نشرة صندوق النقد الدولي

تعزيز النمو الاقتصادي

الصندوق يرى مكاسب كبيرة في إصلاح دعم الطاقة

نشرة صندوق النقد الدولي الإلكترونية

27 مارس 2013

نيروبي، كينيا: عقب تنفيذ الإصلاحات، تراجع دعم الكهرباء في كينيا من 1.5% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2001 إلى صفر في 2008 (الصورة: Tony Karumba/Newscom)

- تقدَّر تكلفة الدعم بحوالي 1.9 تريليون دولار في عام 2011
- التدابير الرامية إلى حماية الفقراء ضرورية
- الإصلاحات يمكن أن تزيل العقبات أمام النمو الاقتصادي

حثت دراسة جديدة أصدرها الصندوق كل بلدان العالم على إصلاح دعم الطاقة الذي يؤثر على مجموعة من المنتجات تتراوح بين الفحم والبنزين.

الغرض من الدعم هو حماية المستهلكين بالحفاظ على انخفاض الأسعار. ولكن الكثيرين يرون أن الدعم يفتقر إلى الكفاءة ويمكن أن تحل محله وسائل أفضل لحماية المستهلكين المحتاجين. ويرى الصندوق أنه يمكن تحقيق ذلك إذا ما انتهجت الحكومات مسار الإصلاح الصحيح، وأنه سيساعد على تخفيف ضغوط الموازنة التي تثقل كاهل الحكومات.

وقد أجرى دراسة الصندوق خبراء إقليميون ومختصون في شؤون المالية العامة من مختلف إدارات الصندوق. وفي مقابلة شخصية، تحدث السيد كارلو كوتاريللي، مدير إدارة شؤون المالية العامة؛ والسيد مسعود أحمد، مدير إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى؛ والسيدة أنطوانيت سايبه، مدير الإدارة الإفريقية عن أهمية الدراسة لعمل الصندوق في البلدان الأعضاء ومن أجلها.

***نشرة الصندوق الإلكترونية*: قادت إدارتكم العمل الذي تم لإصدار هذا التقرير. فما هي أهم النتائج؟ وهل تنطبق التوصيات على كافة البلدان التي تطبق نظام الدعم؟**

كوتاريللي: الدعم مشكلة في كل بلدان العالم تقريبا. فحتى البلدان التي تفرض ضرائب على الطاقة، نادرا ما تكون تلك الضرائب مرتفعة بما يكفي لاحتساب كافة الآثار السلبية لفرط استهلاك الطاقة، بما في ذلك الآثار البيئية. ووفقا لقاعدة بيانات جديدة تغطي 176 بلدا، تشير تقديراتنا إلى أن الدعم وصل إلى 1.9 تريليون دولار في 2011، وهو ما يعادل نحو 2.5% من إجمالي الناتج المحلي العالمي أو 8% من مجموع الإيرادات الحكومية.

ونظرا لانتشار دعم الطاقة وارتفاع التكلفة التي تتحملها الحكومات لمواصلة تقديمه، نرى أن هناك مجالا للإصلاح ليس فقط في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، ولكن في الاقتصادات المتقدمة أيضا. وتتصدر البلدان المقدمة للدعم الولايات المتحدة التي يبلغ الدعم فيها 502 مليار دولار، والصين 278 مليار دولار، وروسيا 116 مليار دولار. ولا شك أن البلد الذي يشرع في إصلاح الدعم يجب ألا يغفل عن الآثار السلبية المحتملة على الفقراء، وأن يُدرِج في خطة الإصلاح تدابير لتخفيفها توفر الحماية الكافية للفقراء. وينطبق هذا على كافة البلدان.

