

Az iráni támogatási reform krónikája

A Nemzetközi Valutaalap munkaanyagának magyar nyelvű összefoglalója¹

Tartalom

I. Összefoglaló.....	1
II. Az olaj szerepe az iráni gazdaságban.....	2
III. Az árreform céljai.....	5
IV. A reform törvényhozási folyamata.....	6
V. A reform előkészítése.....	6
Az időzítés szempontjai.....	6
Az infláció csökkentése.....	6
Az árkiigazítás mértéke.....	6
Energiaelosztás és árazás.....	7
Háztartási transzferek.....	7
A vállalati szektor	7
A banki szektor.....	7
A kormányzati szektor.....	8
VI. A reform „eladását” segítő kommunikációs kampány.....	8
VII. A reform bevezetése.....	8
A pontos időpont kiválasztása.....	8
December 13-21: a változás hete.....	9
A reformot követő napok.....	9
VIII. A jövő kihívásai: makroökonómiai stabilitás és a vállalatok strukturális átalakítása.....	9

I. Összefoglaló

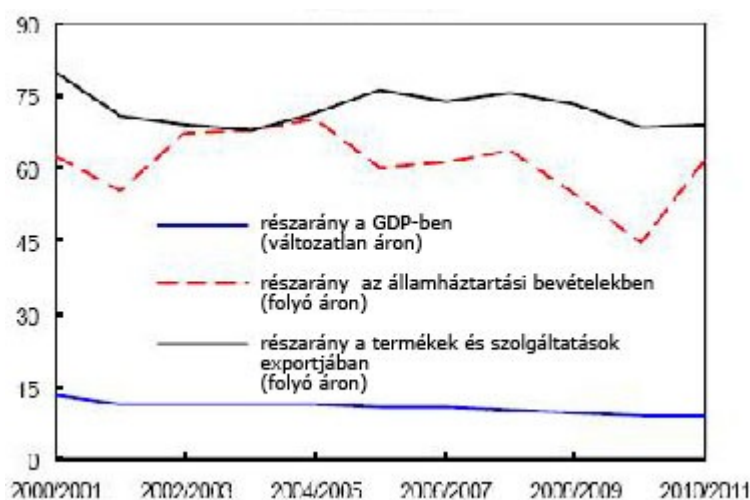
2010. december 18-án este 9-kor Ahmadinezsad iráni elnök élő tévéadásban jelentette be, hogy jelentős mértékben - az üzemanyag esetében négyszeresére, bizonyos esetekben akár hússzorosára - emeli országában az energia és a mezőgazdasági termékek árait. Ezzel Irán lett az első olyan jelentős olajexportáló ország, amely lényegesen csökkentette az implicit (közvetett) energiatámogatásait. Ezzel párhuzamosan az állam jelentős, szabadon felhasználható pénzüsszeget juttatott állampolgárainak a magasabb árak kompenzálására. Ez a munkaanyag áttekinti a reform tervezésének és bevezetésének gazdasági és technikai szempontjait, ide értve a háztartásoknak juttatott átutalásokat és a reform sikeressége szempontjából döntő jelentőségű felvilágosító kampányt. A reform - különösen annak legutolsó szakasza - időrendi sorrendben kerül bemutatásra. A legfőbb kihívásokat áttekintve a munkaanyag következtetéseket von le a második szakaszra vonatkozólag.

¹ Iran-The Chronicles of the Subsidy Reform. IMF Working Paper WP/11/167. Szerzők: Dominique Guillaume, Roman Zytok és Mohammad Reza Farzin. Készült 2011 júliusában.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf>

II. Az olaj szerepe az iráni gazdaságban

Annak ellenére, hogy az olaj részesedése a reál GDP-ben a 60-as évek 40%-os értékéről az elmúlt évtizedre 10,5%-os értékre csökkent, az olajból és gázból származó bevételek a devizajövedelmek és államháztartási bevételek legfőbb forrásai maradtak (az utóbbiban 65%-os a részesedése).

