السياسة العامة لإصلاح منظومة الدعم الحكومى للطاقة فى مصر

دعاء محمد سعيد نونو
أماني خضير - هيو بوتشيل - محمود خليفة

الملخص :
في السنوات الأخيرة، أصبح الدعم الحكومي إحدى القضايا الأكثر جدلاً على المستوى الوطني في مصر من حيث تأثيره على تحسين نوعية حياة الفقراء وعلى ميزانية الدولة. تم تقديم الدعم في مصر في ستينيات القرن العشرين عندما بدأت الدولة في فرض تدابير اقتصادية اشتراكية، وهناك عدة أشكال للدعم الحكومي في مصر، أولاً ، الدعم الغذائي في شكل بطاقات حصص تُعطى للأسر المؤهلة، والتي يتم تعديلها وفقًا لحجم الأسرة كحصص شهرية من الضروريات الغذائية. ثانياً ، دعم الطاقة الذي كان يهدف إلى تزويد الأسر الفقيرة بخدمات طاقة ميسورة التكلفة، ودعم الصناعات المحلية للمنافسة دولياً، وجذب الاستثمارات الأجنبية، ثالثاً الدعم في شكل تخفيضات ضريبية للشركات النامية. رابعاً، الدعم في شكل حوافز غير ضريبية كأراضي للاستثمار في مناطق نائية محددة مستهدفة بالتنمية من قبل الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، هناك برامج دعم أخرى.
الكلمات المفتاحية: الدعم الحكومي - دعم الطاقة - ميزانية الدولة.

Abstract:
In recent years, government subsidies have become one of the most controversial issues at the national level in Egypt in terms of their impact on improving the quality of life of the poor and on the state budget. Support was introduced in Egypt in the 1960s when the state began to impose socialist economic measures; there are several forms of government support in Egypt. First, food support is in the form of ration cards given to eligible families, which are adjusted according to family size as monthly

rations of food necessities. Second, the energy subsidy, which was aimed at providing poor families with affordable energy services, supporting local industries to compete internationally, and attracting foreign investment. Third, support in the form of tax cuts for developing companies. Fourth, support in the form of non-tax incentives as land for investment in specific remote areas targeted for development by the government. In addition, there are other support programs.

Keywords: government subsidies - energy subsidies - state budget

مشكلة البحث:

إن الهدف الأساسى لهذا البحث هو دراسة تأثير السياسة العامة للحكومة المصرية فى إصلاح منظومة الدعم الحكومى للغذاء والطاقة علي تحسين نوعية حياة الفقراء والمستهدفين به وتعزيز العدالة الاجتماعية من أجل الانتقال السلمى والمنظم للديمقراطية **وفي ضوء ما سبق يمكن صياغة مشكلة الدراسة كما يلي:**

كيف يمكن تطوير نظام الدعم لضمان استمرارية الأوضاع المالية العامة؟

وينبثق من السؤال الرئيس عدة تساؤلات فرعية:

- ما هى الاثار الإقتصادية و الاجتماعية لاصلاح نظام دعم الطاقة فى مصر؟
- هل يوجد تكلفة متزايدة لنظام الدعم وهل يفتقر هذا النظام للعدالة؟
- ما هى الاثار الاجتماعية و الإقتصادية الناتجة عن الإلغاء التدريجي للدعم وتوجيه ما يتم توفيره من موارد إلى المجموعات الأكثر ضعفا؟

أهداف البحث:

تسعي هذه الدراسة الي تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن صياغتها كما يلي:

١- تحليل السياسة العامة لإصلاح الدعم منذ عام ٢٠١٤ ، مع إبراز إخفاقاتها ونجاحاتها.

٢- إثبات أنه على الرغم من أن إصلاح الدعم إلا أنه يمثل قضية ذات طابع سياسي كبير في مصر.

تساؤلات البحث :

في ضوء مشكلة البحث وأهدافه، تم صياغة السؤال الرئيسى للبحث على النحو التالى: **ما هو مستقبل دعم الطاقة في مصر؟ وكيف يمكن ترشيده وتعظيم العائد من الانفاق عليه وتحقيق الاهداف المرجوة منه ؟** ويتفرع منه التساؤلات الآتية:

- ❖ ماهية دعم الطاقة فى مصر؟
- ❖ ما أهمية إصلاح دعم الطاقة وعقد اجتماعي جديد ؟
- ❖ ماهو دور التنسيق الحكومي الدولي والدعم الخارجي لإصلاح دعم الطاقة؟
- ❖ كيفية تغيّرأنظمة معتقدات الناس؟

ومن خلال التساؤلات السابقة سيتم تقسيم البحث إلى أربع مباحث:

- المبحث الأول: مقدمة دعم الطاقة فى مصر
- المبحث الثانى: إصلاح دعم الطاقة وعقد اجتماعي جديد
- المبحث الثالث: التنسيق الحكومي الدولي والدعم الخارجي لإصلاح دعم الطاقة
- المبحث الرابع: كيفية تغيّرأنظمة معتقدات الناس

المبحث الأول:مقدمة دعم الطاقة فى مصر

تبنت مصر منذ أوائل القرن الماضي أشكالاً مختلفة من برامج الدعم السلعي، من أبرزها دعم الطاقة ممثلاً في دعم أسعار النفط الخام و المنتجات النفطية والكهرباء والغاز الطبيعي. وعلى الرغم من الأهداف المعلنة لبرنامج دعم الطاقة في مصر، إلا أن الواقع العملي أكد عدم فعاليته، خاصةً فيما يتعلق بحماية الفئات الفقيرة، نظراً لأن هذا البرنامج كان بالأساس برنامج دعم معمم يفتقر الاستهداف الدقيق للفئات محدودة الدخل. كذلك ، نتج عن هذا الدعم العديد من التشوهات الإقتصادية التي أثرت سلباً على مستويات الكفاءة في توزيع الموارد الإقتصادية، و يمكن التعرف على التوزيع غير المتكافئ لدعم الطاقة من خلال النظر إلى أعلى خمس من السكان استفاداً بالدعم الحكومي للطاقة. وقد وجد أنه في المناطق الحضرية المصرية ، يستفيد أغنى خمس

