دراسات حالة حول إصلاح دعم الطاقة:
الدروس المستفادة والانعكاسات

٢٨ يناير ٢٠١٣

من إعداد

فريق من الخبراء برئاسة بنيديكت كليمنتس ومؤلف من السادة ديفيد كودي، وستيفانيا فابريزيو، وآلان ديزيولي، وكاتيا فونكي، وخافيير كابسولي، وكانغني كبودار، وآلفر كنغور، وماساهيرو نوزاكي، وبوبينغ شانغ، وموريشيو سوتو، وفيمل تاكور، ولويس سيرز، وليلا نيميت (وجميعهم من إدارة شؤون المالية العامة)؛ وتريفور آلين، وموريشيو فويرته، وأنطون أوب دي بيكي، وجنيفييف فيرديه، وكلارا ميرا، وفارايي غوينهامو، وأنطونيو ديفيد، وممتاز حسين (وجميهم من الإدارة الإفريقية)؛ وأندرياس باور، وكارلو سدرالفيتش، وأوزغور دميركول، وكمال كريشنا، ولوك مورز، ودراغانا أوستوبيتش، ويونس زوهار (وجميهم من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى). وقدم كل من سانجيف غوبتا (إدارة شؤون المالية العامة) وروجر نورد (الإدارة الإفريقية) ودانييلا غريساني (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) إرشادات عامة. وقدم كل من جيفري بيتشوكي، ومليفا راديسافليفتش، وبيير جان ألبر (من إدارة شؤون المالية العامة) المساعدة في عملية إعداد التقرير.

المحتويات

مقدمة ٥

دعم المنتجات البترولية ٧
ألف– البرازيل ٧
باء– شيلي ١٣
جيم– غانا ١٨
دال– إندونيسيا ٢٤
هاء– جمهورية إيران الإسلامية ٣٠
واو– موريتانيا ٣٥
زاي– ناميبيا ٤١
حاء– النيجر ٤٧
طاء– نيجيريا ٥٥

ياء– بيرو ٦٣
كاف– الفلبين ٦٨
لام– جنوب إفريقيا ٧٣
ميم– تركيا ٧٧
نون– اليمن ٨٣

دعم الكهرباء والفحم ٨٩
ألف– أرمينيا ٨٩
باء– البرازيل ٩٨
جيم– كينيا ١٠٤
دال– المكسيك ١١١
هاء– الفلبين ١١٦
واو– بولندا ١٢٠
زاي– تركيا ١٢٧
حاء– أوغندا ١٣١

الأطر

الإطار ١– نيجيريا: الأسباب التي دعت إلى إلغاء الدعم ٥٨

الأشكال البيانية

١– البرازيل: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٠–٢٠١٢ ..... ٩
٢– البرازيل: التطورات في أسعار الوقود، ١٩٩٥–٢٠١١ ..... ١٠
٣– شيلي: رصيد صناديق تثبيت أسعار الوقود، ١٩٩١–٢٠١٢ ..... ١٥
٤– غانا: التطورات في أسعار الوقود، ٢٠٠٠–٢٠١٢ ..... ٢١
٥– إندونيسيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٧–٢٠١١ ..... ٢٦
٦– موريتانيا: سعر التجزئة للديزل والفجوة السعرية، ٢٠١١–٢٠١٢ ..... ٣٧
٧– ناميبيا: الصندوق الوطني للطاقة وحساب تمهيد التقلبات السعرية (Slate Account)، ١٩٩٠–٢٠١١ ..... ٤٤
٨– ناميبيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاح دعم الوقود، ١٩٩٠–٢٠١١ ..... ٤٥
٩– النيجر: التطورات في أسعار الوقود، ٢٠٠٥–٢٠١١ ..... ٥١
١٠– النيجر: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ٢٠٠٨–٢٠١١ ..... ٥٢
١١– نيجيريا: الأسعار الدولية والمحلية للوقود، ٢٠٠٦–٢٠١١ ..... ٥٧
١٢– بيرو: الأسعار الدولية والتكلفة المالية العامة لدعم الوقود ٦٥
١٣– الفلبين: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٣–٢٠١١ ..... ٧٠
١٤– جنوب إفريقيا: تكوين أسعار التجزئة والضرائب على البنزين، ٢٠٠١–٢٠١٢ ..... ٧٤
١٥– تركيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٠–٢٠١١ ..... ٨٠
١٦– تركيا: البنزين والديزل: صافي الضريبة، ٢٠٠٠–٢٠١١ ..... ٨٠

١٧- اليمن: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٩-٢٠١١ ..... ٨٥
١٨- اليمن: أسعار الوقود والأسعار الدولية التي تعكس التمرير الكامل للتكلفة، ٢٠٠٥-٢٠١٢ ..... ٨٧
١٩- أرمينيا: معدلات التعريفة للاستهلاك السكني، ١٩٩٥-٢٠١١ ..... ٩١
٢٠- أرمينيا: العجز المالي لقطاع الكهرباء، ١٩٩٤-٢٠٠٤ ..... ٩٢
٢١- أرمينيا: معدل تحصيل فواتير الكهرباء، ١٩٩٦-٢٠٠٣ ..... ٩٣
٢٢- أرمينيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٣-٢٠١١ ..... ٩٥
٢٣- البرازيل: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء ١٠١
٢٤- كينيا: التكاليف المستترة في قطاع الكهرباء، ٢٠٠١-٢٠٠٨ ..... ١٠٧
٢٥- المكسيك: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٨-٢٠١١ ..... ١١٣
٢٦- الفلبين: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء ١١٨
٢٧- بولندا: أسعار الفحم في بولندا وأسواق دولية مختارة ١٢٢
٢٨- بولندا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات قطاع الفحم ١٢٣
٢٩- بولندا: مؤشرات لإصلاح قطاع الفحم، ١٩٩٠-٢٠٠٢ ..... ١٢٤
٣٠- تركيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة ١٢٩

الجداول

١- ملخص لفترات إصلاح دعم الطاقة في مجموعة من البلدان ٦
٢- البرازيل: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، سنوات مختارة، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٧
٣- شيلي: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية ١٣
٤- غانا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ١٨
٥- إندونيسيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٢٤
٦- إيران: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٥-٢٠١١ ..... ٣٠
٧- موريتانيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية ٣٥
٨- ناميبيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٤١
٩- النيجر: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية ٤٧
١٠- نيجيريا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية ٥٥
١١- نيجيريا: التطورات في أسعار الوقود ودعم الوقود، ٢٠٠٦-٢٠١٢ ..... ٥٧
١٢- بيرو: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٦٣
١٣- بيرو: إنفاق صندوق تثبيت أسعار النفط حسب نوع المنتجات، ٢٠١١ ..... ٦٦
١٤- الفلبين: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٦٨
١٥- جنوب إفريقيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ١٩٩٣-٢٠١١ ..... ٧٣
١٦- تركيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٧٧
١٧- اليمن: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٨٣
١٨- أرمينيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١ ..... ٨٩
١٩- أرمينيا: نصيب الكهرباء من مجموع إنفاق الأسر ٩٥
٢٠- البرازيل: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية ٩٨

٢١- كينيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية..... ١٠٤
٢٢- كينيا: مؤشرات رئيسية لقطاع الكهرباء والاقتصاد الكلي..... ١٠٦
٢٣- المكسيك: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١..... ١١١
٢٤- الفلبين: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية..... ١١٦
٢٥- بولندا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية..... ١٢٠
٢٦- بولندا: مؤشرات مختارة لصناعة تعدين الفحم، ١٩٩٠-٢٠٠٦..... ١٢٣
٢٧- تركيا: إنفاق صندوق تثبيت أسعار النفط بحسب المنتجات، ٢٠١١..... ١٢٧
٢٨- أوغندا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية..... ١٣١
٢٩- أوغندا: الدعم المالي الصريح لقطاع الكهرباء وتكلفة توليد الطاقة الحرارية..... ١٣٣
٣٠- أوغندا: العجز شبه المالي لقطاع الكهرباء..... ١٣٤

مقدمة

يقدم هذا الملحق دراسات حالة قُطرية تستعرض خبرات إصلاح نظام دعم الطاقة، وهي الخبرات التي تشكل أساسا للدروس المستفادة من الإصلاح الموضحة في الدراسة الرئيسية. ويعكس اختيار البلدان لدراسات الحالة مدى توافر البيانات والأدلة الموثقة سلفا بشأن الإصلاحات ذات الخصوصية القُطرية (الجدول ١). كما تم اختيار الاثنتي وعشرين دراسة حالة قُطرية بغية تقديم حالات من كافة المناطق ومزيج من النتائج المترتبة على الإصلاح. وتتناول الدراسات ١٩ بلدا، سبعة منها من إفريقيا جنوب الصحراء، واثنتان من آسيا النامية، وثلاثة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأربعة من أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، وثلاثة من وسط وشرق أوروبا وكومنولث الدول المستقلة. ويتم تنظيم دراسات الحالة بحسب منتجات الطاقة، حيث تتناول ١٤ دراسة إصلاح دعم منتجات البترول، و٧ دراسات إصلاح دعم الكهرباء، ودراسة واحدة إصلاح نظام دعم الفحم. ويعكس العدد الأكبر للدراسات التي تتناول دعم الوقود التوافر الأوسع للبيانات والدراسات السابقة حول هذه الإصلاحات. وكل دراسة من دراسات الحالة تتسم بهيكل مماثل، حيث تعرض كل دراسة سياق الإصلاح ووصفا للإصلاحات؛ وتتضمن مناقشة لتأثير الإصلاح على أسعار أو دعم الطاقة ومدى نجاحه أو إخفاقه؛ والتدابير التخفيفية التي تم تنفيذها في محاول لتعبئة التأييد العام للإصلاح والحد من آثاره السلبية على الفقراء؛ وأخيرا، توضح كل دراسة الدروس المستفادة لتصميم الإصلاحات.

وتتضمن دراسات الحالة كل من الفترات الناجحة والمخفقة لإصلاح الدعم خلال العقدين الماضيين. وتغطي الاثنتان وعشرون دراسات حالة ٢٨ فترة من فترات الإصلاح الرئيسية (الجدول ١)، والتي تتضمن فترات حاولت خلالها الحكومات الحد من العبء المالي للدعم من خلال زيادة أسعار التجزئة لمنتجات الطاقة أو تحسين كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الطاقة. كما تتضمن حالات حاولت فيها الحكومات تقليل الدعم قبل الضريبة، وكذلك حالات حاولت فيها الحكومات إعادة ضرائب الطاقة إلى المستويات التي كانت سائدة قبلا. وتتضمن الدراسات حالات نجحت فيها البلدان في تنفيذ إصلاحات أفضت إلى خفض دائم ومستمر في الدعم (الحالات الناجحة)؛ وتلك التي حققت خفضا في الدعم لمدة عام على الأقل، ولكن الدعم عاد فيها للظهور مرة أخرى أو لا يزال يمثل قضية من قضايا السياسات (الحالات الناجحة جزئيا)؛ وإصلاحات الدعم التي أخفقت، والتي سرعان ما تم فيها التراجع عن الزيادات السعرية أو جهود تحسين الكفاءة في قطاع الطاقة بعد بداية الإصلاح (الحالات المخفقة). ومن بين فترات الإصلاح الثمانية والعشرين، تم تصنيف ١٢ فترة على أنها ناجحة، و١١ على أنها ناجحة جزئيا، و٥ على أنها مخفقة.

الجدول ١ – ملخص لفترات إصلاح دعم الطاقة في مجموعة من البلدان

المنطقة/البلد	منتجات الطاقة	فترة الإصلاح	محصلة الإصلاح	تأثير الإصلاح	برنامج مدعوم من الصندوق خلال فترة الإصلاح	شروط لإصلاح دعم الطاقة
أوروبا الوسطى والشرقية وكومنولث الدول المستقلة						
تركيا	الوقود	١٩٩٨	ناجح	تحولت الشركات المملوكة للدولة من تكبد خسائر صافية إلى تحقيق ربحية صافية	نعم	نعم
أرمينيا	الكهرباء	منتصف التسعينات	ناجح	انخفض العجز المالي لقطاع الكهرباء من ٢٢% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٤ إلى صفر بعد ٢٠٠٤	نعم	نعم
تركيا	الكهرباء	الثمانينات	ناجح	حققت إيرادات إضافية للصيانة	نعم	نعم
بولندا	الفحم	١٩٩٠–١٩٩٨	غير ناجح	غير متاح	نعم	نعم
	الفحم	١٩٩٨	ناجح	أصبحت الصناعة قابلة للاستمرار ماليا وحققت خفضا ملموسا في التحويلات الحكومية	لا	
آسيا الصاعدة والنامية						
إندونيسيا	الوقود	١٩٩٧	غير ناجح	غير متاح	نعم	نعم
	الوقود	٢٠٠٣	غير ناجح	غير متاح	لا	
	الوقود	٢٠٠٥	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٣,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٥ إلى ١,٩% في ٢٠٠٦	لا	
	الوقود	٢٠٠٨	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٢,٨% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٨ إلى ٠,٨% في ٢٠٠٩	لا	
الفلبين	الوقود	١٩٩٦	ناجح	+٠,١% من إجمالي الناتج المحلي	نعم	نعم
الفلبين	الكهرباء	٢٠٠١	ناجح	انخفض الدعم من ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٤ إلى صفر في ٢٠٠٦	لا	
منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي						
البرازيل	الوقود	أوائل التسعينات–٢٠٠١	ناجح	من دعم قدره ٠,٨% من إجمالي الناتج المحلي في منتصف التسعينات إلى تحقيق إيرادات منذ ٢٠٠٢	نعم	نعم
شيلي	الوقود	أوائل التسعينات	ناجح	غير متاح	لا	
بيرو	الوقود	٢٠١٠	ناجح جزئيا	٠,١% من إجمالي الناتج المحلي	لا	
البرازيل	الكهرباء	١٩٩٣–٢٠٠٣	ناجح	٠,٧% من إجمالي الناتج المحلي	نعم	نعم
المكسيك	الكهرباء	١٩٩٩/٢٠٠١/ ٢٠٠٢	غير ناجح	غير متاح	نعم	لا
منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا						
إيران	الوقود	٢٠١٠	ناجح جزئيا	تم في البداية تحقيق الاستقرار للنمو في استهلاك المنتجات البترولية	لا	
موريتانيا	الوقود	٢٠٠٨	غير ناجح	غير متاح	نعم	لا
	الوقود	٢٠١١	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٢% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١١ إلى ما يقرب من صفر في ٢٠١٢	نعم	نعم
اليمن	الوقود	٢٠٠٥	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٨,٧% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٥ إلى ٨,١% في ٢٠٠٦	لا	
	الوقود	٢٠١٠	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٨,٢% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٠ إلى ٧,٤% في ٢٠١١	نعم	نعم
إفريقيا جنوب الصحراء						
غانا	الوقود	٢٠٠٥	ناجح جزئيا	زيادة السعر بنسبة ٥٠% في المتوسط	لا	
ناميبيا	الوقود	١٩٩٧	ناجح جزئيا	+٠,١% من إجمالي الناتج المحلي	لا	
النيجر	الوقود	٢٠١١	ناجح جزئيا	٠,٩% من إجمالي الناتج المحلي	لا	
نيجيريا	الوقود	٢٠١١–٢٠١٢	ناجح جزئيا	انخفض الدعم من ٤,٧% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١١ إلى ٣,٦% في ٢٠١٢	لا	
جنوب إفريقيا	الوقود	الخمسينات	ناجح	تم تجنب الدعم بنجاح مع تأمين الإمدادات	لا	
كينيا	الكهرباء	منتصف التسعينات	ناجح	انخفض الدعم من ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠١ إلى صفر في ٢٠٠٨	نعم	نعم
أوغندا	الكهرباء	١٩٩٩	ناجح	٢,١% من إجمالي الناتج المحلي	نعم	نعم

المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.

دعم المنتجات البترولية

ألف- البرازيل[1]

الجدول ٢- البرازيل: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، سنوات مختارة، ٢٠٠٠-٢٠١١

	٢٠٠٠	٢٠٠٣	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١١
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)	٣٧٥١	٣١٠٤	٨٧٢٩	١٠٨١٦	١٢٩١٧
نمو إجمالي الناتج المحلي (%)	٤,٣	١,١	٥,٢	٧,٥	٣,٨
التضخم (%)	٦,٢	١٣,٧	٨,٣	٨,٢	٧,٠
ميزان المالية العامة الكلي (% من إجمالي الناتج المحلي)	-٣,٤	-٥,٣	-٢,٣	-٥,٩	-٣,٦
إجمالي الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	٥١,١	٥٩,٦	٥٨,٥	٦٣,٧	٦٢,٢
صافي الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	٤٧,٧	٥٤,٩	٣٨,١	٤٠,٢	٣٨,٦
رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	-٣,٨	٠,٨	-١,٧	-٢,٢	-٢,١
واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	١,٢	١,٢	١,٨	١,٢	١,٢
صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,٢	٠,٣	٠,٣	٠,٢	٠,٢
نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)	٤١٢	٣٩٤	٤٨٢	٦٢٤	غ.م.
نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	١١,٨	١١,٢	٦,٠	٦,١	غ.م.

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

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

وقد هيمنت شركة النفط "بتروبراس" المملوكة للدولة على سوق النفط في الثمانينات. فقد حظيت باحتكار سوق إنتاج النفط وتكرير منتجات الوقود السائل في البرازيل. بالإضافة إلى ذلك، احتكرت شركة "بتروبراس" الواردات من النفط الخام ومنتجات البترول. ورغم أن مجال توزيع منتجات الوقود كان مفتوحا أمام شركات

[1] من إعداد آلان ديزيولي، إدارة شؤون المالية العامة.

القطاع الخاص (بما فيها الشركات متعددة الجنسيات)، كانت الحكومة هي التي تحدد السعر للمستهلك النهائي. وتم إنشاء صندوق لتثبيت أسعار النفط عام ١٩٨٠ لتمهيد التقلبات في أسعار النفط الخام. وتم تعديل سعر النفط المبيع لمصافي التكرير للإبقاء على تكاليف النفط لمصافي "بتروبراس" عند سعر معين تحدده الحكومة؛ وراكم الصندوق التزامات احتمالية على شركة "بتروبراس" عندما كانت أسعار النفط الخام الدولية مرتفعة، وهذه الالتزامات تمت موازنتها حينما كانت الأسعار الدولية للنفط الخام منخفضة. كذلك كانت أسعار الديزل والغاز النفطي المُسال تحدد بانتظام بأقل من أسعار تعادل الواردات. ونظرا للتكاليف المتزايدة لاستيراد النفط، تراكمت على صندوق تثبيت أسعار النفط الخام وشركة "بتروبراس" عجوزات ضخمة. ولأجل سداد هذه الخسائر المتراكمة، قامت الحكومة بتحويل ٥,٨ مليار ريال برازيلي (٠,٨% من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٥) لشركة "بتروبراس" في منتصف التسعينات، واضطرت هذه الشركة لتحمل خسائر أخرى لم يتم قيدها على نحو شفاف في الميزانية.

وصف إصلاحات تسعير الوقود— أوائل التسعينات وحتى ٢٠٠١

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

واشتمل تحرير أسعار الوقود على خطوات عدة. فقد بدأت عملية تحرير السوق في أوائل التسعينات بتحرير أسعار المنتجات البترولية التي تستخدمها الشركات بصفة رئيسية مثل الإسفلت ومواد التشحيم (راجع الشكل البياني ١). وأعقب ذلك تحرير أوسع نطاقا شمل أسعار البنزين للمستهلكين النهائيين في ١٩٩٦، والغاز النفطي المُسال للمستهلكين النهائيين في ١٩٩٨ والديزل في ٢٠٠١. وكانت أولى المنتجات التي رُفع عنها الدعم هي تلك التي كانت تستهلكها عموما أضعف الأطراف المعنية من الناحية السياسية، في حين أُلغيت، في مرحلة لاحقة، الدعم الأكثر صعوبة سياسيا (منتجات الوقود السائل المستخدم في النقل والصناعة). أما إلغاء الدعم لمنتجي الإيثانول وموردي المعدات والخدمات لشركة "بتروبراس" فقد تُرك حتى نهاية برنامج التحرير.

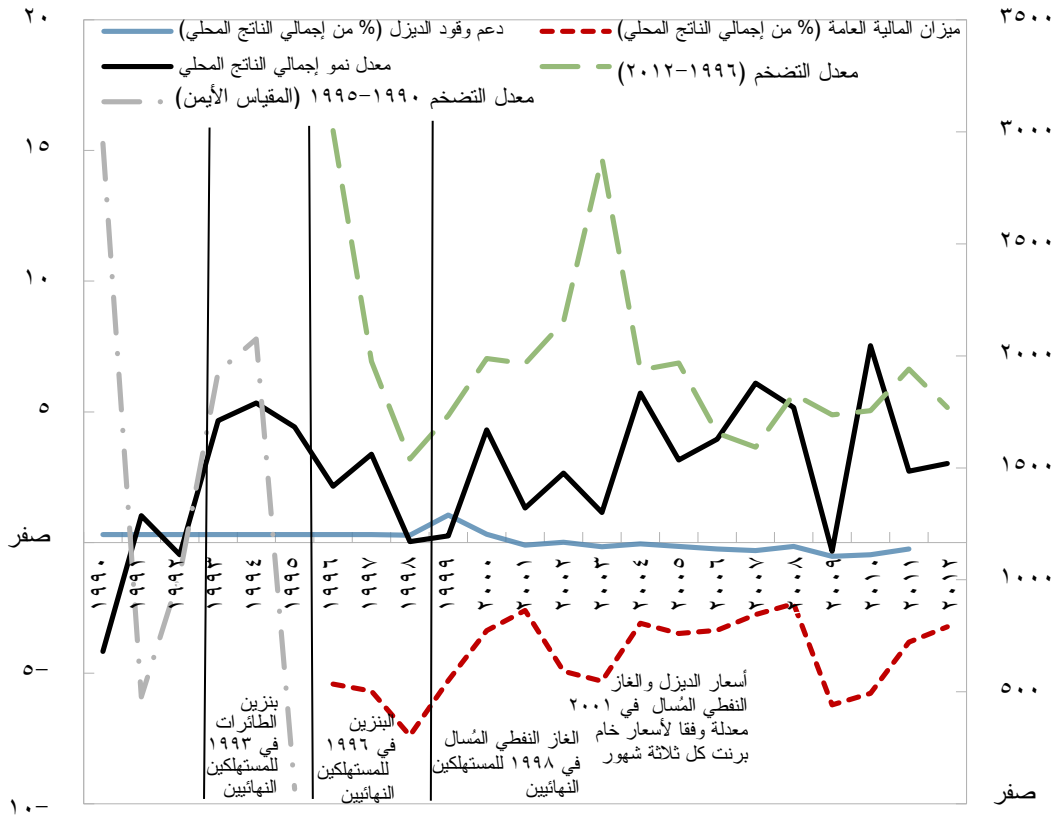
وقد اقترنت عمليات تحرير الأسعار بزيادات قصيرة الأجل في التضخم. ويمكن رؤية الآثار الديناميكية لإصلاحات تحرير الأسعار في الشكل البياني ١. فبعد كل إصلاح كانت هناك زيادة حادة قصيرة الأمد في التضخم اختفت في نهاية الأمر على المدى الأطول لدى السماح للأسعار بالتذبذب مع المستجدات في الأسواق العالمية.

وقد حافظت شركة "بتروبراس" على دور مهيمن في السوق رغم التحرير. ففي ١٩٩٥، أُلغي الاحتكار الرسمي الذي حظيت به شركة "بتروبراس" في سوق إنتاج النفط وتكرير منتجات الوقود السائل واستيراد النفط الخام. وفي عام ١٩٩٧، أُنشئت الشركة الوطنية للبترول "Agencia National do Petroleo" للإشراف على جهود التخفيف من القيود التنظيمية على القطاع وإعادة هيكلته ولإدارة مزادات حقول النفط للاستكشاف. ورغم اتساع نطاق الجهود التي بذلتها السلطات على صعيد الخصخصة، تمكنت شركة "بتروبراس" في الاحتفاظ باحتكارها الفعلي في مجالي التكرير والتوزيع.

وقد شكلت المعدلات المرتفعة من التضخم وانخفاض سعر الصرف تحديات جمة أمام الحد من التكاليف التي تتحملها المالية العامة جراء الدعم. ولتجنب نشوء الدعم، كان من الضروري زيادة الأسعار بشكل متواتر في بيئة تتسم بالتضخم المرتفع. ورغم ذلك، لم تتمكن الزيادات في أسعار الديزل من مسايرة الانخفاض في سعر الصرف في أواخر التسعينات، مما أدى إلى زيادة حادة في دعم الديزل لتصل إلى نحو ١% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٩ (الشكل البياني ١).

الشكل البياني ١ ـ البرازيل: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٠ـ٢٠١٢

(% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

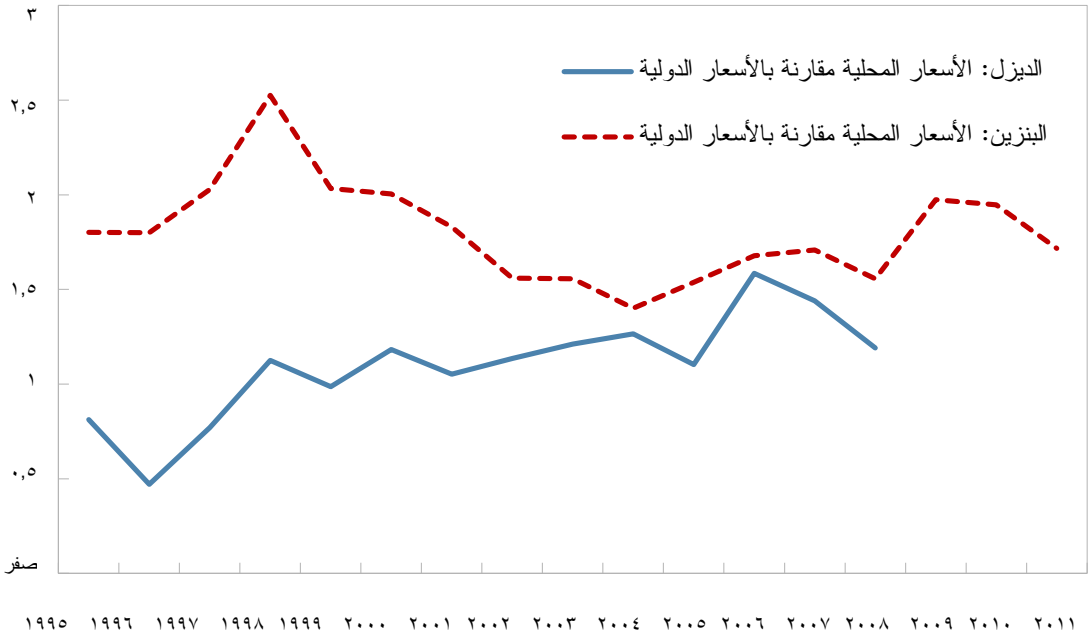


المصادر: خبراء الصندوق والسلطات الوطنية.

الخبرة المتعلقة بتحديد أسعار الوقود منذ ٢٠٠٢

دخل التحرير الرسمي للأسعار لكافة منتجات الوقود حيز النفاذ منذ عام ٢٠٠٢ وهو ما ساعد على تفادي تكرار الدعم. فقد تم رفع الأسعار وظلت أعلى من المستويات الدولية على الرغم من الضغوط الكبيرة على العملة في الفترة بين ٢٠٠١ و٢٠٠٣. واستمرت أسعار الوقود في الارتفاع المطرد حتى عام ٢٠٠٥ وبعدها ظلت ثابتة في الغالب رغم التقلبات في الأسعار الدولية (الشكل البياني ٢). ولا يوجد تحديد رسمي للأسعار من جانب الحكومة في سلسلة إنتاج وتسويق الوقود. ووفقا للإطار التنظيمي الجديد، تقوم شركة النفط الوطنية بمراقبة أسعار الوقود من خلال "مسحها لأسعار وهوامش ربح منتجات الوقود" والذي يشمل البنزين ووقود الإيثانول والديزل والغاز الطبيعي للسيارات والغاز الطبيعي المُسال.

الشكل البياني ٢- البرازيل: التطورات في أسعار الوقود، ١٩٩٥-٢٠١١



المصادر: السلطات القُطرية وتقديرات خبراء الصندوق.

استمرارية الإصلاحات

وفي حين تقوم شركة "بتروبراس" رسميا بتحديد أسعار النفط، فإن الحكومة تستخدمها في الواقع كأداة للسيطرة على التضخم. على سبيل المثال، خفضت الحكومة الضرائب على البنزين والديزل في عام ٢٠٠٤ وألغت الضرائب على الغاز النفطي المُسال وزيت الوقود لأجل تثبيت أسعار البترول للمستهلكين النهائيين. ونتيجة لكل من تدني معدل الضريبة ونطاق التغطية الأضيق، لم يزد المجموع الكلي لحصيلة الضرائب من

البترول رغم تزايد الاستهلاك. وانعكس تأثير هذه السياسة في صورة تحمل شركة "بتروبراس" خسائر تشغيلية في أنشطتها التكريرية، وهو ما يعني ضمنا تراجع الضرائب الصافية[٢].

التدابير التخفيفية

- دعم *الوقود*: تم الإبقاء على دعم إمدادات الوقود لمحطات الطاقة الحرارية في أمازونيا، وهي منطقة ذات حساسية سياسية، لفترة ١٠ سنوات حتى عام ٢٠١٢.

- *ضريبة الواردات*: في عام ٢٠٠١، استحدثت الحكومة ضريبة جديدة على استيراد وتسويق المنتجات البترولية. وحققت الضريبة إيرادات تم حينئذ استخدامها في تمويل: (١) الدعم لمنتجي الإيثانول وتكاليف نقل الهيدروكربونات؛ (٢) والغاز النفطي المُسال الذي تستخدمه الأسر منخفضة الدخل؛ (٣) والمشاريع الموجهة لحماية البيئة؛ (٤) وإنشاء الطرق.

- *كوبونات الغاز*: بعد إلغاء دعم الغاز النفطي المُسال في عام ٢٠٠١، استحدثت الحكومة إعانة دعم جديدة للغاز النفطي المُسال في عام ٢٠٠٢ لمساعدة الأسر منخفضة الدخل في شراء هذا الغاز من خلال كوبونات الغاز. واستندت أهلية الاستفادة من هذا النظام إلى اختبار لقياس القدرة المالية.

- *التحويلات النقدية المشروطة*: تم تنفيذ برنامج "بولسا إسكولا" (Bolsa Escola) للتحويلات النقدية المشروطة في عام ٢٠٠١.

- وفي عام ٢٠٠٣، تم الدمج بين هذين البرنامجين الموجهين (نظام كوبونات الغاز وبرنامج بولسا إسكولا) في برنامج وطني رئيسي جديد للتحويلات النقدية المشروطة، وهو برنامج بولسا فاميليا (Bolsa Familia).

الدروس المستفادة

ويمكن لاتباع منهج تدريجي في إلغاء الدعم أن يساعد على الحد من مقاومة المجموعات المعارضة المستفيدة من الدعم. فقد تم تصميم الإلغاء المرحلي للدعم في البرازيل بحرص لضمان أن يكون مقبولا سياسيا. وكانت أولى المنتجات التي رُفع عنها الدعم (الإسفلت ومواد التشحيم وبنزين الطائرات) وهي

[٢] تُعرَّف الضرائب الصافية على أنها الضرائب على المنتجات البترولية للمستهلكين النهائيين مطروحا منها التحويلات المحتملة من الحكومة المركزية لشركة "بتروبراس" لسداد الخسائر.

المنتجات التي استفادت منها، بشكل عام، أطراف معنية ضعيفة سياسيا، في حين أُلغي الدعم الأكثر صعوبة من الناحية السياسية (لمنتجات الوقود السائل المستخدمة في النقل والصناعة) في المرحلة الأخيرة.

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

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

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

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

المراجع

Giambiagi, F., and M. Moreira, 1999, A Economia Brasileira nos Anos 90, (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Oliveira, A., and T. Laan, 2010, "Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform," Trade, Investment, and Climate Change Series (Geneva: International Institute for Sustainable Development).

Sathler, M.W.L., and M.T. Tolmasquim, 2000, "A formação de preços dos derivados de petróleo no Brasil," Revista Brasileira de Energia, Vol. 8, No. 1, pp. 1–15.

باء– شيلي[٣]

الجدول ٣– شيلي: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية					
	٢٠٠٠	٢٠٠٣	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١١
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار)	٥١٧٤,٣	٤٨٣٤,٨	١٠٧١٠,٧	١٢٥٧٠,٧	١٤٤٠٣,١
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)	٤,٥	٣,٤	٣,٠	٦,١	٥,٩
التضخم (%)	٣,٨	٢,٨	٨,٧	١,٤	٣,٣
ميزان المالية العامة الكلي (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,٧–	٠,٤–	٤,١	٠,٤–	١,٣
إجمالي دين الحكومة المركزية (% من إجمالي الناتج المحلي)	١٣,٣	١٢,٦	٤,٩	٨,٦	١١,٣
رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	١,١–	١,١–	٣,٢–	١,٥	١,٣–
واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٢,٥	٢,٨	٤,٠	٢,٠	٢,٦
صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠
نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)	٥٧٧,٣	٥٤١,٧	٨٣٣,٢	٩٨٤,٢	غ.م.
نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	٢,٣	٢,٠	غ.م.	غ.م.	غ.م.
دعم الوقود (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

تعتمد شيلي اعتمادا كبيرا على واردات الوقود الأحفوري. وقد تراجع بشكل مطرد نصيب إنتاج النفط الخام نسبة إلى الواردات على مدى العقود الثلاثة الماضية، وذلك من ٢٧% في ١٩٩٠ إلى نسبة تقل عن ٣% في ٢٠١١.[٤] ويعكس ذلك مزيجا من انكماش الإنتاج المحلي (الذي انخفض بنسبة ٧٥% في العقدين الماضيين) وتزايد الاستهلاك (الذي ارتفع بنسبة تربو على ١٦٠% منذ أوائل التسعينات)، الأمر الذي يعكس النمو الاقتصادي القوي.

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

[٣] من إعداد موريشيو سوتو، إدارة شؤون المالية العامة.

[٤] الرصيد الوطني للطاقة (Balance Nacional de Energia) ١٩٨٨–٢٠١١، المتاح على الموقع الإلكتروني التالي: http://bit.ly/GNmVHP.

واستيراد وتوزيع وبيع منتجات الوقود. ورغم ذلك، لا تزال تحتفظ شركة النفط الوطنية بحقوق حصرية للاستكشاف والتكرير ولا تزال تمثل لاعبا مهما في سوق النفط. ففي عام ٢٠١٠، قامت شركة النفط الوطنية بتوريد نحو ٧٠% من الطلب الشيلي على البنزين والديزل والكيروسين.[٥]

الإصلاحات

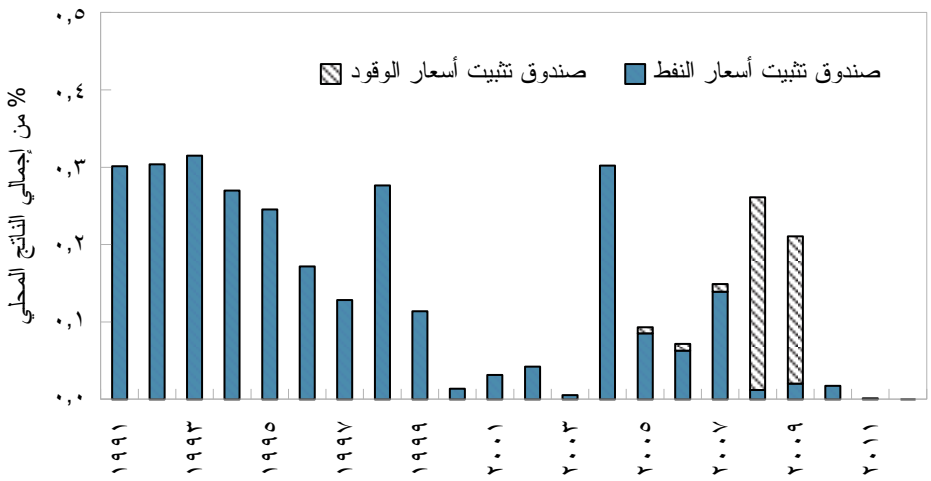
وإدراكا للحاجة إلى تمهيد تأثير صدمات أسعار النفط الدولية على المستهلكين المحليين، استحدثت شيلي آلية تثبيت في بداية التسعينات. فعقب الارتفاع الحاد في أسعار النفط الذي صاحب حرب الخليج (١٩٩٠-١٩٩١)، أنشأت شيلي صندوق تثبيت أسعار النفط (FEPP) بتمويل أولي قدره ٢٠٠ مليون دولار (٠,٥% من إجمالي الناتج المحلي لعام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

وعمل صندوق تثبيت أسعار النفط بصورة مُرضية لنحو عقد من الزمن، ولكنه تطلب بعض الإصلاحات في بداية الألفينات حتى يظل قابلا للاستمرار ماليا (الشكل البياني ٣). فقد ظل الصندوق يتسم بوضع جيد نسبيا خلال السنوات الثمانية الأولى من التشغيل. ولكن الزيادة الحادة في أسعار النفط في أواخر التسعينات أدت إلى استنزاف موارد الصندوق تقريبا (بلغ الرصيد ٥٠ مليون دولار في يناير من عام ٢٠٠٠) وأخفقت الآلية في العمل في أواخر ١٩٩٩ (Marquez, 2000). وعند هذه النقطة، تطلب الصندوق جرعة طارئة من رأس المال كي يستمر في العمل. كما تم تغيير آلية التعديل بعدة طرق لأجل تعزيز السلامة المالية للصندوق. واشتملت تلك الطرق على عمل تحديثات أسبوعية للسعر المرجعي (والذي ظل يستند إلى التطور الجاري والمتوقع لأسعار النفط في الأجل المتوسط)، واستحداث حد صريح لعمل الصندوق بحسب مدى توافر الموارد التمويلية، والقضاء على التفاوت في آلية التعديل (زيادة الضريبة على حالات الانحرافات الأقل من الحد الأدنى إلى ١٠٠%)، وزيادة الشفافية من خلال الكشف العلني عن الصيغة المستخدمة في تعديل السعر المرجعي، واستحداث صناديق منفصلة لكل من الغاز والكيروسين والديزل والغاز النفطي المُسال. ورغم ذلك، وحتى بعد إجراء هذه التعديلات، استُنزف الصندوق تقريبا بحلول ٢٠٠٣. ويقدر مجموع التكلفة على المالية العامة لصندوق تثبيت أسعار النفط خلال ٢٠٠٠-٢٠٠٥ بنسبة قدرها ٠,١٥% من إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٢ (Vagliasindi, 2013).[٦]

[٥] راجع الموقع الإلكتروني: http://bit.ly/TsxzGV.

[٦] راجع الموقع الإلكتروني: http://bit.ly/VN9Jo5.

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



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

وتم إنشاء صندوق مؤقت لتثبيت أسعار الوقود في عام ٢٠٠٥ استجابةً للانقطاعات في الإمدادات. فقد استحدثت شيلي صندوق تثبيت أسعار الوقود (FEPC) كإجراء مؤقت إزاء الارتفاع الحاد في الأسعار الناجم عن انقطاع الإمدادات عقب إعصار كاترينا. وعملت الآلية على نحو مشابه لصندوق تثبيت أسعار النفط ولكنها استندت إلى نطاق تقلب أضيق (٥%) حول سعر مرجعي قائم على التطور الحديث في أسعار خام غرب تكساس الوسيط (WTI) والمتوقع في الأجل المتوسط فضلا عن رسم تكرير بدلا من سعر كل منتج من المنتجات المشتقة (OECD, 2013). وكان الهدف الأصلي من هذه الآلية هو استخدامها لنحو عام، ولكن تم مدها حتى ٢٠١٠. وخلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ قُدِّر مجموع على التكلفة المالية العامة لصندوق تثبيت أسعار الوقود بنحو ٠,٦٥% من إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٢ (Vagliasindi, 2013).

وفي الآونة الأخيرة، تم إحلال آلية للتعديل الضريبي محل صندوق التثبيت. ففي عام ٢٠١١، استحدثت شيلي نظام ضرائب إنتاج الوقود لحماية المستهلك (SIPCO). وبدلا من الصندوق، تعتمد آلية التعديل هذه على ضرائب الإنتاج لتمهيد انتقال التغيرات في الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية. وتعمل الآلية على خفض ضرائب الإنتاج على الوقود عندما تقفز الأسعار الدولية فوق نطاق قدره ١٠% حول سعر مرجعي، وعلى زيادة هذه الضرائب عندما تقل الأسعار الدولية عن نطاق التقلب.[٧] ويستند السعر المرجعي إلى التطور الحديث في أسعار خام غرب تكساس الوسيط والمتوقع في الأجل المتوسط مضافا إليه رسم تكرير لكل منتج

[٧] تم تطبيق نظام ضرائب إنتاج الوقود لحماية المستهلك (SIPCO) في الأصل بنطاق قدره ١٢,٥% والذي تم تضييقه إلى ١٠% في سبتمبر ٢٠١٢. راجع الموقع الإلكتروني: http://bit.ly/VRAadr.

