دعم الطاقة فى مصر الاشكالية
واستراتيجية الاصلاح

د./ شعبان عبده أبو العز الحلاوى
حاصل على دكتوراه فى الاقتصاد والمالية العامه

مقدمة

يشكل الدعم آلية مهمة لمساعدة أصحاب الدخول شبه الثابتة من عمال وموظفين وأرباب معاشات أو بصفة عامة الفقراء والشرائح الدنيا من الطبقة الوسطي، على تحمل ارتفاع أسعار السلع والخدمات الذي يتجاوز طاقة هذه الطبقات على الاحتمال في الكثير من الأحيان. خاصة أن معدلات ارتفاع الأسعار تسبق وتتجاوز معدلات ارتفاع الأجور بما يؤدي لتراجع منتظم ومتواصل في الدخول الحقيقية للعمال والموظفين وأرباب المعاشات؛ أي قدرة رواتبهم وأجورهم ومعاشاتهم على شراء السلع والخدمات.

أهمية موضوع البحث:

على مدار العقود المتعاقبة ظل موضوع دعم الطاقة يستدعي إلى الأذهان صورة البلدان المنتجة للنفط التي تتيح لمواطنيها البنزين والوقود بأسعار زهيدة. وفي السنوات القليلة الماضية بدأنا نسمع عن بلدان لم تعد قادرة على تحمل العبء الذي يفرضه دعم الطاقة المتزايد على ماليتها العامة، وفي بعض البلدان بدأ عجز الموازنة العامة يخرج عن دائرة السيطرة ويهدد استقرارها الاقتصادي.

حثت دراسة حديثة لصندوق النقد الدولي كل بلدان العالم على إصلاح دعم الطاقة الذي يؤثر على مجموعة من المنتجات تتراوح بين الفحم والبنزين. ومن ناحية أخرى تركز عناوين الأخبار في بلدان كثيرة ومنها مصر على ضرورة معالجة دعم الطاقة كعبء يهدد استمرارية أوضاع المالية العامة وسلامة ميزان المدفوعات، وفي بلدان كثيرة أخري لا يزال الدعم حجر عثرة أمام ارتفاع معدلات النمو من خلال الضغط الذي يسببه على الإنفاق الضروري على الصحة والتعليم والبنية التحتية.

ويمكن أن يكون لإصلاح دعم الطاقة مردود ايجابي من حيث رفع معدلات النمو وزيادة المساواة، إلا أن إصلاح دعم الطاقة ليس بالأمر السهل؛ ويتسم بالتعقيد على كل من الصعيدين الفني والسياسي. وثمة ضرورة حاسمة لتوخي العناية في التخطيط لإصلاح دعم أسعار الطاقة، بما في ذلك ما يتعلق بتوقيت الإصلاح ووتيرته، وكذلك التدابير التعويضية التي يفضل أن تكون من خلال تحسين توجيه التحويلات النقدية للفئات الأكثر تضرراً من إلغاء الدعم.

- إشكالية البحث:

الغرض من الدعم هو حماية المستهلكين محدودي الدخل؛ بالحفاظ على انخفاض الأسعار، لكنه يقترن بتكلفة عالية أيضاً. ومن ثم تثور إشكالية، ألا وهي كيف يمكن حماية هذه الفئة من المستهلكين وضمان توصيل الدعم لهم، مع تخفيف كاهل الميزانية من المبالغ الطائلة التي تخصص سنوياً لدعم الطاقة؟.

- خطة البحث:

لقد قام صندوق النقد الدولي بإجراء ٢٢ دراسة قطرية، تغطي ٢٨ إصلاحا مهما لدعم الطاقة حول العالم، توصلت الدراسة إلى نجاح بعض تجارب إصلاح الدعم، وخلصت إلى عدم وجود وصفة محددة للنجاح، إلا أن هناك مقومات لهذا النجاح، ولكن هل نستطيع تطبيق مقومات نجاح إصلاح دعم الطاقة - التي توصل إليها تقرير صندوق النقد الدولي - في مصر؟.

نخلص إلى أن إشكالية دعم الطاقة في مصر تستدعي بحث حجم دعم الطاقة في مصر والعالم، وسلبيات هذا الدعم على الاقتصاد المصري، ومعوقات عملية الإصلاح،

والإستراتيجية التي يمكن من خلالها إجراء إصلاحات لعملية الدعم، وسوف يتم ذلك بمشيئة الله وفق خطة بحث كالتالي:

الفصل الأول: دعم الطاقة في مصر والعالم.

الفصل الثاني: سلبيات دعم الطاقة في مصر.

الفصل الثالث: معوقات إصلاح دعم الطاقة في مصر.

الفصل الرابع: استراتيجية إصلاح دعم الطاقة في مصر.

خاتمة وأهم التوصيات

والله المستعان

الفصل الأول

دعم الطاقة في مصر والعالم

إن الهدف الرئيسي لسياسة الدعم يتمثل في تخفيض ثمن سلعة أو خدمة ما عن تكلفة إنتاجها، أو حتى استيرادها. سواء تعلق الأمر بسلع وخدمات استهلاكية، أو مدخلات إنتاج. وطبقا لهذا المفهوم تتعدد صور الدعم التي تقدمها الدول المختلفة ولعل من أهمها دعم تنشيط الصادرات، دعم أثمان السلع الغذائية، دعم الإسكان، دعم وسائل النقل العام، دعم منتجي السلع الزراعية، دعم الأجور، ودعم الطاقة.

أولاً: ماهية دعم الطاقة.

السمة الأساسية للدعم بصفة عامة تتمثل في أنه ينعكس في النهاية في تخفيض سعر سلعة أو خدمة ما في السوق عن تكلفة إنتاجها أو حتى استيرادها، سواء تعلق الأمر بسلع وخدمات استهلاكية أو مدخلات إنتاج. وطبقاً لهذا المفهوم تتعدد صور الدعم التي تقدمها الدول المختلفة ومن أهمها دعم الطاقة[١].

ويمكن أن يتخذ الدعم شكل تحويلات صريحة تتحملها الموازنة العامة للدولة، وتشكل جزءاً من إجمالي الإنفاق العام، كما يمكن أن يكون الدعم مستترا ولا يظهر في جانب النفقات، كما في حالة الإعفاءات الضريبية التي تُمنح لأنشطة معينة، أو تحديد أسعار البيع لبعض السلع والخدمات التي تقدمها المشروعات العامة بأقل من تكلفة إنتاجها على النحو الذي يؤدي لانخفاض أرباح هذه المشروعات أو تحملها لخسائر.

---

[١] د. سلوي العنتري: الدعم ودورة في معالجة الفقر، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية ٢٠١١، القاهرة ٢٠١١، ص ١٤٦.

توفر معظم الاقتصادات دعماً للإنتاج ودعماً للاستهلاك علي حد سواء، ولكن قد يصعب في الواقع العملي الفصل بينهما، ويتألف دعم الطاقة من الدعم الذي يحصل عليه كل من المستهلكين والمنتجين. وينشأ دعم الاستهلاك عندما تكون الأسعار التي يدفعها المستهلكون أقل من سعر مرجعي ما. بينما ينشأ دعم الإنتاج عندما تكون الأسعار التي يتقاضاها الموردون أعلي من هذا السعر المرجعي.

في حالة منتجات الطاقة المتداولة عالمياً مثل الغاز الطبيعي ومنتجات البترول، يكون السعر الدولي هو الأساس في تحديد السعر المرجعي المستخدم في حساب الدعم. أما في حالة المنتجات غير المتداولة غالباً كالكهرباء، يتحدد السعر المرجعي الملائم على أساس السعر الذي يستعيد للمنتج المحلي التكلفة التي تحملها، بما في ذلك عائد رأس المال ونفقات التوزيع.

وغالبا ما يشار إلى هذا المنهج المستخدم في قياس الدعم باسم منهج الفجوة السعرية. ومن مميزات هذا المنهج أنه يساعد في رصد الدعم الضمني على الاستهلاك، كما في حالة الدعم المقدم من البلدان المصدرة للنفط التي تمد سكانها بمنتجات نفطية بأسعار أقل من تلك السائدة في السوق العالمي[1].

مما سبق يمكن تعريف دعم الطاقة بأنه الفرق بين السعر المرجعي، والسعر الذي يدفعه مستهلكو الطاقة. وهناك مفهومان لدعم الطاقة: الدعم قبل الضرائب، والدعم بعد الضرائب.

---

[1] Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, International Monetary, January 28, 2013, P8.

يظهر الدعم قبل الضريبة حين يدفع مستهلكو الطاقة أسعاراً أدني من تكاليف إمدادهم بها. وإذا أخذنا البنزين كمثال نجد أن الدعم قبل الضريبة يشمل السعر المرجعي[1] مخصوما منه السعر النهائي الذي يدفعه المستهلكون عند مضخة الوقود. ومن ثم فإن الدعم قبل الضرائب على المنتجات المتداولة عالميا يمكن أن يأخذ شكل المعادلة التالية:

الدعم قبل الضرائب= السعر الدولي بعد مراعاة تكلفة النقل والتوزيع – السعر الذي يدفعه المستهلك.

ويكون السعر المرجعي للسلع والخدمات غير المتداولة عالمياً، كالكهرباء، هو سعر استرداد التكلفة مثل تكاليف توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها. ومن ثم يكون الدعم قبل الضرائب على السلع غير المتداولة دوليا – الكهرباء مثلا- وفق المعادلة التالية:

الدعم قبل الضرائب= تكلفة توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها – السعر الذي يدفعه المستهلك.

أما الدعم بعد الضريبة فهو مجموع الدعم السابق على الضريبة بالإضافة إلى الدعم الضريبي. ويظهر الدعم الضريبي عندما تكون ضرائب الطاقة أدني من مستواها المطلوب، فإذا كانت ضرائب الطاقة أقل من غيرها يعني هذا أن هناك دعماً ضريبياً. كما تساهم بعض منتجات الطاقة في التلوث والاحترار العالمي، ومن ثم فإن النظام الضريبي يتطلب أن يكون سعر الطاقة انعكاساً لهذه الآثار السلبية على المجتمع. الأمر الذي يفيد

---

[1] في حالة استيراد المنتجات النفطية المكررة، يشمل السعر المرجعي السعر الدولي تسليم ظهر السفينة بالإضافة إلى تكلفة نقل المنتج إلى حدود البلد إضافة إلى تكلفة التوزيع الداخلي. أما في حالة الدول المصدرة، يساوي السعر المرجعي السعر الدولي تسليم ظهر السفينة ناقصاً تكلفة نقل المنتج إلى الخارج مضافا إلي تكلفة التوزيع الداخلي.

أنه عند حساب الدعم بعد الضرائب، يشمل السعر المرجعي تعديلا لضمان الكفاءة الضريبية، بما يعكس حجم الإيرادات المطلوبة وتصحيح المؤثرات الخارجية السلبية الناتجة عن الاستهلاك، ومن ثم يأخذ الدعم بعد الضرائب المعادلة التالية:

الدعم بعد الضرائب= (الدعم قبل الضرائب+ الدعم الضريبي) – السعر الذي يدفعه المستهلك.

ثانياً: دعم الطاقة تحدي عالمي.

