



## پیامدهای اصلاحات انرژی بر رفاه مصرف کننده و بودجه دولت در ایران

بانک جهانی تحت گزارشی با عنوان تلاش برای اصلاحات یارانه‌ها در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا که در ابتدای سال ۲۰۱۷ منتشر شده، اصلاحات انرژی در این کشورها را بررسی کرده است. فصلی از این گزارش به قلم آقایان دکتر جواد صالحی اصفهانی و محمد هادی مصطفوی به ایران اختصاص یافته که به بررسی پیامدهای حاصل از اصلاح یارانه انرژی بر رفاه مصرف کننده و بودجه خانوار پرداخته است که ذیلاً خلاصه‌ای از این گزارش ارائه شده است.

با وجود اصلاحات قابل توجهی از یارانه‌ها در سال ۲۰۱۰، ایران هنوز هم یارانه انرژی پرداخت می‌کند. بحث‌های عمومی در مورد یارانه انرژی همچنان برقرار بوده و به شدت منفی است، اغلب بر روی این مسئله تاکید می‌شود که اصلاح مزبور منجر به تورم و رکود می‌شود. با توجه به نقش مهمی که بحث‌های عمومی در سیاست اقتصاد داخلی کشور بازی می‌کند، دانش چگونگی تغییرات قیمت انرژی بر رفاه خانوار، آینده اصلاح قیمت‌ها در ایران را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

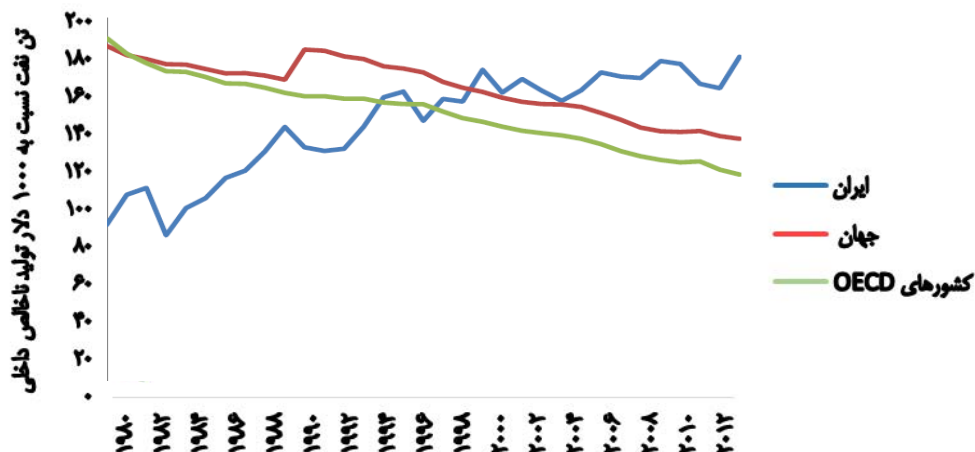
برای ایران به عنوان یک کشور تولید کننده نفت و گاز تعجب آور نیست که یارانه انرژی زیادی داشته باشد. در سال ۱۹۹۵ یارانه انرژی در ایران حدود ۵ میلیارد دلار یا ۶ درصد از تولید ناخالص داخلی برآورد شد (صالحی اصفهانی، ۱۹۹۶) و با افزایش قیمت‌های جهانی در دهه‌های بعد، یارانه‌ها چندین بار افزایش یافت و به ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی رسید (جنسن و تار ۲۰۰۳، صالحی اصفهانی ۲۰۱۴).

در شرایط کنونی گرچه یارانه‌های انرژی در ایران کمتر از سال ۲۰۱۰ (قبل از هدفمندی یارانه‌ها) هستند، اما منطبق با بین بردن آن‌ها به خصوص برای دولت پر رنگ تر است. کاهش قیمت نفت موجب نیاز دولت به افزایش درآمدهای حاصل از فروش داخلی انرژی شده است.

