دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:
دروس مستفادة للإصلاح
مارس 2014

ينتشر دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما يمثل نحو نصف دعم الطاقة العالمي. وفي حين يوفر هذا الدعم إعانة بدرجة ما للمستهلكين الفقراء، فإن منافعه تعود بالدرجة الأولى على المستهلكين الأيسر حالا. ويؤثر هذا الدعم أيضا على ميزانيات الحكومات على حساب الاستثمار المطلوب بشدة في الرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية؛ وغالبا ما يشجع الصناعات كثيفة الاستخدام لرأس المال على نحو يضر بالأنشطة كثيفة الاستخدام للعمالة؛ فضلا عن ذلك، فإنه يشجع الإفراط في الاستهلاك ويضر البيئة.

ولهذه الأسباب، يمكن أن يكون لإصلاح الدعم مردودٌ كبير من حيث رفع معدلات النمو وزيادة المساواة. إلا أن إصلاح دعم الطاقة يتسم بالتعقيد على كل من الصعيدين الفني والسياسي. وثمة ضرورة حاسمة لتوخي العناية في التخطيط، بما في ذلك فيما يتعلق بتوقيت الإصلاح ووتيرته، وكذلك للتدابير التعويضية – التي يفضل أن تكون من خلال تحسين توجيه التحويلات النقدية للفئات الأكثر تضررا من إلغاء الدعم. وثمة عنصر رئيسي آخر من عناصر النجاح هو الاضطلاع بحملة اتصالات تستهدف توعية الجماهير بتكلفة الدعم ومنافع الإصلاح وتساعد على توليد دعم سياسي وعام على نطاق عريض.

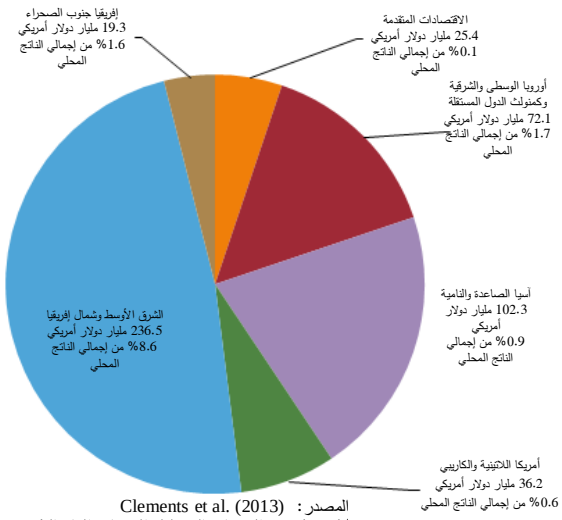
دعم الطاقة: مسعى مرتفع التكلفة

تعتمد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا – البلدان المستوردة للطاقة والمنتجة لها على السواء – اعتمادا كبيرا منذ عقود على الدعم المعمم لأسعار الطاقة باعتباره أداتها الرئيسية لتوفير الحماية الاجتماعية وتقاسم الثروة الهيدروكربونية.[21]

وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن دعم الطاقة قبل الضريبة – أي الدعم المقيس باعتباره الفرق بين قيمة الاستهلاك بالسعر العالمي وقيمته بالسعر المحلي – في المنطقة ككل تكلف حوالي 237 مليار دولار في عام 2011.[3] وتعادل هذه القيمة 8.6% من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة، أو 22% من الإيراد الحكومي، وتمثل 48% من دعم الطاقة العالمي (الشكل البياني 1). ويتجاوز دعم الطاقة بكثير في قيمته أنواعا أخرى من الدعم يجري تقديمها في الوقت الراهن في عدد كبير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وعلى سبيل المثال، بلغ دعم الغذاء حسب التقديرات 0.7% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2011 في المنطقة.