Irán tehát erősen függ az olajexport-bevételektől, aminek jelentős hatása van a konjunktúrájára: a bevételek növekedésekor (2002-2008) az államháztartási kiadások és hitelkihelyezések is növekedtek, míg azok csökkenése (a 2008-2009-es recesszió) egy lényegesen szűkebbre szabott monetáris és fiskális politikával esett egybe.



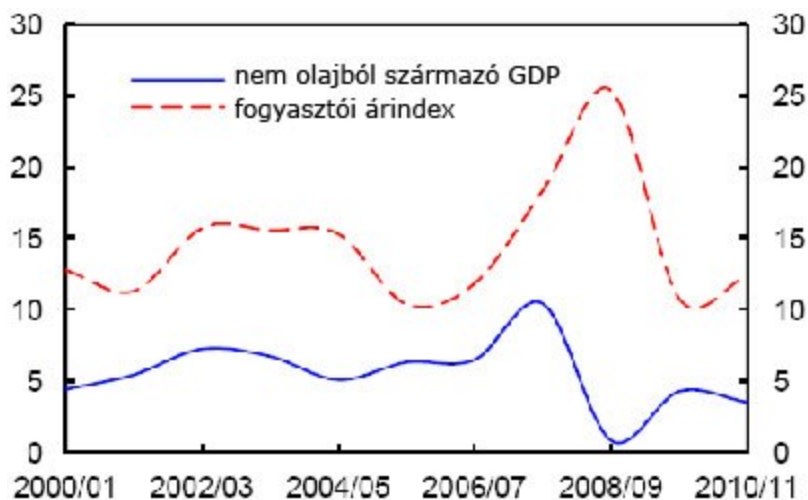
1. ábra: Az olaj részaránya a GDP-ben, az államháztartási bevételekben, valamint a termékek és szolgáltatások exportjában (százalék)

Forrás: Iráni hatóságok és IMF becslések



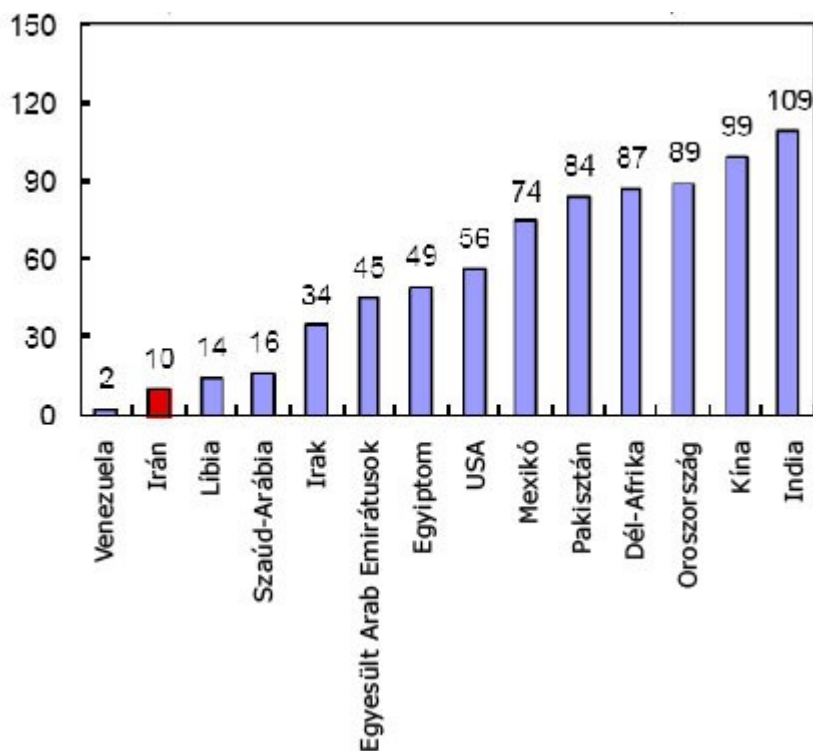
2. ábra: Az államháztartási kiadások, a magánszektornak juttatott hitelek (milliárd riál) és az olaj átlagos exportára (USD/ hordó, RHS)

