



دراسة

دعم الطاقة في الموازنة المصرية نموذجاً للظلم الاجتماعي

د. عمرو عادلي

مدير قسم العدالة الاقتصادية والاجتماعية

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

يناير 2012

المحتوى

- أولاً: الملخص 3
- ثانياً: دعم الطاقة من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية 5
- ثالثاً: واقع دعم الطاقة في الموازنة العامة 5
- رابعاً: صناعة الأسمنت نموذجاً: عندما يدعم المواطن المصري شركة لافارج العالمية 9
- خامساً: تقييم سياسة دعم الطاقة 12
1. غياب الفعالية الاقتصادية عن إستراتيجية الدعم الحالية 12
2. عدم خضوع إستراتيجية دعم الطاقة لمعايير العدالة الاجتماعية 13
3. سياسات مبارك بدون حكومة مبارك 15
- سادساً: التوصيات 17

أولاً: الملخص

استهل مجلس الوزراء العام الجديد بقرار برفع أسعار الطاقة للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة كالأسمنت والحديد والألمونيوم والحراريات بهدف توفير ملياري جنيه سنويا. ومن المنتظر أن يتم رفع الأسعار نحو 25% لهذه الصناعات في خطوة لتدارك العجز المتفاقم في الموازنة، ولتخفيض تكلفة الدعم التي بلغت 96 مليار جنيه في 2011/2012. ولكن المتابع للتصريحات الحكومية يكتشف أن القرار الذي روج له وزراء المالية والصناعة والتعاون الدولي مع رئيس الوزراء خال من أي مضمون وليس له مردود يذكر لا على خزانة الدولة ولا على الصناعات المذكورة. إذ صرح مصدر مسئول بوزارة الكهرباء والطاقة في 2 يناير الجاري أن زيادات الأسعار ستقتصر على الغاز الطبيعي الذي تحصل عليه المصانع من وزارة البترول مباشرة، ولن تشمل زيادة أسعار الكهرباء. 1. وللعلم فإن نصيب الغاز الطبيعي من فاتورة الدعم الإجمالية لا يتجاوز 5%، يحصل منها قطاع الصناعة على نصيب الثلث تقريبا بشكل مباشر، بينما تحصل الكهرباء على ما يقارب 60%، ومن ثم يكون المكسب من القرار الأخير هو توفير بند صغير للغاية من دعم المحروقات. فلو كانت الحكومة ترغب بالفعل في تخفيض الدعم الموجه للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة لاستهدفت الدولار الذي يمثل نحو نصف الدعم الحكومي للطاقة، ويذهب نحو 80% منه إلى القطاع الصناعي بشكل مباشر أو غير مباشر (أي من خلال دعم قطاع النقل). وحتى إن تحقق توفير ملياري جنيه من إجمالي 96 مليار فإن ذلك سيمثل أي ما يزيد قليلاً على 2% فحسب من إجمالي فاتورة الدعم.

فلماذا الاستمرار في سياسة دعم المحروقات، والتي التهمت حوالي خمس الإنفاق العام (19%) في 2011/2012، وقد ذهب الجزء الأكبر منها دعماً لأرباح الشركات الكبرى وبعض المستهلكين المترفين على حساب الفئات الفقيرة المستحقة فعليا للدعم الاجتماعي؟

تسلط هذه الدراسة الموجزة الضوء على برامج دعم الطاقة في الموازنة المصرية منذ 2004/2005 وحتى موازنة 2011/2012 التي أقرها المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وذلك من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتنتهي بمجموعة من التوصيات لجعل الإنفاق العام والإنفاق على الدعم بشكل خاص أكثر تماشياً مع مبادئ العدالة الاجتماعية وبالتالي أكثر وفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. وتخلص الدراسة إلى أن برامج دعم الطاقة هذه والتي اقتربت من خمس إجمالي الإنفاق العام في الموازنة الأخيرة ما هي إلا أدوات لدعم الرأسمالية الكبيرة في المقام الأول من أموال دافعي الضرائب المصريين، والطبقات العليا والوسطى في المقام الثاني، وأن برامج الدعم هذه على ضخامتها وفداحة تكلفتها لا تستند إلى أساس اجتماعي يستهدف الفقراء والمهمشين بحق.

1 عبد العزيز صبرة "مصدر: (الكهرباء) لن ترفع الدعم عن صناعات الحديد والأسمنت والأسمدة والنحاس والبتروكيماويات"، الشروق 2/1/2012

وتتطلب الدراسة من مبدأ مفاده أن الموازنة العامة للدولة وثيقة سياسية في المقام الأول تكشف عن الانحيازات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتوضح بجلاء المستفيدين من توزيع الموارد العامة، والمساهمين في تمويلها من خلال الضرائب والرسوم، وتكشف كذلك عن مدى الالتزام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للمواطنين في إطار الموارد المتاحة.

وتحاكم الدراسة سياسة دعم الطاقة في مصر وفقا لمعيارين أساسيين: أولهما هو معيار الفعالية والرشادة الاقتصادية، والثاني هو معيار العدالة الاجتماعية. وتقدم الدراسة أدلة عديدة لا تدع مجالا للشك في أن استمرار تقديم الدعم الهائل للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة يجافي الفعالية الاقتصادية من ناحية، ولا يستهدف اعتبارات العدالة الاجتماعية وتحسين أحوال الفقراء والمهمشين من ناحية أخرى.

وتخلص الدراسة إلى أنه ورغم نجاح ثورة يناير 2011 في إزالة رأس النظام السياسي وحزبه الحاكم، ومن ثم في تقويض العديد من شبكات المصالح ومراكز القوة التي كانت تستثمر في إبقاء الوضع دون تغيير، إلا أن الموازنة الأخيرة 2011/2012، والتي أعدتها الحكومة الانتقالية، واعتمدها المجلس العسكري القائم بالسلطة الفعلية كانت بمثابة امتداد واضح المعالم لسياسات الحكومات السابقة دون أدنى تغيير يذكر في شق الإنفاق الاجتماعي والاقتصادي، مع استمرار دعم الطاقة كما هو دون إعادة هيكلة. ويكفي القول أن المبالغ المخصصة لدعم الطاقة في موازنة 2011/2012 تناهز 6.31% من الناتج المحلي الإجمالي و19.27% من الإنفاق العام، وتساوي 182% من الإنفاق على التعليم، و407% من الإنفاق على الصحة.

كما أن من الضروري الإشارة إلى أن دعم الطاقة يلتهم نصيب الأسد من الدعم الحكومي بنسبة بلغ متوسطها 72% من إجمالي الدعم، يتلوه بفارق كبير دعم السلع التموينية بمتوسط 19% خلال الفترة من 2005 إلى 2008. وتعد مصر بذلك إحدى أكبر الدول الداعمة للطاقة مثلها كمثل السعودية والكويت وقطر وفنزويلا وليبيا والبحرين، وهي كما هو ملاحظ من الدول الأكثر إنتاجا للبتروول والغاز الطبيعي في العالم.

