



تهیه شده در:

معاونت اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

تیرماه ۱۳۹۷

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

ناظر: منیره امیرخانلو

همکار این شماره: فرزانه صمدیان

بایسته‌های راهبردی آزادسازی قیمت در بازار انرژی با تأکید بر تجربه هدفمندسازی یارانه‌ها

خلاصه مدیریتی

نقش اساسی و مهم انواع حامل‌های انرژی در توسعه اقتصادی و اجتماعی، بخش انرژی را به یکی از کانون‌های اصلی دریافت یارانه تبدیل کرده است. چراکه، اعطای یارانه به بخش انرژی کمک می‌کند تا قدرت خرید شهروندان به‌ویژه آن‌هایی که در پایین‌ترین گروه از نظر توزیع درآمدی قرار دارند، حفظ شود، نوسانات قیمتی کالاها کنترل شده و برخلاف نوسانات گسترده در بازارهای مالی، مصرف انرژی روند معین و نسبتاً پایداری داشته باشد. اما، شواهد گویای آن است که برخلاف اهداف اولیه پرداخت یارانه به بخش انرژی، اعطای یارانه، آثار و هزینه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی فراوانی همچون، افزایش مصرف انرژی و اتلاف منابع، قاچاق و بروز مفاسد اقتصادی، عدم توازن بودجه دولت و تراز تجاری انرژی، باز توزیع منابع به نفع گروه‌های پردرآمد، جلوگیری از توسعه طرح‌های مرتبط با انرژی‌های تجدیدپذیر، عدم به‌کارگیری فناوری‌های پاک در تولید و ... را ایجاد می‌کند.

از وجهی دیگر، بررسی ادبیات تجربی موجود در زمینه اصلاح یارانه‌های انرژی حاکی از آن است که وقوع ترکیبی از بحران‌های اقتصادی و محیط زیستی، اصلاح یارانه‌های انرژی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد و انگیزه لازم را برای دولت‌ها به منظور آزادسازی در بازار انرژی و افزایش قیمت انواع حامل‌های انرژی، ایجاد می‌کند.

اما باید توجه داشت که محدود کردن نقش دولت در بازار انرژی و سپردن آن به دست مکانیسم بازار، بسیار پیچیده است. چراکه بخش انرژی دارای ویژگی‌هایی است که به‌طور انکارناپذیری باعث شکست بازار می‌شود.

درواقع، انرژی به‌عنوان یک کالای نیمه عمومی بسیار مهم برای رشد اقتصادی کشورها محسوب می‌شود که از یک‌سو، بنا به مسائل صرفه مقیاس و انحصار طبیعی لازم است تا دولت‌ها به‌عنوان یک عرضه‌کننده در تولید آن سرمایه‌گذاری و دخالت کنند و از سوی دیگر، در راستای گسترش دسترسی همگانی به انرژی و پوشش عمومی خانوارها و افزایش رفاه آن‌ها که مصداق دخالت باز توزیعی است، مداخله دولت در بازار انرژی ضروری محسوب می‌شود. نتیجه همه این عوامل آن است که موانع جدی برای خلق یک رقابت در بخش انرژی وجود دارد. آنچه اشاره شد بدین معنا نیست که رقابت در بخش انرژی غیرقابل دسترس است. بلکه ایجاد رقابت در بخش انرژی نسبت به سایر بخش‌های اقتصاد دشوارتر بوده و نیازمند مهیا نمودن بسترهای نهادی لازم در این زمینه می‌باشد. بررسی ادبیات نظری موجود در زمینه آزادسازی در بازار انرژی حاکی از آن است که تمامی تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه در چارچوب هدفمندسازی یارانه‌های انرژی کانالیزه شده است.

مروری بر تجارب جهانی اصلاح یارانه‌های انرژی در ۲۲ کشور جهان حاکی از آن است که موانعی پیش‌روی اصلاحات ازجمله فقدان اطلاعات در خصوص حجم یارانه‌ها، عدم اعتبار دولت، نگرانی در خصوص اثرات معکوس حذف یارانه‌ها بر خانوارهای فقیر، در تضاد بودن اصلاحات با منافع گروه‌های بهره‌مند از وضعیت موجود و اثرات معکوس حذف یارانه‌های انرژی بر تورم، رقابت بین‌المللی و نوسانات قیمت داخلی انرژی و مسایلی از این دست، اجرای برنامه اصلاحات را در بسیاری از کشورها پرهزینه و چالش‌برانگیز ساخته است. بر این اساس کشورهای موفق در اصلاح یارانه‌های انرژی، برای غلبه بر موانع فوق، برنامه‌های خاصی را در راهبرد اصلاح یارانه‌های انرژی خود گنجانده‌اند. در این زمینه می‌توان به طراحی استراتژی جامع با اهداف روشن و بلندمدت، تعیین استراتژی ارتباطی شفاف با ذی‌نفعان، رعایت تدریج و مرحله‌بندی در افزایش قیمت‌ها، ایجاد شرکت‌های دولتی کارآمد، در نظر گرفتن اقدامات حمایتی-جبرانی برای فقرا و سیاست‌زدایی از مکانیزم قیمت‌ها اشاره کرد.

مروری بر تجربه اندونزی در زمینه کاهش یارانه‌های انرژی، بیش از ۱۱ مرحله اقدام برای اصلاحات را نشان می‌دهد، از میان تمامی تلاش‌های صورت گرفته به‌منظور اصلاح یارانه‌های انرژی این کشور در دوره ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۴، شکست و ناکامی و در دوره ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۳، تا حدی موفقیت و کامیابی در اصلاح یارانه‌های انرژی را تجربه کرده است. بررسی تجربه اندونزی در طی سال‌های ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۳، گویای آن است که دولت این کشور با ارائه مجموعه راهبردهای غیر قیمتی هم‌زمان با کاهش یارانه‌های انرژی، همچون ارائه بسته‌های

جبرانی - حمایتی برای حمایت از خانوارها و بنگاه‌ها، اجرای طرح جایگزینی مصرف نفت سفید با گاز مایع و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی برای انتشار اطلاعات در زمینه اصلاحات، توانسته در اجرای مداوم اصلاحات، کاهش اعتراضات، ایجاد مقبولیت اجتماعی و افزایش اثربخشی اقتصادی اصلاح یارانه‌ها (به معنای کاستن از میزان کسری بودجه)، موفق عمل کند. اهمیت توجه به مجموعه راهبردهای به کار رفته در تجارب موفق جهانی از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که تجربه کشور در زمینه اصلاح یارانه‌های انرژی مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

نگاهی بر عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها حاکی از این حقیقت است که بعد از گذشت نزدیک به هفت سال از اجرای شدن، این قانون به دلایلی مانند عدم شناسایی درست گروه‌های هدف، پرداخت یکسان مبلغ یارانه نقدی به افراد، عدم پرداخت سهم بخش تولید از محل اجرای این قانون، عدم پرداخت سهم بخش مسکن و اشتغال جوانان از رسیدن به اهداف تعیین شده بازمانده است. ارزیابی عملکرد سیاست هدفمندی از منظر دستیابی به اهداف تعیین شده در قانون، حاوی نتایجی به شرح زیر است:

- باگذشت حدود هفت سال از اجرای این قانون، به‌طور متوسط ۹۰ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به پرداخت‌های نقدی اختصاص یافته‌است. از این‌رو، می‌توان نتیجه گرفت که سیاست هدفمندی در مرحله اجرا نسبت به شناسایی اصابت عادلانه یارانه به گروه هدف با ناکامی مواجه‌است.

- پرداخت نقدی به خانوارها، اگرچه وضعیت توزیع درآمد را در یک سال بعد از اجرای قانون هدفمندی (سال ۱۳۹۰) بهبود بخشید، اما به دلیل نوسان منفی در سایر متغیرهای مؤثر بر توزیع درآمد شامل انتشار آثار تورمی ناشی از اجرای این سیاست، اعمال تحریم‌های یک‌جانبه غرب به اقتصاد کشور، کاهش ارزش پول ملی و نوسان شدید در نرخ ارز، بهبود حاصل شده در توزیع درآمد را از بین برد. درواقع، هدفمندسازی یارانه‌ها در فضای تحریمی کشور، با افزایش تورم، کاهش ارزش پول ملی و نوسان شدید در نرخ ارز، آثار زیان‌باری را بر پیکره تولید و اشتغال کشور برجای گذاشت و موجب شد توان کسب درآمد و به‌تبع، قدرت خرید خانوارها طی سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کاهش یابد و از این وجه نیز محدود شدن ظرفیت‌های اشتغال‌زایی اقتصاد ملی، با محدود کردن درآمد خانوارها، نه‌تنها بهبودی در توزیع درآمد ایجاد نکرد، بلکه وضعیت معیشت خانوارها را با چالش مواجه ساخت.

- دولت با افزایش قیمت‌ها انتظار کاهش عمده در مصرف انرژی را داشت، در عمل نیز طبق اطلاعات ترازنامه انرژی کشور، کاهش مصرف برخی حامل‌های انرژی (بنزین و نفت سفید) در سال نخست اجرای قانون مشاهده می‌شود، اما نتایج بررسی حاکی از دستاوردهای اندک در زمینه کاهش مصرف است و در برخی موارد (نفت کوره و گازوئیل) مصرف انرژی مانند سال‌های گذشته، روندی افزایشی داشته است. همچنین، باید توجه داشت که این میزان کاهش در مصرف حامل‌های انرژی در عمل ناشی از اقدامات تکمیلی دولت نظیر، اعمال طرح سهمیه‌بندی و کاهش سهمیه خودروهای سواری و همچنین راه‌اندازی سامانه هوشمند سوخت و کنترل توزیع سیلندرهای گاز مایع بوده و به‌اندازه کافی چشمگیر و قابل‌اتکا نیست، که به کاهش پایدار در مصرف حامل‌های انرژی بینجامد. زیرا، کاهش‌پذیری تقاضای حامل‌های انرژی نسبت به تغییرات قیمت بسیار اندک است لذا، وارد شدن شوک‌های قیمتی بر حامل‌های انرژی میزان مصرف این حامل‌ها را در کوتاه‌مدت کاهش می‌دهد، اما این روند کاهشی موقتی است و مصرف در بلندمدت به روند قبلی خود برمی‌گردد، مگر آنکه در کنار اعمال سیاست‌های قیمتی، راهکارهای غیر قیمتی همچون اصلاح الگوی مصرف و حمایت دولت از اصلاح ساختار صنایع و تولید در دستور کار قرار گیرد.

- بررسی عملکرد هدفمندی یارانه‌ها حاکی از آن است که این سیاست به‌منظور افزایش بهره‌وری انرژی، صرفاً حوزه مصرف انرژی را با ابزارهای قیمتی نشانه گرفته است. بر این اساس، بهبود صورت گرفته در بهره‌وری انرژی پایدار نبود و از سال ۱۳۹۱ به بعد کاهش مستمر در بهره‌وری انرژی مشاهده می‌شود. درحالی‌که پایین بودن شاخص بهره‌وری در مصرف انرژی به سطح پایین فناوری در تمامی فرآیندهای تولید تا مصرف هر یک از حامل‌های انرژی (از استخراج و بهره‌برداری از سوخت‌های فسیلی گرفته تا مراحل تبدیل آن‌ها به حامل‌های مختلف مورد استفاده در صنایع تولیدی، صنعتی و حمل‌ونقل) برمی‌گردد و این در حالی است که شبکه‌های تولید و توزیع حامل‌های انرژی به‌صورت انحصاری در اختیار دولت قرار دارد و این‌گونه نیست که صرفاً از طریق افزایش قیمت حامل‌ها، افزایش در بهره‌وری انرژی رخ دهد.

- دولت با تصویب قانون هدفمندی قصد داشت با حذف یارانه به‌ویژه در حوزه حامل‌های انرژی و آزادسازی قیمت‌ها از بار مالی یارانه‌ها بر بودجه بکاهد، اما آنچه در عمل اتفاق افتاد، ادامه یافتن کسری بودجه دولت بود. به‌بیان‌دیگر از آنجاکه حجم یارانه‌های پرداختی به خانوارها بالاتر از منابع درآمدی ناشی از حذف یارانه‌ها بود، اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، نه‌تنها به کاهش کسری

بودجه منجر نشد، بلکه با افزودن بر هزینه‌های دولت عاملی برای تشدید و مبنایی برای بروز تخلف در تأمین منابع پرداخت یارانه‌ها گردید.

- هدفمندسازی یارانه‌های انرژی با شدت بخشیدن به پدیده جنگل‌زدایی و کویرزایی، نه تنها در کاهش مخاطرات محیط زیستی ناکام ماند، بلکه بر شدت این نوع از مخاطرات نیز افزود.

- بررسی عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها گویای آن است که اجرای این قانون نیز دستاوردی در ایجاد کارایی در اقتصاد ایجاد نکرد. چراکه، اجرای فاز نخست هدفمندی، نه تنها با انتشار امواج تورمی به اقتصاد کشور، به بی‌ثباتی فضای کلان اقتصاد دامن زد، بلکه در ارتقاء بهره‌وری کل اقتصاد نیز ناکام ماند. درواقع، می‌توان گفت اجرای هدفمندی یارانه‌ها بدون توجه به بسترهای لازم، با انتشار امواج تورمی، ایجاد بی‌ثباتی، افزایش هزینه‌های تولید و کاهش رقابت‌پذیری بنگاه‌های تولیدی، در کنار ضعف چهارچوب نهادی و نامساعد بودن محیط کسب‌وکار، افزایش کارایی در اقتصاد کشور را با هاله‌ای از ابهام مواجه کرد. لذا، شرط لازم و کافی به‌منظور افزایش کارایی در اقتصاد کشور، ایجاد ثبات در اقتصاد، تقویت چهارچوب نهادی و بهبود فضای کسب‌وکار است و از این‌رو، نمی‌توان صرفاً از طریق دست‌کاری در قیمت‌های کلیدی کارایی در اقتصاد را افزایش داد.

از این‌رو، در راستای تحقق اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که همان عدالت‌محوری و توزیع بهینه منابع کشور است، با توجه به درس‌های حاصل شده از مروری بر تجارب موفق جهانی، مجموعه راهکارهایی به شرح زیر پیشنهاد می‌شود.

- التزام دولت به شناسایی دقیق گروه‌های هدف و تأکید بر پرداخت‌های انتقالی نقدی هدفمند، به‌جای پرداخت‌های انتقالی نقدی همگانی.

- رایزنی با ذینفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی به‌منظور اطلاع‌رسانی عمومی و تعامل مؤثر با تمامی مسئولان و گروه‌های مختلف ذی‌ربط، قبل، در حین و بعد از اجرای برنامه اصلاحات.

- به‌کارگیری رویکرد تدریجی مبتنی بر رعایت توالی زمانی و اهمیت نوع انرژی در سبد مصرفی خانوار.

- فراهم کردن زمینه‌های لازم جهت جایگزینی سوخت‌ها در عین ارتقای کارایی انرژی.

- اجرای سیاست‌های تسهیل‌کننده دسترسی اقشار آسیب‌پذیر به دارایی‌های درآمدزا، همچون تجهیز آنها به مهارت و ایجاد اشتغال برای آنها.

- حمایت دولت از بخش تولید کشور با پرداخت سهم این بخش از محل درآمدهای حاصل از اجرای قانون هدفمندی.

- ارتقای فن آوری و بهبود بهره‌وری و کارایی بنگاه‌های عرضه‌کننده حامل‌های انرژی.

- مدیریت مصرف انرژی به روش‌های غیر قیمتی (کاهش اتلاف انرژی در شبکه تولید و توزیع حامل‌های انرژی، نوسازی ناوگان حمل‌ونقل و تقویت حمل‌ونقل ریلی کشور، اصلاح الگوی تولید خودروها بر اساس مصرف انرژی مطابق با استانداردهای جهانی).

در نهایت بر اساس آنچه که از مروری بر ادبیات نظری و تجربی اصلاح یارانه‌های انرژی ملاحظه شد می‌توان نتیجه گرفت اگر به‌جای هرکدام از راهبرد های مورد اشاره در فوق، تنها حامل‌های انرژی را با جهش قیمتی روبرو سازیم، نه تنها بهبودی در بهره‌وری انرژی و کنترل مصرف انرژی پدیدار نمی‌شود، بلکه بروز بسیاری از ناهنجاری‌های دیگر نیز محتمل‌تر می‌شود.

مقدمه

قیمت گذاری صحیح انواع حامل های انرژی به ویژه در کشورهای دارای منابع انرژی فراوان، همچون کشورهای غنی از منابع نفت خام و گاز طبیعی، بسیار پیچیده و چالش برانگیز است. بسیاری از دولت ها به دلیل نقش اساسی و مهم انواع حامل های انرژی در توسعه اقتصادی و اجتماعی، با پرداخت یارانه از بخش انرژی حمایت می کنند. آن ها استدلال می کنند قیمت پایین انرژی کمک می کند تا قدرت خرید شهروندان به ویژه آن هایی که در پایین ترین گروه از نظر توزیع درآمدی قرار دارند، حفظ شود و به این ترتیب معتقدند که اعطای یارانه به بخش انرژی در کنترل و کاهش فقر نقش اساسی ایفا می کند. به همین ترتیب، آن ها معتقدند که، اعطای یارانه انرژی کمک می کند تا نوسانات قیمتی کالاها کنترل شده و برخلاف نوسانات گسترده در بازارهای مالی، مصرف انرژی روند معین و نسبتاً پایداری داشته باشد. همچنین، در بسیاری از کشورهای غنی از منابع انرژی، از قیمت پایین انرژی به عنوان ابزاری برای توزیع منافع میان مردم، نیل به توسعه صنعتی، بهبود رقابت پذیری در عرصه جهانی و مدیریت متغیرهای کلان اقتصادی به ویژه تورم، بهره برده می شود.

این امر در حالی است که، بررسی تجربه کشورهای مختلف جهان نشان می دهد، برخلاف اهداف اولیه پرداخت یارانه به بخش انرژی، کنترل قیمت انرژی، آثار و هزینه های اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی فراوانی همچون، افزایش مصرف انرژی و اتلاف منابع، قاچاق و بروز مفاسد اقتصادی، عدم توازن بودجه دولت و تراز تجاری انرژی، باز توزیع منابع به نفع گروه های پردرآمد، جلوگیری از توسعه طرح های مرتبط با انرژی های تجدید پذیر، عدم به کارگیری فناوری های پاک در تولید و... را ایجاد می کند. از این رو، وقوع ترکیبی از بحران های اقتصادی و محیط زیستی، اصلاح یارانه های انرژی را در قالب هدفمندسازی یارانه ها اجتناب ناپذیر می سازد و انگیزه لازم را برای دولت ها به منظور آزادسازی در بازار انرژی و افزایش قیمت انواع حامل های انرژی، ایجاد می کند. اما باید توجه داشت که محدود کردن نقش دولت در بازار انرژی و سپردن آن به دست مکانیسم بازار، بسیار پیچیده است. چراکه بخش انرژی دارای ویژگی هایی است که به طور انکارناپذیری باعث شکست بازار می شود. در واقع، انرژی به عنوان یک کالای نیمه عمومی بسیار مهم برای رشد اقتصادی کشورها محسوب می شود که از یک سو، بنا به مسائل صرفه مقیاس و انحصار طبیعی لازم است تا دولت ها به عنوان یک عرضه کننده در تولید آن سرمایه گذاری و دخالت کنند و از سوی دیگر، در راستای گسترش دسترسی همگانی به انرژی و پوشش عمومی خانوارها و افزایش رفاه آن ها که مصداق دخالت باز توزیعی است، مداخله دولت در بازار انرژی ضروری محسوب می شود.

اهمیت توجه به مباحث اصلاح و هدفمندسازی یارانه های انرژی، از آنجا بیشتر نمایان می شود که بدانیم، قیمت حامل های انرژی در کشور ایران، به عنوان سومین کشور دارنده ذخایر نفتی و دومین کشور دارای

ذخایر گازی، تا اواخر سال ۱۳۸۹ به صورت دستوری پایین تر از قیمت بازار و توسط دولت تعیین می شد. از این رو، دولت ها تا سال ۱۳۸۹ همواره تأکید داشتند که کنترل قیمت های انرژی با پرداخت های یارانه ای بالا همراه بوده و این امر هزینه زیادی به دولت و به وجه کشور تحمیل کرده است. بر این اساس دولت دهم به منظور دستیابی به اهدافی همچون افزایش کارایی در مصرف حامل های انرژی، بهبود توزیع درآمد، کاهش کسری بودجه و افزایش کارایی در اقتصاد، نسبت به اصلاح و افزایش قیمت حامل های انرژی در کشور، بر اساس قانون هدفمند کردن یارانه ها اقدام نمود. در شرایط حاضر و بعد از گذشت نزدیک به هفت سال از اجرای قانون هدفمندی یارانه ها، در این پژوهش سعی بر آن است تا ضمن بیان، بایسته ها و الزام های راهبردی پیش نیاز به منظور آزادسازی در بازار انرژی، با بررسی تجارب جهانی در این زمینه، سیاست هایی که کشورها به منظور آزادسازی قیمت در بازار انرژی در قالب هدفمندسازی یارانه ها به کار بسته اند، مورد بازخوانی قرار گیرد و با درس گیری از تجارب موفق جهانی، مجموعه اصول کلی که باید قبل از اصلاح قیمت حامل های انرژی و در حین اجرای آن، مدنظر سیاست گذار باشد، احصاء شود. در ادامه، در راستای دستیابی به تصویری جامع از هدفمندسازی یارانه ها در کشور، ابتدا سیر زمانی حرکت از یارانه های همگانی به یارانه های هدفمند بیان می شود. سپس، مواد و تبصره های قانون هدفمندی یارانه های مورد واکاوی قرار می گیرد و از این گذر، عملکرد قانون هدفمندی یارانه ها در طی هفت سالی که از اجرای این قانون می گذرد، مورد واکاوی قرار می گیرد. در پی آن، اهداف دولت از اجرای قانون هدفمندی یارانه ها بیان می شود و به ارزیابی نتیجه بخشی سیاست هدفمندی، بر طبق میزان تحقق هر یک از اهداف، برحسب شاخص های مرتبط با هر یک از اهداف پرداخته می شود. در نهایت، با جمع بندی مباحث ارائه شده، راهکارهایی به منظور بهبود در عملکرد، قانون هدفمند کردن یارانه ها ارائه می شود.

۱- مبانی نظری آزادسازی در بازار انرژی

آزادسازی اقتصادی، به آزادی ورود و خروج در بازارها و در نهایت حذف مالکیت دولت از واحدهای تولیدی و عدم مداخله آن در امور اقتصادی و نظام بازار تأکید دارد.^۱ از آنجاکه در عمل اثبات شده، حذف کامل دخالت دولت در امور اقتصادی نه ممکن است نه مفید است، در نتیجه در آزادسازی عملاً محدود کردن این دخالت مورد توجه قرار می گیرد و از آنجاکه تعریف دقیقی برای درجه و دامنه این محدودسازی وجود ندارد، امروزه

^۱ عزیز، جعفر (۱۳۸۴)، ص ۱۰۲

حد بهینه این محدودسازی به یکی از مسائل اصلی و عمده فرآیند آزادسازی اقتصادی در اغلب کشورهای جهان بدل شده است.^۱

آزادسازی اقتصادی همچنین دلالت بر آزادسازی قیمت‌ها و سپردن آن به مکانیسم بازار به‌منظور آنکه قیمت‌ها بتوانند علائم طبیعی خود را برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان ارائه دهند، تعبیر می‌شود.^۲ جان کلام سیاست آزادسازی این است که اگر نظام قیمت‌ها اصلاح شود، بحران ناکارایی اقتصاد نیز رفع خواهد شد. تحولات تکنولوژیک نوآورانه و مطلوب رخ خواهد داد و با کاهش هزینه‌های تولید، قدرت رقابتی اقتصاد افزایش خواهد یافت.^۳ درحالی‌که باید توجه داشت آزادسازی اقتصادی و سپردن اقتصاد به مکانیسم بازار، تنها زمانی منافع جامعه را به بهترین شکل تخصیص می‌دهد که بازار رقابتی بوده و فروض زیر تحقق یابد:^۴

- امکان جانشینی کامل و همگنی محصولات: عرضه‌کنندگان نه بر مبنای تفاوت‌های کیفی، بلکه تنها بر اساس قیمت با یکدیگر رقابت کنند.
- قیمت‌پذیری کارگزاران: تعداد خریداران و فروشندگان به‌اندازه کافی زیاد باشد، تا هیچ‌کس قدرت بازار را در دست نگیرد، به عبارتی تصمیم هیچ‌یک از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به‌تنهایی بر قیمت منابع و محصولات نهایی اثرگذار نباشد.
- اطلاعات کامل: همه مشارکت‌کنندگان در بازار نسبت به متغیرهای مؤثر بر تصمیم‌گیری آن‌ها، اطلاع کامل داشته باشند. یعنی همگان از تمام اطلاعات مربوط به قیمت و کیفیت آگاه باشند.
- امکان ورود و خروج آزادانه: ورود و خروج بازیگران به بازار آزاد باشد و کارآفرینان قادر باشند، آزادانه به بازارهای سودآور وارد و از بازارهای خسارت‌آور خارج شوند. یعنی در هیچ‌یک از انواع بازارها (کالاها و خدمات، نیروی کار، سرمایه و منابع طبیعی) مانعی برای ورود یا خروج عوامل تولید وجود نداشته باشد.

^۱ Ghatak, 1986, P 239.

^۲ Galati, 1990, P1.

^۳ گنجی، بهاره، رضا مجیدزاده، سپیده اکبریگی، زهرا مشفق و محدثه سلیمانی (۱۳۹۳)، ص ۲۲۱.

^۴ برگرفته از:

- زاهدطلبان علی، یکتا اشرفی، مهدی خداپرست (۱۳۹۲)، ص ۱۱۳.

- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۹۱)، صص ۵۱-۵۰.

از وجهی دیگر، باید توجه داشت که تحولات تکنولوژیک، تابعی از عوامل گوناگون از جمله جذب کارآفرینان شومپیتری در عرصه اقتصاد است که دغدغه خلاقیت و ایجاد موج نوینی از کالاها و خدمات را داشته باشند. همچنین، تحولات تکنولوژیکی نیازمند پاسداری از حقوق مالکیت کارا و هزینه‌های اندک مبادله است. به‌گونه‌ای که ساختار حقوق مالکیت حافظ فعالیت‌های اقتصادی مولد باشد و هزینه‌های معاملاتی مبادلات مولد را کاهش دهد. لذا، آزادسازی اقتصادی و عمل بلامانع و بدون قید و شرط نیروهای بازار زمانی موجد کارایی و تخصیص بهینه منابع می‌شود که با تحقق فروزی چون شفافیت کامل در اقتصاد، تحرک آزاد عوامل تولید در اقتصاد، قیمت‌پذیری تمامی کارگزاران و پاسداری از حقوق مالکیت، هزینه مبادله در اقتصاد نزدیک به صفر (یعنی بسیار ناچیز) قرار گیرد، در غیر این صورت همگام با آزادسازی اقتصادی، تنها کانون‌های توزیع رانت افزایش‌یافته و فضای رقابتی به‌شدت محدود و اختصاصی خواهد شد.^۱

همچنین، موفقیت در آزادسازی و سپردن اقتصاد به مکانیسم بازار، نیازمند وجود قابلیت‌های مدیریتی، وجود نهادهای تحقیق و توسعه کارا و متصل به شبکه‌های تحقیقاتی پیشرو جهانی، وجود قوانین و مقررات نظارتی و استانداردهای لازم‌الاجرا که هم بازارها را در جهت انطباق با مسائل زیست‌محیطی هدایت کند و هم بنگاه‌های تولیدی را، وجود انگیزش‌های لازم برای سرمایه‌انسانی جهت مشارکت در امور، انباشت دانش فنی ناشی از یادگیری در حین عمل در درون سازمان و بنگاه‌ها از طریق حفظ ثبات مدیریتی و سازمانی و... است. بر این اساس، تخصیص بهینه منابع توسط مکانیسم قیمت‌ها، نیازمند توجه به مسائل نهادی و ساختاری که موجب انباشت سرمایه داخلی و جذب سرمایه خارجی می‌شوند، نیز می‌باشد و نادیده گرفتن این مسائل، فرآیند آزادسازی را با شکست مواجه می‌سازد.

از وجهی دیگر، باید توجه داشت که مکانیسم بازار در مواردی همچون وجود انحصار طبیعی^۲، ظهور آثار خارجی^۳، توزیع کالاهای عمومی^۴ و ناقصی بازار^۱ با دشواری‌هایی در زمینه توزیع و تثبیت اقتصادی مواجه

^۱ گنجی، بهاره، رضا مجیدزاده، سپیده اکبریگی، زهرا مشفق و محدثه سلیمانی (۱۳۹۳)، ص ۹۳.

^۲ Natural Monopoly:

انحصار طبیعی وضعیتی است بر مبنای هزینه فناوری یک صنعت که بیان می‌دارد بهترین و کاراترین اقدام برای کاهش هزینه تمام شده یک محصول در بلندمدت این است که، آن محصول تنها در یک کارخانه مادر تولید شود.

^۳ Externality Effects:

آثار خارجی عبارت است از پیامدهای جانبی یک اقدام، که بر وضعیت گروه‌های غیر درگیر در آن اثر می‌گذارد. این گروه‌ها ممکن است از این آثار زیان ببینند یا بهره‌مند شوند

^۴ Public Goods:

برخی کالاها، قابل عرضه در بازار نیستند؛ زیرا به‌هیچ طریق نمی‌توان افرادی را که بهایی برای آن نمی‌پردازند، از مصرف بازداشت. این قبیل کالاها را کالای عمومی می‌نامند. به‌عنوان نمونه‌ای از کالاهای عمومی می‌توان به دفاع ملی، امنیت، سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی اشاره کرد، در مورد این کالاها و خدمات پدیده سواری مجانی پیش می‌آید و برای افرادی که بابت این خدمات پول پرداخت می‌کنند، بسیار مشکل و پرهزینه خواهد بود که از استفاده افرادی که بدین جهت هزینه‌ای پرداخت نمی‌کنند، جلوگیری کنند.

