحق في ملكية الأصول سواء ببيع الأصل (Asset) بالكامل إلى المستثمر أو المالك الجديد أو تمكينه من الاستحواذ على حصة من أسهم ملكية الأصل.

◀ تحويل ملكية الأصل من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة بما يترتب على ذلك من انتقال كافة حقوق امتياز حيازته.

السنوات الثلاث القادمة والذي سيشمل حوالى ٤٠ شركة صناعية وذلك بهدف زيادة كفاءة وفعالية هذه الشركات وإشاعة الوضوح فيما يخص أسعار الطاقة من أجل جذب مزيد من الاستثمارات إلى هذا القطاع، وهو إجراء من شأنه توفير حوالى ٢,٦٦ مليار دولار للخزينة المصرية، إلا أنه سوف يؤدي في نفس الوقت إلى ارتفاع أسعار إمدادات الكهرباء التي سيتم ربطها باقتصاديات التكاليف وأسعار السوق العالمية. وتجنباً للآثار السلبية التي قد تنتج عن ذلك فقد سمحت وزارة التجارة والصناعة المصرية بأن تبقى نسبة ارتفاع الأسعار فى حدود ١٥٪ سنوياً فقط.

أما مملكة البحرين التي تتجه لمزيد من إشراك القطاع الخاص فى مشاريع الطاقة، حيث خصصت محطة الحد لتوليد الطاقة الكهربائية والمياه، وأوكلت للقطاع الخاص إنشاء محطة العزل، فيما تدرس خصخصة محطات الرفاع وسترة والمحرق لتوليد الطاقة الكهربائية، إلى جانب محطة الدور الجديدة التي ستكون ملكية خاصة خالصة، فإنها لم تنشأ التخلي عن دور المنظم (Regulator)، حيث أبقّت الحكومة على علاقتها المباشرة مع

العربية لما ينطوى عليه هذا التحول من إخضاع منتجات وخدمات الطاقة لقوى السوق بصورة تامة أو حتى جزئية، من حيث ارتفاع أسعار المنتجات والخدمات الطاقوية ذات الصلة. وهذا ما يجعل العديد من حكومات بلدان المنطقة تتردد مثلاً فى خصخصة القطاع الإنتاجى البترولى (Upstream) وتفريعاته السفلية (Downstream) المتصلة بإنتاج وتسويق وتوزيع المنتجات المكررة.

فى دولة الإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، أدى ارتفاع أسعار النفط إلى ارتفاع ملحوظ فى أسعار المنتجات النفطية التي يتولى عدد من شركات القطاع الخاص توزيعها على أسس تجارية بحتة، ما أسهم بقسطه فى ارتفاع مؤشر التضخم المدفوع بعوامل داخلية محضة مردداً ارتفاع الطلب الكلى على السلع والخدمات (Local demand driven inflation). بينما لم تتأثر الأسعار فى مملكة البحرين، على سبيل المثال أيضاً، نظراً لمتنع بعض المنتجات النفطية مثل الغازولين والديزل والغاز المنزلى بمظلة دعم حكومية.

كذلك الحال بالنسبة لإنتاج وإمدادات الطاقة الكهربائية التي تتوزع على مختلف قطاعات الإنتاج المادى (الصناعي)، والخدمى، والاستهلاكى (المنزلي)، وهو قطاع يتغذى بدوره من مصادر الطاقة الاحفورية (النفط والغاز والفحم، وإن كان الغاز والنفط هما الغالبان فى المنطقة العربية).

فلقد قررت مصر إلغاء دعم الغاز والكهرباء الممنوح للصناعات كثيفة الطاقة على مدى



المستهلك من خلال الاضطلاع بدور الموزع بعد أن تشتري الإمدادات من منتجها ومالكها، وذلك منعاً للإضرار بالمستهلك جراء ارتفاع خدمة التزويد الكهربائي.

