Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 419-445
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Oversight of Government Decisions Regarding the Transition to Renewable Energy: A Study on Legality, Transparency and Accountability

***Hussein Rafiq Shafiq Al-Salehi* [*1], Ali Mashhadi [2]**

Keywords:
Oversight, Government Decisions, Renewable energy, Legality, Transparency, Accountability, Public Procurement, Rnergy Justice, Iraq.

Abstract

This study examines oversight of government decisions concerning the transition to renewable energy from a public-law perspective, focusing on three interconnected requirements: legality, transparency and accountability. The energy transition is not implemented through a single policy act; it is produced by a chain of governmental decisions on national targets, land allocation, licensing and permitting, grid access, tariff setting, procurement methods, power-purchase agreements, guarantees, incentives and project supervision. Each decision can become legally reviewable when the competent authority, legal basis, required procedure, evidentiary record and available remedies are identifiable. The study applies this framework primarily to Iraq. The Iraqi Constitution, Ministry of Electricity Law No. 53 of 2017, Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009, Investment Law No. 13 of 2006 and Public Contracts Implementation Instructions No. 1 of 2025 provide a dispersed legal basis, while a dedicated Renewable Energy Law remained under parliamentary discussion in 2026. The analysis also draws on IRENA's 2025 Energy Transition Assessment for Iraq and Iraq's updated NDC to identify regulatory fragmentation, complex permitting, weak disclosure and accountability gaps. The study argues that accelerated renewable deployment must not be achieved by relaxing legality or public oversight. Instead, faster implementation should be produced through clearer competences, a unified licensing window, transparent and competitive procurement, published tariff and grid-connection rules, disclosure of core contractual and performance information, and accessible parliamentary, financial, judicial and societal review. It proposes a decision-cycle oversight matrix covering planning, tendering, licensing, contracting, implementation and operation, thereby combining administrative efficiency with legal certainty and public accountability.

1[*] PhD Candidate in Law, University of Tehran, Aras International Campus, Iran.
2 Professor of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Please Cite This Article As: Al-Salehi, H & Mashhadi, A (2026). "Oversight of Government Decisions Regarding the Transition to Renewable Energy: A Study on Legality, Transparency and Accountability". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 419-445.

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)

مقاله بحثیه
(الصفحه ۴۴۵-۴۱۹)

الرقابة على القرارات الحكومية المتعلقة بالانتقال إلى الطاقة المتجددة: دراسة في المشروعية والشفافية والمساءلة

حسين رفيق شفيق الصالحي [۱]، علي مشهدي [۲]*

۱. طالب دكتوراه في القانون، جامعة طهران، پرديس أرس الدولي، إيران.
۲. أستاذ القانون العام والدولي، كلية الحقوق، جامعة قم، إيران. (نويسنده مسؤول) ايميل: droitenviro@gmail.com

المخلص

يتناول هذا البحث الرقابة على القرارات الحكومية المتعلقة بالانتقال إلى الطاقة المتجددة من منظور القانون العام، مركزا على ثلاثة محاور مترابطة هي المشروعية والشفافية والمساءلة. وينطلق من أن الانتقال الطاقي لا يتحقق بقرار واحد، بل عبر سلسلة من القرارات الحكومية التي تشمل تحديد الأهداف الوطنية، وتخصيص الأراضي، ومنح التراخيص، وربط المشاريع بالشبكة، ووضع التعرفة، واختيار أساليب التعاقد، وإبرام عقود شراء الطاقة، ومنح الضمانات والحوافز، ومتابعة التنفيذ. وكل حلقة في هذه السلسلة يمكن أن تكون موضع رقابة قانونية إذا أمكن تحديد الجهة المختصة، والأساس القانوني، والإجراءات الواجب اتباعها، والبيانات التي استند إليها القرار، وآليات الاعتراض والمراجعة. ويطبق البحث هذا الإطار بصورة مركزة على العراق، حيث يوفر الدستور وقانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ وقانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وتعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ أساسا قانونيا متفرقا، بينما ما يزال مشروع قانون الطاقة المتجددة في طور المناقشة البرلمانية خلال ٢٠٢٦. ويستفيد البحث من تقييم الوكالة الدولية للطاقة المتجددة للعراق لعام ٢٠٢٥ ومن المساهمة المحددة وطنيا المحدثة لبيان فجوات الترخيص والتنظيم والشفافية وتوزيع الاختصاصات. ويخلص إلى أن الرقابة الفعالة تتطلب سجلا عاما للقرارات والمشروعات، ونافذة ترخيص موحدة، ومنافسة معلنة في التعاقدات، وقواعد واضحة للتعرفة والربط بالشبكة وتخصيص الأرض، ونشر العقود ومؤشرات التنفيذ، وتدقيقا ماليا وأداء برلمانيا وقضائيا قابلا للتفعيل. كما يقترح البحث مصفوفة رقابية تغطي دورة القرار منذ التخطيط وحتى التشغيل، بحيث لا تتحول سرعة الانتقال إلى مبرر لتقليص المشروعية أو الشفافية، ولا تتحول الإجراءات الرقابية إلى عائق بيروقراطي يفرغ سياسة الطاقة من فعاليتها.

كلمات كليدى: الرقابة، القرارات الحكومية، الطاقة المتجددة، المشروعية، الشفافية، المساءلة، التعاقد العام، العدالة الطاقية، العراق.

المقدمه

لم يعد الانتقال إلى الطاقة المتجددة شأنا فنيا يقتصر على اختيار تكنولوجيا بديلة لإنتاج الكهرباء، بل أصبح مجالا كثيف القرارات الحكومية يتقاطع فيه القانون الإداري مع القانون البيئي والمالي والاستثماري وقواعد التعاقد العام. فالحكومة هي التي تحدد هدف الطاقة المتجددة، وتختار نموذج السوق، وتخصص الأرض، وتمنح الترخيص، وتقرر طريقة التعاقد، وتوافق على ربط المشروع بالشبكة، وتضع أو تعتمد التعرفة وشروط شراء الطاقة، وتمنح الحوافز أو الضمانات، ثم تراقب التنفيذ. ولذلك فإن نجاح الانتقال لا يقاس بعدد الميغاواطات المعلنة فقط، بل بمدى مشروعية القرارات التي أنشأتها، ووضوح المعلومات التي بنيت عليها، ووجود جهة يمكن مساءلتها عند التأخير أو الاختيار غير المبرر أو هدر المال العام.

تزداد أهمية هذا المنظور في العراق بسبب الجمع بين حاجة حقيقية إلى توسيع القدرة الكهربائية، واعتماد اقتصادي كبير على الوقود الأحفوري، وإمكانات مرتفعة للطاقة الشمسية، وبنية قانونية ما زالت في طور التحول. فقانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ جعل دعم استخدام الطاقة المتجددة وتشجيع الاستثمار الخاص من أهداف القطاع، بينما يقدم قانون البيئة وقانون الاستثمار وقواعد التعاقد العام عناصر قانونية موزعة على جهات متعددة. [١] وفي الوقت نفسه، تشير أحدث المناقشات النيابية لحلال ٢٠٢٦ إلى استمرار العمل على مشروع قانون خاص بالطاقة المتجددة وتحديد موقع الهيئة المقترحة وصلاحياتها، وهو ما يعكس أن البناء المؤسسي نفسه لا يزال موضوعا للتصميم والمراجعة. [٢]

[١] قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٤٤٣) لسنة ٢٠١٧؛ ومن أهدافه تنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والأجنبي للاستثمار في الإنتاج والتوزيع ودعم وتشجيع استخدام الطاقة المتجددة وتوطين صناعاتها.

[٢] قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٤٤٣) لسنة ٢٠١٧؛ ومن أهدافه تنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والأجنبي للاستثمار في الإنتاج والتوزيع ودعم وتشجيع استخدام الطاقة المتجددة وتوطين صناعاتها.قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥، ولا سيما الأحكام المتعلقة بالتخطيط البيئي والتقييم والرقابة واستخدام التقنيات النظيفة والطاقة المتجددة.

[٣] قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، ولا سيما المواد المتعلقة باختصاص الهيئة الوطنية للاستثمار، وإجازة الاستثمار، والنافذة الواحدة، ووجوب تسبيب رفض الجهة القطاعية لطلب المشروع.

[٤] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «ورشة عمل لمناقشة مشروع قانون الطاقة المتجددة»، ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٦، وفيها نوقش استحداث هيئة للطاقة المتجددة وارتباطها المؤسسي وتحديد الصلاحيات.

[٥] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «مناقشة ملاحظات الجهات المعنية بشأن مشروع قانون الطاقة المتجددة»، ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٦.

وتنبع الإشكالية من مفارقة عملية: الانتقال الطاقي يحتاج إلى سرعة، لأن تأخر المشروعات يبقي العجز الكهربائي والانبعاثات وكلفة الوقود؛ لكنه يحتاج أيضا إلى ضمانات قانونية، لأن القرارات السريعة المتعلقة بالأرض والعقود والضمانات والأسعار قد تنشئ التزامات طويلة الأجل على الخزانة والمستهلكين. ومن ثم لا يكون الاختيار بين السرعة والرقابة، بل في تصميم رقابة تجعل القرار أسرع لأنه أوضح وأكثر توقعا، لا لأنه أقل شفافية. وهذا هو المدخل الذي يتبناه البحث عند دراسة المشروعية والشفافية والمساءلة بوصفها عناصر مترابطة في دورة القرار.

أولا: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من أن الأدبيات المتعلقة بالطاقة المتجددة في العراق ركزت غالبا على الحاجة إلى الاستثمار أو دور التشريع البيئي أو الإمكانات التقنية، بينما بقيت رقابة القانون العام على القرار الحكومي نفسه أقل حضورا. فالقرار قد يكون مشروعا من حيث الهدف البيئي لكنه معيب من حيث الاختصاص أو الإجراء أو سبب الاختيار أو التعاقد، وقد يكون اقتصاديا من حيث السعر لكنه غير شفاف في معايير المفاضلة أو توزيع المخاطر. لذلك تتطلب الحوكمة القانونية للانتقال فحصا لدورة القرار بكاملها لا الاكتفاء بسلامة الغاية النهائية.

