معهد التخطيط القومي

رسالة ماجستير بعنوان:

نحو معالجة الاختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة في مصر

Towards Addressing the Institutional and Legislative Imbalance in the Energy Sector in Egypt

إعداد

رحاب محمد أنور الملاحي

إشراف

الأستاذة الدكتورة/ نيفين كمال

مدير مركز العلاقات الاقتصادية الدولية – معهد التخطيط القومي

لنيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

٢٠١٧

معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية

نحو معالجة الإختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة في مصر

Towards Addressing the Institutional and Legislative Imbalance in the Energy Sector in Egypt

إعداد الباحثة

رحاب محمد أنور الملاحي

لجنة المناقشة والحكم

١) أ.د سهير إبراهيم أبو العينين (رئيساً ومحكماً)

(أستاذ الاقتصاد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية – معهد التخطيط القومي)

التوقيع: .....

٢) أ.د نيفين كمال حامد إبراهيم (مشرفاً وعضواً)

(مدير مركز العلاقات الاقتصادية الدولية – معهد التخطيط القومي)

التوقيع: .....

٣) أ.د سمية أحمد على عبد المولى (محكماً وعضواً)

(أستاذ الاقتصاد– كلية التجارة وإدارة الأعمال – جامعة حلوان)

التوقيع: .....

تاريخ الإجازة: ٢٠١٧/١٠/٨

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالُواْ سُبْحَٰنَكَ لَا عِلْمَ لَنَآ إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَآۖ إِنَّكَ أَنتَ ٱلْعَلِيمُ ٱلْحَكِيمُ ﴾

سورة البقرة الآية رقم (٣٢)

﴿ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

سورة طه الآية رقم (١١٤)

﴿ إِنَّمَا أَمْرُهُ إِذَا أَرَادَ شَيْئًا أَن يَقُولَ لَهُ كُن فَيَكُونُ ﴾

سورة يس الآية رقم (٨٢)

إهـــــداء

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله أمي الغالية. . إلى من علمتني الصمود والصبر مهما تبدلت الظروف.

إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله أبى العزيز. . إلى من علمني العطاء بدون انتظار.

إلى من أحمل أسمه بكل افتخار.

إلى من كان دعائهما سر نجاحي. . . إلى من كانوا يضيئون لي الطريق. . . إلى من آثروني على أنفسهم.

إلى من علموني علم الحياة.

أهدى هذا العمل المتواضع وأسأل الله أن يجعله في ميزان حسناتهم.

المستخلص

المستخلص

يهدف هذا البحث إلى دراسة الاختلالات المؤسسية والتشريعية في قطاع الطاقة في مصر، والتي تشكل أحد أهم التحديات التي تواجه تحقيق الأهداف الاستراتيجية للطاقة، مع اقتراح وسائل لعلاج مثل هذه الاختلالات. حيث تم تناول أهمية البعد المؤسسي والتشريعي في إدارة قطاع الطاقة، والعلاقة النظرية فيما بين كل من: البعد المؤسسي والتشريعي لإدارة قطاع الطاقة، وكذلك أهمية البيئة المؤسسية والتشريعية في فاعلية السياسات الاقتصادية المطبقة. كما تم رصد أهم مظاهر الاختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة في مصر وما ترتب على ذلك من آثار سلبية تتعلق بعجز المعروض من مصادر الطاقة عن الوفاء باحتياجات الطلب المحلى، وخاصة في ظل تراجع الإنتاج من الزيت الخام والغاز الطبيعي، والذي يشكل نحو ٩٥,٥% في المتوسط من إجمالي إنتاج الطاقة الأولية خلال فترة الدراسة.

واختُتِمْ البحث باقتراح سبل معالجة الاختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة في مصر، والتي تتضمن مراجعة الهيكل المؤسسي والتشريعي الحالى لقطاع الطاقة، وإنشاء جهاز تنظيمي لشئون الطاقة لضمان وضع آلية رادعة لضبط السوق والتنسيق فيما بين الكيانات الرئيسية المسئولة عن قطاع الطاقة، ومتابعة الأسعار العالمية للطاقة وتحديد الأسعار المحلية بناءً على التكاليف الحقيقية. كما تم اقتراح سبل إصلاح دعم الطاقة من خلال الاستفادة من التجارب الدولية في هذا الشأن، مع التركيز على الربط فيما بين تكاليف المنتجات والأسعار النهائية بواسطة آلية تأخذ كافة العوامل ذات الصلة في الاعتبار، مع مراجعتها بشكل دوري.

