# الفصل الرابع

# قضـــايا الدعـــم المالـــى للطـــاقة

## أولاً : الأبعاد النظرية لقضية الدعم*

تدعم الحكومة استخدام الوقود الأحفورى والكهرباء؛ وهى تؤدى هذا الدعم لأسباب اجتماعية ربما يتقدمها تـــدنى الدخول فى الطبقة المتوسطة والدنيا، وتعويض الارتفاع الحاد في أسعار النفط العالمية. لكن الحادث أن الدعم كثيرًا ما لا يصل إلى مستحقيه المعنيين به، كما أنه مكلف جدًا اقتصاديًا، مما يستنزف الموازنات الحكومية ويشوه الأسواق الوطنية والدولية. غير أن الدعم المالى للطاقة، من ناحية أخرى، يـــصبح ذا نفـــع إذا اســـتهدف تـــشجيع اســـتخدام التكنولوجيا الأنظف والأكثر ترشيدًا للاستهلاك، وتحسين نوالية الأسر الفقيرة لأشكال الطاقة المحدثة.

وقد اتخذت الدولة – ودول أخرى عديدة فى العالم النامى – خطوات فعلية لتقييم برامجها للدعم من حيث آثارها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، كما شـــرعت في إصلاح سياساتها المؤثرة فـــى أوضـــاع الطاقـــة والاقتصاد والبيئة، لكن المزيد من الجهـــود الوطنيـــة والدولية لازالت مطلوبة بشدة لخفض هذا الدعم الذي مافتئ يشجع على استخدام الوقود الأحفورى، ويعـــوق بالتالى جهود إصلاح الاقتصاد وحماية البيئـــة، وفـــى طليعتها جهود مكافحة تغير المناخ وتحقيق خيـــارات التنمية المستدامة .

والحق إن إصلاح الدعم المالى للطاقة – الـــضار فى جوهرة بالبيئة والاقتصاد – في حاجـــة إلـــى أداء دور محوري لدفع العالم النامى خاصة نحـــو اتخـــاذ خيار تنمية أكثر استدامة .. فالإجماع علـــى ارتفـــاع استهلاك الطاقة المتولدة عن الوقود الأحفورى، ومـــا تؤتيه من أضرار تؤثر سلباً على البيئة والمناخ، يدعو الآن إلى الانتبـــاه مجـــددًا إلـــى عمليـــة الإصـــلاح وضرورتها الملحة، لكن هنالك نقص في المعلومـــات عن حجم المشكلة يتخلف عنه بالضرورة عـــدم فهـــم لأبعادها على نحو كافٍ، بالإضافة إلى الحاجـــة إلـــى إصلاح السياسات وتحديد أفضل الطرق لذلك.

### ١. دعم الطاقة وتغير المناخ

أصبحت "التنمية المستدامة" مبدأً إرشاديًا للـــسياسة العامة، غير أن ترجمة هذا المبدأ إلى سياسات وتدابير عملية تبدو مهمة شاقة غير ميسورة، ويرجع ذلك إلى أسباب ليس أقلها العلاقات البينية المركبة القائمة بـــين مصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلة من ناحية وبـــين أبعاد التنمية المستدامة الثلاثة: الاقتـــصاد، والرخـــاء الاجتماعي، والبيئة من ناحية أخرى؛ فالطاقة تـــرتبط ارتباطًا وثيقاً بكل من الأبعاد الثلاثة، وهي ضـــرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، غير أن نظم الطاقـــة الحالية تضر بالبيئة في صور شتى، ولا سيما من جهة مساهمتها الضالعة في تغير المناخ .

فلا تزال أنماط إنتاج الطاقة واستهلاكها حول العالم – ومصر جزء منه لاغرو – تهدد اســـتقرار الـــنظم

* United Nations Development Program (UNDP): "Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda", 2008.

البيئية وصحة الأجيال الحالية والمستقبلة ورخاءها؛ وارتفاع استهلاك الوقود الأحفوري – الفحم والنفط والغاز – في كل الدول هو السبب الرئيسي لارتفاع الابتعاثات البشرية من ثاني أكسيد الكربون وغازات الدفيئة الأخرى التي تحتجز الحرارة في الغلاف الجوي للأرض وتتسبب فى الدفيئة العالمية، ولذا تهدد الزيادة الناجمة عن التركيزات الجوية من هذه الغازات بحدوث ضرر كارثي لا رجعة فيه على المناخ العالمي. وقد عرضت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، في تقريرها التقييمي الرابع عام ٢٠٠٧، دليلاً لا لبس فيه على أن ارتفاع التركيزات الأنثروبوجينية لغازات الدفيئة فى الغلاف الجوى المحيط بالأرض قد أدى بالفعل إلى زيادة في متوسط الحرارة العالمية تقدر بنحو ٠،٧ درجة مئوية مقارنة بمستويات درجات الحرارة ما قبل الثورة الصناعية. ومن المتوقع أن تؤدي الدفيئة العالمية إلى تسارع ذوبان الجليد والثلوج فى القطبين، وارتفاع مستوي سطح البحار والمحيطات، وإحداث تغيرات شديدة في أنماط الطقس، مما يزيد من احتمالية العواقب الاقتصادية والاجتماعية الوخيمة.

كما يتسبب حرق الوقود الأحفوري في تكون الضباب الدخاني (ضبخان) في المدن، وفي هطول الأمطار الحمضية، وقد يتسبب إنتاجه فى تلوث إمدادات المياه؛ ففي الكثير من المدن الصغيرة والكبيرة، يأتي التلوث المحلي الناجم عن حرق النفط والغاز والفحم في المنازل والمصانع وفي السيارات ومحطات القوى على رأس أسباب المشكلات الصحية البشرية. كما تزيد تركيزات ملوثات الهواء الرئيسية – الجسيمات الدقيقة، وثاني أكسيد الكبريت، وأكاسيد النيتروجين – في الهواء المحيط بالمدن الكبيرة في الكثير من الدول النامية على المستويات الإرشادية القصوى لمنظمة الصحة العالمية وجهات التنظيم الدولية. ويمثل تحميض البحيرات والتربة مشكلة كبيرة في مناطق عديدة من العالم.

ومن المتوقع أن يستمر استخدام الطاقة فى مصر – والعالم – في النمو بثبات خلال العقدين القادمين، وفي حالة غياب التدخل الجذري من جانب الحكومة – فى مصر والعالم – سيظل الوقود الأحفورى هو المصدر السائد للطاقة. وقد حذّر آخر تقرير لتوقعات الطاقة العالمية صادر عن الوكالة الدولية للطاقة فى سيناريو مرجعى من ازدياد استهلاك الطاقة الأولية على مستوى العالم بنسبة ٥٥% بين عامى ٢٠١٠ و٢٠٣٠، دون افتراض استحداث أي سياسات حكومية جديدة. وتبلغ مساهمة الوقود الأحفورى حالياً حوالى ٨٤% فى الزيادة الحادثة فى استهلاك الطاقة فى العالم. وترتفع نتيجة لذلك ابتعاثات الطاقة من ثاني أكسيد الكربون بنسبة ٥٧%. ومن المتوقع أن تحدث معظم الزيادة في الطلب على الطاقة، وما يتبعه من ابتعاثات غازات الدفيئة في الدول النامية، ولا سيما الاقتصادات البازغة سريعاً كالصين والهند والبرازيل.

ويُفتَرَض أن يساعد ذلك على تحسين فرص العمل لملايين الفقراء، ورفع مستوى معيشتهم وتحسين أوضاعهم الصحية، إلا أنه يستتبعه بالضرورة تفاقم مشكلات التلوث والدفيئة العالمية على النحو الكارثى المتوقع. وتتسق توقعات السيناريو المرجعي للوكالة الدولية للطاقة مع الارتفاع طويل المدى في متوسط درجة حرارة جو الأرض الذي يتراوح بين ٥ و٦ درجات مئوية حتى عام ٢١٠٠ – وهو أشد السيناريوهات خطورة فى تقييمات الهيئة الدولية الحكومية المعنية بتغير المناخ.

### ٢. السياسات العامة وقطاع الطاقة

يتطلب إحراز مستهدفات الطاقة المستدامة تغيرًا جذريًا في الاتجاهات الحالية لاستهلاك الطاقة، ولا

يمكن تحقيق ذلك – مبدئيًا – إلا من خلال الأساليب التالية التي تختلف في تكاليفها وإمكانية تنفيذها :

- الحفاظ على الطاقة ؛ فطاقة الأنظف هي التي لا تستخدم إلا فيما ندر .
- زيادة كفاءة الطاقة بما يتيح إنتاج السلع والخدمات بطاقة أقل .
- الانتقال من استخدام الوقود الأحفوري إلى استخدام مصادر أخرى لا يبتعث عنها سوى القليل من الغازات النيتروجينية والكبريتية و غازات الدفيئة، أو لا يبتعث عنها غازات على الإطلاق، كالمصادر المتجددة للطاقة.
- اقتناص الكربون والمواد الأخرى الضارة عند نقطة الاحتراق قبل ابتعاثها للغلاف الجوي .
- زيادة قدرة الغطاء الخضري للأرض على امتصاص الكربون .

بيد أن واحدة من هذه الإجراءات لن تحدث دون بذل جهد، فهنالك احتياج لإحرازها من قبل الحكومات على أرض الواقع من خلال سياسات وتدابير قوية تشمل نطاقًا من التدخلات التنظيمية والأسواقية. وتوجد إمكانية هائلة لنقل نظام الطاقة إلى خيار أكثر استدامة خلال جيل واحد فقط إن شئنا أن نجعل من ذلك حقيقة واقعة. ويتضمن سيناريو السياسات البديلة – الذي يفترض تنفيذ السياسات الإصلاحية التي يخطط لها قطاع الطاقة (بما في ذلك بعض إصلاحات الدعم المالى للطاقة) – خفض نمو استهلاك الوقود الأحفوري وابتعاثاته خلال الفترة حتى عام ٢٠٣٠ إلى ما يجاوز نسبة ٢٠% منه بمصر، وعلى الصعيد العالمى إلى مايقارب النصف.

المبدأ الإرشادي الواجب اتباعه إذن هو وجوب التقاط إشارات السوق بطريقة صحيحة بحيث تعكس الأسعار المتداولة فى سوق الطاقة التكاليف الحقيقية لإنتاج الطاقة واستهلاكها بشكل أفضل – أي تأخذ في حسبانها التبعات البيئية والاجتماعية.

فلابد أن يأخذ انتهاج السياسة الصحيحة في حسبانه ظروف السوق المحلية، وهيكل قطاع الطاقة، وأنماط استخدام الطاقة، والخصائص المؤسسية، والظروف المتغيرة. إلا أن هناك إجماع واسع في الآراء على الحاجة إلى نهج يحفز أسواق الطاقة المرشدة، ويشجع التنافسية كأساس تنبني عليه السياسات الحكومية.

### ٣. الدعم المالى للطاقة

يترتب على الدعم المالى للطاقة تضمينات مهمة تؤثر على الاقتصاد والمجتمع والبيئة، ويكون ذلك عادة من خلال تداعياتها على مستوى الطاقة المستهلكة وتركيبها؛ مثال الدعم الذي يخفض من سعر أي وقود للمستخدم النهائي فيدفع بالطلب على هذا الوقود – وعلى استخدام الطاقة عمومًا – إلى مستويات أعلى، وقد ينطوي ذلك على مزايا اجتماعية حين يكون الولوج للطاقة التى يمكن دفع ثمنها، أو إبداع وظائف جديدة فى صناعة محلية قضايا ذات أهمية للمجتمع، ولكنه قد ينطوي كذلك على تكلفة اقتصادية وبيئية عالية. وغالباً ما يضر الدعم الذي يشجع استخدام الوقود الأحفورى بالبيئة من خلال زيادة ابتعاثات الغازات النيتروجينية والكبريتية وغازات الدفيئة، بينما يساعد الدعم الذي يشجع استخدام الطاقة المتجددة والتكنولوجيا الموفرة للطاقة على خفض الابتعاثات من جانب آخر.

- **ماهو الدعم المالى للطاقة؟**

توجد هالة ضخمة من الالتباس بشأن ما يقصد بالدعم المالى للطاقة، ولكنه في أضيق تعريفاته – ولعله أكثر التعريفات شيوعًا– يعني مقابل نقدي مباشر

تدفعه الحكومة لأحد منتجي الطاقة أو مستهلكيها لتحفيز إنتاج أو استهلاك وقود معين أو شكل محدد من أشكال الطاقة. أما التعريفات الأشمل فتحاول استيعاب أنواع التدخلات الحكومية الأخرى التي تؤثر على الأسعار أو التكاليف سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة؛ فعلى سبيل المثال، أوضحت دراسة حديثة صادرة عن منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD الدعم عمومًا بأنه " أي تدبير يحتفظ بالأسعار المعروضة للمستهلكين في مستوى أقل من مستويات السوق أو يحتفظ بالأسعار المعروضة للمنتجين في مستوى أعلى من مستويات السوق ". وقد عرفت الإدارة الأمريكية لمعلومات الطاقة الدعم المالى للطاقة بوصفه " أي تدبير حكومي يتخذ للتأثير على مخرجات سوق الطاقة سواء كان ذلك من خلال حوافز مالية، أو لوائح تنظيمية، أو أبحاث وتطوير، أو شركات قطاع عام ". وعلى نفس النسق، تعرف الوكالة الدولية للطاقة الدعم المالى للطاقة بأنه " أي إجراء حكومي يخص قطاع الطاقة بالدرجة الأولى ويؤدى إلى خفض تكلفة إنتاج الطاقة، أو رفع السعر الذي يحصل عليه منتجو الطاقة، أو خفض السعر الذي يدفعه مستهلكو الطاقة ".

والواقع أن المستوى القاعدى (الأساسى) المفترض (الذى يتم تبنيه) للتكاليف والأسعار هو بالغ الأهمية أيًا كان التعريف الذى يقع عليه الاختيار، ويتضمن افتراض التكاليف والأسعار الأسواقية على النحو المقترح فى التعريفات السابقة أن الدعم هو أي محاولة تقوم بها الحكومة – أي حكومة – لمعالجة الإخفاقات الأسواقية بطريق خفض سعر الطاقة أو تكلفتها لاستدخال تكلفة بيئية خارجية أو ميزة اجتماعية. ومن ناحية أخرى إذا افترضت التكاليف والأسعار القاعدية (الأساسية) بحيث تأخذ فى حسباتها التكلفة البيئية الخارجية والمناقع الاجتماعية فإن عجز الحكومة عن معالجة إخفاقات أسواقية تتضمن تكلفة خارجية يعتبر فى ذاته دعماً. ومن الوجهة العملية فإن التقييم الكمى لمقدار تكاليف التأثيرات الخارجية هو أمر فى غاية الصعوبة، ولذا تستخدم الدراسات التجريبية للدعم – فى أحوال كثيرة – تعريفًا تقليديًا لا يأخذ في حسبانه سوى الأسعار والتكاليف الأسواقية.

ويتخذ الدعم المالى للطاقة أشكالاً مختلفة – كما يتضح بالجدول رقم (١٢)، فبعضه قد يؤثر تأثيرًا مباشرًا فى التكاليف أو الأسعار، كالمنح والإعفاءات الضريبية، وبعضه الآخر يؤثر فى الأسعار أو التكاليف بشكل غير مباشر، كاللوائح التي تغير من اتجاهات السوق لصالح بحوث وتطوير وقود معين أو تكنولوجيا طاقة معينة ترعاها الحكومة. وتعتمد الكيفية التي تختار بها الحكومة وسيلة الدعم المالى للطاقة على عدد من العوامل التى تشمل –بين ما تشمل– التكلفة الكلية لخطة التنمية، وتكلفة المعاملات المالية والإدارية التي تتطلبها، والكيفية التى تؤثر بها تكلفة الدعم على مختلف الفئات بالمجتمع. وتعتبر المدفوعات النقدية لكل وحدة طاقة، المقدمة للمنتجين أو المستهلكين، هى أبسط أشكال الدعم وأكثرها شفافية، لكنها قد تستوجب تكاليف محاسبية ومعاملات تجارية هائلة، كما أنها تتضمن عبئًا ماليًا مباشرًا على خزانة الدولة.

جدول رقم (١٢)

الأنواع الرئيسية للدعم المالى للطاقة

| صورة التدخل الحكومي | أمثلة للتدخل الحكومى | أشكال الدعم المعتادة | | |
|---|---|---|---|---|
| | | خفض تكلفة الإنتاج | رفع السعر للمنتج | خفض السعر للمستهلك |
| التحويل المالي المباشر | منح للمنتجين | ● | | |
| | منح للمستهلكين | | | ● |
| | فائدة منخفضة أو قروض تفضيلية | ● | | |
| معاملة ضريبية تفضيلية | خصومات أو إعفاءات على عوائد الامتياز، والمبيعات، والضرائب، ومكوس المنتجين وتعريفاتها (tariffs) | ● | | |
| | الخصم الضريبي | ● | | ● |
| | بدلات الإهلاك المتسارع على معدات توريد الطاقة | ● | | |
| قيود التجارة | الحصص، والقيود الفنية والحظر التجاري | | ● | |
| خدمات الطاقة المقدمة مباشرة من الحكومة بأقل من سعرها الشامل | الاستثمار المباشر في البنية الأساسية للطاقة | ● | | |
| | الأبحاث والتطوير على مستوى القطاع العام | ● | | |
| | التأمين على الخصوم و تكاليف تفكيك ونقل المرافق | ● | | |
| تنظيم قطاع الطاقة | ضمانات الطلب على الطاقة والرسوم المالية المقررة على نشر تكنولوجيا الطاقة | ● | ● | |
| | ضوابط الأسعار | | ● | ● |
| | قيود دخول السوق | | ● | |

وتجنح الحكومات نحو جعل الدعم "خارج الموازنة" لأسباب سياسية، حيث يكون الدعم "المدرج في الموازنة" هدفاً سهلاً لجماعات الضغط المهتمة بخفض عبء الضريبة العام. ولهذا السبب، كثيرًا ما يأخذ الدعم شكل الضوابط على الأسعار، التي تؤسس بدورها الأسعار في مستوى أقل من التكلفة الكلية، لا سيما عندما تكون شركات الطاقة مملوكة للدولة، أو يكون توريد الطاقة باشتراط على مشتريها أن يحصلوا على حد أدنى من أحد مصادرها، عادة ما يكون مصدرًا محليًا. وقد يستهدف الدعم المنتجين، على شكل منحة مدفوعة لكل وحدة إنتاج، أو يستهدف المستهلكين، علي شكل خفض على ضريبة المبيعات العادية أو الإعفاء منها.

ولا يزال دعم إنتاج الطاقة على النطاق المحلى، الموجه عادة إلى حماية الوظائف أو فرص التوظف، هو النوع الشائع من الدعم في أنحاء العالم – ومن بينها مصر – إلا إنه قد انخفض نوعاً ما في العقد الماضي مع الانتقال إلى السياسات الاقتصادية والسياسية الموجهة نحو اقتصاد السوق، بالإضافة إلى

ما يتخذ من خطوات بشأن تحرير التجارة العالمية. فعلى سبيل المثال، شهدت السنوات الأخيرة فى بعض دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية إلغاء دعم منتجي الفحم تدريجيًا أو انخفاضه انخفاضًا حادًا. ومن ناحية أخرى، يتنامى الدعم المصمم خصيصاً لتشجيع الأخذ بالتكنولوجيا المتجددة، مدفوعًا فى ذلك – بصفة رئيسية – بالمخاوف البيئية ومخاوف المناخ، فضلاً عن المخاوف المرتبطة أساساً بأمن الطاقة وتأمين إمداداتها. ومدفوعاً في أحوال أخرى، بمستهدفات التوظف الإقليمية؛ على مثال النهج السائد حالياً فى عدد متزايد من الدول التى تدعم إنتاج الوقود الحيوى المستخرج من المنتجات الزراعية أو مخلفاتها أو بقاياها.

ومن الضروري أن نفرق بين إجمالي الدعم والدعم الصافي من الضرائب عند قياس حجم كل منهما وكيفية تأثيره على توريد الطاقة واستخدامها، فالضرائب تقلل من أثر الدعم على الأسعار النهائية، وفي بعض الأحيان تحدث مقاصة جائرة للدعم المالى للطاقة من جراء الضرائب والرسوم الخاصة التي ترفع السعر للمستخدمين النهائيين إلى مستويات أعلى من مستويات السوق الحرة. على أن ما يهم عمليًا هو الأثر العام لكل صور الدعم والضرائب على المستوى المطلق للأسعار والتكاليف وتنافسية كل وقود أو تكنولوجيا.

**• حجم الدعم المالى للطاقة**

رغم انتشار الدعم المالى للطاقة، إلا إنه يختلف اختلافًا كبيرًا في أهميته ونوعه حسب الوقود المستخدم ووفقاً لاختلاف الدول بعضها عن البعض، كما أنه يتذبذب على مدى الزمن، حتى أن تقدير حجمه قد يكون في غاية الصعوبة. ونظرًا للاختلافات في التعريفات والمناهج وشفافية النظم الضريبية، تصعب مقارنة الدراسات الإقليمية أو الدراسات الخاصة بكل دولة على حدة، التي تعمد إلى قياس مقدار الدعم المالى للطاقة وأثره، مما يعقد المناقشات حول الدعم وإصلاحه.

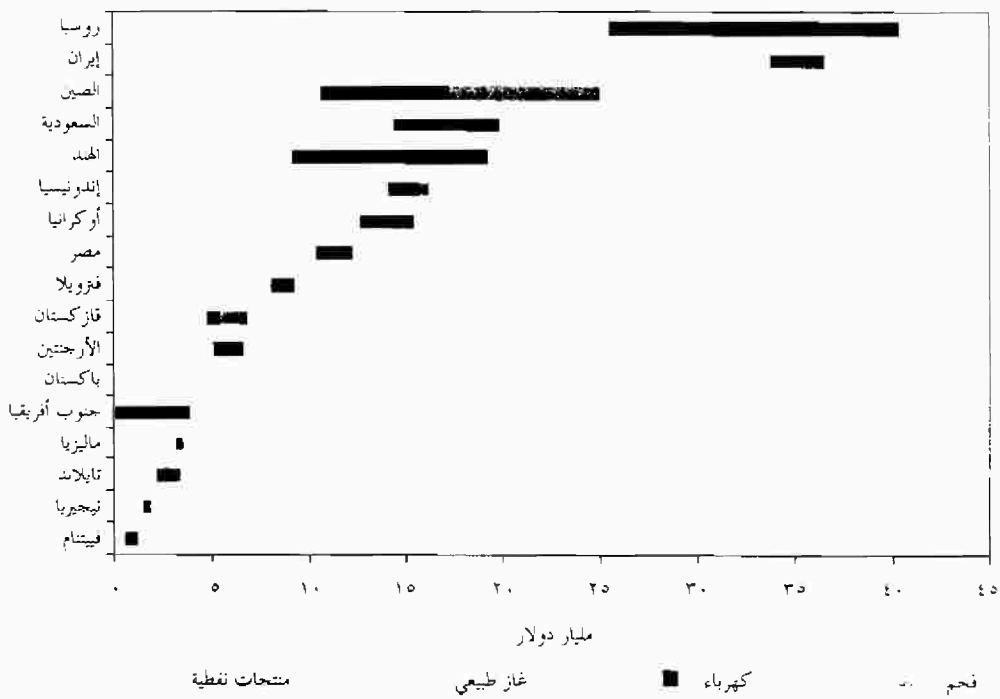
وقد حاولت بعض الدراسات تكميم مقدار الدعم على مستوى العالم ككل باعتبار النقص فى البيانات اللازمة، وتباين مقياس التطبيق. وقد أظهرت هذه الدراسات أن الدعم على المستوى العالمي كبير، وأن الدول من غير أعضاء منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية هى المسئولة عن حجمه، سواء تم احتسابه إجمالاً أم خالصاً من الضرائب. وهى ترجح كذلك أن معظم الدعم المالى للطاقة في غير دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية يستفيد منه المستهلكون، من خلال تخفيض الأسعار التي يدفعونها. أما الدعم المقدم للمنتجين، ويأخذ عادة شكل المدفوعات المباشرة أو دعم الأبحاث والتطوير، فهو شائع أكثر في دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية. وفي معظم دول المنظمة، وبعض الدول غيرها، يتجاوز الدعم الإجمالي لإنتاج الطاقة واستهلاكها ماتقاصه الضرائب التي يتم فرضها، وبصفة رئيسية على منتجات النفط. وعلى مستوى العالم، يحتل الوقود الأحفورى المرتبة الأعلى بين مصادر الطاقة فى الدعم على الأساس الصافي. ويعتقد أن الدعم قد انخفض انخفاضًا حادًا في بداية عقد التسعينيات وحتى منتصفه مع انتقال دول الكتلة الشيوعية السابقة إلى اقتصاد السوق، لكنه قد ارتفع على الأرجح في السنوات الأخيرة مع سعي الكثير من دول غير منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية إلى تخفيف أثر الأسعار الدولية الأعلى للطاقة على الأسعار النهائية للطاقة بها لأسباب اجتماعية.

وفى أحدث تحليل كمى للدعم المالى للطاقة أجرته الوكالة الدولية للطاقة على مستوى العالم عام ٢٠٠٦، ونشرت نتائجه في تقريرها عن توقعات الطاقة العالمية، تبين أن الدعم المالى للطاقة في أكبر عشرين

دولة من دول غير منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية – حسب قياسه بمدى عجز الأسعار الفعلية عن الوفاء بكامل التكلفة الاقتصادية للإمداد بالطاقة –يصل إلى نحو ٢٢٠ مليار دولار، وفقاً لبيانات عام ٢٠٠٥، يبلغ فيها دعم الوقود الأحفورى نحو ١٧٠ مليار دولار. وبافتراض أن الدعم لكل وحدة طاقة مستهلكة يساوي نفس المقدار في دول غير منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، وأن دعم الاستهلاك في دول المنظمة هو الأدنى على الإطلاق، قد يصل الدعم المالى للطاقة عالميًا إلى نحو ٣٠٠ مليار دولار سنويًا، أو نحو ٠,٧% من الناتج المحلي الإجمالى العالمي.

ويوجد أعلى دعم دولاري في روسيا، إذ يصل إلى نحو ٤٠ مليار دولار، يوجه معظمه للغاز الطبيعي، كما يتضح من الشكل رقم (١٣). ويقترب الدعم المالى للطاقة في إيران مما عليه في روسيا، حيث يقدر بمبلغ ٣٧ مليار دولار. وفي ست دول أخرى – هى الصين، والسعودية، والهند، وإندونيسيا، وأوكرانيا، ومصر – يتجاوز الدعم مقدار ١٠ مليارات دولار سنويًا (أى حوالى ٥٥ مليار جنيه مصرى سنوياً). وإذا تناولنا الدعم وفقاً للنسب المئوية، تسود أبخس الأثمان في الغاز الطبيعي، حيث يدفع المستهلكون في المتوسط أقل من نصف القيمة الاقتصادية الحقيقية للغاز الذي يستخدمونه في الدول المتضمنة في تحليل الوكالة الدولية للطاقة.

