

إصلاح دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الدوافع والمتطلبات

د. بودخد كرم

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

جامعة جيجل

ملخص:

أبرز الواقع الاقتصادي في الاقتصاد العالمي عموماً عن عديد التكاليف السلبية المختلفة التي تترتب عن دعم أسعار الطاقة، خصوصاً بالنسبة لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تحوز على النصيب الأكبر من هذا الدعم في الاقتصاد العالمي، والذي يشكل أحد الركائز الأساسية في السياسة الاقتصادية للدول المعنية مصدرة كانت أو مستوردة للطاقة، باعتباره كبديل رئيسي لسياسات الأمن الاجتماعي. وعلى هذا الأساس بات من الضروري على الدول المعنية التوجه نحو إصلاح هذا النوع من الدعم لما لذلك من تأثيرات إيجابية على مستقبل الأمن الطاقوي ودعم فرص النمو والتطور الاقتصادي على المدى الطويل في دول المنطقة. ويهدف تفادي أية تأثيرات سلبية لعملية إصلاح هذا النوع من الدعم التي تواجه بالعديد من الحواجز والصعوبات كما تشير بذلك عديد التجارب القطرية، فإن أفضل فترة تطبيق لعملية الإصلاح هي الفترة التي يتميز فيها الاقتصاد المعني بوضعية مريحة في ماله العامة بما يضمن له هامش تحرك أكبر في اتخاذ التدابير التعويضية.

الكلمات المفتاحية: الدعم، أسعار الطاقة، إصلاح، الأمن الطاقوي، النمو الاقتصادي.

Abstract :

The economic reality in the global economy shows that the policy of energy prices subsidy has many negative costs, especially for the MENA countries which have the highest share in the global energy subsidy, where it represents a main pillar of their economic policies as a main alternative for their social security policies. On this basis, it's necessary for the MENA countries to go about the reform process of this subsidy because of its positive effects on the future of energy security and long run growth opportunities. In order to avoid any adverse effects of the reform process that faces many barriers and difficulties, the best period to apply the reform process is the period in which the economy is on a comfortable public finance situation, so as to ensure a large margin to move and take some compensatory measures.

Key Words : Subsidy, energy prices, reform, energy security, economic growth.

تمهيد:

تعمل العديد من الدول والحكومات على اللجوء لدعم أسعار الطاقة الذي يساعد فئة محدودي الدخل على الاستفادة من استهلاك معتبر للطاقة بمختلف أنواعها، ومن ثم الحفاظ على قدرتهم الشرائية المتراجعة باعتبار مستوياتهم الضعيفة للدخل،

مما يساهم في تعزيز التوجه نحو محاربة الفقر الذي له العديد من التأثيرات السلبية سواء على المجتمع أو على النشاط الاقتصادي.

وعلى مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يشكل دعم أسعار الطاقة أحد الركائز الأساسية في السياسة الاقتصادية للدول المعنية مصدرة كانت أو مستوردة للطاقة، والتي تعتبر كبديل رئيسي لسياسات الأمن الاجتماعي، والتي تهدف أيضا لتوزيع الثروة الربعية وتمكين أفراد المجتمع من الاستفادة منها خصوصا بالنسبة للدول المصدرة للطاقة، كما تعتبر أحد عناصر الشرعية لأفراد المجتمع كبديل لهم عن عدم المشاركة السياسية وبالتالي المساهمة في صنع القرار.

وعلى الرغم من الآثار الإيجابية لسياسة دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خصوصا الاجتماعية منها، إلا أن ذلك لم يمنع من بروز عديد الانتقادات التي أبرزت التأثير السلبي لهذا النوع من الدعم على عديد الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية في الاقتصاد المعني، وهو ما يستدعي ضرورة التوجه نحو تطبيق إصلاحات على أرض الواقع تمس هذا النوع من الدعم بما يمكن من تحقيق العديد من المزايا التي تساهم في تعزيز مسار التنمية المستدامة الذي يعد هدف السياسات العامة في القرن الواحد والعشرين.

إشكالية الدراسة: أبرزت تجارب سابقة لعديد الدول في العالم أن التوجه نحو إصلاح دعم أسعار الطاقة لا يعد بالمسار السهل والسريع، وأن الشروع فيه لا يخل من آثار سلبية على الاقتصاد والمجتمع فضلا عن الإصطدام بجملة من العراقيل والحواجز التي تحد من نجاح عملية الإصلاح. وعليه فإن هذه الدراسة تحاول استعراض واقع دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والذي على أساسه نوضح مدى أهمية التوجه نحو إصلاح هذا النوع من الدعم وأهم متطلبات النجاح التي يمكن من تجنب الدخول في اضطرابات تعصف بجذوى عملية الإصلاح.

أهمية الدراسة: إن التحديات الإنمائية الكبيرة التي تواجهها دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من جهة، والتي يرافقتها تنامي الاهتمام وتوجه الاقتصاديات العالمية في المستقبل نحو مسار التنمية المستدامة كضرورة حتمية من جهة أخرى، جعلت من خيار إصلاح دعم أسعار الطاقة كأحد أهم الخيارات المطروحة أمام صناع قرار السياسة الاقتصادية في دول المنطقة، خصوصا وأن هذا النوع من الدعم لا يخل من عديد الآثار السلبية التي تجعل من عملية إصلاحه خطوة جد هامة في مسار التطور الاقتصادي لدول المنطقة، إذا ما تم التخطيط لها بكيفية مدروسة تمكن من تجنب تأثيراتها السلبية العكسية في حال فشلها.

أقسام الدراسة: قسمت هذه الدراسة إلى أربعة محاور رئيسية، الأول تطرقنا فيه إلى مفهوم سعر الطاقة الكلف باعتباره المعيار الأساسي لتوضيح مفهوم دعم أسعار الطاقة، المحور الثاني تناولنا فيه مختلف التكاليف والآثار السلبية لدعم أسعار الطاقة، أما المحور الثالث فأبرزنا فيه بالتفصيل تحليل واقع دعم أسعار الطاقة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ثم وضحنا في المحور الرابع أسس إصلاح هذا النوع من الدعم في دول المنطقة، من خلال إبراز العقبات والحواجز التي تعترض عملية الإصلاح ومن ثم المتطلبات الرئيسية لنجاحها.

أولا: ماهية دعم أسعار الطاقة

يعبر دعم أسعار الطاقة عن عدم انعكاس سعر المنتج الطاقوي في مستواه الكلف، ومن ثم فإن توضيح مفهوم سعر الطاقة الكلف هو خطوة أولى و رئيسية في التوصل لفهم معنى دعم أسعار الطاقة.

1_ سعر الطاقة الكلف: يتكون سعر المستهلك الكلف لمنتج طاقي ما (كالبترين مثلا) من ثلاثة مكونات هي:

— تكلفة العرض: وهي عبارة عن تكلفة الفرصة البديلة لبدل ما من أجل توفير منتج طاقي ما للمستهلكين، حيث أنها بالنسبة للمنتجات القابلة للتبادل دوليا (كالمنتجات البترولية مثلا) فهي تتمثل في السعر الدولي للمنتج المعدل بتكاليف النقل والتوزيع. في حين أن السلع غير القابلة للتبادل الدولي (كالكهرباء مثلا) فإن تكلفة العرض الخاصة بها تتمثل

في التكاليف الداخلية للإنتاج التي تعكس سعر استرجاع منتجها المحلي لما تحمله من تكاليف تحسب وفق سعرها الحقيقي الكفاء.

— ضريبة "بيجو": إن تسبب استهلاك منتج ما في آثار جانبية سلبية على المجتمع يتطلب أن يتضمن سعر ذلك المنتج تلك التكلفة حتى يكون تسعيراً كفوياً. لكنه وبحكم صعوبة تحقيق ذلك في إطار آلية السوق، فإن التسعير الكفاء يتطلب فرض ضريبة تسمى بـ"ضريبة بيجو" التي تساوي مقدار التكاليف السلبية التي يسببها استهلاك ذلك المنتج.

— ضريبة الإستهلاك: يتوجب أن تخضع المنتجات الطاقوية إلى ضريبة الإستهلاك (كالرسم على القيمة المضافة أو الضريبة على المبيعات الإجمالية) كغيرها من المنتجات الإستهلاكية الأخرى بغرض توفير إيرادات لتغطية نفقات الدولة العامة.

