مبادرة الإصلاح العربي

سلسلة السياسات البيئية

أزمة الطاقة في لبنان في سياق إعادة الإعمار بعد الحرب والانقسامات السياسيّة

سهى منيمنة

نُشر من طرف:

مبادرة الإصلاح العربي
مبادرة الإصلاح العربي هي مؤسسة تفكير عربية مستقلة تعمل بالشراكة مع خبراء في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وخارجها لصياغة برامج محلية واقعية تهدف إلى التغيير الديمقراطي والعدالة الاجتماعية. وهي تُجري البحوث وتقدّم تحليلات في مجال السياسات وتوفر منبراً للأصوات الملهمة استناداً إلى مبادئ التنوع والحياد والمساواة بين الجنسين.

https://www.arab-reform.net/ar/

عن الكاتبة

سهى منيمنة هي مخططة حضرية وباحثة متخصصة في السكن وإدارة الأراضي والحوكمة الحضرية وتخطيط المناصرة. تعمل حالياً محاضرة في ALBA-Lebanon، وباحثة في جامعة كولومبيا، ومستشارة بحثية في مبادرة الإصلاح العربي. عملت سهى مع العديد من المنظمات كمستشارة، وتركز في أبحاثها على السكن والنزوح والهشاشة الحضرية في سياق الأزمات والنزاعات الأخيرة في لبنان. كما أجرت أبحاثًا معمّقة حول أمولة الأراضي وشبكات التطوير العقاري والصراعات على السكن والهشاشة الحضرية والتهجير القصري في الجامعة الأمريكية في بيروت. بالإضافة إلى أدوارها المهنية، شاركت سهى بنشاط في المناصرة الحضرية والمبادرات المحلية. وهي حاصلة على ماجستير في التخطيط والسياسات الحضرية من الجامعة الأمريكية في بيروت وماجستير في الهندسة المعمارية من الجامعة اللبنانية.

إخلاء المسؤولية:
إن المعلومات والآراء الواردة في هذا التقرير هي معلومات وآراء المؤلف (المؤلفين) ولا تعكس بالضرورة آراء مبادرة الإصلاح العربي أو موظفيها أو مجلس إدارتها أو مموليها.

© 2025 مبادرة الإصلاح العربي.

يسمح هذا الترخيص لمُعيدي الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة مزجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، وفقط طالما تم ذكر المصدر. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

صورة الغلاف: عائلات نازحة من ضواحي بيروت الجنوبية تلجأ إلى خيام وسط الصراع بين حزب الله وإسرائيل – بيروت، لبنان – تشرين الأول 2024.
© علي شحادة فرحات / شترستوك

تشرين الأول/أكتوبر 2025

المحتويات

مقدمة 7

المنهجية 8

التحولات في حوكمة قطاع الطاقة 9

المجموعات التنظيمية الحالية في حوكمة الطاقة 11

الضاحية 11

بيروت الإدارية 13

مجموعة الحكومة - مجموعة البنك الدولي 14

المجموعات التشريعيّة 15

مجموعة القطاع الخاص والمانحين 16

مجموعات التأثير المتضائل 17

المستقبل القريب لحوكمة الطاقة 17

إصلاح الحوكمة 17

المشهد القانوني لتعافي قطاع الطاقة: مجموعة من الحلول قصيرة الأجل 19

الحوكمة المجتزأة تولّد سياسات مجتزأة 19

اللامركزية من دون سياسة 21

كلفة الطاقة لإعادة الإعمار «كما كان» 21

الإصلاح القانوني 22

الاقتصاد السياسي لتعافي قطاع الطاقة: الفجوات المالية والفرص الضائعة 23

المؤسسات العامة ضعيفة التمويل 23

الانتعاش المالي للقطاع غير الرسمي 24

التمويل الصغير لانتقالات الطاقة 24

كلفة التقاعس 24

الإصلاح الاقتصادي والمالي 25

نحو إعادة إعمار موفرة للطاقة: تطوير نهج البناء «كما كان» 25

الملحق 26

مقدمة

عانى لبنان من العدوان الإسرائيلي على مدى عقود، كان آخرها الحرب التي اندلعت في تشرين الأول/أكتوبر 2023، ودمرت بالكامل سبع بلدات وأحياء بأكملها في ما لا يقل عن 37 قرية جنوبية.[1] حتى الآن، أودت الحرب بحياة أكثر من 4000 شخص، وشردت نحو 870 ألف شخص، كما دمرت نحو 361 مبنى في بيروت.[2] إلى جانب الخسائر البشرية، كان للعدوان تداعيات عميقة على المشهدين السياسي والمؤسساتي في لبنان. فلم يقتصر أثره على إضعاف نشاط حزب الله في مختلف المواقع والقطاعات (خصوصًا في مجال تقديم الخدمات)، بل أعاد أيضًا تشكيل الساحة السياسية الأوسع.[3] ومنذ إعلان وقف إطلاق النار في تشرين الأول/أكتوبر 2024، طرأت أحداث كبرى أخرى غيّرت المشهد السياسي. انتُخب الرئيس الجديد جوزيف عون في 9 كانون الأول/يناير 2025، منهيًا فراغًا رئاسيًا دام لأكثر من عامين. تلا ذلك تعيين رئيس الوزراء الجديد نواف سلام في 13 كانون الأول/يناير 2025، وتشكيل الحكومة اللبنانية في 8 شباط/فبراير 2025. وبينما ينظر البعض إلى هذه التغييرات بتفاؤل حذر، يخشى آخرون من عدم اليقين، خصوصًا في ما يتعلق بسرعة إعادة الإعمار ونتائجها. أما السؤال الذي سيحدد، إلى حدٍ كبير، نجاح هذه الحكومة أو فشلها، فهو قدرتها على إنهاء الحرب وقيادة عملية إعادة إعمار موثوقة.

تمثل إعادة الإعمار تحديًا كبيرًا وفرصة نادرة لمعالجة التفاوتات الهيكلية المتجذرة في لبنان. ومن القضايا الأساسية في هذا السياق مسألة الحصول على الكهرباء، وهي خدمة أساسية اتسمت بعدم الاستقرار لعقودٍ طويلة. وتفاقمت أزمة الطاقة القائمة أصلاً بسبب الانهيار المالي الأخير، ما جعل قطاع الطاقة الرسمي عاجزًا عن توفير الطاقة بانتظام لغالبية السكان.[4] وعلى مدى عقود أجبرت البنى التحتية غير الملائمة والشلل السياسي وعدم الاستقرار الاقتصادي معظم الناس على الاعتماد على مصادر طاقة غير رسمية ومكلفة وقصيرة الأمد وضارة، تتمثل أساسًا في مولدات الديزل الخاصة التي يديرها مزودون محليون غير رسميين.[5]

مع بدء الأطراف المعنية عملية إعادة إعمار جديدة بعد الحرب، سيحتاجون إلى معالجة شبكة معقدة من قضايا الحوكمة، وتنفيذ سياسات طاقة شاملة، ووضع آليات تمويل مناسبة لضمان انتقال عادل ومستدام في قطاع الطاقة. ويعد التمويل الدولي أحد العناصر المالية الأساسية في هذه العملية.[6] وفي حين تشكّل المساعدات والقروض الأجنبية فرصة مهمة، أظهرت التجارب السابقة أنه من دون إصلاحات هيكلية وإعادة إعمار استراتيجية وإشراف وطني شفاف وآليات واضحة للمساءلة، فإن هذه المساعدات قد تُسهم في تعزيز الزبائنية السياسية والتفاوتات الاجتماعية بدلاً من تمكين التنمية العادلة.[7] وهناك حاجة إلى تحدي هذا الواقع عبر عمليات إعادة إعمار تراعي كفاءة استخدام الطاقة وتدمج مصادر الطاقة المتجددة في البيئات الحضرية لتقليل الاعتماد على واردات الوقود الأحفوري.

تتناول هذه الورقة التحديات والفرص المتعلقة باستعادة قطاع الطاقة في مرحلة إعادة إعمار لبنان بعد الحرب عبر دراسة ثلاثة عناصر مترابطة: (1) الجهات الفاعلة في قطاع الطاقة واستراتيجياتها المجزأة التي تؤثر في توفير الطاقة عبر ثلاث مراحل زمنية (قبل الأزمات، أثناء حالة الطوارئ الحالية، وفي المستقبل القريب)؛ (2) قوانين التخطيط في مجال الطاقة، مع التركيز على كيفية تأثير القوانين القائمة والمقترحة في إعادة بناء أنظمة الطاقة وفي إمكانية اعتماد أو إعاقة التقنيات المستدامة؛ و(3) الاقتصاد السياسي والفجوات المالية في عملية التعافي الحالية. وتجادل الورقة بأن عملية استعادة الطاقة في لبنان يجب أن تتجاوز الحلول قصيرة الأمد وإعادة الإعمار على النحو السابق، وأن تتبنى أجندة إصلاح شاملة تدمج الإصلاحات في مجالات الحوكمة، والقانون والاقتصاد والمالية.

ولإرساء التحليل على أرضٍ واقعية، تقدم هذه الورقة دراسة حالة عن بيروت الإدارية وضواحيها الجنوبية (انظر الشكل 1). فتضررت هذه الضواحي بشدة جراء الحرب الأخيرة (إذ دُمر ما لا يقل عن 417 مبنى)، في حين تعرضت بيروت الإدارية، العاصمة المجاورة، لأضرار أقل نسبيًا (دُمر مجمعان من المباني).[8] ويعد استكشاف هاتين المنطقتين وعلاقتهما ببعضهما البعض أمرًا ضروريًا لفهم احتمال وجود جهود منسقة لتحسين الخدمات في منطقة بيروت الكبرى (التي تشمل ضواحيها). وتشترك المنطقتان بشبكات طاقة غير رسمية وأنظمة مولدات ديزل محتكرة.[9] تُبرز هذه الدراسة

1 L'Orient Today, "Over 40,000 housing units destroyed in 37 devastated southern Lebanese villages", 5 November 2024.

2 Reuters, "Israeli attacks have killed 4,047 people in Lebanon, Lebanese minister says", 4 December 2024; Beirut Urban Lab, "Damage assessment in Beirut during the 2023–2024 conflict", Online Platform, 2024.

3 K. Alexander, "Hezbollah in decline: Between resistance rhetoric and strategic reality", Manara Magazine, 2 June 2025.

4 Human Rights Watch, "Lebanon: Electricity crisis exacerbates poverty, inequality", 9 March 2023.

5 Human Rights Watch, "'Cut Off from Life Itself': Lebanon's failure on the right to electricity", Report, 9 March 2023.

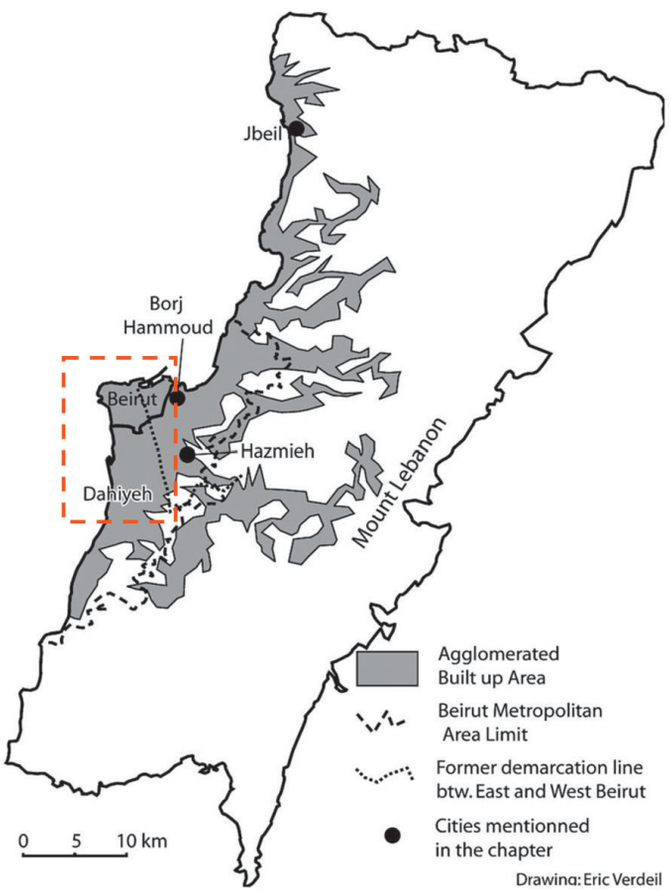
6 وقد تعهدت مجموعة البنك الدولي بالفعل بتقديم 250 مليون دولار أمريكي، مع توقعات بأن يصل هذا الرقم إلى أكثر من مليار دولار أمريكي.

7 M. Fawaz, "Aid, reconstruction, and the persistence of clientelism in Lebanon after the 2006 war", Middle East Report, Vol. 251, pp. 24,29-2009.

8 The New Arab, "Lebanon ceasefire: What dangers do Dahiyeh's residents face?", 2 October 2024.

9 Ebla Research Collective, "'I am, as you can see, the local government, the electricity company and much more': Building committees as space of social organizing in Beirut", Research report, 2024 (Ebla Research Collective, "'I am, as you can see'").

الشكل 1: خريطة توضح موقع الضواحي الجنوبية لبيروت (الضاحية) وبيروت الإدارية ضمن الحدود المتخيلة لمنطقة بيروت الكبرى (المصدر: إريك فيرديل، بتحرير المؤلفة.)



التحديات المرتبطة بالحوكمة والسياسات والاقتصاد التي تواجه تحقيق العدالة في مجال الطاقة وسط المشهدين السياسي والاقتصادي المتقلبين في لبنان. وبهدف هذا البحث إلى استثمار الفرصة التي تتيحها عملية إعادة الإعمار لوضع أطر عملية تسعى إلى تحقيق تعافٍ فعال للطاقة على مستوى البلاد. ويهدف البحث وإشراك أصحاب المصلحة الذي أُجري طوال الدراسة إلى المساهمة في إعادة إعمار أكثر عدالة وشموليةً لقطاع الطاقة في لبنان بما يضمن عدم ترك الفئات المهمشة خارج مسار عملية تعافي البلاد.