من المنتجات المشتقة. ومن المهم الإشارة إلى أن التركيز على ضرائب الإنتاج من شأنه استبعاد الصناعات الكبرى (التعدين ومحطات توليد الكهرباء) والتي تستطيع استرداد هذه الضرائب من خلال الخصومات الضريبية (Larrain, 2010).

التدابير التخفيفية

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

الدروس المستفادة

تعتمد تكاليف آليات تمهيد التقلبات السعرية على تصميمها. فعلى سبيل المثال، ثمة بعض الأدلة التي تشير إلى أن تضييق نطاق التقلب من ١٢,٥% في الفترة ١٩٩١–٢٠٠٥ إلى ٥% في الفترة ٢٠٠٦–٢٠١٠ أدى إلى تزايد التكلفة بصورة كبيرة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الطبيعة غير المتسقة لآلية التعديل الأصلية ساهمت في استنزاف الصندوق. ويشير ذلك إلى أنه عند التفكير في معلمات آلية التعديل، يمكن أن يكون لتفاصيل معينة تأثير كبير على تكلفة تلك البرامج. ومن ثم، فإن البلدان التي تنظر في استحداث أدوات التمهيد هذه يتعين عليها تطبيق سيناريوهات توضيحية بما في ذلك تحليل حساسية المعلمات لضمان أن تكلفة البرنامج سوف تتماشى مع التوقعات.

يتعين أن تتسم آليات التعديل بالشفافية. ففي البداية، استخدم صندوق تثبيت أسعار النفط صيغة سرية وسمح بإجراء تعديلات على أساس مخصص في النطاق المرجعي. وقد أضاف ذلك قدرا لا لزوم له من عدم اليقين بشأن توقيت وحجم التعديلات المستقبلية في أسعار الوقود وإلى أي مدى سوف تنتقل الصدمات الدولية إلى الأسعار المحلية. وهذه الحالة من عدم اليقين تتعارض مع هدف تحقيق الاستقرار للأسعار. وتوضح إصلاحات أوائل الألفينات إمكانية استخدام منهج شفاف قائم على القواعد لتحقيق هذه الأهداف.

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

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

المراجع

Larrain, Felipe B., 2010, "Nuevos Mecanismos de Protección ante Variaciones de Precios de Combustibles," Presentation, Chilean Ministry of Finance. Available via the Internet at: http://www.chiletransporte.cl/3w/images/Documentos/Sipco.pdf.

Márquez, Miguel, 2000, "El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el Mercado de los derivados en Chile," División de Recursos Naturales e Infraestructura, ECLAC. Available via the internet at: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/5789/Lcl1452e.pdf.

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013, "Chile: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels," Overview Note, OECD-IEA Fossil Fuel Subsidies and Other Support. Available via the internet at: http://www.oecd.org/site/tadffss/Chileoverviewfossilfuelsupport2013.pdf.

O'Ryan, Raul, Sebastian Miller, Jorge Rogat, and Carlos de Miguel, 2003, "The Impact of Removing Energy Subsidies in Chile," in Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms (Geneva: United Nations Environment Programme). Available via the internet at: http://www.unep.ch/etb/publications/energySubsidies/Energysubreport.pdf.

Vagliasindi, Maria, 2013, Implementing Energy Subsidy Reforms, Evidence from Developing Countries (Washington: World Bank). Available via the internet at: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11965.

World Bank, 2010, "Subsidies in the Energy Sector: An Overview," Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July. Available via the internet at: http://siteresources.worldbank.org/EXTESC/Resources/Subsidy_background_paper.pdf.

جيم– غانا[٨]

الجدول ٤– غانا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠–٢٠١١

	٢٠٠٠	٢٠٠٣	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١١
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار)	٤٠٠	٥٦٣	١٢٦٦	١٣٥٨	١٥٨٠
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)	٤,٢	٥,١	٨,٤	٨,٠	١٤,٤
التضخم (%)	٢٥,٢	٢٦,٧	١٦,٥	١٠,٧	٨,٧
ميزان المالية العامة الكلي، النقدي (% من إجمالي الناتج المحلي)	٦,٧–	٣,٣–	٨,٥–	٧,٢–	٤,١–
الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	١٢٣,٣	٨٢,٨	٣٣,٦	٤٦,٣	٤٣,٤
رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	٦,٦–	٠,١	١١,٩–	٨,٤–	٩,٢–
واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٧,١–	٥,٠–	٨,٣–	٦,٩–	٨,٣–
صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٧,٢
نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)	غ.م.	٩١,١	٩١,٤	٩٨,٧	١١٠,٧
نسبة عدد الفقراء الذي يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	٣٩	غ.م.	٣٠	غ.م.	غ.م.

المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

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

ومنذ عام ٢٠٠٤، سمح تخفيف القيود التنظيمية لشركات تسويق النفط بدخول السوق لاستيراد وتوزيع النفط الخام ومنتجات البترول. فحتى ذلك الوقت، كانت مصفاة "تيما" للنفط (TOR) تحتكر إنتاج المنتجات المكررة واستيرادها. ومنذ ذلك الوقت، سمح التخفيف من القيود التنظيمية لشركات تسويق النفط بدخول السوق لاستيراد وتوزيع النفط الخام ومنتجات البترول. وفي إطار النظام الحالي، تُطبق صيغة تسعير واحدة على كافة المنتجات البترولية. وترجع آلية تعديل الأسعار الحالية لإصلاحات عام ٢٠٠٥، وإن لم تعمل دوما كما

[٨] من إعداد جنيفييف فيرديبه، الإدارة الإفريقية.

كان مقررا لها في الأصل. وتقوم شركة النفط الوطنية (NPA)، والتي أُنشئت أيضا في عام ٢٠٠٥، بمراجعة أسعار الوقود مرتين شهريا، وترفع توصيات لوزير الطاقة بشأن التعديلات اللازمة للوصول إلى مستويات استرداد التكلفة، وذلك وفقا لصيغة ذات نظرة إلى الوراء تتضمن التغيرات في أسعار الوقود العالمية في الأسبوعين السابقين.

ويعود قرار تعديل أسعار تجزئة الوقود إلى التقدير الاستنسابي للمسؤول التنفيذي. فإذا كانت الزيادات السعرية مبررة ولكنها غير منفذة، تتحمل الموازنة تكلفة الدعم مبدئيا. إلا أنه في الماضي كانت مصفاة "تيما" للنفط تتحمل تكلفة الدعم وألقى التسعير المخفض لمنتجات البترول على كاهلها خسائر ضخمة امتدت تداعياتها إلى القطاع المالي في صورة قروض متعثرة. واضطرت الحكومة في نهاية الأمر إلى تسوية المتأخرات المستحقة للقطاع المصرفي على مصفاة "تيما" للنفط وذلك بتكلفة كبيرة على الموازنة. ومنذ أكتوبر ٢٠١٠، وفر نظام للتحوط يستخدم عقود خيار الشراء بعض الحماية المؤقتة ضد التحركات الصعودية في أسعار النفط، حيث تشتري الحكومة عقودا شهرية لخيار الشراء تحقق إيرادات في حالة وقوع صدمات تتجاوز التوقعات في أسعار النفط العالمية؛ وتُستخدم تلك الإيرادات لتغطية حالات التأخر المؤقتة في تعديل أسعار المنتجات البترولية المحلية لتعكس مستويات استرداد التكلفة (IMF, 2011).

الخبرة المرتبطة بتعديلات أسعار الوقود

اتسم العقد الماضي بعدة محاولات لتحرير أسعار الوقود في غانا (الشكل البياني ٤).

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

- وفي أوائل عام ٢٠٠٣، وإدراكا للمركز المالي غير القابل للاستمرار لكل من مصفاة "تيما" للنفط وبنك غانا التجاري، جددت الحكومة التزامها بالتسعير على أساس استرداد التكلفة من خلال تطبيق زيادة قدرها ٩٠% على أسعار التجزئة. وفي وجه المعارضة واسعة النطاق لزيادة الأسعار، قامت الحكومة بالتراجع جزئيا عن تلك الزيادة السعرية قبل انتخابات ٢٠٠٤ وتخلت عن تعديلات استرداد التكلفة حتى

٢٠٠٥. وفي عام ٢٠٠٤، بلغ الدعم المقدم لمصفاة "تيما" ٢,٢% من إجمالي الناتج المحلي، واستمرت الشركة في الاقتراض من بنك غانا التجاري لتمويل عملياتها (IMF, 2005).

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

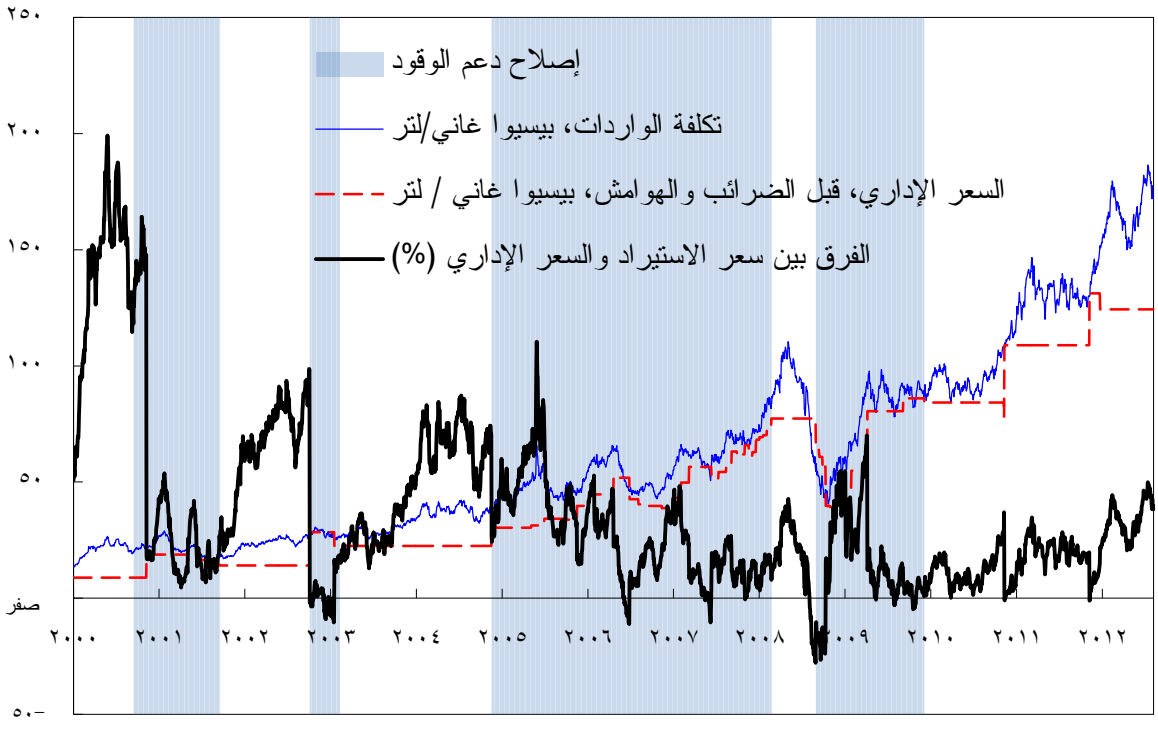
- *البحوث*: كشف تقدير للأثر على الفقر والأثر الاجتماعي يتناول تأثير إلغاء دعم الوقود أن البرنامج اتسم بضعف التوجيه، حيث تلقى الأغنياء نصيب الأسد من المزايا (Coady and Newhouse, 2006).

- *التواصل*: شاركت الحكومة في حملة تواصل واسعة النطاق تضمنت خطابات عامة يلقيها الرئيس ووزير المالية توضح مزايا الإصلاح. وتم الكشف عن نتائج تقدير الأثر على الفقر والأثر الاجتماعي علنا ومناقشتها في حوار مع مختلف الأطراف المعنية، ومنها نقابات العمال. كما أوضحت الحكومة كيف سيُعاد تخصيص جزء من الموارد التي سيتم تحريرها من دعم منتجات الطاقة للإنفاق على الأولويات الاجتماعية (Global Subsidies Initiative, 2006).

- *المساعدات الموجهة للفقراء*: استحدثت الحكومة عددا من البرامج الرامية للحد من التأثير الواقع على الفئات الأكثر عُرضة للمخاطر، بما في ذلك إلغاء رسوم المدارس الابتدائية والثانوية التي تُديرها الدولة؛ وزيادة حافلات النقل العام؛ وفرض حد أقصى على رسوم النقل العام؛ وتعزيز التمويل الموجه للرعاية الصحية في المناطق الفقيرة؛ وزيادة الحد الأدنى للأجور؛ والاستثمار في توصيل الكهرباء إلى المناطق الريفية.

الشكل البياني ٤– غانا: التطورات في أسعار الوقود، ٢٠٠٠–٢٠١٢

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



المصادر: الهيئة الوطنية للبترول (غانا) وتقديرات خبراء الصندوق.

تم نقل مسؤولية إدارة صيغة تعديل الأسعار المعلن عنها إلى الهيئة الوطنية للبترول (NPA) المنشأة حديثا. وكان الهدف من تفويض الصلاحيات التنظيمية إلى الهيئة الوطنية للبترول هو حماية قرار تعديل الأسعار من التدخل السياسي. وتم تعديل الأسعار بمتوسط قدره ٥٠%، وظلت الحكومة ملتزمة بالتعديل المنتظم لعدة سنوات. غير أنه في أعقاب أزمة الوقود والغذاء العالمية في ٢٠٠٧–٢٠٠٨ وخلال الفترة السابقة على انتخابات ٢٠٠٨، تم تعليق التعديل التلقائي بصورة مؤقتة.

ولا تزال الهيئة الوطنية للبترول هي الجهة التنظيمية الرئيسية، وتقوم بنشر التعديلات السعرية اللازمة لاسترداد التكلفة على أساس نصف شهري. فعندما كانت تظهر الحاجة لإجراء تعديل سعري بالزيادة في السنوات الأخيرة، كان غالبا ما يتم تغطية النقص من خلال الموازنة أو مؤخرا من خلال أرباح التحوط. وقد ترتب على ذلك تعديلات نادرة وكبيرة في الأسعار عندما كانت تستنزف أرباح التحوط ويصبح عبء المالية العامة مرهقا بصورة بالغة. وتم تعديل الأسعار مرتين في عام ٢٠١١، وذلك بنسبة ٣٠% في يناير و١٥% في ديسمبر. ولم يتم تعديل الأسعار في ٢٠١٢ (باستثناء تعديل طفيف في اتجاه الهبوط في أوائل العام)

واتجهت الفجوة بين أسعار النفط المحلية والعالمية، والتي تفاقمت جراء تراجع سعر الصرف، إلى التزايد بصورة كبيرة (IMF, 2012a, b).

التدابير التخفيفية

عقب إصلاحات نظام دعم أسعار الوقود عام ٢٠٠٥، طبقت الحكومة عددا من البرامج الرامية للتخفيف من تأثير هذا الإصلاح على المجموعات الأكثر عُرضة للمخاطر. (راجع نقطة التعداد بعنوان "المساعدات الموجهة للفقراء" أعلاه).

الدروس المستفادة

ويمكن استخلاص عدد من الدروس المستفادة من خبرة غانا في العقد الماضي.

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

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

وتتسم جهود البحث والتحليل الداعمة بأنها مهمة لإقناع الرأي العام بمزايا الإصلاحات. فخلال إصلاحات عام ٢٠٠٥، كان تقدير الأثر على الفقر والأثر الاجتماعي ضروريا لبيان تكاليف الدعم. كما أوضح أن دعم الوقود كان إجراء ضعيفا في مجال السياسات لمكافحة الفقر: ففي غانا عاد أقل من ٢,٣% من النفقات على دعم الوقود بالفائدة على الفقراء.

وتؤدي التدابير التخفيفية المنظورة إلى زيادة احتمالية النجاح. فعلى الرغم من أن دعم الوقود يتسم بسوء التوجيه، إذ تمثل تحويلا مباشرا لمعظم المواطنين إن لم يكن جميعهم، فإن فوائدها تتسم بأنها فورية وسهلة الفهم مقارنة بالبرامج الاجتماعية الأخرى، كما أن التكلفة الفردية لإلغائها سريعة وكبيرة—خاصة بالنسبة للفقراء الذين ليس لديهم دخل احتياطي، إلا إذا تلقوا تعويضا بديلا. ومن ثم، فإن العامل الرئيسي لنجاح الإصلاح هو إعادة التخصيص الكفؤة والمنظور للموارد التي تم توفيرها من خلال إلغاء دعم الوقود نحو البرامج التي تعود بفوائد فورية على الفئات الأكثر عُرضة للمخاطر. ومن البرامج الجيدة المرشحة لذلك زيادة التحويلات النقدية من خلال برنامج التمكين المعيشي ضد الفقر (LEAP) والإنفاق الإضافي على دعم الصحة والتعليم.[٩]

المراجع

Coady, David, Moataz El-Said, Robert Gillingham, Kangni Kpodar, Paulo Medas, and David Newhouse, 2006, "The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka," IMF Working Paper No. 06/247 (Washington: International Monetary Fund).

Coady, David, and David Newhouse, 2006, "Evaluating the Distribution of the Real Income Effects of Increases in Petroleum Product Prices in Ghana," in Analyzing the Distributional Impacts of Reforms: Operational Experience in Implementing Poverty and Social Impact Analysis, ed. by A. Coudouel, A. Dani, and S. Paternostro (Washington: World Bank).

Global Subsidies Initiative, 2010, "Strategies for Reforming Fossil-Fuel Subsidies: Practical Lessons from Ghana, France, and Senegal" (Geneva).

International Monetary Fund, 2001, Ghana: Country Report No. 01/141 (Washington).

———, 2003, "Ghana: Country Report No. 03/133" (Washington).

———, 2005, "Ghana: Country Report No. 05/292" (Washington).

———, 2011, "Ghana: Country Report No. 11/128" (Washington).

———, 2012a., "Ghana: Country Report No. 12/36" (Washington).

———, 2012b., "Ghana: Country Report No. 12/201" (Washington).

World Bank, 2012, "Improving the Targeting of Social Programs in Ghana," ed. by Q. Wendon (Washington).

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

دال– إندونيسيا[١٠]

الجدول ٥ـ إندونيسيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠ـ٢٠١١

	٢٠٠٠	٢٠٠٣	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١١
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار)	٨٠٠,٠	١٠٩١,٣	٢٢١١,٩	٢٩٨٠,٨	٣٥٠٨,٦
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)	٤,٢	٤,٨	٦,٠	٦,٢	٦,٥
التضخم (%)	٣,٨	٦,٨	٩,٨	٥,١	٥,٤
ميزان المالية العامة الكلي (% من إجمالي الناتج المحلي)	٢,٠–	١,٤–	٠,٠	١,٢–	١,٦–
الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	٩٥,١	٦٠,٥	٣٣,٢	٢٧,٤	٢٥,٠
رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	٤,٨	٣,٥	٠,٠	٠,٨	٠,٢
واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٣,٥	٣,٢	٤,٦	٣,٤	٤,٣
صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٤,٨	٣,٢	٣,٠	٢,٢	٢,٤
نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)	٢٤٧,٤	٢٥٤,٩	٢٥٧,٨	٣٤٩,٥	...
نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	...	...	٢٢,٦	١٨,١	...
دعم الوقود (% من إجمالي الناتج المحلي)	...	...	٢,٨	١,٣	٢,٢

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي

السياق

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

الخبرة المرتبطة بإصلاحات تسعير الوقود منذ ١٩٩٧

- **قامت الحكومة بخفض دعم الطاقة في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية عام ١٩٩٧ وهو ما أدى إلى اندلاع اضطرابات سياسية.** ففي أعقاب الأزمة المالية الآسيوية في عام ١٩٩٧ وافقت الحكومة على خفض دعم الطاقة كجزء من برنامج التعديل المدعوم من صندوق النقد الدولي. وبدلا من استراتيجية الإلغاء التدريجي التي كانت مقررة في الأصل، أعلنت الحكومة زيادات في أسعار الكيروسين بنسبة

[١٠] من إعداد بوبينغ شانغ، إدارة شؤون المالية العامة.

٢٥%، ووقود الديزل بنسبة ٦٠%، والبنزين بنسبة ٧١% (Beaton and Lontoh, 2010). وقد أثارت الزيادة السريعة احتجاجات في الأسبوعين اللذين تلا الإعلان، وفي نهاية الأمر أدت الزيادة إلى جانب طائفة معقدة من العوامل الأخرى، بما فيها السخط على الحكومة، إلى إنهاء حكم الرئيس سوهارتو.

- **تم إجراء عدد من الزيادات السعرية بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٣ بنجاح مختلط، بعدها تم التراجع عن تلك الزيادات.** ففي عام ٢٠٠٠، نجحت الحكومة في زيادة أسعار البنزين والديزل والكيروسين رغم المظاهرات العنيفة. وتم رفع هذه الأسعار مرة أخرى في ٢٠٠١، ليس فقط للأسر بل للصناعات أيضا. وبُذلت محاولة في عام ٢٠٠٣ للربط التلقائي بين التحركات في الأسعار المحلية لمنتجات الوقود وبين الأسعار الدولية. غير أنه لم يتم التواصل بشأن هذا الإصلاح بصورة جيدة. فقد اعتقد العديد من المحتجين أن مختلف القرارات الحكومية في ذلك الوقت كانت لصالح مجموعات المصالح القوية. كما ساهم الاستياء العام من الفساد السياسي وعدم الكفاءة في معارضة الرأي العام للإصلاحات. فضلا عن ذلك، لم يتحقق العديد من البرامج التعويضية التي أُعلن عنها. ونتيجة لذلك، تراجعت الحكومة عن معظم الزيادات السعرية، كما قطعت الارتباط بالأسعار العالمية.

- **أصبحت إندونيسيا مستوردا صافيا للنفط للمرة الأولى في عام ٢٠٠٤ واستأنفت الزيادات في أسعار الوقود.** فإزاء الشعور بالقلق من تزايد الضغوط على المالية العامة الناجمة عن دعم الوقود، أجرت الحكومة زيادتين كبيرتين في أسعار الوقود عام ٢٠٠٥. ونتج عن ذلك زيادة سعر وقود الديزل بمقدار الضعف والكيروسين بمقدار ثلاثة أضعاف تقريبا. واندلعت مرة أخرى الاحتجاجات المناهضة للإصلاحات، ولكن بدرجة أقل حدة مقارنة بعامي ١٩٩٨ و٢٠٠٣. وكانت الحكومة تحت قيادة الرئيس يودهويونو الذي انتُخب لأول مرة في ٢٠٠٤ وأُعيد انتخابه بأغلبية مقنعة في عام ٢٠٠٩.

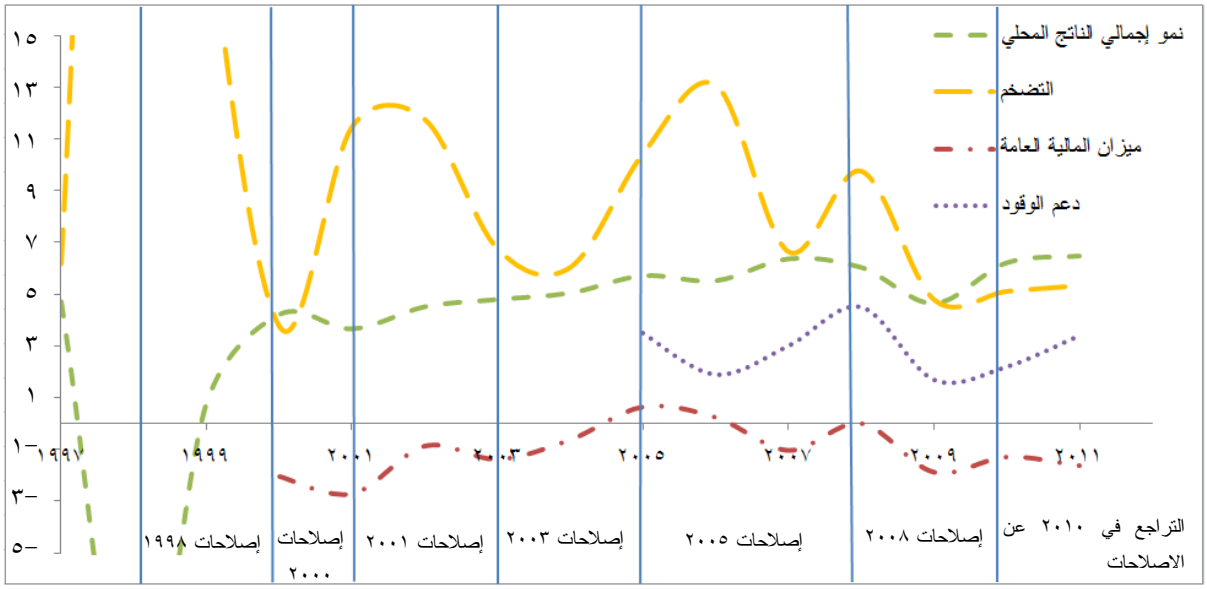
- **واستمر دعم البترول، ولكن مع بعض التخفيضات.** ففي عام ٢٠٠٨، مع وصول أسعار الوقود الدولية إلى ذروتها، بلغ دعم منتجات البترول ٢,٨% من إجمالي الناتج المحلي. وتم رفع أسعار الوقود بنسبة ٢٩% في المتوسط، ثم تم تخفيضها لاحقا عندما بدأت الأسعار الدولية في التراجع، وإن ظلت أعلى من مستوياتها السابقة على الزيادة.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

٢٠١٢ حيث إن الزيادات التي اقترحتها الحكومة في أسعار الوقود تم خفضها بصورة كبيرة من جانب البرلمان.

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

الشكل البياني ٥- إندونيسيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٧-٢٠١١

(نسبة من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)



المصادر: قاعدة بيانات *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي وتقديرات خبراء الصندوق.

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

التدابير التخفيفية

اقترنت غالبية الإصلاحات بب رامج لحماية الفقراء، وشملت تلك البرامج ما يلي:

- **تم إنشاء دعم الأرز، وزاد الإنفاق على الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية، وتم تعزيز الدعم الموجه لمنشآت الأعمال الصغيرة من خلال توفير قروض منخفضة الفائدة.** غير أن العديد من برامج

التعويض المعلنة لم يتحقق للإصلاح بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣. وفي عام ٢٠٠٨، تم توجيه دعم تعليمي لأطفال موظفي الخدمة المدنية والشرطة والجنود الأقل مرتبة (Beaton and Lontoh, 2010; Mourougane, 2010).

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

- **وكانت هناك جهود جارية لتحويل الأسر ومنشآت الأعمال الصغيرة من استخدام الكيروسين إلى الغاز النفطي المُسال.** فقد كان الكيروسين مستخدما على نطاق واسع في قطاع الأسر لأغراض الطبخ، وهو أكثر المنتجات البترولية المدعومة في إندونيسيا. ويستلزم خفض الدعم الموجه للكيروسين وسيلة بديلة لتزويد الأسر بوقود للطبخ ذي أسعار معقولة. كما ينطبق المنطق ذاته على منشآت الأعمال الصغيرة. وإلى جانب توفير الحكومة لأطقم مجانية من المستلزمات الأساسية، بما في ذلك الموقد وأسطوانة صغيرة، وضعت الحكومة برنامجا للتواصل بغية توعية الرأي العام بشأن سلامة تكنولوجيا الغاز النفطي المُسال. وتشير إحصاءات الحكومة إلى أن البرنامج حقق وفورات كبيرة من خلال زيادة استخدام الغاز النفطي المُسال والحد من استهلاك الكيروسين.

الدروس المستفادة

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

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

إن الخفض السريع للدعم يمكن أن يولد معارضة للإصلاح. فالزيادات السعرية المفاجئة والكبيرة في عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٣ واجهت مقاومة شديدة من الرأي العام.

ومن المرجح أن تُكلل الإصلاحات بالنجاح في حالة وجود حكومة تتمتع بشعبية. فإخفاق إصلاحات عام ١٩٩٨ جاء إلى حد ما انعكاسا للاستياء الشعبي من حكومة سوهارتو. وكانت الإصلاحات التي تلت بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٣ مزيجا من النجاح والإخفاق، لعب فيها عدم ثقة الجمهور في الحكومة دورا أيضا. وعلى النقيض من ذلك، فإن شعبية الرئيس يودهويونو ساعدت على نجاح إصلاحات ٢٠٠٥ و٢٠٠٨ في ذلك الوقت. غير أن تآكل شعبيته مؤخرا ربما أسهم في التراجع عن الإصلاحات.

وغالبا ما تكون مبادرات الإصلاح ناتجة عن الأحداث الاقتصادية السلبية، ولكن الإصلاح الدائم يستلزم إدراكا للفوائد التي تترتب على إلغاء الدعم والالتزام به على المدى الطويل. فقد جاءت إصلاحات عام ١٩٩٨ نتيجة للأزمة المالية الآسيوية. وجاءت إصلاحات ٢٠٠٠-٢٠٠٣ ردا على النتائج المترتبة من حيث تزايد الاختلالات المالية العامة والدين الحكومي. وكانت الضغوط على المالية العامة ورصيد الحساب الجاري السالب هي الأسباب الرئيسية وراء إصلاحات عام ٢٠٠٥ حيث أصبحت إندونيسيا مستوردا صافيا للنفط في عام ٢٠٠٤. وجاء إصلاح ٢٠٠٨ نتيجة أسعار النفط المرتفعة بالمقاييس التاريخية. وأدى عدم وجود خطة راسخة لإلغاء الدعم إلى توقف إصلاح الدعم في عام ٢٠١٠ رغم الأوضاع الاقتصادية المواتية.

وأدت التعديلات السعرية التي أُجريت على أساس مخصص دون هدف واضح طويل الأجل، جنبا إلى جنب مع عدم القدرة على نزع الصبغة السياسية عن سياسة التسعير والدعم، إلى عودة الدعم والإخفاق في تنفيذ إصلاح دائم. ومثاليا، بمجرد اتخاذ القرار السياسي بخفض دعم الطاقة أو إلغائها، يمكن تفويض القرارات الفنية بشأن الأسعار والكميات التي يتم دعمها إلى مؤسسة مستقلة تتولى تحليل بدائل الإصلاح، وتنشر تأثيرها المحتمل، وتطرح توصيات للإصلاح يتعين تنفيذها بالكامل. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسين شفافية عملية الإصلاح والحد من احتمالية حدوث انتكاسات بسبب الاعتبارات السياسية للانتخابات. غير أن المجلس الوطني للطاقة في إندونيسيا لا يتمتع بالاستقلال الكامل عن العملية السياسية. على سبيل المثال، فقد كان من الممكن تفادي الإجراء الذي اتخذه مجلس النواب بزيادة الدعم في

٢٠١٠ لو كانت هناك عملية غير مسيسة لصنع القرار بالنسبة لكل من التسعير وتحديد الكميات التي يتم دعمها.

ويمكن للتواصل مع الرأي العام حول أهداف الإصلاح والتدابير التخفيفية المخططة أن يكون ذا فعالية في تعزيز قبول الإصلاحات. فكلما كان الرأي العام لديه دراية فُضلى بأسباب الإصلاحات وأهدافها، من المرجح أنه سيتفهم ويقبل التدابير. فمن شأن التواصل الأفضل حول البرامج التخفيفية أن يزيد من نسبة المستفيدين منها وبالتالي يحد من التأثير السلبي على العديد من الأسر وكذلك من معارضة الرأي العام. فقد كانت المعارضة لإصلاحات ٢٠٠٣ في إندونيسيا مدفوعة جزئيا بالاعتقاد بأن الإصلاح كان يحابي مجموعات المصالح القوية.

المراجع

Beaton, Christopher, and Lucky Lontoh, 2010, "Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies" (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).

Mourougane, Annabelle, 2010, "Phasing Out Energy Subsidies in Indonesia," OECD Economics Department Working Papers No. 808 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development).

هاء- جمهورية إيران الإسلامية[11]

الجدول ٦- إيران: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٥-٢٠١١

	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار)	٢٩٢٤,٦	٣٤٢٨,٥	٤٣١٢,١	٤٨٥٧,١	٤٩٢٦,٥	٥٦٣٧,٩	٦٤١٩,٦
نمو إجمالي الناتج المحلي (%)	٤,٧	٦,٢	٦,٤	٠,٦	٣,٩	٥,٩	٢,٠
التضخم (%)	١٠,٤	١١,٩	١٨,٤	٢٥,٤	١٠,٨	١٢,٤	٢١,٥
ميزان المالية العامة الكلي (% من إجمالي الناتج المحلي)	٣,٠	٢,١	٧,٤	٠,٧	١,٠	١,٦	-٠,٢
الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	٩,٦	٨,٥	٧,٨	٧,٢	٨,٩	١١,٣	٩,٠
رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	٧,٦	٨,٥	١٠,٦	٦,٥	٢,٦	٦,٠	١٢,٥
واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	١,٢	٢,٠	١,٩	١,٦	١,٠	٠,٤	٠,٢
صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٢٧,٥	٢٦,٨	٢٧,٥	٢٤,٧	١٩,٤	٢٠,٧	٢٥,٠
نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)	١١٥٥	١٢٢٤	١٢١٧	١٢٢٣	١٢٢٤	١١٠٨	غ.م.
نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	١,٤٥	غ.م.	غ.م.	غ.م.	غ.م.	غ.م.	غ.م.

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: بيانات عام ٢٠١١ هي تقديرات متوقعة.

ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

ظل إصلاح الدعم مدرجا على جدول أعمال السياسات منذ أواخر الثمانينات، مع مواصلة عدة حكومات جهودها لتنفيذ خطط إصلاح متعاقبة. فقد أدت الانتكاسات في جهود الإصلاح السابقة إلى ارتفاع حاد في استهلاك الطاقة بحلول أوائل الألفينات، الأمر الذي جعل إيران واحدا من أعلى بلدان العالم من حيث كثافة استخدام الطاقة. ومع اقتراب الأسعار الدولية للنفط من ١٥٠ دولار للبرميل وتراوح أسعار البنزين على أساس فوب حول دولارين للتر، كان من الواضح أن السعر المحلي للبنزين البالغ ٠,١٠ دولار للتر غير قابل للاستمرار. وفي الوقت الذي كانت فيه الصادرات النفطية آخذة في الانخفاض كانت إيران تستورد كميات متزايدة من البنزين لاستيفاء الطلب المحلي، وأدى الفرق النسبي في السعر إلى تشجيع التهريب إلى بلدان الجوار. وأدى ترشيد البنزين بداية من يونيو ٢٠٠٧ إلى الحد من نمو الطلب والتهريب إلى حد ما وتشجيع تطوير مركبات تعمل بالوقود البديل، ولكن سعر مشتريات البنزين الزائدة عن الحصة المدعومة تم تحديده عند مستوى منخفض نسبيا قدره ٠,٤٠ دولار للتر.

[11] من إعداد أوزغور دميركول، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.

الخبرات المرتبطة بالإصلاح

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

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

وعلى الرغم من أن تنفيذ برنامج الإصلاح شهد بداية جيدة في نهاية ٢٠١٠، إلا أنه تم تعليقه في أواخر ٢٠١٢ نظرا للشواغل المتزايدة بشأن تمويله والوضع الاقتصادي الكلي المتدهور. ففي منتصف ٢٠١٢، أرجأت السلطات تنفيذ المرحلة الثانية من الإصلاح بسبب نقص المساندة البرلمانية لموازنة التحويلات النقدية التي اقترحتها السلطات والزيادات السعرية المتضمنة في المرحلة الثانية. ولاحقا في نوفمبر ٢٠١٢، صوت البرلمان رسميا بوقف تنفيذ المرحلة الثانية من إصلاح الدعم مستشهدا في ذلك بارتفاع التضخم والمستجدات الاقتصادية غير المواتية في البلاد. وقضى تصويت البرلمان بالحفاظ على برنامج التحويلات النقدية قائما ولكنه منع إجراء المزيد من الزيادات في أسعار الطاقة في إطار إصلاح الدعم. وقد كان مخططا أن تتضمن المرحلة الثانية، والتي كان مقررا تنفيذها في النصف الثاني من عام ٢٠١٢، المزيد من الزيادات في أسعار

الطاقة والتحويلات النقدية للأسر. كما كان متوقعا في الجولة الجديدة، كما كان مقترحا في الأصل، أن تُستَبدل بالتحويلات النقدية الشاملة تحويلات نقدية موجهة بصورة أكبر للمجموعات منخفضة الدخل.

التدابير التخفيفية

أُعيد توزيع نحو ٨٠% من الإيرادات الناتجة عن الزيادات السعرية على الأسر في صورة تحويلات نقدية نصف شهرية. وفي البداية، كانت السلطات تميل إلى توجيه التحويلات إلى الشرائح الأفقر من المجتمع. غير أنه أصبح واضحا أنه سيكون عسيرا من الناحية الإدارية تحديد المتلقين وفرزهم على نحو سليم في ضوء الإطار الزمني المحدد. كما أن حرمان المجموعات الأعلى دخلا من المساندة شكل مخاطرة من حيث إثارة السخط العام بين أكبر المستخدمين للطاقة. وفي النهاية، سُمِح لكافة المواطنين بالتقدم بطلبات للحصول على التحويلات التعويضية، والتي تم تحديدها بالتساوي لكافة المتقدمين. وفي الوقت ذاته، تم إثناء الأسر الغنية عن التقدم بطلبات للحصول على تلك التحويلات.

وقد كان من المقرر تجنيب الرصيد المتبقي من الإيرادات الناتجة عن الزيادات السعرية لتوفير مساندة لإعادة هيكلة المنشآت بغية الحد من كثافة استخدامها للطاقة. فقد أجرت السلطات تحليلا منهجيا لأكثر من ١٢ ألف منشأة وفقا لعدة معايير بهدف تقييم القنوات المختلفة التي يمكن للإصلاح من خلالها أن يؤثر عليها. ومن هذه المنشآت تم اختيار ٧٠٠٠ لتلقي أحد أشكال المساعدة الموجهة لإعادة هيكلة عملياتها. وتضمن ذلك مساعدة مباشرة فضلا عن مبيعات من كميات محدودة من منتجات الوقود بأسعار مدعومة جزئيا لتخفيف تأثير الزيادة السعرية على التكاليف التي تتحملها المنشآت في القطاعين الصناعي والزراعي مقابل الحصول على المدخلات.

وتم استخدام تعريفة متعددة الشرائح للكهرباء والغاز الطبيعي والمياه للتخفيف من تأثير الزيادات السعرية على صغار المستخدمين، وخاصة الفقراء. فقد تم تحديد تعريفة الوحدات للكهرباء والغاز الطبيعي والمياه باستخدام جداول تصاعدية، حيث فُرضت أسعار أعلى قليلا مقارنة بالأسعار الدولية على كبار الأسر المستهلكة. كما أخذت معدلات التعريفة الجديدة في الاعتبار أوجه التفاوت الإقليمي من حيث مدى توافر مختلف منتجات وقود التدفئة. كذلك تم التمييز بين جداول التعريفة بحسب المنطقة، حيث تم تحديد الأسعار بمعدلات أقل في المناطق الحارة ذات الطلب الأعلى نسبيا على تكييف الهواء. وعلى نحو مماثل، تم أيضا التمييز بين جداول التعريفة للغاز الطبيعي والمياه بحسب الكمية المستخدمة والمنطقة. ففي المناطق التي لم يتوافر فيها الغاز الطبيعي كان من المقرر أن تخضع تكاليف التدفئة لمستوى وثيق من الرقابة والتنظيم، مع توفير حصص من الكيروسين الأقل سعرا ومعدلات "تعريفة حبل السلامة الكهربائية" لضمان القدرة على تحمل تكاليف التدفئة.

كذلك أدى استخدام نظام البطاقات الإلكترونية لترشيد وتحديد حصص البنزين، والذي استُحدث في يونيو ٢٠٠٧، إلى توفير هيكل تسعير فعلي متعدد الشرائح للبنزين، مما جعل الإصلاح يبدو تدريجيا. وتم زيادة سعر البنزين المدعوم لكنه ظل أقل كثيرا من السعر الكامل الذي يمكن للأسر عنده شراء كميات غير محدودة من الوقود. بالإضافة إلى ذلك، أُبلغت الأسر بأنها لن تفقد أي من حصصها غير المستخدمة من البنزين. وتطلب الترشيد تنفيذ نظام شامل لتسجيل المركبات ونظام مخصص لتوزيع وإدارة حصص البنزين.