2_ مفهوم دعم أسعار الطاقة: تعرف منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD) الدعم بصفة عامة على أنه أي إجراء يعمل على جعل الأسعار بالنسبة للمستهلك أدنى من سعر السوق وبالنسبة للمنتج أعلى من سعر السوق، أي بمعنى آخر أن الدعم هو كل إجراء يعمل على الحد من التكاليف للمنتج والمستهلك. أما وكالة الطاقة الدولية (IEA) فهي تعرف دعم الطاقة على أنه كل إجراء حكومي يعنى بقطاع الطاقة يعمل على الحد من تكاليف انتاجها، فيرفع من السعر الذي يحصله منتج الطاقة أو يخفض من السعر الذي يدفعه مستهلكوها².

توضح التعاريف أعلاه أن دعم الطاقة يشمل كلا من المنتج والمستهلك أو أحدهما. وعليه، فإن دعم المستهلك يبرز عندما يكون السعر المدفوع من طرف المستهلك سواء كان في شكل مؤسسات (استهلاك وسيط) أو أفراد (استهلاك نهائي) أقل من السعر المرجعي، في حين أن دعم المنتج يبرز عندما يكون السعر المحصل عليه من طرف المنتجين أعلى من ذلك السعر المرجعي.

ومن هذا المنطلق يكون دعم أسعار الطاقة إما دعماً صريحاً يستفيد منه المستهلك والمنتج في شكل إعانات مالية تجعل من هذا النوع من الدعم بارزاً في ميزانية الدولة مما يؤدي لتسببه في تراكم عجز الميزانية. كما قد يكون دعماً ضمناً لا تتضمنه ميزانية الدولة ويصعب تقديره انطلاقاً من ذلك، حيث أن شركات الطاقة المملوكة للدولة تقوم بانتاج المنتجات الطاقوية من بترول وغاز وكهرباء وتبيعها محلياً بسعر أقل من سعرها الدولي وأعلى من تكلفة إنتاجها³. ومن ثم فإن الدعم الضمني ينتج عنه ما يسمى بتكلفة الفرصة البديلة بمعنى أن تطبيق هذا النوع من الدعم هو بمثابة التخلي عن مداخل مالية للدولة كان يمكن لها استخدامها في الإنفاق على التعليم، الصحة ومشاريع البنى التحتية وغيرها من المجالات في الاقتصاد المحلي.

وفيما يخص السعر المرجعي للمنتج الطاقوي المعني بالدعم، فإنه وفي إطار ما يسمى بـ"منهجية فجوة السعر" المتبعة لقياس دعم الطاقة، يتوجب التفرقة بين المنتجات الطاقوية القابلة للتبادل دولياً (كالبترول مثلاً) والتي يكون فيها السعر المرجعي هو السعر الدولي المعدل لاحتساب تكاليف النقل والتوزيع، والمنتجات الطاقوية غير القابلة للتداول دولياً (كالكهرباء مثلاً) التي يكون فيها السعر المرجعي هو سعر استرجاع منتجها المحلي لما تحمله من تكاليف⁴.

وفيما يخص دعم الطاقة بالنسبة للمستهلك الذي يعبر عنه بـ"دعم ما بعد الضريبة" نجد مكونين أساسيين هما⁵:

— دعم ما قبل الضريبة: يكون دعم ما قبل الضريبة للطاقة عندما يدفع المستهلكون أسعاراً أدنى للحصول عليها مقارنة بتكاليفها. حيث يتم حسابه بالنسبة للمنتجات القابلة للتداول دولياً بالفرق ما بين السعر الدولي للمنتج المعدل لاحتساب تكاليف النقل والتوزيع والسعر الحقيقي الذي يدفعه المستهلك، في حين أنه بالنسبة للسلع غير القابلة للتداول دولياً هو عبارة عن الفرق بين سعر استرجاع منتجها المحلي لما تحمله من تكاليف والسعر الحقيقي الذي يدفعه المستهلك.

— الدعم الضريبي: وهو الفرق ما بين معدل الضريبة على استهلاك الطاقة ومعدل الضريبة الكفء الذي يعكس كلا من حجم الدخل الضريبي اللازم من جهة (ضريبة الاستهلاك) وأضرار الاستهلاك الطاقوي من جهة أخرى (ضريبة بيجو). إذ أن معدل الضريبة على استهلاك الطاقة في عديد الإقتصاديات لا يتشابه مع معدل الضريبة على بقية المنتجات الاستهلاكية وهذا يمثل دعماً ضريبياً للمستهلك، كما أنه لا يعبر كما يجب عن حجم الضرر الذي يلحقه استهلاك الطاقة بالبيئة، في حين أن النظام الضريبي من المفروض يتطلب أن يعكس معدل الضريبة حجم هذه الأضرار.

ثانياً: التكاليف والآثار السلبية لدعم أسعار الطاقة

على الرغم من الآثار الإيجابية لسياسة دعم أسعار الطاقة من حيث تعزيز الحماية الاجتماعية ودعم القدرة الشرائية للفئات متدنية الدخل في المجتمع، إلا أن ذلك لا يجب ما تتميز به من عديد التكاليف والآثار السلبية التي تفوق وتربح ما تتميز به من آثار إيجابية كما يتوضح فيما يلي⁶:

1— من الناحية الإقتصادية: يؤثر دعم أسعار الطاقة بالسلب على الجانب الإقتصادي للدولة المعنية من حيث التأثير على: — كفاءة تخصيص الموارد: تتأثر عملية تخصيص الموارد الإقتصادية نتيجة التوسع في دعم أسعار الطاقة من حيث أن ذلك يدفع إلى الإفراط في استهلاك المنتج الطاقوي دون أي حافز للترشيد أو الإستغلال العقلاني له، مما يهدد الأمن الطاقوي للدولة المعنية على المدى الطويل. كما أنه يساهم من جهة أخرى في تشجيع الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية والطاقوية على حساب الصناعات ذات الكثافة العمالية مما يؤثر سلباً على معدل العمالة.

— ميزانية الدولة: يعمل دعم أسعار الطاقة على تراكم العجز الميزاني للدولة المعنية، وهو ما يدفع لتراكم الدين العام الذي يستمر تحمل أعبائه حتى على المدى المتوسط والطويل لأجيال ربما لم تستفد منه على الإطلاق.

— تغييب الحافز للإستثمار في الطاقات البديلة بحكم استفادة الطاقة التقليدية من الدعم سواء للمستهلكين أو المنتجين. — تنامي الطلب على المنتجات الطاقوية يدفع بالإقتصاد المعني للجوء إلى الإستيراد لتلبية الطلب المحلي المتزايد، مما ينعكس سلباً على توازن ميزان المدفوعات ووضعية الإحتياطيات الأجنبية.

— تنامي ظاهرة التهريب للمنتجات الطاقوية المدعومة عبر الحدود للدول التي لا تطبق الدعم، وبالتالي تكبد خزينة الدولة لأعباء مالية دون استفادة حقيقية لمستحقيها.

2— من الناحية الاجتماعية: إن تأثير دعم أسعار الطاقة من الناحية الاجتماعية يتجلى خصوصاً في كونه يميز بعدم الإستثناء، ومن ثم فإن جميع فئات المجتمع تستفيد منه خصوصاً الفئة مرتفعة الدخل باعتبارها فئة تتمتع بالرفاهية الإقتصادية التي تدفعها لاستهلاك أكبر للطاقة ومن ثم استفادة أكبر من الدعم.

وزيادة على توجه الدعم لغير مستحقيه من فئات المجتمع، فإن ما يخصص له من إيرادات الدولة يكون على حساب نفقات أخرى أكثر فائدة للفئات محدودة الدخل خصوصاً النفقات على التعليم والصحة، التي تعكس الصورة الأكبر من وضعية الجانب الإجتماعي في أي دولة.

ومع استمرار دعم أسعار الطاقة، فإنه ينشأ لدى أفراد المجتمع نوع من الاعتقاد بديمومة هذا الدعم وعدم أحقية الدولة في رفعه والتخلي عنه مثله مثل باقي أنواع الدعم للمنتجات الأخرى، ومن ثم فإن الدولة ستواجه بالعديد من الإضطرابات الاجتماعية في حال تخلت عن سياسة الدعم. وعليه غالباً ما تفضل الدول المعنية خيار الإستمرار في هذه السياسة تفادياً لأية انزلاقات، مما يزيد من العبء عليها ويضاعف من حجم التكاليف والآثار السلبية المترتبة عنها.

