مسار تقدّم الإصلاحات في لبنان

إصلاحات قطاع الكهرباء: لا تزال رهينة الإصلاحات الاقتصادية والسياسية

يندرج هذا التقرير ضمن سلسلة تقارير تقوم بها مؤسسة مهارات بهدف رصد وتقييم التطور الحاصل في الاصلاحات المنصوص عليها في إطار برنامج الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار (3RF) الذي يشكل جزءًا من الاستجابة الدولية التي أطلقها الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي بعد انفجار بيروت في 4 آب 2020.

1- مقدمة

أصبح تدهور قطاع الكهرباء أزمة طويلة الأمد يعيشها لبنان منذ أكثر من 30 عامًا. وأدى سوء الإدارة المزمن، وضعف الحوكمة، ونقص الإطار التنظيمي، والفساد، والمصالح الخاصة إلى الانهيار شبه الكامل لقطاع الكهرباء وسط الأزمة الاقتصادية المستمرة. وبالتالي، يبحث اللبنانيون باستمرار عن بدائل بسبب انقطاع التيار الكهربائي.

ويعود هذا الوضع المتدهور إلى فشل السلطات اللبنانية في تحسين إدارة مؤسسة كهرباء لبنان وإصلاح قطاع الطاقة، مما أجبر المستخدمين الاعتماد على مولدات الديزل الخاصة باهظة الثمن. وأدى ذلك إلى انتهاك حقوق سكان لبنان في الحصول على الكهرباء، مما أثر على حقوقهم في مستوى معيشي لائق، والتعليم، والصحة، وحرية التنقل، وبيئة صحية.

2- نظرة عامة عن آخر تطورات الإصلاحات في قطاع الكهرباء

اعتمدت السلطات اللبنانية في نيسان 2022، استراتيجية الطاقة الجديدة لاستعادة الاستدامة المالية وتحسين تقديم الخدمات.

وترتكز الاستراتيجية على أربع ركائز: 1) زيادة التوليد وزيادة ساعات الإمداد؛ 2) تحسين أداء الشبكة، وتقليل الخسائر، وتعزيز الجباية؛ (3) تعزيز الإطار التنظيمي والتشريعي، (4) تحديث تعرفة الكهرباء. وتم اعتماد التسعيرة الجديدة في تشرين الثاني 2022، عندما تمت زيادة تعرفة الكهرباء لأول مرة منذ التسعينيات. وعلى الرغم من أن هذه الزيادة كانت خطوة أولى مهمة، إلا أن تأثيرها على الاستدامة المالية لشركة كهرباء لبنان لا يزال غير مؤكد. وسيعتمد ذلك على قدرة شركة كهرباء لبنان على فرض عملية الجباية، وتقليل الخسائر غير الفنية، وزيادة إمدادات الكهرباء.

أما المسار الإصلاحي لقطاع الكهرباء لا يزال ينتظر تحقيق الإصلاحات الأساسية التي وضعت في "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في لبنان" الـ3RF، الذي طوّره كل من البنك الدولي والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة في لبنان، ويعتمد على تنسيق مؤسساتي شامل يجمع بين الحكومة والشركاء الدوليين والمجتمع المدني والقطاع الخاص، مدعومة بتنسيق بين الوزارات. كما يعد إصلاح قطاع الطاقة أحد المطالب الرئيسية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والجهات المانحة. وهو يشكل جزءاً من الركيزة الرابعة في إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار، بعنوان تحسين الخدمات والبنية التحتية.

توّسع إطار مجموعة عمل الـ3RF الخاصة بالكهرباء ليصبح أكثر شمولية في عام 2023، إذ لم يعد يقتصر فقط على إتمام الإصلاحات المتوجبة في قطاع الكهرباء وآخرها "إنشاء هيئة ناظمة لقطاع الكهرباء"، بل أصبح يعمل على نطاق شامل قائم على مناقشة الحلول طويلة الأمد، وهي:

1. دعم استراتيجية الطاقة حتى يتمكن مجلس الوزراء من الموافقة عليها (الإجراء المسبق رقم 10 لصندوق النقد الدولي). بما في ذلك خطة استرداد تكاليف مؤسسة كهرباء لبنان (التعرفة الجديدة، تقليل الخسائر وتفعيل الجباية) وتطوير الأنظمة المشغّلة.