است و به تنهایی قادر به حل و فصل و تخصیص بهینه منابع نخواهد نمی باشد، از این رو، نارسایی یا شکست بازار^۲ در این موارد، توجیه کننده دخالت دولت برای حل و فصل این نارسایی و ناکارایی است.^۳

حال با توجه به مجموعه شرایطی که سازوکار بازار موجب تخصیص بهینه منابع می شود و مصادیقی که سازوکار بازار در تخصیص بهینه منابع با ناکامی و شکست مواجه می شود. در ادامه، سعی می شود به این سؤال پرداخته شود که آیا اساساً آزادسازی در بازار انرژی امکان پذیر است یا خیر.

۲- آیا آزادسازی در بازار انرژی امکان پذیر است؟

انرژی در جهان امروز یک عامل راهبردی و حائز اهمیت محسوب می شود. آثار مترتب از انرژی بر سطح رشد و توسعه اقتصادی، رفاه اجتماعی، بهبود کیفیت زندگی، امنیت و فضای کلان اقتصادها و حتی نظم بین المللی، انرژی را به یک عنصر کلیدی، چه در سطح ملی، چه در سطح منطقه ای و چه در سطح بین المللی تبدیل کرده است. بررسی ویژگی های اصلی صنایع حوزه انرژی، حاکی از مقیاس بزرگ این صنایع و سرمایه بری بسیار زیاد است. دلیل این مسئله وجود صرفه های اقتصادی نسبت به مقیاس در فعالیت های حوزه انرژی است. به این معنا که سودآوری واحدهای بزرگ در صنایع انرژی بیش از واحدهای کوچک است. از این رو، عملیات در مقیاس بزرگ با سرمایه بری زیاد در حوزه انرژی، مانع بزرگی برای ورود تولیدکنندگان جدید به این بخش است. چراکه، ورود و خروج به این صنعت بسیار پرهزینه است و این امر موجب شده رقابت در حوزه انرژی با محدودیت های جدی مواجه باشد و این حوزه به عنوان یکی از مصادیق انحصار طبیعی در نظر گرفته شود. زنجیره عرضه انرژی نیز شرایط بالقوه انحصار طبیعی را خصوصاً در بحث شبکه های تحویل برق و گاز دارد. نتیجه همه این عوامل آن است که موانع جدی برای خلق یک رقابت در بخش انرژی وجود دارد. آنچه اشاره شد بدین معنا نیست که رقابت در بخش انرژی غیرقابل دسترس است. بلکه ایجاد رقابت در بخش انرژی نسبت به سایر بخش های اقتصاد دشوارتر است. همچنین، ضرورت تأمین

^۱ Market Imperfection

^۲ Market Failure

^۳ برگرفته از مطالعات انجام شده توسط:

- رنانی، محسن (۱۳۷۶)، صص ۱۴۲-۱۴۵.

- شکوهی، محمد و مسلم مرادی (۱۳۹۶)، صص ۷-۸.

- نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۹۶)، ص ۴۵۳.

- کفشگر جلودار، حسین (۱۳۹۴) <http://pajoohe.ir-Market-Bazara-46346-16221-16223-43545.aspx>

نیت عرضه انرژی و پیامدهای خارجی گسترده صنایع انرژی در دو حوزه مسائل زیست‌محیطی و راهبردی انرژی، از دیگر مسائل مهم در بازار انرژی است که اهمیت دخالت دولت در این بازار را توجیه می‌کند.^۱

بررسی بخش انرژی از سمت تقاضا نیز حکایت از این نکته کلیدی دارد که تقاضای انرژی، تقاضای اشتقاقی^۲ است. به این معنا که انرژی به خاطر خود انرژی مصرف نمی‌شود، بلکه برای نور، گرما و کاری که تولید می‌کند، تقاضا می‌شود و این عوامل نیز تابعی از محتوای انرژی و کارایی وسیله مصرف‌کننده انرژی است. بنابراین تقاضای انرژی صرفاً تابعی از متغیرهای رایج همچون: قیمت حامل انرژی، درآمد، قیمت سایر کالاها و سلیقه‌ها نیست. بلکه تابعی از تعداد وسایل و تجهیزاتی است که مصرف‌کننده انرژی است. از زاویه‌ای دیگر، نتایج اکثر مطالعات حساسیت کم تقاضای انرژی نسبت به قیمت آن را در کوتاه‌مدت تأیید می‌کند. به این معنا که افزایش قیمت در کوتاه‌مدت نمی‌تواند کاهش تقاضا را موجب شود و این مسأله در بلندمدت تنها در شرایط بهبود سطح وسایل مصرف‌کننده انرژی حاصل می‌شود. بر این اساس، مکانیسم قیمت‌ها در تعیین مقدار بهینه تقاضا با مشکل و ناکارایی مواجه است. چراکه، مصرف‌کننده زمانی از تجهیزات با کارایی انرژی بالاتر استفاده می‌کند که ارزش فعلی صرفه‌جویی در هزینه‌های سوخت بیش از قیمت‌های بالاتر این تجهیزات باشد. این مسئله از دو زاویه در عمل مکانیسم بازار را با شکست و ناکارایی مواجه می‌سازد.^۳

اول آنکه، در اغلب موارد مابه‌التفاوت قیمت کالاهای کارا تر در مقایسه با کالاهای مصرفی رایج، بیش از هزینه بهبود کارایی انرژی است. بر این اساس، در حالت کلی، ارزش فعلی ناشی شده از صرفه‌جویی انرژی در وسایل کارا به لحاظ انرژی، کمتر از قیمت خرید این کالاها است و این تفاوت در نفعی که مصرف‌کننده به لحاظ صرفه‌جویی در انرژی کسب می‌کند با هزینه‌ای که برای خرید انرژی پرداخت می‌کند، مانع از خرید وسایل کارا تر به لحاظ انرژی می‌شود و در نتیجه در این شرایط با شکست بازار مواجه هستیم. دوم آنکه، کمبود اطلاعات مصرف‌کنندگان در رابطه با میزان کارایی وسایل مصرف‌کننده انرژی نیز مکانیسم بازار را در تخصیص بهینه منابع انرژی با ناکارایی مواجه می‌سازد. برچسب انرژی لوازم خانگی باید به‌سادگی قابل‌استفاده توسط عموم مصرف‌کنندگان باشد، اما اکثر مصرف‌کنندگان فاقد دانش لازم به‌منظور بهره‌مندی از این اطلاعات هستند. بر این اساس، کمبود اطلاعات که یکی از مصادیق شکست بازار است، خود دلیلی برای مداخله دولت به‌منظور وضع قوانینی جهت رعایت حداقل استانداردهای کارایی است.

^۱ استیونس، پل (۱۳۹۰)، صص ۲۱-۱۹، ص ۷۸ و ص ۱۲۴.

^۲ Derived Demand

^۳ استیونس، پل (۱۳۹۰)، صص ۴۱-۴۰.

بر اساس مجموع موارد یادشده، می‌توان نتیجه گرفت که بخش انرژی دارای ویژگی‌هایی است که به‌طور انکارناپذیری باعث شکست بازار می‌شود. این مسئله موجب شده بخش انرژی کمتر از سایر بخش‌های اقتصاد در چارچوب نیروهای بازار قابل سیاست‌گذاری باشد. درواقع، اجازه عملکرد آزادانه به نیروهای بازار در بخش انرژی به علت ویژگی‌هایی که این بخش در هر دو سمت عرضه و تقاضا دارد، با محدودیت‌هایی مواجه است. در سمت عرضه، انرژی به‌عنوان یک کالای نیمه عمومی بسیار مهم برای رشد اقتصادی کشورها محسوب می‌شود که از یک‌سو، بنا به مسائل صرفه مقیاس و انحصار طبیعی لازم است تا دولت‌ها به‌عنوان یک عرضه‌کننده در تولید آن سرمایه‌گذاری و دخالت کنند و از سوی دیگر در طرف تقاضا در راستای گسترش دسترسی همگانی به انرژی و پوشش عمومی خانوارها و افزایش رفاه آن‌ها که مصداق دخالت باز توزیعی است، مداخله دولت در بازار انرژی ضروری محسوب می‌شود. ازاین‌رو، آزادسازی کامل در بازار انرژی و سپردن آن به مکانیسم بازار مردود شناخته می‌شود و بر همگان آشکار است که دولت باید برای تخصیص بهینه و کارا در این بازار از طریق ابزارهایی چون پرداخت یارانه انرژی و تثبیت قیمت‌های انرژی مداخله کند. با این تفاسیر امروزه رویکردها در زمینه مداخله دولت در بازار انرژی تغییر کرده و اقدام به آزادسازی در حوزه انرژی در چارچوب هدفمندسازی یارانه‌های انرژی کانالیزه شده است. لذا، در ادامه پژوهش پیش‌رو، ضمن بیان کلیات و مبانی نظری یارانه انرژی، مجموعه دلایلی که عمده‌تاً برای حذف یارانه‌های انرژی و ضرورت اقدام به هدفمندسازی یارانه انرژی مطرح می‌گردد، بیان می‌شود.

۳- کلیات و مبانی نظری یارانه انرژی

اختلاف‌نظری‌های گسترده‌ای در خصوص تعریف یارانه‌های انرژی وجود دارد. معمول‌ترین تعریف از یارانه انرژی، پرداخت نقدی مستقیم دولت به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان جهت تشویق تولید یا استفاده از سوخت خاص یا نوعی از انرژی می‌باشد. اداره اطلاعات انرژی آمریکا (EIA)^۱ یارانه انرژی را به هر عمل تأثیرگذار دولت بر درآمدهای بازار انرژی تعریف می‌کند. این تأثیر می‌تواند از طریق مشوق‌های مالی، تحقیق و توسعه یا تصدی‌های دولتی صورت گیرد. آژانس بین‌المللی انرژی (IEA)^۲ نیز یارانه انرژی را به هر عمل دولت که بخش انرژی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و باعث کاهش هزینه تولید انرژی، افزایش قیمت دریافتی تولیدکنندگان یا کاهش قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان می‌گردد، تعریف می‌کند. یارانه‌های انرژی را

^۱ U.S. Energy Information Administration

^۲ International Energy Agency

می توان برحسب گروه ذی نفع از پرداخت آن ها و نحوه وارد شدن آن ها در بودجه دولت در دودسته طبقه بندی کرد.^۱

جدول ۱- انواع یارانه انرژی

معیار طبقه بندی	نوع	مثال
گروه ذی نفع	حمایت از تولیدکننده	اعمال کف قیمتی
		اعمال محدودیت برای واردات انرژی
	حمایت از مصرف کننده	معافیت مالیاتی تولیدکننده انرژی
		وام های ویژه برای تولیدکننده انرژی
صریح یا ضمنی بودن	صریح	اعمال سقف قیمتی
	ضمنی	پرداخت مستقیم به مصرف کننده انرژی
		بودجه تخصیص داده شده برای بنزین وارداتی یارانه ای
		تثبیت قیمت انرژی در قیمت های پایین تر از قیمت های منطقه ای

طبقه بندی یارانه ها برحسب گروه های ذی نفع، آن نوع از یارانه ها را شامل می شود که دولت ها بابت حمایت از تولیدکننده و مصرف کننده پرداخت می کند. یارانه های که به صورت اعمال کف قیمتی یا خرید تضمینی برای حمایت از تولیدکننده برقرار می شوند باعث بیشتر شدن قیمت نسبت به قیمت بازار آزاد می گردند. یارانه هایی که به صورت معافیت مالیاتی یا وام های ویژه اعمال می شوند، موجب کاهش هزینه تولید می گردند و به کاهش قیمت های نهایی نیز منتهی می شوند. اما یارانه هایی که به مصرف کنندگان انرژی پرداخت می شوند، همواره به صورت کاهش قیمت مؤثر انرژی برای مصرف کننده پدیدار می گردند.

یارانه های صریح (بودجه ای^۲) یارانه هایی را شامل می شوند که مستقیماً در ردیف هزینه های بودجه دولت منعکس می شوند. اندازه گیری این نوع از یارانه ها به دلیل منعکس شدن آن ها در بودجه آسان بوده و حذف آن ها نیز ساده است. چراکه بار مالی این نوع از یارانه ها در بودجه دولت کاملاً مشخص است. یارانه های ضمنی (شبه بودجه ای^۳)، یارانه هایی را شامل می شوند که دولت مستقیماً بابت آن ها پرداختی انجام نمی دهد. مهم ترین نمونه این نوع از یارانه ها، کنترل های قیمتی است که توسط دولت اعمال می شود. به این صورت که دولت به عنوان عرضه کننده اصلی انرژی، قیمت انرژی را در قیمتی پایین تر از قیمت بازار آزاد تعیین می کند. هزینه یارانه های ضمنی از جنس هزینه - فرصت بوده و به همین دلیل شفافیت کمی دارند و اندازه گیری

^۱ نیلی، مسعود (۱۳۸۹)، صص ۱۶-۱۴.

^۲ Fiscal

^۳ Quasi-Fiscal

دقیق آن‌ها مشکل‌تر است. کاهش یا حذف این نوع یارانه‌ها، به این دلیل که معمولاً درک درستی از ابعاد هزینه آن‌ها در جامعه وجود ندارد، از حمایت سیاسی کمتری برخوردار است و به همین دلیل این نوع یارانه‌ها پایداری بیشتری دارند.

در یک طبقه‌بندی کلی‌تر، انواع یارانه‌ها بر اساس شیوه‌های پرداخت به سه دسته تقسیم می‌شوند.^۱ در جدول شماره ۲، شیوه‌های پرداخت یارانه‌های به بخش انرژی و چگونگی تأثیر آن‌ها بر هزینه تولید و قیمت مصرف‌کننده ارائه شده است.

جدول ۲- انواع اصلی یارانه انرژی

دخالت دولت	مثال	چگونگی تأثیر یارانه انرژی بر		
		کاهش هزینه تولید	کاهش قیمت مصرف	افزایش قیمت مصرف
انتقال مالی مستقیم	- پرداخت مستقیم به تولیدکنندگان	*		
	- پرداخت مستقیم به مصرف‌کنندگان		*	
	- وام‌های ویژه برای تولیدکننده	*		
	- خرید تضمینی انرژی			*
معافیت‌ها	- معافیت مالیاتی تولیدکننده	*		
	- معافیت مالیاتی مصرف‌کننده		*	
	- اجازه افزایش سرعت استهلاك تجهیزات تولید انرژی	*		
اعمال مقررات	- کنترل قیمت به زیر قیمت بازار		*	
	- کنترل قیمت به بالای قیمت بازار			*
	- محدودیت واردات			*

مطابق با اطلاعات ارائه شده در جدول ۲ می‌توان گفت که در روش **انتقال مستقیم**، دولت در قبال یارانه به دریافت‌کننده یارانه، پرداخت انتقالی انجام می‌دهد. این پرداخت می‌تواند به صورت پرداخت مالی مستقیم یا تسهیلات ویژه دولتی باشد.

دولت از طریق اعمال **معافیت‌ها** نیز می‌تواند در بازار انرژی مداخله کند به این صورت که دولت از دریافت مبالغی، تحت عنوان مالیات یا سایر عناوین صرف‌نظر می‌نماید. یعنی دولت به جای پرداخت وجه یارانه، وجهی که باید از گیرنده یارانه دریافت کند را اخذ نمی‌کند. همچنین، دولت با اعمال **مقررات** نیز می‌تواند

^۱ نیلی، مسعود (۱۳۸۹)، صص ۱۶-۱۷.

به پرداخت یارانه در بازار انرژی اقدام کند. به این صورت که دولت خود مستقیماً وارد تعامل مالی با تولیدکننده، توزیع کننده و یا مصرف کننده انرژی نمی شود، بلکه با وضع مقرراتی، منافعی را برای یکی از این دو گروه فراهم می کند، مانند الزام توزیع کننده انرژی به فراهم کردن دسترسی انرژی برای منطقه ای خاص که ساکنان آن به انرژی دسترسی ندارند، باوجود به صرفه نبودن این کار برای توزیع کننده.

۳-۱- اهداف دولت ها از پرداخت یارانه های انرژی

از برقرار یارانه های انرژی در کشورهای مختلف اهداف اقتصادی یا اجتماعی متنوعی دنبال می شود، عمده اهداف دولت ها از پرداخت یارانه های انرژی، عبارتند از:

- حمایت از خانوارهای کم درآمد و فقیر: از مهم ترین دلایل پرداخت یارانه انرژی، حمایت از خانوارهای با درآمد پایین و فقیر در برابر هزینه های بالای انرژی است. دولت ها می توانند سوخت هایی را که توسط خانوارها مصرف می شوند (به عنوان مثال نفت سفید) را هدف گذاری نمایند و قیمت این نوع سوخت را نسبت به هزینه تولید آن و قیمت جهانی آن، به واسطه پرداخت یارانه، پایین تر نگه دارند و یا از طریق پرداخت یارانه به گازوئیل که به طور گسترده ای در بخش سیستم حمل و نقل عمومی استفاده می شود و به طور گسترده ای در مناطق روستایی بکار می رود، از خانوارهای فقیر حمایت کند.
- افزایش امکان دسترسی به انرژی: یارانه های انرژی، امکان دسترسی به انواع انرژی، شامل: سوخت های پایه مانند نفت سفید که عمده تاً توسط خانوارهای فقیر استفاده می شوند و هم سوخت های باکیفیت بالاتر مانند گاز مایع و برق را از طریق کاهش هزینه های تأمین سوخت تسهیل نماید. یارانه انرژی همچنین می تواند به توسعه زیرساخت های ضروری مانند شبکه های برق رسانی به مناطق روستایی از طریق پرداخت یارانه مستقیم به تولیدکننده به منظور ترغیب سرمایه گذاری در زیرساخت های جدید و یا پرداخت یارانه به مصرف کننده از طریق کاهش هزینه ها اتصال به شبکه های برق کمک نماید.

^۱ برگرفته از:

- گلی، زینب و سمیرا واحدیان (۱۳۹۵)، صص ۴۲-۴۰.

- نیلی، مسعود (۱۳۸۹)، صص ۱۴-۱۳.

- تسریع در روند توسعه اقتصادی و صنعتی: تخصیص یارانه انرژی به تولیدکنندگان صنایع انرژی بر مانند صنایع پتروشیمی، فولاد، کود شیمیایی، سیمان و...، نقش مهمی در راستای ترغیب تولیدکنندگان صنایع انرژی بر به تولید محصولات باقیمت قابل قبول ایفا می کند تا از این طریق قدرت رقابت پذیری صنایع انرژی بر را در مقابل رقبای خارجی افزایش داده و از اشتغال داخلی نیز حمایت به عمل آورد. در یک چشم انداز کلی، پرداخت یارانه به صنعت می تواند از طریق افزایش و حمایت از مزیت ملی، بخشی از برنامه توسعه اقتصادی و صنعتی کشورها باشد. این امر می تواند برای کشورهایی که تلاش می کنند صنایع دارای ارزش افزوده مانند کود شیمیایی و پتروشیمی را توسعه داده و متنوع سازند، مفید می باشد.

- امنیت انرژی: دولت ها در شرایطی که با خطر کاهش صادرات یا افزایش یک طرفه قیمت ها از طرف کشورهای صادرکننده انرژی روبرو می شوند، ممکن است با حمایت از تولید داخلی انرژی، امنیت برخورداری خود را از انرژی افزایش دهند. یارانه هایی که برخی از کشورها به صورت حمایت دولت از توسعه انرژی های تجدید پذیر برای کاهش وابستگی به سوخت های فسیلی صورت می گیرد از این نوع یارانه ها محسوب می شوند.

- ملاحظات سیاسی: پرداخت یارانه انرژی و عرضه ارزان آن به بازارهای داخلی در کشورهای دارای منابع فراوان انرژی به طور گسترده ای رایج است و می تواند به عنوان معیار توزیع رانت انرژی در این کشورهای در نظر گرفته شود. از این رو، کاهش یا حذف پرداخت یارانه انرژی به دلیل موانع نهادی و مکانیسم های موجود در کشورهای دارای منابع فراوان انرژی بسیار دشوار است. زیرا پرداخت یارانه برای بسیاری از صنایع، گروه های اجتماعی و مردم، رانت اقتصادی ایجاد می کند. از آنجایی که این رانت ها به صورت مساوی بین گروه ها توزیع نمی شود، بنابراین افراد یا گروه هایی که از پرداخت یارانه ها بیشترین بهره را می برند، از پرداخت یارانه حمایت می کنند.

۳-۲- ضرورت هدفمندسازی یارانه های انرژی

بررسی مجموعه مطالعات پژوهشی انجام شده در حوزه یارانه های انرژی، گویای آن است که دولت ها به منظور دستیابی به اهداف زیر به هدفمندسازی یارانه های انرژی اقدام می کنند.

- بهبود عدالت در توزیع منافع حاصل از یارانه های انرژی؛ اگرچه هدف از پرداخت یارانه انرژی، افزایش دسترسی خانوارهای فقیر به انرژی و افزایش سطح زندگی آن ها می باشد، اما بررسی های صورت گرفته در این زمینه نشان می دهد که، در کل پرداخت یارانه انرژی به نفع خانوارهای

ثروتمند بوده و حتی گاهی اوقات فقرا از این یارانه منتفع نمی‌شوند.^۱ زیرا، فقیرترین خانوارها ممکن است حتی توانایی مالی استفاده از انرژی‌های یارانه‌ای یا دسترسی فیزیکی به آن‌ها را نداشته باشند.^۲ همچنین، بهره‌مندی آن‌ها از یارانه پرداختی به دلیل مصرف پایین آن‌ها نسبتاً کم است، در حالی که خانوارهای ثروتمند تمایل دارند تا منفعت بیشتری از طریق مصرف بیشتر کسب نمایند.^۳

- **کاهش شدت مصرف انرژی:** قیمت‌گذاری پایین انرژی و تمرکز صنایع انرژی بر، دو علت اصلی رشد قابل‌توجه شدت مصرف انرژی در اقتصادهای پرداخت‌کننده یارانه انرژی عنوان شده است. همچنین، پرداخت یارانه به تولیدکننده‌ها در راستای حفاظت از آن‌ها در مقابل فشارهای بازار رقابتی منجر به کاهش انگیزه آن‌ها در حداقل نمودن هزینه‌ها می‌گردد که نتیجه آن عملیات تولید ناکارتر و سرمایه‌گذاری کمتر در تکنولوژی‌های کارتر خواهد بود. بر این اساس کاهش شدت مصرف انرژی از جمله دلایلی است که دولت‌ها به واسطه آن اقدام به افزایش قیمت انرژی می‌کنند.

- **کاهش قاچاق:** موافقین اصلاح یارانه‌های انرژی معتقدند که تعیین سقف قیمت پایین‌تر از سطح قیمت بازار در کشورهای غنی از منابع انرژی باعث بروز اختلاف قیمت انرژی در این کشورها با کشورهای همسایه و در نتیجه رواج قاچاق سوخت در این مناطق شده است. این مسأله نه تنها یک پدیده غیرقانونی و ضد تجارت است، بلکه به کمبود سوخت موجود در کشورهای یارانه دهنده به سوخت منجر می‌شود.^۴ بر این اساس اصلاح قیمت انرژی، می‌تواند نقش مهمی در راستای مقابله با قاچاق انرژی ایفا کند.

- **افزایش کارایی واحدهای اقتصادی:** مصرف بی‌رویه انرژی به علت ارزانی حامل‌های انرژی، باعث عدم گسترش سرمایه‌گذاری در زمینه‌های مرتبط با کاهش شدت مصرف انرژی می‌شود.^۵ در حالی که افزایش قیمت حامل‌های انرژی و اختصاص بخشی از منابع حاصل از افزایش قیمت به واحدهای تولیدی، می‌تواند به بهبود تکنولوژی این واحدها در راستای افزایش بهره‌وری و کاهش شدت مصرف انرژی کمک نماید.

^۱ به منابع زیر مراجعه شود:

- Ahamd.A.U., Bouis.E.H., Gunter.T, and Hans Lofgren.(2001). P119.
- IFPER.Washington,D.C Frend, L. Caroline and Walich I.Cheistine (1995).
- Human Development (1999.).

^۲ گلی، زینب (۱۳۹۰)، ص ۴۷.

^۳ پرمه، زورار (۱۳۸۴)، ص ۱۳۰.

^۴ حسینی، سید کرامت و اردشیر عسکری (۱۳۹۵)، ص ۱۲.

^۵ مصباحی مقدم، غلامرضا، حمیدرضا اسمعیلی گیوی و مهدی رعایانی (۱۳۸۸)، ص ۱۷۵.

- توسعه انرژی های جایگزین (انرژی های نو): موافقان هدفمندسازی انرژی استدلال می کنند که پرداخت یارانه به حامل های انرژی در کشورهای صادرکننده نفت، موجب شده که سبد مصرفی انرژی از تنوع پذیری پایینی برخوردار باشد. به عنوان مثال اگرچه، در کشور پتانسیل های بالایی در زمینه انرژی خورشیدی وجود دارد، اما تاکنون، برنامه محدودی برای استفاده از این انرژی وجود داشته است^۱. از این رو، افزایش قیمت حامل های انرژی می تواند در ترغیب کشور به سمت تولید و مصرف انرژی های نو و دوستدار محیط زیست نقش ایفا کند.

- اگرچه اهدافی که یارانه های انرژی برای آن ها برقرار می شوند، اهدافی معتبر و قابل دفاع محسوب می شود، با این حال بررسی ادبیات تجربی صورت گرفته در زمینه ضرورت اصلاح یارانه های انرژی گویای آن است که وقوع ترکیبی از بحران های اقتصادی و محیط زیستی، انگیزه لازم را برای اصلاح یارانه های انرژی فراهم می کند. در واقع، انرژی یک منبع مناسب برای کسب درآمد توسط دولت ها است و عرضه کنندگان انرژی عمدتاً شرکت های بزرگی هستند که به آسانی قابل شناسایی می باشند. این مسئله هزینه جمع آوری مالیات بر انرژی را کاهش می دهد. همچنین مصرف گسترده انرژی آن را به یک پایه مالیاتی مناسب تبدیل کرده است. حساسیت پایین تقاضای انرژی نسبت به قیمت نیز این امکان را برای دولت ها فراهم می آورد که نرخ های مالیاتی بالایی وضع کنند. علاوه بر این موارد، سیاستمداران می توانند این مالیات ها را در پوشش نگرانی های زیست محیطی از مصرف کنندگان اخذ کنند^۲. از وجهی دیگر، افت قیمت جهانی حامل های انرژی نیز می تواند بستر لازم برای کاهش یارانه های انرژی را چه در کشورهای واردکننده انرژی و چه در کشورهای صادرکننده انرژی فراهم کند. زیرا، کاهش قیمت انرژی، فرصتی را برای اعمال اصلاحات در بخش انرژی بدون بروز پیامد منفی بر سایر قیمت ها و افزایش تورم فراهم می سازد. در کشورهای صادرکننده انرژی، کاهش قیمت، به ویژه زمانی که هزینه های مالی ناشی از پرداخت یارانه های انرژی بسیار بالا باشد، انگیزه لازم برای انجام اصلاحات را تقویت می کند^۳. بر اساس کار مطالعاتی انجام شده توسط صندوق بین المللی پول در سال (۲۰۱۷)^۴، کاهش قیمت های انرژی در نیمه ۲۰۱۴، موجب شد، ۳۲ کشور به اصلاح یارانه های انرژی بپردازند، که بیش از نیمی از آن ها (۱۷ کشور) صادرکننده نفت بوده و به منظور جبران کاهش درآمدهای نفتی این اقدام را انجام داده اند.

^۱ قائمی راد و آرش شاهین (۱۳۹۵)، ص ۹۸.

^۲ استیونس، پل (۱۳۹۰)، ص ۴۷.

^۳ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۵) صص ۴-۱.

^۴ IMF, (2017).

۳-۳- چالش‌های اصلاح قیمت حامل‌های انرژی

با توجه به مراتب یادشده، باید خاطرنشان ساخت که اگرچه، ضرورت اصلاح قیمت‌های انرژی را در کشورهای مختلف جهان، حتی کشورهای دارای منابع غنی انرژی احساس می‌شود، اما باید توجه داشت که فرآیند اصلاح قیمت‌های انرژی به دلایلی که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد، بسیار پیچیده است.

اول آنکه، افزایش قیمت حامل‌های انرژی و اصلاح یارانه‌های مرتبط با آن دارای آثار گسترده اقتصادی و اجتماعی است و این آثار قبل از اقدام به اصلاح یارانه‌ها باید به‌طور جدی مورد ملاحظه قرار گیرد. افزایش قیمت حامل‌های انرژی آثار درآمدی مستقیم (از طریق قیمت‌های بالاتر انرژی مصرف شده نظیر برق و سوخت‌های خانگی) و غیرمستقیم (از طریق قیمت‌های بالاتر سایر کالاهای مصرفی نظیر غذا که قیمت آن تابعی از نهاده‌های انرژی در جریان تولید، حمل‌ونقل و ذخیره‌سازی است)، گسترده‌ای بر خانوارها خواهد داشت که اغلب منجر به وارد آمدن آسیب‌های اقتصادی و اجتماعی به خانوارهای کم‌درآمد به دلیل افزایش هزینه زندگی در نتیجه این اصلاح قیمتی خواهد شد.

دوم، باید توجه داشت که اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بر رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی و صنایع داخلی تأثیرگذار است. زیرا، در اثر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، صنایع و بنگاه‌های اقتصادی، با افزایش هزینه نهاده‌های تولید، شامل نهاده سوخت (گاز طبیعی، برق، نفت خام و بنزین) یا سایر محصولات با پایه نفت مواجه خواهند شد. افزایش در ساختار هزینه و کاهش حاشیه سود صنایع داخلی، آن‌ها را از صحنه رقابت جهانی خارج می‌سازد. این شرایط موجب می‌شود بنگاه‌هایی که با کمبود نقدینگی مواجه هستند، ظرفیت تولیدی خود را کاهش دهند. بنابراین اصلاح قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند در سطح کلان منجر به کاهش اشتغال و کاهش تقاضای کل اقتصاد شده و زمینه بروز رکود را فراهم آورد.