دعم الطاقة يمثل مشكلة أوسع نطاقاً وأكثر انتشاراً، إذ أن عواقبه الوخيمة تؤثر على كثير من البلدان، والاقتصاد العالمي والبيئة. وقد أقرت بذلك مجموعة العشرين في قمة القادة التي عقدت في بيتسبرغ عام ٢٠٠٩ وتعهدت بإلغاء كافة أشكال الدعم غير الكفء لأسعار الوقود الأحفورى على المدى المتوسط.

هناك حوالي ١٥٩ اقتصاداً يدعم الطاقة على مستوي العالم. وقد وصل الدعم على المنتجات النفطية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم قبل الضرائب إلى ٤٨٠ مليار دولار عام ٢٠١١ بما يعادل نسبة ٠,٧% من إجمالي الناتج المحلي العالمي، أو ٢% من مجموع الإيرادات الحكومية، مما يؤكد أن إصلاح دعم الطاقة يشكل تحدياً عالمياً بالفعل.

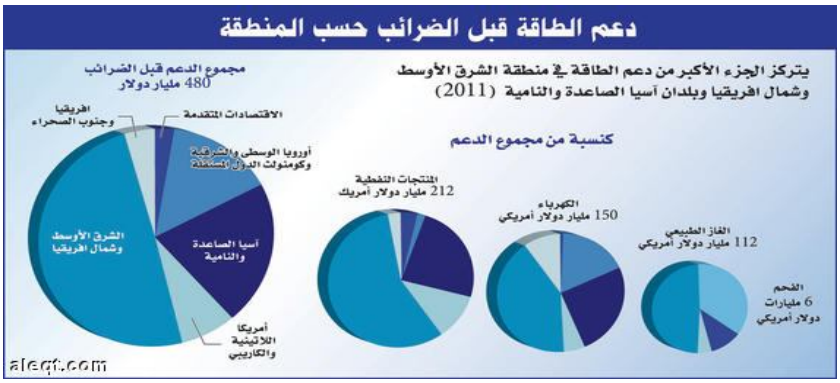
وبحساب الدعم على أساس ما بعد الضرائب فإن حجمه أكبر كثيراً؛ حيث يصل إلى ١,٩ تريليون دولار بما يعادل نسبة ٢,٥% من إجمالي الناتج المحلي العالمي، أو ٨% من مجموع الإيرادات الحكومية[1]. وبلغت نسبة الدعم على النفط والكهرباء

---

[1] ديفيد ليبتون: إصلاح الدعم على أسعار الطاقة: المسار المستقبلي، صندوق النقد الدولي، البوابة الالكترونية ٢٧ مارس ٢٠١٣، ص٦.

حوالي ٤٤% و٣١% من مجموع الدعم على الترتيب، وتركز معظم الدعم المتبقي في الغاز الطبيعي، في حين أن الدعم على الفحم محدود نسبيا؛ حيث يصل إلى ٦,٥ مليار دولار أمريكي[١].

ولا شك أنه قضية الدعم لا تقتصر على البلدان الصاعدة والنامية؛ ذلك أن نسبة الدعم بعد الضريبة من إجمالي الناتج المحلي تصل إلي أعلي مستوياتها في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأدني مستوياتها في الاقتصادات المتقدمة. أما الدعم كنسبة من الإيرادات فهو أعلي بكثير في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبلدان آسيا الصاعدة والنامية منه في المناطق الأخرى. ولكن أكبر ثلاثة بلدان داعمة على مستوي العالم بالقيمة المطلقة هي الولايات المتحدة (٥٠٢ مليار دولار)، والصين (٢٧٩ مليار دولار) وروسيا (١١٦ مليار دولار)[٢].



المصدر: جريدة الاقتصادية السعودية، البوابة الالكترونية

http://www.aleqt.com/2013/04/04/article_744613.html

---

(1) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, International Monetary,Op, Cit, P10.

(٢) ديفيد ليبتون: إصلاح الدعم على أسعار الطاقة، مرجع سابق، ص٨.

ثالثاً: دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط.

ينتشر دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بما يمثل نحو نصف دعم الطاقة العالمي، حيث تعتمد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المستوردة للطاقة والمنتجة لها على السواء اعتمادا كبيرا منذ عقود على الدعم المعمم لأسعار الطاقة باعتباره أداتها الرئيسية لتوفير الحماية الاجتماعية وتقاسم الثروة[١].

وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن دعم الطاقة قبل الضريبة في المنطقة ككل تكلف عام ٢٠١١ ما يقرب من ٢٤٠ مليار دولار، بما يعادل نحو ٨,٥% من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة، أو ٢٢% من الإيراد الحكومي، وتمثل نحو نصف دعم الطاقة العالمي[٢].

ويتجاوز دعم الطاقة من حيث القيمة أنواعاً أخرى من الدعم يجري تقديمها حالياً في عدد كبير من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ على سبيل المثال بلغ دعم الغذاء ٠,٧% من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠١١، في حين يتجاوز دعم الطاقة ٥% من إجمالي الناتج المحلي في ثلثي بلدان المنطقة. وتمثل المنتجات البترولية نحو النصف من مجموع دعم الطاقة، بينما يمثل النصف الآخر دعم الكهرباء والغاز الطبيعي[٣].

---

(1) Nada Badawi; MENA biggest spender on energy subsidies, http://www.dailynewsegypt.com/2013/04/23/mena-biggest-spender-on-energy-subsidies/

(٢) دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: دروس مستفادة للإصلاح، صندوق النقد الدولي، البوابة الالكترونية، ص١.

(٣) دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: المرجع السابق، ص٣.

ويوضح الجدول التالي الدعم قبل الضرائب على المنتجات النفطية والكهرباء والغاز الطبيعي، كنسبة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، وكنسبة أيضا من الإيرادات الحكومية في بعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الجدول رقم (١)

الدعم قبل الضرائب ببعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٢٠١١

كنسبة من إجمالي الناتج المحلي وكنسبة من الإيرادات الحكومية

الدولة	نسبة من إجمالي الناتج المحلي ٪			نسبة من الإيرادات الحكومية ٪		
	المنتجات النفطية	الكهرباء	الغاز	المنتجات النفطية	الكهرباء	الغاز
مصر	٦,٧٤	٢,٣	١,٦	٣٠,٦١	١٠,٤٤	٧,٢٥
الجزائر	٤,٣	١,٠٨	٥,٣٦	١٠,٨٤	٢,٧٢	١٣,٥٢
البحرين	٥,٣٧	٢,٥٧	---	١٨,٩٦	٩,٠٨	---
إيران	٤,٢	٣,٦١	٤,٨٤	١٦,٩٥	١٤,٥٤	١٩,٤٥
العراق	٩,٩٢	١,٣٩	٠,٢٥	١٢,٦٩	١,٧٨	٠,٣٢
الكويت	٣,٠٩	٢,٩١	١,٢٩	٤,٥٧	٤,٣	١,٩١
ليبيا	٦,٤	١,٨٥	٠,٥٩	١٦,٦٤	٤,٨	١,٥٣
قطر	١,٢٢	١,٢	١,٠٧	٣,١٧	٣,١٢	٢,٧٨
السعودية	٧,٤٦	٢,٤٨	---	١٤,٠٠	٤,٦٦	٠,٠٠
تونس	٠,٧٧	٢,٢٣	---	٢,٤٢	٧,٠٢	---
الإمارات	٠,٤٨	١,٨٦	٣,٣٧	١,٣٨	٥,٣٢	٩,٦١

المصدر: تقرير صندوق النقد الدولي: إصلاح دعم الطاقة، الدروس المستفادة والانعكاسات، ٢٨ يناير ٢٠١٣، ص ٥٣- ٦٠.

ويوضح الجدول التالي الدعم بعد الضرائب على المنتجات النفطية والكهرباء والغاز الطبيعي، كنسبة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، وكنسبة أيضا من الإيرادات الحكومية في بعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الجدول رقم (٢)

الدعم بعد الضرائب ببعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٢٠١١

كنسبة من إجمالي الناتج المحلي وكنسبة من الإيرادات الحكومية

الدولة	نسبة من إجمالي الناتج المحلي ٪			نسبة من الإيرادات الحكومية ٪		
	المنتجات النفطية	الكهرباء	الغاز	المنتجات النفطية	الكهرباء	الغاز
مصر	٨,٦	٢,٥	٢,٥٩	٣٩,٠٧	١١,٣٥	١١,٧٩
الجزائر	٦,١١	١,١٥	٦,٠٧	١٥,٤	٢,٨٩	١٥,٣١
البحرين	١٠,٠١	٢,٩٦	١,٨٧	٣٥,٣٦	١٠,٤٤	٦,٦١
إيران	٧,٦٦	٣,٦٤	٦,٣٩	٣٠,٨٩	١٤,٦٦	٢٥,٧٥
العراق	١٤,٣	١,٥٧	٠,٣١	١٨,٣١	٢,٠١	٠,٤٠
الكويت	٦,٨٦	٣,١٢	١,٨١	١٠,١٥	٤,٦٢	٢,٦٨
ليبيا	٨,٨١	٢,٣٣	١,٤٩	٢٢,٩١	٦,٠٤	٣,٨٦
قطر	٥,٤٢	١,٢٦	١,٧٦	١٤,٠٥	٣,٢٦	٤,٥٦
السعودية	١٣,٢٧	٢,٧٩	٠,٥٦	٢٤,٩١	٥,٢٣	١,٢٣
تونس	٢,٥٦	٢,٤٣	٠,٧٠	٨,٠٧	٧,٦٦	٢,١٩
الإمارات	٣,٤٩	٢,٠٤	٤,٢٦	٩,٩٦	٥,٨٢	١٢,١٥

المصدر: الملحق الأول بتقرير صندوق النقد الدولي: إصلاح دعم الطاقة، الدروس المستفادة والانعكاسات، بعنوان "تقرير الدعم العالمي على الطاقة قبل وبعد الضرائب"، ٢٨ يناير ٢٠١٣، ص ٦٩- ٧٩.

رابعاً: دعم الطاقة في مصر.

الدعم ليس بدعة مصرية بل سياسة معتمدة في كل دول العالم، ولعل مقارنة وضع الدعم في مصر وبعض دول العالم يوضح أن نسبة الدعم والتحويلات إلى الناتج المحلي الإجمالي تقل في مصر عن نظيرتها في كل من تونس والمغرب والجزائر والصين على سبيل المثال. وتقل كثيراً عن نصف نظيرتها في كل من بريطانيا وألمانيا وفرنسا، وايطاليا وهولندا والولايات المتحدة كنماذج للدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة.

تبلغ قيمة الدعم والتحويلات بصفة عامة إلى الإنفاق العام في مصر ١٨% بينما تبلغ ٣٤% في تونس و٢٤% في المغرب، و٥٠% في الجزائر، و٦٤% في الصين، و٥٤% في بريطانيا، و٨٢% في ألمانيا، و٦١% في الولايات المتحدة الأمريكية[١].

أما بخصوص دعم الطاقة في مصر، فإنه ليس بالإجراء الحديث ويعود إلي ما قبل منتصف القرن الماضي، ولكن نطاق الدعم ازداد مع زيادة التصنيع في بداية الستينيات، وقد ظلت أسعار المنتجات البترولية والكهرباء ثابتة نحو عقدين من الزمن. ومع بداية الثمانينات بدأت أسعار هذه المنتجات ترتفع لأسباب كثيرة في مقدمتها محاولات تخفيض الدعم الحكومي الذي أخذ يرتفع عاما بعد آخر نتيجة التغييرات المختلفة في الاقتصاد العالمي وارتفاع أسعار البترول.