المنهجية

تألفت منهجية البحث في هذه الورقة من: مراجعات مكتبية للتقارير والمقالات الإخبارية والقوانين والمراسيم القائمة والمقترحة (مثل قوانين البناء وتشريعات إعادة الإعمار ومشاريع القوانين المقترحة)؛ زيارات ميدانية إلى بيروت الإدارية وضواحيها الجنوبية؛ مقابلات معمقة مع 13 من أصحاب المصلحة الرئيسيين؛ ومحادثات مع فاعلين غير رسميين في المنطقة موضوع الدراسة. وشملت المقابلات ممثلين عن القطاع العام والنقابات ومراكز الأبحاث والمنظمات غير الحكومية والهيئات المعنية بوضع المعايير (انظر الملحق للاطلاع على القائمة الكاملة). حُلّلت البيانات التي جُمّعت وفق منهجية تحليل موضوعي استنادًا إلى الإطار المُوضّح أدناه (انظر الشكل 2). وفي قسم الحوكمة، استُخلصت الروابط بين مختلف الجهات الفاعلة في قطاع الطاقة من المقابلات، فوصف أصحاب المصلحة أشكال التنسيق التي كانت قائمة بينهم أو التي كانت غائبة.

تم التحقق من صحة نتائج البحث من خلال حوار سياساتي شارك فيه الأشخاص الذين تمت مقابلتهم، وأعضاء المجلس الاستشاري لقطاع الطاقة التابع لمبادرة الإصلاح العربي، وأصحاب مصلحة آخرون معنيون بالقطاع. كما ساهم هذا الحوار في تطوير التوصيات وصقلها.

الشكل 2 : إطار التحليلي للدراسة خلال إعادة الإعمار بعد الحرب والتحول السياسي (من تصميم المؤلفة).

التحولات في حوكمة قطاع الطاقة

تغيرت الجهات الفاعلة المشاركة في صنع السياسات والتخطيط والتنفيذ في مجال الطاقة في لبنان خلال العقد الماضي؛ وتشكلت هذه التحولات نتيجة عدة أحداث سياسية واقتصادية، وطنية وإقليمية. وبالإضافة إلى الحرب المستمرة على لبنان – التي قلصت نفوذ الجهات الفاعلة الراسخة وخلقت فرصًا لدخول جهات جديدة مثل مجموعة البنك الدولي – فأعاد حدثان وطنيان بارزان منذ عام 2019 تشكيل حوكمة هذا القطاع.[10] الأول هو الانهيار المالي الذي بدأ في عام 2019، والذي أضعف دور القطاع العام والمؤسسات المالية في مختلف القطاعات، ولا سيما الحكومات المحلية؛ ويشمل ذلك أيضًا قطاع الطاقة (انظر الشكل 3). والثاني هو ثورة 17 تشرين الأول/أكتوبر، التي مهدت الطريق لانتخابات البرلمان عام 2022 وظهور نواب جدد غير طائفيين، يُعرفون باسم «نواب التغيير»، وشاركوا في صياغة ودعم قوانين ومراسيم جديدة تتعلق بالطاقة خلال السنوات الثلاث الماضية، بما فيها لوائح تهدف إلى التخفيف من الآثار المركبة للأزمة المالية والحرب المستمرة.[11] على الرغم من أن هؤلاء الفاعلين الجدد والقائمين يديرون حوكمة قطاع الطاقة بشكلٍ مختلف، لكن لم يُترجم ذلك بالضرورة إلى عمليات عمل متناغمة توائم بين الرؤى الوطنية والحلول العملية.

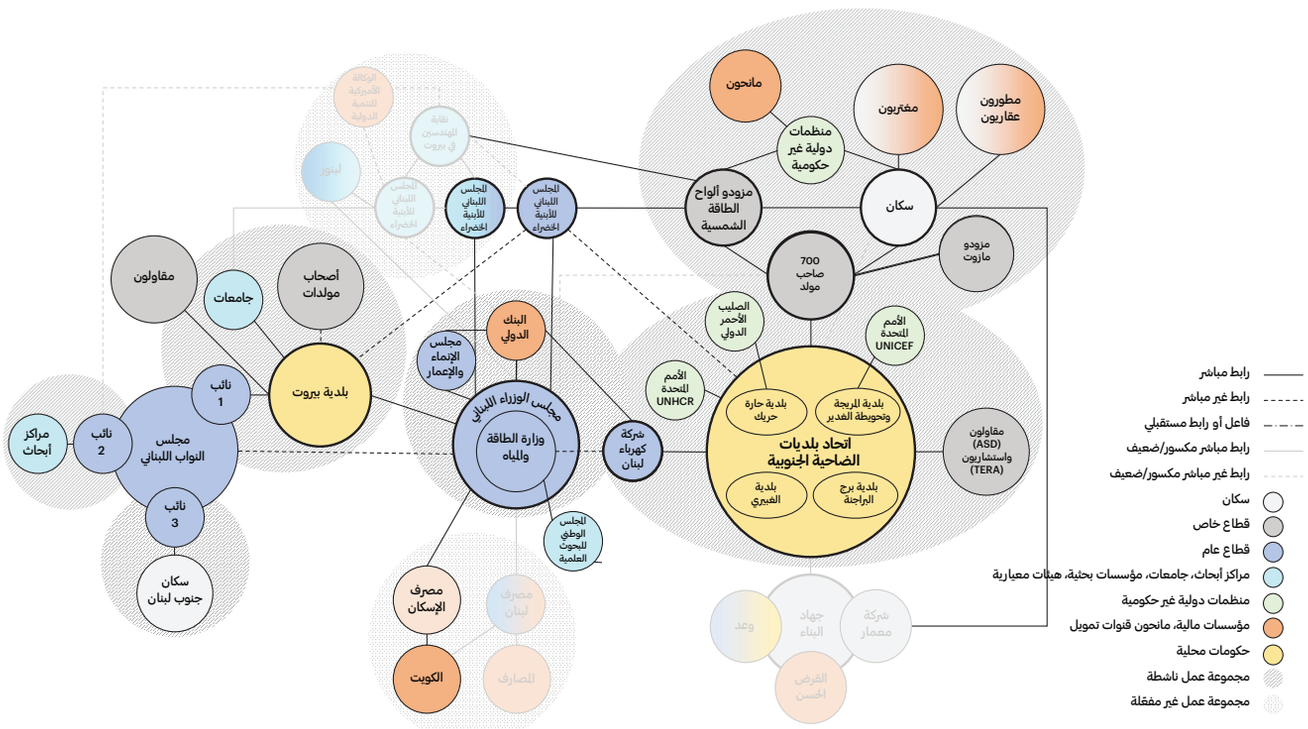
فمشهد الجهات الفاعلة مجزأ، وهي تفتقر إلى رؤية موحدة بشأن مصادر الطاقة واستراتيجيات خفض استهلاكها. ففي المنطقة المدروسة في بيروت (ومن ضمنها بيروت الإدارية وضواحيها الجنوبية، كما هو موضح في الشكل 3)، توجد ست مجموعات متميزة من الجهات الفاعلة تعمل على مستويات مختلفة، ويتبع كل منها استراتيجية مختلفة مع تنسيقٍ محدود للغاية.

10 وافقت اللجنة المالية البرلمانية اللبنانية، بتوجيه من مجلس الوزراء، على تشريع يتيح الحصول على قرض من البنك الدولي لقطاع الكهرباء، ما يعكس التنسيق بين الحكومة والتمويل المقدم من مجموعة البنك الدولي. L'Orient Today، «اللجنة المالية توافق على قرض البنك الدولي لقطاع الطاقة وتغييرات ميزانية 2025»، 26 أيار/مايو 2025، متاح على: https://today.lorientlejour.com/article/1461849/finance-committee-approves-world-bank-loan-for-power-sector-and-2025-budget-changes.html؛ البنك الدولي، «لبنان: مشروع جديد بقيمة 250 مليون دولار أمريكي لبدء التعافي وإعادة الإعمار في المناطق المتضررة من النزاع»، 25 حزيران/يونيو 2025.

11 لمعرفة المزيد راجع، أنيس شريف العلمي،» عشرون يوماً من المظاهرات اللبنانية: بين الاستمرارية والابتكار وانعدام اليقين»، 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، مبادرة الإصلاح العربي؛

D. Sabaghi, "One year since elections, have Lebanon's new opposition MPs made a difference?", The New Arab, 1 June 2023.

الشكل 3 :مشهد الجهات الفاعلة النشطة وغير النشطة المشاركة في تعافي قطاع الطاقة في بيروت (من تصميم المؤلفة).



على المستوى المحلي، تعمل بلدية بيروت والبلديات الأربع التي تشكل اتحاد بلديات الضاحية الجنوبية بشكلٍ مستقل، فيعتمد كل منها على شبكاته الخاصة من الاستشاريين، والمقاولين، والشركاء، والموارد. [12]وعلى الرغم من أن الشكل 3 يظهر روابط مؤسسية غير مباشرة عبر مؤسسة كهرباء لبنان والمديرية العامة للتنظيم المدني والحكومة اللبنانية، إلا أن هذه التفاعلات محدودة في الممارسة العملية.[13] ويقتصر عادةً التنسيق البلدي مع المؤسسات الوطنية على المهام الإدارية الروتينية، مثل إصدار تراخيص البناء لهياكل الألواح الشمسية. وكما وثقت عدة دراسات، فإن غياب التنسيق بين البلديات المتجاورة، وهو أمر شائع في لبنان، أعاق تقديم الخدمات بشكلٍ فعال، خصوصًا في مشاريع البنية التحتية التي تتطلب تخطيطًا وتنفيذًا جماعيين. [14]

على المستوى الوطني، هناك مجموعتان من الجهات الفاعلة النشطة، على الرغم من اندماجهما المحدود حتى الآن مع الكيانات المحلية. تشمل المجموعة الأولى الحكومة اللبنانية، مجلس الإنماء والإعمار، مجموعة البنك الدولي، ومؤسسة كهرباء لبنان والمجلس الوطني للبحوث العلمية في لبنان. وعملت هذه المجموعة بالتوازي على تمويل استعادة الطاقة وتطبيق القوانين في مجالات محددة. وتتألف المجموعة الثانية من مجموعات أصغر مرتبطة بأعضاء البرلمان، خصوصًا نواب التغيير الذين أطلقوا مبادرات سياسية مختلفة تتعلق بالطاقة، لكن تبقى هذه الجهود مجتزأة. أما المجموعة النشطة الثالثة فتتكوّن من الفاعلين في القطاع الخاص والمانحين والمغتربين اللبنانيين والأحزاب السياسية الذين يتواصلون مباشرةً مع المجتمعات المحلية والسكان. وتتميز تدخلات هؤلاء الفاعلين بعمليتها وسرعتها، لكنها في الغالب غير منسقة مع المؤسسات الرسمية. ويحدث التنسيق بين الفاعلين الرسميين في القطاع الخاص والمؤسسات العامة فقط عند الحاجة إلى الحصول على تصاريح لتركيب الألواح الشمسية على مستوى الأسر المعيشية؛ وفي بعض الحالات، تقدم الأحزاب السياسية تقارير إلى ممثليها في البلديات بشأن جهود الإغاثة.

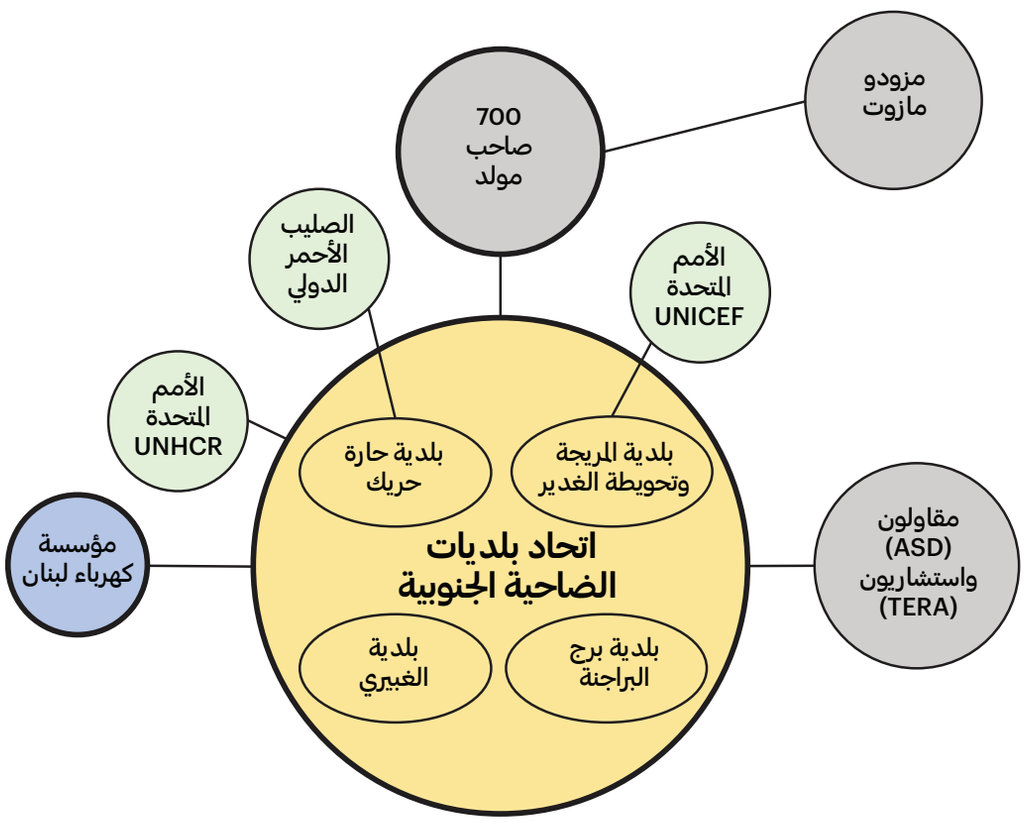
يوفر القسم التالي تحليلاً مفصلاً لتكوين ووظائف مجموعات الفاعلين التي نجدها تعمل حاليًا بشكلٍ مجتزأ، كما هو موضح في الشكل 3 أعلاه.

12 «الضاحية» هي ضاحية بيروت الجنوبية.

13 مؤسسة كهرباء لبنان هي شركة الكهرباء المملوكة للدولة في لبنان، والمسؤولة عن توليد ونقل وتوزيع الكهرباء. تأسست في عام 1964، وعانت لفترة طويلة من نقص الاستثمار المزمن والتدخل السياسي وعدم الكفاءة التشغيلية.