3— من الناحية البيئية: يساهم تزايد استهلاك المنتجات الطاقوية الناتج عن دعم أسعار الطاقة في ارتفاع الانبعاثات الغازية التي تسبب التلوث البيئي الذي يمس إمدادات المياه ونوعية الأراضي الفلاحية والأنظمة الإيكولوجية عموماً، كما أنه يضعف من الحافز للتوجه نحو استخدام الطاقات المتجددة وتطوير التكنولوجيات ذات الطاقة النظيفة التي لا يمكن لها منافسة

الوقود الأحفوري المدعم. وعليه، يمكن القول أن دعم أسعار الطاقة من شأنه إضعاف جهود مكافحة تغير المناخ الذي تحول إلى قضية جوهرية في أجندة صانعي القرار في إطار تعزيز مسار التنمية المستدامة.

ثالثا: واقع دعم أسعار الطاقة في دول منطقة الشرق الأوسط

وشمال إفريقيا

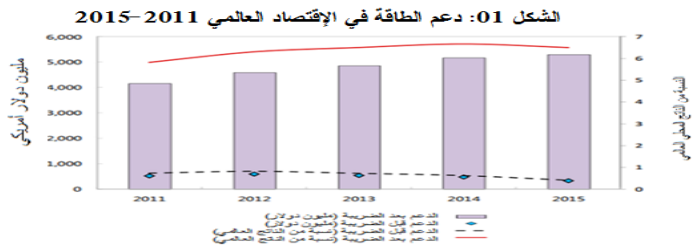
إن إدراك الحجم والمستوى الذي بلغه دعم أسعار الطاقة ضمن ميزانيات الدول وأولويته ضمن سياساتها الاقتصادية يعد عاملا محوريا في سبيل التقدم بخطوات هامة نحو إصلاح هذا النوع من الدعم بما يساهم في كسب العديد من المزايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

1_ نظرة عامة حول دعم أسعار الطاقة في الاقتصاد العالمي

يتميز سعر المنتجات الطاقوية القابلة للتداول دوليا خصوصا البترولية منها بالتفاوت على نطاق واسع، إذ يتراوح سعر البنزين ما بين 0.09 دولار للجالون في فنزويلا كحد أدنى و 9 دولار للجالون كحد أقصى في تركيا والنرويج مع متوسط سعري يقدر بـ 5.26 دولار للجالون، في حين يتراوح سعر الديزل ما بين 0.04 دولار للجالون كحد أدنى و 7 دولار للجالون كحد أقصى مع متوسط سعري يقدر بـ 4.12 دولار للجالون⁷. وتفسر هذه الفجوة في السعر أساسا برؤية كل دولة لسياسة تسعير المنتجات الطاقوية، والتي تتراوح ما بين الرؤية المتطرفة ذات الحلفية الليبرالية التي تدعو إلى رفض أي نوع من الدعم لما له من تأثيرات سلبية على جانب التحفيز في النشاط الاقتصادي، والرؤية المتطرفة ذات الحلفية الاجتماعية التي تدعو إلى تعظيم منافع أفراد المجتمع من خلال تخفيض الأسعار إلى أدنى المستويات.

وقد بلغ إجمالي دعم الطاقة قبل الضريبة في الاقتصاد العالمي سنة 2013 حوالي 0.7% من إجمالي الناتج المحلي العالمي بقيمة 550 مليار دولار، مع وجود مؤشرات قوية على انخفاض قيمته سنة 2015 نتيجة التراجع الكبير في سعر النفط (وهو السعر المرجعي لقياس الدعم ما قبل الضريبة) المسجل في هذه السنة ليصل إلى ما نسبته 0.4% من إجمالي الناتج المحلي العالمي أي حوالي 333 مليار دولار.

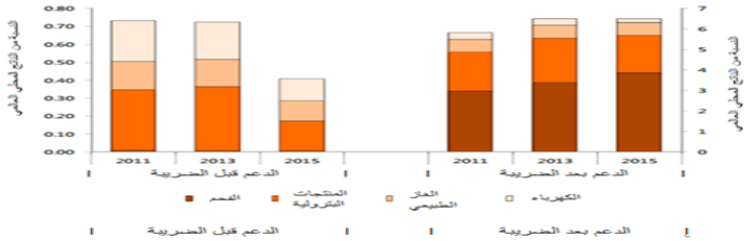
وعلى عكس ذلك، ترتفع قيمة دعم ما بعد الضريبة التي سجلت سنة 2015 ما نسبته 6.5% من إجمالي الناتج المحلي العالمي بقيمة 5.3 تريليون دولار مقابل نفس النسبة سنة 2013 لكن مع قيمة إسمية قدرت بـ 4.9 تريليون دولار. وتفسير هذا الارتفاع يعود إلى تزايد المستوى الكفء لـ "ضريبة بيجو" الذي يتوجب أن تكون عليه كي تعكس الأضرار البيئية التي يخلقها الاستهلاك المتزايد للطاقة يوما بعد يوم⁸.



Source : David Coady et al: « How large are global energy subsidies », IMF working paper N° 105, 2015, p 17.

وفيما يتعلق بأنواع المنتجات الطاقوية المدعومة، سجلت المنتجات البترولية سنتي 2011 و 2013 الحصة الأكبر من المنتجات المستفيدة من الدعم قبل الضريبة بنسب 0.33 و 0.34 من الناتج المحلي العالمي على التوالي، لكن حصتها انخفضت إلى النصف تقريبا سنة 2015 مع التراجع المعتبر الذي سجل في السعر المرجعي لقياس حجم الدعم للمنتجات البترولية القابلة للتداول دوليا وهو سعر البترول في الأسواق الدولية. ومن جانب آخر، سجل الفحم النسبة الأكبر من الدعم بعد الضريبة على عكس النسب الضخمة جدا التي سجلها فيما يخص الدعم قبل الضريبة، إذ ارتفعت نسبتته من حوالي 3% سنة 2011 إلى حوالي 3.9% سنة 2015 نتيجة التقييم الضريبي ما دون المستوى بشكل كبير للأثار السلبية البيئية لاستهلاك الفحم الذي يعتبر المنتج الطاقوي الأكثر توليها للبيئة، فيما تحل المنتجات البترولية في المرتبة الثانية مسجلة ما نسبته 1.8% من الناتج المحلي العالمي سنة 2015 ثم الغاز الطبيعي فالكهرباء على التوالي بنسب منخفضة في ظل ما يعكسها من آثار سلبية ضئيلة على البيئة.⁹

الشكل 02: دعم الطاقة في الاقتصاد العالمي حسب المنتجات الطاقوية 2011-2015

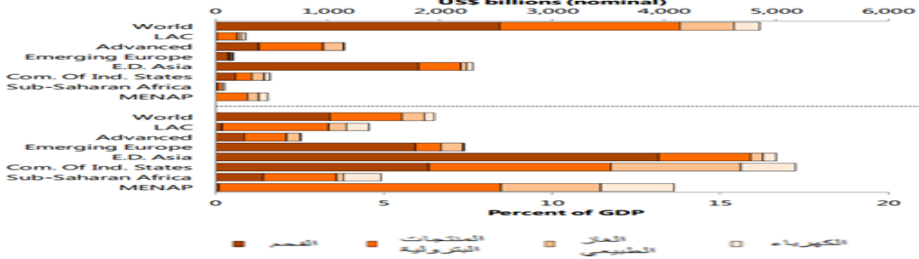


Source : David Coady et al: « How large are global energy subsidies », IMF working paper N° 105, 2015, p 1

وعلى صعيد التوزيع الجغرافي لدعم الطاقة في الاقتصاد العالمي، سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الحصة الأكبر من الدعم قبل الضريبة بحوالي 250 مليار دولار سنة 2013 أي ما نسبته 47% من إجمالي الدعم بعد الضريبة، تليها دول آسيا الناشئة والنامية بما نسبته 18% ثم الدول المتقدمة بـ 4% فقط¹⁰. لكن واستنادا لمعيار الدعم بعد الضريبة، فإن دول دول آسيا الناشئة والنامية تسجل النسب الأكبر مقارنة ببقية دول العالم، وذلك يعود بالأساس إلى ما تشهده هذه الدول من استهلاك كبير للطاقة في إطار حركتها الاقتصادية المتسارعة، وما ينتج عن ذلك من انبعاثات غازية كبيرة مضرّة بالبيئة لا تعكسها مستويات معدلات الضريبة المفروضة في هذا الإطار (ضريبة ييجو).

