دراسات اقتصادية

إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية

إعداد

أ. محمد اسماعيل

د. هبة عبد المنعم

صندوق النقد العربي

أبوظبي – الإمارات العربية المتحدة

2014

إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية

إعداد

أ. محمد اسماعيل

د. هبة عبد المنعم

2014

مقدمة

تبنت الدول العربية -منذ أوائل القرن الماضي- أشكالاً مختلفة من برامج الدعم السلعي، (من أبرزها: دعم الطاقة ممثلاً في دعم أسعار النفط الخام والمنتجات النفطية والكهرباء والغاز الطبيعي)، لتحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فقد استهدفت هذه البرامج توفير منتجات الطاقة لشرائح واسعة من المستهلكين بأسعار مقبولة وحماية محدودي الدخل وتقليل معدلات الفقر وتخفيض مستويات التفاوت في توزيع الدخل والحد من الضغوط التضخمية، ودعم قطاعات الصناعة المحلية، إضافة إلى دورها كأداة لتوزيع الثروة في الدول العربية المُصدرة للنفط.

ورغم الأهداف المعلنة لبرامج دعم الطاقة في الدول العربية، إلا أن الواقع العملي لتلك التجارب قد أكد تواضع فاعليتها، خاصة فيما يتعلق بحماية الفئات غير القادرة نظراً لأن تلك البرامج كانت بالأساس برامج دعم معممة Universal Subsidies تفتقر إلى الاستهداف الدقيق للفئات محدودة الدخل. كذلك، نتج عن هذه البرامج العديد من التشوهات الاقتصادية التي أثرت سلباً على مستويات الكفاءة في توزيع الموارد الاقتصادية في الدول العربية، بل وأصبحت تمثل عبئاً كبيراً على الموازنات العامة لتلك الدول في السنوات الأخيرة. وعلى ضوء ما سبق، فقد أولت الدول العربية، كغيرها من الدول الأخرى، اهتماماً كبيراً بسياسات إصلاح الدعم بشكل عام ودعم الطاقة بشكل خاص، والذي بات يستحوذ على الجزء الأكبر من مخصصات برامج الدعم في عدة دول عربية.

وتبدو الحاجة ملحة في الوقت الراهن لإصلاح نظم دعم الطاقة في الدول العربية، على ضوء ارتفاع كُلفة برامج دعم الطاقة في المنطقة لتشكل نحو 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية، ونحو 32 في المائة من الإيرادات الحكومية. ورغم أهمية موضوع إصلاح برامج دعم الطاقة وحاجة العديد من الدول العربية للمضي قدماً في تنفيذ هذه الإصلاحات أكثر من أي وقت مضى، إلا أن هذا الأمر لا يزال تكتنفه العديد من التحديات والصعوبات وخاصة في المرحلة الراهنة والتي تتسم بارتفاع مستويات عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في عدد من الدول العربية. ورغم

الإقرار بصعوبة التحديات التي تواجه الدول العربية، يبقى إصلاح دعم الطاقة ضرورة اقتصادية مُلحة لاستعادة التوازنات الداخلية والخارجية والقضاء على التشوهات السعرية وتحسين طريقة توزيع الموارد الاقتصادية بما يمهد الطريق ويوفر الموارد اللازمة لتعزيز فرص النمو الشامل وخلق فرص العمل المنتج في الدول العربية.

وعلى ضوء ما سبق، تستهدف الدراسة إلقاء الضوء على الوضع الراهن لدعم الطاقة في الدول العربية، وتوضح مبررات إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية والمنافع المتوخاة من برامج الإصلاح. كما تتطرق الدراسة إلى الدروس المستفادة من التجارب الدولية، وبخاصة فيما يتعلق بأبرز التحديات التي يمكن أن تواجه الدول العربية في سعيها لإصلاح نظم دعم الطاقة، والمقومات اللازم توافرها لتعزيز فرص نجاح سياسات الإصلاح والآليات المختلفة المتبناة لتحقيق هذا الهدف. من جانب آخر، تتناول الدراسة تجارب بعض الدول العربية في إصلاح دعم الطاقة، وماهية السياسات والبرامج المتبعة في كل منها لإصلاح دعم الطاقة.

المحتويات

مقدمة ..... أ

أولاً: الوضع الراهن لدعم الطاقة في الدول العربية 1

- مفهوم وأنواع دعم الطاقة 1
- دعم الطاقة على المستوى العالمي 3
- دعم الطاقة في الدول العربية 4

ثانياً: مبررات إصلاح نظم دعم الطاقة في الدول العربية 9

- الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية لبرامج دعم الطاقة 10
- منافع إصلاد برامج دعم الطاقة 22

ثالثاً: تجارب إصلاح نظم دعم الطاقة: الدروس المستفادة عالمياً 24

- التحديات التي تواجه إصلاح نظم دعم الطاقة 24
- متطلبات نجاح برامج إصلاح دعم الطاقة 28
- آليات إصلاح دعم الطاقة 37

رابعاً: تجارب إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية 43

- الأردن 43
- مصر 45
- المغرب 48
- موريتانيا 50
- الإمارات 51
- اليمن 52

خامساً: الخلاصة والتوصيات 54

المصادر 58

الملاحق 60

أولاً: الوضع الراهن لدعم الطاقة في الدول العربية

يتطرق هذ الجزء من الدراسة إلى مفهوم وأنواع دعم الطاقة وبعض المؤشرات المتعلقة بالوضع الراهن لدعم الطاقة على مستوى العالم وعلى مستوى الدول العربية.

مفهوم وأنواع دعم الطاقة

يتمثل مفهوم دعم الطاقة وفقاً لمنهج "الفجوة السعرية" الأوسع استخداماً من قبل العديد من المنظمات الدولية في "الفارق بين مستويات الأسعار المحلية للطاقة ومستويات بعض الأسعار المرجعية مثل الأسعار العالمية للطاقة أو سعر استرداد تكلفة الانتاج"[1]. ويتكون دعم الطاقة من نوعين من أنواع الدعم وهما دعم المنتجين ودعم المستهلكين. وينشأ دعم المنتجين عندما يقوم موردو الطاقة ببيع منتجاتهم بأسعار أعلى من مستوى سعر مرجعي معين، فيما ينشأ دعم المستهلكين حين تكون الأسعار المدفوعة من قبل المستهلكين أقل من سعر مرجعي ما. ويتم قياس الدعم في حالة منتجات الطاقة التي تندرج تحت سلع التجارة الدولية مثل النفط والغاز الطبيعي بالفارق بين مستويات الأسعار المحلية والأسعار المرجعية ممثلة في هذه الحالة بمستويات الأسعار العالمية بعد تعديلها بما يعكس تكاليف النقل والتوزيع. أما إذا كانت منتجات الطاقة تتمثل في السلع غير التجارية مثل الكهرباء، فإن الدعم يحسب على أساس الفرق ما بين الأسعار المحلية وسعر مرجعي ما وليكن في هذه الحالة استرداد تكلفة الانتاج بما يتضمن عائد رأس المال.

[1] Koplow, Doug, (2009). "Measuring Energy Subsidies Using the Price-Gap Approach: What Does It Leave Out?", IISD Trade Investment and Climate Change Series (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development), http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=1165.

وبالنسبة لدعم المستهلكين فهو ينقسم إلى نوعين رئيسيين وهما: الدعم قبل الضرائب والدعم الضريبي، وذلك على النحو التالي:

- الدعم قبل الضرائب: ينشأ هذا النوع من الدعم إذا كان سعر بيع الطاقة في الأسواق المحلية للأسر والشركات أدنى من تكاليف إمدادهم بها. ففي حالة البنزين على سبيل المثال يتمثل الدعم قبل الضرائب في الفارق بين السعر العالمي للبنزين، والسعر النهائي الذي يدفعه المستهلكون في محطة الوقود.

- الدعم الضريبي: ينشأ هذا النوع من الدعم إذا كانت الضرائب المفروضة على منتجات الطاقة أقل من المستوى الأمثل المحقق للعدالة وللكفاءة الضريبية. فمن جهة لابد وأن تُفرض على منتجات الطاقة ضرائب مبيعات تعادل الضرائب المفروضة على السلع الاستهلاكية الأخرى (تحقيقاً لمبدأ العدالة الضريبية). ومن جهة أخرى، فإن النظام الضريبي الكفء لابد وأن يفرض على منتجات الطاقة ضرائب إضافية تُمثل الانعكاسات السلبية لاستخدام هذه المنتجات على المجتمع بما يتضمن الآثار البيئية والصحية لهذه الاستخدامات (تحقيقاً لمبدأ الكفاءة الضريبية). وبالتالي ففي حالة فرض ضرائب على منتجات الطاقة أقل من الضرائب المفروضة على مثيلاتها من السلع الاستهلاكية الأخرى، وعدم فرض ضرائب إضافية عليها لمعادلة الوفورات السلبية لاستخداماتها فإن ذلك الفاقد في الإيرادات الضريبية يُمثل مقدار الدعم الضريبي لمنتجات الطاقة.

ويتمثل إجمالي دعم الطاقة للمستهلكين في أي دولة في مجموع كل من الدعم قبل الضرائب والدعم الضريبي. ويشار إلى وجود صعوبات كبيرة في الوصول لتقدير دقيق لإجمالي دعم الطاقة بنوعيه سواءً بسبب عدم تضمن بيانات الموازنات العامة في بعض الدول لبيانات الدعم قبل الضرائب، حيث يتم تمويله أحياناً من بنود خارج الموازنة، أو بسبب عدم وجود تقديرات دقيقة للدعم الضريبي، والذي يمثل موارد ضريبية مُهدرة بالنسبة للموازنة العامة للدولة.

أما فيما يتعلق بدعم الطاقة للمنتجين، فالواقع العملي يشير إلى صعوبة تقديره في العديد من الدول لمحدودية المعلومات المتاحة بشأن مستويات كفاءة انتاج الطاقة في الدول المختلفة، وذلك بالإضافة إلى أن سعر استرداد التكلفة في شركات انتاج الطاقة في عدد من الدول النامية يعد مرتفعاً بالقياس بالأسعار المثيلة في الدول المتقدمة، نظراً لانخفاض مستويات كفاءة هذه الشركات وهو ما يحول دون الوصول لتقديرات دقيقة لدعم المنتجين في هذه البلدان.

واستناداً لما سبق تركز معظم الدراسات والإحصاءات على تقدير دعم الطاقة المُقدم للمستهلكين وبالتالي تُمثل الارقام المتاحة من خلال هذه المصادر الحد الأدنى لدعم الطاقة لعدم تضمنها لتقديرات دعم الطاقة للمنتجين وكذلك تقديرات الدعم الضريبي. ومن المهم في هذا السياق الإشارة أيضاً إلى وجود اختلاف كبير بين بيانات الدعم المحسوبة استناداً إلى المصادر الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ووكالة الطاقة الدولية، وبين بيانات الدعم وفقاً للتقديرات القطرية لكل دولة بما يعكس اختلاف المنهجيات المعتمد عليها لحساب دعم الطاقة والتي تشهد اختلافاً من دولة لأخرى.

دعم الطاقة على المستوى العالمي

قُدّر إجمالي دعم منتجات الطاقة على المستوى العالمي في عام 2011 بنحو 1.9 تريليون دولار وفقاً للمصادر الدولية[2] (تشكل 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي ونحو 8 في المائة من إجمالي الايرادات الحكومية). ويمثل الدعم الضريبي الجزء الأكبر من إجمالي الدعم العالمي حيث يقدر بنحو 1.4 تريليون دولار (1.8 في المائة من الناتج العالمي و6 في المائة من الإيرادات الحكومية) بما يشكل نحو ثلاثة أرباع الدعم العالمي للطاقة.

[2] وفقاً لأحدث التقديرات الدولية لكل من صندوق النقد الدولي والوكالة الدولية للطاقة ومنظمات دولية أخرى.

في المقابل، تبلغ قيمة دعم الطاقة قبل الضرائب على المستوى العالمي نحو 480 مليار دولار (0.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي و2 في المائة من الإيرادات الحكومية)، بما يشمل دعم المنتجات النفطية والكهرباء والغاز والفحم. ويشكل دعم الطاقة قبل الضرائب نحو ربع دعم الطاقة العالمي. وتتزايد الأهمية النسبية للدعم الضريبي لمنتجات الطاقة بشكل كبير في الدول المتقدمة، فيما ترتفع الأهمية النسبية لدعم الطاقة قبل الضرائب في الدول النامية، وبخاصة في منطقة الشرق الاوسط وشمال أفريقيا، حيث يشكل دعم الطاقة قبل الضرائب بهذه الدول نحو 50 في المائة من إجمالي دعم الطاقة قبل الضرائب على المستوى العالمي.

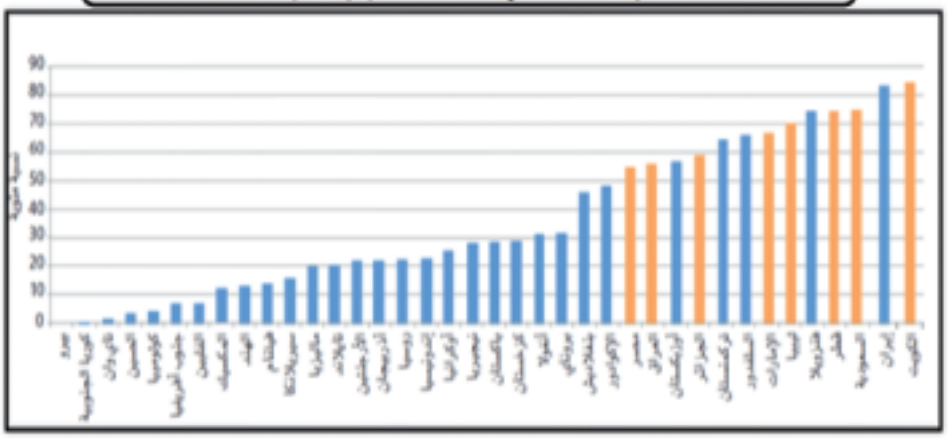
دعم الطاقة في الدول العربية

قُدر إجمالي دعم الطاقة في الدول العربية بنحو 286.5 مليار دولار في عام 2011 ما يشكل نحو 15 في المائة من إجمالي دعم الطاقة على المستوى العالمي[3]. ويمثل دعم الطاقة في الدول العربية نحو 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لهذه الدول ونحو 32 في المائة من الإيرادات الحكومية. وتشير التقديرات الدولية إلى أن الدول العربية تعتبر من أكبر الدول الداعمة للطاقة على المستوى العالمي. فالمنطقة العربية يتواجد بها ستة من أكبر عشرة بلدان داعمة للطاقة على مستوى العالم، حيث يشكل دعم الطاقة في هذه البلدان نسبة تتراوح بين 40-85 في المائة من مستويات الأسعار العالمية للنفط والكهرباء[4]. وتتمثل هذه الدول في الكويت والسعودية وقطر وليبيا والإمارات والجزائر، الشكل (1).

[3] تقديرات تستند إلى الإحصاءات الصادرة عن صندوق النقد الدولي وصندوق النقد العربي ووكالة الطاقة الدولية وعدد من المؤسسات المعنية الأخرى. وتتضمن هذه الأرقام دعم الطاقة بالنسبة للمستهلكين في الدول العربية، ولا تشمل دعم المنتجين، وبالتالي فهي تمثل الحد الأدنى لقيمة برامج الدعم في الدول العربية.

[4] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2012). المكتب الإقليمي للدول العربية، "دعم الطاقة في العالم العربي".

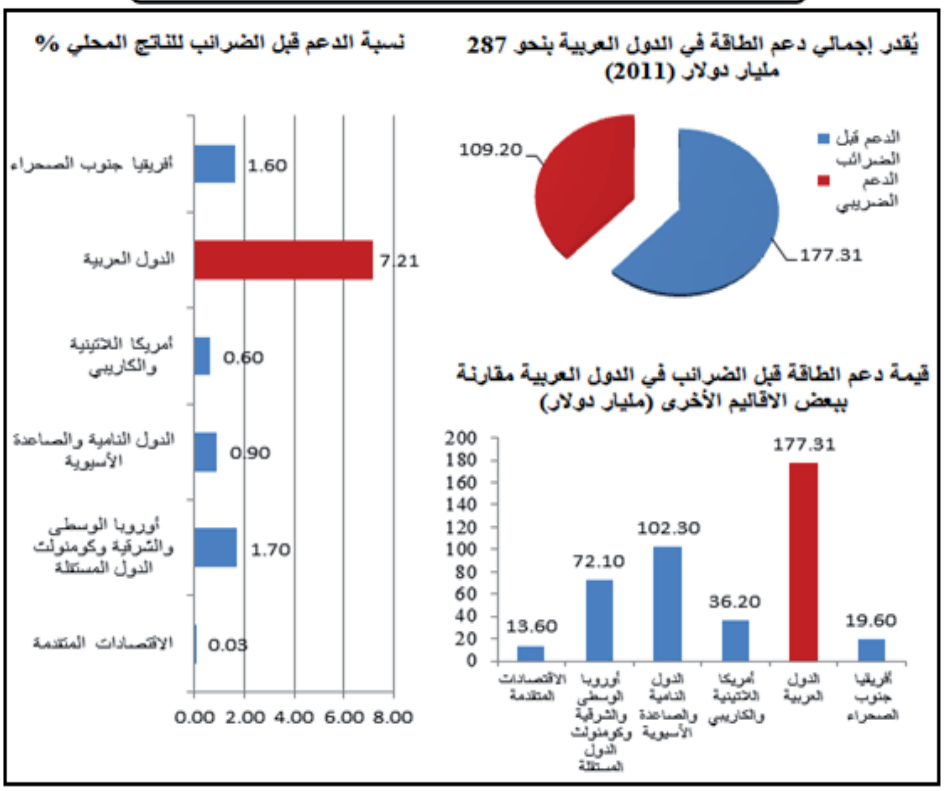
الشكل (1): متوسط معدلات دعم الوقود في بعض الدول العربية مقارنة ببعض الدول الأخرى
(نسبة من إجمالي الأسعار العالمية) (2010)



المصدر: الوكالة الدولية للطاقة.

ويبلغ دعم الطاقة قبل الضرائب مستويات مرتفعة في الدول العربية قُدرت بنحو 177.3 مليار دولار عام 2011، فيما بلغت تقديرات الدعم الضريبي بنحو 109.2 مليار دولار. ويمثل دعم الطاقة قبل الضرائب النسبة الأهم من مجمل دعم الطاقة في الدول العربية، حيث يشكل نحو ثلثي دعم الطاقة الإجمالي مقابل الثلث للدعم الضريبي. ويشكل دعم الطاقة قبل الضرائب في الوطن العربي نحو 40 في المائة من إجمالي دعم الطاقة قبل الضرائب على المستوى العالمي، وهو ما يفوق المستويات المسجلة في العديد من الأقاليم الجغرافية الأخرى (102 مليار دولار في الدول النامية والآسيوية الصاعدة و72 مليار دولار في دول أوروبا الوسطى والشرقية وكومنولث الدول المستقلة، ونحو 20 مليار دولار في أفريقيا جنوب الصحراء، و13.6 مليار دولار في الدول المتقدمة). وتعد نسب دعم الطاقة قبل الضرائب المسجلة في الدول العربية إلى كل من الناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية من أعلى المعدلات عالمياً، حيث بلغت نحو 7 في المائة ونحو 20 في المائة على التوالي وهو ما يفوق سبعة أضعاف النسب المسجلة في أقاليم جغرافية أخرى، الشكل (2).

