

الفصل الرابع

قضايا الدعم المالي للطاقة

أولاً : الأبعاد النظرية لقضية الدعم*

تدعم الحكومة استخدام الوقود الأحفوري والكهرباء؛ وهي تؤدي هذا الدعم لأسباب اجتماعية ربما يتقدمها تدنى الدخل في الطبقة المتوسطة والدنيا، وتعويض الارتفاع الحاد في أسعار النفط العالمية. لكن الحادث أن الدعم كثيراً ما لا يصل إلى مستحقيه المعنيين به، كما أنه مكلف جداً اقتصادياً، مما يستنزف الموازنات الحكومية ويشوه الأسواق الوطنية والدولية. غير أن الدعم المالي للطاقة، من ناحية أخرى، يصبح ذا نفع إذا استهدف تشجيع استخدام التكنولوجيا الأنظف والأكثر ترشيداً للاستهلاك، وتحسين نوعية الأسر الفقيرة لأشكال الطاقة المحدثة.

عن حجم المشكلة يتخلف عنه بالضرورة عدم فهم لأبعادها على نحو كافٍ، بالإضافة إلى الحاجة إلى إصلاح السياسات وتحديد أفضل الطرق لذلك.

١. دعم الطاقة وتغير المناخ

أصبحت "التنمية المستدامة" مبدأً إرشادياً للسياسة العامة، غير أن ترجمة هذا المبدأ إلى سياسات وتدابير عملية تبدو مهمة شاقة غير ميسورة، ويرجع ذلك إلى أسباب ليس أقلها العلاقات البيئية المركبة القائمة بين مصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلية من ناحية وبين أبعاد التنمية المستدامة الثلاثة: الاقتصاد، والرخاء الاجتماعي، والبيئة من ناحية أخرى؛ فالطاقة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بكل من الأبعاد الثلاثة، وهي ضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، غير أن نظم الطاقة 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 استقرار النظم

وقد اتخذت الدولة - ودول أخرى عديدة في العالم النامي - خطوات فعلية لتقييم برامجها للدعم من حيث آثارها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، كما شرعت في إصلاح سياساتها المؤثرة في أوضاع الطاقة والاقتصاد والبيئة، لكن المزيد من الجهود الوطنية والدولية لازالت مطلوبة بشدة لخفض هذا الدعم الذي مافئ يشجع على استخدام الوقود الأحفوري، ويعوق بالتالي جهود إصلاح الاقتصاد وحماية البيئة، وفي طليعتها جهود مكافحة تغير المناخ وتحقيق خيارات التنمية المستدامة .

والحق إن إصلاح الدعم المالي للطاقة - الضار في جوهره بالبيئة والاقتصاد - في حاجة إلى أداء دور محوري لدفع العالم النامي خاصة نحو اتخاذ خيار تنمية أكثر استدامة .. فالإجماع على ارتفاع استهلاك الطاقة المتولدة عن الوقود الأحفوري، وما توثيه من أضرار تؤثر سلباً على البيئة والمناخ، يدعو الآن إلى الانتباه مجدداً إلى عملية الإصلاح وضرورتها الملحة، لكن هنالك نقص في المعلومات

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

الدولية. ويمثل تحميص البحيرات والتربة مشكلة كبيرة في مناطق عديدة من العالم.

ومن المتوقع أن يستمر استخدام الطاقة في مصر - والعالم - في النمو بثبات خلال العقدين القادمين، وفي حالة غياب التدخل الجذري من جانب الحكومة - في مصر والعالم - سيظل الوقود الأحفوري هو المصدر السائد للطاقة. وقد حذر آخر تقرير لتوقعات الطاقة العالمية صادر عن الوكالة الدولية للطاقة في سيناريو مرجعي من ازدياد استهلاك الطاقة الأولية على مستوى العالم بنسبة ٥٥% بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠٣٠، دون افتراض استحداث أي سياسات حكومية جديدة. وتبلغ مساهمة الوقود الأحفوري حالياً حوالى ٨٤% في الزيادة الحادثة في استهلاك الطاقة في 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.

ويُفترض أن يساعد ذلك على تحسين فرص العمل لملايين الفقراء، ورفع مستوى معيشتهم وتحسين أوضاعهم الصحية، إلا أنه يستتبع بالضرورة تفاقم مشكلات التلوث والدفيئة العالمية على النحو الكارثي المتوقع. وتتسق توقعات السيناريو المرجعي للوكالة الدولية للطاقة مع الارتفاع طويل المدى في متوسط درجة حرارة جو الأرض الذي يتراوح بين ٥ و ٦ درجات مئوية حتى عام ٢١٠٠ - وهو أشد السيناريوهات خطورة في تقييمات الهيئة الدولية الحكومية المعنية بتغير المناخ.

٢. السياسات العامة وقطاع الطاقة

يتطلب إحراز مستهدفات الطاقة المستدامة تغييراً جذرياً في الاتجاهات الحالية لاستهلاك الطاقة، ولا

البيئية وصحة الأجيال الحالية والمستقبلية 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 في 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 في الغلاف الجوي 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 والتلوج في القطبين، وارتفاع مستوى سطح البحار والمحيطات، وإحداث تغيرات شديدة في أنماط الطقس، مما يزيد من احتمالية العواصف الاقتصادية والاجتماعية الوخيمة.

كما يتسبب حرق الوقود الأحفوري في تكون الضباب الدخاني (ضبخان) في المدن، وفي هطول الأمطار الحمضية، وقد يتسبب إنتاجه في 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

الأسعار المتداولة في سوق الطاقة التكاليف الحقيقية لإنتاج الطاقة واستهلاكها بشكل أفضل - أي تأخذ في حساباتها التبعات البيئية والاجتماعية.

فلا بد أن يأخذ انتهاج السياسة الصحيحة في حساباته 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 تتبني عليه السياسات الحكومية.

٣. الدعم المالي للطاقة

يترتب على الدعم المالي 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 التي يمكن دفع ثمنها، أو إبداع وظائف جديدة في صناعة محلية قضايا ذات أهمية للمجتمع، ولكنه قد ينطوي كذلك على تكلفة اقتصادية وبيئية عالية. وغالبًا ما يضر الدعم الذي يشجع استخدام الوقود الأحفوري 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 المالي للطاقة؟

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

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، فهناك احتياج لإحرازها من قبل الحكومات على أرض الواقع من خلال سياسات وتدابير قوية تشمل نطاقاً 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 المالي للطاقة) - خفض نمو استهلاك الوقود الأحفوري وابتعاثاته خلال الفترة حتى عام ٢٠٣٠ إلى ما يجاوز نسبة ٢٠% منه بمصر، وعلى الصعيد العالمي إلى مايقارب النصف.

المبدأ الإرشادي الواجب اتباعه إذن هو وجوب النقاط إشارات السوق بطريقة صحيحة بحيث تعكس

لاستدخال تكلفة بيئية خارجية أو ميزة اجتماعية. ومن ناحية أخرى إذا افترضت التكاليف والأسعار القاعدية (الأساسية) بحيث تأخذ في حساباتها التكلفة البيئية الخارجية والمنافع الاجتماعية فإن عجز الحكومة عن معالجة إخفاقات أسواقية تتضمن تكلفة خارجية يعتبر في ذاته دعماً. ومن الوجهة العملية فإن التقييم الكمي لمقدار تكاليف التأثيرات الخارجية هو أمر في غاية الصعوبة، ولذا تستخدم الدراسات التجريبية للدعم - في أحوال كثيرة - تعريفاً تقليدياً لا يأخذ في حسابه سوى الأسعار والتكاليف الأسواقية.

ويتخذ الدعم المالي للطاقة أشكالاً مختلفة - كما يتضح بالجدول رقم (١٢)، فبعضه قد يؤثر تأثيراً مباشراً في التكاليف أو الأسعار، كالمنح والإعفاءات الضريبية، وبعضه الآخر يؤثر في 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 المالي للطاقة على عدد من العوامل التي تشمل -بين ما تشمل- التكلفة الكلية لخطة التنمية، وتكلفة المعاملات المالية والإدارية التي تتطلبها، والكيفية التي تؤثر بها تكلفة الدعم على مختلف الفئات بالمجتمع. وتعتبر المدفوعات النقدية لكل وحدة طاقة، المقدمة للمنتجين أو المستهلكين، هي أبسط أشكال الدعم وأكثرها شفافية، لكنها قد تستوجب تكاليف محاسبية ومعاملات تجارية هائلة، كما أنها تتضمن عبئاً مالياً مباشراً على خزانة الدولة.

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 الاقتصادي والتنمية OECD الدعم عموماً 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 المالي 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 المالي للطاقة بأنه "أي إجراء حكومي يخص قطاع الطاقة بالدرجة الأولى ويؤدي إلى خفض تكلفة إنتاج الطاقة، أو رفع السعر الذي يحصل عليه منتج الطاقة، أو خفض السعر الذي يدفعه مستهلكو الطاقة".

والواقع أن المستوى القاعدي (الأساسي) المفترض (الذي يتم تبنيه) للتكاليف والأسعار هو بالغ الأهمية أيًا كان التعريف الذي يقع عليه الاختيار، ويتضمن افتراض التكاليف والأسعار الأسواقية على النحو المقترح في التعريفات السابقة أن الدعم هو أي محاولة تقوم بها الحكومة - أي حكومة - لمعالجة الإخفاقات الأسواقية بطريق خفض سعر الطاقة أو تكلفتها

جدول رقم (١٢)

الأنواع الرئيسية للدعم المالي للطاقة

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

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 المحلي، الموجه عادة إلى حماية الوظائف أو فرص التوظيف، 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

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، كثيراً 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 باشتراك على مشتريها أن يحصلوا على حد أدنى من أحد مصادرها، عادة ما يكون مصدراً محلياً. وقد يستهدف الدعم المنتجين، علي

دولة على حدة، التي تعتمد 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 العالمى 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 فى غير دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية يستفيد منه المستهلكون، من خلال تخفيض الأسعار التى يدفعونها. أما الدعم المقدم للمنتجين، ويأخذ عادة شكل المدفوعات المباشرة أو دعم الأبحاث والتطوير، فهو شائع أكثر فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية. وفى معظم دول المنظمة، وبعض الدول غيرها، يتجاوز الدعم الإجمالى لإنتاج الطاقة واستهلاكها مئاقصه الضرائب التى يتم فرضها، وبصفة رئيسية على منتجات النفط. وعلى مستوى العالم، يحتل الوقود الأحفورى المرتبة الأعلى بين مصادر الطاقة فى الدعم على الأساس الصافى. ويعتقد أن الدعم قد انخفض انخفاضاً حاداً فى بداية عقد التسعينيات وحتى منتصفه مع انتقال دول الكتلة الشيوعية السابقة إلى اقتصاد السوق، لكنه قد ارتفع على الأرجح فى 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 كمي للدعم المالى للطاقة أجرته الوكالة الدولية للطاقة على مستوى العالم عام ٢٠٠٦، ونشرت نتائجها فى تقريرها عن توقعات الطاقة العالمية، تبين أن الدعم المالى للطاقة فى أكبر عشرين

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 تدريجياً أو انخفاضه انخفاضاً حاداً. ومن ناحية أخرى، يتنامى الدعم المصمم خصيصاً لتشجيع الأخذ بالتكنولوجيا المتجددة، مدفوعاً فى ذلك - بصفة رئيسية - بالمخاوف البيئية ومخاوف المناخ، فضلاً عن المخاوف المرتبطة أساساً بأمن الطاقة وتأمين إمداداتها. ومدفوعاً فى أحوال أخرى، بمستهدفات التوظيف 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 إجمالى الدعم والدعم الصافى من الضرائب عند قياس حجم كل منهما وكيفية تأثيره على توريد الطاقة واستخدامها، فالضرائب تقلل من أثر الدعم على الأسعار النهائية، وفى بعض الأحيان تحدث مقاصة جائرة للدعم المالى للطاقة من جراء الضرائب والرسوم الخاصة التى ترفع السعر للمستخدمين النهائيين إلى مستويات أعلى من مستويات السوق الحرة. على أن ما يهم عملياً هو الأثر العام لكل صور الدعم والضرائب على المستوى المطلق للأسعار والتكاليف وتنافسية كل وقود أو تكنولوجيا.