ولكن الدراسة في الوقت ذاته تحذر من اتخاذ قرارات متسارعة لخفض الدعم بغية تدارك العجز في الموازنة أو انصياعا لمشروطة صندوق النقد الدولي في ظل أزمة اقتصادية قد تدفع الحكومة إلى الاقتراض من الخارج. وترى الدراسة أن هناك إجراءات مباشرة يجب مراعاتها حتى لا يترجم خفض الدعم إلى ارتفاع في الأسعار، وتقلل التكلفة من الشركات الكبيرة إلى المستهلكين لصيانة هوامش أرباحها غير الطبيعية والمبالغ فيها، وعلى رأس هذه الإجراءات المباشرة التي تقترحها الدراسة التلويح بفتح باب الاستيراد للأسمنت والحديد أو حظر التصدير لضمان إبقاء الأسعار كما هي، وتحميل الشركات تكلفة إلغاء الدعم لأن حصولها عليه من الأصل لم يكن منطقيا ولا سليما. وعلى المدى البعيد تجب إعادة هيكلة الدعم ليكون أكثر استهدافا للفقراء والمهمشين.

ثانياً: دعم الطاقة من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

يستند مفهوم العدالة الاجتماعية والاقتصادية في هذه الدراسة إلى جملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية التي كفلها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعدد آخر من مواثيق حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، وتشمل حقوقاً كالتعليم الأساسي والتمتع بظروف معيشة صحية، والحصول على مأوى ملائم، والحق في الحصول على الغذاء والمياه النقية. وقد أصبحت مصر طرفاً في العهد الدولي منذ 1982 منضمة بذلك إلى الغالب الأعم من دول العالم. وترتب على ذلك جملة من الالتزامات في مواجهة الدولة إزاء مواطنيها في المجالات التي سبقت الإشارة إليها. وبما إن الدول تختلف اختلافاً كبيراً في توفر الموارد الاقتصادية اللازمة للوفاء بهذه الحقوق فإن القانون الدولي يسلم بأن خروج هذه الحقوق إلى حيز الواقع هو أمر تدريجي وقد يستغرق وقتاً طويلاً، إلا أن القانون يرفض التعلل بالافتقار إلى الموارد كذريعة للتصل من هذه الالتزامات، ويلزم الحكومات باتخاذ أقصى ما يمكن في إطار الموارد المتاحة من أجل الوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تجيب الحاجات الإنسانية الدنيا، مما يقودنا إلى العملية السياسية التي يتم من خلالها تخصيص الموارد العامة للدولة، وكيف تنعكس على قدرة الدولة على الوفاء بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وهي مسألة لصيقة الصلة بتحقيق التنمية بمعناها الواسع، والذي من شأنه أن يفيض على الغالبية من المواطنين بتلبية احتياجاتهم الأساسية في الغذاء والماء والسكن والصحة والتعليم والعمل وغيرها، وفي هذا السياق تبرز أهمية دراسة وثائق الموازنة العامة للدولة، والتي توضح مصادر إيرادات الدولة وأوجه مصروفاتها.

الموازنة العامة للدولة هي وثيقة سياسية في المقام الأول تكشف عن الانحيازات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتوضح بجلاء المستفيدين من توزيع الموارد العامة، والمساهمين في تمويلها من خلال الضرائب والرسوم، وتكشف كذلك عن مدى الالتزام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للمواطنين في إطار الموارد المتاحة. وتهدف هذه الدراسة الموجزة إلى تناول بند دعم الطاقة منذ 2004/2005 وحتى موازنة 2011/2012 التي أقرها المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وذلك من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والخلوص من هذا التحليل بمجموعة من التوصيات لجعل الإنفاق العام والإنفاق على الدعم بشكل خاص أكثر تماشياً مع مبادئ العدالة الاجتماعية وبالتالي أكثر وفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

ثالثاً: واقع دعم الطاقة في الموازنة العامة

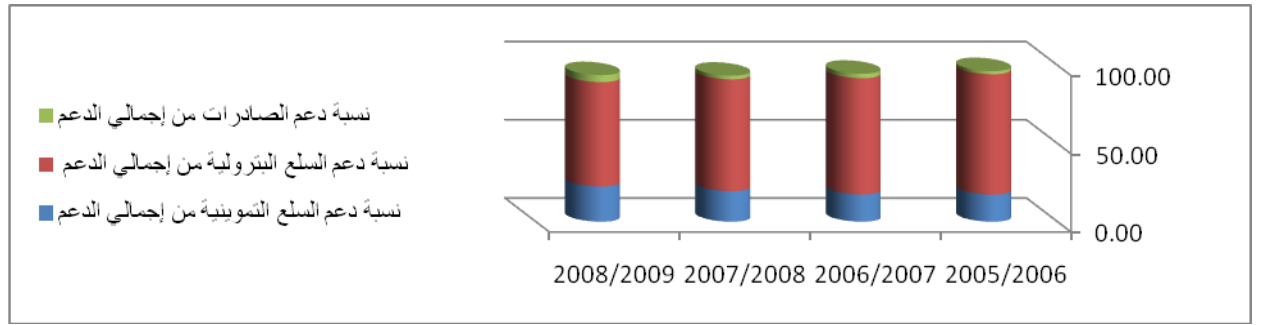
قد يأخذ الدعم الحكومي أشكالاً عدة، ولكن يغلب عليه التعريف بأنه تقديم سلعة أو خدمة ما للمستهلكين بسعر يندو عن سعر السوق، أو للمنتجين بسعر أعلى من أسعار السوق وذلك من خلال تحمل الدولة للفارق عبر تحويلات مالية مباشرة للمستفيدين. وطبقاً للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية فإن كل دعم حكومي هو "تشويه" للأسعار الحقيقية التي تعكس الندرة الفعلية للموارد. ورغم ذلك فإن الدعم يبرر بمعياريين: أحدهما هو الفاعلية الاقتصادية، وهو في حالة ما انعكس الدعم على الاقتصاد ككل بتحقيق مكاسب ملموسة، وثانيهما هو العدالة الاجتماعية، وهو معيار يمس

الوظيفة الاجتماعية للتحويلات الحكومية، وينظر إلى ما إذا كان الدعم يحقق مكاسب اجتماعية برفع مستويات المعيشة للفئات الأكثر فقراً وتهميشاً.

أدارت الحكومة المصرية تقليدياً برامج عديدة للدعم منذ السبعينيات كان بعضها دعماً تموينياً والآخر للطاقة. وقد أخذ عنصر الدعم الإجمالي في الإنفاق العام في الانخفاض بعد تبني مصر لبرنامج التحرير الاقتصادي والتحول الهيكلي في 1990/1991، وذلك تماشياً مع خفض الإنفاق العام والعجز في الموازنة. ولكن عنصر الدعم عاد وشهد ارتفاعاً كبيراً ومستمرًا منذ 2004/2005 بحيث ارتفع متوسط نسبة الدعم لإجمالي الإنفاق من 7.7% في الفترة (1990-2000) إلى 27% في الفترة (2004-2009). وارتفع الدعم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 1.5% في 2000/2001 إلى 7.9% في 2006/2007، وهي نسبة أعلى كثيراً من تلك السائدة قبل تبني برنامج التحول الهيكلي في 1990/1991 عندما كانت 3.3% من الناتج المحلي. فما هي العوامل التي أدت إلى هذا الارتفاع الكبير والمطرّد في الدعم؟ وكيف انعكس على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفئات الأكثر فقراً وتهميشاً؟

يبرز الرسم البياني أدناه أهم مكونات الدعم الحكومي في الفترة بين 2005 و2009، ويبدو جلياً أن الجزء الأكبر من الدعم يذهب للمنتجات البترولية بمتوسط سنوي بلغ 72% من جملة الدعم يليها دعم السلع التموينية بما في ذلك الخبز بنسبة 19% بينما مثل دعم الصادرات أقل من 3%.

