

إصلاح دعم الطاقة

الدروس المستفادة والانعكاسات



بنديكت كليمنتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو،
وسانجيف غوبتا، وتريفور آلين، وكارلو سدرالفيتش

المحررون

بنديكت كليمنتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو،
وسانجيف غوبتا، وتريفور آلين، وكارلو سدرالفيتش

صندوق
النقد
الدولي

إصلاح دعم الطاقة

الدروس المستفادة والانعكاسات

المحررون
بنيدكت كليمنتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو،
وسانجيف غوبتا، وتريفور آلين، وكارلو سدرالفيتش

©2013 International Monetary Fund
الطبعة العربية © صندوق النقد الدولي ٢٠١٣
تصميم الغلاف: قسم خدمات الوسائط المتعددة في صندوق النقد الدولي

Cataloging-in-Publication Data

مكتبة البنك والصندوق المشتركة

إصلاح دعم الطاقة: الدروس المُستفادة والانعكاسات / المحررون، بنديكت كليمنتس،
وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو، وسانجيف غوبتا، وتريفور آلين، وكارلوسدرا الفيتش. □
Washington, D.C.: الطبعة العربية © صندوق النقد الدولي ٢٠١٣.
p. : ill. ; cm.

يشمل مراجع ببليوغرافية وفهرس.

1. Energy policy—Case studies. 2. Fuel—Prices. 3. Electric utilities—
Government policy. I. Clements, Benedict. II. Coady, David. III. Fab-
rizio, Stefania. IV. Gupta, Sanjeev. V. Alleyne, Trevor. VI. Sdravovich,
Carlo. VII. International Monetary Fund.

HD9502.E54 2013

ISBN: 978-1-47555-811-1 (English)

ISBN: 978-1-48438-992-8 (Arabic)

إخلاء مسؤولية: الآراء الواردة في هذا الكتاب تمثل آراء مؤلفيه، ولا يجوز نقلها أو
عزوها باعتبارها آراء صندوق النقد الدولي أو مجلسه التنفيذي أو حكومات أي من
بلدانه الأعضاء.

يمكن إرسال طلبات للحصول على هذا الكتاب عبر شبكة الإنترنت، أو الفاكس،

أو بالبريد الإلكتروني كما يلي:

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

هاتف: 623-7430 (202)؛ فاكس: 623-7201 (202)

بريد إلكتروني: publications@imf.org

إنترنت: www.elibrary.imf.org

www.imfbookstore.org

المحتويات

هـ	شكر وتقدير.....
ز	تمهيد.....
١	مقدمة ومعلومات مرجعية..... ١ تريفور ألين، وبنديكت كليمنتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو، وسانجيف غوبتا، وكارلو سدرالفيتش
٢	تعريف وقياس دعم الطاقة..... ٥ ديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو، وممتاز حسين، وبوبينغ شانغ، ويونس زهار
٣	الانعكاسات الاقتصادية الكلية والبيئية والاجتماعية..... ١٥ أندرياس باور، وديفيد كودي، وألفر كنغور، وكريستش جون، وإدغاردو روغييرو، وكارلو سدرالفيتش، وسوخايندر سينغ، وموريشيو بيافويرتي
٤	إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة من التجارب..... ٢٣ تريفور ألين، وبنديكت كليمنتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو، وسانجيف غوبتا، وكارلو سدرالفيتش، وبوبينغ شانغ، وموريشيو بيافويرتي.
٥	دراسات حالة من منطقة إفريقيا جنوب الصحراء..... ٤٣ أنطونيو ديفيد، وفارابي غوينهامو، وممتاز حسين، وكلارا ميرا، وأنطون أوب دي بيكي، وفيمل تاكور، وجنيفيف فيردييه.
٦	دراسات حالة من آسيا الصاعدة والنامية..... ٧٥ ماساهيرو نوزاكي وبوبينغ شانغ
٧	دراسات حالة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا..... ٨٧ أوزغور دميركول، ولوك مورز، ودرافانا أوستويتش
٨	دراسات حالة من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي..... ١٠٣ ألان ديزيولي، وخافيير كابسولي، وماساهيرو نوزاكي، وموريشيو سوتو
٩	دراسات حالة من أوروبا الوسطى والشرقية وكومنولث الدول المستقلة..... ١٢٣ كاتيا فونكي، وروланд كانغني كبودار، وبوبينغ شانغ

الملحق ألف- تقدير الدعم العالمي على الطاقة قبل الضرائب وبعد الضرائب.....	١٤٣
الملحق باء- تقييم الآثار البيئية والصحية لإصلاح دعم الطاقة.....	١٦٥
المراجع.....	١٦٩
المساهمون.....	١٧٥
الفهرس.....	١٧٧

شكر وتقدير

نود أن نتوجه بالشكر إلى المؤلفين الذين أعدوا هذا الكتاب، فلولاً جهودهم الدؤوبة وتفانيهم لما خرج هذا الكتاب إلى النور. وقد استفاد الكتاب أيضا من تعليقات الزملاء من مختلف إدارات صندوق النقد الدولي، والمشاركين في الندوات من بنك التنمية الآسيوي، ومن معهد غرانتام لتغير المناخ والبيئة في كلية لندن للاقتصاد، والوكالة الدولية للطاقة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومعهد بيترسن، والبنك الدولي، والصندوق العالمي للحياة البرية. ونشكر كذلك الوكالة الدولية للطاقة والبنك الدولي على إتاحة قواعد بياناتهما القيمة لنا.

ونود أن نعرب عن امتناننا لمايكل هاروب، وشون كولهاين من إدارة التواصل في صندوق النقد الدولي لإدارة تحرير وإنتاج هذا الكتاب. ونتوجه بالشكر أيضا إلى بيير جان ألبير، وجيفري بيتوشوكي، وميليفيا راديسافليفيتش على ما قدموه من دعم إداري طوال عملية الإعداد. وقدم كل من لويس سيرز، وكمال كريشنا، وليلا نيميث مساعدة بحثية ممتازة.

بنديكت
كليمنتس
ديفيد كودي
ستيفانيا
فابريزيو
سانجيف غوبتا
تريفور آلين
كارلو
سدرافيتش

This page intentionally left blank

يتضمن هذا المجلد أكثر التقديرات شمولاً المتوفرة حالياً بشأن دعم الطاقة على مستوى العالم، استناداً إلى بيانات مأخوذة من ١٧٦ بلداً في مجالات المنتجات البترولية والغاز الطبيعي والفحم والكهرباء. وهو يعرض تحليلاً عن "كيفية" إصلاح دعم الطاقة استناداً إلى أفكار مستمدة من ٢٢ دراسة حالة قطرية وتحليلات أجرتها مؤسسات أخرى، ويقدم سرداً موجزاً وتحليلات لجهود الإصلاح المضطلع بها في كل من تلك البلدان الاثنى والعشرين. وتشمل النتائج المنبثقة عن هذا التحليل ما يلي.

تنشأ عن دعم الطاقة طائفة كبيرة من التداعيات الاقتصادية. ورغم أن الدعم يهدف إلى حماية المستهلكين، فإنه يؤدي إلى تفاقم اختلالات المالية العامة، ومزاحمة مجالات الإنفاق العام ذات الأولوية، وتراجع الاستثمار الخاص، بما في ذلك في قطاع الطاقة. ويؤدي الدعم أيضاً إلى تشويه توزيع الموارد لأنه يشجع على فرط استهلاك الطاقة ويعطي دفعة مصطنعة للصناعات كثيفة الاستخدام لرأس المال ويضعف الحافز على الاستثمار في الطاقة المتجددة ويعجل بنضوب الموارد الطبيعية. وتعود أغلب منافع الدعم على الأسر الأعلى دخلاً مما يزيد من عدم المساواة. وحتى الأجيال المستقبلية تتأثر من خلال الآثار الضارة لزيادة استهلاك الطاقة على الاحترار العالمي.

ويشجع استخدام دعم الطاقة ويفرض تكلفة باهظة على المالية العامة والاقتصاد في معظم المناطق. ففي عام ٢٠١١، وصل الدعم على المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم "قبل الضرائب" إلى ٤٩٢ مليار دولار أمريكي (٧,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي أو ٢٪ من مجموع الإيرادات الحكومية). وترتفع تكلفة الدعم ارتفاعاً حاداً في البلدان المصدرة للنفط التي تمثل حوالي ثلثي مجموع تكلفة الدعم. وبحساب الدعم على أساس "ما بعد الضرائب" — وهو الأساس الذي تراعى فيه أيضاً المؤثرات الخارجية السلبية الناتجة عن استهلاك الطاقة — نجد حجمه أكبر كثيراً حيث يصل إلى ٢ تريليون دولار أمريكي (٩,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي، أو ٨,٥٪ من مجموع الإيرادات الحكومية). وتمثل الاقتصادات المتقدمة حوالي ٤٠٪ من مجموع الدعم العالمي بعد الضرائب، بينما تمثل الاقتصادات المصدرة للنفط حوالي الثلث. ويمكن أن يؤدي إلغاء الدعم بعد الضرائب إلى انخفاض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة ١٥٪ وانتشار آثار إيجابية نتيجة انخفاض الطلب العالمي على الطاقة.

وتشير تجارب البلدان إلى أن فعالية إصلاح الدعم تتحقق بتوافر ستة عناصر أساسية. هي: (١) وضع خطة شاملة لإصلاح قطاع الطاقة تتضمن أهدافاً واضحة طويلة الأجل وتحليل أثر الإصلاحات والتشاور مع الأطراف المعنية؛ و (٢) إعداد استراتيجية اتصال قوية وتعزيزها من خلال زيادة الشفافية، بالقيام على سبيل المثال بنشر معلومات عن حجم الدعم المقدم وتسجيل الدعم في الميزانية؛ و (٣) إجراء زيادات في الأسعار على نحو تدريجي ملائم مع إمكانية اختلاف تسلسل هذه الزيادات باختلاف منتجات الطاقة؛ و (٤) زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة لتقليل دعم الإنتاج؛ و (٥) اتخاذ تدابير موجهة لحماية الفقراء؛ و (٦) تنفيذ إصلاحات مؤسسية لمنع تسييس تسعير منتجات الطاقة باستحداث آليات للتسعير التلقائي على سبيل المثال.

This page intentionally left blank

مقدمة ومعلومات مرجعية

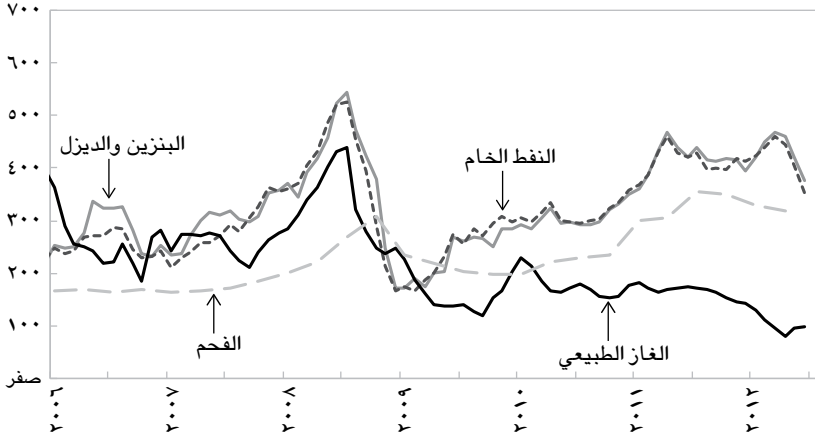
تريفور آلين، وبنيديكت كليمنتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو،
وسانجيف غوبتا، وكارلو سدرالفيتش

أدى الارتفاع الحاد الذي شهدته الأسعار الدولية للطاقة مؤخرًا، دون انتقال آثاره بالكامل إلى الأسعار المحلية، إلى ظهور دعوات إلى إلغاء دعم الطاقة تدريجيًا^١. فقد ارتفعت الأسعار الدولية للطاقة ارتفاعًا حادًا خلال السنوات الثلاثة الأخيرة، باستثناء الغاز الطبيعي (راجع الشكل البياني ١-١). غير أن الكثير من الاقتصادات المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل أحجمت عن تعديل أسعار الطاقة المحلية لتعكس هذا الارتفاع. وقد نتجت عن ذلك تكلفة باهظة على المالية العامة ستؤدي بدورها إلى زيادة مخاطر المالية العامة في هذه البلدان في حالة استمرار ارتفاع الأسعار الدولية. وينتقل جزء أكبر من أثر هذا الارتفاع إلى الأسعار المحلية في الاقتصادات المتقدمة، وإن كانت الأسعار لا تزال دون المستوى الذي يعكس كامل المؤثرات الخارجية السلبية الناتجة عن استهلاك الطاقة على البيئة والصحة العامة والازدحام المروري. ولهذا المجلد مقصدان رئيسيان، هما: أولاً، استعراض أفضل الاستراتيجيات في إصلاح دعم الطاقة، في ضوء التجارب القطرية على الصعيد العالمي؛ وثانياً، بيان حالات النجاح والإخفاق في سياقات قطرية معينة وذلك بإيجاز ٢٢ دراسة حالة. ويتميز هذا المجلد عما سبقه من دراسات باحتوائه على تقديرات لدعم الطاقة هي أكثر التقديرات المتوافرة شمولاً في الوقت الراهن، إذ يغطي المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم. ويتمثل أحد أهم أهداف الدراسة الواردة في هذا المجلد في التعلم من التجارب السابقة في مجال إصلاح الدعم، سواء الناجحة أو غيرها، وذلك للوقوف على الخصائص التصميمية الرئيسية التي من شأنها تيسير تنفيذ برامج الإصلاح مستقبلاً.

المشهد العالمي للدعم

تقتضي أي مناقشة مفيدة لدعم الطاقة تعريفاً للدعم، خاصة لأن بعض أنواعه لا تسجل كنفقات في الميزانيات الحكومية. يتضمن دعم الطاقة كلا من دعم الاستهلاك ودعم الإنتاج. وينطبق النوع الأول على المستهلك الوسيط (الشركات) والمستهلك النهائي (الأسر المعيشية) بينما ينطبق النوع الثاني على منتجي منتجات الوقود، كالفحم والغاز الطبيعي والطاقة الكهربائية. ويتضمن دعم الاستهلاك عنصرين، هما: الدعم قبل الضرائب، الذي ينشأ إذا كان السعر الذي تدفعه الشركات والأسر المعيشية أقل من تكاليف الإمداد والتوزيع؛ والدعم بعد الضرائب (إذا كانت الضرائب أقل من مستوى كفاءتها، مما يقتضي خضوع منتجات الطاقة لضرائب الاستهلاك إضافة إلى ضرائب تصحيحية تعكس ما ينتج عن استخدام الطاقة من مؤثرات خارجية سلبية على البيئة وغيرها مثل الاحتراز العالمي والتلوث المحلي). وترد تعاريف أكثر تفصيلاً لهذين العنصرين

^١ دعا بيان قمة مجموعة العشرين المنعقدة في بيتسبرغ في سبتمبر ٢٠٠٩ إلى إلغاء الدعم على الوقود الأحفوري في جميع البلدان لعدم كفاءته. وأعاد أعضاء مجموعة العشرين التأكيد على التزامهم في هذا الصدد خلال اجتماعهم في مدينة لوس كابوس عام ٢٠١٢.



المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وإدارة معلومات الطاقة الأمريكية.

ملاحظة: يمثل سعر الفحم متوسط أسعار الاستيراد الأمريكية ربع السنوية (إدارة معلومات الطاقة الأمريكية) وسعر الاستيراد ربع السنوي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الوكالة الدولية للطاقة/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). ويمثل سعر الغاز الطبيعي متوسط أسعار الاستيراد والتصدير الأمريكية الشهرية (إدارة معلومات الطاقة الأمريكية). وهذه الأسعار هي المتوسط المرجح لأسعار الغاز الطبيعي المسال والغاز الطبيعي بالأنابيب. ويمثل سعر النفط الخام متوسط الأسعار الشهرية لخام برنت وخام دبي وخام غرب تكساس الوسيط (تقرير آفاق الاقتصاد العالمي/نظام أسعار السلع الأساسية). واستخدم في حساب سعر البنزين السعر الفوري الشهري للبنزين العادي في ميناء نيويورك (إدارة معلومات الطاقة الأمريكية). كما استخدم في حساب سعر الديزل السعر الفوري الشهري في لوس أنجلوس لوقود الديزل منخفض الكبريت المطابق لمعايير مجلس الموارد الجوية لكاليفورنيا، ثم احتسب متوسط سعري البنزين والديزل.

الشكل البياني ١-١ الأسعار الدولية للنفط والفحم والغاز الطبيعي، ٢٠٠٦-٢٠١٢ (المؤشر: يناير ٢٠٠٠ = ١٠٠)
انتعشت الأسعار الدولية لمنتجات الطاقة ما عدا الغاز الطبيعي منذ انتهاء الأزمة العالمية لعام ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

في الفصل ٢، الذي يعرض أيضا الطرق التي استخدمتها هذه الدراسة لقياس تكاليف الدعم الطاقة المدرجة وغير المدرجة في الميزانية في ١٧٦ بلدا. وقد خلصت الدراسة إلى أن الدعم قبل الضرائب يتركز في الاقتصادات النامية والصاعدة، مع تركيز الدعم الأكبر في البلدان المصدرة للنفط. ويتبع تطور الدعم بصورة وثيقة مسار أسعار الطاقة الدولية، حيث تراجع مع انهيار الأسعار الدولية بعد الأزمة المالية ولكن يتصاعد مرة أخرى منذ عام ٢٠٠٩. وعلى مستوى العالم، يمثل هذا الدعم حصيلة مالية كبيرة للغاية، بلغت حسب التقديرات ٤٩٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١١، أي أكثر من ٢٪ من مجموع الإيرادات الحكومية.

الآثار المترتبة على دعم الطاقة

تنشأ عن دعم الطاقة طائفة كبيرة من التداعيات الاقتصادية. فمصرفات الدعم تؤدي إلى تفاقم اختلالات المالية العامة، ومزاحمة مجالات الإنفاق العام ذات الأولوية والاستثمار الخاص، بما في ذلك في قطاع الطاقة. ويؤدي تسعير منتجات الطاقة بأسعار بخسة إلى تشويه توزيع الموارد نظرا لأنه يشجع على فرط استهلاك الطاقة ويعطي دفعة مصطنعة للصناعات كثيفة الاستخدام لرأس المال (مما يثني عن خلق فرص عمل جديدة) ويضعف الحافز على الاستثمار في الطاقة المتجددة ويعجل بنضوب الموارد الطبيعية. كذلك يؤدي الدعم إلى زيادة

استهلاك الطاقة، مما يشكل ضغطاً على ميزان المدفوعات في البلدان المستوردة للطاقة على أساس صاف ويشجع في الوقت نفسه على تهريب منتجات الطاقة إلى البلدان المجاورة التي تفرض أسعاراً محلية أعلى.

ونظراً لأن أغلب منافع الدعم تعود على الأسر الأعلى دخلاً، تترتب على دعم الطاقة تبعات توزيعية مهمة لا يمكن إدراكها تماماً في الغالب. وحتى أجيال المستقبل تتأثر من خلال نقص مدخلات النمو الأساسية والآثار الضارة لزيادة استهلاك الطاقة على انبعاثات غاز الاحتباس الحراري والاحترار العالمي.

ويستعرض الفصل ٣ جميع هذه التحديات، بالتأكيد على ما يترتب على الدعم من تكاليف على المالية العامة، وتأثير ضار على الاقتصاد الكلي والبيئة، بسبب الإخلال بمبدأ الإنصاف نتيجة لتوزيعه التنزلي.

تحديات الإصلاح ونجاحه

يظل إصلاح دعم الطاقة بوجه عام أمراً صعباً. فقد كان مثار نقاش متكرر بين خبراء صندوق النقد الدولي والبلدان الأعضاء – امتد في بعض الحالات لعدة عقود. وغالباً ما أدى تعديل أسعار منتجات الطاقة المدعومة إلى موجة واسعة من الاحتجاجات العامة من المنفعين من الدعم وإلغاء زيادات الأسعار كلياً أو جزئياً.^١ ويعود انعدام التأييد الشعبي لإصلاح الدعم في جزء منه إلى عدم الثقة في قدرة الحكومات على إعادة توزيع وفورات الميزانية الناتجة عن الإصلاح بما يخدم عدداً أكبر من السكان، كما يعكس مخاوف من عدم توفير الحماية اللازمة للفئات الضعيفة.

ويصعب إصلاح الدعم للغاية في البلدان المصدرة للنفط التي يُعتبر الدعم فيها بمثابة آلية لتوزيع منافع الموارد الطبيعية على السكان، فضلاً على عدم قدرة هذه البلدان عادة على إدارة برامج اجتماعية موجهة. وغالباً ما تخشى البلدان من الآثار التضخمية الناتجة عن زيادة أسعار الطاقة محلياً وما لذلك من أثر سلبي على قدرة المنتجين المحليين على المنافسة على المستوى الدولي. كذلك قد يصعب تنفيذ إصلاحات الدعم التي تستهدف تقليص أوجه القصور وخفض تكلفة الإنتاج، كما هو الحال غالباً في قطاع الكهرباء.

ويستند الفصل ٤ إلى الدروس المستفادة من تجارب الإصلاح في ٢٢ بلداً، تغطي ٢٨ حالة إصلاح، استناداً إلى دراسات الحالة التي اضطلع بها خبراء صندوق النقد الدولي. وتقتزن هذه الدروس بأفكار مستمدة من تحليلات سبق أن قام بها خبراء صندوق النقد الدولي^٢ وكذلك من تحليلات اضطلعت بها مؤسسات أخرى.^٣ وتتضمن التجارب المدروسة كلا من الفترات الناجحة والمخففة لإصلاح الدعم خلال العقدين الماضيين على نطاق طائفة واسعة من البلدان ومن منتجات الطاقة المختلفة. ففي بعض الحالات، حاولت الحكومات الحد من العبء المالي للدعم بزيادة أسعار الطاقة للأسر المعيشية والشركات أو تحسين كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة. وفي حالات أخرى، حاولت بعض الحكومات تقليل الدعم قبل الضرائب، كما حاولت حكومات أخرى إعادة ضرائب الطاقة إلى المستويات الأعلى التي كانت سائدة.

^١ تشمل الأمثلة على إلغاء الإصلاحات في الحالات التي لزم فيها إلغاء زيادات الأسعار سريعاً – إما جزئياً أو كلياً بسبب المظاهرات الجماهيرية – بوليفيا (٢٠١٠) والكاميرون (٢٠٠٨) ونيجيريا (٢٠١٢) وفنزويلا (١٩٨٩) واليمن (٢٠٠٥). وترد في الفصلين ٥ و ٧ من هذا المجلد، ضمن دراسات الحالة، مناقشات حول نيجيريا واليمن.

^٢ منها الدراسات التالية: 2000؛ Gupta and others، 2006؛ و Coady and others، 2008a؛ و IMF، 2008a؛ و Coady and others، 2010؛ و Arze del Granado، 2010؛ و Gillingham، 2012.

^٣ تشمل الدراسات التالية: 2010؛ Global Subsidies Initiative؛ و United Nations Environment Program و International Energy Agency، 2002؛ و World Bank، 2008؛ و Vagliasindi، 2010؛ و 2013.

وخلصت الدراسة إلى وجود حالات نجحت فيها بلدان في تنفيذ إصلاحات أفضت إلى خفض دائم ومستمر في الدعم (حالات ناجحة)؛ وحالات حققت فيها بلدان خفضاً في الدعم لمدة عام على الأقل، ولكن الدعم عاد فيها للظهور مرة أخرى أو لا يزال يمثل قضية من قضايا السياسات (حالات ناجحة جزئياً)؛ وحالات لبلدان أخفقت فيها الإصلاحات، مع تراجعها بسرعة عن الزيادات السعرية أو جهود تحسين الكفاءة بعد بداية الإصلاح (حالات مخففة). ومن بين فترات الإصلاح الثمانية والعشرين المدروسة، صنفت ١٢ فترة باعتبارها ناجحة، و ١١ باعتبارها ناجحة جزئياً — بسبب الرجوع عن الإصلاح أو عدم اكتمال تنفيذه في الغالب — وخمسة باعتبارها مخففة.

دراسات الحالة القطرية

يعرض هذا المجلد تفاصيل عن السياق السياسي والاقتصادي وجهود الإصلاح في ٢٢ دراسة حالة تغطي المنتجات البترولية والكهرباء والفحم. وقد اختيرت البلدان على نحو يكفل تغطية مناطق العالم المختلفة ومزيجاً من نتائج الإصلاح. ويعكس الاختيار أيضاً مدى توافر البيانات والأدلة الموثقة سلفاً بشأن الإصلاحات ذات الخصوصية القطرية. وتدل زيادة عدد الدراسات المعنية بدعم الوقود على التوافر الأوسع للبيانات والدراسات السابقة حول هذه الإصلاحات. ومن بين دراسات الحالة الاثنتين والعشرين، تتناول ١٤ دراسة إصلاح دعم الوقود، و ٧ دراسات إصلاح قطاع الكهرباء، ودراسة واحدة إصلاح قطاع الفحم. وتتناول الدراسات سبعة بلدان من إفريقيا جنوب الصحراء (الفصل ٥)، وبلدين من آسيا الصاعدة والنامية (الفصل ٦)، وثلاثة بلدان من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الفصل ٧)، وأربعة بلدان من أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي (الفصل ٨)، وثلاثة بلدان من أوروبا الوسطى والشرقية وكمونولث الدول المستقلة (الفصل ٩). وفي ١٤ حالة من الحالات الثماني والعشرين المذكورة، كان لدى البلد المعني برنامج مدعم بموارد الصندوق، وفي جميع الحالات عدا اثنتين كان هذا البرنامج يتضمن شرطية بشأن إصلاح دعم الوقود.

تعريف وقياس دعم الطاقة

ديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو، وممتاز حسين،
وبوبينغ شانغ، ويونس زهار

التعريف والقياس

يتضمن دعم الطاقة كلا من دعم الاستهلاك ودعم الإنتاج. وينشأ دعم الاستهلاك عندما تكون الأسعار التي يدفعها المستهلكون، من الشركات (الاستهلاك الوسيط) والأسر (الاستهلاك النهائي)، أقل من تكاليف الإمداد، بما في ذلك تكاليف النقل والتوزيع. وينشأ دعم الإنتاج عندما تكون الأسعار أعلى من هذا المستوى^١ وفي حالة منتجات الطاقة المتداولة عالمياً، مثل المنتجات البترولية، يكون السعر الدولي هو الأساس في تحديد تكلفة الإمداد^٢. فإذا كان البلد مستورداً صافياً لمنتجات الوقود، يكون السعر الدولي هو الأساس في تحديد تكلفة الإمداد. وتكون هذه التكلفة هي مجموع تكاليف استيراد الوقود، بينما إذا كان البلد مصدراً صافياً تكون تكلفة الإمداد هي الإيراد المتخلى عنه، أو تكلفة الفرصة البديلة، نتيجة عدم تصدير المنتج.

أما في حالة المنتجات غير المتداولة غالباً (كالكهرباء في معظم البلدان)، تتحدد تكلفة الإمداد ذات الصلة على أساس السعر الذي يعيد للمنتج المحلي التكلفة التي تحملها، بما في ذلك العائد المعتاد على رأس المال وتكلفة التوزيع. وغالباً ما يشار إلى هذا المنهج المستخدم في قياس الدعم باسم "منهج الفجوة السعرية" (راجع دراسة 2009، Koplow)، ويكثر استخدامه في التحليلات التي تجريها الهيئات الدولية الأخرى. وتوفر معظم الاقتصادات دعماً للإنتاج ودعماً للاستهلاك على حد سواء، ولكن قد يصعب في الواقع العملي الفصل بينهما. ومن مميزات منهج الفجوة السعرية أنه يساعد أيضاً في رصد الدعم الضمني على الاستهلاك، كما في حالة الدعم المقدم من البلدان المصدرة للنفط التي تمد سكانها بمنتجات نفطية بأسعار أقل من تلك السائدة في الأسواق العالمية.

ويتضمن دعم الاستهلاك عنصرين، هما: الدعم قبل الضرائب، إذا كان السعر الذي تدفعه الشركات والأسر أقل من تكاليف الإمداد والتوزيع؛ والدعم الضريبي، إذا كانت الضرائب دون مستوى كفاءتها. ويشرح الإطار ٢-١ كيفية حساب هذين العنصرين. وتفرض معظم الاقتصادات ضرائب على الاستهلاك لزيادة الإيرادات للمساعدة في تمويل المصروفات العامة. ويستلزم تحقيق الكفاءة الضريبية فرض ضريبة على جميع المنتجات الاستهلاكية، بما في ذلك منتجات الطاقة. وتستوجب كفاءة ضريبة الطاقة أيضاً فرض ضرائب تصحيحية تعكس ما ينتج عن استخدام الطاقة من مؤثرات خارجية سلبية على البيئة وغيرها

^١ ينبغي أن يشمل حساب دعم الإنتاج جميع أشكال الدعم على مدخلات الإنتاج.

^٢ في حالة بعض البلدان المصدرة لمنتجات الوقود باستخدام مصافي تكرير تستعمل النفط الخام المحلي، يمكن أن تكون تكاليف إنتاج الوقود الفعلية أقل من تكاليف الإمداد إذا كان المنتج يحصل على نفط خام مدعم.

الاطار ١-٢ دعم الاستهلاك قبل الضرائب ويعد الضرائب

يعرف دعم الاستهلاك بأنه الفرق بين سعر إمداد منتج الطاقة، بما في ذلك تكاليف نقله وتوزيعه، والسعر الذي يدفعه مستهلكو الطاقة (بما في ذلك كل من الأسر في حالة الاستهلاك النهائي والمؤسسات في حالة الاستهلاك الوسيط). وهناك مفهومان لدعم الاستهلاك: الدعم قبل الضرائب والدعم بعد الضرائب. وعند حساب الدعم قبل الضرائب على السلع المتداولة عالمياً (مثل المنتجات البترولية المكررة موضوع هذا الكتاب)، يكون سعر الإمداد هو السعر الدولي شاملاً تكاليف النقل والتوزيع^١ (PW) بحيث يكون

$$\text{الدعم قبل الضرائب} = PC - PW$$

حيث PC هو السعر الذي يدفعه المستهلكون. وعندما لا تكون السلعة أو الخدمة متداولة عالمياً، كالكهرباء في معظم البلدان، تحسب تكلفة الإمداد باعتبارها سعر استرداد التكلفة (مثل تكاليف توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها). ويُحسب الدعم قبل الضرائب كما ورد آنفاً إلا أن السعر PW يكون هو سعر استرداد التكلفة. ولا يوجد دعم قبل الضرائب إلا في البلدان التي يكون فيها السعر المدفوع من المستهلكين أقل من تكلفة الإمداد ($PW > PC$).

ويتضمن حساب الدعم بعد الضرائب تعديلاً يجرى لمراعاة الكفاءة الضريبية ($t^* < \text{صفر}$) على نحو يعكس حجم الإيرادات المطلوبة وتصحيح العوامل الخارجية السلبية التي تؤثر على الاستهلاك، حيث:

$$\text{الدعم بعد الضرائب} = PC - (t^* + PW)$$

حيث PW و PC معرفتان أعلاه. ومن ثم، ففي حالة وجود دعم قبل الضرائب، يكون الدعم بعد الضرائب مساوياً للضريبة المثلى زائداً الدعم قبل الضرائب. وفي حالة عدم وجود دعم قبل الضرائب، يكون الدعم بعد الضرائب مساوياً للفرق بين الضريبة المثلى والضريبة الفعلية.

^١ في حالة استيراد المنتجات البترولية المكررة، تكون تكلفة الإمداد هي السعر الدولي تسليم ظهر السفينة زائداً تكلفة نقل المنتج إلى حدود البلد زائداً تكلفة التوزيع الداخلي. أما في حالة تصدير المنتج، فإن تكلفة الإمداد تعرف بأنها الإيراد المتخلى عنه نتيجة عدم تصدير المنتج، أي السعر الدولي تسليم ظهر السفينة ناقصاً تكلفة نقل المنتج إلى الخارج (حيث توفر هذه التكلفة عندما يستهلك المنتج محلياً بدلاً من تصديره) زائداً تكلفة التوزيع الداخلي.

(مثل الاحترار العالمي والتلوث على المستوى المحلي).^٢ وتركز المناقشة التالية على كل من الدعم قبل الضرائب و "الدعم بعد الضرائب"، حيث يتضمن الأخير تعديلاً لمراعاة الكفاءة الضريبية.

ورغم أن دعم الطاقة لا يظهر دائماً في الميزانية، يجب تحميل قيمة هذا الدعم على جهة ما في نهاية المطاف. ويتوقف تسجيل الدعم في الميزانية من عدمه وكيفية التسجيل على الجهة التي تتحمل قيمة الدعم وعلى كيفية تمويله. فعلى سبيل المثال، قد تتحمل تكلفة الدعم قبل الضرائب المؤسسات المملوكة للدولة التي تباع منتجات الكهرباء أو النفط بسعر أقل من تكلفة الإمداد. وإذا قامت الحكومة بتمويل كافة هذه الخسائر بتحويلات، يظهر دعم الاستهلاك في الميزانية كمصروفات ويمول من خلال زيادة الضرائب، أو زيادة الدين، أو زيادة التضخم في حالة تمويل الدين بزيادة عرض النقود. غير أنه في حالات كثيرة قد تقوم المؤسسات المملوكة للدولة بتمويل الدعم، وهو ما يظهر في صورة خسائر تشغيل أو انخفاض في الأرباح،

^٢ غالباً ما يشار إلى هذه الضرائب باسم الضرائب "البيئية" أو "التصحيحية". ولا تتضمن هذه الدراسة سوى تقديرات عامة لهذا النوع من الدعم الضريبي. وهناك دراسة قيد النشر لإدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي ستضمن تقديرات أكثر دقة لكل بلد على حدة.

أو خفض الضرائب المدفوعة للحكومة، أو تراكم متأخرات مستحقة للموردين، أو مزيج من الأمور الثلاثة.

وبدلاً من ذلك، يمكن موازنة أثر تكلفة دعم الاستهلاك من خلال دعم مدخلات الطاقة والذي تقع تكلفته على الحكومة أيضاً. وفي الواقع العملي، تتباين طرق تمويل الدعم وتسجيله في الميزانية بين البلدان وربما بمرور الوقت. فعلى سبيل المثال، يسجل دعم الوقود كلياً في الميزانية في إندونيسيا والأردن وماليزيا، في حين يسجل جزء منه فقط في السودان واليمن، ولا يسجل في الميزانية على الإطلاق في أنغولا. وفي الهند، اختلف حجم الدعم على الوقود المسجل في الميزانية (الإطار ٢-٢). ومجمل القول إنه دائماً ما توجد جهة تتحمل تكلفة الدعم بشكل أو بآخر.

الدعم قبل الضرائب

يُحسب الدعم على المنتجات البترولية في ١٧٦ بلداً باستخدام منهج الفجوة السعرية استناداً إلى بيانات أعدها خبراء صندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) عن الفترة ٢٠٠٠-٢٠١١. وتعد تقديرات عن الدعم على استهلاك البنزين والديزل والكيروسين. ويدرج دعم الإنتاج في حالة ١٢ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. راجع الملحق ألف للاطلاع على التفاصيل.

الإطار ٢-٢ تمويل دعم الوقود في الهند

لم تساير أسعار الوقود المحلية في الهند تكلفة الوقود المتزايدة عالمياً، مما أدى إلى دعم أسعار المستهلكين. وفي ضوء الارتفاع الحاد في أسعار واردات الوقود على مدى العامين ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، بلغ حجم الدعم ذروة تجاوزت ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩. ومع انهيار الأسعار الدولية خلال النصف الثاني من عام ٢٠٠٨، انخفض الدعم انخفاضاً حاداً بدوره إلى أقل من ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال العام المالي ٢٠٠٩/٢٠١٠. ولكن مع انتعاش الأسعار الدولية على مدى السنوات الثلاثة الأخيرة، بدأ حجم الدعم في الارتفاع مجدداً ليصل إلى حوالي ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال العام المالي ٢٠١١/٢٠١٢.

وقد تم تمويل دعم الوقود من خلال عدد من القنوات، بما في ذلك من مصادر خارج الميزانية. إذ تتحمل تكلفة الدعم في المقام الأول شركات تسويق النفط المملوك معظمها للدولة والتي تبيع منتجات الوقود بأسعار مدعومة للمستهلكين. وتمول هذه الخسائر التي تتحملها شركات تسويق النفط بعدة طرق. ففي العام المالي ٢٠٠٧/٢٠٠٨، تم تسجيل جزء من التمويل يقل عن النصف قليلاً في الميزانية، بينما تم تمويل الجزء المتبقي من خارج الميزانية. وكانت معظم التحويلات من الميزانية تتم في صورة ما يسمى باسم "السندات النفطية" الحكومية التي تصدر لشركات تسويق النفط، بينما كانت التحويلات المباشرة من الميزانية إلى هذه الشركات ضئيلة للغاية. أما التمويل من خارج الميزانية، فكان موزعاً ما بين تحويلات من المؤسسات المملوكة للدولة التي تعمل في إنتاج النفط الخام والتمويل من الموارد الذاتية لشركات تسويق النفط. وقد استخدمت شركات تسويق النفط فعلياً جزءاً من أرباحها المتأتية من بيع منتجات وقود أخرى غير خاضعة للتنظيم لموازنة أثر الخسائر الناتجة عن الدعم. وفي العام المالي ٢٠١١/٢٠١٢، كان التمويل من الميزانية يتم بالكامل في صورة تحويلات مباشرة إلى شركات تسويق النفط، مثلت حوالي ثلاثة أخماس حجم الدعم المقدم، في حين تم تمويل الجزء المتبقي من خلال تحويلات من شركات الإنتاج.

وتُعدّ تقديرات عن دعم الغاز الطبيعي والفحم في ٥٦ بلداً، وتعتمد في جزء كبير منها على منهج الفجوة السعرية. وتستمد معظم هذه البيانات من وكالة الطاقة الدولية عن الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١. ونورد أيضاً تقديرات عن دعم إنتاج الفحم في ١٦ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ويُستخدم عدد من الطرق المختلفة لتقدير دعم الكهرباء في ٧٧ بلداً. فبالنسبة لبعض البلدان في إفريقيا والشرق الأوسط وأوروبا الصاعدة، تم إعداد تقديرات عن دعم الإنتاج والاستهلاك مجتمعين استناداً إلى مجموعة متنوعة من تقارير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتعتمد تقديرات الدعم في هذه البلدان على متوسط الأسعار المحلية، وأسعار استرداد التكلفة التي تغطي تكلفة الإنتاج والاستثمار والخسائر الناتجة عن التوزيع وعدم سداد فواتير الكهرباء. وتم الحصول على بيانات دعم أسعار المستهلكين في البلدان الأخرى من إدارة معلومات الطاقة الأمريكية، والتي تشتق هذه البيانات باستخدام منهج الفجوة السعرية.

الدعم بعد الضرائب

تم تعديل تكلفة الإمداد أيضاً لمراعاة أثر الضرائب التصحيحية والاعتبارات المتعلقة بالإيرادات، لأغراض تقدير الدعم بعد الضرائب. وأعدت تقديرات تقريبية للضرائب التصحيحية استناداً إلى دراسات أخرى لمراعاة أثر استهلاك الطاقة على الاحترار العالمي؛ وعلى الصحة العامة من خلال آثاره السلبية على التلوث المحلي؛ وعلى الازدحام المروري والحوادث؛ وعلى تهالك الطرق. وهناك تفاوت كبير في تقديرات الخسائر الناتجة عن الاحترار العالمي بسبب انبعاثات ثاني أكسيد الكربون (راجع الملحق ألف). وتشير تقديراتنا إلى أن حجم الخسائر الناجمة عن الاحترار العالمي يصل إلى ٣٦ دولاراً أمريكياً لكل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وذلك وفقاً لدراسة (United States Interagency Working Group on Social Cost of Carbon (2013)، وهي دراسة شاملة لاقت اهتماماً واسعاً. وبالنسبة للاستهلاك النهائي، يقدر الدعم بعد الضرائب أيضاً على أساس افتراض بأن منتجات الطاقة تخضع لمعدل الضريبة الاستهلاكية المطبق في الاقتصاد المعني (ضريبة نسبية) بالإضافة إلى الضريبة التصحيحية. وتستند التقديرات إلى معدلات ضريبة القيمة المضافة في ١٥٠ بلداً خلال عام ٢٠١١. وبالنسبة للبلدان التي لا تطبق ضريبة القيمة المضافة، يُستخدم متوسط معدلات ضريبة القيمة المضافة لبلدان ذات مستوى دخل مماثل في المنطقة.

محاذير

من المرجح أن تكون هذه التقديرات أقل من حجم الدعم الفعلي على الطاقة وينبغي لذلك توخي الحذر عند استخدامها. فأولاً، لا تتوافر بيانات عن دعم الإنتاج في جميع البلدان أو على جميع المنتجات^٤. وثانياً، لم يتم تضمين دعم استهلاك الغاز النفطي المسال بسبب عدم توافر البيانات اللازمة. وثالثاً، تعتمد تقديرات دعم الوقود على نبذة مختصرة عن بيانات الأسعار التي تدفعها الشركات والأسر في نقطة زمنية محددة (نهاية السنة) أو باعتبارها متوسط الأسعار في نهاية ربع سنة في حالة توافر هذه البيانات. ورابعاً، بالنسبة لتقديرات دعم الكهرباء والغاز الطبيعي والفحم، فهي ليست قابلة تماماً للمقارنة عبر البلدان نظراً لأنها مستمدة من مصادر مختلفة ومعدة باستخدام مناهج مختلفة. وخامساً، تقوم هذه التقديرات على افتراض

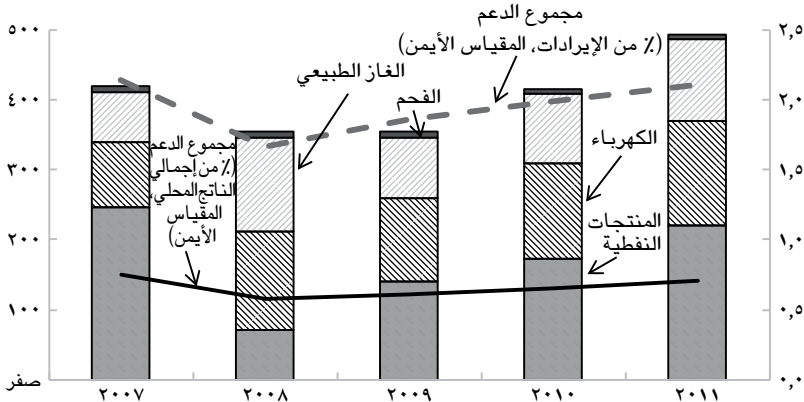
^٤ قد يصعب للغاية في الواقع العملي تحديد حجم الدعم على الإنتاج نظراً لأنه غالباً ما يكون في صورة معاملة ضريبية تفاضلية وإعفاءات ضريبية في قطاعات معينة.

تمائل هامش النقل والتوزيع عبر البلدان. وسادسا، في ضوء هذه العوامل، قد تختلف تقديرات الدعم الواردة في هذه الدراسة عن التقديرات الواردة في وثائق الميزانيات القطرية، بما في ذلك التقديرات الواردة في دراسات الحالة. وسابعا، تستند تقديرات الضرائب التصحيحية إلى دراسات عن عدد قليل من البلدان وافتراسات عامة عن كيفية تفاوت هذه الضرائب من بلد لآخر باختلاف مستويات الدخل. غير أن أوجه الضعف تلك تتضاءل مقابل ميزة تكوين صورة شاملة عن حجم الدعم على أكبر عدد من منتجات الطاقة وفي أكبر عدد من البلدان قدر الإمكان.

الدعم قبل الضرائب

حجم الدعم على الطاقة

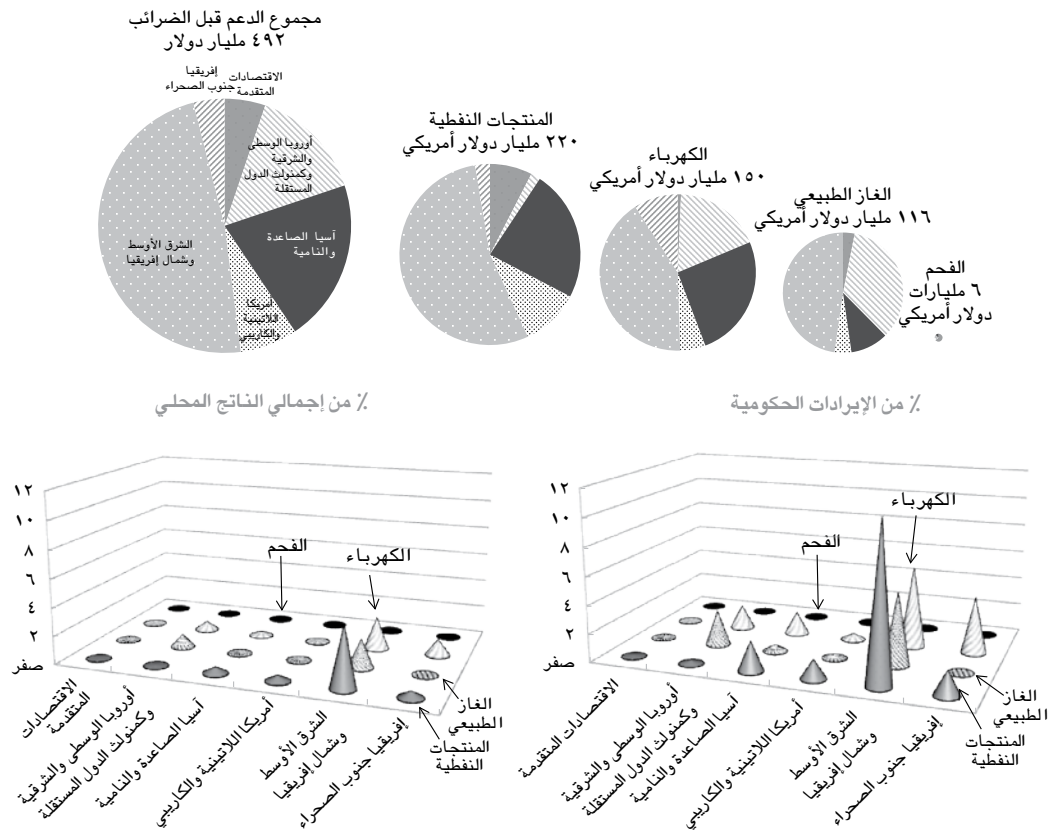
يبلغ حجم الدعم العالمي على الطاقة قبل الضرائب مستويات ضخمة. وتتضمن التقديرات الدعم الصريح المدرج في الميزانية والدعم الضمني خارج الميزانية. ويساير التغير في دعم الطاقة إلى حد كبير التغير في أسعار الطاقة الدولية (الشكل البياني ٢-١). ورغم انخفاض الدعم مع انهيار أسعار الطاقة عالميا، فقد بدأ في الارتفاع منذ عام ٢٠٠٩. ففي عام ٢٠١١، بلغ الدعم العالمي قبل الضرائب ٤٩٢ مليار دولار أمريكي (٠,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي أو أكثر من ٢٪ من مجموع الإيرادات الحكومية). وبلغت نسبة دعم النفط والكهرباء نحو ٤٥٪ و ٣٠٪ من مجموع الدعم على الترتيب، مع تركيز معظم الدعم المتبقي في الغاز الطبيعي. ويمثل دعم الفحم نسبة محدودة نسبيا، تبلغ ٦,٥ مليارات دولار أمريكي.



المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي؛ وتقدير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقدير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والبنك الدولي.

ملاحظة: البيانات مستمدة من آخر سنة متاحة عنها بيانات. ويحسب مجموع الدعم كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي والإيرادات بقسمة مجموع الدعم على إجمالي الناتج المحلي العالمي والإيرادات على الترتيب.

الشكل البياني ٢-١ دعم الطاقة قبل الضرائب، ٢٠٠٧ - ٢٠١١ (بمليارات الدولارات الأمريكية) ارتفع دعم الطاقة منذ انتهاء الأزمة العالمية لعام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ ويساير إلى حد كبير التغير في الأسعار الدولية.



المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي؛ وتقرير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقديرات خبراء الصندوق، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي. ملاحظة: بيانات الكهرباء مستمدة من آخر سنة متاحة عنها بيانات. ويحسب الدعم كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي والإيرادات بقسمة الدعم على إجمالي الناتج المحلي والإيرادات في المنطقة على الترتيب.

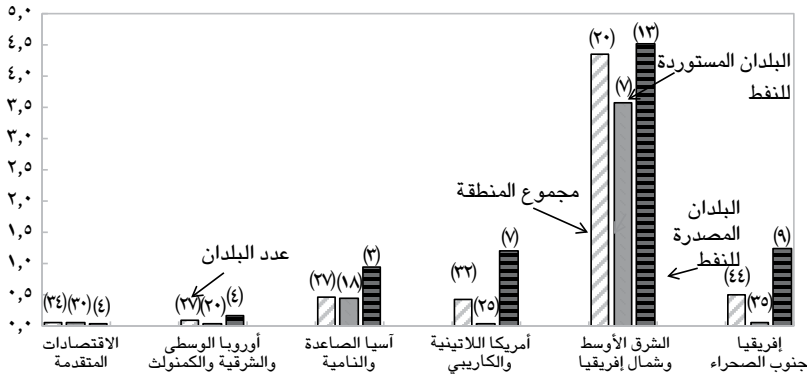
الشكل البياني ٢-٢ دعم الطاقة قبل الضرائب حسب المنطقة، ٢٠١١
يتركز الجزء الأكبر من دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأوروبا الوسطى والشرقية، وبلدان آسيا الصاعدة والنامية.

جغرافيا الدعم قبل الضرائب

يتركز الدعم قبل الضرائب في البلدان النامية والصاعدة. ويكون الدعم أكبر ما يكون عادة في البلدان المصدرة للنفط—ومعظمها من البلدان النامية أو الصاعدة. وهذه النتيجة ليست صحيحة فقط عند احتساب الدعم على أساس القيمة المطلقة، بل كذلك عند احتسابه كنسبة من إجمالي الناتج المحلي وعلى أساس نصيب الفرد من الدعم أيضا.

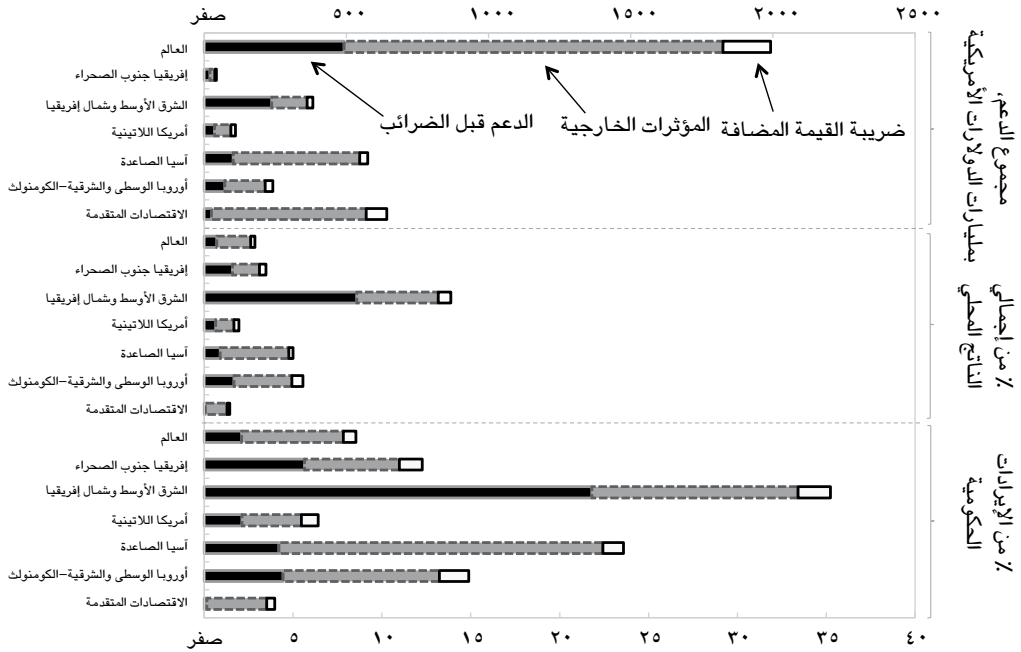
تمثل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حوالي ٤٨٪ من الدعم العالمي على الطاقة (الشكل البياني ٢-٢)، والجدول ألف ٢ بالملحق). وقد تجاوز مجموع دعم الطاقة ٨,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة أو ٢٢٪ من مجموع الإيرادات الحكومية، وتركز نصفه في المنتجات البترولية. غير أن متوسط الدعم على مستوى المنطقة يحجب تباينات كبيرة بين البلدان. فمن بين ٢٠ بلدا في المنطقة، يبلغ حجم الدعم في ١٢ بلدا منها ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي أو أكثر. ويرتفع الدعم في هذه المنطقة في البلدان المصدرة والمستوردة للنفط على حد سواء (الشكل البياني ٢-٣).

وفي بلدان آسيا الصاعدة والنامية، تجاوز دعم الطاقة ٢٠٪ من دعم الطاقة على مستوى العالم. وبلغ دعم الطاقة نحو ١٪ من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة أو ٤٪ من مجموع الإيرادات الحكومية، مع تركيز حوالي ٩٠٪ من الدعم في المنتجات البترولية والكهرباء. وتجاوز دعم الطاقة ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في أربعة بلدان هي بنغلاديش وبروناي وإندونيسيا وباكستان. وساهمت بلدان أوروبا الوسطى والشرقية وكومولت الدول المستقلة بحوالي ١٥٪ من دعم الطاقة العالمي، مسجلة أعلى حصة من الدعم على الغاز الطبيعي على مستوى العالم (٣٥٪ تقريبا). وبلغ دعم الطاقة ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة أو ٤,٥٪ من مجموع الإيرادات الحكومية، مع تركيز حوالي ٩٥٪ من الدعم في الغاز الطبيعي والكهرباء. وتجاوز دعم الطاقة ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في أربعة بلدان هي جمهورية قيرغيزستان وتركمانستان وأوكرانيا وأوزبكستان.

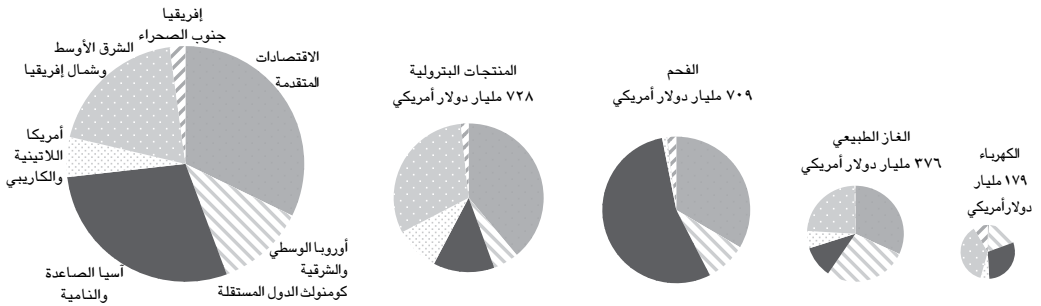


المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي؛ وتقرير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقديرات خبراء الصندوق؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والبنك الدولي. ملاحظة: يحسب الدعم كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي بقسمة الدعم على إجمالي الناتج المحلي في المنطقة. والأرقام بين الأقواس تعبر عن عدد البلدان في كل فئة.

الشكل البياني ٢-٣ دعم المنتجات البترولية قبل الضرائب في البلدان المستوردة والمصدرة للنفط، ٢٠١١ (٪ من إجمالي الناتج المحلي)
دائما ما يكون دعم المنتجات البترولية أكثر ارتفاعا في البلدان المصدرة للنفط.



مجموع الدعم بعد الضرائب
٢٠٠ تريليون دولار أمريكي



المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي؛ تقرير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقديرات خبراء الصندوق؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والبنك الدولي.

ملاحظة: يقصد بضريبة القيمة المضافة الدعم الضريبي الذي ينشأ عن تطبيق معدل ضريبة قيمة مضافة على منتجات الطاقة أقل من المعدل الساري (راجع الملحق الأول). وتقديرات دعم الكهرباء مستمدة من آخر سنة متاحة عنها بيانات. ويحسب الدعم كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي والإيرادات بقسمة الدعم على إجمالي الناتج المحلي والإيرادات على مستوى العالم أو المنطقة على الترتيب.

الشكل البياني ٢-٤ تعديل دعم الطاقة لمراعاة أثر الضرائب والمؤثرات الخارجية، ٢٠١١
يرتفع دعم الطاقة ارتفاعاً كبيراً عند تضمين المؤثرات الخارجية وأثر الضرائب.

وفي منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، شكل دعم الطاقة نحو ٧,٥٪ من دعم الطاقة العالمي (أي حوالي ٠,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة أو ٢٪ من مجموع الإيرادات الحكومية)، مع تركيز ٦٥٪ تقريبا من الدعم في المنتجات البترولية. وتجاوز دعم الطاقة ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في بلدين هما إكوادور وفنزويلا.

وفي إفريقيا جنوب الصحراء، بلغ دعم الطاقة ٤٪ تقريبا من دعم الطاقة العالمي. وبلغ دعم الطاقة ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة أو ٥,٥٪ من مجموع الإيرادات الحكومية، مع تركيز أكثر من ٧٠٪ من الدعم في الكهرباء. وتجاوز مجموع دعم الطاقة ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في ثلاثة بلدان هي موزامبيق وزامبيا وزمبابوي.

وكان الاقتصادان المتقدمان الوحيدان اللذان بلغ دعم الطاقة فيهما نسبة ملحوظة من إجمالي الناتج المحلي هما بلجيكا، حيث بلغ ٠,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي (دعم إنتاج المنتجات البترولية)، ومقاطعة تايوان الصينية، حيث بلغ ٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي (الكهرباء).

وبإيجاز، يشجع تقديم الدعم قبل الضرائب ويفرض تكلفة باهظة على المالية العامة في معظم المناطق النامية والصاعدة. ويصل الدعم إلى أعلى مستوياته في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا سيما في البلدان المصدرة للنفط. ونظرا لأنه قد يتوقع زيادة استهلاك الطاقة مع ارتفاع الدخل، قد يرتفع حجم الدعم في المناطق التي تساهم حاليا بنسبة صغيرة من مجموع الدعم العالمي، مثل إفريقيا جنوب الصحراء.

الدعم بعد الضرائب

وحسب التعريف، يتجاوز دعم الطاقة بعد الضرائب الدعم قبل الضرائب بكثير، حيث وصل إلى ٢ تريليون دولار أمريكي في ٢٠١١، أي حوالي ٢,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي أو ٨,٥٪ من مجموع الإيرادات الحكومية^٥. وتقدم جميع اقتصادات العالم تقريبا نوعا من دعم الطاقة على أساس الأسعار شاملة الضرائب، بما في ذلك ٣٤ اقتصادا متقدما. وبالنسبة لبعض المنتجات، مثل الفحم، فإن دعم بعد الضرائب مهم نظرا لأن أسعارها أقل كثيرا من المستوى اللازم لمواجهة مؤثراتها الخارجية السلبية على البيئة والصحة. ومما يساهم أيضا في ارتفاع مستوى الدعم بعد الضرائب أن مستوى الضرائب على منتجات الطاقة أقل بكثير مقارنة بالمنتجات الأخرى. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على سبيل المثال، تبلغ الإيرادات الناتجة عن تطبيق ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات على منتجات الطاقة بنفس المعدل المطبق على السلع والخدمات الأخرى ٠,٧٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. ويمثل الدعم قبل الضرائب حوالي ربع مجموع الدعم العالمي، في حين يبلغ الدعم الضرائبي ثلاثة أرباع الدعم العالمي تقريبا (الشكل البياني ٢-٤). وتسهم الاقتصادات المتقدمة بما يقرب من ٤٠٪ من المجموع العالمي. وأكبر ثلاثة بلدان على مستوى العالم من حيث حجم الدعم المقدم، بالقيمة المطلقة، هي الولايات المتحدة الأمريكية (٤١٠ مليار دولار أمريكي) والصين (٣٥٣ مليار دولار أمريكي) وروسيا (١٣٦ مليار دولار أمريكي).

^٥ يتم حساب أرقام الدعم بعد الضريبة بضرب الدعم لكل وحدة في كمية استهلاك الطاقة في ٢٠١١. والإيرادات التي تتحقق عن طريق إلغاء الدعم ستكون أقل من هذا المبلغ نتيجة لانخفاض كمية الطاقة المستهلكة.

This page intentionally left blank

الانعكاسات الاقتصادية الكلية والبيئية والاجتماعية

أندرياس باور، وديفيد كودي، وألفر كنغفور، وكريستشن جونز،
وإدغارو روغبيرو، وكارلو سدرالفيتش، وسوخوايندر سينغ،
وموريشيو بيافويرتي

كيف يؤدي الدعم إلى انخفاض النمو

يؤدي دعم الطاقة إلى انخفاض النمو من خلال عدد من القنوات. فأثار الدعم على النمو تتجاوز مجرد تأثيره السلبي على أرصدة المالية العامة والدين العام (دراسة Kumar and Woo, 2010). ويمكن أن يؤدي الدعم إلى تثبيط الاستثمار في قطاع الطاقة، ومزاحمة مجالات الإنفاق العام ذات الأولوية التي من شأنها أن تعزز النمو، وخلق حوافز للتهرب، ويمكن على المدى البعيد أن يحد من القدرة التنافسية للقطاع الخاص.

فمن الممكن أن يؤدي الدعم إلى تثبيط الاستثمار في قطاع الطاقة. إذ إن انخفاض أسعار الطاقة ودعمها قد يؤديان إلى تراجع الأرباح أو تحمل المنتجين خسائر مباشرة، مما يصعب معه على المؤسسات المملوكة للدولة التوسع في إنتاج الطاقة، كما يثني القطاع الخاص عن الاستثمار في الأجل القصير أو في الأجل الطويل (الإطار ٣-١). وينتج عن ذلك عجز حاد في الطاقة يؤدي إلى إعاقة النشاط الاقتصادي^١.

ويمكن أن يؤدي الدعم إلى مزاحمة الإنفاق العام الداعم للنمو. فبعض البلدان تنفق على دعم الطاقة أكثر مما تنفق على الصحة العامة والتعليم (الشكل البياني ٣-١). ويمكن أن تساعد إعادة توزيع بعض الموارد المفرج عنها نتيجة إصلاح الدعم واستثمارها في مصروفات عامة أكثر إنتاجية في تعزيز النمو في الأجل الطويل.

كذلك يقوض الدعم القدرات التنافسية للقطاع الخاص على المدى الأطول. ورغم أن إصلاح الدعم سيؤدي في الأجل القصير إلى زيادة أسعار الطاقة وتكلفة الإنتاج، فسوف يعاد توزيع الموارد في الأجل الأطول على أنشطة أقل كثافة من حيث استخدام الطاقة ورأس المال وأكثر كفاءة (الإطار ٣-٢)، بما يساعد على تشجيع نمو العمالة. ويساعد إلغاء دعم الطاقة على توافر موارد الطاقة غير المتجددة لفترة أطول في الأجل الطويل وزيادة الحافز على البحث والتطوير في مجال التقنيات

^١ تنفق الأسر والشركات على حد سواء مبالغ كبيرة لمواجهة مشكلة عجز الكهرباء، بما في ذلك من خلال شراء المولدات. ففي جمهورية الكونغو على سبيل المثال، تبلغ طاقة المولدات الخاصة لدى الأسر والشركات حوالي ضعف طاقة المولدات العامة. وحسب التقديرات، تتراوح التكلفة التي تتحملها الشركات لتوليد الكهرباء لاستخدامها الخاص بين ثلاثين وسبعين سنتاً أمريكياً للكيلووات في الساعة أي حوالي ثلاثة إلى أربعة أضعاف سعر الكهرباء من الشبكة العامة (دراسة Foster and Steinbuks, 2008). وتتحمل الأسر تكلفة أعلى نظراً لاستخدامها مولدات أصغر حجماً.

الاطار ٣-١ دعم الكهرباء والنمو في إفريقيا جنوب الصحراء

توفر بلدان إفريقيا جنوب الصحراء دعماً ضخماً على الكهرباء يعكس أساساً ارتفاع تكلفة الإنتاج. فقد بلغ متوسط تكلفة دعم أسعار الكهرباء في عينة ضمت ٣٠ بلداً ١,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي، وتجاوز ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٢ بلداً. وفي المتوسط، لم تزد التعريفات الفعلية في إفريقيا جنوب الصحراء على نحو ٧٠٪ من سعر استرداد التكلفة خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩. وكان السبب الرئيسي في زيادة الدعم ارتفاع التكاليف وليس خفض أسعار التجزئة. فتعريفات الكهرباء للمساكن في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء تزيد كثيراً على التعريفات المطبقة في مناطق أخرى في العالم. وينشأ ارتفاع التكلفة عن أوجه القصور التشغيلي، وكثافة استخدام نظم توليد الكهرباء الاحتياطية، وانخفاض وفورات الحجم في قطاع توليد الكهرباء، ومحدودية التكامل بين بلدان المنطقة. ولذلك يستوجب خفض الدعم، إلى جانب رفع التعريفات، زيادة الكفاءة التشغيلية وتحديث عمليات الكهرباء.

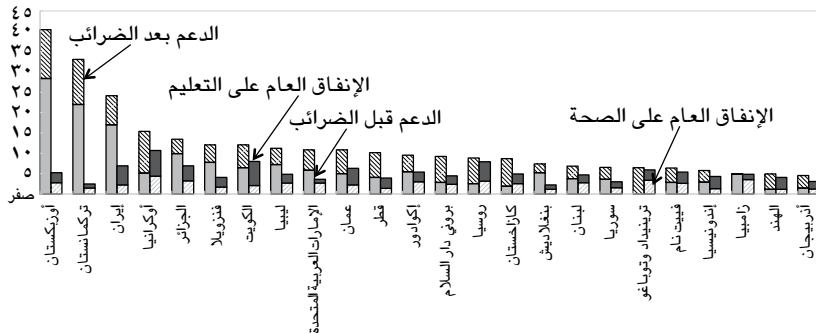
وقد أدت الخسائر التي تحملها موردو الكهرباء نتيجة دعم الأسعار إلى الحد بدرجة كبيرة من قدرتهم على الاستثمار في رفع طاقة توليد الكهرباء وتحسين جودة الخدمات. ونتيجة لذلك، يبلغ نصيب الفرد من طاقة التوليد الاسمية في إفريقيا جنوب الصحراء (باستثناء جنوب إفريقيا) حوالي ثلث نصيب الفرد في جنوب آسيا وعُشر نصيب الفرد في أمريكا اللاتينية. وبالمثل، يبلغ نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في إفريقيا جنوب الصحراء (باستثناء جنوب إفريقيا) ١٠ كيلو واط في الساعة شهرياً فقط، مقارنة بحوالي ١٠٠ كيلو واط في الساعة في البلدان النامية و ١٠٠٠ كيلو واط في الساعة في البلدان مرتفعة الدخل.

ويؤدي قصور البنية التحتية الكهربائية ونقص الكهرباء إلى تراجع النمو الاقتصادي وتقويض القدرات التنافسية. ويرتبط ضعف البنية التحتية الكهربائية بانخفاض مستويات الإنتاجية (دراسة Escribano, Guasch, and Pena, 2008). فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي مكاسب الكفاءة المحتملة في توليد وتوزيع الكهرباء إلى خفض تكلفة القطاع بما يتجاوز نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي في ١٨ بلداً على الأقل في إفريقيا جنوب الصحراء. ووفقاً لنماذج المحاكاة القائمة على بيانات السلاسل الزمنية المرجعية الواردة في دراسة Calderón (2008)، يرتفع معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي على المدى الطويل بمقدار نقطتين مئويتين عند رفع مستوى البنية التحتية الكهربائية في جميع بلدان إفريقيا جنوب الصحراء كماً وكفاءة إلى مستوى البنية التحتية الكهربائية القائمة في أي من البلدان الأفضل أداءً في هذا القطاع (مثل موريشيوس).

البديلة الموفرة للطاقة. وسيؤدي إصلاح منظومة الدعم إلى زيادة الاستثمار الخاص، بما فيها قطاع الطاقة، وسيكون له أثر إيجابي على النمو على المدى البعيد.

وأخيراً، يعطي الدعم حافزاً على التهريب. فعندما تكون الأسعار المحلية أقل كثيراً من الأسعار في البلدان المجاورة، يخلق ذلك حوافز قوية على تهريب المنتجات إلى البلدان التي تفرض أسعاراً أعلى. ويؤدي الاتجار غير المشروع إلى زيادة تكاليف الميزانية في البلد المقدم للدعم، مع الحد من قدرة البلد التي تدخل إليها السلع المهربة على فرض ضرائب على استهلاك الطاقة محلياً. وتشيع مشكلة تهريب الوقود في مناطق كثيرة حول العالم، بما في ذلك أمريكا الشمالية، وشمال إفريقيا والشرق الأوسط، وأجزاء من آسيا، وإفريقيا جنوب الصحراء. فعلى سبيل المثال، يشتري الكنديون وقوداً رخيصاً في الولايات المتحدة، ويتم تهريب الوقود الجزائري إلى تونس، كما يتم تهريب النفط اليمني إلى جيبوتي وتهريب الوقود النيجيري إلى بلدان كثيرة في غرب إفريقيا (دراسة Heggie and Vickers, 1998).^٢

^٢ تشير التقديرات إلى أن أكثر من ٨٠٪ من البنزين المستهلك في بنين عام ٢٠١١ كان مهرباً من نيجيريا (دراسة IMF, 2012e).



المصادر: دراسة (Clements, Gupta, and Nozaki (2012): وتقرير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والبنك الدولي. ملاحظة: تعبر بيانات مصروفات الصحة والتعليم عن سنة ٢٠١٠ أو آخر سنة متاحة عنها بيانات.

الشكل البياني ٣-١ الدعم بعد الضرائب والإنفاق الاجتماعي، ٢٠١٠ (% من إجمالي الناتج المحلي)

الإطار ٢-٣ إصلاح دعم الطاقة والقدرات التنافسية

تتحدد آثار زيادة أسعار الطاقة على القدرات التنافسية في الأجل القصير وفق كثافة استخدام الطاقة في القطاعات التجارية والتغير في أسعار الطاقة في البلدان المنافسة. وتؤدي زيادة أسعار الطاقة بهدف الحد من حجم الدعم - أو لتلافي تقديم الدعم خلال فترات ارتفاع الأسعار الدولية - إلى ارتفاع تكلفة الإنتاج. ويتفاوت الأثر على التكلفة من قطاع لآخر حسب ما إذا كان استخدامه لمنتجات الطاقة مباشراً (مثل منتجات الوقود) أو غير مباشر (مثل ارتفاع تكلفة المنتجات الوسيطة التي تستخدم الوقود) (دراسة، Gupta, 1983؛ ودراسة، Dick and others, 1984). فعلى سبيل المثال، تؤدي زيادة أسعار الوقود إلى ارتفاع أسعار الكهرباء، وهو ما يؤثر بالتالي على التكلفة وحجم الإنتاج في قطاع الصناعة التحويلية (على سبيل المثال دراسة، Clements, Jung and Gupta, 2007). وغالباً ما قد يساعد استخدام جداول المدخلات والمخرجات في تتبع الآثار المباشرة وغير المباشرة لزيادة أسعار الطاقة على التكلفة والقدرات التنافسية وفي تحديد عدد القطاعات الأكثر تأثراً. ويتوقف مدى تأثير القدرات التنافسية بزيادة أسعار الطاقة على التغير في أسعار الطاقة في البلدان المنافسة في نفس الأسواق. وإذا ما قامت جميع البلدان على سبيل المثال بتمزيق الارتفاع في الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية، قد يكون الأثر واحداً على تكلفة الإنتاج في جميع البلدان.

ويمكن الحد من الآثار السلبية على القدرات التنافسية ككل بوضع سياسات اقتصادية كلية ملائمة. ويتوقف مدى تأثير زيادة تكلفة الطاقة على حيث الارتفاع الدائم في مستوى الأسعار وإضعاف القدرات التنافسية على قوة الآثار "غير المباشرة" على الأجور وأسعار المدخلات الأخرى (راجع دراسة، Fofana, 2009). فعند زيادة الأسعار عن تلك المطبقة لدى الشركاء التجاريين، يرتفع سعر الصرف الحقيقي مما يضعف القدرات التنافسية. ويمكن احتواء هذه الآثار غير المباشرة بوضع سياسات نقدية ومالية ملائمة تساعد على تثبيت توقعات التضخم (دراسة IMF, 2012d). ويساعد إصلاح الدعم على تعزيز استجابة سياسة المالية العامة من خلال خفض عجز الموازنة والمساهمة في احتواء ضغوط الطلب على الأسعار. ويساعد نظم أسعار المرننة أيضاً على الحد من أثر تقلبات الأسعار الدولية على النمو الاقتصادي (دراسة IMF, 2008).

الإطار ٣-٢ (يتبع)

ومن شأن الموارد المفرج عنها نتيجة إصلاح الدعم أن تعزز من القدرات التنافسية على المدى الأطول. فمن الممكن أن يسهم إصلاح الدعم في خفض عجز الميزانية وأسعار الفائدة، مما يؤدي بالتالي إلى تشجيع الاستثمار الخاص (دراسة Clements, Jung, and Gupta, 2007؛ ودراسة Fofana, Chitiga, and Mabugu, 2009). كذلك يمكن جني مكاسب ضخمة بفضل النمو الناتج عن استثمار جزء من الموارد المفرج عنها في مصروفات عامة داعمة للإنتاجية (راجع دراسة Lofgren, 1995؛ ودراسة Breisinger, Engelke, and Ecker, 2011). ونظرا لأن إصلاح الدعم يزيل التشوهات في الإشارات السعرية، فإنه يمكن أن يسهم في إعادة توزيع الموارد لاستغلالها على أفضل وجه وزيادة الحوافز على استخدام التكنولوجيات الموفرة للطاقة. ولن تستفيد جميع القطاعات من إصلاح الدعم على المدى الأطول نظرا لأن القطاعات التي لن تتمكن من التكيف مع ارتفاع أسعار الطاقة ستفقد قدراتها التنافسية. ولكن تبقى آثار إصلاح الدعم على القدرات التنافسية إيجابية بوجه عام. وتشير التقديرات الواردة في الدراسات التجريبية إلى أن زيادة الاستثمار في التكنولوجيات الأكثر كفاءة وتوفيرا للطاقة من شأنها رفع معدل النمو بما يصل إلى ١٪ في الأجل الطويل (دراسة von Moltke, McKee and Morgan, 2004؛ ودراسة United Nations Environment Program, 2008؛ ودراسة Burniaux and others, 2009؛ ودراسة Ellis, 2010).

كيف يؤدي الدعم إلى تفاقم الاختلالات الاقتصادية الكلية

نظرا لأن عدم التمرير الكامل لزيادات أسعار الطاقة الدولية إلى المستهلكين المحليين يضعف الحوافز للحد من استهلاك الطاقة المحلي، فإنه يزيد من حدة الأثر السلبي على موازين المدفوعات في الاقتصادات المستوردة للنفط. وإضافة إلى ذلك، فإنه يحد من التأثير النافع على ميزان المدفوعات في البلدان المصدرة للنفط. وفي حالة الأخيرة، يؤدي عدم تعديل الأسعار المحلية بصورة كاملة خلال فترات ارتفاع الأسعار الدولية إلى زيادة صعوبة إدارة الطلب عندما يؤدي ارتفاع أسعار النفط إلى زيادة الدخل في قطاع النفط ويؤدي إلى زيادة الطلب المحلي (دراسة Gelb and others, 1988). والسماح بارتفاع الأسعار المحلية تمشيا مع الأسعار الدولية من شأنه المساهمة في خفض الطلب المحلي خلال فترات الطفرات السلبية ومراكمة احتياطات مالية لاستخدامها خلال فترات انخفاض الأسعار. ويمكن النظر في تمهيد زيادات الأسعار إلى حد ما لمواجهة المخاوف بشأن انتقال التقلبات الحادة في الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية (راجع الفصل ٤).

الإفراط في استهلاك الوقود الكربوني والآثار المترتبة عليه

تنتج عن دعم الطاقة مؤثرات خارجية سلبية عديدة. إذ يؤدي الدعم إلى فرط استهلاك المنتجات البترولية والفحم والغاز الطبيعي، وتقليل الحافز على الاستثمار في مجال كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة. ويؤدي فرط الاستهلاك بدوره إلى تفاقم مشكلة الاحترار العالمي والتلوث المحلي. كذلك تنتج مؤثرات خارجية سلبية عن زيادة الحركة المرورية نتيجة دعم الوقود مثل الازدحام المروري وزيادة الحوادث وتهاك الطرق. ويمكن أن تكون لدعم الكهرباء أيضا آثار غير مباشرة على الاحترار العالمي والتلوث، وإن كان يتوقف ذلك على مصادر الطاقة

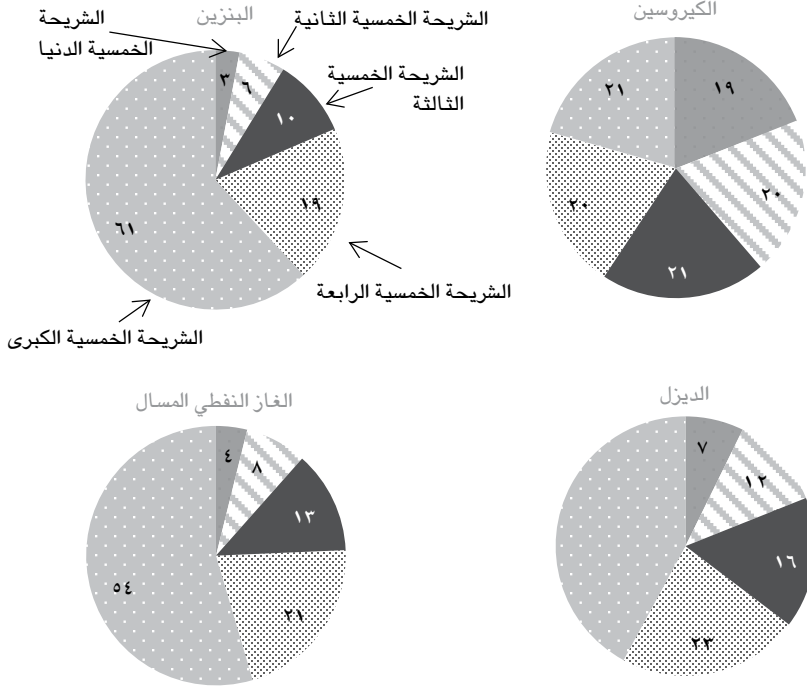
المستخدمة في توليد الكهرباء. ويشجع دعم وقود الديزل على فرط استخدام مضخات الري، مما يؤدي إلى الإفراط في زراعة المحاصيل كثيفة الاستهلاك للمياه ونضوب المياه الجوفية. ومن شأن إلغاء دعم الطاقة تحقيق منافع بيئية وصحية جمة. ولبيان أثر الدعم على الاحترار العالمي والتلوث المحلي، قدرت هذه الدراسة الآثار الناتجة عن رفع أسعار الطاقة إلى المستوى اللازم لإلغاء الدعم بعد الضرائب على المنتجات البترولية والغاز الطبيعي والفحم (راجع الملحق الثاني).^٢ وتشير النتائج إلى أن هذا الإصلاح من شأنه أن يخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة أكثر من ٥ مليارات طن، أي ما يعادل انخفاضا بنسبة ١٥٪ في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المرتبطة باستخدام الطاقة على مستوى العالم. كذلك يؤدي إلغاء الدعم إلى منافع صحية كبيرة من خلال خفض التلوث المحلي الناتج عن الوقود الأحفوري في صورة ثاني أكسيد الكبريت وغيره من الملوثات. وتحديدا، يؤدي هذا الإصلاح إلى انخفاض انبعاثات ثاني أكسيد الكبريت بمقدار ١٢ مليون طن وانخفاض الملوثات الأخرى بنسبة ١٦٪.

وقد تتأثر أسعار الطاقة والطلب عليها بسبب فرط استهلاك منتجات الطاقة نتيجة الدعم. فسوف يؤدي إلغاء دعم الوقود قبل الضرائب تدريجيا في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى انخفاض الأسعار العالمية للنفط الخام والغاز الطبيعي والفحم بنسبة ٨٪ و ١٣٪ و ١٪ على الترتيب في عام ٢٠٥٠ مقارنة بالسيناريو الأساسي الذي يظل الحال فيه على ما هو عليه دون تغيير (راجع دراسة 2009, OECD؛ ودراسة 2011c, IEA). وسيكون الانخفاض أكبر كثيرا في حالة زيادة الأسعار إلى المستوى اللازم لإلغاء الدعم بعد الضرائب. ويتضح من هذه الآثار الانتشارية أن البلدان التي تلغي الدعم سوف تتقاسم مكاسب إصلاح الدعم، إلى جانب توافر الموارد الطبيعية النادرة لفترة أطول.

الانعكاسات على العدالة

ينطوي دعم الطاقة على قدر كبير من الإجحاف نظرا لأن معظم منافع الدعم تعود على الفئات الأعلى دخلا. وتستفيد الأسر من دعم الطاقة ليس فقط من خلال الأسعار المخفضة على الطاقة المستخدمة في الطهي والتدفئة والإنارة والانتقالات الشخصية، بل كذلك من خلال الأسعار المخفضة على السلع والخدمات الأخرى التي تستخدم الطاقة ضمن مدخلاتها. وفي المتوسط، تحصل أغنى ٢٠٪ من الأسر في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل على ستة أضعاف (٤٣٪) ما تحصل عليه أفقر ٢٠٪ من الأسر (٧٪) من مجموع دعم منتجات الوقود (الشكل البياني ٣-٢). وتتفاوت الآثار التوزيعية للدعم تفاوتاً كبيراً حسب المنتج، ويعد توزيع منافع دعم البنزين هو الأكثر تنازلية (حيث تزداد منافع الدعم بازدياد الدخل) بينما يطبق دعم تصاعدي على الكيروسين. كذلك ثبت أيضا عدم فعالية توجيه الدعم على الغاز الطبيعي والكهرباء، حيث تحصل أفقر ٢٠٪ من الأسر على ١٠٪ من دعم الغاز الطبيعي و ٩٪ من دعم الكهرباء (دراسة 2011a, IEA). وبالرغم من أن منافع الدعم تعود في المقام الأول على الفئات الأعلى دخلا، يمكن أن تتأثر ميزانية الأسر الفقيرة تأثيرا شديدا بالارتفاع الحاد في أسعار الطاقة، سواء بصورة مباشرة من خلال إلغاء الدعم وبصورة غير مباشرة من خلال انخفاض الدخل الحقيقي بسبب ارتفاع أسعار المستهلكين. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي ارتفاع سعر لتر الوقود

^٢ لم يتم تقدير أثر إلغاء دعم الكهرباء نظرا لمحدودية البيانات.



المصدر: دراسة Arze del Granado, Coady, and Gillingham, 2012.

الشكل البياني ٢-٣ توزيع دعم المنتجات البترولية حسب فئات الدخل (% من مجموع دعم المنتجات) يختلف توزيع الدعم باختلاف المنتجات، ويعد دعم البنزين هو الأكثر تنازلية بينما الكيروسين هو الأكثر تصاعدية.

بمقدار ٠,٢٥ دولار إلى انخفاض الاستهلاك الحقيقي لأفقر ٢٠% من الأسر بحوالي ٥,٥% (دراسة Arze del Granado, Coady, and Gillingham, 2012).

ويشير هذا إلى الحاجة إلى سياسات تخفيفية حتى لا يؤدي إصلاح منظومة الدعم إلى تزايد الفقر (Stern, 2012). وبالنسبة للكهرباء، يمكن المساهمة في حماية الفئات المنخفضة الدخل خلال فترات إصلاح دعم الكهرباء بفرض أسعار مختلفة حسب مستويات الاستهلاك (مثل فرض سعر مخفض ثابت على استهلاك الاحتياجات الأساسية من الكهرباء). غير أن هذا الدعم لا يفيد الأسر الفقيرة التي لا تصل إليها الكهرباء، مما يحد من طبيعته التصاعدية. ففي إفريقيا جنوب الصحراء على سبيل المثال، تقتصر نسبة الأسر المعيشية المتصلة بشبكة الكهرباء على ٣٠% من مجموع الأسر (دراسة International Finance Corporation, 2012).

