

إصلاحات أسعار الكهرباء للقطاع السكني: هل التأثير موحد لمختلف المناطق وفئات الدخل؟

ريان اليماني وعبدالإله درندري وجيهن ميكايوف وفخري حسانوف

رؤية على الأحداث

December 10, 2019

KS--2019-II22

عن كابسارك

مركز الملك عبد الله للدراسات والبحوث البترولية (كابسارك) هو مركز عالمي غير ربحي يجري بحثاً مستقلة في اقتصاديات وسياسات وتقنيات الطاقة بشتى أنواعها بالإضافة إلى الدراسات البيئية المرتبطة بها. وتتمثل مهمة كابسارك في تعزيز فهم تحديات الطاقة والفرص التي تواجه العالم اليوم وفي المستقبل من خلال بحث غير منحازة ومستقلة وعالية الجودة لما فيه صالح المجتمع، ويقع كابسارك في الرياض بالمملكة العربية السعودية.

إشعار قانوني

© حقوق النشر 2019 محفوظة لمركز الملك عبدالله للدراسات والبحوث البترولية (كابسارك). لا يجوز استخدام هذا المستند أو أي معلومات أو بيانات أو محتوى يتضمنه دون نسبه بشكل ملائم لكابسارك. كما لا يجوز إعادة إنتاج هذا المستند أو جزء منه دون إذن خطي من كابسارك. ولا ينشأ عن المعلومات الواردة في هذا المستند أي ضمان أو تعهد أو أي مسؤولية قانونية –سواء مباشرة أو غير مباشرة- تجاه دقتها أو اكتمالها أو فائدتها. كما لا يجوز أن يعتبر هذا المستند –أو أي جزء منه- أو أن يفسر كمنصحة أو دعوة لاتخاذ أي قرار.

المقدمة

تمكّنت الحكومة السعودية من تحقيق النجاح في خفض كثافة الطاقة بمساعدة كل من المركز السعودي لكفاءة الطاقة وسلسلة من إصلاحات أسعار الطاقة التي بدأت في عام 2016. ومع ذلك، فإن الطريقة التي استجابت بها الأسر لإصلاحات أسعار الطاقة تستوجب النظر إليها بكل جدية. الكتيب الإحصائي السنوي لهيئة تنظيم الكهرباء والإنتاج المزدوج الذي تم إصداره في شهر نوفمبر من عام 2019، يتضمن أنماط الاستهلاك السكني للكهرباء بعد إصلاح الأسعار (ECRA 2019). ولذا، فإننا نعمل على استغلال هذه الفرصة لاكتشاف مدى اختلاف أنماط الاستهلاك السكني للكهرباء في جميع مناطق الأعمال التابعة للشركة السعودية للكهرباء بالإضافة إلى سعيها لتقديم التحليلات والملاحظات التي نأمل أن تكون مفيدة لصناع السياسة.

دعم أسعار الكهرباء: سلاح ذو حدين

إن لوجود الثروات الطبيعية في المملكة العربية السعودية وتحديد النفط دور في تمكين الحكومة من دعم أسعار الطاقة، بما في ذلك أسعار الكهرباء، لتكون بسعر أقل مقارنة بأسعار السوق. كما وأن ذلك الدعم دور في تمكين السكان من تخصيص جزء بسيط من دخلهم لدفع تكلفة فواتير الكهرباء، وتخصيص الجزء الأكبر منه للحصول على الخدمات والسلع الأخرى. ومع ذلك، يمكن لخفض أسعار الكهرباء لفترات طويلة وممتدة أن يسفر عن العديد من النتائج العكسية.

أولاً، تجدر الإشارة إلى أن الدعم يمثل تكاليف الفرص البديلة التي تزيد مع زيادة الاستهلاك. ويمكن استخدام الموارد الطبيعية في المملكة العربية السعودية لإنتاج الكهرباء ودعم المشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي قد تحقق أرباحاً اقتصادية على المدى الطويل، مثل تنمية رأس المال البشري والبحث والتطوير وزيادة القدرات التكنولوجية.