الدروس المستفادة

كانت التحويلات النقدية المقدمة لكافة شرائح السكان بالغة الأهمية لقبول المواطنين بإصلاح الدعم. ففي البداية، نظرت السلطات في تطبيق نظام للتحويلات النقدية موجه للشرائح الأفقر من المجتمع، ولكنها رأت أن ذلك سيكون صعبا من الناحية الإدارية تحديد المتلقين وفرزهم على نحو سليم. كما أن حرمان المجموعات الأعلى دخلا من الحصول على مساندة شكل خطرا من حيث إثارة السخط العام بين كبار المستخدمين للطاقة. وفي النهاية، سُمِح لكافة المواطنين التقدم بطلبات للحصول على التحويلات التعويضية، والتي تم تحديدها على نحو متساوٍ لكافة المتقدمين. وفي الوقت ذاته، ونظرا لكون الدعم تنازلي بقدر كبير، تم تشجيع الأسر الأغنى على الامتناع عن التقدم بطلبات للاستفادة من التحويلات التعويضية، ولكن بنجاح محدود.

وترتبت على توفير تحويلات متساوية لكافة الأسر المعيشية آثار إعادة توزيع. فبالنسبة للفقراء الذين استفادوا قليلا من أسعار الطاقة المحلية الرخيصة، شكل التعويض نصيبا أكبر من دخلهم مقارنة بالطبقة المتوسطة؛ وفي الواقع، فقد كان كبيرا بما يكفي لانتشال كل مواطن إيراني تقريبا من دائرة الفقر. بالإضافة إلى ذلك، ساعدت التحويلات المتساوية على الحد من تنازلية الدعم. وقد أعطى ذلك للمنطق الاقتصادي للحكومة مركزا قويا من حيث العلاقات العامة وعمل على بناء التأييد للإصلاح.

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

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

إن التواصل لا غنى عنه في إيجاد شعور بالملكية العامة للبرنامج. فقد سبق البرنامج حملة علاقات عامة واسعة لتوعية المواطنين بالتكاليف المتزايدة لأسعار الطاقة المنخفضة والفوائد المتوقعة من الإصلاح. وأكدت السلطات الوطنية على أن الإصلاح سوف يعود بالفائدة على الأسر الفقيرة والتي ستتلقى مزايا نقدية، في حين أن تلك الأسر كانت في الماضي لا تستفيد كثيرا من الطاقة الرخيصة التي كانت تستهلكها في الغالب المجموعات الأغنى. كما أكدت السلطات الإيرانية منذ البداية على أن الإصلاحات لم يكن القصد منها إلغاء الدعم بل تحويله من المنتجات إلى الأسر. ولكن عقب تنفيذ الإصلاح لم يكن فيما يبدو مدعوما بالكامل بمعلومات رسمية عامة حول التنفيذ الفعلي ومحصلة الإصلاح.

المراجع

Guillaume, Dominique, Roman Zytek, and Mohammad Reza Farzin, 2011, "Iran—The Chronicles of The Subsidy Reform," IMF Working Paper No. 11/167 (Washington: International Monetary Fund).

واو – موريتانيا[١٢]

الجدول ٧– موريتانيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

اتسم الأداء الاقتصادي الكلي لموريتانيا منذ عام ٢٠٠٠ بالتقلب نوعا ما (راجع الجدول ٧). فقد تراوح نمو إجمالي الناتج المحلي بين –١,٢ (٢٠٠٩) و١١,٤% (٢٠٠٦)، في حين تراوح التضخم بين ٢,١% (٢٠٠٩) و١٢,١% (٢٠٠٥). وكان هذا التذبذب راجعا في جزء منه إلى الصدمات الخارجية وفي جزء آخر إلى السياسات المتبعة. وبصفة خاصة، بعد اكتشاف النفط في ٢٠٠٦ شرعت السلطات في برنامج للتوسع المالي تم الرجوع عنه فقط مع بدء برنامج صندوق النقد الدولي في إطار التسهيل الائتماني الممدد في مارس ٢٠١٠. كما تضررت موريتانيا بشدة جراء عدة موجات من الجفاف، وفي الفترة ٢٠٠٨–٢٠١١ بفعل الارتفاعات الحادة في الأسعار الدولية للوقود والغذاء.

[١٢] من إعداد لوك مورز، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.

الخبرة المرتبطة بالإصلاحات

جاء إصلاح نظام دعم الطاقة في موريتانيا مدفوعا بالتوسع المالي سالف الذكر والارتفاعات الحادة في الأسعار الدولية للغذاء والوقود. فقد أدى اكتشاف النفط في عام ٢٠٠٦ إلى زيادات في الإنفاق العام، وخاصة فاتورة الأجور (من خلال تعديل الرواتب) والدعم. غير أنه خلافا للتوقعات تبين أن الاكتشاف النفطي طفيف جدا وأصبح من الواضح أن تمويلهما لم يعد مستداما، وخاصة نظرا لاعتماد موريتانيا على إيرادات التعدين المتقلبة. وجاءت الزيادات الكبيرة في الأسعار الدولية للوقود والغذاء في ٢٠٠٨ و٢٠١١ إلى تفاقم الضغوط على المالية العامة. وبالتالي، أصبح إصلاح الدعم فضلا عن احتواء فاتورة الأجور هو حجر الزاوية لاستراتيجية الحكومة لتصحيح أوضاع المالية العامة والمدعومة ببرنامج الصندوق في إطار التسهيل الائتماني الممدد. وتم تصميم استراتيجية التعديل بغية تحرير الموارد مع السماح في الوقت ذاته بزيادة الإنفاق الضروري على البرامج الاجتماعية والبنية التحتية.

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

ولم تكلل محاولة لإصلاح نظام دعم الطاقة في ٢٠٠٨ بالنجاح. فقد أدى تجميد أسعار الوقود في أوائل ٢٠٠٨ إلى خسائر ضخمة لشركات توزيع الطاقة (كلها تابع للقطاع الخاص). وفي أواخر يونيو ٢٠٠٨، رفعت الحكومة أسعار منتجات البترول بنسبة تراوحت بين ١٧,٥% و٢٠%. ولم يتم تنفيذ استراتيجية معينة للتواصل مع الرأي العام، كما لم تُطبَق تدابير تخفيفية خلال فترة إصلاح دعم الوقود هذه. ولم تُدرَج شروط مرتبطة بإصلاح الدعم في ترتيب تسهيل النمو والحد من الفقر الذي غطى الفترة ما بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٩. وأدى التعديل الكبير وغير التدريجي في الأسعار إلى إثارة احتجاجات أسهمت في مناخ من عدم الاستقرار السياسي بلغ ذروته بوقوع انقلاب عسكري في أغسطس ٢٠٠٨. وبعد هذا الانقلاب، تم وقف تسهيل النمو والحد من الفقر؛ وتم التراجع عن الزيادات السعرية في نوفمبر ٢٠٠٨.

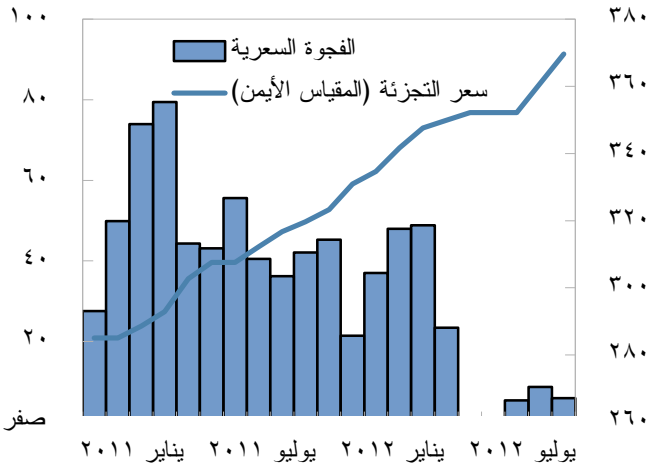
وظل توقيت وحجم التغييرات في أسعار منتجات البترول يتحددان على أساس استنسابي ومخصص. فقد كانت الحكومة تسيطر على أسعار منتجات البترول، وكانت تلك الأسعار تتحدد وفقا لهيكل أسعار وصيغة وضعت من حيث المبدأ ليتم تعديلها شهريا عندما تزيد التغييرات في الأسعار الدولية أو سعر الصرف عن +/-٥%. وفي الواقع العملي، لم تكن الحكومة راغبة في تعديل أسعار التجزئة. وبصفة خاصة، كانت

الحكومة تحد من الزيادات السعرية عندما كانت الأسعار الدولية مرتفعة (كما حدث في عام ٢٠٠٨ مثلا)، مما تسبب في خسائر ضخمة لشركات التوزيع، وكانت تحد من الانخفاضات في الأسعار المحلية لدى انهيار الأسعار الدولية، مما سمح لشركات البترول بتعويض خسائرها السابقة (كما حدث في ٢٠٠٩ مثلا).

وأحرزت الحكومة تقدما بدءا من ٢٠١١، مدعومة في ذلك بالتسهيل الائتماني الممدد الذي تم الاتفاق عليه بعد استقرار الوضع السياسي. فقد استحدثت الحكومة في مايو ٢٠١٢ صيغة جديدة لتسعير الديزل، تم الاتفاق عليها مع شركات توزيع البترول، تتبع هيكل تكلفة مبسط. وواجه الإصلاح معارضة محدودة نسبيا رغم الزيادة السعرية بأكثر من ٢٠% منذ يناير ٢٠١١ وعدم وجود استرتيجية حقيقية للتواصل مع الرأي العام. غير أنه خلافا لإصلاحات ٢٠٠٨، كان استحداث التدابير التخفيفية مكونا صريحا في استراتيجية إصلاح دعم الطاقة (راجع أدناه). أي أن المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي انعكست على حوار السياسات. ورغم الزيادات الكبيرة في الأسعار الدولية للوقود، فإن التطبيق الصارم للصيغة التلقائية المبسطة الجديدة لتسعير الوقود على أساس نصف شهري ساعدت على تحريك أسعار الوقود المحلية إلى المستويات الدولية بحلول يونيو ٢٠١٢ (راجع الشكل البياني ٦)، وهو ما يشكل إنجازا كبيرا.

الشكل البياني ٦- موريتانيا: سعر التجزئة للديزل والفجوة السعرية، ٢٠١١-٢٠١٢

(أوقية موريتانية لكل لتر)



المصادر: السلطات الوطنية الموريتانية وخبراء صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: يتم حساب السعر الذي يعكس التمرير الكامل للتكلفة كمجموع تكلفة الواردات وهوامش الربح والضرائب. ويتم حساب الفجوة السعرية على أنها الفرق بين السعر الذي يعكس التمرير الكامل للتكلفة وسعر التجزئة المحلي.

إلا أنه قد لا يزال من المبكر جدا الحكم عما إذا كانت المكاسب ستستمر، ويظل هناك الكثير الذي يجب عمله. فمنذ يونيو ٢٠١٢، لم تستطع الحكومة بصورة منتظمة الحفاظ على الأسعار عند المستويات الدولية

بسبب الزيادة الحادة اللاحقة في الأسعار العالمية. ولضمان استمرارية قدرة صيغة التسعير على العمل تلقائيا حتى في وجه التقلبات الحادة في الأسعار الدولية، تعتزم الحكومة تطبيق حد أقصى قدره ٣% على أي تعديل واحد في الحالات التي تقتضي فيها الصيغة تغييرا أكبر. ومن شأن منهج التمهيد هذا أن يتفادى التقلبات المفرطة في أسعار التجزئة المحلية والتي قد تقوض التأييد السياسي للصيغة. وسوف يتم إجراء تخفيض إضافي في الدعم عقب الزيادات المخططة في أسعار تعريفة الكهرباء (لكبار المستهلكين) وفي أسعار الغاز.

كما أدى ارتفاع الأسعار الدولية إلى زيادة تكلفة الدعم لقطاع الكهرباء. فقد تكبدت الشركة الموريتانية للكهرباء (SOMELEC)، وهي الشركة العامة المنتِجة لكافة الكهرباء تقريبا في موريتانيا، خسائر ضخمة جراء الزيادة في أسعار الوقود الدولية. ويتم توليد ثلثي الكهرباء المستخدمة في البلاد باستخدام محطات الطاقة الحرارية والتي يتم تقسيمها بين الديزل وزيت الوقود. ورغم زيادة الأسعار الدولية، لم تتم زيادة أسعار تعريفة الكهرباء في السنوات الأخيرة. وتتسم أسعار تعريفة الاستهلاك السكني والتجاري بأنها من بين الأقل في المنطقة وتقدر بما يزيد عن ٣٠% أقل من أسعار استرداد التكلفة.

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

التدابير التخفيفية

في عام ٢٠١١، طبقت السلطات الموريتانية تدابير تخفيفية طارئة للحد من التأثير الواقع على الفقراء من ارتفاع الأسعار الدولية للوقود، ونوبة الجفاف التي أدت إلى حالة طوارئ في الغذاء. وخلافا لخطة طوارئ عام ٢٠٠٨، فإن الحزمة الجديدة، والتي بلغت قيمتها نحو ٤٠ مليار أوقية موريتانية (٣,٤% من إجمالي الناتج المحلي) وكانت هي الأكبر من حيث إجمالي الناتج المحلي بين البلدان المستوردة للنفط في المنطقة، اشتملت

في الغالب على تدابير قابلة للإلغاء (مثلا، لم تتضمن زيادة في أجور موظفي الخدمة المدنية). ولذا شكلت تحسنا مقارنة بالتدابير السابقة، وكانت هناك حاجة بالتأكيد إلى استجابة اجتماعية من جانب الحكومة.

غير أن برنامج الحكومة المدعوم بالتسهيل الائتماني الممدد يهدف إلى أن يستبدل بهذا البرنامج المؤقت بشبكات أمان اجتماعي دائمة تتسم بالتوجيه الجيد. وتعتزم الحكومة إجراء تقييم كامل لبرنامج الطوارئ الحالي لمواجهة الجفاف، وخاصة أداء برامج منافذ بيع المواد الغذائية بأسعار مدعومة، والتي تم مدها حتى نهاية ٢٠١٢. ولم يكن برنامج دعم الغذاء هذا فعالا دائما في الوصول للأسر الأشد فقرا في المناطق الريفية. بالإضافة إلى ذلك، ومع تخطي الآثار الأسوأ للجفاف، ثمة فرصة للقيام تدريجيا بإلغاء معظم مكونات برنامج الطوارئ هذا وإعادة توجيه المدخرات نحو زيادة نظم التحويلات النقدية التي تتسم بالتوجيه الجيد.

وبمساعدة من برنامج الغذاء العالمي، تم البدء في مثل هذا البرنامج للتحويلات النقدية. وهذا البرنامج الذي تم وضعه على عجل يستهدف ١٠ آلاف أسرة عُرضة للمخاطر في نواكشوط تم تحديدها من واقع مسح حديث للفقر. وتتلقى كل أسرة ١٥ ألف أوقية موريتانية شهريا (تعادل نصف الحد الأدنى القانوني للأجور) من خلال تحويل مصرفي. ومن الآثار الجانبية الإيجابية هي أن المستفيدين يحصلون أيضا على نفاذ للخدمات المالية. وتم مد البرنامج في يونيو ٢٠١٢ ليصل إلى ١٥ ألف أسرة في أربع مناطق ريفية تعاني من درجة مرتفعة من عدم الأمن الغذائي. ويتعين أن يستفيد برنامج زيادة نظم التحويلات النقدية جيدة التوجيه من توسيع مسح مدى التعرض للمخاطر والفقر لتوفير تغطية على المستوى القومي نظرا لتركز معظم الفقراء في المناطق الريفية.

ومن شأن استراتيجية أوسع للحماية الاجتماعية تم وضعها بالتعاون مع اليونيسيف أن تعزز من قوة تغطية نظام الحماية الاجتماعية وتوفر حماية فُضلى للفقراء والمجموعات المعرضة للمخاطر. وعليه، تعتزم السلطات بمساعدة الشركاء الفنيين والماليين تقوية برامج مثل المقاصف المدرسية المجانية، والغذاء من أجل العمل، ودعم المرأة الحامل. بالإضافة إلى ذلك، وإدراكا من السلطات للآثار السلبية للجفاف على الأمن الغذائي تقوم بوضع استراتيجية قومية للأمن الغذائي للفترة من ٢٠١٥ إلى ٢٠٣٠ وبرنامج قومي مرتبط بها للاستثمار.

الدروس المستفادة

إن عدم تسييس التعديلات في أسعار الوقود بقدر الإمكان يمكن أن يساعد على تثبيت المكاسب السعرية الأولية. فقد كانت التنفيذ التلقائي لصيغة تسعير الديزل الجديدة في موريتانيا فعالا جدا في الإبقاء على حجم الدعم دون زيادة. فوضع حد أقصى للتغير في سعر ما سوف يضمن أن التقلبات السعرية الدولية الكبيرة لا

تؤدي إلى تقلبات مفرطة في أسعار التجزئة وهو ما قد يقوض التأييد السياسي للصيغة التلقائية لأسعار الوقود. وفي الوقت ذاته، فإن مثل هذا التمهيد للتقلبات السعرية سوف يسمح رغم ذلك للأسعار المحلية باتباع الاتجاه العام في الأسعار الدولية.

إن خفض الدعم على نحو بالغ السرعة يمكن أن يولد معارضة للإصلاحات. فالزيادات السعرية المفاجئة والكبيرة في عام ٢٠٠٨ قوبلت بمعارضة شديدة، وتسببت في عدم استقرار سياسي، وأدت في نهاية الأمر إلى التراجع عنها. وأدى غياب تدابير اجتماعية تخفيفية في ذلك الوقت إلى تفاقم الموقف.

ومن شأن التدابير الاجتماعية التخفيفية أن تساعد على الحد من المعارضة للزيادات في أسعار الطاقة وتأثيرها على الفقراء، ولكن ينبغي توجيهها على نحو جيد. ونظم التحويلات النقدية التي اعتمدتها موريتانيا في الآونة الأخيرة، والتي وضعت بمساعدة من برنامج الغذاء العالمي، تبدو واعدة في هذا الصدد. وعلى النقيض، كانت برامج الإعانة الطارئة السابقة عليها أقل جودة من حيث التوجيه وليست بنفس القدر من الفعالية. بالإضافة إلى ذلك، يتعين توخي الحرص ألا تصبح البرامج الطارئة المؤقتة استحقاقات دائمة مما يشكل استنزافا لموارد المالية العامة. ولم يشكل غياب حملة مكتملة للتواصل عقبة أمام الإصلاحات في موريتانيا حتى الآن. ورغم ذلك، يُنصَح أن تقوم السلطات بالإقران بين إصلاحات دعم الطاقة وبين إطلاق حملة واضحة للتواصل تفسر فوائدها للسكان. ويتعين أيضا أن يؤدي إعداد تقارير شفافة حول استخدام الموارد المحررة في الموازنة إلى زيادة ثقة الرأي العام في محصلة الإصلاح.

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

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

زاي– ناميبيا[١٣]

الجدول ٨– ناميبيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠–٢٠١١

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

[١] الأرقام هي للسنة المالية والتي تبدأ في الأول من إبريل.

السياق

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

[١٣] من إعداد فارايي غوينهامو، الإدارة الإفريقية.

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

ولدى ناميبيا نطاق واسع من برامج الرفاهة الاجتماعية الرسمية الممولة من الحكومة. فقد بلغ الإنفاق على الضمان الاجتماعي والرفاهة والسكن ٥% في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١١. وتتضمن المنح التي تقدمها الحكومة لدعم الدخل نظاما شاملا لمعاشات التقاعد الاجتماعية لكبار السن والمُعاقين، وطائفة متنوعة من المنح للأطفال وبرامج الأشغال القائمة على العمل وبرامج المأوى والسكن. ورغم بعض مواطن الضعف المرتبطة بالإدراج وأخطاء الإقصاء، تشير الشواهد الواقعية إلى أن ناميبيا لديها نظام للأمان الاجتماعي يتسم بالتوجيه الجيد.

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

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

الخبرة المرتبطة بالتعديلات في أسعار الوقود

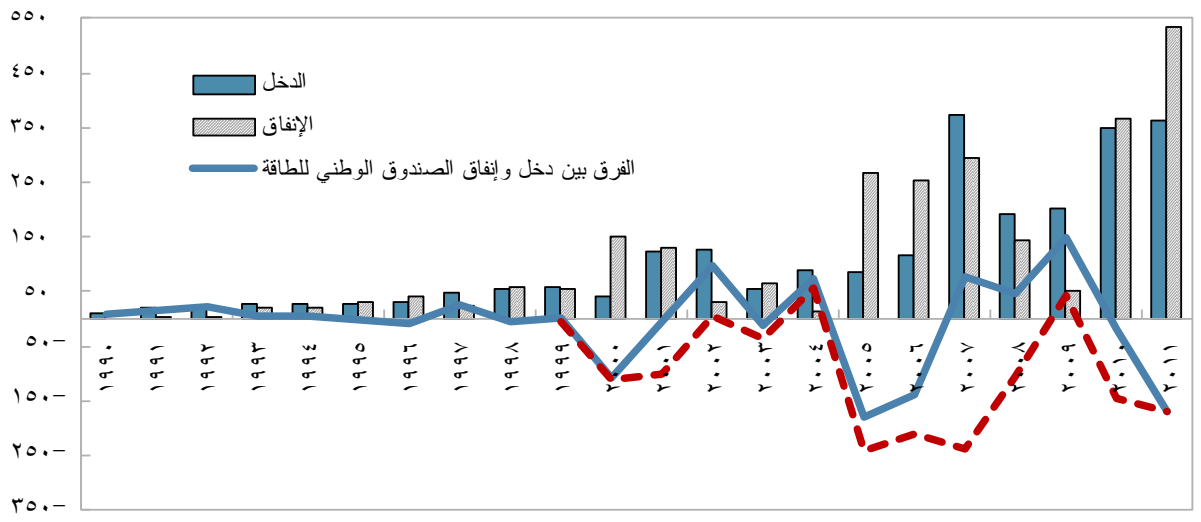
وفقا لوزارة المناجم والطاقة، كانت الدوافع الأصلية للتخفيف من القيود التنظيمية على أسعار الوقود في ناميبيا هي إلغاء دعم الوقود (التي تُدفع من الصندوق الوطني للطاقة (NEF)) وللاستجابة بصورة أكثر كفاءة للتغيرات في الأسعار الدولية للنفط. وربما كانت المشاكل العديدة المرتبطة بالنظام المدار للبترول ومنتجاته هي الدافع وراء الإصلاحات (Amavilah, 1999). أولا، جاء نظام تعويضات الصندوق الوطني للطاقة مصحوبا بتكاليف مالية عامة بلغت نحو ١٧٠ مليون دولار ناميبي بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٦، أي نحو ٠,٢% من إجمالي الناتج المحلي (الشكل البياني ٧). ورغم أن التكاليف على المالية العامة المدفوعة من الصندوق الوطني للطاقة تبدو صغيرة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، فإنها لا تتضمن التحويلات التي ربما تكون قد سُددت مباشرة إلى الشركة الناميبية للبترول أو التكاليف شبة المالية العامة الناجمة عن الخسائر التي تكبدتها الشركة. فهذه الشركة (NAMCOR) تتلقى أحيانا تحويلات مباشرة من الحكومة لأنها لا تشارك في برنامج تمهيد التقلبات السعرية (slate program) وبالتالي لا يتم تعويضها عن الاسترداد الناقص للتكلفة من خلال حساب تمهيد التقلبات. وربما أدى الدعم أيضا إلى خفض الحافز لدى شركات البترول لتحسين كفاءتها للمساعدة في الحد من خسائرها.

وبعد اعتماد آلية الأسعار الجديدة، من المفترض نظريا أن تتم موازنة حساب تمهيد التقلبات السعرية (slate account) من خلال التعديلات السعرية. وبصفة خاصة، يتعين على صيغة تعديل الأسعار أن تعدل الأسعار بحيث تظل قيمة الأرصدة التراكمية للحساب في حدود مستوى محدد سلفا قدره ٣ مليون دولار ناميبي. غير أنه في الواقع، تضمنت موازنة هذا الحساب في بعض الأحيان تحويلات من الموازنة إلى الصندوق الوطني للطاقة ثم إلى الحساب (راجع الشكل البياني ٧). ويتم نشر أسعار الجملة لكافة أنواع البنزين والديزل في جريدة حكومية لدى كل تعديل في الأسعار. ويتم نشر بيانات الإيرادات الضريبية في وثائق الموازنة.

الشكل البياني ٧- ناميبيا: الصندوق الوطني للطاقة وحساب تمهيد التقلبات السعرية (Slate Account)، ١٩٩٠-٢٠١١

(مليون دولار ناميبي)

شهدت الموارد المخصصة لتمهيد التقلبات في أسعار الوقود تذبذبا حادا بمضي الوقت.



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

استخدمت وزارة المناجم والطاقة منهجا منظما ومتوازنا واستشاريا للتخفيف من القيود على الأسعار وإلغاء الدعم. فقد قام المجلس القومي للطاقة، والذي يرأسه وزير المناجم والطاقة، بإنشاء فرقة العمل الوطنية المعنية بالتخفيف من القيود التنظيمية "National Deregulation Task Force" في عام ١٩٩٦ بغية دراسة التخفيف من القيود التنظيمية على أسعار الوقود من خلال عملية استشارية. وتُوج ذلك بنشر الورقة البيضاء المعنية بسياسة الطاقة في عام ١٩٩٨ والتي أوضحت من بين أمور أخرى أهمية الإبقاء على الدعم الموجه للمناطق النائية، والتخفيف التدريجي من القيود التنظيمية، وتعزيز شفافية إيرادات الحكومة الضريبية من الوقود. وفي عام ١٩٩٧ تم اعتماد آلية تسعير الوقود والتي تضمنت مراجعات ربع سنوية للأسعار.

وبدأت نفقات الصندوق الوطني للطاقة لتغطية الدعم في الانخفاض فقط بعد عام ٢٠٠١. وكان ذلك بعد ثلاث سنوات كاملة من إصدار الورقة البيضاء المعنية بسياسة الطاقة، وهو ما يدل على أن تنفيذ إلغاء دعم الوقود يستغرق وقتا. بالإضافة إلى ذلك، وكما هو موضح في رصيد حساب تمهيد التقلبات السعرية بالشكل البياني ٧، سجلت الشركات الخاصة مستويات قريبة من الاسترداد الكامل للتكلفة بعد عام ٢٠٠١ فقط.

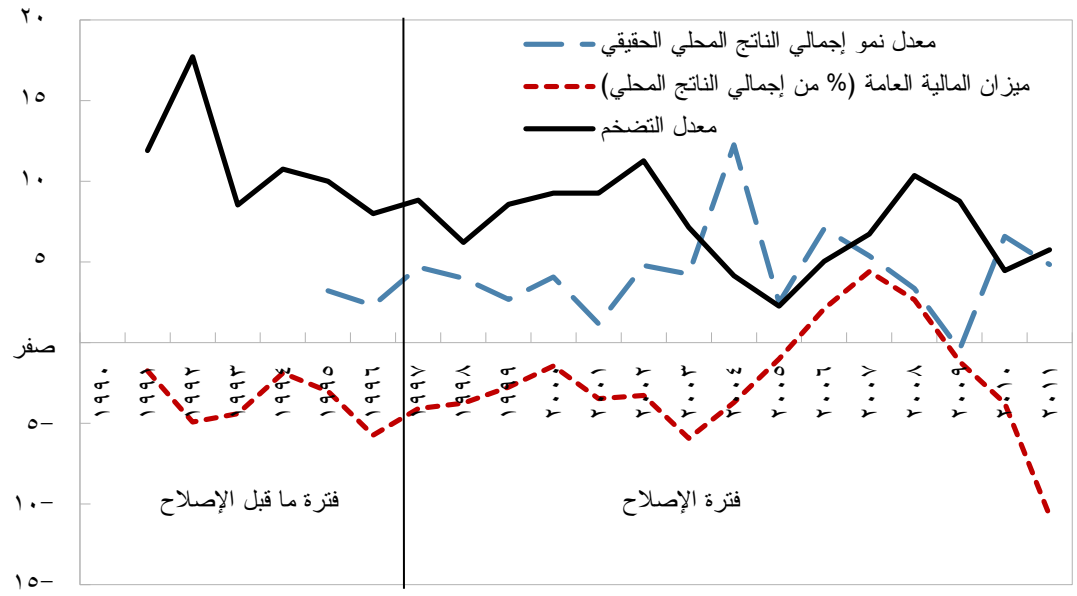
وزادت أسعار الوقود المحلية في ناميبيا بصورة مطردة بدءا من عام ٢٠٠٣ فصاعدا وزادت بمقدار يربو على الضعف من أوائل ٢٠٠٧ إلى ذروتها في يوليو ٢٠٠٨. واستجابةً للصدمات في أسعار الوقود في ٢٠٠٧-٢٠٠٨، استبدلت السلطات بالتعديلات ربع السنوية في أسعار الوقود مراجعات شهرية لأسعار الوقود بغية زيادة تمرير التكلفة. غير أن وزارة المناجم والطاقة لم تسمح لأسعار التجزئة بالزيادة بنفس وتيرة

الأسعار العالمية، حيث قامت بتحويل موارد مالية من الصندوق الوطني للطاقة إلى شركات البترول الخاصة لتعويضها عن الإبقاء على الأسعار أقل من مستوى استرداد التكلفة ومن ثم دعم المستخدمين، بما في ذلك مجموعة المصالح القوية المتمثلة في سائقي سيارات الأجرة. غير أنه في يوليو ٢٠٠٨، أعلنت الوزارة أن الصندوق تعرض لضغوط مالية نتيجة حالات الاسترداد الناقص ولم يعد في مركز يؤهله للتخفيف من الأسعار المتزايدة للوقود.

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

الشكل البياني ٨- ناميبيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاح دعم الوقود، ١٩٩٠-٢٠١١

ساعد إصلاح دعم الوقود على تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي في ناميبيا



المصدر: السلطات الوطنية الناميبية.

التدابير التخفيفية

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

الدروس المستفادة

كان التخطيط الشامل والتنفيذ التدريجي هما المفتاح الرئيسي للنجاح. فقد أجرت السلطات الناميبية تخطيطا شاملا شمل مشاورات واسعة النطاق مع المجتمع المدني، وهو ما تُوج بخطة إصلاح شاملة حافظت على الدعم الموجه للمناطق النائية.

وتم تنفيذ الإصلاحات تدريجيا، مما سمح بوقت كاف لبناء توافق الآراء بين الحكومة ومختلف الأطراف المعنية.

وساعدت التعديلات السعرية التي استخدمت آليات تمهيد التقلبات السعرية في الحيلولة دون حدوث اضطرابات اجتماعية. فقد أنشأ الإصلاح آلية ربع سنوية (لاحقا شهرية) لتعديل الأسعار تماشيا مع التغيرات في الأسعار الدولية ولكن مع إدراج آلية لتمهيد التقلبات السعرية لتجنب التعديلات السعرية الحادة. وقد أدى ذلك—إلى جانب تطبيق تدابير تخفيفية أخرى—إلى مساعدة ناميبيا على مواجهة الصدمات الكبيرة في الأسعار في العامين ٢٠٠٨ و٢٠١١ دون حدوث اضطرابات اجتماعية.

إن نزع الصبغة السياسية عن آلية تعديل الأسعار كان صعبا نتيجة الالتزامات القانونية تجاه شركة الطاقة المملوكة للدولة. فعلى ما يبدو حالت المشاركة المنصوص عليها قانونا لشركة البترول المملوكة للدولة في

استيراد وإمداد منتجات البترول دون نزع الصبغة السياسية بالكامل عن آلية تعديل الأسعار (وهو ما يعني السماح بفترات طويلة من الاسترداد الناقص للتكاليف). وقد أدى ذلك بدوره إلى خسائر ضخمة للشركة كان لابد من تغطيتها بواسطة تحويلات مالية عامة. ويشير ذلك إلى ضرورة توخي الحرص عند تصميم آليات تمهيد التقلبات السعرية.

المراجع

Bank of Namibia, 2005, Quarterly Bulletin, Vol. 14, No 1. (March).

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2009, International Fuel Prices 2009: 6th Edition (Bonn and Berlin).

Namibia, Ministry of Mines and Energy, 1998, White Paper on Energy Policy.

Sherbourne R., 2010, A Guide to the Namibian Economy (Windhoek: Institute for Public Policy Research).

حاء- النيجر[١٤]

الجدول ٩- النيجر: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

[١٤] من إعداد كلارا ميرا، الإدارة الإفريقية.

السياق

النيجر بلد كبير غير ساحلي وعُرضة بشكل كبير للصدمات الخارجية، وخاصة الظروف المناخية وأسعار السلع. وفي العقد الماضي، بدأ النمو يكتسب زخما على نحو بطيء، ولكنه عانى أيضا من انتكاسات مهمة. وترتبط إمكانات النمو متوسط الأجل في النيجر بالتوسع الجاري في قطاعي النفط والتعدين (اليورانيوم). فقد صار البلد في الآونة الأخيرة مصدرا للوقود ومن المتوقع أن يتضاعف إنتاج اليورانيوم في المستقبل القريب لدى دخول منجم مهم جاري تطويره حيز الإنتاج. بالإضافة إلى ذلك، لدى البلد إمكانية لأن يصبح مصدرا للنفط الخام، حيث وقّع لتوه خمس اتفاقيات جديدة لتقاسم إنتاج النفط. ومن المتوخى إنشاء خط أنابيب جديد لربط النيجر بخط أنابيب تشاد–الكاميرون.

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

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

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

الخبرة المرتبطة بالتعديلات في أسعار الوقود

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

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

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

ومع وصول الدعم إلى مستويات غير قابلة للاستمرار، قررت السلطات البدء في تنفيذ استراتيجية لإلغاء الدعم تدريجيا. وكان حجم الدعم، فضلا عن تأثيره التوزيعي شديد التنازلية، عاملا حاسما في اتخاذ السلطات

قرار بإلغائه. وفي الواقع، فإن المجموعات السكانية التي استفادت أكثر من الدعم هي المجموعات الأعلى دخلا التي استهلكت مزيدا من البنزين. وفي حين أن ذلك ينطبق بصفة خاصة على استهلاك البنزين، فإنه ينطبق بدرجة أقل على الكيروسين وزيت المصابيح اللذين تستهلكهما المجموعات الأقل دخلا على نحو أوسع نطاقا. وتم زيادة أسعار الوقود بنسبة ١٢% في منتصف ٢٠١٠ (الشكلان ٩ و١٠).[١٥]

وتضمن الإصلاح المتفق عليه خطوتين. أولا، تمرير التغيرات في الأسعار الدولية للنفط إلى الأسعار المحلية بدءا من يونيو ٢٠١١. ثانيا، إلغاء الدعم الحالي تدريجيا خلال الفترة من ١٢–١٨ شهرا التالية. وتم رفع أسعار الوقود بنحو ٨% في منتصف ٢٠١١. ونتيجة لذلك، تم خفض الدعم بصورة كبيرة، وإن لم يتم إلغاؤه بالكامل، وتم الإبقاء على مجموع المبلغ المخصص لدعم الوقود في عام ٢٠١١ عند أقل من مستوى عام ٢٠١٠ (١,١% من إجمالي الناتج المحلي).

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

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

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

---

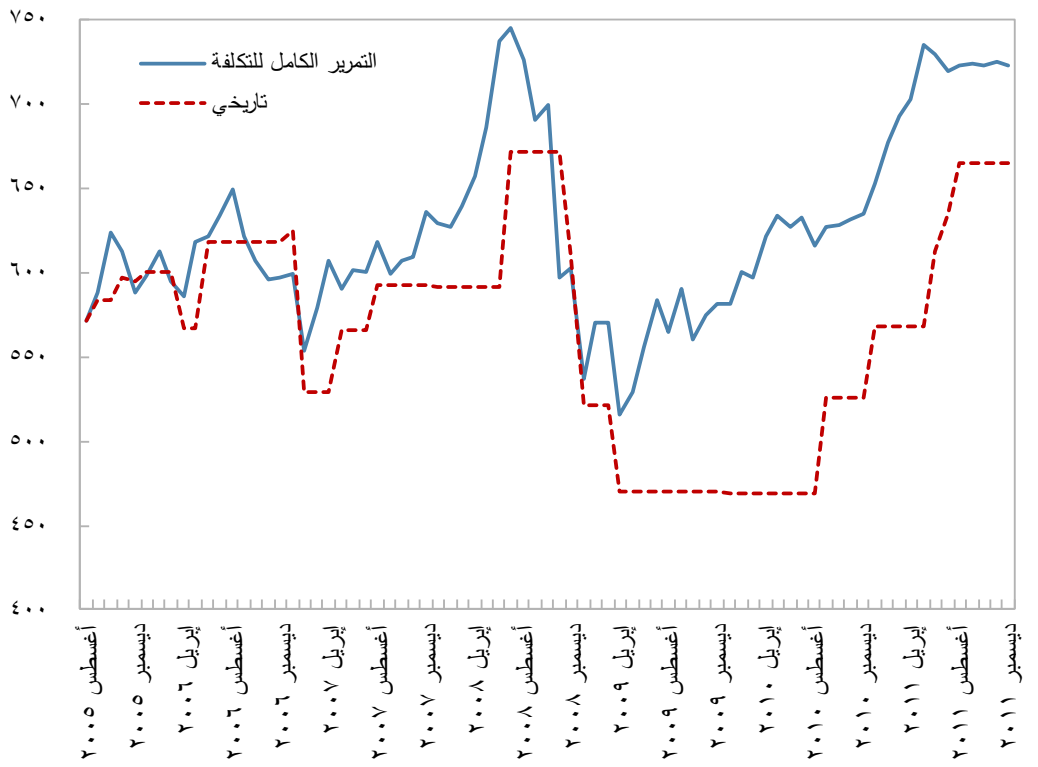
[١٥] المتوسط المرجح لأسعار البنزين والكيروسين والديزل. ويتضمن التمرير الكامل للتكلفة إدراج كل من أسعار الواردات والضرائب وهوامش الربح في الصيغة. وفي كلا الحالتين، اعتبرت الزيادات السعرية شروطا مسبقة لإصدار الصندوق خطاب تقييم وللمضي قدما في مراجعة البرامج المدعومة بالتسهيل الائتماني الممدد.

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

الشكل البياني ٩- النيجر: التطورات في أسعار الوقود، ٢٠٠٥-٢٠١١

(فرنك الجماعة المالية الإفريقية للتر)

كانت الأسعار المحلية للوقود تميل إلى أن تتبع الأسعار الدولية بفاصل زمني.

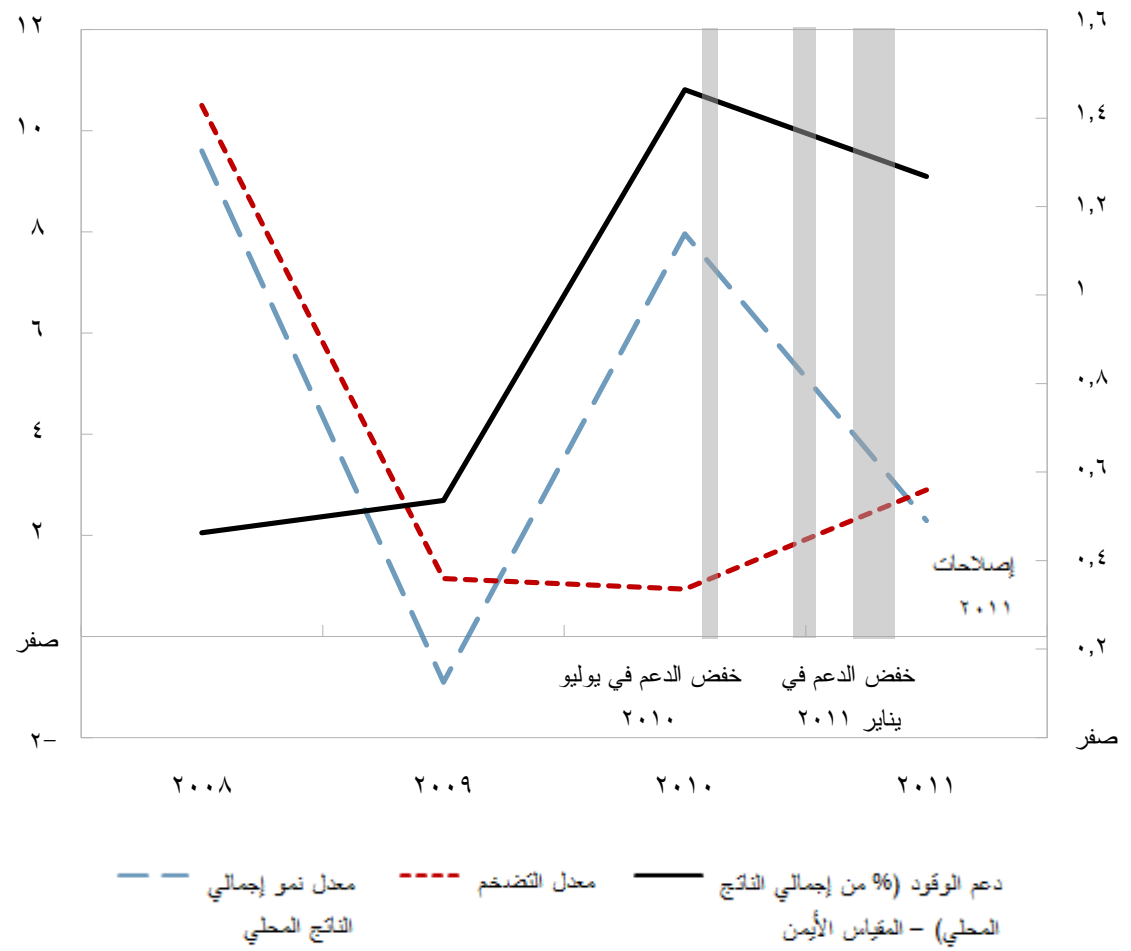


المصدر: بيانات إدارة شؤون المالية العامة بالصندوق، والسلطات الوطنية.