ويؤدي دعم الطاقة إلى تحويل الموارد العامة عن مجالات الإنفاق الأكثر دعماً للفقراء. ففي كثير من البلدان التي تقدم دعماً على الطاقة، يمكن تعزيز العدالة بإعادة توزيع الإنفاق على برامج أكثر توجهها نحو الفقراء في مجال الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية. وعلى المدى الأطول، يمكن أن يؤدي إلغاء الدعم، مقترناً بشبكة أمان محكمة التصميم وزيادة في الإنفاق

الداعم للفقراء، إلى تحسن ملحوظ في أحوال الفئات المنخفضة الدخل. وغالبا ما يُستخدم الدعم في البلدان المصدرة للنفط كأداة لتقاسم الثروة النفطية مع المواطنين. ولكن نظرا للقصور الذي يسببه الدعم في توزيع الموارد، واستفادة الفئات الأعلى دخلا من جزء كبير من منافع الدعم، وعدد المغتربين في بعض البلدان، نجد أن دعم الطاقة بوصفه أحد أدوات السياسات المستخدمة في توزيع الثروة أقل فعالية كثيرا مقارنة ببرامج الإنفاق العام الأخرى.

This page intentionally left blank

إصلاح دعم الطاقة: الدروس المستفادة من التجارب

تريفور ألين، وبنيدى كليمينتس، وديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو،
وسانجيف غوبتا، وكارلو سدرالفيتش، وبوبينغ شانغ، وموريشيو
بيافويرتي

نظرة عامة

يعرض هذا الفصل أفكارا مستمدة من دراسات حالة قطرية لتحديد العناصر اللازمة لنجاح عملية إصلاح الدعم. وتتضمن هذه الدراسات كلا من الفترات الناجحة والمخففة لإصلاح الدعم خلال العقدین الماضیین في طائفة واسعة من البلدان ومن منتجات الطاقة المختلفة. وقد أجريت ٢٢ دراسة حالة قطرية، تغطي ٢٨ حالة إصلاح رئيسية (الجدول ٤-١). ويرد في الفصول من ٥ إلى ٩ عرض تفصيلي لدراسات الحالة الاثنتین والعشرين.

وتتضمن هذه الدراسات حالات حاولت فيها الحكومات خفض عبء الدعم على المالية العامة من خلال رفع أسعار الطاقة التي تدفعها الأسر والشركات أو زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الطاقة. كذلك تتضمن حالات حاولت فيها الحكومات خفض الدعم قبل الضرائب، وحالات أخرى سعت فيها الحكومات إلى إعادة ضرائب الطاقة إلى المستويات التي كانت سائدة قبل ارتفاع الأسعار الدولية للطاقة وزيادتها بالقدر اللازم لإلغاء الدعم بعد الضرائب^١.

وتتضمن الدراسات حالات نجحت فيها البلدان في تنفيذ إصلاحات أفضت إلى خفض دائم ومستمر في الدعم (الحالات الناجحة)؛ وتلك التي حققت خفضا في الدعم لمدة عام على الأقل، ولكن الدعم عاد فيها للظهور مرة أخرى أو لا يزال يمثل قضية من قضايا السياسات (الحالات الناجحة جزئيا)؛ وإصلاحات الدعم التي أخفقت، والتي سرعان ما تم فيها التراجع عن الزيادات السعيرية أو جهود تحسين الكفاءة في قطاع الطاقة بعد بداية الإصلاح (الحالات المخففة). ومن بين فترات الإصلاح الثمانية والعشرين، صنفت ١٢ فترة باعتبارها ناجحة، و ١١ باعتبارها ناجحة جزئيا—بسبب الرجوع عن الإصلاح أو عدم اكتمال تنفيذه في الغالب—وخمسة باعتبارها مخففة.

وقد اختبرت البلدان على نحو يكفل تغطية مناطق العالم المختلفة ومزيجا من نتائج الإصلاح. ويعكس الاختيار أيضا مدى توافر البيانات والأدلة الموثقة سلفا بشأن الإصلاحات ذات الخصوصية القطرية. وتدل زيادة عدد الدراسات المعنية بدعم الوقود على التوافر الأوسع للبيانات والدراسات السابقة حول هذه الإصلاحات. ومن بين دراسات الحالة الاثنتین والعشرين،

^١ على سبيل المثال، ألغت تركيا الدعم بعد الضرائب نتيجة إصلاح الدعم خلال أواخر الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي.

الجدول ١-٤

ملخص لفتترات إصلاح دعم الطاقة في مجموعة من البلدان

المنطقة/ البلد	منتجات الطاقة	فترة الإصلاح	محصلة الإصلاح	تأثير الإصلاح	برنامج مدعوم من الصندوق خلال فترة الإصلاح	شروط لإصلاح دعم الطاقة
أوروبا الوسطى والشرقية وكومنولث الدول المستقلة تركيا	الوقود	١٩٩٨	ناجح	تحولت الشركات المملوكة للدولة من تكبد خسائر صافية إلى تحقيق ربحية صافية	نعم	نعم
أرمينيا	الكهرباء	منتصف التسعينات	ناجح	انخفض العجز المالي لقطاع الكهرباء من ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٤ إلى صفر بعد ٢٠٠٤	نعم	نعم
تركيا	الكهرباء	الثمانينات	ناجح	حققت إيرادات إضافية للصيانة	نعم	نعم
بولندا	الفحم الفحم	١٩٩٨-١٩٩٠ ١٩٩٨	غير ناجح ناجح	غير متاح أصبحت الصناعة قابلة للاستمرار ماليا وحققت خفضا ملموسا في التحويلات الحكومية	نعم لا	نعم
آسيا الصاعدة والنامية إندونيسيا	الوقود	١٩٩٧	غير ناجح	غير متاح	نعم	نعم
	الوقود	٢٠٠٣	غير ناجح	غير متاح	لا	لا
	الوقود	٢٠٠٥	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٣,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٥ إلى ١,٩٪ في ٢٠٠٦	لا	لا
	الوقود	٢٠٠٨	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٢,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٨ إلى ٠,٨٪ في ٢٠٠٩	لا	لا
الفلبين	الوقود	١٩٩٦	ناجح	٠,١٪ من إجمالي الناتج المحلي	نعم	نعم
الفلبين	الكهرباء	٢٠٠١	ناجح	انخفض الدعم من ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٤ إلى صفر في ٢٠٠٦	لا	لا
منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي البرازيل	الوقود	أوائل التسعينات-٢٠٠١	ناجح	من دعم قدره ٠,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في منتصف التسعينات إلى تحقيق إيرادات منذ ٢٠٠٢	نعم	نعم

شيلي	الوقود	أوائل التسعينات	ناجح	غير متاح	لا	
بيرو	الوقود	٢٠١٠	ناجح جزئيا	٠,١٪ من إجمالي الناتج المحلي	لا	
البرازيل	الكهرباء	١٩٩٣-٢٠٠٣	ناجح	٠,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي	نعم	نعم
المكسيك	الكهرباء	٢٠٠٢/٢٠٠١/١٩٩٩	غير ناجح	غير متاح	نعم	لا
منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا						
إيران	الوقود	٢٠١٠	ناجح جزئيا	تم في البداية تحقيق الاستقرار للنمو في استهلاك المنتجات البترولية	لا	
موريتانيا	الوقود	٢٠٠٨	غير ناجح	غير متاح	نعم	لا
	الوقود	٢٠١١	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١١ إلى ما يقرب من صفر في ٢٠١٢	نعم	نعم
اليمن	الوقود	٢٠٠٥	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٨,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٥ إلى ٨,١٪ في ٢٠٠٦	لا	
	الوقود	٢٠١٠	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٨,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٠ إلى ٧,٤٪ في ٢٠١١	نعم	نعم
إفريقيا جنوب الصحراء						
غانا	الوقود	٢٠٠٥	ناجح جزئيا	زيادة السعر بنسبة ٥٠٪ في المتوسط	لا	
ناميبيا	الوقود	١٩٩٧	ناجح جزئيا	٠,١٪ من إجمالي الناتج المحلي	لا	
النيجر	الوقود	٢٠١١	ناجح جزئيا	٠,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي	لا	
نيجيريا	الوقود	٢٠١١-١٢	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٤,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١١ إلى ٣,٦٪ في ٢٠١٢	لا	
جنوب إفريقيا	الوقود	الخمسينات	ناجح	تم تجنب الدعم بنجاح مع تأمين الإمدادات	لا	
كينيا	الكهرباء	منتصف التسعينات	ناجح	انخفض الدعم من ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠١ إلى صفر في ٢٠٠٨	نعم	نعم
أوغندا	الكهرباء	١٩٩٩	ناجح	٢,١٪ من إجمالي الناتج المحلي	نعم	نعم

المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.

تتناول ١٤ دراسة إصلاح دعم الوقود، و ٧ دراسات إصلاح قطاع الكهرباء، ودراسة واحدة إصلاح قطاع الفحم. وتتناول الدراسات سبعة بلدان من إفريقيا جنوب الصحراء وبلدين من آسيا الصاعدة والنامية، وثلاثة بلدان من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأربعة بلدان من أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، وثلاثة بلدان من أوروبا الوسطى والشرقية وكومنولث الدول المستقلة. وفي ١٤ حالة من الحالات الثماني والعشرين المذكورة، كان لدى البلد المعني برنامج مدعم بموارد الصندوق، وفي جميع الحالات عدا اثنتين كان هذا البرنامج يتضمن شرطية بشأن إصلاح دعم الوقود.

وقد كُملت النتائج التي انتهى إليها المؤلفون من دراسات الحالة المبينة في الجدول ٤-١ بأفكار مستمدة من دراسات قطرية سابقة أجراها صندوق النقد الدولي وغيره، بما في ذلك دراسات Gupta and others (2000)؛ و Coady and others (2006)؛ و IMF (2008a)؛ و Coady and others (2010)؛ و UNEP and Global Subsidies Initiative (2010)؛ و Arze del Granado, Coady, و World Bank (2010b)؛ و IEA (2002)؛ و Vagliasindi (2013)؛ and Gillingham (2012)؛ وتستند النتائج أيضاً إلى الدروس المستخلصة من تقارير المساعدة الفنية في مجال دعم الطاقة التي أعدتها إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.^٢

المعوقات أمام عملية الإصلاح

تشير تجارب الإصلاح القطرية إلى عدد من المعوقات أمام نجاح عملية إصلاح الدعم. وبالرغم من أنه لا توجد وصفة محددة للنجاح، فإن معالجة هذه المعوقات، التي تختلف من بلد لآخر، يمكن أن تزيد من احتمالات تحقيق الأهداف المرجوة من عملية الإصلاح وتسهم في الحيلولة دون إلغاء سياسات الإصلاح.

نقص المعلومات بشأن الدعم

نادراً ما تظهر في الميزانية العامة كامل التكلفة التي يفرضها الدعم على المالية العامة — بما في ذلك دعم الإنتاج والاستهلاك. وينطبق ذلك خصوصاً على البلدان المصدرة للنفط، نظراً لأن الدعم المقدم في صورة أسعار مخفضة على الطاقة غالباً ما يكون ضمنياً، أي لا يُسجل صراحة في الميزانية.^٣ وغالباً أيضاً ما لا يدرك السكان مدى اختلاف الأسعار المحلية للطاقة عن أسعار السوق الدولية، أو أثر انخفاض أسعار الطاقة على الميزانية والكفاءة الاقتصادية، أو كيفية توزيع منافع دعم الطاقة. ولذلك لا يستطيعون بالتالي الربط بين الدعم، والقيود المفروضة على التوسع في مجالات الإنفاق العام ذات الأولوية، والآثار السلبية للدعم على النمو الاقتصادي والحد من الفقر. وتوجد أهمية خاصة لذلك، لا سيما في حالة البلدان المصدرة للنفط، التي يصل فيها الدعم إلى مستويات مرتفعة للغاية.

^٢ لا تحدد دراسات الحالة تأثير إصلاح الدعم على المتغيرات الاقتصادية الكلية، مثل التضخم وسعر الصرف الحقيقي. ويستلزم ذلك فصل هذه الآثار خلال فترة تنفيذ إصلاحات الدعم، وهي خمس سنوات في المتوسط. ^٣ تم إرسال ١٩ بعثة مساعدة فنية خلال الخمس سنوات الأخيرة إلى بلدان أعضاء لمعالجة قضية إصلاح دعم الطاقة. وكان ثلث هذه البعثات في إفريقيا جنوب الصحراء، وثلث آخر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ^٤ وفقاً لدراسة Gupta and others (2004)، يُقدر الدعم الضمني في البلدان المصدرة للنفط بنسبة ٣,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط خلال عام ١٩٩٩.

وفي ١٧ من ٢٨ تجربة إصلاح، يتضح أن النقص في المعلومات والتواصل كان عقبة أمام عملية الإصلاح، بما في ذلك إصلاح دعم الوقود في غانا والمكسيك ونيجيريا والفلبين وأوغندا واليمن. وتنطوي تجربة اليمن على دروس مفيدة، حيث قبلت الجماهير حدوث تعديل كبير في أسعار الوقود عندما أعلمت بضرورة الإصلاحات ومنافعها، ولكن في الحالات التي كانت الإصلاحات تطرح فيها في غياب استراتيجية إعلامية فعالة، وخصوصاً أثناء الأزمات السياسية، كانت الاحتجاجات الشعبية ترغم السلطات على الرجوع، ولو جزئياً على الأقل، عن التعديلات.

وكان الافتقار إلى التواصل الكافي مع الجمهور عقبة أمام إصلاح دعم الكهرباء في المكسيك وأوغندا. ففي المكسيك، فشلت جهود الإصلاح في عام ١٩٩٩ نتيجة لعدد من التحديات، ولكن نظراً للتوجه السلبي عموماً للجمهور إزاء الخصخصة ومحدودية وعيه بالمشكلات التي يواجهها قطاع الكهرباء، كان عدم شروع الحكومة في تنفيذ برنامج شامل للتواصل، أحد العوامل الرئيسية التي ساهمت في هذا الفشل.

وقد اضطلعت معظم البلدان التي نجحت في إصلاح دعم الطاقة بدراسات لتقدير حجم دعم الطاقة قبل تنفيذ الإصلاحات. ففي غانا وناميبيا والفلبين، اعتمد على هذه الدراسات في إجراء مناقشات عامة كانت عنصراً مهماً في الحملات الإعلامية التي نظمت في إطار إصلاح دعم الوقود. وفي الفلبين، كان من العوامل التي ساهمت في نجاح إصلاح دعم الوقود في التسعينات قيام السلطات بتنفيذ استراتيجية تواصل كانت استثنائية في جودة تصميمها، حيث ركزت على بناء توافق الآراء. وفي البداية، لم تكن البيئة السياسية لتفضي إلى الإصلاحات المقترحة، نظراً لعدم توافر التأييد من حزب الأغلبية في كل من المجلسين التشريعيين، لولا أن قامت الحكومة على وجه السرعة بتنفيذ حملة قومية لإعلام الجمهور بمشكلات دعم أسعار النفط. وقامت الحكومة أيضاً بإنشاء هيئة معنية بالتنسيق بين السلطة التنفيذية والكونغرس واستخدام تلك الهيئة لصياغة توافق آراء سياسي.

عدم الثقة في الحكومة

حتى في الحالات التي يوجد فيها إدراك عام لحجم الدعم على الطاقة وما ينطوي عليه من أوجه قصور، غالباً ما تكون الثقة محدودة في قيام الحكومة باستخدام الوفورات الناتجة عن إصلاح الدعم بحكمة. وينطبق ذلك بوجه خاص على البلدان التي لها تاريخ في انتشار الفساد، ونقص الشفافية في تنفيذ السياسات العامة، وعدم كفاءة الإنفاق العام. وقد تقاوم الطبقة المتوسطة بشدة إلغاء هذا الدعم نظراً لأنه يعتبر إحدى المنافع الملموسة القليلة التي تحصل عليها من الدولة. وينطبق ذلك خصوصاً على البلدان المصدرة للنفط التي تمتلك موارد وفيرة في مالياتها العامة ولكنها تفتقر إلى القدرات الإدارية اللازمة لتنفيذ برامج التحولات النقدية.

ويعتبر نقص المصداقية من العوامل المهمة وراء محدودية النجاح في إصلاح دعم الوقود في إندونيسيا في عام ٢٠٠٣ وفي نيجيريا في عام ٢٠١١. فقد فشلت جهود إندونيسيا في عام ٢٠٠٣ لربط أسعار منتجات الوقود آلياً بالأسعار الدولية كنتيجة جزئية لسوء إبلاغ هذه الجهود إلى جمهور لا يثق بالفعل في حكومته. واعتقد المحتجون أن جماعات المصالح ذات النفوذ هي التي ستستفيد من الإصلاحات، وكان الجمهور يعترض عليها بوجه عام على أساس أن الفساد السياسي وعدم الكفاءة سيقوضان هذه الإصلاحات. فضلاً عن ذلك، لم يتحقق عدد كبير من البرامج التعويضية التي أعلن عنها. ونتيجة لذلك، تراجعت الحكومة عن معظم الإصلاحات التي كان يعتزم تنفيذها في ذلك العام.

المخاوف بشأن الأثر السلبي على الفقراء

ورغم ما أشرنا إليه آنفاً من أن معظم منافع دعم الطاقة تعود على الفئات الأعلى دخلاً، فإن زيادة أسعار الطاقة يمكن أن يكون لها أثر سلبي كبير على الدخل الحقيقية للفقراء، من خلال ارتفاع تكلفة الطاقة المستخدمة في الطهي والتدفئة والإضاءة والتنقلات الشخصية، إلى جانب ارتفاع أسعار السلع والخدمات الأخرى، بما في ذلك المواد الغذائية. وذلك أحد الاعتبارات المهمة بالنسبة للبلدان التي ليس لديها شبكة أمان اجتماعي فعالة من شأنها توفير حماية حقيقية للفقراء من الأثر السلبي الناتج عن ارتفاع أسعار الطاقة. وفي ٢٠ تجربة إصلاح، اقترن إصلاح الدعم بتدابير محددة للحد من أثر ارتفاع الأسعار على الفقراء. وفي سبع تجارب، تركزت زيادة الأسعار في البداية على المنتجات الأقل أهمية في ميزانية الأسر الفقيرة.

المخاوف بشأن التأثير الاقتصادي العام

تتضمن المخاوف الأخرى حدوث تأثير سلبي محتمل على التضخم والقدرة التنافسية الدولية وعلى تقلب الأسعار المحلية الطاقة. وتتسبب زيادة أسعار الطاقة في آثار قصيرة الأجل على التضخم، مما قد تنشأ عنه توقعات بزيادة الأسعار والأجور مجدداً ما لم تنفذ سياسات اقتصادية كلية ملائمة (الإطار ٣-٢). وتثار هذه المخاوف خصوصاً في البلدان التي تواجه صعوبات في تثبيت توقعات التضخم. وقد يثير ارتفاع أسعار الطاقة أيضاً مخاوف بشأن القدرات التنافسية الدولية للقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة. كذلك تتردد البلدان في تحرير أسعار الطاقة لتجنب التقلبات الشديدة في الأسعار المحلية نتيجة التغير في الأسعار الدولية. وفي أرمينيا، خُففت حدة تأثير زيادة أسعار الكهرباء على التضخم بتنفيذ تدابير للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي. وفي إيران ونيجيريا، اقترن إصلاح دعم الوقود بتدابير محددة كان الغرض منها الحد من أثر زيادة الأسعار على القطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة. وفي الإصلاح الذي بدأته الحكومة النيجيرية في عام ٢٠١١، وعدت الحكومة باستخدام المدخرات الناشئة عن خفض دعم الوقود لوضع برامج لتنشيط الاقتصاد، بسبل تشمل مشاريع البنية التحتية الأساسية في قطاعات الطاقة والطرق والنقل والمياه وتكرير النفط.

معارضة الفئات صاحبة المصلحة

يمكن أن تنشأ معارضة من جماعات محددة صاحبة مصالح تستفيد من الوضع الراهن. ويمكن أن تكون المجموعات السياسية المسموعة على قدر كبير من القوة والتنظيم بما يمكنها من منع تنفيذ الإصلاحات. ففي بعض البلدان على سبيل المثال، يمكن أن تمثل الطبقة المتوسطة التي تقطن المناطق الحضرية والقطاعات الصناعية (المستفيدة أيضاً من الدعم) عقبة أمام الإصلاح. وعلى العكس من ذلك، غالباً ما تكون المجموعات المستفيدة من الدعم متفرقة وأقل تنظيماً. ولذلك يتعين أن تعالج استراتيجيات الإصلاح مخاوف المتضررين.

وغالباً ما تكون المؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الطاقة من المعوقات المهمة أمام الإصلاح في كثير من البلدان نظراً لأنه يمكنها مقاومة الجهود الهادفة إلى تعزيز الحوكمة والأداء. ففي المكسيك، تهيمن على قطاع الطاقة الهيئة الاتحادية للكهرباء، المملوكة للحكومة، والتي لا تزال، حتى بعد تحرير عملية توليد الطاقة في عام ١٩٩٢، تمثل ثلاثة أرباع القدرة

الكلية على توليد الطاقة وتحتكر عمليتي النقل والتوزيع. وعلاوة على ذلك، تنص أحكام الدستور على هيمنة القطاع العام.

ويمكن أيضا أن تسهم المعارضة القوية من اتحادات العمال في إخفاق الإصلاحات. وهذا ما حدث في المكسيك وفي بولندا. ففي بولندا، لم تنجح إصلاحات قطاع التعدين في البداية نظرا لأنها لم توفر دعما كافيا لعمال المناجم، الأسرع تأثرا بالإصلاحات والأكثر تضررا منها، الذين كانوا يشكلون مجموعة ضغط قوية. وقد أدت التدابير التخفيفية التي صُممت بالتعاون مع نقابات العمال وأدرجت في خطط الإصلاح اللاحقة إلى الحد من مقاومة عمال المناجم لإعادة الهيكلة. وبينت التجربة أن الاتحادات العمالية لها دور مهم في عملية الإصلاح. ويرجع أن ينطبق ذلك بوجه خاص على الإصلاحات التي تؤثر على أي صناعة تكون من ناحية مركزا مهيمنا في الاقتصاد من حيث تشغيل العمالة، وتكون عمالتها من ناحية أخرى ذات مهارات متخصصة للغاية يندر استخدامها خارج هذه الصناعة.

ضعف الأوضاع الاقتصادية الكلية

تقل المقاومة الجماهيرية لإصلاح الدعم عندما يكون النمو الاقتصادي مرتفعا نسبيا والتضخم منخفضا—وإن كان لا يمكن دائما تأجيل إصلاح الدعم وغالبا ما يلزم تنفيذه كجزء من الجهود اللازمة لكبح التضخم وحفز النمو. ويمكن زيادة دخول الأسر بما يجعلها أكثر قدرة على تحمل ارتفاع أسعار الطاقة نتيجة إصلاح الدعم. وفي بيرو، تم تنفيذ إصلاحات الدعم في أوائل عام ٢٠١٠ خلال فترة شهدت أسعارا ثابتة ونموا اقتصاديا قويا، مما ساهم في أن تحظى الإصلاحات بمزيد من القبول السياسي. وفي تركيا، تزامن إصلاح قطاع الطاقة مع فترة شهدت نموا اقتصاديا وتحسنا في مستوى المعيشة، مما طمأن المواطنين إلى أن الإصلاحات تدفع البلد في الطريق السليم.

ويمثل ارتفاع التضخم أيضا عائقا أمام الإصلاح. فعندما يرتفع التضخم، يتعين إجراء تعديلات ضخمة متواترة في الأسعار الموجهة لتجنب تطبيق الدعم على الوقود (كما في حالة البرازيل). ففي البرازيل، أدى ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض العملة في التسعينات إلى جعل احتواء التكاليف المالية الناشئة عن الدعم تحديا صعبا. ولتجنب نشوء الدعم، كان من الضروري زيادة الأسعار بشكل متواتر. وقد نجح ذلك بالنسبة لأنواع الوقود الأخرى، إلا أنه لم ينجح في حالة الديزل، التي لم تتواكب زيادات أسعاره مع انخفاض سعر الصرف، مما أدى إلى ارتفاع حاد في دعم الديزل.

وضع استراتيجية لإصلاح الدعم

قامت بلدان كثيرة بتضمين استراتيجية إصلاح الدعم تدابير محددة للتغلب على المعوقات المذكورة آنفا. ويشير استعراضنا لتجارب الإصلاح القطرية إلى أن العناصر الأساسية التالية يمكن أن تزيد احتمالات نجاح إصلاح الدعم: (١) وضع خطة إصلاح شاملة؛ و (٢) تنفيذ استراتيجية اتصالات بعيدة الأثر مدعومة بزيادة الشفافية؛ و (٣) زيادة أسعار الطاقة على نحو تدريجي ملائم مع إمكانية اختلاف تسلسل هذه الزيادات باختلاف منتجات الطاقة؛ و (٤) زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة للحد من دعم الإنتاج؛ و (٥) اتخاذ تدابير تخفيفية

موجهة بهدف حماية الفقراء؛ و (٦) عدم تسييس تسعير الطاقة لتجنب معاودة تطبيق الدعم. وناقش فيما يلي جميع هذه العناصر على الترتيب بمزيد من التفصيل.

خطة الإصلاح ينبغي أن تكون شاملة

استندت معظم الإصلاحات الناجحة إلى تخطيط جيد واستراتيجية إصلاح واضحة. ففي إيران، تضمن إصلاح دعم الوقود في عام ٢٠١٠ أهدافا واضحة وتدابير تعويضية وجدولا زمنيا لتنفيذ الإصلاحات، وسبقت ذلك حملة إعلامية مكثفة. وأكدت الحملة أن الهدف الأساسي من الإصلاح هو الاستعاضة عن الدعم بتحويلات نقدية لتقليل الحافز على فرط استهلاك وتهريب الطاقة. وتم فتح حسابات مصرفية لمعظم المواطنين قبل تنفيذ الإصلاحات وإيداع التحويلات النقدية التعويضية بها قبل تنفيذ الزيادات السعرية.

وفي ناميبيا، وضعت السلطات خطة شاملة، تضمنت إجراء مشاورات واسعة مع المجتمع المدني ووضع خطة محكمة شملت استحداث آلية لتعديل أسعار الوقود وتقديم دعم موجه لسكان المناطق النائية. وفي الفلبين وتركيا، كان وضع استراتيجية إصلاح واضحة متوسطة الأجل مدعومة بتخطيط دقيق عاملا رئيسيا وراء نجاح الإصلاحات الهادفة إلى تحرير أسعار الكهرباء. وفي المقابل، لم يتحقق نفس القدر من النجاح في بعض البلدان نتيجة الافتقار إلى التخطيط الفعال (إصلاح دعم الوقود في إندونيسيا في عام ١٩٩٨ وتحقق نجاح جزئي فحسب في نيجيريا في عام ٢٠١١). وتستلزم خطط الإصلاح الجيدة في الغالب وقتا طويلا لإعدادها، مثلما حدث في إيران.

ويتعين لوضع خطة إصلاح شاملة توافر الشروط التالية: (١) تحديد أهداف واضحة طويلة الأجل؛ و(٢) تقييم التأثير المرجح للإصلاحات؛ و(٣) التشاور مع الأطراف المعنية.

أهداف واضحة طويلة الأجل

تزداد احتمالات نجاح إصلاحات الدعم واستمراريتها إذا ما تم تنفيذها ضمن خطة إصلاحات أوسع نطاقا. وتحديدًا، ينبغي أن تتضمن الإصلاحات منهجا قابلا للاستمرار لتسعير منتجات الطاقة وخطة لزيادة كفاءة استهلاك وإمداد الطاقة.

ففي الفلبين وتركيا، تمثل الهدف النهائي للإصلاحات في تحرير أسعار الوقود والكهرباء بالكامل والإصلاح الهيكلي لهذين القطاعين. وقد أسهم ذلك في نجاح الإصلاحات في نهاية المطاف نظرا لأن البلدين، شعبا وحكومة، تمكنا من التركيز على أهداف طويلة الأجل والالتزام بها ولم تحدهما عن ذلك أي معوقات في المراحل المبينة.

وهذه الاستراتيجية الشاملة مهمة لإصلاح قطاع الكهرباء على وجه الخصوص. فهناك ارتباط عكسي قوي بين حجم الدعم على الكهرباء وجودة الخدمة، وهو ما يعكس الأثر السلبي للدعم على الاستثمار. غير أن المواطنين لا يرغبون غالبا في دفع أسعار أعلى دون الحصول على جودة أفضل. ولذلك ينبغي ألا يهدف الإصلاح في هذا القطاع إلى زيادة إمكانية الحصول على الخدمات وتحسين جودتها فقط، بل إلى معالجة القصور التشغيلي أيضا (مثل ارتفاع خسائر التوزيع وعدم كفاءة عملية تحصيل الفواتير وقياس الاستهلاك باستخدام العدادات). وقد تقف الحاجة إلى تحسين الخدمة بالتوازي مع زيادة الأسعار عائقا أمام سرعة تنفيذ الإصلاحات، نظرا لأن تحسين جودة الخدمات غالبا ما يستلزم استثمارات مسبقة.

وقد نجح إصلاح دعم الكهرباء في أرمينيا والبرازيل وكينيا لأنه كان جزءاً من مجموعة إصلاحات أوسع نطاقاً استهدفت معالجة مشكلات إمداد الطاقة. وفي أرمينيا، كملت إصلاحات تعريفية الكهرباء بإصلاحات مؤسسية، مما مهد الطريقة أمام مشاركة القطاع الخاص، وهو ما أدى بدوره إلى تحقيق مكاسب نتيجة للكفاءة. وتراجعت الخسائر في نظام إمداد الطاقة من ٣٠٪ إلى ١٠٪ في فترة ١١ عاماً.

تقييم التأثير المرجح للإصلاحات

يتطلب وضع استراتيجية شاملة لإصلاح الدعم معلومات عن الأثر المحتمل للإصلاحات على مختلف الأطراف المعنية وتحديد التدابير اللازمة للحد من الآثار السلبية. ويتضمن ذلك تقييم الآثار المالية والاقتصادية الكلية للدعم وتحديد الفائزين والخاسرين من الإصلاح. ففي عام ٢٠٠٥، طلبت الحكومة في غانا إجراء تحليل مستقل لتأثير الدعم على الفقر وأثره الاجتماعي لتحديد الفائزين والخاسرين من دعم الوقود وإلغاء الدعم. وقد شكل هذا التحليل أساساً مهماً للإقناع بضرورة الإصلاح ووضع السياسات اللازمة للحد من أثر ارتفاع أسعار الوقود على الفقراء. وعلى النقيض من ذلك، لم تؤيد الجمعية الوطنية، في نيجيريا، إلغاء دعم البنزين في عام ٢٠١١، مدعية عدم وجود بيانات مؤكدة عن حجم الدعم وتأثيره الاجتماعي.

التشاور مع الأطراف المعنية

ينبغي دعوة الأطراف المعنية للمشاركة في وضع استراتيجية إصلاح الدعم. وقد أثبت "منهج الأطراف المعنية" المذكور نجاحه في عدد من البلدان (دراسات Gupta and Graham, 1998; others, 2000). ففي كينيا، واجهت زيادة أسعار الكهرباء صعوبات كبيرة في بداية عملية الإصلاح. وقد تم التغلب على هذه الصعوبات بعد إجراء مفاوضات مكثفة مع الأطراف المعنية، لا سيما كبار المستهلكين، وبذل الجهود لإطلاع الجمهور على أهداف ومنافع الإصلاح. وفي ناميبيا، أنشأ المجلس الوطني للطاقة، برئاسة وزير التعدين والطاقة، فرقة عمل وطنية معنية بتحرير الأسعار لدراسة تحرير أسعار الوقود عن طريق عملية تشاورية. وأوصت فرقة العمل بإبقاء الدعم الموجه إلى المناطق النائية، وتحرير الأسعار تدريجياً، وزيادة الشفافية في تناول إيرادات الضرائب الحكومية على الوقود. وكان تمهيد الأسعار، مع اتخاذ تدابير تخفيفية مكملية، مثل دعم أسعار بيع البنزين بالتجزئة لمحطات الوقود الريفية، محورياً لنجاح الإصلاح في نهاية الأمر. وفي النيجر كذلك، أنشأت السلطات لجنة "Comité du Différé" لبحث أفضل السبل للتعامل مع إصلاحات دعم الوقود والتشاور بشأنها في وقت لاحق مع كافة الأطراف المعنية.

وعلى النقيض، في إندونيسيا، لم يكن التشاور مع الأطراف المعنية كافياً في الفترة السابقة لإصلاح دعم الوقود في عام ٢٠٠٣، الذي لم ينجح. وكانت المعارضة التي حدثت على نطاق واسع، وأحياناً بصورة عنيفة، كما سبق ذكره، مدفوعة جزئياً بالاعتقاد بأن الإصلاح يحابي جماعات المصالح ذات النفوذ. ويرجع البعض الفضل في النجاح الجزئي الذي حققه إصلاح ٢٠٠٥ في إندونيسيا، وكذلك تراجع شدة الاحتجاجات ضده، إلى قرار الحكومة بتعويض الأسر المعيشية الفقيرة عن الزيادة في تكاليف المعيشة بإنشاء برامج للرعاية الاجتماعية.

الدعم السياسي والعام يتطلب استراتيجية تواصل وشفافية الرسائل الأساسية

يمكن أن تساعد حملة اتصالات بعيدة الأثر في الحصول على تأييد سياسي وشعبي واسع النطاق وينبغي إجراؤها في جميع مراحل عملية الإصلاح. وقد أظهر استعراض تجارب إصلاح الدعم أن احتمالات النجاح زادت إلى ثلاثة أمثال قيمتها تقريبا في ظل وجود تأييد شعبي قوي واتصالات عامة استباقية (دراسة IMF, 2011b). وينبغي أن توضح الحملة الإعلامية حجم الدعم على الطاقة وأثاره على أجزاء أخرى من الميزانية. وينبغي إبراز منافع إلغاء الدعم، بما في ذلك بعد الضرائب، ولا سيما إمكانية استخدام جزء من وفورات الميزانية أو الإيرادات الإضافية لتمويل النفقات ذات الأولوية القصوى على التعليم، والصحة، والبنية التحتية، والحماية الاجتماعية.

وقد عززت الحملات الإعلامية النجاح الذي حققه عدد من البلدان، بما في ذلك إصلاحات دعم الوقود في غانا وإيران وناميبيا والفلبين، وإصلاحات دعم الكهرباء في أرمينيا وأوغندا. ففي الفلبين، كما ورد آنفا، بدأت حملة اتصالات عامة في مرحلة مبكرة وتضمنت عرضا ترويجيا في جميع أنحاء البلاد لإطلاع الجمهور على المشكلات الناجمة عن دعم أسعار النفط. وفي ناميبيا، أعدت وثيقة بيضاء عن سياسة الطاقة شكلت الأساس لحملة اتصالات عامة فعالة. وفي أوغندا، استخدمت الحكومة وسائل فعالة لإطلاع الجمهور على تكلفة دعم الكهرباء ونسبته. وذكرت الحكومة الأوغندية أنها تفتقر إلى الموارد اللازمة لمواصلة دعم الكهرباء للنخبة الغنية نسبيا. ونظرا لأن ٨٨٪ من السكان لا تصلهم الكهرباء، فإن الاحتجاجات المحدودة التي جرت في كمبالا ضد زيادات الأسعار لم تلق تعاطفا إلا بقدر ضئيل. وكان قطاع كبير من وسائل الإعلام أيضا مقتنعا بالحقائق التي ذكرتها الحكومة وذكرت افتتاحيات الصحف أن زيادة التعريفات ستكون إجراء في صالح الفقراء.

الشفافية

ضمان الشفافية عنصر رئيسي في أي استراتيجية ناجحة للاتصال. وتتضمن المعلومات المفيدة التي ينبغي نشرها:

- ١- حجم الدعم وكيفية تمويله، بما في ذلك في البلدان المصدرة للنفط حيث يقدم الدعم ضمنا ولا يدرج في الميزانية أو يُسجل كنفقات ضريبية. فإذا كان الدعم غير مدرج في الميزانية، يمكن قيده كبنء للتذكرة في وثائق الميزانية. وينبغي أن تشمل بيانات الدعم أيضا بيانات دعم الإنتاج، وهو ما قد يستلزم تحسين إبلاغ بيانات حسابات المؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الطاقة وإبلاغ بيانات هذه الشركات في وثائق الميزانية؛
- ٢- توزيع منافع الدعم عبر فئات الدخل؛
- ٣- تغير نفقات الدعم بمرور الوقت؛
- ٤- المنافع البيئية والصحية التي يحتمل تحقيقها نتيجة إصلاح الدعم.

وقبل نجاح النيجر في إصلاح الدعم، بدأت في تسجيل دعم الوقود بصورة صريحة في الميزانية. وتوفير هذه المعلومات للجمهور يساعد على إجراء تقييم مستقل للتكاليف والمنافع الناشئة عن سياسات الدعم. وهو أمر مهم بصفة خاصة لتحديد ما إذا كان الدعم هو الوسيلة الأكثر فعالية لتحقيق النتائج المرجوة، مثل الحماية الاجتماعية للفقراء. وينبغي مقارنة نفقات الدعم بالنفقات على المجالات ذات الأولوية والزيادات المقررة في هذه النفقات نتيجة اتساع الحيز المالي بفضل إصلاح الدعم. وينبغي على الحكومات أيضا الكشف عن أكبر قدر ممكن من المعلومات المتعلقة بكيفية وضع الأسعار والعوامل المتسببة في الزيادة المقررة في الأسعار. وتنشر غانا وجنوب إفريقيا بانتظام هذه التفاصيل عن المنتجات البترولية في موقعي حكومتهما على شبكة الإنترنت وفي وسائل الإعلام الوطنية.

زيادات الأسعار يتعين أن تكون متدرجة ومتسلسلة بصورة مناسبة

قد تكون هناك رغبة في إجراء زيادات في الأسعار على نحو تدريجي مع تنفيذ هذه الزيادات بتسلسل مختلف باختلاف منتجات الطاقة. وسيعتمد التدرج والتسلسل للملائمين في زيادة الأسعار على مجموعة من العوامل، منها حجم الزيادة المطلوبة في الأسعار لإلغاء الدعم، وموقف المالية العامة، والسياق السياسي والاجتماعي الذي تجرى فيه الإصلاحات، والوقت اللازم لوضع استراتيجية فعالة للاتصال وتصميم شبكات الأمان الاجتماعي. وفي دراسات الحالة، استلزمت إصلاحات الدعم الناجحة والناجحة جزئيا حوالي خمس سنوات في المتوسط.

معدل وتوقيت الزيادة في أسعار الطاقة

يمكن أن ينشأ عن الزيادة المفرطة الحدة في أسعار الطاقة معارضة شديدة للإصلاحات، كما حدث مع إصلاحات دعم الوقود في موريتانيا عام ٢٠٠٨ وفي نيجيريا عام ٢٠١٢. ويتيح اتباع منهج إصلاحات تدريجي لكل من الأسر المعيشية والشركات الوقت لتعديل أوضاعهما، ويتيح للبلد المعني الوقت لبناء المصداقية من خلال إظهار أن وفورات الدعم يجري استخدامها استخداما حسنا. وكما ورد آنفا، يساعد هذا المنهج أيضا على الحد من أثر إصلاح الدعم على التضخم ويوفر للحكومات المجال لإنشاء شبكات داعمة للأمان الاجتماعي.

وتبين دراسات الحالة أن ١٧ من ٢٣ تجربة إصلاح ناجحة أو ناجحة جزئيا انطوت على تخفيض تدريجي للدعم. ففي ناميبيا، تم إلغاء الدعم على نحو مطرد وفق خطة إصلاح مدتها ثلاث سنوات. وفي البرازيل، اتبعت الحكومة منهجا تدريجيا لإصلاح دعم النفط خلال تسعينات القرن الماضي، وذلك للحد من معارضة جماعات المصالح الرئيسية. ورغم الزيادات الحادة الأولية في الأسعار، كان التعديل التدريجي في أسعار الوقود سمة رئيسية في تصميم الإصلاحات التي أجريت في إيران، حيث استهدفت الخطة إلغاء دعم النفط على مدى خمس سنوات. واعتمدت كينيا أيضا منهجا تدريجيا (الكهرباء)، حيث تمكنت السلطات من كسب التأييد تدريجيا لإجراء إصلاح أوسع نطاقا من خلال تقديم خدمات متطورة.

وينبغي أيضا دراسة توقيت زيادة أسعار الطاقة بعناية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يساعد التنسيق بين زيادة أسعار الكهرباء ورفع طاقة توليد الكهرباء في تحقيق قبول واسع النطاق لزيادة تعريف الكهرباء، كما هو الحال في أوغندا. وقد تكون هناك مقاومة شديدة لزيادة أسعار الكهرباء إذا تزامنت هذه الزيادة مع ارتفاع أسعار منتجات أخرى مؤثرة اجتماعيا، مثل الغذاء والوقود.

تسلسل الإصلاحات

يمكن أيضا تنفيذ زيادات الأسعار بتسلسل مختلف باختلاف منتجات الطاقة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون زيادة أسعار النفط أكبر في البداية بالنسبة للمنتجات التي تُستخدم بقدر أكبر من جانب فئات الدخل الأعلى وفي الصناعة، مثل البنزين وكيروسين الطائرات. ومع تعزيز شبكات الأمان، يمكن أن تتضمن جولات الإصلاح اللاحقة زيادات أكبر في أسعار منتجات الوقود الأكثر أهمية في موازنات الأسر الفقيرة ويمكن استخدام جزء من وفورات الميزانية في تمويل التحويلات الموجهة للأسر الفقيرة. وبالنسبة للكهرباء، يمكن تركيز زيادة الأسعار في البداية على كبار مستخدمي الوحدات السكنية ومستخدمي الوحدات التجارية. وقد تم تنفيذ زيادات الأسعار بهذا التسلسل في ٧ من ٢٨ تجربة إصلاح.

ففي البرازيل، على سبيل المثال، بدأت إصلاحات المنتجات البترولية بتحرير أسعار المنتجات البترولية المستخدمة أساسا في الصناعة، ثم تحرير أوسع نطاقا لأسعار البنزين، وأخيرا لأسعار الديزل. وركزت إصلاحات رفع الدعم في بيرو في البداية على أسعار البنزين عالي الأوكتان، الذي تستخدمه السيارات الفاخرة، مما أتاح تمرير تغيرات الأسعار الدولية بالكامل إلى الأسعار المحلية. وبعد عام، في ٢٠١٢، رفع أيضا الدعم عن البنزين العادي. ونجح الإصلاح في الحد من تكلفة الدعم التي تتحملها المالية العامة دون إثارة معارضة واسعة النطاق. وفي الوقت نفسه، لم يمس الإصلاح قط المنتجين الأكثر حساسية من الناحية السياسية، وهما الديزل والغاز النفطي المسال، اللذان يمثلان أيضا الحصة الكبرى من الإنفاق على الدعم.

التحديات الناشئة عن تدرج الإصلاحات

أولا، يؤدي تباطؤ وتيرة الإصلاح إلى انخفاض وفورات الميزانية في الأجل القصير. وبالتالي هناك مفاضلة بين هدف تحقيق وفورات في الميزانية وهدف التخفيف من أثر الإصلاحات على الأسر. ثانيا، قد يؤدي تسلسل الإصلاحات إلى تشويه شديد في أنماط الاستهلاك. فعلى سبيل المثال، هناك حدود لكيفية الحفاظ على مستوى أسعار مخفضة للكيروسين دون حدوث اضطرابات خطيرة في أسواق الطاقة عند رفع أسعار المنتجات البترولية الأخرى. ومن هذه المشكلات إعادة توجيه الكيروسين والغاز النفطي المسال من الأسر إلى قطاع النقل والتجهيز عبر الحدود. وقد اضطرت تركيا إلى الحد من دعم الغاز النفطي المسال بسرعة أكبر مما كان مقررا بسبب الزيادة الحادة في استهلاك الغاز النفطي المسال نتيجة تحويل المركبات إلى مركبات تعمل بالغاز النفطي المسال. ثالثا، ينطوي الإصلاح التدريجي على خطر تنامي المعارضة بمرور الوقت.

ولمعالجة هذا الشاغل، يجب أن يصاحب الإصلاحات التدريجية التزام طويل الأجل من جانب الحكومة باستكمال الزيادات المقررة في الأسعار، وقد يتم ذلك عبر عدة حكومات متعاقبة. ويمكن التغلب على هذا التحدي من خلال بناء تأييد واسع النطاق للإصلاحات. فعلى سبيل المثال، اتجهت تركيا نحو نظام أكثر تحرا لتسعير الطاقة، بما في ذلك الوقود والكهرباء، في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات من القرن الماضي، وواصلت تنفيذ الخطة في عهد حكومات لاحقة. وقد شجعت فعالية التخطيط والاتصال على حدوث توافق واسع النطاق بشأن الحاجة إلى إصلاح قطاعي النفط والكهرباء في الفلبين، ومكنت الحكومة من النجاح في تنفيذ استراتيجيتها المعنية بالإصلاح بصورة تدريجية.

يتعين زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة

يمكن أن تساعد زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة على خفض عبء قطاع الطاقة على المالية العامة. فغالبا ما يحصل منتجو الطاقة على موارد كبيرة في الميزانية—في شكل تحويلات جارية ورأسمالية—لتعويضهم عن أوجه عدم الكفاءة في الإنتاج وتحصيل الإيرادات. ويمكن أن تؤدي زيادة الكفاءة إلى تعزيز المركز المالي لهذه الشركات وخفض الحاجة إلى هذه التحويلات. وتشير تجارب البلدان إلى أهمية تعزيز حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة، وتحسين إدارة الطلب وتحصيل الإيرادات، واستغلال وفورات الحجم بشكل أفضل لزيادة كفاءة المؤسسات.

الحوكمة

يمكن تعزيز حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة عن طريق تحسين إبلاغ المعلومات المتعلقة بالعمليات والتكاليف. ويمكن أن يساعد ذلك على تحديد أوجه عدم الكفاءة في النظام (مثل العمالة الزائدة) ومواطن الضعف (مثل نقاط التسرب الكبيرة والاختناقات في تدفقات الطاقة). ومن البلدان التي اعتمدت نظم المعلومات كينيا، وأوغندا، وزامبيا. ووفقا لميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، ينبغي إدراج كافة أنشطة الحكومة المركزية خارج الميزانية، بما في ذلك التي تقوم بها المؤسسات المملوكة للدولة، في وثائق الميزانية (راجع أيضا دراسة IMF, 2012a).

والخطوة الثانية هي تحديد أهداف وحوافز الأداء استنادا إلى هذه المعلومات. ففي الرأس الأخضر، يُسمح لشركة الكهرباء بالاحتفاظ بالموارد الناتجة عن تجاوز النتائج للأهداف الموضوعة، وبالتالي إمكانية استخدامها في الاستثمار. ويمكن تعزيز الأداء عن طريق تطبيق مبدأ المنافسة، بما في ذلك من جانب القطاع الخاص. وهذا الخيار أكثر قابلية للاستمرار في البلدان التي لديها أسواق أكبر، حيث يتوافر المجال "لفصل" الأنشطة في قطاعي النفط والكهرباء. ورغم هذه القيود، فإن دور القطاع الخاص في قطاع الكهرباء ينمو في العديد من البلدان الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل. ويسمح العديد من هذه البلدان بتطبيق مبدأ المنافسة بين شركات توليد الكهرباء الخاصة ووجه بعضها الدعوة إلى القطاع الخاص لإدارة توزيع الكهرباء، وذلك لمعالجة أوجه عدم الكفاءة التشغيلية في المقام الأول.

إدارة الطلب

ثبت أن تحسين إدارة الطلب (بفرض أسعار أعلى خلال فترات الذروة) إجراء فعال لتحويل الطلب إلى الفترات التي تكون فيها التكاليف الحدية لتقديم الخدمة أقل (دراسة Antmann, 2009). وتوجد لدى شركات المرافق في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء برامج لتوفير المصابيح الفلورية المدمجة مجانا، وهو ما ساعد على تخفيض الطلب والتكاليف في الرأس الأخضر، وإثيوبيا، وملawi، وأوغندا، ورواندا. وتتضمن تدابير تعزيز الإيرادات تحسين التحصيل والقياس. ويمكن أن تبدأ هذه الجهود بكبار العملاء ثم تمتد تدريجيا لتشمل الفئتين المتوسطة والصغيرة.

التكامل الإقليمي

يمكن زيادة الكفاءة من خلال استغلال التجارة الإقليمية في الكهرباء (دراسة Foster and Briceño-Garmendia, 2010). فعلى سبيل المثال، تمكنت مالي وبوركينا فاسو من زيادة الإمدادات المحلية وإمكانية وصولها إلى الأسر من خلال الاندماج في السوق الإقليمية.

ثمة ضرورة إلى اتخاذ تدابير موجهة بشكل جيد للحد من التأثير على الفقراء

توجد أهمية حاسمة للتدابير الموجهة للحد من أثر زيادة أسعار الطاقة على الفقراء من أجل بناء التأييد الشعبي لإصلاح الدعم. وتتمثل الخطوة الأولى في هذا الصدد في تقييم القدرة على توسيع نطاق البرامج الاجتماعية القائمة (أو تنفيذ برامج جديدة) في الأجل القصير. فتنفيذ أو توسيع نطاق البرامج الموجهة قبل إصلاح الأسعار مباشرة يمكن أن يساعد في إظهار التزام الحكومة بحماية الفقراء. ويمكن أن تقتصر التحويلات النقدية غير الموجهة لتعويض السكان بعد إصلاح الدعم على الكميات التي يستهلكها أشد الناس فقرا. ومن شأن ذلك أن يحقق وفورات في الميزانية، نظرا لأن الأسر الفقيرة تستهلك عادة كميات من الطاقة أقل بكثير من الكميات التي يستهلكها الأغنياء.

ويمكن تحقيق مزيد من وفورات الميزانية عن طريق التحويلات النقدية الموجهة لتعويض الفئات الأقل دخلا فقط. وفي بعض البلدان المصدرة للنفط، حيث يُنظر إلى الدعم غالبا باعتباره شكلا من أشكال تقاسم الثروة، قد تكون التحويلات الموحدة للفرد أكثر كفاءة وإنصافا من دعم الطاقة غير الموجه. لكن قد يكون من الأفضل تحقيق تقاسم الثروة عن طريق الإنفاق العام الموجه والمنتج الذي يهدف إلى بناء رأس المال المادي والبشري. وحجم التعويض الذي ينبغي توجيهه هو قرار استراتيجي ينطوي على المفاضلة بين وفورات الميزانية، والقدرة على التوجيه، والحاجة إلى تحقيق قبول واسع للإصلاح. وقد اعتمدت ١٨ من ٢٨ تجربة إصلاح على التدابير الموجهة للحد من الأثر، بما في ذلك توسيع نطاق برامج الأشغال العامة، والتعليم، والصحة في المناطق الفقيرة.

التحويلات النقدية الموجهة

تمثل التحويلات النقدية الموجهة أو التحويلات شبه النقدية (إذون الصرف) المنهج المفضل للتعويض. فالتحويلات النقدية توفر للمستفيدين المرونة في شراء مقدار ونوع الطاقة التي تناسب احتياجاتهم، وفي الوقت والمكان اللذين يفضلونهما. والتحويلات النقدية أيضا تنتفي معها حاجة الحكومات إلى التدخل المباشر في توزيع الطاقة المدعومة على الأسر، وهي غالبا ما تكون مكلفة للغاية وعرضة لإساءة الاستخدام (دراسة Grosh and others, 2008). وقد تم استخدام التحويلات النقدية الموجهة في حماية الأسر الفقيرة في ٩ من ٢٨ تجربة إصلاح.

وكان برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة في إندونيسيا، الذي يغطي ٣٥٪ من السكان، عنصرا مهما من عناصر استراتيجيتها الناجحة في التغلب على المعارضة الاجتماعية والسياسية لإصلاحات دعم الوقود. وتشير تجربتها أيضا إلى أن هذه البرامج تحتاج إلى حسن الإعداد والمتابعة من أجل المساعدة الفعالة للفقراء.

وفي أرمينيا، اقترن برنامج الحكومة لإصلاح دعم الكهرباء بمجموعة من الإصلاحات في شبكة الأمان الاجتماعي. وتضمنت هذه الإصلاحات إنشاء برنامج للتحويلات النقدية الموجهة، باسم برنامج "إعانة الأسر الفقيرة"، ساعد المستفيدين على الحفاظ على الاستهلاك الحقيقي في مواجهة فواتير الكهرباء الأعلى. وساعد تصميم المنافع أيضا على زيادة معدل التحصيل وأدى إلى تحسين كفاءة الطاقة، نظرا لأنه مستمد من الأسر المعيشية التي تفرط في الاستهلاك أو لا تدفع فواتير الكهرباء التي تستهلكها. وقد غطى البرنامج في البداية ٢٥٪ من الأسر المعيشية في البلد، إلا أن التغطية تراجعت تدريجيا إلى ١٨٪ (حسب الوضع في عام ٢٠١٠) مع تشديد معايير

التأهل للبرنامج، وهو تدبير أتاح زيادة متوسط مدفوعات الإعانة بمقدار ٤٠٪ بالقيمة الحقيقية مع الحفاظ على التكلفة الكلية للبرنامج في حدود ١٪ من إجمالي الناتج المحلي. وإضافة إلى ذلك، أجرى تحويلان نقديان غير متكررين إلى الأسر منخفضة الدخل في ١٩٩٩-٢٠٠٠ لمساعدتها على مواجهة ارتفاع أسعار الكهرباء. وشمل المستفيدون الأسر المؤهلة في إطار برنامج إعانة الأسر الفقيرة والأسر الأخرى التي اعتبر أنها تواجه صعوبات في سداد فواتيرها.

وقد أدى التوسع الأخير في برامج التحويلات النقدية المشروطة في جميع الاقتصادات الصاعدة والاقتصادات منخفضة الدخل، إلى جانب جعل الأهلية للمنافع مربوطة باستثمارات الأسر في الأوضاع التعليمية والصحية لأفراد الأسرة، إلى زيادة كبيرة في قدرة هذه الاقتصادات على حماية الأسر الفقيرة من صدمات الأسعار وغيرها من صدمات وفي الوقت نفسه معالجة الأسباب الجذرية للفقر الدائم (دراسات Fiszbein and Schady, 2009 و Garcia and Moore, 2012).

برامج أخرى

عندما يتعذر تنفيذ التحويلات النقدية، يمكن توسيع نطاق برامج أخرى مع تنمية القدرات الإدارية. وينبغي أن تركز تلك البرامج على البرامج القائمة التي يمكن توسيع نطاقها بسرعة، مع إمكانية إدخال بعض التحسينات على فعاليتها، من قبيل الوجبات المدرسية، والأشغال العامة، وخفض رسوم استخدام البرامج التعليمية والصحية، والنقل الجماعي المدعم في المناطق الحضرية، ودعم استهلاك المياه والكهرباء دون حد معين. وقد استُخدم هذا المنهج في ١٥ تجربة إصلاح، بالتزامن مع التحويلات النقدية الموجهة.

وفي سياق إصلاحات دعم الوقود، قامت كل من الغابون وغانا والنيجر ونيجيريا وموزامبيق بتوسيع نطاق برامج الإنفاق الاجتماعي الموجه لحماية الأسر منخفضة الدخل من زيادة أسعار الوقود. ففي غانا، اتخذت تدابير تضمنت إلغاء رسوم القيد بالمدارس الابتدائية والثانوية الحكومية، ووضع حد أقصى لأجرة استخدام وسائل النقل العام، وزيادة الحد الأدنى للأجور، وشراء حافلات جديدة للنقل العام، وتمويل الرعاية الصحية في المناطق الفقيرة. وتوسعت غانا أيضاً في الاستثمار في كهربة المناطق الريفية. وأبقت الفلبين على المنح الدراسية الجامعية للطلاب ذوي الدخل المنخفض والقروض المدعومة لإتاحة تحويل المحركات المستخدمة في وسائل النقل العام إلى محركات تعمل بالغاز النفطي المسال الأقل تكلفة؛ وأبقت أيضاً على دعم الكهرباء للأسر الفقيرة (دراسة World Bank, 2008).

وفي سياق إصلاحات دعم الكهرباء، قامت أرمينيا والبرازيل وكينيا وأوغندا بتثبيت الأسعار المخفضة لاستهلاك الاحتياجات الأساسية من الكهرباء مع تركيز زيادة الأسعار على الأسر ذات مستويات الاستهلاك الأعلى من الكهرباء. وفي كينيا، وضعت تعريفة للاستهلاك الأساسي من الكهرباء للأسر المعيشية التي تستهلك أقل من ٥٠ كيلووات شهرياً، وهو المستوى الحدي المعمول به بصورة شائعة في إفريقيا والمقياس المرجعي لحد الكفاف. وتشير التقديرات إلى أن هذه التعريفة في متناول ٩٩٪ من الأسر المعيشية الكينية. وقامت كينيا بدعم تكاليف الوصلات بدلا من دعم أسعار الكهرباء، مما ساعد على توسيع نطاق تغطية الأسر الفقيرة والأسر المقيمة في المناطق النائية والريفية. وأدى برنامج كهربة الريف حتى الآن إلى زيادة عدد الوصلات الريفية بأكثر من ثلاثة أضعاف، وساعد الأسر المعيشية على تحمل الرسوم المتعلقة بالوصلات بإنشاء صندوق متجدد لسداد الرسوم المؤجلة المتعلقة باستخدام الوصلات وتقديم قروض من المصارف التجارية لسداد رسوم الوصلات.

توفير مصادر بديلة للطاقة بأسعار معقولة

يمكن أن يؤدي توفير مصدر بديل للطاقة بأسعار معقولة إلى الحد من أثر إصلاح الدعم على الفئات منخفضة الدخل. فهناك هدف رئيسي للدعم في العديد من البلدان وهو توفير مصدر للطاقة بأسعار معقولة للأسر منخفضة الدخل. وبالتالي، يمكن أن يكون إصلاح الدعم أكثر قبولاً غالباً إذا كان مصحوباً بتدابير تكميلية تدعم هذا الهدف. وقد أدرجت هذه التدابير في خمس تجارب للإصلاح.

ففي إندونيسيا واليمن، تم تيسير إصلاح الدعم من خلال الجهود التي بذلتها الحكومة لمساعدة الأسر على التحول من استخدام الكيروسين في الطهي إلى استخدام الغاز النفطي المسال منخفض التكلفة. وإضافة إلى أن الغاز النفطي المسال منخفض في التكلفة، فإنه ينتج مستويات أدنى من التلوث ومن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. وفي إندونيسيا، وُزعت مواقد تعمل بالغاز النفطي المسال وأسطوانات من هذا الغاز مجاناً.

تدابير اجتماعية للمؤسسات المملوكة للدولة التي تجري فيها عملية إعادة هيكلة:

يتطلب إصلاح الدعم الذي ينطوي على إعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة اتخاذ تدابير اجتماعية مؤقتة في قطاعات محددة لدعم الموظفين والشركات. فعلى المدى القصير، قد تنطوي إعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة على تسريح جزء من القوة العاملة أو تتطلب زيادة الاستثمار في تكنولوجيا موفرة للطاقة. وقد تؤدي السياسات المتبعة للحد من الأثر على العاملين وتعزيز إعادة الهيكلة إلى زيادة التأييد لإصلاحات الدعم. ففي حالة إصلاح قطاع الفحم في بولندا، كان في استطاعة عمال المناجم العاطلين عن العمل الحصول على المساعدة الاجتماعية والتدريب على العمل.

وفي سياق إصلاح دعم الوقود، أجرت الحكومة الإيرانية مشاورات مكثفة مع الشركات لفهم التحديات التي تواجهها إذا زادت أسعار الطاقة زيادة كبيرة. وقد أدى ذلك إلى وضع برنامج موجه للقطاع الزراعي والقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة التي تضررت بشدة من زيادة الأسعار، وشمل ذلك المساعدات المباشرة وتوفير إمكانية الحصول على الوقود المدعم. وينبغي أن تكون هذه التدابير مؤقتة، وأن يكون نطاقها الزمني محدد بوضوح، وأن يطلع عليها الجمهور لإظهار التزام الحكومة بالإصلاحات.

ينبغي عدم تسييس تسعير الطاقة

تتطلب الإصلاحات الناجحة والدائمة آلية غير مسبقة لتحديد أسعار الطاقة. وقد نجحت بلدان عديدة في تنفيذ الإصلاحات ولكن ظهر الدعم مجدداً عند زيادة أسعار النفط الدولية. وهناك ١١ من ٢٨ تجربة إصلاح تم تصنيفها باعتبارها ناجحة جزئياً لأن الدعم عاود الظهور لاحقاً. ففي غانا، أدى الإصلاح الذي أجري عام ٢٠٠٥ إلى إلغاء دعم الوقود ولكن عندما ارتفعت أسعار النفط ارتفاعاً هائلاً في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، تخلت الحكومة عن سياستها في ربط الأسعار المحلية بالأسعار الدولية وعلقت التعديل التلقائي مؤقتاً. وفي إندونيسيا، أدى الإصلاح إلى خفض دعم الوقود من ٣,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٦، وذلك رغم ارتفاع الأسعار الدولية. إلا أن عدم توافر الإرادة لترميز الزيادة المستمرة في الأسعار الدولية بالكامل أدى إلى تصاعد دعم الوقود مرة أخرى ليصل إلى ٢,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٨.

آليات التسعير التلقائي

يمكن لآليات التسعير التلقائي أن تساعد على الحد من احتمالات انعكاس مسار الإصلاح. ويمكن أن يساعد إنشاء صيغة التسعير التلقائي لمنتجات الوقود على إبعاد الحكومة عن عملية تسعير الطاقة وإيضاح أن التغيرات في الأسعار المحلية تعكس التغيرات في الأسعار الدولية التي تخرج عن سيطرة الحكومة. والاعتماد على صيغة يمكن أن يطمئن الجمهور إلى أن ارتفاع الأسعار لن يؤدي إلى حصول الموردين على أرباح مفاجئة. وقد نجحت جنوب إفريقيا في تنفيذ آلية تسعير تلقائي لمنتجات الوقود على مدى أكثر من خمسة عقود. وكان الغرض الرئيسي لهذه الآلية تشجيع مشاركة القطاع الخاص في قطاع الطاقة وتأمين إمدادات كافية من المنتجات البترولية على الرغم من تأثير الجزاءات المفروضة على إمداد الوقود خلال فترة الفصل العنصري. وقد ثبت أن توفير أسعار مساوية على الأقل لأسعار المنتجات النظيرة المستوردة عامل حاسم لتوفير حوافز للشركات الدولية للاستثمار والحفاظ على أنشطتها في جنوب إفريقيا حتى أثناء الحظر المفروض أثناء فترة الفصل العنصري.

ونجحت الفلبين وتركيا أيضا في تنفيذ مثل هذه الآلية خلال تحولهما إلى نظام التسعير الحر للوقود. ففي عام ١٩٩٨، اعتمدت تركيا آلية التسعير التلقائية، لوضع حد أقصى لأسعار كافة منتجات النفط تقريبا بناء على الأسعار الدولية للبتترول وسعر الصرف. وفي بادئ الأمر، كان بمقدور مصافي التكرير والمستوردين تحديد الأسعار الخاصة بها في إطار هذه الصيغة، ولكنه لم يكن بمقدور شركات التوزيع وشركات التجزئة. وتم تحرير أسعار الوقود بالكامل في عام ٢٠٠٥. وقد نشرت البلدان الثلاثة - جنوب إفريقيا والفلبين وتركيا - معلومات تفصيلية عن آلية التسعير وكيفية تنفيذها للجمهور على مواقع حكوماتها على شبكة الإنترنت ومن خلال وسائل الإعلام الأخرى.

على أن اعتماد هذه الآلية لا يشكل علاجا شاملا لتحقيق إصلاح مستمر لدعم الطاقة. وقد تخلى عدد من البلدان عن هذه الآليات بعد فترة وجيزة من اعتمادها، ويرجع ذلك جزئيا إلى عدم الرغبة في انتقال الزيادة الحادة في الأسعار الدولية إلى العملاء. فقد علقت الغابون استخدام آليتها في أغسطس ٢٠٠٢ مع بدء ارتفاع أسعار النفط الدولية. واعتمدت غانا آلية للتسعير التلقائي في فبراير ٢٠٠١، إلا أنها أوقفت استخدامها قبل نهاية العام. ثم عادت إلى استخدامها في يناير ٢٠٠٣، لتوقفها مرة أخرى في يونيو ٢٠٠٣. وفي الآونة الأخيرة، تم تعليق آليات التسعير المعتمدة حديثا في بلدان أخرى في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء، منها غامبيا، وسيراليون، وتوغو. ويمكن تعزيز استمرارية هذه الآليات إذا تم دمجها وإبلاغها ضمن إصلاحات هيكلية أوسع نطاقا، بما في ذلك توسيع نطاق شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة وبرامج الإنفاق الاجتماعي. ومن شأن استخدام قواعد تمهيد الأسعار أن يساعد أيضا على تجنب الارتفاع الكبير في الأسعار.

أهمية وجود هيئات مستقلة

يمكن أن يُعهد بمسؤولية تنفيذ الآلية التلقائية إلى هيئة مستقلة. ويمكن تفويض سلطة اتخاذ القرارات الفنية المعنية بالتسعير إلى مؤسسة مستقلة لضمان تحقيق عائدات إصلاح الدعم وفقا لما هو مخطط. ويمكن أن تتحمل المؤسسة أيضا مسؤولية تنفيذ الآلية التلقائية بمجرد إلغاء الدعم. وقد عهد عدد من البلدان التي نجحت في إصلاح دعم المنتجات البترولية (ومنهم جنوب

إفريقيا وتركيا) والكهرباء (ومنها أرمينيا وكينيا والفلبين وتركيا) بمسؤولية إصلاح وتنظيم أسعار الطاقة إلى هيئة مستقلة.

وفي تركيا، بدأت عملية طويلة لخصخصة السوق في الصناعة النفطية في عام ١٩٩٠، إلا أن التحرير الكامل للأسعار لم يتحقق إلا في عام ٢٠٠٥. وتحقق تنظيم سوق المنتجات البترولية بإجادة قانون السوق النفطية في عام ٢٠٠٣، الذي نقل السلطة التنظيمية من الحكومة إلى هيئة تنظيم سوق النفط، وهي هيئة مستقلة كانت تقوم بالفعل بتنظيم سوقي الكهرباء والغاز الطبيعي. وإضافة إلى أن هذا القانون ساعد على إضفاء الطابع المؤسسي على اقتصاد السوق، فقد جعل تركيا ممثلة لتشريعات الاتحاد الأوروبي وغيرها من الالتزامات الدولية.

اعتماد قاعدة تمهيد

يمكن إدراج قاعدة للتمهيد ضمن آلية التسعير التلقائي لتجنب الارتفاع الحاد في الأسعار المحلية (دراسة Coady and others, 2012). وغالبا ما تتخلى البلدان عن آليات التسعير التلقائي عندما ترتفع الأسعار الدولية ارتفاعا حادا. ففي الصين، على سبيل المثال، كانت هناك عقبة رئيسية أمام اعتماد آلية للتسعير التلقائي وهي القلق بشأن النتائج السياسية والاجتماعية لانتقال هذا الارتفاع الحاد في الأسعار بالكامل. وقد استخدمت بعض البلدان، بما في ذلك شيلي وكولومبيا وملايو ونيجيرو وبيرو وتايلند وفيت نام، قواعد التمهيد لمعالجة هذه المشكلة.

ويمكن أن تساعد آليات التمهيد أيضا على احتواء التوقعات التضخمية إذا دعمتها سياسات اقتصادية كلية ملائمة. ويمكن أن تساعد على الحد من الآثار الناجمة عن تقلبات الأسعار وأسعار الصرف الدولية. ويقوم العديد من بلدان إفريقيا جنوب الصحراء، ومنها غامبيا وسيراليون وتوغو، بدراسة استخدام قواعد التمهيد. وباستخدام آلية التمهيد، لا ينتقل الارتفاع الحاد في الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية إلا بصورة تدريجية. فعلى سبيل المثال، قد يتم وضع حد أقصى للتغير في أسعار الطاقة نسبته ٥٪ مثلا من السعر الحالي للمستهلك في شهر معين.

ولحماية الميزانية في الأجل المتوسط، يجب تطبيق قواعد التمهيد على كل من ارتفاع الأسعار (عندما يرتفع الدعم أو تنخفض الضرائب) وانخفاض الأسعار (عندما ينخفض الدعم أو ترتفع الضرائب). وتتوقف درجة التمهيد التي تقرها الحكومة على مفاضلتها بين انخفاض الأسعار وارتفاع التقلبات المالية. وقد اعتمدت بيرو قاعدة للتمهيد في عام ٢٠٠٤ تنتقل بموجبها التغيرات في الأسعار الدولية بالكامل إلى الأسعار المحلية طالما ظلت الثانية ضمن نطاق سعري ثابت. وعندما خرجت الأسعار عن هذا النطاق السعري، تم استيعاب التكلفة (في حالة ارتفاع الأسعار عن النطاق) أو المنفعة (في حالة انخفاض الأسعار عن النطاق) في الميزانية. ومنذ عام ٢٠١٠، تم تحديث حدود النطاق السعري لتعكس اتجاهات الأسعار الدولية، مع عدم تجاوز التعديلات ٥٪. ورغم استخدام صناديق التثبيت أيضا في تمهيد ارتفاع الأسعار، فقد كانت التجربة مع هذه الصناديق متباينة، نتيجة استنفاد الصناديق لاحتياطياتها خلال فترات الارتفاع الحاد في الأسعار الدولية أو تحمل الميزانية لقدر كبير من الالتزامات الاحتمالية (شيلي وناميبيا وبيرو والفلبين وتايلند).

دور الحكومة في النظم التي تعتمد سياسة تحرير الأسعار

على المدى الأطول، ينبغي أن تهدف إصلاحات دعم المنتجات البترولية إلى التحرير الكامل للأسعار. والنظم الأكثر تحرراً—حيث تُحدد الأسعار من جانب الموردين من القطاع الخاص وتتغير دون قيود مع تغير الأسعار الدولية—تكون غالباً بمثابة حائط صد أقوى تجاه إعادة استخدام الدعم مقارنة بآليات التسعير التلقائي (دراسة Baig and others, 2007). وفي النظم الحر، يتمثل دور الحكومة في ضمان قدرة أسواق الوقود على المنافسة، كما توجد حرية في الدخول إلى القطاع والخروج منه. وينبغي استخدام شبكات الأمان التي تعمل بكفاءة قبل قيام البلدان بتحرير الأسعار لضمان حماية الفئات منخفضة الدخل من ارتفاع الأسعار في المستقبل وبالتالي تجنب الضغط الشعبي لإعادة استخدام الدعم. ويمكن أن يساعد النجاح في تنفيذ آلية للتسعير التلقائي على التحول إلى نظام للتسعير الحر من خلال جعل الجمهور يعتاد على كثرة التغيرات في أسعار الطاقة المحلية. ويساعد أيضاً على بناء ثقة الموردين من القطاع الخاص في أن الحكومة لن تعود إلى الأسعار المدعومة. وقد استُخدم هذا المنهج في الفلبين، التي اعتمدت آلية للتسعير التلقائي في عام ١٩٩٦ في إطار تحولها إلى نظام الإمداد والتسعير الحر في عام ١٩٩٨.

استمرار دور تنظيم الأسعار في قطاع الطاقة في البلدان الصغيرة

في قطاع الكهرباء، يؤدي صغر حجم السوق في بعض البلدان إلى الحد من فرص المنافسة وتحرير الأسعار. فسوق الكهرباء صغير في العديد من الاقتصادات الصاعدة والاقتصادات منخفضة الدخل. وفي هذه الظروف، قد لا يدعم السوق العديد من الشركات التي يكون حجمها كافياً لجني وفورات الحجم والإنتاج بأقل تكلفة ممكنة. وفي هذه الحالات، تكون هناك حاجة إلى تنظيم الأسعار، ولا تكون المنافسة وحدها أفضل منهج لإصلاح القطاع (دراسة Besant-Jones, 2006). وينبغي أن تقوم هيئة مستقلة بتحديد الأسعار عند مستوى يكفي لتجنب الدعم وضمان تحقيق عائد مناسب على الاستثمار في إطار عمليات تتسم بالكفاءة. ويمكن أيضاً خفض نفقات الدعم وفي الوقت نفسه حماية الفقراء عن طريق تعزيز تصاعدية هياكل الأسعار من خلال فرض أسعار أعلى على الفئات الأكثر استهلاكاً. فعلى سبيل المثال، هناك فرصة لجعل هياكل الأسعار أكثر تصاعدية في العديد من البلدان الإفريقية. ويمكن أيضاً زيادة التركيز على دعم الوصلات، بدلاً من دعم استهلاك الكهرباء.

This page intentionally left blank

دراسات حالة من منطقة إفريقيا جنوب الصحراء

أنطونيو ديفيد، وفارايي غوينهامو، وممتاز حسين، وكلارا ميرا،
وأنطون أوب دي بيكي، وفيميل تاكور، وجنيفيف فيردييه

دعم المنتجات البترولية

غانا

السياق

غانا بلد يزداد عدد سكانه عن ٢٤ مليون نسمة وغني بالموارد الطبيعية، بما في ذلك الأراضي الصالحة للزراعة والمعادن. وقد اكتشف البلد في الآونة الأخيرة احتياطيات نفطية بحرية، وكان عام ٢٠١١ هو أول عام كامل للإنتاج. ورغم أن احتياطيات النفط في غانا صغيرة نسبياً على المستوى العالمي—حيث من المتوقع أن يبلغ الإنتاج من حقل "جوبيلي" (Jubilee) ذروته عند ١٢٠ ألف برميل يومياً—ثمة احتمالات إيجابية كبيرة من الاكتشافات الجديدة. وإضافة إلى ذلك، فإن غانا حالياً بصدد بناء بنية تحتية للاستخدام التجاري لاحتياطياتها من الغاز مع فوائد ضخمة محتملة من حيث خفض تكاليف الطاقة وتطوير صناعات التكرير.

ومنذ عام ٢٠٠٤، سمح تخفيف القيود التنظيمية لشركات تسويق النفط بدخول السوق لاستيراد وتوزيع النفط الخام ومنتجات البترول. فحتى ذلك الوقت، كانت مصفاة "تيما" للنفط (TOR) تحتكر إنتاج المنتجات المكررة واستيرادها. ومنذ ذلك الوقت، سمح التخفيف من القيود التنظيمية لشركات تسويق النفط بدخول السوق لاستيراد وتوزيع النفط الخام ومنتجات البترول. وفي إطار النظام الحالي، تُطبق صيغة تسعير واحدة على كافة المنتجات البترولية. وترجع آلية تعديل الأسعار الحالية لإصلاحات عام ٢٠٠٥، وإن لم تعمل دوماً كما كان مقرراً لها في الأصل. وتقوم شركة النفط الوطنية (NPA)، التي أنشئت أيضاً في عام ٢٠٠٥، بمراجعة أسعار الوقود مرتين شهرياً، ورفع توصيات لوزير الطاقة بشأن التعديلات اللازمة للوصول إلى مستويات استرداد التكلفة. وذلك وفقاً لصيغة ذات نظرة إلى الوراء تتضمن التغيرات في أسعار الوقود العالمية في الأسبوعين السابقين.

ويعود قرار تعديل أسعار تجزئة الوقود إلى التقدير الاستثنائي للمسؤول التنفيذي. فإذا كانت الزيادات السعرية مبررة ولكنها غير منفذة، تتحمل الميزانية تكلفة الدعم مبدئياً. إلا أنه في الماضي كانت مصفاة "تيما" للنفط تتحمل تكلفة الدعم وألقى التسعير المخفض لمنتجات البترول على كاهلها خسائر ضخمة امتدت تداعياتها إلى القطاع المالي في صورة قروض متعثرة. واضطرت الحكومة في نهاية الأمر إلى تسوية المتأخرات المستحقة للقطاع المصرفي على مصفاة "تيما" للنفط وذلك بتكلفة كبيرة على الميزانية. ومنذ أكتوبر ٢٠١٠، وفر نظام للتحوط يستخدم عقود خيار الشراء بعض الحماية المؤقتة ضد التحركات الصعودية

الجدول ٥-١

غانا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
١,٥٨٠	١,٣٥٨	١,٢٦٦	٥٦٣	٤٠٠	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
١٤,٤	٨,٠	٨,٤	٥,١	٤,٢	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٨,٧	١٠,٧	١٦,٥	٢٦,٧	٢٥,٢	التضخم (%)
٤,١-	٧,٢-	٨,٥-	٣,٣-	٦,٧-	ميزان المالية العامة الكلي، النقدي (% من إجمالي الناتج المحلي)
٤٣,٤	٤٦,٣	٣٣,٦	٨٢,٨	١٢٣,٣	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٩,٢-	٨,٤-	١١,٩-	٠,١	٦,٦-	رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)
٨,٣-	٦,٩-	٨,٣-	٥,٠-	٧,١-	واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
٧,٢	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
١١٠,٧	٩٨,٧	٩١,٤	٩١,١	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	٣٠	غير متاح	٣٩	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم
					(تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية؛ البنك الدولي.

في أسعار النفط، حيث تشتري الحكومة عقوداً شهرية لخيار الشراء تحقق إيرادات في حالة وقوع صدمات تتجاوز التوقعات في أسعار النفط العالمية؛ وتستخدم تلك الإيرادات لتغطية حالات التأخر المؤقتة في تعديل أسعار المنتجات البترولية المحلية لتعكس مستويات استرداد التكلفة (IMF, 2011a).

الإصلاحات الجارية منذ عام ٢٠٠١

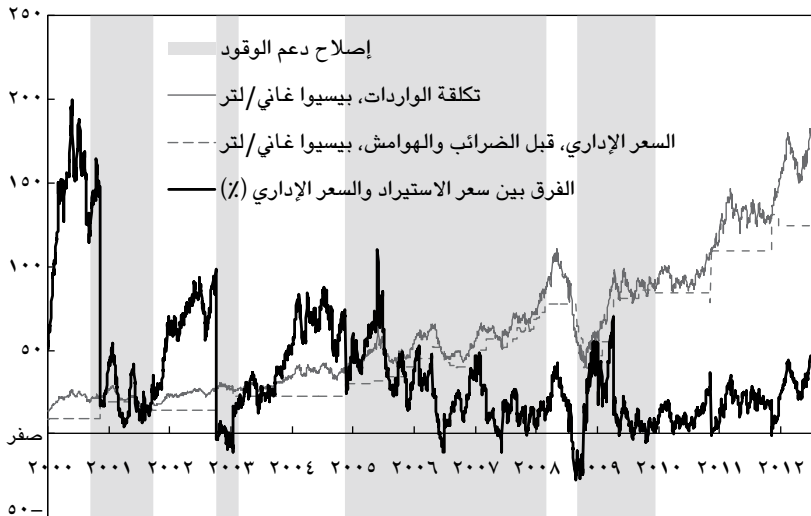
اتسم العقد الماضي بعدة محاولات لتحرير أسعار الوقود في غانا (الشكل البياني ١-٥). ففي عام ٢٠٠١، جاء تعديل أسعار البنزين في المحطات بنسبة ٩١٪ مدفوعاً في جزء منه بالرغبة في استعادة السلامة المالية لمصفاة "تيما" للنفط. فقد أدى التأخر في تعديل أسعار المواد البترولية خلال عام ٢٠٠٠ إلى تراكم خسائر ضخمة على الشركة العامة للطاقة المملوكة للدولة بلغت ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي (IMF, 2001). غير أنه سرعان ما تم التخلي عن الإصلاح في وجه تزايد الأسعار العالمية وانخفاض سعر الصرف. وتم استيعاب خسائر مصفأة "تيما" للنفط إلى حد كبير من جانب بنك غانا التجاري المملوك للدولة والذي أصبحت ملاءته المالية مهددة.

وفي أوائل عام ٢٠٠٣، وإدراكاً للمركز المالي غير القابل للاستمرار لكل من مصفأة "تيما" للنفط وبنك غانا التجاري، جددت الحكومة التزامها بالتسعير على أساس استرداد التكلفة من خلال تطبيق زيادة قدرها ٩٠٪ على أسعار التجزئة. وفي وجه المعارضة واسعة النطاق لزيادة الأسعار، تراجعت الحكومة جزئياً عن تلك الزيادة السعرية قبل انتخابات ٢٠٠٤ وتخلت عن تعديلات استرداد التكلفة حتى ٢٠٠٥. وفي عام ٢٠٠٤، بلغ الدعم المقدم لمصفأة "تيما" ٢,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي، واستمرت الشركة في الاقتراض من بنك غانا التجاري لتمويل عملياتها (IMF, 2005a).

التدابير الاستراتيجية والتخفيفية

جاء التخفيف من القيود التنظيمية على تسعير منتجات البترول في ٢٠٠٥ مصحوباً بتدابير استراتيجية هدفها ضمان تأييد شعبي واسع النطاق للإصلاح. وجاءت الاستراتيجية مدعومة بالبحوث والتواصل والبرامج الرامية للحد من تأثير الإصلاح على المجموعات الأكثر عرضة للمخاطر، وجميعها ساهم في تنفيذها بنجاح.

- البحوث: كشفت دراسة لتأثير إصلاح دعم الوقود على الفقر ولاثره الاجتماعي، عن وجود عيوب في توجيه البرنامج، مع حصول الأغنياء على نصيب الأسد من المزايا (Coady and Newhouse, 2006).
 - التواصل: شاركت الحكومة في حملة تواصل واسعة النطاق تضمنت خطابات عامة يلقيها الرئيس ووزير المالية توضح مزايا الإصلاح. وتم الكشف عن نتائج دراسة تأثير إصلاح دعم الوقود على الفقر واثره الاجتماعي علنا ومناقشتها في حوار مع مختلف الأطراف المعنية، ومنها نقابات العمال. كما أوضحت الحكومة كيف سيُعاد تخصيص جزء من الموارد التي سيتم تحريرها من دعم منتجات الطاقة للإنفاق على الأولويات الاجتماعية (Global Subsidies Initiative, 2010).
 - المساعدات الموجهة للفقراء: استحدثت الحكومة عددا من البرامج الرامية للحد من التأثير الواقع على الفئات الأكثر عُرضة للمخاطر، بما في ذلك إلغاء رسوم المدارس الابتدائية والثانوية التي تُديرها الدولة؛ وزيادة حافلات النقل العام؛ وفرض حد أقصى على رسوم النقل العام؛ وتعزيز التمويل الموجه للرعاية الصحية في المناطق الفقيرة؛ وزيادة الحد الأدنى للأجور؛ والاستثمار في توصيل الكهرباء إلى المناطق الريفية.
- وتم نقل مسؤولية إدارة صيغة تعديل الأسعار المعلن عنها إلى الهيئة الوطنية للبتترول (NPA) المنشأة حديثا. وكان الهدف من تفويض الصلاحيات التنظيمية إلى الهيئة الوطنية للبتترول هو حماية قرار تعديل الأسعار من التدخل السياسي. وتم تعديل الأسعار بمتوسط قدره ٥٠٪، وظلت الحكومة ملتزمة بالتعديل المنتظم لعدة سنوات. غير أنه في أعقاب أزمة الوقود



المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي؛ والهيئة الوطنية للبتترول (غانا).

الشكل البياني ١-٥ غانا: التطورات في أسعار الوقود، ٢٠١٢-٢٠٠٠

كانت إصلاحات عام ٢٠٠٥ إيذانا بفترة من تسعير الوقود وفقا لآليات السوق. غير أن اعتبارات سياسية أعاقحت أحيانا هذه العملية.

والغذاء العالمية في ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وخلال الفترة السابقة على انتخابات ٢٠٠٨، تم تعليق التعديل التلقائي بصورة مؤقتة.