الشكل (2): الوضع المقارن لمستويات دعم الطاقة قبل الضرائب في الدول العربية (2011)



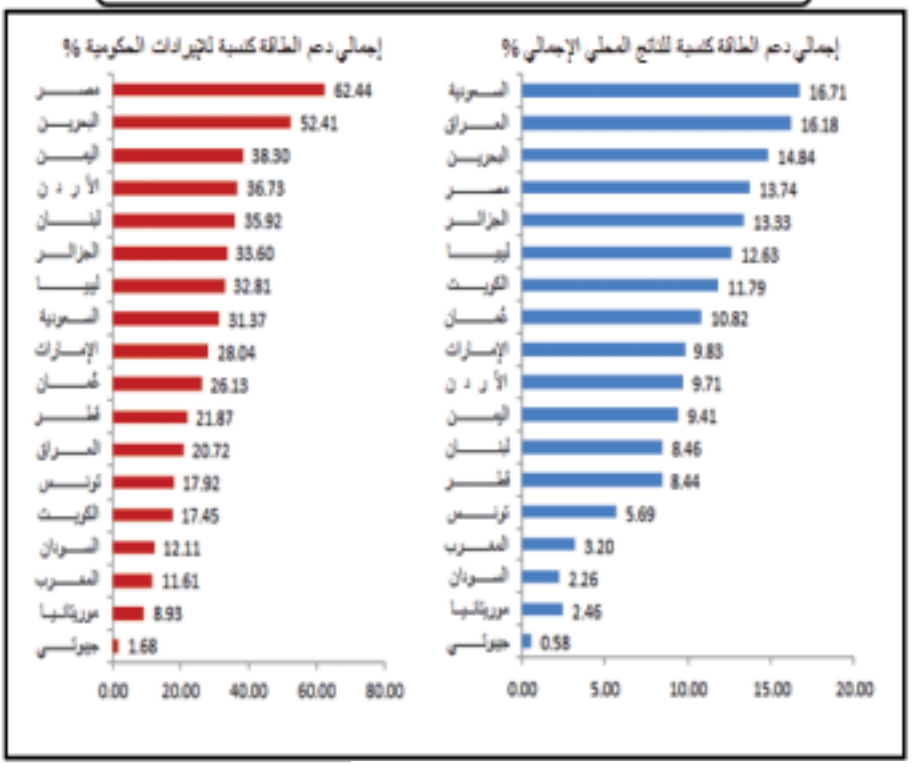
يتضمن إجمالي دعم الطاقة مجموع بنود الدعم المتوافر عنها بيانات.
المصدر: محسوبة استناداً إلى تقديرات كل من صندوق النقد الدولي ووكالة الطاقة الدولية وصندوق النقد العربي ومؤسسات أخرى.

وهناك تباين في مستويات دعم الطاقة على مستوى الدول العربية، حيث ترتفع قيمته بشكل كبير في الدول العربية المصدرة للنفط ليس فقط على المستوى المطلق وإنما أيضاً كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وكنسبة من الإيرادات الحكومية. كذلك ترتفع قيمة برامج دعم الطاقة في الدول العربية المستوردة للنفط، على الرغم من قيود الموازنات العامة ومحدودية الحيز المالي المتاح لديها. وتبلغ كلفة دعم الطاقة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي أعلى مستوياتها في ثمان دول عربية، حيث تفوق مستوى العشرة في المائة وفق التقديرات الدولية. وتُمثل هذه الدول في معظمها باستثناء مصر دولاً

مصدرةً صافيةً للنفط. وتتمثل هذه الدول في السعودية (16.71) في المائة، والعراق (16.2 في المائة)، والبحرين (14.8 في المائة)، ومصر (13.7 في المائة)، والجزائر (13.3 في المائة)، وليبيا (12.6 في المائة)، والكويت (11.8 في المائة)، وعمان (10.8 في المائة)، الشكل رقم (3) والملحق (رقم 1).

ويشكل كذلك دعم الطاقة مستويات مرتفعة من الايرادات الحكومية في عدد من الدول العربية، حيث تفوق هذه النسبة 20 في المائة في اثنتي عشرة دولة عربية. وتسجل النسبة أعلى مستوياتها في كل من مصر (62 في المائة) والبحرين (52 في المائة) ، الشكل رقم (3) والملحق (رقم 2).

الشكل (3): دعم الطاقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية في الدول العربية (2011)



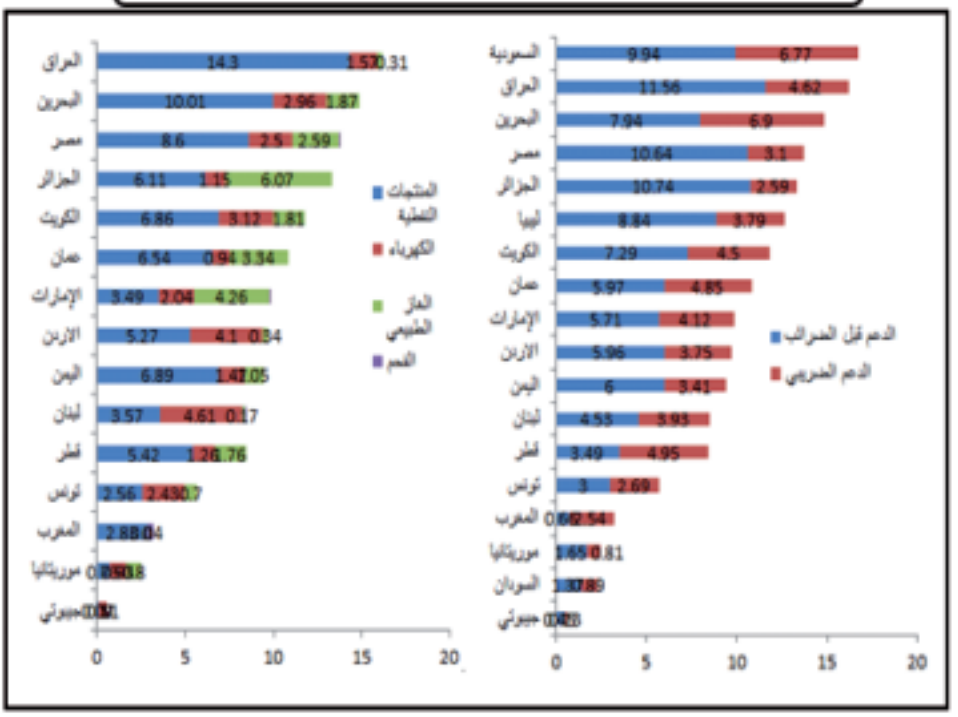
* وذلك بما يشمل الدعم قبل الضرائب وتقديرات الدعم الضريبي
المصدر: صندوق النقد الدولي وتقديرات دولية.

وفيما يتعلق بالهيكل النسبي لدعم الطاقة في الدول العربية، يمثل دعم الطاقة قبل الضرائب النسبة الأكبر من إجمالي الدعم في عدد كبير من الدول العربية، حيث تمثل نسبة الدعم قبل الضرائب نحو ثلثي إجمالي دعم الطاقة في عدة دول عربية، فيما تتزايد في المقابل أهمية الدعم الضريبي في دولتين عربيتين فقط، وهما قطر والمغرب بواقع 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في قطر، و2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب.

أما من حيث مواد الطاقة المُدعَمة وعلى مستوى الدول العربية كمجموعة، يُشكل دعم المنتجات النفطية نحو نصف تكلفة برامج الدعم في الدول العربية، بينما يمثل الجزء الباقي دعم الكهرباء والغاز ويأتي لاحقاً دعم الفحم بنسبة ضئيلة. وعلى مستوى مجموعات الدول العربية، يستحوذ دعم المنتجات النفطية والكهرباء على الجزء الأكبر من فاتورة دعم الطاقة في الدول العربية المستوردة للنفط بنسب تزيد عن 80 في المائة من إجمالي الدعم الإجمالي للطاقة باستثناء موريتانيا.

وفي الدول العربية المصدرة للنفط يتوجه الجزء الأكبر من دعم الطاقة في الدول العربية المصدرة للنفط إلى دعم المنتجات النفطية بما يزيد على 60 في المائة من إجمالي دعم الطاقة في هذه الدول باستثناء كل من الامارات والجزائر، حيث يتوجه جانب مهم من الدعم بتلك الدولتين للغاز الطبيعي بنسب تقدر بنحو 43 في المائة و46 في المائة على التوالي، في حين يشكل دعم المنتجات النفطية نحو 36 في المائة و46 في المائة على التوالي، الشكل (4).

الشكل (4): الهيكل النسبي لدعم الطاقة في الدول العربية
(2011)



المصدر: صندوق النقد الدولي وتقديرات دولية.

ثانياً: مبررات إصلاح نظم دعم الطاقة في الدول العربية

قامت الدول العربية خلال الفترة (2008-2013) بزيادة مخصصات موازنات برامج دعم الطاقة بشكل متصاعد لتلبية المطالب الاجتماعية المتنامية في ضوء التحولات السياسية التي شهدتها بعض هذه الدول، ولمواجهة الارتفاعات الكبيرة التي شهدتها الأسعار العالمية للنفط، والتي قفزت بمعدلات تقارب 40 في المائة خلال بعض السنوات المتضمنة في تلك الفترة. وقد فاقم هذا الأمر من كلفة هذه البرامج سواءً بالنسبة للدول العربية المُصدرة للنفط والتي يتوفر لديها الحيز المالي الذي يسمح بزيادة

الانفاق على هذه البرامج، أو بالنسبة للدول العربية المستوردة للنفط والتي اضطر الكثير منها لتحمل عجوزات مالية ضخمة للاستمرار في تمويل هذه البرامج. وبالتالي أصبحت هذه البرامج بمثابة عبء على اقتصادات هذه الدول يهدد استمرارية أوضاع المالية العامة ويؤدي للمزيد من الاختلالات الداخلية والخارجية. كذلك يقف دعم الطاقة من جهة أخرى، عائقاً أمام تعزيز الانفاق الحكومي الاجتماعي والاستثماري اللازم لدعم النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل المنتج وترشيد استخدام الموارد الاقتصادية الناضبة.

ويعد إصلاح دعم الطاقة توجهاً عالمياً لا يقتصر على الدول النامية فقط، وإنما يمتد أيضاً للدول المتقدمة والتي أعلنت من خلال قمة مجموعة العشرين المنعقدة في عام 2009 عن تعهد دول المجموعة إلغاء كافة أشكال الدعم غير الكفء لأسعار الوقود الأحفوري. ويثار في هذا الصدد تساؤل مهم، وهو لماذا هناك حاجة ملحة وآنية لإصلاح نظم دعم الطاقة في الدول العربية؟.

وفي حقيقة الأمر فإن تكاليف نظم دعم الطاقة في الدول العربية أصبحت تفوق بكثير المنافع المتوخاة من هذه البرامج. وبالتالي فإن إصلاح نظم دعم الطاقة -وإن تم تنفيذه بطريقة سليمة ومواتية- فمن شأنه الحد من العديد الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية لهذه البرامج ومساعدة الدول العربية على استعادة توازناتها الاقتصادية الداخلية والخارجية ودفع النمو الاقتصادي وتقليل معدلات الفقر. وعلى ضوء ما سبق يهتم الجزء التالي من الدراسة بعرض الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية لبرامج دعم الطاقة، والعائد المتوقع من إصلاح هذه البرامج على المستوى القومي.

الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية لبرامج دعم الطاقة

عزز وجود عدد من المؤشرات التي تشير إلى ارتفاع مستويات كلفة برامج دعم الطاقة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية من الاتجاه نحو ضرورة إصلاح نظم دعم الطاقة، حيث أصبحت تكاليف هذه البرامج تفوق بكثير قيمة المنافع المتوخاة من وراء الاستمرار في تبنيها. ويعرض الجزء التالي الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية لبرامج دعم الطاقة في الدول العربية.

تعميق التفاوت في توزيع الدخل

تتسم نظم دعم الطاقة في عدد من الدول العربية بكونها نظماً معممة للدعم "Universal Subsidies"، وهو ما يجعل الاستفادة الأكبر من هذه النظم تتجه للشرائح ذات المستوى المرتفع للدخل وللصناعات كثيفة رأس المال ومحطات توليد الكهرباء، والتي بطبيعتها تستهلك كميات أكبر من منتجات الطاقة مقارنة بالفئات محدودة الدخل أو الفئات غير القادرة والتي يتضاءل استخدامها لمنتجات الطاقة مقارنة بالشرائح سالفة الذكر، وهو ما يؤدي لحدوث آثار توزيعية سلبية على مستوى الدخل القومي.

وتشير الدراسات الدولية إلى أن شريحة أغنى 20 في المائة من السكان تستفيد بشكل أكبر من نظم دعم الطاقة في الدول النامية ومن بينها الدول العربية، حيث قُدرت استفادة هذه الشرائح بما يتراوح بين 40-50 في المائة من إجمالي قيمة هذه البرامج في مقابل تواضع نصيب أفقر 20 في المائة من السكان من كلفة هذه البرامج إلى ما لا يتعد 7 في المائة فقط[5] .

وفي هذا السياق، اهتمت دراسة لصندوق النقد الدولي[6] بحساب مؤشر كفاءة نظم الدعم مقاساً بمدى استهداف هذه البرامج للفقراء، حيث يقيس المؤشر نسبة ما تحصل عليه شريحة أفقر 40 في المائة من الأسر المعيشية من برامج الدعم. وبحيث تشير قيمة المؤشر الأقل من الواحد إلى انحياز هذه النظم للأغنياء على حساب الفقراء (برامج غير ناجحة)، بينما تشير القيمة الأكبر من واحد في المائة إلى انحياز هذه البرامج للفقراء (برامج ناجحة يمكن الاستمرار فيها).

---

[5] تقديرات صندوق النقد الدولي و

Arze del Grenado, J., D. Coady and R. Gillingham, (2012), "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries, World Development, Vol. 40 (November), pp. 2234-48.

[6] International Monetary Fund, (2013). "Morocco: Selected Issues", IMF Country Report No. 13/110, May.

وقد أوضحت نتائج الدراسة، أن غالبية برامج دعم الطاقة في الدول العربية منحازة لذوي الدخل المرتفع. فمن بين سبعة عشر برنامج لدعم الطاقة تتوزع ما بين برامج دعم الكهرباء والمنتجات النفطية والديزل ودعم السلع الأساسية في سبعة دول عربية هي سوريا واليمن وموريتانيا والمغرب والأردن ومصر ولبنان لم يثبت سوى فاعلية برنامج واحد فقط لانحيازه للفقراء. ويتمثل هذا البرنامج في نظام دعم الكيروسين في اليمن. في المقابل، بينت الدراسة أن الصورة تبدو أفضل فيما يتعلق بدعم الغذاء مع انحياز عدة برامج لدعم الغذاء لصالح الفقراء.

تشويه طريقة توزيع الموارد الاقتصادية

تقوم برامج دعم الطاقة في العديد من الدول العربية على الدعم السعري لمنتجات الطاقة وليس الدعم الكمي بمعنى أنها تركز على دعم اسعار الاستهلاك بشكل عام دون الأخذ في الاعتبار للكميات المستهلكة من منتجات الطاقة. فوفقاً لصندوق النقد الدولي، حدث انخفاض حاد في درجة انتقال الآثار السعرية لارتفاع أسعار النفط العالمية إلى مستويات الأسعار في الأسواق المحلية في الدول العربية بسبب تبني تلك الدول لآليات من شأنها الحد من انتقال تلك الارتفاعات للأسواق المحلية، بل أن مستويات الفجوة بينهما آخذة في التزايد. يؤدي انخفاض أسعار منتجات الطاقة في بعض البلدان العربية إلى العديد من الآثار السلبية لعل على رأسها تشويه طريقة توزيع الموارد الاقتصادية عبر عدد من القنوات لعل من أهمها:

- **الإفراط في مستويات استهلاك الطاقة**

يشجع انخفاض أسعار منتجات الطاقة في الكثير من الدول العربية على الإفراط في استهلاك الطاقة بما يصاحبه ذلك من آثار سلبية على عدد من الأصعدة سواء على صعيد الموازنة العامة للدولة أو إهدار الموارد الاقتصادية أو الآثار البيئية والصحية. وقد لوحظ مؤخراً اتجاه معدلات استهلاك الطاقة في الدول العربية إلى التزايد بشكل مستمر، الأمر الذي وإن كان يُعزى في جانب منه إلى

ارتفاع معدلات النشاط الاقتصادي في المنطقة (مقارنة بمعدلات نمو النشاط الاقتصادي العالمي)، والزيادة في عدد سكان المنطقة إلا أنه يعزى من جانب آخر إلى أثر زيادة مستويات الطلب على الطاقة نتيجة أسعار النفط المُدعَمة في العديد من هذه البلدان مقارنة بباقي دول العالم الأخرى.

وتشير دراسات المنظمات الدولية إلى أن معدل استهلاك الطاقة في الدول العربية يعد من أعلى المستويات عالمياً، فخلال الفترة (1980-2008) نما استهلاك الطاقة في الدول العربية بنسبة تفوق 5 في المائة سنوياً، وهو ما يفوق معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي ومعدل نمو السكان. وخلال هذه الفترة تضاعف استهلاك الدول العربية لمنتجات الطاقة بشكل عام بنحو ثلاثة مرات وتضاعف بالنسبة للكهرباء بشكل خاص بنحو ستة أضعاف المستويات المسجلة في بداية الثمانينيات[7].

وقد استمر النمو القوي في الكميات المستهلكة من الطاقة خلال الفترة (2008-2013)، فعلى سبيل المثال ارتفع متوسط معدل النمو السنوي لكميات النفط المستهلكة في الدول العربية بنسبة 4.6 في المائة سنوياً خلال الفترة مقارنة بنحو 1.4 في المائة فقط للنمو المسجل في كميات استهلاك النفط على مستوى الاقتصاد العالمي خلال نفس الفترة[8]. ويوضح الجدول التالي أن الكميات المستهلكة من النفط في الدول العربية قد بلغت أعلى مستوياتها (6.6 مليون برميل في اليوم) عام 2012، رغم ارتفاع اسعار النفط في هذا العام لأعلى مستوياتها خلال الفترة (2008-2013)، عندما بلغت 109.5 دولار للبرميل، وهو ما يؤكد أن دعم الطاقة في الدول العربية لا يساعد على ترشيد استهلاك هذا المورد الناضب الجدول رقم (1).

[7] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2012)، المكتب الإقليمي للدول العربية، "دعم الطاقة في العالم العربي".
[8] صندوق النقد العربي (2013)، التقرير العربي الموحد.