وتزداد الأهمية العملية لأن العراق قدم مساهمته المحددة وطنيا المحدثة في ٢٠٢٥، وتضمنت توجها لتوسيع الطاقة المتجددة إلى نسبة ٨,٥% بحلول ٢٠٣٠ ضمن أولويات التخفيف، إلى جانب إصلاحات في الطاقة وكفاءة الاستخدام. كما أن تقييم الوكالة الدولية للطاقة المتجددة للعراق لعام ٢٠٢٥ خلص إلى استمرار عقبات تشريعية وتنظيمية، منها غياب قانون متكامل للطاقة المتجددة عند إعداد التقرير، وتعقيد الترخيص، والحاجة إلى نافذة موحدة وإطار تنظيمي واضح. وهذا يضع مسألة الرقابة في قلب التنفيذ لا على هامشه.

ثانيا: إشكالية البحث وأسئلته

تتمثل إشكالية البحث في تحديد الكيفية التي يمكن بها إخضاع القرارات الحكومية المتعلقة بالانتقال إلى الطاقة المتجددة لرقابة فعالة تحقق ثلاثة أهداف متوازنة: احترام مبدأ المشروعية، ضمان شفافية صنع القرار والتعاقد، وتحديد المسؤولية عند الإخفاق أو الانحراف، من دون تحويل الرقابة إلى سلسلة موافقات تعطل الاستثمار.

[1] Republic of Iraq, Nationally Determined Contribution 3.0, submitted to the UNFCCC on 13 November 2025; see also NDC Partnership, Iraq country profile, noting a 22% mitigation ambition by 2035 and expansion of renewable energy to 8.5% by 2030.

[2] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2025, pp. 11-12, 35-37, 58-66.

ويتفرع عن ذلك التساؤل عن طبيعة القرارات الداخلة في الانتقال الطاقي، والمعايير القانونية لفحصها، وحدود سلطة الإدارة التقديرية في اختيار التكنولوجيا والمستثمر والتعرفة، والضمانات المطلوبة في التعاقدات طويلة الأجل، وأدوار البرلمان وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والقضاء والمجتمع في متابعة التنفيذ.

ثالثا: فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية أن أكبر مخاطر الانتقال الطاقي قانونيا لا تنشأ من نقص القواعد وحده، بل من تشتت القرار بين جهات مختلفة وعدم ربط كل مرحلة بواجب إفصاح ومسؤولية محددة. فإذا عرف من يحدد الحاجة، ومن يوافق على الموقع، ومن يمنح الترخيص، ومن يختار المتعاقد، ومن يحدد التعرفة، ومن يراقب الأداء، أصبح من الممكن تقليل التعارض والازدواج والمساءلة بعد وقوع الضرر. أما إذا ظلت هذه الوظائف متداخلة في جهاز واحد أو موزعة بلا سجل قرار موحد، فإن الرقابة اللاحقة تصبح صعبة حتى لو كانت النصوص كثيرة.

رابعا: أهداف البحث

- تحديد أنواع القرارات الحكومية التي تشكل عمليا سياسة الانتقال إلى الطاقة المتجددة.
- صياغة اختبار للمشروعية يراعي خصوصية القرارات التقنية والمالية طويلة الأجل في قطاع الكهرباء.
- تحليل الشفافية في التخطيط والترخيص وتخصيص الأرض والتعاقد والتعرفة والربط بالشبكة.
- بيان أدوار الرقابة الإدارية والبرلمانية والمالية والقضائية ومكافحة الفساد في دورة القرار.
- تقويم الإطار القانوني العراقي الراهن ومناقشات مشروع قانون الطاقة المتجددة خلال ٢٠٢٦.
- اقتراح نموذج رقابي عملي يوازن بين تسريع المشروع وبين المساءلة وحماية المال العام وحقوق المتعاملين والجمهور.

خامسا: منهج البحث وحدوده

يعتمد البحث المنهج التحليلي القانوني في فحص الدستور والتشريعات والتعليمات والوثائق الحكومية ذات الصلة، ويستخدم المنهج التطبيقي في دراسة العراق بوصفه الحالة الرئيسة، مع الاستفادة من المقارنة الوظيفية في مجالات الترخيص والشفافية والمشاركة وتسوية المنازعات. ولا يتناول البحث التصميم الهندسي للشبكات أو الجدوى الفنية للتكنولوجيا إلا بالقدر الذي يؤثر في قانونية القرار الإداري، كما لا يدرس جميع صور التحول

في النفط والغاز والنقل، بل يركز على القرارات الحكومية التي تخص إنتاج الكهرباء من المصادر المتجددة وربطها واستثمارها وتمويلها.

سادسا: الدراسات السابقة وموضع الإضافة

تناولت دراسة العبيدي والجبوري دور التشريعات البيئية العراقية في دعم الطاقة المتجددة وفق المعايير الدولية، وخلصت إلى الحاجة إلى تطوير الإطار القانوني وتحسين التمويل والبنية التحتية والوعي. كما بحثت دراسة دعج وعيسى سبل استثمار الطاقة المتجددة في العراق وأهمية توسيع الاستفادة من الموارد الشمسية والريحية. وتقدم دراسة الارتفاق في الطاقة المتجددة لعام ٢٠٢٦ مثالا على ظهور مسائل مدنية وعقارية جديدة تفرضها البنية التحتية للطاقة النظيفة وتحتاج إلى حلول تشريعية.[3]

وعلى المستوى الدولي، طورت أدبيات العدالة الطاقية مفهوم العدالة الإجرائية بوصفه ضرورة لإشراك المتأثرين وتمكينهم من الوصول إلى المعلومات ومن الاعتراض، لا مجرد توزيع منافع المشروع وتكاليفه. ' كما تظهر دراسات المشاركة في الانتقال الطاقي أن المشاركة المبكرة لا تعد قيمة ديمقراطية فقط، بل أداة لرفع جودة القرار وتقليل النزاع في المراحل اللاحقة. أما تقارير IRENA عن المزادات فتوضح أن تصميم المنافسة يحدد ليس السعر فحسب، بل توزيع المخاطر، وشروط التنفيذ، والقيمة المحلية، واحتمال إنجاز المشروع في موعده. '

وتتمثل إضافة البحث في نقل مركز التحليل من سؤال «كيف نشجع الطاقة المتجددة؟» إلى سؤال «كيف نراقب القرار الحكومي الذي يشجعها أو ينظمها أو يتعاقد عليها؟». ولهذا يبني البحث مصفوفة رقابية تمتد

[1] Salem Anwar Ahmed Al-Obaidi & Bashir Subhan Al-Jubouri, "The role of Iraqi environmental legislation in supporting renewable energy according to international standards," Al-Bayan University Journal for Legal Studies and Research, Vol. 4, No. 1, 2025, pp. 676-695, DOI: 10.65263/nww29p75.

[2] Muna Ali Daij & Ahlam Ahmed Easah, "Renewable Energy in Iraq and the Ways to Invest It," Journal of Tikrit University for Humanities, Vol. 28, No. 3, Part 4, 2021, DOI: 10.25130/jtuh.28.3.4.2021.10.

[3] Nour Kareem Khedr Abbas & Amal Ahmed Naji, "The legal adoption of renewable energy easement: A comparative study," Al-Qadisiya Journal for Law and Political Sciences, Vol. 17, Issue 2, Part 1, 2026, pp. 621-640, DOI: 10.63677/jqlap.2026.193056.

[4] Kirsten Jenkins, Darren McCauley, Raphael Heffron, Hannes Stephan & Robert Rehner, "Energy justice: A conceptual review," Energy Research & Social Science, Vol. 11, 2016, pp. 174-182, DOI: 10.1016/j.erss.2015.10.004.

[5] Xue Gao, "Unveiling and explaining the procedural justice in the policy design of renewable energy siting process in the United States," Policy Studies Journal, 2025, DOI: 10.1111/psj.12563.

[6] "Participation in Energy Transitions: A Comparison of Policy Styles," Energy Research & Social Science, Vol. 118, 2024, 103743, DOI: 10.1016/j.erss.2024.103743.

[7] IRENA & CEM, Renewable Energy Auctions: A Guide to Design, International Renewable Energy Agency, 2015, especially Vol. 5 on winner selection and Vol. 6 on sellers' liabilities and project delivery.

[8] IRENA, Renewable Energy Auctions: Design for Risk Allocation, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2026, discussing allocation of currency, offtaker, construction and completion risks in renewable energy procurement.

من التخطيط إلى التشغيل وتحدد في كل مرحلة الوثيقة الواجب نشرها، والجهة المسؤولة، ومعيار الفحص، ونوع الرقابة المتاحة.

سابعا: خطة البحث

يقسم البحث إلى أربعة مباحث. يتناول المبحث الأول طبيعة القرارات الحكومية المرتبطة بالانتقال إلى الطاقة المتجددة ومعايير المشروعية. ويخصص المبحث الثاني للشفافية في التخطيط والترخيص والتعاقد والتعرفة والبيانات. ويبحث المبحث الثالث آليات المساءلة الإدارية والبرلمانية والمالية والقضائية والنزاهة. أما المبحث الرابع فيقيم الحالة العراقية الحديثة ويقترح نموذجا رقابيا متكاملا لدورة القرار، ثم تنتهي الدراسة بخاتمة مستقلة تضم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: الإطار القانوني للقرارات الحكومية في الانتقال إلى الطاقة المتجددة

تتعدد القرارات التي تشكل الانتقال الطاقي إلى درجة تجعل وصفها جميعا بأنها «سياسة طاقة» وصفا غير كاف للرقابة. فالسياسة تتحول إلى آثار قانونية عند صدور قرار بتخصيص أرض أو منح إجازة استثمار أو الموافقة على ربط مشروع أو اعتماد تعرفة أو اختيار شركة أو توقيع عقد شراء طاقة. ولهذا يقتضي التحليل أولا تفكيك السياسة العامة إلى قرارات يمكن تحديد مصدرها وآثارها وطريق مراجعتها.