سوم، هدف دولت و سیاست‌گذاران از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی حائز اهمیت است. اگر هدف اصلی از اصلاحات اقتصادی، دستیابی به تراز بودجه باشد آنگاه محوریت کل هدفمند کردن یارانه‌ها باید بر انضباط در هزینه استوار باشد. اگر دغدغه دولت دستیابی به عدالت اجتماعی و باز توزیعی باشد، هدف سیاست‌گذار باید تقویت شبکه تأمین اجتماعی و کنترل و نظارت برای ممانعت از انحراف تحت تأثیر گروه‌های نفوذ باشد.^۱ اگر هدف سیاست‌گذار مدیریت مصرف انرژی باشد، ضروری است که سیاست‌گذار در کنار اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، تمهیداتی در راستای بهبود تکنولوژی در واحدهای تولیدی و بهبود کارایی وسایل

^۱ نیلی، مسعود (۱۳۸۹)، ص ۳۸۰.

مصرف کننده انرژی مورد استفاده خانوارها در دستور کار قرار دهد.^۱ همان طور که ملاحظه می شود، بسته به محوریت هریک از اولویت ها، برنامه های اجرایی ذیل اصلاحات اقتصادی دولت ها دستخوش تغییر می شود. اهمیت توجه به این موضوع از آنجا دوچندان می گردد که بدانیم، ممکن است فرآیند رسیدن به یکی از اهداف، با اهداف دیگر در تضاد باشد. لذا، رسیدن به هر یک از اهداف فوق، فرآیند منحصر به خود را می طلبد.

۴- مروری بر تجارب جهانی در زمینه اصلاح یارانه های انرژی

با توجه به مراتب یادشده، در ادامه با مروری بر تجارب جهانی، سعی می شود سیاست ها و سازوکارهایی که برخی از کشورها به منظور اصلاح یارانه های انرژی به کار بسته اند، مورد بازخوانی قرار گیرد تا از این گذر با واکاوی نحوه طراحی، اجرا و ارزیابی این سیاست در کشورهای مختلف، مجموعه پیش نیازهایی که باید قبل، در طول و پس از اجرای سیاست اصلاح یارانه های انرژی، مدنظر سیاست گذاران باشد، شناسایی شود.

۴-۱- تجربه اصلاح یارانه های انرژی در ۲۲ کشور جهان

بازخوانی گزارش صندوق بین المللی پول که به بررسی تجربه اصلاح یارانه های انرژی در ۲۲ کشور جهان و در ۲۸ تجربه عمده پرداخته است، می تواند در شناسایی مجموعه اقدامات انجام شده در تجربه های موفق، مفید واقع شود. بر اساس اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۳، ملاحظه می شود که از ۲۲ کشور مورد مطالعه، ۱۴ کشور به اصلاح یارانه سوخت، ۷ کشور به اصلاحات مربوط به بخش برق، و ۱ کشور به اصلاح بخش زغال سنگ پرداخته است. از وجهی دیگر، این مطالعه شامل مواردی از کشورها است که به طور موفقیت آمیزی اصلاح یارانه های انرژی را انجام داده اند به این معنا که آنها توانسته اند یارانه انرژی را به طور مداوم و پایدار کاهش دهند. همچنین، این مطالعه شامل نمونه کشورهایی است که موفقیت نسبی در اصلاح یارانه ها کسب کرده اند، به این معنا که کاهش در یارانه ها را حداقل برای یک سال تجربه کرده اند، اما مجدداً یارانه های حذف شده، به علت مسائل سیاسی وضع شده اند و در نهایت شامل نمونه کشورهایی است که در اصلاح یارانه ها شکست خورده و تجربه ناموفقی داشته اند به این معنا که افزایش قیمت ها یا تلاش برای بهبود کارایی در بخش انرژی این کشورها خیلی سریع پس از شروع اصلاح، به شرایط قبل بازگشته است.

همچنین، بررسی موقعیت جغرافیایی کشورهای مورد مطالعه حاکی از آن است که ۷ کشور در جنوب صحرای آفریقا، ۲ کشور از کشورهای آسیایی در حال توسعه و نوظهور، ۳ کشور در حوزه خاورمیانه و شمال

^۱ استیونس، پل (۱۳۹۰)، ص ۳۰.

آفریقا، ۴ کشور در آمریکا لاتین و حوزه کارائیب، و ۳ کشور در حوزه اروپای شرقی و مرکزی (کشورهای مستقل مشترک المنافع) می‌باشند. بر این اساس، همان‌طور که ملاحظه می‌شود کشورها از مناطق مختلف جهان و ترکیبی گوناگونی از نتایج اصلاحات انتخاب شدند. بر این اساس در ادامه با استناد به گزارش صندوق بین‌المللی پول، ابتدا مجموعه موانعی که در مسیر اصلاح نظام یارانه‌های انرژی در ۲۲ کشور مورد مطالعه وجود داشته، بیان می‌شود. سپس، مجموعه راهبردهای به‌کار گرفته در تجربه‌های موفق، تشریح می‌شود.

۴-۱-۱- موانع پیشروی اصلاح یارانه‌های انرژی

با وجود آنکه دستورالعمل واحدی برای موفقیت در اصلاح یارانه‌های انرژی وجود ندارد، معرفی موانع گوناگون در ۲۲ کشور مورد بررسی می‌تواند احتمال موفقیت در اصلاحات را افزایش دهد و در جلوگیری از برگشت سیاست کمک نماید.

الف- فقدان اطلاعات و آگاهی عمومی در خصوص حجم یارانه‌ها و نقاط ضعف آن

هزینه مالی یارانه‌های انرژی (شامل یارانه‌های تولیدکننده و مصرف‌کننده) به‌ندرت در بودجه منعکس می‌شود. این موضوع به‌ویژه برای کشورهای صادرکننده نفتی که یارانه‌ها از طریق پایین نگه‌داشتن قیمت‌های انرژی و عدم درج صریح در بودجه اعطا می‌گردند، صادق است. در این شیوه عموم مردم قادر به برقراری ارتباط بین یارانه‌ها، افزایش هزینه‌های عمومی و اثرات معکوس یارانه‌ها بر رشد اقتصادی و کاهش فقر نیستند. در ۱۷ تجربه از میان ۲۸ تجربه بررسی‌شده توسط صندوق بین‌المللی پول، فقدان اطلاعات مانعی پیشروی اصلاح یارانه‌های انرژی بوده است. در این گزارش آمده است در کشورهای غنا، مکزیک، نیجریه، فیلیپین، اوگاندا و یمن، فقدان اطلاعات به‌عنوان مانعی برای اصلاح یارانه‌های سوخت عمل کرده است. همچنین در این گزارش تأکید شده در بیشتر تجارب موفق، ارزیابی حجم یارانه‌ها قبل از انجام اصلاحات صورت گرفته است و در رابطه با حجم یارانه در اقتصاد و اثرات یارانه‌ها به عموم مردم اطلاع‌رسانی شده است.

جدول ۳- نتایج اصلاح یارانه و قیمت حامل های انرژی در ۲۲ کشور جهان

منطقه / کشور	محصول انرژی	دوره اصلاح	نتیجه اصلاح	اثر اصلاح	برنامه‌های حمایتی صندوق بین‌المللی پول	اصلاح مشروط
حوزه اروپای شرقی و مرکزی / حوزه CIS						
ترکیه	سوخت	۱۹۹۸	موفق	تبدیل سود شرکت‌های خصوصی از منفی خالص به مثبت خالص	بله	بله
ارمنستان	برق	اواسط دهه ۱۹۹۰	موفق	کاهش کسری تأمین مالی بخش برق از ۲۲ درصد GDP در ۱۹۹۴ به صفر بعد از ۲۰۰۴	بله	بله
ترکیه	برق	دهه ۱۹۸۰	موفق	ایجاد درآمدهای جدید برای حفظ و بازسازی	بله	بله
لهستان	زغال سنگ	۱۹۹۸-۱۹۹۰	ناموفق	در دسترس نیست.	بله	بله
	زغال سنگ	۱۹۹۸	موفق	صنعت از لحاظ مالی توجیه‌پذیر شد و کاهش قابل‌ملاحظه درآمد انتقالی دولت	خیر	
کشورهای آسیایی در حال توسعه و نوظهور						
اندونزی	سوخت	۱۹۹۷	ناموفق	در دسترس نیست.	بله	بله
	سوخت	۲۰۰۳	ناموفق	در دسترس نیست.	خیر	
	سوخت	۲۰۰۵	تا حدودی موفق	کاهش یارانه‌ها از ۳/۵ درصد GDP در سال ۲۰۰۵ به ۱/۹ درصد در ۲۰۰۶	خیر	
	سوخت	۲۰۰۸	تا حدودی موفق	کاهش یارانه از ۲/۸ درصد GDP در سال ۲۰۰۸ به ۰/۸ درصد در سال ۲۰۰۹	خیر	
فیلیپین	سوخت	۱۹۹۶	موفق		بله	بله
	برق	۲۰۰۱	موفق	کاهش یارانه از ۱/۵ درصد GDP در سال ۲۰۰۴ به صفر درصد در سال ۲۰۰۶	خیر	
آمریکای لاتین و حوزه کارائیب						
برزیل	سوخت	اوایل دهه ۱۹۹۰	موفق		بله	بله
شیلی	سوخت	اوایل دهه ۱۹۹۰	موفق	در دسترس نیست.	خیر	—
پرو	سوخت	۲۰۱۰	تا حدودی موفق	۰/۱ درصد از GDP	خیر	—
برزیل	برق	۱۹۹۳-۲۰۰۳	موفق	۰/۷ درصد از GDP	بله	بله
مکزیک	برق	۲۰۰۲/۲۰۰۱/۱۹۹۹	ناموفق	در دسترس نیست.	بله	—
حوزه خاورمیانه و شمال آفریقا						
ایران	سوخت	۲۰۱۰	تا حدودی موفق	مصرف فرآورده‌های نفتی در ابتدا باثبات شد	خیر	—
موریتانی	سوخت	۲۰۰۸	ناموفق	در دسترس نیست.	بله	بله
	سوخت	۲۰۱۱	تا حدودی موفق	کاهش یارانه‌ها از ۲ درصد GDP در سال ۲۰۱۱ به صفر درصد در سال ۲۰۱۲	بله	
یمن	سوخت	۲۰۰۵	تا حدودی موفق	کاهش یارانه‌ها از ۸/۷ درصد GDP در سال ۲۰۰۵ به ۸/۱ درصد در سال ۲۰۰۶	خیر	—
	سوخت	۲۰۱۰	تا حدودی موفق	کاهش یارانه‌ها از ۸/۲ درصد GDP در سال ۲۰۱۰ به ۷/۴ درصد در سال ۲۰۱۱	بله	بله
آفریقای مرکزی و جنوب آفریقا						
غنا	سوخت	۲۰۰۵	تا حدودی موفق	افزایش ۵۰ درصدی متوسط قیمت انرژی	خیر	—
نامیبیا	سوخت	۱۹۹۷	تا حدودی موفق	۰/۱ درصد از GDP	خیر	—
نیجیر	سوخت	۲۰۱۱	تا حدودی موفق	۰/۹ درصد از GDP	خیر	—
نیجریه	سوخت	۲۰۱۲-۲۰۱۱	تا حدودی موفق	کاهش یارانه‌ها از ۴/۷ درصد GDP در سال ۲۰۱۱ به ۳/۶ درصد در سال ۲۰۱۲	خیر	—

—	خیر	موفق در برداشت یارانه ها و امنیت عرضه	موفق	۲۰۱۲-۲۰۱۱	سوخت	آفریقا جنوبی
بله	بله	کاهش یارانه ها از ۱/۵ درصد GDP در سال ۲۰۰۱ به صفر درصد در سال ۲۰۰۸	موفق	اواسط دهه ۱۹۹۰	برق	کنیا
بله	بله	۲/۱ درصد از GDP	موفق	۱۹۹۹	برق	اوگاندا

مأخذ: IMF, ۲۰۱۳

ب- فقدان اعتبار سیاسی و ظرفیت اداری دولت

فقدان اعتبار سیاسی دولت و عدم اطمینان عموم مردم به دولت جهت استفاده درست از ذخایر حاصل از اصلاح یارانه ها حتی زمانی که مردم از حجم و پیامدهای یارانه های انرژی آگاهی دارند، مانعی برای افزایش قیمت انرژی محسوب می شود. این موضوع به ویژه در کشورهای با سابقه فساد، عدم شفافیت در اجرای سیاست های عمومی و ناکارایی در مخارج عمومی که توسط عموم قابل درک است، صدق می کند. عدم اعتبار دولت به عنوان عامل مهمی در ناکامی اصلاحات یارانه سوخت در اندونزی (۲۰۰۳) و نیجریه (۲۰۱۱) مطرح شده است.

ج- نگرانی در خصوص تأثیر منفی حذف یارانه ها بر خانواده های فقیر

اگرچه بیشتر فواید حاصل از یارانه های انرژی به وسیله گروه های بالای درآمدی کسب می شود، اما افزایش قیمت انرژی به علت هزینه های بیشتر و قیمت های بالاتر سایر کالاها و خدمات نظیر غذا اثر معکوس قابل ملاحظه ای بر درآمد واقعی فقرا خواهد گذاشت. در ۲۰ مورد از اصلاحات صورت گرفته در کشورها جهت کاهش اثر افزایش قیمت بر فقرا فعالیت های تعدیل کننده ای مورد توجه قرار گرفته است.

د- نگرانی در خصوص تأثیر منفی بر تورم، رقابت بین المللی و نوسان قیمت های داخلی انرژی

افزایش در قیمت های انرژی اثرات کوتاه مدتی بر تورم داشته و باعث افزایش انتظارات در خصوص افزایش بیشتر قیمت ها و دستمزدها می شود، مگر آنکه سیاست های کلان اقتصادی مناسبی اتخاذ گردد. قیمت های بیشتر انرژی بر رقابت بین المللی بخش های انرژی بر نیز تأثیر خواهد گذاشت. در ارمنستان اثر افزایش قیمت برق بر تورم با اتخاذ سیاست های تثبیت کننده کلان اقتصادی کاهش یافت. در نیجریه اصلاح یارانه سوخت با راهکارهایی جهت کاهش اثر افزایش قیمت ها بر بخش های انرژی همراه بوده است.

ه- در تضاد بودن اصلاحات با منافع گروه های بهره مند از وضعیت موجود

گروه های بهره مند از یارانه ها، قدرتمند و به خوبی سازمان دهی شده هستند و می توانند مانع اصلاح قیمت ها شوند. بنابراین راهبردهای اصلاح می بایست به کسانی که از اصلاحات ضرر می کنند نیز توجه داشته باشد. در لهستان، اصلاحات بخش معدن به دلیل عدم حمایت کافی از کارگران معدن ناموفق بوده است. در مکزیک اعتراضات جدی اتحادیه های کارگری به شکست اصلاحات بخش برق انجامید. همچنین، یک مانع جدی برای انجام اصلاحات در بسیاری از کشورها، شرکت های دولتی در بخش انرژی بوده اند.

و- شرایط نامناسب اقتصاد کلان در هنگام آغاز اصلاح یارانه‌ها

مقاومت عمومی نسبت به اصلاح یارانه‌ها در شرایط رشد اقتصادی نسبتاً بالا و تورم پایین کمتر خواهد بود. با این وجود، اصلاح یارانه‌ها را نمی‌توان به تأخیر انداخت و اغلب انجام این اصلاحات برای محدود کردن تورم و افزایش رشد لازم است. افزایش درآمد خانوارها به آن‌ها کمک می‌کند تا استطاعت مالی بیشتری در مواجهه با افزایش قیمت‌های انرژی ناشی از اصلاح یارانه‌ها داشته باشند. در پرو، رشد اقتصادی بالا و ثبات قیمت‌ها در سال ۲۰۱۰ اصلاح یارانه‌های انرژی را به لحاظ سیاسی قابل قبول‌تر نمود. در ترکیه انجام اصلاحات بخش برق با دوره رشد اقتصادی هم‌زمان بود و منجر به بهبود استانداردهای زندگی گردید، عموم را مطمئن نمود که انجام اصلاحات کشور را به سمت رشد اقتصادی حرکت می‌دهد.

۴-۱-۲- طراحی راهبرد اصلاح یارانه‌ها

بر اساس پژوهش صندوق بین‌المللی پول، بسیاری از کشورها برنامه‌های خاصی را در راهبرد اصلاح یارانه‌ها جهت غلبه بر موانع فوق گنجانده‌اند. تجارب کشورها نشان می‌دهد که شش مؤلفه کلیدی شامل: ۱- طراحی استراتژی جامع با اهداف روشن و بلندمدت، ۲- تعیین استراتژی ارتباطی شفاف با ذی‌نفعان، ۳- رعایت تدریج و مرحله‌بندی در افزایش قیمت‌ها، ۴- افزایش بهره‌وری شرکت‌های دولتی، ۵- اقداماتی برای حمایت از فقرا و ۶- سیاست‌زدایی از مکانیسم قیمت‌ها، احتمال موفقیت در اصلاح یارانه‌های انرژی را افزایش می‌دهد. در ادامه به توضیح هریک از شش مؤلفه مورد اشاره پرداخته می‌شود.

الف- طراحی استراتژی جامع اصلاح

بیشتر اصلاحات موفق دارای یک راهبرد اصلاح شفاف و با برنامه‌ریزی جامع بوده‌اند. برنامه جامع اصلاح به اهداف بلندمدت صریح، ارزیابی اثرات اصلاح و مشورت با ذی‌نفعان نیازمند است. اصلاحات باید با روش اثباتی برای قیمت‌گذاری انرژی و طراحی جهت افزایش کارایی مصرف و عرضه انرژی همراه باشند.

این راهبرد جامع به‌ویژه برای اصلاحات بخش برق مهم به نظر می‌رسد. رابطه معکوس قوی بین حجم یارانه‌های برق و کیفیت خدمات وجود دارد که منعکس‌کننده اثر کاهنده یارانه‌ها بر سرمایه‌گذاری در این بخش است. با این وجود، مردم اغلب تا زمانی که کیفیت بهبود نیابد مایل به پرداخت قیمت‌های بیشتر نیستند. اصلاحات در این بخش نه تنها باید در پی افزایش دسترسی و کیفیت خدمات باشد، بلکه باید به حذف ناکارایی‌های عملیاتی (مانند تلفات بالای توزیع و جمع‌آوری نامناسب صورت‌حساب‌ها) نیز منجر گردد. اگر افزایش تعرفه‌ها به همراه بهبود خدمات باشد، سرعت اصلاح محدود می‌شود زیرا برای بهبود خدمات اغلب باید از قبل سرمایه‌گذاری شود. اصلاح یارانه برق در ارمنستان، برزیل و کنیا با موفقیت همراه بوده است، زیرا این اصلاحات، بخشی از بسته جامع‌تر در نظر گرفته‌شده جهت مقابله با مشکلات عرضه بود.

طراحی راهبردی جامع برای اصلاح یارانه نیازمند اطلاعاتی در خصوص اثر احتمالی اصلاحات بر ذی‌نفعان مختلف و تشخیص شاخص‌هایی برای کاهش اثرات معکوس و شامل ارزیابی اثرات مالی و کلان اقتصادی یارانه‌ها و همچنین تشخیص برندگان و بازندگان اصلاحات است. دولت غنا در سال ۲۰۰۵ به تهیه گزارشی در خصوص فقر و تأثیرات اجتماعی آن پرداخت تا ذی‌نفعان و زیان‌دیدگان در زمان پرداخت یارانه‌های سوخت و در شرایط حذف یارانه‌ها را بررسی نماید. از این‌رو، در تهیه راهبرد اصلاح یارانه، ذی‌نفعان نیز باید مشارکت داده شوند. در بسیاری از کشورها (مانند کنیا، نماینا، نیجر و اندونزی) این روش بسیار موفق بوده است. در کنیا، افزایش تعرفه برق با مشکلات جدی در اوایل فرایند اصلاح مواجه بود که این مشکلات پس از مذاکره با سهامداران به‌ویژه مصرف‌کنندگان بزرگ و همچنین برقراری ارتباط بین اهداف و منافع اصلاحات برطرف شد.

ب- تعیین استراتژی ارتباطی

کمپین اطلاعاتی مؤثر می‌تواند به ایجاد حمایت‌های عمومی و سیاسی گسترده کمک نماید و باید در طول فرآیند اصلاح ایجاد شود. تجارب کشورها در خصوص اصلاح یارانه‌ها نشان می‌دهد که احتمال موفقیت در اصلاح یارانه‌ها با حمایت مردم و ارتباطات فعال افزایش می‌یابد. کمپین اطلاعاتی باید در مورد حجم یارانه‌های انرژی و اثرات آن‌ها بر سایر بخش‌های بودجه اطلاع‌رسانی نماید. منافع حذف یارانه‌ها، بودجه مازاد ناشی از اصلاح و درآمدهای اضافی جهت تأمین مالی مخارج با اولویت بالا روی آموزش، سلامت، زیرساخت‌ها و تأمین اجتماعی نیز باید برشمرده شود. کمپین اطلاعاتی موفق تعدادی از کشورها شامل اصلاحات سوخت در غنا، اندونزی، نامیبیا و فیلیپین و اصلاح برق در ارمنستان و اوگاندا را پایه‌ریزی نمود. اطمینان از شفافیت، جزء کلیدی برای یک راهبرد ارتباطی موفق تلقی می‌شود.

پیش از اصلاح موفق یارانه‌ها، نیجریه یارانه سوخت را به‌طور صریح در بودجه ثبت نمود. چنین اطلاعاتی به عموم اجازه می‌دهد که به ارزیابی مستقلی از هزینه‌ها و فواید سیاست‌های یارانه بپردازند. این موضوع به‌ویژه برای تعیین اینکه آیا یارانه‌ها مؤثرترین راه برای دستیابی به نتایج مطلوب می‌باشند (حمایت اجتماعی از فقرا) حائز اهمیت است. دولت‌ها همچنین باید در خصوص چگونگی فرمول‌بندی قیمت‌ها و عوامل مؤثر بر افزایش قیمت‌ها تا حد امکان به انتشار اطلاعات بپردازند. غنا و آفریقای جنوبی، به‌طور مرتب چنین جزئیاتی را برای فرآورده‌های نفتی روی وبسایت دولت و در رسانه ملی منتشر می‌کنند.

ج- رعایت تدریج و مرحله‌بندی در افزایش قیمت‌ها

افزایش تدریجی و متوالی قیمت‌ها به‌صورت مناسب به مواردی مانند موقعیت مالی، شرایط سیاسی و اجتماعی، مدت‌زمان لازم جهت توسعه راهبرد ارتباطی مؤثر و نظام تأمین اجتماعی بستگی دارد. در مطالعه

تطبیقی انجام شده توسط صندوق بین‌المللی پول، زمان لازم برای اصلاحات موفق و نیمه موفق یارانه‌ها، به‌طور متوسط ۵ سال بوده است.

افزایش شدید قیمت‌های انرژی می‌تواند مانعی جدی برای اصلاحات باشد. مانند اصلاح یارانه‌های سوخت در موریتانی ۲۰۰۸ و نیجریه ۲۰۱۲، فازبندی اصلاحات زمان لازم جهت انطباق خانوارها و بنگاه‌ها با شرایط جدید را فراهم می‌آورد و به کشور اجازه می‌دهد تا با نشان دادن هزینه صحیح پس‌اندازهای حاصل از اصلاح تدریجی یارانه‌ها، اعتبار کسب نماید. این امر به کاهش اثر اصلاح یارانه بر تورم می‌انجامد و شرایط لازم جهت ایجاد نظام تأمین اجتماعی را برای دولت فراهم می‌آورد. اصلاح مرحله‌ای یارانه‌ها در دو کشور برزیل و نامیبیا اجرا شد.

افزایش قیمت‌ها می‌تواند طی مراحل مختلفی برای حامل‌های گوناگون انرژی انجام شود. برای مثال، در ابتدا افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی می‌تواند برای فرآورده‌های مورد استفاده در صنایع و گروه‌های بالای درآمدی وضع شود و پس از تقویت نظام تأمین اجتماعی، اصلاح یارانه فرآورده‌هایی که در بودجه خانوارهای فقیر از اهمیت بیشتری برخوردارند، در دستور کار سیاست‌گذار قرار گیرد. در خصوص برق، افزایش تعرفه‌ها می‌تواند در ابتدا برای مشترکین پرمصرف خانگی و مشترکین تجاری اعمال گردد. در ۷ مورد از ۲۸ مورد تحت مطالعه (مانند برزیل و پرو)، از این روش در مرحله‌بندی افزایش قیمت‌ها استفاده شده است.

د- افزایش بهره‌وری شرکت‌ها دولتی به منظور کاهش فشار مالی وارده به آن‌ها

تولیدکنندگان انرژی اغلب جهت جبران ناکارایی تولید و جمع‌آوری درآمد، منابع بودجه‌ای (اعتبارات جاری و سرمایه‌ای) قابل توجهی را دریافت می‌کنند. بهبود کارایی می‌تواند موقعیت مالی این شرکت‌های دولتی را تقویت کند و نیاز به چنین انتقالی را کاهش دهد. بنابراین افزایش کارایی این بنگاه‌ها می‌تواند به کاهش بار مالی بخش انرژی بینجامد. تجربه کشورها، اهمیت تقویت اداره شرکت‌های دولتی، بهبود مدیریت تقاضا و جمع‌آوری درآمد و بهره‌برداری بهتر از صرفه‌جویی مقیاس جهت افزایش کارایی بنگاه را نشان می‌دهد. اداره شرکت‌های دولتی را می‌توان با بهبود گزارش دهی اطلاعات عملیاتی و هزینه‌ای تقویت نمود. این امر به شناسایی ناکارایی سیستم (تعداد زیاد کارکنان) و آسیب‌پذیری (مانند نقاط زیان اصلی و تنگناهای جریان انرژی) کمک می‌نماید. کشورهای کنیا، اوگاندا و زامبیا از سیستم اطلاعاتی استفاده نموده‌اند.

ه- اتخاذ تدابیر سیاسی همگام با اجرای اصلاحات

انجام اقدامات هدفمند جهت تعدیل اثر افزایش قیمت انرژی بر فقرا برای جلب حمایت عمومی در اصلاح یارانه‌ها بسیار مهم و حیاتی است. نخستین گام در این خصوص، ارزیابی ظرفیت موجود جهت توسعه (یا اجرای جدید) برنامه‌های اجتماعی در کوتاه‌مدت است. اجرا یا گسترش برنامه‌های هدفمند دقیقاً پیش از

اصلاح قیمت‌ها می‌تواند در نشان دادن تعهد دولت در حمایت از فقرا مفید باشد. پرداخت‌های نقدی بدون هدف جهت جبران هزینه‌های ناشی از اصلاح یارانه‌ها می‌تواند بر اساس مصرف فقیرترین اقشار جامعه محدود شود و منابع مالی را حفظ نماید. زیرا، خانواده‌های فقیر نسبت به خانواده‌های ثروتمند به‌طور معمول انرژی کمتری را مصرف می‌کنند. اما منابع مالی بیشتر می‌تواند از طریق پرداخت‌های نقدی هدفمند جهت جبران هزینه گروه‌های درآمدی پایین ایجاد شود. تعیین میزان جبران هزینه‌ها، یک تصمیم راهبردی است که شامل توازن میان ذخایر مالی، ظرفیت مورد هدف و نیاز به توافق گسترده جهت اصلاح می‌شود.

پرداخت‌های نقدی هدفمند یا پرداخت‌های نیمه نقدی روشی برتر برای جبران هزینه محسوب می‌شوند. اخیراً گسترش برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط در اقتصادهای نوظهور و با درآمد پایین و اجبار خانوارها به سرمایه‌گذاری یارانه‌ها در آموزش و بهداشت، به میزان قابل توجهی ظرفیت این اقتصادها را در حمایت از خانواده‌های فقیر در مقابل قیمت و سایر شوک‌ها افزایش داده‌است. در شرایطی که امکان پرداخت‌های نقدی وجود ندارد، می‌توان در صورت بهبود ظرفیت اجرایی، سایر برنامه‌ها را توسعه داد. این امر می‌بایست با تمرکز بر برنامه‌های موجود دارای قابلیت گسترش سریع، مانند تأمین وعده‌های غذایی در مدارس، کاهش هزینه‌های درمان و آموزش، پرداخت یارانه به حمل‌ونقل شهری، پرداخت یارانه به مصرف آب و برق در صورت مصرف کمتر از حد مشخص، صورت گیرد. در این زمینه می‌توان به تجارب کشورهای زیر اشاره کرد.

- گابن، غنا، نیجر، نیجریه، موزامبیک برنامه‌های مخارج اجتماعی هدفمند را جهت حمایت از خانواده‌های کم‌درآمد در مقابل افزایش قیمت سوخت توسعه داده‌اند.

- در خصوص اصلاح قیمت برق، در ارمنستان، برزیل، کنیا و اوگاندا تعرفه برق تا سطح حداقل مصرف ثابت نگه‌داشته شد، اما برای سطوح بالا مصرف تعرفه افزایش یافت.

- فیلیپین، از خانواده‌های بسیار فقیر، برای مصرف برق با پرداخت یارانه، به دانش آموزان با درآمد پایین با اعطای بورسیه تحصیلی، جهت خرید موتورهای مصرف‌کننده سوخت ارزان‌تر با توزیع گاز مایع و در حمل‌ونقل عمومی با اعطای وام‌های یارانه‌ای، حمایت کرده است.

فراهم کردن منبع جایگزین انرژی مقرون‌به‌صرفه نیز می‌تواند به کاهش اثر اصلاح یارانه بر گروه‌های کم‌درآمد کمک نماید. در اندونزی و یمن، اصلاح یارانه‌ها از طریق تلاش‌های دولت برای کمک به خانواده‌ها جهت انتقال مصرف از نفت سفید به گاز مایع کم‌هزینه برای پخت‌وپز تسهیل شد.

