تقرير التنمية الإنسانية العربية

سلسلة أوراق بحثيّة

دعم الطاقة في العالم العربي

بسام فتوح ولورا القطيري

برنامج الأمم المتّحدة
الإنمائي
المكتب الإقليمي للدول
العربية
شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي
المكتب الإقليمي للدول العربية
تقرير التنمية الإنسانيّة العربيّة – سلسلة أوراق بحثيّة
2012

شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

دعم الطاقة في العالم العربي

بسام فتوح ولورا القطيري

سلسلة أوراق تقرير التنمية الإنسانيّة العربيّة وسيلةٌ للمشاركة في ما استُحدثَ من أبحاثٍ تهدف إلى تزويد تقرير التنمية الإنسانيّة العربيّة بدفقٍ جديد من المعلومات ومِن ثَمَّ إلى إجراء المزيد من الأبحاث في مجال التنمية البشريّة. إنها سلسلةٌ بحثية من المنشورات غير الرسميّة، سريعة الانتشار ويمكن إعادة النظر في عناوينها في مرحلةٍ لاحقة بحيث يُصار إلى نشرها مقالاتٍ قائمةً بذاتها في مجلاّتٍ مختصّة، أو فصولاً في كتبٍ ذات علاقة. من بين كتّاب هذه السلسلة أكاديميّون طليعيّون وممارسون متقدِّمو المواقع من العرب ومن جنسيّاتٍ عالميّة أخرى. أمّا ما توصّلت إليه هذه الأبحاث من نتائجَ وتأويلاتٍ تفسيريّة واستنتاجاتٍ فهي تعود حصرًا إلى الكتّاب المعنيّين ولا تمثّل بالضرورة وجهات نظر برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي أو الدول الأعضاء في منظّمة الأمم المتّحدة. هذه الورقة بقلم بسام فتوح ولورا القطيري.

* * *

عنوان المراسلة:

بسام فتوح

معهد أكسفورد لدراسات الطاقة واستاذ في كلية الدراسات الشرقية والأفريقية في جامعة لندن

الهاتف: 311377 1865(0) 44+

الفاكس: 310527 1865 (0) 44+

البريد الإلكتروني: bassam.fattouh@oxfordenergy.org

لورا القطيري

معهد أكسفورد لدراسات الطاقة

الهاتف: 889134 1865(0)44+

البريد الإلكتروني: laura.elkatiri@oxfordenergy.org

يود المؤلفان أن يتقدما بالشكر لكل من علي عيساوي وتيودور ميرفي على تعليقاتهما القيمة، والكاتبان يتحمّلان مسؤولية المحتوى المنشور ونحن نتحمل ما تبقى من أخطاء.

ملخص

تتسم البيئة السياسية والاقتصادية في معظم البلدان العربية و أجزاء أخرى كثيرة من العالم بسياسة استمرار رقابة مشددة على أسعار الطاقة المحلية، على مدى عقود. وتتراوح أهداف هذه السياسة من أهداف لتحقيق الرفاهة العامة مثل توسيع فرص الحصول على الطاقة وحماية دخل الأسر الفقيرة إلى أهداف التنمية الاقتصادية مثل تعزيز النمو الصناعي وتيسير الاستهلاك المحلي، إلى اعتبارات سياسية بما في ذلك توزيع عوائد النفط والغاز الطبيعي في البلدان الغنية بالموارد.

وبالرغم من أنه يمكن النظر إلي أن دعم الطاقة قد حقق بعض الأهداف في بلد ما، فهذه الورقة تنبه إلي أن دعم الطاقة وسيلة مكلفة وغير فعالة لتحقيق الأهداف. حيث يؤدى دعم الطاقة إلى تشويه مؤشرات الأسعار وله تبعات خطيرة على كفاءة الموارد والتخصيص الأمثل لها. كما يميل دعم الطاقة لأن يكون ارتداديا حيث تنتفع الأسر ذات الدخل الأعلى والصناعات بدرجة أكبر نسبيا من الأسعار المنخفضة للطاقة.

بيد أنه، وبرغم هذه الآثار السلبية، يشكل دعم الطاقة شبكة هامة للسلامة الاجتماعية للفقراء في أجزاء كثيرة من العالم العربي، و أية محاولات لخفض الدعم أو إلغائه في غياب برامج تعويضية قد تؤدي إلى خفض رفاهة الأسر والقضاء على القدرة التنافسية لصناعات معينة. ولذلك، فإن العامل الحاسم لنجاح إصلاحات الأسعار هو قدرة الحكومات على تعويض سكانها عن خفض الدعم أو إلغائه من خلال تطبيق تدابير تخفيف مصممة بعناية تحمي القفراء وتساعد الاقتصاد في التكيف على الأمد الطويل.

ونشير إلى أنه يمكن النظر إلي آليات إصلاح تسعير الطاقة في العالم العربي باعتبارها مفيدة من أكثر من منظور، وباعتبارها توفر مسارات محتملة للإصلاح. ومع ذلك، تؤكد هذه الورقة أن المناخ السياسي الحالي في المنطقة سيجعل إصلاح أسعار الطاقة المحلية صعبا من الناحية العملية، بحيث يمكن أن يصبح هذا الإصلاح في الواقع مسعى متوسط إلى طويل الأمد.

يناير 2012

قائمة المحتويات

ملخص 5

قائمة المحتويات 6

1. المقدِّمة 7

1.2. تعريف الدعم 11

2. دعم الطاقة: لمحة عامة أساسية 11

2.2. الأسباب المنطقية لدعم الطاقة 13

3.2. تمويل دعم الطاقة في العالم العربي 16

4.2. تعديل أسعار الوقود 19

5.2. انتشار دعم الطاقة في العالم العربي 22

3. تقييم دعم الطاقة في العالم العربي 24

1.3. التبعات غير المرغوب فيها الناجمة عن دعم الطاقة 24

2.3. حالة دراسة: دعم الطاقة والإستثمارات وتوزيع الدخل في مصر 38

4. إصلاح دعم الطاقة في العالم العربي 42

1.4. التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لإصلاح الدعم 42

2.4. خيارات الإصلاح 44

3.4. دراسة حالة: إصلاح لأسعار الطاقة في الأردن 52

5. الاستنتاجات 55

1. المقدِّمة

يوفر الدور الأساسي الذي تلعبه مختلف أنواع الوقود الأساسي والكهرباء في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعديد من الحكومات عدة مبررات لصالح دعم أسعار الطاقة واستمرار الرقابة المحكمة على قطاع الطاقة المحلي. حيث إن انخفاض أسعار الطاقة، ولا سيما أسعار الكهرباء وأنواع الوقود العالي الجودة مثل المنتجات البترولية يساعد الفئات الأقل دخلا علي الوصول إلى الأشكال الحديثة للطاقة. كما يساعد الحكومات على حماية دخل المواطنين، خاصة الأقل دخلا مما يساهم في التخفيف من حدة الفقر. هذا بالإضافة إلي أن استمرار مراقبة أسعار الطاقة يساعد أيضا في معادلة التقلبات في أسعار السلع الأساسية وييسر الاستهلاك في مواجهة التقلبات الواسعة في الأسعار في الأسواق الدولية. وفي كثير من البلدان الغنية بالموارد، تستخدم الأسعار المنخفضة للطاقة كأداة لتوزيع المنافع التي تقدمها الدولة للسكان دون الحاجة إلى إمكانيات إدارية واسعة واختبار للدخل. كما أنها تستخدم أيضا لتعزيز التصنيع والتنويع الاقتصادي الذي يهدف لتوفير فرص العمل وتعزيز القدرة الاقتصادية التنافسية العالمية. وأخيرا، تعتبر مراقبة أسعار الطاقة في كثير من الأحيان أداة هامة لإدارة الاقتصاد الكلي خاصة فيما يتعلق بالسيطرة على التضخم.

ولا يستثنى العالم العربي من ذلك فيما يتعلق بالسيطرة علي أسعار الطاقة[1]. حيث إتسمت البيئة المحلية لتسعير الطاقة في معظم الدول العربية على مدى عقود باستخدام الحكومات لدعم صريح وضمني لأشكال الطاقة الأكثر استخداما في المنطقة – النفط الخام والمنتجات النفطية والغاز الطبيعي والكهرباء–، ومع ذلك، فإن المنطقة ذاتها تعرف بدرجة ملحوظة من التنوع السياسي والاقتصادي، والذي ينعكس في تنوع أنواع المختلفة من الأنظمة الإقتصادية – بدءا من بعض أكبر المصدرين للهيدروكربونات في العالم مثل المملكة العربية السعودية وقطر، إلى البلدان المستوردة للطاقة مثل الأردن ولبنان والمغرب. وهذه المجموعة من السياقات السياسية والاقتصادية المختلفة تجعل العالم العربي منطقة غنية بالخبرة تستحق الدراسة فيما يتعلق بآثار سياسات تسعير الطاقة. وعلى الرغم من التحدي الذي يخلقه هذا التنوع بالضرورة لأي بحث في هذا المجال، تنقل هذه الورقة ثلاث رسائل رئيسية تنطبق على الآثار الاجتماعية والاقتصادية للأسعار المنخفضة للطاقة في جميع أنحاء العالم العربي.

الرسالة الأولى: تكلفة دعم الطاقة على العالم العربي اجتماعيا واقتصاديا وبيئيا

تتمثل أحد الرسائل الرئيسية في أنه على الرغم من أن دعم الطاقة يشكل شبكة سلامة إجتماعية هامة للفقراء ويحقق بعض الأهداف الاقتصادية مثل تشجيع التصنيع إلا أن له العديد من الآثار السلبية غير المقصودة بالنسبة للعالم العربي. وهذا يشير إلى أن التكاليف الاقتصادية لهذا الدعم تفوق، في كثير من الحالات، الفوائد المتوقعة منه. وتنشأ هذه التكاليف في ثلاث مجالات رئيسية هي:

[1] البلدان العربية التي خضعت للدراسة في هذه الورقة تشمل الجزائر و البحرين ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان وليبيا والمغرب وعمان وفلسطين والمملكة العربية السعودية وسوريا وتونس والإمارات العربية المتحدة واليمن.

1. **التكاليف الاقتصادية.** يؤدي دعم الطاقة إلى عدد من أوجه القصور الاقتصادية التي يُعانى منها على نطاق واسع في جميع أجزاء العالم العربي. حيث يؤدى الدعم إلى سوء تخصيص الموارد مما يمنع البلاد من استخدام احتياطياتها علي الوجه الأمثل ويشجع على الإفراط في استهلاك الطاقة مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات نمو استهلاك الطاقة بشكل غير عادي في أجزاء كثيرة من العالم العربي، كما يؤدى إلى خفض الحوافز المشجعة على تحسين الإنتاجية والاستثمارات في تكنولوجيا أكثر كفاءة في استهلاك الطاقة، ويشوه إشارات التسعير التي يتلقاها العملاء مما يؤدي إلى هدر الطاقة وإلى حدوث آثار غير مرغوب فيها لاستبدال الوقود، وانعدام الحوافز المشجعة على الاستثمار في الطاقات البديلة، وغالبا ما ينجم عنه تفاوت في أسعار البترول المحلية في البلدان المتجاورة مما يشجع علي تهريب المنتجات البترولية وتفاقم مشكلة نقص الوقود في أنحاء كثيرة من العالم العربي.

2. **التكاليف الإجتماعية.** تتمتع النتائج المترتبة على دعم الطاقة بالنسبة للعدالة الاجتماعية والحد من الفقر كقضية حيوية بأهمية بالغة لدى العالم العربي، حيث لا يزال الفقر منتشرا على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم العربي، ولا سيما في أجزاء من بلاد الشام وشمال أفريقيا. وتتراوح معدلات الفقر من 11 في المائة في الأردن إلى 30 في المائة في المغرب و 40 في المائة في مصر، وما يقرب من 60 في المائة في اليمن. وتشمل الآثار الخطيرة للدعم عدم كفاية فرص الحصول على الغذاء والتغذية الصحية والتعليم والخدمات الصحية الأساسية والحصول على الطاقة نفسها[2]. وبالرغم من أن دعم الطاقة يشكل شبكة هامة للسلامة الاجتماعية للفقراء، فإن هذا الدعم ارتدادي بطبيعته حيث إنه في حالات كثيرة تميل الأسر الأكثر غنى إلى الاستيلاء على الجزء الأكبر من الدعم مما يؤدى إلى تشويه التوزيع الحالي للدخل. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يؤدى دعم الوقود في كثير من الحالات لبقاء موارد كبيرة بمنأى عن «القطاعات الداعمة للفقراء» مثل الصحة والتعليم، وفي المشروعات الاجتماعية ومشروعات البنية التحتية الأكثر فائدة للأسر ذات الدخل المحدود.

3. **التكاليف البيئية.** ويؤثر دعم الطاقة أيضا بشكل سلبي على حماية البيئة، وهي مسألة ذات أهمية خاصة لمنتجي المنتجات الزراعية الحساسة للمناخ في بلاد الشام وشمال أفريقيا. ويمكن أن يؤدي الدعم لرفع استخدامات الطاقة أو لخفض الحوافز المشجعة على الحفاظ على الطاقة وما يترتب على ذلك من تبعات بيئية سيئة مثل زيادة الانبعاثات المحمولة جوا وزيادة غازات الاحتباس الحراري. كما يمكن أن يؤدى دعم الوقود لإعاقة تطوير تكنولوجيات الطاقة المتجددة والنظيفة – مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح – التي تجد صعوبة في التنافس مع الوقود الأحفوري المدعوم.

الرسالة الثانية: تنامي الضغوط المالية من أجل الإصلاح

أوضح النجاح المحدود لعديد من الدول العربية في تعديل سياساتها لتسعير الطاقة على مدى العقد الماضي الصعوبات العملية لتنفيذ إصلاح تسعير الطاقة. حيث يمكن أن يؤدى ارتفاع الأسعار، خاصة عندما يكون كبيرا وغير مصحوب بتدابير تعويضية مثل التحويلات النقدية المباشرة أو التحسين في شبكات السلامة الإجتماعية، إلى حشد قدر واسع النطاق من المعارضة الشعبية للحكومات. ولقد ظهرت هذه القوة الشعبية بوضوح شديد في العالم العربي، في لمح البصر، خلال عام 2011، وهي السنة التي

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009، 132–3).

شهدت احتجاجات شعبية وانتفاضات أقصت رؤساء استمروا في الحكم لفترات طويلة في كل تونس ومصر وليبيا، وذلك بسبب المظالم السياسية والاقتصادية طويلة الأمد التي عانت منها شعوبهم. ولذا، ستواجه الحكومات العربية التي ترغب في إجراء إصلاحات في تسعير الطاقة خلال السنوات المقبلة ضغوطا متزايدة لتحقيق توازن دقيق بين الإصلاح الاقتصادي الذي تمليه الضرورة رغم مشقته، والتوقعات السياسية والاقتصادية لشبابها.

بيد أن العديد من الحكومات العربية تواجه أيضا مشكلات التكلفة المالية المتعاظمة للإبقاء على أنظمة الدعم الحالية والتي تم الإحساس بها خاصة خلال العقد الماضي، حيث أدت الزيادات الكبيرة في أسعار النفط العالمية منذ العام 2000 إلى زيادة فواتير الواردات في البلدان العربية المستوردة للنفظ لحد كبير، مما أدى بالتالي إلى زيادة كبيرة في تكلفة دعم أسعار الوقود، بالمقارنة بعشر سنوات سابقة. كما زادت تكاليف استيراد الغاز الطبيعي وهو البديل الوحيد لمنتجات البترول التي تستخدمها معظم الدول العربية كما زادت تكلفة إنتاج احتياطيات محلية من الغاز الطبيعي. إن العبء المالي الهائل الناجم عن دعم الطاقة والذى تواجهه اليوم الكثير من البلدان المستوردة للطاقة في العالم العربي، يعني أن إصلاح أسعار الطاقة المحلية قد أصبح، إلى حد كبير، ضرورة وليس خيارا. بالنسبة للبلدان المصدرة للهيدروكربونات في المنطقة، فإن التكلفة الكبيرة للفرصة البديلة لاستهلاك النفط الخام والمنتجات المكررة والغاز الطبيعي محليا مقابل جزء صغير من الأسعار العالمية قد أدت بالمثل إلى الدعوة للاستخدام الكفء للموارد الطبيعية المحتمل نضوبها.

الرسالة الثالثة: الآثار المترتبة على إصلاح الدعم خطيرة على الفقراء ويجب أن تستكمل بتدابير تخفيفية

سيترتب على خفض أو إلغاء الدعم المحلي تبعات اقتصادية خطيرة، لا سيما بالنسبة للأسر، حيث سيسفر الارتفاع الحاد في أسعار الطاقة المصاحب لإصلاح التسعير عن آثار سلبية مباشرة وغير مباشرة على دخل الأسر ومعاناة الأسر الفقيرة، في كثير من الأحيان، من انخفاض كبير في الدخل. ولذلك، فإن عامل النجاح الحاسم لهذه الإصلاحات، كما يتضح من أمثلة البلدان التي سبق أن أصلحت أسعار الطاقة لديها، هو قدرة الحكومات على تعويض سكانها عن خفض أو إلغاء الدعم – من خلال تدابير نظام دعم للطاقة موجه جيدا تجاه الفئات المنخفضة الدخل أو توزيع تحويلات نقدية مباشرة وتحسين وتوسيع شبكات السلامة الاجتماعية القائمة الخاصة بهذه الفئات، أو من خلال جميع هذه التدابير. كما توجد خيارات أخرى يمكن للحكومات استخدامها لإصلاح أطر تسعير الطاقة بها إما باستخدام الإصلاحات السريعة أو استخدام الإصلاحات البطيئة التي تلغي دعم الطاقة مع مرور الوقت. وسيكون العامل المحوري الذي يحدد خطى ومدى الإجراءات المحتمل إتخاذها تجاه الإصلاح هو القدرات المالية والقدرات الإدارية للحكومات التي تتخذ مثل هذه الإصلاحات. ويشير التنوع القائم في العالم العربي في هذا الصدد إلى أنه لا توجد خطة واحدة للإصلاح تلائم جميع بلدان المنطقة بنفس القدر.

والغرض من هذه الورقة هو تقديم تقييم لاستخدام دعم الطاقة وتبعاته وتكاليفه في العالم العربي، وتقديم خيارات لإصلاح أنظمة تسعير الطاقة تعالج الشواغل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المرتبطة بإتخاذ خطوات نحو هذا الإصلاح. وهكذا، تركز هذه الوقة أساسا على أثرإصلاح دعم الطاقة على مستويات الفقر، ولهذا السبب تم التركيز بوجه خاص على تجربة بلاد الشام وشمال أفريقيا. وتنقسم الورقة إلى أربعة أقسام رئيسية، حيث يقدم القسم الثاني لمحة عامة عن حجم دعم الطاقة والسبل الحالية لتمويله في العالم العربي، ويحاول إظهار الطرق المختلفة لتمويل الدعم في سياق البلدان المنتجة للطاقة وفي حالات البلدان المستوردة للطاقة بما في ذلك من خلال الدعم الصريح والدعم الضمني، في حين يقدم القسم الثالث تقييما

لآثار دعم الطاقة على الأنظمة الاقتصادية في المنطقة، وذلك من خلال تقييم المنفعة العامة لهذا الدعم في المنطقة مقابل تكاليفه الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المختلفة، ويتضمن تحليلا عاما عن العالم العربي، تليه دراسة حالة لمصر. ويعرض القسم الرابع طرق الإصلاح المقترحة لدعم الطاقة في العالم العربي، ويناقش بإيجاز التجربة الإقليمية الحديثة في إصلاح دعم الوقود في حالة الأردن. ويقدم القسم الخامس بعض الاستنتاجات.

2. دعم الطاقة: لمحة عامة أساسية

يقدم هذا القسم لمحة عامة عن استخدام دعم الطاقة في العالم العربي. ويبدأ بعرض التعريف الأساسي للدعم، شاملا عرض موجز للاختلافات في التعاريف بين المنظمات الدولية المختلفة. ثانيا، يناقش الأسباب المنطقية وراء دعم الطاقة من وجهة نظر الحكومات، بما في ذلك الأهداف الهامة مثل تخفيف حدة الفقر واستقرار الاقتصاد الكلي. ثالثا، يستعرض الطرق المختلفة لدعم التمويل. رابعا، يلخص الآليات المختلفة لتعديل سعر الوقود المستخدم في العالم العربي. وأخيرا، يناقش دعم الطاقة من حيث انتشاره في العالم العربي.

1.2. تعريف الدعم

غالبا ما يوصف مفهوم الدعم بأنه «شيء يصعب تعريفه»[3]. وينعكس هذا في التعاريف المختلفة المستخدمة لتعريف هذا المفهوم في المواد المطبوعة. يمكن تعريف الدعم على المستوى العام بأنه «أي مساعدة من الحكومة، نقدية أو عينية، للمنتجين من القطاع الخاص أو المستهلكين لا تتلقى الحكومة أي تعويض مقابله ولكن يشترط المساعدة بأداء معين من قبل المتلقي»[4] ويبدو واضحا من هذا التعريف أنه يمكن تصنيف كثير من إجراءات الحكومات بأنها تنطوي على المساعدة، بما ذلك الدعم النقدي، والدعم الائتماني، والدعم الضريبي ودعم الشراء، والدعم العيني.

ويقدم دى مور وكالامي تعريفا أكثر تحديدا للدعم بأنه «أي تدابير تُبقي الأسعار بالنسبة للمستهلكين أقل من مستوى السوق أو تُبقي الأسعار بالنسبة للمنتجين فوق مستوى السوق أو تخفض التكاليف بالنسبة للمستهلكين والمنتجين من خلال منح دعم مباشر أو غير مباشر».[5] ويستند هذا التعريف إلى نهج الفجوة التسعيرية والذي لا يزال الطريقة الأكثر شيوعا المستخدمة لحساب الدعم نظرا إلى بساطتها.

ويقارن نهج الفجوة التسعيرية بين السعر الملاحظ لسلعة أو خدمة ما وبين سعر معياري أو مرجعي معين. ولقد ذكر تقرير مشترك صادر عن الوكالة الدولية للطاقة ومنظمة أوبك ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى والبنك الدولي، بمناسبة مؤتمر القمة لمجموعة العشرين في 2010، المنعقد في تورونتو، وجود خلاف رئيسي بين المنظمات الدولية فيما يتعلق باختيار السعر المرجعي، وبالتالي «ثبت أن الوصول إلى تعريف متفق عليه للدعم يعتبر تحديا كبيرا في سياق مجموعة العشرين، و قد قررت البلدان اعتماد التعريف الخاص بكل منها لدعم الطاقة»[6]. وتقدر المنظمات الدولية، مثل وكالة الطاقة الدولية والبنك

---

[3] كليمنتس وآخرون (1995).

[4] (لجنة الكونجرس الأمريكي الاقتصادية المشتركة 1972، استشهد بها في كليمنتس وآخرون (1995، 1–2).

[5] دى مور وكالامای (1997، 1).

[6] الوكالة الدولية للطاقة، أوبك، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادى والبنك الدولي (2010–8).

الدولي على وجه التحديد حجم الدعم على أساس الفرق بين أسعار الوقود في الأسواق العالمية والأسعار التي تباع بها هذه الأنواع من الوقود محليا.

و من ناحية أخرى، ترى منظمة أوبك أنه ينبغي أن يكون السعر المعياري المستخدم في حالة البلدان ذات الحظ الأوفر في موارد الطاقة مساويا لتكلفة الإنتاج.[7] ويعتبر البعض أن التدابير المستندة إلى تكلفة الإنتاج تتسق مع التعريف المستخدم من جانب منظمة التجارة العالمية. ووفقا للاتفاق بشأن الدعم والإجراءات التعويضية، يجب أن تكون الشروط التالية مستوفاة لكي يعتبر الدعم موجودا: «1) مساهمة مالية، 2) تقدمها الحكومة أو أي هيئة عامة في أراضي العضو، 3) تمنح منفعة»[8]. ويجادل بعض المحللين، استنادا على هذا التعريف، بأنه طالما أن السعر الذي يدفعه المستهلكون لا يقل عن تكاليف الإنتاج، فإنه من الصعب «تبرير أنه تم منح منفعة للمنتجين المحليين.»[9]

في النظرية الاقتصادية القياسية، يكون المعيار الأنسب لمقارنة الأسعار المحلية هو «التكلفة الحدية» التي تشير إلى الزيادة في التكلفة الإجمالية الناتجة عن وحدة التغير في الناتج. ويؤكد التحليل الاقتصادي مزايا سياسات التسعير التي تسمح بأن تعكس الأسعار التكلفة الاقتصادية لتوفير سلعة أو خدمة ما، حيث تعظم هذه السياسات الكفاءة الاقتصادية وتؤدي إلى التوزيع الأمثل للموارد. بيد أنه يصعب ملاحظة تدابير التكلفة الحدية في الممارسة العملية. ولذا، يكون التركيز بدلا من ذلك على مفهوم تكلفة الفرصة البديلة. ولا ترتبط تكلفة الفرصة البديلة بتكاليف الإنتاج، ولكنها تقيس بدلا من ذلك، قيمة الموارد الضائعة عندما لا يستخدم هذا المورد بأفضل طريقة استخدام بديلة، أى على سبيل المثال، بقيمة المورد في الأسواق الدولية في حالة السلع المتداولة في التجارة الدولية. أما بالنسبة لسلع مثل النفط الخام والمنتجات البترولية المكررة التي يتم تداولها وحيثما يمكن تعريف معيارا دوليا، كثيرا ما يفترض أن أسعار النفط أو المنتجات النفطية في الأسواق الدولية هي أسعار تقريبية جيدة لتكلفة الفرصة البديلة.[10] ولكن تكون المسائل أكثر تعقيدا بالنسبة للغاز الطبيعي خاصة في سياق البلدان المصدرة للطاقة. أولا، لعدم وجود معيار دولي موثوق لأسعار الغاز على نقيض النفط الخام. ثانيا، في بعض البلدان المصدرة، ينتج الكثير من الغاز ينتج بمصاحبة النفط الخام وسوائل الغاز الطبيعي (الغاز الطبيعي المسال). ونظرا إلى أن النفط الخام هو العنصر الذي يتم التنقيب عنه، فلقد عاملت الكثير من الحكومات، حتي وقت قريب، الغاز الطبيعي كمنتج فرعي (مجاني). وبالتالي، يمكن للمرء أن يبرر تحديد التكلفة المخصصة لإنتاج الغاز بصفر، أو أن يحدد على الأكثر، بتكلفة بناء وتشغيل البنية التحتية اللازمة لالتقاط ومعالجة وتوزيع الغاز المصاحب للنفط الخام. ويوضح التقرير الأخير المشترك الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة ومنظمة أوبك ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى والبنك الدولي مسائل مثل إنتاج منتجات مشتركة (ولكن أيضا وفرة قدرة احتياطية في بعض البلدان المصدرة للنفط مثل المملكة العربية السعودية والكويت والإمارات العربية المتحدة)[11] وآثارها على قياس الدعم، والذي يشير إلى أن «لأسلوب الفجوة التسعيرية قيودا تسري على وجه التحديد في حالة البلدان ذات الحظ الوفير من مصادر الطاقة.»[12]

---

7 المرجع نفسه.

8 إتفاق بشأن الدعم والتدابير التعويضية (إتفاق إس سي إم) موقع منظمة التجارة الدولية علي الشبكة العنكوبتية، تم تنزيله من: www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs/e.htm.

9 دارجين، جي (2010).

10 كودي وآخرون (2006).

11 فتوح (2011).

12 حدد كوبلو بعض قيود أخرى لنهج الفجوة التسعيرية بما في ذلك حقيقة أن الأسعار العالمية نفسها قد تتأثر بالدعم أو تشوهات أخرى، يمكن أن تكون الأسعار علي الحدود غير عادية وقد لا يكون من المناسب دائما استخدام القيم الصافية بعد الضرائب للأسعار الدولية. أنظر كوبلو (2009).

ومع أخذ هذه المحاذير في الاعتبار، تستخدم هذه الورقة أحدث التقديرات الصادرة عن وكالة الطاقة الدولية بشأن دعم الطاقة، على أساس نهج الفجوة التسعيرية التي تقارن الأسعار المحلية بأسعار الظل الدولية.[13] وبالنظر إلى أن التركيز الأساسي لهذه الورقة ينصب على أنواع الوقود المتداولة في التجارة الدولية، فإن مقارنة الأسعار المحلية بمثيلاتها في الأسواق الدولية هو الخيار الأكثر وضوحا. بيد أنه، لغرض الاكتمال، يستخدم أيضا المؤلفان لهذه الورقة الإحصاءات الحكومية الرسمية لدراسات الحالة في كل من مصر والأردن. ومن المهم ملاحظة أن الحسابات الرسمية قد تختلف كثيرا عن القياسات المستخدمة من جانب وكالة الطاقة الدولية أو البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي نتيجة للاختلافات في المنهجية التي تستند إليها كل منها. فاالحكومة المصرية، على سبيل المثال، تحسب الدعم الذي تقدمه علي أساس الخسائر التي تكبدتها شركات النفط وشركات الغاز الوطنية عند بيع المنتجات النفطية بأسعار أقل من أسعار تكلفتها (أي التكلفة المالية فقط).[14]

2.2. الأسباب المنطقية لدعم الطاقة

يمكن أن تخدم السياسات المحلية لتسعير الطاقة أهدافا متعددة والتي قد تتعارض في كثير من الأحيان مع بعضها البعض، مما يجعل تقييم الفعالية الشاملة لبرامج الدعم صعبا للغاية. وتشمل هذه الأهداف توسيع الرعاية الاجتماعية وتعزيز التنمية الاقتصادية فضلا عن الاعتبارات السياسية. في هذا القسم، يركز المؤلفان على الأهداف الأكثر شيوعا وراء تطبيق دعم الطاقة في العالم العربي.

