

## معالجة مشكلة الكهرباء في تعز من خلال الشراكة مع القطاع الخاص

مارس 2022

# معالجة مشكلة الكهرباء في تعز من خلال الشراكة مع القطاع الخاص

مارس 2022

## المحتويات

3	- المقدمة
4	- مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص (PPP)
5	- لماذا الشراكة مع القطاع الخاص
5	- الحدود الممكنة للشراكة مع القطاع الخاص
6	- فرص الشراكة مع القطاع الخاص في محافظة تعز
6	- نظرة عامة على قطاع الكهرباء في المحافظة
7	- يتكون قطاع الكهرباء في محافظة تعز من عدة قطاعات
8	- عقود الشراكة المناسبة مع القطاع الخاص
9	- الوضع الحالي
9	- مصادر الطاقة الكهربائية الحالية
10	- وصف المشكلة
11	- ملاحظات هامة في عقود الشراكة مع القطاع الخاص
12	- تجارب بعض البلدان في الشراكة
13	- الحلول والبدائل
14	- الخطوات الإجرائية
15	- مميزات هذا الخيار
15	- بعض العوائق التي يمكن تجاوزها
16	- ضوابط عامة للبدائل
17	- الإجراءات القانونية في ظل غياب التشريعات العامة المعتمدة
18	- المراجع والمصادر

## المقدمة

تُعَدُّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص تطوراً مهماً في أسلوب تمويل التنمية الاقتصادية، وازداد الاهتمام بتلك الشراكة في كثير من البلدان التي تعاني من عجز مستمر في الميزانية العامة، وعدم استطاعة الدولة تحمل الأعباء اللازمة لبعض الخدمات الهامة في ظل فقدان التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع التنموية.

وتعاني محافظة تعز من عجز في تمويل إعادة بناء المؤسسات والمرافق الخدمية التي تعرضت للتدمير أثناء الحرب في قطاعات مختلفة ويعد قطاع الكهرباء الأكثر تأثراً حيث يحتاج إلى تكلفة عاجلة وأنية لإعادة صيانة محطات التوليد والتحويل والتوزيع والتي قدرتها إحدى الدراسات التي أعدها مكتب الكهرباء بأكثر من (1.8) مليون دولار أمريكي.

تناقش هذه الورقة حلول وبدائل لإعادة تشغيل الكهرباء بالجودة المطلوبة في ظل عجز التمويل الحكومي عبر البحث عن مقترحات تمويل وفق آليات الشراكة مع القطاع الخاص، التي نجحت في كثير من الدول تعاني من ذات العجز بين الإيرادات والنفقات.

## مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص (PPP)

يشير مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public Private Partnership) إلى الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم خدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن تقدمها الحكومة، وتُعدّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص تطوراً في أسلوب تمويل التنمية الاقتصادية، وإعادة النظر في دور الدولة ومسؤولياتها وكيفية إدارة شؤون الخدمات العامة.

ويعرفها صندوق النقد الدولي (IMF): بأنها تمثل الترتيبات التي تسمح للقطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات البنية التحتية والتي كانت تقدم تقليدياً من خلال الحكومة، وتدخل الشراكة في عدة مجالات للبنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، وغالباً ما تتركز في بناء وتشغيل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والأنفاق وشبكات إنارة الطرق والمطارات والموانئ ومحطات المياه والكهرباء<sup>(1)</sup>.

وتعرفها الأمم المتحدة (UN): تشير الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى العلاقة التعاقدية طويلة الأجل بين هذين القطاعين في مجال تمويل وتصميم وتنفيذ وتشغيل مشروعات وخدمات البنية التحتية، والتي كانت تقدم بشكل تقليدي من طرف القطاع العام<sup>(2)</sup>.

وعلى نحوٍ محدد، يُعبّر مفهوم الشراكة عن تحول في نموذج تمويل وإدارة البنية التحتية والخدمات، من التعاقد التقليدي إلى نمط تعاقد تمثل فيه الحكومة الشريك العام، بينما يُمثل المستثمر الشريك الخاص، بهذا المفهوم. تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل عام وسيلة تعاقدية تمكن من الاستفادة من الكفاءات الإدارية والتقنية والقدرات التمويلية لدى القطاع الخاص لتقديم الأصول العامة، سواء كانت أصول جديدة أو تطوير أصول قائمة<sup>(3)</sup>.

## لماذا الشراكة مع القطاع الخاص

تسعى الحكومات إلى عقود الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات المنوطة بالمؤسسات العامة لأسباب مختلفة منها تخفيف الضغط على الميزانية العامة للدولة، وتحسين مستويات جودة الخدمة المقدمة، واستغلال الكفاءات الإدارية، وتوظيف فائض السيولة المتوفرة في الأسواق وتوزيع المخاطر.