***نشرة الصندوق الإلكترونية*: يؤدي الدعم في الأساس إلى خفض التكاليف التي يدفعها مستهلكو الطاقة ــ وهي نتيجة قد يرى الكثيرون أنها مفيدة، خاصة للفقراء. فلماذا إذا يُوصِي الصندوق بالإصلاحات؟**

كوتاريللي: الدعم مكلف ويجب أن يتحمل أحد هذه التكلفة في نهاية المطاف. وينطبق هذا بالطبع على أي نوع من الإنفاق، ولكن هناك عدة مشكلات ينفرد بها دعم الطاقة. فأولا، هو وسيلة لمساعدة الفقراء بعيدة كل البعد عن الكفاءة، لأن استهلاك الأغنياء للطاقة أكبر من استهلاك الفقراء، وبالتالي فهم الأكثر استفادة منه. والواقع أن دعم الوقود الذي تستحوذ عليه أغنى 20% من الأسر في البلدان منخفضة الدخل ومتوسطة الدخل يعادل ستة أضعاف ما تحصل عليه أفقر 20% من الأسر. لذا يتعين على الحكومات تحسين استخدامها لذخيرة الموارد المحدودة في ترسانتها المالية للإنفاق على برامج تساعد الفقراء بصورة أكثر مباشرة.

غير أن آثار الدعم تتجاوز التكاليف التي تتحملها المالية العامة، إذ أنها تمثل عقبة جسيمة أيضا أمام النمو. فعلى سبيل المثال، الدعم يزاحم الإنفاق العام الذي يمكن أن يعزز النمو، بما في ذلك الإنفاق على البنية التحتية والتعليم والرعاية الصحية. والطاقة الرخيصة يمكن أن تؤدي أيضا إلى فرط استخدام الطاقة، وهو ما يُفاقم المشكلات البيئية مثل التلوث وتغير المناخ.

***نشرة الصندوق الإلكترونية:* الشرق الأوسط منطقة غنية بموارد الطاقة، لكن العديد من بلدانها لا يزال يدعم الطاقة بشكل مكثف. في رأيكم، كيف تستفيد هذه البلدان من إلغاء الدعم أو تخفيضه؟**

أحمد: في البلدان الغنية بالطاقة تقدم الحكومات دعما على الطاقة كوسيلة لاقتسام الثروة الطبيعية. ورغم أن هذه وسيلة مباشرة لتوزيع جزء من ثروات الثروة في أي بلد، فهي تفتقر إلى العدالة لأننا إذا نظرنا إلى المستفيد الحقيقي من هذا الدعم، يتضح أن معظم المزايا تذهب إلى الفئات الأكثر ثراء والأكثر استخداما للطاقة ــ أصحاب السياسات والمنازل المكيفة والأجهزة الكهربائية. وبالإضافة إلى التداعيات الضارة التي أشار إليها كارلو، فإن الدعم غالبا ما يشجع الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة على حساب الأنشطة كثيفة الاستخدام للعمالة، وهو أمر مهم حتى في كبرى البلدان المنتجة للطاقة والتي لا تشعر بقلق كبير إزاء انعكاسات دعم الطاقة على الموازنة. ويمكن تعزيز النمو المنشئ لفرص العمل على المدى الطويل دون زيادة أعباء الديون في البلد المعني من خلال توجيه بعض الموارد التي يوفرها إصلاح الدعم إلى الإنفاق العام الأكثر إنتاجية على الرعاية الصحية والتعليم وإلى معالجة فجوات البنية التحتية. وأخيرا، فإن الدعم يشجع على زيادة الاستهلاك ومن ثم استخراج الموارد ــ مما يترك موارد أقل للأجيال القادمة.