الجدول رقم (1)
معدلات الزيادة السنوية في استهلاك النفط على مستوى الدول العربية
وعلى مستوى بعض مجموعات الدول الأخرى

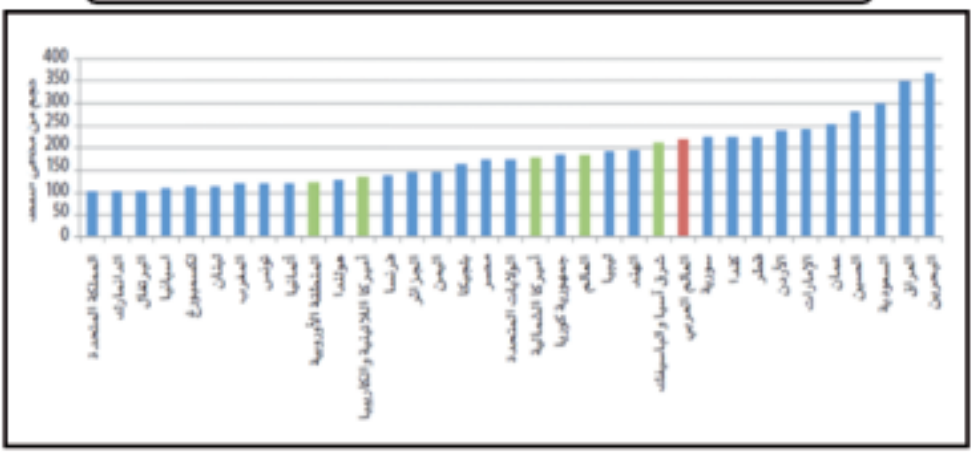
	2008	2009	2010	2011	2012	2013[1]	متوسط الزيادة السنوية % (2013-2008)
الدول الصناعية							
مليون ب/ي	47.60	45.70	46.30	45.90	45.50	45.80	
الزيادة السنوية (في المائة)	3.60-	4.00-	1.30	0.90-	0.90-	0.4-	-1.62
دول العالم الأخرى[2]							
مليون ب/ي	38.40	39.10	40.90	42.10	43.30	44.10	
الزيادة السنوية (في المائة)	3.80	1.80	4.60	2.90	2.80	2.80	3.12
إجمالي العالم							
مليون ب/ي	86.00	84.80	87.20	88.00	88.80	89.90	
معدل الزيادة السنوية في استهلاك الطاقة (العالم) %	-0.5	-1.4	2.80	0.90	0.90	1.10	1.43
الدول العربية							
مليون ب/ي	5.38	5.85	6.09	6.21	6.58	6.53	
الزيادة السنوية (في المائة)	7.28	8.78	4.22	1.89	5.98	-0.76	4.56

(1) بيانات تقديرية.
المصدر: صندوق النقد العربي (2013)، التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

وتظهر البيانات الدولية ارتفاع مؤشر كثافة الطاقة (إجمالي استهلاك الطاقة لكل دولار من الناتج المحلي الإجمالي) في الدول العربية نتيجة الاستخدام المفرط لمنتجات الطاقة وعدم الكفاءة في استغلال هذه المنتجات، حيث ارتفعت معدلات كثافة استخدام الطاقة في عدة دول عربية مصدرة ومستورد للنفط على حد سواء، الأمر الذي جعل ثمان دول عربية تصنف من بين أكثر الدول استهلاكاً للطاقة على مستوى العالم، الشكل (6). وقد نتج عن ارتفاع استهلاك الطاقة في الدول العربية تحول عدد من بلدان المنطقة من بلدان مصدرة صافية إلى دول مستوردة صافية للطاقة سواء فيما يتعلق بالنفط الخام أو المنتجات النفطية والغاز الطبيعي[9].

[9] البنك الدولي، مؤشرات التنمية الدولية.

الشكل (5): مؤشر كثافة استهلاك الطاقة (كجم مكافئ نفطي لكل 1000 دولار من الناتج المحلي الإجمالي) في بعض الدول العربية وبعض الدول الأخرى



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم.

وتسهم الأسعار المنخفضة للطاقة في اتساع نطاق عمليات تهريب منتجات الطاقة وبيعها في الأسواق الموازية بغية الاستفادة من تحقيق أرباح جراء القيام بمثل هذه العمليات، وهو ما يؤدي إلى إهدار كميات كبيرة من دعم الطاقة وتوجيهها إلى غير المستحقين بنسب قُدّرت في بعض بلدان المنطقة بما يتراوح بين 20 و30 في المائة من إجمالي دعم الطاقة[10].

هذا فضلاً عن الآثار السلبية للإفراط في استهلاك الطاقة، وما له من العديد من الآثار البيئية جراء زيادة انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون وارتفاع مستويات الاحتباس الحراري، وهو ما يجعل بعض الدول العربية تسجل أعلى معدلات لنصيب الفرد من ثاني أكسيد الكربون، حيث يصل معدل نصيب الفرد من الكربون في بعض الدول العربية مثل قطر إلى أكثر من عشر مرات من المعدل العالمي البالغ 5.6 طن متري[11].

(10) مصادر قطرية.
(11) البنك الدولي، مؤشرات التنمية الدولية.

- **توجيه الاستثمارات للصناعات كثيفة استهلاك الطاقة على حساب الأنشطة كثيفة استخدام العمالة**

تسهم نظم دعم الطاقة الحالية في توجيه قدر متزايد من الاستثمارات إلى الأنشطة كثيفة استخدام الطاقة للاستفادة من انخفاض أسعار مدخلات الانتاج، وهو ما يساعد هذه المشروعات على زيادة مستويات التصدير والمنافسة الدولية مستفيدة من رخص منتجات الطاقة. وهذه الأنشطة بطبيعتها أنشطة انتاجية غير كثيفة استخدام العمالة، وهو ما لا يساعد على خفض معدلات البطالة، والتي تعد من أهم المشكلات الاقتصادية التي تواجه الدول العربية.

- **عدم توفير الحافز للتوسع في الانتاج وتطوير استراتيجيات لزيادة مستويات كفاءة انتاج واستخدام الطاقة**

تحد أسعار الطاقة المنخفضة من إقبال شركات القطاع الخاص والمؤسسات المملوكة للدولة على الاستثمار في قطاع الطاقة سواء لزيادة مستويات الطاقة الانتاجية المتاحة، أو لتوفير بدائل للطاقة منخفضة التكلفة إذ أن انخفاض مستويات اسعار الطاقة قد يؤدي إلى تحمل بعض المنتجين لخسائر مباشرة يتم تمويلها من واقع الموازنة العامة للدولة كما في حالة الشركات العامة المملوكة للدولة. وينتج عن ذلك انخفاض في مستويات المعروض من مصادر الطاقة التقليدية واستمرار حرمان مناطق متعددة في الوطن العربي وبخاصة المناطق الريفية والنائية من خدمات الطاقة، ومن ثم تردي مستويات الخدمة المقدمة وانقطاعها بشكل متكرر. كذلك يتسبب دعم الطاقة في عدم توفير الحافز الملائم للاستثمار في تطوير منتجات بديلة للطاقة والتي هي بطبيعتها لا تزال أعلى كلفة من منتجات الطاقة المُدعمة.

من جانب آخر، تعمل أسعار الطاقة المدعمة، والدعم الموجه للمنتجين على إثناء منتجي الطاقة عن تطوير استراتيجيات لتقليل تكاليف إنتاج الطاقة في الدول العربية، الأمر الذي يؤثر سلباً على مستويات كفاءة بعض هذه الشركات. فرغم النجاح المحقق على صعيد تحسين مستويات كفاءة منتجي الطاقة في الدول العربية خلال العقدين الماضيين، إلا ان انخفاض مستويات كفاءة منتجي الطاقة في بعض الدول العربية لا يزال من أهم المشكلات التي تواجه القطاع ويؤدي لارتفاع مستويات الخسائر بل ويؤثر سلباً كذلك على قطاعات اقتصادية أخرى.

الاختلالات الاقتصادية الداخلية والخارجية

ينتج عن الكُلفة المتزايدة لبرامج دعم الطاقة سواء بفعل الزيادات المستمرة في مستويات استهلاك الطاقة أو بسبب الارتفاعات المسجلة في الأسعار العالمية للنفط العديد من الاختلالات الاقتصادية الداخلية والخارجية التي تؤثر على اقتصادات كل من الدول العربية المستوردة للنفط والدول العربية المُصدرة له. فاستمرار تحمل تلك الدول بتكاليف هذه البرامج رغم عدم كفاءتها، أصبح يثقل كاهل الموازنات العامة بالمزيد من الأعباء المالية، ويعرضها للتقلبات المستمرة نتيجة التغيرات في الأسعار العالمية للنفط، وأصبح يهدد مستويات الانضباط المالي، والاستدامة المالية في الدول العربية. من جانب آخر، تؤدي برامج دعم الطاقة إلى زيادة اختلالات موازين المدفوعات، وتلقي بالمزيد من الضغوط على أسواق الصرف الأجنبي، وبالتالي تؤثر سلباً على مستويات الاحتياطات الدولية، وعلى قيمة العملات المحلية.

فعلى صعيد **أوضاع الموازنة العامة**، واجهت عدة دول عربية عجوزات مالية كبيرة تفاقمت في الآونة الأخيرة بفعل توجيه المزيد من المخصصات المالية للاستمرار في تمويل برامج دعم الطاقة مرتفعة التكلفة على ضوء الأسعار العالمية المرتفعة للطاقة. ومن ثم، فقد تضاعفت كلفة برامج دعم الطاقة في العديد من الدول العربية لتبلغ مستويات مرتفعة من الناتج تراوحت بين 3-16 في المائة في الآونة الأخيرة، و شكلت نسبة تراوحت بين 30-75 في المائة من العجز الكلي المسجل في

الموازنات العامة في بعض الدول العربية واستنزفت ثلثي الايرادات العامة في دول عربية أخرى[12].

وقد شهد عام 2011 أعلى مستويات ارتفاع في كلفة برامج دعم الطاقة في عدد من الدول العربية على ضوء التحولات التي شهدتها هذه الدول بشكل مباشر أو تأثرت بها، فعلى سبيل المثال قفزت كلفة برنامج دعم الطاقة في المغرب لتصل إلى 5.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2011، وشكلت 75 في المائة من إجمالي العجز في الموازنة المسجل خلال ذلك العام والبالغ 6.8 في المائة.

وارتفعت نفقات دعم الطاقة في الأردن من 0.4 في المائة من الناتج عام 2010 إلى نحو 3 في المائة من الناتج المحلي في عام 2011، وشكلت نحو ثلث عجز الموازنة الإجمالي للناتج المحلي. وفي مصر ارتفعت كلفة دعم الطاقة في العام المالي 2012/2011 إلى 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي من مجمل عجز الموازنة البالغ 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتضاعفت في موريتانيا لتصل إلى نحو 5.5 في المائة من الناتج خلال نفس العام.

وفي ليبيا قفز دعم الوقود لنحو 8.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وبلغ عجز الموازنة للناتج نحو 15.3 في المائة ليشكل دعم الطاقة نحو 56 في المائة من العجز المسجل. وفي اليمن بلغ إجمالي مخصصات برامج الدعم نحو 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي استنزفت نحو ثلثي الإيرادات النفطية. وتضاعفت نفقات دعم الطاقة في تونس من 4 في المائة من الناتج المحلي عام 2010 إلى 8 في المائة من الناتج مؤخراً.

(12) صندوق النقد الدولي وصندوق النقد العربي ومصادر قطرية.

الجدول رقم (2)
مخصصات دعم الطاقة وعجز الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض الدول العربية (2011)

(في المائة)

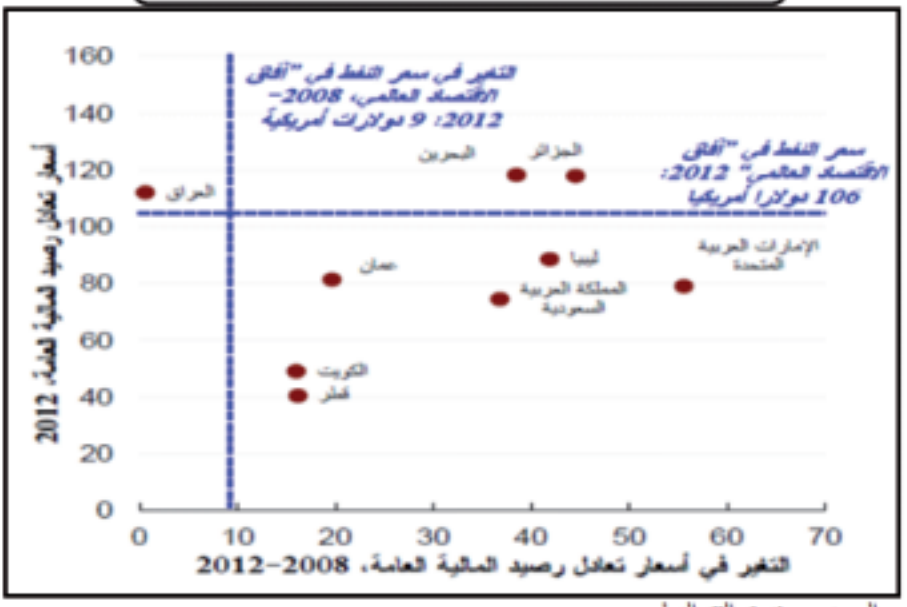
	دعم الوقود للناتج المحلي	عجز الموازنة للناتج المحلي	نسبة دعم الوقود إلى إجمالي عجز الموازنة
مصر*	6	11	60
الأردن	3	9.6	30
المغرب	5.1	6.8	75
ليبيا	8.5	15.3	55.6

* عام مالي 2012/2011
المصدر: مصادر وطنية وتقديرات دولية.

وبالطبع فإن تفاقم عجز الموازنة العامة بالدول العربية المستوردة للنفط كان له العديد من الآثار السلبية على النشاط الاقتصادي، حيث إن عجز الموازنة العامة بشكل غير مستدام، وبما يفوق قدرة الموارد المحلية على تمويله قد أدى إلى تصاعد مستويات الدين العام، و التي بلغت مستويات قياسية في بعض الدول العربية المستوردة للنفط متجاوزة نحو 85 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وبالتالي فقد أصبح تصاعد كُلفة برامج دعم الطاقة يهدد قدرة حكومات هذه الدول على توفير المزيد من الموارد للإنفاق المحفز للنمو الاقتصادي، ويضيف المزيد من الأعباء على الأجيال المقبلة، والتي ستتحمل بكلفة سداد هذا الدين.

وفي الدول العربية المصدرة للنفط، أدى ارتفاع إجمالي الإنفاق على برامج دعم الطاقة والزيادة في برامج لتحويلات الاجتماعية إلى ارتفاع أسعار النفط المرجعية المُحققة لتعادل الموازنات العامة لهذه الدول وبخاصة خلال السنوات الماضية التي شهدت تصاعد كلفة برامج دعم الطاقة. فعلى سبيل المثال ارتفعت أسعار النفط المرجعية المحققة لتعادل الموازنات العامة في خمس دول عربية مصدرة للنفط بنسب تفوق 30 في المائة خلال الفترة (2008-2011)، فيما ارتفعت في ثلاث دول أخرى بنسب تفوق 10 في المائة وهو ما قد يؤثر على مستويات الانضباط المالي في تلك الدول، الشكل (6).

الشكل (6): أسعار النفط المحققة لتعادل الموازنات العامة
(الدول العربية المصدرة للنفط)



المصدر: صندوق النقد الدولي.

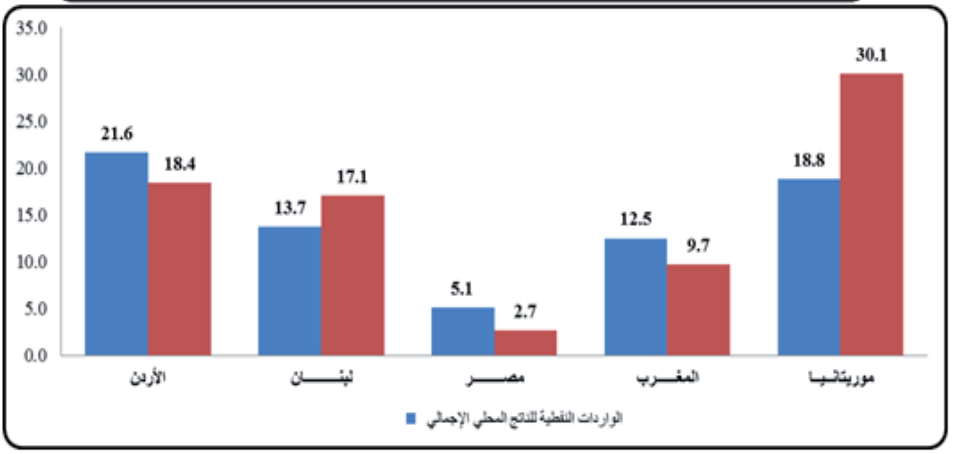
ويثير هذا الأمر المخاوف لدى بعض الدول العربية المُصدرة للنفط، على ضوء التقديرات التي تشير إلى احتمالات أن تشهد موازنات بعض هذه الدول عجوزات مالية على المدى المتوسط بما يؤثر سلباً على قدرة تلك الدول على حفز مستويات الإنفاق العام، والاستمرار في دفع النمو الاقتصادي، ويؤثر على مستويات الاستدامة المالية بتلك الدول حال اتجاه أسعار النفط نحو التراجع، وهو الأمر المرجح حدوثه وفق توقعات أسواق النفط الدولية خلال الفترة (2014-2018).

ولا يتوقف أثر برامج دعم الطاقة في الدول العربية ككل على جانب النفقات العامة في الموازنة العامة للدولة، وإنما يمتد أيضاً لجانب الإيرادات مع فقدان حكومات هذه الدول مجتمعة لنحو 110 مليار دولار خلال عام 2011 تتمثل في قيمة الدعم الضريبي الذي يمثل الفاقد في الإيرادات الضريبية الناتج عن الاستمرار في تقديم الدعم الضريبي لمنتجات الطاقة. وهذا الفاقد الضريبي كان

من الممكن توجيهه لبنود الانفاق الأكثر مساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي، وتعزيز مستويات التنمية المستدامة، ولاسيما فيما يتعلق بزيادة مستويات الإنفاق على التعليم والصحة وتطوير البنية التحتية.

أما على صعيد **التوازنات الخارجية**، فمع تحمل الدول العربية المستوردة للنفط كُلفة متزايدة لاستيراد منتجات الطاقة، شهدت موازين الحسابات الجارية لهذه الدول ضغوطات كبيرة في ظل بقاء أسعار النفط عند مستويات مرتفعة في الآونة الأخيرة وهو ما أثر سلباً على التوازنات الاقتصادية الخارجية لهذه الدول. فعلى سبيل المثال، ارتفعت كلفة الواردات النفطية كنسبة من الناتج المحلي لما يفوق العشرة في المائة في أربع دول عربية مستوردة للنفط عام 2012 وسجلت أعلى مستوياتها في موريتانيا (30 في المائة) والأردن (21.6 في المائة). وقد انعكس هذا الأمر على ارتفاع مستويات عجز موازين المعاملات الجارية في الدول العربية المستوردة للنفط وبخاصة في ظل التداعيات الاقتصادية الناتجة عن التحولات السياسية التي شهدتها دول المنطقة، والتي أثرت سلباً على مصادر الإيرادات من النقد الأجنبي، الشكل (7).

الشكل (7): كلفة الواردات النفطية لبعض الدول العربية المستوردة للنفط والعجوزات في الموازين الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي % (2012)



المصدر: قاعدة بيانات التجارة الخارجية، الاونكتاد وقاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي.

من جهة أخرى، نتج عن التزايد في كُلفة الواردات ارتفاع مستويات الطلب على العملات الأجنبية في أسواق الصرف بتلك الدول، ومن ثم زيادة الضغوط على العملات المحلية في ظل شح الموارد من النقد الأجنبي. وأجبرت هذه الظروف البنوك المركزية للتدخل لدعم العملات المحلية وبالتالي فقد سجلت بعض الدول العربية المستوردة للنفط انخفاضاً ملحوظا في مستوى الاحتياطات الخارجية، والتي تراجعت في الأردن بنحو 36 في المائة عام 2012 ومصر بنسبة 24 في المائة والمغرب بنسبة 16 في المائة.

ولا يتوقف الأثر فيما يتعلق بالتوازنات الخارجية على الدول العربية المستوردة للنفط، وإنما تؤثر برامج دعم الطاقة على الأوضاع الخارجية للدول العربية المُصدرة للنفط، حيث تحول الزيادات المستمرة في كميات الطاقة المستهلكة في الأسواق المحلية دون تمكين تلك الدول من زيادة مستوى صادراتها من منتجات الطاقة.

