

سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19

هذه السلسلة الخاصة من المذكرات يصدرها خبراء الصندوق لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للأثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتعتبر هذه المذكرات عن آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

13 يوليو 2020

آن الأوان! إصلاح تسعير منتجات الوقود في ظل انخفاض أسعار النفط

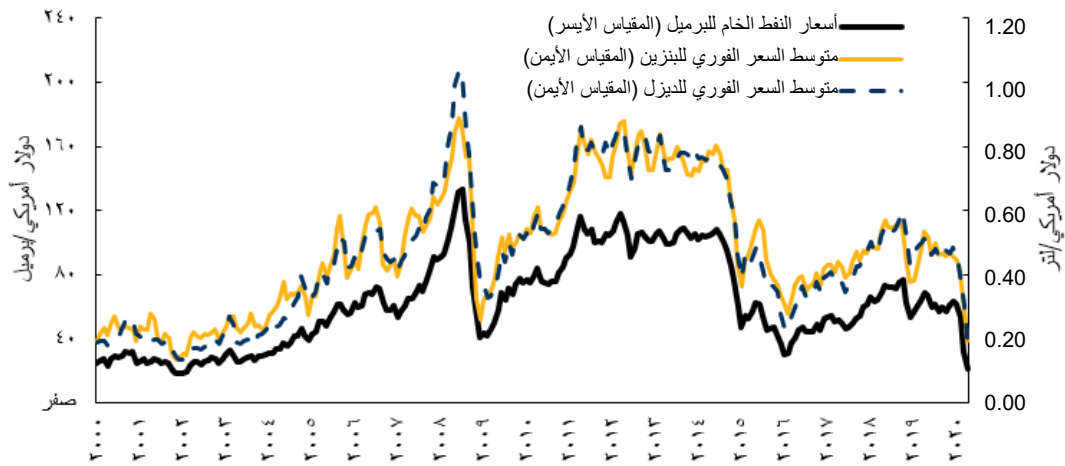
شادي عبد الله، وديفيد كودي، وناغيا-بيوتر لي¹

أدى مزيج من عوامل العرض والطلب إلى حدوث هبوط حاد غير مسبوق في الأسعار الدولية للنفط الخام ومنتجات النفط ("الوقود"). ويمكن أن تكون لهذه التغيرات الحادة في الأسعار انعكاسات كبيرة على المالية العامة في البلدان، والتي يمكن أن تختلف حسب مدى تنظيم أسعار الوقود المحلية. وتستعرض هذه المذكرة طريقة استجابة البلدان لتراجع أسعار منتجات الوقود المهمة مؤخرًا (البنزين والديزل) من حيث انتقال هذه التغيرات وخفض أسعار الوقود المحلية، والانعكاسات على إلغاء دعم الوقود وتحقيق الكفاءة في فرض الضرائب على الوقود. وبينما انخفاض أسعار النفط الدولية يتيح فرصة أمام البلدان لإصلاح منهجها في تسعير الوقود، فمواصلة تنفيذ هذه الإصلاحات لحماية مكاسب المالية العامة والكفاءة عندما تتعافي الأسعار الدولية سيقضي تسعير الوقود بعيدا عن الاعتبارات السياسية في كثير من البلدان من خلال منع تدخل الحكومة الاستثنائي في تحديد الأسعار. وتتخذ من تجارب الإصلاح السابقة درس مهمة في تصميم استراتيجيات الإصلاح. ومواصلة تنفيذ الإصلاحات تقتضي اتباع منهج شامل في التواصل بشكل جيد يربط بين الإصلاحات وتحقيق منافع اجتماعية واقتصادية واضحة وذات مصداقية، بما فيها تقوية نظم الحماية الاجتماعية. واغتنام فرصة الإصلاح السانحة حاليا يمكن أن يدعم استراتيجيات خروج الحكومات من أزمة كوفيد-19 وأن يضع الأسس لمزيد من إصلاحات التسعير الطموحة على المدى المتوسط.

¹ يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات بشأن هذه المذكرة إلى cdsupport-spending@imf.org.

أدى الهبوط الحاد في أسعار النفط الدولية مؤخراً إلى انخفاض الأسعار وبلوغها مستويات لم نشهدها منذ مطلع الألفينات. فانخفضت أسعار النفط الخام الدولية انخفاضاً حاداً من 62 دولاراً أمريكياً للبرميل في نهاية يناير 2020 إلى أقل من 20 دولاراً أمريكياً للبرميل في نهاية إبريل 2020 (الشكل البياني 1).² وجاء هذا الهبوط انعكاساً في جانب كبير منه إلى انخفاض الطلب الناتج عن التداعيات الاقتصادية للتحرك على مستوى السياسات من أجل احتواء فيروس كوفيد-19 – أي انخفاض رحلات السفر المحلية والدولية والإغلاق العام لجزء كبير من النشاط الاقتصادي (تقرير World Bank, 2020). وكذلك انهارت الأسعار الدولية للمنتجات المهمة ذات الصلة مثل البنزين والديزل على نحو مماثل.³

الشكل البياني 1- الأسعار الدولية للنفط الخام ومنتجات الوقود (دولار أمريكي لكل برميل/لتر)



المصدر: آفاق الاقتصاد العالمي، وقاعدة بيانات أسعار الطاقة العالمية لدى الوكالة الدولية للطاقة، 2020. ملحوظة: سعر النفط الخام هو متوسط خام غرب تكساس الوسيط وخام برنت وفاتح دبي. وأسعار المنتجات القورية هي متوسطات الولايات المتحدة وروتردام وسنغافورة.

وانهيار أسعار النفط والطلب على النفط على المستوى الدولي له انعكاسات مالية بارزة على مختلف البلدان.⁴ فتراجع الطلب يؤدي إلى انخفاض إيرادات الضريبة على الوقود في البلدان التي تفرض ضرائب على استهلاك منتجاته. ومن شأن انخفاض أسعار المستهلك

² كان هبوط أسعار النفط الدولية طوال شهر مارس 2020 يمثل أشد تراجع على الإطلاق (تقرير World Bank, 2020).

³ يُلاحظ أن هبوط أسعار المنتجات الدولية على أساس القيمة المعادلة بالعملة المحلية يتوقف كذلك على تحركات أسعار الصرف على مدار نفس الفترة، بينما انخفاض أسعار الصرف يوازن بعض الهبوط في الأسعار الدولية بالدولارات الأمريكية. ومع هذا، يبدو أن هذا التأثير ضئيل نسبياً على مدار الفترة الخاضعة للمناقشة.