**شكل رقم (١٣)**
**القيمة الاقتصادية للدعم المالى للطاقة**
**في دول غير منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية ، عام ٢٠٠٥**




**ملحوظة:** لا يظهر فى الشكل الدعم المالى للطاقة في البرازيل والفلبين وتايبي الصينية لأنه يقل عن مليار دولار في كل منها، وتشير النتائج المجمعة إلى صافي الدعم فقط لكل دولة، ونوع الوقود، وقطاع الطاقة المعنى، حيث تم تحويل النتائج إلى دولارات بسعر الصرف في السوق لعام ٢٠٠٥.

**المصدر:** الوكالة الدولية للطاقة، توقعات الطاقة العالمية ٢٠٠٦.

ورغم أن القسم الأعظم من دعوم الطاقة لايـزال يوجه إلى الوقود الأحفورى فإن المساندة البازغة لمـا يسمى "بالتكنولوجيا النظيفة للطاقـة" " Clean Energy Technology " تتنامى سريعاً.

وقد قدر تقرير شتيرن عام ٢٠٠٦ ( Stern Review 2006) أن الدعم الحكومى المباشر على مستوى العالم لنشر وترويج مصادر الطاقـة الأقـل كربونـا Low Carbon Energy Sources يقع حالياً فـى حـدود ٢٦ بليون دولار سنوياً: عشرة مليارات لنـشر وتـرويج المصادر المتجددة للكهرباء وحوالى ستة وعـشرون ملياراً من الدولارات لدعم محطات القـوى النوويـة القائمة. وقد احتسب تقرير شتيرن، إضافة إلى ذلـك، حوالى ٦،٤ مليار دولار وجهت لدعم الوُقُد الحيويـة Biofuels (بافتراض إنتاج عالمى يبلـغ حـوالى ٤٠ مليار لتر). وقد احتسب تقرير أكثر حداثـة أطلقتـه "مبادرة الدعوم العالمية". Global Subsidies Initiative من قبل "المعهد الدولى للتنمية المستدامة International Institute for Sustainable Development دعومـات الوُقُد الحيوية فى دول منظمة التعـاون الاقتـصادى والتنمية منفردة بحوالى ١١ مليار دولار عام ٢٠٠٦. كذلك سجّل التمويل العام (تمويـل الدولـة) للبحـوث والتطوير فى مجال التكنولوجيـا المتجـددة ارتفاعـاً متواصلاً بثبات فى السنوات الأخيرة.

- **الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للدعم**

يتضمن الدعم، من واقع طبيعته الخاصة، مجموعة معقدة من التغييرات أو التحـويلات فـى تحـصيص الموارد الاقتصادية من خلال تأثيره على التكاليف أو الأسعار ولهذه التحويلات تأثيرات اقتصادية واجتماعية وبيئية مؤكدة. ويعد القياس الكمـى لهـذه التـأثيرات المختلفة أمراً صعباً للغاية ومثيراً للنقـد خاصـة مـا يرتبط بالقياس الكمى للمزايـا الاجتماعيـة والبيئيـة. وتوجد أمثلة كثيرة على ارتفاع التكاليف الاقتـصادية للدعم المالى للطاقة فى دول وأقاليم مختلفة، فقد قدرت دراسة أجرتها الوكالة الدوليـة للطاقـة عـام ١٩٩٩ صافى القيمة الحالية للخسائر التـى يتكبـدها النمـو الاقتصادى بمقدار ٢٥٧ مليار دولار سـنوياً بـسبب الدعم المالى للطاقة المقدم للمستهلكين فى أكبر ثمانى دول من غير أعضاء منظمـة التعـاون الاقتـصادى والتنمية. وفى الغالب تفوق هـذه التكـاليف المزايـا الاجتماعية والبيئية الإجمالية التى قد يوفرها الـدعم ، التى يمكن تحقيقها بفعالية أعلى وتكلفة أقـل باتبـاع أساليب لا تشمل الدعم المالى للطاقة.

واعتماداً على نوعية الدعم ونمطه، يتمثل فقـدان الكفاءة الاقتصادية فى واحدة أو أكثر من المـسارات الآتية:

- فقد يؤدى دعم الاستهلاك أو الإنتاج – من خـلال تخفيض أسعار الاستخدام النهائى – إلـى زيـادة استخدام الطاقة، وانخفاض حوافز الحفـاظ علـى الطاقة، أو قصور التحفيز علـى زيـادة ترشـيد استهلاكها. ومن أمثلة ذلك تجاهل ترشيد استهلاك الطاقة فى بعض دول الاتحاد الـسوفييتى الـسابق بسبب الإخفاق فى تسعير خدمات التدفئة والكهربة بدقة. وقد تحسن هذا الوضع فى معظم الدول التى تبنت نظماً اقتصادية انتقاليـة منـذ التـسعينيات، وقامت بإصلاح نظم التسعير، وزيادة الاستثمار فى المعدات الأكثر ترشيداً للطاقة، ومع ذلـك اسـتمر تقديم الدعم الضخم، وتبديد الموارد فـى حـالات عديدة.
- وبخفض الأسعار التى يحصل عليها المنتجون، قد يخفض دعم الاستهلاك عائدات منتجى الطاقة على

استثماراتهم فيخفض بالتالى من قدرتهم ودوافعهم للاستثمار فى هياكل بنية أساسية جديدة، مما قد يشجع الاعتماد على التكنولوجيا البالية والأكثر تلويثاً. وترجع الأزمات المالية الحادة التى يعانى منها العديد من شركات الطاقة، وما ينجم عنها من انخفاض الاستثمارات فى عدد من الدول النامية – كمجالس الكهرباء فى الولايات الهندية – إلى تخفيض الأسعار، وتدنى معدلات تحصيل فواتير الاستهلاك.

- ويميل الدعم المقدم للمنتجين، بواسطة حمايتهم من الضغوط التنافسية فى الأسواق، إلى خفض حوافز تقليل التكلفة إلى حدها الأدنى، مما يسفر عن كفاءة أقل فى تشغيل محطات إنتاج الطاقة، واستثمارات أقل فى التكنولوجيا الأعلى كفاءة. وقد أعاق دعم إنتاج الفحم فى العديد من الدول جهود تحسين الإنتاجية لمدة طويلة.
- ويؤدى الدعم المباشر فى صورة منح أو إعفاءات ضريبية دوره كمستنزف للموارد المالية الحكومية، ويقدر بنك التنمية الآسيوى الإنفاق الحكومى المباشر فى إندونيسيا على المنتجات البترولية والكهرباء – على سبيل المثال– بحوالى ١٣ مليارات دولار عام ٢٠٠٧، أى مايقارب ربع موازنتها، وحوالى ٥% من ناتجها المحلى الإجمالى. ويتسبب هذ الدعم المباشر غالباً فى الضغط الشديد على الموازنة الحكومية، خاصة خلال فترات ارتفاع الأسعار العالمية. وتنفق بالفعل كل من إندونيسيا واليمن حالياً على دعم النفط وحده أكثر من إنفاقها على الصحة والتعليم مجتمعين.
- وقد يؤدى تحديد سقوف للأسعار price caps تقل عن مستويات التقاص الأسواقى (أى مستويات توازن السوق) Market clearing levels إلى حالات عجز مادية والاحتياج إلى اتخاذ ترتيبات وظيفية مكلفة إدارياً لتحديد حصص الوقود ، وهو ما حدث فى كوبا حيث تم تحديد حصص لمنتجات النفط المدعم.
- وبزيادة استخدام الطاقة، يعزز دعم الاستهلاك الطلب على واردات الطاقة أو يقلل من كمية الطاقة المتاحة للتصدير، مما يضر بميزان المدفوعات، ويهدد تأمين إمدادات الطاقة من جراء زيادة اعتماد البلد على وارداتها. فإيران – على سبيل المثال – وهى من أكبر مصدرى النفط – أجبرت على استيراد حوالى ٤٠% من احتياجاتها من الجازولين عام ٢٠٠٦ بتكلفة تزيد على ٤ مليارات دولار لاستيعاب الطلب القوى على الوقود المدعوم بقوة.
- ويشجع الدعم المقدم للوقود عمليات تهريبه للدول المجاورة التى ترتفع فيها أسعار البيع، وهى مشكلة شائعة فى أجزاء من أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط. وقد شهدت إيران تهريب ٤٠ ألف برميل يومياً قبل أن تفرض السلطات نظام توزيع الحصص فى بداية عام ٢٠٠٧.
- ويؤدى دعم تكنولوجيات معينة للطاقة حتماً إلى إضعاف تطوير التكنولوجيات الأخرى والحد من استغلالها تجارياً، بينما قد يثبت فى النهاية أنها جذابة اقتصادياً (وكذلك بيئياً). وبهذه الطريقة قد يمنع دعم تكنولوجيات معينة استخدام تكنولوجيات أخرى واعدة واستبعادها.

وفى النهاية يتحمل المستفيدون المستهدفون بعضاً من هذه التكاليف المرتفعة، على الأقل جزئياً، وكذلك باقى أطراف المجتمع ككل. ولا تنتهى هذه التكاليف

بمجرد رفع الدعم لأن استبدال مخزونات المعدات المتعلقة بالطاقة، المستخدمة فى الإمداد بها والاستخدام النهائى لها، يستغرق وقتاً طويلاً.

- **التضمينات الاجتماعية**

تتباين الآثار الاجتماعية للدعم المالى للطاقة وفقاً لنوع الدعم، فدعم الوقود المُحْدَث Modern Fuels المستخدم فى الطهى والتدفئة كالكيروسين والغاز النفطى المسال (البوتاجاز) والغاز الطبيعى، وكذلك والكهرباء، منتشر فى الدول النامية، ويهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للأسر الفقيرة بتقليل تكلفة الحصول على الوقود والكهرباء، وتيسير سبل الحصول عليها. وعندما يؤدى الدعم إلى التحول عن استخدام الوقود التقليدى وتحسين إمكانات توصيل الكهرباء، يجلب بالضرورة مزايا جيدة للمجتمعات الفقيرة تشمل – بين ما تشمل – تخفيض التلوث الداخلى، وتقليص الوقت الذى تقضيه النساء والأطفال فى جمع الأحطاب لاستخدامها كوقود، وبالتالى زيادة الوقت المتاح للأنشطة الإنتاجية كالزراعة والتعليم.

وفى الحقيقة .. غالباً ما يستفيد من هذا الدعم – بشكل أساسى – شركات الطاقة وموردو المعدات والأسر ميسورة الحال خاصة فى المدن، وفى حالات كثيرة لا يصل هذا الدعم للفقراء على الإطلاق. وعلى ذلك فإن برامج الدعم المالى للطاقة التى تستهدف تعزيز القدرة الشرائية للأسر الفقيرة، أو تحسين نوالية المجتمعات الريفية للطاقة المحدثة بأسعار مخفضة قد تتسبب – على النقيض – فى تدهور الأحوال المالية للفقراء .. ذلك أن المجتمع بأكمله يتحمل هذه التكاليف بمن فيهم الفقراء. وهنالك أسباب ثلاثة لذلك على النحو التالى:

- قد لا تستطيع الأسر الأكثر فقراً أن تتحمل تكلفة شراء الطاقة المدعمة، أو قد لا تستطيع الوصول إليها فعلياً إذا كانت المنطقة الريفية، على سبيل المثال، غير متصلة بشبكة الكهرباء.
- وحتى لو استطاع الفقراء أن يفيدوا بدعم مالى معين للطاقة، فإن القيمة المالية التى يتجشمونها قد تكون ضئيلة جداً نظراً لاستهلاكهم البسيط للطاقة، بينما تستفيد الأسر الغنية على نحو أكبر جداً لأن استهلاكها للوقود المدعم أكبر. ومن أمثلة ذلك دعم الغاز النفطى المسال (البوتاجاز) فى الهند ومصر (أنظر الصندوق رقم ٥).
- وقد يؤدى دعم الاستهلاك بوضع حدود قصوى للأسعار إلى الحاجة لتحديد حصص لاستهلاك الطاقة، فتستحوذ الأسر ذات الدخل المتوسط أو المرتفع على القدر الأكبر من الطاقة المدعمة فى الدول التى تتبنى نظام تحديد حصص الطاقة من خلال الفساد الجزئى (الطفيف) والمحسوبية؛ إذ يشجع نظام تعيين الحدود القصوى للأسعار تحويل الوقود المنزلى المدعم كالكيروسين، – على سبيل المثال – إلى السوق السوداء أو إلى استخدامات أخرى كوقود للميكروباصات والعديد من مركبات النقل الأخرى. وفى الهند، نصف الكيروسين المدعم تقريباً هو ما يستخدمه الفقراء بالفعل للطهى أو الإضاءة.

وقد يؤذى الدعم معايش الفقراء ومصالحهم بطرق أخرى كذلك .. فعملياً يذهب دعم الطاقة – فى أحوال كثيرة – إلى المشروعات الكبرى ذات رءوس الأموال الضخمة كسدود توليد الطاقة الهيدروكهربية – على سبيل المثال – على حساب البدائل المحلية الصغيرة التى تستوعب عدداً ضخماً من العمالة كمخمرات

الكتلة الأحيائية Biomass Digesters. ويشمل بناء السدود - عادة - ترحيل بعض التجمعات السكانية؛ رغم أن تحسين إمدادات الطاقة الكهربية ومياه الرى تجلب مزايا اجتماعية أهم . أما دعم محطات توليد الطاقة الحرارية الضخمة، ومصافى النفط، ومصانع معالجة الغاز، فله أكبر الأثر على الأسر الفقيرة التى تقطن بالقرب من هذه المنشآت .. لأن قدرتها على الانتقال بعيداً لتفادى التلوث ومخاطر السلامة عادةً ما تكون محدودة.

**صندوق رقم (٥): الدعم المقدم للغاز النفطي المسال – الحالة الهندية**

تواصل حكومة الهند -لأسباب اجتماعية- تقديم الدعم للغاز النفطي المسال (البوتاجاز) الذي يباع في اسطوانات صغيرة، وللكيروسين كذلك. وقد وصل سعر الغاز النفطى المسال عام ٢٠٠٧ إلى حوالي ٦٠% من تكلفة توريده، وأدى هذا الدعم إلى حدوث تشوهات كبيرة في سوق الطاقة. وفى الوقت الحالى يتوافر الغاز النفطي المسال في المدن الكبرى فقط، على الرغم من أن شبكات التوزيع تتوسع تدريجيًا لتصل إلى المدن الصغيرة والمناطق الريفية. ولقد اضطرت الشركات العاملة فى هذا المجال - المملوكة للدولة – إلى توزيع الغاز النفطي المسال المدعوم على شكل حصص للحد من الخسائر المالية التي تتكبدها مع زيادة الطلب عليه وارتفاع الأسعار الدولية. وتغطي الحكومة تكلفة تبلغ أقل من نصف الخسائر التي تتكبدها شركات تكرير النفط وشركات بيع المنتجات النفطية من خلال سندات النفط. وقد بلغت التكلفة الإجمالية للدعم المالى للغاز الطبيعي المسال الذى قُدّم لشركات النفط الحكومية في النصف الأول من عام ٢٠٠٨/٢٠٠٧ حوالى ٧٠ مليار روبية ( أي ١،٧مليار دولار أمريكي).

ويستفيد من الدعم المقدم للغاز النفطي المسال أساسًا أصحاب الدخول العالية الذين يفضلون استخدامه - بصفة عامة - في الطهي وتسخين المياه. ويخصص ما يقدر بحوالى ٧٦ % من هذا الدعم للمناطق الحضرية التي تحوى فقط ربع تعداد السكان؛ ويتمتع حوالي ربع سكان المناطق الحضرية بما يزيد على نصف الدعم المقدم للبوتاجاز في تلك المناطق. ويعني هذا أن ٧% فقط من السكان ينتفعون بحوالى ٤٠% تقريبًا من الدعم المقدم للغاز النفطي المسال الذى لايمثل بالنسبة إليهم سوى أقل من ٥% من إنفاقهم. وتعتبر هذه حصة منخفضة للغاية بالقياس لما ينفقه الهنود الذين يعيشون تحت خط الفقر على الكيروسين. وعلى الرغم من عدم فعالية الدعم المقدم للغاز النفطي المسال في تحقيق هدف التخفيف من حدة الفقر، توسعت الحكومة في الآونة الأخيرة في البرنامج ليمتد حتى عام٢٠١٠.

- **التأثيرات البيئية**

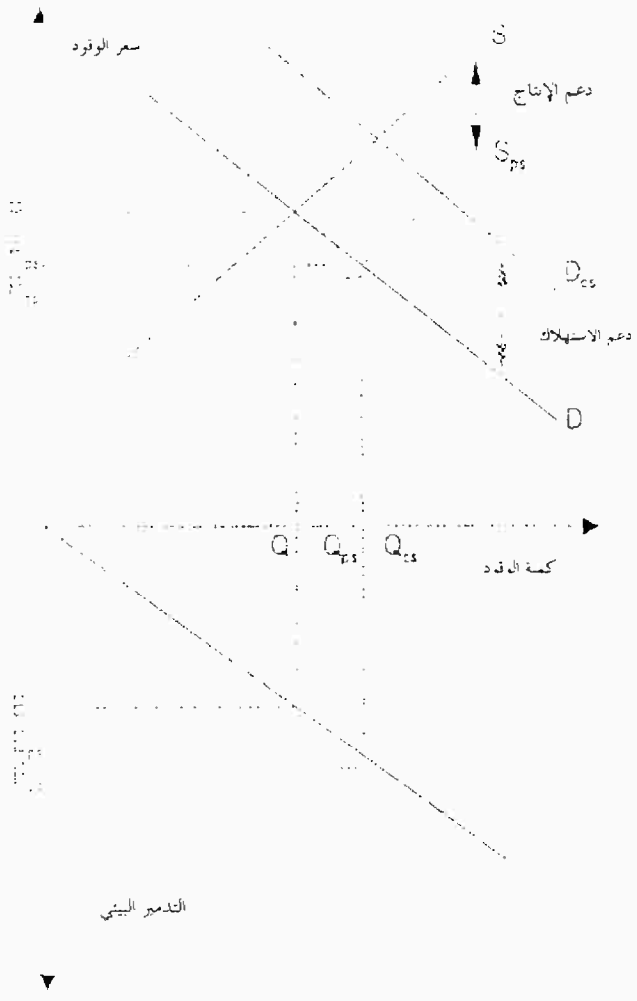
التأثيرات البيئية لدعوم الطاقة معقدة للغاية. وهى تأثيرات قد تكون سلبية أو إيجابية، مما يتوقف على الطبيعة المحددة للدعم، وكذا مصدر الطاقة المقدم له الدعم. ويؤدى الدعم الذي يسفر عن انخفاض سعر المنتج للمستخدم النهائي، إلى زيادة استهلاك الوقود، ومن ثم يتعذر اجتناب آثاره الضارة بالبيئة – بما في ذلك زيادة ابتعاثات الغازات الملوثة، وغازات الدفيئة، التى تنطلق إلى الهواء المحيط وغلاف الأرض (أنظر الصندوق رقم ٦). فزيادة إنتاج الوقود الأحفورى تتسبب في تدمير البيئة تدميرًا مباشرًا عن طريق تلويث الهواء المحيط، وإمدادات المياه، وإفساد المناظر الطبيعية. ويسفر الدعم المقدم للوقود الحيوى المستخدم فى العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن زيادة الزراعة المكثفة، مما يؤدي إلى الاستخدام المفرط للأسمدة والمبيدات الحشرية، الأمر الذي من شأنه أن يضر بالنظم البيئية المحلية، ويزيد من تلوث التربة والمياه.

وعلى الرغم من ذلك، توجد بعض الأمثلة التي ترجح أن دعم استخدام الطاقة المحدثة Modern Energy قد يكون له بعض المنافع البيئية. ولعل أوضح الأمثلة على ذلك تشجيع استخدام المنتجات النفطية للحد من إزالة الغابات في الدول النامية، بمناطق السافانا والمناطق الاستوائية ، حيث يتوقف عندئذ وينتهى استخدام المنازل للحطب في المناطق الريفية الفقيرة، والمناطق المحيطة بالمناطق الحضرية. وفي المقابل يمكن أن يؤدي ذلك إلى خفض ابتعاث الكربون، وخفض الابتعاثات الناجمة عن حرق الوقود. علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي الدعم المقدم للمنتجات النفطية والكهرباء في الدول الفقيرة إلى تقليل التلوث في الأماكن المغلقة عن طريق تشجيع السكان على الابتعاد عن استخدام أشكال الطاقة التقليدية في الطهى والتدفئة داخل المنزل، كالأخشاب، والقش، وبقايا المحاصيل، وروث البهائم .

ولا يؤدي الدعم المقدم للوقود الأحفورى المنتج محلياً إلى زيادة الاستهلاك على نحو نظامى إذا أسفر عن استبدال الوقود المنتج محلياً بالوقود المستورد على أساس واحد لواحد one –for -- one basis . وقد احتدم جدل شديد فى الدفاع عن دعم إنتاج الفحم في ألمانيا لأن هذا الدعم يغطي الفارق بين تكاليف الإنتاج الفعلية وأسعار الاستيراد. واتضح جلياً أن هذا الدعم لا ينطوي على خفض الأسعار ولايؤدى بالتالى إلى زيادة الاستهلاك. ورغم ذلك، ترتفع التكلفة المالية والاقتصادية ارتفاعًا كبيرًا للحفاظ على المناجم غير الكفء (الضعيفة) مفتوحة. على أنه من الممكن إنفاق المال الذي يجري توفيره من إلغاء مثل هذا الدعم على إجراءات تشجيع توفير الطاقة، أو تعزيز استخدام مصادر الطاقة المتجددة التي تؤدي إلى خفض الابتعاثات على المدى الطويل.

ويتوقف تحديد ما إذا كان الدعم أمراً جيداً أم سيئاً تجاه التخفيف من تغير المناخ، على مصدر الطاقة الذي يتم دعمه، وهل ينتج كربوناً أكثر أم أقل من المصدر البديل؟ وتقدم العديد من الدراسات التجريبية دليلاً قويًا على أن الدعم الكبير المقدم لاستهلاك الوقود الأحفورى في جميع أنحاء العالم في الوقت الحالي يسهم في زيادة ابتعاثات غازات الدفيئة، ويزيد من تفاقم مشكلة تغير المناخ. وكمثال، أظهرت الدراسة التي أجرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD عام ٢٠٠٠ أن ابتعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في العالم سوف تنخفض بمعدل يزيد على ٦%، كما سيزيد الدخل الحقيقي بنسبة ٠,١%، بحلول عام ٢٠١٠، إذا تم الغاء كل الدعم المقدم لخفض أسعار الوقود الأحفورى المستخدم في الصناعة وقطاع القوى الكهربية، في جميع أنحاء العالم. وقد كشفت دراسة سابقة أجرتها الوكالة الدولية للطاقة عن أن إلغاء الدعم المقدم لاستهلاك الطاقة في ثمان من أكبر الدول التي لا تنتمي إلى عضوية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية سيقلل من استخدام الطاقة بشكل أساسي بنسبة حوالى ١٣%، ويخفض من ابتعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة لاتقل عن ١٦%، ويزيد فى الإنتاج المحلي الإجمالى بحوالي ١% تقريبًا في تلك الدول جميعها معاً. ونظرًا لأن الفحم هو أشد أنواع الوقود الأحفورى تلويثاً (إذا تم استخدامة بدون أجهزة ومعدات خفض التلوث والتحكم فيه)، فإن إلغاء الدعم على الفحم ربما يؤدي إلى أكبر الفوائد البيئية عامة.

**صندوق رقم (٦) : آثار الدعم المالى للطاقة على البيئة**




يوضح الرسم البيانى على اليسار كيف يؤثر الدعم المقدم لإنتاج واستهلاك الوقود سلبًا على البيئة، بافتراض أن إمداد الوقود أو استخدامه، أو كليهما معًا، يؤدي إلى تلوث الهواء، وتفاقم انبعاثات غازات الدفيئة (الاحتباس الحرارى).

ويعنى إدخال وحدة الدعم (لكل وحدة من وحدات الوقود المنتج) اتجاه منحنى الإمداد بالوقود إلى أسفل من (S) إلى ($S_{ps}$) مسببًا انخفاض السعر إلى ($P_{ps}$)، وارتفاع كمية الوقود المباع إلى ($Q_{ps}$)، مما يؤدي إلى زيادة التدمير البيئى من (E) إلى ($E_{ps}$).

ويزيح دعم وحدة استهلاك الطاقة منحنى الطلب إلى أعلى من (D) إلى ($D_{ds}$)، مما يؤدي إلى انخفاض صافى الثمن الذي يدفعه المستهلكون إلى ($P_{ds}$)، وزيادة الكمية المستهلكة إلى ($Q_{ds}$)، وزيادة التدمير البيئى إلى ($E_{ds}$).

ويتوقف الأثر الدقيق لأي دعم لإنتاج أو لاستهلاك الطاقة على شكل كل من منحنيات الطلب، والإمداد ؛ والتدمير البيئى. وكلما كان العرض والطلب أقل حساسية للأسعار كلما انخفض الأثر الناجم عن الدعم على البيئة. ويحدد الإحلال البيئى للوقود الأثر الكلي على البيئة الناجم عن الدعم المقدم لنوع معين من الوقود، علمًا أن ذلك الدعم يؤثر عادة على استخدام أنواع الوقود الأخرى.

وقد يساعد الدعم المقدم لأنواع الطاقة المتجددة والتكنولوجيات الكفء للطاقة في خفض الابتعاثات الملوثة وابتعاثات غازات الدفيئة استنادًا إلى كيفية تقسيم وهيكلة هذا الدعم، وكذا الظروف السائدة في السوق. ففي بعض الحالات يلزم زيادة الدعم المقدم لمصادر الطاقة المتجددة لتحقيق التنافسية بين تلك التكنولوجيات والتكنولوجيا القائمة التى تستند إلى الوقود الأحفورى. فإذا حلت الطاقة المتجددة محل

الوقود الأحفورى، وإذا استهلكت الطاقة التي تعتمد على الوقود الأحفورى في بناء المصانع والمعدات بشكل غير كبير، يكون الأثر النهائي عندئذ على الابتعاثات الصادرة إيجابيًا بشكل عام. غير أن بعض مصادر الطاقة المتجددة قد يكون له عواقب وخيمة على البيئة، كإفساد المنظر الجمالي للمشهد الطبيعى العام، وتشجيع الاستخدام المفرط للأسمدة الكيماوية في حالة الوقّد الحيوية. وتتنوع الآثار طويلة المدى على الابتعاثات التي تسفر عنها البحوث ذات الصلة بمجال الطاقة، ومصادر الطاقة المتجددة التي تمول الحكومة تطويرها، تنوعًا كبيرًا، بحيث لا يمكن التنبؤ بها، ويتوقف ذلك على ما إذا كانت ستؤدى إلى نشر التكنولوجيا واستخدامها على المستوى التجاري أم لا.

