فاتورة الأخطاء الأربعة:
الخطة المصرية- الصندوقية
لرفع أسعار الطاقة

فاتورة الأخطاء الأربعة: الخطة المصرية-الصندوقية لرفع أسعار الطاقة

الطبعة الأولى/سبتمبر 2020

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية
14 شارع السراي الكبرى (فؤاد سراج الدين) -جاردن ستي، القاهرة.
تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202)+
www.eipr.org - eipr@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة
بموجب رخصة المشاع الإبداعي،
النسبة-بذات الرخصة، الإصدارة 4.0
http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0
نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org

كتبت هذه الورقة البحثية سلمى حسين، الباحثة في ملف العدالة الاقتصادية والاجتماعية وحررتها مي قابيل مديرة وحدة العدالة الاقتصادية بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية.وقام بالمراجعة اللغوية أحمد الشبيني.

ملخص:

تبدأ مصر برنامجا اقتصاديا جديدا لمدة عام واحد مع صندوق النقد الدولي مقابل قرض بقيمة 5،2 مليار دولار، بعد أربعة أعوام على برنامجها السابق، الذي اعتمد على مجموعة إجراءات من أهمها تغيير سياسات دعم الطاقة، وما نتج عنه من رفع أسعار الطاقة للمواطنين مقابل تخفيضها لبعض أصحاب المصانع.

ومن المتوقع أن يستمر نفس نمط السياسات المتفق عليه، لأن الالتزام بتخفيض دعم الطاقة يعتبر من علامات نجاح البرنامج الاقتصادي المصري في تقدير الصندوق، رغم خلو البرنامج الجديد من الإشارة المباشرة لهذا الملف.

تهدف الورقة إلى تقييم البرنامج المصري لتحرير أسعار الطاقة، المدعوم من صندوق النقد الدولي منذ عام 2016 ، خاصة من حيث آثاره الاقتصادية والاجتماعية، ودرجة شفافيته، وعلاجه لمشاكل الحوكمة في منظومة إنتاج ودعم الطاقة.

وتعتمد في ذلك على تحليل الفجوات بين التجربة المصرية وأفضل الممارسات التي نصت عليها الأدبيات والمؤسسات الدولية في هذا الشأن. وأيضا بالاعتماد على تحليل الاقتصاد السياسي للمستفيدين بدعم الطاقة في مصر.

- كانت خطة رفع الدعم عن الطاقة فرصة لتمييز ما يعرف بـ»الدعم الجيد» عن «الدعم السيء». كما كانت فرصة من أجل تطوير إطار الحوكمة في الهيئات الحكومية المسؤولة عن منظومة الدعم، لدرء أي شبهات فساد أو تبذير للمال العام.

ولكن، أضاعت مصر تلك الفرصة، حتى الآن، بحسب الورقة. لأنها خفضت الدعم الجيد وحافظت على أنواع من الدعم السيء، الذي تحصل على معظمه شركات خاصة ذات نفوذ سياسي كبير.

- كما تراجعت الحكومة منذ اتفاقها مع الصندوق عن مبدأ أساسي في تقليص الدعم، وهو التدرج، وهو المبدأ الضروري من أجل التخفيف من الآثار التضخمية، ومن ثم تدهور مستويات المعيشة. فبعد تعويم الجنيه، اضطرت الحكومة إلى تقصير مدة التخلص من الدعم.

كما ظل الدعم يذهب إلى شركات حكومية ضعيفة الحوكمة، لا تلتزم بشفافية البيانات ولا تحظى بالمساءلة الكافية.

- وأخيرا، بلغ حجم الوفر المتحقق حوالي 1.1% من إجمالي الإنفاق العام في 2018-2019 (آخر بيانات متاحة)، كما لم تذهب الوفورات إلى الإنفاق الاجتماعي، بل إلى سداد فوائد الدين العام. وذلك بسبب تعارض الخطة مع أهداف أخرى فرضها صندوق النقد الدولي، مثل التعويم ورفع سعر الفائدة.

فإذا أرادت الحكومة استدراك الأخطاء التي وقعت فيها خطة تقليص دعم الطاقة التي دعمها صندوق النقد، من خلال البرنامج الجديد الذي تبنته مع قرض جديد لصندوق النقد الدولي، فيمكنها أن تتخذ نقطة البداية من التوصيات المشتركة التي أعدت من أجل قمة مجموعة العشرين في عام 2010، والتي أعدها آنذاك كل من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، منظمة الطاقة الدولية والبنك الدولي، باعتبارها تقدم نموذجا للممارسات المثلى في مجال تقليص دعم الطاقة.

مقدمة:

شرعت مصر في تحرير أسعار مواد البترول والكهرباء منذ عام 2014، واستمرت موجات رفع أسعار الطاقة (خاصة الكهرباء) حتى عام 2020، ومن المنتظر أن تستمر إلى العام 2021 على الأقل.

واليوم، تبرز أهمية تقييم التجربة المصرية في رفع أسعار الطاقة وآثارها الاجتماعية والاقتصادية، وذلك في ضوء متغيرين جديدين:

- تبدأ مصر برنامجا اقتصاديا جديدا، لمدة عام واحد، مع صندوق النقد الدولي مقابل قرض بقيمة 5.2 مليار دولار، بعد أربعة أعوام على برنامجها السابق، ومن المتوقع أن يستمر في ضوئه نفس نمط تخفيض دعم الطاقة، القائم على رفع أسعار الطاقة للمواطنين مقابل تخفيضها لبعض أصحاب المصانع، ومن ثم تأتي أهمية تقييم البرنامج الماضي لتعظيم مزاياه وتفادي تكرار أخطائه.

- جائحة الكوفيد19-، والتي تستلزم زيادات كبيرة في الإنفاق على الصحة والتعليم والمساعدات الاجتماعية. وبالتالي من المهم التعرف على حجم الوفورات التي تحققت من تحرير أسعار الطاقة، وأوجه الإنفاق التي توجهت إليها تلك الوفورات. كما يتوقع أن تؤدي الجائحة إلى زيادات كبيرة في معدلات الفقر والجوع، وتدهور مستويات المعيشة لدى الأغلبية العظمى من السكان، مما يحتم النظر أكثر من أي وقت مضى في عدالة توزيع عبء زيادات أسعار الطاقة.

ويعتبر دعم الطاقة من الموضوعات المثيرة للجدل. حيث يرى معظم الاقتصاديين أنه يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء. لذا تتفق معظم الأدبيات الحديثة على أنه ينبغي التخلص منه وتعويض الفقراء بوسائل أخرى. كما أنه يضع عبئا على الموازنة العامة، ويساهم إلغاؤه في تقليص عجز الموازنة أو في تمويل الإنفاق الاجتماعي والتعليم والصحة.

ولكن يبدو من التجارب الدولية أن القول أسهل من الفعل، كما يوضح العديد من تلك التجارب أن الفقراء هم دائما من يدفعون الثمن أكثر من غيرهم حين ترتفع أسعار الطاقة. ويفقد كثير من الناس جزءا من دخولهم الحقيقية. وكثيرا ما تقترن عملية التخلص من دعم الطاقة بقلة الشفافية والحوار المجتمعي، ولا تعتبر التجربة المصرية استثناء من ذلك. لذلك ترفض الورقة مبدأ رفع الدعم على الطاقة.

تنطلق تلك الورقة من مبادئ أساسية:

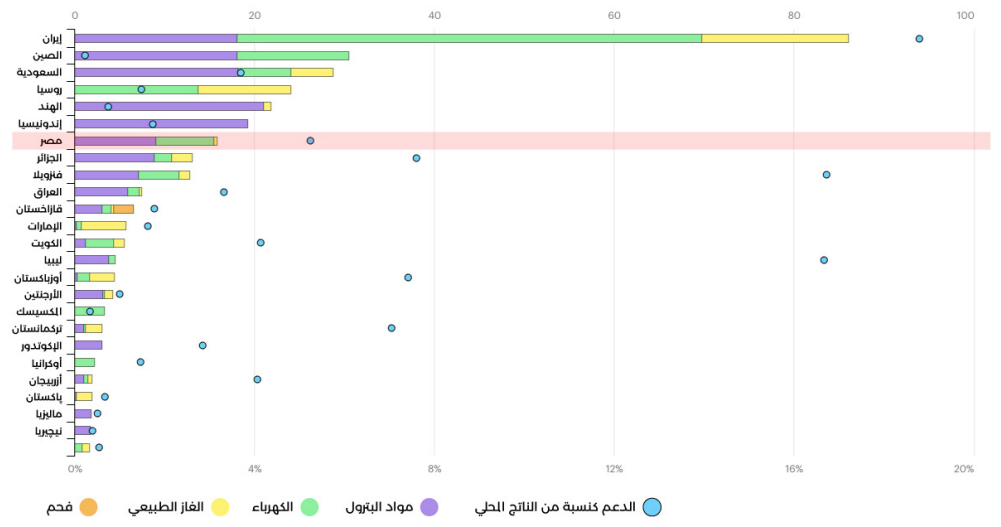
- أن الطاقة بعناصرها (البترول، الغاز الطبيعي، الهواء، الشمس) كلها موارد طبيعية عامة مملوكة على المشاع لجميع المواطنين (جاي ستاندينج، 2017)، وتقوم الدولة بإدارة تلك الموارد بحيث تعظم عدالة استخدامها، بين المواطنين وبين الأجيال.

- يجب أن تأخذ أي خطة لخفض الدعم الموجه إلى الطاقة في الاعتبار مفاهيم «فقر الطاقة» و«العدالة في الطاقة»، كما ينبغي أن تستند إلى الهدف السابع من أهداف التنمية المستدامة: «طاقة نظيفة بأسعار معقولة».

في هذا الإطار يمكن تحليل وضع دعم الطاقة في مصر.

في 2019 ، كانت مصر واحدة من أكثر الدول دعما لأسعار الطاقة (IEA,2020)، وذلك بالرغم من أنها مستوردة للبترول، على عكس باقي الدول التي تدعم المنتجات البترولية وتكون عادة من كبار المنتجين للطاقة. وتحتل مصر المرتبة السابعة عالميا في دعم الطاقة بعد الصين وإيران والسعودية وروسيا وغيرها من كبار الدول المنتجة للطاقة (نفس المصدر).

الشكل رقم1: مصر في المركز السابع عالميا في دعم الطاقة (بالمليار دولار)



المصدر: الوكالة الدولية للطاقة، 2020.

الشرح: يوضح الظل الوردي موقع مصر بين الدول الداعمة للطاقة، وهي كلها، باستثناء مصر، دول كبرى مصدرة للطاقة. وفقا لبيانات عام 2019 كانت مصر سابع أكبر دولة داعمة لمواد الطاقة.ويوجه معظم الدعم إلى البترول، يليه الكهرباء. وقليل من الدعم يذهب أيضا إلى الغاز الطبيعي.

تعرف الحكومة المصرية (وصندوق النقد الدولي) دعم الطاقة بأنه المجموع التراكمي للمخصصات بالعملة المحلية الموجهة من الموازنة العامة إلى البنزين، والسولار، والكيروسين والبوتاجاز والمازوت، خلال العام المالي (صندوق النقد الدولي، أكتوبر 2019). أي أن دعم الطاقة هو الفرق بين تكلفة إنتاج وسعر بيع الوحدة، وسوف تتطرق هذه الورقة إلى نواقص هذا التعريف.

كما توضح الورقة أن الحكومة أحيانا تستخدم تعريفات أخرى، تجعل حجم الدعم يبدو أكبر مما هو عليه، دون الإفصاح عن ذلك.

وتستبعد الحكومة دعمها للغاز الطبيعي وفقا لهذا التعريف، رغم ما يتضح من بيانات الوكالة الدولية للطاقة من أن الغاز الطبيعي يحصل على قدر من الدعم الحكومي (المشار إليه في الشكل رقم 1 بالمربع الأصفر).

وتدعو هذه الورقة إلى تبني تعريف مختلف عن التعريف المتفق عليه بين الحكومة المصرية والصندوق، ومن ثم إلى طريقة مختلفة لاحتساب الدعم الموجه إلى الطاقة. تأخذ تلك الطريقة في الاعتبار التكلفة المحلية (وليست العالمية) لإنتاج المواد البترولية، كما تأخذ في الاعتبار أيضا كفاءة إدارة الهيئات والشركات الحكومية المنتجة للطاقة. وكلا التعريفين المقترحين يؤديان إلى تقدير أقل لعبء دعم الطاقة في الموازنة العامة.

وتحاول الورقة القيام بتحليل فجوات (Gap analysis) بين الخطة المصرية المدعومة من صندوق النقد وبين التوصيات العالمية الحديثة بشأن تحرير أسعار الطاقة، وكذلك تحليل الاقتصاد السياسي لدعم الطاقة، وذلك للإجابة على سؤال: «

«هل تحقق أكبر وفر في فاتورة الدعم، مع مراعاة الوصول لأقل أثر اقتصادي واجتماعي على شرائح الدخل المختلفة؟».

ومن أجل الإجابة على هذا السؤال، تشير الورقة إلى الفارق بين الخطة الحكومية ما قبل الاتفاق مع صندوق النقد في عام 2016، والخطة بعد الاتفاق. كما تقارن الورقة بين تلك الخطة وبين الممارسات الأفضل عالميا، بالاعتماد على تحليل البيانات الحكومية المتاحة، ومراجعة أهم وأحدث الأدبيات الدولية في هذا الشأن.

تنقسم الورقة إلى أربعة أقسام، كالتالي:

1. هل نجحت الحكومة في تخفيض حجم الدعم؟ هل التكلفة الاجتماعية تعادل المكاسب؟ مقارنة الأثر على الموازنة العامة للدولة بالأثر على مستويات معيشة الأفراد.
2. من يحصل على الدعم؟ الشركات الحكومية قليلة الشفافية، ضعيفة الحوكمة.
3. هل اتبعت مصر التوصيات الدولية، والتي يمكن إجمالها في: التحليل القبلي - التدرج - الشفافية - الإعلام - زيادة الإنفاق الاجتماعي والتعويضات النقدية للفقراء؟
4. الاقتصاد السياسي لتحرير أسعار الطاقة والدعم الموجه إلى المنتجين.

وأخيرا، تقدم الورقة استنتاجات وتوصيات من أجل استدراك الأخطاء التي وقعت فيها الحكومة عند تحرير أسعار الطاقة.

السؤال الأول: هل نجحت الحكومة في تخفيض حجم الدعم[1]؟

للإجابة على هذا السؤال، تميز الورقة بين مراحل دعم الطاقة، قبل وبعد الاتفاق مع الصندوق، وترى أن تخفيض فاتورة الدعم قبل تنفيذ البرنامج الاقتصادي المتفق عليه مع الصندوق كان أفضل.

أولا، لأنه كان أكثر تدرجا. كما أن البرنامج مع الصندوق 2016-2019 لم يراع العدالة من حيث تحميل أعباء رفع أسعار الطاقة على كافة المستفيدين، سواء من القطاع العائلي أو القطاع الإنتاجي.

1. الفارق بين خطة الحكومة وخطة الصندوق:

عادة ما تقوم الحكومات بتخفيض دعم الطاقة إما لتخفيض عبء الدعم عن الموازنة العامة (سواء بتقليل عجز الموازنة العامة، أو زيادة المساحة المالية المتاحة للإنفاق على التعليم والصحة وأوجه الإنفاق الاجتماعي الأخرى).

بدأت مصر في تطبيق برنامج للتخلص من دعم الطاقة في عام 2014[2]، في لحظة شهد فيها العالم انخفاض أسعار البترول. وبدأت الخطة التي صممت للتطبيق على خمس سنوات بزيادة أسعار كل أنواع الطاقة لكل من القطاع المنزلي والمنتجين (قطاعات الصناعة والزراعة والبناء والسياحة والتجارة).

وكانت الخطة في إجمالها جيدة، من حيث التدرج، وحجم المعلومات المتاحة، والتوازن بين رفع الدعم عن المواطنين ورفعه عن القطاع الإنتاجي (المنتجين). ونجحت في العامين الأولين لها في تخفيض العبء على الموازنة العامة[3].

ولكن منذ عام 2016، تغير الوضع. حيث بدأت أسعار النفط العالمية في الارتفاع. وعليه، تم مديد تنفيذ الخطة حتى عام 2021، ولكن بالنسبة للكهرباء فقط.

