



مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان

سياسات الطاقة المفدرة

أوراق السياسات 9
يناير 2014

■ تمهيد:

ترتبط قضية دعم الطاقة في مصر ارتباطاً لايقبل التجزئة بقضية العجز المزمّن للموازنة العامة للدولة، بحيث يمكن القول أنهما يدورا معا وجوداً أو عدماً، حيث يستحوذ دعم الطاقة على النصيب الأكبر من هيكل الدعم بالموازنة العامة، تاركاً نسبة بسيطة لباقي عناصر منظومة الدعم المصرية.

تتزايد أعباء الدعم عاماً بعد عام بما ينعكس على زيادة عجز الموازنة العامة، ويقيد مجالات الإنفاق العام على قطاعات أخرى قد تكون جدوي الإنفاق عليها أكبر كثيراً من الإنفاق على دعم الطاقة مثل التعليم والصحة بوصفهما أهم مؤشرات التنمية البشرية لأي مجتمع على الإطلاق.

ويتسائل الكثيرون عن جدوي دعم الطاقة عند الحديث عن محددات العدالة الاجتماعية في ظل حقيقة تسرب نسبة كبيرة من ذلك الدعم لصالح الطبقات الأكثر ثراء في المجتمع.

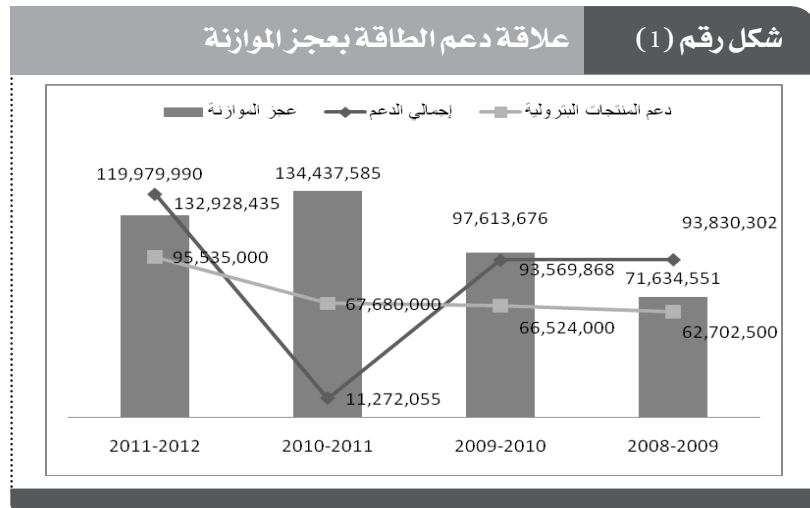
إنطلاقاً من هاتين الحقيقتين؛ انعدام الفعالية الاقتصادية لدعم الطاقة، وعدم تحقيق ذلك الدعم لمتطلبات العدالة الاجتماعية، تحاول الورقة التالية إلقاء الضوء على قضية دعم الطاقة في مصر، بهدف إثراء الحوار المجتمعي حولها، ومحاولة الوصول لبدائل أكثر فعالية من حيث تكلفتها الاقتصادية وجدواها الاجتماعية.

اشترك في إعداد هذه الورقة كل من؛ حلمي الراوي، أحمد على السلكاوي، إسلام أنور، من فريق عمل مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، كما قام محمد على بتنفيذ التصميمات الداخلية والخارجية وكذا الرسوم البيانية التوضيحية، وكذلك إعداد الورقة للطباعة والنشر الإلكتروني.

يتقدم فريق العمل بالمرصد بعميق الشكر لمشروع الديموقراطية بالشرق الأوسط «بوميد» على دعمه المستمر لإصدار سلسلة «أوراق السياسات» ضمن أنشطة عمل المرصد، لولا ذلك الدعم ماكان استمرار هذه السلسلة ممكناً.

