



بيت الحكمة
للداسات الاستراتيجية

رؤى

رؤية تحليلية لأبرز الأحداث

قنوات توزيع السلع المدعومة في مصر
نظرة على توزيع المنتجات البترولية

فبراير 2013

المقدمة :

تعد قضية تسعير منتجات الطاقة (المنتجات البترولية والغاز الطبيعي والكهرباء) من القضايا الشائكة في ملفات الإصلاح المالي للحكومة المصرية في ظل تزايد أعباء الالتزام بسياسات التسعير الحالية، كما تثير قضية تسعير منتجات الطاقة العديد من القضايا نظراً لارتباطها بمجموعة من الأبعاد المختلفة لا تقتصر على الاعتبارات الاقتصادية وإنما تمتد لتشمل اعتبارات أخرى اجتماعية وسياسية. فقد تقوم الحكومة بتوفير منتجات الطاقة للقطاع الصناعي بأسعار مخفضة لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية مثل دعم تنافسية القطاع الصناعي وتوليد فرص العمل وزيادة دخول الأفراد، أو قد تقوم الحكومة بتحديد أسعار منتجات الطاقة بما يضمن وصولها للأفراد بأسعار تتناسب مع مستويات الدخل المختلفة. كذلك قد تمتنع الحكومة عن تحريك الأسعار لخدمة أغراض سياسية لا شأن لها بمفاهيم الكفاءة الاقتصادية.

كما قد تخضع سياسات التسعير وبصفة خاصة في الدول النامية لضغوط وتدخلات من قبل المؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي). فالدول النامية - بما فيها مصر - دائماً ما تقع تحت ضغط المؤسسات الدولية لتخفيض الدعم المقدم لمنتجات الطاقة والتسعير على أساس أسعار السوق، في حين تواجه ضغطاً داخلياً من قبل المستهلكين بعدم تحريك الأسعار وعدم تخفيض الدعم.

وقد أدى تزايد الأسعار العالمية لمنتجات البترول في السنوات الأخيرة إلى تضخم قيمة الدعم المقدم للمنتجات البترولية والغاز في الحالة المصرية بشكل واضح كان له تأثير مزدوج على الأزمة الاقتصادية التي تعيشها مصر، فقد ارتفعت قيمة دعم المنتجات البترولية إلى ما يزيد عن 12.3 مليار جنيه خلال الفترة يوليو/ أكتوبر للسنة المالية 2013/2012 مقارنةً بنحو 7.3 مليار جنيه خلال الفترة ذاتها من العام المالي السابق. وزادت قيمة الواردات البترولية بنسبة تتعدى 128% في عام 2011/ 2012 عن مستواها في عام 2010/2009، بما يبرز انعكاس الدعم في عدم ترشيد الإستهلاك على الرغم من الارتفاع المستمر في الأسعار العالمية للبترول.

وتبرز أهمية توجه الدولة لتنظيم دعم المنتجات البترولية الأكثر مساساً بالفقراء واحتياجاتهم اليومية أمراً حتمياً، بعد أن فشل الاكتفاء برفع الدعم عن بنزين 95 في سد فجوة الدعم، فقد أثبتت الدراسات الميدانية التي قام بها فريق بيت الحكمة لعدد من منافذ بيع البنزين إلى أن أكثر من 75% من المستهلكين لبنزين 95 تحولوا لبنزين 92 كرد فعل لرفع الدعم عن الأول، وهو ما يعنى تخفيف محدود في عبء الدعم عن الدولة لا يزيد عن الخمسة وعشرون قرشاً في اللتر لثلاثة أرباع المستهلكين السابقين لبنزين 92، بالإضافة لضريبة المبيعات.

وهو ما اتجهت الحكومة إليه بالفعل حيث صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1256 لسنة 2012 بتحديد سعر بيع الغاز السائل (البوتاجاز) بثمانية جنيهات للاسطوانة سعة 12.5 كيلو جرام داخل البطاقة التموينية، و30 جنيه للاسطوانة ذاتها خارج البطاقة التموينية، و60 جنيه للاسطوانة سعة 25 كيلو جرام تسليم مستودع التوزيع للمستهلك.