الرسم البياني (1): مكونات الدعم الحكومي (2005-2009)



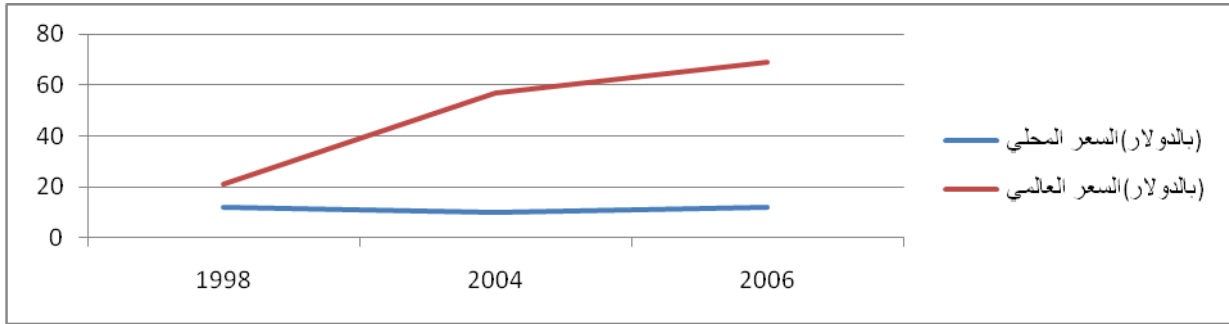
المصدر: الحسابات الختامية لسنوات 2006 و2007 و2008 و2009-وزارة المالية المصرية

ويرجع ارتفاع الدعم منذ 2005 إلى الارتفاع الكبير في أسعار الغذاء والطاقة العالمية، خاصة تلك الأخيرة حيث أسهم الارتفاع الكبير في أسعار الطاقة العالمية في زيادة العبء الذي تتحمله الخزنة العامة للدولة ممثلاً في الفارق بين السعر المحلي وسعر التكلفة. وقد أخذ نصيب دعم الطاقة في الارتفاع كنسبة من الإنفاق العام في مصر منذ سنة 2005/2006 مع بداية ارتفاع أسعار الطاقة العالمية. ويرجع ذلك إلى تجاوز الاستهلاك المحلي للإنتاج، واضطرار الحكومة المصرية إلى شراء المنتجات البترولية بالأسعار العالمية. فقد تراجع إنتاج واحتياطيات البترول في مصر بشكل مستمر منذ بداية التسعينيات وفقاً لإحصائيات وزارة البترول التي تشير إلى أن الصادرات قد تراجعت من

9.5 مليون طن في 1993/1994 إلى 2.9 مليون طن في 1998/1999، وهو ما تزامن مع ارتفاع كبير في معدلات الاستهلاك المحلي من 17.4 مليون طن إلى 23.9 مليون طن خلال الفترة نفسها ثم لم تلبث أن ارتفعت أكثر إلى 29 مليون طن في 2006/2007 لتصبح مصر دولة مستوردة للبتروول.

كان هذا في النهاية يعني ارتفاع تكلفة الدعم على الخزنة العامة للدولة مع اتساع الفارق بين أسعار البترول العالمية وتلك المحلية، والتي ظلت ثابتة منذ 1993 بمقتضى قرارات وزارية، ولم يتم تحريكها إلا بشكل محدود في 2007. ويوضح الرسم البياني أدناه الفارق بين أسعار السولار المحلية والعالمية، والسولار هو أكثر منتجات الطاقة حصولاً على الدعم في مصر (42.4% من دعم السلع البترولية في 2006 في مقابل 9% للبنزين).

الرسم البياني (2): أسعار السولار العالمية في مقابل السعر المحلي (1998-2006)



المصدر: عبد الله خطاب: "أثر تخفيض دعم الطاقة على الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة في مصر" في هناء خير الدين. 2008. الاقتصاد المصري: التحديات الحالية وآفاق المستقبل. القاهرة: الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

ارتفع دعم الطاقة بشكل غير مسبوق منذ 2005/2006 على إثر ارتفاع الأسعار العالمية للبتروول كما سبقت الإشارة. وتضخمت نسبة دعم الطاقة من الإنفاق العام إلى 15.6% في 2005 ثم إلى 18% في 2006 و21.34% في 2007 و17.84% في 2008/2009، أي بمتوسط 18.21% من جملة الإنفاق العام في الفترة (2005-2008) أو ما يقترّب من خمس الإنفاق الحكومي. وانتزع دعم الطاقة نصيب الأسد من الدعم الحكومي بنسبة بلغ متوسطها 72% من إجمالي الدعم في الفترة ذاتها، ويليه بفارق كبير دعم السلع التموينية بمتوسط 19% خلال الفترة نفسها. وتكون مصر بذلك إحدى أكبر الدول الداعمة للطاقة مثلها كمثل السعودية والكويت وقطر وفنزويلا وليبيا والبحرين. وهي كما هو ملاحظ من الدول الأكثر إنتاجاً للبتروول والغاز الطبيعي في العالم، وفي 2004 بلغ دعم الطاقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي 4.6% في مصر وهي نسبة ترتفع كثيراً عن دول منتجة للبتروول كإندونيسيا (3%) ونيجيريا (3.5%)، وذلك دون احتساب دعم الغاز الطبيعي، والجزء الغالب من دعم الطاقة يذهب للمنتجات البترولية كما هو ظاهر في الجدول التالي:

جدول رقم (3): مكونات دعم المواد البترولية (2006/2007)

النسبة من إجمالي الدعم	المواد البترولية
4.6	الغاز الطبيعي
23	البوتاجاز
17.2	البنزين
0.3	الكيروسين
52	السولار
2.9	المازوت

المصدر: الحساب الختامي لسنة 2006/2007

من هم المستفيدون من الزيادة الكبيرة في دعم الطاقة إذن؟

يتنوع المستفيدون بين مستهلكين نهائيين ومنتجين لسلع وخدمات، وتفيد البيانات الخاصة بسنة 2006/2007 بأن أكبر المستفيدين من دعم البترول كان قطاع النقل يليه الصناعة ثم الكهرباء ويأتي قطاع العائلات في المرتبة الرابعة، وأما عن المستفيدين من الغاز الطبيعي المدعوم فتصدر الكهرباء القائمة يليها قطاع الصناعة فالنقل ثم القطاع العائلي،² والجدول التالي يبين التوزيع القطاعي:

جدول رقم (4): التوزيع القطاعي لدعم الطاقة (2006/2007)

القطاع	توزيع دعم المنتجات البترولية	توزيع دعم الغاز الطبيعي
قطاع النقل	27.1%	1%
قطاع الصناعة	20.7%	29%
قطاع الكهرباء	10.7%	58.2%
القطاع العائلي	13.3%	1.8%

المصدر: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار. 2008. تقرير رقم 19. خريطة دعم استهلاك البترول في العالم: أين تقع مصر؟

يظهر من الجدول أعلاه كيف أن الغالب من الدعم الحكومي يذهب لقطاعات إنتاجية وليس لقطاع العائلات. وينطبق الأمر نفسه على قطاع النقل حيث يمثل دعم المنتجات البترولية شكلا من الدعم غير المباشر للمنتجين، ويقدر بعض الاقتصاديين نصيب الصناعة من دعم البترول في قطاع النقل بما يزيد عن 45% (على سبيل المثال يبلغ نصيب

