خفض التكاليف المذهلة للطاقة الرخيصة

المنشأة النفطية في جزيرة خرج، جمهورية إيران الإسلامية.

دومينيك غييوم وروومان زايتك
Dominique Guillaume and Roman Zytek

مع ارتفاع أسعار النفط خلال السنوات الأخيرة، واجهت حكومات البلدان المصدرة للنفط خيارا صعبا وهو ما إذا كان ينبغي لها السماح بزيادة الدعم المحلي للإبقاء على الوقود في متناول مواطنيها أو تخفيض الدعم أو حتى إلغائه وإفساح المجال لقوى السوق. وقد أخذت بالفعل بعض البلدان المنتجة للنفط– مثل جمهورية إيران الإسلامية– خطوات نحو إلغاء الدعم المحلي.

وإذا وقع الاختيار على السماح بارتفاع أسعار الطاقة المحلية إلى مستواها الدولي، قد يتمكن صناع القرار في البلدان المنتجة للنفط من الحد من الإسراف في استهلاك الطاقة وتحقيق عائدات إضافية من صادرات النفط والغاز المربحة. ومن ثم، يمكن للحكومة إعادة توزيع معظم العائدات الإضافية المتحصلة من زيادة الأسعار عن طريق العوائد النفطية مما يحقق تأييد المواطنين لزيادة السعر.

ومع هذا، ولكي يُكتب النجاح لهذه الخطوة، يجب أن يقترن أي إصلاح من هذا النوع بسياسات اقتصادية جزئية واقتصادية كلية داعمة. وفي غياب هذه السياسات، فما أسهل أن يؤدي الارتفاع الكبير المفاجئ في الأسعار إلى إطلاق شرارة أعمال الشغب في الشوارع (كما حدث في كثير من البلدان) ويؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم ويسبب مزيدا من الخسائر الاقتصادية والمعاناة الاجتماعية.

أسعار الطاقة واستهلاكها

عندما كانت الأسعار الدولية للطاقة منخفضة خلال الفترة الممتدة من ١٩٤٠ إلى ١٩٦٠ ثم في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي، كان توفير البنزين والديزل والغاز الطبيعي بدون مقابل للمستخدمين المحليين على ما يبدو طريقة بسيطة تتبعها البلدان المصدرة للنفط لتوزيع بعض من ثروتها الوطنية من النفط والغاز. بالإضافة إلى ذلك، أدى إغراء وفرة مصادر الطاقة الرخيصة إلى إيجاد الاستثمارات ومن ثم الوظائف التي كان الحاجة إليها ماسة. ولم يكن لمسألة الدعم أهمية تُذكر ما دامت الأسعار المحلية تغطي تكاليف إنتاج الطاقة.

وتغيرت الأوضاع كثيرا في العقد الماضي. فعلى جانب العرض، استمر انخفاض استثمارات استكشاف النفط والغاز واستخراجهما في ظل الأسعار المتدنية والطاقة المفرطة خلال ثمانينات وتسعينات القرن الماضي. أما على جانب الطلب، أدى انخفاض الأسعار إلى حفز الطلب العالمي. وارتفع الطلب إلى مستويات أعلى مدفوعا بالنمو الاقتصادي السريع في كثير من الأسواق الصاعدة ذات الكثافة السكانية العالية– مثل الصين والهند– مع نمو الطبقة المتوسطة على مستوى العالم بما لها من طموحات تجعلها كثيفة الاستهلاك للطاقة.

ومع تجاوز نمو الطلب الزيادات في العرض، ارتفعت أسعار النفط من نحو ١٧ دولارا للبرميل في ١٩٩٨ إلى ٩٧

إلغاء الدعم على منتجات الطاقة المحلية مسألة شائكة، لكن البلدان المصدرة للنفط تجني ثمارا واضحة إن أقدمت على تلك الخطوة