وقد عمدت أكثر الدول الصناعية إلى تقديم الدعم لمصادر الطاقة المتجددة أو لتكنولوجيا الاحتراق الموفرة للطاقة، بل سعت إلى زيادة هذا الدعم لأسباب بيئية، إلى جانب الأسباب التى تتعلق بأمن الطاقة. وتشمل الإجراءات التى تستخدمها هذه الدول لتوطيد هذا الدعم تقديم المنح لإنتاج الوقود الحيوى، وإنتاج الكهرباء التي تعتمد على تقنيات الطاقة المتجددة، وتعزيز المصانع ومعدات الاحتراق الموفرة للطاقة، وشراء الكهرباء المولدة من المصادر المتجددة للطاقة التي تعامل معاملة تفضيلية (أنظر الصندوق رقم ٧)، والإنفاق على بحوث وتطوير تقنيات الطاقة النظيفة، ولذا تتنوع فعالية التكلفة للدعم المقدم للطاقة النظيفة تنوعًا كبيرًا.

**صندوق رقم (٧): تعريفة التغذية Feed-in Tariffs للكهرباء المتجددة – مثال من أسبانيا**

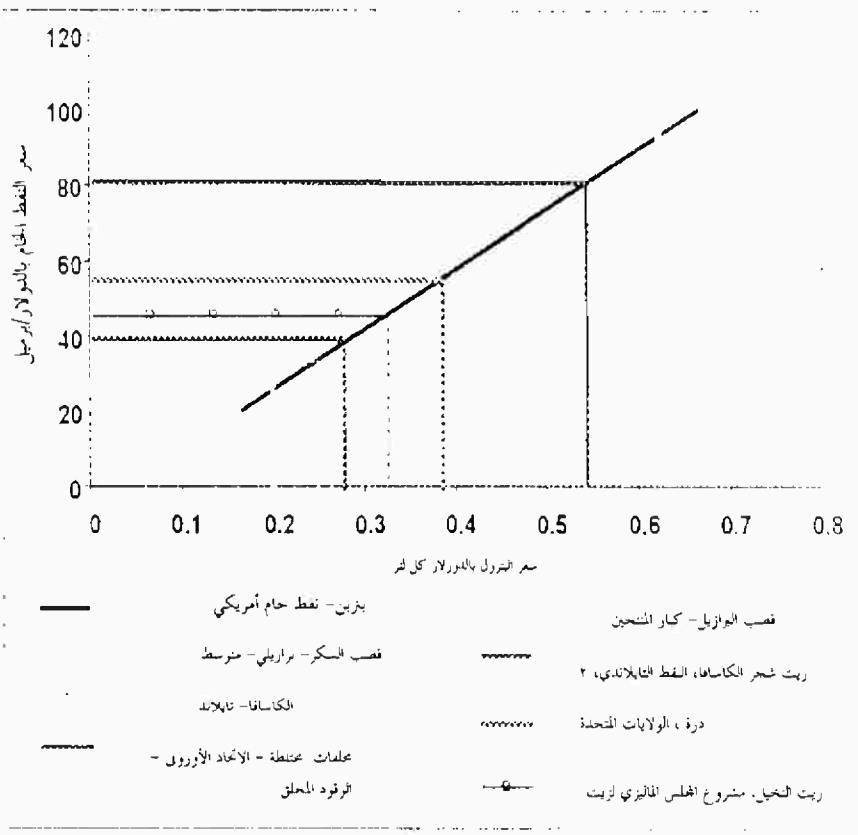
أدخلت العديد من الدول – ومن بينها عدة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي – تعريفة تغذية Feed-in Tariffs صممت خصصيا على أساس تفضيلى يقدم دعما بينيا لمبيعات الكهرباء المنتجة من مصادر الطاقة المتجددة، وتتعين فروقات السعر ( بالنسبة للثمن الاصلى) للطاقات المتجددة أعلى وفوق أسعار السوق بواسطة الحكومة. وفي أسواق الطاقة غير المحررة اقتصاديًا، تلتزم المرافق بشراء الطاقة المولدة من المصادر المتجددة بنفس هذه الأسعار. ويدفع مستهلكو الكهرباء الزيادة فى السعر خلال رسوم استهلاك لكل وحدة تضاف إلى فاتورتهم للكهرباء. وقد أثبت نظام الدعم هذا نجاحه في تحفيز إنتاج الطاقة المتجددة حيث يضمن تحقيق عائد أعلى للاستثمار، ويخطط تأمين المشروعات لمطوريها.

وكمثال لذلك، أدخلت أسبانيا عام ١٩٩٧ تعريفة التغذية على مصادر الطاقة المتجددة، وهى تختلف باختلاف التكنولوجيا ونوع الطاقة التي تستخدمها كل منشأة. ففي كل عام يستطع المنتج للطاقة الاختيار ما بين سعر ثابت وفرق سعر يضاف للسعر الثابت يتم التفاوض عليه في سوق الكهرباء. والاسعار هى الأعلى للكهرباء الشمسية الفوتوفولطية التى تباع حالياً نظير ٤٢ سنت يورو للمرافق والمنشآت ذات الاستهلاك أقل من ١٠٠ كيلووات ساعة بالمقارنة بسعر جملة متوسط قدره حوالى ٦ سنت يورو عام ٢٠٠٦. ولقد كانت تعريفة التغذية هي المحرك الرئيسي للتوسع السريع في إنتاج الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة في أسبانيا، لا سيما الطاقة المنتجة من قوى الرياح. وقد بلغت القدرة المركبة لتوربينات الرياح فى أسبانيا حوالي ١٢٠٠٠ميجا وات عام ٢٠٠٦، بما يعادل حوالي ٨% من إجمالي إنتاج الطاقة الكهربية لهذا العام. وقد تنامت القدرات الشمسية سريعًا حتى بلغت ما يقرب من ٣٥٠ ميجا وات في أواخر عام ٢٠٠٧. واليوم أصبحت أسبانيا هى رابع أكبر منتج لطاقة الرياح والطاقة الشمسية في العالم. ومع ذلك وُجه النقد لنظام التعريفة للمغالاة في تعويض بعض المنتجين للطاقة ذات التكلفة المنخفضة، والإخفاق فى الوصول إلى تيقنية كافية تجاه الأسعار المستقبلية.

وتعمل الحكومات في جميع أنحاء العالم على تقديم الدعم للوقود الحيوى أو زيادته، على أساس أنه يساعد في خفض ابتعاثات غازات الدفيئة ويقلل من الاعتماد على النفط المستورد. وعادة ما يكون دعم الزراعة هي المحرك الرئيسي في هذا الأمر. وفيما يتعلق بخيارات الوقود الحيوى، يتعين تقديم حوافز للحث على استهلاك هذا النوع من الوقود، ولكن مع تزايد أسعار النفط، أصبحت الكثير من الاختيارات متاحة من الناحية الاقتصادية (أنظر الشكل رقم ١٤).

**شكل رقم (١٤)**

**أسعار التعادل Parity Prices للنفط الخام والبترول والإيثانول المنتج من الاعلاف والبقايا المختلفة ونظم الزراعة**




**المصدر**: شميدهوبر

ولقد يساعد الدعم المقدم للوقود الحيوى في تحقيق أهداف السياسة البيئية، غير أن خفض ابتعاثات الغازات الملوثة، وغازات الدفيئة، التى يأتى على رأسها غاز ثاني أكسيد الكربون، ومدى تحقق ذلك من خلال استبدال الوقود الحيوى بالوقود الأحفورى، يتوقف على المحاصيل التي تزرع لإنتاج الوقود الحيوى، وأمكنة زراعة تلك المحاصيل، ومدخلات الطاقة اللازمة لإنتاج المواد الأولية، ونقلها، وتحويلها. ويلزم لذلك - ولاشك - أن يتم تقييم الابتعاثات خلال مجمل الدورة بدءا من إنتاج المواد الأولية، وتحويلها،

ونقلها، وحتى الاستخدام النهائي. بيد أن الاستعراض الذى أجراه كل من برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والوكالة الدولية للطاقة لعمليات التقييم الحالية لمجمل دورة مختلف خيارات الطاقة تظهرنا على اختلافات هائلة. فعلى سبيل المثال توضح الدراسة التي أجرتها المفوضية الأوروبية في الآونة الأخيرة أن إنتاج الإيثانول التقليدي في أوروبا من الممكن أن يؤدي إلى تقليل ما يربو على ٣٠% من إجمالي الابتعاثات، مع الأخذ في الاعتبار الابتعاثات المصاحبة لمجمل دورة المواد الحقلية فى نموها وتحويلها إلى وقود حيوى. ويقدر إجمالي انخفاض الابتعاثات الناتجة عن الديزل الحيوي المشتق من بزر اللفت ما بين ٤٠% و٦٠% مقارنا بالديزل التقليدى للسيارات. وتطلعنا دراسات أخرى على أن تقليل الابتعاث قد يكون أخفض بكثير حيث يتوقف ذلك بشكل كبير على تأثيرات تحول الأراضي بطريقة مباشرة وغير مباشرة. وقد يكون الأثر السلبي وخيماً إذا طالت التحولات المناطق الغنية بالكربون كالغابات، والمراعي والمروج، والأراضي السبخة.

على أنه لا يلزم فقط اعتبار إحداث التوازن في غازات الدفيئة عند إقرار ما إذا كان للدعم مبررات على خلفية استمراره، ولكن أيضاً اعتبار تأثيراته على كل من المياه، والتربة، والتنوع الأحيائى، والجوانب الاجتماعية كالأمن الغذائي، وتداعيات ذلك كله على سبل الرزق لصغار المزارعين.

ولاينبغى اعتبار الدعوم المقدمة للوقّد الحيوية إلا فى ارتباطها بمجموعة من حمائيات المستدامية Sustainability Safeguards مرتكزة فى ذلك على مفهوم الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، وكفاءة المورد الطبيعى. ويعمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، بالتضافر مع شراكة دول الثمان، بشان التنوع الاحيائى العالمي لوضع مجموعة مقبولة من معايير الاستدامة القابلة للتطبيق.

### ٤. هيكلة نظم الدعم المالى للطاقة وإصلاحها

تعتبر نوالية لأشكال المحدثة من الطاقة – كالكهرباء والغاز البترولى المسال – وإحرازها من العناصر التي تشكل أساسًا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحسين الأحوال المعيشة للمواطنين. غير أن حماية البيئة ومكافحة التغير المناخى تتطلبان أن تصبح عمليات إنتاج الطاقة، وإمدادها واستخدامها نظيفة، وفعالة قدر الإمكان. وقد يساعد إلغاء الدعم أو إصلاحه (إعادة هيكلته) في كثير من الدول – ولا سيما تلك الدول التي تشجع على استهلاك الوقود الأحفورى– في توجيه الاقتصاد فيها إلى مسار أكثر استدامة، فضلاً عن تحقيق المزيد من ترشيد الهياكل الضريبية والسياسات الأخرى. غير أنه من الناحية العملية يمكن لانعدام المرونة الذى تتسم به كثير من برامج الدعم، وقصورها الذاتي، إلى جانب العقبات المؤسسية والسياساتية الأخرى أن تقود جميعها معاً إلى صعوبة الإصلاح أو إعادة الهيكلة. ومع ذلك يوجد الكثير من الأمثلة على نجاح الإصلاحات التي يمكن أن نستقي منها دروساً مستفادة.

#### ▪ أسس الدعم المالى للطاقة

إذا تركت الأسواق الحرة لخدمات الطاقة معتمدة على أدواتها الخاصة فإنها لن تعمل أبداً على نحو فعال، لاسيما أن تلك الأسواق تأخذ فى اعتبارها الفوائد والتكاليف الاجتماعية والبيئية التي ترتبط بأنماط معينة من مناشط الطاقة. من هنا فإن

للحكومات دوراً لتؤديه تتدخل بمقتضاه في أسواق الطاقة سعياً لتحقيق الأهداف الاجتماعية والبيئية مادامت التكلفة المتعلقة بمخاطر القصور السياساتى أقل من المكاسب التي يجنيها المجتمع من معالجة الإخفاقات الأسواقية.

ويمكن لأسواق الطاقة أن تعانى من العجز في عدة أوجه، فيقال إن السوق تعاني عجزاً عندما لا تستطيع أن تحدد سعر الإنتاج أو عندما تتراجع منفعة عامة، أى المنفعة أو الخدمة التى يسهل لأي فرد الحصول عليها ولا تفرض عليها رسوم، ومن أمثلتها الهواء النظيف الذى يعتبر نموذجاً للمنفعة العامة، إذ يتعين على الحكومات أن تضطلع بمسئولية التدخل لحماية نوعية الهواء من خلال تنظيم الابتعاثات التي تصدر عن الأنشطة المتعلقة بالطاقة وغيرها من المناشط الأخرى، حيث لايدفع الأفراد المتسببين في إحداث التلوث ثمن الضرر الذي يلحقوه بالبيئة. ويعتبر فرض رسوم على أنشطة التلوث أحد السبل التي تجعل الشخص المتسبب في التلوث يدفع ثمن الضرر الذي يتسبب في حدوثه. وتعتبر ضرائب الكربون، وآلية "السقف والتجارة" Cap-and-Trade – التى تطبق بنظام الاتحاد الأوربى للاتجار فى غازات الدفيئة- مثالاً لما يطلق عليه " مبدأ الملوث يدفع الثمن". ويمكن من الناحية النظرية للدعم المقدم للأنشطة التي تسبب تلوثاً أقل، أو غير الملوثة مطلقاً، أن يحرز النتائج النهائية ذاتها. فالضرائب إذا كانت هي العصا يكون الدعم هو الجزرة.

ولقد تكون الاعتبارات الاجتماعية كالاهتمام بالفقراء والمعاقين وغيرهم من المحرومين – من حيث المبدأ – من بين الأسباب الأخرى لتقديم الدعم للطاقة. فالمجتمع برمته هو المستفيد إذا استطاع كل فرد فيه الحصول على خدمات الطاقة المحدثة، لكن السوق لا تعكس تلك المنفعة الاجتماعية. وأكثرية الحكومات تعتبر أن الحصول على الحد الأدنى من الطاقة المحدثة، بأسعار معقولة، أمراً مرغوباً فيه من الناحية الاجتماعية .. وغالبًا ما يستخدم الدعم لتحقيق تلك الغاية، رغم أنه لا ينجح في تحقيقها من الناحية العملية.

كذلك فوجود عوائق لدخول السوق قد يبرر الدعم المالى للطاقة، ولنا في التكلفة الأولية المرتفعة لتطوير تكنولوجيات الطاقة النظيفة، والمخاطر المالية والفنية الشديدة المصاحبة لها مما قد يعيق المستثمرين، مثلاً على ذلك. ويمكن للحكومات أن تساعد في التعويض عن هذه المخاطر بدعم مصدر طاقة معين أو تكنولوجيا معينة فتشجع بالتالى الاستثمار إما في بناء القدرات الجديدة أو في البحوث والتنمية التجارية. وتنخفض تكاليف إنتاج وحدة الطاقة من تكنولوجيا الطاقة المتجددة التي تحتاج تمويلات ضخمة مع اكتساب الخبرة المتواصلة فى بناء محطاتها وتشغيلها. وقد يكون الوقت اللازم لتحصيل هذه الخبرة كبيرًا مما يجاوز قدرة السوق على تحمله دون دعم حكومي، وهو ماتُظهر الوقائع صدقه. كذلك فإن القليل من تكنولوجيات الطاقة هو الذى بلغ نضجه التقنى والأسواقى دون استثمار كبير بواسطة القطاع العام.

وفي الممارسة الواقعية يبرر السياسيون عادة استحداث نوع ما من الدعم المالى للطاقة، أو الإبقاء عليه، استناداً إلى واحدة أو أكثر من الخلفيات التالية:

- حماية صناعة وطنية معينة ضد المنافسة الدولية ورفع مستوى التوظيف للعمالة.
- حث التنمية الاقتصادية الإقليمية أو الريفية لصالح التماسك الوطني والاجتماعي.

- تقليل الاعتماد على الواردات لأسباب تتعلق بأمن الطاقة.
- إتاحة خدمات الطاقة المحدثة بصورة أفضل لجماعات اجتماعية معينة، أو للمجتمعات الريفية، كطريق لزيادة الدخول ومستويات المعيشة.
- حماية البيئة.

وغالباً ما تستهدف برامج الدعم تعزيز العديد من تلك الأهداف مجتمعة معاً في وقت واحد. والواقع أن الدعم الموجه لحماية الوظائف، وتعزيز التنمية المحلية، وتقليل الاعتماد على واردات الطاقة، وفي بعض الحالات المساهمة في حماية البيئة، يتضمن عادة حماية صناعات الطاقة المحلية. وعلى سبيل المثال، تم تفسير الدعم الموجه للطاقة النووية في العديد من الدول في الأزمنة الأولى لتلك الصناعة بالحاجة إلى تقليل الاعتماد على الطاقة المستوردة. وعلى أية حال، فإن الفوائد الثانوية أو العارضة لتوظيف العمالة المحلية والبيئة – وكذا تنمية الأسلحة النووية – لها دور في هذا الأمر.

وعلى أرض الواقع قد توجد حجة جيدة للاحتفاظ بعنصر الدعم لتحسين ولوج الفقراء إلى مصادر الطاقة المحدثة – خاصة عندما لا تتوافر هياكل البنية الأساسية للرفاه الاجتماعي لتوزيع دعم الدخل للفقراء. وهذه الحجة بالذات قوية بالنسبة للكهرباء بسبب دورها المحوري في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي تخفيف الفقر، وتقليل التلوث الداخلي. ومن ثم فمن المحتمل أن يظل الدعم جزءًا مهمًا من سياسات الطاقة المساندة للفقراء في الدول النامية لبعض الوقت. ويكمن التحدي في ضرورة التأكد من أنه لا يؤدي إلى زيادة مستويات استهلاك الطاقة والإضرار بالبيئة. والتبرير الرئيسي الآخر للاحتفاظ بأنواع معينة من الدعم أو استحداثها هو تعزيز تنمية واستخدام التكنولوجيات والوقود الأقل ضررًا بالبيئة، مثال الطاقات المتجددة عموماً. على أنه حتي في هذه الحالة يلزم فحص العوامل التطبيقية والعملية إلى جانب التكاليف.

- **إصلاح الدعوم الضارة الموجهة للطاقة**

تضع الحكومات على نحو متزايد صلاحية أنواع معينة من الدعم المالى للطاقة على المحك مع تزايد المخاوف بشأن آثارها على البيئة، وفعاليتها في الوفاء بالأهداف الاجتماعية، وتكاليفها الاقتصادية والمالية. وفي أغلب الأحوال يتعين أن يكون الهدف الرئيسى لإصلاح الدعم هو تقليل الحجم الكلي له أو إلغاؤه تمامًا – خاصة إذا كان مضراً بالبيئة، وكانت فوائده الاجتماعية ضئيلة، وكان ذا تكلفة اقتصادية ضخمة. فإلغاء الدعم فى هذه الحالة سيكون بمثابة إصلاح سياسى ثلاثى المكسب، كمن يصيب ثلاثة عصافير بحجر واحد. وتقع العديد من دعوم الوقود الأحفورى ضمن هذه الفئة، لكن الحكومات تواجه -فى الأغلب- موازنات أو مساومات غير متلائمة بين الآثار الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية لإصلاح هذه الدعوم، ويبقى أن إلغاء الدعم أو تعديله يكون له ما يبرره إذا صار التأثير الإجمالي الصافي له إيجابياً، على أن تقييم عواقب ذلك هو أمر تقديرى وسياسى بالدرجة الأولى.

وتعتبر الطريقة التي تدعم بها الحكومة الوقود ذات أهمية بالغة، بغض النظر عن أهدافها. والدعم الجيد – على الخلاف– هو الدعم الذي يعزز الحصول على الطاقة المحدثة المستدامة أو الذي ينطوى على آثار إيجابية على البيئة، مع الحفاظ على حوافز كفاءة الامداد والاستهلاك. ولا يوجد نهج أو نموذج صحيح

بمفرده، فصانعو السياسات يتعين أن يضعوا في اعتبارهم الظروف الوطنية والمحلية، بما في ذلك مجموعة المستهدفات السياساتية، والأولويات الوطنية، وكذلك المرحلة الراهنة للبلاد بشأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والظروف الأسواقية والتنافسية، وحالة التمويلات العامة، وإطار العمل المؤسسي. بيد أن هنالك العديد من المبادئ الأساسية التي تحتاج الدول إلى تطبيقها عند تخطيط الدعوم وتنفيذ الإصلاحات الضرورية للبرامج القائمة، وتظهرنا الخبرة المتحصلة على أن برامج الدعم يتعين أن تكون:

- **جيدة الاستهداف** – فينبغي أن يذهب الدعم فقط لمستحقيه المعنيين به .. والموجه إليهم أصلاً .. على ألا يتعارض ذلك مع الأدوات والمستهدفات الأخرى
- **ذات كفاءة عالية** – فينبغي ألا يقوض الدعم حوافز الموردين أو المستهلكين لبلوغ كفاءة الأمداد بالطاقة وكفاءة استخدامها، وتقليل التشوه الأسواقي لحده الأدنى.
- **مؤسسة تأسيسًا صحيحًا** – فينبغي أن تكون مبررة بالتحليل للكامل للتكاليف المصاحبة والمنافع المرتقبة.
- **عملية** – فينبغي أن يكون الدعم بكاملة في متناول الأيدي، وأن تكون إدارة برامج الدعم عند تكلفتها المعقولة.
- **شفافة** – فينبغى أن يتم الإعلان عن المعلومات المتصلة بما تنفقه الحكومة من مال على الدعم وكذلك عمن يصل إليهم الدعم.
- **محددة زمنيًا** – فينبغى أن يتضمن تصميم برامج الدعم عبارات تحدد النهايات الزمنية المتوقعة، لتفادي اعتماد المستهلكين والمنتجين على هذا الدعم اعتمادًا زائداً، مما يخرج بتكاليفة عن نطاق السيطرة.

على أن أول الاعتبارات التى يجب الحرص عليها عند تصميم برنامج دعم أو إصلاحه أن يكون استهداف الدعم استهدافًا فعالاً، بحيث تقتصر المنافع على مجموعة معينة تعيينًا واضحًا. وفي المعتاد تكون هذه المجموعة فريقاً محددًا من المنتجين، أو فئة بعينها من المستهلكين، مثال أحد المستثمرين في توربينات الرياح أو الأسر الفقيرة. ومع ذلك فأحيانًا يذهب الدعم في الواقع لمساعدة فئات أخرى غير مستهدفة من المنتجين أو المستهلكين، مما يتسبب عن تكاليف وتشوهات اقتصادية كبيرة. وعلى سبيل المثال، ربما تنتفع الأسر ذات الدخول المرتفعة من الأسعار المنخفضة، بصفة خاصة، لإمداد الكهرباء – الأسعار الداعمة للخدمات الضرورية – رغم أن النية قد تكون لتخفيف الأعباء المالية عن كاهل الأسر الفقيرة. ففي مصر وتنزانيا تم تطبيق الأسعار الداعمة للخدمات الضرورية على استهلاك الكهرباء حتى ١٠٠ كيلووات ساعة شهريًا، وهو ما يشمل كذلك الأسر ميسورة الحال. بيد أن الاستهداف الأفضل يشمل تطبيق الدعم فقط على الأسر التي تشترك للحصول على قدرات بسيطة للغاية أو على القسم الأول والأصغر من الاستهلاك.

ويتوجب أن يتم تصميم برامج الدعم المالى للطاقة بطريقة لا تقوض حوافز المنتجين والموردين لتوفير الخدمة على نحو كفء، ولا تقوض كذلك حوافز المستهلكين لاستخدام الطاقة بشكل كفء. ومن القضايا المحورية لدعومات المنتجين ما إذا كان ينبغي دعم القدرات المركبة لتوليد الكهرباء أو دعم الإنتاج. وتعتمد إجابة هذا السؤال إلى حد ما على نوع الوقود

أو التكنولوجيا المستخدمة. فعلى سبيل المثال أسهمت التعريفات الثابتة المدعومة لتكنولوجيا تحويل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح إلى كهرباء إسهامًا فعالاً في زيادة القدرات المركبة من هذه التكنولوجيات في العديد من الدول، بما في ذلك الدانمارك، وألمانيا، واليابان، وأسبانيا، والسويد. وعلى أية حال لاتشجع هذه الدعوم المنتجين دائمًا لتشغيل هذه المنظومات حالما تم تركيبها على أفضل نحو ممكن. وعلى الجانب الآخر، ينبغي أن تكون دعومات المستهلكين كبيرة بما يكفي لتشجيع الاستثمار في هياكل البنية الأساسية للإمداد ولكن ليس إلى الدرجة التى تشجع على الإهدار.

وباعتبار المثالب الحقيقية للدعوم من الجوهرى أن يتم تأصيل أي قرار لاستحداث دعم أو استبقائه تأصيلاً سليمًا. وبعبارة أخرى، يجب أن تقدم السلطات حججاً مقنعة للدعم مبنية على تحليل شامل ومتسق للتكاليف والمكاسب الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية المصاحبة له، وينبغي أن يكون ذلك ممارسة مستمرة. فربما يكون للدعم معنى اليوم، ولكن الظروف المتغيرة قد تحمل معها أنه لن يكون ذا مغزى بعد عام أو اثنين. والقيام بمثل هذا التحليل يتطلب بيانات موثوقة وقدرة تحليلية فعالة – أي ظروف مفتقدة في كثير من الأحيان. وأينما كانت هذه هي الحالة، فتحتاج السلطات العامة آنئذ، وكذا موردو خدمات الطاقة ومدبروها إجراء تقييمات مفصلة للسوق، ومسوحات استقصائية دورية للعملاء، وعندما لا يمكن تقييم العواقب الكاملة لدعم ما فمن الأفضل عدم الاحتفاظ بهذا الدعم.

وقد تعني الاعتبارات العملية أن الدعم ذا المغزى يعد – فى الواقع – فكرة سيئة نظريًا، وهنالك وجهان لذلك، أولهما أن الدولة قد لا تستطيع توفير الدعم إذا تضمن تحويلات مالية ضخمة من الخزانة العامة للدولة، وثانيهمًا أنه قد لا يتيسر إدارة الدعم بطريقة لا تتطلب تكاليف كبيرة لإدارته، بما في ذلك الموارد اللازمة للمراقبة، ومنع سوء الاستخدام أو التعامل معه. وبرامج الدعم التي تشتمل على مدفوعات نقدية للمنتجين أو المستهلكين معروفة على نحو ردئ السمعة بأنها باهظة في تكاليف إدارتها، حيث تحتاج السلطات أن تتأكد من أن كل من يحصل على المال يستحقه، لأن الخداع والغش هنا يمكن أن يكونا أمرًا مألوفًا. وعلى سبيل المثال فإن الدعم المقدم لكيروسين المنازل والغاز البترولي المسال (البوتاجاز) قد تحول إلى استخدامات النقل بالمركبات في العديد من الدول، ومنها تركيا والهند، مما حرم الفقراء من الوقود، وسبَّبَ مشكلات تتعلق بالأمان والسلامة.