در صورتی که برنامه اصلاح یارانه‌ها با بازسازی شرکت‌های دولتی همراه باشد. جهت حمایت از کارفرمایان و کارگران نیاز به انجام اقدامات اجتماعی موقت مانند سرمایه‌گذاری در تکنولوژی‌های ذخیره انرژی و

سیاست‌های کاهش‌دهنده اثر افزایش قیمت‌ها بر کارگران است. برای مثال با اصلاح قیمت زغال‌سنگ در لهستان، کارگران معدن بیکار شده تحت حمایت‌های اجتماعی و آموزش مهارت‌های شغلی قرار گرفتند. البته باید توجه داشت که، اعمالی سیاست‌های حمایتی باید به‌صورت موقتی در دسترس بخش‌های آسیب‌پذیر قرار گیرد.

و- سیاست‌زدایی از مکانیسم قیمت‌ها

اصلاح موفق و پایدار انرژی، به مکانیسمی جهت حذف قیمت‌گذاری دستوری انرژی نیازمند است. مکانیسم‌های خودکار تعیین قیمت، احتمال بروز اثرات معکوس اصلاحات را کاهش می‌دهد. تعیین فرمول قیمت‌گذاری خودکار برای محصولات سوختی می‌تواند باعث دور کردن دولت از قیمت‌گذاری انرژی شود و ضمن ایجاد شفافیت بیشتر، به این نکته پردازد که تغییرات قیمت داخلی منعکس‌کننده تغییرات قیمت‌های بین‌المللی و خارج از کنترل دولت است. تکیه بر چنین فرمولی می‌تواند مردم را مطمئن کند که افزایش قیمت‌ها، سود بادآورده‌ای برای عرضه‌کنندگان به همراه نخواهد داشت. در آفریقای جنوبی، فلیپین و ترکیه جزئی‌ترین اطلاعات در خصوص این مکانیسم و اجرای آن از طریق سیاست‌های دولت و سایر رسانه‌ها اطلاع‌رسانی شده است. با این وجود، اتخاذ چنین مکانیسمی تضمینی برای دستیابی به اصلاح پایدار یارانه‌های انرژی نیست. برخی از کشورها پس از مدت کوتاهی از زمان اعمال چنین مکانیسم‌هایی به دلیل انتقال افزایش‌های قابل‌توجه قیمت‌های بین‌المللی به مصرف‌کنندگان این مکانیسم را رها کردند. پایداری این مکانیسم را می‌توان با طراحی آن در قالب بسته و در نظر گرفتن آن‌ها به‌صورت بخشی از اصلاحات ساختاری وسیع‌تر (شامل توسعه نظام تأمین اجتماعی و برنامه‌های اجتماعی) افزایش داد.

برای جلوگیری از افزایش شدید قیمت‌های داخلی می‌توان از قاعده تعدیل‌کننده قیمت به همراه مکانیسم قیمت‌گذاری خودکار استفاده نمود. مکانیسم‌های تعدیل اگر با سیاست‌های کلان اقتصادی مناسب حمایت شوند، می‌توانند انتظارات تورمی را نیز متوقف و اثرات قیمت بین‌المللی و نوسانات نرخ ارز را کاهش دهند. با یک مکانیسم تعدیل، دوره‌های افزایش شدید در قیمت‌های بین‌المللی به تدریج به قیمت‌های داخلی انتقال می‌یابد. در این راستا، جهت انجام اصلاحات یارانه مطابق برنامه قبلی می‌توان مسئولیت اجرای مکانیسم خودکار را به یک گروه مستقل واگذار نمود.

۴-۲- تجربه اندونزی در اصلاح بازار انرژی

تجربه اندونزی بینش‌های مهمی را در رابطه با چالش‌های سیاسی اجرای اصلاحات در کشورهای درحال توسعه و غنی از منابع نفتی به علت وجود سطوح بالایی از فساد، گروه‌های ذینفع قوی و حجم گسترده‌ای از جمعیت فقیر که مستعد تأثیرپذیری از اثرات غیرمستقیم کاهش یارانه انرژی می‌باشند، فراهم

می‌کند. در ادامه ضمن، بیان انواع یارانه‌های انرژی در اقتصاد اندونزی و چگونگی روند اصلاحات در این کشور، مجموعه راهبردهایی که دولت اندونزی به‌منظور افزایش مقبولیت اصلاح یارانه‌ها در نزد مردم به‌کاربرده، تشریح می‌شود.

۴-۲-۱- انواع یارانه‌های انرژی در اقتصاد اندونزی

بررسی سیاست‌های دولت اندونزی در بخش انرژی، گویای آن است که دولت اندونزی در دهه‌های گذشته هزینه‌های بالایی را برای تأمین یارانه‌های انرژی صرف کرده است. یارانه انرژی در این کشور عمدتاً بر یارانه‌های مصرفی (در قالب یارانه قیمتی) متمرکز بوده، باین‌حال یارانه‌های تولیدی نیز در قالب هزینه‌های قابل‌قبول مالیاتی^۱ (یارانه‌های ضمنی) در کشور اندونزی وجود داشته است.^۲ موارد مشمول یارانه و نوع سیاست‌های اتخاذشده به‌منظور پرداخت یارانه انرژی در کشور اندونزی در جدول شماره ۴، آمده است.^۳

جدول ۴- موارد مشمول یارانه و نوع سیاست اعمال یارانه انرژی در اندونزی

ملاحظات	نوع سیاست	موارد مشمول
—	یارانه قیمتی	بنزین، نفت سفید و گازوئیل
از سال ۲۰۰۸ یارانه برق مصرفی صنعت حذف شد، اما تعرفه‌های بخش خانگی و کشاورزان همچنان وجود دارد. مبنای عمل، تقسیم مصرف‌کنندگان خانگی برحسب ولتاژ توان مصرفی در ۱۸ گروه و به‌صورت پله‌ای است و تعرفه پرداختی طبقه آخر حدود ۲ برابر طبقه اول است. تعرفه برق برای سایر مصارف نظیر حمل‌ونقل ریلی، روشنایی معابر و مصارف صنعتی، طبق مقررات خاص تعیین می‌شود.	تعیین تعرفه	برق
اعطای وام به شرکت دولتی برق با ضمانت وزارتخانه مربوطه	تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای	
—	یارانه سود تسهیلات یا ارائه کمک مالی	انرژی‌های تجدیدپذیر

Source: Beaton and Lontoh 2010

۴-۲-۲- روند اصلاح یارانه انرژی در کشور اندونزی طی سال‌های ۱۹۹۷-۲۰۱۳

اگرچه دولت اندونزی باهدف حمایت از خانواده‌های کم‌درآمد، پرداخت یارانه به انواع حامل‌های انرژی را در دستور کار قرار داده بود، اما این امر ضمن افزایش مصرف انرژی، فشار مالی بالایی را بر بودجه دولت اندونزی وارد ساخت و اندونزی را از صادرکننده انرژی به واردکننده انرژی در سال ۲۰۰۴ تبدیل کرد.^۴ همچنین، دولت اندونزی بر اساس مطالعات انجام‌شده توسط وزارت امور اقتصادی این کشور، متوجه شد که یارانه

^۱ Tax Expenditure

^۲ Morgan, Trevor. 2007.

^۳ Beaton, Christopher and Lucky Lontoh. 2010.

^۴ Eirik S. Lindebjerg, Wei Peng and Stephen Yeboah (2015).

انرژی در نیل به هدف حمایت از خانواده های فقیر و کم درآمد کارساز نیست. زیرا، ۴۰ درصد از خانواده های ثروتمند در این کشور ۷۰ درصد از یارانه ها را دریافت کرده، در حالی که تنها ۱۵ درصد از خانواده های فقیر و کم درآمد از یارانه های انرژی بهره می برند.^۱ تمامی موارد مورد اشاره، به دنبال بحران بزرگ اقتصادی در شرق آسیا و قرار گرفتن اندونزی به عنوان یکی از کانون های اصلی بحران، موجب شد که دولت اندونزی در سال ۱۹۹۷ اصلاح یارانه های انرژی را اجرایی سازد.^۲

بررسی تجربه سال ۱۹۹۷ اندونزی در اصلاح یارانه انرژی، گویای آن است که در آن زمان افزایش قیمت حامل های انرژی سریع و بدون اطلاع رسانی مناسب انجام شد و ظرف مدت دو هفته پس از اعلام برنامه افزایش قیمت ها، اعتراضات را تشدید کرد. پس از آن نیز دولت اندونزی بیش از ۱۱ اقدام برای اصلاحات را ثبت کرده است. خلاصه ای از مجموعه اقدامات دولت اندونزی در فاصله سال های ۲۰۰۰ الی ۲۰۱۳، در جدول شماره ۵، آمده است. بر اساس اطلاعات ارائه شده در جدول، می توان نتیجه گرفت که دولت اندونزی تلاش های گسترده ای در زمینه اصلاح یارانه های انرژی در طی دو دهه اخیر داشته است.^۳

بررسی نتایج برخی از مطالعات انجام شده در این زمینه، حاکی از آن است که از میان تمامی تلاش های صورت گرفته، این کشور در دوره ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۴، شکست و ناکامی و در دوره ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۳، تا حدی موفقیت و کامیابی در اصلاح یارانه های انرژی را تجربه کرده است. بر این اساس، در ادامه مجموعه راهبردهایی که دولت اندونزی طی دوره ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۳، به منظور پایداری و دوام در اصلاح یارانه ها و افزایش مقبولیت اصلاح یارانه ها در نزد مردم، به کار برده است، تشریح می شود.

^۱ Coordinating Ministry for Economic Affairs (2008).

^۲ Eirik S. Lindebjerg, Wei Peng and Stephen Yeboah (2015).

^۳ برگرفته از:

- Kathryn Chelminski (2016).
- Gabriela Inchauste and David G. Victor, (2017).
- Beaton, Christopher and Lucky Lontoh (2010).

جدول ۵- سیاست های اصلاح یارانه انرژی در اندونزی در فاصله سال های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۳

سال	نوع تغییرات	میزان تغییرات	آثار
۲۰۰۰	افزایش قیمت برخی از حامل های انرژی	بنزین ۱۵ درصد، نفت و گاز ۹ درصد و نفت سفید ۲۵ درصد	تظاهرات خشونت آمیز
۲۰۰۱	افزایش قیمت سوخت برای صنایع بزرگ	۵۰ درصد قیمت های بین المللی	-
۲۰۰۲	- افزایش قیمت نفت - افزایش قیمت نفت و گاز برای خانوارها و استفاده کنندگان صنعتی - افزایش قیمت نفت سفید برای بخش صنعت و خانوارها و مشاغل کوچک	- در سطح قیمت بازار جهانی - ۷۵ درصد متوسط قیمت عمده فروشی در بازار سنگاپور - صنعت ۷۵ درصد و خانوار ۶۵ درصد قیمت جهانی	- پرداخت جبرانی از جمله یارانه برنج و هزینه های بهداشتی، آموزشی و رفاه اجتماعی برای خانوارهای فقیر در دوره اصلاحات - پرداخت جبرانی به میزان ۳۰۰ میلیون دلار
۲۰۰۳	- کاهش رشد قیمت نفت و گاز	- از ۲۳/۹ درصد به ۶/۵ درصد	پرداخت جبرانی به میزان ۵۱۰ میلیون دلار
۲۰۰۴	- تصویب قانون توسعه انرژی های تجدید شونده و محافظت از انرژی	-	-
۲۰۰۵	- افزایش قیمت سوخت	- بنزین ۲۹ درصد و نفت سفید ۱۱۴ درصد	ارائه برنامه جبرانی کوتاه مدت و بلند مدت
۲۰۰۷	- هدف قرار گرفتن ایجاد تنوع در مصرف انرژی با اجرای برنامه تبدیل پروپیلن به LPG	-	تشویق خانوار به ویژه روستاییان به مصرف گاز مایع به جای نفت سفید
۲۰۰۸	- افزایش قیمت سوخت به دنبال افزایش قیمت جهانی - کاهش قیمت سوخت به دنبال کاهش قیمت جهانی	- افزایش قیمت سوخت: بنزین ۳۳ درصد، دیزل ۲۸ درصد و نفت سفید ۲۵ درصد - کاهش قیمت سوخت: بنزین ۲۰ درصد و نفت سفید ۱۵ درصد	توقف پرداخت یارانه به مصرف کنندگان بزرگ برق مصرفی
۲۰۱۲	- ناکامی دولت در افزایش قیمت بنزین و گازوئیل	-	-
۲۰۱۳	- قطع یارانه های سوخت وسایل نقلیه دولتی - افزایش قیمت بنزین و گازوئیل	- بنزین ۴۴ درصد و گازوئیل ۲۲ درصد	- ارائه بسته حمایتی جبران خسارت برای خانوارهای کم درآمد

Source: Kathryn Chelminski, 2016; Gabriela Inchauste and David G. Victor 2017.

۴-۲-۳- راهبردهای دولت اندونزی در راستای کاهش آثار نامطلوب اصلاح یارانه های انرژی

کشور اندونزی در طی سال های ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۳ با ارائه مجموعه ای از راهبردها، توانست در اجرای مداوم اصلاحات، کاهش اعتراضات، ایجاد مقبولیت اجتماعی و افزایش اثربخشی اقتصادی اصلاح یارانه ها (به معنای کاستن از میزان کسری بودجه)، نسبتاً موفق عمل کند. اهم برنامه های جبرانی اندونزی، به منظور کاهش اثرات منفی اصلاح یارانه های انرژی و ایجاد مقبولیت اجتماعی هدفمندسازی یارانه ها طی دوره ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۳ در جدول شماره ۶، آمده است.

جدول ۶- مجموعه راهبردهای دولت اندونزی به منظور کاهش اثرات منفی اصلاح یارانه های انرژی

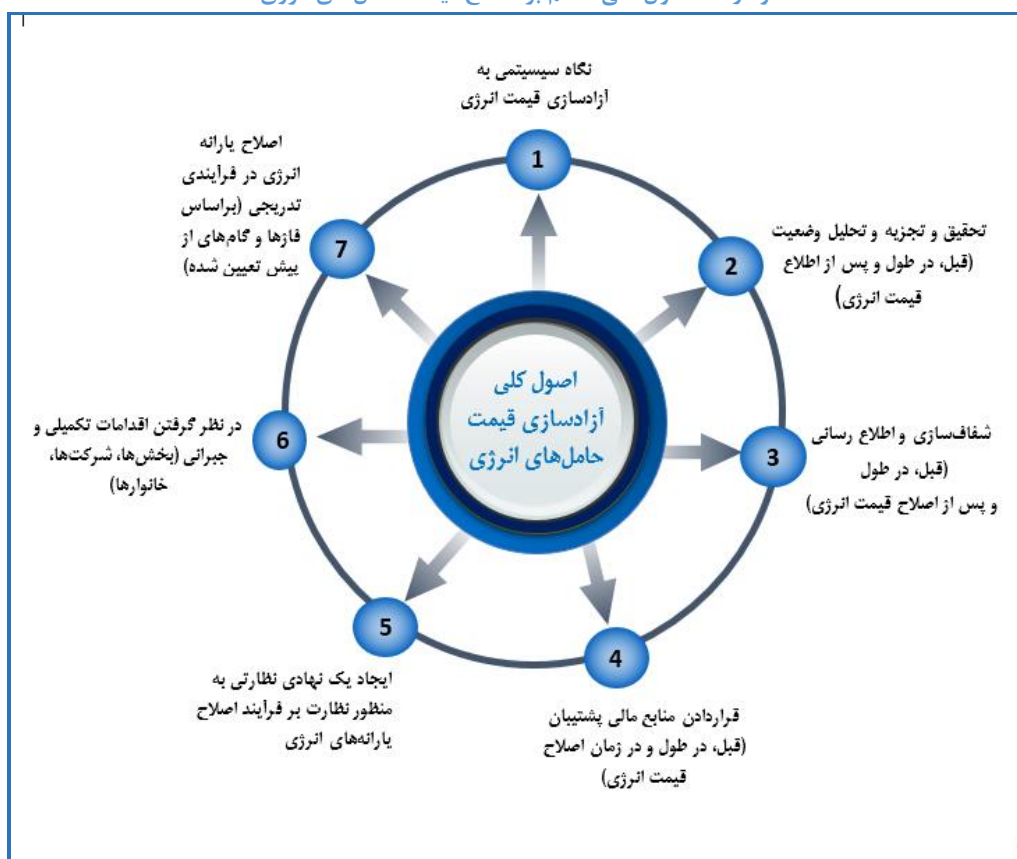
بودجه اختصاصی	ذی نفعان	شرح	راهبردها
اصلاحات ۲۰۰۵: کاهش کسری بودجه دولت اندونزی به میزان ۴/۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۵ و کاهش تظاهرات خشونت آمیز			
۲۳ تریلیون روپیه اندونزی	۱۹/۲ میلیون خانوار	ارائه پرداخت انتقالی نقدی به خانوارهای فقیر، معادل ۳۰۰ هزار روپیه هر سه ماه یکبار	پرداخت انتقالی نقدی غیر مشروط به خانوارهای فقیر «BLT»
۱۲ تریلیون روپیه اندونزی	۴۰/۳ میلیون دانش آموز	ارائه کمک هزینه عملیاتی به مدارس و دانش آموزان	اجرای برنامه های حمایتی
۲/۹ تریلیون روپیه اندونزی	۱۶ میلیون خانوار	بسته مراقبت های اولیه بهداشت	
۵۶۹ میلیارد روپیه اندونزی	بازسازی ۱۸۴۰ روستا	بازسازی نواحی فقیرنشین	
اصلاحات ۲۰۰۷: موفقیت دولت اندونزی به افزایش استفاده از گاز مایع و کاهش مصرف نفت سفید			
—	عموم مردم و کسب و کارها	ارائه رایگان اجاق گازهای آشپزی با استفاده از گاز مایع (LPG) و نیز سیلندرهای گاز مایع (LPG)	طرح جایگزینی مصرف نفت سفید با گاز مایع
اصلاحات ۲۰۰۸: کاهش بار مالی یارانه های انرژی بر بودجه از ۳/۵ درصد GDP در سال ۲۰۰۵ به ۲/۸ درصد از GDP در سال ۲۰۰۸			
۱۴/۱ تریلیون روپیه اندونزی	۱۸/۴ میلیون خانوار	تداوم برنامه ارائه پرداخت انتقالی نقدی به خانوارهای فقیر، هر خانوار واجد شرایط ماهانه ۱۰۰ هزار روپیه در دوره شش ماهه دریافت کرد.	پرداخت انتقالی نقدی غیر مشروط به خانوارهای فقیر «BLT»
۴/۲ تریلیون روپیه اندونزی	۱۹ میلیون خانوار	اعطای برنج به خانوارهای فقیر	اجرای برنامه های حمایتی
۴۶/۴ میلیون دلار	۳ میلیون دانش آموز	حمایت مالی از کودکان کارمندان سطح پایین، ارتش و افسران پلیس	
حدود ۱۰۳ میلیون دلار	تا ۵۰ درصد از بهره و ام ها در شش ماهه دوم سال ۲۰۰۸ پرداخت شد.	اعطای یارانه بهره وام برای بنگاه های کوچک و متوسط	حمایت از بخش های صنعت و کشاورزی
—	قیمت خرید برنج به ۰/۱ دلار به ازای هر کیلوگرم افزایش یافت.	افزایش قیمت محصولات کشاورزی	
—	حفظ درآمد خانوارها با سرپرست کارگر	افزایش سطح درآمد معاف از مالیات گروه های کارگری	
اصلاحات ۲۰۱۳: تداوم اجرای برنامه اصلاحات، به همراه کاهش تظاهرات خشونت آمیز			
۹/۳ تریلیون روپیه اندونزی	۱۵/۵ میلیون خانوار	پرداخت نقدی مشروط به خانواده های فقیر معادل ۶۰ هزار روپیه به هر خانوار برای ۴ ماه اختصاص داد.	پرداخت انتقالی نقدی غیر مشروط به خانوارهای فقیر «BLT»
۰/۷ تریلیون روپیه اندونزی	افزایش خانوارهای تحت پوشش از ۱/۵ میلیون خانوار در سال ۲۰۱۲ به ۲/۴ میلیون خانوار در سال ۲۰۱۳.	کمک هزینه تحصیلی از ۱/۴ میلیون روپیه اندونزی به ۱/۸ میلیون روپیه اندونزی برای هر خانوار افزایش یافت.	اجرای برنامه های حمایتی
۴/۳ تریلیون روپیه اندونزی	—	تداوم برنامه اعطای برنج برای خانواده های فقیر، معادل ۲۵ کیلوگرم برنج برای هر خانوار در مدت سه ماهه	
۷/۵ تریلیون روپیه اندونزی	توسعه روستاها و کسب کارهای کوچک و متوسط	توسعه پروژه های زیرساختی پایه و ضروری	
به طور کامل توسط بانک های تجاری و بانک های توسعه منطقه ای تأمین مالی شد.	شرکت های کوچک، متوسط و تعاونی که قادر به تأمین وام بر اساس شرایط مطرح شده توسط بانک ها نبودند.	برنامه اعتباری بدون وثیقه، برای بنگاه های خرد، کوچک و متوسط و تعاونی ها	حمایت اعتباری از کسب و کارها
—	—	دولت اندونزی، در راستای ۱- افزایش آگاهی عموم نسبت به برنامه اصلاح یارانه ها و ۲- جلب حمایت های مردمی، به فعال سازی کمپین های اطلاعاتی عمومی اقدام کرد.	ایجاد کمپین های اطلاعاتی

Source: Bacon and Kojima. 2006; Beaton and Lontoh. 2010; Asian Development Bank. 2012.

۵- اصول کلی و اولیه در اصلاح یارانه‌های انرژی

بر اساس درس‌های حاصل‌شده از تجارب جهانی در زمینه اصلاح یارانه‌های انرژی در ادامه می‌توان مجموعه اصول اولیه و کلی برای دستیابی به اصلاح پایدار در یارانه‌های انرژی را احصاء کرد. درحالی‌که باید توجه داشت، دستورالعمل واحدی برای موفقیت در اصلاح یارانه‌های انرژی وجود ندارد و با توجه به شرایط ملی و تغییر در شرایط بازار منطقه‌ای و بین‌المللی انرژی، هر کشور نیازمند اجرای برنامه اصلاحی، منطبق با شرایط خاص خود در حوزه انرژی است. بر این اساس، مجموعه اصول کلی و اولیه بر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی که در نمودار شماره ۱، ارائه‌شده، می‌تواند به‌عنوان یک راهنما مدنظر سیاست‌گذاران این حوزه به‌منظور نیل به اصلاح موفق یارانه‌های انرژی قرار گیرد.^۱

نمودار ۱ - اصول کلی حاکم بر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی



¹ Whitley, S., & Van der Burg, L. (2015), Pp 32-39.

۵-۱- تسلط نگاه سیستمی در فرآیند اصلاح یارانه های انرژی

اگرچه ممکن است به نظر برسد که اصلاح یارانه انرژی تنها به یک زیر بخش مرتبط می شود و فقط یک قسمت محدود از بخش انرژی یا یک قسمت از مجموعه وزارتخانه انرژی را تحت تأثیر قرار می دهد، اما باید توجه داشت که نقش گسترده انرژی در اقتصاد، تأثیر قابل توجه یارانه انرژی بر اقتصاد و در نظر گرفتن اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی در اصلاح یارانه های انرژی، ضرورت داشتن نگاه سیستمی به فرآیند اصلاح یارانه های انرژی را توجیه می کند.

علاوه بر این، وزارتخانه های دولتی به ندرت به تمام ابزارهای مورد نیاز به منظور کاهش آثار ناشی از اجرای اصلاحات و یا قدرت فراخوان برای برنامه ریزی در فرآیند اصلاحات دسترسی دارند. این امر برنامه اصلاحات را در سطوح بالای رهبری سیاسی قرار می دهد و نیازمند ایجاد لینک های ارتباطی میان بخش ها و دستگاه های درگیر با فرآیند اصلاح یارانه های انرژی، به منظور مدیریت کلی فرآیند اصلاحات و پوشش دادن ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی اصلاحات معرفی شده اند.

جدول ۷ - سیاست گذاران و وزارتخانه های اثرگذار بر اصلاح یارانه های انرژی

نوع موضوع	سیاست گذاران	دستگاه های مربوطه	سایر
انسجام کلی دولت	رئیس جمهور، مجلس، شورا های دولتی	دفتر ریاست جمهوری و سازمان های برنامه ریزی مرکزی	
سیاست گذاری انرژی	وزیر نفت - وزیر نیرو	سازمان های مرتبط با حوزه انرژی و منابع	شرکت های دولتی در بخش انرژی
سیاست گذاری اقتصادی	وزیر امور اقتصاد و دارایی	سازمان های مرتبط با وزارت اقتصاد و دارایی	-
سیاست گذاری های اجتماعی	وزیر رفاه، کار و تأمین اجتماعی	سازمان های مرتبط با وزارت رفاه، کار و تأمین اجتماعی	سازمان های غیردولتی درگیر در ارائه خدمات اجتماعی
سیاست گذاری کسب و کار	وزیر صنعت، معدن و تجارت	سازمان های مرتبط با صنعت، معدن و تجارت	نهادهای مالی درگیر در ارائه خدمات مالی از قبیل وام ها و پرداخت های نقدی
سیاست گذاری محیط زیستی	رئیس سازمان محیط زیست	سازمان های مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی	-

Source: Whitley, S., & Van der Burg, L. 2015

۵-۲- تحقیق و تجزیه و تحلیل اطلاعات (قبل، در طول و پس از اصلاح یارانه های انرژی)

به منظور دستیابی به موفقیت در زمینه اصلاح یارانه های انرژی نیاز است، اطلاعات به روز در رابطه با آثار بالقوه حاصل از اصلاح یارانه های انرژی و بخش هایی که در نتیجه اصلاحات یارانه ای منتفع خواهند شد یا زیان خواهند دید ارائه شود. در صورتی که اطلاعات به صورت شفاف ارائه شود، این اطلاعات می تواند منجر به اعمال نظارت همکارانه، میان گروه های علاقه مند به پرداخت یارانه های انرژی و گروه های علاقه مند به اصلاح

یارانه‌های انرژی شود. از وجهی دیگر، تحقیق و تجزیه و تحلیل اطلاعات از قبل، در طول و بعد از اصلاح یارانه‌های انرژی ممکن است در افزایش تولید و جایگزینی انرژی‌ها تجدید پذیر مفید واقع شود. بر این اساس تجزیه و تحلیل وضعیت و اطلاعات از قبل از اقدام به اصلاح یارانه‌های انرژی، همچنین در طول و بعد از اصلاح یارانه‌های انرژی، به عنوان بخشی از روند اصلاحات اهمیت ویژه‌ای دارد و می‌تواند شامل مجموعه اطلاعات ارائه شده از طریق رسانه‌ها، مصاحبه‌ها، گروه‌های بحث و گفتگو، کارگاه‌ها، نظرسنجی‌ها و انجمن‌های اینترنتی و عمومی باشد.

۵-۳- مشورت و ارتباط با ذینفعان (قبل، در طول و پس از اصلاح یارانه‌های انرژی)

روند اصلاحات در یارانه‌های انرژی، باید توسط ارتباطات گسترده و مشورت با ذینفعان از جمله عموم مردم پشتیبانی شود. اهمیت توجه به مشورت و ارتباطات از قبل، در طول و پس از اصلاح یارانه‌های انرژی به این دلیل است که می‌تواند به عنوان گامی در راستای ایجاد اتحاد برای اصلاح یارانه‌های انرژی محسوب شود. در واقع، مشورت و مشارکت گسترده ذینفعان برای اصلاحات بادوام و پایدار بسیار مهم است و اطمینان ایجاد می‌کند که فرایندهای اصلاحی به طور گسترده عادلانه و قانونی شناخته شده و در نهایت ترجیحات شهروندان در رابطه با فرایندهای اصلاحی را نمایان می‌سازد. مشورت و ارتباط با ذینفعان می‌تواند موجب جذب گروه‌ها و ذینفع‌های متنوع فراتر از مقامات دولتی، شامل انجمن‌های صنعتی، شرکت‌ها، اتحادیه‌های صنفی، مصرف‌کنندگان، فعالان سازمان‌های جامعه معدنی گردد، که این بازیگران نیز می‌توانند علاقه و مشارکت در روند اصلاح یارانه‌های انرژی را افزایش دهند و با حمایت از فرآیند اصلاحات، به اجرای برنامه اصلاح یارانه‌های انرژی کمک کنند. در جدول شماره ۸، اهم گروه‌های ذی‌نفع در اصلاح یارانه‌های انرژی آمده است.

جدول ۸- گروه‌های ذینفع در اصلاح بازار انرژی

نمایندگان	زیرمجموعه‌ها	گروه مشارکت‌کننده
جامعه مدنی، سازمان‌های مصرف‌کننده	گروه‌های پایین، متوسط و بالای درآمد	گروه‌هایی که مصرف‌کننده کالای عمومی انرژی هستند.
جامعه مدنی	گروه‌های کم‌درآمد که از سوخت یارانه‌ای استفاده نمی‌کنند اما واجد شرایط کمک‌های نقدی می‌باشند.	گروه‌هایی که مصرف‌کننده کالای عمومی انرژی نیستند.
انجمن‌های صنعت، اتاق‌های بازرگانی	شرکت‌های کشف، تولیدکننده، واردکننده، صادرکننده، توزیع‌کنندگان، خرده‌فروشان	صنعت انرژی
انجمن‌های صنعت، اتاق‌های بازرگانی	تولید و پردازش اولیه، حمل‌ونقل، خدمات، ساخت‌وساز	صنعت
اتحادیه‌ها و گروه‌های کارگری	صنایع تولیدی و مصرفی	کارگران
ائتلاف‌ها، احزاب و شوراها	مؤسسات سیاست‌گذاری و مفسران سیاسی	جامعه سیاست
—	تلویزیون، رادیو، شبکه‌های ارتباط جمعی	رسانه‌ها

Source: Whitley, S., & Van der Burg, L. 2015

همان‌طور که در مطالعات موردی کشورها به‌عنوان مثال تجربه اندونزی در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸ ملاحظه شد، مشاوره و ارتباط قوی با ذینفعان می‌تواند برای ایجاد حمایت از اصلاحات موفق مؤثر باشد. درحالی‌که عدم مشارکت و برقراری ارتباط با ذینفعان به‌طور قابل‌توجهی تلاش‌های اصلاحات را تضعیف می‌کند. ارتباطات در مورد یارانه‌ها و فرایند اصلاحات باید برای گروه‌های مختلف مخاطبان و ذینفعان طراحی شود و برای این امر سیاست‌گذار می‌تواند از طیف وسیعی از کانال‌های ارتباطی، مانند: تلویزیون، رادیو، شبکه‌های اجتماعی، روزنامه و... استفاده کند. به‌عنوان مثال، روند بازسازی در اندونزی شامل پیام‌های متنی بود که سیاست اصلاح یارانه‌ها را توضیح می‌داد.