14 H. Cheaito, "Local governance in Lebanon: The great mirage", The Tahrir Institute for Middle East Policy, 18 May 2023; A. Ray, "Crushed Ballot: Ending the Suppression of Lebanon's Municipalities", The Badil, 24 May 2023; S. Atallah, S, "Decentralization in Lebanon", Lebanese Center for Policy Studies, 1 March 2012.

الشكل 4 : مجموعة الضاحية (من تصميم المؤلفة).



المجموعات التنظيمية الحالية في حوكمة الطاقة

الضاحية

ينسق اتحاد بلديات الضاحية الجنوبية مع مؤسسة كهرباء لبنان والمنظمات غير الحكومية الدولية وشبكتها الخاصة من الاستشاريين والمقاولين الموثوقين لتقييم الأضرار وإعادة بناء شبكات البنية التحتية في موقعين حُدّدا باعتبارهما الأكثر تضررًا (انظر الشكل 4). تتوافق هذه المواقع مع موقعي اغتيال الأمين العام الثالث لحزب الله، السيد حسن نصر الله، ورئيس المجلس التنفيذي لحزب الله، السيد هاشم صفي الدين؛ وتقع ضمن اختصاص بلديات حارة حريك والمريجة وتحويطة الغدير.[15] وبعيداً من جهود إعادة إعمار البنية التحتية المستهدفة، يعتبر اتحاد بلديات الضاحية الجنوبية أن المسؤولية الأوسع عن إعادة الإعمار تقع على عاتق الحكومة. بالإضافة إلى تنسيقها مع مؤسسة كهرباء لبنان لإعادة بناء خط الطاقة الرسمي، شارك اتحاد بلديات الضاحية أيضًا في إنشاء خط طاقة آخر كجزء من عملية إعادة الإعمار يخدم شبكات مولدات الديزل في المنطقة (انظر الشكل 5). وفرت المنظمات غير الحكومية الدولية مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسف والصليب الأحمر المواد الخام للضاحية، بينما قدمت البلديات العمالة والبيانات المحلية والتقييمات.

15 تعرضت هذه المواقع إلى قصف مكثف أحدث حفرةً بعمق عشرين متراً وألحق أضراراً جسيمة بالبنية التحتية؛ الجزيرة، «حسن نصر الله، زعيم حزب الله، يقتل في بيروت في غارة إسرائيلية»، 28 أيلول/سبتمبر 2024؛ الجزيرة، «غارات إسرائيلية تقصف مدينة صور الساحلية الجنوبية اللبنانية»، 23 تشرين الأول/أكتوبر 2024.

الشكل 5: خريطة توضح خطوط الطاقة الجديدة في أحد المواقع الأكثر تضررًا من العدوان الإسرائيلي.

على الرغم من أن عدة دراسات ربطت بين الأحزاب السياسية الطائفية وشبكات مولدات الديزل، نفى رئيس اتحاد بلديات الضاحية هذه الصلات.[16] وأكد تفضيله لحلول طاقة أكثر استدامة لا تضر بالصحة أو البيئة، مشيرًا إلى الثقة المتزايدة في المنظمات غير الحكومية الدولية، وانعدام الثقة في الحكومة، ما أدى إلى النظر إلى الضاحية كشكل غير تشريعي من أشكال اللامركزية مدفوعًا بعدم الثقة في أجندات الحكومة السياسية.[17] وفقًا لرئيس اتحاد بلديات الضاحية، أعاقت الحكومات السابقة محاولاته للحصول على توربينات غازية من الإمارات لتوليد الكهرباء. وأكد أن البرلمان لم يأخذ في الاعتبار عجز ميزانية السلطات المحلية عند إقرار قوانين تمنح إعفاءات ضريبية للسكان المتضررين من الحرب. في الواقع، ضغطت السلطات المحلية على النواب لتعديل القانون وزيادة الضرائب البلدية لتتمكن من توظيف خبراء وشرطة بلدية، لكن محاولاتها باءت بالفشل. ونظرًا إلى نقص الموارد المالية، شددت السلطات المحلية على ضرورة أن تسجن الحكومة مزودي مولدات الديزل الذين لا يلتزمون بالتعرفات التي حددتها الحكومة. وحاول اتحاد بلديات الضاحية تنفيذ ذلك في الماضي ووجدت أن هذه الإجراءات تردع المزودين بشكل فعال عن مواصلة أعمالهم، وهو ما يظهر، بحسب رأيهم، فعالية الرقابة الصارمة وتنفيذ القانون. ومع ذلك، رد السكان بغضب، لأن سجن هؤلاء المزودين يحرمهم من خدمات الكهرباء التي هم في أمس الحاجة إليها. يتفهم رئيس اتحاد بلديات الضاحية التحديات التي يواجهها السكان المحليون، مشيرًا إلى أن الاكتظاظ السكاني والانتهاكات كانا نتيجة النزوح بسبب الحرب الأهلية، وأن مثل هذه الممارسات استمرت منذ ذلك الحين. تعكس هذه الديناميات نقص البدائل لخدمات الطاقة والحاجة إلى تنسيق بين مختلف مستويات الحكومة لاستعادة خدمات الطاقة.

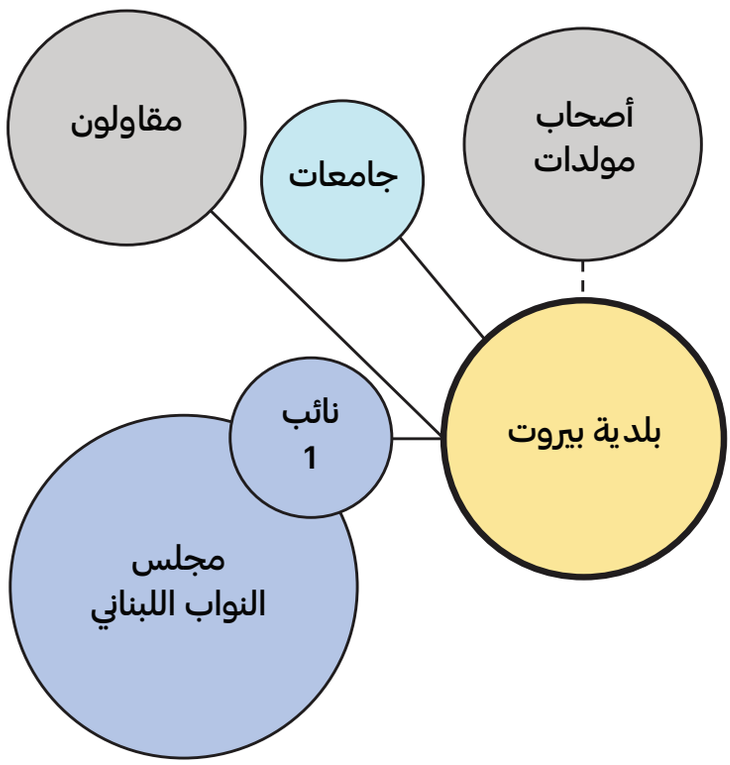
وبالانتقال إلى جهود التنسيق، أوضح رئيس اتحاد بلديات الضاحية إلى نقص نتائج التعاون الملموسة مع بلدية بيروت، لا سيما في ما يتعلق بالبنية التحتية للمياه والصرف الصحي، فيرى أن الترتيبات الحالية تضر بالضاحية بينما تفيد بيروت الإدارية.

16 خوليا شقير بيثوسو، «النضال البيئي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: أجندة بحثية»، مبادرة الإصلاح العربي 9 أيار/مايو 2025.

J.R. Nucho, Everyday sectarianism in urban Lebanon: Infrastructures, public services, and power, Princeton University Press, 2017, pp. 108114-; Ebla Research Collective, "Negotiating a global energy crisis on our stairwell: Lessons from Lebanon", Transnational Institute, 8 February 2024.

17 كما تمت مناقشته خلال المقابلة والحوار السياسي، أشار رئيس جامعة الدهية إلى أنه يعتقد أن الحكومة اللبنانية لا يسمح لها بتوليد الطاقة لأسباب سياسية، وأنها لن تعتمد أي دراسة بالكامل (وهنا أبرز دراسات مجلس الإنماء والإعمار). ووفقاً له، يجب أن يوافق البرلمان على قرض البنك الدولي، وسوف يخضع لعملية بيروقراطية طويلة للحصول على الموافقات وتوضيح المسؤوليات. كما أشار إلى مشكلة مسؤولية القطاع الخاص عن تحصيل الضرائب.

الشكل6: مجموعة بيروت الإدارية (من تصميم المؤلفة).



بيروت الإدارية

يفتقر المجلس البلدي الجديد لبيروت إلى رؤية واضحة بشأن قطاع الطاقة وجهود إعادة الإعمار، ويرجع ذلك جزئيًا إلى أن المنطقة لم تُعتبر متضررة بشدة من العدوان الإسرائيلي الأخير. على الرغم من الاعتقاد السائد بأن المنطقة لم تتأثر بالحرب، تعرضت عدة مبانٍ ضمن حدود بيروت الإدارية للقصف، ووقعت مجزرتان في منطقة البسطة في بيروت، فتدمرت مجموعتان كاملتان من المباني.[18] ومع ذلك، بالنسبة إلى الطاقة، يبرز توجه متزايد نحو الخصخصة من خلال التعاقد مع شركة خاصة لتزويد بيروت الإدارية بالكهرباء. ولم يُحدد بعد مصدر الطاقة، سواء كان توربينات غازية أو طاقة شمسية، ويعتقد رئيس المجلس البلدي أن الكلفة المالية ستكون المعيار الرئيسي لاختيار المقاول. ونوقش هذا الخيار مع نائبٍ أعد قانونًا لتزويد بلدية بيروت بالكهرباء وقدمه إلى البرلمان في حزيران/يونيو 2025. يسمح القانون المقترح للبلدية بإنتاج الطاقة أو الاستعانة بمصادر خارجية لإنتاج الطاقة بشكلٍ مستقل عن مؤسسات القطاع العام الأخرى (انظر الشكل 6). ورُفض القانون في البرلمان، إذ جادلت الكتل السياسية المعارضة بأن مثل هذا التشريع لا يمكن تمريره قبل إنشاء الهيئة الناظمة للكهرباء.

على الرغم من هذه المحاولات غير الناجحة، صرح رئيس بلدية بيروت بوضوح شديد أن هناك حالة طوارئ يجب معالجتها، وأنه لا يزال منفتحًا على الاقتراحات والتنسيق مع مختلف الكيانات أثناء مراجعة التقييمات التي أنجزتها المجالس البلدية السابقة. وتتمثل الأصول الرئيسية للبلدية في الأراضي التي تمتلكها ويمكنها إتاحتها، ما يشير إلى استعدادها للعمل مع البلديات المجاورة الأخرى والشركاء المحتملين لتعزيز عملية تعافي قطاع الطاقة.

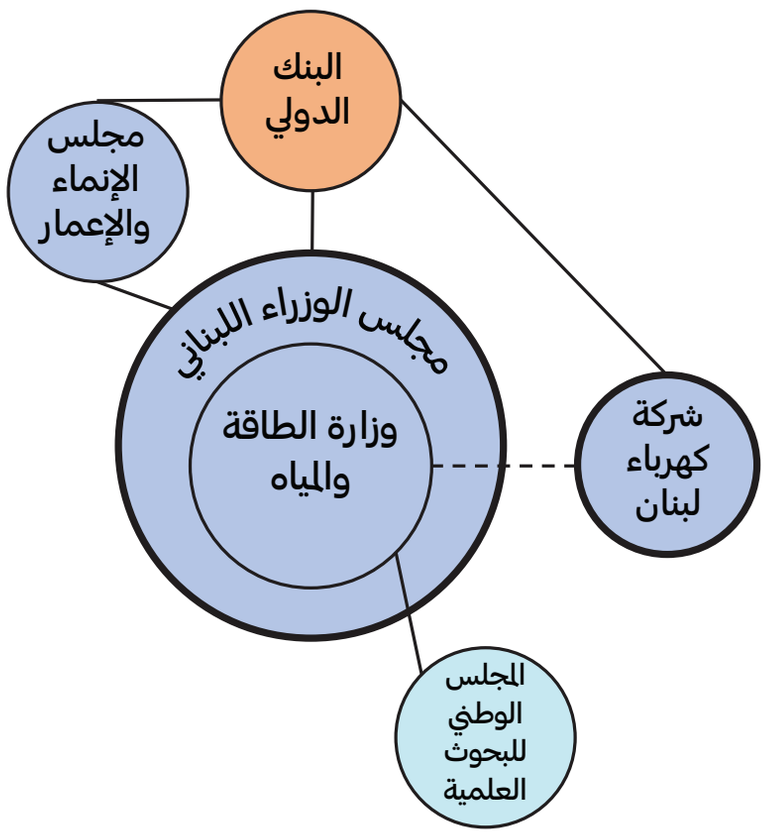
قبل الانتخابات البلدية الأخيرة في أيار/مايو 2025، تدخّل المجلس البلدي السابق بشكلٍ محدود في إعادة الإعمار، مع التركيز غالباً على إصلاح البنية التحتية وترك إعادة إعمار البنى الفوقية للمنظمات غير الحكومية.[19] كما حاول محافظ بيروت سابقًا توحيد رسوم مشغلي مولدات الديزل غير الرسمية في جميع أنحاء بيروت. وعلى الرغم من أن نحو نصفهم وافقوا على هذه التنظيمات على الورق، إلا أن الامتثال الكامل لم يتحقق بعد.[20] مؤخرًا، استأنفت هذه الجهود عندما أصدرت الحكومة الحالية بيانًا يُلزم جميع مزودي المولدات بالامتثال

18 M. Gebeily and E. Madi, "Deadliest Israeli strike yet on central Beirut leaves gruesome scenes", Reuters, 25 November 2024.

19 تستند هذه المعلومات إلى العمل الميداني والمحادثات مع المنظمة غير الحكومية المحلية أثناء البناء. البنية الفوقية هي كل ما يُبنى فوق الأرض، على عكس البنية التحتية، التي هي الأساس أو الأجزاء الموجودة تحت الأرض.