الشكل البياني ١٠- النيجر: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ٢٠٠٨-٢٠١١

(% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)

حاولت النيجر كبح جماح دعم الوقود في ظل الأداء المتقلب للاقتصاد الكلي.



المصدر: تقديرات خبراء الصندوق.

غير أن الأسعار تم تحديدها عند مستوى أقل من الأسعار الدولية بمجرد ما بدأ النيجر في إنتاج الوقود محليا. ونتيجة لاتفاق بين السلطات الوطنية والمستثمر الأجنبي في قطاع البترول، بدأت مصفاة "سوراز" في بيع منتجاتها من الوقود بسعر ٣٣٦ فرنك الجماعة المالية الإفريقية للتر بالنسبة للبنزين و٣٤٠ فرنك الجماعة المالية الإفريقية للديزل، وهما أقل من الأسعار الدولية. وظلت الأسعار ثابتة خلال الستة أشهر الأولى من تشغيل المصفاة، وكان من المفترض بعد تلك الفترة أن تُحدد أسعار المنتجات المكررة بحسب صيغة مرتبطة بأسعار السوق العالمية. ورغم ذلك، لم تتغير الأسعار. وفي الآونة الأخيرة، تم التوصل إلى اتفاق بين الحكومة ونقابات عمال النقل بغية وضع مقترحات لمزيد من التخفيضات في أسعار تجزئة الوقود. ونتيجة لذلك،

سوف يتم خفض ضريبة الوقود "الضريبة المحلية على المنتجات البترولية" (taxe intérieure sur les produits pétroliers, TIPP) من ١٥% إلى ١٢% بدءا من عام ٢٠١٣.

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

التدابير التخفيفية

اقترن إصلاح أسعار الوقود في الآونة الأخيرة بتدابير تخفيفية لحماية الشرائح الأفقر من السكان من الزيادات في تكاليف النقل. فعقب المفاوضات مع المجتمع المدني والمشغلين من القطاع الخاص، تم استحداث دعم مباشر لقطاع النقل (*تذاكر مخفضة tickets modérateurs*)، حيث كان هذا القطاع هو الأكثر تأثرا بالزيادة وكانت القطاعات الأفقر من السكان هي الأكثر استخداما للنقل العام.

ورغم ذلك، تم خفض تكاليف سياسة الدعم بصورة كبيرة نظرا لأن تكاليف التدابير التخفيفية (أقل من ٠,١% من إجمالي الناتج المحلي) كانت أقل كثيرا من الدعم ذاته. وقد أدى قطع الدعم عن منتجات الوقود إلى إتاحة مجال لزيادة قدرها ١٩% في الإنفاق الاجتماعي في ميزانية ٢٠١٢ مقارنة بعام ٢٠١١، مع التركيز بصفة خاصة على الاستثمار في التعليم. كما زادت فاتورة الأجور العامة نتيجة لتوظيف ٤٠٠٠ مدرس في أوائل عام ٢٠١٢.

الدروس المستفادة

ثمة حاجة لفهم حجم مشكلة دعم الوقود على نحو سليم. كما أن تحديد الأثر التوزيعي للدعم يمكن أن يساعد على ضمان الالتزام بالإصلاح.

إن تعزيز فهم المجتمع بأكمله للقضايا أمر مهم. فتوخي الشفافية بشأن تكاليف الدعم من خلال خط واضح للميزانية ثبت أنه مفيد جدا في حالة النيجر.

كما لعبت الحملة الوافية للتوعية العامة دورا حاسما في ضمان تأييد المجتمع للإصلاح. فقد شهد النيجر حلقات نقاشية في التلفاز والمذياع حول هذه القضية.

ويتسم المنهج التشاركي بأنه ذو قيمة. فقد كان اعتماد منهج تشاركي في صنع القرار مفيدا أيضا، وخاصة من خلال إنشاء لجنة مخصصة وشاملة.

ويلزم إتاحة مساحة كافية من الوقت لبناء التأييد. فهناك حاجة لمساحة كافية من الوقت لتفسير الإصلاح والتفاوض حوله وتنفيذه. فبناء زخم الإصلاح وتوافق الآراء بين الأطراف المعنية والتأييد المجتمعي أمور تستغرق وقتا. ففي حالة النيجر، استغرق ضمان إلمام كافة الأطراف المعنية بالعناصر الرئيسية للإصلاح والموافقة عليها نحو ستة أشهر.

ومن شأن إشراك الشركاء الماليين أن يعود بالفائدة، إذ يساعد على ضمان توافر معلومات كافية حول المشكلة ويمارس ضغطا لشن عملية الإصلاح. ويلزم التوصل إلى توازن دقيق بين تشجيع عملية الإصلاح والشعور بملكيتها.

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

ويصبح إصلاح دعم الوقود أكثر تعقيدا عندما يصبح البلد مصدرا للنفط. ففي مثل هذه الأوقات، قد يكون من الأصعب مقاومة توقعات وضغوط المجتمع المدني لخفض أسعار تجزئة الوقود بصورة كبيرة.

المراجع

International Monetary Fund, 2001, "Niger," Country Report No. 02/35 (Washington).

_____,2004,"Niger," Country Report No. 04/275 (Washington).

_____,2010a, "Adopting an Automatic Fuel Pricing Mechanism in Niger," FAD Technical Assistance report prepared by David Coady, Anita Tuladhar, Javier Arze Del Granado, Luc Eyraud, and Lilla Nemeth (Washington).

_____,2010b, Assessment Letter for the European Union and African Development Bank, August 20 (Washington).

_____,2011a, "Niger," Country Report No. 11/357 (Washington).

_____,2011b, "Niger," Country Report No. 11/358 (Washington).

_____,2011c, Assessment Letter for the World Bank and the European Union, June 2 (Washington).

_____,2012, "Niger," Country Report No. 12/109 (Washington).

World Bank, 2012, Proposed Credit in the Amount of SDR 32.3 million (US$50 million equivalent) to the Republic of Niger for a first Shared Growth Credit, Report No. 69131-NE, May 31 (Washington).

طاء- نيجيريا[١٦]

الجدول ١٠- نيجيريا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي، والسلطات النيجيرية.

ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

نيجيريا هي خامس البلدان الرئيسية المصدرة للنفط على مستوى العالم. ويمثل قطاع النفط والغاز نحو ٢٥% من إجمالي الناتج المحلي، و٧٥% من الإيرادات المالية العامة للحكومة العامة، وما يربو على ٩٥% من مجموع الصادرات. وتتسم العلاقات المالية العامة الفيدرالية في نيجيريا بأنها بالغة التعقيد ويحركها مستوى كبير من تقاسم إيرادات النفط (المفروض بموجب الدستور) بين كل من الحكومة الفيدرالية، و٣٦ ولاية (منتِجة وغير منتِجة للنفط)، ومختلف الحكومات المحلية.

وقامت نيجيريا بتحديد أسعار إدارية قصوى للكيروسين والبنزين وسعر مرجعي للديزل.[١٧] وتأتي في مركز هذا البرنامج، الذي أنشئ عام ٢٠٠٣، وكالة تنظيم تسعير المنتجات البترولية (the Petroleum Products Pricing Regulatory Agency) ، والتي تحدد هذه الأسعار شهريا. وتطبق هذه الوكالة سعر تعادل الواردات، ولكن يُتوقَع منها أيضا تثبيت الأسعار، وهو ما تقوم به بمساعدة صندوق دعم النفط (PSF). فعندما

[١٦] من إعداد أنطون أوب دي بيكي، الإدارة الإفريقية.

[١٧] تم تخفيف القيود التنظيمية على أسعار الديزل في عام ٢٠٠٧ ولا يتم دعمه في الوقت الحالي.

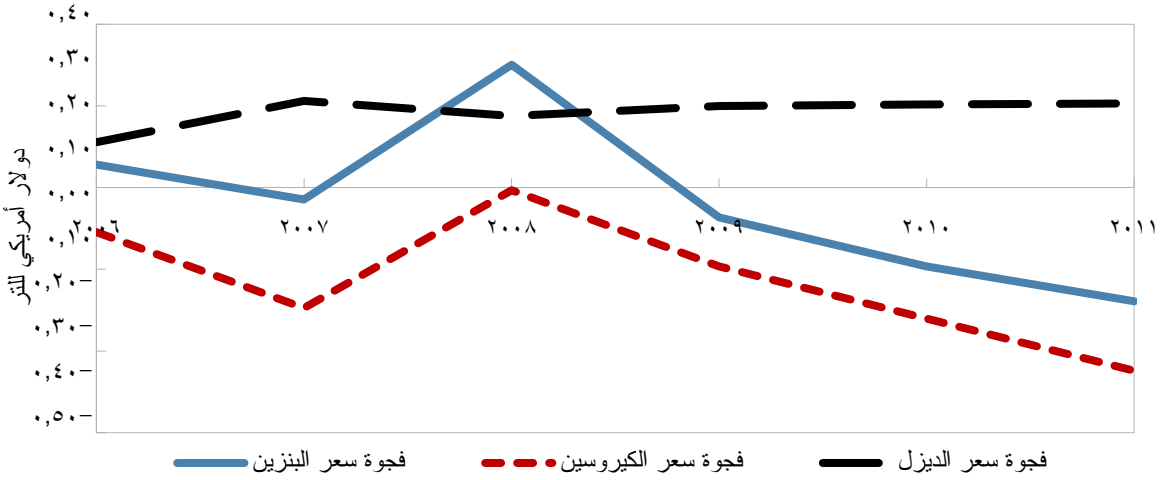
يقل مجموع التكاليف عن السعر الأقصى، يستفيد المسوِّق بما يعرف "بالاسترداد الزائد للتكلفة"، وإذا كان هذا المجموع أعلى من السعر الأقصى فيكون هناك ما يعرف "بالاسترداد الناقص للتكلفة". ويتم دفع حالات الاسترداد الزائد لصندوق دعم النفط، مما يعزز الأموال المخصصة من الموازنة، في حين تُعوَّض حالات الاسترداد الناقص من الصندوق. وتقوم وكالة تنظيم تسعير المنتجات البترولية بنشر نماذج قياسية لتسعير المنتجات بالنسبة للكيروسين والبنزين في موقعها على الإنترنت. وهذه النماذج القياسية لا توضح الأسعار القصوى فحسب بل أيضا التكاليف المقدرة لاستيراد الوقود—والتي تُعرف بالأسعار شاملة التفريغ (Landing Costs)—فضلا عن تكاليف التوزيع المحلي، مقسمة إلى هوامش تجارة ورسوم وكلها خاضع للتنظيم.

وتدعم نيجيريا الكيروسين والبنزين بتكلفة كبيرة على الحكومة. فعملية تحديد أسعار الوقود المحلية لم تكن أبدا تتسم بالاستجابة الكافية للأسعار الدولية المتغيرة. وكان المستوردون في الغالب غير قادرين على استرداد التكاليف وعليه لم يتلق صندوق دعم النفط منذ البداية أي مدفوعات قط بل كان يؤديها فقط. ومع تزايد الفجوة بين السعر الإداري وسعر تعادل الواردات، زادت تكاليف الدعم من ١,٣% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٦ إلى ٤,٧% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١١. وفي عام ٢٠١١، بلغت الاعتمادات المرصودة في الموازنة لصندوق دعم النفط ٠,٦% فقط من إجمالي الناتج المحلي وجاء تمويل الدعم من صندوق تثبيت أسعار النفط في نيجيريا (حساب فائض النفط الخام). وقد شجعت الفجوة السعرية على التهريب واسع النطاق إلى بلدان الجوار وغير ذلك من التجاوزات (مثل الفواتير المغالى فيها لواردات البنزين) مما ساهم في تزايد التكاليف.

الشكل البياني ١١- نيجيريا: الأسعار الدولية والمحلية للوقود، ٢٠٠٦-٢٠١١

(الفرق بين السعر العالمي والسعر المحلي، نيرا للتر)

سجلت الأسعار المحلية للوقود في نيجيريا فجوات ضخمة نسبة إلى الأسعار الدولية.



المصادر: إدارة شؤون المالية العامة والإدارة الإفريقية، صندوق النقد الدولي.

الجدول ١١- نيجيريا: التطورات في أسعار الوقود ودعم الوقود، ٢٠٠٦-٢٠١٢

	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١ مقدر	٢٠١٢ متوقع
دعم الوقود (مليار نيرا)/١	٢٥١	٢٩٠	٦٣٧	٣٩٩	٧٩٧	١٧٦١	١٥٧٠
دعم الوقود (% من إجمالي الناتج المحلي)/١	١,٣	١,٤	٢,٦	١,٣	٢,٣	٤,٧	٣,٦
أسعار الوقود (نيرا للتر)							
الديزل (الحر)	٨١	٩٠	١١٨	٩٤	١١٢	١٥٢	١٤٤
الكيروسين (المدعوم)	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠
البنزين (المدعوم)	٦٥	٧٠	٧٠	٦٥	٦٥	٦٥	٩٧

المصادر: السلطات النيجيرية وحسابات وتوقعات خبراء الصندوق.

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

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

الخبرة المتعلقة بالإصلاح

في منتصف عام ٢٠١١، قررت الحكومة إجراء خفض جذري في دعم البنزين، وشنت حملة عامة خلال ما تبقى من العام لإقناع السكان بذلك. وحصل الجدل حول إلغاء دعم الوقود في بداية الأمر على تأييد العديد من محافظي الولايات والذين أرادوا تحرير موارد حتى يستطيعون دفع الحد الأدنى الجديد للأجور لموظفي الخدمة المدنية لديهم. وخضع هذا المقترح إلى جدل ساخن في الصحافة من جانب مجموعات الأعمال والمجتمع المدني، كما نوقش في المجلس الوطني خلال ما تبقى من العام، وحاولت الحكومة بقوة خلالها أن تقدم حجة مقنعة. وفي ١ يناير ٢٠١٢، تم رفع سعر البنزين إلى مستوى استرداد التكلفة—بنسبة زيادة قدرها ١١٧%. ولم يتم تعديل سعر الكيروسين وهو وقود مستخدم في الطبخ تستخدمه بصفة رئيسية الأسر الفقيرة. غير أنه استجابة للاضطرابات الاجتماعية الحادة، خفضت الحكومة الزيادة السعرية لتصبح ٤٩% بمنتصف يناير. ومن الواضح أنه رغم ستة أشهر من الجدل لم يتمتع الإجراء بتأييد عام كاف.

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

الإطار ١– نيجيريا: الأسباب التي دعت إلى إلغاء الدعم

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

- أدت الأسعار الثابتة إلى عبء ضخم غير قابل للاستمرار نتيجة للدعم.
- لا يصل دعم الوقود إلى المستفيدين المستهدفين بل تعود بالفائدة على الأغنياء في الغالب.
- كانت إدارة الدعم تعاني من مواطن عدم كفاءة وتسرب للدعم وفساد.
- أدت تكاليف الدعم إلى تحويل الموارد بعيدا عن الاستثمار في البنية التحتية الحرجة.
- أدى الدعم إلى الحد من المنافسة والاستثمار الخاص في طاقات تكرير البترول.
- شجع التفاوت الكبير في الأسعار على التهريب إلى البلدان المجاورة.

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

وكان الهدف من برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين (SURE) **هو إنشاء صندوق معين لوفورات الدعم لتمويل مبادراته الإنفاقية.** وسوف يُشرف على الصندوق ذاته والبرامج الإنفاقية المحددة مجلس يتألف من ١٨ شخصا، يُعيَن رئيسه من جانب رئيس الدولة، وسوف يشتمل على أربعة ممثلين فقط عن الحكومة وعلى أعضاء آخرين من الأفراد ذوي السمعة الحسنة من قطاع عريض من المجتمع المدني. وسوف يسعى المجلس إلى الحصول على مساعدة فنية من شركات استشارية ذات شهرة دولية، في حين سيتولى جهاز مستقل تقديم التقارير للمجلس مباشرة حول سير التنفيذ.[١٨]

وقوبلت محاولات الحكومة للفوز بتأييد لبرنامجها لإصلاح الدعم بمعارضة قوية من قطاعات ذات نفوذ في المجتمع. ففي أوائل ديسمبر ٢٠١١، عارض المجلس الوطني إلغاء دعم البنزين بدعوى أن الإجراء سابق لأوانه ولا تدعمه بيانات محكمة بشأن حجم الدعم ونسب الانتفاع منه. وردا على ذلك، قدمت وزارة المالية مذكرة موجزة حول دعم الوقود، توضح مرة أخرى الأسباب التي تدعو لإلغاء الدعم ودعمتها ببيانات حول النمو السريع للدعم ومقارنة تكاليفه مع متطلبات الحكومة من الإنفاق الرأسمالي والاقتراض (Okonjo-Iweala, 2011).[١٩] بالإضافة إلى ذلك، أعطى العديد من كبار المسؤولين مقابلات خاصة وأدلوا بأحاديث خلال الأسبوعين الأخيرين من ديسمبر. ومع ذلك، أعربت نقابات العمال أيضا عن معارضتها القوية للإجراء مرددة رأيا منتشرا بأن الحصيلة من إلغاء الدعم سوف تذهب في الغالب إلى تمويل الإنفاق الحكومي التبديدي (بما في ذلك للسياسيين الفاسدين) وليس للمشروعات التي تعود على المواطن النيجيري بالفائدة (Okigbo and Enekebe, 2011).[٢٠] والتزم محافظو الولايات حينئذ الصمت والذين كانوا فيما سبق

---

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

[١٩] Okonjo-Iweala، ٦ ديسمبر ٢٠١١.

[٢٠] Okigbo، ١٥ ديسمبر ٢٠١١.

يؤيدون الإصلاح بصفة عامة. وخلال الفترة بأكملها أحجمت الحكومة عمدا عن تحديد أي موعد للإلغاء المخطط للدعم.

وجاء إعلان ١ يناير بمثابة مفاجأة وأثار احتجاجات واسعة النطاق في أنحاء البلاد. وفي ٩ يناير أعلن أكبر اتحادين للعمال إضرابا عاما. وشهدت أجزاء معينة من البلاد شبه انهيار للقانون والنظام ووقع عدد من حالات الوفاة نتيجة أعمال العنف وعمليات الترهيب المرتبطة بالإضراب. وفي ١٥ يناير أعلن الرئيس أن زيادة ١ يناير في الأسعار سوف يتم التراجع عنها جزئيا وسوف يكون سعر التجزئة الأقصى الجديد للبنزين هو ٩٧ نيرا (٠,٦٠ دولار أمريكي) للتر، أي أعلى بنسبة ٤٠% عن مستواه في نهاية ٢٠١١. غير أنه أكد أن الحكومة سوف تواصل التحرير الكامل لقطاع تكرير البنزين. وسوف يمضي برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين قدما ولكن على نطاق مخفض تماشيا مع تراجع الوفورات الناتجة عن إلغاء الدعم. كما أعلن الرئيس أن النظام القانوني والتنظيمي لصناعة البترول سوف "تتم مراجعته لمعالجة قضايا المساءلة والأخطاء الحالية". وقامت نقابات العمال بإلغاء الإضراب في ذات اليوم.

التدابير التخفيفية

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

- *النقل الجماعي في المناطق الحضرية*: زيادة توافر النقل الجماعي من خلال تسهيل شراء السيارات التي تعمل بالديزل (قروض مدعومة، ورسوم استيراد مخفضة، إلخ) للمشغلين القائمين. وفي الخطوة الأولى من هذا البرنامج، استهدفت الحكومة استيراد ١٦٠٠ حافلة في غضون شهور.

- *خدمات صحة الأم والطفل*: توسيع برنامج التحويلات النقدية المشروطة للنساء الحوامل في المناطق الريفية؛ والارتقاء بالخدمات في العيادات.

- *الأشغال العامة*: توفير وظائف مؤقتة للشباب والنساء من الشرائح السكانية الأفقر في المشاريع البيئية وصيانة مرافق التعليم والصحة.

- *التدريب المهني*: إنشاء مراكز للتدريب المهني في أنحاء البلاد للمساعدة في مواجهة بطالة الشباب.

الدروس المستفادة

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

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

إن البحوث الدقيقة حول التكاليف والمستفيدين من الدعم ضرورية لأجل تقوية الحجج المؤيدة لإصلاح الدعم. فغياب المعلومات الكمية السليمة حول حالة صناعة التكرير في نيجيريا وآلية دعم الوقود ذاتها سمح بحجج باطلة، غالبا من جانب أطراف ذات مصالح راسخة، بأن الاستثمار الحكومي في مصافي التكرير المملوكة للحكومة أو التدابير الرامية لوقف تجاوزات المسوقين أو كلاهما معا أفضل من إلغاء الدعم. بالإضافة إلى ذلك، فإن الزعم بأن الدعم كان يعود في الغالب بالفائدة على الفقراء كان مبنيا على أدلة واقعية وليس على بحوث مستندة إلى بيانات مسح الأسر.

المراجع

Adelabu, Nenpominyi Sarah, 2012, "The Political Economy of Oil Deregulation in Nigeria's Fourth Republic: Prospects and Challenges," *Journal of Emerging Trends in Educational Research and Policy Studies*.

Arizona-Ogwu, L. Chinedu, 2011, "Downstream Petroleum Deregulation: Options and Constraints," Science and Technology, December 11.

Igbikiowuby, Hector, 2011, "Nigeria's Unending Flirtation with Deregulation," Sweet Crude Reports, October 3.

Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI), 2011, "Report 2006–2008, Executive Summary" (July).

Nigeria, Federal Republic, 2011, Subsidy Reinvestment and Empowerment (SURE) Programme, November.

Nigeria, Federal Ministry of Finance, 2011, "FAQ on Deregulation of the Downstream Petroleum Sector and Removal of Fuel Subsidy" (October).

Nigeria, National Assembly, 2012, "Lawan Report," Unpublished report by the Ad Hoc Committee of the Petroleum Subsidy Probe Panel chaired by Farouk Lawan, April.

Ogbu, Osita, 2012, "The Removal of Oil Price Subsidy in Nigeria: Lessons in Leadership and Policymaking in a Trust-Deficit Environment," Brookings Opinion, January 26 (Washington: Brookings Institute).

Okigbo, Patrick O., and Dili Enekebe, 2011, "Nigeria: Fuel Subsidy Removal—Achieving the Optimal Solution," Nextier Policy Brief, December 15 (Washington: Nextier).

Okonjo-Iweala, Ngozi, 2011, Brief on Fuel Subsidy, December 6.

World Bank, 2012, "Fuel Subsidies Impose a Large Fiscal Burden, and Disproportionately Benefit the Rich," Africa's Pulse, Vol. 5, April.

موارد من مواقع الإنترنت:

Nigeria, Budget Office of the Federation, http://www.budgetoffice.gov.ng/.

Nigeria, Department of Petroleum Resources, http://www.dprnigeria.com/.

Nigeria, Federal Ministry of Finance, http://www.fmf.gov.ng/.

Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI), http://www.neiti.org.ng/.

Nigerian National Petroleum Company, http://www.nnpcgroup.com/Home.aspx.

Petroleum Products Pricing Regulatory Agency (PPPRA), http://www.pppra-nigeria.org/index.asp.

Petroleum Support Fund, http://www.pppra-nigeria.org/psf.htm.

Pipelines and Products Marketing Company (PPMC), (subsidiary of NNPC), http://ppmc.nnpcgroup.com/.

Sweet Crude—A Review of the Nigerian Energy Sector, http://sweetcrudereports.com/.

ياء– بيرو[٢١]

الجدول ١٢– بيرو: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠–٢٠١١

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

بيرو بلد مستورد صاف للنفط وتعتمد فاتورة وارداته بشدة على التطورات في الأسعار الدولية. ويمثل الديزل نصيبا كبيرا من استهلاك الوقود (٤٧%) يليه الغاز النفطي المُسال (١٩%). وتاريخيا، كانت الأسعار الاستهلاكية لهذه السلع حساسة من الناحية السياسية. ويُستخدم الديزل بصفة رئيسية في سيارات النقل العام ويستخدم معظم الأسر المواقد التي تعمل بالغاز النفطي المُسال.

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

[٢١] من إعداد خافيير كابسولي، إدارة شؤون المالية العامة.

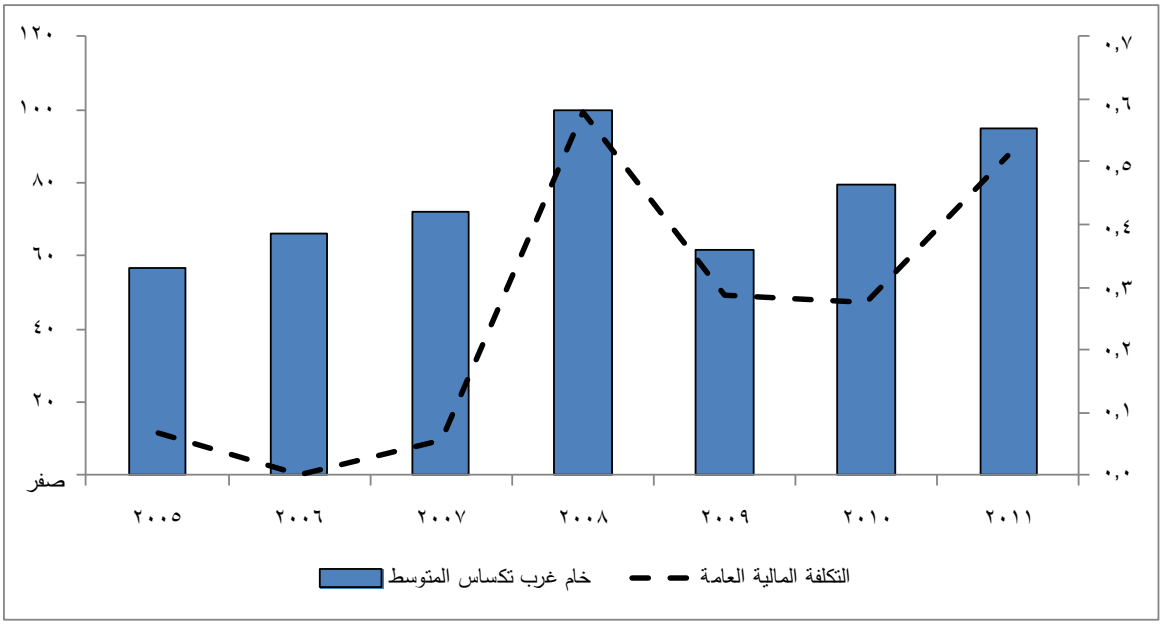
إصلاحات آلية تمهيد التقلبات في أسعار الوقود وصندوق تثبيت أسعار النفط

في مايو ٢٠٠٤، وفي خضم الأسعار المتزايدة وسط ارتفاع عالمي في أسعار السلع، وُضعت آلية لتمهيد التقلبات في الأسعار. وكان الهدف من الآلية هو تمهيد التغيرات في الأسعار المحلية من خلال تعديل ضرائب الإنتاج. وكان يتم تعديل تلك الضرائب في اتجاه الهبوط (الصعود) في كل مرة تتخطى فيها الأسعار الدولية حدا أعلى (أدنى) للأسعار لأجل الحفاظ على ثبات أسعار المستهلكين. غير أن هذه المحاولة الأولية للحد من انتقال التغيرات السعرية من الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية لم يكن أداؤها جيدا، الأمر الذي يرجع بصفة رئيسية إلى أن تزايد الأسعار أدى إلى خسائر كبيرة في الإيرادات. وأدت تلك الخسائر بدورها إلى نقص السيولة المتاحة في الخزانة نظرا لتراجع الإيرادات المتوقعة.

وفي سبتمبر ٢٠٠٤، أنشأت السلطات صندوقا لتثبيت أسعار الوقود (the Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC)). وتضمن هذا الصندوق نظاما معقدا للدفع يتم تمويله مباشرةً من الخزانة. وتم إدراج كافة أنواع البنزين والغاز النفطي المُسال كمنتجات يتولى الصندوق تنظيم أسعارها. وكان الهدف من الصندوق هو الحيلولة دون انتقال الأسعار الدولية بالكامل إلى الأسعار المحلية. وكان من المقرر تحقيق ذلك من خلال تقديم تحويلات للمصافي في الفترات التي تزيد فيها الأسعار الدولية وذلك لتعويضها عن الزيادة التي تتحملها في تكاليف الإمدادات. فعندما كانت الأسعار المرجعية أعلى من الحد الأعلى للنطاق السعري، تم إنشاء تمويل طارئ للمصافي (مستحق الدفع من الخزانة). وعلى نحو مماثل، إذا كانت الأسعار المرجعية أقل من الحد الأدنى تم إنشاء التزام احتمالي على المصافي (مستحق الدفع للخزانة).

وكان أداء صندوق تثبيت أسعار الوقود متفاوتا قبل الإصلاحات. فعلى الرغم من أن الصندوق نجح في الحد من انتقال الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية، إلا أنه أدى كذلك إلى تحمل المالية العامة تكاليف مالية كبيرة (الشكل البياني ١٢). وجاءت تلك التكاليف نتيجة للاتجاه العام الصعودي في أسعار النفط وإحجام السلطات عن زيادة الحد الأعلى للنطاق السعري. وأدت هذه التوفيقه المتمثلة في ارتفاع الأسعار وجمود النطاقات السعرية إلى استنزاف موارد المالية العامة. وكانت هناك مشكلة أخرى ألا وهي تراكم الالتزامات الاحتمالية. فلا يوجد التزام قانوني على الخزانة لأداء المدفوعات للمصافي؛ بل كانت الخزانة تؤدي المدفوعات عندما تتوافر لديها موارد نقدية كافية. وأدى ذلك، خاصة في عام ٢٠٠٨، إلى نشوء قضايا حادة مرتبطة بالسيولة للمصافي والتي تقدمت بطلبات متكررة للخزانة للوفاء بالتزاماتها.

الشكل البياني ١٢ - بيرو: الأسعار الدولية والتكلفة المالية العامة لدعم الوقود



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

إصلاح صندوق تثبيت الأسعار

إن إصلاح صندوق تثبيت أسعار الوقود طالما كان هدفا للسلطات. فبحلول منتصف ٢٠٠٨، عندما تراكمت على الصندوق كميات قياسية من الالتزامات (تعادل مجموع تكلفة برنامج القضاء على الفقر المدقع)، نشرت السلطات دراسة حول التأثير التوزيعي للدعم. وأكدت هذه الدراسة التأثير التنازلي لهذا الدعم الذي يفتقر إلى التوجيه، حيث وجدت أن الدعم الذي تحصل عليه أغنى شريحة خُمسية من السكان بلغ ثمانية أضعاف ذلك الذي تحصل عليه الشريحة الخُمسية الأفقر. وقد حظيت الدراسة بتغطية إعلامية واسعة النطاق. ورغم ذلك، لم تستطع السلطات التوصل إلى توافق في الآراء بين الأطراف المعنية للمضي قدما في إجراء إصلاح شامل، وإن تمكنت من تنفيذ زيادة طفيفة في النطاقات السعرية.

وفي عام ٢٠١٠، في ظل الانخفاض في الأسعار الدولية، وجدت السلطات فرصة سانحة لتطبيق تدابير الإصلاح. ففي إبريل طبقت السلطات قاعدة لتحديث حدي النطاق تلقائيا كل شهرين. ومع ذلك، كان مقررا أن تقتصر التغيرات السعرية على ٥%، باستثناء الاستهلاك المحلي من الغاز النفطي المُسال والذي كان مقررا أن يبلغ الحد الأقصى لتغيره السعري ١,٥%. كما أنشأت السلطات حسابا فرعيا خاصا لدى الخزانة لتمويل صندوق تثبيت أسعار الوقود، الأمر الذي حد من عدم اليقين بشأن المدفوعات للمصافي. وفي أكتوبر ٢٠١١، تم استبعاد كافة أنوع البنزين عالي الأوكتان (الذي تستخدمه السيارات الفاخرة) من صندوق تثبيت أسعار

الوقود، بحيث يتم تمرير التغيرات في الأسعار الدولية بالكامل إلى الأسعار المحلية. وفي أغسطس ٢٠١٢، تم استبعاد البنزين العادي أيضا، مع الإبقاء فقط على الديزل والغاز النفطي المُسال للاستهلاك المنزلي (تم استبعاد الغاز النفطي المُسال للاستهلاك الصناعي).

ونجح الإصلاح في الحد من تكلفة الدعم التي تتحملها المالية العامة دون إثارة معارضة واسعة النطاق. وفي الوقت ذاته، لم يقترب الإصلاح من المنتجات الأكثر حساسية سياسيا، وهما الديزل والغاز النفطي المُسال اللذين يستحوذان أيضا على النصيب الأكبر من الإنفاق على الدعم (٨٠%—راجع الجدول ١٣). ونتيجة لذلك، كان مجموع وفورات المالية العامة من الإصلاح متواضعا (نحو ٠,١% من إجمالي الناتج المحلي).

التدابير التخفيفية

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

الجدول ١٣– بيرو: إنفاق صندوق تثبيت أسعار النفط حسب نوع المنتجات، ٢٠١١

	مليون دولار	%
المجموع	٨٧١,٨	١٠٠,٠
الديزل	٤٤٠,٦	٥٠,٥
الغاز النفطي المُسال	٢٦١,٠	٢٩,٩
البنزين	١٠٦,٥	١٢,٢
البترول الصناعي	٢٨,١	٣,٢
الإيثانول	٣٥,٧	٤,١

المصدر: السلطات القُطرية.

الدروس المستفادة

يمكن أن يؤدي تنظيم أسعار المستهلكين من خلال تعديل الضرائب إلى تحديات للإدارة المالية العامة. فنظرا لاستهلاك منتجات الوقود على نطاق واسع، فإن التأثير المالي حتى للتغيرات الثانوية في الضرائب يمكن أن يكون كبيرا. وفي حين يمكن لآلية تمهيد التقلبات السعرية أن تقي الأسر من صدمة ارتفاع أسعار النفط، يمكن أن تتسبب في تحديات للإدارة المالية العامة، حتى وإن توفر حيز مالي لاستيعاب بعض التمهيد في التقلبات السعرية. على سبيل المثال، أدى تحويل موارد من الخزانة إلى صندوق تثبيت أسعار الوقود إلى الضغط على السيولة المتاحة لدى الخزانة وإلى تعقيد إدارتها النقدية، خاصة نتيجة للطبيعة الموسمية الشديدة للإيرادات والإنفاق في بيرو. ويمكن لتغيير ضرائب السلع الأولية وفقا للأسعار الدولية أن يؤدي أيضا إلى حالات من

عدم اليقين بشأن الإيرادات المتوقعة نظرا للتقلبات في أسعار السلع الأولية. ولعلاج تلك المخاوف، يلزم توافر آليات تعديل أكثر تلقائية (راجع أدناه) أو احتياطي أكبر من التمويل يتم مراكمته أثناء أوقات الرخاء.

ويتعين أن تتضمن آليات تمهيد التقلبات السعرية تعديلات تلقائية للنطاقات السعرية. فالمبدأ الرئيسي لآلية تمهيد التقلبات السعرية يتمثل في أنها تعمل على الحد من التذبذب فقط. ورغم ذلك، إذا كان الاتجاه العام في الأسعار صعوديا، يجب أن تتضمن آلية تمهيد الأسعار طريقة ما للتكيف مع ذلك. وفي حالة بيرو، فإن قرار عدم المساس بالنطاقات السعرية في أعقاب الاتجاه العام الصعودي في أسعار النفط ثبت أنه مكلف للمالية العامة. وقد أدى ذلك فعليا إلى تحويل آلية تمهيد التقلبات السعرية إلى دعم محض.

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

إن تطبيق إصلاحات الدعم في "أوقات الرخاء" يمكن أن يعزز من فرص النجاح. فإن قرار إجراء الإصلاح في أوائل ٢٠١٠، وهي فترة اتسمت باستقرار الأسعار والنمو الاقتصادي القوي، ساعد على جعل الإصلاح مستساغا من الناحية السياسية.

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

المراجع

Ministerio de Economía y Finanzas, 2012, "Marco Macroeconómico Multianual 2013–15," May (Lima).

كاف– الفلبين[٢٢]

الجدول ١٤– الفلبين: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠–٢٠١١

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ و*آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: غ. م.= غير متاح.

السياق

قبل إصلاحات التخفيف من القيود التنظيمية في أواخر التسعينات من القرن الماضي، كان قطاع تكرير النفط يرزح تحت كم كبير من القواعد التنظيمية، مما ترتب عليه توجيه دعم لأسعار منتجات الوقود عندما كانت الأسعار الدولية للنفط في ارتفاع. وعمل صندوق تثبيت أسعار النفط (OPSF) على تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية لمنتجات الوقود من خلال تحصيل أو دفع الفرق بين الأسعار المحلية الخاضعة للتنظيم والأسعار الفعلية للواردات. ورغم ذلك، كان من الصعب سياسيا تنفيذ الزيادات في الأسعار المحلية.[٢٣] وعليه، اضطرت الحكومة الوطنية إلى إعادة تمويل صندوق تثبيت أسعار النفط من خلال تحويل ٠,٨% من إجمالي الناتج المحلي في عامي ١٩٩٠ و١٩٩٦.

[٢٢] من إعداد ماساهيرو نوزاكي، إدارة شؤون المالية العامة.

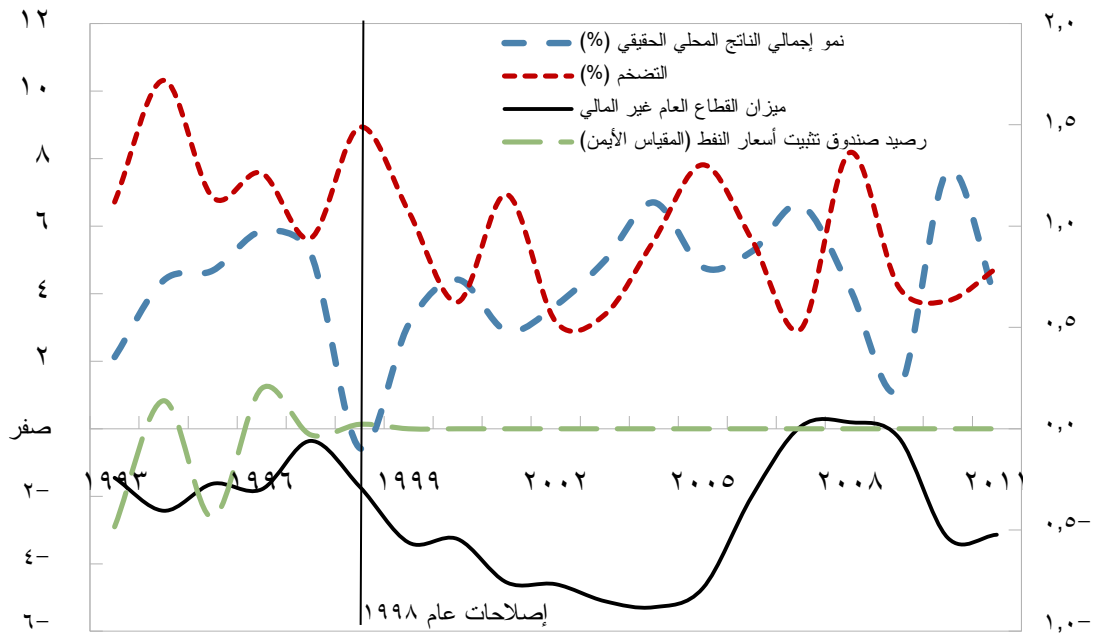
[٢٣] على سبيل المثال، تم التخلي عن محاولة لزيادة أسعار منتجات الوقود بسبب الاحتجاجات التي عمت سائر أنحاء البلاد في عام ١٩٩٤. وتضمنت المجموعات المحتجة كل من الكنيسة وقطاع الأعمال ونقابات العمال ومجموعات أخرى من المجتمع المدني (Bernardo and Tang, 2008).