ثم في نهاية عام 2016، وقعت مصر اتفاقية بشأن «تسهيل التمويل الممدد» تتيح لمصر أن تقترض 12 مليار دولار من صندوق النقد الدولي. وترتب على تنفيذ الإجراءات، المتفق عليها مع الصندوق بموجب هذا التسهيل، أن فقد الجنيه حوالي ٪40 من قيمته. فأدى ضعف العملة المحلية إلى مضاعفة فاتورة الواردات البترولية والغاز، ومن ثم تضاعف الدعم الموجه إلى الطاقة، بحيث تآكل أثر العامين الأولين من الخطة المحلية لتقليص الدعم (الشكل 2).

بالإضافة إلى ذلك، غير صندوق النقد الدولي من خطابه فيما يتعلق بدعم الطاقة في مصر. في عام 2014، في ورقة بحثية نشرها الصندوق عن دعم الطاقة في الشرق الأوسط، كانت مصر ضمن الدول محل الدراسة، وأشارت الورقة إلى دعم الطاقة بشقيه، الموجه إلى القطاع العائلي والموجه إلى القطاع الإنتاجي (Carlo Sdralevich and others, 2014, IMF). وحذر الصندوق من صعوبة رفع أسعار الطاقة الموجهة إلى الصناعة كثيفة الاستهلاك، بسبب ما أسماه «ضغوط سياسية من أصحاب المصلحة ذوي النفوذ» (IMF, 2017).

1- عادة ما يتم التخلص من دعم الطاقة إما من أجل تحقيق وفر في الموازنة العامة (أو تخفيض العجز في الموازنة).

2- قامت مصر قبل ذلك بتحرير أسعار الطاقة في عامي 2012 و2013، ولكن دون خطة شاملة معلنة. فقد رفعت أسعار البنزين 95 بمعدل ٪112 والمازوت للصناعات غير كثيفة الطاقة ٪33 والصناعات كثيفة الطاقة ٪50. وفي يونيو 2013 زادت أسعار الطاقة الموجهة إلى القطاع العائلي ب٪16 في المتوسط، بينما زادت أسعار الغاز الطبيعي والمنتجات البترولية الموجهة إلى إنتاج الكهرباء بحوالي ٪33. (Carlo Sdralevich and others, 2014).

3- انظر إلى تفاصيل رفع الأسعار في الإطار 1.

واعتبر الصندوق، في البيان الصحفي الذي أصدره عقب موافقته على اتفاقية القرض مع مصر، أن إصلاح دعم الطاقة أحد عناصر الاتفاق الأساسية، مشيرا إلى أضرار الدعم الموجه إلى المنتجين:

> «إن دعم الطاقة ليس جيد الاستهداف، ويذهب معظمه إلى غير الفقراء. كما أنه يوجه الإنتاج نحو صناعات كثيفة استهلاك الطاقة، وبعيدا عن الصناعات كثيفة العمالة والشركات الخالقة للوظائف. إصلاح تلك الأنظمة (دعم الطاقة إلى كل من المستهلكين والمنتجين) من شأنه أن يحرر الموارد العامة للإنفاق على مجالات أخرى ذات أولوية مثل الصحة والتعليم والبحث والتنمية والحماية الاجتماعية» (*IMF,* 2016).

ثم فيما تلا ذلك من تقارير المراجعة الخاصة بمتابعة تطبيق البرنامج الاقتصادي في مصر، تجاهل الصندوق التفرقة بين دعم الطاقة الموجه إلى المنتجين، والدعم الموجه إلى المنازل (القطاع العائلي[4]). وصار يتحدث عن هذا الأخير وكأنه كل الدعم الموجه إلى الطاقة، مشيدا بالأداء الحكومي: «تبدو معظم مؤشرات الأداء (Performance criteria) على وشك التحقق، فيما عدا فاتورة دعم الكهرباء التي من الممكن أن تتجاوز الهدف، بسبب أسعار البترول التي تجاوزت المتوقع خلال عام 2018/2017». ولذا من المتوقع أن تصل إلى 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي، بحسب توقعات الصندوق (صندوق النقد، يوليو 2018).

ولم يقدم تقرير الخبراء أي تفاصيل أخرى[5].

الإطار 1: تفاصيل خطة أسعار الطاقة قبل وبعد الاتفاق مع صندوق النقد الدولي

أولا: المنتجات البترولية

- 2014 رفع أسعار المنتجات البترولية بنسب تتراوح بين 40% و80% (البنك الدولي، 2015). ثم تبع ذلك أربعة زيادات
- 2018 أخر الزيادات الأربعة، زادت أسعار المنتجات بحوالي 44٪ في المتوسط، وهو ما رفع نسبة السعر إلى التكلفة قبل الضريبة إلى حوالي 73% بالنسبة للبنزين والسولار والكيروسين، والمازوت (باستثناء المازوت المستخدم في توليد الكهرباء وفي المخابز (ظل خارج خطة رفع الأسعار) (البنك الدولي، 2016، صندوق النقد، 2018).
- 2019 تم رفع الأسعار لتغطي 100% من التكلفة في معظم المنتجات. كما بدأ تطبيق آلية ربط التسعير بالأسعار العالمية indexation (آلية التسعير التلقائي). وعليه، في يوليو 2019، زادت أسعار المنتجات البترولية في المتوسط بنسبة22%، وهو ما يفترض أن يؤدي إلى خفض فاتورة الدعم إلى النصف لتصل إلى 0.8% من الناتج المحلي الإجمالي بنهاية 2019/2020. وكانت النسبة 3.3% في عام 2016/2017. (صندوق النقد، أكتوبر 2019).

4- في الريف، يختلط الاستهلاك العائلي بالاستهلاك من أجل الإنتاج الزراعي، سواء بغرض البيع أو الاستهلاك العائلي. وهذا يعني أن منتجي الغذاء في الريف من صغار المزارعين لا يتم وضعهم في الاعتبار عند تحرير أسعار الطاقة، ولا أثر ارتفاع سعر الطاقة على أسعار مدخلاتهم، ولا تنافسيتهم.

5- البيانات تنشر بعضها من خلال الجريدة الرسمية، وفي وثائق المؤسسات الدولية، والإعلام، ولكن بعد تنفيذ الإجراءات. وبدون تفاصيل ضرورية لتحليل آثارها الاجتماعية والمالية.

ثانيا: الكهرباء

- 2014-2018 ست زيادات متتالية. بلغت نسبة الزيادات المتراكمة أكثر من 160% حتى يوليو 2018.

  وفي العام الأول لم تتحمل الشريحة الأولى (الأقل استهلاكا) أي زيادة Carol Sdarlevich, 2014).

- 2018 آخر يوليو: زيادة سابعة بلغت في المتوسط 36% (صندوق النقد، يوليو 2018، أكتوبر 2019).
- 2019 قامت الحكومة باستكمال الخطة برفع جديد لتعريفة الكهرباء بلغت في المتوسط 15% (صندوق النقد، أكتوبر 2019).
- 2020 زيادة جديدة، بلغت في المتوسط 19.1% ومن المنتظر أن تطرأ غيرها حتى عام 2021.

النتيجة: الوفر -حتى الآن- أقل من المأمول

كما هو موضح في الإطار 1، قامت الحكومة بزيادات متكررة لأسعار الطاقة على مدى السنوات الخمسة السابقة. فإلى أي مدى أدت تلك الزيادات في الأسعار إلى تقليص فاتورة الدعم؟

حين بدأت مصر خطتها لخفض دعم الطاقة في عام 2014/2013، تزامنت مع انخفاض في أسعار البترول العالمية. تنفيذ هذه الخطة بين عامي 2014-2016، كان مسؤولا عن ثلث الانخفاض في فاتورة الدعم، بينما كان انخفاض أسعار البترول العالمية مسؤولا عن ثلثي الانخفاض (البنك الدولي، 2015، 2017)، لاعتماد مصر الكبير على استيراد المنتجات البترولية (حوالي نصف الاستهلاك).

ثم، عقب بدء تنفيذ البرنامج المدعوم من الصندوق، وعلى عكس المرجو، ارتفع الدعم الموجه إلى كل من الكهرباء والمنتجات البترولية مجددا (انظر الشكل 3، العمود 2017/2016). لتمحو الوفر الذي تحقق في العامين السابقين، قبل أن يعاود الانخفاض.

أسباب ارتفاع فاتورة الدعم: أولا بسبب التعويم،[6] وثانيا بفعل زيادة أسعار الطاقة العالمية. حيث تشير مقالة على موقع المنتدى الاقتصادي العالمي إلى عودة دعم الطاقة حول العالم للارتفاع في عام 2018. وكانت مصر من أكبر 4 دول شهدت زيادة في دعم المنتجات البترولية في ذلك العام، وفقا لتلك المقالة. «وأدى انهيار العملة المحلية إلى أن صارت مشتروات السولار والبنزين مقومة بالسعر الحر بالدولار» (Adam and Matsumura, 2019). كما كانت مصر مع إيران والمكسيك وفنزويلا والصين «من أكثر الدول التي شهدت زيادة في الدعم الموجه إلى الكهرباء المنتجة من الوقود الأحفوري» (نفس المصدر).

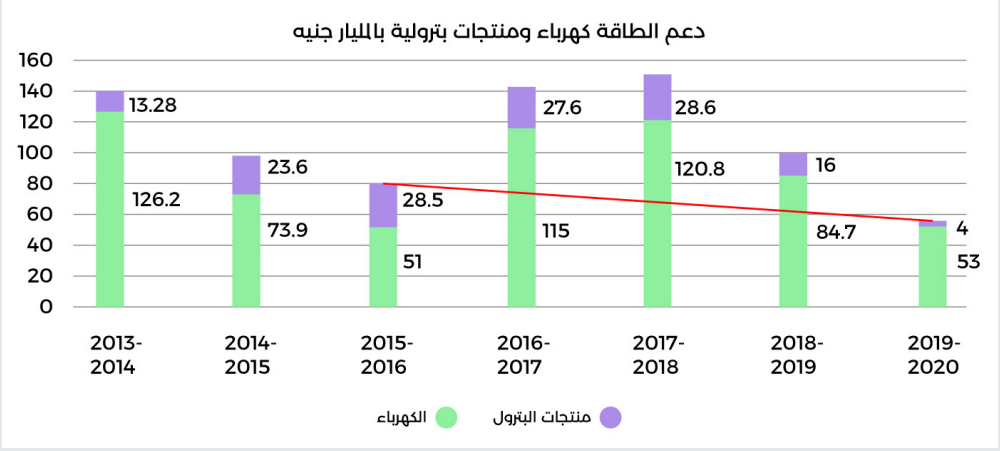
الخلاصة: أدى البرنامج الاقتصادي المدعوم من الصندوق إلى زيادة دعم الطاقة (الشكل 2، إذا قارننا العام المالي 2015-2016 بعام 2018-2019[7]، نجد أن إجمالي فاتورة الدعم الموجه إلى الطاقة (كهرباء+ منتجات بترولية) قد ارتفع بعد- أو بالرغم من- كل الزيادات في أسعار بيع الطاقة، لتبلغ بنهاية تطبيق البرنامج 100.7 مليار جنيه مقابل 79.5 مليار جنيه، وهو أدنى مستوى لها، قبل بدء تنفيذ برنامج الصندوق).

6- تعويم الجنيه كان شرطا من شروط صندوق النقد الدولي لتوقيع اتفاق القرض المسمى التسهيل الائتماني الممدد، في نوفمبر 2016، مما أفقد الجنيه 40٪ من قيمته.

7- بيانات العام 2018-2019 هي آخر بيانات متاحة محققة. العام 2019-2020 هي بيانات متوقعة.

ومن المفترض أن يقل مجموع الدعم خلال العام 2019-2020 إلى 57 مليار جنيه. وهو ما يعني وفرا ضئيلا يساوي 22 مليار جنيه[8]، أو ما يعادل 1.1% من إجمالي الإنفاق العام (الموازنة العامة).

الشكل رقم 2: مخصصات دعم الطاقة قبل وبعد اتفاق الصندوق



المصدر: وزارة المالية، 2019، صندوق النقد الدولي، 2018.

الشرح: عاود دعم الطاقة إلى الارتفاع عام 2016-2017، بالتزامن مع بدء مع تطبيق برنامج الصندوق وانهيار قيمة الجنيه. ثم ما لبث أن انخفض سريعا ليصل إلى مستوى يقل قليلا عما كان عليه قبل الاتفاق مع الصندوق. وبلغ حجم التوفير منذ بدء الاتفاق مع الصندوق وحتى عام 2019-2020 حوالي 22 مليار جنيه.

هل التكلفة الاجتماعية تعادل المكاسب؟ الأثر على مستويات المعيشة.

أدت الزيادات المتتالية في أسعار الطاقة إلى ارتفاع معدلات التضخم، بلغت في أقصاها في 2017، بنسبة 33%، ثم 14.5% في المتوسط في عام 2018 (صندوق النقد، يوليو 2018، 2019).

أوضحت بيانات مسح الدخل والإنفاق لعام 2017/ 2018، أثر ارتفاع التضخم وزيادة أسعار الطاقة على مستوى معيشة المواطنين. حيث زاد متوسط الإنفاق على الكهرباء والغاز لدى الأسر المصرية، وكانت الزيادة في الريف أكثر منها في الحضر، حيث وصلت النسبة إلى 25% من الإنفاق على المسكن في الريف، و18.5% في الحضر، مقارنة بمتوسط 16.4% في عام 2015 (فاطمة العشري وآخرون، 2019).

وانخفض معدل نمو الاستهلاك الخاص (القطاع العائلي) إلى 0.9% عام 2018/2019 مقارنة بـ4.2% في عام 2017/2016 (وزارة المالية، 2020).

وأدت تلك العوامل إلى تدهور المستوى المعيشي للمصريين:

- زادت نسبة الفقر إلى مستوى قياسي بلغ 32.5% من السكان في عام 2017 (مقارنة بـ 27.8% في عام 2015). كما زاد عدد الجوعى إلى 6 مليون جائع، مقابل حوالي 5 مليون في عام 2015.
- أوضح المسح تدهور مستوى الإنفاق السنوي للكثير من الأسر (بالقيمة الثابتة، أي بعد استبعاد أثر التضخم). حيث هبط الكثير من الأسر التي تنفق بين 32000 و67000 جنيه سنويا إلى مستويات إنفاق سنوي أقل. وفي المقابل ارتفعت نسبة الأسر التي تقع في فئات الإنفاق السنوي الصغيرة (أقل من 17000 جنيه وأقل من 23000 وأقل من 32000 جنيه) إلى 64.3%، مقارنة ب 54.5% عام 2015 (فاطمة العشري وآخرون، المصدر السابق).
- انخفض متوسط الدخل السنوي للأسرة المصرية في عام 2017-2018، مقارنة بعام 2015 بالأسعار الثابتة، من 44.2 ألف جنيه إلى 35.8 ألف جنيه. (المصدر السابق).

يدعو هذا التدهور الكبير في مستويات معيشة الأسر المصرية، وتزايد الفقر إلى التساؤل حول تلك التكلفة مقابل العائد من التخلص من دعم الطاقة. وحول كفاءة وكفاية التعويضات الموجهة إلى الفقراء.

الخلاصة، إذا كان الهدف الذي يدعو إليه الصندوق هو تحقيق وفر في الموازنة العامة من أجل إعادة توجيهه إلى الإنفاق الاجتماعي والتعليم والصحة. فإن الوفر كان أقل من أن يكون مؤثرا (1.1% من إجمالي الموازنة)، كما أن الأموال الموجهة إلى الإنفاق الاجتماعي لم تكف للإبقاء على مستوى معيشة المواطنين السائد قبل بدء تطبيق هذا البرنامج الاقتصادي.

السؤال الثاني: من يحصل على دعم الطاقة؟ الشركات الحكومية قليلة الشفافية، ضعيفة الحوكمة

لا تقل دعم الطاقة، قل الدعم الموجه إلى الهيئات الحكومية للبترول والكهرباء.

تحصل الشركات الحكومية المنتجة للطاقة على مخصصات دعم الطاقة من الموازنة العامة. -على رأس تلك الشركات: هيئة البترول وشركة الكهرباء. ثم تعيد تلك الشركات توجيه الدعم إلى المستفيدين. وتمتاز تلك الشركات بأنها قليلة الشفافية، ضعيفة الحوكمة.

