

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/60
26 April 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الثامنة

جنيف، ١٧-١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٧
البند ٣(ط) من جدول الأعمال المؤقت

المنافسة في أسواق الطاقة

دراسة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يكشف استعراض التجارب التي خاضتها بلدان عديدة في مجال إصلاح أسواق الكهرباء والغاز الطبيعي عن استمرار وجود مشاكل ذات شأن فيما يتصل بالقوة السوقية. ويعزى ذلك إلى السمات الخاصة للكهرباء والغاز الطبيعي التي تيسر القوة السوقية، وضعف الاستجابة في جانب الطلب، وتعقد التنظيم الاقتصادي، وظهور اتجاه واضح نحو إعادة إدماج عناصر في سلسلة التوريد لم تكن في السابق مترابطة، والتحديات التي يطرحها تطبيق الطرائق التقليدية لتعريف القوة السوقية وتحليل عمليات الاندماج على أسواق الطاقة. وتلقي هذه الورقة الضوء على بعض التحديات التي تواجهها البلدان النامية في إصلاح أسواق الطاقة فيها. ومن بين هذه التحديات المخاطر السياسية التي ينطوي عليها إصلاح القطاعات التي تتسم بأهمية استراتيجية ومركزية بالنسبة للتنمية، وعدم وجود نموذج واحد يكفل نجاح الإصلاحات، والحاجة إلى تفسير التجارب الناجحة وتكييفها حسب السياق الوطني، فضلاً عن تعقد التنظيم الاقتصادي وكلفته.

المحتويات

الصفحة

٣	أولاً - خلفية
٣	ثانياً - مقدمة
٦	ثالثاً - إدخال المنافسة في أسواق الطاقة عن طريق تحرير السوق والإصلاحات التنظيمية
٦	(أ) تحرير السوق
١٤	(ب) دور التنظيم
١٥	رابعاً - قضايا المنافسة في أسواق الطاقة
١٩	خامساً - التحديات المتبقية
٢١	المراجع

أولاً - خلفية

١- طلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، في دورته السابعة، إلى أمانة الأونكتاد أن تُعدّ دراسة حول المنافسة في أسواق الطاقة على الصعيدين الوطني والدولي. وتشمل أسواق الطاقة عدة مصادر للوقود والتدفئة، بما فيها الفحم الحجري والكهرباء والغاز والنفط والطاقة النووية والشمسية والريحية وغيرها. وفي ضوء القيود المفروضة فيما يتعلق بطول وثائق الدورة، يركز هذا التقرير بصورة رئيسية على المنافسة في أسواق الكهرباء والغاز الطبيعي على الصعيد الوطني. وفريق الخبراء الحكومي الدولي مدعو للنظر، في دورات لاحقة، في مسألة المنافسة في القطاعات الفرعية الأخرى للطاقة، بما في ذلك البعد الدولي.

ثانياً - مقدمة

٢- للكهرباء صفاتها المميزة (انظر الإطار ١). فالكهرباء يصعب تخزينها، ومع ذلك يجب تحقيق توازن مستمر بين الطلب والعرض بغية الحفاظ على جودة الخدمة (علماً بأن الغاز الطبيعي يطرح قدراً أقل من التحديات التقنية لأنه قابل للتخزين). واختلالات التوازن مكلفة لأنها تفضي إلى انقطاعات في الإمداد. وعلاوة على ذلك، وبما أن شبكة الكهرباء هي شبكة مترابطة، فإن قصور أحد الموردين عن تلبية طلبات مستخدميه يمكن أن يفضي إلى انقطاع في الإمداد يشمل جميع المستهلكين. ولا تتوفر في الوقت الحالي تكنولوجيا فعالة من حيث التكلفة تمكن من تحقيق التوازن بشكل تلقائي (وكالة الطاقة الدولية (٢٠٠٥)). وهذا يجعل من موثوقية نظام الإمداد بالكهرباء منفعة عامة لا يمكن لسوق غير منظمة أن توفرها بالقدر الكافي.

الإطار ١ - السمات الخاصة للكهرباء

تتميز الكهرباء بمجموعة من المميزات المادية والاقتصادية الفريدة التي تُعقّد بدرجة كبيرة مهمة الاستعاضة بنجاح عن الترتيب الهرمي (الاندماج الرأسي والأفقي) بآليات سوقية لا مركزية. وهذه المميزات تشمل ما يلي:

١- عدم إمكانية تخزين الكهرباء من الناحية الاقتصادية: حيث يجب تلبية الطلب من خلال إنتاج يحدث "في حينه" بالاعتماد على طاقة توليد متواصلة في كل موقع من مواقع الشبكة. واحتقان الشبكة، مقترناً بعدم إمكانية التخزين، قد يحد بدرجة كبيرة من الامتداد الجغرافي للمنافسة نتيجة تقييد قدرة الموردين الموجودين في مواقع بعيدة على المنافسة، مما يزيد من حدة المشاكل المتعلقة بالقوة السوقية. وإن استحداث مجموعة من الأسواق الكاملة التي تؤمن هذه العمليات بسرعة في هذا العدد الكبير من المواقع دون أن يترتب على ذلك مشاكل فيما يتعلق بالقوة السوقية يمثل تحدياً كبيراً.

٢- انخفاض مرونة الطلب في المدى القصير انخفاضاً كبيراً، وفقدان التوريد لنسبة كبيرة من مرونته عند ارتفاع مستوى الطلب، وذلك لأن طاقة الشبكة تكون قد أوشكت على بلوغ حدودها القصوى؛ ونتيجة لذلك، تكون أسعار التسليم الفورية بطبيعة الحال متقلبة للغاية وتتيح للموردين فرصاً استثنائية لممارسة القوة السوقية بشكل انفرادي.

٣- يسبب التدفق المنحرف تفاعلات معقدة إضافية بين المنتجين عند نقاط مختلفة من الشبكة؛ ويتيح للموردين فرصاً استثنائية لاتخاذ إجراءات انفرادية للتأثير سلباً في أسعار السوق؛ ويُعقّد تحديد حقوق الملكية؛ ويُسبب مشاكل فيما يتعلق بالتنسيق و"الانتفاع المجاني".

٤- يجب إنشاء آليات سوقية متوائمة لتوفير "خدمات تبعية" يصعب تصميمها ولتشغيل هذه الخدمات بشكل فعال. وعلاوة على ذلك، فإن اقتران عدم إمكانية التخزين مع التغيرات الحينية في الطلب، وانخفاض مرونته، والأعطال الحينية العشوائية في معدات التوليد والإمداد، والحاجة إلى الموازنة المستمرة بين العرض والطلب عند كل نقطة من نقاط الشبكة بغية التصدي للقيود المادية التي يمكن أن تؤثر في أداء الشبكة، يعني أن هناك حاجة إلى مصادر تؤمن "مخزوناً" حينياً يمكن أن يحفظ على توازن النظام. وبوجه عام، يمكن أن يتوفر هذا "المخزون" بالاعتماد على منتجين "احتياطين" يمكن أن يستجيبوا بسرعة كبيرة لأوضاع العرض والطلب المتغيرة، مع أن الاستجابات في جانب الطلب يمكن أن توفر أيضاً، من الناحية النظرية، خدمات مكافئة. وكنتيجة لذلك، فإن القيود التقليدية على الزيادات في الأسعار، كالاستجابة في جانب الطلب، وارتداد المستهلكين، والمبادلة بين مصادر التوريد، والإمكانات المتاحة للدخول إلى السوق، لا تؤثر في أسواق الكهرباء إلا بقدر ضئيل.

المصدر: (Joskow, 2003).

٣- ويصنف بيسنت - جونز (٢٠٠٦) هياكل السوق في ١٥٠ بلداً من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في خمس فئات، وذلك حسب درجة اندماجها الرأسي، وتُبين المرحلة التي بلغتها هذه البلدان حسب مسار إصلاحها متدرج (الإطار ٢). وينطبق هذا التصنيف للبلدان النامية على الحالة في البلدان المتقدمة أيضاً، وإن كان من الأرجح في هذه الحالة أن تتجمع أغلبية البلدان المتقدمة في أسفل الإطار. ويبين اختلاف هياكل السوق وفرص المنافسة التي يتيحها كل هيكل أن إصلاح سوق الكهرباء هو عملية طويلة الأمد. وترى وكالة الطاقة الدولية أن هذه العملية لم تكتمل في أي مكان من العالم، وأنها لن تكتمل في المستقبل المنظور.

الإطار ٢ - مجموعات البلدان النامية مصنفة حسب الهياكل القائمة لتوريد الكهرباء^(١)

محتكر مندمج رأسياً (٧٩ بلداً)

إثيوبيا، أذربيجان، إريتريا، أنتيغوا وبربودا، أنغولا، أوروغواي، أوزبكستان، إيران (جمهورية - الإسلامية)، باراغواي، بربادوس، بنن، بوتان، بوتسوانا، بروندي، بيلاروس، تركمانستان، تشاد، توغو، تونغا، جزر سليمان، جزر القمر، جزر مارشال، الجماهيرية العربية الليبية، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية تيمور - ليشتي الديمقراطية، الجمهورية العربية السورية، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جنوب أفريقيا، جيبوتي، دومينيكا، الرأس الأخضر، رواندا، زامبيا، زمبابوي، ساموا، سان تومي وبرينسيبي، سانت فنسنت وجزر غرينادين، سانت كيتس ونيفس، كيريباس، لبنان، ليبيريا، ليسوتو، مالي، مدغشقر، ملاوي، ملديف، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، منغوليا، موريتانيا، موزامبيق، ميانمار، ميكرونيزيا (ولايات - الموحدة)، ناميبيا، النيجر، نيكاراغوا، هايتي، اليمن.

(١) المنتجون المستقلون (الخواص) للطاقة هم منتجون منفصلون عن شركات المنافع العامة. والمتعهد المستقل للنظام هو الجهة المسؤولة عادة عن تأمين التوازن بين الطلب والعرض عندما تكون هذه الوظيفة منفصلة عن ملكية إمدادات الكهرباء.

محتكر مندمج رأسياً + منتجون مستقلون للطاقة (٣٦ بلداً/إقليمياً)

إندونيسيا، بابوا غينيا الجديدة، باكستان، بلير، بنغلاديش، بوركينافاسو، تايلند، ترينيداد وتوباغو، تونس، جامايكا، الجمهورية التشيكية، جمهورية ترازيا المتحدة، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جمهورية مصر العربية، سري لانكا، السنغال، الصين (معظم المقاطعات)، الضفة الغربية وقطاع غزة، رومانيا، غانا، فييت نام، الكاميرون، كرواتيا، كمبوديا، كوبا، كوت ديفوار، كوستاريكا، ماليزيا، المغرب، المكسيك، موريشيوس، نيبال، نيجيريا، الهند (معظم المقاطعات)، هندوراس.