من السكان بنسبة ٣٣ ٪ من دعم الطاقة ، في حين أن أفقر خُمس يستفيد بنسبة ٣.٨ ٪ فقط. بالإضافة لذلك ، ففي المناطق الريفية المصرية ، يستفيد الخمس الأغنى من السكان بنسبة ٢٢.٨٪ من دعم الطاقة في حين أن أفقرهم يستفيدون بنسبة ٥.٦ ٪ فقط من هذا الدعم

إن دعم الطاقة هو لب المشاكل الإقتصادية الحالية في مصر في العشر سنوات الماضية ، و تشير التقديرات إلى أنه بلغ ما يقرب من ١٢٦ مليار جنيه في السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ . و يستحوذ هذا الدعم على حوالي ٢٠٪ من إجمالي الميزانية، ولكن إذا تمت إضافة تكاليف الفرصة البديلة (أي إذا كانت مصر قد باعت الغاز الخاص بها بالأسعار العالمية بدلاً من دعمه توفيره محلياً) ، فستكون هذه التكاليف أعلى بنسبة ٥٠٪.

المطلب الأول: دراسات حول دعم الطاقة

في عام ٢٠١٣ ، أجرت شركة سيمنز دراسة لاستعراض الاتجاهات الرئيسية في قطاع الطاقة في جميع أنحاء العالم ، و قد قسمت الدراسة الدول إلى خمس مجموعات مختلفة ، تلك النماذج الخمسة كالآتى : "رواد البيئة" الذين يعتمدون بشكل أساسي على الطاقة المتجددة ، و"التقليديون" مع جزء صغير من الطاقة الصديقة للبيئة ، والدول "المتعطشة للطاقة" التي لديها طلب متزايد على الطاقة وتتمتع بنسبة عالية تغلغل الكهرباء و"الموجة القادمة" الذين يواجهون فجوة في توفير الطاقة لجميع المستهلكين. النوع الخامس هو "الحد الأقصى لتصدير النفط" الذي يركز على تعزيز كفاءة استكشاف النفط والغاز، ثم تم تخصيص البلدان للنوع المناسب مع معايير الاقتصاد الكلي المتعلقة بالطاقة هو الأساس الذي تم على أساسه التصنيف ، وخلصت الدراسة إلى أن البلدان "المتعطشة للطاقة" تمثل الجزء الأكبر من توليد الطاقة العالمي في عام ٢٠٣٠ وسيكون لها أكبر تأثير على مشهد الطاقة في المستقبل (Siemens، 2013).

تعتبر مصر دولة "متعطشة للطاقة" ، وبالتالي تواجه تحدي تلبية الطلب على الطاقة في اقتصادها المتنامي وعدد سكانها. لذلك ، من الأهمية بما كان بالنسبة للحكومة

تأمين إمدادات الطاقة اللازمة بمستوى تكلفة تنافسي لضمان استمرار النمو الاقتصادي وتلبية الطلب المتزايد على الطاقة في الأسرة المصرية (وزارة المالية ، ٢٠١٣) ويجب القيام بذلك من خلال فرض استراتيجيات شاملة لإصلاح دعم الطاقة لترشيد استهلاكها للطاقة دون إصلاح مشاكل الضمان الاجتماعي والإنصاف في المجتمع المصري. ويعرض القسم التالي بعض الدراسات حول سياسات إصلاح دعم الطاقة في البلدان الأخرى ، مع توضيح أسباب نجاح أو فشل هذه الاستراتيجيات.

الفرع الأول: أمثلة دولية لإصلاح دعم الطاقة

أولاً: بوليفيا

أوضح Vagliasindi أنه في عام ٢٠١٠ في بوليفيا ، تم فجأة إلغاء الدعم بنسبة ٨٣٪ بعد تجميد الأسعار لمدة ست سنوات من قبل الرئيس إيفو مورال في محاولة لوضع حد لتهريب الديزل والبنزين منخفض السعر إلى البلدان القريبة ، كما تم تشجيع الحكومة على فرض هذا الإلغاء الكبير للدعم بسبب تقدير يبلغ ١٥٠ مليون دولار أمريكي انتهى به الأمر بشكل زائف في جيوب المهربين والمستهلكين الأجانب من البلدان المجاورة، و قد أدت إزالة الدعم المفاجئة إلى اضطرابات محلية حيث نظم آلاف المتظاهرين تظاهرات للاعتراض على تلك الاوضاع كما اضربت العديد من النقابات الاجتماعية مما أجبر الحكومة على الامتناع عن رفع الدعم. (Vagliasindi، 2013).

ثانياً: نيجيريا

درست مويو وسونجوي القضية النيجيرية وأوضحوا أنها تشبه نموذج إصلاح نظام الدعم البوليفي. زادت تكلفة الدعم في عام ٢٠١١ بسبب ارتفاع تكلفة الوقود إلى ٨ مليارات دولار أمريكي مما زاد من العبء على المالية العامة في بوليفيا. أصبح هذا حافزًا للحكومة النيجيرية على إلغاء دعم الوقود في يناير ٢٠١٢ ، مما تسبب في زيادة فورية في أسعار الغاز بنسبة ٢١٥ ٪ ، مما يعني أن الأسعار ارتفعت من ٠.٤٠ دولار أمريكي للتر لكل ٠.٨٦ دولار أمريكي للتر. كان رد فعل المواطنين بعنف على هذه السياسة وزيادة الأسعار من خلال الاحتجاجات الجماعية.

وبعد الاحتجاجات الجماهيرية، أعادت الحكومة النيجيرية دعم الطاقة جزئياً. جادل مويو وسونجوي بأن الحكومة النيجيرية كان يمكن أن تتجنب تلك الاحتجاجات الجماهيرية من خلال نشر تكاليف الدعم والإبلاغ عنها بوضوح والفوائد التي قد تنتج عن إزالتها.