المطلب الأول: أنواع القرارات وموقعها في دورة المشروع

الفرع الأول: القرارات التخطيطية والتنظيمية

تبدأ الدورة بقرارات ذات طابع تخطيطي: تحديد نسبة الطاقة المتجددة في المزيج، اختيار أولويات التكنولوجيا، تحديد المناطق المرشحة، تقدير احتياجات الشبكة، وإدراج المشاريع في الخطة الاستثمارية والموازنة. ورغم أن بعضها قد يصدر في وثيقة سياسة عامة، فإنه يوجه لاحقا قرارات فردية ويؤثر في توزيع المال العام والفرص الاستثمارية. لذلك ينبغي أن تكون له قاعدة بيانات معلنة وتفسير لأسباب الاختيار، خصوصا إذا أدى إلى استبعاد منطقة أو تفضيل تقنية على أخرى لمدة طويلة.

في العراق، يلتقي هذا المستوى مع التزامات المناخ ومع قانون وزارة الكهرباء الذي يتضمن دعم وتشجيع الطاقة المتجددة وتنظيم مشاركة القطاع الخاص. كما يوفر قانون البيئة أساسا لإدخال الاعتبارات البيئية والتنمية

[1] قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٤٤٣) لسنة ٢٠١٧؛ ومن أهدافه تنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والأجنبي للاستثمار في الإنتاج والتوزيع ودعم وتشجيع استخدام الطاقة المتجددة وتوطين صناعاتها.

المستدامة في الخطط والبرامج. غير أن تعدد الوثائق يفرض الحاجة إلى وثيقة تخطيطية موحدة تربط هدف المساهمة الوطنية بالخطة الكهربائية وبالأهداف السنوية القابلة للقياس.

الفرع الثاني: القرارات الفردية والتعاقدية ذات الأثر المباشر

بعد التخطيط تظهر قرارات فردية أكثر قابلية للطعن: منح أو رفض الترخيص، الموافقة البيئية، تخصيص الأرض، منح إجازة الاستثمار، الموافقة على الربط بالشبكة، اختيار الفائز في المناقصة أو المزاد، اعتماد اتفاق شراء الطاقة، ومنح ضمان سيادي أو حافز مالي. وقد يجتمع في المشروع الواحد قرار إداري وعقد إداري وترخيص بيئي، ولكل منها قواعد مختلفة. ومن ثم لا يكفي القول إن المشروع «استراتيجي» لتبرير تجاوز الإجراءات، بل يجب تحديد السند القانوني لكل استثناء ومداه وسببه.

وتكمن الخطورة في أن بعض القرارات تبدو تقنية لكنها توزع منافع ومخاطر كبيرة. فقرار نقطة الربط قد يزيد كلفة المشروع أو يمنحه ميزة، وقرار التعرفة يوزع العبء بين الموازنة والمستهلك والمستثمر، وقرار الأرض قد ينقل قيمة اقتصادية كبيرة إلى مشروع معين. لذلك يجب إخضاع هذه القرارات للتسبيب وقواعد المساواة وعدم التمييز وتعارض المصالح، إضافة إلى المراجعة الفنية.

المطلب الثاني: أساس الاختصاص في النظام القانوني العراقي

الفرع الأول: الدستور وقانون وزارة الكهرباء

يضع الدستور الإطار الأعلى للموازنة بين الحق في بيئة سليمة وبين إدارة الموارد والطاقة والتنمية، ويقرر التزام الدولة بحماية البيئة والتنوع الأحيائي. ومع أن الدستور لا يستخدم مصطلح «الانتقال الطاقي»، فإن الحق البيئي ومبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون يشكلان أساسا لتقييم القرارات ذات الآثار طويلة الأجل. ويضاف إلى ذلك أن توزيع الاختصاصات الاتحادية والمحلية يفرض تنسيقا في المسائل التي تمس الأرض والبيئة والتخطيط والخدمات.

---

[1] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥، ولا سيما الأحكام المتعلقة بالتخطيط البيئي والتقييم والرقابة واستخدام التقنيات النظيفة والطاقة المتجددة.

[2] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما المواد (٣٣) بشأن الحق في بيئة سليمة والتزام الدولة بحماية البيئة، و(١١١-١١٢) بشأن إدارة موارد النفط والغاز، و(١١٤/ثالثا) بشأن رسم السياسة البيئية بالتعاون بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات.

أما قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ فيوفر الأساس القطاعي الرئيس، إذ يربط وظيفة الوزارة بتطوير المنظومة وتنظيم مشاركة القطاع الخاص ودعم استخدام مصادر الطاقة المتجددة. وتظهر أهمية هذا النص في أنه يقرر مشروعية الاتجاه نحو الاستثمار في الطاقة المتجددة، لكنه لا يحل وحده أسئلة استقلال الجهة المنظمة، وآلية تحديد التعرفة، وحق النفاذ إلى الشبكة، ومعايير تخصيص الأرض، أو تفاصيل المزادات والاعتراض عليها. ولهذا ظل مشروع القانون الخاص بالطاقة المتجددة مهما لسد هذه الفجوات.

الفرع الثاني: الاستثمار والبيئة والعقود العامة

يتقاطع قرار الطاقة المتجددة مع قانون الاستثمار عندما يكون المشروع استثماريا؛ فالهيئة الوطنية للاستثمار مسؤولة عن السياسة الاستثمارية للمشروعات الاستراتيجية، وتعمل نافذة واحدة تضم ممثلين عن الجهات القطاعية، ويجب أن يكون رفض الجهة المختصة مسببا وفق الآليات التي يقررها القانون. وهذا التنظيم مفيد للرقابة لأنه يحدد مدة ومسارا للقرار، لكنه يحتاج إلى تنسيق مع التراخيص الكهربائية والبيئية حتى لا تتحول النافذة الواحدة إلى مجرد نقطة مراسلات بين جهات متعددة.

كما يخضع المشروع لأحكام البيئة حين تكون له آثار تستدعي التقييم أو الموافقة، ويخضع تعاقد الدولة لقواعد العقود العامة. والأهم زمنيا أن تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ أصبحت نافذة في شباط/فبراير ٢٠٢٦ وحلت محل تعليمات ٢٠١٤، وهو ما يجعل أي تحليل حديث للتعاقد في مشروعات الطاقة المتجددة ملزما بالرجوع إلى الإطار الجديد لا إلى القواعد الملغاة. ومع تطبيق منصة إلكترونية موحدة للإعلانات والمناقصات في ٢٠٢٦، أصبحت الرقمنة جزءا من بنية الشفافية التعاقدية[٤].

[١] قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٤٤٣) لسنة ٢٠١٧؛ ومن أهدافه تنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والأجنبي للاستثمار في الإنتاج والتوزيع ودعم وتشجيع استخدام الطاقة المتجددة وتوطين صناعاتها.

[٢] قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، ولا سيما المواد المتعلقة باختصاص الهيئة الوطنية للاستثمار، وإجازة الاستثمار، والنافذة الواحدة، ووجوب تسبيب رفض الجهة القطاعية لطلب المشروع.

[٣] تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥، منشورة في الوقائع العراقية، العدد (٤٨٤٩) في ٢٠٢٥/١١/١٧، ونافذة اعتبارا من ٢٠٢٦/٢/١٥؛ وقد حلت محل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

[٤] وزارة التخطيط العراقية، «المنصة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات»، ورشة تطبيق أحكام تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥، ٢٣ آب/أغسطس ٢٠٢٦.

المطلب الثالث: اختبار المشروعية في القرارات الطاقية

الفرع الأول: الاختصاص والإجراء والتسبيب

أول عناصر المشروعية هو صدور القرار من الجهة المختصة. وفي الانتقال الطاقي قد يقع التداخل بين الوزارة والهيئة الوطنية للاستثمار والمحافظة والجهة البيئية والجهة المالكة للأرض والجهة المسؤولة عن الشبكة. وإذا لم يحدد القانون نقطة القرار النهائية، ارتفع خطر تضارب التعليمات أو تحميل المستثمر والجمهور كلفة التنسيق. لذلك يجب أن يبين كل قرار صفته: هل هو موافقة فنية، أم ترخيص، أم إحالة تعاقدية، أم موافقة بيئية، أم قرار مالي؟ وأن يذكر النص الذي يمنح الجهة سلطة إصداره.

أما الإجراء فيشمل الإعلان، والمهل، والاستشارات، والتقييم البيئي، وفتح العطاءات وتقييمها، والإفصاح عن تضارب المصالح، وإتاحة الاعتراض. وهذه الإجراءات ليست شكليات زائدة؛ فهي التي تجعل السبب الحقيقي للقرار قابلا للكشف. وإذا كان قرار اختيار المشروع أو المستثمر غير مسبب، تعذر التمييز بين التقدير الفني والمحاباة. لذا يقترح البحث اعتماد «مذكرة قرار» تنشر بعد كل قرار جوهري وتعرض البدائل التي درست ومعايير الاختيار وأسباب استبعاد البدائل.

