



منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)



ملخص دراسة

سياسات دعم الطاقة في الدول الأعضاء
وانعكاساتها على الاقتصادات الوطنية



منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)

ملخص دراسة

سياسات دعم الطاقة في الدول الأعضاء
وانعكاساتها على الاقتصادات الوطنية



أبريل 2015



ملخص

دراسة «سياسات دعم الطاقة في الدول الأعضاء وانعكاساتها على الاقتصادات الوطنية»

تهدف سياسات دعم الطاقة المنتهجة منذ فترة السبعينيات في الدول الأعضاء في منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، بشكل أساسي، إلى تحقيق الرفاهية للمواطنين، وحماية الأسر محدودي الدخل من الارتفاعات المفاجئة في أسعار النفط العالمية، وتحقيق توزيع الثروة في الدول الأعضاء، وتوسيع فرص الحصول على الطاقة لتعزيز النمو في القطاعات الصناعية والزراعية والخدمية لتتنوع مصادر الدخل القومي.

ومع مرور الوقت، تم ملاحظة بعض الآثار السلبية الناجمة عن تطبيق هذه السياسات المكلفة للاقتصاد الوطني، وبت هذا الدعم الذي تزايد بشكل ملحوظ يمثل عبئاً على الموازنة العامة والإيرادات في العديد من الدول. و ساهمت سياسات الدعم في الإفراط في استهلاك مصادر الطاقة وانخفاض كفاءة استخدامها وعدم فاعلية سياسات الترشيد. كما تسبب ارتفاع كلفة الدعم في خروج عجز الموازنات العامة في بعضها عن السيطرة، وزاد من الضغط على الإنفاق الضروري على الصحة والتعليم والبنى التحتية في بعضها الآخر. وقد أشارت العديد من التجارب أن تطبيق سياسات الدعم بشكلها الحالي قد يعود بالنفع على ذوي الدخل المرتفع بدرجة أكبر من ذوي الدخل المحدود وهي الشريحة المستهدفة لهذا الدعم، كما دعمت تلك السياسات النمو في الصناعات الكثيفة الاستهلاك للطاقة بدلا من الصناعات الصغرى والمتوسطة المستهدفة .

ولتسليط الضوء على هذا الموضوع، تهدف دراسة «سياسات دعم الطاقة في الدول الأعضاء وانعكاساتها على الاقتصادات الوطنية» إلى تقييم سياسات دعم الطاقة المنتهجة في الدول الأعضاء في منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، وبيان نتائجها على الاقتصادات الوطنية، و تحديد الدوافع التي تدعو إلى إعادة النظر في تلك السياسات.

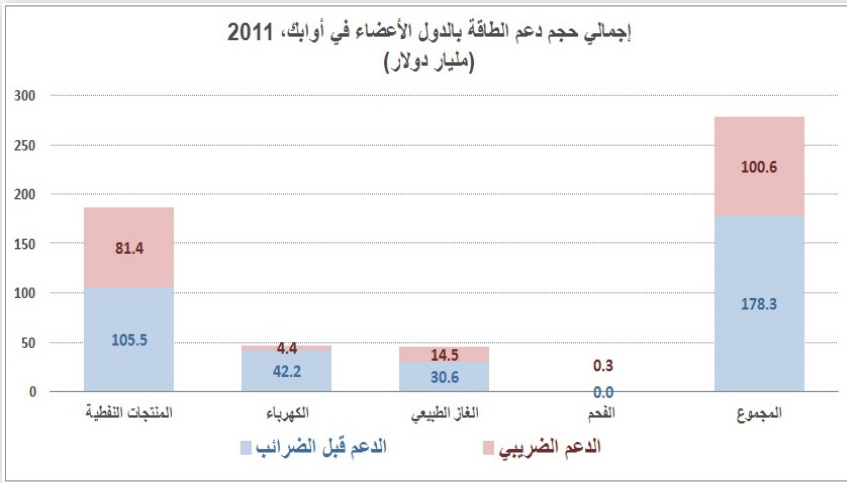
تناولت الدراسة هذا الموضوع من خلال ستة محاور رئيسية، قدم **المحور الأول** تعريفاً لسياسات الدعم وأهدافها، وتطرق إلى مفهوم دعم الطاقة الذي يتألف من الدعم الذي يحصل عليه كل من المنتجين والمستهلكين للطاقة، بحيث ينشأ دعم الاستهلاك من الفارق بين سعر مرجعي ما، والسعر الذي يدفعه المستهلك الوسيط أو النهائي. وتم إيضاح منهجية «**الفجوة السعرية**» المستخدمة لحساب الدعم، وهي الفجوة بين السعر المحلي للسلعة وسعر معياري أو مرجعي معين له» وهو المنهج الأوسع استخداماً من قبل العديد من المنظمات الدولية.