وتعتبر الشفافية فى الطريقة التى يعمل بها برنامج الدعم أمراً جوهرياً، فالتكاليف المالية والقنوات التي تتم من خلالها التحويلات المالية يلزم أن تكون كاملة الشفافية، لأجل منع سوء الاستخدام وإتاحة الفرصة للسلطات والعامة لمراقبة ما إذا كان ينبغي للبرنامج أن يستمر أم لا. ويجب أن تكون التكاليف المدرجة بالميزانية محسوبة حسابًا دقيقًا وتتاح جميع النتائج للعامة.

ولدى استحداث أى دعم، يصبح من الجيد غالباً وضع حدود زمنية أو إقرار "فقرات لتحديد الأجل" منذ البداية، على سبيل المثال عندما يكون الهدف معالجة عائق معين للدخول إلى السوق. ويرسل ذلك إشارة للمنتجين والمستهلكين لتخطيط قراراتهم على أساس المعرفة بأن الدعم لن يكون دائماً متاحاً. كذلك قد يمنع ذلك من خروج التكاليف المالية للبرنامج عن نطاق السيطرة. وحالما تتأسس تكنولوجيا ما، أو شبكة توزيع

معينة، وتصبح ذات حيوية تجارية لن يلزم عندئذ أن يستمر الدعم، ويتعين وقتها إلغاؤه. وقد حدث ذلك عند إعادة تقديم الدعم للفحم في المملكة المتحدة عام ٢٠٠٠، الذي كان الغرض منه إعطاء صناعة التعدين فرصة لزيادة تحسين تنافسيتها في وقت انخفضت فيه أسعار النفط والغاز، حيث صاحبه التزام بإلغاء هذا الدعم عام ٢٠٠٢ – وهو ما تم فعلاً وواقعاً.

إن إلغاء الدعم على الطاقة أو تقليصه في سياق التحرك نحو سياسات للتنمية أكثر استدامة لا يعني التخلي عن أهداف السياسة الاجتماعية. وبصفة عامة يمكن تحقيق هذه الأهداف بمزيد من الفعالية من خلال آليات بديلة تشمل مدفوعات إنعاش مباشرة، أو الاستثمار في الخدمات الاجتماعية، حيث تكون خسائر الكفاءة الاقتصادية والتأثيرات البيئية أقل وضوحًا. ومن الأفضل عادة للحكومة أن تسهم إسهامًا مباشرًا في تكلفة بناء أو تشغيل مدرسة أو مستشفى بدلاً من دعم الكهرباء أو وقود التدفئة اللازمين لتشغيلهما.

### ٥. مجاوزة عوائق الإصلاح

إذا كان هنالك ثمة اتفاق عام بأن تكاليف دعم معين أكبر من منفعته، قد يكون من الصعوبة بمكان أن يُصلَح هذا الدعم أو تعاد هيكلته أمام رفض واحتجاج من ينتفعون به. فمن واقع طبيعتها الخاصة، تسرى تكاليف أي دعم للطاقة في جسد الاقتصاد بأكمله، على حين تتمتع بمجمل فوائده شريحة صغيرة فقط من السكان – وليس بالضرورة الفئة المستهدفة. ومن الطبيعي أن يكون للمنتفعين دائمًا مصلحة في الدفاع عن هذا الدعم عندما تتجاوز مكاسبهم نصيبهم من التكلفة الاقتصادية أو البيئية. وقد تكون مقاومة إلغاء الدعم شديدة للغاية، على نحو ماحدث فى إيران عام ٢٠٠٧ حيث عمت اضطرابات مدنية خطيرة في مقاومة محاولات الاقتصاد في الجازولين المدعم دعمًا كبيرًا؛ وعلى نحو مشابه تسببت المظاهرات الحاشدة وأعمال الشغب بسبب الزيادات في أسعار الوقود في إسقاط الحكومة الوطنية الإندونيسية عام ١٩٩٨.

والواقع أن غالبية السكان، الذين يتحملون التكلفة الصافية للدعم ، ويخسرون في خاتمة المطاف، لايميلون –فى المعتاد– إلى دعم العمل السياسي الذى يستهدف إلغاء الدعم، حيث يّحتمل أن تكون التكلفة للفرد الواحد أقل كثيراً من المنفعة المتحققه لمن يحصلون عليها. يضاف إلى ذلك أنه من المحتمل أن يكون لدى السياسيين مشكلات تعوقهم عن الإفصاح للعامة بشأن التكاليف الاقتصادية لدعم ما إفصاحًا شاملاً. وعادة ما يجد الذين يرغبون في الاحتفاظ بدعم ما أنه من الأيسر أن يقدموا أمثلة ملموسة لمنافعهم الاجتماعية، مثال ما يتعلق بالوظائف المقدمة للفقراء أو الوفورات المالية لهم. وتتفاقم المشكلة عندما تكون الأضرار الاقتصادية لدعم ما أضرارًا عالمية، كالتغير المناخي على سبيل المثال.

وتقدم هذه العوامل توضيحاً للسؤال: لماذا يتعذر جداً إلغاء الدعوم القائمة؟ ولماذا يجب التفكير بحرص شديد في تقديم الدعوم الجديدة ؟ .. كقاعدة عامة فإن حصول أى دعم جديد على الضوء الأخضر لايجوز إلا أن يكون صافي المنافع المباشرة كبيرًا يقينًا على نحو شديد الوضوح ، والأرجح أن يستمر فترة معقولة من الوقت بعد تقديمه.

على أن إصلاح – أو إعادة هيكلة – دعوم الطاقة عمليًا يتطلب إرادة سياسية قوية لاتخاذ قرارات عسيرة تعود بالنفع العام على المجتمع بأكمله. ولعل المنهجيات التالية أن تعين صانعي السياسات في التغلب على المقاومة عند تنفيذ الإصلاحات:

- تقديم الإصلاحات على نحو تدريجى مخطط لتخفيف المعاناة المالية للفئات المحرومة. وكمثال:

انتهى الدعم المالي لتعدين الفحم في فرنسا في آخر المطاف بإغلاق آخر منجم بالبلاد عام ٢٠٠٤ بموجب برنامج إغلاق اتفق عليه في الأصل عام ١٩٨٦. وعلى نحو مشابه، يتم إلغاء دعوم تعدين الفحم في ألمانيا إلغاءً تدريجيًا. ومع ذلك فالإلغاء المتدرج للدعم يحمل فى طياته بعض العوائق: حيث تتأخر المنافع ويواجه الإصلاح خطر التحرك في الاتجاه العكسي لاحقًا.

- استحداث إجراءات تعويضية تدعم الدخل الحقيقي لجماعة معينة دعمًا مباشراً وفعالا من قبل السلطات فى الدولة إذا أدى إصلاح دعم للطاقة إلى تقليص القوة الشرائية لهذه الجماعة – وذلك إذا اعتبر هذا الهدف مرغوباً اجتماعيًا. ويتطلب ذلك وجود نظم وهياكل لتوزيع مدفوعات إنعاش للمحتاجين.
- توصيل المنافع الإجمالية لإصلاح الدعم للاقتصاد والمجتمع والعامة بوضوح بهدف مقاومة القصور الذاتي السياسى والمعارضة. وفي العديد من الدول تتزايد معرفة العامة بالمزايا البيئية لمصادر الطاقة المتجددة والغاز الطبيعي فى مقابل الفحم، مما يجعل من الصعب على السياسيين أن يبقوا على دعم صناعات الفحم الآخذة في الضعف والذبول.

كذلك تؤدى مؤسسات الإقراض، وتوفير الدعم، والمنظمات الدولية دورًا مهمًا لمساعدة الدول النامية والاقتصادات الناشئة في تصميم إصلاحات الدعم وتطبيقها عن طريق نقل الكفاءة والتكنولوجيا، ووضع شروط معقولة للإقراض، ودعم التنمية. ولكن يتعين على هذه المنظمات أن تراعى الاعتبارات الاجتماعية عند وضع استراتيجياتها للدول النامية والاقتصادات الانتقالية حتى لو كان الهدف الأساسي هو تقليص أو إزالة الدعم ذى التكلفة العالية وغير الفعال. ويشجع البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من خلال برنامجهما المشترك للمساعدة في إدارة قطاع الطاقة، وكذا مرفق البيئة العالمي، على الاستثمار في البنية الأساسية للطاقة المحدثة التي تستهدف الحد من الفقر، وتحفيز النمو الاقتصادي على نحو مسئول بيئيًا.

ومهمًا كان المدخل الذى يمكن تبنيه فإن إصلاح الدعم المالى للطاقة يتعين أن يدرج ضمن نطاق أشمل من الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي. ويجب أن يشمل الإصلاح الهيكلي – وهو من الحاجات الملحة لكثير من الاقتصادات الناشئة – تركيزاً أقوى على السوق بحيث يشجع الاستثمارات الخاصة (بما فيها الاستثمارات الأجنبية)، كما يشمل إعادة تنظيم الشركات الحكومية. ويلزم أن يصاحب إصلاح الدعم إصلاح مالي يهدف إلى وضع هيكل أفضل للضرائب المقررة على الطاقة. ويمكن للمنافسة أن تسفر عن تخفيض تكاليف الإمداد بالطاقة على المدى البعيد، وبالتالي تخفيض أسعارها، مما يحد من الحاجة إلى الدعم. كما يجب أن تكون سياسات التعليم والتدريب والصحة والرفاهية – وليس الدعم – هي الوسائل الأساسية لمعالجة القضايا الاجتماعية.

### ٦. الرسالة الرئيسية

تختلف صور الدعم الموجه للطاقة فى أشكالها ومظاهرها، وتتعاظم تأثيراتها على الاقتصاد، والمجتمع، والبيئة على نحو معقد واسع المدى. ورغم ذلك، يتضح بشكل متزايد أن العديد من دعوم الطاقة تعاكس اليوم هدف التنمية المستدامة:

- فأحيانًا يقود الدعم إلى زيادة مستويات الاستهلاك والإهدار، وتفاقم التأثيرات الضارة لاستخدام الطاقة على البيئة.

- وقد تشكل الدعوم عبئًا كبيرًا على المالية العامة، فتضعف قدرة الاقتصاد على النمو وتتضاءل إمكانية الاستثمار في التكافؤ الاجتماعي.
- وقد يقوض الدعم الاستثمار العام والخاص في قطاع الطاقة، فيعوق إمكانية توسيع شبكات التوزيع وتنمية تكنولوجيات الطاقة الصديقة للبيئة كتكنولوجيا الطاقة المتجددة على النطاق الكبير.
- ولا ينتهي المقام بالدعم دائمًا إلي مساعدة الذين يحتاجونه بالأكثر من فئات المجتمع.

على أن إلغاء الدعم الضار بالبيئة يتعين أن يؤدى دورًا مركزيًا في الجهود الوطنية لتحقيق الانتقال على المدى البعيد إلى نظم الطاقة المستدامة. وقد خطت العديد من الدول خطوات واسعة على طريق إلغاء أكثر الدعوم تكلفة وانعدام فعالية، أو تكييفها حسب الأحوال المتغيرة للسوق والأهداف المعلنة لسياسات الطاقة. ومع ذلك لا يزال الطريق طويلاً وهناك الكثير لإنجازه، على الأخص في الدول النامية، حيث الدعوم أكبر بصفة عامة وآثارها الضارة – على النمو الاقتصادي، والرفاه البيئي والاجتماعي – أكبر وأكبر.

وإنه لمن الأهمية بمكان أن تزيد الدولة من تركيزها على قضية الدعم المالى للطاقة للإسراع بعملية الإصلاح. ويلزم القيام بعمل على وجه السرعة في نطاقات ثلاثة رئيسية:

← جمع بيانات متسقة وتقريرها فيما يتعلق بدعوم الطاقة وتحليل آثارها (الشفافية والمساءلة).

← تعزيز آليات الاتصال مع صانعي السياسات لتعريفهم بالحاجة لإصلاح الدعم والمزايا الناتجة عن هذا الإصلاح إلى جانب مساعدتهم في تنفيذ الإصلاحات السياساتية على المستوى الوطني.

← بناء القدرات للمسئولين الحكوميين والمعنيين الآخرين للمساعدة في إصلاح الدعم.

## ثانياً : الدعم المالى للطاقة فى الواقع المصرى

يرتبط الدعم بعدد كبير من المزايا والعيوب .. ويتوقف ذلك على الطريقة التي يتم بها توزيع الدعم، والأهداف المتوقع تحقيقها منه. وفى محاولة لتقديم إطار لتقييم الدعم في مصر، يعمد هذا الجزء إلى استعراض موجز لتلك المزايا والعيوب، مع تسليط الضوء على بعض التجارب الدولية ذات الصلة، والتعرف على المعايير المستخدمة فى تقييم نظم الدعم البديلة.

### ١. الأساس المنطقي للدعم

تشكلت الحجج فى الأدبيات المنشورة لتبرير نظم الدعم بصفة عامة – أو الحفاظ عليها – فى موضوعين: يتركز أولهما حول تصحيح إخفاقات السوق، ويدور ثانيهما حول إمكانية استخدامه لتحقيق الأهداف الأوسع للحكومة فى إحراز الكفاءة الاقتصادية والمساواة الاجتماعية. وتتضمن هذه الحجج – بين ما تتضمن – ما يلي:

- المساعدة على بلوغ التنمية الاقتصادية الوطنية والتنمية الاجتماعية، وتحفيز التنمية الاقتصادية الإقليمية والريفية.
- مساعدة العمالة وحمايتها في صناعة وطنية معينة أو قطاع معين في مواجهة المنافسة الدولية، وتعزيز تكوين وإبداع فرص عمل جديدة.
- تشجيع الاستخدام المستدام للطاقة، وتطبيق الإجراءات التي توفر الدعم المؤقت لتقنيات الطاقة المتجددة، والكفاءة في استخدام الطاقة، والتمكين بالتالي من التغلب على الحواجز الأسواقية.
- تحسين ولوج الفقراء والريفيين إلى مصادر الطاقة المحدثة دون تشجيعهم على الاستخدام المفرط للطاقة.

- خفض تكلفة خدمات الطاقة المحدثة، أو توفير إمكانية الوصول إليها، بالنسبة لفئات اجتماعية محددة أو مناطق ريفية على الخصوص. وذلك فضلاً عن دعم الرعاية الاجتماعية، أو تحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية (لتعويض فشل السوق في هذا المجال)، أو ضمان وصول جميع أفراد المجتمع – لا سيما الفقراء منهم – إلى الحد الأدنى لاستهلاك الطاقة.
- المساعدة فى تقليل الاعتماد على الواردات، وتلبية مستهدفات أمن الطاقة.
- المساعدة فى صون البيئة والحفاظ عليها، خلال تضمين العوامل الخارجية المرتبطة باستخدام الطاقة (كالتلوث) في عملية صنع القرار.
- تصحيح إخفاقات السوق وتشجيع الكفاءة – على وجه الخصوص – فيما يتعلق بتوفير سلع عامة تقوم الدولة بتمويلها بالكامل، وأيضاً في الحالات التي تسوء فيها جودة ما يقدمه السوق من السلع شبه العامة (كالتعليم أو الصحة) التى تأتى ومعها عوامل خارجية إيجابية.

على أن التحدي الذي يواجه صانعي السياسات هو إيجاد التوازن بين الاعتماد الكلي على السوق والتدخل لمعالجة الأهداف الاجتماعية والسياسات البيئية. يضاف إلى ذلك، أن صانعي السياسات يتعين عليهم إيجاد آليات عملية لضمان تلبية الأهداف السياساتية.

### ٢. مساوئ الدعم

وتوجد قائمة طويلة – بنفس القدر – من العيوب المرتبطة بنظم الدعم، حددها ونشرها المعارضون، وتشمل ضمن ما تشمل – مايلى:

- قد يؤدي الدعم إلى ظهور انعدام الكفاءة الاقتصادية وسوء توزيع الموارد داخل الاقتصاد القومى. وفي حالة مصر، يمكن النظر لدعم الطاقة بوصفة تشجيعاً للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة (عندما تعتبر الطاقة من الموارد النادرة) على حساب الصناعات كثيفة العمالة (حيث تتوافر لمصر عمالة كبيرة نسبياً وهي بحاجة لإبداع فرص عمل للذين يدخلون سوق العمل).
- قد يؤدي الدعم إلى زيادة استخدام الطاقة وتدنية حوافز توفيرها أو حوافز استخدامها بكفاءة أكبر. إذ يشكل الدعم عائقا أمام اعتماد تقنيات أكثر كفاءة. وتشير الاحصاءات الحالية إلى وصف مصر بأنها* أقل كفاءة في استخدام الطاقة – أى أعلى فى كثافة الطاقة (وتعرف كثافة الطاقة بأنها عدد براميل النفط اللازمة لتوليد ١٠٠٠ دولار أمريكي من الناتج المحلي الإجمالي) التى ازدادت خلال السنوات الثلاثين الماضية في الوقت الذي انخفضت فيه بنسبة الثلث في الدول النامية الأخرى، وبنسبة النصف في الدول المتقدمة.
- المزيد من استخدام الطاقة – من واقع الدعم الذى يشجع على ذلك – يزيد من كمية التلوث الحادث، وتوليد النفايات، والاستخدام المفرط للموارد الطبيعية.
- الدعم لا يشجع على الاستثمار في تنمية مشروعات الطاقة.
- الدعم يولد ضغوطاً على الميزانيات الحكومية، خاصة خلال فترات ارتفاع الأسعار العالمية للنفط.
- يتطلب التوزيع العادل لدعم الطاقة المقدم لصالح القطاعات المستهدفة نظاماً إدارياً مُعقداً ومُكلفاً. وخلاف ذلك، قد "يتسرب" الدعم إلى قطاعات في المجتمع أقل استحقاقا، ويصل بالتالى إلى غير مستحقيه.

* المصدر: اتحاد غرف التجارة والصناعة "FCCI"، ٢٠٠٥.

- قد يذهب الدعم بالإنفاق بعيدا عن النفقات الاجتماعية الأخرى ذات القيمة كالتعليم، والرعاية الصحية، والخدمات العامة الأخرى.

### ٣. تكاليف وفوائد تخفيض الدعم

تعتمد القرارات بشأن إقرار نظام الدعم أو عدم إقراره على مستهدفات السياسات الحكومية، وما إذا كانت الحكومة تعتبر أن الدعم هو الطريقة الأكثر فعالية لتحقيق تلك المستهدفات. ومع ذلك، بمجرد إقراره وتطبيقه يكون من المتعذر جداً إزالته، لكن فوائد مؤكدة للاقتصاد الأوسع في الدولة يمكن إحرازها عند رفع الدعم وإلغائه.

وتشمل مزايا إلغاء الدعم – ضمن ماتشمل – ما يلي:

- إحراز تحسن كبير في موازنة الحكومة.
- تعاظم الجدوى المالية لمقدمي خدمات الطاقة.
- تشجيع الاستخدام الكفء للطاقة.
- ترشيد الاستهلاك المحلي للطاقة.
- تخفيض ابتعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون "$CO_2$".
- تحسين نوعية الخدمات المُقدمة.

لكنَّ تكاليف إلغاء الدعم تنطوى على ما يلي:

- وقوع آثار سلبية قصيرة المدى على الاقتصاد حيث يؤدى إلى الارتفاع بالأسعار لأعلى.
- حدوث انخفاض في حجم الإنتاج الخاص بالصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة.
- حدوث انخفاض في الإنفاق الأسرى والفردى ما لم تكن هنالك مدفوعات تعويضية أخرى.
- حدوث زيادة في معدل التضخم، مما يستلزم تشديد السياسات المالية والنقدية، والحد بالتالى من النمو، والإنتاج، والدخل.

وتتم المفاضلة بين هذه التكاليف والفوائد من جانب صانعي السياسات وحدهم، مع مراعاة الأهداف الاجتماعية والاقتصادية الأوسع.

### ٤. بعض التجارب الدولية

في هذه النظرة العجلى على الدعم، تُعتبر الإفادة ببعض التجارب الدولية وثيقة الصلة بالموضوع، على الأخص فيما يتعلق باستخلاص الدروس المرتبطة بحجم وفعالية وتوزيع دعم الوقود. ويعتبر ذلك أمراً مهماً بالقياس إلى حجم الدعم المقدم للطاقة في مصر. ونظرا لتأثير هذا الدعم على العجز في موازنة الحكومة، وحقيقة أنه تحويل للموارد عن مجالات مهمة أخرى للإنفاق، يتساءل صانعو السياسات عن مدى فعالية دعم الطاقة في ترحيل المزايا المقصودة إلى الفئات الأكثر فقرا في المجتمع. وهو كذلك سؤال عما إذا كان يمكن تحقيق المستهدفات السياساتية بكفاءة أكبر من خلال وسائل أخرى.

وقد أجرى صندوق النقد الدولي (IMF) International Monetary Fund دراسة* عن أثر دعم الوقود في خمس دول، وخلُص إلى أن دعم الطاقة له تكاليفه الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة، وأنه يُوَجِّه على نحو سيء، مما ينطبق حتى على حالة الكيروسين، الذي غالبا ما يُنظرُ لدعمه بوصفه وسيلة لحماية الفقراء.

وقد خلصت الدراسة إلى أن الفوائد التي تتلقاها الفئات منخفضة الدخل من دعم الوقود نسبيا – وتتراوح حصة ٤٠% من الفئات الأكثر فقراً في إجمالى المزايا التى يجلبها الدعم بين ١٥ % في بوليفيا و ٢٥% في سريلانكا؛ مما يعني أن ما بين

* المصدر: "حجم وتوزيع دعم الوقود: شواهد من بوليفيا، وغانا، والأردن، ومالي، وسريلانكا" – صندوق النقد الدولي "IMF" . ورقة عمل رقم P/06/247WP/06/247، نوفمبر ٢٠٠٦.

٧٥% و ٨٥% من مزايا الدعم تذهب إلى ٦٠% من أغنى الفئات بالمجتمع، وهي نتيجة لا يمكن النظر إليها بوصفها تعكس الغاية من سياسة استهداف الدعم للفقراء.

وقد وجدت الدراسة أيضا أن رفع الدعم عن الوقود قد يكون تقهقرياً (ارتدادياً)، أو في أحسن الأحوال محايداً؛ ومع ذلك، فإن جزءاً أكبر من الأعباء فى هذه الحالة تتحمله الفئات ذات الدخل المتوسط - بسبب التفاوت في توزيع الدخل في الدول الخمس.

وقد وُجد أن تدابير التخفيف تكون أكثر فعالية في الحفاظ على الدخل الحقيقي للقطاعات الأكثر فقرا في المجتمع إذا تم تنفيذها باستخدام النظام القائم لشبكة الضمان الاجتماعي. ويُعَدّ استخدام هذه النظم فعالاً جداً من حيث التكلفة، فضلاً عن أنها تسمح بتنفيذ الإصلاحات بسرعة أكبر. ويؤدى انعدام وجود منظومة للضمان الاجتماعي إلى تفاقم صعوبة الأمر بالنسبة للحكومة لحماية الفقراء، وفي حالة كهذه، يعتبر وجود استراتيجية للخفض التدريجي للدعم أمراً له مايبرره على نحو كافٍ. ويتيح ذلك للحكومة وقتاً لتنفيذ التدابير الأوسع لحماية الفقراء، فى الوقت الذى يسمح فيه بتخفيض الدعم بمعدلات مختلفة بالنسبة لموارد الطاقة على تنوعها.

وقد يتطلب انعدام وجود شبكة قائمة للضمان الاجتماعي استخدام خيارات أخرى لحماية الفئات الفقيرة في المجتمع، مثال خفض أو إزالة الرسوم على التعليم أو الرعاية الصحية في المناطق الريفية والحضرية الأكثر فقرا، أو التوسع في برامج الأشغال العامة، أو توفير تمويل إضافي لبرامج المساعدة الاجتماعية غير الرسمية المقدمة - على سبيل المثال - بواسطة المنظمات غير الحكومية (NGOs).

وقد حددت الدراسة تسرب المنافع التى يجلبها الدعم إلى الشطر الأكثر ثراء في المجتمع كمسألة خطيرة، لكنها تصورت إمكانية خفض هذا التسرب بواسطة عدة طرق، تشمل - بين ما تشمل - استهداف مناطق جغرافية محددة، أو استدخال اختبار للوسائل المطبقة، أو استهداف المجتمع المحلي، أو تبنى هيكلية متصاعدة لحقيبة الدعم تشتمل داخلها على تعريفة لمستوى خط الحياة Lifeline Tariff (أو خط البقاء - الحد الأدنى للعيش) بالمستويات الدنيا لاستهلاك الطاقة.

وقد ألقت هذه الدراسة الضوء على أهمية توعية الجمهور بالتغيرات الحادثة أو المزمع حدوثها من خلال حملات إذكاء الوعى العام. وعلى وجه الخصوص، من المهم أن تؤكد الحكومة على أن التوفير الناتج من تخفيض الدعم يمكن أن يستخدم في زيادة الإنفاق في المجالات التي يُنظر إليها على أنها ذات أولوية أكبر، كالصحة والتعليم، أو التخفيض من عبء الضرائب عن كاهل المواطنين.

### ٥. تقييم نظم الدعم

رغم أن هنالك افتراض عام بأن الدعم يمكن تجنبه حال إمكان ذلك، فهنالك حجة بإمكانية تبريره إذا اعتبرت المكاسب الناتجة عنه - في الرعاية الاجتماعية والتحسينات البيئية - متجاوزة صافي تكاليفه الاقتصادية. على أن هذا الحكم - مع العديد من المزايا التي لا يمكن قياسها، ومن الصعب تقييمها، وغير موضوعية على الطبيعة - يتعين أن يتم في النهاية بواسطة واضعي السياسات، الذين يناط بهم تنفيذها.