مشتر منفرد في شكل شركة وطنية للتوليد أو الإمداد أو التوزيع، أو مجمع وطني للتوليد والإمداد والتوزيع + منتجون مستقلون للكهرباء (١٦ بلداً)

الأردن، أرمينيا، إستونيا، ألبانيا، أوغندا، البوسنة والهرسك، الجزائر، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جورجيا، سلوفاكيا، صربيا والجبل الأسود، الفلبين، كينيا، لاقتيا، ليتوانيا، الهند (أندرا براديش، كارناتاكا، نيودلهي، أوريسا، راجيستان، أوتار براديش).

شركات توزيع وتوليد عديدة، بما فيها منتجون خواص للكهرباء، وشركة إمداد تعمل كمشتري منفرد مع إمكانية دخول طرف ثالث إلى السوق (٦ بلدان)

الاتحاد الروسي، إكوادور، بلغاريا، بولندا، مولدوفا، هنغاريا.

قوة سوقية من شركات التوليد، وشركات التوزيع وكبار المستعملين، وشركة للإمداد، متعهد مستقل للنظام (١٣ بلداً)

الأرجنتين، أوكرانيا، البرازيل، بنما، بوليفيا، بيرو، تركيا، رومانيا، السلفادور، شيلي، غواتيمالا، كازاخستان، كولومبيا.

المصدر: بيسنت - جونز، (٢٠٠٦).

٤ - ويمكن رسم صورة مشابهة لهياكل سوق الغاز الطبيعي. حيث تهيمن احتكارات مندمجة رأسياً على صناعة الغاز الطبيعي في البلدان المصدرة، مثلما هو الحال في بروني دار السلام وماليزيا والاتحاد الروسي ونيجيريا والجزائر، على سبيل المثال. إلا أن الأوضاع سائرة نحو التغير. فإندونيسيا، على سبيل المثال، تسمح منذ عام ٢٠٠٣ لشركات الغاز الطبيعي الخاصة بأن تشارك في العمليات الرئيسية لسوق الغاز الطبيعي (كعمليات الاستكشاف والتجهيز)، كما أن أسواق البيع بالجملة في تايلند تشهد منافسة قوية متزايدة (سكير (٢٠٠٤)). وفي أستراليا، تنشط الشركات الخاصة (بما فيها المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص) في مجال إنتاج الغاز وتبيع إنتاجها إلى شبكات النقل الحكومية. وتتميز سوق الغاز الطبيعي في الولايات المتحدة عموماً بتعدد المنتجين وشركات النقل والموزعين. وفي خارج أمريكا الشمالية، لا يزال الفصل بين وظيفتي النقل والتسويق محدوداً للغاية.

ثالثاً - إدخال المنافسة في أسواق الطاقة عن طريق تحرير السوق والإصلاحات التنظيمية

(أ) تحرير السوق

٥ - قامت بلدان عديدة بإصلاح أسواق الطاقة فيها. فالإصلاحات التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قد حفزتها عموماً التغيرات التكنولوجية والمؤسسية فضلاً عن الرغبة في تعزيز كفاءة التخصيص والإنتاج. وفي العديد من المناطق النامية، شكلت المديونية وما يتصل بها من ضغوط من جانب الدائنين، وكذلك حرص بلدان هذه المناطق على توسيع نطاق الخدمات لكي تشمل أغلبية السكان فيها، القوة الدافعة للإصلاحات. وفي بلدان نامية كثيرة، لم تحدد الإصلاحات الأهداف ذات الأولوية فيما يتعلق بالسياسات العامة، كتعزيز المنافسة وتحسين الظروف البيئية، ولكنها ركزت أكثر على الحد من العبء المالي الذي تفرضه المنافع العامة على الحكومات. ففي الثمانينات، بلغت القروض الممنوحة لإنتاج الطاقة نحو ٢٥ في المائة من مجموع خدمة الدين الخارجي للقطاع العام في البلدان النامية: وحتى في الحالات التي كانت فيها أنشطة شركات المنافع العامة مربحة، كانت الحكومات تخشى من أن يحول تمويل الدين العام دون تلبية احتياجات قطاع الطاقة مستقبلاً من الاستثمارات نتيجة ارتفاع الطلب (غندان وويليامس (٢٠٠٦)). وهكذا نشأ استرداد الكلفة والاستثمار من جانب القطاع الخاص كمبدأين رئيسيين لإصلاح هذا القطاع.

٦ - وما فتئ الترابط بين سوق الكهرباء وسوق الغاز الطبيعي يتزايد نتيجة نمو الطلب على الغاز الطبيعي كوقود مفضل لتوليد الكهرباء^(٢). ويُنظر إلى الغاز الطبيعي كمصدر يؤدي دوراً حيوياً في توليد طاقة نظيفة نظراً لأن محطات توليد الطاقة التي تعمل بالغاز الطبيعي تتسم بكفاءة أعلى وتسبب تلوثاً أقل مقارنة بالمحطات التي تستخدم الفحم الحجري. كما تتميز محطات توليد الطاقة التي تستخدم التربينات الغازية ذات الدورة الموحدة بانخفاض تكاليف البناء وقصر فترة البناء بالإضافة إلى انخفاض تكاليف الإنتاج.

٧ - وعلى مدى سنوات عديدة، كان الرأي السائد هو أن أفضل طريقة لإدارة قطع توريد الكهرباء أن يكون هذا القطاع منظماً في شكل احتكار طبيعي عام. وقد أسهمت الاستثمارات الرأسمالية الكثيفة المتصلة بتكنولوجيات التوليد وهياكل التوريد الأساسية التقليدية في ترسيخ مفهوم الخدمة الاحتكارية الطبيعية. ثم تغيرت هذه النظرة في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات. ويُعزى هذا التغير إلى التطورات التقنية التي شهدتها تكنولوجيات التوليد، وتزايد الاعتماد على الأسواق، والاحتياجات للتمويل والمتطلبات الخاصة بكل قطر. ويقدم الجدول ١ مقارنة سريعة للسياق الذي أُجريت فيه الإصلاحات المتعلقة بقطاع الكهرباء والدوافع الكامنة وراءها في كل من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان غير الأعضاء فيها.

٨ - وقد كان قطاع الغاز الطبيعي، شأنه شأن قطاع الكهرباء، قطاعاً هيمن عليه عادة احتكارات مندمجة رأسياً مملوكة للدولة، مع وجود مشتر أو منتج احتكاري بحسب ما إذا كان البلد منتجاً و/أو مستورداً للغاز الطبيعي. ولما كان بناء خطوط الأنابيب يتطلب مهلاً إنجازاً طويلة واستثمارات ضخمة، فقد كان الاندماج الرأسي هو النموذج

(٢) يشكل الغاز الطبيعي أيضاً مدخلاً صناعياً ووقوداً يُستخدم لأغراض النقل والتدفئة.

المفضل نظراً للحاجة إلى إنشاء شبكات مكلفة لنقل الغاز وإلى إقامة علاقات اقتصادية طويلة الأمد مع موردين خارجيين. ولقد أخذ قطاع الغاز الطبيعي يسير اليوم نحو العولمة نتيجة توسع الطلب وتوفر تكنولوجيات حديثة تمكّن من استنباط سبل إبداعية جديدة لتكثيف المنتجات والخدمات حسب الاحتياجات. وهكذا أصبحت خطوط الأنابيب وشاحنات نقل الغاز الطبيعي المسال تربط بسرعة بين أسواق كانت تفصلها الجغرافيا.

٩- وشكّلت الإصلاحات التي شهدتها قطاع الكهرباء، بالاقتران مع التطورات التي سجلتها أسواق الغاز الطبيعي فيما يتصل بالتكنولوجيا والعولمة، ضغوطاً لإجراء إصلاحات موازية في أسواق الغاز الطبيعي المجاورة. وكانت الزيادات المطردة التي سجلها سعر الغاز الطبيعي مؤخراً في المناطق الرئيسية المستهلكة للغاز الطبيعي (أمريكا الشمالية، وأوروبا، ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ) بمثابة الحافز الإضافي، نظراً لأن البلدان التي كانت قادرة في السابق على تحقيق اكتفائها الذاتي من الغاز الطبيعي (المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية) أصبحت تعتمد أكثر فأكثر على الواردات، فضلاً عن تأثير ارتفاع أسعار النفط على هذه المناطق حيث ترتبط أسعار الغاز الطبيعي بسعر النفط (أوروبا ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ). ومن العوامل الرئيسية التي دفعت ببلدان عديدة إلى تحرير أسواق الغاز الطبيعي فيها ما يتمثل في تطور شبكات الربط الدولية لتيسير الواردات والتجارة فيما بين البلدان. وتنطبق هذه الملاحظات إلى حد ما على قطاع الكهرباء أيضاً، ولا سيما فيما يتعلق بالهدف الذي وضعه الاتحاد الأوروبي والمتمثل في إنشاء سوق داخلية للطاقة، ولكنها تصح أيضاً في مناطق أقوى تشهد تعاوناً إقليمياً أو عبر الحدود في مجال توريد الكهرباء، كمنطقتي أمريكا اللاتينية والجنوب الأفريقي على سبيل المثال.

١٠- ويشدد نموذج الإصلاحات على المنافسة والتنظيم الحر. والنتيجة المتوقعة من ذلك هي أن تحقق المنافسة فوائد من حيث الكفاءة، وتعزيز الموثوقية وتخفيض الأسعار، وأن تسهم في تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية. وتأمل البلدان النامية أيضاً في أن ييسر ضخ رأس المال الخاص توسيع نطاق نظم الطاقة لتشمل الفقراء، غير أنه ثبت أن هذا التوقع لم يكن في محله (انظر الفقرة ١٧). وتمشياً مع هذا التشديد، يجري في الوقت الراهن تطبيق مجموعة نموذجية من الإصلاحات (تجسدها الإصلاحات التي نُفذت في إنكلترا وويلز) على صناعتي الكهرباء والغاز الطبيعي.

١١- وتتضمن مجموعة الإصلاحات النموذجية هذه خمسة عناصر مترابطة، هي التالية: التفكيك؛ والخصخصة؛ والمنافسة في أسواق البيع بالجملة؛ والمنافسة في أسواق البيع بالتجزئة؛ وتنظيم دخول أطراف ثالثة إلى أسواق الإمداد والتوزيع بالنسبة لصناعة الكهرباء، وإلى أسواق النقل (خطوط الأنابيب) والتخزين بالنسبة إلى صناعة الغاز الطبيعي، أو التفاوض بشأن هذا الدخول.

١٢- وتتمثل الخطوة الأولى في تفكيك الكيان العام الاحتكاري المندمج رأسياً المتعهد لقطاع الطاقة وتقسيمه إلى عدة منتجين للكهرباء (وحدات توليد) أو الغاز وموردين بالتجزئة يمكنهم الاتجار فيما بينهم. وتُتم عملية التفكيك ببيع (خصخصة) مختلف الكيانات الناتجة عن عملية التفكيك، لأن المنافسة لا يمكن أن تتطور على النحو السليم إذا ظلت هذه الكيانات مملوكة ملكية مشتركة.