يذكر أن إجمالي دعم الاستهلاك في العموم يتكون من شقين رئيسيين هما (الدعم قبل الضرائب والدعم الضريبي). والمقصود **بالدعم قبل الضرائب** هو أن السعر الذي يدفعه المستهلك أقل من تكلفة الإمداد والتوزيع. ويقصد **بالدعم الضريبي** منح قدر من الإعفاء الضريبي للسلعة المدعومة، حيث تفرض معظم الاقتصادات ضرائب على الاستهلاك، بهدف زيادة الإيرادات للمساعدة في تمويل المصروفات العامة. ويقضي مبدأ الكفاءة الضريبية فرض ضريبة عادلة لجميع المنتجات الاستهلاكية، بما فيها منتجات الطاقة. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن هناك صعوبات كبيرة في الوصول إلى تقدير دقيق لإجمالي دعم الطاقة بشقيه، سواء بسبب عدم تضمين بيانات الموازنات العامة في عدد من الدول لبيانات الدعم قبل الضرائب، حيث يتم تمويله أحياناً من بنود خارج الموازنة، أو بسبب عدم وجود تقديرات دقيقة للدعم الضريبي، والذي يمثل موارد ضريبية مهددة بالنسبة للموازنة العامة للدولة.

كما تطرق هذا المحور إلى مفهوم دعم الإنتاج، والذي ينشأ من تقديم منتجات بترولية أو غاز طبيعي مدعومة للمنتجين، مثل محطات توليد الكهرباء وقطاعات الإنتاج الصناعي والزراعي والحيواني والخدمي بهدف تخفيض تكلفة الإنتاج. ثم تم بيان أهداف سياسات دعم أسعار الطاقة في الدول الأعضاء، والتي تضمنت توفير منتجات الطاقة لشرائح واسعة من المستهلكين بأسعار مقبولة، وتنمية قطاعات الإنتاج المحلية، إلى جانب بعض الأهداف السياسية والاجتماعية الأخرى.

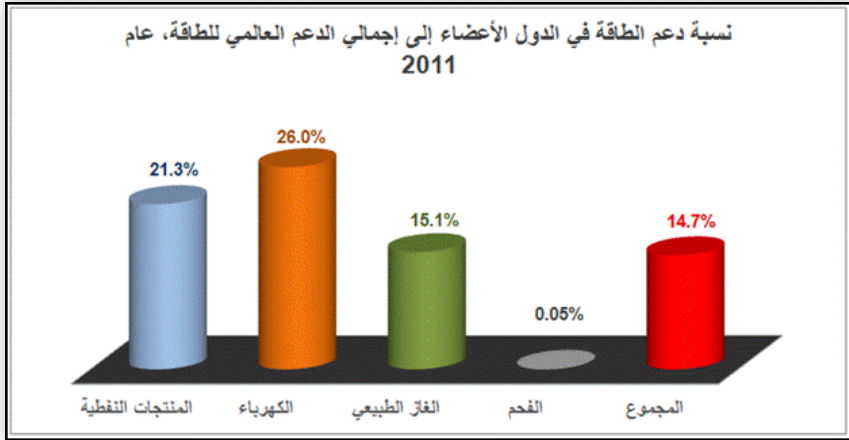


وخصص **المحور الثاني** لتناول حجم دعم الطاقة في الدول الأعضاء، الذي قُدِّر إجماليه في الدول الأعضاء في منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، بنحو 278.8 مليار دولار خلال عام 2011، وشكّل إجمالي دعم الطاقة قبل الضرائب نسبة 64% أي ما يمثل حوالي 178.3 مليار دولار، والدعم الضريبي نسبة 36% أي حوالي 100.6 مليار دولار.

