

یارانه‌ها و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران
«دیدگاه صندوق بین‌المللی پول»

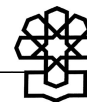
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۹۴۰۷
دی ماه ۱۳۸۷

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه	۱
۱. یارانه‌ها در جمهوری اسلامی ایران	۵
۱-۱. یارانه‌های آشکار	۵
۱-۲. تخمین‌های یارانه‌های پنهان	۸
۱-۳. مالیات‌های غیرمستقیم بر انرژی	۱۱
۱-۴. هزینه‌های اقتصادی یارانه‌ها	۱۲
۱-۵. اصلاحات پیشنهادی	۱۵
۲. عملکرد حساب ذخیره ارزی (OSF)	۱۶
۲-۱. طراحی و کارکردهای حساب ذخیره ارزی	۱۶
۲-۲. سابقه خطمشی حساب ذخیره ارزی	۲۰
۲-۳. انتخاب‌های آینده حساب ذخیره ارزی	۲۲
منابع و مآخذ	۲۵



یارانه‌ها و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران «دیدگاه صندوق بین‌المللی پول»

مقدمه

الف) عمده‌ترین نکات گزارش صندوق بین‌المللی پول در رابطه با یارانه‌ها را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. یارانه‌های آشکار در ایران (به جز بنزین) عمدتاً شامل حمایت‌های بخش کشاورزی و یارانه اقلام خوراکی وارداتی است و میزان آن مشابه مقادیر یارانه‌های سایر کشورهای دارای نفت است.

۲. یارانه پنهان در ایران عمدتاً در بخش انرژی نهفته‌اند. برای محاسبه حجم یارانه‌های پنهان فراورده‌های نفتی به جای مقایسه فراورده به فراورده، به محاسبه حجم منابع از دست رفته اقدام شده است. بدین معنا که اگر نفت خام و گاز طبیعی مصرفی در داخل به قیمت بین‌المللی به فروش می‌رسید چقدر درآمد حاصل می‌شد. بر این مبنا مجموع یارانه پنهان در سال ۱۳۸۷ حداقل حدود ۷۶ میلیارد دلار است.

یارانه پنهان انرژی الکتریکی (برق) نیز با فرض قیمت فروش خارجی ۵ سنت به ازای هر کیلووات ساعت محاسبه شده است و بر این مبنا حجم یارانه‌های پنهان در سال ۱۳۸۷، حدود ۵ میلیارد دلار است.

۳. در اغلب کشورهای مالیات‌هایی بر انرژی با هدف کسب درآمد به‌عنوان مثال برای تأمین هزینه‌های ساخت و تعمیر راه‌ها، کنترل آثار نامطلوب مصرف این فراورده‌ها مانند آلودگی هوا و ... وضع می‌شود. در حال حاضر مالیات فراورده‌های نفتی حدود ۴ درصد است و در صورت افزایش آن به ۲۰ درصد ارزش فراورده‌های انرژی به قیمت جهانی، دولت می‌تواند درآمدی بین ۸ تا ۹ میلیارد دلار کسب کند.

۴. قیمت فراورده‌های نفتی کلاً در کشورهای تولیدکننده نفت پایین‌تر از قیمت بین‌المللی است اما در ایران جزء کمترین قیمت‌های منطقه است. در مجموع یارانه پنهان در اقتصاد ایران نتایج زیر را در برداشته است:

- کاهش توانایی کشور برای سرمایه‌گذاری در استخراج و فراوری نفت و تولید برق،
- تداوم کسری بودجه غیرنفتی و کاهش توان سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش اشتغال‌زایی و

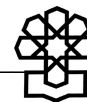
رشد اقتصادی،



- شکل‌گیری ساختار انرژی بر در نظام اقتصادی کشور،
 - کاهش فایده تحقیق و توسعه در زمینه سایر فناوری‌های تولید انرژی،
 - تخریب محیط زیست و ایجاد هزینه‌های اجتماعی مرتبط با آن.
۵. اصلاحات پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول عبارتند از:
- کارآمد کردن یارانه‌های آشکار،
 - افزایش تدریجی قیمت یارانه‌های انرژی،
 - اخذ مالیات بر ارزش افزوده در مورد فرآورده‌های مرتبط با انرژی.
۶. طبق توصیه این صندوق سرعت تعدیل قیمت‌ها بستگی دارد به پیشرفت اصلاحات پشتیبان از جمله اجرای کمک‌های هدفمند اجتماعی و تجدید ساختار شرکت‌هایی است که مصرف انرژی آنها زیاد است.
۷. به اعتقاد صندوق بین‌المللی پول تأثیر مستقیم و یکباره تعدیل قیمت حامل‌های انرژی به قیمت‌های جهانی حدود ۱۰ تا ۱۳ واحد درصد است اما تأثیر غیرمستقیم به رویکرد سیاست کلان اقتصادی وابسته است. در گزارش صندوق مبنای محاسبات اثر افزایش قیمت بر نرخ تورم ذکر نشده است. برای تجربه بین‌المللی اثر تعدیل قیمت انرژی بر تورم به تجربه چهار کشور مالزی، اندونزی، زیمبابوه و ترکیه اشاره شده است. در این کشورها افزایش قیمت صرفاً محدود به گازوئیل و نفت سفید بوده و محدوده آن بین ۲۱ تا حداکثر ۸۰ درصد است. حداکثر میانگین تغییر در نرخ تورم پنج‌ساله^۱ مربوط به ترکیه (۱۶ درصد) و حداقل آن مربوط به مالزی (۳/۸- درصد) بوده است.
۸. به رغم آنکه گزارش صندوق بین‌المللی پول حاوی نکات مهمی از جمله ضرورت تدریجی بودن اصلاحات قیمتی، لزوم اخذ مالیات از ارزش افزوده از فرآورده‌های انرژی، اعطای همزمان کمک‌های هدفمند اجتماعی و تجدید ساختار شرکت‌های عمده مصرف‌کننده انرژی است. اما به دلایل زیر فاقد تحلیل جامع برای سیاستگذاری در این ارتباط است:
- ۱-۸. *عدم ارائه مبانی محاسباتی در ارتباط با اثرات تورمی افزایش قیمت حامل‌های انرژی:*
- همچنان‌که ذکر شد نویسندگان گزارش حاضر صندوق بین‌المللی، اثر مستقیم بر افزایش نرخ تورم را بین ۱۰ تا ۱۳ واحد درصد ذکر کرده‌اند اما اثر غیرمستقیم را محاسبه نکرده‌اند. همچنین اثر انتظار تورمی در این گزارش، مانند همه تحقیقات مشابه داخلی و خارجی محاسبه نشده است. اما براساس گزارش دیگری که بانک جهانی در آوریل ۲۰۰۳ منتشر کرد،^۲ آزادسازی قیمت انرژی

۱. تغییر در نرخ تورم سالیانه از دو سال قبل از تغییر قیمت تا دو سال بعد از تغییر قیمت.

۲. بانک جهانی، اقتصاد ایران از نگاه بانک جهانی، سازمان بورس و اوراق بهادار ایران، ۱۳۸۳.



تورمی ۳۰/۵ درصدی را در پی خواهد داشت که به تورم پایه اضافه خواهد شد. در بررسی دیگری نشان داده شده است که افزایش در قیمت بنزین (از ۸۰۰ ریال به ۱۸۰۰ ریال) ۲۲/۷ درصد بر تورم موجود می‌افزاید.^۱ تحقیق وزارت بازرگانی نیز افزایش یک هزار ریالی قیمت بنزین را موجب ۳۲/۴ درصد تورم اضافی می‌داند.^۲ در تحقیق دیگری که در دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام شده تورم ناشی از افزایش قیمت بنزین به ۱۸۰۰ ریال در هر لیتر ۴۴/۸ درصد محاسبه شده است.^۳ بانک مرکزی نیز در پژوهشی درباره آثار تورمی افزایش قیمت سوخت (بنزین تا ۱۸۰۰ ریال در لیتر) با دو روش مختلف به این نتیجه رسید که آثار تورمی آن ۳۵ درصد یا ۴۶/۶ درصد خواهد بود.^۴

در گزارش دیگری با عنوان «آثار افزایش قیمت برخی از محصولات انرژی‌زا (بنزین و گازوئیل) بر سطح عمومی تورم پایه»^۵ تصریح شده است: «با توجه به عدم امکان محاسبه انتظارات تورمی در این پژوهش حداقل بار تورمی که بر سطح عمومی قیمت‌های پایه اضافه می‌شود در نظر گرفته شده است و بار تورمی هریک از کالاهای بنزین و گازوئیل به تنهایی و به صورت یکباره یا به صورت تدریجی مورد محاسبه قرار گرفته است. نتایج پژوهش مؤید این حقیقت است که سطح آثار تورمی سالیانه ناشی از افزایش قیمت بنزین به صورت تدریجی به مراتب کمتر از آثار تورمی افزایش قیمت آن به صورت دفعی است». در این گزارش وضعیت‌های مختلف قیمتی برای بنزین و گازوئیل در نظر گرفته شده است و تورم اضافی ناشی از افزایش یکباره و هم‌زمان بنزین به قیمت ۴۰۰۰ ریال و گازوئیل به قیمت ۳۰۰۰ ریال ۲۶/۱ درصد برآورد شده است. در قسمت دیگری از این گزارش تورم ناشی از افزایش تدریجی قیمت گازوئیل از ۱۶۵ ریال به ۶۰۰۰ ریال در سال ۱۳۹۱ و افزایش تدریجی قیمت بنزین از ۱۰۰۰ ریال به ۱۱۰۰۰ ریال در سال ۱۳۹۱ محاسبه شده و رشد متوسط سالیانه تورم در خلال این سال‌ها ۷/۱ درصد برآورد شده است.

۲-۸. عدم تحلیل آثار این سیاست بر بخش تولید و صادرات: در بلندمدت با واقعی شدن قیمت حامل‌های انرژی ساختار بنگاه‌های اقتصادی تغییر کرده و این بنگاه‌ها مجبور به استفاده از فناوری‌هایی خواهند شد که انرژی‌بری کمتری دارند. اما در کوتاه‌مدت و میان‌مدت تغییر فناوری ناممکن بوده یا با هزینه‌های زیادی همراه خواهد بود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی آثار تورمی افزایش قیمت بنزین بر اساس حکم برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۷۱۸۵، آذر ماه ۱۳۸۳.

۲. معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی، بررسی افزایش قیمت بنزین، وزارت بازرگانی، دی ماه ۱۳۸۱.

۳. اسفندیار جهانگرد، تعدیل قیمت انرژی و درآمد واقعی دولت، دفتر اقتصاد کلان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، آبان ۱۳۸۱.

۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بررسی اثرات تورمی افزایش قیمت انواع حامل‌های انرژی، اداره بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۸۰.

۵. بهروز تصدیقی، آثار افزایش قیمت برخی از محصولات انرژی‌زا (بنزین و گازوئیل) بر سطح عمومی تورم پایه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شهریور ۱۳۸۷.



در گزارشی با عنوان «بررسی آثار مستقیم افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هزینه تمام شده بخش صنعت کشور»^۱ ابعاد این مسئله بررسی و تأکید شده است: «با توجه به سهم ۲۰ درصدی بخش صنعت از مجموع یارانه حامل‌های انرژی کشور باید انتظار داشت که با آزاد شدن قیمت حامل‌های انرژی، صرف‌نظر از آثار تورمی غیرمستقیم هزینه‌ای معادل تقریبی ۱۷/۵ میلیارد دلار به هزینه‌های این بخش اضافه شود. با فرض ثابت ماندن قیمت آب مصرفی و آزاد شدن قیمت سایر حامل‌های انرژی، صنعت سیمان با ۲۹۸/۸ درصد، صنعت فولاد با ۶۱ درصد، صنعت آلومینیوم با ۵۰ درصد، صنعت پتروشیمی با ۳۴/۲ درصد، صنعت مس با ۲۸ درصد و صنعت نساجی با ۲۲/۷ درصد افزایش در بهای تمام شده روبه‌رو خواهند شد».