***نشرة الصندوق الإلكترونية*: كيف ستؤثر النتائج الواردة في الدراسة على عمل الصندوق في بلدان الشرق الأوسط؟ وهل هناك عقبات كبيرة تحول دون تنفيذ إصلاحات الدعم في المنطقة؟**

أحمد: دعم الطاقة مكلف ويمثل عبئا ثقيلا على الموازنات الحكومية المثقلة أصلاً في عدد من البلدان المستوردة للطاقة في المنطقة، بما فيها مصر والأردن. وفي الوقت ذاته، نجد أن الموارد المتاحة للرعاية الصحية والتعليم والاستثمارات محدودة للغاية. ونصيحتنا هي إلغاء الدعم المعمم واستحداث أشكال من الحماية الاجتماعية الموجهة التي تتسم بكفاءة التكلفة. وتنفيذ هذه العملية أمر معقد، سواء من الناحية الفنية أو السياسية. فقد تم التراجع عن الإلغاء التدريجي للدعم في عدد من البلدان بعد معارضة أصحاب المصالح الخاصة أو مواجهة تقلبات شديدة في أسعار النفط. وهذه المعارضة تعكس أيضا ضعف ثقة بعض السكان في حصافة استخدام الحكومات للوفورات المتحققة من إصلاح الدعم.

ولبناء الزخم المطلوب للإصلاح، من المهم أن تتوافر استراتيجية تواصل قوية وشفافية شاملة. وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري تعويض الفئات الأكثر تضررا من إلغاء الدعم تعويضا فوريا من خلال برامج للحماية الاجتماعية يتم توجيهها بمزيد من الدقة إلى المستحقين. وقد رأينا أن حكومة موريتانيا عندما طبقت صيغة جديدة لتسعير الديزل في مايو 2012 قامت بإدراج مثل هذه التدابير الموجهة كعنصر صريح من عناصر برنامج الإصلاح. وقوبل الإصلاح بمعارضة محدودة نسبيا رغم زيادة الأسعار التي تجاوزت 20% على مدار خمسة شهور. وعلى نفس الغرار، جاء إصلاح الدعم في إيران مسبوقا بمشاورات مكثفة مع الأطراف المعنية وحملة علاقات عامة قوية.

***نشرة الصندوق الإلكترونية*: صحيح أن دعم الطاقة يفيد مستهلكي الطاقة الأغنياء والفقراء على السواء، لكن الفقراء هم الأكثر تضررا من تخفيض الدعم أو إلغائه. فكيف إذا يمكن حماية الفقراء في مثل هذه الحالات؟**

ساييه: كما سبق أن أشار كارلو ومسعود، ينبغي أن يقترن إلغاء الدعم بتدابير موجهة تعوِّض الفئات الأكثر احتياجا عن

زيادة الأسعار. ومن حيث المبدأ، أفضل وسيلة لهذا الغرض هي التحويلات النقدية المشروطة الموجهة لفئات الدخل الأكثر احتياجا ــ على غرار ما حدث في موزامبيق وغابون. غير أن القيود الإدارية قد تحول دون الأخذ بهذه الوسيلة في الأجل القصير ما لم يكن هناك نظام قائم بالفعل. وفي هذه الحالة، يمكن التوسع في مجموعة من البرامج القائمة والمختارة بعناية، ربما مع إدخال بعض التحسينات على فعالية التوجيه. ويمكن أن يتضمن ذلك زيادة حافلات النقل العام كما حدث في غانا أو برامج توزيع المواد الغذائية على الفئات الأكثر عُرضة للتأثر كما هو الحال في ناميبيا أو إنشاء برامج لتشغيل الشباب والمرأة كما في نيجيريا.

وكبديل لذلك، يمكن الإبقاء على الدعم للبنود الأكثر استخداما من جانب الفقراء، مثل الكيروسين، أو لاستهلاك الكهرباء دون مستوى حدي معين. فعلى سبيل المثال، احتفظت نيجيريا بدعم الكيروسين عندما خفضت الدعم على البنزين. وهناك سبل أيضا للتمييز بين المستهلكين ذوي الدخل المنخفض وذوي الدخل الأعلى، على سبيل المثال، عند فرض الضرائب على الكهرباء أو بمساعدة المستهلكين الأقل دخلا على تمويل تكاليف توصيل الكهرباء كما في حالة كينيا، وهذه الأنواع من الإجراءات يمكن أن تساعد أيضا على حماية الأسر منخفضة الدخل من تأثير زيادات الأسعار.