ولا تزال الهيئة الوطنية للبتروال هي الجهة التنظيمية الرئيسية، وتقوم بنشر التعديلات السعريّة اللازمة لاسترداد التكلفة على أساس نصف شهري. فعندما كانت تظهر الحاجة لإجراء تعديل سعري بالزيادة في السنوات الأخيرة، كان غالبا ما يتم تغطية النقص من خلال الميزانية أو مؤخرا من خلال أرباح التحوط. وقد ترتب على ذلك تعديلات نادرة وكبيرة في الأسعار عندما كانت تستنزف أرباح التحوط ويصبح عبء المالية العامة مرهقا بصورة بالغة. وتم تعديل الأسعار مرتين في عام ٢٠١١، وذلك بنسبة ٣٠٪ في يناير و ١٥٪ في ديسمبر. ولم يتم تعديل الأسعار في ٢٠١٢، باستثناء تعديل طفيف في اتجاه الهبوط في أوائل العام، واتجهت الفجوة بين أسعار النفط المحلية والعالمية، التي تفاقمت جراء تراجع سعر الصرف، إلى التزايد بصورة كبيرة (IMF, 2012b و IMF, 2012c).

الدروس المستفادة

يمكن استخلاص عدد من الدروس المستفادة من تجربة غانا في العقد الماضي. تعتمد استمرارية الإصلاح بشكل حاسم على الإرادة السياسية واستقلالية الهيئات التنظيمية عن التدخل السياسي. فبدون هذه الشروط، يكون من الصعوبة الحفاظ على استقلالية الهيئة التنظيمية. فالهيئة الوطنية للبتروال ليست حرة في تعديل الأسعار دون موافقة المسؤول التنفيذي: فقد عدلت الأسعار ثلاث مرات فقط (مرة منها في اتجاه نزولي) منذ يناير ٢٠١١. ورغم أن الحكومات المنتخبة ديمقراطيا لديها صلاحيات أقوى لتنفيذ الإصلاحات الصعبة، فإن الالتزام بالتعديل التلقائي غالبا ما يفتر في الفترة السابقة على الانتخابات.

ومن الضروري أن يكون هناك حوار دائم مع الأطراف المعنية والمجتمع المدني بصفة عامة حول تكلفة الدعم للحفاظ على الالتزام بالإصلاح. فالمحاولات الأخيرة لتعديل الأسعار لم تكن مصحوبة بحملة قوية لتوعية الرأي العام على غرار إصلاحات ٢٠٠٥. واتسمت الزيادات السعريّة بعدم انتظامها وصعوبة توقعها وعادة ما تم الإعلان عنها قبل تنفيذها بفترة وجيزة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى معارضة قوية من جانب مختلف الأطراف المعنية، بما في ذلك نقابات العمال القوية، وإلى تقويض جهود الحكومة. كذلك كانت حملة ٢٠٠٥ ناجحة لأنها أشركت المجتمع المدني وأظهرت بقوة تكلفة دعم الوقود من خلال إعلان نتائج دراسة الأثر على الفقر والأثر الاجتماعي.

وتتسم جهود البحث والتحليل الداعمة بالأهمية نظرا لدورها في إقناع الرأي العام بمزايا الإصلاحات. فخلال إصلاحات عام ٢٠٠٥، كان تقييم الأثر على الفقر والحالة الاجتماعية ضروريا لبيان تكاليف الدعم. وأوضح التقييم أيضا أن دعم الوقود كان إجراء ضعيفا في مجال السياسات لمكافحة الفقر: ففي غانا، كانت استفادة الفقراء من دعم الوقود تمثل أقل من ٢.٣٪ من النفقات على هذا الدعم.

وتزيد التدابير التخفيفية الواضحة من احتمال النجاح. ورغم أن الدعم على الوقود موجه بصورة سيئة، فإن له تأثير مباشر على معظم المواطنين، إن لم يكن كلهم، وتكون آثاره مباشرة وسهلة الفهم مقارنة بالبرامج الاجتماعية الأخرى، وتكون تكلفة إلغاؤه على الفرد سريعة وكبيرة—وخصوصا للفقراء الذين يفتقرون إلى هامش أمان من الدخل، ما لم يكونوا يحصلون على تعويضات بديلة. ومن ثم، فإن أحد العناصر الأساسية لنجاح الإصلاح هو كفاءة ووضوح إعادة تخصيص الموارد المدخرة من خلال إلغاء دعم الوقود إلى البرامج التي تعود بمنافع فورية على الفئات الأكثر ضعفا. وفي غانا، هناك إجراء يمكن أن تنفذهما السلطات بوصفهما

مرشحين جيدين لذلك، هما التوسع في التحويلات النقدية من خلال برنامج التمكين المعيشي ضد الفقر (LEAP) وزيادة الإنفاق على دعم الصحة والتعليم^١.

ناميبيا

السياق

ناميبيا هي أحد أغنى بلدان منطقة إفريقيا جنوب الصحراء، وتتمتع ببيئة اقتصادية كلية مستقرة. إلا أن انعدام المساواة في الدخل والبطالة يبلغان مستويات مرتفعة للغاية. وقد ساعدت الصادرات المعدنية والتحويلات من الاتحاد الجمركي لدول جنوب إفريقيا، واتباع سياسة مالية عامة رشيدة في الماضي حكومة ناميبيا على مواصلة النمو الاقتصادي مع الاحتفاظ في الوقت ذاته بفوائض مالية عامة وفي رصيد الحساب الجاري. ويرتبط التضخم في ناميبيا على نحو وثيق بالتضخم في جنوب إفريقيا (عملتها مربوطة بالراناند الجنوب إفريقي) وظل في حدود المعدلات المكونة من رقم واحد منذ وصوله إلى ذروته البالغة ١١,٩٪ في أغسطس ٢٠٠٨ مدفوعا في ذلك بالارتفاع الحاد في الأسعار الدولية للنفط. ويتسم الاقتصاد النامي بأنه حساس تجاه التغيرات في الأسعار الدولية للوقود نتيجة الأهمية النسبية للصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة مثل صيد الأسماك والتعدين.

وتتميز ناميبيا بالاستقرار السياسي وديمقراطية تعمل بشكل جيد نسبيا. والحزب الحاكم هو المهيمن وفاز بالانتخابات بأغلبية كبيرة منذ الاستقلال في ١٩٩٠. وتتسم ناميبيا بارتفاع تنظيم النقابات العمالية، وأكبر اتحاد للنقابات العمالية – الاتحاد الوطني لعمال ناميبيا – هو حليف سياسي قوي للحزب الحاكم.

ولدى ناميبيا نطاق واسع من برامج الرعاية الاجتماعية الرسمية الممولة من الحكومة. فقد بلغ الإنفاق على الضمان الاجتماعي والرعاية والسكن ٥٪ في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١١. وتتضمن المنح التي تقدمها الحكومة لدعم الدخل نظاما

الجدول ٢-٥

ناميبيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
٥٨٢٨,٢	٥٢٤٤,١	٤٢٧٦,٠	٢٦٠٧,٩	٢١٣٩,٧	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار)
٤,٩	٦,٦	٣,٤	٤,٣	٤,١	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٥,٨	٤,٥	١٠,٤	٧,٢	٩,٣	التضخم (%)
١١,٣-	٤,٢-	٢,٤	٦,١-	٠,٩-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي*)
٢٧,٤	١٦,٢	١٨,٢	٢٦,٤	٢٠,٤	الدين العام (%) من إجمالي الناتج المحلي*)
١,٧-	٠,٣	٢,٨	٦,١	٧,٩	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٥,٩	٥,٣	٢,٤	٤,٥	٣,٥	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٨١٢,٩	٧٣١,٠	٥٩٦,٢	٤٩١,٥	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	غير متاح	٣١,٩	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم
					(تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان)

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولي.

*الأرقام هي للسنة المالية، التي تبدأ في أول إبريل.

^١ وفقا لدراسة البنك الدولي (World Bank, 2012a)، فإن برنامج التمكين المعيشي ضد الفقر (LEAP) هو من أفضل البرامج من حيث التوجيه للفقراء. وفي المقابل، فإن إعانات دعم الوقود التي تعود بفائدة غير متناسبة على الشرائح الأعلى دخلا بلغت مستويات أسبوعية في مايو وأغسطس ٢٠١٢ كانت تضاهي مساهمة الموازنة السنوية في برنامج التمكين المعيشي ضد الفقر.

شاملا لمعاشات التقاعد الاجتماعية لكبار السن والمعاقين، وطائفة متنوعة من المنح للأطفال وبرامج الأشغال القائمة على العمل وبرامج المأوى والسكن. ورغم بعض مواطن الضعف، مثل أخطاء الإدراج والإقصاء، تشير الشواهد الواقعية إلى أن ناميبيا لديها نظام للأمان الاجتماعي يتسم بالتوجيه الجيد.

ويُدار سوق تكرير منتجات الوقود السائل في ناميبيا من خلال قوانين برلمانية تحدد معلومات واضحة يتم وفقا لها حساب أسعار الوقود. وطبقا لهذه القوانين، تخضع أسعار البنزين والديزل إلى التنظيم بينما تتحدد أسعار كافة منتجات البترول الأخرى على أساس قوى السوق. ولا توجد لدى ناميبيا طاقات تكرير وتقوم باستيراد ما تحتاجه من منتجات الوقود المكرر من جنوب إفريقيا بصفة رئيسية عبر ميناء "والفز باي" (Walvis Bay). وتقوم وزارة المناجم والطاقة بتنظيم الصناعة في حين تعمل الشركة الناميبية للبترول (Namcor)، وهي مؤسسة مملوكة للدولة، كذراع تشغيلي للحكومة في السوق. وثمة خمس شركات خاصة تشارك في تسويق المنتجات البترولية وهي بريتيش بتروليوم (BP)، وكالتكس أويل (Caltex Oil)، وإنجن (Engen)، وشل (Shell)، وتوتال (Total). وتقوم كل شركة خاصة بإمداد شبكة منافذ التوزيع الخاصة بها، ولكنها تتقاسم جميعا مرافق الاستيراد والتخزين في ميناء "والفز باي". وفي عام ١٩٩٩، كلفت الحكومة الشركة الناميبية للبترول باستيراد ٥٠٪ من بترول ناميبيا وترك الخمسين في المائة الأخرى للشركات الخاصة. غير أنه تم خفض هذا النصيب لاحقا نتيجة للصعوبات التشغيلية التي تعاني منها الشركة الناميبية للبترول.

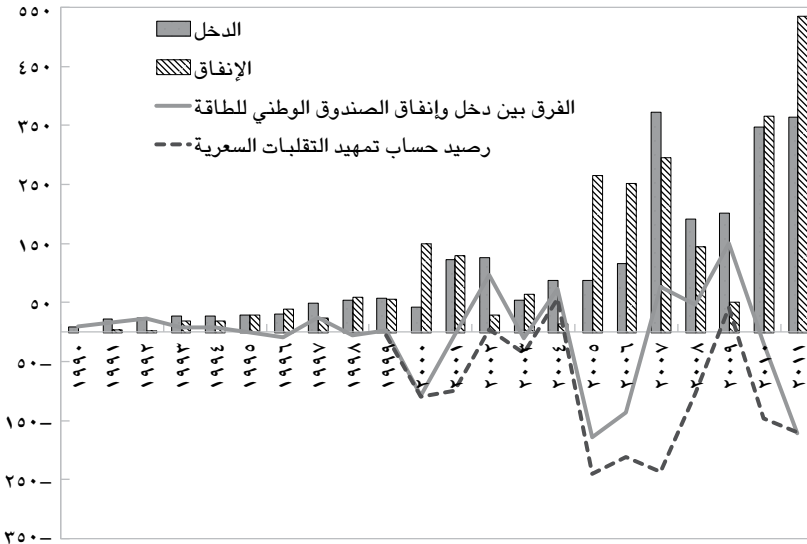
ويعتمد تحديد أسعار التجزئة للديزل والبنزين على صيغة تتألف من ثلاثة مكونات، وهي: سعر الوقود الأساسي الذي يستند إلى السعر الدولي في سوق العمليات الفورية؛ والرسوم والضرائب المحلية على الوقود؛ فضلا عما يعرف بحساب تمهيد التقلبات السعرية "slate account" والذي يُستخدم أساسا لتمهيد التقلبات في أسعار التجزئة المحلية للوقود. وهذا الحساب، الذي تراقبه وزارة المناجم والطاقة، هو حساب افتراضي يستخدم لتتبع درجة الاسترداد الناقص أو الزائد للتكلفة للشركات الخاصة المستوردة للوقود. ومع ذلك، فإن الصيغة السعريّة ليست تلقائية بصورة كاملة، حيث تحتفظ الوزارة ببعض التقدير الاستثنائي بشأن القدر الذي يُسمح بتمريره في حالات الاسترداد الناقص للتكلفة التي يستوعبها الحساب.

إصلاح أسعار الوقود في التسعينات والألفينات

وفقا لوزارة المناجم والطاقة، كانت الدوافع الأصلية للتخفيف من القيود التنظيمية على أسعار الوقود في ناميبيا هي إلغاء دعم الوقود (التي تُدفع من الصندوق الوطني للطاقة (NEF)) وللاستجابة بصورة أكثر كفاءة للتغيرات في الأسعار الدولية للنفط. وربما كانت المشاكل العديدة المرتبطة بالنظام المدار للبترول ومنتجاته هي الدافع وراء الإصلاحات (Amavilah, 1999). أولا، جاء نظام تعويضات الصندوق الوطني للطاقة مصحوبا بتكاليف مالية عامة بلغت نحو ١٧٠ مليون دولار ناميبيا بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٦، أي نحو ٢,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي (الشكل البياني ٥-٢). ورغم أن التكاليف على المالية العامة المدفوعة من الصندوق الوطني للطاقة تبدو صغيرة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، فإنها لا تتضمن التحويلات التي ربما تكون قد سُدت مباشرة إلى الشركة الناميبية للبترول أو التكاليف شبة المالية العامة الناجمة عن الخسائر التي تكبدتها الشركة. وتتلقى شركة Namcor أحيانا تحويلات مباشرة من الحكومة لأنها لا تشارك في برنامج تمهيد التقلبات السعرية (slate program) وبالتالي لا يتم تعويضها عن الاسترداد الناقص للتكلفة من خلال حساب تمهيد التقلبات. وربما أدى الدعم أيضا إلى خفض الحافز لدى شركات البترول لتحسين كفاءتها للمساعدة في الحد من خسائرها.

وبعد اعتماد آلية الأسعار الجديدة، من المفترض نظريا أن تتم موازنة حساب تمهيد التقلبات السعرية (slate account) من خلال التعديلات السعرية. وبصفة خاصة، يتعين على صيغة تعديل الأسعار أن تعدل الأسعار بحيث تظل قيمة الأرصدة التراكمية للحساب في حدود مستوى محدد سلفا قدره ٣ ملايين دولار ناميبيا. غير أنه في الواقع، تضمنت موازنة هذا الحساب في بعض الأحيان تحويلات من الميزانية إلى الصندوق الوطني للطاقة ثم إلى الحساب (راجع الشكل البياني ٢-٥). ويتم نشر أسعار الجملة لكافة أنواع البنزين والديزل في جريدة حكومية لدى كل تعديل في الأسعار. ويتم نشر بيانات الإيرادات الضريبية في وثائق الميزانية.

واستخدمت وزارة المناجم والطاقة منهجا منظما ومتوازنا واستشاريا للتخفيف من القيود على الأسعار وإلغاء الدعم. فقد قام المجلس القومي للطاقة، والذي يرأسه وزير المناجم والطاقة، بإنشاء فرقة العمل الوطنية المعنية بالتخفيف من القيود التنظيمية "National Deregulation Task Force" في عام ١٩٩٦ بغية دراسة التخفيف من القيود التنظيمية على أسعار الوقود من خلال عملية استشارية. وتُوج ذلك بنشر ورقة بيضاء معنية بسياسة الطاقة في عام ١٩٩٨ أوضحت، من بين أمور أخرى، أهمية الإبقاء على الدعم الموجه للمناطق النائية، والتخفيف التدريجي من القيود التنظيمية، وتعزيز شفافية إيرادات الحكومة الضريبية من الوقود. وفي عام ١٩٩٧ تم اعتماد آلية تسعير الوقود والتي تضمنت مراجعات ربع سنوية للأسعار. وبدأت نفقات الصندوق الوطني للطاقة لتغطية الدعم في الانخفاض فقط بعد عام ٢٠٠١. وكان ذلك بعد ثلاث سنوات كاملة من إصدار الورقة البيضاء، وهو ما يدل على أن تنفيذ إلغاء دعم الوقود يستغرق وقتا. وإضافة إلى ذلك، وكما هو موضح في رصيد حساب تمهيد التقلبات السعرية بالشكل البياني ٢-٥، لم تسجل الشركات الخاصة مستويات قريبة من الاسترداد الكامل للتكلفة إلا بعد عام ٢٠٠١.

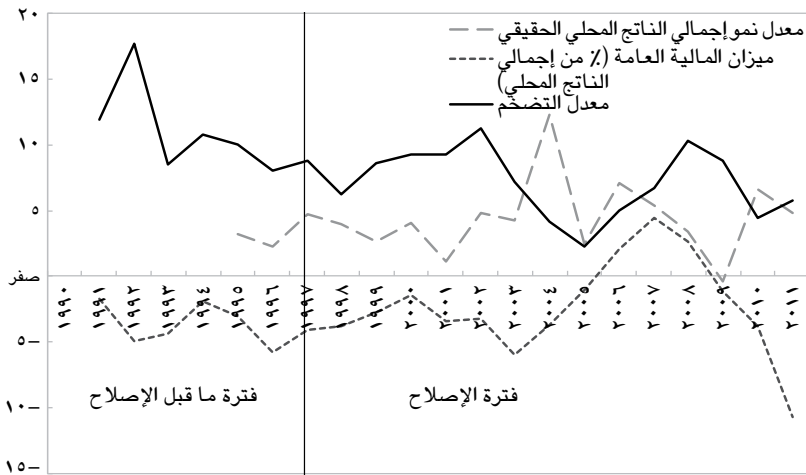


المصدر: بنك ناميبيا، النشرة ربع السنوية، مارس ٢٠٠٥.

الشكل البياني ٢-٥ ناميبيا: الصندوق الوطني للطاقة وحساب تمهيد التقلبات السعرية (Slate Account)، ١٩٩٠-٢٠١١ (بملايين الدولارات الناميبية)
شهدت الموارد المخصصة لتمهيد التقلبات في أسعار الوقود تذبذبا حادا بمضي الوقت.

وزادت أسعار الوقود المحلية في ناميبيا بصورة مطردة بدءاً من عام ٢٠٠٣ فصاعداً وزادت بمقدار يربو على الضعف من أوائل ٢٠٠٧ إلى ذروتها في يوليو ٢٠٠٨. واستجابةً للصدمة في أسعار الوقود في ٢٠٠٧-٢٠٠٨، استبدلت السلطات بالتعديلات ربع السنوية في أسعار الوقود مراجعات شهرية لأسعار الوقود بغية زيادة تمرير التكلفة. غير أن وزارة المناجم والطاقة لم تسمح لأسعار التجزئة بالزيادة بنفس وتيرة الأسعار العالمية، حيث قامت بتحويل موارد مالية من الصندوق الوطني للطاقة إلى شركات البترول الخاصة لتعويضها عن الإبقاء على الأسعار أقل من مستوى استرداد التكلفة ومن ثم دعم المستخدمين، بما في ذلك مجموعة المصالح القوية المتمثلة في سائقي سيارات الأجرة. غير أنه في يوليو ٢٠٠٨، أعلنت الوزارة أن الصندوق تعرض لضغوط مالية نتيجة حالات النقص في الاسترداد ولم يعد في مركز يؤوله للتخفيف من الأسعار المتزايدة للوقود.

وإجمالاً، ورغم تحركات أسعار الوقود بصفة عامة تماشياً مع الأسعار الدولية للنفط، قامت الحكومة من وقت لآخر باستيعاب الضغوط للحد من التمرير الكامل للتغيرات في الأسعار الدولية. ففي موازنة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، رصدت الحكومة مبلغاً كبيراً غير متكرر في الميزانية قدره ٢٠٦ مليون دولار ناميبيا (٤,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي) للحد من الخسائر المتراكمة للصندوق الوطني للطاقة. كذلك تواجه الحكومة التزامات احتمالية ناتجة عن الخسائر التشغيلية للشركة الناميبية للبترول. ففي عام ٢٠٠٩، تكبدت هذه الشركة خسائر تشغيلية بلغت ٢٥٧ مليون دولار ناميبيا مما دفع الحكومة إلى إعطائها منحة قدرها ١٠٠ مليون دولار ناميبيا فضلاً عن خطة إنقاذ مالي بلغت نحو ٢٦٠ مليون دولار ناميبيا (٥,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي) فضلاً عن جزء (٠,٠٨ دولار للتر) من ضريبة الوقود الحالية للمساعدة في تعزيز الأوضاع المالية لشركة النفط المملوكة للدولة. وفي الآونة الأخيرة، فقدت الشركة في فبراير ٢٠١١ التفويض الممنوح لها بإمداد ٥٠٪ من مجموع متطلبات ناميبيا من الوقود نتيجة لصعوبات تشغيلية.



المصدر: السلطات الناميبية.

الشكل البياني ٣-٥ ناميبيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاح دعم الوقود، ٢٠١١-١٩٩٠
ساعد إصلاح دعم الوقود على تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي في ناميبيا.

التدابير التخفيفية

كُملت آلية تمهيد التقلبات في أسعار الوقود بعدة تدابير تخفيفية لمواجهة الزيادات في أسعار الوقود. فخلافاً لنظيراتها من البلدان الأعضاء في الاتحاد الجمركي لدول جنوب إفريقيا، لم تشهد ناميبيا احتجاجات عنيفة رداً على تزايد أسعار الوقود والغذاء، وإن تذرر سائقو سيارات الأجرة عندما زادت أسعار الوقود. وربما يمكن تفسير ذلك في جزء منه بآلية تمهيد أسعار الوقود التي اعتمدتها وزارة المناجم والطاقة وغيرها من التدابير التخفيفية التي وضعت في عام ٢٠٠٨ لمعالجة الفقر والحد من التأثير المؤقت للارتفاع في أسعار الوقود والغذاء. وشملت التدابير التخفيفية تطبيق ضريبة القيمة المضافة ذات المعدل الصفري على بنود غذائية مختارة، وخصومات ضريبية لمستوردي الغذاء، وبرنامج لتوزيع الغذاء لتوفير الأغذية للفئات الأكثر تعرضاً للمخاطر. وإضافةً إلى ذلك، فإن أسعار تجزئة الوقود في الريف يتم دعمها كجزء من السياسية الاجتماعية-الاقتصادية للحكومة. ويتم تحقيق ذلك من خلال دعم تكاليف النقل للمناطق النائية لضمان عدم زيادة سعر تجزئة الوقود في المناطق النائية جراء تكاليف النقل التي يتحملها تجار التجزئة. وتقدم شركات النفط المطالبات الخاصة بحالات التوصيل البري الفعلية لوزارة المناجم والطاقة لاستردادها من الصندوق الوطني للطاقة.

الدروس المستفادة

كان التخطيط الشامل والتنفيذ التدريجي هما المفتاح الرئيسي للنجاح. فقد اضطلعت السلطات الناميبية بتخطيط شامل تضمن مشاورات واسعة النطاق مع المجتمع المدني، توج بخطة إصلاح شاملة حافظت على الدعم الموجه للمناطق النائية. وقد نفذت الإصلاحات تدريجياً، مما سمح بوقت كاف لبناء توافق الآراء بين الحكومة ومختلف الأطراف المعنية.

وساعدت التعديلات السريعة التي استخدمت آليات تمهيد التقلبات السريعة في الحيلولة دون حدوث اضطرابات اجتماعية. فقد أنشأ الإصلاح آلية ربع سنوية (لاحقاً شهرية) لتعديل الأسعار تماشياً مع التغيرات في الأسعار الدولية ولكن مع إدراج آلية لتمهيد التقلبات السريعة لتجنب التعديلات السريعة الحادة. وقد أدى ذلك -إلى جانب تطبيق تدابير تخفيفية أخرى- إلى مساعدة ناميبيا على مواجهة الصدمات الكبيرة في الأسعار في العامين ٢٠٠٨ و ٢٠١١ دون حدوث اضطرابات اجتماعية.

وكانت هناك صعوبة في نزع الصبغة السياسية عن آلية تعديل الأسعار بسبب وجود التزامات قانونية تجاه شركة الطاقة المملوكة للدولة. ويبدو أن مشاركة شركة البترول الحكومية في استيراد منتجات البترول وإمدادها، حسبما ينص القانون، حالت دون نزع الصبغة السياسية بالكامل عن آلية تعديل الأسعار (مما سمح بإطالة فترة عدم استرداد التكاليف الكاملة). وقد أدى ذلك بدوره إلى خسائر ضخمة للشركة تعين تغطيتها بتحويلات من المالية العامة. ويشير ذلك إلى ضرورة توخي الحرص في تصميم آليات تمهيد التقلبات السريعة.

النيجر

السياق

النيجر بلد كبير غير ساحلي وعرضة بشكل كبير للصدمات الخارجية، وخاصة الظروف المناخية وأسعار السلع. وفي العقد الماضي، بدأ النمو يكتسب زخماً على نحو بطيء، ولكنه عانى أيضاً من انتكاسات مهمة. وترتبط إمكانات النمو متوسط الأجل في النيجر بالتوسع الجاري في قطاعي

الجدول ٣-٥

النيجر: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
٤٢٠,٧	٣٦٣,٦	٣٦١,٠	٢٢٣,٨	١٥٥,٠	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
٢,٢	١٠,٧	٩,٦	٧,١	٢,٦-	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٢,٩	٠,٩	١,٥	١,٨-	٢,٩	التضخم (%)
٣٠,٠-	٢,٤-	١,٥	٢,٨-	٣,٨-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢٩,٢	٢٣,٧	٢١,٠	٩٠,١	١١٨,٨	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٢٤,٧	١٩,٩-	١٣,٠-	٧,٥-	٦,٧-	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٤,٧	٤,٧	٣,٨	٢,٤	٤,٠	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٣٤,٣	٣٣,١	٣٦,٤	غير متاح	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	٤٣,٦	غير متاح	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم
					(تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان)

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة: وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولي.

النفط والتعدين (اليورانيوم). فقد صار البلد في الآونة الأخيرة مصدرا للوقود ومن المتوقع أن يتضاعف إنتاج اليورانيوم في المستقبل القريب لدى دخول منجم مهم جاري تطويره حيز الإنتاج. وإضافة إلى ذلك، لدى البلد إمكانية لأن يصبح مصدرا للنفط الخام، حيث وقع لتوه خمس اتفاقيات جديدة لتقاسم إنتاج النفط. ومن المتوخى إنشاء خط أنابيب جديد لربط النيجر بخط أنابيب تشاد-الكاميرون.

وتحتل النيجر المرتبة السفلى في مؤشر التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث بلغ نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي على أساس تعادل القوة الشرائية ٧٢٠ دولار أمريكي في ٢٠١٠، وهو ضمن الأقل على مستوى العالم. وتتسم حكومة النيجر بمستوى مرتفع من المركزية. وتحكم السلطات الحالية البلد منذ إبريل ٢٠١١، عقب مرحلة انتقالية مدتها عام للديمقراطية بعد انقلاب فبراير ٢٠١٠. ومنذ ذلك الحين يتسم الموقف السياسي بأنه مستقر، غير أنه بحسب دراسة للبنك الدولي (World Bank, 2012b، الصفحة ٢) ثمة خطر من الهشاشة السياسية "حيث يمكن أن يؤدي إخفاق الحكومة في تحقيق نتائج ملموسة سريعا إلى فقدان التأييد الشعبي وحدوث جمود سياسي".

ومع بدء تشغيل مصفاة "سوران" (SORAZ) الجديدة لتكرير النفط، توقفت واردات الوقود تقريبا منذ أوائل ٢٠١٢. فقد كانت النيجر مستوردا للنفط حتى نهاية ٢٠١١. ويتسم السوق في النيجر بصغر حجمه ويصل الاستهلاك المحلي السنوي إلى نحو ٧٠٠٠ برميل يوميا. وتحتكر شركة "سونيديب" (الشركة النيجرية للخرانات النفطية SONIDEP) المملوكة للدولة، الواردات والتوزيع. ومن المتوقع أن تصل المصفاة الجديدة إلى طاقة قصوى قدرها ٢٠ ألف برميل يوميا من الوقود بما في ذلك البنزين والديزل والغاز النفطي المُسال. ويوجه نحو ثلث المنتجات البترولية التي تنتجها مصفاة "سوران" إلى تغذية السوق المحلية بينما يتم تصدير الباقي. وتتولى شركة "سونيديب" تسويق المنتجات البترولية.

وتركز دراسة الحالة هذه على الفترة التي كانت فيها النيجر مستوردا للنفط والتي امتدت حتى نهاية ٢٠١١. وتقوم الدراسة بالبناء على المساعدة الفنية التي قدمها الصندوق للنيجر في ٢٠٠١ لوضع صيغة تسعير شبيهة بقاعدة التمرير الكامل للتكلفة لأجل التعديل التلقائي لسعر منتجات البترول المستوردة. وفي عام ٢٠١٠، أعدت إدارة شؤون المالية العامة بالصندوق مذكرة لدعم السلطات الوطنية في عزمها إلغاء الدعم بعد الضرائب للوقود، وذلك في سياق المناقشات مع الصندوق لإعداد خطاب تقييم.

إصلاحات أسعار الوقود الجارية منذ عام ٢٠٠١

وفقا للصيغة التي أُعدت بمساعدة فنية من الصندوق في ٢٠٠١، كان التمرير التلقائي للتغيرات في الأسعار الدولية سيتم من خلال آلية مرنة وشفافة وتلقائية، حيث يتم تعديل سعر التجزئة على أساس شهري عند زيادة التغير في الأسعار الدولية عن ٥ فرنك الجماعة المالية الإفريقية. وبخلاف ذلك، فإن سعر تجزئة الوقود لا يتغير نظرا لكون الضرائب تقوم بتحديد تأثير الزيادة أو النقص في الأسعار. وشملت صيغة التسعير تكاليف استيراد الوقود (سعر الاستيراد على أساس سيف في الميناء)؛ والتكاليف المقدرة وهوامش استيراد وتوزيع الوقود على المستهلكين المحليين (هوامش التخزين والتوزيع)؛ وصافي ضرائب الوقود (الجمارك على أساس القيمة وضرائب القيمة المضافة وضرائب الإنتاج المحددة). وكان من المتوخى إنشاء جهاز متعدد القطاعات ليكون منوطا قانونا بتطبيق الصيغة؛ غير أنه لم يتم إنشاؤه.

ومع بدء الأسعار الدولية في الزيادة في عام ٢٠٠٥، تم إدراج مكون صريح للدعم في الصيغة. وتم استخدام الدعم في البداية لتمهيد التقلبات في الأسعار المحلية. وعندما زادت الأسعار الدولية للواردات بوتيرة سريعة ومطردة حتى منتصف ٢٠٠٨، زاد مكون الدعم لأجل الحفاظ على ثبات أسعار التجزئة المحلية لفترات ممتدة. وأدت الزيادة في الأسعار الدولية وانخفاض سعر صرف اليورو إلى ارتفاع كبير في الدعم عام ٢٠١٠. ونظرا لأن أسعار الوقود كانت أقل كثيرا في النيجر عنها في بعض بلدان الجوار، أدى تزايد التهريب إلى ارتفاع كبير في واردات الوقود.

وحدث انخفاض كبير في الإيرادات الضريبية الحكومية من منتجات الوقود نتيجة التغيرات في أسعار الواردات دون تمرير مقابل للتكلفة إلى أسعار التجزئة. فقد انخفض صافي مساهمة ضرائب الوقود في المالية العامة من ١٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٥ إلى ٠,٦٪ في عام ٢٠٠٩ ثم إلى ٠,٣٪ في عام ٢٠١٠. وبلغت تكلفة دعم المنتجات البترولية ما يربو على ١٪ من إجمالي الناتج المحلي. ورغم أن هذا النمط ينطبق على كافة المنتجات، فإن الانخفاض الضريبي في حالة البنزين كان أكثر وضوحا، حيث اتجه من ذروة بلغت ٠,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٥ إلى ٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٩. كما انخفض صافي الضرائب على الديزل من ٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٥ إلى ٠,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٩. وكان صافي الضريبة على الكيروسين سالباً باستمرار خلال هذه الفترة، وإن كانت التكلفة على المالية العامة لذلك محدودة نظرا لانخفاض نصيب الكيروسين من الاستهلاك إلى حد ما.

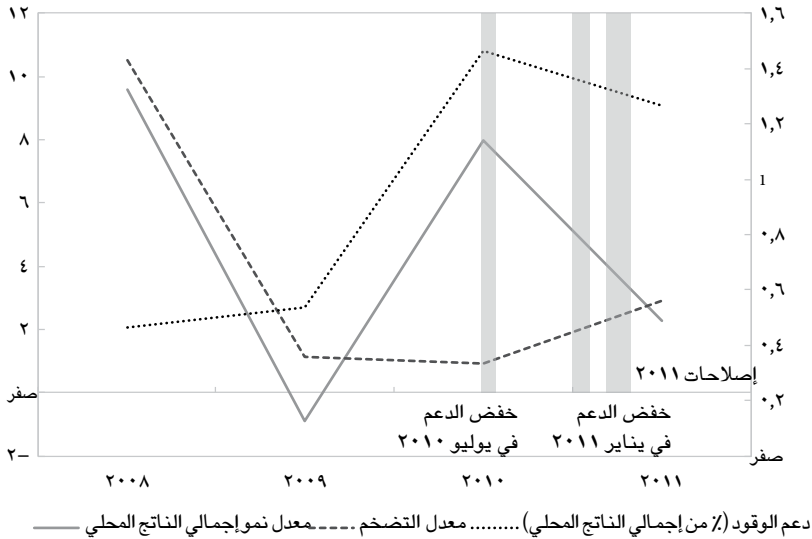
ومع وصول الدعم إلى مستويات غير قابلة للاستمرار، قررت السلطات البدء في تنفيذ استراتيجية لإلغاء الدعم تدريجيا. وكان حجم الدعم، فضلا عن تأثيره التوزيعي شديد التنازلية، عاملا حاسما في اتخاذ السلطات قرار بإلغائه. وفي الواقع، فإن المجموعات السكانية التي استفادت أكثر من الدعم هي المجموعات الأعلى دخلا التي استهلكت مزيدا من البنزين. ورغم أن ذلك ينطبق بصفة خاصة على استهلاك البنزين، فإنه ينطبق بدرجة أقل على الكيروسين وزيت المصابيح اللذين تستهلكهما المجموعات الأقل دخلا على نحو أوسع نطاقا. وتم زيادة أسعار الوقود بنسبة ١٢٪ في منتصف ٢٠١٠ (الشكلان البيانيان ٥-٤ و ٥-٥).^٢

^٢ المتوسط المرجح لأسعار البنزين والكيروسين والديزل. ويتضمن التمرير الكامل للتكلفة إدراج كل من أسعار الواردات والضرائب وهوامش الربح في الصيغة. وفي كلتا الحالتين، اعتبرت الزيادات السعرية شروطا مسبقة لإصدار الصندوق خطاب تقييم للمضي قدما في مراجعة البرنامج الدعم بموارد من التسهيل الائتماني الممدد.



المصدر: بيانات إدارة شؤون المالية العامة بال صندوق، والسلطات الوطنية.

الشكل البياني ٥-٤: النيجر: التطورات في أسعار الوقود، ٢٠٠٥-٢٠١١ (فرنك الجماعة المالية الإفريقية للتر)
كانت الأسعار المحلية للوقود تميل إلى أن تتبع الأسعار الدولية بفواصل زمني.



المصدر: تقديرات خبراء الصندوق.

الشكل البياني ٥-٥: النيجر: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ٢٠٠٨-٢٠١١ (% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)
حاولت النيجر كبح جماح دعم الوقود في ظل الأداء المتقلب للاقتصاد الكلي.

وتضمن الإصلاح المتفق عليه خطوتين. أولاً، تمرير التغييرات في الأسعار الدولية للنفط إلى الأسعار المحلية بدءاً من يونيو ٢٠١١. ثانياً، إلغاء الدعم الحالي تدريجياً خلال الفترة من ١٢-١٨ شهراً التالية. وتم رفع أسعار الوقود بنحو ٨٪ في منتصف ٢٠١١. ونتيجة لذلك، تم خفض الدعم بصورة كبيرة، وإن لم يتم إلغاؤه بالكامل، وتم الإبقاء على مجموع المبلغ المخصص لدعم الوقود في عام ٢٠١١ عند أقل من مستوى عام ٢٠١٠ (١,١٪ من إجمالي الناتج المحلي).

وكان للظروف ذات الخصوصية القطرية والموقف السياسي دوران رئيسيان في تصميم الإصلاح وتحديد وتيرته. فأولاً، كانت البداية الوشيكة لإنتاج الوقود محلياً وراء الحاجة الملحة في الإلغاء التدريجي للدعم. فقد اعتقدت السلطات الوطنية أنه سيكون غير مقبول من الناحية السياسية زيادة الأسعار بالضبط في وقت بداية الإنتاج المحلي. بل في الواقع كان المجتمع يتوقع النقيض من ذلك: أي انخفاض أسعار الوقود مع بدء الإنتاج المحلي. ثانياً، تم تنفيذ الإصلاحات الأولية (في أواخر ٢٠١٠ وبداية ٢٠١١) من جانب حكومة انتقالية رأت أن شرعيتها أقل من أن تقوم بالشروع في عملية الإصلاح هذه التي تتسم بالحساسية.

وبغية زيادة الوعي العام بأبعاد المشكلة، عكست الميزانية لأول مرة تكاليف الدعم بصورة صريحة. وقد ساعد ذلك على إيجاد بيئة مواتية لإلغاء الدعم. وإضافةً إلى ذلك، ولأجل المساعدة في التغلب على المصالح الراسخة واكتساب دعم المجتمع المدني، أطلقت الحكومة حملات للتوعية العامة توضح الطبيعة التنافسية للدعم وترتبط بين الوفورات المحققة من الزيادات في سعر البترول وبين الإنفاق الاجتماعي ذي الأولوية.

واختارت السلطات الوطنية اتباع منهج توافقي في إجراء الإصلاح، وذلك بإشراك كافة المساهمين المعنيين بالامر. فقد أنشأت السلطات لجنة (the Comité du Différé) لمناقشة أفضل السبل لانتهاج الإصلاحات وتنفيذها لاحقاً. وفي هذا السياق، كان الحوار وبناء توافق الآراء هما المفتاح الرئيسيين لتحقيق محصلة إيجابية من العملية.

ونتيجة للإصلاح، بدأت أسعار التجزئة في التزايد في يونيو ٢٠١١، واستمرت في الارتفاع حتى أغسطس ٢٠١١، ولكنها ظلت ثابتة مرة أخرى من سبتمبر حتى نهاية العام. وفي الواقع، فإن التكلفة الشهرية للدعم بلغت تقريباً ٤ مليار فرنك الجماعة المالية الإفريقية في مايو ٢٠١١، ليتم خفضها إلى النصف من أغسطس فصاعداً. فقد قررت السلطات إيقاف الزيادات السعرية في سبتمبر لأنها رأت أن الأسعار كانت حينئذ متسقة مع الأسعار في المنطقة.

غير أن الأسعار حُددت عند مستوى أقل من الأسعار الدولية بمجرد أن بدأ النيجر في إنتاج الوقود محلياً. ونتيجة لاتفاق بين السلطات الوطنية والمستثمر الأجنبي في قطاع البترول، بدأت مصفاة "سوراز" في بيع منتجاتها من الوقود بسعر ٣٣٦ فرنك الجماعة المالية الإفريقية للتر بالنسبة للبنزين و ٣٤٠ فرنك الجماعة المالية الإفريقية للديزل، وهما أقل من الأسعار الدولية. وظلت الأسعار ثابتة خلال الستة أشهر الأولى من تشغيل المصفاة، وكان من المفترض بعد تلك الفترة أن تُحدد أسعار المنتجات المكررة بحسب صيغة مرتبطة بأسعار السوق العالمية. ورغم ذلك، لم تتغير الأسعار. وفي الآونة الأخيرة، تم التوصل إلى اتفاق بين الحكومة ونقابات عمال النقل بغية وضع مقترحات لمزيد من التخفيضات في أسعار تجزئة الوقود. ونتيجة لذلك، سوف يتم خفض ضريبة الوقود "الضريبة المحلية على المنتجات البترولية" (*taxe intérieure sur les produits pétroliers*, TIPP) من ١٥٪ إلى ١٢٪ بدءاً من عام ٢٠١٣.

ونظرا لتداخل إصلاح الدعم مع بداية إنتاج الوقود/النفط تصبح النيجر حالة خاصة جدا. ونتيجة لذلك، من الصعب في هذه المرحلة تقدير إلى أي مدى كان إصلاح دعم الوقود سيستمر ما لم يكن الإنتاج المحلي قد بدأ في ذات الوقت.

التدابير التخفيفية

اقترن إصلاح أسعار الوقود في الآونة الأخيرة بتدابير تخفيفية لحماية الشرائح الأفقر من السكان من الزيادات في تكاليف النقل.

- دعم قطاع النقل. فعقب المفاوضات مع المجتمع المدني والمشتغلين من القطاع الخاص، تم استحداث دعم مباشر لقطاع النقل (تذاكر مخفضة *tickets modérateurs*). نظرا لأن هذا القطاع هو الأكثر تأثرا بالزيادة وكانت القطاعات الأفقر من السكان هي الأكثر استخداما للنقل العام. ورغم ذلك، تم خفض تكاليف سياسة الدعم بصورة كبيرة نظرا لأن تكاليف التدابير التخفيفية (أقل من ١٪ من إجمالي الناتج المحلي) كانت أقل كثيرا من الدعم ذاته.
- زيادة الإنفاق الاجتماعي مع التركيز على التعليم. أدى قطع الدعم عن منتجات الوقود إلى إتاحة مجال لزيادة قدرها ١٩٪ في الإنفاق الاجتماعي في ميزانية ٢٠١٢ مقارنة بعام ٢٠١١، مع التركيز بصفة خاصة على الاستثمار في التعليم. كما زادت فاتورة الأجور العامة نتيجة لتوظيف ٤٠٠٠ مدرس في أوائل عام ٢٠١٢.

الدروس المستفادة

ثمة حاجة لفهم حجم مشكلة دعم الوقود فهما سليما. ويمكن أيضا أن يساعد تحديد الأثر التوزيعي للدعم على ضمان الالتزام بالإصلاح. وهناك أهمية لتعزيز فهم المجتمع بأكمله للقضايا. فتوخي الشفافية بشأن تكاليف الدعم من خلال خط واضح للميزانية ثبت أنه مفيد جدا في حالة النيجر. وكان لتنفيذ حملة إعلامية وافية دور حاسم في ضمان تأييد المجتمع للإصلاح. وقد دارت في النيجر حلقات نقاشية حول هذه القضية بثها التليفزيون والراديو. وهناك أهمية لاتباع منهج تشاركي. وقد كان اعتماد هذا المنهج في صنع القرار مفيدا أيضا، وخاصة من خلال إنشاء لجنة مخصصة وشاملة. ويتعين إتاحة وقت كاف لبناء التأييد. فهناك حاجة لقدر كاف من الوقت لتفسير الإصلاح والتفاوض حوله وتنفيذه. فبناء زخم الإصلاح وتوافق الآراء بين الأطراف المعنية والتأييد المجتمعي أمور تستغرق وقتا. ففي حالة النيجر، استغرق ضمان إلمام كافة الأطراف المعنية بالعناصر الرئيسية للإصلاح والموافقة عليها نحو ستة أشهر. ومن شأن إشراك الشركاء الماليين أن يعود بالفائدة، إذ يساعد على ضمان توافر معلومات كافية حول المشكلة ويمارس ضغطا لشن عملية الإصلاح. ويلزم التوصل إلى توازن دقيق بين تشجيع عملية الإصلاح والشعور بملكيته.

ومن الضروري ضمان وصول التدابير التخفيفية إلى المجموعات الأكثر تأثراً بالإصلاح. ويمكن أن تتخذ تلك التدابير صورة دعم موجه بدقة بناء على تحليل تفصيلي يحدد المجموعات الضعيفة التي ستكون أكثر تأثراً بالإصلاح.

ويصبح إصلاح دعم الوقود أكثر تعقيداً عندما يصبح البلد مصدراً للنفط. ففي تلك الظروف، قد يكون من الأصعب مقاومة توقعات وضغوط المجتمع المدني لخفض أسعار تجزئة الوقود بصورة كبيرة.

نيجيريا

السياق

نيجيريا هي خامس البلدان الرئيسية المصدرة للنفط على مستوى العالم. ويمثل قطاع النفط والغاز نحو ٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، و ٧٥٪ من الإيرادات المالية العامة للحكومة العامة، وما يربو على ٩٥٪ من مجموع الصادرات. وتتسم العلاقات المالية العامة الفيدرالية في نيجيريا بأنها بالغة التعقيد ويحركها مستوى كبير من تقاسم إيرادات النفط (المفروض بموجب الدستور) بين كل من الحكومة الفيدرالية، و ٣٦ ولاية (منتجة وغير منتجة للنفط)، ومختلف الحكومات المحلية.

وقامت نيجيريا بتحديد أسعار إدارية قصوى للكبروسين والبنزين وسعر مرجعي للديزل.^٢ وتأتي في مركز هذا البرنامج، الذي أنشئ عام ٢٠٠٣، وكالة تنظيم تسعير المنتجات البترولية (the Petroleum Products Pricing Regulatory Agency)، والتي تحدد هذه الأسعار شهرياً. وتطبق هذه الوكالة سعر تعادل الواردات، ولكن يُتوقع منها أيضاً تثبيت الأسعار، وهو ما تقوم به بمساعدة صندوق دعم النفط (PSF). فعندما يقل مجموع التكاليف عن السعر الأقصى، يستفيد المسوّق بما يعرف "بالاسترداد الزائد للتكلفة"، وإذا كان هذا المجموع أعلى من السعر الأقصى فيكون هناك ما يعرف "بالاسترداد الناقص للتكلفة". ويتم دفع حالات الاسترداد الزائد لصندوق دعم النفط، مما يعزز الأموال المخصصة من الميزانية، بينما تعوّض حالات الاسترداد الناقص من صندوق موازنة الأسعار. وتقوم وكالة تنظيم تسعير المنتجات البترولية بنشر نماذج قياسية لتسعير المنتجات بالنسبة للكبروسين والبنزين في موقعها على الإنترنت.

الجدول ٥-٤

نيجيريا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٣

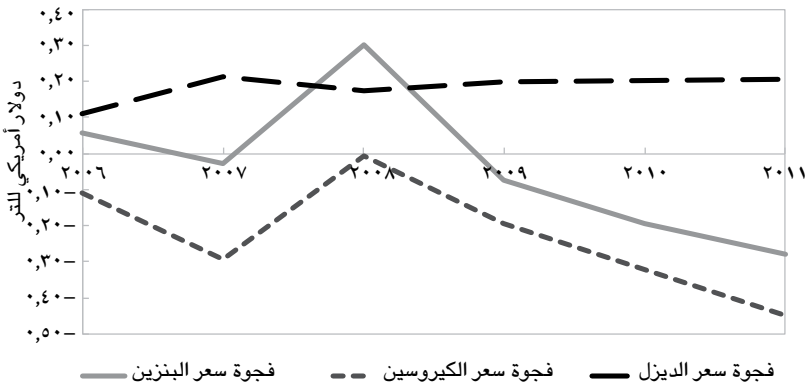
٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
١٥٢١,٧	١٤٦٥,١	١٤٠١,٢	٥٢٤,٣	٣٩٠,٠	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
٧,٤	٨,٠	٦,٠	١٠,٣	٥,٣	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
١٠,٨	١٣,٧	١١,٦	١٤,٠	٦,٩	التضخم (%)
٠,١	٤,٢-	١,٧	٤,٣-	١٢,٤	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
١٧,٢	١٥,٥	١١,٦	٦٣,٩	٨٤,٢	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٣,٦	٥,٩	١٤,١	٥,٩-	١٢,٥	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٧,٩	٤,٩	٥,٢	٢,٥	٥,١	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٣٦,٩	٣٢,٧	٤٠,٦	٣٩,٢	٤٩,٨	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٩٣,٥	٧٩,٢	٨٨,٠	٩٨,٦	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	٣٣,٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم
					(تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ والسلطات النيجيرية؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولي.

^٢ تم تخفيف القيود التنظيمية على أسعار الديزل في عام ٢٠٠٧ ولا يتم دعمه في الوقت الحالي.

وهذه النماذج القياسية لا توضح الأسعار القصوى فحسب بل أيضا التكاليف المقدرة لاستيراد الوقود—والتي تُعرف بالأسعار شاملة التفريغ (Landing Costs)—فضلا عن تكاليف التوزيع المحلي، مقسمة إلى هوامش تجارة ورسوم وكلها خاضع للتنظيم.

وتدعم نيجيريا الكيوسين والبنزين بتكلفة كبيرة على الحكومة. فعملية تحديد أسعار الوقود المحلية لم تكن أبدا تتسم بالاستجابة الكافية للأسعار الدولية المتغيرة. وكان المستوردون في الغالب غير قادرين على استرداد التكاليف وعليه لم يتلق صندوق دعم النفط منذ البداية أي مدفوعات قط بل كان يؤديها فقط. ومع تزايد الفجوة بين السعر الإداري وسعر تعادل الواردات، زادت تكاليف الدعم من ١,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٦ إلى ٤,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١١. وفي عام ٢٠١١، بلغت الاعتمادات المرسودة في الميزانية لصندوق دعم النفط ٠,٦٪ فقط من إجمالي الناتج المحلي وجاء تمويل الدعم من صندوق تثبيت أسعار النفط في نيجيريا (حساب فائض النفط الخام). وقد شجعت الفجوة السعرية على التهريب على



المصادر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٥-٦ نيجيريا: الأسعار الدولية والمحلية للوقود، ٢٠٠٦-٢٠١١ (الفرق بين السعر العالمي والسعر المحلي)
سجلت أسعار الوقود المحلية في نيجيريا فجوات كبيرة نسبة إلى الأسعار الدولية.

الجدول ٥-٥

نيجيريا: التطورات في أسعار الوقود ودعم الوقود، ٢٠٠٦-٢٠١٢						
٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦
توقعات	تقديرات					
١,٥٧٠	١,٧٦١	٧٩٧	٣٩٩	٦٣٧	٢٩٠	٢٥١
٣,٦	٤,٧	٢,٣	١,٣	٢,٦	١,٤	١,٣
دعم الوقود (مليار نيرا)*						
دعم الوقود (٪ من إجمالي الناتج المحلي)*						
أسعار الوقود (نيرا للتر)						
الديزل (الحر)						
١٤٤	١٥٢	١١٢	٩٤	١١٨	٩٠	٨١
الكيوسين (المدعم)						
٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠
البنزين (المدعم)						
٩٧	٦٥	٦٥	٦٥	٧٠	٧٠	٦٥

المصادر: حسابات وتوقعات خبراء الصندوق والسلطات النيجيرية.

* لعام ٢٠١٢، يشمل المبلغ المدفوع غير المتكرر البالغ ١٪ من إجمالي الناتج المحلي لتسوية المتأخرات المستحقة في ٢٠١١.

نطاق واسع إلى بلدان الجوار وغير ذلك من التجاوزات (مثل الفواتير المغالى فيها لواردات البنزين) مما ساهم في تزايد التكاليف.

ويشكل نظام الدعم حافزا سلبيا أمام الاستثمار في طاقات التكرير المحلية. فلم يُستخدم أي من تراخيص مصافي التكرير العشرين التي صدرت منذ عام ٢٠٠٠. وعلى الرغم من أن نيجيريا تنتج نحو ٢,٥ مليون برميل نفط يوميا، فهي تعتمد اعتمادا شديدا على استيراد منتجات الوقود. فمصافي التكرير الأربعة المملوكة للدولة، والتي تعمل أحيانا بنسبة ٢٠٪ فقط من طاقتها الإنتاجية ونادرا ما تزيد هذه الطاقة عن ٤٠٪، تلبى حوالي ٢٠٪ فقط من الطلب المحلي.

الإصلاح الجاري منذ عام ٢٠١١

في منتصف عام ٢٠١١ قررت الحكومة إجراء خفض جذري في دعم البنزين، وشنت حملة عامة خلال ما تبقى من العام لإقناع السكان بذلك. وحصل الجدل حول إلغاء دعم الوقود في بداية الأمر على تأييد العديد من محافظي الولايات والذين أرادوا تحرير موارد حتى يستطيعون دفع الحد الأدنى الجديد للأجور لموظفي الخدمة المدنية لديهم. وخضع هذا المقترح إلى جدل ساخن في الصحافة من جانب مجموعات الأعمال والمجتمع المدني، كما نوقش في المجلس الوطني خلال ما تبقى من العام، وحاولت الحكومة بقوة خلالها أن تقدم حجة مقنعة. وفي أول يناير ٢٠١٢، تم رفع سعر البنزين إلى مستوى استرداد التكلفة – بتطبيق زيادة قدرها ١١٧٪. ولم يتم تعديل سعر الكيروسين وهو وقود مستخدم في الطبخ تستخدمه بصفة رئيسية الأسر الفقيرة. غير أنه استجابة للاضطرابات الاجتماعية الحادة، خفضت الحكومة الزيادة السريعة لتصبح ٤٩٪ بمنتصف يناير. ومن الواضح أنه رغم ستة أشهر من الجدل لم يتمتع الإجراء بتأييد عام كاف.

وكان برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين Subsidy Reinvestment and Empowerment Program (SURE) هو المحور الرئيسي للحملة التي شنتها الحكومة لإلغاء الدعم. وتم الإعلان عن هذا البرنامج في نوفمبر فقط، وجاء مسبقا ببيانات عامة من الرئيس ووثائق الميزانية (مثلا، إطار الإنفاق متوسط الأجل للفترة ٢٠١٢-٢٠١٥ وورقة استراتيجية المالية العامة) أُلقت الضوء على كل من تكاليف الدعم والحاجة للإنفاق على شبكات الأمان للشرائح الفقيرة من المجتمع للحد من آثار إلغاء الدعم وللإنفاق على إنشاء مصاف جديدة وتجديد المصافي الحالية. وأوجزت نشرة برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين الأسباب التي دعت الحكومة لإلغاء الدعم (الإطار ٥-١)، وأوضحت حجم المكاسب التي يمكن أن تجنيها الحكومة الفيدرالية والولايات والحكومات المحلية من إلغاء الدعم، كما أعلنت عن الكيفية التي ستقوم بها الحكومة الفيدرالية بإنفاق الوفورات الناتجة عن إلغاء الدعم.

ووفقا لنشرة برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين (SURE)، سوف يتم توجيه الوفورات الناتجة عن إلغاء دعم الوقود إلى "توفيقه من البرامج لتحفيز الاقتصاد والتخفيف من حدة الفقر من خلال البنية التحتية الحرجة ومشاريع شبكة الأمان". وسوف يتم اختيار المشاريع الرأسمالية بما يتماشى مع الاستراتيجية الإنمائية للحكومة "رؤية ٢٠٢٠:٢٠" في قطاعات الطاقة والطرق والنقل والمياه وتكرير النفط. وكان يتوخى تخفيف التأثير المحتمل لإلغاء الدعم على الفقراء "من خلال برامج جيدة التوجيه لشبكة الأمان". وتضمنت نشرة إعادة استثمار الدعم والتمكين تفاصيل عن المشاريع والبرامج المختلفة التي سيتم إجراؤها، من الطرق المحددة التي سيتم إنشاؤها إلى الخدمات الصحية للأم والطفل التي سيتم الارتقاء بها.

الإطار ٥-١: نيجيريا: الأسباب التي دعت إلى إلغاء الدعم

أوجزت الحكومة الأسباب التي دعتها إلى إلغاء الدعم في نشرة برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين (SURE) على النحو التالي:

- ١- أدت الأسعار الثابتة إلى عبء ضخم غير قابل للاستمرار نتيجة للدعم.
- ٢- لا يصل دعم الوقود إلى المستفيدين المستهدفين بل يستفيد منه الأغنياء في الغالب.
- ٣- كانت إدارة الدعم تعاني من مواطن عدم كفاءة وتسرب للدعم وفساد.
- ٤- أدت تكاليف الدعم إلى تحويل الموارد بعيدا عن الاستثمار في البنية التحتية الحرجة.
- ٥- أدى الدعم إلى تثبيط المنافسة وكبح الاستثمار الخاص في طاقات تكرير البترول.
- ٦- شجع التفاوت الكبير في الأسعار على التهريب إلى البلدان المجاورة.

وكان الهدف من برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين (SURE) هو إنشاء صندوق معين لوفورات الدعم لتمويل مبادراته الإنفاقية. وسوف يُشرف على الصندوق ذاته والبرامج الإنفاقية المحددة مجلس يتألف من ١٨ شخصا، يُعين رئيسه من جانب رئيس الدولة، ويشتمل على أربعة ممثلين فقط عن الحكومة وعلى أعضاء آخرين من الأفراد ذوي السمعة الحسنة من قطاع عريض من المجتمع المدني. وقد شجعت الفجوة السعرية على التهريب واسع النطاق إلى بلدان الجوار وغير ذلك من التجاوزات (مثل الفواتير المغالى فيها لواردات البنزين) مما ساهم في تزايد التكاليف.^٤

وقبلت محاولات الحكومة لنيل التأييد لبرنامجها لإصلاح الدعم بمعارضة قوية من قطاعات ذات نفوذ في المجتمع. ففي أوائل ديسمبر ٢٠١١، عارض المجلس الوطني إلغاء دعم البنزين بدعوى أن الإجراء سابق لأوانه ولا تدعمه بيانات محكمة بشأن حجم الدعم ونسب الانتفاع منه. وردا على ذلك، قدمت وزارة المالية "مذكرة موجزة حول دعم الوقود"، أوضحت فيها مرة أخرى الأسباب التي تدعو لإلغاء الدعم ودعمت المذكرة بيانات حول النمو السريع للدعم ومقارنة تكاليفه مع متطلبات الحكومة من الإنفاق الرأسمالي والاقتراض (Okonjo-Iweala, 2011). وإضافة إلى ذلك، قام مسؤولون كبار في الحكومة بعرض مسألة الدعم خلال مقابلات أجريت معهم وكلمات أدلوا بها خلال الأسبوعين الأخيرين من ديسمبر. ومع ذلك، أعربت نقابات العمال أيضا عن معارضتها القوية للإجراء مرددة رأيا يشيع على نطاق واسع ومفاده أن حصيلة إلغاء الدعم ستوجه غالبا إلى تمويل الإنفاق الحكومي التبديدي (بما في ذلك للسياسيين الفاسدين) وليس للمشروعات التي تعود على المواطن النيجيري بالفائدة (Okigbo and Enekebe, 2011). والتزم محافظو الولايات حينئذ الصمت بعد أن كان يؤيدون الإصلاح عموما. وخلال الفترة بأكملها أحجمت الحكومة عمدا عن تحديد أي موعد للإلغاء المخطط للدعم.

وجاء إعلان أول يناير بمثابة مفاجأة وأثار احتجاجات واسعة النطاق في أنحاء البلاد. وفي ٩ يناير أعلن أكبر اتحادين للعمال إضرابا عاما. وشهدت أجزاء معينة من البلاد شبه انهيار للقانون والنظام ووقع عدد من حالات الوفاة نتيجة أعمال العنف وعمليات التهريب المرتبطة بالإضراب. وفي ١٥ يناير أعلن الرئيس أن زيادة أول يناير في الأسعار سوف يتم التراجع عنها جزئيا وسوف يكون سعر التجزئة الأقصى الجديد للبنزين هو ٩٧ نيرا

^٤ دشن الرئيس النيجيري غودلاك البرنامج رسميا في ١٣ فبراير ٢٠١٢. وعين الدكتور كريستوفر كولاد رئيسا لمجلس إعادة استثمار الدعم والتمكين (SURE).

(٠,٦٠ دولار أمريكي) للتر، أي أعلى بنسبة ٤٠٪ عن مستواه في نهاية ٢٠١١. غير أنه أكد أن الحكومة سوف تواصل التحرير الكامل لقطاع تكرير البنزين. وسوف يمضي برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين قدما ولكن على نطاق مخفض تماشيا مع تراجع الوفورات الناتجة عن إلغاء الدعم. كما أعلن الرئيس أن النظام القانوني والتنظيمي لصناعة البترول سوف "يراجع لمعالجة قضايا المساءلة والأخطاء الحالية". وقامت نقابات العمال بإلغاء الإضراب في ذات اليوم.

التدابير التخفيفية

عرض برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين الخطوط العريضة لطائفة من برامج شبكة الأمان الاجتماعي الرامية للحد من تأثير إلغاء الدعم على الشريحة الفقيرة من السكان. وشملت تلك البرامج ما يلي:

- النقل الجماعي في المناطق الحضرية—زيادة توافر النقل الجماعي من خلال تسهيل شراء السيارات التي تعمل بالديزل (قروض مدعومة، ورسوم استيراد مخفضة، إلخ) للمشغلين القائمين. وفي الخطوة الأولى من هذا البرنامج، استهدفت الحكومة استيراد ١٦٠٠ حافلة في غضون شهور.
- خدمات صحة الأم والطفل—توسيع برنامج التحويلات النقدية المشروطة للنساء الحوامل في المناطق الريفية؛ والارتقاء بالخدمات في العيادات.
- الأشغال العامة—توفير وظائف مؤقتة للشباب والنساء من الشرائح السكانية الأفقر في المشاريع البيئية وصيانة مرافق التعليم والصحة.
- التدريب المهني—إنشاء مراكز للتدريب المهني في أنحاء البلاد للمساعدة في مواجهة بطالة الشباب.

الدروس المستفادة

إن وجود حملة مدروسة جيدا للتوعية العامة والتشاور ضروري لنجاح الإصلاح. فرغم أن الحكومة شنت حملة قوية لإلغاء الدعم، كان الإجراء لا يزال مثيرا للجدل إلى حد كبير عندما دخل حيز التنفيذ. وكان رد الفعل العنيف متوقعا. فقد استمرت حملة التواصل العامة ستة أشهر فقط ولم تكن هناك مشاورات شعبية واسعة النطاق. ورغم أن وزارة المالية أعدت عدة ملخصات قصيرة لدعم مقترحها ولكنها صدرت بعد عدة شهور من بداية الحملة ولم يكن هناك تقرير شامل.

ويجب على الحكومة إرساء المصداقية بشأن وعدها باستخدام الحصيلة من إلغاء الدعم لصالح القطاعات العريضة من السكان. فرغم الأهداف الجديرة بالثناء لبرنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين والخطط التي تقضي بالإشراف من جانب مجلس مديرين يتسمون بحسن السمعة، كانت الإدارة الجديدة لا تزال في حاجة إلى إرساء المصداقية بأنها سوف ترقى إلى مستوى التزاماتها. بل على النقيض عانت من الصورة السيئة جدا للحكومة لدى الجمهور العام. وعليه، كان يُنظر إلى إصلاح الدعم بريبة شديدة ولم يعتقد الجمهور العام ببساطة أن الحكومة سوف تلتزم بتعهداتها.

وتوجد أهمية للبحوث الدقيقة حول تكاليف الدعم والمستفيدين منه حتى تتوفر القدرة على تعزيز الحجج المؤيدة لإصلاح الدعم. فغياب المعلومات الكمية السليمة حول حالة صناعة التكرير في نيجيريا وآلية دعم الوقود ذاتها سمح بحجج باطلة، غالبا من جانب أطراف ذات مصالح راسخة، بأن الاستثمار الحكومي في مصافي التكرير المملوكة للحكومة أو التدابير الرامية لوقف تجاوزات المسوقين أو كلاهما معا أفضل من إلغاء الدعم. وإضافة إلى ذلك، فإن الزعم بأن الدعم كان يعود في الغالب بالفائدة على الفقراء كان مبنيا على أدلة واقعية وليس على بحوث مستندة إلى بيانات مسح الأسر.

جنوب إفريقيا

السياق

يضطلع القطاع الخاص بدور كبير في قطاع الوقود بجنوب إفريقيا ولكن الأسعار تظل موجهة. فستة من شركات النفط السبعة — المملوكة للدولة والخاصة، بما فيها المملوكة للأجانب — تشارك في مرحلتي الإنتاج والتكرير في بيئة تنافسية. ويتم استيفاء نحو ٣٠٪ من احتياجات البلاد من الوقود من خلال الوقود التخليقي القائم على الفحم والذي يتم إنتاجه محليا، في حين يتم استخلاص الباقي من الخام المستورد الذي يتم عندئذ تكريره محليا. ورغم أن الحكومة تعمل في اتجاه تحرير الأسعار، فإن أسعار تجزئة الوقود تتحدد حاليا وفق آلية تسعير تلقائية.

الإصلاحات الجارية منذ الخمسينات

كان السبب الرئيسي لاستحداث آلية التسعير التلقائية، والقائمة منذ خمسينات القرن الماضي، هو تشجيع مشاركة القطاع الخاص في قطاع الطاقة وتوفير إمدادات كافية من المنتجات البترولية. ففي ظل القلق الذي كان يساور الحكومة إزاء تأثير العقوبات على إمدادات الوقود خلال عهد الفصل العنصري، أدركت الحكومة أن توفير الأسعار عند مستويات على الأقل مساوية لسعر تعادل الواردات كان ضروريا لتحفيز الشركات الدولية على الاستثمار ومواصلة أنشطتها

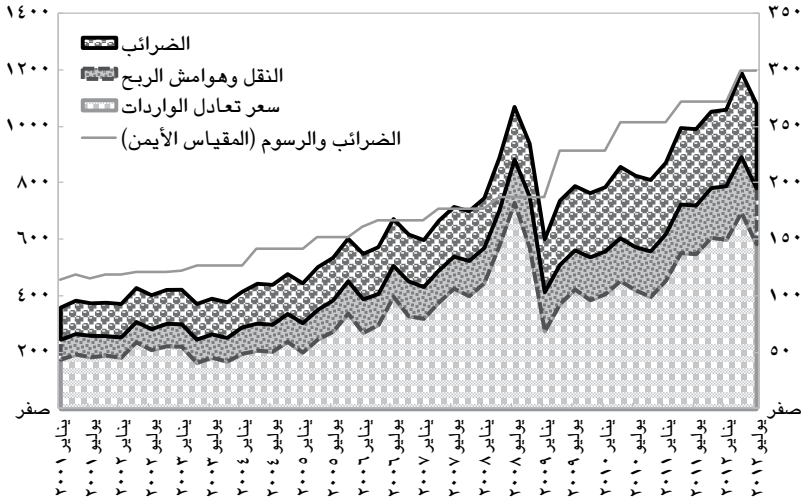
الجدول ٦-٥

جنوب إفريقيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ١٩٩٣-٢٠١١

٢٠١١	٢٠٠٨	٢٠٠٣	١٩٩٨	١٩٩٣	
٨٠٧٨,٥	٥٦٠٥,٨	٣٦٥٦,٢	٣١٠٠,١	٣٣١٥,٦	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٣,١	٣,٦	٢,٩	٠,٥	١,٢	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٥,٠	١١,٥	٥,٨	٦,٩	٩,٩	التضخم (%)
٣٨,٨	٢٧,٤	٣٦,٩	غير متاح	غير متاح	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٣,٣-	٧,٢-	١,٠-	١,٨-	٢,١	رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)
٠,٢	٠,٣	٠,١	٠,١	٠,٠	واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
٠,٠	٠,٠	٠,٠	غير متاح	غير متاح	صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
٥٣٤,٥	٥١٨,٢	٤٤١,٧	غير متاح	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٢٤,٣	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولي.

*الشركات الستة هي: "British Petroleum"، و "Caltex"، و "Engen"، و "Sasol"، و "Shell"، و "Total". والشركة السابعة هي "PetroSA" الجنوب إفريقية.



المصدر: جمعية الصناعة النفطية الجنوب إفريقية (سابيا).

الشكل البياني ٥-٧ جنوب إفريقيا: تكوين أسعار التجزئة والضرائب على البنزين، ٢٠٠١-٢٠١٢ (سنتات/لتر)

في جنوب إفريقيا (CTSA, 2006). وظل معظم هذه الشركات الدولية في جنوب إفريقيا حتى خلال فترة الحصار المناهض للفصل العنصري.

ولم تنجح المحاولات الرامية إلى إجراء بعض التمهيد في تقلبات أسعار تجزئة الوقود من خلال صندوق تسوية الأسعار (Equalization Fund) خلال الفترة ١٩٧٧-٢٠٠٤، وتم التخلي عنها منذ ذلك الحين. فقد أنشئ هذا الصندوق في عام ١٩٧٩ وكان يُستخدم في الأساس لتمهيد التقلبات في أسعار منتجات الوقود. وعمل الصندوق على تمهيد أسعار التجزئة من خلال تثبيت أسعار التجزئة المحلية للوقود بواسطة تحويلات من الصندوق عندما كانت الأسعار الدولية مرتفعة وأخرى إلى الصندوق عندما كانت تلك الأسعار منخفضة^٦. وعندما جفت موارد الصندوق تعين على الحكومة تمويل العجز. وفي النهاية تخلت الحكومة عن هذه السياسة، وهو ما استلزم زيادات كبيرة في الأسعار للوصول بها إلى مستوى أسعار تعادل الواردات. وأدت الزيادة الحادة في عام ١٩٩٣ إلى اضطرابات اجتماعية، وهو ما أدى إلى إنشاء فريق عمل صناعة منتجات الوقود السائل (Liquid Fuels Industry Task Force) لوضع آلية للتعامل مع الأسعار المرتفعة للوقود. ولا يزال الهيكل الحالي للأسعار يشتمل على المكون الضريبي لصندوق التسوية ولكن تم تحديده بصفر منذ عام ٢٠٠٢، باستثناء عندما تم استخدامه من أن لآخر في أوائل ٢٠٠٣.

وفي عام ١٩٧٧، أنشئ الصندوق المركزي للطاقة (Central Energy Fund)، وهو كيان مملوك للدولة أنيطت به مسؤولية تحديد أسعار تجزئة الوقود بالإجابة عن وزارة الطاقة.

^٦ نظرا لتعديل الأسعار المحلية على أساس شهري بينما تتغير أسعار تعادل الواردات أثناء كل شهر، يمكن أن يسجل الموردون عجزا أو يراكمون خسائر. ولمعالجة ذلك، أدرجت الحكومة رسوم تمهيد التقلبات "slate charges" أيضا في صيغة التسعير، والتي يمكن أن تكون سالبة أو موجبة حسبما يقتضي الأمر. غير أن هذه المدفوعات كانت طفيفة في الواقع.

ويتم تحديد الأسعار على أساس شهري (يوم الأربعاء الأول من كل شهر) وتتضمن هوامش الربح والضرائب والرسوم. وتمثل ضريبة الوقود—الضريبة الرئيسية—رسماً محدداً يُعلن عنه في شهر فبراير من كل عام في خطاب الميزانية العامة (للتنفيذ في إبريل)؛ وقد زادت هذه الضريبة بصورة مطردة بمضي الوقت بما في ذلك خلال فترات تزايد الأسعار الدولية (الشكل البياني ٧-٥). ويتم التواصل مع الجمهور العام بشفافية بشأن قرارات الصندوق المركزي للطاقة. وهناك نشرة إلكترونية على الإنترنت^٧ تعلن فيها القرارات الشهرية وهيكل الأسعار، وتساعد الجمهور على أن يفهم بوضوح العوامل التي تدفع أسعار تجزئة الوقود.

التدابير التخفيفية

لم تطبق تدابير تخفيفية فيما يتعلق بآلية التسعير التلقائية. فنظراً للاستخدام طويل الأمد للصيغة في تحديد أسعار الوقود، كان هناك جدل محدود حول الآثار السلبية للزيادات في الأسعار الدولية للوقود.

الدروس المستفادة

يشير نجاح جنوب إفريقيا في تطبيق آلية التسعير التلقائية إلى أنه عند تصميم هذه الآلية بشكل جيد يمكن للشركات الخاصة (بما فيها الأجنبية) العمل في إطارها دون مشكلة كبيرة. وتعمل آلية التسعير التلقائية، والقائمة منذ فترة طويلة، على نحو جيد ومن المحتمل أن تستمر في المستقبل المنظور. ففي حين طبقت جنوب إفريقيا الآلية في البداية لأسباب استراتيجية في ظل أوضاع سياسية غير عادية، تم تطبيقها بصورة مستمرة على مر السنين. وكان هناك قدر قليل من المناقشة حول بديل لتلك الآلية، حتى عندما لزم زيادة أسعار تجزئة الوقود بصورة حادة.

وساهمت شفافية ومصادقية عملية التسعير التلقائية في ديمومتها. وتُعزى خبرة جنوب إفريقيا حول التسعير لقائي إلى المصادقية التي اكتسبها الصندوق المركزي للطاقة على مر السنين وإلى الشفافية التي يتم بها تطبيق الآلية. وقد ساهم النشر العلني لقرارات الصندوق في نجاحه.

ويمكن لصناديق تثبيت الأسعار أن تأتي بنتائج عكسية عندما لا تتوافر لها موارد كافية لامتناع التقلبات في الأسعار الدولية. ففي جنوب إفريقيا، عانى صندوق تسوية الأسعار من نقص التمويل، وعندما نفذت الموارد كان من اللازم زيادة الأسعار بصورة حادة — وهو ما يتنافى مع عين الغرض الذي أنشئ من أجله الصندوق.

دعم الكهرباء

كينيا

السياق

تماشياً مع اقتصاد أخذ في التوسع، شهدت كينيا زيادة كبيرة في الطلب على الطاقة تقدر بسبعة في المائة سنوياً في المتوسط على مدى الست سنوات الماضية (دراسة Ajodhia, Mulder, and Slot, 2012). فرغم تحسن معدلات النفاذ والزيادات في الطاقة الإنتاجية، لم يستطع توليد الكهرباء مواكبة الزيادة في الطلب ولا تزال الكهرباء تمثل قيداً على النمو. وتعتمد كينيا اعتماداً

^٧ راجع www.energy.gov.za/files/petroleum_frame.html

الجدول ٧-٥

كينيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ١٩٩٥-٢٠٠٩				
٢٠٠٩	٢٠٠٥	٢٠٠٠	١٩٩٥	
٤,١	٦,١	٢,٥	٤,٠	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي
٦,٧	١١,١	٨,٠	٨,٩	التضخم مقيسا بمؤشر أسعار المستهلكين
٧,٢-	٤,٧-	٤,١-	٠,٨-	الرصيد الكلي باستثناء المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
٤٤,٨	٤٥,١	٥٣,١	غير متاح	مجموع الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)
غير متاح	٤٣,٤	غير متاح	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم
متاح	متاح	متاح	متاح	(تعاادل القوة الشرائية) (% من السكان)

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولي.

شديدا على الطاقة الكهرومائية في توليد الكهرباء، والتي تمثل ما يربو على ٥٦٪ من الطاقة الإنتاجية الجاهزة، بينما تشكل مصادر الطاقة الحرارية والطاقة الحرارية الأرضية ٣١٪ و ١٣٪ على التوالي.

وتتمثل الشركة الكينية لتوليد الكهرباء (KenGen) اللاعب الرئيسي في سوق الجملة للكهرباء، حيث شكلت ٧٥٪ من الطاقة الجاهزة في ٢٠٠٩. وتقوم الشركة ببيع الكهرباء إلى موزع التجزئة بموجب عدة اتفاقيات لشراء الكهرباء. وإضافةً إلى ذلك، يوجد لدى كينيا خمسة منتجين مستقلين للطاقة تابعين للقطاع الخاص يمثلون ٢٥٪ من الطاقة الجاهزة (دراسة World Bank, 2010a). فشركة الطاقة والإنارة الكينية (KPLC) مسؤولة عن نقل وتوزيع الكهرباء. وكلتا الشركتين KenGen و KPLC تعملان على أساس تجاري ومقيدان في بورصة نيروبي. وعلى الجانب التنظيمي، تقوم هيئة تنظيم الطاقة المستقلة بتنظيم أسعار التعريف وإصدار التراخيص وتحديد أهداف الأداء لشركة الطاقة والإنارة (مثل حصيلة الإيرادات ومتوسط فترة الانتظار للوصلات الجديدة ونسبة الفاقد في نظام الطاقة الكهربائية).

الإصلاحات الجارية منذ منتصف التسعينات

بدأت جهود الإصلاح في منتصف التسعينات بمحاولات ترشيد القطاع من خلال تفتيت عمليات توليد الكهرباء من نقل وتوزيع والسماح بمشاركة القطاع الخاص في الصناعة. وكانت أهداف الإصلاح الرئيسية تحسين الأداء في قطاع الكهرباء وضمان الاستدامة المالية للشركات العاملة في القطاع وتعزيز الاستثمار. وتوجت جهود الإصلاح بإصدار سياسة الطاقة لعام ٢٠٠٤ وقانون الطاقة لعام ٢٠٠٦. وقد حدثت تغيرات كبيرة في هيكل التعريف بدايةً في ٢٠٠٥ عندما أدخلت تعديلات لتعكس التكاليف الحدية طويلة الأجل وللتميرير التلقائي للتغيرات في تكاليف الوقود وتحركات سعر الصرف. وثبتت استمرارية إصلاح التعريف، ولكن من المهم الإشارة إلى أن الزيادات في التعريف حدثت بالتزامن مع التحسينات في جودة الخدمة. فضلا على ذلك، لم تتضمن عملية الإصلاح أي خفض لعدد العاملين في المرافق. وكان إنشاء محكمة للطاقة للتحكيم في النزاعات بين هيئة تنظيم الطاقة والأطراف المعنية ضروريا لإرساء المعاملة والمنافسة المتكافئة في القطاع.

وتعتمد أسعار التعريف على صيغة تعكس معدل التغير الأساسي فضلا عن التكاليف الحدية طويلة الأجل، وتتضمن تمريرا تلقائيا شهريا لتكاليف الوقود المرتبطة بتوليد الكهرباء وتعديلات تعكس التحركات في سعر الصرف. فضلا على ذلك، تأخذ الصيغة في الاعتبار على أساس

نصف سنوي التعديلات في التضخم المحلي. وتتوافر المعلومات الخاصة بحساب التعديلات في أسعار التعريفة على موقع هيئة تنظيم الطاقة على الإنترنت. ومن ناحية توليد الكهرباء، توجد اتفاقيات طويلة الأجل لشراء الكهرباء بين الشركة الكينية لتوليد الكهرباء وشركة الطاقة والإنارة الكينية يتم بموجبها تحديد الأسعار وتعكس بصفة عامة التكاليف الأساسية.

وإضافة إلى ذلك، تعتمد أسعار تعريفية الكهرباء للاستهلاك السكني في كينيا على نظام السعر التصاعدي وفقا لشريحة الاستهلاك (increasing block tariff scheme)، بحيث يزيد سعر الوحدة لكل كيلوات ساعة وفقا لثلاث شرائح محددة. وتتراوح الشريحة الأولى من صفر حتى ٥٠ كيلوات ساعة شهريا بسعر ٢ شلن كيني لكل كيلوات ساعة. وتتراوح الشريحة الثانية من ٥١ إلى ١٥٠٠ كيلوات ساعة شهريا بسعر ٨,١٠ شلن كيني لكل كيلوات ساعة. وأخيرا تنطبق الشريحة الثالثة على الأسر التي يزيد استهلاكها عن ١٥٠٠ كيلوات ساعة شهريا بسعر ١٨,٥٧ شلن كيني لكل كيلوات ساعة. وعليه، فإن معدل التعريفة التي تدفعه الشريحة الأعلى يزيد بنسبة تربو على ٨٢٨٪ عن المعدل المطبق على الشريحة الأدنى. كما يدفع المستهلكون السكنيون رسما ثابتا قدره ١٢٠ شلن كيني. ويدفع المستهلكون غير السكنيين أسعارا خطية متفاوتة لا تتغير وفقا لمستويات الاستهلاك، بحسب فئتهم (أي تجاريين أو صناعيين أو حكوميين).

وخلال الفترة المبكرة من عملية الإصلاح، واجهت الزيادات في التعريفة صعوبات جمة واستلزمات مفاوضات مكثفة، خاصة مع كبار المستهلكين (دراسة Bacon, Ley, and Kojima, 2010). وكان مهما لضمان تعاون القطاع الخاص أن تتعهد الحكومة بأن التكلفة الإضافية للطاقة سوف تذهب إلى تمويل التنمية وتوسيع المصادر المحلية للطاقة المتجددة والتي سوف تعمل في نهاية الأمر على خفض تكلفة الطاقة وتقوية المنافسة. وإضافة إلى ذلك، كان هناك اتفاق بين الأطراف المعنية بأن ضمان السلامة المالية للشركة الكينية لتوليد الكهرباء وشركة الطاقة والإنارة الكينية وإعداد هيكل للتعريفة يعكس التكاليف الحقيقية كانا ضروريين لاستقطاب المستثمرين الأجانب للقطاع. وبعد ذلك، نتيجة للتأثير السلبي لنوبات الجفاف عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ تقرر خفض معدل ضريبة القيمة المضافة على الكهرباء من ١٦٪ إلى ١٢٪.

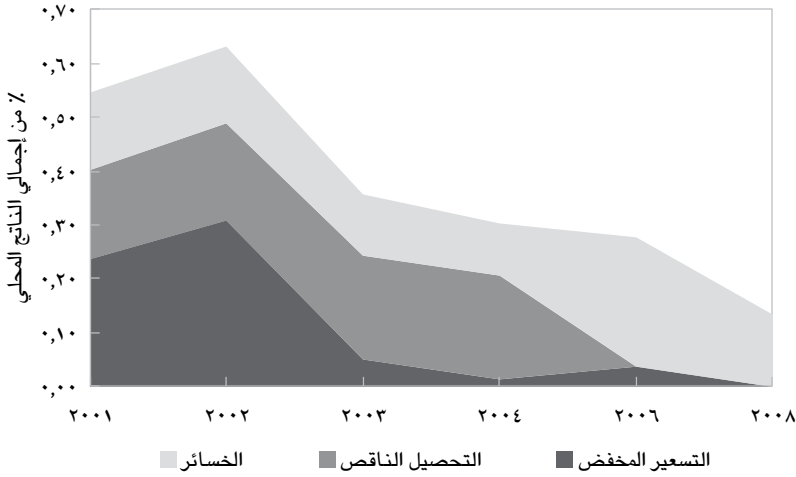
وسمحت إصلاحات تسعير الكهرباء في كينيا بزيادة أسعار التعريفة تماشيا مع التكاليف وذلك من متوسط مقدار بلغ ٧ سنتات لكل كيلوات/ساعة في عام ٢٠٠٠ إلى ١٥ سنتا لكل كيلوات/ساعة في عام ٢٠٠٦ و ١٩ سنتا لكل كيلوات/ساعة في ٢٠٠٩ (الجدول ٥-٨). ويسري الهيكل الحالي لتعريفية الكهرباء لشركة الطاقة والإنارة الكينية منذ يوليو ٢٠٠٨. ووفقا لدراسة البنك الدولي (World Bank 2010a)، تتسم المفاوضات الحالية لتحديد أسعار التعريفية وإبرام اتفاقيات شراء الكهرباء بالشفافية؛ كما يتسم الإطار التنظيمي للقطاع بقوته ومقاومته

الجدول ٥-٨

كينيا: مؤشرات رئيسية لقطاع الكهرباء والاقتصاد الكلي، ١٩٩٥-٢٠٠٩

٢٠٠٩	٢٠٠٥	٢٠٠٠	١٩٩٥
١٦,١٠	غير متاح	١٣,١٠٢	١١,٧٩١
١٤٧,٤٣	١٣٧,١٣	١٠٩,٧٢	١٣٠,٨٣
١٥,٥٣	١٨,٣٨	٢١,١٦	١٧,٩٠
٦٨٧٥	٥٩٩٥	٤٠٩٨	٣٧٥٩
٠,١٩	٠,١٥٣	٠,٠٧	غير متاح
النفاذ للكهرباء (٪ من السكان)			
استهلاك الطاقة الكهربائية (كيلوات ساعة للفرد)			
نسبة فاقد نقل وتوزيع الكهرباء (٪ من الإنتاج)			
إنتاج الكهرباء (غيجاوات ساعة)			
متوسط التعريفة (دولار/كيلوات ساعة)			

المصادر: قاعدة بيانات التخصيص القطري للبنية التحتية في إفريقيا للكهرباء؛ ودراسة Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a)؛ وتقدير خبراء صندوق النقد الدولي؛ ودراسة World Bank (2010a)؛ وتقدير مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي.