در گزارش مذکور با اشاره به سهم بالای صنایع فلزات اساسی و کانی غیرفلزی و شیمیایی از کل ارزش حامل‌های انرژی مصرف شده توسط بخش صنعت این صنایع را در معرض آسیب جدی دانسته و نتیجه‌گیری شده است: «به‌نظر می‌رسد در مجموع میانگین وزنی درصد افزایش مستقیم در بهای تمام شده یا قیمت کل محصولات بخش صنعت ناشی از واقعی شدن قیمت حامل‌های انرژی (با فرض ثابت ماندن قیمت آب) حدود ۷۰ درصد است».

بدین ترتیب در کوتاه‌مدت علاوه بر آثار تورمی احتمالاً همراه با افزایش هزینه‌ها و قیمت‌ها با کاهش تقاضا برای محصولات و رکود و بیکاری در برخی صنایع مواجه هستیم. همچنین افزایش قیمت محصولات تولیدی بر قدرت رقابت آنها در سطح بین‌المللی در خصوص رابطه با کالاهای صادراتی نیز اثرگذار است از این رو مدیریت فرایند اجرای این سیاست دارای اهمیت است.

ب) در بخش دیگر گزارش صندوق بین‌المللی پول عملکرد حساب ذخیره ارزی مورد توجه قرار گرفته و توصیه‌هایی برای بهبود عملکرد این حساب و شفافیت آن شده و تصریح شده است تا زمانی که بودجه ایران در میان‌مدت در معرض آسیب از کاهش قیمت‌های نفت باشد، حفظ هدف تثبیت درآمدها برای حساب ذخیره ارزی موجه به‌نظر می‌رسد. در کنار این اگر مقامات ایرانی قرار است که وام‌دهی براساس ارز خارجی را ادامه دهند، بهتر است سیاست و مقادیر این‌گونه وام‌دهی در بودجه دولت توسط مجلس به تصویب برسد. چنین روشی باعث می‌شود که ارتباط بین برداشت از حساب یا نوسانات قیمت نفت از بین رفته و تحقق هدف تثبیت، آسان‌تر شود. ضمن آنکه برآورد آثار این سیاست‌ها بر متغیرهای اقتصاد کلان در چارچوب بودجه امکان‌پذیر است.

۱. علی‌اصغر اژدری، بررسی آثار مستقیم افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هزینه تمام شده بخش صنعت کشور (گزارش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس، آذر ۱۳۸۷.



۱. یارانه‌ها در جمهوری اسلامی ایران

ایران سرشار از منابع انرژی فسیلی است. حکومت برای مطمئن شدن از بهره‌مندی همه ایرانیان از مزایای این منابع، چند گزینه پیش روی دارد. در ایران نیز - همانند بسیاری از کشورهای غنی از لحاظ منابع - حکومت انتخاب می‌شود تا بخش اعظم ثروت حاصل از منابع ملی را به بی‌واسطه‌ترین شکل ممکن توزیع کند: به این صورت که یک قیمت داخلی برای سوخت‌های هیدروکربنی و فراورده‌های نفتی به قیمت تهیه آنها برای مصرف‌کنندگان داخلی مشخص می‌شود، بدون اینکه به قیمت آن فراورده‌ها در بازار جهانی توجه شود. علاوه بر این، حکومت ایران کماکان یارانه‌های آشکار قابل توجهی را برای کالاهای اساسی (از جمله غذا و دارو) و برخی از محصولات اختصاص می‌دهد.

یارانه‌ها معمولاً به دو شکل ارائه می‌شوند: آشکار (که معمولاً به آن یارانه مستقیم یا مالی می‌گویند) یا پنهان (که به یارانه غیرمستقیم یا شبه مالی نیز معروف است). در چارچوب طبقه‌بندی بودجه ایران، اطلاعات مفصلي درباره یارانه‌های آشکار وجود دارد که بررسی آنها را آسان می‌سازد، در حالی که اطلاعات مربوط به یارانه‌های پنهان را باید از اینجا و آنجا و از منابع مختلف گردآوری کرد.

۱-۱. یارانه‌های آشکار

یارانه‌های آشکار به‌طور مستقیم از محل بودجه (مرکزی، بخشی یا محلی) به ذی‌نفعان - یعنی مصرف‌کنندگان یا تولیدکنندگان - پرداخت می‌شوند. هدف از پرداخت این یارانه‌ها، در اکثر موارد، کاستن از قیمت یک کالا یا خدمت برای مصرف‌کننده است. این کاهش قیمت معمولاً به‌عنوان ابزاری در جهت ترویج عدالت اجتماعی، یا تشویق به مصرف کالاهای ویژه‌ای توجیه می‌شود که گمان می‌شود فوایدی برای افراد یا جامعه دارند. یارانه‌های آشکار به‌طور معمول از طریق عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات و با پرداخت مستقیم از محل بودجه ارائه می‌شوند.

یارانه ممکن است برای هر واحد از محصول فروخته شده (هر لیتر شیر، هر واحد مسکونی ساخته شده یا اجاره شده، هر واحد تحصیلی و غیره) پرداخت شود یا برای هر واحد از نهاد که برای تولید محصولات مورد نظر به‌کار می‌رود (یارانه به نانوا بابت خرید گندم) یا به‌صورت یک مجموع کلی پرداخت شود که به تولیدکنندگان تعلق می‌گیرد تا ایشان هزینه‌های کلی تولید خود (از قبیل هزینه‌های تحقیق و توسعه) را کاهش دهند. شناسایی و محاسبه یارانه‌های آشکار، در اغلب موارد کار بدون ابهام و ساده‌ای است. در بسیاری از کشورها، آزادسازی بازار، فشارهای مالی و



رشد چشمگیر درآمد سرانه - در کنار توافقات سیاسی گسترده درباره ماهیت غیربهنه یارانه‌های آشکار در مقایسه با پرداختی‌های انتقالی با هدفمندی مستقیم - ادامه توجیه یارانه‌های آشکار را به شکلی روزافزون دشوار کرده است.

در ایران یارانه‌های آشکار - به‌جز یارانه بنزین وارداتی - در سال‌های اخیر نسبتاً باثبات بوده است. این یارانه‌ها عمدتاً شامل حمایت مالی از بخش کشاورزی و یارانه‌های اقلام خوراکی وارداتی است و میزان آن مشابه با مقادیر یارانه‌های سایر کشورهای صاحب نفت است (جدول ۱، ۲، ۳ و ۴).

جدول ۱. یارانه‌ها در هزینه دولت مرکزی در برخی کشورهای تولیدکننده نفت ۲۰۰۱-۲۰۰۷

(درصد از GDP)

کشور	سال						
	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷
آذربایجان	۶/۵	۶/۶	۶/۶	۶/۲	۵/۳	۴/۹	۵/۶
بحرین	۲/۲	۲/۹	۲/۶	۲/۶	۲/۹	۲/۷	۳/۲
ایران*	n.a.	۲/۸	۲	۲	۴/۷	۵/۱	۴/۹
ایران (بدون احتساب واردات بنزین)	n.a.	۲/۸	۲	۲	۳/۱	۳	۲/۷
کویت	۱۰/۹	۱۰/۶	۹/۳	۱۰	۸/۲	۱۳/۹	۱۲/۹
لیبی	۱/۵	۲	۲/۴	۲/۴	۲/۷	۲/۴	۲/۹
عمان	۱/۲	۱	۱/۴	۱/۷	۲/۲	۲	۲/۱
عربستان سعودی	n.a.	۰/۹	۱/۳	۱/۷	۱/۳	۱/۶	۱/۴
سوریه	۵/۶	۵/۲	۴/۷	۵/۲	۵	۵/۵	۶

مأخذ: IMF.

* شامل هزینه دولت برای واردات بنزین در سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۷. سال مالی ایران از ۲۱ مارس آغاز می‌شود.

جدول ۲. سهم یارانه‌ها از هزینه دولت مرکزی در برخی کشورهای تولیدکننده نفت ۲۰۰۱-۲۰۰۷

(درصد)

کشور	سال						
	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷
آذربایجان	۲۵/۱	۲۴	۲۳/۱	۲۴	۲۳/۵	۱۸	۱۸/۱
بحرین	۸/۱	۸/۹	۸/۸	۹/۹	۱۱/۴	۱۰/۲	۱۲/۵
ایران*	—	۱۲/۴	۱۳/۳	۱۳/۳	۱۵/۵	۱۵/۸	۱۶/۸
کویت	۲۵/۷	۲۵/۳	۲۵	۲۸/۹	۳۰/۳	۴۴/۱	۳۸
لیبی	۳/۵	۴/۴	۶	۵/۹	۷/۱	۷/۲	۶/۷
عمان	۳	۲/۶	۳/۵	۴/۲	۶/۳	۵/۴	۶
عربستان سعودی	—	۲/۶	۴	۵/۲	۴/۵	۵/۳	۴/۴
سوریه	۲۰/۲	۱۸/۱	۱۵/۱	۱۶/۶	۱۷/۵	۱۹/۸	۲۲/۵

مأخذ: IMF.

* شامل هزینه دولت برای واردات بنزین در سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۷. سال مالی ایران از ۲۱ مارس آغاز می‌شود.



جدول ۳. یارانه پرداخت شده از طریق سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان

(میلیارد ریال)

و سایر یارانه‌ها ۱۳۷۹-۱۳۸۵

سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵
اقلام							
کود شیمیایی	۵۳۱	۵۲۸	۶۵۰	۶۷۰	۱۸۰۰	۷۰۲۵	—
شکر	۴۳۴	۴۳۹	۴۸۸	۹۱۶	۲۴۳۸	۳۴۲۹	—
گندم	۵۸۳۵	۶۸۱۹	۱۰۰۶۱	۱۱۷۸۸	۱۴۰۴۹	۲۴۵۷۸	—
شیر و پنیر	۶۲۳	۸۰۹	۶۶۵	۱۲۸۰	۲۲۵۸	۳۲۸۷	—
برنج و روغن گیاهی	-۲۷۴	۰	-۲۵۲	۰	۱۱۸۵	۳۵۵۶	—
سایر یارانه‌های خوراکی	۷۷۱	۱۴۱۶	۱۳۶۵	۱۸۴۵	۳۲۰۲	۶۷۰۳	—
جمع یارانه‌های خوراکی	۷۹۲۰	۱۰۰۱۱	۱۲۹۷۷	۱۶۴۹۹	۲۴۹۳۱	۴۸۵۷۸	۵۷۸۰۰
سایر یارانه‌ها	—	—	۱۲۷۰۱	۱۷۱۱۷	۱۷۵۳۲	۴۶۱۴	۲۸۰۰
مجموع یارانه‌ها	—	—	۲۵۶۷۹	۳۳۶۱۶	۴۲۴۶۳	۵۳۱۹۲	۶۰۶۰۰

مأخذ: بانک مرکزی ایران و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.

