

بدائل الإصلاح:

تقييم خيارات الحكومة لتعديل منظومة دعم الوقود في مصر

وحدة الدراسات الاقتصادية
شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب

من الجلي أن رياح التغيير التي عصفت بالنظام السياسي الهش في مصر، بدأت تطل النظام الاقتصادي المتدهور، والذي لطالما عانى من مشاكل بنيوية معقدة. فبعد عجز الحكومات المصرية المتتالية بعد موجتي الثورة على اتخاذ خطوات جادة على طريق اصلاح منظومة الدعم، لاسيما الموجه للطاقة، قامت حكومة محلب الثانية بأخذ زمام المبادرة، وذلك برفع جزئي للدعم المقدم للكهرباء والمواد البترولية، حيث تم حتى الآن تحريك أسعار البنزين والولار والمازوت، وبما يوفر نحو 41 مليار جنيه للموازنة العامة.

إعادة هيكلة

ينظر البعض لهذه الخطوة كحلقة أولى في إطار برنامج الحكومة لإعادة هيكلة الاقتصاد، والذي يقتضي إعادة تشكيل نظام عمل الموازنة العامة، بحيث يتم تخفيض نسبة النفقات الجارية تدريجياً، وبالذات على الدعم والأجور وخدمة الدين والتي تحصل على أكثر من ثلاثة أرباع الإنفاق الحكومي، مع زيادة نسبة النفقات الاستثمارية الحكومية، بهدف تعويض ضعف معدلات الاستثمار الكلية، والتي لم تتجاوز نسبة ال 16% من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الثلاثة الماضية. خاصة، وأن منظومة الدعم الحالية تستهلك وحدها نحو خمس الإنفاق العام، وقرابة 6% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسب غير قابلة للاستدامة، في ظل وصول نسبة عجز الموازنة لنحو 14% من الناتج المحلي، مع اقتراب مجموع الدين العام المحلي والخارجي من قيمة الناتج المحلي بأكمله، بالتوازي مع استمرار نزيف احتياطات النقد الأجنبي، رغم تتابع وصول حزم المساعدات الخليجية.

أثار جانبية

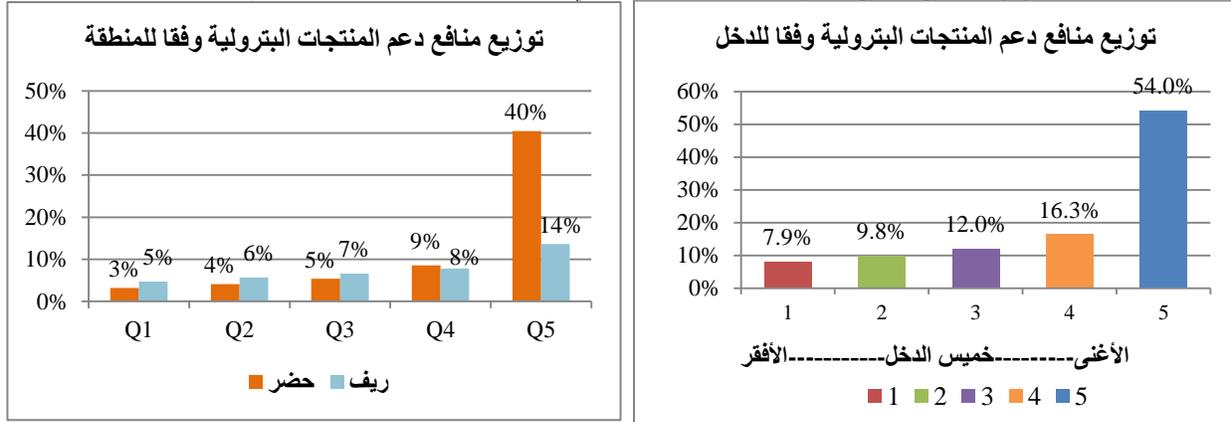
بشكل عام، تتسم منظومة دعم الطاقة الراهنة بعدم الكفاءة، ونقص الفاعلية، وانعدام العدالة. اقتصادياً، أدى الإفراط في دعم الطاقة إلى زيادة كثافة استهلاكها، مع انخفاض كفاءة استخدامها، وبما حول مصر لاقتصاد كثيف استخدام الطاقة، رغم أن قاعدتها الانتاجية ليست بالضرورة كذلك. الأمر الذي أعاق جهود التنويع الاقتصادي وأضاع أيضاً فرص توليد المزيد من الوظائف الانتاجية والتي كانت لتحد من معدلات البطالة المتنامية، والتي تجاوزت حاجز 13%. اجتماعياً، زاحم الإنفاق على دعم الطاقة الإنفاق الاجتماعي في مجال الرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية، كما لم يسهم هذا الدعم في تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من الفقر، فلا يزال الفقر منتشراً وبنسبة وصلت إلى 26% في عام 2013، وذلك رغم إقرار حقيقة أن دعم الطاقة لا يزال يشكل شبكة أمان اجتماعي مهمة بالنسبة للفئات الأكثر احتياجاً بالمجتمع.