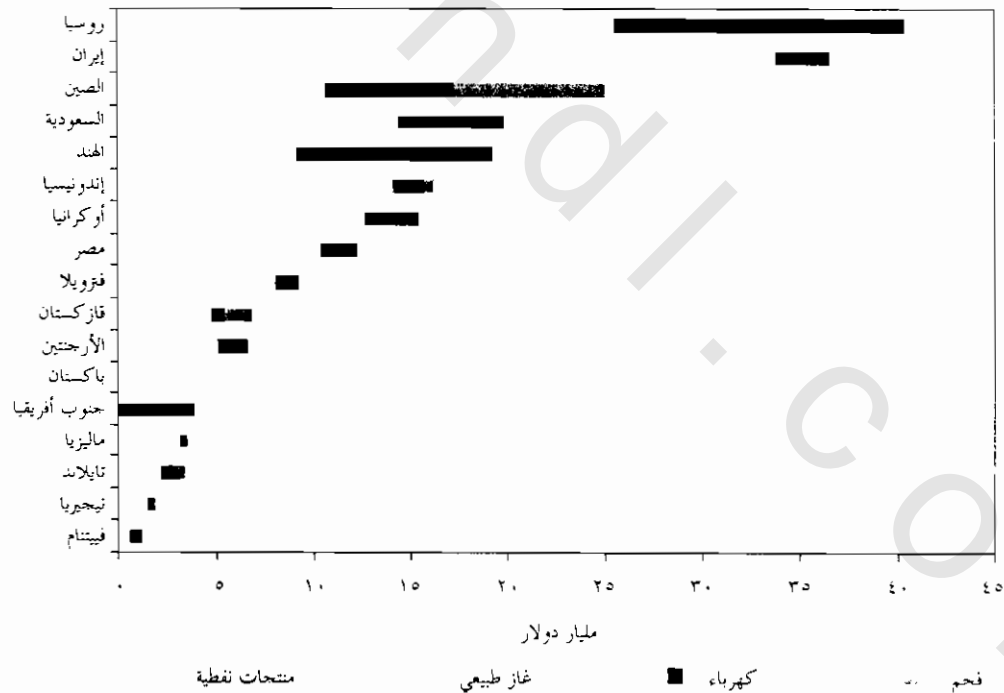
• حجم الدعم المالى للطاقة

رغم انتشار الدعم المالى للطاقة، إلا إنه يختلف اختلافاً كبيراً فى أهميته ونوعه حسب الوقود المستخدم ووفقاً لاختلاف الدول بعضها عن البعض، كما أنه يتذبذب على مدى الزمن، حتى أن تقدير حجمه قد يكون فى غاية الصعوبة. ونظراً للاختلافات فى التعريفات والمناهج وشفافية النظم الضريبية، تصعب مقارنة الدراسات الإقليمية أو الدراسات الخاصة بكل

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 المالي للطاقة في إيران مما عليه في روسيا، حيث يقدر بمبلغ ٣٧ مليار دولار. وفي ست دول أخرى - هي الصين، والسعودية، والهند، وإندونيسيا، وأوكرانيا، ومصر - يتجاوز الدعم مقدار ١٠ مليارات دولار سنوياً (أي 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.

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 الأحفوري 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 المالي للطاقة عالمياً إلى نحو ٣٠٠ مليار دولار سنوياً، أو نحو ٠,٧% من الناتج المحلي الإجمالى العالمى.

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



ملحوظة: لا يظهر في 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 لا يزال يوجه إلى الوقود الأحفوري فإن المساندة البازغة لما يسمى "التكنولوجيا النظيفة للطاقة" "Clean Energy Technology" تتنامى سريعاً.

وقد قدر تقرير شتينر عام ٢٠٠٦ (Stern Review) أن الدعم الحكومي المباشر على مستوى العالم لنشر وترويج مصادر الطاقة الأقل كربوناً Low Carbon Energy Sources يقع حالياً فى حدود ٢٦ بليون دولار سنوياً؛ عشرة مليارات لنشر وترويج المصادر المتجددة للكهرباء وحوالى ستة وعشرون ملياراً من الدولارات لدعم محطات القوى النووية القائمة. وقد احتسب تقرير شتينر، إضافة إلى ذلك، حوالى ٦،٤ مليار دولار وجهت لدعم الوقود الحيوية Biofuels (بافتراض إنتاج عالمى يبلغ حوالى ٤٠ مليار لتر). وقد احتسب تقرير أكثر حداثة أطلقته "مبادرة الدعوم العالمية" Global Subsidies Initiative من قبل "المعهد الدولى للتنمية المستدامة International Institute for Sustainable Development" دعومات الوقود الحيوية فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية منفردة بحوالى ١١ مليار دولار عام ٢٠٠٦. كذلك سجل التمويل العام (تمويل الدولة) للبحوث والتطوير فى مجال التكنولوجيا المتجددة ارتفاعاً متواصلاً بثبات فى السنوات الأخيرة.

• الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للدعم

يتضمن الدعم، من واقع طبيعته الخاصة، مجموعة معقدة من التغييرات أو التحويلات فى تخصيص الموارد الاقتصادية من خلال تأثيره على التكاليف أو الأسعار ولهذه التحويلات تأثيرات اقتصادية واجتماعية وبيئية مؤكدة. ويعد القياس الكمي لهذه التأثيرات المختلفة أمراً صعباً للغاية ومثيراً للنقد خاصة ما

يرتبط بالقياس الكمي للمزايا الاجتماعية والبيئية. وتوجد أمثلة كثيرة على ارتفاع التكاليف الاقتصادية للدعم المالى للطاقة فى دول وأقاليم مختلفة، فقد قدرت دراسة أجرتها الوكالة الدولية للطاقة عام ١٩٩٩ صافى القيمة الحالية للخسائر التى يتكبدها النمو الاقتصادى بمقدار ٢٥٧ مليار دولار سنوياً بسبب الدعم المالى للطاقة المقدم للمستهلكين فى أكبر ثمانى دول من غير أعضاء منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية. وفى الغالب تفوق هذه التكاليف المزايا الاجتماعية والبيئية الإجمالية التى قد يوفرها الدعم، التى يمكن تحقيقها بفعالية أعلى وتكلفة أقل باتباع أساليب لا تشمل الدعم المالى للطاقة.

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

- فقد يؤدى دعم الاستهلاك أو الإنتاج - من خلال تخفيض أسعار الاستخدام النهائى - إلى زيادة استخدام الطاقة، وانخفاض حوافز الحفاظ على الطاقة، أو قصور التحفيز على زيادة ترشيد استهلاكها. ومن أمثلة ذلك تجاهل ترشيد استهلاك الطاقة فى بعض دول الاتحاد السوفييتى السابق بسبب الإخفاق فى تسعير خدمات التدفئة والكهرباء بدقة. وقد تحسن هذا الوضع فى معظم الدول التى تبنت نظاماً اقتصادياً انتقالياً منذ التسعينيات، وقامت بإصلاح نظم التسعير، وزيادة الاستثمار فى المعدات الأكثر ترشيداً للطاقة، ومع ذلك استمر تقديم الدعم الضخم، وتبديد الموارد فى حالات عديدة.

- وبخفض الأسعار التى يحصل عليها المنتجون، قد يخفض دعم الاستهلاك عائدات عائدات منتجى الطاقة على

توازن السوق) Market clearing levels إلى حالات عجز مادية والاحتياج إلى اتخاذ ترتيبات وظيفية مكلفة إدارياً لتحديد حصص الوقود ، وهو ما حدث في كوبا حيث تم تحديد حصص لمنتجات النفط المدعم.

- وزيادة 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 - وهي من أكبر مصدري 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

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. وتتفق بالفعل كل من إندونيسيا واليمن حالياً على دعم النفط وحده أكثر من إنفاقها على الصحة والتعليم مجتمعين.

- وقد يؤدى تحديد سقف للأسعار price caps تقل عن مستويات النقص الأسواقى (أى مستويات

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

■ التضمينات الاجتماعية

تتباين الآثار الاجتماعية للدعم المالى للطاقة وفقاً لنوع الدعم، فدعم الوقود المُحدَث Modern Fuels المستخدم في الطهي والتدفئة كالكيروسين والغاز النفطى المسال (البوتاجاز) والغاز الطبيعي، وكذلك والكهرباء، منتشر في الدول النامية، ويهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للأسر الفقيرة بتقليل تكلفة الحصول على الوقود والكهرباء، وتيسير سبل الحصول عليها. وعندما يؤدي الدعم إلى التحول عن استخدام الوقود التقليدي وتحسين إمكانيات توصيل الكهرباء، يجلب بالضرورة مزايا جيدة للمجتمعات الفقيرة تشمل - بين ما تشمل - تخفيض التلوث الداخلي، وتقليص الوقت الذى تقضيه النساء والأطفال في جمع الأحطاب لاستخدامها كوقود، وبالتالي زيادة الوقت المتاح للأنشطة الإنتاجية كالزراعة والتعليم.

وفي الحقيقة .. غالباً ما يستفيد من هذا الدعم - بشكل أساسى - شركات الطاقة وموردو المعدات والأسر ميسورة الحال خاصة في المدن، وفي 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 نوعية المجتمعات الريفية للطاقة المحدثة بأسعار مخفضة قد تتسبب - على النقيض - في تدهور الأحوال المالية للفقراء .. ذلك أن المجتمع بأكمله يتحمل هذه التكاليف بمن فيهم الفقراء. وهناك أسباب ثلاثة لذلك على النحو التالى:

- قد لا تستطيع الأسر الأكثر فقراً أن تتحمل تكلفة شراء الطاقة المدعومة، 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 يتجشموها 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 يؤدي دعم الاستهلاك بوضع حدود قصوى للأسعار إلى الحاجة لتحديد حصص لاستهلاك الطاقة، فتستحوذ الأسر ذات الدخل المتوسط أو المرتفع على القدر الأكبر من الطاقة المدعومة في 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. وفي الهند، نصف الكيروسين المدعم تقريباً هو ما يستخدمه الفقراء بالفعل للطهي أو الإضاءة.

وقد يؤدي الدعم معاش الفقراء ومصالحهم بطرق أخرى كذلك .. فعلياً يذهب دعم الطاقة - فى أحوال كثيرة - إلى المشروعات الكبرى ذات رعوس الأموال الضخمة كسدود توليد الطاقة الهيدروكهربية - على سبيل المثال - على حساب البدائل المحلية الصغيرة التى تستوعب عدداً ضخماً من العمالة كمخمرات

معالجة الغاز، فله أكبر الأثر على الأسر الفقيرة التي تقطن بالقرب من هذه المنشآت .. لأن قدرتها على الانتقال بعيداً لتفادي التلوث ومخاطر السلامة عادةً ما تكون محدودة.

الكتلة الأحيائية Biomass Digesters. ويشمل بناء السدود - عادة - ترحيل بعض التجمعات السكانية؛ رغم أن تحسين إمدادات الطاقة الكهربائية ومياه الري تجلب مزايا اجتماعية أهم . أما دعم محطات توليد الطاقة الحرارية الضخمة، ومصافي النفط، ومصانع

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

تواصل حكومة الهند - لأسباب اجتماعية- تقديم الدعم للغاز النفطي المسال (البوتاجاز) الذي يباع في أسطوانات صغيرة، وللكروسين كذلك. وقد وصل سعر الغاز النفطي المسال عام ٢٠٠٧ إلى حوالي ٦٠% من تكلفة توريده، وأدى هذا الدعم إلى حدوث تشوهات كبيرة في سوق الطاقة. وفي الوقت الحالي يتوافر الغاز النفطي المسال في المدن الكبرى فقط، على الرغم من أن شبكات التوزيع تتوسع تدريجياً لتصل إلى المدن الصغيرة والمناطق الريفية. ولقد اضطرت الشركات العاملة في 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 تبليغ أقل من نصف الخسائر التي تتكبدها شركات تكرير النفط وشركات بيع المنتجات النفطية من خلال سندات النفط. وقد بلغت التكلفة الإجمالية للدعم المالي للغاز الطبيعي المسال الذي قدّم لشركات النفط الحكومية في النصف الأول من عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ حوالي ٧٠ مليار روبية (أي ١,٧ مليار دولار أمريكي).

ويستفيد من الدعم المقدم للغاز النفطي المسال أساساً أصحاب الدخول العالية الذين يفضلون استخدامه - بصفة عامة - في الطهي وتسخين المياه. ويخصص ما يقدر بحوالي 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 بحوالي ٤٠% تقريباً من الدعم المقدم للغاز النفطي المسال الذي لا يمثل بالنسبة إليهم سوى أقل من ٥% من إنفاقهم. وتعتبر هذه حصة منخفضة للغاية بالمقياس لما يتفقه الهنود الذين يعيشون تحت خط الفقر على الكيوسين. وعلى الرغم من عدم فعالية الدعم المقدم للغاز النفطي المسال في تحقيق هدف التخفيف من حدة الفقر، توسعت الحكومة في الأونة الأخيرة في البرنامج ليمتد حتى عام ٢٠١٠.

■ التأثيرات البيئية

الصندوق رقم (٦). فزيادة إنتاج الوقود الأحفوري تتسبب في تدمير البيئة تدميرًا مباشرًا عن طريق تلويث الهواء المحيط، وإمدادات المياه، وإفساد المناظر الطبيعية. ويسفر الدعم المقدم للوقود الحيوى المستخدم في 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.