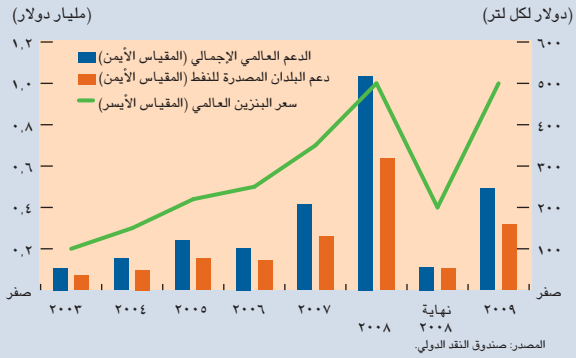
دولارا للبرميل في المتوسط في عام ٢٠٠٨. وبارتفاع سعر النفط أدركت حكومات البلدان المصدرة للنفط أنها كانت تخسر مليارات الدولارات كعائدات محتملة نتيجة للانخفاض المفرط في أسعار المنتجات النفطية في أسواقها المحلية. وكان يتعين على صناع السياسات في تلك البلدان أن يتساءلوا عما إذا كان يمكنهم عمل ما هو أفضل من منح سلعة بدون مقابل كان يمكنها عمليا تحقيق ثروة طائلة إذا بيعت في السوق الدولية.

وعلى المستوى العالمي، بينما ارتفع سعر النفط من متوسط بلغ ٢٩ دولارا للبرميل في عام ٢٠٠٣ إلى ما يقارب ١٤٥ دولارا للبرميل في يوليو ٢٠٠٨، ارتفع دعم النفط من ٥٤ مليار دولار في عام ٢٠٠٣ إلى أعلى مستوياته على أساس سنوي فبلغ ٥١٨ مليار دولار في منتصف عام ٢٠٠٨، ثلثيه في بلدان مصدرة للنفط (راجع الرسم البياني ١). وفي الوقت ذاته، شهدت السنوات القليلة الماضية ارتفاع معدلات الطلب على المنتجات النفطية في البلدان المصدرة للنفط إلى مستوى الرقمين وبوتيرة أسرع حتى مما سجلته الهند والصين. وفي المقابل، سجلت الولايات المتحدة – حيث تعكس الأسعار تحركات السوق– ارتفاعا في أسعار البنزين بما يقارب ثلاثة أضعاف خلال المدة نفسها، من ١،٦٤ دولارا في المتوسط للغالون في عام ٢٠٠٣ إلى ٣،٢١ دولارا في المتوسط للغالون في عام ٢٠٠٨ مما أدى إلى تضاؤل الطلب (راجع الرسم البياني ٢).

الشكل ١

تصاعد الغاز

مع ارتفاع سعر الغاز في السنوات الأخيرة، ازداد دعم الطاقة خاصة في البلدان المصدرة للنفط.

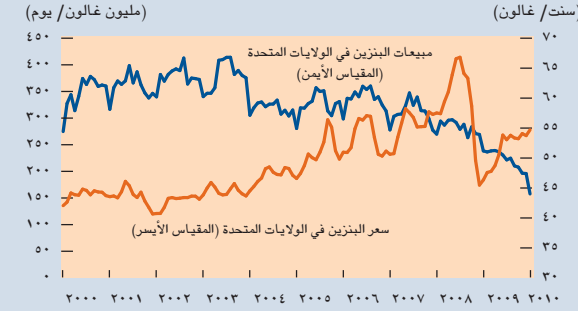


المصدر: صندوق النقد الدولي.

الشكل ٢

الأسعار في ارتفاع والاستهلاك في انخفاض

تراجع استهلاك البنزين الولايات المتحدة حتى على الرغم من استمرار ارتفاعه بوتيرة سريعة في البلدان التي تقدم الدعم على الطاقة.



المصدر: إدارة معلومات الطاقة (وزارة الطاقة الأمريكية).

تكاليف الطاقة الرخيصة

تثور تساؤلات متزايدة حول فكرة أن الطاقة الرخيصة لا تحقق المنفعة إلا لمستخدميها. فالتنفس قد يكون خطرا في المدن الواقعة في البلدان المنتجة للنفط. كما أن السير في حركة المرور المتكدسة في القاهرة أو كاراكاس أو جاكارتا أو كوالا لامبور أو لاغوس أو طهران مكلف من حيث الوقت والإجهاد وإهدار الإنتاجية والدخل.