وكى يمكن تقديم العون لواضعى السياسات في هذه العملية، تم تحديد[1] عدد من العوامل التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار من أجل تطوير نظام فعال للدعم.. يعمل بطريقة جيدة، ويستند إلى هذه العوامل. على أنه من الممكن تطوير مجموعة من المعايير[2] التي تستخدم لتقييم الجاذبية النسبية للنظم البديلة للدعم، نوجزها فيمايلى:

- يجب أن يكون الدعم ذا أهداف محددة، ويتعين توجيهه فقط إلى الذين يستحقونه .. المقصودين بتلقيه. ويمكن تقييم النظم البديلة الأخرى على أساس مدي إمكانية الوصول إلى الفقراء (أي حجم التغطية التي يقدمها نظام معين)، والقدرة على التنبؤ بالمزايا التي تعود بالنفع على الفقراء.
- يجب أن يشجع الدعم – بقدر الإمكان – إحراز الكفاءة. وواقعياً، لا ينبغي أن يقوض الدعم حوافز الموردين أو المستهلكين لتقديم أو استخدام خدمة بكفاءة. ويمكن تقييم النظم البديلة على أساس مدى التشوهات السعرية التي يتم إقحامها على السوق، وما إذا كانت لها آثار جانبية غير مقصودة.
- يجب أن يكون الدعم فعالا من حيث التكلفة. ويمكن تقييم النظم البديلة على أساس تكاليفها وفوائدها النسبية.
- يجب أن تكون نظم الدعم عملية وميسرة إلى حد معقول، ورخيصة التكاليف من حيث إدارتها. يضاف إلى ذلك ضرورة أن تكون الموارد المخصصة للدعم في متناول اليد، وينبغي أن تنفذ بطريقة متسقة على الصعيدين الوطني والمحلي، ويتعين على الحكومات أن تستمر في مراقبة اتساق تنفيذها. وقد يكون من الضروري إطلاق حملات إعلامية لزيادة المشاركة بين المتلقين المستهدفين، حيث تساعد معايير الأحقية البسيطة الواضحة على زيادة المشاركة. ويمكن استخدام التكلفة، وسهولة الإدارة المتوقعة، لتقييم النظم البديلة.
- يجب أن يكون تنفيذ نظم الدعم شفافاً من حيث المعلومات حول مقدار الأموال التي يتم إنفاقها على الدعم، كما ينبغي الكشف عن الجهات والفئات المتلقية للدعم.
- يجب أن تكون نظم الدعم مؤقتة، ويتعين أن تصمم على نحو يتجنب اعتماد المستهلكين والمنتجين عليها بشكل مفرط.

ولدى تقييم نظم الدعم، يُعطي صانعو السياسات أوزانا مختلفة لكل من المعايير البديلة، التي تعكس الأهمية النسبية المسندة إليها بواسطة صانعي السياسات أنفسهم. وينبغي أيضا عدم إغفال العوامل الأخرى التي تؤثر على صلة – أو تطبيق – خطط الدعم البديلة، مما يعني وجوب تقييم كل مخطط دعم على وجه التحديد. وبالإضافة إلى ذلك ينبغي على صانعي السياسات، قبل تقييم مخططات الدعم البديلة، أن يستطلعوا ما إذا كان توفير شبكة الضمان الاجتماعي من خلال منافع مدعومة هو أفضل وسيلة لحماية القطاعات الفقيرة من المجتمع أم لا ؟– وليست هذه الأساليب بالضرورة ملائمة لجميع الدول.

ومع ذلك، ومن أجل مساعدة واضعي السياسات في عملية صنع القرار، قام البنك الدولي بدراسة وتقييم أنواع مختلفة من مزايا نظم الدعم. ويوجز الجدول رقم (١٣) الترتيب الموسع لنظم الدعم التى تأتى فى المرتبة الأولى.

[1] تستند هذه العوامل، جزئيا، على العمل الذي يقوم به برنامج الأمم المتحدة للبيئة "UNEP"، دعم الطاقة: الدروس المستفادة من تقييم أثرها وتصميم سياسات الإصلاح ٢٠٠٤.

[2] أنظر مذكرة البنك الدولي رقم ٢١٨، السياسة العامة للقطاع الخاص، بطاقة قيد للدعم، أكتوبر ٢٠٠٠.

**جدول رقم (١٣)**

**ترتيب نظم الدعم**

| نظام الدعم | الوصف |
|---|---|
| تعريفات خط الحياة (الحد الأدنى للعيش)<br>(تم تصنيف النظم البديلة على النحو التالي: ٣ مجموعات، مجموعتان، مجموعات "عائمة"* | يقتصر دعم السعر على المجموعة الأولى من الاستهلاك، ولكنه يحافظ على سمات الحماية العالمية. وهذا النظام أقل تكلفة من "الدعم الشامل" (الذي عادة ما يكون مكلفا جداً، وتخلصت منه معظم الحكومات تدريجيا). ومع ذلك، فهو يطبق فقط حيثما يمكن قياس الاستهلاك أو حيثما يسهل تقديره – وهو لا يمكنه التعامل مع الاستهلاك غير المقاس.<br>ويمكن هيكلة تعريفة المجموعات الثلاث بحيث تكون هنالك غرامة على مستويات الاستهلاك المرتفعة تغطي تكاليف دعم مستويات الاستهلاك المنخفضة. ويمكن هيكلته أيضا لضمان أن مرافق الطاقة يتم تمويلها ذاتيا، أو على الأقل قادرة على تحسين وضعها المالي. كما أن الهدف من سياسة استرداد التكاليف من المستهلكين بالقطاع السكني، يمكن تحقيقه على وجه الإجمال. |
| التحويلات النقدية غير المخصصة | تُعرف بأنها المدفوعات العامة للمساعدة الاجتماعية التي تهدف إلى تعضيد القطاع المنزلي منخفض الدخل في تسديد فواتير مرافق الطاقة، رغم أنها ليست مرتبطة ارتباطا صريحا بهذا الغرض. ومع ذلك قد تفتقر إلى استئناف اتخاذ تدابير محددة لفواتير مرافق الطاقة في الوقت الذي ترتفع الأسعار فيه . |
| التحويلات النقدية الأخرى المخصصة | تتم معايرة الدعم المقدم لضمان أن الأسر المدعومة تتلقى مستوى معينا من الدخل بعد الدفع مقابل الإيجار ومرافق الطاقة. وفي الواقع، إذا تجاوزت فاتورة المرافق نسبة معينة من الدخل الشهري للأسرة، فإنها تتلقى تعويضا عن جزء الفاتورة الذي يتجاوز الحد الأقصى المعمول به. |

## ٦. الدعم في مصر

ترتئى التجربة الدولية أن الأسعار المحلية للطاقة حين تنخفض لأدنى من تكلفة الفرصة البديلة فإن الزيادات السعرية تصبح مطلوبة.. ليس فقط لتأمين الاستخدام الكفء للموارد ولكن أيضاً للحفاظ على العائدات المالية. ويتوقف تأثير ارتفاع الأسعار على المستهلكين فى فئات الدخل المختلفة بالقطاع المنزلى على حصة الطاقة داخل موازنة الأسرة، ومرونة سعر الطلب على الطاقة.

وغالبا ما تنخفض الحصة المخصصة في موازنة الأسرة لسلع الطاقة ككل (الكهرباء والوقود التقليدى والتجارى) بانخفاض الدخل. وعلى ذلك لايكون فرض الضرائب على الطاقة مثاليا إذا كان هدف الحكومة هو إعادة توزيع الدخل. وفي الوقت ذاته تواجه الحكومة مأزقا حقيقيا، إذ يزداد استهلاك الوقود التجاري بشكل كبير مع زيادة الدخل، ويترتب على ذلك أن تطبيق أي دعم يستفيد منه بشكل أساسى القطاع المنزلى الأكثر ثراء.

* تحدد المجموعات "العائمة" وفقا للمستهلك وتأسيساً على حجم الأسرة بالمجتمع. ويعتبر النهج المستند إلى "كل نسمة" ذا فوائد للأسر الأكبر حجماً، وله ما يبرره على أساس أن حجم الأسرة قد يكون مرتبطاً بالفقر.

وعلى ذلك نحاول فى الجزء التالى أن نستعرض دعم الطاقة الحالى فى مصر، وإطار السياسة التي يُطوّر داخلها، كما نستشرف أفق الخيارات المتاحة لتخفيض دعم الطاقة أو إلغائه، وكذا الآثار المترتبة على تخفيض الدعم أو إزالته.

يُعَرَّف دعم منتجات الطاقة في مصر[1] بأنه "الدعم المعطى للهيئة المصرية العامة للبترول (EGPC) كى تحتفظ بأسعار منتجات الطاقة فى مستوى أدنى من الأسعار الدولية (الأسعار المدفوعة إلى الشركاء الأجانب)، أي أنه الفارق بين السعر المدفوع إلى الشريك الأجنبي والسعر الذي يدفعه المستهلكون سواء كانوا بالقطاع المنزلى، أو أصحاب مشروعات، أو بالقطاع الحكومي، فضلاً عن التكاليف الأخرى".

وعلى ذلك فهو يشمل الدعم الموجه إلى الغاز البترولى المسال (LPG) (البوتاجاز)، والبنزين، والكيروسين، والديزل، وزيت الوقود، والغاز الطبيعي. ومع ذلك، فإنه يستبعد الدعم الموجه إلى الكهرباء.

وقد بلغ تحصيص الإنفاق الحكومي "للدعم والمنح والمزايا الاجتماعية" حوالي ٦٤,٨ مليار جنيه مصري في موازنة عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨[2] (٢٧% من مجموع النفقات)، منه حوالى ٣٨,٦ مليار جنيه مصري (٦٩% من الإجمالي، أى ما يعادل ١٦% من الإنفاق العام) تم تحصيصه "للمواد البترولية والكهرباء". ومع ذلك، لا تشمل هذه الأرقام الدعم على حصة إنتاج الهيئة العامة للبترول /الشركة المصرية القابضة للغاز الطبيعي (EGPC/EGAS) – ويُقَدَّر أن إضافة هذا الدعم تضاعف قيمة الدعم. ويستعرض الجدول رقم (١٤) التحصيص الحكومى من الموازنة للدعم، والمنح والمزايا الاجتماعية خلال السنوات الأخيرة.

**جدول رقم (١٤)**

**محصصات مختارة من الموازنة العامة للدولة**

| القيمة (مليون جنيه مصري) | فعلية (مبدئية) ٢٠٠٦/٢٠٠٥ | متوقعة ٢٠٠٧/٢٠٠٦ | مشروع الموازنة ٢٠٠٨/٢٠٠٧ |
|---|---|---|---|
| مجموع النفقات | ٢٠٧,٨١١ | ٢١٢,١٠٤ | ٢٤١,٥٥٢ |
| الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية التي منها: | ٦٨,٨٧٩ | ٥١,٨٤٤ | ٦٤,٤٦٥ |
| الدعم | ٥٤,٢٤٦ | ٤٧,٣٩٨ | ٥٥,٦٧٣ |
| – المواد النفطية | ٤١,٧٧٨ | ٣٢,٠٧٥ | ٣٦,٥٧٩ |
| – الكهرباء | ٠ | ٠ | ٢,٠٠٠ |
| المنح | ٢,١٧٤ | ٢,٦٤٩ | ٣,٠٩١ |
| المزايا الاجتماعية | ١٢,٣٣٥ | ١,٥٥٠ | ٣,٥٥١ |
| النسب : | | | |
| الطاقة كنسبة مئوية من الدعم | %٧٧ | %٦٨ | %٦٩ |
| الدعم كنسبة مئوية من إجمالى النفقات | %٢٦ | %٢٢ | %٢٣ |
| الطاقة كنسبة مئوية من إجمالى النفقات | %٢٠ | %١٥ | %١٦ |

ويوضح الجدول رقم (١٥) القيمة التقديرية للدعم[3] في السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٦ للمنتجات النفطية كلا على حدة.

[1] المصدر: أثر تخفيض دعم الطاقة على الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة في مصر، عبد الله شحاتة خطاب، ورقة عمل رقم ١٢٤، صفحة رقم ٩، مايو ٢٠٠٧ – استنادا على بيانات الموازنة العامة للدولة وتقارير لجنة الميزانية والتخطيط بمجلس الشعب.

[2] المصدر: وزارة المالية، بيان إحصائي – مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٧، إبريل ٢٠٠٧.

[3] المصدر: الهيئة المصرية العامة للبترول (EGPC).

جدول رقم (١٥)

الدعوم في ٢٠٠٦/٢٠٠٧ بحسب المنتج

| المنتج | الاستهلاك (طن) | التكلفة (جنيه / طن) | إيراد المبيعات (جنيه/طن) | عائدات التكاليف (جنيه/طن) | الدعم (مليون جنيه) | إيراد المبيعات (كنسبة منوية من التكاليف) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| الغاز الطبيعي | ٢٦,٠٠٤ | ٥٩٥ | ٣٤٢ | ٢٥٣ | ٦,٥٨٥ | %٥٧ |
| غاز البترول المسال | ٣,٦٥٢ | ٢,٦٩٢ | ٣٦ | ٢,٦٥٤ | ٩,٦٩٣ | %١ |
| البنزين | ٣,٢١٩ | ٢,٨٦٧ | ١,٤٩٠ | ١,٣٧٧ | ٤,٤٣٣ | %٥٢ |
| الكيروسين | ١٧٣ | ٢,٢٩٥ | ٨٥٥ | ١,٤٣٩ | ٢٤٩ | %٣٧ |
| غاز النفط (السولار) | ٩,٧٥٥ | ٢,٦٧٩ | ٨١٥ | ١,٨٦٤ | ١٨,١٨٠ | %٣٠ |
| زيت الوقود (المازوت) | ٨,٨٠٢ | ١,٠٠٥ | ٤٧٣ | ٥٣٢ | ٤,٦٨٣ | %٤٧ |
| الإجمالى | ٥١,٦٠٥ | | | | ٤٣,٨٢٣ | |

وكما يتضح فإن حجم دعم الطاقة جسيم، وهو يعادل ما يلي:

- حوالي ١٦% من إجمالي الإنفاق الحكومي.
- أكثر من ٧% من الناتج المحلي الإجمالي.
- حوالي ضعف المبالغ التى تنفق على الدفاع.
- ثلاثة أو أربعة أضعاف المبالغ التى تنفق على الصحة.
- أكثر من كل مايتم تخصيصه للتعليم.

وفي استعراضه لشبكة الضمان الاجتماعي الأوسع في مصر، وجد البنك الدولي* أن برامج الدعم العينى، "مكلفة وغير فعالة وتؤدى إلى تشوهات أسواقية، وانعدام فى الكفاءة الاقتصادية، وتفيد الأغنياء أكثر من الفقراء". وخلص البنك الدولى كذلك إلى مايلى:

- دعم البنزين يأتى في مصلحة الأغنياء في المقام الأول وينبغي إلغاؤه.
- دعم الكيروسين يفيد في المقام الأول المناطق الريفية الفقيرة، وينبغي المحافظة عليه في المدى المتوسط.
- توسيع شبكة الغاز الطبيعي في المناطق الحضرية ينبغى تشجيعه، مع اتخاذ الإجراءات التى تكفل تعميم منافع توسيع شبكة الغاز الطبيعى على الفقراء.
- الدعم المقدم إلى الغاز البترولى المسال (البوتاجاز)، والديزل، وزيت الوقود يجب إصلاحه .. لكن الحاجة ماسة إلى مزيد من العمل تجاه الأثر المتوقع من الإصلاحات في قطاع الإنتاج؛ مع التسليم بأن رفع الدعم عن غاز البترول المسال يحتاج إلى تعويض السكان بالمناطق الريفية لتخفيف هذا الأثر (في المناطق الحضرية يتم تعويض ذلك جزئيا عن طريق توسيع شبكة الغاز الطبيعي).

* المصدر: الهيئة المصرية العامة للبترول (EGPC).

- الدعم الأوسع وشبكة الضمان الاجتماعي تم استهدافهما حتى الآن على نحو سيء.. غير عادل وغير منصف.. إذ يتلقى الخُمس الأفقر من السكان ١٦% فقط من شبكة الضمان الاجتماعى وموارد الدعم (أي أقل من حصته في مجموع السكان)، بينما يتلقى الخمس الأكثر ثراء ٢٨% من الموارد. وهذا وضع نكوصى تراجعي للغاية، ويمكن أن يكون أسوأ بالنسبة لدعم الطاقة.
- مع التحرك الحكومى نحو المزيد من اقتصاد السوق، والاعتماد بشكل رئيسى على القطاع الخاص لإنتاج سلع معينة، لا يوجد مبرر للدعم الحكومي العيني للغذاء أو منتجات الطاقة في المدى الطويل.
- برنامج التحويل النقدى Cash-transfer يحتاج إلى تحسينات كبيرة، مع زيادة الفوائد، وتوسيع نطاق الشمول أو التغطية، وتحسين الاستهداف، وتعزيز الإدارة.
- إصلاح دعوم الطاقة أكثر أهمية على المدى القصير من إصلاح دعوم الغذاء – لأنها أكثر كُلفة، وتؤدى إلى مزيد من التشوهات في الاقتصاد، ويستفيد منها الأغنياء أكثر من الفقراء.

وكجزء من مشاوراته مع الحكومة، طوّر صندوق النقد الدولي – بالتضافر مع وزارة المالية – تقديرات الموقف* الحكومى المالي في المستقبل، بما في ذلك تقديرات التكاليف المستقبلية للدعم. وتتلخص هذه التقديرات في الجدول رقم (١٦) التالى.

وعلى الرغم من التكاليف المترتبة على الاقتصاد، وحجم العجز في الموازنة المرتبط ببرنامج الدعم، والنصيحة التى يقدمها صندوق النقد الدولي والمؤسسات الدولية الأخرى للحد من الدعم، تُظهِر هذه التقديرات أن دعم الطاقة سيمتد لفترة طويلة في المستقبل بمستويات تختلف قليلا عن تلك الموجودة حاليا. كما تجدر الإشارة إلى أن هذه التقديرات قد تم تأسيسها في وقت كانت فيه أسعار النفط العالمية أقل بكثير من أسعاره فى فترة تالية (متوسط سعر خام برنت ٩١ دولار أمريكي للبرميل في ديسمبر ٢٠٠٧ وهو تاريخ نشر تقرير صندوق النقد الدولي، مقابل ١٢٢ دولار أمريكي للبرميل في مايو ٢٠٠٨)، وبالتالي قد تمثل الحد الأدنى للنتائج الممكنة.

**جدول رقم (١٦)**

**مستوى الدعوم المستقبلية (مليار جنيه)**

| | ٢٠٠٣/ ٢٠٠٤ | ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥ | ٢٠٠٥/ ٢٠٠٦ | ٢٠٠٦/ ٢٠٠٧ | ٢٠٠٧/ ٢٠٠٨ | ٢٠٠٧/ ٢٠٠٨ | ٢٠٠٨/ ٢٠٠٩ | ٢٠٠٩/ ٢٠١٠ | ٢٠١٠/ ٢٠١١ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| مليار جنيه : | | | | مبدئى | موازنة | مخطط | مخطط | مخطط | مخطط |
| مجموع النفقات | ١٤٦ | ١٦٢ | ٢٠٨ | ٢١٨ | ٢٤٤ | ٢٥١ | ٢٨٠ | ٣٠٤ | ٣٢٧ |
| الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية | ٢٥ | ٣٠ | ٦٩ | ٥٨ | ٦٤ | ٧٨ | ٩٦ | ١٠٩ | ١٢٤ |
| التى منها: دعم الوقود | ٠ | ٠ | ٤٢ | ٤٠ | ٣٧ | ٤٧ | ٦٢ | ٦٧ | ٧٤ |
| النسبة المتوقعة : | | | | | | | | | |
| دعم الوقود كنسبة مئوية من إجمالي النفقات | | | %٢٠ | %١٨ | %١٥ | %١٩ | %٢٢ | %٢٢ | %٢٣ |
| دعم الوقود كنسبة مئوية من إجمالي الدعم | | | ٦١ | %٦٩ | %٥٧ | %٦٠ | %٦٥ | %٦٢ | %٦٠ |

* المصدر : صندوق النقد الدولي، مشاورات المادة الرابعة ٢٠٠٧، التقرير القطري رقم ٣٨٠/٧، الجدول رقم ٢، الصفحة رقم ٢٣، ديسمبر ٢٠٠٧.

## ٧. الإطار السياساتى للدعم فى مصر

استهدفت السياسات الاقتصادية الشاملة للحكومة المصرية تشجيع المزيد من التنمية للقطاع الخاص، كى يصبح المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي في البلاد. وتنطوي هذه السياسات على ضمان أن تعكس الأسعار – على الأقل – التكاليف الاقتصادية، وهو المطلوب للسوق كى تعمل بطريقة صحيحة. يضاف إلى ذلك حرص الحكومة على تشجيع الاستخدام الفعال للوقود وإحباط فرص الغش التي يقدمها نظام الدعم. ويبدو أن الحكومة قد اقتنعت بوجود منافع جَمّة يحققها إلغاء أو تخفيض الدعم – وهذه المنافع معروفة جيدا وتشمل:

- تخفف العبء على التكلفة التى يتحملها الاقتصاد.
- تمكين الحكومة من المحافظة على – أو حتى زيادة – الإنفاق الاجتماعي والإنفاق على هياكل البنية الأساسية.
- إحراز الكفاءة الاقتصادية يصبح مرجحاً مع أسعار المنتجات التي يتوقع أن تعكس بالأكثر التكلفة الاقتصادية.
- يوفر تخفيض الدعم الحافز الكافى لاستخدام الطاقة بكفاءة أكبر، مما يساهم فى التخفيف من الآثار السلبية لارتفاع الأسعار العالمية من خلال تقليص الطلب.
- قد يكون إلغاء الدعم ارتداديا تقهقرياً (على مراحل)، لكن الفئات ذات الدخل المترسط والمرتفع تكون هي الأكثر تأثراً (وهي التي تستهلك أكثر). بيد أن الدعوم ذات التوجه الأفضل، وكذا التحويلات والنفقات الاجتماعية الأخرى يمكنها أن تولد وفورات أكبر في التكاليف.

وتتغيا الحكومة الحد من عجز الموازنة تدريجيا ليصل إلى ٣% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٠/٢٠١١. ووفقا لصندوق النقد الدولي[1]، يتطلب ذلك خفضاً في دعوم الطاقة، واحتواءها كذلك على فاتورة الأجور، كما يتطلب إصلاح نظم ضرائب المبيعات والأملاك، ومواصلة إصلاح الإدارة الضريبية. يضاف إلى ذلك أن التحسينات في الإنفاق العام على شبكات الضمان الاجتماعي يصبح حرجاً بنفس الدرجة للحفاظ على النمو، وتعزيز توافق الآراء والإجماع اللازم للإصلاح.

ويلاحظ صندوق النقد الدولي[2] أن استمرار التسعير المنخفض للطاقة يشجع على الاستهلاك المفرط لها مما ينتج عنه ارتفاع التكاليف البيئية مع قليل من الأثر على الفقراء، كما أنه يجذب فى الوقت ذاته الاستثمارات في القطاعات التي لا تتمتع فيها مصر بميزات نسبية على المدى الطويل. كذلك فهو ينطوي على معدلات عالية من الحماية للصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة. ويعتبر دعم الطاقة "أشد الأمثلة وضوحا على الإنفاق العام غير المنتج"، لكن صندوق النقد الدولي أشار أيضا إلى ضرورة استمرار الجهود لتعزيز شبكات الضمان الاجتماعي حماية للشرائح الأكثر فقرا في المجتمع.

ويلاحظ صندوق النقد الدولي[3] أن توجيه الإنفاق المالي الأساسي – على التعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية – بطريقة أكثر كفاءة يتعين أن يكون مركزياً للتقليل من عبء التكاليف. ويمكن تحسين الكفاءة الاقتصادية، على وجه الخصوص، عن طريق الحد من تدنى كفاءة الطاقة، ودعم المواد الغذائية، وتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية فى الوقت ذاته من خلال الاستهداف الأفضل.

[1] صندوق النقد الدولي. مشاورات المادة الرابعة ٢٠٠٧، التقرير القطرى رقم ٣٨٠/٧، ديسمبر ٢٠٠٧.
[2] جمهورية مصر العربية: قضايا مختارة، التقرير القطري رقم ٣٨١/٧، صندوق النقد الدولي، ديسمبر ٢٠٠٧.
[3] جمهورية مصر العربية: قضايا مختارة، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي "IMF" رقم ٣٨١/٧، الصفحة رقم ٢٦، ديسمبر ٢٠٠٧.

وعلى جانب الحماية الاجتماعية، يلاحظ صندوق النقد الدولي أن مصر رغم أنفاقها نحو ١٢% من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ على برامج الضمان الاجتماعى، تبدو المؤشرات الاجتماعية متخلفة عن تلك الموجودة في دول أخرى في المنطقة. وتشير التقديرات إلى أن السكان الذين يعيشون بأقل من ٢ دولار أمريكي في اليوم (بمشارطات معادلة القوى الشرائية) كانوا تقريبا ضعف المستوى في دول مماثلة. وباعتبار أن الدعوم سيئة الاستهداف تُحتسَب لحوالى نصف الإنفاق الموجه للحماية الاجتماعية فهنالك مدىً "لإنجاز الأكثر بالأقل" من خلال القضاء على الإنفاق غير الفعال، بينما تتعزز المخرجات الاجتماعية فى الوقت ذاته.

ويميل تكوين الإنفاق الاجتماعي في مصر بشدة نحو دعوم الوقود والسلع العينية من أجل الحماية الاجتماعية. وقد استأثر دعم الطاقة المحلية بحوالي ٦,٨% من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٦، وهو ما يساوى تقريبا ضعف المستوى منذ ثلاث سنوات سبقت نتيجة لارتفاع الأسعار الدولية للنفط. وفي حين أن التكلفة المالية لدعم الوقود قد انخفضت في السنة المالية ٢٠٠٧ إلى ٥,٥% من الناتج المحلي الإجمالي – مما يعود جزئيا إلى الزيادة في أسعار الوقود المحلية في صيف عام ٢٠٠٦ – لا تزال مصر تقدم واحداً من أعلى مستويات الدعم لأسعار الوقود المحلي في العالم.

ويرى صندوق النقد الدولي أن التركيز الرئيسي للإصلاح ينبغي أن يكون على الإلغاء التدريجي لنظام دعم الوقود والدعم الاجتماعي العيني، فالتخفيضات في دعم البنزين المكرر Refined gasoline، التي تفيد على نحو غير متناسب الأسر الغنية، قد تؤمن الوفورات للضمان المالي. ويمكن تخفيض الدعم على الكيروسين بمزيد من التدريج لعزل أي أثر ارتدادي على الفقراء، لاسيما بالنظر إلى العبء المتواضع لهذا الدعم مقارناً بتكلفة دعم أنواع الوقود الأخرى، كالغاز الطبيعي والديزل وزيت الوقود (المازوت).

كذلك يتعين على إعادة هيكلة نظم دعم المواد الغذائية أن تعمد إلى توفير الدعم العينى للفقراء على نحو أفضل، بما في ذلك التشديد على لائقية الحصول على البطاقات التموينية على أساس جغرافى، وغيره من معايير الاختيار.