ثالثاً: الهند

أظهرت دراسة أجراها المعهد الدولي للتنمية المستدامة أن الهند كانت تدعم تاريخيا الطاقة للحفاظ على مقدرة استهلاك مواطنيها للطاقة ، خاصة الفقراء بغض النظر عن تقلب الأسعار الدولية. وضع هذا الدعم عبئا كبيرا على ميزانية الحكومة. "الهند لديها أعلى نسبة دعم بين المستوردين ، بإجمالي ٢٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٠" (المعهد الدولي للتنمية المستدامة ، ٢٠٠٥). وفي محاولة لدعم الفقراء وتقليل العبء الناجم عن الدعم على الميزانية الوطنية ، تحولت الحكومة الهندية من دعم منتجات الطاقة إلى "التحويلات النقدية المستهدفة" إلى الفقراء في ٢٠١٢-٢٠١٣. في عام ٢٠١٣ ، أنشأت الحكومة هيئة تحديد الهوية الفريدة للهند (IDAI) لإعداد البنية التحتية اللازمة لتوزيع التحويلات المباشرة بدلاً من الدعم. بث وزير البترول والغاز الطبيعي نية الحكومة لخفض عدد اسطوانات غاز البترول التي تستخدم بكثافة في كل منزل ، بالإضافة إلى "إلغاء جزئي" لأسعار الديزل. هذا يؤدي إلى رد فعل عام ، مما أدى إلى تباطؤ كبير في التقدم المحرز في تحقيق نظام التحويل النقدي (IISD، 2005).

رابعاً: إندونيسيا

أظهرت دراسة أجراها المعهد الدولي للتنمية المستدامة أن الدعم الموجه لاستهلاك الوقود في السنوات الأخيرة تسببت في عبء مالي كبير على الحكومة الإندونيسية. وصل عجز الموازنة الإندونيسية عام ٢٠١٠ إلى ١٦ مليار دولار أمريكي بسبب تكلفة الدعم، حيث كانت أسعار البنزين في إندونيسيا من بين أدنى المعدلات في القارة الآسيوية. أعلنت إندونيسيا عن سياسات إصلاح تهدف إلى خفض الدعم الحكومي في عام ٢٠١٢ ، والتي شملت "مراقبة استخدام الوقود للمركبات ، ومنع المركبات

المملوكة للدولة وغيرها من مركبات الشركة من الاستفادة من دعم الوقود ، واستبدال الغاز الطبيعي بالكيروسين والديزل ، وأخيرًا، تراجع استهلاك الكهرباء في المباني المملوكة للدولة ولإنارة الشوارع العامة "(IISD، 2012). في الوقت نفسه ، تضمنت سياسات إصلاح الحكومة الإندونيسية أربعة مجالات لإعادة توجيه المدخرات الناتجة عن إصلاحات الدعم، وهي: "التحويلات النقدية ، وتطوير وسائل النقل العام ، وزيادة الإنفاق على الأنشطة الإنتاجية والتعليم" (IISD، 2012). قوبلت هذه السياسات بمظاهرات عامة أدت إلى تأخير سياسة زيادة الأسعار في أبريل ٢٠١٢ (IISD، 2012).

خامساً: تشيلى :

أظهرت دراسة أجراها المعهد الدولي للتنمية المستدامة أن شيلي هي مثال ناجح في إصلاح دعم الطاقة. فعلى الرغم من حقيقة أنها تعتمد في الغالب على إمدادات الطاقة الدولية ، حيث يتم استيراد ٨٠ ٪ من طاقتها الأولية ، مما يجعل البلاد عرضة للتغيرات الدولية في الأسعار وانقطاع الإمداد، إلا أنها تعتبر واحدة من الدول الرائدة في تحرير سوق الطاقة في اميركا اللاتينية .

يتركز إصلاح الطاقة في شيلي على جانب الطلب، حيث استخدمت الحكومة ضريبة وقود النقل واستكملتها بنظام حماية المستهلك للحد من تقلب الأسعار الذي يشعر به مستهلكو الوقود. تم ذلك من خلال تحديد نطاق سعر حول متوسط سعر الوقود خلال نافذة مدتها خمسة أشهر. في حالة زيادة السعر الذي يتجاوز سقف نطاق السعر، تنخفض قيمة ضريبة الوقود التي يدفعها المستهلكون، مما يصب في مصلحة المستهلك، ولكن عندما يكون هناك انخفاض في أسعار الوقود أقل من الحد الأدنى لنطاق السعر، فإن مقدار الضريبة التي يدفعها المستهلكين يزيد ، مما يخلق إيرادات إضافية للحكومة، وكان السبب وراء السياسة العامة الناجحة لشيلي هو أن الشفافية ساعدت على فهم الناس لتقلبات الأسعار، كما ساعدت في بناء طريق لتحرير سوق الوقود المحلي .

سادساً: الأردن

أظهرت دراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة للتنمية أن الأردن فرضت في عام ٢٠٠٥ سياسة عامة لإصلاح دعم الطاقة من خلال إزالة الدعم تدريجيا على مدى ثلاث سنوات. وضعت هذه الإستراتيجية موضع التنفيذ بعد عدة محاولات فاشلة لإزالة الدعم التي حدثت خلال أواخر الثمانينيات ، ثم أوائل عام ٢٠٠٠ كانت الحكومة الأردنية قد ألغت قرارات رفع الدعم عدة مرات بسبب الاحتجاجات الواسعة. شكلت الحكومة الأردنية لجنة متخصصة مسؤولة عن تحديد السعر على أساس شهري لتعكس الأسعار الدولية من أجل مواءمة الأسعار المحلية مع أسعار السوق الدولية، فقلل وضع سياسة معايرة الأسعار هذه من احتمالات انعكاس السياسة.