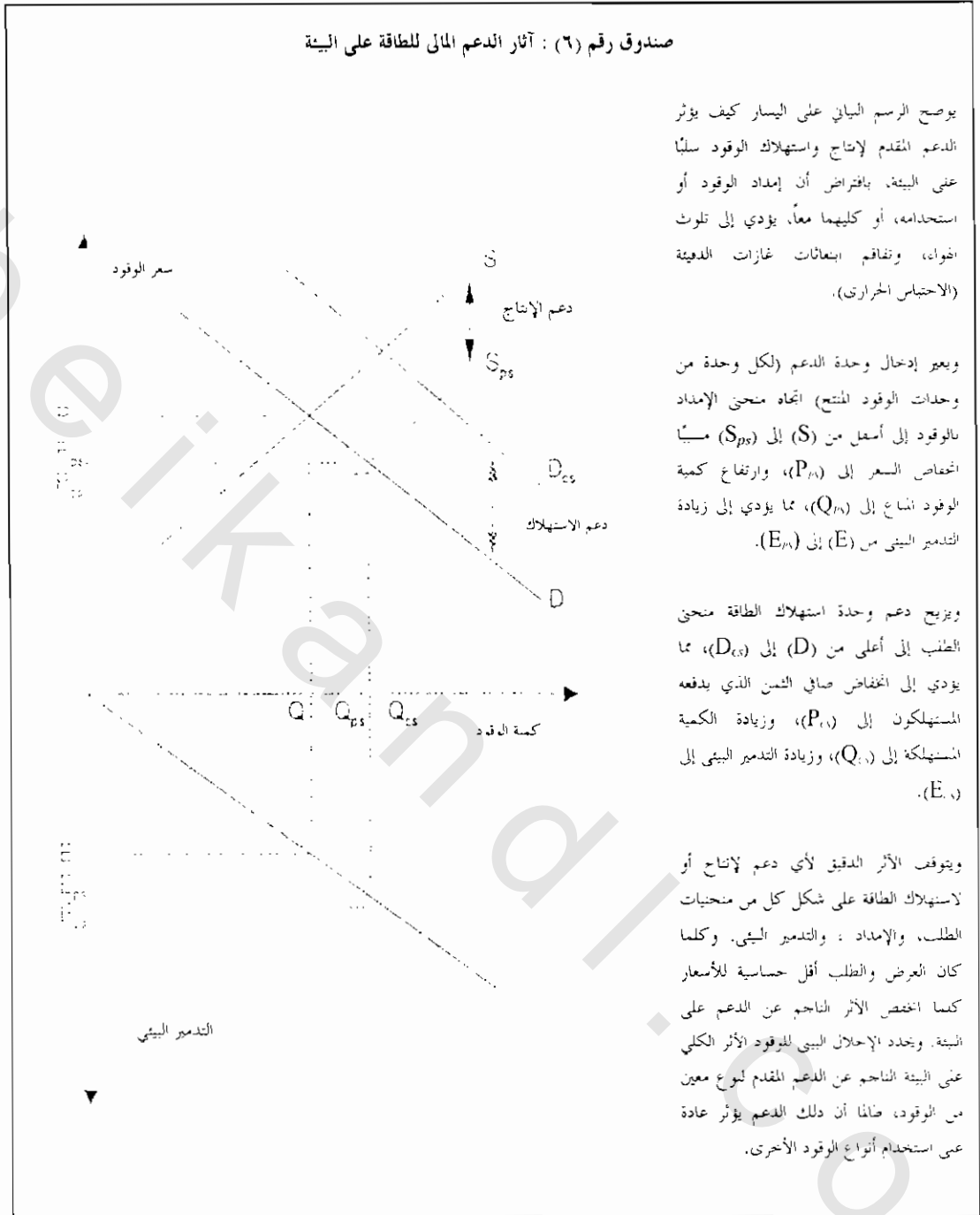
التأثيرات البيئية لدعوم الطاقة معقدة للغاية. وهى تأثيرات قد تكون سلبية أو إيجابية، مما يتوقف على الطبيعة المحددة للدعم، وكذا مصدر الطاقة المقدم له الدعم. ويؤدي الدعم الذي يسفر عن انخفاض سعر المنتج للمستخدم النهائي، إلى زيادة استهلاك الوقود، ومن ثم يتعدى اجتثاث آثاره الضارة بالبيئة - بما في ذلك زيادة ابتعاثات الغازات الملوثة، وغازات الدفيئة، التي تنطلق إلى الهواء المحيط وغلّاف الأرض (أنظر

مصادر الطاقة المتجددة التي تؤدي إلى خفض الانبعاثات 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 قوياً على أن الدعم الكبير المقدم لاستهلاك الوقود الأحفوري في جميع أنحاء العالم في الوقت الحالي يسهم في زيادة انبعاثات غازات الدفيئة، ويزيد من تفاقم مشكلة تغير المناخ. وكمثال، أظهرت الدراسة التي أجرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD عام ٢٠٠٠ أن انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في العالم سوف تنخفض بمعدل يزيد على ٦%، كما سيزيد الدخل الحقيقي بنسبة ١٠٠%، بحلول عام ٢٠١٠، إذا تم إلغاء كل الدعم المقدم لخفض أسعار الوقود الأحفوري المستخدم في الصناعة وقطاع القوى الكهربائية، 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 سيقول من استخدام الطاقة بشكل أساسي بنسبة حوالي ١٣%، ويخفض من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة لا تقل عن ١٦%، ويزيد في الإنتاج المحلي الإجمالي بحوالي ١% تقريباً في تلك الدول جميعها معاً. ونظراً لأن الفحم هو أشد أنواع الوقود الأحفوري تلويثاً (إذا تم استخدام بدون أجهزة ومعدات خفض التلوث والتحكم فيه)، فإن إلغاء الدعم على الفحم ربما يؤدي إلى أكبر الفوائد البيئية عامة.

وعلى الرغم من ذلك، توجد بعض الأمثلة التي ترجح أن دعم استخدام الطاقة المحدث 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 وينتهي استخدام المنازل للحطب في المناطق الريفية الفقيرة، والمناطق المحيطة بالمناطق الحضرية. وفي المقابل يمكن أن يؤدي ذلك إلى خفض انبعاثات الكربون، وخفض الانبعاثات 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 الطهي والتدفئة داخل المنزل، كالأخشاب، والقش، وبقايا المحاصيل، وروث البهائم.

ولا يؤدي الدعم المقدم للوقود الأحفوري المنتج محلياً إلى زيادة الاستهلاك على نحو نظامي إذا أسفر عن استبدال الوقود المنتج محلياً بالوقود المستورد على أساس واحد لواحد one-for-one basis. وقد احتدم جدل شديد في 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 ولا يؤدي بالتالي إلى زيادة الاستهلاك. ورغم ذلك، ترتفع التكلفة المالية والاقتصادية ارتفاعاً كبيراً 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



السوق. ففي بعض الحالات يلزم زيادة الدعم المقدم لمصادر الطاقة المتجددة لتحقيق التنافسية بين تلك التكنولوجيات والتكنولوجيا القائمة التي تستند إلى الوقود الأحفوري. فإذا حلت الطاقة المتجددة محل

وقد يساعد الدعم المقدم لأنواع الطاقة المتجددة والتكنولوجيات الكفاء للطاقة في خفض الانبعاثات الملوثة وانبعاثات غازات الدفيئة استناداً إلى كيفية تقسيم وهيكله هذا الدعم، وكذا الظروف السائدة في

الوقود الأحفوري، وإذا استهلكت الطاقة التي تعتمد على الوقود الأحفوري في بناء المصانع والمعدات بشكل غير كبير، يكون الأثر النهائي عندئذ على الابتعاثات الصادرة إيجابياً بشكل عام. غير أن بعض مصادر الطاقة المتجددة قد يكون له عواقب وخيمة على البيئة، كإفساد المنظر الجمالي للمشهد الطبيعي العام، وتشجيع الاستخدام المفرط للأسمدة الكيماوية في حالة الوقود الحيوية. وتتنوع الآثار طويلة المدى على الابتعاثات التي تسفر عنها البحوث ذات الصلة بمجال الطاقة، ومصادر الطاقة المتجددة التي تمول الحكومة تطويرها، تنوعاً كبيراً، بحيث لا يمكن التنبؤ بها، ويتوقف ذلك على ما إذا كانت ستؤدي 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 التي تتعلق بأمن الطاقة. وتشمل الإجراءات التي تستخدمها هذه الدول لتوطيد هذا الدعم تقديم المنح لإنتاج الوقود الحيوي، 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 تنوعاً كبيراً.

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

أدخلت العديد من الدول - ومن بينها عدة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي - تعريف تغذية Feed-in Tariffs صممت خصصاً على أساس تفضيلي يقدم دعماً مالياً لمبيعات الكهرباء المنتجة من مصادر الطاقة المتجددة، وتعين فروقات السعر (بالنسبة للثمن الأصلي) للطاقة المتجددة أعلى وفوق أسعار السوق بواسطة الحكومة. وفي أسواق الطاقة غير المحررة اقتصادياً، تلتزم المرافق بشراء الطاقة المولدة من المصادر المتجددة بنفس هذه الأسعار. ويدفع مستهلكو الكهرباء الزيادة في 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 لمطورها.

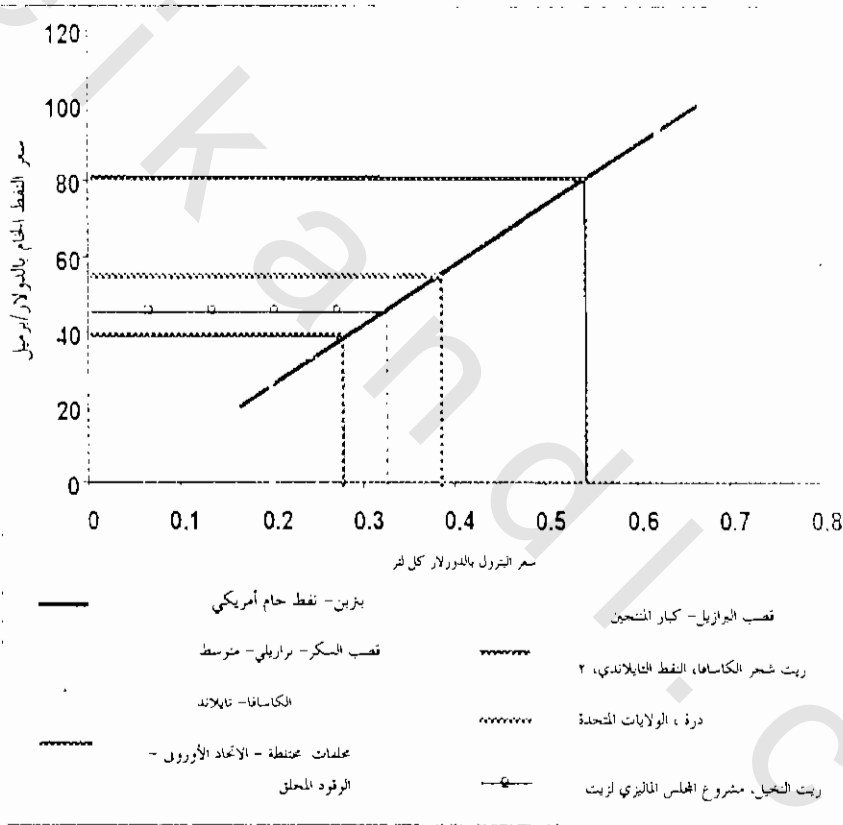
وكمثال لذلك، أدخلت أسبانيا عام ١٩٩٧ تعريف التغذية على مصادر الطاقة المتجددة، وهي تختلف باختلاف التكنولوجيا ونوع الطاقة التي تستخدمها كل منشأة. ففي كل عام يستطع المنتج للطاقة الاختيار ما بين سعر ثابت وفرق سعر يضاف للسعر الثابت يتم التفاوض عليه في سوق الكهرباء. والأسعار هي الأعلى للكهرباء الشمسية الفوتوفولطية التي تباع حالياً نظير ٤٢ سنت يورو للمرافق والمنشآت ذات الاستهلاك أقل من ١٠٠ كيلووات ساعة بالمقارنة بسعر جملة متوسط قدره حوالي ٦ سنت يورو عام ٢٠٠٦. ولقد كانت تعريف 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 في أسبانيا حوالي ١٢٠٠٠ ميجا وات عام ٢٠٠٦، بما يعادل حوالي ٨% من إجمالي إنتاج الطاقة الكهربائية لهذا العام. وقد تنامت القدرات الشمسية سريعاً حتى بلغت ما يقرب من ٣٥٠ ميجا وات في أواخر عام ٢٠٠٧. واليوم أصبحت أسبانيا هي رابع أكبر منتج لطاقة الرياح والطاقة الشمسية في العالم. ومع ذلك وُجّه النقد لنظام التعريف للمغالة في تعويض بعض المنتجين للطاقة ذات التكلفة المنخفضة، والإخفاق في الوصول إلى تقنية كافية تجاه الأسعار المستقبلية.

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).

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

شكل رقم (١٤)

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



المصدر: شميد هوبر

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 بدءاً من إنتاج المواد الأولية، وتحويلها،

ولقد يساعد الدعم المقدم للوقود الحيوى في تحقيق أهداف السياسة البيئية، غير أن خفض ابتعاثات الغازات الملوثة، وغازات الدفيئة، التي يأتى على رأسها غاز ثاني أكسيد الكربون، ومدى تحقق ذلك من خلال استبدال الوقود الحيوى بالوقود الأحفوري،

مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، بالتضافر مع شراكة دول الثمان، بشأن التنوع الاحيائي العالمي لوضع مجموعة مقبولة من معايير الاستدامة القابلة للتطبيق.