ويوضح الشكل 03 أن الدول المتقدمة تسجل الحصة الأقل فيما يخص الدعم بعد الضريبة بنسبة تقارب 2.5% من الناتج المحلي للدول المعنية، نظرا لما تتميز به هذه الاقتصاديات من المستويات العالية للضرائب على استهلاك الطاقة والتراجع في الانبعاثات الغازية نتيجة فرض العديد من القيود الصارمة المنظمة. وعلى العكس من ذلك، تسجل دول آسيا الناشئة والنامية ودول منطقة الكومنولث مستويات عالية من الدعم بعد الضريبة نتيجة الإرتفاع في استهلاك الفحم وتزايد تعرض المناطق السكانية لانبعاثاته الغازية، كما ترتفع مستويات هذا النوع من الدعم على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نظرا للإستهلاك الكبير للمنتجات البترولية وضعف مستويات معدلات الضريبة التي تعكس ما ينتج عنها من انبعاثات غازية مضرّة بالبيئة.

الشكل 03: دعم الطاقة بعد الضريبة في الإقتصاد العالمي حسب التوزيع الجغرافي و المنتجات الطاقوية سنة 2013



Source : David Coady et al: « How large are global energy subsidies », IMF working paper N° 105, 2015, p 22.

2_ اتجاهات دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

بحكم قصور عمل أنظمة الرعاية الإجتماعية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تبرز سياسة دعم أسعار الطاقة من أهم أدوات السياسة الاقتصادية عموما والسياسة المالية خصوصا التي تستهدف تحقيق الحماية الإجتماعية سواء في الدول المصدرة للطاقة أو الدول المستوردة لها. وفي هذا الصدد تعتبر دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من أهم الدول دعما لأسعار الطاقة في الإقتصاد العالمي، نتيجة عوامل منها ما تعلق بطغيان الخلفية الإجتماعية على بناء السياسة الاقتصادية في الدول المعنية والتعويض عن عدم المشاركة في صنع القرار من جهة، وما تعلق منها أيضا بوفرة المورد الطاقوي في أغلب دول المنطقة من جهة أخرى.

وتتوضح أهمية دعم أسعار الطاقة في دول المنطقة أساسا من خلال ما تعكسه مرونة استهلاك المنتجات الطاقوية للنمو الإقتصادي التي قدرت خلال الفترة 1980-2011 بحوالي 1، وتفسير ذلك هو أن المنطقة تتميز بارتفاع دعم أسعار الطاقة مع ارتفاع في نمو الناتج المحلي خصوصا على مستوى الدول المصدرة للنفط كما يوضحه الجدول 01، التي ترتفع على مستواها قيمة المرونة نتيجة غياب الحافز لديها لترشيد استغلال الطاقة مقارنة بالدول المستوردة.

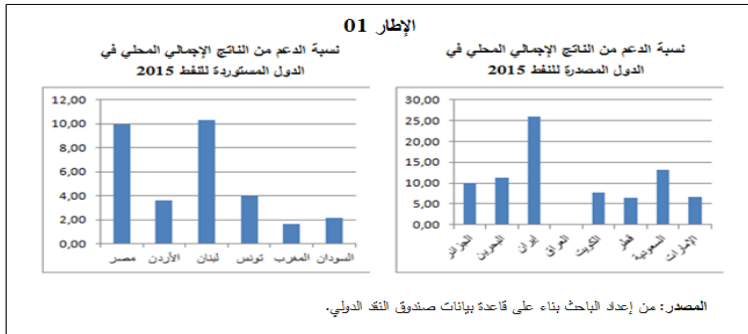
الجدول 01: مرونة استهلاك الطاقة للنمو الإقتصادي للفترة 1980-2011

منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا			العالم
الدول المستوردة للنفط	الدول المصدرة للنفط	المرونة العامة	
0.924	1.293	1.080	0.764

Source : Carlo Sdravovich et al : « subsidy reform in the middle east and north Africa ; Recent Progress and Challenges Ahead », IMF, 2014, p 21.

ومع توافر بيانات حديثة، يبرز الإطار 01 أن إيران تعتبر أكثر دول المنطقة عموما والمصدرة للنفط خصوصا دعما للطاقة بعد الضريبة نسبة للناتج المحلي بما نسبته 26% تليها السعودية بـ 13.2% ثم البحرين بـ 11.2% فالجزائر بـ 10%. حيث أنه ورغم التقارب الكبير في القيمة الإسمية للدعم لكل من إيران والسعودية، إلا أن اختلاف قيم الناتج المحلي للبلدين بحوالي الضعف لصالح السعودية دفع لارتفاع النسبة لصالح إيران. وعلى مستوى الدول المستوردة للنفط في المنطقة، نجد أن لبنان

ومصر تعتبران أكثر الدولتان دعماً للطاقة نسبة للناجح المحلي بما نسبته 10.3% و 9.9% على التوالي. لكنه ومن ناحية القيمة الإسمية، فإن دعم الطاقة في مصر هو ضعف قيمته في لبنان 6 مرات، باعتبار أن الإنخفاض في حجم الناجح المحلي في لبنان مقارنة بما هو عليه في مصر جعل النسب متقاربة¹¹.

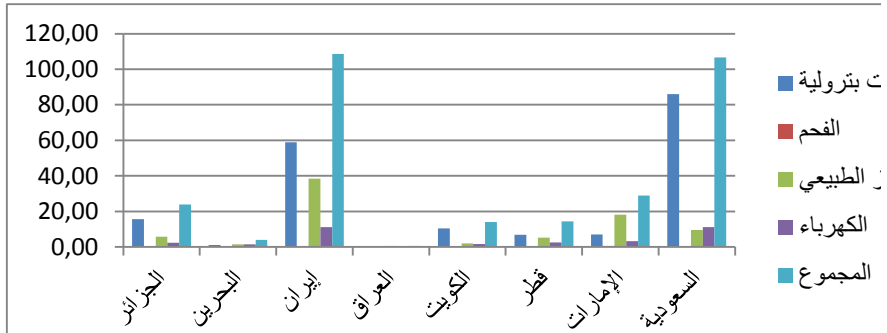


أ_ دعم أسعار الطاقة حسب المنتجات

تعتبر المنتجات البترولية أهم أنواع المنتجات المعنية بدعم الأسعار يليها الغاز الطبيعي بقيم أقل. وفي هذا الصدد، نجد أن المملكة العربية السعودية تركز على دعم المنتجات البترولية، في حين أن إيران تركز على دعم الغاز الطبيعي أيضاً إلى جانب المنتجات البترولية ذات الحصة الأكبر. وكما يوضح الشكل 04 فإن الفحم هو المنتج الأقل حصولاً على الدعم بعد الضريبة نتيجة التراجع الكبير في استهلاكه على مستوى دول المنطقة نتيجة توفر بدائل أخرى له خصوصاً الغاز الطبيعي.

الشكل 04: دعم أسعار الطاقة بعد الضريبة حسب المنتجات في البلدان المصدرة

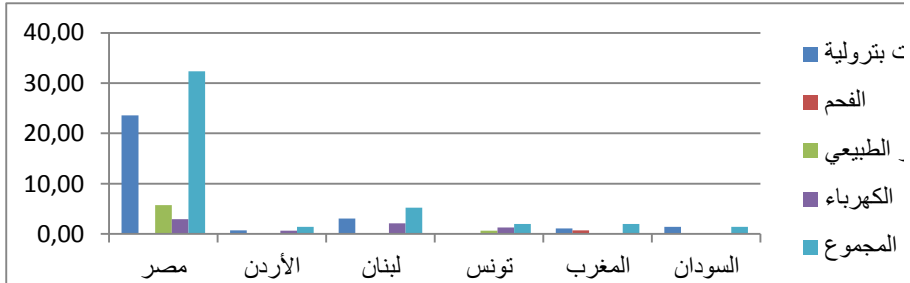
للفت سنة 2015 (مليار دولار)



المصدر: من إعداد الباحث بناء على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

وفيما يتعلق بالدول المستوردة للنفط، فإن مصر هي الدولة الأكثر دعماً للطاقة بعد الضريبة على مستوى كل من: المنتجات البترولية التي تستحوذ على النصيب الأكبر من الدعم، الغاز الطبيعي والكهرباء بغض النظر عن الفحم الذي يكاد يتعدى الدعم بعد الضريبة الخاص به على مستوى الدول المعنية كما هو الحال في الدول المصدرة للنفط لنفس الأسباب المذكورة سابقاً.