منافع مسربة

وعن دور دعم الطاقة كشبكة للضمان الاجتماعي، يتميز دعم الطاقة المعمم وبخاصة الموجه للوقود بكونه غير محايداً في أثره، إذ أنه يفيد مستهلكي الطاقة بدرجات متفاوتة، حيث تستحوذ الصناعات كثيفة استخدام الطاقة والأسر

الحضرية ذات الدخل المرتفع على أغلب منافع الدعم. وذلك لأنه يتم توفير الدعم بالنسبة للسلعة، دون أي تمييز بحسب القطاع، كثافة الاستخدام، الدخل، أو المنطقة، وبما يجعل الاستعادة من الدعم تتناسب بشكل طردي مع استهلاك الطاقة. فعلى سبيل المثال، يفيد جدول المدخلات-المخرجات المحدث للاقتصاد المصري للعام المالي 2010، أن أغنى خمسين من الأسر يستحوذون على نحو 70.3% من فوائد دعم الوقود، في حين يتلقى أفقر خمسين من الأسر على نحو 17.7% فقط من هذا الدعم. كما يتلقى أغنى 40% من الأسر في المناطق الحضرية (الريف) 49% (22%) من إجمالي دعم الوقود مقابل 7% (11%) فقط لأفقر 40% من الأسر في المناطق ذاتها (شكل 1).

شكل (1): توزيع منافع دعم المنتجات البترولية* في مصر وفقاً للدخل والمنطقة لعام 2010.



المصدر: تقديرات الباحث اعتماداً على جدول المدخلات-لمخرجات للاقتصاد المصري، ابريل 2013. * تشمل هذه المنتجات كلاً من السولار، والبنزين، والمازوت، والبيوتاجاز، والغاز الطبيعي.

موارد مهددة

يشجع وجود تفاوت كبير ومتزايد بين أسعار بيع الوقود في مصر والدول المجاورة، على تهريب المنتجات البترولية وتفاقم مشكلة نقص الوقود. ويمكن توضيح ذلك بمقارنة متوسط أسعار التجزئة للبنزين والديزل بين مصر والعالم، حيث بلغ سعر لتر البنزين في مصر نحو 0.45 دولاراً خلال عام 2012، مقابل نحو 1.41 دولاراً كمتوسط عالمي ونحو 1.95 دولاراً كمتوسط في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. فيما بلغ سعر لتر الديزل في الفترة نفسها نحو 0.18 دولاراً في مصر، بالمقارنة مع نحو 1.27 دولاراً كمتوسط عالمي ونحو 1.88 دولاراً كمتوسط في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للفترة ذاتها، وذلك بناء على بيانات البنك الدولي. الأمر الذي جعل من تهريب الوقود عبر الحدود، للاستفادة من الفروق السعرية مع الدول المجاورة تجارة رائجة، وليس أدل على ذلك من تهريب الوقود المصري إلى غزة ولبنان وتركيا.

منافع مشروطة

بناء على ذلك، يتوقع أن يُفضي إصلاح منظومة دعم الطاقة إلى توزيع أكفء للموارد باتجاه زيادة الانفاق الانتاجي، وبما يرفع معدلات النمو طويل الأجل. كما ينتظر أن يحقق هذا الإصلاح المزيد من العدالة الاجتماعية، إذا ما أُتخذ تدابير لحماية الفئات الأضعف وتقوية شبكات الأمان الاجتماعي. علاوة على خفض أو إزاحة العبء المالي للدعم يساعد على خفض عجز الموازنة والدين العام، الأمر الذي يعطي دفعة قوية للاستثمارات الخاصة بالذات في مصادر مستدامة للطاقة. ورغم تعدد المنافع المتوقعة من الإصلاح، إلا أنه يبقى مهمة محفوفة بالتحديات عند النزول إلى أرض الواقع. التحديات التي يمكن تقييم أبعادها المختلفة في الآتي:

خطة التواصل

لم تقم الحكومة بإطلاق حملة محكمة للتواصل الجماهيري، وبما لم يسهم في إرساء فهم مشترك لطبيعة الإصلاح المطلوب فضلاً عن الحشد الشعبي له، مما قد ينذر بتكرار سيناريو مظاهرات عام 1977 على المدى المتوسط. ويؤكد استطلاع للرأي أجراه «معهد جالوب» في بلدان عربية أربع من بينها مصر، أن الغالبية لا تعارض إصلاح الدعم شريطة تنفيذه بطريقة تشاورية مدروسة. ففي غانا، وكجزء من خطة إصلاح دعم الطاقة، قامت الحكومة بإطلاق حملة إعلامية واسعة، شملت خطباً عامة لرئيس الجمهورية ووزير المالية تشرح منافع الإصلاح مقابل تكاليف الاستمرار في الدعم الشامل، كما نشرت الحكومة نتائج أثار رفع الدعم وناقشتها في حوارات مجتمعية متعددة الأطياف. الأمر الذي لم يحدث بالشكل المطلوب في مصر، حيث أجرى السيد رئيس الوزراء، عدة اجتماعات خلال اليومين السابقين لرفع الدعم مباشرة، مع غرف التجارة والمسؤولين عن النقابات، ووسائل النقل الخاصة، لضمان عدم استغلال هذه الزيادة في رفع أسعار المنتجات، دون إتخاذ ثمة إجراءات إستباقية ملموسة.

توقيت التعديل

سياسياً، يعد قيام الحكومة بالبدء في تنفيذ هذه الإصلاحات المرة عقب فوز المشير السيسي بالانتخابات الرئاسية -وفي ظل ارتفاع مخزونه الشعبي- فرصة جيدة للتقليل من غصة التكاليف، رغم عدم قيام الحكومة بعمل قياس أرباح لا اختبار ردود فعل المجتمعاء خطة الإصلاح اقتصادياً، لم يكن الشروع في الإصلاحات دون إتباع منظومة شاملة للإجراءات المساعدة أمراً محموداً، في ضوء تدهور معدلات النمو الاقتصادي والكساد، وبالذات في المواسم التي ترتفع فيها الأسعار بشدة، مثل شهر رمضان، بسبب زيادة الطلب على المنتجات الأساسية ومنها الطاقة، في ظل ضعف قدرة وعدم جاهزية المؤسسات التنفيذية بالدولة للسيطرة على ارتفاع الأسعار اللاحق لرفع الدعم الجزئي، وبحيث لا يتمثل عبء الزيادة في التكاليف من المنتجين والتجار إلى المستهلكين، في ضوء انتشار وارتفاع تكلفة ممارسات الفساد الإداري بمصر.

إصلاح شامل

جاءت تعديلات أسعار الوقود الأخيرة في صورة منفردة، ودون سياقها الأعم في إطار منظومة أوسع لإصلاح قطاع الطاقة ككل، والذي يعاني من مشاكل بنيوية عدة، بداية من اتفاقيات المشاركة في الإنتاج التي بدأت في عام 1976، مروراً بمشاكل معامل التكرير التسعة، وصولاً لمحطات البنزين التي تعاني من ضعف شديد في الكفاءة. كما لم تكن خطة الإصلاح تشاركية، إذ لم يشارك فيها جميع الأطراف المعنيين، كالأحزاب السياسية، ولجان الخطة والموازنة بالبرلمان غير المنعقد، ومنظمات الأعمال، والاتحادات العمالية، ومنظمات المجتمع المدني. وكذا لم يتم الشروع في أو استكمال ما تم بدؤه لإصلاح منظومة النقل، كزيادة الأهتمام بالنقل العام، زيادة نصيب السكة الحديدية والنقل النهري مقابل النقل على الطرق، تشجيع النقل الكهربائي مثل السيارات المهجنة ووسائل النقل الكهربائي، ودعم استراتيجية الدولة للتحويل نحو الغاز الطبيعي.

تدرج الإصلاح

تعتبر الزيادات الجزئية المقررة على أسعار بعض منتجات الطاقة مقبولة نسبياً، إذ أنها تتمتع بمنطق واضح وراء نسب رفع الأسعار الملائمة لكل منتج. إذ لا توجد ثمة مشكلة في رفع أسعار السلع الأقل حساسية، والتي لا تشكل جانباً كبيراً من بنود إنفاق محدودي الدخل، مثل البنزين. حيث تعد العائلات الأكثر دخلاً هي المستفيد الأكبر من دعم البنزين، فمن بين 19 مليون أسرة مصرية توجد 1.5 مليون أسرة فقط تمتلك سيارة أو أكثر. في المقابل، يتوقع لزيادة سعر السولار - الذي يستحوذ على أكثر من نصف دعم الطاقة بمفرده- أن يؤثر على القاعدة الأوسع من الفئات الأكثر فقراً، بسبب استخدام أكثر من ثلاثة أرباعه في قطاعات إنتاجية مؤثرة، تشمل الزراعة والصناعة والنقل والتجارة، ومن ثم فإن أي زيادة بسيطة في سعر التداول ستعكس في ارتفاع تكاليف الإنتاج، وبما يرفع من معدلات التضخم الجامحة بالفعل، في ظل عجز منظومة الرقابة الحالية عن ضبط الأسعار. ولمصر في تجربة موريتانيا عظة، حيث