2 القطاع العائلي Household sector يشير إلى كافة الحاجات اللازمة للسكان في اقتصاد ما للاستهلاك النهائي

الصناعة من استهلاك السولار - الديزل - 81.5%). وقد قدر بحث اقتصادي نصيب الصناعة من دعم الطاقة شاملة البترول والغاز والكهرباء بما بين 20 و 25% من الإجمالي في 2005/2006. ومن بين الأنشطة الصناعية تبرز القطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة، إذ قدر رئيس هيئة التنمية الصناعية السابق في 2007 نصيب أربعين مصنعا عاملا في قطاعات الأسمنت وحديد التسليح والأسمدة الأزوتية والألمونيوم والبتر وكيموايات بـ 75% من الغاز الطبيعي المدعوم للقطاع الصناعي، وبـ 65% من الكهرباء، وبمتوسط إجمالي 65% من الطاقة المدعومة والتي يستهلكها القطاع الصناعي (أي ما يناهز 6.79 مليار جنيه نالتها هذه المصانع) 3 في حين بلغ إسهام هذه المصانع في الناتج الصناعي بـ 20% وبتوظيف 7% من العمالة الصناعية. 4 وهو ما ينم عن تركيز شديد للغاية في تخصيص الدعم لصالح عدد محدود من المصانع بحكم الطبيعة كثيفة رأس المال لهذه القطاعات، كما تكشف هذه الأرقام عن التمييز ضد الصناعات كثيفة العمالة كالغزل والنسيج والملابس الجاهزة رغم أنها تضطلع بالجزء الأكبر من توفير فرص العمل، وهو ما يلقي بظلال من الشك حول فعالية هيكل الدعم الصناعي والعائد المتحقق منه على الاقتصاد الكلي.

رابعاً: صناعة الأسمنت نموذجاً: عندما يدعم المواطن المصري شركة لافارج العالمية

يمثل قطاع الأسمنت مثالا واضحا للاعتمادية المقنعة على أسعار الطاقة المدعومة كسبيل لحفز الاستثمار الأجنبي والتصدير. كما يمثل حالة فجوة لذهاب الدعم الحكومي لكبار المنتجين بالقطاعات كثيفة الاستهلاك للطاقة وكثيفة رأس المال، والتي يغلب عليها رأس المال الأجنبي مع حرمان المستهلكين من العائد من الدعم الذي يتحملونه في صورة الإنفاق العام بسبب ضعف مؤسسات الدولة القادرة على مكافحة الممارسات الاحتكارية لهذه القطاعات. فالكل على وعي بأن الدعم الضخم الذي دأبت شركات الأسمنت على تلقيه في السنوات القليلة الماضية، ورغم ما يعنيه ذلك من انخفاض تكلفة الإنتاج لديها، لم يؤدي إلى انخفاض الأسعار، وإنما شهد ارتفاعا مستمرا ومطردا للأسعار بما يفوق التكاليف. وقد كشف تقرير جهاز منع الاحتكار أن رفع الأسعار كان ناتجا عن ممارسة احتكارية تمثلت في اتفاق الشركات على تثبيت ورفع الأسعار منذ 2003 بهدف زيادة هامش ربحها.

كانت صناعة الأسمنت إحدى أولى الصناعات المملوكة للدولة التي تم البدء في خصصتها منذ 1996. وهو ما فتح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية في هذا القطاع للتمتع بعدة مزايا منها اتساع الطلب المحلي، وتوفر المواد الخام اللازمة من الطفلة - وهي خامة رئيسية لازمة لإنتاج الأسمنت - بأسعار منخفضة بالإضافة لانخفاض أسعار الطاقة والعمالة ومحورية مركز مصر للتصدير. ومع بدء خصصة الشركات المنتجة للأسمنت في مصر زاد تدفق رأس المال الأجنبي. وطبقا لبيانات الهيئة العامة للاستثمار عن رأس المال المصدر المسجل لديها لقطاع مواد البناء فإن نسبة رأس المال الأجنبي قد ارتفعت من صفر في الفترة بين 1991 و 1995 إلى 26.68% بين 1996 و 2001. ثم

3 بناء على حساب الباحث

4 حوار صحفي للمهندس/ عمرو عسل الرئيس السابق للهيئة العامة للتنمية الصناعية بجريدة الأهرام بتاريخ 5/10/2007

ارتفعت التدفقات الأجنبية بصورة كبيرة بين 2002 و2008 لتسجل متوسطا بلغ 50.81% من الإجمالي، وبواقع 56.98% في الفترة (2006-2008). 5. وبالإمكان ربط الإقبال الاستثماري الأجنبي بارتفاع أسعار الطاقة العالمية، ومن ثم ارتفاع المزية التنافسية من الاستفادة من الأسعار المحلية المدعومة للطاقة.

وبحلول 2004 كان سوق الأسمنت مكونا من اثنتي عشرة شركة كلها تنتمي للقطاع الخاص فيما عدا الشركة القومية للأسمنت. وتغلب الملكية الأجنبية على رؤوس أموال الشركات الخاصة بحيث تملك ست مجموعات متعددة الجنسية تسع شركات تنتج مجتمعة ما يناهز 80% من الناتج السنوي للأسمنت في حين تنتج شركتا هولكيم السويسرية ولافاراج الفرنسية حوالي 30% من الأسمنت. تستحوذ الأولى منهما على نحو 42.87% من إجمالي صادرات الأسمنت (الأرقام تعود إلى 2006/2007).

وقد ارتفع إنتاج الأسمنت بشكل ملحوظ منذ نهاية التسعينيات فبعد أن كانت مصر دولة مستوردة له أصبح الإنتاج المحلي يكفي السوق المحلية الآخذة في التوسع نتيجة للنشاط العمراني ومشروعات البنية الأساسية، وأصبحت تصدر الفائض منذ 2003. ويقدر تقرير صادر عن رئاسة مجلس الوزراء نمو الصادرات من الأسمنت بين 2002 و2003 بـ 135.7% و 42.4% بين 2003 و2004، وارتفعت نسبة المصدر من إنتاج الأسمنت من 0.36% في الفترة (1998-2001) إلى 7.78% في الفترة (2002-2008)، وهي نسبة تتفوق على المتوسط العالمي للتصدير والمقدر بنحو 6.6%.

وقد اعتلت مصر القمة بين 130 دولة بتسجيلها لأعلى ميزة نسبية لإنتاج الأسمنت بواقع 31.48 نقطة طبقا لمؤشر الميزة النسبية RCA تليها كرواتيا بـ 20.22 نقطة ثم تركيا مسجلة 11.08 نقطة. 7. وكان مصدر هذا التميز بالأساس هو انخفاض سعر الطاقة المحلي عن نظيره العالمي بحكم عنصر الدعم الضخم الموجه للصناعة، وهو ما يظهر في متوسط إنتاجية العامل مقارنة بمتوسط الأجر، حيث نجد أن إنتاجية العامل في مصر أتت منخفضة للغاية (13.7 دولارا) مقارنة بـ 187 دولارا لكوريا الجنوبية و 82.5 دولارا لتركيا و 45.6 دولارا لتايلاند رغم انخفاض أجر العامل المصري بالساعة عن قرنائه (3.1 دولارا مقارنة بـ 25.3 للعامل الكوري و 13.3 للعامل التركي). 8. بيد أن انخفاض الإنتاجية على هذا النحو دليل دامغ على سياسة ربط التنافسية في جذب الاستثمارات والتصدير بتوفر المواد الخام الرخيصة وليس بالاستثمار في القدرات البشرية للعامل من خلال الإنفاق على التعليم والتدريب المهني والرعاية الصحية.