ويخلص البحث إلى أن عملية إصلاح قطاع الطاقة في مصر لم تكن تتسم بقدر كبير من السرعة أو السهولة في التنفيذ، وإن حققت بعض النجاحات، فلا يزال هناك الكثير وخاصة في إطار عزم مصر التحول إلى مركز إقليمي للطاقة. وهذا يرجع بشكل كبير إلى أن إحداث نوع من التغيير المؤسسي يعد عملية معقدة تحدث ببطء، تتداخل فيها العديد من المؤثرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

الكلمات المفتاحية:

مؤسسات – طاقة – تشريعات – القطاع الخاص– مرفق تنظيم الطاقة – دعم الطاقة.

Abstract

This research aims to study the institutional and legislative imbalances in the energy sector in Egypt, which constitute one of the most important challenges facing the achievement of the strategic objectives of energy, and propose ways to remedy such imbalances. The research addresses the importance of the institutional and legislative dimension in the management of the energy sector, and the theoretical relationship between the institutional and legislative dimension of energy sector management, as well as the importance of the institutional and legislative environment in the effectiveness of applied economic policies. In addition, it concentrates on the most important aspects of the institutional and legislative imbalance in the energy sector in Egypt and its effects. Especially the consequent negative effects related to the inability of supply of energy resources to meet the domestic demand, especially with the decline in production of crude oil and natural gas, which constitutes about 95.5% of the total primary energy production during the study period.

The research concluded by proposing ways to address the institutional and legislative imbalance in the energy sector in Egypt through reviewing the current energy sector's institutional and legislative structure. Moreover, establishing an energy regulatory body to ensure a deterrent mechanism that controls the market and achieve coordination among the main entities responsible for the energy sector, set domestic prices based on real costs. Also proposing Ways of reforming energy subsidy, by taking advantage of international experiences in this regard, with a focus on linking the costs of products and final prices with a mechanism that considers all relevant factors, with periodic review.

The research concludes that the process of reforming the energy sector in Egypt had not been very quick or easy to implement, and if it had achieved some successes, there is still a lot, especially in the framework of Egypt's determination to become a regional energy hub. Moreover, this is largely due to the fact that the institutional change is a complex process that occurs slowly, involving many political, economic and social influences.

Key words:

Institutions - Energy - Legislation - Private Sector - Energy Regulator - Energy Subsidy.

الشكر والتقدير

أشكر الله تعالى وأحمده، فهو المنعم والمتفضل قبل كل شيء، أشكره أن حقق لي ما أصبو إليه في استكمال درجة الماجستير، وأتقدم بعظيم الشكر والتقدير للأستاذة الدكتورة/ نيفين كمال–أستاذ الاقتصاد بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية بمعهد التخطيط القومي على حسن تعاونها، حيث لم تألُ جهداً في إرشادي وتوجيهي أثناء عملي، كما أمدتني بما احتجت إليه من مؤلفات واستفسارات كان لها أكبر الأثر في إنجاز هذه الدراسة على أكمل وجه، وأسأل الله أن يجزيها خير الجزاء وأن يجعل ما تقدمه في ميزان حسناتها.

وأشكر أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة الكرام، الدكتورة / سهير إبراهيم أبو العينين –أستاذ الاقتصاد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي، والدكتورة / سميه أحمد على عبد المولي أستاذ الاقتصاد بكلية التجارة وإدارة الأعمال –جامعة حلوان، على تفضلهما بمناقشة هذه الرسالة، وعلى تعليقاتهم البناءة والتي ساهمت في إثراء الرسالة.

كما أتوجه بالشكر الخاص لكل رؤسائي في العمل على مساندتهم الإيجابية والفعالة والتي كان لها كبير الأثر في إنهاء هذه الرسالة، وكذلك إلى جميع القائمين على إدارة المعهد لما قدموه من دعم وتعاون في تذليل كل الصعوبات الإدارية التي تم التعرض لها.