ومن هذا المنطلق فإن الشراكة مع القطاع الخاص في الظرف الراهن لإعادة الإعمار وبناء المؤسسات العامة في محافظة تعز خطوة هامة نحو التعافي الاقتصادي والفرصة المتاحة في الوقت الراهن، خصوصاً في المشاريع والقطاعات التي تتناسب معها آلية الشراكة وحققت نجاحات في بعض الدول التي عانت نفس ظروف الحرب كإفغانستان وفلسطين ودول أفريقية مختلفة. نظراً لعدم توفر الإمكانيات اللازمة لتمويل مشاريع البنية التحتية في ظل شح الإيرادات العامة مع العجز في ميزانية الحكومة المركزية

### الحدود الممكنة للشراكة مع القطاع الخاص

الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) لا تقتصر على اتجاه محدد من حيث طبيعتها ودورها، فهناك معايير للمشروعات التي ينطبق عليها الشراكة، وتتلخص تلك المعايير بالآتي<sup>(4)</sup>:

- الخدمات والمشاريع التي لا يمكن تقديمها عبر الحكومة أو السلطة المحلية نظراً لشح الموارد أو خبرة السلطة.
- الخدمة أو المشروع الذي يستطيع من خلاله الشريك الخاص أن يزيد من نوعية مستوى الخدمة وجودتها مقارنة بالأداء الحكومي.
- وجود فرصة للتنافس بين الشركاء بما يقلل من تكلفة الخدمة التي ستقدم.
- عدم وجود موانع تنظيمية أو تشريعية تحد من مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ المشروع المشترك أو تقديم الخدمة.
- سهولة قياس الخدمة وتسعيرها والرقابة عليها.
- يمكن ضبط تكلفة الخدمة وفق عقود واضحة تستطيع السلطة أو الحكومة من الحفاظ على مصلحة المجتمع والمستهلك النهائي.
- تتوفر في الخدمة أو المشروع عوائد اقتصادية تعود على السلطة المحلية أو الحكومة يمكن عكسها لصالح المجتمع والاقتصاد بشكل عام.

## فرص الشراكة مع القطاع الخاص في محافظة تعز

في نظرة عامة للوضع القائم في مدينة تعز فمعظم المرافق والمؤسسات الحكومية تعاني من تقديم خدماتها كالكهرباء والمياه والصحة والتعليم .. الخ، ويعد قطاع الكهرباء من أهم القطاعات والمشاريع التي تخضع لمعايير الشراكة الناجحة مع القطاع الخاص، حيث بدأت عودة خدمة الكهرباء خلال الفترة الماضية من قبل شركات خاصة عبر تشغيل مولدات خاصة وبقدرة محدودة جداً وإمكانيات محدودة وبطريقة غير منظمة وغير خاضعة لرقابة الجهات المختصة، وتفتقر إلى عقود شراكة مبنية على معايير دولية ومتعارف عليها، حيث لازالت فرص الشراكة مع القطاع الخاص للعمل في هذا القطاع متاحة فهناك من الإمكانيات المادية والفنية لدى الطرفين ما يمكن أن يبنى عليه لإعادة تشغيل ذلك القطاع.

## نظرة عامة على قطاع الكهرباء في المحافظة

كانت الكهرباء بمحافظة تعز مرتبطة بالشبكة الوطنية مركزياً كغيرها من المدن اليمنية وعانت من الإنطفاءات نتيجة العجز الكبير والمتزايد تبعاً لنمو الأحمال، بلغ بمتوسط من 50-60% من نسبة الحمل المركب حتى الربع الأول من سنة 2015م فكان نصيبها 40-50MW من جملة التوليد الحكومي والتجاري (الطاقة المشتركة) الذي بلغت قدرته الإجمالية 1507MW منها 1068MW إنتاج حكومي و439MW طاقة مشتراة موزعه على عدد من محطات توليد الطاقة الكهربائية في محافظات مختلفة منها محطات رئيسية تعمل بالغاز والوقود الثقيل تأتي على رأسها محطة مارب الغازية التي كانت تزود الشبكة الوطنية بـ 40% من الطاقة وتليها محطات المخا البخارية ومحطة رأس كثيب ومحطة الحسوة الكهروحرارية والتي تعمل بالوقود الثقيل وبكلفه أعلى مقارنة مع الغاز ومحطات فرعيه ومنها محطات الطاقة المشتركة تعمل بالوقود الخفيف (الديزل) باهظة التكلفة وتستنزف موارد هائلة وتزيد من الكارثة البيئية<sup>(5)</sup>.