الشكل 05: دعم أسعار الطاقة بعد الضريبة حسب المنتجات في البلدان المستوردة للنفط سنة 2015 (مليار دولار)

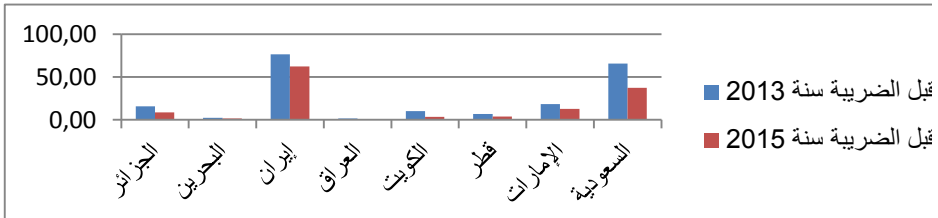


المصدر: من إعداد الباحث بناء على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

ب_ دعم أسعار الطاقة حسب المكونات

مع توفر البيانات الخاصة بالدعم قبل الضريبة، يوضح الشكل 06 استحواذ إيران على النصيب الأكبر من القيمة الإسمية لدعم أسعار الطاقة قبل الضريبة سنة 2015 بنسبة تقارب 15% من الناتج الإجمالي المحلي تليها السعودية بقيمة إسمية أقل لكن بنسبة ضعيفة من الناتج المحلي قدرت بـ 4.6%، ثم تأتي الجزائر والإمارات بفارق كبير عنها في القيمة الإسمية لكن بنسب من الناتج المحلي تقدر بـ 3.7% و 2.8% على الترتيب، مع الإشارة إلى انخفاض قيمة هذا النوع من الدعم في العراق على وجه الخصوص كما هو الحال بالنسبة للدعم بعد الضريبة¹². ومقارنة بين سنتي 2013 و 2015 من الواضح أن قيمة الدعم قبل الضريبة تراجعت على مستوى كل الدول المعنية سنة 2015 مقارنة بما كان عليه الحال سنة 2013، وذلك يعود بالأساس إلى تراجع قيمة السعر المرجعي لقياس الدعم وهو السعر الدولي للبترول الذي شهد سنة 2015 تراجعاً معتبراً مقارنة بالسنوات السابقة.

الشكل 06: الدعم قبل الضريبة في البلدان المصدرة للنفط (مليار دولار)

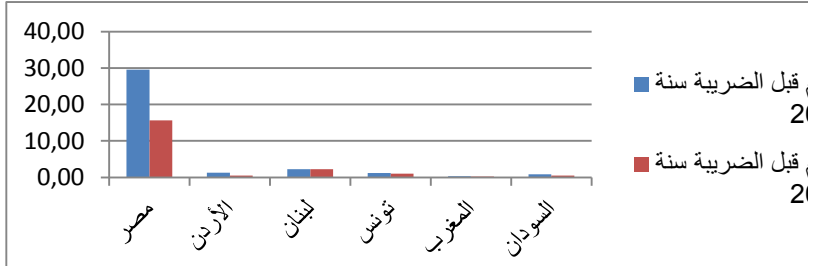


المصدر: من إعداد الباحث بناء على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

أما بالنسبة للدول المستوردة للنفط، فإن قيمة الدعم قبل الضريبة تنخفض في كل الدول إلا مصر التي يرتفع فيها قيمة الدعم بقيمة إسمية أو كنسبة من الناتج الإجمالي المحلي تتجاوز كل الدول المصدرة للنفط ما عدا إيران والمملكة العربية السعودية، ويعود ذلك بالأساس إلى ارتفاع عدد السكان في مصر وما ينتج عن ذلك من تزايد استهلاك الطاقة مقارنة بغيرها من دول

المنطقة. وقد كان لانخفاض سعر البترول في الأسواق الدولية سنة 2015 تأثير واضح على قيمة الدعم قبل الضريبة في مصر أين تراجع تقريبا بالنصف مقارنة بما كان عليه سنة 2013 باعتبار تراجع تكلفة استيراده التي تمثل السعر المرجعي لقياس الدعم.

الشكل 07: الدعم قبل الضريبة في البلدان المستوردة للنفط (مليار دولار)

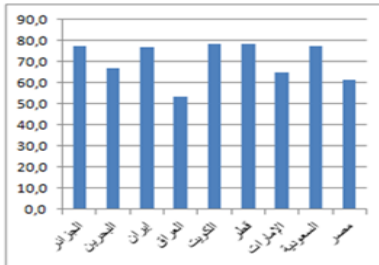


المصدر: من إعداد الباحث بناء على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

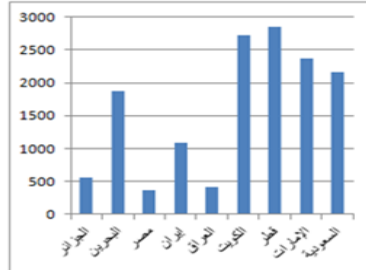
وبالنظر إلى نصيب الفرد من دعم الطاقة، يبدو جليا من خلال الجانب الأيمن للإطار 02 أن دول الخليج تسجل أعلى القيم مقارنة بغيرها من الدول نتيجة انخفاض عدد السكان فيها من جهة مقابل ارتفاع قيمة الدعم الاسمية من جهة أخرى كما سبق توضيحه. في حين تسجل دول المنطقة خصوصا المصدرة للنفط تقاربا فيما تعلق بمتوسط معدل الدعم الذي يعبر عن نسبة الدعم إلى التكلفة الإجمالية للإنتاج والإمداد، أين يقدر في المتوسط بالنسبة لدول المنطقة كما هو موضح على يسار الإطار 02 في حدود 70% وهو معدل مرتفع يعكس التوجه المفرط لدول المنطقة لدعم أسعار المنتجات الطاقوية.

الإطار 02

متوسط معدل الدعم في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا سنة 2013



نصيب الفرد من الدعم على الطاقة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا سنة 2013



المصدر: من إعداد الباحث بناء على قاعدة بيانات الوكالة الدولية للطاقة.

وباعتبار أن الدعم بعد الضريبة كما سبق توضيحه هو عبارة عن مجموع الدعم قبل الضريبة والدعم الضريبي المكون من ضريبة الإستهلاك و"ضريبة بيجو"، فإن الوكالة الدولية للطاقة تلجأ إلى إجراء تصحيحات على "ضريبة بيجو" بحيث تشمل من خلال ذلك جملة مكونات كما يوضحه الجدول 02 تمثل في: تأثيرها على الإحتباس الحراري وتلويث الهواء، ومدى تسببها في الإزدحام المروري والحوادث واهتلاك الطرقات. حيث ترتفع قيم مكونات "ضريبة بيجو" مع ارتفاع استهلاك الطاقة الذي يتعلق أساساً بارتفاع عدد السكان في المرتبة الأولى وحجم الدعم على الأسعار في المرتبة الثانية.

وعلى هذا الأساس، تسجل السعودية أكبر قيمة لضريبة بيجو على مستوى دول المنطقة عموماً والدول المصدرة للنفط خصوصاً بحوالي 57.45 مليار دولار أي ما نسبته 7% من إجمالي الناتج المحلي نتيجة الإستهلاك المتزايد للطاقة الذي تدعمه أسعارها المنخفضة هناك وما ينتج عنه من آثار خارجية سلبية، تليها إيران ذات الحجم السكاني المرتفع بـ 45.21 مليار دولار لكن بنسبة أكبر من إجمالي الناتج المحلي تقدر بـ 10.7%، ثم مصر ذات الحجم السكاني الأكثر في دول المنطقة بـ 14.5 مليار دولار أي ما نسبته 5% من إجمالي الناتج المحلي، فالجزائر بـ 13 مليار دولار ونسبة من إجمالي الناتج المحلي تقدر بـ 6.2%¹³. وتؤكد المعطيات السابقة المكانة التي تحتلها ضريبة بيجو في دعم الطاقة على مستوى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خصوصاً الدول المصدرة للنفط فيها، ومن ثم تعكس لنا حجم التصحيحات الواجب اتخاذها في هذا الصدد من قبل صناعات قرار السياسة الاقتصادية.