الفرع الثاني: السبب والغاية والتناسب

ينبغي أن يقوم القرار على وقائع وبيانات صحيحة: حاجة كهربائية مثبتة، قدرة شبكة، مورد شمسي أو ريحي، جدوى، آثار بيئية، وتكلفة مقارنة. فإذا استند القرار إلى بيانات قديمة أو تجاهل قيدا جوهريا في الشبكة، أصبح السبب محل سؤال قانوني لا فني فقط. ويزداد ذلك وضوحا في القرارات طويلة الأجل، لأن خطأ افتراض واحد في التعرفة أو الوقود أو سعر الصرف قد ينقل كلفة كبيرة إلى المال العام.

ويقتضي التناسب أن تكون الوسيلة الإدارية مناسبة للهدف وألا تتجاوز ما يلزم لتحقيقه. فالإعفاء من المنافسة قد يكون مبررا في حالة ضيقة، لكنه لا ينبغي أن يتحول إلى قاعدة لمجرد أن المشروع متجدد. كما أن التعرفة التحفيزية قد تكون ضرورية لمرحلة ناشئة، لكن يجب مراجعتها دوريا لمنع تحول الحافز إلى ريع غير مبرر عند انخفاض تكاليف التقنية. ومن ثم فإن المشروعية في الانتقال ليست ثابتة، بل تحتاج إلى مراجعة دورية للسبب والتناسب مع تغير السوق والتكنولوجيا.

المطلب الرابع: سلطة الإدارة التقديرية وحدودها

الفرع الأول: التقدير الفني لا يعني الحصانة

تملك الإدارة بطبيعتها مساحة في اختيار مزيج الطاقة وموقع المشروع ونموذج التمويل، لأن هذه مسائل تتضمن توقعات فنية واقتصادية. لكن سلطة التقدير لا تعني إعفاءها من بيان المعلومات التي استندت إليها. يستطيع القاضي أو البرلمان أو جهاز التدقيق أن يحترم الاختيار الفني مع فحص ما إذا كانت البيانات كافية، وهل قورنت البدائل، وهل عولج تضارب المصالح، وهل احترمت الإجراءات. وهذه الرقابة على طريقة اتخاذ القرار أقل تدخلا من استبدال تقدير الإدارة، وأكثر فاعلية من تركه دون فحص.

الفرع الثاني: استقرار القرار وإمكان مراجعته

يحتاج المستثمر إلى استقرار قانوني، بينما تحتاج الدولة إلى إمكان تعديل السياسات عند تغير الأسعار أو التكنولوجيا أو الأمن الطاقي. والحل ليس في منح الإدارة حق تغيير العقود بلا قيود ولا في تجميد السياسة لعقود، بل في قواعد واضحة للمراجعة: ما الذي يمكن تغييره تنظيميا؟ ما الذي يحتاج إلى تعويض؟ كيف تعالج القوة القاهرة والتغير التشريعي؟ وما حدود الضمانات السيادية؟ ويجب أن تكون هذه القواعد معلنة قبل التنافس حتى لا تمنح ميزة لمستثمر على آخر بعد الإحالة.

المبحث الثاني: الشفافية في صنع القرار والترخيص والتعاقد

الشفافية في مشاريع الطاقة المتجددة ليست نشر خبر صحفي عن المشروع، بل إتاحة ما يكفي لفهم القرار ومراجعته: الهدف، البيانات، معايير الموقع، شروط الترخيص، طريقة التعاقد، المتنافسون المؤهلون، نتيجة التقييم، العناصر الجوهرية للعقد، مؤشرات الأداء، وتعديلات التنفيذ. وكلما كانت دورة المشروع أطول، أصبحت الشفافية المستمرة أهم من الإفصاح عند البداية.

المطلب الأول: شفافية التخطيط والبيانات

الفرع الأول: نشر الأهداف والخرائط وقدرة الشبكة

من الصعب مراقبة قرار مشروع متجدد إذا لم يكن الجمهور والمستثمرون يعرفون الخطة التي ينتمي إليها. لذلك ينبغي نشر أهداف سنوية ومرحلية، وخرائط الموارد، والمناطق ذات الأولوية، والقدرة المتاحة للربط، وخطة توسعة

الشبكة، ومعايير الاختيار بين المحافظات. ويؤكد تقييم IRENA للعراق أن تعقيد الإجراءات وضعف وضوح المسار التنظيمي من عوائق الاستثمار، وأن الإصلاح يتطلب أهدافا واضحة ونافذة ترخيص موحدة.

ويجب أن تكون البيانات في شكل قابل للاستخدام لا مجرد ملفات مشتتة. فإذا عرف المستثمر والمجتمع أن محطة معينة تقع في منطقة ذات قدرة ربط محدودة أو حساسية بيئية مرتفعة، يصبح النقاش حول قرارها موضوعيا. كما تساعد البيانات المفتوحة على منع احتكار المعرفة داخل جهة واحدة وعلى اكتشاف التناقض بين الخطط، كأن تعتمد وزارة هدفا متجددا بينما لا تخصص خطة الشبكة قدرة كافية لربطه.

الفرع الثاني: منهجية اختيار المواقع والأولويات

تخصيص الأرض للمشروع من أكثر القرارات قابلية لإنتاج النزاع، لأنه يجمع بين قيمة عقارية وأثر محلي طويل الأجل. لذلك يجب نشر معايير اختيار الموقع وبيان ما إذا كان الاختيار تم بالمفاضلة بين مواقع بديلة أو بطلب مستثمر. ويشير تقييم IRENA إلى أن تخصيص الأراضي والإجراءات المعقدة يمثلان عقبة عملية في العراق، وأن تبسيطها يحتاج إلى مسار موحد وشفاف.[2]

وتقتضي العدالة الإجرائية إشراك المتأثرين مبكرا، لا بعد اكتمال التصميم. فدراسات العدالة الطاقية تميز بين توزيع المنافع والتكاليف وبين العدالة الإجرائية التي تتطلب الاعتراف بأصحاب المصلحة وتمكينهم من المشاركة.[3] ويمكن الاستفادة من مبادئ اتفاقية آرهوس وإعلان ريو كمعيار مقارن للوصول إلى المعلومات والمشاركة والعدالة البيئية، من دون افتراض التزام العراق باتفاقية آرهوس.[4]

٦٥

[1] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 58, 63-66, recommending a unified licensing window, transparent permitting, dedicated renewable energy legislation and a central renewable energy agency.

[2] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 58, 63-66, recommending a unified licensing window, transparent permitting, dedicated renewable energy legislation and a central renewable energy agency.

[3] Kirsten Jenkins, Darren McCauley, Raphael Heffron, Hannes Stephan & Robert Rehner, "Energy justice: A conceptual review," Energy Research & Social Science, Vol. 11, 2016, pp. 174-182, DOI: 10.1016/j.erss.2015.10.004.

[4] Xue Gao, "Unveiling and explaining the procedural justice in the policy design of renewable energy siting process in the United States," Policy Studies Journal, 2025, DOI: 10.1111/psj.12563.

[5] UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 1998, Arts. 4-9. Iraq is not treated here as a Party; the Convention is used as a comparative benchmark for environmental procedural rights.

[6] Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Principle 10, concerning access to environmental information, public participation and effective access to judicial and administrative proceedings.

المطلب الثاني: شفافية الترخيص والموافقة البيئية

الفرع الأول: النافذة الواحدة بوصفها أداة رقابة لا مجرد تسهيل

توصي IRENA بإنشاء نافذة موحدة حقيقية للترخيص في العراق، وهي فكرة يمكن أن تزيد الشفافية إذا صممت كسجل قرار لا كواجهة إلكترونية فقط. ينبغي للنافذة أن تبين جميع الموافقات المطلوبة، والجهة المسؤولة، والمهلة، وحالة الطلب، وأسباب التوقف، وأن تنشر النسخة النهائية من الترخيص وشروطه. عندئذ يستطيع المستثمر معرفة أين تأخر طلبه، وتستطيع الجهة الرقابية تحديد سبب التعطيل بدلا من تبادل الجهات للمسؤولية.

ويقدم القانون الأوروبي للطاقة المتجددة مثالا مقارنا على الاتجاه نحو رقمنة إجراءات الترخيص وتحديد نقاط اتصال وإتاحة وسائل تسوية النزاع المرتبط بالتصاريح. ليست الغاية نقل النموذج، وإنما استخلاص مبدأ: [٢] كلما خصصت جهة للتنسيق وجب أن تكون مساراتها ومهلها وقراراتها قابلة للتتبع، وإلا أصبحت النافذة الواحدة طبقة إضافية لا إصلاحا.

الفرع الثاني: التقييم البيئي والمشاركة

لا تعني صفة «متجدد» أن المشروع بلا أثر بيئي. فالمحطات الشمسية الكبيرة تحتاج أرضا وقد تؤثر في استخداماتها والتنوع الأحيائي، وطاقة الرياح قد تثير آثارا مكانية، وخطوط الربط والتخزين لها مخاطرها. ويشير عرض IRENA لمشروع القانون العراقي إلى اشتراط التقييم البيئي للمشروعات المتجددة، وهو اتجاه مهم لمنع افتراض النظافة المطلقة للتكنولوجيا. [٣]

ويجب أن يرتبط التقييم بإمكانية الوصول إلى المعلومات والرد على الملاحظات. المشاركة التي تأتي بعد حسم الموقع والمستثمر تكون أقرب إلى الإخطار منها إلى المشاركة. لذلك يقترح البحث مرحلتين: مشاركة مبكرة عند اختيار المنطقة، ثم مشاركة مشروع محدد عند دراسة الأثر. ويجب أن ينشر القرار النهائي كيف عالج الملاحظات الجوهرية، لأن مجرد تلقي التعليقات من دون إظهار أثرها لا يحقق الشفافية.

---

[1] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 58, 63-66, recommending a unified licensing window, transparent permitting, dedicated renewable energy legislation and a central renewable energy agency.

[2] Directive (EU) 2023/2413 amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of energy from renewable sources, especially the provisions on digital permit-granting, contact points and access to dispute-settlement procedures.