إضافة لذلك يرى صندوق النقد الدولي ضرورة أن تركز الجهود المماثلة على التوسع بشكل كبير في التحويلات النقدية، ومكونات التحويلات النقدية المشروطة الخاصة بشبكة الضمان الاجتماعي، وتعزيز استهداف المساعدات الاجتماعية على أساس المعايير الجغرافية، وغيرها من معايير الاختيار. كذلك فمن الضروري تحسين الاستهداف الجغرافي لشبكة الضمان الاجتماعي، حيث لاينتفع سوى عدد قليل جدا من الفقراء من البرامج الموجودة بالفعل، خاصة أولئك الذين يعيشون في المناطق الريفية.

**وبإعادة النظر في أسعار الطاقة، تم اقتراح ما يلي:**

- أن تتحدد الأسعار على أساس أسعار التعادل للواردات بالنسبة لكل منتج، بالإضافة إلى متوسط التكاليف الفعلية للصناعة، إلى جانب عائدات الأصول المسموح بها. كما ينبغي أن يضع النظام في الاعتبار هامش ربح المستورد والموزع وتاجر التجزئة.
- أن تتحدد الأسعار بناءً على معادلة معينة يتم حسابها بانتظام، ويتم من خلالها حساب التغيرات في الأسعار تلقائيا.

- أن تُحسب الأسعار بما يعادل أسعار منطقة البحر المتوسط، مضافا إليها تكاليف الشحن من سوق رئيسية لميناء الدخول، بالإضافة إلى التأمين والخسائر وهامش ربح الاستيراد.

وقد أقرت وزارة المالية بأهمية بعض المطالب الأخرى من موازنة الحكومة، التي أشارت إلى أن انخفاض نسبة العجز في الموازنة يحتاج أن تؤخذ في الاعتبار المطالب الأخرى على الموارد الحكومية؛ كما اعترفت بأن "تبني الخيار الوحيد لخفض نسبة العجز لن يسمح بالإنفاق على التنمية الاجتماعية لدعم النمو الاقتصادي، ولن يتيح طرح تدابير تصحيحية لإعادة توزيع الدخل، وهى التدابير التي لن تتمكن آليات السوق من تناولها رغم وجود معدلات نمو قوية"[*].

وفضلاً عن ذلك أبرزت وزارة المالية خلال استعراضها للأداء الاقتصادي للدولة "بطء وصول الازدهار الاقتصادي للعامة" بوصفه واحدا من التحديات الرئيسية التي تواجه الحكومة. وكى تتصدى لذلك ، تستنبط الوزارة نظاماً "لتوفير الدعم والتركيز على الشريحة الأكثر فقرا في المجتمع"، مع الاهتمام بتقديم خدمات اجتماعية أفضل في سائر المجالات الاجتماعية. كذلك تعتزم الحكومة إنشاء شبكة أقوى للضمان الاجتماعي.

وقد أعلنت الحكومة في هذا السياق أنه سيتم خفض الدعم الموجه للغاز والكهرباء في الصناعات كثيفة الطاقة تدريجيا على مدى ثلاث سنوات مما ينعكس بالتحسين على الكفاءة الاقتصادية، ويساهم فى تخفيض نسبة العجز في الموازنة. وبعد رفع الدعم، سيختلف سعر الغاز والكهرباء وفقا لمعادلة تربط بين التكلفة والأسعار فى السوق العالمية. بَيْدَ أن تحديد الارتفاع فى الأسعار لن يتجاوز حد ١٥% في السنة، على أن يستمر دعم الصناعات غير كثيفة الاستخدام للطاقة لمدة ست سنوات.

من ذلك يتضح أن التخفيف من القلق إزاء الآثار المترتبة على التضخم يمكن إدراكه من خلال سياسة خفض الدعم تدريجيا. يضاف إلى ذلك أن الحكومة ترتجى أن تستوعب الشركات نفسها نسبة من الزيادة في الحالات التي يتسم فيها الطلب بمرونة في الأسعار من خلال تخفيض الدعم على الصناعات بدلا من تخفيضه بالنسبة للمستهلكين.

### ٨. إصلاح دعوم الأسعار

يتعين أن تنجح إصلاحات نظام الدعم – بصفة عامة – في تناول جميع الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية، بيد أن هنالك قلق خاص يرتبط بمدى سرعة تنفيذ الإصلاحات– فالتنفيذ السريع يتطلب بيئة سياسية واقتصادية مواتية ومستقرة، وإلا فلا يمكن أن تنفذ الإصلاحات إلا تدريجيا.

وتعتبر سرعة الإصلاح من الاعتبارات المهمة فى ظل المفايضة المستمرة بين خفض نسبة العجز في الموازنة وتجنب حدوث آثار عكسية على الفقراء، فالوفورات السريعة الناتجة عن تعديلات عاجلة يمكن تعويضها إلى حد ما بالحاجة إلى توفير اعتمادات مالية أخرى لحماية الفقراء. لكن تعويض الفقراء مقابل الإصلاح يتطلب إتاحة تمويل الإعتمادات، ووجود نظام لتقديم التعويضات للمتضررين – فوجود نظم الحماية الاجتماعية من هذا القبيل من شأنه التأثير على سرعة تنفيذ الإصلاح. ومع ذلك، يصعب تحقيق وفورات كبيرة في الموازنة على المدى القصير. ولذا يحتاج الإصلاح البطيء إلى حملة توعية للجمهور من

[*] المصدر: المونيتور (المراقب) الاقتصادى المصري، صفحة ٢٠، وزارة المالية،يونيو ٢٠٠٨.

أجل التعامل مع توقعات العامة، وشرح الفوائد المنظورة. كما أن وجود بيئة اقتصادية خارجية مواتية (مثل انخفاض أسعار المواد الغذائية وأسعار النفط الخام في العالم) قد تساعد في الإسراع لتنفيذ الإصلاحات.

ثمة عنصر رئيسى يبقى فى تنفيذ الإصلاحات .. ألا وهو ضرورة تطبيق آليات لحماية الفقراء قبل تنفيذ التغييرات، كما ينبغى أن تكون هذه التغييرات ذات طبيعة مؤقتة، لتحل محلها أدوات ووسائل السياسات الاجتماعية الدائمة. ويمكن تطبيق عدد من المعايير لتوجيه المساعدات، نظرا لصعوبة تحديد القطاعات الأكثر فقراً فى المجتمع، من خلال تقييم الدخل – فعلى سبيل المثال، يمكن توجيه المساعدات إلى أسر ذات خصائص محددة، أو في مناطق جغرافية معينة. ورغم أن التكاليف الإدارية المرتبطة باستخدام مثل هذه المعايير قد تكون منخفضة، فهنالك توجس أن تكون المعايير غير دقيقة، فضلاً عن خطر الابتعاد عن أولئك الذين يحتاجون حقا للحماية.

وقد وصفت الأمم المتحدة* عددا من المبادئ التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار عند تصميم وتنفيذ إصلاح دعم الطاقة:

- فيجب الاعتناء جيداً – عند تصميم وتنفيذ برنامج إصلاح دعم الطاقة – للأخذ في الاعتبار بالظروف الوطنية والمقايضات التجارية بين الآثار البيئية والاجتماعية والاقتصادية .. فمتى أمكن تعديل الدعم، ينبغي أن يُصمم بحيث يصل لمستحقيه فقط، إذ يتعين أن تكون برامج الدعم واقعية وشفافة.
- ويجب على الحكومات أن تكون حذرة عند تناول قضية الدعم .. إذ تعتبر مقاومة العامة لهذه البرامج عقبة رئيسية في طريق إلغاء أو تخفيض الدعم .. لذلك ينبغي تنفيذ الإصلاح على نحو تدريجى، من أجل تخفيف الصعوبات المالية التي تواجه أولئك الذين يخسرون، ومنحهم الوقت الكافي لضبط إنتاجهم من الطاقة، وتعديل أنماط الإمداد والاستهلاك، وإتاحة الوقت لإنفاذ سياسات وآليات بديلة (للتخفيف من الآثار المترتبة).
- ويجب – بل ويكون ضرورياً – في حالة إتخاذ قرار بالإبقاء على الدعم، أن يتم رصد فوائده وتكاليفه للتأكد من أن الأساس المنطقي له لا يزال ساريا. وتحتاج الحكومة إلى العمل على إيقاف برنامج الدعم – أو الحد من إساءة استخدامه – وضمان أن الدعم يقتصر على المجموعات المستهدفة فقط.

- **خيارات رفع الدعم**

تشير التحليلات السابقة إلى أن الدعوم ليست وسيلة فعاله لحماية دخول الأسر الأكثر فقرا، ومع ذلك، فإن من المسلم به أن رفع دعم الوقود يعتبر موضوعاً بالغ الحساسية، من شأنه إحداث معارضة كبيرة، فعلى مدار مراحل تنفيذ سياساتها تحتاج الحكومة للعثور على وسيلة لمعالجة هذا الوضع الحساس المتعلق برفع أو تخفيض الدعم، ويمكنها لأجل ذلك أن تتبنى عدداً من المداخل أو المقاربات البديلة:

- <u>الدعوم المستهدفة:</u> لتوفير دعوماً أعلى لمنتجات الطاقة التى تستهلكها الأسر ذات الدخل المنخفض، وخفض الدعم فى الوقت ذاته للاستهلاك الأعلى. وتعتبر التعريفة الشريحية (التعريفة المجمعة) block tariff من الآليات الفعالة في هذا الأمر. ويتم تطبيق هذه التعريفة على الكهرباء والغاز

* المصدر: "إصلاح دعم الطاقة والتنمية المستدامة: التحديات التي تواجه صانعى السياسات" ، التقرير المجمع. برنامج الأمم المتحدة للبيئة/ الوكالة الدولية للطاقة، أبريل ٢٠٠١.

الطبيعي في مصر بالفعل للقطاع المنزلي. بَيْدَ أنه يصعب تطبيقها على المنتجات البترولية نظراً لاحتمال أن يؤدي تطبيقها إلى إيجاد سوق سوداء لهذه المنتجات. وهنالك منهج بديل يتم فيه إصدار كوبون يسمح للمستخدمين بشراء كميات معينة من الوقود بأسعار أقل على النحو المتبع مع السلع الغذائية الأساسية المدعمة. بيد أن هذا النهج قد يكون من الصعب تنفيذه بكفاءة.

- **الدعم المالي:** ويحمي الأسر ذات الدخل المنخفض عند رفع الدعوم بتقديم تعويضات مستهدفة أو دعم مالى وهو ما يمكن إدراكه بتحويلات نقدية أو فوائد عينية. وفى دول أخرى وجدت هذه الآلية غالباً الأكفأ إطلاقاً شريطة توافر الدقة فى الاستهداف، وانخفاض التكاليف الإدارية. ويمكن أن ينظر لذلك أيضاً بوصفه زيادة للاعتمادات المتاحة لبرامج الحماية الاجتماعية القائمة. ومن أهم عوامل هذا النهج القدرة على تحديد من يستحق الدعم.
- **المقاربات الهجينة:** أى الجمع بين النهجين السابقين بما يتناسب مع الاحتياجات المحلية الخاصة.
- **زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية:** كالتعليم والصحة، وتعتمد فعالية هذا النهج على الحصة المخصصة لهذه البنود من دخل الأسر الأكثر فقراً، وحصولها على هذه الخدمات، وقدرة السلطات على الوصول إلى القطاعات الأكثر فقرا في المجتمع. ويكمن التحدي هنا في الوقت الطويل الذى يتعين مروره قبل أن يشعر العامة بالفوائد المرتبطة بهذا النهج.
- **زيادة الإنفاق ذى الارتباط :** مثال تحسين وسائل النقل (كلاً من الطرق وخدمات النقل) في المناطق الأكثر فقرا، وتوصيل الشبكات الكهربية للمناطق الريفية.

على أنه من الضرورى خلال استعراض مختلف الخيارات المتاحة لرفع الدعم أن توجد الوسيلة التى تحمى الفقراء، في الوقت الذى يتم فيه إزالة العبء المالي الضخم عن كاهل موازنة الدولة.

- **تأثير رفع الدعم**

نحاول الإجابة هنا على السؤال: ماهو الأثر المحتمل لرفع الدعم عن شرائح مختلفة من المجتمع المصري؟

وفى صدد البحث عن الإجابة من المهم أن نلاحظ أن الجزء الأكبر من المنتجات النفطية لا يستهلك مباشرة بواسطة القطاع المنزلى، ولكن بصورة غير مباشرة عن طريق استهلاك السلع والخدمات التي تستخدم كلاً من المنتجات النفطية والغاز الطبيعي كمدخلات، ولذا فإن تقدير أثر رفع الدعم يتكون من عنصرين رئيسين:

- **التأثير المباشر** – إذ يصعب تحديد الأثر المباشر لعدم وجود بيانات عن توزيع استهلاك الطاقة (بما في ذلك المنتجات النفطية والغاز الطبيعي) من جانب القطاع المنزلى فى مختلف مستويات الدخل.
- **التأثير غير المباشر**– ويتلبس بتحديد الأثر غير المباشر لارتفاع أسعار الطاقة على الأسر الأكثر فقراً، إذ يتطلب وضع أنموذج دقيق "للأسعار المتغيرة" التي من شأنها أن تعين في تحديد مدى انعكاس التغيرات في أسعار الطاقة على التغيرات في أسعار المنتجات النهائية (باستخدام نموذج للمدخلات والمخرجات للاقتصاد ككل، على سبيل المثال). ويتطلب ذلك تقييما لمدى تأثير التغيرات

في سعر المنتج النهائي على ميزانية الأسرة، مما لا يمكن تحقيقه إلا عند توافر بيانات عن توزيع نفقات الأسر بالقطاع المنزلى فى مستويات مختلفة من الدخل.

غير أن هذا التحليل ربما يخرج عن مقدور هذا البحث، إذ تفرض قيود البيانات غير المنشورة أن يتم هذا التحليل على أساس كيفي وليس كمياً.

- **التأثير على الاقتصاد**

أوضح تقرير "وود ماكينزى" فى دراسته عن قطاع الطاقة المصرى عام ٢٠٠٣ * تأثير التغييرات الحادثة في الدعم على الاقتصاد الأوسع بشكل شامل، باستخدام نموذج اقتصادي تم تطويره أساساً لوزارة الاقتصاد، وقد استعرض التقرير ثلاثة سيناريوهات لتخفيض الدعم على النحو التالى:

- نهج "الانفجار العظيم"، ويتم من خلاله رفع الدعم في سنة واحدة.
- نهج التدرج السريع برفع الدعم على مدى خمس سنوات.
- نهج التدرج البطىء برفع الدعم على مدى عشر سنوات.

وقد عمد التقرير إلى تقييم الأثر النسبي على الاقتصاد الأوسع الشامل للسيناريوهات الثلاثة، وكانت النتائج كما يلي:

- وفقا لسيناريو "الانفجار العظيم"، يؤثر ارتفاع أسعار الوقود على القدرة الشرائية مما يؤثر سلبا على المستهلكين، ويؤدي إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي في السنة التي يتم فيها رفع الدعم. ومع ذلك، تتوقع الدراسة ازدهار الاقتصاد من جديد بمجرد تلاشي أثر الصدمة. ويؤثر رفع الدعم تدريجيا بشكل أقل على نمو الناتج المحلي الإجمالي، رغم توزع هذا الأثر على عدد أكبر من السنوات. وعلى مدار الفترة ككل، لا يوجد فارق كبير في التأثير على الاقتصاد للسيناريوهات الثلاثة.
- بما أن التكلفة الكاملة للوقود تتم من خلال بقية قطاعات الاقتصاد، هنالك أثر كبير على الأسعار- وهو الأكثر وضوحا في إطار سيناريو "الانفجار العظيم"، حيث من المتوقع أن يقفز معدل تضخم السعر للمستهلك إلى ما يقرب من ٢٠% في السنة التي يتم فيها رفع الدعم. لكن رفع الدعم بشكل تدريجي يكون أقل تأثيراً على التضخم على المدى القصير، رغم أنه يوزع على عدد أطول من السنوات. وعلى مدى الفترة ككل، لا يوجد فارق كبير في الأثر الكلي على مؤشر السعر للمستهلك للتغير في أسعار الوقود – ومن المتوقع ان يتضاعف مؤشر السعر للمستهلك تقريبا فيما بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٢ في إطار السيناريوهات الثلاثة.
- كما هو الحال مع مؤشر السعر للمستهلك، فالأثر الأكثر وضوحا على أسعار الوقود يظهر في سيناريو "الانفجار العظيم" – إذ يتوقع ارتفاع أسعار الوقود بنسبة ٢٢٧% في السنة التي يرفع فيها الدعم. بينما يؤثر رفع الدعم تدريجيا تأثيراً أقل على أسعار الوقود على المدى القصير، رغم امتداد أثره على مدى أطول من السنوات.
- مدخل "الانفجار العظيم" لرفع الدعم يُمكّن لعوائد التمويلات الحكومية من التزايد بسرعة أكبر بكثير مما يحدث فى ظل السيناريوهين الآخرين لرفع

* المصدر : وود ماكينزي، دراسة قطاع الطاقة المصري، التقرير النهائي، مايو ٢٠٠٣.

الدعم تدريجيا. يضاف إلى ذلك الفارق الكبير في القيمة الإجمالية لعجز الحكومة خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٢، فمن المتوقع أن يصل العجز الحكومى التراكمي إلى ٨٩ مليار جنيه في إطار سيناريو "الانفجار العظيم"، وحوالى ١٤٨ مليار جنيه في إطار سيناريو رفع الدعم على مدى خمس السنوات وحوالى ١٨٧ مليار جنيه في إطار سيناريو رفع الدعم على عشر سنوات (حوالي ضعف سيناريو "الانفجار العظيم"). وبمشارطات القيمة الحالية present value[1]، يقدر العجز الحكومي بنحو ٨٥ مليار جنيه، و١١٩ مليار جنيه، و١٤٢ مليار جنيه في ظل السيناريوهات الثلاثة على التوالي – ويزيد العجز في إطار سيناريو العشر سنوات بمقدار الثلثين على سيناريو "الانفجار العظيم".

- **التأثير على الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة**

تمثل الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة أحد قطاعات الاقتصاد المصري الذي يستفيد بشكل كبير من دعم أسعار الطاقة، وقد تم تحليل أثر رفع الدعم عن الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة في الآونة الأخيرة[2] – ويتلخص ما تم التوصل إليه في مايلى بعد.

لا يستفيد قطاع الصناعة فقط من الدعم المباشر لمنتجات الطاقة (بما في ذلك زيت الوقود، والديزل، والغاز الطبيعي، والكهرباء)، ولكنه يستفيد أيضا بطريق غير مباشر من الدعم المقدم لقطاع النقل في شكل انخفاض تكاليف النقل. ويقدر ما يتلقاه هذا القطاع من دعم بحوالي ٥,٩ مليار جنيه سنويا في صورة منتجات طاقة مدعومة، أي ما يعادل نحو ٢٠% إلى ٢٥% من إجمالي الدعم في مجال الطاقة. وباستعراض تقييم الربحية لكل طن من المنتج لعدد من الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة في إطار السيناريوهات المختلفة لرفع الدعم أمكن استخلاص ما يلى:

- زيادة أسعار الطاقة لا تمثل تحديا خطيرا أمام الصناعات التى تعتمد بكثافة على استهلاك الطاقة، إذ يمكن استيعاب الزيادة في تكاليف الطاقة والكهرباء من قبل الشركات الصناعية دون زيادة فى أسعار مخرجاتها بنفس المستوى.
- من المهم وضع تدابير تعويضية للتخفيف من تأثير رفع الدعم على القطاعات الفقيرة من المجتمع.

وكانت النتائج الرئيسية للتحليل على النحو التالى:

- تستفيد الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة في مصر كثيرا من الدعم.
- تتربح الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة ربحيات ضخمة بما يجعل من زيادة أسعار مدخلات الطاقة مالا يشكل تحديا خطيرا لها، حيث يمكنها استيعاب الزيادة في أسعار الطاقة دون الحاجة إلى رفع أسعار منتجاتها بنفس المقدار.
- كى يتسنى للشركات التكيف مع التغيرات الناجمة عن تخفيض الدعم، من الضرورى أن يتم التخفيض على نحو تدريجى بمرور الوقت.
- أي قرار بخفض الدعم لابد وأن يقترن بالتدابير اللازمة لحماية الفقراء من الآثار المترتبة عليه. ومع ذلك يتوجب أن تكون هذه التدابير مؤقتة ومستهدفة.

[1] مخفضة بنسبة ١٠% لعام ٢٠٠٣.

[2] تقييم تأثير رفع دعم الطاقة على الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة في مصر – الدكتور عبد الله شحاتة خطاب، أبريل ٢٠٠٧.

- **التأثير على الصناعات الأخرى**

استهدفت الدراسة التى أجريت عام ٢٠٠٧ عن "إطار تسعير الطاقة للصناعة" فى مصر مايلى*:

بناء الأساس المنطقي لطرح إطار تسعير الطاقة للصناعة.

- تحديد عناصر إطار تسعير الطاقة.
- تحديد أثر تطبيق إطار التسعير على القدرة التنافسية للصناعة والتضخم.
- مناقشة اعتبارات التنفيذ.

وخلصت الدراسة إلى أن الطاقة يتم توفيرها رخيصة الثمن لجميع الصناعات، ولذلك أثره على جذب الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة، والحد من أي حافز لكفاءة الطاقة. ونتيجة لذلك ظهر سوء التنسيق بين أهداف السياسة العامة للحكومة وأولوياتها. وقد استُهدف الإطار المقترح للتسعير بقطاع الصناعة لتحقيق التوازن بين جذب مصر للصناعة والحاجة إلى خفض الدعم الحكومي، في الوقت الذى يتم فيه توفير الوضوح والقدرة على التنبؤ بالتسعير وتشجيع الكفاءة.

واستنادا إلى بيانات عام ٢٠٠٧ (مع الزيادة الكبيرة في الأسعار الدولية للنفط)، قُدِّرَت فاتورة دعم إمداد الطاقة للصناعة بمبلغ ٣,٢ مليار جنيه سنويا، أي ما يعادل ١٧ - ٣٤%من التكاليف النقدية. ويلخص الجدول رقم (١٧) مستوى الدعم بالمنتج.

**جدول رقم (١٧)**

**دعم الطاقة للصناعة**

| | الغاز الطبيعي (دولار/مليون وحدة حرارية بريطانية) | النفط (دولار/طن) | الكهرباء (دولار/كيلووات ساعة) |
|---|---|---|---|
| السعر النقدي المقدر | ١,٨٤ | ١٣٤ | ٠,٠٤٢ |
| الدعم | ٠,٥٩ | ٤٦ | ٠,٠٠٧ |
| السعر | ١,٢٥ | ٨٨ | ٠,٠٣٥ |
| الدعم كنسبة مئوية من السعر النقدى | ٣٢% | ٣٤% | ١٧% |

الدعم النقدي للطاقة محسوبا على أساس الفرق بين سعر الإمداد بوحدة الطاقة، والسعر الذى تحاسب عليه الصناعة.

**المصدر**: تقرير BAH

وقد اقترحت الدراسة تعديل الأسعار على مراحل ثلاث:

- أولها: فى المدى القصير، تتبع الأسعار عموما مجموعة من زيادات محددة سلفا، بهدف التوصل إلى استرداد التكاليف في غضون خمس سنوات، وتوفير الوضوح والقدرة على التنبؤ فى الوقت ذاته للمستثمرين.
- ثانيها: فى المدى المتوسط، عند استرداد التكاليف، تُحَدَّد الأسعار من خلال معادلة معينة (على أساس التكلفة الفعلية لتوفير كل نوع من أنواع الطاقة).
- ثالثها: فى المدى الطويل، عندما تحتاج مصر لاستيراد الطاقة، تكون الأسعار قد اقتربت من أسعار السوق العالمية.

* المصدر: بوز آلن هاملتون، إطار تسعير الطاقة للصناعة، مسودة التقرير النهائي، يوليو ٢٠٠٧.

وهذا من شأنه أن يرفع الأسعار بطريقة تدريجية من أجل تحقيق الاسترداد الكامل للتكاليف على مدى خمس سنوات، مما يتيح الوقت لتكيف الصناعة مع زيادات الأسعار.

ويعطى الجدول رقم (١٨) تصوراً لتطور الأسعار.

**جدول رقم (١٨)**

**الإصلاحات المقترحة لأسعار الطاقة**

(تطور السعر)

| الطاقة | الوحدات | ٢٠٠٧/٢٠٠٦ | ٢٠١٢/٢٠١١ |
|---|---|---|---|
| الغاز الطبيعي | دولار/ مليون وحدة حرارية بريطانية | ١,٢٥ | ٢,٥٧ |
| الكهرباء | دولار/ كيلووات ساعة | ٠,٠٣٥ | ٠,٠٥٣ |
| النفط | دولار/طن | ٨٨ | ١٦٩ |

وقد أوصت الدراسة باعتماد معادلة تسعير للطاقة بمجرد الاسترداد الكامل للتكاليف، من أجل متابعة استرداد التكاليف على أساس سنوي، مما من شأنه أن يُعرِّض أسعار الطاقة المحلية إلى بعض التقلبات في السوق، لكن التعويل ينصب هنا على بعض الآليات التي يمكن اعتمادها للتعامل مع هذه التقلبات.

كذلك حددت الدراسة عدداً من التضمينات والاعتبارات الأخرى وفقاً لما يلي:

- تبقى الأسعار النسبية ثابتة طالما ظل مستوى دعم الوقود والغاز متشابها، ومن غير المرجح التحويل بين هذين المصدرين من الطاقة بسبب زيادة الأسعار.
- هنالك احتياج لإعطاء اهتمام خاص لصناعات الأسمدة، مع التوصية بربط أسعار الغاز (التكاليف) بأسعار الإنتاج.
- يتعين ألا يكون هناك أي تمييز في أسعار الطاقة وفقا للمنطقة الجغرافية، على الأخص لتجنب التشوه في الأسعار.
- تخفيض الدعم على مدى خمس سنوات من شأنه أن يوفر ما يقرب من ١٠ مليارات جنيه مقارنة بسيناريو "انعدام الفعل" do nothing.
- يتوجب بقاء الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة قادرة على الحفاظ على متوسط معقول من الأرباح في إطار سيناريو التسعير لتغطية التكاليف، رغم أن بعض الشركات الأقل من حيث هامش الربح قد تعاني (خاصة صناعات النسيج والمواد الغذائية والصلب).

وتعتمد تدابير التخفيف المرجحة على الصناعة واحتياجاتها، بيد أنه ينبغي التركيز على التدابير الرامية إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية ، وخفض تكاليف الإنتاج – كما يجب تجنب التحويلات النقدية الإضافية.

وقد أعلنت الحكومة المصرية في مايو ٢٠٠٨ زيادة أسعار العديد من منتجات البترول والغاز. فارتفعت تكلفة الغاز من ١,٧١ دولار/وحدة حرارية بريطانية إلى ٣ دولار/وحدة حرارية بريطانية[١] (بزيادة

[١] قرار رئيس الوزراء رقم ١٧٩٥، يونيو ٢٠٠٨.