وقد أخذ عنصر الدعم الإجمالي في الإنفاق العام في الانخفاض بعد تبني مصر لبرنامج التحرر الاقتصادي والتحول الهيكلي في عام ١٩٩٠ وذلك تمشياً مع خفض الإنفاق العام والعجز في الموازنة. ولكن عنصر الدعم عاد وشهد ارتفاعاً كبيرا ومستمراً منذ عام ٢٠٠٤ حيث ارتفع متوسط نسبة الدعم لإجمالي الإنفاق من ٧,٧% في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٠ إلى ٢٧% في الفترة ٢٠٠٤- ٢٠٠٦. وارتفع الدعم كنسبة من الناتج المحلي من ١,٥% في عام ٢٠٠٠ إلى ٧,٩% عام ٢٠٠٧، وهي نسبة أعلي كثيرا من تلك السائدة قبل تبني برنامج التحول الهيكلي عام ١٩٩٠ عندما كانت ٣,٣% من الناتج المحلي[٢].

---

(١) أحمد السيد النجار: الدعم السلعي، هل مصر بحاجة لإلغائه أم إعادة هيكلته وإصلاحه؟ عن World bank; World Development Indicators 2007,p194.

(٢) د/ عمرو عادلي: دعم الطاقة في الموازنة المصرية نموذجاً للظلم الاجتماعي، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، يناير ٢٠١٢، ص ٦.

والمتأمل لسياسة دعم الطاقة في مصر حالياً يجد أن دعم المواد البترولية قد تجاوز في عام ٢٠١٢/٢٠١١ نسبة ٧٢% من إجمالي الدعم الكلي، حيث وصل الدعم إلى ١١٤ مليار دولار بنهاية السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١، توزع كما هو موضح بالجدول رقم (٣)، في حين كان الدعم في حدود ٢٢ مليار جنيه في موازنة عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣[1].

الجدول رقم (٣)

دعم المواد البترولية ونسبة كل منها من إجمالي الدعم

في نهاية السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١

المواد البترولية	مخصصات الدعم	النسبة من إجمالي الدعم
السولار	٤٨ مليار جنيه	%٤٢
البنزين	٢١ مليار جنيه	%١٨
البوتاجاز	١٩ مليار جنيه	%١٧
الغاز الطبيعي	١١ مليار جنيه	%١٠
المازوت	١٥ مليار جنيه	%١٣
الإجمالي	١١٤ مليار جنيه	%١٠٠

المصدر: الأهرام الاقتصادي، العدد ٢٢٤٩، ٢٠ نوفمبر ٢٠١٢، ص ٢٧.

[1] محمد طاهر حافظ: دعم الطاقة، الأهرام الاقتصادي، العدد ٢٢٤٩، ٢٠ /٢/ ٢٠١٢، ص٢٧.

الفصل الثاني
سلبيات دعم الطاقة في مصر

تعد سياسة الدعم - من الناحية النظرية - الآلية الرئيسية لإعادة توزيع الدخل ومواجهة مشكلة الفقر. كما تهدف سياسة دعم الطاقة إلى تشجيع وحماية الصناعات المحلية وتحفز قدراتها التنافسية في الأسواق العالمية وتحفيز التنمية في المناطق النائية والريفية؛ إلا أنه من الناحية الواقعية فإن الدعم ينتج عنه مشكلات أكثر من المشكلات التي يقصد علاجها.

فدعم الطاقة يؤثر على المالية العامة للدولة، وينشئ تشوهات في هيكل الأسعار تضر بالاقتصاد لا تقل أهمية حتى في البلدان المنتجة للطاقة التي تقلل من اهتمامها بشأن الانعكاسات السلبية لدعم الطاقة على الميزانية وميزان المدفوعات. ومن ناحية أخري فدعم الطاقة لا يوفر إعانة فعالة للفقراء؛ ذلك أن الفئات الفقيرة لم تستفد من دعم الطاقة مقارنة باستفادة أصحاب الدخول المرتفعة. الأمر الذي آثار انتقادات عدة تجاه دعم الطاقة في مصر؛ من ناحية آثاره الاقتصادية، كما أن سياسة الدعم لا تحقق العدالة الاجتماعية بين أبناء المجتمع.

أولاً: الانعكاسات الاقتصادية لدعم الطاقة في مصر.

يؤثر دعم الطاقة سلبياً على نمو الاقتصاد المصري، ويثبط همة الاستثمار، ويشجع استهلاك الطاقة، ويزاحم الإنفاق العام الداعم للنمو الاقتصادي.

(١) الدعم سبب رئيسي لعجز الموازنة العامة للدولة.

هناك علاقة بين تفاقم العجز في الموازنة العامة للدولة وبين دعم الوقود، ذلك أن دعم الطاقة يثقل كاهل الموازنة ويلتهم جزءاً كبيرا من الإيرادات، من ناحية أخري فإن مصر مستورد للطاقة منذ عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥. وتمثل قيمة دعم الطاقة في موازنة ٢٠١١/٢٠١٢، حوالي ٣,٦% من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة ١٩,٢٧% من الإنفاق العام، وتعادل نسبة ١٨٢% من الإنفاق على التعليم، و٤٠٧% من الإنفاق على الصحة[١].

وقد أخذ نصيب دعم الطاقة في الارتفاع كنسبة من الإنفاق العام في مصر منذ عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ مع بداية ارتفاع أسعار الطاقة العالمية، ويرجع ذلك إلى تجاوز الاستهلاك المحلي للإنتاج، واضطرار الحكومة المصرية إلى شراء المنتجات البترولية بالأسعار العالمية. فقد تراجع إنتاج واحتياطيات البترول في مصر بشكل مستمر منذ بداية التسعينات وفقاً لإحصائيات وزارة البترول التي تشير إلى أن الصادرات قد تراجعت من ٩,٥ مليون طن عام ١٩٩٣/١٩٩٤ إلى ٢,٩ مليون طن عام ١٩٩٨/١٩٩٩ وهو ما تزامن مع ارتفاع كبير في معدلات الاستهلاك المحلي من ١٧,٤ إلى ٢٣,٩ مليون طن خلال الفترة نفسها، ثم لم تلبث أن ارتفعت أكثر إلى ٢٩ طن عام ٢٠٠٧[٢].

---

[١] استمراراً لسياسات الحزب الوطني، رفع مخصصات دعم الطاقة في مشروع موازنة ٢٠١١/٢٠١٢ ، بوابة الفجر الالكترونية، الاثنين ٢٠١٢/٣/١٢ .

[٢] د/ عمرو عادلي: دعم الطاقة في الموازنة المصرية، مرجع سابق، ص ٧.

إن منظومة دعم الطاقة الحالية لا ترتبط بتحقيق قيمة مضافة، أو تحقيق عائد يسهم في سد عجز الموازنة. ومن ثم فإن دعم الطاقة سيزيد عجز الموازنة العامة للدولة بشكل كبير، ويؤثر بشكل سلبي على توفير الدعم للقطاعات الأخرى مثل التعليم والصحة والسلع التموينية[١].

(٢) دعم الطاقة يؤدي إلى تثبيط الاستثمار في قطاع الطاقة التقليدية.

يؤثر دعم الطاقة على الاستثمار في قطاع الطاقة التقليدية، إذ أن انخفاض أسعار الطاقة ودعمها قد يؤديان إلى تراجع الأرباح أو تحمل المنتجين خسائر مباشرة، مما يصعب معه على الشركات المملوكة للدولة التوسع في إنتاج الطاقة، كما يثني القطاع الخاص عن الاستثمار في الأجلين القصير والطويل، وينتج عن ذلك عجز حاد في الطاقة يؤدي إلى إعاقة النشاط الاقتصادي[٢].

(٣) دعم الطاقة يؤدي إلى تثبيط الاستثمار في قطاع الطاقة المتجددة.

يطلق مصطلح الطاقة المتجددة ليشمل تلك الأنواع المولدة من مصادر طبيعية مستمرة لا تنضب، كل ما تحتاجه هو أن يتم تحويلها بواسطة ما توفر من تقنيات العصر إلى صور أخري من الطاقة يسهل استخدامها. تعتبر الطاقة الشمسية من أهم موارد الطاقة في العالم، وأكثرها توفرا على سطح الأرض، إما في صورة مباشرة كالإشعاع الشمسي أو في صورة غير مباشرة على هيئة طاقة الرياح والطاقة المائية

---

(1) Vincent Castel: Reforming Energy Subsidies in Egypt, African Development Bank, March 2012,P2.

(2) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, International Monetary, Op, Cit, P16.

وغيرها. وبافتراض أنه أمكن استغلال ٠,١% فقط من الطاقة الشمسية بكفاءة قدرها ١٠% فقط لكان الناتج يساوي أربعة أضعاف إجمالي الناتج العالمي من الطاقة[١]. ومع ذلك يظل العالم معتمدا في الطاقة على المصادر الحفرية بنسبة ٨٠% حتى الآن.

تتمتع مصر بإشعاع شمسي مباشر من شمالها حتى جنوبها، وتتراوح فترة سطوع الشمس عليها ما بين ٩ و١١ ساعة يوميا، مع وجود بعض الغيوم في بعض الأيام القليلة على مدار السنة. وقد أشارت القياسات إلى أن كل متر مربع من الصحراء يتلقي من الشمس طاقة تتعدي ١٠٠٠ وات، الشيء الذي دعا بلدان أوربية مثل فرنسا، وألمانيا إلى التفكير في استغلال تلك الطاقة مستقبلا لإمدادها بالطاقة الكهربائية عبر البحر الأبيض المتوسط. وقد بينت الحسابات الأولية أن مساحة من الصحراء قدرها ١٦٠٠٠ كيلو متر مربع مغطاة بالمرايا تستطيع إنتاج طاقة تكفي لتزويد القارة الأوربية كلها بالطاقة الكهربائية[٢]. ومن حسن حظ مصر أنها يمكن أن تستغل تلك الطاقات بنفسها، فهي لا تحتاج لإنشاء شبكات لكهرباء الضغط العالي بعيدة عن مراكز الإنتاج كما هو الحال عند تصدير التيار إلى أوربا عبر البحر المتوسط حيث يتم إهدار قدر هائل منها في الطريق.

وعلى الرغم من هذا الإشعاع الشمسي العالي فإن التطبيقات الحرارية للطاقة الشمسية لم يكتمل نضوجها بعد في السوق المصري، سواء كان استخدامها في

---

[١] تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ٢٠١١: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠١١، ص ٢٣٠.

[٢] تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ٢٠١١: القاهرة، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

عمليات توليد الطاقة أو عمليات التسخين؛ والسبب الرئيسي وراء عدم الاهتمام بالتطبيقات الحرارية للطاقة الشمسية هو تدنى الجدوى الاقتصادية لهذه المشروعات في ظل الدعم المقدم لأسعار الطاقة التقليدية سواء في المناطق السكنية أو في قطاع الصناعة[١].

(٤) دعم الطاقة في مصر موجه للاستهلاك.