ووفق القرار 1257 لسنة 2012 لرئاسة مجلس الوزراء كذلك يحدد سعر بيع المتر المكعب من الغاز الطبيعي المحلى المورد لجميع شركات إنتاج الكهرباء العامة والخاصة التي تبيع إنتاجها للشركات التابعة لوزارو الكهرباء والطاقة بسعر 44 قرش للمتر المكعب، بعد أن ظل على سعر 22 قرش حتى نهاية عام 2010.

إلا أن قضية تعديل نظم تسعير الطاقة - التي تمس المجتمع عامةً والفقراء خاصةً - بصورة حيوية تعتبر قضية متشابهة المحاور ما بين نظام التسعير نفسه وأسس معادلة تحديد السعر وكيفية توزيع الحصص المدعومة من السلع، والمحور الأخير هو موضوع هذه الرؤية من بيت الحكمة والتي تأتي في إطار متابعة بيت الحكمة للجوانب المختلفة المتعلقة بدعم المنتجات البترولية في مصر.

فتعديل هيكل تسعير السلع المدعومة بوجه عام، والمنتجات البترولية بشكل خاص لا يمكن أن يكون فعال إلا إذا تم بالتوازي مع إعادة النظر في نظم وقنوات التوزيع بحيث تضمن تحقق شرطين أساسيين:

- سلامة المستوى الأفقى الخاص بالتوزيع من خلال وصول الدعم لمستحقيه بالفعل.
- سلامة المستوى الرأسي للتوزيع من خلال سد قنوات تسرب الدعم والسوق السوداء.

ولتحقيق هذين المعيارين لسلامة النظام، تقدر التجارب الدولية نسبة النفقات الإدارية اللازمة لتحقيق الشرطين السابقين نحو 8-10% سنوياً من المبالغ المخصصة للإنفاق على الدعم في الموازنة العامة للدولة سنوياً.

وينقسم العرض التالي من بيت الحكمة حول آليات تحقق معايير سلامة توزيع الدعم، إلى مراجعة أهم مشكلات قنوات توزيع المنتجات البترولية، هذه النظرة بناها بيت الحكمة بالكامل من خلال مجموعات بحث ميدانى في القاهرة والجيزة والسادس من أكتوبر وأسيوط ثم رؤية بيت الحكمة للحلول في إطار مراجعة التجارب الدولية.

مشكلات التوزيع في الوضع الحالي:

يتم توزيع المنتجات البترولية المدعومة في مصر وفق نظام الدعم الشامل للكميات المستهلكة في السوق المحلية من المنتجات البترولية والغاز الطبيعي.

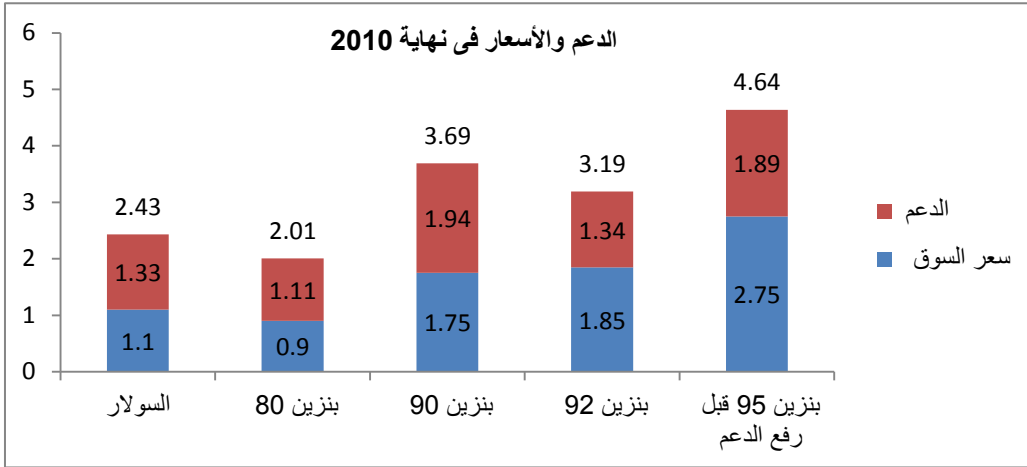
ويتم توفير ما يقرب من نصفها من خلال الهيئة العامة للبترول (EGPC) في حين أن النصف الآخر يتم تغطيته من خلال الشراء من الشريك الأجنبي والشركات الاستثمارية والاستيراد من خارج البلاد.