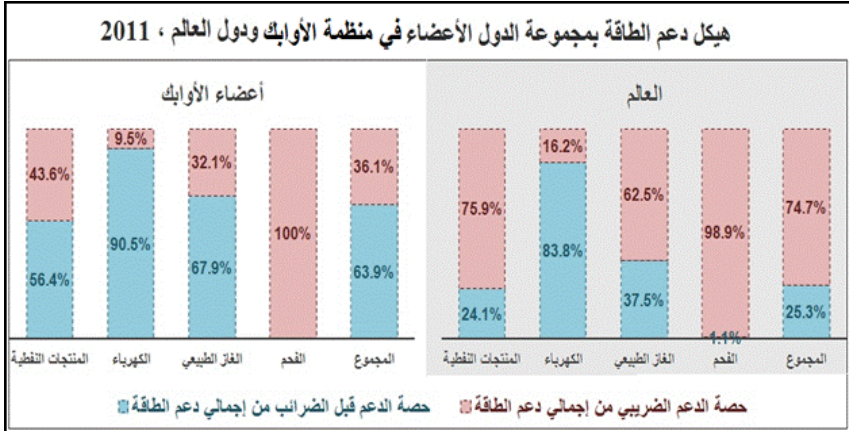


يذكر أن دعم المنتجات النفطية قد استحوذ على النصيب الأكبر من إجمالي دعم الطاقة في الدول الأعضاء، حيث بلغت حصته حوالي 67% من إجمالي دعم الطاقة في عام 2011، في حين بلغت حصة إجمالي دعم الكهرباء حوالي 46.6 مليار دولار، أي ما نسبته 17% من إجمالي دعم الطاقة، وبلغت حصة إجمالي دعم الغاز الطبيعي 45.1 مليار دولار، أي ما نسبته 16% من إجمالي دعم الطاقة خلال عام 2011، ولم تتجاوز حصة إجمالي دعم الفحم 260 مليون دولار.

وقد بلغت نسبة إجمالي دعم الطاقة في الدول الأعضاء حوالي 14.7% من إجمالي الدعم العالمي للطاقة خلال عام 2011، حيث بلغت نسبة إجمالي دعم المنتجات النفطية 21.3%، والكهرباء حوالي 26%، والغاز الطبيعي 15.1% من إجمالي الدعم العالمي لهذه المصادر على التوالي.

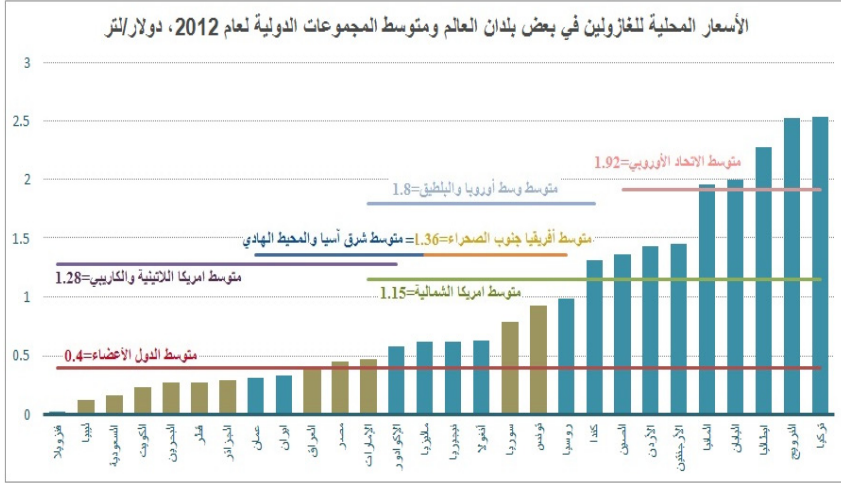


ويشير هيكل دعم الطاقة في الدول الأعضاء في منظمة أوبك، إلى أن الجزء الأكبر من الدعم يأتي من الدعم قبل الضرائب، والذي ساهم بنسبة 64% من إجمالي حجم دعم الطاقة خلال عام 2011، مقابل انخفاض حصة الدعم الضريبي الذي كانت مساهمته في حدود 36% من الإجمالي، وذلك بعكس هيكل دعم الطاقة العالمي الذي يأتي ثلاثة أرباع حجمه من الدعم الضريبي.