توسيع فرص الحصول على الطاقة

يشكل توسيع فرص الحصول على الطاقة واحدا من الأهداف الرئيسية للحكومات في جميع أنحاء العالم عند دعمها لأنواع الطاقة المختلفة. ويظل فقر الطاقة، والذى يعرف بأنه انعدام فرص الأسر للحصول على الكهرباء أو الأشكال الحديثة من الوقود لأغراض الطهي والتدفئة، يشكل تحديا رئيسيا في أجزاء كثيرة من العالم النامي، بما في ذلك العالم العربي[15]. ووفقا لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، يقدر عدد الأشخاص الذين لا تصلهم الكهرباء بنحو 1.6 مليار شخص، في حين أن أكثر من ملياري شخص لا يزالون يعتمدون على الوقود التقليدي مثل الخشب والفحم لأغراض الطهي والتدفئة.[16] وفي العالم العربي، تشير الأرقام في عام 2002 إلى أن نحو 65 مليون شخص في العالم العربي لا يحصلون على الكهرباء، وأن هناك 60 مليون إضافيين يعانون من نقص حاد فيها، في كل من المناطق الحضرية والريفية. ومع أن المنطقة يمكن أن تعكس بعض الإنجازات الهامة من حيث معدلات الكهربة، تختلف الأسعار فيها على نحو كبير – بين 100 في المائة في بعض البلدان مثل الكويت، إلى 7.7 في المائة في جزر القمر وجيبوتي وموريتانيا والصومال. أما بالنسبة للطهي والتدفئة، يعتمد ما يقرب من خمس سكان العالم العربي

---

[13] يمكن العثور علي حساب كامل لمنهجية حسابات وكالة البيئة الدولية لدعم الطاقة على: www.iea.org/weo/methodology_sub.asp.
بيانات الوكالة الدولية للبيئة غير محصنة من أوجه القصور، وأحد الشواغل الملحة لمؤلفي هذه الورقة هو غياب بيانات بخصوص أنواع معينة من الوقود. وعندما لا توجد البيانات الرسمية الخاصة بأنواع الوقود في الوكالة الدولية للبيئة، يكون معدل الدعم مساويا صفر بالرغم من حجم الدعم الذى يمكن أن يقع فنيا تحت تعريف الدعم المستخدم من جانب وكالة البيئة الدولية.

[14] سيتم مناقشة هذه الموضوعات بمزيد من التفصيل في القسم 2.3.

[15] بالنسبة لحالة اليمن، إرجع إلي القطيرى و فتوح (2011).

[16] برنامج الأمم المتحدة للبيئة (2008).

على أنواع الوقود غير التجارية مثل الخشب وروث البهائم والمخلفات الزراعية خاصة في جزر القمر وجيبوتي والسودان واليمن والصومال بل وفي الجزائر ومصر والمغرب وسوريا أيضا.[17]

ومن المسلم به على نطاق عريض، أن عدم الحصول على الأنواع الحديثة من الطاقة، مثل المنتجات البترولية والكهرباء يحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويزيد من حدة الفقر. وهكذا، يشكل التحول إلى أنواع وقود نظيفة وحديثة هدفا رئيسيا لكثير من البلدان النامية فضلا عن تحسين فرص الحصول على خدمات الطاقة كأحد الشروط الأساسية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وحيث يتم النظر إلى مستويات دخل الأسرة باعتبارها واحدة من المحددات الرئيسية للحصول على الطاقة،[18] غالبا ما يكون متوقعا أن يسهل الحصول على الطاقة، سواء من أنواع الوقود الأساسية مثل الكيروسين –الذي يعتبر على نطاق واسع وقود الفقراء– وأنواع الوقود عالية الجودة مثل غاز البترول المسال والكهرباء، وذلك من خلال الحد من تكلفة الوقود. ويمكن أن يستخدم الدعم أيضا للمساعدة في توسيع البنية التحتية الضرورية مثل شبكات الكهرباء في المناطق الريفية، من خلال الدعم المباشر للمنتجين والذي من شأنه أن يشجع على الاستثمار في بنية تحتية جديدة، أو من خلال دعم المستهلكين والذي يقلل من تكاليف التوصيلات المنزلية الأولية للشبكات.

حماية الفقراء

وتعتبر حماية الأسر ذات الدخل المنخفض من تكاليف الوقود المرتفعة أحد العوامل الرئيسية وراء الدعم.[19] ويمكن تحقيق هذا الهدف بتطبيق مجموعة متنوعة من الطرق: تستهدف الحكومات أنواع الوقود –خاصة الكيروسين– الذي يستخدمه الفقراء مباشرة على نطاق واسع؛ و بدلا من ذلك، يمكن للحكومات أن تحاول استهداف الفقراء بشكل غير مباشر، مثلا عن طريق دعم وقود الديزل – حيث يستخدم وقود الديزل على نطاق واسع في قطاع النقل العام والذى يعتبر الوسيلة الرئيسية للانتقالات بالنسبة للأسر المنخفضة الدخل كما يستخدم وقود الديزل على نطاق واسع من قبل المزارعين في المناطق الريفية.

وتقدم بلدان أخرى دعما للمنتجين، استنادا إلى أن الدعم يساعد على خفض تكاليف الإنتاج وأن يمرر أولئك المنتجون هذه التكاليف المنخفضة للمستخدمين النهائيين من خلال تقديم منتجات أرخص لهم. وبدلا من استهداف الفقراء مباشرة، تميل بعض الحكومات إلى إبقاء أسعار جميع المنتجات البترولية أقل من الأسعار الدولية، بصرف النظر عما إذا كان يتم استخدامه من قبل الفقراء أو الأغنياء.

تعزيز التنمية الصناعية

ويمكن أيضا تقديم منتجات بترولية مدعمة للمنتجين مثل محطات لتوليد الكهرباء والمصنعين والصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة والمؤسسات المالية والشركات التجارية الأخرى. ومن المرجح أن تكون الصناعات كثيفة الاستهلاك الطاقة –مثل الأسمنت والأسمدة والبتروكيماويات هي الأكثر استفادة من هذا الدعم، حيث تشكل الطاقة عنصرا هاما من العناصر الوسيطة لتكلفتها. الأساس المنطقي وراء هذا الدعم هو حث الشركات على توفير السلع والخدمات للمستهلكين بأسعار معقولة والمساعدة في حماية الصناعات المحلية من المنافسة الأجنبية و تعزيز قدرتها التنافسية التصديرية وحماية العمالة المحلية. ويمكن، من

---

17 لجنة الأمم المتحدة الإقتصادية والإجتماعية لغرب آسيا (إسكوا)/ جامعة الدول العربية (2005).

18 علي سبيل المثال: دوبتا و سودارشان (2009).

19 الدرمان (2002).

منظور أوسع، أن يمكن دعم القطاع الصناعي بتعزيز وحماية ميزة وطنية، جزءا من خطة الدولة للتنمية الصناعية والاقتصادية. ويمثل هذا العنصر أهمية خاصة لمنتجين الغاز والنفط في العالم العربي الذين غالبا ما يستخدمون موارد الطاقة المحلية الخاصة بهم لتطوير صناعات أكثر تنوعا ذات قيمة مضافة مثل الأسمدة ومراكز إنتاج البتروكيماويات.

تيسير الاستهلاك

كما يمكن للحكومات موازنة التقلبات المؤقتة في أسعار السلع بالسيطرة على أسعار الطاقة، وتوجد مبررات وجيهة لذلك وهي: قد يتكبد المستهلكين والمنتجين تكاليف في تعديل استهلاكهم وإنتاجهم في مواجهة الأسعار المتقلبة للطاقة. و يمكن أن يؤدي تيسير الآثار على الاستهلاك إلى خفض تكاليف هذه التعديلات.[20] فعلى سبيل المثال، قد يكون من الممكن للأسر والقطاع الخاص تيسير هذه الصدمة المفاجئة في الميزانية باللجوء إلى أسواق رأس المال أو بإجراء تأمين ذاتي من خلال زيادة المدخرات الوقائية التي يمكن سحبها عندما تكون أسعار الطاقة مرتفعة وتوفيرها عندما تكون أسعار الطاقة منخفضة. و بدلا من ذلك، يمكن للقطاع الخاص المشاركة في نشاط تحوطي. بيد أن هذه الأدوات لتيسير الاستهلاك قد لا تكون متاحة للأسر أو القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، قد لا يتوفر للمستهلكين والمنتجين فرص الوصول إلى أسواق الائتمان. وبالإضافة إلى ذلك فإنه على الرغم من تطور سوق مشتقات سلع الطاقة علي نحو جيد، لا يتوفر للقطاع الخاص في البلدان النامية عادة فرص للحصول على هذه الأدوات.[21] ونظرا لإخفاقات السوق المذكورة، قد يكون هناك مبرر لصالح دور التدخل الحكومي[22]. ويمكن أن يؤدى دعم الأسعار المحلية عندما تكون الأسعار في الأسواق الدولية مرتفعة وزيادة الضرائب عندما تكون الأسعار في السوق الدولية منخفضة إلى تيسير الاستهلاك في مواجهة أسعار الطاقة شديدة التقلب.

تحاشي ضغوط التضخم

من المخاوف الرئيسية التي تواجه العديد من الحكومات في العالم العربي هو أن الزيادات العالمية في أسعار السلع الرئيسية مثل الطاقة والغذاء تولد ضغوطا تضخمية. الطاقة عنصر هام من سلة المستهلك، و تنعكس أي زيادة في أسعار الطاقة تلقائيا إلى زيادة في مؤشر أسعار المستهلك. كما أن أسعار الوقود المرتفعة تتسبب في إحداث تغيير تصاعدى في هيكل تكلفة الصناعات والذي يتم تمريره بعد ذلك إلى المستهلكين[23]. فإذا استجابت الأجور الاسمية للزيادات في تكاليف المعيشة، يمكن أن تحدث الأسعار المرتفعة للطاقة توقعات تضخمية والآثار التضخمية للجولة الثانية والتي يمكن أن تشكل مخاوف جدية، خاصة إذا كانت الحكومة تواجه بالفعل ضغوطا تضخمية.

اعتبارات سياسية

في معظم الأحيان يكون دعم الوقود مستحبا على المستوى الشعبي، لذا يمكن تطبيقه أو زيادته، حسب الاقتضاء، للتخفيف من حدة السخط الشعبي.، كما يمكن أن تكون سياسة توريد الطاقة بأسعار منخفضة إلى السوق المحلية طريقة من المنتجين العرب الكبار للنفط و الغاز على وجه الخصوص لتوزيع عائدات النفط والغاز. فعلى سبيل المثال، إلتزمت كثير من دول الخليج العربي

---

[20] فيدريكو وآخرون (2001).

[21] من المهم التأكيد على أن العقبات التي تمنع القطاع الخاص من الاشتراك في أنشطة تنطبق أيضا على حكومات كثيرة في الدول النامية.

[22] فيدريكو وآخرون (2001).

[23] هوب وسينغ (1995).

المصدرة للطاقة بتقديم امدادات وفيرة من الطاقة بأسعار رخيصة لمواطنيها لعدة عقود بإعتبار ذلك شكلا أساسيا من أشكال مشاركة مواطنيها في ثروة الموارد الطبيعية لبلدهم. ووقفا على الميزة نسبية في تكاليف إنتاج موارد الطاقة في هذه البلدان، فإن العديد من المواطنين في الدول المنتجة للنفط والغاز يعتبرون أن هذه الأسعار المنخفضة للطاقة بمثابة حق مكتسب لهم.

وفي أحيان كثيرة يكون دعم الطاقة مترسخا في حواجز مؤسسية وآليات موصدة تجعل من الصعب إلغاؤه، وذلك لأن الدعم، بحكم تعريفه، ينطوي على خلق عوائد لصناعات أو مناطق أو مجموعة أفراد معينين. و نظرا إلى أن هذه العوائد تذهب بصورة غير تناسبية لفئات معينة (المصنعين أو فئات خاصة من المستهلكين) في حين تتوزع التكاليف على نطاق واسع، سيحرص المستفيدين الرئيسيين من هذه العوائد على الدفاع عن استمرار هذه البرامج، حيث إن المنافع التي يحققوها تتجاوز التكاليف التي يتكبدوها. كما سيكون لدى تلك المجموعات الحوافر والقدرة الأكبر على تنظيم عمل سياسي فعال، مما يؤدي إلى ما يعرف بالتعبئة السياسية المتحيزة، حيث تستجيب الحكومة لمصالح مجموعات صغيرة ولكنها متجانسة بدلا من الاستجابة لمصلحة ما عامة ولكنها غير واضحة.[24]

3.2. تمويل دعم الطاقة في العالم العربي

يأخذ تمويل دعم الطاقة أشكالا مختلفة تتوقف على مجموعة واسعة من العوامل مثل ما إذا كان البلد مصدرا صافيا للمنتجات البترولية أو مستوردا صافيا لها،وتنظيم قطاع الطاقة، وهيكلة ملكية أصول الطاقة، وشبكة توزيع الغاز والمنتجات البترولية، وصحة الموارد المالية للحكومة. ولقد تم في هذه الورقة إجراء تمييز هام بين البلدان المستوردة الصافية للطاقة من جهة والبلدان المصدرة الصافية للطاقة من جهة أخرى (انظر الجدول 1). ويشمل المصدرين العرب الصافيين للطاقة البلدان المرتفعة الدخل مثل المملكة العربية السعودية والكويت والإمارات العربية المتحدة، كما يشمل أيضا الأنظمة الاقتصادية ذات الدخل الاقتصادى المتوسط والمنخفض مثل الجزائر ومصر والعراق واليمن التي تعاني من مستويات شديدة الفقر ولكن لديها خيارات مختلفة بخصوص تسعير الطاقة المستهلكة محليا عن تلك التي تواجه المستوردين الصافيين (انظر المناقشة أدناه). كما ينبغي أيضا ملاحظة أن عدد قليل جدا من مصدرين الطاقة هم مصدرين صافيين، على الإطلاق، فمصر واليمن، على سبيل المثال، مستوردين صافيين للنفط الخام (مصر) وللمنتجات المكررة (اليمن)، في حين أن العديد من دول الخليج، وأبرزهم دولة الإمارات العربية المتحدة والكويت، مستوريدين صافيين للغاز الطبيعي. كما يتجاهل الجدول أدناه الكهرباء التجارية التي يتزايد الاعتماد عليها من قبل عدة أنظمة اقتصادية عربية.[25] وبالتالي فمن الممكن تعيين طرق مختلفة لتمويل الدعم في نفس البلد الواحدة، بما في ذلك الاستخدام الموازي للدعم الصريح والدعم الضمني في البلدان المصدرة والبلدان المستوردة لأنواع مختلفة من الطاقة.

---

[24] برنامج الأمم المتحدة للبيئة/الوكالة الدولية للبيئة (2001).

[25] غير متوفر أرقام متسقة لتجارة الكهرباء لعدد من البلدان العربية، المستوردين الصافيين هم المغرب وسوريا ولبنان والأردن – واردات بلاد الشام من الكهرباء المصرية ارتفعت ارتفاعا حادا في عام 2011 بسبب إغلاق محطات الكهرباء التي تشغل بالغاز في سوريا والأردن ولبنان بعد انقطاع واردات الغاز المصرى في بداية العام. بدأت دول مجلس التعاون الخليجي باستثناء سلطنة عمان في مبادلة كميات صغيرة من الطاقة الاحتياطية الزائدة المتاحة لديها خلال شبكة التوصيلات المشتركة لدول مجلس التعاون الخليجي التي تم إطلاقها في 2009. ولم يتم تشغيل أى من هذه الكميات المتبادلة على أساس شروط تجارة. أنظر داربوش و فتوح (2011) والقطيرى إل (2011) غاز ونفط الخليج (2011).

جدول 1: مستوردو ومصدرو الطاقة من العرب وأرصدتهم الصافية منها 2009 و2010

	البلد	إنتاج النفط (1000 برميل/ اليوم) 2010	استهلاك النفط (1000 برميل/اليوم) 2010	صافي رصيد النفط (1000 برميل/ اليوم) 2010	إنتاج الغاز الطبيعي مليار متر مكعب 2009	استهلاك الغاز الطبيعي مليار متر مكعب 2009	صافي رصيد الغاز الطبيعي (مليار متر مكعب) 2009
بلدان مستوردة صافية للطاقة	الأردن	0.09	98	-97.91	0.25	3.1	-2.85
	لبنان	0	106	-106.00	0	0.04	-0.04
	المغرب	3.94	209	-205.06	0.6	0.56	-0.50
	تونس	83.72	84	-0.28	3.6	4.85	-1.25
	الضفة الغربية	0	24	-24.00	0	0	0
بلدان مصدرة للطاقة بكميات صغيرة	البحرين	46.43	47	-0.57	12.58	12.58	0
	مصر	662.62	740	-77.38	62.69	44.37	18.32
	عمان	867.88	142	725.88	24.77	14.72	10.04
	سورية	401	292	109	6.19	7.1	-0.91
	اليمن	258.75	157	101.75	0.52	0.1	0.42
بلدان مصدرة للطاقة بكميات كبيرة	الجزائر	2077.74	312	1765.74	81.43	28.76	52.67
	العراق	2408.47	694	1714.74	1.15	1.15	0
	الكويت	2450.37	354	2096.73	11.19	12.08	-0.89
	ليبيا	1789.16	289	1500.61	15.9	6.01	9.89
	قطر	1437.22	166	1271.21	89.29	21.1	68.19
	المملكة العربية السعودية	10521.09	2643	7878.90	78.45	78.45	0
	الإمارات العربية المتحدة[26]	2812.84	545	2267.84	59.06	59.06	0

المصدر: المؤلفان، تقييم الأثر البيئي، سيديجاز

*أقل من مليون برميل/ اليوم من النفط المكافئ

تمويل دعم الطاقة في البلدان المستوردة للطاقة

يواجه مستوردو الطاقة المجموعة القياسية من الخيارات لتمويل الدعم، حيث يمكن أن يمول دعم الطاقة من الميزانية أو من أنشطة خارج الميزانية. ويشكل دعم الطاقة الممول من الميزانية تحويلات نقدية واضحة قدمتها الحكومة سواء للمنتج أو للمستهلك الذي يتلقى الدعم ويسجل الدعم الصريح على ميزانية الدولة (ويشار إليه أيضا بعبارة «دعم صريح»). فعلى سبيل

[26] أصبحت الإمارات العربية المتحدة مستورد صافي للغاز الطبيعي في 2008، بسبب بعض صادرات الغاز المبرم بشأنهاعقود طويلة الأجل، لا تعكس البيانات الواردة في هذا الجدول هذه الفجوة.

المثال، قد تكلف الحكومة مرفقا عاما بتحديد سعر بيع أقل من تكلفة الإنتاج. ثم تمول الحكومة خسائر المرفق العام بأن تحول له أموال من الميزانية.[27] ويمكن لمستوردي الطاقة الصافيين تأمين هذه الاعتمادات بأساليب متعددة مثل خفض الإنفاق الحكومي في مجالات أخرى و زيادة الضرائب المباشرة أو غير المباشرة أو الاقتراض في السوق المحلي أو الدولي، أو بأي من هذه الأساليب. وبدلا من ذلك، قد يقرر مستوردا صافيا تمويل برنامج الدعم من خلال أنشطة خارج الميزانية، ويكون أقل شفافية وأكثر صعوبة في حسابه كما أن آثاره على الموارد المالية العامة، مماثلة لآثار الدعم الممول من الميزانية، حيث إنه سيلزم سداد الدعم الممول من أنشطة خارج الميزانية ويترجم بالتالي في النهاية إلى مزيد من العجز في ميزانية الحكومة اللازم تمويله. وهكذا، يعتبر تمويل الدعم من أنشطة خارج الميزانية بمثابة نشاط شبه مالي من شأنه أن يخلق في نهاية المطاف عجزا شبه مالي. والسمة المشتركة بين جميع أنواع دعم الطاقة في البلدان المستوردة للطاقة هو أن حجم الدعم يكون عادة خارج عن نطاق السيطرة الحكومية.

ويمكن أيضا تمويل دعم الطاقة تمويلا مستعرضا بين مختلف مجموعات المستخدمين للطاقة. ويحدث الدعم المستعرض على سبيل المثال عندما تتم المحاسبة عن الطاقة برسوم أقل من تكاليف إنتاجها للأسر على سبيل المثال. ويعوض النقص في الإيرادات برفع رسوم محاسبة القطاع الصناعي-التجاري لمستويات أعلى من التكلفة. كما توجد أنواع أخرى من الدعم المستعرض في أنظمة التسعير الوطنية الموحدة، عندما يتم تطبيق هيكل واحد للتعريفة على المستهلكين أيا كانت مواقعهم (الحضر والريف، وما إلى ذلك) أو عندما ترفع شركات المرافق الرسوم لتستورد الإيرادات الضائعة نتيجة لامتناع بعض العملاء عن سداد الرسوم.

تمويل دعم الطاقة في البلدان المصدرة للطاقة

تواجه حكومة الدولة المصدرة للطاقة اختيارات مختلفة. الحجة القياسية المستخدمة من جانب منتجي النفط الخام والغاز الطبيعي هي أن ثروتهم من موارد الطاقة وانخفاض تكلفة الإنتاج المحلي يبرر، لحد ما، انخفاض أسعار الطاقة المحلية. وبالتالي لا تعتبر االتكلفة المنخفضة للطاقة التي يتمتع بها المستهلكون في البلدان المنتجة للنفط في العالم العربي في كثير من الأحيان من جانب هذه البلدان بمثابة طاقة مدعومة، نظرا لحقيقة أنه لم يتم إجراء تحويلات نقدية واضحة من جانب الحكومة. فعلى سبيل المثال، يمكن تكليف شركة النفط الوطنية ببيع المنتجات البترولية للسوق المحلية بأسعار أقل من الأسعار الدولية ولكن أعلى من تكاليف الإنتاج. ففي هذه الحالة، لن تتكبد شركة النفط الوطنية خسائر مالية، ولن تحتاج الحكومة بالتالي لإجراء تحويلات نقدية صريحة لتعويض شركة النفط الوطنية عن خسائر. ومع ذلك، ينطوي التسعير المنخفض للوقود على «دعم ضمني» أو «تحويل نقدى ضمني». ويمثل الدعم الضمني العائد أو الإيراد الاقتصادي الضائع نتيجة لعدم بيع النفط بالأسعار الأعلى في السوق، وينطوي على تحويل نقدي من الحكومة إلى المستهلكين النهائيين من دون أن يظهر هذا التحويل بشكل واضح في سجلات شركات النفط الحكومية أو في ميزانية الحكومة.

فلو أنه قد تم تحصيل هذه الإيرادات الضائعة، لكان من الممكن استخدامها من جانب الحكومة بطرق متنوعة -على سبيل المثال خفض العجز في الموازنة وحجم الدين العام، وزيادة الإنفاق في مجالات أكثر إنتاجية مثل البنية التحتية والتعليم والصحة أو توزيعها مباشرة على الشعب أو لخفض الضرائب حسبما يكون ملائما.[28] ونظرا لأن الخسائر في الإيرادات الضائعة تكون

---

[27] في سجلات الميزانية في بلدان كثيرة، يكمن هذا المفهوم وراء تدابير دعم الاقتصاد في هذه البلدان، ومنها مصر على سبيل المثال.

[28] جوبتا وآخرون (2003).

ضمنية على سجلات الحكومة، يصعب على الحكومات نقلها للعامة بمثابة خسائر أو تكاليف حقيقية. و نتيجة لانعدام الشفافية بشأن حجم التحويلات النقدية الضمنية وتكاليفها المباشرة وغير المباشرة وهويات المستفيدين الرئيسيين منها، يصعب على الحكومات الشروع في إصلاح تسعير الطاقة.

4.2. تعديل أسعار الوقود

وفي العالم العربي تطبق الأردن و لبنان و تونس والمغرب فقط حتى تاريخه، آليات مختلفة للتعديل الآلي لأسعار الوقود القائمة على قواعد معينة والتي تمرر الزيادات في أسعار الوقود المستورد في الأسواق العالمية للاقتصاد المحلي.[29] وكما هو موضح في الجدول 2، فإن الفرق في الأسعار الدولية للوقود الذي تم تمريره لأسعار الوقود المحلية في الشرق الأوسط هو الأدنى في العالم. وفي غياب آليات تعديل أسعار الوقود، تؤدي الأسعار المحددة بمعرفة الحكومة، بالضرورة إلى تذبذب في الدعم الصريح والدعم الضمني للطاقة تبعا لتحركات أسعار الوقود في الأسواق الدولية. قد تكون النتائج شفافة أو غير شفافة في الميزانيات الحكومية، ولكن التبعات على الاقتصاد غير خفية، كما سيتم مناقشته بمزيد من الاستفاضة في القسم الثالث.

جدول 2: التمريرات الدولية لزيادات أسعار الوقود الدولية، 2006–2007

	البنزين		الكيروسين	الديزل
	2006	2007[1]	2007[1]	2007[1]
مستوردين صافيين للنفط (وسيط)	1.83	1.03	0.90	1.05
مصدرين صافيين للنفط (وسيط)	.59	0.53	0.22	0.53
عينة كاملة (وسيط)	1.72	0.90	0.85	1.01
أفريقيا (وسيط)	1.67	1.06	1.09	1.36
آسيا (وسيط)	2.15	2.15	0.65	0.94
أوروبا (وسيط)	1.75	1.75	-	1.61
الشرق الأوسط (وسيط)	0.78	1.78	0.43	0.67
نصف الكرة الغربي (وسيط)	1.09	0.70	1.15	0.69
بنود المذكرة				
البلدان في العينة	42	42	24	37
البلدان مع تمرير كامل[2]	31	18	11	17
مع تمرير في غضون عام[3]	1.27	.41	.63	0.48
بلدان مع تمرير لزيادات الأسعار في عام[2]	26	8	5	9
زيادات أسعار الوقود (نسبة مئوية)[3]	6.9	48.1	44.2	47.2

المصدر: ماتي (2008)

ملاحظات على الجدول:

مالم يوضح خلاف ذلك، تم إستخدام عام 2003 بمثابة العام المرجعي لحسابات جميع تمريرات زيادات الأسعار

1. أسعار تجزئة- بعد الضريبة، أحدث ملاحظة لعام 2007
2. يعرف تمرير الزيادات بأنه تمرير تام إذا كان أكبر من واحد أو يساوى واحد
3. محسوبة باستخدام نهاية السنة السابقة كسنة مرجعية

[29] في جميع الحالات الأربعة، أثرت الاحتياجات السياسية في بداية 2011 على فعالية هذه الآليات على الأقل من خلال الخفض المؤقت لتمريرها المعدلات. انظر المناقشة المستفيضة أدناه.

ويعرض الجدول (3) آليات تعديل أسعار الوقود المستخدمة في مختلف أجزاء العالم العربي والتغيرات الرئيسية الأخيرة في أسعار الوقود المحلية في كل بلد. و كما يتضح من هذا الجدول، يوجد تباين واسع بين البلدان العربية مع وجود بلدان كثيرة تعتمد نهجا خاصا لتعديل أسعار الوقود، خاصة البلدان المصدرة الصافية. كما يبين الجدول أنه على الرغم من الإعلانات عن خطط لإصلاح أسعار الوقود في العديد من البلدان، لم يتم إحراز سوى القليل من التقدم مما يكشف الصعوبات السياسية التي تنطوي عليها زيادة أسعار الطاقة وتحرير هذا القطاع الاستراتيجي. وقد تم مناقشة هذه القضايا بمزيد من التفصيل في القسم الرابع.