⁴ تركز هذه المذكرة على انعكاسات تراجع الأسعار الدولية لمنتجات الوقود. وسوف يصاحب هذا التأثير تلقائياً تأثير سلبي كبير على المالية العامة في البلدان المنتجة للنفط نتيجة لانخفاض إيرادات النفط الخام الذي سيظل قائماً في ظل الوضع الحالي بفعل انخفاض الطلب العالمي على النفط. وفيما يتعلق بالحالة الثانية، راجع المذكرات ذات الصلة في هذه السلسلة: إدارة الإيرادات: حماية الإيرادات في البلدان المنتجة للنفط، النظم المالية والموارد الطبيعية: استجابة السياسة الضريبية، والاستجابات على مستوى سياسة المالية العامة للتراجع الحاد في أسعار النفط المالية العامة.

أن يقلل الإيرادات أيضا حيث تُفرض الضرائب حسب القيمة. أما البلدان التي تنظم أسعار الوقود المحلية، فسوف تعتمد الانعكاسات المالية فيها على ما إذا كان صناع السياسات سيسمحون بانخفاض أسعار الوقود المحلية بالتوازي مع الأسعار الدولية كما أنها ستتوقف على مقدار هذا الانخفاض. وعلى سبيل المثال، البلدان التي تضع حداً لانتقال آثار التغيرات ستشهد تراجعاً في دعم أسعار الوقود، أو ارتفاعاً في إيرادات الضريبة على الوقود، وكلاهما له تأثير إيجابي على المالية العامة. ومن ناحية أخرى، سوف يختلف تأثير انخفاض الطلب على المالية العامة حسب ما إذا كان البلد المعني يفرض ضرائب على استهلاك الوقود أو يقدم دعماً له، فتأثيره سلبي في الحالة الأولى وإيجابي في الحالة الثانية.

وتستعرض هذه المذكرة طريقة استجابة البلدان في مواجهة تراجع أسعار النفط الدولية من حيث انتقال آثاره لينعكس على انخفاض أسعار الوقود المحلية، وكذلك انعكاساته على جهود إصلاح تسعير الوقود.⁵ وغالباً ما يخضع تحديد أسعار منتجات الوقود لتنظيم صارم، وخاصة في الاقتصادات الصاعدة والنامية. ويتيح انخفاض أسعار النفط الدولية فرصة أمام البلدان لإلغاء الدعم الموجود على الوقود، أو زيادة الإيرادات الضريبية على الوقود نظراً لتحقيق هذا الهدف من خلال انتهاج سياسة ساكنة تعني ببساطة عدم تخفيض أسعار الوقود المحلية تماشياً مع الأسعار الدولية. ويمكن أن يشكل هذا الأمر بداية مفيدة للتحويل إلى الكفاءة في تسعير منتجات الوقود، والتي ستحتاجها البلدان للوفاء بالتزاماتها بتخفيف تأثيرها على المناخ وفق المساهمة المحددة وطنياً (تقرير IMF, 2019).⁶ وفي الأوقات العادية، من شأن ذلك أن يسهل توسيع الإنفاق العام أو تخفيض الضرائب لدعم النمو وتنمية القدرات الضريبية أو المساعدة على تقويتها. وفي سياق جائحة كوفيد-19 الحالية، سوف يساعد ذلك أيضاً على تمويل الزيادات الكبيرة مؤخراً في الإنفاق على الصحة ودعم الشركات والأسر في مواجهة إجراءات الإغلاق العام. ولكن بالنظر إلى المستقبل، فمع تعافي أسعار النفط الدولية، ومن أجل توليد تأثير دائم على المالية العامة، سوف يتعين على البلدان التي تنظم أسعار الوقود المحلية أن تسعر الوقود المحلي بعيداً عن الاعتبارات السياسية من خلال اعتماد آليات التسعير التلقائي للوقود التي تُطبَّق بشكل مستقل وتُعدَّل أسعار الوقود المحلية بصورة روتينية، وبدون تدخل سياسي، على نحو يتماشى مع الأسعار الدولية أو من خلال تحرير أسعار الوقود. وسوف يقتضي هذا الأمر اتباع منهج شامل في التواصل بشكل جيد حول إصلاح السياسات يربط بين إصلاح أسعار الوقود وتحقيق منافع اجتماعية واقتصادية واضحة وذات مصداقية، بما فيها تقوية نظم الحماية الاجتماعية.

⁵ يستند التحليل إلى عينة من 123 بلداً، تتوفر معلومات عن أسعار البيع بالتجزئة فيها مؤخراً. وتزيد حصتها على 85% من الاستهلاك العالمي لمنتجات النفط.
⁶ وتشير التقديرات في دراسة (Coady and others (2019) إلى أن دعم الطاقة على مستوى العالم الناتج عن تسعيرها بأقل من مستويات الكفاءة كان يشكل 3.8% من إجمالي الناتج المحلي العالمي بينما بلغت حصة منتجات النفط 41% من هذا المجموع.

سوف يعتمد التأثير المالي من انخفاض أسعار منتجات الوقود الدولية على مقدار ما تسمح به البلدان من انتقال آثار هذه الانخفاضات إلى المستهلكين. ويعرض الشكل البياني 2 انتقال آثار الانخفاض في الأسعار الدولية بين فبراير 2020 ومايو 2020، وحيث يُعرّف انتقال الآثار بأنه التغير المطلق في أسعار بيع الوقود بالتجزئة مقسوماً على التغير المطلق في أسعار الوقود الدولية على مدى نفس الفترة، كلاهما معبراً عنه بالدولار الأمريكي لكل لتر. وفي سياق انخفاض أسعار الوقود، يتسق انتقال الآثار بمقدار أقل (أكبر) من الواحد الصحيح مع صافي ارتفاع (انخفاض) مستويات الضرائب.⁷ وتخلص الدراسات التجريبية إلى أن انتقال الآثار يزيد تدريجياً على مدار فترة تبلغ 4-6 أشهر تقريباً⁸، بينما يكون انتقالها أقل في المتوسط خلال فترات انخفاض الأسعار الدولية مقارنة بفترات ارتفاعها (دراسة Kpodar and Abdallah, 2017، ودراسة Imam and Kpodar، قيد الإصدار). ويبلغ وسيط انتقال الآثار على مستوى جميع البلدان 0,91 و0,90 لكل من البنزين والديزل على التوالي.⁹ ومع هذا، تحجب هذه التقديرات اختلافاً كبيراً بين المجموعات القطرية وداخلها. وتتراوح تقديرات وسيط انتقال الآثار لكل من البنزين والديزل من 1,03 و1,02 على التوالي في الاقتصادات المتقدمة إلى 0,25 و0,29 في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان. ويظل هناك اختلاف كبير حتى داخل المناطق (الشكل البياني 3) في ظل تجاوز انتقال الآثار الواحد الصحيح في نسبة كبيرة من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان ومنطقة إفريقيا جنوب الصحراء، على سبيل المثال، وبلوغه مستوى أقل من 0,8 في عدد صغير من الاقتصادات المتقدمة. ويختلف انتقال الآثار على مستوى البلدان المصدرة للنفط (0,25 و0,28 للبنزين والديزل، على التوالي) والبلدان المستوردة للنفط (0,94 و0,93، على التوالي).