20 National News Agency, "Beirut Governor to Generator Owners: Municipal Inspectors Will Begin Inspections to Ensure Meters Are Installed, Under Penalty of Legal Action", 15 May 2025.

الشكل7: مجموعة مجلس الوزراء-مجموعة البنك الدولي (من تصميم المؤلفة).



للتعرفات التي حددتها الدولة. وكان ذلك مصدر قلق خاص في بيروت الإدارية، إذ تعتبر المولدات الخاصة ظاهرة جديدة نسبيًا، بعد أن أصبحت شائعة مع الانهيار المالي. في المقابل، نجحت البلديات المجاورة مثل فرن الشباك في توحيد رسوم المولدات، فشهدت هذه المناطق انقطاعات طويلة في الكهرباء لعقود؛ وكانت السلطات المحلية تملك وقتًا أطول للتنسيق مع مشغلي المولدات. تستحق حالة فرن الشباك وقدرتها على تطبيق القانون على مولدات الديزل مزيدًا من الدراسة.

مجموعة الحكومة - مجموعة البنك الدولي

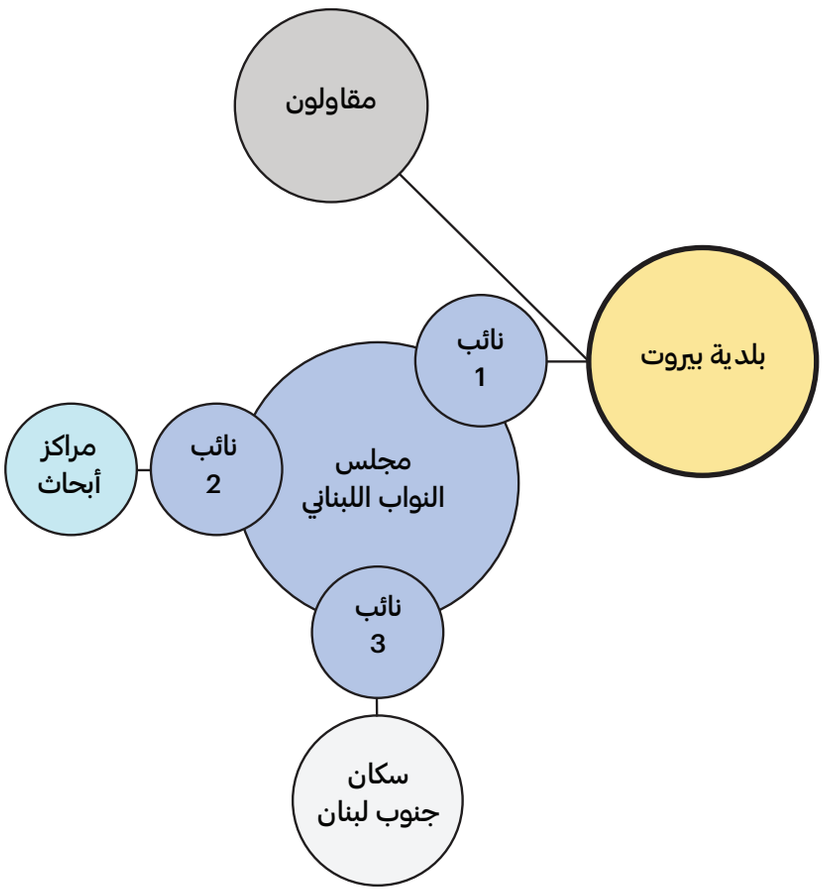
تشمل هذه المجموعة مجلس الوزراء اللبناني والبنك الدولي، ومجلس الإنماء والإعمار، مؤسسة كهرباء لبنان، والمجلس الوطني للبحوث العلمية.[21] ونسّق هؤلاء الفاعلون في ما بينهم منذ ما قبل الحرب، على الرغم من أن الجهود المنسقة السابقة لم تحقق سوى القليل في قطاع الطاقة (انظر الشكل 7). وفي ظل الحكومة الحالية، أصبحت العلاقات مع مجموعة البنك الدولي أقوى، كما يتضح من الموافقة الأخيرة على قرض بقيمة 250 مليون دولار أمريكي من مجموعة البنك الدولي لمشروع «إعادة الإعمار والتعافي في المناطق المتضررة من النزاع».[22] يغطي هذا القرض المرحلة الأولى من إعادة الإعمار، ويُتوقع أن تتجاوز قيمته المليار دولار أمريكي. ويموّل المبلغ الأولي الذي يصل إلى 250 مليون دولار أمريكي احتياجات إعادة الإعمار العاجلة، ومن ضمنها إصلاح البنية التحتية لخطوط الطاقة. ويغطي القرض أيضًا كلفة إصلاح القدرة التشغيلية لمؤسسة الكهرباء وتوسيع إنتاج الطاقة الشمسية، ما يتضمن تطوير مزارع شمسية وتحديث شبكة الكهرباء وإنشاء الهيئة الناظمة للكهرباء، وتحسين أنظمة الفوترة.[23] حتى الآن، أُنفق أكثر من 20 مليون دولار أمريكي على إصلاحات محدودة في بعض المناطق، ومن ضمنها ضواحي بيروت الجنوبية. وعلى الرغم من الحاجة إلى هذه الإصلاحات، إلا أنها تعالج فقط الأولويات قصيرة ومتوسطة المدى؛ وهي لا تلبي متطلبات رؤية استراتيجية طويلة المدى لتحقيق كفاءة الطاقة عبر تخطيط عمراني أوسع نطاقًا.

21 يعمل المركز الوطني للبحوث العلمية أيضًا بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة.

22 World Bank, "Lebanon: New US$250 million project to kickstart the recovery and reconstruction in conflict-affected areas", 25 June 2025.

23 Reuters, "World Bank approves $250 million loan to Lebanon for electricity sector", LBC International, 25 June 2025, https://www.lbcgroup.tv/news/lebanon-news/863692/world-bank-approves-250-million-loan-to-lebanon-for-electricity-sector/en

الشكل8 : المجموعات التشريعية (من تصميم المؤلفة).



كما أعرب اتحاد بلديات الضاحية عن قلقه إزاء بطء وتيرة التنفيذ والأجندات السياسية للجهات الأجنبية. وفي حين أقر رئيس اتحاد بلديات الضاحية بأهمية الدعم المالي، إلا أنه يؤكد عدم قدرته هو وسكان الضاحية على انتظار انتهاء عمليات الحكومة والبنك الدولي قبل البدء في تلبية احتياجات إعادة الإعمار العاجلة. وتتمثل معضلة سياسية أخرى في اقتراح قطر توفير الطاقة من خلال بناء محطات كهرباء وإبرام اتفاقية شراء طاقة لمدة 25 عامًا مع لبنان.[24]

بالإضافة إلى جهود الحكومة الأخيرة لفرض القوانين على مزودي مولدات الديزل، تستمر الحاجة إلى معالجة الفساد، خصوصًا، وإن لم يكن حصريًا، داخل مؤسسة كهرباء لبنان. ففي النهاية، أزمة الطاقة ليست قضية جديدة؛ بل تسبق الانهيار المالي الذي فاقم المشكلة.

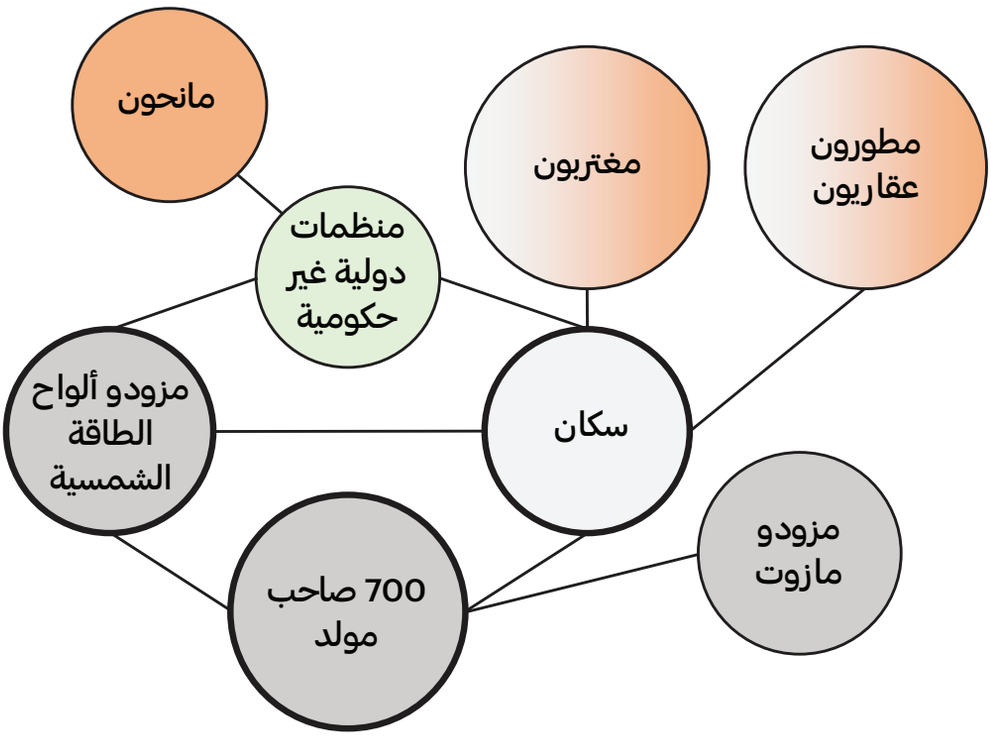
المجموعات التشريعيّة

تعد المجموعات التشريعيّة التي تعمل حاليًا في قطاع الطاقة صغيرة ومجزأة (انظر الشكل 8). ولأغراض هذا التحليل، رصدنا ثلاث مجموعات رئيسية على النحو الآتي: تضم الأولى نائباً عمل مباشرة مع بلدية بيروت (نُوقشت في قسم بيروت الإدارية)؛ وتشمل الثانية نائبًا عمل مع منظمات غير حكومية دولية ومراكز أبحاث على قانون الطاقة المتجددة اللامركزية الذي أُقرّ عام 2022 (موضح في قسم المشهد القانوني لاستعادة الطاقة: مجموعة من الحلول قصيرة الأجل)؛ وتتضمن الثالثة نائبًا عمل على قانون لإعفاء جميع المقيمين الذين يعيشون على طول حدود لبنان الجنوبية من دفع فواتير الكهرباء.[25] حين سُئل خلال مقابلة عن التركيز الجغرافي للإعفاء واستبعاد المناطق الأخرى، أوضح النائب

24 تجري مبادرة الإصلاح العربي أبحاثًا إضافية بشكل منفصل لمعالجة الديناميات الجيوسياسية لاستعادة الطاقة.

25 حُدّد هؤلاء النواب الثلاثة باعتبارهم يعملون في مجال السياسات المتعلقة بالطاقة، بناءً على مراجعة المقالات الإخبارية والمقابلات التي أجريت؛ Sadawadialtaym، «فراس حمدان: تعليق رسوم الكهرباء والمياه في هذه الأقضية»، 4 حزيران/يونيو 2025، متاح على: https://sadawadialtaym.com/?p=241460

الشكل9 : مجموعة المانحين من القطاع الخاص (من تصميم المؤلفة).



الثالث أنه أعطى الأولوية للجنوب لأنه «المنطقة التي يعرفها بشكلٍ أفضل». وعلى الرغم من هذه الجهود، تبقى معظم القوانين غير مطبقة ولا تلبي احتياجات الفئات منخفضة الدخل. [26]

بالتوازي مع هذه الجهود التشريعية المتفرقة، أصدرت الحكومة قانونًا يعفي جميع المواطنين اللبنانيين المتضررين من الحرب من الضرائب والرسوم الحكومية، ومن ضمنها تلك المتعلقة بالطاقة.[27]

مجموعة القطاع الخاص والمانحين

بينما انخرطت مجموعات عدة بنشاط في جهود صنع السياسات وتمويل قطاع الطاقة، لا تزال الأوضاع على الأرض منفصلة عن هذه العمليات المؤسسية، خصوصًا في ما يتعلق بالتنفيذ الفعلي.[28] لم يكن للفاعلين المذكورين أعلاه أي تفاعل مباشر تقريبًا مع سكان المناطق المتضررة من الحرب (انظر الشكل 9). بدلاً من ذلك، لا يزال مزودو الألواح الشمسية للاستخدام المنزلي ومشغلو مولدات الديزل غير الرسميين يهيمنون على قطاع الطاقة في الأحياء.[29] عمليًا، يتمتع هؤلاء الفاعلون بسلطةٍ كبيرة. فإلى جانب تواصلهم المباشر مع السكان، يحددون تعرفة الكهرباء غير الرسمية ويواصلون العمل من دون رقابة إلى حدٍ كبير. قد يتغير هذا الواقع، إذ أنشأت الحكومة مؤخرًا الهيئة الناظمة للكهرباء لتوفير الرقابة الاستراتيجية، وهناك محاولات حديثة لفرض القانون على مزودي المولدات، لكن النتائج لا تزال غير مؤكدة ولن يحدد سوى الزمن إمكانية نجاح هذه الجهود على المدى الطويل.

وبالتوازي، صرفت الأحزاب السياسية في هذه المناطق نحو 1.1 مليار دولار أمريكي لسكان المنازل المدمرة لتغطية تكاليف الترميم والإيجار. واستخدم السكان جزءًا من هذه المساعدات لتركيب الألواح الشمسية أو لإعادة توصيل مولدات الديزل. ويقدّر اتحاد بلديات الضاحية عمل نحو 700 مولد ديزل في الأحياء الجنوبية لبيروت، وتُظهر الدراسات أن 191 مولدًا يعمل ضمن نطاق بيروت الإدارية.[30] وعند احتساب المولدات التي يركبها الأفراد للاستخدام الشخصي أو بشكل جماعي في المباني، يتجاوز العدد الإجمالي في بيروت 9 آلاف مولد.

26 تظهر دراسة أجرتها Ebla أن التفاوتات في الدخل تؤثر بشكل مباشر في الوصول إلى الكهرباء حتى داخل المباني.

27 F. Gemayel, "Parliament approves series of exemptions for those affected by the war in Lebanon", L'Orient Le Jour, 30 June 2025.