جدول (3): آليات تعديل أسعار الوقود والتغييرات الحديثة في استراتيجيات التسعير في البلدان العربية

	البلد	آلية تحديد سعر التجزئة للوقود	التغييرات الحديثة في أسعار الوقود
بلدان مستوردة صافية للطاقة	الأردن	تلقائية	زيادة أسعار الوقود في عامي 2005 و 2008، والتي عكست بعدها معظم الأسعار العالمية. تعدل لجنة مشكلة من ممثلين عن وزارتي المالية والطاقة والتجارة وشركة مصفاة البترول الأردنية تعديل أسعار المنتجات البترولية شهريا على أساس صيغة تتابع التغيرات في أسعار النفط الخام برنت خلال الـ 30 يوما السابقة.[30] في يناير 2011 أوقف الأردن مؤقتا آلية التعديل الآلي نظرا إلى تزايد الضغوط الاجتماعية والسياسية وخفض أسعار وضرائب الوقود.[31]
	لبنان	آلية	كان قد تم بالفعل إلغاء دعم أسعار الوقود في أكتوبر 2008 مع إعادة تطبيق الضرائب غير المباشرة على الوقود؛ وتصدر أسعار الوقود النهائية أسبوعيا بقرار وزاري على أساس سعر التكلفة (بما في ذلك تكاليف التوزيع وهوامش المحطة)، بالإضافة إلى الضرائب غير المباشرة المفروضة على الوقود.[32] وفي أوائل عام 2011، خفضت الحكومة اللبنانية الضرائب غير المباشرة المفروضة على الوقود بسبب ارتفاع الأسعار في السوق العالمية وزيادة التوترات السياسية الداخلية.[33]
	المغرب	آلية	بعد الإرتفاع المفاجئ في أسعار الوقود في عامي 1999 و2005، رفعت المغرب الأسعار المحلية لجميع المنتجات في عام 2006 وذلك باستثناء البوتان/غاز البترول المسال، لتعكس أسعار الاستيراد في ذلك الوقت، وأدخلت، آلية تعديل آلي للآسعار مرتبطة بالمؤشر بما يتناسب مع تغيرات الأسعار العالمية التي تتجاوز 2٪[34] تسبب ارتفاع تكاليف دعم الوقود التي تم تكبدها حديثا في أن تفكر البلاد في عام 2011 في الانتقال من الدعم العام إلى التحويلات النقدية الموجهة في المستقبل.[35]
	تونس	آلية	بعد زيادات سعر الوقود المفاجئة في 2005 و2007، قررت الحكومة في يناير/كانون الثاني 2009 أن تضبط الدعم عند المستوى الذي وصل إليه عندما كانت تكلفة النفط 52 دولار أمريكي للبرميل. عندما تجاوز سعر النفط العالمي السعر المرجعي 52 دولار أمريكي للبرميل بمبلغ 10 دولار أمريكي على مدى ثلاث شهور متتالية، ترفع أسعار المنتجات البترولية بمبلغ ثابت متناسب. في بداية 2010، تم رفع السعر المرجعي إلى 60 دولار أمريكي للبرميل.[36]

[30] رجب (2010، 3).

[31] صندوق النقد الدولي (2011أ، 9).

[32] تنشر أسعار صندوق النقد الدولي أسبوعيا علي موقع وزارة الطاقة والمياه وعنوانه www.energyandwater.gov.lb/pages.asp?Page_ID=44

[33] بنك بلوم إنفست (2011) – نيو لبنان (2011)، ديلي ستار (2011).

[34] الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادي.

[35] ديلي نيوز – مصر (2011).

[36] رجب (2010، 3).

بلدان مصدرة للطاقة بكميات صغيرة *	مصر	مخصصة	تناقش مصر عملية الإلغاء التدريجي لدعم الوقود والكهرباء للمستهلكين والمصانع الخاصة لسنوات عديدة. وأعلنت الحكومة الحديثة الأخيرة، في أحدث تصريحاتها أنها تدرس إمكانية إلغاء الدعم تدريجيا وذلك بعد أن كان قد سبق الإعلان في مايو 2011 عن عدم التخطيط لإجراء أي زيادات في أسعار الكهرباء خلال السنة المالية المقبلة.[37]
	عمان	مخصصة	
	سورية	مخصصة	شرعت سورية في البداية في إصلاح الأسعار في عام 2008، وبعدها كانت خططها الأصلية تقضي بأن ترفع أسعار الوقود كل ثلاثة أشهر إلى أن تصل إلى الأسعار العالمية، وذلك بسبب العبء المالي الكبير الذي تتكبده بسبب دعم الوقود. واقترنت أولي الزيادات في سعر الوقود بزيادات في رواتب القطاع العام و نظام لتقنين مبيعات الديزل بأسعار مخفضة للأسر.[38] وكانت الخطط الابتدائية في أوائل 2011 تقضي باتباع سياسة مشابهة لسياسة الأردن بإلغاء دعم الوقود تدريجيا بالكامل، مقترنا بتدابير تخفيف مثل زيادات الرواتب وأنظمة جديدة للمعاشات. وأدى اندلاع الاحتجاجات السياسية في مارس 2011 إلى وقف هذه الخطط.[39]
	اليمن	مخصصة	أدت زيادة أسعار الوقود في 2005 إلى وقوع شغب واسع النطاق وسقوط عشرات القتلى من المتظاهرين.[40]
بلدان مصدرة للطاقة بكميات كبيرة	الجزائر	مخصصة	الزيادات الأخيرة في أسعار الوقود في عامي 1995 و2000، عقبها إعلان وزير الطاقة السيد/ شكيب خليل في 2003 بأنه ينبغي إلغاء دعم الطاقة تدريجيا (عاجلا أو آجلا). ويفترض أن المسودة التي تم إعدادها في هذا الوقت لقانون المواد الهيدروكربونية (والذي أسقطه البرلمان فيما بعد) قد احتوت إطار عمل وجدول زمني لإلغاء دعم أسعار الغاز تدريجيا على مدى عشر سنوات وإلغاء دعم أسعار المنتجات البترولية، تدريجيا على مدى خمس سنوات.[41] آخر ملاحظات تم التصريح بها كانت في 2008 في سياق طلب الجزائر الإنضمام لعضوية منظمة التجارة الدولية والتي أنكر حينها السيد/ خليل وجود أي دعم للغاز الطبيعي في الجزائر.[42]
	العراق	مخصصة	
	ليبيا	مخصصة	
	الكويت	مخصصة	التغييرات الأخيرة في أسعار المنتجات البترولية في 1999، استجابة إلى حد ما لارتفاع الاستهلاك المحلي من المنتجات البترولية المكررة.[43]
	قطر	مخصصة	
	المملكة العربية السعودية	مخصصة	
	الإمارات العربية المتحدة	مخصصة	التعديلات الأحدث في أسعار المنتج في 2001 و2004 و2005 و2007، ردا على الخسائر التي تكبدها الموزعون نتيجة لارتفاع أسعار النفط الخام.[44] اقترح الموزعون في 2001، إدخال آلية للتعديل الآلي لأسعار البيع بالتجزئة ولكن لم يحظى الاقتراح بدعم سياسي.[45]

المصادر: المؤلفان، المسح الاقتصادي للشرق الأوسط، (رجب 2010)، جرائد مختلفة

* أقل من مليون برميل/ يوميا من مكافئ النفط

---

37 ديلي نيوز – مصر (2011).

38 صندوق النقد الدولي (2010أ)، الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادي (2008)، الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادي (2011أ).

39 الشرق الأوسط للإستقصاء الإقتصادى (2011أ).

40 الجارديان (2005).

41 الشرق الأوسط للإستقصاء الإقتصادى (2003).

42 رويترز (2008).

43 الشرق الأوسط للإستقصاء الإقتصادى (1999).

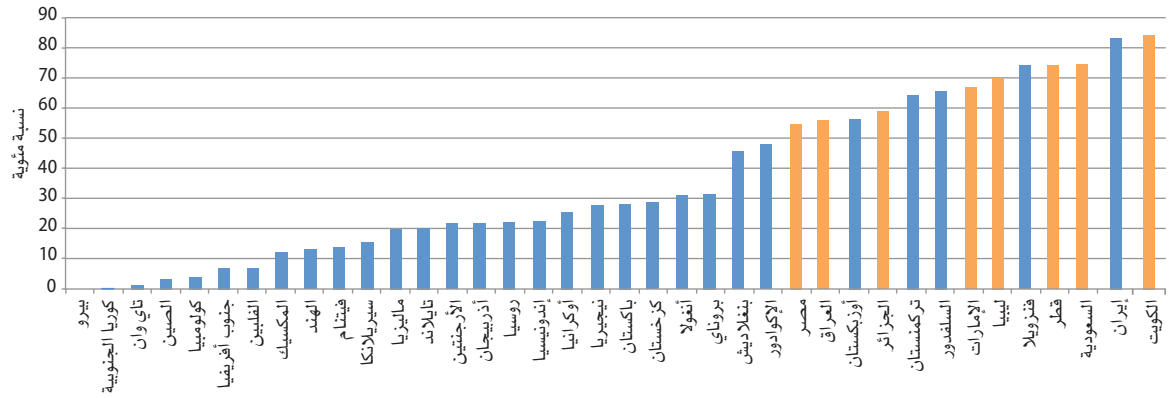
44 الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادي(2001) والشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادي (2007).

45 الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادي(2001).

5.2. انتشار دعم الطاقة في العالم العربي

ينتشر دعم الطاقة، سواء الصريح أوالضمني، على نطاق واسع في العالم العربي. ونظرا لعدم وجود بيانات متسقة من الدول العربية، تعتمد هذه الورقة على تقديرات وكالة الطاقة الدولية التي تستند في قياس معدلات الدعم الوطنية على النهج القائم على الفجوة التسعيرية وذلك بمقارنة الأسعار المحلية للنفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعي بأسعار الظل الدولية. ووفقا لقياسات وكالة الطاقة الدولية، فإن الدول العربية من بين أكبر الدول المدعمة للطاقة في العالم (انظر الشكل 1). حيث يوجد في العالم العربي ستة من أكبر البلدان العشر المدعمة للطاقة في العالم، بقيادة الكويت والمملكة العربية السعودية وقطر. وتحاسب كل من هذه البلدان سكانها بأسعار أقل من ثلث الأسعار العالمية للوقود والكهرباء.

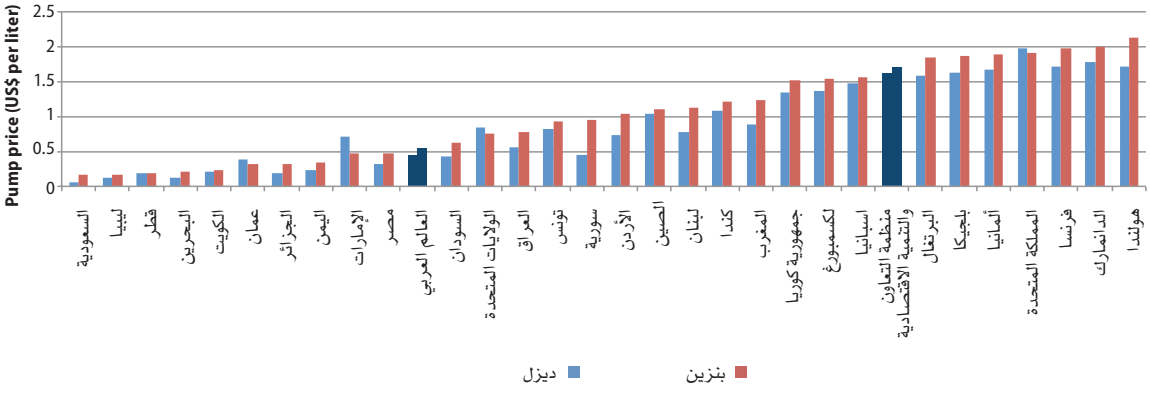
شكل 1: متوسط معدلات دعم أنواع الوقود المحلي في بلدان منتقاة (معبرا عنه كنسبة مئوية)، 2010



المصدر: الوكالة الدولية للبيئة

ويمكن توضيح تأثير الدعم على أسعار الوقود في العالم العربي بإجراء مقارنة مستعرضة بين البلدان لمتوسط أسعار البيع بالتجزئة للبنزين والديزل (انظر الشكل 2). أسعار الوقود في دول الخليج العربي هي الأدنى في العينة، مع تباين كبير بين أسعار البنزين وأسعار الديزل في بعض دول المشرق (سورية والأردن ولبنان) وشمال أفريقيا (تونس والمغرب). إذا ما قورنت هذه الأسعار مع مؤشر التكلفة الأساسي (متوسط السعر العالمي للنفط الخام 30 سنت أمريكي/لتر في عام 2010) يتضح أن معظم منتجي النفط العرب يحاسبون المستخدمين المحليين بأقل من سعر تكلفة الفرص البديلة للنفط الخام الذي يباع في الأسواق الدولية – وهو ما يمثل خسارة كبيرة من حيث إيرادات التصدير الضائعة. وفضلا عن هذا، إن كلا من مصر واليمن مستوردين صافيين للمنتجات النفطية، بمعنى أن إنفاقهما على دعم الوقود يجب أن يكون واضحا في حالة كل الوقود المستورد –حيث إنهما يتكبدان خسائر مالية فعلية من شراء المنتجات النفطية بكامل الأسعار العالمية وبيعها محليا بأسعار مخفضة.

شكل 2: متوسط أسعار التجزئة للبنزين والديزل في بلدان منتقاة في العالم العربي وبلدان منتقاة أعضاء وغير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (بالدولار الأمريكي/لتر)، 2010



المصدر : البنك الدولي

3. تقييم دعم الطاقة في العالم العربي

يضم العالم العربي عددا من الأنظمة الاقتصادية المختلفة اختلافا كبيرا والتي يختلف أهداف وممارسات أنظمة دعم الطاقة فيها. بيد أن كل من الدعم الصريح والدعم الضمني قد أسفر عن عدد من التبعات المشتركة غير المرغوب فيها في مختلف أنحاء المنطقة. وينقل التقييم التالي رسالة رئيسية ألا وهي أنه علي الرغم من أن دعم الطاقة قد يحقق جزئيا بعض الأهداف المقصودة منه، إلا أنه مكلف للعالم العربي بطرق عديدة. حيث يؤدى دعم الطاقة لتشويه إشارات الأسعار ويخلق أوجه قصور ذات آثار خطيرة على تخصيص الموارد الشحيحة. فهي توفر على المستهلكين الحاجة إلى تكييف أنماط استهلاكهم لتتواءم مع ارتفاع تكاليف الطاقة، ومن الاستثمار في التكنولوجيا الأكثر كفاءة في استخدام الطاقة، مما يؤدي إلى إفراط الصناعات والمساكن في الاستهلاك وهدر الطاقة المدعومة. ويميل دعم الطاقة إلي أن يكون ارتداديا علي الصعيد الإجتماعي حيث تستفيد الصناعات والأسر ذات الدخل المرتفع نسبيا من انخفاض أسعار الطاقة أكثر من غيرها. وثبت في كثير من الحالات عدم فعالية دعم الطاقة في تأمين استقرار الاقتصاد الكلي. وأخيرا، يحمل الدعم تبعات مالية هامة، وذلك من خلال المساهمة في عجز الموازنة المتزايد غير المحتمل.

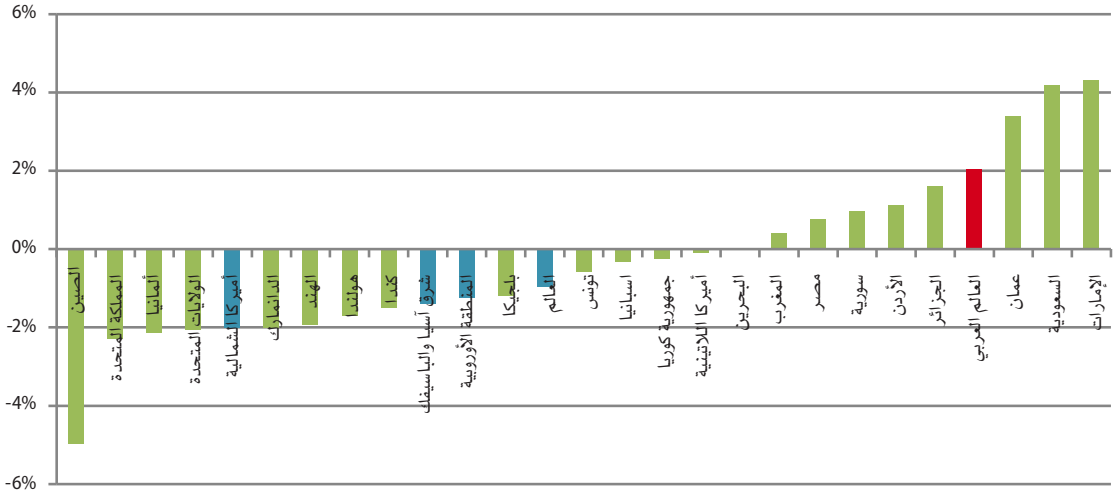
1.3. التبعات غير المرغوب فيها الناجمة عن دعم الطاقة

الكفاءة

ارتفاع كثافة استهلاك الطاقة في الناتج المحلي الإجمالي وانخفاض معدلات كفاءة الطاقة. العالم العربي أحد أكثر الأنظمة الاقتصادية الإقليمية استهلاكا للطاقة في العالم، مع الاتجاه إلى حدوث مزيد من الارتفاع في كثافة استهلاك الطاقة. كما يوضح الشكل 3 أدناه، انخفض إجمالي استهلاك الطاقة الأولية لكل دولار من الناتج المحلي الإجمالي (وهو مؤشر على كثافة استهلاك الطاقة) على مدى العقود الثلاثة الماضية في جميع أنحاء العالم، باستثناء العالم العربي. حيث ارتفعت معدلات كثافة استخدام الطاقة في عدة أنظمة اقتصادية عربية، بما في ذلك دولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية، وسلطنة عمان خاصة، بسرعة ولأكثر من ثلاثة أضعافها في دولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية وحدها منذ عام 1980.

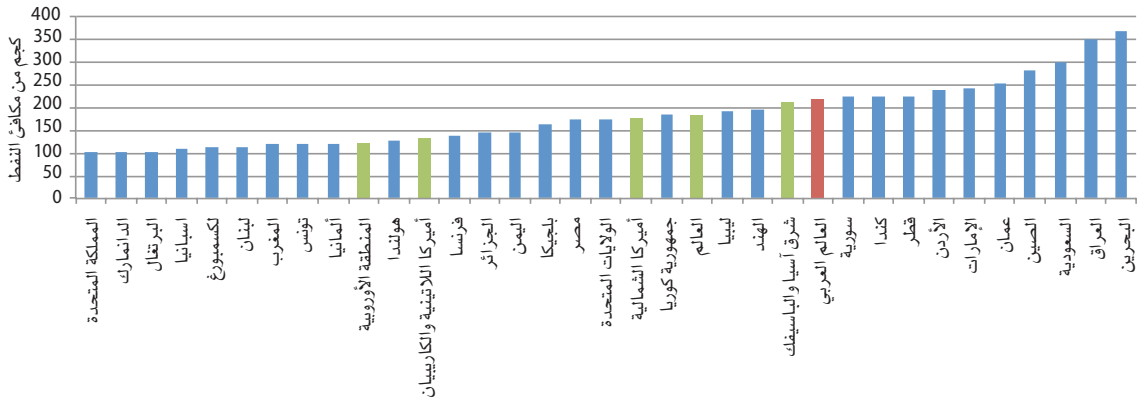
وهذا النمو ليس ظاهرة في الخليج وحده، ولكن كثافة استهلاك الطاقة في عدة أنظمة اقتصادية أخرى، مثل الأردن ومصر وسوريا، زادت أيضا بأكثر من الثلث على مدى نفس الفترة الزمنية. ويمكننا القول بصورة مطلقة، أن ثمانية من العشرة أنظمة اقتصادية في العالم الأكثر استهلاكا للطاقة هي بلدان عربية، بما في ذلك البحرين والعراق والمملكة العربية السعودية وسلطنة عمان (انظر الشكل 4). حتى بعض الأنظمة الاقتصادية في المشرق مثل مصر والأردن والتي تكون الصناعات فيها عادة أقل استهلاكا للطاقة، لا تزال بحاجة إلى أكثر من 40 في المائة طاقة إضافية لكل وحدة ناتج اقتصادي زيادة عن بعض الأنظمة الاقتصادية العالمية الأقل استهلاكا للطاقة مثل الدانمارك أو إسبانيا.

شكل 3: متوسط المعدل المركب لاستخدام الطاقة (كجم من مكافئ النفط) لكل 1000 دولار أمريكي ناتج محلي إجمالي (تعادل قوة شرائية 2005 ثابت) في بلدان عربية منتقاة وبلدان منتقاة أعضاء وغير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية

الشكل 4: استخدام الطاقة (كجم من مكافئ النفط) لكل 1000 دولار ناتج محلي إجمالي (تعادل قوة شرائية 2005 ثابت) في بلدان عربية منتقاة وبلدان منتقاة أعضاء وغير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في 2008



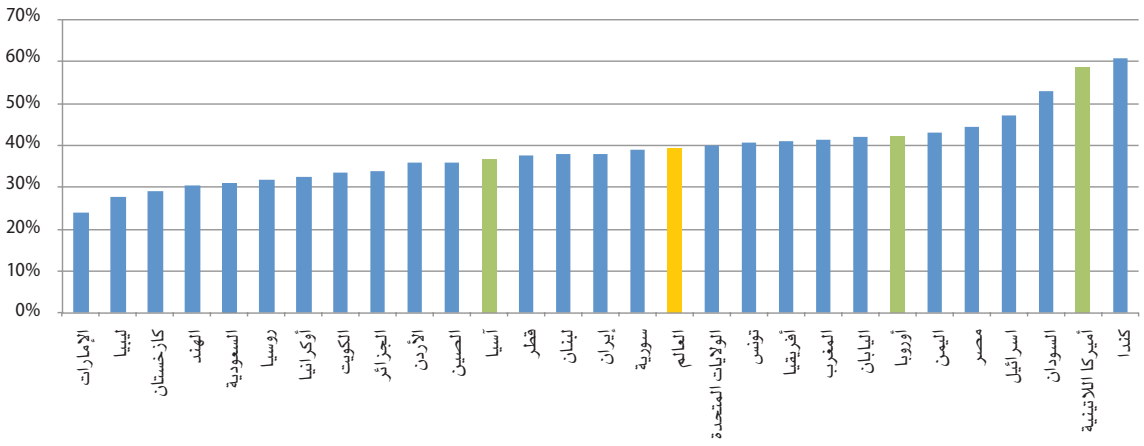
المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم

يشكل انخفاض أسعار الطاقة وتركيز النشاط الصناعي على الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة في العديد من دول الخليج العاملين الأساسيين اللذين ساهما في النمو الملحوظ في كثافة استهلاك الطاقة في الأنظمة الاقتصادية العربية. وهما عاملان يعزز كل منهما الآخر: وفرة (متوقعة) في الطاقة منخفضة التكلفة تشجع تطور الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة مثل البتروكيماويات وإنتاج الألومنيوم، في حين أن التعزيز الواسع النطاق لهذه الصناعات باعتبارها قطاعات ناشئة في الأنظمة الاقتصادية يوفر حجة واضحة من قبل الصناعة للحكومة لتبرير الإبقاء على سياسات التسعير المنخفض كعامل أساسي للميزة التنافسية لبلدهم. ومع ذلك، تسفر الطاقة المدعومة، عن جوانب قصور كبيرة في الطريقة التي يتم بها استهلاك الطاقة. كما

يساعد دعم المنتجين علي حماية الشركات من الضغوط التنافسية وعزوفها عن اتباع استراتيجيات لتقليل تكاليف الطاقة الذي من شأنه أن يؤدي إلى انعدام الكفاءة وفقدان القدرة على المنافسة. كما يشوه الدعم إشارات الأسعار، وربما يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد نحو الاستثمارات التي من شأنها أن تكون أقل ربحية في غياب الدعم. وتؤثر الخسائر الناجمة عن انعدام كفاءة استخدام الطاقة وإهدار الموارد الشحيحة مشكلة منتشرة في جميع أنحاء العالم العربي، وتؤثر على صناعات أخرى مثل إنتاج الكهرباء والمياه (يعتمد إنتاج الماء في العديد من الأنظمة الاقتصادية العربية، على تحلية مياه البحر، وهي عملية كيميائية تتطلب كميات كبيرة من الطاقة الكهربائية).

وكمثال على هذا التأثير، يبين الشكل 5 كفاءة توليد الكهرباء في بلدان عربية منتقاة بالمقارنة مع أجزاء أخرى من العالم. وبالرغم من وجود تحسن طفيف في مستويات الكفاءة على مدى العقدين الماضيين، تقل كفاءة قطاع الكهرباء في معظم الدول العربية بكثير عن المتوسط العالمي. ويلاحظ أن منتجي الطاقة العرب الرئيسيين بما في ذلك الإمارات العربية المتحدة و ليبيا والمملكة العربية السعودية هم من البلدان الأقل كفاءة في استخدام الطاقة في العالم من حيث توليد الكهرباء المحلية. وحتي المستوردين الصافيين مثل الأردن ولبنان وسوريا يعانون، مع ذلك، من انخفاض معدلات كفاءة الطاقة في توليد الكهرباء مقارنة بالمناطق النامية الأخرى مثل أمريكا اللاتينية[46] على سبيل المثال:

شكل 5: كفاءة الطاقة في توليد الكهرباء في بلدان عربية منتقاة وبلدان منتقاة أعضاء وغير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (نسبة مئوية)، 2009



المصدر: إيه بي بي، الاتجاهات في كفاءة الطاقة العالمية

[46] يوضح تقرير البنك الدولي عن قطاع الكهرباء في لبنان قبل 2008 هذه النقطة: «الاستخدام المستمر للغاز-النفط (الديزل) في محطتين كهرباء رئيسيتين (وفي التوربينات التي تدار بالغاز المصممة كمحطات توليد الطاقة اللازمة في حالات الذروة ولكنها تستخدم بمثابة محطات حمل ثابت نتيجة لعدم كفاية القدرة لتلبية القدرة المطلوبة) والمصممة لتستخدم غاز طبيعي (بالرغم من وفرة الغاز الطبيعي في المنطقة)، وارتفاع تكاليف تشغيل وصيانة جميع محطات توليد الكهرباء بسبب عدم كفاية الصيانة المنتظمة وقطع الغيار، بالإضافة إلى الخسائر التقنية العالية، مما يتسبب في رفع تكاليف الإنتاج. ويقدر الدعم بمبلغ يصل إلى 4٪ من الناتج المحلي الإجمالي في 2007 و 39٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي في الفترة ما بين عام 1997 وعام 2006، البنك الدولي (2008، 5).

وينطبق على قطاع النقل سريع النمو في المنطقة استنتاجات مماثلة، حيث يفيد تقرير صادر عن شركة ماكينزي في عام 2007 أن كفاءة استهلاك الوقود في وسائل النقل الخاصة والعامة في الشرق الأوسط منخفضة بشكل غير عادى: متوسط استهلاك الوقود لكل مركبة يزيد عن ضعف المعدل السائد في بلدان لا يوجد بها دعم للوقود،[47] حيث إنه مع الدعم الكبير للوقود الذي يقضي فعليا علي أى حوافز يمكن أن تشجع النقل الخاص والتجاري على الاقتصاد في استخدام الوقود (على سبيل المثال، من اختيار السيارة اختيار عدد الرحلات واختيار وسائل النقل العام)، يهدر العالم العربي موارد إيرادات كبيرة بسبب عدم كفاءة وسائل النقل. كما تصرح شركة ماكينزي بعد ذلك بأن ثلث مجموع الإمكانات الدولية لتحقيق وفورات من كفاءة استخدام الطاقة في قطاع الطرق، يأتي من إلغاء دعم الوقود في الأنظمة الاقتصادية المرتفعة الدعم في الشرق الأوسط، وفنزويلا.[48]

النمو السريع في استهلاك أنواع الوقود الأساسي المختلفة والكهرباء. كما يعكس ارتفاع مستويات كثافة استهلاك الطاقة مستويات مجمعة لاستهلاك الطاقة في جميع أنحاء هذه الأنظمة الاقتصادية. وكما هو موضح في الشكل 6، زاد إجمالي استهلاك الكهرباء والطاقة في العالم العربي خلال الفترة من 1980 إلى 2008- أكثر من 5 في المائة سنويا بين عامي 1980 و2008 في إجمالي الطاقة الأساسية وأكثر من 7 في المائة في الكهرباء – بما يفوق الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والنمو السكاني. تضاعف إجمالي استهلاك الطاقة في العالم العربي أكثر من ثلاث مرات خلال هذه الفترة، في حين تضاعف استهلاك الكهرباء أكثر من ست مرات في ثلاثة عقود. وبذلك أصبح العالم العربي جنبا إلى جنب مع الشرق الأوسط كمنطقة، ثاني أهم سوق نمو لاستهلاك الطاقة في العالم. ووفقا للتوقعات الرائدة مثل توقعات وكالة الطاقة الدولية وتقييم الأثر البيئي. فإن النمو الآسيوى على الطلب هو الأعلى،[49] ومن بين البلدان الأسرع نموا، سواء في مجموع استهلاك الطاقة الأولية وعلى أساس نصيب الفرد منها، الدول المصدرة للنفط مثل المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، بل وأيضا اليمن والأردن ومصر، والتي نمت معدلات الاستهلاك فيها جميعا بمعدلات أعلى من متوسط معدلات النمو في العالم العربي. وبالنسبة للكهرباء، يزيد نمو الاستهلاك بكثير عن المتوسط ويقود هذا النمو عمان والأردن والإمارات واليمن والمملكة العربية السعودية وقطر. ويزيد الطلب على أنواع الوقود الأولية والطاقة الكهربائية في جميع البلدان العربية عن الاتجاه العالمي بكثير، حيث إن معدل نمو الاستهلاك العالمي 1.85 في المائة للطاقة و 3.28 في المائة للكهرباء، متوسط مركب سنويا خلال الفترة من 1980 إلى عام 2008. وبالنسبة لنصيب الفرد، تظهر الأنظمة الملكية الخليجية الصغيرة مثل قطر والكويت والإمارات العربية المتحدة بين البلدان التي بها أعلى معدلات لاستهلاك الطاقة في العالم (انظر الشكل 7).

