

إذكاء المخاطر

دعم الطاقة في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل يمكن أن يؤثر بشدة على سلامة مالياتها العامة

ديفيد كودي و فالنتينا فلاديميني وماتياس أنطونيو

كشفت

الارتداد الإيجابي الحاد في أسعار البترول منذ نهاية عام ٢٠٠٨ مرة أخرى عن المخاطر التي تواجهها المالية العامة لعدد كبير من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل التي تدعم أسعار الوقود. ومنذ سنتين، توقع مقال في مجلة التمويل والتنمية زيادة الدعم على أسعار الوقود إذا استمرت البلدان في تقييد تمرير الزيادات في الأسعار الدولية إلى المستهلكين المحليين (راجع مقال «دعم النفط: مكلف ومتزايد» في عدد يونيو ٢٠١٠ من مجلة التمويل والتنمية). وأصبحت تلك المخاطر الآن حقيقة واقعة.

فبعد أن بلغت أسعار النفط الدولية ذروتها في منتصف عام ٢٠٠٨، انخفضت بشدة على مدى الشهور الستة التالية. إلا أن جزءا كبيرا من ذلك التراجع تبدل الآن. ومع استمرار الزيادات في الأسعار على مدى السنوات الثلاث الماضية بلغت الأسعار الدولية في نهاية عام ٢٠١١ نحو ٨٠٪ من الذروة التي بلغت في منتصف عام ٢٠٠٨. وتتحرك الأسعار صعودا وهبوطا منذ الربع الثاني من عام ٢٠١٢.

ومثلما حدث خلال الزيادات الحادة التي شهدتها الأسعار الدولية حتى منتصف عام ٢٠٠٨، واجه عدد كبير من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل صعوبة كبيرة في تمرير زيادات الأسعار الأخيرة إلى المستهلكين المحليين، مع سماح معظمها بتمرير أقل من ٧٠٪ من الزيادات على مدى السنوات الثلاث الماضية (راجع الرسم

البياني ١). وكانت مستويات تمرير الزيادات منخفضة بوجه خاص في البلدان المصدرة للنفط، التي قام نصفها — كثير منها في منطقة الشرق الأوسط وفي آسيا الوسطى — بتمرير أقل من ٥٥٪ من زيادات الأسعار الدولية. وفي المقابل، قامت البلدان الأوروبية المتقدمة والصاعدة بتمرير جزء أكبر بكثير من هذه الزيادات.

تكاليف مرتفعة على المالية العامة

تشكل تكلفة التمرير غير المكتمل لتغيرات الأسعار مخاطرة كبيرة على المالية العامة لكثير من البلدان (راجع الرسم البياني ٢). وعلى سبيل المثال، تجاوزت التكلفة ٢.٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ٢٠١١ في نصف بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، بينما تجاوزت ١.٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في نصف بلدان منطقة إفريقيا جنوب الصحراء.

وأحد الفروق الأساسية المتعلقة بالتمرير المحدود لتغيرات الأسعار خلال فترة زيادة الأسعار الأخيرة هو أنها كانت تعزى جزئيا إلى الارتفاع النسبي في مستويات الضريبة على الوقود في عدد كبير من البلدان في نهاية عام ٢٠٠٨. ومع بداية هبوط الأسعار في النصف الثاني من عام ٢٠٠٨، قام كثير من البلدان بتمرير جزء محدود للغاية من تراجع الأسعار هذا إلى المستهلكين في محاولة لاستعادة خسائر الإيرادات الماضية — فعلى مدى هذه الفترة، تراجعت نسبة تمرير تغيرات الأسعار إلى أقل ٣٠٪ في معظم البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل. ومع تعافي الأسعار، قامت البلدان التي تزيد مستوياتها الضريبية على المستويات التاريخية بخفض تلك المستويات لمنع حدوث زيادات حادة في الأسعار المحلية.