Forrás: Iráni hatóságok és IMF becslések

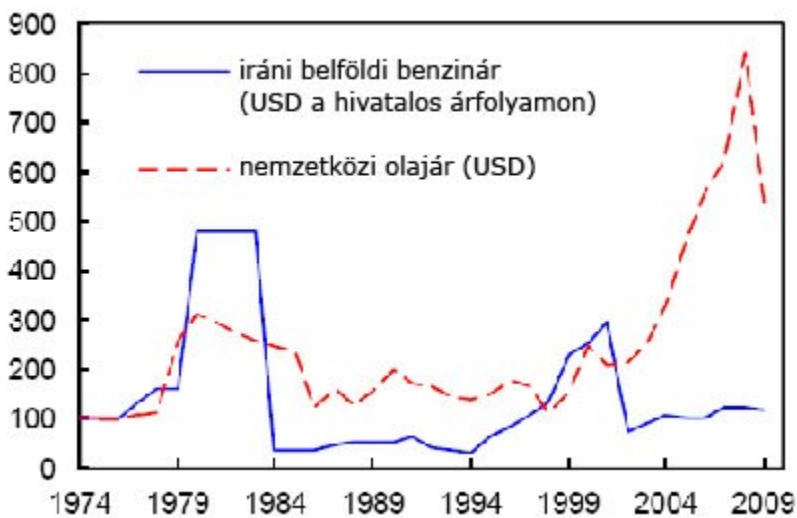


3. ábra: A nem olajból származó GDP és az átlagos fogyasztói árindex (éves %-os változás)
 Forrás: Iráni hatóságok és IMF becslések

A belföldi olajárakat – hasonlóan az olajexportáló országok többségéhez – hosszú ideig központilag határozták meg a termelési költségeknek megfelelő szinten. Ez a rendszer egy stabil és a termelési költségekhez közeli nemzetközi ár mellett jól működött, azonban ennek növekedésével és a magas infláció miatti riál-leértékelődéssel egyre jobban elszakadt egymástól a belföldi és a nemzetközi ár.

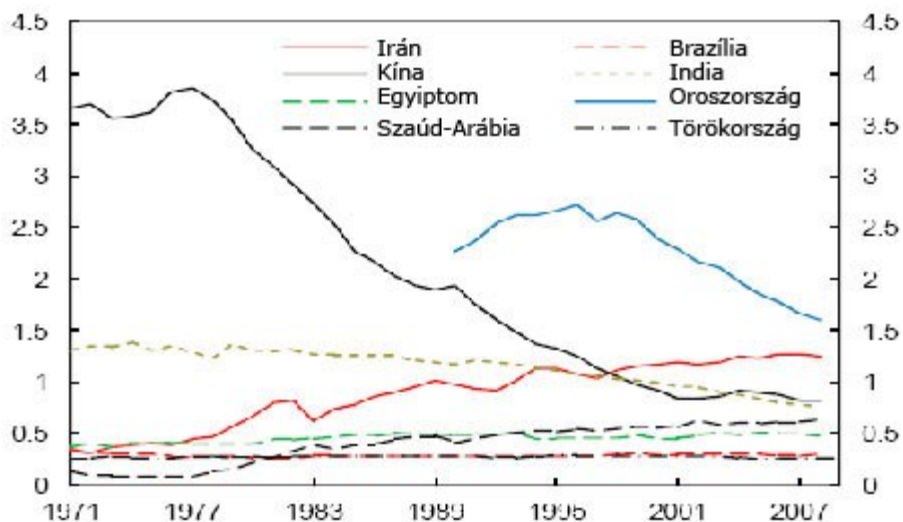


4. ábra: A benzin kiskereskedelmi ára a kiválasztott országokban (2008 novemberében, USA cent/ liter)
 Forrás: GTZ