وحتى منتصف عام 2011 لم تأخذ سياسة الدعم المصرية للمنتجات البترولية في حسابها تكلفة الفرصة البديلة لخدمة الهيئة العامة للبترول التي تباع محلياً في ظل السعر المحلى في الموازنة العامة للدولة. أما عن الاستيراد فكان يتم الحصول على بعض الزيت الخام بالاستيراد المباشر من الخارج أو من حصة الشريك الأجنبي للهيئة العامة للبترول ويعامل معاملة الاستيراد، لتدفع الهيئة من ميزانية الدولة مقابله سعر أكبر من سعر البيع في السوق المحلى؛ ثم تقوم الهيئة العامة للبترول ببيع البترول محلياً (للحكومة وقطاع الأعمال والقطاع العائلي) بالسعر المدعوم المعلن من قبل الدولة متحملة الخسارة والتي تمثل تكلفة ما يرد في الموازنة من تكلفة لدعم المنتجات البترولية على الحكومة.

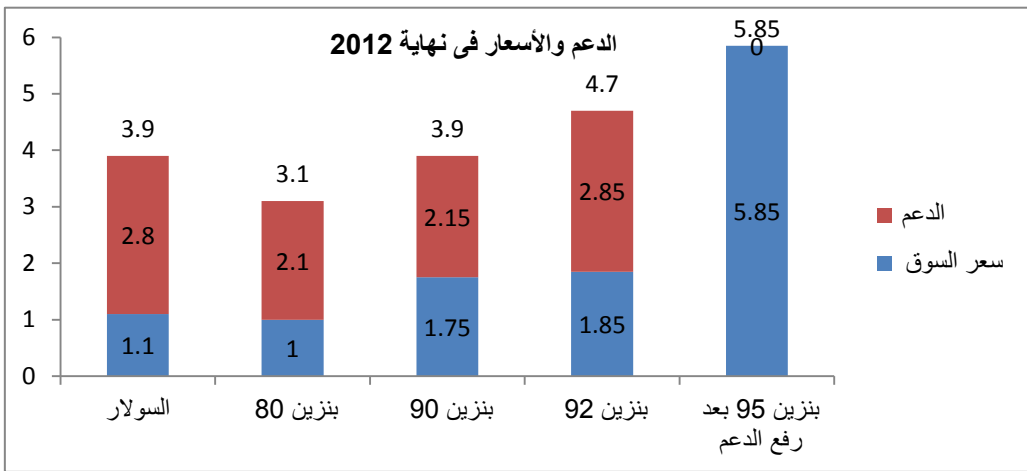
كما يوجه البترول الخام لمعامل التكرير دون تكلفة، بما يضيف للتكلفة الضمنية غير المحسوبة للمنتجات البترولية. وهو ما تحاول الهيئة العامة للبترول تغييره من خلال إعادة النظر في المنظومة المحاسبية الخاصة بها مؤخراً.

أما في الوقت الحالي فيتم عمل مراجعة فعلية لنظم التسعير من قبل الهيئة العامة للبترول، تقوم على مراجعة السعر الذي تشتري به الدولة من الشريك الأجنبي وإعادة حساب تكلفة الدعم لتكون أكثر وضوحاً وشفافية، بما يصب في إمكان تعديل الأسعار على المنتجات المختلفة بشكل يعكس التكلفة الفعلية التي تتحملها الهيئة والتي يجب أن تبنى على أساسها منظومة التسعير في شكل علاقة مباشرة مع المستهلك.