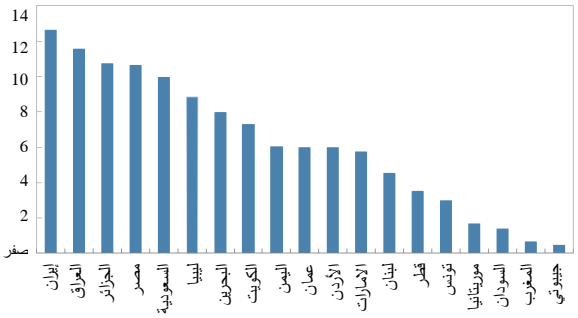
وتمثل المنتجات البترولية نحو نصف مجموع دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بينما يمثل النصف الآخر دعم الكهرباء والغاز الطبيعي. وهناك تشتت واسع للدعم المقدم في المنطقة، مع زيادة انتشار الدعم حاليا في البلدان المصدرة للنفط (الشكل البياني 2). وقد تجاوز دعم الطاقة 5% من إجمالي الناتج المحلي في ثلثي بلدان المنطقة.

الشكل البياني 1– مجموع دعم الطاقة قبل الضريبة حسب المنطقة، 2011 1/
492 مليار دولار أمريكي؛ 0.7% من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: Clements et al. (2013)
1/ تشمل دعم المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم.

الشكل البياني 2 – دعم الطاقة قبل الضريبة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 1/ 2011
% من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: Clements et al. (2013)
1/ تشمل دعم المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم.

وفي عدة بلدان، تبلغ التكلفة الحقيقية لدعم الطاقة مستويات أعلى من أرقام الميزانية. ففي العراق، على سبيل المثال، ألغي إنفاق الميزانية على دعم الطاقة في عام 2007، إلا أن السكان لا يزالون يتلقون دعما ضمنيا كبيرا، مع تحديد أسعار الوقود المحلية، بما في ذلك الأسعار السارية على محطات الطاقة ومصافي التكرير المحلية – في مستويات أقل بكثير من المستويات الدولية. وقد قُدِّر حجم هذا الدعم الضمني بأكثر من 11% من إجمالي الناتج المحلي للعراق في عام 2011.

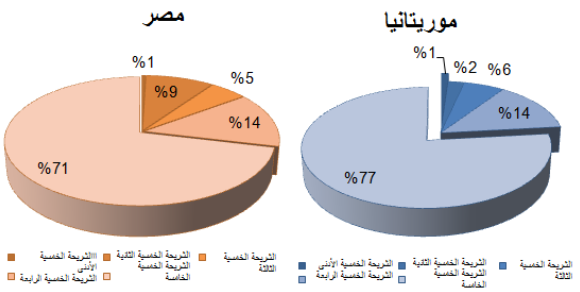
التكاليف الخفية لدعم الطاقة

يروق دعم الطاقة للحكومات نظرا لسهولته من الناحية الإدارية مقارنة بالأدوات الأخرى لشبكة الأمان الاجتماعي التي تتطلب توجيها أكبر، مثل برامج التحويلات النقدية أو إعانات الدخل المباشرة. وفي البلدان الغنية بالطاقة، يعتبر الدعم أيضا وسيلة مباشرة لتقاسم ثروة الموارد الطبيعية للبلد. إلا أن الدعم ينشئ مشكلات أكثر من المشكلات التي يقصد معالجتها.

فدعم الطاقة لا يوفر إعانة فعالة للفقراء ويؤثر على الماليات العامة. وكذلك ينشئ تشوهات تضر بالاقتصاد، وهو أمر مهم حتى في البلدان الكبيرة المنتجة للطاقة، وتقل من ثم شواغلها بشأن انعكاسات دعم الطاقة على الميزانية وميزان المدفوعات.