۴-۵- بسیج منابع مالی (قبل از اصلاح یارانه‌های انرژی)

درحالی‌که اصلاح یارانه حامل‌های انرژی، به کاهش در پرداخت‌های یارانه‌ای دولت می‌انجامد و از این‌گذر می‌تواند منابع مالی قابل‌توجهی را برای دولت ایجاد کند، اما باید توجه داشت که این تأثیرات تنها پس از اجرای اصلاحات ایجاد می‌شود. در نتیجه سیاست‌گذاران باید قبل از اجرای فرآیند اصلاحات و در طی آن، منابع مالی و بودجه‌ای پایداری را برای حمایت از بسیاری از عناصر موجود در روند اصلاحات و در نهایت پیشبرد فرآیندهای اصلاح یارانه‌ها (مانند هزینه‌های تجزیه و تحلیل اطلاعات، ارتباطات، مشاوره، اقدامات تکمیلی و اصلاحات نهادی) پیش‌بینی کنند. اصلاحات اخیر در اندونزی به‌وضوح نشان‌دهنده نیاز به در نظر گرفتن منابع مالی پایدار برای اصلاحات است، زیرا به‌منظور اجرای برنامه‌های حمایتی و جبرانی، دولت اندونزی باید به منابع مالی پایداری دسترسی داشته باشد.

۵-۵- ایجاد نهاد مستقل به‌منظور نظارت بر فرآیند قیمت‌گذاری انرژی

ایجاد نهادهای نظارتی مستقل می‌تواند بخشی از اصلاحات گسترده‌تر در بخش انرژی باشد. همان‌طور که در گزارش صندوق بین‌المللی پول ملاحظه شد ایجاد نهاد مستقل در زمینه قیمت‌گذاری سوخت می‌تواند به بهبود فعالیت شرکت‌های (دولتی) و تشویق سرمایه‌گذاری در انرژی‌های جایگزین منجر شود. علاوه بر این، اصلاح یارانه‌های انرژی فرصت‌هایی را برای هزینه کردن دولت در امور عمومی و توسعه‌ای فراهم می‌کند. به‌عنوان مثال، دولت می‌تواند منابع مالی آزاد شده از اصلاح یارانه‌ها را در بهداشت عمومی، آموزش و پرورش و حمل‌ونقل هزینه کند. البته باید توجه داشت که انجام این کار مستلزم تقویت و تأسیس مؤسسات متعهد در قیمت‌گذاری صحیح انرژی و ارائه مازاد منابع حاصل از قیمت‌گذاری به خدمات عمومی و توسعه‌ای و اطمینان از دسترسی به خدمات عمومی به فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افراد است.

۵-۶- در نظر گرفتن اقدامات تکمیلی و جبرانی (بخش‌ها، صنایع، خانوارها)

عنصر کلیدی برای اصلاحات موفق، انتقال مجدد منابع و به افرادی است که بیشترین آسیب را از اصلاحات می‌بینند. اقدامات تکمیلی می‌تواند از طریق منابع در نظر گرفته‌شده قبل از اصلاحات و منابع آزادشده از حذف یارانه‌های انرژی توسعه یابد. اگرچه ملاحظات خاصی برای حمایت از بخش‌ها، صنایع، خانوارها و افراد وجود دارد، اما سیاست‌گذار باید اقدامات مکمل و اصلاحی را بر اساس مجموعه‌ای از اصول اساسی که از تجربه‌های جهانی در زمینه اصلاحات حاصل شده است، طراحی و اجرا کند. این اصول عبارت‌اند از:

- شفافیت: دولت‌ها باید در مورد هزینه‌های انتقالی اصلاحات و اقدامات تکمیلی که باید اجرا شود، صریح و واضح باشند.
- پاسخگویی عمومی: به‌جای حمایت از گروه‌های خاص، اهداف عمومی حمایت شود.
- تمرکززدایی: توسعه اقدامات مکمل بر اساس اطلاعات محلی، می‌تواند اقدامات و سیاست‌های هدفمندتر را امکان‌پذیر سازد.
- گروه‌بندی اقدامات باهم: در نظر گرفتن بسته‌ای از اقدامات مکمل، می‌تواند مخالفت‌های سیاسی را کاهش دهد.
- انعطاف‌پذیری در اقدامات تکمیلی بر اساس پیش‌بینی‌ها صورت گرفته: اقدامات تکمیلی را باید هم‌زمان با دسترسی به اطلاعات جدید، به‌منظور حمایت از تصمیمات سرمایه‌گذاری بلندمدت تعدیل کرد.
- استراتژی خروج: معیارهای شفاف و جداول زمان‌بندی که تعیین می‌کنند، اقدامات حمایتی باید در چه زمانی خاتمه یابند.

با توجه به مجموع موارد یادشده، اهم راهبردهای حمایتی از بخش‌ها، صنایع و خانوارها عبارت‌اند از:

- راهبردهای حمایتی از بخش‌ها و صنایع

یارانه‌های سوخت‌های فسیلی اغلب بر عملیات بخش‌ها و صنایع اثرگذارند، در نتیجه هر فرایند اصلاحی تنها در زمانی می‌تواند حمایت سیاسی را داشته باشد که این گروه‌ها بتوانند با شرایط اقتصادی جدید سازگار شوند. از این‌رو، اقدامات تکمیلی باید باهدف بهبود رقابت یا پایداری در صناعی که می‌خواهند به فعالیت خود ادامه دهند در مقابل صناعی که قصد ترک‌دارند و یا برای تنوع بخشیدن به فعالیت‌های دیگر و بر

اساس در نظر گرفتن پتانسیل بخش خصوصی برای ایجاد فرصت‌های جدید در پاسخ به تغییر شرایط، سازمان‌دهی شوند. این اقدامات برای بخش‌ها و صنایع می‌تواند شامل انگیزه‌های مختلف برای توسعه زیرساخت‌ها، کمک به بازسازی کسب‌وکارها، پذیرش فناوری‌های جایگزین، مشاوره برای کارگران، آموزش مجدد، بیمه بیکاری و حمایت از برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد باشد.

- راهبردهای حمایتی از خانوارها

علاوه بر پشتیبانی از بخش‌ها و صنایع برای محدود کردن تأثیرات منفی اصلاحات در اقتصاد، اصلاح یارانه‌ها باید با پشتیبانی از خانوارها همراه با افزایش حقوق و حمایت از فقیرترین افراد باشد. چنین برنامه‌هایی به‌طور کلی به‌عنوان شبکه‌های ایمنی اجتماعی و یا انتقال کمک‌های اجتماعی شناخته می‌شوند و شامل انتقال مستقیم از قبیل نقدی و یا انتقال تقریباً نقدی مانند کوپن یا کارت‌های هوشمند و انتقال غیرمستقیم از قبیل پرداخت هزینه‌های ضروری در راستای کمک به خانواده‌ها برای دسترسی به خدمات ضروری مانند بهداشت، آموزش و پرورش، حمل‌ونقل عمومی و یا پشتیبانی گسترده‌تر از نظر توسعه زیرساخت‌ها و بهبود کیفیت خدمات عمومی می‌باشد. مطالعات انجام‌شده در رابطه با تجربه‌های موفق در زمینه اصلاح یارانه‌های انرژی نشان داد که رفع تأثیر منفی اصلاحات بر طبقات فقیر و متوسط، به معنی اجرای موفق اصلاحات یارانه‌ای است. همان‌طور که بازخوانی تجربه اندونزی در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸، اهمیت به‌کارگیری اقدامات جبرانی و حمایتی به‌منظور موفقیت این کشور در اصلاحات را خاطرنشان می‌سازد.

۵-۷- اصلاح یارانه انرژی در فرآیندی تدریجی (بر اساس فازها و گام‌های از پیش تعیین‌شده)

اگرچه ممکن است، حذف عمده‌ای از یارانه‌های سوخت فسیلی و سوسه‌انگیز باشد و یا اصلاح یارانه‌های انرژی صرف‌نظر از زمان بحران، بهترین زمان برای حرکت به سمت اهداف بلندپروازانه باشد، اما زمان‌بندی اقدام به حذف یارانه‌های انرژی باید به‌صورت تدریجی، قابل‌اعتماد و از پیش مشخص باشد. تأکید بر رویکرد تدریجی به این دلیل است که تغییرات سریع و شدید به‌طور کلی مخرب هستند و می‌توانند منجر به ناآرامی‌های اجتماعی شوند و اجازه نمی‌دهند که زمان لازم برای برنامه‌ریزی و مشاوره، ارتباطات و اقدامات تکمیلی تخصیص یابد. درحالی‌که کاستن از یارانه‌ها به‌صورت تدریجی، زمان بیشتری را برای سود بردن از سیکل‌های اقتصادی به نفع کسب‌وکارها ایجاد می‌کند. فرآیند موفق حذف یارانه‌ها به‌طور فزاینده اغلب، اما نه همیشه، در طی مدت‌زمان طولانی اتفاق می‌افتد. یکی دیگر از اهداف مهم برای اصلاح یارانه، توجه به مسأله توالی‌ها است. درواقع، برای مقابله با تأثیر منفی حذف یارانه سوخت فسیلی بر خانوارهای فقیر، در ابتدا هدف قرار دادن اصلاح یارانه انرژی برای آن بخش از انرژی که موارد استفاده بیشتری توسط ثروتمندان دارد، نسبت به آن نوع از انرژی که موارد مصرف بیشتر توسط خانوارها با درآمد پایین دارد، ضروری است.

۶- مروری بر تجربه هدفمندی یارانه‌های انرژی در کشور

به‌منظور دستیابی به تصویری جامع از تجربه کشور در زمینه هدفمندسازی یارانه‌ها، در ابتدا سیر زمانی حرکت از یارانه‌های همگانی به یارانه‌های هدفمند در کشور تشریح می‌شود. سپس، عملکرد قانون هدفمندی یارانه‌ها در طول هفت سالی که از اجرای این قانون می‌گذرد، مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. در نهایت، اهداف دولت از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها بیان می‌شود و میزان موفقیت دولت در دستیابی به اهداف تعیین‌شده مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۶-۱- سیر زمانی حرکت از یارانه‌های همگانی به یارانه‌های هدفمند در کشور

تاریخچه پرداخت یارانه در کشور به دهه ۱۳۵۰، باهدف جبران آثار تورمی ناشی از وقوع شوک‌های نفتی، برمی‌گردد. بررسی‌های صورت گرفته در این زمینه حاکی از آن است که این پرداخت‌ها (به شکل غیرمستقیم و پنهان) به برخی کالاهای اساسی، اختصاص داشته و در سال‌های پس از انقلاب نیز به دلیل وجود شرایط تورمی (ناشی از کسری بودجه‌های مداوم دولتی) و شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی (جنگ تحمیلی)، مورد پذیرش و تداوم قرار گرفته است. اما پس از گذشت حدود دو دهه از این نحوه پرداخت، نتایج حاصل‌شده حاکی از این واقعیت است که پرداخت همگانی و غیر هدفمند یارانه‌ها، نه تنها در ارتقای درآمد و رفاه اقشار آسیب‌پذیر مؤثر نمی‌باشد و منافع آن بیشتر نصیب گروه‌های بالای درآمدی می‌شود، بلکه پرداخت همگانی یارانه‌ها ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی گسترده‌ای را ایجاد کرده است و در نهایت فشارهای سنگین مالی بر بودجه دولت وارد ساخته است.^۱

بر این اساس بحث هدفمند کردن یارانه‌ها به مفهوم «هدایت یارانه به سمت جامعه هدف» از اواخر دهه ۷۰ و مطابق با مواد برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، مورد توجه دولت قرار گرفت. به این صورت که برای نخستین بار در ماده ۴۷، لایحه برنامه سوم توسعه، تقدیمی دولت به مجلس، تبصره‌ای وجود داشت که طبق آن تا استقرار نظام شناسایی خانوارها و میزان درآمد آن‌ها، یارانه‌های کالاهای اساسی با رعایت برخی از ملاحظات پرداخت گردد. همچنین دولت در برنامه سوم پیشنهاد کرده بود که طی مدت دو سال از تاریخ تصویب قانون، خانوارهای متقاضی دریافت یارانه، در گروه خانوارهای کم‌درآمد، با درآمد متوسط و با درآمد بالا طبقه‌بندی گردند و تمهیدات لازم جهت افزایش یارانه خانوارهای کم‌درآمد از طریق استفاده از روش‌های درآمدی و حذف انتقال یارانه به خانوارهای با درآمد بالا فراهم گردد. البته این پیشنهاد

^۱ مصلی‌نژاد، عباس و محمدرضا یزدانی زازانی (۱۳۹۲)، ص ۸.

در صحن علنی مجلس رد شد و به جای این مصوبه، سیاست پرداخت یارانه به کالاهای اساسی بر اساس ماده ۴۶ برنامه سوم توسعه، شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، دارو و شیر خشک با حفظ کالابرگ از نظر تعداد، مقدار وزن و قیمت همانند برنامه دوم توسعه مصوب شد.^۱

پس از آن مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۰ به منظور اصلاح ساختار نظام پرداخت یارانه و هدفمند نمودن آن، ماده ۴۶ برنامه سوم توسعه را اصلاح نمود. بر اساس ماده واحد اصلاحیه مواد ۴۶ و ۴۷، قانون برنامه سوم توسعه دولت مکلف شد با انجام مطالعات و بررسی های کارشناسی، اقدامات قانونی به منظور هدفمند کردن یارانه کالاهای اساسی و حامل های انرژی را انجام دهد. مهم ترین اهداف در نظر گرفته شده از اجرای این قانون عبارت از: منطقی کردن مصرف کالاهای یارانه ای و جلوگیری از قاچاق آن، تشویق و توسعه سرمایه گذاری و حمایت از تولید داخلی کالاهای یارانه ای، کاهش سهم طبقات با درآمد بالا و افزایش سهم طبقات با درآمد پایین از یارانه ها، جایگزین نمودن تدریجی طرح های رفاه اجتماعی به جای پرداخت یارانه، تأمین منابع برای سرمایه گذاری زیربنایی و محرومیت زدایی کشور و توسعه اشتغال مولد با اعطای وام از محل درآمدهای حاصله بود.

پیش بینی های انجام شده از وضعیت اقتصاد در برنامه سوم توسعه سبب شد تا دولت در طول این سال ها، اقدامات مقدماتی مختلفی را در خصوص هدفمند کردن یارانه ها انجام دهد. از جمله افزایش ۱۰ درصدی سالانه قیمت مواد سوختی، افزایش سهم اقشار آسیب پذیر از طریق افزایش جمعیت اقشار مشمول از ۱۰ میلیون نفر به ۱۵ میلیون نفر، افزایش صد درصدی سهمیه توزیع شیر خانوار، تخصیص اقلام اساسی از محل سهمیه تنظیم بازار به اقشار خاص (نیروهای مسلح، اتحادیه های کارگری و کارمندی) و نیز برای اولین بار در سال ۱۳۸۲، سهمیه ای از اقلام اساسی جهت تأمین بخشی از نیاز مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام (ره) و سازمان بهزیستی در قالب کالابرگ در اختیار مددجویان قرار گرفت.^۲

برنامه چهارم توسعه به طور مشخص دولت را موظف به پیگیری سیاست هدفمند کردن یارانه ها نمود. بر اساس ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شد به منظور برقراری عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه های پرداختی، برنامه های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را به اجرا بگذارد. به استناد این ماده و بر

^۱ سبحانیان، سید محمد هادی و محمود سبحانی (۱۳۹۴)، ص ۲.

^۲ گرشاسبی، علیرضا (۱۳۹۳)، صص ۲۶-۲۷.

اساس ماده ۱۵۵، قانون برنامه چهارم، تهیه سند فرا بخشی کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها بر عهده وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفت.^۱ لازم به ذکر است در برنامه چهارم توسعه، پیش‌بینی شده بود که قیمت مواد سوختی به سطح قیمت‌های منطقه‌ای برسد اما مجلس هفتم در اولین سال اجرای برنامه چهارم توسعه با ادامه این سیاست مخالفت کرد.

در سال ۱۳۸۸، مجلس لایحه‌ای را بررسی کرد که بر اساس آن یارانه مواد سوختی و کالاهای اساسی حذف شود و همه این کالاها و خدمات در مدت پنج سال به قیمت‌های بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی عرضه گردد. لایحه‌ای که مجلس شورای اسلامی بررسی کرد، همانند طرحی بود که مجلس ششم نیز آن را تصویب کرده بود و به تأیید شورای نگهبان رسانده بود. درواقع، مصوبه مجلس بخشی از برنامه پنج‌ساله چهارم بود که اجرای آن در سال ۱۳۸۸ به پایان رسیده بود.

در قانون برنامه پنجم توسعه نیز، بر اساس ماده ۱۳۴، به وزارتخانه‌های نیرو، نفت و صنایع و معادن اجازه داده شد تا به منظور اعمال صرفه‌جویی، تشویق و حمایت از مصرف‌کنندگان در راستای منطقی کردن و اصلاح الگوی مصرف انرژی و برق، حفظ ذخایر انرژی کشور و حفاظت از محیط‌زیست، نسبت به اعمال مشوق‌های مالی جهت رعایت الگوی مصرف و بهینه‌سازی مصرف انرژی، تولید محصولات کم‌مصرف و با استاندارد بالا اقدام نماید. بر اساس این ماده قانونی مقرر شده است تا منابع مالی موردنیاز اجرای این ماده از محل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، منابع داخلی شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌های نفت، نیرو و صنایع و معادن و یا فروش نیروگاه‌ها و سایر دارایی‌ها در قالب بودجه سنواتی تأمین شود. با توجه به اهمیت قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ادامه به بررسی این قانون پرداخته می‌شود.^۲

۶-۲- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

همان‌طور که اشاره شد در راستای عملیاتی کردن ماده ۳، قانون برنامه چهار توسعه، لایحه‌ای جهت هدفمند کردن یارانه‌ها با محوریت اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، آب و برق در سال ۱۳۸۷، توسط دولت تنظیم و به مجلس تقدیم شد. این لایحه، مشتمل بر ۱۶ ماده و ۱۶ تبصره در دی ماه سال ۱۳۸۸ به تأیید شورای نگهبان رسید و جهت اجرا به نهادهای ذی‌ربط ابلاغ شد. بررسی مواد و تبصره‌های قانون هدفمند کردن یارانه‌ها گویای آن است که این قانون در مواد «۱» تا «۶»، چگونگی قیمت‌گذاری کالاها و خدمات مشمول

^۱ احمدوند، محمد رحیم (۱۳۸۹)، ص ۱۷.

^۲ گرشاسبی، علیرضا (۱۳۹۳)، ص ۲۸.

قانون هدفمندی را توضیح می‌دهد. در مواد «۷» تا «۱۱»، چگونگی باز توزیع منابع حاصل از اجرای این قانون را شرح می‌دهد. در مواد «۱۲» تا «۱۴»، نظام مالی که در چارچوب آن درآمدهای حاصل از اجرای قانون و هزینه‌های انجام‌شده (در مواد «۷»، «۸» و «۱۱») را معرفی می‌کند و در مواد «۱۵» و «۱۶»، سازمان اجرایی قانون هدفمندی یارانه‌ها را تشریح می‌کند.

بررسی مواد و تبصره‌های قانون هدفمند کردن یارانه‌ها حاکی از آن است که این قانون دو محور کلی زیر را دنبال کرده است:

محور اول: به حذف یارانه و افزایش قیمت حامل‌های انرژی اعم از بنزین، نفت و گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات نفت، نفت خام تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی، گاز طبیعی، برق، آب و کالاهای اساسی از قبیل گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، دارو، خدمات پستی، خدمات ریلی (مسافری) تأکید دارد. به‌نحوی که قیمت حامل‌های انرژی باید پس از برنامه پنج‌ساله پنجم به بالاتر از ۹۰ درصد قیمت‌های فوب خلیج فارس، قیمت گاز طبیعی به بالاتر از ۷۵ درصد قیمت گاز صادراتی و قیمت سایر موارد تا میزان بهای تمام‌شده افزایش یابد. بنابراین قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، نوعی بازتولید ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه پیش از تصویب طرح موسوم به تثبیت قیمت‌ها در مجلس هفتم است. این قانون در رابطه با شیوه قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و آب، رویکرد مندرج در جدول شماره ۹، را مورد توجه قرار داده است.

بر اساس جدول شماره ۹، قیمت بخش عمده‌ای از حامل‌های انرژی توسط قیمت‌های صادراتی تعیین می‌شود. در حقیقت، این نوع محصولات داخلی از طریق عرضه و تقاضای خارجی، قیمت‌گذاری خواهند شد. علاوه بر این، عرضه آب و برق برای تمامی مصارف داخلی، بر اساس قیمت تمام‌شده مشکلات زیادی را برای تولیدکنندگان به دنبال خواهد داشت. البته، در تبصره «۱» ماده (۱) این قانون، امکان اعمال قیمت‌های ترجیحی در خصوص قیمت‌های برق و گاز طبیعی با لحاظ مناطق جغرافیایی، نوع، میزان و زمان مصرف توسط دولت در نظر گرفته شده است. علاوه بر آن در تبصره «۲» ماده (۲) این قانون، امکان اعمال قیمت‌های ترجیحی و پلکانی برای مصارف مختلف آب با توجه به منطق جغرافیایی، نوع و میزان مصرف در نظر گرفته شده است.

جدول ۹- قیمت گذاری فرآورده های نفتی بر اساس قانون هدفمند کردن یارانه ها

محصول	نوع قیمت	محدوده قیمت هدف*
بنزین، نفت، گاز، نفت کوره و نفت سفید	قیمت فروش داخلی	۹۰ درصد قیمت تحویل روی کشتی در خلیج فارس یا بیشتر
گاز مایع و سایر مشتقات نفت	قیمت فروش داخلی	۹۰ درصد قیمت تحویل روی کشتی در خلیج فارس یا بیشتر
نفت خام و میعانات گازی	قیمت فروش به پالایشگاه های داخلی	۹۵ درصد قیمت تحویل روی کشتی در خلیج فارس
گاز طبیعی**	میانگین قیمت فروش داخلی	۷۵ درصد متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی
برق	قیمت فروش داخلی	معادل قیمت تمام شده
آب***	برای مصارف مختلف	معادل قیمت تمام شده

مأخذ: مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸) قانون هدفمند کردن یارانه ها

* محدوده قیمت هدف تا پایان برنامه پنج ساله پنجم توسعه موردنظر است و دولت به تدریج در قیمت گذاری به این سقف های قیمتی برسد.
 * بر اساس تبصره بند (ب) ماده (۱) این قانون، جهت تشویق سرمایه گذاری، قیمت خوراک واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی برای مدت حداقل ده سال پس از تصویب این قانون، هر مترمکعب حداکثر ۶۵ درصد قیمت سبد صادراتی در مبدأ خلیج فارس خواهد بود.
 *** کارمزد خدمات جمع آوری و دفع فاضلاب نیز بر اساس مجموع هزینه های نگهداری و بهره برداری شبکه، پس از کسر ارزش ذاتی فاضلاب تحویلی و کمک های دولت در بودجه سنواتی، تعیین می گردد.

بر اساس ماده (۲) این قانون و باهدف مدیریت آثار نوسان قیمت محصولات بر اقتصاد ملی، دولت موظف شده در صورتی که قیمت این محصولات تا ۲۵ درصد قیمت تحویل روی کشتی در خلیج فارس نوسان کند، با اخذ مابه التفاوت و یا پرداخت یارانه، قیمت مصرف کننده را تغییر ندهد و صرفاً در صورتی که نوسان قیمت ها بیش از ۲۵ درصد باشد، به تجدیدنظر در قیمت بپردازد. در ماده (۴) این قانون، دولت موظف شده، به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه، به هدفمند کردن یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هواپیمایی و خدمات ریلی (مسافری) نیز بپردازد. علاوه بر آن، بر اساس ماده (۶)، دولت موظف به اعمال سیاست های تشویقی و حمایتی در ایجاد و گسترش واحدهای تولید نان صنعتی و کمک به جبران خسارت واحدهای تولید آرد و نان گردیده است و راهکاری جهت دیگر مشکلات منتج از ماده (۴) برای دیگر تولیدکنندگان در نظر گرفته نشده است.

محور دوم: به باز توزیع درآمد حاصل از حذف یارانه های غیرمستقیم و آزادسازی قیمت ها، در اقتصاد کشور تأکید می کند. بر اساس ماده (۱۲) این قانون، دولت مکلف است تا منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام هدفمندسازی یارانه ها نزد خزانه داری کل واریز کند. وجوه واریزی به این حساب در قالب قوانین بودجه سنواتی برای موارد پیش بینی شده در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) این قانون اختصاص خواهد یافت. مدیریت وجوه این حساب بر عهده سازمان هدفمندسازی یارانه ها خواهد بود.

در زمینه نحوه مصرف وجوه حاصل از سیاست‌های قیمت‌گذاری در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) این قانون رویکرد خاصی در نظر گرفته شده است. در این راستا، بر اساس ماده (۷) این قانون، دولت مجاز است حداکثر تا ۵۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را، جهت پرداخت یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیر نقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی هزینه کند. در اجرای نظام تأمین اجتماعی، گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، ارتقای سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج؛ کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال؛ توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی، مورد توجه قرار گرفته است.

بر اساس ماده (۸) این قانون، ۳۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای قانون، جهت پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده در ارتباط با موارد زیر هزینه خواهد شد:

- بهینه‌سازی مصرف انرژی؛
- اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی؛
- جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، که از اجرا این قانون متضرر شده‌اند؛
- گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی؛
- حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و صنعتی؛
- حمایت از تولید نان صنعتی؛
- حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی؛
- توسعه خدمات الکترونیکی تعاملی (باهدف حذف و یا کاهش رفت‌وآمدهای غیر ضرور).

در ارتباط با ۲۰ درصد باقیمانده خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون نیز بر اساس ماده (۱۱)، امکان هزینه کردن این وجه به‌منظور جبران آثار اجرای قانون بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده است.

بر اساس مواد (۱۲) تا (۱۶) این قانون، دولت جهت مدیریت درآمدهای عظیم هدفمند کردن یارانه‌ها، موظف است منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها را در حساب خاصی تحت عنوان حساب هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز کند. همچنین، بر اساس مواد مذکور دولت ملزم به تأسیس سازمانی با ماهیت شرکت‌های دولتی به نام سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها شده است که این سازمان باید به‌صورت متمرکز اداره شود و صرفاً مجاز به داشتن واحدهای ستادی، برنامه‌ریزی و نظارت در مرکز می‌باشد. همچنین، به‌موجب

این قانون، مجمع عمومی این سازمان از وزرا رفاه و تأمین اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، راه و ترابری، جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، نفت، نیرو و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تشکیل خواهد شد و سازمان مکلف است گزارش عملکرد دریافت و پرداخت منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه ها را در پایان هر شش ماه، در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و سایر کمیسیون های ذی ربط مجلس شورای اسلامی قرار دهد. در این راستا، دیوان محاسبات کشور نیز مکلف گردیده، در مقاطع شش ماهه، گزارش عملیات انجام شده توسط سازمان هدفمندسازی یارانه ها را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

۶-۳- نگاهی به عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه ها

قانون هدفمند کردن یارانه ها باهدف اجرای بهتر عدالت و افزایش قدرت خرید دهک های پایین درآمدی در آذر ۱۳۸۹ به طور رسمی به مرحله اجرا رسید. این قانون تاکنون در دو مرحله به طور رسمی و یک مرحله به طور غیررسمی به اجرا درآمده است. فاز نخست هدفمندسازی یارانه ها از ۲۸ آذر ۱۳۸۹ آغاز شد و تا فروردین ۱۳۹۳ به طول انجامید. بررسی عملکرد فاز نخست قانون هدفمند کردن یارانه ها، حاکی از آن است که نحوه اجرای این طرح با آنچه در قانون مصوب هدفمندسازی آمده بود، تفاوت زیادی پیدا کرد. زیرا، مجموع یارانه نقدی پرداختی به خانوارها از مجموع منابع حاصل از اجرای قانون بیشتر بود و نه تنها پولی برای پرداخت به بخش صنعت و تولید باقی نماند، بلکه بر اساس گزارشی که کمیسیون اصل نود مجلس ارائه کرد، دولت کسری موجود برای پرداخت یارانه نقدی خانوارها را از منابعی مانند بانک مرکزی، خزانه داری کل و ردیف های بودجه عمومی تأمین کرد.