قامت الحكومة الموريتانية في عام 2008، بعمل زيادة صارخة في أسعار الوقود، وبما أثار احتجاجات شعبية واسعة، مما دفع الحكومة للتراجع عن الإصلاحات في النهاية.

تعويض المتضررين

لابد من تعويض الفئات الأشد تضرراً من رفع الدعم، من خلال تطبيق إجراءات تعويضية وتعزيز القائم منها. وهناك طرق كثيرة لتعويض المتضررين، من بينها: الإبقاء -المؤقت- على دعم منتجات الطاقة التي يستهلكها الفقراء أكثر كالبوتاجاز، تخفيض تعريفات استهلاك الكهرباء للشرائح الأقل استهلاكاً، وكذلك خفض تعريفات باقي المرافق العامة بما يتيح لهم الحد الأدنى من تلك الخدمات، الاستهداف الجغرافي للمناطق الأكثر فقراً مثل الصعيد، أو إمداد المتضررين بتحويلات نقدية مشروطة أو غير مشروطة بحسب القدرات الادارية للحكومة. هذا ورغم إعلان الحكومة عن استخدام جزء من وفورات إصلاح دعم الطاقة، لزيادة الانفاق الاجتماعي المفيد للطبقات الأفقر، كالانفاق على التعليم والصحة والبنية الأساسية، إلا أنه لم يتم الإفصاح عن تفاصيل هذه الخطة حتى الآن. بالتوازي مع ذلك، تحاول الحكومة التوسع في زيادة فاعلية برامج الحماية الاجتماعية الموجودة، كمنظومة البطاقات التموينية، وهو ما يصطدم بضعف قدرات جهاز البيروقراطية الحكومي.

أثناء إصلاحها لمنظومة دعم الوقود 2005-2013، رفعت الحكومة الأردنية الحد الأدنى للأجور، فضلاً عن منحها علاوة للعاملين في القطاع العام والمحاليين للمعاش وبنسبة زيادة أكبر لصغار الموظفين، كما وزعت الحكومة تعويضات نقدية على الأسر التي لا يتجاوز دخلها الشهري 800 دينار. وفي إيران قامت الحكومة بتأسيس مؤسسة مستقلة لإدارة وفورات تعديل دعم الطاقة، والتي قامت بدورها بتخصيص 20% لزيادة الانفاق الحكومي، 30% لرفع كفاءة الأنشطة الاقتصادية، 50% لدعم الأسر الأكثر فقراً. فيما نجحت إندونيسيا في زيادة أسعار الوقود في عامي 2005 و2008، وتم استخدام وفورات الإصلاح في تمويل برامج للتعويضات النقدية غير المشروطة شملت 15.5 مليون أسرة فقيرة. ناهيك عن التوسع في برامج المساعدة المدرسية، والخدمات الصحية، وتنمية المناطق الأكثر حرماناً، والتي أستفادت من وفورات الموازنة الناتجة عن الإصلاح. وفيغانا، تضمنت إستراتيجية إصلاح دعم الطاقة، الإعفاء من الرسوم الدراسية في المرحلة الأساسية والثانوية، زيادة تمويل برامج الرعاية الصحية في المناطق الفقيرة، تطوير شبكة المواصلات العامة، والاستثمار في إيصال الكهرباء إلى المناطق الريفية.

نظرة للمستقبل

خلاصة القول، إنه ومع التسليم بصعوبة إصلاح منظومة دعم الطاقة المترهلة، فإنها تبقى مهمة لا غن عنها لاسترداد نسق توازنات الاقتصاد الكلية، ولكن يتحتم تضمين هذه الإصلاحات في إطار خطة أشمل لإعادة الهيكلة الاقتصادية، وليس فقط لعلاج الاختلالات المالية المرهقة في المدى القصير، وبصورة تعيد ترسيم شكل النظام الاقتصادي في مصر على المدى الزمني البعيد.