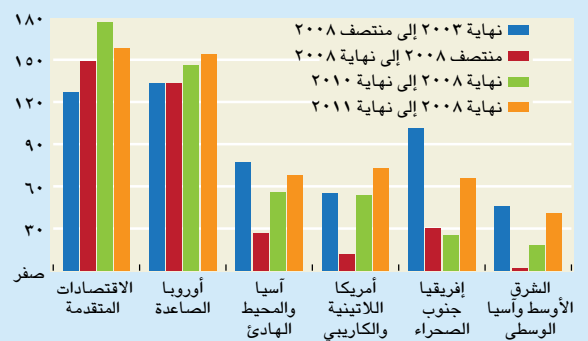
وبالنسبة لكثير من البلدان التي قامت على مدى السنوات الثلاث الماضية بتمرير جزء محدود من تغيرات الأسعار إلى المستهلكين المحليين، لا تزال المستويات الضريبية مرتفعة ويمكن الحفاظ عليها ما دامت التغيرات المستقبلية في الأسعار الدولية تمرر بالكامل إلى المستهلكين المحليين. ويصدق ذلك بوجه خاص على كثير من بلدان منطقة إفريقيا جنوب الصحراء، التي ترتفع فيها مستويات الضريبة في الوقت الراهن بصورة كبيرة عنها في كثير من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل الأخرى. إلا أن عددا كبيرا من البلدان الأخرى التي تخفض فيها مستويات التمرير بلغت بالفعل مستويات ضريبية منخفضة، وحتى تتمكن هذه البلدان من الاستمرار في تخفيف حدة آثار زيادات الأسعار سيتعين عليها خفض الضرائب. وتقوم بلدان أخرى بالفعل بتزويد المستهلكين بدعم على الوقود.

ويبعث انخفاض المستويات الضريبية وارتفاع مستويات الدعم على القلق بوجه خاص في أجزاء من منطقة إفريقيا جنوب الصحراء، حيث تمثل الإيرادات المتأثية من ضرائب الوقود مصدرا كبيرا لتمويل النفقات العامة، التي تسهم بدور مهم في الحد من الفقر وفي تحقيق النمو (مثل التعليم والصحة والبنية التحتية المادية). وقد جرى العرف على أن نصف بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى تقريبا توفر الدعم للمستهلكين ولا تزال تقوم بذلك. ويقوم حاليا عدد كبير من البلدان في مناطق أخرى بدعم المستهلكين أيضا.

الرسم البياني ١

استيعاب الزيادات

لم يقد عدد كبير من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل بالتمرير الكامل لزيادات أسعار الوقود الأخيرة إلى المستهلكين المحليين (تمرير تغيرات الأسعار، ٪)



المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: يحسب تمرير تغيرات الأسعار باعتباره الزيادة في الأسعار المحلية مقسوما على الزيادة في الأسعار الدولية (كلتاها مقومتان بالعملة المحلية)



أحد الموظفين يعدل الأسعار في محطة بنزين في تشونغكينغ، الصين.

ويتعارض وجود دعم لدى بعض أعضاء مجموعة العشرين من الاقتصادات المتقدمة والصاعدة مع الالتزام الوارد في البيان المشترك الصادر عن المجموعة في بيتسبيرغ في سبتمبر ٢٠٠٩، الذي دعا إلى الإلغاء التدريجي «للدعم غير الكفء على الوقود الأحفوري»، ويمكن أن يساعد تجدد الجهود لإلغاء الدعم في هذه البلدان على تشجيع حدوث إصلاحات مماثلة في بلدان أخرى.

الحساسية السياسية

يمكن أن يؤدي إلغاء الدعم إلى تحقيق مكاسب اقتصادية واجتماعية كبيرة. فدعم الأسعار يشجع على زيادة استهلاك الوقود وهدره — على سبيل المثال، تبلغ بعض أسعار التجزئة في كثير من البلدان المنتجة للنفط أدنى مستوياتها على الصعيد العالمي، وهو ما يؤدي إلى استهلاك الوقود (وما يرتبط به أيضا من اختناق وتلوث) بمستويات أعلى بكثير من مستوياته في البلدان الأعلى دخلا. وإضافة إلى أن الدعم يقلل من تركيز الحوافر لتحسين كفاءة الطاقة، فإنه يمكن أن يسفر أيضا عن تهريب الوقود عبر الحدود ونقصه محليا. وتزاحم تكلفته المرتفعة على المالية العامة النفقات العامة ذات الأولوية العالية والاستثمارات الخاصة، وتؤول معظم منافع الدعم إلى الفئات الأعلى دخلا. إلا أن الدعم مستمر فيما يعزى جزئيا لسببين هما: عدم وجود مصداقية للإصلاحات، والتأثير السلبي لزيادات الأسعار على الفئات