المصدر: دراسة (Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a).

الشكل البياني ٥-٨ كينيا: التكاليف المستترة في قطاع الكهرباء، ٢٠٠٨-٢٠٠١
شهدت التكاليف المستترة في قطاع الكهرباء تراجعاً مستمراً في العقد الأخير.

للتدخل السياسي. ومع ذلك، لم تحدث الزيادات المخططة في يونيو ٢٠١١ في معدل التعريفة الأساسي وهو ما يرجع أساساً إلى قيود مرتبطة بالاقتصاد السياسي حيث رأت السلطات أن أسعار الغذاء والطاقة السائدة وقتئذ كانت مرتفعة بالفعل بصورة مفرطة ونتيجة بعض التأخر في تنفيذ مشاريع توليد الكهرباء الجديدة.

ونتيجة لتدابير إصلاح أسعار التعريفة انخفضت التكاليف المستترة لقطاع الكهرباء بصورة ملموسة خلال الألفينات، حيث تراجعت تلك التكاليف من نحو ٠,٦٪ من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠٠٢ إلى صفر تقريباً بحلول عام ٢٠٠٨ (الشكل البياني ٥-٨). وفي الواقع، يُعزى معظم الانخفاض في التكاليف إلى التراجع الكبير في التسعير المخفض، حيث تم تحريك أسعار التعريفة لتعكس مستويات استرداد التكلفة، وكذلك إلى التخفيضات في التحصيل الناقص من خلال إدخال تحسينات على الفواتير. وإضافة إلى ذلك، بحلول منتصف ٢٠٠٨، لم يكن هناك دعم صريح أو تحويلات مالية عامة لمنشآت الكهرباء.

وتعد الإصلاحات ناجحة إلى حد كبير مع تحقيق إنجازات تتضمن توفير مقومات النجاح لكل من شركات التوليد والتوزيع والنقل وزيادة الاستثمار في طاقات توليد الكهرباء، بما في ذلك بعض المشاركة من القطاع الخاص. فوفقاً لدراسة البنك الدولي (World Bank (2010a)، أسفرت الإصلاحات عن تحسينات تشغيلية ملموسة، بما في ذلك زيادات في حصيللة الإيرادات. وزاد المعدل السنوي لوصلات الكهرباء الجديدة من ٤٣ ألف في ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى ٢٠٠ ألف في ٢٠٠٨/٢٠٠٩. كذلك تراجعت نسبة فاقد التوزيع في نظام الطاقة الكهربائية بصورة تدريجية من ٢١٪ عام ٢٠٠٠ إلى ١٥,٥٪ عام ٢٠٠٩ (الجدول ٥-٨). وشهد تحصيل الإيرادات لشركة الطاقة والإنارة الكينية تحسناً من ٨١٪ في ٢٠٠٤ إلى ١٠٠٪ بحلول ٢٠٠٦ (دراسة Foster and Briceño-Garmendia, 2010) قبل أن يعاود الانخفاض إلى نحو ٩٨٪ وفقاً لأحدث المعلومات من هيئة تنظيم الطاقة. وتحسنت إنتاجية العمالة في شركة الطاقة والإنارة

الكينية أيضا (قياسا بنسبة المبيعات لكل موظف أو العملاء لكل موظف) بصورة ملموسة خلال ٢٠٠٤ (دراسة World Bank, 2010a).

ورغم التقدم الكبير الذي تم إحرازه، لا تزال هناك حاجة لتوسيع البنية التحتية للكهرباء للحد من القيود على النمو. ويوضح مسح المؤسسات لعام ٢٠٠٧ الصادر عن البنك الدولي (Enterprise Survey) أن ما يزيد على ٦٧٪ من الشركات في كينيا كانت تمتلك مولدا وأن انقطاعات التيار الكهربائي أدت عادة إلى خسائر بلغت ٥٪ من المبيعات السنوية للشركات التي تم مسحها^٨. وتقدم دراسة Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a) تقديرات تشير إلى أن عدم موثوقية إمدادات الكهرباء يحد من نمو إجمالي الناتج المحلي لكينيا بنسبة ١,٥٪ سنويا. ويشير ممثلون عن الرابطة الكينية للمصنعين إلى أن انقطاعات التيار لا تزال تؤثر على أعمالهم رغم النص على أن الأسعار التي تفرضها شركة الطاقة والإنارة الكينية على العملاء تتضمن شرطا بآلا تزيد نسبة فاقد نظام الطاقة الكهربائية عن ١,٥٪^٩.

التدابير التخفيفية

من أجل تحقيق الأهداف الاجتماعية ومعالجة مخاوف القدرة على تحمل الأسعار تم اعتماد عدد من التدابير (دراسات World Bank, 2010a؛ و Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011b)). وتشمل هذه البرامج ما يلي:

- برنامج لمد الكهرباء للمناطق الريفية ساعد على زيادة عدد الوصلات من ٦٥٠ ألف وصلة في ٢٠٠٣ إلى اثنين مليون وصلة في الوقت الحالي؛
- صندوق متجدد الموارد لمدفوعات رسوم التوصيل المؤجلة، ممول من صناديق المانحين؛
- قروض من البنوك التجارية لرسم التوصيل؛
- تعريف "حبل السلامة" (أقل من التكلفة) للأسر التي تستهلك أقل من ٥٠ كيلووات/ساعة شهريا، والتي يتم دعمها على أساس متبادل بواسطة الأسعار المفروضة على المستهلكين الأكبر؛
- دعم متبادل من المستهلكين في الحضر للمستهلكين في الريف، نظرا لأن التعريف موحدة عبر هذه المناطق.

وعادة ما يُستخدم حد الخمسين كيلووات/ساعة شهريا في إفريقيا كقاعدة معيارية لمستوى الكفاف من استهلاك الطاقة. وتشير التقديرات إلى أن هذا الحد في متناول ٩٩٪ من الأسر الكينية (دراسة Briceño-Garmendia and Shkaratan, 2011b).

ولا يزال النفاذ يمثل تحديا، خاصة في المناطق الريفية حيث تشير التقديرات إلى أن معدلات النفاذ بها بلغت ٤٪ في ٢٠٠٩ مقابل ٥١٪ للمناطق الحضرية. وتشير دراسة (2011a) Briceño-Garmendia and Shkaratan إلى أن كينيا سوف تحتاج إلى مضاعفة طاقتها الجاهزة الحالية خلال العقد التالي، وسوف تحتاج كذلك إلى تعزيز وصلات النقل عبر الحدود مع بلدان الجوار لزيادة النفاذ إلى الطاقة الكهربائية الأقل تكلفة وتحسين أمن النظام ككل. ورغم أن هناك مجالا للحد من تكاليف الطاقة من خلال الوصلات الإقليمية البينية، لا يزال التبادل بين البلدان في مجمع كهرباء شرق إفريقيا ضئيلا.

^٨ راجع <http://www.enterprisesurveys.org/>.

^٩ يمثل أعضاء الرابطة الكينية للمصنعين نحو ٦٠٪ من مجموع الاستهلاك الصناعي للطاقة.

الدروس المستفادة

ينطوي نجاح إصلاح قطاع الكهرباء على أكثر من مجرد تغييرات في التعريف، كما يستغرق وقتاً. فقد بدأ إصلاح قطاع الكهرباء في كينيا في منتصف تسعينات القرن الماضي واستغرق ما يزيد على ١٠ سنوات لكي يصل إلى مرحلة النضج. و بالإضافة إلى السياسة التعريفية الحصرية، فقد كان تحسين الكفاءة الفنية والإدارية للمؤسسات المملوكة للدولة ضرورياً لإلغاء التكاليف المستترة. كذلك لعب إنشاء إطار تنظيمي سليم (يشمل هيئة تنظيمية تتسم بالفعالية والاستقلال إلى حد كبير) دوراً مهماً في استمرارية عملية الإصلاح وتشجيع المزيد من المشاركة من جانب القطاع الخاص في طاقات توليد الكهرباء.

ويمكن القول بأن الزيادات في التعريف كانت أكثر قبولا للمستهلكين لأنها اقترنت بتحسينات في جودة توصيل الخدمة والنفاز إليها. ففي المراحل المبكرة من عملية الإصلاح، أجرت الحكومات مفاوضات نشطة حول التغييرات في التعريف مع الأطراف المعنية وأبدت التزاماً سياسياً قوياً بمواجهة تحديات القطاع. وفي الوقت الحالي، فإن التعديلات التلقائية الشفافة في تغييرات تكاليف الوقود (مع نشر المعلومات بانتظام على موقع هيئة تنظيم الطاقة على الإنترنت)، وتحركات سعر الصرف، والتضخم تبدو مقبولة إلى حد كبير من المستهلكين. ومع ذلك، أدت قيود الاقتصاد السياسي إلى إرجاء تعديل هيكل التعريف الذي كان مقرراً في منتصف ٢٠١١.

كذلك تشير خبرة كينيا إلى أنه باستخدام الأدوات المناسبة يمكن التوفيق بين أسعار التعريف عند مستويات استرداد التكلفة وبين معقولية أسعار الخدمات للشرائح الفقيرة من السكان. وتشير التقديرات أن الغالبية العظمى من الأسر الكينية تستطيع تحمل أسعار الاستهلاك الأساسي من الكهرباء بالمعدل الفعلي للتعريف. وإلى جانب تطبيق السلطات لما يُعرف بتعريف "حبل السلامة" (والتي يتم دعمها على نحو متبادل من جانب كبار مستهلكي الكهرباء)، قامت السلطات أيضاً بتنفيذ آليات بديلة للحد من عبء رسوم التوصيل، مثل صندوق دوار للمدفوعات المؤجلة (ممول من الجهات المانحة) وقروض من البنوك التجارية.

أوغندا

السياق

على الرغم من الإمكانيات الكبيرة للطاقة الكهرومائية، عانت أوغندا لعقود من الزمن من نقص الكهرباء. فقد استطاعت أوغندا تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة خلال التسعينات والألفينات، وهو ما ساهم في النمو السريع في الطلب على الطاقة (الجدول ٥-٩). ولم تستطع مؤسسة المرافق العامة (مجلس كهرباء أوغندا UEB) استيفاء الطلب المتزايد وهو ما يرجع جزئياً إلى ضعف الأوضاع المالية. وكان معدل النفاز للكهرباء واحداً من أدنى معدلات النفاز في إفريقيا جنوب الصحراء، خاصة في المناطق الريفية. وأدى الاعتماد شبه الكامل على الطاقة الكهرومائية قبل عام ٢٠٠٦ إلى جعل أوغندا عرضة لمخاطر صدمات الطقس. ونتيجة للقيود التمويلية، لم تستطع الحكومة توفير دعم كاف لمساعدة مجلس كهرباء أوغندا على تلبية الطلب على الطاقة واستغلال إمكانيات الطاقة الكهرومائية.

وفي هذا السياق، شرعت أوغندا في تطبيق برنامج إصلاح شامل لقطاع الكهرباء في عام ١٩٩٩. فبعد اعتماد استراتيجية لإعادة هيكلة وخصخصة قطاع الكهرباء، تم إصدار قانون جديد للكهرباء بهدف توفير بيئة ملائمة لتطوير قطاع الكهرباء ومشاركة القطاع الخاص. ودخلت هيئة تنظيمية مستقلة، وهي هيئة تنظيم الكهرباء (ERA)، حيز العمل في عام ٢٠٠٠.

الجدول ٩-٥

أوغندا: أهم مؤشرات الاقتصاد الكلي وقطاع الطاقة، ٢٠١٠-٢٠٠٥

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	
مؤشرات اقتصادية كلية							
٦,٤	٥,٢	٧,٢	٨,٧	٨,٤	١٠,٨	٦,٣	نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)
١٥,٧	٤,٢	١٢,٣	١٢,٥	٤,٤	٧,٢	١٠,٧	معدل التضخم (%)
٩,٥-	٧,٣-	٤,٨-	٥,١-	٦,٠-	٦,١-	٧,٦-	ميزان المالية العامة باستثناء المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
مؤشرات قطاع الكهرباء							
٢٦٤٥	٢٤٥٦	٢٢٦٩	٢٠٤٤	١٨٦١	١٥٨٨	١٨٤٦	مدخلات الطاقة (مليون كيلووات ساعة)
١٩٠٥	١٧٣١	١٤٨٣	١٣٤٥	١٢٠٤	١٠٤٣	١١٣٩	الكهرباء المستهلكة (مليون كيلووات ساعة)
٢٨	٣٠	٣٥	٣٤	٣٥	٣٤	٣٨	فاقد التوزيع (%)
٩٦	٩٦	٩٤	٩٠	٩٣	٨٥	٨٠	نسبة التحصيل (% من جميع الفواتير)
١٢	١٦	١٧	١٦	١٨	١٢	٩	التعريفية الفعلية (بالسنت الأمريكي / كيلووات ساعة)
٢٦	٢٦	٢٤	٢٦	٢٣	٢٠	١٣	متوسط التكلفة (بالسنت الأمريكي / كيلووات ساعة)

المصادر: قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي الصادرة عن صندوق النقد الدولي؛ ودراسة (Ranganathan and Foster (2012) و (Uganda, Ministry of Energy and Mineral Development (2012a) و

وفي عام ٢٠٠١، تم تفتيت مجلس كهرباء أوغندا إلى ثلاثة كيانات منفصلة، وهي شركة لتوليد الكهرباء (الشركة الأوغندية المحدودة لتوليد الكهرباء UEGCL)؛ وشركة لنقل الكهرباء (الشركة الأوغندية المحدودة لنقل الكهرباء UETCL)؛ وشركة للتوزيع (الشركة الأوغندية لتوزيع الكهرباء UEDCL). ونظرًا لنقص النفاذ إلى الكهرباء في المناطق الريفية، تم إنشاء هيئة كهرباء الريف في عام ٢٠٠٣.

ولاحقًا، تم اعتماد امتيازات خاصة منفصلة لشركتي توليد وتوزيع الكهرباء. ففي عام ٢٠٠٣، مُنحت شركة "إسكوم" الأوغندية (وهي شركة تابعة لإسكوم جنوب إفريقيا) امتياز مدته عشرين عامًا لإدارة أصول الشركة الأوغندية المحدودة لتوليد الكهرباء. وفي عام ٢٠٠٥، مُنحت شركة "UMEME" المحدودة، وهي أكبر شركة لتوزيع الكهرباء في أوغندا، امتياز مدته ٢٠ عامًا لإدارة الشركة الأوغندية لتوزيع الكهرباء، وهو أول امتياز لشبكة توزيع كهرباء في إفريقيا جنوب الصحراء. وتقوم الشركة الأوغندية المحدودة لنقل الكهرباء المملوكة للدولة بتشغيل شبكة النقل عالية الجهد وتعمل أيضًا كمورد بالجملة لشركة التوزيع. ونظرًا لأن أسعار التوريد بالجملة التي كانت تتقاضاها الشركة الأوغندية المحدودة لنقل الكهرباء كانت أقل من مستويات استرداد التكلفة، قدمت الحكومة دعمًا ماليًا مباشرًا وغير مباشر لتلك الشركة.

وقد أدت نوبات الجفاف في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦ إلى تزايد الاعتماد على الطاقة الحرارية المكلفة. فقبل نوبات الجفاف، كان توليد الكهرباء في أوغندا يعتمد إلى حد كبير على الطاقة الكهرومائية. ولتعويض النقص في الكهرباء الناتج عن الجفاف وتلبية الطلب المتزايد، أبرمت الحكومة عقودًا مع محطات طاقة حرارية مستأجرة، مما أدى إلى زيادة نصيب الطاقة الحرارية من نحو ٢٣٪ عام ٢٠٠٦ إلى نحو ٣٩٪ في ٢٠١١ (الجدول ١٠-٥). ورغم زيادة الطاقة الحرارية، كانت انقطاعات التيار شائعة. فوفقًا لمسح صادر عن البنك الدولي عام ٢٠٠٦، أفاد ٤٥٪ من الشركات بأن الطاقة الكهربائية تمثل عائقًا رئيسيًا أمام ممارسة نشاط الأعمال (World Bank, 2011a). ورغم اعتماد هذه الشركات على المولدات للإمداد الذاتي لقدر يصل إلى ٣٠٪ من احتياجاتها من الكهرباء، فإنها تحملت خسائر قدرها ١٠٪ من مبيعاتها بسبب انقطاعات التيار.

الجدول ١٠-٥

أوغندا: الدعم المالي الصريح لقطاع الكهرباء وتكلفة توليد الطاقة الحرارية، ٢٠١١-٢٠٠٦

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	
١٧٤,٨٠	١٥١,٠٥	١١٢,٨٧	٨٧,٥٦	٥١,٢٨	٦٠,١١	الدعم الصريح للكهرباء
١,١	١,٠	٠,٨	٠,٧	٠,٤	٠,٦	بملايين الدولارات الأمريكية
١٠٢٩	١٠٢٢	٨٩٦	٥٩٠	٥٣٩	٣٧٠	% من إجمالي الناتج المحلي
٣٨,٩	٤١,٦	٣٩,٥	٢٨,٩	٢٩,٠	٢٣,٣	الطاقة الحرارية (غигаوات ساعة)
٢٥٣	١٧٣	١٣٢	٢١٠	١٣٢	١٣١	% من مجموع الطاقة
٤٦	٣٢	٣٧-	٦٠	١		متوسط سعر برميل النفط (٠٠٠ شلن أوغندي)
١,٧	١,٥	١,٣	١,٣	١,١	٠,٩	التغير % (على أساس سنوي مقارن)
						تكاليف الطاقة الحرارية (% من إجمالي الناتج المحلي)

المصادر: قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ ودراسة Uganda, Ministry of Energy and Mineral Development (2012b).

ملاحظة: أرقام الدعم للسنوات المالية والتي تبدأ في يوليو. وبيانات عام ٢٠١١ أولية.

وشهد الدعم الصريح في الميزانية لمرفق الكهرباء زيادة مطردة منذ عام ٢٠٠٥. وتضمن الدعم الصريح أليتين: دعم مباشر في الميزانية للشركة الأوغندية المحدودة لنقل الكهرباء (مورد الجملة) ومدفوعات تدعيم الطاقات لوحدة الطاقة الحرارية. ففي السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١، بلغت تكاليف الدعم المباشر ١,١% من إجمالي الناتج المحلي (الجدول ١٠-٥). ومن المتوقع أن تؤدي زيادة عام ٢٠١٢ في التعريفة إلى إلغاء تكاليف الدعم الصريح بمجرد أن تدخل وحدة التوليد الكهرومائية "بوجاغالي" حيز التشغيل الكامل في أواخر ٢٠١٢. ومع تزايد قدرات توليد الطاقة الكهرومائية، سوف تتجنب الحكومة شراء الطاقة الحرارية المكلفة، وإن كانت ستظل في حاجة إلى سداد مدفوعات تدعيم الطاقات لمنتجي الطاقة المستقلين.

وأدى امتياز شركة التوزيع إلى تحسينات بطيئة ولكنها مطردة. فأولاً، انخفض فاقد خط التوزيع بصورة مطردة من ٣٨% في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٨% في ٢٠١١ (الجدول ١٠-٥). وعلى نحو مماثل، زاد معدل التحصيل من ٨٠% من مجموع فواتير الكهرباء في ٢٠٠٥ إلى ٩٦% في ٢٠١١. ولكي تحقق شركة "UMEME" هذه التحسينات في نظام التوزيع قامت باستثمار ١٠٥ مليون دولار أمريكي بنهاية عام ٢٠١٠—أكثر مما كان متوخى بموجب العقد (Uganda, Ministry of Energy and Mineral Development, 2012). وبعد تقديم طفيف في ٢٠٠٥-٢٠٠٨، استطاعت شركة "UMEME" زيادة عدد العملاء بأكثر من ٣٠% بحلول ٢٠٠٩-٢٠١٠. ومن المتوقع أن تؤدي الزيادة في إمدادات الكهرباء إلى تعزيز معدل النفاذ للشبكة. ورغم هذا التقدم، فإن نحو ثلث الكهرباء التي يتم إمدادها لا يزال لا يدفع قيمته بسبب فاقد التوزيع والنقل وعدم تحصيل الفواتير.

وإذا ما تم احتساب الفاقد المذكور آنفاً، نجد أن العجز شبه المالي لنظام الكهرباء قد زاد أيضاً بمضي الوقت.^{١٠} فقد كان متوقفاً أن يصل العجز شبه المالي لقطاع الكهرباء إلى ٢,٦% من إجمالي الناتج المحلي لأوغندا في ٢٠١١—منه نحو ١,١% من إجمالي الناتج المحلي تمثل تكاليف مالية عامة صريحة. واستمر العجز شبه المالي في التزايد حتى بعد تحقق بعض التقدم في الحد من مواطن عدم الكفاءة، وهو ما يرجع إلى حد كبير إلى تزايد الفجوة بين متوسط التعريفة الفعلية ومتوسط تكلفة الكهرباء (الجدول ١١-٥). كذلك ساهم الطلب المتنامي أيضاً في زيادة العجز شبه المالي—فقد زاد الاستهلاك بمقدار الضعف بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١.

^{١٠} يُعرّف العجز شبه المالي لمرفق كهرباء على أنه الفرق بين الإيرادات الفعلية المحصلة عند أسعار الكهرباء الخاضعة للتنظيم وبين الإيرادات اللازمة لأجل التغطية الكاملة للتكاليف التشغيلية للإنتاج وإهلاك رأس المال.

الجدول ٥-١١

أوغندا: العجز شبه المالي لقطاع الكهرباء، ٢٠٠٥-٢٠٠٨ و ٢٠٠٩-٢٠١١

٢٠١١-٢٠٠٩		٢٠٠٨-٢٠٠٥		
% من إجمالي النواتج المحلي	% من التكاليف*	% من إجمالي النواتج المحلي	% من التكاليف*	
١,٤	٤٠,١	١,٠	٣٢,٨	التكلفة شبه المالية العامة الناتجة عن التسعير المخفض
٠,٢	٦,٠	٠,٢	٦,٧	التكلفة شبه المالية العامة الناتجة عن فاقد التوزيع (حتى ١٠٪)
٠,٤	١٢,٥	٠,٥	١٧,٠	التكلفة شبه المالية العامة الناتجة عن فاقد التوزيع (أعلى من ١٠٪)
٠,١	١,٩	٠,١	٤,٦	التكلفة شبه المالية العامة الناتجة عن قصور التحصيل
٢,١	٦٠,٥	١,٩	٦١,١	مجموع التكاليف شبه المالية العامة

المصدر: حسابات خبراء الصندوق بناء على بيانات من البنك الدولي، وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي، والسلطات الوطنية.
* ٪ من مجموع تكلفة إنتاج الكهرباء.

وعلى أي حال، فإن العجزات شبه المالية في أوغندا كانت ناتجة بصفة رئيسية عن التسعير المخفض: ففي عام ٢٠١١ كان التسعير المخفض مسؤولاً عن نحو ٨٠٪ من العجز شبه المالي. ويمكن للتكاليف الحدية طويلة الأجل في أوغندا أن تكون أقل كثيراً من متوسط التكاليف الحالية، ولكن ذلك يتطلب استثمارات ضخمة. فمن خلال تطوير إمكانات الطاقة الكهرومائية لديها يمكن لأوغندا خفض التكاليف من ١٦,٠ دولار إلى نحو ١٢,٠ دولار للكيلووات/ساعة (دراسة Ranganathan and Foster, 2012). وكان مشروع "بوجاغالي" هو الخطوة الأولى، كما يجري حالياً استكمال مشاريع كبرى أخرى في مجال الطاقة الكهرومائية من شأنها أن تضاعف الطاقات خلال سنوات قليلة.

الإصلاح الجاري منذ عام ٢٠٠٦

لم تكن المحاولات السابقة لتعديل أسعار تعريفة الكهرباء بما يعكس مستويات استرداد التكلفة كافية للحاق بالتكاليف المتزايدة. ففي يونيو ونوفمبر ٢٠٠٦، تم زيادة أسعار الكهرباء بنحو ٣٥٪ و ٤١٪، على التوالي (دراسة World Bank, 2011a). وأدت هذه الزيادات في التعريفة إلى رفع متوسط التعريفة الفعلية إلى ١٨ سنتاً لكل كيلووات/ساعة. ولم تشهد الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩ أي تعديلات في تعريفة التجزئة، في حين واصلت تكاليف التوليد في التزايد، وهو ما يرجع بصفة رئيسية إلى ارتفاع أسعار الوقود، وتأخر بدء تشغيل مشروع "بوجاغالي" للطاقة الكهرومائية، وتراجع سعر صرف الشلن الأوغندي (الجدول ٦-١١). وفي يناير ٢٠١٠ تم تعديل أسعار تعريفة التجزئة للكهرباء بهدف منح بعض العون للمستهلكين من الأسر. ونظراً لارتفاع تكلفة الطاقة الحرارية، فإن التعريفة الفعلية للتجزئة غطت فقط نحو ثلثي تكاليف الإمداد بالكهرباء في ٢٠١٠ (دراسة World Bank, 2011a).

ولموازنة الارتفاع في تكاليف الطاقة والدعم المرتبط بها، اعتمدت هيئة تنظيم الكهرباء زيادة كبيرة في تعريفة التجزئة في يناير ٢٠١٢. فقد تم زيادة متوسط التعريفة الفعلية بنحو ٤١٪ (أو ٠,٥ دولار لكل كيلووات ساعة). ورغم أنه في وقت الزيادة كانت أسعار التعريفة الجديدة لا تزال أقل من مستويات استرداد التكلفة، فقد أصبح التوافق على نطاق واسع مع مستوى استرداد التكلفة عندما أصبح مشروع "بوجاغالي" للطاقة الكهرومائية حيز التشغيل الكامل في أكتوبر ٢٠١٢. وإضافة إلى ذلك، تم أيضاً خفض الدعم المتبادل من الأسر للمستهلكين الصناعيين بصورة ملموسة. وتحددت التعريفة الجديدة للمستخدمين الصناعيين، والذين كانوا

يدفعون فيما سبق سعرا منخفضا نسبيا، عند ٠,١٣ دولار لكل كيلووات ساعة—بزيادة تبلغ نحو ٧٣٪. وظلت تعريفة "حبل السلامة"—للاستهلاك الشهري حتى ١٥ كيلووات ساعة—قائمة دون تغيير. وبعد الزيادة الأخيرة في التعريفة، أصبحت تعريفة الكهرباء في أوغندا متماشية مع نظيرتها في البلدان الأخرى الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا.

ورغم أن الزيادة الأخيرة في التعريفة لم تخل من الخلافات والاحتجاجات، فإن تصميم الحكومة وتواصلها الفعال ساعدا على استمرارها. فقد شنت الحكومة حملة تواصل قوية لتوضيح العوامل التي أدت إلى الزيادة الحالية في التعريفة. وتم الإشارة إلى أن سعر الديزل كان قد تضاعف تقريبا منذ الزيادة الأخيرة في التعريفة عام ٢٠٠٦ وأن الحكومة كانت تدعم الاستهلاك حيث ظل متوسط أسعار التعريفة أقل من تكاليف الوحدة. ورغم أن رئيس اتحاد المصنعين في أوغندا أشار إلى أن التعريفة الجديدة سوف تؤدي تلقائيا إلى زيادة تكاليف الإنتاج، فقد أفاد أيضا بأن أسعار التعريفة الجديدة سوف تكون محتملة في حالة موثوقة إمدادات الطاقة الكهربائية.

وكان نطاق الاحتجاجات محدودا. فقد شهدت العاصمة كمبالا بعض الاحتجاجات وجدلا سياسيا حادا في البرلمان حول الزيادة في التعريفة. فقد رأَت الحكومة أنه ببساطة لم تكن هناك موارد لمواصلة دعم الكهرباء للنخبة القليلة الغنية نسبيا. كذلك ساعد تدني النفاذ إلى شبكة الكهرباء نظرا لأن ٨٨٪ من المواطنين لم يكن لديهم نفاذ للكهرباء وبالتالي لم يهتموا بالاحتجاجات. وأبرزت بعض الصحف الحقيقة التي مؤداها أن الدعم يعود بالنفع بصورة غير تناسبية على الأغنياء، وأكدت أن الزيادة في التعريفة سوف تكون بالفعل قرارا لصالح الفقراء. والمهم هو أنه تم الإبقاء على تعريفة "حبل السلامة" (lifeline tariff).

وإجمالا، ساهمت طائفة متنوعة من العوامل في تهيئة بيئة مكنت السلطات من زيادة أسعار تعريفة الكهرباء في أوائل ٢٠١٢، وهذه العوامل هي:

- التكاليف المالية العامة المتزايدة وغير المستدامة للطاقة الحرارية في سياق أسعار الوقود الآخذة في التزايد: ففي السنوات الأخيرة، سجلت الحكومة مرارا متأخرات في سداد مدفوعات الطاقة الحرارية. وفي عام ٢٠١١، بلغ الدعم الظاهر من المالية العامة ما يربو على ١,١٪ من إجمالي الناتج المحلي.

- الدعم الذي يفتقر إلى التوجيه الجيد: فقبل الارتفاع الأخير في التعريفة، كان كبار المستهلكين الصناعيين يدفعون أقل من ربع تكلفة إنتاج كيلووات ساعة من الكهرباء. واستحوذ هؤلاء المستهلكون على ٤٤٪ من مجموع استهلاك الطاقة في ٢٠١٠. وعليه، كان ثلثا دعم الكهرباء تقريبا يعود بالفائدة على مجموعة صغيرة من المستهلكين الصناعيين. ومن بين الأسر، لدى ١٢٪ فقط من المواطنين الأوغنديين نفاذ لشبكة الكهرباء الوطنية، بينما يعتمد الباقون على الكيوسكين غير المدعوم وخشب الوقود. ولا يتمتع الفقراء عادة بالنفاذ لشبكة الكهرباء وتتنسم التكاليف الأولية لوصلة الكهرباء بأنها باهظة التكلفة (نحو ٨٠ دولار أمريكي).

- الأدلة على أن المستهلكين الصناعيين ومن الأسر مستعدون لدفع أسعار أكثر بكثير من أسعار التعريفة السائدة في ٢٠١٠: فقد أشار تقرير صادر عن البنك الدولي إلى أن متوسط تكاليف التعامل مع التيار الكهربائي المتقطع بلغ ٣٠ سنتا لكل كيلووات/ساعة (أو ٤٠ سنتا شاملا التكاليف الثابتة). وبالنسبة للمستهلكين السكنيين، فإن المبلغ الذي سيكون المستهلك مستعدا لدفعه للحصول على الخدمة هو ٥٠ سنتا لكل كيلووات/ساعة. (دراسة World Bank, 2011b).

- الاستثمارات في البنية التحتية للطاقة الكهرومائية والتي تؤدي إلى خفض في تكاليف توفير الكهرباء في الأجلين المتوسط والطويل.

- النفاذ المحدود للكهرباء في أوغندا: فحسب الوضع في عام ٢٠١٠، تمتع ١٢٪ فقط من المواطنين (أقل من ٤٪ من السكان في الريف) بنفاذ للكهرباء، وهو في ذلك الوقت أقل من نصف المعدل المُشاهد في المتوسط في البلدان الإفريقية الأخرى منخفضة الدخل.

التدابير التخفيفية

يتمثل الإجراء الرئيسي الصريح المطبق للتخفيف من وقع إصلاح تعريفة الكهرباء في تطبيق تعريفة "حبل السلامة" للمستهلكين من ذوي الدخل المنخفض، إذ تطبق أوغندا تعريفة "حبل السلامة" للمستهلكين المحليين الفقراء وذلك مقابل استهلاك الكهرباء بحد أقصى ١٥ كيلووات ساعة شهريا. وتعريفة "حبل السلامة" هذه ظلت ثابتة دون تغيير عند ١٠٠ شلن أوغندي لكل كيلووات ساعة.

الدروس المستفادة

تبين تجربة أوغندا بوضوح أن نقص الاستثمار هو عائق رئيسي أمام معالجة مواطن عدم الكفاءة في مرفق الكهرباء. فمع قيام شركة "UMEME" بضخ استثمارات ضخمة استطاعت خفض فاقد التوزيع وتحسين التحصيل مع زيادة معدلات النفاذ بنحو ٥٠٪ في السنوات الثلاثة الأخيرة. ولا يرجع ضعف الأداء المالي لمرافق الكهرباء إلى رغبة الحكومة في الإبقاء على أسعار التعريفة منخفضة فحسب، بل يتأثر هذا الأداء بنفس القدر بالمستويات المرتفعة من فاقد شبكة التوزيع والتحصيل الناقص للفواتير. وعليه، لن تكون زيادة تعريفة الكهرباء وحدها كافية. فيتعين تحديد أسعار تعريفة الكهرباء عند مستويات اقتصادية ولكن يجب أن تسمح بمستوى معقول من الفاقد في الطاقة الكهربائية المنقولة. وإضافةً إلى ذلك، يجب السعي لتحقيق استمرارية الأوضاع المالية لمرفق الكهرباء من خلال اتخاذ تدابير من شأنها تحسين الكفاءة. ويمكن للسياسات التنظيمية أن تساعد في هذا الصدد من خلال تزويد المرافق بالحوافز الملائمة. ويستغرق الإصلاح المؤسسي لقطاع الكهرباء بعض الوقت (على سبيل المثال، من ٥ إلى ١٠ سنوات). فقد بدأت أوغندا في إصلاحاتها عام ١٩٩٩ واستغرقت أكثر من ١٠ سنوات لإحراز تقدم من حيث معدلات النفاذ للشبكة ومقاييس الكفاءة وعبء المالية العامة. وأدت الإصلاحات إلى إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة إلى حد كبير وذات إطار تنظيمي سليم نسبيا، ومزيد من مشاركة القطاع الخاص في توليد وتوزيع الكهرباء من خلال الامتيازات، وسياسات تعريفية يتوقع لها القضاء على التكاليف المستترة بنهاية عام ٢٠١٢.

وتتطلب الزيادات في التعريفة استراتيجية حذرة للتواصل والتنفيذ. فقد قامت الحكومة الأوغندية بالتواصل جيدا مع الجمهور بشأن تكلفة دعم الكهرباء ونسب الانتفاع به. ونظر جانب كبير من الإعلام إلى زيادة أسعار التعريفة على أنها إجراء في صالح الفقراء. إن زيادة النفاذ إلى الكهرباء أمر ليس بالسهل. فقد كان من اللازم تعديل أهداف توصيل الكهرباء إلى الريف من عام ٢٠١٠ إلى ٢٠١٢. وينبغي الإشارة في هذا الصدد إلى أن ارتفاع تكلفة الحصول على وصلة كهرباء جديدة يمثل عائقا شديدا أمام النفاذ إلى شبكة الكهرباء.

دراسات حالة من آسيا الصاعدة والنامية

ماساهيرو نوزاكي وبوبينغ شانغ

دعم المنتجات البترولية

إندونيسيا

السياق

شكّل إصلاح نظام دعم الوقود تحديا مستمرا في مجال السياسات. فقد تذبذب حجم الدعم في إندونيسيا بصورة كبيرة بمضي الزمن، مما يعكس التغيرات في الأسعار الدولية للوقود، وسعر الصرف، ونظام الدعم. وبلغت التكاليف على المالية العامة مستوى مرتفعا بصفة عامة، حيث وصلت إلى ٢,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٨ عندما وصلت أسعار النفط الدولية إلى ذروتها. وفي عام ٢٠١١، بلغ دعم الوقود نحو ٢,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي. وحاولت إندونيسيا التعامل مع إصلاح الدعم عدة مرات خلال هذه الفترة لتحسين مركز المالية العامة وتحقيق الأهداف الأخرى للسياسات مثل تحسين كفاءة استخدام الطاقة وحماية البيئة.

إصلاحات تسعير الوقود منذ عام ١٩٩٧

قامت الحكومة بخفض دعم الطاقة في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية عام ١٩٩٧ وهو ما أدى إلى اندلاع اضطرابات سياسية. ففي أعقاب تلك الأزمة، وافقت الحكومة على خفض دعم الطاقة كجزء من برنامج تعديل مدعم بموارد صندوق النقد الدولي. وبدلاً من استراتيجية الإلغاء التدريجي التي كانت مقررة في الأصل، أعلنت الحكومة زيادات في أسعار الكيروسين بنسبة ٢٥٪، ووقود الديزل بنسبة ٦٠٪، والبنزين بنسبة ٧١٪ (Beaton and Lontoh, 2010). وقد أثارت الزيادة السريعة احتجاجات في الأسبوعين اللذين تلا الإعلان، وفي نهاية الأمر أدت الزيادة إلى جانب طائفة معقدة من العوامل الأخرى، بما فيها السخط على الحكومة، إلى إنهاء حكم الرئيس سوهارتو.

تم إجراء عدد من الزيادات السعريّة بين العامين ٢٠٠٠ و ٢٠٠٣ بنجاح مختلط، بعدها تم التراجع عن تلك الزيادات. ففي عام ٢٠٠٠، نجحت الحكومة في زيادة أسعار البنزين والديزل والكيروسين رغم المظاهرات العنيفة. وتم رفع هذه الأسعار مرة أخرى في ٢٠٠١، ليس فقط للأسر بل للصناعات أيضاً. وبُذلت محاولة في عام ٢٠٠٣ للربط التلقائي بين التحركات في الأسعار المحلية لمنتجات الوقود وبين الأسعار الدولية. غير أنه لم يتم التواصل بشأن هذا الإصلاح بصورة جيدة. فقد اعتقد العديد من المحتجين أن مختلف القرارات الحكومية في ذلك الوقت كانت لصالح مجموعات المصالح القوية. كما ساهم الاستياء العام من الفساد السياسي وعدم الكفاءة في معارضة الرأي العام للإصلاحات. فضلاً عن ذلك، لم يتحقق العديد من البرامج التعويضية التي أعلن عنها. ونتيجة لذلك، تراجعت الحكومة عن معظم الزيادات السعريّة، كما قطعت الارتباط بالأسعار العالمية.

الجدول ٦-١

إندونيسيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

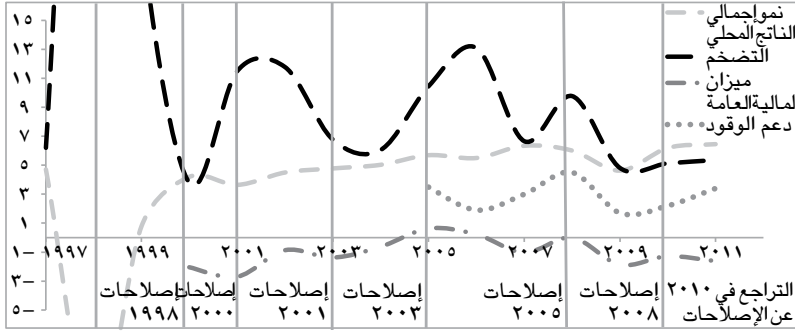
٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
٣٥٠٨,٦	٢٩٨٠,٨	٢٢١١,٩	١٠٩١,٣	٨٠٠,٠	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٦,٥	٦,٢	٦,٠	٤,٨	٤,٢	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٥,٤	٥,١	٩,٨	٦,٨	٣,٨	التضخم (%)
١,٦-	١,٢-	٠,٠	١,٤-	٢,٠-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢٥,٠	٢٧,٤	٣٣,٢	٦٠,٥	٩٥,١	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٠,٢	٠,٨	٠,٠	٣,٥	٤,٨	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٤,٣	٣,٤	٤,٦	٣,٢	٣,٥	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢,٤	٢,٢	٣,٠	٣,٢	٤,٨	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
غير متاح	٣٤٩,٥	٢٥٨,٨	٢٥٤,٩	٢٤٧,٤	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	١٨,١	٢٢,٦	غير متاح	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان
٢,٢	١,٣	٢,٨	غير متاح	غير متاح	دعم الوقود (%) من إجمالي الناتج المحلي

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقدير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وتقدير مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي.

أصبحت إندونيسيا مستوردا صافيا للنفط للمرة الأولى في عام ٢٠٠٤ واستأنفت الزيادات في أسعار الوقود. فإزاء الشعور بالقلق من تزايد الضغوط على المالية العامة الناجمة عن دعم الوقود، أجرت الحكومة زيادتين كبيرتين في أسعار الوقود عام ٢٠٠٥. ونتج عن ذلك زيادة سعر وقود الديزل بمقدار الضعف والكيروسين بمقدار ثلاثة أضعاف تقريبا. واندلعت مرة أخرى الاحتجاجات المناهضة للإصلاحات، ولكن بدرجة أقل حدة مقارنة بعامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٣. وكانت الحكومة تحت قيادة الرئيس يودهويونو الذي انتُخب لأول مرة في ٢٠٠٤ وأعيد انتخابه بأغلبية مقنعة في عام ٢٠٠٩.

واستمر دعم البترول، ولكن مع بعض التخفيضات. ففي عام ٢٠٠٨، مع وصول أسعار الوقود الدولية إلى ذروتها، بلغ دعم منتجات البترول ٢,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي. وتم رفع أسعار الوقود بنسبة ٢٩٪ في المتوسط، ثم تم تخفيضها لاحقا عندما بدأت الأسعار الدولية في التراجع، وإن ظلت أعلى من مستوياتها السابقة على الزيادة. كما توقفت الحكومة عن دفع الدعم لكبار المستهلكين للكهرباء في القطاع الصناعي. وأعلنت الحكومة عن هدفها لإلغاء دعم الوقود الأحفوري بحلول ٢٠١٤. ولكن في سبتمبر ٢٠١٠، وافق مجلس النواب على زيادة المخصصات المرصودة لاستهلاك الوقود المدعوم في موازنة ٢٠١٠ المعدلة، وهو ما لم يكن متسقا مع هدف الحكومة لتخفيض دعم الطاقة. وربما أضاعت إندونيسيا أيضا فرصة لخفض دعم الوقود في عام ٢٠١٢ حيث إن الزيادات التي اقترحتها الحكومة في أسعار الوقود تم خفضها بصورة كبيرة من جانب البرلمان.

وبدأت الحكومة في تشجيع استخدام الغاز النفطي المُسال بدلا من الكيروسين. وقد بدأت إندونيسيا أيضا في تطبيق برنامج يقضي بالإنهاء التدريجي لاستخدام الكيروسين ليحل محله غاز البروبين المُسال في عام ٢٠٠٧. فهذا الغاز يتلقى دعما أقل من الكيروسين ويتسم أيضا بمستويات أقل من التكلفة والتلوث وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون. وتم توزيع مواعد تعمل بالغاز النفطي المُسال وأسطوانات من هذا الغاز مجانا. غير أن هذا البرنامج لم يكن دون مشاكل وربما أدى إلى تحويل استخدام الغاز النفطي المُسال إلى الاستخدامات التجارية وإلى حوادث.



المصادر: تقديرات خبراء الصندوق؛ وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي.

ملاحظة: تستند بيانات ٢٠٠٨ حول نفقات دعم الوقود إلى الأسعار المحلية حسب الوضع في منتصف ٢٠٠٨ بدلا من الأسعار المحلية في نهاية السنة كما هو في السنوات الأخرى؛ وفي عام ١٩٩٨ بلغ التضخم ٥٨٪ ومعدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ١٣٪.

الشكل البياني ١-٦ إندونيسيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٧-٢٠١١ (٪ من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

التدابير التخفيفية

اقتترنت غالبية الإصلاحات ببرامج لحماية الفقراء، وشملت تلك البرامج ما يلي:

- دعم الغذاء، والإنفاق على الصحة والتعليم، وغير ذلك من التدابير الاجتماعية. تم إنشاء دعم الأرز، وزاد الإنفاق على الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية، وتم تعزيز الدعم الموجه لمنشآت الأعمال الصغيرة من خلال توفير قروض منخفضة الفائدة. غير أن العديد من برامج التعويض المعلنة لم يتحقق للإصلاح بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣. وفي عام ٢٠٠٨، تم توجيه دعم تعليمي لأطفال موظفي الخدمة المدنية والشرطة والجنود الأقل مرتبة (Mourougane, 2010; Beaton and Lontoh, 2010).

- التحويلات النقدية غير المشروطة. أُضيفت تحويلات نقدية غير مشروطة وتدابير تعويضية أخرى خلال إصلاحات ٢٠٠٥. وعزا عدد من التحليلات تراجع حدة الاحتجاجات في ٢٠٠٥ إلى قرار الحكومة بتعويض الأسر الفقيرة عن الزيادة في تكاليف معيشتها من خلال عدد من برامج الرفاهية. وكان أكثر البرامج اللافتة للأنظار هو برنامج التحويلات النقدية المباشرة (Bantuan Langsung Tunai) والذي كان سلسلة من مدفوعات التحويلات النقدية الشهرية غير المشروطة الموجهة للأسر الفقيرة. ووفر هذا البرنامج تغطية لعدد قدره ١٩,٢ مليون أسرة وهو ما يعادل ٣٥٪ من السكان، الأمر الذي لم يساعد الفقراء فحسب بل عمل على الحيلولة دون انزلاق الأسر القريبة من خط الفقر إلى شرك الفقر (Beaton and Lontoh, 2010). وشملت التدابير الأخرى برنامج توفير تأمين صحي للفقراء، وبرنامج المساعدة التشغيلية للمدارس، والمشروع الموسع لدعم البنية التحتية في الريف. وتم تعزيز التوعية بهذه البرامج من خلال حملة قوية لتوعية الرأي العام.

- التحول من استخدام الكيروسين إلى الغاز النفطي المُسال. كانت هناك جهود جارية لتحويل الأسر ومنشآت الأعمال الصغيرة من استخدام الكيروسين إلى الغاز النفطي المُسال. فقد كان الكيروسين مستخدما على نطاق واسع في قطاع الأسر لأغراض الطبخ، وهو أكثر المنتجات

البتروولية المدعومة في إندونيسيا، ويستلزم خفض الدعم الموجه للكبروسين وسيلة بديلة لتزويد الأسر بوقود للطبخ ذي أسعار معقولة. كما ينطبق المنطق ذاته على منشآت الأعمال الصغيرة. وإلى جانب توفير الحكومة لأطعم مجانية من المستلزمات الأساسية، بما في ذلك الموقد وأسطوانة صغيرة، وضعت الحكومة برنامجا للتواصل بغية توعية الرأي العام بشأن سلامة تكنولوجيا الغاز النفطي المُسال. وتشير إحصاءات الحكومة إلى أن البرنامج حقق وفورات كبيرة من خلال زيادة استخدام الغاز النفطي المُسال والحد من استهلاك الكبروسين.

الدروس المستفادة

من شأن التحويلات النقدية الموجهة أن تحد من المعارضة لإصلاح الدعم وأن تساعد الفقراء. فقد كان برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة في إندونيسيا استراتيجية ناجحة للتغلب على المعارضة الاجتماعية والسياسية لإصلاحات دعم الوقود. وتشير تجربة برنامج التحويلات النقدية المباشرة (Bantuan Langsung Tunai) إلى أن مثل هذه البرامج تحتاج إلى مستوى جيد من الإعداد والتوزيع والمراقبة حتى تساعد الفقراء بصورة فعالة.

ويمكن أيضا أن يساعد توفير مصدر بديل للطاقة بأسعار معقولة على خفض الدعم وتقليل المعارضة للإصلاحات إلى الحد الأدنى. فالبيانات المبدئية تشير إلى أن التحول من الكبروسين إلى الغاز النفطي المُسال في إندونيسيا كان ناجحا. فقد حقق هدف الحكومة في الحد من دعم الوقود بآثار سلبية محدودة على الأسر ومنشآت الأعمال الصغيرة.

إن خفض الدعم السريع للدعم يمكن أن يولد معارضة للإصلاح. فالزيادات السريعة المفاجئة والكبيرة في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٣ واجهت مقاومة شديدة من الرأي العام.

ومن المرجح أن تكلل الإصلاحات بالنجاح في حالة وجود حكومة تتمتع بشعبية. فإخفاق إصلاحات عام ١٩٩٨ جاء إلى حد ما انعكاسا للاستياء الشعبي من حكومة سوهارتو. وكانت الإصلاحات التي تلت بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٣ مزيجا من النجاح والإخفاق، لعب فيها عدم ثقة الجمهور في الحكومة دورا أيضا. وعلى النقيض من ذلك، فإن شعبية الرئيس يودهويونو ساعدت على نجاح إصلاحات ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨ في ذلك الوقت. غير أن تآكل شعبيته مؤخرا ربما أسهم في التراجع عن الإصلاحات.

وغالبا ما تكون مبادرات الإصلاح ناتجة عن الأحداث الاقتصادية السلبية، ولكن الإصلاح الدائم يستلزم إدراكا للفوائد التي تترتب على إلغاء الدعم والالتزام به على المدى الطويل. فقد جاءت إصلاحات عام ١٩٩٨ نتيجة للأزمة المالية الآسيوية. وجاءت إصلاحات ٢٠٠٣ ردا على النتائج المترتبة من حيث تزايد الاختلالات المالية العامة والدين الحكومي. وكانت الضغوط على المالية العامة ورصيد الحساب الجاري السالب هي الأسباب الرئيسية وراء إصلاحات عام ٢٠٠٥ حيث أصبحت إندونيسيا مستوردا صافيا للنفط في عام ٢٠٠٤. وجاء إصلاح ٢٠٠٨ نتيجة أسعار النفط المرتفعة بالمقاييس التاريخية. وأدى عدم وجود خطة راسخة لإلغاء الدعم إلى توقف إصلاح الدعم في عام ٢٠١٠ رغم الأوضاع الاقتصادية المواتية. وأدت التعديلات السريعة التي أجريت على أساس مخصص دون هدف واضح طويل الأجل، جنبا إلى جنب مع عدم القدرة على نزع الصبغة السياسية عن سياسة التسعير والدعم، إلى عودة الدعم والإخفاق في تنفيذ إصلاح دائم. ومثاليا، بمجرد اتخاذ القرار السياسي بخفض دعم الطاقة أو إلغاؤها، يمكن تفويض القرارات الفنية بشأن الأسعار والكميات التي يتم دعمها إلى مؤسسة مستقلة تتولى تحليل بدائل الإصلاح، وتنتشر تأثيرها المحتمل، وتطرح توصيات للإصلاح يتعين تنفيذها بالكامل. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسين شفافية عملية

الإصلاح والحد من احتمالية حدوث انتكاسات بسبب الاعتبارات السياسية للانتخابات. غير أن المجلس الوطني للطاقة في إندونيسيا لا يتمتع بالاستقلال الكامل عن العملية السياسية. على سبيل المثال، فقد كان من الممكن تفادي الإجراء الذي اتخذته مجلس النواب بزيادة الدعم في ٢٠١٠ لو كانت هناك عملية غير مسيسة لصنع القرار بالنسبة لكل من التسعير وتحديد الكميات التي يتم دعمها.

ويمكن للتواصل مع الرأي العام حول أهداف الإصلاح والتدابير التخفيفية المخططة أن يكون ذا فعالية في تعزيز قبول الإصلاحات. فمع تحسن دراية الرأي العام لديه بأسباب الإصلاحات وأهدافها، يرجح بدرجة أكبر أن يتفهم التدابير ويقبلها. فمن شأن التواصل الأفضل حول البرامج التخفيفية أن يزيد من نسبة المستفيدين منها وبالتالي يحد من التأثير السلبي على العديد من الأسر وكذلك من معارضة الرأي العام. فقد كانت المعارضة لإصلاحات ٢٠٠٣ في إندونيسيا مدفوعة جزئياً بالاعتقاد بأن الإصلاح كان يحابي مجموعات المصالح القوية.

الفلبين

السياق

قبل إصلاحات التخفيف من القيود التنظيمية في أواخر التسعينات من القرن الماضي، كان قطاع تكرير النفط يركز تحت كم كبير من القواعد التنظيمية، مما ترتب عليه توجيه دعم لأسعار منتجات الوقود عندما كانت الأسعار الدولية للنفط في ارتفاع. وعمل صندوق تثبيت أسعار النفط على تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية لمنتجات الوقود من خلال تحصيل أو دفع الفرق بين الأسعار المحلية الخاضعة للتنظيم والأسعار الفعلية للواردات. ورغم ذلك، كان من الصعب سياسياً تنفيذ الزيادات في الأسعار المحلية^١ ونتيجة لذلك، اضطرت الحكومة الوطنية إلى إعادة تمويل الصندوق من خلال تحويل ٠.٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٦.

الإصلاحات الجارية منذ عام ١٩٩٦

الفلبين بلد مستورد صاف للنفط قام بإلغاء دعم الوقود من خلال التخفيف من القيود التنظيمية على صناعة تكرير النفط في أواخر ١٩٩٠ وأدى ذلك التخفيف إلى نزاع الصبغة السياسية عن تحديد الأسعار إلى حد كبير والقضاء على مخاطر المالية العامة من خلال إلغاء نظام تثبيت أسعار النفط. وكان مدفوعاً بمبادرة الحكومة للتحرير الاقتصادي؛ فبعد ثورة "قوة الشعب" في عام ١٩٨٦ تخلت الحكومات الإصلاحية المتعاقبة عن المسار الإنمائي السابق المتمثل في الاحتكار والحماية، وقامت بتحرير الاقتصاد وفتحه على العالم الخارجي. وفي الوقت ذاته، تم تنفيذ عملية التخفيف من القيود التنظيمية في سياق جهود ضبط أوضاع المالية العامة، وهو هدف رئيسي من أهداف السياسات لاستعادة الاستقرار الاقتصادي الكلي والتغلب على فرط الديون بعد أزمات الدين الخارجي في أوائل الثمانينات. وكانت هذه الأهداف مدعومة ببرامج صندوق النقد الدولي—كان التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع النفط جزءاً من الشروط البرنامجية للاتفاق الممدد لعام ١٩٩٨.

^١ على سبيل المثال، تم التخلي عن محاولة لزيادة أسعار منتجات الوقود بسبب الاحتجاجات التي عمت سائر أنحاء البلاد في عام ١٩٩٤. وتضمنت المجموعات المحتجة كل من الكنيسة وقطاع الأعمال ونقابات العمال ومجموعات أخرى من المجتمع المدني (Bernardo and Tang, 2008).

الجدول ٦-٢

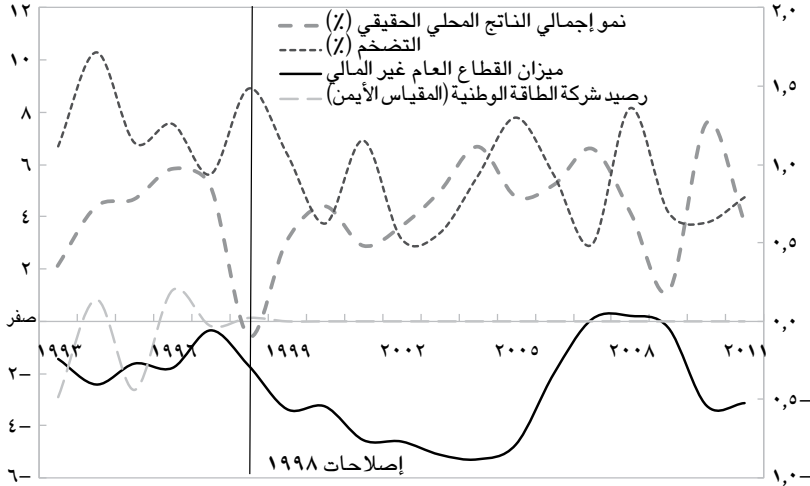
الفلبين: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
٢٢٢٣,٤	٢١٢٣,١	١٩١٨,٣	١٠٢٤,٨	١٠٥٥,١	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٣,٧	٧,٦	٤,٢	٥,٠	٤,٤	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٤,٨	٣,٨	٨,٢	٣,٤	٣,٨	التضخم (%)
٠,٨-	٢,٢-	٠,٠	٣,٦-	٣,٤-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٤٠,٥	٤٢,٢	٤٤,٢	٦٨	٥٨,٨	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٢,٧	٤,٥	٢,١	٠,٣	٢,٧-	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
١٣,٥	٩,٦	١٢,٤	٣,٨	٣,٩	واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
١,٩	١,٤	١,٨	٠,٥	٠,٤	صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
غير متاح	١٤٠,٩	١٢٧	١٥٠,٤	١٥٤,٧	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	غير متاح	٢٢	٢٢,٥	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقدير أفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وتقدير مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي.

وأدى قانون التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع النفط إلى تحرير هذه الصناعة وعدم تسييس عملية تحديد أسعار منتجات الوقود. وكان قد صدر في ١٩٩٦ قانون أولي للتخفيف من القيود التنظيمية أدى إلى تحرير صناعة تكرير النفط وعملية تحديد أسعار منتجات الوقود. وشهد رصيد صندوق تثبيت أسعار النفط تحسناً في عام ١٩٩٦ نظراً لتلقيه تحويلات من الحكومة الوطنية ورفع أسعار الوقود وفقاً لآلية تسعير تلقائية بعد إصدار قانون التخفيف من القيود التنظيمية. وسُمح للأسعار للتحرك بحرية في فبراير ١٩٩٧. ونتيجة لذلك، ألغى صندوق تثبيت أسعار النفط وزالت تكلفته من على عاتق الميزانية العامة (الشكل البياني ٦-٢). وعندما أصدرت المحكمة العليا في نوفمبر ١٩٩٧ حكماً بعدم دستورية القانون الذي قضى بإلغاء الصندوق، أصدرت الحكومة قانوناً جديداً قضى بعودة التخفيف من القيود التنظيمية مع القيام في الوقت ذاته بتصحيح أوجه القصور الدستوري الذي شاب القانون السابق. وصدر القانون الجديد عام ١٩٩٨. ولا تزال الصناعة محرة حتى يومنا هذا ويتم تمرير التحركات في الأسعار الدولية للنفط إلى الأسعار المحلية.

ويمكن أن يعزى نجاح الإصلاح إلى التخطيط الجيد، وتطبيق استراتيجية تواصل مصممة جيداً، وبناء الإجماع بصورة اتسمت بالكفاءة، والإرادة السياسية القوية (دراسة Bernardo and Tang, 2008). ففي البداية، لم يكن المناخ السياسي مواتياً لإجراء هذا الإصلاح، لأن الرئيس راموس فاز بالانتخابات بهامش ضئيل وكان حزبه هو الأقلية في غرفتي البرلمان. ومع ذلك، تم تخطيط الإصلاح والتواصل بشأنه سريعاً بعد تسلم الرئيس مهام منصبه عام ١٩٩٢. وبدأت حملة عامة للتواصل في مرحلة مبكرة وتضمنت جولة ترويجية شملت سائر أنحاء البلاد لتوعية الرأي العام بمشاكل دعم النفط. ورغم أن حزب الرئيس كان الأقلية في البرلمان، فقد أنشأ جهازاً للتنسيق بين الرئيس وغرفتي البرلمان واستخدمه لإعطاء أولوية لمشروع قانون التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع النفط والتوصل إلى إجماع حوله. وساعد الالتزام بإصلاح قطاع النفط كجزء من شروط برنامج صندوق النقد الدولي على تحديد برنامج زمني لإصدار التشريع. وجاء طرح مشروع القانون الأولي للتخفيف من القيود التنظيمية في ١٩٩٤-١٩٩٦ في حينه، فهي فترة "هدوء" مع تراجع معدل التضخم وارتفاع نمو الناتج، واستقرار أسعار الصرف. ومارس الرئيس قيادته السياسية عندما سعى لإجراء الإصلاح رغم حكم المحكمة العليا بعدم



المصادر: تقديرات خبراء الصندوق؛ وتقدير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: ألغى صندوق تثبيت أسعار النفط بعد التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع النفط في عام ١٩٩٨.

الشكل البياني ٦-٢: الفلبين: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٣-٢٠١١
(% من إجمالي الناتج المحلي ما لم يذكر خلاف ذلك)

دستورية قانون التخفيف من القيود التنظيمية لعام ١٩٩٦ - فقد صدر مشروع القانون المعدل في ١٩٩٨ وسط صدمة نمو سلبي من جراء الأزمة الآسيوية، وارتفاع في أسعار النفط المحلية نتيجة لانخفاض سعر الصرف وتجدد الضغوط السياسية لإعادة تنظيم الصناعة.

التدابير التخفيفية

استحدثت السلطات تدابير غير مباشرة ملائمة للتخفيف من تأثير الإصلاح (دراسة Bernardo and Tang, 2008). فعلى سبيل المثال، تضمن قانون ١٩٩٦ فترة انتقالية تم خلالها تعديل أسعار منتجات الوقود شهرياً باستخدام آلية تسعير تلقائية. وخلال هذه الفترة، قدمت الحكومة تحويلات لصندوق تثبيت أسعار النفط لاستيعاب الزيادات السعرية التي تتجاوز حداً معيناً. ولبعض السنوات بعد التخفيف من القيود التنظيمية، قامت الحكومة بتعديل الرسم المفروض على واردات النفط عندما تجاوزت أسعار النفط حداً معيناً، واستخدم الضغط المعنوي لإقناع شركات النفط بتعديل الأسعار بزيادات طفيفة.

وفي الآونة الأخيرة، أعلنت السلطات عدة تدابير للحد من تأثير أزمة الغذاء والوقود في منتصف ٢٠٠٨. فقد أطلقت الحكومة حزمة من البرامج الإنفاقية الداعمة للفقراء والتي يتم تمويلها من خلال إيرادات ضريبة القيمة المضافة غير المتوقعة من جراء ارتفاع أسعار النفط. وشملت حزمة السياسات ما يلي:

- دعم الكهرباء للأسر المعوزة؛
- توفير منح دراسية جامعية للطلاب من الأسر منخفضة الدخل؛
- توفير قروض مدعومة لتحويل محركات النقل العام إلى الغاز النفطي المُسال الأقل سعراً (World Bank, 2008).

وإضافةً إلى ذلك، قامت الحكومة بما يلي:

- توزيع الأرز المدعوم على الأسر منخفضة الدخل.
- بدء مشروع تجريبي لبرنامج للتحويلات النقدية المشروطة في أواخر ٢٠٠٧ وتم التوسع فيه في عام ٢٠٠٨ (دراسة Fernandez and Olfindo, 2011).

الدروس المستفادة

تؤكد خبرة الفلبين في إصلاح دعم الوقود على أهمية كل من التخطيط والمثابرة وخطة التواصل الجيدة لتحقيق محصلة ناجحة. ويشير الشروع في جهود الإصلاح بعد فترة قصيرة من تولي إدارة راموس مهام الرئاسة إلى فائدة التخطيط المسبق. وساعد الالتزام بالإصلاح في إطار برنامج يدعمه صندوق النقد الدولي على وضع البرنامج الزمني للإصلاح. وكان الإصلاح مدعوماً باستراتيجية دقيقة وشاملة للتواصل بدأت في مرحلة مبكرة من الإصلاح. ورغم ضعف القاعدة السياسية للرئيس، ساعد الجهاز الذي أنشئ للتنسيق بين الرئيس والمجلس التشريعي على إعطاء أولوية للتشريع الذي يقضي بالإصلاح. كذلك كانت القيادة السياسية ضرورية، كما تبين من جهود الحكومة لإصدار تشريع جديد بعد حكم المحكمة العليا بعدم دستورية القانون الأول الذي عني بالتخفيف من القيود التنظيمية.

ويمكن أن يعزى بقاء الإصلاح حتى الآن لشموليته. فبدلاً من أن تختار الفلبين التعديلات السعرية المخصصة أو مجرد تطبيق آلية التسعير التلقائية، قررت إجراء إصلاحات أعمق مع تحرير قطاع تكرير النفط. كذلك نجحت الفلبين في نزع الصبغة السياسية عن عملية تحديد أسعار منتجات الوقود على مدى سلسلة المنتجات، الأمر الذي أدى إلى زيادة صعوبة التراجع عن الإصلاح.

وساعدت التدابير التخفيفية الموجهة للفقراء خلال الارتفاع في أسعار الوقود عام ٢٠٠٨ على الحفاظ على التأييد لمنهج السلطات إزاء تسعير الوقود. فقد استطاعت السلطات تمويل حزمة من التدابير التخفيفية باستخدام إيرادات ضريبة القيمة المضافة غير المتوقعة من الارتفاع في أسعار الوقود. وكانت هذه استجابة تتسم بقدر أفضل من التوجيه وأكثر استصواباً في مجال السياسات مقارنة بإعادة تطبيق دعم الوقود.

دعم الكهرباء

الفلبين

السياق

أصبح قطاع الكهرباء في الفلبين غير قادر على الاستمرار المالي في أواخر التسعينات من القرن العشرين. فقبل الإصلاحات التي بدأت عام ٢٠٠١ كانت شركة الطاقة الوطنية (NPC) المملوكة للدولة تحتكر توليد ونقل الكهرباء. وخلال الثمانينات، أدى سوء إدارة شركة الطاقة الوطنية إلى حالات نقص مزمنة في الكهرباء. وعلاجاً للمشكلة فتحت الحكومة قطاع توليد الكهرباء أمام منتجي الطاقة المستقلين في أوائل التسعينات بغية زيادة الإيرادات. ونظراً لأن شركة الطاقة الوطنية كانت مشتر رئيسي من منتجي الطاقة المستقلين، فإن مبادرة منتجي الطاقة المستقلين جعلت الشركة الوطنية للطاقة عُرضة بدرجة كبيرة لمخاطر السوق، وسعر الصرف، ومخاطر أسعار الوقود في مشروعات منتجي الطاقة المستقلين. وفي نهاية الأمر أصبحت شركة الطاقة الوطنية مُعسرة مالياً في أواخر التسعينات. وكان ذلك راجعاً للإخفاق

في زيادة أسعار التعريفات تماشياً مع التكاليف المتزايدة فضلاً على انخفاض الطلب (وارتفاع عبء الدين الخارجي) في أعقاب الأزمة الآسيوية عام ١٩٩٧.^٢

الإصلاحات الجارية منذ عام ٢٠٠١

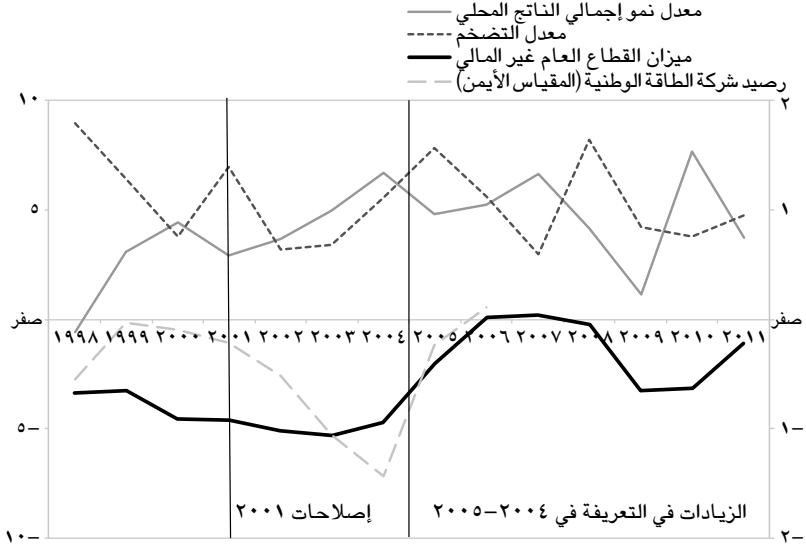
من أجل مواجهة مواطن الضعف سالفة الذكر، شرعت الحكومة في تطبيق برنامج كبير لإعادة هيكلة القطاع في ٢٠٠١ بموجب قانون إصلاح صناعة الطاقة الكهربائية. ونص هذا القانون على عملية إعادة تنظيم كبيرة لقطاع الكهرباء بناء على تصور مؤداه تقسيم شركة الطاقة الوطنية إلى وظيفتي التوليد والنقل؛ وخصخصة أصول توليد ونقل الكهرباء؛ وتفتيت أسعار تعريفية الكهرباء؛ وإنشاء هيئة تنظيم الطاقة، وهي هيئة تنظيمية مستقلة منوط بها تنظيم أسعار تعريفية الكهرباء؛ وإنشاء سوق جملة للكهرباء؛ وتعزيز المنافسة في قطاع التجزئة في الأجل الطويل. وسوف يعمل الإصلاح لدى اكتماله على الحد من الانكشاف المباشر للمالية العامة على قطاع الكهرباء من خلال نزع الصبغة السياسية عن تحديد أسعار التعريفية والملكية الحكومية المحدودة في قطاع الكهرباء.

غير أنه لم يترتب على إصدار قانون إصلاح صناعة الطاقة الكهربائية استعادة استمرارية الأوضاع المالية العامة لقطاع الكهرباء على نحو فوري. فقد ظل تحديد أسعار التعريفية خاضعا للاعتبارات السياسية رغم إنشاء هيئة تنظيم الطاقة في عام ٢٠٠١، الأمر الذي أدى إلى تأجيل زيادات التعريفية اللازمة للقضاء على العجز التشغيلي لشركة الطاقة الوطنية. وكانت القدرات الإدارية المحدودة لهيئة تنظيم الطاقة سبباً آخر للتأجيل. وإضافة إلى ذلك، فنظراً إلى أن عملية خصخصة أصول توليد الكهرباء لم تشدد وتيرتها حتى منتصف الألفينيات، واصلت شركة الطاقة الوطنية في تكبد خسائر من خلال شراء الكهرباء من منتجي الطاقة المستقلين. وترتب على ذلك تضخم عجز شركة الطاقة الوطنية إلى ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٤ (الشكل البياني ٦-٣).

وطبقت زيادات كبيرة في تعريفية الكهرباء خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ وذلك في سياق الإرادة السياسية القوية لتجنب حدوث أزمة مالية عامة. فقد كانت الغالبين على حافة أزمة مالية عامة حوالي عام ٢٠٠٣— حيث بلغ عجز القطاع العام ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي بسبب ضعف أداء الإيرادات وارتفاع عجز شركة الطاقة الوطنية؛ وتجاوز الدين العام ١٠٠٪ من إجمالي الناتج المحلي وكان في مسار تصاعدي؛ وأدى تدهور ثقة المستثمرين إلى زيادة تكاليف الاقتراض الخارجي. ومارست إدارة أرويو (Arroyo) إرادة سياسية قوية لتجنب حدوث أزمة، ونفذت حزمة من السياسات لتصحيح الأوضاع المالية العامة وذلك بعد انتخابات ٢٠٠٤ الرئاسية بفترة وجيزة. وشملت هذه الحزمة تدابير لتعزيز الإيرادات مثل زيادات في ضريبة القيمة المضافة ومعدلات ضريبة الإنتاج فضلاً عن ضبط الإنفاق. وفي هذا السياق، تم رفع أسعار تعريفية الكهرباء بنحو ٣٠٪ خلال الفترة الممتدة من أواخر ٢٠٠٤ حتى أوائل ٢٠٠٥، مما أسهم في خفض عجز شركة الطاقة الوطنية إلى ٠,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٥ (الشكل البياني ٦-٣). ونجحت تلك التدابير في تفادي حدوث أزمة مالية عامة.

وواصل قطاع الكهرباء إحراز تقدم على مدى السنوات الثمانية الماضية. وبصفة خاصة، فإن معظم أصول توليد الكهرباء مملوك الآن للقطاع الخاص؛ وتم إنشاء أسواق جملة للكهرباء وهي قائمة وعاملة الآن؛ وتم تفتيت أسعار تعريفية التجزئة للكهرباء إلى رسوم توليد ونقل وتوزيع؛ وتم إلغاء الدعم المتبادل بين العملاء باستثناء تعريفية "حبل السلامة" للأسر الفقيرة وإعانات

^٢ تستند هذه الدراسة إلى تقارير قطرية مختلفة أعدها خبراء الصندوق حول دولة الغالبين (دراسة IMF (2005b, 2008) ودراسة (World Bank (2009).



المصادر: تقديرات خبراء الصندوق؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٦-٣ الفلبين: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٨-٢٠١١ (% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

الدعم التي تقدمها مجموعة مرافق الطاقة الكهربائية الصغيرة للمستخدمين في المناطق النائية والأقل تطورا. ويتبقى موضوع تسوية تكلفة إعادة هيكلة شركة الطاقة الوطنية — لم يتم بعد تطبيق رسوم شاملة للكهرباء تغطي التكاليف الغارقة.

التدابير التخفيفية

تم استيعاب التأثير السلبي لزيادات ٢٠٠٥-٢٠٠٤ في التعريفة على الأسر الفقيرة بصفة رئيسية بواسطة هياكل تعريفية "حبل السلامة". فقد أقر قانون إصلاح صناعة الطاقة الكهربائية جدولا لتعريفية "حبل السلامة" كسعر مدعوم للأسر الفقيرة. واعتمدت هيئة تنظيم الطاقة تطبيقات تعريفية "حبل السلامة" لمعظم الموزعين بحلول ٢٠٠٦. وتراوح الخصم بين ٥٪ و ٥٠٪ وعاد بالفائدة على ٣ ملايين أسرة فقيرة (Philippines, Department of Energy, 2006).

الدروس المستفادة

يمكن للإصلاح الشامل الذي يتناول التسعير والتنظيم والخصخصة فضلا عن التخفيف من الآثار السلبية الواقعة على الفقراء في إلغاء إعانات دعم الكهرباء. ففي حالة الفلبين، ساعد إنشاء جهاز تنظيمي مستقل على نزع الصبغة السياسية عن التسعير، وعملت الخصخصة على الحد من انكشاف المالية العامة على قطاع الكهرباء. وأدى جدول تعريفية "حبل السلامة" إلى التخفيف من تأثير الزيادات في التعريفة على الأسر الفقيرة.

ويمكن أن يستغرق تنفيذ إصلاحات الكهرباء بعض الوقت. فالإصلاح الذي بدأ في الفلبين عام ٢٠٠١ ولا يزال جارياً استغرق وقتاً طويلاً كي يؤتي ثماره. ويرجع ذلك إلى أنه يتضمن تحديات مؤسسية مختلفة مثل تفتيت صناعة الكهرباء، وخصخصة عدد كبير من منشآت توليد الكهرباء، وبناء قدرات الهيئة التنظيمية.

ويتوقف نجاح عملية الإصلاح على التأييد السياسي القوي خلال عملية الإصلاح. ففي حالة الفلبين، واصل عجز الشركة العامة للكهرباء في التزايد في المرحلة المبكرة من عملية الإصلاح، مما شكل تهديداً لاستمرارية الأوضاع المالية العامة للبلد ككل. وكان ذلك راجعاً إلى أن الزيادات في التعريفة اتخذت طابعاً سياسياً وتم تأجيلها حتى بعد إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة، في حين لم تتم خصخصة أصول توليد الكهرباء. وتم في نهاية الأمر اعتماد الزيادات في التعريفة حيث ظلت الحكومة عاقدة العزم على خفض عجز الشركة العامة للكهرباء، وذلك في سياق الجهود الحاسمة لتصحيح الأوضاع المالية العامة بغية تفادي وقوع أزمة مالية عامة.

This page intentionally left blank

دراسات حالة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

أوزغور دميركول، ولوك مورز، ودراغانا أوستوييتش

دعم المنتجات البترولية

جمهورية إيران الإسلامية

السياق

ظل إصلاح الدعم مدرجا على جدول أعمال السياسات منذ أواخر الثمانينات، مع مواصلة عدة حكومات جهودها لتنفيذ خطط إصلاح متعاقبة. فقد أدت الانتكاسات في جهود الإصلاح السابقة إلى ارتفاع حاد في استهلاك الطاقة بحلول أوائل الألفينات، الأمر الذي جعل إيران واحدا من أعلى بلدان العالم من حيث كثافة استخدام الطاقة. ومع اقتراب الأسعار الدولية للنفط من ١٥٠ دولار للبرميل وتراوح أسعار البنزين على أساس فوب حول دولارين للتر، كان من الواضح أن السعر المحلي للبنزين البالغ ١٠ سنتات للتر غير قابل للاستمرار. وفي الوقت الذي كانت فيه الصادرات النفطية آخذة في الانخفاض كانت إيران تستورد كميات متزايدة من البنزين لاستيفاء الطلب المحلي، وأدى الفرق النسبي في السعر إلى تشجيع التهريب إلى بلدان الجوار. وأدى ترشيد البنزين بداية من يونيو ٢٠٠٧ إلى الحد من نمو الطلب والتهريب إلى حد ما وتشجيع تطوير مركبات تعمل بالوقود البديل، ولكن سعر مشتريات البنزين الزائدة عن الحصة المدعومة تم تحديده عند مستوى منخفض نسبيا قدره ٤٠ سنتا للتر.

الإصلاحات الجارية منذ عام ٢٠١٠

إدراكا من السلطات الوطنية لشدة المشاكل، قامت في ديسمبر ٢٠١٠ بإطلاق المرحلة الأولى من برنامج موجه لإصلاح دعم الوقود. وهذا الإصلاح جعل إيران أول البلدان المصدرة الرئيسية للطاقة التي تجري خفضا كبيرا في الدعم غير المباشر بصورة كبيرة وتضع برنامجا شاملا للتحويلات النقدية للأسر. ورغم الزيادة الحادة الأولية في الأسعار، كان التعديل التدريجي للأسعار سمة رئيسية لتصميم الإصلاحات، والتي كانت تخطط لزيادة الأسعار المحلية على مدى فترة خمس سنوات إلى ٩٠ بالمائة من الأسعار الدولية. وفي المرحلة الأولى من الإصلاح، أجرت السلطات زيادة كبيرة في أسعار كافة المنتجات البترولية والغاز الطبيعي الرئيسية فضلا عن الكهرباء والمياه والخبز. وفي الفترة السابقة على التعديلات السعرية، قامت السلطات أيضا بإيداع تحويلات نقدية في حسابات مصرفية جديدة للأسر والتي كان مقررا تمويلها من خلال الإيرادات من الزيادات السعرية. كما تم تخصيص جزء من الإيرادات المترتبة على الزيادات السعرية للمنشآت للمساعدة في خفض كثافة استخدامها للطاقة.

الجدول ٧-١

إيران: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٥-٢٠١١

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	
٦٤٩٩,٦	٥٦٣٧,٩	٤٩٢٦,٥	٤٨٥٧,١	٤٣١٢,١	٣٤٢٨,٥	٢٩٢٤,٦	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
٢,٠	٥,٩	٣,٩	٠,٦	٦,٤	٦,٢	٤,٧	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٢١,٥	١٢,٤	١٠,٨	٢٥,٤	١٨,٤	١١,٩	١٠,٤	التضخم (%)
٠,٣-	١,٦	١,٠	٠,٧	٧,٤	٢,١	٣,٠	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٩,٠	١١,٣	٨,٩	٧,٢	٧,٨	٨,٥	٩,٦	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
١٢,٥	٦,٠	٢,٦	٦,٥	١٠,٦	٨,٥	٧,٦	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٢	٠,٤	١,٠	١,٦	١,٩	٢,٠	١,٢	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢٥,٠	٢٠,٧	١٩,٤	٢٤,٧	٢٧,٥	٢٦,٨	٢٧,٥	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
غير متاح	١,١٠٨	١,٢٢٤	١,٢٢٣	١,٢١٧	١,٢٢٤	١,١٥٥	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	١,٤٥	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية من السكان)

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي. ملاحظات: بيانات عام ٢٠١١ هي تقديرات متوقعة.

وكان إصلاح الدعم مدفوعاً أيضاً ببرنامج الإصلاح الهيكلي الأوسع الذي اعتمدته السلطات الوطنية بغية تعزيز النمو وتوفير فرص عمل أكثر منه لمعالجة الشواغل المالية العامة. فعلى خلاف البلدان الأخرى، كان الإصلاح في إيران مدفوعاً بالحاجة إلى توجيه مواردها الهيدروكربونية الثمينة إلى استخدام أكثر إنتاجية بدلاً من الحاجة لخفض العبء المباشر الذي يشكله الدعم على الحسابات المالية العامة. وكانت السلطات الإيرانية واضحة منذ البداية في أن الهدف الرئيسي من الإصلاح هو الحد من التبديد وترشيد الاستهلاك. واستبعد كل من التشريع المعني بالإصلاح والجدل السياسي الذي سبقه استخدام خفض دعم الطاقة في تحسين ميزان المالية العامة. فقد كان الهدف من إصلاح الدعم هو أن يكون مكملاً لحزمة الإصلاح الهيكلي الأوسع والتي شملت أيضاً إصلاحات للقطاع المالي والضرائب بغية تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد.

وعلى الرغم من أن تنفيذ برنامج الإصلاح شهد بداية جيدة في نهاية ٢٠١٠، إلا أنه تم تعليقه في أواخر ٢٠١٢ نظراً للشواغل المتزايدة بشأن تمويله والوضع الاقتصادي الكلي المتدهور. ففي منتصف ٢٠١٢، أُرْجِأت السلطات تنفيذ المرحلة الثانية من الإصلاح بسبب نقص المساندة البرلمانية لموازنة التحويلات النقدية التي اقترحتها السلطات والزيادات السعرية المتضمنة في المرحلة الثانية. ولاحقاً في نوفمبر ٢٠١٢، صوت البرلمان رسمياً بوقف تنفيذ المرحلة الثانية من إصلاح الدعم مستشهداً في ذلك بارتفاع التضخم والمستجدات الاقتصادية غير المواتية في البلاد. وقضى تصويت البرلمان بالحفاظ على برنامج التحويلات النقدية قائماً ولكنه منع إجراء المزيد من الزيادات في أسعار الطاقة في إطار إصلاح الدعم. وقد كان مخططاً أن تتضمن المرحلة الثانية، والتي كان مقرراً تنفيذها في النصف الثاني من عام ٢٠١٢، المزيد من الزيادات في أسعار الطاقة والتحويلات النقدية للأسر. كما كان متوقعاً في الجولة الجديدة، كما كان مقترحاً في الأصل، أن تستبدل بالتحويلات النقدية الشاملة تحويلات نقدية موجهة بصورة أكبر للمجموعات منخفضة الدخل.

التدابير التخفيفية

- التحويلات النقدية، أُعيد توزيع نحو ٨٠٪ من الإيرادات الناتجة عن الزيادات السعرية على الأسر في صورة تحويلات نقدية نصف شهرية. وفي البداية، كانت السلطات تميز

إلى توجيه التحويلات إلى الشرائح الأفقر من المجتمع. غير أنه أصبح واضحا أنه سيكون عسيرا من الناحية الإدارية تحديد المتلقين وفرزهم على نحو سليم في ضوء الإطار الزمني المحدد.

- دعم هيكله المؤسسات. كان من المقرر تجنب الرصيد المتبقي من الإيرادات الناتجة عن الزيادات السعريّة لتوفير مساندة لإعادة هيكلة المنشآت بغية الحد من كثافة استخدامها للطاقة. فقد أجرت السلطات تحليلا منهجيا لأكثر من ١٢٠٠٠ منشأة وفقا لعدة معايير بهدف تقييم القنوات المختلفة التي يمكن للإصلاح من خلالها أن يؤثر عليها. ومن هذه المنشآت تم اختيار ٧٠٠٠ لتلقي أحد أشكال المساعدة الموجهة لإعادة هيكلة عملياتها. وتضمن ذلك مساعدة مباشرة فضلا عن مبيعات من كميات محدودة من منتجات الوقود بأسعار مدعومة جزئيا لتخفيف تأثير الزيادة السعريّة على التكاليف التي تتحملها المنشآت في القطاعين الصناعي والزراعي مقابل الحصول على المدخلات.
- استخدام تعريفات متعددة الشرائح حسب الكمية والمنطقة. تم استخدام تعريفات متعددة الشرائح للكهرباء والغاز الطبيعي والمياه للتخفيف من تأثير الزيادات السعريّة على صغار المستخدمين، وخاصة الفقراء. فقد تم تحديد تعريفات الوحدات للكهرباء والغاز الطبيعي والمياه باستخدام جداول تصاعديّة، حيث فرضت أسعار أعلى قليلا مقارنة بالأسعار الدولية على كبار الأسر المستهلكة. كما أخذت معدلات التعريفات الجديدة في الاعتبار أوجه التفاوت الإقليمي من حيث مدى توافر مختلف منتجات وقود التدفئة. كذلك تم التمييز بين جداول التعريفات بحسب المنطقة، حيث تم تحديد الأسعار بمعدلات أقل في المناطق الحارة ذات الطلب الأعلى نسبيا على تكييف الهواء. وعلى نحو مماثل، تم أيضا التمييز بين جداول التعريفات للغاز الطبيعي والمياه بحسب الكمية المستخدمة والمنطقة. ففي المناطق التي لم يتوافر فيها الغاز الطبيعي كان من المقرر أن تخضع تكاليف التدفئة لمستوى وثيق من الرقابة والتنظيم، مع توفير حصص من الكيروسين الأقل سعرا ومعدلات "تعريفات جبل السلامة الكهربائيّة" لضمان القدرة على تحمل تكاليف التدفئة.
- مواصلة تحديد حصص البنزين. كذلك أدى استخدام نظام البطاقات الإلكترونية لترشيد وتحديد حصص البنزين، الذي استُحدث في يونيو ٢٠٠٧، إلى توفير هيكل تسعير فعلي متعدد الشرائح للبنزين، مما جعل الإصلاح يبدو تدريجيا. وتم زيادة سعر البنزين المدعوم لكنه ظل أقل كثيرا من السعر الكامل الذي يمكن للأسر عنده شراء كميات غير محدودة من الوقود. وإضافة إلى ذلك، أبلغت الأسر بأنها لن تفقد أي من حصصها غير المستخدمة من البنزين. وتطلب الترشيح تنفيذ نظام شامل لتسجيل المركبات ونظام مخصص لتوزيع وإدارة حصص البنزين.