وتستفيد الأسر المعيشية بصورة مباشرة من دعم الطاقة من خلال انخفاض أسعار الطاقة المستخدمة في الطهي والتدفئة والإنارة والنقل الشخصي، وإن كانت تستفيد أيضا بصورة غير مباشرة من خلال انخفاض تكاليف إنتاج السلع والخدمات الأخرى التي تستخدم الطاقة كأحد المدخلات. إلا أن دعم الطاقة يفتقر بدرجة كبيرة إلى الإنصاف نظرا لاستفادة الفئات صاحبة الدخل الأعلى منه غالبا. وعلى سبيل المثال، يتلقى أفقر 20% من السكان في السودان نحو 3% فقط من دعم الوقود، بينما يستحوذ أغنى 20% من السكان على أكثر من 50% منه. وتتشابه هذه الحالة في عدد كبير من البلدان الأخرى في المنطقة (الشكل البياني 3).

الشكل البياني 3: نسبة الاستفادة من دعم الديزل في بلدان مختارة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



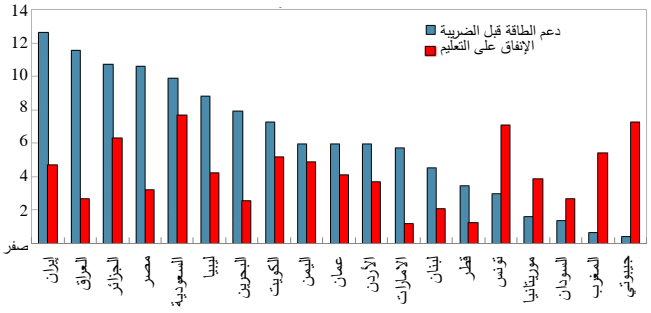
تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى المعلومات المتاحة في مسوح الأسر المعدة عامي 2008 و2009 في مصر وموريتانيا

ويؤدي دعم الطاقة أيضا إلى تفاقم الصعوبات التي تواجهه البلدان في تعاملها مع تقلب أسعار الطاقة الدولية. ويتأثر ميزان المدفوعات لدى عدد كبير من البلدان المستوردة للطاقة بزيادات الأسعار الدولية. ويمكن موازنة هذه الآثار بالسماح بارتفاع أسعار الطاقة المحلية تمشيا مع الأسعار الدولية، ربما مع تنفيذ آلية تمهيد لتجنب حدوث تغيرات مفرطة الحدة في الأسعار المحلية.

وينشئ دعم الطاقة تشوهات تضر بالاقتصاد. ويمكن أن يثبط الاستثمار في قطاع الطاقة والصناعات التي تستخدم العمالة بكثافة أكبر، وهو إلى جانب ذلك ينشئ حوافز للهدر والتهريب.

وكذلك يؤدي دعم الطاقة إلى تحويل الموارد العامة بعيدا عن الإنفاق الذي يعزز النمو الأكثر شمولا للجميع (الشكل البياني 4). وعلى سبيل المثال، على الرغم من قيام اليمن بعدة إصلاحات، ظل دعم الطاقة قبل الضريبة يمثل نحو 6% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2011 وتجاوز الاستثمار الرأسمالي العام. وفي مصر، بلغ مجموع دعم الطاقة ثلاثة أضعاف الإنفاق على التعليم وسبعة أضعاف الإنفاق على الصحة في عام 2011.

الشكل البياني 4 – دعم الطاقة قبل الضريبة والإنفاق على التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2/1/
% من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: Clements et al. (2013)
1/ تشمل دعم المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم.
2/ الدعم قبل الضريبة لعام 2011، ونسبة التعليم تشير إلى أحدث البيانات المتوفرة.

أما العوامل الخارجية البيئية السلبية الناشئة عن دعم الطاقة فهي كبيرة. فالدعم يسبب الإفراط في استهلاك المنتجات البترولية والفحم والغاز الطبيعي ويحد من حوافز الاستثمار في كفاءة الطاقة والنقل العام والطاقة المتجددة. ولا تقتصر آثار الإفراط في الاستهلاك على زيادة التلوث المحلي والاختناقات المرورية والاحترار العالمي وإنما لا تترك أيضا إلا قدرا أقل من الموارد لأجيال المستقبل.