***نشرة الصندوق الإلكترونية*: هل هناك قطاعات معينة تميل فيها الحكومات الإفريقية إلى دعم الطاقة؟ وكيف سيتغير عمل الصندوق في المنطقة في ضوء النتائج التي خلصت إليها الدراسة؟**

ساييه: دعم الوقود أكثر انتشارا بكثير في البلدان المصدرة للنفط بينما يُطبَّق دعم مكثف على الكهرباء بشكل معمم تقريبا في إفريقيا جنوب الصحراء. وفي حالة إفريقيا جنوب الصحراء، أدى الدعم إلى الحد من الاستثمار الخاص وفرض قيود شديدة على قدرة المرافق المملوكة للدولة على الاستثمار في زيادة طاقة توليد الكهرباء. ونتيجة لذلك، لم يزد نصيب الفرد من إنتاج الطاقة في إفريقيا جنوب الصحراء منذ منتصف الثمانينات، وهو ما انعكس سلبا على القدرة التنافسية. وبدون زيادة ملموسة في طاقة توليد الكهرباء، لن تتمكن المنطقة من الحفاظ على معدلات النمو الاقتصادي الحالية. غير أن المرافق المملوكة للدولة غالبا ما تتحمل تكاليف كبيرة لإنتاج الكهرباء، وهو المحرك الرئيسي وراء الدعم، وبالتالي فإن تخفيض دعم الكهرباء لا يتعلق فقط بزيادة الأسعار التي يدفعها مستهلكو الكهرباء ولكنه يتطلب استراتيجية شاملة أيضا للحد من مظاهر عدم الكفاءة وتحسين معدلات التحصيل وزيادة وفورات الحجم، بما في ذلك من خلال تشجيع التجارة الإقليمية البينية في الكهرباء.

ومستويات الدين العام المنخفضة نسبيا في بعض البلدان تتيح فرصة لتوجيه استثمارات كبيرة إلى مصادر أقل تكلفة لإنتاج الطاقة. وينبغي أن يواصل الصندوق مساعدة السلطات الوطنية في تقدير التكاليف الحقيقية ــ التكاليف المالية وكذلك التكاليف المرتبطة بالتنافسية والنمو ــ بالإضافة إلى تحديد المستفيدين الفعليين من دعم الطاقة ومراعاة الشفافية الكاملة في هذا الخصوص. وسيساعد ذلك في إتاحة معلومات يستنير بها المواطنون في اتخاذ قراراتهم المعنية بأولويات الإنفاق ونطاق الإصلاحات.

***نشرة الصندوق الإلكترونية*: هل هناك "ممارسات فُضلى" في تنفيذ إصلاحات دعم الطاقة؟**

كوتاريللي: رغم عدم وجود وصفة وحيدة للنجاح في إصلاح الدعم، فبالنظر إلى تجارب الإصلاح التي مر بها 19 بلدا وجدنا أن هناك ستة عوامل رئيسية لنجاح الإصلاح. أول عامل هو تنفيذ خطة شاملة للإصلاح تتضمن أهدافا واضحة طويلة الأجل، مثل استكمال تحرير الأسعار بالكامل وتحسين جودة الخدمة. والعامل الثاني هو استراتيجية للتواصل واسع النطاق والتشاور مع الأطراف المعنية. والعامل الثالث هو إجراء زيادات سعرية تتم بالتدرج والتسلسل الملائم، مما يتيح للأسر والحكومات وقتا كافيا لتعديل أنماط استهلاكها للطاقة. والعامل الرابع هو تنفيذ تدابير لحماية الفقراء. والعامل الخامس هو إدخال تحسينات على كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة للعمل على تخفيض عبئها المالي. أما العامل الأخير فيتمثل في تسعير الطاقة على نحو مجرد من الاعتبارات السياسية، وهو أمر مطلوب حتى تكون الإصلاحات دائمة.