تشمل الأدبيات المختلفة تعريفات لدعم الطاقة، يعكس معظمها موقفا معاديا لذلك الدعم. فهناك بعض التعريفات التي تنحو إلى التضخيم من حجم الظاهرة، بغرض إظهار الأثر السلبي على البيئة (التكاليف الخارجية negative externalities). وهناك تعريفات أخرى تركز على الفرق بين تكلفة إنتاج المنتج وسعر بيعه (للمزيد عن التعريفات، انظر الإطار 2).

وعلى حين تجد هذه الورقة تلك التعريفات المختلفة ضرورية لتقدير حجم الظاهرة وتحليل آثارها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، إلا أنها تدعو أيضا إلى تبني تعريف مختلف ومن ثم إلى طريقة مختلفة لاحتساب الدعم الموجه إلى الطاقة، تأخذ في الاعتبار التكلفة المحلية (وليست العالمية) لإنتاج المواد البترولية، كما تأخذ في الاعتبار أيضا كفاءة إدارة الهيئات والشركات الحكومية المنتجة للطاقة. وكلا التعريفين المقترحين يؤديان إلى تقدير أقل لحجم دعم الطاقة.

الإطار 2: تعريفات دعم الطاقة

- يختلف تقدير حجم الدعم الموجه إلى الطاقة باختلاف التعريف الذي تتبناه كل دولة.

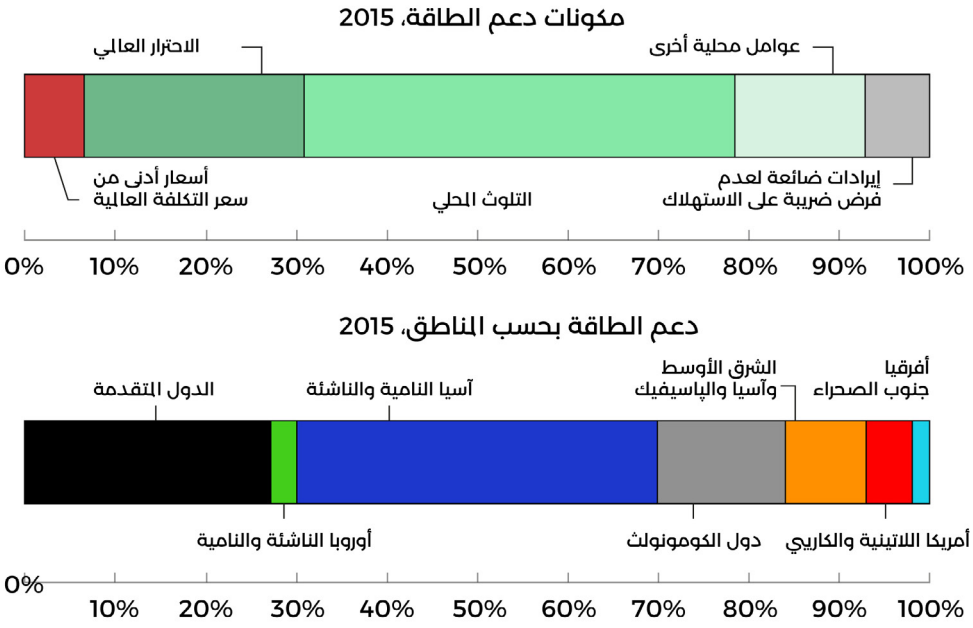
ويرى صندوق النقد الدولي أنه عند تعريف دعم الطاقة، ينبغي التفرقة بين دعم القطاع العائلي consumer subsidies ودعم المنتجين producer subsidies

1 - بالنسبة لدعم القطاع العائلي (المستهلكين)، من المفيد أيضا التفرقة بين الدعم قبل الضريبة والدعم بعد الضريبة (IMF Blog، IEA, 2016).

- ويقصد بالدعم قبل الضريبة Pre-tax subsidy: حين يدفع المستهلكون أسعار طاقة أقل من التكلفة التي يتم إنتاج تلك الطاقة بها. في حالة المواد البترولية القابلة للتداول، مثل الغاز الطبيعي والسولار وغيرها من المواد البترولية، عادة ما تستخدم التكاليف العالمية لإنتاج تلك المواد مضاف إليها تكاليف النقل والتوزيع (IMF Blog). أما في حالة الكهرباء، فيضاف إلى تكلفة الإنتاج المحلية هامش عائد على رأس المال، أي ربح (نفس المصدر).
- أما الدعم ما بعد الضريبة Post-tax subsidy فهو حين يكون سعر البيع للمستهلك أقل من تكلفة الإنتاج مضاف إليها معدلات ضريبة كفؤة. ويتضمن معدل الضريبة الكفؤة عنصرين: أولا أن تخضع الطاقة لضريبة مثلها مثل أي سلعة استهلاكية. ثانيا، ينتج عن بعض منتجات الطاقة تلوثا وازدحاما في الشوارع، وحوادث الطرق، إضافة الى الاحتباس الحراري- وتتطلب الضريبة الكفؤة أن تنعكس تلك الآثار السلبية على المجتمع في أسعار الطاقة (IEA, 2016, IMF Blog). وهو ما لا ينطبق في معظم دول العالم.

2 - أما دعم المنتجين، فهو حين يتلقى المنتجون مساعدة مباشرة أو غير مباشرة، من شأنها أن تزيد من ربحيتهم عن المعدل الممكن تحقيقه بدون تلك المساعدة. وتتخذ هذه المساعدة أشكالا مختلفة، منها شراء المنتج بسعر أعلى من سعر التكلفة، أو توفير المدخلات بسعر أقل من تكلفتها، أو الحصول على دعم مباشر من الموازنة العامة. (IMF Blog).

- ويتضح من الشكل التالي كيف أن الدول المتقدمة والناشئة في آسيا تقدم دعما أكثر سخاء من دول المنطقة العربية (الجزء البرتقالي في أسفل الشكل)، وخاصة إذا نظرنا إلى التعريف الضيق للدعم الخاص بالفارق بين التكلفة وسعر البيع (الجزء الأحمر في أعلى الشكل).



تعرف الحكومة المصرية الدعم الموجه إلى الطاقة على أنه الفرق بين التكلفة وسعر البيع (البيان التمهيدي، وزارة المالية، 2018). وهو ظاهريا واستنادا إلى التعريفات التي وضعها صندوق النقد الدولي (في الإطار 2) يعتبر التعريف الذي يفضي إلى أقل تقدير لحجم دعم الطاقة. ولكن بدأت وزارة البترول مع انطلاق الحملة الإعلامية المصاحبة لرفع أسعار الطاقة احتساب قيمة الدعم باحتساب الأسعار العالمية (مما يؤدي إلى احتساب فاتورة أضخم للدعم)[9].

ويعاب على هذين التعريفين أنهما لا يوضحان أن مخصصات الدعم توجه بالأساس إلى هيئتين حكوميتين، هما المسؤولتان عن إنتاج الطاقة، وهما الهيئة المصرية العامة للبترول وشركاتها التابعة، والهيئة المصرية للكهرباء وشركاتها التابعة.

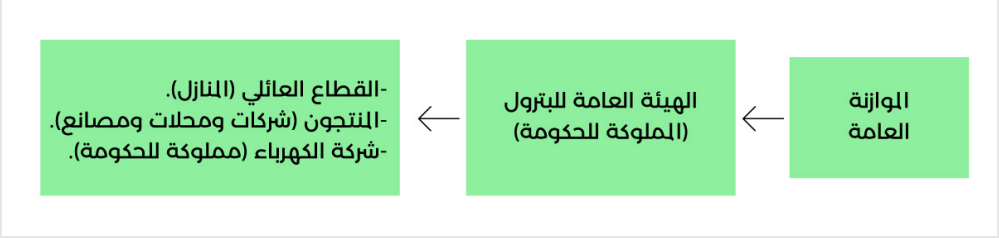
تتسم الأولى، هيئة البترول، بأنها ضعيفة الحوكمة، وتعد مع شركاتها التابعة الجهة الوحيدة المسؤولة عن إنتاج المنتجات البترولية في السوق المصري (IEA، 2018). ووفقا لمؤشر حوكمة الموارد العامة، تقع مصر في المرتبة 60 من 89 دولة، والتاسعة بين 16 دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبلغت درجة مصر الإجمالية 39 من 100. ويرجع هذا التقييم المنخفض إلى ضعف إدارة الإيرادات (100/30)، إضافة إلى ضعف إعداد الموازنة العامة (100/30) (Natural Resource Governance Institute, 2017).

ويوضح الشكل رقم(3) كيف تصير الهيئة الوسيط أو الجهة الحاصلة فعليا على مخصصات دعم المنتجات البترولية، ثم تعيد توزيع هذه الأموال على مستهلكي المنتجات البترولية، سواء في القطاع العائلي أو الشركات والمصانع. أي أن الهيئة – التي هي جهة فنية غير مؤهلة لرسم سياسات تصنيع أو دعم اجتماعي- هي من يعرف على وجه الدقة كل مستفيد من دعم الطاقة، وحجم استفادته. وهي معلومات غير منشورة.

9- من غير المعروف ما إذا تحولت الحكومة إلى احتساب قيمة الدعم على أساس الفارق بين تكلفة الإنتاج وسعر البيع العالمي، وليس سعر البيع المحلي، حيث تتضارب البيانات والتعريفات بين وزارة المالية ووزارة البترول.

وحيث أن هيئة البترول تتميز بنقص الشفافية وضعف الحوكمة، تثور أسئلة عديدة عن كفاءة إنتاج تلك المنتجات، لأن هذه المخصصات التي تقدر بعشرات المليارات، حين تدخل خزائن كيان حكومي، يصبح لديه حافز مبطن كي لا يتوخى أفضل وأكفأ طرق الإنتاج. لأنه كلما ارتفعت تكاليف الإنتاج، كلما حصل على دعم أكبر من الموازنة العامة.

الشكل رقم 3: الدعم لا يوجه مباشرة من الموازنة العامة إلى جيوب المستفيدين.



الشرح: الهيئة العامة للبترول تحصل على مخصصات الدعم السنوية من خزانة الدولة، ثم تعيد توجيهها إلى القطاعات الإنتاجية المختلفة وإلى المنازل (القطاع العائلي).

وفي نفس الإطار، يعتبر عدم الالتزام بالميزانية المخططة من قبيل سوء الإدارة. ففي عام 2017-2018، قدرت وزارة المالية مخصصات الدعم للمنتجات البترولية 150 مليار جنيه، تحصل عليها الهيئة العامة للبترول التي من المفترض وفقا لميزانيتها أن تحقق أرباحا صافية تقدر بـ10 مليارات جنيه. ولكن فعليا، في نفس هذا العام 2017-2018، بلغت مخصصات الدعم للمنتجات البترولية 120.8 مليار فقط. في حين زادت مصروفات الهيئة عن المخطط بمبلغ 91.65 مليار جنيه (ثلث الإيرادات الفعلية للهيئة). وحققت الهيئة أرباحا أقل من المخطط، تبلغ 3.9 مليار جنيه (الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (ل)، 2019). ولا توجد أي وثائق منشورة تشرح أسباب زيادة الإنفاق الفعلي عن المخطط، ولا سبب تدني الربح الصافي، ولا أيضا انخفاض الدعم الحكومي للمنتجات البترولية.

لماذا يختلف دعم هيئة البترول والكهرباء عن الدعم الموجه إلى باقي الهيئات الاقتصادية؟

- لنأخذ مثالا هيئة السكة الحديد، وهي هيئة اقتصادية خاسرة، تقدم لها الحكومة كل عام دعما يساوي قيمة العجز الذي تحققه الهيئة. وإذا طبقنا نفس المعيار على هيئة البترول، لما حصلت على أي دعم من الموازنة العامة، لأنها حققت ربحا صافيا (3.9 مليار جنيه في عام 2017-2018).
- أما في حالة هيئة البترول وهيئة الكهرباء، فالحكومة تقدم كل عام دعما يقدر بعشرات المليارات، سواء حققت الهيئة خسارة أو ربحا. ويرجع ذلك إلى تقدير حجم الدعم بناء على تعريف «الفارق بين تكلفة الإنتاج وسعر البيع».

يقدم محلل قطاع الطاقة في مصر في أحد بنوك الاستثمار المصرية[10]، مثالاً يشرح كيف «تحصل هيئة البترول على الدعم من الموازنة العامة عن كل وحدة تبيعها من منتجات البترول»:

10- أجرت الباحثة مقابلة معمقة غير مهيكلة مع محلل الطاقة في أحد بنوك الاستثمار المصرية، في سبتمبر 2018.

تشتري شركة الإسكندرية للزيوت المعدنية[11] (أموك) الزيت الخام من أي مكان في مصر أو العالم بالسعر العالمي. ثم تشتري الهيئة المصرية العامة للبترول المازوت الثقيل heavy fuel oil، من شركة الإسكندرية بالسعر العالمي أيضا. ثم تبيع الهيئة للمصانع المازوت مدعما، وتحصل مقابل كل وحدة مباعة على الدعم (المقابل). وكذلك الأمر بالنسبة للمنازل. وهكذا يدخل كل الدعم إلى ميزانية الهيئة.

وفي نفس الإطار، تبلغ مخصصات دعم المواد البترولية، وفقا لموازنة العام المالي 2020/2019، نحو 52.96 مليار جنيه. ولكن خلافا لما كان ينشر حتى عام 2014/2013، لم تنشر الحكومة كم منها يذهب إلى السولار، وكم يذهب إلى البنزين وكم إلى البوتاجاز.

- أما في حالة الشركة القابضة لإنتاج الكهرباء (حكومية) التي تتلقى مخصصات دعم الكهرباء، فإنها تكون المسؤولة عن تسعير (ومن ثم إعادة توزيع) الكهرباء، سواء للمستهلكين من القطاع العائلي، أو الشركات والمحلات والمصانع.

ووفقا لمُحلل قطاع الطاقة، فإن شركات إنتاج الكهرباء تحصل على الغاز الطبيعي بمبلغ 3 دولار للوحدة الحرارية. وهو مبلغ يغطي متوسط تكلفة إنتاجه. لذا يبدو وكأن الغاز الطبيعي الموجه إلى الكهرباء غير مدعوم.

إلا أنه عن طريق تدقيق تكاليف الإنتاج وأسعار البيع خاصة لدى المصانع، تدعم هيئة الكهرباء بعض المنتجين، عن طريق تطبيقها لتعريف الفارق بين التكلفة وسعر البيع.

لنأخذ مثالا يضربه محلل الطاقة بمصنع كفء متوسط استخدام الطاقة (في حالة مصنع كفء، يحتاج هذا المصنع إلى 8 ميجاواط (8 آلاف كيلو واط).

بفرض أن سعر الغاز الموجه لإنتاج الكهرباء 3 دولار، إنتاج 8 ميجاواط (8*3= 24 دولار) 25+ دولار (تكاليف نقل وتوزيع)= 49 دولار تكلفة الميجاواط.

أي أن متوسط تكلفة كيلوات الكهرباء تساوي (0049 دولار) أي حوالي 88 قرشا (1 دولار= 18 جنيه) [12].

وبما أن شرائح سعر البيع إلى المصانع (في عام 2018) تتراوح بين 45 و140 قرشا، أي مصنع يشتري الكهرباء بسعر أقل من 88 قرشا يحصل على دعم.

> «نستنتج أن هناك مصانع ما تزال مدعومة في الكهرباء، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار الفاقد بين شركة الإنتاج والتوزيع يعادل 14%. قطاع إنتاج الكهرباء هو أكثر قطاع يحصل على الدعم، حيث أن 73% من الغاز يستهلك في إنتاج الكهرباء، ثم تباع بعد ذلك إلى المصانع وإلى البيوت».

بالإضافة إلى ما سبق، تتجلى مشكلة سوء الإدارة فيما يعرف بمشكلة التشابكات المالية بين هيئة الكهرباء وهيئة البترول. أو كما يلخصها محلل الطاقة: «المشكلة هي أن شركات إنتاج الكهرباء لا تسدد قيمة الغاز الذي تشتريه».

حيث بلغت مستحقات الهيئة العامة للبترول، لدى وزارة الكهرباء نحو 150 مليار جنيه بنهاية يونيو 2019، وتسدد وزارة الكهرباء جزءا ضئيلا من فاتورة إمدادها بالمواد البترولية، تتراوح بين 30% و40% من قيمة الإمدادات، حيث تحصل على كميات من الوقود بقيمة تصل إلى 7.5 مليار جنيه شهريا، في حين تسدد نحو 3 مليارات فقط. (الشروق، 2020).