الحواجز أمام الإصلاح

على الرغم من الآثار السلبية التي يتسبب فيها دعم الطاقة، فقد ثبت أن الإصلاح صعب. وتشير تجارب البلدان إلى وجود عدد من الحواجز التي تعترض الإصلاح الناجح للدعم، على النحو التالي:

عدم وجود معلومات تتعلق بحجم الدعم وأوجه قصوره: نادرا ما تظهر التكلفة الكاملة للدعم في الميزانية. ونتيجة لذلك، لا يتمكن الجمهور من تحديد أي ارتباط بين الدعم والقيود على التوسع في الإنفاق العام على البنود ذات الأولوية العالية وآثار الدعم الضارة على النمو والحد من الفقر.

المعارضة من فئات محددة تستفيد من الوضع الراهن: يمكن للجماعات ذات الرأي المسموع سياسيا المستفيدة من الدعم أن تمنع تنفيذ الإصلاحات.

غياب مصداقية الحكومة وقدراتها الإدارية: حتى مع اعتراف الجمهور بحجم دعم الطاقة وآثاره الضارة، فإنه في الغالب لا يثق عموما في أن الحكومة ستستخدم الوفورات التي تتحقق من إصلاح الدعم بحكمة ومن ثم يقاوم إلغاءه.

وجود مخاوف تتعلق بالتأثير الضار على الفقراء: رغم أن معظم المنافع التي تتحقق من دعم الطاقة تؤول إلى الفئات الأعلى دخلا، يظل من الممكن لزيادات الأسعار أن تحدث تأثيرا ضارا كبيرا على الدخول الحقيقية للفقراء، سواء من خلال زيادة تكاليف الطاقة المستخدمة في الطهي والتدفئة والإنارة والنقل الشخصي من ناحية، أو من خلال التأثيرات غير المباشرة على نقل الغذاء والنقل العام من ناحية أخرى. وفي معظم البلدان، لا توجد أدوات موجهة بشكل جيد للحماية الجماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية التي يمكن توسيع نطاقها لتعويض الفئات المعرضة للمخاطر.

وجود مخاوف تتعلق بالتأثير الضار على التضخم والقدرة التنافسية الدولية وتقلب أسعار الطاقة المحلية: ستترتب على حدوث زيادات في أسعار الطاقة آثارٌ قصيرة الأجل على التضخم، وهو ما يمكن أن يؤدي بدوره إلى توقعات بحدوث زيادات أكبر في الأسعار والأجور. ويمكن أن يؤدي ارتفاع أسعار الطاقة أيضا إلى مخاوف بشأن القدرة التنافسية الدولية للقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة. وإضافة إلى ذلك، تتردد البلدان في تحرير أسعار الطاقة لتجنب حدوث تقلب كبير في الأسعار المحلية نتيجة لتطورات الأسعار الدولية.

ضعف الأوضاع الاقتصادية الكلية: تقل قوة مقاومة الجمهور لإصلاح الدعم عندما يكون النمو الاقتصادي مرتفعا ومستوى التضخم منخفضا – رغم أنه لا يمكن في جميع الحالات إرجاء إصلاح الدعم وغالبا ما يكون الإصلاح ضروريا في إطار الجهود المبذولة لتقييد التضخم وحفز النمو.

المنافع التي تتحقق من إصلاح دعم الطاقة

يمكن أن يؤدي إصلاح الدعم إلى إعطاء دفعة للنمو والحد من الفقر وانعدام المساواة. فإعادة تخصيص الموارد التي يحررها الدعم باتجاه زيادة الإنفاق العام الإنتاجي يمكن أن يساعد على إعطاء دفعة للنمو في الأجل الطويل. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي إلغاء الدعم، إذا اقترن بشبكة للأمان الاجتماعي جيدة التصميم وزيادة في الإنفاق لصالح الفقراء، إلى تحسينات كبيرة في رفاه الفئات منخفضة الخل على المدى الأبعد. ويمكن أيضا أن يسهم إصلاح الدعم في خفض عجز الميزانية وأسعار الفائدة، مما يحفز استثمارات القطاع الخاص ويعزز النمو.