إصلاحات تسعير منتجات الوقود

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

وأدى قانون التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع النفط إلى تحرير هذه الصناعة وعدم تسييس عملية تحديد أسعار منتجات الوقود. وكان قد صدر في ١٩٩٦ قانون أولي للتخفيف من القيود التنظيمية أدى إلى تحرير صناعة تكرير النفط وعملية تحديد أسعار منتجات الوقود. وشهد رصيد صندوق تثبيت أسعار النفط تحسنا في عام ١٩٩٦ نظرا لتلقيه تحويلات من الحكومة الوطنية ورفع أسعار الوقود وفقا لآلية تسعير تلقائية بعد إصدار قانون التخفيف من القيود التنظيمية. وسُمِح للأسعار للتحرك بحرية في فبراير ١٩٩٧. ونتيجة لذلك، أُلغي صندوق تثبيت أسعار النفط وزالت تكلفته من على عاتق الموازنة العامة (الشكل البياني ١٣). وعندما أصدرت المحكمة العليا في نوفمبر ١٩٩٧ حكما بعدم دستورية القانون الذي قضى بإلغاء الصندوق، أصدرت الحكومة قانونا جديدا قضى بعودة التخفيف من القيود التنظيمية مع القيام في الوقت ذاته بتصحيح أوجه القصور الدستوري الذي شاب القانون السابق. وصدر القانون الجديد عام ١٩٩٨. ولا تزال الصناعة محررة حتى يومنا هذا ويتم تمرير التحركات في الأسعار الدولية للنفط إلى الأسعار المحلية.

الشكل البياني ١٣ - الفلبين: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٣-٢٠١١
(% من إجمالي الناتج المحلي ما لم يُذكَر خلاف ذلك)



المصدر: *آفاق الاقتصاد العالمي* وتقديرات خبراء الصندوق.
ملاحظات: أُلغي صندوق تثبيت أسعار النفط بعد التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع النفط في عام ١٩٩٨.

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

فقد صدر مشروع القانون المعدل في ١٩٩٨ وسط صدمة نمو سلبي من جراء الأزمة الآسيوية، وارتفاع في أسعار النفط المحلية نتيجة لانخفاض سعر الصرف وتجدد الضغوط السياسية لإعادة تنظيم الصناعة.

التدابير التخفيفية

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

وفي الآونة الأخيرة، أعلنت السلطات عدة تدابير للحد من تأثير أزمة الغذاء والوقود في منتصف ٢٠٠٨. فقد أطلقت الحكومة حزمة من البرامج الإنفاقية الداعمة للفقراء والتي يتم تمويلها من خلال إيرادات ضريبة القيمة المضافة غير المتوقعة من جراء ارتفاع أسعار النفط. وشملت حزمة السياسات دعم الكهرباء للأسر المعوزة، وتوفير مِنَح دراسية جامعية للطلاب من الأسر منخفضة الدخل، وتوفير قروض مدعمة لتحويل محركات النقل العام إلى الغاز النفطي المُسال الأقل سعرا (World Bank, 2008). بالإضافة إلى ذلك، قامت الحكومة بتوزيع الأرز المدعوم على الأسر منخفضة الدخل. وأُجري مشروع تجريبي لبرنامج للتحويلات النقدية المشروطة في أواخر ٢٠٠٧ وتم التوسع فيه في عام ٢٠٠٨ (دراسة Fernandez and Olfindo, 2011).

الدروس المستفادة

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

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

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

المراجع

Bernardo, Romeo L., Marie-Christine G. Tang, 2008, "The Political Economy of Reform During the Ramos Administration (1992–98)," Commission on Growth and Development Working Paper No. 39 (Washington: World Bank).

Fernandez, Luisa, and Rosechin Olfindo, 2011, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program," Social Protection Note No. 2, May (Washington: World Bank).

World Bank, 2008, Philippines Quarterly Update (Washington). Available via the internet: http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/11/11962976/philippines-quarterly-update.

لام- جنوب إفريقيا[٢٤]

صناعة الوقود وآلية التسعير التلقائية في جنوب إفريقيا

الجدول ١٥- جنوب إفريقيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ١٩٩٣-٢٠١١

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ *ومؤشرات التنمية العالمية*، البنك الدولي؛ *وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

يلعب القطاع الخاص دورا كبيرا في قطاع الوقود بجنوب إفريقيا ولكن الأسعار تظل موجهة. فستة[٢٥] من شركات النفط السبعة — المملوكة للدولة والخاصة، بما فيها المملوكة للأجانب — تشارك في مرحلتي الإنتاج والتكرير في بيئة تنافسية. ويتم استيفاء نحو ٣٠% من احتياجات البلاد من الوقود من خلال الوقود التخليقي القائم على الفحم والذي يتم إنتاجه محليا، في حين يتم استخلاص الباقي من الخام المستورد الذي يتم عندئذ تكريره محليا. وفي حين تعمل الحكومة في اتجاه تحرير الأسعار، فإن أسعار تجزئة الوقود تتحدد حاليا وفق آلية تسعير تلقائية.

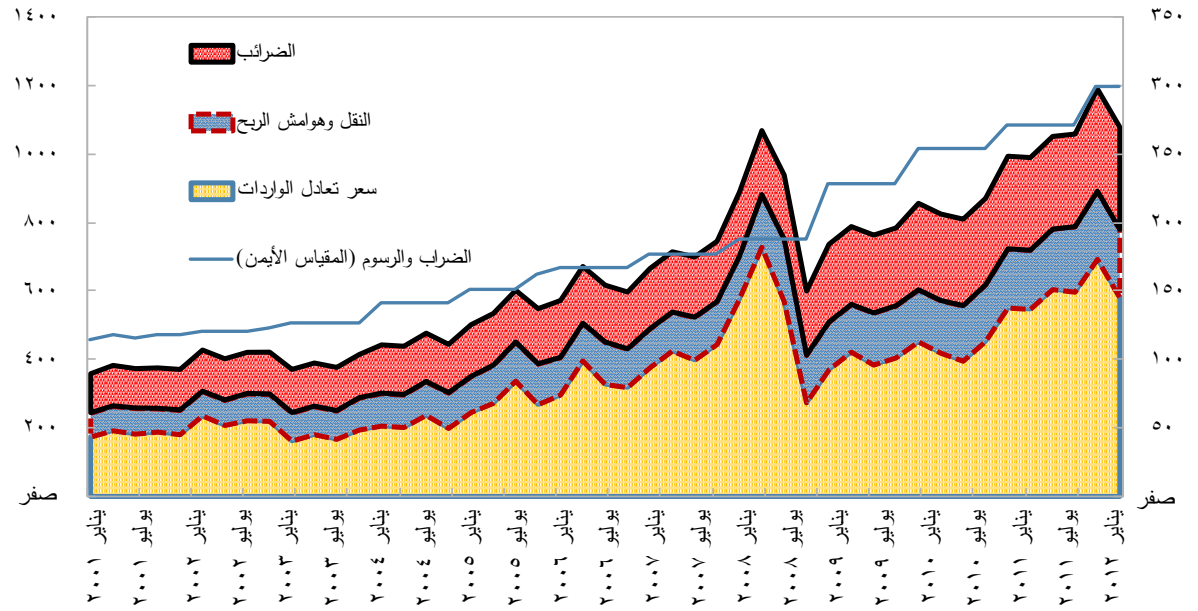
[٢٤] من إعداد فيمال تاكور، إدارة شؤون المالية العامة.

[٢٥] شركة "British Petroleum"، وشركة "Caltex"، وشركة "Engen" وشركة "Sasol"، وشركة "Shell"، وشركة "Total". والشركة السابعة هي "PetroSA" الجنوب إفريقية.

الخبرة المتعلقة بالإصلاح — آلية التسعير التلقائية

كان السبب الرئيسي لاستحداث آلية التسعير التلقائية، والقائمة منذ خمسينات القرن الماضي، هو تشجيع مشاركة القطاع الخاص في قطاع الطاقة وتوفير إمدادات كافية من المنتجات البترولية. ففي ظل القلق الذي كان يساور الحكومة إزاء تأثير العقوبات على إمدادات الوقود خلال عهد الفصل العنصري، أدركت الحكومة أن توفير الأسعار عند مستويات على الأقل مساوية لسعر تعادل الواردات كان ضروريا لتحفيز الشركات الدولية على الاستثمار ومواصلة أنشطتها في جنوب إفريقيا (CTSA, 2006). وظل معظم هذه الشركات الدولية في جنوب إفريقيا حتى خلال فترة الحصار المناهض للفصل العنصري.

الشكل البياني ١٤- جنوب إفريقيا: تكوين أسعار التجزئة والضرائب على البنزين، ٢٠٠١-٢٠١٢
(سنتات/لتر)



المصدر: جمعية الصناعة النفطية الجنوب إفريقية (سابيا).

ولم تُكلل بالنجاح محاولات إجراء بعض التمهيد في تقلبات أسعار تجزئة الوقود من خلال صندوق تسوية الأسعار (Equalization Fund (EF)) خلال الفترة ١٩٧٧-٢٠٠٤، وتم التخلي عنها منذ ذلك الحين. فقد أُنشئ صندوق تسوية الأسعار في عام ١٩٧٩ والذي كان يُستخدم في الأساس لتمهيد التقلبات في أسعار منتجات الوقود. وعمل الصندوق على تمهيد أسعار التجزئة من خلال تثبيت أسعار التجزئة المحلية للوقود بواسطة تحويلات من الصندوق عندما كانت الأسعار الدولية مرتفعة وأخرى إلى الصندوق عندما كانت تلك

الأسعار منخفضة.[٢٦] وعندما جفت موارد صندوق تسوية الأسعار لزم على الحكومة تمويل العجز. وفي النهاية تخلت الحكومة عن هذه السياسة، وهو ما استلزم زيادات كبيرة في الأسعار للوصول بها إلى مستوى أسعار تعادل الواردات. وأدت الزيادة الحادة في عام ١٩٩٣ إلى اضطرابات اجتماعية، وهو ما أدى إلى إنشاء فريق عمل صناعة منتجات الوقود السائل (Liquid Fuels Industry Task Force) لوضع آلية للتعامل مع الأسعار المرتفعة للوقود. ولا يزال الهيكل الحالي للأسعار يشتمل على المكون الضريبي لصندوق التسوية ولكن تم تحديده بصفر منذ عام ٢٠٠٢، باستثناء عندما تم استخدامه من آن لآخر في أوائل ٢٠٠٣.

وفي عام ١٩٧٧، أنشئ الصندوق المركزي للطاقة (Central Energy Fund)، وهو كيان مملوك للدولة أنيطت به مسؤولية تحديد أسعار تجزئة الوقود بالإنابة عن وزارة الطاقة. ويتم تحديد الأسعار على أساس شهري (يوم الأربعاء الأول من كل شهر) وتتضمن هوامش الربح والضرائب والرسوم. وتمثل ضريبة الوقود (الضريبة الرئيسية) رسما محددا يُعلن عنه في شهر فبراير من كل عام في خطاب الموازنة العامة (للتنفيذ في إبريل)؛ وقد زادت هذه الضريبة بصورة مطردة بمضي الوقت بما في ذلك خلال فترات تزايد الأسعار الدولية (الشكل البياني ١٤). ويتم التواصل مع الجمهور العام بشفافية بشأن قرارات الصندوق المركزي للطاقة. وهناك نشرة[٢٧] إلكترونية على الإنترنت تضم القرارات الشهرية وهيكل الأسعار، وتساعد تلك النشرة الجمهور العام على الحصول على فهم جيد للعوامل التي تدفع أسعار تجزئة الوقود.

التدابير التخفيفية

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

الدروس المستفادة

يشير نجاح جنوب إفريقيا في تطبيق آلية التسعير التلقائية إلى أنه عند تصميم هذه الآلية بشكل جيد يمكن للشركات الخاصة (بما فيها الأجنبية) العمل في إطارها دون مشكلة كبيرة. وينطوي ذلك أيضا على بعض الرؤى المتبصرة للبلدان الأخرى.

---

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

[٢٧] راجع www.energy.gov.za/files/petroleum_frame.html.

- **تعمل آلية التسعير التلقائية، والقائمة منذ فترة طويلة، على نحو جيد ومن المحتمل أن تستمر في المستقبل المنظور.** ففي حين طبقت جنوب إفريقيا الآلية في البداية لأسباب استراتيجية في ظل أوضاع سياسية غير عادية، تم تطبيقها بصورة مستمرة على مر السنين. وكان هناك قدر قليل من المناقشة حول بديل لتلك الآلية، حتى عندما لزم زيادة أسعار تجزئة الوقود بصورة حادة.

- **ساهمت شفافية ومصداقية عملية التسعير التلقائية في ديمومتها.** وتُعزى خبرة جنوب إفريقيا حول التسعير التلقائي إلى المصداقية التي اكتسبها الصندوق المركزي للطاقة على مر السنين وإلى الشفافية التي يتم بها تطبيق الآلية. وقد ساهم النشر العلني لقرارات الصندوق في نجاحه.

- **ويمكن لصناديق تثبيت الأسعار أن تأتي بنتائج عكسية عندما لا تتوافر لها موارد كافية لامتصاص التقلبات في الأسعار الدولية.** ففي جنوب إفريقيا، عانى صندوق تسوية الأسعار من نقص التمويل، وعندما نفدت الموارد كان من اللازم زيادة الأسعار بصورة حادة — وهو ما يتناقض مع الغرض من إنشاء الصندوق.

المراجع

Competition Tribunal of South Africa (CTSA), 2006, "Uhambo Merger Findings," Case No: 101/LM/Dec04.

South Africa, Treasury, 2007, "Possible Reforms to the Fiscal Regime Applicable to Windfall Profits in South Africa's Liquid Fuel Energy Sector, with Particular Reference to the Synthetic Fuel Industry (Pretoria).

Swart, C. J., 2010, "The South African Liquid Fuels Market: Yesterday, Today, and Tomorrow," MBA dissertation, University of Stellenbosch.

ميم– تركيا[٢٨]

الجدول ١٦– تركيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠–٢٠١١					
	٢٠٠٠	٢٠٠٣	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١١
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)	٤١٤٦,٨	٤٥٣٤,٩	١٠٢٧٢,٤	١٠٠٦٢,٤	١٠٥٢١,٨
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)	٦,٨	٥,٣	٠,٧	٩,٠	٨,٥
التضخم (%)	٥٥,٠	٢٥,٣	١٠,٤	٨,٦	٦,٥
ميزان المالية العامة الكلي (% من إجمالي الناتج المحلي)	غ.م.	١٠,٠–	٢,٤–	٢,٧–	٣,٠–
الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	٥١,٦	٦٧,٧	٤٠,٠	٤٢,٢	٣٩,٤
ميزان الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	٣,٧–	٢,٥–	٥,٧–	٦,٣–	٩,٩–
واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٣,٦	٣,٨	٦,٦	٥,٢	٧,٠
صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,١	٠,٣	١,٠	٠,٦	٠,٦
نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)	٢٥٤,٧	٢٤٦,٠	٣١٠,١	٣٠٤,٦	غ.م.
نسبة عدد الفقراء الذي يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	غ.م.	٢,٥	٠,٠	غ.م.	غ.م.
دعم الوقود (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ وتقرير *مؤشرات التنمية العالمية* الصادر عن البنك الدولي؛ وتقرير *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

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

وبدأ إصلاح قطاع البترول في الثمانينات من القرن الماضي كجزء من الإصلاحات الأوسع على نطاق الاقتصاد للتحول إلى نظام تحكمه آليات السوق. وقبل هذه الإصلاحات تضمن نظام السياسات تدخلا شديدا من جانب الدولة في الأنشطة الاقتصادية، وخاصة في صورة ملكية الحكومة للمنشآت في صناعات مهمة مثل الطاقة، والاتصالات، والبتروكيماويات، والحديد، والفولاذ. كما لعبت الدولة دورا مهما في تخصيص الموارد

[٢٨] من إعداد بوبينغ شانغ، إدارة شؤون المالية العامة.

المالية، خاصة من خلال البنوك المملوكة للدولة. غير أنه في أعقاب أزمة شديدة في ميزان المدفوعات حدثت في النصف الثاني من السبعينات من القرن الماضي وانقلاب عسكري في عام ١٩٨٠، كانت تركيا عازمة على تحويل اقتصادها إلى نظام أكثر توجها نحو اقتصاد السوق، وذلك من خلال التحرير الشامل للأسواق المحلية والتجارة الدولية.

الخبرة المتعلقة بالإصلاح

كان الدافع من إصلاح قطاع البترول هو تحقيق عدة أهداف:

- *تحسين مركز المالية العامة للحكومة*: سوف يقوم الإصلاح في نهاية المطاف بإلغاء دعم البترول، سواء للمستهلكين أو المنتجين.

- *الحد من مواطن عدم الكفاءة في قطاع البترول*: سوف تؤدي مشاركة القطاع الخاص إلى فتح الباب أمام المنافسة، وتحسين الكفاءة، والحد من إساءة استخدام الاحتكار في القطاع.

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

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

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

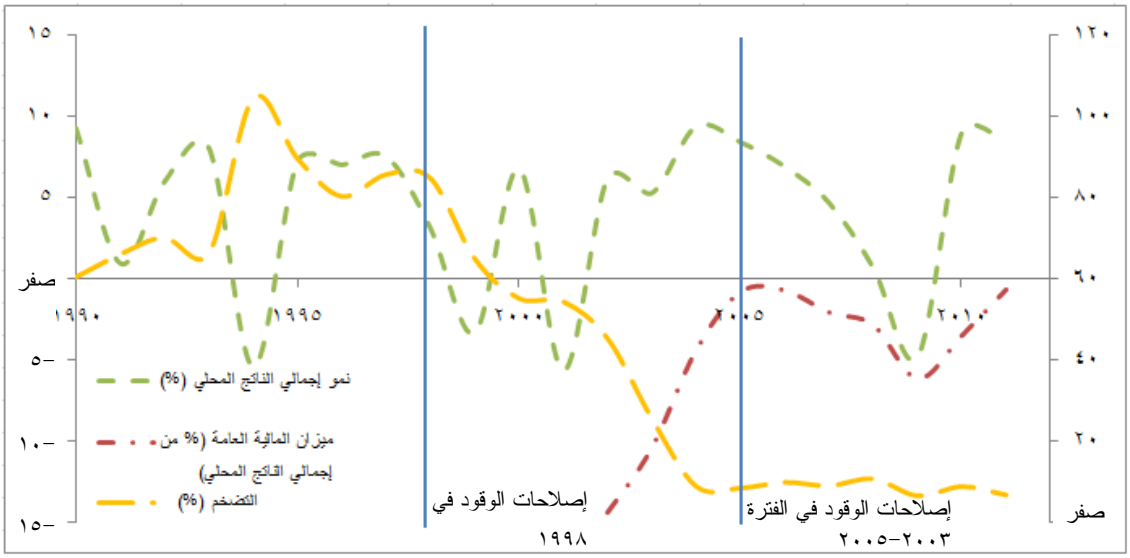
وفي عام ١٩٩٨، اعتمدت الحكومة آلية التسعير التلقائية، والتي وضعت حدا أقصى لأسعار كافة منتجات النفط تقريبا بناء على الأسعار الدولية للبترول وسعر الصرف. ومن حيث المبدأ، كان بإمكان شركات التكرير والمستوردين تحديد الأسعار بحرية، بشرط ألا تتجاوز هذه الأسعار الحدود القصوى. ورغم ذلك، كانت لا تزال هناك متطلبات ترخيص للاستيراد وشروط مرتبطة بالطاقة الاستيعابية بالنسبة للتخزين، وشكلت هذه الشروط معوقات كبيرة أمام دخول السوق. وفي الواقع، لم يكن يُسمَح لشركات التوزيع وتجار التجزئة بتحديد أسعارهم بحرية، ولكن كانت الأسعار تتحدد من جانب الحكومة. واستفادت شركة "TRURAS" العامة للتكرير بشكل كبير من آلية التسعير التلقائية واستطاعت تحقيق أرباح. فشركة "TRURAS" غالبا ما كانت تتكبد خسائر قبل آلية التسعير التلقائية نظرا لإبقاء الحكومة على أسعار منتجات البترول عند مستوى منخفض. وكان إصلاح آلية التسعير التلقائية يخضع أيضا لمراقبة حزب الوطن الأم والذي كانت شعبيته قد انخفضت بصورة ملموسة.

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

وكان التأثير الأهم لقانون سوق البترول هو التحرير الكامل لأسعار الوقود، والذي دخل حيز النفاذ في ٢٠٠٥ (الشكل البياني ١٥). ومنذ ذلك الحين بدأ تحديد أسعار الوقود وفقا لآليات السوق. وتتسم أسعار البنزين والديزل في تركيا الآن بأنها من بين الأعلى في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وذلك نظرا لارتفاع ضرائب الإنتاج نسبيا والتي تنعكس على مستوى أسعار التجزئة (الشكل البياني ١٦).

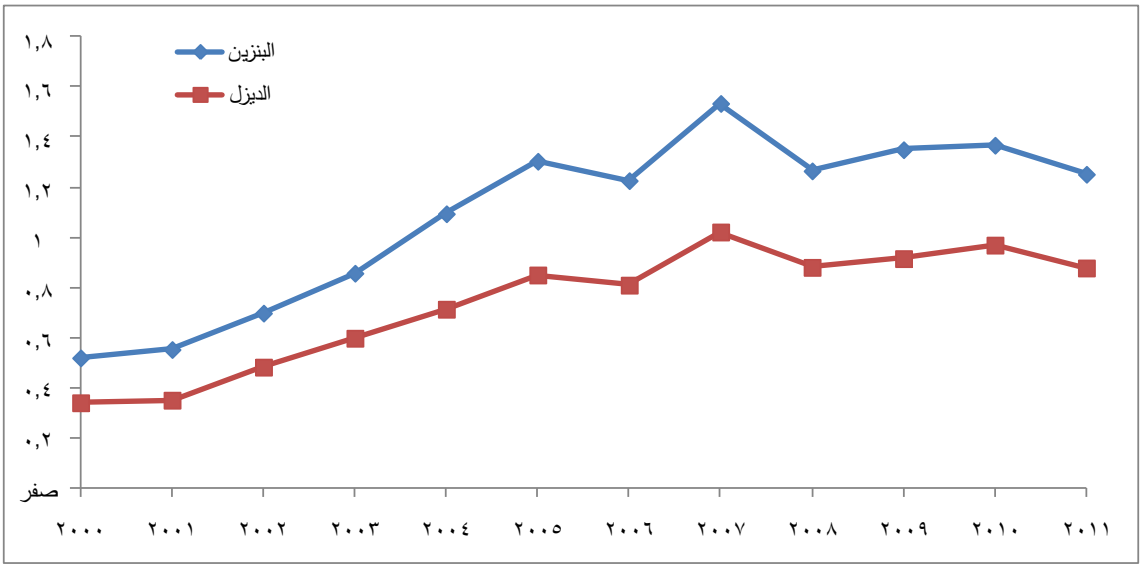
وطبقت إصلاحات عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٥ عندما كان حزب العدالة والتنمية في السلطة، وهو حزب محافظ يميني وسطي وصل إلى السلطة عام ٢٠٠٢ بفوز ساحق وحافظ منذئذ على أغلبية كبيرة في البرلمان.

الشكل البياني ١٥ـ تركيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٠ـ٢٠١١



المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة *بيانات آفاق الاقتصاد العالمي*، ووكالة الطاقة الدولية، وتقديرات خبراء الصندوق.

الشكل البياني ١٦ـ تركيا: البنزين والديزل: صافي الضريبة، ٢٠٠٠ـ٢٠١١
(دولارات لكل لتر)



المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: أسعار نهاية العام.

التدابير التخفيفية

بالإضافة إلى برامج شبكة الأمان الاجتماعي القائمة، تم اتخاذ عدة تدابير موجهة للحد من آثار الإصلاحات كما يلي.

الإعفاء الضريبي لاستهلاك الغاز النفطي المُسال: فبين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠١، قامت الحكومة بدعم استهلاك الأسر من الغاز النفطي المُسال المستخدم في الطبخ وذلك بالتخلي عن كل من ضريبة القيمة المضافة وضريبة الاستهلاك الخاصة. وأدت هذه الإعفاءات الضريبية إلى جعل سعر الغاز النفطي المُسال أقل مقارنة بالبنزين والديزل. ونظرا لأن المحركات العادية لا يمكنها استخدام الغاز النفطي المُسال، توقعت الحكومة بأن يظل استخدام ذلك الوقود في السيارات محدودا. غير أنه سرعان ما تم تطوير صناعة سرية لتحويل محركات البنزين والديزل لاستخدام الغاز النفطي المُسال. وبفترة استرداد لا تقل عن عامين، ثبت أن العملية بسيطة وزهيدة التكلفة بما يكفي لقيام السائقين بتحويل السيارات إلى استخدام الغاز النفطي المُسال. وإذ تنبهت الحكومة للخسائر الناتجة عن ذلك من حيث الإيرادات الضريبية، بدأت في إلغاء هذا النفقة الضريبية في نهاية عام ٢٠٠٠. وقد أدى ذلك إلى زيادات كبيرة في استهلاك الغاز النفطي المُسال.

الإعفاء الضريبي للنقل العام: وفقا لقانون الشركات الجديد في تركيا والذي صدر عام ٢٠٠٦، تُعفى شركات النقل العام التي تملكها وتديرها البلديات والقرى وإدارات الأقاليم الخاصة من ضريبة القيمة المضافة وضريبة الإنتاج.

وتم منح خصم ضريبي للديزل المستخدم في الزراعة: ويتسم معدل الضريبة على وقود الديزل بارتفاعه الكبير جدا في تركيا، مما يؤثر على الدخل الحقيقي للمزارعين. وبدأت وزارة الزراعة عام ٢٠٠٧ في تطبيق برنامج للخصم الضريبي بغية مساعدة المزارعين على زراعة محاصيل بعينها. وثمة ثلاثة أنواع من المحاصيل تحددها الوزارة على أنها ملائمة لمستويات مختلفة من المعونة. ويتم حساب مقادير المعونة وفقا لمساحة الأرض المستخدمة في زراعة محاصيل معينة، ويتم سدادها وفق برنامج زمني يحدده مجلس الوزراء. ولا توجد قيود على كيفية إنفاق أموال المنح. ومن المقرر أن يتم إلغاء هذا الإجراء مرحليا.

الدروس المستفادة

إن التأييد واسع النطاق لإصلاح السوق والالتزام الراسخ به كان عاملا رئيسيا في نجاح إصلاحات الدعم في تركيا. فقد بدأت تركيا في تطبيق نظام أكثر تحررا لتسعير الطاقة في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات من القرن الماضي، وواصلت هذه الإصلاحات تحت إدارة الأحزاب السياسية المختلفة. وحظيت إصلاحات قطاع

الطاقة، والتي جاءت مدعومة بإصلاحات على نطاق الاقتصاد بأكمله بغية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، بتأييد واسع ولم تتعرض لانتكاسات تُذكر. ولهذا السبب، تم اعتماد تدابير تخفيفية محدودة جدا فقط ولم يكن لشعبية الحكومة فيما يبدو تأثير كبير على نجاح إصلاحات الطاقة.

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

ومن شأن الهيئات المستقلة المسؤولة عن سياسة الطاقة أن تساعد على إبعاد القرارات الفنية عن السياسة. فبحسب قانون سوق البترول، كانت هيئة مستقلة—هيئة تنظيم سوق الطاقة (Energy Market Regulatory Authority)—هي المنوط بها تنفيذ القوانين وتنظيم قطاع البترول. وأدى ذلك إلى إبعاد القرارات الفنية المعنية بالتسعير وتنظيم السوق عن أيدي الساسة وعمل على ضمان استقرار واتساق الإصلاحات.

المراجع

Erdogdu, Erkan, 2007, "Regulatory Reform in Turkish Energy Industry: An Analysis," Energy Policy, Vol. 35, No. 2, pp. 984–93.

International Energy Agency, 2010, "Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2009 Review" (Paris).

Oguz, Ender, 2006, "The Liberalization of Downstream Oil Industry in Turkey," A Thesis Submitted to the Graduate School of Social Sciences, Middle East Technical University.

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011, "Turkey: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels" (Paris).

نون– اليمن[٢٩]

الجدول ١٧– اليمن: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠–٢٠١١

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ *ومؤشرات التنمية العالمية* الصادرة عن البنك الدولي؛ وتقرير *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

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

الخبرة المتعلقة بالإصلاحات

بعد عام ١٩٩٤، رفعت الحكومة سعر البنزين ولكن انخفاض سعر الصرف أدى إلى محو كافة المكاسب من الزيادات في الأسعار المحلية. ففي أعقاب الحرب الأهلية التي امتدت من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٤، قامت الحكومة برفع سعر منتجات الوقود التي تستهلكها الأسر الأفضل حالا، وذلك بنسبة ٧٥%. غير أن الانخفاض الذي حدث عام ١٩٩٥ في سعر صرف العملة المحلية والذي بلغ ٢٤٠% تقريبا أدى إلى محو المكاسب التي

[٢٩] من إعداد دراغانا أوستوبيتش، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.

ترتبت على هذه الزيادة. وفي الفترة ١٩٩٥–١٩٩٦، نفذت الحكومة مزيدا من الزيادات السعرية والتي أثرت على أربعة منتجات. فقد زاد البنزين بنسبة ٨٠%، والديزل بنسبة ١٠٠%، والكيروسين بنسبة ١٨٩%؛ بينما زاد سعر الغاز النفطي المُسال على مرحلتين (أولا بنسبة ١٢٣% ثم بنسبة ٨٥%). ومع ذلك، ظلت الأسعار بالقيمة الدولارية أقل من مستوياتها في عام ١٩٩٤. وخلال الفترة ٢٠٠٠–٢٠٠٤، رفعت الحكومة سعر الديزل مرة أخرى بنسبة ٣٠% في عامين متتاليين. ومع ذلك، ظل السعر بالقيمة الدولارية أقل من مستواه منذ عقد مضى. فقد أدى انخفاض سعر الصرف خلال الفترة ١٩٩٤–٢٠٠٤ إلى محو كافة المكاسب المترتبة على الزيادات في الأسعار المحلية. وخلال هذا الوقت، عملت الحكومة على الحد من استخدام الكيروسين المستخدم في الطبخ من خلال جعله أغلى ثمنا مقارنة بالغاز النفطي المُسال.

وكان الهدف من إصلاحات الدعم الأكثر أهمية والتي بدأت في عام ٢٠٠٥ هو التعديل التدريجي للأسعار المحلية على المدى المتوسط. واستند هذا الإصلاح إلى دراسة للبنك الدولي ومشورة من صندوق النقد الدولي أكدتا على الحاجة للحفاظ على استمرارية أوضاع المالية العامة في وجه تراجع احتياطيات النفط. وعليه، قامت الحكومة في يوليو ٢٠٠٥ بزيادة الأسعار المحلية بنسبة ١٣٠% في المتوسط. وقد أثارت هذه الزيادة احتجاجات عنيفة واستجابت الحكومة بالتراجع عنها جزئيا. ومع ذلك، ظل صافي التعديل السعري كبيرا عند ٧١% بالنسبة للبنزين و١٠٦% للديزل، و١١٩ للكيروسين، و٧% للغاز النفطي المُسال. ولم تكن هناك زيادة في سعر المازوت والذي يُستخدم أساسا في توليد الكهرباء.[٣٠] ومن المهم الإشارة إلى أن التوترات الاجتماعية خلال هذه الفترة كانت مرتبطة ليس فقط بإصلاح الدعم ولكن أيضا بالإصلاحات في النظام الضريبي. وتم إبطال فعالية النجاح النسبي الأولي للتعديلات في أسعار الوقود بفعل الزيادة الحادة في أسعار السلع في السنوات اللاحقة. وعليه، ظلت فاتورة الدعم مرتفعة عند ٩% تقريبا من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٥.

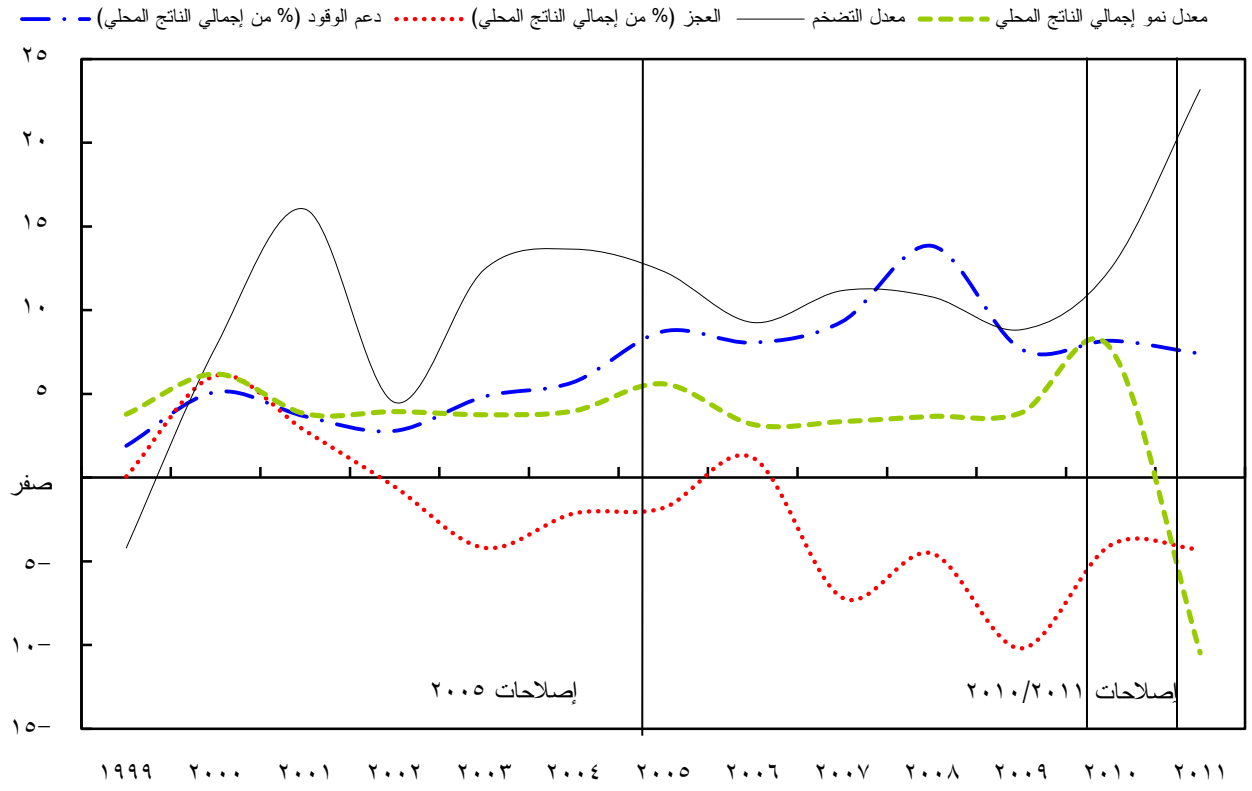
وفي عام ٢٠١٠، وكجزء من الإصلاحات المدعومة باتفاق التسهيل الائتماني الممدد المبرم بين اليمن والصندوق، تم تدريجيا زيادة أسعار البنزين والديزل والكيروسين بنحو ٣٠% في المتوسط، وسعر الغاز النفطي المُسال بمقدار الضعف خلال فترة تسعة أشهر. وكانت استراتيجية الإصلاح قائمة على المساعدة الفنية المقدمة من البنك الدولي،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

[٣٠] بالإضافة إلى ذلك، تحصل شركة الكهرباء على الديزل بسعر أقل من السعر الذي يدفعه المستخدمون الآخرون.

وفي ٢٠١١/٢٠١٢، ونتيجة للأزمة السياسية والحيز المالي الضيق، قامت الحكومة بزيادة سعر البنزين بنسبة ٦٦% وسعري الديزل والكيروسين بمقدار الضعف.[٣١] وإجمالا، لاقت فترة الإصلاح هذه قبولا من المواطنين رغم التوتر السياسي بين الحزب الحاكم والمعارضة. وكان قد تم تخريب خط الأنابيب الرئيسي الذي يمد مصافي التكرير المحلية بالنفط. وفي الوقت ذاته، استطاعت الحكومة استيراد كميات محدودة فقط من منتجات الوقود المكررة. وأدت ندرة الوقود التي أعقبت ذلك إلى ظهور سوق سوداء بلغت فيها الأسعار أضعاف أسعار البيع الرسمية، وطوابير طويلة أمام محطات الوقود. وربما لعب هذا الموقف دورا في قبول المواطنين للزيادات في الأسعار الرسمية مقابل ميزة الإمداد المتواصل دون انقطاع.

الشكل البياني ١٧- اليمن: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة، ١٩٩٩-٢٠١١

(% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)



المصادر: خبراء صندوق النقد الدولي والسلطات الوطنية.

[٣١] في البداية، تم رفع سعر البنزين بنسبة ١٣٣% لنسبة قدرها ٩٠% من السكان مع الحفاظ على السعر دون تغيير بالنسبة للعشرة في المائة المتبقية من المستهلكين (الأسر الفقيرة التي تستخدم البنزين). وفي عام ٢٠١١ تم التراجع جزئيا عن الزيادة ولكن مع توحيد الأسعار.

التدابير التخفيفية

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

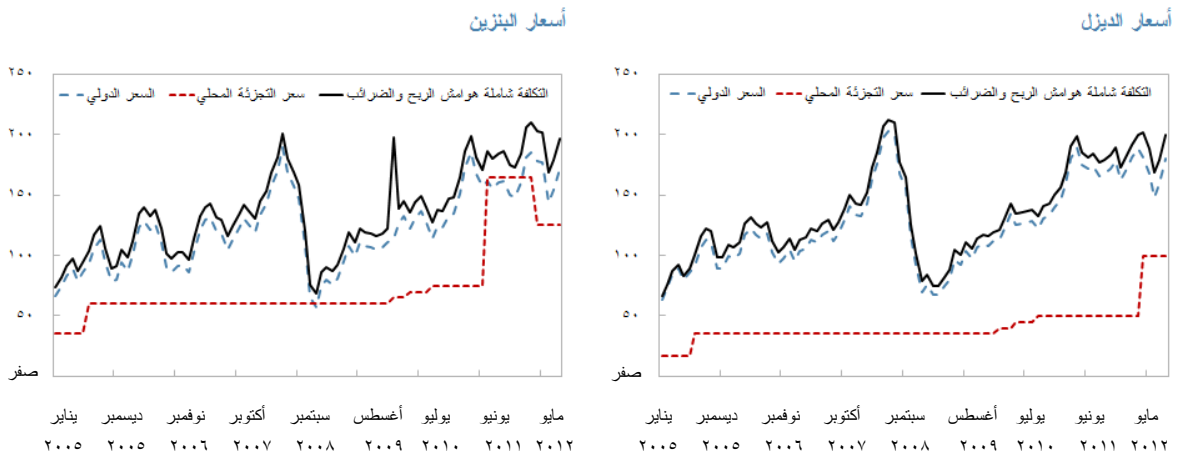
وللتخفيف من وقع إصلاحات الدعم السابقة، قامت السلطات باستحداث أو تقوية المكونات التالية من شبكة الأمان الاجتماعي:

أُنشئ صندوق الرعاية الاجتماعية عام ١٩٩٦ كبرنامج للتخفيف من حدة الفقر بغية توفير تحويلات نقدية مشروطة للأسر المعيشية. وتم توسيع نطاق تغطية الصندوق تدريجيا وزيادة التحويلات في خطوات. وكان الهدف جزئيا من التحويلات هو التخفيف من تأثير إصلاحات دعم الوقود. وجاء تنفيذ تدابير المساندة الاجتماعية متفاوتا من حيث حسن التوقيت. فعلى سبيل المثال، في فترة إصلاحات الدعم لعام ٢٠٠٥، استغرق الأمر ثلاث سنوات للموافقة على قانون للحماية الاجتماعية يسمح بتطبيق رشيد للمزايا وبزيادة التحويلات الشهرية. ومن ناحية أخرى، تم التخفيف بشكل آني تقريبا من وقع إصلاحات عام ٢٠١٠ من خلال توسيع نطاق تغطية نظام التحويلات النقدية بنسبة ٥٠%. وحتى الآن، لا تشتمل فترة إصلاحات الدعم لعام ٢٠١٢/٢٠١١ على تدابير تخفيفية، ولكن الحكومة تنظر حاليا في توسيع آخر لنطاق تغطية صندوق الرعاية الاجتماعية أو زيادة حجم التحويلات القائمة.

وبالإضافة إلى التحويلات النقدية المشروطة، ثمة برنامجان آخران في اليمن يركزان بصفة رئيسية على منع الفقر. فيوفر مشروع الأشغال العامة وظائف ودعما في الأجل القصير لصغار المقاولين من خلال برنامج للأشغال العامة كثيفة الاستخدام. إلى جانب ذلك، يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية بتشجيع التنمية المجتمعية والمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر ويوفر وظائف قصيرة الأجل لهؤلاء الذين يعانون من الفقر المؤقت والمزمن.