مدى تنظيم الحكومة لأسعار الوقود المحلية من أهم العناصر التي تفسر حجم انتقال آثار التغيرات. ويمكن تصنيف مدى التنظيم في تحديد أسعار الوقود المحلية حسب نظم التسعير الثلاثة المختلفة التالية:¹⁰

- **نظم التسعير المدعوم:** يقوم الموزعون من القطاع الخاص بتحديد أسعار الوقود، بينما يخضع استهلاك الوقود في أغلب الأحيان للضريبة على الاستهلاك (حسب القيمة) والضريبة الانتقائية (المخصصة).
- **نظم التسعير شبه المدعوم:** تُحدد أسعار الوقود بناءً على تطبيق صيغة للتسعير بشكل روتيني، وتحدد الأسعار المحلية كحاصل تكاليف التوريد والهوامش المحلية والضرائب (حسب القيمة والمخصصة على حد سواء).¹¹

⁷ صافي الضرائب يكون موجبا عندما تبلغ أسعار التجزئة المحلية مستويات أعلى من تكاليف التوريد ويكون سالبا (أي في حالة الدعم) عندما تكون هذه الأسعار أقل من تكاليف التوريد. ويلاحظ أن مستويات الضرائب قد تتغير في البلدان التي تفرض ضرائب حسب القيمة حتى وإن لم يطرأ تغيير على السياسة (المعدلات) الضريبية.

⁸ انتقال الآثار بالتدريج يعكس، على سبيل المثال، الوقت الذي يستغرقه انتقال آثار ارتفاع أسعار منتجات الوقود الدولية إلى تكاليف التوريد المحلية ودرجة تمهيد الأسعار من جانب الموردين والمعنيين بتنظيم السياسات.

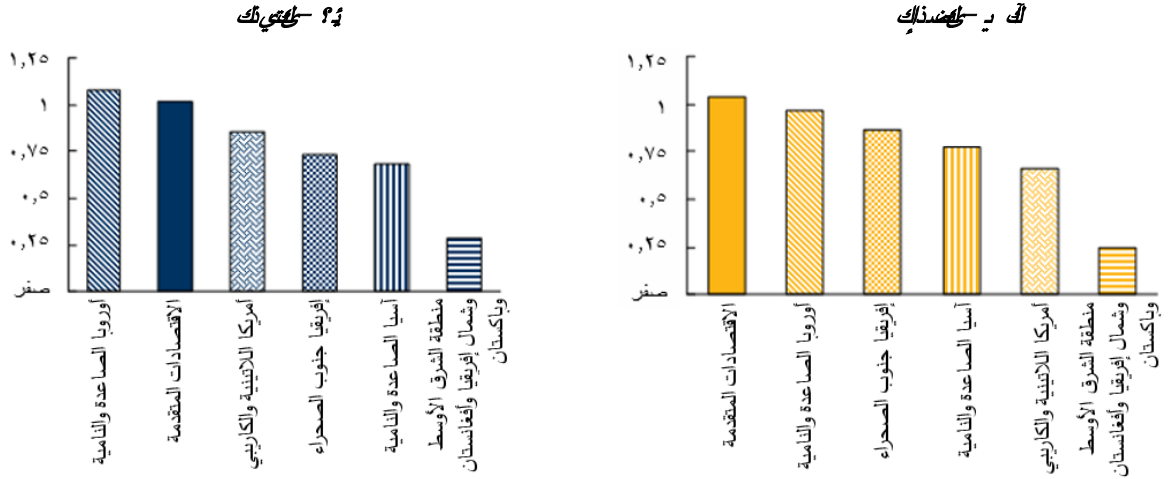
⁹ تبدو هذه التقديرات أعلى بكثير من تقديرات الموجات السابقة من التراجع الحاد في أسعار الوقود الدولية (دراسات Coady, Flamini and Sears, 2015، وCoady, Sears, and Shang, 2017، وAbdallah and Kpodar, 2017).

¹⁰ يقوم التصنيف القطري على المعلومات المؤسسية التفصيلية التي حصلنا عليها من المساعدة الفنية السابقة والجارية التي تُقدّم لدعم البلدان الأعضاء وتُستكمل هذه المعلومات من مصادر أخرى مختلفة (دراسة Marchán, Espinasa, and Yépez-García, 2017، وتقرير IMF, 2017، وقاعدة بيانات GIZ، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والاتحاد الأوروبي). ولم يتسن التصنيف في حالة خمسة عشر بلداً تضمنتها عينتنا بسبب نقص البيانات التفصيلية عن الإطار القانوني الذي يحكم آلية تحديد أسعار الوقود.

¹¹ تُعدّل الأسعار عادةً بفواصل زمنية منتظمة (شهرية أو ربع سنوية، مثلاً)، ويمكن أن تنطوي التعديلات على قواعد تمهيد منهجي لتجنب حدوث تغيرات كبيرة في الأسعار على المدى القصير لكنها تضمن انتقال آثار التغيرات كاملة على المدى المتوسط (دراسة Coady and others, 2012). وعلى سبيل المثال، يمكن حساب تكاليف التوريد على أساس متوسط التكاليف على مدار الأشهر السابقة، أو يمكن وضع حد أقصى لحجم التغيرات في الأسعار المحلية.