11- شركة حكومية ذات حصة 20٪ مملوكة للقطاع الخاص.

12- وفقا لسعر الدولار=18 جنيه (سعر الصرف التقريبي في عام 2018).

ووفقا للشروق أيضا، تستحوذ محطات توليد الكهرباء على 61% من إجمالي كميات الغاز[13] الموجهة إلى السوق المحلية، وتبلغ المديونية المستحقة لصالح وزارة البترول على وزارة المالية نحو 36 مليار جنيه بنهاية يونيو 2019، نتيجة تحمل المالية فروق دعم المواد البترولية المقدمة لمحطات الكهرباء.

الخلاصة، تحصل هيئات مشكوك في كفاءة إدارتها على دعم يقدر بالمليارات حتى لو كانت رابحة (أو قد يفوق الدعم خسائرها)، وتعيد تلك الهيئات توزيعه على المنتجين والبيوت، بدون أي شفافية ولا إفصاح ولا مشاركة[14].

السؤال الثالث: هل اتبعت الحكومة المصرية أفضل الممارسات العالمية للتخلص من دعم الطاقة؟ تحليل الفجوات

تغيرت توصيات رفع الدعم عن الطاقة في القرن الواحد والعشرين، عنها في أواخر القرن السابق. حين كانت الأدبيات الاقتصادية تشير إلى أن الدعم كله شر، أي متحيزة ضد الدعم بكل أنواعه. ولا توجد تجارب دولية سابقة خالية من الآثار الاجتماعية السلبية لرفع الدعم.

ولذلك ظهر مؤخرا اتجاه جديد من الأدبيات العالمية (على رأسها الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) التي تحبذ الإبقاء على بعض أنواع الدعم، كما تشجع على عمل تحليلات للاقتصاد السياسي لدعم الطاقة، وأنواع الدعم وتعريفاته المختلفة، قبل الشروع في بدء التنفيذ. والهدف هو تقليل الأثر السلبي على الفئات الأفقر من المواطنين، والتأكد من أن الوفورات سوف تذهب إلى الإنفاق الاجتماعي، وأخيرا، لكي تحقق من الرضا الشعبي عن الإجراءات.

يمكن تلخيص أهم ما جاء في التوصيات الدولية كما يلي:

1. التحليل القبلي: وذلك للتعرف على حجم الدعم، أهم المواد المدعومة، فئات المستفيدين من الدعم، الاقتصاد السياسي للدعم، والتمييز بين أنواع الدعم الجيد والضار.
2. التدرج: تقضي كل التوصيات بأن يكون رفع الدعم تدريجيا.
3. الشفافية: حجم المعلومات المتاحة عن دعم الطاقة: ومناقشة مقترحات رفع الدعم ومن سيتأثر، كيف سيتأثر من التخلص من الدعم.
4. استراتيجيات التواصل.
5. التعويضات النقدية للفقراء، وزيادة الإنفاق الاجتماعي.

ويتناول هذا الجزء مناقشة ما غاب عن خطة تقليص الدعم في مصر التي أقرها الصندوق ضمن البرنامج المتفق عليه بين الطرفين، وذلك عن طريق مقارنته بمقاربتين مختلفتين لرفع الدعم عن الطاقة.

13- تختلف تلك النسبة عما ذكره محلل الطاقة في المقابلة مع الباحثة، كما تختلف عن النسبة التي جاءت في التقرير السنوي لهيئة الكهرباء عن عام 2018/2017.

14- كما تستفيد تلك الهيئة من الدعم لتحقيق أرباح ظاهرية، غير حقيقية وذلك لتوزع أرباحا كبيرة (خاصة هيئة البترول) على العاملين لديها وخاصة كبار الموظفين.

تأتي أهمية المقاربة الأولى من أنها تستند إلى استعراض عدد كبير من التجارب الحديثة في مجال التخلص من دعم الطاقة (Rentshler and Bazilian, 2017)، واستخلاص عوامل النجاح. كما أنها تتبنى نفس المنطلق الذي تروج له الحكومة المصرية في استراتيجيتها الدعائية أن كل دعم الطاقة شر، وبالتالي يجب إلغاؤه كله (أي أنها لا تفرق بين الدعم الجيد والدعم السيء)[15].

يقدم رينتشلر وبازيليان (2017) تلخيصا لما يعتبرونه استراتيجية نموذجية لإصلاح الدعم من ست خطوات (الشكل رقم4).

الشكل 4: تصميم نموذجي لسياسة إصلاح دعم الطاقة:

1 - تقييم أنواع الدعم وآليات التسعير	2 - بناء القبول الشعبي	3 - الحماية الاجتماعية والتعويضات	4 - إعادة توزيع الموارد وإعادة الاستثمار		5 - إجراءات مكملة		6 - التوقيت وتخفيف أثر الأسعار
1-1 - تعريفات الدعم	1-2 استراتيجيات التواصل	1-3 تعويض فئات الدخل الهشة (مثل التحويلات النقدية)	4-1 الاستثمار في البنية التحتية		5-1 تشجيع كفاءة الطاقة والتطوير		6-1 ترتيب تحرير أسعار الأنواع المختلفة
1-2 التعرف على كل نوع من الدعم	2-2 رسم خريطة جماعات المصالح	2-3 تشجيع (الحصول على الطاقة، وبرامج رفع الكفاءة (efficiency	4-2 الإنفاق العام على التعليم والصحة وغيرها من الخدمات العامة.		5-2 الاستثمار في البنية التحتية	5-3 إصلاح مكمل للمالية العامة	6-2 الخفض التدريجي للدعم
1-3 القياس والتقدير	2-3 التعرف على أصحاب المصلحة وإشراكهم في العملية	3-3 شبكات الضمان الاجتماعي	4-3 الإصلاح المؤسسي		5-4 التدريب وبناء القدرات		6-3 الإلغاء التدريجي للتسعير الاعتباطي
1-4 تقدير آثار الإصلاح المحتملة		4-3 سياسات لمكافحة التضخم	4-4 تخفيضات ضريبية (خاصة الضرائب على العمل)	4-5 توزيعات مباشرة على المواطنين من أرباح استغلال البترول والغاز الطبيعي.	5-5 إصلاح هياكل السوق		6-4 إدراج آلية التسعير التلقائي وتبني آليات لتخفيف آثارها.

نجد أن مصر لم تلتزم بكثير من الموصى به، بناء على التجارب العالمية التي بنى على أساسها رينتشلر وبازيليان الشكل رقم 4. ويوضح الخط باللون الأحمر ما تجاهلته الحكومة المصرية عند تخفيض الدعم، أو لم تقم به على ما يرام، بناء على استنتاجات هذه الورقة.

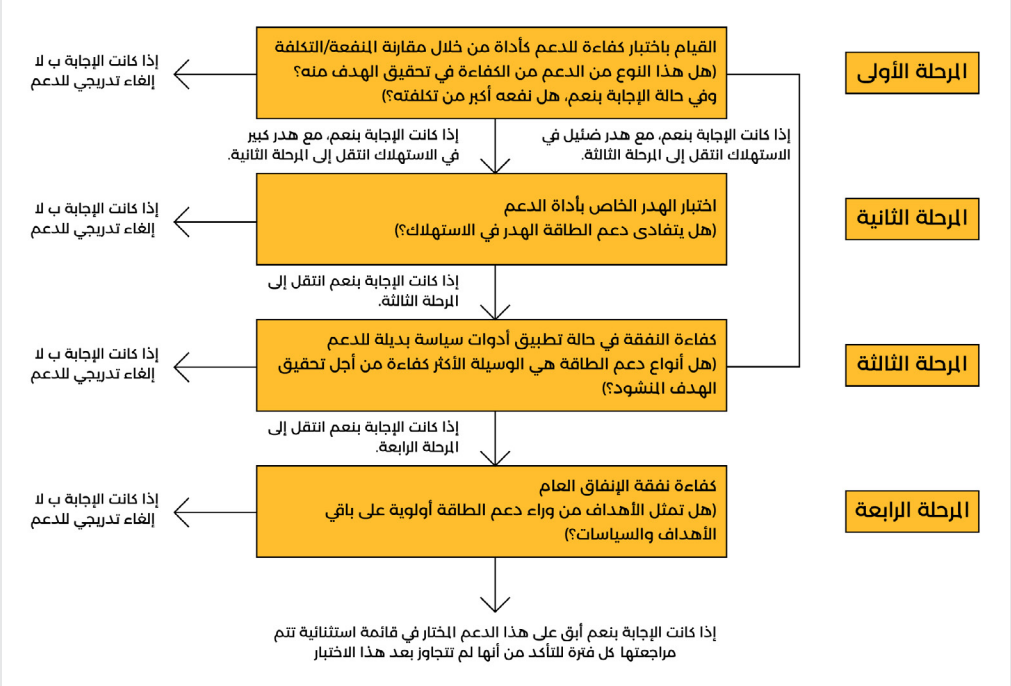
على سبيل المثال، قامت الحكومة بكل ما جاء في التوصيات الخاصة ببازياليان ورينتشلر فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية (العمود رقم 3 من الشكل رقم 4). إلا أنها لم تتخذ معظم التدابير الأولية المتعلقة بتقييم أنواع الدعم وآليات التسعير (العمود الأول).

كما لم تقم بمعظم ما جاء في التوصيات فيما يتعلق بإعادة توزيع الموارد وإعادة الاستثمار. حيث أوصى بازيليان ورينتشلر مثلا بالإنفاق على التعليم والصحة، إلا أن الشكلين 7، 6 يوضحان أن هذا لم يحدث في الحالة المصرية. كما جاءت في التصميم الموجود في الشكل 4 توصية بأن يتم توزيع تحويلات نقدية على كافة المواطنين من أرباح إنتاج موارد الطاقة الطبيعية، مثل الغاز الطبيعي في الحالة المصرية. وأيضا يوصي الباحثان بالإصلاح المؤسسي، وهو ما غاب عن الهيئة المصرية العامة للبترول، التي ما زالت تعاني من سوء الإدارة كما جاء سابقا في هذه الورقة.

المقاربة الثانية: هي خارطة الطريق الدولية الحديثة المتفق عليها من قبل مؤسسات دولية متعددة الأطراف، تضم منظمات تنمية، وممثلي مصالح الدول المستوردة للبترول، وكذلك الدول المصدرة.

كانت الوكالة الدولية للطاقة بالاشتراك مع البنك الدولي ومنظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قد طوروا في عام 2010 خارطة طريق لرفع الدعم التدريجي عن الطاقة، وقد تبنت مجموعة العشرين هذه الخارطة. ويوضح الشكل 5 الخطوة التمهيدية من هذه الخارطة، وهو التحليل المطلوب قبل التنفيذ.

الشكل 5: شجرة القرارات Decision Tree المراحل الأربعة قبل تنفيذ خطة رفع الدعم



المصدر: OECD, OPEC, IEA and WB، 2010.

يوضح الشكل السابق أن خطة رفع الدعم عن الطاقة ينبغي أن يسبقها تحليل لتحديد الحالات التي يفضل فيها الاحتفاظ بالدعم الموجه إلى الطاقة.

بالإضافة إلى التحليل القبلي، ووفقا لنفس التقرير (خارطة الطريق) المرفوع إلى مجموعة العشرين، وضحت الخبرات من الدول التي نجحت في تخفيض دعم المنتجات البترولية والكهرباء بعض الملامح المشتركة، التي قد تدعو الحكومات الأخرى إلى أخذها في الاعتبار (OECD وآخرون، 2010):

- زيادة إتاحة وشفافية البيانات الخاصة بدعم الطاقة هو أساسي من أجل تخطي بعض التحديات المتعلقة بالإصلاح.
- توفير الدعم المالي لإعادة الهيكلة الاقتصادية وتخفيف الفقر هو أمر ضروري من أجل فتح الطريق أمام هذا الإصلاح.
- هناك شرط أساسي يتعلق بإصلاح دعم الطاقة وهو مصداقية الحكومة حين يتعلق الأمر بتعويض المجموعات الهشة عن زيادات أسعار الطاقة، وبشكل عام، استخدام الوفورات في المال العام على وجه مفيد.

بالاستعانة بالشكل رقم4، هناك ثلاث توصيات من شأنها أن تخفف من الأثر السلبي على الفقراء، وأن تؤدي إلى استهداف أفضل لدعم الطاقة، إضافة إلى توفير أكبر في الموارد الحكومية.

1- على الحكومة أن تميز بين «الدعم الجيد» و«الدعم الضار»، والاحتفاظ بالدعم الجيد:

يمكن تبرير أي دعم طالما كان الرفاه الاجتماعي الذي ينتج عنه أو التحسن في البيئة الذي ينتج عنه أكبر من تكلفته الاقتصادية (UNEP, 2008). «دعم منتجات الطاقة والكهرباء في بعض السياقات، ساعد في القضاء على الفقر المدقع في الدول النامية، وفي هذا الإطار، كانت تعتبر أحيانا أداة ناجحة نسبيا» (UNEP, 2008).

ويعتبر دعم الكهرباء الموجه إلى الفقراء مثالًا جيدا: حيث أن الحصول على الكهرباء يساعد الفقراء على تحقيق نتائج دراسية أفضل، وأيضا يساعدهم على البعد عن بدائل الطاقة الملوثة للهواء (البنك الدولي، 2010). وهو، من ناحية أخرى، يسمح بالاحتفاظ بالتطعيمات والأدوية في ثلاجات العيادات، وهو ما يعني إتاحتها في المجتمعات المحلية للفقراء (UNEP, 2008).

ونثير مقالة عن دعم الطاقة في الشرق الأوسط إلى مفهوم العدالة في الطاقة وفقر الطاقة. على سبيل المثال، رغم انتشار شبكات الكهرباء في أنحاء مصر بما يوحي ببلوغ أعلى المعدلات العالمية، إلا أن ذلك قد يخفي أحيانا أن بعض المناطق تعاني من فجوة في الطاقة، وتعاني من فقر الطاقة، في المناطق الفقيرة حضرية كانت أو ريفية.

خذ مثالًا في القاهرة، حيث أعلى تغطية لشبكات الكهرباء، توجد المناطق غير المخططة (العشوائيات)، قد نجد مزيجا من القصور في البنية التحتية مع قصور في الإمكانيات المالية، مما يؤدي ببعض السكان إلى أن يبحثوا عن بدائل من أجل تأمين حاجاتهم من الطاقة. غالبا ما تكون تلك البدائل خطرة أو غير صحية. فقد تستخدم الأمهات لمبات الجاز أو توقد نارا من أجل عمليات التنظيف والاستحمام (Sarah Moussa, Dina Moussa, 2018.)

لهذه الأسباب، نص الهدف السابع من أهداف التنمية المستدامة على «حق الجميع في طاقة في متناول اليد، يمكن الاعتماد عليها، مستدامة وحديثة».

بناء على كل ما سبق، الدعم «الجيد» ينبغي أن يستثنى من خطة رفع الدعم التدريجي. بينما الدعم «السيئ أو الضار»، ينبغي أن يتم إلغاؤه تدريجيا، مع التعويض المناسب.

ويوضح، الإطار التالي، المأخوذ نصا عن خارطة الطريق المقترحة من منظمة التعاون الاقتصادي وغيرها (OECD and others, 2010)، بعض النصائح لرفع الدعم عن الفقراء، ويمكن القول أن البرنامج المصري لم يقم باتباع معظم هذه الدروس.

الإطار 3: أهم الدروس عند التخلص من الدعم الذي يفيد الفقراء

خارطة الطريق المشتركة من منظمات التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي والأوبك وهيئة الطاقة الدولية:

- الإبقاء المؤقت على الدعم المعمم على تلك الأنواع من الوقود التي تستهدف الفقراء وتشكل جزءا كبيرا من ميزانيتها. السولار والبنزين والبوتاجاز هم أكثر أنواع الوقود التي تخدم الأغنياء أكثر من الفقراء. على عكس الكيروسين (إلا في حالة استخدامه كبديل للسولار في المواصلات).
- استحداث إجراءات قصيرة الأجل لتخفيف عبء زيادة الفواتير على الفقراء:

في الأماكن التي تمتلك عدادات كهرباء، يوصى بتطبيق تعريفة تفضيلية، بحسب كمية الاستهلاك. المقصود بالتعريفة التفضيلية المبنية على كمية الاستهلاك تفرض سعرا أرخص لوحدة السكن التي تستهلك أقل من حد معين. لذا تختص الأقل استهلاكا بالدعم.