2. تحديد الحلول التقنية طويلة المدى ونموذج الأعمال والإطار التنظيمي والتمويل لقطاع الكهرباء، ويتضمن ذلك مناقشة إنشاء هيئة ناظمة لقطاع الكهرباء.

3. فيما يتعلق بالقوانين والتمويل، يجب:

- تحديث مركز التنسيق الوطني وإدراج التقنيات اللازمة (بما في ذلك تعزيز الشبكة لاستيعاب الطاقة المتجددة المتزايدة) وتعزيز الاستثمار في الطاقة المتجددة على صعيد المؤسسات العامة، مما يساهم في الاستفادة من الطاقة المتجددة اللامركزية.
- تحديث قانون الطاقة المتجددة اللامركزي ليشمل المزيد من الأحكام الصديقة للطاقة المتجددة ، والإسراع بالمصادقة عليه من قبل البرلمان.
- مناقشة ما يمكن القيام به لتغذية شبكة فعالة، قبل إقرار قانون الطاقة المتجددة اللامركزية، (على سبيل المثال، من خلال التشغيل "كشبكة صغيرة مستقلة").
- زيادة التوظيف في لجنة القياس صافي (NET-METERING COMMITTEE) لتسريع عملية مراجعة صافي القياس والموافقة عليه.
- الموافقة على طلبات صافي القياس المقدمة لعملاء الجهد المتوسط.
- قانون فعالية الطاقة.

4. دعم قطاع الطاقة المتجددة للسماح باستثمارات القطاع الخاص، من خلال نهج متكامل يشمل تغيير السياسات، وإعادة النظر في التعريفات، والوضع القانوني.

كما إن دور مجموعة العمل هذه يتمحور حول تلقي تعليقات من مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة والمعنيين حول خطط الحكومة والجهات المانحة، قبل الانتهاء منها، من أجل تحسين كيفية التنفيذ وتقدير قابلية تطبيق الخطط والمشاريع المقترحة على الواقع اللبناني.

ولكن ما من معلومات عن لقاءات أخرى عقدتها المجموعة، بعد آخر لقاء فعلي جمع أفراد مجموعة العمل في نهاية عام 2022، كونه ليس هناك من رؤية واضحة لمصير قطاع الكهرباء وغير معروف إلى أين يتجه في هذا الملف.

وفي آخر المستجدات المتعلقة بخطة استرداد تكاليف مؤسسة كهرباء لبنان، أعلن وزير الطاقة في حكومة تصريف الأعمال وليد فيّاض إطلاق حملة الجباية التي تقودها مؤسسة كهرباء لبنان بمؤازرة وزارة المالية كي تجبي من الادارات والمؤسسات العامة للمياه من خلال الإستفادة من "سلفة خزينة" لتسديد مستحقات الكهرباء عليها في الفترة الممتدة من 1/11/2022 تاريخ صدور التعرفة الجديدة لغاية 30/6/2023.

تتسم أهمية هذه الخطوة في التساوي بالمعاملة بين المواطنين ومؤسسات الدولة كافة، وتسهم بتمتين التوازن المالي لكهرباء لبنان مما يمكنها من تحسين مستوى التغذية والخدمات الكهربائية.

ويتوقع أن تسهم هذه المبادرة بإدخال حوالي 4500 مليار ليرة لبنانية (50 مليون دولار أميركي) إلى حساب مؤسسة كهرباء لبنان في المصرف المركزي تسديداً للمستحقات على مؤسسات المياه الأربع في هذه الفترة، وهي تمثل أكبر مستهلك للكهرباء في القطاع العام.

وتأتي هذه الخطوة في إطار تنفيذ المرسوم الذي صدر بتاريخ 21/12/2023 ويؤمن مبلغ حوالي 7000 مليار لدفع فواتير الكهرباء المستحقة على مؤسسات المياه لصالح مؤسسة كهرباء لبنان.

بينما تواجه الحكومة تعقيدات لإحياء قطاع الكهرباء في لبنان، كانت هناك زيادة ملحوظة في اعتماد مصادر الطاقة المتجددة.

فنتيجةً للانهيار شبه الكامل لمؤسسة كهرباء لبنان في السنوات الأخيرة، لجأت العديد من الأسر والمؤسسات في لبنان إلى الطاقة المتجددة (الطاقة الشمسية بشكل رئيسي) لتوليد الكهرباء، وفق المركز اللبناني للدراسات.