ثانياً، يمكن لأسعار الكهرباء المنخفضة التي تحظى بالدعم المستمر أن تشجع على زيادة الاستهلاك. وقد يؤدي استمرار ذلك الدعم لفترات طويلة إلى إثقال كاهل الموردين، الأمر الذي سيجعل الدولة تتكبد الكثير من التكاليف لأنها تستخدم الكثير من مواردها الطبيعية لتلبية هذا المستوى من الاستهلاك. وعلى الرغم من أن الهدف من هذا الدعم هو تعزيز جودة الحياة للمواطنين إلا أنه قد يخلق نوعاً من تشوهات السوق، مما يؤدي إلى نمو الطلب بشكل أسرع مقارنة بما قد تكون عليه الحال في ظروف السوق المثالية.

ثالثاً، من المرجح أن تستفيد الفئات ذات الدخل المرتفع من الدعم مقارنة بالفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط لأن الفئة الأولى تستهلك المزيد من الكهرباء مقارنة بالأخيرة. وقد يعمل ذلك على خلق وضع يعود بالنفع على شرائح المجتمع الثرية أكثر من الفقيرة التي تعتبر بحاجة ماسة إلى هذا الدعم. وفي الحقيقة، يشير برنامج التوازن المالي للمملكة العربية السعودية، مبادرة لتحقيق رؤية المملكة لعام 2030، والذي يعتبر الخطة الرئيسية للمملكة لتحقيق اقتصاد متنوع ومستدام إلى جانب أهداف أخرى، إلى أن الأسر ذات الدخل المنخفض لا تستفيد من دعم الطاقة إلا بنسبة 30% فقط (SV2030 2017). و قد لا تكون إعادة ضخ الثروة التي حصلت عليها الفئات ذات الدخل المرتفع، في صورة دعم، إلى الاقتصاد ممكنة. وبحسب ما تشير إليه النظرية الاقتصادية، يتفاوت الاستهلاك كنسبة من الدخل بين الفئات المختلفة. وبالتالي، فإن الفئات ذات الدخل المنخفض قد تضخ نسبة كبيرة من الدعم الذي تحظى به مرة أخرى إلى الاقتصاد.

رابعاً، تقلل أسعار الكهرباء المنخفضة من طلب الأسر على المنتجات عالية الكفاءة (مثلًا مصابيح LED). وبالتالي، لا تشجع الشركات على توفيرها.

وأخيراً، يرتبط استهلاك الكهرباء المتزايد بالتأثيرات السلبية على البيئة.

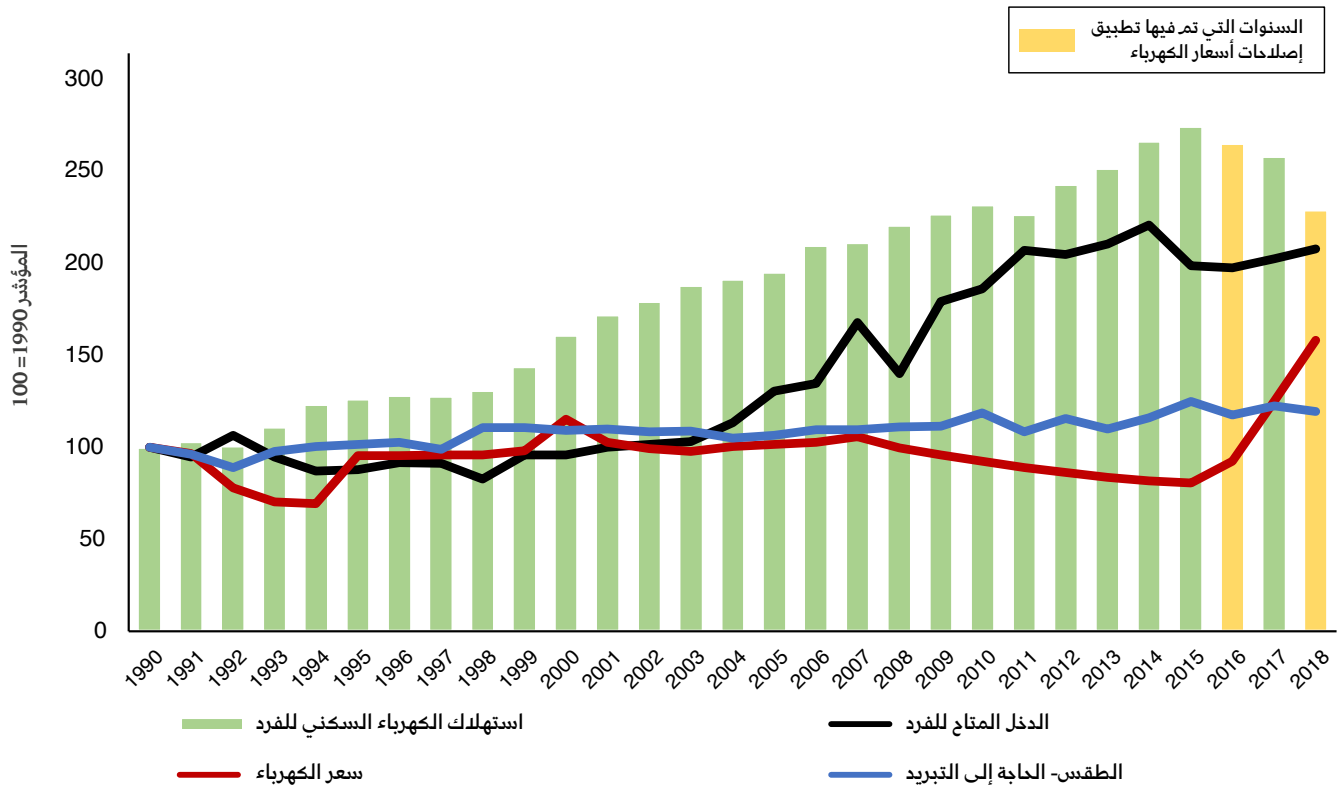
إصلاحات أسعار الكهرباء: تحول في مسار السياسة