فهرس المحتويات:

م	العنوان	رقم الصفحة
	الأهداء	أ
	المستخلص باللغة العربية	ب
	المستخلص باللغة الإنجليزية	ت
	الشكر والتقدير	ث
	فهرس المحتويات	ج
	قائمة الجداول	د
	قائمة الأشكال	د
	مقدمـــة	١
الفصل الأول:	**أهمية البعد المؤسسي والتشريعي في إدارة قطاع الطاقة**	٩
١-١	دور الإطار المؤسسي في إدارة قطاع الطاقة	٩
١-١-١	مفهوم الإطار المؤسسي	١٢
٢-١-١	أهمية تحقيق كفاءة المؤسسات	١٥
٣-١-١	مفهوم التغيير المؤسسي	١٦
١-٣-١-١	أنماط التغيير المؤسسي	١٧
٢-٣-١-١	دواعي التغيير المؤسسي	١٨
٣-٣-١-١	متطلبات إنجاح التغيير المؤسسي	١٩
٤-٣-١-١	مخاطر التغيير المؤسسي	٢٠
٤-١-١	الإصلاح المؤسسي لقطاع الطاقة	٢٠
٢-١	دور الإطار التشريعي في إدارة قطاع الطاقة	٢١
١-٢-١	تعريف الإطار التشريعي	٢٢
٢-٢-١	أركان الإطار التشريعي	٢٣
٣-٢-١	أهمية تغيير الإطار التشريعي	٢٣
	ملخص الفصل الأول	٢٦

م	العنوان	رقم الصفحة
الفصل الثاني:	**مظاهر الاختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة في مصر وآثاره**	٢٩
٢-١	الإطار المؤسسي والتشريعي للهيئات المسئولة عن قطاع الطاقة	٢٩
٢-١-١	***الإطار المؤسسي والتشريعي لقطاع الكهرباء***	٣٠
٢-١-١-١	وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة	٣٠
٢-١-١-١-١	الشركة القابضة لكهرباء مصر	٣٠
٢-١-١-١-٢	هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة	٣١
٢-١-١-١-٣	جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك	٣٣
٢-١-٢	***الإطار المؤسسي والتشريعي لقطاع البترول***	٣٥
٢-١-٢-١	وزارة البترول والثروة المعدنية	٣٥
٢-١-٢-١-١	الهيئة المصرية العامة للبترول	٣٦
٢-١-٢-١-٢	الشركات القابضة البترولية	٣٧
٢-١-٢-١-٣	جهاز تنظيم مرفق الغاز	٣٩
٢-١-٣	***المجالس المتخصصة المعنية على المستوي القومي***	٣٩
٢-١-٣-١	المجلس الأعلى للطاقة	٣٩
٢-١-٣-٢	المجالس القومية التخصصية	٤٠
٢-٢	إطار التعاون مع القطاع الخاص	٤١
٢-٢-١	***قطاع الكهرباء***	٤١
٢-٢-١-١	القوانين والتشريعات المؤثرة على الاستثمار الأجنبي الخاص	٤٢
٢-٢-١-٢	الشراكة بين القطاعين العام والخاص	٤٤
٢-٢-٢	***قطاع البترول***	٤٥
٢-٢-٢-١	بعض الأحكام التعاقدية لنظام اقتسام الإنتاج	٤٥
٢-٢-٢-٢	تطور الاتفاقيات البترولية في مصر	٥٤
٢-٣	أوجه الاختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة	٥٦
٢-٣-١	***أوجه الاختلال المؤسسي والتشريعي والمالي في قطاع الكهرباء***	٥٦
٢-٣-٢	***أوجه الاختلال المؤسسي والتشريعي والمالي في قطاع البترول***	٦١
٢-٤	الآثار المترتبة على الاختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة	٦٨
٢-٤-١	نقص إمدادات الطاقة	٦٩
٢-٤-٢	مزيج طاقة غير مستدام	٧٨
٢-٤-٣	تزايد دعم الطاقة	٨٠
	ملخص الفصل الثاني	٨٧