دعم الطاقة في مصر موجه للاستهلاك، كلما يستهلك المستهلك أكثر كلما حصل دعماً أكثر. وتطبيقا لذلك فإن ثمن طن السولار ألف دولار، وثمنه في المحطة بعد الدعم ألف جنيه، وعندما يتم تمويل سيارة ب ٢٠ لتر سولار يكون صاحب هذه السيارة قد حصل على ١٠٠ جنيه دعم[٢].

والقاعدة العامة تنص على أنه كلما انخفض الثمن ارتفعت الكمية المطلوبة من سلعة ما، ومن ثم يؤدي الدعم – انخفاض ثمن السلعة - إلى زيادة الطلب وفرط استهلاك المنتجات النفطية والفحم والغاز الطبيعي. ويؤدي فرط الاستهلاك بدوره إلى تفاقم مشكلة الاحترار العالمي، والتلوث المحلي. كذلك تنتج مؤثرات خارجية سلبية عن زيادة الحركة المرورية نتيجة دعم الوقود مثل الازدحام المروري، وزيادة الحوادث وتهالك الطرق. ويمكن أن يكون لدعم الكهرباء أيضاً آثار غير مباشرة على الاحترار العالمي والتلوث، وإن كان ذلك يتوقف على مصادر الطاقة المستخدمة في توليد الكهرباء.

---

[١] تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ٢٠١١: القاهرة، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

[٢] د/ علاء عرفه: الأهرام الاقتصادي، العدد ٢٢٤٩، ٢٠ نوفمبر ٢٠١٢، ص ٢٧.

وتشير التقديرات إلى أن إصلاح الدعم يمكن أن يقوم بدور كبير في تحييد الأثر الناجم عن تغير المناخ؛ فإلغاء الدعم قبل الضريبة وحده يمكن أن يخفض انبعاث ثاني أكسيد الكربون بنسبة ٢%، ويمكن تحقيق حوالي ١٥- ٣٠% من أحد الأهداف الرئيسية المتعلقة بخفض الانبعاثات العالمية بمجرد التوقف عن تشجيع الاستخدام المفرط للطاقة عن طريق الدعم قبل الضريبة. وتحقق معالجة الدعم بعد الضريبة مكاسب أكبر، إذ أنها تخفض انبعاث ثاني أكسيد الكربون بمقدار ٤,٥ مليار طن، بما يعادل نسبة ١٣%[١].

ثانياً: سياسة دعم الطاقة والعدالة الاجتماعية.

الهدف الرئيسي من الدعم هو ضمان إعادة توزيع جزء من الدخل القومي لصالح الفئات المحدودة الدخل أو الفقيرة ضمانا لتحقيق أقصي قدر من العدالة الاجتماعية[٢] لرفع مستوي معيشتهم وقدرتهم على مواجهة الغلاء، إلا أن المشكلة الأساسية التي تواجه الحكومة المصرية هو كيفية توصيل الدعم إلى مستحقيه ضمانا لترشيد الدعم وهو ما يرتبط من زاوية أخري بكيفية تمويل الحكومة للدعم، ومدي فاعلية السياسة المتبعة في تمويل الدعم؛ ذلك أن هذا الدعم يزيد من سنة لأخرى لمواجهة الزيادة السكانية من ناحية وزيادة الأسعار من ناحية أخري مما يزيد العبء على الموازنة العامة.

---

(١) ديفيد ليبتون: إصلاح الدعم على أسعار الطاقة: مرجع سابق، ص٣.

(٢) تعني العدالة الاجتماعية إعطاء كل فرد ما يستحقه، وتوزيع المنافع المادية في المجتمع، وتوفير قدر متساوي للاحتياجات الأساسية. كما أنها تعني المساواة في الفرص؛ أي أن كل فرد لديه الفرصة في الصعود الاجتماعي.

يستفيد القطاع العائلي بصورة مباشرة من دعم الطاقة من خلال انخفاض أسعار الطاقة المستخدمة في الطهي والإنارة والنقل الشخصي، ويستفيد أيضا بصورة غير مباشرة من خلال انخفاض تكاليف إنتاج السلع والخدمات الأخرى التي تستخدم الطاقة كأحد المدخلات؛ إلا أن دعم الطاقة يفتقر بدرجة كبيرة إلى المساواة نظرا لاستفادة الفئات صاحبة الدخل الأعلى بنسبة أكبر من القيمة الإجمالية للدعم مقارنة بالفئات المتوسطة ومحدودة الدخل.

والمتأمل لدعم الطاقة يتبين أنه دعم عشوائي، غير موجه إلى فئات بعينها، ويستفيد منه في الغالب الشريحة الأكثر ثراءً، فمثلا دعم البنزين – ٢١ مليار جنيه – يستفيد منه أصحاب السيارات الخاصة فقط، وبالطبع هم من الأغنياء، أو ميسوري الحال، ومن ثم فإن نسبة دعم البنزين بالكامل لا يستفيد منها الفقراء. وبالنسبة للسولار فإن المخابز والحافلات وسيارات النقل المملوكة للأفراد أو الشركات الخاصة، تستهلك الغالبية الساحقة من السولار المدعوم الذي يشكل أكثر من ٤٨% من مخصصات دعم الطاقة[١].

كما أن القطاع الصناعي خاصة الصناعات الكثيفة الاستخدام للطاقة تستفيد استفادة كبيرة من دعم الطاقة، ومع ذلك تطرح منتجاتها بأسعار لا تتناسب مع الهدف من الدعم؛ وهو تيسير حصول المواطن المصري على منتجاتها بسعر منخفض. والمثال البارز على هذه الحالة يتمثل في سلعتي الاسمنت والحديد اللتين تشهدان في كثير من الأحيان ارتفاعات غير مبررة؛ فضلا عن أن قطاع الاسمنت الضخم في مصر أصبح مملوكا بالأساس للأجانب؛ بما يعني أن مصر مستمرة في تقديم الدعم لشركات

---

[١] تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ٢٠١١: مرجع سابق، ص ٦٦.

أجنبية، فتكلفة طن الاسمنت في مصر تتراوح بين ١٨٠ و ٢٢٠ جنيهاً، ومن المفترض أن يكون أقصي سعر له ٢٨٠ جنيها، بينما تبيعه شركات الاسمنت بنحو ٥٨٠ جنيها محققة أرباحاً احتكارية، فهل تستحق هذه الشركات أن تحصل على مواد للطاقة والكهرباء بأسعار مدعومة من أموال الشعب؟.

ولذلك وطبقا لتقرير البنك الدولي فإن إلغاء الدعم للمنتجات البترولية والغاز الطبيعي من شأنه أن يؤثر على الفقراء بشكل محدود؛ يقل عن ١% وهو ما يدل على أن دعم الطاقة لا يستهدف الفئات الأشد فقراً[١].

---

[٢] استمراراً لسياسات الحزب الوطني، بوابة الفجر الإلكترونية، مرجع سابق.

الفصل الثالث

معوقات إصلاح دعم الطاقة في مصر

دعت مجموعة العشرين في عام ٢٠٠٩، الاقتصادات المتقدمة واقتصادات السوق الصاعدة إلى إلغاء دعم الوقود الأحفوري بالتدرج في كل البلدان، وجددت الدعوة عام ٢٠١٢م. وعلى الرغم من الآثار السلبية الناجمة عن دعم الطاقة، فقد ثبت أن الإصلاح شاق، وتشير تجارب إصلاح الدعم إلى وجود عدد من الحواجز التي تعترض إصلاح دعم الطاقة.

الأسعار ترتفع عند إجراء الإصلاحات، ومن ثم غياب التأييد الجماهيري لإصلاح الدعم، وضعف الثقة في الحكومات، وكثيرا ما تشعر الحكومات بالقلق من تأثير ارتفاع أسعار الطاقة بشكل سلبي على قدرتها التنافسية. كما تمثل مشكلة إصلاح الدعم تحدياً كبيرا في البلدان المصدرة للنفط؛ حيث ينظر إلى الدعم كآلية لتوزيع منافع الثروات الطبيعية على السكان.

أولاً: نقص المعلومات بشأن حجم الدعم.

تبلغ التكلفة الحقيقية لدعم الطاقة مستويات أعلي من الأرقام التي تذكر في الميزانية العامة للدولة؛ ذلك أنه نادراً ما تظهر في الموازنة العامة للدولة كامل التكلفة التي يفرضها الدعم على المالية العامة؛ وذلك لسبب نقص المعلومات بشأن حجم الدعم الفعلي.

قد يتوقف تسجيل الدعم في الموازنة العامة من عدمه، وكيفية التسجيل على الجهة التي تتحمل قيمة الدعم، وعلى كيفية تمويله؛ فعلي سبيل المثال قد تتحمل تكلفة

الدعم الشركات المملوكة للدولة التي تبيع منتجاتها بسعر أقل من تكلفة الإمداد. وإذا قامت الحكومة بتمويل هذه الخسائر بتحويلات، يظهر دعم الاستهلاك في الموازنة كمصروفات وليس كدعم[١]. قد تقوم الشركات المملوكة للدولة بتمويل الدعم وهو ما يظهر في صورة خسائر تشغيل أو انخفاض في الأرباح أو خفض الضرائب المدفوعة للحكومة، أو تراكم متأخرات مستحقة للموردين، أو مزيج من الأمور الثلاثة.

كما أن الدعم المقدم في البلدان المصدرة للنفط في صورة أسعار مخفضة على الطاقة غالبا ما يكون ضمنياً، أي لا يسجل صراحة في الموازنة. وفي الغالب لا يدرك السكان مدي اختلاف الأسعار المحلية للطاقة عن أسعار السوق الدولية، وأثر انخفاض الأسعار على الموازنة والكفاءة الاقتصادية، أو كيفية توزيع منافع دعم الطاقة[٢]. في العراق على سبيل المثال تم إلغاء الإنفاق المباشر من الميزانية على دعم الطاقة عام ٢٠٠٧، إلا أن السكان لا يزالون يتلقون دعماً ضمنياً كبيراً، مع تحديد أسعار الوقود المحلية، بما في ذلك الأسعار السارية على محطات الطاقة ومصافي التكرير المحلية عند مستويات أقل بكثير مقارنة بالأسعار العالمية. وقد قدر حجم هذا الدعم الضمني بأكثر من ١١% من إجمالي الناتج المحلي للعراق في عام ٢٠١١[٣].

قد تؤخذ تقديرات دعم أسعار المستهلكين- للكهرباء مثلا- استناداً إلى الفرق بين التكاليف، والأسعار المحلية، ونظرا لأن هذه الأسعار لا تشمل تكلفة الاستثمار، وعدم سداد فواتير الكهرباء، والخسائر الناتجة عن التوزيع، ومن ثم يتم تقدير الدعم بأقل من قيمته الحقيقية. ومثال ذلك دعم الكهرباء في مصر يتم حساب الدعم على اعتبار أنه

---

(1) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P7.

(2) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P25.

(٣) دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مرجع سابق، ص٢.

الفارق بين أسعار الخدمة محلياً وتكاليف إنتاج الكهرباء، في حين أن قطاع الكهرباء يستهلك المنتجات البترولية – المدعمة - لإنتاج الكهرباء. ويعد قطاع الكهرباء ثالث أكبر القطاعات استهلاكاً للمنتجات البترولية المدعومة في مصر بعد قطاعي النقل والصناعة[1].