وتتضمن التدابير التخفيفية الأخرى التحول إلى منتجات الوقود الأقل تكلفة. فعلى سبيل المثال، شجعت الحكومة التحول من الكيروسين إلى الغاز النفطي المُسال للاستخدام السكني بدءا من أوائل الألفينات. كذلك تم في عام ٢٠١٠ تحويل محطات توليد الكهرباء التي تستخدم وقود الديزل إلى العمل بالغاز الطبيعي.

الشكل البياني ١٨ـ اليمن: أسعار الوقود والأسعار الدولية التي تعكس التمرير الكامل للتكلفة، ٢٠٠٥ـ٢٠١٢
(ريال يمني/لتر)



المصادر: خبراء صندوق النقد الدولي والسلطات الوطنية.

الدروس المستفادة

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

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

ويمكن أن تكون التحويلات النقدية وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية فعالة في حماية الفقراء والحد من المعارضة للإصلاحات، إذا ما تم تصميمها على نحو يتسم بحسن التوقيت. فقد ساعدت التحويلات النقدية من صندوق الرعاية الاجتماعية فضلا عن الدعم المقدم من مشروع الأشغال العامة والصندوق الاجتماعي للتنمية في الحد من المعارضة للإصلاحات. واستنادا إلى هذه الخبرة، يمكن القول بأنه كان من الممكن الحد من المعارضة لإصلاحات ٢٠٠٥ إذا ما تم تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية بشكل آني.

ورغم أن الظروف الاقتصادية المعاكسة تؤدي إلى زيادة الحاجة إلى الإصلاحات، فهي تجعل التعديلات السعرية أكثر صعوبة، خاصة إذا ما اقترنت بتوترات سياسية. وعليه، فكلما كان ذلك ممكنا، من المهم تنفيذ الإصلاحات في الوقت المناسب قبل أن تشهد الظروف الاقتصادية والاجتماعية مزيدا من التدهور. وعندئذ يمكن استخدام الموارد الضخمة المستخدمة في الدعم المعمم على نحو أكثر كفاءة من خلال توجيهها للفقراء ودفع عجلة النمو وزيادة معدل توفير فرص العمل.

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

دعم الكهرباء والفحم

ألف- أرمينيا[٣٢]

الجدول ١٨- أرمينيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠-٢٠١١

	٢٠٠٠	٢٠٠٣	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١١
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولار الأمريكي)	٥٩٣,٥	٨٧٤,١	٣٦٠٥,٩	٢٨٤٠,٤	٣٠٣٢,٨
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)	٥,٩	١٤,١	٦,٩	٢,١	٤,٤
التضخم (%)	٠,٨-	٤,٧	٩,٠	٧,٣	٧,٧
ميزان المالية العامة الكلي (% من إجمالي الناتج المحلي)	٦,٣-	١,٥-	١,٨-	٤,٩-	٢,٧-
الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	٤٨,٩	٣٢,٩	١٤,٦	٣٣,٣	٣٥,١
ميزان الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	١٤,٦-	٦,٨-	١١,٨-	١٤,٧-	١٢,٣-
واردات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,١	٠,١	٠,٤	٠,٣	٠,٣
صادرات النفط (% من إجمالي الناتج المحلي)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠
نصيب الفرد من استهلاك النفط (لترات)	١٣٣,٧	١٣٩,٣	١٥٩,٥	١٢٧,٦	غ.م.
نسبة عدد الفقراء الذي يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	غ.م.	١٠,٦	١,٣	غ.م.	غ.م.

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية* الصادرة عن البنك الدولي؛ وتقرير *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

في أوائل تسعينات القرن الماضي، بدأت أرمينيا في التحول إلى اقتصاد قائم على آليات السوق، مع معاناة قطاع الكهرباء من الضعف المالي حينذاك. وكانت الصناعة تخضع لهيمنة شركة احتكارية متكاملة رأسيا وتتسم بأسعار تجزئة مدعومة بشكل كبير. وكان القطاع يعتمد إلى حد كبير على واردات الوقود من البلدان الأخرى التابعة للاتحاد السوفيتي السابق. وأدى انهيار الاتحاد السوفيتي السابق والصراع مع أذربيجان المجاورة إلى اضطرابات شديدة في إمدادات النفط. وانخفض توليد الكهرباء بنحو ٥٠% تقريبا في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥، مما أدى إلى نقص مزمن في الكهرباء.

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

[٣٢] من إعداد كانغني كبودار، إدارة شؤون المالية العامة.

- *دعم ضمني للمستهلكين بسبب انخفاض أسعار التجزئة*: تم تحديد الأسعار عند مستويات أقل من تلك اللازمة لتغطية تكاليف التشغيل وإهلاك رأس المال. ونظرا لعدم توافر تحويلات من الموازنة لتغطية تلك التكاليف، قامت شركات الكهرباء بتمويلها من خلال مراكمة الديون لدى الجهاز المصرفي. واشتملت معدلات تعريفة الكهرباء للأسر على دعم متبادل من الجهات الأخرى المستخدمة للطاقة (الشركات والقطاع العام)، والتي كانت ضمن أكبر الجهات غير المسدِدة لفواتير الكهرباء.

- *سرقة الكهرباء وانخفاض معدلات التحصيل*: ويمكن النظر إلى كل منهما على أنهما دعم نظرا لأنهما يخفضان المعدلات الفعلية للتعريفة التي يدفعها العملاء. وتشير التقديرات إلى أن ٤٠% من فواتير الكهرباء لم يتم تحصيلها في عام ١٩٩٦، وكان من أكبر غير المسددين للفواتير شركات المرافق الأخرى المملوكة للحكومة في مجالي المياه والتدفئة.

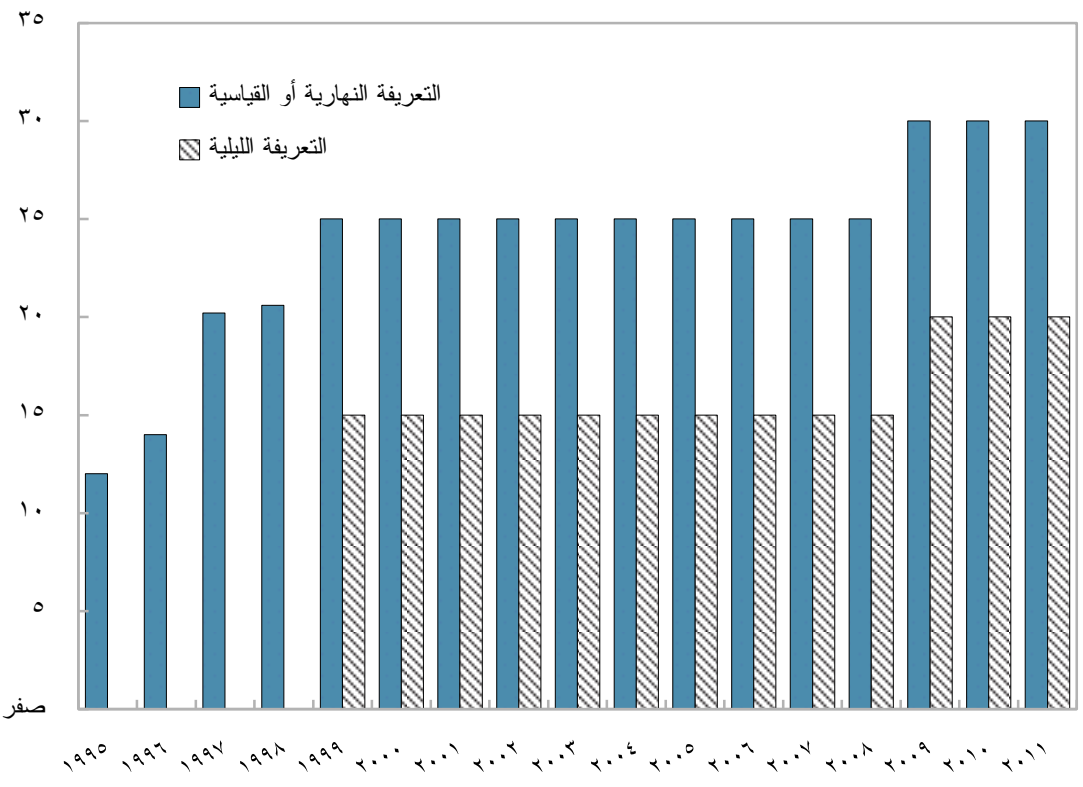
- *الدعم الظاهر في الموازنة*: على الرغم من عدم منح دعم مباشر لقطاع الكهرباء في أرمينيا، كانت المساندة من الدولة كبيرة في شكل قروض مدفوعة بصورة مباشرة من الموازنة بلغت على سبيل المثال ٠,٢% من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٦. بالإضافة إلى ذلك، استفاد القطاع من ضمانات القروض. وكانت الضرائب غير المسددة مصدرا آخر للدعم وبلغت تقريبا ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٦.

إصلاحات أسعار الكهرباء منذ منتصف التسعينات

زادت أسعار الكهرباء زيادة حادة خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ نحو مستويات استرداد التكلفة، مما أدى فعليا إلى إلغاء غالبية الدعم. وزادت معدلات التعريفة للاستهلاك السكني بأكثر من الضعف خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ لتصل إلى ٢٥ درهم أرميني/كيلووات ساعة، وهو ما يعد قريبا من مستوى استرداد التكلفة (الشكل البياني ١٩) ويتسق مع مستويات التعريفة للاستهلاك غير السكني، مما أدى إلى خفض كبير في الدعم المتبادل. وساعدت مكاسب الكفاءة التي ترتبت على إصلاحات قطاع الكهرباء على الحد من العبء المالي للقطاع رغم الفترة الطويلة من الثبات في الأسعار منذ ١٩٩٩. وفي عام ٢٠٠٩، رُفعت أسعار التجزئة بنسبة ٢٠% عقب زيادة في سعر البنزين الذي تمده روسيا.

الشكل البياني ١٩- أرمينيا: معدلات التعريفة للاستهلاك السكني، ١٩٩٥-٢٠١١

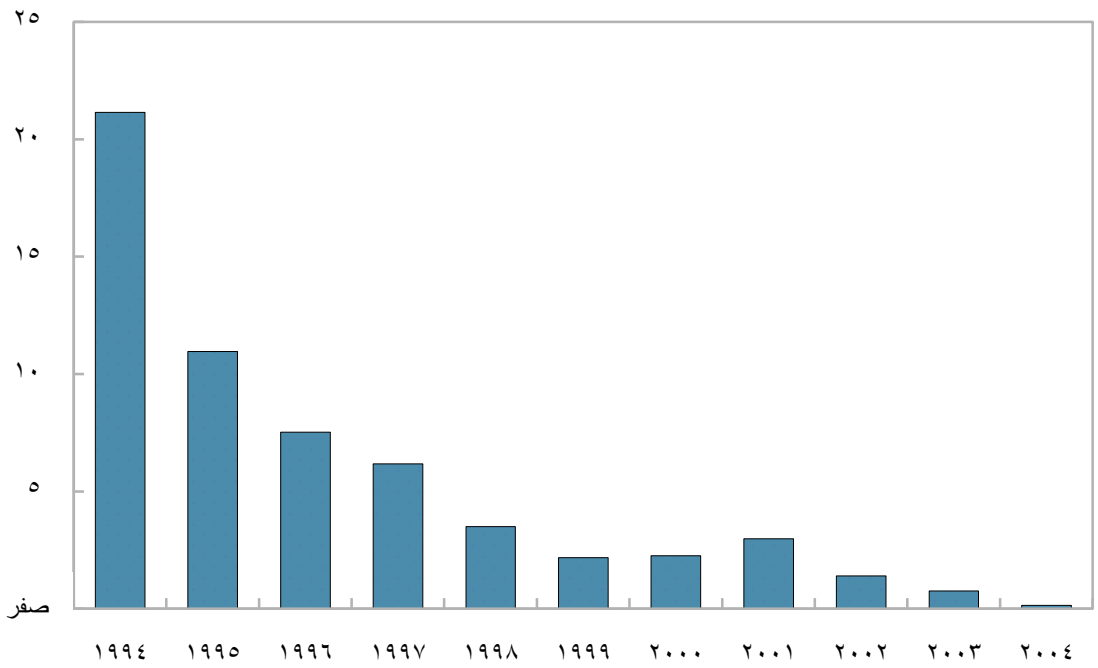
(درهم أرميني لكل كيلووات ساعة)



المصدر: السلطات الوطنية.

وكانت التغييرات في كل من مستوى الزيادات في التعريفة وهيكلها هي حجر الزاوية للإصلاحات. فقد تغير هيكل التعريفة بإلغاء تعريفة "حبل السلامة" (lifeline tariff) في ١٩٩٩. ورغم أن هدف تعريفة "حبل السلامة" في الأصل هو المساعدة في حماية الأسر المعيشية منخفضة الدخل من خلال فرض أسعار أقل على المستويات المنخفضة من الاستهلاك، إلا أنها تعرضت لسوء الاستخدام. وتحديدا، فقد حدث تواطؤ بين الأسر وقارئي عدادات الكهرباء لتأجيل الإبلاغ بمستويات الاستهلاك المرتفعة في الشتاء. وقبل ذلك بعام، أُلغيت الأسعار المخصومة للمستهلكين منخفضي الدخل وموظفي شركات الكهرباء والعسكريين عقب الإصلاح الشامل لنظام الحماية الاجتماعية بغية توجيهه بصورة فُضلى لصالح الفقراء. وقد أسهمت الإصلاحات السعرية في الحد من عجز قطاع الكهرباء من نحو ٢١% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٤ إلى أقل من ٣% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٠ (الشكل البياني ٢٠).

الشكل البياني ٢٠- أرمينيا: العجز المالي لقطاع الكهرباء، ١٩٩٤-٢٠٠٤
(% من إجمالي الناتج المحلي)



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

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

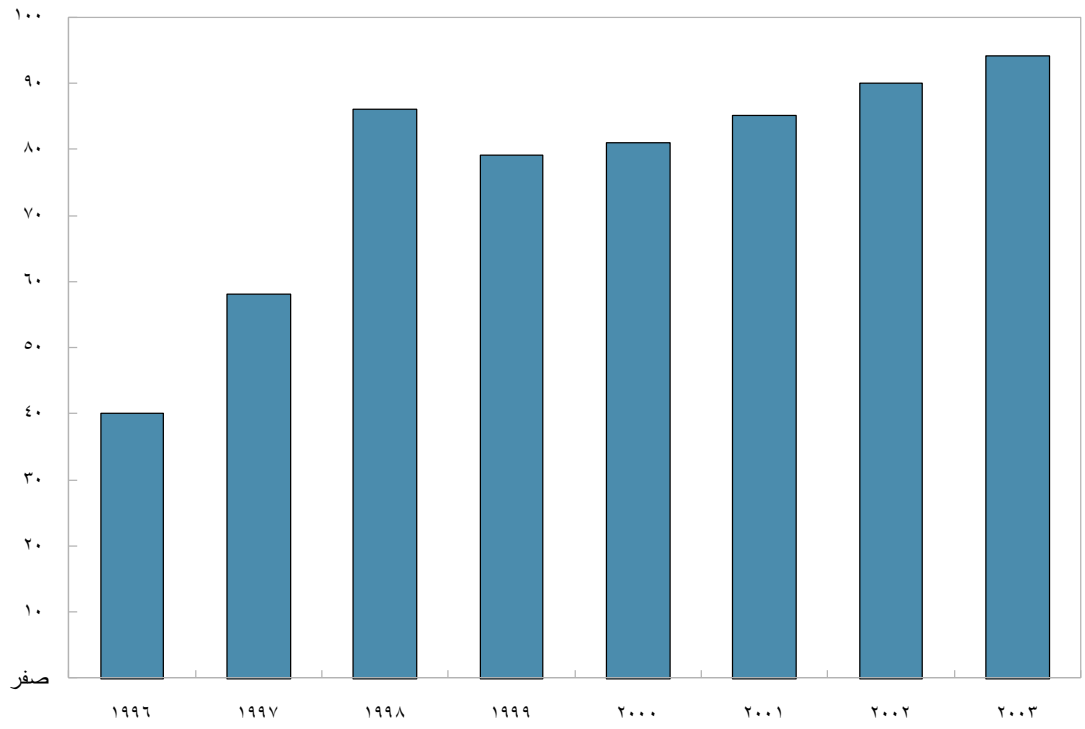
وساعدت حملة للتوعية العامة في تعبئة التأييد لزيادة مستويات التحصيل. فقد أكدت السلطات أن مدفوعات الفواتير سوف تساعد على حل مشكلة الانقطاعات المتكررة في التيار والتوافر المحدود للكهرباء (دراسة Velody, Cain, and Philips, 2003). وبلغت الزيادة في معدلات التحصيل مستويات مثيرة للإعجاب، حيث ارتفعت من ٤٠% في ١٩٩٦ إلى ١٠٠% تقريبا بحلول ٢٠٠٣، رغم أنها شهدت ضعفا مؤقتا في عام ١٩٩٩ نتيجة للزيادة الحادة في معدلات التعريفة (الشكل البياني ٢١).

واستُكملت إصلاحات التعريفة بواسطة الإصلاحات المؤسسية، مما مهد الطريق لمشاركة القطاع الخاص. وقد ترتبت على مشاركة القطاع الخاص بعض مكاسب الكفاءة، حيث تراجع فاقد نظام الطاقة الكهربائية كنسبة

من مجموع الإمدادات من ٣٠% عام ١٩٩٩ إلى ١٠% في ٢٠١٠. كذلك أنشأت السلطات جهازا تنظيميا في ١٩٩٧ له صلاحيات تحديد ومراجعة أسعار تعريفة الكهرباء وتنظيم القطاع. ويخول القانون للجهاز التنظيمي ضمان أن تغطي معدلات التعريفة كافة التكاليف متوسطة الأجل، بما في ذلك الإهلاك وخدمة الديون والتكاليف الرأسمالية الأخرى.

الشكل البياني ٢١- أرمينيا: معدل تحصيل فواتير الكهرباء، ١٩٩٦-٢٠٠٣

(% مئوية)



المصدر: دراسة Nixson and Walters (2005).

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

صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مساندة كبيرة لأجندة الإصلاح، وخاصة من خلال القروض المشروطة والمساعدة الفنية.

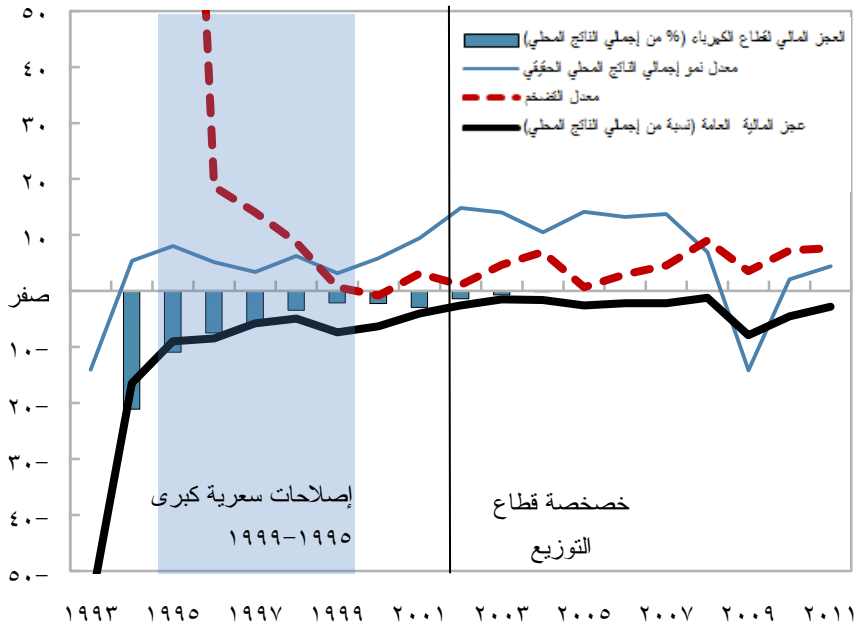
تأثير الإصلاحات

ساهم إصلاح قطاع الكهرباء في تصحيح أوضاع المالية العامة. فقد انخفض عجز المالية العامة بصورة حادة من ١٦,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٤ إلى ٩% في ١٩٩٥، وإلى ٦,٣% بحلول عام ٢٠٠٠ (الشكل البياني ٢٢).

وتم التخفيف من تأثير الزيادات في أسعار الكهرباء على التضخم من خلال النجاح في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي. فقد اتسمت فترة ما قبل الإصلاح (١٩٩٣-١٩٩٤) بارتفاع العجوزات الحكومية والتي تم تمويلها إلى حد كبير من جانب البنك المركزي. وترتب على ذلك حدوث تضخم مفرط. وأدى النجاح في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي إلى تراجع التضخم من نسبة تربو على ٥٠٠٠% في عام ١٩٩٤ إلى مستويات مكونة من رقم واحد بحلول عام ١٩٩٨، مما يعكس التضييق النقدي والتصحيح الحاد لأوضاع المالية العامة.

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

الشكل البياني ٢٢ - أرمينيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٣-٢٠١١



المصادر: الإحصاءات المالية الدولية؛ ومؤشرات التنمية الدولية؛ ودراسة Sargsyan, Balabanyan, and Hankinson (2006).

التدابير التخفيفية

كانت هناك حاجة لاتخاذ تدابير تعويضية في ضوء النصيب المرتفع لإنفاق الفقراء على الكهرباء. فقد أوضح مسح قطاع الأسر للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ أن نصيب الإنفاق على الكهرباء من إنفاق الأسر كان أعلى بمقدار الضعف في الأسر الفقيرة عنه في الأسر غير الفقيرة (الجدول ١٩). وانطبق هذا بصفة خاصة على الفقراء في الحضر.

الجدول ١٩- أرمينيا: نصيب الكهرباء من مجموع إنفاق الأسر

(%٥ مئوية)

	الريف	الحضر
الفقراء	١٣	١٦
غير الفقراء	٧	٩

المصدر: دراسة Lampietti and others (2011).

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

الإعانة. وعمل هذا على زيادة متوسط المدفوعات بنسبة ٤٠% بالقيمة الحقيقية عام ٢٠٠٦، مع الحفاظ على تكلفة البرنامج عند نحو ١% من إجمالي الناتج المحلي.

بالإضافة إلى ذلك، تم سداد اثنين من التحويلات النقدية غير المتكررة للأسر منخفضة الدخل في ١٩٩٩–٢٠٠٠ لمساعدتها على مواجهة الارتفاع في أسعار الكهرباء. وشمل المستفيدون الأسر المؤهلة في إطار برنامج إعانات الأسر الفقيرة والأسر الأخرى التي تعتبر تواجه صعوبات في سداد فواتيرها.

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

الدروس المستفادة

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

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

ومن الضروري اتخاذ التدابير الرامية إلى تحسين التحصيل. فمن الممكن زيادة معدلات التحصيل من خلال الإنفاذ الصارم لسياسات قطع التيار ونظم التحصيل (من خلال الحسابات المصرفية مثلا) التي تحد من خطر التواطؤ بين المستهلكين وقارئي العدادات.

وإطلاق حملة فعالة للتوعية العامة تربط مدفوعات فواتير المرافق بالخدمة الأكثر موثوقية من شأنه أن يساعد على كسب التأييد للإصلاح.

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

المراجع

Lampietti, Julian, 2004, "Power's Promise: Electricity Reforms in Eastern Europe and Central Asia," World Bank Working Paper No 40. (Washington: World Bank).

———, Anthony A. Kolb, Sumila Gulyani, and Vahram Avenesyan, 2011, "Utility Pricing and the Poor: Lessons from Armenia, "World Bank Technical Papers No. 497 (Washington: World Bank).

Nixson, Frederick, and Bernard Walters, 2005, "Utilities' Pricing and the Poor: the Case of Armenia," UNDP Armenia White Paper (New York: United Nations Development Programme).

Sargsyan Gevorg, Ani Balabanyan, and Denzel Hankinson, 2006, "From Crisis to Stability in the Armenian Power Sector: Lessons Learned from Armenia's Energy Reform Experience," World Bank Working Paper No. 74 (Washington: World Bank).

Velody, Mark, Michael J.G. Cain, and Michael Philips, 2003, "Energy Reform and Social Protection in Armenia," in A Regional Review of Social Safety Net Approaches: In Support of Energy Sector Reform (Washington: United States Agency for International Development).

باء– البرازيل[٣٣]

الجدول ٢٠– البرازيل: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية* الصادرة عن البنك الدولي؛ وتقرير *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

خلال ثمانينات القرن الماضي، اتسم الاقتصاد البرازيلي بالنمو المنخفض واختلالات الاقتصاد الكلي. فقد بلغ متوسط معدل النمو ٣% وسجل التضخم مستوى مرتفعا بلغ ٢٧٢% في المتوسط. وكانت السياسة المالية العامة توسعية، حيث بلغ متوسط عجز الموازنة الكلي ٥% من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ووصل إلى ٧% في عام ١٩٨٩. وأدى ضعف أداء المالية العامة إلى زيادة صافي الدين العام من ٢٤% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٨١ إلى ٤٠% تقريبا في ١٩٨٩. وأدت هذه الأوضاع المتدهورة إلى الضغط على السلطات البرازيلية لتغيير سياسات إحلال الواردات وتحرير الاقتصاد (Giambiagi and Moreira, 1999).

وجاءت خصخصة قطاع الكهرباء كجزء من جهود الإصلاح التي بذلتها السلطات في هذا المجال ونبعت جاذبيتها من ثلاثة أسباب. أولا، إن خصخصة بعض أصول القطاع حملت وعدا بتحقيق إيرادات كبيرة للخزانة وتسوية الديون غير المسجلة في الدفاتر المستحقة للحكومة الفيدرالية. وفي عام ١٩٩٣، بلغ هذا الدين

[٣٣] من إعداد آلان ديزيولي، إدارة شؤون المالية العامة.

الخارجي الذي حصلت عليه شركات الكهرباء نحو ٢٥% من الدين الخارجي للبرازيل. ثانيا، كان بيع شركات التوزيع المملوكة للدولة معناه أن قدرا كبيرا من ديون الولايات المستحقة للحكومة الوطنية سوف يتم سداده. ثالثا، رأت الحكومة الاتحادية أنه سيكون من الصعوبة بمكان جمع مقادير كافية من رأس المال بصورة منفردة للاستثمار في المرافق اللازمة لاستيفاء الطلب المتزايد. وانخفض الاستثمار في الكهرباء بنحو النصف في تسعينات القرن الماضي نسبة إلى العقد السابق.

كذلك كانت الخصخصة مدفوعة بعوامل أخرى ذات خصوصية قطاعية. وشملت تلك العوامل التكاليف المرتفعة للإنشاء التي تم تكبدها بسبب التكتلات الاحتكارية بين المقاولين؛ والتوظيف المفرط؛ وارتفاع نسبة الفاقد من الطاقة في نظام الطاقة الكهربائية بأكمله. وأخيرا، كانت شركات التوزيع الخاصة سوف تقوم بإنشاء هياكل للتعريفة تعكس التكاليف على نحو أكبر.

وكان أداء القطاع في ثمانينات القرن الماضي ضعيفا وشكل قوة الدفع الأولية للتغيير الهيكلي. فقد أسهم العديد من العوامل في هذا الأداء الضعيف، منها الإطار التنظيمي لتحديد الأسعار والذي كان يتحدد من جانب سكرتير مكتب الرئيس لشؤون التخطيط. وكانت التعديلات السعرية مدفوعة بالرغبة في احتواء التضخم وكانت غير مرتبطة بالتطورات في التكاليف والحاجة لضمان معدل عائد كاف على رأس المال. وترتب على منهج التسعير هذا تراجع أسعار تعريفة الكهرباء بالقيمة الحقيقية والحد من الحوافز لتحسين الإنتاجية. كذلك أدى إلى تدهور المركز المالي للشركات وزيادة الدين الخارجي لتمويل التوسع في إمدادات الكهرباء. ونتيجة لذلك، تراكمت الديون في حساب التعويض عن نتائج الإصلاح (Conta de Resultados a Compensar) بحلول عام ١٩٩٣ لتصل إلى ٢٦ مليار دولار في ١٩٩٣، والتي استوعبتها الحكومة المركزية في نفس العام. وبافتراض أن هذا يمثل الخسائر المتراكمة على مدى السنوات الخمسة السابقة، يكون متوسط الدعم الموجه لقطاع الكهرباء قد بلغ ٠,٧% من إجمالي الناتج المحلي سنويا عام ١٩٨٧ (الشكل البياني ٢٣).

إصلاحات تسعير الكهرباء

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

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

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

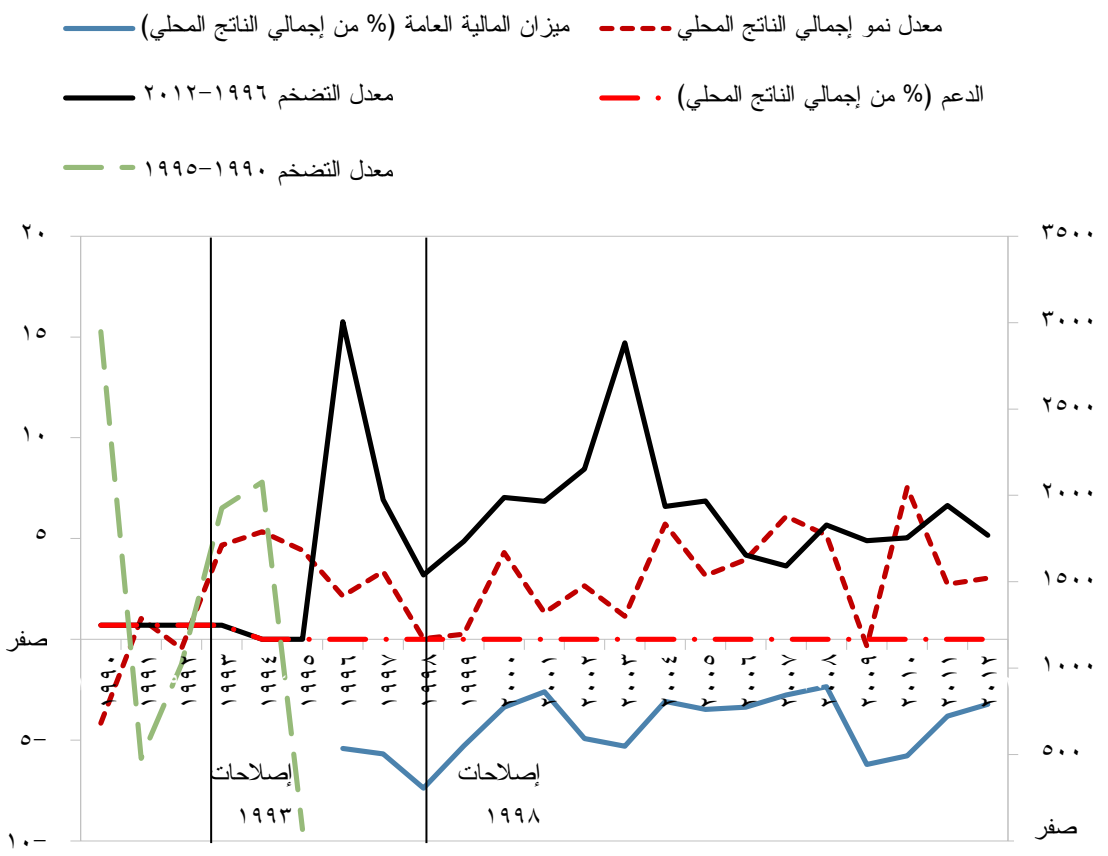
ومن وجهة النظر المالية العامة، نجحت إصلاحات عام ١٩٩٣ في إلغاء الدعم. ومع ذلك، لم تقترن خصخصة القطاع بإطار تنظيمي قوي مما أدى إلى مناخ استثماري يفتقر إلى اليقين والتوقف عن بناء بعض خطوط التوزيع. وأدى نقص الاستثمار في توليد الكهرباء، مقترنا بموجة الجفاف التي حدثت عام ٢٠٠١، إلى نفاد خطير لخزانات الطاقة الكهرومائية بالبرازيل. ولأجل تجنب أزمة أكبر في إمدادات الطاقة، طبقت الحكومة قواعد تنظيمية أجبرت المنتجين بموجبها على ترشيد الكهرباء التي يمدون المستهلكين بها، وسمحت للموزعين بزيادة مستويات التعريفة للتعويض عن خسائرهم خلال مرحلة الترشيد. وترتب على هذه القرارات انخفاض مفاجئ في إجمالي الناتج المحلي وزيادة حادة في مستويات التعريفة مما أدى إلى تقويض التأييد للخصخصة وأسهم في تباطؤ التقدم المُحرز على صعيد تحرير قطاع الطاقة.

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

وخلاصة الأمر، نجح إصلاح دعم الكهرباء في البرازيل في العديد من النواحي. فقد ألغى الدعم الحكومي الموجه للقطاع، ونزع الصبغة السياسية عن الزيادات في التعريفة، وعمل على تأمين التوسع في توليد الكهرباء (بعد عام ٢٠٠١)، كما حد من مواطن الضعف المرتبطة بالدين الخارجي الذي حصلت عليه شركات قطاع الكهرباء. وقامت دراسة Mota (2003) بتقييم آثار خصخصة قطاع الكهرباء على جودة الإمدادات وتكلفتها ووجدت أن مكاسب الكفاءة الناتجة عن خفض التكلفة كانت ضخمة، وتم الحصول عليها من خلال خفض عدد العاملين بمقدار النصف خلال الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠٠. وفيما يتعلق بتأثير الخصخصة على الجودة، كان هناك تحسن في أمن إمدادات الطاقة ومدى توافرها.

الشكل البياني ٢٣ـ البرازيل: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء

(% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)



المصادر: قاعدة بيانات *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادرة عن صندوق النقد الدولي وتقديرات خبراء الصندوق.

ملاحظة: تم حساب بيانات دعم الوقود من متوسط الدين المتراكم في حساب استهلاك الوقود من ١٩٨٧ حتى ١٩٩٣ والذي تم سداده من جانب الخزانة في ١٩٩٣؛ وبلغ معدل التضخم خلال الفترة من ١٩٩٠ حتى ١٩٩٤ أكثر من ٥٠٠%.

التدابير التخفيفية

- حتى بعد تحرير القطاع ظل الدعم المتبادل على مستوى الأقاليم قائما.

- فُرض رسم على أسعار تعريفة الكهرباء في عام ١٩٩٣ لدعم إمدادات الوقود لمحطات الطاقة الحرارية التي تفتقر للكفاءة في أمازونيا، وهي منطقة تتسم بالحساسية السياسية، وتم الإبقاء على هذا الرسم لفترة ممتدة.

- في عام ١٩٩٥، تم المصادقة على تشريع يقضي بفرض تعريفة كهرباء أقل على الأسر منخفضة الدخل.

- في عام ٢٠٠٣، بدأت الحكومة في تطبيق برنامج لتمويل الكهرباء المجانية لعشرة مليون مواطن في الريف، ويموَّل هذا البرنامج من الرسوم المفروضة على أسعار تعريفة الكهرباء.

الدروس المستفادة

إن الحاجة لتصحيح اختلالات الاقتصاد الكلي يمكن أن توفر دعما سياسيا للإصلاحات. ففي ظل النمو الاقتصاد المتدني والتضخم المفرط والدين الخارجي المرتفع في البرازيل في الثمانينات اضطر الساسة للاستجابة والنظر إلى إصلاح الدعم كخيار لمواجهة هذه الاختلالات.

ويمكن للسيطرة على الزيادات في أسعار الكهرباء، كأداة لمكافحة التضخم، أن تؤدي إلى عواقب مالية عامة سلبية. فقد نتج عن اعتماد هذه السياسة في الثمانينات خسائر مالية للقطاع وتراكم الدين ونقص الاستثمار.

وتزيد فرص نجاح الإصلاحات إذا كانت الحكومة تتمتع بالشعبية. فبعد السيطرة على التضخم المفرط، والذي ظل مزمنا لأكثر من عقد من الزمن، استطاعت إدارة الرئيس كاردوزو استثمار هذا التأييد السياسي لتنفيذ أجندته لتحرير قطاع الكهرباء.

ويمكن للبرامج الاجتماعية الموجهة أن تعمل على الحد من المعارضة لإصلاح الدعم وعلى مساعدة الفقراء. فقد اعتمد البرازيل سياسة خفض أسعار تعريفة الكهرباء لذوي الدخل المنخفض واعتمد برنامجا للتحويلات النقدية المشروطة أدى إلى تيسير تنفيذ إصلاحات الدعم.

يمكن أن تترتب عواقب وخيمة على خصخصة شركات الكهرباء دون إطار تنظيمي قوي وقد يؤدي ذلك إلى تقويض التأييد الشعبي لإصلاح الدعم. فقد أسفرت القواعد غير الواضحة في السنوات الأولى من عملية الخصخصة عن مستويات منخفضة من الاستثمار وساهمت في أزمة الطاقة عام ٢٠٠١.

المراجع

Bonini, Mario, 2011, "Tarifas de Energia Elétrica: Evolução nos Últimos Anos e Perspectivas," Grupo de Economia / Fundap Boletim de Economia, Vol. 8.

Brown, Ashley C., 2002, "The Privatization of Brazil's Electricity Industry: Sector Reform or Restatement of the Government's Balance Sheet?" Working Paper (Washington: Inter-American Development Bank).

de Araujo, J. L. R. H., 2006, "The Case of Brazil: Reform by Trial and Error?" In International Experience in Restructured Electricity Markets: What Works, What Does Not, and Why? ed. by F. P. Sioshansi and W. Pfaffenberger, Vol. 1 (Oxford: Elsevier).

de Oliveira, Adilson, and Tara Laan, 2010, "Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform," International Institute for Sustainable Development, Trade, Investment, and Climate Change Series (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).

Giambiagi, Fabio, and Maurício Moreira, 1999, "A Economia Brasileira nos Anos 90," (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Gomes, Antônio Claret S., Carlos David G. Abarca, Elíada Antonieta S. T. Faria, and Heloísa Helena de O. Fernandes, 2003, "O Setor Eletrico no Brasil," Estudos Setoriais 14, (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Montalvao, Edmundo, 2009, "Impacto de Tributos, Encargos, e Subsidios Setoriais Sobre as Contas de Luz dos Consumidores," Working Paper No. 62, (Brasilia: Centro de Estudos da Consultoriado Senado Federal).

Mota, Raffaella, 2003, "The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Business in Brazil: A Social Cost-Benefit Analysis," Working Paper No. WP 0309, (Cambridge: University of Cambridge, Department of Applied Economics).

Pinheiro, Armando, 1999, "Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?," (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

جيم– كينيا[٣٤]

الجدول ٢١– كينيا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠٠٩
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)	٤,٠	٢,٥	٦,١	٤,١
التضخم مقيسا بمؤشر أسعار المستهلكين	٨,٩	٨,٠	١١,١	٦,٧
الرصيد الكلي باستثناء المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)	٨,٠–	٤,١–	٤,٧–	٧,٢–
مجموع الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	غ.م.	٥٣,١	٤٥,١	٤٤,٨
نسبة عدد الفقراء الذين يبلغ دخلهم ١,٢٥ دولار في اليوم (تعادل القوة الشرائية) (% من السكان)	غ.م.	غ.م.	٤٣,٤	غ.م.

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

ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

تماشيا مع اقتصاد آخذ في التوسع، شهدت كينيا زيادة كبيرة في الطلب على الطاقة تقدر بسبعة في المائة سنويا في المتوسط على مدى الست سنوات الماضية (دراسة Ajodhia, Mulder, and Slot, 2012). فرغم تحسن معدلات النفاذ والزيادات في الطاقة الإنتاجية، لم يستطع توليد الكهرباء مواكبة الزيادة في الطلب ولا تزال الكهرباء تمثل قيدا على النمو. وتعتمد كينيا اعتمادا شديدا على الطاقة الكهرومائية في توليد الكهرباء، والتي تمثل ما يربو على ٥٦% من الطاقة الإنتاجية الجاهزة، في حين تشكل مصادر الطاقة الحرارية والطاقة الحرارية الأرضية ٣١% و١٣% على التوالي.

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

[٣٤] من إعداد أنطونيو ديفيد، الإدارة الإفريقية، ومساهمات من خبراء مكتب الممثل المقيم لصندوق النقد الدولي في نيروبي.