وبالمثل، فإن الإدعاءات بأن الطاقة الرخيصة تعزز التنمية الاقتصادية مشكوك في صحتها. وهناك أدلة واضحة على تزايد كثافة استخدام الطاقة (التي تقاس باستخدام الطاقة لكل وحدة ناتج) مع تقديم الدعم على الطاقة (راجع الرسم البياني ٣). فتوافر الطاقة بأسعار رخيصة لا يشجع على الاقتصاد في استهلاكها، كما أنه يعوق البلدان التي تنتجها في الغالب لتلبية الاحتياجات المحلية عن إنتاج سلع تتسم بالكفاءة في استخدام الطاقة – مثل السيارات– التي يُرجح أن تشتريها من الأسواق الدولية. ويقف هذا العجز عن المنافسة على المستوى الدولي عائقا أمام التخصص كما يبطئ وتيرة النمو الاقتصادي وتوفير الوظائف. ونتيجة لذلك، لا يُكتب لمحاولات تنويع النشاط الاقتصادي النجاح وتظل البلدان المنتجة للنفط أكثر عرضة لتقلبات أسواق الطاقة الدولية.

وأخيرا، من الصعب تأييد انخفاض أسعار الطاقة على أساس أنه يحقق العدالة الاجتماعية لأن هذا الانخفاض في نهاية المطاف يحقق المنفعة لكبار مستخدمي الطاقة الذين غالبا ما يكونوا الأغنى والأكثر قدرة على امتلاك سيارات فارهة وأجهزة شرهة لاستهلاك الطاقة.

ولزيادة سرعة النمو الاقتصاد في القطاع غير النفطي وإيجاد فرص عمل، بدأ صناع السياسات في البلدان المصدرة للنفط يدركون أنه يتعين عليهم تنفيذ إصلاحات تهدف إلى زيادة الكفاءة والقدرة التنافسية الاقتصادية. وقد كسبت هذه الإصلاحات تأييد المجتمع الدولي. ففي قمة مجموعة العشرين التي انعقدت في مدينة بيتسبرغ في عام ٢٠٠٩ ، أشار المشاركون إلى «اعتزامهم ترشيد الدعم غير الكفء على الوقود الأحفوري، الذي يشجع على الاستهلاك المسرف، وإلغائه بالتدريج على المدى المتوسط» وطلبوا من المؤسسات المالية الدولية «مساندة البلدان المعنية بهذه العملية». وتدرس العديد من البلدان المصدرة للنفط حاليا إلغاء الدعم على الطاقة.

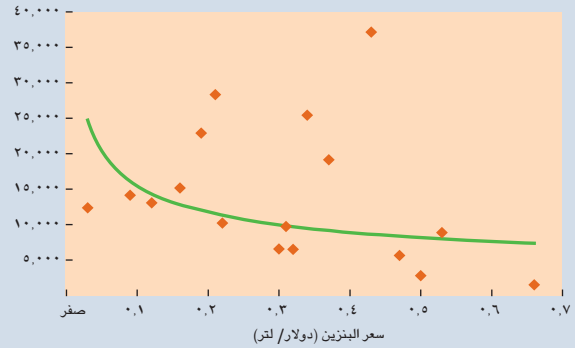
والواقع أن إلغاء الدعم على الطاقة المحلية أمر محفوف بالمخاطر، كما تبين

الشكل ٣

استخدام الطاقة في البلدان التي تدعم الطاقة

رخص سعر البنزين يثبط الحفاظ على الطاقة وإنتاج منتجات كفء في استخدام الطاقة

(آلاف الوحدات الحرارية البريطانية/ دولار، مستوى أسعار عام ٢٠٠٠)



المصادر: إدارة معلومات الطاقة (وزارة الطاقة الأمريكية) والبنك الدولي، تقرير «مؤشرات التنمية العالمية».