5 القيم محتسبة على أساس بيانات الهيئة العامة للاستثمار

6 مركز المعلومات ودعم واتخاذ القرار-مجلس الوزراء. 2005. أثر تحرير مدخلات صناعة الأسمنت على الصناعة والمستهلك، ص 12

7 المرجع السابق، ص 20

8 المرجع السابق، ص 21

وقد استفادت القطاعات الصناعية كثيفة الاستهلاك للطاقة عامة من دعم الطاقة بشكل كبير مما انعكس على هامش أرباحها من جانب، وعلى توسعها في التصدير للخارج من جانب آخر. وثمة إشكالات عديدة في كون هذه القطاعات من أكثر المستفيدين، على رأسها أنه من غير المنطقي أن تتحمل خزانة دولة نامية دعم شركات كبيرة بحيث يترجم العجز الناتج عن تضخم الدعم إلى أرباح لدى هذه الشركات، وخاصة وأن دعم الطاقة لقطاع كالأسمنت إبان عهد رئيس الحكومة السابق أحمد نظيف لم يؤد إلى انخفاض أسعار هذه السلع في السوق المحلية نتيجة للممارسات الاحتكارية التي شابت سياسات الشركات العاملة به، والناجئة عن هيمنة عدد محدود من الشركات العملاقة على الإنتاج والتوزيع. ومن ثم لم يستفد المستهلك المحلي كثيرا من دعم الطاقة لهذه الصناعات رغم فداحة العبء الذي تتحمله خزانة الدولة.

فطبقا لتقرير جهاز حماية المنافسة ومكافحة الاحتكار الصادر في 2006 كان ثمة اتفاق بين الشركات منذ 2003 على رفع الأسعار، ولم يتوقف هذا الاتفاق بعد صدور قانون حماية المنافسة.9 ويفيد التقرير بأن "متوسط سعر طن الأسمنت قد ارتفع من 156 جنيه في 2002 إلى 305 جنيه في 2006 بنسبة قدرها 96% مع الأخذ في الاعتبار أن هذه الزيادة المطردة من عام لآخر لم تكن سلوكا فرديا وإنما على مستوى كافة الشركات، وذلك على الرغم من الزيادة في الطاقة الإنتاجية المتاحة، والإنتاج الفعلي للشركات".10 وخلص التقرير إلى أن الزيادة السنوية في متوسط أسعار الأسمنت لم تكن تتناسب مع متوسط الزيادة في التكلفة فبينما ارتفعت الأسعار بمعدل 18.5% سنويا بين 2002 و2006 نجد أن تكلفة الإنتاج قد ارتفعت بنسبة 8.5% فحسب.11 بل إنه في 2006 انخفضت تكلفة الإنتاج بنسبة 3% ومع ذلك ارتفع السعر بمعدل 14%، وقد حدا هذا الوضع بوزارة التجارة والصناعة للتدخل عدة مرات ضد صناعة الأسمنت بفرض حظر التصدير مرتين في 2008 و2009 كإجراء لمنع الشركات المنتجة من خلق نقص غير حقيقي في الأسمنت بغية رفع سعره المحلي، وبالفعل وصلت أسعار الأسمنت إلى ما يقارب 700 جنيه للطن في فبراير 2009 انطلاقا من 420 جنيه للطن في بداية 2008.

ومما يزيد الوضع تعقيدا أن كثيرا من الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة، وخاصة الأسمنت، ستحتفظ بهوامش ربح مرتفعة نسبيا حتى في حالة رفع الدعم عنها. فطبقا لدراسة اقتصادية أعدها عبد الله خطاب في 2008 فإنه في حالة زيادة أسعار البترول بمقدار 100% وأسعار الكهرباء بمقدار 25% فإن الارتفاع في تكلفة الإنتاج في الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة سيكون كما يلي 10.94% للأسمنت، و4.52% للحديد، و4.10% للأسمدة و2.91% للألمونيوم. وخلصت الدراسة إلى أن رفع أسعار الطاقة لن يضر بشكل جدي بفرص قطاعي الأسمنت والأسمدة في تحقيق أرباح في السوق المحلية أو في التصدير للخارج. ويتفق ذلك مع تقديرات دراسة12 أخرى ذهبت إلى أن مضاعفة سعر الطاقة المحلي ليصل إلى العالمي سيؤدي إلى خفض هامش الربح في صناعة الأسمدة إلى 21.5%

9 تقرير جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار. 2006. "تقرير جهاز حماية المستهلك عن الأسمنت"، ص16.

10 المرجع السابق، ص 17

11 المرجع السابق، ص 19.

12 Robert Springborg.2010. Gas and Egyptian development. in the handbook of oil politics. R.Looney (ed). London: Routledge.

مقارنة بـ2% لشركات الأسمدة في بريطانيا على سبيل المثال، وكذلك الحال مع صناعة الأسمت التي تحقق هوامش ربح 40% و29% للألمونيوم، وفي حال مضاعفة سعر الطاقة فسيكون الهامش 29% و26% لكل منهما على الترتيب. وفي كلتي الحالتين فإن هوامش الربح للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة في الشرق الأوسط أعلى من أوروبا وأمريكا الشمالية وهو ما يعتبر مصدر مرونة لهذه الصناعات كي تتكيف مع تخفيض دعم الطاقة.13 ويؤخذ في الاعتبار أن أسعار مدخلات الإنتاج الأخرى في مصر أكثر انخفاضاً من نظيراتها العالمية، ففي حالة الأسمت يحصل المنتجون على الطفلة، وهي خامة رئيسية لازمة لإنتاج الأسمت، بأسعار دون العالمية، وينطبق الأمر نفسه على أجور العاملين.14 هذا علماً بأن الأسمت على سبيل المثال ليس سلعة تصديرية حيث يستهلك حوالي 94% من إنتاجه عالمياً بشكل محلي لارتفاع تكلفة نقله ولتوفر الخامات اللازمة لإنتاجه في أغلب البلدان.