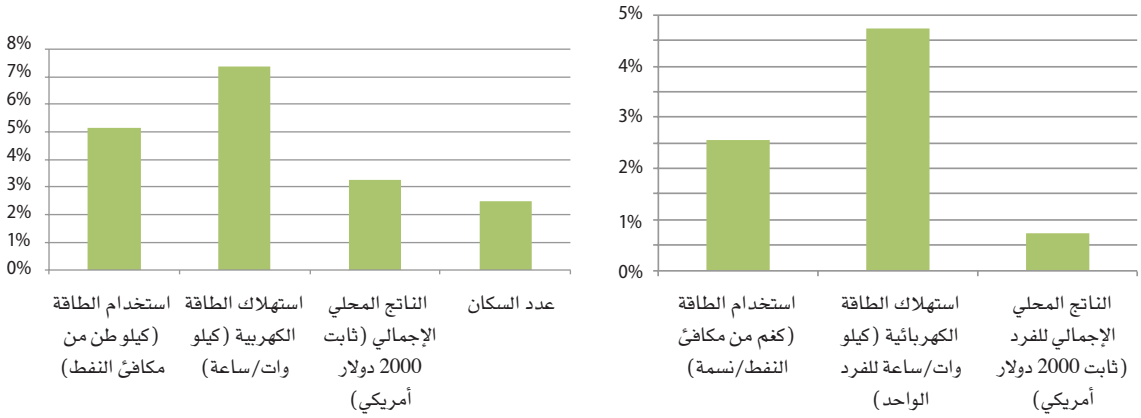
---

[47] جدير بالذكر، أن منطقة الشرق الأوسط في هذا السياق تشمل إيران، والتي كان ينظر لها على نطاق واسع حتي عام 2001 بأنها أكبر بلد مدعم لأسعار أنواع الطاقة المحلية في العالم. بريساند وآخرون (2007-15).

[48] كما يشمل تعبير «الشرق الأوسط» تحت هذا التعريف إيران التي تعتبر في هذا الوقت واحدة من أكبر دول العالم المدعمة لأسعار الطاقة. فاريل وآخرون (2008، 21).

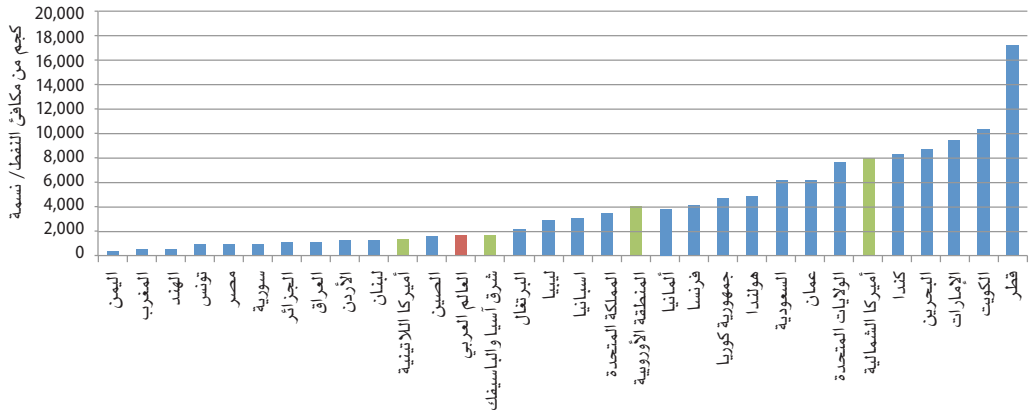
[49] تقييم الأثر البيئي (2010).

شكل 6: المتوسط المركب لمعدل نمو استهلاك الطاقة والكهرباء والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وعدد السكان في البلاد العربية (مجمعة)، 1980 – 2008



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية الدولية

الشكل 7: استخدام الطاقة في بلدان عربية منتقاة وفي بلدان منتقاة أعضاء وغير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (كجم من مكافئ النفط/ نسمة) 2008



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية الدولية

ومن التبعات البارزة للطلب المحلي المتزايد في العالم العربي هو تحول العديد من مصدري الغاز الطبيعي أو النفط السابقين او المحتملين في المنطقة في السنوات الماضية إلى مستوردين صافيين. وقد كان هذا هو الحال في مصر (للنفط والمنتجات النفطية)، واليمن (المنتجات المكررة)، والإمارات العربية المتحدة والكويت (الغاز الطبيعي) –وهو وضع محير في ضوء ما تحظى به هذه البلدان من موارد طبيعية كبيرة.[50] وبالنسبة لكبار منتجي النفط الذين لديهم كميات إنتاج كبيرة فائضة تزيد بكثير عن الاحتياجات المحلية، سيسفر النمو السريع في الطلب المحلي على النفط الخام إمكانية التآكل السريع لقدرتهم

[50] لم تصدر الكويت غاز طبيعي على الإطلاق ولكن لديها احتياطي كبير والذي يقل الإنتاج منه عن الطلب المحلي بالرغم من ذلك. وبالمثل، الإمارات العربية المتحدة تحتفظ بكميات كبيرة من احتياطياتها من الغاز الطبيعي ولكن تطورهم بطيء وإنتاجهم مربوط، في أجزاء بعقود تصدير طويلة الأجل والتي يرجع لها سبب استمرار صادرات الاتحاد من الغاز على الرغم من النمو المتسارع لواردات أكبر للسوق المحلي.

الاحتياطية. وهذه النقطة ذات أهمية خاصة للمملكة العربية السعودية والكويت والإمارات العربية المتحدة – جميع منتجي النفط العرب الكبار– الذين يملكون مفاتيح القدرة الإحتياطية.[51]

نقص الاستثمارات في قطاع الطاقة حيث يتم تنفيذ آلية الدعم على نحو سيئ. للاستخدام الواسع النطاق لدعم الطاقة تبعات أيضا على معدل الاستثمار في قطاع الطاقة في أجزاء العالم العربي. غالبا لا تعوض سقوف الدعم الحكومي التي ستدفع للمنتجين، أو الدعم النقدى الموحد لمنتجين النفط أو الغاز والمصافي والمستوردين والموزعين، ومنتجي الكهرباء، المحليين تعويضا كاملا عن الخسائر التي تكبدوها وقد يقوض معدل العائد على استثماراتهم، على وجه التحديد، بتحويل الأموال بعيدا عن الشركات المملوكة للدولة وشركات تسويق النفط والموزعين، لن تستطيع هذه الشركات رفع مستوى إمكانياتها الداخلية، أو الاستثمار في بنية تحتية جديدة، أو التحول إلى تكنولوجيا حديثة أنظف وأكثر كفاءة.

وتكون النتيجة في كثير من الأحيان هي تقديم خدمات منخفضة الجودة إلى المستخدمين النهائيين، وهو أكثر وضوحا في قطاعات الكهرباء في المنطقة. حيث اتسمت خدمات تقديم الكهرباء في أجزاء واسعة من العالم العربي بعدم الانتظام والانقطاع المتكرر كنتيجة طبيعية لنقص الاستثمارات في محطات توليد الكهرباء من جهة، وفي شبكات النقل والتوزيع من جهة أخرى، علي مدى عقد من الزمان. ولقد تفاقم هذا الوضع في أجزاء كثيرة من بلاد الشام والخليج العربي بسبب قيام بعض أجزاء من السكان بعدم دفع فواتير المياه والكهرباء نتيجة عادة للتصور الشعبي السائد بأنه ينبغي توفير المرافق من قبل الدولة بتكلفة قليلة أو معدومة – نتيجة لما تقوم به الشركات المملوكة للحكومة من توفير المرافق بأسعار منخفضة على مدى عدة عقود. في بلاد الشام مثل لبنان والأردن، ينجم عدم دفع بعض الفئات السكانية لتكلفة المرافق، لحد ما، عن استمرار سرقة الكهرباء عن طريق عمل توصيلات غير قانونية للشبكة من قبل الأسر غير القادرة أو غير الراغبة في دفع فواتير المياه والكهرباء[52]. وفي كثير من الحالات، يصاحب سرقة الكهرباء وعدم دفع بعض مجموعات المستخدمين تقاضي شركات الكهرباء التي تحتاج لاسترداد التكاليف بتقاضي مبالغ من مجموعات أخرى من العملاء. وغالبا ما يترتب على ذلك انقطاع متكرر للتيار الكهربائي وفترات انتظار طويلة لتنفيذ توصيلات الكهرباء الجديدة للأسر والشركات الخاصة مما يؤدي إلى تكبد خسائر سنوية في النشاط التجاري الضائع وتكاليف دعم للأنظمة الاقتصادية المعنية.[53]

ومع ذلك فبالنسبة لعدد من أفقر مناطق العالم العربي، تكون تبعات نقص الاستثمارات وعدم الحصول على فرصة للتوصيل على شبكة الكهرباء أكثر إزعاجا، إذ أن عدم وجود الكهرباء في المناطق النائية معروف أساسا في اليمن وفي بعض المناطق

---

51 عبر الرئيس التنفيذي لشركة أرامكو السعودية السيد/ خالد الفليح، علنا عن دواعي قلقه في عام 2010 بشأن مستويات النفط المستهلكة محليا في المملكة العربية السعودية. تحرق المملكة حاليا ما يبلغ مليون برميل في اليوم في الصيف في محطات الكهرباء من إجمالي الإنتاج والذي يتراوح من 8 إلى 8.5 مليون برميل في اليوم في 2010. وعبر الفليح عن دواعي قلقه أنه بحلول عام 2028ن يمكن بالتالي أن تنخفض الصادرات بما يصل إلى 3 مليون برميل في اليوم، وتواجه الكويت دواعي قلق مشابهة. فاينانشال تايمز (2010)، بلومبرج (2010)، فاينانشال تايمز (2011).

52 بلغ معدل خسائر الكهرباء لأسباب غير فنية في لبنان (خسائر بسبب توصيلات غير قانونية أساسا) في عام 2007، علي سبيل المثال، 18% من إجالي توليد الكهرباء في لبنان هذا بالإضافة إلي معدل عالي للخسائر الفنية يقدر بحوالي 15%. صندوق البنك الدولي (2007، 19).

53 يوضح قطاع الكهرباء اللبناني هذه النقطة. قبل إصلاح قطاع الكهرباء في عام 2008، تم وصف الوضع في تقرير للبنك الدولي على النحو الآتي: «يحدث انقطاع الكهرباء يوميا في لبنان وتكون نوعية الكهرباء الموصلة سيئة في بعض مناطق من البلد بوجه خاص. لم تضف أي قدرات توليد كهرباء جديدة منذ تركيب المحطات ذات الدورات المركبة في التسعينيات. وقد أدى هذا إلى إنفاق المستهلكين والصناع استثمارات كبيرة لتوفير طاقة احتياطية. وبالفعل، يقدر أن هذا الشكل من أمن الطاقة قد كبد السكان 25% زيادة، في تكاليف الكهرباء شهريا على الأقل. كما يقدر أن انقطاع الكهرباء، من قبل المرفق إي دي إل قد كلف االصناعة ما يقرب من 400 مليون دولار أمريكي خسائر مبيعات. البنك الدولي (2008، 5).

الريفية من المغرب وسلطنة عمان. اليمن هو أكثر بلدان العالم العربي نقصا من حيث الكهرباء ويواجه معدلات كهربة تزيد قليلا عن نصف عدد السكان ويفتقر باقي السكان لأي شكل من أشكال الوصول الكهرباء – مع ما لهذا من عواقب وخيمة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ومعدلات الفقر (انظر الإطار (1) للاطلاع على مناقشة تفصيلية)[54]. حالة اليمن مروعة وخاصة بالنظر إلى أن البلد لا يزال مصدرا صافيا للطاقة.

نقص الوقود. كما أسفرت الحدود القصوى للأسعار والتي تبقى مستويات الأسعار أقل من السوق المقاصة، عن نقص مادى في المنتجات البترولية والغاز الطبيعي المدعومة في العالم العربي. هذا هو الحال أيضا بالنسبة لبعض أنواع الوقود المرتفعة الدعم وليس جميعها، على سبيل المثال في حالة الكيروسين المخفض السعر، والذي غالبا ما يستخدم بديلا للديزل الأكثر تكلفة (على نحو قانوني أو غير قانوني)، مما يؤدي إلى نقص الكيروسين خاصة في بعض المناطق الريفية.[55] وقد أدت الزيادة السريعة في الطلب إلي الترشيد في شركات التكرير، على سبيل المثال في حالة إمدادات البنزين والديزل لمحطات الوقود في الأردن في نوفمبر 2008،[56] وفي الإمارات الشمالية في يونيو/حزيران 2011،[57] كما تعاني اليمن، من ناحية أخرى، من نقص مزمن في الوقود لعدة سنوات، مع عدم وجود حل طويل الأجل عدا الاستيراد المستمر من المنتجات المكررة.[58] وفي مصر، اضطرت الحكومة إلى اللجوء إلى وضع ضوابط إدارية لترشيد اسطوانات غاز البترول المسال، وهو نظام مكلف وغير فعال وعرضة لإساءة الاستعمال.

---

54 انظر أيضا إل. قطيرى وفتوح (2011).

55 ديل جرانادو وآخرون (2010، 13).

56 جوردان تايمز (2008).

57 أدى نقص وقود وسائل النقل المورد من شركة النفط الوطنية في الإمارات العربية المتحدة، في الإمارات الشمالية في صيف عام 2011 إلى أن تتقدم شركة النفط الوطنية في الإمارات العربية المتحدة بطلب مفتوح غير عادي لصانعي السياسة على النحو التالي: « مع انتهاء شهور الصيف، يزداد الطلب على الوقود في محطات شركة النفط الوطنية «إينكو» و شركات «إيبكو» في دبي لدرجة كبيرة. شهدت شبكة التجزئة الخاصة بشركة إينوك في دبي حاليا زيادة كبيرة من أصحاب السيارات خاصة في ساعات الذروة. الإرتفاع الكبير في سعر الوقود في الأسواق العالمية –أعلي زيادة تم تسجيلها منذ عام 2008 – وضعت عبئا كبيرا علي شركة إنوك وشركة إيبكو، والتي وزعت الوقود لسنوات كثيرة ولا زالت توزعه على المستخدمين النهائيين بسعر مدعم لدرجة كبيرة. ومن المتوقع أن يؤدي توفيرنا الوقود بسعر مدعم إلى عملائنا إلى خسارة الشركة 7.2 مليار درهم إماراتي (735 مليون دولار أمريكي) هذا العام. ولهذا تأثير سىء أيضا على قدرتنا على توسيع شبكة التجزئة الخاصة بنا لتلبية الطلب المتنامي على الوقود. تمت إضافة عدد قليل جدا من المحطات في دبي منذ وقت قريب كما لزم إغلاق عدد من المحطات لإجراء تطوير لبنيتها التحتية. والسيناريو الحالي، حيثما تضطر إنكو لتحمل أعباء ارتفاع الأسعار الدولية للوقود مع توزيع الوقود في ذات الوقت بالأسعار المدعمة، غير محتمل وغير مجد للشركة. إنوك تتطلع لدعم السلطات المعنية في معالجة هذا الموضوع» رويترز، 15 أكتوبر 2011.

58 البنك الدولي (2005 ب).

الإطار 1: ضعف الاستثمار والكهربة في اليمن

اليمن واحدة من أفقر الدول العربية، على الرغم من ثروة البلد النسبية من الموارد الطبيعية في شكل احتياطيات للنفط والغاز الطبيعي. كما قد يكون اليمن أكثر البلدان فقرا للطاقة في العالم العربي وخاصة في مجال الوصول إلى الكهرباء. ومن اللافت للنظر، أن 53٪ فقط من السكان يحصلون على الكهرباء، وأن شركة الكهرباء العامة الرئيسية في البلاد تخدم 36٪ فقط من مجموع السكان وأن الباقي يحصلون علي الكهرباء من خلال شبكات صغيرة على مستوى القرية أو يستخدمون مولدات خاصة بهم يدار معظمها بالديزل أو البنزين.[59] هذا على الرغم من أنه لا يوجد في اليمن، من حيث المبدأ، نقص في وقود توليد الكهرباء: اليمن بلد مصدر صافي للنفط الخام والغاز، على الرغم من أنه مستورد صافي للمنتجات البترولية. وأنواع الوقود المحلية المستخدمة في استهلاك الأسر والصناعات، مدعمة دعما كبيرا، حيث بلغت أرقام دعم الحكومة للكهرباء في صورة دعم للشركة المنتجة للكهرباء التابعة للدولية ودعم للمستهلكين 1.1 مليار دولار أمريكي في عام 2008.[60] حصة الميزانية الحكومية لدعم الطاقة الكلية للاقتصاد مرتفعة: في عام 2009، تم إنفاق نحو 22٪ من جملة الإنفاق الحكومي على دعم الطاقة (34٪ في عام 2008)، بما يتجاوز الإنفاق على التعليم والدفاع، ويبلغ تقريبا سبعة أضعاف الإنفاق على الصحة.[61]

ومشكلة عدم الحصول على الكهرباء في اليمن مشكلة بنية تحتية في المقام الأول. حيث إن قدرة كل من توليد الكهرباء في محطات توليد الكهرباء القائمة وشبكة نقل وتوزيع الكهرباء بالبلاد غير كافية. وصل إجمالي قدرة توليد الكهرباء في اليمن في عام 2009 إلي 1،551 ميجاوات[62] لعدد سكان يبلغ 24 مليون نسمة. ووصل نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في اليمن إلى نحو 203 كيلووات للفرد في عام 2009، أي واحد على عشرة من متوسط نصيب الفرد في العالم العربي الذي يبلغ نحو 2،000 كيلووات[63]. وتخدم الشبكة الرئيسية لشركة الكهرباء العامة في اليمن المناطق الحضرية والمدن أساسا، واستبعدت تماما وحتى الآن منطقة جنوب اليمن سابقا. وعموما فإن 92٪ من الأسر في المناطق الحضرية، 42٪ فقط من المناطق الريفية متصلين بشبكة الكهرباء. ويقع 96% من الأسر التي لا تخدمها شبكة الكهرباء في المناطق الريفية مما يجعل عدم الحصول على الكهرباء مشكلة ريفية أساسا.[64]

في المناطق التي بها توصيلات على شبكة الكهرباء، يعاني مستخدمي الشبكة، في كل من المنشآت السكنية والمصانع من انقطاع الكهرباء وسقوط الأحمال أحيانا. ويحدث تعطل الكهرباء عدة مرات خلال العام نتيجة لقدم البنية التحتية لمحطات التوليد وشبكات النقل والتوزيع وعدم كفاءتها بالإضافة إلى الأعطال الفنية، والنقص المتكرر في الوقود خاصة الديزل في محطات توليد الكهرباء. ويؤدي هذا الوضع أيضا لإلحاق الضرر بالشركات والصناعات التي تتكبد خسائر كبيرة من سقوط الأحمال وتكرار انقطاع التيار الكهربائي. وجدت دراسة استقصائية لمؤسسة التمويل الدولية انقطاع التيار الكهربي في عام 2010 أكثر من 50 مرة في جميع أنحاء البلاد واستمر في معظم الحالات لعدة ساعات، مما تسبب في خسائر كبيرة للشركات التجارية. وبالتالي، تضع العديد من الشركات الصغيرة استثمارها الإضافي في مولدات احتياطية لتوليد الكهرباء باستخدام الديزل، مما يخلق تكلفة إضافية.[65]

والسبب الرئيسي لهذا الوضع هو انعدام الاستثمار لفترة طويلة في قطاع المرافق العامة في اليمن –مثل توفير قدرة جديدة وصيانة وإصلاح البنية التحتية القديمة لنقل وتوزيع الكهرباء وتوسيع شبكة الكهرباء في اليمن وتمديدها نحو جنوب اليمن والمجتمعات الريفية على وجه الخصوص. تعاني شركة الكهرباء العامة في اليمن من نقص حاد في التمويل، وذلك راجع إلى نظام التسعير الحكومي في اليمن والذي كان من المفترض أن يساعد الفقراء على الحصول على الكهرباء. ومع الإبقاء على أسعار الكهرباء منخفضة بشكل اصطناعي لسنوات في ظل نظام الدعم المكثف للكهرباء، لم تتمكن شركة الكهرباء العامة من استرداد تكاليفها لسنوات عديدة.[66] وبالتالي، لا يوجد لدى شركة الكهرباء العامة، القدرة المالية ولا القدرة المادية لإجراء استثمارات واسعة النطاق في تمديد الشبكة الرئيسية لمقاطعات نائية. سرقة الكهرباء والمشكلة الإضافية التي تتمثل في عدم سداد رسوم الكهرباء تؤدى بالتالي إلى تفاقم الخسائرالمالية الكبيرة التي تعاني منها شركة الكهرباء العامة مما يؤدى إلى زيادة عجز شركة الكهرباء العامة عن تمديد الخدمات أو تقليل الرسوم المفروضة على الذين لديهم توصيلات رسمية على شبكة الكهرباء.[67]

---

59 البنك الدولي (2005أ، 89).

60 أساميي (2010).

61 للإطلاع عليى مناقشة تفصيلية لهذه البيانات، ارجع إلى القطيرى وفتوح (2011)، بريسنجر وآخرين (2011).

62 جمهورية اليمن – وزارة الطاقة والكهرباء (2009، 18).

63 جمهورية اليمن – وزارة الطاقة والكهرباء (2009، 19).

64 البنك الدولي (2005، أ- 89).

65 القطيرى وفتوح (2011).

66 انظر أيضا البنك الدولي (2005أ، 94).

67 أسامي (2010)، شهير (2011).

الآثار التي تشوه مسار التنوع الاقتصادي. على عكس المستهدف من دعم الطاقة في البداية، يمكن أن يؤدي دعم الطاقة لتشويه جهود التنويع الاقتصادي وتشجيع السلوك المستهدف للريع. ويشرح عيساوي هذا التأثير في إطار المملكة العربية السعودية على النحو التالي:

«[...]، بالرغم من أنه يفيد صناعة [البتروكيماويات] إفادة كبيرة ويمنحها ميزة تنافسية مميزة من حيث التكاليف المتغيرة، يشجع نظام التسعير [المدعوم] السائد السلوك المستهدف للريع. ولعل ذلك يفسر عزوف أصحاب المشروعات الخاصة عن الاستثمار في المجال الأصعب وهو المعالجة الثلاثية للبتروكيماويات أو حتى انجذابهم إلى ما يسمى بالمناطق الصناعية (لصناعات البلاستيك التحويلية المخططة في موقع مجمعات تكرير البتروكيماويات)، دون تأمين حصة من الريع في شكل مواد خام منخفضة السعر.» [68]

وبالنسبة لكبار منتجي الطاقة في العالم العربي على وجه التحديد، فإن وجود قاعدة اقتصادية أكثر تنوعا، ضروري ليس فقط من حيث إنه يوفر تنوع أكبر في الإيرادات (التصدير) وتدفقات إيرادات أكثر استقرارا، ولكن أيضا من حيث كمية ونوعية الوظائف التي يمكن أن توفرها الصناعات القائمة لسكان على الصعيد الوطني.»

تزايد الحوافز الدافعة للتهريب. تؤدى الفروق الحادة المستمرة بين سعر الوقود في الدول العربية المتجاورة، بسبب اختلاف أنظمة الدعم، إلى حفز عمليات تهريب الوقود عبر الحدود على نطاق واسع. وكان تهريب الوقود مصدر قلق خاصة فيما بين البلدان المتجاورة في بلاد الشام مثل سورية والأردن ولبنان وبين مصر والأراضي الفلسطينية وعبر الحدود المغلقة بين الجزائر والمغرب، وكذلك (نتيجة الانتفاضات في 2011) بين تونس وليبيا[69] و من وإلى العراق والدول المتجاورة، ومن وإلى اليمن.[70] كما أصبح تهريب الوقود مشكلة متزايدة لدول الخليج الغنية.[71] حيث إن تهريب الوقود لا يساهم فقط في التجارة غير المشروعة المهربة، ولكنه يؤدي في كثير من الحالات إلى تفاقم نقص الوقود بشكل كبير في البلدان المدعمة للوقود. ولقد أبلغت بعض البلدان مثل سورية من حدوث انخفاض حاد في أنماط التهريب الملحوظة عبر الحدود كنتيجة لارتفاع أسعار الوقود.[72]

المساواة

المستفيدون من دعم الطاقة. فوائد توفير الطاقة بأسعار منخفضة غير حيادية. حيث يميل أولئك الأكثر استهلاكا للبضائع في المجتمع إلى الاستفادة بأكبر نسبة من هذا الدعم –في حالة الطاقة يكون هؤلاء من الأسر المرتفعة الدخل حيث تزيد معدلات استهلاك الطاقة جنبا إلى جانب مع زيادة مستويات الدخل وذلك بالنسبة لمعظم أنواع الطاقة، بما في ذلك الكهرباء وأنواع الوقود المستخدم في وسائل النقل (البنزين والديزل).[73] ولقد أظهرت دراسة حديثة لتأثير دعم الطاقة على مجموعة مكونة من 20 من الأنظمة الاقتصادية النامية أن 97 دولار في المتوسط من أصل 100 دولار في دعم البنزين يذهب إلى الأربع فئات الأعلى دخلا في العينة، في حين يذهب 3 دولار فقط في الواقع إلى الفئة الأقل دخلا التي كانت هي المقصودة بالاستفادة من هذا

---

[68] عيساوى (2012 – مستقبلا).

[69] الجزائر دى زد (2008)، فرنسا 24 (2011).

[70] على سبيل المثال، وهاب بي.إيه. (2006، 53–9)، بلومبرج (2011).

[71] على سبيل المثال، أنظر آراب تايمز (2011).

[72] صندوق النقد الدولي (2010) أ.

[73] وهذا أيضا، حيثما يكون ملائما، غاز طبيعي/غاز بترول مسال. وعلى النقيض، يميل الكيروسين إلى أن يكون معظم استهلاكه تناسبي، من قبل الأسر الأقل دخلا، ولكن توجد تسربات كبيرة للفئات الأعلى دخلا.

الدعم. يستولي على النصيب الأكبر من الدعم الفئة الأعلى دخلا والتي تأخذ وحدها أكثر من 40 في المائة[74] من الدعم. ولقد وجد أن الدعم العام على الوقود الأقل جودة مثل الكيروسين أقل ارتدادية نظرا لارتفاع معدلات استهلاكه نسبيا بين الفئات ذات الدخل المنخفض. ومع ذلك، وجد أنه ما زال هناك تسرب كبير في الدعم إلى الفئات غير المستهدفة بالدعم حيث تستولي الفئة الأعلى دخلا على 20 في المائة من دعم الكيروسين، مقارنة بنسبة 19 في المائة للفئة الأدنى دخلا.[75] أظهرت النتائج بالتالي تسرب كثير من الدعم العام للطاقة إلى الفئات الأعلى دخلا مما جعل دعم الطاقة وسيلة غير فعالة ومكلفة لحماية الفقراء.

كان من الممكن استثمار قيمة دعم الطاقة، والتي لوحظ تسرب معظمه للفئات ذات الدخل المرتفع، في قنوات أكثر فعالية التي تستهدف الأسر ذات الدخل المنخفض على وجه التحديد، على سبيل المثال من خلال شبكات شاملة للسلامة الاجتماعية تنطوي على منافع نقدية بدلا من ربطها باستهلاك الطاقة، أو في توفير خدمات عامة مجانية مثل الصحة والتعليم والتي توفر أيضا عائدات اجتماعية أعلى بكثير من المنافع المربوطة باستهلاك الطاقة. ولهذا السبب، يمكن النظر إلى تدابير دعم الطاقة باعتبارها تدابير ارتدادية على الصعيد الاجتماعي حيث إن المستفيدين الرئيسيين منها ليسوا من الفئات المنخفضة الدخل. ومع هذا، فإن إلغاء دعم الطاقة ينطوي على تكاليف كبيرة للفئات المنخفضة الدخل.