منافع إصلاح برامج دعم الطاقة

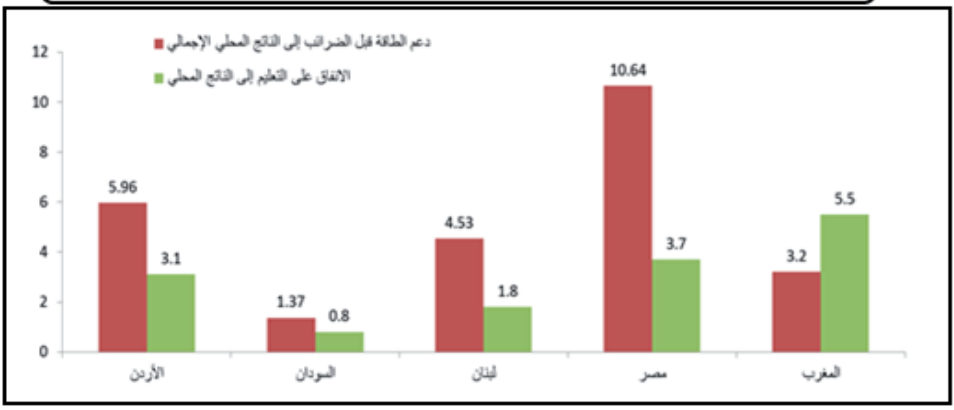
من المتوقع أن يساهم إصلاح دعم الطاقة في تحقيق عدد من المنافع الاقتصادية، من بينها إزالة التشوهات السعرية، ومن ثم تحقيق التوزيع الأكثر كفاءة للموارد الاقتصادية، وهو ما سوف يحفز عمليات الاستثمار في توفير مصادر الطاقة البديلة، وتوجيه الاستثمارات للأنشطة الانتاجية كثيفة العمالة وبالتالي توفير المزيد من فرص العمل. من جانب آخر، يساعد إصلاح برامج دعم الطاقة على التخفيف من حدة الاختلالات الاقتصادية الداخلية والخارجية حيث سيعمل على ضبط أوضاع الموازنات العامة في الدول العربية المستوردة للنفط، وسيمكن الدول العربية المصدرة له من المضي قدماً باتجاه تعزيز الاستدامة المالية، وحفز النمو متوسط وطويل الأجل. وكذلك فإن لإصلاح دعم الطاقة آثار ايجابية مواتية على صعيد تقليل معدلات الفقر، وتحسين طريقة توزيع الدخل. ففي هذا السياق، تشير دراسات للبنك الدولي إلى أن توزيع نصف وفورات الموازنة العامة للدولة الناتج عن إلغاء دعم الطاقة في مصر بالتساوي على السكان سيكون تأثيره على الفقر أفضل من تأثير الاستمرار في تحمل كلفة هذه البرامج[13]، الأمر ذاته يتضح فيما خلصت إليه دراسة أخرى أكدت أن

[13] World Bank (2005c). "Egypt – Towards a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net", Social and Economic Development Group, No. 33550-EG, 16 December 2005.

إصلاح دعم الطاقة المرتبط بنظم للتحويلات النقدية الموجهة لصالح الفقراء يؤدي إلى استفادة الفقراء بشكل أكبر وينتج عنه تحسن كبير في مستويات توزيع الدخل[14].

كذلك سيطلق إصلاح دعم الطاقة موارد مالية تمكن الدول العربية من زيادة الإنفاق الاجتماعي والرأسمالي المحفز للنمو. فنظراً لارتفاع الأهمية النسبية للإنفاق على برامج دعم الطاقة من مجمل النفقات العامة، أصبحت برامج دعم الطاقة مصدراً لمزاحمة كل من الإنفاق الرأسمالي اللازم لحفز النمو والتشغيل والانفاق الحكومي على الأولويات الاجتماعية وعلى رأسها الإنفاق على التعليم والصحة وبخاصة في الدول العربية المستوردة للنفط نظراً لمحدودية الموارد المالية، وضيق الحيز المالي، وهو ما يمثل تحدياً أمام هذه الدول لتعزيز النمو الاقتصادي. فعل سبيل المثال بلغ إجمالي دعم الطاقة قبل الضرائب ثلاثة أضعاف مستويات الانفاق على التعليم في بعض الدول العربية وفاقت مخصصات دعم الطاقة مخصصات التنمية في دول عربية أخرى، وشكلت أكثر من ربع الإنفاق العام في عدة دول عربية بما يفوق الانفاق علي التعليم، و الدفاع، و يشكل سبعة أمثال الإنفاق على الصحة، الشكل (8).

الشكل (8): الإنفاق على دعم الطاقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالإنفاق على التعليم ببعض الدول العربية المستوردة للنفط (2011)



المصدر: صندوق النقد الدولي وصندوق النقد العربي.

[14] Abouleinein, El-Laithy and Kheir-El-Din (2009). "The impact of phasing out subsidies of petroleum energy products in Egypt", The Egyptian Center for Economic Studies.

ومن ثم فإن إصلاح برامج دعم الطاقة، من المتوقع أن يسهم في دفع مستويات الانفاق العام المنتج، وهو ما سينعكس في مجمله في معدلات نمو أعلى للدول العربية، وتراجع ملحوظ في معدلات البطالة. حيث تشير التقديرات إلى حاجة الدول العربية بشكل كبير لزيادة مستويات الإنفاق على الصحة، والتعليم، وتقديم الخدمات الأساسية لشرائح واسعة من المواطنين وزيادة مستويات الانفاق الرأسمالي بشكل يكفل دفع النمو الاقتصادي لما يفوق 6 في المائة وتوفير المزيد من فرص العمل الجديدة لاستيعاب الداخلين الجدد في سوق العمل والحد من ارتفاع معدلات البطالة في تلك الدول.

ثالثاً: تجارب إصلاح نظم دعم الطاقة: الدروس المستفادة عالمياً[15]

يتطرق هذا الجزء من الدراسة إلى التحديات التي من المتوقع أن تواجه برامج إصلاح دعم الطاقة والمتطلبات الرئيسية اللازم توافرها لتعزيز فرص نجاح جهود الإصلاح، إضافة إلى الآليات المختلفة لإصلاح دعم الطاقة، وذلك من واقع تجارب الدول المختلفة.

التحديات التي تواجه إصلاح نظم دعم الطاقة

رغم إقرار حكومات العديد من الدول على مستوى العالم بضرورة إصلاح نظم الطاقة، إلا أن ذلك الأمر يكتنفه العديد من التحديات والصعوبات التي تحول -في كثير من دول العالم- دون تبني برامج جادة للإصلاح أو اتجاه بعضها لعدم استكمال الاصلاحات فور البدء في تنفيذها، ويأتي على رأس هذه التحديات ما يلي:

---

(15) يعتمد هذا الجزء على عدد من الدراسات الدولية والإقليمية التي أجريت في هذا الصدد من بينها:
- صندوق النقد الدولي، (2013). "إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة والانعكاسات، يناير.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2012). "دعم الطاقة في العالم العربي"، سلسلة أوراق بحثية.

تزايد الضغوط التضخمية والخوف من الاحتجاجات الشعبية واسعة النطاق

عادة ما يصاحب تنفيذ برامج إصلاح دعم الطاقة حدوث ارتفاع في المستوى العام للأسعار يؤثر على شرائح واسعة من المواطنين والوحدات الاقتصادية من خلال الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة. فمن ناحية تعمل برامج إصلاح الدعم على رفع كلفة منتجات الطاقة بالنسبة للأسر والوحدات الانتاجية (آثار مباشرة). ومن ناحية أخرى تقوم الوحدات الإنتاجية بتمرير تلك الارتفاعات، أو جزء منها للمستهلكين، وهو ما يعمل على ارتفاع المستوى العام للأسعار وظهور ضغوط تضخمية تدفع باتجاه المطالبات بزيادة الأجور والتعويضات (آثار غير مباشرة). وفي هذه الحالة، تظهر آثار الدورة الثانية للارتفاعات السعرية على المستوى العام للأسعار، وتتأثر مستويات القدرة الشرائية، ومستويات الدخل المتاح للإنفاق لشرائح السكان من ذوي الدخول المتوسطة والدنيا. حيث تشير الدراسات إلى أن ارتفاع سعر لتر الوقود بنحو 0.25 دولار يؤدي إلى انخفاض مستويات الاستهلاك الحقيقي لأفقر 20 في المائة من الأسر بحوالي 5.5 في المائة [16].

وتمثل الارتفاعات السعرية المتوقعة نتيجة إصلاح نظم دعم الطاقة نوعاً من التكاليف المباشرة والآنية للإصلاح، والتي يلزم تحملها لنجاح جهود الإصلاح، وبالتالي ففي كثير من الأحيان تواجه برامج إصلاح دعم الطاقة بموجات عارمة من الاحتجاجات الشعبية نظراً لتخوف المواطنين من الآثار المحتملة لتلك البرامج على مستويات معيشتهم.

ويشار في هذا الصدد، إلى أن انخفاض مستويات ثقة المواطنين فيما تقدمه الحكومات من بدائل لنظم الدعم المعمم وانخفاض مستويات كفاءة الحكومة في تبني تدابير تعويضية تخفف العبء عن الفئات الهشة أحد أهم أسباب الاحتياجات الشعبية واسعة النطاق التي تعقب عملية إصلاح نظم الدعم. وينطبق ذلك بشكل أكبر على الدول التي تنتشر فيها مستويات الفساد والبيروقراطية الحكومية، وتجدر الإشارة إلى أن نقص مستويات مصداقية وشفافية الحكومات فيما يتعلق بإجراءات إصلاح

[16] Arze del Granado, Javier, David Coady, and Robert Gillingham,(2012), "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries," World Development, Vol. 40 (November) pp. 2234–48.

نظم الطاقة كان وراء النجاح المحدود الذي حققته بعض تجارب إصلاح دعم الطاقة في عدد من الدول من أبرزها اندونيسيا عام 2003 ونيجيريا عام 2011.

واستناداً لما سبق، تركز التجارب الناجحة لإصلاح دعم الطاقة على تبني سياسات مالية ونقدية من شأنها تثبيت توقعات التضخم على غرار تجربة أرمينيا، والتي تبنت عدة تدابير للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي للحد من أثر زيادة أسعار الكهرباء على معدلات التضخم المحلي.

المعارضة القوية من أصحاب المصالح

ثمة معارضة قوية متوقعة من أصحاب المصالح المستفيدين من برامج دعم الطاقة في صورتها الحالية مثل المصانع كثيفة استهلاك الطاقة، والتي سوف تتحمل بتكاليف أكبر لمدخلات الإنتاج وهو ما سيؤثر على مبيعاتها في السوق المحلي، وعلى مستويات تنافسيتها الدولية في الأسواق الخارجية. وعلى ضوء ما سبق، من المتوقع أن تكون الشركات كثيفة الاستهلاك للطاقة مثل مصانع الاسمنت والأسمدة والكيماويات هي الأكثر تضرراً جراء التحرير التدريجي لأسعار الطاقة، والأكثر معارضة لسياسات الإصلاح. وتشير التجارب في هذا الصدد، إلى أن بولندا لم تنجح في إصلاح قطاع التعدين في البداية لأنها لم تنجح في التغلب على المعارضة القوية من قبل أصحاب المصالح، فيما فشلت المكسيك في إصلاح قطاع الكهرباء نظراً للمعارضة القوية من جانب الاتحادات العمالية.

ظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي

تحول ظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بشكل كبير دون تمكن حكومات العديد من الدول التي تعاني من ارتفاع كلفة برامج دعم الطاقة من تنفيذ أي برامج تستهدف إصلاح دعم الطاقة حيث إن تنفيذ تلك البرامج يحتاج لقدر معقول من التأييد الشعبي للحكومات والقدرة على تحمل تبعات هذه البرامج في الأجل القصير والمتوسط لحين إتمام برامج الإصلاح بنجاح. ومن ثم، تجد الكثير من الحكومات صعوبات بالغة في إصلاح دعم الطاقة في أوقات عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي.

ورغم الاعتراف بصعوبة تطبيق أي برامج للإصلاح في ظل هذه الظروف، إلا أن ذلك يجب ألا يمنع حكومات الدول التي تعاني من ظروف عدم الاستقرار من الاستفادة من الوقت المتاح لديها في تطوير نظم دقيقة للاستهداف وإعداد دراسات دقيقة حول الآثار المتوقعة للإصلاح بحيث يمكن الاستفادة منها لاحقاً عندما تسنح الفرصة للبدء الفوري في إصلاح نظم دعم الطاقة.

وتبين التجارب الدولية أن جهود الإصلاح الناجحة تم تبنيها في أوقات اتسمت باستقرار أداء الاقتصاد الكلي وبتحسن معدلات النمو الاقتصادي وانخفاض معدلات التضخم. ففي بيرو، اتجهت الحكومة لتنفيذ إصلاحات لدعم الطاقة في فترة شهدت تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي واستقرار مستويات الأسعار مما ساهم في حصول هذه الإصلاحات على المزيد من القبول في الدوائر السياسية. وفي تركيا نُفذت الإصلاحات في وقت اتسم بتحسن وتيرة النشاط الاقتصادي ومستويات المعيشة بما يؤشر لقناعة المواطنين بأن الإصلاحات تدفع البلاد في المسار الصحيح.

الأثر على مستويات تنافسية السلع الوطنية

من المتوقع جراء التحرير التدريجي لأسعار الطاقة، ارتفاع أسعار مدخلات الطاقة المستخدمة من قبل المصانع المحلية وبالتالي ارتفاع أسعار السلع الوسيطة والسلع النهائية، وهو ما سيؤثر على مستويات تنافسية بعض المنتجات المحلية في الأسواق الدولية في الأجل القصير، وبخاصة فيما يتعلق بالمنتجات كثيفة استهلاك الطاقة، فيما يتوقع أن تسهم المكاسب المحققة جراء إصلاح نظم دعم الطاقة على المدى المتوسط والطويل وبخاصة فيما يتعلق بالاستغلال الامثل للموارد الاقتصادية وانضباط أداء الاقتصاد الكلي في تعزيز التنافسية الدولية للقطاعات المحلية.

صعوبة استهداف الفئات غير القادرة

تعاني الدول النامية عادة من صعوبة تطوير برامج استهداف دقيقة للفئات غير القادرة، والتي غالباً من تكون أكثر الفئات المتأثرة جراء التحرير التدريجي للأسعار. فلا تتوفر لدى الحكومات بيانات دقيقة عن مستويات الدخل المتاح للإنفاق للعديد من الأسر المعيشية. وبالتالي قد لا تتمكن من بناء

قواعد بيانات دقيقة، و تطوير نظم استهداف كفؤة لهذه الأسر وفق مؤشرات موضوعية لتحديد مستوى الدخل ومدى حاجة الأسر المستهدفة إلى الدعم. ويعد هذا التحدي من أبرز التحديات التي تحول دون نجاح برامج الإصلاح في العديد من الدول النامية.

عدم توفر تقديرات دقيقة لكُلفة دعم الطاقة والآثار المترتبة على الإصلاح

قد لا تتوافر لدى الكثير من الحكومات معلومات دقيقة بشأن كلفة برامج الدعم على المالية العامة بما في ذلك دعم الانتاج والاستهلاك. وبالتالي، تبقى كلفة برامج الدعم وآثارها السلبية على جوانب الانفاق ذات الاولوية وعلى تشويه طريقة توزيع الموارد الاقتصادية، بل وآثارها التوزيعية أيضاً ممثلة في تأثيراتها على زيادة مستويات التفاوت في توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية غائبةً عن المواطنين بما يزيد من مقاومتهم للإصلاح. من جهة أخرى قد لا تتوفر تقديرات دقيقة للعائد المتوخى من برامج الإصلاح وآثارها المتوقعة في الأجل القصير على مستوى الشرائح الدخلية المختلفة وهو ما قد يحول دون كفاءة تنفيذ برامج الإصلاح. وتوضح التقارير الدولية أن نقص المعلومات كان عقبة أمام نجاح 17 تجربة للإصلاح من بين 28 تجربة عالمية لإصلاح دعم الطاقة، واتضح كذلك أن التجارب التي نجحت في الإصلاح اتجهت إلى التقدير الدقيق لحجم دعم الطاقة قبل الشروع في تبني برامج للإصلاح.

واستناداً لما سبق، يتعرض الجزء التالي للمتطلبات الرئيسية او العوامل اللازم توافرها لتعزيز فرص نجاح برامج إصلاح دعم الطاقة من واقع التجارب الدولية المختلفة حيث يساعد وجود هذه المتطلبات أو العوامل على مواجهة التحديات السابق الإشارة إليها في الجزء السابق.

متطلبات نجاح برامج إصلاح دعم الطاقة

رغم خصوصية دول العالم النامي المختلفة، ومن بينها الدول العربية، واختلاف تجارب الإصلاح بشكل كبير من دولة إلى أخرى، إلا أن الدلائل ودراسات الحالة القطرية على مستوى العالم[17] تشير

[17] صندوق النقد الدولي، (2013). "إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة و الانعكاسات"، يناير.

إلى وجود بعض الاستنتاجات فيما يتعلق بالمتطلبات أو السياسات التي من شأنها أن تساعد على نجاح برامج إصلاح نظم دعم الطاقة، وذلك على النحو التالي:

تطوير رؤية شاملة لإصلاح قطاع الطاقة

يتطلب نجاح برامج إصلاح دعم الطاقة تطوير رؤية شاملة لإصلاح قطاع الطاقة يتم صياغتها من خلال لجنة عليا، أو فريق عمل عالي المستوى بمشاركة كافة الشركاء المعنيين، وأصحاب المصالح المختلفة سواء في منظومة الانتاج، أو النقل، أو استهلاك الطاقة، حيث إن تعاون هذه الأطراف في وضع تصور لسياسات الإصلاح بغرض تحقيق أهداف محددة يزيد من فرص نجاح هذه السياسات.

وتختص اللجنة أو فريق العمل المشار إليهما بتوضيح نوعية التدابير اللازم إجرائها في كل مرحلة والتعديلات اللازمة لإصلاح منظومة دعم الطاقة على المدى المتوسط والطويل لتحقيق الأهداف المعلنة لهذه الرؤية. وتشير التجارب في هذا الصدد، إلى أن تشكيل لجنة عالية المستوى تضم ممثلين عن منتجي الطاقة والمستهلكين والشركات العاملة في منظومة التوزيع إضافة إلى الجهات الحكومية المعنية، وممثلين عن نقابات عمال النقل، ومجموعة من الخبراء في مجالات الاقتصاد والطاقة يذلل الكثير من الصعوبات التي من الممكن أن تواجه برامج الإصلاح ويضمن لها قدراً كبيراً من التأييد في هذه الأوساط.

ففي كينيا، قام المجلس الوطني للطاقة برئاسة وزير التعدين بإنشاء فرقة العمل الوطنية المعنية بتحرير أسعار الكهرباء عن طريق عملية تشاورية. وقد واجهت اللجنة صعوبات كبيرة لعدم تقبل المواطنين للزيادات في أسعار منتجات الطاقة. وقد تم التغلب على هذه الصعوبات من خلال إجراء مفاوضات مكثفة مع الأطراف المعنية لاسيما كبار المستهلكين.