علاوه بر نگرانی‌های بودجه‌ای دولت، مسئله دیگر مربوط به برابری بوده که توزیع ثروت هیدروکربن ملی به نابرابری بیشتر دامن زده است. زیرا یارانه انرژی به طور عمده به گروه‌های پردرآمد اختصاص یافته که استفاده بیشتری از انرژی نسبت به فقرا دارند.

نگرانی دیگر بهره‌وری است که انرژی ارزان، تولید ایران را وابسته به انرژی کرده و از طرفی در استفاده از آن کمتر به کارایی توجه شده است. همانطور که در شکل ۱ نشان داده شده است، شدت مصرف انرژی ایران (مصرف انرژی به ازای هر هزار دلار تولید ناخالص داخلی) در طول بازه زمانی ۱۹۸۰ الی ۲۰۱۲ همواره صعودی بوده در حالی که همین روند برای میانگین جهان و میانگین کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) نزولی بوده است. در سال ۲۰۰۹ ایران به ازای هر دلار تولید ناخالص داخلی، ۵۰ درصد بیش از بقیه نقاط دنیا انرژی مصرف کرده است.

شکل ۱: مصرف انرژی در ایران، جهان و کشورهای عضو OECD



علاوه بر این، یارانه انرژی، محیط زیست را تخریب می‌کند. آلودگی هوا در شهرهای بزرگ غیر قابل تحمل شده است. تعطیلی مدارس به دلیل آلودگی هوا در تهران، به عنوان بخشی از زندگی روزمره شهروندان تبدیل شده است.

در نهایت قیمت پایین انرژی، استفاده از فناوری سرمایه بر را تشویق کرده است و این موجب شده تا محدودیت تقاضا برای نیروی کار در زمانی وجود داشته باشد که تعداد جوانان در حال ورود به بازار کار به طور بی سابقه‌ای افزایش یافته است.

ایران بر روی انواع کالاها یارانه متنوعی ارائه می‌دهد- به طور خاص، نان و دارو- اما یارانه انرژی بزرگترین قسمت این یارانه‌ها بوده و در دهه اخیر، این قسمت سریع‌تر افزایش یافته است. یکی از دلایل افزایش این قسمت، افزایش قیمت‌های جهانی بوده است. از سال ۱۹۹۹ تا سال ۲۰۰۸ قیمت جهانی نفت ده برابر افزایش یافته که هزینه فرصت داخلی استفاده از نفت و همچنین میزان یارانه محصولات نفتی را افزایش داده است. یارانه انرژی نیز به دلیل افزایش مصرف داخلی، از حدود ۱ میلیون بشکه در روز در دهه ۱۹۷۰ به حدود ۴ میلیون بشکه در روز در سال ۲۰۱۳ رشد کرده است.

دولت ایران روزانه معادل ۴ میلیون بشکه نفت انرژی (بنزین، گاز طبیعی و برق) به مصرف کنندگان داخلی می‌فروشد، در سال ۲۰۱۳، قبل از سقوط قیمت نفت، ارزش کل این انرژی به ۱۰۰ میلیارد دلار در سال رسیده است. با در نظر گرفتن قیمت‌های داخلی در حدود یک سوم قیمت‌های جهانی، یارانه انرژی حدود ۶۶ میلیارد دلار محسوب می‌شود. در سال ۲۰۱۴، در نتیجه سقوط قیمت نفت، میزان یارانه ضمنی به طور قابل ملاحظه کاهش یافته است.

### نگاهی به توزیع یارانه‌ها در کشور

بسیاری از یارانه‌ها مانند بنزین فروخته شده به خانوارها اثر مستقیم دارند، در حالی که برخی دیگر مانند بنزین فروخته شده به بخش حمل و نقل اثر غیرمستقیم دارند. در اینجا، اثر مستقیم یارانه در نظر گرفته می‌شود. البته محاسبه یارانه مستقیم نیز به دو دلیل پیچیده است.