28 The reality has not changed since the 2024 Ebla study cited above (Ebla Research Collective, "'I am, as you can see'").

29 يقدر رئيس اتحاد بلديات الضاحية أن بعض مشغلي المولدات في الأحياء يزودون مئات الأسر بالكهرباء، ويصل بعضهم إلى 1000 أسرة.

30 Beirut Urban Lab, "Beyond the Grid: Exploring Municipal Beirut's Hybrid Energy Infrastructure", 2025.

مجموعات تأثير المتضائل

إلى جانب المجموعات النشطة، تراجع تأثير مجموعتين كانتا نشطتين في السابق خلال السنوات الخمس الماضية (انظر الشكل 9). وتضم المجموعة الأولى، وهي مجموعة المؤسسات المالية المصرف المركزي والمصارف الخاصة ومصرف الإسكان والدول المانحة الأجنبية. وتشمل المجموعة الثانية مراكز الأبحاث والجامعات ومؤسسات البحث والهيئات المعنية بوضع المعايير. ومن بين المجموعات التي تضاءل نفوذها نقابة المهندسين التي شددت على الحاجة إلى قيادة وطنية واضحة لتوجيه جهود التعافي في قطاع الطاقة و»تنظيم هذه الفوضى».[31]

بينما لا يُعدّ تراجع تأثير المؤسسات المالية بالضرورة مشكلة، فإن تهميش المجموعة الثانية يمثل إشكالية أكبر. وينعكس فقدانهم للنفوذ في غياب التخطيط طويل الأمد واستنفاد المدافعين داخل هذه المؤسسات. في الماضي، أعاق البرلمان جهود العديد من المدافعين عن إصلاحات مستدامة وطويلة الأمد، لأنها تتعارض مع مصالح أصحاب السلطة. علاوة على ذلك، يختلف الخبراء حول وجوب دمج الشبكات غير الرسمية المنتشرة في البلاد ضمن النظام الرسمي أو إلغائها تمامًا. يرى البعض أنها واقع يجب التكيف معه، خصوصًا أن الفاعلين غير الرسميين قادرون على جمع الإيرادات. بينما يعتبر آخرون أن وجود مزودي مولدات الديزل يمثل مشكلة في حد ذاته، بالنظر إلى الممارسات الريعية والاستغلالية. ويؤكد هذا الخلاف الحاجة إلى خطوط تواصل وتنسيق أوضح بين الجهات المعنية بهذه القضايا للوصول إلى فهم مشترك وحلول عملية.

المستقبل القريب لحوكمة الطاقة

على الرغم من الطبيعة المجزأة لنموذج الحوكمة الحالي، فإن الحكومة الجديدة تدرك بعض هذه التحديات وتعمل على معالجتها على المدى القصير (انظر الشكل 10 أدناه). وكان أحدث التدخلات إنشاء الهيئة الناظمة للكهرباء التي يُتوقع أن تتولى الإشراف الكامل على جميع الفاعلين المعنيين. وستراجع شركة تدقيق مهنية وتتحقق من جميع تقييمات الأضرار التي أجريت حتى الآن (انظر الشكل 10)، على الرغم من مخاوف البلديات بشأن الإطار المؤسسي وشفافية هذه الهيئة. كما سيُعاد تفعيل فاعلين إضافيين في عملية إعادة الإعمار، مستفيدين من نماذج التعافي بعد الحرب السابقة في لبنان. وهما الجيش اللبناني والهيئة العليا للإغاثة، وكلاهما سيكلف بمراقبة تدفق الأموال وإدارة توزيع التعويضات. ومع ذلك، لا تزال العديد من الأدوار والمسؤوليات غير محددة، كما سيتضح في الأقسام التالية.

31 كما ذكر خلال الحوار السياساتي الذي أجراه رئيس قسم الهندسة الكهربائية في نقابة المهندسين.

باختصار، بينما تعمل مؤسسات القطاع العام على إصلاح البنية التحتية على النحو السابق، تستمر هيمنة الفاعلين السياسيين غير الرسميين على إعادة إعمار البنية الفوقية، ويستفيد القطاع الخاص غير الرسمي أكثر من حالة الفوضى الحالية.

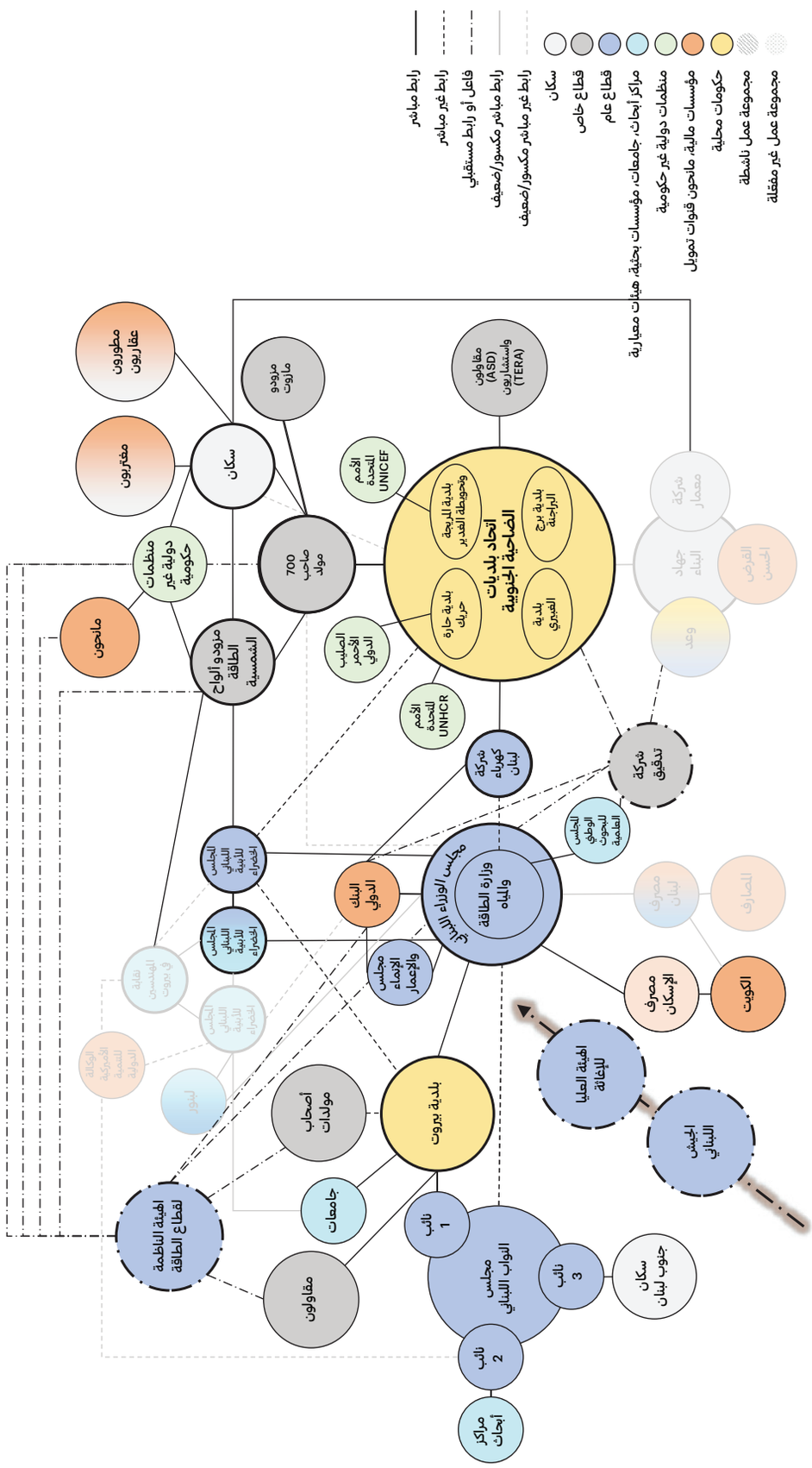
إصلاح الحوكمة

تكشف النتائج السابقة حول الحوكمة الحاجة إلى آليات تنسيق أكثر اتساقاً وشموليةً وشفافية وتوحيدًا بين المؤسسات والكيانات العاملة على مستويات ومقاييس مختلفة من الحوكمة. وبناءً على ذلك، تبرز الحاجة إلى إنشاء خطوط تنسيق واضحة بين أصحاب المصلحة الرئيسيين تحت إشراف وتوجيه وزارة الطاقة والمياه. ويهدف ذلك إلى وضع رؤية واضحة لقطاع الطاقة – لا سيما، وليس حصريًا مثلاً، في ما يتعلق بمصادر الطاقة الأساسية التي يمكن الاعتماد عليها – وتوجيه جهود التعافي في قطاع الطاقة بعد الحرب وفق هذه الرؤية، مع مراعاة الاحتياجات والمتطلبات المتنوعة للتدخلات في مختلف المناطق والطلب المتزايد في بعض المناطق التي تستضيف النازحين. تهدف خطوط التنسيق الواضحة هذه إلى استعادة الدور العملي للخبراء، خصوصًا هيئات وضع المعايير، وبدء عملية تخطيط طويلة الأمد تتجاوز مجرد إعادة الإعمار لتشمل التعافي الأوسع لقطاع الطاقة. وفي هذا السياق، ستوجه الرؤية الوطنية السياسات والتدخلات عبر العمل بشكلٍ عكسي لتحقيق الأهداف طويلة الأمد. ويُعد تعزيز دور مديريةٍ العامة للتنظيم المدني ضمن هذه الهيكلية أمرًا أساسيًا لإعادة إعمار فعالة لقطاع الطاقة من منظور أوسع للتخطيط والتصميم المدني.

على المستوى المحلي، ينبغي إنشاء هيئة تنسيق مخصصة تجمع البلديات الواقعة ضمن منطقة بيروت الكبرى، على أن تكون الطاقة بمثابة نقطة انطلاق لتوسيع هذا التنسيق المطلوب ليشمل قطاعات أخرى. وتحتاج البلديات إلى إنشاء خطوط تنسيق واضحة في ما بينها، بناء قنوات للتواصل المباشر مع السكان وعقد جلسات توعية عبر لجان محلية على مستوى الأحياء بمساعدة محتملة من المخاتير.

كما يجب أن تحدد البلديات المناطق الجغرافية التي تتطلب تحديث البنية التحتية خارج موقعي الاغتيال وإعطاءها الأولوية، وتنسيق جهود التعافي في مجال الطاقة مع وزارة الطاقة والمياه، والتنسيق مع الهيئة الناظمة للكهرباء لإيجاد بدائل للطاقة عند الحاجة. ويتعين أن تلعب البلديات دورًا أقوى في وقف المخالفات والإبلاغ عنها. وعلى نطاقٍ أوسع، تبرز الحاجة إلى معالجة النظام غير الرسمي محليًا بطريقة لا تؤثر في سبل عيش السكان: فإلى جانب تطبيق قوانين التعرفة على مزودي مولدات الديزل، يجب أن يلتزم هؤلاء الفاعلون بالتحول نحو مصادر طاقة مستدامة على المدى المتوسط، ويجب أن تعالج الحكومة الفساد في مؤسسات الدولة. ويمكن للمنظمات غير الحكومية الدولية والجامعات أيضًا دعم السلطات المحلية من خلال تدريب موظفيها على التخطيط الموفر والمستدام للطاقة.

الشكل10 : المشهد المستقبلي القريب للجهات الفاعلة المشاركة في استعادة الطاقة في حالة بيروت (من تصميم المؤلفة).



المشهد القانوني لتعافي قطاع الطاقة: مجموعة من الحلول قصيرة الأجل

الحوكمة المجتزأة تولّد سياسات مجتزأة

يترتب على التجزئة في كل من الحوكمة والسياسات آثار عملية بعيدة المدى. يبدو أن كل مجموعة ضمن هيكل حوكمة الطاقة في لبنان تعمل بشكلٍ مستقل على إصلاحات سياسية مختلفة، منفصلة غالبًا عن البلديات والفاعلين المحليين غير الرسميين. ويعوق هذا الانفصال التنفيذ العملي للسياسات، خصوصًا في الحالات التي لا يكون فيها صانعو السياسات على دراية بالواقع الميداني.

تتجلى هذه التجزئة في التناقض الواضح بين مسارين سياسيين يهدفان إلى معالجة أزمة الطاقة في لبنان. يركز المسار الأول على السياسات التي تعزز دور الحكومة والقطاع العام، مع إدماج الشراكات بين القطاعين العام والخاص. أما المسار الثاني فينظر إلى مشغلي مولدات الديزل باعتبارهم أصحاب نفوذ كبير ويستكشف طرقًا لإدراج ممارساتهم ضمن النظام الرسمي، فضلاً عن إدخال شبكات كهربائية صغيرة وأخذ الممارسات المجتمعية المحلية مثل لجان الأبنية في الاعتبار.