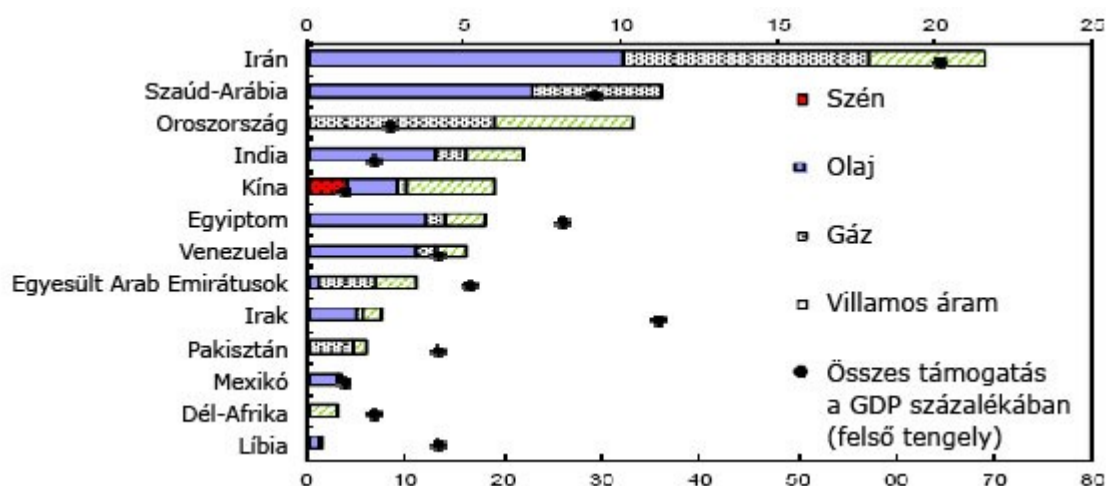


5. ábra: Az iráni belföldi benzinár és a nemzetközi olajárak (1974=100)
 Forrás: Iráni hatóságok és IMF becslések

Az egyre olcsóbb belföldi energiaárak hatására rohamosan nőtt az energiafogyasztás és az energiaigényesség Iránban, ami egyben az exportra kerülő energia mennyiségét is csökkentette. Az iráni olajvállalatok nehezen tudták finanszírozni befektetéseiket a költségeket éppen fedező árak mellett. A levegőszennyezés, annak egészségügyi hatásai és a közúti dugók szintén egy reform szükségességét sürgették.



6. ábra: Az energiaigényesség (egységnyi GDP-re jutó energiafelhasználás)
 Forrás: OECD



7. ábra: A fosszilis tüzelőanyag-fogyasztás gazdasági értéke (milliárd USD, 2009), valamint az összes energiatámogatás a GDP százalékában (felső tengely)
 Forrás: OECD, Nemzetközi Energiaügynökség

III. Az árreform céljai

2008-ra tarthatatlanná vált a literenkénti 10 centes belföldi benzinár: Iránnak üzemanyagot kellett importálnia a hazai kereslet kielégítésére. Emellett a benzinpazarlás és a szomszédos országokba történő csempészet is mértéktelenné vált.

A legfőbb cél a pazarlás megszüntetése és a fogyasztás racionalizálása volt. A magasabb energiaárakért fizetett kompenzációval a legtöbb fogyasztó jól jár, hiszen a magasabb ár a felesleges fogyasztás csökkentésére ösztönzi, miközben a kompenzációként kapott pénzből több egyéb árut és szolgáltatást tud vásárolni.

A reform emellett a szociális egyenlőséget is javítja, mivel a legszegényebbek keveset profitáltak az alacsony energiaárakból, míg a kormány által fizetett kompenzáció jelentősen javítja életkörülményeiket. A reform hatására gyakorlatilag megszűnt a szegénység Iránban, ami jelentős erkölcsi támogatást eredményezett a kormány intézkedéseivel. A reform egyben a belső keresletet is élénkíti, hozzájárulva a nem-energia szektor növekedéséhez és a munkanélküliség csökkenéséhez.

A reformnak nem volt célja az államháztartás helyzetének javítása, vagy az állami újraelosztás növelése. Éppen ellenkezőleg, a kormány az állami kiadások csökkenését próbálta elérni. A belső fogyasztás jelentős csökkenése azonban jelentősen növelte az exportálható olaj mennyiségét is, ami az energiaszektor fejlesztéséhez is többletforrásokat biztosított.