■ واقع دعم الطاقة في مصر:

ظهر دعم المنتجات البترولية والكهربائية - صراحة - في وثيقة الموازنة العامة للدولة بداية من العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥، وذلك نتيجة تبني الحكومة المصرية تصنيفاً جديداً للموازنة العامة يتسق مع موجز احصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي عام ٢٠٠١^(١)، وقبل ذلك التاريخ كانت جملة التحويلات من الهيئة العامة للبترول يتم إنكارها في وثائق الموازنة العامة. بلغت مخصصات الدعم في موازنة العام المالي ٢٠١٢/٢٠١١ قيمة ١٣٢,٣ مليار جنيه، بنسبة ٢٢,٣٪ من جملة الإنفاق العام، ما يقرب من ٨,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي عن نفس العام، ويمثل نصيب المواد البترولية - عادة - ما يقرب من ٧٢٪ من إجمالي قيمة مخصصات الدعم بالموازنة العامة^(٢)، وهو ما يمثل عبئاً مالياً كبيراً على الموازنة العامة في ظل زيادة العجز الكلي للموازنة، وتراجع معدلات النمو الاقتصادي.



وعلى الرغم من معرفة حجم الدعم المقدم للطاقة من واقع وثيقة الموازنة العامة منذ ذلك التاريخ، إلا أن سياسات تسعير الطاقة في مصر مازالت يتم انتاجها داخل دوائر صنع القرار المغلقة، فلا توجد في مصر سياسة موثقة لتسعير الطاقة، ولا يُعرف الكثير عن الأسس التي يتم اعتبارها عند التسعير. ومما لاشك فيه، فإن قضية تسعير الطاقة في مصر قضية حاسمة للوقوف على حقيقة الدعم الموجه لها، ولإدارة حوار مجتمعي حول الخيارات المتاحة لنظام الدعم الحالي.

■ إنتاج / استهلاك الطاقة في مصر:

يغطي قطاع البترول نحو ٩٠٪ من احتياجات المجتمع المصري من الطاقة^(٣)، يستهلك قطاع الصناعة - وحده - حوالي ٤٧٪ من إجمالي استهلاك الطاقة النهائية^(٤)، وتشير الأرقام الفعلية للإنتاج والاستهلاك المحلي، إلى أن مصر صارت مستورداً صافياً للبترول والغاز، إذ يتجاوز استهلاكها المحلي منهما نصيبها من الإنتاج الكلي، مما يلجئها إلى تغطية العجز بالشراء من نصيب الشريك الأجنبي وبالأسعار العالمية. كما تشير التقديرات إلى ارتفاع الاستهلاك المحلي بواقع ١٠٣ مليون طن أو ٧٥٠ مليون برميل سنوياً بحلول العام ٢٠٢٠، على هذا الأساس يمكن ان يبلغ مجموع الاحتياجات المحلية المجمعة خلال الفترة

٢٠٠٦-٢٠٢٠ نحو ١١٠٠ مليون طن. واذ تقدر احتياطات البترول والغاز المعلنة رسمياً بنحو ١٥,٥ مليار برميل بترول (منها ١٢ غاز)، وهو ما يعادل نحو ٢١٥٠ مليون طن من البترول والغاز، فان نصيب مصر من احتياطات البترول والغاز يمكن ان ينفد بحلول ٢٠٢٠ أو بعدها بسنوات قليلة، هذا بافتراض ان مصر لن تقوم بتصدير شئ من نصيبها من البترول أو الغاز، ولما كان من المتوقع أن يبلغ سعر البترول نحو ١٢٠ دولار للبرميل بحلول ٢٠٢٠، فإن فاتورة احتياجات مصر من البترول والغاز قد لا تقل بحلول العام المذكور عن ٩٠ تسعين مليار دولار^(٥)، وهو ما يضع تحديات جسيمة أمام صانعي القرار بضرورة توفير الطاقة في الأوقات وبالأسعار المناسبة خلال العقود القادمة.