- في حالة الفقراء ساكني الوحدات غير المتصلة بشبكة الكهرباء، يمكن دعم تعريفة التوصيل بالشبكة. وفي هذا الإطار، يمكن استخدام المنح والمعونات الفنية كدعم يمنح مرة واحدة إلى الوحدة السكنية مقابل التكلفة اللازمة للاتصال بشبكة الكهرباء أو الغاز الطبيعي أو غيرها.
- حين تكون التكلفة أعلى من إمكانيات الأسر، يمكن تقديم مؤقت للتعريفة، حتى يمكن المستخدم من الاستغناء عنها. يعتبر هذا الدعم نوعا من الدعم المبني على الأداء. ومن خلاله يمكن للأسرة أن تدفع نسبة صغيرة من رسم التوصيل إلى حين الانتهاء من شراء مستلزمات الإنارة واللمبات الموفرة، وهو ما يساعد على خفض الفاتورة مؤقتا.
- ترشيد مزيج الوقود المستخدم لإنتاج الكهرباء ووسائل النقل من أجل تشجيع أنماط جديدة من الاستهلاك. وذلك عن طريق استبدال الوقود التقليدي بموارد طاقة حديثة واستبدال وسائل النقل الخاصة بالوسائل العامة (مثل دعم وسائل المواصلات العامة في المدن).
- إعطاء أولوية للإنفاق العام الذي يفيد الفقراء بما فيه تعبيد الطرق وكهربة الريف، ولكن أيضا الإنفاق الاجتماعي وعلى رأسه التعليم والصحة.

الإبقاء على دعم الكهرباء للفقراء

على الرغم من تعريف كل من البنك الدولي والأمم المتحدة لدعم الكهرباء للفقراء على أنه دعم «جيد»، إلا أن خطة الحكومة التي دعمها كل من البنك والصندوق الدوليين تضمنت إلغاء الدعم على الشرائح الأفقر من الدَخل.

وبقي دعم الكهرباء رجعيا بدرجة كبيرة، أي أنه يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء (شوكت، 2018)، وذلك على عكس الخطاب الحكومي. حيث شهدت فواتير الكهرباء التي تدفعها الشرائح الفقيرة ومتوسطة الدخل زيادات تراكمية منذ عام 2011 بلغت 218%، و271% بالترتيب (شوكت، 2018).

وبالمحصلة، صار الإنفاق المنزلي على الكهرباء في مصر مشابها إلى بلدان مثل أستراليا، والولايات المتحدة وكندا وجنوب أفريقيا، على الرغم من أن تلك الدول تستهلك ضعف أو ثلاثة أمثال تلك التي يستهلكها القطاع العائلي في مصر (شوكت، 2018).

2 - يجب أن تبدأ استراتيجية التواصل قبل تنفيذ الإلغاء التدريجي للدعم.

أولا، بالنسبة للتدرج في إلغاء الدعم:

يلاحظ البنك الدولي أن الإصلاح صار أشد قسوة على المواطنين بسبب ارتفاع الأسعار العالمية للبترول في الفترة من 2016-2018. «من أجل إعادة الخطة إلى مجراها وتحقيق المستهدف، بأن يصبح دعم الطاقة 0.5%من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2019/2018، فإن الحكومة تخطط أن تسارع في عمل زيادات أكثر تواترا في أسعار البنزين والكهرباء، لموازنة ارتفاع أسعار الطاقة العالمية» (ESMAP, 2018).

ومن الممكن تأكيد ملاحظة البنك الدولي من خلال توقعات الصندوق لمخصصات دعم الطاقة: فقد قررت الحكومة خفض دعم المنتجات البترولية، في خلال أربعة أعوام، من أكثر من مائة وخمسين مليار جنيه في عام 2017-2018 إلى 26.8 مليار في 2020-2021 (الجدول 1) (IMF, July 2018; IMF, 2019).[16]

الخلاصة: أدى اتباع برنامج الصندوق إلى أن تخفض فاتورة الدعم بمقدار حوالي 120 مليار جنيه في أربعة أعوام، منها 70 مليار في عام واحد فقط هو عام 2018-2019.

جدول 1: تخفيض فاتورة دعم الطاقة ب حوالي 120 مليار جنيه في أربعة أعوام

	2018-2017	2019-2018	*2020-2019	*2021-2020
دعم المنتجات البترولية (بالمليار جنيه)	150.9	84.4	53	26.8

المصدر: صندوق النقد الدولي، يوليو 2018، أكتوبر 2019. وزارة المالية بيانات الحساب الختامي.

*توقعات الصندوق.

الشرح: من المقرر أن تخفض فاتورة الدعم بما يفوق 120مليار جنيه خلال أربعة سنوات الفترة من 2017-2018 وحتى 2020-2021. معظم التخفيض في عام واحد هو العام 2018-2019.

16- يلاحظ أنه في يوليو 2019، تواكب مع رفع أسعار الطاقة، صرح وزير البترول أنه تمت استعادة التكلفة للمنتجات البترولية بنسبة 100٪ للمنتجات البترولية ما عدا أنبوبة البوتاجاز (موقع مصراوي). ويذكر تقرير المراجعة الخامس لخبراء الصندوق لمراجعة خطة الحكومة، أن الحكومة المصرية قد انتهت من تنفيذ كل المتفق عليه فيما يتعلق بدعم منتجات البترول (مع تأخر طفيف في دعم الكهرباء). ولكن توضح الموازنة العامة، أن مخصصات الدعم تبلغ 53 مليار جنيه في العام 2019-2020، وأن منتجات البترول ما تزال مدعومة، وأنه ستكون هناك زيادات جديدة في الأسعار في الأعوام التالية. ووفقا للبيان المالي، الصادر عن وزارة المالية، تستمر خطة ترشيد الطاقة حتى عام 2021-2022 (ص42).

ثانيا: بالنسبة لاستراتيجية التواصل:

تبنت الحكومة استراتيجية للتواصل قائمة على لوم المستهلكين وحدهم في ارتفاع فاتورة دعم الطاقة.

ونجحت الاستراتيجية الحكومية منذ 2014، «والتي شابها عدم الاتساق مقارنة بجهود حكومات أخرى، وكانت فعالة في الترويج للمشاركة في تحمل الأعباء، وفي شرح الظلم المقترن بدعم الكهرباء، وأهمية تحرير الموارد للإنفاق على الصحة والتعليم، مما أدى، إلى أنها نجحت نسبيا في امتصاص الغضب» (Fattouh and El-Khatiri, 2015).

ولكن كان ينقصها الشفافية والصدق:

- أخفت الاستراتيجية كليا الدعم الموجه إلى المنتجين (والذي يمثل كما يتضح فيما بعد نصيب الأسد من دعم الطاقة).
- ركزت الاستراتيجية على تعريف الدعم على أنه الفارق بين تكلفة الوحدة من كل نوع من المنتجات البترولية وسعر بيعه، وخلطت في البيانات الموزعة على الصحافة والإعلام بين حجم الدعم وفقا لهذا التعريف، وحجمه بتعريف آخر هو تكلفة الفرصة البديلة، ليبدو الدعم أكبر من حجمه (اليوم السابع، 2018، 2019. مصراوي، 2018. الوطن، 2018. الدستور، 2018).

  ويأخذ الدعم وفقا لتكلفة الفرصة البديلة في الاعتبار الإيرادات لو كانت مصر قامت بتصدير المنتج بدلا من استهلاكه محليا. وهو تقدير مبالغ فيه وغير واقعي، ويحسن بدلا منه احتساب الأثر البيئي في تسعير كل منتج، بحيث تظهر أفضلية المنتجات الأقل تلويثا للبيئة، خاصة في الأماكن المكتظة بالسكان.
- لم تنشر أي دراسات رسمية سابقة على تنفيذ الخطة في عام 2014، كما لم تناقش الخطة في البرلمان، ولا كانت مثار النقاش العام. وأخيرا، ونتيجة لما سبق، لم تطرح الحكومة عدة سيناريوهات للاختيار فيما بينها.
- كما لم يتم عمل أي دراسات أثر لإلغاء الدعم على الشرائح الأفقر من الأسر، الأولى والثانية والثالثة (الفقراء المدقعين، والفقراء وأشباه الفقراء).

3 - بدء صرف التعويضات والحماية الاجتماعية قبل بدء التنفيذ

على الرغم من أن دعم المواد البترولية يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء، إلا أن هذا الدعم يشكل نسبة كبيرة من دخل الفقراء (OECD, 2010). ومن ثم، فإن سحب ذلك الدعم قد يكون له أثر سيء على مستوى معيشة الفقراء، وهو ما يعادل فرض ضريبة تضخم رجعية، أي أكثر ارتفاعا على الأقل دخلا (OECD, 2010).

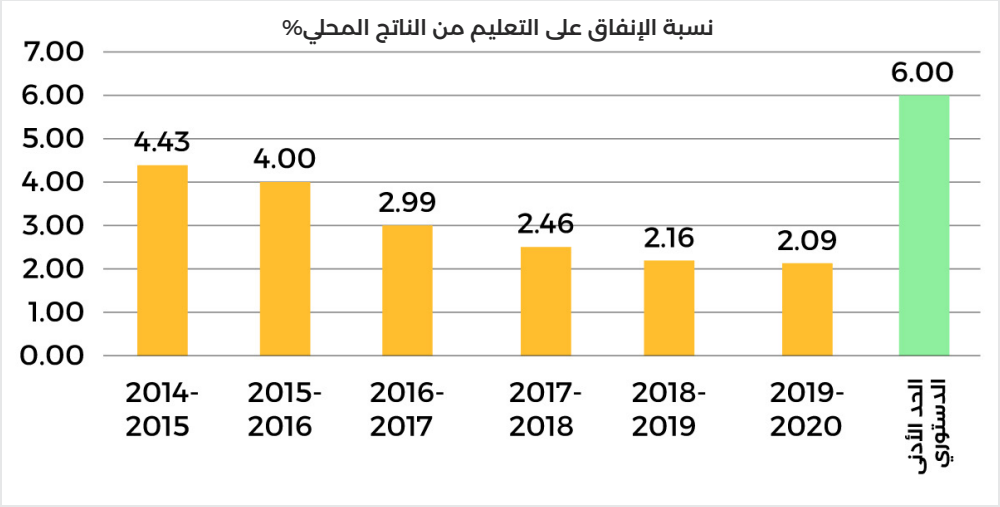
ويتضح ذلك بشكل خاص في حالة الفقراء الذين يعتمدون على أنشطة كثيفة استخدام الطاقة لتوليد الدخل، مثل المزارعين وخاصة في اعتمادهم على الأسمدة، سائقي التوك توك، بائعي الطعام الجوالين).

ويوصي صندوق النقد الدولي بأن تصمم آليات التعويض وتجهز قبل تنفيذ الخطة، خاصة من خلال توزيعات نقدية، سواء مشروطة أو معممة (IMF, 2013). إضافة إلى التعويضات، ينبغي وضع آلية أخرى يكون من شأنها إعادة توجيه بعض الموارد التي تم توفيرها إلى التعليم والصحة، وتحسين المرافق العامة في المناطق الريفية (الأمم المتحدة، 2008).

يمكن القول بأن هذه التوصية تم اتباعها من قبل الحكومة المصرية، ولكن بشكل مجتزأ وغير كافٍ:

- بدأ توزيع الدعم النقدي (برنامجي تكافل وكرامة) في نفس السنة التي بدأ فيها تنفيذ الخطة. وتضاعفت أعداد المستفيدين خلال السنوات اللاحقة. إلا أن عدد المستفيدين (أقل من 3 مليون أسرة- أي حوالي 15 مليون فرد) ما زال أقل كثيرا من أعداد الفقراء (أكثر من 32 مليون مواطن). كما أن مخصصات البرنامجين ما زالت ضئيلة، حيث بلغت 0.6% من فاتورة دعم الكهرباء[17].
- أخيرا، كان التوفير من دعم الطاقة محدودا، ولم تتواكب معه زيادة الإنفاق الاجتماعي بالشكل المأمول. تقلص حجم الإنفاق على التعليم وعلى الصحة بالقيمة الحقيقية (بعد استبعاد أثر التضخم)، وأيضا كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكلين7، 6).

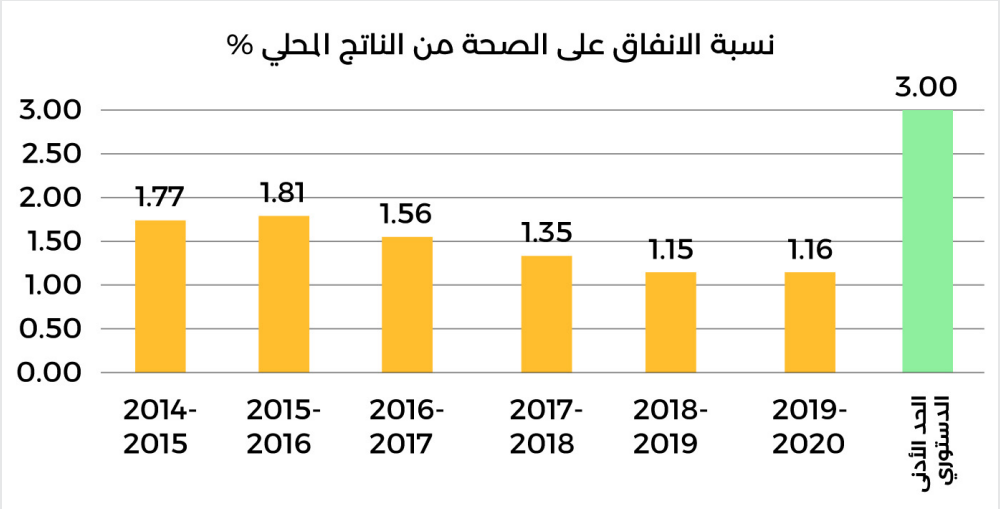
الشكل 6: مخصصات التعليم لا زالت منخفضة



المصدر: وزارة المالية، صندوق النقد الدولي (2019) وحسابات الباحثة.

الشرح: يوضح الشكل انخفاض المخصصات المالية الموجهة إلى قطاع التعليم (ما قبل الجامعي والجامعي) عاما بعد عام، حتى وصلت في العام المالي 2019-2020 إلى أدنى نسبة من الناتج المحلي الإجمالي (2.09%) وهي تقل كثيرا عن الحد الأدنى الدستوري (6%).

الشكل 7: مخصصات الصحة في انخفاض:



المصدر: وزارة المالية وصندوق النقد الدولي (2019)، وحسابات الباحثة.

الشرح: يبين الشكل أن مخصصات الصحة تقل عن نصف الحد الأدنى الدستوري بالرغم من تخفيض فاتورة دعم الطاقة.

السؤال الرابع: لماذا لا يتم الإعلان عن دعم الطاقة الموجه إلى المنتجين؟ الاقتصاد السياسي لدعم الطاقة

يعتبر غياب هذا التحليل من أهم النقاط التي غابت عن الخطة المصرية المدعومة من صندوق النقد، لأنه يتعلق بالجزء الأكبر من الدعم. وهو جزء مسكوت عنه ولم يخضع من ثم لنقاش عام علني موسع.

أولا، يجب النظر إلى الطاقة بأنواعها على أنها مورد عام، مملوك لجميع المصريين. سواء كانت الشمس أو البترول أو الغاز الطبيعي. ومن ثم فعدالة التسعير والتوزيع بين المواطنين هي حق مكفول للجميع.

وتنوب الحكومات عن الشعب في إدارة تلك الموارد الطبيعية، وينبغي لها أن تكفل تلك العدالة في الإنتاج والتوزيع، وكذلك العدالة بين الأجيال، بحيث لا تتسبب في استنزافها السريع بما يجور على حق الأجيال القادمة في الاستفادة من هذا المورد أو ذاك.

وفي هذا الإطار ينظر إلى دعم الطاقة الموجه إلى الفقراء على أنه حق يوازن ضرورات التنمية الصناعية، وأن هذا الدعم هو ضرورة ينبغي أن يدفعها الأكثر تلويثا لتعويض التكلفة البيئية التي يتسبب فيها.

ولكننا نجد أن الوضع في مصر مقلوب رأسا على عقب، حيث أن الشرائح الأفقر في استهلاك الطاقة تدعم القطاعات الإنتاجية الأغنى والأكثر تلويثا.