جدول ۴. یارانه پرداخت شده از طریق سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و

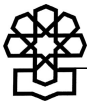
(درصد از GDP)

سایر یارانه‌ها ۱۳۷۹-۱۳۸۵

سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵
اقلام							
کود شیمیایی	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۴	—
شکر	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۲	۰/۲
گندم	۱	۱	۱/۱	۱/۱	۱	۱/۴	—
شیر و پنیر	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۲	۰/۲	—
برنج و روغن گیاهی	۰	۰	۰	۰	۰/۱	۰/۲	—
سایر یارانه‌های خوراکی	۰/۱	۰/۲	۰/۱	۰/۲	۰/۲	۰/۴	—
جمع یارانه‌های خوراکی	۱/۴	۱/۵	۱/۴	۱/۵	۱/۸	۲/۹	۲/۸
سایر یارانه‌ها	—	—	۱/۴	۱/۵	۱/۲	۰/۳	۰/۱
مجموع یارانه‌ها	—	—	۲/۸	۳	۳	۳/۱	۳

مأخذ: بانک مرکزی ایران و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.

در سال ۱۳۸۳، حکومت ایران، از طریق پرداخت مابه‌التفاوت قیمت بنزین وارداتی و بنزین داخلی به شرکت‌های نفت ایران (NIOC)، یارانه‌های بنزین وارداتی را به یارانه‌های آشکار (مستقیم) تبدیل کرد. در خلال سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۵ قیمت‌های بین‌المللی بنزین به شدت افزایش یافت؛ اما قیمت بنزین داخلی تعدیل نشد. به این ترتیب، سهم یارانه بنزین از ۱/۶ درصد GDP در سال ۱۳۸۳، به ۲/۲ درصد آن در سال ۱۳۸۵ افزایش یافت. حکومت برای مهار کردن افزایش یارانه بنزین وارداتی تصمیم گرفت که قیمت بنزین را به ۱۰۰۰ ریال (۰/۱۱ دلار) برای هر لیتر افزایش داده و



بنزین را از خرداد ۱۳۸۶ سهمیه‌بندی کند. از آن به بعد، مصرف و واردات بنزین کاهش یافت، اما یارانه بنزین وارداتی، کمتر از آنچه پیش‌بینی می‌شد کاهش پیدا کرد زیرا قیمت‌های جهانی بنزین به شدت افزایش یافت. علاوه بر این به دلیل ناکافی بودن سهمیه بنزین برای برخی از دارندگان وسایل نقلیه، بازار سیاه بنزین به وجود آمد. برای حل این مشکل، مقامات ایرانی در فروردین ۱۳۸۷ مقدار سهمیه‌بندی را افزایش داده و فروش بنزین با قیمت آزاد (۴۰۰۰ ریال یا ۰/۴۵ دلار بر هر لیتر) را نیز در کنار سهمیه‌بندی در نظر گرفتند.

۲-۱. تخمین‌های یارانه‌های پنهان

یارانه‌های پنهان، شامل پرداختی‌های نقدی نیست. این یارانه‌ها هنگامی وجود می‌یابد که یک دستور بدون پشتوانه از سوی حکومت (مرکزی، بخشی یا محلی) به تولیدکنندگان تحمیل می‌شود تا کالاها یا خدماتی را در قیمت‌هایی ارائه کنند که نازل‌تر از هزینه فرصت آنهاست. متداول‌ترین سازوکارهای استفاده از یارانه‌های پنهان، دخالت‌های دولت در زمینه‌هایی همچون قیمت‌گذاری، نرخ بهره و نرخ ارز و بعضی مقررات از قبیل سهمیه تولید و شرایط تحویل خدمات است. مثلاً دخالت‌های قیمتی می‌تواند به شکل تحمیل شرایط بر تولیدکنندگان برای ارائه کالاها یا خدمات غیرسودآور یا با سوددهی اندک به عموم مردم یا گروه‌های هدف مخصوص باشد (به‌عنوان مثال، وام‌های مسکن ارزان برای زوج‌های جوان). یارانه‌های غیرمستقیم را دشوارتر می‌توان تخمین زد، آشکار کرد یا از میان برداشت.

در ایران یارانه‌های پنهان، تحت‌الشعاع یارانه‌های آشکار قرار گرفته‌اند. یارانه‌های پنهان به شدت در بخش انرژی نهفته‌اند و افزایش چشمگیر آنها در سال‌های اخیر، حاکی از افزایش شکاف قیمت‌های انرژی بین قیمت‌های دستکاری شده و تحت کنترل دولت، با قیمت‌های بین‌المللی است.

۱-۲-۱. یارانه‌های پنهان برای محصولات نفتی

مصرف‌کنندگان فرآورده‌های نفتی (بنزین، گازوئیل، روغن‌های نفتی، نفت سفید و مواد پتروشیمی)، از یارانه‌های پنهان عظیمی منتفع می‌شوند. این مقاله برای ساده‌سازی تخمین آن دسته از یارانه‌های پنهان که ناشی از قیمت‌گذاری کمتر از حد برای محصولات نفتی است، به محاسبه مابه‌التفاوت قیمت نفت خام صادراتی و قیمت نفت خام تزریق شده به چرخه تولید داخلی می‌پردازد (جدول ۵). چنین تخمین‌هایی هرچند به اندازه مقایسه‌های محصول به محصول (فرآورده به فرآورده) دقیق نیستند، اما به اطلاعات مفصل درباره حجم و قیمت هر فرآورده نیز نیاز ندارند. همچنین در این روش‌شناسی، عمدتاً به رانت از دست رفته منابع توجه می‌شود تا به هزینه‌ها و حاشیه‌های سود در شرکت‌های پالایش نفت و پتروشیمی. بر پایه این روش‌شناسی، حکومت با کمترین قیمت‌گذاری بر



نفت خام مصرف شده در داخل و مشتقات آن در سال ۱۳۸۶، حدود ۳۲ میلیارد دلار (۱۱ درصد GDP) را از دست داده است. اگر قیمت نفت خام ایران در سال ۱۳۸۷ در حد فعلی یعنی ۱۱۵ دلار در هر بشکه باقی بماند، این خسارت به ۶۰ میلیارد دلار (۱۷ درصد GDP) خواهد رسید.

جدول ۵. یارانه‌های پنهان در بخش نفت ایران، ۱۳۸۴-۱۳۸۷

عنوان	سال				
	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷ (پیش‌بینی)	
				حداقل	حداکثر
ارزش نفت خام تولیدی (میلیارد دلار آمریکا)	۷۴	۸۴	۱۰۸	۱۳۲	۱۷۶
تولید سالیانه نفت خام (میلیون بشکه)	۱۴۶۸	۱۴۸۱	۱۴۹۸	۱۵۲۸	۱۵۲۸
میانگین قیمت بین‌المللی نفت خام (دلار آمریکا برای هر بشکه)	۵۰/۶	۵۷	۷۲/۲	۸۶/۳	۱۱۵
درآمد حاصل از فروش نفت خام (میلیارد دلار آمریکا)	۵۱/۸	۶۰/۱	۷۶/۳	۸۸/۱	۱۱۴/۸
درآمد حاصل از فروش بین‌المللی نفت خام (میلیارد دلار آمریکا)	۴۸/۸	۵۶/۸	۷۲/۳	۸۳/۴	۱۱۰
درآمد حاصل از فروش داخلی نفت خام (میلیارد دلار آمریکا)	۳	۲/۴	۴	۴/۸	۴/۸
مقدار فروش داخلی نفت خام (میلیون بشکه)*	۳۷۲/۳	۳۷۲/۳	۳۹۶/۴	۳۹۶/۴	۳۹۶/۴
قیمت داخلی برای نفت خام فروخته شده در داخل (دلار آمریکا برای هر بشکه)	۸	۹	۱۰	۱۲	۱۲
درآمد از دست رفته ناشی از فروش داخلی (میلیارد دلار آمریکا)	۲۲/۵	۲۴/۳	۳۱/۹	۴۳/۷	۶۰/۹
براساس درصد از GDP**	۱۱/۹	۱۰/۹	۱۱/۲	۱۱/۹	۱۶/۶
براساس سرانه برای یک خانوار چهار نفره (دلار آمریکا)	۱۲۸۴	۱۳۸۸	۱۸۲۲	۲۴۹۹	۳۴۸۱

مأخذ: بانک مرکزی ایران و IMF.

* مقدار فروش داخلی نفت خام در ایران بسیار بیشتر از ارقام جدول است و معلوم نیست نویسندگان مقاله این ارقام را چگونه محاسبه کرده‌اند (مترجم).

** GDP براساس قیمت (حداقل) جاری انرژی محاسبه شده است. با افزایش قیمت انرژی داخلی سهم بخش انرژی از GDP ایران و ارزش اسمی GDP افزایش خواهد یافت.

۲-۲-۱. یارانه‌های پنهان گاز

در ایران، مصرف‌کنندگان گاز طبیعی - و به‌خصوص شرکت‌های تولید برق - از یارانه‌های پنهان گاز، نفع عظیمی می‌برند. قیمت‌های گاز داخلی بسیار متنوع است و بسته به طبقه‌بندی مصرف‌کننده فرق می‌کند؛ اما کلیه مصرف‌کنندگان داخلی، بابت گاز بهایی می‌پردازند که بسیار کمتر از قیمت شایع در منطقه است. اگر ایران قیمت گاز داخلی خود را برابر با قیمت منطقه‌ای ۱۵۰ دلار بر هر ۱۰۰ متر مکعب وضع می‌کرد، در سال ۱۳۸۶، درآمد این کشور از محل فروش گاز، به اندازه ۲۵ میلیارد دلار (۹ درصد از GDP) افزایش می‌یافت (جدول ۶). اگر قیمت‌های گاز در سال ۱۳۸۷ در همین سطح افزایش یافته فعلی باقی بماند، یارانه پنهان در بخش گاز ممکن است از ۳۰ میلیارد دلار (۹ درصد از GDP) نیز فراتر رود.



جدول ۶. یارانه پنهان در بخش گاز ایران ۱۳۸۴-۱۳۸۷

۱۳۸۷ (پیش‌بینی)		سال			عنوان
حداکثر	حداقل	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	
۷۱	۳۵	۲۸	۱۷	۱۶	ارزش گاز تولیدی (میلیارد دلار آمریکا)
۲۳۶	۲۳۶	۱۸۵	۱۶۹	۱۵۹	تولید سالانه گاز (میلیارد متر مکعب)
۳۰۰	۱۵۰	۱۵۰	۱۰۰	۱۰۰	میانگین قیمت بین‌المللی گاز (دلار آمریکا بر هزار مترمکعب)*
۳/۵	۲/۸	۲/۳	۱/۹	۱/۸	درآمد حاصل از فروش گاز طبیعی (میلیارد دلار آمریکا)
۱/۵	۰/۸	۰/۸	۰/۵	۰/۵	درآمد حاصل از خالص صادرات (میلیارد دلار آمریکا)
۱/۸	۱/۹	۱/۴	۱/۳	۱/۲	درآمد حاصل از مصرف داخلی (میلیارد دلار آمریکا)
۰/۲	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	درآمد حاصل از تولید برق (میلیارد دلار آمریکا)
۶۷/۴	۳۲/۷	۲۵/۴	۱۵	۱۴/۱	درآمد از دست‌رفته ناشی از فروش داخلی (میلیارد دلار آمریکا)
۱۸/۳	۸/۹	۸/۹	۶/۸	۷/۵	براساس درصد از GDP**
۳۸۴۹	۱۸۶۶	۱۴۵۳	۸۶۰	۸۰۶	براساس سرانه برای یک خانوار چهارنفره (دلار آمریکا)

مأخذ: بانک مرکزی ایران و IMF.