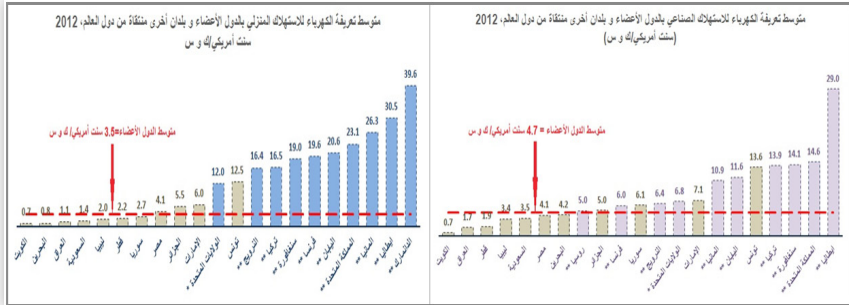
واستعرض المحور الثالث التطور التاريخي للأسعار المحلية للوقود في الدول الأعضاء، ومقارنتها بالاتجاهات العالمية، حيث تعد أسعار الغازولين في الأسواق المحلية

في الدول الأعضاء في منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك) منخفضة جداً بالمقارنة مع نظيراتها على مستوى العالم، فقد جاءت ست دول أعضاء في أوابك ضمن الدول العشر الأقل أسعاراً للغازولين في أسواقها المحلية.

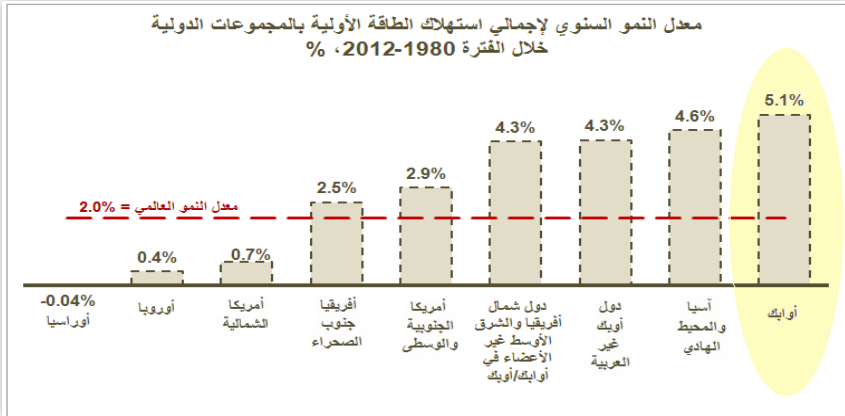


كما تعد أسعار الديزل في الأسواق المحلية في الدول الأعضاء في منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك) أيضاً، منخفضة جداً بالمقارنة مع مثيلاتها على مستوى العالم، فقد جاءت ست دول أعضاء في أوابك ضمن الدول العشر الأقل أسعاراً لوقود الديزل في أسواقها المحلية.

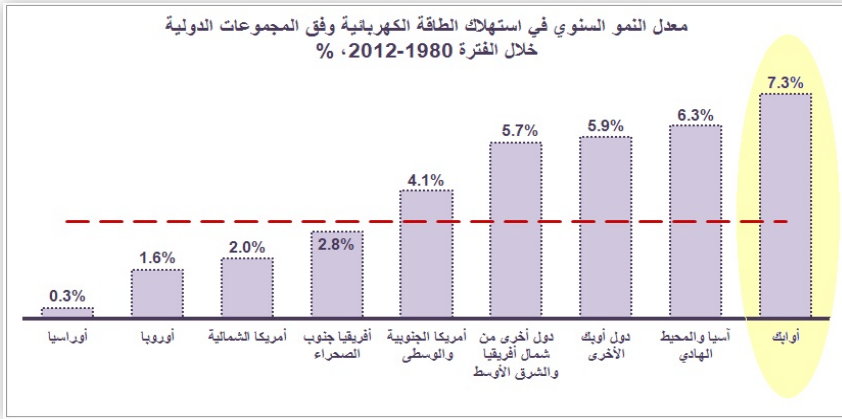
وعلى الرغم من شحة البيانات المتعلقة بالأسعار المحلية للغاز الطبيعي في أغلب دول العالم عموماً، إلا أن المعلن منها يشير أيضاً إلى انخفاضها في الدول الأعضاء في أوابك مقارنة بدول العالم الأخرى من جهة، وبالأسعار المرجعية في السوق العالمي من جهة أخرى. وبالنسبة لأسعار الطاقة الكهربائية، فقد ظلت جميعها عند مستويات منخفضة مقارنة بدول العالم الأخرى، حيث لم يتجاوز متوسط تعريفه الكهرباء للاستهلاك المنزلي في الدول الأعضاء في منظمة أوابك ما نسبته 30% من تعريفه الكهرباء للاستهلاك المنزلي بالولايات المتحدة الأمريكية، وحوالي 9% من تعريفه الكهرباء للاستهلاك المنزلي بالدمرك. كما لم يتجاوز متوسط تعريفه الكهرباء للاستهلاك الصناعي في الدول الأعضاء ما نسبته 43% من تعريفه الكهرباء للاستهلاك الصناعي بألمانيا، وحوالي 16% من تعريفه الكهرباء للاستهلاك الصناعي بإيطاليا.