وهكذا فإن هنالك كلفة يتعين دفعها في حال التحول من السياسة المنظمة والمنضبطة (Regulatory Policy) إلى سياسة التحرير (Deregulation). فمقابل رفع الكفاءة الإنتاجية والاستخدام الأمثل والأرشد للموارد وزيادة معدل العائد على رأس المال، كأهداف مرجوة من هذا التحول، فإن هذه العملية يمكن أن تترتب عليها آثار اقتصادية تتمثل أبرزها في استئثار الضغوط التضخمية "وتوابعها"، وآثار اجتماعية تتمثل في حدوث بطالة سافرة نتيجة لتسريح أعداد من العمالة "الفائضة" بغية تقليص جانب المصروفات المتكررة وبالتالي تعليية هوامش الربحية.

ولكن إذا ما أحسنت عملية إدارة عملية التحول (Shift) بحيث نجحت في إغراء واستقطاب الاستثمارات الخاصة، المحلية والأجنبية، إلى قطاع الطاقة، فإنها قد تؤدي إلى خلق طلب جديد على العمالة الماهرة وإنشاء بالتالي شواغر وظيفية، كما حصل على سبيل المثال مع العمالة الحكومية التي تم تسريحها بتعويض مجز في محطة الحد لتوليد الطاقة وتحتلية المياه في مملكة البحرين بعد خصخصة المحطة لصالح مستثمرين أجانب، حيث عمد هؤلاء المستثمرون للتعاقد بعقود مغرية مع المهندسين والعمالة الفنية في المحطة.

وبالتأكيد ليست نتائج تجارب خصخصة أو تحرير قطاع الطاقة واحدة لأنه ليس هنالك منهاج معين ومختبر، أو نظرية متكاملة الأركان خاصة بنجاح هذه التجارب بالمثل. وإنما يجب النظر إليها على أساس كل حالة بمفردها (Case by Case). فالحصيلة النهائية، نجاحاً أو فشلاً، تبقى معلقة

على طريقة وأسلوب إدارة المرفق الطاقوي المخصص أو المحرر.

ومع ذلك فإن من الصعوبة بمكان أن تتمكن أية مقارنة إدارية، مهما كانت مرنة وفعالة من الإلمام بكافة عناصر التحول، واستيعابها إيجابياً من دون أية آثار اقتصادية واجتماعية، ولكن من دون أن نسقط من حسابنا أن بعض مشاريع الخصخصة والتحرير يمكن أن تخلق رواجاً رئيسياً في القطاع وخارجة وتخلق طلباً مضاعفاً على العمالة، وتُعظم من مساهمة قطاع الطاقة في إجمالي الناتج المحلي، وتقوى المركز التنافسي الإقليمي والدولي للدولة المعنية بعملية التحول.

في المحصلة يمكن القول إن المنطقة العربية - ومنها بصفة خاصة بلدان المنظومة الخليجية - وهي تعيش ظروف الطفرة النفطية الثالثة (3rd Oil Shock) بعد طفرتي 1973 و 1979،

حيث وصل إجمالي الناتج المحلي لبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى قرابة 800 مليار دولار يُتوقع أن يرتفع إلى 912,1 مليار دولار في نهاية العام الجاري، وحيث يبلغ حجم مشاريع الطاقة في هذه البلدان حالياً 260 مليار دولار يُتوقع أن يرتفع إلى 450 مليار دولار بحلول عام 2010، وذلك في ظل حالة من التوسع الاقتصادي غير مسبوق - فإن حكومات هذه الدول لن تتمكن بنموذجها الاقتصادي السابق القائم على الدور القيادي شبه المنفرد للدولة في عملية التنمية، من مقابلة تحديات التوسع الإنمائي المستجدة لوحدها، الأمر الذي سيدفعها - ودفعها بالفعل - للاستعانة بالقطاع الخاص المحلي والأجنبي، وذلك عبر إحدى الآليتين سالفتي الذكر، الخصخصة أو التحرير، مع احتفاظ الدولة بهامش حركة يمكنها من احتواء أية تبعات اقتصادية واجتماعية لهذا التحول.

◀ وصل
إجمالي الناتج
المحلي لبلدان
مجلس التعاون
لدول الخليج
العربية إلى قرابة
800 مليار
دولار، يُتوقع
أن يرتفع إلى
912,1 مليار
دولار في نهاية
العام الجاري.

◀ يبلغ حجم
مشاريع الطاقة
في بلدان مجلس
التعاون لدول
الخليج العربية
حالياً 260
مليار دولار
يُتوقع أن يرتفع
إلى 450 مليار
دولار بحلول عام
2010.