* نمی‌توان رقمی را به‌عنوان قیمت بین‌المللی گاز تعیین کرد، بلکه قیمت گاز طبیعی به‌صورت منطقه‌ای مشخص می‌شود (مترجم).

** GDP براساس قیمت (حداقل) جاری انرژی محاسبه شده است. با افزایش قیمت انرژی داخلی سهم بخش انرژی از GDP ایران و ارزش اسمی GDP افزایش خواهد یافت.

۳-۲-۱. یارانه‌های پنهان برای انرژی الکتریکی

یارانه‌های پنهان در بخش تولید برق نیز زیاد هستند. تعرفه‌های قیمت انرژی الکتریکی در سال ۱۳۸۴، از ۱/۱ سنت بر کیلووات ساعت (برای مصرف‌کننده خانگی) تا ۲ الی ۲/۴ سنت بر کیلووات ساعت برای مصرف‌کنندگان بخش عمومی و صنعتی و ۵ سنت بر کیلووات ساعت برای سایر مصرف‌کنندگان تعیین شده بود. یارانه پنهان انرژی الکتریکی در سال ۱۳۸۴ در حدود ۴/۳ میلیارد دلار (۲/۳ درصد از GDP) برآورد می‌شود (با فرض قیمت فروش خارجی ۵ سنت بر هر کیلووات ساعت) (جدول ۷). اگر فرض شود که رشد تولید انرژی الکتریکی، ۸ درصد در سال باشد، ارزش یارانه‌های پنهان ممکن است در سال ۱۳۸۶ به بیش از ۵ میلیارد دلار برسد.



جدول ۷. یارانه پنهان انرژی در بخش برق ایران ۱۳۸۴-۱۳۸۷

عنوان	سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶ (برآورد)	۱۳۸۷ (پیش‌بینی)
ارزش برق تولیدی (میلیارد دلار آمریکا)	۶/۷	۷/۲	۷/۸	۸/۴	
تولید سالیانه برق (کیلووات بر ساعت)	۱۳۳	۱۴۴	۱۵۵	۱۶۸	
میانگین قیمت بین‌المللی برق (دلار آمریکا بر کیلو وات ساعت)	۰/۰۵	۰/۰۵	۰/۰۵	۰/۰۵	
درآمد حاصل از فروش برق (میلیارد دلار آمریکا)	۲/۳	۲/۵	۲/۷	۲/۹	
مقدار فروش داخلی برق (کیلووات بر ساعت)	۱۳۳	۱۴۴	۱۵۵	۱۶۸	
قیمت داخلی برق (دلار آمریکا بر کیلووات ساعت)	۰/۰۱۷	۰/۰۱۷	۰/۰۱۷	۰/۰۱۷	
درآمد از دست رفت ناشی از فروش داخلی (میلیارد دلار آمریکا)	۴/۳	۴/۷	۵/۱	۵/۵	
براساس درصد از GDP*	۲/۳	۲/۱	۱/۸	۱/۵	
براساس سرانه برای یک خانوار ۴ نفره (دلار آمریکا)	۲۴۷	۲۶۷	۲۸۹	۳۱۲	

مأخذ: بانک مرکزی ایران و IMF.

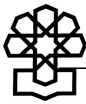
* GDP براساس قیمت (حداقل) جاری انرژی محاسبه شده است. با افزایش قیمت انرژی داخلی سهم انرژی از GDP ایران و ارزش اسمی GDP افزایش خواهد یافت.

۳-۱. مالیات‌های غیرمستقیم بر انرژی

در اکثر کشورها، انواع انرژی‌ها با استناد به ۴ دلیل، مشمول مالیات ستانی قرار می‌گیرند:

- به‌منظور به حداقل رساندن اختلالات اقتصادی ناشی از اخذ مالیات در سیاست‌های بهینه مالیاتی، بیشترین بار مالیاتی برای کالاها و خدماتی در نظر گرفته می‌شود که کوچک‌ترین کشش قیمتی تقاضا را داشته باشند. چون تقاضای انرژی نسبت به قیمت، نسبتاً بی‌کشش است، مالیات‌بندی بر انرژی به شکل مالیات غیرمستقیم، از لحاظ اقتصادی منطقی جلوه می‌کند.
- وضع مالیات بر سوخت‌های حمل‌ونقل، به‌عنوان روشی عادلانه و کارآمد برای پرداخت هزینه‌های ساخت و تعمیرات راه‌ها توجیه می‌شود. بنابراین حکومت‌ها با وضع مالیات بر سوخت‌های حمل‌ونقل، اطمینان می‌یابند آنهایی که از جاده‌ها بیشتر استفاده می‌کنند، سهم بیشتری از هزینه‌های ساخت و تعمیرات جاده‌ها را می‌پردازند.
- استفاده از انرژی موجب پیدایش آثار بیرونی نامطلوبی همانند آلودگی هوا و گازهای گلخانه‌ای می‌شود. بنابراین مالیات‌ستانی از سوخت‌های هیدروکربنی را می‌توان روشی مناسب برای پرداخت حداقل بخشی از هزینه‌های ناشی از سوزاندن هیدروکربن‌ها دانست.
- فراورده‌های انرژی را نیز باید همچون سایر کالاهای مصرفی، مشمول مالیات بر ارزش افزوده (VAT) قرار داد.

در ایران، طبق تخمین‌ها، کل مالیات غیرمستقیم بر فراورده‌های نفتی، کمتر از ۴ درصد فروش داخلی است. چنین مبلغی نمی‌تواند آثار بیرونی ناخوشایند مربوط به مصرف انرژی یا هزینه

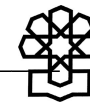


تعمیرات جاده‌ها را جبران کند. بنابراین افزایش مالیات‌ستانی غیرمستقیم از فراورده‌های انرژی باید مورد توجه قرار گیرد. مثلاً یک نرخ مالیات غیرمستقیم ترکیبی برای انرژی (VAT و مالیات بر فروش کالاهای خاص) به اندازه ۲۰ درصد ارزش فراورده‌های انرژی - به قیمت جهانی - می‌تواند درآمدهای بودجه‌ای را در سال مالی ۱۳۸۶ به اندازه ۸ الی ۹ میلیارد دلار (۲/۵ تا ۳ درصد از GDP) افزایش دهد.

۴-۱. هزینه‌های اقتصادی یارانه‌ها

هزینه‌های ناچیز استخراج و مالکیت عمومی منابع طبیعی، سابقه‌ای پدید آورده است که حکومت‌ها از لحاظ سیاسی به سختی می‌توانند منابع طبیعی تحت مالکیت عمومی را به قیمتی بیشتر از مجموع هزینه‌های استخراج و فراوری آن منابع به مصرف‌کنندگان داخلی بفروشند. در واقع متوسط هزینه استخراج نفت در ایران کمتر از ۵ دلار در هر بشکه است که در مقایسه با قیمت فعلی آن در بازار جهانی، یعنی ۱۱۵ دلار، مبلغی ناچیز است. اگرچه سایر کشورهای تولیدکننده نفت نیز با فشار سیاسی مشابهی روبه‌رو هستند اما قیمت فراورده‌های نفتی در ایران جزو کمترین قیمت‌های منطقه به‌شمار می‌آید^۱ (جدول ۸).

۱. در این گزارش فقط قیمت فراورده‌های نفتی در این کشورها مدنظر قرار گرفته شده است و نه قیمت‌های نسبی که به لحاظ تخصیص منابع اهمیت بیشتری دارند (مترجم).



جدول ۸. قیمت داخلی فرآورده‌های نفت در برخی کشورهای تولیدکننده نفت ۲۰۰۳-۲۰۰۷

(دلار آمریکا در هر لیتر، انتهای دوره)

کشور	بنزین معمولی				بنزین با اکتان بالا				دیزل				نفت سفید					
	۲۰۰۷		۲۰۰۶	۲۰۰۵	۲۰۰۴	۲۰۰۳	۲۰۰۷		۲۰۰۶	۲۰۰۵	۲۰۰۴	۲۰۰۳	۲۰۰۷		۲۰۰۶	۲۰۰۵	۲۰۰۴	۲۰۰۳
	فصل اول	فصل دوم					فصل اول	فصل دوم										
الجزایر	-	-	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۲۸	۰/۲۸	-	-	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۲۹	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱
آذربایجان	۰/۳۹	۰/۴۰	۰/۳۸	۰/۳۷	۰/۳۵	۰/۳۰	۰/۳۹	۰/۴۰	۰/۳۸	۰/۳۷	۰/۳۵	۰/۳۷	۰/۳۷	۰/۳۷	۰/۳۷	۰/۳۷	۰/۳۷	۰/۳۷
بحرین	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱
حبیبوتی	-	-	-	-	-	-	-	-	۱/۱۸	۱/۳۰	۱/۰۷	۰/۹۶	۱/۱۸	۱/۳۰	۱/۰۷	۰/۹۶	۱/۱۸	۱/۳۰
ایران	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۰۹	۰/۰۹	۰/۰۹	۰/۰۹	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱
عراق	۰/۳۲	۰/۳۲	۰/۱۹	۰/۰۷	۰/۰۱	۰/۰۱	۰/۳۲	۰/۳۲	۰/۱۹	۰/۰۷	۰/۰۱	۰/۰۱	۰/۳۲	۰/۳۲	۰/۱۹	۰/۰۷	۰/۰۱	۰/۰۱
قزاقستان	۰/۵۵	۰/۵۲	۰/۴۹	۰/۳۸	۰/۳۹	۰/۳۰	۰/۵۵	۰/۵۵	۰/۴۹	۰/۳۸	۰/۳۹	۰/۳۶	۰/۴۶	۰/۴۵	۰/۳۶	۰/۴۶	۰/۴۵	۰/۳۶
کویت	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۰	۰/۲۰	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۱	۰/۲۰	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴
لیبی	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۰۹	۰/۰۹	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۰۹	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲
موریتانی	۱/۱۵	۱/۰۸	۰/۹۸	۰/۸۳	۰/۸۲	۰/۵۱	۱/۱۵	۱/۰۸	۰/۹۸	۰/۸۳	۰/۸۲	-	-	-	-	-	-	-
عمان	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۰	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱	۰/۳۱
قطر	-	-	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۱۸	۰/۱۸	-	-	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۱۸	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۱۹
عربستان سعودی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴	۰/۲۴
سوریه	۰/۵۸	۰/۵۸	۰/۵۸	۰/۴۶	۰/۴۸	۰/۴۹	۰/۵۸	۰/۵۸	۰/۵۸	۰/۴۶	۰/۴۸	۰/۴۹	۰/۴۷	۰/۴۹	۰/۴۹	۰/۴۹	۰/۴۹	۰/۴۹
ترکمنستان	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸
امارات متحده عربی	۰/۴۵	۰/۴۵	۰/۴۵	۰/۴۵	۰/۳۴	۰/۲۹	۰/۴۵	۰/۴۵	۰/۴۵	۰/۴۵	۰/۳۴	۰/۳۶	۰/۳۸	۰/۳۶	۰/۳۶	۰/۳۶	۰/۳۶	۰/۳۶
بازار بین‌المللی*	۰/۴۱	۰/۵۵	۰/۴۶	۰/۴۰	۰/۳۰	۰/۲۲	۰/۴۱	۰/۵۵	۰/۴۶	۰/۴۰	۰/۳۰	-	-	-	-	-	-	-

مأخذ: IMF.

*برای قیمت بنزین و نفت سفید، آمستردام ARA FOB؛ برای دیزل، نیویورک هاربرت درجه ۲ کم سولفار FOB.