وخصص **المحور الرابع**، لتقييم سياسات دعم الوقود في الدول الأعضاء في أوبك، عن طريق استعراض الملامح الرئيسية لإستهلاك الطاقة فيها، وبيان دور الدعم في تشجيع الاستهلاك اللاعقلاني لمصادر الطاقة وانخفاض كفاءة استخدامها وعدم فاعلية سياسات الترشيد. لقد كان للانخفاض في أسعار الطاقة في الدول الأعضاء في أوبك، الأثر الواضح في تسارع نمو الاستهلاك بهذه المجموعة مقارنة بالمجموعات الدولية الأخرى ذات الاقتصادات المشابهة مثل دول أوبك غير العربية، ودول أمريكا الجنوبية والوسطى. والجدير بالملاحظة أن الدول الأعضاء سجلت أعلى معدل نمو سنوي في إجمالي استهلاك الطاقة الأولية (5.1%) مقارنة بالمجموعات الدولية.

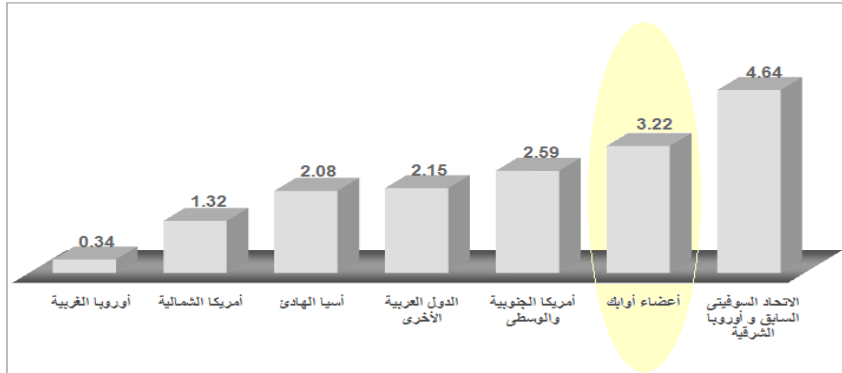


كما سجلت مجموعة الدول الأعضاء في أوبك، أعلى معدلات النمو السنوي في استهلاك الطاقة الكهربائية مقارنة بالمجموعات الدولية الأخرى، حيث بلغ المعدل النمو السنوي 7.3%، متخطية بذلك معدلات النمو في مجموعة دول آسيا والمجموعات الدولية ذات الاقتصادات المشابهة مثل دول أوبك غير العربية، ودول أمريكا الجنوبية والوسطى.



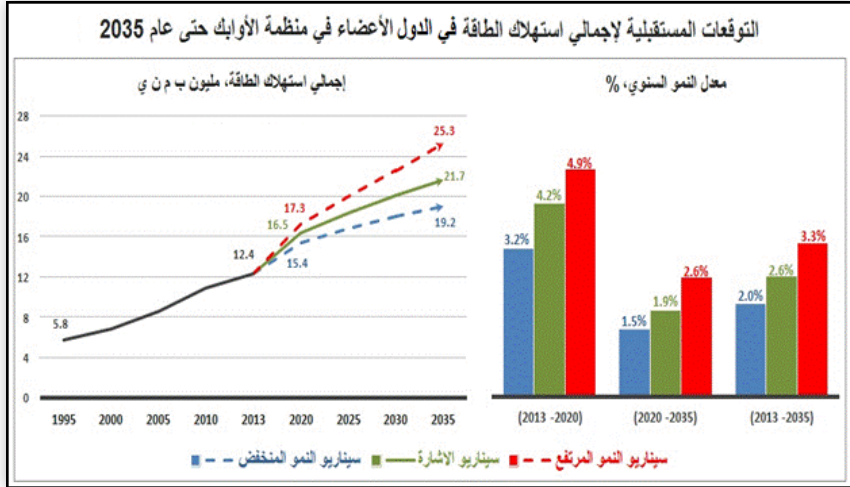
ويعتبر مؤشر كثافة استهلاك الطاقة مرتفعاً في مجموعة الدول الأعضاء بالمقارنة مع المجموعات الدولية الأخرى، حيث جاءت مجموعة الدول الأعضاء في الترتيب الثاني بعد مجموعة دول الاتحاد السوفيتي السابق و أوروبا الشرقية، حيث بلغ مؤشر كثافة الطاقة بالدول الأعضاء 3.22 برميل مكافئ نفط لكل ألف دولار عام 2012، وهو مستوى يُعد مرتفعاً نسبياً.