IV. A reform törvényhozási folyamata

A reformról szóló parlamenti viták 2008 végén kezdődtek. A 2009. júniusi választásokig nem sikerült megegyezni, mivel néhány képviselő félt, hogy a közvetlen kifizetések a hatalmon lévő elnökök kedveznek a választásokon.

2009 őszén azonban többek között a kedvezőtlen gazdasági környezet és az ENSZ szankciói miatt sürgetőbbé vált a reform felgyorsítása, így 2010. január 5-én a parlament elfogadta az erről szóló törvényt.

A reformot 5 év alatt tervezték megvalósítani. A törvény alapján a magasabb árak miatti államháztartási többletbevételeknek legalább a felét a háztartásoknak kellett juttatni: először készpénzben, később részben szociális juttatások formájában. A többletbevételek 30%-át az iráni vállalatoknak kellett juttatni, hogy megfelelő strukturális változtatásokkal képesek legyenek alkalmazkodni a drámaian megnőtt energiaköltségekhez. A maradék 20% az államhoz került a saját megemelkedett energiaköltségeinek fedezetére.

V. A reform előkészítése

Az iráni kormány alaposan előkészítette a reformot, hogy az sikeres és nép által támogatott legyen.

Az időzítés szempontjai

Az eredetileg tervezett márciusi bevezetés a részletek kidolgozatlansága miatt nem volt tartható. Időre volt szükség a nem-energia termékek készleteinek felhalmozásához (az árstabilitás és rendelkezésre állás biztosítása érdekében) és a benzinkutak alkalmazkodásához a differenciált árakhoz (szoftverfejlesztések). Ráadásul a reform november-decemberi időzítése mellett szólt az is, hogy ez volt az év legalacsonyabb energiafogyasztású időszaka (utazás, mezőgazdaság).

Az infláció csökkentése

Fontos politikai szempont volt az alacsony infláció biztosítása a reform idejére. A 2008-as 30%-ról 2010 elejére 7%-ra csökkent az infláció. A Központi Bank határozottan kiállt az árfolyam stabilitása mellett, és a sajtóban rendszeresen hangoztatta, hogy az ország erős valutatartalékokkal rendelkezik. Emellett a hatóságok intézkedéseket hoztak a reformot megelőző időszakban az árak befagyasztására. A különböző áruk hatósági készletfelhalmozását széles körben hirdették a médiában, hogy elkerüljék a lakossági pánikvásárlásokat.

Mindennek dacára a fogyasztói árindex 2010 decemberére 12,8 %-kal nőtt az egy évvel korábbi értékhez képest.

Az árkiigazítás mértéke

A reformtörvény nem rendelkezett az áremelés pontos mértékéről, csak a bevezetés utáni első év bevételnövekedését határozta meg (200 milliárd riál). Egy kisebb mértékű áremelés hamar erodálódhatott volna az infláció, a nemzetközi árak növekedése és a riál leértékelődése miatt. A jelentősebb mértékű áremelés a szegényebb

háztartásoknak is jobban eladható volt a magasabb kompenzációs kifizetések és ezen családok alacsonyabb energiafogyasztása miatt.

Energiaelosztás és árazás

Amellett, hogy az áremelésnek hatékonyan kellett csökkentenie a túlzott keresletet, és a földgáz és a folyékony üzemanyagok közötti nem hatékony helyettesítést, egyben azt is figyelembe kellett vennie, hogy egyes régiókban nem áll rendelkezésre földgáz a fűtésre, pedig a fűtési kiadás az alacsony jövedelmű háztartások számára a legnagyobb energiajellegű költség.

Az elektromos áramra, földgázra és vízre alkalmazott többszintű tarifarendszernek fontos szerepe volt az áremelés hatásainak mérséklésében. Az első 100 kWh áram például csak 270 riálba került kWh-ként, míg 600 kWh feletti fogyasztásnál már 2100 riálra emelkedett az ára. Az árakat regionálisan is differenciálták: a melegebb régiókban a légkondicionálók nagyobb használata miatt alacsonyabb árakat határoztak meg csakúgy, mint a földgázzal el nem látott régiókban.