## معاوفت بررسی های اقتصادی

اول اینکه بسیاری از یارانه‌ها ضمنی هستند، به طوری که در بودجه ظاهر نمی‌شوند. برای برآورد ارزش یارانه ضمنی از قیمت بازار جهانی استفاده می‌شود. دوم اینکه به جزء نان، نفت سفید، گازوئیل و LPG، سایر یارانه‌ها قیمت دقیقی ندارند. تعرفه گاز و برق متناسب با حجم مصرف متفاوت است. به علاوه، قیمت برق و گاز طبیعی بستگی به فصل و نواحی مختلف آب و هوایی دارد.

با برآورد یارانه شبیه سازی شده که بر اساس تفاوت متوسط قیمت حامل‌های انرژی مصرف شده در داخل و قیمت جهانی آن‌ها بدست می‌آید، میزان یارانه‌ای که مستقیماً به مردم پرداخت می‌شود (یارانه ضمنی و صریح) مقدار ۵۴ هزار میلیارد تومان یا در حدود ۱۸ میلیارد دلار (با نرخ دلار ۳۰۰۰ تومان) بدست می‌آید. این مقدار به طور قابل ملاحظه‌ای کمتر از ۶۶ میلیارد دلار است که در ابتدای گزارش ذکر شد. این محاسبه بر اساس تفاوت بین ارزش تولیدات انرژی مصرف شده در ایران است که بر اساس قیمت‌های داخل و جهانی محاسبه شده است.

سرانه توزیع یارانه انرژی برای هر دهک درآمدی بر اساس اطلاعات بودجه خانوار سال ۱۴-۲۰۱۳ در جدول ۱ نشان داده شده است. به جز نان و نفت سفید، مخارج سرانه بر روی کالاهای یارانه‌ای متناسب با دهک‌های هزینه‌ای افزایش می‌یابد. نسبت سرانه مخارج مربوط به اقلام یارانه‌ای بین دهک ثروتمند و فقیر در مورد نان ۱.۲۴، برای بنزین ۱۱.۱ و برای گاز ۳.۷ است (چون مصرف گازوئیل خانوار بسیار پایین است، بنابراین این نسبت حاوی اطلاعات مفیدی نیست).

جدول ۱: مخارج سرانه بر روی محصولات دارای یارانه (هزار ریال)

دهک‌های هزینه‌ای	نفت سفید	بنزین	برق	گازوئیل*	نان**	گاز طبیعی***	LPG	کل
۱ (فقیرترین)	۷۲.۶	۱۶۶.۰	۲۹۱.۹	۰.۸	۱۱۰۰.۸	۲۱۳.۰	۱۲۱.۳	۱۹۶۶.۱
۲	۱۱۲.۲	۲۷۵.۸	۳۸۲.۶	۳.۲	۱۱۸۲.۹	۳۲۶.۱	۱۰۱.۴	۲۳۸۴.۰
۳	۱۰۳.۰	۳۶۵.۳	۴۱۶.۶	۰.۰	۱۱۸۷.۵	۴۲۲.۶	۹۲.۵	۲۵۸۷.۳
۴	۱۱۹.۵	۴۸۱.۲	۴۹۰.۰	۴.۵	۱۲۵۲.۰	۵۰۹.۷	۸۷.۵	۲۹۴۴.۲
۵	۱۲۵.۳	۵۶۹.۶	۵۳۰.۶	۳.۰	۱۲۵۱.۹	۵۶۶.۰	۷۶.۰	۳۱۲۱.۹
۶	۱۱۴.۷	۶۸۱.۵	۵۶۳.۸	۰.۴	۱۳۳۱.۰	۶۶۱.۵	۷۰.۸	۳۴۲۳.۲
۷	۱۰۴.۹	۸۳۶.۶	۶۴۳.۵	۴.۸	۱۲۵۹.۷	۷۷۶.۶	۶۵.۴	۳۶۹۱.۲
۸	۹۸.۱	۹۰۲.۶	۶۸۱.۲	۱۲.۲	۱۳۰۹.۴	۸۰۷.۰	۵۴.۷	۳۸۶۵.۱
۹	۶۷.۷	۱۱۹۹.۵	۷۶۲.۶	۳.۶	۱۳۲۱.۳	۹۴۲.۸	۴۲.۱	۴۳۳۹.۲
۱۰ (ثروتمندترین)	۱۰۰.۵	۱۸۴۳.۰	۱۱۴۷.۸	۱۲.۲	۱۳۶۴.۳	۱۱۹۶.۲	۴۵.۹	۵۷۰۹.۳
<b>کل</b>	۱۰۱.۸	۷۳۲.۲	۵۹۱.۱	۴.۵	۱۲۵۶.۱	۶۴۲.۲	۷۵.۷	۳۴۰۳.۳
نسبت								
ثروتمندترین به فقیرترین دهک	۱.۳۸	۱۱.۱۰	۳.۹۳	۱۵.۳۷	۱.۲۴	۵.۶۲	۰.۳۸	۲.۹۰