ووفقاً للتجارب الدولية قامت خطط الإصلاح الفعَّالة على تبني خطة مُحكمة واستراتيجية واضحة للإصلاح. ففي الفلبين وتركيا، تم صياغة خطط متوسطة الأجل للإصلاح مدعومة بتخطيط دقيق بما

شكل عاملاً أساسياً وراء نجاح الإصلاحات الهادفة إلى تحرير أسعار الكهرباء. وعلى النقيض لم يتحقق نفس القدر من النجاح في بعض البلدان التي وضعت خططاً غير فعَّالة للإصلاح مثل اندونيسيا عام 1998 ونيجيريا عام 2011.

تنفيذ استراتيجية قوية للاتصال

يتطلب نجاح برامج الإصلاح تنفيذ استراتيجية قوية للاتصال مع المواطنين تستند إلى معلومات دقيقة توضح للجمهور حجم دعم الطاقة على مستوى الدولة والآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية جراء الاستمرار في هذا الدعم وبيان وتوضيح أهداف الإصلاح لكافة المواطنين بشكل مبسط ومقبول. وكذلك توضيح ماهية المكاسب المتوقعة جراء هذا الإصلاح ونوعية التدابير التعويضية التي ستتبناها الحكومة للتخفيف من أثر الإصلاح على الفئات المتضررة على أن يتم تنفيذ هذه الاستراتيجية بشفافية كاملة وبمشاركة من كافة الاطراف المعنية.

وتشير التجارب الدولية إلى ان احتمالات نجاح برامج إصلاح دعم الطاقة تتضاعف ثلاث مرات تقريباً في ظل وجود تأييد شعبي قوي واستراتيجية تواصل عامة مسبقة، حيث قامت التجارب الناجحة على تنفيذ حملات إعلامية واسعة النطاق قبل الشروع في الإصلاحات للتأكيد على أن الهدف الأساسي من الإصلاح يتمثل في تحسين مستويات الكفاءة الاقتصادية، وتمكين الحكومات من انفاق المزيد على البنود الأساسية المحفزة للنمو الاقتصادي، والتشغيل مثل: الصحة والتعليم عبر إحلال آليات الدعم المعمم بنظم دقيقة لاستهداف الفقراء، الأمر الذي ساهم في التخفيف من حدة المعارضة الشعبية لهذه السياسات.

ففي أوغندا، استخدمت الحكومة خطة للاتصال لإطلاع الجمهور على تكاليف برامج الدعم، ونتيجة لذلك اعتبر جانب كبير من وسائل الاعلام أن رفع الأسعار يمثل أحد التدابير المتبناة للتقليل من معدلات الفقر. وكذلك في الفلبين، بدأت حملة اتصالات واسعة النطاق في مراحل مبكرة لتنفيذ الإصلاحات وتضمنت عروض توعوية على مستوى البلاد لإطلاع الجمهور على المشكلات الناتجة عن الاستمرار في دعم أسعار النفط.

ومن الضروري أن يستند تصميم هذه الحملات الإعلامية واسعة النطاق على نتائج تقارير توضح تحليل العائد والتكاليف لإصلاح منظومة دعم الطاقة بحيث تحدد وبشكل دقيق الفئات المتضررة جراء تنفيذ برامج الإصلاح، والمكاسب الاقتصادية الكلية التي من الممكن أن يجنيها الاقتصاد ككل جراء هذا التحرير، ومن ثم الموازنة بين الكلفة الخاصة بالإصلاح والعائد المتوخى من تنفيذه على المستوى القومي وبخاصة فيما يتعلق برفع المستوى المعيشي للفئات غير القادرة وتقليل معدلات الفقر وخدمة المناطق المحرومة، وتحسين خدمات التعليم والصحة، وغيرها من الخدمات الحكومية الأساسية.

ففي غانا، قامت الحكومة في عام 2005 بتقييم مستقل لأثر إصلاحات دعم الطاقة على الفقر وآثاره الاجتماعية لتحديد المستفيدين والخاسرين من إصلاح دعم الوقود أو إلغائه بما شكل أساساً للإقناع بضرورة الإصلاح، وساعد على وضع التدابير اللازمة للحد من آثار الإصلاح على الفئات الفقيرة. في المقابل لم يقتنع ممثلو الشعب في نيجيريا عام 2011 بوجود حاجة لإلغاء دعم البنزين لعدم وجود بيانات مؤكدة يمكن الاستناد إليها فيما يتعلق بحجم الدعم وآثاره الاقتصادية والاجتماعية.

تطبيق منهج تدريجي انتقائي في الإصلاح

تشير التجارب الناجحة في إصلاح نظم دعم الطاقة إلى ضرورة تبني منهج تدريجي وانتقائي في الإصلاح بما يعني التدرج في تنفيذ الإصلاحات المطلوبة زمنياً مع البدء بالإصلاحات التي لا تمس الفئات الفقيرة وذلك بما يحقق هدفين رئيسيين وهما: أولاً إتاحة الوقت الكافي للأسر والوحدات الاقتصادية لتعديل نمط استهلاكها من الطاقة، وثانياً إتاحة الفرصة للحكومات لتنفيذ برامج قوية ودقيقة لاستهداف الفقراء قبل البدء في تبني تدابير للإصلاح من شأنها التأثير سلباً على مستويات معيشة هذه الفئات.

ويعتمد هذا التدرج والتسلسل على عدد من العوامل من بينها مقدار الدعم الموجه لمنتجات الطاقة ونسب الاستفادة المختلفة من هذا الدعم على مستوى الأسر المعيشية والوحدات الاقتصادية ومستوى

الأعباء التي تتحمل بها الموازنة العامة للدولة، حيث يكون من السهل نسبياً إصلاح دعم الطاقة في الحالات التي تنخفض فيها مستويات استفادة الفئات الفقيرة من هذا الدعم، وفي هذه الحالات يمكن أن يتم الإصلاح في غضون فترات زمنية قصيرة.

في المقابل يحتاج الإصلاح لفترات زمنية طويلة في حالة ارتفاع نسبة استفادة الفئات غير القادرة من هذا الدعم وعدم وجود شبكات أمان اجتماعي كفؤة. وتزداد صعوبات الإصلاح مع ارتفاع كلفة برامج الدعم على الموازنة العامة للدولة بما قد يتطلب الإسراع بتنفيذ الإصلاحات للحد من الاختلالات الداخلية والخارجية والحصول على وفورات مالية يمكن استغلالها لكسب التأييد الشعبي لهذه البرامج. وتشير الدراسات القطرية إلى أن برامج الإصلاح الناجحة استغرقت في المتوسط خمس سنوات وانها نفذت بشكل تدريجي وفق خطط متوسطة المدى.

ويندرج وفق هذا التوجه أولوية بدء الحكومات في سياسات الإصلاح بالتحرير التدريجي لأسعار الطاقة للاستخدامات الصناعية وأغراض توليد الكهرباء، يلي ذلك البدء بالتحرير التدريجي لأسعار منتجات الطاقة التي تستخدمها الأسر، مع البدء بالمنتجات التي تستهلكها الشرائح الغنية بشكل أكبر مثل البنزين عالي الأوكتان. ويلي ذلك -وفي مراحل لاحقة من الإصلاح- التحرير التدريجي لأسعار منتجات وقود الديزل والكيروسين التي تمس بشكل مباشر الفئات الفقيرة، وبحيث لا يتم البدء بهذه الإصلاحات إلا بعد بناء شبكات الأمان الاجتماعي وتعزيز فاعليتها واستخدام الوفورات الناتجة عن الإصلاح في المراحل السابقة في صورة تحويلات لدعم الفئات الهشة.

تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي

يعتبر تبني تدابير تعويضية للتخفيف من الآثار السلبية على الفئات غير القادرة عبر شبكات فعَّالة للحماية أو الأمان الاجتماعي من أبرز المتطلبات الرئيسية الضرورية لنجاح سياسات الإصلاح، حيث أن قيام الحكومات باستغلال جزء من الموارد المتوفرة نتيجة التحرير التدريجي لأسعار الطاقة لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي يساهم بشكل كبير في تقليل العبء الاقتصادي على الفئات الفقيرة جراء إصلاح دعم الطاقة.

و في هذا الإطار، تبدو أهمية تنفيذ عدد من التدابير، يأتي في مقدمتها: تبني نظم دقيقة لاستهداف الفئات غير القادرة قبل الشروع في تحرير اسعار المنتجات التي تمس الفقراء بشكل أكبر. وهنا تبدو الحاجة ملحة لاستهداف الفئات الأكثر هشاشة، ومن بينها الفقراء في المناطق الريفية والمناطق المهمشة سواء من خلال برامج الدعم النقدي المشروط أو غير المشروط. وقد اعتمد نجاح 18 تجربة من بين 28 تجربة دولية لإصلاح دعم الطاقة على تبني تدابير موجهة للتخفيف من الآثار السلبية لبرامج الدعم على الطبقات الفقيرة بما في ذلك توسيع نطاق برامج الأشغال العامة، والإنفاق على التعليم والصحة وبخاصة في المناطق الفقيرة والمحرومة.

وعادة ما يتم استهداف الفقراء من خلال برامج التحويلات النقدية غير المشروطة Unconditional Cash Transfers، أو برامج التحويلات النقدية المشروطة Conditional Cash Transfers. وتتمثل برامج التحويلات النقدية غير المشروطة في الكوبونات أو التحويلات النقدية التي يتم منحها للفئات الفقيرة المستهدفة لشراء السلع والخدمات التي يرغبون في شرائها. وقد تم استخدام هذا الأسلوب في 9 تجارب دولية للإصلاح، حيث ثبتت فاعليته في إندونيسيا حيث كان برنامج الاستهداف النقدي يغطي نحو 35 في المائة من السكان ونجح في الحصول على تأييد واسع من جمهور المواطنين. وفي تركيا، تم فتح حسابات مصرفية لمعظم المواطنين قبل تنفيذ اصلاحات دعم الطاقة وتم إيداع التحويلات النقدية التعويضية بها قبل زيادة أسعار الطاقة. ونجحت أرمينيا في تطبيق برامج تحويلات نقدية موجهة خلال فترة تطبيق إصلاحات قطاع الكهرباء وتمكنت من خفض نطاق تغطية الأسر المستهدفة تدريجياً من 25 في المائة عام 1999 إلى 18 في المائة عام 2010.

ورغم كون التحويلات النقدية غير المشروطة تعتبر من أهم الأساليب المفضلة لدى الحكومات لتعويض الفئات المستحقة للدعم لكونها تتسم بالمزيد من المرونة، إلا أن تلك البرامج عادة ما تكون مُكلفة وغير فعالة على المدى الطويل. في المقابل يقترن أسلوب التحويلات النقدية المشروطة بتحقيق مستويات أكبر من الكفاءة على صعيد مساهمته في تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي. فمن خلال التحويلات النقدية المشروطة تتمكن الفئات المستهدفة من الحصول على تحويلات مادية شريطة التزام الأسر المستهدفة باستيفاء شروط الحصول على هذه التحويلات مثل إلحاق أبنائها بالمدارس أو الالتحاق ببرامج محو الأمية أو زيادة مستويات المشاركة في سوق العمل.

ففي هذا الصدد، تساهم شبكات الأمان الاجتماعي التي تتبنى برامج الدعم النقدي المشروط في تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية، والتي من شانها تعزيز التنمية البشرية مثل القضاء على الأمية، وتحسين المستويات الصحية وزيادة معدلات الالتحاق بالمدارس وتقليل معدلات التسرب من التعليم، وزيادة معدلات مشاركة المرأة في سوق العمل، حيث ثبت فاعلية هذه البرامج مقارنة ببرامج الدعم النقدي غير المشروط.

كذلك، فمن شأن قيام الحكومات باستغلال وفورات برامج دعم الطاقة في تعزيز الخدمات الأساسية في المناطق الفقيرة من خلال تنفيذ عدد من المشروعات العامة بهدف توفير المزيد من فرص العمل لقاطني هذه المناطق، وبالتالي تحسين مستوياتهم المعيشية. كذلك فمن الضروري الإتجاه الى زيادة فاعلية بعض البرامج القائمة ذات الأثر الكبير في تحسين الظروف المعيشية للأسر الفقيرة مثل برامج التغذية المدرسية وبرامج دعم المرأة المعيلة وغيرها من البرامج الأخرى التي قد تكون قائمة ولكن ينقصها المزيد من الموارد المالية وبعض الإجراءات التي من شأنها زيادة مستويات فاعليتها.

وتبرز في هذا السياق، أهمية التعاون ما بين أجهزة الحكومة المعنية ومؤسسات المجتمع المدني المختلفة والجمعيات الأهلية بهدف التحديد الدقيق للفئات المستهدفة وتعبئة الموارد، والوقوف على أكثر شبكات الأمان الاجتماعي كفاءة وفاعلية من واقع خبرة الجمعيات الاهلية في التعامل مع هذه الفئات.

تبني تدابير دائمة لتسعير الطاقة وفقاً لآليات السوق

من الضروري في إطار إصلاح منظومة دعم الطاقة، تبني تدابير تضمن تسعير منتجات الطاقة استناداً لآليات السوق بما يعكس الجوانب والعوامل المتعلقة بالعرض والطلب على هذه المنتجات، وخاصة في حالة الارتفاع الكبير في الأسعار العالمية لمنتجات الطاقة. فقد نجحت جنوب أفريقيا في تنفيذ آلية للتسعير التلقائي لمنتجات الطاقة على مدى أكثر من خمسة عقود، ونجحت كل من الفلبين وتركيا في تنفيذ مثل هذه الآلية خلال تحولهما للتسعير الحر لمنتجات الطاقة. وكانت هذه البلدان الثلاثة حريصة على نشر معلومات تفصيلية عن تلك الآليات وكيفية عملها للجمهور ونشر ذلك في وسائل الاتصال المختلفة.

وتشير التجارب إلى أن تبني آليات التسعير الحر لمنتجات الطاقة يبقى من أهم الضمانات لمنع ارتفاع مخصصات دعم الطاقة مرة أخرى حال حدوث أي ارتفاعات في المستويات العالمية لأسعار الطاقة. ومن بين 28 تجربة للإصلاح تم التطرق إليها في الدراسات الدولية، سجلت 11 تجربة للإصلاح نجاحاً جزئياً فقط، وذلك نظراً لمعاودة أسعار الطاقة للارتفاع مرة أخرى نتيجة لعدم وجود تدابير دائمة للتسعير الحر لهذه المنتجات أو لاتجاه الحكومات لوقف العمل بتلك التدابير بها عند ارتفاع الأسعار العالمية.

ففي غانا تخلت الحكومة عن سياستها لربط الأسعار المحلية بالأسعار العالمية وأوقفت العمل بآلية التعديل التلقائي للأسعار المحلية خلال الارتفاعات التي شهدتها الأسعار العالمية للطاقة خلال عامي 2007 و2008. وفي اندونيسيا، ورغم مساهمة الإصلاح في خفض كلفة دعم الطاقة من 3.5 في المائة من الناتج المحلي عام 2005 إلى 2 في المائة في عام 2006 إلا أن كُلفة برامج دعم الطاقة عاودت الارتفاع مرة اخرى عام 2008 لتصل إلى ما يقرب من 3 في المائة بسبب غياب آلية التسعير.

ووفقاً لما سبق يُلخص الجدول التالي تحديات إصلاح برامج دعم الطاقة والمتطلبات الرئيسية أو العوامل التي تساعد على مواجهة هذه التحديات استناداً إلى النتائج المستفادة من التجارب الدولية السابق الإشارة إليها.

الجدول رقم (2)
تحديات إصلاح برامج دعم الطاقة ومتطلبات مواجهة هذه التحديات

تحديات إصلاح برامج دعم الطاقة	متطلبات مواجهة هذه التحديات
تزايد الضغوط التضخمية وما ينتج عنها من احتجاجات شعبية واسعة النطاق	• تطبيق حملة اعلامية واسعة النطاق لبيان المكاسب الاقتصادية المتوقعة من الإصلاح والتوجه البديل للحكومات لاستغلال الوفورات الناتجة عن هذه البرامج في الانفاق على البرامج الاجتماعية المختلفة واصلاح نظم التعليم والصحة ودعم المناطق الفقيرة والمحرومة. على أن يتم تنفيذ الحملة في وقت سابق للإصلاح وعلى أن تتضمن التدابير والآليات التي ستتبعها الحكومة لتعويض الفئات الفقيرة بشفافية كاملة. • التوسع في شبكات الأمان الاجتماعي لاستهداف الفئات غير القادرة. • تعزيز الانفاق الحكومي الداعم للنمو لزيادة الناتج وخفض مستويات الأسعار. • تبني سياسات مالية ونقدية ملائمة تساعد على تثبيت توقعات التضخم.
المعارضة القوية من أصحاب المصالح وسعيهم لإفشال برامج إصلاح دعم الطاقة	• تبني خطة شاملة للإصلاح بمشاركة كافة الجهات والأطراف المعنية لوضع برنامج تدريجي للإصلاح يحظى بتوافق مجتمعي.
ظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي	• استغلال فترة عدم الاستقرار السياسي او الاقتصادي في اعداد دراسات لتقييم الاثار الاقتصادية لبرامج دعم الطاقة على المستوى الكلي والتحديد الدقيق للفئات المتضررة وتطوير شبكات الامان الاجتماعي وبناء نظم دقيقة للاستهداف يمكن من خلالها تعويض الأسر الفقيرة لاحقاً.
الأثر على مستويات تنافسية السلع الوطنية	• من المتوقع ان تسهم جهود تحرير أسعار الطاقة في التوزيع الأمثل للموارد الاقتصادية وهو ما سيعمل على حفز مستويات الاستثمار في الطاقة وتوفير مصادر بديلة بأسعار ملائمة. • كذلك سيؤدي الإصلاح إلى حدوث آثار مواتية على صعيد الاقتصاد الكلي الأمر الذي سيساعد على تعزيز مستويات التنافسية في الأجل المتوسط والطويل.
صعوبة استهداف الفئات غير القادرة	• تطوير قواعد بيانات بحالة الأسر المعيشية سواء من حيث مستويات الدخل او مستويات النفاذ للخدمات الأساسية استناداً إلى معايير ومؤشرات مرجعية يمكن من خلالها توصيف الحالة المعيشية للأسر المختلفة على أن يتم تحديث هذه القواعد المرجعية للمستحقين للدعم دورياً. • الاستفادة من بحوث الأسر المعيشية الخاصة بمستويات الدخل والانفاق والتي تعدها أجهزة الإحصاء الوطنية. • الاستفادة من الجمعيات الأهلية في تحديد الفئات المستحقة للدعم.
عدم توفر بيانات دقيقة عن كلفة هذه البرامج وعدم وجود تقديرات دقيقة للآثار المترتبة على إصلاحها	• القيام بدراسات دقيقة لجمع المعلومات الدقيقة والتقديرات الخاصة ببرامج دعم الطاقة بمشاركة الخبراء المعنيين في عدد من المجالات.

المصدر: مُستخلص من واقع التجارب الدولية.

آليات إصلاح دعم الطاقة

تتبنى العديد من الدول في إطار سعيها لإصلاح دعم الطاقة عدداً من الآليات، وذلك على النحو التالي:

آلية صندوق تثبيت الأسعار

تعتمد هذه الآلية على تأسيس صندوق لتثبيت أسعار منتجات الطاقة، بهدف امتصاص تأثير صدمات ارتفاع أسعار النفط العالمية وتحييد تأثيرها على المستهلكين المحليين. وتتبلور فكرة هذه الآلية في قيام الحكومة بتحديد سعر مرجعي لمنتجات الطاقة وفقاً للتوقعات في أسعار الطاقة العالمية، وبحيث تقوم الحكومة بالتدخل من خلال صندوق تثبيت الأسعار في حالة ارتفاع الأسعار العالمية للطاقة بما يفوق الهوامش المحددة والمسموح بها للتقلبات بين الأسعار العالمية والمحلية.