الأشد ضعفا. فالناس لا تصدق في الغالب أن الحكومات ستستخدم وفورات الميزانية لتحقيق منافع لقطاعات أكبر من السكان. وفي البلدان المصدرة للنفط، يرى الجمهور غالبا أن رخص أسعار الطاقة هو الطريق الأساسي لتقاسم الثروة النفطية. كذلك، ورغم أن معظم المنافع التي تتحقق من خفض أسعار الوقود تؤول إلى الفئات الأعلى دخلا، فإن إصلاح الدعم يمكن أن يسفر أيضا عن زيادة تكلفة المعيشة للأسر منخفضة الدخل بصورة كبيرة، ورفع مستوى الفقر.

وتقدم لنا تجارب الماضي في مجال إصلاح الدعم دروسا مهمة. ويمكن أن يساعد إعداد حملة إعلامية عامة تسلط الضوء على عيوب الدعم على الوقود وتبين الصلة المباشرة بين إصلاح الدعم والزيادات في النفقات العامة ذات الأولوية (مثل التعليم والصحة والبنية التحتية المادية) على زيادة دعم الجمهور لهذا الإصلاح.

ويمثل تسجيل حجم الدعم بشفافية عنصرا أساسيا في هذه العملية. وقد استُخدمت استراتيجيات الإصلاح هذه في عدد من البلدان التي نجحت في خفض الدعم على الوقود، بما في ذلك غانا وإندونيسيا والأردن. وفي الآونة الأخيرة، بدأت إيران تدرجيا في زيادة أسعار الوقود المحلية، التي كانت من بين أدنى الأسعار في العالم، واستحدثت برنامجا شبه شامل للتحويلات النقدية لتخفيف حدة التأثير السلبي على السكان، وشرعت في دعم القطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة لتمويل الاستثمارات في التكنولوجيات التي تقوم على الاستخدام الكفء للطاقة.

وحيثما تكون هناك شبكة أمان اجتماعية فعالة، يمكن أن يؤدي توسيع الميزانية لهذه البرامج إلى التصدي للمخاوف بشأن الفقر مع احتواء التكاليف على المالية العامة في نفس الوقت. وفي حالة البلدان التي تتوافر لها شبكات أمان أقل فعالية، يمكن أن يكون اتباع منهج إصلاح أكثر تدرجا مرغوبا إذا سمحت ظروف المالية العامة، مع تقوية شبكات الأمان الاجتماعية.

حتى لا يتكرر الدعم

للحيلولة دون تكرر الدعم، ينبغي تحرير أسعار الوقود بصورة كاملة. ولكن يمكن في المرحلة الانتقالية أن تعتمد البلدان آلية تلقائية لتسعير الوقود تكفل التميرير الكامل لتغيرات الأسعار الدولية إلى المستهلكين المحليين. وقد عملت هذه الآليات بصورة جيدة في بلدان مثل بوتسوانا وشيلي وليبيريا وجنوب إفريقيا وتركيا وزمبابوي.

إلا أن اعتماد آلية تلقائية ليست تريباقا لكل داء. فكثر من البلدان لا يلبث أن يعتمد تلك الآليات حتى يتخلى عنها عندما ترتفع الأسعار الدولية بصورة حادة. وتدل هشاشة الآليات التلقائية جزئيا على تقاعس الحكومات عن التميرير الكامل لزيادات الأسعار الكبيرة التي تعتقد أنها يمكن أن تكون مؤقتة ويمكن أن تتسبب في رد فعل اجتماعي وسياسي عنيف. ويمكن التصدي لهذه المخاوف بدمج قواعد لتمهيد السعار (مثل وضع حد اقصى على حجم التغيرات في الأسعار المحلية) في الآليات التلقائية، على نحو يتفادى حدوث زيادات كبيرة في الأسعار المحلية مع كفاءة التميرير الكامل لحركات الأسعار الدولية على المدى المتوسط. ■

ديفيد كودي نائب رئيس قسم، وفالنتينا فلاميني اقتصادية، وماتياس أنطونيو مساعد باحث، وجميعهم من إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