منبع داده‌ها: مخارج و درآمدهای خانوار سال ۲۰۱۳.

\* مصرف خانوار از سوخت گازوئیل در مقایسه با بخش حمل و نقل بسیار پایین است که بخش حمل و نقل در اثر غیرمستقیم گنجانده شده است.

\*\* نان شامل آرد هم است.

\*\*\* اطلاعات گاز طبیعی از گاز طبیعی فشرده شده (CNG) مورد استفاده در اتومبیل بدست آمده است.

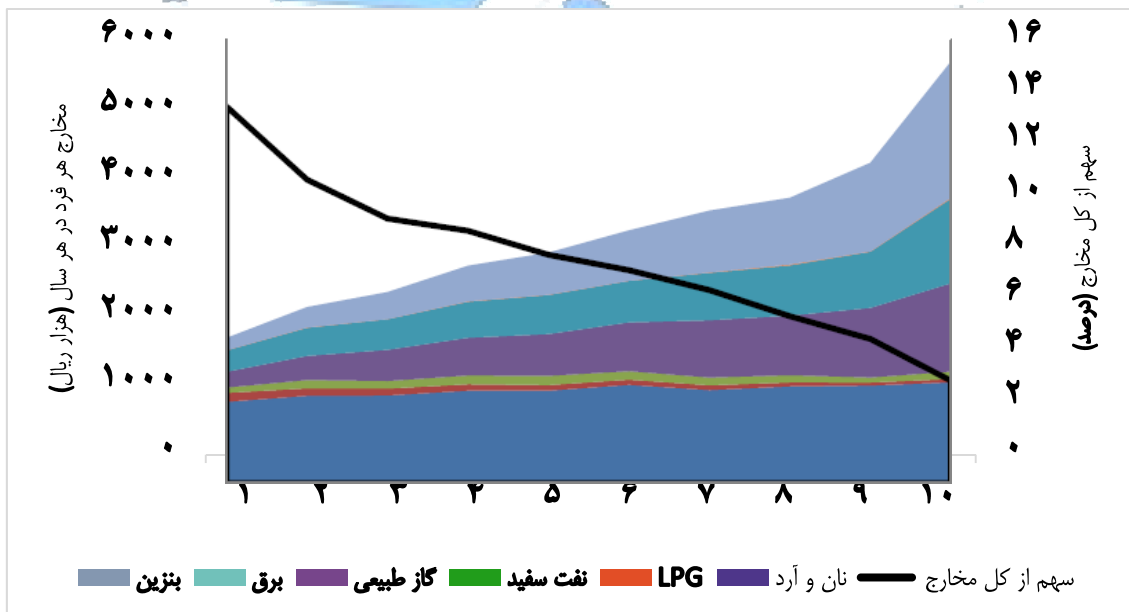
**معاوفت بررسی های اقتصادی**

ارزش یارانه انرژی در سبد مصرفی خانوار برای دهک‌های فقیر و غنی کاملاً متفاوت است. فقیرترین دهک ۱۳.۶ درصد از هزینه‌های خود را بر روی کالاهای یارانه‌ای صرف می‌کند، در حالی که این میزان برای دهک ثروتمند ۳.۷ درصد است (شکل ۲). وابستگی فقرا به یارانه درخصوص کالاهای نان، گاز طبیعی و برق بسیار زیاد است. فقیرترین دهک خانوار ۷.۶ درصد و ثروتمندترین دهک کمتر از ۱ درصد از مخارج خود را صرف نان می‌کنند.