وفيما تعلق بالضرائب على الإستهلاك، يلاحظ من خلال الجدول 02 أن هنالك انخفاضاً في دعم الطاقة من حيث انخفاض ضريبة الإستهلاك عليها بالمقارنة مع بقية المنتجات الإستهلاكية، إذ أنه وباستثناء السعودية التي ينخفض فيها العائد على الضريبة الإستهلاكية للمنتجات الطاقوية الإستهلاكية (بمعنى فرض ضريبة استهلاكية أقل على منتجات الطاقة) بحوالي 12 مليار دولار، تسجل بقية الدول قيم متواضعة لم تتجاوز على الأكثر قيمة 3.2 مليار دولار التي سجلت في دولة الإمارات. الجدول 02: مكونات الدعم بعد الضريبة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2015

المجموع	إيرادات أخرى لضرائب الاستهلاك	أضرار الطرقات	الحواث	الإزدحام	تلوث الهواء المحلي	الإحتباس الحراري	الدعم قبل الضريبة	البلد
23.87	2.10	0.08	3.31	2.44	1.83	5.31	8.79	الجزائر
3.94	0.45	0.00	0.10	0.24	0.17	1.36	1.62	البحرين
32.35	2.21	0.14	3.89	1.04	2.01	7.39	15.67	مصر
108.53	0.96	0.13	14.37	5.28	4.72	20.74	62.32	ليزان
0.49	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0.06	0.41	العراق
1.42	0.51	0.00	0.12	0.11	0.03	0.18	0.48	الأردن
14.10	1.88	0.01	0.64	2.91	2.79	2.59	3.28	الكويت
14.47	1.55	0.02	1.06	0.73	2.08	5.30	3.73	قطر
28.96	3.24	0.02	2.63	1.60	1.25	7.57	12.64	الإمارات
106.56	11.92	0.09	16.99	10.70	12.77	16.89	37.19	السعودية
2.00	0.33	0.00	0.00	0.00	0.05	0.58	1.04	تونس
1.96	0.32	0.01	0.18	0.04	0.34	0.81	0.25	المغرب
5.25	0.78	0.00	0.61	0.34	0.46	0.76	2.28	لبنان
1.37	0.14	0.04	0.00	0.11	0.03	0.53	0.53	السودان

المصدر: من إعداد الباحث بناء على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

رابعا: أسس عملية إصلاح دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

إن تعاضل التوجه نحو دعم أسعار الطاقة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دفع للتأثير سلبا على اقتصادياتها، مما عجل من ضرورة العمل على تبني توجه صريح نحو إصلاح هذا النوع من الدعم. وباعتبار أن نجاح عملية الإصلاح هو عملية جد معقدة نظرا لما قد ينتج عنها من تأثيرات قد تؤزم الوضع أكثر في المنطقة التي تعاني في السنوات الأخيرة من أوضاع سياسية واجتماعية غير مستقرة، فإنه من الضروري البحث في جملة المتطلبات التي تساعد على تحقيق إصلاح ناجح يساهم في تعظيم المنافع والحد من التكاليف.

1_ دوافع التوجه نحو عملية الإصلاح

إن التحديات الإنمائية الكبيرة على وجه الخصوص التي تواجهها دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في السنوات الأخيرة من جهة والتكاليف السلبية لدعم أسعار الطاقة من جهة أخرى، تعتبر دافعا رئيسيا نحو ضرورة التوجه نحو عملية إصلاح هذا الدعم بما يؤثر إيجابا على ديناميكية النمو في اقتصاديات دول المنطقة.

ففي هذا الصدد تعاني دول المنطقة من جملة اختلالات يتسبب فيها دعم أسعار الطاقة بصفة مباشرة، أين نجدها تعاني اقتصاديا من تراجع في معدلات النمو التي يمكن دعمها من خلال التراجع عن الدعم. فقد أشارت دراسة (موندكا، 2014) إلى وجود علاقة إيجابية وذات دلالة إحصائية في المتوسط بين أسعار الوقود ونمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي خصوصا على مستوى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ذات الحصة الأكبر من هذا النوع من الدعم في الاقتصاد العالمي¹⁴. و أبرزت الدراسة أنه ورغم التأثيرات السلبية لرفع أسعار الطاقة عند تخفيض الدعم على معدل النمو في المدى القصير والتي يمكن أن تكون ضعيفة في حال طبقت عملية الإصلاح في حالات التوسع الاقتصادي بدل الإنكماش، فإن المكاسب على المتوسط والطويل خصوصا من حيث: إزالة التشوهات السعرية، ترشيد استغلال الطاقة، الزيادة في التنافسية وتعزيز متانة هيكل الميزانية مع دعم الأنشطة ذات الكثافة العالية ستكون تحقيق زيادة إيجابية في معدل النمو¹⁵.

وحيث أن النمو على المدى الطويل الذي يعتبر أساس التطور والإزدهار الاقتصادي يقتضي بالضرورة دعم المورد البشري بدل المورد الطاقوي، وذلك من خلال العمل على توجيه المخصصات المالية المدخرة من إلغاء الدعم نحو مزيد من الإنفاق على قطاع التعليم والصحة والبنى التحتية باعتباره إنفاقاً يؤثر بالإيجاب على نمو الإنتاجية في الاقتصاد المعني. يوضح الشكلين 08 و 09 وضعية دعم الطاقة قبل الضريبة في دول المنطقة بالمقارنة مع الإنفاق الاجتماعي والرأسمالي لسنة 2011، أين يبرز لنا حجم الخلل في توجيه الإنفاق العام في غالبية دول المنطقة لصالح دعم أسعار الطاقة على حساب الإنفاق على رأس المال البشري الأكثر فائدة لتطور اقتصاديات دول المنطقة على المدى الطويل، مما يعزز بشكل أكبر من ضرورة التوجه نحو إصلاح هذا النوع من الدعم.

الشكل 08: دعم الطاقة بعد الضريبة والإنفاق الاجتماعي والرأسمالي في

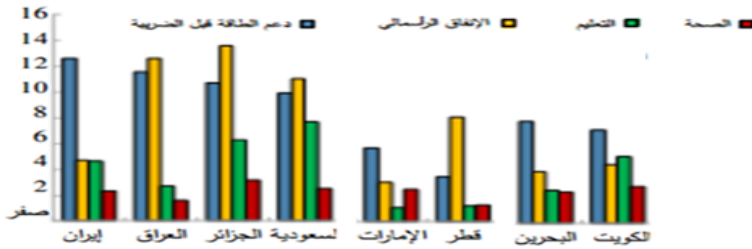
البلدان المستوردة للنفط 2011



المصدر: كارلو سدرافيتش و آخرون: إصلاح الدعم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: عرض موجز للنقد في الآونة الأخيرة وتحديات الفترة المقبلة، صندوق النقد الدولي، يونيو 2014، ص 2.

الشكل 09: دعم الطاقة بعد الضريبة والإنفاق الاجتماعي والرأسمالي في

البلدان المصدرة للنفط 2011

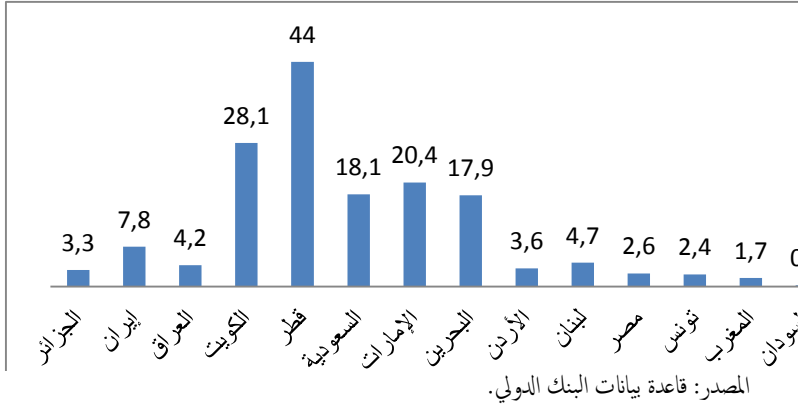


المصدر: كارلو سدرافيتش و آخرون: إصلاح الدعم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: عرض موجز للنقد في الآونة الأخيرة وتحديات الفترة المقبلة، صندوق النقد الدولي، يونيو 2014، ص 2.