ونظرا إلى أن استهلاك الأسر منخفضة الدخل من الطاقة منخفض نسبيا، لا تستطيع هذه الأسر في الغالب أن خفض معدلات استهلاكها أكثر من ذلك. ولقد عانت الأسر الفقيرة بدرجة كبيرة نسبيا من زيادات أسعار الطاقة بسبب آثار الجولة الثانية، على سبيل المثال من خلال زيادة أسعار منتجات مثل الغذاء والذي يتطلب إنتاجه ونقله تكبد التكاليف المرتفعة لمدخلات الطاقة. سيؤدى أي إصلاح في أسعار الطاقة المحلية لا يقترن بتدابير تعويضية كافية، مثل تحسين الحماية الاجتماعية إلى فقدان الرعاية الاجتماعية للأشخاص الأكثر فقرا في المجتمع.

الاقتصاد الكلي

سرعة ارتفاع زيادة العبء المالي. ساهم ارتفاع أسعار الوقود الدولية الخاصة بالنفط ومنتجاته منذ عام 2002، إلى حد كبير، في زيادة عبء دعم الوقود والكهرباء بسرعة في عدد من الدول العربية. بالنسبة للبلدان المستوردة للطاقة، يكون هذا العبء المالي واضحا بشدة –في شكل عجز مالي، يمول عن طريق الاقتراض المحلي أو الأجنبي (على الرغم من عدم سهولة تحديد كمية التمويل الناتج من أنشطة معينة خارج الميزانية). وعلى النقيض، في الدول العربية المنتجة للنفط يبقي جزءا من التكلفة المالية لدعم الطاقة أو كلها، ضمنيا بمثابة إيرادات ضائعة كان يمكن إنفاقها أو استثمارها في اعتمادات استثمارية مستقبلية. ويبين الجدول 4 أدناه تقديرات وكالة الطاقة الدولية لحجم دعم الطاقة ووزنه الاقتصادي في عدة بلدان عربية.[76] وعلى سبيل المثال، قدرت القيمة الإجمالية لدعم الطاقة في حالة مصر في عام 2010، بمبلغ 28.20 مليار دور أمريكي أي أكثر من ما يعادل العجز الكلي المدرج في ميزانية البلاد ومقداره 2.19 مليار دولار أمريكي لعام 2011/2010، أو 3.9 في المائة من

---

74 اشتملت الدراسة خمسة شرائح دخل في مجملها. ديل جرانادو وآخرون (2010–12–13).

75 ديل جرانادو وآخرون (2010– 12).

76 حسب المشروح أعلاه، تستند تقديرات الوكالة الأمريكية للبيئة على نهج الفجوة التسعيرية التي تقارن مستويات الأسعار الوطنية لأنواع الوقود المختلفة والكهرباء بمعيار دولي/سعر السوق. ويمكن مناقشة كل من النهج والنتيجة كما يتم مناقشتهما على نطاق واسع، وترفض هيئة البلدان المصدرة للبترول (أوبك) أى منهج يقارن، آليا، الأسعار المحلية بأسعار السوق الدولية (قارن مع المناقشة في القسم 2–1 أعلاه). ولغرض هذه الورقة، تم استخدام بيانات الوكالة الدولية للبيئة لتوضيح الاتجاهات العامة مع أن المؤلفين لم يأخذا البيانات بقيمتها الاسمية.

الناتج المحلي الإجمالي الاسمي[77]. التقديرات الموضحة أدناه عن حجم دعم الطاقة الهائل في عدة بلدان عربية منتجة للنفط صادمة. وعلاوة على ذلك، يشكل حجم الوقود المستهلك محليا عبئا هائلا في البلدان العربية المستوردة للنفط والغاز مثل سورية والأردن والمغرب، حيث يستنزف احتياطياتها من النقد الأجنبي.[78]

جدول 4: تقديرات تقييم الأثر البيئي لدعم الطاقة في بلدان عربية منتقاة، 2010

	متوسط معدل الدعم (نسبة مئوية)	الدعم (بالدولار/ نسمة)	إجمالي الدعم (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	الدعم حسب نوع الوقود			إجمالي الدعم (مليار دولار أمريكي)
				نفط	غاز	كهرباء	
الجزائر	59.80	298.40	6.60	8.46	0.00	2.13	10.59
ليبيا	71.00	665.00	5.70	3.17	0.26	0.78	4.21
مصر	55.60	250.10	9.30	14.07	2.40	3.81	20.28
السعودية	75.80	1,586.60	9.80	30.57	0.00	12.95	43.52
العراق	56.70	357.30	13.80	8.87	0.28	2.16	11.31
الكويت	85.50	2,798.60	5.80	2.81	0.90	3.91	7.62
قطر	75.30	2,446.00	3.20	1.15	1.41	1.59	4.15
الإمارات العربية المتحدة	67.80	2,489.60	6.00	2.65	9.99	5.51	18.15

المصدر: وكالة البيئة الدولية

السيطرة على التضخم. من المخاوف الرئيسية المتعلقة برفع أسعار النفط أو السلع الأخرى والذي قد يؤدى إلى زيادة التضخم. عموما، أثبتت تجربة خفض أسعار الوقود من خلال ضوابط تدار من أجل السيطرة على التضخم أنها سلبية للغاية، حيث إنها تؤدي إلى تشوهات في الاقتصاد يتحتم إزالتها في مرحلة لاحقة. وعلاوة على ذلك، إن لم يكن دعم الطاقة ممولا من خلال تقليص الإنفاق الحكومي في مجالات أخرى أو من خلال زيادة الضرائب، يمكن أن يتسبب دعم الطاقة في إحداث ضغوط تضخمية، على سبيل المثال بزيادة الضغط على صك نقود.[79]

البيئة

زيادة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وتفاقم التلوث المحلي: آثار دعم الوقود على البيئة غير مباشرة. فمن ناحية، يمكن بخفض الأسعار للمستخدم النهائي من المستهلكين أو المنتجين أن يؤدي هذا الدعم إلى زيادة استخدام الطاقة أو خفض الحافز للحفاظ على الطاقة، وما يترتب على ذلك من تبعات بيئية معاكسة مثل زيادة الانبعاثات في الجو وزيادة غازات الاحتباس الحراري، ومن ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي عدم دعم المنتجات البترولية إلى زيادة الاعتماد على مصادر للطاقة أكثر تلويثا للبيئة، ويمكن أن يؤدى إلى عزوف الأسر الفقيرة عن التحول نحو وقود أنظف والكهرباء. بغض النظر عما إذا كانت الفائدة

[77] الشبكة المالية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

[78] تم مناقشة تجارب هذه البلدان بمزيد من التفصيل أدناه.

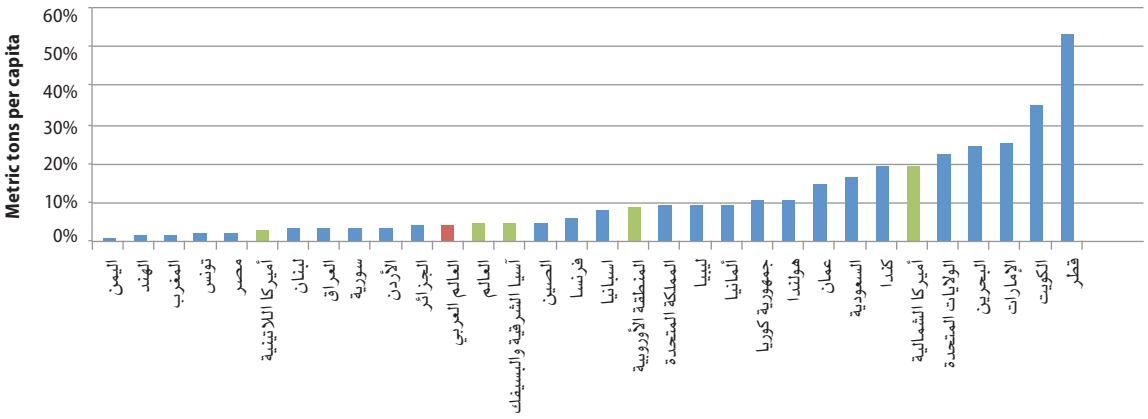
[79] هوب وسينغ (1995)، سابوهي (2001، 245–252).

الصافية لدعم الطاقة على البيئة إيجابية أو سلبية، توجد وسائل بديلة لتسهيل حصول الأسر المنخفضة الدخل على الطاقة، على سبيل المثال في شكل أنظمة أكثر فعالية للضمان الاجتماعي تعتمد على التحويلات النقدية، والتي لن تسفر عن انخفاض كبير في كفاءة استهلاك الطاقة في العالم العربي. وبالتالي يجب عدم النظر إلى دعم الطاقة باعتباره الطريقة الوحيدة أو الطريقة الأكثر فعالية لحماية الوصول إلى مصادر الطاقة الأكثر نظافة.

قد يمكن، القول بثقة، أن الارتفاع السريع في استهلاك الوقود والكهرباء في بعض أجزاء العالم العربي، والمقترن بانعدام الحوافز لمستخدمي الطاقة لترشيد استهلاك الطاقة، قد أسهم في الزيادة المتسارعة في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في المنطقة. وتواجه البلدان الأصغر المصدرة للطاقة في منطقة الخليج مثل قطر والكويت والإمارات العربية المتحدة والبحرين تواجه بعض معدلات من أعلى معدلات نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في العالم، و في قطر، يصل معدل نصيب الفرد من الانبعاثات لما يزيد على 50 طن متري للفرد الواحد، أى أكثر من عشر مرات أعلى من المعدل العالمي البالغ 4.6 طن.

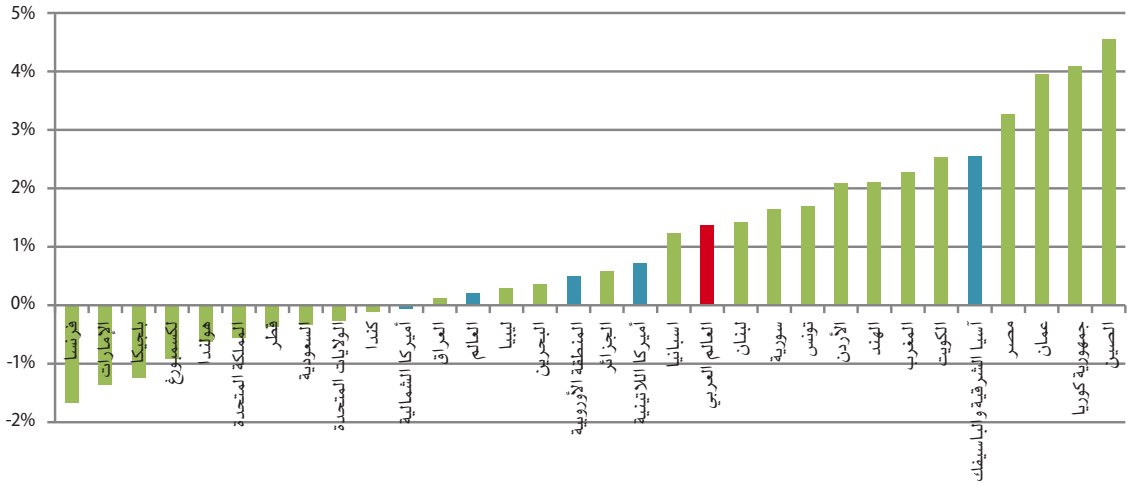
ومع أن هناك بلدان مثل المغرب ومصر والأردن تواجه معدلات انبعاثات أقل من ذلك بكثير، فلقد زادت مستويات الانبعاثات فيها بسرعة خلال العقود الثلاثة الماضية في البلدان الثلاث جنبا إلى جانب مع معظم بلدان العالم العربي، على نقيض اتجاه النمو السلبي في العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية. منذ الثمانينات، كان معدل متوسط النمو المركب في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في العالم العربي للفرد 36.1٪ في المائة في السنة أي أكثر من ستة أضعاف المتوسط العالمي البالغ 20.0 في المائة في السنة.

شكل 8: إنبعاث ثاني أكسيد الكربون في بلدان عربية منتقاة وبلدان منتقاة من أعضاء وغير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (طن متري/نسمة) 2007



المصدر: البنك الدولي – مؤشرات التنمية الدولية

شكل 9: معدل النمو المتوسط المركب/نسمة لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون في بلدان عربية منتقاة وبلدان منتقاة من أعضاء وغير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (طن متري/نسمة) 1980-2007



المصدر : البنك الدولي – مؤشرات التنمية الدولية

بعض الشركات المتخصصة، مثل ماكينزي، يشير إلى أن منطقة الشرق الأوسط بما في ذلك إيران يمكن أن تصبح في الواقع باعث رئيسي لثاني أكسيد الكربون في العقد المقبل، وفي تقرير صدر مؤخرا، ترى الشركة أن المنطقة ستساهم بإجمالي 10 في المائة من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في العالم في عام 2020.[80]

انخفاض أسعار توليد الكهرباء القائم علي المواد الهيدروكربونية يؤدي إلى العزوف عن تطوير أنواع بديلة من الطاقة مثل طاقة الرياح والطاقة الشمسية. من حيث السمات المميزة للعالم العربي، فيمكن أن يكون واحدا من أكثر المناطق تنوعا فيما يتعلق بمصادر الطاقة الأولية المستخدمة، والاستفادة من إمكانية الوصول إلى العديد من المصادر المحتملة للطاقة المتجددة مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. وقد زاد اهتمام المنطقة في مجال الطاقة الشمسية إلى حد كبير على مدى العقد الماضي، وذلك لحد ما بسبب الاحتياجات المتزايدة للطاقة في أجزاء كثيرة من المنطقة، وبسبب التقدم في التكنولوجيا وكذا بسبب التكلفة.[81] وتقدم مبادرات مثل مشروع ديرستيك الممول من الاتحاد الأوروبي في شمال أفريقيا وبلاد الشام دليلا مشجعا على جدوى المشروعات واسعة النطاق من هذا النوع في المنطقة.[82] على غرار الطاقة المتجددة، لم تجد الطاقة النووية طريقها بعد في المنطقة، على الرغم من وجود العديد من مفاعلات البحوث وروابط وصلات التكنولوجيا في أوروبا والدول الآسيوية.[83]

---

80 بريساند وآخرون (2007، 29)

81 علي سبيل المثال: ارجع للمبادرة الحديثة للبنك الدولي بدعم توليد الكهرباء باستخدام الطاقة الشمسية في المغرب ومصر: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,contentMDK:22866325-menuPk:3949143-pagePK:146736-piPK:226340-the Site PK:256299,00h.htmlK

فريدمان (2011) :أكبر مشروع طاقة متجددة جارى تشغيله في المنطقة حتى الآن هو مشروع مدينة مصدر بالإمارات العربية المتحدة والذى يهدف إلي أن يدار كليا، خاليا من الكربون، مع استخدام مصادر الطاقة المتجددة فقط. انظر الموقع الإلكتروني للمدينة: www.masdar.ea/en/home/index.aspx.

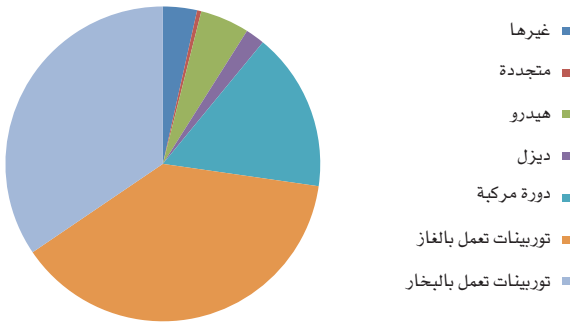
82 لمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلي الموقع الألكتروني لمؤسسة ديسرتك: www.desertec.org/en/global-mission/.

83 للإطلاع على لمحة عن المبادرة النووية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ارجع إلى إيبنجر وآخرون (2011)، كما يمكن الرجوع أيضا على سبيل المثال إلى مارى (2008).

بالرغم من عدم وجود نقص في الخطط الحكومية للاستثمار في المزيد من أنواع الطاقة البديلة في المنطقة، لم يتغير الواقع حتى الآن حيث لا زال العالم العربي يعتمد على النفط والغاز الطبيعي لتغطية أكثر من 95 في المائة من احتياجاته من الطاقة. وتمثل أربعة بلدان وهي مصر والمغرب والعراق وسوريا –النسبة المتبقية وهي 5 في المائة نظرا إلى اعتمادها الكبير على الطاقة الكهرومائية وكميات صغيرة من الفحم لتوليد الطاقة الكهربية.

كما أن المغرب ومصر هما الدولتان العربيتان الوحيدتان اللتان تم دراستهما في هذه الورقة واللتان لديهما قدر كبير من الطاقة الشمسية، ولكن لا تزال قدراتهما المشتركة التي تم تثبيتها والتي بلغت حوالي 670 ميجا وات في عام 2009 تساهم بأقل من 1 في المائة من إجمالي قدرة توليد الطاقة الشمسية في العالم العربي والتي تبلغ 168 جيجا وات. ويمكن النظر لهذا النقص العام في تنوع الطاقة في المنطقة بأنه نتيجة لعدد من العقبات المختلفة والتي تشمل وفرة النفط والغاز الطبيعي على نطاق واسع حيث يفضل استخدام النفط والغاز الطبيعي كمصادر للطاقة عن استخدام مصادر الطاقة المتجددة، هذا بالإضافة إلى الصعوبات التقنية المحيطة بتكنولوجيات الطاقة المتجددة مثل آثار الغسق وكذلك الحساسية السياسية للطاقة النووية فضلا عن الدعم الحكومي العريض المتاح على النفط والغاز الطبيعي وغير المتاح عادة بالنسة لأنواع الطاقة البديلة التي تستخدم في توليد الكهرباء.

الشكل رقم 10: قدرة توليد الكهرباء المثبتة في بلدان عربية منتقاة ((MW) في عام 2009



المصدر: الاتحاد العرب لمنتجي الكهرباء، نشرة إحصائية 2009

ويشكل هذا النقص في تنوع مصادر الطاقة في العالم العربي مصدر قلق ليس من الناحية البيئية فقط بل من ناحية أمن الطاقة الوطني أيضا – خاصة بالنظر إلى الاعتماد المتنامي على تقلبات أسعار الطاقة، هذا بالإضافة إلى الارتباط بشراكة تجارية طويلة الأجل في حالة الغاز الطبيعي وذلك إما عن طريق خط أنابيب للغاز الطبيعي المسال أو من خلال عقود للغاز الطبيعي المسال. ومن بين الأمثلة الأخيرة للجانب السلبي من هذه التبعية تجربة الأردن مع الانقطاع المتكرر للغاز المنقول لها من مصر شريكها التجاري الأساسي في أعقاب الاضطرابات السياسية في النصف الأول من 2011 (مصر تورد أكثر من 80 في المائة من الغاز الطبيعي في الأردن).[84] وبالتالي قد يكون من الأفضل، من أكثر من منظور، أن تكون قاعدة الطاقة أكثر تنوعا على المدى الطويل، وليس للأردن فقط.

[84] داربوش وفتوح (2011، 29).

2.3. حالة دراسة: دعم الطاقة والإستثمارات وتوزيع الدخل في مصر

يشكل دعم الطاقة حصة كبيرة من الإنفاق الحكومي في مصر. حيث تدعم الحكومة المصرية جميع المنتجات البترولية والغاز الطبيعي بصرف النظر عما إذا كانت هذه الأنواع من الوقود يتم استهلاكها من قبل الأسر أو المصانع أو ما إذا كانت هي الأنواع المفضلة لدى الفقراء أو المفضلة لدى الأغنياء. وفي 2010/2009 وصل دعم المنتجات البترولية، لمبلغ 5.66 مليار جنيه مصري (2.11 مليار دولار أمريكي) بما يشكل 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، و18 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، و 24.7 في المائة من إجمالي الإيرادات الحكومية.[85] ومع ذلك، لا يعكس هذا الرقم التكلفة الحقيقية لدعم الطاقة. وتخصص اتفاقات مشاركة الإنتاج المبرمة بين الهيئة المصرية العامة للبترول/الشركة المصرية القابضة للغاز الطبيعي وشركات النفط والغاز الأجنبية حصة من النفط والغاز المستخرج للشريك المصري، ولكن إذا احتاجت الشركات المملوكة للدولة الحصول على المزيد من النفط أو الغاز لتلبية الطلب المحلي، فإنها تشتري هذه الأنواع من الوقود من شركائها الأجانب بأسعار قريبة من أسعار تلك الأنواع في الأسواق الدولية.

وتحسب الحكومة حجم الدعم على أساس الفرق بين السعر الذي تشتري به الشركة الوطنية من المقاول الأجنبي والسعر المنخفض الذي تبيع به في السوق. وبعبارة أخرى، فإن الحكومة المصرية تحسب التكلفة المالية فقط، وليس تكلفة الفرصة البديلة المرتبطة ببيع المنتجات البترولية والغاز الطبيعي بأسعار مخفضة في السوق المحلية.[86] ولكن إذا تم حساب دعم الطاقة على أساس تكلفة الفرصة البديلة، سيكون حجم الدعم معبرا عنه كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي أكبر من ذلك بكثير: تقدر الإحصاءات الرسمية المبلغ الإجمالي لدعم الطاقة خلال الفترة المنقضية بين سنوات الميزانية 2002/2003 و2010/2011، بمبلغ 368 مليار جنيه مصري أى ما يكافئ (6.61 مليار دولار أمريكي). ويبلغ إجمالي تكلفة الدعم، المحسوب على أساس تكلفة الفرصة البديلة، 736 مليار جنيه مصري أي ما يكافئ (3.123 دولار أمريكي).[87]

ولقد أدت سياسة مصر لتسعير الطاقة لتشويه إشارات الأسعار وأسفرت عن سوء توزيع الاستثمارات نحو الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة، مما دفع الاستثمار بعيدا عن الصناعات الكثيفة العمالة التي لديها قدرة أكبر على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وتشير نتائج المحاكاة إلى أن زيادة الأسعار المحلية للطاقة إلي ما يساوى أسعار التكلفة خلال فترة خمس سنوات سيتسبب في خفض متوسط النمو السنوي للصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة إلى ما دون المسار المرجعي (في الحالة المرجعية، يفترض عدم إجراء أي إصلاح لتسعير الطاقة،[88] وهذا على نقيض «صناعات اخرى» والتي يرى أن متوسط نموها السنوي سيزيد بحوالي 5.1 نقاط مئوية فوق المسار المرجعي، وبالتالي، سيرتفع نصيب «صناعات اخرى» في الناتج المحلي الإجمالي، في حين ينخفض نصيب الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة بعد إصلاح أسعار الطاقة. كما أدى الأسعار المحلية المنخفضة للطاقة إلى تشويه القرار الخاص بتخصيص الوقود ما بين الاستخدام المحلي للغاز وتصدير الغاز الأكثر ربحية نسبيا، وقد أدى ذلك بدوره لعدم تشجيع شركات الطاقة الوطنية على الاستثمار في إقامة بنية تحتية محلية جديدة للطاقة، مما أثر سلبا على فرص الحصول على الطاقة، لا سيما في المناطق الريفية.

---

85 قنديل (2010).

86 مابرو (1998 و 2006.

87 مابرو (1998 و2006) وقنديل (2010).

88 أبو العينين وآخرون(2009).

وعلى نقيض الأهداف الأصلية للدعم، وجد أن دعم الطاقة في مصر له تأثير ارتدادي على توزيع الدخل. ويكشف الجدول 5 أدناه حصة دعم المنتجات البترولية التي تحصل عليها الأسر في كل من شرائح الإنفاق الخميسية المختلفة. في كل من المناطق الحضرية والريفية حيث يتضح أن الأسر الواقعة في الشريحة الأعلي من توزيع الدخل تحصل على حصة من دعم الطاقة أكبر نسبيا من غيرها. و تحصل الأسر في الشريحة الخميسية الأعلي في المناطق الحضرية، على 33 في المائة من دعم الطاقة بالمقارنة بنسبة 3.8٪ فقط تحصل عليه الأسر في الشريحة الخميسية الأدني في ذات المناطق. في حين يقل التفاوت بين الشريحتين الأعلى والأدنى في المناطق الريفية، ولكن بنمط مشابه لما في المناطق الحضرية حيث تحصل الأسر في الشريحة الخميسية الأعلى علي أكبر نصبب من دعم الطاقة.

جدول رقم 5: توزيع دعم البترول حسب شريحة الإنفاق الخميسية في المناطق الحضرية والمناطق الريفية في مصر

فئة الإنفاق	المناطق الحضرية	المناطق الريفية
الشريحة الأولي	3.8	5.6
الشريحة الثانية	5.3	6.1
الشريحة الثالثة	7.4	6.7
الشريحة الرابعة	11	7.9
الشريحة الخامسة	33.3	12.8

المصدر : أبو العينين وآخرون (2009)

ويكون التباين كبيرا بالنسبة لبعض المنتجات البترولية، على وجه الخصوص. فمن حيث البنزين، وجد البنك الدولي أن 93 في المائة من منافع الدعم تذهب إلى الشريحة الخميسية الأعلي (انظر الجدول 6). وهذا أمر متوقع حيث تتركز ملكية السيارات لدرجة كبيرة في الأسر المرتفعة الدخل. كما تبرز صورة مماثلة أيضا بخصوص الغاز الطبيعي، إذ أن شبكة الغاز الطبيعي في مصر غير متاحة في المناطق الريفية حيث يسكن فيها معظم الفقراء. وأظهرت الأبحاث التي أأجراها البنك الدولي أن 44 في المائة من الأغنياء في المناطق الحضرية في الوجه البحري في مصر لديهم توصيلات الغاز الطبيعي، في حين أن 10 في المائة فقط من الفقراء في المناطق الحضرية هم المتاح لهم الربط علي شبكة الغاز.[89] والعقبة الرئيسية التي تعرقل تنفيذ توصيلات جديدة للغاز هو عدم قدرة الأسر ذات الاستهلاك المنخفض (عادة الفقراء) علي تغطية تكاليف التوصيل، حتى لو أتيحت لهم خطة لسداد هذه المبالغ على أقساط زمنية.[90] ويتفاقم هذا الوضع بسبب الخسائر الكبيرة التي تكبدتها الشركة المصرية القابضة للغاز الطبيعي من جراء بيع الغاز وغاز البترول المسال في السوق المحلية، مما جعل الشركة غير قادرة على تلبية المتطلبات التمويلية لتوصيل شبكة الغاز الطبيعي إلى القطاع السكني.[91]

[89] البنك الدولي 2005.

[90] جرنر وسينكلير (2006).

[91] جرنر وسينكلير (2006).

جدول 6: التحويلات المطلقة التي تلقتها الشرائح الخميسية لاستهلاك الأسر من النفط والغاز (شهريا جنيه مصري/لكل نسمة)

المنتج	الأولي	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	إجمالي
كيروسين	2.51	1.97	1.49	1.25	0.74	1.61
غاز طبيعي	0.12	0.31	0.49	0.75	3.13	0.96
بنزين	0.02	0.05	0.18	0.28	7.53	1.59
غاز البترول المسال	6.23	8.22	9.32	10.68	10.89	9.13
الأربع منتجات أعلاه	8.88	10.55	11.48	12.96	22.29	13.29

المصدر: البنك الدولي (2005)، جدول 4-6

كما يتضح أيضا عدم المساواة الناجم عن النظام الحالي لتسعير أنواع الوقود المستخدمة في المصانع. حيث تحقق الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة في مصر معدلات ربحية مرتفعة نسبيا بالمقارنة بصناعات مماثلة لها في أجزاء أخرى من العالم.[92] ويرجع هذا جزئيا لمنتجات الطاقة المدعومة وإلى القوة الاحتكارية لهذه الصناعات، مما يتيح لها تجنب تمرير انخفاض التكاليف الناجم من انخفاض أسعار الطاقة إلى المستهلكين النهائيين، وما يترتب على ذلك من تبعات توزيعية هامة، حيث تؤول أساسا المنافع الناجمة عن دعم الطاقة إلى أصحاب المصانع الكثيفة الاستهلاك للطاقة والذين يكونون، علي الأرجح، من الفئات ذات الدخل الأعلى.

ونظرا إلى الطبيعة الارتدادية لدعم الطاقة، من المحتمل أن يؤدي إصلاح نظام تسعير الطاقة في مصر لزيادة الرفاهة الكلية في مصربدرجة كبيرة. ولقد أظهر بحث أجراها البنك الدولي أن توزيع نصف وفورات الميزانية الذي سينجم عن إلغاء الدعم، بالتساوي على السكان، سيكون تأثيره على الحد من الفقر أكبر من تأثير الاستمرار في الوضع الراهن، مما يعتبر إشارة على سوء توجيه الدعم الحالي.[93] وبالمثل، أظهر أبو العينين وآخرون باستخدام نموذج التوازن العام المحتسب، أن إصلاح أسعار الطاقة المرتبط بتحويلات نقدية موجهة جيدا سيفيد الفقراء أكثر من الأغنياء ويسفر عن تحسن كبير في تدابير توزيع الدخل.[94] ويمكن للحكومة المصرية من حيث المبدأ أن تنخرط في شكل من أشكال توجيه التحولات النقدية في محاولة لخفض تكاليف الدعم والحد من تسربه إلى المجموعات المرتفعة الدخل، ولكنها تعزف عن القيام بذلك حتى الآن، مما يشير لوجود معوقات مؤسسية وإدارية وسياسية أو أي من هذه المعوقات تمنع الحكومة من اتباع نهج أكثر توجها فيما يتعلق بدعم الوقود. ومن المرجح أن تؤدي الأحداث السياسية التي ظهرت في مصر وأدت إلى سقوط الرئيس حسني مبارك في فبراير شباط عام 2011، إلى تأخير إصلاح الأسعار بالرغم من مسيس الحاجة إليه. في الواقع، بدلا من خفض دعم الطاقة، ارتفع دعم الطاقة في الميزانية 2012/2011 لحوالي 95 مليار جنيه مصري (16 مليار دولار أمريكي)، بزيادة أكثر من 40 في المائة عن ميزانية 2010/2009.