أنهى المسار الأول احتكار مؤسسة كهرباء لبنان من خلال إنشاء الهيئة الناظمة للكهرباء بموجب القانون 2002/462 لمراقبة وتنظيم سوق الطاقة. استغرق الأمر 17 عامًا من التعديلات القانونية لصياغة المسار التنظيمي لإنشائها وتحديد مسؤولياتها؛ ثم سمح هذا القانون للحكومة بمنح تراخيص إنتاج الكهرباء، بينما مدد القانونان 2015/54 و2019/129 مدة صلاحيات مجلس الوزراء في منح التراخيص.[32] أخيرًا، أنشأ وزير الطاقة والمياه الجديد الهيئة الناظمة للكهرباء وأنهى هذه الفراغات القانونية وحصل على موافقة الحكومة في 11 أيلول/سبتمبر 2025. ومع ذلك، يتعارض إحياء الهيئة مع آراء الخبراء الذين يعتقدون أن هذه القوانين، إلى جانب القانون 2023/318 الخاص بالطاقة المتجددة، ستعزز دور الفاعلين المحليين إلى حد قد يحل محل دور الحكومة.[33] ويجادلون بأن السلطة على المستوى الوطني يجب أن تبقى قائمة بموجب القانون 1964/16878 لمنع حدوث فوضى غير مراقبة في ما يتعلق بمصادر الطاقة والتسعير والسلامة، خصوصًا مع تزايد إنتاج الطاقة اللامركزي غير المتكافئ، وعدم تنفيذ مؤسسة كهرباء لبنان نظام القياس الصافي بعد.[34] ويزيد من حدة هذا التوتر ادعاء العديد من الخبراء بأن القوانين المقترحة تفشل غالبًا، ليس فقط بسبب العقبات البيروقراطية، بل لأن من يقترحون هذه القوانين هم غالبًا صانعو القرار الذين يعرقلون تنفيذها. وكما أشار أحد أعضاء مجلس اتحاد بلديات الضاحية: «التشريع لا يعني بالضرورة التنفيذ.».[35] على الرغم من هذه التحديات التي تعكس غياب رؤية وطنية متماسكة لقطاع الطاقة، صاغ الخبراء قانون كفاءة الطاقة الذي يتعامل مع القطاع بشكل أكثر استراتيجية ويعالج الثغرات في الإطار التشريعي القائم. ومع ذلك، لم يوافق البرلمان عليه بعد.[36]

في الوقت نفسه، تجاوز الواقع على الأرض السياسات: فمزودو مولدات الديزل والطاقة الشمسية في الضاحية يتعافون بسرعة من الحرب الأخيرة، من دون انتظار أي تنظيم رسمي. بالإضافة إلى ذلك، تعمل في الضاحية كل من مؤسسة كهرباء لبنان والبلديات على إعادة بناء خطوط الطاقة من دون رؤية مستقبلية أو توجيهات سياسية، على الرغم من أن مجلس الوزراء بدأ مؤخرًا سلسلة من المداهمات لفرض تعرفات قياسية على مشغلي المولدات.

في هذا السياق، يواصل الخبراء النقاش حول إذا كان تقنين هذه الشبكات غير الرسمية سيكون مفيدًا أم ضارًا. وهذا مثال على الفجوة الهائلة بين صنع السياسات وآراء الخبراء والتطبيق العملي، على الرغم من ادعاءات مجلس بلدية بيروت واتحاد بلديات الضاحية بأن ندرة الأراضي الحضرية تجعل الحدائق الشمسية (مزارع شمسية صغيرة على مستوى الكتلة السكنية) غير قابلة للتطبيق، فتمكن القطاع غير الرسمي من تركيبها، ما يدحض هذه الحجة.[37] وبحسب مقابلة مع رئيس اتحاد بلديات الضاحية، بدأ مشغلو المولدات في الأحياء في الضاحية بالتحول إلى الطاقة الشمسية خلال النهار، مرة أخرى من دون انتظار توجيهات سياسية رسمية أو موافقة من الهيئة الناظمة للطاقة التي لم تكن موجودة

32 يحرر القانون 2002/462 قطاع الكهرباء في لبنان عبر إدخال مشاركة القطاع الخاص وفصل الخدمات وإنشاء الهيئة الناظمة للكهرباء؛ عدّل القانون 2014/288 مؤقتًا القانون 2002/462 للسماح لمجلس الوزراء اللبناني بمنح تراخيص لإنتاج الكهرباء بدلاً من الهيئة التي لم تُنشأ بعد، متجاوزًا الآليات التنظيمية الرئيسية؛ مدد القانون 2015/54 تطبيق القانون 2014/288 لمدة سنتين إضافيتين، ما عزز السلطة التنفيذية على الترخيص من دون إنشاء الهيئة؛ ومدد القانون 2019/129 أحكام القانون 2014/288، مستمراً في تهميش الهيئةء وتوطيد صلاحيات الترخيص داخل الحكومة..

33 يحدد القانون 2023/318 هيكل حوكمة الهيئة ومسؤولياتها.

34 يعزز القانون 1964/16878 السلطة المركزية على توفير الكهرباء بموجب مؤسسة كهرباء لبنان؛ تم إنشاء إطار القياس الصافي من خلال قرار EDL رقم 318-2011/32. القياس الصافي هو آلية فوترة تسمح للأشخاص بتعويض استهلاكهم من الكهرباء بالطاقة المتجددة المولدة في الموقع

35 يبرز رئيس اتحاد بلديات الضاحية هذا التحدي على وجه التحديد عند الحديث عن قرض البنك الدولي الجديد. يجب أولاً أن يوافق البرلمان على القرض، وسيمر بعملية طويلة للحصول على الموافقات وتوضيح المسؤوليات. يعتقد اتحاد بلديات الضاحية أن هذا لن يبدأ قبل العام المقبل، ويشدد على أنه لا يستطيع الانتظار كل هذه المدة.

36 "Energy Efficiency Law", Lebanese Center for Energy Conservation, available at: https://www.lcec.org.lb/our-work/LCEC/EELaw

37 يقوم مزودو المولدات الكهربائية في الأحياء بتركيب مولدات بشكل غير قانوني على الأراضي العامة، وفي مواقف السيارات، وعلى قطع الأراضي الشاغرة، وغالبًا بين المباني؛ وتشكل هذه التركيبات مخاطر بيئية وصحية وأمنية.

آنذاك. علاوة على ذلك، وفقًا لدراسة أجراها المجلس الوطني للبحوث العلمية، غطت الطاقة الشمسية نحو 12 في المئة من الطلب في البلاد بحلول عام 2023. ومع ذلك، تم تركيب 3.3 في المئة فقط من الألواح الشمسية في البلاد ضمن نطاق بيروت الإدارية. ويدل ذلك على صعوبة نشر الألواح الشمسية على مستوى الأسر في المدن والحاجة إلى حلول جماعية، خصوصًا في المناطق التي تتداخل فيها تعقيدات متعددة (مثل النزاعات بين المالك والمستأجر، ووجود العديد من الشقق في مبنى واحد مع مساحة محدودة على السقف لتركيب الألواح الشمسية). هناك حاجة إلى حلول تخطيط مدني مبتكرة تسمح للبلديات بإنشاء حدائق شمسية تخدم المجتمعات المحلية (انظر الشكل 11).

الشكل 11 : خريطة تسلط الضوء على المواقع المحتملة لتركيب الألواح الشمسية المجتمعية في أحد أحياء الضاحية (من تصميم المؤلفة).

وأعاق غياب الرقابة تنفيذ متطلبات التدقيق الطاقي بموجب القانون 2022/9196.[38] على الرغم من إقرار القانون في البرلمان، لم تبدأ عمليات التدقيق للمباني، ما يعكس مرة أخرى مشكلة شلل السياسات. في هذه الحالة، لا يكفي إنشاء الهيئة الناظمة للكهرباء. يتعين على نقابة المهندسين والبلديات بدء الشروع في الرقابة بالتنسيق مع الهيئة الناظمة للكهرباء، خصوصًا أن أعمال إعادة الإعمار جارية بالفعل.

علاوة على ذلك، أصبحت عمليات المراقبة والإشراف أكثر تعقيدًا منذ توقف المركز اللبناني لحفظ الطاقة عن توفير آليات تسهيل لتبسيط عملية منح التراخيص لوزارة الطاقة والمياه اعتبارًا من نيسان/أبريل 2025.[39] وتعوق هذه الخطوة عمليات إعادة الإعمار المستدامة، فلم يوضع بديل لهذه الآليات التي تسهل بناء هياكل الألواح الشمسية.[40] ووجد هذا البحث أن المديرية العامة للتنظيم المدني ونقابة المهندسين والبلديات انخرطت في لعبة إلقاء اللوم في البداية، فأحال كل طرف مسؤوليته إلى الآخرين. ومع ذلك، اقترحت نقابة المهندسين مؤخرًا أن تتولى الموافقات على آليات التسهيل والتراخيص، خصوصًا أنها توصي، لأسباب تتعلق بالسلامة، بالسماح فقط للمهندسين الكهربائيين المسجلين في النقابة بتصميم وتنفيذ تركيبات الألواح الشمسية. كما أن المديرية العامة للتنظيم المدني لم تحدد أي معايير لتركيب هذه الألواح منذ عام 2012 باستثناء ما يتعلق بسخانات المياه، وهو أمر مقلق بالنظر إلى تزايد الطلب. يؤدي التأخير في تحديد هذه المسؤوليات إلى زيادة تحديات إعادة الإعمار بالنسبة إلى السكان الذين يرغبون في إعادة بناء منازلهم بأنظمة شمسية متكاملة، كما ينتج عنه تعطيل جهود تعافي الطاقة.

38 يسمح القانون 2022/9196 للحكومة اللبنانية بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لبناء وتشغيل وصيانة محطات إنتاج الكهرباء لتحسين قدرة توليد الطاقة.

39 قرر وزير الطاقة والمياه الجديد أن الدور الاستشاري للمركز اللبناني لحفظ الطاقة يجب ألا يشمل بعد الآن إنشاء آليات تسهيل لتركيبات الطاقة المتجددة. بدلاً من ذلك، يعتقد أن إصدار هذه التصاريح وآليات التسهيل المتعلقة بها يجب أن تكون من مسؤولية نقابة المهندسين.

40 المسألة تتعلق بالترخيص للهيكل، وليس للوحة الشمسية نفسها.

اللامركزية من دون سياسة

ألقى الرئيس ورئيس الوزراء الجديدان خطبًا أكدوا فيها أن اللامركزية أولوية وطنية، وسيكون لها آثار على استعادة الطاقة إذا نُفّذت.[41] ومع ذلك، لم تتخذ أي خطوات ملموسة على مستوى السياسة لتنفيذ اللامركزية الجغرافية، حتى مع وجود مادة تنص على إنشاء منطقة بيروت الكبرى. فإقرار هذه المنطقة رسميًا يحل مشكلات مزمنة تتعلق بالحوكمة والتنسيق والتخطيط الحضري، خصوصًا في السياق الحالي لتعافي الطاقة.[42]

على الرغم من غياب سياسة لامركزية فعلية، فإن شكلاً فعليًا من الفيدرالية يطبع معظم المناطق اللبنانية ومن ضمنها بيروت. فأصبحت أحياء العاصمة مناطق مفصولة ومنفصلة جغرافيًا عن الضواحي المحيطة بها، ما يعقد إدارة قطاع الطاقة أكثرً مما ينبغي أن تكون عليه في منطقة حضرية واحدة.[43] ومع ذلك، تزداد المخاوف بين الخبراء والمواطنين، حتى بين من يعترفون بالمزايا التقنية للامركزية، بشأن هذه الفيدرالية الفعلية. فتوصف المناطق التي تشهد حضورًا قويًا لـ«حزب الله» بشكلٍ متزايد بأنها «دويلات صغيرة»، وأعلن ممثلو الحزب في القطاع العام بوضوح عن ميلهم نحو تبني اللامركزية من هذا المنظور.[44]

في المقابل، نجحت مناطق مثل زحلة في تحقيق استقلال ذاتي في مجال الطاقة من خلال إنشاء شركة كهرباء خاصة بها، وهي مؤسسة كهرباء زحلة. وتستفيد زحلة من القانون 2018/107 الذي سمح لها بشكلٍ غير مباشر بإنتاج الكهرباء الخاصة بها بشرط أن تسلّم البنية التحتية للطاقة إلى مؤسسة كهرباء لبنان على المدى الطويل.[45] وبدأ هذا القانون كإجراء مؤقت ثم أصبح لاحقًا ترتيبًا فعليًا على أرض الواقع. وتواصل مؤسسة كهرباء زحلة إنتاج الكهرباء للمدينة، ويعزى نجاحها، إلى حد كبير، إلى توافقها السياسي مع التسوية الطائفية المحلية، وهو ترتيب يعتبره الخبراء إشكاليًا للغاية.[46] أما القانون المقترح الذي كان سيسمح لبيروت الإدارية بإنتاج طاقتها الخاصة، فطُرح كاستنساخ لنموذج زحلة،[47] لكنه رُفض في البرلمان وكانت مواده مثار جدلٍ واسع: فنصّ على منح تراخيص للقطاع الخاص لإنتاج الكهرباء مع إلغاء سلطة وزارة الطاقة والمياه بالكامل، وخصخصة قطاع الطاقة بشكل كامل ورسمي قبل إنشاء الهيئة الناظمة للكهرباء. كما تعرض الاقتراح لانتقادات لأنه يخدم مصالح سياسية شخصية، إذ قدمه نائب واحد فقط، ما أثار مخاوف من نشوء شبكات زبائنية تحت غطاء الخدمة العامة. وكان لافتًا أن صياغة النائب للقانون المقترح بوصفه حلاً للصالح العام، ترافقت مع اتّهامه خصومه السياسيين بعرقلته لأسباب حزبية، من دون الاعتراف بالثغرات التقنية والتنظيمية التي تضمنها الاقتراح.[48] تعكس مثل هذه المحاولات في الخطاب العام تحديين رئيسيين: ترسيخ النفوذ الطائفي والسياسي ضمن مناطق جغرافية محددة، والمخاطر التي تهدد مبدأ المساواة أمام القانون على مستوى الوطن.

في غياب قيادة وطنية قوية خلال العقد الماضي، حاولت السلطات المحلية فرض مزيد من السيطرة. فنظرت بلدية بيروت في إنشاء محطة كهرباء في منطقة الكرنتينا لتحقيق استقلال ذاتي في مجال الطاقة. وبالمثل، دعا اتحاد بلديات الضاحية الجنوبية سابقًا إلى سن قوانين تسمح للبلديات بتوليد الكهرباء الخاصة بها. وتستغل السلطات المحلية حاليًا الثغرات القانونية في قانون البلديات، لا سيما المادة 47 التي تنص على أن للمجالس البلدية الحق في اتخاذ أي إجراء ضمن اختصاصها إذا كان ذلك للصالح العام. وعلى الرغم من أن هذه المقترحات لم تُعتمد قط، إلا أنها تعكس الإحباط المحلي المتزايد من تقاعس الحكومة.

يشير مجلس بلدية بيروت واتحاد بلديات الضاحية أيضًا إلى جاذبية العمل غير الرسمي في تجاوز البطء البيروقراطي في عملية صنع السياسات الوطنية. ويبرر كثيرون عمل مشغلي المولدات في الأحياء الريادي باعتباره دليلاً على الحاجة إلى تعزيز الجهود المحلية واللامركزية، في ظل التعثر المستمر للخطط الوطنية الرسمية.

باختصار، الطاقة اللامركزية قائمة بالفعل على أرض الواقع، حتى في غياب قانون لامركزية رسمي، ولكن ثمة حاجة إلى تطبيق الأطر التنظيمية القائمة في إطار سياسة وطنية متكاملة.