الخبرة المتعلقة بالإصلاح

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

وتعتمد أسعار التعريفة على صيغة تعكس معدل التغير الأساسي فضلا عن التكاليف الحدية طويلة الأجل، وتتضمن تمريرا تلقائيا شهريا لتكاليف الوقود المرتبطة بتوليد الكهرباء وتعديلات تعكس التحركات في سعر الصرف. فضلا على ذلك، تأخذ الصيغة في الاعتبار على أساس نصف سنوي التعديلات في التضخم المحلي. وتتوافر المعلومات الخاصة بحساب التعديلات في أسعار التعريفة على موقع هيئة تنظيم الطاقة على الإنترنت. ومن ناحية توليد الكهرباء، توجد اتفاقيات طويلة الأجل لشراء الكهرباء بين الشركة الكينية لتوليد الكهرباء وشركة الطاقة والإنارة الكينية يتم بموجبها تحديد الأسعار وتعكس بصفة عامة التكاليف الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، تعتمد أسعار تعريفة الكهرباء للاستهلاك السكني في كينيا على نظام السعر التصاعدي وفقا لشريحة الاستهلاك (increasing block tariff scheme)، بحيث يزيد سعر الوحدة لكل كيلووات ساعة وفقا لثلاث شرائح محددة. وتتراوح الشريحة الأولى من صفر حتى ٥٠ كيلووات ساعة شهريا بسعر ٢ شلن كيني لكل كيلووات ساعة، وتتراوح الشريحة الثانية من ٥١ إلى ١٥٠٠ كيلووات ساعة شهريا بسعر ٨,١٠ شلن كيني لكل كيلووات ساعة، وأخيرا تنطبق الشريحة الثالثة على الأسر التي يزيد استهلاكها عن ١٥٠٠ كيلووات ساعة شهريا بسعر ١٨,٥٧ شلن كيني لكل كيلووات ساعة. وعليه، فإن معدل التعريفة التي تدفعه الشريحة الأعلى يزيد بنسبة تربو على ٨٢٨% عن المعدل المطبق على الشريحة الأدنى. كما يدفع المستهلكون السكنيون رسما ثابتا قدره ١٢٠ شلن كيني. ويدفع المستهلكون غير السكنيين أسعارا خطية متفاوتة (لا تتغير وفقا لمستويات الاستهلاك) بحسب فئتهم (أي تجاريين أو صناعيين أو حكوميين).

وخلال الفترة المبكرة من عملية الإصلاح، واجهت الزيادات في التعريفة صعوبات جمة واستلزمت مفاوضات مكثفة، خاصة مع كبار المستهلكين (دراسة Bacon, Ley, and Kojima, 2010). وكان مهما لضمان تعاون القطاع الخاص أن تتعهد الحكومة بأن التكلفة الإضافية للطاقة سوف تذهب إلى تمويل التنمية وتوسيع المصادر المحلية للطاقة المتجددة والتي سوف تعمل في نهاية الأمر على خفض تكلفة الطاقة وتقوية المنافسة. بالإضافة إلى ذلك، كان هناك اتفاق بين الأطراف المعنية بأن ضمان السلامة المالية للشركة الكينية لتوليد الكهرباء وشركة الطاقة والإنارة الكينية وإعداد هيكل للتعريفة يعكس التكاليف الحقيقية كانا ضروريين لاستقطاب المستثمرين الأجانب للقطاع. وبعد ذلك، نتيجة للتأثير السلبي لنوبات الجفاف عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ تقرر خفض معدل ضريبة القيمة المضافة على الكهرباء من ١٦% إلى ١٢%.

وسمحت إصلاحات تسعير الكهرباء في كينيا بزيادة أسعار التعريفة تماشيا مع التكاليف وذلك من متوسط مقدر بلغ ٠,٠٧ دولار لكل كيلووات ساعة في عام ٢٠٠٠ إلى ٠,١٥ دولار لكل كيلووات ساعة في عام ٢٠٠٦ و٠,١٩ دولار لكل كيلووات ساعة في ٢٠٠٩ (الجدول ٢١). ويسري الهيكل الحالي لتعريفة الكهرباء لشركة الطاقة والإنارة الكينية منذ يوليو ٢٠٠٨. ووفقا لدراسة البنك الدولي World Bank (2010)، تتسم المفاوضات الحالية لتحديد أسعار التعريفة وإبرام اتفاقيات شراء الكهرباء بالشفافية؛ كما يتسم الإطار التنظيمي للقطاع بقوته ومقاومته للتدخل السياسي. ومع ذلك، لم تحدث الزيادات المخططة في يونيو ٢٠١١ في معدل التعريفة الأساسي نتيجة لقيود مرتبطة بالاقتصاد السياسي لأن السلطات رأت أن أسعار الغذاء والطاقة السائدة وقتئذ كانت مرتفعة بالفعل بصورة مفرطة ونتيجة بعض التأخر في تنفيذ مشاريع توليد الكهرباء الجديدة.

الجدول ٢٢– كينيا: مؤشرات رئيسية لقطاع الكهرباء والاقتصاد الكلي

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

المصادر: مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي؛ وقاعدة بيانات التشخيص القُطري للبنية التحتية في إفريقيا (AICD)؛ و–Briceño Garmendia and Shkaratan (2011a) ، وقاعدة الكهرباء؛ ودراسة World Bank (2010)؛ وتقديرات خبراء الصندوق.

١/ بيانات من ١٩٩٦.

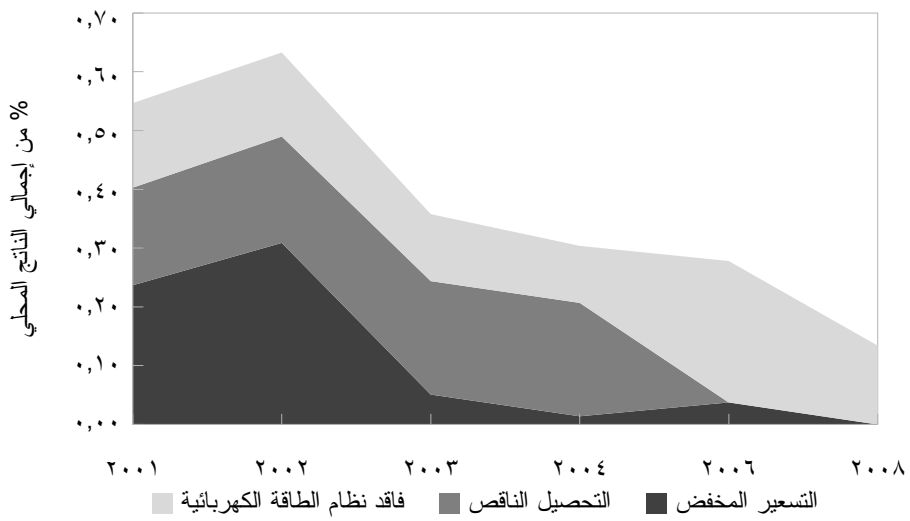
٢/ بيانات من ٢٠٠١.

٣/ بيانات من ٢٠٠٦.

ونتيجة لتدابير إصلاح أسعار التعريفة انخفضت التكاليف المستترة لقطاع الكهرباء بصورة ملموسة خلال الألفينات، حيث تراجعت تلك التكاليف من نحو ٠,٦% من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠٠٢ إلى صفر تقريبا بحلول عام ٢٠٠٨ (الشكل البياني ٢٣). وفي الواقع، يُعزي معظم الانخفاض في التكاليف إلى التراجع الكبير في التسعير المخفض، حيث تم تحريك أسعار التعريفة لتعكس مستويات استرداد التكلفة، وكذلك إلى التخفيضات في التحصيل الناقص من خلال إدخال تحسينات على الفواتير. بالإضافة إلى ذلك، بحلول منتصف ٢٠٠٨، لم يكن هناك دعم صريح أو تحويلات مالية عامة لمنشآت الكهرباء.

الشكل البياني ٢٤ـ كينيا: التكاليف المستترة في قطاع الكهرباء، ٢٠٠١ـ٢٠٠٨

شهدت التكاليف المستترة في قطاع الكهرباء تراجعا مستمرا في العقد الأخير.



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

تعد الإصلاحات ناجحة إلى حد كبير إذا ما تم تحقيق إنجازات تتضمن جعل كل من شركات التوليد والتوزيع/النقل تتسم بالسلامة المالية وزيادة الاستثمار في طاقات توليد الكهرباء، بما في ذلك بعض المشاركة من القطاع الخاص. فوفقا لدراسة البنك الدولي World Bank (2010)، أسفرت الإصلاحات عن تحسينات تشغيلية ملموسة، بما في ذلك زيادات في حصيلة الإيرادات. وزاد المعدل السنوي لوصلات الكهرباء الجديدة من ٤٣ ألف في ٢٠٠٤/٢٠٠٣ إلى ٢٠٠ ألف في ٢٠٠٩/٢٠٠٨. كذلك تراجعت نسبة فاقد التوزيع في نظام الطاقة الكهربائية بصورة تدريجية من ٢١% عام ٢٠٠٠ إلى ١٥,٥% عام ٢٠٠٩ (الجدول ٢٢). وشهد تحصيل الإيرادات لشركة الطاقة والإنارة الكينية تحسنا من ٨١% في ٢٠٠٤ إلى ١٠٠% بحلول ٢٠٠٦ (دراسة Foster and Briceño-Garmendia, 2010) قبل أن يعاود الانخفاض إلى نحو ٩٨% وفقا لأحدث المعلومات من هيئة تنظيم الطاقة. وتحسنت إنتاجية العمالة في شركة الطاقة والإنارة الكينية أيضا

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

ورغم التقدم الكبير الذي تم إحرازه، لا تزال هناك حاجة لتوسيع البنية التحتية للكهرباء للحد من القيود على النمو. ويوضح مسح المؤسسات لعام ٢٠٠٧ الصادر عن البنك الدولي (Enterprise Survey) أن ما يزيد على ٦٧% من الشركات في كينيا كانت تمتلك مولدا وأن انقطاعات التيار الكهربائي أدت عادة إلى خسائر بلغت ٥% من المبيعات السنوية للشركات التي تم مسحها.[٣٥] وتقدم دراسة Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a) تقديرات تشير إلى أن عدم موثوقية إمدادات الكهرباء يحد من نمو إجمالي الناتج المحلي لكينيا بنسبة ١,٥% سنويا. ويشير ممثلون عن الرابطة الكينية للمصنعين إلى أن انقطاعات التيار لا تزال تؤثر على أعمالهم رغم النص على أن الأسعار التي تفرضها شركة الطاقة والإنارة الكينية على العملاء تتضمن شرطا بألا تزيد نسبة فاقد نظام الطاقة الكهربائية عن ١٥%.[٣٦]

التدابير التخفيفية

من أجل تحقيق الأهداف الاجتماعية ومعالجة مخاوف القدرة على تحمل الأسعار تم اعتماد عدد من التدابير (دراسات World Bank, 2010؛ و ERC website؛ و Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a)). ومن هذه التدابير برنامج لمد الكهرباء للمناطق الريفية ساعد على زيادة عدد الوصلات من ٦٥٠ ألف في ٢٠٠٣ إلى ٢ مليون في الوقت الحالي، وصندوق دوار لمدفوعات رسوم التوصيل المؤجلة (مموَّل من صناديق المانحين)، وقروض من البنوك التجارية لرسوم التوصيل، وتعريفة "حبل السلامة" (أقل من التكلفة) للأسر التي تستهلك أقل من ٥٠ كيلووات ساعة شهريا، والتي يتم دعمها على أساس متبادل بواسطة الأسعار المفروضة على المستهلكين الأكبر. وعادة ما يُستخدم حد الخمسين كيلووات ساعة شهريا في إفريقيا كقاعدة معيارية لمستوى الكفاف من استهلاك الطاقة. وتشير التقديرات إلى أن هذا الحد في متناول ٩٩% من الأسر الكينية (دراسة Briceño-Garmendia and Shkaratan, 2011b). بالإضافة إلى ذلك، هناك دعم متبادل من المستهلكين في الحضر للمستهلكين في الريف، حيث إن التعريفة موحدة عبر هذه المناطق.

ولا يزال النفاذ يمثل تحديا، خاصة في المناطق الريفية حيث تشير التقديرات إلى أن معدلات النفاذ بها بلغت ٤% في ٢٠٠٩ مقابل ٥١% للمناطق الحضرية. وتشير دراسة Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a) إلى أن كينيا سوف تحتاج إلى مضاعفة طاقتها الجاهزة الحالية خلال العقد التالي، وسوف تحتاج كذلك إلى تعزيز وصلات النقل عبر الحدود مع بلدان الجوار لزيادة النفاذ إلى الطاقة الكهرومائية الأقل تكلفة

[٣٥] راجع http://www.enterprisesurveys.org/.

[٣٦] يمثل أعضاء الرابطة الكينية للمصنعين نحو ٦٠% من مجموع الاستهلاك الصناعي للطاقة.

وتحسين أمن النظام ككل. ورغم أن هناك مجالا للحد من تكاليف الطاقة من خلال الوصلات الإقليمية البينية، لا يزال التبادل بين البلدان في مجمع كهرباء شرق إفريقيا ضئيلا.

الدروس المستفادة

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

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

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

المراجع

Ajodhia, V.W. Mulder, and T. Slot, 2012, "Tariff Structures for Sustainable Electrification in Africa" (Arnhem, Netherlands: KEMA).

Bacon, R, E. Ley, and M. Kojima, 2010, "Subsidies in the Energy Sector: An Overview" Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July (Washington: World Bank).

Briceño-Garmendia, C., and M. Shkaratan, 2011a, "Kenya's Infrastructure: A Continental Perspective" World Bank Policy Research Working Paper No. 5596 (Washington: World Bank).

———, 2011b, "Power Tariffs: Caught Between Costs Recovery and Affordability" World Bank Policy Research Working Paper No. 5904, (Washington: World Bank).

International Monetary Fund, 2008, "Kenya: 2008 Article IV Consultation Staff Report" IMF Country Report No. 08/339 (Washington).

———, 2012, "Kenya: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Request for Modification of Performance Criteria—Staff Report" IMF Country Report No. 12/97 (Washington).

Foster, V. and C. Briceño -Garmendia, 2010, Africa's Infrastructure: A Time for Transformation (Washington: World Bank).

World Bank, 2010, "Project Appraisal Document for the Electricity Expansion Project" Report No. 54147-KE, May (Washington).

دال– المكسيك[٣٧]

الجدول ٢٣– المكسيك: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، ٢٠٠٠–٢٠١١

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية* الصادرة عن البنك الدولي؛ وتقرير *آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن* صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

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

وتهمين على قطاع الكهرباء الهيئة الفيدرالية للكهرباء المملوكة للحكومة (CFE)، وهي المنتِج الرئيسي للكهرباء، حيث يشكل إنتاجها نحو ثلاثة أرباع مجموع طاقات توليد الكهرباء في البلاد، وتحتكر وظيفتي النقل والتوزيع.[٣٨] وفي حين دخل منتجو الطاقة المستقلون إلى السوق بعد التخفيف من القيود التنظيمية على قطاع

[٣٧] من إعداد ماساهيرو نوزاكي، إدارة شؤون المالية العامة.

[٣٨] قبل عام ١٩٩٩، كان توزيع الكهرباء يخضع لاحتكار مزدوج من جانب الهيئة الفيدرالية للكهرباء المملوكة للحكومة وشركة Luz y Fuerza del Centro (LFC) (الشركة المركزية للطاقة وللإنارة)، وهي شركة مملوكة للحكومة كانت تخدم العملاء في مدينة المكسيك العاصمة. وفي عام ٢٠٠٩، أغلقت الحكومة الشركة المركزية للطاقة وللإنارة بغية إلغاء الدعم الحكومي المباشر لهذه الشركة وتغطية الخسائر التشغيلية؛ وسمحت للهيئة الفيدرالية للكهرباء بالاستحواذ على مناطق الخدمة التابعة للشركة المركزية للطاقة والإنارة.

توليد الكهرباء عام ١٩٩٢، إلا أنهم يمثلون نحو ربع أصول توليد الكهرباء فقط. ويهيمن القطاع العام على سوق الكهرباء بموجب النصوص الدستورية.[٣٩] وتتولي هيئة تنظيم الطاقة (Comision Reguladora de la Energia (CRE)) تنظيم قطاع الكهرباء.

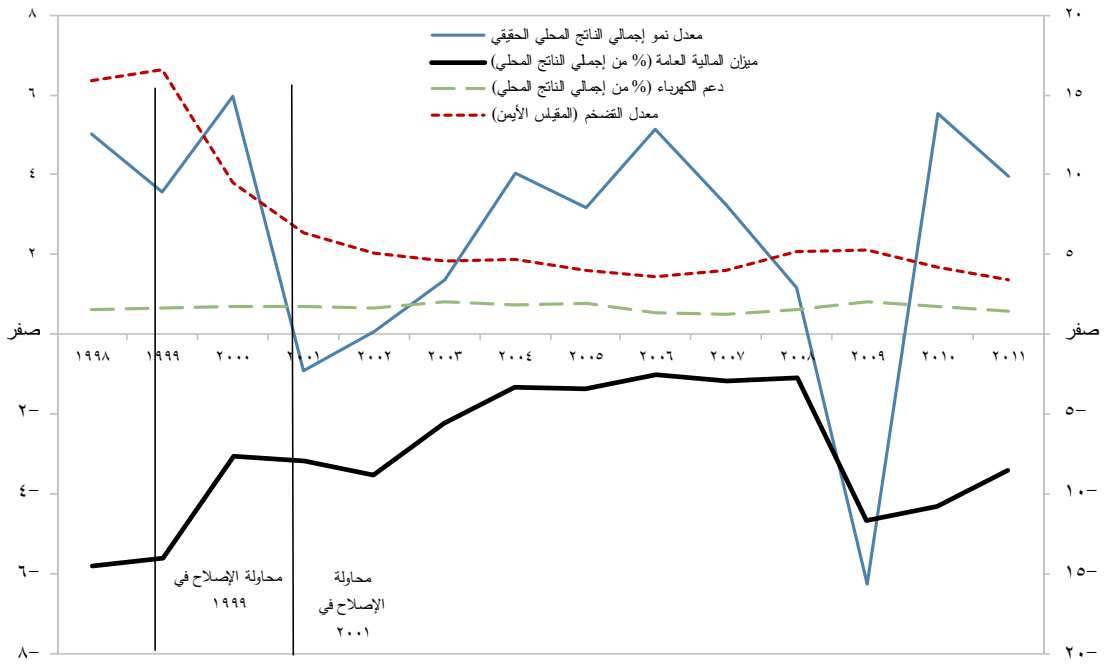
كانت أسعار تعريفة الكهرباء تتحدد بأقل من مستويات استرداد التكلفة. فقد أوضحت دراسة لهياكل التعريفة في ٢٠٠٥-٢٠٠٦ أن أسعار التعريفة كانت أقل من مستويات استرداد التكلفة لمعظم المستخدمين السكنيين (بنحو ٤٠%) والقطاع الزراعي (بنحو ٣٠%). ورغم أن الدعم الموجه للقطاعات الأخرى كان أقل، فإن أسعار التعريفة أخفقت في تغطية التكاليف. فنسبة الانتفاع من هذه الإعانات تتسم بدرجة عالية من التنازلية (Komives and others, 2009). ولوزارة المالية والائتمان العام صلاحية تحديد التعريفة، ويتم تعديل أسعار التعريفة على أساس شهري بصورة تتناسب مع التغييرات في أسعار المدخلات اللازمة لتوليد ونقل وتوزيع الكهرباء وليس على أساس التكاليف الفعلية للخدمة. وتتسم نظم التعريفة بأنها بالغة التعقيد، وتشتمل على أكثر من مائة احتمال مختلف الفواتير للمستخدمين السكنيين. وتستند إلى نظام الأسعار المتفاوتة وفقا لشرائح الاستهلاك، والذي يمنح إعانات دعم أكبر للمستخدمين الذين يستهلكون أقل. بالإضافة إلى ذلك، ثمة نظام "لإعانات الدعم الصيفية" يمنح خصما للعملاء السكنيين القاطنين في مناطق حارة للتعويض عن ارتفاع تكاليف تكييف الهواء.

وتشكل إعانات دعم الكهرباء عبئا ثقيلا على المالية العامة. فقد قُدرت إعانات دعم الكهرباء بنحو نصف في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١١، وهي نسبة مماثلة لنظيرتها منذ عشر سنوات مضت (الشكل البياني ٢٤).[٤٠] ولا تقوم الحكومة بقيد الدعم بصورة صريحة في الموازنة. فطبقا لما يعرف بنظام *aprovechamiento* (حق الاستغلال)، يجب على الهيئة الفيدرالية للكهرباء أن تدفع للحكومة عائدا على الأصول الثابتة (٩%)، ولكن يتم تحويل ذلك مرة أخرى من الحكومة إلى الهيئة لتغطية إعانات دعم التعريفة والاستثمار في البنية التحتية (OECD, 2004). ومنذ عام ٢٠٠٢، كان عائد حق الاستغلال أقل مما هو مطلوب لتغطية إعانات دعم التعريفة، مما أدى إلى تآكل القاعدة الرأسمالية للهيئة الفيدرالية للكهرباء (Komives and others, 2009).

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

[٤٠] يتجاوز هذا التقدير لتكلفة الدعم، والذي مصدره السلطات الوطنية، الرقم الذي قدمته وكالة الطاقة الدولية، والذي يشير إلى أن الدعم بلغ نحو ٠,١% من إجمالي الناتج المحلي أو أقل في ٢٠٠٧-٢٠١٠. ويرجع السبب في ذلك إلى أن منهج وكالة الطاقة الدولية يقيس فقط إعانات دعم المستهلكين باستخدام منهج الفجوة السعرية، ولا يقيس مجموع الدعم في الموازنة والذي يعوض أيضا المنتجين عن مواطن عدم الكفاءة (إعانات دعم المنتجين).

الشكل البياني ٢٥ـ المكسيك: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء، ١٩٩٨ـ٢٠١١



المصادر: *آفاق الاقتصاد العالمي*، صندوق النقد الدولي، والهيئة الفيدرالية للكهرباء، وتقديرات خبراء الصندوق.

الخبرة المرتبطة بالإصلاح

كانت المبادرات التي تم طرحها لإصلاح قطاع الكهرباء والدعم الموجه لهذا القطاع غير ناجحة.

لقد فشل إصلاح شامل تم اقتراحه عام ١٩٩٩ وتضمن خصخصة السوق نتيجة العراقيل القانونية والمعارضة من مجموعات المصالح ونقص الوعي العام والجمود السياسي. ففي عام ١٩٩٩، اقترح الرئيس زديلو حزمة إصلاحية شاملة تضمنت تفتيت توليد ونقل وتوزيع الكهرباء؛ وإنشاء سوق للجملة؛ والخصخصة؛ وتقوية صلاحيات الجهة التنظيمية. ولكن هذه الحزمة أخفقت نتيجة عدة أسباب، منها العراقيل القانونية مثل الحاجة لإجراء تعديل دستوري يسمح بمشاركة عريضة من القطاع الخاص؛ ومعارضة مجموعات المصالح القوية، خاصة المستهلكين ونقابات عمال موظفي الهيئة الفيدرالية للكهرباء، والذين عارضوا إصلاح التعريفة والخصخصة؛ ومحدودية الوعي العام بالمشاكل في قطاع الكهرباء ومناهضة الرأي العام للخصخصة؛[٤١]

[٤١] وفقا لاستطلاع الرأي العام الذي أُجري في عام ٢٠٠٢، أقر ٤٩% من المجيبين بوجود مشاكل في قطاع الكهرباء، وعارض ٣٥% من المجيبين الاستثمار الخاص، في حين أيد ١٧% من المجيبين اتباع استراتيجية تشجعه (دراسة Carreón-Rodriguez, San Vicente, and Rosellón, 2003).

والجمود السياسي في الفترة التي سبقت الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠ (دراسة Carreón-Rodriguez, San Vicente and Rosellón, 2003).

وفشل أيضا مقترح إصلاحي طرحه الرئيس فوكس في إبريل ٢٠٠١ رغم أنه لم يعط أهمية للخصخصة. فلم يستطع الرئيس تحقيق إجماع في البرلمان لتحويل مشروع القانون إلى قانون. فبالإضافة إلى العراقيل التي واجهت إصلاحات الرئيس زديلو، كان على الرئيس فوكس أيضا التعامل مع حالة التفتت السياسي بعد التغيير الكبير في المشهد السياسي. وبصفة خاصة، بعد سبعة عقود من الحكم المستمر للحزب الثوري المؤسسي (Partido Revolucionario Institutional)، مُني هذا الحزب بهزيمة في انتخابات عام ٢٠٠٠ الرئاسية، واضطرت الأحزاب السياسية إلى التوصل إلى حل وسط مع نقابات العمال ومجموعات الشركات العملاقة التي أبدت ولاء فيما سبق للإدارات الرئاسية تحت حكم الحزب الثوري المؤسسي. وأدت مقترحات الإصلاح المختلفة التي طرحتها أحزاب المعارضة المختلفة فضلا عن الالتماس الذي قدمته إلى المحكمة العليا بشأن دستورية مقترح الرئيس فوكس إلى تعقيد الجدل حول الإصلاح.

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

التدابير التخفيفية

يتسم هيكل تعريفة الكهرباء للاستهلاك السكني بقائمة واسعة من الفئات المدعومة، حيث يتم دعم أسعار التعريفة للعملاء من ذوي الاستهلاك الأقل والقاطنين في المناطق الحارة. وهذا النظام الأخير يُطلق عليه "الدعم الصيفي" ويُطبق خلال موسم الصيف، ويتم بموجبه تصنيف العملاء إلى ست فئات وفقا لمتوسط درجات الحرارة الحقيقية (الدرجات المئوية الفاصلة هي: ٢٥، ٢٨، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣)، بحيث يتلقى العملاء القاطنون في المناطق الأكثر حرارة قدرا أكبر من إعانات الدعم. وتم إعادة تصنيف عدد أكبر من العملاء من الفئات التي تتدرج تحت درجات الحرارة الأقل إلى الأعلى خلال الألفينات، مما أدى إلى مزيد من الارتفاع في الفاتورة الكلية للدعم (Komives and others, 2009).

والمكسيك لديها برنامج شبكة أمان متطور وهو برنامج "فرص" (*Oportunidades*) لم يُستخدم بعد في سياق إصلاح الدعم. وبرنامج "فرص" هو برنامج تحويلات نقدية للأسر التي تعاني من الفقر المدقع وهو مشروط بالانتظام في المدارس وإجراء فحوصات طبية لأعضاء الأسرة. وفي عام ٢٠٠٨، استفاد نحو ٥ مليون أسرة من البرنامج. ولا تتألف المزايا من التحويلات النقدية المباشرة ومِنح التعليم فحسب ولكن أيضا

التعويضات النقدية مقابل مصروفات استهلاك الطاقة. ويتسم برنامج "فرص" بأنه يمنح إعانات دعم أكثر فعالية وأفضل توجيها للفقراء مقارنة بإعانات دعم الوقود والكهرباء (كذلك تعترف السلطات بأن توزيع مزايا دعم الكهرباء يتسم بقدر مرتفع من التنازلية)، في حين بلغت تكلفته خُمس مجموع إعانات دعم الوقود فقط (بما في ذلك إعانات دعم منتجات البترول والكهرباء) في عام ٢٠٠٨.

الدروس المستفادة

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

المراجع

Carreón-Rodriguez, Victor, Armando Jiménez San Vicente, and Juan Rosellón, 2003, "The Mexican Electricity Sector: Economic, Legal and Political Issues," Working paper, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University.

Department of Energy, 2012, "National Energy Strategy, 2012–2026." Available via the internet: www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/ENE_2012_2026.pdf.

Komives, Kristin, Todd Johnson, Jonathan Halpern, Jose Luis Aburto, and John Scott, 2009, "Residential Electricity Subsidies in Mexico: Exploring Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor," World Bank Working Paper No. 160 (Washington).

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, "Mexico: Progress in Implementing Regulatory Reform" (Paris).

———, 2011, "Fiscal Reform for a Stronger, Fairer, and Cleaner Mexican Economy," Chapter 3 in Mexico Economic Surveys 2011 (Paris).

هاء– الفلبين[٤٢،٤٣]

الجدول ٢٤– الفلبين: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ *ومؤشرات التنمية العالمية* الصادرة عن البنك الدولي؛ *وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

أصبح قطاع الكهرباء في الفلبين غير قادر على الاستمرار المالي في أواخر التسعينات من القرن العشرين. فقبل الإصلاحات التي بدأت عام ٢٠٠١ كانت شركة الطاقة الوطنية (NPC) المملوكة للدولة تحتكر توليد ونقل الكهرباء. وخلال الثمانينات، أدى سوء إدارة شركة الطاقة الوطنية إلى حالات نقص مزمنة في الكهرباء. وعلاجا للمشكلة فتحت الحكومة قطاع توليد الكهرباء أمام منتجي الطاقة المستقلين في أوائل التسعينات بغية زيادة الإمدادات. ونظرا لأن شركة الطاقة الوطنية كانت مشتر رئيسي من منتجي الطاقة المستقلين، فإن مبادرة منتجي الطاقة المستقلين جعلت الشركة الوطنية للطاقة عُرضة بدرجة كبيرة لمخاطر السوق، وسعر الصرف، ومخاطر أسعار الوقود في مشروعات منتجي الطاقة المستقلين. وفي نهاية الأمر أصبحت شركة الطاقة الوطنية مُعسرة ماليا في أواخر التسعينات. وكان ذلك راجعا للإخفاق في زيادة أسعار التعريفة تماشيا مع التكاليف المتزايدة فضلا عن انخفاض الطلب (وارتفاع عبء الدين الخارجي) في أعقاب الأزمة الآسيوية عام ١٩٩٧.

[٤٢] من إعداد ماساهيرو نوزاكي، إدارة شؤون المالية العامة.

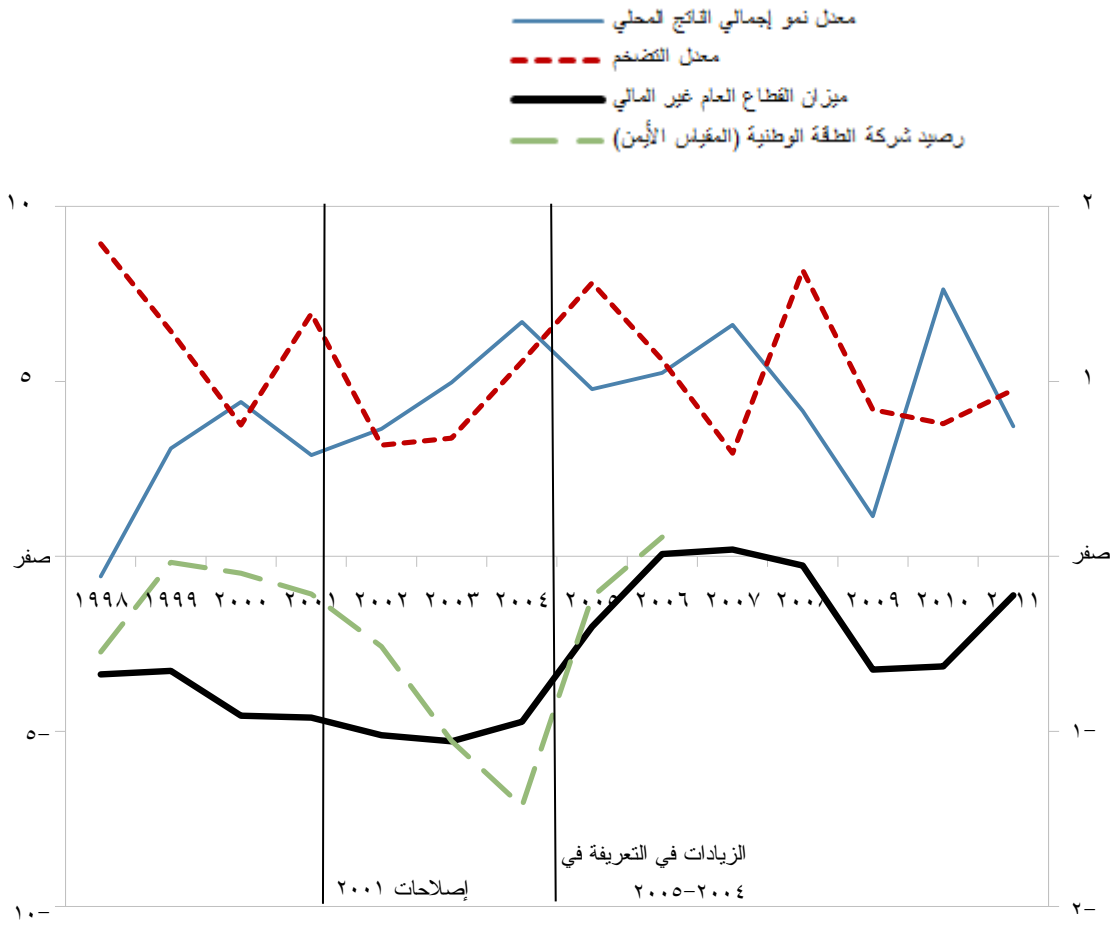
[٤٣] تستند هذه الدراسة إلى تقارير قُطرية مختلفة أعدها خبراء الصندوق حول دولة الفلبين (دراسة IMF (2005)، IMF (2008)، ودراسة World Bank (2009)).

إصلاحات قطاع الكهرباء

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

غير أنه لم يترتب على إصدار قانون إصلاح صناعة الطاقة الكهربائية استعادة استمرارية الأوضاع المالية العامة لقطاع الكهرباء على نحو فوري. فقد ظل تحديد أسعار التعريفة خاضعا للاعتبارات السياسية رغم إنشاء هيئة تنظيم الطاقة في عام ٢٠٠١، الأمر الذي أدى إلى تأجيل زيادات التعريفة اللازمة للقضاء على العجز التشغيلي للشركة الطاقة الوطنية. وكانت القدرات الإدارية المحدودة لهيئة تنظيم الطاقة سببا آخر للتأجيل. بالإضافة إلى ذلك، فنظرا إلى أن عملية خصخصة أصول توليد الكهرباء لم تشتد وتيرتها حتى منتصف الألفينات، واصلت شركة الطاقة الوطنية في تكبد خسائر من خلال شراء الكهرباء من منتجي الطاقة المستقلين. وترتب على ذلك تضخم عجز شركة الطاقة الوطنية إلى ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٤ (الشكل البياني ٢٦).

الشكل البياني ٢٦ـ الفلبين: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الكهرباء
(% من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)



المصادر: تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن* صندوق النقد الدولي؛ وتقديرات خبراء الصندوق.

وتم إجراء زيادات كبيرة في تعريفة الكهرباء خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ وذلك في سياق الإرادة السياسية القوية لتجنب حدوث أزمة مالية عامة. فقد كانت الفلبين على حافة أزمة مالية عامة حوالي عام ٢٠٠٣— حيث بلغ عجز القطاع العام ٥% من إجمالي الناتج المحلي بسبب ضعف أداء الإيرادات وارتفاع عجز شركة الطاقة الوطنية؛ وتجاوز الدين العام ١٠٠% من إجمالي الناتج المحلي وكان في مسار تصاعدي؛ وأدى تدهور ثقة المستثمرين إلى زيادة تكاليف الاقتراض الخارجي. ومارست إدارة أرويو (Arroyo) إرادة سياسية قوية لتجنب حدوث أزمة، ونفذت حزمة من السياسات لتصحيح الأوضاع المالية العامة وذلك بعد انتخابات ٢٠٠٤ الرئاسية بفترة وجيزة. وشملت هذه الحزمة تدابير لتعزيز الإيرادات مثل زيادات في ضريبة القيمة المضافة ومعدلات ضريبة الإنتاج فضلا عن ضبط الإنفاق. وفي هذا السياق، تم رفع أسعار تعريفة الكهرباء بنحو ٣٠% خلال الفترة الممتدة من أواخر ٢٠٠٤ حتى أوائل ٢٠٠٥، مما أسهم في خفض عجز شركة الطاقة الوطنية إلى ٠,٢% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٥ (الشكل البياني ٢٦). ونجحت تلك التدابير في تفادي حدوث أزمة مالية عامة.

وواصل قطاع الكهرباء في إحراز تقدم على مدى السنوات الثمانية الماضية. وبصفة خاصة، فإن معظم أصول توليد الكهرباء مملوك الآن للقطاع الخاص؛ وتم إنشاء أسواق جملة للكهرباء وهي قائمة وعاملة الآن؛ وتم تفتيت أسعار تعريفة التجزئة للكهرباء إلى رسوم توليد ونقل وتوزيع؛ وتم إلغاء الدعم المتبادل بين العملاء باستثناء تعريفة "حبل السلامة" للأسر الفقيرة وإعانات الدعم التي تقدمها مجموعة مرافق الطاقة الكهربائية الصغيرة (SPUG) للمستخدمين في المناطق النائية والأقل تطورا. ويتبقى موضوع تسوية تكلفة إعادة هيكلة شركة الطاقة الوطنية — لم يتم بعد تطبيق رسوم شاملة للكهرباء تغطي التكاليف الغارقة.

التدابير التخفيفية

تم استيعاب التأثير السلبي لزيادات ٢٠٠٤-٢٠٠٥ في التعريفة على الأسر الفقيرة بصفة رئيسية بواسطة هياكل تعريفة "حبل السلامة". فقد أقر قانون إصلاح صناعة الطاقة الكهربائية جدولا لتعريفة "حبل السلامة" كسعر مدعوم للأسر الفقيرة. واعتمدت هيئة تنظيم الطاقة تطبيقات تعريفة "حبل السلامة" لمعظم الموزعين بحلول ٢٠٠٦. وتراوح الخصم بين ٥% و٥٠% وعاد بالفائدة على ٣ مليون أسرة فقيرة (الفلبين، وزارة الطاقة، ٢٠٠٦).

الدروس المستفادة

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

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

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

المراجع

Department of Energy, 2011, "19th EPIRA Implementation Status Report," prepared by the Department of Energy of the Philippines.

International Monetary Fund, 2005, "Power Sector Reform in the Philippines," Chapter 2 in Philippines; Selected Issues Paper (Washington).

———, 2008, "The Philippine Power Sector in a Challenging Environment," Chapter 4 in Philippines; Selected Issues Paper (Washington).

Philippines, Department of Energy, 2006, "8th EPIRA Implementation Status Report" (Manila).

World Bank, 2009, "Philippines—First Development Policy Loan Project." Available via the internet: http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/09/11415139/philippines-first-development-policy-loan-project. (Access date?)

واو – بولندا[٤٤]

الجدول ٢٥– بولندا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

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

المصادر: شركة BP (2012)؛ وقاعدة بيانات *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادرة عن صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

[٤٤] من إعداد كاتيا فونكي، إدارة شؤون المالية العامة.

السياق

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

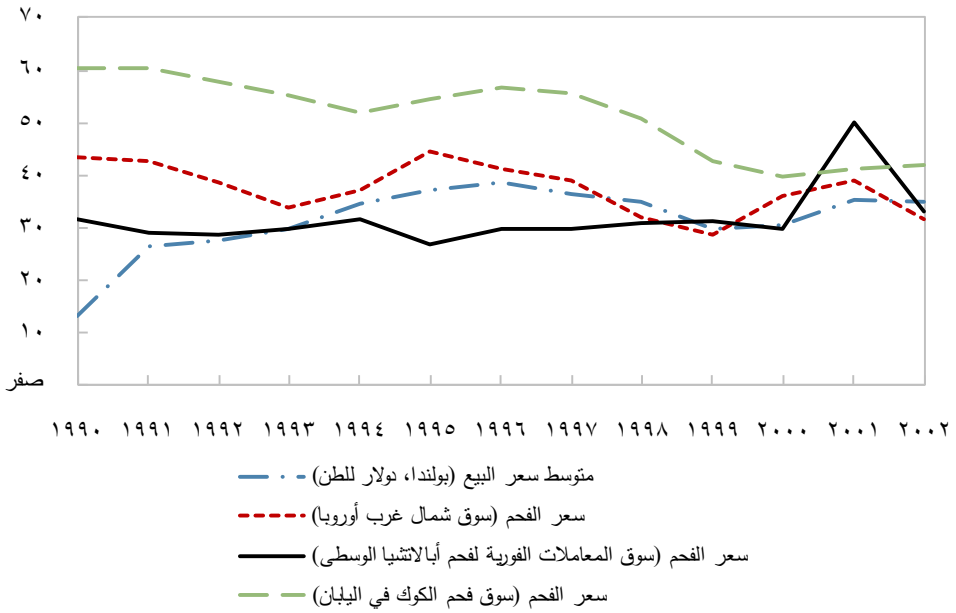
خبرة الإصلاح

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

غير أن تلك المحاولات المبكرة للإصلاح أسفرت عن نتائج محدودة فقط من حيث خفض الطاقات والتوظيف والتكاليف المالية العامة. وكان ذلك راجعا بصفة رئيسية إلى التنفيذ غير المكتمل لأجندة الإصلاح ومقاومة نقابات العمال للتخفيضات المقترحة في الأجور والعمالة. وبصورة أكثر تحديدا، تم تحرير سوق الفحم تدريجيا فقط — من خلال السماح للأسعار بالزيادة إلى المستويات العالمية بمنتصف الألفينات (راجع الشكل البياني ٢٧)، مما حد من فرصة نمو الدخل لتلك المناجم التي كان من الممكن أن تحظى بعمليات قابلة للاستمرار في إطار آليات السوق الحر. بالإضافة إلى ذلك، وفرت الحكومة موارد غير كافية لتمويل عمليات إغلاق المناجم والبرامج الاجتماعية. ونتيجة لذلك، زادت ديون القطاع بنحو ثلاثة أضعاف خلال الفترة من ١٩٩٠ حتى ١٩٩٨ لتصل إلى ٥,٦ مليار دولار (أكثر من ٣% من إجمالي الناتج المحلي)، رغم التحويلات المالية الضخمة من الحكومة والسلطات المحلية.