وقد أثبتت دراسات صندوق النقد الدولي أن نقص المعلومات كان عقبة أمام عملية الإصلاح في ١٧ تجربة من أصل ٢٨ تجربة إصلاح لدعم الطاقة، بما في ذلك إصلاح دعم الوقود في غانا والمكسيك ونيجيريا والفلبين وأوغندا واليمن، وإصلاح دعم الكهرباء في المكسيك وأوغندا. وقد قامت معظم البلدان التي نجحت في إصلاح دعم الطاقة بتقدير حجم دعم الطاقة قبل تنفيذ الإصلاحات.

ثانياً: القدرات الإدارية المصرية وإصلاح دعم الطاقة.

يروق دعم الطاقة للحكومات نظراً لسهولته من الناحية الإدارية مقارنة بالأدوات الأخرى لتوفير شبكة الأمان الاجتماعي التي تتطلب توجيهاً أكبر، مثل برامج التحويلات النقدية، أو إعانات الدخل المباشرة للفئات الأدنى دخلاً؛ ذلك أن توفر القدرات الإدارية اللازمة لتنفيذ برامج التحويلات النقدية من أهم مقومات نجاح إصلاح دعم الطاقة، ومن ثم فإن فقدان هذه القدرات يعد من أهم المعوقات أمام عملية الإصلاح.

ومن المعلوم أن الجهاز الإداري المصري يتميز بأنه نظام بيروقراطي. هذه البيروقراطية المصرية والتي تراكمت عبر العصور تتميز بسوء التنظيم ورد الفعل البطيء والاهتمام بالصيغ والشكليات وعدم الاكتراث بمصالح الجمهور. ولذا فإن نقد المواطن المصري للدولة يدور حول التأخير، فقدان الفاعلية، فقدان الروح

---

[1] د/ عمرو عادلي: دعم الطاقة في الموازنة المصرية، مرجع سابق، ص ٨.

الايجابية والعلمية في تناول المسائل، فقدان الشعور الاجتماعي، الأنانية والاستغلال والهيمنة[١].

ومن الناحية العملية فإن إصلاح دعم الطاقة، وتطبيق برامج التحويلات النقدية، يتطلب جهاز إداري على درجة عالية من الكفاءة والمرونة، لإعداد منظومة الدعم وتطويرها سنوياً حتى يصل الدعم إلى مستحقيه من ناحية، ومن ناحية أخري، حتى تتناسب قيمة الدعم مع معدلات التضخم وأسعار الطاقة في الأسواق العالمية، والتي ستؤثر بالطبع على الأسعار المحلية، وحتى لا تتآكل قيمة النقود ومن ثم تنخفض القيمة الشرائية للدعم المقدم للفقراء.

ثالثاً: المخاوف بشأن الأثر السلبي على الفقراء.

يشكل الدعم آلية مهمة لمساعدة الفقراء والشرائح الدنيا من الطبقة الوسطي على تحمل ارتفاع أسعار السلع والخدمات الذي يتجاوز طاقة هذه الطبقات على الاحتمال في الكثير من الأحيان. ورغم أن معظم منافع دعم الطاقة تعود على الفئات الأعلى دخلا، فإن زيادة أسعار الطاقة – نتيجة إصلاح الدعم- يمكن أن يؤثر سلبياً على الدخول الحقيقية للفقراء؛ ذلك أن القطاع العائلي يستفيد بصورة مباشرة من دعم الطاقة من خلال أسعار الطاقة المستخدمة في الطهي والإنارة والنقل الشخصي، وتستفيد بصورة غير مباشرة من خلال انخفاض تكاليف إنتاج السلع الأخرى التي تستخدم الطاقة كأحد مدخلاتها[٢].

---

(١) د/ أحمد جمال الدين موسي: البيروقراطية والكفاءة الاقتصادية، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية حقوق المنصورة، العدد الرابع عشر، ١٩٩٣، ص ٢١٣.

(2) Vincent Castel: Reforming Energy Subsidies in Egypt, Op, Cit, P4.

ويعد الأثر السلبي على الفقراء نتيجة لإصلاح أو إلغاء الدعم من أهم الاعتبارات بالنسبة للبلدان التي ليس لديها شبكة أمان اجتماعي فعالة من شأنها توفير حماية حقيقية للفقراء من الأثر السلبي الناتج عن ارتفاع أسعار الطاقة.

رابعاً: المخاوف من الأثر السلبي على القدرة التنافسية الدولية.

تقدم مصر الدعم لبعض المنتجين في مختلف القطاعات لدعم قدرتهم على إنتاج السلع والخدمات بأسعار منخفضة ترفع قدرتهم التنافسية في السوق المحلية والأسواق الدولية، وتمكنهم من بيع السلع والخدمات التي ينتجونها بأسعار منخفضة عن تكلفتها الحقيقية. وهو نوع من الدعم غير المباشر لمستهلكي هذه السلع فضلاً عن كونه دعماً مباشراً للمنتجين.

صناعة الاسمنت المصرية من أهم الصناعات المعتمدة على دعم الطاقة، كسبيل لحفز الاستثمار الأجنبي والتصدير، وقد ارتفع إنتاج الاسمنت بشكل ملحوظ؛ فبعد أن كانت مصر دولة مستوردة له أصبح الإنتاج المحلي يكفي السوق المحلية الآخذة في التوسع نتيجة للنشاط العمراني ومشروعات البنية الأساسية، وأصبحت تصدر الفائض اعتباراً من عام ٢٠٠٣. وقد اعتلت مصر القمة بين ١٣٠ دولة بتسجيلها لأعلي ميزة نسبية لإنتاج الأسمنت، طبقاً لمؤشر الميزة النسبية RCA تليها كرواتيا، ثم تركيا. وكان مصدر هذا التميز بالأساس هو انخفاض سعر الطاقة المحلي عن نظيره العالمي بحكم عنصر الدعم الموجه للصناعة[1]. مما يفيد أن إلغاء هذا الدعم قد يثير مخاوف بشأن القدرات التنافسية للقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة.

---

[1] د/ عمرو عادلي: دعم الطاقة في الموازنة المصرية مرجع سابق، ص ١٠.

خامساً: معارضة الفئات المستفيدة من دعم الطاقة الحالي.

يمكن أن تمثل القطاعات الصناعية التي تستفيد استفادة كبيرة من دعم الطاقة، عقبة أمام إصلاح منظومة الدعم. لذلك يجب أن تعالج استراتيجيات الإصلاح مخاوف المتضررين، ومثال ذلك في بولندا لم تنجح إصلاحات الدعم في البداية نظرا لأنها لم توفر دعما كافيا لعمال المناجم، وفي المكسيك ساهمت المعارضة القوية من جانب الاتحادات العمالية في فشل إصلاح دعم قطاع الكهرباء[١]. ولما كانت المشروعات الصناعية في مصر تحقق أرباح كبيرة نظرا للفارق الكبير بين نفقات الإنتاج وأسعار البيع، ومن ثم فإن إصلاح أو إلغاء دعم الطاقة سيقلص إلى حد كبير من أرباح هذه المشروعات، الأمر الذي سيدفعها لمعارضة سياسة الإصلاح.

سادساً: تردي الأوضاع الاقتصادية في مصر.

أجري المعهد الدولي الجمهوري الأمريكي استطلاعاً للرأي في الفترة من ١٤ و٢٧ أبريل سنة ٢٠١١، ومن أهم نتائج الاستطلاع أن[٢]:

- **٨١% من المصريين يجدون أن الوضع الاقتصادي سيئ.**
- **٦٣% يعلنون أن وضعهم المالي ازداد سوءا.**
- **٨٠% يتوقعون تحسناً كبيرا في وضعهم الاقتصادي.**
- **٥١% يدعون عدم قدرتهم على شراء الحاجات الضرورية للمعيشة.**

يكشف هذا الاستطلاع عن أن غالبية المصريين معنيون بالدرجة الأولي بنظام اقتصادي قادر على تحسين مستويات المعيشة للأغلبية الكادحة، ومن الملاحظ أن مصر

---

(١) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P26.

(٢) تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية ٢٠١١: مرجع سابق، ص ٢٢.

قد لجأت إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للاقتراض لتغطية العجز المتزايد للميزانية في ضوء عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي. والسؤال هل ستستطيع مصر في ظل تردي الأوضاع الاقتصادية إصلاح منظومة دعم الطاقة؟.

إن المقاومة الجماهيرية لإصلاح الدعم تقل كلما كان النمو الاقتصادي مرتفع نسبياً والتضخم منخفضاً. رغم أنه لا يمكن في جميع الحالات إرجاء إصلاح الدعم وغالباً ما يكون الإصلاح ضرورياً في إطار الجهود المبذولة لتقييد التضخم وحفز النمو، ويمكن زيادة دخول الأسر بما يجعلها أكثر قدرة على تحمل ارتفاع أسعار الطاقة نتيجة إصلاح الدعم. ومثال ذلك في بيرو حظيت إصلاحات الدعم بالقبول السياسي لأنها تمت في أوائل عام ٢٠١٠ خلال فترة شهدت أسعارا ثابتة ونموا اقتصادياً قوياً. وفي تركيا تزامن إصلاح قطاع الطاقة مع فترة شهدت نموا اقتصادياً وتحسناً في مستوي المعيشة، مما طمأن المواطنين إلى أن الإصلاحات تدفع البلد في الطريق السليم[1].

---

[1] Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P27.

الفصل الرابع

إستراتيجية إصلاح دعم الطاقة في مصر

لقد قام صندوق النقد الدولي بإجراء ٢٢ دراسة قطرية، تغطي ٢٨ إصلاحا مهما لدعم الطاقة حول العالم، تغطي هذه الدراسات سبعة بلدان في إفريقيا جنوب الصحراء، وبلدين من آسيا الصاعدة والنامية، وثلاثة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأربعة بلدان في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وثلاثة بلدان في أوربا الوسطي والشرقية وكومنولث الدول المستقلة[1].

تتضمن هذه الإصلاحات محاولات الحكومات خفض عبء الدعم على المالية العامة من خلال رفع أسعار الطاقة التي تدفعها الأسر والشركات أو زيادة كفاءة الشركات المملوكة للدولة في قطاع الطاقة. كذلك تتضمن حالات حاولت فيها الحكومات خفض الدعم قبل الضرائب، وحالات سعت فيها الحكومات إلى إعادة ضرائب الطاقة إلى مستواها قبل ارتفاع الأسعار الدولية للطاقة وزيادتها بالقدر اللازم لإلغاء الدعم بعد الضرائب. ولقد توصلت الدراسة إلى نجاح بعض تجارب إصلاح الدعم، وخلصت إلى وجود مقومات لهذا النجاح، ولكن هل نستطيع تطبيق هذه المقومات في مصر؟.

أولاً: التجارب الناجحة في إصلاح دعم الطاقة.

تتضمن الدراسات حالات نجحت فيها البلدان في تنفيذ إصلاحات أدت إلى انخفاض دائم ومستمر في الدعم، وبلدان أخري استطاعت خفض الدعم لسنة واحدة

---

(1) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, International Monetary, Op, Cit, P22.

على الأقل ولكن ظهر الدعم مجددا أو ظل يمثل مشكلة أمام السياسات. وحالات فشل فيها إصلاح الدعم وسرعان ما تلاشت زيادات الأسعار أو جهود زيادة كفاءة قطاع الطاقة بعد بدء الإصلاح. فمن بين ٢٨ تجربة إصلاح نجحت ١٢ حالة، وحققت ١١ حالة نجاحاً جزئياً، وخمس حالات منيت بالفشل.