الدروس المستفادة

كانت التحويلات النقدية المقدمة لكافة شرائح السكان بالغة الأهمية لقبول المواطنين بإصلاح الدعم. ففي البداية، نظرت السلطات في تطبيق نظام للتحويلات النقدية موجه للشرائح الأفقر من المجتمع. ولكنها رأت أن تحديد المتلقين وفرزهم على نحو سليم سيكون صعبا من الناحية الإدارية كما أن حرمان المجموعات الأعلى دخلا من المساندة شكل مخاطرة من حيث إثارة السخط العام بين أكبر المستخدمين للطاقة. وفي النهاية، سُمح لكافة المواطنين بالتقدم بطلبات للحصول على التحويلات التعويضية، والتي تم تحديدها بالتساوي لكافة المتقدمين.

وفي الوقت ذاته، ونظرا لكون الدعم تنازلي بقدر كبير، تم تشجيع الأسر الأغنى على الامتناع عن التقدم بطلبات للاستفادة من التحويلات التعويضية، ولكن بنجاح محدود. وترتبت على توفير تحويلات متساوية لكافة الأسر المعيشية آثار إعادة توزيع. فبالنسبة للفقراء الذين استفادوا قليلا من أسعار الطاقة المحلية الرخيصة، شكل التعويض نصيبا أكبر من دخلهم مقارنة بالطبقة المتوسطة؛ وفي الواقع، فقد كان كبيرا بما يكفي لانتشال كل مواطن إيراني تقريبا من دائرة الفقر. وإضافة إلى ذلك، ساعدت التحويلات المتساوية على الحد من تنازلية الدعم. وقد أعطى ذلك للمنطق الاقتصادي للحكومة مركزا قويا من حيث العلاقات العامة وعمل على بناء التأييد للإصلاح.

ويشكل الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي أهمية بالغة لنجاح الإصلاح. فقد عقلت إيران تنفيذ المرحلة الثانية من الإصلاح بسبب مخاوف من تدهور الوضع الاقتصادي الكلي؛ حيث أدت السياسات النقدية والمالية العامة التوسعية، فضلا عن تدهور البيئة الخارجية، إلى ضغوط على سعر الصرف وارتفاع التضخم ومزيد من الضغط على النمو خلال تنفيذ المرحلة الأولى من الإصلاح. وخلافا للإصلاح المقترح، كانت موازنة برنامج التحويلات النقدية تعاني من العجز حسبما أشارت التقارير. وإضافة إلى ذلك، أدى التضخم المرتفع إلى خفض أسعار الطاقة بالقيمة الحقيقية وإلى الحد جزئيا من تأثير الزيادات في أسعار الطاقة على الاستهلاك، مما أدى إلى تقويض التقدم المحرز على صعيد إصلاح الدعم.

ويستغرق التحول إلى تكنولوجيات الإنتاج التي تتسم بدرجة أكبر من كفاءة استخدام الطاقة وإعادة هيكلة المنشآت وقتا أطول مما كان مخططا في البداية. فعلى الرغم من أن بعض المؤسسات استطاعت الاستمرار في توسيع إنتاجها عقب إصلاح الدعم، ثمة تقارير تشير إلى أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تعرضت لضغوط شديدة جراء أسعار الطاقة المرتفعة والمساندة المحدودة من الحكومة. كما أشارت التقارير إلى أنه لم يتحقق تقدم ذو مغزى على صعيد اعتماد تقنيات أكثر كفاءة من حيث استخدام الطاقة في المنشآت.

ولا غنى عن التواصل في إيجاد شعور بالملكية العامة للبرنامج. فقد سبق البرنامج حملة علاقات عامة واسعة لتوعية المواطنين بالتكاليف المتزايدة لأسعار الطاقة المنخفضة والفوائد المتوقعة من الإصلاح. وأكدت السلطات الوطنية على أن الإصلاح سيفيد الأسر الفقيرة، التي ستلقى إعانات نقدية، بينما لم تكن هذه الأسر تستفيد في الماضي كثيرا من الطاقة الرخيصة التي كانت تستهلكها في الغالب المجموعات الأغنى. كما أكدت السلطات الإيرانية منذ البداية على أن الإصلاحات لم يكن القصد منها إلغاء الدعم بل تحويله من المنتجات إلى الأسر. ولكن عقب تنفيذ الإصلاح لم يكن فيما يبدو مدعوما بالكامل بتغطية إعلامية رسمية حول التنفيذ الفعلي ومحصلة الإصلاح.

موريتانيا

السياق

اتسم الأداء الاقتصادي الكلي لموريتانيا منذ عام ٢٠٠٠ بالتقلب نوعا ما (راجع الجدول ٢-٧). فقد تراوح نمو إجمالي الناتج المحلي بين -١,٢ (٢٠٠٩) و ١١,٤٪ (٢٠٠٦)، في حين تراوح التضخم بين ٢,١٪ (٢٠٠٩) و ١٢,١٪ (٢٠٠٥). وكان هذا التذبذب راجعا في جزء منه إلى الصدمات الخارجية وفي جزء آخر إلى السياسات المتبعة. وبصفة خاصة، بعد اكتشاف النفط في ٢٠٠٦ شرعت السلطات في برنامج للتوسع المالي تم الرجوع عنه فقط مع بدء برنامج صندوق النقد الدولي في إطار التسهيل الائتماني الممدد في

الجدول ٧-٢

موريتانيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١٠-٢٠٠٠

٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠	
١٠٦٥,٥	٨٩٧,٦	١٠٧٣,٢	٨٧٨,٣	٨٦٢,٦	٦٠٩,٥	٥٠٤,٢	٤٤٥,٩	٤١٠,٥	٤١٢,٣	٤٠٩,١	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
٥,١	١,٢-	٣,٥	١,٠	١١,٤	٥,٤	٥,٢	٥,٦	١,١	٢,٩	١,٩	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٦,٣	٢,١	٧,٥	٧,٣	٦,٢	١٢,١	١٠,٤	٥,٢	٣,٩	٤,٧	٣,٣	التضخم (%)
١,٥-	٥,١-	٦,٥-	١,٦-	٣٥,٨	٧,١-	٤,٨-	١١,٨-	٢,٩-	٠,٠	٠,٠	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٨٦,١	١٢٤,٥	١١٠,٥	٩٦,٩	٨٦,٨	١٨٢,١	٢٠٩,٣	٢١٦,٤	١٩٤,٥	٢٢٣,٦	٢٢٨,٨	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٨,٧-	١٠,٧-	١٤,٨-	١٧,٢-	١,٣-	٤٧,٢-	٣٤,٦-	١٣,٦-	٣,٠	١١,٧-	٩,٠-	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٩,٩	٨,٢	١٦,٥	١٥,٣	٩,٤	١٠,٦	٩,٧	٧,٨	٧,٤	٧,٤	٨,٦	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢٩١,٥	٢٨٤,٢	٢٩٤,٩	٢٩٢,٢	٣٠٩,٣	٣٥٩,٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	٢٣,٤	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٢٥,٤	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٢١,٢	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة: وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي: وتقرير مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي.

مارس ٢٠١٠. كما تضررت موريتانيا بشدة جراء عدة موجات من الجفاف، وفي الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ بفعل الارتفاعات الحادة في الأسعار الدولية للوقود والغذاء.

الإصلاحات الجارية منذ عام ٢٠٠٨

جاء إصلاح نظام دعم الطاقة في موريتانيا مدفوعا بالتوسع المالي سالف الذكر والارتفاعات الحادة في الأسعار الدولية للغذاء والوقود. فقد أدى اكتشاف النفط في عام ٢٠٠٦ إلى زيادات في الإنفاق العام، وخاصة فاتورة الأجور (من خلال تعديل الرواتب) والدعم. غير أنه خلافا للتوقعات تبين أن الاكتشاف النفطي طفيف جدا وأصبح من الواضح أن تمويل هذه النفقات لم يعد مستداما، وخاصة نظرا لاعتماد موريتانيا على إيرادات التعدين المتقلبة. وجاءت الزيادات الكبيرة في الأسعار الدولية للوقود والغذاء في ٢٠٠٨ و ٢٠١١ إلى تفاقم الضغوط على المالية العامة. وبالتالي، أصبح إصلاح الدعم فضلا عن احتواء فاتورة الأجور هو حجر الزاوية لاستراتيجية الحكومة لتصحيح أوضاع المالية العامة والمدعومة ببرنامج صندوق النقد الدولي. وتم تصميم استراتيجية التعديل بغية تحرير الموارد مع السماح في الوقت ذاته بزيادة الإنفاق الضروري على البرامج الاجتماعية والبنية التحتية.

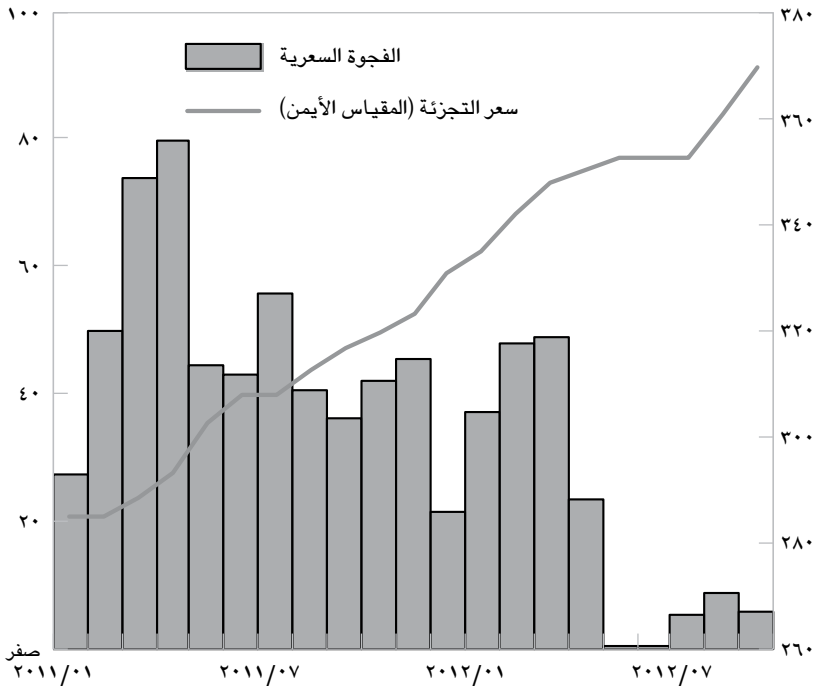
وكان التوجيه الأفضل للحماية الاجتماعية مكونا صريحا في استراتيجية الحكومة الرامية لتصحيح أوضاع المالية العامة والتي يدعمها برنامج الصندوق. وعادت الزيادات في الدعم (الديزل أو الغاز النفطي المُسال أو الكهرباء) التي صاحبت ارتفاع أسعار الوقود الدولية بالفائدة على الأسر المعيشية الغنية على حساب الفئات الأكثر عوزا. فقد استحوذ ٤٠٪ الأغنى من الأسر المعيشية على ٨٠٪ تقريبا من مجموع دعم الطاقة، مما أدى إلى توسيع التفاوت في الدخل. فضلا عن ذلك، فإن برنامج الدعم الطارئ لأسعار الغذاء، والتي كان هدفها التخفيف من آثار الارتفاع في أسعار السلع، لم تنسم بحسن التوجيه.

وكانت هناك محاولة لإصلاح نظام دعم الطاقة في ٢٠٠٨ إلا أنها لم تنجح. فقد أدى تجميد أسعار الوقود في أوائل ٢٠٠٨ إلى خسائر ضخمة لشركات توزيع الطاقة (كلها تابع للقطاع الخاص). وفي أواخر يونيو ٢٠٠٨، رفعت الحكومة أسعار منتجات البترول بنسبة تراوحت بين ١٧,٥٪ و ٢٠٪. ولم يتم تنفيذ استراتيجية معينة للتواصل مع الرأي العام، كما لم تطبق تدابير تخفيفية خلال فترة إصلاح دعم الوقود هذه. ولم تُدرج شروط مرتبطة بإصلاح الدعم في ترتيب تسهيل النمو والحد من الفقر الذي غطى الفترة ما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩. وأدى التعديل الكبير وغير التدريجي في الأسعار إلى إثارة احتجاجات أسهمت في مناخ من عدم الاستقرار السياسي بلغ ذروته بوقوع انقلاب عسكري في أغسطس ٢٠٠٨. وبعد هذا الانقلاب، تم وقف تسهيل النمو والحد من الفقر؛ وتم التراجع عن الزيادات السعريّة في نوفمبر ٢٠٠٨.

وظل توقيت وحجم التغييرات في أسعار منتجات البترول يتحددان على أساس استثنائي ومخصص. فقد كانت الحكومة تسيطر على أسعار منتجات البترول، وكانت تلك الأسعار تتحدد وفقا لهيكل أسعار وصيغة وضعت من حيث المبدأ ليتم تعديلها شهريا عندما تزيد التغييرات في الأسعار الدولية أو سعر الصرف عن $\pm 5\%$. وفي الواقع العملي، لم تكن الحكومة راغبة في تعديل أسعار التجزئة. وبصفة خاصة، كانت الحكومة تحد من الزيادات السعريّة عندما كانت الأسعار الدولية مرتفعة (كما حدث في عام ٢٠٠٨ مثلا)، مما تسبب في خسائر ضخمة لشركات التوزيع، وكانت تحد من الانخفاضات في الأسعار المحلية لدى انهيار الأسعار الدولية، مما سمح لشركات البترول بتعويض خسائرها السابقة (كما حدث في ٢٠٠٩ مثلا).

وأحرزت الحكومة تقدما بدءا من ٢٠١١، في إطار برنامج يدعمه صندوق الدولي تم الاتفاق عليه بعد استقرار الوضع السياسي. فقد استحدثت الحكومة في مايو ٢٠١٢ صيغة جديدة لتسعير الديزل، تم الاتفاق عليها مع شركات توزيع البترول، تتبع هيكل تكلفة مبسط. وواجه الإصلاح معارضة محدودة نسبيا رغم الزيادة السعرية بأكثر من ٢٠٪ منذ يناير ٢٠١١ وعدم وجود استراتيجية حقيقية للتواصل مع الرأي العام. غير أنه خلافا لإصلاحات ٢٠٠٨، كان استحداث التدابير التخفيفية مكونا صريحا في استراتيجية إصلاح دعم الطاقة. أي أن المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي انعكست على حوار السياسات. ورغم الزيادات الكبيرة في الأسعار الدولية للوقود، فإن التطبيق الصارم للصيغة التلقائية المبسطة الجديدة لتسعير الوقود على أساس نصف شهري ساعدت على تحريك أسعار الوقود المحلية إلى المستويات الدولية بحلول يونيو ٢٠١٢ (راجع الشكل البياني ٧-١)، وهو ما يشكل إنجازا كبيرا.

غير أنه قد لا يزال من المبكر جدا الحكم إذا كانت هذه المكاسب ستستمر، ويظل هناك الكثير الذي يجب عمله. وطوال الجزء المتبقي من عام ٢٠١٢، لم تستطع الحكومة الحفاظ بصورة منتظمة على الأسعار عند المستويات الدولية بسبب الزيادة الحادة في الأسعار العالمية. ولضمان استمرارية قدرة صيغة التسعير على العمل تلقائيا حتى في وجه التقلبات الحادة



المصادر: السلطات الوطنية الموريتانية وخبراء صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: يتم حساب السعر الذي يعكس التمرير الكامل للتكلفة كمجموع تكلفة الواردات وهوامش الربح والضرائب.
ويتم حساب الفجوة السعرية على أنها الفرق بين السعر الذي يعكس التمرير الكامل للتكلفة وسعر التجزئة المحلي.

الشكل البياني ٧-١ موريتانيا: سعر التجزئة للديزل والفجوة السعرية، ٢٠١١-٢٠١٢ (أوقية موريتانية لكل لتر)

في الأسعار الدولية، تعتزم الحكومة تطبيق حد أقصى قدره ٣٪ على أي تعديل واحد في الحالات التي تقتضي فيها الصيغة تغييراً أكبر. ومن شأن منهج التمهيد هذا أن يتفادى التقلبات المفردة في أسعار التجزئة المحلية والتي قد تقوض التأييد السياسي للصيغة. وسوف يتم إجراء تخفيض إضافي في الدعم عقب الزيادات المخططة في أسعار تعريف الكهرباء (لكبار المستهلكين) وفي أسعار الغاز. كما أدى ارتفاع الأسعار الدولية إلى زيادة تكلفة الدعم لقطاع الكهرباء. فقد تجددت الشركة الموريتانية للكهرباء (SOMELEC)، وهي الشركة العامة المنتجة لكافة الكهرباء تقريباً في موريتانيا، خسائر ضخمة جراء الزيادة في أسعار الوقود الدولية. ويتم توليد ثلثي الكهرباء المستخدمة في البلاد باستخدام محطات الطاقة الحرارية والتي يتم تقسيمها بين الديزل وزيت الوقود. ورغم زيادة الأسعار الدولية، لم تتم زيادة أسعار تعريف الكهرباء في السنوات الأخيرة. وتتسم أسعار تعريف الاستهلاك السكني والتجاري بأنها من بين الأقل في المنطقة وتقدر بما يزيد عن ٣٠٪ أقل من أسعار استرداد التكلفة.

وانتقلت الحكومة، في ظل البرنامج الذي يدعمه الصندوق، إلى معالجة دعم الكهرباء. ووضعت خطة لإعادة الهيكلة بمساعدة البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية. كما أعادت الحكومة رسملة الشركة الموريتانية للكهرباء، وأوضحت علاقتها المالية معها من خلال: (١) سداد فواتير الكهرباء المستحقة عليها في حينها؛ و(٢) وتزويد شركة الكهرباء بالدعم اللازم لعملياتها على فترات زمنية منتظمة خلال العام؛ و(٣) ووضع خطة لتسوية المتأخرات المتراكمة حتى نهاية ٢٠١٠. فضلاً عن ذلك، تم تحقيق الاتساق بين أسعار تعريف الكهرباء لقطاع الخدمات مع أسعار تعريف الكهرباء ذات الجهد المتوسط بدءاً من عام ٢٠١٢. وأدت هذه التدابير، جنباً إلى جنب مع خط الائتمان الجديد من البنك الإسلامي للتنمية، إلى تمكين الشركة من الحد بصورة كبيرة من اللجوء إلى الاقتراض المصرفي بأسعار فائدة مرتفعة والتي شكلت استنزافاً لمواردها المالية في الماضي. وستستكمل في عام ٢٠١٣ دراسة لمعدلات التعريف تجريها شركة دولية، وسوف يترتب عليها زيادة معدلات تعريف الكهرباء، خاصة التي يدفعها كبار المستهلكين. وإضافة إلى ذلك، طلبت السلطات الوطنية من شركة استشارية إعداد عقد أداء بين الشركة الموريتانية للكهرباء والحكومة.

التدابير التخفيفية

- التدابير الطارئة. في عام ٢٠١١، طبقت السلطات الموريتانية تدابير تخفيفية طارئة للحد من التأثيرات الواقعة على الفقراء من ارتفاع الأسعار الدولية للوقود، ونوبة الجفاف التي أدت إلى حالة طوارئ في الغذاء. وخلافاً لخطة طوارئ عام ٢٠٠٨، فإن الحزمة الجديدة، والتي بلغت قيمتها نحو ٤٠ مليار أوقية موريتانية (٣,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي) وكانت هي الأكبر كنسبة من إجمالي الناتج المحلي بين البلدان المستوردة للنظ في المنطقة، اشتملت في الغالب على تدابير قابلة للإلغاء (مثلاً، لم تتضمن زيادة في أجور موظفي الخدمة المدنية). ولذا شكلت تحسناً مقارنة بالتدابير السابقة، وكانت هناك حاجة بالتأكيد إلى استجابة اجتماعية من جانب الحكومة.

- خطط بشأن شبكة الأمان الاجتماعي. غير أن البرنامج الذي يدعمه الصندوق يهدف إلى أن يستبدل بهذا البرنامج المؤقت بشبكات أمان اجتماعي دائمة تتسم بالتوجيه الجيد. وتعتزم الحكومة إجراء تقييم كامل لبرنامج الطوارئ الحالي لمواجهة الجفاف، وخاصة أداء برامج منافذ بيع المواد الغذائية بأسعار مدعومة، والتي تم مدّها حتى نهاية ٢٠١٢. ولم يكن

برنامج دعم الغذاء هذا فعالا دائما في الوصول للأشد فقرا في المناطق الريفية. وإضافة إلى ذلك، ومع تخطي الآثار الأسوأ للجفاف، ثمة فرصة للقيام تدريجيا بإلغاء معظم مكونات برنامج الطوارئ هذا وإعادة توجيه المدخرات نحو زيادة نظم التحويلات النقدية التي تتسم بالتوجيه الجيد.

- التحويلات النقدية. بمساعدة من برنامج الغذاء العالمي، تم البدء في مثل هذا البرنامج للتحويلات النقدية. وهذا البرنامج الذي تم وضعه على عجل يستهدف ١٠ آلاف أسرة عُرضة للمخاطر في نواكشوط تم تحديدها من واقع مسح حديث للفقر. وتتلقى كل أسرة ١٥ ألف أوقية موريتانية شهريا (تعادل نصف الحد الأدنى القانوني للأجور) من خلال تحويل مصرفي. ومن الآثار الجانبية الإيجابية هي أن المستفيدين يحصلون أيضا على نفاذ للخدمات المالية. وتم مد البرنامج في يونيو ٢٠١٢ ليصل إلى ١٥ ألف أسرة في أربع مناطق ريفية تعاني من درجة مرتفعة من عدم الأمن الغذائي. وينبغي أن يستفيد برنامج زيادة نظم التحويلات النقدية جيدة التوجيه من توسيع مسح مدى التعرض للمخاطر والفقر لتوفير تغطية على المستوى القومي نظرا لتركز معظم الفقراء في المناطق الريفية.
- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية. من شأن استراتيجية أوسع للحماية الاجتماعية تم وضعها بالتعاون مع اليونسيف أن تعزز من قوة تغطية نظام الحماية الاجتماعية وتوفر حماية فضلى للفقراء والمجموعات المعرضة للمخاطر. وعليه، تعتزم السلطات بمساعدة الشركاء الفنيين والماليين تقوية برامج مثل المقاصف المدرسية المجانية، والغذاء من أجل العمل، ودعم المرأة الحامل. وإضافة إلى ذلك، وإدراكا من السلطات للآثار السلبية للجفاف على الأمن الغذائي تقوم بوضع استراتيجية قومية للأمن الغذائي للفترة من ٢٠١٥-٢٠٣٠ وبرنامج قومي مرتبط بها للاستثمار.

الدروس المستفادة

يمكن أن يساعد عدم تسييس التعديلات في أسعار الوقود بقدر الإمكان على تثبيت المكاسب السعرية الأولية. فقد كان التنفيذ التلقائي لصيغة تسعير الديزل الجديدة في موريتانيا فعالا جدا في الإبقاء على حجم الدعم دون زيادة. فوضع حد أقصى للتغير في سعر ما سوف يضمن أن التقلبات السعرية الدولية الكبيرة لا تؤدي إلى تقلبات مفرطة في أسعار التجزئة وهو ما قد يقوض التأييد السياسي للصيغة التلقائية لأسعار الوقود. وفي الوقت ذاته، فإن مثل هذا التمهيد للتقلبات السعرية سوف يسمح رغم ذلك للأسعار المحلية باتباع الاتجاه العام في الأسعار الدولية.

ويمكن أن يؤدي خفض الدعم بسرعة مفرطة إلى توليد معارضة للإصلاحات. فالزيادات السعرية المفاجئة والكبيرة في عام ٢٠٠٨ قوبلت بمعارضة شديدة، وتسببت في عدم استقرار سياسي، وأدت في نهاية الأمر إلى التراجع عنها. وأدى غياب تدابير اجتماعية تخفيفية في ذلك الوقت إلى تفاقم الموقف.

ومن شأن التدابير الاجتماعية التخفيفية أن تساعد على الحد من المعارضة للزيادات في أسعار الطاقة وتأثيرها على الفقراء، ولكن ينبغي توجيهها على نحو جيد. ونظم التحويلات النقدية التي اعتمدتها موريتانيا في الآونة الأخيرة، والتي وضعت بمساعدة من برنامج الغذاء العالمي، تبدو واعدة في هذا الصدد. وعلى النقيض، كانت برامج الإعانة الطارئة السابقة عليها أقل جودة من حيث التوجيه وليست بنفس القدر من الفعالية. وإضافة إلى ذلك، يتعين توخي الحرص ألا تصبح البرامج الطارئة المؤقتة استحقاقات دائمة مما يشكل استنزافا لموارد

المالية العامة. ولم يشكل غياب حملة مكتملة للتواصل عقبة أمام الإصلاحات في موريتانيا حتى الآن. ورغم ذلك، يُنصح أن تقوم السلطات بالإقتران بين إصلاحات دعم الطاقة وبين إطلاق حملة صريحة للتواصل تفسر فوائدها للسكان. وينبغي أيضا أن يؤدي إعداد تقارير شفافة حول استخدام الموارد المحررة في الميزانية إلى زيادة ثقة الرأي العام في محصلة الإصلاح.

ويجب الاعتراف صراحة بأوجه الارتباط بين إصلاح دعم الوقود والكهرباء ومعالجته. فإذا كان قطاع الكهرباء المدعوم بدرجة مرتفعة يستخدم كميات كبيرة من الوقود، كما هو الحال في موريتانيا، فإن الزيادات في أسعار الوقود يمكن أن تفاقم المشاكل في قطاع الكهرباء. وفي حالة مرافق الكهرباء التابعة للقطاع العام، يتعين أن يكون الإصلاح مقترنا بتوضيح للعلاقة المالية بين تلك المرافق والحكومة.

ومن شأن إشراك الجهات المانحة المتخصصة في مجالات أخرى أن يزيد من فرص نجاح الإصلاحات. ففي الحالة الموريتانية، كان دور كل من برنامج الغذاء العالمي واليونيسيف في وضع الاستراتيجيات الاجتماعية المخففة لوقوع الإصلاحات مفيدا بصورة واضحة. وكان للدراسة التي تناولت إعادة هيكلة قطاع الكهرباء والشركة الموريتانية للكهرباء (SOMELEC)، والتي أعدت بمساعدة من البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية، دور رئيسي في معالجة دعم الكهرباء.

اليمن

السياق

أجرى اليمن إصلاحات عديدة منذ تسعينات القرن الماضي بغية خفض دعم الوقود. فقد شهد حجم هذا الدعم تقلبات بمضي الوقت، وذلك انعكاسا للتغيرات في الأسعار الدولية للوقود وأحجام الاستهلاك وسعر الصرف والأسعار المحلية. وكان الهدف الرئيسي لليمن من إصلاح الدعم هو تحسين أوضاعها المالية العامة، مع إيلاء الاهتمام الكافي في ذات الوقت للاعتبارات الاجتماعية. ورغم هذه الإصلاحات، لا تزال فاتورة الدعم كبيرة وتبلغ نحو ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٢ (بعد أن بلغت ذروتها عند ١٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٨). ويزيد هذا المبلغ عن مجموع النفقات الاجتماعية وعلى البنية التحتية.

الإصلاحات الجارية منذ عام ١٩٩٤

بعد عام ١٩٩٤، رفعت الحكومة سعر البنزين ولكن انخفاض سعر الصرف أدى إلى محو كافة المكاسب من الزيادات في الأسعار المحلية. ففي أعقاب الحرب الأهلية التي امتدت من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٤، قامت الحكومة برفع سعر منتجات الوقود التي تستهلكها الأسر الأفضل حالا، وذلك بنسبة ٧٥٪. غير أن الانخفاض الذي حدث عام ١٩٩٥ في سعر صرف العملة المحلية والذي بلغ ٢٤٠٪ تقريبا أدى إلى محو المكاسب التي ترتبت على هذه الزيادة. وفي الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦، نفذت الحكومة مزيدا من الزيادات السعرية والتي أثرت على أربعة منتجات. فقد زاد البنزين بنسبة ٨٠٪، والديزل بنسبة ١٠٠٪، والكبروسين بنسبة ١٨٩٪؛ بينما زاد سعر الغاز النفطي المُسال على مرحلتين (أولا بنسبة ١٢٣٪ ثم بنسبة ٨٥٪). ومع ذلك، ظلت الأسعار بالقيمة الدولارية أقل من مستوياتها في عام ١٩٩٤. وخلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤، رفعت الحكومة سعر الديزل مرة أخرى بنسبة ٣٠٪ في عامين متتاليين. ومع ذلك، ظل سعر الديزل بالقيمة الدولارية أقل من مستواه منذ عقد مضي. فقد أدى انخفاض سعر الصرف خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٤

الجدول ٣-٧

اليمن: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠	
١٣٤٣,٣	١٢٧٢,٥	١٠٦١,٠	١١٧١,١	٩٧١,٣	٨٨١,٦	٧٩٧,٧	٦٨٢,١	٥٩٧,٨	٥٦٠,٠	٥٣٢,٤	٥٣٩,٦	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
١٠,٥-	٧,٧	٣,٩	٣,٦	٣,٣	٣,٢	٥,٦	٤,٠	٣,٧	٣,٩	٣,٨	٦,٢	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
١٩,٥	١١,٢	٣,٧	١٩,٠	٧,٩	١٠,٨	٩,٩	١٢,٥	١٠,٨	١٢,٢	١١,٩	١٢,٢	التضخم (%)
٤,٣-	٤,٠-	١٠,٢-	٤,٥-	٧,٢-	١,٢	١,٨-	٢,٢-	٤,٢-	٠,٦-	٢,٨	٦,١	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٤٢,٤	٤٠,٩	٤٩,٨	٣٦,٤	٤٠,٤	٤٠,٨	٤٣,٨	٥٢,١	٥٦,٨	٥٧,٨	٦٠,٧	٦١,٢	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٣,٠-	٤,٤-	١٠,٢-	٤,٦-	٧,٠-	١,١	٣,٨	١,٦	١,٥	٤,١	٦,٨	١٣,٨	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٨,٧	٦,٧	٧,٨	١٣,٣	١٨,١	١٧,٧	١٠,٥	٧,٥	٦,٨	٦,٢	٥,١	٢,٢	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢٣,٣	٢٠,٢	١٧,٦	٢٨,٧	٢٨,٣	٣٥,٣	٣٥,٦	٣١,٠	٢٩,٣	٢٩,٤	٢٩,٥	٣٥,١	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
غير متاح	٣٢٢,٦	٣١٦,٤	٣٠٥,٤	٢٩٣,٨	٢٧٩,١	٢٨٠,٥	٢٧٤,٤	٢٦٥,٤	٢٦٠,٨	٢٥٢,٣	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ ومؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي؛ وتقدير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي.

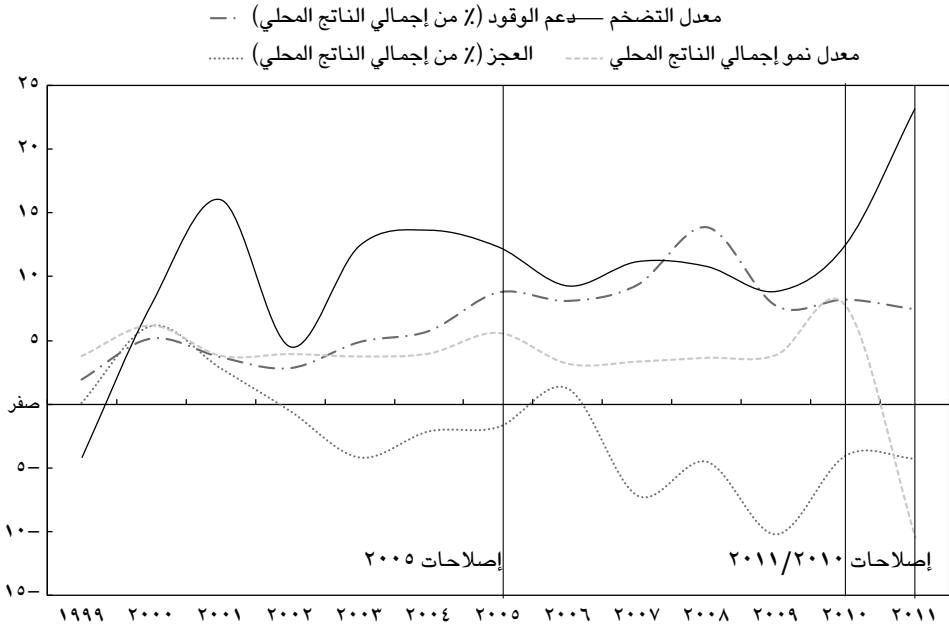
إلى محو كافة المكاسب المترتبة على الزيادات في الأسعار المحلية. وخلال هذا الوقت، عملت الحكومة على الحد من استخدام الكيروسين المستخدم في الطبخ من خلال جعله أغلى ثمنًا مقارنة بالغاز النفطي المُسال.

وكان الهدف من إصلاحات الدعم الأكثر أهمية والتي بدأت في عام ٢٠٠٥ هو التعديل التدريجي للأسعار المحلية على المدى المتوسط. واستند هذا الإصلاح إلى دراسة للبنك الدولي ومشورة من صندوق النقد الدولي أكدت على الحاجة للحفاظ على استمرارية أوضاع المالية العامة في وجه تراجع احتياطات النفط. وعليه، قامت الحكومة في يوليو ٢٠٠٥ بزيادة الأسعار المحلية بنسبة ١٣٠٪ في المتوسط. وقد أثارت هذه الزيادة احتجاجات عنيفة واستجابت الحكومة بالتراجع عنها جزئيًا. ومع ذلك، ظل صافي التعديل السعري كبيرًا عند ٧١٪ بالنسبة للبنزين و ١٠٦٪ للديزل، و ١١٩ للكيروسين، و ٧٪ للغاز النفطي المُسال. ولم تكن هناك زيادة في سعر المازوت الذي يُستخدم أساسًا في توليد الكهرباء.^١ ومن المهم الإشارة إلى أن التوترات الاجتماعية خلال هذه الفترة كانت مرتبطة ليس فقط بإصلاح الدعم ولكن أيضًا بالإصلاحات في النظام الضريبي. وتم إبطال فعالية النجاح النسبي الأولي للتعديلات في أسعار الوقود بفعل الزيادة الحادة في أسعار السلع في السنوات اللاحقة. وعليه، ظلت فاتورة الدعم مرتفعة عند ٩٪ تقريبًا من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٥.

وفي عام ٢٠١٠، وكجزء من الإصلاحات المدعومة باتفاق التسهيل الائتماني الممدد المبرم بين اليمن والصندوق، تم تدريجياً زيادة أسعار البنزين والديزل والكيروسين بنحو ٣٠٪ في المتوسط، وسعر الغاز النفطي المُسال بمقدار الضعف خلال فترة تسعة أشهر. وكانت استراتيجية الإصلاح قائمة على المساعدة الفنية المقدمة من البنك الدولي، والذي استخلص دروسًا من خبرات الإصلاحات السابقة. ومع ذلك، لم يتم اعتماد مكون الاستراتيجية المتمثل في حملة توعية الرأي العام. وبدلاً من ذلك، طبقت الحكومة زيادات صغيرة ومفاجئة. وإضافةً إلى تلك الزيادات في أسعار الوقود، طبقت الحكومة أيضًا بعض التدابير المعززة للكفاءة مثل إحلال مولدات الكهرباء التي تعمل بالبنزين محل تلك التي تعمل بالديزل. وفي أواخر ٢٠١٠، بدأت اليمن في تطبيق أسعار متفاوتة للديزل من خلال فرض أسعار أعلى على المستخدمين التجاريين. وكان الهدف الرئيسي من فترة الإصلاح هذه هو الحد من الضغوط على المالية العامة عقب العجز المرتفع القياسي في المالية العامة والذي بلغ ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٩.

وفي ٢٠١٢/٢٠١١، ونتيجة للأزمة السياسية والحيز المالي الضيق، قامت الحكومة بزيادة سعر البنزين بنسبة ٦٦٪ وسعري الديزل والكيروسين بمقدار الضعف.^٢ وإجمالاً، لاقت فترة الإصلاح هذه قبولا من المواطنين رغم التوتر السياسي بين الحزب الحاكم والمعارضة. وكان قد تم تخريب خط الأنابيب الرئيسي الذي يمد مصافي التكرير المحلية بالنفط. وفي الوقت ذاته، استطاعت الحكومة استيراد كميات محدودة فقط من منتجات الوقود المكررة. وأدت ندرة الوقود التي أعقبت ذلك إلى ظهور سوق سوداء بلغت فيها الأسعار أضعاف أسعار البيع الرسمية، وطوابير طويلة أمام محطات الوقود. وربما أسهمت هذه الحالة بدور في قبول المواطنين للزيادات في الأسعار الرسمية مقابل ميزة الإمداد المتواصل دون انقطاع.

^١ بالإضافة إلى ذلك، تحصل شركة الكهرباء على الديزل بسعر أقل من السعر الذي يدفعه المستخدمون الآخرون. ^٢ في البداية، تم رفع سعر البنزين بنسبة ١٣٣٪ لنسبة قدرها ٩٠٪ من السكان مع الحفاظ على السعر دون تغيير بالنسبة للعشرة في المائة المتبقية من المستهلكين (الأسر الفقيرة التي تستخدم البنزين). وفي عام ٢٠١١ تم التراجع جزئياً عن الزيادة ولكن مع توحيد الأسعار.



المصادر: خبراء صندوق النقد الدولي والسلطات الوطنية.

الشكل البياني ٧-٢ اليمن: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٩-٢٠١١ (% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

التدابير التخفيفية

تستفيد الأسر اليمنية الميسورة بصورة غير متناسبة من دعم الوقود، سواء بشكل مباشر (لأنها تستهلك قدراً أكبر من الطاقة مقارنة بالأسر الأفقر) أو غير مباشر (لأنها تستهلك المزيد من المنتجات والخدمات كثيفة الاستخدام للطاقة). وإجمالاً، يذهب نحو ٤٠٪ من دعم الوقود إلى الشريحة الخمسية الأغنى من الأسر في حين يذهب ٢٥٪ فقط من ذلك الدعم إلى الأسر المعيشية الواقعة ضمن شريحة الأربعين في المائة الدنيا (بناءً على مسح ميزانية الأسرة لعام ٢٠٠٥). ويتفاوت التوزيع غير المتساوي للمزايا تفاوتاً واسعاً بحسب منتجات الوقود. ففي حالة البنزين مثلاً، تتلقى الأسر الواقعة ضمن شريحة الأربعين في المائة الدنيا ١٠٪ فقط من القيمة المباشرة للدعم.

وللتخفيف من وقع إصلاحات الدعم السابقة، قامت السلطات باستحداث أو تقوية المكونات التالية من شبكة الأمان الاجتماعي:

- التحويلات النقدية المشروطة. أنشئ صندوق الرعاية الاجتماعية عام ١٩٩٦ كبرنامج للتخفيف من حدة الفقر بغية توفير تحويلات نقدية مشروطة للأسر المعيشية. وتم توسيع نطاق تغطية الصندوق تدريجياً وزيادة التحويلات في خطوات. وكان الهدف من التحويلات هو التخفيف جزئياً من تأثير إصلاحات دعم الوقود. وجاء تنفيذ تدابير المساندة الاجتماعية متفاوتاً من حيث حسن التوقيت. فعلى سبيل المثال، في فترة

إصلاحات الدعم لعام ٢٠٠٥، استغرق الأمر ثلاث سنوات للموافقة على قانون للحماية الاجتماعية يسمح بتطبيق رشيد للمزايا وزيادة التحويلات الشهرية. وعلى العكس من ذلك، تم التخفيف بشكل أني تقريبا من وقع إصلاحات عام ٢٠١٠ من خلال توسيع نطاق تغطية نظام التحويلات النقدية بنسبة ٥٠٪. وحتى الآن، لا تشتمل فترة إصلاحات الدعم لعام ٢٠١١-٢٠١٢ على تدابير تخفيفية، ولكن الحكومة تنظر حاليا في توسيع آخر لنطاق تغطية صندوق الرعاية الاجتماعية أو زيادة حجم التحويلات القائمة.

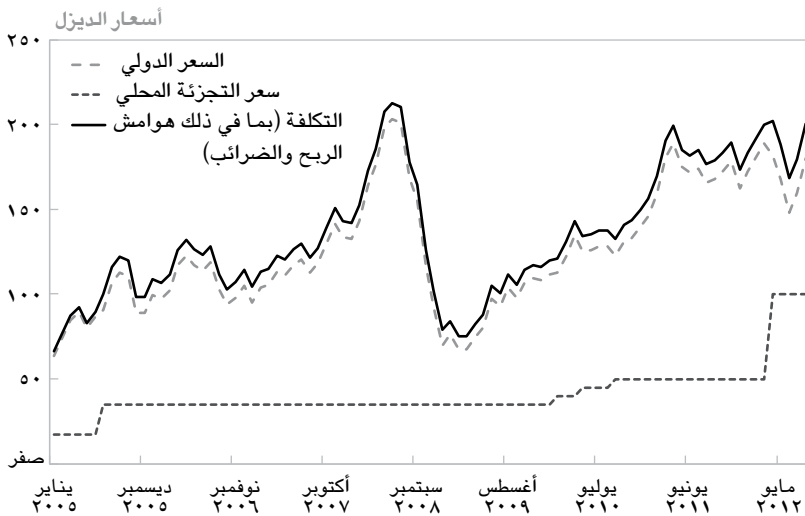
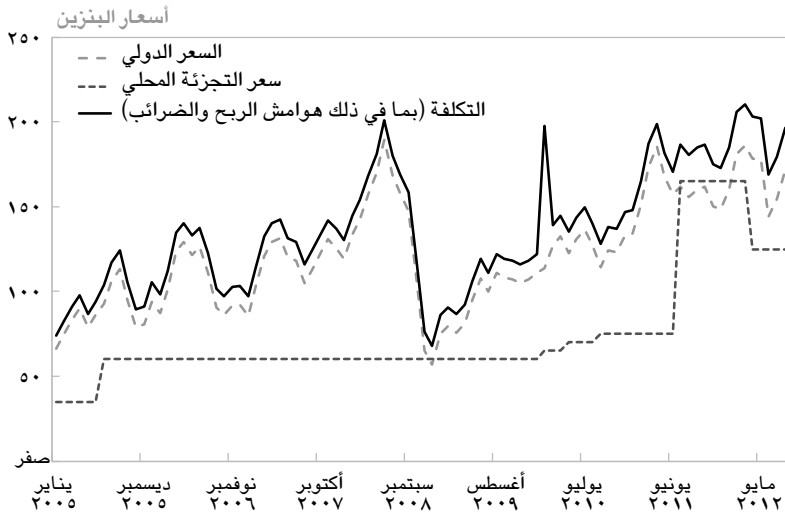
- الأشغال العامة. يركز مشروع الأشغال العامة على الحد من الفقر ويوفر وظائف ودعما في الأجل القصير لصغار المقاولين من خلال برنامج للأشغال العامة كثيفة الاستخدام.
- تنمية المجتمعات المحلية والمؤسسات. إلى جانب ذلك، يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية بتشجيع التنمية المجتمعية والمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر ويوفر وظائف قصيرة الأجل لهؤلاء الذين يعانون من الفقر المؤقت والمزمن.
- التحول في استخدام الوقود. تتضمن التدابير التخفيفية الأخرى التحول إلى منتجات الوقود الأقل تكلفة. فعلى سبيل المثال، شجعت الحكومة التحول من الكيروسين إلى الغاز النفطي المُسال للاستخدام السكني بدءا من أوائل الألفينات. كذلك تم في عام ٢٠١٠ تحويل محطات توليد الكهرباء التي تستخدم وقود الديزل إلى العمل بالغاز الطبيعي.

الدروس المستفادة

اتسمت التجارب المتعلقة بوتيرو وحجم الزيادات السعرية بالتفاوت. فعندما تم توعية الجمهور بالحاجة إلى الإصلاحات ومزاياها (مثلا، لضمان توافر إمدادات كافية)، تلقى الجمهور التعديل الكبير في الأسعار بالقبول. وعلى العكس من ذلك، عندما لم تقتزن الإصلاحات بتنفيذ استراتيجية فعالة لتوعية الرأي العام، لا سيما في أوقات تصاعد حدة التوتر السياسي، اندلعت احتجاجات شعبية أجبرت الحكومة على التراجع، على الأقل جزئيا، عن التعديلات. وكان التخطيط الكافي لتقوية شبكة الأمان وتقديم تلميحات للرأي العام بشأن الجهد المبذول للتخفيف من وقع الإصلاح ضروريين أيضا للحصول على التأييد العام.

ومن المهم تجنب تعدد الأسعار لمنتج الوقود الواحد. فقد طبقت الحكومة اليمنية نظام الأسعار المتعددة للبنزين والديزل بغية حماية الأسر المعرضة للمخاطر. ومع ذلك، فإن تنفيذ تلك الاستراتيجية كان صعبا وأدى إلى نشوء المراجعة والتشوهات. كذلك أدى إلى زيادة تحدي الحوكمة، إذ خلق حافزا للمستخدمين التجاريين لمحاولة الحصول على المنتج بالسعر الأقل المخصص للمستخدمين السكنيين. وهذا لا ينطبق على المنتجات التي يُقاس استخدامها بالعدادات مثل الكهرباء والتي يسهل في حالتها تطبيق نظام التسعير التفاضلي.

ويمكن أن تكون التحويلات النقدية وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية فعالة في حماية الفقراء والحد من المعارضة للإصلاحات، إذا كان تصميمها جيدا وإذا طبقت في توقيت سليم. فقد ساعدت التحويلات النقدية من صندوق الرعاية الاجتماعية فضلا عن الدعم المقدم من مشروع الأشغال العامة والصندوق الاجتماعي للتنمية في الحد من المعارضة للإصلاحات. واستنادا إلى هذه التجارب، يمكن القول بأنه كان من الممكن الحد من المعارضة لإصلاحات ٢٠٠٥ إذا ما تم تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية بشكل أني.



المصادر: خبراء صندوق النقد الدولي والسلطات الوطنية.

الشكل البياني ٣-٧ اليمن: أسعار الوقود والأسعار الدولية التي تعكس التمرير الكامل للتكلفة، ٢٠١٢-٢٠٠٥ (ريال يمني/لتر)

ورغم أن الظروف الاقتصادية المعاكسة تؤدي إلى زيادة الحاجة إلى الإصلاحات، فهي تجعل التعديلات السعريّة أكثر صعوبة، خاصة إذا ما اقترنت بتوترات سياسية. وعليه، فكلما كان ذلك ممكناً، من المهم تنفيذ الإصلاحات في الوقت المناسب قبل أن تشهد الظروف الاقتصادية والاجتماعية مزيداً من التدهور. وعندئذ يمكن استخدام الموارد الضخمة المستخدمة

في الدعم المعمم على نحو أكثر كفاءة من خلال توجيهها للفقراء ودفع عجلة النمو وزيادة معدل توفير فرص العمل.

كذلك يمكن أن تساعد التحسينات في الكفاءة والحوكمة على الحد من تكاليف الدعم. فالتسعير النسبي الملائم (مثلاً، الغاز الطبيعي في مقابل الديزل، والغاز النفطي المُسال في مقابل الكيروسين) يوفر حافزاً للتحويل الكفء للاستهلاك. كذلك فإن من شأن تقوية الحوكمة أن تساعد على تحسين التوجيه والحد من التجاوزات والتهريب.

دراسات حالة من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

ألان ديزيولي، وخافيير كابسولي، وماساهيرو نوزاكي،
وموريشيو سوتو

دعم المنتجات البترولية

البرازيل

السياق

اتسم الأداء الاقتصادي للبرازيل في فترة ما قبل الإصلاح في الثمانينات من القرن العشرين بالنمو المنخفض، وارتفاع معدل التضخم، فضلاً عن مستويات مرتفعة من الاختلالات المالية. فقد بلغ متوسط النمو الاقتصادي نحو ٣٪ ومتوسط التضخم ٢٧٢٪. وكانت السياسة المالية العامة المتبعة ذات طابع توسعي، حيث بلغ متوسط العجز الكلي في الميزانية ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ووصل إلى ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٨٩. وقد أدى ضعف أداء المالية العامة إلى زيادة صافي الدين العام من ٢٤٪ من إجمالي الناتج المحلي عام ١٩٨١ إلى نحو ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي عام ١٩٨٩. وقد شكلت هذه الأوضاع المتدهورة ضغطاً على السلطات الوطنية لتغيير سياسات تعويض الواردات في البرازيل ولتحرير الاقتصاد (Giambiagi and Moreira, 1999). بما في ذلك في قطاع الطاقة.

وقد هيمنت شركة النفط "بتروبراس" المملوكة للدولة على سوق النفط في الثمانينات. فقد حظيت باحتكار سوق إنتاج النفط وتكرير منتجات الوقود السائل في البرازيل. وإضافة إلى ذلك، احتكرت شركة "بتروبراس" الواردات من النفط الخام ومنتجات البترول. ورغم أن مجال توزيع منتجات الوقود كان مفتوحاً أمام شركات القطاع الخاص، بما فيها الشركات متعددة الجنسيات، كانت الحكومة هي التي تحدد السعر للمستهلك النهائي. وتم إنشاء صندوق لتثبيت أسعار النفط عام ١٩٨٠ لتمهيد التقلبات في أسعار النفط الخام. وتم تعديل سعر النفط المبيع لمصافي التكرير للإبقاء على تكاليف النفط لمصافي "بتروبراس" عند سعر معين تحدده الحكومة؛ وراكم الصندوق التزامات احتمالية على شركة "بتروبراس" عندما كانت أسعار النفط الخام الدولية مرتفعة، وهذه الالتزامات تمت موازنتها حينما كانت الأسعار الدولية للنفط الخام منخفضة. كذلك كانت أسعار الديزل والغاز النفطي المُسال تحدد بانتظام بأقل من أسعار تعادل الواردات. ونتيجة للتكاليف المتزايدة لاستيراد النفط، تراكمت على صندوق تثبيت أسعار النفط الخام وشركة "بتروبراس" عجوزات ضخمة. ولأجل سداد هذه الخسائر المتراكمة، قامت الحكومة بتحويل ٥,٨ مليار ريال برازيلي (٠,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٥) لشركة "بتروبراس" في منتصف التسعينات، واضطرت هذه الشركة لتحمل خسائر أخرى لم تقيد بشفافية في الميزانية.

الجدول ٨-١

البرازيل: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠					
٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
١٢٩١٧	١٠٨١٦	٨٧٢٩	٣١٠٤	٣٧٥١	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
٣,٧٧	٧,٤٩	٥,١٦	١,١٥	٤,٣١	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٦,٩٧	٨,٢٣	٨,٣٣	١٣,٧٢	٦,١٨	التضخم (%)
٣,٥٧-	٥,٩٣-	٢,٣٤-	٥,٣١-	٣,٣٧-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٦٢,٢	٦٣,٧	٥٨,٥	٥٩,٦	٥١,١	مجموع الدين العام (%) من إجمالي الناتج المحلي
٣٨,٦	٤٠,٢	٣٨,١	٥٤,٩	٤٧,٧	صافي الدين العام (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢,١٢-	٢,٢١-	١,٧١-	٠,٧٦	٣,٧٦-	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
١,٢٥	١,٢١	١,٨٤	١,١٦	١,١٩	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٢٣	٠,١٩	٠,٣٣	٠,٣٣	٠,١٦	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
غير متاح	٦٢٤	٤٨٢	٣٩٤	٤١٢	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	٦,١٤	٦,٠١	١١,٢١	١١,٨٢	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقدير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وتقدير مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي.

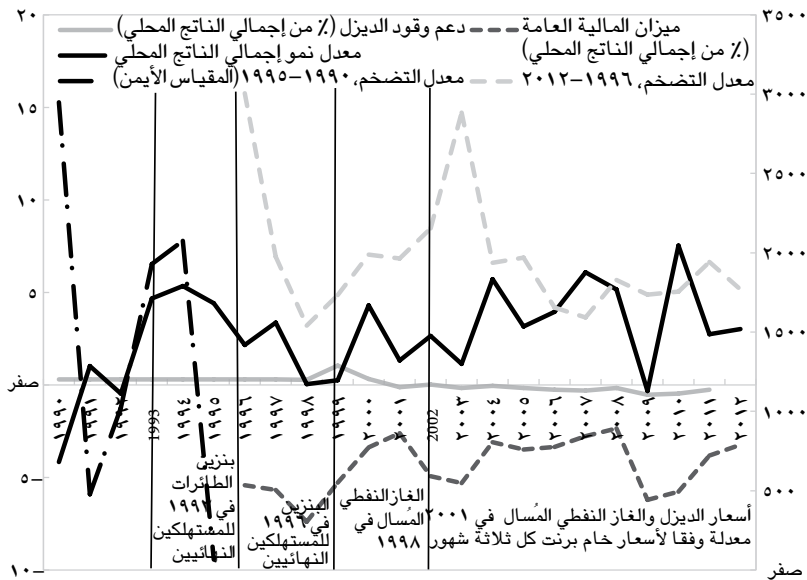
إصلاحات تسعير الوقود—أوائل التسعينات حتى ٢٠٠١

انتهجت الحكومة منهجا تدريجيا لإزاء إلغاء الدعم في تعاملها مع المعارضة من مجموعات المصالح. ولحشد التأييد العام للإصلاحات وعدت الحكومة المستهلكين بأن الخصخصة وتحرير الاقتصاد سوف يؤديان إلى خفض أسعار الطاقة وتحسين الخدمات. ورغم أن انخفاض أسعار المستهلكين أدى إلى الدعم، فقد كانت السلطات تأمل أن تكون التحسينات في كفاءة التكرير كافية للحد من هذه النفقات دون زيادات في أسعار المستهلكين.

واشتمل تحرير أسعار الوقود على خطوات عدة. فقد بدأت عملية تحرير السوق في أوائل التسعينات بتحرير أسعار المنتجات البترولية التي تستخدمها الشركات بصفة رئيسية مثل الإسفلت ومواد التشحيم (راجع الشكل البياني ٨-١). وأعقب ذلك تحرير أوسع نطاقا شمل أسعار البنزين للمستهلكين النهائيين في ١٩٩٦، والغاز النفطي المُسال للمستهلكين النهائيين في ١٩٩٨ والديزل في ٢٠٠١. وكانت أولى المنتجات التي رُفع عنها الدعم (الإسفلت ومواد التشحيم وبنزين الطائرات) وهي المنتجات التي استفادت منها، بشكل عام، أطراف معنية ضعيفة سياسيا، بينما ألغي الدعم الأكثر صعوبة من الناحية السياسية (لمنتجات الوقود السائل المستخدمة في النقل والصناعة) في المرحلة الأخيرة. أما إلغاء الدعم لمنتجات الإيثانول وموردي المعدات والخدمات لشركة "بتروبراس" فقد ترك حتى نهاية برنامج التحرير.

وقد اقترنت عمليات تحرير الأسعار بزيادات قصيرة الأجل في التضخم. ويمكن رؤية الآثار الديناميكية لإصلاحات تحرير الأسعار في الشكل البياني ٨-١. فبعد كل إصلاح كانت هناك زيادة حادة قصيرة الأجل في التضخم اختفت في نهاية الأمر على المدى الأطول لدى السماح للأسعار بالتذبذب مع المستجندات في الأسواق العالمية.

وقد حافظت شركة "بتروبراس" على دور مهيمن في السوق رغم التحرير. ففي ١٩٩٥، ألغي الاحتكار الرسمي الذي حظيت به شركة "بتروبراس" في سوق إنتاج النفط وتكرير منتجات الوقود السائل واستيراد النفط الخام. وفي عام ١٩٩٧، أنشئت الشركة الوطنية للبتترول



المصادر: خبراء صندوق النقد الدولي والسلطات القطرية.

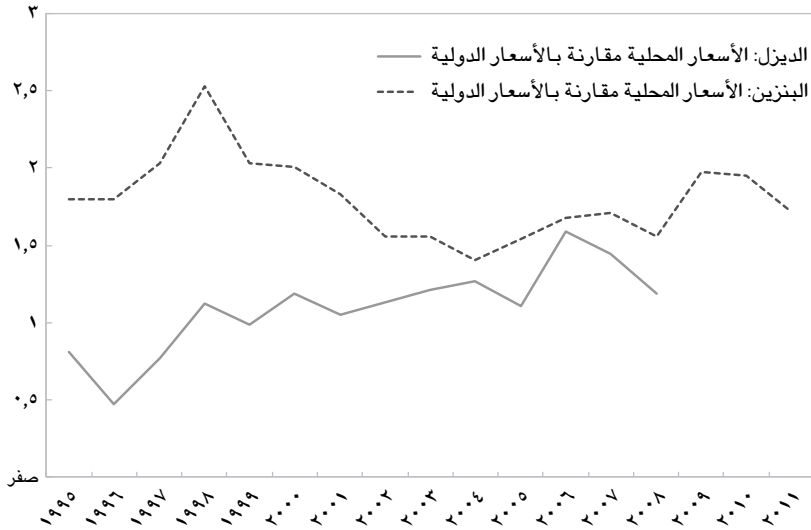
الشكل البياني ٨-١ البرازيل: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٠-٢٠١٢ (% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

"Agencia Nacional do Petroleo" للإشراف على جهود التخفيف من القيود التنظيمية على القطاع وإعادة هيكلة وإدارة مزادات حقول النفط للاستكشاف. ورغم اتساع نطاق الجهود التي بذلتها السلطات على صعيد الخصخصة، تمكنت شركة "بتروبراس" في الاحتفاظ باحتكارها الفعلي في مجالي التكرير والتوزيع.

وقد شكل ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض سعر الصرف تحديين كبيرين أمام احتواء التكاليف التي تتحملها المالية العامة جراء الدعم. ولتجنب نشوء الدعم، كان من الضروري زيادة الأسعار بشكل متواتر في بيئة تتسم بالتضخم المرتفع. ورغم ذلك، لم تتمكن الزيادات في أسعار الديزل من مسايرة الانخفاض في سعر الصرف في أواخر التسعينات، مما أدى إلى زيادة حادة في دعم الديزل لتصل إلى نحو ١٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٩ (الشكل البياني ٨-١).

تحديد أسعار الوقود منذ ٢٠٠٢

دخل التحرير الرسمي للأسعار لكافة منتجات الوقود حيز النفاذ منذ عام ٢٠٠٢ وهو ما ساعد على تجنب تكرار الدعم. فقد تم رفع الأسعار وظلت أعلى من المستويات الدولية على الرغم من الضغوط الكبيرة على العملة في الفترة بين ٢٠٠١ و ٢٠٠٣ واستمرت أسعار الوقود في الارتفاع المطرد حتى عام ٢٠٠٥ وبعدها ظلت ثابتة في الغالب رغم التقلبات في الأسعار الدولية (الشكل البياني ٨-٢). ولا يوجد تحديد رسمي للأسعار من جانب الحكومة في سلسلة إنتاج وتسويق الوقود. ووفقاً للإطار التنظيمي الجديد، تقوم شركة النفط الوطنية بمراقبة أسعار الوقود من خلال "مسحها" لأسعار وهوامش ربح منتجات الوقود" والذي يشمل البنزين ووقود الإيثانول والديزل والغاز الطبيعي للسيارات والغاز الطبيعي المُسال.



المصادر: السلطات القطرية وتقديرات خبراء الصندوق.

الشكل البياني ٨-٢ البرازيل: تطورات أسعار الوقود، ١٩٩٥-٢٠١١

استمرارية الإصلاحات

رغم أن شركة "بتروبراس" تقوم رسمياً بتحديد أسعار النفط، فإن الحكومة تستخدم الأسعار في الواقع كأداة للسيطرة على التضخم. فعلى سبيل المثال، خفضت الحكومة الضرائب على البنزين والديزل في عام ٢٠٠٤ وألغت الضرائب على الغاز النفطي المُسال وزيت الوقود لأجل تثبيت أسعار البترول للمستهلكين النهائيين. ونتيجة لخفض معدل الضريبة وتضييق نطاق التغطية، لم يزد المجموع الكلي لحصيلة الضرائب من البترول رغم تزايد الاستهلاك. وفي معظم السنوات، كان السعر الذي تتلقاه شركة "بتروبراس"، صافياً من ضرائب الوقود، غير كاف لتغطية التكاليف التي تتحملها مقابل بيع هذه المنتجات. ووازن من الخسائر التشغيلية في أنشطتها التكريرية الأرباح التي حققتها شركة "بتروبراس" في عمليات الإنتاج الخاصة بها.

وفي الآونة الأخيرة، كان للتميرير غير الكامل للتغيرات في أسعار الواردات آثار أيضاً على أرباح شركة "بتروبراس". ومع زيادة أسعار الوقود الدولية والارتفاع الحاد في سعر الصرف بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٢، ارتفعت أسعار واردات الوقود بصورة كبيرة ولم تمرر بالكامل إلى المستهلكين. وانخفضت نسبة الأسعار المحلية إلى الأسعار الدولية للبنزين من ١.٩٥ إلى ١.٤٧ في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٢، وانخفضت النسبة في حالة الديزل من ١.٤٤ إلى ١.٠٢. وعلى الرغم من خفض ضرائب الوقود، لم تكن الأسعار الصافية التي تحصل عليها الشركة كافية لتعويض الزيادة في أسعار الواردات. وفي عام ٢٠١٢، حققت شركة "بتروبراس" أرباحاً بلغت ١٠ مليارات دولار أمريكي، لتسجل أدنى مستوى لها منذ عام ٢٠٠٤، وانخفاضاً قدره ٣٦٪ عن الأرباح التي حققتها في عام ٢٠١١. إلا أن الأسعار المحلية ارتفعت في عام ٢٠١٣ مرتين، وحسب الوضع في مايو ٢٠١٣، بلغت نسبة الأسعار المحلية إلى الأسعار الدولية ١.٥٥ للبنزين و ١.١١ للدiesel.

التدابير التخفيفية

- دعم الوقود. تم الإبقاء على دعم إمدادات الوقود لمحطات الطاقة الحرارية في أمازونيا، وهي منطقة ذات حساسية سياسية، لفترة ١٠ سنوات حتى عام ٢٠١٢.
- ضريبة الواردات. في عام ٢٠٠١، استحدثت الحكومة ضريبة جديدة على استيراد وتسويق المنتجات البترولية. وأدت الضريبة إلى زيادة في الإيرادات استخدمت لتمويل ما يلي: (١) الدعم لمنتجي الإيثانول وتكاليف نقل الهيدروكربونات؛ و(٢) الغاز النفطي المُسال الذي تستخدمه الأسر منخفضة الدخل؛ و(٣) المشاريع الموجهة لحماية البيئة؛ (٤) إنشاء الطرق.
- كوبونات الغاز. بعد إلغاء دعم الغاز النفطي المُسال في عام ٢٠٠١، استحدثت الحكومة إعانة دعم جديدة للغاز النفطي المُسال في عام ٢٠٠٢ لمساعدة الأسر منخفضة الدخل في شراء هذا الغاز من خلال كوبونات الغاز. واستندت أھلية الاستفادة من هذا النظام إلى اختبار لقياس القدرة المالية.
- التحويلات النقدية المشروطة. تم تنفيذ برنامج "بولسا إسكولا" (Bolsa Escola) للتحويلات النقدية المشروطة في عام ٢٠٠١.
- وفي عام ٢٠٠٣، تم الدمج بين هذين البرنامجين الموجهين (نظام كوبونات الغاز وبرنامج بولسا إسكولا) في برنامج وطني رئيسي جديد للتحويلات النقدية المشروطة، وهو برنامج بولسا فاميليا (Bolsa Família).

الدروس المستفادة

يمكن أن يساعد اتباع منهج تدريجي في إلغاء الدعم على الحد من مقاومة المجموعات المعارضة المستفيدة من الدعم. فقد تم تصميم الإلغاء المرحلي للدعم في البرازيل بحرص لضمان أن يكون مقبولا سياسيا. وكانت أولى المنتجات التي رُفع عنها الدعم (الإسفلت ومواد التشحيم وبنزين الطائرات) هي تلك التي استفادت منها، بشكل عام، أطراف معنية ضعيفة سياسيا، في حين ألغي الدعم الأكثر صعوبة من الناحية السياسية (لمنتجات الوقود السائل المستخدمة في النقل والصناعة) في المرحلة الأخيرة.

وهناك فرصة أكبر للنجاح لإصلاحات تحرير الأسعار في حالة وجود حكومة تتمتع بشعبية. فبعد كبح جماح التضخم المفرط، والذي ظل مزمنا لفترة زادت على العقد من الزمن، استطاعت إدارة الرئيس كاردوزو استثمار هذا التأييد السياسي لتنفيذ برنامجه للتحرير الاقتصادي.

ولا تعمل السياسات الاستثنائية المتبعة لتعديل أسعار النفط وصناديق تثبيت الأسعار بصورة جيدة في ظل أوضاع الاقتصاد الكلي غير المستقرة ويمكن أن تعود بانعكاسات سلبية على القطاع. فقد حقق صندوق تثبيت أسعار النفط عجزا ضخما في الثمانينات من القرن العشرين، واضطرت الحكومة إلى تحويل ما يعادل ٠,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٥ لشركة "بتروبراس" في منتصف التسعينات لسداد خسائر صندوق النفط. كذلك ساهم التسعير المخفض في تدني الاستثمار في طاقات الاستكشاف والتكرير.

ويمكن أن يترتب على عدم استقرار الاقتصاد الكلي نشوء الدعم للمنتجات ذات الأسعار الموجهة إداريا. فقد نشأ دعم الديزل عام ١٩٩٩ في أعقاب التراجع الكبير في سعر الصرف والإخفاق في تعديل أسعار الوقود على نحو سريع. وسرعان ما أدى تحرير الأسعار بعد ذلك إلى السماح باستمرار عملية إصلاح نظام الدعم، حيث تغيرت الأسعار تلقائيا مع التقلبات في سعر الصرف.

ويمكن للبرامج الاجتماعية الموجهة أن تقلل من المعارضة التي يلحقها إصلاح الدعم وتعزز من استماريته. فقد اعتمدت البرازيل نظام كوبونات الغاز لتعويض الأسر منخفضة الدخل عن الزيادة في أسعار الغاز النفطي المُسال بعد تحرير الأسعار عام ٢٠٠١، وقامت لاحقاً باعتماد برنامج للتحويلات النقدية المشروطة يدعم استمرارية إلغاء الدعم.

ويمكن أن يؤدي التمرير غير الكامل لأسعار الوقود إلى المستهلكين إلى التأثير سلباً على أرباح المؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الطاقة. فقد تراجعت أرباح شركة "بتروبراس" بصورة حادة في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٢ مع انخفاض سعر الصرف. ورغم خفض ضرائب الطاقة، لم يؤد ذلك إلى تعويض كامل لزيادة أسعار الواردات.

شيلي

السياق

تعتمد شيلي اعتماداً كبيراً على واردات الوقود الأحفوري. وقد تراجع بشكل مطرد نصيب إنتاج النفط الخام نسبة إلى الواردات على مدى العقود الثلاثة الماضية، وذلك من ٢٧٪ في ١٩٩٠ إلى نسبة تقل عن ٣٪ في ٢٠١١^١. ويعكس ذلك مزيجاً من انكماش الإنتاج المحلي (الذي انخفض بنسبة ٧٥٪ في العقدين الماضيين) وتزايد الاستهلاك (الذي ارتفع بنسبة تربو على ١٦٠٪ منذ أوائل التسعينات)، الأمر الذي يعكس النمو الاقتصادي القوي.

وتتسم أسواق النفط في شيلي بتاريخ طويل من تخفيف القيود التنظيمية. فمنذ العشرينات من القرن العشرين وحتى السبعينات من نفس القرن، لعبت الدولة دوراً مهيماً في أسواق النفط الشيلية—من المشاركة المباشرة في الاستكشاف والإنتاج إلى إنشاء شركة النفط الوطنية (ENAP). وأدى التدخل الحكومي إلى الإبقاء على الأسعار منخفضة نسبياً خلال هذه الفترة من خلال الدعم الضمني (O’Ryan and others, 2003). وفي السبعينات من القرن العشرين، وكجزء من الزخم العام للتحرير الاقتصادي في شيلي، تم تخفيف القيود التنظيمية على أسواق الوقود (بما في ذلك الغاز النفطي المُسال). وقد تضمن ذلك فتح الأسواق أمام إنتاج واستيراد

الجدول ٨-٢

شيلي: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
١٤٤٢٠,١	١٢٥٧٠,٧	١٠٧١٠,٧	٤٨٣٤,٨	٥١٧٤,٣	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٥,٩	٦,١	٣,٠	٣,٤	٤,٥	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٣,٣	١,٤	٨,٧	٢,٨	٣,٨	التضخم (%)
١,٣	٠,٤-	٤,١	٠,٤-	٠,٧-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي (الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
١١,٣	٨,٦	٤,٩	١٢,٦	١٣,٣	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
١,٣-	١,٥	٣,٢-	١,١-	١,١-	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢,٦	٢,٠	٤,٠	٢,٨	٢,٥	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	٩٨٤,٢	٨٣٣,٢	٥٤١,٧	٥٧٧,٣	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان)
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	دعم الوقود (%) من إجمالي الناتج المحلي

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية البنك الدولي.

^١الرصيد الوطني للطاقة (Balance Nacional de Energia) ١٩٨٨-٢٠١١، متاح على الموقع الإلكتروني التالي: <http://bit.ly/GNmVHP>.

وتوزيع وبيع منتجات الوقود. ورغم ذلك، لا تزال تحتفظ شركة النفط الوطنية بحقوق حصرية للاستكشاف والتكرير ولا تزال تمثل لاعبا مهما في سوق النفط. ففي عام ٢٠١٠، قامت شركة النفط الوطنية بتوريد نحو ٧٠٪ من الطلب الشيلي على البنزين والديزل والكبروسين.^٢

الإصلاحات الجارية منذ أوائل التسعينات

إدراكا للحاجة إلى تمهيد تأثير صدمات أسعار النفط الدولية على المستهلكين المحليين، استحدثت شيلي آلية تثبيت في بداية التسعينات. فعقب الارتفاع الحاد في أسعار النفط الذي صاحب حرب الخليج (١٩٩٠-١٩٩١)، أنشأت شيلي صندوق تثبيت أسعار النفط (Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP)) بتمويل أولي قدره ٢٠٠ مليون دولار (٥,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي لعام ١٩٩١). وفي إطار هذه الآلية، كانت السلطات تحدد سعرا مرجعيا بناء على التطور المتوقع لأسعار النفط الخام على أساس سيف في الأجلين المتوسط والطويل. وكان الصندوق يعمل لدى انحراف الأسعار الدولية بأكثر من ١٢,٥٪ عن السعر المرجعي، وذلك من خلال الدعم الكامل للفرق بين الأسعار الدولية والحد الأعلى وفرض ضريبة قدرها ٦٠٪ على حالات الانحراف إلى أقل من الحد الأدنى. وتم تحديث السعر المرجعي على أساس مخصص ولم يتم الكشف علنا عن الصيغة المستخدمة في حسابه. وكان هناك صندوق واحد فقط يغطي المنتجات المختلفة (الغاز والكبروسين والديزل والغاز النفطي المُسال) الأمر الذي سمح بالدعم المتبادل بين المنتجات.

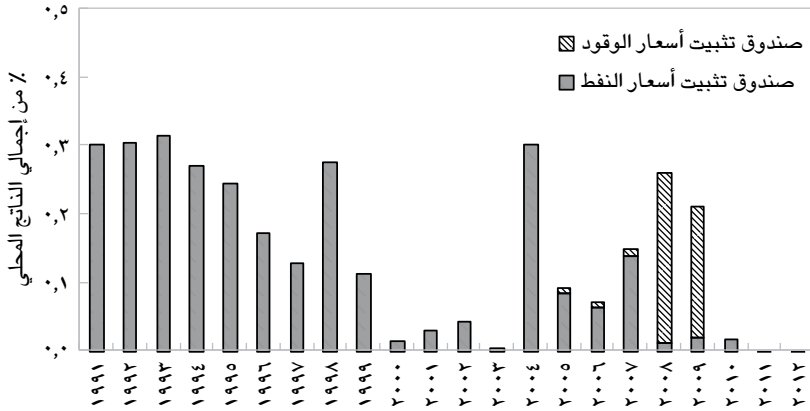
وعمل صندوق تثبيت أسعار النفط بصورة مُرضية لنحو عقد من الزمن، ولكنه تطلب بعض الإصلاحات في بداية الألفينات حتى يظل قابلا للاستمرار ماليا (الشكل البياني ٨-٣). فقد ظل الصندوق يتسم بوضع جيد نسبيا خلال السنوات الثماني الأولى من التشغيل. ولكن الزيادة الحادة في أسعار النفط في أواخر التسعينات أدت إلى استنزاف موارد الصندوق تقريبا (بلغ الرصيد ٥٠ مليون دولار في يناير ٢٠٠٠) وأخفقت الآلية في العمل في أواخر ١٩٩٩ (Márquez, 2000). وعند هذه النقطة، تطلب الصندوق جرعة طارئة من رأس المال كي يستمر في العمل.

كذلك تم تغيير آلية التعديل بعدة طرق لتعزيز السلامة المالية للصندوق. واشتملت تلك الطرق على عمل تحديثات أسبوعية للسعر المرجعي (والذي ظل يستند إلى التطور الجاري والمتوقع لأسعار النفط في الأجل المتوسط)، واستحداث حد صريح لعمل الصندوق بحسب مدى توافر الموارد التمويلية، والقضاء على التفاوت في آلية التعديل (زيادة الضريبة على حالات الانحرافات الأقل من الحد الأدنى إلى ١٠٠٪)، وزيادة الشفافية من خلال الكشف العلني عن الصيغة المستخدمة في تعديل السعر المرجعي، واستحداث صناديق منفصلة لكل من الغاز والكبروسين والديزل والغاز النفطي المُسال. ورغم ذلك، وحتى بعد إجراء هذه التعديلات، استنزف الصندوق تقريبا بحلول ٢٠٠٣. ويقدر مجموع التكلفة على المالية العامة لصندوق تثبيت أسعار النفط خلال ٢٠٠٠-٢٠٠٥ بنسبة قدرها ١٥,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٢ (Vagliasindi, 2013).^٣

وتم إنشاء صندوق مؤقت لتثبيت أسعار الوقود في عام ٢٠٠٥ استجابةً للانقطاعات في الإمدادات. فقد استحدثت شيلي صندوق تثبيت أسعار الوقود (FEPC) كإجراء مؤقت إزاء الارتفاع الحاد في الأسعار الناجم عن انقطاع الإمدادات عقب إعصار كاترينا. وعملت الآلية على نحو مشابه لصندوق تثبيت أسعار النفط ولكنها استندت إلى نطاق تقلب أضيق (٥٪)

^٢ راجع الموقع الإلكتروني: <http://bit.ly/TsxzGV>.

^٣ راجع الموقع الإلكتروني: <http://bit.ly/VN9Jm5>.



المصدر: الخزانة العامة لجمهورية شيلي (<http://bit.ly/Wm0e1e>).

الشكل البياني ٨-٣ شيلي: رصيد صناديق تثبيت أسعار الوقود، ١٩٩١-٢٠١٢ (من إجمالي الناتج المحلي)

حول سعر مرجعي قائم على التطور الحديث في أسعار خام غرب تكساس الوسيط (WTI) والمتوقع في الأجل المتوسط فضلاً عن رسم تكرير بدلا من سعر كل منتج من المنتجات المشتقة (OECD, 2013). وكان الهدف الأصلي من هذه الآلية هو استخدامها لنحو عام، ولكن تم مدّها حتى ٢٠١٠. وخلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ قدّر مجموع على التكلفة المالية العامة لصندوق تثبيت أسعار الوقود بنحو ٠.٦٥٪ من إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٢ (Vagliasindi, 2013).

وفي الآونة الأخيرة، تم إحلال آلية للتعديل الضريبي محل صندوق التثبيت. ففي عام ٢٠١١، استحدثت شيلي نظام ضرائب إنتاج الوقود لحماية المستهلك (SIPCO). وبدلاً من الصندوق، تعتمد آلية التعديل هذه على ضرائب الإنتاج لتمهيد انتقال التغيرات في الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية. وتعمل الآلية على خفض ضرائب الإنتاج على الوقود عندما تنخفض الأسعار الدولية فوق نطاق قدره ١٠٪ حول سعر مرجعي، وعلى زيادة هذه الضرائب عندما تظل الأسعار الدولية عن نطاق التقلب.^٤ ويستند السعر المرجعي إلى التطور الحديث في أسعار خام غرب تكساس الوسيط والمتوقع في الأجل المتوسط مضافاً إليه رسم تكرير لكل منتج من المنتجات المشتقة. والمهم هو الإشارة إلى أن التركيز على ضرائب الإنتاج من شأنه استبعاد الصناعات الكبرى (التعدين ومحطات توليد الكهرباء) والتي تستطيع استرداد هذه الضرائب من خلال الخصومات الضريبية (Larrain, 2010).

^٤ تم تطبيق نظام ضرائب إنتاج الوقود لحماية المستهلك (SIPCO) في الأصل بنطاق قدره ١٢.٥٪ والذي تم تضيقه إلى ١٠٪ في سبتمبر ٢٠١٢. راجع الموقع الإلكتروني: <http://bit.ly/VRAadr>.

التدابير التخفيفية

لدى شبلي طائفة من برامج شبكة الأمان الموجهة بدقة والتي تستخدمها لحماية المجموعات منخفضة الدخل من الصدمات الاقتصادية وغيرها من الصدمات (World Bank, 2010b). ففي عام ٢٠٠٥، قدمت شبلي تعويضات لخمسة ملايين أسرة منخفضة الدخل للحد من آثار تزايد أسعار الوقود، ولعدد ١,٦ مليون أسرة أخرى بلغ استهلاكها من الكهرباء أقل من ١٥٠ كيلووات ساعة شهريا. وتم دفع مبلغ آخر للأسر منخفضة الدخل في عام ٢٠٠٦.

الدروس المستفادة

تعتمد تكاليف آليات تمهيد التقلبات السعريّة على تصميمها. فعلى سبيل المثال، ثمة بعض الأدلة التي تشير إلى أن تضيق نطاق التقلب من ١٢,٥٪ في الفترة ١٩٩١-٢٠٠٥ إلى ٥٪ في الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ أدى إلى تزايد التكلفة بصورة كبيرة. وإضافة إلى ذلك، فإن الطبيعة غير المتسقة لآلية التعديل الأصلية ساهمت في استنزاف الصندوق. ويشير ذلك إلى أنه عند التفكير في معلمات آلية التعديل، يمكن أن يكون لتفاصيل معينة تأثير كبير على تكلفة تلك البرامج. ومن ثم، فإن البلدان التي تنظر في استحداث أدوات التمهيد هذه يتعين عليها تطبيق سيناريوهات توضيحية بما في ذلك تحليل حساسية المعلمات لضمان أن تكلفة البرنامج سوف تتماشى مع التوقعات. وينبغي أن تتسم آليات التعديل بالشفافية. ففي البداية، استخدم صندوق تثبيت أسعار النفط صيغة سرية وسمح بإجراء تعديلات على أساس مخصص في النطاق المرجعي. وقد أضاف ذلك قدرا لا لزوم له من عدم اليقين بشأن توقيت وحجم التعديلات المستقبلية في أسعار الوقود وإلى أي مدى سوف تنتقل الصدمات الدولية إلى الأسعار المحلية. وهذه الحالة من عدم اليقين تتعارض مع هدف تحقيق الاستقرار للأسعار. وتوضح إصلاحات أوائل الألفينات إمكانية استخدام منهج شفاف قائم على القواعد لتحقيق هذه الأهداف.

ومن الممكن توجيه التعديل الممهد للتقلبات نحو صغار المستهلكين. فإحدى السمات المهمة للإصلاحات الأخيرة في شبلي تتمثل في أنها تستبعد كبار مستهلكي الطاقة من خلال تطبيق التعديل عن طريق ضريبة إنتاج يتم خصمها بصفة عامة من جانب الصناعات في مجالات التعدين والكهرباء وكبار المستهلكين الآخرين للوقود. وهذا يوجه رسالة واضحة بأنه يتعين أن يكون كبار المستهلكين هؤلاء قادرين على التحوط بمفردهم ويساعد على استقطاب التأييد للإصلاحات من عموم السكان.

وينبغي أن تقدم آليات تمهيد التقلبات عونا مؤقتا فحسب. ففي شبلي، تم تحرير سوق الوقود منذ السبعينات من القرن العشرين. وعليه، فإن آليات التمهيد هذه جاءت جزئيا نتيجة للاحتجاجات الشعبية المرتبطة بارتفاع أسعار الوقود (في سياق حرب الخليج وإعصار كاترينا على سبيل المثال). ورغم ذلك، استخدمت شبلي هذه الآليات للمساندة المؤقتة—فقد كان الهدف من كافة نظم التعديل هو أن تنتقل الأسعار الدولية في نهاية المطاف إلى الأسعار المحلية بصورة كاملة. ومن المهم الإشارة إلى أن شبلي حققت ذلك في الوقت الذي خصصت فيه موارد مهمة لشبكة أمان موجهة بدقة (World Bank, 2010b).

بيرو

السياق

بيرو بلد مستورد صاف للنفط وتعتمد فاتورة وارداته بشدة على التطورات في الأسعار الدولية. ويمثل الديزل نصيبا كبيرا من استهلاك الوقود (٤٧٪) يليه الغاز النفطي المُسال (١٩٪). وتاريخيا، كانت الأسعار الاستهلاكية لهذه السلع حساسة من الناحية السياسية.

ويُستخدم الديزل بصفة رئيسية في سيارات النقل العام ويستخدم معظم الأسر المواسد التي تعمل بالغاز النفطي المُسال.

ويخضع سوق النفط في بيرو لاحتكار مزدوج من جانب شركتين مسؤولتين عن التكرير والتوزيع، وهما شركة ريلاباسا (Relapasa) الخاصة وشركة بتروبيرو (PetroPerú) العامة. فقبل إنشاء صندوق تثبيت أسعار منتجات الوقود في ٢٠٠٤، كانت السلطات تقوم بتنظيم أسعار المستهلكين من خلال إدارة أسعار منتجات الوقود التي تبيعها شركة بتروبيرو. ونظرا لأن الأخيرة كانت تسيطر على نصيب كبير من السوق، اضطرت شركة ريلاباسا إلى تعديل أسعارها وفقا لتلك القاعدة المعيارية، مما جعلها تتكبد خسائر عندما كانت الأسعار الدولية أعلى من أسعار منتجات التجزئة الخاضعة للتنظيم محليا.