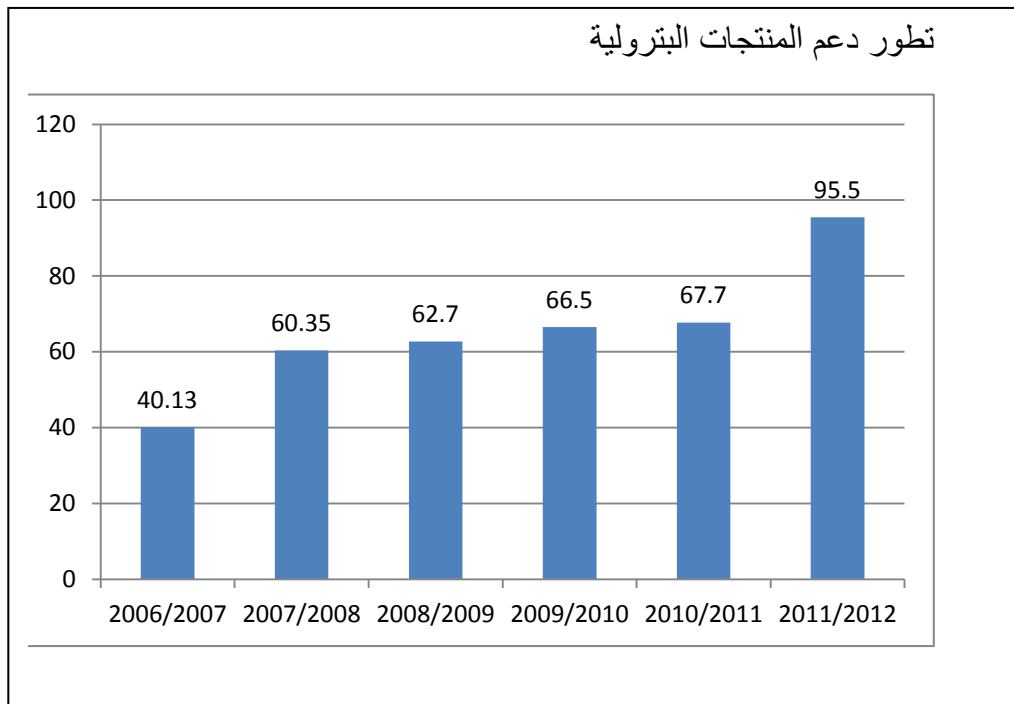
وعلى الرغم من تحريك الأسعار عدة مرات منذ عام 2008 إلا أن تكلفة دعم المنتجات البترولية استمرت في الزيادة على النحو المبين في الأشكال الثلاثة التالية.



المصدر: الهيئة العامة للبترول



المصدر: الهيئة العامة للبترول



المصدر:

وزارة المالية، نشرات

شهرية متفرقة

وذلك بسبب استمرار ارتفاع الأسعار العالمية مع استمرار تحمل الدولة للعبء، بما ضاعف من الدوافع الخاصة بالتهريب مع زيادة الفارق بين السعر المدعوم وسعر السوق. وهى المشكلة التي لا يمكن حلها دون النظر لقنوات التوزيع وعمل مراجعة شاملة فيها بهدف القضاء على دوافع التهريب من الأساس.

ومن ثم قام الفريق الإقتصادي بمؤسسة بيت الحكمة بعمل بحث ميداني شمل عشرة مجموعات بحثية صيغت بشكل علمي لتمثل المستهلكين ومديري منافذ التوزيع للبنزين والسولار والبوتاجاز فى القاهرة والحيزة والسادس من أكتوبر وأسيوط؛ واستهدف البحث التعرف على أهم ملامح فساد التوزيع فى بيع للبنزين والسولار والبوتاجاز والتي جاءت على النحو التالي - مع ملاحظة أن الفساد فى أسيوط كان الأكثر علانية وحدةً:

بالنسبة للبنزين والسولار:

- 30% فقط من المبحوثين من المستهلكين أكدوا عدم وصول الحصة من الأساس إلى منفذ التوزيع بسبب تهريبها أثناء النقل.
- جاءت إجابات المبحوثين من المستهلكين فى أسيوط لتؤكد تقادم عدم الرقابة على التوزيع لدرجة أن بعض أصحاب منافذ البيع يهربون الحصة ويأخذون ثمنها ويحددون خط سيرها التهربى للمتلقى "علنا" قبل أن تحمل من سيارة النقل أو يتم تحميل الحصة فوراً فى حاويات التهريب ويؤكد الجميع فى المجموعات المبحوثة أن ذلك حدث أمام مرأى ومسمع مفتش التموين فى المنطقة.
- أكد المبحوثون فى أسيوط أن صفحة السولار المهربة تباع للعمامة بصورة علنية ويتراوح سعرها بين 22 إلى 40 جنيهات حسب شدة الأزمة.
- أكد كافة المبحوثين أن أهم شبكات المحتكرين والمهربين تكون متعهدو توصيل السولار للمخابز حيث يتم توصيل أقل من 10% منه فقط للمخابز والباقي يهرب فى السوق السوداء، وهو ما يعنى أن المخابز نفسها من ناحية أخرى إما يخصص لها حصص أكبر من حاجاتها أو أن تهريب السولار يكشف عن ومرتببط بتهريب الدقيق المدعوم.
- المعدل اليومي المتوسط لتوقف السيارة النقل فى انتظار دورها فى الحصول على السولار يصل إلى 3 ساعات وهو ما يحمله السائق على سعر النقلة بما يرفع الأسعار ويؤدى للتضخم، بل ويحمل السائق كذلك تكلفة أيام عمله التي يتعطلها بسبب عدم وجود سولار.
- اشتكى أهالي بعض القرى من أن الشرطة والمسؤولين المحليين السياسيين يوزعون السولار على المعارف وبالواسطة.
- أما عن البنزين فبنزين 80 يوجد مرة كل عشرة أيام أما بنزين 90 فقد اختفى من السوق تماماً.

اسطوانات البوتاجاز:

- تنتج الأزمة وفق روايات مديري المستودعات بالأساس من تراجع المعارض من البوتاجاز لتعبئة الاسطوانات بالأساس، وهو أمر غير متعلق بالتهريب فى هذه المرحلة بل بمحدودية الإنتاج.
- ثم يأتي التهريب لسببين :
- (1) كنتاج لمحدودية المعارض من الاسطوانات، وفى هذه الحالة لا تصل حصة المستودع من الأساس من الحكومة بحيث يتراكم الطلب على الاسطوانات بشكل كبير، وهنا يتصاعد التهريب فى مرحلة ما بعد خروج الاسطوانات من المستودع لعدم وجود رقابة على التوزيع والمستحقين وخاصة مع طول

الطوابير، ويتم التوزيع بصورة عشوائية في التزام، حيث يحصل كل فرد يصل للمستودع ومعه اسطوانة فارغة على بون ورقي يقف به في الطابور -أو في الزحام- ليحصل على أخرى معبئة بالغاز بسعر أعلى من السعر المحدد من قبل الحكومة بجنيهاً قليلة- وذلك وفقاً لتأكيد كافة المبحوثين؛ وفي هذه الحالة تستولي عائلات وتجار على الاسطوانات ثم تتوجه لبيعها في السوق السوداء بعشرات أضعاف سعرها. ويزيد من قسوة الأزمة تدنى عدد مستودعات التوزيع حتى أن أكثر من 55% من المبحوثين يعيشون على بعد زمني أكثر من ساعة ونصف الساعة عن أقرب مستودع لهم.

(2) امتناع مديري المستودعات عن التوزيع من الأساس حتى في حالة توافر المعروض من البوتاجاز، فلا يبيعون سوى لشبكة من الفاسدين الذين يبيعون بدورهم الاسطوانات بعشرات الجنيهاً ويتقاسمون الربح مع مسئولى المستودع.