[3] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 35-37, discussing Law No. 53 of 2017, the draft renewable energy law, environmental impact assessment, licensing and the proposed Renewable Energy Authority.

المطلب الثالث: شفافية التعاقد والمنافسة

الفرع الأول: اختيار أسلوب التعاقد

غالبا ما تشكل عقود الطاقة المتجددة التزاما طويل الأجل، ولذلك فإن قرار اختيار أسلوب التعاقد نفسه يحتاج إلى تسبيب. أصبحت تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ هي الإطار النافذ في العراق منذ شباط/فبراير ٢٠٢٦، وترافقها ضوابط ووسائل إعلان إلكتروني موحد. [٢] ومن ثم يجب أن يظهر في ملف المشروع لماذا اختيرت المناقصة أو المنافسة أو أي أسلوب استثنائي، وما الضمانات المقابلة عند تقليص المنافسة.

توضح خبرة المزادات الدولية أن المنافسة لا تقتصر على الحصول على أقل سعر؛ فمعايير التصميم تؤثر في أهلية المتنافسين، ومعدل إنجاز المشاريع، وتوزيع المخاطر، والقيمة المحلية، وجودة الربط بالشبكة. [٣] لذلك لا ينبغي أن يكون معيار السعر وحده حاكما في مشروعات طويلة الأجل إذا كان من شأنه تشجيع عروض غير قابلة للتمويل أو التنفيذ.

الفرع الثاني: إعلان نتائج التقييم والعناصر الجوهرية للعقد

الشفافية الحقيقية تبدأ بعد فتح العطاءات. ينبغي نشر أسماء المتنافسين المؤهلين، والمعايير وأوزانها، والنتيجة النهائية، وأسباب الاستبعاد الجوهرية، ثم نشر ملخص للعقد يتضمن القدرة، السعر أو منهجية التسعير، مدة العقد، الضمانات، تاريخ التشغيل المستهدف، الجزاءات، المسؤول عن الربط، ومخاطر العملة أو الوقود إن وجدت. ولا يلزم نشر الأسرار التجارية التفصيلية، لكن لا يجوز استخدام السرية لإخفاء التزامات تقع آثارها على المال العام أو تعرفة الكهرباء.

وتزداد هذه الحاجة في البلدان النامية لأن عقود شراء الطاقة قد تتضمن ضمانات سيادية أو التزامات دفع طويلة الأجل. ويبين تقرير IRENA لعام ٢٠٢٦ أن تصميم المزاد يحدد عمليا من يتحمل مخاطر العملة

[١] تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥، منشورة في الوقائع العراقية، العدد (٤٨٤٩) في ٢٠٢٥/١١/١٧، ونافذة اعتبارا من ٢٠٢٦/٢/١٥؛ وقد حلت محل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

[٢] وزارة التخطيط العراقية، «المنصة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات»، ورشة تطبيق أحكام تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥، ٢٣ آب/أغسطس ٢٠٢٦.

[3] IRENA & CEM, Renewable Energy Auctions: A Guide to Design, International Renewable Energy Agency, 2015, especially Vol. 5 on winner selection and Vol. 6 on sellers' liabilities and project delivery.

[4] IRENA, Renewable Energy Auctions: Status and Trends Beyond Price, International Renewable Energy Agency, 2019, pp. 13-35, on auction design, competition, socio-economic objectives and timely project completion.

والمشتري الحكومي والتأخير والتمويل، وأن نقل المخاطر كلها إلى الدولة قد يخفض السعر الظاهر لكنه يرفع التزامها الحقيقي. لذلك يجب أن تراجع أجهزة التدقيق القيمة المتوقعة للمخاطر لا السعر الاسمي فقط.

المطلب الرابع: شفافية التعرفة والربط والحوافز

الفرع الأول: التعرفة وعقود شراء الطاقة

قرار التعرفة من أكثر القرارات حساسية لأنه يحدد دخل المشروع وكلفة الطاقة على الجهة المشترية. ويجب أن تكون منهجية التعرفة معلنة، وأن تبين ما إذا كانت ثابتة أم مرتبطة بالتضخم أو العملة، وكيف توزع مخاطر تغير القوانين والضرائب. وإذا استخدم مزاد تنافسي لاختيار السعر، فيجب نشر قواعد التسوية ومتى يجوز إعادة التفاوض. أما إعادة التفاوض غير المنشورة بعد الفوز فقد تفرغ المنافسة من معناها.

وتوصي IRENA للعراق بقواعد تسعير متوقعة وقابلة للتطبيق وضمانات إيراد واضحة إلى جانب إصلاحات الترخيص والتشريع. ومع ذلك ينبغي تصميم الحافز بما يمنع المغالاة: دعم[٢] مؤقت ومراجع دوريا، مع فصل المساعدة المخصصة لصغار المنتجين عن عقود المحطات الكبيرة التي تستطيع المنافسة.

الفرع الثاني: النفاذ إلى الشبكة والحوافز المالية

الربط بالشبكة ليس قرارا فنيا محايدا إذا كانت القدرة محدودة؛ فهو يحدد أي مشروع يستطيع البيع ومتى. لذلك تحتاج قواعد الربط إلى معايير معلنة للدور، والتكلفة، وأولوية المعالجة، وتوزيع كلفة التوسعة. وينبغي نشر أسباب رفض الربط أو تأجيله، وإتاحة مسار اعتراض فني مستقل نسبيا عن الجهة التي قد تكون في الوقت نفسه مشتريا للطاقة ومشغلا للشبكة.

أما الإعفاءات والقروض والضمانات فيجب أن تعامل كموارد عامة قابلة للرقابة. وقد ناقشت لجنة الكهرباء والطاقة النيابية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٦ مبادرة البنك المركزي للطاقة المتجددة، وتخفيف الإجراءات، والتعرفة الجمركية على منظومات الطاقة الشمسية، وهو مثال واضح على أن قرارات التحفيز المالي أصبحت جزءا من سياسة القطاع وتحتاج إلى مؤشرات لقياس أثرها. [٣]

[1] IRENA, Renewable Energy Auctions: Design for Risk Allocation, 2026, emphasizing that auction design determines how sovereign, currency, offtaker, completion and development risks are distributed between the State and private developers.

[2] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 58, 63-66, recommending a unified licensing window, transparent permitting, dedicated renewable energy legislation and a central renewable energy agency.

[٣] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «مشروع قانون الطاقة المتجددة وموازنة وزارة الكهرباء والبرنامج الحكومي»، ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٦.

المبحث الثالث: المساءلة عن قرارات الانتقال إلى الطاقة المتجددة

لا تكتمل الشفافية من دون جهة تستطيع تحويل المعلومة إلى أثر. والمساءلة في الانتقال الطاقي متعددة المستويات: الإدارة تراجع قراراتها، البرلمان يسائل عن السياسة، ديوان الرقابة المالية يتتبع المال والأداء، هيئة النزاهة تتعامل مع الفساد وتعارض المصالح، القضاء يراجع المشروعية، والجمهور يراقب من خلال البيانات والمشاركة. وتزداد الفاعلية عندما تستعمل هذه الجهات ملفا معلوماتيا واحدا بدلا من أن يعمل كل جهاز على بيانات منفصلة.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية والمؤسسية

الفرع الأول: الفصل بين صنع السياسة والتنظيم والتنفيذ

تظهر إحدى المعضلات حين تجمع الجهة نفسها أدوار واضع السياسة والمنظم والمشتري والمشرف على الشبكة. فحتى إذا تصرفت بنزاهة، تنشأ مشكلة مؤسسية في مراجعة قرارها. ويشير تقييم IRENA إلى الحاجة إلى هيئة مركزية متخصصة بالطاقة المتجددة وتحديد مهامها بوضوح.[1] كما أن ورشة مجلس النواب في أيلول/سبتمبر ٢٠٢٦ ناقشت صراحة مسألة استحداث هيئة للطاقة المتجددة وموقع ارتباطها بوزارة الكهرباء أو مجلس الوزراء.[2]

الفرع الثاني: رقابة الأداء وتصحيح الانحراف

يجب ألا تنتهي الرقابة الإدارية عند توقيع العقد. لكل مشروع خط أساس: موعد الإغلاق المالي، بدء الإنشاء، الربط، التشغيل التجاري، القدرة الفعلية، التوفر، الإنتاج، وكفاءة الأداء. وتحتاج الجهة الحكومية إلى لوحة متابعة تنشر مؤشرات مختصرة، مع نظام إنذار عند التأخر. ويجب أن ترتبط كل حالة تأخير بقرار: منح مهلة، تطبيق جزاء، تعديل برنامج، أو سحب المشروع، مع تسبيب يوضح لماذا اختير الإجراء.

[1] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 58, 63-66, recommending a unified licensing window, transparent permitting, dedicated renewable energy legislation and a central renewable energy agency.

[2] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «ورشة عمل لمناقشة مشروع قانون الطاقة المتجددة»، ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٦، وفيها نوقش استحداث هيئة للطاقة المتجددة وارتباطها المؤسسي وتحديد الصلاحيات.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية والمالية

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على السياسة والبرنامج

يمتلك مجلس النواب أدوات السؤال والاستضافة والاستجواب والمناقشة واللجان، وتظهر ممارسته الحديثة أن لجنة الكهرباء والطاقة تتابع مشروع قانون الطاقة المتجددة وموازنة وزارة الكهرباء والبرنامج الحكومي وتستضيف الجهات المختصة.[١] غير أن الرقابة تصبح أكثر دقة إذا تلقت اللجنة تقريرا نصف سنوي أو سنوي يبين لكل مشروع: المرحلة، الكلفة، مصدر التمويل، الموعد، نسبة الإنجاز، القدرة، سبب التأخير، التعديل التعاقدي، والالتزام التالي.