١٣- ولن تتحقق المنافسة في مختلف قطاعات الشبكة التي تشملها سلسلة التوريد (أي نظم إمدادات الكهرباء العالية الفولطية على مسافات طويلة ونظم التوزيع المحلي التي تنقل الكهرباء من وحدات التوليد إلى المستخدمين أو، في حالة الغاز الطبيعي (خطوط الأنابيب والتخزين) لأن المنافسة ستتطلب وجود شبكة مزدوجة. فتمكين جميع

المنتجين والموردين بالتجزئة من الوصول إلى شبكات النقل هو أمر من شأنه أن يعزز إمكانات المنافسة عن طريق إفساح المجال أمام الزبائن المتعاملين بالتجزئة لكي يختاروا مورديهم. ومن شأن هذا أن يسهل المنافسة فيما بين المنتجين لإنتاج الكهرباء والغاز الطبيعي بأرخص الأثمان بغية التنافس على كسب الموردين بالتجزئة، وأن يشجع الموردين بالتجزئة على التنافس على كسب المستهلكين النهائيين. فازدهار صناعة قادرة على المنافسة يتطلب وجود سوق يمكن فيها للمستهلكين اختيار مورديهم. وبالتالي فإن من الجوانب الأخرى لعملية التفكيك ما يتمثل في فصل عناصر النقل التي تعمل في إطار احتكارات طبيعية عن العناصر الأخرى التي يمكن أن تخضع للمنافسة، وتنظيم وصول الأطراف الثالثة إلى شبكات النقل.

الجدول ١ - مقارنة بين العناصر الأساسية لرفع القيود التنظيمية في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وإصلاحات قطاع الكهرباء في البلدان غير الأعضاء في المنظمة

مفاهيم رئيسية	تدابير رفع القيود التنظيمية في بلدان منظمة	إصلاحات قطاع الكهرباء في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
تغيير النموذج	نموذج الاحتكار الطبيعي لم يعد يُعتبر مجدياً لنشاط توليد الكهرباء، والخدمات بالتجزئة	نموذج المنفعة العامة الحكومية يُؤلّد ديناً عاماً ويتسم في بعض الأوقات بضعف الأداء
الأهداف المعلنة	تخفيض الأسعار إتاحة حرية الاختيار للزبائن زيادة الكفاءة تعزيز القدرة التنافسية الوطنية	تفكيك النموذج الذي تتبعه الحكومة لتنمية القطاع والاستعاضة عنه بنموذج موجه نحو الخارج لجذب المستثمرين، واستغلال تجاري مع استعادة التكاليف الكاملة تخفيف الأعباء التي تثقل كاهل المالية العامة (لخدمة الدين) تشغيل القطاع دون دعم مالي حكومي زيادة الاستثمارات وتحسين التكنولوجيا تجنب تأثير قيود إمدادات الكهرباء على النمو
الفرضية الأساسية	إزالة القيود التنظيمية ستدفع بالصناعة إلى العمل بتكلفة حذّية طويلة الأمد	الاستغلال التجاري هو النموذج الوحيد القادر على العمل
السمات الرئيسية لنموذج السياسة العامة	إعادة هيكلة الصناعة لتسهيل المنافسة	كفاءة الشركات ستكون مجزية في السوق
القوى الدافعة وقيود التصميم	تغيير حوافز الإدارة والاستثمار حسب مؤشرات الأسعار التي تعكسها الأسواق التنافسية	جعل المنافع العامة تعمل على أسس تجارية، تحرير الأسعار، إلغاء الإعانات
	تغيير حوافز الإدارة والاستثمار حسب مؤشرات الأسعار التي تعكسها الأسواق التنافسية	تغيير حوافز الاستثمار عن طريق التفكيك، تخصيص الموارد بشكل لا رجعة فيه، التشريعات، الشروط التعاقدية
	طلبات من عدد كبير من المستهلكين على طاقة أرخص ثمناً منتجون تجاريون يبحثون عن أسواق جديدة	حكومة قلقة إزاء الأوضاع المالية، نمو الاقتصاد الكلي المستثمرون والجهات المتعددة الأطراف يوفرون رأس المال مقابل التحرير

مستثمرون يرغبون في تحقيق عائدات أكبر من قطاع الطاقة	تركيز على القدرة على الاستثمار تجارياً وعلى جذب المستثمرين بدلاً من التركيز على شواغل المستهلكين
شركات المنافع العامة تسعى إلى التخلص من أعباء القيود التنظيمية، تشغيل شركات منتسبة متحررة من القيود التنظيمية	
أصول غير قابلة للاسترداد	عدم توفر حقوق قانونية وحقوق ملكية مضمونة للمستثمرين
قوة سوقية	تدخل الحكومات خدمة للمصالح السياسية
تطويع المجمعات، خطط تجارية	انعدام التنظيم الذي يتسم بالكفاءة
ضمان استثمارات كافية طويلة الأمد في عمليات توريد الكهرباء، الاحتياطات، والموثوقية	سرقة الكهرباء، خسائر غير مسجلة
قلة تسامح الجمهور إزاء الزيادات الفجائية في الأسعار	فساد، محاباة، تصرف مخالف للقانون من جانب الشركات
	جمهور لا يقبل استرداد التكلفة دون تحسن الخدمة

المصدر: غانادان وويليمس (٢٠٠٦).

١٤- وقد نُفذت مجموعة الإصلاحات النموذجية في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية، ولكن بدرجات متفاوتة من الاقتناع والنجاح. وتختلف نتائج الإصلاحات حسب عمق التحرير، وأوضاع الصناعة عند بدء الإصلاحات والدوافع الكامنة وراء هذه الإصلاحات (انظر الجدول ١).

الإطار ٣: إصلاح قطاع الكهرباء في شيلي

تشارك شيلي مع البلدان النامية في العديد من السمات التي تميز نظم الكهرباء في هذه البلدان. فعدد السكان قليل نسبياً، مما يعني أن القدرة على استغلال وفورات الحجم محدودة. واستهلاك الفرد للكهرباء ضئيل مقارنة بما هو عليه في البلدان المتقدمة، ولكن هذا الاستهلاك يشهد زيادة سريعة (٦ في المائة سنوياً). ويعتمد نظام توليد الكهرباء على قاعدة واسعة من منشآت التوليد الكهرومائية، غير أن أنواع الوقود الأحفوري أصبحت تتسم بأهمية متزايدة نتيجة ارتفاع الطلب. إلا أن شيلي قد تُعتبر حالة استثنائية بين البلدان النامية نظراً للحماية القوية التي تحظى بها الملكية الخاصة في هذا البلد والاستقرار الذي خلفته الفترة الطويلة من الحكم العسكري وما تخللها من انضباط اقتصادي.

وفي عام ١٩٧٤، شهدت المرافق العامة للكهرباء في شيلي أزمة حادة. حيث أدى التضخم وارتفاع أسعار الوقود والإجراءات الرامية إلى مراقبة الأسعار النهائية إلى تكبد خسائر كبيرة وإلى نقص في الاستثمار في ظل الملكية العامة. ولقد عكس هذا الوضع تأثير سياسات التأميم والأزمة النفطية لمنظمة البلدان المصدرة للنفط. وسعت الحكومة إلى إعادة تنظيم هذا القطاع بغية تحقيق الانضباط الاقتصادي.

وبين أوائل عام ١٩٨٢ وبداية عام ٢٠٠٤، توسعت الطاقة المنشأة في كل من النظام المركزي المترابط الذي يعتمد أساساً على محطات التوليد الكهرومائية والنظام المترابط لإقليم الشمال الكبير (Norte Grande) الذي يعتمد بصورة رئيسية على محطات التوليد الحرارية. وبينما يشكو نظام إقليم الشمال الكبير من فرط الطاقة، فإن النظام المترابط المركزي يخضع للتوزيع المقتن خلال السنوات الجافة. ولقد توسعت طاقة التوليد إلى حد بعيد في ظل الملكية الخاصة مع الحفاظ على أسعار منخفضة. وتوسعت شبكة خطوط الإمداد في النظام المترابط المركزي الرئيسي بنسبة ٣,٧ في المائة سنوياً، في حين توسعت شبكة خطوط الإمداد في النظام المترابط لإقليم الشمال الكبير بنسبة ١٤,٩ في المائة سنوياً.

ومن النجاحات البارزة التي حققتها شيلي الزيادة في ربط الزبائن في المناطق الريفية بشبكات الكهرباء. ورغم تجمع معظم سكان شيلي في المناطق الحضرية وارتفاع معدل التحضر في هذا البلد، فإن ٦٢ في المائة من الأسر المعيشية الريفية (نحو ٢٦٩ ٨٤١ بيتاً) كانت محرومة من الكهرباء في ١٩٨٢. وبحلول عام ٢٠٠٢، انخفضت هذه النسبة لتصل إلى ١٤ في المائة فقط. ولقد تحقق معظم التقدم خلال السنوات العشر الأخيرة عقب وضع برنامج وطني لمدّ الأرياف بالكهرباء يديره الصندوق الوطني للتنمية الإقليمية. ويعمل هذا الصندوق على أساس تمويل ثلاثي للتكاليف الرأسمالية لربط المناطق الريفية، حيث يدفع المستخدمون ما نسبته ١٠ في المائة من هذه التكاليف وتدفع الشركات ما نسبته ٢٠ في المائة بينما تتحمل الدولة نسبة ٧٠ في المائة، ويُتوقع أن يتحمل المستخدمون تكاليف التشغيل.

وبين عام ١٩٩٢ وعام ٢٠٠٢، هبط متوسط أسعار الكهرباء بنحو ٣٠ في المائة بالأسعار الحقيقية. واقترن انخفاض أسعار الكهرباء وارتفاع معدلات الاستثمار في هذا القطاع بأداء مالي قوي للشركات النشطة في القطاع. ولقد كان الأداء المالي جيداً حتى قبل الخصخصة، لكنه سجل تحسناً ملحوظاً منذ ذلك الحين.

وسجلت جودة إمدادات الكهرباء في شيلي تحسناً كبيراً منذ عام ١٩٨٢. وقلّت منذ الخصخصة انقطاعات التيار الكهربائي الناتجة عن تعطل إمدادات الكهرباء. إلا أن هذا البلد قد واجه خلال صيف ١٩٩٨-١٩٩٩ مشكلة حادة عندما أدى نقص المياه التي تغذي محطات توليد الكهرباء إلى انقطاعات متكررة للتيار. وثمة مشكلة رئيسية أخرى حدثت مؤخراً نتيجة لانخفاض صادرات الأرجنتين من الغاز الطبيعي إلى شيلي بنسبة ١٥ في المائة جرّاء الأزمة المالية التي شهدتها الأرجنتين في عام ٢٠٠٢.

ويبين نظام الكهرباء في شيلي أنه من الممكن أن تكون هناك عمليات خصخصة ومنافسة فعالة في سوق طاقة كهربائية صغيرة نسبياً مع توفر طاقة توليد كهرومائية كبيرة.