جدول رقم (٤)

نماذج لتجارب ناجحة في إصلاح دعم الطاقة

الدولة	منتج الإصلاح	فترة الإصلاح	أثر الإصلاح
تركيا	الوقود	١٩٩٨	تحولت الشركات المملوكة للدولة من خسارة صافية إلى ربحية صافية.
	الكهرباء	ثمانينات القرن الماضي	تحقيق إيرادات إضافية استخدمت في أعمال الصيانة واستثمارات جديدة.
أرمينيا	الكهرباء	١٩٩٥	انخفض العجز المالي في قطاع الكهرباء من ٢٢% من إجمالي الناتج المحلي عام ١٩٩٤ إلى صفر عام ٢٠٠٤
بولندا	الفحم	١٩٩٨	توفرت للقطاع مقومات الاستمرار المالي مما أدي إلى انخفاض كبير في التحويلات الحكومية التي يحصل عليها.
الفلبين	الوقود	١٩٩٦	ارتفاع إجمالي الناتج المحلي بنسبة ٠,١%.
	الكهرباء	٢٠٠١	انخفض الدعم من ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠٠٤ إلى صفر عام ٢٠٠٦.
البرازيل	الوقود	١٩٩٠-٢٠٠١	التحول من دعم بمقدار ٠,٨% من إجمالي الناتج المحلي في منتصف تسعينات القرن الماضي إلى تحقيق إيرادات منذ عام ٢٠٠٢
إيران	الوقود	٢٠١٠	ثبات مبدئي في نمو استهلاك المنتجات النفطية
جنوب إفريقيا	الوقود	خمسينات القرن الماضي	أمكن إلغاء الدعم وتوفير الإمدادات اللازمة
كينيا	الكهرباء	١٩٩٥	انخفض الدعم من ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠٠١ إلى صفر عام ٢٠٠٨

المصدر: دراسة صندوق النقد الدولي: إصلاح دعم الطاقة ٢٠١٣، ص٢٣

يتبين من الجدول أن هذه العينة من البلدان تغطي معظم مناطق العالم، كما أنها تشتمل على دول متنوعة من ناحية التقدم والتخلف وكذلك الغني والفقر، كما يتبين وجود نتائج جيدة كآثار للإصلاح على الاقتصاد، الأمر الذي يفيد إمكانية إجراء إصلاح لدعم الطاقة في مصر، ولكن يلزم أولاً معرفة مقومات نجاح هذه الدول في تطبيق إستراتيجية الإصلاح.

ثانياً: مقومات نجاح استراتيجية الإصلاح.

بالنظر إلى تجارب الإصلاح نجد أن هناك ستة عوامل رئيسية لنجاح الإصلاح، وهي تنفيذ خطة شاملة للإصلاح تتضمن أهدافاً واضحة طويلة الأجل، وإيجاد استراتيجية للتواصل واسع النطاق والتشاور مع الأطراف المعنية، وإجراء زيادات سعرية تتم بالتدرج والتسلسل الملائمين، وتنفيذ تدابير لحماية الفقراء، وإدخال تحسينات على كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة للعمل على تخفيض عبئها المالي، وأخيرا تسعير الطاقة مجردا من الاعتبارات السياسية.

(١) وجود خطة شاملة لإصلاح دعم الطاقة.

تم تطبيق هذه الإستراتيجية في معظم تجارب الإصلاح الناجحة؛ حيث تضمن إصلاح دعم الوقود في إيران عام ٢٠١٠ أهدافاً واضحة وتدابير تعويضية وجدولا زمنياً لتنفيذ الإصلاحات، وسبق ذلك حملة إعلامية عامة مكثفة. وفي نامبيا وضعت السلطات خطة شاملة مع إجراء مشاورات واسعة مع المجتمع المدني، ووضع خطة محكمة تضمنت استحداث آلية لتعديل أسعار الوقود وتقديم دعم موجه لسكان المناطق النائية. وفي الفلبين وتركيا وُضعت إستراتيجية إصلاح واضحة متوسطة الأجل

مدعومة بتخطيط دقيق وكانت عاملاً أساسيا وراء نجاح الإصلاحات الهادفة إلى تحرير أسعار الكهرباء[1].

ويتعين لوضع خطة إصلاح شاملة تحديد أهداف واضحة طويلة الأجل وتقييم أثر الإصلاحات والتشاور مع الأطراف المعنية؛ ففي الفلبين وتركيا تمثل الهدف النهائي للإصلاحات في تحرير أسعار الوقود والكهرباء بالكامل والإصلاح الهيكلي لهذين القطاعين. كما يتطلب وضع إستراتيجية شاملة لإصلاح الدعم معلومات عن الأثر المحتمل للإصلاحات على مختلف الأطراف المعنية، وتحديد التدابير اللازمة للحد من الآثار السلبية. ويتضمن ذلك تقييم الآثار المالية والاقتصادية الكلية للدعم وتحديد الفائزين والخاسرين من الإصلاح، حيث طلبت حكومة غانا تحليل مستقر للفقر وأثره الاجتماعي لتحديد الفائزين والخاسرين من دعم الوقود وإلغاء الدعم.

ومن ثم يلزم لإصلاح دعم الطاقة وضع خطة إصلاح شاملة، تتضمن أهدافاً واضحة وتدابير تعويضية وجدولاً زمنياً لتنفيذ الإصلاحات، وتشمل تقييماً لتأثير الإصلاحات. كما ينبغي إعداد هذه الخطة بالتشاور مع أصحاب المصلحة؛ حيث يمكن كسب التأييد الشعبي بتوضيح خطة الإصلاح الشاملة.

(٢) وجود استراتيجية إعلامية شاملة للتواصل.

لقد أظهر استعراض تجارب إصلاح الدعم أن احتمالات النجاح زادت إلى ثلاثة أمثال قيمتها تقريبا في ظل وجود تأييد شعبي قوي واتصالات عامة استباقية. وينبغي أن توضح الحملة الإعلانية حجم الدعم على الطاقة وآثاره على أجزاء أخرى من الموازنة، مع إبراز منافع إلغاء الدعم، بما في ذلك بعد الضرائب، ولاسيما إمكانية

---

(1) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P27.

استخدام جزء من وفورات الموازنة أو الإيرادات الإضافية لتمويل النفقات ذات الأولوية القصوى على التعليم، والصحة، والبنية التحتية، والحماية الاجتماعية[١].

يمكن أن تساعد حملة اتصالات بعيدة الأثر في الحصول على تأييد سياسي وشعبي واسع النطاق وينبغي إجراؤها في جميع مراحل عملية الإصلاح. وقد عززت الحملة الإعلامية النجاح الذي حققه عدد من البلدان بما في ذلك إصلاحات دعم الوقود في غانا وإيران وناميبيا والفلبين، وإصلاحات دعم الكهرباء في أرمينيا وأوغندا[٢]:

- **في ناميبيا: تم إصدار وثيقة حول سياسة الدعم، شكلت الأساس لحملة اتصالات عامة فعالة.**
- **في الفلبين: بدأت حملة اتصالات عامة في مرحلة مبكرة، تضمنت عرض ترويجي في جميع أنحاء البلاد لاطلاع الجمهور على المشكلات الناجمة عن دعم أسعار النفط.**
- **في أوغندا: استخدمت الحكومة وسائل فعالة لإطلاع الجمهور على تكلفة دعم الكهرباء ونسبته. ونتيجة لذلك اعتبر جانب كبير من وسائل الإعلام أن رفع الأسعار تدبير في صالح الفقراء.**

(٣) التدرج والتسلسل في زيادة الأسعار.

تتوقف مراحل زيادات الأسعار في أي بلد على مجموعة من العوامل، منها حجم زيادات الأسعار المطلوبة لإلغاء الدعم، والمركز المالي للبلد المعني، والسياق السياسي

---

(١) ديفيد ليبتون: إصلاح الدعم على أسعار الطاقة: المسار المستقبلي، مرجع سابق، ص٩.

(2) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P29.

والاجتماعي الذي تتم فيه الإصلاحات. وتتيح الزيادات التدريجية الوقت اللازم للأسر والحكومات كي تعدل استهلاكها للطاقة، كما تتيح للحكومات وقتاً كافياً لتوسيع شبكات الضمان الاجتماعي وتقويتها[١].

يمكن أن ينشأ عن الزيادة الحادة في أسعار الطاقة معارضة شديدة للإصلاحات، ومن خلال دراسة حالات إصلاح الدعم الناجحة أو الناجحة جزئياً تبين وجود ١٧ من ٢٣ تجربة إصلاح انطوت على تخفيض تدريجي للدعم، استلزمت حوالي خمس سنوات في المتوسط لإلغاء الدعم[٢]:

- **ففي ناميبيا: تم إلغاء الدعم على نحو مطرد وفق خطة إصلاح مدتها ثلاث سنوات.**
- **في البرازيل: اتبعت الحكومة منهجاً تدريجياً لإصلاح دعم النفط خلال تسعينات القرن الماضي.**
- **في إيران: استهدفت الخطة إلغاء دعم النفط على مدي خمس سنوات.**

(٤) زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة للحد من دعم المنتجين.

لنجاح إستراتيجية إصلاح دعم الطاقة يلزم إدخال تحسينات على كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة للعمل على تخفيض عبئها المالي؛ فغالباً ما يحصل منتجو الطاقة على موارد كبيرة في الموازنة لتعويضهم عن أوجه عدم الكفاءة في الإنتاج وتحصيل الإيرادات، ويمكن أن تؤدي زيادة الكفاءة إلى تعزيز المركز المالي لهذه الشركات وخفض الحاجة إلى هذه التحويلات.

---

[١] ديفيد ليبتون: إصلاح الدعم على أسعار الطاقة: مرجع سابق، ص١٠.

[2] Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P30.

تشير التجارب إلى أهمية تعزيز كفاءة الشركات المملوكة للدولة، وتحسين إدارة الطلب وتحصيل الإيرادات واستغلال وفورات الإنتاج بشكل أفضل لزيادة كفاءة الشركات. ويمكن زيادة الكفاءة من خلال تحسين إبلاغ المعلومات المتعلقة بالعمليات والتكاليف؛ ويساعد ذلك على تحديد أوجه عدم الكفاءة في النظام ومواطن الضعف. ومن البلدان التي اعتمدت نظم المعلومات كينيا وأوغندا وزامبيا.

(٥) وضع تدابير لتخفيف حدة الآثار السلبية.

تعد التدابير الموجهة للحد من أثر زيادة أسعار الطاقة على الفقراء في غاية الأهمية لبناء التأييد الشعبي لإصلاح الدعم. والمنهج المفضل في هذا الصدد هو التحويلات النقدية أو شبه النقدية الموجهة مثل الكوبونات. وتتيح التحويلات النقدية للمستفيدين المرونة في شراء كم ونوع الطاقة الأنسب لاحتياجات كل منهم، أو شراء سلع وخدمات أخري. والتحويلات النقدية أيضاً تنتفي معها حاجة الحكومات إلى التدخل المباشر في توزيع الطاقة المدعمة على الأسر، وهي غالباً ما تكون مكلفة للغاية وعرضة لإساءة الاستخدام[1].