Háztartási transzferek

Eredetileg az alacsonyabb jövedelmű háztartásoknak szánták a kifizetéseket, azonban az adminisztrációs nehézségek és a magasabb jövedelmű rétegek elégedetlenségétől tartva végül mindenki jelentkezhett a kompenzációs kifizetésekre. A jelentkezési folyamat egyszerű volt, és a hatóságok elnézőek voltak a kisebb formai hibákkal szemben. Emellett a média is segítette a leggyakoribb kérdések megválaszolásában. Végül a lakosság 80%-a (61 millió fő) kapott kompenzációs kifizetéseket. A jelentkezések 98%-át elfogadták.

A pénzek elosztása 4 hét alatt történt bő egy hónappal az áremelés előtt, azonban az áremelés napjáig befagyasztva tartották azokat az egyéni számlákon. Az elosztás folyamatáról folyamatos tájékoztatást adott a média, valamint egy honlapon mindenki ellenőrizhette, hogy megkapta-e a támogatást.

A vállalati szektor

A reformot megelőzően a hatóságok alapos elemzéseket végeztek a vállalatokra gyakorolt lehetséges hatásairól. A vizsgált 12 000 vállalatból végül 7000 kapott valamilyen célzott támogatást (közvetlen támogatást, illetve kedvezményes árú üzemanyag kvótát). Emellett kedvezményes kamatú hiteleket kaptak energiahatékony technológiák fejlesztésére, illetve hitelkeretet a magasabb energiaköltségek fedezetére. Mindemellett bizonyos szektorok adó- és díjkedvezményeket is kaptak. A hazai gazdaság védelmére bizonyos importtermékekre vámot vetettek ki, illetve emelték azokat.

A banki szektor

A bankok fontos szerepet játszottak a reform megvalósításában, mivel a támogatások bankszámlákra történő átutalásának több előnye is volt:

1. Biztonságosabb a készpénzes kiutalásnál.
2. A transzferek láthatóvá váltak az egyéni számlákon jóval az áremelés előtt, ami segítette „eladni” a reformot, és egyben visszafordíthatatlanná is tette azt.
3. A hatóságok a támogatások jelentős részének megtakarítását várták, ami jelentősen megkönnyítene a likviditás-menedzsmentet.

A banki átutalások előkészítéséhez további lépésekre volt szükség:

1. 16 millió új számlát kellett nyitni.
2. Fejleszteni kellett a banki infrastruktúrát a megnövekedő egyidejű terhelés miatt.
3. Fejleszteni kellett az ATM hálózatot is, hogy minden iráni hozzáférjen a pénzéhez.

A kormányzati szektor

Különösen a tartományi kormányzatok és helyi önkormányzatok kaptak jelentős forrásokat a megemelkedett energiaköltségeik fedezésére.

VI. A reform „eladását” segítő kommunikációs kampány

A reform bevezetését egy erre kinevezett szóvivő vezette átfogó kampány előzte meg, mely során az alacsony energiaárak okozta növekvő költségekről, pazarlásról és az áremelés várható hasznairól oktatták a lakosságot. Politikai, gazdasági és társadalmi vezetőket, valamint akadémikusokat is mozgósítottak a kampány támogatására. A hatóságok az olcsó energia miatti társadalmi egyenlőtlenséget is hangsúlyozták, kiemelve, hogy a szegényebb rétegek kevesebbet nyernek az olcsó energiával, így a reform nekik kedvez.

Az iráni háztartások már jóval a reformot megelőzően láthatták energiaszámláikon a valódi, nem támogatott árakat. Az üzemanyagok esetében már 2007-ben megjelentek a szabadpiaci árak, azonban kezdetben minden háztartás havi 120, 2010-től pedig 60 literes kvótát kapott olcsó üzemanyag megvásárlására. Mindez hozzájárult a változás fokozatosságához.

A hatóságok minden szinten kiálltak a reformok mellett, és némi erődemonstrációval is éltek a tüntetések elleni figyelmeztetésekkel. Az elnök személyesen, élő adásban tisztázta a reformmal kapcsolatos bizonytalanságokat.