یارانه بنزین، توزیع نابرابری میان فقرا و ثروتمندان دارد، نسبت هزینه بنزین یارانه‌ای نسبت به کل مخارج برای دهک‌های هزینه‌ای متفاوت است. در نتیجه فقرا زودتر حاضر به اصلاح قیمت بنزین نسبت به نان می‌شوند، زیرا بر روی آن‌ها اثر چندانی ندارد؛ ولی نان بخش عمده‌ای از بودجه آن‌ها را شامل می‌شود. در صورتی که اصلاح قیمت‌ها برای خانوار جبران شود، دهک فقیر از اصلاح قیمت بنزین منفعت می‌برد.

دهک ثروتمند در حدود ۵ میلیون ریال در سال صرف کالاهای یارانه‌ای می‌کند، این میزان برای فقیرترین دهک تنها ۲ میلیون ریال است. اما نسبت مخارج کالاهای یارانه‌ای به کل مخارج خانوار در دهک‌های فقیر بیشتر است (خط مشکی در شکل ۲). بنابراین انتظار می‌رود اثر مستقیم اصلاح قیمت‌ها بر روی رفاه خانوارهای فقیر بیش از ثروتمندان باشد. با این حال، می‌توان با استفاده از مکانیزم‌های حمایتی موجود، اثر اصلاح قیمت‌ها بر روی خانوارهای فقیر را جبران کرد.

شکل ۲: مخارج هر فرد در سال بر روی کالاهای یارانه‌ای و سهم از کل مخارج بر حسب دهک‌های هزینه‌ای



منبع داده‌ها: درآمدها و مخارج خانوار سال ۲۰۱۳.

جمع بندی اینکه اگر چه منفعت یارانه‌های انرژی بیشتر نصیب خانوارهای ثروتمند می‌شود، اما این یارانه‌ها نسبت بیشتری از درآمد فقرا را تشکیل می‌دهند. این نتیجه نشان می‌دهد که اصلاحات بدون پرداخت انتقالی، به فقرا بیش از ثروتمندان آسیب می‌زند و به احتمال زیاد با مخالفت جدی مواجه می‌شود.



## شبیه سازی اصلاح یارانه ها

در این گزارش اثرات اصلاح قیمت‌های انرژی بر رفاه خانوارها، فقر و نابرابری برای دو سناریو تعدیل تدریجی و تعدیل کامل مورد بررسی قرار گرفت.

سناریو ۱ یا تعدیل تدریجی: قیمت حقیقی انرژی ده درصد افزایش می‌یابد.  
سناریو ۲ تعدیل کامل: قیمت حامل‌های انرژی متناسب با قیمت فوب خلیج فارس یا سطح اروپا (برای برق و گاز طبیعی) تعدیل می‌شود.

با استفاده از داده‌های بودجه خانوار سال ۲۰۱۳ در یک مدل شبیه سازی شده، اثر مستقیم و غیر مستقیم افزایش قیمت انرژی بر رفاه خانوار مورد بررسی قرار گرفت و چندین دلالت سیاستی جالب به وجود آمد. اول اینکه اعمال یک رویکرد تدریجی در مورد اصلاح قیمت‌ها، بدون پرداخت انتقالی، فقر و نابرابری را به طور قابل توجهی افزایش نمی‌دهد. در نتیجه افزایش ۱۰ درصدی قیمت نان و انرژی، نرخ پایه فقر در حدود ۵ درصد (با استفاده از خط فقر برابری قدرت خرید ۵ دلار در روز) کمتر از یک واحد درصد افزایش می‌یابد. در مورد نابرابری نیز، ضریب جینی در حدود ۰.۳ واحد افزایش می‌یابد.