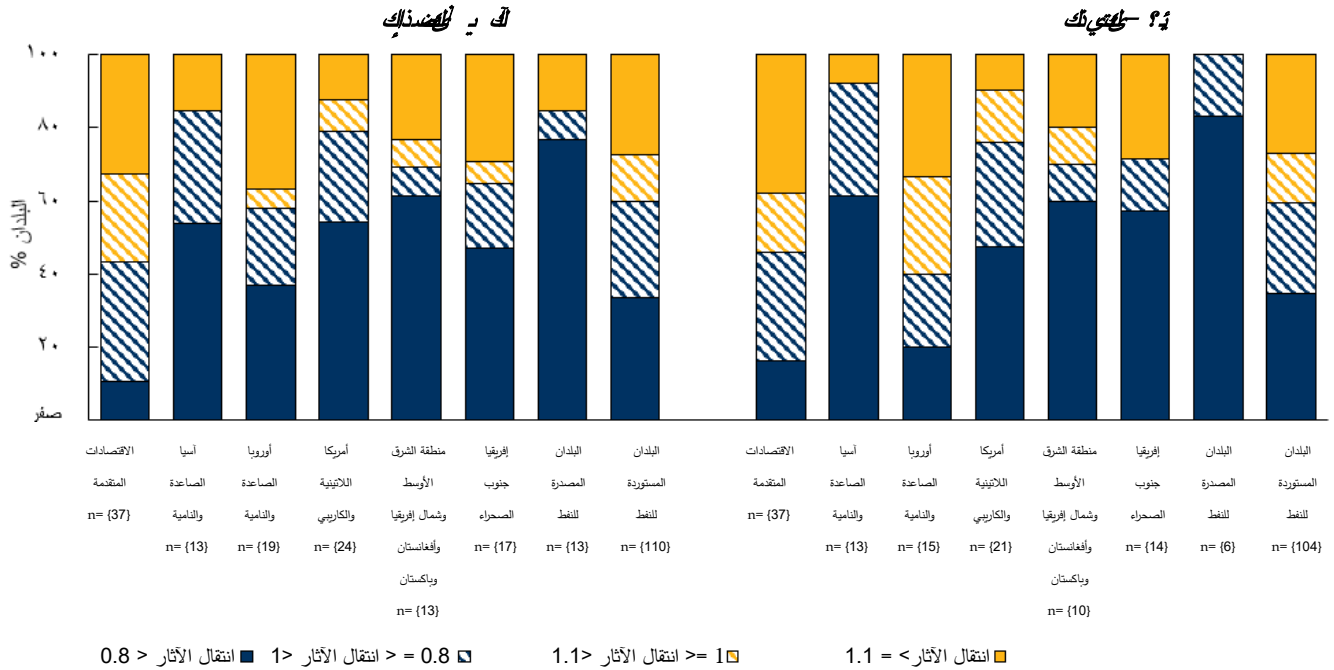
على وجه عام، تُعد أسعار الوقود على أساس استثنائي بفواصل زمنية غير منتظمة. وقد تُجرى التعديلات بسبب ضغوط مالية ذات خصوصية قُطرية أو كرد فعل لارتفاع أو انخفاض تكاليف التوريد إما لفترات طويلة أو بشكل حاد.

الشكل البياني 2- وسيط انتقال آثار التغيرات على مدار الفترة من فبراير - مايو 2020، حسب المنطقة



ملحوظة: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

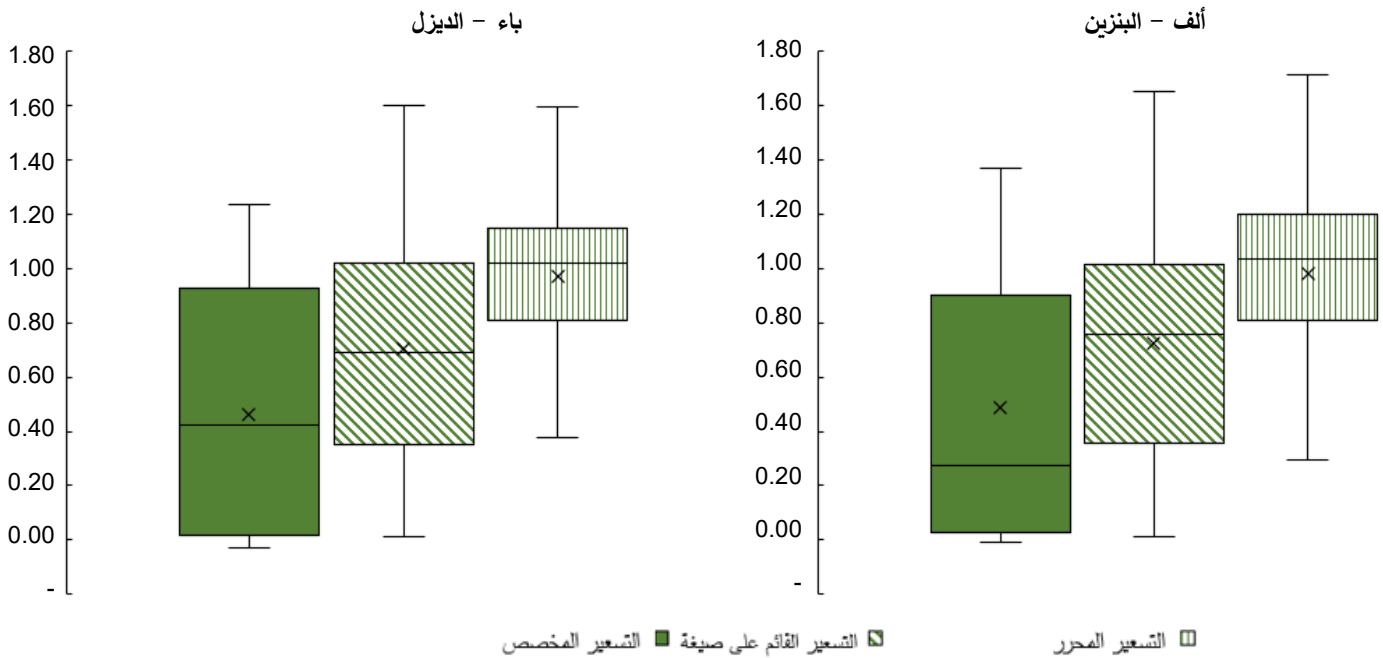
الشكل البياني 3- توزيع تقديرات انتقال آثار التغيرات على مدار الفترة من فبراير - مايو 2020، حسب المجموعة القُطرية