يعتبر إصلاح أسعار الطاقة عنصراً هاماً من عناصر برنامج التوازن المالي. ولقد بدأت الحكومة برفع الدعم تدريجياً عن الطاقة منذ المرحلة الأولى من مراحل الإصلاح في عام 2016، مما أدى إلى زيادة الأسعار المحلية لمنتجات الطاقة لتكون بمستوى الأسعار العالمية لكل من الأسر والشركات. ولقد أدركت الحكومة أن الزيادة في أسعار الطاقة ستؤثر سلباً على الرفاه الاجتماعي والاقتصادي للمواطنين وخاصة أولئك الذين ينتمون إلى الفئات ذات الدخل المنخفض. ولذلك، أطلقت المملكة العربية السعودية برنامج حساب المواطن، الذي يعمل على توجيه الدعم للفئات ذات الدخل المنخفض للحد من ذلك التأثير (SV2030 2017).

أين كنا وأين أصبحنا؟

وكما أسلفنا سابقاً، يشجع الانخفاض والتراجع المستمر لأسعار الطاقة من الإسراف في استهلاكها. ويوضح الرسم البياني 1 زيادة استهلاك الكهرباء للفرد والعوامل الرئيسة لذلك، مثل الحاجة إلى التبريد والدخل المتاح للفرد وأسعار الكهرباء الحقيقية، والمرتبطة في قيمها مع قيم عام 1990.

البيانات 1: أنماط زيادة استهلاك الكهرباء والعوامل المحتملة لذلك، بالنسبة المئوية (%).