وتختلف هذه الهوامش من دولة لأخرى ولكنها تتراوح عادة بين 5-15 في المائة. ووفق هذه الآلية تقدم الحكومة الدعم الكامل للفرق بين السعر المرجعي والأسعار العالمية في حال تجاوز الفرق نسب الهوامش المحددة. وبالتالي يزيد العبء المالي على هذا الصندوق حال ارتفاع الأسعار العالمية بما يفوق الهوامش السعرية ويتحمل بعجوزات مالية، في حين تؤول الفوائض المالية إلى هذا الصندوق حال انخفاض الأسعار العالمية دون السعر المرجعي، ومن ثم يتم استخدام هذه الفوائض مستقبلاً لتمويل الالتزامات المالية للصندوق في حالات ارتفاع الأسعار.

وقد استحدثت البرازيل في عام 1980 آلية صندوق تثبيت أسعار النفط للتغلب على التقلبات في أسعار النفط الخام. حيث كانت الالتزامات المتراكمة على هذا الصندوق أثناء ارتفاع الأسعار العالمية للنفط يتم تعويضها عندما تنخفض تلك الأسعار. هذا، وقد تدخلت الحكومة البرازيلية مع ارتفاع التكاليف الناتجة على استيراد النفط بأسعار مرتفعة والتي نتج عنها ارتفاع الخسائر التي يتعرض لها الصندوق، حيث تحملت الحكومة ما قيمته 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي من أجل تغطية هذه الخسائر.

كما اعتمدت شيلي آلية تثبيت أسعار النفط، وذلك للتغلب على الارتفاع الكبير في أسعار النفط الذي صاحب حرب الخليج الثانية. وقد ظلت شيلي تستخدم هذه الآلية التي كانت تعمل بكفاءة لمدة عشر سنوات إلا أنه مع بداية العقد الماضي أدى ارتفاع الأسعار العالمية إلى اتخاذ بعض الإصلاحات التي تسهم في جعل هذا الصندوق قابل للاستمرار من الناحية المالية. هذا، بالإضافة إلى زيادة رأس مال الصندوق مع استنزاف ما يقرب من 75 في المائة من موارد الصندوق جراء ارتفاع الأسعار العالمية. كما تم إنشاء صناديق أخرى لكل من الغاز والكيروسين والديزل والبوتاجاز. وعلى الرغم من هذه الإصلاحات التي تم اتخاذها، إلا أن صندوق تثبيت أسعار النفط في شيلي لم يكتب له النجاح وذلك لمواجهته لظروف صعبة أدت إلى استنزاف موارد الصندوق بالكامل في عام 2003 وذلك بعد حوالي 12 عام من إنشائه.

وعلى الرغم من فشل هذه التجربة في المرة الأولى فقد تم إعادة تكوين صندوق تثبيت الأسعار مرة أخرى في شيلي خلال عام 2005 واستمر حتى عام 2010 بهدف مواجهة الارتفاع الكبير في الأسعار عقب إعصار كاترينا. وكانت آلية استخدام صندوق تثبيت الأسعار هي نفس الآلية المستخدمة في السابق مع تعديل هامش تغير الأسعار ليصبح 5 في المائة بدلاً من 12.5 في المائة التي تم استخدامها في الصندوق السابق وذلك حول سعر مرجعي يقوم على التحديث المستمر لأسعار خام النفط الخاص بغرب تكساس وذلك في الأجل المتوسط، كما تم فرض رسم تكرير بدلاً من سعر كل منتج من المنتجات المشتقة. وقُدر إجمالي التكلفة المالية لهذا الصندوق خلال الفترة 2006-2009 بحوالي 0.65 في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي لعام 2012. ولاستكمال تنفيذ هذه الآلية استخدمت شيلي برامج شبكة الأمان وذلك لحماية المجموعات منخفضة الدخل من التعرض للصدمات الاقتصادية حيث قدمت تعويضات لنحو خمسة مليون أسرة منخفضة الدخل لتخفيف أثر ارتفاع أسعار الوقود. كما قدمت شيلي تعويضات للأسر التي يبلغ استهلاكها من الكهرباء أقل من 150 كيلو وات ساعة في الشهر والتي بلغ عددها نحو 1.6 مليون أسرة.

من جهة اخرى، قامت حكومة بيرو بإطلاق صندوق لتثبيت اسعار الوقود في سبتمبر 2004، تمثل الهدف منه في الحد من آثار ارتفاع الأسعار العالمية للوقود على السوق المحلي. وكانت آلية إنشاء هذا الصندوق تقوم على تقديم تعويضات للمصافي خلال الفترات التي ترتفع فيها الأسعار العالمية للوقود عن الحد الأعلى للسعر المرجعي المحدد، وفي حالة انخفاض الأسعار العالمية عن الحد الأدنى للسعر المرجعي فإن المصافي تقوم بسداد الفرق إلى الخزانة العامة. هذا وقد تحملت الموازنة العامة في بيرو تكاليف مالية ضخمة نتيجة ارتفاع الأسعار العالمية للوقود عام 2008. وللحد من ارتفاع كلفة صندوق تثبيت الأسعار، طبقت الحكومة في بيرو بعض الإصلاحات شملت تحديث نطاق الأسعار كل شهرين كي يعكس التغيرات في الأسعار العالمية. وكذلك قامت الحكومة بإنشاء حساب فرعي لتغذية صندوق تثبيت الأسعار، وذلك لمواجهة التقلبات في أسعار الوقود عالمياً. كما قامت الحكومة في بيرو بتوجيه الدعم للفئات محدودة الدخل باستبعاد البنزين عالي الأوكتان الخاص بالسيارات الفارهة من منظومة الدعم. وقامت الحكومة مؤخراً بالإبقاء فقط على دعم الديزل والبوتاجاز الخاص بالاستهلاك المنزلي ضمن منظومة الدعم. هذا، وقد نجحت تلك الإجراءات الإصلاحية في الحد من تكاليف الدعم دون مواجهة معارضة واسعة النطاق حيث إن هذه الإجراءات لم تشمل المنتجات التي تستهلكها شريحة كبيرة من محدودي الدخل.

وفي الفلبين، تم إنشاء صندوق لتثبيت أسعار النفط لتحقيق الاستقرار في أسعار المنتجات النفطية في السوق المحلي. ويعمل الصندوق بصورة تلقائية بحيث يقوم بدعم الأسعار المحلية في حالة ارتفاع الأسعار العالمية أو تحصيل الفرق في حالة انخفاض الأسعار العالمية عن الأسعار المحلية. وقد واجه الصندوق صعوبات كبيرة في التغلب على ارتفاع التكاليف الأمر الذي قامت معه الحكومة بإعادة تمويل الصندوق بما نسبته 0.8 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، وذلك نتيجة لعدم قدرتها على رفع الأسعار المحلية لوجود معارضة كبيرة من جانب القوى الشعبية. هذا، وقد أصدرت الحكومة الفلبينية في فبراير 1997 قانون تحرير الأسعار، الأمر الذي تم معه إلغاء صندوق تثبيت الأسعار وأصبحت الأسعار المحلية تتبع التغيرات في الأسعار العالمية للوقود بصورة تلقائية. وقامت الحكومة باتخاذ عدد من الإجراءات للتخفيف من أثر الإصلاحات شملت وجود مرحلة انتقالية يتم خلالها تعديل الأسعار بشكل شهري مع تقديم تمويل من الحكومة لاستيعاب الزيادة في الأسعار التي

تزيد عن مقدار معين. كما قامت الحكومة بتعديل الرسوم المفروضة على الواردات النفطية، وقدمت مساعدات للفقراء حيث قامت بدعم الكهرباء، وتقديم منح دراسية جامعية للفئات المستحقة. هذا بالإضافة إلى منح قروض مدعمة لسيارات النقل العام لتحويلها إلى استخدام الغاز الطبيعي الذي يتميز بانخفاض السعر.

وطبقت جنوب أفريقيا هذه الآلية، ولكن تحت مسمى "صندوق تسوية الأسعار" حيث كان الهدف منه تثبيت الأسعار المحلية للوقود وبنفس المفهوم الذي تقوم عليه آلية تثبيت الأسعار. وقد تخلت الحكومة عن تمويل الصندوق وذلك بعد ارتفاع العجز إلى مبالغ كبيرة، الأمر الذي تطلب تحرير الأسعار مما أدى إلى حدوث اضطرابات واحتجاجات شعبية كبيرة. ونتيجة لذلك قامت الحكومات بإنشاء فريق عمل صناعة منتجات الوقود السائل من أجل وضع حلول للتعامل مع الأسعار المرتفعة للمنتجات النفطية.

آلية المنهج التدريجي لإزالة الدعم

تهدف هذه الآلية إلى إلغاء الدعم بشكل تدريجي لتخفيف العبء على كاهل الموازنات العامة. وقد نجح تطبيق هذه الآلية في معظم الدول التي طبقتها مثل البرازيل والنيجر ونيجيريا وتركيا حيث أعطت نتائج جيدة. ويبدو أن تطبيق هذه الآلية قد واجه بعض الصعوبات في البداية مثل القبول المجتمعي لفكرة إلغاء الدعم في حد ذاته، لذا فقد قامت معظم الدول التي لجأت لتطبيق هذه الآلية إلى تنمية الوعي المجتمعي وإلقاء الضوء على مدى أهمية إلغاء الدعم، والتأكيد على أن هذه الخطوة تستهدف تقليل مستويات التفاوت في توزيع الدخل، وترشيد الاستهلاك، وتحسين الخدمات الحكومية المقدمة بالإضافة إلى حرص هذه الدول على تبني تدابير تعويضية مصاحبة لتلك الإصلاحات.

وقد اختلف أسلوب تطبيق هذه الآلية من دول إلى أخرى ففي البرازيل تم التطبيق على عدة خطوات بدأت بتمرير أسعار المنتجات النفطية للمصانع، ثم تم تحرير أسعار هذه المنتجات بصورة أكبر بما يشمل أسعار كل من البنزين والبوتاجاز والديزل للمستهلك النهائي على عدة مراحل متعاقبة. ثم أعقب ذلك إلغاء الدعم على كافة المنتجات الأخرى.

أما في النيجر، فقد تم إلغاء دعم الطاقة بها على مرحلتين، بدأت بتمرير جزء من أثر التغيرات في الأسعار الدولية للنفط إلى السوق المحلي، ثم تبع هذه المرحلة إلغاء الدعم خلال فترة 12-18 شهر التالية. وفي نيجيريا فقد بدء الالغاء التدريجي للدعم برفع أسعار بعض المنتجات إلى مستوى التكلفة مع الإبقاء على سعر الكيروسين الذي تستخدمه الطبقة الفقيرة بكثافة عالية بدون تعديل. وفي تركيا تم التحرير الكامل لأسعار الوقود على عدة مراحل من خلال إجراءات تنظيمية لسوق المنتجات النفطية، وتحويله إلى هيئة مستقلة، وذلك ضمن منظومة التحول إلى اقتصاد السوق والالتزام بتشريعات الاتحاد الأوروبي في هذا الشأن.

وفيما يتعلق بالتدابير المختلفة التي استخدمتها الدول عند تطبيق آلية إلغاء الدعم التدريجي، فقد اختلفت من دولة إلى أخرى. فقد أبقت البرازيل على الدعم في بعض المناطق التي تتصف بالحساسية السياسية، واستخدمت ضريبة الواردات في تمويل الدعم لبعض المنتجات الموجهة للأسرة الفقيرة. كما استخدمت البرازيل كوبونات الغاز والتحويلات النقدية المشروطة الموجه للأسر الفقيرة. وفي إيران، تم تحويل نحو 80 في المائة من الإيرادات الناتجة عن الزيادات السعرية إلى الأسر في صورة تحويلات نقدية، والجزء المتبقي من الإيرادات تم استخدامه في إعادة هيكلة بعض المنشآت بهدف تخفيض الاستهلاك من الطاقة. وكذلك استخدمت إيران تعريفة متعددة الشرائح للكهرباء والغاز الطبيعي بهدف تخفيف الأثر على صغار المستهلكين والفقراء. كما تم استخدام نظام البطاقات الإلكترونية لترشيد وتحديد حصص البنزين.

آلية التعديل الضريبي

تقوم هذه الآلية على فرض ضرائب على منتجي الطاقة في حالة انخفاض الأسعار المحلية عن الأسعار العالمية وذلك لتمرير أثر الارتفاع في الأسعار العالمية إلى أسعار منتجات الطاقة والعكس صحيح. وتعتمد آلية التعديل الضريبي على اعتماد هامش محدد للفارق بين الأسعار العالمية والمحلية. وبالتالي يتم فرض ضرائب مرتفعة على منتجات الطاقة في حال تجاوز الفرق بين السعرين مستوى الهامش المحدد وخفض مستويات الضرائب على الطاقة في حالة انخفاض الفارق بين السعرين دون مستوى هذا الهامش.

وقد طبقت بيرو آلية التعديل الضريبي في مايو عام 2004، وذلك في ظل الارتفاع الكبير في الاسعار العالمية للوقود وعدم قدرة الحكومة على دعم صندوق تثبيت الأسعار الذي كان مطبق في الفترة السابقة لهذا العام.

آلية التسعير التلقائي

تعتمد آلية التسعير التلقائي للوقود على تمرير التغيرات في الأسعار العالمية إلى السوق المحلي للمنتجات النفطية. وتساعد هذه الآلية في التغلب على التوقعات التضخمية، وذلك إذا تم إتباعها من خلال إطار سليم من السياسات الاقتصادية المناسبة وعبر اجراءات تتسم بالشفافية والمرونة والتلقائية وتخضع للمراقبة. وقد اتبعت غانا هذه الآلية وذلك أن بلغ إجمالي تكاليف دعم الطاقة حوالي 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2000.

وفي إندونيسيا، اتبعت الحكومة آلية التسعير التلقائي للوقود ضمن خطة خفض الدعم كجزء من برنامج الإصلاح الاقتصادي المشار إليه من قبل صندوق النقد الدولي، وذلك في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية عام 1997.

وفي ناميبيا، أدت التكاليف المالية المرتفعة التي تتكبدها المالية العامة إلى اتباع آلية التسعير التلقائي من خلال تمرير التقلبات في الأسعار العالمية إلى السوق المحلي للوقود، حيث يتم نشر أسعار المنتجات النفطية في الجريدة الرسمية في أعقاب كل تعديل سعري. كذلك استخدمت النيجر آلية التسعير التلقائي لتمرير التغير في الأسعار العالمية للوقود، وذلك من خلال آلية تتسم بالشفافية والمرونة والتلقائية يتم من خلالها تغيير أسعار التجزئة بصورة شهرية. وطبقت تركيا آلية التسعير التلقائي في عام 1998، حيث كانت تخضع لمراقبة السلطات، والتي قامت بوضع حد أقصى لأسعار المنتجات النفطية وذلك وفقاً للأسعار العالمية للوقود، وسعر الصرف.

رابعاً: تجارب إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية

يستهدف هذا الجزء عرض تجارب بعض الدول العربية المختلفة من حيث الهيكل الاقتصادي في إصلاح دعم الطاقة، حيث يتطرق إلى تجارب بعض الدول العربية المستوردة للنفط مثل الأردن، ومصر، والمغرب، وموريتانيا بالإضافة إلى تجارب بعض الدول العربية المصدرة للنفط مثل الإمارات، واليمن بهدف إلقاء الضوء على الظروف التي استوجبت تبني سياسات الإصلاح والإجراءات التي تم تبنيها من هذه الدول.

الأردن[18]

تعتبر مشكلة الدعم من المشاكل المستعصية التي تواجهها الأردن منذ عدة عقود تعود إلى الثمانينات من القرن الماضي، وبخاصة على ضوء ارتفاع احتياجات الأردن المستوردة من الطاقة إلى ما يصل إلى نحو 80 في المائة من مجمل احتياجاتها من بعض منتجات الطاقة. ومع تنامي الضغوط المالية الناتجة عن زيادة كلفة برامج الدعم على الموازنة العامة، اتجهت الحكومة الأردنية منذ نهاية الثمانينيات من القرن الماضي إلى اتخاذ عدد من الإجراءات لإصلاح منظومة الدعم، إلا أن جهود الإصلاح باءت جميعها بالفشل، وذلك للرفض المجتمعي الذي واجهته برامج الإصلاح.

وقد بدأت جهود الإصلاح الجادة في الأردن بقيام الحكومة في عام 2005 بتشكيل لجنة ملكية تتكون من الجهات المعنية بقطاع الطاقة وذلك بهدف خلق حوار مجتمعي من أجل وضع استراتيجية وطنية شاملة لقطاع الطاقة وذلك بما يتزامن مع الطفرة التي حدثت في الأسعار العالمية للنفط خلال الفترة 2000-2004. بحيث تتضمن هذه الاستراتيجية كيفية تدبير احتياجات الأردن من الطاقة، وتحديد البدائل الملائمة، وذلك في إطار من المحددات الفنية والمالية والتشريعية اللازمة لمواجهة تلك الاحتياجات. هذا، وقد كانت الحكومة تقوم باستيراد النفط الخام من كل من العراق والسعودية، ويتم تكريره في مصفاة النفط الأردنية وذلك على أن تقوم الحكومة بسداد الفرق الناتج عن البيع بسعر أقل

[18] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2012). المكتب الإقليمي للدول العربية، "دعم الطاقة في العالم العربي".

من التكلفة، الأمر الذي أدى إلى تكبد الخزينة العامة للدولة لمبالغ طائلة وخاصة مع ارتفاع الأسعار العالمية للنفط بدءاً من عام 2004.

ويتمثل برنامج الإصلاح الذي قامت الأردن بتطبيقه اعتباراً من عام 2005 في إلغاء الدعم على المنتجات النفطية بصورة تدريجية، وذلك على مدار ثلاثة أعوام، حيث قامت الحكومة برفع اسعار المنتجات النفطية خلال عام 2005 بنسب بلغت حدها الأدنى 10 في المائة بالنسبة للبنزين، في حين بلغ الحد الأقصى 59 في المائة بالنسبة للوقود الموجه إلى المصانع. وفي عام 2006، قامت الحكومة بتمرير أثر ارتفاع الأسعار العالمية للنفط إلى السوق المحلية، حيث قامت برفع الأسعار مرة أخرى بنسب تراوحت بين 3 في المائة و65 في المائة.

ومع بداية عام 2008 تبنت السلطات الأردنية آلية التحرير الكامل لبعض أسعار منتجات الطاقة الأمر الذي أدى إلى ارتفاع أسعار البنزين بنسبة بلغت 16 في المائة، وارتفاع أسعار الغاز بنسبة 6 في المائة. كما قامت بتحديد الاسعار بصورة شهرية بما يعكس الأسعار العالمية للنفط، وذلك من خلال لجنة تم تشكيلها من الوزارات المعنية في هذا الشأن، الأمر الذي أدى لضمان نجاح برنامج الإصلاح. وقد نتج عن هذه الإجراءات تراجع نسبة مخصصات الدعم إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 3 في المائة خلال عام 2011، وذلك مقارنة مع 8.5 في المائة خلال عام 2005.

ومن ناحية أخرى، تبنت السلطات الأردنية استراتيجية أخرى لإصلاح دعم الكهرباء. حيث قامت بإنشاء هيئة رقابة مستقلة للإشراف على قطاع الكهرباء، وقامت أيضاً بتكوين الشركة المركزية لتوليد الكهرباء بحيث تشمل كافة محطات توليد الكهرباء في المملكة. وتقوم هذه الشركة ببيع الكهرباء التي يتم توليدها إلى شركة الكهرباء الوطنية والتي تقوم ببيعها إلى المستهلكين بأسعار محددة من قبل السلطات الأردنية. وهذه الأسعار يتم مراجعتها بصورة شهرية من قبل لجنة مشكلة لتنظيم القطاع لضمان تغطية الأسعار لمستويات التكلفة. ونتيجة لتوقف إمدادات الغاز المصري بداية من عام 2011 إلى هذه الشركة، فقد تكبدت خسائر كبيرة حيث لجأت إلى تدبير احتياجاتها من النفط بالأسعار العالمية مرتفعة التكلفة.