تمثل الاحتياطات النفطية المصرية المؤكدة سادس أكبر احتياطات نفطية في أفريقيا، ووفقاً لرئيس مجلس الإدارة التنفيذي للمؤسسة المصرية العامة للبترول، في ديسمبر ٢٠٠٨، كانت احتياطات مصر من النفط الخام والمتكثفات ٤,٢ مليار برميل في نهاية يونيو ٢٠٠٨. تتمتع مصر بعضوية أوبك، على الرغم من أن صادراتها من النفط الخام تشكل أقل من ١٠٪ من إنتاجها. يذكر أن إجمالي إنتاج النفط - بما في ذلك المكثفات والغاز- قد تزايد ببطء منذ عام ٢٠٠٥^(٦). أما بالنسبة للغاز الطبيعي، فإن احتياطات مصر المؤكدة من الغاز الطبيعي هي ثالث أكبر الاحتياطات الإفريقية، بعد نيجيريا والجزائر. حيث عززت اكتشافات الغاز المتعاقبة من احتياطات مصر في السنوات الأخيرة. في ديسمبر ٢٠٠٨، أعلن رئيس مجلس إدارة الشركة المصرية القابضة للغاز الطبيعي (ايجاس) أنه بحلول يونيو من ذلك العام فإن احتياطات الغاز بلغت ٧٦ تريليون قدم مكعب (أي ما يعادل حوالي ٢ مليار متر مكعب ١٥٠). وهذا يعني زيادة قدرها ٩,١ تريليون قدم مكعب (٢٥٨ مليار متر مكعب) أعلى من مستوى تقديرات عام ٢٠٠٥ البالغة ٦٦,٩ تريليون قدم مكعب وفقاً لمسح عام ٢٠٠٧.

يمثل قطاع الكهرباء أهم مؤشرات الطلب المحلي على البترول والغاز، اذ ارتفع استهلاكه من السوائل البترولية ومن الغاز الطبيعي من أقل من مليون طن عام ١٩٥٢ الى نحو ٢١,٢ مليون طن بترول عام ٢٠٠٦، وهو ما يعادل نحو ٤١٪ من إجمالي الاستهلاك المحلي من هذين المصدرين، ومن ناحية أخرى، فإن معدل نمو الطلب على الكهرباء خلال الفترة من ٢٠٠٦-٢٠٢٠ قد لا يقل عن ٧٪ سنوياً في المتوسط^(٧-٨).

في عام ٢٠٠٥ أجري مركز دعم واتخاذ القرار استطلاعاً للرأي حول مدي وعي المواطنين بقيام الحكومة بدعم البنزين^(٩)، حيث أشار ٥١٪ من أفراد العينة إلى عدم علمهم أن الحكومة تقدم دعماً للبنزين، بينما أشار ٥٥٪ من عينة بحث آخر - أجراه أيضاً مركز معلومات مجلس الوزراء - إلى عدم علمهم بدعم الحكومة للكهرباء^(١٠). أمام هذه النسبة الكبيرة من عدم الوعي بحقيقة منظومة الدعم، يتزايد استهلاك الطاقة من وقت لآخر، فخلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨ تزايد استهلاك الطاقة بمعدل ٦٪ سنوياً، لذلك يتم تصنيف مصر على أنها من بين الاقتصاديات كثيفة الاستهلاك للطاقة في الشرق الأوسط والعالم، في ضوء تدني كفاءة استخدام مصادر الطاقة لديها، حيث تتضاعف كثافة استخدام الطاقة المصرية مقارنة ببعض دول الجوار مثل المغرب وتونس، وتصل إلى أربع أضعاف بعض الدول الصناعية الكبرى مثل ألمانيا واليابان، في الوقت الذي ينخفض فيه نصيب الفرد من الطاقة، حيث بلغ ٠,٨٩ طن من البترول المكافئ عام ٢٠٠٧، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ ١,٨٢، وكذلك متوسط الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية البالغ ٥,١ طن^(١١).

توزيع استهلاك الطاقة على القطاعات المختلفة^(١٢):

● القطاع المنزلي:

يتمثل استهلاك الطاقة في المنازل بصفة أساسية في الإنارة والأجهزة الكهربائية، ويستهلك القطاع المنزلي - وفقاً لتقديرات وزارة الكهرباء - ما يقرب من ٤٠٪ من جملة استهلاك الطاقة على مستوى الجمهورية.