ملحوظة: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

في متوسط الحالات، كان انتقال آثار التغيرات إلى الأسعار من انخفاض أسعار الوقود الدولية مؤخرًا أقل بكثير في البلدان الأكثر تشددًا في تنظيم أسعار الوقود المحلية. ويعرض الشكل البياني 4 توزيع انتقال الآثار على مستوى البلدان التي تتبع نظم تسعير مختلفة. وفي حالة البنزين والديزل، على التوالي، يتفاوت وسيط انتقال الآثار من 1,03 و 1,02 في النظم المحررة، إلى 0,76 و 0,69 في نظم التسعير التلقائي، و 0,27 و 0,42 في نظم التسعير المخصص. ولم يشهد عدد كبير نسبيًا من البلدان التي تتبع أساليب التسعير المنظم (آلية التسعير التلقائي والتسعير المخصص) انتقال آثار التغيرات بشكل تام من انخفاض الأسعار الدولية، وهو ما ينتج عنه اتساع مجال فرض الضرائب على الوقود أو تخفيض الدعم. وهناك كذلك أمثلة على البلدان التي تتبع نظم التسعير التلقائي أو المحرر والتي تتخفف فيها مستويات انتقال الآثار اتساقًا مع قواعد التمهيد المنهجي، أو الحدود الدنيا للأسعار، أو تدخل الحكومة الاستثنائي في تحديد الأسعار. وعلى سبيل المثال، تحدد الحكومة الصينية أسعار بيع البنزين والديزل بالتجزئة وفق آلية للتسعير التلقائي بدون تمهيد، وتعديلها كل عشرة أيام تماشيًا مع التغيرات في الأسعار الدولية. ومع ذلك، عندما تهبط الأسعار الدولية إلى أقل من مستوى حدي معين، هناك قاعدة تحول دون إجراء أي تعديلات أخرى بالتخفيض في أسعار التجزئة بهدف الحد من الخسائر التي تتكبدها شركات النفط الوطنية. ويساعد هذا الأمر في تفسير ما نشاهده من انتقال غير كامل لآثار التغيرات في أسعار البنزين والديزل في حالة الصين، والذي يصل إلى 0,77 و 0,68، على التوالي. وبوجه عام، ينبغي مع ذلك أن تتجنب البلدان التدخل الاستثنائي في سياق آليات التسعير التلقائي للوقود لكي لا تضعف مصداقية نظام التسعير ونزاهته، وأن تضع قواعد تمهيد بشكل منهجي إذا كانت ترغب في التعديل بشكل أكثر تدرجًا حسب التغيرات الحادة في الأسعار الدولية، وخاصة عندما تكون هناك توقعات بعودتها إلى ما كانت عليه في الأجل القصير. وعندما تتدخل الحكومات بشكل مؤقت، ينبغي أن تتواصل بوضوح مع الجمهور حول الأساس المنطقي لها (مثل الضغوط على المالية العامة الناتجة عن الأزمة) والطبيعة المؤقتة للتدخل.

الشكل البياني 4- تقديرات انتقال آثار التغيرات على مدار الفترة من فبراير - مايو 2020، حسب نظام تسعير الوقود



ملحوظة: تُستبعد من العينة البلدان التي لا تتوفر معلومات عن نظم التسعير فيها.
المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

تتيح البيئة الحالية التي تشهد انخفاض أسعار النفط الدولية فرصة ملائمة أمام البلدان لإصلاح منهجها في تسعير الوقود المحلي للحد من دعم الوقود، وزيادة الضرائب، وتسعير الوقود بعيداً عن الاعتبارات السياسية على المدى المتوسط. وعلى سبيل المثال، أدت الضغوط على المالية العامة التي نشأت من انهيار أسعار النفط الدولية في 2014 إلى زيادة التركيز على إصلاحات تسعير الطاقة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية المصدرة للنفط (تقرير IMF, 2017، وتقرير World Bank, 2020) - قام ما يزيد على نصف هذه البلدان بتخفيض دعم الطاقة في الفترة بين منتصف 2014 ونهاية 2016. ومن ثم، قامت بلدان أخرى كذلك، بما فيها بلدان مستوردة للنفط، بالحد من حجم تنظيم أسعار الوقود (دراسة Asamoah, Hanedar and Shang, 2017). وعلى المدى القصير، من شأن الحد من انتقال آثار الانخفاض في الأسعار الدولية إلى أسعار الوقود المحلية أن يتيح مساحة للإنفاق من المالية العامة للمساعدة على تمويل الإنفاق العام المتزايد على الصحة والدعم الاجتماعي في سياق جائحة كوفيد-19. ويساعد هذا الأمر البلدان أيضاً على إلغاء الدعم أو رفع الضرائب إلى المستويات المرغوبة بطريقة ساكنة دون الحاجة إلى رفع الأسعار المحلية. ومن شأن ذلك أن يضع الأسس للحد من تنظيم الأسعار من خلال اعتماد نظام تسعير تلقائي أو محرر.¹² وسوف تساعد هذه الخطوة بدورها على تحديد أسعار الوقود المحلية بعيداً عن الاعتبارات السياسية، وحماية الموازنة من دعم أو فرض ضرائب على أسعار الوقود المتقلبة، والتحول إلى فرض ضرائب أعلى على الوقود دعماً لبلوغ نسب ضريبية أعلى. وبينما تجنب انتقال آثار التغيرات بشكل كبير أثناء فترات تراجع الأسعار الدولية يساعد على إلغاء دعم الوقود أو يؤدي إلى ارتفاع الضرائب على الوقود بشكل ضمني، فتحقيق الأهداف البيئية من خلال كفاءة الضريبة على الكربون سوف يقتضي إجراء زيادات كبيرة أخرى في مستويات الضرائب على الوقود وأسعاره في معظم البلدان. ويتضح من خلال تجارب المساعي السابقة لتخفيض دعم الطاقة أو زيادة الضرائب على الطاقة بفعالية من خلال الزيادات الكبيرة في أسعار الطاقة أن فرص النجاح في تطبيق إصلاح دائم تعتمد على اختيار الطريقة والتوقيت المناسبين لتصميم الإصلاح وتنفيذه، بما في ذلك إجراءات حماية الأسر محدودة الدخل. وبينما لا توجد وصفة واحدة لمعالجة التحديات في سياق الإصلاحات، تشير التجارب السابقة في البلدان المختلفة إلى ضرورة توخي الحرص في تصميم عملية إلغاء الدعم، مع مراعاة 6 مكونات رئيسية حُدِّت باعتبارها تؤدي إلى نجاح الإصلاحات واستدامتها (دراسات Clements and others, 2013، وCoady, Parry and Shang, 2018، وIMF, 2019).