مؤشر كثافة استهلاك الطاقة في الدول الأعضاء والمجموعات الدولية المختلفة، 2012 (ب م ن/ألف دولار)



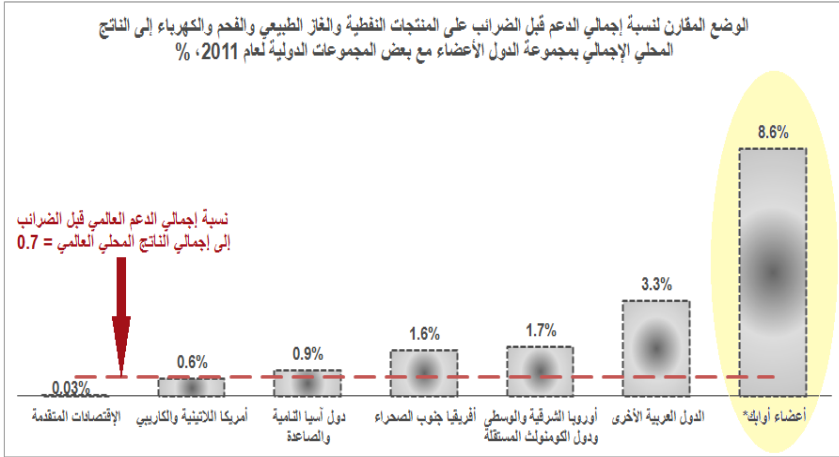
ويكمن التحدي الأكبر الذي يواجه الدول الأعضاء في المنظمة مستقبلاً في وثيرة التسارع في معدلات النمو في استهلاك الطاقة، والتي تعود بالدرجة الأساس، إلى سياسات الدعم لأسعار الطاقة المنتهجة. وفي هذا السياق تشير توقعات الأمانة العامة

لمنظمة الأقطار العربية المصدرة للبتروول (أوابك) إلى أن إجمالي استهلاك الطاقة في دولها الأعضاء سوف يتراوح ما بين 15.4 و 17.3 مليون برميل مكافئ نفط يومياً عام 2020 مقارنة بحوالي 12.4 مليون ب م ن ي خلال عام 2013 ، أي بمعدل نمو يتراوح ما بين 3.2% و 4.9% بحسب سيناريوهي النمو المنخفض والنمو المرتفع على التوالي.

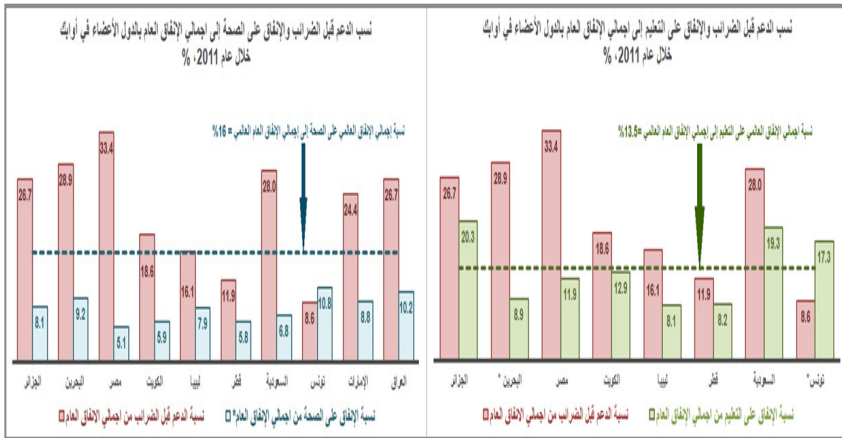


كما تناول المحور الرابع، انعكاس الدعم على تزايد العبء على المالية العامة، والموازنات العامة، وفي الضغط على الإنفاق الضروري على الصحة والتعليم و البنى التحتية. وتشير البيانات إلى أن نسبة إجمالي دعم المنتجات النفطية والغاز الطبيعي والفحم والكهرباء (قبل الضرائب) إلى الناتج المحلي الإجمالي بمجموعة الدول الأعضاء في أوابك لعام 2011، وصلت إلى 8.6%، في حين لم تتعدى هذه النسبة 1% في مجموعة الإقتصادات المتقدمة ومجموعة دول أمريكا اللاتينية والكاريبي، ودول آسيا النامية والصاعدة. كما لم تتعدى هذه النسبة 1.7% في مجموعة دول أوروبا الشرقية والوسطى، ودول الكومنولث المستقلة، ومجموعة أفريقيا دول الصحراء، ولم تتجاوز 3.3% في مجموعة الدول العربية الأخرى، مقارنة بالمعدل العالمي الذي لم تتجاوز نسبته 0.7%.