و قد انخفض دعم الطاقة في عام ٢٠١٠ من ٨.٥ ٪ إلى ٠.٤ ٪ في عام ٢٠١٠. وهذا ساعد الحكومة في خفض العجز العام وتحسين مواردها المالية العامة ، ولكن كان له تأثير سلبي على الأسر والقطاع الصناعي. حاولت الحكومة التخفيف من الآثار السلبية لإزالة الدعم على الأسرة من خلال الاستثمار في وسائل حماية الأسر ذات مستويات الدخل المنخفضة والمتوسطة. وقد تم ذلك عن طريق رفع أجور القطاع العام، وزيادة المعاشات التقاعدية ووضع إطار تعويض منفصل ومخصص لأصحاب الدخل المنخفض في القطاع الخاص. كما وضعت الحكومة الأردنية برنامج دعم الغذاء لمواجهة الآثار السلبية لزيادات الأسعار. ومع ذلك ، ففي عام ٢٠١١، كانت هناك العديد من الاحتجاجات العامة التي حدثت بسبب ارتفاع تكاليف المعيشة مما أجبر الحكومة في وقت لاحق على استعادة بعض إصلاحات الدعم السابقة. فتوضح الحالة الأردنية أهمية مراجعة أسعار الوقود مع اتباع نهج كلي شامل في تسعير الطاقة بشكل خاص وتحرير قطاع الطاقة بشكل عام.

سابعاً: الصين

أظهرت دراسة أجراها المعهد الدولي للتنمية المستدامة أن الحكومة الصينية قدمت مؤخرًا إستراتيجية إصلاح تضمنت إطارًا متعدد الطبقات لتسعير الكهرباء، فأبقت معدلات الطبقة الأولى على نفس المستوى ، ولكنها ازدادت تدريجياً للطبقتين الثانية

والثالثة ، حيث تنشئ كل محافظة أقواس السعر الخاصة بها وفقًا لذلك. في الوقت نفسه ، فإن الحفاظ على دعم الوقود ليس شيئًا تخشاه الصين، حيث أعلنت الحكومة أواخر ٢٠١٢ أنها ستزيد ٠.٤ يوان لكل متر مكعب من الغاز كدعم من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٥ ، مع خطط لمزيد من الدعم لتلبية الطلبات الإقليمية المتزايدة. فبالنظر إلى ما تغطيه الصين من مساحة كبيرة ، يتم دعم قطاعي البنية التحتية والنقل بانتظام، مما يدل على أن دعم الصين مصمم لضمان توفر الطاقة اللازمة لدعم اقتصاد البلاد سريع النمو (IISD2010).

ثامناً: إيران

ظهر بحث أجراه معهد أكسفورد لدراسات الطاقة أنه على الرغم من أن إيران تعتبر أول دولة مصدرة للنفط ، فإنها تؤيد تخفيضات كبيرة في الدعم في ديسمبر ٢٠١٠ كرد فعل للعقوبات الغربية بسبب برنامجها النووي. خفضت استراتيجية الإصلاح الدعم المقدم للوقود والكهرباء في جانب العرض للطاقة وغيرت تركيزها على جانب الطلب للطاقة ، حيث ارتفعت أسعار البنزين بنسبة ٤٠٠ ٪ ، والغاز الطبيعي بنسبة ٧٠٠ ٪ ، ووصل الديزل إلى ١٠٠٠ ٪ ، والكهرباء ٣٠٠ ٪. ورافقت الزيادة في أسعار الوقود مدفوعات مالية تدفع شهريا للمواطنين. وفي الوقت نفسه ، تم تطوير حملة علاقات عامة لإيصال رسالة مفادها أن الدعم كان يشجع الاستخدام غير الفعال للموارد والظلم الاجتماعي. (فتوح و القيطري ٢٠١٢)

على الرغم من الإلغاء الكبير للدعم خلال فترة زمنية قصيرة نسبيًا ، لم يتحقق الاحتجاج الشعبي وأدت الزيادة في الأسعار إلى توفير تقريبي قدره ٥٥ مليار دولار أمريكي. استخدمت الحكومة هذه المدخرات في توزيع ما يقرب من ٣٠ مليار دولار أمريكي كمدفوعات مالية للمواطنين و ١٠-١٥ مليار دولار خصصت للاستثمارات في كفاءة الطاقة.

لقد عانى معدل التضخم في إيران من زيادة مؤقتة ، وكذلك تباطؤ في النمو الاقتصادي، ومع ذلك، كان لإصلاحات الدعم تأثير إيجابي على المدى المتوسط بسبب

"ترشيد استخدام الطاقة محليا، وزيادة الإيرادات الناتجة عن الصادرات، وتعزيز القدرة التنافسية ودفع النمو الاقتصادي في إيران إلى أقصى إمكاناتها".
والمثال الإيراني مثال مهم ، لأنه يظهر أن إصلاح تسعير الطاقة المحلية يمكن أن يكون مجدياً اقتصادياً وسياسياً على حد سواء بالنسبة للبلدان المنتجة للنفط، فإن عدد سكان إيران الهائل، بالإضافة إلى الفجوات الكبيرة نسبياً بين الأغنياء والفقراء والوجود الإضافي للعقوبات الدولية المشددة في عام ٢٠١٠، كل ذلك عزز من أهمية القضية الإيرانية بالنسبة للبلدان الأخرى المنتجة للنفط في المنطقة بشكل عام ولمصر بشكل خاص لفرض استراتيجيات الإصلاح لترشيد مواردهم من الطاقة .

المطلب الثاني: تحرير أسواق الطاقة في مصر

كان هناك حاجة إلى استراتيجية لتسهيل تحويل سوق الطاقة في مصر إلى سوق متحررة. إن تحديد النهج المناسب لكل تسعير هو الخطوة الأولى للوصول إلى مثل هذه الإستراتيجية، بالإضافة إلى ذلك مراعاة سرعة وجدولة إصلاح أسعار الطاقة وأيضًا تقييم التأثير الكلي على اقتصاد البلد و حماية أصحاب المصلحة الضعفاء أمر شديد الأهمية .