من خلال القلاقل التي شهدتها بعض البلدان التي حاولت اتخاذ هذه الخطوة. فغالبية المواطنين يقدرون حصولهم على طاقة رخيصة، حتى وإن كانوا على دراية أن هذا ليس هو الأسلوب الأمثل للانتفاع بثروتهم الوطنية. وقد يؤدي إلغاء الدعم أيضا إلى تعميق عدم الثقة في الحكومة. بيد أن تجربة بلدان أوروبا الشرقية في تسعينات القرن الماضي دليل على إمكانية النجاح في إصلاح أسعار الطاقة إذا ما أُخِذ في الحسبان عدد من قضايا الاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي خلال مرحلة وضع خطط الإصلاح وتنفيذها (دراسة Guillaume and Zytek، ٢٠١٠).

تبرير الإصلاح وتنفيذه

ينبغي أن تحظى الإصلاحات بقبول واسع لدى الجمهور. ومن السهل تنفيذ وفهم برنامج بسيط للتحويلات النقدية يعوض جميع الأسر عن زيادة الأسعار. فمن شأن هذا البرنامج أن يواصل بفعالية توزيع ثروة الطاقة الوطنية على جميع المواطنين مع ترشيد استخدام الطاقة في الوقت ذاته. وبدلا من ذلك، يمكن أن تحاول الحكومة تقديم تحويلات نقدية موجهة بدقة لمستحقيها. ومع هذا، فإن أي برنامج يستهدف منفعة بعض المجموعات (الفقراء) في حين يستبعد مجموعات أخرى (الطبقة الوسطى) سيسفر عن إقصاء بعض أهم الأطراف المعنية بالإصلاح.

ويتمثل أحد العناصر المهمة في إصلاح أسعار الطاقة– وإن كان أقل وضوحا– في تصحيح أوضاع قطاع الشركات. فسوف يتعين تنفيذ عملية إعادة هيكلة كبيرة لقطاع الإنتاج عند تنفيذ زيادة كبيرة في أسعار الطاقة في البلدان التي انتفعت فيها الشركات من الرخص الشديد لسعر الطاقة على مدى عقود. فالتحول من الاستخدام الكثيف للطاقة إلى الاستخدام المنخفض لها قد يستغرق مدة طويلة ويسبب الاضطراب إذ لا يمكن أن تتخلى الشركات عن آلاتها ومنتجاتها وتستعيض عنها بمعدات وتكنولوجيا حديثة تتسم بالكفاءة في استخدام الطاقة. ومع هذا، تشير الأدلة إلى أن البلدان التي تحركت بسرعة لإعادة هيكلة الشركات– وانتهجت أسلوبا يتسم بالمصداقية ولا رجعة فيه عقب تحرير أسعار الطاقة– تمكنت من تحقيق أكبر مكاسب في كفاءة استخدام الطاقة. وعلى العكس من ذلك، كان الأداء الاقتصادي قاصرا في البلدان التي عانت فيها عملية إعادة هيكلة المشروعات من الإحجام والتأخير، مما أدى إلى بطء النمو وارتفاع معدل التضخم.

ولن يشعر قطاع الشركات بمصداقية ارتفاع أسعار الطاقة إلا إذا سمح لشركات توريد الطاقة بالتوقف عن تزويد المستخدمين الذين تتراكم عليهم مدفوعات متأخرة. وفي الوقت نفسه، يجب أن يتمكن مستخدمو الطاقة من ضبط خطوط إنتاجهم وأسعارهم ليتمكنوا من سداد قيمة استهلاكهم الطاقة من خلال عائداتهم بدلا من طلب مزيد من القروض المصرفي أو الدعم الحكومي. وعلى الرغم من أن إلغاء دعم الطاقة سيتسبب في زيادة التكاليف والأسعار، بما في ذلك أسعار كثير من السلع الأساسية– لا بد أن يمتنع صناع السياسات عن فرض قيود سعرية للحد من انتقال آثار ارتفاع أسعار الطاقة. فالقيود السعرية لن تؤدي إلا إلى تحويل الخسائر من منتجي الطاقة إلى المستخدمين التجاريين. وبدلا من هذا، يمكن أن تساعد الإجراءات الداعمة– مثل الخصومات الضريبية أو الدعم النقدي الموجه بدقة لإعادة هيكلة الشركات– على ضمان الربحية في حين تحفز الشركات على إدخال تكنولوجيا تتسم بالكفاءة في استخدام الطاقة.