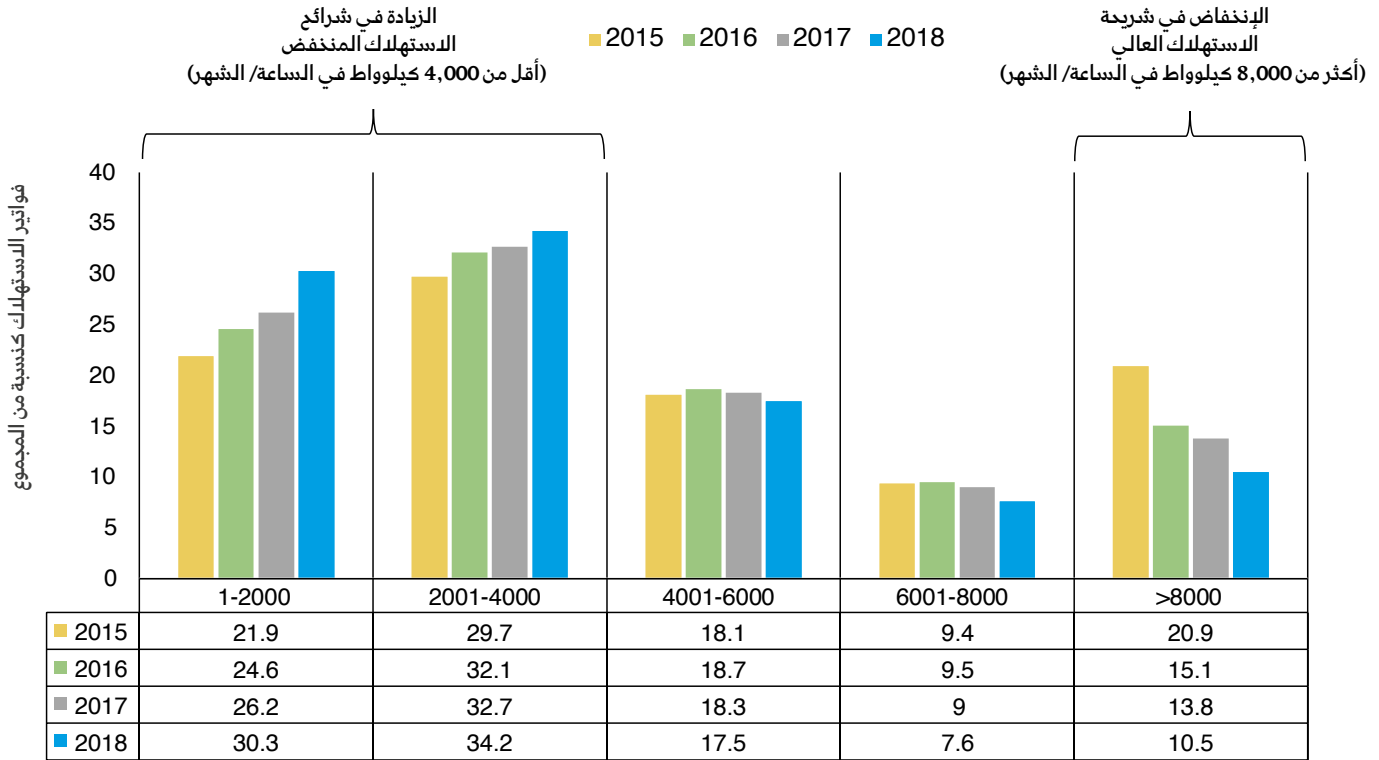


المصدر: NCEI-NOAA; SAMA; ECRA.

يوضح الشكل أعلاه تسارع نمو استهلاك الفرد للكهرباء منذ عام 1990 مقارنة بأي مؤشر آخر. وعموماً، نجد أن أسعار الكهرباء الحقيقية قد انخفضت في الفترة ما بين 1990-2015 ولكنها عاودت الارتفاع في الفترة ما بين 2016-2018. ونظراً لإصلاحات أسعار الطاقة ومبادرات كفاءة الطاقة الجديدة، انخفض استهلاك الفرد للكهرباء بنسبة 17% من عام 2015 وحتى عام 2018. وهذا يشير إلى أن التعبير عن نظرية الأسعار باعتبارها عاملاً محدداً للاستهلاك ينطبق على المملكة العربية السعودية وأن إصلاحات أسعار الطاقة عملت بفعالية عالية للوصول إلى المخزجات المأمولة.

استهدفت إصلاحات الأسعار في عام 2016 شرائح الاستهلاك العالي (AlGhamdi 2018) بينما شملت الإصلاحات في عام 2018 جميع شرائح الاستهلاك. وبحسب البيانات التي تم الحصول عليها من هيئة تنظيم الكهرباء والإنتاج المزدوج، تغيرت أنماط استهلاك الكهرباء منذ عام 2016، مما يشير إلى أن إصلاح أسعار الطاقة نجح بالفعل في خفض نمو استهلاك الكهرباء. وعلاوة على ذلك، تشير التقارير إلى أن انخفاض استهلاك الكهرباء كان نتيجة انتقال المستهلكين من شريحة الاستهلاك العالي (أكثر من 8,000 كيلوواط في الساعة/ الشهر) إلى شريحة الاستهلاك المنخفض (الرسم البياني 2). ويشير المسح الذي أجرته الهيئة العامة للإحصاء حول استهلاك الأسر للطاقة إلى ارتفاع نسبة الأسر التي تستخدم الأجهزة الكهربائية لتوفير الطاقة من 26% في عام 2017 إلى 36% في عام 2019 (GaStat 2017, 2019).

الشكل 2: فواتير الاستهلاك – شرائح استهلاك الكهرباء (كيلوواط في الساعة/ الشهر).