بر اساس آخرین آمار ارائه شده از درآمدها و هزینه های فاز نخست هدفمندسازی یارانه ها، تا پایان اسفند ۱۳۹۲ در مجموع، ۳۷ مرحله پرداخت یارانه نقدی صورت گرفته و حدود ۱۳۵ هزار میلیارد تومان یارانه نقدی بین مردم توزیع شده، درحالی که در این دوره زمانی، مجموع درآمد دولت از افزایش قیمت حامل های انرژی ۹۵ هزار میلیارد تومان بوده است. بنابراین، از رقم ۹۵ هزار میلیارد تومان بر اساس قانون باید ۴۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان بین خانوارها توزیع می شد، ۳۰ درصد از مبلغ باقی مانده به تولید و ۲۰ درصد به هزینه های دولت اختصاص می یافت، اما در عمل، دولت برای جبران ۴۰ هزار میلیارد تومان (فاصله هزینه پرداخت نقدی تا ۱۳۵ هزار میلیارد تومان)، در کنار برداشت ۳۴ هزار میلیارد تومان از خزانه، حدود ۵ هزار و ۷۰۰ میلیارد تومان هم از بانک مرکزی استقراض و به عبارت دیگر، پول چاپ کرد. از این رو، اجرای فاز اول از طرح هدفمندسازی یارانه ها نه تنها به تحقق اهداف اولیه طرح کمک چندانی نکرد، بلکه از یک سو، به تشدید کسری بودجه و آسیب دیدن طرح های عمرانی (به علت کمبود اعتبار) منجر شد و از سوی دیگر، با استقراض از بانک مرکزی زمینه را برای افزایش تورم فراهم کرد. از وجهی دیگر، اجرای فاز نخست قانون

هدفمندی یارانه‌ها اتفاقات کاملاً محسوسی را برای بنگاه‌های تولیدی و گردانندگان چرخ‌های اقتصادی کشور به ارمغان آورد، اتفاقاتی که در کنار مشکل تأمین سرمایه در گردش واحدها، افزایش قیمت جهانی اغلب مواد اولیه مورد نیاز کارخانه‌ها و نوسان نرخ ارز، تولیدکنندگان را بیش‌ازپیش متضرر کرد. با آنکه دولت سعی کرد در مرحله اول اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها با اعمال قیمت ترجیحی انرژی برای بخش صنعت این بخش را مورد حمایت قرار دهد، اما این اقدام تأثیر چندانی در حمایت از بنگاه‌های تولیدی نداشت. همچنین، عدم تحقق سهم ۳۰ درصدی صنعت از منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها این ناکامی را تشدید کرد^۱. بنابراین، طرحی که باهدف تقویت نظام اقتصادی و بهبود رفاه طبقات محروم مطرح شده بود، در عمل به تحمیل فشار مالی به دولت و تورم بالا به عموم مردم منجر شد.

به‌رغم اینکه دولت دهم در مقاطعی بر لزوم اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تأکید کرد، اما با بروز پیامدهای اجرای فاز اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و با توجه به شرایط تورمی حاکم بر اقتصاد کشور، اجرای فاز دوم به تعویق افتاد. بعد از روی کار آمدن دولت یازدهم، با توجه به کسری منابع ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نسبت به مبلغ یارانه نقدی خانوارها و همچنین افزایش فاصله قیمت انرژی در کشور از قیمت جهانی آن به دلیل افزایش شدید قیمت ارز (که به از بین رفتن تمامی تلاش‌های صورت گرفته به‌منظور نزدیک کردن قیمت‌های داخلی انرژی به قیمت‌های بین‌المللی تا آن زمان انجامید)، دولت تصمیم گرفت فاز دوم این قانون را به اجرا درآورد. بر این اساس، تبصره مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در بهمن ۱۳۹۲ به مجلس فرستاده شد و در ۲۸ بهمن در قالب تبصره ۲۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ با اعمال برخی اصلاحات توسط مجلس به تصویب رسید و اجرای آن به فروردین ۱۳۹۳ موکول شد.

فاز دوم هدفمندسازی یارانه‌ها در حالی به مرحله اجرا رسید، که دولت قصد داشت با برطرف کردن نارسایی‌ها و کاستی‌های فاز نخست اجرای این قانون، فاز دوم را به نحو مطلوب‌تری اجرا کند. از این‌رو، فاز دوم هدفمند کردن یارانه‌ها با ثبت نام از متقاضیان این مرحله در فروردین ۱۳۹۳ آغاز شد. با وجود اینکه تبلیغات زیادی در خصوص انصراف داوطلبانه افراد پردرآمد از دریافت یارانه نقدی و امتیازهای در نظر گرفته شده برای این افراد توسط دولت انجام گرفت، اما درنهایت، بر اساس اعلام دولت تنها ۲ میلیون و ۴۰۰ هزار نفر از دریافت یارانه نقدی انصراف دادند. به دلیل محدود بودن تعداد انصراف‌ها، بار مالی پرداخت یارانه نقدی برای دولت کاهش چندانی نداشت و دولت در فاز دوم تنها با افزایش قیمت (به‌طور متوسط ۵۰ درصدی) حامل‌های انرژی توانست کسری خود را در این زمینه کاهش دهد. از سوی دیگر، با تنظیم مصارف

^۱ نعمت‌اللهی، سمیه (۱۳۹۴)، صص ۷۹-۸۰.

طرح با منابع حاصل از طرح، دولت توانست رویه قبل را نیز در تأمین منابع از طریق بانک مرکزی (که باعث تشدید تورم می شد) خاتمه دهد.

همچنین بر اساس گزارش عملکرد تبصره ۲۱ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۳ که در ارتباط با هدفمندسازی یارانه‌ها، توسط مجلس شورای اسلامی منتشر شده، از منابع درآمدی ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در این سال که ۵۹ هزار و ۳۰۰ میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود، ۴۶ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان (۷۸/۸ درصد) محقق شد و ۴۶ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان مصارف این طرح در سال ۱۳۹۳ بود. از مجموع مصارف، ۴۵۰ میلیارد تومان به بخش تولید، بیش از ۲ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان به بخش سلامت، بیش از ۴۲ هزار میلیارد تومان به یارانه نقدی و ۶۴۰ میلیارد تومان به بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار پرداخت شد. بر این اساس، می توان نتیجه گرفت که در فاز دوم هدفمندی نیز، تقریباً ۹۰ درصد از منابع هدفمندی برای پرداخت نقدی یارانه‌ها استفاده شد، بالغ بر ۶ درصد از منابع حاصله به بخش سلامت و کاهش هزینه‌های مستقیم مردم در بخش سلامت اختصاص یافت، نزدیک به ۱/۵ درصد از منابع هدفمندی به منظور حمایت از بیکاران جویای کار پرداخت شد و تنها حدود ۱ درصد از کل منابع هدفمندی به بخش تولید اختصاص یافت.^۱ بر این اساس، مهم‌ترین برتری اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نسبت به فاز نخست را می توان در کسری بودجه اندک دولت در این فاز و همچنین پرداخت به بخش درمان و بیمه سلامت از محل درآمدهای آن دانست، اما بررسی فاز دوم هدفمندسازی حکایت از این واقعیت دارد که منابع اندکی به بخش تولید اختصاص یافت و به رغم تلاش دولت برای خروج بخش تولید از رکود و همچنین افزایش اشتغال در کشور، اجرای فاز دوم، نتوانست در این راه یاری‌رسان بخش تولید باشد و اهداف موردنظر قانون را برآورده سازد.

فاز سوم اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در خرداد ۱۳۹۴ در شرایطی آغاز گردید که پنج سال از اجرای این قانون می گذشت، درحالی که بر طبق قانون هدفمندی باید اجرای این قانون تا پایان برنامه پنجم توسعه (پایان سال ۱۳۹۴ به اتمام می رسید و کشور، به اهداف مقرر شده در آن دست می یافت. اما رویدادهای مختلفی در عرصه های اقتصادی و سیاسی (همچون نوسانات نرخ ارز و تحریم های اقتصادی) و نیز عدم پایبندی به قانون و اجرای ناقص آن در فاز اول که حدود سه سال به طول انجامید، فرصتی برای عمل به مهلت قانونی تعیین شده جهت اجرای کامل قانون باقی نگذاشت.^۲ از این رو، دولت با افزایش قیمت حامل های

^۱ سبحانیان، سید محمد هادی و میثم پیله فروش (۱۳۹۴)، صص ۵-۲.

^۲ همان، صص ۲-۱.

انرژی در سه ماهه نخست سال ۱۳۹۴، به طور غیررسمی فاز سوم قانون هدفمند کردن یارانه ها را اجرایی کرد^۱. در قانون بودجه این سال، میزان درآمد دولت از محل افزایش قیمت حامل های انرژی، ۴۸ هزار میلیارد تومان و از محل بودجه عمومی کشور، ۶ هزار و ۳۰۰ میلیارد تومان تعیین شد. همچنین، در قانون بودجه ۱۳۹۴ تخصیص اعتبار به بخش پرداخت های نقدی و غیر نقدی خانوارها، با رشد منفی ۸/۲ درصدی مواجه شد و به میزان ۳۹ هزار میلیارد تومان رسید و بخش مسکن به عنوان بخشی جداگانه و به منظور تأمین مسکن افراد جامعه به ردیف مصارف این قانون اضافه شد.

بررسی عملکرد قانون هدفمندی در سال ۱۳۹۴ بر اساس گزارش تفریق بودجه دیوان محاسبات حاکی از آن است که از ۴۸ هزار میلیارد تومان منابع پیش بینی شده، حدود ۴۳ هزار و ۵۵۵ میلیارد تومان در این سال تحقق یافته است که از این مبلغ، معادل ۳۳ هزار و ۴۰۲ میلیارد تومان از محل اصلاح قیمت حامل های انرژی حاصل شده و مبلغ ۱۰ هزار و ۱۵۳ میلیارد تومان آن از محل بودجه عمومی دولت تأمین مالی شده است. به عبارت دیگر، در سال ۱۳۹۴ معادل ۷۷ درصد از منابع پیش بینی شده از محل اصلاح قیمت حامل های انرژی تحقق یافته و مابقی منابع پیش بینی شده از محل بودجه عمومی دولت تأمین گردیده است. همچنین، در این گزارش عنوان شده است که با وجود حذف حدود ۳ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر از دریافت کنندگان یارانه نقدی طی ماه های مختلف در سال ۱۳۹۴، مبلغ ۴۱ هزار و ۸۵۳ میلیارد تومان به صورت یارانه نقدی و غیر نقدی به خانوارها پرداخت شده است. مبلغ ۵۷۷ میلیارد تومان به بخش تولید و بهبود حمل و نقل و ۷۹۹ میلیارد تومان به بخش سلامت اختصاص یافته است. شایان ذکر است در این سال نیز همانند سنوات گذشته بابت تأمین مسکن حمایتی زوج های جوان، اقشار آسیب پذیر، روستاییان و عشایر، سازمان دهی مسکن در بافت های فرسوده، سکونتگاه های حاشیه شهرها و مسکن مهر و کمک به برنامه اشتغال جوانان و فارغ التحصیلان دانشگاهی، پرداختی صورت نگرفت. بنابراین، می توان گفت در سال ۱۳۹۴ نیز همانند سال های گذشته، ۹۷ درصد از منابع حاصل از اجرای این قانون به عنوان یارانه نقدی و غیر نقدی به مردم پرداخت شد و تنها ۳ درصد از این منابع به بخش های تولید و سلامت اختصاص یافت.

بنابراین، در تحلیل عملکرد این قانون باید گفت، هرچند میزان کسری بودجه ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها در سال ۱۳۹۴ به دلیل افزایش قیمت حامل های انرژی و حذف برخی افراد از فهرست دریافت کنندگان یارانه نقدی کاهش یافت، اما دولت همچنان در پایان سال ۱۳۹۴ در شناسایی گروه هدف با

^۱ ثابت نگه داشتن سقف درآمدهای حاصل از افزایش قیمت حامل های انرژی در قانون بودجه سال ۱۳۹۴، بسیاری را بر آن داشت که دولت در سال ۱۳۹۴ قصد افزایش قیمت حامل های انرژی را ندارد. اما، با تصویب نرخ های جدید بنزین و سایر فرآورده های نفتی در دولت و ابلاغ آنها به وزارت نفت، عملاً گام سوم در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها از نیمه نخست خرداد ماه ۱۳۹۴ آغاز گردید.

ناکامی و شکست مواجه بود و اقدام جدی در این ارتباط انجام نداد. از این رو، بخش زیادی از درآمد حاصل از اجرای این قانون صرف پرداخت نقدی یارانه‌ها به مردم شد و هیچ بودجه‌ای به بخش مسکن افراد نیازمند و زوج‌های جوان و اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی اختصاص نیافت. همچنین، ناکامی دولت در شناسایی صحیح گروه هدف موجب شد، یارانه اختصاص یافته به بخش تولید اندک و ناکافی به منظور ارتقای کارایی در این بخش باشد. در نهایت می‌توان گفت، با وجود برخی مزیت‌ها در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۴ از جمله کاهش کسری بودجه، در مقایسه با سال‌های قبل و پرداخت سهم بخش تولید و حمل‌ونقل، همچنان تداوم برخی نواقص اساسی در اجرای این قانون در سال ۱۳۹۴ مشاهده می‌شود.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، اجرای قانون با این شرط که افراد دارای درآمدهای بالای ۳ میلیون و ۵۰۰ هزار تومان و تمام افرادی که جزء سه دهک بالای درآمدی در کشور هستند، از دریافت یارانه نقدی حذف شوند، تداوم یافت. از سوی دیگر، دولت سعی کرد به منظور شناسایی دقیق گروه هدف، با تعریف شاخصی جدید تحت عنوان «وسع خانوار» از افراد مشمول دریافت یارانه نقدی بکاهد، اما بررسی عملکرد دولت در این زمینه حکایت از عدم موفقیت دولت در شناسایی گروه هدف و تداوم بار مالی هنگفت ناشی از پرداخت نقدی یارانه‌ها بر دوش دولت دارد. به عبارت دیگر، با استناد به گزارش تفریق بودجه دیوان محاسبات از عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۵، این نتیجه حاصل می‌شود که از ۴۴ هزار و ۶۳۰ میلیارد تومان منابع تحقق یافته در این سال، مبلغ ۳۱ هزار و ۴۵۸ میلیارد تومان از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و مبلغ ۱۳ هزار و ۱۷۲ میلیارد تومان از محل بودجه عمومی دولت تأمین شده است. به عبارتی ۷۰ درصد از منابع پیش‌بینی شده از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تحقق یافته و مابقی منابع پیش‌بینی شده از محل بودجه عمومی دولت تأمین گردیده است. همچنین، بر اساس اطلاعات ارائه شده در این گزارش، حدود ۹۳ درصد از منابع وصولی به یارانه‌های نقدی و غیر نقدی اختصاص یافته است و صرفاً ۷ درصد منابع وصولی جهت بخش تولید و سلامت اختصاص پیدا کرده است. در این گزارش تصریح شده است که اگرچه دولت مطابق با بند (الف) تبصره (۱۴) ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۵، موظف بوده یارانه خانوارهای پردرآمد را قطع کند، لیکن اقدامی در راستای حذف خانوارهای مشمول بر اساس سازوکار مقرر در آیین‌نامه مربوط صورت نگرفته و صرفاً مطابق سازوکار مندرج در دستورالعمل سنوات قبل، یارانه تعداد ۸۳۸ هزار و ۶۹۰ نفر قطع شده است. شایان ذکر است که اعتراض ۵۰۲ هزار و ۷۲ نفر از حذف‌شدگان توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پذیرفته شده و این افراد مجدداً به فهرست یارانه بگیران بازگشتند. در نهایت در سال ۱۳۹۵، تنها ۳۳۶ هزار و ۶۱۸ نفر از یارانه بگیران حذف شدند. بنابراین، می‌توان گفت، دولت در سال ۱۳۹۵ نیز به رغم سعی در حذف گروه‌های درآمدی بالا از دریافت یارانه، متأسفانه نتوانست اقدام جدی و مؤثری در این زمینه انجام دهد و مانند سال‌های قبل منابع زیادی را صرف پرداخت‌های نقدی به خانوارها کرده است و لذا، در این سال نیز همانند سنوات گذشته

سهم بخش های تولید، بهداشت، مسکن و اشتغال از منابع هدفمندی همچنان مغفول مانده است. البته باید توجه داشت در پیش بودن انتخابات ریاست جمهوری در سال ۱۳۹۶، به عنوان مانعی پیشروی انجام اقدامات اصلاحی گسترده در زمینه شناسایی گروه های هدف و حذف گروه های پردرآمد در سال ۱۳۹۵ قرار داشت.

به استناد مفاد قانون هدفمند کردن یارانه ها که از آذرماه ۱۳۸۹ به اجرا درآمد، مقرر بود که اصلاح قیمت حامل های انرژی به نحوی صورت پذیرد که تا پایان سنوات قانون برنامه پنجم توسعه، اهداف مقرر در قانون مذکور محقق شود. اما همان طور که بیان شد فرآیند اجرا طی سال های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۵، به گونه ای پیش رفت که به دلیل عدم تحقق اهداف مندرج در قانون یادشده، هم از نظر اصلاح قیمت حامل های انرژی و هم از نظر باز توزیع منابع حاصله، دولت ناگزیر به تمدید اجرای قانون هدفمندی در برنامه ششم توسعه گردید.^۱ در همین راستا تبصره «۱۴» بودجه سال ۱۳۹۶ به هدفمندی یارانه ها اختصاص یافت و بر اساس آن به دولت اجازه داده شد که علاوه بر کسب درآمد از محل اصلاح قیمت حامل های انرژی به مبلغ ۴۸ هزار میلیارد تومان، بتواند از ردیف های یارانه ای بودجه عمومی کشور، برای مصارفی از جمله پرداخت یارانه نقدی و غیر نقدی و کمک به بخش تولید و اشتغال کشور استفاده کند.^۲

بررسی عملکرد هشت ماهه سازمان هدفمند کردن یارانه ها حکایت از آن دارد که در هشت ماهه منتهی به پایان آبان ماه ۱۳۹۶، کل منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها بالغ بر ۳۱ هزار و ۴۷۲ میلیارد تومان و مصارف قانون مذکور بالغ بر ۳۱ هزار و ۸۷۵ میلیارد تومان بوده است، که ۳۰ هزار و ۵۶۱ میلیارد تومان از مصارف هدفمندی (۹۵/۸۸ درصد) در مدت مذکور صرف پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها، ۸۶۵ میلیارد تومان (۲/۷۱ درصد) به بخش بهداشت و سلامت و تنها ۴۴۸ میلیارد تومان (۱/۴ درصد) برای حمایت از تولید صرف شده است. بر اساس گزارش دیوان محاسبات کشور در آبان ۱۳۹۶، بیش از ۷۶ میلیون و ۳۱۷ هزار نفر یارانه دریافت کرده اند، که نسبت به اسفند سال ۱۳۹۵، تعداد ۹۰۱ هزار ۶۹ نفر به طور خالص به جمعیت یارانه بگیران اضافه شده است. با توجه به رشد جمعیت و کُندی در حذف افراد غیر نیازمند، مرکز پژوهش های مجلس پیش بینی کرده است که دولت در سال ۱۳۹۶ همانند سنوات گذشته با کسری منابع مواجه خواهد بود.^۳

^۱ تبصره «۴۹» لایحه برنامه ششم توسعه مصوب کمیسیون تلفیق

^۲ سبحانیان، سید محمد هادی (۱۳۹۵)، ص ۱.

^۳ مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۶)، ص ۲.

با توجه به مراتب یادشده، این نتیجه حاصل می‌شود که پس از حدود هفت سال از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون در هیچ‌یک از سال‌های اجرای قانون رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۶، حدود ۹۰ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها مربوط به مصارف کمک به خانوارها در قالب پرداخت‌های نقدی اختصاص داده شده است. همچنین، به رغم اینکه مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۸۹ لغایت پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، به طور متوسط سهمی معادل ۱۴ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را در قوانین بودجه سنواتی به تولید (موضوع ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) پیش‌بینی کرده است، در عمل حدود ۲ درصد از منابع مزبور در طی سال‌های موردنظر به تولید اختصاص یافته است و یا علیرغم مفاد بند «ب»، تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت در طی هفت سال پس از اجرای این قانون حدود ۲ درصد از منابع مزبور به این بخش اختصاص یافته است، که البته این مقدار از پرداخت‌ها صرفاً از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های پیش از آن، دولت علیرغم حکم مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ سهمی برای این موضوع در قوانین بودجه سنواتی در نظر نگرفته است.^۱ در نتیجه می‌توان گفت، هدفمند کردن یارانه‌ها در طول سال‌های اجرای آن منطبق بر قانون اجراننده و عملکرد پر ابهامی داشته است. در ادامه سعی می‌شود بر اساس آمارهای موجود، به ارزیابی میزان تحقق هریک از اهداف موردنظر سیاست‌گذار در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها پرداخته شود.

۴-۶- ارزیابی هدفمندسازی یارانه‌ها از منظر میزان تحقق در اهداف

بر اساس واکاوی‌های صورت گرفته در مواد و تبصره‌های قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌توان گفت که این قانون از طریق حذف یارانه‌های غیرمستقیم و آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و باز توزیع درآمد حاصل از این آزادسازی بین اقشار جامعه، تحقق اهدافی همچون، ۱- بهبود در توزیع درآمد، ۲- افزایش کارایی در مصرف حامل‌های انرژی، ۳- کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل بودجه‌ای، ۴- کاهش مخاطرات زیست‌محیطی و ۵- افزایش کارایی در اقتصاد را دنبال می‌کند. در ادامه، به ارزیابی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر میزان موفقیت دولت در دستیابی به هر یک از اهداف مورد اشاره پرداخته می‌شود.

^۱ سبحانیان، سید محمد هادی، میثم پيله فروش و توحید آبخار (۱۳۹۵)، ص ۳.

۶-۴-۱- اصلاح قیمت حامل های انرژی باهدف بهبود در توزیع درآمد

همان طور که از عنوان هدفمندسازی یارانه ها مشخص است، نخستین و مهم ترین گام در تحقق اهداف آن، شناسایی افراد فقیر و سپس هدایت منابع حاصل از اجرای این قانون به سمت آن ها، برای دستیابی به آرمان های عدالت خواهانه و بهبود توزیع درآمد در جامعه است. از این رو، اتخاذ روش مناسب جهت شناسایی گروه های هدف مسأله مهمی است که باید پیش از هر اقدامی در خصوص آن تصمیم گیری شود. در ادامه، به منظور ارزیابی میزان موفقیت دولت در تحقق اهداف عدالت جویانه قانون هدفمندی، ابتدا شیوه شناسایی گروه های هدف و سپس نتایج پرداخت یارانه در وضعیت شاخص توزیع درآمد مورد واکاوی قرار می گیرد.

- شناسایی گروه های هدف

دولت در راستای شناسایی جامعه هدف پیش از اجرای فاز نخست هدفمندی، با همکاری مرکز آمار ایران از طریق توزیع پرسشنامه و ثبت اطلاعات اقتصادی خانوارها، سعی در شناسایی گروه هدف داشت، این نوع روش خود اظهاری ضمن دارا بودن مزایایی از جمله هزینه های اداری بسیار پایین، دارای کاستی های اساسی در شناسایی جامعه هدف بود. از جمله آنکه تنوع دارایی ها، انواع جریان های درآمدی و مشاغل در پرسشنامه ها در نظر گرفته نشد و لذا با استفاده از این پرسشنامه امکان ارزیابی دقیق وضعیت اقتصادی خانوار وجود نداشت. همچنین، به دلیل مشکلات اطلاعاتی پایگاه های اداره ثبت، کنترل اطلاعات پرسشنامه نیز امکان پذیر نبود.^۱ در نهایت دولت در اجرای فاز نخست، بدون استفاده از اطلاعات این پرسشنامه ها، از شیوه پرداخت یارانه سرانه نقدی یکسان و همگانی بهره جست و بدین ترتیب بیش از ۷۶ میلیون نفر یارانه گرفتند. این شیوه پرداخت به هیچ عنوان با پایه نظری مباحث هدفمندی هماهنگی نداشت و تمامی شهروندان را بدون در نظر گرفتن دارایی ها و نیازها در گروه هدف خود جای داد. ناکامی سیاست گذار در شناسایی صحیح گروه هدف علاوه بر اینکه موجب شد، مصارف هدفمندی از منابع هدفمندی پیشی بگیرد و دولت در اغلب سال ها با کسری بودجه ناشی از اجرای قانون مواجه شود، بلکه بر اساس آنچه در بخش قبلی از بررسی عملکرد هدفمند کردن یارانه ها ارائه شد، این نتیجه حاصل شد که دولت در طی گذشت حدود هفت سال از اجرای این قانون، به طور متوسط ۹۰ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه ها را به پرداخت های نقدی اختصاص داده است. لذا می توان ادعا نمود که این سیاست در مرحله اجرا موفق به شناسایی گروه اصلی هدف خود و اصابت عادلانه یارانه به ایشان نگردید.

^۱ عطایی، امید (۱۳۸۷)، ص ۹.

البته اگرچه در طی زمان اجرای قانون هموار تلاش‌هایی بر سر حذف برخی از دهک‌های بالای درآمدی وجود داشت و در دوره‌ای مرکز آمار ایران از شهروندان متمول خواستار کناره‌گیری از دریافت یارانه شد، اما به دلیل اتکا به شیوه خود اظهاری، پاسخ مثبتی دریافت نشد و دولت در دوره‌ای سعی داشت تا رأساً جمعی از خانوارها را حذف نماید. چنانچه مسئولان دولتی و رئیس‌جمهور در مراسم دوساله شدن اجرای قانون هدفمندی از شناسایی هشت میلیون نفر از اقشار پردرآمد برای حذف از گردونه دریافت نقدی خبر دادند، اما در اجرای این امر با ناکامی مواجه شدند^۱. در فاز دوم هدفمندی، اگرچه دولت یازدهم اقداماتی را به‌منظور حذف یارانه گروه‌ها با درآمد بالا در دستور کار قرارداد و به‌تدریج یارانه نقدی پزشکان، مالکان خودروهای گران‌قیمت لوکس، صاحبان صرافی‌ها، اعضای هیات مدیره بانک‌ها و هیات مدیره شرکت‌های خصوصی و افراد مقیم خارج از کشور را قطع کرد و به اعتقاد خیلی از کارشناسان اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در این دولت تا حدی موفق بود. اما، لازم به ذکر است که دولت تاکنون در شناسایی صحیح گروه هدف ناکام بوده است^۲. از این رو، قانون هدفمندی یارانه‌ها چه به لحاظ نظری و چه به لحاظ عملی، ایده هدفمندی یعنی شناسایی و توجه به گروه‌های هدف را محقق نساخت و تنها عواید حاصله را به شکل برابر بین تمامی اقشار تقسیم نمود که خود فارغ از برقراری عدالت است.

- توزیع درآمد

بهبود توزیع درآمد یک محور اصلی سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها بود و سیاست‌گذار به‌منظور بهبود توزیع درآمد، باز توزیع نقدی درآمد حاصل از حذف یارانه‌های غیرمستقیم را در دستور کار قرارداد. سیاست پرداخت نقدی به خانوارها از یک‌طرف درآمد خانوارها به‌ویژه خانوارهایی که در فقر مطلق به سر می‌برند را افزایش داد و از طرف دیگر، تورم حاصل از حذف یارانه و پیامدهای بعدی پرداخت نقدی (یعنی گسترش نقدینگی) منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها گردید^۳. بررسی آثار این تغییرات بر وضعیت توزیع درآمد بر اساس دو شاخص ضریب جینی^۴ و نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوارها در نمودارهای شماره ۲ و ۳، نشان داده شده است. با توجه به نمودارها مشاهده می‌شود در سال ۱۳۹۰ یعنی

^۱ مصلی‌نژاد، عباس و محمدرضا یزدانی زازانی (۱۳۹۲)، ص ۱۵.

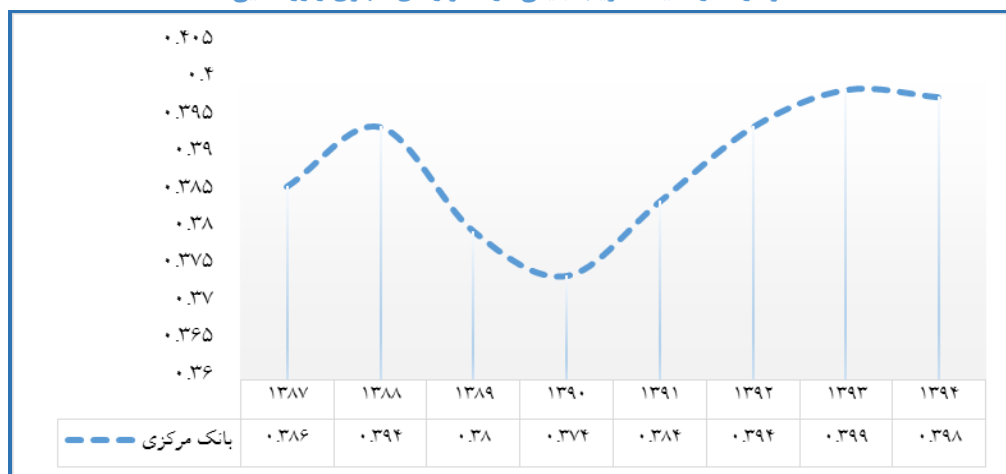
^۲ روزنامه ایران (۱۳۹۶)، <http://www.magiran.com/npview.asp?ID=3555909>.

^۳ پروین، سهیلا (۱۳۹۵)، ص ۴.

^۴ ضریب جینی یک واحد اندازه‌گیری پراکندگی آماری است که معمولاً برای سنجش میزان نابرابری در توزیع درآمد یا ثروت در یک جامعه آماری استفاده می‌شود. این ضریب با نسبتی تعریف می‌شود که ارزشی بین صفر و یک دارد. هر چقدر ضریب جینی نزدیک به عدد صفر باشد، برابری بیشتر در توزیع درآمد را نشان می‌دهد و بالعکس هر چقدر ضریب جینی نزدیک به عدد یک باشد، توزیع نابرابر درآمد را مشخص می‌کند. اگر ضریب جینی مساوی با عدد صفر باشد یعنی همه درآمد و ثروت یکسان دارند (برابری مطلق) و اگر مساوی با عدد یک باشد یعنی نابرابری مطلق به گونه‌ای که ثروت تنها در دست یک نفر است و مابقی هیچ درآمدی ندارد.