تم استخدام التحويلات النقدية الموجهة في حماية الآسر الفقيرة في ٩ من ٢٨ تجربة إصلاح، وكان برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة في اندونيسيا الذي يغطي ٣٥% من السكان، عنصراً مهماً من عناصر إستراتيجيتها الناجحة في التغلب على المعارضة الاجتماعية والسياسية لإصلاحات دعم الوقود، وتشير تجربتها إلى أن هذه البرامج تحتاج إلى حسن الإعداد والمتابعة من أجل المساعدة الفعالة للفقراء.

---

[1] ديفيد ليبتون: إصلاح الدعم على أسعار الطاقة، مرجع سابق، ص١١.

ونجحت أرمينيا في تطبيق برنامج تحويلات نقدية موجهة خلال إصلاح قطاع الكهرباء وتمكنت من خفض تغطية الأسر تدريجياً من ٢٥% في عام ١٩٩٩ إلى ١٨% في عام ٢٠١٠، وقد أدي التوسع في برامج التحويلات النقدية المشروطة في جميع الاقتصادات الصاعدة والاقتصادات منخفضة الدخل، إلى زيادة كبيرة في قدرة هذه الاقتصادات على حماية الأسر الفقيرة من صدمات الأسعار وغيرها من الصدمات، وفي الوقت نفسه معالجة الأسباب الجذرية للفقر[١].

وإذا تعذر استخدام برنامج التحويلات النقدية يمكن التوسع في برامج أخرى، إلى أن تتم تنمية القدرات الإدارية. وينبغي أن يتم التركيز على البرامج القائمة التي يمكن توسيع نطاقها بسرعة، مع إمكانية إدخال بعض التحسينات على فعالية التوجيه؛ على سبيل المثال الوجبات المدرسية، والأشغال العامة، وخفض رسوم البرامج التعليمية والصحية، والنقل الجماعي المدعم في المناطق الحضرية. وقد تم استخدام هذا المنهج في ١٥ تجربة إصلاح، بالتزامن أحيانا مع التحويلات النقدية الموجهة.

(٦) عدم تسييس تحديد الأسعار.

تتطلب الإصلاحات الناجحة والدائمة آلية غير مُسيسة لتحديد أسعار الطاقة؛ بمعني إبعاد الحكومة عن عملية تسعير الطاقة. وقد نجحت بلدان عديدة في تنفيذ الإصلاحات ولكن ظهر الدعم مجددا عند زيادة أسعار النفط الدولية، وهناك ١١ من ٢٨ تجربة إصلاح تم تصنيفها باعتبارها ناجحة جزئياً لأن الدعم عاود الظهور لاحقاً[٢]:

---

(1) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P33.
(2) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P34.

- **ففي غانا: أدي الإصلاح الذي أجري عام ٢٠٠٥ إلى إلغاء دعم الوقود ولكن عندما ارتفعت أسعار النفط في عامي ٢٠٠٧، ٢٠٠٨ تخلت الحكومة عن سياستها في ربط الأسعار المحلية بالأسعار الدولية وعلقت التعديل التلقائي مؤقتاً.**
- **في اندونيسيا: أدي الإصلاح إلى خفض دعم الوقود من ٣,٥% من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠٠٥ إلى ٢% من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠٠٦، وذلك رغم ارتفاع الأسعار الدولية، ولكن عدم الرغبة في انتقال الزيادة المستمرة في الأسعار الدولية بالكامل أدي إلى تصاعد دعم الوقود مرة أخري ليصل إلى ٢,٨% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٨.**

ويمكن تيسير هذه العملية باستخدام آلية تسعير تلقائية تتضمن قاعدة لتمهيد تقلبات الأسعار وإيضاح أن التغيرات في الأسعار المحلية تعكس التغيرات في الأسعار الدولية التي تخرج عن سيطرة الحكومة. وقد نجحت جنوب إفريقيا في تنفيذ آلية تسعير تلقائي لمنتجات الوقود على مدي أكثر من خمسة عقود، ونجحت الفلبين وتركيا في تنفيذ مثل هذه الآلية خلال تحولهما إلى نظام التسعير الحر للوقود.

ويمكن تفويض سلطة اتخاذ القرارات الفنية المعنية بالتسعير إلى مؤسسة مستقلة لضمان تحقيق عائدات إصلاح الدعم وفقا لما هو مخطط، وقد عهد عدد من البلدان التي نجحت في إصلاح دعم المنتجات النفطية (جنوب إفريقيا وتركيا) والكهرباء (أرمينيا والفلبين وتركيا) بمسؤولية إصلاح وتنظيم أسعار الطاقة إلى هيئة مستقلة.

ثالثاً: إمكانية تطبيق استراتيجية الإصلاح في مصر.

تشترك مصر مع كثير من دول العالم في الحاجة إلى إصلاح دعم الطاقة، ودرست مصر منذ فترة طويلة خفض دعم الطاقة الذي يلتهم حوالي ٢٠% من

الميزانية، وأصبحت المسألة أكثر إلحاحا بعد أن تسببت تداعيات ثورة يناير في ارتفاع عجز الموازنة، وارتفاع الديون وتقلص احتياطات النقد الأجنبي[١].

تؤكد دراسة صندوق النقد الدولي على عدم وجود وصفة وحيدة للنجاح في إصلاح الدعم، إلا أن هناك عددا من الأمثلة الجيدة يمكن محاكاتها، مثل الفلبين وتركيا وإيران بالنسبة للمنتجات البترولية، وكينيا وأوغندا بالنسبة للكهرباء. ومن خلال دراسة مقومات النجاح السابقة والوضع الحالي في مصر، نجد أنه من المناسب لمصر استخدام كل من إستراتيجية بناء الثقة بين الحكومة والشعب، واستراتيجية تسعير الطاقة بعيدا عن السياسة مع التدرج في رفع أسعار الطاقة.

(١) استراتيجية بناء الثقة.

تهدف هذه الإستراتيجية في البداية إلى كسب التأييد الشعبي لبرامج الإصلاح، وهو ما فعلته إيران في تنفيذ استراتيجيتها لإصلاح دعم الوقود؛ حيث استندت معظم الإصلاحات إلى خطة محكمة وواضحة، وتدابير تعويضية وجدولاً زمنياً لتنفيذ الإصلاحات، وسبق ذلك حملة إعلامية عامة مكثفة، وأكدت الحملة أن الهدف الأساسي من الإصلاح إحلال التحويلات النقدية محل الدعم لتقليل الحافز على فرط استهلاك وتهريب الطاقة. وتم فتح حسابات مصرفية لمعظم المواطنين قبل تنفيذ الإصلاحات وإيداع التحويلات النقدية التعويضية بها قبل تنفيذ الزيادات السعرية[٢]. وهو ما ولد لدي المواطن الإيراني إحساس بالثقة بأن الإصلاحات تهدف لمصلحته.

---

(1) Nada Badawi; MENA biggest spender on energy subsidies, Op, Cit.
(2) Nada Badawi; MENA biggest spender on energy subsidies, Op, Cit.

- وضع خطة إصلاح.

تزداد احتمالات نجاح إصلاحات الدعم واستمراريتها إذا ما تم تنفيذها ضمن خطة إصلاحات أوسع نطاقاً؛ ويتطلب ذلك وضع إستراتيجية شاملة لإصلاح الدعم تتضمن معلومات عن الأثر المحتمل للإصلاحات على مختلف الأطراف المعنية وتحديد التدابير اللازمة للحد من الآثار السلبية، ويتضمن ذلك تقييم الآثار المالية والاقتصادية الكلية للدعم وتحديد الفائزين والخاسرين من الإصلاح.

وينبغي دعوة الأطراف المعنية للمشاركة في وضع استراتيجية إصلاح الدعم، وإجراء مفاوضات مكثفة مع الأطراف المعنية، ولاسيما كبار المستهلكين، وبذل الجهود لإطلاع الجمهور على أهداف ومنافع الإصلاح. وقد يشكل ذلك أساساً مهماً للإقناع بضرورة الإصلاح ووضع السياسات اللازمة للحد من أثر ارتفاع أسعار الوقود على الفقراء.

- زيادة الشفافية.

تعد الشفافية ووضوح الإجراءات وسرعة وشفافية القرارات الحكومية من الركائز الأساسية التي تساهم في تشجيع المستثمرين على اتخاذ القرارات الاستثمارية السليمة، وتعزز حالة الاطمئنان لدي المستثمر بالوضع التنافسي الشريف. كذلك توفر البيانات والمعلومات والإحصائيات الدقيقة والحديثة خصوصاً ما يتعلق بمجال الاستثمار. وهذه الجوانب جميعها تعاني من النقص والضعف في مصر، وبحاجة إلى تطوير كبير[١].

---

[١] معوقات الاستثمار في دول مجلس التعاون الخليجي: إعداد الأمانة العامة لاتحاد غرف دول مجلس التعاون الخليجي، الدمام – المملكة العربية السعودية، ديسمبر ٢٠٠٧.

وحتى يمكننا القول بتوافر الشفافية في مجال دعم الطاقة يلزم نشر حجم الدعم وتمويله، وبيانات دعم الإنتاج، وكيفية توزيع منافع الدعم عبر فئات الدخل، والمنافع البيئية والصحية التي يحتمل تحقيقها نتيجة إصلاح الدعم؛ ذلك أن توفير هذه المعلومات للجمهور يساعد على إجراء تقييم مستقيم للتكاليف والمنافع الناشئة عن سياسات الدعم[1].

لذلك ينبغي على الإدارة المصرية الكشف عن أكبر قدر ممكن من المعلومات المتعلقة بكيفية وضع الأسعار والعوامل المتسببة في الزيادة المقررة في الأسعار، من خلال موقعها الرسمي على شبكة الانترنت أو من خلال وسائل الإعلام المختلفة؛ وهو أمر مهم بصفة خاصة لتحديد ما إذا كان الدعم هو الوسيلة الأكثر فعالية لتحقيق النتائج المرجوة، مثل الحماية الاجتماعية للفقراء، وفي النهاية تعد الشفافية أقرب الطرق لكسب التأييد الشعبي لسياسة إصلاح الدعم.

- حملة إعلامية منظمة.

يمكن أن تساعد حملة اتصالات بعيدة الأثر في الحصول على تأييد سياسي وشعبي واسع النطاق، وينبغي إجراؤها قبل بداية عملية الإصلاح وفي جميع مراحل عملية الإصلاح. ويتعين أن توضح الحملة الإعلامية حجم الدعم على الطاقة وآثاره على أجزاء أخرى من الموازنة، وينبغي إبراز منافع إلغاء الدعم، بما في ذلك الضرائب، وتأثير ذلك على مخصصات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

وإذا كانت الحملات الإعلامية قد عززت النجاح الذي حققه عدد من البلدان في إصلاح دعم الطاقة، فأنها قادرة في مصر على المساهمة بقوة في نجاح سياسة إصلاح

---

(1) Energy Subsidy Reform; Lessons and Implication, Op, Cit, P34.

الدعم، خاصة وأن الإعلام المصري هو الوسيلة القادرة على دخول كل منزل، ومخاطبة كافة طبقات الشعب بما فيهم المثقفين وغير المثقفين.