وبإزالة التشوهات في علامات الأسعار، يمكن أن يساعد إصلاح دعم الوقود على تحسين الحوافز لاعتماد تكنولوجيات موفرة للطاقة. وتشير تقديرات أعدت باستخدام المنهج التجريبي إلى أن زيادة الاستثمار في التكنولوجيات الأكثر كفاءة والموفرة للطاقة يمكن أن تعطي دفعة للنمو بنسبة تصل إلى 1% على المدى البعيد.[4]

وأخيرا، فمن شأن إلغاء دعم الطاقة أن يحقق منافع كبيرة في مجالي البيئة والصحة عن طريق خفض التلوث المحلي.

خريطة طريق الإصلاح

يتعين توخي العناية في تخطيط إصلاح دعم الطاقة. وتشير التجارب القُطْرية إلى العناصر الأساسية الستة التالية لنجاح الإصلاح:

وجود خطة شاملة لإصلاح قطاع الطاقة: ينبغي إعداد هذه الخطة بالتشاور مع أصحاب المصلحة، وينبغي أن تتضمن أهدافا بعيدة المدى واضحة وتقييما لتأثير الإصلاحات.

وجود استراتيجية شاملة للاتصالات: لا غنى عن تنفيذ حملة اتصالات يتم إعدادها بتخطيط جيد لتساعد على توفير دعم سياسي وعام على نطاق عريض، وينبغي أن تنفَّذ هذه الحملة في جميع مراحل عملية الإصلاح. وعلى سبيل المثال، كان إصلاح الدعم في إيران مسبوقا بمشاورات مكثفة مع أصحاب المصلحة وبحملة فعالة في مجال العلاقات العامة. وينبغي أن تقوم حملة الاتصالات بإعلام الجمهور بتكاليف الدعم ومنافع الإصلاح، بما في ذلك الوفورات التي تتحقق في الميزانية لتمويل الإنفاق ذي الأولوية العالية على التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية والحماية الاجتماعية.

ويتعلق أحد العناصر الأساسية الأخرى لنجاح استراتيجية الاتصالات المذكورة بتعزيز الشفافية في إبلاغ بيانات الدعم في الميزانية. وعادة ما اقترنت تجارب إصلاح الدعم خلال السنوات الثلاثة الماضية في الأردن والمغرب وتونس بحملات اتصالات جماهيرية تضمنت تغطية إعلامية لإبراز التزام الحكومة بالإصلاح.

التدرج والتسلسل بصورة مناسبة في زيادات الأسعار: ربما يكون من المفضل التدرج في زيادة الأسعار واتباع تسلسل مختلف عبر منتجات الطاقة. فحدوث زيادة مفرطة الحدة في أسعار الطاقة يمكن أن ينشئ معارضة شديدة للإصلاحات، لا سيما في غياب تدابير اتصالات أو تدابير تخفيفية كافية، مثلما حدث في إصلاح دعم الوقود في موريتانيا في عام 2008. ويتيح اتباع استراتيجية متدرجة للأسر المعيشية والمؤسسات أن تعدل أوضاعها كما يتيح للحكومات تطوير شبكات الأمان الاجتماعي.

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

وضع تدابير موجهة لتخفيف حدة الآثار: توجد أهمية حاسمة لوضع تدابير موجهة بشكل جيد لتخفيف حدة تأثير الزيادات في أسعار منتجات الطاقة على الفقراء لبناء دعم عام لإصلاحات الدعم. وتمثل التحويلات النقدية أو القسائم الموجهة للمستحقين المنهج المفضل للتعويض. وعندما يتعذر القيام بتحويلات نقدية بسبب محدودية القدرات الإدارية، يمكن التوسع في مبادرات أخرى، مثل برامج الأشغال العامة، مع تطوير القدرات.