بنابراین شبیه‌سازی انجام شده نشان می‌دهد که حتی بدون پرداخت انتقالی به خانوار، یک افزایش بیشتر در قیمت‌های انرژی که موجب کاهش یارانه انرژی می‌شود، اثر قابل توجهی در فقر و نابرابری ایجاد نمی‌کند. برای ثابت نگه داشتن فقر، برآورد می‌شود که در حدود نیمی از منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها به شکل پرداخت انتقالی به همه خانوارها مورد نیاز باشد. بقیه منابع به درآمدهای دولت اضافه خواهد شد که در حدود ۰.۸۶ درصد درآمدها را افزایش می‌دهد.

مزیت دیگر این طرح (اصلاح ده درصدی قیمت انرژی به همراه پرداخت نیمی از منابع حاصل به شکل پرداخت انتقالی) آن است که موجب کاهش نابرابری در حدود ۰.۱ واحد جینی در مقایسه با وضعیت بدون اصلاحات خواهد شد. مقدار یارانه نقدی لازم برای پرداخت به هر نفر در ماه ۲۸۰۰ تومان است که در مقایسه با ۴۴۵۰۰ تومان که اکنون توزیع می‌شود، کاملاً معقول است. با توجه به این سناریو افزایش ۱۰ درصدی قیمت‌های حقیقی (بالا تر از نرخ تورم) می‌توان زیان فقرا را به طور معقول جبران کرده و از نظر سیاسی، اجرای سیاست افزایش قیمت بعدی را آسان تر کند.

همچنین در این گزارش نتایج تعدیل کامل قیمت‌های انرژی و نان و حذف تمام یارانه‌ها شبیه سازی شده است. این سناریو که شبیه افزایش قیمت‌ها در سال ۲۰۱۰ (هدفمندی یارانه‌ها) است، مانند مورد تدریجی عمل می‌کند. بدون پرداخت انتقالی، اصلاح قیمت‌ها اثر بزرگی بر نرخ فقر می‌گذارد، که این نرخ را از ۴.۹۵ درصد به ۲۰.۱۲ درصد در حدود ۴ برابر افزایش می‌یابد. با توجه به انتقادات گسترده به برنامه پرداخت یارانه نقدی در سال ۲۰۱۰، از نظر سیاسی و اجتماعی، بدون یارانه نقدی اصلاح قیمت‌ها امکان پذیر نبود.

برای ثابت نگه داشتن فقر در این سناریو، پرداخت ماهانه ۶۲۹۰۰ تومان نیاز است، که ۲۹ درصد کمتر از ارزش حال مقداری است که در سال ۲۰۱۰ پرداخت شد (در حدود ۸۷۵۰۰ تومان). منتقدان اجرای برنامه پرداخت یارانه نقدی در سال ۲۰۱۰ معتقد بودند که مبلغ پرداخت شده بسیار زیاد و بیش از منابع طرح بوده است. در نتیجه تامین مالی یارانه



معاونت بررسی های اقتصادی

نقدی منجر به کسری بودجه و تورم شده و در نتیجه اصلاح قیمت‌ها را تضعیف کرده است (صالحی اصفهانی، ۲۰۱۳).  
تحت این سناریو درآمد دولت ۵.۹ درصد افزایش می‌یابد و نابرابری ۱.۲ واحد کاهش می‌یابد.

در نهایت، شبیه سازی‌ها اندازه نسبی اثرات مستقیم و غیرمستقیم اصلاح قیمت‌های انرژی بر رفاه خانوار را نشان می‌دهد. تاثیر غیرمستقیم اصلاح قیمت‌های انرژی بر روی رفاه، از طریق انرژی مورد استفاده در تولید سایر کالاها و خدمات میزان قابل توجهی است. اثر گذاری مزبور اثر غیر مستقیم ۱۳.۱ درصد از کل مخارج و در حالت اثر مستقیم ۱۱.۵ درصد از کل مخارج را در بر می‌گیرد. برای خانوارهای فقیر تاثیر مستقیم بالاتر بوده، درحالی که برای گروه‌های ثروتمند، اثر غیرمستقیم غالب است.

منبع

World Bank, The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region: A Microsimulation Approach to Policy Making, ۲۰۱۷.