خامساً: تقييم سياسة دعم الطاقة

كما سبق الذكر، تقييم إستراتيجيات الدعم الحكومي عادة طبقاً لمعيارين هما الفعالية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية. وينفي التحليل المبسط والمختصر المقدم أعلاه الصفتين عن إستراتيجية دعم الطاقة في مصر في السنوات القليلة الماضية:

1. غياب الفعالية الاقتصادية عن إستراتيجية الدعم الحالية

بالنسبة للفعالية الاقتصادية فثمة مشكلات كثيرة تكتنف استمرار دعم الطاقة على هذا النحو على رأسها أن رشادة وفعالية استخدام الطاقة في مصر أقل كثيراً من دول أخرى محل مقارنة، وهو ما يعود لانخفاض تكلفة استهلاك الطاقة في مصر سواء من القطاع الصناعي أو النقل، والتي تعود بدورها لضخامة الدعم الممنوح لأسعار البترول والغاز. ويضاف إلى ذلك أن عنصر الاستمرارية منتف عن إستراتيجية دعم الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة بحكم ضعف الاحتياطات التي تملكها مصر من البترول والغاز الطبيعي، ومحدوديتها بعقدين أو ثلاثة على نحو لا يتيح إقامة خطط التنمية الاقتصادية في هذا البلد على أساس تخفيض أسعار الطاقة محلياً مقارنة بالأسعار العالمية. ويفيد مصدر بمركز تحديث الصناعة إن استهلاك الطاقة Specific Energy Consumption لبعض الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة في مصر أكثر ارتفاعاً من المتوسط العالمي، ويضرب مثلاً بقطاعي الزجاج والأسمدة والذي تبلغ النسبة فيهما 25% و17% مقارنة بمتوسط عالمي يتراوح بين 10 إلى 12%.15

كما يغيب عن إستراتيجية دعم الطاقة البعد الزمني الذي يحدد فترة دعم منتجات الطاقة لكل قطاع، بل نجد أن الدعم مفتوح بلا أفق زمني محدد. وهو ما يعني استمرار تحمل الدولة لأعباء متزايدة على الخزنة العامة مع غياب أي

13 Khattab, Abdallah.2008. "The impact of reducing energy subsidies on energy intensive industries in Egypt" in Hanna Kheir-El-Din (ed). The Egyptian economy: current challenges and future prospects. Cairo: AUC press. p290-291.

14 الدكتورة/ مني ياسين، الرئيس السابق لجهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار، محادثة هاتفية يوم 17 يوليو 2011-القاهرة.

15 الدكتور/ محمد صلاح السبكي، مدير برنامج كفاءة الطاقة والطاقات المتجددة بمركز تحديث الصناعة، وأستاذ الطاقة بكلية الهندسة، جامعة القاهرة، 18 يوليو 2011، القاهرة.

مؤشر صادق أو واقعي لانخفاض أسعار الطاقة العالمية في المستقبل القريب على نحو يزيد من العجز الناتج عن تضخم حجم دعم الطاقة باستمرار بما لذلك من آثار على المالية العامة والاقتصاد الكلي. ويضاف للنقاط السابقة أن اعتماد مبالغ بهذه الضخامة لدعم الطاقة وصلت إلى ما يقارب خمس الإنفاق في السنوات القليلة الماضية قد أتى غير مستند لأسس واضحة وشفافة تبرر حجمه وتوزيعه كبيان التكلفة الحقيقية للدعم والعائد الاقتصادي الكلي المرجو من ورائه. فما من أرقام واضحة ودالة على انعكاس الإنفاق على دعم الطاقة على مستويات المعيشة على نحو يعوض العبء المالي الذي تتحمله الخزنة، والذي يسهم في العجز في الموازنة وزيادة الدين العام لتمويله.

2. عدم خضوع إستراتيجية دعم الطاقة لمعايير العدالة الاجتماعية

بتحكيم معايير العدالة الاجتماعية ثمة تحفظات عديدة ترد على برامج دعم الطاقة من حيث كونها تستهدف القطاعات الإنتاجية المحققة للربح بالدرجة الأولى كما ظهر في حالة الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة على نحو يجعل الدولة تخصص ما يقرب من 7 مليارات جنيه من الخزنة في صورة دعم مقدم لأربعين مصنعا فحسب في 2006/2007. وهو ما يطرح تساؤلات حول المنطق وراء تحميل خزنة دولة نامية تعاني من تفاقم في العجز والدين العام مبالغ تحول إلى أرباح مرتفعة لعدد محدود من الشركات المحلية والعالمية، خاصة وأنه كما ذكرنا فإن الدعم المقدم للصناعات لم يكن مرهونا بمدى زمني معين يتم بعده إلغاء هذا الدعم، وإنما استمر كما هو رغم رفع بعض الأسعار بشكل متواضع في 2007 على نحو لا يجاري بحال الزيادة في الأسعار العالمية للطاقة.

ولعل أهم ما يغيب عن إستراتيجية دعم الطاقة في مصر من منظور العدالة الاجتماعية هو عدم تحقق عنصر الاستهداف الجيد Targeting للأكثر حاجة لهذا الدعم من الفقراء والمهمشين، والذين من المنطقي أن يشملهم الدعم بهدف رفع مستويات المعيشة. وينتفي هذا بشكل كبير عن إستراتيجيات دعم الطاقة في مصر بشكلها الحالي، إذ يقدر البنك الدولي أن إلغاء كافة أشكال الدعم للمنتجات البترولية والغاز الطبيعي من شأنه أن يؤثر على الفقراء بشكل محدود عن طريق زيادة معدل حدوث الفقر 0.15% فحسب أي أقل من 1%، ويقدر كذلك أن إلغاء كافة أشكال الدعم للمنتجات البترولية المسالة من شأنه أن يرفع معدل حدوث الفقر بنسبة 4.4%16، وهو ما يدل على أن دعم الطاقة لا يستهدف الفئات الأشد فقرا. وتتسجم هذه الملاحظات مع اتفاق كثير من دارسي وباحثي دعم الطاقة أن المستفيدين من هذه البرامج عادة ما يكونون من الشرائح الأفضل حالا اقتصاديا¹⁷ باعتبار أن استهلاك الفقراء من الطاقة منخفض في الأصل نظرا لانخفاض دخلهم، والعكس بالعكس. ومن هنا فإن الاستمرار في دعم كافة القطاعات دون استهداف محدد هو أمر ينطوي على تمييز ضد الفقراء، ويقلل من العائد الاجتماعي من نفقات

16 وردت تقديرات البنك الولي في تقرير:

Egypt's Democratic Transition: Five Important Myths About the Economy and International Assistance. Michele Dunne, Jeffrey Gedmin, Marek Dabrowski, Hafez Ghanem, Mara Revkin, Dalibor Rohac, Dessy Roussanova, Michal Safianik, Tarik Yousef. Joint report with LEGTUM and the Atlantic Council, July 2011.

17 Energy subsidies: lessons learned in assessing their impact and designing policy reform. United Nations Environmental Program (UNEP). 2003. p28.

الدعم بل ويعمق من التهميش الاقتصادي والاجتماعي بحيث تخصص موارد الدولة لصالح الفئات الأفضل حالا. وهو ما قد يتبدى بوضوح في الدعم المتحقق للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة وغيرها من القطاعات الهادفة للربح على نحو يعني أن موارد الدولة المتاحة لا تخصص بشكل يهدف للوفاء بالحقوق الأساسية الاقتصادية والاجتماعية لغالبية السكان.

ولعل السؤال الذي يثور هنا هو لماذا تستمر مثل هذه الإستراتيجية بعد انكشاف أوجه عدم فعاليتها اقتصاديا وعدم عدالتها اجتماعيا؟ والإجابة لا تكون بالاقتصاد بل بالسياسة، وذلك في أربعة أوجه:

أولاً: اعتمد الفريق الاقتصادي لحكومة نظيف (2004-2011) على أسعار الطاقة المحلية الرخيصة كوسيلة لجذب الاستثمار الأجنبي والتوسع في الصادرات الصناعية خاصة كثيفة الطاقة. وهو ما تجلى بوضوح في التوسع الكبير في قطاعات كالأسمنت والحديد والصلب والسيراميك في السنوات القليلة الماضية، ومع توسع هذه الأنشطة أصبح من الصعب الإقلاع عن الدعم دون مواجهة مقاومة منها أو الإضرار بتنافسياتها وفرص بقائها. ومن ثم فإن أحد أهم أسباب استمرار هذه الإستراتيجية الخاطئة للدعم نابع من خلل في إستراتيجية التصنيع والتصدير والاستثمار ككل.