وعلى الرغم من الإدراك الواسع بالحاجة الماسة لإصلاح أسعار الطاقة كما أعلن نائب رئيس الوزراء حازم الببلاوي في أغسطس 2011، «من غير المعقول للحكومة أن تدعم الأغنياء على حساب الفقراء.[95] كما دعا الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة

---

92 خطاب (2007).

93 البنك الدولي (2005).

94 أبو العينين وآخرين (2009).

95 بيان صادر عن نائب رئيس الوزراء المصرى ووزير المالية حازم الببلاوى في 27 أغسطس 2011.

لتحسين مستويات إنتاجيتهم «بدلا من استخدام انخفاض الإنتاجية ذريعة للسعي للحصول على الطاقة بأسعار منخفضة.[96] فعلى الرغم من الخطط العديدة لإصلاح أسعار الطاقة في السنوات القليلة الماضية، لم يتم إتخاذ أي خطوات ملموسة، ومن المحتمل أن تجبر الضغوط الاجتماعية والسياسية أي حكومة في المستقبل على تأخير مثل هذا الإصلاح في الأجل القصير إلى الأجل المتوسط علي الأقل.

[96] بيان صادر عن نائب رئيس الوزراء المصرى ووزير المالية حازم الببلاوى في 27 أغسطس 2011 الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادي (2011).

4. إصلاح دعم الطاقة في العالم العربي

يظل إصلاح أسعار الطاقة في العالم العربي تحديا صعبا، على الصعيدين السياسي والاقتصادي. ولقد أدت موجة الانتفاضات السياسية التي اجتاحت الحكومات العربية في المنطقة منذ مطلع عام 2011 أكثر من أي عامل آخر، إلى جعل هذا الإصلاح هو التحدي الأكثر أهمية. المفتاح الأساسي الذي سيجعل إصلاح أسعار الطاقة مجديا في العالم العربي في المستقبل من الناحية السياسية هو قدرة الحكومات واستعدادها لمعالجة النتائج الاقتصادية والاجتماعية التي سوف تترتب على رفع أسعار الطاقة؛ وذلك بتصميم إصلاحات أسعار بطرق تناسب الظروف الوطنية مع تنفيذ تدابير تخفيف فعالة تحمي الفقراء وتساعد الاقتصاد في التكيف على المدى الطويل. و يسلط هذا القسم الضوء أولا على بعض النتائج الاجتماعية والاقتصادية المحتملة لإصلاح الدعم، ثم يناقش مختلف الخيارات المتاحة للحكومات لتصميم وتخفيف إصلاحات التسعير. وينتهي بعرض بعض التجارب الحديثة للإصلاح من داخل العالم العربي – دراسة حالة إصلاح أسعار الوقود والكهرباء في الأردن.

1.4. التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لإصلاح الدعم

تواجه الحكومات عددا من التحديات الحقيقية عند تعديل أنظمتها الخاصة بتسعير الطاقة. وعلى الرغم من أن دعم الطاقة مكلف ويعتبر طريقة ارتدادية لتوزيع الدعم، فإن خفض دعم الطاقة او رفع هذا الدعم، في غياب برامج تعويضية، سيؤثر على الدخل الحقيقي ويؤدي إلى انخفاض رفاهية الأسر. ولرفع الدعم عن الطاقة أثر ذو شقين على الأسر: شق مباشر، من خلال ارتفاع أسعار الطاقة المستهلكة مثل الكهرباء والوقود المنزلي، وشق غير مباشر، من خلال ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية الأخرى التي تستخدم الطاقة كأحد مدخلاتها المتوسطة.[97] وتشكل الطاقة عادة جزءا مهما من سلة المستهلك ولكن السلع الاستهلاكية الأخرى مثل المواد الغذائية –والتي يتوقف سعرها في كثير من الأحيان على مدخلات الطاقة خلال عمليات الإنتاج و النقل والتخزين –يمكن أن تؤدي إلى زيادة كبيرة في تكاليف المعيشة على جميع مجموعات الأسر. ونظرا إلى الكثافة العالية نسبيا لاستخدام الطاقة سببا في العديد من الأنظمة الاقتصادية في الدول العربية، يحتمل أن يحدث إصلاح تسعير الطاقة تأثير كبير غير مباشر على دخل الأسر. وعادة، تتأثر الأسر ذات الدخل المنخفض تأثيرا سلبيا بدرجة أكبر وذلك بسبب انخفاض مستويات الاستهلاك وعدم القدرة على توفيق استهلاك السلع الأساسية مثل الغذاء والطاقة في مواجهة ارتفاع تكاليف المعيشة.

كما يمكن أن يؤثر إصلاح تسعير الطاقة على القدرة التنافسية للصناعات والشركات المحلية، حيث ستؤدى الأسعار المرتفعة للطاقة المرتبطة بإصلاح التسعير لزيادة تكلفة المدخلات الصناعية، والتي يمكن أن تشمل مدخلات الوقود (الغاز الطبيعي والكهرباء والنفط الخام والبنزين)، أو منتجات تعتمد على النفط مثل المواد الخام لصناعات البلاستيك وصناعات الأسفلت لقطاع التشييد، وصناعات الأسمدة الكيماوية للأنشطة الزراعية. ويؤدى هذا التأثير المباشر إلي رفع سعر منتجات المصانع الأخرى، والذي سيؤدي بدوره إلى جولة جديدة من الآثار غير المباشرة على التكاليف. ووقفا على الهيكل التنافسي للصناعة

[97] للمزيد من التفاصيل انظر على سبيل المثال: ديل جرانادو وآخرون (2010).

وقدرة الشركات على تمرير زيادة التكلفة إلى المستهلكين النهائيين، تؤدى الزيادة في هيكل التكاليف لخفض هوامش ربح الصناعات المحلية مما يخفض من قدرتها التنافسية العالمية. فضلا عن أن هذا قد يجعل حصول هذه الشركات علي تمويل أكثر صعوبة، مما يؤدي إلى زيادة تكلفة تمويل المشروعات الجديدة وتقويض خططها الاستثمارية طويلة الأجل. ومن المرجح أن يكون التأثير أكبر على الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة والصناعات التي تواجه منافسة عالية (مثل صناعات البتروكيماويات) أو التي تواجه منافسة عالية أو تخضع لرقابة على الأسعار أو كليهما (مثل الكهرباء) تمنعها من تمرير التكاليف المرتفعة إلى المستهلكين النهائيين. وسيكون لدى المنشآت الصناعية أو الشركات، على المدى الطويل، الخيار لتعديل تكنولوجيا إنتاجها (على الأقل جزئيا) لتعويض عبء زيادة تكاليف المدخلات.ومع ذلك، تتطلب التعديلات طويلة الأجل قدرة الشركات على الاستمرار في المدى القصير وأن تتاح لها فرصة الوصول إلى أموال، عن طريق التمويل الداخلي والخارجي، لتنفيذ تعديلات التكنولوجيا وعمليات التحسين.

كما يمكن أن يؤثر إصلاح تسعير الطاقة على الصناعة من خلال التأثير علي جانب الطلب، خاصة وأن صدمة التكاليف المرتبطة بإصلاح تسعير الطاقة قد تؤدي إلى خفض القدرة التصنعية مما يخفض بدوره فرص العمل، ويقلل الطلب الكلي، ويسبب انخفاض في النشاط الاقتصادي.[98]

وهكذا، يمكن أن يحدث إصلاح تسعير الطاقة تأثيرات واسعة في الاقتصاد الكلي من خلال قنوات متنوعة. ولقد شيد أبوالعينين وآخرون[99] نموذج التوازن العام المحتسب، لتقدير التأثير المحتمل لإلغاء دعم الطاقة على مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية مثل الناتج المحلي الإجمالي والاستهلاك والصادرات والواردات والاستثمار. وفي أحد السيناريوهات، بحثوا الحالة التي يتم فيها رفع أسعار الطاقة لما يساوي تكلفتها (يزيد مستوى متوسط سعر المنتجات النفطية بمقدار 831 في المائة). ووجدوا أنه في حالة عدم وجود أية تدابير تعويضية ستتعرض مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية مثل الناتج المحلي الإجمالي وإجمالي الاستهلاك الخاص وحركة التصدير لآثار سلبية. كما سيؤدى تعديل الأسعار لما يساوى تكلفة الإنتاج إلى حدوث زيادة حادة في مؤشر أسعار المستهلك.

وفي مقابل هذه التأثيرات قصيرة الأجل، يمكن أن يؤدي إصلاح أسعار الطاقة لتحسين احتمالات نمو الاقتصاد على المدى الطويل، وذلك من خلال تحسين إنتاجية رأس المال والابتكارات التكنولوجية والقدرة التنافسية الدولية وبالحد من كثافة استخدام الطاقة. على سبيل المثال، وجد هانج وتو[100] صلة قوية بين ارتفاع أسعار الطاقة وانخفاض كثافة استخدام الطاقة في الصين. وبالمثل، خلص كورنيللي و فانخوسر[101] (أن الزيادة في أسعار الطاقة، في إطار وسط أوروبا وأوروبا الشرقية كان أهم حافز لإستخدام الطاقة بكفاءة).

وبالنسبة لتأثير الزيادات في أسعار الطاقة على التضخم، يمكن أن تؤدي هذه الزيادات لانكماش التضخم على المدى المتوسط. خاصة أن سياسة إلغاء الدعم/رفع أسعار الطاقة تعتبر بمثابة زيادة في الضرائب غير المباشرة.[102] وحيث إن الوقود والكهرباء من مكونات مؤشر أسعار المستهلك، فستنعكس الزيادة في أسعارهما إلى زيادة في التضخم المقاس (تأثير الجولة الأولى).

---

98 كليمنت و جوبتا وجانج (2003).

99 أبو العينين وآخرون (2009).

100 هانج وتو (2007، 2978–2988).

101 1 كورنيللي وفانخوسر (2004، 283–295).

102 آثارها هي نفس آثار سياسة زيادة الضرائب علي الوقود والطاقة المحلية.

وتشير الدلائل الأولية من البلدان التي صححت أسعار الطاقة في الإقليم –وهي الأردن وإيران– إلى أنه يمكن أن تكون هذه الزيادات في السعر المبدئي عالية، على الرغم من هبوط مستويات التضخم في الأسعار للمستهلكين هبوطا حادا خلال شهور بعد الإصلاح،[103] ومع تغلغل هذا التأثير للجولة الأولى في الاقتصاد، تهبط الدخول الحقيقية والقدرة الشرائية لأولئك الذين يدفعون الأسعار الأعلى. وهكذا، فإن هذه السياسة ترفع الأسعار ولكنها تؤدى إلى انكماش التضخم على المدى المتوسط. ومن المحتمل أن تحدث آثار الجولة الأولى لمرة واحدة فقط وتختفي خلال فترة زمنية قصيرة نسبيا.

ويكمن الخطر في احتمال أن تؤدي آثار الجولة الأولى إلى حدوث الآثار التضخمية للجولة الثانية. فقد يحدث هذا مثلا إذا طالب العاملون بزيادة الأجور ردا على الزيادة في تكاليف المعيشة للتعويض عن الخسارة في دخلهم الحقيقي، أو إذا استجابت الحكومات بزيادة الأجور العامة. ويرجح أن تمتد آثار الجولة الثانية على الأسعار لفترة أطول، خاصة إذا أدخل التضخم في توقعات الوكلاء الاقتصاديين. وتختلف قوة آثار الجولة الثانية من بلد لأخرى وتتوقف على عدة عوامل مثل قوة النقابات العمالية وتوازن القوى بين أرباب العمل والعمال ومعدل البطالة ومصداقية السياسة النقدية. وعموما، غالبا ما يسفر وضع استراتيجية ذات مصداقية للتصدي للتضخم عن بيئة يكون فيها التضخم منخفضا ومستقرا مما يساعد على تثبيت توقعات التضخم، وهذا سوف يؤثر بدوره على سلوك الوكلاء الاقتصاديين فيما يتعلق بتحديد الأسعار مما يحد من المخاطر التي تغذيها تضخم الجولة الأولى في تأثيرات الجولة الثانية.

2.4. خيارات الإصلاح

حجم وتوقيت إصلاح الدعم

للحكومات الخيار لإلغاء الدعم الضمني والصريح وتحريك الأسعار لتساوي أسعار التكلفة أو لمستوى تكلفة الظل.[104] و في حالة السلع التجارية مثل النفط والغاز الطبيعي والمنتجات النفطية، يمكن للإصلاح أن يمتد حتى يجعل الأسعار النهائية متمشية إلى حد كبير مع الأسعار العالمية أو مساوية لأسعار أعلى من التكلفة الحدية ولكن أقل من الأسعار العالمية. أما بالنسبة للسلع غير التجارية والخدمات الأساسية مثل الكهرباء والماء، فإنه يمكن مساواة الأسعار مع تكلفة الإنتاج. يمكن أن يكون للإصلاح السريع الشامل الذي يتضمن تحريك أسعار جميع أنواع الوقود والكهرباء إلى مستوى تكلفة الظل أو التكلفة الحدية الخاصة بكل منها في مختلف القطاعات الاستهلاكية، مزايا كثيرة بما في ذلك تعظيم الوفورات المالية، مما يتيح بالتالي الاعتمادات المالية لغرض تدابير التخفيف. وسيولد أيضا استجابة فيما يتعلق بمستويات الطلب القصوى في شكل خفض الاستهلاك الإجمالي للطاقة وتغيير أنماط الاستهلاك عن طريق إشارة سعر واضحة.

ومع ذلك، يترتب على إصلاحات الدعم الشاملة تعظيم زيادات الأسعار الأولية أيضا مما يؤدى بالتالي إلى تعظيم صدمة الأسعار في النواحي الاقتصادية، قد تتراجع الحكومة، لا سيما خلال فترات الاحتجاجات السياسية القائمة، في إجراء إصلاحات بهذا الحجم. والخيار المحتمل في مثل هذه الحالات هو الإصلاح التدريجي لأسعار الطاقة، والذي ينشر زيادات الأسعار على خطوات متعددة وعلى فترة زمنية تتراوح من عدة شهور إلى عدة سنوات. وتشمل المكاسب المحتملة للنظام الاقتصادى إجراء زيادات فردية في الأسعار ومزيد من الوقت للتكيف الهيكلي.

---

[103] صندوق النقد الدولي (2011)، صندوق النقد الدولي (2009).

[104] انظر القسم 2–1 بخصوص التعاريف.

ومع ذلك، تأتي الإصلاحات التدريجية في الأسعار مع تبعاتها، بما في ذلك استمرار التضخم لفترة أطول وارتفاع توقعات التضخم والخطر الكامن من حدوث انتكاسات سياسية مستقبلا نتيجة للمعارضة الشعبية للزيادات المتوالية في الأسعار. كما أن الإصلاحات التدريجية تخفض الوفورات المالية الأولية مما يسفر بالتالي عن خفض الاعتمادات المتاحة لخطط التخفيف مثل التحويلات النقدية التعويضية.

تدابير تخفيفية

تشير الأدلة من داخل وخارج العالم العربي إلى أن ربط إصلاح الأسعار المحلية للطاقة بمجموعة من تدابير التخفيف الفعالة يمكن أن يساعد الحكومات على خفض التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لإصلاحات الدعم. يمكن أن تساعد خطط التخفيف المنفذة بشكل جيد في حماية الفئات ذات الدخل المنخفض من الانخفاض الشديد في دخولها الحقيقية ويمكن أن يحمي قاعدة الطلب المحلي للصناعات والشركات، ويمكن أن تساعد بشكل كبيرفي زيادة القبول العام لإصلاح الأسعار.

ويوجد لدى الحكومات أدوات استراتيجية متعددة تحت تصرفها، بما في ذلك مجموعة خيارات لإعادة توزيع عائدات الإيرادات الناتجة من زيادات أسعار الطاقة. ويتوقف اختيار استراتيجيات الإصلاح على السياق الخاص بكل بلد، والذي يمكن أن يشمل حجم الزيادات في الأسعار (وبالتالي حجم عائدات الإيرادات المتاحة للتوزيع)، والسلامة المالية للميزانيات الحكومية، والجدوى الإدارية لمخططات المنفعة الموجهة أو غير الموجهة، وفعالية شبكات الرعاية الاجتماعية القائمة، وكذلك المستويات الحالية للفقر المدقع داخل البلد المنفذ للإصلاحات. وفيما يلي لمحة موجزة عن بعض خيارات التخفيف الرئيسية.

دعم الطاقة الموجه. هو وسيلة لخفض إجمالي العبء المالي للدعم مع استمرار بعض الدعم، المحدود عادة، لفئات مستفيدة محددة. وفقا لتقرير الأمم المتحدة لحماية البيئة مؤخرا «العامل الأول الذي يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند تصميم أو إصلاح برنامج الدعم[105] هو توجيه الدعم على نحو فعال بحيث تقتصر فوائده على مجموعة مستهدفة محددة بوضوح.» يمكن أن يشمل المستفيدون قطاعات معينة من النظام الاقتصادى، على سبيل المثال المصانع المستخدمة (بما في ذلك الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة التي تستمد معظم قدرتها التنافسية الدولية القائمة على التكاليف من توافر وقود منخفض التكلفة ومدخلات إنتاجها)؛[106] والأسر، أو فئات دخل معينة، ضمن فئة الأسر، والتي تؤمن مستويات استهلاكها من خلال توفير كميات محدودة من أنواع معينة من الوقود، والكهرباء المنخفضة السعر. و يمكن أن تقوم الحكومات بدلا من ذلك بإجراء دعم موجه فئويا، وذلك بدعم أنواع الوقود أو الكهرباء التي يعتبر أنها تستهلك في المقام الأول من قبل الفئة المستهدفة. ويمكن إدارة التوجيه الفئوي ببساطة كبيرة، فهو يستند إلى الافتراض القوي بأن الفقر يختلف بين الفئات ولكنه يتشابه داخل الفئات. ويظل الكيروسين هو أكثر أنواع الوقود استخداما من قبل الفقراء في العديد من البلدان، وقد تم دعم غاز البترول المسال لمساعدة المزيد من الأسر الفقيرة على الوصول إلى ذلك المصدر للطاقة باعتباره مصدرا أكثر نظافة وكفاءة نسبيا في بلدان مثل المغرب والأردن واليمن.

ومع ذلك، أوضحت التجربة أن الدعم الموجه غالبا ما يكون تنفيذه شديد الصعوبة من الناحية العملية بسبب عوامل أخرى أو بسبب التكاليف المترتبة على ذلك والتي قد تفوق منافع الدعم الموجه.[107] أولا، يشتمل الدعم الموجه على تكاليف إدارية مثل

---

[105] برنامج الأمم المتحدة للبيئة (2008، 22).

[106] فضلا عن أن المصانع، علي عكس الأسر، لديها بدائل قليلة جدا لدعم الطاقة، إذا أدت هيكلة تكاليفهم وفقا لنظام التسعير الجديد، لجعلهم غير قادرين تنافسيا في مواجهة المنافسة العالمية حتى بعد إجراء استثمار في كفاءة الطاقة.

[107] فان دى وال (1998) وكودى وجروش وهودينوت (2004).

الحصول على معلومات عن مجموعة مستهدفة وإجراء دراسات استقصائية لتحديد مزيد من الفئات المستهدفة. وكلما زادت دقة المعلومات المطلوبة، ارتفعت التكاليف الإدارية، وانخفضت الميزانية المتاحة للتوزيع. وفي البلدان ذات القدرات الإدارية المحدودة والتي تقترن في كثير من الأحيان بالأنظمة الاقتصادية الكبيرة غير الرسمية، يوجد علي وجه التحديد، احتمال كبير للفساد ولتحقيق نجاح محدود للاستهداف. كما تميل البرامج الموجهة لأن تشمل تكاليف خاصة (على سبيل المثال لتقديم الأوراق الرسمية)، ويمكن أن تحمل وصمة اجتماعية، الأمر الذي يحد من معدلات الحصول عليه. فالأدلة التجريبية عن أثر الدعم الموجه على الفقر ليست أدلة قاطعة،[108] خاصة إذا كانت برامج الدعم الموجهة تقوض دعم تلك البرامج على الصعيد السياسي وتولد خسارة باهظة، أو أي من ذلك.[109]

وفي البلدان التي يقدم فيها دعم كبير للصناعة، توجد مبررات قوية لإلغاء الدعم عن الوقود المستخدم في الصناعة. وتشير الأدلة من مصر إلى أن دعم الصناعات لا يساعد على تخفيف حدة الفقر.[110] بل على النقيض، يسفر دعم الوقود عن تركيز الأرباح في أيدي أصحاب هذه المصانع والإفراط في الاستثمار في قطاعات اقتصادية أقل كفاءة نسبيا. ويرجح أيضا ألا يكون تقديم دعم وقود للمنتجين بهدف السيطرة على الزيادات في الأسعار للمستهلكين مفيدا، حيث لا يتم بالضرورة تمرير كل الانخفاض في التكاليف للمستهلكين. ويتوقف تمرير هذه الوفورات إلى المستهلكين من عدمه على هيكل السوق ودرجة المنافسة كما يعتمد أيضا في حالة الاحتكار، على فعالية السلطة المراقبة. وتشير الأدلة من مصر إلى أن إزالة الدعم عن الوقود للصناعات مثير للجدل بقدر أقل بكثير من إزالة الدعم عن الأسر.[111] هذا هو الحال خاصة عندما تكون هوامش الربح لهذه الصناعات عالية جدا وتكون الصناعات بالتالي في وضع جيد يمكنها من امتصاص الزيادة في أسعار الوقود.

التحويلات النقدية الموجهة. الإصلاح الأكثر طموحا هو الذي يلغى فيه أي دعم الوقود، وتستخدام الوفورات في الميزانية لتمويل برامج تحويلات نقدية موجهة نحو الفقراء. وتستند عادة التحويلات النقدية الموجهة إلى نوعين من آليات التوجيه: التوجيه الإداري والذي تحدد فيه الحكومة أو مديري البرامج من سيكون جديرا بالمشاركة أو الحصول على المنفعة، على أساس مجموعة من المعايير والتي تشمل في معظم الحالات إما شكلا من أشكال اختبار الدخل، أو حالات طوارىء محددة مثل البطالة، أو قد تشمل الاثنين معا. و تنطوي آليات التوجيه الذاتي،على النقيض من ذلك، على تحويلات مالية مقترنة بتقديم الدعم للجمع والتي يتم تصميمها، مع ذلك، بطريقة تجعل الفئات ذات الدخل المنخفض هي الوحيدة التي لديها حافز لاستخدامه.

وتتمتع التحويلات النقدية الموجهة بمزايا عديدة تفوق مزايا الخطط التوزيعية الأخرى. فعلى عكس أشكال الدعم الموجه على أسعار الطاقة، لا تربط هذه التحويلات النقدية المنافع باستهلاك الوقود، وبذلك تتجنب الثغرات التي عادة ما تصاحب دعم الوقود لصالح الفقراء، و لا تسفر عن أنواع التشوهات الاقتصادية المرتبطة بالدعم العام للوقود مثل سلوك الإسراف في استهلاك الطاقة وعدم الكفاءة. ونظرا إلى أن التحويلات الموجهة قائمة على الدخل أو الطوارئ، تساعد التحويلات الموجهة عليى تقليل تسرب الدعم إلى الفئات غير المقصودة وذلك بالمقارنة ببرامج التحويلات النقدية أو الدعم الشاملة. التحويلات النقدية شفافة بطبيعتها، لأنها تظهر في الميزانية بمثابة إنفاق حكومي على بند الحسابات العامة. ويكون تعديل برامج التحويلات النقدية في مرحلة لاحقة أكثر قبولا من قبل الجمهور عن التعديلات المتعددة الكبيرة في أسعار أنواع الوقود و الكهرباء، كما تميل

---

[108] بيسلي و كانبر (1993) و فان دى وال (1998) ورافليون (2003).

[109] رافاليون (2003).

[110] انظر الفصل 3–2 تحليل تفصيلي للحالة المصرية.

[111] على سبيل المثال أبو العينين وآخرون (2009).

الأسر أيضا لتفضيل التحويلات النقدية للدعم المباشر، نظرا إلى أنها لا تربط المنافع باستهلاك الطاقة، وتمكن الأسر من أن يكون لها الخيار في كيفية إنفاق منافعهم.

توضح الحالة السورية تجربة إجراء رفع أسعار الوقود مع التحويلات النقدية الموجهة في نفس الوقت. ومن دون أن تلحظ الصحافة الدولية، قامت سورية بإصلاح أسعار الوقود بشكل كبير في عام 2008، بزيادة سعر الديزل لأكثر من ثلاثة أضعاف (مع الرجوع عن جزء من هذه الزيادة في عام 2009)، ورفع أسعار زيت الوقود والكيروسين والبنزين بأكثر من الثلث. وصاحب ارتفاع الأسعار ارتفاع الأجور في القطاع العام ونظام كوبونات تموين إضافي يسمح لكل أسرة بشراء ما يصل إلى 1.000 لترا من وقود الديزل بسعر مدعم. وفي 2009 تم استبدال نظام الكوبونات بنظام التحويلات النقدية الموجهة، وفقا لمعايير معينة شملت مجموعة من العوامل مثل الدخل وملكية الأصول وحجم فواتير المرافق لكل أسرة. يقدر صندوق النقد الدولي أن ما يقرب من نصف الأسر السورية جديرة بالحصول على التحويلات النقدية[112] منذ عام 2008، رفعت الحكومة السورية أسعار بعض أنواع الوقود مرة أخرى مقترنة بتجديد بدلات زيت التدفئة لموظفي القطاع العام والمحالين للمعاش. وفي يناير 2011، قبل اندلاع الاحتجاجات السياسية في سورية، أعلنت الحكومة عن إنشاء صندوق الضمان الاجتماعي الوطني،[113] المصمم لتعويض الأسر ذات الدخل المنخفض عن زيادات أسعار الوقود في المستقبل، ومع ذلك توقف تنفيذه حتى وقت كتابة هذه الورقة بسبب اندلاع الاحتجاج السياسي في مارس 2011.

وعلي غرار الدعم الموجه، يمكن أن تعاني التحويلات النقدية الموجهة من أوجه قصور منهجية، مثل التكاليف الإدارية والتكاليف الخاصة ومشكلات في تقييم مستويات الدخل وتحديد المستفيدين مما يؤدى إلى عدم اكتمال التغطية فضلا عن الوصمة الاجتماعية. يمكن أن يترتب على البرامج الموجهة غير الناجحة فقدان الدعم السياسي للخطة مما يؤدى بالتالي إلى خفض الموارد المخصصة لها.[114] ولهذا السبب، يشير فان دي وال أيضا إلى أنه «غالبا ما يكون للبرامج الضيقة التوجه تكاليف خفية، وبمجرد أخذ هذه التكاليف في الاعتبار، قد لا يكون للسياسة الموجهة الأكثر تضييقا تأثير على الفقر أكثر من التأثير الناجم عن برنامج موجه عريض النطاق.»[115]

استخدام شبكات السلامة الإجتماعية القائمة. الطريقة السريعة والفعالة من حيث التكلفة لإصلاح أسعار الطاقة هي تخفيف الآثار باستخدام شبكات السلامة المتاحة. حيثما تكون هناك شبكة سلامة اجتماعية قائمة بالفعل، يمكن استخدام وفورات الميزانية الناتجة عن إلغاء الدعم لتوسيع حجم البرنامج. ولقد قامت الأردن عقب إصلاح أسعار الوقود في عامي 2005 و2008، بتحسين وإصلاح وتوسيع شبكات السلامة الاجتماعية في الأردن، على سبيل المثال من خلال مخصصات خاصة في الميزانية لصندوق المعونة الوطنية في البلاد. كما رفعت البلد أيضا أجور العاملين في القطاع العام (مثال على أن التشغيل في القطاع العام بمثابة شبكة سلامة اجتماعية بحكم الأمر الواقع)، و أدخلت خطة تعويض منفصلة للعاملين في القطاع الخاص، وأدخلت تحسينات على برنامجها للدعم الغذائي (انظر أيضا القسم 4-3 لمزيد من التفصيل).[116] وكجزء من برنامج الضمان الاجتماعي الأردني، تم حتى الآن تغطية أكثر من 50 في المائة من القوى العاملة بضمان اجتماعي ضد البطالة والمرض، أدخلت

---

[112] صندوق النقد الدولي (2010 أ، 10).

[113] سوريا اليوم 2011.

[114] كودي، جروش و هودينوت (2004).