قدرها ٧٥ %). وقد خلص تقييم أثر زيادة السعر على أحد منتجي الصلب[1] إلى أن التأثير على الربحية لم يكن كبيرا – رغم الاستخدام الكثيف للطاقة في التصنيع ، لأن الطاقة تمثل نسبة منخفضة من التكاليف الإجمالية لإنتاج الصلب، خاصة عند مقارنتها بالمواد الخام (وفي الوقت ذاته، تظل أسعار الصلب مرتفعة). وقد أوضح تقييم مماثل فى قطاع الاسمنت[2] أن الزيادة في أسعار الغاز تؤدي إلى زيادة تصل في المتوسط إلى حوالى ٢٠% من التكاليف النقدية للطن الواحد، ومع ذلك، ينبغي حماية ربحية الشركات.

- **التأثير على مستخدمي الكيروسين**

يستخدم الكيروسين في الغالب كوقود بواسطة القطاعات الفقيرة في المجتمع لأغراض الطهي والتدفئة والإنارة. ومع ذلك، فإن تطبيق الدعم على الكيروسين، من أجل حماية الأسر الأكثر فقرا (أحد المبررات الرئيسية في مصر) يتسبب فى وجود عدد من العواقب غير المقصودة:

- يمكن أن يستخدم الكيروسين لغش كل من وقود الديزل والبنزين (حيث يمكن خلط ما يصل الى ٥% من حجم البنزين و٢٠% من حجم وقود الديزل دون أن يلحظ المستهلك ذلك). ويمكن أن يؤدي الدعم إلى ازدياد الغش، وانخفاض إيرادات الحكومة من الضرائب المفروضة على المنتجات النفطية.
- يعتبر البنزين المغشوش بالكيروسين وقوداً أكثر تلويثاً، حيث يتولد عن استخدامه نسبة مرتفعة من الابتعاثات، وأداء سيء للسيارة.

ومن شأن خفض الدعم على الكيروسين أن يؤثر على الأسر الأكثر فقرا لأنها تميل إلى إنفاق نسبة أعلى من الدخل على الوقود (يبلغ الاستهلاك المنزلى من الكيروسين حوالى ثلثى الطلب المحلى عليه). غير أن ذلك يشير إلى أن المساعدة المستهدفة من الأفضل أن توجه لحماية دخل الفئات الأكثر فقراً في المجتمع، وليس لدعم الكيروسين بوجه عام. لكن المتوقع –رغم ذلك– أن تنخفض أهمية الكيروسين كوقود في مصر مع مرور الوقت. وينتظر أن يرتفع الطلب على الكيروسين بمعدل ١,٥% على مدى السنوات العشرين المقبلة، لكن المتوقع كذلك انخفاض الطلب على المنتجات النفطية من ٤,٥% عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ إلى ٣,٣% عام ٢٠٢٨/٢٠٢٩.

- **التأثير على مستخدمي الغاز النفطى المسال (البوتاجاز)**

فى تقييم[3] للمقومات الاقتصادية والمالية لتحويل الاستخدام المنزلى من الغاز النفطى المسال الى الغاز الطبيعي وجد أن "تحويل الاستخدام المنزلى – بما فى ذلك ذوى الدخل المنخفض – إلى الغاز الطبيعي "ممكن اقتصاديا". والوفورات المتحصلة من تجنب الدعم للبوتاجاز تكفى لتمويل معظم تكاليف تحويل الاستخدام إلى الغاز الطبيعي. والحصة المتبقية يمكن أن يتحملها السكان من خلال الوفر الناشئ عن التحويل".

وقد أشارت الدراسة إلى أن خطط الحكومة لربط ما يقرب من ستة ملايين من السكان في منطقة الدلتا وصعيد مصر بشبكة الغاز الطبيعى على مدى السنوات الثلاث القادمة (بتكلفة قدرت عام ٢٠٠٦ بنحو ١٥مليار جنيه مصري) تفرض عبئا كبيرا على قطاع البترول، خاصة في ضوء الدعم المطبق على الغاز الطبيعي والبوتاجاز.

[1] المصدر: حديد عز، بلتون، ٨ مايو ٢٠٠٨.

[2] المصدر: قطاع الإسمنت، بلتون، ١٢ مايو ٢٠٠٨.

[3] توصيل الغاز الطبيعي للأسر : التحليل الاقتصادي والمالي، الشراكة العالمية للمعونة، والبنك الدولي،ورقة العمل رقم ٧، أبريل ٢٠٠٦.

وافترضت الدراسة أن الأسعار الاقتصادية للغاز الطبيعي والبوتاجاز لن تتحقق على المدى القصير والمتوسط، بالنظر إلى الاعتبارات الاجتماعية (حيث يعتبر البوتاجاز وقودا حيويا للقطاعات منخفضة الدخل)، مما يتطلب أن تستخدم الحكومة ما يتم توفيره من تخفيض الدعم على البوتاجاز لتمويل توصيل الغاز الطبيعي.

وتخلص الدراسة إلى أنه على الرغم من غياب أحمال التدفئة في مصر، وارتفاع تكلفة توسيع شبكة توزيع الغاز الطبيعي، فإن هنالك قدرة اقتصادية لتمويل تطوير الشبكة، وربط القطاع المنزلي الذي يستخدم حاليا ١,٢٥ مليون أو أكثر من اسطوانات البوتاجاز ذات ١٢,٥ كجم شهرياً. ويتأسس ذلك على متوسط سعر البوتاجاز في الأسواق بالنسبة لمصر بحوالى ٤٤٠ دولاراً للطن الواحد، بالإضافة إلى هامش ربح ١٥% لتغطية تكاليف النقل الداخلي والشحن والتوزيع.

وتشير الدراسة إلى أنه حتى الحجم المنخفض من القطاع المنزلي (الذى يفترض ضمنيا أن يشمل الأسر الأكثر فقراً) يمكن أن يؤدى إلي وفورات سنوية (بكل من الأسعار الاقتصادية والمدعمة) نتيجة التحول إلى الغاز الطبيعي، إلا أنها ليست كافية لتمويل شبكات توزيع جديدة. يضاف إلى ذلك أن هذا الحجم المنخفض من القطاع المنزلي غير قادر على تمويل ١٥٠٠ جنيه تكلفة التوصيل بالشبكة، حتى في ظل توزيع هذه التكاليف على فترة زمنية طويلة.

ورغم أن القطاع المنزلي يحقق مكاسب من التحول إلى الغاز الطبيعي، وعليه بالتالي أن يساهم في تمويل شبكات الغاز الطبيعي، إلا أن الحكومة تجني مكاسب أكبر من توفير دعم الغاز البترولي المسال.

- **التأثير على القطاع المنزلي**

يتطلب تقييم أثر انخفاض الدعم على السكان بالقطاع المنزلي تحليل أنماط الدخل والإنفاق على مستويات مختلفة من دخل الأسرة. وبهذه الطريقة، يمكن تحديد التأثير المباشر لتخفيض الدعم (أو ارتفاع أسعار الطاقة) على القطاعات الأكثر فقرا في المجتمع، والعبء النسبي الذي تتحمله مجموعات الدخل المختلفة. ويقتضى هذا التحليل توفير بيانات عن الأسر ذات المستويات المختلفة من الدخل، وبيانات عن إنفاقها على منتجات الطاقة المختلفة. ورغم أن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء قام بجمع هذه البيانات – كجزء من مسح الدخل والإنفاق في جميع أنحاء مصر – فإن البيانات لم تكن متاحة، وبالتالي لم يكن ممكناً إجراء التحليل.

بَيْدَ أنه يمكن الحصول على مؤشر الأثر المباشر للأسعار الأعلى للطاقة على النفقات المعيشية للأسرة من خلال دراسة مؤشر السعر للمستهلك Consumer Price Index (CPI). ويتأسس مؤشر السعر للمستهلك على دراسات استقصائية تفصيلية عن الإنفاق، مع بنود مدرجة في المؤشر على أساس أهميتها النسبية. وهنالك عدد من المؤشرات المختلفة التي جمعت لمناطق مختلفة من مصر، ويتم تجميعها لإنشاء فهرس شامل للدولة ككل. وقد استخدم مؤشر السعر للمستهلك في الحَضَر لإجراء هذا التحليل، الذي يتلخص في الجدول رقم (١٩).

جدول رقم (١٩)

تكوين مؤشر السعر للمستهلك في الحَضَر

| المجموعات الرئيسية | النسبة |
|---|---|
| الغذاء والمشروبات غير الكحولية | ٣٨,٩ |
| التبغ | ٢,٨ |
| الملابس | ١٠,٤ |
| الاسكان والمياه والكهرباء والغاز وغيرها | ١١,٧ |
| الأدوات المنزلية والمفروشات والصيانة الروتينية للمنازل | ٤,٩ |
| الصحة | ٤,٦ |
| النقل | ٥,٦ |
| الاتصالات | ٢,٠ |
| الثقافة والترفيه | ٥,٩ |
| التعليم | ٥,٧ |
| الفنادق والمقاهي والمطاعم | ٢,٥ |
| خدمات وسلع متنوعة | ٥,٠ |

تم حساب النسبة عن طريق مسح الاستهلاك والنفقات لعامي ١٩٩٩/٢٠٠٠

المصدر: البنك المركزي المصري

ويوضح الجدول رقم (١٩) "الإسكان والمياه والكهرباء والغاز وغيرها" كعنصر مهم فى النفقات يمثل ١٠,٤% من إجمالي الإنفاق. وليس من المتاح الحصول على البيان التفصيلي لهذا البند، على أساس استقصاء الانفاق عام ١٩٩٩/٢٠٠٠، رغم أنه وُجد فى دراسة استقصائية سابقة (١٩٨١/١٩٨٢) أن " الوقود والإنارة" لا يمثلان سوى ٣,٤% من الإنفاق؛ وهو مستوى إذ كان قد تم استبقاؤه قد يوحي بأن مضاعفة تكلفة هذين البندين لن يكون لها سوى تأثير مباشر صغير نسبياً على الاحتياجات المنزلية من النفقات الإجمالية.

ومع ذلك، يستبعد هذا التحليل التأثير غير المباشر للتغيرات في أسعار الطاقة على متطلبات الإنفاق، التي يمكن أن تكون أكثر أهمية. فقد تؤدى الأسعار الأعلى للبترول – على سبيل المثال – الى ارتفاع تكاليف النقل، وربما تأخذ طريقها كذلك إلى ارتفاع تكاليف المواد الغذائية. وتخرج هذه التأثيرات عن نطاق هذا البحث، لكنها تحتاج أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل صانعي السياسات لاتخاذ تدابير بديلة للتخفيف من أثر تخفيض الدعم على الطاقة.

### ٩. مرونة الاستهلاك

أوضحت الدراسات الأخيرة التي قام بها المركز المصري للدراسات الاقتصادية[1] Egyptian Center for Economic Studies (ECES) أن مرونة سعر الطلب[2] على النفط في مصر هى ٠,٠٢ بينما تبلغ ٠,٢٦ للغاز. لذلك لا يعتبر سعر النفط مرناً على الإطلاق ، في حين يعتبر سعر الغاز الطبيعي مرناً فى المقابل. ونظراً لأهمية النفط كأحد المدخلات الضرورية في معظم الصناعات المصرية، من الصعب جداً إيجاد بديل له. ويعني ذلك أن الزيادة الكبيرة في أسعار النفط

[1] المصدر : "قى الاستخدام الفعال لموارد مصر من الطاقة: النفط والغاز". ورقة العمل رقم ١١٧، طارق سليم، ديسمبر ٢٠٠٦.

[2] مرونة الطلب: التغير النسبى فى الطلب (أى الكمية المطلوبة) نتيجة التغير فى السعر (علاقة عكسية).

ليس من المحتمل أن تؤدي إلى الحد من الاستهلاك. وحتى بالنسبة للغاز، فإن زيادة قدرها ٢٠% في الأسعار لن تؤدي إلى الحد من استهلاكه سوى بنسبة ٥% فقط.

كذلك وجدت الدراسة أن مرونة الدخل* للنفط هي ٠,٤٣ في حين تبلغ مرونة الدخل* للغاز ١,٤٠. وهذا يصنف النفط كسلعة ضرورية، في حين يصنف الغاز الطبيعي كسلعة عادية. كما يعني أن الارتفاع في الدخل يزيد من الطلب على الغاز بدرجة أكبر من الطلب على النفط. وبالاستناد الى هذه التقديرات عن المرونة، تم تقدير الخسائر الاجتماعية عام ٢٠٠٥ (أي العبء الاقتصادي الإضافي) لكل أسرة مصرية من رفع الدعم عن النفط بحوالى ١١٠ جنيهات شهرياً للأسرة الواحدة – وهى تعد نسبة كبيرة من متوسط دخل المواطن العادي.

وأشارت التقديرات – بالإضافة إلى ذلك إلى أن رفع الدعم يؤدي إلى زيادة من ٥ إلى ٧ نقاط مئوية من الضغط التضخمى على الاقتصاد المصري (من خلال الآثار المضاعفة لارتفاع أسعار السلع الأساسية نظرا لارتفاع تكاليف المدخلات وارتفاع تكاليف النقل عبر سلسلة التوريد).

وقد دفعت هذه النتائج واضعي التقرير إلى استنتاج أن الدعم يجب رفعه تدريجياً، وإلى وجوب رفع دعم أسعار المنتجات النفطية بحلول عام ٢٠١٠، مع وقف جميع أشكال الدعم للطاقة بحلول عام ٢٠١٧.

### ١٠. أثر التغيرات المستقبلية على الدعم

يمكن إيجاز المعطيات الرئيسية في هذا التحليل من حيث الأثر المحتمل للتغيرات المستقبلية في الدعم،على النحو التالي:

- عدم وجود بيانات مفصلة عن تكاليف الإنتاج (مالياً والاقتصادياً) يعني أن الأسعار المستهدفة للطاقة (أي الأسعار التي تعكس التكاليف الاقتصادية) لا يمكن تحديدها بأى درجة يقين ممكنة؛ ولذا يصعب تحديد درجة التغيير المطلوب.
- تشير التجربة الدولية إلى أن الدعوم – بصفة عامة – سيئة التوجيه والاستهداف، وبأنه يوجد قدر كبير من "تسرب الدعم" إلى الشرائح الأكثر ثراء في المجتمع.
- وجود منظومة قائمة للضمان الاجتماعى يسمح بتنفيذ تدابير التخفيف بسرعة وبشكل أكثر فعالية من حيث التكلفة. وقد تبين أن مثل هذه المنظومات أكثر فعالية فى الحفاظ على الدخل الحقيقي للقطاعات الأكثر فقرا في المجتمع.
- يوجد إجماع على ضرورة الانتقال التدريجي إلى الأسعار الاقتصادية – على أن يتم هذا الانتقال فى مدى من السنوات بطريقة يمكن التنبؤ بها وتحديدها.

ولقد أفادت الصناعات المصرية كثيفة الاستخدام للطاقة كثيرا من الدعم فى الماضي، ورفع الدعم عنها لن يمثل تحدياً خطيراً لها.

- هنالك طرق أكثر فعالية لحماية الدخل الحقيقى للقطاعات الأكثر فقرا في المجتمع بديلاً عن دعم الكيروسين.
- من المتوقع أن تكون الصناعات الأخرى قادرة على التعامل مع رفع الدعم عن الطاقة، ورغم أن بعض القطاعات من المحتمل أن تعانى أكثر من غيرها خلال فترة التكيف مع رفع الدعم – نظرا لطبيعة مرونة الطلب على الطاقة – فإن رفع الدعم ليس من المحتمل أن يؤثر بشكل كبير على مستوى الطلب.

* مرونة الدخل: التغير النسبى فى الطلب (أى الكمية المطلوبة) نتيجة التغير فى الدخل (علاقة طردية).

**١١. تخفيف آثار إلغاء الدعم**

من المنتظر أن يكون الأثر الواقع على أسعار الطاقة المحلية نتيجة التوجه نحو الأسعار الاقتصادية (بافتراض تحديدها كمكافئ لأسعار معادلة الواردات) كبيرًا، خاصة في ظل البيئة الراهنة العالمية لسجل أسعار البترول المرتفعة.

ويرتئى التحليل السابق أنه بعيداً عن القطاع المنزلى يوجد مستخدمون آخرون للطاقة سيتمكنون بشكل عام من التكيف مع التغيرات فى سعر الطاقة (مما يتوقف على ضرورة تنفيذ المزيد من الأعمال فيما يتعلق بالآثار الناجمة عن حدوث التغيرات، وهى الآثار التى تتجشمها مؤسسات تجارية وصناعية أصغر). وفيما يتصل بأولئك الذين يستخدمون الطاقة، فإن التخفيف يحدث بموجب قرار يتخذ لتوزيع تطبيق هذه التغيرات على عدد من السنوات، مما يتيح لهم الوقت للتكيف مع التغيرات، وتعديل قراراتهم وفقًا لها.

وفيما يلى استعراض للتدابير الممكنة للتخفيف عن كاهل المواطنين الذين يتعرضون للبؤس من جراء رفع الدعم، خاصة فى القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع، الذين من المتوقع أن تكون آثار التغيير عليهم جائرة (فيما يتعلق بالنسبة من الدخل التي ستنفق على الطاقة). ويتأسس ذلك – إذا كان عملياً ويمكن تحمل تكلفته – على الجزم بأن الحكومة ستريد على الخصوص أن تخفف أثر التغييرات المترتبة على القطاعات الأشد فقراً فى المجتمع.

فالأرجح أن التأثير السلبي على القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع، الناجم عن تزايد أسعار الوقود، هو السبب وراء عدم اتخاذ أى اجراءات لتقليل الدعم. ويتخذ ذلك كحجة قوية تنتشر عاطفيًا بين المناهضين لتغيير نظم الدعم. ولذا فإنه من المهم أن ترتبط أى اتجاهات لتقليل الدعم بتدابير للتخفيف من الآثار السلبية الواقعة على الفقراء في المجتمع.

وهنالك كذلك خسارة أساسية لذوي الدخل المرتفع المرتبطين بدعم المنتجات البترولية، حيث سيسفر رفع الدعم عن تحملهم الأعباء الحقيقية من الدخل الناجمة عن رفع الدعم أو خفضه. ومع ذلك، فإن القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع هى التى تعانى بالاكثر، خاصة أن أعباء الطاقة تشكل نسبة كبيرة من نفقاتها.

وبشكل عام، يثور الجدل بأنه يتعين على الحكومات أن تضع حزمة من التدابير للتعامل مع آثار ارتفاع أسعار للبترول. خاصة وأنه – مع انخفاض المرونة السعرية للطلب فى المدى المنظور– من غير المحتمل أن يكون هناك انخفاض كبير في الطلب نتيجة لارتفاع الأسعار، حتى لو ارتفعت هذه الأسعار إلى المستويات الدولية. وبالتالي فإن الأسر ستعاني بالكامل من آثار ارتفاع الأسعار. وفي المقابل.. فإن الحكومة ستفيد بهذا الأمر، حيث يؤدى انخفاض الدعم –في الواقع– إلى زيادة في الإيرادات، ويمكن الإفادة بالوفورات من الإيرادات الناتجة عن انخفاض الدعم في زيادة النفقات في مجالات أخرى (كالصحة والتعليم وهياكل البنية الأساسية)، أو فى تمويل المخصصات المتزايدة لشبكة الضمان الاجتماعى.

ويوجد بالفعل في مصر نظام لشبكات الضمان الاجتماعى، الذي يستفاد منه لحماية الدخول الحقيقية للأسر الفقيرة. ورغم ذلك.. فإن التحدي القائم أمام الحكومة هو وضع منهجية دقيقة لتحديد القطاعات الأشد فقراً فى المجتمع، وتحديد الطرق الفعالة والمؤثرة لتوجيه الدعم لهذه القطاعات.

- **البرامج القائمة لشبكة الضمان الاجتماعي**

توجد ثلاثة برامج رئيسية لشبكة الضمان الاجتماعى* التي يمكن نشرها لتخفيف الآثار الواقعة

* تصدر: جمهورية مصر العربية: الحد من الفقر في مصر: التشخيص والاستراتيجية– المجلد ١: التقرير الرئيسي، والبنك الدولي– يونيو ٢٠٠٢.

على القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع نتيجة إلغاء دعوم الطاقة، وهى:

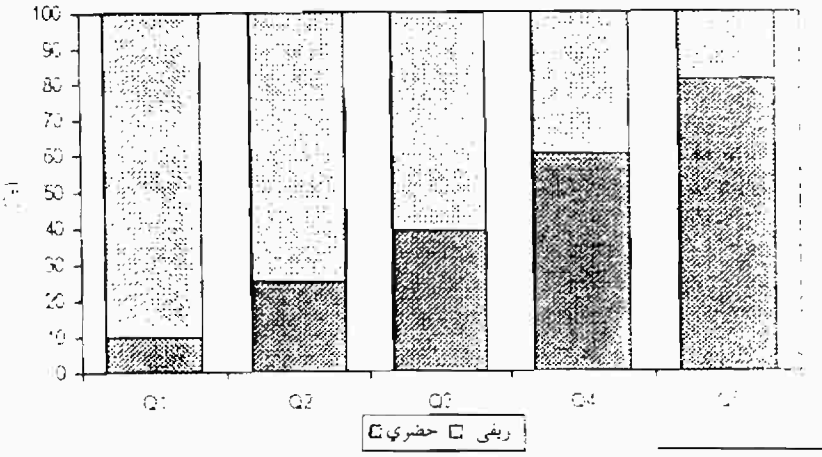
- برنامج دعم الغذاء للمستهلك، ويُنفذ بشكل أساسي من خلال توفير الخبز البلدي نظير ما يقرب من ثلث تكلفة المنتج، وهنالك أوجه دعم أخرى على السكر وزيت الطهى، لكنها مقيَّدة، ويتم توزيعها على البطاقات التموينية التي ترتبط بالدخل. وقد قُدرت التكلفة بحوالى ١,٥% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٩٩.
- التحويلات النقدية من وزارة الشئون الاجتماعية، التى تعاني أصلاً من انخفاض التمويل، وانخفاض التحويلات لكل أسرة. وتصرف المبالغ للأسر الفقيرة التي ليس لها مكان في سوق العمل، نظرًا لكبر السن مثلاً أو الإعاقة، أو للأسر التى تعيلها امرأة ذات فرص عمل محدودة.
- الصندوق الاجتماعي للتنمية، ويهدف إلى إيجاد فرص عمل للمجموعات المعرضة للخطر، وتعزيز فرص العمل المربح، وزيادة حصول هذه المجموعات على الخدمات الأساسية، وتطوير إنتاجيتها.

ويعتبر برنامج دعم الخبز هو أكبر برامج شبكة الضمان الاجتماعى وأكثرها فاعلية. وقد قُدر أن هذه العملية قد انتشلت ٧٣٠,٠٠٠ فرد من الفقر. ورغم ذلك فإن هذه العملية غير فعالة نسبيًا كنظام موجَّه للفقر، حيث يُتاح الخبز المدعَم لكل السكان. أما تحويلات الضمان الاجتماعي فتعد أكثر فعالية في الحد من الفقر، لكنها ضئيلة التمويل. ويرى البنك الدولي أن زيادة المبالغ الموجهه لكل أسرة، والتأمين المتزايد قد يكونا أكثر طريقة فعالة لتعزيز شبكة الضمان الاجتماعى على المدى القصير. كذلك يرى البنك الدولي أن الاستهداف أو التوجه المستند إلى خصائص الفقراء يمكن أن يكون فعالاً جدًا؛ على سبيل المثال.. الإفادة بالخبرة التعليمية لدي رب الأسرة، وتوصيلات المياه، والصرف الصحي، وما إذا كان هو أو هي ذات عمل دائم أم لا. كذلك يؤكد البنك الدولي على وجوب اعتبار فعالية الطرق البديلة الخاصة بتوجيه الدعم، حيث ينبغي في الواقع تحديد تكلفة كل فرد انتشل من الفقر.

- **توجيه الدعم واستهدافه**

تميل القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع في مصر إلى التوطن فى المناطق الريفية. ويعرض الشكل رقم (١٥) توزيع الأُسَر بين المناطق الريفية والحضرية وفق شرائح الثروة الخمس.

شكل رقم (١٥)
توزيع الأسر بين المناطق الريفية والحضرية حسب الشرائح الخمس للثروة




* المصدر: الشكل ٣-١ في تقرير التنمية البشرية في مصر، ٢٠٠٥.

ويتضح من الشكل أن ما يقرب من ٩٠% من الأسر الواقعة في أقل شرائح الثروة يعيشون في المناطق الريفية، رغم أن ١٩% فقط من الشريحة الأعلى للثروة تعتبر ريفية. ونظريًا يسهل نسبيًا السير في اتجاه الدعم، لكن من المعروف جيداً أن هذا التمايز سيظل يتسبب فى تسرب الدعم للأسر ذات الدخل الأعلى.

- **تحديد تأثيرات التدابير المقترحة**

يمكن استشراف تأثيرات خفض الدعم للفقراء في مجالين :

- الأثر المباشر للأسعار الأكثر ارتفاعًا لمنتجات البترول التي يستهلكها القطاع المنزلي مباشرة. ويمكن التخطيط لذلك إذا عُرف توزيع النفقات العائلية على المنتجات البترولية البديلة في مختلف الأسر عند مستويات الدخل المختلفة.
- الأثر غير المباشرالناشئ عن ارتفاع أسعار خدمات وسلع أخرى يستهلكها القطاع المنزلي إلى الحد الذى تؤثر فيه الأسعار الأكثر ارتفاعًا للمنتجات البترولية على مستهلكي هذه السلع والخدمات. ويتطلب تحليل هذا الأثر – الذي يخرج عن نطاق بحثنا هذا – معلومات حول هيكل الاقتصاد، واستهلاك مختلف القطاعات للمنتجات البترولية (مصفوفة المدخلات والمخرجات)، كما يتطلب كذلك الاستهلاك العائلى لمخرجات كافة قطاعات الإنتاج بالمجتمع.

ورغم ما تجريه الحكومة من إحصائيات سكانية ودراسات استقصائية دورية حول الدخل والمصروفات، فإن غالبية هذه البيانات غير منشورة، وغير متاحة للعامة، و"سرى للغاية" فى معظم الأحيان. ونتيجة لذلك، لا تُعرف الحصة المصروفة من الدخل على الطاقة لدى مجموعات من الدخول المختلفة، وبالتالي، فإنه من غير الممكن تحديد أثر التغير على رفاهية الأسر فى مختلف مستويات الدخل.