ما أضرار دعم المنتجين (الشركات)؟

يلاحظ صندوق النقد، في دراسة عن دعم الطاقة في الشرق الأوسط، أن عددا من بلاد منطقتنا العربية -من ضمنها مصر، يدعم صناعات معينة ويدعم التوظيف في القطاع الخاص عبر تقديم دعم للمنتجين، من خلال بيع مدخلات للإنتاج بسعر أقل من سعر السوق. (Sdralevich and others, 2014)

ويترتب على ذلك تكاليف غير مرئية تؤثر على رفاه المواطنين، عبر تشويه الأسعار النسبية في الاقتصاد، مما يشجع على الإفراط في استهلاك الطاقة وعلى سوء توزيع الموارد (نفس المصدر).

وفي حالة الدول المستوردة للطاقة يؤدي ذلك إلى سرعة استنزاف موارد الطاقة الطبيعية (الغاز والبترول)، مما يضعف من الميزان التجاري لتلك البلاد نتيجة زيادة استيراد تلك المواد. كما يؤدي هذا النمط من الدعم أيضا إلى تخصص القطاع الخاص في صناعات محلية قليلة الاعتماد على العمالة وكثيفة الاعتماد على الطاقة، وهو تخصص «غير كفء»، لذا يصف الصندوق هذا الدعم بأنه «مضر بالنمو الاقتصادي» و«يزيد من اللا مساواة». (نفس المصدر).

يعتبر دعم الطاقة الموجه إلى المنتجين في معظمه دعما ضارا، لأنه يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد تجاه الصناعات والأنشطة الاقتصادية كثيفة الطاقة (Ishak Diwan and others, 2014). ومعظم تلك الصناعات كثيفة الطاقة مثل الحديد والأسمنت والأسمدة والسيراميك، هي صناعات تصديرية، أي أنه في النهاية دعم يفيد المستهلك الأجنبي.

وأدى الدعم السخي الذي كان يذهب إلى تلك القطاعات إلى سرعة نفاد البترول والغاز الطبيعي، لتتحول مصر إلى مستورد صافٍ في عام 2013 (Mainhardt, 2017). ويشير صندوق النقد الدولي في أول تقرير له عن مصر بعد التوقيع على القرض، إلى أن الدعم الموجه إلى المنتجين ما زال معتبرا (IMF, 2016). ويوضح الشكل رقم 8 كيف كان الوضع قبل بدء الخطة الأولى لتحرير دعم الطاقة، في عام 2014، حيث بلغ الدعم الموجه إلى المنتجين 80% من إجمالي دعم الطاقة، بينما لم يتجاوز نظيره الموجه إلى القطاع المنزلي 20% من إجمالي فاتورة الدعم (Griffin, Laursen and Robertson, 2016).

لهذا، تشدد الممارسات العالمية الفضلى حديثا على دراسة الاقتصاد السياسي للدعم، والتفاوض مع ممثلي جميع أصحاب المصالح المختلفة[18]، من أجل التوصل إلى أفضل طريقة لخفض الدعم، بأقل ضرر، وهو ما لم يحدث في الحالة المصرية.

تشير دراسة صادرة عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية، عن دعم الطاقة، إلى أنه بشكل عام «يتم تقديم المنتجات البترولية المدعمة إلى المنتجين مثل محطات إنتاج الكهرباء، والمصانع، والصناعات كثيفة الطاقة، والمباني الفندقية، وغيرها من المنشآت التجارية. والأرجح أن تستفيد من معظم الدعم الصناعات كثيفة الطاقة -مثل الأسمنت والأسمدة والبتروكيماويات، لأنها تشكل جزءا كبيرا من تكلفة الإنتاج الوسيط» (Fattouh and El-Katiri, 2012).

18- نشر البنك الدولي في الأعوام الأخيرة سلسلة من عشرة أوراق بحثية بعنوان «مذكرات عن الممارسات الجيدة»، تتناول أولها كيفية تحديد حجم دعم الطاقة، بحسب التعريفات المختلفة. وفي المذكرة التاسعة، التي حملت عنوان «تقييم الاقتصاد السياسي لدعم الطاقة من أجل دعم سياسة رفع الدعم»، تتناول الورقة عدة نماذج من ضمنها حالة يحصل قلة من أصحاب النفوذ على معظم الدعم، وباقي الشعب على حصة صغيرة من الدعم. انظر:

Gabriela Inchauste, David G. Victor and Eva Schiffer (2017), Good Practice Note 9: Assessing the Political Economy of Energy Subsidies to Support Policy Reform operations, World Bank, Washington.
http://documents.worldbank.org/curated/en/976071531112775611/pdf/ESRAF-note-9-Assessing-the-Political-Economy-of-Energy-Subsidies-to-Support-Policy-Reform-Operations.pdf

كما تشير نفس الدراسة، أن دعم الطاقة غالبا ما يكون محاطا بالموانع ومتضافرا في آليات تضمن استمراره، مما يصعب من عملية إلغائه.

> «ويكون ذلك بسبب أن الدعم، بحكم تعريفه، ينتج عنه ضمنيا خلق الريع الذي يذهب إلى صناعات بعينها، أو أقاليم أو مجموعة من الناس. وبما أن هذا الريع يستفيد منه البعض أكثر من غيرهم (أصحاب المصانع أو طبقات معينة من المستهلكين)، في حين أنه يمثل تكلفة معممة يتحملها الجميع، سوف يكون لدى المستفيدين الأكبر من هذا الريع مصلحة كبيرة في الدفاع عن بقاء برامج الدعم على ما هي عليه، حيث أن منافع تلك الجماعات تتجاوز التكلفة التي تتحملها» (Fattouh and El-Katiri, 2012).

وهكذا، سوف يكون لدى جماعات المصالح من الدوافع والنفوذ أن تنظم نفسها في تحرك سياسي فعال. وعادة ما تستجيب الحكومات إلى جماعات الضغط تلك، «بدلا من توخي الصالح العام، الذي هو مفهوم واسع ومبهم» (نفس المرجع السابق).

ولكي نفهم الاقتصاد السياسي لدعم الطاقة في مصر، يجب التعرف على أهم المستفيدين منه ونفوذهم السياسي، ومدى تشابك علاقاتهم بالسلطة.

وفقا لدراسة نشرها البنك الدولي في 2014، تتمتع الصناعات كثيفة الطاقة بمراكز احتكارية، كما أن أصحابها من النافذين سياسيا، كان ذلك في أيام الرئيس الأسبق حسني مبارك (Diwan, Griffith and Schiffbauer, 2014)). وقدم عدد من الدراسات أوضاع تلك الشركات، وحجم الريع الذي تحصل عليه من دعم الطاقة (وغيره من الريوع الناتجة عن الاحتكار والنفوذ السياسي)[19].

واستمر ذلك النفوذ للشركات كثيفة استخدام الطاقة إلى الآن (وائل جمال، 2016)، فأصحابها يشكلون أكبر مجموعة في البرلمان (بعد صغار موظفي الحكومة)، حيث يبلغ عددهم 101 نائبا، حيث يرصد الباحث أكرم الألفي أن رجال الأعمال يشكلون 17٪ من أعضاء البرلمان. ويحتل هؤلاء مواقع قيادية في التحالف الحاكم للبرلمان، وهو كتلة دعم مصر[20]، ويترأسون اللجان المتعلقة بالتشريع لأنشطتهم بشكل مباشر (سلمى حسين، 2018). وهو وضع شبيه بوضع البرلمان قبل 2011، وقت سيطرة هؤلاء على الحزب الوطني ومن خلاله على لجان الصناعة والسياحة والخطة والموازنة.

نتج عن هذا الوضع أن تلك الشركات استطاعت أن تستفيد من الجانب الأكبر من دعم الطاقة، وذلك حتى عشية تطبيق إلغاء دعم الطاقة في عام 2014 (الشكل 10)، حيث ظلت لسنوات تراكم مليارات الجنيهات من الريوع كل سنة، على حساب عجز الموازنة، جراء ذلك الوضع السياسي المتنفذ.

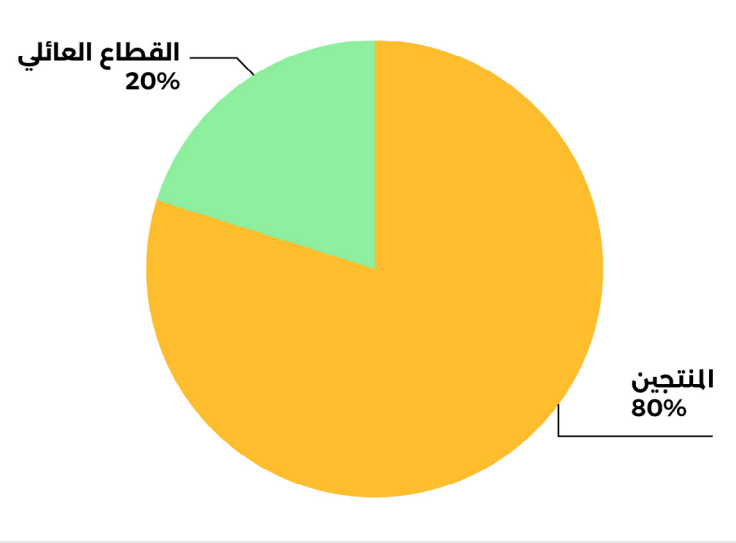
وإجمالا، وفقا لدراسة صادرة عن البنك الدولي، كان 80% من دعم الطاقة يذهب إلى المنتجين، بما فيها الشركة الحكومية المسؤولة عن إنتاج الكهرباء- والتي تبيع الكهرباء بعد ذلك مدعمة إلى المنتجين[21] (Griffin, Laursen and Robertson, 2016).

19- هناك دراستان صادرتان عن المبادرة المصرية توضحان حجم الدعم إلى المنتجين، قبل الاتفاق مع الصندوق، هما:
رضا عيسى (2014)، دعم الطاقة لغير المستحقين: استرار دعم الصناعات كثيفة الطاقة، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، القاهرة.
https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/energy_subsidies.pdf
عمرو عدلي (2012)، دعم الطاقة في الموازنة المصرية: نموذج للظلم الاجتماعي، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، القاهرة.

20- من الجدير بالملاحظة مثلا أن محمد السويدي صاحب مجموعة شركات كثيفة استهلاك الطاقة هو رئيس تكتل دعم مصر الداعم للحكومة داخل البرلمان وهو أيضا رئيس اتحاد الصناعات أحد أهم جماعات الضغط (اللوبيات) الممثلة لكبار الشركات النافذة سياسيا.

21- وهكذا يمكن القول أن بعض المنتجين يحصلون عند استخدام الكهرباء على دعم مزدوج.

الشكل 8 رقم: المستفيدين من دعم الطاقة، عام 2014



المصدر: مأخوذ من حسابات *Griffin, Laursen and Robertson,* 2016.

الشرح: يوضح هذا الشكل أن المنتجين بأنواعهم (وخاصة القطاعات كثيفة استخدام الطاقة مثل صناعات الأسمدة والأسمنت والحديد والسيراميك والسياحة)، تحصل على نصيب الأسد، 80% من الدعم الموجه إلى الطاقة. في حين يحصل المواطنون، أي القطاع العائلي أغنياء وفقراء، على 20% فقط من الدعم.

وهكذا في حين قامت خطة رفع الأسعار بالأساس على أربع إلى خمس زيادات متتالية في أسعار الطاقة (كهرباء ووقود) الموجهة إلى القطاع العائلي (البنك الدولي، 2015)، لم تتكبد تلك الشركات سوى رفع بعض الأسعار إلى بعض المصانع مرة واحدة في 2014. ثم عاودت الانخفاض في 2019 و2020.

وعقب تعويم الجنيه المصري، ورغم أثره الفادح على إعادة فاتورة الدعم إلى مستويات بالغة الارتفاع، صرح محمد السويدي بأنه لا مساس بدعم الطاقة الموجه إلى المصانع والشركات كثيفة الطاقة (اليوم السابع، 2017)[22].

ثم في عام 2019، تم تخفيض بعض تلك الأسعار. ثم أجرى تخفيض جديد بعد الجائحة (كوفيد 19) في منتصف عام 2020.

ولكننا لا نستطيع -بعد خمس سنوات- تتبع ما آل إليه دعم المنتجين بسبب غياب البيانات التي تمكننا من ذلك.

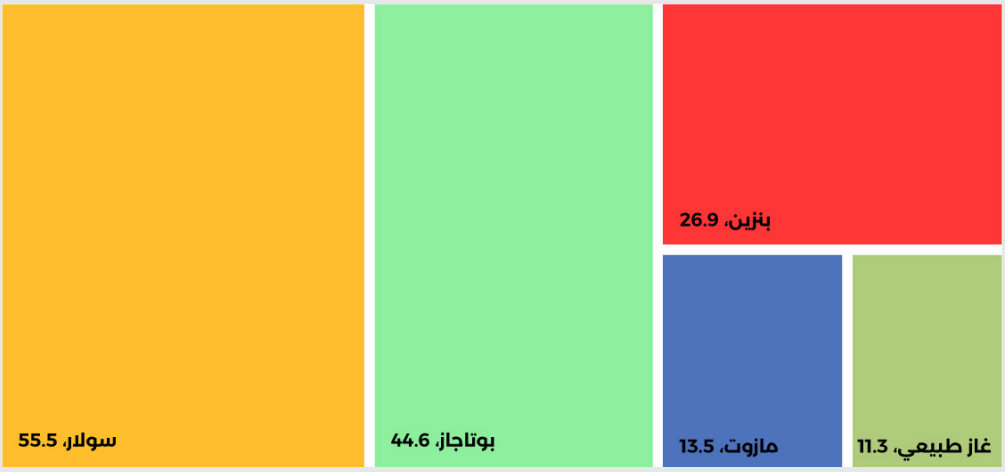
ووفقا للشكلين 9أ و9ب، نجد أنه بعد أربعة سنوات من بدء تطبيق خطة تقليص الدعم، ما زالت الكتلة الأكبر من الدعم تذهب إلى السولار والبنزين والبوتاجاز (والكهرباء التي لا تظهر في هذا الشكل).

ولمزيد من التوضيح يبين الإطار 4 كيف يستفيد المنتجون من دعم البوتاجاز الذي يروج له دائما على أنه موجه إلى المستهلكين فقط.

22- وفقا للحسابات التي قدمها GRIFFIN وزملاؤه، في دراسة صادرة عن البنك الدولي، يقدر الارتفاع في نصيب الشركات كثيفة استخدام الطاقة من دعم الطاقة في نفس العام الذي أصدر فيه السويدي تصريحه (وهو العام الأول للبرنامج المدعوم من الصندوق) إلى ما يصل إلى 80 مليار جنيه، فكانت تلك الشركات -إذا صحت تلك التقديرات- من أهم الرابحين من تعويم الجنيه.

الشكل رقم 9 (أ): دعم منتجات البترول 2013-2014

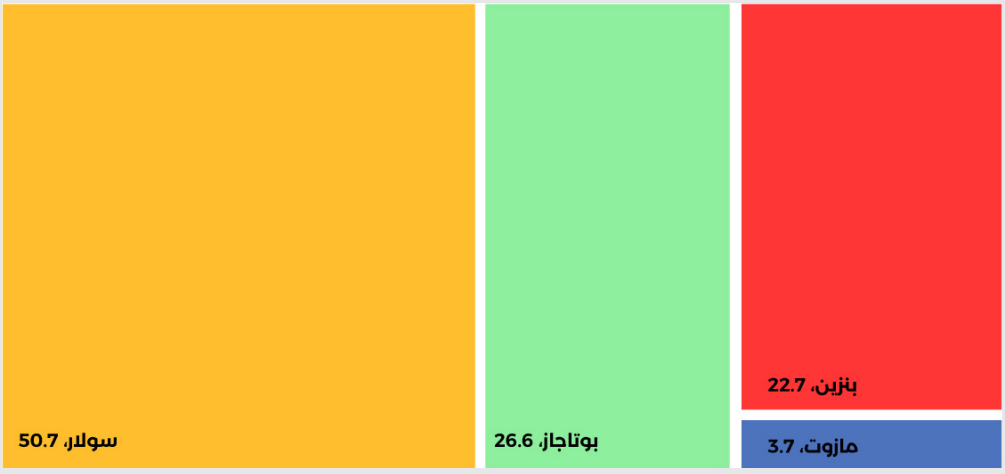
إجمالي الدعم= 151.8 (بالمليار جنيه)



المصدر: البيان المالي، وزارة المالية 2013-2014.