ومن الناحية النقدية، استثمر القطاع الخاص أكثر من 500 مليون دولار أمريكي في تطبيقات الطاقة الشمسية اللامركزية خلال الأزمة. وهذا لا يشمل منشآت الطاقة الشمسية الممولة من قبل الجهات المانحة الدولية ومنظمات الإغاثة. وقدّر أنه تمّ الوصول إلى 1000 ميغاواط من القدرة الإجمالية لمنشآت الطاقة الشمسية اللامركزية وفق المركز اللبناني لحفظ الطاقة.

وبحسب تقديرات وكالة الطاقة الدولية، بلغت حصة مصادر الطاقة المتجددة الحديثة في الاستهلاك النهائي للطاقة في لبنان ما يقارب 4.03% من الاستهلاك الإجمالي للكهرباء في عام 2020.

ولكن لمعالجة هذه الفجوة وزيادة حصة الطاقة المتجددة إلى 30٪ من إجمالي الطاقة بحلول عام 2030 - وهو جزء من تعهد لبنان الوطني للمناخ - كما وعد وزير الطاقة والمياه اللبناني في حكومة تصريف الأعمال، وليد فياض، على هامش مؤتمر COP28. وافق مجلس الوزراء في 23 آذار 2022، على مشروع قانون وضعه المركز اللبناني لحفظ الطاقة، بالتعاون مع وزارة الطاقة والمياه ومؤسسة كهرباء لبنان، بشأن الطاقة المتجددة الموزعة، والذي كان جزءًا من أولويات مجموعة عمل الكهرباء، وافق عليه البرلمان اللبناني خلال جلسة طارئة عقدها في كانون الأوّل 2023" وفق تقرير أعده مركز المركز للدراسات.

وعلاوة على ذلك، قدم لبنان نسخة محدثة من المساهمة الوطنية المحددة في عام 2021، بموجب اتفاق باريس، حيث طرح هدف جديد يتمثل بخفض انبعاثات الغازات الدفيئة بنسبة 20٪ كهدف غير مشروط بحلول عام 2030 مع أهداف واضحة خاصة بكل قطاع.

فتحقيق هذه الالتزامات يشكل خطوة مهمة في تحول لبنان إلى الطاقة المتجددة، بما يتماشى مع أولويات مجموعة عمل الكهرباء ضمن الـ3RF.

3- أبرز التحديات والعوائق

- عدم إنشاء هيئة ناظمة لقطاع الكهرباء حتى الساعة: بعد أن مددت وزارة الطاقة والمياه مهلة التقديم على لعضوية الهيئة الناظمة لقطاع الكهرباء سابقًا حتى 31 آذار 2023 عادت ومددّت المهلة حتى 31 آب 2023 ضمنًا من دون أي تطورات على صعيد إغلاق المهلة أو النظر وفرز السير الذاتية المقدّمة.

- تعرفة باهظة مقابل دخل محدود: منذ انهيار شبكة الكهرباء ورفع التعرفة التي أصبحت تقدّر بالملايين شهريًا، اضطرت الكثير من العوائل المنتمية للطبقة المتوسطة والعاملة إلى إنفاق معظم دخلها الشهري على مولدات الكهرباء الخاصة، أو اقطع الاشتراكات بسبب التكلفة العالية، بحسب تقرير صادر عن منظمة "هيومن رايتس ووتش" بعنوان "كأنك عم تقطع الحياة".

ولكن مع بداية العام الحالي ومع دولرة الفاتورة أعلنت مؤسسة كهرباء لبنان أنّه تمّ إلغاء نسبة الـ20% التي كانت مضافة على سعر منصة صيرفة في احتساب سعر الصرف د.أ./ل.ل. بالنسبة لفواتير الكهرباء. بهدف مراعاة الظروف المعيشية الصعبة للفئات الدخل المحدود، وتشجيعاً للقطاعات الاقتصادية المنتجة في البلد.

- صعوبات مالية متراكمة: الأزمة الاقتصادية التي يعاني منها لبنان ترخي بثقلها على كافة القطاعات منها قطاع الكهرباء، والفساد الإداري والمالي وهدر الأموال العامة يفاقم الأزمة سوءً، ناهينا عن عدم وضع خطة جباية واضحة وشاملة لكل المناطق اللبنانية تفرض دفع الفواتير المتأخرة لإعادة إنعاش واردات مؤسسة كهرباء لبنان.