- **مقاربات واتجاهات نحو تخفيف التأثيرات الناجمة عن إلغاء الدعم**

هنالك عدد من الطرق البديلة لتخفيف الآثار الناجمة عن ارتفاع أسعار الطاقة، التى تُثقل فى الأساس كاهل القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع، وتتضمن هذه الطرق مايلى:

- الإبقاء على دعم الكيروسين، حيث أنه يُستهلك أساسًا من قبل القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع ويؤدي ذلك إلى تفاوت أسعار المنتجات البترولية، مما يمكن معه فرض ضرائب بمعدلات متدنية على المنتجات التى تشكل أهمية أكبر للفقراء.
- الإفادة بوفورات الموازنة لتمويل تطبيق أو توسيع نطاق برنامج التحويل النقدي أو العيني.
- الإفادة بالوفورات لتمويل الزيادة في صور أخرى للنفقات الاجتماعية. وتتوقف فعالية ذلك (كالإنفاق على الصحة أو التعليم) على حصول الفقراء على هذه الخدمات بالشكل المقصود للإنفاق (مثال: نشر الخدمات في المناطق الريفية).
- الإفادة بالوفورات لتمويل أشكال أخرى من الإنفاق، كمرافق النقل، التى من الأرجح أن يستخدمها الفقراء، أو برامج توصيل الكهرباء للمناطق الريفية (لتحسين وصول الفقراء إلى الطاقة النظيفة).

ومن الصعب مبدئياً تحديد أى من هذه التدابير الممكنة للتخفيف سيكون له الأثر الأكبر فيما يتعلق بتخفيف أثر الاسعار الأكثر ارتفاعاً على القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع، مما قد يتطلب معلومات

تفصيلية عن توزيع نفقات هذه القطاعات ، وتحديد أفقر المناطق في الدولة. أما فيما يتعلق بكهربة الريف، ينبغي تحديد المناطق التي لم تصلها بعد شبكة الكهرباء.

ويقترح البنك الدولي من تجربة "غانا"* أن تطبيق برنامج موجه يعد أكثر فاعلية من دعم الكيروسين، فيما يتعلق بالحد من آثار الأسعار الأعلى للمنتجات البترولية على دخل الأسر الفقيرة، حيث تنشأ عن البرنامج الموجه عائدات أكبر؛ بينما هنالك مستويات عالية من التسرب ترتبط بدعوم الكيروسين. يضاف إلى ذلك الفائدة التى تتعلق بتجنب تكلفة الكفاءة التى ترتبط ببرنامج الدعم. ويشير الوقت المستغرق لوضع البرامج الموجهة وتنفيذها إلى أفضلية الاتجاه المعتمد على زيادة الأسعار بشكل مرحلي، خاصة فيما يتعلق بالكيروسين حيث يستخدمه الفقراء على نطاق واسع.

**١٢. برنامج مقترح لضبط أسعار الطاقة**

أجريت في السنوات الأخيرة دراسات عدة بشأن تكلفة الطاقة وتسعيرها في مصر، بما فى ذلك أحدث الدراسات التى تمت فى منتصف عام ٢٠٠٩ تحت رعاية البنك الدولي بالتعاون مع وزارة المالية المصرية والتى لم يمكننا الوصول إليها لما وصمت به من "سرى للغاية" .. بحيث يتعذر على أى مستوى الإطلاع عليها.

وعلى وجه العموم فإن صناع السياسات على وعي تام بالدور المحورى لتسعير الوقود لدى تأسيس قطاع كفء وفعال للطاقة. وهنالك إدراك بأن الافتقار ليس إلى الخبرات الفنية المحلية عند وضع الأسعار .. ولكن إلى الإطار التسعيري المتكامل، الذي يغطي كافة عناصر قطاع الطاقة.

كما تم توضيحه عديداً من المرات، فإن وجود الدعم قد أضر بالسوق، ليس فقط فيما يتعلق بتحديد المستوى الإجمالي للطلب، ولكن أيضًا فيما يتعلق بتوزيع الطلب بين المصادر المتنافسة للطاقة. يضاف إلى ذلك أن ارتفاع أسعار النفط لمستويات قياسية عام ٢٠٠٨، قد أبرز حقيقة أنه يصعب بشدة على الموازنة العامة للدولة أن تمول الآثار الناجمة عن تكلفة الدعم على أى نطاق زمني .. فقد قدّرت الحكومة تكلفة الدعم الموجه للبترول بأنها قد ترتفع لتصل إلى ٩٥ مليار جنيه عند بلوغ أسعار النفط ١٣٣ دولار أمريكي للبرميل.

على أنه من الممكن تبرير الدعم – خاصة إذا تم اعتبار ما ينتج عنه من مكاسب تتعلق بالرفاهة الاجتماعية والتحسين البيئي، بحيث تتجاوز المكاسب صافي التكلفة الاقتصادية – لكن ذلك يبقى هو القرار الذي يتعين أن يتخذه صناع السياسات.

وحيث يبقى المستهدف هو وضع هياكل تسعيرية جديدة لكل من الغاز الطبيعى والمنتجات البترولية والكهرباء في إطار تسعيري شامل فإن التوصيات الممكنة فى هذا الصدد تكون – لاشك – مطلوبة.

في عام ٢٠٠٧ طرحت الحكومة بعض التوجهات فيما يتعلق بإبداع إطار تسعيري شامل لمنتجات الطاقة، معلنة عن بدء سياسة جديدة للتسعير بهدف الخفض التدريجي – على مدار ثلاث سنوات– لدعم الكهرباء والغاز فى الصناعات كثيفة الاستهلاك

* المصدر: غانا: تقييم التكاليف المالية والاجتماعية للزيادة في أسعار الوقود المحلي، D Coady و D Newhouse ، الفصل ١١ من "الفقر وتحليل الأثر الاجتماعي للاصلاحات: دروس وأمثلة التنفيذ– سلسلة من دراسات الحالة توضح الفقر وتحليل الأثر الاجتماعي في مجالات: الزراعة، والطاقة، والمرافق، والقطاعات الاجتماعية، والضرائب، والتخطيط للاقتصاد الكلي" البنك الدولي، يوليو ٢٠٠٦.

للطاقة[1]. وقد أثرت هذه السياسة الجديدة بالفعل على ٤٠ شركة في القطاع الصناعى (الشركات الأربعون الأكثر استهلاكاً للطاقة، والأكثر استنزافاً لحوالي ٧٠% من دعم الطاقة الموجه إلى الصناعة)، وهى تطبق كذلك على الواردين الجدد للقطاع.

وقد تزايدت سرعة تنفيذ هذه السياسة الجديدة في مايو ٢٠٠٨، عندما أعلنت الحكومة - فى سعيها لخفض مستوى الدعم - عن زيادة عاجلة في أسعار الغاز لتصل إلى ٣,٠٠ دولار أمريكي/ مليون وحدة حرارية بريطانية.

وحيث يدعم صندوق النقد الدولي إحداث التغييرات.. رأى في استعراضه الأخير للاقتصاد المصري[2] أن قدرة الدولة على مقاومة الأزمة الاقتصادية الدولية كانت أفضل من أى اقتصاديات أخرى، وأرجع ذلك إلى إنجازات البرنامج الإصلاحي الذى أدارته الحكومة. ويرى صندوق النقد أنه يجب الإبقاء على القوة المحركة للإصلاح، بالتركيز على الإصلاحات التي أعادت هيكلة المالية العامة بغرض دعم التمكين المالي، ودعم استثمارات القطاع الخاص عبر طرق من ضمنها الاستمرار في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر؛ وعلى سبيل المثال:

- اصلاحات الدعم: عبر طرق من ضمنها استهداف توجيه الدعم على نحو أفضل، واستدخال آليات ضبط أوتوماتية للأسعار الخاضعة للإدارة المحلية.
- تعزيز البرامج الاجتماعية: التي تعتمد الدفع النقدي، لتوفير حماية أكبر للفئات الأكثر ضعفاً، على الأخص فى سياق إصلاح الدعم".

- **هيكلية السياسات: إطار العمل**

قد يمكن تبرير الاختلافات عن الأسعار الاقتصادية على أساس إحراز بعض المستهدفات الأخرى للحكومة (مثل تشجيع التنمية الصناعية أو زيادة الرفاهة الاجتماعية)؛ لكن أساس تنمية برنامج لأسعار الطاقة (على النحو الوارد فيما يلى بعد) هو أن دعم الطاقة ليس الوسيلة التي يتعين من خلالها تحقيق هذه الأهداف، حيث يمكن تحقيقها باستخدام أدوات سياساتية أخرى.

إن برنامجاً لأسعار الطاقة لابد وأن يُستحث بعدد من الافتراضات الرئيسية:

- تهدف الحكومة إلى إبداع سوق تنافسية فعالة الأداء.. بهدف زيادة الكفاءة الاقتصادية، وتحسين جودة خدمات الطاقة.
- تهدف الحكومة إلى تعزيز الاستدامة في إنتاج الطاقة ونقلها واستخدامها.
- إصلاحات أسعار الطاقة تتناسب وتتلاءم مع الجهود الأوسع للحكومة لإصلاح الاقتصاد المصري.
- تحويل قطاع الطاقة إلى قطاع ذى ربحية ملائمة، وجذب الاستثمار المحلي والأجنبي، يعد كذلك هدفًا سياساتياً رئيسيًا.
- تهدف الحكومة إلى إحراز مستهدفات الارتقاء بكفاءة استخدام الطاقة، وتقليل ابتعاثات غازات الدفيئة.
- تهدف الحكومة إلى تخفيف أثر الأسعار الأعلى للطاقة على القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع.

- **مدخل مقترح للتسعير**

باعتبار الأهداف الحكومية المقررة، والإطار السياساتى المذكور أعلاه، فإن مزيجاً من بنى التسعير المرادفة للأشكال المختلفة من الطاقة يمكن اقتراحه على النحو التالى:

[1] المصدر: جريدة Financial Times بتاريخ ١٤ أغسطس ٢٠٠٧- "مصر والتطبيق التدريجي لدعم الطاق.

[2] المصدر: جمهورية مصر العربية- ٢٠٠٨، مشاورات المادة الرابعة. الاستنتاجات الأولية لبعثة صندوق النقد الدولي- ٦ نوفمبر ٢٠٠٨- صندوق النقد الدولي.

- المنتجات النفطية – ينبغي الارتحال بها نحو أسعار السوق على مدار فترة- قد تكون- خمسة أعوام.
- أسعار الغاز- ينبغي التحول بها نحو أسعار السوق على مدار فترة- قد تكون- خمسة أعوام (كالصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة)، مع تبني تعريفة الشريحة التصاعدية rising block tariff، ورسم التوصيل المدعَم.
- أسعار الكهرباء – ينبغي التحول بها نحو أسعار السوق على مدار فترة – قد تكون – خمسة أعوام لأغلب المستهلكين. كذلك فتعريفة الشريحة التصاعدية القائمة، ورسم التوصيل المدعَم للمستهلكين بالقطاع المنزلي يتعين استبقاؤهما كأداه لتأكيد أن القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع تستطيع الوصول للكهرباء. على أن المستوى الذى عنده تطبق تعريفة "خط البقاء" life line tariff يحتاج إلى إعادة تقييم – ففي الوقت الحالي يدفع المستهلكون بالقطاع المنزلي الذين يصل استهلاكهم إلى ٦٥٠ كيلو وات ساعة شهريًا أقل من متوسط تكلفة الإمداد، وهو مستوى يعتبر أعلى بكثير من مستوى "خط بقاء" حقيقي للاستهلاك*.

وتبنى هذا المزيج من مدخل تغيير التعريفة يستهدف إحراز عدد من الأهداف، ويشتمل على عدد من التضمينات على النحو التالي:

- تطبيق الأسعار الاقتصادية على منتجات الطاقة يرسل المؤشرات الصحيحة لتأكيد أن الخيارات الاكفأ اقتصاديًا قد تم اختيارها.
- يُتوقع أن يؤدي التحول إلى الأسعار الاقتصادية إلى خفض المستوى الاجمالي للدعم- حيث سيكون هنالك ارتحال من دعم المنتجات والخدمات إلى دعم رسوم التوصيل بالشبكات.
- تبنى تعريفة الشريحة التصاعدية يضمن استبقاء القطاعات الأشد فقرًا قادرة على دفع مقابل الطاقة، في الوقت الذى يسمح فيه لموردى الطاقة بالإيفاء بمتطلبات الإيرادات.
- دعم رسوم توصيل الغاز إلى المستهلكين بالقطاع المنزلي يوسع من الوصول إلى الغاز الطبيعي، ويقلل بالتالي من الاعتماد على الغاز النفطي المسال (البوتاجاز)، وهو أحد العناصر الرئيسية في ملف دعم الطاقة.
- توجد لاتيقنية عميقة تجاه ما إذا كانت هنالك بيئة اقتصادية وسياسية مواتية بما يكفي للسماح بهذه التغييرات أن تحدث سريعًا، رغم إمكانية اتاحة هذه الفرصة نظرًا للتذبذب الأخير في أسعار النفط عن المستويات القياسية التي كانت في السابق. على أنه من المقترح أن يتم التغيير تدريجيًا، كأن يتم على مدار فترة خمس سنوات، مما يوفر الوقت ليس فقط لإعداد شبكات الضمان الاجتماعي كما ينبغي، ولكن يتيح للحكومة أيضاً الإعلان عن السياسة، والحصول على موافقة العامة. بيد أن الأثر السلبي لهذا الاتجاه التدريجي هو أن الوفورات المنتظرة في الموازنة قد لا تتحقق بنفس السرعة المتوقعة أو المنشودة.
- رغم وجود الدعم الساري لرسوم توصيل الغاز، ستظل شريحة من القطاع المنزلي تواجه تحدياً حقيقياً إذ كان عليها أن تتحمل نسبة من تكاليف التوصيل. ولتحقيق هدف توصيل الغاز لستة ملايين عميل في القطاع المنزلي بحلول عام

* للمقارنة، تطبق تعريفة "خط البقاء" على الاستهلاك بحد أقصى ٥٠ كيلو وات ساعة شهريًا في غانا، وبحد أقصى ٣٠ كيلو وات ساعة شهريًا في الهند، وبحد أقصى ١٥ كيلو وات ساعة شهريًا في أوغندا.

٢٠١١، يتعين تنفيذ بعض الآليات الاجتماعية لدعم أولئك الذين لا يستطيعون تحمل حصتهم في تكاليف التوصيل.

- في إطار هيكلية شاملة للتسعير يبدو أن السبيل لضمان حصول القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع على الاشكال المختلفة من الطاقة، ودفع مقابلها، هو من خلال الاختيار والتصميم الحصيف لأشكال التعريفة الخاصة بالمصادر المختلفة للطاقة. فعلى سبيل المثال يمكن لنظام تعريفة الشريحة المتصاعدة أن يكون وسيلة فعالة لتأكيد أن مستوى "خط البقاء" من الاستهلاك يمكن دفع مقابله بواسطة القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع .. في نفس الوقت الذي يمكن فيه لموردى الطاقة الإيفاء بمتطلبات الإيرادات. على أنه لايمكن تطبيق مثال هذه البنى التعريفية إلا فى الأوضاع التى يمكن فيها رصد ومراقبة المستويات الإجمالية للاستهلاك، على نحو إمدادات الكهرباء وشبكة الغاز، في حين أنه لا يمكن تطبيقها – مثلا – على المنتجات البترولية.
- الانتقال التدريجي نحو الأسعار الاقتصادية يسمح باتخاذ تدابير إضافية للضمان الاجتماعى، لحماية القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع من معاناة نقصان حقيقي في دخولها. ويُعتقد بأنه ينبغي التوجه إلى مثل هذه التدابير، التى تشمل:

* تقديم النقد العيني لكافة المستهلكين أو لمجموعة مختارة منهم، بديلاً عن الدعم. ويأتي هذا التوفير النقدي إما على شكل إعانة منفصلة، أو بضمها إلى إعانة أخرى قائمة (مثل معاشات الدولة).
* تقديم الدعم الموجّه لمجموعة فرعية من السكان، إلا أن أفضل الطرق لتحديد المجموعة المستهدفة (التى قد تكون مجموعة كبار السن، أو الأطفال، أو العاطلين، أو يتم تحديدها جغرافيًا) يبقى أمراً لاتيقنياً (حيث يعتمد جزئيًا على القدرة الإدارية للحكومة).

- **البرنامج المستهدف**

رغم أنه من المسلم به عموما من جانب صانعي السياسات أن دعم الطاقة ينبغي تخفيضه .. فإن البرنامج الذي يصمم لتحقيق ذلك يتعين أن يأخذ في اعتباره وجود عدد كبير من الجهات المعنية التى لها مصالح متضاربة في كثير من الأحيان. ومن الناحية العملية – بناء على ذلك – ينبغى أن يطور هذا البرنامج بواسطة صانعي السياسات، مع الأخذ في الاعتبار وجهات نظر الجهات المعنية، وتأمين التعاون بينها ومعها. وعلى هذا النحو، فمن الممكن فقط تقديم الخطوط العريضة لمثل هذا البرنامج، ووضع المبادئ المختلفة التي عليه اتباعها على النحو التالى:

- التوافق مع أسعار الطاقة – بما في ذلك التخفيض الضمني للدعم – ينبغي أن ينظر إليه كجزء من إصلاحات اقتصادية واسعة النطاق يجري تنفيذها بواسطة الحكومة، وينبغي نشره على هذا النحو.
- أبطأت الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية – بلاشك – من وتيرة إصلاح أسعار الطاقة في الماضي.. ولذا ينبغي على الحكومة أن تعلن نواياها فيما يتعلق بأسعار الطاقة، وتتمسك بخططها فى هذا الاتجاه (التى يتعين أن تشمل التوقيت ومدى التغييرات المطلوبة). على أن نقل مسئولية التنفيذ إلى مُنظِّم مستقل، على سبيل المثال، من شأنه أن يبعد هذه العملية عن النفوذ السياسي، ويزيد من احتمالات نجاحها.
- كجزء من نهج أوسع نطاقا للإصلاح الاقتصادي، يتعين على الحكومة أن تكون على علم بالتأثيرات

التضخمية المحتملة للتغيرات في أسعار الطاقة، واستحداث طرق التخفيف من هذه التأثيرات.

- قد يكون مطلوباً أيضا إعادة هيكلة قطاع الطاقة، أو أجزاء منه، لتيسير الانتقال إلى أسعار السوق. وكمثال فإن إدخال المنافسة في تجارة التجزئة للمنتجات النفطية قد يكون مطلوباً لزيادة الكفاءة في السوق، والضغط على الأسعار تجاه الهبوط بها (الذي قد يعوض جزئياً الزيادات المرتبطة بالدعوم المُقلَّصة).
- رغم اعتباره كذلك .. حالما يتم الإعلان عنه .. ينبغي على صانعي السياسات التمسك ببرنامج إصلاح الأسعار. ومن المسلم به أنه قد تكون هنالك حاجة إلى المرونة في تنفيذه، استجابة للعوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية غير العادية .. الدولية والمحلية. ولذا يتعين أن يسمح البرنامج بتكرارات مختلفة في تنفيذه. وينبغي أن يتيح ذلك أيضا لصانعي السياسات استغلال العوامل المواتية – على سبيل المثال، يوفر الانخفاض في أسعار النفط الدولية المرونة في خفض تكلفة الدعم بالنسبة للحكومة.
- تتضمن عملية إصلاح الأسعار عدداً من الخطوات، يجري بعضها على التوازي ، بما في ذلك:
  - تحديد السعر المستهدف (الاقتصادي).
  - تحديد الفترة التي يجب أن تتم خلالها التغيرات.
  - تحديد معدل التغيرات في الأسعار.
  - تطوير برنامج دعاية لتوعية الجمهور بالتغيرات ومبرراتها.
  - وضع خطة للتخفيف من تأثير التغيرات على القطاعات الفقيرة في المجتمع.
  - الإعلان عن معدل التغير.
  - تنفيذ ونشر تدابير التخفيف التي تستهدف القطاعات الأشد فقراً والفقيرة في المجتمع.
  - تنفيذ برنامج لتغيرات الأسعار.
  - المراجعة الدورية، وإعادة تقييم مدى التغيير المطلوب، وضبط معدل التغير إذا لزم الأمر.
  - إحراز الأسعار الاقتصادية.

وحالما يتم الوصول إلى الأسعار الاقتصادية، ينبغي على الحكومة وضع عدد من الخيارات للتسعير اللاحق لمنتجات الطاقة. على أن العديد من هذه الخيارات يعتمد على هيكل السوق، والوقت الذي تحرز فيه الأسعار الاقتصادية. وتشمل هذه الخيارات مايلى:

- السماح للأسواق بالعمل بحرية، مما يعني ضمنا عدم التدخل من جانب الحكومة – وقد يتطلب ذلك – على الأرجح – تغييراً هيكلياً في السوق، بما في ذلك تحرير التجارة، وانفتاح تجارة الجملة والتجزئة.
- اعتماد الأسعار الخاضعة للرقابة، مع مستويات الأسعار المؤسسة على صيغة منشورة (المتعلقة بأسعار النفط الدولية – على سبيل المثال – وأسعار الشحن، وأسعار الصرف)، التى يديرها مرفق تنظيمى ورقابى في مجال الطاقة.
- الإبقاء على الأسعار الخاضعة للرقابة، مع مستويات الأسعار التي وضعتها الحكومة.

### ١٣. التوعية العامة

من المتوقع أن تكون هنالك معارضة كبيرة لمقترحات إلغاء دعم الطاقة. والتاريخ يحفل – على سبيل المثال – بحالات من الاضطرابات الاجتماعية التى ارتبطت بإلغاء دعم الطاقة: التي حدثت في اليمن

في يوليو ٢٠٠٥، والإكوادور في عام ١٩٩٨، وإندونيسيا في عام ١٩٩٨، ونيجيريا في عام ٢٠٠٠. بيْد أنه رغم وجود ردود الأفعال العنيفة هذه فهي الاستثناء وليست القاعدة، وغالبا ما لا تتم إثارتها بسبب الإصلاح وحده*، ويُعتبر مهماً بالنسبة للحكومة تجنب احتمال حدوث ردود أفعال من هذا القبيل داخل الدولة بالنظر، وعلى وجه الخصوص، إلى أهمية إصلاح الاقتصاد على نطاق أوسع، وموقف موازنة الحكومة.

ولأجل ذلك .. فإن عدداً من القضايا يتوجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع حملة توعية عامة تستهدف إعداد الرأي العام لارتفاع أسعار الطاقة، وهذه تشمل:

- تحديد الجهات المعنية، بحيث تكون الرسالة الإعلامية موجهة من عدد من المصادر المختلفة، وبالتالي تزداد فعاليتها.
- تحديد الجماعات المستهدفة، وهؤلاء يجب أن يكونوا هم الذين سيعانون أكثر من غيرهم نتيجة لإزالة الدعم (أي القطاعات الأعلى دخلاً في المجتمع، في محاولة لتحييد معارضتها لهذه التغييرات)، أو أولئك الذين سيفيدون أكثر من غيرهم من تدابير التخفيف المقترحة (أي الفقراء). كذلك يجب أن يتضمن هؤلاء أهم المستفيدين من الطاقة، كالمستخدمين النهائيين في المجالين الصناعي والتجاري، وكذلك أولئك المشاركين في الصناعة (أي الشركات المصنعة للمعدات، ومقدمي الخدمات في قطاع الطاقة، والاتحادات التجارية والصناعية).
- تعريف الرسالة، فينبغي تسليط الضوء على فوائد إزالة الدعم، كما سيكون على الحكومة أن تشدد على الوفر الناتج من إزالة الدعم الذي يستخدم في أوجه إنفاق مهمة أخرى، كالتعليم، أو وسائل النقل الحضرية.
- إعداد مواد التسويق والنشرات الإعلامية.
- تحديد الكيفية التي يتم من خلالها الإعلان عن التغييرات.
- استخدام الإعلام، أي الوسائط الإعلامية (كالتلفزيون، أو الإذاعة، أو الصحف، أو الإنترنت، أو المجلات، أو المواد المطبوعة، أو سائل الإعلام الخارجية والملصقات) وعلى أي مستوى (كأن تُبدع حملة وطنية تكملها حملات مركزة في مناطق محلية معينة).
- تخصيص الموازنة، التي تحدد توزيع الجهد بين الأنواع المختلفة من وسائل الإعلام.
- تعيين مدة الحملة، فما هي المدة التي تستغرقها الحملة، ومتى تبدأ قبل أول تغيير للأسعار.

### ١٤. استخلاصات ختامية

توجَز الاستخلاصات التي ينتهي إليها هذا الاستعراض فيما يلي:

- المستوى الحالي للدعم غير مستدام.
- فضلاً عن وضعه العجز في موازنة الحكومة تحت ضغط هائل .. يشوه الدعم أيضا صناعة القرار الاقتصادي، مما يضر بالرفاهة الشاملة للدولة.
- يتعين تنفيذ الانتقال إلى أسعار السوق للمنتجات النفطية تدريجياً.
- استخدام بنية التعريفة الشريحية المتصاعدة لمستهلكي القطاع المنزلي، ورسوم التوصيل المدعومة بالشبكة، فعّالان طالما يؤمّنان طاقة يمكن أداء مقابلها للقطاعات الأشد فقراً بالمجتمع،

* جوبتا وآخرون، الإنصاف والكفاءة في إصلاح أسعار الدعم، صندوق النقد الدولي ، ٢٠٠٠، ص ١٣-٢٤.

ويضمنان لمـــوردى الطاقـــة الوفـــاء بمتطلبـــاتهم الاستثمارية، ويعززان كفاءة الطاقة .

- يتيح التطبيق التدريجي للتغيرات الوقت ليس فقـــط لتوفير شبكة الضمان الاجتماعي للفئات الأكثر فقراً في المجتمع، ولكن أيضاً للحكومة للإعـــلان عـــن سياستها وكسب الجمهور "إلى جانبها" .. لكنه يعني كذلك أن الوفورات المنتظرة للموازنة قد لا تتحقق بالسرعة المتوقعة أو المطلوبة.
- التأثير على مستخدمي الطاقـــة (بمـــا فـــي ذلـــك الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقـــة والـــصناعات الأخرى) تتأبّى بحال على السيطرة عليها.
- يخفف التطبيق المرحلي للتغيرات من تأثيرها على معظم مستخدمي الطاقة – إذ يوفر الوقت الـــلازم لهم للتكيف، وربما لتغيير أنماط الاستهلاك. ويمكن بتعزيز شبكات الضمان الاجتماعى، عـــن طـــرق استخدام الأموال التي يتم توفيرها من خفض الدعم، أن تؤدى دوراً محورياً في تخفيف التـــأثير علـــى القطاعات الفقيرة والأشد فقراً في المجتمع.
- استخدام البرامج القائمة لشبكة الضمان الاجتماعى هو الوسيلة الأكثر فعالية للتخفيف من التأثير على القطاعات الفقيرة والأشد فقراً في المجتمع.
- من الضروري تطوير حملـــة جيـــدة الاســـتهداف لإذكاء وعى الجماهير قبل البدء في تنفيذ تغييرات الأسعار.