الفرع الأول: وسائل تحرير أسعار الطاقة

الاقتصاد السياسي هو الأساس في تحديد مدة الانتقال للإصلاح منظومة دعم الطاقة. فمن الناحية السياسية يكون من المفضل ان تكون الفترة الانتقالية متجاوزةً الخمس سنوات، و ذلك بسبب التأثير الاقتصادي من ناحية ارتفاع الاسعار ؛ ومع ذلك ، فإنه يؤخر العائد على الاستثمار ويجعل من الصعب الحفاظ على الإصلاح. ومن ناحية أخرى ، يتم تحقيق وفرات أسرع في الميزانية من خلال فترات انتقالية للإصلاح أقصر، أي تكون أقل من خمس سنوات ، ولكن هذه الآلية لها عبء اقتصادي أكثر شمولاً وتأثير مجتمعي نتيجة تصاعد الأسعار السنوي المرتفع. لا يوجد اتفاق على طول الفترة الانتقالية المثالية ، ولكن مع كل إستراتيجية إصلاح ،يقرر كل بلد الاضطلاع بالنظر في الوضع السياسي الخاص بها والأبعاد الإقتصادية من أجل إجراء تقييم لحجم التأثير على الأسر ذات الدخل المنخفض.

إن تشكيل إصلاحات الأسعار لمدة خمس سنوات على منتجات الطاقة المتنوعة يخفف كل من الزيادات الكبيرة في الأسعار والفزع الاجتماعي الناتج عن هذه الزيادة المفاجئة. يمنح مخطط إصلاح الأسعار التصاعدي الأسر والشركات بعض الوقت للتكيف مع زيادة الأسعار. كما أنه يعطي الحكومة بعض الوقت لتوضيح كيف يتم عادة توجيه مدخرات الدعم، فعلى سبيل المثال الإصلاحات التي نفذتها الحكومة المصرية في يوليو ٢٠١٤ ، وفرت حوالي ٤١ مليار جنيه ، مما أدى إلى زيادة الإنفاق على الصحة والتعليم في 2014 2015 / إلى ٥١.٦ مليار جنيه و ١٠٥.٣ مليار جنيه على التوالي.

كذلك يمكن ترتيب ارتفاع الأسعار بشكل مختلف بالنسبة لمنتجات الطاقة المختلفة ، حيث يمكن أن يتم رفع سعر النفط للمستهلكين ذات الدخل المرتفع. في وقت لاحق ، يمكن في الدورات المتعاقبة للإصلاح أن تضع زيادة أكبر في أسعار منتجات الوقود، فيمكن أن تركز الزيادات في التعريفة على الكهرباء بشكل أساسي على المستخدمين السكنيين ذوي الاستهلاك العالي للكهرباء والتجاريين. قدمت الحكومة المصرية خطة لتعديل أسعار الكهرباء، تهدف إلى فرض سعر تعريفي مزدوج على مستهلكي منتجات الوقود المرتفعة الدخل على مدار خمس سنوات. (٢٠١٤ / ٢٠١٥-٢٠١٨/٢٠١٩) و من ثم يؤخذ أنماط الاستهلاك في الاعتبار في نظام التعريفة الجديد. حدث زيادة بنسبة ١١٤٪ للمنازل ذات الاستهلاك العالي مقارنة بزيادة أقل بنسبة ٤٧٪ للمنازل ذات الاستهلاك المنخفض (وزارة المالية ، ٢٠١٥). و في عبارة أخرى ، فإن المستهلكين استهلاك عالي من الكهرباء سيوفرون دعم للمستهلكين الأقل استهلاك للكهراء.

الفرع الثاني: التأثيرات المختلفة لتحرير أسعار الطاقة

أسعار الطاقة بقيت لفترة طويلة ثابتة في مصر مع تغيرات طفيفة مع مرور الوقت ، على سبيل المثال ، تم الحفاظ على أسعار النفط دون تغيير من عام ١٩٩١ حتى عام ٢٠٠٥. وفي وقت لاحق، تم تقديم زيادات مختلفة في الأسعار في عام ٢٠٠٥. بالإضافة إلى ذلك ، ارتفعت أسعار الكهرباء للأسر بنسبة ١٦٪ تقريبًا خلال

٢٠١٣/٢٠١٢ ، في حين زادت رسوم الغاز الطبيعي والكهرباء بنسبة ٣٣٪ (Sdralevich، Sab، Zouhar، Albertin & ، 2014).

فى الوقت نفسه ، تمت دراسة تأثير تحرير أسعار الطاقة من وجهات النظر الثلاثة التالية: التأثير التوزيعي ، تأثير استهلاك الأسر والاقتصاد الكلي ، وأخيرا ، التأثير على الصناعات المختلفة. في عام ٢٠٠٨ ، تم استخدام إطار توازن عام محسوب (CGE) لتقييم تأثير إلغاء الدعم ، قيّم السيناريو الأول زيادة بنسبة ١٠٪ في سعر جميع المنتجات البترولية ، في حين قام السيناريو الثاني بتقييم تعديل السعر للتكاليف الحقيقية مع إزالة جميع أشكال الدعم ، أما السيناريو الثالث فقد قام فقط بتقييم إزالة الدعم عن المنتجين ، وأخيراً تم تقييم السيناريو الرابع إزالة الدعم عن الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة فقط. (أبو العينين ، الليثي ، وخير الدين ، ٢٠٠٩) كما أجرت دراسة أخرى إطاراً لفريق الخبراء الاستشاري لتقييم تأثير الاقتصاد الكلي على التخلص التدريجي من الالدعم على مدى خمس سنوات. (Kantor، EQI، 2009)

المبحث الثاني: إصلاح دعم الطاقة وعقد اجتماعي جديد

من المؤكد أن ترشيد أسعار الطاقة سيؤثر على جزء كبير من جمهور الدائرة الانتخابية للرئيس السيسي ، ولا سيما الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط التي ألقت باللوم على نظام مبارك لعدم رعاية شعبه. لتحقيق قبول للإصلاحات ، حاول الرئيس عبد الفتاح السيسي تخفيف خسائر التوزيع وتغيير مفهوم الإصلاح. لقد فعل ذلك من خلال تغيير مفهوم أنظمة المعتقدات المصرية حول الإصلاح من خلال مجموعة واسعة من التدابير. وبهذه الطريقة ، حاول تحقيق قبول إصلاح هيكلي للعقد الاجتماعي و يوضح هذا القسم كيف عملت الحكومة على تغيير العقد الاجتماعي مع تحقيق الاستقرار السياسي.