- حذف یارانه‌های پنهان انرژی، از لحاظ کارایی، عدالت اجتماعی و مسائل پایداری مالی، امری موجه به نظر می‌رسد. یارانه‌های پنهان در اقتصاد ایران نتایج زیر را دربر داشته است:
- درآمد از دست رفته ایران به‌خاطر انرژی، توانایی آن کشور و امکان بالقوه همکاری شرکت‌های خارجی برای سرمایه‌گذاری در استخراج و فراوری نفت - و نیز تولید انرژی الکتریکی - را کاهش می‌دهد.
 - کاهش درآمدهای مالی باعث افزایش کسری‌های پایدار غیرنفتی شده، ظرفیت ایران را برای افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد و افزایش توان رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی کم می‌کند.
 - انرژی ارزان‌قیمت به نفع آن مؤلفه‌هایی از توسعه اقتصادی است که مبتنی بر فناوری‌های انرژی بر^۱ هستند و منجر به شکل‌گیری ساختارهایی در نظام اقتصادی ایران می‌شود که مزیت رقابتی ایران در این زمینه را از بین برده، هزینه‌گذار نهایی به قیمت‌های جهانی انرژی را زیاد می‌کند.
 - یارانه تخصیص یافته به تولید انرژی الکتریکی از طریق سوخت‌های هیدروکربنی موجب کاهش فایده تحقیق و توسعه در زمینه سایر فناوری‌های تولید انرژی - همانند انرژی باد و انرژی خورشیدی - می‌شود.
 - یارانه‌های پنهان در بخش مصرفی باعث مصرف بیش از اندازه انرژی (از طریق اثر جانمایی) به بهای کمتر مصرف کردن از محصولات و خدمات غیرانرژی می‌شود. درباره ایران، زیان از دست رفته^۲ ناشی از قیمت‌گذاری نازل بر فراورده‌های نفتی، در سال ۱۳۸۶ در حدود ۱/۵ درصد از GDP تخمین زده شده است.
 - استفاده بیش از حد از انرژی موجب تخریب قابل توجه محیط زیست و هزینه‌های اجتماعی مرتبط با آن شده است.^۳ کل خسارت بخش سلامت به‌دلیل آلودگی هوا، در سال ۱۳۸۰ در حدود ۷ میلیارد دلار برآورد شده است (۸/۴ درصد از GDP).^۴ هزینه خسارت به محیط زیست جهانی که ناشی از سوزاندن گاز طبیعی است، براساس قیمت ۱۰ دلار بر هر تن از دی‌اکسید کربن، در حدود ۰/۶ میلیارد دلار در سال بوده است. در تحقیق دیگری، هزینه سالیانه تخریب محیط زیست در ایران بین ۴/۸ تا ۱۰ درصد از GDP برآورد شد که میانگین آن ۷/۴ درصد از GDP (معادل ۸/۴ میلیارد دلار) بود.^۵

1. Energy - intensive

۲. زیان از دست رفته (Deadweight Loss) که بار اضافی یا ناکارایی تخصیصی (Excess Burden or Allocative Inefficiency) نیز نامیده می‌شود، هنگامی بروز می‌کند که تعادل موجود برای یک کالا یا خدمت، از نوع بهینه پارتو نباشد. به عبارتی، یا مردمی کالا را خریداری می‌کنند که فایده نهایی ایشان از خرید کالا بیشتر از هزینه نهایی ایشان است، یا کسانی آن را می‌خرند که هزینه نهایی آنان بیش از فایده نهایی خرید آن کالا است.

۳. برای آشنایی مفصل‌تر با تأثیر زیست‌محیطی انرژی ارزان در ایران، به شافعی‌پور و اردستانی، ۲۰۰۷ رجوع کنید.

۴. تولید ناخالص داخلی ایران در سال ۱۳۸۰ به قیمت‌های جاری ۶۷۳۱۹۱ میلیارد ریال بوده است (مترجم).

5. World Bank (2004, 2005, 2006).



۵-۱. اصلاحات پیشنهادی

حذف یارانه‌ها در ایران ممکن است به یک دوره چندین ساله نیاز داشته باشد. هزینه‌های اقتصادی زیادی که یارانه‌های پنهان به نظام اقتصادی تحمیل می‌کنند، جای چون و چرا برای هرچه سریع‌تر آغاز کردن اصلاحات در این حوزه باقی نمی‌گذارد. با این حال هزینه‌های گزاف دوران‌گذار، توسل به یک روال تدریجی در افزایش قیمت‌های (انرژی) را توجیه می‌کند.

یک بسته اصلاحی می‌تواند شامل ترکیبی از اقدامات زیر باشد:

• **کارآمد کردن یارانه‌های آشکار:** اثربخشی حمایت‌های مالی در بخش کشاورزی نیاز به اصلاح دیدگاه دارد تا مانع از مخارج بی‌حاصل برای روش‌های تولید و مصرف ناکارا شود.

• **افزودن بر قیمت‌های انرژی به شکل تدریجی:** به‌ویژه توصیه می‌شود که قیمت فراورده‌های نفتی تا حد قیمت‌های بین‌المللی (یعنی قیمت واردات در مرز کشور، با توجه به ناکافی بودن ظرفیت پالایشگاهی ایران) افزایش یابد. همچنین قیمت گاز تا حد قیمت‌های منطقه‌ای و تعرفه‌های انرژی الکتریکی تا حد پوشش هزینه‌های تولید آن (با فرض افزایش قیمت نهاده‌های سوختی) افزایش پیدا کند. سرعت تعدیل قیمت‌ها بستگی به پیشرفت اصلاحات پشتیبان - از قبیل اجرای کمک‌های هدفمند اجتماعی و تجدید ساختار شرکت‌هایی که مصرف انرژی آنها زیاد است - دارد.

• **تجدیدنظر در مالیات‌ستانی از بخش انرژی:** مالیات‌ستانی از شرکت‌های مرتبط با انرژی - از قبیل شرکت ملی نفت ایران - باید با توجه به افزایش مورد انتظار در درآمدهای ایشان صورت پذیرد. در مورد مالیات‌های غیرمستقیم، آثار بیرونی (مصرف بی‌رویه سوخت)، افزایش این مالیات‌ها را توجیه می‌کند و لازم است مالیات بر ارزش افزوده‌ای نیز که طبق برنامه‌ریزی باید در نیمه دوم سال مالی ۱۳۸۷ به اجرا درآید، در مورد فراورده‌های مرتبط با انرژی هم به اجرا گذاشته شود.

• **تأثیر تعدیل قیمت‌های انرژی بر شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI)،** تا حد زیادی به سیاست‌های مدیریت تقاضا بستگی دارد. تأثیر مستقیم و یکبار برای همیشه این تعدیل قیمت‌های انرژی (تا حد قیمت‌های جهانی) بر CPI، در حدود ۱۰ تا ۱۳ واحد درصد تخمین زده می‌شود که بستگی به قیمت پایه نفت (۸۵ تا ۱۱۵ دلار در هر بشکه) دارد. تأثیر غیرمستقیم به رویکرد سیاست کلان اقتصادی وابسته خواهد بود. سیاست کلان اقتصادی باید سعی در محدود کردن تأثیر افزایش قیمت انرژی بر سایر قیمت‌ها داشته باشد. تجربه بین‌المللی تعدیلات قیمت انرژی نشان می‌دهد که در کشورهای دارای سیاست‌های مناسب برای مدیریت تقاضا، افزایش قابل توجه در قیمت‌های انرژی، به افزایش نسبتاً اندک در تورم منجر شده است (جدول ۹).



جدول ۹. افزایش قیمت انرژی و تغییر در تورم در برخی کشورها

کشور	سوخت	تغییر در قیمت سوخت (درصد)	تغییر در تورم* (درصد)	اثر بر درآمدهای دولت** (درصد)	تغییر در نرخ رشد GDP***
مالزی	گازوئیل	۸۰	-۳/۸	۲	-۳
	نفت سفید	۶۹/۵			
اندونزی	گازوئیل	۲۱/۸	۰/۸	۱۸	-۱/۹
	نفت سفید	۲۳			
زیمبابوه	گازوئیل	۳۹/۷	-۳/۲	۶	۲
	نفت سفید	۰			
ترکیه	گازوئیل	۳۳/۳	۱۶	۲۰	۱/۳
	نفت سفید	۲۳/۵			

مأخذ: بانک جهانی.

* تغییر در نرخ تورم سالیانه از دو سال قبل از تغییر قیمت تا دو سال بعد از تغییر قیمت.

** درآمد دولت به سبب افزایش قیمت انرژی برحسب درصدی از کل درآمد دولت مرکزی.

*** تغییر در نرخ رشد سالیانه از دو سال قبل از تغییر قیمت سوخت تا دو سال بعد از تغییر قیمت سوخت.

اصلاح قیمت‌های انرژی باعث آسان شدن دستیابی حکومت به اهداف اجتماعی و توسعه‌ای می‌شود. افزایش قیمت‌های انرژی باید همراه با تقویت کمک‌های هدفمند اجتماعی و در صورت امکان، همراه با برخی پرداختی‌های نقدی به خانوارها از محل درآمد نفتی باشد تا دغدغه‌های سیاسی در زمینه اصلاحات قیمت‌ها به نتیجه رسیده و خواسته مقامات در مورد توزیع ثروت نفت بین شهروندان ایرانی محقق شود. افزایش درآمدهای بودجه (پس از کسر پرداختی‌ها به خانوارها) را می‌توان در یک برنامه پایدار مخارج میان‌مدت - به‌نحوی که در فصل بعد بحث خواهد شد - به مخارج تولیدی (مولد) اختصاص داد.

۲. عملکرد حساب ذخیره ارزی (OSF)^۱

۲-۱. طراحی و کارکردهای حساب ذخیره ارزی

۲-۱-۱. سابقه تاریخی (۱۹۷۹ تا ۱۹۹۹)

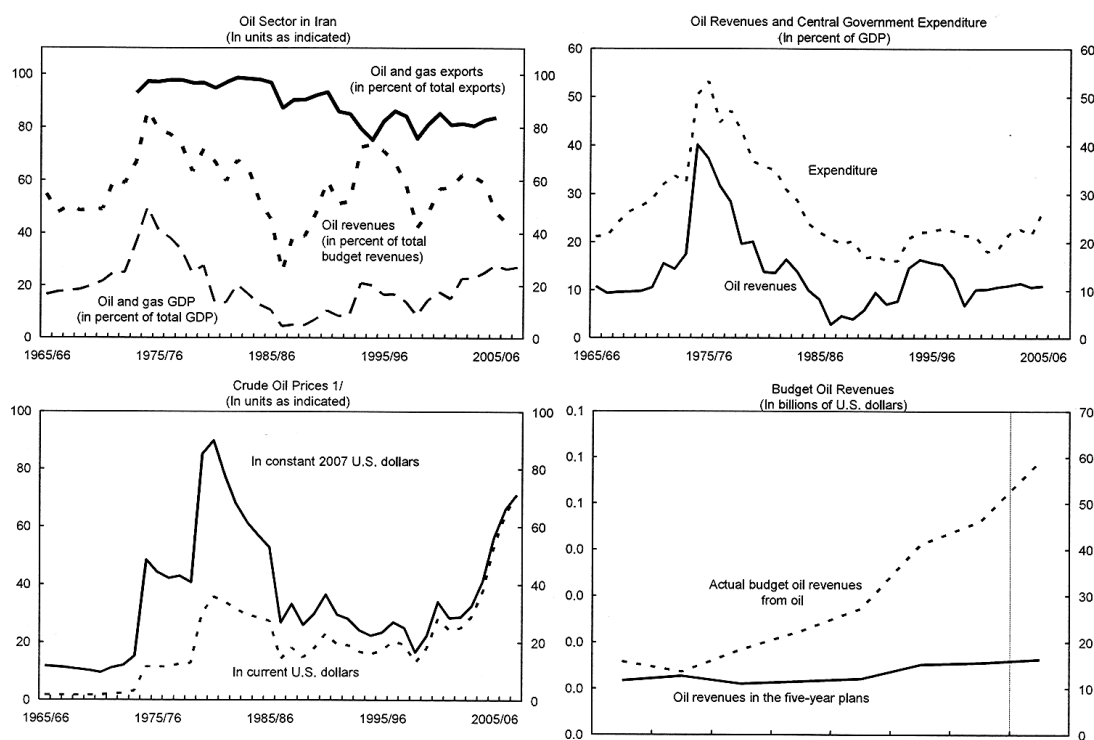
با اینکه بخش نفت، نقش مهمی در نظام اقتصادی ایران داشته است؛ اما این بخش در سال‌های دهه ۱۹۷۰ تا پایان دهه ۱۹۹۰ بسیار آسیب‌پذیر بود. در دهه ۱۹۷۰، ارزش افزوده نفت، بیش از ۴۰ درصد از GDP ایران را تشکیل می‌داد که دلیل آن، زیاد بودن قیمت نفت و حجم تولید بود. با این حال پس از کاهش چشمگیر در تولید نفت، سهم آن از GDP - بلافاصله پس از انقلاب سال ۱۹۷۹ -