## يتكون قطاع الكهرباء في محافظة تعز من عدة قطاعات على النحو التالي:

**أولاً:** قطاع التوليد ويشمل محطة المخا البخارية ومحطة توليد كهرباء عصفيره وبقدرة إجمالية مركبة 187MW وتمثل قدرة محطة عصفيره مركبة (27MW) بينما المتاحة تمثل (7MW)، وتتوفر مولدات تعود لشركات خاصة كانت تعمل في المحافظة تبلغ قدرتها المركبة (20MW) والقدرة المتاحة (13MW)، وهناك دراسة أجريت من البنك الدولي في العام 2014 لبناء محطة تعمل بالرياح في مدينة المخا بقدرة (60MW) <sup>(6)</sup> وبتكلفة تقديرية (144) مليون دولار تساهم الحكومة بـ(19) مليون دولار من حقوق السحب الخاصة إلا أن المشروع توقف بسبب الحرب.

**ثانياً:** قطاع النقل ومحطات التحويل ويشمل خطوط 132KV ومحطات التحويل الرئيسية وخطوط 33KV ومحطات التحويل الفرعية.

**ثالثاً:** قطاع التوزيع ويشمل خطوط 11KV والمحولات 11KV/0.4KV وشبكة الضغط المنخفض التي تعاني من تردي، وتهالك كبير خصوصاً في فترة ما بعد الحرب والانقلاب الحوثي سنة 2014م حيث تعرضت شبكة الضغط المنخفض والمحولات إلى تدمير ممنهج.

**رابعاً:** قطاع كهرباء الريف توجد مولدات جديدة في هذا القطاع بقدرات مختلفة من (3.5-3MW) منها مولد جديد بقدرة 1MW موجود حالياً في المدينة وباقي المولدات موزعة على أرياف بعض العزل والقرى خارج الخدمة وهي بحالة ممتازة.

## عقود الشراكة المناسبة مع القطاع الخاص<sup>(7)</sup>

إن الإطار العام الذي تأخذه الشراكة مع القطاع الخاص لا يمكن حصره في شكل واحد، حيث تختلف شروط الشراكة ونوعها حسب درجة تحمل كل طرف لمسؤوليات التمويل والمخاطرة والإنجاز ويمكن إيجازها على النحو التالي:

**شراكة تعاونية:** تدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين، يتم اتخاذ القرارات بالإجماع ويشترك جميع الشركاء بأداء الواجبات والمهام، وهذا النوع لن يكون مجدي في ظل الوضع الراهن في المحافظة.

**شراكة تعاقدية:** وتعني بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين الطرفين والعلاقة عمودية بين الأطراف مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط وعلى الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة وهي الجهة لا تمارس أداء المهام، بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحياناً أحادياً استناداً إلى معايير العقد بينهما، وتندرج الشراكة مع القطاع الخاص (PPP) تحت هذا النوع، وتأخذ الشراكات التعاقدية أشكال مثل:

• **عقود الخدمة:** تحتفظ الجهة العامة بمسئوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرفق لكنها تتعاقد مع القطاع الخاص في جزء من الخدمة مثل قراءة العدادات وتحصيل الفواتير والصيانة، يتراوح العقد بين سنة إلى 3 سنوات.

• **عقود الإدارة:** تقوم الجهة العامة بنقل مسؤولية إدارة مجموعة من الأنشطة في قطاع معين إلى القطاع الخاص بحيث تقوم الجهة العامة بتمويل رأس المال العامل والاستثماري، وهذا العقد يتراوح بين 3-5 سنوات.

• **عقود التأجير:** تقوم الشركات الخاصة باستئجار المرفق من الجهة العامة وتحمل مسؤولية تشغيل وإدارة المرفق وتحصيل الرسوم ويقوم المستأجر بشراء الحق في الإيرادات وبالتالي يتحمل قدرأ كبيراً من المخاطر التجارية، وتتراوح هذه العقود بين 5-15 سنة.

• **عقود الانتفاع طويل الأجل:** تستخدم لشراء مشروعات البنية الأساسية الضخمة. ويطلب من الشركة الخاصة تمويل وبناء وتشغيل المرفق لفترة معينة (20-30) سنة ينتقل بعدها المرفق الى القطاع العام.

• **عقود الامتياز:** تتحمل الشركات الخاصة مسؤولية التشغيل والإدارة والاستثمار في حين تظل الجهة العامة مالكة لأصول المرفق، ويتراوح مدة العقد بين (25-30) سنة.

• **نقل الملكية:** يصبح القطاع الخاص مالكاً ومسؤولاً عن المرفق ويخضع لهيئة رقابة.



## الوضع الحالي

قطاع التوليد الكهربائي في محافظة تعز متوقف تماما منذ مايو 2015م بسبب الحرب إلا أن بعضها قابل للصيانة وإعادة التشغيل والغالبية منها بحاجة لإعادة تأهيل وإجراء الصيانة العمرية كمحطة توليد عصيفره والتي تحتاج إلى 2 مليون دولار لرفع جاهزيتها إلى 14MW وتحتاج محطة المخا إلى صيانة وتأهيل لتعمل بكامل طاقتها إلى 15 مليون دولار<sup>(8)</sup>.