وقد قامت الحكومة -في سبيل تطبيق تلك البرامج الإصلاحية- باتخاذ عدد من الإجراءات من أجل التخفيف عن كاهل الأسر الفقيرة ومتوسطة الدخل. حيث قامت بزيادة الأجور والمعاشات الخاصة بالتقاعد. هذا كما تم تعويض العاملين في القطاع الخاص من أصحاب الدخول المحدودة بصورة منفصلة عن العاملين بالقطاع العام والحكومة. وقد بلغ عدد السكان المستفيدين من هذه الزيادة في الأجور حوالي 60 في المائة من إجمالي عدد السكان. كما قامت الحكومة بتقديم برامج خاصة بالمساعدات الصحية والمدرسية ودعم الأمن الغذائي. وشملت برامج الإصلاح أيضاً قيام السلطات بتدشين قانون الضمان الاجتماعي الجديد. وتميز تطبيق برامج الإصلاح في الأردن بالمرونة حيث تم إيقاف العمل بآلية التعديل المستمر لأسعار الطاقة في عام 2011، وإقرار مجموعة من التخفيضات في أسعار الغذاء والطاقة، وجاء ذلك كاستجابة للاحتجاجات الشعبية ضد ارتفاع الأسعار ومعدلات البطالة. فيما واصلت الحكومة الأردنية مؤخراً برامج إصلاح دعم الطاقة.

وبشكل عام ،تتميز التجربة الأردنية لإصلاح دعم الطاقة باتباع منهجية متدرجة في التطبيق تعتمد على القبول الشعبي، واختيار الوقت المناسب الذي يتسم بالاستقرار على المستوى الداخلي. وذلك بالإضافة إلى انتهاجها أساليب تخفف من الآثار السلبية لتخفيض الدعم من خلال تقديم التعويضات للأسر الفقيرة والمتوسطة الدخل.

مصر[19]

يمثل دعم الطاقة أحد أهم بنود الإنفاق في الموازنة العامة المصرية. حيث مثل بند دعم الطاقة حوالي 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2012/2011. وتقوم السلطات المصرية بحساب قيمة دعم الطاقة على اساس الفرق بين السعر المحلي والتكلفة التي تم تتحملها الدولة حتى تصل تلك المنتجات إلى المستهلك النهائي. وقد أدى انخفاض أسعار الطاقة إلى حدوث تشوه في هيكل الصناعات التي أصبحت تتجه نحو الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة بدلاً من الصناعات كثيفة

[19] Policy Analysis, November 2013, Solving Egypt's Subsidy Problem, CATO Institute.

العمالة. كما تأثرت الاستثمارات في البنية التحتية للطاقة نتيجة انخفاض الأسعار لعزوف الشركات عن الاستثمار فيها وذلك لعدم الجدوى الاقتصادية. الأمر الذي أثر على إمكانية استفادة المناطق الريفية من مصادر الطاقة. ويساهم استمرار دعم الطاقة في مصر بصورته الحالية في زيادة عدم العدالة في توزيع الدخل. حيث أشارت الدراسات إلى أن المستفيد الأكبر من دعم الطاقة في مصر هي الأسر التي تتميز بارتفاع مستوى الدخل نظراً لارتفاع حجم استهلاكها من الطاقة مقارنة بالأسر الفقيرة ذات الدخل المحدود.

وترجع نشأة نظام الدعم الحالي في مصر إلى الفترة التي تبعت الحرب العالمية الأولى، حيث كان في هذا الوقت يتم دعم السلع الغذائية بشكل أساسي وبصفة خاصة القمح. ومع بداية زوال الاحتلال الإنجليزي عن مصر فقد شمل الدعم بجانب السلع الغذائية منتجات الطاقة والنقل والسكن والرعاية الطبية والمياه. حيث اعتبرت الحكومة المصرية في ذلك الوقت أن دعم هذه السلع يعتبر بمثابة عقد اجتماعي مع الشعب. ونتيجة لالتزام الحكومة بتوفير كافة السلع بأسعار مخفضة فقد وصلت قيمة الدعم بشكل عام إلى مستويات كبيرة وغير قابلة للاستمرار، حيث بدأت السلطات المصرية مع أوائل الثمانينات في تقديم عدد من الإصلاحات نتج عنها تخفيض قيمة الدعم، وحصره في عدد محدود من السلع المدعمة.

هذا، وقد بدأت تجارب الإصلاح لنظم الدعم في مصر في محاولة لتخفيض عبء الدعم عن كاهل الموازنة في عام 1977، إلا أنه قد قوبل بالرفض الشعبي العارم الذي أدى في النهاية إلى اضطرار الحكومة المصرية في ذلك الوقت إلى إلغاء هذه الاصلاحات. وفي عام 1980 ومع وصول الدعم إلى مستويات كبيرة غير قابلة للاستمرار، قامت الحكومة بالإعلان عن موجة جديدة من الاصلاحات نتج عنها انخفاض عبء الدعم عن كاهل الموازنة بصورة ملحوظة وذلك خلال الفترة 1980-1994. فيما بدأت السلطات المصرية في اتخاذ مجموعة جديدة من الإصلاحات خلال عام 2000 وخاصة فيما يتعلق بدعم الطاقة، حيث تم رفع أسعار البنزين والديزل مع وضع جدول زمني تدريجي لزيادة أسعار الكهرباء خلال الفترة 2005-2008.

كما تم في عام 2008 زيادة أسعار الغاز الطبيعي مع وضع خطة لإزالة الدعم على الطاقة نهائياً مع حلول عام 2014. وقد أدى حدوث الأزمة المالية العالمية التي تفاقمت خلال 2009 إلى توقف تنفيذ هذه الإصلاحات، الأمر الذي نتج عنه ارتفاع قيمة الدعم ليصل إلى المستويات الحالية غير القابلة للاستمرار، وخاصة مع بدء الاضطرابات السياسية مع بداية عام 2011 وأثرها على المفاصل الاقتصادية للدولة. وقد اضطرت الحكومة المصرية في مارس 2013 إلى الإعلان عن زيادة أسعار البوتاجاز بنسبة 60 في المائة للمستهلكين وبنسبة 100 في المائة للمصانع والشركات. ومع تفاقم الاضطرابات السياسية في مصر خلال السنوات الماضية، فقد عانت مصر من قصور في توافر مواد الطاقة بصورة عامة وبصفة خاصة البنزين والديزل والانقطاع المتكرر للتيار الكهربائي وخاصة في المناطق الريفية. وفي خطوة تستهدف إحكام الرقابة على نقل وتوزيع المواد النفطية ومنع التهريب وخاصة من مراكز المستودعات إلى محطات التوزيع ومنها المستهلكين، فقد تم البدء خلال النصف الأول من عام 2013 في تنفيذ المرحلة الأولى لتطبيق نظام الكروت الذكية لتوزيع المواد البترولية بهدف ضمان إحكام الرقابة على نقل المواد النفطية من المستودعات إلى محطات التوزيع. وفي أوائل عام 2014 تم تطبيق المرحلة الثانية التي تتمثل في إحكام الرقابة على توزيع المواد النفطية من المحطات إلى المستهلكين من خلال تشجيعهم على استخراج البطاقات الذكية.

هذا، وقد قامت الحكومة المصرية في منتصف عام 2014 باتخاذ خطوات ايجابية نحو اصلاح دعم الطاقة بصور تدريجية بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية ووصول الدعم الى الطبقات الفقيرة من المجتمع المصري. وذلك حيث قامت الحكومة برفع اسعار كل من الغاز الطبيعي والبنزين بكافة انواعه والسولار بنسب تراوحت بين 40 في المائة و 175 في المائة. ويعتمد إصلاح منظومة دعم الطاقة في مصر على خطوات استراتيجية تتكون من تخفيض حجم الدعم المقدم للمواد البترولية مع الاخذ في الاعتبار البعد الاجتماعي والمساندة الحكومية للطبقات الاكثر فقراً، حيث إن الفئة الغنية ذات الدخل المرتفع، والتي تمثل حوالي 20 في المائة من المجتمع المصري، تستحوذ على حوالي 80 في المائة من حجم الدعم المقدم من جانب الحكومة المصرية.

المغرب

بدأت المغرب تطبيق نظام الدعم[20] في أوائل أربعينيات القرن الماضي، وكان غاز البوتاجاز هو أول المنتجات التي يتم دعمها ثم تبعه بعد ذلك السكر. وقد استقر منح الدعم لكل من غاز البوتاجاز والسكر لعدة عقود إلى أن جاء عام 1960 والذي تم فيه التوسع في عدد المنتجات المشمولة في نظام الدعم بالمغرب. وذلك حيث أصبح الدعم يشمل منتجات أخرى مثل الحبوب ومنتجات الألبان وزيت الطعام. وتم بعد ذلك تحرير أسعار كل الألبان في عام 1983 وزيت الطعام في عام 2000، في حين استمر تقديم الدعم لغاز البوتاجاز. وقد ساهم في الحفاظ على استمرار تقديم الدعم لغاز البوتاجاز فرض ضريبة خاصة على بعض المنتجات البترولية مثل الجازولين والديزل. وذلك من خلال تطبيق نظام المقايسة Indexation System الذي يسمح بتعديل الأسعار المحلية للمنتجات البترولية السائلة لكي تعكس التغيرات في الأسعار العالمية. ومع ارتفاع الأسعار العالمية أصبح من الصعب الاستمرار في تطبيق هذا النظام والذي تم تعليق العمل به في عام 2000 الأمر الذي حدث معه ارتفاع كبير في قيمة الدعم الممنوح في المغرب.

هذا، ويرجع تاريخ تطبيق نظام المقايسة[21] إلى بداية تحرير قطاع النفط بالمغرب، والذي بدأ مع العقد الأخير من القرن الماضي. حيث تم تطبيق عدد من الإصلاحات الأساسية والتي تضمنت خصخصة كل من شركات التوزيع والتكرير وشركة تخزين غاز البوتان وذلك بالإضافة إلى إصلاح النظام الضريبي للمواد النفطية. وقد ساعدت الاصلاحات المذكورة في إنشاء نظام المقايسة Indexation System في عام 1995، والذي يعتمد على ربط أسعار بيع المنتجات البترولية بالأسعار العالمية وذلك بالنسبة للمنتجات السائلة فقط مثل البنزين والغازولين والديزل وذلك مع استثناء غاز البوتاجاز الذي ظل تحت مظلة السلع المدعمة. وقد واجه هذا النظام صعوبات كبيرة وخاصة مع ارتفاع الأسعار العالمية للنفط مع بداية هذا القرن الأمر الذي تم معه تعليق العمل بهذا النظام في عام 2000.

---

[20] The World Bank (2014). "Economic Premise- Reforming Subsidies in Morrocco", Working Paper No. 134.

[21] مشروع قانون المالية لسنة 2014 – تقرير حول المقاصة. المملكة المغربية وزارة الاقتصاد والمالية.

وقد نتج عن ذلك ارتفاع مستوى العبء الذي تتحمله الموازنة العامة نتيجة قيامها بتعويض الفرق بين الأسعار العالمية والأسعار المحلية لتلك المنتجات البترولية.

وقد كان للارتفاعات الكبيرة التي شهدتها الأسعار العالمية للنفط خلال العقد الأول من القرن الحالي أثره الكبير على العبء الذي تتحمله الموازنة العامة، الأمر الذي أدى إلى التحول إلى تطبيق نظام المقايسة الجزئي لبعض المنتجات البترولية. ويشتمل نظام المقايسة الجزئية الذي دخل حيز التنفيذ بدءاً من سبتمبر 2013 على المبادئ والآليات التالية[22]:

- تتحمل الموازنة العامة جزءاً كبيراً من ارتفاع الأسعار العالمية لبعض المواد النفطية مثل البنزين والجازولين.
- تدعم الحكومة وتتحمل بالكامل ارتفاع الأسعار العالمية الخاصة بكل من غاز البوتاجاز والوقود المخصص لإنتاج الكهرباء.
- حصر الدعم المخصص للمواد المذكورة بهدف التحكم في تكلفة الدعم وذلك في حدود الاعتمادات المحددة لذلك.
- مراجعة الأسعار المرجعية القصوى للمنتجات البترولية السائلة في اليوم السادس عشر من كل شهر وذلك سواء كان بالارتفاع أو بالانخفاض.
- السماح بانتقال أثر تغير الأسعار العالمية للنفط إلى الأسعار المحلية سواء بالارتفاع أو الانخفاض وذلك إذا تجاوزت مستوى 2.5 في المائة.

وفي سبيل تطبيق نظام المقايسة الجزئية فقد اتخذت الحكومة عدداً من التدابير الآتية[23] :

- إبرام عقود للتحوط أو التغطية ضد المخاطر المتعلقة بالارتفاعات القوية لسعر الجازولين وذلك بهدف المحافظة على السعر المحلي عند المستوى الأقصى له.
- تعويض سائقي سيارات الأجرة والحافلات عن آثار ارتفاع أسعار الجازولين من خلال منحهم تحويل كل ثلاثة أشهر على بريد المغرب.

---

[22] مشروع قانون المالية لسنة 2014 – تقرير حول المقاصة. المملكة المغربية وزارة الاقتصاد والمالية.
[23] المرجع السابق.

موريتانيا[24]

بدأت موريتانيا تطبيق سياسات الدعم مع بدء اكتشاف الآبار النفطية خلال عام 2002 حيث اتبعت سياسة إنفاق توسعي وخاصة في بند الأجور والدعم بالموازنة العامة للدولة وذلك للحد من تأثير الارتفاعات الكبيرة في الأسعار العالمية للغذاء والطاقة. هذا، ومع بدء التيقن من أن تقديرات الاكتشافات النفطية كان مبالغاً فيها، تفاقم الوضع في المالية العامة للدولة، وخاصة مع ارتفاع الأسعار العالمية للنفط. وقد أبرزت هذه التطورات أهمية تبني سياسات تستهدف الوصول للاستدامة المالية واللجوء إلى اتباع استراتيجية لضبط أوضاع المالية العامة، وعزز من هذا توجه الجزء الأكبر من دعم الطاقة لصالح الأسر الغنية دون الأسر الفقيرة مما أدى إلى تفاوت كبير في توزيع الثروة.

وبدأت السلطات في موريتانيا في اتباع سياسات لإصلاح دعم الطاقة مع عام 2008 نتيجة لتكبد المؤسسات العاملة في توزيع المنتجات النفطية خسائر كبيرة. حيث تم رفع أسعار منتجات الطاقة بنسب بلغ متوسطها حوالي 19 في المائة. وأدى عدم وجود سياسات تخفيفية متوازية إلى فشل هذه التجربة وتفاقم الأمر ومن ثم إلى حدوث انتفاضة شعبية كبيرة انتهت إلى تغيرات سياسية كبيرة.
وفي عام 2012 استخدمت الحكومة الموريتانية السياسات التخفيفية بالتوازي مع سياسات إصلاح نظم الدعم وذلك من أجل تخفيف أثر رفع أسعار بعض المنتجات النفطية على الطبقة الفقيرة ذات الدخل المحدود. فقد اتبعت موريتانيا سياسة التعديل التلقائي للأسعار مع التغيرات في الأسعار العالمية للوقود، إلا أن الزيادات الكبيرة المتبعة في الأسعار لم تساعد في التطبيق الكامل لهذه الآلية المذكورة.

وفيما يتعلق بدعم الكهرباء، فقد ارتفعت أيضاً تكاليف دعم الكهرباء في موريتانيا نتيجة ارتفاع الأسعار العالمية للنفط الأمر الذي أدى إلى تحمل الشركة الموريتانية للكهرباء إلى خسائر كبيرة. وفي سبيل تخفيف حجم الدعم المقدم في هذا المجال قامت الحكومة الموريتانية باتخاذ بعض

[24] صندوق النقد الدولي، (2013). "إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة و الانعكاسات"، يناير.

الإجراءات من أجل إعادة هيكلة الشركة المسؤولة عن توزيع الكهرباء. هذا بالإضافة إلى رفع أسعار الكهرباء المستخدمة من قبل المشروعات التجارية لتتقارب مع تكلفة توليد الكهرباء.

الإمارات[25]

اكتسب إصلاح سياسات الدعم في دول مجلس التعاون الخليجي أهمية قصوى في الآونة الأخيرة وبصفة خاصة في الإمارات. فقد بلغ متوسط استهلاك الفرد من الطاقة في الإمارات معدلات قياسية تعتبر من أعلى المعدلات على مستوى العالم. ونتج عن انخفاض أسعار المحروقات في الإمارات تحمل الموازنة العامة مبالغ كبيرة وبشكل خاص مع استمرار بقاء الأسعار العالمية للنفط عند مستويات مرتفعة. ولذلك فإن الشركات المنتجة والموزعة للمنتجات النفطية قد تكبدت خسائر في سبيل توفير هذه المنتجات للمستهلكين بأسعار رخيصة، الأمر الذي أثر بشكل ملحوظ على حجم الاستثمارات المتجهة إلى مجال التكرير.

وقد أعلنت السلطات خلال عام 2010 عن تحرير تدريجي لأسعار المحروقات حيث ارتفع سعر اللتر بما قيمته 0.35 درهم بهدف ترشيد الاستهلاك من ناحية، وتخفيض العبء عن الموازنة العامة من ناحية أخرى. كما تم الإعلان عن تبني السلطات سياسة رشيدة من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة التي تتبناها دولة الإمارات. وترتكز سياسات اصلاح دعم الطاقة في الإمارات على ثلاث محاور تتمثل في: 1. التركيز على تنمية الصناعات النفطية و2. ترشيد الاستخدام من خلال حملات التوعية و3. تنويع مصادر الطاقة بهدف تخفيف الضغط على المخزون الاستراتيجي للنفط.
كما ناقشت السلطات مؤخراً أحد الحلول الذي يعتمد على إجراء تخفيض لحجم الدعم في الأجل الطويل، وذلك على أن يتم الاستفادة من الوفورات المتحققة في إقامة مشروعات بنية أساسية وخدمية تهدف إلى تقديم خدمات مباشرة للمستهلك مثل مشروع المواصلات العامة وذلك كوسيلة تعويض مباشرة عن تخفيض حجم الدعم الموجه للطاقة. هذا بالإضافة إلى المشروعات الأخرى في مجالات الطاقة المتجددة ودعم استخدام السيارات التي تعتمد على الكهرباء، الأمر الذي يقلل من حجم الانبعاثات الكربونية. كما تشتمل هذه المشروعات على تطبيق معايير إنشاء أبنية موفرة للطاقة

[25] Jim Krane, (2013), "Stability versus Sustainability: Energy Policy in the Gulf Monarchies", University of Cambridge

(الأبنية الخضراء) وذلك عند تصميم الإنشاءات الحديثة بالإضافة إلى محاولة إعادة تأهيل الأبنية القديمة من أجل تخفيض استهلاك الطاقة.[26]

كما أن هناك عدداً من المشروعات الخاصة باستخدام الطاقة البديلة في عدد من مناحي الحياة، مثل استخدام الطاقة الشمسية في تحلية المياه. ويتميز استخدام الطاقة الشمسية في مجال تحلية المياه بأنه قليل التكلفة ويجنب البيئة الآثار السلبية المرتبطة باستخدام المصادر الأخرى من الطاقة في هذا المجال.