۱. در متن انگلیسی از عبارت صندوق تثبیت نفتی Oil Stabilization Fund استفاده شده است (مترجم).



به ۱۰ درصد کاهش یافت (شکل ۱). در خلال جنگ با عراق (۱۹۸۱-۱۹۸۸) و در سال ۱۹۸۶، سهم ارزش افزوده نفت از GDP حتی به ۳ درصد نیز رسید که دلیل عمده آن، خسارت‌های وارد شده به تأسیسات نفتی و کاهش قیمت نفت بود. بخش نفت در دهه ۱۹۹۰ تا حدی رشد کرد و با توجه به نوسانات و بی‌ثباتی قیمت نفت، سهم آن از GDP، حول میزان ۱۵ درصد نوسان داشت. با توجه به این نوسانات، درآمد حکومت از محل نفت، از ۳ درصد GDP (۲۵ درصد مخارج حکومتی) در سال ۱۹۸۶ تا حدود ۱۶ درصد GDP (۷۳ درصد مخارج حکومتی) در سال مالی ۱۹۹۳-۱۹۹۴، تغییر کرد. بی‌ثباتی درآمدی، در نوسانات بزرگ مخارج حکومتی - به‌خصوص در مخارج سرمایه‌ای - نمود پیدا کرد. رویکرد مالی موافق ادواری^۱ نیز باعث تشدید بی‌ثباتی تولید، تورم و نرخ ارز حقیقی مؤثر شد.

شکل ۱. نفت در اقتصاد ایران ۲۰۰۷/۰۸-۱۹۶۵/۶۶



Sources: CBI; IMF IFS; The Laws of the Third and Fourth Economic, Social, and Cultural Development Plans; and Fund staff estimates.

1/ Average crude oil price; the 2007 constant price calculated based on the U.S. CPI.



۲-۱-۲. اهداف حساب ذخیره ارزی

مقامات ایرانی برای سروسامان دادن به کاستی‌های ناشی از بی‌ثباتی مخارج، یک حساب ذخیره ارزی را در سال ۲۰۰۰ تأسیس کردند تا به شکل یک نهاد جداگانه از زیرمجموعه‌های بخش عمومی عمل کند. ماده (۶۰) از برنامه پنج‌ساله سوم توسعه (۲۰۰۰-۲۰۰۵، TFYDP)،^۱ اهداف زیر را برای OSF مشخص کرد:

- تثبیت بودجه‌های سالیانه حکومت.
- تدارک دیدن ابزارهای مالی برای بانک‌های تجاری به منظور وام‌دهی سریع به آن دسته از مؤسسات خصوصی و تعاونی‌هایی که طرح‌هایی را در بخش‌های دارای اولویت - به شکل مشخص شده در برنامه‌های پنج‌ساله - انجام می‌دهند.

۲-۱-۳. نحوه انباشت و برداشت از حساب ذخیره ارزی

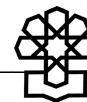
انباشت ذخایر حساب از طریق مابه‌التفاوت بین درآمدهای انتظاری و تحقق یافته نفتی تعیین شده بود. در ماده (۶۰) از TFYDP و بند «۱» از برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (FFYDP)،^۲ تصریح شده است که حکومت مرکزی می‌تواند درآمدهای سالیانه حاصل از صادرات نفت را تا حد مشخصی به مصرف برساند و کل مازاد بر آن میزان مشخص، باید به OSF واریز شود. پیش‌بینی درآمد نفتی براساس برآوردهای محتاطانه از قیمت نفت انجام می‌شد.

در TFYDP و FFYDP دو نوع برداشت از حساب در نظر گرفته شده بود. اول آنکه اگر در ابتدای سال سوم برنامه، درآمد حکومت از محل صادرات نفت به مقداری کمتر از میزان مشخص شده در بودجه آن سال برسد، برداشت از OSF برای حکومت مجاز است. دوم آنکه در متمم قانون TFYDP در نوامبر ۲۰۰۰ تصریح شد که تا ۵۰ درصد از مانده OSF باید برای وام دادن بانک‌های تجاری - به شکل ارزهای خارجی - به کارآفرینان خصوصی در بخش‌های دارای اولویت کنار گذارده شود. بازپرداخت وام‌ها باید ظرف مدت ۸ سال به شکل ارزهای خارجی صورت پذیرد. حداکثر فاصله بین دریافت وام و بازپرداخت اولین قسط (Grace Period or Days of Grace)، سه سال بوده و نرخ بهره وام برابر با لیبور^۳ به علاوه دو درصد بود (که بعدها در میزان ۱۰ درصد تثبیت شد).

1. Third Five – year Development Plan

2. Fourth Five-year Development Plan

۳. لیبور (LIBOR)، نشانه اختصاری (سرواژه) London Interbank Offer Rate است و به میزان بهره‌ای مربوط است که برحسب اوضاع و شرایط تغییر می‌کند (مترجم) (فرهنگ لغات اقتصادی منوچهر فرهنگ).



۴-۱-۲. آرایش نهادی حساب ذخیره ارزی

مدیریت و نظارت

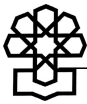
- OSF تا ماه می ۲۰۰۸ توسط هیئت امنای هفت نفره‌ای متشکل از این افراد اداره می‌شد: رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (MPO)، وزیر اقتصاد و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی ایران (CBI) و چهار نماینده که از سوی رئیس‌جمهور منصوب می‌شدند (و حداقل دو نفر از ایشان از وزرای کابینه دولت بودند). هیئت مذکور، اولویت طرح‌هایی را که مشمول دریافت کمک از OSF می‌شدند، مشخص می‌کرد و شرایط و قیود وام‌ها، از جمله چارچوب قراردادی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای اعطای وام سریع از طرف OSF را تعیین می‌کرد. این هیئت علاوه بر این، مخارج بانکی و حق‌العمل وام‌های اعطا شده از طرف OSF را نیز مشخص می‌کرد.
- در ماه می ۲۰۰۸، هیئت مذکور منحل شد و کمیسیون اقتصادی دولت،^۱ مسئولیت نظارت بر OSF را برعهده گرفت.

شفافیت عملکرد

- اعضای هیئت امنای OSF، عملاً به صورت دوره‌ای، اطلاعاتی درباره میزان دارایی‌های آن حساب را به رسانه‌های عمومی اعلام می‌کردند. علاوه بر این، بانک مرکزی ایران نیز اطلاعاتی درباره مانده دارایی‌ها و تخصیص وام‌های OSF به بخش‌های مختلف را منتشر می‌کند. علاوه بر این، داده‌های کلی مربوط به گردش نقدی OSF، در خلال بحث‌های مشورتی ماده IV به صندوق بین‌المللی پول گزارش شده و در گزارش IMF به چاپ رسیده است. با این حال، OSF به شکل منظم به انتشار اطلاعات به عموم مردم درباره عملکرد خود نپرداخته و پایگاه اینترنتی مخصوص به خود نیز ندارد.
- مجلس ایران براساس پیش‌بینی‌های قیمت ضمنی نفت، در چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله، تقسیم درآمد نفتی بین بودجه حکومت مرکزی و OSF را به تصویب می‌رساند. مجلس همچنین درباره برداشت‌های اضافی از OSF تصمیم‌گیری کرده، حد سالیانه وام‌دهی OSF به شرکت‌های داخلی را با توجه به بودجه‌های سالیانه و بازنگری‌های بودجه در اواسط هر سال، معین می‌کند. با این حال عملکرد OSF به صورت یکپارچه و در کنار بررسی اسناد بودجه حکومت مرکزی توسط مجلس، انجام نمی‌شود.

مدیریت سرمایه‌گذاری

- دارایی‌های خارجی OSF به شکل بخشی از دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ایران اداره می‌شوند. شورای پول و اعتبار (MCC) نرخ سود سپرده‌های ارزی OSF نزد بانک مرکزی را تعیین می‌کند.



• دارایی‌های داخلی OSF شامل مطالبات مرتبط با وام‌های اعطا شده از طرف آن دسته از بانک‌های تجاری نیز هست که OSF تأمین سرمایه آن را برعهده داشته است. بانک‌ها موظفند درخواست‌های وام را بررسی کنند تا از انطباق طرح‌های مشمول دریافت وام، با معیارهای امکان‌سنجی فنی، مالی و اقتصادی - به شکلی که هیئت امنا تصویب کرده است - اطمینان حاصل شود.

۲-۲. سابقه خط‌مشی حساب ذخیره ارزی

تشکیل OSF مصادف با افزایش عمده در قیمت‌های نفت بود. قیمت نفت پس از آنکه در سال ۱۹۹۹ به کمترین حد خود یعنی ۹ دلار در هر بشکه رسید، به سرعت افزایش یافته، در اوایل سال ۲۰۰۸ از مرز ۱۰۰ دلار در هر بشکه فراتر رفت. به این ترتیب، درآمدهای ایران از محل صادرات نفت، از ۱۷ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۹-۲۰۰۰، به مقدار تخمینی ۶۶ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۷-۲۰۰۸ افزایش پیدا کرد. به همین ترتیب، کل درآمدهای نفتی دولت، از ۱۰ درصد GDP در سال ۱۹۹۹-۲۰۰۰ به مقدار تخمینی ۲۱ درصد از GDP در سال ۲۰۰۷-۲۰۰۸ رسید (شکل ۱).

افزایش قابل توجه قیمت نفت در خلال سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۸، پایبندی سیاسی به محدوده رشد مخارج را مطابق با آنچه در برنامه‌های پنج‌ساله مشخص شده بود، دشوار کرد. مجلس به هنگام بررسی بودجه سالیانه و تجدیدنظر در بودجه در میانه سال، بارها برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی را به‌منظور تأمین مخارج آن - که بخشی را برای اجرای برنامه‌ها و طرح‌های ویژه، از جمله برای تأمین واردات بنزین اختصاص می‌داد - تصویب کرد (جدول ۱۰ و ۱۱).