ومن الناحية الاجتماعية، تعاني دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عموماً من عدم تحقق الهدف الاجتماعي من سياسة دعم أسعار الطاقة، باعتبار أن استفادة الشريحة الدنيا في المجتمع من هذا الدعم -وهي الشريحة المعنية به أساساً- لم يتجاوز على الأكثر بالنسبة للبحرين 8% سجلت في الأردن وإيران مع حد أدنى 1% في مصر في حين كانت استفادة الشريحة الأعلى في الدول المعنية 50% و 41% و 86% على التوالي، أما بالنسبة للبحرين فلم تتجاوز حصة الشريحة الدنيا 7% سجلت في المغرب مقابل حد أدنى لاستفادة الشريحة الأعلى قدر 42% في نفس الدولة¹⁶.

وزيادة على التأثيرات السلبية لدعم أسعار الطاقة في دول المنطقة اقتصاديا واجتماعيا، فإن تأثيراته السلبية على البيئة خصوصا في دول الخليج تعتبر دافعا هاما في ضرورة التوجه نحو عملية الإصلاح. حيث تعاني هذه الدول كما يوضحه الشكل 10 من تزايد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون التي يتوقع أن تنخفض مع إلغاء الدعم بحوالي 36% من إجمالي الانبعاثات في الاقتصاد العالمي، كما يتوقع أن يساهم إلغاء الدعم في انخفاض الوفيات المرتبطة بالتلوث البيئي الناتج عن ارتفاع استهلاك المنتجات البترولية في دول المنطقة بحوالي 1750%.

الشكل 10: متوسط نصيب الفرد من انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا سنة 2011



2_ العراقيل والحواجز المثبطة لعملية الإصلاح

إن تحول دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نحو التركيز على إصلاح دعم أسعار الطاقة كضرورة حتمية في توجه السياسة الاقتصادية للدول المعنية مستقبلا، لا يجب أن يحجب عنها جملة العراقيل والحواجز التي أبرزتها تجارب سابقة لبعض الدول، والتي يدفع تجاهلها إلى التأثير سلبا على نجاح عملية الإصلاح على النحو التالي¹⁸:

— عدم وجود معلومات تتعلق بحجم الدعم وأوجه قصوره: يتميز دعم أسعار الطاقة بنوع من الغموض لدى العامة باعتباره يكون ضمنيا ولا يسجل بشكل مباشر في الميزانية، مما يؤدي إلى عدم الإلمام بحجمه ومدى تأثيراته السلبية على الاقتصاد والمجتمع والبيئة، ومن ثم عدم التوصل إلى فهم المغزى الحقيقي من ضرورة إلغاء هذا الدعم وتقبل ارتفاع أسعار المنتجات الطاقوية. ففي 17 تجربة من أصل 28 تجربة إصلاح، أوضحت دراسة صندوق النقد الدولي (2013) أن نقص المعلومات كان عقبة أمام نجاح عملية الإصلاح، كما كان عليه الحال بالنسبة لإصلاح دعم الوقود في غانا ونيجيريا واليمن، وإصلاح دعم الكهرباء في المكسيك وأوغندا. في حين أن الدول الناجحة في عملية الإصلاح كانت قد عملت على تقدير قيمة الدعم بشكل شبه دقيق قبل البدء في خطة الإصلاح.

— المعارضة من فئات محددة تستفيد من الوضع الراهن: غالبا ما يكون دعم أسعار الطاقة العديد من المنافع لفئات معينة في المجتمع ذات تأثير سياسي، وهو ما يدفعها إلى استخدام نفوذها السياسي للضغط قصد منع أي خطوة تتعلق برفع الدعم عن المنتجات الطاقوية الذي يهدد مصالحها الخاصة.

— غياب مصادقية الحكومة وقدراتها الإدارية: إن من أهم عراقيل عملية إصلاح الدعم هو ما تعلق بضعف ثقة أفراد المجتمع في توجه الدولة لاستخدام المخصصات المالية المحققة من رفع الدعم في مجالات أكثر نفعاً للطبقات المنخفضة والمتوسطة الدخل. حيث أنه ورغم وجود شبه إجماع على التكاليف السلبية لدعم الطاقة، إلا أن ضعف مصادقية الحكومة خصوصاً في الدول التي تتميز بانتشار الفساد ونقص الشفافية في تنفيذ السياسات العامة، يدفع إلى تزايد الشكوك حول تزايد المنافع في المستقبل ومن ثم تفضيل البقاء على الوضع الراهن. حيث سجل أن نقص مصادقية الحكومة كان السبب وراء النجاح المحدود لتجربة إصلاح دعم أسعار الوقود في أندونيسيا سنة 2003 ونيجيريا سنة 2011.

— وجود مخاوف تتعلق بالتأثير الضار على الفقراء: تزداد المخاوف بشأن التأثيرات السلبية لارتفاع أسعار الطاقة على الدخل الحقيقية للفقراء، سواء من خلال زيادة تكاليف الطاقة المستخدمة في الطهي والتدفئة والإنارة والنقل الشخصي من ناحية، أو من خلال التأثيرات غير المباشرة على تكاليف المنتجات الوسيطة والنقل التي تزيد من ارتفاع الأسعار من ناحية أخرى، رغم أن معظم المنافع التي تتحقق من دعم الطاقة تؤوّل إلى الفئات الأعلى دخلاً.

— وجود مخاوف تتعلق بالتأثير الضار على التضخم والقدرة التنافسية: تمتد الآثار السلبية لرفع أسعار الطاقة من المستوى الجزئي إلى المستوى الكلي، أين يترتب عن ذلك ارتفاع في معدل التضخم على المدى القصير مما يؤثر سلباً على مستويات والقدرة التنافسية الدولية للقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة.

— ضعف الأوضاع الاقتصادية الكلية: تجابه عملية إصلاح دعم أسعار الطاقة بالكثير من المقاومة والرفض عندما تكون الأوضاع الاقتصادية الكلية في مستويات متدنية. إذ أن تزايد معدل البطالة وتراجع مستوى الدخل من شأنه أن يدفع أفراد المجتمع لعدم قبول إجراء يزيد من تردّي أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية. وعليه فإن الحكومات مطالبة بحسن اختيار توقيت عملية الإصلاح التي يكون فيها نوع من هامش الأمان المالي الذي يمكنها من المضي التدريجي في عملية الإصلاح، التي يتوجب إطلاقاً من ذلك أن تأتي في صورة استباقية وليس تحت الضغوط التي ستقلل من نجاحها.

3_ المطالبات الرئيسية لإصلاح الدعم : تشير تجارب العديد من الدول التي انتهجت مسار إصلاح دعم أسعار الطاقة إلى وجود 6 متطلبات رئيسية للنجاح، يمكن لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الإرتكاز عليها في تحقيق الإنتقال نحو إلغاء الدعم كما تتوضح فيما يلي¹⁹:

— وضع خطة شاملة لإصلاح قطاع الطاقة: تشير التجارب الناجحة لإصلاح دعم أسعار الطاقة أنه ينبغي وضع خطة شاملة محددة الأهداف على المدى المتوسط والطويل، تتضمن تقييماً لمختلف الآثار الناجمة عن عملية الإصلاح كماً، تستند إلى التشاور مع المجتمع المدني المعني بهذه العملية أساساً، وتحدد البدائل المطروحة والتدابير التعويضية لإلغاء هذا النوع من الدعم التي تساهم في تعظيم مزايا الفئات المنخفضة والمتوسطة الدخل.

— وجود استراتيجية شاملة للاتصالات: إن نجاح خطة إصلاح دعم أسعار الطاقة مرتبط بمدى حصولها على قبول عام وتجاوب من قبل منظمات المجتمع المدني، وهذا لا يمكن أن يتأتى لها دون أن تواكب هذه الخطة باستراتيجية إعلامية وحملات اتصالات تنفذ في جميع مراحل عملية الإصلاح، ويتم إعدادها بتخطيط جيد لتساعد على توفير دعم سياسي وعام على نطاق عريض.