كلفة الطاقة لإعادة الإعمار «كما كان»

يمثل مرسوم إعادة الإعمار الجديد 2025/410 تحديات عدة لتعافي قطاع الطاقة.[49] أولًا، تنص المادة 12 على تشجيع السكان على إعادة بناء منازلهم تمامًا كما كانت قبل الحرب.

41 L'Orient-Le Jour, "Lebanese parliament elects president after more than two years of vacancy", 9 January 2025; L'Orient-Le Jour, "Nawaf Salam accepts nomination as Lebanon's prime minister, commits to rebuilding and reforms", 24 January 2025.

42 وفقًا لمقابلة مع أحد الخبراء الذين دافعوا سابقًا عن تنفيذ قانون اللامركزية.

43 D. Aouad, "Neighborhood planning for a divided city: The case of Beirut", Urban Planning, Vol. 7(1), 2022, pp. 129141-.

44 كانت هذه التوترات واضحة خلال الحوار السياسي.

45 استفادت زحلة من القانون 2018/107 بشكل أساسي من خلال تحسين البنية التحتية والخدمات في مجال الاتصالات.

46 A. Ahmad, N. McCulloch, M. Al-Masri, and M. Ayoub, "From dysfunctional to functional corruption: The politics of decentralized electricity provision in Lebanon", Energy Research & Social Science, Vol. 86, Article 102399, 2022.

47 اقتراح القانون 2024/1541، الذي يجيز لبلدية بيروت الترخيص بإنتاج الطاقة.

48 وضاح صادق (@WaddahSadek)، في بيان مصور يشرح أسباب رفض القانون، 30 تموز/يوليو 2025، متاح على: https://x.com/WaddahSadek/status/1950538930228543813

49 يمنح المرسوم 2025/410 إعفاءات ضريبية ورسوم للأشخاص والشركات المتضررة من الحرب الإسرائيلية على لبنان. كما يعلق بعض المواعيد النهائية المتعلقة بالالتزامات الضريبية، ما يوفر إعفاءً مؤقتاً للمتضررين من الحرب.

يتطلب هذا النهج القائم على إعادة البناء على النحو السابق بشكلٍ غير مباشر تكرار الممارسات القديمة، بما فيها تلك المتعلّقة بالبنية التحتية والخدمات الطاقوية. تعد إعادة إعمار الضاحية بعد حرب عام 2006 مثالاً على هذا النهج الذي فشل في تحسين الظروف المعيشية.[50] واليوم، يواجه السكان تحديات مماثلة بموجب المرسوم 2025/410، الذي يكرر الإخفاقات نفسها.

يطرح إعادة البناء على النحو السابق إشكاليات عدة. أولاً، يضيع فرصة تحسين تخطيط وتصميم المدن والمناطق الحضرية، ومن ضمنها بيروت، من ناحية تحديث شبكة الكهرباء وتشييد مبانٍ موفرة للطاقة وتحسين الخدمات المرتبطة بالطاقة. ثانيًا، تسمح المادة 12 أيضًا بإعادة بناء المباني التي قُنّنت سابقًا على الرغم من المخالفات القائمة التي تسببت في الماضي بوضع ضغط إضافي على منظومة الطاقة الهشة أصلاً. ويؤثر ذلك خصوصًا على المناطق الحضرية مثل الضاحية، حيث لم تتضرر معظم البنية التحتية، ويتركز العمل في إعادة الإعمار الطاقوي على مستوى البنية الفوقية. وبينما تقر السلطات المحلية في الضاحية بالمشكلة الناشئة عن مخالفات البناء، تبدي تفهمًا لأوضاع السكان الذين هُجّروا خلال الحرب الأهلية اللبنانية ولم يكن أمامهم خيار سوى البناء بشكل غير قانوني. وتؤكد هذه السلطات أن مسؤولية معالجة هذه المخالفات تقع على عاتق مجلس الوزراء لأن السلطات المحلية تفتقر إلى القدرة والموارد اللازمة لذلك.

نهج إعادة الإعمار على النحو السابق لا يرسخ فقط ضعف التخطيط وهشاشة البنية التحتية، بل يُعيد أيضًا إعادة إنتاج التفاوتات القائمة. يجب أن تهدف سياسة إعادة الإعمار إلى إعادة البناء بشكلٍ أفضل، وليس مجرد استعادة ما فُقد. على الرغم من مطالبة الجمهور بالعودة السريعة والحفاظ على النسيج العمراني القديم، تُظهر التجارب السابقة أن إعادة الإعمار على النحو السابق يعيد إنتاج الهشاشة الحضرية.

علاوة على ذلك، يؤدي غياب التخطيط الاستراتيجي إلى حلول مؤقتة قصيرة الأمد تتجاهل ليس فقط الأهداف طويلة الأمد، بل حتى الاستراتيجيات متوسطة الأمد. وتتطلب معالجة أزمة الطاقة خططًا تراعي احتياجات السكان الذين نزحوا خلال الحرب في المناطق المضيفة. ويجب أن تعالج الخطة متوسطة الأجل هذه المسألة حتى تنتهي الحرب، وتُستكمل إعادة الإعمار، ويتمكن النازحون من العودة إلى ديارهم.

قد تتحول إعادة الإعمار أيضًا إلى فرصة وطنية ضائعة لبناء مبانٍ موفرة للطاقة، كما يتضح من المحاولات الفاشلة بعد حرب عام 2006 لإصلاح السياسات طويلة الأمد في قوانين البناء. فهذا هو المحور الذي دافعت عنه منظمات مثل المجلس اللبناني للأبنية الخضراء على مدى عقود من خلال مقترحات لسياسات وأطر قانونية تهدف إلى توحيد معايير البناء المستدام.[51] ومع ذلك، لم تقر مراجعات قانون البناء التي أجراها المجلس اللبناني للأبنية الخضراء منذ عام 2008، بالتعاون مع نقابة المهندسين والمديرية العامة للتنظيم المدني في البرلمان، ما يعكس الافتقار إلى الإرادة السياسية. ونتيجة لذلك، تضاءلت الدعوة في هذا المجال، ما ترك فراغًا في قيادة البناء المستدام.

حتى في الحالات التي وُجدت فيها سياسات للبناء الأخضر – مثل الحوافز للمطورين لإنشاء أبنية خضراء – بقي تطبيقها محدودًا، خصوصًا في الأحياء ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط، مثل الضاحية، حيث يربط المطورون الذين يعملون في بيئات مالية محدودة أن هذه المعايير ترفع تكاليف البناء.[52] ويعكس ذلك نقص الوعي بمعايير البناء الأخضر، فيمكن للمطورين اختيار مستوى شهادة الريادة في الطاقة والتصميم البيئي المناسب لميزانيتهم.

بالإضافة إلى ذلك، وبما يتوافق مع مشكلات الحوكمة، يشكل غياب الرقابة والتنفيذ خطرًا كبيرًا: فهو يفتح الباب أمام أسواق العقارات غير المنظمة والمطورين العقاريين الخاصين لبناء منشآت أقل كفاءة في استهلاك الطاقة مما كانت عليه سابقًا. تظهر الأدلة من الممارسات السابقة أن العديد من المطورين العقاريين أعطوا الأولوية للربح على الامتثال، من خلال تجاوز قوانين البناء لتحقيق أقصى ربح مالي.[53] وفي غياب المساءلة، ستؤدي إعادة الإعمار إلى مبانٍ تستهلك طاقة أكثر، لا أقل.

الإصلاح القانوني

بالنظر إلى النتائج الواردة في هذا القسم، تبرز حاجة ملحة إلى إصلاح أطر استعادة الطاقة القديمة في لبنان ومواءمتها مع واقع الطاقة القائم. يجب على البرلمان إقرار قانون كفاءة الطاقة المقترح ومراجعة قانون البناء الحالي القديم بما يتيح تخطيطًا طويل الأمد لإعادة الإعمار يعتمد على كفاءة الطاقة. كما يتعين عليه وضع إطار واضح للمساءلة مع تحديد الأدوار والمسؤوليات لسد الثغرات القائمة (مثل تنظيم تراخيص تركيب الألواح الشمسية) وتعزيز تطبيق قانون الطاقة اللامركزية المتجددة بين السلطات المحلية. علاوة على ذلك، ثمة حاجة إلى خطة متوسطة الأجل لمعالجة الطلب المتزايد على الطاقة في المناطق التي تستضيف النازحين بسبب الحرب.

50 Fawaz, Mona. "Hezbollah as Urban Planner? Questions To and From Planning Theory." Planning Theory, vol. 8, no. 4, 2009, pp. 323–334..

51 قانون الأبنية الخضراء هو مشروع إطار عمل وضعه مجلس لبنان للأبنية الخضراء (LGBC) لدمج معايير التخطيط والتصميم والبناء المستدامة في التشريعات الوطنية كقوانين بناء إضافية؛ نظام شهادة الأبنية الخضراء اللبناني هو نظام شهادة محلي (مختلف عن نظام الريادة في الطاقة والتصميم البيئي (LEED) أو طريقة تقييم الأداء البيئي للأبنية) اقترحه مجلس لبنان للأبنية الخضراء لتحفيز الامتثال لممارسات التصميم المستدام والبناء المستجيب للمناخ.

52 في إطار الآلية الوطنية لكفاءة الطاقة والطاقة المتجددة (NEEREA)، تم تخصيص أكثر من 42 في المئة من القروض الممنوحة حتى عام 2020 للاستثمارات في الأبنية الخضراء، ما يشير إلى إقبال كبير من قبل المطورين في مجال البناء الراقي.

53 S. Mneimneh, "A segment of Beirut's real-estate machine: Housing production and exchange in Tariq el-Jdide (19962018-)", Master's Thesis, American University of Beirut, 2019.

وينبغي التوصل إلى اتفاق حول فوائد إنتاج البلديات لطاقتها الخاصة وأضرارها، ويجب أن تبين المداهمات الجارية لمشغلي مولدات الديزل غير النظاميين الإمكانية الفعلية لتفكيك هذه الشبكات غير الرسمية أو، في حال تعذر ذلك، تقنينها. ويُفترض أن يوجه ذلك الإجراءات المستقبلية تحت إشراف وزارة الطاقة والمياه، والهيئة الناظمة للكهرباء ومؤسسة كهرباء لبنان. وبالتوازي، يتعين تفويض البلديات رسميًا بتحديد مواقع لإنشاء حدائق شمسية على مستوى الأحياء بدلاً من الاستعانة بشركات خاصة لإنتاج الطاقة.

يجب البدء فورًا في إجراء عمليات تدقيق الطاقة، وتكليف نقابة المهندسين قانونيًا بضمان أن يُنفّذ أي تركيب للطاقة المتجددة على أيدي مهندسين كهربائيين مرخّصين، يحصلون على تصاريح بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني والمعهد اللبناني للمواصفات لضمان الامتثال للمعايير الجديدة. كما يجب أن تبدأ مؤسسة كهرباء لبنان في تنفيذ نظام القياس الصافي، مع مساعدة البلديات ونقابة المهندسين في نشر الوعي، وحيثما أمكن، إلزام جميع أنظمة الطاقة المتجددة بالاتصال بالشبكة الوطنية. وأخيرًا، يتعين على السلطات المحلية ونقابة المهندسين توعية المهندسين والمطورين بمستويات ومعايير البناء الأخضر المختلفة التي يمكن اعتمادها في إعادة الإعمار.

الاقتصاد السياسي لتعافي قطاع الطاقة: الفجوات المالية والفرص الضائعة

المؤسسات العامة ضعيفة التمويل

تقل الخسائر التي تكبدها قطاع الطاقة اليوم عن التي سجلت عام 2006.[54] إذ تسبب نوع الأسلحة المستخدمة في الحرب الأخيرة بأضرار محدودة نسبيًا للبنية التحتية. فهذه المرة، لم تدمر أي محطات أو مراكز حضرية رئيسية في بيروت – على عكس ما حدث في الحرب السابقة عندما دُمر المطار – وبقيت معظم البنية التحتية سليمة باستثناء موقعي الاغتياليين اللذين تضررا بشدة في الضاحية. وأُنفق حتى الآن، أكثر من 20 مليون دولار أمريكي على إصلاحات محدودة في بعض المناطق، من ضمنها ضواحي بيروت الجنوبية.

حتى وإن كانت الخسائر في البنية التحتية محدودة، فإن إعادة الإعمار لا تزال تمثل فرصة لتحديث شبكة الكهرباء وتعزيز التخطيط العمراني الموفر للطاقة. ويجب أن تركز استراتيجيات التمويل على تعديل قوانين البناء، ودعم أنظمة الطاقة اللامركزية الرسمية، وتشجيع التمويل الصغير للمبادرات الجماعية المستدامة. فموّلت مؤسسة التمويل الدولية ومجموعة البنك الدولي سابقًا أبحاث وجهود مناصرة المجلس اللبناني للأبنية الخضراء لمراجعة النظام الوطني لتصنيف الأبنية واقتراح بديل له.[55] وعلى الرغم من عدم إقرار القوانين المقترحة للمباني الموفرة للطاقة، إلا أن هناك حاجة متجددة إلى تخصيص أموال لدعم هذه الإصلاحات القانونية.