الشكل رقم 9 (ب): دعم منتجات البترول 2018-2019

إجمالي الدعم= 103.7 (بالمليار جنيه)



المصدر: حسابات الباحثة من بيان وزارة البترول، في جريدة الوطن، 2019.

الشرح: أهم تخفيض في فاتورة دعم الطاقة جاء من البوتاجاز (18 مليار جنيه)، يليه المازوت (حوالي 10 مليار جنيه). بينما كان التخفيض أقل في دعم السولار والبنزين (كلاهما يفيد الشرائح العليا من المستهلكين والمنتجين). واختفى دعم الغاز الطبيعي والذي يفيد حصريا المنتجين بسبب انخفاض سعره عالميا، وزيادة سعره إلى المنتجين في 2014 (تم التراجع عن هذا الإجراء كما يتضح من الشكل رقم 11) .

الإطار 4: أنبوبة البوتاجاز نموذج لعدم عدالة خطة رفع الدعم عن الطاقة:

تشريح دعم البوتاجاز بين المستهلكين والمنتجين

1 - دعم البوتاجاز الموجه إلى المنتجين:

- هناك نوعان من أنابيب البوتاجاز: أنبوبة للاستهلاك المنزلي 30 لترا، وأنبوبة للاستهلاك التجاري وتزن 60 لترا. ولذلك مع أن سعر الأولى بلغ 65 جنيها والثانية 130 جنيها في يوليو 2019، فإن سعر لتر البوتاجاز الموجه إلى القطاع العائلي يساوي ذلك الموجه إلى القطاع التجاري (أي المنتجين) . لكن استراتيجية الدعاية الحكومية تقتصر على الحديث عن دعم الاستهلاك المنزلي فقط.

2 - كم يبلغ دعم البوتاجاز؟

تشير بيانات وزارة البترول إلى أن البوتاجاز هو ثاني أكبر المنتجات البترولية الحاصلة على الدعم. وتستورد مصر 55% من الكميات المستهلكة من البوتاجاز، خاصة من السعودية.

ولكن هناك تناقض كبير في تقدير حجم الدعم في البيانات الرسمية، فعلى حين توضح بيانات وزارة البترول لعام 2018 أن دعم البوتاجاز كان يقدر ب26.6 مليار جنيه، أشار موقع مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم القرار إلى أن تكلفة دعم البوتاجاز السنوية كانت تساوي في نفس العام 3.75 مليار جنيه، في حين أن تكلفة النفقة البديلة تساوي 19.567 مليار جنيه. (مجموع المبلغين مقارب للمبلغ الذي أعلنته وزارة البترول).

3 - الحكومة تساوي في الدعم بين الأسرة المصرية وفنادق الخمسة نجوم:

آخر بيانات متاحة كانت قد صدرت عن مركز معلومات مجلس الوزراء في عام 2005، كانت تشير إلى أن الاستهلاك المحلي من أنابيب البوتاجاز هو مناصفة بين القطاع التجاري والقطاع المنزلي. لو ظلت هذه النسبة على حالها إلى اليوم، فذلك يعني أن 100 مليون مواطن يستهلكون نفس القدر من البوتاجاز الذي يستخدمه القطاع التجاري.

وقد حرصت كل الحكومات التي أقدمت على زيادة سعر الأنابيب على تساوي السعر لدى الفئتين، ويعني ذلك أن كل وحدة بوتاجاز مباعة إلى القطاع التجاري تحصل على دعم مساوٍ للأسرة. وهنا يثور التساؤل حول مدى انطباق مبدأ وصول الدعم إلى مستحقيه. ويقود هذا التساؤل إلى تساؤل آخر لا يقل أهمية: من هم أولئك المنتجون الذين تدعمهم الحكومة بدون الإعلان عن أسباب هذا الدعم. لا نعرف الإجابة على وجه الدقة بسبب عدم إتاحة تلك البيانات.

ولكننا نستطيع أن نتوقع الآتي:

- مطاعم الفول والطعمية والمطاعم الشعبية وغير الرسمية. ويمكن القول أن هذا دعم مستتر من النوع الجيد. لأنه موجه بالضرورة إلى الفقراء من المستهلكين، وإلى خلق وظائف محلية للأيدي العاملة قليلة المهارة.
- المطاعم والفنادق الكبرى والمراكب السياحية العائمة في النيل والقرى السياحية التي تقع خارج تغطية شبكة الغاز

الطبيعي، مثل الغردقة وشرم الشيخ والأقصر وأسوان، وغيرها من المدن السياحية والساحلية. وترى هذه الورقة أن قطاع السياحة من القطاعات الهادفة للربح، التي يمكن أن تستغني عن دعم الطاقة (تحصل أيضا على السولار المستخدم في الأتوبيسات والمراكب العائمة مدعما).

- منذ عام 2014، تعاقدت الحكومة مع قائن الطوب التي كانت تعتمد على البوتاجاز، المكلف والمدعم بشكل أكبر، على استبداله بالمازوت الأقل سعرا، وكذلك بالغاز الطبيعي، وكلاهما منتج محليا وأقل دعما، وهو اتجاه محمود. وإن كانت الحكومة أحيانا لا تلتزم بتسليم المازوت في المواعيد المتعاقد عليها، مما يوقع المنتجين في أزمات، ويدفعهم إلى العودة لاستخدام البوتاجاز الأكثر دعما.

4 - كيف نعالج خلل توزيع دعم البوتاجاز؟

- الإفصاح عن أهم المستفيدين من دعم البوتاجاز خاصة في القطاع التجاري، وفتح نقاش عام حول دعم القطاع السياحي ورفع دعم الطاقة عنه في مقابل تقديم حوافز لاستخدام الطاقة النظيفة.
- فتح نقاش عام عن الدعم الموجه إلى المطاعم الشعبية وأفضل طرق لتقديمه. وربط أي خطة لرفع الدعم تدريجيا عنهم بما يتناسب مع أرقام الفقر.
- ربط خطة رفع الدعم عن البوتاجاز المنزلي بمناطق مد خطوط الغاز الطبيعي، ودعم تكلفة توصيل الغاز إلى المنازل.
- توجيه دعم البوتاجاز إلى الأسر التي تنتمي إلى الشرائح الداخلية الثلاثة الأكثر فقرا. ويمكن استخدام خرائط الفقر، منظومة بطاقات الدعم التموينى وبرامج تكافل وكرامة للوصول لتلك الشرائح.

الخلاصة:

مع كل ما سبق، هناك عدد من الحقائق التي تشير إلى أن دعم الطاقة للمنتجين (الشركات) ما زال كبيرا، بينما تحمل المستهلكون -وخاصة الشرائح الأدنى من الدخل- العبء الأكبر جراء تقليص فاتورة الدعم.

- قرارات رفع سعر الغاز إلى المصانع 2014، ثم التراجع عنها جزئيًا في عام 2019، حيث يمكن القول بأن الدعم الموجه إلى المنتجين زاد بعد سبتمبر2019، حين قررت لجنة التسعير الآلي خفض سعر الغاز الطبيعي ومنتجات بترولية أخرى موجهة إلى الصناعة[23]. ثم في 2020 مع تخفيض أسعار الغاز الطبيعي إلى 4.5 دولار للوحدة. وكذلك تخفيض سعر الكهرباء الموجهة إلى المصانع. وقد أعلنت التكلفة لهذا العام من جيوب المواطنين وتقدر ب10 مليار جنيه.
- عدد مرات زيادة أسعار الطاقة للمصانع، مقابل عدد مرات الزيادة للقطاع العائلي.

23- تكشف نشرة إنتربرايز (فبراير 2020) أن «نواب البرلمان ما زالوا يمارسون ضغوطا من أجل تخفيض أسعار الطاقة الموجهة إلى الصناعة». حيث أفادت مصادر برلمانية أن وزير الكهرباء محمد شاكر التقى مع لجنة الصناعة بالمجلس من أجل الحصول على تخفيضات جديدة في أسعار الكهرباء بناء على نداءات من اتحادات المستثمرين المصريين. وذلك استباقا للاجتماع المقبل للجنة تسعير الطاقة التي تراجع أسعار الطاقة إلى المصانع كل 6 أشهر، وكانت اللجنة قد التقت في أكتوبر الماضي (2019)، حين قامت بتخفيض أسعار الغاز الطبيعي ب.٪25 لثلاثة أنواع من المصانع (راجع الشكل 10).

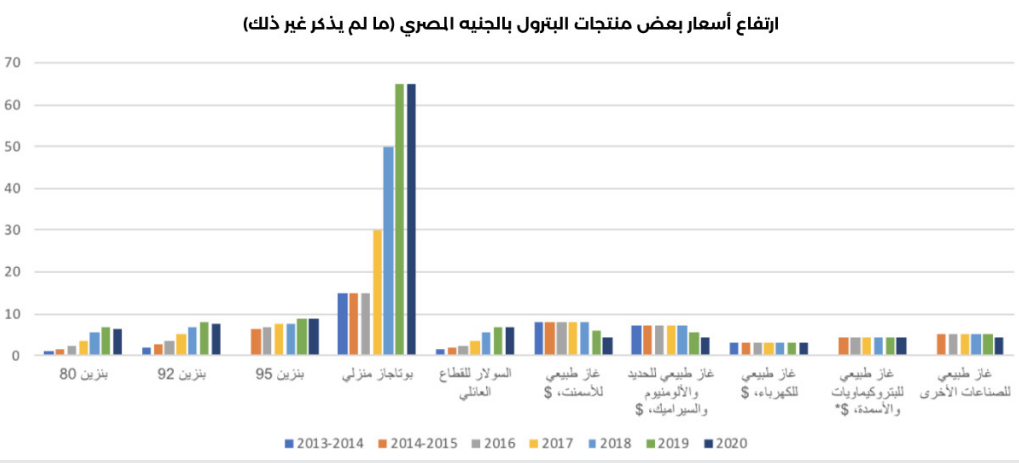
يوضح الشكل رقم 10، عدد مرات زيادة الأسعار لمنتجات البترول الموجهة لاستخدام القطاع العائلي، مقابل زيادات أسعار بعض المنتجات إلى القطاع الصناعي. لاحظ كيف زادت أسعار الطاقة إلى القطاع العائلي أكثر من مرة، في حين شهدت الصناعات زيادة مرة واحدة (أو ثبات) في أسعار الغاز الطبيعي، ثم ثبات، ثم انخفاض لبعض تلك الصناعات.

وبمراجعة أسعار الغاز الطبيعي المسال عالمياً[24]، نجد أنه في منتصف عام 2019، وصلت أسعاره إلى أقل مستوى لها في عشر سنوات، والذي بلغ 6 دولارات لمليون وحدة حرارية (رويترز، 2019). كما تستورد مصر الغاز من اسرائيل ب5-6 دولار للوحدة، بحسب محلل قطاع الطاقة (خلال المقابلة المعمقة في عام 2018). بينما كانت تشتري بعض القطاعات الانتاجية الغاز الطبيعي في ذلك الوقت بأسعار تقل عن ذلك.

أي أنه يمكن القول بأن خطة تخفيض دعم الطاقة أبقت على امتيازات بعض المنتجين. حيث أن عددا من الصناعات الاحتكارية النافذة سياسيا كثيفة استخدام الطاقة، عالية الربحية، التي تعتمد على الغاز الطبيعي، تحصل على دعم مستتر غير معلن، على الأقل باحتساب قيمة الفرصة البديلة، ودعم أكبر باحتساب التكلفة على البيئة.

ويثير ذلك الدعم الموجه إلى المنتجين تساؤلات حول ما هي الصناعات الأولى بدعم الحكومة؟ وما هي أنواع الدعم والمزايا الأخرى (أراضي، إعفاءات ضريبية، تسهيلات بنكية، ...) التي تحصل عليها؟ وما هي طرق دعمها المثلى؟

الشكل رقم 10: مقارنة ارتفاعات أسعار بعض منتجات البترول والغاز الطبيعي، بالجنيه المصري (ما لم يذكر غير ذلك)



المصدر: النشرة الرسمية، أعداد مختلفة، وبيانات صحفية صادرة عن وزارة البترول.

الشرح: زادت أسعار الطاقة الموجهة إلى المستهلكين (خاصة الشرائح الدنيا من الدخل) -مثل بنزين 80 والسولار والبوتاجاز بمعدلات أكبر من مواد الطاقة الموجهة إلى المنتجين -مثل الغاز الطبيعي، وإلى أصحاب شرائح الدخل العليا

24- لاحظ كيف تطورت أسعار الغاز المسال منذ 2014 وحتى نهاية 2019 في الشكل البياني الذي نشرته وكالة رويترز: https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/editorcharts/ASIA-LNG-OIL/0H001PBRJ5ZQ/index.html

وبنزين 95. وفي 2020، سارعت الحكومة إلى تخفيض أسعار الطاقة. فكان دعم الحكومة سباقا سخيا للمنتجين، في حين ثبتت أسعار الطاقة للمستهلكين مثل السولار والبوتاجاز أو خفضتها بمعدل ضئيل في حالة البنزين.

*وفقا للقرار 1162 لسنة 2014[25]، هناك بعض مصانع الأسمدة والبتروكيماويات التي ظلت تحظى بأسعار تفضيلية وفقا لتعاقدات خاصة مع هيئة البترول، غير معلنة، ولا تنطبق عليها تلك الزيادات.

- أخيرا، عقب انتشار الكوفيد19-، انهارت أسعار البترول والغاز الطبيعي في العالم. واختارت الحكومة ألا تنقل هذا الانخفاض إلى المستهلكين في شكل أسعار بنزين وسولار وبوتاجاز أرخص (انخفضت أسعار البنزين والسولار ب25 قرشا فقط). وواصلت الحكومة رفع سعر الكهرباء للمستهلكين بنسبة 19.1%.

- وفي المقابل، تدفع الحكومة من جيوب المصريين 10 مليار جنيه في عام 2020-2021 يحصل عليها المنتجون جراء خفض وتوحيد أسعار الغاز الطبيعي عند 4.5 دولار لكل وحدة حرارية لمساندة المصانع. بالإضافة إلى خفض أسعار الكهرباء للأنشطة الصناعية على الجهد الفائق والعالي والمتوسط بقيمة 10 قروش على كل كيلو وات، وذلك في يونيو 2020. ويستمر هذا الدعم خمسة سنوات على الأقل، جراء قرار تثبيت أسعار الكهرباء طوال تلك الفترة.

- ويوضح الجدول التالي حجم المكاسب/ التعويضات المالية التي منحتها الحكومة إلى واحدة من أهم الصناعات كثيفة الطاقة ذات النفوذ السياسي، وهي شركة حديد عز، أكبر شركة مصرية في سوق الحديد المسلح. وتقدر تلك الوفورات بحوالي 3.3 مليار جنيه في ستة أشهر. ويمكن تصوير الأمر بمثابة تحويلات من المال العام إلى شركة واحدة تقدر في العام الواحد بأكثر من 6،5 مليار جنيه مصري- طالما استمرت الأسعار على ما هي عليه. معظمها ناتج عن تخفيض أسعار الغاز والكهرباء. ويلاحظ أننا لا نستطيع معرفة ذلك الدعم من بيانات الموازنة العامة.

25- http://www.petroleum.gov.eg/ar/Laws/PricingLaws/Laws/%D982%%D8%B1%D8%A7%D8%B120%201162%%D984%%D8%B3%D986%%D8%A9202014%.pdf

الجدول 2: الوفر المالي الناتج عن تخفيض أسعار الغاز الطبيعي والكهرباء على ربحية شركة حديد عز

الوفر منذ الربع 3 من 2019	التخفيض	الوفر/طن بالجنيه	إجمالي التغير في الربح (الخسارة)، مليون ج
الغاز الطبيعي	2.5 $/ م.و.ح.	472	2124
الكهرباء	10 قروش/ك و س	100	450
سعر الفائدة	3 نقاط مئوية	160	720

المصدر: فاروس القابضة (مارس 2020). م. و. ح. ب= مليون وحدة حرارية بريطانية. ك و س= كيلو واط ساعة

الشرح: منحت الحكومة والبنك المركزي وفرا قيمته تعادل 3،3 مليار جنيه مصري، في ستة أشهر،إلى شركة حديد عز، معظمه ناتج عن تخفيض سعر الغاز الطبيعي، إضافة الى سعر الكهرباء والفائدة على ديون الشركة. وتستمر تلك الوفورات طالما استمرت تلك الأسعار (الغاز والكهرباء والفائدة على القروض).