ثانياً: واستكمالاً للنقطة السابقة فإن الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة هي بطبيعتها كما سبق الإيضاح كثيفة رأس المال على نحو يؤدي إلى تركيز الناتج والاستثمار في عدد محدود للغاية من الوحدات المنتجة. وهو ما ظهر بجلاء في تكون قطاع الأسمنت بأسره من اثنتي عشرة شركة مع سيطرة مجموعتين اثنتين على الغالب من الناتج والصادرات، وكذلك الحال مع الحديد والصلب، حيث كانت شركة حديد عز-الدخيلة تضطلع بحوالي 69% من الناتج، وينطبق الأمر نفسه على الأسمدة (خمس شركات عامة). وقد أدى ذلك لسهولة تنظيم هذه الشركات لجهودها وتصعيد الضغط على الحكومة من أجل عدم تخفيض الدعم أو التأخر في فعل ذلك. ويضاف إلى ذلك أن كثيراً من مالكي هذه الصناعات الكبيرة كانوا من أصحاب النفوذ سياسياً، والقادرين على التأثير على اتخاذ القرار السياسي وربما تشكيل التشريعات الاقتصادية كحال أحمد عز أمين التنظيم بالحزب الوطني المنحل، ومحمد أبو العينين في صناعة السيراميك، وغيرهما. فمعروف أن صعود أحمد عز الاقتصادي باستحواذه على مصنع الدخيلة للحديد والصلب قد جاء متزامناً ومرتبطيناً مع صعوده السياسي في دوائر الحزب الوطني، وفي البرلمان، وفي الحلقة المباشرة حول جمال مبارك الذي كان يتم إعداده لخلافة والده في رئاسة الجمهورية قبل خلع الأخير في فبراير 2011. وقد تجلى ارتباط نفوذ عز السياسي بوضعه الاقتصادي غير مرة، برئاسة عز للجنة التخطيط والموازنة بمجلس الشعب أسهمت في تأثيره المباشر على صياغة قانون منع الاحتكار، وتعديله عدة مرات، كما أسهم صعوده إلى الأمانة العامة للحزب الوطني المنحل إلى حصوله على قروض ضخمة من البنوك العامة، واستحواذه على مصنع الدخيلة حسبما سبق الذكر.

ثالثاً: أسهم ضعف مؤسسات الدولة التنظيمية والرقابية في الإبقاء على دعم الطاقة كما هو بلا تغيير خوفاً من الاضطراب الاجتماعي، حيث إن تحرير أسعار الوقود لبعض الصناعات في ظل غياب قدرة الدولة على ضبط الأسعار أو مكافحة الممارسات الاحتكارية كان يعني نقل الزيادة للمستهلك، وارتفاع الأسعار النهائية ومعدل التضخم، ومن ثم عدم القدرة على تحميل المنتجين لتكاليف رفع الدعم، وفي المقابل توزيعها على المجتمع ككل. ولعل هذا كان سبباً في عدم رغبة الحكومة في السنوات الماضية في تحرير أسعار الطاقة حتى للقطاعات الإنتاجية أو إعادة إنتاج الدعم.

رابعاً: كحال كثير من برامج الدعم الحكومية، يتركز المكسب في عدد محدود من القطاعات والصناعات والشركات، لديها القدرة على تعريف مصالحتها والتحرك بكفاءة سياسية لممارسة الضغط من أجل تعطيل أو تأخير إعادة هيكلة أو توجيه الدعم بينما تتوزع التكلفة الاقتصادية والاجتماعية على الفئات الأوسع من المجتمع، والتي ينقصها الوعي بموقعها من ناحية، وعدم القدرة على التنظيم الجماعي وممارسة الضغط من ناحية أخرى. فعلى سبيل المثال استمرار دعم الطاقة كما هو في مصر يعني استنفاد الاحتياطيات من البترول والغاز الطبيعي بسرعة أكبر مما هو سائد عالمياً، ومن ثم السحب من المتوفر مستقبلاً للأجيال القادمة. ورغم فداحة التكلفة على المدى البعيد فإنه من الصعب بمكان الحديث عن الأجيال القادمة كفاعل سياسي ذي وزن يستطيع أن يغير الواقع رغم تضرره الشديد منه. وينطبق الأمر نفسه على الفئات الاجتماعية العريضة التي تتضرر من زيادة معدلات التلوث نتيجة ارتفاع استهلاك الوقود نظراً لانخفاض تكلفته بالأسعار المدعومة. وتتوزع هذه التكلفة بشكل واسع للغاية وممتد مكاناً وزماناً لا يسمح بأي قدر من الفعل السياسي المؤثر. وكذلك الحال مع الفئات الفقيرة التي بإمكانها أن تستفيد من موارد الدولة المالية حال إعادة هيكلة الإنفاق بحيث يكون الدعم أكثر استهدافاً للفقراء عن طريق المعونات النقدية المباشرة، أو الاستثمار في قطاعات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، فهذه الفئات بالفعل تتحمل تكاليف الفرص الضائعة Value forgone، ولكنها في ذلك غير واعية بموقعها بحكم كونها من المستفيدين المحتملين خلافاً للمستفيدين الفعليين الذين يدركون مصلحتهم المباشرة في استمرار الوضع الراهن كما هو دون تغيير.

3. سياسات مبارك بدون حكومة مبارك

رغم نجاح ثورة يناير 2011 في إزالة رأس النظام السياسي وحزبه الحاكم، ومن ثم تفويض العديد من شبكات المصالح ومراكز القوة التي كانت تستثمر في إبقاء الوضع دون تغيير إلا أن الموازنة الأخيرة 2011/2012، والتي أعدتها الحكومة الانتقالية، واعتمدها المجلس العسكري القائم بالسلطة الفعلية كانت بمثابة امتداد واضح المعالم لسياسات حكومة أحمد نظيف دون أدنى تغيير يذكر في شق الإنفاق الاجتماعي والاقتصادي مع استمرار دعم الطاقة كما هو دون إعادة هيكلة تذكر، ويظهر الجدول أدناه بيانات مقارنة بين موازنات (2002-2007) مقارنة بتلك الأخيرة:

جدول (5): بيانات مقارنة عن الموازنات العامة

المؤشر السنة	نسبة دعم الطاقة للنتائج المحلي الإجمالي	نسبة دعم الطاقة للإنفاق الإجمالي	نسبة دعم الطاقة على التعليم	نسبة دعم الطاقة على الصحة	نسبة دعم الطاقة على الحماية الاجتماعية
في الفترة (2002- 2007)- المتوسط السنوي	5.30%	13.32%	112.00%	336.76%	81.9%
موازنة 2011/2012	6.31%	19.27%	182.22%	407.25%	64.74%