٤. هيكلية نظم الدعم المالى للطاقة وإصلاحها

تعتبر نوالية لأشكال المحدثّة من الطاقة - كالكهرباء والغاز البترولى المسال - وإحرازها من العناصر التي تشكل أساساً 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 الأحفوري- 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 الذاتى، 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

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 الانبعاثات، مع الأخذ في الاعتبار الانبعاثات المصاحبة لمجمل دورة المواد الحقلية في نموها وتحويلها إلى وقود حيوى. ويقدر إجمالي انخفاض الانبعاثات الناتجة عن الديزل الحيوي المشتق من بذر اللفت ما بين ٤٠% و ٦٠% مقارنة بالديزل التقليدي للسيارات. وتطلعنا دراسات أخرى على أن تقليل الانبعاث 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 الأحيائي، والجوانب الاجتماعية كالأمن الغذائى، وتداعيات ذلك كله على سبل الرزق لصغار المزارعين.

ولا ينبغي اعتبار الدعم المقدمة للوقد الحيوية إلا في ارتباطها بمجموعة من حمائيات المستدامة Sustainability Safeguards مرتكزة في ذلك على مفهوم الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، وكفاءة المورد الطبيعي. ويعمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة

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 تعاني 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 التي يسهل لأي فرد الحصول عليها ولا تفرض عليها رسوم، ومن أمثلتها الهواء النظيف الذي يعتبر نموذجاً للمنفعة العامة، إذ يتعين على الحكومات أن تضطلع بمسؤولية التدخل لحماية نوعية الهواء من خلال تنظيم الابتعاثات التي تصدر عن الأنشطة المتعلقة بالطاقة وغيرها من المناشط الأخرى، حيث لا يدفع الأفراد المتسببين في إحداث التلوث ثمن الضرر الذي يلحقه 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 - التي تطبق بنظام الاتحاد الأوربي للتجارة في 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 المحدثه، لكن السوق لا تعكس تلك المنفعة الاجتماعية. وأكثرية الحكومات تعتبر أن الحصول على الحد الأدنى من الطاقة المحدثه، بأسعار معقولة، أمراً مرغوباً فيه من الناحية الاجتماعية .. وغالباً 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. وتخفض تكاليف إنتاج وحدة الطاقة من تكنولوجيا الطاقة المتجددة التي تحتاج تمويلات ضخمة مع اكتساب الخبرة المتواصلة في بناء محطاتها وتشغيلها. وقد يكون الوقت اللازم لتحصيل هذه الخبرة كبيراً مما يجاوز قدرة السوق على تحميله دون دعم حكومي، وهو ما تظهر 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 المحدثّة بصورة أفضل لجماعات اجتماعية معينة، أو للمجتمعات الريفية، كطريق لزيادة الدخل ومستويات المعيشة.
- حماية البيئة.

و غالباً 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 المحدثّة - 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 جزءاً مهماً من سياسات الطاقة المساندة للفقراء في الدول النامية لبعض الوقت. ويمكن 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 ضرراً بالبيئة، مثال الطاقات المتجددة عموماً. على أنه حتى في هذه الحالة يلزم فحص العوامل التطبيقية والعملية إلى جانب التكاليف.

▪ إصلاح الدعم الضارة الموجهة للطاقة

تضع الحكومات على نحو متزايد صلاحية أنواع معينة من الدعم المالي 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 الرئيسي لإصلاح الدعم هو تقليل الحجم الكلي له أو إلغاؤه تماماً - خاصة إذا كان مضرراً بالبيئة، وكانت فوائده الاجتماعية ضئيلة، وكان ذا تكلفة اقتصادية ضخمة. فالغاء الدعم في هذه الحالة سيكون بمثابة إصلاح سياسي ثلاثي المكسب، كمن يصيب ثلاثة عصافير بحجر واحد. وتقع العديد من دعوم الوقود الأحفوري ضمن هذه الفئة، لكن الحكومات تواجه - في 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 تقديري وسياسي 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 المحدثّة المستدامة أو الذي ينطوي على آثار إيجابية على البيئة، مع الحفاظ على حوافز كفاءة الامداد والاستهلاك. ولا يوجد نهج أو نموذج صحيح

الدعم اعتمادًا زائدًا، مما يخرج بتكاليفه عن نطاق السيطرة.

على أن أول الاعتبارات التي يجب الحرص عليها عند تصميم برنامج دعم أو إصلاحه أن يكون استهداف الدعم استهدافاً فعالاً، بحيث تقتصر المنافع على مجموعة معينة تعيناً واضحاً. وفي المعتاد تكون هذه المجموعة فريقاً محدداً من المنتجين، أو فئة بعينها من المستهلكين، مثال أحد المستثمرين في توربينات الرياح أو الأسر الفقيرة. ومع ذلك فأحياناً 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 الدخل 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 وتزانيا تم تطبيق الأسعار الداعمة للخدمات الضرورية على استهلاك الكهرباء حتى ١٠٠ كيلووات ساعة شهرياً، 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 المالي للطاقة بطريقة لا تقوض حوافز المنتجين والموردين لتوفير الخدمة على نحو كفاء، ولا تقوض كذلك حوافز المستهلكين لاستخدام الطاقة بشكل كفاء. 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

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 الدعم 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 الإمداد بالطاقة وكفاءة استخدامها، وتقليل التشوه الأسواقى لحده الأدنى.
- **مؤسسة تأسيساً صحيحاً** - فينبغي أن تكون مبررة بالتحليل للكمال للتكاليف المصاحبة والمنافع المرتقبة.
- **عملية** - فينبغي أن يكون الدعم بكاملة في متناول الأيدي، وأن تكون إدارة برامج الدعم عند تكلفتها المعقولة.
- **شفافة** - فينبغي أن يتم الإعلان عن المعلومات المتصلة بما تتفقه الحكومة من مال على الدعم وكذلك عمن يصل إليهم الدعم.
- **محددة زمنياً** - فينبغي أن يتضمن تصميم برامج الدعم عبارات تحدد النهايات الزمنية المتوقعة، لتفادي اعتماد المستهلكين والمنتجين على هذا

تضمن تحويلات مالية ضخمة من الخزانة العامة للدولة، وثانيهما 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 ردي 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 أمراً مألوفاً. وعلى سبيل المثال فإن الدعم المقدم لكبروسين المنازل والغاز البترولي المسال (البوتاجاز) قد تحول إلى استخدامات النقل بالمركبات في العديد من الدول، ومنها تركيا والهند، مما حرم الفقراء من الوقود، وسبب مشكلات تتعلق بالأمان والسلامة.

وتعتبر الشفافية في الطريقة التي 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 العامة لمراقبة ما إذا كان ينبغي للبرنامج أن يستمر أم لا. ويجب أن تكون التكاليف المدرجة بالميزانية محسوبة حساباً دقيقاً وتتاح جميع النتائج للعامة.

ولدى استحداث أي دعم، يصبح من الجيد غالباً وضع حدود زمنية أو إقرار "فترات 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

أو التكنولوجيا المستخدمة. فعلى سبيل المثال أسهمت التعريفات الثابتة المدعومة لتكنولوجيا تحويل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح إلى كهرباء إسهاماً فعالاً في زيادة القدرات المركبة من هذه التكنولوجيات في العديد من الدول، بما في ذلك الدانمارك، وألمانيا، واليابان، وأسبانيا، والسويد. وعلى أية حال لا تشجع هذه الدعوم المنتجين دائماً 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 التي تشجع على الإهدار.

وباعتبار المثالب الحقيقية للدعوم من الجوهرى أن يتم تأصيل أي قرار لاستحداث دعم أو استبقائه تأصيلاً سليماً. 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 بعد - في الواقع - فكرة سيئة نظرياً، وهناك وجهان لذلك، أولهما أن الدولة قد لا تستطيع توفير الدعم إذا

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، لا يميلون -في المعتاد- إلى دعم العمل السياسي الذي يستهدف إلغاء الدعم، حيث يُحتمل أن تكون التكلفة للفرد الواحد أقل كثيرًا من المنفعة المتحققة لمن يحصلون عليها. يضاف إلى ذلك أنه من المحتمل أن يكون لدى السياسيين مشكلات تعوقهم عن الإفصاح للعمامة بشأن التكاليف الاقتصادية لدعم ما إفصاحًا شاملًا. وعادة ما يجد الذين يرغبون في الاحتفاظ بدعم ما أنه من الأسر 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 توضيحًا للسؤال: لماذا يتعذر جداً إلغاء الدعوم القائمة؟ ولماذا يجب التفكير بحرص شديد في تقديم الدعوم الجديدة؟ .. كقاعدة عامة فإن حصول أي 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 تدريجي مخطط لتخفيف المعاناة المالية للفئات المحرومة. وكمثال:

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 فعلًا وواقعًا.

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 يصلح 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 ما حدث في إيران عام ٢٠٠٧ حيث عمت اضطرابات مدنية خطيرة في

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.

ومهما كان المدخل الذي يمكن تبنيه فإن إصلاح الدعم المالي 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 في 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:

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

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 تدريجياً. ومع ذلك فالإلغاء المتدرج للدعم يحمل في طياته بعض العوائق: حيث تتأخر المنافع ويواجه الإصلاح خطر التحرك في الاتجاه العكسي لاحقاً.

- استحداث إجراءات تعويضية تدعم الدخل الحقيقي لجماعة معينة دعماً مباشراً وفعالاً من قبل السلطات في الدولة إذا أدى إصلاح دعم للطاقة إلى تقليص القوة الشرائية لهذه الجماعة - وذلك إذا اعتبر هذا الهدف مرغوباً اجتماعياً. ويتطلب ذلك وجود نظم وهياكل لتوزيع مدفوعات إنعاش للمحتاجين.

- توصيل المنافع الإجمالية لإصلاح الدعم للاقتصاد والمجتمع والعامّة بوضوح بهدف مقاومة القصور الذاتي السياسي والمعارضة. وفي العديد من الدول تتزايد معرفة العامة بالمزايا البيئية لمصادر الطاقة المتجددة والغاز الطبيعي في مقابل الفحم، مما يجعل من الصعب على السياسيين أن يبقوا على دعم صناعات الفحم الآخذة في الضعف والذبول.

كذلك تؤدي مؤسسات الإقراض، وتوفير الدعم، والمنظمات الدولية دوراً مهماً 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 ذي التكلفة العالية وغير الفعال. ويشجع البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من

ثانياً : الدعم المالي للطاقة فى الواقع المصرى

يرتبط الدعم بعدد كبير من المزايا والعيوب .. ويتوقف ذلك على الطريقة التي يتم بها توزيع الدعم، والأهداف المتوقعة تحقيقها منه. وفى محاولة لتقديم إطار لتقييم الدعم في مصر، يعتمد 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 فى صناعة وطنية معينة أو قطاع معين فى مواجهة المنافسة الدولية، وتعزيز تكوين وإبداع فرص عمل جديدة.
- تشجيع الاستخدام المستدام للطاقة، وتطبيق الإجراءات التي توفر الدعم المؤقت لتقنيات الطاقة المتجددة، والكفاءة فى استخدام الطاقة، والتمكين بالتالي من التغلب على الحواجز الأسواقية.
- تحسين ولوج الفقراء والريفيين إلى مصادر الطاقة المحدثة دون تشجيعهم على الاستخدام المفرط للطاقة.

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

على أن إلغاء الدعم الضار بالبيئة يتعين أن يؤدي دوراً مركزياً في الجهود الوطنية لتحقيق الانتقال على المدى البعيد إلى نظم الطاقة المستدامة. وقد خطت العديد من الدول خطوات واسعة على طريق إلغاء أكثر الدعم 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 الدعم 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 المالي للطاقة للإسراع بعملية الإصلاح. ويلزم القيام بعمل على وجه السرعة فى 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 فى تنفيذ الإصلاحات السياساتية على المستوى الوطني.
- ← بناء القدرات للمسؤولين الحكوميين والمعيّنين الآخرين للمساعدة فى إصلاح الدعم.

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 تتوفر لمصر عمالة كبيرة نسبياً وهي بحاجة لإبداع فرص عمل للذين يدخلون سوق العمل).

• قد يؤدي الدعم إلى زيادة استخدام الطاقة وتدنيد حوافز توفيرها أو حوافز استخدامها بكفاءة أكبر. إذ يشكل الدعم عائقاً أمام اعتماد تقنيات أكثر كفاءة. وتشير الإحصاءات الحالية إلى وصف مصر بأنها "أقل كفاءة في استخدام الطاقة - أى أعلى في 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 الذي 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 معقداً ومكافئاً. وخلاف ذلك، قد "يتسرب" الدعم إلى قطاعات في المجتمع أقل استحقاقاً، ويصل بالتالى إلى غير مستحققيه.

• خفض تكلفة خدمات الطاقة المحدثّة، 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 في تقليل الاعتماد على الواردات، وتلبية مستهدفات أمن الطاقة.