قطاع النقل والتحويل دمرت الحرب عدد كبير من خطوط النقل وبعض محطات التحويل الرئيسية والفرعية داخل المدينة بحاجة لإعادة تأهيل وإجراء الصيانة اللازمة لها بتكلفة إجمالية تقدر بـ 7 مليون دولار.

قطاع التوزيع دمرت أكثر من مائتين محول خافض بقدرات تتراوح من 300KV-2000KV وأيضا شبكة 11KV و0.4KV تدمر منها الكثير وتم الاعتداء على البعض الآخر خلال الحرب وتستخدم حاليا مع أصحاب المولدات الخاصة وهي بحاجة لإعادة تأهيل وإجراء الصيانة لها وتقدر تكلفتها الإجمالية بـ 2 مليون دولار.

قطاع كهرباء الريف بحاجة إلى صيانة روتينية بسبب التوقف لفترة طويلة وصيانة لبض شبكاتها واعتماد نفقات تشغيلية وخطة عمل وإعادتها للخدمة وتقدر كلفتها بـ 250 الف دولار.

وحسب مكتب الكهرباء- تعز يمكن عمل حلول آنية لمحطة عصيفره وشبكة التوزيع داخل المدينة لتعمل بقدرة 7MW بتكلفة تقديرية قدرها 1.8 مليون دولار.

## مصادر الطاقة الكهربائية الحالية

تعتمد محافظة تعز بشكل رئيسي على الطاقة الشمسية وعلى مولدات القطاع الخاص بقدرات صغيرة لمستثمرين محليين لا تخضع لإشراف الجهات المختصة وتعمل بشكل وطرق عشوائية خالية من المعايير البيئية والسلامة المهنية والمواصفات والمقاييس الفنية ورداءتها في تقديم الخدمة ولا تغطي الا بعض مربعات المدينة وبكلفة عالية يصل سعر الكيلووات إلى أكثر من (700 ريال يمني أي 0.5 دولار أمريكي).

وبلغ عدد تلك الشركات الخاصة (17) في المدينة والريف والتي تأسست بشكل تلقائي لوجود فرصة استثمارية في القطاع في لحظة ما غير خاضعة لشروط والتزامات، وتمارس نشاطها بدون عقود شراكة حقيقية تتفق مع معايير عقود الشراكة المعمول بها كعقود الشراكة مع القطاع الخاص التي تتبناها الحكومات وفق صيغ تعاقدية متعارف عليها تنظم العلاقة بين المستثمر والسلطة المحلية ومستمدة من القوانين والتشريعات النافذة في البلد وبشروط تراعي مصالح المجتمع وتحمي المؤسسات السيادية وممتلكاتها وتعطي للمستثمر حقوقه القانونية.

تمتلك تلك الشركات عدد (27) مولداً تغطي أجزاء من المدينة بقدرة إجمالية (13MW) وتمثل تلك القدرة الإنتاجية 15% من حجم القدرة التي كانت قبل الحرب والبالغة 50MW و(9.63%) من حجم القدرة المطلوبة للمحافظة والتي كانت تصل الـ(135MW) حسب بيانات سابقة للحرب.

## وصف المشكلة

هناك بعض الخدمات التي لا يحتمل تأجيلها، بل ويفترض الشروع في البحث عن تمويل لها سواءً عبر الجهات المختصة أو المنظمات أو البحث عن حلول عملية لها ومنها الكهرباء والتي تمثل أحد العقبات التي تواجه إدارة الشركات والمنشآت الصغيرة والتي تعتبر عنصراً هاماً في خلق فرص العمل أكثر من أي عنصر آخر.

وستحتاجها السلطة المحلية حال قررت إعادة تأهيل محطات التوليد كمحطة عصفرة وشبكة النقل والتوزيع والتحويل داخل المدينة وبشكل آني والمقدرة إلى (1.8) مليون دولار وسيشكل هذا المبلغ عبئاً إضافياً على نفقات السلطة المحلية التي لا تمتلك موارد ذاتية غير الإيرادات الضريبية بشكل أساسي، وفي حال حصلت على تمويلات لاستعادة الصيانة والتأهيل فإن تكلفة التشغيل ستمثل عبئاً إضافياً خصوصاً في ظل بقاء معضلة ما قبل الحرب قائمة في قطاع الكهرباء والمتمثلة في ارتفاع تكلفة الوقود مع فاقد كبير في الطاقة والتحويل.

وقع مكتب الكهرباء (في وقت سابق) بعض العقود مع الشركات المزودة حالياً للتيار الكهربائي لكن بالنظر إلى إمكانيات تلك الشركات فهي لا تلبى الاحتياج المطلوب للمدينة عدا عن أربابها.