لذلك ينبغي تنظيم حملة إعلامية – قبل وأثناء تنفيذ عملية الإصلاح- من خلال كافة القنوات الإعلامية المسموعة منها والمرئية والمكتوبة. ولا ينكر دور الجامعات والمعاهد والمؤسسات التعليمية عموماً في إيصال فكرة إصلاح الدعم بطريقة علمية.

- حماية الفقراء.

يشكل الدعم آلية مهمة لمساعدة أصحاب الدخول شبه الثابتة من عمال وموظفين وأرباب معاشات أو بصفة عامة الفقراء والشرائح الدنيا من الطبقة الوسطي، على تحمل ارتفاع أسعار السلع والخدمات الذي يتجاوز طاقة هذه الطبقات على الاحتمال في الكثير من الأحيان؛ خاصة وأن معدلات ارتفاع الأسعار في مصر تسبق وتتجاوز معدلات ارتفاع الأجور منذ ما يقرب من أربعة عقود على الأقل بما أدي لتراجع منتظم ومتواصل في الدخول الحقيقة للعمال والموظفين وأرباب المعاشات، أي قدرة رواتبهم وأجورهم ومعاشاتهم على شراء السلع والخدمات[1].

ويعد الأثر السلبي على الفقراء نتيجة لإصلاح أو إلغاء الدعم من أهم الاعتبارات بالنسبة للبلدان التي ليس لديها شبكة أمان اجتماعي فعالة من شأنها توفير حماية حقيقية للفقراء من الأثر السلبي الناتج عن ارتفاع أسعار الطاقة. ومن ثم يجب على مصر لإصلاح الطاقة اقتران إصلاح الدعم بتدابير محددة للحد من أثر ارتفاع الأسعار على الفقراء، أو إلغاء الدعم بداية على السلع والخدمات الأقل أهمية في ميزانية الأسرة الفقيرة.

---

[1] Vincent Castel: Reforming Energy Subsidies in Egypt, Op, Cit, P4.

والخطوة الأولي في هذا الصدد تتمثل في تقييم القدرة على توسيع نطاق البرامج الاجتماعية القائمة أو تنفيذ برامج جديدة؛ فتنفيذ أو توسيع نطاق البرامج الموجهة قبل إصلاح الأسعار مباشرة يمكن أن يساعد في إظهار التزام الحكومة بحماية الفقراء. ويمكن أن تقتصر التحويلات النقدية غير الموجهة لتعويض السكان بعد إصلاح الدعم على الكميات التي يستهلكها أشد الناس فقراً، ومن شأن ذلك أن يحقق وفورات في الموازنة، نظراً لأن الأسر الفقيرة تستهلك عادة كميات من الطاقة أقل بكثير مقارنة بالأغنياء، ويمكن تحقيق مزيد من وفورات الموازنة عن طريق التحويلات النقدية الموجهة لتعويض الفئات الأقل دخلاً فقط.

ومن ثم تعد التدابير الموجهة للحد من أثر زيادة أسعار الطاقة على الفقراء في غاية الأهمية لبناء التأييد الشعبي لإصلاح الدعم. ويعد حجم التعويض الذي ينبغي توجيهه هو قرار استراتيجي ينطوي على المفاضلة بين وفورات الموازنة، والقدرة على التوجيه، والحاجة إلي تحقيق قبول واسع للإصلاح.

(٢) إستراتيجية تسعير الطاقة.

هناك هدف رئيسي للدعم في العديد من البلدان وهو توفير مصدر للطاقة بأسعار معقولة للأسر منخفضة الدخل، وبالتالي يمكن أن يكون إصلاح الدعم أكثر قبولاً غالباً إذا كان مصحوباً بتدابير تدعم هذا الهدف؛ تتمثل في التدرج في رفع الأسعار، وأن يُعهد بمسؤولية تنفيذ آلية تسعير الطاقة إلى هيئة مستقلة.

- التدرج في زيادة أسعار الطاقة.

أعلن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بأن نسبة ٢١,٦% من عدد السكان يعيشون تحتد خط الفقر، أي نحو ١٦,٣ مليون شخص عام ٢٠٠٩، أما الفقراء وفق خط الفقر المدقع عند مستوي دخل يومي ١,٢٥ دولار، فتصل نسبتهم إلى ٣,١٥%

من السكان، وخط الفقر عند مستوي دخل يومي ٢,٥ دولار، فتصل نسبتهم إلى ٤١,٩% من السكان، وترتفع النسبة إلى ٧٠,٨% في ريف الوجه القبلي[١].

أي يوجد فردان فقيران من بين كل خمسة أفراد في مصر، ومن ثم فإنه يمكن أن ينشأ عن الزيادة الحادة في أسعار الطاقة معارضة شديدة للإصلاحات، كما حدث مع إصلاحات دعم الوقود في موريتانيا عام ٢٠٠٨، وفي نيجيريا عام ٢٠١٢. ويتيح المنهج التدريجي للإصلاحات للأسر والشركات الوقت لتعديل أوضاعها، ويتيح للدولة الوقت لبناء المصداقية من خلال إظهار أن وفورات الدعم يجري استخدامها استخداماً حسناً. كما يساعد هذا المنهج على الحد من أثر إصلاح الدعم على التضخم ويوفر للحكومات المجال لإنشاء شبكات داعمة للأمان الاجتماعي.

ويمكن تنفيذ زيادات الأسعار تدريجياً على مختلف المنتجات، فعلي سبيل المثال يمكن أن تكون زيادات الأسعار أكبر في البداية بالنسبة للمنتجات التي تستهلكها الأسر مرتفعة الدخل بشكل مكثف، كالبنزين ووقود الطائرات، ومع الاستمرار في تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي، يمكن أن تتضمن جولات الإصلاح اللاحقة زيادات أكبر في أسعار منتجات الوقود الأكثر أهمية في ميزانيات الفقراء.

- تكليف هيئة مستقلة بمسؤولية تنفيذ آلية تسعير الطاقة.

نظرا لما تمر به مصر حاليا بعد ثورة يناير وفي ظل وجود إدارة سياسية جديدة، وما يواجه هذه الإدارة من تحديات، فإنه يلزم تسعير الطاقة من خلال هيئة مستقلة بعيدا عن القرارات السياسية، ومفاد ذلك إبعاد الحكومة عن عملية تسعير الطاقة، حيث أن الحكومات تسعي لزيادة الدعم طلبا للتأييد الشعبي، وتتجنب زيادة الأسعار تجنباً

---

[١] تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ٢٠١١: مرجع سابق، ص ١٣٩.

لغضب الشعب. ويمكن التغلب على هذه الإشكالية من خلال تفويض سلطة اتخاذ القرارات الفنية المعنية بالتسعير إلى مؤسسة مستقلة بعيدا عن السلطة السياسية، حتى تستمر سياسة الإصلاح في تنفيذ خطط الإصلاح بغض النظر عن استمرار أو تغيير الحكومات.

الخاتمة وأهم التوصيات

ينتشر دعم الطاقة في معظم دول العالم، ولكن حجم الدعم يختلف من دولة إلي أخري، بالإضافة إلي أن دعم الطاقة يتغير بتغير الوقت وطبقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ولذلك يعتبر تحديد حجم الدعم من المهام الصعبة والمعقدة. وقد توصلنا من خلال دراستنا لموضوع إصلاح دعم الطاقة في مصر، إلى النتائج التالية:

- **ينتشر دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بما يمثل نحو نصف دعم الطاقة العالمي، حيث تعتمد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المستوردة للطاقة والمنتجة لها على السواء، اعتمادا كبيرا منذ عقود على الدعم المعمم لأسعار الطاقة باعتباره أداتها الرئيسية لتوفير الحماية الاجتماعية وتقاسم الثروة.**
- **دعم الطاقة يؤثر على المالية العامة للدولة، وينشئ تشوهات في هيكل الأسعار تضر بالاقتصاد لا تقل أهمية حتى في البلدان المنتجة للطاقة التي تقلل من اهتمامها بشأن الانعكاسات السلبية لدعم الطاقة على الميزانية وميزان المدفوعات.**
- **عدم وجود وصفة وحيدة للنجاح في إصلاح الدعم، إلا أن هناك عددا من الأمثلة الجيدة يمكن محاكاتها، مثل الفلبين وتركيا وإيران بالنسبة للمنتجات البترولية، وكينيا وأوغندا بالنسبة للكهرباء.**

لذلك يتعين على مصر - وفي ظل الظروف التي تمر بها البلاد- إذا أرادت إصلاح دعم الطاقة، بما يفيد الاقتصاد القومي، وتحقيق العدالة الاجتماعية؛ أن تقوم بما يلي:

أولاً: وضع خطة إصلاح شاملة، تتضمن أهدافاً واضحة وتدابير تعويضية وجدولاً زمنياً لتنفيذ الإصلاحات، وتشمل تقييماً لتأثير الإصلاحات.

ثانياً: ينبغي دعوة الأطراف المعنية للمشاركة في وضع استراتيجية إصلاح الدعم، من خلال إجراء مفاوضات مكثفة مع الأطراف المعنية، ولاسيما كبار المستهلكين، وبذل الجهود لإطلاع الجمهور على أهداف ومنافع الإصلاح.

ثالثاً: يتعين تنظيم حملة إعلامية – قبل وأثناء تنفيذ عملية الإصلاح- من خلال كافة القنوات الإعلامية المسموعة منها والمرئية والمكتوبة؛ تهدف إلى إعلام الجمهور بتكاليف الدعم ومنافع الإصلاح بما في ذلك الوفورات التي تتحقق في الميزانية لتمويل الإنفاق ذي الأولوية العالية على التعليم والصحة والبنية التحتية والحماية الاجتماعية.

رابعاً: ضمان الشفافية ومن ثم ينبغي على الإدارة المصرية الكشف عن أكبر قدر ممكن من المعلومات المتعلقة بكيفية وضع الأسعار والعوامل المتسببة في الزيادة المقررة في الأسعار، حيث تعد الشفافية أقرب الطرق لكسب التأييد الشعبي لسياسة إصلاح الدعم.

خامساً: تكليف سلطة اتخاذ القرارات الفنية المعنية بتسعير الطاقة إلى مؤسسة مستقلة بعيدا عن السلطة السياسية.

سادساً: وضع الفقراء في الحسبان قبل بداية عملية الإصلاح؛ ومن ثم يتعين على مصر اقتران إصلاح الدعم بتدابير محددة للحد من أثر ارتفاع الأسعار على الفقراء، أو إلغاء الدعم بداية على السلع والخدمات الأقل أهمية في ميزانية الأسرة الفقيرة.

سابعاً: يتعين إعداد جهاز إداري على درجة عالية من الكفاءة والمرونة، لإعداد منظومة الدعم وتطويرها سنوياً حتى يصل الدعم إلى مستحقيه من ناحية، ومن ناحية أخري، حتى تتناسب قيمة الدعم مع معدلات التضخم وأسعار الطاقة في الأسواق العالمية، والتي ستؤثر بالطبع على الأسعار المحلية، وحتى لا تتآكل قيمة النقود ومن ثم تنخفض القيمة الشرائية للدعم المقدم للفقراء.

ثامناً: التحول من الموارد الناضبة للطاقة إلى الموارد المتجددة؛ مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح.

وأخيراً: ندعو الله عز وجل أن يوفق شعب مصر وولاة أمورها إلى ما يحب ويرضي.

تم بحمد الله وتوفيقه