توضح البيانات الواردة في الجدول السابق انحيازات الدولة الاقتصادية والاجتماعية كما تعكس إستراتيجية التنمية التي تم تبنيها في مصر خلال السنوات القليلة الماضية، والتي أولت اهتماما كبيرا بدعم الطاقة بكل ما يكتنفه من مشكلات اقتصادية واجتماعية سبق الإسهاب فيها على حساب النفقات الاجتماعية في مجالات كالصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، والتي تمثل مجالات للاستثمار في الموارد البشرية لدى قطاع عريض من الدول ليس من بينها مصر. ولعل الوزن النسبي الكبير لدعم الطاقة يجسد التحولات النيوليبرالية التي طالت سياسات الحكومات في كثير من دول العالم منذ الثمانينيات والتسعينيات، والتي كانت نظريا تتادي بتخفيض الإنفاق العام وتقليص العجز في الموازنة والحد من التدخلات الحكومية في الاقتصاد وبيع القطاع العام، ورغم ذلك ترجمت على أرض الواقع بمزيد من التوسع في الإنفاق وما ترتب على ذلك من ارتفاع في العجز في الموازنة وتضخم في الدين العام على نحو أبرز أن عقوداً من الإصلاحات النيوليبرالية على مستوى العالم، ومصر ليست استثناء، لم تخفض الإنفاق العام على أرض الواقع بل أعادت توجيهه ليكون أكثر خدمة لرأس المال والفئات الاجتماعية الأكثر ثراء، وبالتالي يكون أقل استجابة للحقوق الاجتماعية والاقتصادية الأساسية.

سادساً: التوصيات

هناك الكثير مما يمكن إنجازه لإصلاح إشكالات دعم الطاقة في مصر وانعكاساتها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للغالبية من المواطنين، ولعل الهدف الأسمى هو إعادة هيكلة الدعم الحكومي بحيث يكون أكثر استهدافاً للفئات الفقيرة خاصة الأحياء والمحافظات المهمشة، والنساء والأطفال، وإعادة توجيه الموارد التي تذهب لقطاعات هادفة للربح أو فئات ثرية نسبياً إلى قطاعات تخدم أغراض العدالة الاجتماعية وتفي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للكثيرين من المواطنين. وبالإمكان الحديث عن توصيات على المدى القصير والمتوسط وأخرى على المدى البعيد.

فأما على المدى القصير والمتوسط:

1. بإمكان الحكومة تحرير أسعار الطاقة الموجهة للقطاع الصناعي، وخاصة الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة كالأسمنت والحديد والصلب والأسمدة والألمونيوم، والتي تتلقى ما يزيد عن 65% من إجمالي الدعم الموجه للصناعة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، وقد سبق وأظهرت دراسات اقتصادية أن إزالة الدعم لن تضر بشكل جوهري بفرص هذه الصناعات في الاستمرار والتنافس، ويمكن تدارك آثار هذا التحرير بحيث لا يتم نقل التكلفة إلى المستهلك النهائي عن طريق أحد أمرين: أولهما هو السماح بالاستيراد لضمان تخفيض المنتجين المحليين للأسعار كما حدث من قبل في حالة الحديد والصلب في 2008/2009، وثانيهما هو الاعتماد على المؤسسات الضابطة لسلوك المنتجين في السوق المحلية كجهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار لضمان عدم التنسيق بين المنتجين في هذه القطاعات لتثبيت السعر أو رفعه في حال تحرير أسعار مدخلات الطاقة. وبالطبع لا يكفي قصر رفع الدعم عن الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة على الغاز الطبيعي فحسب على صغر نسبته (حوالي 5% من الإجمالي)، ولا يجوز أن يكون هدف الحكومة مقتصرًا على توفير ملياري جنيه من مبلغ يناهز المائة مليار، بل يجب أن تقاوم الحكومة ضغوط الشركات الكبرى المحلية والأجنبية، وتعيد هيكلة الدعم لصالح الفئات الأفقر والأكثر معاناة وتهميشًا.

2. بإمكان الحكومة كذلك على المدى المتوسط إخضاع دعم الطاقة برمته لخفض تدريجي مع إعادة هيكلة الدعم بحيث يكون أكثر استهدافاً للفئات الفقيرة، وتشير تجربة خفض دعم الطاقة في إندونيسيا 18 إلى حالة مثيرة للانتباه تمكنت الحكومة فيها من زيادة التأييد الشعبي والاجتماعي لخفض دعم الطاقة عن طريق إعادة تخصيص موارد الدعم لعدد من برامج الدعم النقدي المباشر للعائلات المصنفة دون خط الفقر، وذلك منذ 2006. وبالفعل أمنت هذه البرامج قدراً كبيراً من الدعم من هذه الفئات الفقيرة، والتي وجدت لنفسها مصلحة مباشرة في تخفيض

دعم الطاقة غير الموجه، والذي كانت تستفيد منه بالأساس فئات أكثر ثراء إضافة لقطاع الصناعة، مقابل الحصول على دعم مباشر لها. ولا يعني هذا بالضرورة أن تحذو مصر حذو إندونيسيا بتبني برنامج دعم نقدي مباشر فهذه مسألة لها تعقيداتها وحساباتها الخاصة، ولكن المقصد من هذه النقطة هو الإشارة لسبل زيادة التأييد الجماهيري لخفض دعم الطاقة وإعادة توجيه الدعم الحكومي ليكون أكثر اتساقا مع أهداف العدالة الاجتماعية. ولعل إعادة ضخ هذه الموارد للخدمة الصحية أو التعليم أو الحماية الاجتماعية بشكل أكثر توجيهها وأكثر محلية بحيث يحدث أثرا ملموسا لدى قطاعات عريضة من المهمشين والفقراء سيكون سبيلا لتوفير تأييد شعبي وسياسي لإعادة هيكلة الدعم.

وأما على المدى البعيد، فإن المطلوب هو إعادة رسم انحيازات الدولة الاقتصادية والاجتماعية في مصر بحيث تكون أكثر اتساقا مع الحقوق الأساسية لغالبية المواطنين الذين تفيد الإحصاءات الدولية بوقوعهم تحت خط الفقر. وثمة الكثير من المؤشرات التي تفيد بحرمان قطاع واسع من المصريين من الحقوق الأساسية في الصحة والتعليم الأساسي والسكن ومياه الشرب والصرف الصحي وغيرها. ولن تكون إعادة هيكلة الدعم ومن ثم إعادة تحديد انحيازات الإنفاق العام من خلال إصلاح فني يضطلع به خبراء بل سيكون من خلال ما قد تفرزه المرحلة الحالية من تحالفات اجتماعية جديدة تتيح الفرصة للفئات المستبعدة والفقيرة لاستغلال الحريات السياسية من انتخاب وتنظيم حزبي ونقابي وتصريح بأشكال الاحتجاج السلمي للتأصيل لحقوقهم في موارد الدولة، وهو ما قد يكون ممكنا في السنوات القليلة القادمة مع تزايد السيولة السياسية والإطلاق النسبي للحريات والحقوق السياسية وتسييس فئات اجتماعية جديدة لم تكن منخرطة في السياسة من قبل. ويتصل بهذه العملية المعقدة صياغة نموذج تنموي جديد يقوم على أسس أخرى للتنافسية قائمة على إنتاجية العامل بدلا من الاستثمار في الموارد الطبيعية كالمواد الخام من بترول وغاز وطبيعي، وهو ما سيجعل من المفيد اقتصاديا الاستثمار في الصحة والتعليم والتدريب المهني وبرامج الحماية الاجتماعية.