- ويثور تساؤل في النهاية عن خطة رفع الدعم عن الطاقة: هل حدث تشوه في الأسعار النسبية لمواد الطاقة بسبب رفع أسعار أنواع الطاقة بنسب مختلفة؟ هناك عدد من الدلائل على أن رفع أسعار المواد البترولية والكهرباء بنسب متفاوتة، جعل بعض مواد الطاقة أوفر من غيرها، مما أدى إلى استبدال المصادر مرتفعة الثمن بأخرى أقل ثمنا. وذلك على حساب البيئة.

مثال: قرار تثبيت أسعار الكهرباء لمدة خمس سنوات يضر بقطاع إنتاج الكهرباء من الطاقة الشمسية الناشئ حديثا، حيث تقدم الحكومة الدعم لشركة إنتاج الكهرباء الحكومية، تعويضا لها عن هذا القرار، ولكنها لا تقدم دعما مماثلا لشركات القطاع الخاص المنتجة للطاقة الشمسية (وأنواع الطاقة النظيفة الأخرى)، أي أن هذا الدعم يخلق ما يعرف بأثر المزاحمة.

مثال: استبدلت مصانع الأسمنت الغاز والسولار بالفحم في عام 2014، بعد أن ارتفع ثمن الغاز إلى 8 دولار / مليون وحدة حرارية بريطانية. (ويتبع ذلك أثر سيء على البيئة وصحة المواطنين) (Mainhardt, 2017).

الاستنتاجات:

إن دعم الطاقة ليس موضوعا اقتصاديا بحتا يتعلق بالتكلفة والعائد والعرض والطلب.

إن الحصول على الطاقة بالنسبة للمواطنين هو أمر مرتبط بطعامهم ومساكنهم وتحصيلهم العلمي. لذا ينبغي على الدولة توفير القدر الملائم لاحتياجاتهم بأسعار مناسبة أو بالمجان.

إن البترول والغاز الطبيعي-وكذلك الشمس والهواء- هي ملكية عامة مشاعية، تقوم الدولة بإدارتها لصالح المواطنين، لذلك يجب التأكد من عدالة تقاسم عوائد هذه الملكية، ومن حسن استخدامها بلا تبذير، وبلا تفضيل لفئات محدودة ومصالحها على حساب الأغلبية. وبلا استنزاف سريع لها على حساب استهلاك الأجيال القادمة وعلى حساب جودة البيئة.

في هذا الإطار الحاكم ينبغي النظر إلى خطة الحكومة الهادفة لتخفيض دعم الطاقة التي ساندها صندوق النقد الدولي، منذ 2014 وحتى عام 2021 (وقد تطول). وبمراجعة الأدبيات الحديثة التي تناولت هذا الموضوع، نستنتج ما يلي:

أهدرت الخطة تلك المباديء العامة، وبالتالي ينبغي معالجتها حتى تصبح أكثر احتراما للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وأقرب إلى أهداف التنمية الاجتماعية 2030.

فقد تجاهلت الخطة المصرية معظم ما جاء من توصيات البنك الدولي أو الأمم المتحدة، ومع ذلك حصلت على دعم وإشادة كل من البنك الدولي صندوق النقد الدولي على مدى الأعوام السابقة.

- أبقى أصحاب الشركات النافذة سياسيا على مكتسباتهم إلى حد كبير، (الريع الناتج عن دعم الطاقة لمنشآتهم، قدرته هذه الورقة بحوالي 80 مليار جنيه في عام 2018/2017 وحده).
- ترتب على نقص الشفافية، وغياب المحاسبة أن اتسمت الخطة المصرية لتقليص الدعم بضعف التصميم، مما رتب آثارا اجتماعية واقتصادية حادة سواء على مستوى معيشة الفقراء والنشاطات الاقتصادية لعدد كبير منهم، وأيضا الأسر ذات الدخل المتوسط. وفاقمت محدودية برامج التعويض من تلك الآثار أيضا.
- عجزت الخطة عن تحقيق أحد أهم أهدافها من تقليص دعم الطاقة، وهو إصلاح الهيئات الحكومية التي تحصل على دعم الطاقة، وزيادة قابليتها للمحاسبة. إضافة إلى محدودية تحرير الموارد العامة وزيادة البراح المالي من أجل زيادة الإنفاق الاجتماعي. حيث غاب التناسق بين السياسات، مما أدى إلى تآكل البراح المالي بسبب زيادة عنصر إنفاق آخر، أدى إلى استنزاف الموارد العامة، وهو زيادة مدفوعات الفوائد على الديون.

أخيرا، يجدر الذكر أن كل ما أشارت إليه الورقة من أخطاء هي قابلة للإصلاح reversible، إذا ما توافرت النية السياسية للقيام بذلك. وتوضح تجربة البرنامج السابق المتفق عليه مع صندوق النقد أنه لا يعول عليه للتحقق من مدى عدالة وشفافية خطة تخفيض دعم الطاقة. لذلك يجب فتح نقاش عام شفاف بحيث يمكن مواصلة تخفيض فاتورة الدعم بدون الإضرار بالفئات الأدنى أو بمجوع المستهلكين. ولكن يتطلب ذلك توافر النية السياسية والتي تبدأ بإتاحة المعلومات السليمة.

المراجع:

- Bassam Fattouh and Laura El-Katiri (2012), Energy Subsidies in the Arab World, Arab Human Development Program, Research Paper Series, United Nations Development Program, Regional Bureau. http://www.undp.org/content/dam/rbas/report/Energy%20Subsidies-Bassam%20Fattouh-Final.pdf
- Bassam Fattouh and Laura El-Khatiri (2015), A Brief political Economy of the Energy Subsidy in MENA, Oxford Institute for Energy Studies, UK. https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/02/MEP-11.pdf
- Carlo Sdralevich, Randa Sab, Younes Zouhar and Giorgia Albertin (2014), Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: A summary of Recent Progress and Challenges Ahead, IMF, Washington, DC. https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-publications/external/pubs/ft/dp/2014/_1403mcdsum.ashx
- Ekaterina Kravtsova, Sabina Zawadzki (2019), LNG prices seen wallowing at 10-year seasonal lows at year end), Reuters. https://www.reuters.com/article/us-global-lng/lng-prices-seen-wallowing-at-10-year-seasonal-lows-by-year-end-traders-idUSKBN1W812U
- ESMAP (2017), Final Country Brief, Egypt, Energy Sector Management Assistance Program, World Bank, Washington. http://documents.worldbank.org/curated/en/780061567532224696/text/Maximizing-Finance-for-Development-in-Egypts-Energy-Sector.txt
- ESMAP (2019), Impact (July 2019 issue), Egypt's assessment, The World Bank, Washington. http://documents.worldbank.org/curated/en/780061567532224696/text/Maximizing-Finance-for-Development-in-Egypts-Energy-Sector.txt
- Guy Standing (2017), Plunder the Commons, A manifesto For Sharing Public Wealth, Pelikan Book, London.
- Heike Mainhardt (2017), World Bank Development Policy Finance and Climate Change: Is the Bank providing the Right Incentives for Low-Carbon Development in Egypt?, Bank Information Center, Washington. https://bic-europe.org/wp-content/uploads/2017/11/Study-2-Executive-Summary-of-DPL-reports.pdf
- IEA (2020), Value of fossil-fuel subsidies by Fuel in the top 25 Countries, 2019, International Energy Agency, Paris. https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/value-of-fossil-fuel-subsidies-by-fuel-in-the-top-25-countries-2019

- IEA (2016), World Energy Outlook, International Energy Agency, Paris. https://www.iea.org/weo/energysubsidies/
- IEA, OECD, OPEC and World Bank (2010), Joint Report: Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative, Toronto. https://www.oecd.org/env/45575666.pdf
- IMF Blog, Climate Change/ Energy Subsidies, International Monetary Fund, Washington. https://www.imf.org/en/Topics/Environment/energy-subsidies#Energy%20Subsidies
- IMF Focus Country (2016), A Chance for Change: IMF Agreement to Help Bring Egypt›s Economy to Its Full Potential, International Monetary Fund, Washington. https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/11/NA111116-A-Chance-For-Change-Egypt
- IMF (July 2018), IMF Country Report, Arab Republic of Egypt Third Review under the Extended Arrangement, International Monetary Fund, Washington. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/12/Arab-Republic-of-Egypt-Third-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-46061
- Ishak Diwan, Griffith and Marc Schiffbauer (2014), On Top of the Pyramids: Cronyism and Growth in Egypt, World Bank, Washington. http://siteresources.worldbank.org/EXTABCDE/Resources/7455676-1401388901525/9576629-1401389020127/Marc_Schiffbauer.pdf
- Jun Rentschler and Morgan Bazilian (2017), Principles for Designing Effective
- Fossil Fuel Subsidy Reforms, Review of Environmental Economics and Policy, volume 11, issue 1, Winter 2017, pp. 138–155. https://academic.oup.com/reep/article-abstract/11/1/138/2992925
- Jun Rentschler and Morgan Bazilian (2017), Reforming fossil fuel subsidies: drivers, barriers and the state of progress, Climate Policy, 17:7, pp. 891-914. https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1169393
- Ministry of Finance (2018, 2019), Budget proposals, Ministry of Finance, Cairo. http://www.mof.gov.eg/Arabic/Pages/Home.aspx//
- Ministry of Finance (2019) Final Account, Ministry of Finance, Cairo. http://www.mof.gov.eg/Arabic/%D8%B9%D9%86%D8%A7%D9%88%D9%8A%D9%86%20%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D9%87/Pages/hessab_khetamy.aspx
- Natural Resource Governance Institute (2017), 2017 Resource Governance Index, Natural Resource Governance Institute, Washington. http://www.nrgi.org

- Sarah Moussa, Dina Moussa (2018), Universal access to energy is a major challenge for the Arab world. Here›s why, World Economic Forum. https://www.weforum.org/agenda/2018/12/even-in-the-arab-world-access-to-energy-is-a-challenge/
- Peter Griffin, Thomas Laursen and James Robertson (2016), Guiding Reform of Energy Subsidies Long-Term, Policy Research Working Paper 7571, World Bank, Washington. https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-7571
- UNEP (2008), Reforming Energy Subsidies -Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda, UNEP, Geneva.
- US EIA (2018), Country Analysis Brief: Egypt, US Energy Information Administration, Washington.https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=EGY
- Yahia Shawkat (2018), Electricity Facts, Policy Analysis, 10Tooba for Research, Cairo. http://marsadomran.info/policy_analysis/2017/11/1196/
- Zakia Adam and Wataru Matsumura (2018), Fossil fuel consumption subsidies bounced back strongly in 2018, World Economic Forum and International Energy Agency. https://www.iea.org/commentaries/fossil-fuel-consumption-subsidies-bounced-back-strongly-in-2018

- أحمد اسماعيل (2020)، ارتفاع مستحقات الهيئة العامة للبترول لدى الكهرباء إلى 150 مليار جنيه، جريدة الشروق، القاهرة. -https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=21082019&id=813dca1f-dbf1 402b-96f6-b940ddc0d0cb
- سهام يحي (2019)، قرارات التسعير الالي، بلدنا اليوم، القاهرة. https://www.baladnaelyoum.com/news/5 %8A%D8%A7%D8%AA-%D9%d205762a243211b827e11a2/%D8%AA%D8%BA%D8%B7%D9 84%D8%A%85%D8%AA%D8%A7%D8%A8%D8%B9%D8%A7%D8%AA/%D8%A7%D9%88%D9 8A%85%D9%84%D8%B1%D8%B3%D9%8A%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%C%D8%B1%D9 82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%86%D8%B4%D8%B1-%D9%%D8%A9-%D8%AA%D9 86-%85%D8%A9-%D8%A8%D8%B4%D8%A3%D9%88%D9%83%D9%84%D8%AD%D9%%D9 88%D8%A7%D%85%D9%84%D9%%D8%A3%D8%B3%D8%B9%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9 8A%D8%A9%84%D9%88%D9%84%D8%A8%D8%AA%D8%B1%D9%8%AF-%D8%A7%D9
- سيد إبراهيم (2019)، «بالأرقام والتواريخ.. مراحل زيادة أسعار الوقود في 5 سنوات»، الدستور، القاهرة. https:// www.dostor.org/2704086
- شيماء حفظي (2019)، « بعد زيادتها.. نشر الأسعار الجديدة للبنزين والبوتاجاز والغاز»، مصراوي، القاهرة.

D8%A%/1595761/5/7/https://www.masrawy.com/news/news_economy/details/2019
87%D8%A7-%8A%D8%A7%D8%AF%D8%AA%D9%8%D8%B9%D8%AF-%D8%B2%D9
84%D8%A3%D8%B3%D8%B9%D8-%86%D8%B4%D8%B1-%D8%A7%D9%86%D9%%D9
%84%D9%8A%D8%AF%D8%A9-%D9%84%D8%AC%D8%AF%D9%%A7%D8%B1-%D8%A7%D9
88%%84%D8%A8%D9%88%D8%A7%D9%86-%D9%8A%D9%86%D8%B2%D9%84%D8%A8%D9
84%D8%BA%D8%A7%D8%88%D8%A7%D9%D8%AA%D8%A7%D8%AC%D8%A7%D8%B2-%D9
%B2

- مصراوي (2018)، «جهاز معلومات مجلس الوزراء ينشر سبع حقائق عن أنبوبة البوتاجاز»، مصراوي، القاهرة. 75--3/1375459/13/6/https://www.masrawy.com/news/news_egypt/details/2018
87-%8A%D9%86%D9%8A%D8%A7%D8%B1-%D8%AC%D9%84%D9%85%D9%%D9
88%D8%B2%D8%B1%D-%84%D9%85-%D8%A7-%D8%A7%D9%%D8%AF%D8%B9%D9
88%D%84%D9%85%D8%B9%D9%7-%D9-86%D8%B4%D8%B1%8A%D9%8%A7%D8%A1-%D9
%88%D8%A7%D9%86-%D8%A3%D8%B3%D8%B7%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D8%B9%D9%9
88%D8%AA%D8%A7%D8%AC%D8%A7%D8%B2%84%D8%A8%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9

- مصطفى عيد (2019)، مقارنة بالأرقام: الحكومة تخفض أسعار الغاز لمصانع الحديد والأسمنت، مصراوي، القاهرة. /10/https://www.masrawy.com/news/news_economy/details/2019
86%D8%A9-%D8%A8%D8%82%D8%A7%D8%B1%D9%85%D9%D9%/1645327/3
84%D%85-%D8%A7%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D9%%A7%D9
81%D8%B6-%85%D8%A9-%D8%AA%D8%AE%D9%88%D9%83%D9%8%AD%D9
84%D8%BA%D8%A7%D8%B2-%%D8%A3%D8%B3%D8%B9%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9
84%D8%-%86%D8%B9-%D8%A7%D9%85%D8%B5%D8%A7%D9%84%D9%%D9
86%85%D9%84%D8%A3%D8%B3%D9%88%D8%A7%D9%8A%D8%AF-%D9%AD%D8%AF%D9
%D8%AA

- المصري اليوم (2019)، قرار حكومي بتحديد أسعار الغاز للمصانع.. ومراجعة الأسعار كل 6 أشهر، المصري اليوم، القاهرة.
- https://www.almasryalyoum.com/news/details/1433916
- وائل جمال (2016)، التغيير الوزاري، حكومة محاسيب الأعمال مرة أخرى. https://khoyout.wordpress.com/2
88%84%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%8a%d9%84%d8%aa%d8%ba%d9%d8%a7%d9%/23/03/016
85%d8%ad%-%85%d8%a9-%d9%88%d9%83%d9%8a-%d8%ad%d9%%d8%b2%d8%a7%d8%b1%d9
/84%85%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b9%d9%8a%d8%a8-%d8%a7%d9%d8%a7%d8%b3%d9

- وائل جمال وآخرون (2016)، الاقتصاد المصري في القرن الواحد والعشرين، دار المرايا، القاهرة.

• وزارة الكهرباء (2018)، التقرير السنوي للشركة القابضة لإنتاج الكهرباء 2017-2018، وزارة الكهرباء، القاهرة.
pdf.2018-http://www.moee.gov.eg/test_new/PDFReports/REP2017