أما عقود استغلال أو إيجار للشبكة الفرعية لمؤسسة الكهرباء بمقابل رسوم تتراوح بين (4-5) ريال للكيلو وات، فهي عقود مخالفة للقوانين النافذة ومجحفة بحق المؤسسة، ومن الناحية الفنية لطبيعة تلك الشركات فهي غير قادرة على تغطية كل الاحتياج كقطاعات الأعمال التي تحتاج إلى طاقة كبيرة وإلى استقرار في معدل التيار الكهربائي وفولتية عالية تتحمل الضغوط المفاجئة على الخطوط عوضاً عن الخروج المفاجئ للخدمة ولساعات طويلة، كما أن أجهزة ومعدات المشتركين تتعرض للائتلاف جراء عدم انتظام التيار الكهربائي وفقدانها للمعايير المتعارف عليها.

يمكن القول بأن الكهرباء في المحافظة تعاني من مشكلات عديدة في ظل استمرار خروج المحطات العمومية والمحلية عن الخدمة وضعف شركات التشغيل الحالية.

ولذلك كانت هناك مجموعة من الخيارات والبدائل التي يمكن أن نخلص إليها في هذه الورقة تعيد تنظيم الخدمة وتقديمها بشكل منظم ومتفق عليه بما يضمن تحقيق المصلحة العامة للجميع.

## ملاحظات هامة في عقود الشراكة مع القطاع الخاص

- ملكية وحدات المشروع يجب أن يستصدر إذن تشريعي مسبق في حال استخدام الشريك الخاص ممتلكات تؤول ملكيتها للسلطة المحلية وذلك لحفظ الملكية العامة.
- يجب أن يكون للشريك الخاص شركة اعتبارية متخصصة في إدارة المشروع المتفق عليه بين السلطة المحلية والشريك الخاص.
- تأمين درجة عالية من الشفافية والحوكمة.
- معايير قياس أداء واضحة وشاملة وصريحة تضمن تضمين عقود الشراكة بنوداً وأحكاماً المساواة التامة بين المنتفعين من الخدمة و المصلحة العامة وتراعي حقوق المستثمرين وتضمن مقدرة الحكومة على مراقبة أداء الشريك ومدى التزامه بالتشريعات المنظمة لتقديم الخدمة وبشروط عقد الشراكة<sup>(9)</sup>.

## تجارب بعض البلدان في الشراكة

نجحت كثير من الشركات مع القطاع الخاص في عديد من البلدان سواء كانت تلك البلدان لها نفس الظروف التي تعيشها اليمن أو دول أخرى أكثر استقراراً، وتشير التقديرات إلى أن قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين قيد التنفيذ وصلت إلى 224 مليار دولار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العام 2019، وتركزت معظم تلك المشاريع في قطاع النقل والمياه والطاقة والصحة<sup>(10)</sup>.

ويمكن أن نشير للتجربة الأفغانية في قطاع الطاقة الكهربائية حيث حصلت الحكومة الأفغانية على تمويل بـ(27.5) مليون دولار من الوكالة الأمريكية للتنمية لرفع القدرة التوليدية والربط وتم تنفيذ تلك المشروع بالشراكة مع القطاع الخاص حيث تم اختيار تحالف بين شركة أجنبية وشريك محلي (شركة أفغانستان القابضة) لتنفيذ المشروع في العام 2014 وبرعاية من مؤسسة التمويل الدولية التي تبنت صياغة عقود الشراكة والترتيب بين الحكومة والقطاع الخاص نظراً لغياب القوانين المنظمة للشراكة في الدولة.

أما تجارب الشرق الأوسط فقد نجحت تجارب مشاريع عديدة في المملكة المغربية بصيغ مختلفة أهمها (BOO) البناء والتشغيل والتسليم خصوصاً في تمويل الطاقة المتجددة كخلايا الألواح الشمسية وطاقة الرياح، وتمثل التجربة الأردنية نجاحاً في هذا الجانب كإعادة بناء وتأهيل مطار الملكة رانيا، ونجحت مصر في تمويل مشاريع مختلفة بالشراكة مع القطاع الخاص خصوصاً في القطاع السكني حيث تم بناء 500 الف وحدة سكنية بين عامي 2005 و 2014، ومشروع المدن الرياضية العالمية بتونس إحدى مشاريع الشراكة الناجحة مع القطاع الخاص.

أما على الصعيد الدولي فصنفت التجربة التركية من بين التجارب الناجحة في مشروعات البنية الأساسية القائمة على الشراكة مع القطاع الخاص خلال الفترة من 2005-2013 والتي تمخض عنها عديد من المشاريع في مجالات (النقل والصحة والتعليم والسكن)، خصوصاً في المناطق التي كانت تعاني من ضعف الخدمات<sup>(11)</sup>.