الإصلاحات الجارية منذ عام ٢٠٠٤

آلية تمهيد الأسعار. في مايو ٢٠٠٤ وفي خضم الأسعار المتزايدة وسط ارتفاع عالمي في أسعار السلع، وُضعت آلية لتمهيد التقلبات في الأسعار. وكان الهدف من الآلية هو تمهيد التغيرات في الأسعار المحلية من خلال تعديل ضرائب الإنتاج. وكان يتم تعديل تلك الضرائب في اتجاه الهبوط (الصعود) في كل مرة تتخطى فيها الأسعار الدولية حداً أعلى (أدنى) للأسعار لأجل الحفاظ على ثبات أسعار المستهلكين. غير أن هذه المحاولة الأولية للحد من انتقال التغيرات السريعة من الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية لم يكن أداؤها جيدا، الأمر الذي يرجع بصفة رئيسية إلى أن تزايد الأسعار أدى إلى خسائر كبيرة في الإيرادات. وأدت تلك الخسائر بدورها إلى نقص السيولة المتاحة في الخزنة نظرا لتراجع الإيرادات المتوقعة. وفي سبتمبر ٢٠٠٤، أنشأت السلطات صندوقا لتثبيت أسعار الوقود (the Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC)). وتضمن هذا الصندوق نظاما معقدا للدفع يتم تمويله مباشرة من الخزنة. وتم إدراج كافة أنواع البنزين والغاز النفطي المُسال كممتلكات يتولى الصندوق تنظيم أسعارها. وكان الهدف من الصندوق هو الحيلولة دون انتقال الأسعار الدولية بالكامل إلى الأسعار المحلية. وكان من المقرر تحقيق ذلك من خلال تقديم تحويلات للمصافي في الفترات التي تزيد فيها الأسعار الدولية وذلك لتعويضها عن الزيادة التي تتحملها في تكاليف الإمدادات. فعندما كانت الأسعار المرجعية أعلى من

الجدول ٨-٣

بيرو: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١

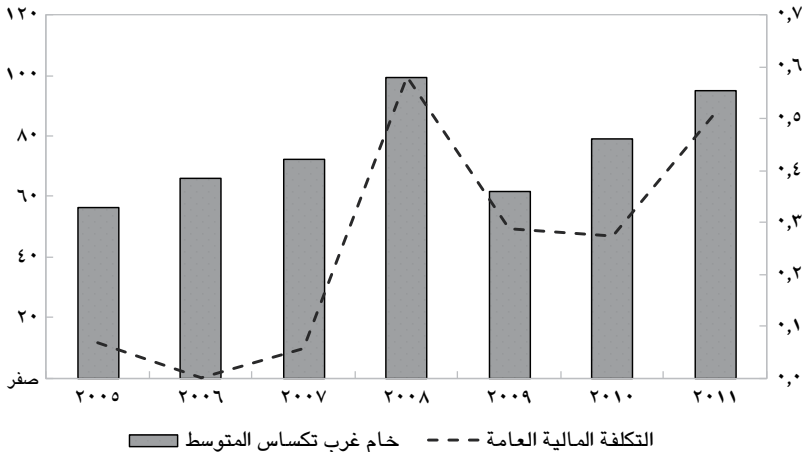
٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
٦٠٠٧,٩	٥٢٩٠,٨	٤٤٨١,٥	٢٢٥٨,٩	١٣٣٤,٧	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٦,٩	٨,٨	٩,٨	٤,٠	٢,٨	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٣,٤	١,٥	٥,٨	٢,٣	٣,٧٦	التضخم (%)
١,٩	٠,٣-	٢,٤	١,٧-	٣,٤-	رصيد القطاع العام غير المالي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢١,٢	٢٣,٣	٢٥,٩	٤٦,٩	غير متاح	مجموع الدين العام (%) من إجمالي الناتج المحلي
١,٩-	٢,٥-	٤,٢-	١,٥-	٢,٩-	الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٣,٢	٢,٦	٤,١	٢,٣	٣,١	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٢,٧	٢,٠	٢,١	١,٠	١,١	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٣١٧,٨	٣٧٧,٢	٣٨٠,٢	٣٣٢,٥	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	٤,٩	٦,٢	٩,٥	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقدير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وتقدير مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي.

الحد الأعلى للنطاق السعري، تم إنشاء تمويل طارئ للمصافي (مستحق الدفع من الخزانة). وعلى نحو مماثل، إذا كانت الأسعار المرجعية أقل من الحد الأدنى تم إنشاء التزام احتمالي على المصافي (مستحق الدفع للخزانة).

وكان أداء صندوق تثبيت أسعار الوقود متفاوتا قبل الإصلاحات. فعلى الرغم من أن الصندوق نجح في الحد من انتقال الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية، إلا أنه أدى كذلك إلى تحمل المالية العامة تكاليف مالية كبيرة (الشكل البياني ٨-٤). وجاءت تلك التكاليف نتيجة للاتجاه العام السعودي في أسعار النفط وإحجام السلطات عن زيادة الحد الأعلى للنطاق السعري. وأدى اقتران ارتفاع الأسعار بجمود النطاقات السعرية إلى استنزاف موارد المالية العامة. وكان من بين المشكلات الأخرى تراكم الالتزامات الاحتمالية. فلا يوجد التزام قانوني على الخزانة لأداء المدفوعات للمصافي؛ بل كانت الخزانة تؤدي المدفوعات عندما تتوافر لديها موارد نقدية كافية. وأدى ذلك، خاصة في عام ٢٠٠٨، إلى نشوء قضايا حادة مرتبطة بالسيولة للمصافي والتي تقدمت بطلبات متكررة للخزانة للوفاء بالتزاماتها. صندوق تثبيت أسعار الوقود. طالما كان إصلاح صندوق تثبيت أسعار الوقود هدفا للسلطات. فبحلول منتصف ٢٠٠٨، عندما تراكمت على الصندوق التزامات بمستويات غير مسبقة (تعادل مجموع تكلفة برنامج القضاء على الفقر المدقع)، نشرت السلطات دراسة حول التأثير التوزيعي للدعم. وأكدت هذه الدراسة التأثير التنافسي لهذا الدعم الذي يفتقر إلى التوجيه، حيث وجدت أن الدعم الذي تحصل عليه أغنى شريحة خمسية من السكان بلغ ثمانية أضعاف ذلك الذي تحصل عليه الشريحة الخمسية الأفقر. وقد حظيت الدراسة بتغطية إعلامية واسعة النطاق. ورغم ذلك، لم تستطع السلطات التوصل إلى توافق في الآراء بين الأطراف المعنية للمضي قدما في إجراء إصلاح شامل، وإن تمكنت من تنفيذ زيادة طفيفة في النطاقات السعرية.

وفي عام ٢٠١٠، في ظل الانخفاض في الأسعار الدولية، وجدت السلطات فرصة سانحة لتطبيق تدابير الإصلاح. ففي إبريل طبقت السلطات قاعدة لتحديث حدي النطاق تلقائيا كل شهرين. ومع ذلك، كان مقررًا أن تقتصر التغيرات السعرية على ٥٪، باستثناء الاستهلاك المحلي من



المصدر: تقديرات خبراء الصندوق بناء على بيانات من السلطات البيروفية.

الشكل البياني ٨-٤ بيرو: الأسعار الدولية والتكلفة المالية العامة لدعم الوقود، ٢٠١١-٢٠٠٥

الجدول ٨-٤

بيرو: إنفاق صندوق تثبيت أسعار النفط حسب نوع المنتجات، ٢٠١١		
بملايين الدولارات الأمريكية		
%		
١٠٠,٠	٨٧١,٨	المجموع
٥٠,٥	٤٤٠,٦	الديزل
٢٩,٩	٢٦١,٠	الغاز النفطي المسال
١٢,٢	١٠٦,٥	البنزين بأنواعه
٣,٢	٢٨,١	البترول الصناعي
٤,١	٣٥,٧	البنزين الممزوج بالكحول

المصدر: السلطات القطرية.

الغاز النفطي المُسال والذي كان مقرراً أن يبلغ الحد الأقصى لتغيره السعري ١,٥٪. كما أنشأت السلطات حساباً فرعياً خاصاً لدى الخزانة لتمويل صندوق تثبيت أسعار الوقود، الأمر الذي حد من عدم اليقين بشأن المدفوعات للمصافي. وفي أكتوبر ٢٠١١، تم استبعاد كافة أنواع البنزين عالي الأوكتان، الذي تستخدمه السيارات الفاخرة، من صندوق تثبيت أسعار الوقود، بحيث يتم تمرير التغيرات في الأسعار الدولية بالكامل إلى الأسعار المحلية. وفي أغسطس ٢٠١٢، تم استبعاد البنزين العادي أيضاً، مع الإبقاء فقط على الديزل والغاز النفطي المُسال للاستهلاك المنزلي (تم استبعاد الغاز النفطي المُسال للاستهلاك الصناعي).

ونجح الإصلاح في الحد من تكلفة الدعم التي تتحملها المالية العامة دون إثارة معارضة واسعة النطاق. وفي الوقت نفسه، لم يمس الإصلاح المنتجين الأكثر حساسية من الناحية السياسية، وهما الديزل والغاز النفطي المسال، اللذان يمثلان أيضاً الحصة الكبرى من الإنفاق على الدعم (٨٠٪ - راجع الجدول ٨-٤). ونتيجة لذلك، كان مجموع وفورات المالية العامة من الإصلاح متواضعا (نحو ٠,١٪ من إجمالي الناتج المحلي).

التدابير التخفيفية

لم يتم تنفيذ تدابير تخفيفية لأن الإصلاحات لم تقلل الدعم الموجه للمنتجات الأكثر استهلاكاً من جانب الفقراء.

الدروس المستفادة

يمكن أن يؤدي تنظيم أسعار المستهلكين من خلال تعديل الضرائب إلى تحديات للإدارة المالية العامة. فنظراً لاستهلاك منتجات الوقود على نطاق واسع، فإن التأثير المالي حتى للتغيرات القانونية في الضرائب يمكن أن يكون كبيراً. وعلى الرغم من أن آلية تمهيد التقلبات السعرية يمكن أن تقي الأسر من صدمة ارتفاع أسعار النفط، يمكن أن تتسبب في تحديات للإدارة المالية العامة، حتى وإن توفر حيز مالي لاستيعاب بعض التمهيد في التقلبات السعرية. على سبيل المثال، أدى تحويل موارد من الخزانة إلى صندوق تثبيت أسعار الوقود إلى الضغط على السيولة المتاحة لدى الخزانة وإلى تعقيد إدارتها النقدية، لا سيما بسبب الطبيعة الموسمية الشديدة للإيرادات والإنفاق في بيرو. ويمكن لتغيير ضرائب السلع الأولية وفقاً للأسعار الدولية أن يؤدي أيضاً إلى حالات من عدم اليقين بشأن الإيرادات المتوقعة نظراً للتقلبات في أسعار السلع الأولية. ولمعالجة تلك المخاوف، يلزم توافر آليات تعديل أكثر تلقائية أو احتياطي أكبر من التمويل يتم مراكمته أثناء أوقات الرخاء.

وينبغي أن تتضمن آليات تمهيد التقلبات السعرية تعديلات تلقائية للنطاقات السعرية. فالمبدأ الرئيسي لآلية تمهيد التقلبات السعرية يتمثل في أنها تعمل على الحد من التذبذب فقط. ورغم ذلك،

إذا كان الاتجاه العام في الأسعار صعوديا، يجب أن تتضمن آلية تمهيد الأسعار طريقة ما للتكيف مع ذلك. وفي حالة بيرو، فإن قرار عدم المساس بالنطاقات السعرية في أعقاب الاتجاه العام الصعودي في أسعار النفط ثبت أنه مكلف للمالية العامة. وقد أدى ذلك فعليا إلى تحويل آلية تمهيد التقلبات السعرية إلى دعم محض.

وينبغي أن تتسم قواعد دفع الدعم للمصافي بالوضوح. ويمكن أن يتحقق ذلك بواسطة حساب فرعي خاص، والذي يتعين في الوضع الأمثل إدماجه في حساب الخزانة الواحد لضمان الشفافية. وسوف يضيف ذلك وضوحا على حجم الدعم وكذلك حالة من اليقين بشأن المبالغ التي يمكن تقديمها للمصافي كتعويض.

ويمكن أن يؤدي تطبيق إصلاحات الدعم في "أوقات الرخاء" إلى تعزيز فرص النجاح. وقد ساعد قرار إجراء الإصلاح في أوائل ٢٠١٠، وهي فترة اتسمت باستقرار الأسعار والنمو الاقتصادي القوي، على جعل الإصلاح مستساغا من الناحية السياسية.

ويمكن أن تبدأ إصلاحات الدعم بصورة مثمرة بالمنتجات الأكثر استهلاكاً من جانب المجموعات الأعلى دخلاً، وذلك لضمان الحصول على التأييد العام. وفي حالة بيرو كان ذلك معناه بدء الإصلاح من خلال زيادة أسعار البنزين عالي الأوكتان. ورغم أن وفورات المالية العامة في ظل هذا المنهج يمكن أن تكون محدودة، فإن مثل هذه الاستراتيجية قد تكون مبررة للسماح للأطراف المعنية برؤية آثار الإصلاح ولتأاحة وقت أطول لحشد التأييد للإصلاح الأوسع نطاقاً. كذلك يمثل هذا المنهج مؤشراً على اتجاه الإصلاح ويمكن أن يمهّد الطريق إلى مزيد من الإصلاحات الأكثر طموحاً. غير أنه ثمة مفاضلة هنا بين وفورات المالية العامة وحماية المجموعات الأقل دخلاً من الآثار السلبية، كما يتضح من الوفورات الطفيفة التي حققها إصلاح الدعم لبيرو حتى الآن.

دعم الكهرباء

البرازيل

السياق

خلال ثمانينات القرن الماضي، اتسم الاقتصاد البرازيلي بالنمو المنخفض واختلالات الاقتصاد الكلي. فقد بلغ متوسط معدل النمو ٣٪ وسجل التضخم مستوى مرتفعاً بلغ ٢٧٢٪ في المتوسط. وكانت السياسة المالية العامة المتبعة ذات طابع توسعي، حيث بلغ متوسط العجز الكلي في الميزانية ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ووصل إلى ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٨٩. وقد أدى ضعف أداء المالية العامة إلى زيادة صافي الدين العام من ٢٤٪ من إجمالي الناتج المحلي عام ١٩٨١ إلى نحو ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي عام ١٩٨٩. وقد شكلت هذه الأوضاع المتدهورة ضغطاً على السلطات الوطنية لتغيير سياسات إحلال الواردات في البرازيل وتحرير الاقتصاد (Giambiagi and Moreira, 1999).

وإطلاق حملة فعالة للتوعية العامة تربط مدفوعات فواتير المرافق بالخدمة الأكثر موثوقية من شأنه أن يساعد على كسب التأييد للإصلاح. أولاً، إن خصخصة بعض أصول القطاع حملت وعداً بتحقيق إيرادات كبيرة للخزانة وتسوية الديون غير المسجلة في الدفاتر المستحقة للحكومة الفيدرالية. وفي عام ١٩٩٣، بلغ هذا الدين الخارجي الذي حصلت عليه شركات الكهرباء نحو ٢٥٪ من الدين الخارجي للبرازيل. ثانياً، كان بيع شركات التوزيع المملوكة للدولة معناه أن قدراً كبيراً من ديون الولايات المستحقة للحكومة الوطنية سوف يتم سداها. ثالثاً، رأت الحكومة الاتحادية أنه سيكون من الصعوبة بمكان جمع مقادير كافية من رأس المال بصورة منفردة

للاستثمار في المرافق اللازمة لاستيفاء الطلب المتزايد. وانخفض الاستثمار في الكهرباء بنحو النصف في تسعينات القرن الماضي نسبة إلى العقد السابق. كذلك كانت الخصخصة مدفوعة بعوامل أخرى ذات خصوصية قطاعية. وشملت تلك العوامل التكاليف المرتفعة للإنشاء التي تم تكديدها بسبب التكتلات الاحتكارية بين المقاولين؛ والتوظيف المفرط؛ وارتفاع نسبة الفاقد من الطاقة في نظام الطاقة الكهربائية بأكمله. وأخيراً، كانت شركات التوزيع الخاصة سوف تقوم بإنشاء هياكل للتعريفية تعكس التكاليف على نحو أكبر. وكان أداء القطاع في ثمانينات القرن الماضي ضعيفاً وشكل قوة الدفع الأولية للتغيير الهيكلي. فقد أسهم العديد من العوامل في هذا الأداء الضعيف، منها الإطار التنظيمي لتحديد الأسعار والذي كان يتحدد من جانب سكرتير مكتب الرئيس لشؤون التخطيط. وكانت التعديلات السعريّة مدفوعة بالرغبة في احتواء التضخم وكانت غير مرتبطة بالتطورات في التكاليف والحاجة لضمان معدل عائد كاف على رأس المال. وترتب على منهج التسعير هذا تراجع أسعار تعريفية الكهرباء بالقيمة الحقيقية والحد من الحوافز لتحسين الإنتاجية. كذلك أدى إلى تدهور المركز المالي للشركات وزيادة الدين الخارجي لتمويل التوسع في إمدادات الكهرباء. ونتيجة لذلك، تراكمت الديون في حساب التعويض عن نتائج الإصلاح (Conta de Resultados a Compensar) لتصل إلى ٢٦ مليار دولار في ١٩٩٣، والتي استوعبتها الحكومة المركزية في نفس العام. وبافتراض أن هذا يمثل الخسائر المتراكمة على مدى السنوات الخمسة السابقة، يكون متوسط الدعم الموجه لقطاع الكهرباء قد بلغ ٠,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي سنوياً عام ١٩٨٧ (الشكل البياني ٨-٥).

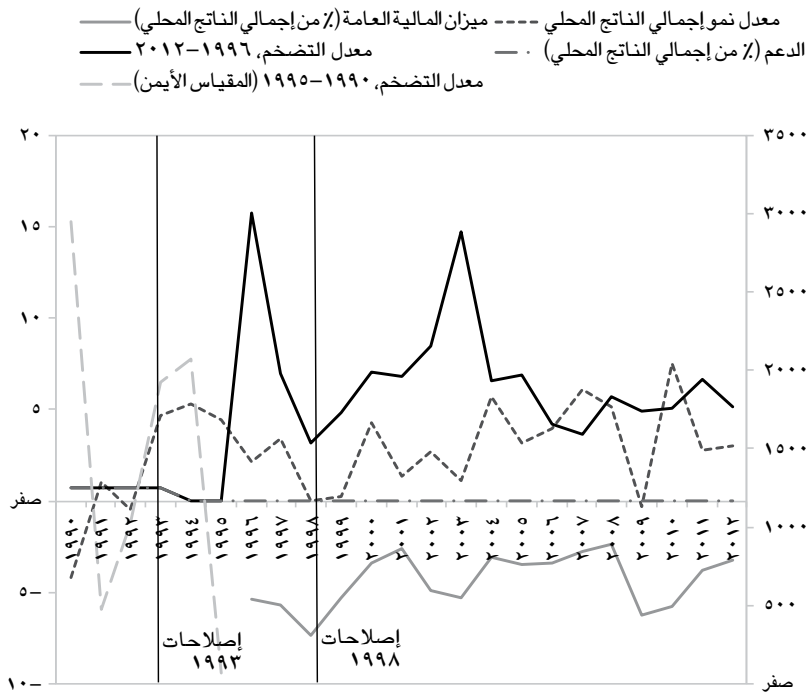
الإصلاحات الجارية منذ عام ١٩٩٣

كانت الخطة الكلية التي وُضعت لقطاع الكهرباء تتمثل في خصخصة كافة الأصول إلى أقصى حد ممكن. ولأجل إلغاء العراقيل التي تقف حائلاً أمام الخصخصة، ألغيت في عام ١٩٩٣ شروط التعريفية الوطنية الموحدة ومعدل العائد الإلزامي البالغ ١٠ على رأس المال. كذلك أُجريت إصلاحات كبيرة في التسعير. ولإضفاء مزيد من الشفافية على نظام التسعير في قطاع الكهرباء، تم سن قانون في عام ١٩٩٨ لتفتيت (unbundle) نظام قطاع الكهرباء.

وقررت الحكومة الشروع في خصخصة قطاع الكهرباء بدءاً بشركات التوزيع. وكان ذلك مدفوعاً بإمكانية تحقيق مكاسب كبيرة في الإنتاجية في هذه الأنشطة. وإضافة إلى ذلك، كان للمشاكل المالية في هذه الشركات آثار ممتدة في القطاع بأكمله، نظراً لأن شركات التوزيع المعسرة مالياً لم تكن تسد فواتير شركات توليد الكهرباء. وأدى إصلاح الأوضاع المالية لشركات التوزيع وجعلها جهات مشترية للطاقة ذات جدارة ائتمانية إلى تأثير إيجابي على قطاع توليد الكهرباء وساعد على التمهيد لخصخصة هذه الأصول.

وتم تنفيذ برنامج الخصخصة على مدى فترة استمرت عشر سنوات من ١٩٩٣ إلى ٢٠٠٣ وترتب عليه سوق تنافسي لتوليد الكهرباء يشتمل على عدد من الشركات الخاصة المتنافسة. وتمت خصخصة قطاع التوزيع بموجب سلسلة من التراخيص الاحتكارية، وإن استطاع المستهلك النهائي بمضي الوقت الحصول على نفاذ للشبكة من خلال طرف ثالث وكانت الصناعة خاضعة لنطاق الاختصاص التنظيمي.

ومن وجهة النظر المالية العامة، نجحت إصلاحات عام ١٩٩٣ في إلغاء الدعم. ومع ذلك، لم تقتزن خصخصة القطاع بإطار تنظيمي قوي مما أدى إلى مناخ استثماري يفتقر إلى اليقين والتوقف عن بناء بعض خطوط التوزيع. وأدى نقص الاستثمار في توليد الكهرباء، مقترناً بموجة الجفاف التي حدثت عام ٢٠٠١، إلى نفاد خطير لخزانات الطاقة الكهرومائية بالبرازيل. ولتجنب



المصادر: تقديرات خبراء الصندوق؛ وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي.
 ملاحظة: تم حساب بيانات دعم الوقود من متوسط الدين المتراكم في حساب استهلاك الوقود من ١٩٨٧ حتى ١٩٩٣ والذي تم سداه من جانب الخزنة في ١٩٩٣؛ وبلغ معدل التضخم خلال الفترة من ١٩٩٠ حتى ١٩٩٤ أكثر من ٥٠٠٪.

الشكل البياني ٨-٥ البرازيل: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٠-٢٠١٢ (٪ من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

أزمة أكبر في إمدادات الطاقة، طبقت الحكومة قواعد تنظيمية أجبرت المنتجين بموجبها على ترشيد الكهرباء التي يمدون المستهلكين بها، وسمحت للموزعين بزيادة مستويات التعريفات للتعويض عن خسائهم خلال مرحلة الترشيد. وترتب على هذه القرارات انخفاض مفاجئ في إجمالي الناتج المحلي وزيادة حادة في مستويات التعريفات مما أدى إلى تقويض التأييد للخصخصة وأسهم في تباطؤ التقدم المحرز على صعيد تحرير قطاع الطاقة.

وحتى بعد الخصخصة تم الحفاظ على الدعم المتبادل، والتي صممت بغية دعم عملية تزويد المناطق الريفية بالكهرباء وتحديد أسعار خاصة للأسر منخفضة الدخل. غير أنه لم يتم وضع أسلوب موحد لتطبيق الدعم المتبادل هذه وكان كل صاحب امتياز لديه الحرية في تصميم الأسلوب الخاص به. والنتيجة هي خليط من الدعم يستحيل تقريباً قياس كفاءته من حيث التوجيه.

وخلاصة الأمر، نجح إصلاح دعم الكهرباء في البرازيل في العديد من النواحي. فقد ألغى الدعم الحكومي الموجه للقطاع، ونزع الصبغة السياسية عن الزيادات في التعريفات، وعمل على تأمين التوسع في توليد الكهرباء (بعد عام ٢٠٠١)، كما حد من مواطن الضعف المرتبطة بالدين الخارجي الذي حصلت عليه شركات قطاع الكهرباء. وقامت دراسة Mota (2003) بتقييم آثار خصخصة قطاع الكهرباء على جودة الإمدادات وتكلفتها ووجدت أن مكاسب الكفاءة الناتجة عن خفض التكلفة

كانت ضخمة، وتم الحصول عليها من خلال خفض عدد العاملين بمقدار النصف خلال الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠٠. وفيما يتعلق بتأثير الخصخصة على الجودة، كان هناك تحسن في أمن إمدادات الطاقة ومدى توافرها.

التدابير التخفيفية

- الدعم المتبادل. حتى بعد تحرير القطاع ظل الدعم المتبادل على مستوى الأقاليم قائما.
- دعم الوقود في بعض المناطق. فُرض رسم على أسعار تعريفية الكهرباء في عام ١٩٩٣ لدعم إمدادات الوقود لمحطات الطاقة الحرارية التي تفتقر للكفاءة في أمازونيا، وهي منطقة تتسم بالحساسية السياسية، وتم الإبقاء على هذا الرسم لفترة ممتدة.
- تخفيف التعريفية على أساس الدخل. في عام ١٩٩٥، تم المصادقة على تشريع يقضي بفرض تعريفية كهرباء أقل على الأسر منخفضة الدخل.
- إمداد الكهرباء مجانا للمناطق الريفية. في عام ٢٠٠٣، بدأت الحكومة في تطبيق برنامج لتمويل الكهرباء المجانية لعشرة مليون مواطن في الريف، ويموّل هذا البرنامج من الرسوم المفروضة على أسعار تعريفية الكهرباء.

الدروس المستفادة

يمكن أن توفر الحاجة لتصحيح اختلالات الاقتصاد الكلي دعما سياسيا للإصلاحات. ففي ظل النمو الاقتصادي المتدني والتضخم المفرط والدين الخارجي المرتفع في البرازيل في الثمانينات اضطر الساسة للاستجابة والنظر إلى إصلاح الدعم كخيار لمواجهة هذه الاختلالات. ويمكن للسيطرة على الزيادات في أسعار الكهرباء، كأداة لمكافحة التضخم، أن تؤدي إلى عواقب مالية عامة سلبية. فقد نتج عن اعتماد هذه السياسة في الثمانينات خسائر مالية للقطاع وتراكم الدين ونقص الاستثمار. وتزيد فرص نجاح الإصلاحات إذا كانت الحكومة تتمتع بالشعبية. فبعد السيطرة على التضخم المفرط، والذي ظل مزنا لأكثر من عقد من الزمن، استطاعت إدارة الرئيس كاردوزو استثمار هذا التأييد السياسي لتنفيذ أجندته لتحرير قطاع الكهرباء. ويمكن للبرامج الاجتماعية الموجهة أن تعمل على الحد من المعارضة لإصلاح الدعم وعلى مساعدة الفقراء. فقد اعتمد البرازيل سياسة خفض أسعار تعريفية الكهرباء لذوي الدخل المنخفض واعتمد برنامجا للتحويلات النقدية المشروطة أدى إلى تيسير تنفيذ إصلاحات الدعم. ويمكن أن تترتب عواقب وخيمة على خصخصة شركات الكهرباء دون إطار تنظيمي قوي وقد يؤدي ذلك إلى تقويض التأييد الشعبي لإصلاح الدعم. فقد أسفرت القواعد غير الواضحة في السنوات الأولى من عملية الخصخصة عن مستويات منخفضة من الاستثمار وساهمت في أزمة الطاقة عام ٢٠٠١.

الجدول ٨-٥

المكسيك: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
١٠١٥٣,٣	٩٢١٨,٥	١٠٠٥٠,٥	٦٨٦٤,٧	٦٨٥٨,٨	نسب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٤,٠	٥,٥	١,٣	١,٤	٦,٠	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٣,٤	٤,٢	٥,١	٤,٦	٩,٥	التضخم (%)
٣,٤-	٤,٣-	١,١-	٢,٣-	٣,١-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٤٣,٨	٤٢,٩	٤٣,١	٤٥,٦	٤٢,٦	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٠,٨-	٠,٣-	١,٤-	١,٠-	٢,٨-	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٣,٧	٢,٩	٣,٣	١,٢	١,١	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٤,٩	٤,٠	٤,٦	٢,٧	٢,٤	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
غير متاح	٦٠٧,٠	٦٥٣,٨	٥٢٩,٩	٥٠٥,٦	نسب الفرد من استهلاك النفط (لترات)

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة: وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي: وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي.

المكسيك

السياق

تتسم المكسيك بإطار سليم من السياسات الاقتصادية الكلية ولكنها تعاني من ارتفاع عدم المساواة في الدخل والفقر. وترتكز السياسات المالية العامة والنقدية إلى قاعدة مالية عامة وسياسة استهداف معدل التضخم. وبلغ مُعامل جيني ٠,٤٨ في المتوسط في أواخر الألفينيات، وهو ما يشير إلى درجة أعلى كثيرا من عدم المساواة مقارنة بالمتوسط في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويعاني نحو ٤٦٪ من مجموع سكان المكسيك من الفقر، في حين يعيش ١٠٪ في فقر مدقع.

وتهمين على قطاع الكهرباء الهيئة الفيدرالية للكهرباء المملوكة للحكومة (CFE)، وهي المنتج الرئيسي للكهرباء، حيث يشكل إنتاجها نحو ثلاثة أرباع مجموع طاقات توليد الكهرباء في البلاد، وتحترك وظيفتي النقل والتوزيع. ورغم دخول منتجي الطاقة المستقلون إلى السوق بعد التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع توليد الكهرباء عام ١٩٩٢، إلا أنهم يمثلون نحو ربع أصول توليد الكهرباء فقط. ويهيمن القطاع العام على سوق الكهرباء بموجب النصوص الدستورية^٦ وتتولي هيئة تنظيم الطاقة (Comisión Reguladora de la Energía (CRE) تنظيم قطاع الكهرباء.

كانت أسعار تعريفة الكهرباء تتحدد بأقل من مستويات استرداد التكلفة. فقد أوضحت دراسة لهيكل التعريفة في ٢٠٠٥-٢٠٠٦ أن أسعار التعريفة كانت أقل من مستويات استرداد التكلفة لمعظم المستخدمين السكنيين (بنحو ٤٠٪) والقطاع الزراعي (بنحو ٣٠٪). ورغم أن الدعم الموجه للقطاعات الأخرى كان أقل، فإن أسعار التعريفة أخفقت في تغطية التكاليف. فنسبة

^٦ قبل عام ٢٠٠٩، كان توزيع الكهرباء يخضع لاحتكار مزدوج من جانب الهيئة الفيدرالية للكهرباء المملوكة للحكومة وشركة Luz y Fuerza del Centro (LFC) (الشركة المركزية للطاقة وللإنارة)، وهي شركة مملوكة للحكومة كانت تخدم العملاء في مدينة المكسيك العاصمة. وفي عام ٢٠٠٩، أغلقت الحكومة الشركة المركزية للطاقة وللإنارة بغية إلغاء الدعم الحكومي لهذه الشركة وتغطية الخسائر التشغيلية؛ وسمحت للهيئة الفيدرالية للكهرباء بالاستحواذ على مناطق الخدمة التابعة للشركة المركزية للطاقة وللإنارة.

^٧ تم تعديل قانون خدمات الكهرباء العام في عام ١٩٩٢ لفتح مجال الكهرباء أمام القطاع الخاص. وينص القانون على أن المجالات التالية تقع خارج نطاق "الخدمة العامة" ومن ثم مفتوحة أمام مشاركة القطاع الخاص: الإمداد الذاتي، والتوليد المشترك، والإنتاج المستقل للكهرباء، والواردات، والصادرات، والتوليد صغير النطاق.

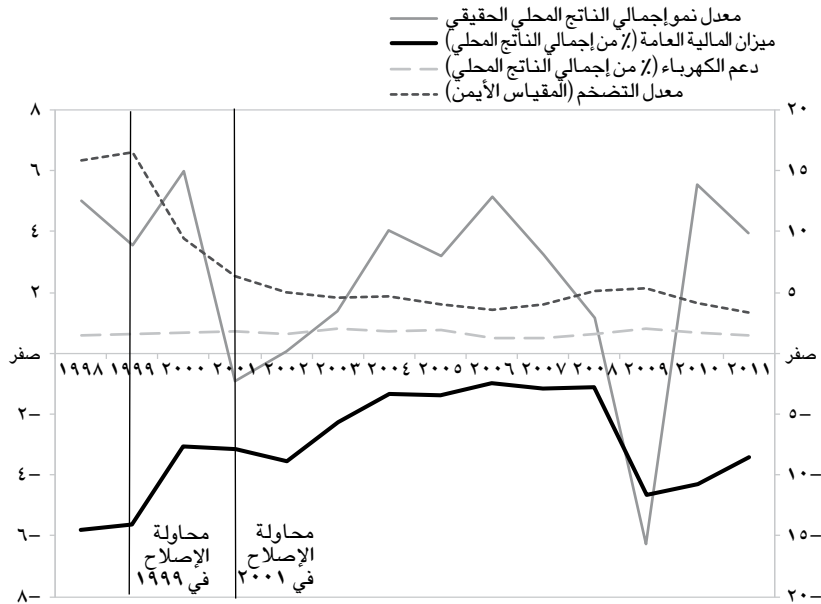
الانتفاع من هذه الإعانات تتسم بدرجة عالية من التنازلية (Komives and others, 2009). ولوزارة المالية والائتمان العام صلاحية تحديد التعريف، ويتم تعديل أسعار التعريف على أساس شهري بصورة تتناسب مع التغييرات في أسعار المدخلات اللازمة لتوليد ونقل وتوزيع الكهرباء وليس على أساس التكاليف الفعلية للخدمة. وتتسم نظم التعريف بأنها بالغة التعقيد، وتشتمل على أكثر من مائة احتمال مختلف لفاتورة المستخدمين السكنيين. وتستند إلى نظام الأسعار المتفاوتة وفقا لشرائح الاستهلاك، والذي يمنح إعانات دعم أكبر للمستخدمين الذين يستهلكون أقل. وإضافة إلى ذلك، ثمة نظام "لإعانات الدعم الصيفية" يمنح خصما للعملاء السكنيين القاطنين في مناطق حارة للتعويض عن ارتفاع تكاليف تكييف الهواء. وتشكل إعانات دعم الكهرباء عبئا ثقيلا على المالية العامة. فقد قدرت إعانات دعم الكهرباء بنحو نصف في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١١، وهي نسبة مماثلة لنظيرتها منذ عشر سنوات مضت (الشكل البياني ٨-٦).^٧ ولا تقوم الحكومة بقد الدعم بصورة صريحة في الميزانية. فطبقا لما يعرف بنظام *aprovechamiento* (حق الاستغلال)، يجب على الهيئة الفيدرالية للكهرباء أن تدفع للحكومة عائدا على الأصول الثابتة (٩٪)، ولكن يتم تحويل ذلك مرة أخرى من الحكومة إلى الهيئة لتغطية إعانات دعم التعريف والاستثمار في البنية التحتية (OECD, 2004). ومنذ عام ٢٠٠٢، كان عائد حق الاستغلال أقل مما هو مطلوب لتغطية إعانات دعم التعريف، مما أدى إلى تآكل القاعدة الرأسمالية للهيئة الفيدرالية للكهرباء (Komives and others, 2009).

الإصلاحات الجارية منذ عام ١٩٩٩

كانت المبادرات التي تم طرحها لإصلاح قطاع الكهرباء والدعم الموجه لهذا القطاع غير ناجحة. لقد فشل إصلاح شامل تم اقتراحه عام ١٩٩٩ وتضمن خصخصة السوق نتيجة العراقيل القانونية والمعارضة من مجموعات المصالح ونقص الوعي العام والجمود السياسي. ففي عام ١٩٩٩، اقترح الرئيس زديلو حزمة إصلاحية شاملة تضمنت تفتيت توليد ونقل وتوزيع الكهرباء؛ وإنشاء سوق للجملة؛ والخصخصة؛ وتقوية صلاحيات الجهة التنظيمية. ولكن هذه الحزمة أخفقت نتيجة لعدد من الأسباب، منها العراقيل القانونية مثل الحاجة لإجراء تعديل دستوري يسمح بمشاركة عريضة من القطاع الخاص؛ ومعارضة مجموعات المصالح القوية، خاصة المستهلكين ونقابات عمال موظفي الهيئة الفيدرالية للكهرباء، والذين عارضوا إصلاح التعريف والخصخصة؛ ومحدودية الوعي العام بالمشاكل في قطاع الكهرباء ومناهضة الرأي العام للخصخصة؛^٨ والجمود السياسي في الفترة التي سبقت الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠ (دراسة Carreón-Rodríguez, San Vicente and Rosellón, 2003).

وفشل أيضا مقترح إصلاحي طرحه الرئيس فوكس في إبريل ٢٠٠١ رغم أنه لم يعط أهمية للخصخصة. فلم يستطع الرئيس تحقيق إجماع في البرلمان لتحويل مشروع القانون إلى قانون. وإضافة إلى العراقيل التي واجهت إصلاحات الرئيس زديلو، كان على الرئيس فوكس أيضا التعامل مع حالة التفتت السياسي بعد التغيير الكبير في المشهد السياسي. وبصفة خاصة، بعد سبعة عقود من الحكم المستمر للحزب الثوري المؤسسي (Partido Revolucionario Institucional).

^٧ يتجاوز هذا التقدير لتكلفة الدعم، والذي مصدره السلطات الوطنية، الرقم الذي قدمته الوكالة الدولية للطاقة، والذي يشير إلى أن الدعم بلغ نحو ٠.١٪ من إجمالي الناتج المحلي أو أقل في ٢٠٠٧-٢٠١٠. ويرجع السبب في ذلك إلى أن منهج وكالة الطاقة الدولية يقيس فقط إعانات دعم المستهلكين باستخدام منهج الفجوة السعرية، ولا يقيس مجموع الدعم في الميزانية والذي يعرض أيضا المنتجين عن مواطن عدم الكفاءة (إعانات دعم المنتجين).
^٨ وفقا لاستطلاع الرأي العام الذي أجري في عام ٢٠٠٢، أقر ٤٩٪ من المجيبين بوجود مشاكل في قطاع الكهرباء، وعارض خمسة وثلاثون٪ من المجيبين الاستثمار الخاص، في حين أيد ١٧٪ من المجيبين اتباع استراتيجية تشجعه (دراسة Carreón-Rodríguez, San Vicente, and Rosellón, 2003).



المصادر: الهيئة الفيدرالية للكهرباء؛ وتقديرات خبراء الصندوق؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٨-٦ المكسيك: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٨-٢٠١١

مُنِيَ هذا الحزب بهزيمة في انتخابات عام ٢٠٠٠ الرئاسية، واضطرت الأحزاب السياسية إلى التوصل إلى حل وسط مع نقابات العمال ومجموعات الشركات العملاقة التي أبدت ولاء فيما سبق للإدارات الرئاسية تحت حكم الحزب الثوري المؤسسي. وأدت مقترحات الإصلاح المختلفة التي طرحتها أحزاب المعارضة المختلفة فضلاً عن الالتماس الذي قدمته إلى المحكمة العليا بشأن دستورية مقترح الرئيس فوكس إلى تعقيد الجدول حول الإصلاح.

وتم تنفيذ إصلاحات التعريفة في ٢٠٠٢ للحد من إعانات دعم الكهرباء. وتحديدًا، تم تطبيق تعريفة تجاوزت التكلفة الحدية طويلة الأجل على العملاء من ذوي الاستهلاك المرتفع. ومع ذلك، لم يؤدِّ الإصلاح إلى خفض دائم في إعانات الدعم، حيث سمح نظام "الدعم الصفي" بإعادة تصنيف العملاء إلى فئات متلقية لمستويات كبيرة من الدعم.

التدابير التخفيفية

- هيكل التعريفات. يتسم هيكل تعريف الكهرباء للاستهلاك السكني بقائمة واسعة من الفئات المدعومة، حيث يتم دعم أسعار التعريفة للعملاء من ذوي الاستهلاك الأقل والقاطنين في المناطق الحارة. وهذا النظام الأخير يُطلق عليه "الدعم الصفي" ويُطبق خلال موسم الصيف، ويتم بموجبه تصنيف العملاء إلى ست فئات وفقاً لمتوسط درجات الحرارة الحقيقية (الدرجات المئوية الفاصلة هي: ٢٥، ٢٨، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣)، بحيث يتلقى العملاء القاطنون في المناطق الأكثر حرارة قدرًا أكبر من إعانات الدعم. وتم إعادة تصنيف عدد

أكبر من العملاء من الفئات التي تدرج تحت درجات الحرارة الأقل إلى الأعلى خلال الألفينيات، مما أدى إلى مزيد من الارتفاع في الفاتورة الكلية للدعم (Komives and others, 2009).

- شبكات الأمان الاجتماعي، بما فيها التحويلات النقدية. والمكسيك لديها برنامج شبكة أمان متطور وهو برنامج "فرص" (Oportunidades) لم يُستخدم بعد في سياق إصلاح الدعم. وبرنامج "فرص" هو برنامج تحويلات نقدية للأسر التي تعاني من الفقر المدقع وهو مشروط بالانتظام في المدارس وإجراء فحوصات طبية لأعضاء الأسرة. وفي عام ٢٠٠٨، استفاد نحو خمسة مليون أسرة من البرنامج. ولا تتألف المزايا من التحويلات النقدية المباشرة ومنح التعليم فحسب ولكن أيضا التعويضات النقدية مقابل مصروفات استهلاك الطاقة. ويتسم برنامج "فرص" بأنه يمنح إعانات دعم أكثر فعالية وأفضل توجيهها للفقراء مقارنة بإعانات دعم الوقود والكهرباء (كذلك تعترف السلطات بأن توزيع مزايا دعم الكهرباء يتسم بقدر مرتفع من التنازلية)، في حين بلغت تكلفته خمس مجموع إعانات دعم الوقود فقط (بما في ذلك إعانات دعم منتجات البترول والكهرباء) في عام ٢٠٠٨.

الدروس المستفادة

يكشف إخفاق برنامج إصلاح قطاع الكهرباء في المكسيك عن العديد من المعوقات التي حالت دون نجاح الإصلاح. فقد أدى التاريخ الطويل من إعانات دعم التعريفة والهيمنة الرأسية والأفقية للشركة المملوكة للدولة إلى خلق مجموعات مصالح مناهضة للإصلاح، وخاصة المستهلكين ونقابات العمال. وأدى التشتت السياسي والصلاحيات المخولة للقطاع العام بموجب الدستور لإدارة قطاع الكهرباء، والرأي العام المعارض للخصخصة إلى جعل الإصلاح أكثر صعوبة حتى من ذلك. وساهمت القائمة الواسعة من فئات العملاء المتلقين للدعم في زيادة إعانات الدعم الكلية حيث أعيد تصنيف العملاء إلى فئات متلقية لمستويات مرتفعة من الدعم. كذلك تشير حالة المكسيك إلى أن وجود شبكة أمان موجهة والالتزام بالسياسات الاقتصادية الكلية السليمة غير كافيين لإصلاح إعانات دعم الكهرباء بصورة ناجحة. فالخطوة الرئيسية الأولى للإصلاح الناجح هي شن حملة واسعة للتوعية العامة والمعاملة المحاسبية الشفافة لإعانات دعم الكهرباء.

دراسات حالة من أوروبا الوسطى والشرقية وكومنولث الدول المستقلة

كاتيا فونكي، وروланд كانغني كبودار، وبوبينغ شانغ

دعم المنتجات البترولية

تركيا

السياق

كان قطاع البترول في تركيا قبل الإصلاحات تهيمن عليه المؤسسات المتكاملة رأسياً المملوكة للدولة. فقبل عام ١٩٩٠، كانت شركة "بترول أوفيسي" (Petrol Ofisi) التركية العامة للتوزيع وشركة "توبراس" (TÜPRAS) العامة للتكرير شركتين تابعتين لشركة Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO)، وهي الشركة العامة للبحث عن البترول وإنتاجه. وفي ذلك الوقت، كانت الصناعة تحكمها المراسيم العامة والتي بموجبها كانت أسعار منتجات البترول تتحدد إلى حد كبير من جانب الحكومة.

وبدا إصلاح قطاع البترول في الثمانينات من القرن الماضي كجزء من الإصلاحات الأوسع على نطاق الاقتصاد للتحويل إلى نظام تحكمه آليات السوق. وقبل هذه الإصلاحات تضمن نظام السياسات تدخلاً شديداً من جانب الدولة في الأنشطة الاقتصادية، وخاصة في صورة ملكية الحكومة للمنشآت في صناعات مهمة مثل الطاقة، والاتصالات، والبتروكيماويات، والحديد، والفولاذ. كما اضطلعت الدولة بدور مهم في تخصيص الموارد المالية، خاصة من خلال البنوك المملوكة للدولة. غير أنه في أعقاب أزمة شديدة في ميزان المدفوعات التي حدثت في النصف الثاني من السبعينات من القرن الماضي وانقلاب عسكري في عام ١٩٨٠، كانت تركيا عازمة على تحويل اقتصادها إلى نظام أكثر توجهها نحو اقتصاد السوق، وذلك من خلال التحرير الشامل للأسواق المحلية والتجارة الدولية.

الإصلاحات الجارية منذ عام ١٩٨٩

كان الدافع من إصلاح قطاع البترول تحقيق عدة أهداف:

- تحسين مركز المالية العامة للحكومة. سوف يقوم الإصلاح في نهاية المطاف بإلغاء دعم البترول، سواء للمستهلكين أو المنتجين.
- الحد من مواطن عدم الكفاءة في قطاع البترول. سوف تؤدي مشاركة القطاع الخاص إلى فتح الباب أمام المنافسة، وتحسين الكفاءة، والحد من إساءة استخدام الاحتكار في القطاع.

الجدول ٩-١

تركيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
١٠٥٢١,٨	١٠٠٦٢,٤	١٠٢٧٢,٤	٤٥٣٤,٩	٤١٤٦,٨	نسب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٨,٥	٩,٠	٠,٧	٥,٣	٦,٨	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٦,٥	٨,٦	١٠,٤	٢٥,٣	٥٥,٠	التضخم (%)
٠,٣-	٢,٧-	٢,٤-	١٠,٠-	غير متاح	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي
٣٩,٤	٤٢,٢	٤٠,٠	٦٧,٧	٥١,٦	(الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٩,٩-	٦,٣-	٥,٧-	٢,٥-	٣,٧-	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
٧,٠	٥,٢	٦,٦	٣,٨	٣,٦	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٦	٠,٦	١,٠	٠,٣	٠,١	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
غير متاح	٣٠٤,٦	٣١٠,١	٢٤٦,٠	٢٥٤,٧	نسب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	غير متاح	٠,٠	٢,٥	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	دعم الوقود (%) من إجمالي الناتج المحلي

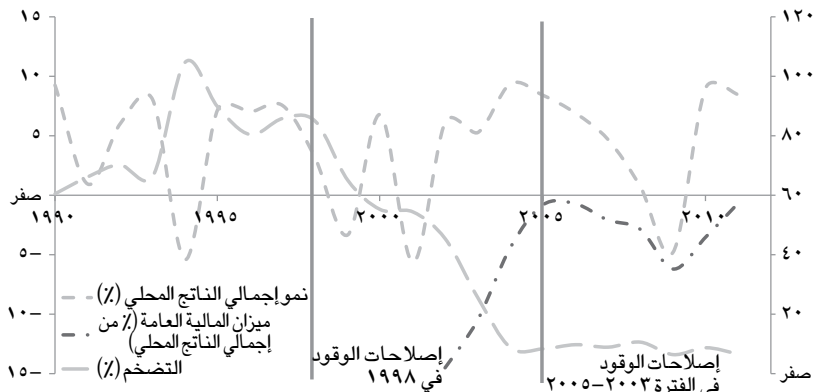
المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولي.

- استيفاء شروط عضوية تركيا في الاتحاد الأوروبي. كذلك حثت مؤسسات دولية مختلفة على الإصلاح وقدمت المساعدة خلال أزمات اقتصادية عديدة.

وشرعت تركيا في تنفيذ سلسلة من الإصلاحات يمكن وصفها بأنها عملية طويلة نحو التحرير الكامل للأسعار، وخصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وإرساء سوق تنافسية للطاقة.

وبموجب قانون جديد صدر في عام ١٩٨٩، سُمح للشركات الخاصة بتحديد الأسعار، وفي عام ١٩٩٠ بدأت خصخصة الشركات العامة. فموجب قانون عام ١٩٨٩، سُمح نظريا للمستوردين وشركات التكرير وشركات التوزيع وتجارة التجزئة بتحديد أسعار النفط الخام ومنتجات البترول. وبدأت عملية خصخصة شركات التكرير والتوزيع العامة في عام ١٩٩٠ واكتملت في ٢٠٠٥. غير أن ذلك لم يعمل على تحرير الأسعار في ذلك الوقت. وكان السبب هو أن الحكومة حافظت على سيطرتها على المؤسسات المملوكة للدولة التي هيمنت على سوق المنتجات البترولية، وهي الشركات التي كانت تقوم فعليا بتحديد أسعار منتجات البترول — رغم اعتماد نظام للأسعار الحرة قانونا. وتم اعتماد هذه الإصلاحات عندما كانت الحكومة برئاسة حزب الوطن الأم، وهو حزب قومي من اليمين الوسط كان يؤيد فرض قيود على الدور الذي يمكن أن تلعبه الحكومة في الاقتصاد ويفضل رأس المال والشركات الخاصة.

وفي عام ١٩٩٨، اعتمدت الحكومة آلية التسعير التلقائية، والتي وضعت حدا أقصى لأسعار كافة منتجات النفط تقريبا بناء على الأسعار الدولية للبترول وسعر الصرف. ومن حيث المبدأ، كان بإمكان شركات التكرير والمستوردين تحديد الأسعار بحرية، بشرط ألا تتجاوز هذه الأسعار الحدود القصوى. ورغم ذلك، كانت لا تزال هناك متطلبات ترخيص للاستيراد وشروط مرتبطة بالطاقة الاستيعابية بالنسبة للتخزين، وشكلت هذه الشروط معوقات كبيرة أمام دخول السوق. وفي الواقع، لم يكن يُسمح لشركات التوزيع وتجارة التجزئة بتحديد أسعارهم بحرية، وبدلا من ذلك كانت الأسعار تتحدد من جانب الحكومة. واستفادت شركة "TÜPRAŞ" العامة للتكرير بشكل كبير من آلية التسعير التلقائية واستطاعت تحقيق أرباح. فشركة "TÜPRAŞ" غالبا



المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقديرات خبراء الصندوق؛ وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي.

الشكل البياني ٩-١ تركيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٠-٢٠١١

ما كانت تتكبد خسائر قبل آلية التسعير التلقائية نظرا لإبقاء الحكومة على أسعار منتجات البترول عند مستوى منخفض. وكان إصلاح آلية التسعير التلقائية يخضع أيضا لمراقبة حزب الوطن الأم والذي كانت شعبيته قد انخفضت بصورة ملموسة.

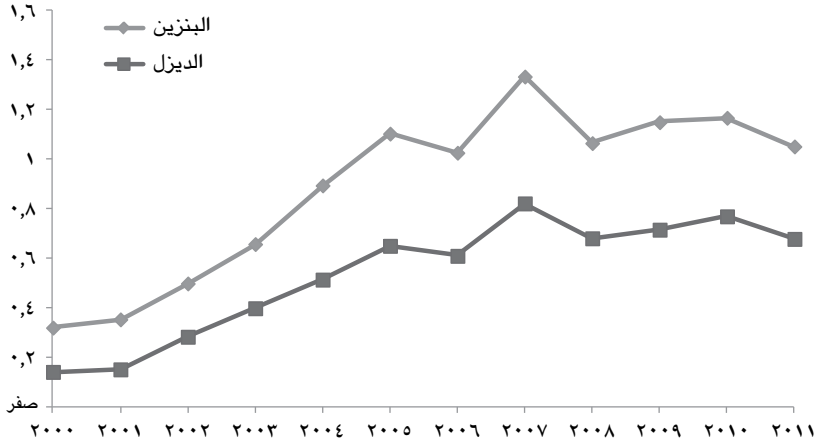
وفي عام ٢٠٠٣، انتقلت سلطة تنظيم سوق منتجات البترول إلى هيئة مستقلة. فقد تم إصدار قانون سوق البترول في عام ٢٠٠٣ لإضفاء الطابع المؤسسي على اقتصاد السوق وللالتزام بتشريعات الاتحاد الأوروبي وغيرها من الالتزامات الدولية. وقد نزع القانون من وزارة الطاقة والموارد الطبيعية سلطة تنظيم سوق البترول ووضعها تحت سيطرة هيئة تنظيم سوق الطاقة، وهي هيئة مستقلة كانت مسؤولة أيضا عن تنظيم سوق الكهرباء والغاز الطبيعي في ذلك الوقت. وبموجب قانون سوق البترول، تم تخفيف السيطرة الحكومية على سوق البترول، مثل شروط الترخيص وحدود الاستيراد. كذلك تم بموجب القانون الإسراع من وتيرة خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وهي عملية استُكملت في عام ٢٠٠٥.

وكان التأثير الأهم لقانون سوق البترول هو التحرير الكامل لأسعار الوقود، والذي دخل حيز التنفيذ في ٢٠٠٥ (الشكل البياني ٩-١). ومنذ ذلك الحين بدأ تحديد أسعار الوقود وفقا لآليات السوق. وتتنسم أسعار البنزين والديزل في تركيا الآن بأنها من بين الأعلى في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وذلك نظرا لارتفاع ضرائب الإنتاج نسبيا والتي تنعكس على مستوى أسعار التجزئة (الشكل البياني ٩-٢) (دراسة IEA, 2010).

وطبقت إصلاحات عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٥ عندما كان حزب العدالة والتنمية في السلطة، وهو حزب محافظ يميني وسطي وصل إلى السلطة عام ٢٠٠٢ بفوز ساحق وحافظ منذئذ على أغلبية كبيرة في البرلمان.

التدابير التخفيفية

إضافةً إلى برامج شبكة الأمان الاجتماعي القائمة، فقد تم اتخاذ عدة تدابير موجهة للحد من آثار الإصلاحات:



المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: القيم تعكس أسعار نهاية العام.

الشكل البياني ٩-٢ تركيا: البنزين والديزل: صافي الضريبة، ٢٠١١-٢٠٠٠ (دولارات لكل لتر)

- الإعفاء الضريبي لاستهلاك الغاز النفطي المُسال. فبين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠١، قامت الحكومة بدعم استهلاك الأسر من الغاز النفطي المُسال المستخدم في الطبخ وذلك بالتخلي عن كل من ضريبة القيمة المضافة وضريبة الاستهلاك الخاصة. وأدت هذه الإعفاءات الضريبية إلى جعل سعر الغاز النفطي المُسال أقل مقارنة بالبنزين والديزل. ونظرا لأن المحركات العادية لا يمكنها استخدام الغاز النفطي المُسال، توقعت الحكومة بأن يظل استخدام ذلك الوقود في السيارات محدودا. غير أنه سرعان ما تم تطوير صناعة سرية لتحويل محركات البنزين والديزل لاستخدام الغاز النفطي المُسال. وبفترة استرداد لا تقل عن عامين، ثبت أن العملية بسيطة وزهيدة التكلفة بما يكفي لقيام السائقين بتحويل السيارات إلى استخدام الغاز النفطي المُسال. وإذ تنبّهت الحكومة للخسائر الناتجة عن ذلك من حيث الإيرادات الضريبية، بدأت في إلغاء هذا النفقة الضريبية في نهاية عام ٢٠٠٠. وقد أدت النفقة الضريبية إلى زيادات كبيرة في استهلاك الغاز النفطي المُسال.
- الإعفاء الضريبي للنقل العام. وفقا لقانون الشركات الجديد في تركيا والذي صدر عام ٢٠٠٦، تعفى شركات النقل العام التي تملكها وتديرها البلديات والقرى وإدارات الأقاليم الخاصة من ضريبة القيمة المضافة وضريبة الإنتاج.
- خصم ضريبي للديزل المستخدم في الزراعة. يتسم معدل الضريبة على وقود الديزل بارتفاعه الكبير جدا في تركيا، مما يؤثر على الدخل الحقيقي للمزارعين. وبدأت وزارة الزراعة عام ٢٠٠٧ في تطبيق برنامج للخصم الضريبي بغية مساعدة المزارعين على زراعة محاصيل بعينها. وثمة ثلاثة أنواع من المحاصيل تحددها الوزارة على أنها ملائمة لمستويات مختلفة من المعونة. ويتم حساب مقادير المعونة وفقا لمساحة الأرض المستخدمة في زراعة محاصيل معينة، ويتم سدادها وفق برنامج زمني يحدده مجلس الوزراء. ولا توجد قيود على كيفية إنفاق أموال المنح. ومن المقرر أن يتم إلغاء هذا الإجراء مرحليا.

الدروس المستفادة

إن التأييد واسع النطاق لإصلاح السوق والالتزام الراسخ به كان عاملا رئيسيا في نجاح إصلاحات الدعم في تركيا. فقد بدأت تركيا في تطبيق نظام أكثر تحررا لتسعير الطاقة في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات من القرن الماضي، وواصلت هذه الإصلاحات تحت إدارة الأحزاب السياسية المختلفة. وحظيت إصلاحات قطاع الطاقة، والتي جاءت مدعومة بإصلاحات على نطاق الاقتصاد بأكمله بغية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، بتأييد واسع ولم تتعرض لانتكاسات تذكر. ولهذا السبب، تم اعتماد تدابير تخفيفية محدودة جدا فقط ولم يكن لشعبية الحكومة فيما يبدو تأثير كبير على نجاح إصلاحات الطاقة.

وساعد تحسن الأوضاع الاقتصادية أيضا على دفع الإصلاحات قدما. ففي العقدين الماضيين، شهد الاقتصاد التركي نموا مطردا؛ وانخفض معدل التضخم بصورة ملموسة؛ كما شهد ميزان المالية العامة الكلي تحسنا. وكان التأثير قصير الأجل لإصلاحات الطاقة على رفاهية الأسر محدودا بسبب ارتفاع دخل الأسرة نسبيا. وقد أدى هذا إلى طمأنة الجمهور بأن البلاد تتحرك في الاتجاه السليم وإلى الحلول دون انتكاسة الإصلاحات.

ويمكن أن يساعد إنشاء هيئات مستقلة معنية بسياسة الطاقة على إبعاد القرارات الفنية عن تأثير الاعتبارات السياسية. فبحسب قانون سوق البترول، كانت هيئة مستقلة—هيئة تنظيم سوق الطاقة (Energy Market Regulatory Authority)—هي المنوط بها تنفيذ القوانين وتنظيم قطاع البترول. وأدى ذلك إلى إبعاد القرارات الفنية المعنية بالتسعير وتنظيم السوق عن أيدي الساسة وعمل على ضمان استقرار واتساق الإصلاحات.

دعم الكهرباء

أرمينيا

السياق

في أوائل تسعينات القرن الماضي، بدأت أرمينيا في التحول إلى اقتصاد قائم على آليات السوق، مع معاناة قطاع الكهرباء من الضعف المالي حينذاك. وكانت الصناعة تخضع لهيمنة شركة

الجدول ٩-٢

أرمينيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠١١-٢٠٠٠

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	
٣٠٣٢,٨	٢,٨٤٠,٤	٣,٦٠٥,٩	٨٧٤,١	٥٩٣,٥	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)
٤,٤	٢,١	٦,٩	١٤,١	٥,٩	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٧,٧	٧,٣	٩,٠	٤,٧	٠,٨-	التضخم (%)
٢,٧-	٤,٩-	١,٨-	١,٥-	٦,٣-	ميزان المالية العامة الكلي (%) من إجمالي الناتج المحلي (الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)
٣٥,١	٣٣,٣	١٤,٦	٣٢,٩	٤٨,٩	رصيد الحساب الجاري (%) من إجمالي الناتج المحلي
١٢,٣-	١٤,٧-	١١,٨-	٦,٨-	١٤,٦-	واردات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٣	٠,٣	٠,٤	٠,١	٠,١	صادرات النفط (%) من إجمالي الناتج المحلي
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
غير متاح	١٢٧,٦	١٥٩,٥	١٣٩,٣	١٣٣,٧	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (%) من السكان)
غير متاح	غير متاح	١,٣	١٠,٦	غير متاح	

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقدير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقدير مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي.

احتكارية متكاملة رأسياً وتتسم بأسعار تجزئة مدعومة بشكل كبير. وكان القطاع يعتمد إلى حد كبير على واردات الوقود من البلدان الأخرى التابعة للاتحاد السوفيتي السابق. وأدى انهيار الاتحاد السوفيتي السابق والصراع مع أذربيجان المجاورة إلى اضطرابات شديدة في إمدادات النفط. وانخفض توليد الكهرباء بنحو ٥٠٪ تقريباً في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥، مما أدى إلى نقص مزمن في الكهرباء.

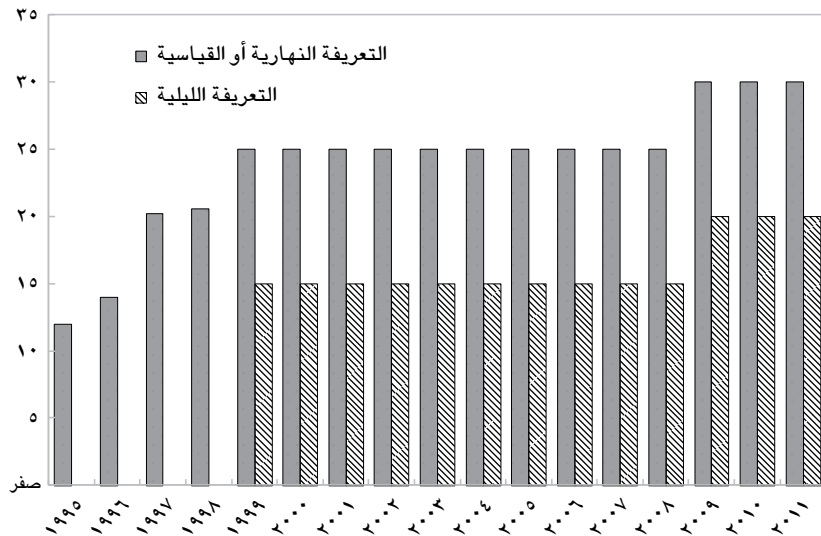
واتسم دعم المالية العامة وشبه المالية العامة بارتفاعه وعدم قابليته للاستمرار. فبعد التحول إلى اقتصاد السوق، اتجه مزيج توليد الطاقة بعيداً عن النفط إلى الطاقة الكهرومائية. ورغم أن الأخيرة مصدر أقل تكلفة لإنتاج الكهرباء، ظل دعم الكهرباء كبير جداً ووصلت إلى ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٥. وكانت هناك أشكال مختلفة من الدعم:

- دعم ضمني للمستهلكين بسبب انخفاض أسعار التجزئة. تم تحديد الأسعار عند مستويات أقل من تلك اللازمة لتغطية تكاليف التشغيل وإهلاك رأس المال. ونظراً لعدم توافر تحويلات من الميزانية لتغطية تلك التكاليف، قامت شركات الكهرباء بتمويلها من خلال مراكمة الديون لدى الجهاز المصرفي. واشتملت معدلات تعريفة الكهرباء للأسر على دعم متبادل من الجهات الأخرى المستخدمة للطاقة (الشركات والقطاع العام)، والتي كانت ضمن أكبر الجهات غير المسددة لفواتير الكهرباء.
- سرقة الكهرباء وانخفاض معدلات التحصيل. ويمكن النظر إلى كل منهما على أنهما دعم نظراً لأنهما يخفضان المعدلات الفعلية للتعريفة التي يدفعها العملاء. وتشير التقديرات إلى أن ٤٠٪ من فواتير الكهرباء لم يتم تحصيلها في عام ١٩٩٦، وكان من أكبر غير المسددين لفواتير شركات المرافق الأخرى المملوكة للحكومة في مجالي المياه والتدفئة.
- الدعم الظاهر في الميزانية. على الرغم من عدم منح دعم مباشر لقطاع الكهرباء في أرمينيا، كانت المساندة من الدولة كبيرة في شكل قروض مدفوعة بصورة مباشرة من الميزانية بلغت على سبيل المثال ٠,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٦. وإضافة إلى ذلك، استفاد القطاع من ضمانات القروض. وكانت الضرائب غير المسددة مصدراً آخر للدعم وبلغت تقريباً ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٦.

الإصلاحات الجارية منذ منتصف التسعينات

زادت أسعار الكهرباء زيادة حادة في السنوات ١٩٩٥-١٩٩٩ نحو مستويات استرداد التكلفة، مما أدى فعلياً إلى إلغاء غالبية الدعم. وزادت معدلات التعريفة للاستهلاك السكني بأكثر من الضعف خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ لتصل إلى ٢٥ درهم أرميني/كيلووات ساعة، وهو ما يعد قريباً من مستوى استرداد التكلفة (الشكل البياني ٩-٣) ويتسق مع مستويات التعريفة للاستهلاك غير السكني، مما أدى إلى خفض كبير في الدعم المتبادل. وساعدت مكاسب الكفاءة التي ترتبت على إصلاحات قطاع الكهرباء على الحد من العبء المالي للقطاع رغم الفترة الطويلة من الثبات في الأسعار منذ ١٩٩٩. وفي عام ٢٠٠٩، رُفعت أسعار التجزئة بنسبة ٢٠٪ عقب زيادة في سعر البنزين الذي تمده روسيا.

وكانت التغييرات في كل من مستوى الزيادات في التعريفة وهيكلها هي حجر الزاوية للإصلاحات. فقد تغير هيكل التعريفة بإلغاء تعريفة "حبل السلامة" (lifeline tariff) في ١٩٩٩. ورغم أن هدف تعريفة "حبل السلامة" في الأصل هو المساعدة في حماية الأسر المعيشية منخفضة الدخل من خلال فرض أسعار أقل على المستويات المنخفضة من الاستهلاك، إلا أنها تعرضت لسوء الاستخدام. وتحديداً، فقد حدث توافق بين الأسر وقارئ عدادات الكهرباء لتأجيل الإبلاغ بمستويات الاستهلاك المرتفعة في الشتاء. وقبل ذلك بعام، ألغيت الأسعار المخصصة



المصدر: السلطات الوطنية.

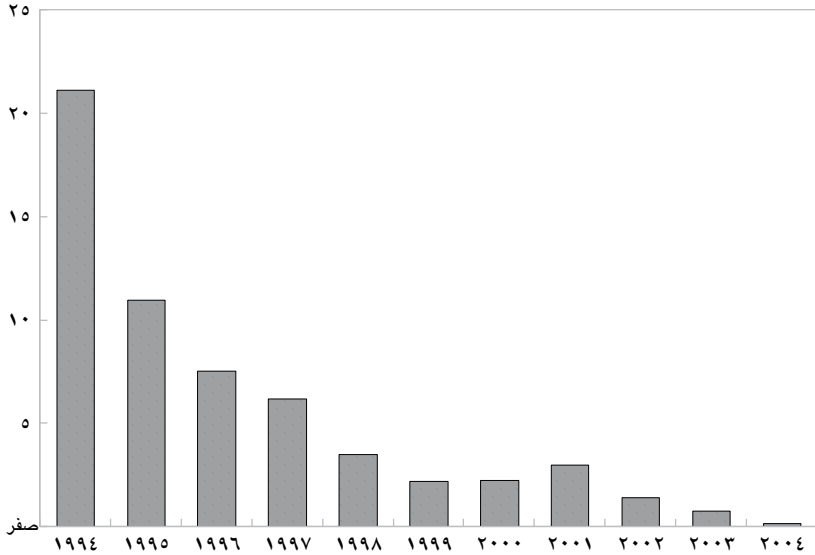
الشكل البياني ٣-٩ أرمينيا: معدلات التعريفة للاستهلاك السكني، ١٩٩٥-٢٠١١

للمستهلكين منخفضي الدخل وموظفي شركات الكهرباء والعسكريين عقب الإصلاح الشامل لنظام الحماية الاجتماعية بغية توجيهه بصورة فضلى لصالح الفقراء. وقد أسهمت الإصلاحات السعرية في الحد من عجز قطاع الكهرباء من نحو ٢١٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٤ إلى أقل من ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٠ (الشكل البياني ٤-٩).

كذلك أدت الجهود المبذولة لتحسين معدلات التحصيل إلى الحد من الخسائر التجارية لشركات الكهرباء. فقد تم نقل العدادات من داخل الأماكن السكنية إلى المداخل العمومية للحيلولة دون عدم الدقة في الإبلاغ والتلاعب (دراسة Velody, Cain, and Philips, 2003). ولم يعد يُسمح لقارئ العدادات بالتحصيل النقدي مما حد من مخاطر الفساد. وبدأ تحصيل فواتير الكهرباء من خلال البنوك ومكاتب البريد. وأدى الإنفاذ الصارم لسياسات قطع التيار أيضاً إلى تحسن في معدلات التحصيل.

وساعدت حملة للتوعية العامة في تعبئة التأييد لزيادة مستويات التحصيل. فقد أكدت السلطات أن مدفوعات الفواتير سوف تساعد على حل مشكلة الانقطاعات المتكررة في التيار والتوافر المحدود للكهرباء (دراسة Velody, Cain, and Philips, 2003). وبلغت الزيادة في معدلات التحصيل مستويات مثيرة للإعجاب، حيث ارتفعت من ٤٠٪ في ١٩٩٦ إلى ١٠٠٪ تقريباً بحلول ٢٠٠٣، رغم أنها شهدت ضعفاً مؤقتاً في عام ١٩٩٩ بسبب الزيادة الحادة في معدلات التعريفة (الشكل البياني ٥-٩).

واستُكمِلت إصلاحات التعريفة بواسطة الإصلاحات المؤسسية، مما مهد الطريق لمشاركة القطاع الخاص. وقد ترتبت على مشاركة القطاع الخاص بعض مكاسب الكفاءة، حيث تراجع فاقد نظام الطاقة الكهربائية كنسبة من مجموع الإمدادات من ٣٠٪ عام ١٩٩٩ إلى ١٠٪ في ٢٠١٠. كذلك أنشأت السلطات جهازاً تنظيمياً في ١٩٩٧ له صلاحيات تحديد ومراجعة أسعار تعريفة الكهرباء وتنظيم القطاع. ويخول القانون للجهاز التنظيمي ضمان أن تغطي



المصدر: دراسة (Sargsyan, Balabanyan, and Hankinson (2006).

الشكل البياني ٩-٤: أرمينيا: العجز المالي لقطاع الكهرباء، ١٩٩٤-٢٠٠٤ (% من إجمالي الناتج المحلي)

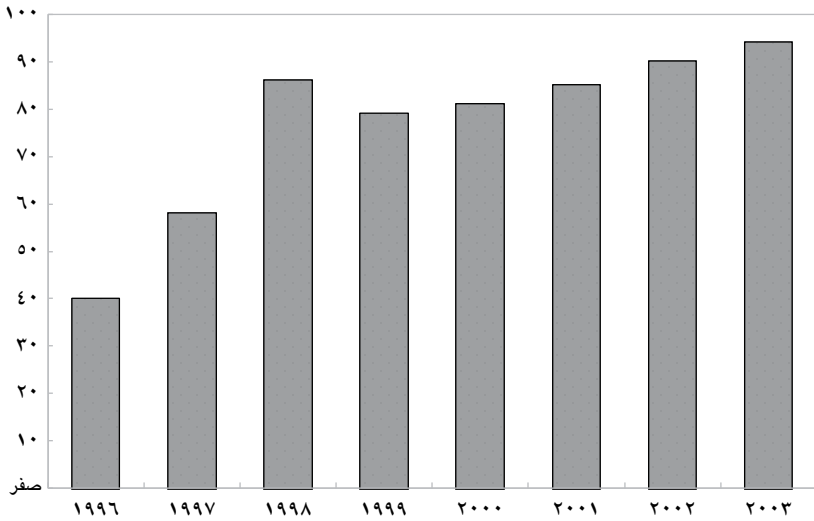
معدلات التعريف كافة التكاليف متوسطة الأجل، بما في ذلك الإهلاك وخدمة الديون والتكاليف الرأسمالية الأخرى.

وعملت الإرادة السياسية القوية ومساعدات المانحين على مساندة إصلاحات الدعم. فوفقاً لدراسة (Sargsyan, Balabanyan, and Hankinson (2006)، كانت الإرادة السياسية حاسمة في إعطاء الدفعة الأولية نحو إصلاح قطاع الكهرباء ولنجاح عملية الخصخصة. ورغم فشل العطاء الأولي لخصخصة نظام التوزيع، تعلمت السلطات من انتكاساتها السابقة وواصلت جهودها الإصلاحية مع القيام في ذات الوقت بإصلاح مواطن الضعف في الإطار القانوني والتنظيمي. وإضافة إلى ذلك، حدثت الزيادة في سعر الكهرباء قبل الخصخصة، مما يدل على التزام السلطات بإجراءات الإصلاحات. وبنفس القدر من الأهمية، الحقيقة التي مؤداها أن الحكومة حافظت على التزاماتها بعد الخصخصة، لا سيما من خلال عدم التراجع عن التطبيق الصارم لسياسات قطع التيار، حتى وإن تأثرت بها منظمات عامة ووزارات. وفي النهاية، أولت الجهات المانحة ومنها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مساندة كبيرة لأجندة الإصلاح، وخاصة من خلال القروض المشروطة والمساعدة الفنية.

تأثير الإصلاحات

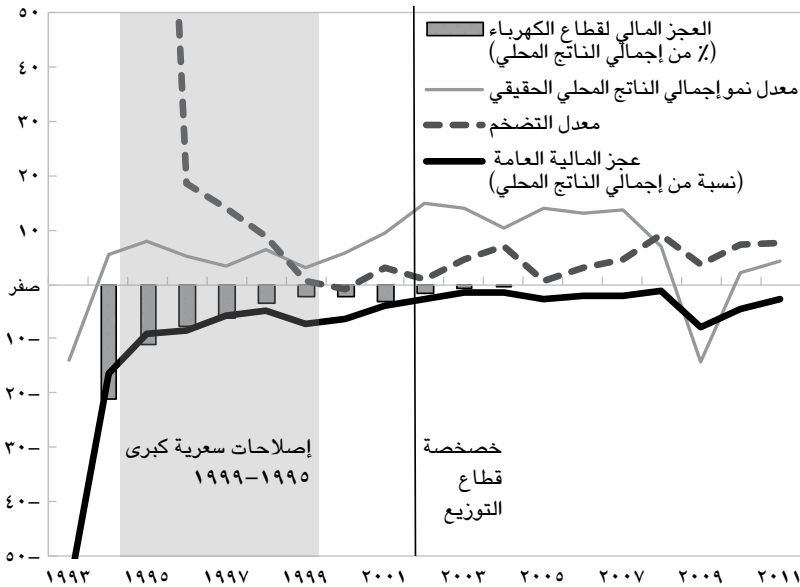
ساهم إصلاح قطاع الكهرباء في تصحيح أوضاع المالية العامة. فقد انخفض عجز المالية العامة بصورة حادة من ١٦,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٤ إلى ٩% في ١٩٩٥، وإلى ٦,٣% بحلول عام ٢٠٠٠ (الشكل البياني ٩-٦).

وتم التخفيف من تأثير الزيادات في أسعار الكهرباء على التضخم من خلال النجاح في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي. فقد اتسمت فترة ما قبل الإصلاح (١٩٩٣-١٩٩٤) بارتفاع العجزات الحكومية والتي تم تمويلها إلى حد كبير من جانب البنك المركزي. وترتب على ذلك حدوث تضخم



المصدر: دراسة (2005) Nixon and Walters.

الشكل البياني ٩-٥ أرمينيا: معدل تحصيل فواتير الكهرباء، ١٩٩٦-٢٠٠٣ (%)



المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقرير مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي.

الشكل البياني ٩-٦ أرمينيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٣-٢٠١١

مفرط. وأدى النجاح في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي إلى تراجع التضخم من نسبة تربو على ٥٠٠٪ في عام ١٩٩٤ إلى مستويات مكونة من رقم واحد بحلول عام ١٩٩٨، مما يعكس التضيق النقدي والتصحيح الحاد لأوضاع المالية العامة.

وكانت السياسات الاقتصادية الكلية والإصلاحات الهيكلية السليمة فعالة في تيسير النمو والذي بلغ في المتوسط نحو ٥,٥٪ خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩. ومن الصعب الفصل بين تأثير إصلاح الدعم على النمو وبين تأثير السياسات الاقتصادية الكلية والإصلاحات الهيكلية الأخرى، ولكن من المرجح أن إصلاح قطاع الكهرباء عمل على تيسير النمو من خلال تحسين موثوقية التيار الكهربائي وزيادة إنتاج الكهرباء.

التدابير التخفيفية

كانت هناك حاجة لاتخاذ تدابير تعويضية في ضوء النصيب المرتفع لإنفاق الفقراء على الكهرباء. فقد أوضح مسح قطاع الأسر للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ أن نصيب الإنفاق على الكهرباء من إنفاق الأسر كان أعلى بمقدار الضعف في الأسر الفقيرة عنه في الأسر غير الفقيرة (الجدول ٩-٣). وانطبق هذا بصفة خاصة على الفقراء في الحضر. وفيما يلي التدابير التي تم اتخاذها:

- شبكة الأمان الاجتماعي. تزامنت إصلاحات تعريفية الكهرباء مع الإصلاح الشامل لشبكات الأمان الاجتماعي، والذي اُسم بتطبيق برنامج للتحويلات النقدية، وهو برنامج إعانة الأسر الفقيرة (Poverty Family Benefit). ففي عام ١٩٩٩، استبدلت الحكومة برنامج التحويلات النقدية ببدلات الطفل والأسرة. وخلافا لبرنامج شبكة الأمان السابق، فإن برنامج إعانة الأسر الفقيرة قائم على اختبارات قياس السعة المالية. ولم يكن هذا البرنامج موجها خصيصا للحد من تأثير الارتفاع في أسعار الكهرباء، ولكنه ساعد المستفيدين في الحفاظ على الاستهلاك الحقيقي في وجه الزيادة في فواتير الكهرباء. غير أن تصميم الإعانة ساعد على زيادة معدل التحصيل وتحسين كفاءة استخدام الطاقة، حيث يتم سحب الإعانة في حالة زيادة استهلاك الأسرة وعدم سدادها لفاتورة الكهرباء المستحقة عليها. ويتسم برنامج إعانات الأسر الفقيرة بأنه موجه بصورة جيدة نسبيا. ففي البداية غطى ٢٥٪ من الأسر، ولكن التغطية أخذت في التراجع تدريجيا لتصل إلى ١٨٪ في عام ٢٠١٠ مع تشديد معايير الأهلية للاستفادة من الإعانة. وعمل هذا على زيادة متوسط المدفوعات بنسبة ٤٠٪ بالقيمة الحقيقية عام ٢٠٠٦، مع الحفاظ على تكلفة البرنامج عند نحو ١٪ من إجمالي الناتج المحلي.

- التحويلات النقدية. إضافة إلى ذلك، أجرى تحويلان نقديان غير متكررين إلى الأسر منخفضة الدخل في ١٩٩٩-٢٠٠٠ لمساعدتها على مواجهة ارتفاع أسعار الكهرباء. وشمل المستفيدون الأسر المؤهلة في إطار برنامج إعانة الأسر الفقيرة والأسر الأخرى التي اعتبر أنها تواجه صعوبات في سداد فواتيرها.

- العدادات مزدوجة التعريف. بدأ العمل ببرنامج حكومي صغير النطاق في عام ١٩٩٩ لتوفير عدادات كهرباء ذات تعريف مزدوجة للأسر منخفضة الدخل. وسمح استخدام هذا النوع من العدادات بالاستفادة من أسعار التعريف الليلية المخفضة، وقضى على حاجة موردي الطاقة لاستخدام المولدات مرتفعة التكلفة خلال أوقات ذروة الاستخدام.

الجدول ٣-٩

أرمينيا: نصيب الكهرباء من مجموع إنفاق الأسر (%)		
الفقر	الريف	الحضر
١٦	١٣	١٦
٩	٧	٩

المصدر: دراسة (Lampietti and others (2011).

الدروس المستفادة

تمثل الإرادة السياسية القوية عنصرا مهما لنجاح الإصلاح. فقد كانت الحكومة مثابرة في جهودها للنجاح في عملية الخصخصة، واتخذت إصلاحات مكلفة من الناحية السياسية في أسعار تعريفية الكهرباء. ورغم أن الجهات المانحة كان لها دور أيضا، إلا أن أفضل جهودها كانت ستصير بلا فعالية ما لم يبد المسؤولون الحكوميون التزامهم الكامل بالإصلاحات (دراسة (Sargsyan, Balabanyan, and Hankinson, 2006).

ومن شأن البيئة التنظيمية الجيدة التي تحد من التدخل في تحديد أسعار التعريفية أن تؤدي إلى تيسير الإصلاح. فقد وُضع إطار تنظيمي مناسب لمشاركة القطاع الخاص، وتم تأليف لجنة تنظيمية مستقلة لتحديد أسعار التعريفية.

ومن الضروري اتخاذ التدابير الرامية إلى تحسين التحصيل. فمن الممكن زيادة معدلات التحصيل من خلال التنفيذ الصارم لسياسات قطع التيار ونظم التحصيل (من خلال الحسابات المصرفية مثلا) التي تحد من خطر التواطؤ بين المستهلكين وقارئى العدادات. ومن شأن إطلاق حملة فعالة للتوعية العامة تربط مدفوعات فواتير المرافق بالخدمة الأكثر موثوقية أن يساعد على كسب التأييد للإصلاح.

ويساعد تنفيذ تدابير تخفيفية لصالح الفقراء على تقوية التأييد لعملية الإصلاح. فقد تم تطبيق برنامج للتحويلات النقدية قائم على اختبارات قياس السعة المالية، مما أدى إلى تحسين توجيه شبكات الأمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، أدى اثنان من المدفوعات النقدية غير المتكررة وتوفير عدادات ذات تعريفية مزدوجة للأسر منخفضة الدخل إلى التخفيف من وقع الزيادات في أسعار الكهرباء على الفقراء، ومن ثم تيسير قبول الرأي العام للإصلاحات. وفي حالة أرمينيا، كانت هناك أوجه توافق مفيدة بين الإصلاحات المتزامنة لنظام الحماية الاجتماعية وقطاع الطاقة.

تركيا

السياق

قبل الإصلاح، كان قطاع الكهرباء التركي تهمين عليه شركة متكاملة رأسيا مملوكة للدولة. فقد كانت شركة الكهرباء التركية (TEK) مسؤولة عن توليد ونقل وتوزيع الكهرباء. وتم إعادة هيكلة هذه الشركة لاحقا لتصبح شركتين منفصلتين مملوكتين للدولة هما شركة توليد ونقل الكهرباء التركية (TEAS) وشركة توزيع الكهرباء التركية (TEDAS).

وبدأ إصلاح قطاع الكهرباء كجزء من الإصلاحات على نطاق الاقتصاد ككل للتحول إلى نظام اقتصاد السوق في ثمانينات القرن الماضي. واتسم نظام السياسات قبل هذه الإصلاحات بالمشاركة الكثيفة للدولة في الأنشطة الاقتصادية، وخاصة في شكل ملكية حكومية للمؤسسات في الصناعات الحيوية مثل الطاقة والاتصالات والبتروكيماويات والحديد والفولاذ.

كما اضطلعت الدولة بدور مهم في تخصيص الموارد المالية، خاصة من خلال البنوك المملوكة للدولة. غير أنه في أعقاب حدوث أزمة كبيرة في ميزان المدفوعات في النصف الثاني من السبعينات وانهيار عسكري في ١٩٨٠، كانت تركيا عازمة على تحويل اقتصادها إلى نظام أكثر توجهًا نحو قوى السوق، وذلك من خلال التحرير واسع النطاق للأسواق المحلية والتجارة الدولية.

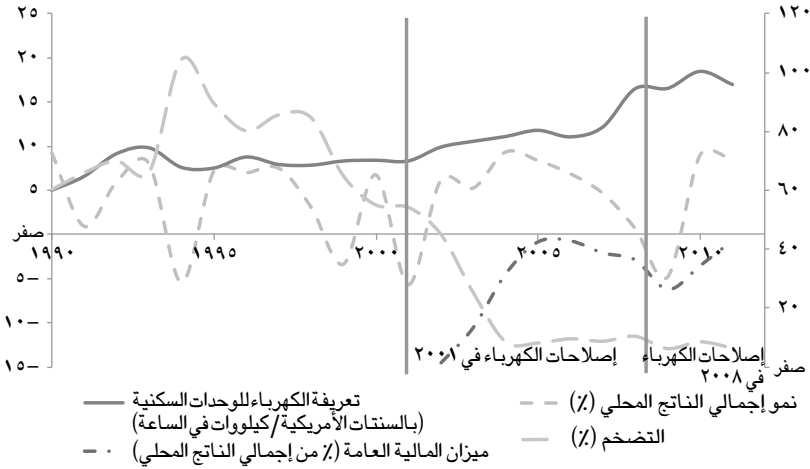
الإصلاحات الجارية منذ عام ١٩٨٤

كان من المقرر أن يحقق إصلاح قطاع الكهرباء عدة أهداف:

- استيفاء الطلب المتزايد على الكهرباء بصورة فضلى وتحسين المركز المالي للحكومة. فسوف يؤدي الإصلاح في نهاية الأمر إلى إلغاء دعم الكهرباء، سواء للمستهلكين أو المنتجين. وإضافة إلى ذلك، كان من الواضح أن الحكومة لا تملك القدرات المالية العامة لتمويل التوسعات اللازمة لتلبية الطلب على الكهرباء مستقبلاً.
- الحد من عدم الكفاءة في قطاع الكهرباء. سوف تؤدي مشاركة القطاع الخاص إلى فتح الباب أمام المنافسة، وتحسين الكفاءة، والحد من إساءة استخدام الاحتكار في القطاع.
- استيفاء الشروط المسبقة لانضمام تركيا لعضوية الاتحاد الأوروبي. فقد حثت على الإصلاح أيضاً المؤسسات الدولية المختلفة التي قدمت دعماً خلال العديد من الأزمات الاقتصادية.