المطلب الأول: أزمة نسب مئوية غير مسبوقة وإصلاحات يوليو ٢٠١٤

بحلول الوقت الذي تم فيه إقصاء مرسي ، تجاوزت ديون مصر ١٠٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ، وخاطرت الحكومة المصرية بالتخلف عن سداد ديونها ، ونمو الناتج المحلي الإجمالي انخفض من ٥ في المائة قبل الثورة إلى حوالي ٢ في

المائة في ٢٠١٢-٢٠١٤ ، وارتفعت البطالة، لا سيما بين شباب البلد (حوالي ٤٠ في المائة من الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤). وفي الوقت نفسه ، كان هناك تضخم واسع النطاق (كانت المعدلات حوالي ١٠ في المائة بعد الربيع العربي) وعجزاً قياسياً في الميزانية (حوالي ١٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٢-٢٠١٣). كما كانت الفوارق في الدخل بين الريف والحضر في ازدياد ، وكانت هناك اختلالات كبيرة في إمدادات الوقود والكهرباء، كان دعم الطاقة أحد الأسباب الرئيسية لهذه الصورة، حيث زاد الإنفاق على دعم الوقود بمعدل نمو سنوي مركب قدره ٢٦ في المائة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٣ (كلارك ٢٠١٤) ، أي حوالي ٢١ مليار دولار أمريكي ، وهو ما يمثل ٨.٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (جريفين وآخرون ٢٠١٦: ٢) و ٢٠ في المائة من الإنفاق العام، أدت إصلاحات يوليو ٢٠١٤ إلى زيادات حادة في الأسعار التي أثرت على مختلف مجموعات المستهلكين وجميع أنواع الوقود ومنتجات الطاقة تقريبًا. ومن بين الزيادات الرئيسية في أسعار وقود النقل ارتفاع بنسبة ٦٤ في المائة في أسعار الديزل ، وزيادة بنسبة ٧٨ في المائة في البنزين ٨٠- وارتفاع بنسبة ٤٠ في المائة في البنزين ٩٢-. كما ارتفعت أسعار الكيروسين لجميع المستخدمين بنسبة ٦٤ في المائة. لم ترتفع أسعار زيت الوقود بالنسبة لقطاع الكهرباء ولكنها ارتفعت لقطاع الأسمنت وصناعة الأغذية والمستخدمين الآخرين. ارتفعت أسعار الغاز الطبيعي بشكل كبير لجميع الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة ولتوليد الكهرباء. كانت أسعار الغاز الطبيعي السكنية مرتفعة بسبب مستويات الاستهلاك ، حيث يدفع المستهلكون الأكثر المزيد من القيمة المالية ؛ وأيضاً رأى المستهلكون على نطاق ضيق أسعارهم تتضاعف ، وأخيرًا ، ارتفعت أسعار الكهرباء لجميع شرائح المستهلكين ولكن تم حظرها أيضًا للسماح في النهاية بتقديم الدعم المتبادل لكافة شرائح المستهلكين.

المطلب الثاني: تدابير التخفيف لتغطية خسائر التوزيع

إلى جانب استخدام حملات التواصل للتأثير على أنظمة المعتقدات الخاصة بمفهوم الإصلاح ، قدّمت الحكومة أيضًا العديد من إجراءات التعويضية لتخفيف تردد

أصحاب المصلحة في الإصلاح. نظرًا لتطور شبكة الأمان الاجتماعي غير المدعومة في مصر بشكل سيئ ، تم استخدام بعض التدابير قصيرة الأجل التي تشبه بشدة سياسات العقد الاجتماعي التقليدية لإرسال رسالة مفادها أن الحكومة المصرية تريد تخفيف آثار الإصلاح. بمساعدة بالغة الأهمية من حزمة قيمتها ١٢ مليار دولار من دول الخليج ، نفذت مصر حزمة من الحوافز في أغسطس ٢٠١٣ ويناير ٢٠١٤. تم رفع الحد الأدنى للأجور في القطاع العام ، على الرغم من زيادة العجز في الميزانية. شملت هذه المساعدة المالية من الخليج أيضًا ٣ مليارات دولار أمريكي من إمدادات الوقود لتقليل نقص الوقود الذي كان بارزًا للغاية في عهد مرسي.

بالنسبة لحجم إصلاحات دعم الوقود، كانت إجراءات التعويض المذكورة أعلاه غير كافية إلى حد كبير لتخفيف خسائر الرعاية الاجتماعية لجزء كبير من الأسر المصرية. السبب وراء استعداد الشعب المصري لقبول مثل هذه الإصلاحات يتجاوز تدابير التخفيف. من الصعب معرفة ما إذا كان المصريون قد سئموا ببساطة من الصراع أو كانوا منفتحين حقا لإعادة رسم مخططات كيفية إدارة مصر. ومع ذلك ، يبدو من المرجح أن استخدام الحكومة للجزرة والعصا - وكذلك خصائص الإصلاح - قد لعب بالتأكيد في نظم المعتقدات المصرية ، وبالتالي ، زاد من قبول الإصلاح ودعمه. لقد فعلت ذلك بأربعة طرق مترابطة:

أولاً ، توقيت الإصلاح يعني أن الرئيس السيسي يمكنه الاستفادة الكاملة من فترة شهر العسل، ففي أعقاب إقصاء مرسي ، اكتسب السيسي والجيش شعبية على عكس مرسي . فقد انتُخب السيسي في جولة واحدة وحصل على حوالي ٩٠ في المائة من الأصوات ، مما منحه رأس مال سياسي واسع النطاق، و قد استخدم السيسي جزءًا كبيرًا من هذا الرأس مال السياسي فورًا من خلال معالجة دعم الوقود ، والتي لم تتأثر بها الحكومة الانتقالية. تدعم نظرية تبرير النظام الفكرة القائلة بأنه لكي يتسق مع خيارهم الانتخابي ، فإن الناس يثقون بسهولة أكبر في الزعيم المنتخب حديثًا ، حتى لو كانت خياراته تتعارض مع اهتماماتهم المادية.