## الحلول والبدائل

تمتلك المؤسسة العامة للكهرباء - تعز (حسب المقابلة مع المسؤولين في مكتب الكهرباء) بعض الإمكانيات على مستوى التوليد كمحطة توليد عصيفره، ومولدات يمكن تشغيلها بالشراكة مع القطاع الخاص بالإضافة إلى مولدات تابعة لكهرباء الريف في مناطق مختلفة وشبكة تحويل وتوزيع فرعية يمكن استغلالها لتكون مساهمة للسلطة المحلية في حال الدخول بشراكة.

### ويمكن أن نستعرض بعض الحلول البديلة لتجاوز تلك المشكلة على النحو التالي:

**الخيار أو البديل الأول:** إعادة تأهيل وصيانة محطة توليد عصيفره بقدرة مركبة تصل إلى (27MW) وبقدرة متاحة (7MW) وذلك من خلال تمويل مركزي أو تمويل من السلطة المحلية أو الاستفادة من دعم المنظمات الأممية والإقليمية العاملة في اليمن ولو بشكل جزئي، وإشراف وتنفيذ المؤسسة العامة للكهرباء - منطقة تعز حيث ستبلغ الكلفة الإجمالية (1.8) مليون دولار كما قدرتها آخر دراسة أعدها مكتب الكهرباء في المحافظة بإدارته الجديدة شاملة صيانة وتأهيل محطات التوليد وشبكة التوزيع والتحويل داخل المدينة بشكل جزئي.

### هذا الخيار سيكون مناسب إذا توفرت إمكانيات التمويل من حيث:

- الاستفادة من منحة المشتقات النفطية السعودية المقدمة لمحطات الكهرباء في مناطق الشرعية.
- إعادة تأهيل المحطة والشبكة وتقديم خدمة الكهرباء لجميع المشتركين دون استثناء وبكلفة أقل.
- الحفاظ على ما تبقى من شبكتي النقل والتحويل قبل تلفها واستغلالها من قبل الشركات الحالية بدون عائد مجزي.
- استعادة ثقة القطاع التجاري والمجتمع بتوفير خدمة الكهرباء وإعادة النشاط الاقتصادي للمحافظة.

### لكن هذا البديل يؤخذ عليه الآتي:

- كلفة الصيانة وإعادة التأهيل للمحطة يتعدى إمكانيات السلطة المحلية في ظل عجز الحكومة المركزية.
- التكلفة التشغيلية عالية وقد لا تستطيع السلطة المحلية الوفاء بها في بداية الأمر.
- معضلة فاقدة الطاقة التي كان يعاني منها القطاع قبل الحرب وبالتالي زيادة الأعباء وهدر للإمكانيات.

- تعرض المحطة لمخاطر أمنية كالاستهداف المباشر من قبل جماعة الحوثي.

**الخيار أو البديل الثاني:** الشراكة مع القطاع الخاص (محلي/أجنبي) بحيث تتكفل شركة القطاع الخاص بـ(التوليد والتشغيل) وبقدرة توليد (يتم التوافق عليها) مقابل تكلفة (تحدد بالتوافق) تدفعها المؤسسة العامة للكهرباء ويوقع عقد بهذا الخصوص طويل المدى (يحدد بالتوافق)، وتتولى مؤسسة الكهرباء التحويل والتوزيع والتحويل - على أن يظل كل طرف محتفظاً بما يمتلكه في مشروع الشراكة.

ويمكن ان يكون هذا البديل الأنسب لحل المشكلة مع إمكانية الاستفادة من المنحة السعودية ببيع الوقود للشركة المشغلة والاستفادة من تحصيلها كون المؤسسة هي من تقوم بهذا الدور والاستفادة من العوائد في تطوير القطاع وتأهيله وتحسين جودة الخدمة.

## الخطوات الإجرائية

- الحصول على الموافقة النهائية من الحكومة المركزية بالدخول في شراكة مع القطاع الخاص تحت الظرف الاستثنائي والبناء على قانون الكهرباء الذي يغطي جزء من ضوابط الشراكة.

- تكليف لجنة من المعنيين في السلطة المحلية ومكتب الكهرباء للقيام بإعداد المشروع والتنسيق والإشراف عليه بجميع مراحلها.

- صياغة وإعداد أدبيات المشروع بما فيها عقد الشراكة والحصول على الاستشارات الفنية من بيوت الخبرة أو منظمات دولية.

- طرح المشروع والإعلان عنه رسمياً لكل المستثمرين والشركات المحلية والأجنبية الاعتبارية والمتخصصة في هذا الجانب وبحسب المعايير التي ستحددها لجنة للمشروع.