وقد خطت تركيا سلسلة من الخطوات لإصلاح قطاع الكهرباء لديها، وذلك بهدف استقطاب الاستثمار وتشجيع المنافسة وتحسين الكفاءة. فالقانون الأول الذي أسس إطاراً يسمح بالمشاركة الخاصة دخل حيز النفاذ في عام ١٩٨٤. وبدأت تفتتت قطاع الكهرباء العام في تركيا عام ١٩٩٣. ولكن التقدم كان بطيئاً وظل القطاع العام مهيمناً. وألغت المحكمة الدستورية محاولة مهمة للخصخصة من خلال بيع حقوق الملكية في عام ١٩٩٤. ولم تُستأنف الخصخصة سوى بعد تعديل الدستور في ١٩٩٩. وبدلاً من ذلك، اتخذت محاولات إشراك القطاع الخاص شكل تصميم نظم استثمارية مثل عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، والبناء والتشغيل، ونقل حقوق التشغيل. غير أن هذه النظم لم تؤد فيما يبدو إلى تطوير أسواق تنافسية للكهرباء في تركيا، نظراً لأن هذه العقود جعلت شركات توليد الكهرباء حبيسة اتفاقات بيع حصرية طويلة الأجل بأسعار محددة سلفاً ولم توفر حوافز كافية للكفاءة (دراسة Atiyas and Dutz, 2012).

وبنهاية تسعينات القرن الماضي، أدى التدهور السريع في موقف المالية العامة إلى ضغوط لتطبيق برنامج خصخصة أكثر طموحاً، بما في ذلك في قطاع الكهرباء. ففي عام ٢٠٠١، شرعت تركيا في تطبيق برنامج شامل لإصلاح قطاع الكهرباء من خلال إصدار قانون سوق الكهرباء. وكان الهدف هو إنشاء سوق تنافسية للكهرباء بهدف زيادة الاستثمار الخاص وتحسين الكفاءة وتعزيز أمن الطاقة في تركيا في نهاية الأمر مع القيام في ذات الوقت بتلبية الطلب المتزايد سريعاً على الكهرباء. كذلك تم إجراء مزيد من التفتتت للمؤسسات المملوكة للدولة إلى أنشطة أعمال مختلفة تشمل التوليد والنقل والتوزيع وإمدادات الجملة والتجزئة. وفي عام ٢٠٠٦، تم أيضاً استحداث سوق جملة للكهرباء لتشجيع المنافسة وتحسين الكفاءة.



المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقديرات خبراء الصندوق؛ وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي.

الشكل البياني ٩-٧ تركيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٠-٢٠١٠

وظلت أسعار التعريفة ثابتة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٧ بينما كان الطلب في تزايد. فرغم التقدم الذي أحرز على صعيد إعادة هيكلة قطاع الكهرباء، ظلت أسعار تعريفة الكهرباء ثابتة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٧ رغم التزايد الكبير في أسعار المدخلات. وترتب على هذا الانفصال بين السعر والتكلفة محدودية التمويل المتاح لصيانة البنية التحتية القائمة وللإستثمارات الجديدة. وإضافةً إلى ذلك، أسهم انخفاض تعريفة الكهرباء في حدوث زيادة سريعة في الطلب خلال هذه الفترة.

وفي سبيل معالجة تلك المشاكل بدأت الحكومة في التحول تدريجياً إلى الاسترداد الكامل للتكلفة في قطاع الكهرباء عام ٢٠٠٨. ففي يناير، رفعت أسعار الكهرباء بنسبة ٢٠٪ من المستوى الثابت في السنوات السابقة. وفي مارس، اعتمدت الحكومة آلية تسعير قائمة على التكلفة تسمح بتعديلات تلقائية ربع سنوية في التعريفة لتغطية التغيرات في تكلفة الإمداد. وأصبحت آلية التسعير الجديدة سارية المفعول في يوليو ٢٠٠٨ وترتبت عليها عدة زيادات في الأسعار بنهاية عام ٢٠٠٩ (الشكل البياني ٩-٧). ورغم زيادة سعر الكهرباء بأكثر من ٥٠٪ خلال هذه الفترة، فإن التأثير على رفاهية الأسر يبدو محدوداً نظراً لأن استهلاك الكهرباء يمثل فقط نصيباً صغيراً نسبياً من مجموع ميزانية الأسرة (Zhang, 2011).

التدابير التخفيفية

لم تنفذ تركيا تدابير تخفيفية معينة في إطار الإصلاح. فقد اعتمدت بصفة رئيسية على شبكة الأمان الاجتماعي لديها لمعالجة الآثار السلبية الواقعة على الفقراء من إصلاحات دعم الكهرباء.

الدروس المستفادة

يمثل التأييد واسع النطاق لمنهج السوق والالتزام الراسخ به مفتاح التقدم على صعيد إصلاح قطاع الكهرباء في تركيا. فقد بدأ إصلاح قطاع الكهرباء في الثمانينات وأحرز تقدما ملموسا رغم المعوقات العديدة.

وساعد تحسن الأوضاع الاقتصادية أيضا على دفع الإصلاحات قدما. فقد أدى كل من الاقتصاد المتنامي وتحسن مستويات المعيشة إلى طمأنة الرأي العام بأن البلد تسير في الاتجاه الصحيح وإلى دفع عجلة الإصلاح إلى الأمام.

ويمكن أن يساعد إنشاء هيئات مستقلة معنية بسياسة الطاقة على إبعاد القرارات الفنية عن تأثير الاعتبارات السياسية. فطبقا لقانون سوق الكهرباء، كانت الجهة المسؤولة عن قطاع البترول هي ذاتها المنوط بها تنفيذ قوانين سوق الكهرباء وتنظيم قطاع الكهرباء.

دعم الفحم

بولندا

السياق

في الفترة السابقة على التحول الاقتصادي، كانت مناجم الفحم مملوكة للدولة وشكلت عبئا ثقيلا على المالية العامة. فقد كان تعدين الفحم أحد أكبر الصناعات وأرباب العمل في بولندا، واتسم هذا القطاع بالطاقات الزائدة وتضخم العمالة، وهو ما ساهم—بالإضافة إلى الأسعار الموجهة إداريا—في تحقيق عجوزات تشغيلية. والأهمية التي تم إيلائها لصناعة تعدين الفحم، خاصة في فترة ما قبل التحول الاقتصادي، جعلت من قطاع التعدين والعاملين فيه مجموعة ضغط قوية من الناحيتين الاقتصادية والسياسية. وانعكس ذلك في صورة مزايا خاصة ممنوحة للعاملين في قطاع الفحم، بما في ذلك فحم مجاني. ورغم عدم توافر أدلة قوية على التكلفة المالية العامة للحفاظ على استمرارية قطاع تعدين الفحم خلال فترة التخطيط المركزي، تشير بيانات من فترة التحول المبكرة إلى أن القطاع حقق عجوزات تشغيلية وراكم ديونا هائلة.

الإصلاحات الجارية منذ عام ١٩٩٠

في تسعينات القرن الماضي، بدأت بولندا في إحداث تغيير في صناعة الفحم الضخمة التي تفتقر إلى الكفاءة، وذلك كجزء من عملية التحول الاقتصادي. فقد بذلت الحكومة عدة محاولات لإصلاح القطاع بهدف: (١) إغلاق المناجم غير المربحة؛ و(٢) الحد من مستويات التوظيف لتحسين إنتاجية العمالة؛ و(٣) إلغاء الطاقة المفرطة للقطاع؛ و(٤) وجعل قطاع التعدين مربحا، مع تحقيق هدف خصخصة شركات التعدين في نهاية المطاف. وفي برنامج أول لإعادة الهيكلة، امتد من ١٩٩٠ حتى ١٩٩٨ تم تحويل مناجم الفحم إلى مؤسسات مملوكة للدولة ودمج تلك المؤسسات في سبع شركات للفحم.

غير أن تلك المحاولات المبكرة للإصلاح أسفرت عن نتائج محدودة فقط من حيث خفض الطاقات والتوظيف والتكاليف المالية العامة. وكان ذلك راجعا بصفة رئيسية إلى التنفيذ غير المكتمل لأجندة الإصلاح ومقاومة نقابات العمال للتخفيضات المقترحة في الأجور والعمالة.

الجدول ٩-٥

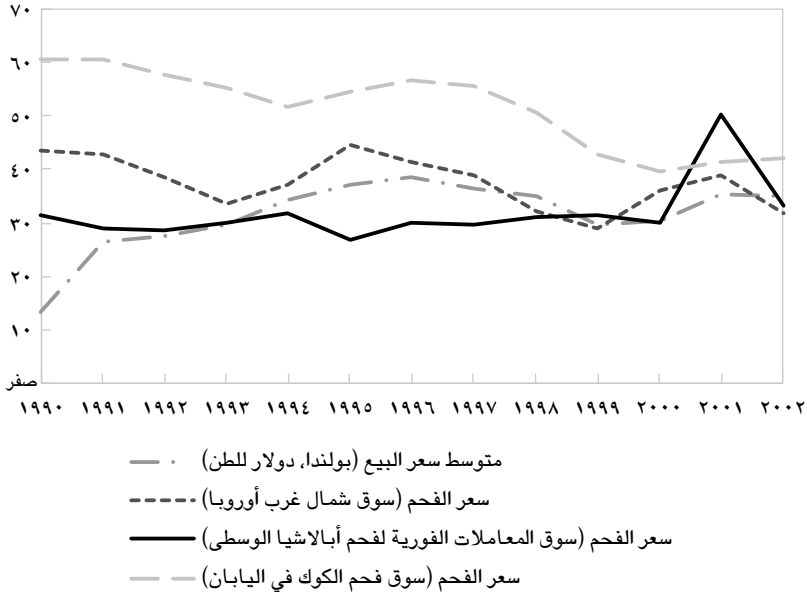
بولندا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ١٩٩٠-٢٠١١

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٨	٢٠٠٣	٢٠٠٠	١٩٩٨	١٩٩٦	١٩٩٤	١٩٩٢	١٩٩٠	
١٣٥٣٩,٨	١٢٢٨٥,٧	١٣٨٧٦,٣	٥٦٧٨,٣	٤٤٧٧,٧	٤٤٩٤,٣	٤٠٥٦,٠	٦١٠٥,٤	٣١٤٩,١	١٥٤٤,٠	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)
٤,٣	٣,٩	٥,١	٣,٩	٤,٣	٥,٠	٦,٢	٥,٢	٢,٠	٧,٢	نمو إجمالي الناتج المحلي (%)
٤,٣	٢,٥	٤,٢	٠,٨	١٠,١	١١,٨	١٩,٩	٣٢,٢	٤٣,٠	٥٨٥,٨	التضخم (%)
٥,٢-	٧,٨-	٣,٧-	٦,٢-	٣,٠-	٤,٣-	٤,٩-	غير متاح	غير متاح	غير متاح	ميزان المالية العامة الكلية (إحصاءات مالية الحكومة ٢٠٠١، % من إجمالي الناتج المحلي)
غير متاح	غير متاح	٣,١-	٥,٦-	٣,٣-	٢,٥-	٣,١-	٢,٩-	٦,٧-	٠,٠	ميزان المالية العامة الكلية (إحصاءات مالية الحكومة ١٩٨٦، % من إجمالي الناتج المحلي)
٥٥,٤	٥٤,٩	٤٧,١	٤٧,١	٣٦,٨	٣٨,٩	٤٣,٤	غير متاح	غير متاح	غير متاح	(الدين العام (إحصاءات مالية الحكومة ٢٠٠١، % من إجمالي الناتج المحلي)
غير متاح	غير متاح	٤٧,٠	٤٨,٤	٣٧,٧	٣٦,٧	٤٢,٤	٦٤,٦	٨٢,٤	٩٠,١	(الدين العام (إحصاءات مالية الحكومة ١٩٨٦، % من إجمالي الناتج المحلي)
٤,٣-	٤,٧-	٦,٦-	٢,٥-	٦,٠-	٤,٠-	٢,١-	٥,٣	١,٠	١,٩	رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)
٤,٤	٣,٥	٣,٦	٢,٠	٢,٤	١,١	١,٧	١,٢	٢,٥	٢,٦	واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)
غير متاح	٤٧٠,٧	٥٣٠,٠	٤٠١,٥	٤٠٧,٦	٧٩,٦	٩٤,٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح	نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)
٥٦,٦	٥٥,٥	٦٠,٥	٧١,٤	٧١,٣	٧٩,٦	٩٤,٥	٨٩,٣	٨٩,٢	٩٤,٥	إنتاج الفحم (مليون طن من النفط المكافئ)
٥٩,٨	٥٦,٤	٥٦,٠	٥٧,٧	٥٧,٦	٦٣,٨	٧٣,٢	٧٢,٣	٧٣,٠	٨٠,٢	استهلاك الفحم (مليون طن من النفط المكافئ)
١٢١,٥	٩٢,٥	١٤٧,٧	٤٣,٦	٣٦,٠	٣٢,٠	٤١,٣	٣٧,٢	٣٨,٥	٤٣,٥	سعر الفحم (سوق شمال غرب أوروبا بالدولار الأمريكي للطن)
غير متاح	غير متاح	٠,١	غير متاح	٠,١	٠,١	١,٤	غير متاح	٠,٠	غير متاح	نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)

المصادر: شركة BP (2012) وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

وبصورة أكثر تحديدا، تم تحرير سوق الفحم تدريجيا فقط—من خلال السماح للأسعار بالزيادة إلى المستويات العالمية بمنتصف الألفينات (راجع الشكل البياني ٩-٨)، مما حد من فرصة نمو الدخل لتلك المناجم التي كان من الممكن أن تحظى بعمليات قابلة للاستمرار في إطار آليات السوق الحر. وإضافة إلى ذلك، وفرت الحكومة موارد غير كافية لتمويل عمليات إغلاق المناجم والبرامج الاجتماعية. ونتيجة لذلك، زادت ديون القطاع بنحو ثلاثة أضعاف خلال الفترة من ١٩٩٠ حتى ١٩٩٨ لتصل إلى ٥,٦ مليار دولار (أكثر من ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي)، رغم التحويلات المالية الضخمة من الحكومة والسلطات المحلية.

إن البرنامج الإصلاحى الجديد المعنى بالفحم الصلب، والذي بدأ عام ١٩٩٨، هو فقط الذي ترتب عليه إعادة هيكلة فعالة لصناعة تعدين الفحم في بولندا. فإصلاحات الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٢ المعنية بالفحم الصلب—والتي واجهت وضعا اقتصاديا أقل ملاءمة مقارنة بمحاولة الإصلاح السابقة حيث كان نمو إجمالي الناتج المحلي يتخذ اتجاهها عاما هبوطيا وزادت العجزات المالية العامة (راجع الشكل البياني ٩-٩)—والعديد من الخطط اللاحقة وفرت تمويلا إضافيا للبرامج الاجتماعية وأعربت عن التزام بإسقاط الديون التي راكمتها المناجم على مدى السنوات الماضية. ووفقا لتلك الخطط، أغلق ٢١ منجمًا غير مجد اقتصاديا، وترك نحو ١٠٠ ألف عامل القطاع (الجدول ٩-٦) وتم إسقاط نحو ٧٠٪ من خصوم صناعة تعدين الفحم—الأمر الذي أسهم في الارتفاع الحاد خلال عام ٢٠٠٣ في عجز المالية العامة. وساعد الخفض الكبير في التوظيف والطاقت على الحد من تكاليف الإنتاج (راجع الشكل البياني ٩-١٠) وأدى خفض الديون



المصادر: دراسة (2004) Blaschke and Lorenz؛ ودراسة (2012) BP.

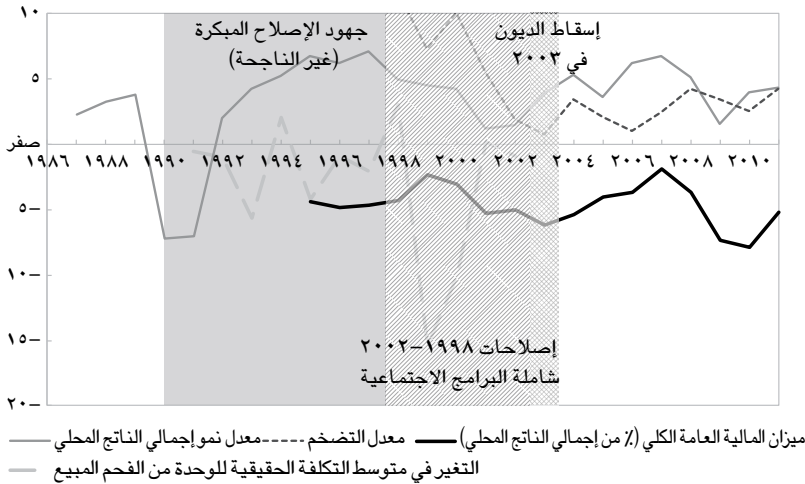
الشكل البياني ٩-٨ بولندا: أسعار الفحم في بولندا وأسواق دولية مختارة، ١٩٩٠-٢٠٠٢ (دولار أمريكي للطن)

إلى منح الصناعة الحرية المالية اللازمة. وعليه، أصبح القطاع مربحا بدءا من عام ٢٠٠٣ فصاعدا وتمت أول عملية خصخصة في عام ٢٠٠٩. وبفضل الإجراءات الأكثر حسما من جانب الحكومة والتعاون الأوثق مع نقابات العمال والبرامج الداعمة من بنك التنمية الأوروبي والبنك الدولي أمكن تحويل قطاع تعدين الفحم في بولندا إلى صناعة قابلة للاستمرار تجاريا. ويشتمل قطاع تعدين الفحم في بولندا اليوم على ٣١ منجما مجمعة في سبع شركات قابضة مساهمة وتهيمن عليه ثلاث شركات مملوكة للدولة.

التدابير التخفيفية

جاء برنامج ١٩٩٨ الإصلاح مدعوما ببرنامج اجتماعي وآخر لسوق العمل.

- البرنامج الاجتماعي. في إطار البرنامج الاجتماعي تم تقديم إعانات اجتماعية للعاملين المفصولين خلال مرحلة انتقالهم إلى التقاعد أو إلى وظائف جديدة. وفي إطار البرنامج الاجتماعي للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٢، ترك ما يزيد عن ٥٣ ألف عامل صناعة تعدين الفحم، تلقى ٣٣ ألف منهم شكلا من أشكال المساعدة.
- برنامج سوق العمل. كان الهدف من برنامج سوق العمل هو نقل العاملين، وخاصة الشباب منهم، إلى وظائف أخرى في الاقتصاد. وتضمن هذا البرنامج قروضا ميسرة لتأسيس مشروعات، وخدمات مقدمة من شركات التوظيف المنشأة حديثا، والتي قدمت التدريب وغيره من المساعدة لتيسير انتقالهم إلى قطاعات أخرى.



المصادر: دراسة (2012) BP؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي.

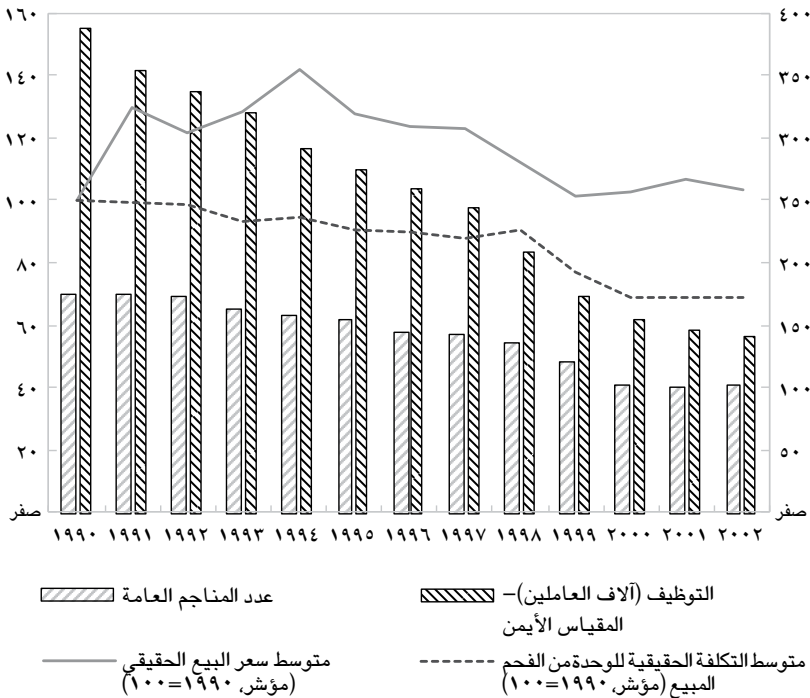
الشكل البياني ٩-٩ بولندا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات قطاع الفحم، ١٩٨٧-٢٠١٠ (% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

الجدول ٦-٩

بولندا: مؤشرات مختارة لصناعة تعدين الفحم، ١٩٩٠-٢٠٠٦

٢٠٠٦	٢٠٠٤	٢٠٠٢	٢٠٠٠	١٩٩٨	١٩٩٦	١٩٩٤	١٩٩٢	١٩٩٠	
٣٣	٣٦	٤١	٤١	٥٤	٥٨	٦٣	٦٩	٧٠	عدد المناجم العاملة
٩٤	٩٩	١٠٢	١٠٢	١١٦	١٣٦	١٣٣	١٣٢	١٤٧	مستوى الإنتاج (مليون طن متري)
١١٩	١٢٧	١٤١	١٥٥	٢٠٨	٢٥٩	٢٩٢	٣٣٦	٣٨٨	التوظيف (بآلاف الأشخاص)
٧٩٠	٧٨٠	٧٢٥	٦٥٩	٥٥٨	٥٢٦	٤٥٤	٣٩٢	٣٨٠	الإنتاجية (طن متري للشخص)
٥٧	٥٣	٣٨	٣٨	٤١	٤٥	٥٢	٤٥	٣٧	متوسط سعر الفحم (دولار للطن المتري)
٥٥	٤٤	٣٧	٣٧	٤٩	٤٨	٥١	٥٣	٥٤	متوسط تكلفة إنتاج الفحم (دولار للطن المتري)
٦,٢٢٢	٦,٤٧٣	٥,٤٧٧	٥,٦١٩	٦,١٤٨	٦,٩٣٣	٦,٧٢٢	٦,٣٤٧	٨,٨٤٨	الدخل (بملايين الدولارات)
٦,٠٢٥	٥,٥٦٨	٥,٦٣٤	٦,١٠٧	٧,٧٦٠	٧,٧٣١	٧,٢٣٣	٧,٢٣٧	٨,١٠٤	تكاليف الإنتاج (بملايين الدولارات)
٢٣٥	٨٥٠	١٥٧-	٤٨٨-	١,٦١٢-	٧٩٨-	٤٠	٨٩٠-	٧٤٤	أرباح التشغيل (بملايين الدولارات)
١٢٦	٧٣٤	١٦٢-	٥٠٤-	١,٤٤٥-	٧٧٧-	١٢٨-	١,٤٩٧-	١٢١-	صافي الربح المالي (بملايين الدولارات)
٢,١٣٠	٢,٣٣٥	٦,٠٦٦	٦,٢٣٢	٥,٥٨٥	٤,٢٩٣	٤,٤٩٠	٣,٥٥٨	١,٨٧٩	الدين (بملايين الدولارات)
٤٩٣	٥٩٥	٦٩٣	٧٥٢	١,١١٨	١,١٠٣	١,٨٧٢	١,٠٣٦	٦١٠	مجموع المدفوعات من الحكومة والسلطات المحلية (بملايين الدولارات)

المصادر: Suwala (2010).



المصادر: دراسة (2004) Blaschke and Lorenz؛ ودراسة (2012) BP.

الشكل البياني ٩-١٠ بولندا: مؤشرات لإصلاح قطاع الفحم، ١٩٩٠-٢٠٠٢

الدروس المستفادة

تحتاج الإصلاحات التزاما سياسيا وقد يلزمها كذلك بعض الموارد المالية لاستكمالها. وقد يؤدي الإخفاق في توفير أي منهما أو كلاهما إلى إطالة باهظة التكلفة أو حتى إلى تدهور في معدل استنزاف الموارد المالية العامة. فعندما قامت بولندا بالمحاولة الأولى لإصلاح قطاع تعدين الفحم، لم تبد الحكومة التزاما كاملا بتنفيذ الإصلاحات ولم توفر تمويلا كافيا للبرامج الاجتماعية. ونتيجة لذلك، طال أمد الإصلاحات واستمر القطاع في تحقيق عجوزات ومراكمة الديون. وكان من الممكن أن يكون الإصلاح أقل تكلفة لو تم تنفيذه بصورة كاملة من البداية. وعند إصلاح نظام الدعم لصناعة ذات أهمية وطنية، يلزم أن تشمل الإصلاحات كافة جوانب الصناعة، بما في ذلك سوقي المنتجات والعمالة. فمناجم الفحم في بولندا لم تستطع تحقيق أرباح سوى بعد أن تم تحرير سوق الفحم وأصبحت الأسعار قادرة على التحرك تماشيا مع التقلبات في الأسعار الدولية. وإضافة إلى ذلك، فإن أوضاع التوظيف التفضيلية في قطاع تعدين الفحم جعلت من الصعوبة بمكان تحفيز العاملين على ترك القطاع طوعيا. وأدى تحويل مناجم الفحم المملوكة للحكومة إلى شركات مساهمة تدار وفقا لمصالح الأعمال إلى تعديل شروط التوظيف. وعمل ذلك جنبا إلى جنب مع تنفيذ شبكة أمان اجتماعي لموظفي القطاع على زيادة حرية حركة القوة العاملة ورغبتها في الانتقال إلى قطاعات أخرى.

إن الإصلاحات التي تقتزن بخسائر ضخمة في الوظائف بالصناعات الرئيسية يجب أن تُصمم بالتعاون مع اتحادات العمال، ويلزم تدعيمها ببرامج مناسبة في المجالين الاجتماعي وسوق العمل. ففي بولندا، باءت المحاولات الأولى لإصلاح قطاع التعدين بالفشل لأنها لم توفر دعماً كافياً لعمال المناجم الأكثر تأثراً بالإصلاحات والذين كانوا يشكلون مجموعة ضغط قوية. وقد أدت التدابير التخفيفية التي صُممت بالتعاون مع نقابات العمال وأدرجت في خطط الإصلاح اللاحقة إلى الحد من مقاومة عمال المناجم لإعادة الهيكلة. فقد أوضحت حالة صناعة الفحم في بولندا أن دور الاتحادات العمالية في عملية الإصلاح وحجم البرنامج الاجتماعي وفي مجال سوق العمل المطلوب ذو أهمية خاصة لصناعة: (١) تمثل رب عمل رئيسي في الاقتصاد، بل ورب العمل المهيمن بصورة مطلقة في بعض المناطق، (٢) تتسم بعمالة ذات مهارات خاصة جداً ذات فائدة محدودة جداً خارج نطاق الصناعة.

ويمكن أن يكون تحمل الالتزامات الاجتماعية والديون المتراكمة وسيلة لنجاح إصلاحات الدعم، خاصة عندما يكون القطاع في حاجة للتحديث. فحتى تصبح صناعة تعدين الفحم في بولندا مربحة في إطار آليات السوق، يجب تحويلها من مورد مترهل وغير كفء للطاقة لاقتصاد مخطط مركزياً إلى صناعة انسيبائية وحديثة قادرة على المنافسة على المستوى الدولي. ونظراً للعبء المالي الضخم من الماضي — الناتج عن إصلاح المناجم القديمة وعن الالتزامات تجاه العاملين بالقطاع — لم يكن القطاع ليستطيع تحمل الإصلاح دون دعم مالي من الحكومة. فقد أدى تحمل الالتزامات الماضية فضلاً عن الدعم الكبير لتكاليف التحول إلى مساعدة الصناعة على التحرك نحو الربحية والاستغناء في نهاية المطاف عن دعم الدولة.

الملحق ألف-تقدير الدعم العالمي على الطاقة قبل الضرائب وبعد الضرائب

بوبينغ شانغ، وآيان باري، ولويس سيرز

يعرض هذا الملحق مصادر البيانات والمنهجيات المستخدمة في تقدير دعم المنتجات البترولية والفحم والغاز الطبيعي والكهرباء.

ألف- الدعم قبل الضرائب المنتجات البترولية

يُقدَّر الدعم على استهلاك البنزين والديزل والكيروسين قبل الضرائب بالفرق بين الأسعار الدولية المعدلة لمراعاة هوامش النقل والتوزيع والأسعار المحلية للمستهلكين في ١٧٦ بلدا بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١١^١. وتجدر الإشارة إلى أن كل هذه التقديرات المتعلقة بالدعم تستند إلى مقارنات لأسعار المنتجات النهائية (مثل البنزين) وليس إلى المنتجات غير المكررة (مثل النفط الخام).

وتستخدم الأسعار قبل خصم الضرائب في قياس تكاليف العرض بالنسبة للبلدان الأربعة التي قدمت بشأنها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البيانات التفصيلية عن الأسعار قبل خصم الضرائب وضرائب المنتجات البترولية. وبالنسبة للبلدان الأخرى، تستند أسعار العرض إلى الأسعار الفورية المأخوذة من الوكالة الدولية للطاقة. وبالنسبة للبلدان المستوردة الصافية للنفط بين هذه البلدان، تُفترض هوامش بمقدار ١٠ سنتات لكل لتر لتغطية تكلفة النقل الدولي و ١٠ سنتات أخرى لكل لتر لتغطية تكلفة التوزيع والبيع بالتجزئة على المستوى المحلي. وبالنسبة للبلدان المصدرة للنفط، لا يجرى أي تعديل، نظرا لأن تكلفة النقل الدولي توفر عندما يستهلك المنتج محليا بدلا من تصديره. ويفترض أن يعوض ذلك التكاليف المحلية للتوزيع والبيع بالتجزئة.

وبالنسبة لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تؤخذ الأسعار المحلية لمستهلكي المنتجات البترولية (سواء الشركات أو الأسر) من المصادر المتاحة للجمهور. وبالنسبة للبلدان الأخرى، تم توفير الأسعار المحلية لخبراء صندوق النقد الدولي من جانب السلطات القطرية، وتم استكمالها ببيانات المسح الذي أعدته المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي (دراسة Ebert and others, 2009). وسعر البنزين هو سعر البنزين العادي الخالي من الرصاص أو سعر الفئات الأخرى حسب مدى توافرها. فإذا لم تتوافر أسعار المستهلكين،

^١ نتيجة قصور البيانات، لا يُدرج الدعم على الوقود النفطي المستخدم في التدفئة ومركبات النقل التي لا تعمل على الطرق، وهو دعم ضخم في بعض البلدان.

يتم احتسابها على أساس النمط الملاحظ لانتقال التغيرات في الأسعار. وقد تم ذلك في حوالي ٥٤ بلداً في عام ٢٠٠٩ وفي بلد واحد (فنزويلا) في عام ٢٠١١. وتُستخدم أسعار نهاية السنة في تقدير الدعم باستثناء في ٣٠ بلداً، معظمها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تتوافر فيها بيانات ربع سنوية للأسعار. ويحسب دعم الإنتاج بالنسبة للمنتجات البترولية على أساس تقديرات دعم المنتجين الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD, 2012a). وترصد هذه التقديرات كلا من التحويلات النقدية المباشرة والمعاملة التفضيلية من خلال الكود الضريبي لمنتجي البترول.

وتستند مستويات استهلاك منتجات الوقود المستخدمة في حساب مجموع الدعم إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والوكالة الدولية للطاقة، وتشمل استهلاك الأسر والشركات.

الفحم والغاز الطبيعي

تستند تقديرات دعم الاستهلاك إلى بيانات الوكالة الدولية للطاقة عن الفحم في ٣٩ بلداً وعن الغاز الطبيعي في ٣٧ بلداً بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١. وتتوافر تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي عن دعم الغاز الطبيعي في أربعة بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتقيس هذه التقديرات الدعم بالفرق بين السعر المرجعي والسعر المحلي الذي تدفعه الأسر والشركات. وتستخدم الوكالة الدولية للطاقة أسعاراً مرجعية للغاز الطبيعي والفحم، وكلاهما سلعتان متداولتان، يختلف تعريفهما في حالة البلدان المستوردة على أساس صاف عنه في حالة البلدان المصدرة على أساس صاف^٢. وإلى جانب ذلك، تستند تقديرات دعم إنتاج الفحم في ١٦ بلداً بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١ إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

فبالنسبة للبلدان المستوردة على أساس صاف، يعرف السعر المرجعي بأنه السعر في أقرب سوق دولية، معدل لمراعاة الاختلافات في النوعية، وتكاليف الشحن والتأمين، وتكاليف التسويق، وأي ضريبة أخرى للقيمة المضافة. ولا يشمل السعر رسوم الإنتاج. وبالنسبة للبلدان المصدرة على أساس صاف، يُحسب السعر المرجعي بالسعر في أقرب سوق دولية، معدل لمراعاة الاختلافات في النوعية، مطروحا منه تكاليف الشحن والتأمين، ومضافا إليه تكاليف التوزيع والتسويق وضريبة القيمة المضافة. وتجدر الإشارة إلى أن كميات الفحم والغاز الطبيعي المستخدمة في هذه العملية الحسابية لا تشمل الكمية المستخدمة في توليد الكهرباء والحرارة. ولتقدير الدعم قبل الضرائب، تُطرح ضريبة القيمة المضافة من تقديرات الوكالة الدولية للطاقة، باستخدام المعدل المعياري لضريبة القيمة المضافة في البلد المعني. وتستند تقديرات دعم إنتاج الفحم إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي ترصد قيمة الدعم الضريبي (مثل معاملة ضريبة الدخل الخاص) أو نفقات الميزانية التي تهدف إلى دعم دخول المنتجين (دراسة OECD, 2012a).

الكهرباء

نظراً لأن هناك تبايناً في مدى توافر البيانات، يتم اتباع عدد من المناهج المختلفة لقياس الدعم. فبالنسبة لمجموعة مكونة من ٤٠ بلداً في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء ومنطقة شمال

^٢ رغم تداول الفحم والغاز الطبيعي في الأسواق الدولية، فإن تكاليف نقل هذين المنتجين مرتفعة، وتستهلك حصة كبيرة من كل منهما محلياً أو في مناطق إنتاجهما.

إفريقيا والشرق الأوسط، وعدد قليل من الاقتصادات الصاعدة المختارة في أوروبا، يتم إعداد تقديرات عن دعم الإنتاج والاستهلاك مجتمعين استناداً إلى مجموعة متنوعة من تقارير البنك الدولي وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي؛ وبالتالي فإن هذه التقديرات ليست قابلة للمقارنة بالضرورة. وتستند تقديرات الدعم، بالنسبة لهذه البلدان، إلى متوسط الأسعار المحلية وأسعار استرداد التكلفة التي تغطي تكاليف الإنتاج، وتكلفة الاستثمار، والخسائر الناتجة عن التوزيع وعدم سداد فواتير الكهرباء. ويجرى أيضاً تعديل بالزيادة لدعم المدخلات الذي قد يحصل عليه منتج الكهرباء عن طريق استخدامهم لمنتجات الوقود الأحفوري المدعومة. وتعد سنة ٢٠٠٩ هي آخر سنة يتوافر فيها بيانات عن ٣١ بلداً من هذه المجموعة المكونة من ٤٠ بلداً.

وبالنسبة لمجموعة مكونة من ٣٧ بلداً، تؤخذ تقديرات دعم أسعار المستهلكين بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١ من الوكالة الدولية للطاقة، استناداً إلى الفرق بين التكاليف (المعدلة لمراعاة أي دعم على مدخلات الوقود الأحفوري) ومتوسط الأسعار المحلية (دراسة IEA, 2011b). ونظراً لأن هذه الأسعار لا تشمل تكلفة الاستثمار، أو عدم سداد فواتير الكهرباء أو الخسائر الناتجة عن التوزيع، يتم تقدير الدعم بأقل من قيمته الحقيقية. وتغطي العينة في مجموعها ٧٧ بلداً.

الدعم بعد الضرائب

يُقدَّر الدعم بعد الضرائب بالدعم قبل الضرائب مضافاً إليه:

- ضريبة تصحيحية (أو "بيئية")، تعكس ضريبة (إنتاج) على منتجات الطاقة لتقاضي مقابل المؤثرات الخارجية الناتجة عن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، والتلوث المحلي، و(في حالة البنزين وديزل المركبات) المؤثرات الخارجية الأخرى مثل الازدحام المروري والحوادث.
- عنصر الإيرادات، يعكس ضريبة (نسبية) على منتجات الطاقة التي تستهلكها الأسر المعيشية تتسق مع الضرائب المفروضة على أي سلعة استهلاكية أخرى بالمعدل القياسي لضريبة القيمة المضافة أو الضريبة العامة على المبيعات.

الضرائب التصحيحية

يناقش هذا القسم تقدير الضرائب اللازمة لتصحيح المؤثرات الخارجية الناتجة عن المنتجات البترولية والفحم والغاز الطبيعي. ولتجنب الحساب المزدوج لا يجري قياس المؤثرات الخارجية الناتجة عن توليد الكهرباء، ونظراً لعدم توافر الأدلة، لا يجري قياس المؤثرات الخارجية الناتجة عن أنواع الوقود الأخرى المولدة للطاقة.^٢ ونظراً لعدم توافر بيانات منتظمة على مستوى البلدان، فإن تقديرات الدعم لا تأخذ في الاعتبار رسوم وضرائب معينة مفروضة على الطاقة غالباً ما يتم ترشيدها لأسباب بيئية.^٣ وقد تم قياس

^٢ بالنسبة للطاقة النووية، مثلاً، من الصعب للغاية قياس المخاطر الناجمة عن النفايات المشعة وانصهار المفاعلات النووية.

^٣ في الأساس، تشمل على المستويين الإقليمي أو القطري برامج تسعير الكربون، ورسوم استخدام الطرق (مثلاً، رسوم استهلاك وقود الشاحنات في ألمانيا على أساس المسافة المقطوعة) وضرائب الإنتاج على استهلاك الطاقة ومبيعات السيارات. على سبيل المثال، يفرض نظام تداول الانبعاثات في الاتحاد الأوروبي ضريبة كربون على أنواع معينة من غازات الدفيئة التي تنبعث من المصانع، ومحطات توليد الطاقة، وغيرها من المنشآت في النظام. غير أن الأسعار السائدة الحالية تشكل جزءاً صغيراً من الأضرار المقدرة، وتقتصر التغطية في ظل النظام على

المؤثرات الخارجية المرتبطة بالبيئة والنقل في الولايات المتحدة الأمريكية وعدد قليل فقط من البلدان الأخرى.^٥

المنتجات البترولية

تتولد عن احتراق المنتجات البترولية (البنزين والديزل والكيروسين) انبعاثات لغاز ثاني أكسيد الكربون، تسهم في الاحترار العالمي مستقبلا وفي تلوث الهواء المحلي، مما يزيد من مخاطر حدوث وفيات للأشخاص الذين يتنفسون ذلك الهواء الملوّث. وتشمل المؤثرات الخارجية الناتجة عن استخدام المركبات - التي تنقسم إلى وقود البنزين والديزل - الازدحام المروري والحوادث، فضلا عن تهاك الطرق (بصفة رئيسية في حالة الشاحنات). ويحتوي الجدول ألف ١ بالملحق على ملخص لبعض تقديرات الضرائب على وقود المركبات لتصحيح هذه المؤثرات الخارجية والتي أجريت بالنسبة للولايات المتحدة والمملكة المتحدة وشيلي. وتعد تقديرات الضريبة التصحيحية أعلى بالنسبة لشيلي، حيث ترتفع نسبة وفيات الحوادث المرورية (لا سيما للمشاة)، وتتسم ظروف القيادة في معظمها بدرجة عالية من الاختناقات على مستوى البلد، وتصدر عن المركبات معدلات مرتفعة نسبيا من الانبعاثات. وبالنسبة لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون، يُفترض أن القيمة التوضيحية للضرائب الناجمة عن الاحترار العالمي هي ٣٤ دولارا لكل طن (حسب قيمة الدولار في عام ٢٠٠٧)، وذلك وفقا لدراسة الفريق العامل الأمريكي المشترك بين الوكالات المعني بالتكلفة الاجتماعية للكربون (٢٠١٣). غير أن هناك تباينا كبيرا في التقديرات الواردة في الدراسات المعنية بهذا المجال، من ١٢ دولارا لكل طن (Nordhaus, 2011) إلى ٨٥ دولارا لكل طن (دراسة Stern, 2006). وتنطبق القيمة البالغة ٣٤ دولارا لكل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون على جميع أنواع الوقود، وترجم مثلا إلى ٧-٩ سنوات لكل لتر من البنزين أو الديزل (الجدول ألف ١ بالملحق).

والتحديد الدقيق للضرائب التصحيحية غير الكربونية على الوقود في بلدان أخرى يأخذ في الحسبان مجموعة من العوامل المحلية التي تؤثر على مدى الاستعداد لدفع مقابل تخفيض هذه المؤثرات الخارجية السلبية، ومن أهمها الدخل، ومعدلات الانبعاث المحلية، والكثافة السكانية، وتأخر الرحلات، وتواتر حوادث

الجدول ألف ١

الضرائب التصحيحية على وقود المركبات في بلدان مختارة (سنت لكل لتر، حسب قيمة الدولار في عام ٢٠١١)

	بنزين (السيارات)		ديزل (الشاحنات)	
	الولايات المتحدة	المملكة المتحدة	شيلي	الولايات المتحدة
الإجمالي	٣٨	٤٤	٧٣	٤٠
المساهمة في:				
التلوث المحلي	٣	٤	١٨	١٠
الكربون	٨	٧	٨	٩
الازدحام	١٥	٢٦	١٩	١٠
الحوادث	١٢	٨	٢٨	٣
الضوضاء	صفر	صفر	صفر	٢
تهاك الطرق	صفر	صفر	صفر	٦

المصادر: (2012) Institute for Fiscal Studies، و (2011) Parry، و (2005) Parry and Small، و (2011) Parry and Strand. ملاحظة: تقدّر الدراسات المذكورة أعلاه الضرائب التصحيحية على وقود الديزل بالنسبة للولايات المتحدة وشيلي، لكنها لا تقدرها بالنسبة للمملكة المتحدة.

نصف الانبعاثات فحسب. ولنأخذ مثلا آخر، فإن إدراج رسوم استخدام الطرق على السيارات التي تُدار بالديزل في نيوزيلندا من شأنه خفض تقديراتنا لدعم الطاقة بعد الضريبة في هذا البلد بنحو ٠.٨ مليار دولار أمريكي. تقوم إدارة شؤون المالية العامة حاليا بإعداد دراسات أكثر تفصيلا عن البلدان الأخرى لتوفير تقديرات أكثر دقة (صندوق النقد الدولي، قيد الإصدار).

المرو. ولا تتوافر بيانات شاملة دولياً عن هذه العوامل، باستثناء نصيب الفرد من الدخل. ويتم تعديل التقديرات المتعلقة بالاستعداد للدفع من خلال المقارنة بين دخل بلد معين (كولومبيا مثلاً) على أساس تعادل القوى الشرائية ودخل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وشيلي.^٦ ويفترض أن المرونة الداخلية تساوي ٠.٨. بين الاستعداد لدفع مقابل تخفيض هذه المؤثرات الخارجية ودخل الفرد، وفقاً لدراسة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD, 2012b). ثم يتم تطبيق هذا التصحيح على تقديرات المؤثرات الخارجية لكل لتر حسيما يرد في الجدول ١ بالملحق بالنسبة للولايات المتحدة والمملكة المتحدة وشيلي. ثم يتم حساب المتوسط بين البلدان الثلاثة للوصول إلى التقدير الخاص بكولومبيا.

الفحم

لتقدير الضريبة التصحيحية لكل طن من الفحم مقابل الخسائر الناجمة عن الاحتراق العالمي، يجري أولاً اشتقاق انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لكل طن من الفحم، استناداً إلى بيانات الوكالة الدولية للطاقة عن استهلاك الفحم وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الفحم حسب البلد. ثم تُحسب الضريبة التصحيحية لكل طن من الفحم عن طريق ضرب انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لكل طن من استهلاك الفحم في الخسائر الناجمة عن الاحتراق العالمي وقدرها ٣٤ دولاراً أمريكياً لكل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

والى جانب انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الفحم، فإن أهم مؤثر خارجي آخر ناتج عن احتراق الفحم هو تلوث الهواء المحلي، حيث المشكلة الأهم هي الجسيمات الدقيقة (التي تتخلل الرئتين) التي تتكون بشكل خاص من التفاعلات الكيميائية التي تتضمن انبعاثات ثاني أكسيد الكبريت. وفي نموذج مطور للولايات المتحدة وضعت لجنة الخبراء (National Research Council, 2009) تم تقدير الخسائر الناجمة عن التلوث المحلي الناشئ عن محطات الفحم العادية في عام ٢٠٠٥ بنحو ٦٥ دولاراً (حسب قيمة الدولار في عام ٢٠١٠) لكل طن (قصير). ويستنبط هذا التقدير للبلدان الأخرى على أساس نصيب الفرد من الدخل، بنفس الطريقة المستخدمة مع المنتجات البترولية. وحسب هذا المنهج، لا تجرى تعديلات لبيان الفروق القطرية المقارنة في محتوى التلوث الناشئ عن الفحم أو استخدام التكنولوجيات لإزالة الانبعاثات الناشئة عن غازات المدخن.

الغاز الطبيعي

تقل كثافة انبعاثات الغاز الطبيعي كثيراً مقارنة بالفحم — حيث ينشأ عن الغاز الطبيعي حوالي نصف ما ينشأ عن الفحم من انبعاثات الكربون لكل وحدة من وحدات الطاقة، ومن ثم، تقتصر هذه الدراسة على حساب الأضرار الكربونية الناشئة عن الغاز الطبيعي. وعلى غرار الفحم، تُحسب الضريبة التصحيحية (على أساس بيانات الوكالة الدولية للطاقة) بناءً على الانبعاثات لكل ألف قدم مكعب من الغاز الطبيعي مضروباً في ٣٤ دولاراً أمريكياً لكل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

عنصر الإيرادات

تتناول هذه الدراسة سيناريو تخضع فيه منتجات الطاقة للضريبة مثل غيرها من السلع الاستهلاكية.^٧ وتستند التقديرات إلى معدلات ضريبة القيمة المضافة في ١٥٠ بلداً خلال عام ٢٠١١.

^٦ تتم زيادة الدعم بعد الضرائب كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في البلدان منخفضة الدخل من ٢.٣٪ من إجمالي الناتج المحلي إلى ٥.٣٪ دون إجراء هذا التعديل لمراعاة المؤثرات الخارجية غير الكربونية الناتجة عن المنتجات البترولية والفحم.

^٧ مبدئياً، ينبغي أن تخضع فرائد المنتجات لضريبة أكبر، أو أقل، مقارنة بالسلع الاستهلاكية العادية (لأغراض جمع الإيرادات)، وهو ما يتوقف على ما إذا كان فرض الضرائب على هذه المنتجات يؤدي إلى تحول كبير نحو السلع غير الخاضعة للضرائب (أي الترفيه والمنتجات المعفاة من ضريبة القيمة المضافة). غير أن إجراء هذه التعديلات لا يحظى سوى بقدر ضئيل من الدعم التجريبي، وبالتالي لا يتم إجراؤها في هذه الدراسة.

وبالنسبة للبلدان التي لا تتوفر فيها معدلات ضريبة القيمة المضافة أو لا تُطبق، يُفترض متوسط معدلات ضريبة القيمة المضافة المطبقة في البلدان ذات المستوى المماثل من الدخل في المنطقة.

حساب الدعم باستخدام الضرائب التصحيحية وعناصر الإيرادات

لقياس حجم الدعم، تُشتق الأسعار بدون الدعم وبعد الضرائب بتطبيق معدلات ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة العامة على المبيعات على كل من ضريبة الإنتاج على المؤثرات الخارجية. ثم تتم مقارنة الأسعار بدون الدعم وبعد الضرائب بالأسعار المحلية وربطها بمستويات الاستهلاك لحساب الدعم. وفي حالة الكهرباء، لا يتم تقدير ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة العامة على المبيعات إلا بالنسبة للبلدان التي تقدم الدعم قبل الضرائب. ويتبع هذا المنهج لعدم معرفة الأسعار المحلية وأسعار استرداد التكلفة بالنسبة للبلدان الأخرى. وفي حالة الفحم والغاز الطبيعي، يُفترض أن الأسعار المحلية في البلدان التي لا تقدم الدعم قبل الضرائب هي نفس الأسعار المرجعية الدولية.

ومن بين التعقيدات أن الإيرادات من ضريبة القيمة المضافة لا تُقدّر على نحو فعال إلا على منتجات الطاقة كسلع بغرض الاستهلاك النهائي، وليس كمدخلات وسيطة لسلع استهلاكية أخرى. ولفصل المدخلات الوسيطة عن السلع بغرض الاستهلاك النهائي، يتم استخدام بيانات الوكالة الدولية للطاقة عن استهلاك الطاقة حسب نوع الصناعة. ويُفترض أن يدخل في عداد السلع بغرض الاستهلاك النهائي منتجات الطاقة للاستخدام السكني والخدمات التجارية والعامة، والبنزين للاستخدام على الطرق. ويشير هذا التقدير التقريبي، في المتوسط، إلى أن ٩٩٪ من استهلاك البنزين، و٧٪ من استهلاك الديزل، و٣٩٪ من استهلاك الكيروسين، و١٢٪ من استهلاك الفحم، و٤٦٪ من استهلاك الغاز الطبيعي، و٥١٪ من استهلاك الكهرباء يمكن تصنيفها كاستهلاك نهائي.

الجدول ألف ٢

الدعم قبل الضرائب % من إجمالي الناتج المحلي على المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم ٢٠١١
(البلدان مصنفة حسب فئة الدخل والمنطقة)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
الاقتصادات المتقدمة				
أستراليا	٠,٠٤	غير متاح	٠,٠١	٠,٠٠
النمسا	٠,٠٣	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بلجيكا	٠,٥٨	غير متاح	غير متاح	غير متاح
كندا	٠,٠٥	غير متاح	٠,٠٣	٠,٠٠
قبرص	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الجمهورية التشيكية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الدانمرك	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إستونيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فنلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فرنسا	٠,٠١	غير متاح	٠,٠٠	غير متاح
ألمانيا	٠,٠١	غير متاح	٠,٠٠	٠,٠٧
اليونان	٠,٠٩	غير متاح	غير متاح	٠,٠٠
منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
آيسلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أيرلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٥
إسرائيل	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٠	غير متاح
إيطاليا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
اليابان	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٠	غير متاح
كوريا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٠	٠,٠٢
لكسمبرغ	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مالطة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هولندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
نيوزيلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
النرويج	٠,٠١	غير متاح	٠,٠١	٠,٠٠
البرتغال	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٠
سنغافورة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سلوفاكيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠١
سلوفينيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٢
إسبانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٣
السويد	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سويسرا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مقاطعة تايوان الصينية	غير متاح	٠,٢٢	٠,٠٠	٠,٠٣
المملكة المتحدة	٠,٠١	غير متاح	٠,٠١	غير متاح
الولايات المتحدة الأمريكية	٠,٠٧	غير متاح	٠,٠٢	٠,٠٠
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة				
ألبانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أرمينيا	٠,٤٥	٠,٠٥	غير متاح	غير متاح
أذربيجان	٠,٨٤	٠,٧٣	١,١٦	٠,٠٠
بيلاروس	٠,٠٠	٠,٢٦	غير متاح	غير متاح
البوسنة والهرسك	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بلغاريا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
كرواتيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جورجيا	٠,٥٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هنغاريا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٠
كازاخستان	٠,٦٥	٠,٩٤	٠,١٥	٠,٢٨
كوسوفو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية قيرغيزستان	٣,٤٧	٥,٤٣	غير متاح	غير متاح
لاتفيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ليتوانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مولدوفا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح

(يتبع)

الجدول ألف ٢ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة (تتمة)				
منغوليا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية الجبل الأسود	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بولندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,١٤
رومانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
روسيا	٠,٠٠	٠,٩٩	١,٠٩	٠,٠٠
صربيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
طاجيكستان	٠,٠٠	١,٩٥	غير متاح	غير متاح
تركيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٢
تركمناستان	٦,٠٠	٢,٣٢	١٤,٨٠	غير متاح
أوكرانيا	٠,٠٠	١,٦١	٣,٥٩	غير متاح
أوزبكستان	٠,٠٢	٥,٧١	١٨,٨٨	غير متاح
آسيا الصاعدة والنامية				
أفغانستان	٠,٠٠	٠,١١	غير متاح	غير متاح
بنغلاديش	٠,٩٠	٢,٦٣	١,٦٠	٠,٠٠
بوتان	٠,٥١	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بروني دار السلام	٢,٣٤	٠,٩٨	٠,٠٠	٠,٠٠
كمبوديا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الصين	٠,٠٠	٠,١٥	غير متاح	غير متاح
فجي	٠,٠١	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الهند	١,٢٥	٠,٣٢	٠,١٧	٠,٠٠
إندونيسيا	٢,٥٨	٠,٦٦	٠,٠٠	٠,٠٠
كيريباس	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ماليزيا	١,٢٤	٠,٣٣	٠,٣١	٠,٠٠
ملاياف	٠,١٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ميانمار	٠,٥٤	غير متاح	غير متاح	غير متاح
نيبال	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
باكستان	٠,١٣	١,٣١	٢,٥٤	٠,٠٠
بابوا غينيا الجديدة	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الفلبين	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
ساموا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جزر سليمان	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سري لانكا	١,١٦	٠,٤٧	٠,٠٠	٠,٠٠
تايلند	٠,١٥	١,٦٤	٠,١٤	٠,٢٥
تيمور - ليشتي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونغا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
توفالو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فانواتو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فييت نام	٠,٠٠	٢,٣٨	٠,١٣	غير متاح
أمريكا اللاتينية والكاريبي				
أنتيغوا وبربودا	٠,٤٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الأرجنتين	٠,٠٠	١,٠٣	٠,٧٧	٠,٠٠
جزر البهاما	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بربادوس	٠,٠٤	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بليز	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بوليفيا	٢,٤٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
البرازيل	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
شيلي	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
كولومبيا	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
كوستاريكا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
دومينيكا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الجمهورية الدومينيكية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إكوادور	٦,٣١	٠,١٨	٠,٠٠	٠,٠٠

الجدول ألف ٢ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أمريكا اللاتينية والكاريبي (تتمة)				
السلفادور	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
غرينادا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غواتيمالا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غيانا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هايتي	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هندوراس	٠,٠٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جامايكا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
المكسيك	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
نيكاراغوا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بنما	٠,٠٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
باراغواي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بيرو	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
سانت كيتس ونيفيس	٠,٢٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت لوسيا	٠,١٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت فنسنت وجزر غرينادين	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سورينام	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ترينيداد وتوباغو	٢,٧٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أوروغواي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فنزويلا	٥,٥٨	١,٠٢	٠,٥٩	غير متاح
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا				
الجزائر	٤,٣٠	١,٠٨	٥,٣٦	٠,٠٠
البحرين	٥,٣٧	٢,٥٧	غير متاح	غير متاح
جيبوتي	٠,٠٠	٠,٤٥	غير متاح	غير متاح
مصر	٦,٧٤	٢,٣٠	١,٦٠	٠,٠٠
إيران	٤,٢٠	٣,٦١	٤,٨٣	٠,٠٠
العراق	٩,٩٢	١,٣٩	٠,٢٥	٠,٠٠
الأردن	٢,١٥	٣,٨١	غير متاح	غير متاح
الكويت	٣,٠٩	٢,٩١	١,٢٩	٠,٠٠
لبنان	٠,٠٧	٤,٤٦	غير متاح	غير متاح
ليبيا	٦,٤٠	١,٨٥	٠,٥٩	٠,٠٠
موريتانيا	٠,٠٠	٠,٨٥	٠,٨٠	غير متاح
المغرب	٠,٦٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
عمان	٣,٠١	٠,٧٦	٢,٢٠	غير متاح
قطر	١,٢٢	١,٢٠	١,٠٧	٠,٠٠
المملكة العربية السعودية	٧,٤٦	٢,٤٨	غير متاح	٠,٠٠
السودان	١,٣٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سوريا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونس	٠,٧٧	٢,٢٣	غير متاح	غير متاح
الإمارات العربية المتحدة	٠,٤٨	١,٨٦	٣,٣٧	غير متاح
اليمن	٤,٦٧	١,٣٣	غير متاح	غير متاح
إفريقيا جنوب الصحراء				
أنغولا	١,٣٠	٠,٢٧	٠,٠٠	٠,٠٠
بنن	٠,٠٠	١,٧٨	غير متاح	غير متاح
بوتسوانا	٠,٠٢	٠,٣٦	غير متاح	غير متاح
بوركينافاسو	٠,٠٠	٠,٧٨	غير متاح	غير متاح
بوروندي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الكاميرون	١,٦٩	٢,١٦	غير متاح	غير متاح
الرأس الأخضر	٠,٠٠	٢,١٧	غير متاح	غير متاح
جمهورية إفريقيا الوسطى	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تشاد	٠,٠٠	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
جزر القمر	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٠,٠٠	١,٥٧	غير متاح	غير متاح

(يتبع)

الجدول ألف ٢ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
إفريقيا جنوب الصحراء (تمة)	١,٢٠	٢,٦٢	غير متاح	غير متاح
جمهورية الكونغو	٠,٠٠	٢,٧٢	غير متاح	غير متاح
كوت ديفوار	٠,٢٨	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا الاستوائية	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إريتريا	٠,١٩	١,٢٤	غير متاح	غير متاح
إثيوبيا	٠,١٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غابون	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غامبيا	٠,٠٠	٢,٨٦	غير متاح	غير متاح
غانا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا-بيساو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
كينيا	٠,٠٠	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
ليسوتو	٠,٠٠	٠,٨٥	غير متاح	غير متاح
ليبيريا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مدغشقر	٠,١١	٠,٨٩	غير متاح	غير متاح
ملاوي	٠,٠٠	١,٦٠	غير متاح	غير متاح
مالي	٠,٠٠	٠,٩٣	غير متاح	غير متاح
موريشيوس	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
موزامبيق	٠,٠٠	٤,٩٣	غير متاح	غير متاح
ناميبيا	٠,٠٠	٠,٥٢	غير متاح	غير متاح
النيجر	٠,٠٠	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
نيجيريا	١,٤٢	١,٣١	٠,٠٠	٠,٠٠
رواندا	٠,٠٠	٠,٢٩	غير متاح	غير متاح
السنغال	٠,٠٠	٢,٢٦	غير متاح	غير متاح
سيشيل	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سيراليون	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جنوب إفريقيا	٠,٠١	٠,٥٥	٠,٠٠	٠,٠٠
سوازيلند	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سان تومي وبرينسيبي	٠,٣٣	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تنزانيا	٠,٠٠	٢,١٠	غير متاح	غير متاح
توغو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أوغندا	٠,٠٠	١,٣٢	غير متاح	غير متاح
زامبيا	٠,٠٠	٤,٨٥	غير متاح	غير متاح
زمبابوي	غير متاح	١٤,٥٢	غير متاح	غير متاح
العالم	٠,٣٢	٠,٢٢	٠,١٧	٠,٠١

المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي؛ وتقرير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي.

ملاحظة: تقرب القيم إلى أقرب ٠,٠١ ٪. بيانات دعم الكهرباء عن عام ٢٠٠٩ لعدد ٣١ بلداً، وبيانات دعم الغاز الطبيعي عن عام ٢٠١٠ لعدد ٤ بلدان. تحسب تقديرات العالم بقسمة الدعم على إجمالي الناتج المحلي.

^١ يمكن أن تختلف تقديرات الدعم هذه عن التقديرات المدرجة في وثائق الموازنة القطرية بسبب اتباع المنهجيات المذكورة في هذا الملحق.

الجدول ألف ٣

الدعم قبل الضرائب % من الإيرادات الحكومية على المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم، ٢٠١١ (البلدان مصنفة حسب الدخل والمنطقة)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
الاقتصادات المتقدمة				
أستراليا	٠,١٣	غير متاح	٠,٠٢	٠,٠١
النمسا	٠,٠٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بلجيكا	١,١٨	غير متاح	غير متاح	غير متاح
كندا	٠,١٣	غير متاح	٠,٠٧	٠,٠٠
قبرص	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الجمهورية التشيكية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الدانمرك	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إستونيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فنلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فرنسا	٠,٠١	غير متاح	٠,٠٠	غير متاح
ألمانيا	٠,٠٣	غير متاح	٠,٠٠	٠,١٧
اليونان	٠,٢٣	غير متاح	غير متاح	٠,٠١
منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
آيسلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أيرلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,١٤
إسرائيل	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠١	غير متاح
إيطاليا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
اليابان	٠,٠١	غير متاح	٠,٠٠	غير متاح
كوريا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٠	٠,٠٦
لكسمبرغ	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مالطة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هولندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
نيوزيلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
النرويج	٠,٠٢	غير متاح	٠,٠٢	٠,٠٠
البرتغال	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠١
سنغافورة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سلوفاكيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٢
سلوفينيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٥
إسبانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٨
السويد	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سويسرا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مقاطعة تايوان الصينية	غير متاح	١,١٦	٠,٠٠	٠,١٧
المملكة المتحدة	٠,٠٣	غير متاح	٠,٠٢	غير متاح
الولايات المتحدة الأمريكية	٠,٢٢	غير متاح	٠,٠٦	٠,٠١
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة				
ألبانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أرمينيا	٢,٠٦	٠,٢٢	غير متاح	غير متاح
أذربيجان	١,٨٥	١,٥٩	٢,٥٤	٠,٠٠
بيلاروس	٠,٠٠	٠,٦٢	غير متاح	غير متاح
البوسنة والهرسك	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بلغاريا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
كرواتيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جورجيا	١,٩٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مغاربيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٠
كازاخستان	٢,٣٣	٣,٣٨	٠,٥٥	١,٠١
كوسوفو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية قيرغيزستان	١٠,٤١	١٦,٣٠	غير متاح	غير متاح
لاتفيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ليتوانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مولدوفا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح

(يتبع)

الجدول ألف ٣ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة (تتمة)				
منغوليا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية الجبل الأسود	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بولندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٣٦
رومانيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
روسيا	٠,٠٠	٢,٥٨	٢,٥٨	٠,٠٠
صربيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
طاجيكستان	٠,٠٠	٧,٨٥	غير متاح	غير متاح
تركيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٧
تركمانستان	٣١,٨٤	١٢,٢٩	٧٨,٤٨	غير متاح
أوكرانيا	٠,٠٠	٣,٨٠	٨,٤٧	غير متاح
أوزبكستان	٠,٠٦	١٤,٢٠	٤٦,٩٤	غير متاح
آسيا الصاعدة والنامية				
أفغانستان	٠,٠٠	٠,٥٢	غير متاح	غير متاح
بنغلاديش	٧,٥٦	٢٢,١٢	١٣,٤٥	٠,٠٠
بوتان	١,٣٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بروني دار السلام	٣,٧٧	١,٥٧	٠,٠٠	٠,٠٠
كمبوديا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الصين	٠,٠٠	٠,٦٨	غير متاح	غير متاح
فيجي	٠,٠٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الهند	٦,٧٥	١,٧٢	٠,٩٠	٠,٠٠
إندونيسيا	١٤,٥١	٣,٦٩	٠,٠٠	٠,٠٠
كيريباس	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ماليزيا	٥,٦٧	١,٤٩	١,٤١	٠,٠٠
ملايف	٠,٦١	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ميانمار	٩,٣٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
نيبال	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
باكستان	١,٠٢	١٠,٢٣	١٩,٨٩	٠,٠٠
بابوا غينيا الجديدة	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الفلبين	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
ساموا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جزر سليمان	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سري لانكا	٧,٩٩	٣,٢٦	٠,٠٠	٠,٠٠
تاييلند	٠,٦٦	٧,٢٤	٠,٦١	١,٠٨
تيمور - ليشتي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونغا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
توفالو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فانواتو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فييت نام	٠,٠٠	٨,٥٩	٠,٤٧	غير متاح
أمريكا اللاتينية والكاريبي				
أنتيغوا وبربودا	٢,٣٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الأرجنتين	٠,٠٠	٢,٧٦	٢,٠٦	٠,٠٠
جزر البهاما	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بربادوس	٠,١٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بلينز	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بوليفيا	٦,٦٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
باء - البرازيل	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
شيلي	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
كولومبيا	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
كوستاريكا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
دومينيكا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الجمهورية الدومينيكية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إكوادور	١٥,٤٤	٠,٤٤	٠,٠٠	٠,٠٠

الجدول ألف ٣ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أمريكا اللاتينية والكاريبي (تتمة)				
السلفادور	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
غرينادا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غواتيمالا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غيانا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هايتي	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هندوراس	٠,٠٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جامايكا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
المكسيك	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
نيكاراغوا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بنما	٠,٠٨	غير متاح	غير متاح	غير متاح
باراغواي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بيرو	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
سانت كيتس ونيفيس	٠,٥٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت لوسيا	٠,٦٨	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت فنسنت وجزر غرينادين	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سورينام	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ترينيداد وتوباغو	٧,٤٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أوروغواي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فنزويلا	١٥,٨٣	٢,٨٩	١,٦٦	غير متاح
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا				
الجزائر	١٠,٨٤	٢,٧٢	١٣,٥٢	٠,٠٠
البحرين	١٨,٩٦	٩,٠٨	غير متاح	غير متاح
جيبوتي	٠,٠٠	١,٣٢	غير متاح	غير متاح
مصر	٣٠,٦١	١٠,٤٤	٧,٢٥	٠,٠٠
إيران	١٦,٩٥	١٤,٥٤	١٩,٤٥	٠,٠٠
العراق	١٢,٦٩	١,٧٨	٠,٣٢	٠,٠٠
الأردن	٨,١٣	١٤,٤١	غير متاح	غير متاح
الكويت	٤,٥٧	٤,٣٠	١,٩١	٠,٠٠
لبنان	٠,٣٢	١٨,٩٦	غير متاح	غير متاح
ليبيا	١٦,٦٤	٤,٨٠	١,٥٣	٠,٠٠
موريتانيا	٠,٠٠	٣,٠٩	٢,٩١	غير متاح
المغرب	٢,٤٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
عمان	٧,٢٨	١,٨٣	٥,٣١	غير متاح
قطر	٣,١٧	٣,١٢	٢,٧٨	٠,٠٠
المملكة العربية السعودية	١٤,٠٠	٤,٦٦	٠,٠٠	٠,٠٠
السودان	٧,٣٣	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سوريا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونس	٢,٤٢	٧,٠٢	غير متاح	غير متاح
الإمارات العربية المتحدة	١,٣٨	٥,٣٢	٩,٦١	غير متاح
اليمن	١٩,٠٣	٥,٤٢	غير متاح	غير متاح
إفريقيا جنوب الصحراء				
أنغولا	٢,٦٧	٠,٥٥	٠,٠٠	٠,٠٠
بنن	٠,٠٠	٨,٨٤	غير متاح	غير متاح
بوتسوانا	٠,٠٧	١,٢١	غير متاح	غير متاح
بوركينافاسو	٠,٠٠	٣,٥٩	غير متاح	غير متاح
بوروندي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الكاميرون	٨,٩٢	١١,٤٢	غير متاح	غير متاح
الرأس الأخضر	٠,٠٠	٨,٦٦	غير متاح	غير متاح
جمهورية إفريقيا الوسطى	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تشاد	٠,٠٠	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
جزر القمر	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٠,٠٠	٥,٧٥	غير متاح	غير متاح
جمهورية الكونغو	٢,٨٢	٦,١٧	غير متاح	غير متاح

(يتبع)

الجدول ألف ٣ (تقمة)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (تقمة)				
كوت ديفوار	٠,٠٠	١٣,٤٣	غير متاح	غير متاح
غينيا الاستوائية	٠,٩٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إريتريا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إثيوبيا	١,١٢	٧,٤٠	غير متاح	غير متاح
غابون	٠,٥٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غامبيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غانا	٠,٠٠	١٤,٧٠	غير متاح	غير متاح
غينيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا-بيساو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
كينيا	٠,٠٠	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
ليسوتو	٠,٠٠	١,٦١	غير متاح	غير متاح
لبريا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مدغشقر	٠,٩٥	٧,٨٦	غير متاح	غير متاح
ملاي	٠,٠٠	٥,٤٣	غير متاح	غير متاح
مالي	٠,٠٠	٣,٩٨	غير متاح	غير متاح
موريشيوس	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
موزامبيق	٠,٠٠	١٦,٤٠	غير متاح	غير متاح
ناميبيا	٠,٠٠	١,٨٢	غير متاح	غير متاح
النيجر	٠,٠٠	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
نيجيريا	٤,٨٢	٤,٤٤	٠,٠٠	٠,٠٠
رواندا	٠,٠٠	١,١٤	غير متاح	غير متاح
السنغال	٠,٠٠	١٠,٠٨	غير متاح	غير متاح
سيشيل	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سيراليون	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جنوب إفريقيا	٠,٠٢	٢,٠١	٠,٠٠	٠,٠٠
سوازيلند	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سان تومي وبرينسيبي	٠,٩٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تنزانيا	٠,٠٠	٩,٥٠	غير متاح	غير متاح
توغو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أوغندا	٠,٠٠	٨,٩٥	غير متاح	غير متاح
زامبيا	٠,٠٠	٢١,٥٩	غير متاح	غير متاح
زيمبابوي	غير متاح	٤٧,٠٢	غير متاح	غير متاح
العالم	٠,٩٤	٠,٦٤	٠,٥٠	٠,٠٣

المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي: وتقرير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة: وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي: وتقديرات الخبراء، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي.

ملاحظة: تُقَرَّب القيم إلى أقرب ٠,٠١ ٪. بيانات دعم الكهرباء عن عام ٢٠٠٩ لعدد ٣١ بلداً، وبيانات دعم الغاز الطبيعي عن عام ٢٠١٠ لعدد ٤ بلدان. تحسب تقديرات العالم بقسمة الدعم على الإيرادات الحكومية العالمية.

١ يمكن أن تختلف تقديرات الدعم هذه عن تلك المدرجة في وثائق الموازنة القطرية بسبب اتباع المنهجيات المذكورة في هذا الملحق.

الجدول ألف ٤

الدعم بعد الضرائب ٪ من إجمالي الناتج المحلي على المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم، ٢٠١١^١ (البلدان مصنفة حسب فئة الدخل والمنطقة)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
الاقتصادات المتقدمة				
أستراليا	٠,٦١	غير متاح	٠,١٩	٠,٦٨
النمسا	٠,٠٤	غير متاح	٠,١٧	٠,٢٠
بلجيكا	٠,٥٨	غير متاح	٠,٢٩	٠,١١
كندا	١,١٦	غير متاح	٠,٤٧	٠,٢٦
قبرص	٠,٠٩	غير متاح	غير متاح	٠,٠١
الجمهورية التشيكية	٠,٠٠	غير متاح	٠,٣٧	١,٧٥
الدانمرك	٠,٠٠	غير متاح	٠,١١	٠,٢٢
إستونيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٢١	٣,٣٤
فنلندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,١١	٠,٤٢
فرنسا	٠,٠١	غير متاح	٠,١٤	٠,٠٨
ألمانيا	٠,٠١	غير متاح	٠,١٩	٠,٥٦
اليونان	٠,٠٩	غير متاح	٠,١١	٠,٥٨
منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة	٠,٤٢	غير متاح	٠,١٢	٠,٨٥
آيسلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,١٤
أيرلندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,١٩	٠,٢٧
إسرائيل	٠,٠٠	غير متاح	٠,١٥	٠,٦٩
إيطاليا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٣١	٠,١٤
اليابان	٠,١٠	غير متاح	٠,١٧	٠,٤١
كوريا	٠,٠٦	غير متاح	٠,٣٤	١,٥٥
لكسمبرغ ^٢	٢,٦٢	غير متاح	٠,١٧	٠,٠٣
مالطة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هولندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٤٢	٠,٢٠
نيوزيلندا	٠,٧٧	غير متاح	٠,١٨	٠,٢٠
النرويج	٠,٠١	غير متاح	٠,١١	٠,٠٤
البرتغال	٠,٠٠	غير متاح	٠,١٧	٠,١٩
سنغافورة	٠,٤٩	غير متاح	٠,٢٧	٠,٠١
سلوفاكيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٥٠	٠,٧٩
سلوفينيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,١٣	٠,٦٤
إسبانيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,١٨	٠,٢١
السويد	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٢	٠,٠٩
سويسرا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٤	٠,٠١
مقاطعة تايوان الصينية	غير متاح	٠,٢٨	٠,٢٥	٢,٠٦
المملكة المتحدة	٠,٠١	غير متاح	٠,٣٢	٠,٢٨
الولايات المتحدة الأمريكية	١,٥٨	غير متاح	٠,٣٦	٠,٧٨
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة				
ألبانيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠١	٠,٠٢
أرمينيا	٠,٩٣	٠,٤٠	١,١٩	غير متاح
أذربيجان	٢,٣٩	٠,٩١	٢,١٩	٠,٠٠
بيلاروس	٠,٠٠	١,٠٨	٣,٥٤	غير متاح
البوسنة والهرسك	٠,٠٠	غير متاح	٠,١١	٤,٦٦
بلغاريا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٣٨	٢,٩١
كرواتيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٤٥	٠,٢٩
جورجيا	٠,٨٦	غير متاح	٠,٦١	٠,٠٨
هنغاريا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٧٨	٠,٣٩
كازاخستان	٢,٣٦	٠,٩٧	١,٣٢	٣,٦٤
كوسوفو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٢
جمهورية قيرغيزستان	٧,٢٨	٥,٧١	٠,٤٠	١,٩٤
لاتفيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٥٨	٠,١٤
ليتوانيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٥٥	٠,١٤
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	٠,٠٠	غير متاح	٠,١٣	١,٧٧
مولدوفا	٠,٠٠	غير متاح	٢,١٦	٠,١٧

(يتبع)

الجدول ألف ٤ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة (تتمة)				
منغوليا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٦,٣٦
جمهورية الجبل الأسود	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٠
بولندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٢٦	٢,٣٣
رومانيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٥٨	٠,٧٤
روسيا	١,٦٤	١,٢٧	٣,٠٧	١,٣٦
صربيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٥٢	٣,٣٣
طاجيكستان	٠,١٦	٢,٥٠	٠,٣٢	٠,٢٠
تركيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٤٥	٠,٨٦
تركمانستان	٨,٥٩	٢,٣٩	٢١,٩٤	غير متاح
أوكرانيا	٠,٣١	١,٨٥	٨,٢٤	٣,٧١
أوزبكستان	١,١٠	٥,٩٥	٢٨,٠٣	٠,٣٨
آسيا الصاعدة والنامية				
أفغانستان	٠,١٤	٠,١٩	غير متاح	غير متاح
بنغلاديش	١,٤٦	٣,٠١	٢,٩٤	٠,١٢
بوتان	١,٣٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بروني دار السلام	٦,٠٦	١,٣٦	١,٦٤	٠,٠٠
كمبوديا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٠
الصين	٠,٠٠	٠,٣٠	٠,١٣	٤,٤١
فيجي	٠,١٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الهند	٢,٠٢	٠,٣٦	٠,٤١	٢,٦٣
إندونيسيا	٣,٤٧	٠,٧٢	٠,٤٤	٠,٦٥
كيريباس	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ماليزيا	٥,٣٨	٠,٥٦	١,٠٢	٠,٩٨
ملديف	١,٧٤	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ميانمار	١,٠٤	غير متاح	غير متاح	غير متاح
نيبال	٠,٢٨	غير متاح	غير متاح	٠,١٦
باكستان	١,١٤	١,٦٣	٣,٦٧	٠,٢٢
بابوا غينيا الجديدة	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الفلبين	٠,٣١	٠,٠٠	٠,١١	٠,٦٥
ساموا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جزر سليمان	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سري لانكا	٢,١٧	٠,٧٥	٠,٠٠	٠,٠٤
تاييلند	١,٥٤	١,٧٦	٠,٩٩	١,٠٦
تيمور - ليشتي	٠,٠٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونغا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
توفالو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فانواتو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فييت نام	٠,٨٣	٢,٦٤	٠,٧٨	١,٦٠
أمريكا اللاتينية والكاريبي				
أنتيغوا وبربودا	١,٧٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الأرجنتين	٠,٣٥	١,١٥	١,٥٦	٠,١٣
جزر البهاما	١,٥٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بربادوس	٠,٦١	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بلينز	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بوليفيا	٥,١٨	غير متاح	١,٠٢	غير متاح
باء - البرازيل	٠,١١	غير متاح	٠,١١	٠,١٠
شيلي	١,٣٦	٠,٠٠	٠,١٢	٠,٤٢
كولومبيا	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٢٥	٠,٢٧
كوستاريكا	٠,٤٧	غير متاح	غير متاح	٠,٠٣
دومينيكا	١,٣٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الجمهورية الدومينيكية	٠,٠٦	غير متاح	٠,١٧	٠,١٨
إكوادور	١٠,٠٣	٠,٣٣	٠,٠٧	٠,٠٠
السلفادور	٠,٩٠	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠

الجدول ألف ٤ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أمريكا اللاتينية والكاريبي (تتمة)				
غرينادا	١,١٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غواتيمالا	٠,٨٧	غير متاح	غير متاح	٠,٤٨
غيانا	١,٢٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هايتي	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هندوراس	٠,٦٧	غير متاح	غير متاح	٠,٠١
جامايكا	٠,٦٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٦
المكسيك	٢,١٤	٠,٠٠	٠,٤٢	٠,١٦
نيكاراغوا	٠,١١	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بنما	٢,٤٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٢
باراغواي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بيرو	٠,٣٣	٠,٠٠	٠,٣٦	٠,٠٤
سانت كيتس ونيفيس	١,٣٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت لوسيا	٠,٩٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت فنسنت وجزر غرينادين	٠,٩٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سورينام	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ترينيداد وتوباغو	٥,٩٥	غير متاح	٦,٥١	غير متاح
أوروغواي	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٢	٠,٠٠
فنزويلا	٨,٣١	١,٢٧	١,٢٥	٠,٠٠
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا				
الجزائر	٦,٣١	١,١٥	٦,٣٧	٠,٠٠
البحرين	١٠,٢٦	٢,٩٦	٢,٧٤	غير متاح
جيبوتي	٠,٢٤	٠,٥١	غير متاح	غير متاح
مصر	٨,٨٤	٢,٥٠	٣,٠٥	٠,٠٧
إيران	٧,٩٨	٣,٦٤	٧,١٠	٠,٠٢
العراق	١٤,٩١	١,٥٧	٠,٣٤	٠,٠٠
الأردن	٥,٦٥	٤,١٠	٠,٥٠	غير متاح
الكويت	٧,٠١	٣,١٢	٢,٠٥	٠,٠٠
لبنان	٣,٩٣	٤,٦١	٠,٢٤	٠,١٥
ليبيا	٩,١١	٢,٣٣	١,٩٠	٠,٠٠
موريتانيا	١,٠٦	٠,٩٣	٠,٨٠	غير متاح
المغرب	٣,٠٤	غير متاح	٠,٠٥	٠,٤٦
عمان	٦,٧٣	٠,٩٤	٣,٨٦	غير متاح
قطر	٥,٥١	١,٢٦	٢,٠٨	٠,٠٠
المملكة العربية السعودية	١٣,٥٧	٢,٧٩	٠,٩٦	٠,٠٠
السودان	٢,٤٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سوريا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونس	٢,٧٥	٢,٤٣	١,٠١	غير متاح
الإمارات العربية المتحدة	٣,٥٨	٢,٠٤	٤,٦٧	٠,٠٤
اليمن	٧,٢٥	١,٤٧	١,٥٣	غير متاح
إفريقيا جنوب الصحراء				
أنغولا	٢,٦٥	٠,٣١	٠,٠٥	٠,٠٠
بنن	٠,٤٧	٢,٠١	غير متاح	غير متاح
بوتسوانا	١,٠٥	٠,٤٨	غير متاح	٠,٤٥
بوركينافاسو	٠,٣٣	٠,٩٤	غير متاح	غير متاح
بوروندي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الكاميرون	٢,٥٧	٢,٤١	٠,٠٧	غير متاح
الرأس الأخضر	٠,٠٠	٢,٥٧	غير متاح	غير متاح
جمهورية إفريقيا الوسطى	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تشاد	٠,٠٠	٠,٠٢	غير متاح	غير متاح
جزر القمر	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٠,٠٠	١,٨٠	٠,٠٠	٠,١٣
جمهورية الكونغو	٢,٢١	٢,٦٦	٠,٠١	غير متاح
كوت ديفوار	٠,٠٠	٢,٩٦	٠,٥٦	غير متاح
غينيا الاستوائية	٢,٠٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح

(يتبع)

الجدول ألف ٤ (تتمة)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
إفريقيا جنوب الصحراء (تتمة)				
إريتريا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إثيوبيا	٠,٦٨	١,٣٢	غير متاح	غير متاح
غابون	٠,٨٨	غير متاح	٠,٠٩	غير متاح
غامبيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غانا	٠,٥٩	٣,٠٢	غير متاح	غير متاح
غينيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا-بيساو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
كينيا	٠,٦١	٠,١٦	غير متاح	٠,٠١
ليسوتو	٠,٠٥	٠,٩٤	غير متاح	غير متاح
ليبيريا	٠,٠٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
مدغشقر	٠,٤٥	٠,٩٨	غير متاح	غير متاح
ملاوي	٠,١٧	٢,٠١	غير متاح	غير متاح
مالي	٠,١٩	٠,٩٩	غير متاح	غير متاح
موريشيوس	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
موزامبيق	٠,٢٧	٥,٠٧	٠,١٣	٠,٠٢
ناميبيا	٠,١٣	٠,٥٢	غير متاح	٠,١٠
النيجر	٠,٢٤	٠,١٧	غير متاح	غير متاح
نيجيريا	٢,١٦	١,٣٤	٠,٢٨	٠,٠٠
رواندا	٠,٠٠	٠,٢٩	غير متاح	غير متاح
السنگال	٠,٠٠	٢,٥١	٠,٠١	٠,٢٣
سيشيل	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سيراليون	٠,٦٣	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جنوب إفريقيا	٠,٤٠	٠,٧٣	٠,٠٠	٣,٢٤
سوازيلند	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سان تومي وبرينسيبي	٠,٦٣	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تنزانيا	٠,٠٠	٢,٢٦	٠,٢٧	٠,٠٤
توغو	٠,٨٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
أوغندا	٠,٠٠	١,٤٥	غير متاح	غير متاح
زامبيا	٠,٠٠	٤,٩٦	غير متاح	٠,٠٠
زيمبابوي	غير متاح	١٤,٨٩	غير متاح	٣,٠٨
العالم	١,٠٤	٠,٢٦	٠,٥٤	١,٠٢

المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي؛ وتقرير أفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقديرات خبراء الصندوق؛ وتقرير أفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والبنك الدولي.

ملاحظة: تقرب القيم إلى أقرب ٠,٠١ ٪. بيانات دعم الكهرباء عن عام ٢٠٠٩ لعدد ٣١ بلدا، وبيانات دعم الغاز الطبيعي عن عام ٢٠١٠ لعدد ٤ بلدان. تحسب تقديرات العالم بقسمة الدعم على إجمالي الناتج المحلي العالمي.