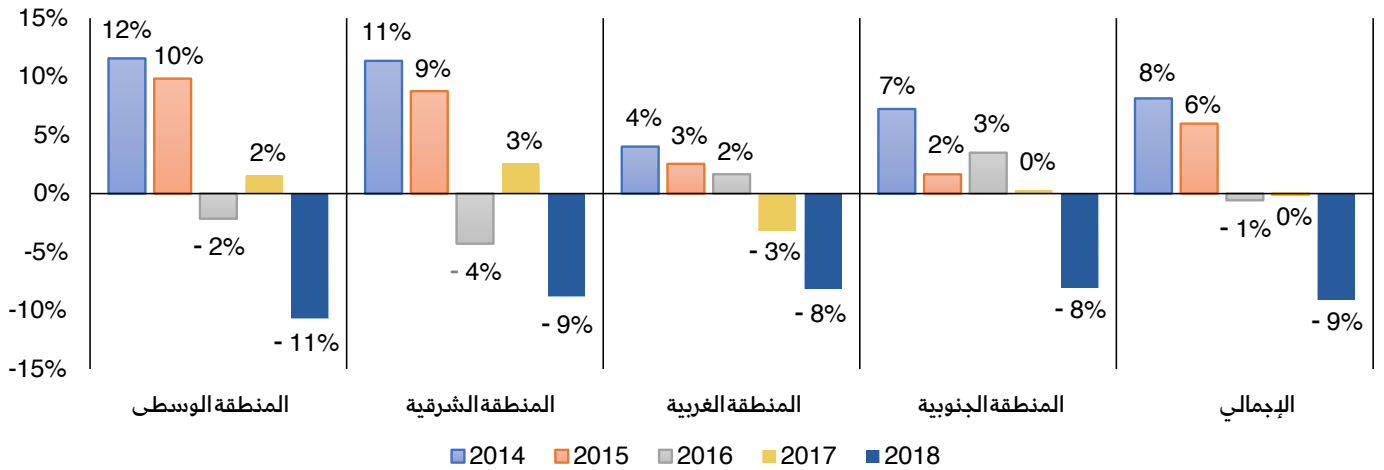
المصدر: ECRA 2015, 2016, 2017, 2018.

يوضح الرسم البياني 2 انخفاض نسبة الأسر التي تستهلك أكثر من 8,000 كيلوواط في الساعة/ الشهر من 21% في عام 2015 إلى 11% في عام 2018 وانتقال نسبة كبيرة من المستهلكين خلال الفترة نفسها إلى شريحة الاستهلاك المنخفض الذي يقل عن 4,000 كيلوواط في الساعة/ الشهر.

هل الاستجابات بين المناطق متشابهة ؟

في عام 2016، تراجع الطلب الإجمالي على الكهرباء السكنية في المملكة العربية السعودية بنسبة 1% تقريباً (الرسم البياني 3) نتيجة التأثيرات المشتركة للعوامل الموضحة في الرسم البياني 1. ومع ذلك، فلقد كانت التأثيرات الإقليمية لهذه العوامل أكثر اختلافاً وتنوعاً.

الشكل 3: معدل النمو السنوي الإجمالي والإقليمي بالنسبة المئوية (%) لاستهلاك القطاع السكني للكهرباء في المملكة العربية السعودية.



المصدر: SAMA.

خفضت المنطقتان الوسطى والشرقية في عام 2016 استهلاك الكهرباء، كما هو متوقع، لأنهما تحتضنان بشكل أساسي الفئات ذات الدخل المرتفع والمعنية تحديداً بإصلاحات أسعار الطاقة في عام 2016. وفي المقابل، زادت المنطقتان الغربية والجنوبية استهلاك الكهرباء، الأمر الذي كان أيضاً متوقعاً، لأنهما تحتضنان الفئات ذات الدخل الأقل نسبياً. ولذلك، نجد أن الاختلافات في استهلاك الكهرباء بين المناطق ناجمة عن تركيز الثروات. ويظهر "مسح دخل وإنفاق الأسرة لعام 2018" الذي أجرته الهيئة العامة للإحصاء أن المنطقتين الشرقية والوسطى تحتويان على عدد أكبر من مستهلكي الكهرباء مقارنة بالمناطق الأخرى. وبالتالي، قد تخفي البيانات الكلية لاستهلاك الكهرباء الاستجابات الإقليمية لإصلاحات أسعار الطاقة، حيث تستجيب المناطق المختلفة بطريقة مغايرة وفقاً لمستويات الدخل السائدة.