• المساعدة في 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) التي 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 - مايلي:

• قد يؤدي الدعم إلى ظهور انعدام الكفاءة الاقتصادية وسوء توزيع الموارد داخل الاقتصاد

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. ونظراً 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 فقراً 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^١ عن أثر دعم الوقود في خمس دول، وخلص إلى أن دعم الطاقة له تكاليفه الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة، وأنه يُوجّه على نحو سيء، مما ينطبق حتى على حالة الكيوسين، الذي غالباً ما يُنظرُ لدعّمه بوصفه وسيلة لحماية الفقراء.

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

• قد يذهب الدعم بالإنفاق بعيداً 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 ما تشمل - 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 "CO₂".
- تحسين نوعية الخدمات المقدمة.

لكن تكاليف إلغاء الدعم تتطوى على ما يلي:

- وقوع آثار سلبية قصيرة المدى على الاقتصاد حيث يؤدي 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.

^١ 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 أيضاً أن رفع الدعم عن الوقود قد يكون تقهقرياً (ارتدادياً)، أو في أحسن الأحوال محايداً؛ ومع ذلك، فإن جزءاً أكبر من الأعباء في 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 فقراً في المجتمع إذا تم تنفيذها باستخدام النظام القائم لشبكة الضمان الاجتماعي. ويُعدّ استخدام هذه النظم فعالاً جداً من حيث التكلفة، فضلاً عن أنها تسمح بتنفيذ الإصلاحات بسرعة أكبر. ويؤدي انعدام وجود منظومة للضمان الاجتماعي إلى تفاقم صعوبة الأمر بالنسبة للحكومة لحماية الفقراء، وفي حالة كهذه، يعتبر وجود استراتيجية للخفض التدريجي للدعم أمراً له ما يبرره على نحو كافٍ. ويتيح ذلك للحكومة وقتاً لتنفيذ التدابير الأوسع لحماية الفقراء، في الوقت الذي 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 فقراً، 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 التي 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 تبني هيكلية متصاعدة لحقبة الدعم تشتمل داخلها على تعريف لمستوى خط الحياة Lifeline Tariff (أو خط البقاء - الحد الأدنى للعيش) بالمستويات الدنيا لاستهلاك الطاقة.

وقد ألفت هذه الدراسة الضوء على أهمية توعية الجمهور بالتغيرات الحادثة أو المزمع حدوثها من خلال حملات إذكاء الوعي 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، فهناك 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.

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 أوزاناً مختلفة لكل من المعايير البديلة، التي تعكس الأهمية النسبية المسندة إليها بواسطة صانعي السياسات أنفسهم. وينبغي أيضاً 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 التي تأتي في المرتبة الأولى.

وكي يمكن تقديم العون لواضعي السياسات في هذه العملية، تم تحديد^١ 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^٢ التي تستخدم لتقييم الجاذبية النسبية للنظم البديلة للدعم، نوجزها فيمايلي:

- يجب أن يكون الدعم ذا أهداف محددة، ويتعين توجيهه فقط إلى الذين يستحقونه.. المقصودين بتلقيه. ويمكن تقييم النظم البديلة الأخرى على أساس مدى 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 إحكامها على السوق، وما إذا كانت لها آثار جانبية غير مقصودة.
- يجب أن يكون الدعم فعالاً 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

^١ تستند هذه العوامل، جزئياً، على العمل الذي يقوم به برنامج الأمم المتحدة للبيئة "UNEP"، دعم الطاقة: الدروس المستفادة من تقييم أثرها وتصميم سياسات الإصلاح. ٢٠٠٤.

^٢ انظر 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) (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 مكلفاً جداً، وتخلصت منه معظم الحكومات تدريجياً). ومع ذلك، فهو يطبق فقط حيثما يمكن قياس الاستهلاك أو حيثما يسهل تقديره - وهو لا يمكنه التعامل مع الاستهلاك غير المقاس. ويمكن هيكلة تعريف المجموعات الثلاث بحيث تكون هنالك غرامة على مستويات الاستهلاك المرتفعة تغطي تكاليف دعم مستويات الاستهلاك المنخفضة. ويمكن هيكلته أيضاً لضمان أن مرافق الطاقة يتم تمويلها ذاتياً، 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 ارتباطاً صريحاً 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 معايير الدعم المقدم لضمان أن الأسر المدعومة تتلقى مستوى معيناً من الدخل بعد الدفع مقابل الإيجار ومرافق الطاقة. وفي الواقع، إذا تجاوزت فاتورة المرافق نسبة معينة من الدخل الشهري للأسرة، فإنها تتلقى تعويضاً عن جزء الفاتورة الذي يتجاوز الحد الأقصى المعمول به.

٦. الدعم في مصر

ترتنتي التجربة الدولية أن الأسعار المحلية للطاقة حين تتخفض 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 في فئات الدخل المختلفة بالقطاع المنزلي على حصة الطاقة داخل موازنة الأسرة، ومرونة سعر الطلب على الطاقة.

وغالبا ما تتخفض الحصة المخصصة في موازنة الأسرة لسلع الطاقة ككل (الكهرباء والوقود التقليدي والتجاري) بانخفاض الدخل. وعلى ذلك لا يكون 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 أساسي القطاع المنزلي 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.

والكبروسين، والديزل، وزيت الوقود، والغاز الطبيعي. ومع ذلك، فإنه يستبعد الدعم الموجه إلى الكهرباء.

وقد بلغ تخصيص الإنفاق الحكومي "للدعم والمنح والمزايا الاجتماعية" حوالي ٦٤,٨ مليار جنيه مصري في موازنة عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨^٢ (٢٧% من مجموع النفقات)، منه حوالي ٣٨,٦ مليار جنيه مصري (٦٩% من الإجمالي، أى ما يعادل ١٦% من الإنفاق العام) تم تخصيصه "للمواد البترولية والكهرباء". ومع ذلك، لا تشمل هذه الأرقام الدعم على حصة إنتاج الهيئة العامة للبترول / الشركة المصرية القابضة للغاز الطبيعي (EGPC/EGAS) - ويُقدَّر أن إضافة هذا الدعم تضاعف قيمة الدعم. ويستعرض الجدول رقم (١٤) التخصيص الحكومي من الموازنة للدعم، والمنح والمزايا الاجتماعية خلال السنوات الأخيرة.

وعلى ذلك نحاول في الجزء التالي أن نستعرض دعم الطاقة الحالي في مصر، وإطار السياسة التي يُطور داخلها، كما نستشرف أفق الخيارات المتاحة لتخفيض دعم الطاقة أو إلغائه، وكذا الآثار المترتبة على تخفيض الدعم أو إزالته.

يُعرف دعم منتجات الطاقة في مصر^١ بأنه "الدعم المعطى للهيئة المصرية العامة للبترول (EGPC) كى تحتفظ بأسعار منتجات الطاقة فى مستوى أدنى من الأسعار الدولية (الأسعار المدفوعة إلى الشركاء الأجانب)، أى 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،

جدول رقم (١٤)

محسسات 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	.	.	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 إجمالي النفقات	٢٦%	٢٢%	٢٣%
الطاقة كنسبة مئوية من إجمالي النفقات	٢٠%	١٥%	١٦%

ويوضح الجدول رقم (١٥) القيمة التقديرية للدعم^٣ في السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٦ للمنتجات النفطية كلا على حدة.

^١ 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 - استناداً على بيانات الموازنة العامة للدولة وتقارير لجنة الميزانية والتخطيط بمجلس الشعب.

^٢ المصدر: وزارة المالية، بيان إحصائي - مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٧، إبريل ٢٠٠٧.

^٣ المصدر: الهيئة المصرية العامة للبترول (EGPC).

جدول رقم (١٥)

الدعوم في ٢٠٠٧/٢٠٠٦ بحسب المنتج

المنتج	الاستهلاك (طن)	التكلفة (جنيه / طن)	إيراد المبيعات (جنيه/طن)	عائدات التكاليف (جنيه/طن)	الدعم (مليون جنيه)	إيراد المبيعات (كنسبة مئوية 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%
الإجمالي	٥١,٦٠٥				٤٣,٨٢٣	

- دعم الكيروسين يفيد في المقام الأول المناطق الريفية الفقيرة، وينبغي المحافظة عليه في المدى المتوسط.
- توسيع شبكة الغاز الطبيعي في المناطق الحضرية ينبغي تشجيعه، مع اتخاذ الإجراءات التي تكفل تعميم منافع توسيع شبكة الغاز الطبيعي على الفقراء.
- الدعم المقدم إلى الغاز البترولي 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 جزئياً عن طريق توسيع شبكة الغاز الطبيعي).

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 التي تنفق على الدفاع.
- ثلاثة أو أربعة أضعاف المبالغ التي تنفق على الصحة.
- أكثر من كل ما يتم تخصيصه للتعليم.

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

- دعم البنزين يأتي في مصلحة الأغنياء في المقام الأول وينبغي إلغاؤه.

* المصدر: الهيئة المصرية العامة للبترول (EGPC).

كلفة، وتؤدي إلى مزيد من التشوهات في الاقتصاد، ويستفيد منها الأغنياء أكثر من الفقراء.

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

وعلى الرغم من التكاليف المترتبة على الاقتصاد، وحجم العجز في الموازنة المرتبط ببرنامج الدعم، والنصيحة التي 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 في فترة تالية (متوسط سعر خاد 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.

• الدعم الأوسع وشبكة الضمان الاجتماعي تم استهدافهما حتى الآن على نحو سيء... غير عادل وغير منصف.. إذ يتلقى الخمس الأفقر من السكان ١٦% فقط من شبكة الضمان الاجتماعي وموارد الدعم (أي أقل من حصته في مجموع السكان)، بينما يتلقى الخمس الأكثر ثراء ٢٨% من الموارد. وهذا وضع نكوصي تراجعى للغاية، ويمكن أن يكون أسوأ بالنسبة لدعم الطاقة.

• مع التحرك الحكومي 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 النقدي Cash-transfer يحتاج إلى تحسينات كبيرة، مع زيادة الفوائد، وتوسيع نطاق الشمول أو التغطية، وتحسين الاستهداف، وتعزيز الإدارة.

• إصلاح دعم الطاقة أكثر أهمية على المدى القصير من إصلاح دعم الغذاء - لأنها أكثر

جدول رقم (١٦)

مستوى الدعم المستقبلية (مليار جنيه)

٢٠٠٣/	٢٠٠٤/	٢٠٠٥/	٢٠٠٦/	٢٠٠٧/	٢٠٠٧/	٢٠٠٨/	٢٠٠٩/	٢٠١٠/
٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٨	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١١
مليار جنيه :	مليار جنيه :	مليار جنيه :	مليار جنيه :	مليار جنيه :	مليار جنيه :	مليار جنيه :	مليار جنيه :	مليار جنيه :
١٤٦	١٦٢	٢٠٨	٢١٨	٢٤٤	٢٥١	٢٨٠	٣٠٤	٣٢٧
٢٥	٣٠	٦٩	٥٨	٦٤	٧٨	٩٦	١٠٩	١٢٤
٠	٠	٤٢	٤٠	٣٧	٤٧	٦٢	٦٧	٧٤
٠	٠	٢٠	١٨	١٥	١٩	٢٢	٢٢	٢٣
٦١	٦٩	٥٧	٦٠	٦٥	٦٢	٦٠	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 السياساتي للدعم في مصر

استهدفت السياسات الاقتصادية الشاملة للحكومة المصرية تشجيع المزيد من التنمية للقطاع الخاص، كي يصبح المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي في البلاد. وتتطوي هذه السياسات على ضمان أن تعكس الأسعار - على الأقل - التكاليف الاقتصادية، وهو المطلوب للسوق كي 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 جمة يحققها إلغاء أو تخفيض الدعم - وهذه المنافع معروفة جيداً وتشمل:

- تخفف العبء على التكلفة التي 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 الكافي لاستخدام الطاقة بكفاءة أكبر، مما يساهم في التخفيف من الآثار السلبية لارتفاع الأسعار العالمية من خلال تقليص الطلب.
- قد يكون إلغاء الدعم ارتدادياً تقهقرياً (على مراحل)، لكن الفئات ذات الدخل المترسط والمرفع 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 تدريجياً ليصل إلى ٣% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٠/٢٠١١. ووفقاً لصندوق النقد الدولي^١، يتطلب ذلك خفضاً في دعوم الطاقة، واحتواءها كذلك على فاتورة الأجور، كما يتطلب إصلاح نظم ضرائب المبيعات والأموال، 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^٢ 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 في 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 وضوحاً على الإنفاق العام غير المنتج"، لكن صندوق النقد الدولي أشار أيضاً إلى ضرورة استمرار الجهود لتعزيز شبكات الضمان الاجتماعي حماية للشرائح الأكثر فقراً في المجتمع.

ويلاحظ صندوق النقد الدولي^٣ 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 في الوقت ذاته من خلال الاستهداف الأفضل.

^١ صندوق النقد الدولي، مشاورات المادة الرابعة ٢٠٠٧، التقرير القطري رقم ٣٨٠/٧، ديسمبر ٢٠٠٧.