- تشتد حدة الأزمات في الشتاء، ومتوسط احتياج الأسرة المكونة من أربعة أفراد وفق إجماع آراء المبحوثين هي اسطوانة في الشهر في الصيف وثلاثة اسطوانات في الشتاء، وغالباً تحصل الأسرة على اسطوانة واحدة من المستودع والباقي تضطر لشراؤه من السوق السوداء.
- في أوقات الأزمات يتم التوزيع في عدد من القرى في الوقت الحالي من خلال اللجان الشعبية لأنها الأكثر تنظيماً، حيث يتم تسجيل المسؤولين باللجان الشعبية لدى مكتب التموين ببطاقة الرقم القومي، ويكون كل عضو مسئول عن توصيل 150 اسطوانة لقرية محددة ولا يتعدى سعر الاسطوانة في هذه الحال 7 أو 8 جنيهاً، ولا توجد آلية للرقابة على اللجان الشعبية ودورها سوى الأهالي أنفسهم وهو أمر يسير مع محدودية المسؤولية لعضو اللجنة الشعبية المسجل في مكتب التموين عن قرية أو قريتين على الأكثر، أما في حالة غياب اللجان الشعبية تنفذ الاسطوانات في أول يوم من المستودع، وينطلق سعر الاسطوانة في السوق السوداء إلى أكثر من 70-80 جنية.

رؤية بيت الحكمة:

- نستخلص من العرض السابق أن الأسباب الرئيسية لفساد قنوات توزيع المنتجات البترولية في مصر ليست في عدم وجود رقابة كافية من مفتشي التموين ولكن لفساد نظام التوزيع ذاته من خلال:
 - (1) وصول السلعة لمنفذ التوزيع بالسعر المدعوم بما يقدم دافعاً قوياً للتهريب للاستفادة من فرق السعر
 - (2) عدم وجود آلية للرقابة على حصول كل فرد على احتياجاته ومن ثم عدم القدرة على تحديد حجم الفاقد من النظام في صورة تهريب
 - (3) عدم القدرة على تحديد كفاية المعروض من السلعة للطلب بصورة آنية تيسر سهولة تحرك الحكومة قبل تحرك المهربين للاتجار بالأزمة.
- تنتج المشكلات السابقة بالأساس عن تشابك علاقات الإنتاج والتوزيع في مصر، فهي بأكملها مهمة الهيئة العامة للبترول وشركات نابعة من الهيئة، والتي لا تملك القدرة على ضمان وصول المنتج البترولي المدعوم لكل فرد مستحق في كل قرية في مصر خاصة مع صعوبة تحقق ارتباط قاعدة بيانات بطاقة تموين بقاعدة بيانات المستحقين لاسطوانات البوتاجاز.

• أن نظام الكروت الذكية المعروض من الحكومة يمثل حلاً مؤقتاً بشرط ضمان كفاية المعروض من السولار واسطوانات البوتاجاز للأسرة، لأنه في حالة الخلل في تخصيص الحصص وكفايتها قد يدفع نظام الكوبونات نحو زيادة الطلب على أنابيب البوتاجاز المهربة أو التي لا يحتاجها الأفراد بسعر يفوق حتى سعر التكلفة في أوقات الأزمات الناتجة عن نقص المعروض من البوتاجاز. إلا أن هذا الحل لا يمكن التعويل عليه في الأجل الطويل مع تفكك الأسر وزيادة الطلب، فسوف تظهر نفس مشكلات بطاقة التموين الحالية والمتعلقة بعدم دقة قواعد بيانات المستفيدين.

• أن الرقابة يجب أن تكون توزيعية وليس تموينية، بمعنى أن حل تقدمه الدولة لا يعيد شكل منظومة الدوافع الخاصة بالتهريب ويركز على الرقابة التموينية فقط لن يكون كافياً، وهو ما يفقده حل الكروت الذكية الحالي، فهو يبني على واقع قائم ولا يغيره بشكل كامل.

• أهمية وجود آلية لتوصيل البوتاجاز للمنازل خاصة مع استعداد كافة المبحوثين لدفع 10-12 جنيهات مقابل الاسطوانة المدعومة لتصل للمنزل.