المصدر: بوليت، (٢٠٠٤).

١٥ - وقد كانت شيلي أول بلد يقوم بإصلاح شامل لقطاع الكهرباء فيه، وذلك بدءاً بالإصلاحات التشريعية التي أجريت في عام ١٩٧٨. وبدأ التفكيك الرأسي والأفقي في عام ١٩٨١، تلتها عمليات خصخصة واسعة النطاق في عام ١٩٨٦. وتتسم التجارب التي خاضتها شيلي في مجال إصلاح قطاع الكهرباء (انظر الإطار ٣) بالأهمية بالنسبة للبلدان النامية الأخرى، حيث بينت هذه التجارب أن الإصلاح ممكن وأن البلدان النامية أيضاً يمكنها أن تستفيد من الإصلاح. كما كانت هذه التجارب مفيدة، لأنها أبرزت بعض الاختلافات القائمة بين البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، تُبرز مقارنة التجربة الشيلية بتجربة غانا (انظر الإطار ٤) أهمية الأوضاع الاقتصادية الكلية الأوسع نطاقاً في دعم إصلاحات قطاع الطاقة. ففي شيلي، استفادت العملية الإصلاحية من الفترة الطويلة من الاستقرار الاقتصادي التي شهدتها البلد قبل الإصلاح. وكان الوضع في غانا مختلفاً، حيث تزامنت عملية إصلاح قطاع الطاقة مع إصلاحات واسعة أخرى على مستوى الاقتصاد الكلي عقدت مهمة الإصلاح وأضعفتها إلى حد ما. وتعكس التجربة الغانية بدرجة كبيرة العناصر الواردة في الجدول ١.

الإطار ٤: إصلاح قطاع الكهرباء في غانا

تُفذت إصلاحات قطاع الكهرباء في غانا في سياق أزمات مالية عرضية اقترنت بارتفاع الدين العام، وضعف الأداء المالي للمشاريع الحكومية، وتقلبات الأسعار العالمية للكاكاو الذي يمثل المنتج التصديري الرئيسي للبلد. وأدى التكيف الهيكلي في أواخر الثمانينات إلى عكس اتجاه النمو السليبي الذي تواصل لفترة عقد كامل، إلا أن ارتفاع الإنفاق قبل الانتخابات الوطنية في التسعينات أفضى إلى سلسلة من الأزمات المالية التي اقترنت بارتفاع كبير في معدل التضخم (٧٤ في المائة في عام ١٩٩٥). وهكذا أصبحت السياسة الاقتصادية لغانا مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقروض التي يمنحها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لأغراض التكيف وتحقيق الاستقرار.

وقبل الإصلاح، كان قطاع الكهرباء الصغير الحجم في غانا يتكون بصورة أساسية من شركتين حكوميتين، هما هيئة نهر الفولتا وشركة الكهرباء الغانية. وكانت هيئة نهر الفولتا تمتلك جميع منشآت التوليد والإمداد، وهي التي كانت تورد الطاقة لشركة الكهرباء الغانية التي كانت شركة التوزيع الرئيسية. كما كانت هيئة نهر الفولتا تبيع الطاقة مباشرة لمستهلكين صناعيين كبار ولبلدان مجاورة كانت تدفع الفاتورة بالعملية الصعبة. وكان أداء هيئة نهر الفولتا جيداً من الناحيتين التقنية والمالية، وذلك بخلاف شركة الكهرباء الغانية التي سجلت خسائر مرتفعة (أكثر من ٢٠ في المائة) وكانت نوعية خدماتها سيئة. ورغم الزيادات المتكررة، فإن التعريفات لم تسمح سوى باسترداد ثلث التكاليف الحدية الطويلة الأمد في عام ١٩٩٣.

وفي عام ١٩٩٣، كان عدد السكان الذين يحصلون على إمدادات الكهرباء يمثل ٢٤ في المائة فقط. وقد بدأ إصلاح قطاع الكهرباء في عام ١٩٩٣ بسبب نقص الإمدادات الناتج عن الارتفاع السريع في الطلب وعن الجفاف الذي حدّ من إنتاج نظام الطاقة الغاني الذي تقيمن عليه محطات التوليد الكهرومائية (أكثر من ٩٠ في المائة من الإنتاج الصافي). وعندما التمسّت الحكومة من البنك الدولي تمويل منشآتها الحرارية الجديدة، طُلبَ إليها أن تتخذ الإجراءات اللازمة لزيادة التعريفات وإزالة الحواجز وتشجيع مشاركة القطاع الخاص ووضع خطة للإصلاح الشامل. وفي عام ١٩٩٧، أقرت الحكومة خطة لإعادة هيكلة هذا القطاع من شأنها أن تفسح المجال للمنافسة في مجال توليد الطاقة، وأن تتيح الدخول إلى سوق إمدادات الكهرباء، وتسمح بتفكيك هيئة نهر الفولتا وإعادة تنظيم القطاع في شكل امتيازات جغرافية بغية وضع حد لتجزئة السوق. وتقرر في إطار هذا الإصلاح أن تظل التعريفات المنطبقة على صغار الزبائن (أقل من ٥ ميغاوات) خاضعة لضوابط تنظيمية مع تزوّد الزبائن الكبار مباشرة من المنتجين. ويتولى متعهد جديد للشبكة توريد الكهرباء على أساس أسعار تصاعدية (نظام الاستحقاق) وإدارة السوق على نحو يحقق التوازن.

ولم ينفذ هذا الإصلاح إطلاقاً، وذلك إلى حد ما بسبب مقاومة هيئة نهر الفولتا التي احتجت بأن من شأن تفكيكها أن يضعفها بوصفها طرفاً منافساً في إطار مجمع الطاقة لبلدان غرب أفريقيا، واعتراض المستهلك الرئيسي في البلد، وهو شركة فرعية تابعة لشركة Kaiser Aluminum كانت حريصة على الحفاظ على صفقتها التفضيلية مع هيئة نهر الفولتا (٤٠ في المائة من استهلاك البلد من الكهرباء مقابل ١,٧ سدييات/كيلووات - ساعة). ومن الأسباب الأخرى التي حالت دون تنفيذ الخطة ما يتمثل في التناقضات بين منطق قطاع الطاقة والمنطق المالي للإصلاح. كما جاءت الخطط الرامية إلى تفكيك هيئة نهر الفولتا متعارضة مع احتياجات مشروعها المشترك المتعلق ببناء محطات توليد حرارية جديدة؛ حيث أبدى شريكها الأمريكي (CMS Generation) حرصه على أن تبقى هيئة نهر الفولتا شركة مستقرة تتمتع بأكثر ما يمكن من الأصول. وفي عام ٢٠٠٠، تخلّى البرلمان عن التشريعات المتعلقة بإعادة هيكلة القطاع ولم يُعد النظر فيها. وكانت النتائج المترتبة على بعض الجوانب الأخرى من الإصلاح دون المستوى المطلوب. ولم تتوصل الشركة الأوروبية الخاصة التي عُهدَ إليها بإدارة شركة الكهرباء الغانية بموجب عقد مدته ثلاث سنوات إلى تخفيض خسائر الشركة الغانية. وخلال

الأزمة المالية التي حدثت في عام ١٩٩٧ نتيجة للانتخابات، أعلنت وزارة الطاقة زيادة التعريفات بنسبة ٣٠٠ في المائة، ولقد أدى هذا الإعلان إلى حدوث اضطرابات عمّت مختلف مناطق البلد ودفعت بالرئيس إلى إلغاء القرار فوراً. ولقد كانت لهذه الأزمة نتيجة إيجابية تمثلت في إنشاء هيئة مستقلة لتنظيم القطاع هي المفوضية المعنية بتنظيم المنافع العامة التي قررت زيادة التعريفات ولكنها رفضت أيضاً اقتراحات تدعو إلى الزيادة في غياب تحسينات كافية في الخدمات المقدمة، وفرضت الربط بين الرسوم والخدمة المقدمة. غير أن شروط الدخول إلى سوق الكهرباء، التي لم تشكل جزءاً من جدول أعمال الإصلاحات الذي ركّز بوجه خاص على الجوانب المالية، لم تسجل تحسناً كبيراً. وعندما أعلنت شركة Kaiser Aluminum إفلاسها في عام ٢٠٠١ وانسحبت من غانا، فقد البلد مستهلكه الرئيسي، ووجد نفسه في مواجهة طاقة فائضة والتزامات مكلفة بشراء طاقة حرارية تنتجها محطات توليد تعمل بالغاز. ولا تزال خسائر القطاع تُثقل كاهل الميزانية الوطنية، وبعد عقد كامل من الإصلاحات لا يزال الهيكل الأساسي لقطاع الطاقة في غانا دون تغيير.

المصدر: غانادان وويليمس (٢٠٠٦).

١٦- ورغم أن البرنامج الطموح لإصلاح صناعة توريد الطاقة في انكلترا وويلز لم يكن الأول من نوعه، فقد حذت حذوه بلدان متقدمة أخرى عديدة، ثم نسجت على منوالها بلدان نامية. وثمة اعتراف عام بأن الظروف المواتية التي كانت سائدة في انكلترا وويلز في بداية عملية التحرير أدت دوراً رئيسياً في تيسير عملية الانتقال السلس إلى بنية موجهة نحو السوق. ووقت تنفيذ الإصلاحات، استفادت الصناعة الداخلية من طاقة توليد فائضة وشبكة مكتملة ومحكمة الربط، فضلاً عن ارتفاع الأسعار. ولقد دلت نشأة الغاز كمصدر طاقة جديد وأقل تكلفة، بالاقتران مع التطورات التكنولوجية التي جعلت المولدات التي تعمل بالغاز أكثر جاذبية من المنشآت التي تعمل بالفحم، على إمكانية إنتاج طاقة إضافية حتى في حالة هبوط الأسعار (موراي (٢٠٠٢)).

١٧- ولكن معظم البلدان النامية لم تحظ ولا تزال لا تحظى بمثل هذه الظروف المواتية. وحتى اليوم، يشكو معظم البلدان النامية عموماً من عدم توفر طاقة فائضة ثابتة ومن الانقطاعات المتكررة للتيار وسوء نوعية الخدمات المقدمة. ولا يوفر الغاز مصدراً جديداً وأقل تكلفة من مصادر الطاقة البديلة، ذلك أن العديد من البلدان النامية لا تزال تعتمد على مصادر أخرى للوقود أرخص ثناً^(٣). ولا تتوفر لدى هذه البلدان شبكات محكمة الربط بالقدر الكافي، كما أن العديد منها يعاني من اهتراء الهياكل الأساسية وارتفاع الاحتياجات من الاستثمارات. ويسبب تسارع التحضر والتصنيع زيادة في الطلب على الطاقة، في حين يؤدي تشتت السكان إلى تعقّد عملية مدّ الأرياف بالكهرباء. فقضايا الكثافة السكانية تمثل بالفعل تحدياً كبيراً أمام البلدان النامية، وهو ما يفضي في كثير الأحيان إلى تطور تدرجي بطيء للشبكة. وتبين النتائج الأولية لدراسة استقصائية أجراها الأونكتاد^(٤) حول المنافسة في قطاع الطاقة في البلدان النامية أن بعض البلدان أنشأت شبكات منفصلة للمناطق الريفية والمناطق الحضرية، على الأرجح استجابة للتحديات التي تطرحها الكثافة السكانية والحاجة إلى توفير الدعم المالي لعملية مدّ الأرياف بالكهرباء لجعلها مغرية اقتصادياً بالنسبة للمستثمرين الخواص.