[115] فان دى وال (1998، 231)

[116] البنك الدولي (2010، 90)، أرابيان بيزنيس (2008).

الأردن نظام للتقاعد وحددت السن القانوني للتقاعد وسن التقاعد المبكر للرجال والنساء، وعززت حماية المعاشات إلى حد كبير[117]. ربطت سورية، بالمثل، ارتفاعات أسعار الوقود التي تمت فيها في عام 2008 بزيادة قدرها 25 في المائة في أجور القطاع العام بالإضافة إلى خطط تعويضية أخرى.[118]

وتوضح مصر، من ناحية أخرى، أن استخدام شبكات السلامة القائمة ليس هو الاختيار الأفضل دائما. حيث يوجد في البلد ثلاثة شبكات سلامة رئيسية وهي: برنامج دعم الغذاء للمستهلك، وبرنامج التحويلات النقدية للفقراء العاطلين عن العمل، وبرنامج الصندوق الاجتماعي. ويوفر برنامج الغذاء خبز ودقيق مدعم لجميع المصريين وبكميات غير محدودة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لحاملي البطاقات التموينية الاستفادة من السلع التموينية المقننة مثل السكر والزيت والأرز والشاي المتاحة بكميات محدودة. ويوجد نوعان من البطاقات التموينية: بطاقة تموين منخفضة الدعم وهي المتاحة من الناحية النظرية لجميع المصريين (باستثناء الذين تركوا بطاقاتهم تنتهي بعدم استخدامها لمدة ثلاثة أشهر) وبطاقة تموينية مرتفعة الدعم والتي يقصد بها استهداف أفراد يستوفون معايير معينة. قد يعتقد المرء أنه يمكن استخدام هذه البطاقات التموينية الحالية لتوزيع دعم الوقود. بيد أن هذا يفترض كفاءة شبكات السلامة القائمة في الوصول إلى الفقراء. ولكن الحال ليس كذلك في مصر، حيث تشير الدلائل إلى عدم كفاءة شبكات السلامة القائمة في الوصول إلى الفقراء وعدم قدرتها على أن ترفع الفقراء إلى ما فوق مستويات الفقر. فعلى سبيل المثال، في حالة البطاقات التموينية، وجد البنك الدولي أن المصريين الفقراء أقل جدارة بالحصول على بطاقة تموينية عالية الدعم بالمقارنة بالمصريين غير الفقراء حيث إن معايير الجدارة (على سبيل المثال أن يكون على المعاش أو موظف بالقطاع العام) ليست لصالح الفقراء.[119] ويحتمل أن تنطبق استنتاجات مماثلة على النموذج السوري، الذي يربط بالمثل بعض مخططات التعويض عن ارتفاع أسعار الوقود بنفس المعايير. وفي حالة مصر، لا يتم أيضا تطبيق هذه المعايير الارتدادية للجدارة على نحو جيد –أكثر من ثلثي حاملي البطاقات التموينية ذات الدعم المرتفع لا يستوفون المعايير ذات الصلة. ونتيجة لأوجه القصور المذكورة تتلقى الأسر في الشريحة الخميسية الأعلي نحو 20 في المائة من دعم المنتجات التي تحدد الحكومة أسعارها، وذلك بالمقارنة بأقل من 16 في المائة تتلقاها الأسر في الشريحة الخميسية الأدنى، أما من حيث التغطية، فإن ثلث الفقراء مستبعدون من منافع دعم بطاقات التموين لأن ليس لديهم بطاقات.

برامج عامة. كإجراء تخفيفي بديل –نظرا إلى محدودية البدائل، مثل تنفيذ برنامج موجه بشكل ضيق أو شكل من أشكال التوجيه الفئوي أو استخدام شبكات السلامة الاجتماعية القائمة – يمكن أن يكون هذا الإجراء هو إلغاء دعم الطاقة لصالح نظام تحويلات نقدية عام وغير مشروط. ويوجد بالفعل العديد من الحجج المبررة للتحويلات النقدية غير الموجهة. فهي أولا تقلل أخطاء الاستبعاد. في استطلاع شمل تسعة بلدان نامية، وجد كورنيا وستيوارت أن الأخطاء المصاحبة للدعم الغذائي العام أقل بكثير من أخطاء الاستبعاد التي تصاحب البرامج الموجهة.[120] ثانيا، يتطلب إعداد برامج تحويلات نقدية موجهة قدرات إدارية تكون غالبا غير متاحة بسهولة في كثير من الأحيان كما أن إعدادها مكلف جدا، ويمكن أن تكون أكثر عرضة للفساد. ثالثا، من الأرجح أن تحقق برامج التحويلات النقدية غير الموجهة قدر أكبر من النجاح والاستمرارية لأنها تحظى بدعم سياسي أوسع مما تحظي به برامج التحويلات النقدية الموجهة.[121] وأخيرا، فإن جعل التحويلات النقدية مشروطة بمعايير معينة –مثل مستوى

---

[117] هيئة الضمان الإجتماعي (2009).

[118] صندوق النقد الدولي (2010أ، 10).

[119] البنك الدولي (2005ج).

[120] كونيا وستيوارت (1993).

[121] كونيا وستيوارت (1993)، سكوكبول (1991).

دخل الأسرة- يمكن أن يحدث ردودا سلوكية تعزز الفقر. فعلى سبيل المثال، قد تتقاعس الأسر عن زيادة دخلها فوق مستوى معين، أو عن الإبلاغ عن مثل هذه الزيادة لكي تتجنب فقدان استحقاقاتها من تحويلات مالية سخية، أو قد تقرر الأسر تقليل أعمالها. ومن ناحية أخرى يولد الدعم العام أثر على الدخل فقط و لا يحل محل أى شيء آخر وبالتالي فمن المتوقع أن يكون له تأثير كبير على الحوافز للعمل. ولقد بدأت إيران وهي البلد القريبة المجاورة للعالم العربي إلغاء دعم الوقود اعتبارا من ديسمبر 2010. وتوزع إيران الآن عائدات النفط والغاز الطبيعي من خلال برنامج عام للتوزيعات النقدية و يوضح هذا كيف يمكن أن تكون الخطط العامة حلا سياسيا جذابا، ولا سيما لمنتجين ومصدرين الطاقة في العالم العربي (انظر الإطار رقم 2 أدناه).[122]

إطار 2: إصلاح دعم الطاقة في إيران في يناير 2010

في يناير 2010 بدأت الحكومة الإيرانية ما قد يمكن اعتباره إصلاح تسعير الطاقة الأكثر شمولا الذي رأيناه حتى الآن في البلدان الرئيسية المنتجة والمصدرة للطاقة في الشرق الأوسط. ولقد جاء الإصلاح بعد معاناة إيران لسنوات عديدة من ارتفاع تكاليف دعم الوقود والكهرباء في ميزانيتها وهي من البلدان التي يعتبر سعر الوقود السائل والغاز الطبيعي فيها من أقل الأسعار في العالم. وبلغ إجمالي قيمة الدعم كجزء من حجم الإنفاق العام 100 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2010 – نحو 30٪ من الناتج المحلي الإجمالي – ويذهب 90٪ من هذه القيمة لدعم الطاقة. ولقد لاقى نظام الدعم الإيراني انتقادا على نطاق واسع وتم وصفه بأنه نظام غير عادل إلى حد كبير ويؤدي إلى مستويات مفرطة في استهلاك الطاقة وإلى التلوث البيئي والتهريب إلى الدول المجاورة.[123] و مع بدء سريان الإصلاح في ديسمبر/كانون الأول عام 2010 رفعت إيران أسعار البنزين بنسبة 400٪، ورفعت أسعار الغاز الطبيعي (لأكثر من 700٪) ورفعت سعر الديزل (1،000٪)، ورفعت سعر الكهرباء (بأقل من 300٪)، ورفعت أسعار المياه، فعليا، وتم ذلك كله بين عشية وضحاها.

واقترن إصلاح أسعار الطاقة في إيران، منذ البداية، بإصلاح شامل لنظام الضمان الاجتماعي القائم بالبلاد وتقديم برنامج واسع النطاق لتحويلات نقدية تعويضية يستفيد منها أجزاء كبيرة من السكان. واستهدفت الخطة الأصلية في يونيو 2008 إلغاء دعم الطاقة مع منح نقدية موجهة مباشرة للسكان تحتوي على عنصر لإعادة التوزيع لصالح الأسر ذات الدخل المنخفض. ولقد أدت مشاكل في تصميم خطة التحويلات القائمة على وسائل مختبرة مبدئيا بالإضافة إلى المعارضة البرلمانية للخطط الأولية لوتيرة تنفيذ حزمة الإصلاح، إلى صدور القانون المعدل في يناير 2010 الذي تضمن وتيرة إصلاح أكثر تدرجا وخطة معدلة للتحويلات النقدية. مخطط التحويلات النقدية النهائي هو مخطط عام ويتلقاه الكبار والأطفال وغير مشروط ولايتضمن أية متطلبات سوى الجنسية والتسجيل (على الرغم من أن الحكومة تشير إليه حتى الآن بأنه منحة نقدية "موجهة").[124]

وكانت ردود الفعل الأولى من المنظمات المالية الدولية للبرنامج إيجابية للغاية. وبحلول ديسمبر 2011، سيكون قد تم إلغاء دعم تقدر قيمته بمبلغ 60 مليار دولار (15٪ من الناتج المحلي الإجمالي) من الموازنة العامة خلال فترة 12 شهرا فقط. وهكذا، تم توفير مبلغ 30 مليار دولار للتحويلات النقدية واستخدام مبلغ إضافي يتراوح بين 10إلى 15 مليار دولار لمساعدة الصناعة (ولا سيما في القطاعات كثيفة الاستهلاك للطاقة) لكي تعيد هيكلتها وتخفض كثافة استهلاكها للطاقة.[125] وفي بيان صدر مؤخرا بعد زيارة صندوق النقد الدولي إلى إيران، أفاد الصندوق أن "ارتفاع أسعار الطاقة يقود بالفعل إلى انخفاض الاستهلاك المفرط للطاقة المحلية وما يصاحب ذلك من إهدار للطاقة.و مع أنه من المتوقع أن يؤدي إصلاح الدعم إلى تباطؤ مؤقت في النمو الاقتصادي وزيادة مؤقتة في معدل التضخم، إلا أنه سيؤدى إلى تحسين حالة إيران بدرجة كبيرة على المدى المتوسط من خلال ترشيد استخدام الطاقة المحلية وزيادة عائدات التصدير وتعزيز القدرة التنافسية الشاملة ويحسن النشاط الاقتصادي في إيران للوصول به إلى أقرب ما يكون من إمكانياتها الكاملة."[126] وقدر صندوق النقد الدولي معدل التضخم في إيران بـ 10.1٪ في ديسمبر 2010 مع ارتفاع إلى 14.2٪ في مايو 2011. وكان ذلك أقل مما كان متوقعا في البداية بعد زيادة سعر الطاقة لما يزيد عن 20 ضعفا في النصف الثاني من عام 2010.[127]

---

[122] للاطلاع على مناقشة تفصيلية عن التجربة الإيرانية حتى تارخه، أنظر تاباتاباي (2011، 1-24) و تاباتاباي (2012 – مستقبلا) جويلام وزيتيكو فارزين (2011).

[123] تاباتاباي (2011، 10-11).

[124] تاباتابايى 2011.

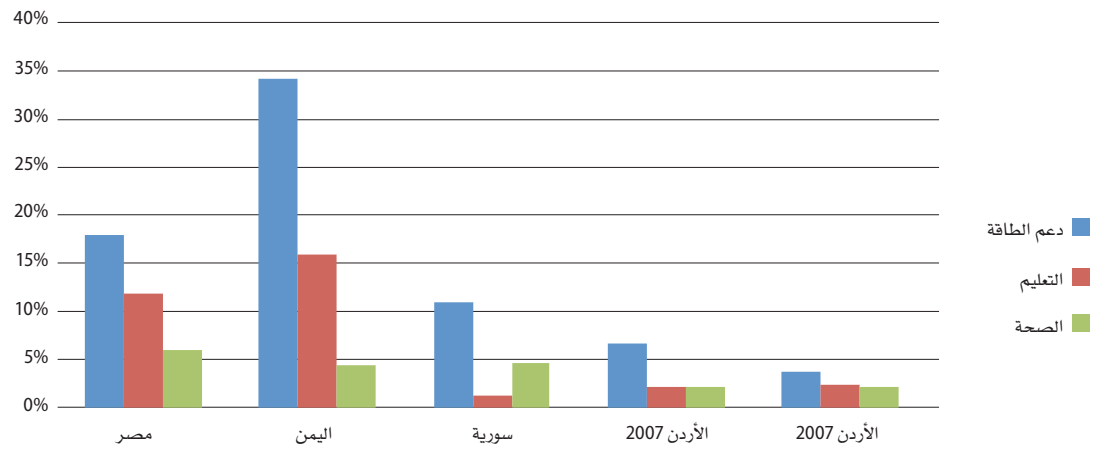
[125] جواليم، زيتك وفارزين (3-2011).

[126] صندوق النقد الدولي((2011 د).

[127] صندوق النقد الدولي (2011د) يمكن الإطلاع أيضا علي جواليم، زيتك وفارزين (2011).

إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام. كما يوجد لدى الحكومات الخيار لاستخدام جزء من عائدات إصلاح التسعير للاستثمار بمزيد من الفعالية في قطاعات معينة ذات أولوية. في كثير من الحالات، تزيد حصة الإنفاق الحكومي على دعم الوقود عن الإنفاق الاجتماعي لصالح الفقراء مثل الصحة والتعليم. ففي مصر، على سبيل المثال، كان إجمالي الإنفاق الحكومي على دعم الطاقة في عام 2008 يساوي إنفاق البلد على الصحة والتعليم معا، علي غرار ما كان عليه الحال فيما يتعلق بدعم الوقود في الأردن قبل إصلاح أسعار الوقود الذي تم في عام 2008.[128] وفي اليمن بلغ حجم الإنفاق المدرج في الميزانية على دعم الوقود في عام 2008 أكثر من 34 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي –أي أكثر من مرة ونصف من الإنفاق على التعليم والصحة معا (انظر الشكل 11).[129] وفي عام 2008، في سورية زادت نسبة الإنفاق على دعم الوقود من إجمالي الإنفاق الحكومي عن نسبة الإنفاق علي الصحة والتعليم، لحد كبير (بإجمالي 3.66 مليار جنيه سوري). وفي أكتوبر 2008، حدد الوزير السوري للنفط والثروة المعدنية سفيان علاو أن إجمالي دعم الوقود في سورية في عام 2008 بلغ 340 مليار جنيه سوري، أي أكثر من خمس أضعاف هذا المبلغ بسبب ارتفاع الأسعار العالمية أكثر مما كان متوقعا. «وفي حوار أدلى به علاو إلى الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادى في ذلك الوقت، أفاد بأنه بتحرير أسعار زيت الوقود وزيت الديزل، يمكن للحكومة السورية مضاعفة رواتب موظفي القطاع العام ويتبقى لديها بعض الفائض.[130]

شكل 11: حصة الإنفاق الحكومي علي دعم الطاقة والتعليم والصحة في بلدان عربية منتقاة – 2008



المصدر: مصر: البنك الدولي (2011)، اليمن: بريسينجر وآخرون (2011) وحسابات المؤلفان، سورية: صندوق النقد الدولي (2010أ)، الشرق الأوسط،للاستقصاء الاقتصادي، البنك الدولي (2011)، الأردن: صندوق النقد الدولي (2010ب)، البنك الدولي (2011)

[128] في 2008، أنفقت مصر 93.11٪ من إجمالي الإنفاق السنوى علي التعليم و 94.5٪ علي الصحة وما يقدر بـ 85.17٪ علي دعم الطاقة. البنك الدولي (2011 الوكالة الدولية للبيئة استندت تقديرات الدعم علي الوكالة الدولية للبيئة والبنك الدولي (2011).

[129] بريسنجر وآخرون (2011).

[130] اشتمل بند «الدعم» في سوريا في عام 2008 على «بنود دعم أخرى» والتي تم ضمها في أرقام ميزانية 2008 المعدلة المنشورة من قبل صندوق النقد الدولي (إجمالي 3.66 مليار جنيه سوري). وفي أكتوبر 2008 صرح وزير البترول والموارد المعدنية السورى سفيان علاو أن إجمالي دعم الوقود في سوريا في عام 2008 وصل إلي 340 مليار جنيه سوري أى أكثر من خمس أضعاف هذا المبلغ، بسبب ارتفاع الأسعار الدولية عما كان متوقعا. وأضاف علاو في هذا الوقت بأن تحرير أسعار النفط وزيت يجعل الحكومة السورية قادرة علي مضاعفة رواتب موظفي القطاع العام ويتبقي لديها بعض الفائض.

يمكن أن تشمل مجموعة من الأولويات تحويل الاستثمار من دعم الوقود إلى قطاعات أخرى وخاصة القطاعات التي في صالح الفقراء بما في ذلك قطاعات التعليم والصحة بالإضافة إلى الحماية الاجتماعية ورواتب القطاع العام إذا كان ذلك مجديا. ولازال التوسع في المدارس والرعاية الصحية الشاملة يشكل تحديا في أجزاء كثيرة من العالم العربي، بالرغم من أن هذا القطاع هو القطاع الذي يرجح أن يعود بالفائدة على الاقتصاد على المدى الطويل. كما يمكن للحكومات أيضا إعادة ترتيب أولويات الإنفاق في المجالات التي تولد المزيد من الأعمال التجارية والربحية، على سبيل المثال عن طريق تمويل يصب في برامج موجهة نحو الصناعة تهدف إلى زيادة الإنتاجية ورفع معدلات الكفاءة في استخدام الطاقة، على سبيل المثال عن طريق خطط القروض والتدقيق على الشركة أو الائتمانات الضريبية على صناعات معينة أو مزيد من الدعم القائم على الصناعة مباشرة.

دعم التوصيلات. تشير الدلائل من عدد من البلدان المختلفة إلى أن دعم الوقود يمكن أن يلعب دورا محدودا جدا في زيادة فرص الحصول على أشكال حديثة من الطاقة مثل الكهرباء. توضح حالة اليمن أنه قد يكون لدعم الوقود أثرا عكسيا. دعم الوقود الذي يؤدي إلى خسائر كبيرة لشركات النفط الوطنية أو الموزعين المحليين يقوض الحوافز التي تشجع الموردين أو الموزعين على تمديد البنية التحتية للكهرباء إلى السكان المحليين. وهو ما تحقق في البلدان التي شهدت تحسينات كبيرة في فرص الوصول إلي الكهرباء من خلال الاستثمار العام في البنية التحتية وليس من خلال منح دعم للوقود. ويشكل ارتفاع التكاليف الابتدائية للوصول إلى مصادر الأشكال الحديثة للطاقة مثل غاز البترول المسال والغاز الطبيعي والكهرباء أحد العقبات الرئيسية التي تعرقل الحصول على هذه المصادر. وهكذا، فبدلا من اللجوء إلى دعم الوقود، قد يكون هناك ما يبرر دعم توصيلات الطاقة، ولا سيما في مناطق التغطية منخفضة مثل المناطق الريفية في اليمن أو المناطق الحضرية في مصر.

ومع ذلك، يتوقف نجاح هذه السياسة على عدة عوامل، مثل رغبة الموزعين وقدرتهم على تمديد الشبكة إلى الأسر الفقيرة. على سبيل المثال، في حالة مصر لا يوجد لدى موزعي الغاز الطبيعي ما يحفزهم على توصيل الغاز الطبيعي إلى المناطق الفقيرة وذلك لأن الأسر الفقيرة تستهلك أحجام قليلة من الغاز ولا يرغبون في إبرام عقود طويلة الأجل. وفي اليمن، لا تشجع تكلفة توفير الشبكة على عمل أي تمديد لتوصيلها إلى السكان الذين يعيشون في مستوطنات متفرقة، تفصلهم أراضي وعرة واستهلاكهم منخفض. وهكذا، كان هناك تركيز متزايد على استخدام بدائل بعيدا عن توصيل الشبكة[131] كما تتوقف فعالية دعم التوصيلات على ما إذا كانت الأسر الفقيرة مستعدة أو قادرة على دفع تكاليف التوصيل. في مصر، لم تتشجع الأسر الفقيرة على الحصول علي توصيلات للغاز، بالرغم من أن الحكومة تطلب أو تتقاضى جزء صغير فقط من تكلفة التوصيل.[132]

التعديل طويل الأمد لأسعار الوقود

أحد المحددات الهامة المحتملة الطويلة الأمد لنجاح إصلاح دعم الطاقة يمكن أن يكون الطريقة التي تتكيف بها أسعار الطاقة مع تقلبات السوق على أساس دائم. وبمجرد تعديل الأسعار المحلية، سيعني تحديد أسعار السوق أن تقلبات الأسعار الدولية مستقبلا سستعيد التباين بين مستويات الأسعار المحلية ومستويات أسعار الظل. وفي غياب أسواق طاقة غير محددة الأسعار، فإن إصلاح أسعار الطاقة من دون آلية تعديل طويلة الأمد، من المحتمل أن يؤدي إلى عودة ظهور دعم الطاقة. ويمكن استخدام تعديلات تقديرية أو تعديلات خاصة من قبل الحكومات لمراجعة الأسعار بانتظام من أجل سد هذه الفجوة ولكن ذلك سيجعل

---

[131] ارجع على سبيل المثال لمشروع الكهربة في اليمن الذي تدعمه الإسكوا- الأمم المتحدة: ديغيلي، دبليو (2009).

[132] جيرنر وسنكلير (2009).

تعديلات الأسعار متوقفة في المقام الأول على رغبة الحكومات في ضبط الأسعار. ومع تصاعد الضغوط السياسية على الحكومات للامتناع عن إجراء المزيد من الزيادات في الأسعار، قد يتعرض إصلاح الدعم للخطر وقد تؤدى تعديلات الأسعار المحتملة مستقبلا إلى زيادات غير منتظمة ومفاجئة وكبيرة نسبية ومتوقفة على ضغط مالي جديد.

يمكن أن يكون البديل هو إدخال آلية تلقائية قائمة على قواعد لتعديل أسعار أنواع الوقود التي تستهلك محليا، وتقوم هذه الآلية بتحديث الأسعار المحلية على فترات منتظمة. وللتعديلات التلقائية للأسعار عدة مزايا: فهي تضمن مراجعات السعر بانتظام مما يخفض من تراكم الدعم وتخفض آليات التعديل الآلي للأسعار من رفع الأسعار مرة واحدة وتمرر الانخفاض في الأسعار الدولية بربط تعديل الأسعار بقواعد تلقائية كما أنها تجعل القرارات الخاصة بأسعار الطاقة غير مرتبطة بالسياسة إلى حد كبير، وليست تعديلات تقديرية أو خاصة أحدثتها الحكومة. وأخيرا، يمكن أن تساعد آليات التعديل الآلي للأسعار في تيسير تأثير تقلبات أسعار الوقود في الأسواق الدولية مستقبلا، مثلا من خلال تحديد الأسعار شهريا على أساس متوسط أسعار الشهر السابق في الأسواق العالمية. و هناك جانب سيء لآليات التعديل الآلي للأسعار وهو احتمال أن يتم اكتناز الوقود قبل الارتفاع المتوقع في أسعار الوقود وهو احتمال يحتاج لأن يعالج على حدة، مثلا عن طريق تقليل الفترة الزمنية بين التعديلات في الأسعار.

نشر المعلومات والشفافية

يمكن أن يكون نشر معلومات الإصلاح علي نحو فعال جنبا إلى جنب مع الشفافية، أداة حاسمة لنجاح إصلاح الأسعار. من المرجح أن يؤدي فهم الإصلاح وفوائده المحتملة على الاقتصاد على نطاق واسع إلى زيادة قبوله شعبيا والحد من الاحتجاج عليه ومعارضته (الحالة الأردنيةالمشروحة بمزيد من التفصيل أدناه مثال على ذلك). ويمكن أن يشمل النشر الأسباب المنطقية وراء الإصلاح وأهدافه والأسباب المنطقية وراء إصلاحات الأسعار بما في ذلك التكاليف الإقتصادية والإجتماعية والبيئية لانخفاض أسعار الطاقة وكيف يمكن يتم سداد هذه التكاليف وإعلان أهداف الإصلاح، مثل تعزيز الموارد المالية للحكومة و توفير اعتمادات أكبر للإنفاق على نواحي اجتماعية أخرى.

وينبغي إدراج المعلومات حول الأنظمة التعويضية، مثل برامج التحويلات النقدية أو الدعم الموجه في أي مناقشة خاصة بالإصلاحات. ويكشف عرض صندوق النقد الدولي مؤخرا لتجارب 40 بلد خلال الفترة ما بين 2002 و2006 أن احتمالات إصلاح الدعم تضاعفت ثلاث مرات تقريبا في وجود دعم سياسي قوي ونشر معلومات استباقية.[133]

3.4. دراسة حالة: إصلاح أسعار الطاقة في الأردن

بدءا من عام 2005، نفذ الأردن برنامج إصلاح ناجح نسبيا والذي أسفر عن إلغاء دعم الطاقة تدريجيا على مدى ثلاث سنوات. ويأتي هذا النجاح بعد جهود الإصلاح السابقة غير الناجحة في أواخر الثمانينيات وأوائل عام 2000، عندما أجبرت المظاهرات واسعة النطاق الحكومة الأردنية على التراجع عن خططها للإصلاح[134]. وقد اعتادت الأردن، قبل هذا البرنامج، على استيراد النفط الخام، والذي كان بعضه بأسعار ميسرة (من العراق حتى عام 2003 ومن المملكة العربية السعودية حتى عام 2004)، ثم تتم تصفيته في شركة مصفاة البترول الأردنية، ثم تباع المنتجات المكررة بأسعار تحددها الحكومة وتسدد الحكومة الخسائر التي تتكبدها شركة التكرير من ميزانية الحكومة مباشرة مما يزيد الضغوط على الموارد المالية العامة. هذا وقد أدى ارتفاع

[133] صندوق النقد الدولي (2011، ب).

[134] أرابيان بيزنس 2008.

أسعار واردات النفط الخام منذ عام 2004 إلى ارتفاع تكلفة دعم الوقود في المملكة وأصبحت تلك التكلفة غير محتملة على نحو متزايد.

وفي يوليو 2005، رفعت الحكومة أسعار المنتجات النفطية كخطوة أولى في خطة من ثلاث مراحل لإلغاء الدعم وتحرير قطاع الطاقة. كانت الزيادات في الأسعار مفاجئة وشهدت زيادة في أسعار البنزين بنحو 10 في المائة، في حين زاد سعر زيت الوقود لمحطات توليد الكهرباء بنسبة 33 في المائة وللمصانع بنسبة 59 في المائة. ومع ذلك لم تمنع هذه الزيادات في الأسعار المحلية زيادة حجم دعم الطاقة حيث ااستمرت أسعار النفط في الأسواق الدولية في الارتفاع. وبالتالي، قررت الحكومة رفع أسعار الوقود مرة أخرى في عام 2005 لمنع حدوث مزيد من التدهور في عجز الموازنة. وتم وضع المرحلة الثانية من خطة الدعم موضع التنفيذ في عام 2006 عندما رفعت الحكومة الأردنية أسعار الطاقة في إبريل/ نيسان من ذلك العام. وعلى غرار المرحلة الأولى، كانت الزيادات في الأسعار مفاجئة وتتراوح بين 3.1 في المائة لوقود الطائرات إلى 65 في المائة لزيت الوقود لقطاع الكهرباء. وفي عام 2007، قاومت الحكومة تمرير الزيادة في أسعار النفط في الأسواق العالمية إلى السوق المحلية. ومع ذلك، أسقطت الحكومة هذا القرار وقررت في عام 2008 إلغاء معظم دعم الطاقة، مما أسفر عن زيادات كبيرة في الأسعار تراوحت بين 16 في المائة للبنزين حتي 5.76 في المائة لغاز البترول المسال. ولضمان تماشي الأسعار المحلية مع الأسعار في الأسواق الدولية، شكلت الحكومة لجنة في عام 2008 –تضم أعضاء من وزارة الطاقة والموارد المعدنية، ووزارة المالية، وشركة مصفاة البترول الأردنية– لتحديدالأسعار شهريا على أساس معادلة تعكس الأسعار العالمية ومخصص الشحن. ولقد ساعد تنفيذ هذه الآلية لضبط السعر على تقليل خطر التراجع عن سياسة إصلاح الأسعار.

ونتيجة لهذه الجهود الإصلاحية، تراجع حجم دعم الطاقة من 8.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005 إلى 6.2 في المائة في عام 2006، و 4 في المائة في عام 2010 [135] مما ساعد الحكومة على تحسين مواردها المالية العامة، ولكن لا يخلو الأمر من وجود آثار سلبية على الأسر والصناعة، وأظهرت التقديرات أن الآثار الناجمة عن زيادات أسعار الطاقة على دخل الأسر كبيرة. يقدر كودي وآخرون أن الزيادات في أسعار الطاقة تولد تأثير مباشر على الدخل يعادل 2 في المائة، وتأثير غير مباشر على الدخل يعادل 4.2 في المائة، أي تؤدي الزيادات في أسعار الطاقة إلى انخفاض إجمالي في دخل الأسرة بعادل 4.4 في المائة [136] كما وجدوا أيضا أنه من المرجح أن يكون أثر الزيادات في أسعار الطاقة على الأسر محدودة الدخل أعلى من أثرها على الأسر ذات الدخل المرتفع.