● القطاع الصناعي:

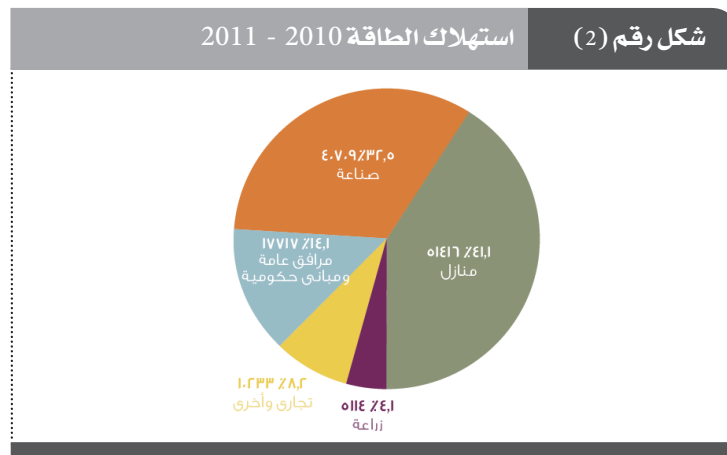
يعد قطاع الصناعة ثاني أكبر القطاعات المستهلكة في مصر، حيث يمثل ٣٢٪ من جملة استهلاك الكهرباء.

● المرافق العامة والمباني الحكومية:

تمثل المرافق العامة والمباني الحكومية ثالث أكبر القطاعات المستهلكة للكهرباء بواقع ١٤٪ من جملة الاستهلاك، منها ٦,٣٪ لأغراض الإنارة العامة للشوارع والطرق، لذلك يتم تصنيف المباني الحكومية على أنها من أكبر القطاعات المسرفة في استهلاك الطاقة بالنظر إلى أوقات عملها المحدودة.

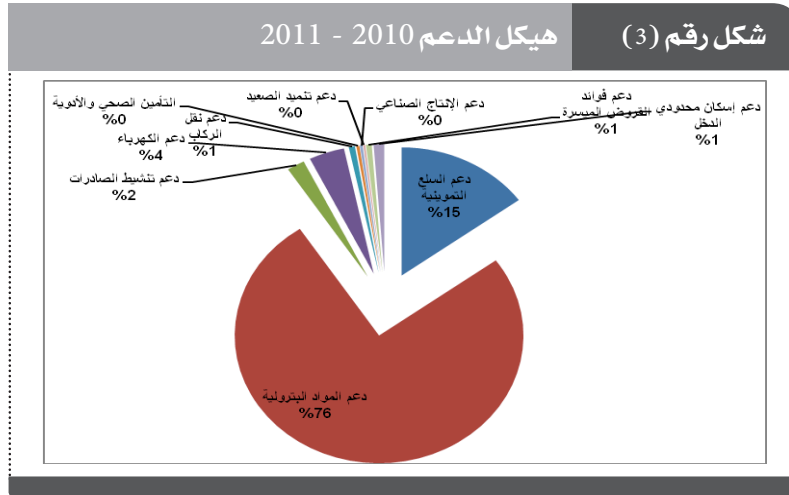
● الاستخدامات التجارية والزراعية:

تتمثل الاستهلاكات التجارية (٨,٢٪) والزراعية (٤,١٪) بواقع ١٢,٣٪ فقط من جملة الاستهلاك على مستوى الجمهورية، وذلك كله وفقاً للشكل التالي:

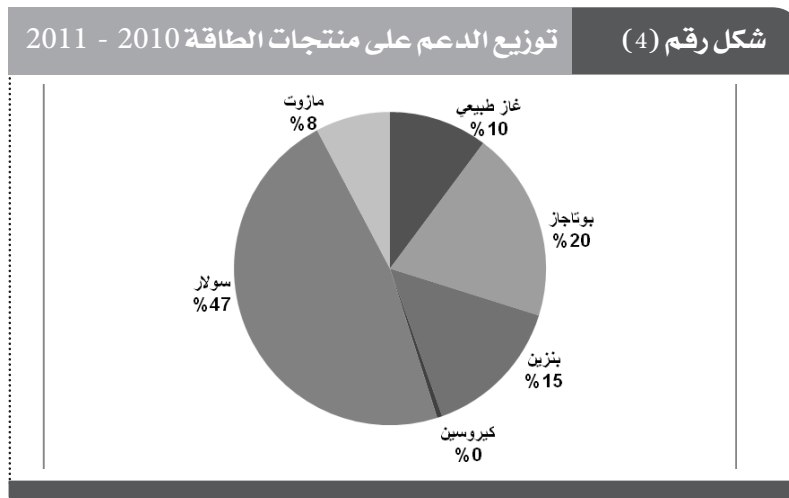


توزيع الدعم على منتجات الطاقة

وفقاً لمشروع موازنة ٢٠١٢-٢٠١١ بلغت مخصصات الدعم فقط (دون المنح والمزايا الاجتماعية) ما قيمته ١٢٦,٠٨٢ مليار جنيه، استحوذت المواد البترولية منها على قيمة ٩٥,٥٣٥ مليار جنيه بنسبة ٧٦٪ تقريباً من إجمالي مخصصات بند الدعم، بينما بلغت مخصصات دعم الكهرباء قيمة خمسة مليارات بنسبة ٤٪ تقريباً من الإجمالي، دعم السلع التموينية يأتي في المرتبة الثانية من هيكل الدعم بقيمة ١٨,٨٨٤ مليار جنيه بنسبة ١٥٪ تقريباً من الإجمالي، ثم تأتي باقي بنود الدعم بنسب ضئيلة لا تُذكر، وهو النمط الذي تجري عليه الموازنة العامة للدولة، على الأقل في هذا العام المالي، وكذلك العامان اللذان سبقاه. أي أن دعم منتجات الطاقة (البترول والكهرباء) غالباً ما يستحوذ على نسبة ٨٠٪ تقريباً من جملة مخصصات بند الدعم بالموازنة العامة^(١٣).



ووفقاً لمشروع الموازنة العامة ٢٠١٠ - ٢٠١١ يتوزع دعم المنتجات البترولية على عدة عناصر بواقع: ٤٧٪ للسولار، ٢٠٪ لغاز البوتاجاز، ١٥٪ للبنزين، ١٠٪ للغاز الطبيعي، ٨٪ للمازوت، ويتضح من توزيع بنود دعم المواد البترولية كيف يمكن أن تستفيد الصناعة من هذا الدعم السخي لمدخلات الإنتاج، وبخاصة الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة مثل الحديد والصلب، الألومنيوم، والأسمدة، ذلك الدعم الذي يترجم في صورة أرباح ناتجة عن فروق أسعار الطاقة المحلية وسعر المنتج النهائي بالأسواق العالمية في حالة التصدير، أو الأسعار المرتفعة محلياً.

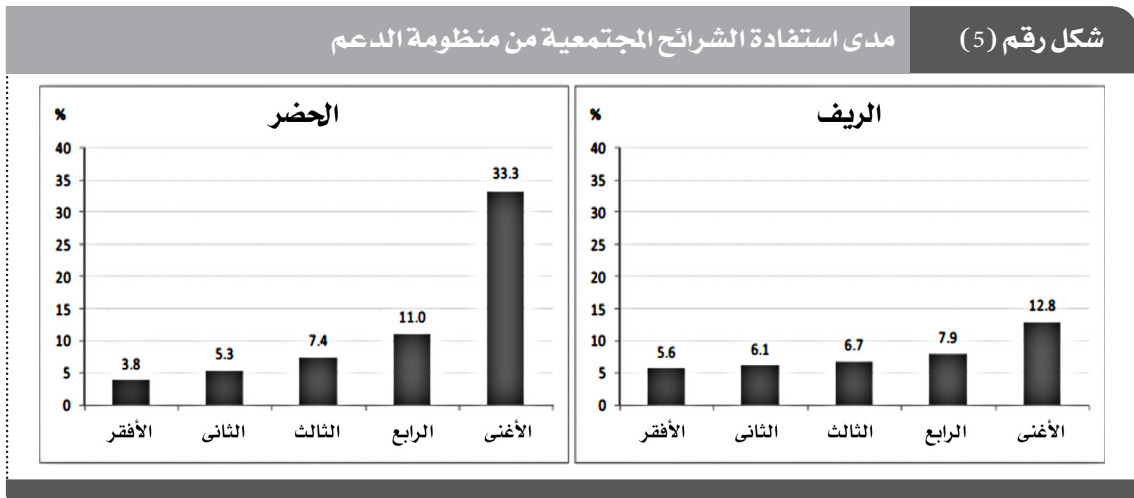


تقييم سياسة دعم الطاقة:

أنشئ المجلس الأعلى للطاقة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٩٣ لسنة ١٩٧٩ بوصفه الهيئة العليا المسئولة عن الطاقة فى مصر، ومكلفا بوضع استراتيجية شاملة طويلة الأجل للطاقة، وعرض ما يراه ذا اهمية خاصة على رئيس الجمهورية. تبع ذلك انشاء جهاز لتخطيط وترشيد الطاقة فى مستهل الثمانينيات، صدر به القرار الجمهورى رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٣، قبل أن تتخلص منه وزارة التخطيط بإلغائه في ١٩ مايو ٢٠٠٦.

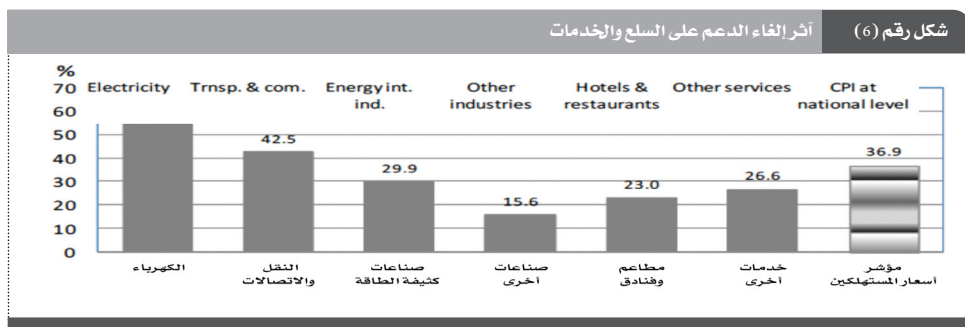
سياسات الطاقة المهددة

أُعيد تشكيل المجلس الأعلى للطاقة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٣٩٥ لسنة ٢٠٠٦ و تحت رئاسته، ولكن بدون جهاز تنفيذي يسانده كما كان الحال في ظل مجلس ١٩٧٩، ولا توجد أي وثائق رسمية يستدل منها على مبررات إلغاء وجود المجلس الأعلى للطاقة أو جهاز تخطيط الطاقة، فأصبحت قضية الطاقة ملمحا آخر من ملامح العشوائية التي اتسمت بها السياسات العامة طوال العقود الثلاثة تحت حكم مبارك، إن الملامح الرئيسية لنظام الدعم المصري تتلخص في عدم خضوع استراتيجية دعم الطاقة لمعايير العدالة الاجتماعية، حيث أكدت الدراسات على استحواذ أغني ٢٠٪ من المجتمع المصري على نسبة ٣٣,٣٪ من دعم الطاقة في حواضر مصر، بينما يحصل أفقر ٢٠٪ على نسبة ٣,٨٪ فقط، تقل الفجوة نسبياً في ريف مصر لتصل إلى استئثار أغني ٢٠٪ من السكان على ضعف ما يحصل عليه أفقر ٢٠٪ تقريباً^(١٤).



■ أثر إلغاء الدعم على المستوى العام للأسعار:

لاشك أن إلغاء منظومة دعم الطاقة سوف يؤدي إلى خفض واضح في عجز الموازنة العامة، ولكن سوف يترتب عليه - أيضا - ارتفاع حاد في مستوى أسعار السلع والخدمات حيث يرتبط انتاجها ارتباطا وثيقا بمنتجات الطاقة، لقد أشارت الأبحاث إلى أن ضبط جميع أسعار تكلفة منتجات الطاقة وإزالة جميع أشكال الدعم، سوف تؤدي إلى زيادة متوسط أسعار المنتجات البترولية بنسبة ٨٣,١٪، وهو ما سينعكس على زيادة مؤشر أسعار المستهلكين بنسبة ٣٦,٩٪. ومن المتوقع أن تزيد أسعار الكهرباء بنسبة ٦٠٪ تقريبا، المواصلات والاتصالات بنسبة ٤٢,٥٪ تقريبا، الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة بنسبة ٣٠٪ تقريبا، وفقا للشكل التالي^(١٥):