(٣) يجسد الوضع في بولندا هذه الحالة: ذلك أن بولندا تلي أكثر من ٧٥ في المائة من احتياجاتها من الكهرباء بإحراق الفحم، أي أنه لا يمكن التوقع بأن تتوصل بولندا في المستقبل القريب إلى بلوغ الهدف الملزم قانوناً لبلدان الاتحاد الأوروبي المتمثل في الحد من استخدام الفحم الحجري عند نسبة ٢٠ في المائة (لينام (٢٠٠٧)).

(٤) مذكرة من إعداد الأونكتاد، نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

١٨- وقد اعترفت بلدان نامية كثيرة (أو أقنعت) بأن الإصلاح أمر ضروري، وحاولت أن تحذو حذو انكلترا وويلز. إلا أن هذا النوع من التحرير الجذري لم يكن ممكناً بالنسبة لبلدان نامية كثيرة، وفي العديد من الحالات شهدت عملية الإصلاح انقطاعات كثيرة وتم تكييف نموذج الإصلاح وفقاً للظروف الخاصة لكل بلد (مثلما جرى في غانا والهند وبيرو وإكوادور والبرازيل).

١٩- وتتميز قطاعات الطاقة في مختلف البلدان التي أُجريت فيها إصلاحات بمجموعة واسعة من الهياكل. ويعزى هذا الاختلاف إلى كون هذه البلدان ربما تكون قد قامت بإصلاح جزء (أجزاء) فقط من سلسلة التوريد (عادة الجزء المتعلق بتوليد الطاقة) أو اختارت الحفاظ على درجة معينة من الاندماج الرأسي. وقد تعتمد هذه البلدان أو لا تعتمد على مشاركة القطاع الخاص، أو ربما هي تعتمد على مزيج من الملكية العامة والخاصة. وعلى سبيل المثال، قامت النرويج بتحرير قطاع الطاقة دون تغيير هيكل الملكية، في حين اقتضت إصلاحات قطاع الكهرباء في الأرجنتين خصخصة أنشطة التوليد والإمداد والتوزيع بنسبة تزيد على ٨٠ في المائة، و١٠٠ في المائة و٦٠ في المائة، على التوالي (بوليت، ٢٠٠٤ - ب). وقد تكون هذه الاختلافات مرتبطة أيضاً بحجم البلد وما إذا كان مستورداً أو غير مستورد للطاقة وما إذا كان نظام الحكم فيه مركزياً أو اتحادياً. وفي هذا السياق، كانت عملية الإصلاح في الولايات المتحدة والأرجنتين وأستراليا عملية معقدة نتيجة لتجزؤ نظم توريد الكهرباء والغاز التي كانت تخضع لسلطات تنظيمية وتشغيلية مختلفة. وأخذت بلدان كثيرة في آسيا (إندونيسيا، باكستان، بنغلاديش، تايلند، جمهورية كوريا، الصين، الفلبين، فييت نام، ماليزيا، نيبال، الهند) بنموذج المنتج المستقل للطاقة الذي تحركه الاستثمارات الأجنبية. وتأثرت تجربة الإصلاحات في آسيا تأثراً شديداً بالفشل^(٥) الذي مُنيت به قلة من المشاريع البارزة (وأشهرها مشروع داهول للطاقة في الهند الذي عُهد بتنفيذه إلى شركة إينرون)، والأزمة المالية في آسيا وأزمة الكهرباء في كاليفورنيا في ٢٠٠٠-٢٠٠١ (دوباش (٢٠٠٤)). ولقد سرّعت هذه الأحداث "هروب" المستثمرين من قطاع الطاقة.

٢٠- ويرى بيسنت جونز (٢٠٠٦) أن إصلاح قطاع الطاقة يشهد أكثر المراحل تقدماً في البلدان التي تتوفر لديها نظم طاقة أوسع نسبياً ويكون فيها دخل الفرد مرتفعاً (في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية). وهو يؤكد أن الإصلاحات التي تقوم على إعادة هيكلة واسعة النطاق لسوق الطاقة في البلدان الكبيرة المتوسطة الدخل لا يمكن تنفيذها في البلدان الصغيرة المنخفضة الدخل، ويضع موضع الشك الجدوى من تفكيك نظم الطاقة الصغيرة في البلدان التي تشكو من قصور القدرات المؤسسية وضعف الأوضاع الاقتصادية. وفي رأيه أن إصلاح أسواق الطاقة في البلدان النامية باتباع نهج تسلسلي ينطوي على مخاطر أقل ويضمن فرصاً أوفر للاستدامة مقارنة بعملية إصلاحية تنفذ في مرحلة واحدة. إلا أنه إذا اختارت حكومات البلدان النامية أن تنفذ إصلاحاتها وفق مراحل متدرجة، سيتوجب عليها حينئذ أن تحافظ على الزخم حتى لا يفتر جهدها الإصلاحي أو يتلاشى.

(٥) حصل منتجو الطاقة المستقلون عموماً على شروط سخية للغاية أفضت في جل الحالات إلى إلقاء جميع المخاطر على كاهل الحكومة، بحيث لم يكن ممكناً تحمل هذه الشروط. وفي معظم الأحيان كانت عمليات طرح العطاءات تفتقر إلى الشفافية، حيث كانت الحكومات الأجنبية تتدخل لصالح المستثمرين.

٢١- وتبين هياكل السوق في صناعتي الكهرباء والغاز الطبيعي بوضوح أن المجال لا يزال واسعاً لاستغلال القوة السوقية في أقاليم شتى. حيث إن التجربة تبين بالفعل أن مشاكل كبيرة تتعلق بالقوة السوقية تظل قائمة في الكثير من الحالات بعد إحلال المنافسة في صناعات كانت تخضع في السابق لضوابط تنظيمية (شبيرد (١٩٩٧)). فالمفوضية الأوروبية تُسلّم، بعد عدة سنوات من البدء في تحرير أسواق الكهرباء والغاز الطبيعي، بأن المنافسة لا تزال غائبة في العديد من الدول الأعضاء وتشكك بدرجة كبيرة في أن تكون أسعار الغاز الطبيعي والكهرباء هي نتيجة عملية تنافسية بحق وليست نتيجة القرارات التي تتخذها شركات لها قوة سوقية (المفوضية الأوروبية (٢٠٠٧)). ويؤدي استغلال القوة السوقية إلى تآكل المنافع التي يتوقع أن تعود على المستهلكين من خلال إحلال المنافسة. ويجب على وجه الخصوص الحرص على ألا تحول بنية السوق التي تنشأ خلال فترة الانتقال من الأسواق المنظمة إلى الأسواق التنافسية دون قيام منافسة فعلية.

(ب) دور التنظيم

٢٢- التنظيم الاقتصادي الفعّال هو أحد المتغيرات المؤسسية الحاسمة في إحلال المنافسة في قطاعي الكهرباء والغاز، ذلك لأن هذا التنظيم ضروري ليس فقط لضبط دخول أطراف ثالثة إلى القطاعات الاحتكارية في سلسلة التوريد، وإنما أيضاً لإنشاء أسواق بيع بالجملة ووسطاء ماليين آخرين في أسواق الصفقات العاجلة والآجلة للكهرباء والغاز. ومن الأدوات الأساسية لهذه الأسواق، ما يتمثل في استخدام العرض والطلب لتحديد الأسعار وإتاحة إمكانية التجارة بين العناصر المؤثرة في العمليات الرئيسية والفرعية.

٢٣- وفي هذا السياق، أنشأ بعض البلدان كيانات مستقلة متعهدة للنظام للاضطلاع بهذه الوظيفة. ويتم إنشاء الكيان المتعهد المستقل عندما تتخلى شركة المنافع العامة التي تتولى أنشطة الإمداد عن السيطرة على أنشطة تشغيل مرافق الإمداد (وليس عن ملكيتها) لصالح منظمة مستقلة لا تهدف إلى الربح. والفائدة المتوقعة من الكيان المتعهد المستقل للنظام، هي أن يوفر خدمات الإرسال والموازنة ويضمن الوصول المتكافئ والمنصف إلى نظام الإمداد لمنع الممارسات التمييزية والحد من التعامل الذاتي وغير ذلك من أشكال إساءة استعمال القوة السوقية.

٢٤- وإن القواعد واللوائح التنظيمية المتبعة في تشغيل أسواق الطاقة معقدة وتتطلب رقابة مستمرة. ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، استوجبت عيوب التصميم إدخال بعض التعديلات، فحلت الترتيبات الجديدة لتجارة الكهرباء^(٦) محل مجمع الكهرباء الأصلي، لأنه تبين أن المجمع كان ييسر القوة السوقية للمنتجين. وفي نيو انكلند (الولايات المتحدة)، تمت الاستعاضة عن آلية سعر المزاد في أسواق بيع الكهرباء بالجملة بآلية الأسعار الحديثة الموقعية (جوسكو (٢٠٠٥)). وفضّلت حكومة نيوزيلندا في البداية التنظيم الذاتي للصناعة، ولكنها اضطرت بعد سنوات قليلة إلى التدخل لسد الفراغ التنظيمي. ومن الواضح أن وضع المنافسة والتنظيم الاقتصادي في المسار الصحيح قد شكل ولا يزال يشكل تحدياً كبيراً حتى أمام الاقتصادات الأكثر تقدماً رغم تفوقها من حيث القدرات المؤسسية والموارد المالية. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن نحو ثلثي ميزانية الهيئة التنظيمية في

(٦) يذهب بوير (٢٠٠٢) إلى أن الترتيبات الجديدة لتجارة الكهرباء لم تكن ضرورية وأن هذا الإجراء يشكل هدراً للموارد لأنه لم يُفَضَّ إلى الحد من القوة السوقية أو إلى تخفيض الأسعار.

المملكة المتحدة، التي تبلغ ٤٠ مليون جنيه استرليني، يُنفق على تنظيم الأسواق ((Practical Action (2006)). وفي الولايات المتحدة، بلغ مجموع تكاليف التشغيل بالنسبة لمتعهدي الإمداد الإقليميين والمتعهدين المستقلين للنظام أكثر من مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٤ (كوكا، ٢٠٠٥). ويشكل تمويل آليات التنظيم تحدياً إضافياً بالنسبة للبلدان النامية، لا سيما في ضوء محدودية الموارد وتنافس الأولويات.