م	العنوان	رقم الصفحة
الفصل الثالث:	**سبل معالجة الاختلال المؤسسي والتشريعي في قطاع الطاقة في مصر**	٩١
٣-١	مراجعة الهيكل المؤسسي والتشريعي الحالى لقطاع الطاقة	٩٢
٣-٢	مقترح جهاز تنظيمي لشئون الطاقة	٩٦
٣-٢-١	أسس الجهاز التنظيمي	٩٧
٣-٢-٢	الجهات القائمة على التنظيم	٩٩
٣-٢-٣	دور الجهاز التنظيمي	١٠٠
٣-٢-٤	الإطار القانوني للجهاز التنظيمي	١٠١
٣-٢-٥	الهيكل التنظيمي للجهاز	١٠٢
٣-٢-٦	أهم الدروس المستفادة دولياً	١٠٣
٣-٢-٦-١	اتجاه معظم الدول إلى إنشاء جهاز تنظيمي موحد لشئون الطاقة	١٠٣
٣-٢-٦-٢	تطور صلاحيات ومسئوليات الجهاز التنظيمي	١٠٥
٣-٢-٦-٣	تعدد المنهجيات المستخدمة في تسعير الطاقة	١٠٧
٣-٢-٦-٤	تعزيز الملكية العامة للدولة في معظم الأنشطة ذات الصلة	١٠٨
٣-٢-٦-٥	تفعيل التوجه نحو تكوين سوق محوري للطاقة	١٠٩
٣-٣	مراجعة سياسات التسعير ودعم الطاقة	١١٠
٣-٣-١	تحديات إصلاح دعم الطاقة	١١٢
٣-٣-٢	متطلبات نجاح برامج إصلاح دعم الطاقة	١١٣
	ملخص الفصل الثالث	١١٥
	النتائج والمقترحات	١١٧
	قائمة المراجع	١٢٢
	أولاً: المراجع باللغة العربية	١٢٢
	ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية	١٢٥
	ملحق (١) إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية	١٣٠
	الملخص باللغة العربية	١٣٥
	الملخص باللغة الانجليزية	١٤١

قائمة الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	رقم الصفحة
جدول (٢-١)	حصص اقتسام الإنتاج "أحد الاتفاقيات في أندونيسيا"	٤٧
جدول (٢-٢)	حصص اقتسام الإنتاج "أحد الاتفاقيات في أذربيجان"	٤٨
جدول (٢-٣)	توزيع العقود تبعاً للمناطق الجغرافية	٤٨
جدول (٢-٤)	نصيب المقاول/ الشريك الأجنبي من اقتسام الإنتاج	٤٩
جدول (٢-٥)	الارتباط بين المتغيرات الأساسية لاتفاقيات اقتسام الإنتاج	٥٣
جدول (٢-٦)	التوزيع القطاعي للاستهلاك النهائي للطاقة في مصر خلال عامي (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٣
جدول (٢-٧)	القدرة المركبة وفقاً لنوع محطات توليد الطاقة الكهربائية خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٥
جدول (٢-٨)	استهلاك وفاقد الطاقة الكهربائية في مصر خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٦
جدول (٢-٩)	كمية الوقود المستهلك في توليد الطاقة الكهربائية في مصر خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٨
جدول (٢-١٠)	إنتاج الطاقة الأولية في مصر خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٩
جدول (٢-١١)	تطور دعم الطاقة في مصر خلال الفترة(٢٠٠١/٢٠٠٢ -٢٠١٤/٢٠١٥)	٨٣

قائمة الأشكال البيانية:

رقم الشكل	عنوان الشكل	رقم الصفحة
شكل (١-١)	العلاقة بين كل من الإطار المؤسسي والتشريعي وآليات السوق ومستوي الأداء الاقتصادي	٢٥
شكل (٢-١)	مسئوليات جهاز تنظيم مرفق الكهرباء ودرجة التنفيذ	٥٨
شكل (٢-٢)	تطور هيكل إنتاج واستهلاك الزيت الخام في مصر خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٠
شكل (٢-٣)	إنتاج واستهلاك الغاز الطبيعي في مصر خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧١
شكل (٢-٤)	استهلاك المنتجات البترولية في مصر خلال عامي (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٣
شكل (٢-٥)	الاستهلاك القطاعي من الغاز الطبيعي في مصر خلال عامى (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٤
شكل (٢-٦)	التوزيع القطاعي لاستهلاك الطاقة الكهربائية خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١٤/٢٠١٥)	٧٧
شكل (٢-٧)	تطور قيم دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي في مصر خلال الفترة(٢٠٠١/٢٠٠٢ -٢٠١٤/٢٠١٥)	٨٢
شكل (٢-٨)	تطور الانفاق على بنود الموازنة العامة في مصر خلال عامي (٢٠١٢/٢٠١٣ - ٢٠١٤/٢٠١٥)	٨٥
شكل (٣-١)	الهيكل التنظيمي المقترح لقطاع الطاقة	٩٦