الفرع الثاني: ديوان الرقابة المالية وتدقيق القيمة مقابل المال

يمنح قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي للديوان اختصاصا واسعا بفحص المال العام والعقود والقرارات والوثائق الإدارية وكفاءة استخدام الموارد.[٢] وهذا يجعله مناسبا لتدقيق مشروعات الطاقة المتجددة[٣] من زاويتين: سلامة إجراءات التعاقد، وكفاءة القرار الاقتصادي. فالصفقة قد تكون صحيحة حسابيا لكنها تتضمن ضمانات أو التزامات مستقبلية تجعل كلفتها أعلى من البدائل.

لذلك يقترح البحث اعتماد «تدقيق دورة الحياة» للمشروع، بحيث يحتسب السعر المعلن مع الضمانات وتكاليف الشبكة والأرض والدعم ومخاطر العملة والتأخير. كما يجب تدقيق التعديلات بعد التعاقد، لأن المنافسة قد تكون شفافة عند الإحالة ثم تتغير القيمة الفعلية عبر أوامر تغيير أو تمديدات أو إعادة تفاوض. وتوفر دراسات المزادات الحديثة أساسا لفهم أن توزيع المخاطر عنصر من السعر وليس مسألة عقدية منفصلة.

---

[١] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «لجنة الكهرباء النيابية تناقش مشروعي قانون الطاقة المتجددة وتعديل قانون وزارة الكهرباء»، ٢١ تموز/يوليو ٢٠٢٦.

[٢] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «تواصل حواراتها التشريعية بشأن قانون تنظيم الطاقة المتجددة»، ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٦.

[٣] قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل، ولا سيما المواد (٢)، (٣)، (٤)، (١٠) المتعلقة بالمخالفة المالية والرقابة على المال العام وتدقيق العقود والقرارات والوثائق وكفاءة استخدام الموارد.

[4] IRENA, Renewable Energy Auctions: Design for Risk Allocation, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2026, discussing allocation of currency, offtaker, construction and completion risks in renewable energy procurement.

المطلب الثالث: النزاهة ومنع تضارب المصالح

الفرع الأول: نقاط المخاطر في دورة القرار

تتركز مخاطر الفساد أو تضارب المصالح في مراحل معينة: اختيار الموقع قبل الإعلان، صياغة مواصفات تناسب شركة بعينها، التأهيل، التقييم، منح استثناء من المنافسة، إعادة التفاوض، الموافقة على الربط، تسليم الأرض، وصرف الضمانات. ولهذا يجب ألا تكون الرقابة العامة متساوية في كل المراحل؛ بل ينبغي زيادة مستوى الإفصاح والمراجعة عند نقاط المخاطر الأعلى.

الفرع الثاني: البيانات المفتوحة كأداة وقاية

الوقاية أرخص من التحقيق اللاحق. فإذا نشرت الجهة خطة المشتريات، ووثائق التأهيل، والنتيجة، وملخص العقد، وتعديلات التنفيذ، يستطيع السوق والأجهزة الرقابية اكتشاف الأنماط غير المعتادة. كما أن منصة الإعلانات والمناقصات الموحدة التي تعمل وزارة التخطيط على تطبيقها في ٢٠٢٦ توفر أساسا تقنيا يمكن توسيعه ليشمل بيانات الأداء بعد الإحالة، لا مرحلة الإعلان وحدها.[١]

المطلب الرابع: الرقابة القضائية وحق الاعتراض

الفرع الأول: قابلية القرار للطعن

تظهر المنازعة في الطاقة المتجددة في صور متعددة: مستثمر يطعن في رفض الترخيص أو الاستبعاد من المنافسة، مجتمع يعترض على موقع أو تقييم بيئي، جهة متعاقدة تنازع في جزاء أو سحب عمل، أو متضرر يطلب مراجعة قرار إداري يمس حقه أو مصلحته. وتختلف الجهة القضائية والمسار بحسب طبيعة النزاع، لكن المبدأ الجامع هو ألا تتحول عبارة «سياسة الطاقة» إلى وسيلة لتحصين قرارات فردية من المراجعة.

ويمثل التسبيب المكتوب أساسا للرقابة القضائية؛ فالقاضي لا يستطيع فحص السبب والتناسب إذا لم يعرف لماذا اختارت الإدارة هذا المسار. لذلك ينبغي أن يكون لكل قرار رئيس ملف يتضمن السلطة القانونية والوقائع والتقييم الفني والمالي والبدائل والاعتراضات والرد عليها. ويحد هذا الملف أيضا من الميل إلى تبرير القرار لاحقا بأسباب لم تكن موجودة وقت اتخاذه.

[١] وزارة التخطيط العراقية، «المنصة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات»، ورشة تطبيق أحكام تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥، ٢٣ آب/أغسطس ٢٠٢٦.

الفرع الثاني: التظلم السريع في مشروعات ذات حساسية زمنية

قد يؤدي بطء الطعن إلى فقدان جدواه، خصوصا في المناقصات أو الربط بالشبكة. ولذلك يجب إنشاء تظلم إداري قصير المدة أمام جهة مختلفة عن لجنة القرار، مع وقف محدود للإجراءات عند وجود أسباب جدية، ثم إتاحة القضاء وفق القواعد العامة. ويقدم الاتجاه الأوروبي نحو إتاحة إجراءات واضحة لتسوية منازعات الترخيص في الطاقة المتجددة مثالا على الجمع بين السرعة والحق في المراجعة.[1]

المبحث الرابع: تقويم الحالة العراقية ونموذج رقابي مقترح

تكشف الحالة العراقية عن مرحلة انتقال تشريعي ومؤسسي حقيقية. فالإطار القائم يقر دعم الطاقة المتجددة ويتيح الاستثمار، لكن القانون الخاص ما يزال محل مناقشة نيابية، بينما تطالب التقييمات الدولية بتبسيط الترخيص وتحديد جهة تنظيمية وقواعد واضحة للربط والتسعير والاستثمار. لذلك فإن اللحظة الحالية مناسبة لتصميم الرقابة بالتوازي مع التشريع، بدلا من إضافة الضمانات بعد ظهور المشكلات.

المطلب الأول: قراءة الواقع القانوني والمؤسسي في ٢٠٢٦

الفرع الأول: من قانون وزارة الكهرباء إلى مشروع القانون الخاص

يؤكد تقييم IRENA أن قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ يوفر أساسا لدعم الطاقة المتجددة، لكنه ليس قانونا تفصيليا للسوق المتجدد، وأن مشروع القانون الخاص كان يتجه إلى تنظيم الإنتاج والبيع وربط الشبكة والحوافز واستحداث هيئة متخصصة.[2] ومنذ ذلك التقييم استمرت المناقشات البرلمانية؛ فقد ناقشت لجنة الكهرباء في تموز/يوليو ٢٠٢٦ مشروع القانون إلى جانب تعديل قانون وزارة الكهرباء،[3] ثم توسعت في أيلول وتشرين الأول في بحث موقع الهيئة والاختصاصات وملاحظات الجهات الحكومية والفنية.[4][5]

[1] Directive (EU) 2023/2413 amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of energy from renewable sources, especially the provisions on digital permit-granting, contact points and access to dispute-settlement procedures.

[2] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 35-37, discussing Law No. 53 of 2017, the draft renewable energy law, environmental impact assessment, licensing and the proposed Renewable Energy Authority.

[3] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «لجنة الكهرباء النيابية تناقش مشروعي قانون الطاقة المتجددة وتعديل قانون وزارة الكهرباء»، ٢١ تموز/يوليو ٢٠٢٦.

[4] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «ورشة عمل لمناقشة مشروع قانون الطاقة المتجددة»، ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٦، وفيها نوقش استحداث هيئة للطاقة المتجددة وارتباطها المؤسسي وتحديد الصلاحيات.

[5] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «مناقشة ملاحظات الجهات المعنية بشأن مشروع قانون الطاقة المتجددة»، ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٦.

الفرع الثاني: ملاحظات البحث النيابي والتقييم الدولي

أعدت دائرة البحوث والدراسات النيابية في ٢٠٢٣ ملاحظة قانونية على مشروع قانون الطاقة المتجددة تناولت تعريفات المشروع ونطاقه وأهدافه وبنيته وبعض مواضع عدم الاتساق والحاجة إلى صياغة أوضح. كما يبين تقرير لجنة الكهرباء والطاقة لعام ٢٠٢٤ استمرار المناقشات مع خبراء ومؤسسات وممثلي وزارة الكهرباء بشأن القانون وآليات الكربون والقياس والتعديلات المطلوبة.[٢]

ويأتي تقييم IRENA لعام ٢٠٢٥ من زاوية مكملة، إذ يشخص تعقيد الترخيص وغياب القانون المتكامل عند إعداد التقرير، ويقترح قانونا خاصا ونافذة موحدة وهيئة للطاقة المتجددة وقواعد شفافة للربط والتسعير والاستثمار. تقاطع الملاحظات الوطنية والدولية يعطي أساسا قويا[٣] للإصلاح: المشكلة ليست غياب الرغبة في الانتقال، بل تحويلها إلى قواعد إدارية قابلة للتوقع والمراجعة.

المطلب الثاني: مواءمة الانتقال مع الالتزامات المناخية والطاقة

الفرع الأول: ربط هدف الطاقة المتجددة بالمساهمة الوطنية

لا ينبغي أن يكون قانون الطاقة المتجددة منفصلا عن المساهمة المحددة وطنيا. فالمساهمة العراقية المحدثة تحدد توسع الطاقة المتجددة ضمن مسار التخفيف، وتعرض NDC Partnership هدفا يصل إلى ٨,٥% من الطاقة المتجددة بحلول ٢٠٣٠ ضمن أولويات التنفيذ. وهذا الهدف يصلح نقطة بدء للرقابة إذا ترجم إلى قدرة سنوية[٤] ومشروعات وربط وتمويل، أما إذا بقي نسبة وطنية مجملة فلن يمكن تحديد سبب الإخفاق أو الجهة المسؤولة عنه.