ثانياً ، لم يترك الإعلان الفوري عن إصلاح دعم الوقود والتواصل حول إصلاح الدعم أي مجال للناس للشك في أن الإصلاح قد حدث بالفعل. بالضغط على حتمية الإصلاح، قلل السيسي من تحيز الوضع الراهن لأن التغيير كان وشيكاً ، وليس مجرد خطة محتملة.

ثالثًا ، وضع إصلاح منظومة الدعم في إطار الإجراءات التكميلية المرتبطة بالمطالب الأساسية التي دعا إليها المحتجون خلال الربيع العربي، حيث تناولت حملات التواصل الجتماعية موضوع دعم الوقود من خلال شرح كيف وصل إلى الأغنياء دون الفقراء بشكل غير متناسب. تتفق هذه الحجة مع حجة المطالبين بالمزيد من العدالة الاجتماعية والإقتصادية. كما شدد على الحاجة الملحة لهذا الإجراء لإنعاش الاقتصاد المصري.

رابعاً ، كان أحد العناصر الرئيسية في استراتيجية الرئيس السيسي هو استهداف المشاعر القومية التي كانت مهيمنة للغاية في الانتفاضات (الوطنية التي تشكل نظام الاعتقاد السائد). شدد السيسي على المسؤولية والحاجة إلى "التضحية المشتركة" (شعار رئيسي في حملة الاتصالات لإصلاح دعم الوقود) لإصلاح الاقتصاد المصري ، مع الاعتراف بأن الزيادات في الأسعار بذاتها لم تكن تحظى بشعبية.

المبحث الثالث: التنسيق الحكومي الدولي والدعم الخارجي لإصلاح دعم الطاقة

هناك إجماع بين الخبراء الدوليين (مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومبادرة الالدعم العالمية) على أن إصلاح الدعم يتطلب مستوى كبيرًا من التنسيق الدولي وتحالفًا داعمًا.لقد أيد الكثير من المنظمات و المسئولين اللإصلاحات الإقتصادية في يوليو ٢٠١٤. على جانب الحكومة فهي حكومة تكنوقراطية في الغالب تفضل أيضًا الإصلاح. اعتمدت حكومة الرئيس السيسي أيضًا على الموقف الداعم للعديد من أصحاب المصلحة الآخرين. فبالفعل لسنوات ظل تحالف غير رسمي من الشركات والمعلقين والأكاديميين يدافع عن إصلاح نظام الالدعم بصورة مجدية . كانت وسائل الإعلام داعمة بشكل عام للإصلاحات المقترحة من قبل الحكومة، وركزت بشكل أساسي على التأثير على الأسر وعلى ما يمكن للحكومة القيام به لحماية الفقراء. بدا أن

وسائل الإعلام العامة ووسائل الإعلام الاجتماعية كانت تتفاعل بطريقة متوازنة تجاه الإصلاحات، فإن التعب والرغبة في النظام والاستقرار جعل الأثرياء غير معارضين للإصلاحات المقترحة من قبل حكومة الرئيس السيسي.

ولكان قطاع النقل هو أكثر الجهات التي عارضت إصلاح الدعم، فيعتقد موظفين النقل العام أنهم كانوا يقدمون خدمة عامة وأن هذا يجب أن يظل مدعومًا. تفاوض الرئيس السيسي ورئيس الوزراء مع شركات النقل للتأكد من أنهم لن يلجأوا إلى ارتفاع الأسعار أكثر من اللازم في مواجهة تخفيض الدعم. ومع ذلك ، قام سائقي النقل العام بزيادة أسعارهم عندما تم الإعلان عن إصلاح الدعم ولجأوا إلى احتجاجات والمظاهرات في القاهرة وسيناء والإسكندرية (كلارك ٢٠١٤). ولكن، لا يرتبط العديد من السائقين بأحزاب أو رابطات سياسية معينة ، وكانأيضاً اتحاد السائقين ضعيفًا إلى حد ما مما سهل على الحكومة احتواء معارضتهم جيدًا نسبيًا أثناء عملية تنفيذ قرارات الإصلاح.

المبحث الرابع: كيفية تغيّرأنظمة معتقدات الناس

على الرغم من أن الكثير من الناس ظلوا يشككون في قدرة الحكومة على إعادة توزيع المدخرات من إصلاحات الدعم و إعادة استثمارها فإن نظرية تبرير النظام تشير إلى أنه يمكن للناس أن يمدوا بسهولة قبول الحكومة ضمن قضية واحدة (الإطاحة بمرسي ، تفضيل الانتعاش الإقتصادي ، اصلاح التدابير التي تستهدف الأغنياء ، وما إلى ذلك) إلى قضية أخرى (القدرة فعليًا على تحقيق تقدم اقتصادي ملموس من خلال إصلاحات الدعم). خصائص الإصلاحات والإجراءات التي اتخذتها السيسي ، كما تم ذكره سابقًا غيرت بشكل أساسي قرار إصلاح الدعم من إجراء أكد الفساد خلال مبارك إلى ضرورة الإصلاح الإقتصادي في عهد الرئيس السيسي.

كما هو الحال في بلدان أخرى في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ، فإن القبول التدريجي بأن إصلاحات الدعم ضرورية لمواجهة الاقتصاد المتدهور يمثل تحولا كبيرا في النظم المعتقدية للشعب المصري. كان نهج حملات التوعية الذي استخدمتها حكومة الرئيس السيسي تتناقض بشكل صارخ مع ما فعله الرئيس

مرسي وبشكل عام مع العقد الاجتماعي السابق لعدة عقود. لقد ظهر تفاهمًا من جانب الحكومة على أن إقناع الشعب المصري بسياسة معينة قد أصبح ضرورة للتقدم في الإصلاحات المؤثرة.
في هذه المرحلة، بدأ العقد الاجتماعي في التحول بشكل ملموس. لقد بدأ الشعب المصري بقبول فكرة أن الحكومة لم تعد تقدر على التوزيع الدعم للرعاية الاجتماعية، وفي المقابل ، أنفقت الحكومة المزيد من الجهد لإيصال سياساتها إلى الشعب. ومع ذلك، كانت توقعات الناس عالية. وعدت الحكومة بتوفير المزيد من الفرص الإقتصادية وآليات السلامة الاجتماعية الأكثر استهدافًا للمحتاجين.