■ **ويجوز وضع بدلاً من ذلك:** ينبغي أن تتضمن الخطة أهدافاً واضحة على المدى الطويل وأن تحدد التحديات المختلفة المصاحبة للإصلاح وتعالجها بالتشاور مع الأطراف المعنية الرئيسية داخل الحكومة وخارجها. وينبغي أن يصاحب ذلك تحليل قائم على الأدلة

¹² يلاحظ أن التحول إلى نظام محرر يحتاج إلى تخطيط دقيق لضمان تنافسية نظم التوريد والتوزيع مع توفير الإشراف الكافي.

للآثار المحتملة من الإصلاحات على مجموعات الأطراف المعنية المختلفة والسياسات المكملة التي يمكن أن تساعد على تخفيف الآثار السلبية على بعض الأطراف المعنية.

■ **مصطفى زقزاق** **تدبر** **أحمد** **فيلك** **ب:** تتضمن هذه الاستراتيجية إطلاع الجمهور على حجم دعم الطاقة أو الإيرادات الضريبية الضائعة، وتأثيرها المعاكس الذي يزيد من عدم المساواة والنمو كثيف الاستخدام للعمالة، وكيف يؤثر ذلك سلبا على موازنة الحكومة وتخصيص مواردها للإنفاق ذي الأولوية على الجوانب الاجتماعية والبنية التحتية، والحاجة إلى الوفاء بالالتزامات المناخية. وتكتسب هذه المسألة أهمية في المساعدة على التأييد السياسي والشعبي الواسع، كما ينبغي أن تستمر طوال عملية الإصلاح.

■ **إشيت** **كاف** **نايف** **ة** **في** **أزم** **نظير** **نقد:** يُحذّر التدرج في زيادة الأسعار حيثما تكون الزيادات السعرية اللازمة كبيرة. فالارتفاعات الحادة في أسعار الطاقة يمكن أن تولد معارضة شديدة للإصلاحات، بينما اتباع منهج أكثر تدرجا في زيادة الأسعار سيجتنب الوقت اللازم لتكييف الأسر والأنشطة الاقتصادية المختلفة. ومن شأن التدرج كذلك أن يتيح الوقت أمام الحكومات لكي تعد بشكل كافٍ لتصميم إجراءات المساندة الملائمة وتنفيذها، وتخفيف أي آثار تضخمية محتملة.¹³

■ **ثحك** **كاف** **نقد** **ك** **فيلك** **ب:** **ألا** **شلا** **ة:** من شأن تقوية الوضع المالي والكفاءة التشغيلية لمشروعات الطاقة والمشروعات كثيفة الاستهلاك للطاقة أن تحد من الحاجة إلى التحويلات من الموازنة، وبالتالي تقليل العبء المالي على الموارد العامة. ويساعد ذلك على تجنب نظرة عامة الجمهور الذي يرى أن مكاسب المالية العامة مهددة أو تدعم مشروعات تقتفر إلى الكفاءة.

■ **مشت** **وج** **عق** **ة** **مع** **شذب:** من الضروري تعويض الأسر التي تعاني من آثار سلبية كبيرة من جراء إلغاء الدعم على الطاقة (خاصة الأسر منخفضة الدخل) لتجنب تفاقم أوضاع الفقر والحفاظ على تأييد الإصلاحات. وينبغي التواصل بشأن هذه الإجراءات وتنفيذها في وقت مبكر من عملية الإصلاح بغرض بناء المصداقية.

■ **مصط** **لنذب** **ة** **شيت** **أزم** **نظير** **مخرج** **عق** **على** **الإع** **نقد** **نقد:** من شأن الآليات القائمة على قواعد والمستخدمة في تحديد أسعار الطاقة أن تساعد على تقليص احتمالات انعكاس مسار الإصلاحات. واعتماد آليات التسعير التلقائي، التي ينفذها جهاز مستقل بعيدا عن الضغوط السياسية، يمكن أن يقترن بقواعد تمهيد لتجنب الزيادات الكبيرة في الأسعار المحلية مع ضمان التدرج في انتقال تغيرات الأسعار الدولية كاملة على المدى المتوسط. وينبغي توخي الحرص في صياغة أي خطط لتحرير الأسواق على أن تصاحبها إجراءات تضمن التنافسية في العرض وتحديد الأسعار في السوق.

¹³ في كثير من الأحيان، تكون هناك مخاوف لدى صناعات السياسات من احتمال نشأة آثار تضخمية نتيجة لزيادة أسعار الوقود المحلية. ومع ذلك، تخلص دراسة (Abdallah and Kpodar (2020)، ودراسة (Choi and others (2018) اللتان أجريتا مؤخرا إلى أن تأثير الزيادات في أسعار الوقود على مستوى السعر العام يتسم بأنه محدود ومؤقت في متوسط الحالات. وهناك عوامل تخفف آثار استمرارية أي زيادة عامة في الأسعار منها زيادة مرونة سوق العمل، وانخفاض كثافة استهلاك الطاقة، ومصداقية السياسة النقدية.

وضع استراتيجية إصلاح وتنفيذها يقتضي اتباع منهج "الحكومة بأسرها" و"المجتمع بأسره". وتقتضي هذه الاستراتيجية بدورها المشاركة والتواصل بفعالية بين الأجهزة الحكومية، والتشاور بصورة مفتوحة وتفاعلية مع أهم الأطراف المعنية أثناء المراحل المبكرة من تصميم الإصلاح. ومن شأن وضع استراتيجية تواصل فعالة أن يساعد على كسب تأييد عام واسع لإصلاح أسعار الوقود. وينبغي أن تتضمن استراتيجية التواصل التشاور مع الأطراف المعنية المتأثرة بالإصلاح، نظرا لأن دعمها يمكن أن يعزز احتمالات نجاح الإصلاح بشكل كبير (دراسة Worley, Pasquier, and Canpolat, 2018، ودراسة Abdallah and others, 2019).¹⁴ وينبغي أن تتسم الحملة الإعلامية بالشفافية فيما يتعلق بمنافع الإصلاح وتكاليفه. وينبغي أن تشرح الأساس المنطقي للإصلاح ومنافعه، وتكاليف الوضع الراهن، وكذلك إجراءات التخفيف عن الفئات التي تتأثر سلبا بالإصلاح والمكاملة له.