- الخسائر الفنية وغير الفنية: أدى عدم القيام بالصيانة الدورية ونقص الاستثمار في البنية التحتية للكهرباء من جهة النقل والتوزيع إلى خسائر فنية كبيرة. بالإضافة إلى ذلك، تشكل الخسائر غير الفنية، والتي تعود إلى حد كبير لسرقة الكهرباء والتوصيلات غير القانونية، تحديًا آخر لقطاع الكهرباء.

- صعوبة تنفيذ قانون توزيع الطاقة المتجددة: إن عدم تعيين أعضاء الهيئة الناظمة للكهرباء يعد من أحد المعوقات الأساسية لتطبيق قانون الطاقة المتجددة، خاصة وأن الهيئة لها عدة مهام أساسية. علاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن شركة كهرباء لبنان ستقدم تعويضات مالية للمشتركين في نظام القياس الصافي عن فائض القدرة المغذية، فإن نظام فواتير الكهرباء الحالي يحتاج إلى تعديل، بحسب المركز اللبناني لدراسة السياسات.

- ضعف التمويل لقطاع الطاقة المتجددة: تشكل فرص التمويل عقبة رئيسية، إذ إن مصرف لبنان المركزي، الذي قدم في عام 2010 قروضاً مدعومة تهدف إلى تحفيز نمو هذا القطاع، غير قادر حالياً على القيام بذلك بسبب الأزمة الاقتصادية. وعلاوة على ذلك، فإن انهيار القطاع المصرفي يعيق الوصول إلى فرص التمويل من المؤسسات المالية الدولية.

4- توصيات عامة لإنهاض قطاع الكهرباء في لبنان

- إصلاحات مالية وماكرو-اقتصادية: على الحكومة أن تسعى لتحقيق الإصلاحات المالية والماكرو اقتصادية يجب قبل المباشرة بأي مشاريع أو خطط تهدف إلى إصلاح قطاع الكهرباء في لبنان. لأنه من دون إصلاحات اقتصادية شاملة بما فيها الإجراءات المسبقة لصندوق النقد الدولي، لن يتمكن لبنان من الحصول على المساعدات المالية من صندوق النقد الدولي والدعم الإضافي من المانحين. وبالتالي، فإن إحياء قطاع الكهرباء يعتمد على إصلاحات اقتصادية شاملة لإطلاق المساعدات من المانحين الدوليين، واستعادة مصداقية لبنان الدولية ودعم التعافي الاقتصادي.

- الحد من الخسائر الفنية وغير الفنية: ينبغي على لبنان أن يعمل على تقليل الخسائر الفنية وغير الفنية في شبكته الكهربائية من خلال تحديث البنية التحتية للنقل وتعزيز عمليات الجباية.

- تحديث البنية التحتية: على الحكومات أن تستثمر قدر المستطاع بتحديث وتطوير البنية التحتية للكهرباء، بما في ذلك تطوير الشبكات وتحديث المحطات الكهربائية.

- تعزيز الاستخدام المستدام للطاقة: ينبغي تشجيع استخدام الطاقة المتجددة مثل الطاقة الشمسية والرياح والمائية، بالإضافة إلى تعزيز الكفاءة الطاقوية للمباني والصناعات، وتطبيق قانون الطاقة المتجددة.

- مكافحة الفساد: يجب مكافحة الفساد في قطاع الكهرباء من خلال تعزيز الشفافية في عمليات الشراء والتعاقد والتسيير، وتعزيز الرقابة ومحاسبة المخالفين، ونزع المخالفات على الشبكات العامة ومن الضروري إنشاء هيئة ناظمة لقطاع الكهرباء كونه أمرًا ضروريًا لتوفير الرقابة الفنية والاقتصادية على قطاعي التوليد والتوزيع.

- تعزيز التعاون الدولي: يمكن للبنان الاستفادة من التعاون مع الجهات الدولية والمؤسسات الإقليمية لتقديم الدعم التقني والمالي وتبادل الخبرات في تطوير قطاع الكهرباء، وتطوير الكفاءات البشرية.