لذلك ينبغي لمجلس الوزراء اعتماد جدول تنفيذي يربط بين الهدف الوطني والخطة الكهربائية. ويجب أن يتضمن كل عام قدرة متوقعة تدخل الخدمة، وقدرة تحتاج إلى مزاد أو استثمار، وحجم الشبكة المطلوبة، والأرض،

[١] مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث والدراسات النيابية، قسم الدراسات القانونية، عمار رحيم الكناني، «ملاحظة قانونية بشأن تنظيم مشروع قانون الطاقة المتجددة»، آب/أغسطس ٢٠٢٣، ص ١–٤.

[٢] مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، تقرير أعمال الدورة الانتخابية الخامسة، السنة التشريعية الثالثة، الفصل التشريعي الأول، ٢٠٢٤، ص ١٢٣ وما بعدها، بشأن مناقشات مشروع قانون تنظيم الطاقة المتجددة والاستضافات ذات الصلة.

[3] IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, 2025, pp. 58, 63-66, recommending a unified licensing window, transparent permitting, dedicated renewable energy legislation and a central renewable energy agency.

[4] Republic of Iraq, Nationally Determined Contribution 3.0, submitted to the UNFCCC on 13 November 2025; see also NDC Partnership, Iraq country profile, noting a 22% mitigation ambition by 2035 and expansion of renewable energy to 8.5% by 2030.

والتمويل، ومؤشر التأخير. وبهذه الطريقة يصبح البرلمان والجمهور قادرين على التمييز بين التأخر في التعاقد والتأخر في الربط والتأخر في التمويل.

الفرع الثاني: الانتقال العادل والآثار الاجتماعية

لا تكتمل الرقابة إذا اختزلت القرار في ميغاواط وسعر. فالانتقال يغير أماكن الاستثمار وفرص العمل وقد يؤثر في منتجي الكهرباء المحليين وأسعار المستهلك والأراضي. وتقدم العدالة الطاقية إطارا مفيدا بثلاثة أبعاد مترابطة: عدالة توزيع المنافع والأعباء، وعدالة الاعتراف بالفئات المتأثرة، وعدالة الإجراءات التي تضمن المشاركة والشفافية.[١]

المطلب الثالث: مصفوفة الرقابة على قرار الطاقة المتجددة

الفرع الأول: مراحل المصفوفة

يقترح البحث «مصفوفة الرقابة على قرار الطاقة المتجددة» بوصفها أداة إلزامية ترافق كل مشروع حكومي أو مشروع يحتاج إلى موافقة حكومية رئيسة. تتكون المصفوفة من سبع مراحل: التخطيط، اختيار الموقع، الترخيص البيئي والفني، التعاقد أو منح الإجازة، إبرام العقد والضمانات، التنفيذ والربط، ثم التشغيل والتقييم. وفي كل مرحلة تسجل الجهة المختصة، النص القانوني، الوثائق، المهلة، البيانات التي بني عليها القرار، الاعتراضات، والقرار النهائي.

الفرع الثاني: مؤشرات الرقابة الأساسية

يقترح البحث مجموعة مؤشرات موحدة: مدة الترخيص، عدد الجهات التي تطلب موافقتها، نسبة الطلبات المحسومة في الموعد، عدد المشروعات المتعاقد عليها بالمنافسة، متوسط السعر، نسبة العقود التي عدلت بعد الإحالة، قيمة الضمانات السيادية، مدة تخصيص الأرض، مدة الربط، نسبة المشروعات التي دخلت التشغيل في الموعد، القدرة المخططة والمنجزة، وحجم الجزاءات أو التعويضات. هذه المؤشرات تحول الحديث عن «البيروقراطية» أو «التأخير» إلى بيانات قابلة للمقارنة.

كما ينبغي إضافة مؤشرات شفافية: نشر الخطة، نشر وثيقة المنافسة، نشر نتيجة التقييم، نشر ملخص العقد، نشر التعديلات، ونشر الأداء. ويستطيع ديوان الرقابة المالية والبرلمان استخدام المؤشرات نفسها، ما يمنع

[1] Kirsten Jenkins, Darren McCauley, Raphael Heffron, Hannes Stephan & Robert Rehner, "Energy justice: A conceptual review," Energy Research & Social Science, Vol. 11, 2016, pp. 174-182, DOI: 10.1016/j.erss.2015.10.004.

اختلاف الروايات بين الجهات. أما إذا أضيفت منصة إلكترونية موحدة للتراخيص والعقود والأداء، فإن الرقابة تصبح أقرب إلى الوقت الحقيقي بدلا من انتظار التقرير السنوي.

المطلب الرابع: النموذج المؤسسي المقترح

الفرع الأول: جهة تنظيمية ونافذة تنفيذية

إذا اتجه المشرع إلى إنشاء هيئة للطاقة المتجددة، فينبغي أن يحدد وظيفتها بدقة. يقترح البحث أن تتولى وضع القواعد التنظيمية والنافذة الموحدة وسجل التراخيص والمشروعات والمعايير الفنية والإفصاح، بينما تبقى السياسة العامة لدى مجلس الوزراء والوزارة، وتنفصل عمليات الشراء والتعاقد في الشركات أو الجهات المختصة وفق قواعد العقود العامة. وبهذا لا تجمع الهيئة بين التنظيم والفوز في العقود أو تشغيل المشروعات.

الفرع الثاني: مجلس رقابي متعدد الجهات

يقترح البحث مجلسا رقابيا صغيرا لا يتولى التنفيذ، يضم ممثلين قانونيين وفنيين من وزارة الكهرباء والبيئة والتخطيط والمالية وديوان الرقابة المالية والهيئة الوطنية للاستثمار، مع آلية لإشراك المحافظات عند الحاجة. وظيفته مراجعة التقرير ربع السنوي للمحفظة المتجددة، وتحديد حالات التعثر النظامي التي تتكرر في عدة مشاريع، واقتراح إصلاح قاعدة أو إجراء بدلا من معالجة كل مشروع منفردا.

المطلب الخامس: الرقابة على العقود والضمانات طويلة الأجل

الفرع الأول: سجل الالتزامات المالية المستقبلية

قد لا يظهر عبء مشروع الطاقة المتجددة كاملا في موازنة سنة التعاقد؛ فالتزام شراء الطاقة أو الضمان السيادي يمتد سنوات. لذلك يجب على وزارة المالية إنشاء سجل للالتزامات المستقبلية المرتبطة بعقود الطاقة، يبين السيناريو الأساسي والحد الأقصى للتعرض ومخاطر العملة والتعويضات. ويتيح هذا السجل للبرلمان وديوان الرقابة المالية معرفة الالتزام الحقيقي قبل الموافقة على توسع جديد.

الفرع الثاني: تعديل العقد وإعادة التفاوض

من أكثر النقاط حساسية تعديل العقد بعد المنافسة. إذا تغير السعر أو المدة أو نطاق الضمان أو المسؤولية عن الربط، فقد تصبح الصفقة مختلفة عما تنافس عليه المتقدمون. لذلك يجب أن يحدد القانون أو التعليمات متى يعد التعديل جوهريا ويحتاج إلى موافقة أعلى أو إعادة منافسة. كما يجب نشر ملخص لكل تعديل يوضح سببه وأثره المالي والزمني.

ويجب أن تتضمن العقود مؤشرات تنفيذ واضحة وجزاءات متناسبة، مع السماح بتمييز التأخير الحكومي عن تأخير المستثمر. وتساعد هذه البنية في حماية المشروع الجيد من العقوبات غير العادلة، وفي الوقت نفسه تمنع تمديدات متكررة بلا مسؤولية. فالهدف من المساءلة ليس معاقبة المستثمر أو الإدارة، بل حفظ التوازن الذي قامت عليه المنافسة الأصلية.

المطلب السادس: المشاركة المجتمعية والوصول إلى العدالة

الفرع الأول: من الاستشارة إلى المشاركة المؤثرة

يكون أثر المشاركة أكبر إذا بدأت قبل اختيار الموقع النهائي. ويجب إخطار المجتمع ببدائل الموقع، والآثار المحتملة، ومنافع المشروع، وفرص العمل، وخطوط النقل، ثم إتاحة مدة معقولة للتعليق. وتظهر الأدبيات الحديثة أن المشاركة المبكرة يمكن أن تزيد قبول المشروع وتكشف معلومات محلية لا تظهر في الدراسات المركزية.

الفرع الثاني: الحق في الاعتراض والحماية من التعطيل الكيدي

إتاحة الاعتراض لا تعني فتح المشروع لطعون لا نهاية لها. يمكن تنظيم المهل والصفة والمصلحة، وفرض تقديم أسباب محددة، وتمكين الجهة من رفض الطلبات المتكررة التي سبق حسمها. وفي المقابل يجب ألا تستخدم السرعة لمنع المجتمع أو المنافس من الوصول إلى المستندات اللازمة للطعن. التوازن يتحقق بملف قرار منشور ومهل قصيرة وقاض أو جهة تظلم قادرة على الفصل السريع.

الخاتمة

يتضح من البحث أن الانتقال إلى الطاقة المتجددة لا يخلق فقط مشروعات جديدة، بل يعيد توزيع السلطة داخل قطاع الطاقة. فالحكومة تنتقل من إدارة منظومة كهربائية يغلب عليها الإنتاج التقليدي إلى إدارة سوق أكثر تنوعا يشارك فيه المستثمرون والمنتجون الصغار والممولون وأصحاب الأراضي والمستهلكون. وكلما زاد عدد الفاعلين أصبحت جودة القواعد التي تحكم القرار أهم من قدرة جهة واحدة على التحكم في النتائج. ولهذا فإن المشروعية والشفافية والمساءلة ليست قيودا خارجية على الانتقال، بل شروطا لاستقراره وقابليته للتمويل وقبول المجتمع به.