^٢ جمهورية مصر العربية: قضايا مختارة، التقرير القطري رقم ٣٨١/٧، صندوق النقد الدولي، ديسمبر ٢٠٠٧.

^٣ جمهورية مصر العربية: قضايا مختارة، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي "IMF" رقم ٣٨١/٧، الصفحة رقم ٢٦، ديسمبر ٢٠٠٧.

للضمان المالي. ويمكن تخفيض الدعم على الكيوسين بمزيد من التدرج لعزل أي أثر ارتدادي على الفقراء، لاسيما بالنظر إلى العبء المتواضع لهذا الدعم مقارنة بتكلفة دعم أنواع الوقود الأخرى، كالغاز الطبيعي والديزل وزيت الوقود (المازوت).

كذلك يتعين على إعادة هيكلة نظم دعم المواد الغذائية أن تعتمد على توفير الدعم العيني للفقراء على نحو أفضل، بما في ذلك التشديد على لائقية الحصول على البطاقات التموينية على أساس جغرافي، 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 لا ينتفع 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 تلقائياً.

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 الاجتماعي، 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 تقريباً ضعف المستوى في دول مماثلة. وباعتبار أن الدعم سيئة الاستهداف تُحسب لحوالي نصف الإنفاق الموجه للحماية الاجتماعية فهناك مدى "إنجاز الأكثر بالأقل" من خلال القضاء على الإنفاق غير الفعال، بينما تتعزز المخرجات الاجتماعية في الوقت ذاته.

ويميل تكوين الإنفاق الاجتماعي في مصر بشدة نحو دعم الوقود والسلع العينية من أجل الحماية الاجتماعية. وقد استأثر دعم الطاقة المحلية بحوالي ٦,٨% من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٦، وهو ما يساوي تقريباً 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 جزئياً 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

في 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 تدريجياً. يضاف إلى ذلك أن الحكومة تترجى أن تستوعب الشركات نفسها نسبة من الزيادة في الحالات التي يتسم فيها الطلب بمرونة في الأسعار من خلال تخفيض الدعم على الصناعات بدلاً من تخفيضه بالنسبة للمستهلكين.

٨. إصلاح دعوم الأسعار

يتعين أن تتجح 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 تتفد الإصلاحات إلا تدريجياً.

وتعتبر سرعة الإصلاح من الاعتبارات المهمة في ظل المقايضة 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

■ أن تحسب الأسعار بما يعادل أسعار منطقة البحر المتوسط، مضافاً 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 بالإففاق على التنمية الاجتماعية لدعم النمو الاقتصادي، ولن يتيح طرح تدابير تصحيحية لإعادة توزيع الدخل، وهي 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 واحداً من التحديات الرئيسية التي تواجه الحكومة. وكى تتصدى لذلك، تستببط الوزارة نظاماً "لتوفير الدعم والتركيز على الشريحة الأكثر فقراً في المجتمع"، مع الاهتمام بتقديم خدمات اجتماعية أفضل في سائر المجالات الاجتماعية. كذلك تعترزم الحكومة إنشاء شبكة أقوى للضمان الاجتماعي.

وقد أعلنت الحكومة في هذا السياق أنه سيتم خفض الدعم الموجه للغاز والكهرباء في الصناعات كثيفة الطاقة تدريجياً على مدى ثلاث سنوات مما ينعكس بالتحسين على الكفاءة الاقتصادية، ويساهم في تخفيض نسبة العجز في الموازنة. وبعد رفع الدعم، سيختلف سعر الغاز والكهرباء وفقاً لمعادلة تربط بين التكلفة والأسعار في السوق العالمية. بيد أن تحديد الارتفاع

المصدر: المونيتور (المراقب) الاقتصادي المصري، صفحة ٢٠، وزارة المالية، يونيو ٢٠٠٨.

البرامج عقبة رئيسية في طريق إلغاء أو تخفيض الدعم .. لذلك ينبغي تنفيذ الإصلاح على نحو تدريجي، 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 سارياً. 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 الدعم ليست وسيلة فعالة لحماية دخول الأسر الأكثر فقراً، 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:

■ **الدعم المستهدفة:** لتوفير دعوماً أعلى لمنتجات الطاقة التي تستهلكها الأسر ذات الدخل المنخفض، وخفض الدعم في الوقت ذاته للاستهلاك الأعلى. وتعتبر التعريفية الشريحية (التعريفية المجمعة) block tariff من الآليات الفعالة في هذا الأمر. ويتم تطبيق هذه التعريفية على الكهرباء والغاز

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 رئيسي يبقى في تنفيذ الإصلاحات .. ألا وهو ضرورة تطبيق آليات لحماية الفقراء قبل تنفيذ التغييرات، كما ينبغي أن تكون هذه التغييرات ذات طبيعة مؤقتة، لتحل محلها أدوات ووسائل السياسات الاجتماعية الدائمة. ويمكن تطبيق عدد من المعايير لتوجيه المساعدات، نظراً لصعوبة تحديد القطاعات الأكثر فقراً في 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، فهناك توجس أن تكون المعايير غير دقيقة، فضلاً عن خطر الابتعاد عن أولئك الذين يحتاجون حقاً للحماية.

وقد وصفت الأمم المتحدة* عدداً 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

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

الأكثر فقراً، وتوصيل الشبكات الكهربائية للمناطق الريفية.

على أنه من الضروري خلال استعراض مختلف الخيارات المتاحة لرفع الدعم أن توجد الوسيلة التي تحمي الفقراء، في الوقت الذي 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؟

وفي صدد البحث عن الإجابة من المهم أن نلاحظ أن الجزء الأكبر من المنتجات النفطية لا يستهلك مباشرة بواسطة القطاع المنزلي، 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 المنزلي في مختلف مستويات الدخل.

• **التأثير غير المباشر** - ويتلخص بتحديد الأثر غير المباشر لارتفاع أسعار الطاقة على الأسر الأكثر فقراً، إذ يتطلب وضع نموذج 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 تقييماً لمدى تأثير التغيرات

الطبيعي في مصر بالفعل للقطاع المنزلي. بيد أنه يصعب تطبيقها على المنتجات البترولية نظراً لاحتمال أن يؤدي تطبيقها إلى إيجاد سوق سوداء لهذه المنتجات. وهناك 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 الدعم بتقديم تعويضات مستهدفة أو دعم مالي وهو ما يمكن إدراكه بتحويلات نقدية أو فوائد عينية. وفي دول أخرى وجدت هذه الآلية غالباً الأكفاً إطلاقاً شريطة توافر الدقة في 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:** أي 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 فقراً في المجتمع. ويمكن التحدي هنا في الوقت الطويل الذي يتعين مروره قبل أن يشعر العامة بالفوائد المرتبطة بهذا النهج.

• **زيادة الإنفاق ذي الارتباط:** مثال تحسين وسائل النقل (كلاً من الطرق وخدمات النقل) في المناطق

من جديد بمجرد تلاشي أثر الصدمة. ويؤثر رفع الدعم تدريجياً 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 وضوحاً 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 أن يتضاعف مؤشر السعر للمستهلك تقريباً فيما بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٢ في إطار السيناريوهات الثلاثة.

▪ كما هو الحال مع مؤشر السعر للمستهلك، فالأثر الأكثر وضوحاً 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 تدريجياً تأثيراً أقل على أسعار الوقود على المدى القصير، رغم امتداد أثره على مدى أطول من السنوات.

▪ مدخل "الانفجار العظيم" لرفع الدعم يُمكن لعوائد التمويلات الحكومية من التزايد بسرعة أكبر بكثير مما يحدث في ظل السيناريوهين الآخرين لرفع

في سعر المنتج النهائي على ميزانية الأسرة، مما لا يمكن تحقيقه إلا عند توافر بيانات عن توزيع نفقات الأسر بالقطاع المنزلي في 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 كافي وليس كمياً.

• التأثير على الاقتصاد

أوضح تقرير "وود ماكينزي" في دراسته عن قطاع الطاقة المصري 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 التالي:

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

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

- وفقاً لسيناريو "الانفجار العظيم"، يؤثر ارتفاع أسعار الوقود على القدرة الشرائية مما يؤثر سلباً على المستهلكين، ويؤدي إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي في السنة التي يتم فيها رفع الدعم. ومع ذلك، تتوقع الدراسة ازدهار الاقتصاد

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 يلي:

- زيادة أسعار الطاقة لا تمثل تحديا خطيرا أمام الصناعات التي تعتمد بكثافة على استهلاك الطاقة، إذ يمكن استيعاب الزيادة في تكاليف الطاقة والكهرباء من قبل الشركات الصناعية دون زيادة في 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 التالي:

- 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.
- كي يتسنى للشركات التكيف مع التغيرات الناجمة عن تخفيض الدعم، من الضروري أن يتم التخفيض على نحو تدريجي 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.

الدعم تدريجيا. يضاف إلى ذلك الفارق الكبير في القيمة الإجمالية لعجز الحكومة خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٢، فمن المتوقع أن يصل العجز الحكومي التراكمي إلى ٨٩ مليار جنيه في إطار سيناريو "الانفجار العظيم"، وحوالي ١٤٨ مليار جنيه في إطار سيناريو رفع الدعم على مدى خمس السنوات وحوالي ١٨٧ مليار جنيه في إطار سيناريو رفع الدعم على عشر سنوات (حوالي ضعف سيناريو "الانفجار العظيم"). وبمشارطات القيمة الحالية present value^١، يقدر العجز الحكومي بنحو ٨٥ مليار جنيه، و ١١٩ مليار جنيه، و ١٤٢ 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^٢ - ويتلخص ما تم التوصل إليه في مايلي 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

^١ محفظة بنسبة ١٠% لعام ٢٠٠٣.

^٢ تقييم تأثير رفع دعم الطاقة على الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة في مصر - الدكتور عبد الله شحاتة خطاب، أبريل ٢٠٠٧.

جذب الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة، والحد من أي حافز لكفاءة الطاقة. ونتيجة لذلك ظهر سوء التنسيق بين أهداف السياسة العامة للحكومة وأولوياتها. وقد استهدف الإطار المقترح للتسعير بقطاع الصناعة لتحقيق التوازن بين جذب مصر للصناعة والحاجة إلى خفض الدعم الحكومي، في الوقت الذي 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. ويخلص 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)
١,٨٤	١٣٤	٠,٠٤٢
٠,٥٩	٤٦	٠,٠٠٧
١,٢٥	٨٨	٠,٠٣٥
الدعم كنسبة مئوية من السعر النقدي	٣٢%	٣٤%

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

المصدر: تقرير BAH

• التأثير على الصناعات الأخرى

استهدفت الدراسة التي أجريت عام ٢٠٠٧ عن "إطار تسعير الطاقة للصناعة" في مصر مايلي:

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

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

المصدر: بور أن هاملتون، إطار تسعير الطاقة للصناعة، مسودة التقرير النهائي، يوليو ٢٠٠٧.

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

- تخفيض الدعم على مدى خمس سنوات من شأنه أن يوفر ما يقرب من ١٠ مليارات جنيه مقارنة بسياريو "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 (زيادة

وقد أوصت الدراسة باعتماد معادلة تسعير للطاقة بمجرد الاسترداد الكامل للتكاليف، من أجل متابعة استرداد التكاليف على أساس سنوي، مما من شأنه أن يُعرض 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 متشابهاً، 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 وفقاً للمنطقة الجغرافية، على الأخص لتجنب التشوه في الأسعار.

^١ قرار رئيس الوزراء رقم ١٧٩٥، يونيو ٢٠٠٨.

أعلى من الدخل على الوقود (يبلغ الاستهلاك المنزلي من الكيروسين حوالى ثلثي الطلب المحلي 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 تتخفف 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^٣ للمقومات الاقتصادية والمالية لتحويل الاستخدام المنزلى من الغاز النفطى المسال الى الغاز الطبيعى وجد أن "تحويل الاستخدام المنزلى - بما فى ذلك ذوى الدخل المنخفض - إلى الغاز الطبيعى "ممكناً اقتصادياً". والوفورات المتحصلة من تجنب الدعم للبوتاجاز تكفى لتمويل معظم تكاليف تحويل الاستخدام إلى الغاز الطبيعى. 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 ١٥ مليار جنيه مصري) تفرض عبئاً كبيراً على قطاع البترول، خاصة في ضوء الدعم المطبق على الغاز الطبيعى والبوتاجاز.

قدرها ٧٥%)، وقد خلص تقييم أثر زيادة السعر على أحد منتجي الصلب^١ إلى أن التأثير على الربحية لم يكن كبيراً - 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^٢ أن الزيادة فى أسعار الغاز تؤدي إلى زيادة تصل فى 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 فقراً (أحد المبررات الرئيسية في مصر) يتسبب في وجود عدد من العواقب غير المقصودة:

- يمكن أن يستخدم الكيروسين لغش كل من وقود الديزل والبنزين (حيث يمكن خلط ما يصل إلى ٥% من حجم البنزين و ٢٠% 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 الانبعاثات، وأداء سيء للسيارة.