وقد أوضحت دراسة لصندوق النقد الدولي (2011) أن احتمالات نجاح عملية الإصلاح تتضاعف ثلاثة مرات في الحالة التي تحصل فيها خطة الإصلاح على تأييد شعبي قوي وحملات إعلامية استباقية، تركز أساساً على إعلام الجمهور بتكاليف الدعم ومنافع الإصلاح بما في ذلك الوفورات التي تتحقق في الميزانية لتمويل الإنفاق ذي الأولوية العالية كالتعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية والحماية الاجتماعية. ويتعلق أحد العناصر الأساسية الأخرى لنجاح استراتيجية الاتصالات المذكورة بتعزيز

الشفافية في إبلاغ بيانات الدعم في الميزانية. وعادة ما اقترنت تجارب إصلاح الدعم خلال السنوات الثلاثة الماضية في الأردن والمغرب وتونس بمحلات اتصالات جاهرية تضمنت تغطية إعلامية لإبراز التزام الحكومة بالإصلاح.

— التدرج والتسلسل بصورة مناسبة في زيادات الأسعار : تؤدي الزيادة المفرطة في أسعار الطاقة إلى بروز معارضة شديدة لحظة الإصلاح قد تدفع لفشلها بالكامل مثلما حدث في إصلاح دعم الوقود في موريتانيا في عام 2008. ومن ثم من المفضل أن تتضمن خطة الإصلاح التدرج في زيادة أسعار المنتجات الطاقوية واتباع تسلسل خاص بكل منتج طاقي على حدى، بحكم أن هذا التدرج من شأنه مساعدة المستهلكين أفرادا كانوا أو مؤسسات من التكيف مع الوضع الجديد، كما يعطي للحكومات هاش تحرك لتطوير شبكات الأمان الاجتماعي كتدابير تعويضية.

— زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة للحد من دعم المنتجين: يمكن أن يؤدي تحسين كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة إلى الحد من العبء الذي يضعه قطاع الطاقة على المالية العامة. فغالبا ما يحصل منتجو الطاقة على موارد كبيرة من الميزانية لتعويض حالات انعدام الكفاءة في الإنتاج وتحصيل الإيراد. ويمكن أن يؤدي تعزيز المركز المالي والأداء التشغيلي لهذه المؤسسات إلى الحد من ضرورة تحويلات الميزانية.

— وضع تدابير موجهة لتخفيف حدة الآثار : توجد أهمية حاسمة لوضع تدابير موجهة بشكل جيد لتخفيف حدة تأثير الزيادات في أسعار منتجات الطاقة على الفقراء لبناء دعم عام لإصلاحات الدعم. وتمثل التحويلات النقدية الممنوحة للمفصل للتعويض أين أثبتت نجاحها في عدة دول كإيران، الأردن، المغرب²⁰. وعندما يتعذر القيام بتحويلات نقدية بسبب محدودية القدرات الإدارية، يمكن التوسع في مبادرات أخرى، مثل برامج الأشغال العامة والتعلم والصحة.

وثمة أهمية بالغة لتعويض الفئات التي يقع عليها الضرر الأشد من جراء إلغاء الدعم من البداية من خلال زيادة الحماية الاجتماعية الموجهة للمستحقين. وعلى سبيل المثال، عندما استحدثت حكومة موريتانيا صيغة جديدة لأسعار الديزل في مايو 2012 أدرجت تدابير تخفيفية باعتبارها عنصرا ملموسا من برنامج إصلاح دعم الطاقة، وهو ما ساعد على احتواء المعارضة برغم زيادة الأسعار بأكثر من 20% على مدى فترة خمسة أشهر. وفي إيران أيضا، تضمن إصلاح دعم الوقود في عام 2010 فتح حسابات مصرفية لمعظم المواطنين وابداع تحويلات نقدية تعويضية في هذه الحسابات قبل تنفيذ زيادات الأسعار.

— عدم تسييس تحديد الأسعار: إن بناء خطة ناجحة لإصلاح دعم أسعار الطاقة يتطلب أن ينطلق من إدراك حقيقي بتأثيره السلبية على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ومن ثم عدم فعاليته سواء في أوقات الرخاء أو التراجع الاقتصادي. لأن قيام الإصلاحات على غير ذلك المنطق وارتكازها على خلفية سياسية كرد فعل فقط لانخفاض أسعار الطاقة الدولية، من شأنه أن لا يضمن نجاحها وديمومتها ويزيد من احتمالات التراجع عنها مستقبلا. ولهذا من المستحسن اتباع صيغة تسعير تلقائية للمنتجات الطاقوية يعهد بتنفيذها إلى هيئة مستقلة تجنباً لأية ضغوط حكومية تدفع للتراجع عن خطة الإصلاح. خاتمة:

إن الثقل الكبير الذي تمثله سياسة دعم أسعار الطاقة ضمن توجهات صناع قرار السياسة الاقتصادية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بقدر ما يعبر عن حرص المسؤولين في الدول المعنية على دعم الجانب الاجتماعي لأفراد المجتمع خصوصا مع تراجع برامج الحماية الاجتماعية الأخرى فيها وعدم تطورها، فإنه يعبر أيضا عن شكل من أشكال التعويض عن عدم المسائلة والمشاركة في صنع القرار التي تتميز بها غالبية الدول الأعضاء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ومع استمرار هذه السياسة لعقود، أبرز الواقع الاقتصادي في الاقتصاد العالمي عموما عن عديد التكاليف السلبية المختلفة التي ترتب عن دعم أسعار الطاقة، خصوصا بالنسبة لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تحوز على النصيب الأكبر من هذا الدعم في الاقتصاد العالمي. أين تبرز التأثيرات السلبية على النمو الاقتصادي من خلال تشوية عملية تخصيص الموارد،

التأثيرات السلبية على الجانب الاجتماعي من خلال استفادة أكبر من دعم الطاقة لغير مستحقيه، مع التأثيرات السلبية على تغير المناخ والبيئة، كآهم الدوافع التي تدفع إلى ضرورة التوجه نحو إصلاح هذا النوع من الدعم لما لذلك من تأثيرات إيجابية على دعم فرص النمو والتطور الاقتصادي على المدى الطويل في دول المنطقة.

ويهدف تفادي أية تأثيرات سلبية لعملية إصلاح هذا النوع من الدعم التي تواجه بالعديد من الحواجز والصعوبات كما تشير بذلك عديد التجارب القطرية، فإن أفضل فترة تطبيق لعملية الإصلاح هي الفترة التي يتميز فيها الاقتصاد المعني بوضعية مريحة في مالىته العامة بما يضمن له هامش تحرك أكبر في اتخاذ التدابير التعويضية. لكن الضرورة القصوى لعملية الإصلاح التي تبرز عادة في أوقات الأزمات والتراجع الاقتصادي تتطلب جملة من العوامل المتكاملة التي يتوجب الإستناد عليها بما يمكن من تجاوز الآثار السلبية على المدى القصير لعملية الإصلاح .

قائمة الإحالات والمراجع:

1_ David Coady et al : « How Large Are Global Energy Subsidies ? », IMF Working Paper N° 105, 2015, pp 7-9.

2_ United Nations Environment Programme: « Reforming energy subsidies; Opportunities to contribute

To the climate change agenda, Division of Technology, Industry and Economics, 2008, p 8.

3_ Laura Elkatiri and Bassam Fattouh : « A brief political economy of energy subsidies in the middle

East and north Africa », the Oxford Institute for Energy Studies, February 2015, p 2.

4_ ينيديكت كلينتنس و آخرون: "إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة والإنعكاسات"، صندوق النقد الدولي، 2013، ص 6.

5_ المرجع السابق، ص 6.

6_ United Nations Environment Programme: op-cit, pp 12-14.

7_ Lucas Davis : « The economic cost of global fuel subsidies », Energy Institute at Haas, working paper N° 247, 2013, p 1.

8_ David Coady et al : « How large are global energy subsidies », IMF working paper N° 105, 2015, p 17.

9_ Ibid, pp 19, 20.

10_ Idem, p20.

11_ اعتمادا على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي، على الرابط: <http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm>

12_ اعتمادا على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي، على الرابط: <http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm>

13_ اعتمادا على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي، على الرابط:

<http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm>

14_ البنك الدولي: "الآثار المدعمة للدعم الحكومي"، المرصد الإقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أكتوبر 2014، ص 9.

15_ Carlo Sdravovich et al : « subsidy reform in the middle east and north Africa ; Recent Progress and Challenges ahead », IMF, 2014, p 62.

16_ Ibid, p 15.

17_ David Coady et al: op-cit, p 1.

18_ بينيديكت كليمنتس و آخرون: مرجع سبق ذكره، ص ص 25-27.

19_ المرجع السابق، ص ص 27-36.

20_ Carlo Sdravovich et al : op-cit, p 60.