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

عدم تسييس تحديد الأسعار: يتطلب نجاح الإصلاحات وديمومتها اتباع آلية غير مسيسة تحكمها القواعد لتحديد أسعار الطاقة، وهو ما يمكن أن يساعد على خفض احتمالات الرجوع عن الإصلاح. ولا يمثل اعتماد آلية تلقائية لتسعير الوقود في حد ذاته حلا لتحقيق إصلاح مستمر لدعم الطاقة، ولكن ينبغي أن يكون جزءا من استراتيجية أوسع للإصلاح. وبوجه عام، يمكن أن يُعهد بمسؤولية تنفيذ آلية التسعير التلقائية المذكورة إلى هيئة مستقلة لتساعد على حمايتها من الضغوط السياسية. وينبغي على المدى الأبعد أن تهدف إصلاحات دعم المنتجات البترولية إلى تحرير الأسعار بصورة كاملة. ففي الأردن، قامت السلطات بإلغاء الدعم العام للوقود في نوفمبر 2012، واستأنفت في يناير 2013 آلية تعديل الأسعار الشهرية التي كان قد أوقف العمل بها في فترة مبكرة من عام 2011. ولتخفيف حدة التأثير الاجتماعي، استحدثت التحويلات النقدية.

وقت العمل

تبين التجربة أن تنفيذ الإصلاحات الهيكلية يكون أسهل وأقل تكلفة عندما يحدث في مرحلة مبكرة عندما تتوافر لدى السلطات هوامش أمان على مستوى السياسة تتيح لها المضي بتسلسل يتفق والاحتياجات المحددة للبلد المعني. ويشير ذلك إلى أن إصلاحات الدعم ينبغي أن تنفَّذ بصورة استباقية وليس تحت الضغوط.

ويمكن أن يساعد صندوق النقد الدولي وغيره من الشركاء بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تصميم إصلاح الدعم وتنفيذه، كما يمكنه توفير تمويل مؤقت لتمكين هذه البلدان من المضي صوب إلغاء الدعم بخطوات متدرجة تتوافر لها فرص نجاح أكبر.

---

[1] إعداد راندا صعب استنادا إلى كتاب عنوانه "إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة والانعكاسات"، طبعة 2013، وقام بتحريره بنيديكت كليمنتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو، وسانجيف غوبتا، وتريفور آلين، وكارلو سدرالفيتش (Washington, D.C)، صندوق النقد الدولي)، إلى جانب دراسات أخرى تم الاضطلاع بها في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي.

[2] تتضمن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا البلدان التالية: الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر وإيران والعراق والأردن والكويت ولبنان وليبيا وموريتانيا والمغرب وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان وسوريا وتونس والإمارات العربية المتحدة واليمن.

[3] يمكن أن تختلف تقديرات الدعم عن التقديرات الواردة في وثائق الميزانيات القُطْرية نتيجة لاختلاف المنهجيات المستخدمة في طريقة حسابها للحفاظ على الاتساق بين البلدان. ويشمل دعم الطاقة في هذه الدراسة المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم.

[4] دراسة Burniaux, J, J. Chateau, R. Duval, and S. Jamet, 2009, "The Economics of Climate Change Mitigation: How to Build the Necessary Global Action in a Cost-Effective Manner," OECD Economics Department Working Papers No. 701 (Paris: OECD)؛ ودراسة Ellis, J., 2010, "The Effects of Fossil-Fuel Subsidy Reform: A Review of Modelling and Empirical Studies" Untold Billions: Fossil-Fuel Subsidies, Their Impacts and the Path to Reform, (Geneva: Global Subsidies Initiative)؛ ودراسة UNEP, 2008, "Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda," Division of Technology, Industry and Economics (Paris); and von Moltke, A., C. McKee, and T. Morgan, 2004, *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing Their Impact and Designing Policy Reforms* (Sheffield: Greenleaf Publishing).