نتائج الدراسة : يمكن استخلاص العديد من الدروس من التجربة المصرية :

١) نهج المشاركة واستراتيجية الاتصال :حيث عملت الحكومة علي توعية المجتمع من خلال حملات التوعية الاعلامية فهي تهدف في الأساس لرفع الوعي العام وتعزيز مشاركة الجماهير في العملية التنموية للتعريف بالإنجازات وتقوية الثقة بين الدولة والجمهور وبين الجهات المسئولة فضلاً عن رفع المستوى الثقافي مما يساهم في تحديث المجتمع وتقبله للأفكار والأنماط السلوكية الحديثة.

٢) التسلسل والتجريب : حيث استند تنفيذ الإصلاح إلى استراتيجية تسلسلية انتقلت من المناطق الحضرية إلى المناطق الريفية لإتاحة الوقت الكافي للنظام لينضج وللشركات الخاصة لتطوير النظام.

٣) الملكية المؤسسية : حيث لم يكن استيعاب مثل هذا الإصلاح الهام في فترة قصيرة، بالنظر إلى الهيكل المعقد لـوزارة التموين و التجارة الداخلية، مهمة سهلة. تحت قيادة الوزارة ، تم تشكيل فريق للمشروع ، برئاسة الوزير ، لإجراء سلسلة من الدورات التدريبية وورش العمل المخصصة مع مختلف الإدارات والكيانات بالوزارة. كان هذا التدريب هو المفتاح لتعريف المسؤولين بأهداف وميزات النظام الموحد وبناء شعورهم بالملكية. وكان هذا النهج أيضًا جزءًا من خطة التواصل المؤسسي على المستويين المركزي والمحلي.

٤) قرارات تستند إلى البيانات : حيث يحتوي النظام الجديد على قاعدة بيانات تمكن صناع السياسة من فهم اتجاهات الاستهلاك.

توصيات البحث:

- العمل على تنقية قاعدة البيانات بحيث تقتصر على الفئات المستحقة فعليا للدعم فقط
- تشديد الرقابة على الأسواق والتأكد من إعلان الأسعار على السلع تطبيقا لأحكام القانون
- الانتهاء من التحول الرقمى فى كل وحدات وزارة التموين على مستوى الجمهورية

المراجع:

- حلمى، أمنية (٢٠١٥) "كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر"، المركز المصرى للدراسات الاستراتيجية، ورقة عمل رقم (١٠٥)
- عبد الوهاب،احمد(٢٠١٦) "سياسات الدعم و أثرها على الأداء الإقتصاديً تجارب دول مضت قدما فى رفع الدعم عن الطاقة بأنواعها"، المركز المصرى لدراسة السياسات العامة
- الشعراوى ,سلوى (2007).تحليل السياسى العامة فى القرن الحادى والعشرين.فى،على الدين هلال، .تحليل السياسة العامة فى الوطن العربى .القاهرة
- Ahrens, J. (2002) Governance an Economic Development, Edward Elgar Publishing
- Al Leithy, H.(1996) "The Issue of Income Redistribution and the Characteristics of Poverty in Egypt", Center for the Study of Developing Countries, Cairo University, No. 167
- Chochet, Y., & Buckle, E. (2012), "Fossil fuel subsidies and government support in 24 OECD countries, Summary for decision-makers", The Greens European Free Alliance, Retrieved May 29, 2017, from: http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_report_sustain_energy.pdf
- Clarke, S. (1988). Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State. Cheltenham and Vermont, Edward Elgar.
- Fattouh, B., & El-Katiri, L. (2012), "Energy Subsidies in the Arab World", Oxford: UNDP, Retrieved June 10, 2017, from: http://www.undp.org/content/dam/rbas/report/Energy%20Subsidies-Bassam%20Fattouh-Final.pdf
- Fattouh, B., & El-Katiri, L. (2013), "Energy Subsidies in the Middle East and North Africa", Energy Strategy Reviews Vol 2, No.1.

- IISD. (2005), "A Citizen's Guide to Energy Subsidies in India", The International Institute for Sustainable Development, Retrieved June 5, 2017, from: https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_india_czguide.pdf
- IISD. (2012), "A Citizens' Guide to Energy Subsidies in Nigeria", Lagos: Center for Public Policy Alternatives, Retrieved May 28, 2017, from: https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_nigeria_czguide.pdf
- Metwalli, M. (2001) “Poverty Alleviation Program In Egypt: Current Situation And Future Steps”, Socioeconomic Policies And Poverty Alleviation Program In Egypt, Cairo: Center Of Economic & Financial Researches & Studies.
- Sdralevich, C; Sab, R; Zouhar, Y; Albertin, G. (2014), "Subsidy Reform in the Middle East and North Africa". Washington, DC: International Monetary Fund.
- Siemens. (2013), "Connecting Possibilities - Scenarios for Optimizing Energy Systems". Siemens, Retrieved May 20, 2017, from: https://www.energy.siemens.com/hq/en/energy-topics/publications/connecting-possibilities-study.htm
- Vagliasindi, M. (2013),"Implementing Energy Subsidy Reforms: Evidence from Developing Countries", International Bank for Reconstruction and
- World Bank (2015). US$400 million program to support 1.5 million poor Egyptian families through enhanced social safety nets. Available at www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/04/10/us400-million-program-to-support-15-million-poor-egyptian-families-through-enhanced-social-safety-nets (accessed 23 August 2017).
- World Bank. (2015). "Egypt’s Food Subsidies: Benefit Incidence And Leakages", World Bank.