جدول ۱۰. درآمد نفت در برنامه‌های پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و توسعه، ۱۳۷۹-۱۳۸۶^۱

(میلیارد دلار آمریکا)

عنوان	سال							
	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶ (برآورد)
برنامه‌ها*	۱۱/۷	۱۲/۷	۱۱/۱	۱۱/۶	۱۲/۱	۱۵/۲	۱۵/۶	۱۶/۳
مجموع استفاده بودجه‌ای از عایدات نفت در برنامه عملکرد	۱۵/۸	۱۳/۷	۱۸/۵	۲۲/۴	۲۷/۳	۴۱/۱	۴۶/۱	۵۹/۱
استفاده از عایدات نفت در بودجه برحسب درصد از GDP	۱۶/۴	۱۱/۸	۱۵/۹	۱۶/۷	۱۶/۹	۲۱/۸	۲۰/۸	۲۰/۷
انتقال اضافه به بودجه و خالص وام‌ها	۰	۰/۹	۵/۷	۵/۵	۱۱/۲	۱۳/۷	۲۸/۳	۲۹
انتقال به بودجه	۰	۰/۸	۵/۱	۵/۴	۹/۴	۱۱/۵	۲۳	۲۴/۷
خالص وام‌ها	۰	۰/۱	۰/۶	۰/۱	۱/۸	۲/۱	۵/۳	۴/۳
خالص انتقال به دارایی‌های خارجی OSF	۵/۹	۱	۰/۸	۰/۴	۱	۱/۵	-۱/۴	۹/۶

مأخذ: IMF.

* براساس ارقام در نظر گرفته شده در برنامه سوم (۲۰۰۰-۲۰۰۴) و چهارم (۲۰۰۵-۲۰۰۹) توسعه.

(میلیارد دلار آمریکا)

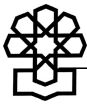
جدول ۱۱. عملکرد حساب ذخیره ارزی ۱۳۷۹-۱۳۸۶

عنوان	سال							
	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
مجموع واریز به حساب	۵/۹	۱/۸	۵/۹	۵/۸	۱۰/۴	۱۳	۲۱/۶	۳۴/۳
مجموع برداشت از حساب	۰	۰/۹	۵/۱	۵/۴	۹/۴	۱۱/۵	۲۳	۲۴/۷
انتقال به بودجه	۰	۰/۸	۴/۵	۵/۳	۷/۵	۷/۸	۱۷/۸	۲۰/۳
خالص وام‌های داخلی	۰	۰/۱	۰/۶	۰/۱	۱/۸	۲/۱	۵/۳	۴/۳
تعدیلات ارزش (نرخ ارز)	-	-	-	-	-	-	۰/۳	۲/۵
تراز حساب ذخیره ارزی	۵/۹	۱	۰/۸	۰/۴	۱	۱/۵	-۱/۱	۱۲/۱
موجودی حساب ذخیره برحسب سپرده ارز خارجی نزد بانک مرکزی	۵/۹	۷	۷/۸	۸/۱	۹/۱	۱۰/۷	۹/۵	۲۱/۶
موجودی حساب ذخیره ارزی از وام‌های داخلی		۰/۱	۰/۷	۰/۸	۲/۶	۴/۸	۱۰	۱۴/۴

مأخذ: بانک مرکزی ایران و IMF.

علی‌رغم مخارج بیش از اندازه حکومت مرکزی که در بودجه سالیانه منظور شده بود، سهم وام‌های داخلی از کل مانده OSF در دوره ۲۰۰۰-۲۰۰۵ کاملاً کمتر از ۵۰ درصد حفظ شد. این وضعیت تا حدی به شرایط دشوار برای دریافت وام و کوچک بودن اندازه بخش خصوصی مربوط می‌شد. بسیاری از استقراض‌کنندگان، وام‌های دلاری را - به‌خصوص با توجه به کاهش شدید

۱. برنامه سوم پنج‌ساله توسعه براساس قیمت هر بشکه نفت ۱۹ دلار و برنامه چهارم پنج‌ساله توسعه براساس قیمت هر بشکه نفت ۴۰ دلار طراحی شد. فرض شده بود همه درآمد دریافتی نفت پیش‌بینی شده در بودجه هزینه شده و فقط دریافتی‌های مازاد بر قیمت منظور شده، در OSF ذخیره می‌شوند.



ارزش ریال در بازه ۲۰۰۰-۲۰۰۵ - بسیار گران قیمت می‌دیدند. در واقع معادل ریالی نرخ سود وام‌های OSF، طبق تخمین‌ها به ۲۰ درصد می‌رسید که خیلی بیشتر از نرخ سود رسمی ۱۵ درصدی مصوب برای وام‌های ریالی بانک‌های دولتی بود. علاوه بر این، اندک بودن تعداد شرکت‌های بخش خصوصی که در فعالیتهای صادراتی اشتغال داشتند، تعداد متقاضیان احتمالی را به شدت کاهش می‌داد.

قواعد وام‌دهی از سوی OSF از سال ۲۰۰۵ به تدریج آسان‌تر شده است تا جذابیت وام‌ها بیشتر شود. این تساهل موجب نزدیک شدن سهم وام‌ها به سقف ۵۰ درصدی آنها شده است. در طرح‌های «مناطق محروم» و رسیدگی به شرکت‌های خاصی که با مشکلات مالی مواجه بودند، طول مدت سررسید وام‌ها تا ۱۷ سال افزایش یافته و نرخ بهره به ۳ درصد کاهش داده شده است. علاوه بر این منابع مالی OSF در اختیار شرکت‌های دولتی قرار گرفت تا قدری از تأثیر تحریم‌های بین‌المللی - که دسترسی آن شرکت‌ها به وام‌های خارجی را محدود کرده بود - کاسته شود. دولت در سال ۱۳۸۶، بخشی از سپرده‌های OSF نزد بانک‌های تجاری منتخب دولتی را به سهام تبدیل کرد تا سرمایه آنها را تقویت کند.

۳-۲. انتخاب‌های آینده حساب ذخیره ارزی

با توجه به درس‌های آموخته از تجربیات پیشین و بهترین تجربیات بین‌المللی، می‌توان برخی از جنبه‌های عملکرد OSF را بهبود داد:

- تا زمانی که بودجه ایران در میان مدت در معرض آسیب از کاهش قیمت‌های نفت باشد، حفظ هدف تثبیت درآمدها برای OSF موجه به نظر می‌رسد. در مورد ایران - و با توجه به فقدان دسترسی آن کشور به بازارهای مالی و محدودیت فرصت برای تأمین مالی غیرتورمی به منظور رهایی از دوره‌های ارزان بودن نفت - پس‌اندازهای احتیاطی کاملاً موجه جلوه می‌کنند.
- ملاحظات مربوط به پایداری بلندمدت و عدالت بین‌نسلی، ظاهراً قیودی الزام‌آور نیستند. در سال ۱۳۸۶ کسری مالی اولیه غیرنفتی در حدود ۱۷ درصد از GDP و یارانه‌های پنهان انرژی در حدود ۲۲ درصد از GDP را تشکیل می‌دهند. سهم مجموع این دو از GDP، کاملاً کمتر از مخارج حقیقی از محل ثروت نفت است که این مخارج در سال ۱۳۸۶، با فرض محتاطانه قیمت ۸۵ دلار بر هر بشکه نفت، تقریباً به اندازه ۶۵ درصد از GDP تخمین زده شده است. به این ترتیب، نیازی به پس‌انداز درآمد نفتی به میزانی بیش از آنچه توجیه احتیاطی دارد، وجود نخواهد داشت.
- انتقال دادن عملیات وام‌دهی داخلی OSF به بودجه، باعث تسهیل در برنامه‌ریزی مالی می‌شود. اگر مقامات ایرانی قرار است که وام‌دهی براساس ارز خارجی را ادامه دهند، بهتر است اجرای این‌گونه وام‌دهی به دست دولت مرکزی باشد. در چنین حالتی، مقادیر وام‌ها باید با توجه به



بودجه دولت مرکزی، از طرف مجلس به تصویب برسد. چنین روشی باعث می‌شود که ارتباط بین برداشت از صندوق با نوسانات قیمت نفت از بین رفته و تحقق هدف تثبیت، آسان‌تر شود.

۱-۳-۲. قواعد انباشت و برداشت

قواعد فعلی انباشت و برداشت از OSF باید انعطاف‌پذیرتر شده و مطابق با قیمت نفت و تحولات اوضاع کلان اقتصادی شوند:

• قواعد انباشت و برداشت از OSF با هدف تثبیت‌کنندگی آن هم‌راستا شود. به‌خصوص، اختصاص درآمدهای نفتی به OSF و محدود کردن استفاده از منابع این صندوق برای تأمین اعتبار کسری‌های بودجه غیرنفتی، به OSF کمک می‌کند تا عملکرد خود را معطوف به هدف تثبیت‌کنندگی کرده و مدیریت مخارج را بهبود بخشد.

• یک چارچوب میان‌مدت چرخشی برای بودجه (MTBF)^۱ اجرا شود. در اولین گام از این چارچوب باید برنامه‌های پنج‌ساله موجود، هرساله روزآمد شوند تا جدیدترین اطلاعات مربوط به قیمت‌های نفت، تورم و تراز پرداخت‌ها، در کنار تغییرات مربوط به اولویت‌های حکومت، در آنها به حساب آورده شود. مقامات ایرانی می‌توانند از تجربیات اخیر مکزیک، فدراسیون روسیه یا تیمور شرقی استفاده کنند تا MTBF ایران را بهبود بخشند. مکزیک و فدراسیون روسیه، اصلاحات بلندپروازانه‌ای را برای به‌کارگیری بودجه‌های چرخشی چندساله آغاز کرده‌اند که همه‌ساله روزآمد می‌شوند تا تغییر در نگرش‌ها - از جمله تغییر در پیش‌بینی قیمت نفت - در آنها لحاظ شده باشد. قانون مسئولیت مالی مکزیک^۲، مقامات آن کشور را ملزم کرده است که در بودجه‌ریزی، هدف تراز صفر را در پی بگیرند و چارچوب مورد استفاده در فدراسیون روسیه نیز، حد مجاز کسری مالی غیرنفتی را معین کرده است. تیمور شرقی یک چارچوب سیاست مالی بلندمدت را در پیش گرفته است که مشتمل بر پیش‌بینی‌های چرخشی سه‌ساله، براساس برنامه‌های سرمایه‌گذاری، بخشی - به همراه جزئیات برنامه‌ها و هزینه‌ها - است.

• درباره فایده در نظر گرفتن قیمت‌های اندک برای نفت - به شکلی غیرواقع‌بینانه - در فرایند برنامه‌ریزی بودجه‌ای تجدیدنظر شود. اثبات شده است چنین روشی در جلوگیری از سیاست مالی موافق ادواری^۳ - در ایران و سایر کشورهای نفت‌خیز - ناکارآمد است. در عوض بهتر است بر شاخص‌های بازار درباره قیمت‌های آینده نفت و تحلیل مخاطره کلی^۴ و برنامه‌ریزی مشروط در چارچوب MTBF تکیه شود. علاوه بر این باید در تعیین مسیر هدف‌گیری شده میان‌مدت برای تراز

1. Medium – term Budget Framework

2. Mexico's Fiscal Responsibility Law

3. Pro – cyclical

4. Incorporate Risk



مالی غیرنفتی و انباشت سپرده‌های OSF در چارچوب قیمت معیار نفت، به نوسانات احتمالی قیمت نفت توجه شود. همچنین در برنامه‌های مشروط باید به دقت شرح داده شود که نحوه واکنش بودجه به تغییرات ناشی از فروض قیمت نفت در بودجه چگونه خواهد بود (مثلاً برداشت از OSF یا افزودن بر سپرده‌های آن و حوزه‌های مشمول کاهش یا افزایش مخارج).