^١ نظرا لعدم توافر بيانات منتظمة على مستوى البلدان، فإن تقديرات الدعم لا تأخذ في الاعتبار رسوم وضرائب معينة مفروضة على الطاقة غالبا ما يتم ترشيدها لأسباب بيئية. وفي الأساس، تشمل على المستويين الإقليمي أو القطري برامج تسعير الكربون، ورسوم استخدام الطرق (مثلا، رسوم استهلاك وقود الشاحنات في ألمانيا على أساس المسافة المقطوعة) وضرائب الإنتاج على استهلاك الطاقة ومبيعات السيارات. على سبيل المثال، يفرض نظام تداول الانبعاثات في الاتحاد الأوروبي ضريبة كربون على أنواع معينة من غازات الدفيئة التي تنبعث من المصانع ومحطات توليد الطاقة، وغيرها من المنشآت في النطا. غير أن الأسعار السائدة الحالية تشكل جزءا صغيرا من الأضرار المقدرة، وتقتصر التغطية في ظل هذا النظام على نصف الانبعاثات فحسب. ولتأخذ مثالا آخر، فإن إدراج رسوم استخدام الطرق على السيارات التي تدار بالديزل في نيوزيلندا من شأنه خفض تقديراتنا لدعم الطاقة بعد الضريبة في هذا البلد بنحو ٠,٨ مليار دولار أمريكي.

^٢ تعكس التقديرات الخاصة بالكسمبرغ، إلى حد كبير، مبيعات المنتجات البترولية عبر الحدود للبلدان المجاورة، حيث يجذب المشترون إلى معدلات الضرائب الأقل.

الجدول ألف ٥

الدعم بعد الضرائب % من الإيرادات الحكومية على المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم، ٢٠١١ (البلدان مصنفة حسب فئة الدخل والمنطقة)			
البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي
الاقتصادات المتقدمة			
أستراليا	١,٩٠	غير متاح	٠,٦٠
النمسا	٠,٠٧	غير متاح	٠,٣٦
بلجيكا	١,١٨	غير متاح	٠,٥٨
كندا	٣,٠٤	غير متاح	١,٢٢
قبرص	٠,٢٢	غير متاح	غير متاح
الجمهورية التشيكية	٠,٠٠	غير متاح	٠,٩١
الدانمرك	٠,٠٠	غير متاح	٠,٢١
إستونيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٤٨
فنلندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٢٠
فرنسا	٠,٠١	غير متاح	٠,٢٧
ألمانيا	٠,٠٣	غير متاح	٠,٤٢
اليونان	٠,٢٣	غير متاح	٠,٢٨
منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة	١,٧٤	غير متاح	٠,٤٨
آيسلندا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
أيرلندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٥٥
إسرائيل	٠,٠٠	غير متاح	٠,٣٨
إيطاليا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٦٨
اليابان	٠,٣٤	غير متاح	٠,٥٤
كوريا	٠,٢٥	غير متاح	١,٤٦
لكسمبرغ ^٢	٦,٣٣	غير متاح	٠,٤١
مالطة	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
هولندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٩٣
نيوزيلندا	٢,٦٦	غير متاح	٠,٦٢
النرويج	٠,٠٢	غير متاح	٠,١٩
البرتغال	٠,٠٠	غير متاح	٠,٣٨
سنغافورة	١,٩٧	غير متاح	١,١٠
سلوفاكيا	٠,٠٠	غير متاح	١,٥٤
سلوفينيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٣٢
إسبانيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٥١
السويد	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٤
سويسرا	٠,٠٠	غير متاح	٠,١٢
مقاطعة تايوان الصينية	غير متاح	١,٤٨	١,٣٤
المملكة المتحدة	٠,٠٣	غير متاح	٠,٨٦
الولايات المتحدة الأمريكية	٥,٠٣	غير متاح	١,١٦
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة			
ألبانيا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٦
أرمينيا	٤,٢٥	١,٨١	٥,٤٤
أذربيجان	٥,٢٥	٢,٠٠	٤,٨١
بيلاروس	٠,٠٠	٢,٥٨	٨,٤٣
البوسنة والهرسك	٠,٠٠	غير متاح	٠,٢٣
بلغاريا	٠,٠٠	غير متاح	١,١٧
كرواتيا	٠,٠٠	غير متاح	١,٢٣
جورجيا	٣,٠٤	غير متاح	٢,١٦
هنغاريا	٠,٠٠	غير متاح	١,٤٨
كازاخستان	٨,٥١	٣,٤٩	٤,٧٤
كوسوفو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح
جمهورية فيرغيزستان	٢١,٨٤	١٧,١٣	١,١٩
لاتفيا	٠,٠٠	غير متاح	١,٦٢
ليتوانيا	٠,٠٠	غير متاح	١,٦٨
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	٠,٠٠	غير متاح	٠,٤٤
مولدوفا	٠,٠٠	غير متاح	٥,٨٩

(يتبع)

الجدول ألف ٥ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أوروبا الوسطى والشرقية - كومنولث الدول المستقلة (تتمتع)				
منغوليا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	١٦,٠٢
جمهورية الجبل الأسود	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠٠
بولندا	٠,٠٠	غير متاح	٠,٦٨	٦,٠٦
رومانيا	٠,٠٠	غير متاح	١,٨٤	٢,٣٤
روسيا	٤,٢٧	٣,٣٠	٨,٠١	٣,٥٤
صربيا	٠,٠٠	غير متاح	١,٢٧	٨,١٢
طاجيكستان	٠,٦٥	١٠,٠٤	١,٢٨	٠,٨١
تركيا	٠,٠٠	غير متاح	١,٢٩	٢,٤٨
تركمانستان	٤٥,٥٩	١٢,٦٧	١١٦,٣٨	غير متاح
أوكرانيا	٠,٧٣	٤,٣٦	١٩,٤٥	٨,٧٦
أوزبكستان	٢,٧٢	١٤,٨٠	٦٩,٦٨	٠,٩٤
آسيا الصاعدة والنامية				
أفغانستان	٠,٦٦	٠,٨٦	غير متاح	غير متاح
بنغلاديش	١٢,٢٧	٢٥,٢٥	٢٤,٧٢	١,٠٢
بوتان	٣,٧٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بروني دار السلام	٩,٧٣	٢,١٩	٢,٦٤	٠,٠٠
كمبوديا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	٠,٠١
الصين	٠,٠٠	١,٣٤	٠,٥٨	١٩,٤٥
فيجي	٠,٦٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الهند	١٠,٩١	١,٩٧	٢,٢١	١٤,١٧
إندونيسيا	١٩,٤٦	٤,٠٤	٢,٤٥	٣,٦٥
كيريباس	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ماليزيا	٢٤,٦١	٢,٥٤	٤,٦٦	٤,٤٦
ملديف	٥,٥٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ميانمار	١٨,١١	غير متاح	غير متاح	غير متاح
نيبال	١,٥٧	غير متاح	غير متاح	٠,٨٩
باكستان	٨,٩٣	١٢,٧٦	٢٨,٦٨	١,٧٢
بابوا غينيا الجديدة	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الفلبين	١,٨٠	٠,٠٠	٠,٦٤	٣,٧٤
ساموا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جزر سليمان	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سري لانكا	١٤,٩٦	٥,١٧	٠,٠٠	٠,٢٧
تايلند	٦,٨٠	٧,٧٧	٤,٣٨	٤,٦٨
تيمور - ليشتي	٠,٠٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونغا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
توفالو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فانواتو	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
فييت نام	٣,٠٠	٩,٥٤	٢,٨١	٥,٧٨
أمريكا اللاتينية والكاريبي				
أنتيغوا وبربودا	٨,٥٨	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الأرجنتين	٠,٩٥	٣,٠٨	٤,١٨	٠,٣٤
جزر البهاما	٨,٧٥	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بربادوس	١,٧٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بلين	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بوليفيا	١٤,٣١	غير متاح	٢,٨٣	غير متاح
البرازيل	٠,٣٣	غير متاح	٠,٣٠	٠,٢٨
شيلي	٥,٤٩	٠,٠٠	٠,٥٠	١,٧٠
كولومبيا	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٩٣	١,٠٠
كوستاريكا	٣,٣٨	غير متاح	غير متاح	٠,١٩
دومينيكا	٤,١٨	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الجمهورية الدومينيكية	٠,٤٥	غير متاح	١,٢٤	١,٣٤

الجدول ألف ٥ (يتبع)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
أمريكا اللاتينية والكاريبي (تمة)				
إكوادور	٢٤,٥٥	٠,٨٠	٠,١٨	٠,٠٠
السلفادور	٥,٠٥	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
غرينادا	٥,٠٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غواتيمالا	٧,٣٢	غير متاح	غير متاح	٤,٠٩
غيانا	٤,٣٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هايتي	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
هندوراس	٢,٨٥	غير متاح	غير متاح	٠,٠٥
جامايكا	٢,٣٨	غير متاح	غير متاح	٠,٢٢
المكسيك	٩,٦٩	٠,٠٠	١,٨٨	٠,٧٤
نيكاراغوا	٠,٣٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بنما	٩,٦٥	غير متاح	غير متاح	٠,٠٦
باراغواي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
بيرو	١,٥٣	٠,٠٠	١,٦٥	٠,٢٠
سانت كيتس ونيفيس	٣,٦٢	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت لوسيا	٣,٦٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سانت فنسنت وجزر غرينادين	٣,٧٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سورينام	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ترينيداد وتوباغو	١٦,١٩	غير متاح	١٧,٧١	غير متاح
أوروغواي	٠,٠٠	غير متاح	٠,٠٥	٠,٠٠
فنزويلا	٢٣,٥٨	٣,٥٩	٣,٥٦	٠,٠١
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا				
الجزائر	١٥,٩١	٢,٨٩	١٦,٠٨	٠,٠٠
البحرين	٣٦,٢٥	١٠,٤٤	٩,٦٧	غير متاح
جيبوتي	٠,٦٩	١,٤٩	غير متاح	غير متاح
مصر	٤٠,١٦	١٣,٣٥	١٣,٨٧	٠,٣٢
إيران	٣٢,١٧	١٤,٦٦	٢٨,٦٢	٠,٠٩
العراق	١٩,٠٨	٢,٠١	٠,٤٣	٠,٠٠
الأردن	٢١,٣٦	١٥,٤٩	١,٩٠	غير متاح
الكويت	١٠,٣٨	٤,٦٢	٣,٠٣	٠,٠٠
لبنان	١٦,٦٩	١٩,٥٩	١,٠٤	٠,٦٢
ليبيا	٢٣,٦٦	٦,٠٤	٤,٩٤	٠,٠٠
موريتانيا	٣,٨٧	٣,٣٧	٢,٩١	غير متاح
المغرب	١١,٠٣	غير متاح	٠,١٩	١,٦٨
عمان	١٦,٢٦	٢,٢٧	٩,٣٣	غير متاح
قطر	١٤,٣٠	٣,٢٦	٥,٣٨	٠,٠٠
المملكة العربية السعودية	٢٥,٤٧	٥,٢٣	١,٨٠	٠,٠٠
السودان	١٢,٨٣	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سوريا	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تونس	٨,٦٧	٧,٦٦	٣,١٧	غير متاح
الإمارات العربية المتحدة	١٠,٢١	٥,٨٢	١٣,٣٣	٠,١١
اليمن	٢٩,٥٤	٥,٩٩	٦,٢٣	غير متاح
إفريقيا جنوب الصحراء				
أنغولا	٥,٤٢	٠,٦٤	٠,١١	٠,٠٠
بنن	٢,٣٦	٩,٩٨	غير متاح	غير متاح
بوتسوانا	٣,٥٤	١,٦٤	غير متاح	١,٥٣
بوركينافاسو	١,٥٠	٤,٣٠	غير متاح	غير متاح
بوروندي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الكاميرون	١٣,٦٢	١٢,٧٦	٠,٣٧	غير متاح
الرأس الأخضر	٠,٠٠	١٠,٢٣	غير متاح	غير متاح
جمهورية إفريقيا الوسطى	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
تشاد	٠,٠٠	٠,٠٦	غير متاح	غير متاح
جزر القمر	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح

(يتبع)

الجدول ألف ٥ (تتمة)

البلد	المنتجات البترولية	الكهرباء	الغاز الطبيعي	الفحم
إفريقيا جنوب الصحراء (تتمة)	٠,٠٠	٦,٥٧	٠,٠٢	٠,٤٦
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٥,٢٠	٦,٢٥	٠,٠٣	غير متاح
جمهورية الكونغو	٠,٠٠	١٤,٥٩	٢,٧٩	غير متاح
كوت ديفوار	٦,٥٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا الاستوائية	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
إريتريا	٤,٠٦	٧,٨٩	غير متاح	غير متاح
إثيوبيا	٣,١٣	غير متاح	٠,٣٢	غير متاح
غابون	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غامبيا	٣,٠٣	١٥,٥٠	غير متاح	غير متاح
غانا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
غينيا-بيساو	٢,٤٤	٠,٦٦	غير متاح	٠,٠٤
كينيا	٠,١٠	١,٧٧	غير متاح	غير متاح
ليسوتو	٠,٠٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح
ليبيريا	٤,٠١	٨,٧٣	غير متاح	غير متاح
مدغشقر	٠,٥٨	٦,٨٣	غير متاح	غير متاح
ملاوي	٠,٨٢	٤,٢٤	غير متاح	غير متاح
مالي	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
موريشيوس	٠,٩٠	١٦,٨٩	٠,٤٤	٠,٠٧
موزامبيق	٠,٤٥	١,٨٢	غير متاح	٠,٣٤
ناميبيا	١,٢٤	٠,٨٨	غير متاح	غير متاح
النيجر	٧,٣٣	٤,٥٥	٠,٩٤	٠,٠٠
نيجيريا	٠,٠٠	١,٥٠	غير متاح	غير متاح
رواندا	٠,٠٠	١١,٢٢	٠,٠٤	١,٠٢
السنگال	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سيشيل	٣,٧١	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سيراليون	١,٤٦	٢,٦٥	٠,٠٠	١١,٧٩
جنوب إفريقيا	٠,٠٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سوازيلند	١,٧٠	غير متاح	غير متاح	غير متاح
سان تومي وبرينسيبي	٠,٠٠	١٠,٢٣	١,٢٤	٠,١٧
تنزانيا	٣,٩٦	غير متاح	غير متاح	غير متاح
توغو	٠,٠٠	٩,٧٩	غير متاح	غير متاح
أوغندا	٠,٠٠	٢٢,٠٧	غير متاح	٠,٠٠
زامبيا	غير متاح	٤٨,٢٢	غير متاح	٩,٩٦
زيمبابوي	٣,١٢	٠,٧٧	١,٦١	٣,٠٤
العالم				

المصادر: المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي؛ وتقرير آفاق الطاقة العالمية لعام ٢٠١٢ الصادر عن الوكالة الدولية للطاقة؛ وتقديرات خبراء الصندوق؛ وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والبنك الدولي.

ملاحظة: تقرب القيم إلى أقرب ٠.٠١ ٪. بيانات دعم الكهرباء عن عام ٢٠٠٩ لعدد ٣١ بلدا، وبيانات دعم الغاز الطبيعي عن عام ٢٠١٠ لعدد ٤ بلدان. تحسب تقديرات العالم بقسمة الدعم على الإيرادات الحكومية على مستوى العالم. نظرًا لعدم توافر بيانات منتظمة على مستوى البلدان، فإن تقديرات الدعم لا تأخذ في الاعتبار رسوم وضرائب معينة مفروضة على الطاقة غالبًا ما يتم ترشيدها لأسباب بيئية. وفي الأساس، تشمل على المستويين الإقليمي أو القطري برامج تسعير الكربون، ورسوم استخدام الطرق (مثلا، رسوم استهلاك وقود الشاحنات في ألمانيا على أساس المسافة المقطوعة) وضرائب الإنتاج على استهلاك الطاقة ومبيعات السيارات. على سبيل المثال، يفرض نظام تداول الانبعاثات في الاتحاد الأوروبي ضريبة كربون على أنواع معينة من غازات الدفيئة التي تنبعث من المصانع ومحطات توليد الطاقة، وغيرها من المنشآت في النظام. غير أن الأسعار السائدة الحالية تشكل جزءا صغيرا من الأضرار المقدرة، وتقتصر التغطية في ظل هذا النظام على نصف الانبعاثات محسب. ولتأخذ مثالا آخر، فإن إدراج رسوم استخدام الطرق على السيارات التي تدار بالديزل في نيوزيلندا من شأنه خفض تقديراتنا لدعم الطاقة بعد الضريبة في هذا البلد بنحو ٠,٨ مليار دولار أمريكي. تعكس التقديرات الخاصة بلكسمبرغ، إلى حد كبير، مبيعات المنتجات البترولية عبر الحدود للبلدان المجاورة، حيث يجذب المشترون إلى معدلات الضرائب الأقل.

الملحق بـاء- تقييم الآثار البيئية والصحية لإصلاح دعم الطاقة

أيان باري وبوبينغ شانغ

يعرض هذا الملحق المنهجيات المستخدمة في حساب أثر إصلاح دعم الطاقة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وانبعاثات ثاني أكسيد الكبريت، والملوثات المحلية الأخرى. ويتناول سيناريو يتم فيه رفع أسعار الطاقة إلى المستوى اللازم لإلغاء الدعم على المنتجات البترولية والفحم والغاز الطبيعي والكهرباء على أساس الأسعار شاملة الضرائب. وفي حالة كل منتج، نقوم أولاً بحساب زيادة الأسعار المطلوبة لإلغاء الدعم الشامل للضريبة ثم بتقدير النقص اللازم في كمية المنتج المعني. ويتحدد النقص في الكمية المطلوبة بافتراض يتعلق بمرونة الطلب على المنتج. ويرد فيما يلي وصف تفصيلي لطريقة التقدير المستخدمة لكل منتج.

المنتجات البترولية

انبعاثات ثاني أكسيد الكربون

يُفترض أن المرونة السعرية للبنزين والديزل والكيروسين تبلغ -٠,٤ (دراسة Parry, 2011). ثم يتم حساب الانخفاض في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون عن طريق ضرب الانخفاض في الاستهلاك في مُعامل ثاني أكسيد الكربون الذي يبلغ ٠,٠٠٢٣ طن لكل لتر من البنزين. ويُفترض أن يكون مُعامل ثاني أكسيد الكربون أكبر بنسبة ١٦٪ بالنسبة للديزل والكيروسين (دراسة Parry, 2011).

التلوث المحلي

الانخفاض (كنسبة مئوية) في الملوثات المحلية الأخرى نتيجة احتراق الوقود الأحفوري يقارب الانخفاض في استهلاك الوقود. ولا ينشأ عن احتراق البنزين سوى كمية ضئيلة من ثاني أكسيد الكبريت، وبالتالي لا يتم تقدير أثر إلغاء دعم النفط على ثاني أكسيد الكبريت.

الفحم

انبعاثات ثاني أكسيد الكربون

يُحسب الانخفاض (%) في استهلاك الفحم بافتراض أن المرونة السعريّة تبلغ -٠,٢ (EIA, 2012).^١ ثم يُقدَّر الانخفاض في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون نتيجة إلغاء دعم الفحم بأنه نفس الانخفاض (%) في مجموع انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الفحم، استناداً إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

انبعاثات ثاني أكسيد الكبريت

تُقدَّر هذه الانبعاثات باستخدام مُعامل ثاني أكسيد الكبريت الذي يبلغ ٠,٠١ طن من ثاني أكسيد الكبريت لكل طن قصير من الفحم (EPA, 2012 و EIA, 2012). والتلوث المحلي الناجم عن الفحم بخلاف ثاني أكسيد الكبريت يعتبر طفيفاً.

الغاز الطبيعي

يُحسب الانخفاض (%) في استهلاك الغاز الطبيعي بافتراض أن مرونة السعر تبلغ -٠,٣ (EIA, 2012). ثم يُقدَّر الانخفاض في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بأنه نفس النسبة المئوية للانخفاض في مجموع انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الغاز الطبيعي، استناداً إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وكما سبقت الإشارة، يُفترض أن يكون أثر استخدام الغاز الطبيعي على التلوث المحلي ضئيلاً نسبياً.

الكهرباء

يؤدي دعم الكهرباء إلى زيادة استهلاك الفحم والغاز الطبيعي وأنواع الوقود الأخرى المولدة للطاقة بسبب الطلب الزائد على الكهرباء. غير أن أثر ذلك على الانبعاثات لا يقاس في هذه الدراسة للأسباب التالية:

- ١- يُعزى جزء من دعم الكهرباء في بعض البلدان إلى أوجه عدم الكفاءة في قطاع الكهرباء. وبعبارة أخرى، فإن جزء من المشكلة لا يُعزى إلى الانخفاض المفرط في الأسعار، بل إلى الارتفاع المفرط في التكاليف. وبالتالي فإن نجاح إصلاحات الدعم قد يحد من أوجه عدم الكفاءة هذه دون رفع الأسعار وكبح الطلب.
- ٢- قصور البيانات يجعل من الصعب قياس الأثر البيئي لإلغاء دعم الكهرباء. فعلى سبيل المثال، لا تتوافر بيانات الأسعار والتكاليف إلا بصورة محدودة وهناك نقص في المعلومات المتعلقة بالمصدر الثانوي لتوليد الكهرباء، والذي قد يختلف عن المصدر المعتاد.
- ٣- الأثر البيئي لارتفاع أسعار الوقود والفحم والغاز الطبيعي كأحد مدخلات توليد الكهرباء يتم إدراجه بالفعل في حسابات منتجات الطاقة هذه. وإلى جانب ذلك فإن دعم الكهرباء ضئيل نسبياً كنسبة من مجموع الدعم بعد الضرائب، وبالتالي فمن المتوقع ألا يكون لإغفاله سوى أثر ضئيل على التقديرات الكلية.

^١ تم إجراء تعديل بالزيادة لتقدير الوكالة الدولية للطاقة حيث يُنظر إليه عادة باعتباره تقديراً متحفظاً.

محاذير

تُستخدم الأساليب المطبقة في هذا المجلد لتوفير بعض التقديرات التقريبية لحجم الآثار على المدى البعيد. وتشوبها عدة أوجه قصور. فعلى سبيل المثال، لا تأخذ هذه الأساليب في الاعتبار الإحلال بين مختلف منتجات الطاقة وما ينتج عن ذلك من آثار موازنة (يمكن مثلاً أن تكون هناك زيادة مقابلة في الانبعاثات إذا أدى رفع الدعم إلى زيادة سعر الغاز الطبيعي على سعر الفحم).

This page intentionally left blank

- Ajodhia, V., W. Mulder, and T. Slot, 2012, *Tariff Structures for Sustainable Electrification in Africa* (Arnhem, the Netherlands: KEMA).
- Amavilah, V. H. S., 1999, "The Resellers' Regulated Demand Price of 93 Octane Petrol in Namibia Relative to OPEC Crude Oil Price, 1991," Discussion Paper No. 10, Ore Body Engineering Ltd.
- Antmann, Pedro, 2009, "Reducing Technical and Non-Technical Losses in the Power Sector," Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy (Washington: World Bank).
- Arze del Granado, Javier, David Coady, and Robert Gillingham, 2012, "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries," *World Development*, Vol. 40 (November), pp. 2234–48.
- Atiyas, Izak, and Mark Dutz, 2012, "Competition and Regulatory Reform in the Turkish Electricity Industry," in *Reforming Turkish Energy Markets* (New York: Springer).
- Bacon, R., E. Ley, and M. Kojima, 2010, "Subsidies in the Energy Sector: An Overview," Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July (Washington: World Bank).
- Baig, Taimur, Amine Mati, David Coady, and Joseph Ntamatungiro, 2007, "Domestic Petroleum Product Prices and Subsidies: Recent Developments and Reform Strategies," IMF Working Paper No. 07/71 (Washington: International Monetary Fund). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0771.pdf>
- Bank of Namibia, 2005, *Quarterly Bulletin*, Vol. 14, No. 1 (March).
- Beaton, Christopher, and Lucky Lontoh, 2010, "Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies" (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).
- Bernardo, Romeo L., Marie-Christine G. Tang, 2008, "The Political Economy of Reform during the Ramos Administration (1992–98)," Commission on Growth and Development Working Paper No. 39 (Washington: World Bank).
- Besant-Jones, John E., 2006, "Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?" Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19 (Washington: World Bank).
- Blaschke, W., and U. Lorenz, 2004, "Restructuring of Polish Hard Coal Industry in the Last Decade and Perspectives for the Next Decade," in *European Conference on Raw Building and Coal: New Perspectives* (Sarajevo: Wyd IP Svtelost, d.d.). Available via the Internet: http://www.min-pan.krakow.pl/zaklady/zrynek/zasoby/04_04wb_ul_sarajewo.pdf
- BP, 2012, *Statistical Review of World Energy: June 2012*. Available via the Internet: <http://www.bp.com/statisticalreview>
- Breisinger, Clemens, Wilfried Engelke, and Oliver Ecker, 2011, "Petroleum Subsidies in Yemen: Leveraging Reform for Development," Policy Research Working Paper No. 5577 (Washington: World Bank).
- Briceno-Garmendia, C., and M. Shkaratan, 2011a, "Kenya's Infrastructure: A Continental Perspective," Policy Research Working Paper No. 5596 (Washington: World Bank).
- , 2011b, "Power Tariffs: Caught between Costs Recovery and Affordability," Policy Research Working Paper No. 5904 (Washington: World Bank).
- Burniaux, Jean-Marc, Jean Chateau, Romain Duval, and Stéphanie 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: Organisation for Economic Co-operation and Development).

- Calderón, César, 2008, "Infrastructure and Growth in Africa," Policy Research Working Paper No. 4914 (Washington: World Bank).
- Carreón-Rodriguez, Victor, Armando Jiménez San Vicente, and Juan Rosellón, 2003, "The Mexican Electricity Sector: Economic, Legal and Political Issues," Working paper (Stanford, CA: Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University).
- Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, and Masahiro Nozaki, 2012, "What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs?" *Applied Economics*, Vol. 45, No. 28, pp. 4022–33.
- Clements, Benedict, Hong-Sang Jung, and Sanjeev Gupta, 2007, "Real and Distributive Effects of Petroleum Price Liberalization: The Case of Indonesia," *The Developing Economies*, Vol. 45, No. 2, pp. 220–37.
- 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," Technical Notes and Manuals No. 12/03 (Washington: International Monetary Fund). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1203.pdf>
- Coady, David, Moataz El-Said, Robert Gillingham, Kangni Kpodar, Paulo Medas, and David Newhouse, 2006, "The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka," IMF Working Paper No. 06/247 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Robert Gillingham, Rolando Ossowski, John Piotrowski, Shamsuddin Tareq, and Justin Tyson, 2010, "Petroleum Product Subsidies: Costly, Inequitable, and Rising," IMF Staff Position Note No. 10/05 (Washington: International Monetary Fund). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1005.pdf>
- Coady, David, and David Newhouse, 2006, "Evaluating the Distribution of the Real Income Effects of Increases in Petroleum Product Prices in Ghana," in *Analyzing the Distributional Impacts of Reforms: Operational Experience in Implementing Poverty and Social Impact Analysis*, ed. by A. Coudouel, A. Dani, and S. Paternostro (Washington: World Bank).
- Competition Tribunal of South Africa, 2006, "Uhambo Merger Findings," Case No: 101/LM/Dec04.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2009, *International Fuel Prices 2009* (Bonn and Berlin, 6th ed.).
- Dick, Herman, Sanjeev Gupta, David Vincent, and Herbert Voight, 1984, "The Impact of Oil Price Increases on Four Oil-Poor Developing Countries: A Comparative Analysis," *Energy Economics*, Vol. 6 (January), pp. 59–70.
- Ebert, Sebastian, Gerhard P. Metschies, Dominik Schmid, and Armin Wagner, 2009, *International Fuel Prices 2009* (Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 6th ed.).
- Ellis, Jennifer, 2010, "The Effects of Fossil-Fuel Subsidy Reform: A Review of Modelling and Empirical Studies," in *The Untold Billions: Fossil-Fuel Subsidies, Their Impacts and the Path to Reform* (Geneva: Global Subsidies Initiative).
- Energy Information Administration (EIA), 2012, "Fuel Competition in Power Generation and Elasticities of Substitution" (Washington, D.C.: U.S. Department of Energy).
- Environmental Protection Agency, 2012, "Quarterly Emissions Tracking," U.S. Environmental Protection Agency. Available via the Internet: <http://www.epa.gov/airmarkt/quarterlytracking.html>
- Escribano, Alvaro, J. Luis Guasch, and Jorge Pena, 2008, "A Robust Assessment of the Impact of Infrastructure on African Firms' Productivity," Africa Infrastructure Country, Diagnostic Working Paper (Washington: World Bank).
- Fernandez, Luisa, and Rosechin Olfindo, 2011, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program," Social Protection Note No. 2, May (Washington: World Bank).
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady, 2009, *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Policy Research Report (Washington: World Bank).

- Fofana, Ismaél, Margaret Chitiga, and Ramos Mabugu, 2009, "Oil Prices and the South African Economy: A Macro-Meso-Micro Analysis," *Energy Policy*, Vol. 37 (December), pp. 5509–18.
- Foster, V., and C. Briceño-Garmendia, 2010, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation* (Washington: World Bank).
- Foster, Vivien, and Jevgenijs Steinbuks, 2008, "Paying the Price for Unreliable Power Supplies: In-House Generation of Electricity by Firms in Africa," Policy Research Working Paper No. 4913 (Washington: World Bank).
- Garcia, Morito, and Charity M. T. Moore, 2012, *The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfers in Sub-Saharan Africa*, (Washington: World Bank).
- Gelb, Alan, and associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: Oxford University Press).
- Giambiagi, F., and M. Moreira, 1999, "A Economia Brasileira nos Anos 90" (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).
- Global Subsidies Initiative, 2010, "Strategies for Reforming Fossil-Fuel Subsidies: Practical Lessons from Ghana, France and Senegal," in *The Untold Billions: Fossil-Fuel Subsidies, Their Impacts and the Path to Reform* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).
- Graham, Carol, 1998, *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform* (Washington: World Bank).
- Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, and Azedine Ouerghi, 2008, *For Promotion and Protection: The Design and Implementation of Effective Safety Nets* (Washington: World Bank).
- Gupta, Sanjeev, 1983, "India and the Second OPEC Oil Shock—An Economy-Wide Analysis," *Review of World Economics*, Vol. 119, No. 1, pp. 122–37.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Kevin Fletcher, and Isabel Inchauste, 2004, "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven, Robert Gillingham, Christian Schiller, Ali Mansoor, and Juan Pablo Cordoba, 2000, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington: International Monetary Fund).
- Heggie, Ian G., and Piers Vickers, 1998, "Commercial Management and Financing of Roads," World Bank Technical Paper No. 409 (Washington: World Bank). Available via the Internet: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/05/441617/commercial-management-financing-roads>
- Institute for Fiscal Studies, 2012, "Tax and Benefit Tables" (London). Available via the Internet: <http://www.ifs.org.uk/fiscalFacts/taxTables>
- International Energy Agency, 2010, "Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2009 Review" (Paris).
- , 2011a, "Development in Energy Subsidies," in the *World Energy Outlook* (Paris).
- , 2011b, "Fossil-Fuel Subsidies—Methodology and Assumptions," *World Energy Outlook*. Available via the Internet: <http://www.iea.org/publications/worldenergyoutlook/resources/energysubsidies/methodologyforcalculatingsubsidies>
- , 2011c, *World Energy Outlook* (Paris).
- International Finance Corporation, 2012, *From Gap to Opportunity: Business Models for Scaling up Energy Access* (Washington).
- International Monetary Fund, 2001, "Ghana," Country Report No. 01/141 (Washington).
- , 2005a, "Ghana," Country Report No. 05/292 (Washington).
- , 2005b, "Power Sector Reform in the Philippines," in *Philippines: Selected Issues Paper* (Washington).
- , 2008, "Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses" (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008.pdf>

- , 2011a, "Ghana," Country Report No. 11/128 (Washington).
- , 2011b, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, World Economic and Financial Surveys (Washington).
- , 2012a, "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk," IMF Policy Paper (Washington). Available via the Internet: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>
- , 2012b, "Ghana," Country Report No. 12/36 (Washington).
- , 2012c, "Ghana," Country Report No. 12/201 (Washington).
- , 2012d, "Managing Global Growth Risks and Commodity Price Shocks: Vulnerabilities and Policy Challenges for Low-Income Countries" (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/092111.pdf>
- , 2012e, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa: Sustaining Growth amid Global Uncertainty*, World Economic and Financial Surveys (Washington).
- , forthcoming, "Pricing Energy for Environmental Damages: Putting Principle into Practice" (Washington).
- Komives, Kristin, Todd Johnson, Jonathan Halpern, Jose Luis Aburto, and John Scott, 2009, "Residential Electricity Subsidies in Mexico: Exploring Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor," Working Paper No. 160 (Washington: World Bank).
- Koplow, Doug, 2009, "Measuring Energy Subsidies Using the Price-Gap Approach: What Does It Leave out?" IISD Trade, Investment and Climate Change Series (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development). Available via the Internet: <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=1165>
- Kumar, Manmohan S., and Jaejoon Woo, 2010, "Public Debt and Growth," IMF Working Paper No. 10/174 (Washington: International Monetary Fund). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10174.pdf>
- Kumar, Manmohan S., Anthony A. Kolb, Sumila Gulyani, and Vahram Avenesyanyan, 2011, "Utility Pricing and the Poor: Lessons from Armenia," Technical Paper No. 497 (Washington: World Bank).
- Lampietti, Julian, Anthony A. Kolb, Sumila Gulyani, and Vahram Avenesyanyan, 2011, "Utility Pricing and the Poor: Lessons from Armenia," World Bank Technical Papers No. 497 (Washington: World Bank).
- Larrain, Felipe B., 2010, "Nuevos Mecanismos de Protección ante Variaciones de Precios de Combustibles," Presentation, Chilean Ministry of Finance. Available via the Internet: <http://www.chiletransporte.cl/3w/images/Documentos/Sipco.pdf>
- Lofgren, Hans, 1995, "Macro and Micro Effects of Subsidy Cuts: A Short Run CGE Analysis for Egypt," TMD Discussion Paper No. 5 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Márquez, Miguel, 2000, "El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el Mercado de los derivados en Chile," División de Recursos Naturales e Infraestructura, ECLAC. Available via the Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/5789/Lcl1452e.pdf>
- Mota, Raffaella, 2003, "The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Business in Brazil: A Social Cost-Benefit Analysis," Working Paper No. WP 0309 (Cambridge: University of Cambridge, Department of Applied Economics).
- Mourougane, Annabelle, 2010, "Phasing out Energy Subsidies in Indonesia," OECD Economics Department Working Paper No. 808 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development).
- National Research Council, 2009, "Hidden Costs of Energy: Unpriced Consequences of Energy Production and Use," Committee on Health, Environmental, Other External Costs and Benefits of Energy Production and Consumption (Washington: National Academies Press).
- Nixon, Frederick, and Bernard Walters, 2005, "Utilities' Pricing and the Poor: The Case of Armenia," UNDP Armenia White Paper (New York: United Nations Development Program).
- Nordhaus, William, 2011, "Estimates of the Social Cost of Carbon: Background and Results from the RICE-2011 Model," NBER Working Paper No. 17540 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).

- Okigbo, Patrick O., and Dili Enekebe, 2011, "Nigeria: Fuel Subsidy Removal—Achieving the Optimal Solution," Nextier Policy Brief, December 15 (Washington: Nextier).
- Okonjo-Iweala, Ngozi, 2011, "Brief on Fuel Subsidy," December 6 (Nigeria: Federal Ministry of Finance).
- Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, *Mexico: Progress in Implementing Regulatory Reform* (Paris).
- , 2009, "The Economics of Climate Change Mitigation Policies and Options for Global Action beyond 2012" (Paris).
- , 2012a, "Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels" (Paris). Available via the Internet: <http://www.oecd.org/tad/environmentandtrade/inventoryofestimatedbudgetarysupportandtaxexpendituresforfossilfuels.htm>
- , 2012b, "Mortality Risk Valuation in Environment, Health and Transport Policies" (Paris).
- , 2013, "Chile: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels," Overview Note, OECD-IEA Fossil Fuel Subsidies and Other Support. Available via the Internet: <http://www.oecd.org/site/tadffss/Chileoverviewfossilfuelsupport2013.pdf>
- O’Ryan, Raul, Sebastian Miller, Jorge Rogat, and Carlos de Miguel, 2003, "The Impact of Removing Energy Subsidies in Chile," in *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing Their Impact and Designing Policy Reforms* (Geneva: United Nations Environment Program). Available via the Internet: <http://www.unep.ch/etb/publications/energySubsidies/Energysubreport.pdf>
- Parry, Ian W. H., 2011, "How Much Should Highway Fuels Be Taxed?" in *U.S. Energy Tax Policy*, ed. by Gilbert E. Metcalf (Cambridge: Cambridge University Press).
- Parry, Ian W. H., and Kenneth A. Small, 2005, "Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax?" *American Economic Review*, Vol. 95, No. 4, pp. 1276–89.
- Parry, Ian W. H., and Jon Strand, 2011, "International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile," IMF Working Paper No. 11/168 (Washington: International Monetary Fund). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11168.pdf>
- Philippines, Department of Energy, 2006, "8th EPIRA Implementation Status Report" (Manila).
- Ranganathan, R., and Vivien Foster, 2012, "Uganda’s Infrastructure: A Continental Perspective," Policy Research Working Paper No. 5963 (Washington: World Bank).
- Sargsyan, Gevorg, Ani Balabanyan, and Denzel Hankinson, 2006, "From Crisis to Stability in the Armenian Power Sector: Lessons Learned from Armenia’s Energy Reform Experience," Working Paper No. 74 (Washington: World Bank).
- Stern, Nicholas, 2006, *Stern Review on the Economics of Climate Change* (London: Her Majesty’s Treasury).
- Sterner, Thomas, ed., 2012, *Fuel Taxes and the Poor: The Distributional Effects of Gasoline Taxation and Their Implications for Climate Policy* (Washington: RFF Press).
- Suwala, Wojciech, 2010, "Lessons Learned from the Restructuring of Poland’s Coal-Mining Industry" (Geneva: Global Subsidies Initiative). Available via the Internet: http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/poland_casestudy_ffs.pdf
- Uganda, Ministry of Energy and Mineral Development, 2012a, *Energy and Mineral Sector Performance Report, 2008–2011* (Kampala).
- , 2012b, *Performance of the Uganda Power Sector* (Kampala).
- United Nations Environment Program and the International Energy Agency, 2002, "Reforming Energy Subsidies: An Explanatory Summary of the Issues and Challenges in Removing or Modifying Subsidies on Energy that Undermine the Pursuit of Sustainable Development" (Paris).
- United Nations Environment Program, 2008, "Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda," Division of Technology, Industry and Economics (Paris).

- United States, Interagency Working Group on Social Cost of Carbon, 2013, "Technical Support Document: Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis Under Executive Order 12866." Available via the Internet: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/infocoreg/social_cost_of_carbon_for_ria_2013_update.pdf
- Vagliasindi, Maria, 2013, "Implementing Energy Subsidy Reforms: Evidence from Developing Countries" (Washington: World Bank). Available via the Internet: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11965>
- Velody, Mark, Michael J. G. Cain, and Michael Philips, 2003, "Energy Reform and Social Protection in Armenia," in *A Regional Review of Social Safety Net Approaches: In Support of Energy Sector Reform* (Washington: United States Agency for International Development).
- von Moltke, Anja, Colin McKee, and Trevor Morgan, 2004, *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing Their Impact and Designing Policy Reforms* (Sheffield: Greenleaf Publishing).
- World Bank, 2008, *Philippines Quarterly Update* (Washington). Available via the Internet: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/11/11962976/philippines-quarterly-update>
- , 2009, "Philippines—First Development Policy Loan Project." Available via the Internet: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/09/11415139/philippines-first-development-policy-loan-project>
- , 2010a, "Project Appraisal Document for the Electricity Expansion Project," Report No. 54147-KE, May (Washington).
- , 2010b, "Subsidies in the Energy Sector: An Overview," Background paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July. Available via the Internet: http://siteresources.worldbank.org/EXTESC/Resources/Subsidy_background_paper.pdf
- , 2011a, "Uganda: Strategic Review of the Electricity Sector," Draft policy note (Washington).
- , 2011b, "Proposed Credit to the Republic of Uganda for an Electricity Sector Development Project," Report No. 59310-UG, May (Washington).
- , 2012a, *Improving the Targeting of Social Programs in Ghana*, ed. by Q. Wendon (Washington).
- , 2012b, "Proposed Credit in the Amount of SDR 32.3 million (US\$50 million equivalent) to the Republic of Niger for a First Shared Growth Credit," Report No. 69131-NE, May 31 (Washington).
- Zhang, Fan, 2011, "Distributional Impact Analysis of the Energy Price Reform in Turkey," Policy Research Working Paper No. 5831 (Washington: World Bank).

تريفور آلين، مستشار، الإدارة الإفريقية
 أندرياس باور، مدير مساعد، إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة
 بنديكت كليمنتس، رئيس قسم، إدارة شؤون المالية العامة
 ديفيد كودي، نائب رئيس قسم، إدارة شؤون المالية العامة
 أنطونيو ديفيد، اقتصادي، معهد تنمية القدرات
 أوزغور دميركول، اقتصادي أول، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
 آلان ديزيولي، اقتصادي، إدارة شؤون المالية العامة
 ستيفانيا فابريزيو، نائب رئيس قسم، إدارة شؤون المالية العامة
 كاتيا فونكي، اقتصادي، إدارة شؤون المالية العامة
 سانجيف غوبتا، نائب مدير، إدارة شؤون المالية العامة
 فارايي غوينهامو، اقتصادي، الإدارة الإفريقية
 ممتاز حسين، اقتصادي أول، الإدارة الإفريقية
 كريستين جونز، نائب رئيس قسم، الإدارة الإفريقية
 ألفر كنغور، اقتصادي، إدارة شؤون المالية العامة
 خافيير كابسولي، اقتصادي، إدارة شؤون المالية العامة
 كانغي كيودار، اقتصادي أول، إدارة شؤون المالية العامة
 كلارا ميرا، اقتصادي، الإدارة الإفريقية
 لوك مورر، اقتصادي أول، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
 ماساهيرو نوزاكي، اقتصادي أول، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
 أنطون أوب دي بيكي، ممثل مقيم، الإدارة الإفريقية
 دراغانا أوستوييتش، اقتصادي، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
 إيان باري، مستشار شؤون المساعدة الفنية، إدارة شؤون المالية العامة
 إدغارو روغييرو، اقتصادي أول، الإدارة الإفريقية
 كارلو سدرافيتش، نائب رئيس قسم، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
 لويس سيرز، باحث مساعد، إدارة شؤون المالية العامة
 بوبينغ شانغ، اقتصادي، إدارة شؤون المالية العامة
 سوخوايندر سينغ، مساعد مدير، الإدارة الإفريقية
 موريشيو سوتو، اقتصادي، إدارة شؤون المالية العامة
 فيمل تاكور، اقتصادي، الإدارة الإفريقية
 جينيفيف فيردييه، اقتصادي أول، الإدارة الإفريقية
 موريشيو بيافويرتي، نائب رئيس قسم، الإدارة الإفريقية
 يونس زهار، اقتصادي أول، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

This page intentionally left blank

[أرقام الصفحات المتبوعة بالحروف أ، أو ش، أو ح، أو ج، تشير إلى الأطر أو الأشكال البنيانية أو الحواشي، أو الجداول، على الترتيب.]

- ألف
- العجز المالي لقطاع الكهرباء في، ١٣٠ ش
معدل تحصيل فواتير الكهرباء في، ١٢٨-
١٢٩، ١٣١ ش، ١٣٣
أزمات، اقتصادية
الآسيوية عام ١٩٩٧، ٧٥، ٧٨، ٨١
أزمة الوقود والغذاء في ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ٢،
٤٦، ٨١، ٩٢
الأزمة الآسيوية، ٧٥، ٧٨، ٨١
الاستثمار في الطاقة، ٣، ١٥-١٦
الخاص، ٢، ١٥-١٦
نقص وعدم كفاءة، ٧٤
الاستثمار في الطاقة المتجددة، ٣
الاستثمار في قطاع الطاقة، ١٥-١٦، ١١٦
استثمار القطاع الخاص، ٢، ١٥-١٦
استراتيجيات الإصلاح، ٢٩-٤١
الاتصالات و، ٣٢-٣٣
تحسين كفاءة المؤسسات المملوكة
للدولة و، ٣٥
التدرج والتسلسل في زيادة الأسعار و، ٣٣-٣٤
حماية للفقراء و، ٣٦-٣٨
خطة شاملة و، ٢٩-٣٢
عدم تسييس عملية تحديد أسعار و، ٣٨-٤١
إستراتيجية تواصل، ٣٢-٣٣
في إندونيسيا، ٧٩
في أوغندا، ٧٤
في إيران، ٩٠
في غانا، ٤٥، ٤٦
في الفلبين، ٨٠، ٨٢
في النيجر، ٥٦
في نيجيريا، ٥٩-٦٠، ٦١
استهلاك الطاقة، ٢-٣، ١٨-١٩
الأسعار الدولية، ١-٢، ٢ ش، ٩٤
الأسعار المحلية و، ١٨، ٢٧-٢٨، ٣٤،
٣٨-٤١
التنافسية و، ١٧-١٨
فرط استهلاك الطاقة و، ١٩
قياس الدعم و، ٥، ١٧، ١٦
معارضة للإصلاح و، ٢٨
- الاتحاد الأوروبي، تركيا و، ١٢٤-١٢٥، ١٢٧
الاتحاد الجمركي لدول جنوب إفريقيا، ٤٧
الاتحاد الوطني لعمال ناميبيا، ٤٧
اتحادات، ٢٩
في بولندا، ١٣٦-١٣٧، ١٤٢
في المكسيك، ١٢٠-١٢١
في نيجيريا، ٦٠-٦١
اتحادات العمال. راجع اتحادات
الاتفاق الممدد (١٩٩٨)
(الفلبين)، ٧٩
الآثار التوزيعية للدعم، ١٩، ٢٠ ش
الآثار الصحية، ١٦٥-١٦٧
الآثار المترتبة على الدعم، ٢-٣
الإجفاف و، ١٩-٢١، ٢٠ ش
اختلالات الاقتصاد الكلي و، ١٨
الإفراط في استهلاك الوقود و، ١٨-١٩
انخفاض النمو الاقتصادي و، ١٥-١٨
الأثر البيئي، ١٦٥-١٦٧
الاحترار العالمي
الأضرار المقدرة، ٨
الإفراط في استهلاك الوقود الكربوني و،
١٨-١٩
اختلالات الاقتصاد الكلي، ١٨
الاختلالات المالية، ٢
إدارة أرويو، ٨٣
إدارة راموس، ٨٠، ٨٢
إدارة الرئيس فوكس، ١٢٠-٢١
إدارة الرئيس كاردوزو، ١٠٧، ١١٨
إدارة زديلو
إدارة سوهارتو، ٧٦، ٧٨
أرمينيا، ٢٨، ٣٦
الاقتصاد الكلي و، ١٢٧ ج، ١٣١ ش
تعريف الكهرباء للاستهلاك السكني في،
١٢٩ ش
دعم الكهرباء في، ١٢٧-١٣٣
الصراع مع أذربيجان و، ١٢٨

- أسعار الاحتياجات الأساسية، ٣٧، ٦٩، ٧٣، ٨٤، ٧٤
- أسعار خام غرب تكساس الوسيط، ١١٠
- الأسعار الدولية للطاقة، راجع الأسعار، الدولية
- آسيا، الإصلاحات في، ٧٥-٨٥
- في إندونيسيا، ٧٩-٧٥
- حجم الدعم و، ١١، ١١ ش، ١٢ ش
- في الفلبين، ٧٩-٨٥
- آسيا الصاعدة والنامية، راجع آسيا
- الإصلاح، ٢٣-٤١
- تحديات ونجاحه، ٣
- حالة إصلاح، ٢٤-٢٥ ج
- راجع أيضا دعم الفحم؛ دعم الكهرباء؛ دعم
- المنتجات البترولية؛ استراتيجيات الإصلاح
- المعوقات، ٢٣-٤١
- الأطراف المعنية، التشاور مع، ٣١-٣٢
- في غانا، ٤٦
- في النيجر، ٥٥، ٥٦
- إعانة الأسر الفقيرة (أرمينيا)، ٣٦-٣٧
- إفريقيا. راجع منطقة الشرق الأوسط وشمال
- إفريقيا؛ إفريقيا جنوب الصحراء
- إفريقيا جنوب الصحراء، إصلاحات في، ٣٥، ٤٣-٧٤
- في أوغندا، ٦٩-٧٤
- في جنوب إفريقيا
- حجم الدعم و، ١١ ش، ١٢ ش، ١٣
- دعم الكهرباء و، ١٦
- في غانا، ٤٣-٤٧
- في كينيا، ٦٤-٦٩
- في ناميبيا، ٤٧-٥١
- في النيجر، ٥١-٥٧
- في نيجيريا، ٥٧-٦٢
- الالتزامات، تحمل، ١٤٢
- آليات التسعير التلقائي، ٣٩، ٦٤
- في تركيا، ١٢٤-١٢٥
- في موريتانيا، ٩٣-٩٤، ٩٥-٩٦
- في النيجر، ٥٣
- أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي،
- الإصلاحات في
- في البرازيل، ١٠٣-١٠٨، ١١٥-١١٨
- في بيرو، ١١١-١١٥
- حجم الدعم و، ١١ ش، ١٢ ش، ١٣
- في شيلي، ١٠٨-١١١
- في المكسيك، ١١٩-١٢٢
- انبعاثات ثاني أكسيد الكربون
- الأثار البيئية والصحية، ١٦٥-١٦٧
- إصلاح الدعم و، ١٩
- الضرائب التصحيحية و، ١٤٥، ١٤٦
- انتقال آثاره إلى الأسعار المحلية، ١، ١٨
- في البرازيل، ١٠٦، ١٠٨
- في بيرو، ١١٣
- في كينيا، ٦٥-٦٦
- في ناميبيا، ٤٨، ٥٠
- في النيجر، ٥٢-٥٣، ٥٣ ح
- في اليمن، ١٠١ ش
- إندونيسيا، ٢٧، ٣١-٣٢، ٣٨
- الاقتصاد الكلي و، ٧٦ ج، ٧٧ ش
- دعم منتجات البترول في، ٧٤-٧٩
- الإنصاف والدعم، ١٩-٢١، ٢٠ ش
- راجع أيضا الفقر، التدابير التخفيفية الموجهة
- الإنفاق الاجتماعي. راجع أيضا الإنفاق العام
- الإنفاق العام، ٢، ١٥، ١٧ ش، ٢٠-٢١، ٣٧
- انهيار الاتحاد السوفيتي، ١٢٨
- أهداف، طويلة الأجل، ٣٠-٣١، ٧٨
- أوروبا، راجع أوروبا الوسطى والشرقية
- وكومنولث الدول المستقلة
- أوروبا الوسطى والشرقية وكومنولث الدول المستقلة
- أرمينيا و، ١٢٧-١٣٣
- بولندا و، ١٣٦-١٤٢
- تركيا و، ١٢٣-١٢٧، ١٣٣-١٣٦
- حجم الدعم و، ١١، ١١ ج، ١٢ ج
- الأوضاع الاقتصادية الكلية كمعوقات، ٢٩
- أوغندا، ٣٢، ٣٣
- الاقتصاد الكلي و، ٧٠ ج
- دعم الكهرباء في، ٦٩-٧٤
- الدعم المالي صريح في، ٧١ ج
- العجز شبه المالي في، ٧١-٧٢، ٧٢ ج
- أومياي المحدودة (أوغندا)، ٧٠، ٧١، ٧٤
- إيران، ٢٨، ٣٠، ٣٨
- الاقتصاد الكلي و، ٨٨ ج
- دعم منتجات البترول في، ٨٧-٩٠
- باء
- بالابانيان، أني، ١٣٠
- بانتون لانجنس توناي (إندونيسيا)، ٧٧-٧٨
- بتروبراس (البرازيل)، ١٠٣-١٠٦
- بتروبيرو، ١١٢
- بترول أوفيسي (تركيا)، ١٢٣
- بحث. راجع تقييم تأثير الإصلاح
- البحر الكاريبي، ١١، ١١ ش، ١٢ ش، ١٣
- البرازيل، ٢٩، ٣٣، ٣٤
- أسعار الوقود في، ١٠٥-١٠٦، ١٠٦ ش
- الاقتصاد الكلي و، ١٠٤ ج، ١٠٥ ش، ١١٧ ش
- دعم الكهرباء في، ١١٥-١١٨
- دعم المنتجات البترولية في، ١٠٣-١٠٨

في المكسيك، ١٢٢
 في موريتانيا، ٩٥
 في اليمن، ٩٩-١٠٠
 التدابير التخفيفية، راجع الفقر، التدابير التخفيفية
 من أجل
 تركيا، ٢٣، ١٦، ٢٩، ٣٠، ٣٤، ٣٩، ٤٠
 الاقتصاد الكلي و، ١٢٤ ج، ١٢٥ ش
 دعم الكهرباء في، ١٣٣-١٣٦
 دعم المنتجات البترولية في، ١٢٣-١٢٧
 تسعير
 التدرج والتسلسل في زيادة الأسعار،
 ٣٣-٣٤، ١٠٧
 راجع أيضاً آليات التسعير التلقائي
 تعدد الأسعار و، ١٠٠
 عدم تسييس، ٣٨-٤١
 التسلسل في زيادة الأسعار، ٣٤
 التسهيل الائتماني الممدد (موريتانيا)، ٩٢
 التسهيل الائتماني الممدد لصندوق النقد الدولي
 (اليمن)، ٩٨
 برامج، ٥٢-٥٣، ٥٣ ح، ٧٥، ٧٩-٨٠، ٨٢،
 ٩٢-٩٤
 جهود الإصلاح في دراسة حالة و، ٣-٤، ٢٦
 الدعم قبل الضرائب و، ٧-٨، ١٤٣-١٤٥
 تسهيل النمو والحد من الفقر، ٩٢
 التضخم
 دعم الإصلاح و، ٣
 قواعد تمهيد الأسعار و، ٤٠
 معارضة للإصلاح و، ٢٨-٢٩
 تعريف وقياس دعم، ٥-١٣
 الآثار البيئية والصحية و، ١٦٥-١٦٧
 بعد الضرائب، ١٣، ٨، ١٣، ١٤٥-١٤٨،
 ١٥٧-١٦٤ ج
 ضريبة، ٢، ٥
 قبل الضرائب، ١-٢، ٥-١٣، ١٣، ١٦، ٩، ١٠ ش،
 ١١ ش، ١٤٣-١٤٥، ١٤٥-١٥٥ ج
 محاذير و، ٨-٩، ١٦٧
 المستهلك، ١-٢، ٥-١٣، ١٦
 المنتج، ١، ٨، ٤ ح
 تعريفات
 إعانات الدعم الصيفية و، ١٢١-١٢٢
 حبل السلامة، ٣٧، ٦٩، ٧٣، ٧٤، ٨٤، ١٢٨
 متعددة الشرائح، ٨٩
 تعريفات متعددة الشرائح، ٨٩
 تقييم تأثير الإصلاحات، ٣١
 في غانا، ٤٥، ٤٦
 في نيجيريا، ٦٢
 تكاليف الإمدادات، ٥، ٥ ح، ٨٠
 الكهرباء و، ١٦

برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين (نيجيريا)،
 ٥٩-٦١
 برنامج التمكين المعيشي ضد الفقر (غانا)، ٤٧
 برنامج سوق العمل، في بولندا، ١٣٩-١٤٢
 برنامج الغذاء العالمي، ٩٥-٩٦
 برنامج "فرص" (المكسيك)، ١٢٢
 بريسنيو-جارمنديا، سي، ٦٨
 بعثة مساعدة فنية، ٢٦، ٢٦ ح، ٣
 بلجيكا، ١٣
 البنزين
 آثار الدعم على، ١٩، ٢٠ ش
 الأثر البيئي، ١٦٥
 الأسعار الدولية، ٢ ش
 في إيران، ٨٧، ٨٩
 في البرازيل، ٣٤، ١٠٤، ١٠٦
 في بيرو، ٣٤، ١١٥
 في تركيا، ١٢٥، ١٢٦ ش
 في النيجر، ٥٣، ٥٥
 في نيجيريا، ٣١-٥٧، ٦١
 في اليمن، ٩٦، ٩٨، ٩٨ ح، ٢
 البنك الإسلامي للتنمية، ٩٤
 البنك الدولي، ٦٨، ٩٤، ٩٦، ٩٨
 بنك غانا التجاري، ٤٤
 بوركينا فاسو، ٣٥
 بولندا، ٢٩، ٣٨
 أسعار الفحم في، ١٣٨ ش
 الاقتصاد الكلي و، ١٣٧ ج، ١٣٩ ش
 دعم الفحم، ١٣٦-١٤٢
 مؤشرات صناعة الفحم في، ١٤٠ ج، ١٤١ ش
 بيان قمة مجموعة العشرين المنعقدة في
 بيتسبرغ، ١ ح
 بيرو، ٢٩، ٣٤، ٤٠
 دعم المنتجات البترولية في، ١١١-١١٥
 دعم الوقود و، ١١٣ ش
 صندوق تثبيت و، ١١٢-١١٤، ١١٤ ج

تاء

التأييد الشعبي لإصلاح الدعم، ٣، ٣ ح، ٢٠،
 ٢٦-٢٩، ٣٢
 تحسينات في الحكومة والحوكمة، ١٠٢
 دور، في نظام أكثر تحرراً، ٤١
 عدم الثقة في، ٢٧، ٧٨
 المؤسسات المملوكة للدولة و، ٣٥
 التحويلات النقدية، ٣٦-٣٧
 في أرمينيا، ١٣٢
 في إندونيسيا، ٧٧-٧٨
 في إيران، ٨٧-٩٠
 في البرازيل، ١٠٧

التكامل الإقليمي، المؤسسات المملوكة للدولة
و، ٣٥

تكلفة الدعم. راجع أيضا الآثار المترتبة على
الدعم؛ تمويل الدعم

التلوث

الآثار البيئية والصحية، ١٦٥

زيادة استهلاك الطاقة و، ١٨-١٩

تمويل الدعم، ٧، ١٧

التنافسية، ١٥-١٦، ١٧-١٨، ٢٨

تنمية المجتمعات المحلية، ١٠٠

التهرب، ٣، ١٦، ٢٠٦

في النيجر، ٥٣

في نيجيريا، ٥٨-٥٩

توبراس (تركيا)، ١٢٣-١٢٥

تيما للنفط (غانا)، ٤٣-٤٤

ثاء

ثاني أكسيد الكبريت

الآثار البيئية والصحية، ١٦٥-١٦٦

إصلاح الدعم و، ١٩

الضرائب التصحيحية و، ١٤٧

ثورة "قوة الشعب" (الفلبين)، ٧٩

جيم

جنوب إفريقيا، ٣٣، ٣٩

أسعار التجزئة على البنزين في، ٦٣ ش

الاقتصاد الكلي و، ٦٢ ج

دعم المنتجات البترولية في، ٦٢-٦٤

حاء

الحزب الثوري المؤسسي (المكسيك)، ١٢١

حزب العدالة والتنمية (تركيا)، ١٢٥

حزب الوطن الأم (تركيا)، ١٢٤-١٢٥

حساب التعويض عن نتائج الإصلاح

(البرازيل)، ١١٦

حوافز

استهلاك الطاقة المحلي و، ١٨

التهرب و، ٣، ١٦، ٢٠٦

كفاءة الطاقة و، ١٨

حاء

الخصخصة

في أرمينيا، ١٣٠

في أوغندا، ٦٩

في البرازيل، ١٠٤-١٠٥، ١١٥-١١٨

في بولندا، ١٤١-١٤٢

في تركيا، ٤٠، ١٢٤

في الفلبين، ٨٤-٨٥

في المكسيك، ٢٧، ١٢٠

خطط الإصلاح. راجع خطة إصلاح شاملة

خطط إصلاح شاملة، ٢٩-٣٢

في الفلبين، ٨٠، ٨٢، ٨٥-٨٤

ناميبيا، ٥١

في اليمن، ١٠٠

دال

دراسات حالة، ٤، ٢٣، ٢٤-٢٥ ج، ٢٦، ٢٦ ج

دراسة مجموعة العمل المشترك بين وكالات

الولايات المتحدة حول التكلفة الاجتماعية

للكربون (٢٠١٣)، ١٤٦

الدعم بعد الضرائب

احتساب، ١٤٨

البلدان منخفضة الدخل و، ١٤٧ ج

تعريف وقياس، ٦، ٨، ١٣

الضرائب التصحيحية و، ١٤٥-١٤٧

عنصر الإيرادات، ١٤٧-١٤٨

كنسبة من إجمالي الناتج المحلي،

١٥٧-١٦٠ ج

نسبة من الإيرادات الحكومة، ١٦١-١٦٤ ج

الدعم الضرائبي، ٢، ٥، ١٢٦

الدعم الضمني، ٢٦ ج، ٢٦

دعم الفحم

في بولندا، ١٣٦-١٤٢

كنسبة مئوية من إجمالي، ٩

الدعم قبل الضرائب

تعريف وقياس، ١-٢، ٥-٨، ٨٦، ٩ ش

جغرافيا، ١١-١٣، ١١ ش، ١٢ ش

حجم، ٩-١١، ١٠ ش

الفحم والغاز الطبيعي و، ١٤٤

الكهرباء و، ١٤٤-١٤٥

المنتجات البترولية و، ١٤٣-١٤٤

نسبة من إجمالي الناتج المحلي،

١٤٩-١٥٢ ج

نسبة من إيرادات الحكومة، ١٥٣-١٥٦ ج

دعم الكهرباء

الآثار المترتبة على، ١٩

في أرمينيا، ٢٨، ٣١، ٣٦-٣٧، ١٢٧-١٣٣

الإصلاح و، ٣، ٣٠-٣١

في إفريقيا جنوب الصحراء، ١١٦

في أوغندا، ٢٧، ٣٣، ٦٩-٧٤

في البرازيل، ٣١، ١١٥-١١٨

- راء
- في تركيا، ٢٩-٣٠، ٣٤، ١٣٣-١٣٦
 في الرأس الأخضر، ٣٥
 في الفلبين، ٨٢-٨٤
 قبل الضرائب، ٩
 قياس و، ٨
 في كينيا، ٢١، ٣٣، ٦٤-٦٩
 مجموعات منخفضة الدخل و، ٢٠، ٣٧
 (راجع أيضا الفقر، آثار الدعم على: الفقر، تدابير تخفيفية لمواجهة)
 في المكسيك، ٢٧-٣٠، ١١٩-١٢٢
 في موريتانيا، ٩٤، ٩٦
 كنسبة من إجمالي، ٩
 دعم المستهلكين، ١-٢، ٥-١٣، ١٦
 دعم المنتجات البترولية
 في إندونيسيا، ٧٥-٧٩
 في إيران، ٨٧-٩٠
 في البرازيل، ١٠٣-٨
 في بيرو، ١١١-١١٥
 في تركيا، ١٢٣-١٢٧
 في جنوب إفريقيا، ٦٢-٦٤
 في شيلي، ١٠٨-١١١
 في غانا، ٤٣-٤٧
 في الفلبين، ٧٩-٨٢
 قبل الضرائب، ٩، ٢٠ ش
 في موريتانيا، ٩٠-٩٦
 في ناميبيا، ٤٣-٤٧
 كنسبة من إجمالي، ٩
 في النيجر، ٥١-٥٧
 في نيجيريا، ٥٧-٦٢
 في اليمن، ٩٦-١٠٢
 دعم المنتجين، ١، ٥، ٨، ح ٤
 الديزل
- آثار الدعم على، ١٩، ٢٠ ش
 الأثر البيئي على، ١٦٥
 الأسعار الدولية، ٢ ش
 في إندونيسيا، ٧٦
 في أوغندا، ٧٣
 في البرازيل، ٢٩، ٣٤، ١٠٣-١٠٧
 في بيرو، ٣٤، ١١١-١١٢
 في تركيا، ١٢٥، ١٢٦، ١٢٦ ش
 في موريتانيا، ٩٣، ٩٣ ش، ٩٤
 في ناميبيا، ٤٨-٤٩
 في النيجر، ٥٣، ٥٥
 في نيجيريا، ٥٧، ٥٧ ح ٣
 في اليمن، ٩٦، ٩٨
- زيادات في الأسعار على نحو تدريجي، ٣٣-٣٤
 في إندونيسيا، ٧٦
 في إيران، ٨٧-٨٨، ٩٠
 في البرازيل، ١٠٧
 في النيجر، ٥٣، ٥٥
- سين
- سارجسيان، جيفورج، ١٣٠
 سوق سوداء، ٩٨
 السياسة وعدم التسييس، ٣٨-٤١
 في أرمينيا، ١٣٠، ١٣٣
 في البرازيل، ١٠٧، ١١٨
 في بولندا، ١٣٩-١٤٢
 في تركيا، ١٢٧
 في غانا، ٤٦، ٥١
 في الفلبين، ٧٩-٨٠، ٨٤
 في المكسيك، ١٢٠-١٢١
 في موريتانيا، ٩٥
- شين
- شاكرتان، م، ٦٨
 شبكات الأمان، ٢١، ٢٨، ٣٣، ٣٤
 في أرمينيا
 الإصلاحات و، ٣٦، ٣٧، ٤١
 في بولندا، ١٣٩-١٤٢
 راجع أيضا الفقر، التدابير التخفيفية
 في المكسيك، ١٢٢
 في موريتانيا، ٩٤-٩٥
 في نيجيريا، ٦١
 الشركاء الماليين، إشراك، ٥٦
 شركات تسويق النفط، ١٧
 شركة "إسكوم" الأوغندية، ٧٠
 الشركة الأوغندية لتوزيع الكهرباء، ٧٠
 الشركة الأوغندية المحدودة لتوليد الكهرباء، ٧٠

- الشركة الأوغندية المحدودة لنقل الكهرباء، ٧٠-٧١
الشركة التركية للبترول، ١٢٣
شركة الطاقة والإنارة الكينية، ٦٥-٦٨
شركة الطاقة الوطنية (الفلبين)، ٨٢-٨٤
الشركة الكينية لتوليد الكهرباء، ٦٥-٦٦
الشركة المركزية للطاقة وللإنارة (المكسيك)، ١١٩-٥
الشركة الموريتانية للكهرباء (موريتانيا)، ٩٤
الشركة الناميبية للبترول، ٤٨، ٥٠
شركة النفط الوطنية بشيلي، ١٠٨-١٠٩
شركة النفط الوطنية (غانا)، ٤٣، ٤٥-٤٦
الشركة النيجرية للخزانات النفطية (النيجر)، ٥٢
الشركة الوطنية للبترول (البرازيل)، ١٠٤-١٠٥
شفافية، ٣٢-٣٣
في بيرو، ١١٥
في جنوب إفريقيا، ٦٢
في شيلي، ١١١
في كينيا، ٦٩
في النيجر، ٥٦
شمال إفريقيا. راجع منطقة الشرق الأوسط
وشمال إفريقيا
شيلي
الاقتصاد الكلي و، ١٠٨ ج
دعم المنتجات البترولية في، ١٠٨-١١١
صناديق التثبيت في، ١١٠ ش
- صاد
- صناديق التثبيت
في البرازيل، ١٠٣
في بيرو، ١١٢-١١٤
في شيلي، ١٠٩-١١١
في الفلبين، ٧٩-٨١
الصناعات كثيفة الاستخدام لرأس المال، ٢
الصندوق الاجتماعي للتنمية، ١٠٠
صندوق تثبيت أسعار النفط (البرازيل)، ١٠٣، ١٠٧
صندوق تثبيت أسعار النفط (شيلي)، ١٠٩-١١١
صندوق تثبيت أسعار النفط (الفلبين)، ٧٩-٨١
صندوق تثبيت أسعار الوقود (بيرو)، ١١٢-١١٤
صندوق تثبيت أسعار الوقود (شيلي)، ١٠٩-١١٠
صندوق تسوية الأسعار (جنوب إفريقيا)، ٦٣
صندوق دعم النفط، ٥٧-٥٨
صندوق الرعاية الاجتماعية، ١٠٠
الصندوق المركزي للطاقة (جنوب إفريقيا)
٦٣-٦٤
الصندوق الوطني للطاقة (ناميبيا)، ٤٨-٥١
الصين، ١٣، ٤٠
- ضاد
- ضرائب، إنتاج، ١١٠، ١١٢، ١١٤، ١٢٥
ضرائب الإنتاج، ١١٠، ١١٢، ١١٤، ١٢٥، ١٢٦ ش
الضرائب التصحيحية، ٦ ح، ٨، ١٤٥-١٤٧، ١٤٥ ح
١٤٥ ح، ١٤٦ ج
ضريبة بيئية، ٦ ح، ١٤٥
ضريبة قيمة مضافة
تركيا و، ١٢٦
تقديرات الدعم بعد الضرائب و، ٨، ١٢ ش،
١٤٥، ١٤٧-١٤٨، ١٤٧ ح
تقديرات الدعم قبل الضرائب و، ١٤٤
الفلبين و، ٨١-٨٢، ٨٣
كينيا و، ٦٦
ضريبة الواردات، ١٠٧
- طاء
- الطاقة، مصادر بديلة بأسعار معقولة، ٣٨
الطاقة الحرارية، ٧٠-٧١، ٧٣، ٩٤
الطبقة المتوسطة التي تقطن المناطق
الحضرية، ٢٨
- عين
- العجز شبه المالي، في أوغندا، ٧١-٧٢، ٧٢ ج
عجز في الطاقة، ١٥، ١٥ ح
- غين
- الغابون، ٣٩
الغاز الطبيعي
الآثار البيئية والصحية، ١٦٦
آثار الدعم على، ١٩
الأسعار الدولية، ٢ ش
في البرازيل، ١٠٦
الدعم قبل الضرائب و، ٩، ١٤٤، ١٤٤ ح
الضرائب التصحيحية و، ١٤٧
الغاز النفطي المسال
آثار الدعم على، ٢٠ ش
في إندونيسيا، ٣٨، ٧٦، ٧٧-٧٨
في البرازيل، ١٠٣-١٠٤، ١٠٦-١٠٧
في بيرو، ١١٢، ١١٤
في تركيا، ٣٤، ١٢٦
الدعم على استهلاك، ٨
في الفلبين، ٣٧
في اليمن، ٣٨، ٩٦، ٩٨، ١٠٠

قواعد تمهيد/آليات، ٤٠
 في بيزو، ١١٢-١١٣، ١١٤-١١٥
 في شيلي، ١٠٩-١١١
 في موريتانيا، ٩٤-٩٥
 في ناميبيا، ٥١
 قياس
 راجع أيضا تعريف وقياس الدعم
 منهج الفجوة السعرية، ٥، ٧، ٨
 كاف
 الكهرباء
 تكاليف الإمدادات و، ١٦
 تنظيم الأسعار و، ٤١
 الدعم قبل الضرائب و، ١٤٤-١٤٥
 الطاقة الحرارية و، ٧٠-٧١، ٧٣، ٩٤
 العادات مزدوجة التعريف و، ١٣٢-١٣٣
 مستوى الكفاف من، ٦٨
 المولدات و، ١٥ ح ٦٨
 كوبونات الغاز، في البرازيل، ١٠٧-١٠٨
 كومونولث الدول المستقلة. راجع أيضا أوروبا
 الوسطى والشرقية وكومونولث الدول المستقلة
 الكيروسين
 آثار الدعم على، ١٩، ٢٠ ش
 الأثر البيئي، ١٦٥
 الأسعار الدولية، ٢ ش
 في إندونيسيا، ٣٨، ٧٦، ٧٧-٧٨
 في أوغندا، ٧٣
 في النيجر، ٥٣
 في نيجيريا، ٥٧-٥٩
 في اليمن، ٣٨، ٩٦، ٩٨، ١٠٠
 كينيا، ٣١، ٣٣، ٣٧
 الاقتصاد الكلي و، ٦٥ ج
 التكاليف المستترة في قطاع الكهرباء، ٦٧ ش
 دعم الكهرباء في، ٦٤-٦٩
 مؤشرات قطاع الكهرباء، ٦٦ ج

ميم

مالي، ٣٥
 المالية والانتماء العام، وزارة (المكسيك)،
 ١١٩-١٢٠
 المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، ٧، ١٤٣
 مجلس كهرباء أوغندا، ٦٩
 المجلس الوطني للطاقة (إندونيسيا)، ٧٩
 المجلس الوطني للطاقة (ناميبيا)، ٣١

غانا، ٣١، ٣٣، ٣٦، ٣٨، ٣٩
 أسعار الوقود و، ٤٥ ش
 الاقتصاد الكلي و، ٤٤ ج
 دعم منتجات البترول في، ٤٣-٤٧

فاء

الفحم

الأنار البيئية والصحية، ١٦٦
 الأسعار الدولية، ٢ ج
 الدعم قبل الضرائب و، ١٤٤، ١٤٤ ح ٢
 الضرائب التصحيحية و، ١٤٧
 فرقة العمل الوطنية المعنية بالتخفيف من القيود
 التنظيمية، ٣١، ٤٩
 فريق عمل صناعة منتجات الوقود السائل
 (جنوب إفريقيا)، ٦٣
 الفقر، أثر الدعم على، ٢٠
 الفقر، التدابير التخفيفية، ٢٨، ٣٦-٣٨
 في أرمينيا، ١٣٢-١٣٣
 في إندونيسيا، ٧٧-٧٨
 في إيران، ٨٨-٨٩، ٩٠
 في البرازيل، ١٠٧-١٠٨، ١١٨
 في بولندا، ١٣٩-١٤٢
 في تركيا، ١٢٥-١٢٦
 في شيلي، ١١١
 في غانا، ٤٤-٤٧
 في الفلبين، ٨١-٨٢، ٨٤
 في كينيا، ٦٨-٦٩
 في المكسيك، ١٢٢
 في موريتانيا، ٩٢، ٩٤-٩٦
 في ناميبيا، ٥١
 في النيجر، ٥٦-٥٧
 في نيجيريا، ٦١
 في اليمن، ٩٩-١٠٠
 الفلبين، ٢٧، ٣٠، ٣٢، ٣٤، ٣٧، ٣٩
 الاقتصاد الكلي و، ٨٠ ج، ٨١ ش، ٨ ج، ٨٤ ش
 دعم الكهرباء في، ٨٢-٨٤
 دعم المنتجات البترولية في، ٧٩-٨٢

قاف

قانون إصلاح صناعة الطاقة الكهربائية
 (الفلبين)، ٨٣
 قانون خدمات الكهرباء العام (المكسيك)،
 ١١٩ ح ٦
 قانون سوق البترول (تركيا)، ٤٠، ١٢٥، ١٢٧
 القطاع الصناعي، ٢٨

- موازنات البلدان المصدرة للنفط و، ٢٦
إصلاح الدعم و، ٣
حجم الدعم و، ١١
موترا، رافيليا، ١١٨
موريتانيا، ٣٣
الاقتصاد الكلي و، ٩١ ج
دعم المنتجات البترولية في، ٩٠-٩٦
المؤسسات
تنمية، ١٠٠
هيكلة، ٨٩، ١٣٨-١٣٩
المؤسسات المملوكة للدولة
الاستثمار في الطاقة، ١٥
إعادة هيكلة و، ١٣٦
تحسين كفاءة، ٣٥، ٦٩
تدابير اجتماعية و، ٣٨
الدعم قبل الضرائب و، ٧
معوقات الإصلاح، ٢٨، ١٢٣-١٢٤
مولدات، تكلفة، ١٥، ١٠ ج
ميزان المدفوعات، ١٨
الميزانيات، وتسجيل الدعم في، ٧، ٢٦
في أوغندا، ٧١، ٧١ ج
في المكسيك، ١٢٠
في النيجر، ٥٥
- نون
- ناميبيا، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣
الاقتصاد الكلي و، ٤٧ ج، ٥٠ ش
دعم المنتجات البترولية في، ٤٧-٥١
الصندوق الوطني للطاقة وحساب تمهيد
التقلبات السعوية، ٤٩ ش
نظام السعر التصاعدي وفقا لدرجة الاستهلاك، ٦٦
نظام ضرائب إنتاج الوقود لحماية المستهلك
(شيلي)، ١١٠
النفط الخام
الأسعار الدولية للنفط الخام، ٢ ش
في البرازيل، ١٠٣
في جنوب إفريقيا، ٦٢
في شيلي، ١٠٨
النمو الاقتصادي، تراجع، ١٥-١٨
النيجر، ٣١، ٣٣
أسعار الوقود و، ٥٤ ش
الاقتصاد الكلي و، ٥٢ ج، ٥٤ ش
دعم المنتجات البترولية في، ٥١-٥٧
نيجيريا، ٢٨، ٣٣
أسعار الوقود و، ٥٨ ش، ٥٨ ج
الاقتصاد الكلي و، ٥٧ ج
دعم المنتجات البترولية في، ٥٧-٦٢
- مجموعة مرافق الطاقة الكهربائية الصغيرة
(الفلبين)، ٨٤
محكمة للطاقة، ٦٥
مشروع الأشغال العامة (اليمن)، ١٠٠
المشهد العالمي للدعم، ١-٢
مصادر بديلة للطاقة، أسعار معقولة، ٣٨
مصفاة "سوراز" (النيجر)، ٥٢، ٥٥
معارضة جماعات المصالح، ٢٨-٢٩
في إندونيسيا، ٧٥
في بولندا، ١٣٦، ١٣٨
في غانا، ٤٦
في الفلبين، ٧٩، ٧٩ ح
في المكسيك، ١٢٠-١٢١
في نيجيريا، ٦٠
معدلات التحصيل، في أرمينيا، ١٢٨-١٢٩،
١٣٣ ش،
المعلومات، أثر نقص، ٢٦-٢٧، ١٢٠،
١٢٠ ح
المعلومات، حملة توعية الرأي العام
في أرمينيا، ١٢٩، ١٣٣
في إيران، ٩٠
في غانا، ٤٦
في الفلبين، ٨٠
في النيجر، ٥٦
في نيجيريا، ٥٩-٦١
في اليمن، ٩٨، ١٠٠
مقاطعة تايوان الصينية، ١٣
المكسيك، ٢٧، ٢٨-٢٩
الاقتصاد الكلي و، ١٢١ ش
دعم الكهرباء في، ١١٩-١٢٢
المناجم والطاقة، وزارة (ناميبيا)، ٤٨-٥١
المنتجات البترولية
الآثار البيئية والصحية، ١٦٥
الدعم قبل الضرائب و، ١٤٣-١٤٤
الضرائب التصحيحية و، ١٤٦-١٤٧
منتجين مستقلين للطاقة (الفلبين)، ٨٢
منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا،
الإصلاحات في إيران، ٨٧-٩٠
حجم الدعم و، ١١، ١١ ش، ١٢ ش، ١٣
في موريتانيا، ٩٠-٩٦
في اليمن، ٩٦-١٠٢
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي،
الآثار البيئية والصحية و، ١٦٦
الدعم بعد الضرائب و، ١٤٧
الدعم قبل الضرائب و، ٧-٨، ١٤٣-١٤٤
منهج تشاركي، ٥٦
منهج الفجوة الشعرية، ٥، ٧، ٨
الموارد الطبيعية، ٣

هاء

هانكنسون، دنزل، ١٣٠
 الهند، تمويل دعم الوقود في، ١٧
 هيئات مستقلة، ٣٩-٤٠
 في أرمينيا، ١٣٣
 في إندونيسيا، ٧٨-٧٩
 في أوغندا، ٧٤
 في تركيا، ١٢٥، ١٢٧
 في غانا، ٤٦
 في كينيا، ٦٩
 هيئة تنظيم سوق الطاقة (تركيا)، ٤٠،
 ١٢٥، ١٢٧
 هيئة تنظيم الطاقة (الفلبين)، ٨٣
 هيئة تنظيم الطاقة (كينيا)، ٦٥-٦٧، ٦٩
 هيئة تنظيم الطاقة (المكسيك)، ١١٩
 هيئة تنظيم الكهرباء (أوغندا)، ٧٠، ٧٢
 الهيئة الفيدرالية للكهرباء (المكسيك)،
 ١١٩-١٢٠
 هيئة كهرباء الريف (أوغندا)، ٧٠

واو

وحدة التوليد الكهرومائية "بوجاغالي" (أوغندا)،
 ٧١-٧٢
 وقود الإيثانول، في البرازيل، ١٠٦-١٠٧
 وقود المركبات، الضرائب التصحيحية و، ١٤٦ ج
 وكالة تنظيم تسعير المنتجات البترولية
 (نيجيريا)، ٥٧
 الوكالة الفرنسية للتنمية، ٩٤، ٩٦
 الولايات المتحدة الأمريكية، ١٣
 ياء
 اليمن، ٢٧، ٣٨
 أسعار الوقود وأسعار تعكس تمرير التكلفة،
 ١٠١ ش
 الاقتصادي الكلي و، ٩٧ ج، ٩٩ ش
 دعم المنتجات البترولية في، ٩٦-١٠٢
 يودهويونو، سوسيلو بامبانغ، ٧٦، ٧٨
 اليونيسيف، ٩٥-٩٦

لقد غير صندوق النقد الدولي في هذا العمل الجدال الدائر حول دعم الطاقة. فيذهب المحررون بشكل صحيح ومقنع إلى أنه يجب علينا أن نتجاوز الدعم الصريح والاعتراف بأن ترك التلوث ينتشر دون مقابل إنما هو بخس لقيمة شيء مكلف للغاية، وأعني بذلك الدعم. ويؤدي عدم تصحيح إخفاقات السوق إلى تقويض فعالية الأسواق. إضافة إلى ذلك، يمضي المحررون قُدماً في تناول هذا المفهوم ويجرون حسابات جادة ومهمة تبين مدى انتشار دعم الطاقة في البلدان الغنية والفقيرة، إنها مساهمة رائعة.

نيكولاس شتيرن

أستاذ كرسي أي جي باتيل لعلوم الاقتصاد والدراسات الحكومية،
ورئيس معهد غرانثام لبحوث تغير المناخ والبيئة
في كلية لندن للاقتصاد،
ورئيس الأكاديمية البريطانية

يعتمد هذا الكتاب على تحليل قُطري مقارنة موسع ليضع توصياته بشأن كيفية تخفيض الدعم الذي تقدمه الدولة على الطاقة. ويحدد التكاليف التي تترتب على عدم تنفيذ هذه الإصلاحات، بما فيها تزايد العبء المُلقى على الموازنات العامة، وتزايد عدم المساواة بين الأسر مرتفعة الدخل والأسر منخفضة الدخل، وتزايد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ما يؤدي إلى تفاقم ظاهرة الاحترار العالمي. كذلك يحدد الكتاب عدداً من عوامل الاقتصاد السياسي التي تفسر أسباب إحجام الحكومات عن الإصلاح. وبوجه عام، فهذا الكتاب بمثابة منجم ذهب للباحثين وصناع السياسات المعنيين بالطاقة والنمو القابل للاستمرار والتنمية.

فيليب أغيون

أستاذ كرسي روبرت واغنير للاقتصاد في جامعة هارفارد

لا يزال كثير من البلدان يدعم المنتجات البترولية والكهرباء والغاز الطبيعي والفحم. وهذه الدراسة الرائعة تقدم أفضل التقديرات وأكثرها شمولاً لهذه الأنواع من الدعم في عينة شملت ١٧٦ بلداً. ويذهب أحد المبررات المقنعة التي تطرحها إلى أن هذا الدعم لا يؤدي إلى تفاقم شح الموارد وانتشار التلوث وحسب، وإنما يفضي أيضاً إلى إزالة الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم، وتقليص الاستثمارات الخاصة. علاوة على ذلك فهو يسبب تشوهات بالغة. ودراسات الحالات القُطرية التي بلغت ٢٢ دراسة تصدر تحذيرات وتطرح اقتراحات في أن واحد من أجل الإصلاح القابل للاستمرار. ومطالعة هذا الكتاب الذي يصدر في الوقت المناسب ضرورة حتمية لصناع السياسات في البلدان المتقدمة والبلدان النامية.

ريك فان دير بلوغ

مدير البحوث في مركز تحليل الاقتصادات الغنية بالموارد
وأستاذ علم الاقتصاد في جامعة أوكسفورد

ISBN 978-1-46436-992-8



9 781484 389928

إصلاح دعم الطاقة
الدروس المستفادة والانعكاسات