الشكل البياني ٢٧ـ بولندا: أسعار الفحم في بولندا وأسواق دولية مختارة

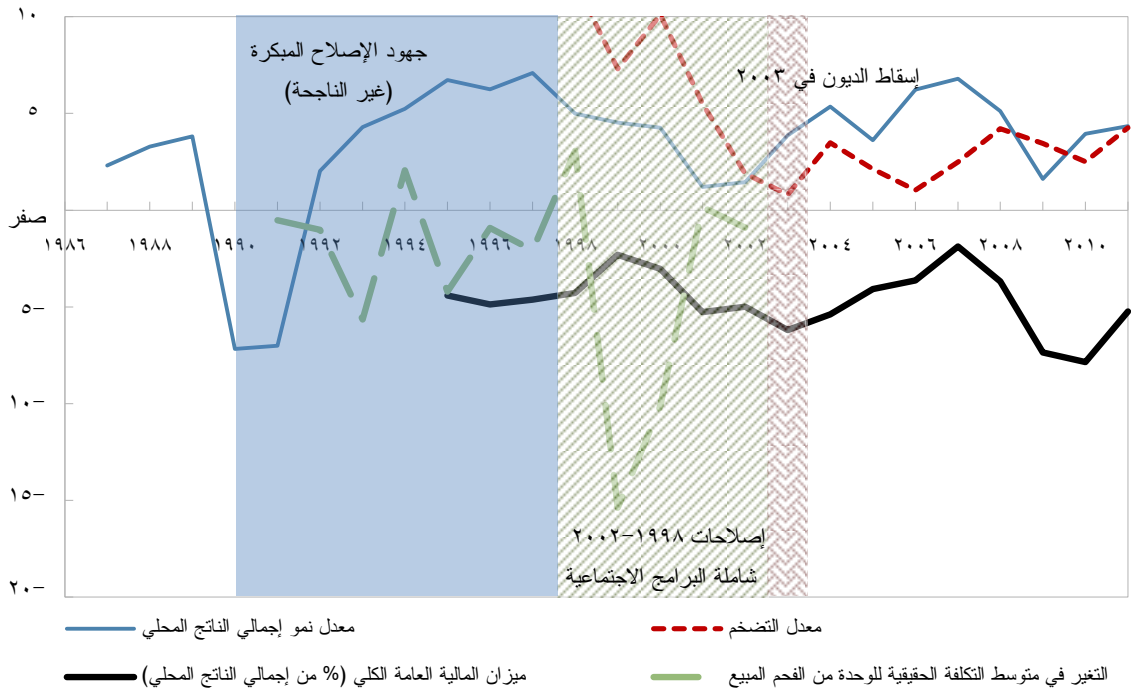
(دولار أمريكي للطن)



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

إن البرنامج الإصلاحي الجديد المعني بالفحم الصلب، والذي بدأ عام ١٩٩٨، هو فقط الذي ترتب عليه إعادة هيكلة فعالة لصناعة تعدين الفحم في بولندا. فإصلاحات الفترة ١٩٩٨–٢٠٠٢ المعنية بالفحم الصلب—والتي واجهت وضعا اقتصاديا أقل ملاءمة مقارنة بمحاولة الإصلاح السابقة حيث كان نمو إجمالي الناتج المحلي يتخذ اتجاها عاما هبوطيا وزادت العجوزات المالية العامة (راجع الشكل البياني ٢٨)—والعديد من الخطط اللاحقة وفرت تمويلا إضافيا للبرامج الاجتماعية وأعربت عن التزام بإسقاط الديون التي راكمتها المناجم على مدى السنوات الماضية. ووفقا لتلك الخطط، أُغلق ٢١ منجما غير مجدٍ اقتصاديا، وترك نحو ١٠٠ ألف عامل القطاع (الجدول ٢٦) وتم إسقاط نحو ٧٠% من خصوم صناعة تعدين الفحم—الأمر الذي أسهم في الارتفاع الحاد خلال عام ٢٠٠٣ في عجز المالية العامة. وساعد الخفض الكبير في التوظيف والطاقات على الحد من تكاليف الإنتاج (راجع الشكل البياني ٢٩) وأدى خفض الديون إلى منح الصناعة الحرية المالية اللازمة. وعليه، أصبح القطاع مربحا بدءا من عام ٢٠٠٣ فصاعدا وتمت أول عملية خصخصة في عام ٢٠٠٩. وبفضل الإجراءات الأكثر حسما من جانب الحكومة والتعاون الأوثق مع نقابات العمال والبرامج الداعمة من بنك التنمية الأوروبي والبنك الدولي أمكن تحويل قطاع تعدين الفحم في بولندا إلى صناعة قابلة للاستمرار تجاريا. ويشتمل قطاع تعدين الفحم في بولندا اليوم على ٣١ منجما مجمعة في سبع شركات قابضة مساهمة وتهيمن عليه ث لاث شركات مملوكة للدولة.

الشكل البياني ٢٨ـ بولندا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات قطاع الفحم
(نسبة من إجمالي الناتج المحلي أو معدل)



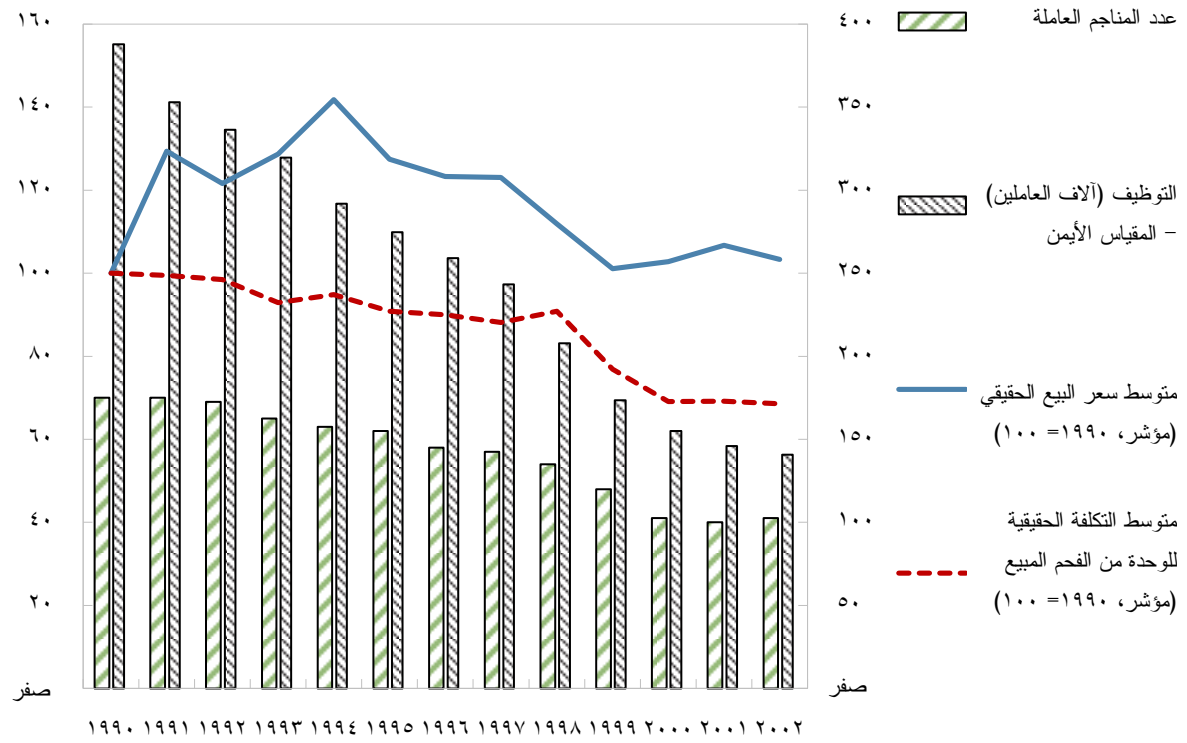
المصادر: دراسة BP (2012)؛ وتقرير *آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن* صندوق النقد الدولي.

الجدول ٢٦– بولندا: مؤشرات مختارة لصناعة تعدين الفحم، ١٩٩٠–٢٠٠٦

	١٩٩٠	١٩٩٢	١٩٩٤	١٩٩٦	١٩٩٨	٢٠٠٠	٢٠٠٢	٢٠٠٤	٢٠٠٦
عدد المناجم العاملة	٧٠	٦٩	٦٣	٥٨	٥٤	٤١	٤١	٣٦	٣٣
مستوى الإنتاج (مليون طن متري)	١٤٧	١٣٢	١٣٣	١٣٦	١١٦	١٠٢	١٠٢	٩٩	٩٤
التوظيف (ألف شخص)	٣٨٨	٣٣٦	٢٩٢	٢٥٩	٢٠٨	١٥٥	١٤١	١٢٧	١١٩
الإنتاجية (طن متري للشخص)	٣٨٠	٣٩٢	٤٥٤	٥٢٦	٥٥٨	٦٥٩	٧٢٥	٧٨٠	٧٩٠
متوسط سعر الفحم (دولار للطن المتري)	٣٧	٤٥	٥٢	٤٥	٤١	٣٨	٣٨	٥٣	٥٧
متوسط تكلفة إنتاج الفحم (دولار للطن المتري)	٥٤	٥٣	٥١	٤٨	٤٩	٣٧	٣٧	٤٤	٥٥
الدخل (بالمليون دولار)	٨٨٤٨	٦٣٤٧	٦٧٢٢	٦٩٣٣	٦١٤٨	٥٦١٩	٥٤٧٧	٦٤٧٣	٦٢٢٢
تكاليف الإنتاج (بالمليون دولار)	٨١٠٤	٧٢٣٧	٧٢٣٣	٧٧٣١	٧٧٦٠	٦١٠٧	٥٦٣٤	٥٥٦٨	٦٠٢٥
أرباح التشغيل (بالمليون دولار)	٧٤٤	٨٩٠–	٤٠	٧٩٨–	١٦١٢–	٤٨٨–	١٥٧–	٨٥٠	٢٣٥
صافي الربح المالي (بالمليون دولار)	١٢١–	١٤٩٧–	١٢٨–	٧٧٧–	١٤٤٥–	٥٠٤–	١٦٢–	٧٣٤	١٢٦
الدين (بالمليون دولار)	١٨٧٩	٣٥٥٨	٤٤٩٠	٤٢٩٣	٥٥٨٥	٦٢٣٢	٦٠٦٦	٢٣٣٥	٢١٣٠
مجموع المدفوعات من الحكومة والسلطات المحلية (بالمليون دولار)	٦١٠	١٠٣٦	١٨٧٢	١١٠٣	١١١٨	٧٥٢	٦٩٣	٥٩٥	٤٩٣

المصادر: Suwala (2010).

الشكل البياني ٢٩ـ بولندا: مؤشرات لإصلاح قطاع الفحم، ١٩٩٠ـ٢٠٠٢



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

التدابير التخفيفية

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

الدروس المستفادة

تحتاج الإصلاحات التزاما سياسيا وقد يلزمها كذلك بعض الموارد المالية لاستكمالها. وقد يؤدي الإخفاق في توفير أي منهما أو كلاهما إلى إطالة باهظة التكلفة أو حتى إلى تدهور في معدل استنزاف الموارد المالية العامة. فعندما قامت بولندا بالمحاولة الأولى لإصلاح قطاع تعدين الفحم، لم تبدِ الحكومة التزاما كاملا بتنفيذ الإصلاحات ولم توفر تمويلا كافيا للبرامج الاجتماعية. ونتيجة لذلك، طال أمد الإصلاحات واستمر القطاع في تحقيق عجوزات ومراكمة الديون. وكان من الممكن أن يكون الإصلاح أقل تكلفة لو تم تنفيذه بصورة كاملة من البداية.

وعند إصلاح نظام الدعم لصناعة ذات أهمية وطنية، يلزم أن تشمل الإصلاحات كافة جوانب الصناعة، بما في ذلك سوقي المنتجات والعمالة. فمناجم الفحم في بولندا لم تستطع تحقيق أرباح سوى بعد أن تم تحرير سوق الفحم وأصبحت الأسعار قادرة على التحرك تماشيا مع التقلبات في الأسعار الدولية. بالإضافة إلى ذلك، فإن أوضاع التوظيف التفضيلية في قطاع تعدين الفحم جعلت من الصعوبة بمكان تحفيز العاملين على ترك القطاع طوعيا. وأدى تحويل مناجم الفحم المملوكة للحكومة إلى شركات مساهمة تُدار وفقا لمصالح الأعمال إلى تعديل شروط التوظيف. وعمل ذلك جنبا إلى جنب مع تنفيذ شبكة أمان اجتماعي لموظفي القطاع على زيادة حرية حركة القوة العاملة ورغبتها في الانتقال إلى قطاعات أخرى.

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

وتحمل الالتزامات الاجتماعية والديون المتراكمة يمكن أن يلعب دورا رئيسيا في نجاح إصلاحات الدعم، خاصة عندما يكون القطاع في حاجة للتحديث. فحتى تصبح صناعة تعدين الفحم في بولندا مربِحة في إطار آليات السوق، يجب تحويلها من مورد مترهل وغير كفء للطاقة لاقتصاد مخطط مركزيا إلى صناعة انسيابية وحديثة قادرة على المنافسة على المستوى الدولي. ونظرا للعبء المالي الضخم من الماضي— الناتج

عن إصلاح المناجم القديمة وعن الالتزامات تجاه العاملين بالقطاع — لم يكن القطاع ليستطيع تحمل الإصلاح دون دعم مالي من الحكومة. فقد أدى تحمل الالتزامات الماضية فضلا عن الدعم الكبير لتكاليف التحول إلى مساعدة الصناعة على التحرك نحو الربحية والاستغناء في نهاية المطاف عن دعم الدولة.

المراجع

Blaschke W., Lorenz U., 2004, Restructuring of Polish Hard Coal Industry in the Last Decade and Perspectives for the Next Decade, in European Conference on Raw Building and Coal: New Perspectives. Wyd IP Svjetlost, d.d., Sarajevo, pp. 121–131. Available via the internet: www.min-pan.krakow.pl/zaklady/zrynek/zasoby/04_04wb_ul_sarajewo.pdf.

BP, 2012, Statistical Review of World Energy June 2012. Available via the internet: www.bp.com/statisticalreview.

Europe Economics, and others, 2006, Energy Evaluation of State aid for the Coal Industry. Available via the internet: www.ec.europa.eu/energy/coal/studies/doc/2006_10_report_europe_economics.pdf.

International Monetary Fund, 2000, Country Report No 00/60, Selected Issues, Recent Trends in Privatization and Real Sector Restructuring (Washington).

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012, Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels. Available via the internet: www.oecd.org/tad/environmentandtrade/inventoryofestimatedbudgetarysupportandtaxexpendituresforfossilfuels.htm.

Suwala, 2010, "Lessons Learned from the Restructuring of Poland's Coal-Mining Industry." Available via the internet: www.iisd.org/gsi/sites/default/files/poland_casestudy_ffs.pdf.

زاي– تركيا[٤٥]

الجدول ٢٧– تركيا: إنفاق صندوق تثبيت أسعار النفط بحسب المنتجات، ٢٠١١

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

المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ و*مؤشرات التنمية العالمية* الصادرة عن البنك الدولي؛ و*تقرير آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

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

وبدأ إصلاح قطاع الكهرباء كجزء من الإصلاحات على نطاق الاقتصاد ككل للتحول إلى نظام اقتصاد السوق في ثمانينات القرن الماضي. واتسم نظام السياسات قبل هذه الإصلاحات بالمشاركة الكثيفة للدولة في الأنشطة الاقتصادية، وخاصة في شكل ملكية حكومية للمؤسسات في الصناعات الحيوية مثل الطاقة والاتصالات والبتروكيماويات والحديد والفولاذ. ولعبت الدولة أيضا دورا مهما في تخصيص الموارد المالية، خاصة من خلال البنوك المملوكة للدولة. غير أنه في أعقاب حدوث أزمة كبيرة في ميزان المدفوعات في النصف الثاني

[٤٥] من إعداد بوبينغ شانغ، إدارة شؤون المالية العامة.

من السبعينات وانقلاب عسكري في ١٩٨٠، كانت تركيا عازمة على تحويل اقتصادها إلى نظام أكثر توجها نحو قوى السوق، وذلك من خلال التحرير واسع النطاق للأسواق المحلية والتجارة الدولية.

خبرة الإصلاح

كان من المقرر أن يحقق إصلاح قطاع الكهرباء عدة أهداف:

- *استيفاء الطلب المتزايد على الكهرباء بصورة فضلى وتحسين المركز المالي للحكومة*: فسوف يؤدي الإصلاح في نهاية الأمر إلى إلغاء دعم الكهرباء، سواء للمستهلكين أو المنتجين. بالإضافة إلى ذلك، كان من الواضح أن الحكومة لا تملك القدرات المالية العامة لتمويل التوسعات اللازمة لتلبية الطلب على الكهرباء مستقبلا.

- *الحد من عدم الكفاءة في قطاع الكهرباء*: فسوف تؤدي مشاركة القطاع الخاص إلى تحقيق المنافسة وتحسين الكفاءة والحد من التجاوزات الاحتكارية في القطاع.

- *استيفاء الشروط المسبقة لانضمام تركيا لعضوية الاتحاد الأوروبي*: فقد حثت على الإصلاح أيضا المؤسسات الدولية المختلفة التي قدمت دعما خلال العديد من الأزمات الاقتصادية.

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

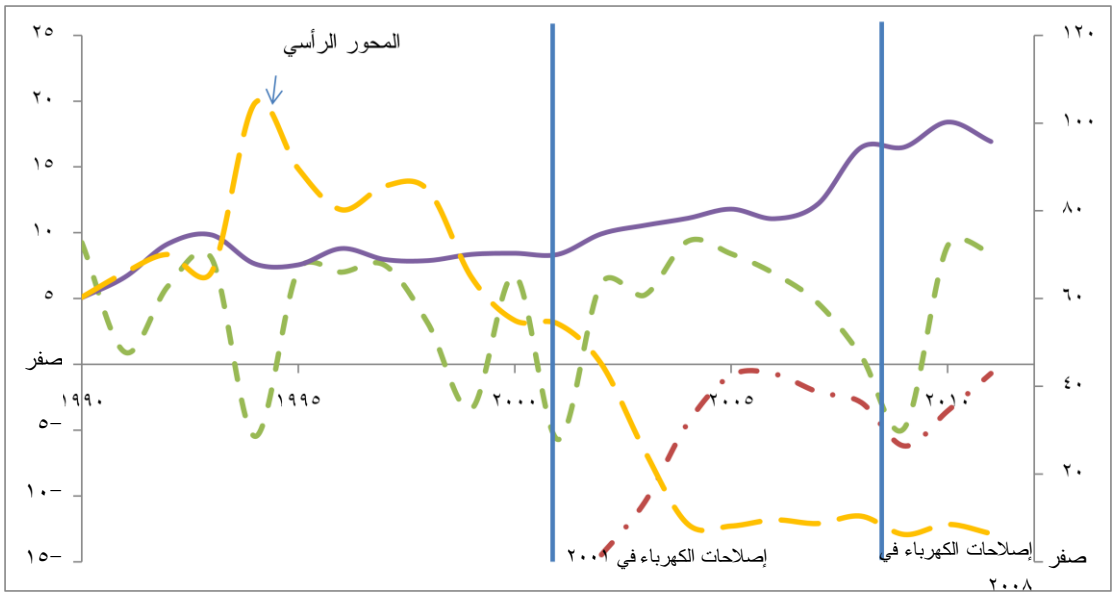
وبنهاية تسعينات القرن الماضي، أدى التدهور السريع في موقف المالية العامة إلى ضغوط لتطبيق برنامج خصخصة أكثر طموحا، بما في ذلك في قطاع الكهرباء. ففي عام ٢٠٠١، شرعت تركيا في تطبيق برنامج شامل لإصلاح قطاع الكهرباء من خلال إصدار قانون سوق الكهرباء. وكان الهدف هو إنشاء سوق تنافسية للكهرباء بهدف زيادة الاستثمار الخاص وتحسين الكفاءة وتعزيز أمن الطاقة في تركيا في نهاية الأمر مع القيام

في ذات الوقت بتلبية الطلب المتزايد سريعا على الكهرباء. كذلك تم إجراء مزيد من التفتيت للشركات المملوكة للدولة إلى أنشطة أعمال مختلفة تشمل التوليد والنقل والتوزيع وإمدادات الجملة والتجزئة. وفي عام ٢٠٠٦، تم أيضا استحداث سوق جملة للكهرباء لتشجيع المنافسة وتحسين الكفاءة.

وظلت أسعار التعريفة ثابتة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٧ بينما كان الطلب في تزايد. فرغم التقدم الذي أُحرز على صعيد إعادة هيكلة قطاع الكهرباء، ظلت أسعار تعريفة الكهرباء ثابتة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٧ رغم التزايد الكبير في أسعار المدخلات. وترتب على هذا الانفصال بين السعر والتكلفة محدودية التمويل المتاح لصيانة البنية التحتية القائمة وللاستثمارات الجديدة. بالإضافة إلى ذلك، أسهم انخفاض تعريفة الكهرباء في حدوث زيادة سريعة في الطلب خلال هذه الفترة.

وفي سبيل معالجة تلك المشاكل بدأت الحكومة في التحول تدريجيا إلى الاسترداد الكامل للتكلفة في قطاع الكهرباء عام ٢٠٠٨. ففي يناير، رفعت أسعار الكهرباء بنسبة ٢٠% من المستوى الثابت في السنوات السابقة. وفي مارس، اعتمدت الحكومة آلية تسعير قائمة على التكلفة تسمح بتعديلات تلقائية ربع سنوية في التعريفة لتغطية التغيرات في تكلفة الإمداد. وأصبحت آلية التسعير الجديدة سارية المفعول في يوليو ٢٠٠٨ وترتبت عليها عدة زيادات في الأسعار بنهاية عام ٢٠٠٩ (الشكل البياني ٣٠). ورغم زيادة سعر الكهرباء بأكثر من ٥٠% خلال هذه الفترة، فإن التأثير على رفاهة الأسر يبدو محدودا نظرا لأن استهلاك الكهرباء يمثل فقط نصيبا صغيرا نسبيا من مجموع ميزانية الأسرة (Zhang, 2011).

الشكل البياني ٣٠- تركيا: تطورات الاقتصاد الكلي وإصلاحات دعم الطاقة



المصادر: قاعدة بيانات *آفاق الاقتصاد العالمي*؛ ووكالة الطاقة الدولية؛ وتقديرات خبراء الصندوق.

التدابير التخفيفية

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

الدروس المستفادة

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

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

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

المراجع

Atiyas, Izak, and Mark Dutz, 2012, "Competition and Regulatory Reform in the Turkish Electricity Industry," Chapter 2 in Reforming Turkish Energy Markets (New York: Springer).

Erdogdu, Erkan, 2007, "Regulatory Reform in Turkish Energy Industry: An Analysis," Energy Policy, Vol. 35, No. 2 (February), pp 984–93.

International Energy Agency, 2010, "Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2009 Review" (Paris).

Starodubtsev, Ivan, 2007, "Reform of the Turkish Electrical Energy Sector: Basic Principles and Interim Results," Energy Market Design, November 1.

Zhang, Fan, 2011, "Distributional Impact Analysis of the Energy Price Reform in Turkey," Policy Research Working Paper No. 5831 (Washington: World Bank).

حاء- أوغندا[٤٦]

الجدول ٢٨- أوغندا: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية

	٢٠٠٥	٢٠٠٧	٢٠١٠
	مؤشرات اقتصادية كلية		
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (%)	٦,٣	٨,٤	٥,٢
التضخم (%)	١٠,٧	٤,٤	٤,٢
ميزان المالية العامة الكلي باستثناء المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)	٧,٦-	٦-	٧,٣-
	مؤشرات قطاع الكهرباء		
مدخلات الطاقة (مليون كيلووات ساعة)	١٨٤٦	١٨٦١	٢٤٥٦
الكهرباء المستهلكة (مليون كيلووات ساعة)	١١٣٩	١٢٠٤	١٧٣١
فاقد التوزيع (%)	٣٨	٣٥	٣٠
نسبة التحصيل (% من كافة الفواتير)	٨١	٩٣	٩٦
التعريفة الفعلية (بالسنت الأمريكي/كيلووات ساعة)	٩	١٨	١٦
متوسط الإيرادات (بالسنت الأمريكي/كيلووات ساعة)	٨	١٧	غ.م.
متوسط التكلفة (بالسنت الأمريكي/كيلووات ساعة)	١٣	٢٣	٢٦

المصادر: وزارة الطاقة وتنمية الثروة المعدنية الأوغندية (٢٠١٢)؛ Ranganathan and Foster (2012)؛ وقاعدة بيانات *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادرة عن صندوق النقد لدولي.
ملاحظة: غ.م.= غير متاح.

السياق

على الرغم من الإمكانات الكبيرة للطاقة الكهرومائية، عانت أوغندا لعقود من الزمن من نقص الكهرباء. فقد استطاعت أوغندا تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة خلال التسعينات والألفينات، وهو ما ساهم في النمو السريع في الطلب على الطاقة (الجدول ٢٨). ولم تستطع مؤسسة المرافق العامة (مجلس كهرباء أوغندا UEB) استيفاء الطلب المتزايد وهو ما يرجع جزئيا إلى ضعف الأوضاع المالية. وكان معدل النفاذ للكهرباء واحدا من أدنى معدلات النفاذ في إفريقيا جنوب الصحراء، خاصة في المناطق الريفية. وأدى الاعتماد شبه الكامل على الطاقة الكهرومائية قبل عام ٢٠٠٦ إلى جعل أوغندا عُرضة لمخاطر صدمات الطقس. ونظرا

[٤٦] من إعداد ممتاز حسين، الإدارة الإفريقية.

للقيود التمويلية، لم تستطع الحكومة توفير دعم كاف لمساعدة مجلس كهرباء أوغندا على تلبية الطلب على الطاقة واستغلال إمكانات الطاقة الكهرومائية.

وفي هذا السياق، شرعت أوغندا في تطبيق برنامج إصلاحي شامل لقطاع الكهرباء في عام ١٩٩٩. فبعد اعتماد استراتيجية لإعادة هيكلة وخصخصة قطاع الكهرباء، تم إصدار قانون جديد للكهرباء بهدف توفير بيئة ملائمة لتطوير قطاع الكهرباء ومشاركة القطاع الخاص. ودخلت هيئة تنظيمية مستقلة، وهي هيئة تنظيم الكهرباء (ERA)، حيز العمل في عام ٢٠٠٠. وفي عام ٢٠٠١، تم تفتيت مجلس كهرباء أوغندا إلى ثلاثة كيانات منفصلة، وهي شركة لتوليد الكهرباء (الشركة الأوغندية المحدودة لتوليد الكهرباء UEGCL)؛ وشركة لنقل الكهرباء (الشركة الأوغندية المحدودة لنقل الكهرباء، UETCL)؛ وشركة للتوزيع (الشركة الأوغندية لتوزيع الكهرباء، UEDCL). ونظرا لنقص النفاذ إلى الكهرباء في المناطق الريفية، تم إنشاء هيئة كهرباء الريف في عام ٢٠٠٣.

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

وقد أدت نوبات الجفاف في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦ إلى تزايد الاعتماد على الطاقة الحرارية المكلفة. فقبل نوبات الجفاف، كان توليد الكهرباء في أوغندا يعتمد إلى حد كبير على الطاقة الكهرومائية. ولتعويض النقص في الكهرباء الناتج عن الجفاف وتلبية الطلب المتزايد، أبرمت الحكومة عقودا مع محطات طاقة حرارية مستأجرة، مما أدى إلى زيادة نصيب الطاقة الحرارية من نحو ٧% عام ٢٠٠٥ إلى نحو ٣٩% في ٢٠١١ (الجدول ٢٩). ورغم زيادة الطاقة الحرارية، كانت انقطاعات التيار شائعة. فوفقا لمسح صادر عن البنك الدولي عام ٢٠٠٦، أفاد ٤٥% من الشركات بأن الطاقة الكهربائية تمثل عائقا رئيسيا أمام ممارسة نشاط الأعمال. ورغم اعتماد هذه الشركات على المولدات للإمداد الذاتي لقدر يصل إلى ٣٠% من احتياجاتها من الكهرباء، فإنها تحملت خسائر قدرها ١٠% من مبيعاتها نتيجة انقطاعات التيار.

الجدول ٢٩– أوغندا: الدعم المالي الصريحة لقطاع الكهرباء وتكلفة توليد الطاقة الحرارية

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

المصادر: دراسة Dhalla (2012)؛ وقاعدة بيانات *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

١/ أرقام الدعم للسنوات المالية والتي تبدأ في يوليو. وبيانات عام ٢٠١١ مبدئية.

شهد الدعم الصريح في الموازنة لمرفق الكهرباء زيادة مطردة منذ عام ٢٠٠٥. واشتمل الدعم الصريح على آليتين: دعم مباشر في الموازنة للشركة الأوغندية المحدودة لنقل الكهرباء (مورد الجملة) ومدفوعات تدعيم الطاقات لوحدات الطاقة الحرارية. ففي السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١، بلغت تكاليف الدعم المباشر ١,١% من إجمالي الناتج المحلي (الجدول ٢٩). ومن المتوقع أن تؤدي زيادة عام ٢٠١٢ في التعريفة إلى إلغاء تكاليف الدعم الصريح بمجرد أن تدخل وحدة التوليد الكهرومائية "بوجاغالي" حيز التشغيل الكامل في أواخر ٢٠١٢. ومع تزايد قدرات توليد الطاقة الكهرومائية، سوف تتجنب الحكومة شراء الطاقة الحرارية المكلفة، وإن كانت ستظل في حاجة إلى سداد مدفوعات تدعيم الطاقات لمنتجي الطاقة المستقلين.

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

وإذا ما تم احتساب الفاقد المذكور آنفا، نجد أن العجز شبه المالي لنظام الكهرباء قد زاد أيضا بمضي الوقت.[٤٧] فقد كان متوقعا أن يصل العجز شبه المالي لقطاع الكهرباء إلى ٢,٦% من إجمالي الناتج المحلي لأوغندا في ٢٠١١—منه نحو ١,١% من إجمالي الناتج المحلي تمثل تكاليف مالية عامة صريحة. واستمر العجز شبه المالي في التزايد حتى بعد تحقق بعض التقدم في الحد من مواطن عدم الكفاءة، وهو ما يرجع إلى حد كبير إلى تزايد الفجوة بين متوسط التعريفة الفعلية ومتوسط تكلفة الكهرباء (الجدول ٣٠). كذلك ساهم الطلب المتنامي أيضا في زيادة العجز شبه المالي—فقد زاد الاستهلاك بمقدر الضعف بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١١. وعلى أي حال، فإن العجوزات شبه المالية في أوغندا كانت ناتجة بصفة رئيسية عن التسعير المخفض: ففي عام ٢٠١١ كان التسعير المخفض مسؤولا عن نحو ٨٠% من العجز شبه المالي.

ويمكن للتكاليف الحدية طويلة الأجل في أوغندا أن تكون أقل كثيرا من متوسط التكاليف الحالية، ولكن ذلك يتطلب استثمارات ضخمة. فمن خلال تطوير إمكانات الطاقة الكهرومائية لديها يمكن لأوغندا خفض التكاليف من ٠,١٦ دولار إلى نحو ٠,١٢ دولار للكيلووات ساعة (دراسة Ranganathan and Foster, 2012). وبينما كان مشروع "بوجاغالي" هو الخطوة الأولى، يجري حاليا استكمال مشاريع كبرى أخرى في مجال الطاقة الكهرومائية من شأنها أن تضاعف الطاقات خلال سنوات قليلة.

الجدول ٣٠– أوغندا: العجز شبه المالي لقطاع الكهرباء

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

المصدر: حسابات الخبراء بناء على بيانات من البنك الدولي؛ وتقرير *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ والسلطات الوطنية.
١/ % من مجموع تكلفة إنتاج الكهرباء.

[٤٧] يُعرَّف العجز شبه المالي لمرفق كهرباء على أنه الفرق بين الإيرادات الفعلية المحصلة عند أسعار الكهرباء الخاضعة للتنظيم وبين الإيرادات اللازمة لأجل التغطية الكاملة للتكاليف التشغيلية للإنتاج وإهلاك رأس المال.

الخبرة المرتبطة بالإصلاحات—التعديلات في تعريفة الكهرباء

لم تكن المحاولات السابقة لتعديل أسعار تعريفة الكهرباء بما يعكس مستويات استرداد التكلفة كافية للحاق بالتكاليف المتزايدة. ففي يونيو ونوفمبر ٢٠٠٦، تم زيادة أسعار الكهرباء بنحو ٣٥% و٤١%، على التوالي (دراسة World Bank, 2011). وأدت هذه الزيادات في التعريفة إلى رفع متوسط التعريفة الفعلية إلى ٠,١٨ دولار لكل كيلووات ساعة. ولم تشهد الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩ أي تعديلات في تعريفة التجزئة، في حين واصلت تكاليف التوليد في التزايد، وهو ما يرجع بصفة رئيسية إلى ارتفاع أسعار الوقود، وتأخر بدء تشغيل مشروع "بوجاغالي" للطاقة الكهرومائية، وتراجع سعر صرف الشلن الأوغندي (الجدول ٢٧). وفي يناير ٢٠١٠، تم تعديل أسعار تعريفة التجزئة للكهرباء بهدف منح بعض العون للمستهلكين من الأسر. ونظرا لارتفاع تكلفة الطاقة الحرارية، فإن التعريفة الفعلية للتجزئة غطت فقط نحو ثلثي تكاليف الإمداد بالكهرباء في ٢٠١٠ (دراسة World Bank, 2011).

ولموازنة الارتفاع في تكاليف الطاقة والدعم المرتبط بها (راجع أدناه)، اعتمدت هيئة تنظيم الكهرباء زيادة كبيرة في تعريفة التجزئة في يناير ٢٠١٢. فقد تم زيادة متوسط التعريفة الفعلية بنحو ٤١% (أو ٠,٠٥ دولار لكل كيلووات ساعة). ورغم أنه في وقت الزيادة كانت أسعار التعريفة الجديدة لا تزال أقل من مستويات استرداد التكلفة، فمن المتوقع أن تصبح متوافقة مع مستوى استرداد التكلفة بمجرد دخول مشروع "بوجاغالي" للطاقة الكهرومائية حيز التشغيل الكامل في أواخر ٢٠١٢. بالإضافة إلى ذلك، تم أيضا خفض الدعم المتبادل من الأسر للمستهلكين الصناعيين بصورة ملموسة. وتحددت التعريفة الجديدة للمستخدمين الصناعيين، والذين كانوا يدفعون فيما سبق سعرا منخفضا نسبيا، عند ٠,١٣ دولار لكل كيلووات ساعة—بزيادة تبلغ نحو ٧٣%. وظلت تعريفة "حبل السلامة"—للاستهلاك الشهري حتى ١٥ كيلووات ساعة—قائمة دون تغيير. وبعد الزيادة الأخيرة في التعريفة، أصبحت تعريفة الكهرباء في أوغندا متماشية مع نظيرتها في البلدان الأخرى الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا (EAC).

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

وكان نطاق الاحتجاجات محدودا. فقد شهدت العاصمة كمبالا بعض الاحتجاجات وجدلا سياسيا حادا في البرلمان حول الزيادة في التعريفة، فقد رأت الحكومة أنه ببساطة لم تكن هناك موارد لمواصلة دعم الكهرباء للنُخبة القليلة الغنية نسبيا. كذلك لعب تدني النفاذ إلى شبكة الكهرباء دورا مساعدا، حيث لم يكن لدى ٨٨% من المواطنين نفاذ للكهرباء وبالتالي لم يهتموا بالاحتجاجات. وأبرزت بعض الصحف الحقيقة التي مؤداها أن الدعم يعود بالنفع بصورة غير تناسبية على الأغنياء، وأكدت أن الزيادة في التعريفة سوف تكون بالفعل قرارا لصالح الفقراء. وتجدر الإشارة إلى أنه تم الإبقاء على تعريفة "حبل السلامة".

وإجمالا، ثمة طائفة متنوعة من العوامل التي ساعدت على توفير بيئة مكنت السلطات من زيادة أسعار تعريفة الكهرباء في أوائل ٢٠١٢.

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

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

- الأدلة على أن المستهلكين الصناعيين ومن الأسر مستعدون لدفع أسعار أكثر بكثير من أسعار التعريفة السائدة في ٢٠١٠: فقد أشار تقرير صادر عن البنك الدولي إلى أن متوسط تكاليف التعامل مع التيار الكهربائي المتقطع بلغ ٠,٣٠ دولار لكل كيلووات ساعة (أو ٠,٤٠ دولار شاملا التكاليف الثابتة). وبالنسبة للمستهلكين السكنيين، فإن المبلغ الذي سيكون المستهلك مستعدا لدفعه للحصول على الخدمة هو ٠,٥٠ دولار لكل كيلووات ساعة.

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

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

التدابير التخفيفية

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

دروس مستفادة من الإصلاح

تبين تجربة أوغندة بوضوح أن نقص الاستثمار هو عائق رئيسي أمام معالجة مواطن عدم الكفاءة في مرفق الكهرباء. فمع قيام شركة "UMEME" بضخ استثمارات ضخمة استطاعت خفض فاقد التوزيع وتحسين التحصيل مع زيادة معدل النفاذ بنحو ٥٠% في السنوات الثلاثة الأخيرة.

ولا يرجع ضعف الأداء المالي لمرافق الكهرباء إلى رغبة الحكومة في الإبقاء على أسعار التعريفة منخفضة فحسب، بل يتأثر هذا الأداء بنفس القدر بالمستويات المرتفعة من فاقد شبكة التوزيع والتحصيل الناقص للفواتير. وعليه، لن تكون زيادة تعريفة الكهرباء وحدها كافية. فيتعين تحديد أسعار تعريفة الكهرباء عند مستويات اقتصادية ولكن يجب أن تسمح بمستوى معقول من الفاقد في الطاقة الكهربائية المنقولة. بالإضافة إلى ذلك، يجب السعي لتحقيق استمرارية الأوضاع المالية لمرفق الكهرباء من خلال اتخاذ تدابير من شأنها تحسين الكفاءة. ويمكن للسياسات التنظيمية أن تساعد في هذا الصدد من خلال تزويد المرافق بالحوافز الملائمة.

ويستغرق الإصلاح المؤسسي لقطاع الكهرباء بعض الوقت (على سبيل المثال، من ٥ إلى ١٠ سنوات). فقد بدأت أوغندا في إصلاحاتها عام ١٩٩٩ واستغرقت أكثر من ١٠ سنوات لإحراز تقدم (من حيث معدلات النفاذ للشبكة، ومقاييس الكفاءة وعبء المالية العامة وهكذا). وأدت الإصلاحات إلى إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة إلى حد كبير وذات إطار تنظيمي سليم نسبيا، ومزيد من مشاركة القطاع الخاص في توليد وتوزيع الكهرباء من خلال الامتيازات، وسياسات تعريفية يُتوقع لها القضاء على التكاليف المستترة بنهاية هذا العام.

وتتطلب الزيادات في التعريفة استراتيجية حذرة للتواصل والتنفيذ. فقد قامت الحكومة الأوغندية بالتواصل جيدا مع الجمهور بشأن تكلفة دعم الكهرباء ونسب الانتفاع به. ونظر جانب كبير من الإعلام إلى زيادة أسعار التعريفة على أنها إجراء في صالح الفقراء.

إن زيادة النفاذ إلى الكهرباء أمر ليس بالسهل، فقد كان من اللازم تعديل أهداف توصيل الكهرباء إلى الريف من عام ٢٠١٠ إلى ٢٠١٢. ويتعين الإشارة في هذا الصدد إلى أن ارتفاع تكلفة الحصول على وصلة كهرباء جديدة يمثل عائقا شديدا أمام النفاذ إلى شبكة الكهرباء.

المراجع

Mawejje, J., and others, 2012, Uganda's Electricity Reforms and Institutional Restructuring, Economic Policy Research Center Working Paper No. 89.

Mwenda, January 16, 2012. The Independent

Ranganathan, R., and Vivien Foster, 2012, "Uganda's Infrastructure: A Continental Perspective," World Bank Policy Research Working Paper No. 5963 (Washington: World Bank).

Uganda Ministry of Energy and Mineral Development, 2012, Energy and Mineral Sector Performance Report, 2008–2011.

World Bank, 2011, Uganda: Strategic Review of the Electricity Sector, Draft Policy Note (Washington).