گسترده‌گی این تعدیلات باید براساس بررسی طول مدت نوسانات قیمت نفت در پیش‌بینی‌های بودجه تعیین شود یا آنکه مبتنی بر قواعد ماشینی (از قبیل متوسط متغیر قیمت‌های نفت) باشد. علاوه بر این، می‌توان از یک رویکرد احتمالاتی استفاده کرد تا اندازه بهینه دارایی‌های خارجی OSF و مانده مالی متناظر با آن - به‌منظور پایدارسازی صرف هزینه‌ها - معلوم شود.

- سازگاری تراز غیرنفتی اولیه با اهداف کوتاه‌مدت کلان اقتصادی، از جمله با رشد اقتصادی و تورم بررسی شود. این کار نیاز به افزایش همکاری بین سیاست‌های مالی و پولی دارد.

۲-۳-۲. ساختار حاکمیتی و شفافیت

شفافیت در عملکرد OSF را می‌توان بهبود داد. اطلاعاتی را که در دسترس عموم مردم قرار می‌گیرد (از قبیل اسناد حقوقی اصلی که تعیین‌کننده عملکرد OSF و مطالب انتشار یافته درباره عملکرد مالی OSF) می‌توان به شکلی مفید در یک پایگاه اینترنتی مخصوص به OSF قرار داد. علاوه بر این، اطلاعات بیشتر - از جمله اظهارنامه‌های جریان نقدینگی سالانه و خلاصه ترازنامه‌ها - را می‌توان به‌صورت منظم در دسترس عموم قرار داد. پایگاه‌های اینترنتی تعداد روزافزونی از صندوق‌های نفتی - از جمله صندوق همگانی مستمری‌های حکومت نروژ - مثال‌های خوبی از ارتباط شفاف با عموم مردم به‌شمار می‌رود.

۲-۳-۳. سیاست سرمایه‌گذاری و مدیریت

OSF می‌تواند با تنوع بخشیدن به سبد دارایی‌های ارزی خود، درآمدهای بلندمدت خود را افزایش دهد. روش فعلی اداره دارایی‌های خارجی OSF به‌صورت یک کاسه و به شکل ذخایر رسمی کلی، موجه به‌نظر می‌رسد زیرا سپرده‌های OSF در پایان سال ۱۳۸۶، طبق تخمین‌ها فقط ۲۲ درصد از هزینه‌های بودجه‌ای در سال ۱۳۸۷ را تشکیل می‌داده‌اند. اگر حکومت تصمیم بگیرد مانده احتیاطی بزرگ‌تری پدید آورد که به‌منظور تسهیل در تعدیل مخارج در دوره‌های طولانی کاهش قیمت نفت به‌کار رود، سپرده‌های OSF می‌تواند در حوزه‌هایی سرمایه‌گذاری شود که کمتر نقدینه بوده و در معرض مخاطرات کمتری باشند.

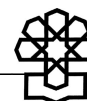


منابع و مأخذ

1. _____, 2004, *Iran-Energy-Environment Review Policy Note*, Report No. 29062 (Washington: World Bank).
2. _____, 2005, "Domestic Energy Product Pricing In An Oil-Exporting Country: The Case of Azerbaijan," in Azerbaijan Republic: Selected Issues, available at <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17988.0> (Washington: International Monetary Fund)
3. _____, 2005, Iran, Islamic Republic of-Cost Assessment of Environmental Degradation, Report No. 32043 (Washington: World Bank).
4. _____, 2006, "Recent Dynamics of Crude Oil Prices," IMF Working Paper WP/06/299 (Washington: International Monetary Fund).
5. _____, 2006, Mainstreaming Environment in the Energy Sector-The Case of the Energy Environment Review for Iran, Report No. 38177 (Washington: World Bank).
6. _____, 2007, "An Oil and Gas Model," IMF Working Paper WP/071135 (Washington: International Monetary Fund).
7. _____, 2007, Iran-Power Sector Note, Report No. 38360 (Washington: World Bank).
8. _____, 2007, The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom, Fiscal Affairs Department, http://www.imf.org/external/np/pp/2007/engl03_05_07.pdf. (Washington: International Monetary Fund).
9. Allen, R., and D. Radev, 2006, "Managing and Controlling Extra Budgetary Funds," IMF Working Paper WP/06/289 (Washington: International Monetary Fund).
10. Amuzegar, J., 20.05, Iran's Oil Stabilization Fund: A Misnomer, Middle East Economic Survey, Vol. XLVIII, No. 47.
11. Baig, T., M. Amine, D. Coady., and J. Ntamatungiro, 2007, "Domestic Petroleum Prices and Subsidies: Recent Developments and Reform Strategies," IMF Working Paper, WP 07171 (Washington: International Monetary Fund).
12. Bandiera L., N. Budina, M. Klijn, and S. van Wijnbergen, 2007, "The 'How To' of Fiscal Sustainability: A Technical Manual for Using the Fiscal Sustainability Tool," World Bank Policy Research Working Paper No. 4170 (Washington: World Bank).
13. Barnett, S., and R. Ossowski, 2002, "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper WP/021177 (Washington: International Monetary Fund).
14. Bartsch, U., 2006, "How Much Is Enough? Monte Carlo Simulations of an Oil Stabilization Fund for Nigeria," IMF Working Paper WP/06/142 (Washington: International Monetary Fund).
15. Carcillo, S., D. Leigh, and M. Villafuerte, 2007, "Catch-Up Growth, Habits, Oil Depletion, and Fiscal Policy: Lessons from the Republic of Congo," IMF Working Paper WP/07/80 (Washington: International Monetary Fund).
16. Cashin, P., H. Liang, and C.J. McDermott, 2000, "How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices," IMF Staff Papers Vol. 47, No. 2 (Washington: International Monetary Fund).
17. Cosse, S., 2003, "The Energy Sector Reform and Macroeconomic Adjustment in a



- Transition Economy: The Case of Romania," IMF Policy Discussion Paper, PDP/03/2 (Washington: International Monetary Fund).
18. Davis J.M., R. Ossowski, and A Fedelino, eds., 2003, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington: International Monetary Fund). IMF Working Paper WP/01114 (Washington: International Monetary Fund).
 19. Gupta, S., B. Clements, K. Fletcher, and G. Inchauste, 2003, "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by Davis, J.M., Ossowski, R., and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
 20. Hossain, S.M. , 2003, "Taxation and Pricing of Petroleum Products in Developing Countries: A Framework for Analysis with Application to Nigeria," IMF Working Paper WP/03/42 (Washington: International Monetary Fund).
 21. Hunt, B., P. Isard, and D. Laxton, 2001, "The Macroeconomic Effects of Higher Oil Prices," IMF Working Paper WP/01114 (Washington: International Monetary Fund).
 22. International Monetary Fund, 2002, "The Size of Quasi-Fiscal Subsidies Implicit in Current Domestic Energy Policies," in *Azerbaijan Republic: Selected Issues and Statistical Appendix*, available at <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15698.0> (Washington: International Monetary Fund)
 23. International Monetary Fund, 2005, *Guide to Resource Revenue Transparency*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrr/engl060705.htm> (Washington: International Monetary Fund).
 24. Karbassi, A.R., M.A Abduli, and E.M. Abdollahzadeh 2007, "Sustainability of Energy Production and Use in Iran," *Energy Policy*, Vol. 35, pp. 5171-80.
 25. Kia, A., 2006, "Deficits, Debt Financing, Monetary Policy and Inflation in Developing Countries: Internal or External Factors? Evidence from Iran," *Journal of Asian Economics*, Vol. 17, pp. 879-903.
 26. Krichene N., 2005, "A Simultaneous Equations Model for World Crude Oil and Natural Gas Markets," IMF Working Paper WP/05/32 (Washington: International Monetary Fund). .
 27. Limi, A., 2006, "Did Botswana Escape from the Resource Curse," IMF Working Paper WP 106118 8 (Washington: International Monetary Fund).
 28. McMorran, R.T., and D.C.L. Nellor, 1994, "Tax Policy and the Environment: Theory and Practice," IMF Working Paper WP/941106 (Washington: International Monetary Fund).
 29. Mehrara, M., and K.N. Oskoui, 2007, "The Sources of Macroeconomic Fluctuations in Oil Exporting Countries: A Comparative Study," *Economic Modelling*, Vol. 24, pp. 365-79.
 30. National Petroleum Council, 2007, *Facing the Hard Truths About Energy-A Comprehensive View to 2030 of Global Oil and Natural Gas*, available at <http://www.npchardtruthsreport.org> (Washington: National Petroleum Council).
 31. Olters, J-P., 2007, "Old Curses, New Approaches? Fiscal Benchmark for Oil Producing Countries in Sub-Saharan Africa," IMF Working Paper WP/071107 (Washington: International Monetary Fund).
 32. Petri, M., G. Taube, and A. Tsyvinski, 2002, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union," IMF Working Paper WP/02/60 (Washington: International Monetary Fund).



33. Saavalainen, T., and J.T. Berge, 2006, "Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries," IMF Working Paper WP/06/43 (Washington: International Monetary Fund).
34. Segura, A., 2006, "Management of Oil Wealth Under the Permanent Income Hypothesis The Case of Sao Tome and Principe," IMF Working Paper WP/061183 (Washington: International Monetary Fund).
35. Shabsigh, G., and N. Ilahi, 2007, "Looking Beyond the Fiscal: Do Oil Funds Bring Macroeconomic Stability," IMF Working Paper WP/07/96 (Washington: International Monetary Fund).
36. Shafie-Pour, M., and M. Ardestani, 2007, "Environmental Damage Costs in Iran by the Energy Sector," *Energy Policy*, Vol. 35, pp. 4413-23.
37. Tchaidze, R., 2007, "Quasi-Fiscal Deficits in Nonfinancial Enterprises," IMF Working Paper WP/07/10 (Washington: International Monetary Fund).
38. UNEP-DTIE, IEA, 2002, *Reforming Energy Subsidies*, available at <http://www.uneptie.org/energy/publications/pdfs/En-SubsidiesReform.pdf>: (Paris: United Nations Environmental Program, Division of Technology, Industry, and Economics - International Energy Agency)
39. World Bank, 2003, *Iran-Medium Term Framework for Transition-Converting Oil Wealth to Development: Economic Memorandum*, Report No. 25848 (Washington: World Bank).
40. World Bank, 2006, *Mainstreaming Environment in the Energy Sector-The Case of the Energy- Environment Review for Iran*, Report No. 3 8177 (Washington: World Bank).
41. Zamani, M., 2007, "Energy Consumption and Economic Activities in Iran," *Energy Economics*, Vol. 29, pp. 1135-40.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۰۷

عنوان گزارش: یارانه‌ها و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران «دیدگاه صندوق بین‌المللی پول»
Report Title: Subsidies and Operations of the Oil Stabilization Found in the Islamic Republic of Iran: IMF View (IMF Country Report No. 08/285:23-33)

نام دفتر: برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: میثم پیله‌فروش، اصلان قودجانی

ناظر علمی: علی چشمی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار تخصصی: محمد قاسمی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. یارانه (Subsidy)

۲. حساب ذخیره ارزی (OSF)

۳. نفت (Oil)

۴. بودجه (Budget)

۵. صندوق بین‌المللی پول (IMF)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۰/۸