وتجدر الإشارة إلى أن إصلاحات أسعار الطاقة في عام 2018 أدت إلى زيادة ارتفاع الأسعار مقارنة بعام 2016. وخلافا لعام 2016، استهدفت إصلاحات عام 2018 جميع شرائح الاستهلاك بلا استثناء، مما تسبب في انخفاض الاستهلاك السكني للكهرباء في جميع المناطق بنسبة إجمالية وصلت إلى 9% .

كيف يمكن لذلك إثراء عملية صناعة السياسة؟

قد تكون النقاط التالية مفيدة لصنّاع القرار:

- ساعد تطبيق إصلاح أسعار الطاقة و توفير برامج الدعم في ترشيد استهلاك الكهرباء وزيادة الإيرادات المالية الإضافية التي يمكن استخدامها لدعم النمو الاقتصادي على المدى الطويل.
- فيما يتعلق بمستقبل إصلاح أسعار الطاقة، قد يرغب صنّاع القرار في التمييز بين زيادات الأسعار وبرامج الدعم بحسب المناطق.

وبينما تسلط هذه الرؤية الضوء على اختلاف مستوى الاستهلاك السكني للكهرباء في جميع المناطق وبين جميع فئات الدخل المختلفة، توجد هناك حاجة إلى إجراء المزيد من البحث لفهم مدى استجابة استهلاك الكهرباء لإصلاحات الأسعار. ولذلك، نجد أن فريق نموذج "كابسارك" الاقتصادي القياسي المخصص للطاقة العالمية يبحث في الاستهلاك السكني للكهرباء في المملكة العربية السعودية.

AlGhamdi, Abeer. 2018. "Electricity Tariff Changes in Saudi Arabia." KAPSARC Data Insight. http://apps.kapsarc.org/insights/home?q=&idx=publications&p=0&dFR%5Bresearchers%5D%5B0%5D=ab eer-alghamdi&is_v=2

Electricity and Cogeneration Regulatory Authority (ECRA). 2015. "Annual Statistical Booklet for Electricity and Seawater Desalination Industries 2014." https://ecra.gov.sa/en-us/MediaCenter/DocLib2/Lists/SubCategory_Library/ecra%20sat_book_14.pdf

———. 2016. "Annual Statistical Booklet for Electricity and Seawater Desalination Industries 2015." https://ecra.gov.sa/en-us/MediaCenter/DocLib2/Lists/SubCategory_Library/ecra%20sat_book_15.pdf

———. 2017 "Annual Statistical Booklet for Electricity and Seawater Desalination Industries 2016." https://ecra.gov.sa/en-us/MediaCenter/DocLib2/Lists/SubCategory_Library/ecra%20sat_book_16.pdf

———. 2018. "Annual Statistical Booklet for Electricity and Seawater Desalination Industries 2017." https://ecra.gov.sa/en-us/MediaCenter/DocLib2/Lists/SubCategory_Library/ECRA-Statistical-Booklet-2017.pdf

———. 2019. "Annual Statistical Booklet for Electricity and Seawater Desalination Industries 2018." https://ecra.gov.sa/en-us/MediaCenter/DocLib2/Lists/SubCategory_Library/Statistical_Booklet2018.pdf

General Authority For Statistics (GaStat). 2017. "Household Energy Survey." https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/household_energy_survey_2017en_1.pdf

———. 2018. "Household Energy Survey." https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/home_energy_survey_bulletin_2018_0.pdf

———. 2018. "Household Income and Expenditure Survey, 2018." <https://www.stats.gov.sa/en/37>

———. 2019. "Household Energy Survey." https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/bulletin_of_household_energy_survey_2019_en_1.pdf

National Centers for Environmental Information (NCEI). Accessed October 28, 2019. <https://www.ncei.noaa.gov/>

Saudi Arabia Monetary Authority (SAMA). 2019. "Annual Statistics 2018." May 2019 release. <http://www.sama.gov.sa/en-US/EconomicReports/Pages/YearlyStatistics.aspx>

Saudi Vision 2030 (SV2030). 2017. "Fiscal Balance Program." <https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/Fiscal%20Balance%20Program%202017.pdf>



www.kapsarc.org