• تقدم التجربة الدولية محورين متكاملين لمعالجة قضية توزيع المنتجات البترولية المدعومة:
المحور الأول يركز على إصلاح مؤسسي هيكل للهيئات العامة القائمة على إنتاج وتوزيع المنتجات البترولية؛ حيث أن احتكار الإنتاج والتوزيع في كيان حكومي مركزي ضخم يترتب عليه علاقات تسعير متشابكة لا تقوم على مبادئ الشفافية، ففي مصر ظلت تكلفة حصة الحكومة لدى الشريك الأجنبي دعماً ضمنياً لا يظهر في الموازنة العامة للدولة حتى وقت قريب؛ وفي بوليفيا تقدر الدراسات التي حللت الوضع قبل الإصلاحات الهيكلية في عام 2008 بأن الدعم المذكور في الموازنة العامة للدولة لم يتعد 2.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004 في حين أن قيمة الدعم الحقيقي بلغت 4.6% من الناتج المحلي الإجمالي للعام نفسه، ومن ناحية أخرى، يصعب قيام هذا الكيان المركزي بضمان وصول المنتج المدعوم للمستهلك.

ومن الدول التي انتهجت هذا النهج في الإصلاح الهيكلية أوكرانيا حيث قامت بتحويل الهيئة المركزية لإنتاج وتوزيع الغاز الطبيعي لجهاز رقابي تنظيمي في الوقت الذي نقلت فيه عمليات التوزيع للقطاع الخاص أو شبه الخاص حيث تقوم شركة عامة بدور الشركة القابضة لمجموعة من الشركات العاملة في مجال إنتاج وتوزيع البترول والغاز الطبيعي؛ وفي هذه الحالة من الممكن لهذه الشركات صياغة تعاقدات مفصلة ومناسبة للمستخدمين المختلفين في إطار من العمل على مدى زمني لإلغاء الفوارق بين أسعار البيع للقطاع العام والخاص وتحويل الدعم لدعم للمنتج النهائي. كذلك الأردن وسيريلانكا وبوليفيا حيث يقوم القطاع الخاص بتوزيع المنتجات البترولية في إطار من الرقابة الحكومية.

المحور الثاني للإصلاح فيقوم على إعادة إحكام الرقابة على متلقي السلعة المدعومة، وفي هذه الحالة يركز الإصلاح على تقديم بديل عن نظم دعم المنتج حال وصوله لمنفذ التوزيع والاتجاه لدعم المنتج فقط عند شراء المستهلك له، ومن ثم تصبح العلاقة بين الحكومة والموزع علاقة بيع وشراء طبيعية بسعر السوق.

تتجه الدولة لتطبيق هذا النظام إلى إعادة بناء قواعد بيانات المستفيدين من السلعة بالاعتماد على قاعدة بيانات بطاقات الرقم القومي أو ترخيص السيارات وتحدد حصص من السلع المدعومة تكفي للاستهلاك مع إتباع آلية للرقابة المستمرة الأنية على كفاية المعروض للطلب حتى لا تظهر الأزمات.

وفق هذا النظام تحول الدولة قيمة الدعم مباشرةً للمستهلك في لحظة دفع قيمة استهلاكه من خلال نظام متطور تقنياً بحيث تكون شريكاً للمستهلك المدعوم في ثمن شراء السلعة من الموزع بما يقضى على دافع الموزع للتهريب من الأساس. وتلجأ الدولة في هذه الحالة لشركات متخصصة تكون مهمتها إدارة نظام التوزيع التقني للسلع المدعومة. وهي التجربة الأقرب للإصلاح في النموذج الإيراني والتي استطاعت من خلال آليات جمع البيانات الآنية والدقيقة عن حجم الاستهلاك والتضخم توفير التحويلات النقدية الكافية لامتناس القلق الشعبي.

إعداد:

- د. ريم عبد الحليم : نائب مدير القسم الاقتصادي بمؤسسة "بيت الحكمة"
- أ. غيداء يحيى : باحثة اقتصادية بمؤسسة "بيت الحكمة"
- أ. آلاء خالد: منسق إعلامي بمؤسسة "بيت الحكمة"
- بالاستعانة بفريق "جمعية الباحثين الميدانيين " بقيادة أ. محمود شحاته

شكراً

للاستفسار أو الاقتراحات

info@how-foundation.org