رابعاً - قضايا المنافسة في أسواق الطاقة

٢٥- إن خصائص قطاع الكهرباء (انظر الإطار ١) تجعل ممارسة القوة السوقية أمراً ممكناً، ولكن كشف هذه الممارسة هو أمر بالغ الصعوبة أيضاً. فعلى سبيل المثال، ليس من السهل التمييز بين ارتفاع الأسعار بسبب الندرة وارتفاع الأسعار الناتج عن ممارسة القوة السوقية. فالاستجابة في أسواق الكهرباء، في جانب الطلب، ضعيفة وبالتالي فهي غير فعّالة لمعالجة ارتفاع الأسعار وتقلبها. وعلاوة على ذلك، تشير الأدلة إلى أن التحول في أفضليات الزبائن في أسواق البيع بالتجزئة التي أُدخلت إليها المنافسة لا يشكل رادعاً موثقاً لإساءة استعمال القوة السوقية (هاركير ووادمز برايس، ٢٠٠٤، جوسكو، ٢٠٠٧). وعندما تكون السوق مركزة، ترتفع أسعار التسليم الفوري ومن ثم الأسعار التعاقدية ما لم تتخذ إجراءات لتقييد ممارسة القوة السوقية (نيوبيري، ٢٠٠٢).

٢٦- ويمثل التركيز في أسواق الطاقة المحررة هاجساً من الهواجس الرئيسية في كل من أمريكا الشمالية وأوروبا. فلقد بدأ تزايد عمليات الاندماج والشراء واضحاً حتى قبل تحرير أسواق الطاقة في أوروبا وشهد نمواً كبيراً منذ عام ١٩٩٨. وفي المملكة المتحدة والسويد بوجه خاص، حيث تحقق تحرير السوق مع تفكيك كامل لسلسلة التوريد في صناعتي الغاز والكهرباء، برز اتجاه مثير للقلق نحو إعادة الاندماج الرأسي - رغم أن هذا الاتجاه لم يشمل شبكة التوريد برمتها. كما أن إعادة اندماج أنشطة التوليد مع أنشطة الإمداد والتوزيع بدأت تظهر من جديد في عدد قليل من الولايات في الولايات المتحدة (جوسكو، ٢٠٠٦ (أ)) ونيوزيلندا. ويُعزى إدخال المنافسة في مختلف أنحاء أوروبا إلى تكثف عمليات الدمج في أسواق الطاقة. ولقد توسعت شركات المنافع العامة الأوروبية رأسياً وأفقياً عبر الحدود في محاولة واضحة لتدعيم موقعها أمام احتدام المنافسة الناتج عن تزايد اندماج الأسواق (آبات وآخرون، ٢٠٠١؛ هال، ١٩٩٩). ويُعتقد أن بعض الحكومات الأوروبية تدعم هذه التوجهات بإيلاء عناية مفرطة للشواغل الوطنية في المدى القصير. ونتيجة لذلك، أصبحت سوق الطاقة في أوروبا تخضع لهيمنة ثلاث شركات عملاقة، هي شركة EDF/GDF الفرنسية وشركتا RWE وEON الألمانيان.

٢٧- ولا يوجد توافق في الآراء بشأن كيفية التعامل مع الاندماج الرأسي في أسواق الطاقة، إلا أن مراجع البحوث التجريبية ربما كانت أكثر تأييداً للاندماج الرأسي وذلك لدوافع متعددة تتعلق بالكفاءة (جوسكو، ٢٠٠٦ (ب)). وثمة رأي شائع مفاده أن استمرار الاندماج الرأسي يقيم الدليل على كفاءته (ميكائيلس، ٢٠٠٦). وقد فسّرت عودة الاتجاه نحو إعادة الاندماج الرأسي في صناعة الكهرباء، بأنها استراتيجية للحد من التعرض للمخاطر المتصلة بأسواق الصفقات الفورية، حيث يمكن أن يعود ارتفاع الأسعار في أسواق البيع بالجملة بالفائدة على المنتجين ولكنه يضر بمصالح البائعين بالتجزئة، وعلى العكس من ذلك يعود انخفاض الأسعار في أسواق البيع بالجملة بالفائدة على البائعين بالتجزئة. وفي هذا السياق، يمكن أن تلجأ شركات التوليد إلى الاندماج الرأسي (عن طريق الاندماجات أو العقود) كاستراتيجية لإدارة المخاطر تهدف إلى تعويض ما يفوقها من الأرباح وتنسيق الاستثمارات. ومع ذلك، وعلى الرغم من المزايا التي يحققها الاندماج الرأسي لفائدة شركات الطاقة، يجب على

السلطات المعنية بالمنافسة أن تنتبه إلى الشركات التي تلجأ إلى الاندماج الرأسي للسيطرة على الأسواق. إلا أنه يصعب في معظم الحالات على السلطات المعنية بالمنافسة إثبات وجود مثل هذه السيطرة.

٢٨- ويتسم الطلب على الغاز الطبيعي بقدرة أكبر على التكيف مع التقلبات الفجائية في الأسعار (جوسكو، ٢٠٠٥)؛ إلا أن شيوع العقود طويلة الأجل والالتزامات الناشئة عن اتفاقات الشراء الثابت يشكل مصدراً للقلق، حيث يمكن أن تحد هذه العقود والالتزامات من إمكانية الوصول إلى إمدادات الغاز الطبيعي وما يتصل بذلك من هياكل أساسية للنقل والتخزين، مما يؤدي إلى تضيق نطاق المنافسة. ومع ذلك، لا تتوفر أدلة تثبت أن العقود طويلة الأمد المتعلقة بتوريد الطاقة هي عقود منافية للمنافسة بوجه عام (ليفيك، ٢٠٠٦). فكثيراً ما يتم التركيز بدرجة أكبر على مزايا هذه العقود - قدرتها على الحد من ممارسة القوة السوقية، والدور الذي تؤديه كحافز لجذب الاستثمارات، والحد من تقلب الأسعار وضمان إيرادات البلدان المصدرة للغاز الطبيعي.

٢٩- وهناك بعض البلدان التي فضلت أن تتوخى الحذر وتتخذ خطوات استباقية لمكافحة إعادة الاندماج. فعلى سبيل المثال، تقضي التشريعات في أستراليا (ولاية فيكتوريا) بمنع إعادة الاندماج بين المنتجين والموزعين، وتفرض حدوداً لحجم الحصص التي يمكن للمشاركين في السوق امتلاكها في رأسمال المشتركين الآخرين. وبالإضافة إلى ذلك، تفضل اللجنة الأسترالية للمنافسة وضع أحكام تتعلق بالملكية المتبادلة تتمم المادة ٥٠ من القانون المتعلق بالممارسات التجارية (فليت، ٢٠٠٦). وتحظر الأرجنتين على منتجي الغاز الطبيعي وشركات تخزين الغاز أن تساهم في شركة نقل أو شركة توزيع بقدر يمنحها حق السيطرة على الشركة، وتخضع العقود التي تُبرم بين الشركات المنتسبة لموافقة الهيئة المعنية بالتنظيم (الاتحاد الأوروبي لتجار الطاقة، ٢٠٠٠). وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ قررت الهيئة الألمانية للمنافسة، بموجب قرار أكدته المحكمة الإقليمية العالية في ديسلدورف منع شركة E.ON Ruhrgas من إبرام عقود طويلة الأمد مع شركات التوزيع تغطي أكثر من ٨٠ في المائة من احتياجاتها من الغاز. وتقرر إنهاء العقود القائمة بحلول نهاية أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ (الهيئة الألمانية للمنافسة، ٢٠٠٧). ومما لا ريب فيه أن شروط الملكية والترتيبات التعاقدية المعقدة يمكن أن تجعل مهمة السلطات المعنية بالمنافسة المتمثلة في تحديد الممارسات المنافية للمنافسة والسلوكات القائمة على الاستبعاد مهمة معقدة (انظر الإطار ٥).

٣٠- وتثير الاندماجات القائمة على التلاقي بين شركات الغاز الطبيعي وشركات الكهرباء هواجس فيما يتعلق بآثارها على الرفاه، ذلك أن هذه الشركات هي من المنافسين الموجودين والمحتملين في السوق الأوسع لخدمات الطاقة. وقد وضع جيلبرت ونيوبري (٢٠٠٦) نموذجاً للآثار الناشئة عن هذا الاندماج وخلصا إلى أنه من المرجح أن تميل الشركة المندمجة إلى زيادة أسعار الغاز الطبيعي لتبلغ مستويات أعلى مما كانت عليه قبل الاندماج، ولكن أحوال المستهلكين الكهربائيين لا تسوء بالضرورة نتيجة لهذا الاندماج. وإن قرار المفوضية الأوروبية بتحميد الصفقة التجارية بين شركة الطاقة وشركة الغاز في البرتغال يدل على الأخطار المحتملة التي تنطوي عليها الاندماجات القائمة على التلاقي (انظر الإطار ٦). إلا أن الأدلة العملية لا تشير إلى أن هذه الاندماجات تشكل في حد ذاتها ممارسات منافية للمنافسة.

**الإطار ٥: اندماج شركة شيفرون (Chevron Corporation)
وشركة تيكساكو (Texaco, Inc.)**

في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، قررت شركة شيفرون حيازة جميع الأسهم العادية القائمة لشركة تيكساكو مقابل الأسهم العادية لشركة شيفرون، بحيث أصبح المساهمون في شركة شيفرون يملكون نحو ٦١ في المائة من الشركة الموحدة الجديدة (في حين يمتلك المساهمون في شركة تيكساكو الرصيد المتبقي). وفي ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، رفعت اللجنة التجارية الاتحادية شكوى ادعت فيها حدوث انتهاك لأحكام المادة ٧ من قانون كليتون والمادة ٥ من القانون المتعلق باللجنة التجارية الاتحادية. وادعت اللجنة على وجه التحديد أن الاندماج، بصيغته المقترحة، سيحد بدرجة كبيرة من المنافسة في إحدى عشرة سوقاً، منها سوقان متصلان بالغاز الطبيعي تحديداً: نقل الغاز الطبيعي عبر خط الأنابيب من مناطق بحرية وسط خليج المكسيك إلى الساحل، وتجزئة المزيج الخام إلى سوائل الغاز الطبيعي في مونت بيلفيو، تكساس. وينص الاتفاق المبرم في إطار تسوية النزاع على أن تقوم شركة تيكساكو في غضون ستة أشهر من تاريخ الاندماج بتصفية ما يلي: (١) مساهمتها بمقدار الثلث في نظام خط أنابيب الغاز الطبيعي "ديسكفري" في وسط خليج المكسيك؛ و(٢) مساهمتها في رأس مال وحدة التجزئة التابعة للمشروع في مونت بيلفيو.