وتستطيع البلدان أن تنظر إلى تجارب البلدان الأخرى التي نجحت في إصلاح نظم تسعير الوقود لديها لاستخلاص دروس تتعلق بالسياسات. فقد نجح العديد من البلدان في الماضي في اعتماد آليات التسعير التلقائي للوقود وتنفيذها والتي يمكنها حماية الموازنة من تحركات أسعار النفط الدولية. ومن هذه البلدان الصين وكينيا وموريشيوس والمكسيك وموزامبيق ونيبال والإمارات العربية المتحدة. وأقدمت بلدان أخرى مثل الهند، والمغرب (الإطار 1)، والفلبين حتى على تحرير تسعير أهم منتجات الوقود بعد اتباع عملية إصلاح تدريجي.¹⁵ وتساعد الإصلاحات في وقت أقرب على بيان كيف يمكن للحكومات اغتنام فرصة انخفاض أسعار النفط والعمل بسرعة على إلغاء الدعم على الوقود وإصلاح المنهج الكلي في التسعير. فبعد مُضي عقود من مراقبة الأسعار، اغتتمت كل من إندونيسيا وماليزيا الفرصة - كان كلاهما في ذلك الوقت من أعلى خمسة بلدان تقدم دعما على الوقود في جنوب شرق آسيا - وألغتا الدعم على الوقود مع نهاية 2014 عندما انهارت أسعار النفط الدولية. ففي مطلع عام 2015، ألغت إندونيسيا الدعم الذي كانت تقدمه على البنزين وخفضت الدعم على الديزل بشكل كبير. وفي نهاية 2014، أوقفت ماليزيا الدعم على كل من البنزين والديزل، منتقلة في الأساس من الإصلاحات الجزئية إلى الإلغاء التام للقيود التنظيمية على الأسعار لهذين النوعين من منتجات الوقود؛ وينعكس ذلك في ارتفاع مستويات انتقال التغيرات لكل من البنزين (0,8) والديزل (0,7) أثناء فترة تراجع الأسعار الدولية مؤخرا.¹⁶

إلغاء القيود التنظيمية على تسعير الوقود يحقق منافع اقتصادية واجتماعية وبيئية أكبر تتجاوز منافع إتاحة حيز مالي. وتتضمن هذه المنافع ما يلي:

تُحْدِثُ تَنْظِيمُ عَمَلِ مَخْدَلِكُمْ طَلْفًا يَهْتَفُونَ بِمُخْلِصِمْ كَبِيرًا لِيُزِيلَ لِكُلِّكُمْ أَسْوَاطِكُمْ خَدَى: فَمِنْ شَأْنِ إِصْلَاحِ أَسْوَاطِ الْوَقُودِ أَنْ يُحْفَظَ عَلَى خَلْقِ فُرْصِ الْعَمَلِ وَتَحْقِيقِ النَّمُوِ الْاِحْتَوَائِيِّ، وَيُضَعُ بِالتَّالِيِ الْأَسْسُ لَزِيَادَةِ التَّنَوُّعِ الْاِقْتِصَادِيِّ. وَبِوَجْهِ عَامٍ، وَتَحْوِيلِ وَجْهَةِ الْمَوَارِدِ بَعِيدًا

¹⁴ توضح المناقشة الواردة في دراسة Abdallah and others (2019) طريقة تصميم استراتيجية لإطلاق حملة تواصل ناجحة وتعميمها، واستخدام إصلاح أسعار الطاقة في كولومبيا كحالة تطبيقية.

¹⁵ راجع دراسة Coady, Parry and Shang (2018, Table 1) للاطلاع على مزيد من التفاصيل.

¹⁶ يُلاحظ، برغم ذلك، أن ماليزيا عادت إلى تقديم الدعم في مايو 2018.

الارتداد الحاد في أسعار النفط الدولية بعد عام 2009. وكان من الواضح أن هذا الدعم غير قابل للاستمرار من منظور المالية العامة وأنه كذلك يسبب تشوهات في الاقتصادي المغربي بتوجيهه نحو الإنتاج غير الكفء كثيف الاستهلاك للطاقة.

وأُطِّقَت استراتيجية إصلاح متعددة السنوات عام 2012، تركز على اتباع منهج مرحلي في إصلاح أسعار بيع الوقود بالتجزئة. وتضمنت الاستراتيجية ثلاث مراحل: مرحلة إعداد ارتفعت خلالها أسعار البيع في محطات الوقود بالتدريج لتخفيض الدعم تدريجيا، ومرحلة ربط بمؤشر جزئيا حُدِّدَت خلالها الأسعار وفق آلية تسعير تلقائي مع وجود قواعد تمهيد بهدف إلغاء الدعم بالتدريج، ومرحلة نهائية تم في ظلها تعميم تحرير الأسعار.

▪ **لدمج بولي الأبحاث:** (من 2012 إلى 2013): بدأ الإلغاء المرحلي للدعم بصورة جزئية في سبتمبر 2013 عندما طُبِّقَت الحدود القصوى على دعم الوحدة (ووضع حدود قصوى أعلى في حالة الديزل) للحد من تكاليف دعم الوقود التي تتحملها المالية العامة. وحُفِّضَت هذه الحدود القصوى تدريجيا بمرور الوقت.

▪ **لدمج بولي دعم الديزل:** في نهاية 2013، طبقت الحكومة آلية للتسعير التلقائي للديزل والبنزين، بناء على متوسط متحرك للأسعار الدولية في الشهرين الماضيين. وتقرر تصحيح الأسعار المحلية تلقائيا كلما انحرف السعر المرجعي للواردات عن سعر التجزئة المحلي بنسبة 2.5% إما صعودا أو هبوطا. وكان التعديل يجري مبدئيا على أساس شهري ثم أصبح أكثر تواترا (مرتين شهريا) حتى أُلغِيَ الدعم تماما في يناير 2014 على البنزين من الدرجة المتوسطة وزيت الوقود، وأُلغِيَ في ديسمبر 2014 على ديزل السيارات.