## مميزات هذا الخيار

- توزيع المخاطر والتكلفة بين القطاع الخاص والسلطة المحلية.
- ستخفض نسبة التكلفة المترتبة على السلطة المحلية في إعادة التأهيل وستتركز على صيانة الشبكات الفرعية والمحولات مقارنة بالتكلفة الإجمالية المتضمنة التوليد والتشغيل.
- تقديم الخدمة بشكل مميز لجميع المشتركين وعبر شركة واحدة يتم الرقابة عليها من قبل السلطة المحلية.
- سيقلل القطاع الخاص نسبة الفاقد وسيدفع المشتركين للسداد وسينعكس ذلك على كفاءة الخدمة المقدمة.
- سيساهم تحسين قطاع الكهرباء في استقرار النشاط الاقتصادي وتعافيه وتحسين ظروف بيئة العمل.
- يمكن الاستفادة من منحة المحروقات السعودية وذلك بترتيبات مع الشريك الخاص لتحسين تكلفة الخدمة وجودتها.

## بعض العوائق التي يمكن تجاوزها

- ستكون هناك مشاكل أمنية أثناء تنفيذ المشروع بالإضافة إلى الامتناع عن سداد المستحقات من قبل بعض المتنفذين لكن يجب أن تلتزم السلطة المحلية بالحماية الأمنية عبر وحدة أمنية خاصة بالكهرباء وذلك لضمان تسهيل تشغيل وتحصيل الرسوم من قبل شركة القطاع الخاص أو المؤسسة العامة نفسها.
- لا يوجد قانون ينظم العلاقة مع القطاع غير مسودة تم عرضها على البرلمان قبل نشوب الحرب لم تقر بسبب تباين في وجهات نظر المشرعين، لكن يمكن البناء على قانون الكهرباء رقم(1) لعام 2009 والمضي في عقود الشراكة تحت الظرف الاستثنائي باعتماد توجيهات رئاسة الوزراء ووزير الكهرباء.
- قد يجد هذا الخيار معارضة قوية من الشركات الحالية وفي هذه الحالة يتم التشغيل جزئياً بحيث يتم تقسيم المدينة وضواحيها إلى مربعات ويتم التوسع تدريجياً لتغطية كامل المدينة وكامل المحافظة عبر إدراج المولدات التابعة لبعض الأرياف لعقد الشراكة في

إطار الشبكة وتغطية جميع المحافظة وتتاح المنافسة لجميع الشركات المحلية والأجنبية على حد سواء.

- قد تواجه المستثمر مخاطر الاستهداف من قبل أطراف الصراع لكن يمكن أن تدرج محطات التوليد كمنشآت مدنية تتبنى الأمم المتحدة حمايتها عبر إلزام جميع الاطراف بعدم تعرضها للقصف.

**الخيار أو البديل الثالث:** استمرار تقديم الخدمة من قبل الشركات التي تعمل حالياً، ولكن وفق عقود جديدة متعارف عليها وقانونية كما هو معمول به في أدبيات الشراكة مع القطاع الخاص تحدد نوع الشراكة بناءً على الخدمة التي سيقدمها كل طرف (توليد/ تحويل / توزيع ونقل وتحصيل).

## ضوابط عامة للبديل

- العقود تكون مع السلطة المحلية، يتم الإشراف على تنفيذ العقد المؤسسة العامة للكهرباء في المحافظة.
- يحدد نوع الشراكة والخدمة التي ستقدم وأصول وممتلكات والتزامات واستحقاقات كل طرف بشكل واضح في العقد الموقع.
- تتولى المؤسسة العامة للكهرباء- تعزز الرقابة المباشرة على نوع، وجودة الخدمة وتكلفتها ونطاقها.
- أن تكون الشركات التي سيتم العقد معها اعتبارية ولديها رأس مال ومسجلة ومستوفية لكل الشروط القانونية.
- تقليص عدد الشركات المشغلة إلى (4-5) إما عبر ادماجها أو إتاحة الفرصة للشركات الكبيرة التي لديها رأس مال وقدره أكبر.
- مميزات هذا البديل أنه غير مكلف للسلطة المحلية بحيث سينحصر مشاركتها فيما لديها من إمكانيات متاحة مقابل عوائد ثابتة.
- ما يعيب هذا الخيار أن جودة الخدمة لن تكون بالمستوى المطلوب نظراً للإمكانيات المحدودة التي تمتلكها الشركات الحالية، العائد على المدى البعيد لن ينعكس على تطوير وتحسين البنية التحتية في القطاع نظراً لمحدوديته وسيذهب معظمه لتكلفة تشغيلية.