كما تم استخدام الطاقة الشمسية في إنشاء حاويات تقوم بفرز المخلفات. هذا بالإضافة إلى استخدام الطاقة الشمسية في توليد الكهرباء، حيث تم إنشاء أكبر محطة توليد كهرباء في العالم لتحويل الطاقة الشمسية إلى طاقة كهربائية وذلك بهدف توفير حوالي 7 في المائة من احتياجات أبوظبي من الكهرباء. كما تم الاتجاه إلى الطاقة النووية واستخدامها في توليد الكهرباء من خلال تكنولوجيا آمنة وصديقة للبيئة وقادرة على توفير كميات مناسبة من الكهرباء وبتكاليف معقولة اقتصادياً. وذلك بهدف تنويع مصادر الطاقة مستقبلاً ودعم التنمية المستدامة.

اليمن[27]

شهد حجم برامج الدعم الممنوح في اليمن ارتفاعات كبيرة خلال العقد الأخير حيث بلغت ذروتها خلال عام 2008 وسجلت مستوى بلغ حوالي 14 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وجاء ذلك على الرغم من جهود الإصلاح التي بدأتها السلطات اليمنية على مدار العقود الأخيرة لخفض مستويات الدعم وتخفيض العبء من على كاهل الموازنة العامة للدولة والتي عانت من ازدياد حدة عدم الاستقرار السياسي في السنوات الأخيرة الماضية. فقد بدأت تجارب الإصلاح في اليمن بعد انتهاء أحداث الحرب الأهلية خلال الفترة (1990-1994) حيث قامت الحكومة بزيادة أسعار منتجات الطاقة للأسر ذات الدخل المرتفع بنسبة 75 في المائة، إلا أن هذا التأثير تلاشى مع انخفاض سعر صرف الريال اليمني بحوالي 240 في المائة في عام 1995.

---

(26) الطاقة النظيفة والمتجددة موسوعة الامارات.

(27) صندوق النقد الدولي، (2013). "إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة و الانعكاسات".

وخلال الفترة (1995-1996) قامت الحكومة اليمنية بإجراء المزيد من الإصلاحات من خلال رفع أسعار كل من البنزين والديزل والكيروسين والبوتاجاز بنسب تراوحت بين 80 في المائة و189 في المائة. وعلى الرغم من ذلك، فإن مستويات الأسعار كانت أقل من مستواها بالدولار في عام 1994، وذلك حتى بعد زيادتها مرتين متتاليتين بنسبة 30 في المائة خلال الفترة (2000-2004). ومع استمرار التراجع في الاحتياطيات النفطية، وزيادة الضغوط على أوضاع المالية العامة، والذي أصبح معه وضع المالية العامة غير قابل للاستمرار، فقد قامت السلطات اليمنية خلال عام 2005 برفع أسعار المنتجات النفطية بنسب بلغت في المتوسط حوالي 130 في المائة. وقد تراجعت الحكومة عن هذه الاجراءات بصورة جزئية مع تنامي ضغوط عدم القبول الشعبي لتلك الزيادات التي أججت مظاهرات شديدة العنف. وقد استمرت معاناة اليمن مع استمرار الارتفاعات الكبيرة في الأسعار العالمية للنفط خلال عام 2010، لذا فقد قامت اليمن بزيادة أسعار بعض المواد النفطية بنسب بلغ متوسطها حوالي 30 في المائة، كما بدأت في تطبيق أسعار أعلى لمواد الطاقة المقدمة للمصانع والشركات. ومع تأزم الأوضاع السياسية واستمرار الضغوط على أوضاع المالية العامة، قامت الحكومة خلال 2011-2012 بزيادة أسعار البنزين بنسبة 66 في المائة والديزل والكيروسين بنسبة 100 في المائة.

هذا، وقد قامت السلطات اليمنية في سبيل الحد من آثار هذه الإصلاحات على الأسر الفقيرة باتخاذ عدد من الاجراءات، حيث قامت بإنشاء صندوق الرعاية الاجتماعية عام 1996 وذلك لتقديم مساعدات مالية مشروطة لتلك الأسر. بالإضافة إلى البرامج الأخرى مثل برنامج الأشغال العامة، وتنمية المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر من خلال الصندوق الاجتماعي للتنمية لتوفير قدر اكبر من الوظائف للحد من مستويات الفقر المزمنة في اليمن. ومن ضمن الأساليب التي انتهجتها الحكومة اليمنية في سبيل تخفيف العبء على المستهلكين استخدام غاز البوتاجاز في المنازل كبديل للكيروسين وذلك بالإضافة إلى استخدام الغاز الطبيعي في توليد الكهرباء بدلاً من الديزل خلال عام 2010.

خامساً: الخلاصة والتوصيات

تناولت الدراسة موضوع إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية، وخلصت إلى أن الاستمرار في تقديم برامج دعم الطاقة بصورتها الحالية والمتمثلة في برامج الدعم المعممة من شأنه تشويه طريقة توزيع الموارد الاقتصادية والتأثير سلباً على معدلات النمو الاقتصادي والتوازنات الداخلية والخارجية في الدول العربية المصدرة للنفط والمستوردة له على حد سواء. وأكدت الدراسة أهمية سياسات إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية على ضوء الدور المتوقع لهذه السياسات في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية وتعزيز فرص النمو الاقتصادي الشامل والمستدام.

وتطرقت الدراسة إلى التحديات والدروس المستفادة على صعيد التجارب الدولية لإصلاح دعم الطاقة. وتمت الإشارة إلى أن برامج الإصلاح تواجه بعدد من التحديات والتي يتمثل أهمها في: تزايد الضغوط التضخمية واندلاع الاحتجاجات الشعبية التي قد تثني الحكومات عن المضي قدماً في تنفيذ برامج الإصلاح. كذلك تواجه برامج الإصلاح بمعارضة قوية من ذوي المصالح والمستفيدين من برامج الدعم في صورتها الحالية وعلى راسها القطاعات الانتاجية كثيفة استهلاك الطاقة حيث يؤدي إصلاح دعم الطاقة إلى رفع قيمة مدخلات الانتاج لهذه الصناعات وهو ما يؤثر على تنافسية هذه الصناعات في الأسواق المحلية والدولية.

من جهة أخرى، تواجه الدول التي تشهد قدراً من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي صعوبات كبيرة في تنفيذ برامج إصلاح نظم دعم الطاقة دون غيرها من الدول لصعوبة تقبل المواطنين للتبعات الاقتصادية الناتجة عن خفض مستويات دعم الطاقة على مستوياتهم المعيشية في تلك الأثناء. كذلك تواجه الدول الساعية إلى إصلاح نظم الدعم مشكلات فنية أخرى تتعلق بصعوبة تحديد واستهداف الفئات غير القادرة بالشكل الذي يحول دون تضرر تلك الفئات من برامج الدعم ومن ثم مخاطر ارتفاع مستويات الفقر جراء تنفيذ هذه البرامج في الأجل القصير.

ولمواجهة التحديات المشار إليها سلفاً، هناك مجموعة من المتطلبات الرئيسية اللازم توافرها لزيادة فرص نجاح برامج إصلاح دعم الطاقة، ومن أهمها ضرورة أن يتم الإصلاح وفق استراتيجية شاملة لإصلاح قطاع الطاقة يتم صياغتها بمشاركة كافة الأطراف الفاعلة وبحيث تتضمن تحديداً دقيقاً

لماهية الأهداف المطلوب تحقيقها في الأجلين المتوسط والطويل. إضافة لذلك يتعين أيضاً تبني منهج تدريجي لتحرير أسعار منتجات الطاقة لضمان إتاحة الفرصة للقطاعات الاقتصادية لتعديل نمط استهلاكها من جهة، وتوفير الوقت الكافي للحكومات لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي من جهة أخرى، والتي تعد في حد ذاتها ضمانة رئيسية لنجاح هذه البرامج وتقبل قطاعات واسعة لها.

فلابد من أن يصاحب برامج إصلاح دعم الطاقة سعي جاد من الحكومات لتحديد الفئات الأكثر تضرراً من ارتفاع أسعار الطاقة. يعقب ذلك قيام الحكومات بتبني عدد من البرامج الكفيلة بدعم هذه الفئات سواء من خلال الدعم النقدي المشروط أو غير المشروط أو من خلال تعزيز مستويات الانفاق الاجتماعي في المناطق الفقيرة والمهمشة وفق برامج دقيقة للاستهداف. كذلك من المهم أن يتم الشروع في تنفيذ الإصلاحات في وقت يتسم بوجود قدر مقبول من الاستقرار السياسي والاقتصادي للتقليل من مستويات المعارضة الشعبية لهذه الإصلاحات.

أما فيما يتعلق بآليات إصلاح الدعم فقد أشارت الدراسة إلى أن معظم هذه الآليات تعمل على تمرير التغيرات المسجلة في الأسعار العالمية للطاقة إلى الأسواق المحلية بشكل كلي أو جزئي، يواكب ذلك إنشاء جهة مستقلة من شأنها ضمان تسعير منتجات الطاقة بما يتماشى مع آليات العرض والطلب وذلك لضمان نجاح سياسات إصلاح قطاع الطاقة.

وبدورها، فقد تبنت الدول العربية برامج وآليات مختلفة لإصلاح دعم الطاقة تباينت فيما بينها وفقاً للإجراءات المتبعة في هذه الدول ووفقاً لمستويات نجاح هذه السياسات مرحلياً في تحقيق أهدافها. ويلاحظ أن عدداً قليلاً من برامج إصلاح الطاقة في الدول العربية قد تم تنفيذه في إطار خطة شاملة لإصلاح قطاع الطاقة تقوم على زيادة مستويات كفاءة مصادر الطاقة التقليدية وتطوير مصادر للطاقة البديلة. كذلك يلاحظ أن العديد من هذه البرامج قد صوحبت بموجات من الاحتجاجات الشعبية التي أرغمت حكومات بعض الدول العربية على التوقف مرحلياً عن تنفيذ هذه الإصلاحات، إلا ان تلك الجهود تسارعت وبشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة وذلك بما يعكس الضغوط التي واجهت الموازنات العامة لتلك الدول نتيجة ارتفاع الأسعار العالمية للنفط وما نتج عنها من ارتفاع مخصصات دعم الطاقة بشكل ملحوظ وعدم قدرة حكومات هذه الدول على تعزيز الانفاق الداعم للنمو الاقتصادي الشامل والمستدام.

وعلى الرغم من تبني العديد من الدول العربية التي اتجهت لإصلاح دعم الطاقة تدابير تعويضية للتخفيف من أثر الإصلاحات على الفئات غير القادرة، إلا أن تلك الدول لا زالت بحاجة إلى تطوير أساليب دقيقة لاستهداف الفقراء وإلى توجيه المزيد من الوفر المتحقق نتيجة الإصلاحات لزيادة مستويات كفاءة شبكات الامان الاجتماعي القائمة للحيلولة دون ارتفاع مستويات الفقر.

ومما لا شك فيه أن اصلاح دعم الطاقة لابد وأن يستمر على رأس الأولويات على صعيد السياسات الاقتصادية في الدول العربية في المرحلة المقبلة حيث إن استمرار نظم الدعم بصورتها الحالية لا يمكن أن يسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية أو الوصول إلى النمو الشامل والاستدامة المالية. ومن ثم فهناك ضرورة لتبني الدول العربية لمجموعة من السياسات والإجراءات لإصلاح برامج دعم الطاقة وذلك بما يشمل:

- صياغة استراتيجيات لإصلاح قطاع الطاقة لتحسين مستويات كفاءة إمدادات الطاقة وترشيد نظم الدعم الحالية لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد. على أن يتم تنفيذ تلك الاستراتيجيات من خلال خطط زمنية تتضمن أهدافاً مرحلية واضحة ودقيقة يتم إعدادها بمشاركة كافة الأطراف المعنية في القطاع، وبما يراعي التدرج في مراحل التنفيذ والبدء بتحرير أسعار منتجات الطاقة التي لا تمس شرائح واسعة من المواطنين، وعلى أن يسبق تنفيذ هذه الخطط حملات للتواصل المجتمعي تستهدف إقناع المواطنين بأهمية تلك الإجراءات لتحسين مستويات الكفاءة الاقتصادية والعدالة في توزيع الدخل.

ومن المهم أن تركز الرؤى الشاملة لإصلاح قطاع الطاقة على:

1. تأسيس آلية دائمة لضمان تسعير منتجات الطاقة وفقاً لآليات العرض والطلب بما يحول دون ارتفاع مخصصات دعم الطاقة ويؤدي لفشل سياسات إصلاح الدعم.

2. تحسين مستويات كفاءة شركات القطاع العام المنتجة للطاقة لخفض التكاليف وتطوير القدرات الانتاجية.
3. تعزيز القدرات الوطنية في مجالات الطاقة البديلة والمتجددة من خلال زيادة مستويات الاعتماد على مصادر مكملة كالطاقة المتجددة (الطاقة الشمسية وطاقة الرياح).

4. جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية في قطاع الطاقة سواءً فيما يتعلق بقطاع الطاقة التقليدية أو الطاقة المتجددة الأمر الذي يساعد على التطوير المستمر لمستويات التكنولوجيا المستخدمة وتحسين كفاءة الانتاج ورفع قدرات العمالة الوطنية وزيادة فرص تلبية احتياجات الأسواق المحلية ودعم الطاقات التصديرية.

5. تحسين مستويات كفاءة استخدام الطاقة في الدول العربية عبر عدد من الآليات ولا سيما فيما يتعلق بتطبيق دليل الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة في الدول العربية والمُقر من قبل مجلس وزراء الكهرباء العرب وتعزيز جهود الدول العربية في مجالات الربط الكهربائي ومد أنابيب الغاز الطبيعي

- تحسين آليات استهداف الأسر الفقيرة الدول العربية بما يسمح بالرصد الدقيق والدوري لأعداد المستحقين للدعم، وذلك من خلال مراجعة منظومة المعلومات المتوافرة حالياً بشأن المستحقين للضمان الاجتماعي ودراسة تضمين فئات أخرى قد تتضرر جراء تحرير أسعار منتجات الطاقة مثل عمال النقل. بالإضافة إلى الاستفادة من نتائج المسوحات الوطنية للفقر والتي تهتم بتحديد المناطق الجغرافية والفئات الاجتماعية الأكثر فقراً بما يسهل عملية استهداف هذه الفئات.

- تعزيز دور شبكات الأمان الاجتماعي في استهداف الفقراء من خلال تقييم البرامج الحالية ومدى جدوى كل منها ومن ثم الإبقاء على البرامج الناجحة ودعمها مالياً مع التركيز على برامج الدعم التي تساعد على تمكين الفقراء وتحسين فرص نفاذهم لخدمات التعليم والصحة والإسكان وسوق العمل وخاصة في المناطق الفقيرة والمهمشة.

المصادر

المصادر باللغة العربية

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، قاعدة بيانات التجارة الخارجية، الاونكتاد.
2. البنك الدولي، مؤشرات التنمية الدولية.
3. الوكالة الدولية للبيئة.
4. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2012). المكتب الإقليمي للدول العربية، "دعم الطاقة في العالم العربي".
5. موسوعة الامارات، الطاقة النظيفة والمتجددة.
6. صندوق النقد الدولي، (2013). "إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة والانعكاسات"، يناير.
7. صندوق النقد العربي (2013)، التقرير العربي الموحد.
8. وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2014، تقرير حول المقاصة، المملكة المغربية.
9.

المصادر باللغة الانجليزية

1. Abouleinein, El-Laithy and Kheir-El-Din (2009). "The impact of phasing out subsidies of petroleum energy products in Egypt", The Egyptian Center for Economic Studies.
2. Arze del Granado, Javier, David Coady, and Robert Gillingham,(2012), "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries," World Development, Vol. 40 (November) pp. 2234–48.

3. Arze del Grenado, J., D. Coady and R. Gillingham, (2012), "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries, World Development, Vol. 40 (November), pp. 2234-48.
4. International Monetary Fund, (2013). "Morocco: Selected Issues", IMF Country Report No. 13/110, May.
5. Koplow, Doug, (2009). "Measuring Energy Subsidies Using the Price-Gap Approach: What Does It Leave Out?", IISD Trade Investment and Climate Change Series (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development), http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=1165.
6. Policy Analysis, November 2013, Solving Egypt's Subsidy Problem, CATO Institute.
7. World Bank (2005c). "Egypt – Towards a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net", Social and Economic Development Group, No. 33550-EG, 16 December 2005.
8. The World Bank (2014). "Economic Premise- Reforming Subsidies in Morrocco", Working Paper No. 134.
9. Jim Krane, (2013), "Stability versus Sustainability: Energy Policy in the Gulf Monarchies", University of Cambridge.

الملاحق

ملحق (1)
نسبة دعم الطاقة* إلى الناتج المحلي الإجمالي
في الدول العربية (2011)

الدولة	المنتجات النفطية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم	الإجمالي
الأردن	5.27	4.10	0.34	..	9.71
الإمارات	3.49	2.04	4.26	0.04	9.83
البحرين	10.01	2.96	1.87	..	14.84
تونس	2.56	2.43	0.70	..	5.69
الجزائر	6.11	1.15	6.07	0.00	13.33
جيبوتي	0.07	0.51	..	..	0.58
السعودية	13.27	2.79	0.65	0.00	16.71
السودان	2.26	..	..	..	2.26
سورية	..	..	..	..	0.00
العراق	14.30	1.57	0.31	0.00	16.18
عُمان	6.54	0.94	3.34	..	10.82
قطر	5.42	1.26	1.76	0.00	8.44
الكويت	6.86	3.12	1.81	0.00	11.79
لبنان	3.57	4.61	0.17	0.11	8.46
ليبيا	8.81	2.33	1.49	0.00	12.63
مصر	8.60	2.50	2.59	0.05	13.74
المغرب	2.83	..	0.04	0.33	3.20
موريتانيا	0.73	0.93	0.80	..	2.46
اليمن	6.89	1.47	1.05	..	9.41

* وذلك بما يشمل الدعم قبل الضرائب وتقديرات الدعم الضريبي
المصدر: صندوق النقد الدولي وتقديرات دولية.

ملحق (2)
نسبة دعم الطاقة* إلى الإيرادات العامة
في الدول العربية (2011)

الدولة	المنتجات النفطية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم	الإجمالي
الأردن	19.94	15.49	1.30	..	36.73
الإمارات	9.96	5.82	12.15	0.11	28.04
البحرين	35.36	10.44	6.61	..	52.41
تونس	8.07	7.66	2.19	..	17.92
الجزائر	15.40	2.89	15.31	0.00	33.60
جيبوتي	0.19	1.49	..	..	1.68
السعودية	24.91	5.23	1.23	0.00	31.37
السودان	12.11	..	..	..	12.11
العراق	18.31	2.01	0.40	0.00	20.72
عُمان	15.80	2.27	8.06	..	26.13
قطر	14.05	3.26	4.56	0.00	21.87
الكويت	10.15	4.62	2.68	0.00	17.45
لبنان	15.17	19.59	0.71	0.45	35.92
ليبيا	22.91	6.04	3.86	0.00	32.81
مصر	39.07	11.35	11.79	0.23	62.44
المغرب	10.27	..	0.13	1.21	11.61
موريتانيا	2.65	3.37	2.91	..	8.93
اليمن	28.05	5.99	4.26	..	38.30

* وذلك بما يشمل الدعم قبل الضرائب وتقديرات الدعم الضريبي
المصدر: صندوق النقد الدولي وتقديرات دولية.