ومن شأن خفض الدعم على الكيروسين أن يؤثر على الأسر الأكثر فقراً لأنها تميل إلى إنفاق نسبة

^١ المصدر: حديد عز، بلتون، ٨ مايو ٢٠٠٨.

^٢ المصدر: قطاع الإسمنت، بلتون، ١٢ مايو ٢٠٠٨.

^٣ توصيل الغاز الطبيعى للأسر: التحليل الاقتصادي والمالي، الشراكة العالمية للمعونة، والبنك الدولي، ورقة العمل رقم ٧، أبريل ٢٠٠٦.

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 فقراً 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.

يبدو 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. وهناك عدد من المؤشرات المختلفة التي جمعت لمناطق مختلفة من مصر، ويتم تجميعها لإنشاء فهرس شامل للدولة ككل. وقد استخدم مؤشر السعر للمستهلك في الحضر لإجراء هذا التحليل، الذي يتلخص في الجدول رقم (١٩).

وافترضت الدراسة أن الأسعار الاقتصادية للغاز الطبيعي والبوتاجاز لن تتحقق على المدى القصير والمتوسط، بالنظر إلى الاعتبارات الاجتماعية (حيث يعتبر البوتاجاز وقوداً حيوياً 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 حالياً ١,٢٥ مليون أو أكثر من اسطوانات البوتاجاز ذات ١٢,٥ كجم شهرياً. ويتأسس ذلك على متوسط سعر البوتاجاز في الأسواق بالنسبة لمصر بحوالي 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 (الذي يفترض ضمناً أن يشمل الأسر الأكثر فقراً) يمكن أن يؤدي إلى 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

جدول رقم (١٩)

تكوين مؤشر السعر للمستهلك في الحضر

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 ٢٠٠٠/١٩٩٩

المصدر: البنك المركزي المصري

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^١ Egyptian Center for Economic Studies (ECES) أن مرونة سعر الطلب^٢ على النفط في مصر هي ٠,٠٢، بينما تبلغ ٠,٢٦ للغاز. لذلك لا يعتبر سعر النفط مرناً على الإطلاق، في حين يعتبر سعر الغاز الطبيعي مرناً في 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

وبوضح الجدول رقم (١٩) "الإسكان والمياه والكهرباء والغاز وغيرها" كعنصر مهم في النفقات يمثل ١٠,٤% من إجمالي الإنفاق. وليس من المتاح الحصول على البيان التفصيلي لهذا البند، على أساس استقصاء الإنفاق عام ٢٠٠٠/١٩٩٩، رغم أنه وُجد في دراسة استقصائية سابقة (١٩٨٢/١٩٨١) 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 تؤدي الأسعار الأعلى للبتروول - على سبيل المثال - إلى ارتفاع تكاليف

^١ المصدر: قم. الاستخدام الفعال لموارد مصر من الطاقة: النفط والغاز. ورقة العمل رقم ١١٧، طارق سليم، ديسمبر ٢٠٠٦.

^٢ مرونة الطلب: التغير النسبي في الطلب (أي الكمية المطلوبة) نتيجة التغير في 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* للنظ 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 إلى هذه التقديرات عن المرونة، تم تقدير الخسائر الاجتماعية عام ٢٠٠٥ (أي العبء الاقتصادي الإضافي) لكل أسرة مصرية من رفع الدعم عن النفط بحوالي ١١٠ جنيهات شهرياً للأسرة الواحدة - وهي 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 التضخمي على الاقتصاد المصري (من خلال الآثار المضاعفة لارتفاع أسعار السلع الأساسية نظراً 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 الآثار المحتملة للتغيرات المستقبلية في الدعم، على النحو التالي:

- عدم وجود بيانات مفصلة عن تكاليف الإنتاج (مالياً واقتصادياً) يعني أن الأسعار المستهدفة للطاقة (أي الأسعار التي تعكس التكاليف الاقتصادية) لا يمكن تحديدها بأي درجة يقين ممكنة؛ ولذا يصعب تحديد درجة التغيير المطلوب.
- تشير التجربة الدولية إلى أن الدعم - بصفة عامة - سيئة التوجيه والاستهداف، وأنه يوجد قدر كبير من "تسرب الدعم" إلى الشرائح الأكثر ثراء في المجتمع.
- وجود منظومة قائمة للضمان الاجتماعي يسمح بتنفيذ تدابير التخفيف بسرعة وبشكل أكثر فعالية من حيث التكلفة. وقد تبين أن مثل هذه المنظومات أكثر فعالية في الحفاظ على الدخل الحقيقي للقطاعات الأكثر فقراً في المجتمع.
- يوجد إجماع على ضرورة الانتقال التدريجي إلى الأسعار الاقتصادية - على أن يتم هذا الانتقال في مدى من السنوات بطريقة يمكن التنبؤ بها وتحديدها.
- ولقد أفادت الصناعات المصرية كثيفة الاستخدام للطاقة كثيراً من الدعم في الماضي، ورفع الدعم عنها لن يمثل تحدياً خطيراً لها.
- هنالك طرق أكثر فعالية لحماية الدخل الحقيقي للقطاعات الأكثر فقراً في المجتمع بدلاً من دعم الكيوسين.
- من المتوقع أن تكون الصناعات الأخرى قادرة على التعامل مع رفع الدعم عن الطاقة، ورغم أن بعض القطاعات من المحتمل أن تعاني أكثر من غيرها خلال فترة التكيف مع رفع الدعم - نظراً لطبيعة مرونة الطلب على الطاقة - فإن رفع الدعم ليس من المحتمل أن يؤثر بشكل كبير على مستوى الطلب.

* مرونة الدخل: التغيير النسبي في الطلب (أي الكمية المطلوبة) نتيجة التغيير في الدخل (علاقة طردية).

١١. تخفيف آثار إلغاء الدعم

اتجاهات لتقليل الدعم بتدابير للتخفيف من الآثار السلبية الواقعة على الفقراء في المجتمع.

وهناك 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 فقراً في المجتمع هي التي تعاني بالأكثر، 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 للبترو. خاصة وأنه - مع انخفاض المرونة السعرية للطلب في 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 ستفقد بهذا الأمر، حيث يؤدي انخفاض الدعم - في الواقع - إلى زيادة في الإيرادات، ويمكن الاستفادة بالوفورات من الإيرادات الناتجة عن انخفاض الدعم في زيادة النفقات في مجالات أخرى (كالصحة والتعليم وهياكل البنية الأساسية)، أو في تمويل المخصصات المتزايدة لشبكة الضمان الاجتماعي.

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

• البرامج القائمة لشبكة الضمان الاجتماعي

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

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

ويرتقى التحليل السابق أنه بعيداً عن القطاع المنزلي يوجد مستخدمون آخرون للطاقة سيتمكنون بشكل عام من التكيف مع التغيرات في سعر الطاقة (مما يتوقف على ضرورة تنفيذ المزيد من الأعمال فيما يتعلق بالآثار الناجمة عن حدوث التغيرات، وهي الآثار التي 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 وفقاً لها.

وفيما يلي استعراض للتدابير الممكنة للتخفيف عن كاهل المواطنين الذين يتعرضون لليأس من جراء رفع الدعم، خاصة في القطاعات الأشد فقراً في المجتمع، الذين من المتوقع أن تكون آثار التغيير عليهم جائرة (فيما يتعلق بالنسبة من الدخل التي ستفق 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 في المجتمع.

فالأرجح أن التأثير السلبي على القطاعات الأشد فقراً في المجتمع، الناجم عن تزايد أسعار الوقود، هو السبب وراء عدم اتخاذ أي إجراءات لتقليل الدعم. ويتخذ ذلك كحجة قوية تنتشر عاطفياً بين المناهضين لتغيير نظم الدعم. ولذا فإنه من المهم أن ترتبط أي

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

العملية قد انتشلت ٧٣٠,٠٠٠ فرد من الفقر. ورغم ذلك فإن هذه العملية غير فعالة نسبياً كنظام موجّه للفقر، حيث يُتاح الخبز المدعم لكل السكان. أما تحويلات الضمان الاجتماعي فتعد أكثر فعالية في الحد من الفقر، لكنها ضئيلة التمويل. ويرى البنك الدولي أن زيادة المبالغ الموجهة لكل أسرة، والتأمين المتزايد قد يكونا أكثر طريقة فعالة لتعزيز شبكة الضمان الاجتماعي على المدى القصير. كذلك يرى البنك الدولي أن الاستهداف أو التوجه المستند إلى خصائص الفقراء يمكن أن يكون فعالاً جداً؛ على سبيل المثال.. الاستفادة بالخبرة التعليمية لدى 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 فقراً في المجتمع في مصر إلى التوطن في المناطق الريفية. ويعرض الشكل رقم (١٥) توزيع الأسر بين المناطق الريفية والحضرية وفق شرائح الثروة الخمس.

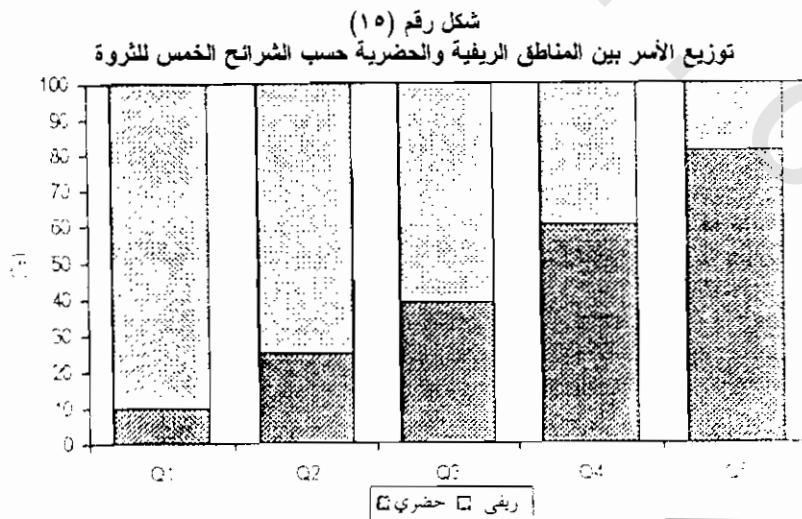
على القطاعات الأشد فقراً في المجتمع نتيجة إلغاء دعوم الطاقة، وهي:

- برنامج دعم الغذاء للمستهلك، ويُنفذ بشكل أساسي من خلال توفير الخبز البلدي نظير ما يقرب من ثلث تكلفة المنتج، وهناك أوجه دعم أخرى على السكر وزيت الطهي، لكنها مقيّدة، ويتم توزيعها على البطاقات التموينية التي ترتبط بالدخل. وقد قُدرت التكلفة بحوالي ١,٥% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٩٩.

- التحويلات النقدية من وزارة الشؤون الاجتماعية، التي تعاني أصلاً من انخفاض التمويل، وانخفاض التحويلات لكل أسرة. وتصرف المبالغ للأسر الفقيرة التي ليس لها مكان في سوق العمل، نظراً لكبر السن مثلاً أو الإعاقة، أو للأسر التي 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 الاجتماعي وأكثرها فاعلية. وقد قدر أن هذه



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

على الطاقة لدى مجموعات من الدخول المختلفة، وبالتالي، فإنه من غير الممكن تحديد أثر التغير على رفاهية الأسر في مختلف مستويات الدخل.

• مقاربات واتجاهات نحو تخفيف التأثيرات الناجمة عن إلغاء الدعم

هنالك عدد من الطرق البديلة لتخفيف الآثار الناجمة عن ارتفاع أسعار الطاقة، التي تنقل في الأساس كاهل القطاعات الأشد فقرًا في المجتمع، وتتضمن هذه الطرق مايلي:

- الإبقاء على دعم الكيوسين، 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 التي تشكل أهمية أكبر للفقراء.
- الإفادة بوفورات الموازنة لتمويل تطبيق أو توسيع نطاق برنامج التحويل النقدي أو العيني.
- الإفادة بالوفورات لتمويل الزيادة في صور أخرى للإنفاق 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، التي من الأرجح أن يستخدمها الفقراء، أو برامج توصيل الكهرباء للمناطق الريفية (لتحسين وصول الفقراء إلى الطاقة النظيفة).

ومن الصعب مبدئيًا 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

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. ونظرًا يسهل نسبيًا السير في اتجاه الدعم، لكن من المعروف جيدًا أن هذا التمايز سيظل يتسبب في 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 المباشر الناشئ عن ارتفاع أسعار خدمات وسلع أخرى يستهلكها القطاع المنزلي إلى الحد الذي يؤثر 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 العائلي 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" في معظم الأحيان. ونتيجة لذلك، لا تُعرف الحصة المصروفة من الدخل

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 أيضاً 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 قدرت 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 بالرفاهية 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 الطبيعي والمنتجات البترولية والكهرباء في إطار تسعيري شامل فإن التوصيات الممكنة في 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 خفض التدرجي - على مدار ثلاث سنوات - لدعم الكهرباء والغاز في الصناعات كثيفة الاستهلاك

تفصيلية عن توزيع نفقات هذه القطاعات ، وتحديد أفقر المناطق في الدولة. أما فيما يتعلق بكهربية 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 الكيوسين، 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 الكيوسين. يضاف إلى ذلك الفائدة التي تتعلق بتجنب تكلفة الكفاءة النسي ترتبط ببرنامج الدعم. ويشير الوقت المستغرق لوضع البرامج الموجهة وتنفيذها إلى أفضلية الاتجاه المعتمد على زيادة الأسعار بشكل مرحلي، خاصة فيما يتعلق بالكيوسين 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 في ذلك أحدث الدراسات التي تمت في منتصف عام ٢٠٠٩ تحت رعاية البنك الدولي بالتعاون مع وزارة المالية المصرية والتي لم يمكننا الوصول إليها لما وصمت به من "سري للغاية" .. بحيث يتعذر على أى مستوى الإطلاع عليها.