## الإجراءات القانونية في ظل غياب التشريعات العامة المعتمدة

في كثير من الأحيان لا يوجد في التشريعات الوطنية قوانين خالصة تنظم الشراكة مع القطاع الخاص كما في بلادنا لكن بالعودة إلى قانون الكهرباء رقم (1) لعام 2009 م في اليمن نجد الآتي:

ورد في الفصل الثاني (الأهداف) من القانون في المادة رقم (4) الفقرة رقم 7 والتي تنص على تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في أنشطة الكهرباء، ورد في الفصل الثالث من القانون الذي يوضح المهام والاختصاصات في المادة رقم (5) الفقرة رقم 2 بأن تتولى الوزارة إصدار التراخيص لممارسة أنشطة التوليد والنقل والتموين بالجملة وتشغيل منظومة التوزيع وفقاً لأحكام هذا القانون واللائحة، وفي الفقرة رقم 4 لنفس المادة والتي تنص على تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في إنشاء شركات تمارس أنشطة التوليد والتوزيع وكذلك الدخول في عقود الإدارة والتشغيل والمشاريع المشتركة، وفي الفقرة رقم 7 لنفس المادة وذلك بوضع نموذج نظام حسابات موحد خاص بالمرخص لهم، وورد في الفقرات رقم (9 - 10 - 11) بأن يتم وضع الإجراءات التي تكفل التنافس لشراء الطاقة من ممولي الطاقة وكذا إقرار صيغ العقود المنظمة للعلاقات التجارية بين المرخص لهم وإقرار متطلبات أداء الخدمة للمرخص لهم للعمل حتى في المناطق الريفية مع مراعاة المستهلكين الأقل دخلاً، وورد في المادة رقم (6) لنفس الفصل والتي توضح مهام واختصاصات الوزير المحددة في القوانين واللوائح النافذة ومن هذه المهام ما ورد في الفقرة رقم 3 وهو إصدار القرارات والضوابط التي تنظم أنشطة الكهرباء والمقصود بأنشطة الكهرباء في القانون (التوليد - النقل - التوزيع) وفي الفقرة رقم 4 لنفس المادة وذلك باعتماد خطط المرخص لهم للتوسع في أنشطة الكهرباء بما يتفق مع أهداف تنميتها وسياسة الدولة في هذا المجال، وفي الفقرة رقم 7 لنفس المادة إقرار شروط متطلبات الحصول على التراخيص واعتماد إصدارها وتعديلها وتجديدها وإلغاءها أو التنازل عنها وفقاً للشروط المنصوص عليها في اللائحة<sup>(12)</sup>.

يمكن البناء على هذه النصوص في قانون الكهرباء للبدء بشراكة فاعلة مع القطاع الخاص بالإضافة إلى استيحاء بعض البنود والشروط من منظمات دولية معتبرة حيث توفر منظمات دولية مختلفة، مثل البنك الدولي والاتحاد الدولي للمهندسين الاستشاريين، إرشادات بشأن التفاوض على عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص أو تضع بنوداً معيارية لهذه العقود أو تضع عقوداً نموذجية لمثل تلك الشراكات.

## المراجع والمصادر

- (1) سعود وسيلة، وفرحات عباس «الشراكة بين القطاعين العام والخاص في انشاء مشاريع البنية التحتية في تركيا» مجلة البشائر الاقتصادية، العدد ( )، تاريخ ( )، ص207.
- (2) نفس المرجع السابق
- (3) بدوي، احمد ابوبكر، اسماعيل، طارق عبدالقادر «أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية» صندوق النقد العربي، ديسمبر 2020.
- (4) الدليل الإرشادي لمشاريع الشراكة بين الجهات الاتحادية والقطاع الخاص الإمارات العربية المتحدة، ص23 (بتصرف).
- (5) معلومات جمعت من مقابلات مع مسؤولين في الكهرباء.
- (6) مشروع مزرعة الرياح بالمخا وثيقة خاصة بالبنك الدولي، مسودة رقم(PAD-651)، فبراير 2014.
- (7) علي، طهراوي دومه، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية للطاقات المتجددة ودورها في تخفيف التبعية الطاقوية- دراسة تجربة المغرب، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، العدد الثاني: ديسمبر 2017، ص25.
- (8) تقديرات ودراسة خاصة بمكتب الكهرباء والمؤسسة العامة للكهرباء - تعز.
- (9) الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تحديثات مقترحة لدليل الاونسيترال التشريعي بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص (الفصل الرابع المنقح)، لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة (52)، يوليو 2019.
- (10) بدوي، احمد ابوبكر، اسماعيل، طارق عبدالقادر «أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية» صندوق النقد العربي، ديسمبر 2020، ص10.
- (11) كرمين، سميرة «الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية»، مجلة الراصد العلمي، المجلد06/العدد:01/يناير 2019، ص256-258.(بتصرف).
- (12) قانون الكهرباء رقم (1) للعام 2009، الجمهورية اليمنية.



مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي أحد أهم منظمات المجتمع المدني اليمنية التي تعمل في الشأن الاقتصادي والتوعية بالقضايا الاقتصادية وتعزيز الشفافية والحكم الرشيد ومشاركة المواطنين في صنع القرار، والعمل على إيجاد إعلام مهني ومحترف.

اليمن - تعز - حي الدحي

☎ 00967-4- 249306

© www.economicmedia.net  
✉ economicmedia@gmail.com  
📍 @Economicmedia  
🌐 Economicmedia