وللتخفيف من أثر الزيادات في أسعار الطاقة، استثمرت الحكومة الأردنية منذ وقت قريب جدا بدرجة كبيرة في تدابير تستهدف حماية الأسر الفقيرة والأسر متوسطة الدخل. وتم رفع الأجور في القطاع العام ومعاشات التقاعد بمتوسط زيادة في الأجر يتراوح من 63 إلى 70 دولارا في الشهر، و150 دولار إلي 220 دولار للأسر التي يبلغ دخلها الشهرى 1000 دولار أو أقل. وتلقى ذوو الدخل المنخفض في القطاع الخاص خطة تعويض منفصلة. و يقدر عدد المستفيدين من هذه الزيادات في الأجور بحوالي 60 في المائة من سكان الأردن البالغ عددهم نحو 5ر8 مليون نسمة. هذا بالإضافة، إلى قيام الأردن بإصلاح وتوسيع شبكات السلامة الاجتماعية القائمة به. واكتظ صندوق المعونة الوطنية في البلاد وهو الهيئة الرئيسية في البلاد التي يتم من خلالها توزيع التحويلات النقدية الموجهة بالاعتمادات المالية وتحسن نظام التحويلات النقدية الموجهة.

---

[135] صندوق النقد الدولي (2010 ب) وكودي وآخرون (2006).

[136] كودي وآخرون (2006).

وبالإضافة إلى ذلك، وضعت خطط تعريفة الإنقاذ للكهرباء وبرنامج محسن لدعم الغذاء تستهدف الأسر الفقيرة والأسر ذات الدخل المنخفض وذلك بغرض موازنة الآثار السلبية المترتبة على الزيادات في أسعار الطاقة.[137] وتم تقدير برنامج التخفيف الأولي بما يكافئ 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي –وتم الإعلان عنه على نطاق واسع لحشد الجموع على قبول إصلاح الدعم. وفي عام 2010، أصلحت الحكومة أيضا نظامها الاجتماعي بتقديم قانون جديد للضمان الاجتماعي يرمي لتحقيق المزيد من تحسين الحماية الاجتماعية مع إضفاء المزيد من المصداقية لجهود الإصلاح التي تبذلها الحكومة.

ويعتبر عملية الإلغاء التدريجي لدعم الوقود في الأردن ناجحة مبدئيا حتى الآن، «وهذا يرجع لحد ما إلى أنه قد تم تصميمه جيدا ويفهم الجمهور الاحتياج إليه.»[138] ومع ذلك، في يناير 2011 تراجعت الأردن عن بعض الخطوات التي كانت قد اتخذتها في وقت سابق نحو الإصلاح، على الأقل بالنسبة للوقت الحالي. بعد الاحتجاجات الشعبية ضد ارتفاع تكاليف المعيشة والبطالة بالتوازي مع الانتفاضة التونسية، ووافقت الحكومة على حزمة بمبلغ 230 مليون دولار أمريكي لخفض أسعار المواد الغذائية والوقود وأوقفت مؤقتا آليتها للتعديل الآلي لأسعار الوقود في محاولة منها للحد من المزيد من الارتفاع في أسعار الوقود.[139]

على عكس الحال في بعض البلدان الأخرى، واصلت الأردن استراتيجية إصلاح منفصلة لقطاع الكهرباء بها. ففي عام 1999، قامت الأردن بحل قطاع الكهرباء بها وأنشأت هيئة رقابية مستقلة للإشراف عليه. تم دمج محطات توليد الكهرباء في الأردن في شركة حديثة تم إنشاؤها وهي الشركة المركزية لتوليد الكهرباء. وتبيع الشركة المركزية لتوليد الكهرباء إنتاجها لشركة الكهرباء الوطنية التي تمتلك شبكة النقل وهي الشركة المشغلة للنظام. كما أنها مسؤولة أيضا عن شراء مدخلات الوقود لمولدات الكهرباء. وتقوم شركة الكهرباء الوطنية بدورها ببيع الكهرباء بأسعار محددة من قبل الحكومة لشركات توزيع والتي تقوم بدورها ببيع الكهرباء للمستخدمين النهائيين بأسعار تحددها الحكومة أيضا. ويتم مراجعة رسوم الكهرباء غالبا من قبل اللجنة المنظمة لقطاع الكهرباء، لضمان أن الأسعار التي تتقاضاها شركات الكهرباء تكفي لاسترداد التكاليف وتسمح لهذه الشركات بالحصول على عائد معقول على استثماراتها.

ومع ذلك، تكبدت شركة الكهرباء الوطنية بعض الخسائر الخطيرة في العامين الماضيين. وأدى انقطاع إمدادات الغاز الواردة من مصر إلى لجوء شركة الكهرباء الوطنية إلى شراء أنواع وقود نفطية بأسعار مرتبطة بالأسعار الدولية. في حين أنها مضطرة من ناحية أخرى إلى بيع إنتاج الكهرباء الناتجة بالأسعار التي تحددها الحكومة والتي لم يتم رفعها لتتماشي مع الزيادة في تكاليف الوقود. وفي أغسطس 2011، أعلن وزير المالية الأردني أن شركة الكهرباء الوطنية قد تكبدت حتى ذلك الوقت في عام 2011 خسائر قدرها 128.1 مليار دولار والتي يلزم أن تقوم الحكومة بتمويلها.[140] ومع ذلك، من المتوقع أن ينتهي دعم الطاقة لقطاع الكهرباء في عام 2012. وبصورة أكثر عمومية، توضح الحالة الأردنية أهمية مراجعة أسعار الوقود ضمن السياق الأوسع لإصلاح تسعير الطاقة، وتحرير قطاع الطاقة بأكمله بما في ذلك قطاع الكهرباء.

---

[137] البنك الدولي (2010)، الدعم في قطاع الطاقة: لمحة موجزة، 90؛ «ارتفاع كبير في أسعار الوقود عند رفع الأردن الدعم عن الطاقة». آرابيان بيزنس، 9 فبراير 2008.

[138] البنك الدولي (2010، 90).

[139] صندوق النقد الدولي (2011ب، 47)، الأخبار العربية (2011).

[140] دعم الأردن لعام 2011 يقدر بـ 2 مليار دولار،)الشرق الأوسط للاستقصاء الاقتصادى. 2011ب).

5. الاستنتاجات

تستعرض معظم الدراسات الخاصة بدعم الطاقة موضوع الدعم من وجهات نظر معينة، على سبيل المثال من وجهة نظر بيئية (من خلال مساهمته في الانبعاثات)؛ أو من منظور الصحة العامة (من خلال تأثيره على الوصول إلى أنواع أنظف لوقود الطهي)؛ أو من منظور أمن الطاقة (خفض دعم الطاقة سيؤدى إلى زيادة كمية النفط المتاحة في السوق، مما سيخفض سعره). ولكن تقدم هذه الورقة تحليلا لدعم الطاقة كقضية سياسة اقتصادية واجتماعية وتؤكد على الحاجة لدراسة دعم الطاقة علي نحو أكبر من حيث مساهمته ونتائجه غير المرغوب فيها على أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية، كما تركز الورقة على واحدة من أكثر مناطق العالم تنوعا من حيث الموارد الطاقة الطبيعية ومستويات التنمية الاقتصادية – ألا وهي العالم العربي الذي يشمل مستوردين صافيين للطاقة وكذلك أنظمة اقتصادية رئيسية مصدرة للطاقة.

ويتسم دعم الطاقة في العالم العربي بالتباين الواسع من حيث أهدافه السياسة والاجتماعية والاقتصادية، ومن حيث النهج الذي تتبعه الحكومات لتمويل الدعم، ولكن يبقى التخفيف من حدة الفقر وحماية دخل الأسر واحدا من أهم الأهداف الأساسية وراء دعم الطاقة، خاصة فيما يتعلق بالدول العربية المستوردة للطاقة والتي تعاني أيضا من مستويات فقر عالية نسبيا. وفي غياب أنظمة رفاهة بديلة، يبقى دعم الطاقة في كثير من الأحيان بحكم الأمر الواقع شبكة هامة للسلامة الاجتماعية تساعد على زيادة فرص الحصول على الطاقة وتساهم في تخفيض أسعار السلع الأخرى في النظام الاقتصادى. ومن ناحية أخرى، يبقى توفير طاقة منخفضة التكلفة بالنسبة لكثير من منتجي الطاقة العرب أداة حاسمة لتنويع أنظمتها الاقتصادية ولتوزيع الثروة التي يتولد معظمها من صادرات النفط والغاز الطبيعي. و لن يبحث كثير من هذه البلدان في أسعار الطاقة المدعومة لديها بحجة أن أسعارها المحلية تعكس في كثير من الحالات ميزة التكلفة المتوفرة لديها نتيجة لإنتاج أنواع مختلفة من الوقود محليا.

بغض النظر عن مسائل التعريف، فلقد أسفر انخفاض أسعار الطاقة عن تكاليف اقتصادية حقيقية في كل من البلدان المستوردة للطاقة والبلدان المصدرة لها، وتشمل هذه التكاليف انعدام كفاءة تخصيص الموارد وانخفاض مستويات كفاءة استخدام الطاقة بشكل غير عادي وتسارع ارتفاع مستويات استهلاك الوقود والكهرباء سواء على المطلق أو من حيث نصيب الفرد، كما تشمل في بعض الحالات ضعف الاستثمار في قطاعات الطاقة المحلية لعقد من الزمان، أما من حيث آثار الأسعار المنخفضة للطاقة على تخفيف الفقر فلقد لوحظ أن جزء كبير من دعم الطاقة يذهب إلى الفئات الأعلى دخلا والصناعات. وبالرغم من أنه مع ذلك يفيد دعم الطاقة الأسر منخفضة الدخل إلا أنه يجب النظر إلى دعم الطاقة باعتباره أداة مكلفة ولا تتمتع بالكفاءة لحماية الفقراء في العالم العربي. فالموارد المالية المخصصة لدعم الطاقة هي اعتمادات مالية كان يمكن إنفاقها على بنود إنفاق أخرى لصالح الفقراء مثل خدمات التعليم والصحة أو برامج ضمان اجتماعي موجهة.

ومع ذلك، يبقى إصلاح أطر تسعير الطاقة المحلية مهمة صعبة على الصعيدين الاقتصادى والسياسي. ويمكن أن تكون التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لإصلاحات الدعم غير المصحوبة بتدابير تخفيف كبيرة وغير حاسمة من حيث جعل مستويات الفقر أكثر حدة وتقليل الحماية الاجتماعية لأفقر شرائح المجتمع. فضلا عن أن رفع أسعار الطاقة بجانب زيادة أسعار المواد الغذائية والسلع الأساسية الأخرى سيكون حساسا من الناحية السياسية، و يمكن أن يثير احتجاجات واسعة النطاق. ولقد أثرت بالفعل

موجة الانتفاضات السياسية الأخيرة التي اجتاحت مناطق مختلفة من العالم العربي على وتيرة واتجاه بعض إصلاحات السعر التجريبية التي تمت في المنطقة في السنوات القليلة الماضية.

ولقد خفضت كل من الأردن ولبنان أسعار الطاقة بها استجابة للضغوط الشعبية في النصف الأول من عام 2011، بالمخالفة للخطط الأصلية للبلدين. ويدور في سورية، في وقت كتابة هذا التقرير، صراع سياسي داخلي، و على ما يبدو التخلي في الوقت الحالي عن خططها الأصلية لتعزيز إصلاح التسعير في البلاد. و في مصر، لم تسفر الانتخابات البرلمانية في نوفمبر 2011 حتى وقت كتابة هذا التقرير عن استقرار سياسي مما يثير تساؤلات حول أهمية مراجعة سياسة تسعير الطاقة كسياسة ذات أولوية فورية.

ومن الأرجح أن يؤدي المناخ السياسي الناجم عن الانتفاضات العربية في عام 2011 لزيادة المحن السياسية التي تواجه حكومات عربية كثيرة تسعى لإجراء إصلاحات اقتصادية شاقة، بما في ذلك إصلاح أسعار الطاقة المحلية. وربما يكون قد تم التعبير عن هذا التوقع بوضوح شديد في بيان مؤكد مفاجئ مؤخرا من قبل السلطات المغربية في ورقة تشاور حديثة لصندوق النقد الدولي وينص «إصلاح الدعم سيكون صعبا من الناحية السياسية.»[141] وبالتالي، يصبح تقديم توصيات بشأن سياسة إصلاح الأسعار مهمة متزايدة الصعوبة في ظل الاضطرابات السياسية الحالية في المنطقة.

وحتى مع ذلك، يوضح النجاح المحدود في الإصلاح الذي تم في أجزاء من المنطقة في السنوات الأخيرة أن إصلاح دعم الطاقة يمكن أن يكون مجديا في العالم العربي. ولقد رفعت بلدان مثل الأردن ولبنان وسوريا وتونس أسعار الطاقة استجابة للقفزة الهائلة في أسعار النفط عام 2008، وعملت الأردن ولبنان وتونس على توطيد الإصلاح، على الأقل مؤقتا، من خلال وضع آليات التعديل الآلي لأسعار الوقود. وطبقت كل من الأردن وسوريا تعديلات الأسعار مع إصلاح أنظمة الضمان الاجتماعي في نفس الوقت، لتعويض المنافع السابق توزيعها في دعم الطاقة ولتحل محل هذه المنافع جزئيا. وفي سابقة هامة بالنسبة لمصدري الطاقة في المنطقة، قامت إيران مؤخرا، وهي البلد القريب المجاور للعالم العربي، بإصلاح نظام التسعير المحلي الخاص بها إلى حد لم يرى حتى الآن في المنطقة.

وقد لاقى هذا الإصلاح الذي يقرن التخفيضات في دعم الوقود والكهرباء بتوزيع تحويلات نقدية عامة قبولا إيجابيا كبيرا حتى الآن على الصعيد المحلي ومن جانب المؤسسات الدولية، ويشير ذلك إلى أن إصلاح الدعم المقترن بخطط تعويضية فعالة يمكن أن يستمر في مواجهة احتجاج سياسي قليل وتبعات اقتصادية يسهل تدبيرها.

[141] صندوق النقد الدولي (2011أ، 9).

Bibliography

Arab Times (2011). 'Subsidized fuel smuggling costs Kuwait KD 245m yrly', *Arab Times*, 17 November 2011.

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

Aissaoui, A. (2012 forthcoming). 'Saudi Arabia's Economic Diversification – Progress in the Context of the GCC and Challenges', Chapter in *Resource Blessed: The Challenge and Potential of Economic Growth and Diversification in the GCC*, Gulf Research Center, forthcoming, 2012.Al Arabiya News (2011). 'Jordan cuts food & fuel prices, and creates govt jobs', *Al Arabiya News*, 13 January 2011;

Alderman, H. (2002) 'Subsidies as a Social Safety Net: Effectiveness and Challenges', *Social Protection Discussion Paper Series*, 0224. Washington, DC: World Bank.

Algérie DZ (2008). 'Contrebande d'essence entre l'Algérie et le Maroc', Algérie DZ, 2 July 2008;

Arabian Business (2008). 'Fuel prices skyrocket as Jordan cuts subsidies', *Arabian Business*, 9 February 2008

Assamiee, M. (2010). 'Yemen's electricity problem in details', *Yemen Times*, 18 January 2010.

Besley, T. and Kanbur, R. (1993) 'Principles of Targeting' in Michael Lipton and Jacques van der Gaag, (eds), *Including the Poor,* Washington, DC: World Bank.

Blominvest Bank (2011). *The Lebanon Brief*. Issue 737, Week of 15 – 20 August 2011, 11;

Bloomberg (2010). 'Saudi Arabia, Kuwait Seek Gas to Supplant Use of Oil for Power', *Bloomberg*, 30 November 2010;

Bloomberg (2011). 'Syria to Raise Fuel-Oil Price to Limit Smuggling', *Bloomberg,* 10 August 2011.

Breisinger, C., Engelke, W., and Ecker, O. (2011). 'Petroleum Subsidies in Yemen: Leveraging Reform for Development', International Food Policy Research Institute (IFPRI), March 2011.

Bressand, F., Farrell, D., Haas, P., Morin, F., Nyquist, S., Remes, J., Roemer, S., Rogers, M., Rosenfeld, J., and Woetzel, J. (2007). *Curbing Global Energy Demand Growth: The Energy Productivity Opportunity,* McKinsey Global Institute, May 2007.

Clements, B. J., S. Gupta, and H.-S. Jung (2003). 'Real and distributive effects of petroleum price liberalization: The case of Indonesia', IMF Working Papers 03/204, International Monetary Fund.

Clements, B., R. Hugouneng, and Schwartz, G. (1995). 'Government Subsidies: Concepts, International Trends, and Reform Options', IMF Working Paper, September 95/91, Washington DC: International Monetary Fund.

Coady, D. P., El Said, M., Gillingham,R., Kpodar, K., Medas, P., and Newhouse, D. (2006) 'The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka', IMF Working Paper, 06/247, Washington, DC: International Monetary Fund.

Coady, D.P., Grosh, M., and Hoddinott, P. (2004). 'Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience', World Bank, Washington D.C.

Cornia, G. and F. Stewart (1993). 'Two Errors of Targeting', *Journal for International Development*, 5: 459–96.

Cornillie, J and Fankhauser, S. (2004). 'The Energy Intensity of Transition Countries', *Energy Economics*, 26.

Daily News Egypt (2011). 'Egypt mulls reducing energy subsidies', *Daily News Egypt*, 28 August 2011.

Daily Star (2011). 'Cracks appear in Lebanon fuel subsidy agreement', Daily Star, 21 May 2011.

Darbouche, H. and Fattouh, B. (2011). 'The Implications of the Arab Uprisings for Oil and Gas Markets', MEP 2, September 2011, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

Dargin, J. (2010). 'The Gulf Natural Gas Dual Pricing Regime: WTO Rules and Economic Growth in the Gulf', Dubai Initiative Working Paper, August.

De Moor, A. and Calamai, P. (1997). *Subsidizing Unsustainable Development,* Earth Council and the Institute for Research on Public Expenditure.

Deghaili, W. (2009). *Improving Rural Livelihoods through Photovoltaic Electrification: The ESCWA Pilot in Kaawa, Yemen*, UN Economic and Social Commission for Western Asia, Expert Group Meeting on 'Adopting the Sustainable Livelihoods Approach for Promoting Rural Development in the ESCWA Region', Beirut, 21–22 December 2009.

Del Granado, J.A., Coady, D., Gillingham, D. (2010). 'The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries', IMF Working Paper, WP/10/202, September 2010, Washington D.C.: The International Monetary Fund.

Ebinger, C., Banks, J., Massy, K., and Avasarala, G. (2011). 'Models for Aspirant Civil Nuclear Energy Nations in the Middle East', Policy Brief 11-01, September 2011, Washington D.C.: The Brookings Institution.

El-Katiri, L. (2011). 'Interlinking the Arab Gulf: Opportunities and Challenges of GCC Electricity Market Cooperation', *OIES Working paper,* EL8, Oxford Institute for Energy Studies.

El-Katiri, L. and Fattouh, B. (2011). 'Energy Poverty in the Arab World: The Case of Yemen', MEP, Oxford Institute for Energy Studies, August.

Farrell, D., Remes, J., Bressand, F., Laabs, M., Sundaram, A. (2008). *The Case for Investing in Energy Productivity,* McKinsey Global Institute, February 2008.
Fattouh, B. (2011). 'The Saudi Gas Sector and its Role in Industrialisation: Developments, Challenges and Options', in B. Fattouh and J. Stern (eds.), *Natural Gas Markets in the Middle East and North Africa*, Oxford: Oxford University Press.
Federico, G., Daniel, J., and Bingham, B. (2001). 'Domestic Petroleum Price Smoothing in Developing and Transition Countries', IMF Working Paper 01/75, Washington, DC: International Monetary Fund.
Financial Times (2010). 'Saudi oil chief fears domestic risk to exports', *Financial Times*, 26 April 2010.
Financial Times (2011). 'Gulf shifts focus to domestic energy', *Financial Times*, 17 January 2011.
France 24 (2011). 'La contrebande vers la Libye assèche les pompes à essence dans l'Est algérien', *France 24*, 11 August 2011.
Friedman, L. (2011). 'Middle East's Push Toward Renewable Energy Spurred by Rising Oil Prices', *New York Times*, 21 June 2011.
Gelbach, J. B. and Pritchett, L. (2002). 'Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means-Tested Targeting', *Topics in Economic Analysis and Policy*, 2 (1): Article 6.
Gerner, F., and Sinclair, S. (2006). '*Connecting Residential Households to Natural Gas: An Economic & Financial Analysis',* World Bank/Global Partnership on Output Based Aid Working Paper Series, Paper No. 7, April 2006.
Guardian (2005). '36 die in riots after Yemen fuel price hikes', *The Guardian*, 23 July 2005.
Guillaume, D., Zytek, R., and Farzin, M.R. (2011). 'Iran–The Chronicles of the Subsidy Reform', IMF Working Paper, WP/11/167, International Monetary Fund.
Gulf Oil & Gas (2011). 'Egyptian Electricity Exports Record High', *Gulf Oil & Gas*, 4 November 2011.
Gupta, E. and Sudarshan, A. (2009). 'Energy and Poverty in India', in L. Noronha and A. Sudarshan (eds), *India's Energy Security*, Routledge.
Gupta, S; Clements, B., Fletcher, K., and Inchauste, G. (2003). 'Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries', in Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino (eds), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Washington, DC: International Monetary Fund.
Hang, L. and Tu, M., (2007). 'The impacts of energy prices on energy intensity: evidence from China', *Energy Policy*, Vol. 35.
Hope, E., and Singh, B. (1995). 'Energy Price Increases in Developing Countries: Case Studies of Colombia, Ghana, Indonesia, Malaysia, Turkey, and Zimbabwe', World Bank Policy Research Working Paper No. 1442. Washington DC: World Bank.
IEA (2010). *World Energy Outlook 2010*. Paris: OECD/IEA, 47; EIA (2010). *International Energy Outlook 2010*. Washington DC: U.S. Energy Information Agency.
IEA, OPEC, OECD, and World Bank (2010). 'Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative', Joint Report Prepared for submission to the G-20 Summit Meeting Toronto (Canada), June 2010.
IMF (2007). *Lebanon: 2007 Article IV Consultation–Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Lebanon*, IMF Country Report No. 07/382, December 2007.
IMF (2009). *Jordan: 2009 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 09/159, May 2009.
IMF (2010a). 'Syrian Arab Republic: 2009 Article IV Consultation–Staff Report; and Public Information Notice', IMF Country Report No. 10/86, March 2010.
IMF (2010b). 'Jordan: 2010 Article IV Consultation–Staff Report and Public Information Notice', IMF Country Report No. 10/297, September 2010, Washington D.C.: IMF.
IMF (2011a). 'Morocco: 2011 Article IV Consultation–Staff Report, Public Information Notice on the Executive Board Discussion and Statement by the Executive Director for Morocco', IMF Country Report No. 11/341, December 2011.
IMF (2011b). 'Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia', Washington D.C.: International Monetary Fund, April 2011.
IMF (2011c). 'Islamic Republic of Iran: Selected Issues Paper', IMF Country Report No. 11/242, August 2011. Washington D.C.: IMF.
IMF (2011d). Statement by IMF Article IV Mission to the Islamic Republic of Iran, Press Release No. 11/228, 13 June 2011.
Jordan Times (2008). 'Fuel Shortage Persists', *Jordan Times*, 18 November 2008.
Kandil, M. (2010). 'The Subsidy System in Egypt: Alternatives for Reform', Policy Viewpoint Series, The Egyptian Centre for Economic Studies (ECES), Cairo, December 2010.
Khattab, A. K. (2007). 'The Impact of Reducing Energy Subsidies on Energy Intensive Industries in Egypt', ECES Working Paper No. 124, May.

Koplow, D. (2009). *Measuring Energy Subsidies Using the Price-Gap Approach: What does it leave out?,* International Institute for Sustainable Development: Winnipeg.
Mabro, R. (2006), 'Egypt's Oil and Gas: Some Crucial Issues', ECES Distinguished Lecture Series, Cairo.
Mabro, R. (1998). 'The Pricing of Natural Gas: A Discussion of Pricing Policy in Egypt', ECES working paper No 26, Cairo.
Mati, A. (2008), 'Managing Surging Oil Prices in the Developing World', IMF Survey Magazine Policy, Washington DC: IMF.
Maree, K. (2008). 'Joining the nuclear club', *MEED,* 25 July 2008.
MEES (1999). *Middle East Economic Survey*, VOL. XLII, No. 34, 23 August.
MEES (2001). *Middle East Economic Survey*, VOL. XLIV, No. 14, 2 April.
MEES (2003). *Middle East Economic Survey*, VOL. XLVI, No 21, 26 May.
MEES (2006). *Middle East Economic Survey*, VOL. XLIX, No 8, 20 February.
MEES (2007). *Middle East Economic Survey*, VOL. L, No 28, 9 July.
MEES (2008). *Middle East Economic Survey*, VOL. LI, No 43, 27 October.
MEES (2011a). *Middle East Economic Survey*, VOL. LIV, No 31, 1 August.
MEES (2011b). *Middle East Economic Survey*, VOL. LIV No 34, 22 August.
MEES (2011c). 'Egypt Drafts Plan To Reduce Energy Subsidies', *Middle East Economic Survey*, VOL. LIV No 36, 5 September.
MENAFN (2010). 'Egypt budget deficit to reach $19.2bn in 2010/2011', *MENAFN,* 14 April 2010.
Now Lebanon (2011). 'Petrol prices fuel protests', *Now Lebanon*, 29 April 2011.
Ragab, A. (2010). '*Fossil Fuel Prices in the Arab World and the Fear of Reform',* Eschborn/Bonn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenartbeit (GTZ)/Federal Ministry of Economic Development.
Ravallion, M. (2003). 'Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Tradeoffs and Policy Options', World Bank Policy Research Working Paper No. 3048, Washington DC: World Bank.
Republic of Yemen, Ministry of Energy and Electricity (2009). *Al-Taqrir al-Sanawy 2009*.
Reuters (2008). 'Algeria says won't raise domestic gas prices', *Reuters*, 3 May 2008.
Saboohi, Y. (2001). 'An Evaluation of the Impact of Reducing Energy Subsidies on Living Expenses of Households', *Energy Policy* 29.
Shaher, M. (2011). 'Billions of rials lost from electricity sector', *Yemen Times*, 12 February 2011.
Skocpol, T. (1991) 'Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States', in Christopher Jencks and Paul E. Peterson (eds), *The Urban Underclass*, Washington DC: The Brookings Institution, 411–36.
Social Security Corporation (2009), Annual Report 2009. Available at http://www.ssc.gov.jo/uploads/English_2009.pdf.
Syria Today (2011). 'Government moves to boost fuel allowance', *Syria Today*, February 2011.
Tabatabai, H. (2011). 'The Basic Income Road to Reforming Iran's Price Subsidies', *Basic Income Studies*, 6:1.
Tabatabai, H. (2012 forthcoming). 'Iran: A Bumpy Road Toward Basic Income', In Caputo, R.K. (Ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*. New York: Palgrave.
UNDP (2009). *Arab Human Development Report 2009*.
UNEP (2008). *Reforming Energy Subsidies Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda,* United Nations Environment Programme.
UNEP/IEA (2001). 'Energy Subsidy Reform and Sustainable Development: Challenges for Policymakers', Submission to the 9th Session of the United Nations Commission on Sustainable Development.
United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA)/ League of Arab States (2005). 'Progress Achieved on Energy for Sustainable Development in the Arab Region', downloaded from: www.pearlinitiative.org/tl_files/pearl/data/Progress%20Achieved%20on%20Energy%20for%20Sustainable%20Development%20in%20the%20Arab%20Region.pdf.
Van de Walle, D. (1998) '**Targeting Revisited**', *World Bank Research Observer*, 13,2: 231-48.
Wahab, B.A. (2006). 'How Iraqi Oil Smuggling Greases Violence', *Middle East Quarterly,* Fall 2006.
World Bank (2005a). *Household Energy Supply and Use in Yemen*, Volume II, Annexes, Report No. 315/05, December 2005.
World Bank (2005b). *Household Energy Supply and Use in Yemen*, Volume I, Main Report, No. 315/05, December 2005.
World Bank (2005c). *Egypt – Towards a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, Social and Economic Development Group, NO. 33550-EG, 16 December 2005.
World Bank (2008). *Republic of Lebanon. Electricity Sector Public Expenditure Review,* Report No. 41421-LB, Washington D.C.: World Bank.
World Bank (2010). *Subsidies in the Energy Sector: An Overview*.
World Bank (2011). World Development Indicators; Department of Statistics.