A kampány – néhány kisebb bizonytalanságtól eltekintve – sikeresnek bizonyult.

VII. A reform bevezetése

A pontos időpont kiválasztása

A reform időzítésével kapcsolatos bizonytalanságok és feszültségek elkerülésére következetesen kiemelték, hogy az áremelés időpontját az elnök fogja élő adásban bejelenteni, mindössze néhány órával annak kezdete előtt. Kizárólag négy vezető politikus vett részt a pontos dátum tervezésében, és egyedül az elnök döntött a végleges időpontról.

A reform közeledtével a hatóságok hangsúlyozták, hogy senki sem veszíti el fel nem használt kvótáját az áremelés után, ráadásul közvetlenül a reform bejelentése előtt még egy havi kvótát juttattak a lakosságnak, amivel továbbra is a régi, alacsony árakon vásárolhattak üzemanyagot.

December 13-21: a változás hete

December 13-án az iráni média bejelentette, hogy az elnök december 18-án este 9-kor beszédet fog intézni népéhez, érintve többek között a támogatási reformot is. A bejelentés – bár valószínűsítette az áremelés bejelentését – lehetőséget hagyott egy esetleges halasztásra is, amennyiben a körülmények szükségessé tennék. December 17-én és 18-án a reformban résztvevő szereplők többsége felkészültségéről nyilatkozott.

Végül az elnök az előre bejelentett időpontban nyilatkozott az áremelésről, részletesen elmagyarázva annak szükségességét és hasznosságát. Másnap a média részletes tájékoztatást adott a reformról.

A reformot követő napok

A felvásárlási pánik megelőzése érdekében a kormány hangsúlyozta, hogy kész közbeavatkozni saját felhalmozott készleteivel, amennyiben szükségessé válna. Számos termék árát befagyasztották, illetve csökkentették a magasabb energiaárak ellensúlyozása érdekében. Vezető tisztviselők folyamatos tájékoztatást adtak a reformok előrehaladásáról.

A fizetési rendszer jól működött, ráadásul a lakosság mindössze 0,5%-a vette fel támogatását az első napon. A hatóságok felhívták a figyelmet a támogatások magasabb hozamú befektetésekbe történő áthelyezésére az esetlegesen megugró infláció miatti veszteségek elkerülésére.

A hatóságok pragmatikusan kezelték a felmerülő problémákat, és további kedvezményeket juttattak a magasabb áraknak leginkább kitett csoportoknak. Ennek köszönhetően sikerült biztosítani a társadalmi stabilitást.

VIII. A jövő kihívásai: makroökonómiai stabilitás és a vállalatok strukturális átalakítása

A drasztikus áremelés sikeres megvalósítása különleges lehetőséget kínált Irán számára a gazdasága megreformálására és a fejlődés felgyorsítására. A hatóságoknak már „csak” élniük kell ezzel a lehetőséggel. A társadalom támogatásának elnyerése csak az első lépés volt. A hosszú távú siker érdekében azonban a vállalati szektornak alkalmazkodnia kell a magasabb energiaárakhoz kevésbé energiaigényes termékek előállításával és energiahatékonyabb technológiák alkalmazásával.

A legaktuálisabb kihívás a magas energiaárakra való progresszív átállás a hatósági árkontroll, valamint a túlzott import és export tarifák eltüntetésével, mindezt az infláció kontrollálása mellett. A makroökonómiai stabilitás elengedhetetlen a reform eredményeinek megtartásához. Ugyanakkor az új termékáraknak tükrözniük kell az iráni vállalatok alkalmazkodását, valamint a fogyasztói igények változását az energiahatékonyabb termékek és szolgáltatások felé.

Az iráni vállalatok megreformálása nem könnyű feladat, amihez kompromisszumokra is szükség van, azonban ezeket kordában kell tartani, mivel a kisebb-nagyobb mentőcsomagok végül nagyon magas inflációhoz is vezethetnek.

Az összefoglalót a Levegő Munkacsoport felkérésére Horváth Kristóf készítette 2012 májusában
Címkék: államháztartási reform, energia, támogatás, Irán, IMF