بالإضافة إلى ذلك، يتعين تعزيز عمليات توزيع ومراقبة الائتمان المصرفي بغية ضمان عدم الضغط على البنوك لإنقاذ المشروعات المتعثرة بمنحها قروضا ميسرة. فينبغي أن تحرص البنوك على التحفظ في علاقتها مع المؤسسات والإبقاء على علاقة المدين والدائن بصورة محددة حتى يتقلص الأثر السلبي الذي يُحتمل أن يحدثه الإصلاح في ميزانيات البنوك إلى أدنى حد.

سياسات الاقتصاد الكلي

بخلاف اعتبارات الاقتصاد الجزئي، يجب أن يحظى إصلاح أسعار الطاقة بدعم من سياسات اقتصادية كلية سليمة ومنسقة. ومن ثم تنشأ الحاجة إلى توافر الشفافية والتنسيق في السياسات المالية والنقدية وسياسات سعر الصرف للحد من تقلب الأسعار بمرور الوقت والتشوهات المتعلقة بالسوق.

وعلى وجه التحديد، فبالإضافة إلى إعادة توزيع العائدات الناشئة عن زيادة الأسعار على الأسر والمشروعات ، يجب أن تهدف السياسات المالية الحكومية إلى تجنيب احتياطيات لتقديم الدعم المؤقت للمؤسسات ذات الأهمية الاجتماعية مثل المدارس ومنشآت الرعاية الصحية، أو للفئات الأضعف مثل الأشخاص الذين يتم تسريحهم من العمل جراء إغلاق المشروعات الكبرى والمتعثرة في قطاعات تقل فيها بدائل التوظيف. ففي غياب الاحتياطيات المالية، من المحتمل أن يلجأ صناع السياسات، في رد فعل للضغوط السياسية، للتمويل شبه المالي عبر الجهاز المصرفي أو الضوابط الإدارية مثل توفير الطاقة بنظام الحصص أو تخفيضات مؤقتة للأسعار لمستخدمين يقع عليهم الاختيار. وسيتسبب الإجراءان في تشوه الاقتصاد وتقويض الإصلاح.

و تفرض سياسة سعر الصرف تحديا آخر، خاصة في ظل استمرار العمل بنظم أسعار الصرف الثابتة أو الخاضعة للتوجيه الشديد في كثير من البلدان المنتجة للنفط ذات الدعم الكبير. وإذا ظل سعر الصرف دون تغيير بالقيمة الاسمية، ستتراجع القدرة التنافسية وتزداد الضغوط السياسية لزيادة سبل الحماية الجمركية وغير الجمركية التشويهية– خاصة في البلدان حيث كانت أسعار الطاقة قبل الإصلاح تمثل نسبة بسيطة من مستواها الدولي. وقد يؤدي تخفيض سعر الصرف أو تعويمه دون وجود سياسات مالية ونقدية داعمة إلى تقويض الثقة في العملة الوطنية نظرا لتزايد الضغوط التضخمية وانتشار الدولرة.

ومن شأن تشديد السياسة النقدية الحد من الآثار الثانوية لارتفاع الأسعار على مستوى الأسعار ككل، إلا أن تطبيق السياسة النقدية خلال عملية الإصلاح يمثل تحديا خاصة في البلدان التي تحتاج بشدة إلى تصحيح الأسعار. وعلى أي حال، فالهدف من الإصلاح هو تغيير البنيان الاقتصادي برمته. ■

دومينيك غييوم نائب رئيس قسم، ورومان زايتك اقتصادي أول، وكلاهما من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Zytek, Roman, "Subsidies in the Islamic Republic of Iran," IMF Selected Issues Paper, June 2008.

D. Guillaume and R. Zytek, "The Economics of Energy Price Reform in the Islamic Republic of Iran," IMF Selected Issues Paper, January 2010.

مكتبة صندوق النقد الدولي

مكتبة صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت

زوروا مكتبة صندوق النقد الدولي الإلكترونية الجديدة:

www.imfbookstore.org.