وتتسم أنشطة نقل الغاز الطبيعي من المناطق البحرية إلى الساحل في كل من السوقين بقدر عالٍ من التركيز، وكان الاندماج المقترح سيؤدي إلى زيادة هذا التركيز بدرجة كبيرة، ذلك أنه يمنح شركتي شيفرون وتيكساكو المتحدتين حق السيطرة على خطي الأنابيب الوحيدين أو على خطين من ثلاثة خطوط أنابيب فقط في كل سوق. وعلاوة على ذلك، فإن شراء أسهم شركة تيكساكو، بالصيغة المقترحة، كان سيمكن شركة شيفرون من المساهمة المالية في ثلاث من بين الوحدات الأربع لتجزئة الغاز الخام الموجودة في مونت بيلفيو.

وترى اللجنة أن إنجاز الصفقة، بالصيغة المقترحة، كان سيؤدي إلى ارتفاع أسعار الاستهلاك سواء نتيجة سلوك انفرادي من جانب شركة شيفرون/تيكساكو الموحدة أو نتيجة سلوك منسق بين شيفرون/تيكساكو والمنافسين الآخرين. ورأت اللجنة أن دخول أطراف جديدة إلى السوق لم يكن سيسمح بتقييد السلوك المنافي للمنافسة في الأسواق المحددة، وأن هذه الأطراف الجديدة كانت ستواجه عقبات لا يُستهان بها تمنعها من أن تصبح منافسة فعيلة وأنه من المستبعد أن يؤدي دخول هذه الأطراف إلى كبح ارتفاع الأسعار الناتج عن اندماج شركتي شيفرون وتيكساكو بالصيغة المقترحة.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٧ ج)).

٣١- وثمة العديد من المعلقين (ومنهم، على سبيل المثال، باركين وآخرون، ٢٠٠٥؛ وأوتول، ٢٠٠٤؛ وليفيك، ٢٠٠٦؛ ونيوبيري، ٢٠٠٧؛ وبرينين، ٢٠٠٣؛ وفاندي زاندي وآخرون، ٢٠٠٦؛ وولاك، ٢٠٠٤) الذين ينتقدون جوانب معينة من الطريقة التي تتبعها حالياً السلطات المعنية بالمنافسة في تحليل الاندماجات بهدف استعراض عمليات الاندماج في قطاع الطاقة. ويركز الكثير من هذه الانتقادات على النهج المتبع إزاء تحديد السوق المعنية وعدم ملائمة الاختبارات القياسية للقوة السوقية. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يكون من الصعب تحديد ما إذا كان سلوك ما يشكل إساءة استعمال لمركز مهيمن، ذلك أن الشركات التي تكون حصتها في السوق متواضعة يكون لها من القدرة والحوافز ما يجعلها ترفع الأسعار عندما تكون الأسواق ضيقة ويكون للموردين دور محوري، مما يحد من فعالية مؤشر هارفيندال - هيرشمان أو الاختبارات المتعلقة بالحصص السوقية (جيلبرت ونيوبيري، ٢٠٠٦). وتعرض السلطات المعنية بالمنافسة للنقد أيضاً لأنها لا تأخذ في الحسبان، لدى تناولها لقطاع الطاقة، الآثار المستقبلية للاندماجات في سياق عملية انتقالية نحو سوق تنافسية، والاحتمال الكبير لوقوع أخطاء

من الفئة الثانية^(٧). ويدعو الكثيرون إلى الأخذ بطرائق أكثر صرامة وتطوراً في تحليل عمليات الاندماج تتلاءم تحديداً مع السمات الخاصة لأسواق الطاقة.

الإطار ٦: مقارنة بين عمليتي اندماج Edp/Gdp (٢٠٠٤) و E.ON/MOL (٢٠٠٥)

الشركة البرتغالية للطاقة (EDP)، المتعهد الرسمي الحالي لقطاع الكهرباء في البرتغال، هي التي تتولى توليد وتوزيع وتوريد الكهرباء في البرتغال. وتضطلع هذه الشركة أيضاً بأنشطة لا يُستهان بها في قطاعي الكهرباء والغاز في إسبانيا عبر شركتين منتسبتين إسبانييتين (Naturcorp و Hidrocantabrico). وتنشط الشركة البرتغالية للغاز (GDP)، وهي المتعهد الرسمي الحالي لقطاع الغاز في البرتغال، على جميع مستويات سلسلة الغاز في البرتغال. وتملك الشركة البرتغالية للغاز حقوقاً حصرية لاستيراد الغاز الطبيعي وتخزينه ونقله وتوريده بالجملة. وهي تسيطر على خمس شركات من الشركات المحلية البرتغالية الست التي تنشط في قطاع توزيع الغاز (في حين تسيطر الشركة البرتغالية للطاقة على الشركة السادسة).

وبعد تحقيق متعمق، خلصت اللجنة إلى أن عملية الاندماج ستعزز هيمنة شركة EDP على الأسواق البرتغالية لبيع الكهرباء بالجملة والتجزئة، وتُدعم هيمنة شركة GDP على الأسواق البرتغالية للغاز. واعتبرت أن تركيز السوق سيؤدي بذلك إلى الحد كثيراً من آثار تحرير أسواق الكهرباء والغاز أو إحباط هذه الآثار، وإلى زيادة الأسعار بالنسبة للاستهلاك المنزلي والصناعي. ولم تكن التدابير التصحيحية التي اقترحتها الشركة البرتغالية للطاقة والشركة الإيطالية ENI كافية لتبديد الهواجس المتعلقة بالمنافسة.

ولقد كانت الصفقة المتعلقة باندماج شركتي E.ON/MOL مختلفة تماماً عن الصفقة الأولى (EDP/GDP). أولاً، لم تفض عملية الاندماج هذه إلى تنويع "بطل وطني": فشركة MOL هي المتعهد الرسمي لقطاعي النفط والغاز في هنغاريا، في حين أن شركة E.ON هي مجموعة ألمانية تركز أنشطتها على توريد الغاز والكهرباء في أوروبا. ثانياً، قبل إبرام الصفقة لم تكن هاتان الشركتان تنشطان في نفس الأسواق الهنغارية للغاز والكهرباء (ولم يكن يُتوقع دخولهما إلى هذه الأسواق نفسها). فشركة MOL كانت تنشط في إنتاج ونقل وتخزين الغاز وبيعه بالجملة، في حين كانت شركة E.ON تنشط بصورة رئيسية في توريد وتوزيع الغاز والكهرباء بالتجزئة، وذلك من خلال سيطرتها على شركات التوزيع الإقليمية. ولذلك، وبخلاف عملية الاندماج بين الشركتين البرتغاليتين، فإن اندماج الشركة الهنغارية والشركة الألمانية لم يُثر أية شواغل تتعلق بالمنافسة الأفقية (شركات تنشط في الأسواق نفسها أو التخلص من المنافسين المحتملين). فقضايا المنافسة الرئيسية التي أثارها عملية الاندماج في الحالة الثانية كانت في واقع الأمر تتسم بطابع رأسي (شركات تنشط في أسواق العمليات الفرعية/الرئيسية). ثالثاً، اقترحت شركة E.ON مجموعة لا يُستهان بها من التدابير التصحيحية اعتبرتها اللجنة ملائمة لتبديد جميع الهواجس المتعلقة بالمنافسة، في حين أن التدابير التصحيحية التي اقترحت في إطار اندماج الشركتين البرتغاليتين لم تُقدّم بأي حال من الأحوال حلاً مُرضياً للشواغل التي تم تحديدها في تلك الحالة.

المصدر: المفوضية الأوروبية (٢٠٠٤).

(٧) يحدث خطأ من الفئة الثانية عندما لا تتمكن الهيئة المعنية بالمنافسة من الكشف عن صفقة ضارة، وتُنجز هذه الصفقة على حساب المنافسة ورفاه المستهلك.

خامساً - التحديات المتبقية

٣٢- لم تتناول هذه الورقة بأي حال من الأحوال جميع القضايا المحيطة بمسألة إدخال المنافسة إلى أسواق الطاقة. حيث يبقى قائماً التحدي المتمثل في إيجاد الوسيلة الأكثر فعالية لإنشاء وإدارة أسواق طاقة تنافسية تلبّي أهداف المنافسة وتحقيق، في الوقت ذاته، نتائج اجتماعية مقبولة فيما يتعلق بتغير المناخ وأمن إمدادات الطاقة والتنمية.

٣٣- وبالنسبة للبلدان النامية على وجه الخصوص، لا يزال الافتقار إلى الطاقة يبلغ مستويات مرتفعة غير مقبولة، ولا يزال هناك ضغط مستمر لمعالجة الآثار التوزيعية لإدخال المنافسة إلى أسواق الطاقة في الأمدين القصير والمتوسط. وغالباً ما تُذكر الحكومات بأنها ستبقى مسؤولة عن النتائج المُحقَّقة حتى ولو قررت نقل مسؤولية تشغيل صناعة الطاقة لقوى السوق. فالمخاطر السياسية كبيرة جداً، ذلك أن قطاع الطاقة هو قطاع استراتيجي بالنسبة للسياسة الإنمائية للبلد. فتحرير السوق قد يؤدي إلى زيادة الأسعار؛ ولا يُرجَّح أن تحقق الخصخصة الأهداف المتمثلة في إمداد المناطق الريفية بالكهرباء (انظر الفقرة ١٧)، مع الإشارة إلى أن مثال برنامج كهربة المناطق الريفية في شيلي (الإطار ٣) مفيد في هذا الصدد؛ وإن زيادة كفاءة شركات المنافع العامة التي كانت تخضع في السابق لسيطرة الدولة يمكن أن تؤدي إلى فقدان العديد من الوظائف.

٣٤- وتبين مختلف التجارب في مجال تحرير أسواق الطاقة أنه لا يوجد نموذج واحد يكفل النجاح في إدخال المنافسة الفعالة إلى أسواق الطاقة. كما يدل مجموع التجارب بوضوح على أن التفاصيل تتسم بأهمية بالغة. ولا يمكن نقل التجارب الناجحة بشكل آلي إلى بلدان تواجه ظروفًا مختلفة. فهذه التجارب تحتاج إلى التفسير والتكييف حتى ولو بقيت المبادئ التي تستند إليها هي نفسها. ويؤكد غندان وويليمس (٢٠٠٦)، لدى إعادة تقييم سياسات الإصلاح والافتراضات التي بُنيت عليها، أن الإصلاحات يجب أن تقوم على أساس تقييم واقعي للاحتياجات والقدرات الوطنية. ويؤيد بيسنت - جونز (٢٠٠٦) هذا الرأي، مؤكداً أن أهم درس يُستفاد من الإصلاحات التي شهدتها أسواق الطاقة في البلدان النامية هو أن النطاق الواسع للشروط الاقتصادية والقدرات المؤسسية لكل بلد يستبعد الحلول القائمة على "وصفات جاهزة". فالعديد من صناعات الكهرباء الوطنية، سواءً شملت الإصلاحات أو لم تشملها، لا تزال تتسم بضعف الأداء المالي والتشغيلي (غندان وويليمس، ٢٠٠٦). وتُعد بوتسوانا حالة استثنائية جديرة بالذكر، ذلك أن شركة الطاقة في بوتسوانا هي شركة جيدة الأداء وتحقق أرباحاً رغم أن الإصلاحات في هذا البلد كانت طفيفة ولم تشمل تفكيك القطاع أو الخصخصة أو الاستغلال التجاري (براساد ٢٠٠٦).