▪ **لدمج بولي دعم تذاوير:** بعد النجاح في تطبيق آلية التسعير التلقائي وتجنب عودة الدعم من 2015، حُرِّزَت أسعار التجزئة لكل منتجات الوقود تماما في 2018.

المغرب مثال على كيفية كسب قبول الجمهور العام للإصلاحات: كان التواصل على مستوى الوزارات الحكومية، بما فيها فرق العمل المعنية بالجوانب الفنية للإصلاح، عاملا رئيسيا في تنسيق العمل مع جميع الأطراف المعنية بهذه العملية. وكان منهج "المجتمع بأسره" مكملا كذلك لمنهج "الحكومة بأسرها" الذي اتُّبِعَ في الإصلاح. وساعد المنهج التراكمي في زيادة الأسعار على ضمان التحول بشكل أفضل تمهيدا وعلى تحسين مستوى قبوله لدى عامة الناس. وكذلك ساعدت الشفافية والتواصل بشأن هذه التغييرات في الأسعار (وشرح مدى تأثيرها بعوامل خارجية أو محلية) في مساندة عملية الإصلاح. وأخيرا، اتخذت الحكومة إجراءات موازية كذلك لتوسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية الموجهة التي كانت موجودة بالفعل (مثل دعم الأطفال في سن المدرسة وتقديم المساعدات الطبية للفقراء)، وأكملت بتأسيس برامج جديدة (مثل دعم أصحاب الدخل المنخفض من السيدات الأرامل وذوي الإعاقات الجسدية). وأنشأت الحكومة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بموجب قانون المالية 2012 بهدف: (1) المساهمة في تمويل المساعدة الطبية لأضعف فئات السكان، و(2) توفير التحويلات النقدية المشروطة التي تلزم الأسر الفقيرة التي تحصل عليها بإلحاق أبنائهم بالمدارس، و(3) توفير دعم مباشر غير مشروط للأسر محدودة الدخل.

وواصلت الحكومة المغربية تعزيز شبكة الأمان الاجتماعية دعماً لجهود إصلاح الدعم الجارية. ولا تزال عملية الإصلاح جارية نظراً لأن دعم الغاز النفطي المُسال لا يزال مطبقاً. وفي سياق جهود معالجة هذا الدعم وتقوية شبكة الأمان، تعكف الحكومة بدعم من البنك الدولي على تصميم سجل اجتماعي موحد بناءً على البيانات البيومترية، وبناءً على الدروس المستفادة من تجربة الهند مؤخراً. وينبغي أن يساعد هذا السجل على تحسين نطاق تغطية شبكة الأمان الاجتماعية وتوجيهها بدقة للمستحقين دعماً لإصلاح الدعم الجاري.

المصدر: دراسة (2018) Abdallah and others.

المراجع

- Abdallah, Chadi, David Coady, Sanjeev Gupta, and Emine Hanedar, 2015, "The Quest for the Holy Grail: Efficient and Equitable Fiscal Consolidation in India," in *Inequality and Fiscal Policy*, ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2017, "Dynamic Fuel Price Pass-through: Evidence from a New Global Retail Fuel Price Database," *Energy Economics*, Vol. 66, pp. 303–12.
- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, "Colombia: Reforming Energy Pricing," IMF Country Report No. 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, David Coady, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2018, "Energy Subsidies in MENA Countries: An Update" presentation prepared for and presented at "The Eleventh Arab Energy Conference," Marrakech City, Morocco, October 1–4, 2018 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2020, "How Large and Persistent is the Response of Inflation to Changes in Retail Energy Prices?," IMF Working Paper No. 20/93 (Washington: International Monetary Fund).
- Asamoah, Amyra, Emine Hanedar, and Baoping Shang, 2017, "Energy Subsidy Reform: Difficult yet Progressing," Column in Vox Centre for Economic Policy Research (CEPR) Policy Portal.
- Choi, Sangyup, Davide Furceri, Prakash Loungani, Saurabh Mishra, and Marcos Poplawski-Ribeiro, 2018, "Oil Prices and Inflation Dynamics: Evidence from Advanced and Developing Economies," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 82, pp. 71–96.
- Clements, Benedict, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, Carlo Sdravovich, and others, 2013, "Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Javier Arze del Granado, Luc Eyraud, Hui Jin, Vimal Thakoor, Anita Tuladhar, and Lilla Nemeth, 2012, "Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications," IMF Technical Notes and Manuals No.2012/03 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Valentina Flamini, Louis Sears, 2015, "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries," in *Inequality and Fiscal Policy*, ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Ian Parry, Louis Sears, and Baoping Shang, 2017, "How Large are Global Fossil Fuel Subsidies," *World Development*, Vol. 91, pp. 11–27.
- Coady, David, Ian Parry, and Baoping Shang, 2018, "Energy Price Reforms: Lessons for Policymakers," *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 197–219.
- Coady, David, Ian Parry, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2019, "Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates," IMF Working Paper No. 19/89 (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2017, "If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries," Paper presented at the Annual Meeting of Arab Ministers of Finance, Rabat, Morocco, April 2017 (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2019, "[How to Mitigate Climate Change](#)," October 2019 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- _____, 2020, "[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)," April 2020 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- Imam, Patrick A. and Kangni Kpodar, Forthcoming, "Pass (or Not Pass) Through International Oil Price Changes to Domestic Fuel Prices in Developing Countries: What are the Drivers," IMF Working Paper (Washington, International Monetary Fund).
- Marchán, Estefanía, Ramón Espinasa, and Ariel Yépez-García, 2017, "[The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle](#)" (Washington: Inter-American Development Bank).
- Mundaca, Gabriela, 2017, "[Energy Subsidies, Public Investment and Endogenous Growth](#)," *Energy Policy*, Vol. 110, pp. 693–709.
- Parry, Ian, Dirk Heine, Eliza Lis, and Shanjun Li, 2014, [Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice](#) (Washington, International Monetary Fund).
- World Bank, 2020, "[Adding Fuel to The Fire: Cheap Oil During the Pandemic](#)," Chapter 4 in *Global Economic Prospects* (Washington: The World Bank Group).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, "[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)," Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note, No. 10 (Washington: The World Bank Group).