والجدير بالذكر أن، برامج دعم الطاقة بالدول الأعضاء أصبحت مصدراً مزاحماً لبرامج الإنفاق الحكومي على الأولويات الاجتماعية، وعلى رأسها الإنفاق على التعليم والصحة. فقد تجاوز حجم دعم الطاقة قبل الضرائب (غير شاملاً الدعم الضريبي) حجم الإنفاق على الصحة وحجم الإنفاق على التعليم بكل الدول الأعضاء في منظمة أوابك خلال عام 2011.



وفي الوقت الذي تجاوزت فيه معدلات إجمالي دعم أسعار الطاقة بكل الدول الأعضاء المعدل العالمي، سجلت جميع الدول الأعضاء باستثناء تونس والعراق معدلات إنفاق على الصحة دون المعدل العالمي، كما سجلت كل الدول الأعضاء باستثناء تونس والسعودية، معدلات إنفاق على التعليم دون المعدل العالمي.



وخصص المحور الخامس لتناول الحلول المقترحة لإصلاح سياسات دعم أسعار الطاقة في الدول الأعضاء. وتمت الإشارة إلى أن برامج إصلاح سياسات الدعم ينطوي عليها صعوبات كبيرة، ولكن استمرارها ينطوي عليه صعوبات أكبر. فالتسارع القوي

لمعدلات النمو السنوية في استهلاك الطاقة في الوقت الحاضر وتوقع استمرارها في المستقبل تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك، أن الدول الأعضاء بحاجة ماسة إلى النظر في أدوات ترشيد فاعلة لكبح جماح الإفراط المتزايد في استهلاك الطاقة، ولعل إصلاح سياسات الدعم تعد من أهم أدواتها التي أثبتت نجاحها في هذا المجال.

ويكمن التحدي في قدرة الدول الأعضاء واستعدادها لمعالجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية المحتملة لرفع أسعار الطاقة، وقدرتها على صياغة استراتيجية شاملة لإصلاح سياسات الدعم تتضمن أهدافاً واضحة طويلة الأجل، تكون قادرة على تصميم إصلاحات تتماشى مع الظروف الوطنية، وتتبنى تدابير التخفيف الفعالة التي تحمي طبقة الفقراء من ناحية، وتساعد الاقتصاد الوطني على التكيف في المدى الطويل مع تلك الإصلاحات من ناحية أخرى. وربما يكون خيار تصميم شبكات أمان اجتماعي أكثر فاعلية من حيث التكلفة والتوجيه، واستبدال أنظمة التسعير خياراً مناسباً في هذه المرحلة.

وعلى الرغم من عدم وجود وصفة وحيدة لإصلاح سياسات دعم أسعار الوقود تناسب جميع الدول الأعضاء، كما أسلفنا، نظراً لاختلاف البنى الاقتصادية ومراحل النمو والهياكل والمقومات والموارد بين الدول، إلا أن تجارب الإصلاح الناجحة التي مرت بها بعض دول العالم، تطرح جملة من الآليات تمثل الخيارات المتاحة لإصلاح أنظمة التسعير وهي: آلية صندوق تثبيت الأسعار، و آلية الرفع التدريجي للأسعار (الخفض التدريجي للدعم)، و آلية التعديل الضريبي، و آلية التسعير التلقائي (الرفع الكامل للدعم).

وبالنسبة للدول الأعضاء، يبقى الخيار الأمثل هو اعتماد الآلية المتعلقة بالخفض

التدريجي للدعم، و تقوم هذه الآلية على إلغاء الدعم بشكل تدريجي، عن طريق إجراء زيادات في أسعار الطاقة على نحو تدريجي مع تنفيذ هذه الزيادات بتسلسل مختلف باختلاف منتجات الطاقة، إما عن طريق تضيق الدعم القائم ليقصر على المنتجات الأهم بالنسبة للفقراء، أو بوضع حد أقصى لكميات المنتجات المدعومة عند مستويات الاستهلاك المطلوبة للكفاف. ويعتمد التدرج والتسلسل الملائمين في زيادات الأسعار على مجموعة من العوامل، منها حجم الزيادات المطلوبة في الأسعار للتخلص من الدعم نهائياً، والبيئة السياسية والاجتماعية التي تجري فيها الإصلاحات، والوقت اللازم لوضع استراتيجيات اتصال فاعلة وتصميم شبكات الامان الاجتماعي التعويضية، وقد طبقت هذه الآلية في كل من إيران والنيجر ونيجيريا وتركيا بأساليب مختلفة، استغرقت فيها إصلاحات الدعم الناجحة جزئياً حوالي خمس سنوات في المتوسط.