٣٥- وعلاوة على ذلك، من الواضح أنه يجب أن تكون هناك أسواق فعالة تخضع للتنظيم. وفي إطار هذه العملية يتسم التنظيم الفعال بأهمية بالغة ويجب على الجهات المعنية بالتنظيم أن تتوخى اليقظة والعناية الواجبة كي تضمن ترجمة مكاسب الكفاءة إلى انخفاض في أسعار الاستهلاك. ويمثل إصلاح أسواق الطاقة عملية طويلة وقد يتطلب قدراً من المعايير طوال مسيرة هذه العملية. وفي بداية الجهود الإصلاحية التي بذلتها معظم البلدان النامية، لم توجَّه عناية كبيرة إلى قضايا التنظيم والمنافسة. ففي العديد من البلدان النامية، تبقى ملكية الدولة هي المهيمنة ويظل التنظيم غير مُجرَّب إلى حد كبير، ولا تزال المنافسة محدودة (زهانغ وآخرون، ٢٠٠٥). ويُرجَّح أن تكون أغلبية البلدان النامية قد اقتنعت فعلاً بضرورة التنظيم. إلا أن هذه البلدان قامت بالإصلاحات في سياق اتسم

بتشديد مفرط على تقليص دور الدولة، مما حال دون نشأة مؤسسات تنظيمية قوية. كما ثبت أن تنظيم أسواق الطاقة يمثل عملية مُكلفة للغاية.

٣٦- وتعني مديونية العديد من البلدان النامية أن عملية الإصلاح تتوقف بدرجة كبيرة على الاستثمار الأجنبي، وهي ترتبط بالتالي ارتباطاً وثيقاً بإصلاحات أوسع نطاقاً على صعيد الاقتصاد الكلي. فالإصلاحات التي لا تقوم على إطار مفاهيمي سليم أو التي تُمنى بالفشل يمكن أن تترتب عليها آثار عارضة تشمل جميع قطاعات الاقتصاد - وتتراوح بين تضائل الدخل المتاح للأسر المعيشية وزيادة التكاليف التي تعوق العمليات التجارية وتُضعف القدرة التنافسية للصادرات، فضلاً عن الآثار على صعيد الاقتصاد الكلي والمتمثلة في ارتفاع معدلات التضخم والبطالة والدين الخارجي. ومن المفارقات أن الأوضاع الاقتصادية الكلية غير المواتية تُنفّر الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يتسم بأهمية حاسمة بالنسبة لإصلاح قطاع الطاقة في البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، وبما أن البلدان النامية تشهد مرحلة من التنمية تتميز بتطور الصناعات الاستخراجية والتحويلية الكثيفة الاستخدام للطاقة مقارنة بالبلدان الأكثر تقدماً، فإن القضايا المتصلة بالطاقة ربما تكون أكثر إلحاحاً في حالة البلدان النامية. وإن التحديات المطروحة مخيفة فعلاً، ولكن الإبقاء على الوضع القائم لا يمثل خياراً سليماً. وقد ترغب البلدان النامية التي تشكو أوضاعاً غير مواتية بصفة خاصة أن تتساءل عما إذا كان من الأفيد حالياً أن تحذو حذو بوتسوانا حتى تقي نفسها مغبة الإصلاحات الفاشلة والتنظيم غير الفعال. وفي هذا السياق، يمكن للأونكتاد أن يؤدي دوراً يتمثل في توفير محفل لمعالجة البُعد الإنمائي لإدخال المنافسة إلى أسواق الطاقة.

المراجع

- Abate, G. and M-K. Codognet et al. 2001. Mergers and Acquisitions in the European Electricity Sector: Cases and Patterns. Draft Report. Centre d'economie industrielle (CERNA). October 2001.
- Barquin, J. and L. Bergman et al. 2005. Brief academic opinion of economic professors and scholars on the project of acquisition of Endesa by Gas Natural. 28 October 2005.
- Besant-Jones, J.E. 2006. Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned? Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19. IBRD/World Bank. September 2006.
- Bower, J. 2002. Why Did Electricity Prices Fall in England and Wales? Market Mechanism or Market Structure? Oxford Institute for Energy Studies. EL 02. September 2002.
- Brennan, T. 2003. Mismeasuring electricity market power. Regulation, Spring 2003. Available at <http://www.cato.org/pubs/regulations/regv26n1/v26n1-10.pdf>.
- Newbery, D. 2007. What are the issues in mergers and acquisitions arising from electricity market restructuring? EUI Working Papers. RSCAS 2007/01. Florence School of Regulation.
- Bundeskartellamt (2007). Press Release. 17 January 2007. Available at http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/News/Archiv/ArchivNews2006/2006_01_17.php.
- Dubash, N. 2004. Asian electricity reform in historical perspective. 22 September 2004. Available at http://www.thefreelibrary.com/_/print/PrintArticle.aspx?id=128977538.
- EC 2004. Commission prohibits acquisition of GDP by EDP and ENI. Press Release IP/04/1455. 09/12/2004.
- EC 2005. Commission's conditional approval of E.ON's acquisition of MOL's gas business – frequently asked questions. MEMO/05/492, Brussels 21 December 2005.
- EC 2007.. Prospects for the internal gas and electricity market. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2006)841 final. Brussels 10 January 2007.
- EFET 2000. Unbundling as a crucial factor in the completion of European electricity and gas market liberalisation. Position paper, European Federation of energy Traders (EFET). September 2006.
- Ghanadan and Williams 2006. Electricity Reform in Developing and Transition Countries: A Reappraisal. Elsevier. Energy 31 (2006) 815-844. p.825.
- Gilbert, R. and D. Newbery. 2006. Electricity merger policy in the shadow of regulation.
- Hall, D. 1999. Electricity restructuring, privatization and liberalization: Some international experiences. PSIRU Reports. 9910-E-U-Prob.doc.
- Harker, M. and C. Waddams Price 2004. Consumers and antitrust in British deregulated energy markets, in The Pros and Cons of Antitrust in Deregulated Markets. Swedish Competition Authority. Stockholm, September 2004.
- IEA 2001. IEA approves Australia's energy liberalization, adds that reforms must respect the environment. IEA Press Releases, 9 July 2001.
- IEA 2005. Lessons from Liberalized Electricity Markets. OECD/IEA, Paris.
- IEA 2006. World Energy Outlook 2006, Summary and Conclusions. <http://www.worldenergyoutlook.org/summaries2006/English.pdf>.
- Joskow, Paul L. 2003. Electricity Sector Restructuring and Competition: Lessons Learned. Cuadernos de Economía, Año 40, No 121, pp. 548-558. December 2003.
- Joskow, P.L. 2005. Supply security in competitive electricity and natural gas markets. 29 December 2005.
- Joskow, P. L. 2006a. Markets for Power in the United States: An Interim Assessment. Forthcoming in The Energy Journal, Vol.27, No.1. IAEE. 2006.

- Joskow, P. L. 2006b. Vertical integration. Prepared for the American Bar Association Antitrust Section's Issues in Competition Law and Policy. Available at http://econ-www.mit.edu/faculty/index.htm?prof_id=pjoskow&type=paper.
- Joskow, P. L. 2007. Remarks prepared for the Conference on Competition in Wholesale Power Markets. Federal Energy Regulatory Commission (FERC). Docket No. AD07-7-000. 27 February 2007.
- Kwoka, J. 2005. Post-PUHCA consolidation of electricity: Five economic facts that should make us somewhat uncomfortable. Paper delivered at the Institute for Public Utilities Regulatory Policy Conference. Richmond, Virginia. 5 December 2005.
- Leveque, F. 2006. Antitrust enforcement in the electricity and gas industries – problems and solutions for the EU. Discussion Paper 2005-6/1. Florence School of Regulation. European University Institute. May 2006.
- Lynam, J. 2007. EU seeks converts to eco-stoicism. BBC News, Brussels. Available at <http://newsvote.bbc.c.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/business/6433665.stm>.
- Michaels, R.J. 2006. Vertical Integration and the Restructuring of the U.S. Electricity Industry. Executive Summary. Cato Institute. Policy Analysis No. 572. 13 July 2006.
- Murray, J. The regulation of electricity markets worldwide: When theory meets practice. Speech delivered at IERE General Meeting. Jinan, China, 13 November 2002. Available at <http://www.worldenergy.org/wec-geis/publications/default/archives/speeches/spc021113jm.asp>.
- Newberry, D. 2002. Issues and options for restructuring electricity supply industries. DAE Worling Paper WP 0210. University of Cambridge, Department of Applied Economics.
- OECD 2007c. Note by the US Department of Justice and the US Federal Trade Commission submitted at the round-table on energy security and competition policy. DAF/COMO/WD(2007)25. 13 February 2007.
- O'Toole, I. 2004. A strategic rethink in the European power markets – a drive for vertical integration. Available at http://www.marketdata.sungard.com/press/reprints/worldpower_march2004.pdf.
- Pollitt, M. 2004(a). Electricity reform in Chile: Lessons for developing countries. Paper prepared for the Industrial Organization Policy for Development Programme. Development Research Group. World Bank.
- Pollitt, M. 2004(b). Electricity Reform in Argentina: Lessons for Developing Countries. Cambridge Working Papers in Economics. CWPE 0449. September 2004.
- Practical Action 2006. Electricity reform experiences in Asia, Pacific region, GATS and privatization of the industry. WTO Watch – Trade Observatory. Available at http://www.janathakshan.org/gats_reforms/c/elecrefo.html.
- Prasad, G. 2006. Energy sector reform and the pattern of the poor: Energy use and supply, a four-country study: Botswana, Ghana, Honduras and Senegal. Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). March 2006.
- Shepherd, W.G. 1997. Market power in the electric utility industry: An overview. November 1997.
- Skeer, J. 2004. Asian LNG Trade and Gas Market Reform: Implications for Gas and Power Consumers. Oxford Institute for Energy Studies. NG 6. November 2004.
- UNCTAD 2006. The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications. UNCTAD/DITC/TED/2006/4.
- Vandezande, L. and L. Meeus et al. 2006. Evaluation of economic merger control techniques applied to the European electricity sector. Available at http://www.esat.kuleuven.be/electa/publications/fulltexts/pub_1589.pdf.
- Willet, E. Competition in the Australian energy market – the ACCC perspective. Speech delivered at the Australian Energy User 2006 – The Energy to Compete Conference. 24 October 2006.
- Zhang, Y., D. Parker et al. 2005. Competition, Regulation and Privatization of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of the Reforms Matter? The Quarterly Review of Economics and Finance 45(2-3), 358-379.