وعلى وجه العموم فإن صناع السياسات على وعي تام بالدور المحوري لتسعير الوقود لدى تأسيس قطاع كفاء وفعال للطاقة. وهنالك إدراك بأن الافتقار ليس إلى الخبرات الفنية المحلية عند وضع الأسعار ..

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

(مثل تشجيع التنمية الصناعية أو زيادة الرفاهة الاجتماعية)؛ لكن أساس تنمية برنامج لأسعار الطاقة (على النحو الوارد فيما يلي 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 ذي ربحية ملائمة، وجذب الاستثمار المحلي والأجنبي، يعد كذلك هدفاً سياسياً رئيسياً.
- تهدف الحكومة إلى إحراز مستهدفات الارتقاء بكفاءة استخدام الطاقة، وتقليل انبعاثات غازات الدفيئة.
- تهدف الحكومة إلى تخفيف أثر الأسعار الأعلى للطاقة على القطاعات الأشد فقراً في المجتمع.

• مدخل مقترح للتسعير

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

للطاقة^١. وقد أثرت هذه السياسة الجديدة بالفعل على ٤٠ شركة في القطاع الصناعي (الشركات الأربعون الأكثر استهلاكاً للطاقة، والأكثر استنزافاً لحوالي ٧٠% من دعم الطاقة الموجه إلى الصناعة)، وهي تطبق كذلك على الواردين الجدد للقطاع.

وقد تزايدت سرعة تنفيذ هذه السياسة الجديدة في مايو ٢٠٠٨، عندما أعلنت الحكومة - في 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^٢ أن قدرة الدولة على مقاومة الأزمة الاقتصادية الدولية كانت أفضل من أي اقتصاديات أخرى، وأرجع ذلك إلى إنجازات البرنامج الإصلاحي الذي أدارته الحكومة. ويرى صندوق النقد أنه يجب الإبقاء على القوة المحركة للإصلاح، بالتركيز على الإصلاحات التي أعادت هيكلية المالية العامة بغرض دعم التمكين المالي، ودعم استثمارات القطاع الخاص عبر طرق من ضمنها الاستثمار في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر؛ وعلى سبيل المثال:

- إصلاحات 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 في سياق إصلاح الدعم.

• هيكلية السياسات: إطار العمل

قد يمكن تبرير الاختلافات عن الأسعار الاقتصادية على أساس إحراز بعض المستهدفات الأخرى للحكومة

^١ المصدر: جريدة Financial Times بتاريخ ١٤ أغسطس ٢٠٠٧ - "مصر والتطبيق التدريجي لدعم الطاق".

^٢ المصدر: جمهورية مصر العربية - ٢٠٠٨، مشاورات المادة الرابعة. الاستنتاجات الأولية لبعثة صندوق النقد الدولي - ٦ نوفمبر ٢٠٠٨ - صندوق النقد الدولي.

سيكون هنالك ارتباط من دعم المنتجات والخدمات إلى دعم رسوم التوصيل بالشبكات.

- تبنى تعريفية الشريحة التصاعدية يضمن استبقاء القطاعات الأشد فقراً قدرة على دفع مقابل الطاقة، في الوقت الذي يسمح فيه لموردى الطاقة بالإيفاء بمتطلبات الإيرادات.

- دعم رسوم توصيل الغاز إلى المستهلكين بالقطاع المنزلى يوسع من الوصول إلى الغاز الطبيعي، ويقلل بالتالي من الاعتماد على الغاز النفطي المسال (البوتاجاز)، وهو أحد العناصر الرئيسية في ملف دعم الطاقة.

- توجد لاثيقنية عميقة تجاه ما إذا كانت هنالك بيئة اقتصادية وسياسية مواتية بما يكفي للسماح بهذه التغييرات أن تحدث سريعاً، رغم إمكانية اتاحة هذه الفرصة نظراً للتذبذب الأخير في أسعار النفط عن المستويات القياسية التي كانت في السابق. على أنه من المقترح أن يتم التغيير تدريجياً، كأن يتم على مدار فترة خمس سنوات، مما يوفر الوقت ليس فقط لإعداد شبكات الضمان الاجتماعى 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 المنزلى تواجه تحدياً حقيقياً إذ كان عليها أن تتحمل نسبة من تكاليف التوصيل. ولتحقيق هدف توصيل الغاز لستة ملايين عميل في القطاع المنزلى بحلول عام

- 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 تبنى تعريفية الشريحة التصاعدية rising block tariff، ورسم التوصيل المدعم.

- أسعار الكهرباء - ينبغي التحول بها نحو أسعار السوق على مدار فترة - قد تكون - خمسة أعوام لأغلب المستهلكين. كذلك فتعريفية الشريحة التصاعدية القائمة، ورسم التوصيل المدعم للمستهلكين بالقطاع المنزلى يتعين استبقاؤهما كأداة لتأكيد أن القطاعات الأشد فقراً في المجتمع تستطيع الوصول للكهرباء. على أن المستوى الذى عنده تطبق تعريفية "خط البقاء" life line tariff يحتاج إلى إعادة تقييم - ففي الوقت الحالى يسدفع المستهلكون بالقطاع المنزلى الذين يصل استهلاكهم إلى ٦٥٠ كيلو وات ساعة شهرياً أقل من متوسط تكلفة الإمداد، وهو مستوى يعتبر أعلى بكثير من مستوى "خط بقاء" حقيقى للاستهلاك.

وتبنى هذا المزيج من مدخل تغيير التعريفية يستهدف إحراز عدد من الأهداف، ويشتمل على عدد من التضمنيات على النحو التالى:

- تطبيق الأسعار الاقتصادية على منتجات الطاقة يرسل المؤشرات الصحيحة لتأكيد أن الخيارات الاكفاً اقتصادياً قد تم اختيارها.

- يُتوقع أن يؤدي التحول إلى الأسعار الاقتصادية إلى خفض المستوى الاجمالي للدعم - حيث

* للمقارنة، تطبق تعريفية "خط البقاء" على الاستهلاك بحد أقصى ٥٠ كيلو وات ساعة شهرياً في غانا، و بحد أقصى ٣٠ كيلو وات ساعة شهرياً في الهند، و بحد أقصى ١٥ كيلو وات ساعة شهرياً في أوغندا.

أو الأطفال، أو العاطلين، أو يتم تحديدها جغرافياً) يبقى أمراً لاتقنياً (حيث يعتمد جزئياً على القدرة الإدارية للحكومة).

• البرنامج المستهدف

رغم أنه من المسلم به عموماً 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 التي لها مصالح متضاربة في كثير من الأحيان. ومن الناحية العملية - بناء على ذلك - ينبغي 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 تنفيذ الخطوط العريضة لمثل هذا البرنامج، ووضع المبادئ المختلفة التي عليه اتباعها على النحو التالي:

- 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 بخطتها في هذا الاتجاه (التي يتعين أن تشمل التوقيت ومدى التغييرات المطلوبة). على أن نقل مسؤولية التنفيذ إلى منظم مستقل، على سبيل المثال، من شأنه أن يبعد هذه العملية عن النفوذ السياسي، ويزيد من احتمالات نجاحها.
- كجزء من نهج أوسع نطاقاً للإصلاح الاقتصادي، يتعين على الحكومة أن تكون على علم بالتأثيرات

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

- في إطار هيكليّة شاملة للتسعير يبدو أن السبيل لضمان حصول القطاعات الأشد فقراً في المجتمع على الأشكال المختلفة من الطاقة، ودفع مقابلها، هو من خلال الاختيار والتصميم الحصري لأشكال التعريفية الخاصة بالمصادر المختلفة للطاقة. فعلى سبيل المثال يمكن لنظام تعريفية الشريحة المتصاعدة أن يكون وسيلة فعالة لتأكيد أن مستوى "خط البقاء" من الاستهلاك يمكن دفع مقابلته بواسطة القطاعات الأشد فقراً في المجتمع .. في نفس الوقت الذي يمكن فيه لمورد الطاقة الإيفاء بمتطلبات الإيرادات. على أنه لا يمكن تطبيق مثال هذه البنى التعريفية إلا في الأوضاع التي يمكن فيها رصد ومراقبة المستويات الإجمالية للاستهلاك، على نحو إمدادات الكهرباء وشبكة الغاز، في حين أنه لا يمكن تطبيقها - مثلاً - على المنتجات البترولية.

- الانتقال التدريجي نحو الأسعار الاقتصادية يسمح باتخاذ تدابير إضافية للضمان الاجتماعي، لحماية القطاعات الأشد فقراً في المجتمع من معاناة نقصان حقيقي في دخولها. ويُعتقد بأنه ينبغي التوجه إلى مثل هذه التدابير، التي تشمل:

* تقديم النقد العيني لكافة المستهلكين أو لمجموعة مختارة منهم، بدلاً 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 (التي قد تكون مجموعة كبار السن،

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

▪ قد يكون مطلوباً أيضاً 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 المقلصة).

▪ 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 أيضاً 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 التغير 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 مايلي:

- السماح للأسواق بالعمل بحرية، مما يعني ضمناً عدم التدخل من جانب الحكومة - وقد يتطلب ذلك - على الأرجح - تغييراً هيكلياً في السوق، بما في ذلك تحرير التجارة، وافتتاح تجارة الجملة والتجزئة.
- اعتماد الأسعار الخاضعة للرقابة، مع مستويات الأسعار المؤسدة على صيغة منشورة (المتعلقة بأسعار النفط الدولية - على سبيل المثال - وأسعار الشحن، وأسعار الصرف)، التي يديرها مرفق تنظيمي ورقابي 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 التي ارتبطت بإلغاء دعم الطاقة: التي حدثت في اليمن

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، أى الوسائط الإعلامية (كال تلفزيون، 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

توجز 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 أيضاً صناعة القرار الاقتصادي، مما يضر بالرفاهة الشاملة للدولة.
- يتعين تنفيذ الانتقال إلى أسعار السوق للمنتجات النفطية تدريجياً.
- استخدام بنية التعريفات الشريحية المتصاعدة لمستهلكي القطاع المنزلي، ورسوم التوصيل المدعومة بالشبكة، فعلاً طالما يؤمّن طاقة يمكن أداء مقابلها للقطاعات الأشد فقراً بالمجتمع،

في يوليو ٢٠٠٥، والإكوادور في عام ١٩٩٨، وإندونيسيا في عام ١٩٩٨، ونيجيريا في عام ٢٠٠٠. بيد أنه رغم وجود ردود الأفعال العنيفة هذه فهي الاستثناء وليست القاعدة، وغالباً ما لا تتم إثارتها بسبب الإصلاح وحده^{٢٠}، 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 لتحديد 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

^{٢٠} جوبنا وآخرون، الإنصاف والكفاءة في إصلاح أسعار الدعم، صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٠، ص ١٣-٢٤.

- يخفف التطبيق المرحلي للتغيرات من تأثيرها على معظم مستخدمي الطاقة - إذ يوفر الوقت اللازم لهم للتكيف، وربما لتغيير أنماط الاستهلاك. ويمكن بتعزيز شبكات الضمان الاجتماعي، عن طرق استخدام الأموال التي يتم توفيرها من خفض الدعم، أن تؤدي دوراً محورياً في تخفيف التأثير على القطاعات الفقيرة والأشد فقراً في المجتمع.
- استخدام البرامج القائمة لشبكة الضمان الاجتماعي هو الوسيلة الأكثر فعالية للتخفيف من التأثير على القطاعات الفقيرة والأشد فقراً في المجتمع.
- من الضروري تطوير حملة جيدة الاستهداف لإذكاء وعي الجماهير قبل البدء في تنفيذ تغييرات الأسعار.

- ويضمنان لموردي الطاقة الوفاء بمتطلباتهم الاستثمارية، ويعززان كفاءة الطاقة .
- يتيح التطبيق التدريجي للتغيرات الوقت ليس فقط لتوفير شبكة الضمان الاجتماعي للفئات الأكثر فقراً في المجتمع، ولكن أيضاً للحكومة للإعلان عن سياستها وكسب الجمهور "إلى جانبها" .. لكنه يعني كذلك أن الوفورات المنتظرة للموازنة قد لا تتحقق بالسرعة المتوقعة أو المطلوبة.
- التأثير على مستخدمي الطاقة (بما في ذلك الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة والصناعات الأخرى) تتأبى بحال على السيطرة عليها.