في حين أن تعديل أسعار منتجات الطاقة وفقا لتكلفتها المحلية بالنسبة للمنتجين فقط وليس القطاع العائلي، سوف يؤدي إلى خفض الدعم بنسبة ٧٥٪، وزيادة مستوى أسعار المستهلك بنسبة ٢٧,٦٪، بينما يؤدي ضبط أسعار المنتجات البترولية لتكلفتها الفعلية للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة فقط إلى زيادة المستوى العام لأسعار المستهلك بنسبة ٩,٩٪، وخفض الدعم بنسبة ٢٨٪ فقط.

التوصيات:

- يمثل نظام دعم المواد البترولية تحديا كبيرا لصانعي القرار في ضوء انعدام فعاليته الاقتصادية بزيادة عجز الموازنة المستمر، وعدم استجابته لاعتبارات العدالة الاجتماعية بتسرب قدر كبير من ذلك الدعم للطبقات الأغني في المجتمع، وهو ما يجب التوقف أمامه لصياغة رؤية استراتيجية تتركز إتاحة كافة المعلومات اللازمة لإدارة حوار مجتمعي حول أفضل نظم للدعم في ضوء التكلفة الفعلية لإنتاج المواد البترولية المختلفة وقواعد التسعير المعمول بها، كما ينبغي على الحكومة المصرية؛
- إعادة النظر في الاستمرار في نظام الدعم الحالي، والتحول نحو نظام جديد يكفل الحفاظ على الموارد الطبيعية من المواد البترولية، ويحقق متطلبات العدالة الاجتماعية من خلال الاستهداف المباشر للطبقات الأكثر فقراً في المجتمع.
- وضع الخطط التنفيذية لاستغلال مصادر الطاقة المتجددة من الشمس والرياح وغيرها وتسويقها بما يكفل تدبير التمويل اللازم لتنفيذها.

■ هوامش ومراجع:

١. وزارة المالية المصرية - الدليل المبسط للموازنة العامة للدولة وفقا لموجز احصاءات مالية الحكومة ٢٠٠١.
٢. منظومة الدعم في مصر، حقائق وأراء- مجلس الوزراء المصري - مارس ٢٠١٣ - ص ٣.
٣. المخاطر المحيطة بوضع الطاقة في مصر، أ.د. حسين عبد الله، مؤتمر البترول والطاقة، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ابريل ٢٠٠٨.
٤. ترشيد استخدام الطاقة في القطاع الصناعي في الدول العربية، مؤتمر الطاقة العربي الثامن.
٥. السابق - المخاطر المحيطة بوضع الطاقة في مصر.
6. World energy resources, 2010 survey.
٧. هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة، التقرير السنوي ٢٠٠٧/٢٠٠٨.
٨. السابق - المخاطر المحيطة بوضع الطاقة في مصر.
٩. مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، استطلاع رأي حول الدعم الحكومي للبنزين، ص ٥، ٢٠٠٥.
١٠. مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، استطلاع رأي لقياس مدى وعي المواطنين بقيام الحكومة بدعم الكهرباء، ص ٨، ابريل ٢٠٠٥.
11. World Bank, Egypt: improve energy efficiency, final report 2010, and executive summary.
١٢. وزارة الكهرباء والطاقة- ترشيد استهلاك الطاقة الكهربائية - لجنة الترشيد والتوعية - بدون تاريخ.
١٣. وزارة المالية، عرض مختصر لأهم ملامح الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١١-٢٠١٢، ٢٨ يونيو ٢٠١١.
14. The Egyptian center for economic studies, The impact of phasing out subsidies of petroleum products in Egypt, April 2009, page no.
15. Ibid, page no. 18