[1] "Participation in Energy Transitions: A Comparison of Policy Styles," Energy Research & Social Science, Vol. 118, 2024, 103743, DOI: 10.1016/j.erss.2024.103743.

أولا: النتائج

- الانتقال إلى الطاقة المتجددة هو سلسلة قرارات إدارية ومالية وتعاقدية، وليس قرار سياسة واحدا؛ لذلك يجب أن تمتد الرقابة إلى جميع مراحل المشروع.
- القانون العراقي يوفر أسسا متفرقة للطاقة المتجددة عبر الدستور وقانون وزارة الكهرباء وقانون البيئة وقانون الاستثمار والعقود العامة، لكنه ما يزال يحتاج إلى إطار خاص أكثر تكاملا.
- مشروع قانون الطاقة المتجددة ظل محل مناقشة نيابية فعلية خلال ٢٠٢٦، ولا سيما بشأن الهيئة المقترحة وتوزيع الاختصاصات، ما يجعل تصميم الرقابة مسألة راهنة لا نظرية.
- المشروعية في القرار الطاقي تشمل الاختصاص والإجراء والسبب والغاية والتناسب، ولا تكفي سلامة الهدف البيئي لتصحيح قرار معيب في طريقة اتخاذه.
- النافذة الواحدة تكون مفيدة فقط إذا تحولت إلى سجل قرار إلكتروني يحدد الجهة والمهلة والوثيقة والسبب، لا إذا اقتصرت على جمع الطلبات.
- التعاقد التنافسي في الطاقة المتجددة يجب أن يقيم السعر مع مخاطر التنفيذ والتمويل والعملة والضمانات، لأن أقل سعر اسمي قد لا يكون أقل كلفة على الدولة.
- تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ أصبحت الإطار النافذ منذ شباط ٢٠٢٦، ولذلك يجب أن تبنى أي رقابة حالية على قواعدها ومنصات إعلانها لا على تعليمات ٢٠١٤ الملغاة.
- الشفافية بعد الإحالة لا تقل أهمية عن الشفافية قبلها؛ فالتعديلات وإعادة التفاوض والتأخير قد تغير القيمة الاقتصادية والقانونية للعقد.
- يملك ديوان الرقابة المالية أساسا مناسبا لتدقيق القيمة مقابل المال والالتزامات المالية المستقبلية، بينما تملك هيئة النزاهة أدوات لمواجهة الفساد وتعارض المصالح في نقاط القرار الحساسة.
- الرقابة القضائية تكون أكثر فاعلية عندما يتوافر ملف قرار مكتوب يبين النص والبيانات والبدائل والأسباب، لأن ذلك يسمح بفحص المشروعية من دون أن يحل القاضي محل الإدارة في الاختيار الفني.
- العدالة الطاقية تضيف إلى الرقابة بعدا إجرائيا واجتماعيا؛ فالمشروع الناجح ليس فقط الذي ينتج كهرباء نظيفة، بل الذي يوزع المنافع والأعباء بشفافية ويعترف بالمجتمعات المتأثرة.
- الرقابة الأكثر فاعلية هي التي تستخدم مؤشرات مشتركة بين الوزارة والبرلمان وديوان الرقابة المالية والجمهور، بحيث تكون هناك رواية رقمية واحدة عن تقدم كل مشروع.

ثانيا: التوصيات

- الإسراع في استكمال تشريع قانون متكامل للطاقة المتجددة مع تحديد دقيق للاختصاصات، ومنع التداخل بين صنع السياسة والتنظيم والتنفيذ.
- إنشاء نافذة إلكترونية موحدة للتراخيص مرتبطة بجهات الاستثمار والبيئة والأراضي والشبكة، مع نشر حالة الطلب والمهل وأسباب القرار.
- اعتماد مصفوفة إلزامية للرقابة على دورة المشروع من التخطيط حتى التشغيل، تتضمن الجهة المختصة والسند والمهلة والوثيقة والقرار والمؤشر.
- نشر خطة سنوية للمشروعات والقدرات المتجددة وربطها بهدف NDC 3.0 وخطة الشبكة والموازنة، مع بيان الانحراف وأسبابه.
- إعطاء الأولوية للمنافسة العلنية في التعاقد على المشروعات الكبيرة، وتسبيب أي استثناء من المنافسة ونشر أساسه القانوني والفني.
- نشر نتيجة التقييم وملخص العقود والتعديلات الجوهرية والضمانات ومواعيد التشغيل ومؤشرات الأداء، مع حماية الأسرار التجارية الحقيقية فقط.
- وضع قواعد معلنة وموحدة للتعرفة والربط بالشبكة وتخصيص الأرض، مع مسار تظلم سريع ومستقل وظيفيا قدر الإمكان.
- إلزام أعضاء لجان التقييم والترخيص بالإفصاح عن تضارب المصالح، وإنشاء سجل للاجتماعات الرسمية مع المتنافسين في المشروعات الكبرى.
- توسيع المنصة الإلكترونية الموحدة للمناقصات لتشمل بيانات ما بعد الإحالة: العقد، أوامر التغيير، التمديدات، نسب الإنجاز والجزاءات.
- تكليف ديوان الرقابة المالية بتدقيق دوري لمحفظة مشروعات الطاقة المتجددة من زاوية القيمة مقابل المال والالتزامات المستقبلية وتوزيع المخاطر.
- تقديم تقرير نصف سنوي إلى لجنة الكهرباء والطاقة في مجلس النواب يتضمن جدولا موحدا لمراحل المشروعات وأسباب التأخير والقرارات التصحيحية.
- إدماج المشاركة المجتمعية المبكرة في اختيار المواقع والتقييم البيئي، ونشر جدول يبين الملاحظات الجوهرية وكيف عالجتها الجهة المختصة.

المصادر والمراجع

1. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
2. قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد (٤٤٤٣)، ٢٠١٧.
3. قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.
4. قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
5. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
6. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
7. تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٨٤٩)، ٢٠٢٥/١١/١٧.
8. وزارة التخطيط العراقية، دائرة العقود الحكومية العامة، الضوابط الملحقة بتعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥، ٢٠٢٦.
9. مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث والدراسات النيابية، «ملاحظة قانونية بشأن تنظيم مشروع قانون الطاقة المتجددة»، آب ٢٠٢٣.
10. مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، تقرير أعمال الدورة الانتخابية الخامسة، السنة التشريعية الثالثة، الفصل التشريعي الأول، ٢٠٢٤.
11. مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «لجنة الكهرباء النيابية تناقش مشروعي قانون الطاقة المتجددة وتعديل قانون وزارة الكهرباء»، ٢٠٢٦/٧/٢١.
12. مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «ورشة عمل لمناقشة مشروع قانون الطاقة المتجددة»، ٢٠٢٦/٩/٢٨.
13. مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «مشروع قانون الطاقة المتجددة وموازنة وزارة الكهرباء والبرنامج الحكومي»، ٢٠٢٦/١٠/٤.
14. مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «تواصل حواراتها التشريعية بشأن قانون تنظيم الطاقة المتجددة»، ٢٠٢٦/١٠/٥.
15. مجلس النواب العراقي، لجنة الكهرباء والطاقة، «مناقشة ملاحظات الجهات المعنية بشأن مشروع قانون الطاقة المتجددة»، ٢٠٢٦/١٠/٧.
16. جمهورية العراق، المساهمة المحددة وطنيا NDC 3.0، وزارة البيئة، ٢٠٢٥.
17. اتفاق باريس للمناخ، ٢٠١٥.

18. إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، ١٩٩٢.

19. سالم أنور أحمد العبيدي وبشير سبحان الجبوري، «دور التشريعات البيئية العراقية في دعم الطاقة المتجددة وفق المعايير الدولية»، مجلة جامعة البيان للدراسات والبحوث القانونية، مج ٤، ع ١، ٢٠٢٥، ص ٦٧٦-٦٩٥، DOI: 10.65263/nww29p75.

20. منى علي دعج وأحلام أحمد عيسى، «الطاقة المتجددة في العراق وسبل استثمارها»، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، مج ٢٨، ع ٣، ج ٤، ٢٠٢١، DOI: 10.25130/jtuh.28.3.4.2021.10.

21. نور كريم خضر عباس وأمل أحمد ناجي، «التبني القانوني لارتفاق الطاقة المتجددة: دراسة مقارنة»، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، مج ١٧، ع ٢، ج ١، ٢٠٢٦، ص ٦٢١-٦٤٠، DOI: 10.63677/jqlap.2026.193056.

22. IRENA, Energy Transition Assessment: Iraq, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2025.
23. IRENA & CEM, Renewable Energy Auctions: A Guide to Design, 2015.
24. IRENA, Renewable Energy Auctions: Status and Trends beyond Price, 2019.
25. IRENA, Renewable Energy Auctions: Design for Risk Allocation, 2026.
26. Kirsten Jenkins et al., "Energy justice: A conceptual review," Energy Research & Social Science, Vol. 11, 2016, pp. 174-182, DOI: 10.1016/j.erss.2015.10.004.
27. Xue Gao, "Unveiling and explaining the procedural justice in the policy design of renewable energy siting process in the United States," Policy Studies Journal, 2025, DOI: 10.1111/psj.12563.
28. "Participation in Energy Transitions: A Comparison of Policy Styles," Energy Research & Social Science, Vol. 118, 2024, 103743, DOI: 10.1016/j.erss.2024.103743.
29. UNECE, Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998.
30. European Union, Directive (EU) 2023/2413 on the promotion of energy from renewable sources.
31. World Bank, Iraq electricity-sector and economic reform roadmap materials concerning renewable energy and power-sector reform.