توصية ختامية:

بالرغم من الصعوبات التي تواجه إصلاح سياسات دعم أسعار الطاقة في الدول الأعضاء، إلا أن التسارع القوي لمعدلات النمو السنوية في استهلاكها للطاقة في الوقت الحاضر، والذي تجاوز نظرائه في المجموعات الدولية الأخرى، وتوقع استمرار ذلك النمو في المستقبل، تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك، أن الدول الأعضاء بحاجة ماسة للنظر في اختيار أدوات ترشيد فاعلة ومناسبة لكبح الإفراط في استهلاك الطاقة، ولعل من أهمها آلية إصلاح سياسات الدعم التي أثبتت نجاحها في هذا المجال.

وقد أوصت الدراسة ببعض المبادئ التوجيهية لتصميم استراتيجيات قوية لإصلاح سياسات الدعم في الدول الأعضاء يمكن الإسترشاد بها، أولها تحديد أهداف واضحة طويلة الأجل، و ثانيها تقييم أثر الإصلاحات وتصميم التدابير اللازمة لتخفيف الآثار السلبية لها، وثالثها إعادة تخصيص الوفورات الصافية من الإصلاحات لأوجه بناء الدعم العام، و آخرها حملة دعائية واسعة استباقية لنشر أهداف الإصلاح ودوافعه.

أما من ناحية الآليات المتاحة لإصلاح أنظمة التسعير، فيمكن اعتماد آلية خفض التدرجي للدعم، عن طريق إجراء زيادات في أسعار الطاقة على نحو تدرجي على المدى القصير، والتوجه إلى إلغاء الدعم الضمني والصريح، وتحريك الأسعار لتتساوى مع أسعار التكلفة على المدى الطويل، على أن يتم الانتقال التدرجي نحو أهداف المدى الطويل المتمثلة في التخلص نهائياً من الدعم خلال فترات انتقالية تتناسب وقدرة كل دولة على بناء قدراتها، وتنفيذ تدابير تخفيفية فاعلة في مواجهة الآثار الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على تلك الإصلاحات، وتصميم واستحداث شبكات أمن اجتماعي أكثر فعالية من حيث التكلفة والتوجيه، خلال الفترات الإنتقالية.

وتعتبر التحويلات النقدية الموجهة من أكثر أدوات التدابير التخفيفية جدارة وإسهاماً في نجاح إصلاح سياسات الدعم، فالإصلاح الأكثر طموحاً هو الذي يلغى فيه أي دعم للوقود، ويستخدم الوفورات في الميزانية لتمويل برامج تحويلات نقدية موجهة سواء لمحدودي الدخل أو لعموم السكان على السواء، ويعود لكل دولة تقديرها في اختيار آليات توجيه التحويلات النقدية، إما لفئات محددة على أساس مجموعة من المعايير مثل مستوى الدخل، أو حالات مؤقتة مثل البطالة وغيرها، أو لعموم السكان.

ويتميز نهج التحويلات النقدية الموجهة عن أشكال الدعم الموجه لأسعار الطاقة بفعالية التوجيه، لأنها لا تربط المنافع باستهلاك الوقود، بل تمنح المستهلك الخيار في كيفية إنفاق منافعه. كما أن التحويلات النقدية الموجهة لا تسفر عن التشوهات الاقتصادية

المتتمثلة في سلوك الإسراف وعدم الكفاءة المرتبطان بدعم أسعار الوقود، وتنجح في تجنب ثغرة عدم المساواة وتسرب الدعم إلى الفئات غير المستهدفة التي تصاحب دعم الوقود. كما أن برامج التحويلات النقدية الموجهة تتميز بالشفافية بطبيعتها، لأنها تظهر في الميزانية على شكل إنفاق حكومي في بند الحسابات العامة، بخلاف الدعم المقدم في صورة أسعار مخفضة غالباً ما يكون ضمناً، ولا يسجل صراحة في الموازنة أو يدرج كنفقات ضريبية.



منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)