ينبغي أن تأخذ التشريعات في الاعتبار الآثار المالية، فلا يزال البلد يعاني من أزمة مالية. وتواجه البلديات والوزارات نقصًا في التمويل، وتفتقر إلى الموارد المالية اللازمة لتوظيف خبراء مؤهلين للعمل على حلول طاقة مستدامة طويلة الأمد ودعم الشرطة البلدية في مراقبة تنفيذها. كما أن قانون البلديات الحالي لا يسمح لها بتحصيل الضرائب البلدية بكفاءة، ورفض البرلمان زيادة الضرائب البلدية بعد تراجع قيمة الليرة اللبنانية. بدلاً من ذلك، سمحت الحكومة السابقة للقطاع الخاص مثل شركة OMT، الوكيل المعتمد لويسترن يونيون في لبنان، بتحصيل الضرائب الحكومية، ما يعتبره البعض شكلاً من أشكال الخصخصة. علاوة على ذلك، قدم البرلمان إعفاءات ضريبية للأشخاص المتضررين من الحرب، ما يزيد العبء المالي على المؤسسات العامة المحلية بسبب الافتقار إلى آليات تمويل بديلة.[56] اليوم، توفر بعض المنظمات غير الحكومية الخبرة التقنية والمواد الخام لسد الثغرات المؤسسية، ولكن هذا النهج أمر غير مستدام ويؤدي إلى ما يُعرف بتحويل القطاع العام إلى منظمات غير حكومية. كما أن للمنظمات غير الحكومية أولويات لا تتوافق بالضرورة مع الأهداف المحلية أو الوطنية. فتعمل مثلاً المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على إعادة بناء المدارس والجامعات. ويزيد تعقيد هذا الواقع العقوبات المفروضة على عدة مكونات من مؤسسات الدولة وتحويل الأموال إلى بلدان أخرى تعاني من أزمات أو حروب.[57] علاوة على ذلك، فشلت بلدية بيروت الجديدة في إقامة شراكات مع المانحين المتاحين خلال الأشهر الثلاثة الماضية بسبب عدم وجود استراتيجية أو رؤية واضحة لقطاع الطاقة. فتغطي الإصلاحات قصيرة المدى التي تقدمها المنظمات غير الحكومية بعض الاحتياجات المالية، لكنها تترك شرائح كبيرة من السكان من

54 عام 2006، تكبد قطاع الطاقة نحو مليار دولار أمريكي من الإعانات الحكومية وتدمير كبير للبنية التحتية. في المقابل، تشير التقديرات الحديثة للخسائر الناجمة عن حرب 2023-2024 إلى خسائر في قطاع الطاقة تبلغ نحو 320 مليون دولار أمريكي، إلى جانب أضرار أوسع نطاقاً في الخدمات العامة الأخرى.

55 طورت مجلس لبنان للأبنية الخضراء نظام تصنيف المباني ARZ بدعم من مؤسسة التمويل الدولية والبنك الدولي لتشجيع الامتثال الطوعي وتحفيز استخدام التقنيات الخضراء في المباني التجارية.

56 تقدم OMT خدمات حكومية من خلال تحصيل الضرائب والرسوم. انظر «الضرائب والرسوم»، موقع OMT الإلكتروني، متاح على: https://omt.com.lb/en/services/governmental/taxes-fees

57 أثرت العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وكندا على محافظ البنك المركزي السابق رياض سلامة وشركائه والأشخاص والكيانات المرتبطة بحزب الله في الحوكمة المالية في لبنان وشبكات التمويل غير الرسمية؛ أنظر:

Themis, “Lebanon’s economic woes: Unravelling the crisis and FATF’s response”, July 2023.

دون دعم، ما يخلق أشكالاً جديدة من عدم المساواة. بالإضافة إلى ذلك، هناك شعور واضح من النقاشات والمقابلات التي أجريت بأن الفساد المستمر داخل بعض المؤسسات العامة يفاقم عدم المساواة. ويشيرون إلى الفساد في مؤسسة كهرباء لبنان ويدعون إلى تطبيق قانون مكافحة الفساد الذي أُقرّ عام 2018.

الانتعاش المالي للقطاع غير الرسمي

نظرًا لعدم قدرة القطاع العام حتى الآن على تقديم الدعم المالي، تدخلت مؤسسات سياسية غير رسمية مثل القرض الحسن وجهاد البناء لتقديم تعويضات مباشرة للأسر المتضررة. في الضاحية، أفاد رئيس اتحاد البلديات أن هذه الكيانات صرفت نحو 1.1 مليار دولار أمريكي على شكل مساعدات نقدية للإيجار وإصلاح المنازل. واستخدمت العديد من الأسر هذه التعويضات لإصلاح الأضرار المتعلقة بالطاقة بأنفسها، ثم أعادت توصيلها بمولدات الأحياء المحلية أو اشترت ألواحًا شمسية جديدة على مستوى الأسرة المعيشية.

كما تعافى مشغلو المولدات الخاصة في الضاحية بسرعة. فهؤلاء الذين استفادوا من أزمة الكهرباء في لبنان، يملكون الأموال اللازمة والدافع الريادي للتعافي من دون الحاجة إلى تعويض مالي. وعلى الرغم من أن هذا التحدي قائم منذ سنوات – وفي بعض المناطق منذ عقود – يُتوقع أن يصبح أقل أهمية إذا امتثل هؤلاء المزودون للتعرفات الجديدة للكهرباء. ومع ذلك، فإن تطبيق القانون وحده لا يكفي في غياب بدائل ملموسة.

التمويل الصغير لانتقالات الطاقة

لم تعد القروض المدعومة والحوافز للمطورين العقاريين متاحة، كما تجعل حالة عدم اليقين المحيطة بتعافي القطاع المصرفي في لبنان، التمويل التقليدي غير موثوق. ومع ذلك، تبرز حاجة واضحة إلى برامج التمويل الصغير التي تتجاوز دعم المطورين العقاريين والأسر الفردية لتستهدف بدلاً من ذلك إعادة إعمار مجتمعية أوسع نطاقًا تعتمد على كفاءة الطاقة.[58]

حتى الآن، لم تُوجّه أي حوافز نحو تعاونيات السكن المستدامة؛ بل انحصر التمويل بشكل ضيق في المطورين العقاريين الخاصين والأسر الفردية.[59] واعتمدت هذه النماذج إلى حد كبير على النظام المالي المنهار حاليًا ودعمت المطورين العقاريين والأفراد. وتشكل إعادة الإعمار فرصة لتقديم دعم موجه إلى المجتمعات المهمشة من خلال برامج تمويل صغير شاملة قائمة على المجتمع المحلي، خصوصًا في ظل عدم إمكانية حصول الأسر الفردية على القروض.[60] ويُفترض أن تكون خطط السداد عادلة، مع إيلاء اهتمام خاص بالفئات الضعيفة، ومراعاة التفاوتات في الدخل داخل الأحياء والمباني.

على الرغم من أن ممثلي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذكروا تمويل حلول الطاقة المجتمعية، إلا أن معايير الاختيار أو المستفيدين المحتملين من هذه البرامج الجديدة لا تزال غير واضحة.[61] ويقوم البرنامج بالتنسيق مع الحكومة لتحديد الاحتياجات والعمل وفقًا لذلك. ومع ذلك، فإن غياب رؤية وطنية يعمق التفاوتات إذا اقتصر تنفيذ هذه المشاريع على عدد محدود من المنظمات غير الحكومية الدولية. من دون رؤية واستراتيجية واضحة، سيكون لهذه الجهود تأثير محدود.

كلفة التقاعس

لا تتدفق الأموال الواردة من المغتربين اللبنانيين نحو إعادة إعمار فعالة. تقليديًا، موّل المغتربون مشاريع لتطوير بلداتهم ومدنهم.[62] غير أن التحويلات المالية المرسلة لدعم الأقارب تشهد تراجعًا. وتعزو بلديات الضاحية هذا التغيير إلى فقدان الثقة في المؤسسات العامة والنظام السياسي في البلاد.

وتظهر فرصة أخرى ضائعة في مجال خفض استهلاك الطاقة عبر التخطيط العمراني الاستراتيجي. فيمكن أن تقلل إعادة الإعمار المخطط لها بعناية الاستهلاك إذا زُوّدت المباني بتهوية

58 موقع بنت جبيل، «لمساعدة اللبنانيين من «ذوي الدخل المحدود».. رزمة قروض من مصرف الاسكان: لشراء منزل، لتركيب الطاقة الشمسية...!» 13 حزيران/يونيو 2022، https://bintjbeil.org/post/54671/

59 كانت آلية تمويل الطاقة المستدامة الأكثر شيوعًا هي الآلية الوطنية لكفاءة الطاقة والطاقة المتجددة (NEEREA)، التي كانت نشطة بين عامي 2010 و2019. سمحت هذه الآلية للكيانات التابعة للقطاع الخاص بالحصول على قروض مدعومة لأي نوع من مشاريع كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة. كانت نشطة عبر جميع البنوك التجارية اللبنانية تحت قيادة وإدارة مصرف لبنان؛ «بحلول حزيران/يونيو 2020، تمت الموافقة على أكثر من 1000 مشروع من خلال آلية تمويل NEEREA بإجمالي أكثر من 600 مليون دولار أمريكي. وتشير النتائج إلى أن نحو 76 في المئة من المشاريع كانت مخصصة للطاقة الشمسية الكهروضوئية، في حين خُصصت 42 في المئة من مبالغ القروض للأبنية الخضراء». انظر:

LCEC, "NEEREA", available at: https://www.lcec.org.lb/our-work/partners/NEEREA

60 لا يستطيع بعض سكان بيروت حالياً تحمل كلفة سوى 1-2 أمبير من الكهرباء من مولدات الديزل.

61 طور مشروع ريادة الأعمال القطرية لفرص الطاقة المتجددة الموزعة، الذي يموله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مبادرة Village 24 لتجربة نظام قياس الطاقة الشمسية الصافية بقيادة المجتمع المحلي في قرى مثل قبريخا، ما يشير إلى الاهتمام بحلول الطاقة المتجددة القائمة على المجتمع المحلي. على الرغم من صياغتها كمسودة مبادئ توجيهية، إلا أنها لا تزال تفتقر إلى تعريف رسمي للمستفيدين أو النطاق؛ قبل الحرب الأخيرة، عالج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي احتياجات اللاجئين في القرى المضيفة ومن خلال البرنامج الوطني لمكافحة الفقر.

62 J. Skulte-Ouaiss and P. Tabar, "Strong in their weakness or weak in their strength? The case of Lebanese diaspora engagement with Lebanon", Immigrants & Minorities, Vol. 33(2), 2015, pp. 141164-.

طبيعية وضوء الشمس.[63] لكن من دون تحديث قوانين البناء وفرض تدقيقات إلزامية للطاقة وتطبيق معايير صارمة لكفاءة الطاقة، لن تتحقق خطط الإعمار الموفرة للطاقة.

الإصلاح الاقتصادي والمالي

يتطلب الإصلاح المالي لقطاع الطاقة تدخلات موجهة لضمان توظيف الموارد بفعالية وشمولية. ويُفترض أن يخصص الفريق المشترك بين الحكومة ومجموعة البنك الدولي جزءًا من أموال إعادة إعمار الطاقة لصالح البلديات لتمكينها من توظيف خبراء مؤهلين والاحتفاظ بهم؛ ومؤسسات وضع المعايير والرقابة، لتعزيز دورها التنفيذي والمؤسساتي. وبالتوازي، يوصى بأن تتولى مؤسسات القطاع العام المحلية مهمة جباية الضرائب بدلاً من القطاع الخاص.

وعلى الصعيد الوطني، يجب أن تنفذ الحكومة قانون مكافحة الفساد الصادر عام 2018. كما يوصى بأن تقدم المؤسسات الحكومية حوافز للتعاونيات والمبادرات المجتمعية لتشجيع إعادة الإعمار الجماعي الموفر للطاقة. وينبغي أن تعطي الإصلاحات المالية أولوية للنهج الشمولي عبر وضع معايير واضحة وشفافة لاختيار المستفيدين، تستند أساسًا إلى مستوى الدخل.

وعلى المستوى المحلي، يتعين أن تشجع البلديات المغتربين على الاستثمار في مشاريع الطاقة المتجددة على مستوى الأحياء، مثل الحدائق الشمسية.

63 S. Cammarano, "Daylighting design for energy saving in a building", Energy Procedia, Vol. 78, 2015, pp. 3,0473,052-.

نحو إعادة إعمار موفرة للطاقة: تطوير نهج البناء «كما كان»

تناولت هذه الورقة البحثية التحديات والفرص التي تشكل سياق تعافي قطاع الطاقة في بيروت الإدارية وضواحيها الجنوبية. وهدفت إلى تحدي النهج التقليدي في إعادة الإعمار الذي يعتمد على حلول قصيرة الأمد، من خلال الدعوة إلى رؤية أكثر استشرافاً للمستقبل واستدامة. وعبر تحليل أطر الحوكمة والسياسات والهياكل الاقتصادية والمالية، أظهرت الورقة كيف يمكن للإصلاحات على هذه المستويات الثلاثة أن تنقل عملية تعافي قطاع الطاقة إلى ما هو أبعد من إعادة النسيج العمراني لبيروت إلى حالته السابقة. على الرغم من أن المنطقة المدروسة تختلف في مدى الأضرار التي لحقت بها مقارنة بمناطق أخرى تضررت من الحرب، فإن بيروت يمكن أن تتحول إلى برنامج نموذجي يُظهر كيف يمكن أن يُلهم إعادة الإعمار المستدامة والشاملة على صعيد كفاءة الطاقة المدن والبلدات اللبنانية الأخرى.

يستند هذا التقرير البحثي إلى مقابلات معمقة وحوار سياسي مع الفاعلين في القطاع العام وأصحاب المصلحة الآخرين. وبالتالي، فإن التوصيات تعتمد على حقائق عملية. إعطاء الأولوية لتنفيذ هذه الإجراءات يمكن أن يجعل التعافي الطاقوي المستدام في لبنان ممكناً، على الرغم من الانقسام السياسي القائم الذي يهيمن على مرحلة ما بعد الحرب.

الملحق

الجهات المعنية التي جرت مقابلتها من أجل إعداد هذا التقرير هي:

القطاع العام

- عضوان في البرلمان اللبناني
- رئيس اتحاد بلديات الضاحية الجنوبية
- المدير العام لاتحاد بلديات الضاحية الجنوبية
- رئيس مجلس بلدية بيروت
- عضو في مجلس بلدية بيروت

النقابات

- عضو المجلس الأعلى في نقابة المهندسين في بيروت
- رئيس فرع المهندسين الكهربائيين في نقابة المهندسين في بيروت

مراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية وهيئات وضع المعايير

- نائبة سابقة لرئيس المركز اللبناني لحفظ الطاقة
- مؤسس مشارك للمجلس اللبناني للأبنية الخضراء
- عضو في منظمة دولية غير حكومية(غير معرّف عن المنظمة بطلب منه)
- مديرة معهد الموارد الطبيعية والحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- عضو في استوديو الأشغال العامة

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميّزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.

contact@arab-reform.net
باريس - بيروت - تونس