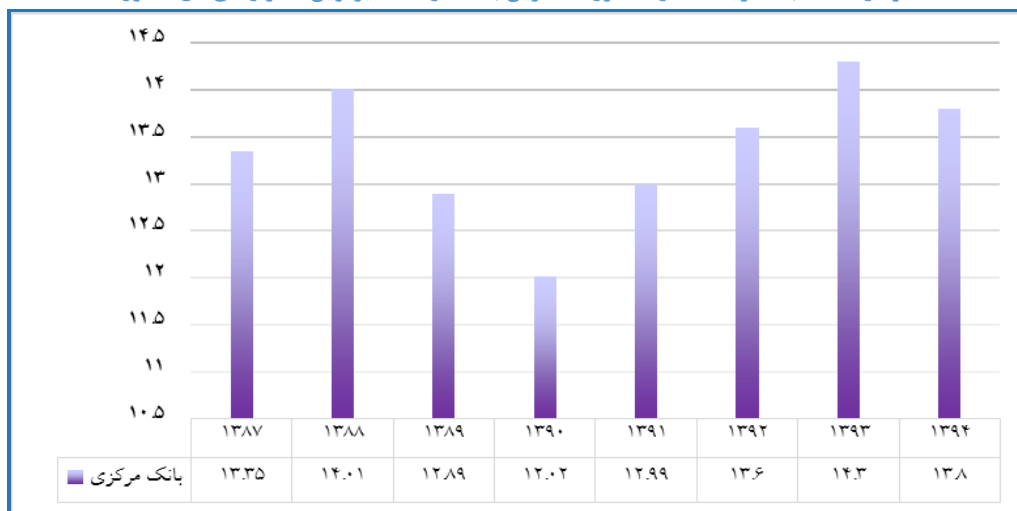
یک سال پس از اجرای فاز نخست هدفمندی، در اثر پرداخت نقدی به خانوارها، ضریب جینی و نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوارها کاهش یافته است و لذا، توزیع درآمد در سال ۱۳۹۰ بهبود پیدا کرده است. اما باید توجه داشت که به دلیل انتشار آثار تورمی ناشی از اجرای این سیاست و همچنین اعمال تحریم‌های یک‌جانبه غرب به اقتصاد کشور، پایداری در بهبود توزیع درآمد رخ نداده و همان‌طور که در نمودارهای شماره ۲ و ۳، مشاهده می‌شود از سال ۱۳۹۱ به بعد، ضریب جینی و نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین افزایش یافته که از گسترده شدن نابرابری در توزیع درآمد، حکایت دارد. البته باید توجه داشت که اجرای فاز دوم این طرح تا حدی با کنترل تورم و ثبات فضای کلان اقتصادی به علت رفع تحریم‌ها و دستیابی کشور به توافق هسته‌ای همراه بود و برآیند تمامی موارد مورد اشاره موجب شد با یک تأخیر زمانی حدوداً یک‌ساله (در سال ۱۳۹۴)، بهبودی اندک در وضعیت توزیع درآمد ایجاد شود.

نمودار ۲- وضعیت ضریب جینی در خانوارهای شهری و روستایی



مأخذ: بانک مرکزی.

نمودار ۳- نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوارهای کل کشور



مأخذ: بانک مرکزی.

از زاویه‌ای دیگر بررسی وضعیت توزیع درآمد بر اساس سهم هزینه‌های خوراکی و غیرخوراکی از کل هزینه‌های خانوارهای شهری و روستایی^۱، حاکی از آن است که خانوارهای شهری و روستایی با افزایش سهم هزینه‌های خوراکی و کاهش سهم هزینه‌های غیرخوراکی طی سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ مواجه شده‌اند که این موضوع حکایت از کاهش رفاه خانوارهای شهری و روستایی همگام با اجرای فاز نخست قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تشدید تحریم‌ها دارد. درواقع، اجرای گام نخست هدفمندسازی یارانه‌ها در اواخر سال ۱۳۸۹، به واسطه مهیا نبودن شرایط نهادی لازم برای اجرای این سیاست و همچنین به واسطه اعمال تحریم‌های یک‌جانبه غرب، هم‌زمان، به افزایش تورم و ایجاد رکود در اقتصاد کشور دامن زد و این شرایط باعث شد اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها دستاوردی برای افزایش رفاه و بهبود توزیع درآمد خانوارهای شهری و روستایی نداشته باشد.

جدول ۱۰- سهم هزینه خوراکی و غیرخوراکی خانوارهای شهری و روستایی (درصد)

سال	شهری		روستایی	
	سهم هزینه‌های خوراکی	سهم هزینه‌های غیرخوراکی	سهم هزینه‌های خوراکی	سهم هزینه‌های غیرخوراکی
۱۳۸۶	۲۲.۳۹	۷۷.۶۱	۳۷.۲۷	۶۲.۷۳
۱۳۸۷	۲۲.۶۷	۷۷.۳۳	۳۸.۶۲	۶۱.۳۸
۱۳۸۸	۲۲.۶۹	۷۷.۳۱	۳۷.۰۱	۶۲.۹۹
۱۳۸۹	۲۳.۰۱	۷۶.۹۹	۳۸.۱۷	۶۱.۸۳
۱۳۹۰	۲۴.۶۸	۷۵.۳۲	۳۹.۲۳	۶۰.۷۷
۱۳۹۱	۲۷.۱۳	۷۲.۸۷	۴۲.۳۳	۵۷.۶۷
۱۳۹۲	۲۶.۶۸	۷۳.۳۲	۴۳.۲۷	۵۶.۷۳
۱۳۹۳	۲۴.۷۵	۷۵.۲۵	۴۱.۱۷	۵۸.۸۳
۱۳۹۴	۲۳.۷۹	۷۶.۲۱	۳۹.۳۱	۶۰.۶۹

مأخذ: مرکز آمار ایران.

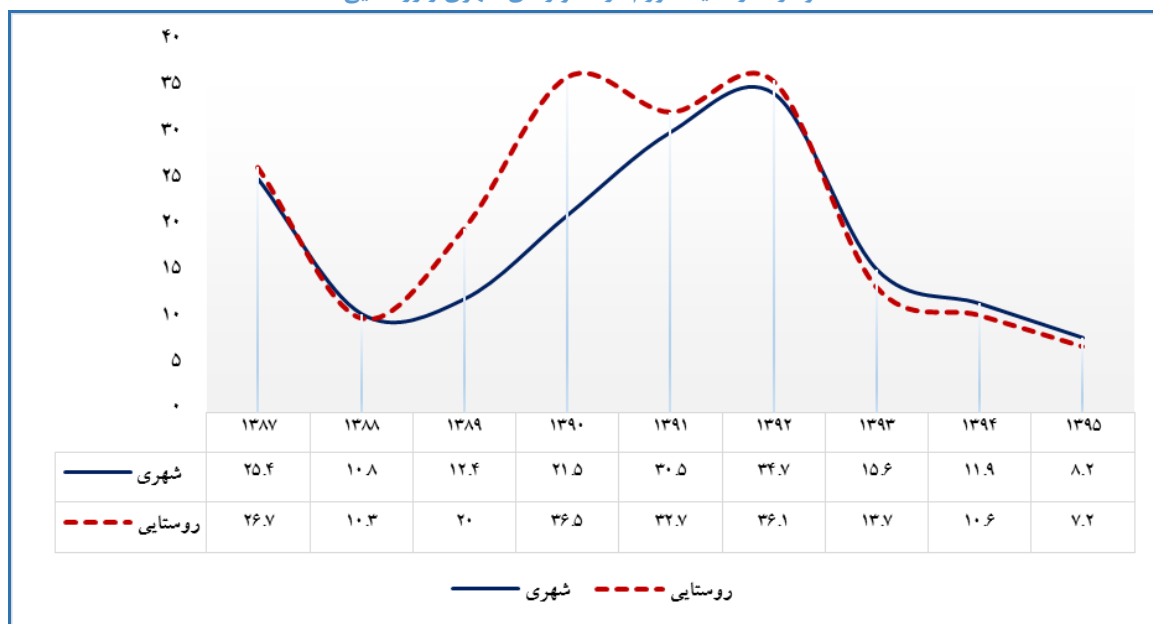
همچنین، بر اساس آمار ارائه‌شده در جدول شماره ۱۰، باید توجه داشت که در جامعه روستایی افزایش صورت گرفته در سهم هزینه‌های خوراکی بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها بسیار بیشتر از جامعه شهری است و از آنجاکه هزینه‌های خوراکی جزء هزینه‌های ضروری به شمار می‌آید، افزایش بیشتر سهم هزینه‌های خوراکی در جامعه روستایی نسبت به جامعه شهری گویای این واقعیت است که در اثر بروز آثار تورمی ناشی از

^۱ براساس قانون اقتصادی انگل، سهم هزینه‌های خوراکی با سطح رفاه خانوارها رابطه معکوس دارد، یعنی زمانی که سهم هزینه خوراکی در سبد هزینه‌ها افزایش می‌یابد، به معنای کاهش سطح رفاه خانوار است و برعکس، زیرا خانوارها غالباً اولویت را به هزینه‌های خوراکی می‌دهند و بعد از اینکه نیازهای غذایی خود را تأمین کردند، به برآورده کردن سایر نیازها مانند آموزش، تفریح، ارتباطات و حتی مسکن می‌پردازند. براساس این، می‌توان گفت که به‌طور عمده بالا بودن سهم هزینه‌های غیرخوراکی نسبت به هزینه‌های خوراکی نشان‌دهنده افزایش سطح رفاه خانوارهاست.

هدفمندی سازی یارانه‌ها، خانوارهای روستایی ناچار شده‌اند سهم عمده‌ای از درآمد خود را صرف هزینه‌های روزمره زندگی کنند. بر این اساس، می‌توان گفت، بعد از اجرای فاز نخست هدفمندی سازی یارانه‌ها، رفاه خانوارهای روستایی بیشتر از خانوارهای شهری کاهش یافته است، اما بررسی‌های صورت گرفته در فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها حاکی از این واقعیت است که به علت کنترل آثار تورمی اجرای مرحله دوم این طرح توسط دولت و برگشت ثبات بر فضای کلان اقتصاد به علت دستیابی به توافق هسته‌ای، تا حدی روند سال ۱۳۹۳ نسبت به سه سال قبل تعدیل شده است، اما بیان این نکته ضروری به نظر می‌رسد که بررسی نحوه هزینه کرد خانوارها، حکایت از بهتر شدن وضعیت خانوارها در سال‌های بعد از هدفمندی سازی یارانه‌ها نسبت به سال‌های قبل از هدفمندی سازی یارانه‌ها ندارد.

اهمیت توجه به این مسأله از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، بررسی عوامل مؤثر بر توزیع درآمد نیز در زمان بعد از هدفمندی یارانه‌ها وضعیت مناسبی را نشان نمی‌دهد. به عنوان مثال، تورم در مناطق شهری و روستایی هم‌زمان با اجرای فاز اول هدفمندی روند صعودی به خود گرفت، به این صورت که تورم مناطق شهری از ۱۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۲۱/۵ درصد در سال ۱۳۹۰، ۳۰/۵ درصد در سال ۱۳۹۱ و ۳۴/۷ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش یافت و تورم در مناطق روستایی از ۲۰ درصد در سال ۱۳۸۹، به ۳۶/۵ درصد در سال ۱۳۹۰، ۳۲/۷ درصد در سال ۱۳۹۱ و ۳۶/۱ درصد در سال ۱۳۹۲ رسید.

نمودار ۴- وضعیت تورم در خانوارهای شهری و روستایی



مأخذ: بانک مرکزی

بر اساس فعل و انفعالات صورت گرفته در رشد قیمت‌ها، هزینه مصرفی خانوارها تحت تأثیر قرار گرفت و از آنجاکه افزایش صورت گرفته در هزینه‌های مصرفی خانوار متناسب با افزایش قیمت‌ها و تورم موجود در

بازار نبود، خانوارهای شهری و روستایی نتوانستند سطح هزینه‌های خود را در حد تورم پوشش دهند (یعنی سطح تورم بیشتر از سطح هزینه‌ها افزایش یافت). لذا، قدرت خرید خانوارها در اثر تورم از بین رفت. در اینجا باید توجه داشت، که تورم، هزینه خانوارها در گروه‌های مختلف درآمدی را به‌طور یکسان تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. زیرا، قبل از هدفمندی در طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۷، خانوارها به‌طور متوسط ۷۷ درصد از هزینه‌ها را صرف چهار قلم کالای ضروری (خوراک، مسکن و سوخت، بهداشت و درمان و حمل‌ونقل) می‌کردند، این نسبت پس از هدفمندی در طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۸۹، به ۷۹ درصد افزایش یافته است. ابعاد نگران‌کننده تغییر در این نسبت از آنجا بیشتر مشخص می‌گردد که بدانیم پس از هدفمندی و در اثر افزایش شدید قیمت‌ها، دهک فقیر ۹۱ درصد و دهک پردرآمد ۷۴ درصد از کل هزینه‌های خود را صرف اقلام ضروری کرده‌اند. نکته مهم دیگر این است که سهم کالاهای ضروری در تمامی گروه‌های درآمدی به‌استثنای دهک دهم پس از هدفمندی افزایش یافته است.^۱ از این رو، می‌توان گفت، هدفمندسازی یارانه‌ها در قالب حذف یارانه حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی بدون توجه به فضای کلان اقتصاد کشور، نتوانست در تحقق هدف بهبود توزیع درآمد و افزایش رفاه خانوارهای کشور راهگشا باشد.

از زاویه‌ای دیگر، اجرای فاز نخست قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در آذر ۱۳۸۹، به افزایش هزینه‌های تأمین انرژی و به تبع آن، افزایش هزینه تولید واحدهای تولیدی منجر شد و از این طریق، زمینه کاهش ظرفیت تولید و عرضه برخی کالاها را ایجاد کرد. درواقع، افزایش قیمت انرژی به‌عنوان یک نهاده تولید، به‌مثابه شوکی منفی در طرف عرضه اقتصاد عمل کرد، زیرا در اثر افزایش قیمت نهاده انرژی، به‌طور مستقیم هزینه تولیدکنندگان داخلی (به نسبت میزان انرژی بری صنایع مختلف) افزایش یافت؛ افزایش ناگهانی هزینه‌ها، حاشیه سود بنگاه‌ها را با توجه به میزان انرژی بری آن‌ها کاهش داد و در نتیجه، موجب ایجاد رکود اقتصادی و کاهش تولید و اشتغال، به‌ویژه در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ شد. از سوی دیگر، هدف از اعمال تحریم‌ها، ضربه زدن و فلج کردن بخش تولید کشور بود، زیرا مسأله تحریم‌های یک‌جانبه کشورهای غربی تولیدکنندگان را در تأمین نهاده‌های تولیدی وارداتی حتی باقیمت‌های بالاتر، با مشکل مواجه کرد. همچنین تحریم و تشدید آن (به‌ویژه در دو سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱) موجب شد شرایط رکودی موجود در کشور بیش‌ازپیش تشدید شود و از طریق کاهش درآمدهای نفتی، جهش نرخ ارز و بی‌ثباتی آن، دشوارتر شدن مبادلات مالی و کالایی با کشورهای خارجی و تشدید نا اطمینانی، ریسک سرمایه‌گذاری در کشور افزایش یافت و به‌این‌ترتیب ورود فعالان اقتصادی به چرخه تولید، با مشکلات عدیده‌ای مواجه شد.

^۱ پروین، سهیلا (۱۳۹۵)، ص ۱۷.

به عبارت دیگر، شرایط تورمی ناشی از هدفمندسازی یارانه‌ها و بی‌ثباتی‌های حاکم بر فضای کلان اقتصاد در نتیجه تشدید تحریم‌ها با افزایش هزینه‌های تولید، موجب شد برخی بنگاه‌های تولیدی تعطیل شوند یا زیر ظرفیت‌های تولیدی خود فعالیت کنند. این موارد باعث شد که هم تقاضا برای نیروی کار کاهش یابد و هم بخشی از نیروی کار شاغل در بنگاه‌های تولیدی به واسطه کاهش ظرفیت‌های تولیدی از چرخه تولید خارج شوند (برخی افراد شاغل در بنگاه‌های تولیدی به علت تعدیل صورت گرفته، بیکار شدند).

در نهایت، می‌توان گفت، هدفمندسازی یارانه‌ها و اعمال تحریم‌ها به شکل غیرمستقیم آثار زیان‌باری را بر پیکره تولید و اشتغال کشور برجای گذاشت و موجب شد توان کسب درآمد و به تبع، قدرت خرید خانوارها طی سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کاهش یابد و از این وجه نیز محدود شدن ظرفیت‌های اشتغال‌زایی اقتصاد ملی، با محدود کردن درآمد خانوارها، نه تنها بهبودی در توزیع درآمد ایجاد نکرد، بلکه وضعیت معیشت خانوارها را به چالش مواجه ساخت.

بر این اساس سیاست پرداخت نقدی یارانه‌ها چنانچه با شناسایی دقیق گروه هدف، فقط به افراد فقیر ارائه شود به شرط نبود اثر تورمی از محل این سیاست، می‌تواند درآمدهای ثانویه فقرا و در نتیجه سهم درآمدی آن‌ها را بیشتر کند و از این طریق مصرف نابرابر انرژی را تا حدی کنترل کند. در غیر این صورت، اگر به دلیل مشکل شناسایی، یارانه نقدی به تمام خانوارها به میزانی ثابت پرداخت شود، تأثیر مثبت بر سهم درآمدی خانوارها نخواهد داشت و اگر اثر تورمی این سیاست قابل توجه باشد، درآمدهای اولیه ناشی از بازدهی دارایی‌ها، به نفع گروه‌های درآمدی بالا بیشتر می‌شود و این مسأله می‌تواند اثر بهبود درآمدهای ثانویه فقرا را کاملاً خنثی کند و در نهایت بهبودی در توزیع درآمد و به تبع آن کاهش در نابرابری مشاهده نمی‌شود.^۱

۶-۴-۲- اصلاح قیمت حامل‌های انرژی باهدف کارایی در مصرف انرژی

یکی از عمده استدلال‌های دولت در پیگیری قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، بالا بودن شدت مصرف و بهره‌وری پایین انرژی در کشور بود. هدف و توجیه قانون مذکور این بود که از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌توان شدت مصرف انرژی را کاهش (به‌ویژه بخش تولید) و بخش تولید را به بهره‌گیری از تکنولوژی‌های جدید، ترغیب نمود و از این طریق بهره‌وری انرژی را افزایش داد. بر این اساس، با اجرای قانون در اواخر سال ۱۳۸۹، شاهد افزایش یک‌باره و چشمگیر قیمت حامل‌های انرژی بودیم؛ به گونه‌ای که

^۱ ترکمانی، دینی (۱۳۸۹)، ص ۳۰۹.

قیمت بنزین ۴ الی ۷ برابر^۱، نفت سفید ۶/۱ برابر، گازوئیل بین ۲۱/۲ تا ۹/۱ برابر، نفت کوره ۲۱/۲ برابر، گاز مایع بین ۵/۳ تا ۱/۳ برابر گردید^۲ و قیمت برق نیز ۲۶/۵ درصد رشد یافت. در این سال قیمت اسمی فروش برق نیز نسبت به سال گذشته حدود ۲ برابر گردید^۳. دولت با افزایش قیمت‌ها انتظار کاهش عمده در مصرف انرژی را داشت، در عمل نیز طبق اطلاعات ترازنامه انرژی کشور، کاهش مصرف برخی حامل‌های انرژی (بنزین و نفت سفید) در سال نخست اجرای قانون مشاهده می‌شود، اما نتایج بررسی حاکی از دستاوردهای اندک در زمینه کاهش مصرف است و در برخی موارد (نفت کوره و گازوئیل) مصرف انرژی مانند سال‌های گذشته، روندی افزایشی داشته است.

به بیان دیگر، اگرچه یک سال پس از اجرای فاز نخست هدفمندی، کاهش مصرف در خصوص برخی حامل‌ها مشاهده می‌شود، اما باید توجه داشت این میزان کاهش در مصرف حامل‌های انرژی در عمل ناشی از اقدامات تکمیلی دولت نظیر، اعمال طرح سهمیه‌بندی و کاهش سهمیه خودروهای سواری و همچنین راه‌اندازی سامانه هوشمند سوخت و کنترل توزیع سیلندرهای گاز مایع بوده و به اندازه کافی چشمگیر و قابل‌اتکا نیست، که به کاهش پایدار در مصرف حامل‌های انرژی بینجامد، همان‌طور که در نمودار شماره ۵، مشاهده می‌شود، مقدار مصرف بنزین از سال ۱۳۹۰ به بعد افزایش یافته است و سایر حامل‌های انرژی در سال دوم، افزایش رشد در مصرف را تجربه کردند. اما، در سال ۱۳۹۴، کاهش مصرف فرآورده‌هایی همچون نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع، به علت اعمال روش‌های کنترلی عرضه نظیر تجارت آسان و فروش فرآورده‌ها در بازارچه‌های مرزی باقیمت نزدیک به قیمت فوب حاصل‌شده و لذا، اجرای قانون هدفمندی در آن تأثیری نداشته است^۴.

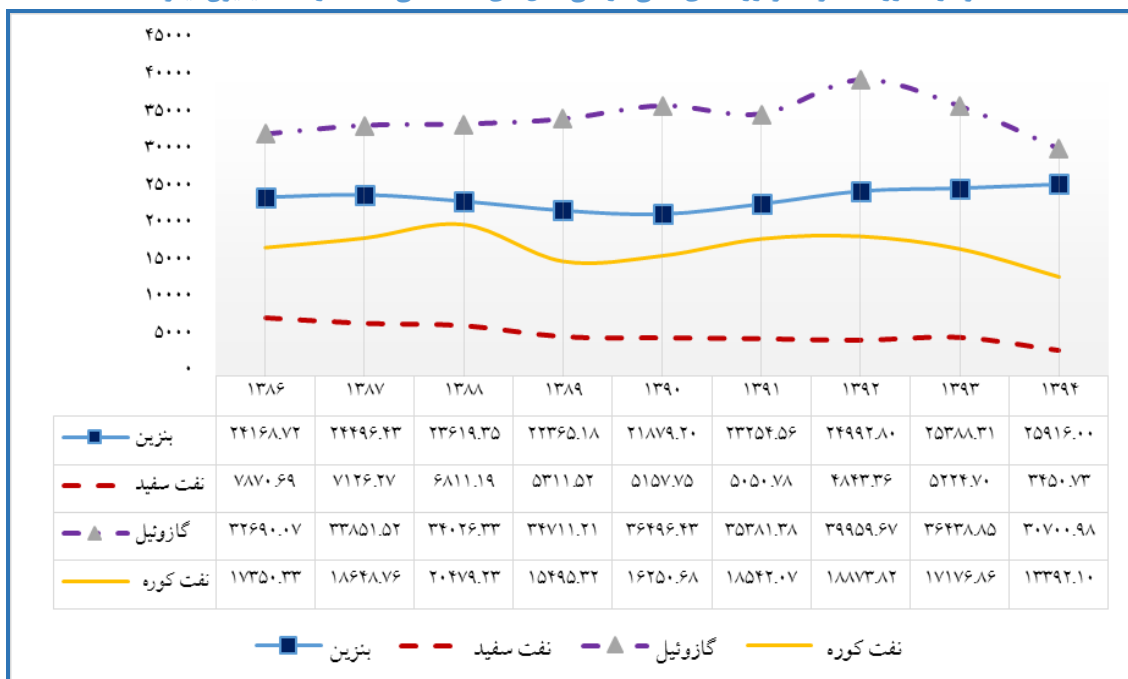
^۱ به علت وجود دو نوع بنزین معمولی و سوپر و فروش بنزین به دو نرخ سهمیه‌ای و آزاد بعد از اجرای فاز نخست هدفمندی در سال ۱۳۸۹، می‌توان گفت که قیمت بنزین برحسب نوع بنزین و نرخ‌های سهمیه‌ای یا آزاد آن، در یک سال بعد از اجرای فاز نخست هدفمندی، ۴ الی ۷ برابر شده است.

^۲ مصلی‌نژاد، عباس و محمدرضا یزدانی زازرانی (۱۳۹۲)، ص ۲۳.

^۳ چنانچه اثر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها از این ارقام حذف شود، ملاحظه می‌شود که قیمت واقعی برق نسبت به دوره زمانی اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، ۶۱/۴ درصد رشد داشته است.

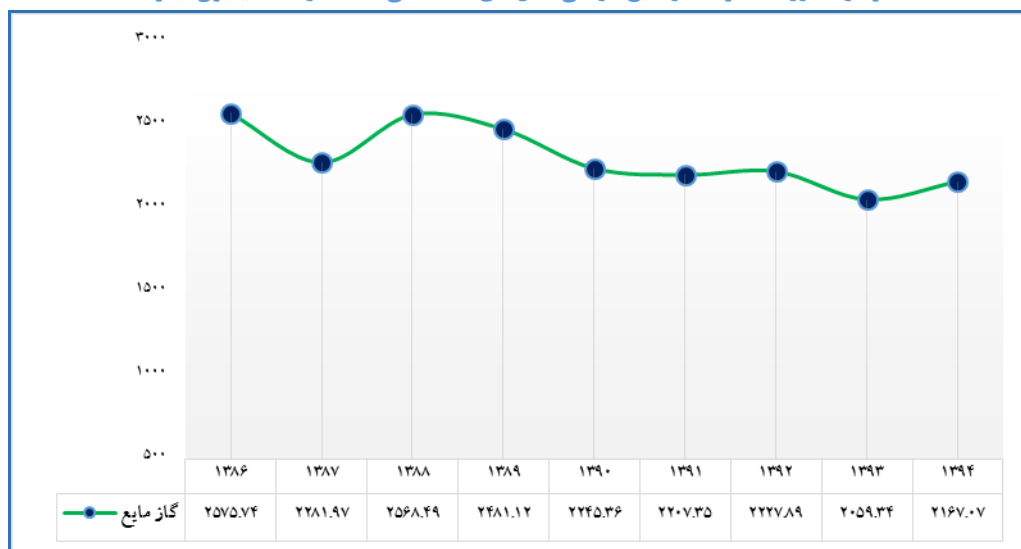
^۴ ترازنامه هیدروکربوری کشور (۱۳۹۴)، ص ۴۶۸.

نمودار ۵- روند مصرف فرآورده های نفتی در طی سال های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۴ (واحد: میلیون لیتر)



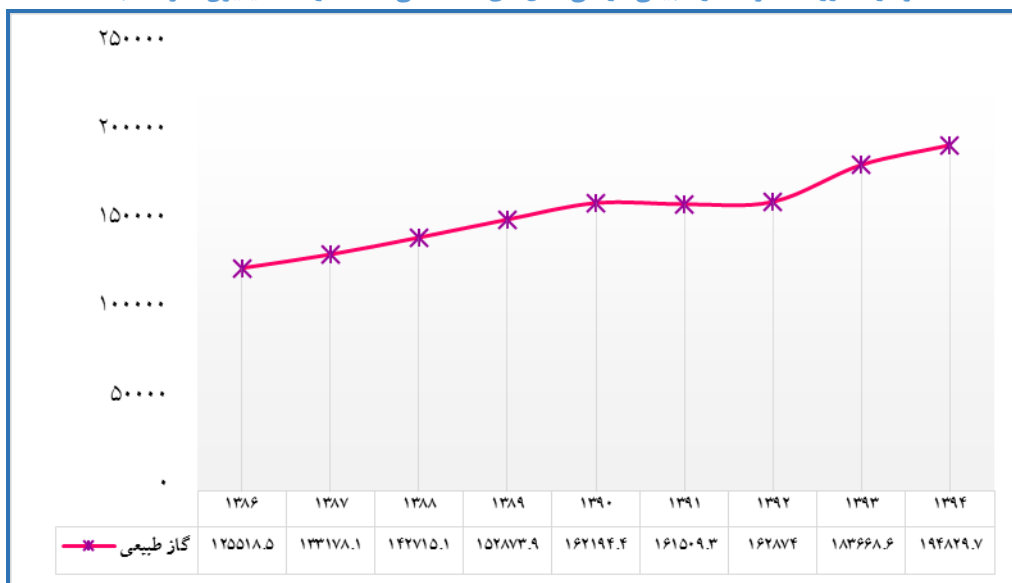
مأخذ: ترازنامه انرژی

نمودار ۶- روند مصرف گاز مایع در طی سال های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۴ (واحد: میلیون لیتر)



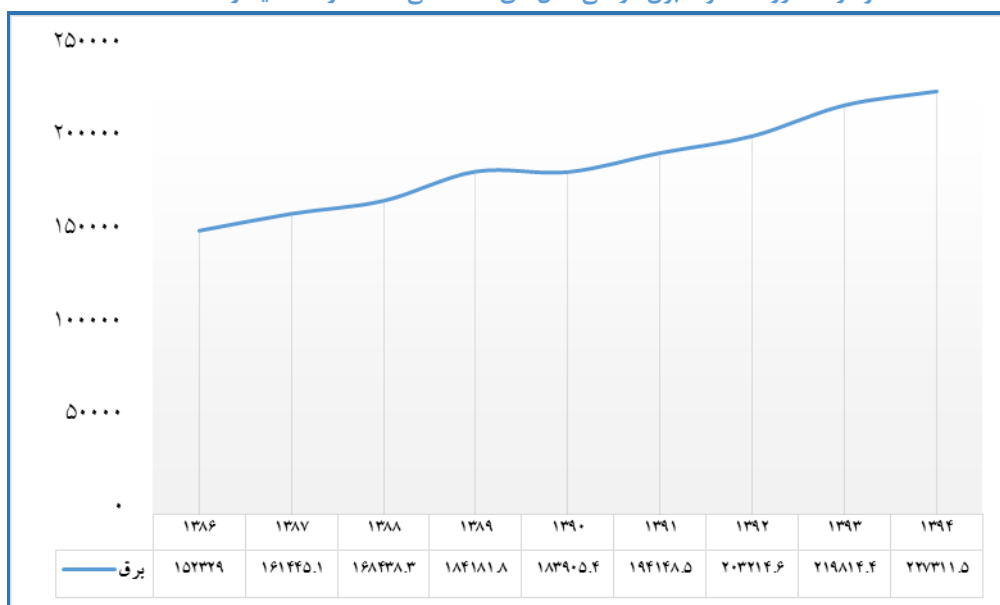
مأخذ: ترازنامه انرژی

نمودار ۷- روند مصرف گاز طبیعی در طی سال های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۴ (واحد: میلیون مترمکعب)



مأخذ: ترازنامه انرژی

نمودار ۸- روند مصرف برق در طی سال های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۴ (واحد: گیگاوات ساعت)



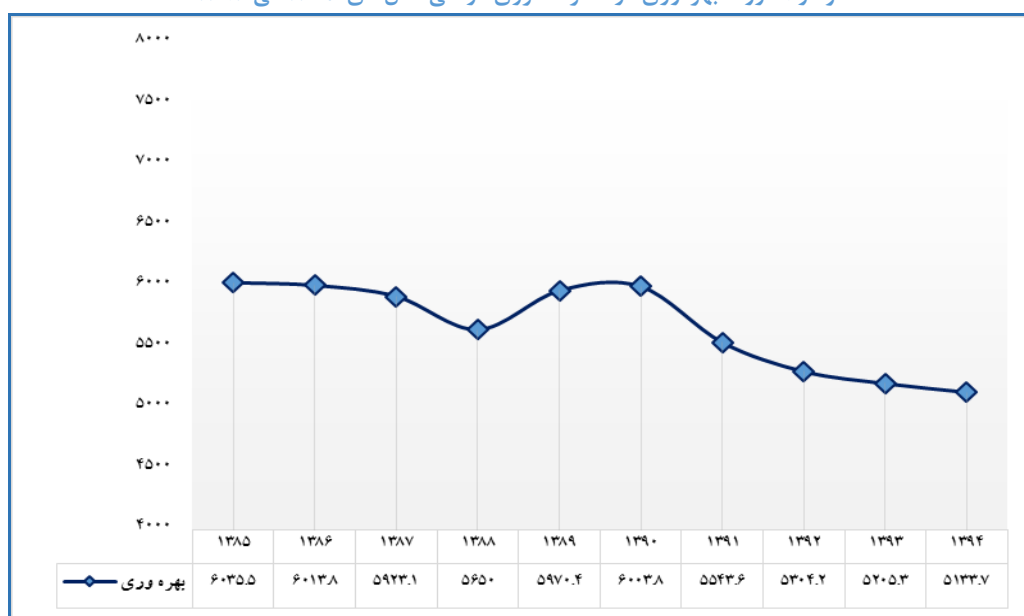
مأخذ: ترازنامه انرژی

در مورد گاز طبیعی، ارقام ارائه شده در نمودار شماره ۷، نشان از آن دارد که چون هیچ گزینه دیگری برای تغییر سوخت مصرف کنندگان گاز در سایر بخش ها وجود نداشت، علی رغم پلکانی کردن قیمت گاز در بخش خانگی و افزایش قیمت گاز در سایر بخش ها، اجرای فاز اول قانون هدفمندی یارانه ها در سال اول تأثیر در کاهش مصرف گاز طبیعی ایجاد نکرد. در سال دوم از اجرای قانون هدفمندی یارانه ها (۱۳۹۱)، افزایش

قیمت گاز در سایر بخش‌ها و همچنین رکود در صنایع کشور و به‌طور کلی شرایط مطلوب جوی سال، رشد مصرف گاز کاهش قابل‌ملاحظه‌ای را تجربه کرد. لیکن در سال سوم (۱۳۹۲) اجرای قانون، با بروز سرمایه‌شدید در زمستان و از طرفی خروج تدریجی اقتصاد کشور از رکود و آغاز فعالیت‌های صنعتی، رشد مصرف گاز مجدداً با افزایش قابل‌ملاحظه‌ای مواجه شد و در طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ این روند افزایشی مشاهده می‌شود.

بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که کشش‌پذیری تقاضای حامل‌های انرژی نسبت به تغییرات قیمت بسیار اندک است و این نتیجه بر اساس سایر مطالعات انجام‌شده، همچون ختایی و اقدامی (۱۳۸۴)^۱ و جبل عاملی و گودرزی فراهانی (۱۳۹۳)^۲ تأیید می‌شود. نتایج حاصل از تحلیل جبل عاملی و گودرزی فراهانی در سال ۱۳۹۳، حاکی از آن است که با فرض ثابت بودن سایر شرایط، رابطه بسیار ضعیفی میان قیمت حقیقی و مصرف حامل‌های انرژی وجود دارد و تغییرات قیمت حامل‌های انرژی به‌تنهایی اثر چندانی بر مصرف این فرآورده نخواهد داشت. بر اساس نتایج این مطالعه وارد شدن شوک‌های قیمتی بر حامل‌های انرژی میزان مصرف این حامل‌ها را در کوتاه‌مدت کاهش می‌دهد، اما این روند کاهشی موقتی است و مصرف در بلندمدت به روند قبلی خود برمی‌گردد، مگر آنکه در کنار اعمال سیاست‌های قیمتی، راهکارهای غیر قیمتی همچون اصلاح الگوی مصرف و حمایت دولت از اصلاح ساختار صنایع و تولید در دستور کار قرار گیرد.

نمودار ۹- روند بهره‌وری در مصرف انرژی در طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۹۴



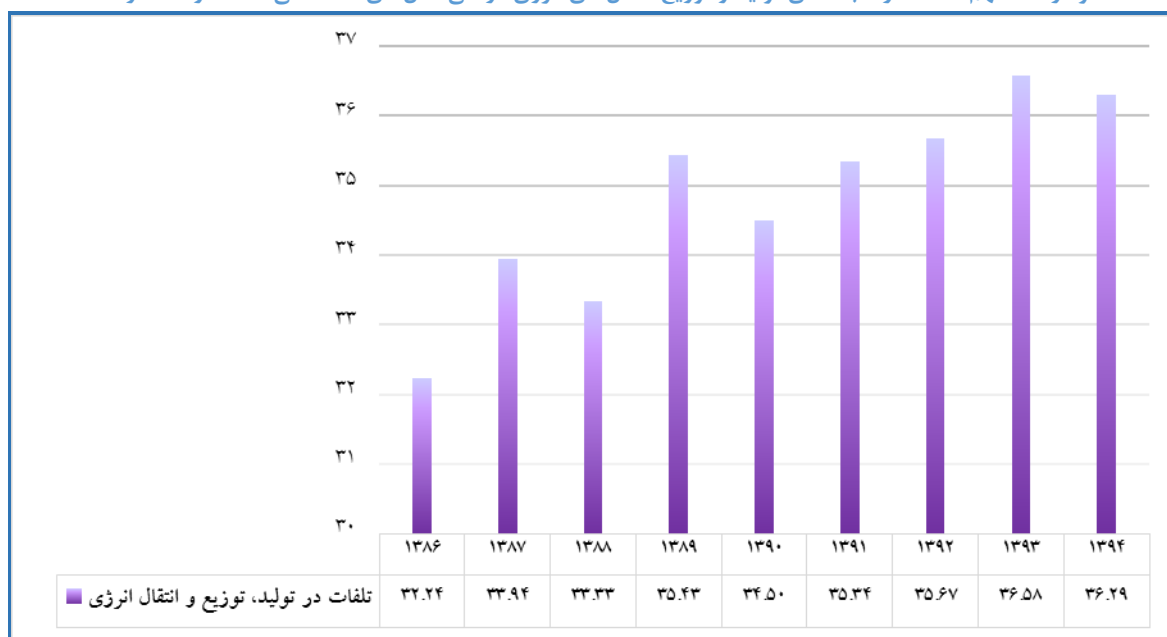
مأخذ: ترازنامه انرژی

^۱ ختایی، محمود و پروین اقدامی (۱۳۸۴)، صص ۴۴-۴۳.

^۲ جبل عاملی، فرخنده و یزاد گودرزی فراهانی (۱۳۹۴)، صص ۸۲-۸۱.

در بررسی تحقق هدف افزایش بهره‌وری در مصرف انرژی بر اساس اطلاعات ارائه شده در نمودار شماره ۹، مشاهده می‌شود در سال ۱۳۸۹ یک جهش ناگهانی در این شاخص رخ داده، اما این افزایش پایدار نبوده و از سال ۱۳۹۱ به بعد کاهش مستمر در بهره‌وری انرژی مشاهده می‌شود. از دلایل پایین بودن شاخص بهره‌وری در مصرف انرژی و کاهش آن در طی دهه گذشته، می‌توان به سطح پایین فناوری در تمامی فرآیندهای تولید تا مصرف هر یک از حامل‌های انرژی (از استخراج و بهره‌برداری از سوخت‌های فسیلی گرفته تا مراحل تبدیل آن‌ها به حامل‌های مختلف مورد استفاده در صنایع تولیدی، صنعتی و حمل و نقل) اشاره کرد. این مسأله موجب شده به‌طور متوسط سالانه بیش از ۳۴ درصد از کل مصرف انرژی کشور در شبکه تولید و توزیع حامل‌های انرژی و قبل از رسیدن به بازار مصرف اتلاف شود و این در حالی است که شبکه‌های تولید و توزیع حامل‌های انرژی به‌صورت انحصاری در اختیار دولت قرار دارد و این‌گونه نیست که از طریق افزایش قیمت حامل‌ها، افزایش در بهره‌وری انرژی رخ دهد^۱. همان‌طور که در نمودار شماره ۱۰، این مشاهده می‌شود، به‌واسطه اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، نیز از سهم تلفات انرژی در فرآیندهای تولید، توزیع و انتقال انرژی کاسته نشده است.

نمودار ۱۰- سهم تلفات در شبکه‌های تولید و توزیع حامل‌های انرژی در طی سال‌های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۴ (واحد: درصد)



مأخذ: ترازنامه انرژی

^۱ مومنی، فرشاد (۱۳۸۹)، ص ۳۴۳.

از زاویه‌ای دیگر، پایین بودن بهره‌وری در مصرف انرژی به سیستم حمل‌ونقل فرسوده و فقدان مدیریت منسجم و متمرکز در شهرها و جاده‌ها بازمی‌گردد. به‌گونه‌ای که علاوه بر ضعف شدید حمل‌ونقل ریلی درون و برون‌شهری، حمل‌ونقل جاده‌ای در روندی مغایر با کشورهای پیشرو، سهم غالب را در جابجایی کالا و مسافر در کشور به خود اختصاص داده است. به‌واسطه تنگناهایی که در زمینه فعلیت بخشیدن به ظرفیت حمل بار سیستم راه‌آهن وجود دارد، حمل‌ونقل بیش از ۹۰ درصد کالاها از طریق جاده‌ای صورت می‌گیرد. در این راستا باید توجه داشت که ناوگان عمومی جاده‌ای کالا در کشور از طول عمر بالا رنج می‌برد به‌طوری که متوسط طول عمر وسیله نقلیه عمومی باری در سال ۱۳۹۴ معادل ۱۶/۱۱ سال بوده است. چنانچه این متوسط طول عمر به تفکیک بارگیری‌های ثابت و غیرثابت از نظر بگذرد ملاحظه می‌شود این متوسط طول عمر در همین سال در بارگیری‌های ثابت ۱۷/۶۳ سال و در بارگیری‌های غیرثابت ۱۳/۷۴ سال بوده است. با توجه به اینکه عمر مفید وسیله نقلیه باری عمومی جاده‌ای در گزارش‌های بانک جهانی برای کشورهای اروپایی معادل ۵ سال و در جهان تا ۱۰ سال برآورد شده، ملاحظه می‌شود که طول عمر ناوگان عمومی جاده‌ای بار در کشور از میزان متعارف و معمول بالاتر است.

به عبارت دیگر، اگر در کشورهای اروپایی انواع کامیون‌ها با طول عمر بالاتر از ۵ سال مستهلک یا از جریان فعالیت و بهره‌برداری خارج می‌شوند، متأسفانه در کشور ما انواع کامیون‌های با متوسط طول عمر بالای ۱۶ سال هنوز در دست بهره‌برداری است. نگاهی به وضعیت طول عمر انواع وسایل نقلیه عمومی برای کشور نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴ تنها ۹۵ هزار و ۳۴۸ دستگاه از انواع وسایل نقلیه مذکور، طول عمری معادل صفر تا ۵ سال داشته‌اند که معادل ۲۷ درصد از کل وسایل نقلیه باری کشور در این سال را تشکیل می‌دهد. در همین رابطه تعداد وسایل نقلیه باری با طول عمر صفر تا ۱۰ سال نیز معادل ۱۹۰ هزار دستگاه بوده که معادل ۵۳/۸ درصد از کل ناوگان عمومی جاده‌ای بار کشور را در سال ۱۳۹۴ تشکیل داده است. به‌طوری که ملاحظه می‌شود چنانچه عمر مفید وسیله نقلیه باری، ملاک فعالیت و بهره‌برداری قرار گیرد، تنها ۵۴ درصد وسیله نقلیه موجود می‌توانند در جریان بهره‌برداری قرار گیرند و بقیه آن یعنی ۱۶۳ هزار و ۴۱۷ دستگاه، اگر حمل‌ونقل ایمن و باصرفه حمل کالا در جاده‌های کشور موردنظر باشد، می‌باید مستهلک‌شده و از جریان فعالیت و تردد در جاده‌های کشور خارج گردند.

در همین رابطه شایان ذکر است که در سال ۱۳۹۴، معادل هزار و ۴۸۵ دستگاه وسیله نقلیه باری با طول عمر بالای ۵۰ سال، ۲۶ هزار و ۷۱ دستگاه وسیله نقلیه باری با طول عمر ۴۰ تا ۵۰ سال و ۵۳ هزار و ۳۷ دستگاه وسیله نقلیه باری جاده‌ای با طول عمر ۴۰ تا ۳۰ سال هم در ناوگان عمومی جاده‌ای کالا در کشور فعال بوده‌اند. بهره‌گیری از وسایل نقلیه جاده‌ای با طول عمر بالا ضمن ایجاد ناامنی و خطر تصادف در

جاده‌های کشور، عوارضی هم به همراه دارد که از جمله آن می‌توان به هزینه تعمیر و نگهداری، طول روزهای خواب وسیله نقلیه، مصرف بالای سوخت و... اشاره کرد. در رابطه با مصرف سوخت شایان ذکر است که وسایل نقلیه باری جدید که در تولید آن‌ها از تکنولوژی جدید استفاده شده، ضمن کاهش وزن ناخالص و امکان بارگیری کالای بیشتر، حداکثر مصرف سوخت در یک‌صد کیلومتر مسافت معادل تا ۲۵ لیتر گازوئیل است در صورتی که کامیون‌های با طول عمر بالا، این مصرف ۶۰ لیتر در یک‌صد کیلومتر مسافت هم می‌رسد.^۱

این مسأله عیناً در مورد خودروهای سواری تولیدشده در کشور نیز موضوعیت دارد. بنابراین، وقتی گفته می‌شود که مصرف بنزین در کشورمان رشد چشمگیری دارد که البته استدلالی صحیح است، معنای دقیق آن، این است که ضمن فرسوده بودن سیستم حمل‌ونقل کشور، خودروسازهای عموماً دولتی و شبه‌دولتی کشور در حال تولید خودروهایی هستند که بیش از دو برابر استانداردهای جهانی بنزین مصرف می‌کنند.^۲ از وجهی دیگر، علت مصرف بیش‌ازاندازه اتومبیل‌های شخصی، نبود جانشین مناسب در بخش حمل‌ونقل مانند متروی سهل‌الوصول و منظم با دسترسی سریع و زمانمندی و با هزینه زمانی و ازدحام کم در سرتاسر کلان‌شهرهای کشور است. در چنین شرایطی، افزایش قیمت بنزین تأثیر چندانی بر مصرف بنزین نمی‌تواند داشته باشد، چراکه به علت نبود جانشین مناسب در این زمینه، یعنی سیستم حمل‌ونقل عمومی کارا و سریع، کاهش در استفاده از خودروهای شخصی در عمل صورت نمی‌گیرد.^۳

۶-۴-۳- اصلاح قیمت حامل‌های انرژی باهدف کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل‌های بودجه‌ای

یکی از عمده استدلال‌های دولت در پیگیری قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، کاهش کسری بودجه دولت بود و استدلال صورت گرفته از سوی سیاست‌گذار در این زمینه آن بود که پرداخت یارانه به شیوه فعلی بار مالی گسترده‌ای را بر بودجه وارد ساخته است و به‌منظور کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل‌های بودجه‌ای، اصلاح یارانه حامل‌های انرژی ضروری به نظر می‌رسد. از این‌رو، دولت با تصویب قانون هدفمندی قصد داشت با حذف یارانه به‌ویژه در حوزه حامل‌های انرژی و آزادسازی قیمت‌ها از شدت این فشار هزینه‌ای بکاهد، اما آنچه در عمل اتفاق افتاد، ادامه یافتن کسری بودجه دولت بود. چنانکه پرداخت یارانه‌های نقدی در چهارچوب قانون هدفمندی خود به محل کسری بودجه بدل شد. بررسی عملکرد فاز نخست هدفمندی حاکی از آن است که تا پایان اسفند ۱۳۹۲، حدود ۱۳۵ هزار میلیارد تومان یارانه نقدی بین مردم

^۱ طلوعی، ذبیح‌اله (۱۳۹۶)، صص ۱۵-۱۳.

^۲ مومنی، فرشاد (۱۳۸۹)، ص ۳۴۴.

^۳ ترکمانی، دینی (۱۳۸۹)، ص ۲۰۷.

توزیع شده، در حالی که در این دوره زمانی، مجموع درآمد دولت از افزایش قیمت حامل های انرژی ۹۵ هزار میلیارد تومان بوده است. بنابراین، از رقم ۹۵ هزار میلیارد تومان بر اساس قانون باید ۴۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان بین خانوارها توزیع می شود، ۳۰ درصد از مبلغ باقی مانده به تولید و ۲۰ درصد به هزینه های دولت اختصاص می یابد، اما در عمل، دولت برای جبران ۴۰ هزار میلیارد تومان (فاصله هزینه پرداخت نقدی تا ۱۳۵ هزار میلیارد تومان)، در کنار برداشت ۳۴ هزار میلیارد تومان از خزانه، حدود ۵ هزار و ۷۰۰ میلیارد تومان هم از بانک مرکزی استقراض و به عبارت دیگر، پول چاپ کرد. از این رو، اجرای فاز اول از طرح هدفمندسازی یارانه ها نه تنها به تحقق هدف کاهش کسری بودجه دولت کمک چندانی نکرد، بلکه از یک سو، به تشدید کسری بودجه و آسیب دیدن طرح های عمرانی (به علت کمبود اعتبار) منجر شد و از سوی دیگر، با استقراض از بانک مرکزی زمینه را برای افزایش تورم و تشدید کسری بودجه فراهم کرد. به بیان دیگر از آنجا که حجم یارانه های پرداختی به خانوارها بالاتر از منابع درآمدی ناشی از حذف یارانه ها بود، اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها، نه تنها به کاهش کسری بودجه منجر نشد، بلکه با افزودن بر هزینه های دولت عاملی برای تشدید و مبنایی برای بروز تخلف در تأمین منابع پرداخت یارانه ها گردید. همان طور که از بررسی عملکرد هدفمندی در بخش قبلی پژوهش ملاحظه شد، به واسطه ناکامی دولت در شناسایی دقیق گروه هدف، مصارف هدفمندی در اغلب سال ها از منابع آن بیشتر بوده و از این رو، دولت در اغلب سال ها با کسری بودجه ناشی از اجرای قانون هدفمندی مواجه بوده است. از این رو، دولت ضمن تأمین کسری از محل بودجه عمومی، منابع حاصل از فروش نفت و استقراض از بانک مرکزی، در اغلب سال ها با نادیده گرفتن سهم بخش هایی مانند اشتغال، سلامت و به ویژه بخش تولید، تنها توانسته است سهم توزیع یارانه های نقدی و غیر نقدی خانوارها را پرداخت کند.

۶-۴-۴- اصلاح قیمت حامل های انرژی با هدف کاهش مخاطرات محیط زیستی

یکی دیگر از اهداف اصلاح قیمت حامل های انرژی در کشور کاهش مخاطرات زیست محیطی بود، سیاست گذار با تأکید بر این موضوع که پایین بودن قیمت حامل های انرژی انگیزه افزایش در مصرف حامل های انرژی را ایجاد کرده و این مسأله مخاطرات محیط زیستی فراوانی را در آینده نزدیک به همراه خواهد داشت، اصلاح قیمت حامل های انرژی را به منظور مقابله با این مسأله ضروری می دانست.

این امر در حالی است که بر اساس مطالعات پژوهشی انجام شده پس از هدفمندسازی یارانه ها میزان سوخت هیزمی در کشور از ۵ میلیون مترمکعب به ۸ میلیون مترمکعب رسیده، یعنی رشد جنگل زدایی ۶۰ درصد شده نسبت به شرایطی که آن هم مطلوب نبوده است. در همین دوره برآورد شده است که میزان سوخت بوته ای از ۳۰۰ هزار تن به ۶۰۰ هزار تن افزایش یافته، یعنی صد درصد در پتانسیل کویرزایی کشور

پیشروی صورت گرفته است.^۱ وقوع این پدیده در اقتصاد کشور یادآور بحران زیست‌محیطی در کشورهای درحال توسعه واردکننده نفت بعد از شوک اول نفتی در اوایل دهه ۱۹۷۰ می‌باشد. زمانی که نهادهای تخصصی بین‌المللی دلایل این پدیده را ریشه‌یابی کردند، ملاحظه شد که افزایش شدید قیمت سوخت‌های فسیلی باعث شده کشاورزها نتوانند آن را تأمین مالی کنند و لذا، به سمت جایگزینی سوخت‌های فسیلی با هیزم و بوته رفته‌اند. از همین‌رو، هم جنگل‌زدایی وسیعی اتفاق افتاده و هم کویرزایی بی‌سابقه‌ای رخ داد. اهمیت توجه به این مسأله از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم هزینه فرسایش خاک در کشور سالانه معادل ۱۴ درصد از تولید ناخالص داخلی است^۲ و هدفمندسازی یارانه‌های انرژی با شدت بخشیدن به پدیده جنگل‌زدایی و کویرزایی، نه تنها از مخاطرات محیط زیستی کاست بلکه بر شدت این نوع از مخاطرات افزود.

۶-۴-۵- اصلاح قیمت حامل‌های انرژی باهدف افزایش کارایی در اقتصاد

یکی از دلایل مهم برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، نادرست بودن قیمت‌های نسبی بود که نمی‌توانست علائم مناسبی را برای کارگزاران اقتصادی جهت هدایت آن‌ها به سمت بخش‌های اقتصادی کارا، انتشار دهد. اعتقاد بر آن بود که نزدیک شدن قیمت‌های انرژی به قیمت‌های واقعی و همچنین نزدیکی آن به قیمت‌های جهانی، الگوی تولید و مصرف انرژی را به سمت عقلانیت و بهینه شدن حرکت می‌دهد و از این طریق کارایی اقتصادی افزایش می‌یابد، درحالی‌که ناکارایی در اقتصاد کشور، بیشتر ناکارآمدی سازمانی و ضعف حکمرانی است.

بررسی عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها گویای آن است که اجرای این قانون نیز دستاوردی در ایجاد کارایی در اقتصاد ایجاد نکرد. چراکه، اجرای فاز نخست هدفمندی، نه تنها با انتشار امواج تورمی به اقتصاد کشور، به بی‌ثباتی فضای کلان اقتصاد دامن زد، بلکه در ارتقاء بهره‌وری کل اقتصاد نیز ناکام ماند.

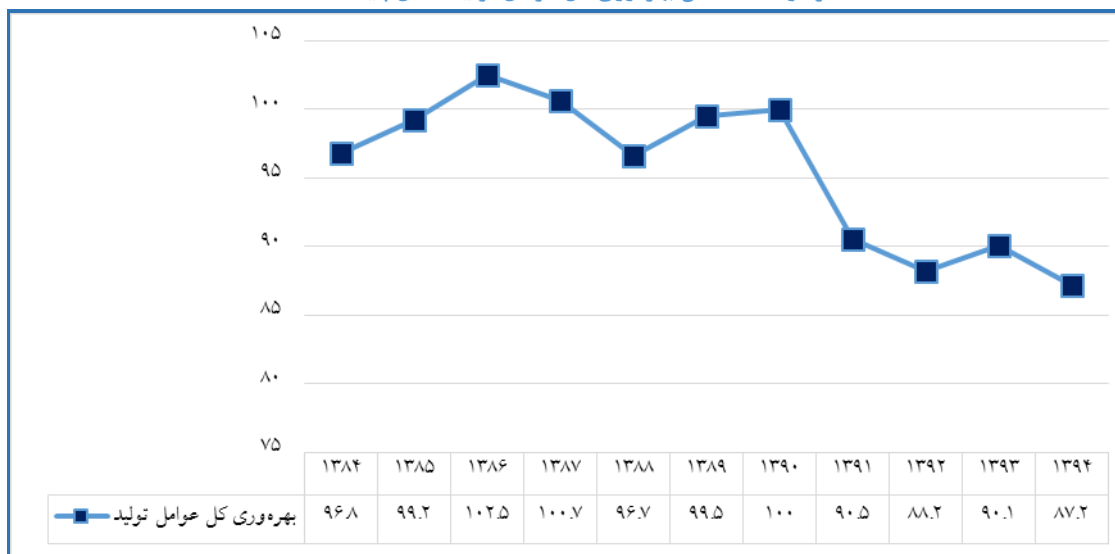
همان‌طور که در نمودار شماره ۱۱، مشاهده می‌شود بهره‌وری کل اقتصاد هم‌زمان با اجرای فازهای مختلف هدفمندی بهبود نیافت و ضعف چهارچوب نهادی^۳ و نامساعد بودن فضای کسب‌وکار کشور^۱، به‌عنوان موانع اصلی بر سر راه افزایش بهره‌وری و کارایی در اقتصاد نقش ایفا کرد.

^۱ مومنی، فرشاد (۱۳۹۴)، ص ۱۰۰.

^۲ همان صص ۱۰۱.

^۳ بررسی وضعیت کشور در زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده کیفیت نهادی براساس آخرین گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۱۶، نشان می‌دهد که چهارچوب نهادی کشور حمایت‌کننده از تولید و فعالیت‌های مولد اقتصاد نمی‌باشد. براساس گزارش ۲۰۱۶ بانک جهانی کشور ایران در زیر شاخص کیفیت قوانین و مقررات، با کسب نمره ۱/۲۳- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵)، در بین ۲۰۹ کشور مورد مطالعه، در جایگاه ۱۹۰ قرار گرفته است که حاکی از جایگاه ضعیف کشور در کیفیت قوانین و مقررات می‌باشد. در زیر شاخص حاکمیت قانون (به معنای تضمین حقوق مالکیت و حسن اجرای قراردادها)،

نمودار ۱۱- شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (سال پایه ۱۳۹۰)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران.

درواقع، اجرای هدفمندی یارانه‌ها بدون ایجاد بسترهای لازم، با انتشار امواج تورمی، ایجاد بی‌ثباتی، کاهش بهره‌وری در اقتصاد، به افزایش هزینه تولید و کاهش رقابت‌پذیری بنگاه‌های تولیدی دامن زد، این عوامل در کنار چهارچوب نهادی ناکار و نامساعد بودن فضای کسب‌وکار، افزایش کارایی در اقتصاد کشور را در هاله‌ای از ابهام فرو برد. لذا، شرط لازم و کافی به‌منظور افزایش کارایی در اقتصاد کشور، ایجاد ثبات در اقتصاد، افزایش قدرت رقابت‌پذیری بنگاه‌های تولیدی از طریق کاهش هزینه‌ها، تقویت چهارچوب نهادی و بهبود فضای کسب‌وکار است و از این‌رو، نمی‌توان صرفاً از طریق دست‌کاری در قیمت‌های کلیدی کارایی در اقتصاد را افزایش داد.

۷- جمع‌بندی و ارائه راهکارهای پیشنهادی

ادبیات تجربی موجود در زمینه اصلاح یارانه‌های انرژی حاکی از آن است که وقوع ترکیبی از بحران‌های اقتصادی و محیط زیستی، اصلاح یارانه‌های انرژی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد و انگیزه لازم را برای دولت‌ها

با کسب نمره ۰/۷۱- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-)، در بین ۲۰۹ کشور مورد مطالعه، در جایگاه ۱۵۵ قرار گرفته که به‌روشنی حکایت از جایگاه ضعیف کشور در پاسداری از حقوق مالکیت و احترام به قراردادهای دارد. در زیر شاخص کنترل فساد، با کسب نمره ۰/۷۲- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-)، در بین ۲۰۹ کشور مورد مطالعه، در جایگاه ۱۵۵ قرار گرفته که گویای ناکارایی نهادهای نظارت‌کننده بر فساد و گسترده بودن فساد در اقتصاد است. در زیر شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی، با کسب نمره ۱/۳۹- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-)، در بین ۲۰۹ کشور مورد مطالعه، در جایگاه ۱۸۱ قرار گرفته است که جایگاه ضعیفی می‌باشد.^۱ براساس آخرین گزارش منتشر شده توسط بانک جهانی از پیش‌بینی وضعیت کسب‌وکار ایران برای سال ۲۰۱۷، شاخص‌های محیط کسب‌وکار کشور در وضعیت مطلوبی قرار ندارند. به این صورت که در گزارش کسب‌وکار جهانی در سال ۲۰۱۷، ایران در بین ۱۹۰ کشور مورد بررسی، در جایگاه ۱۲۰ قرار گرفته است.

به منظور آزادسازی در بازار انرژی و افزایش قیمت انواع حامل های انرژی، ایجاد می کند. اما باید توجه داشت که محدود کردن نقش دولت در بازار انرژی و سپردن آن به دست مکانیسم بازار، بسیار پیچیده است. چراکه بخش انرژی دارای ویژگی هایی است که به طور انکارناپذیری باعث شکست بازار می شود. این بدین معنا نیست که رقابت در بخش انرژی غیرقابل دسترس است. بلکه ایجاد رقابت در بخش انرژی نسبت به سایر بخش های اقتصاد دشوارتر بوده و نیازمند مهیا نمودن بسترهای نهادی لازم در این زمینه می باشد. بررسی ادبیات نظری موجود در زمینه آزادسازی در بازار انرژی نیز حاکی از آن است که تمامی تلاش های صورت گرفته در این زمینه در چارچوب هدفمندسازی یارانه های انرژی کانالیزه شده است.

مروری بر تجارب جهانی اصلاح یارانه های انرژی در ۲۲ کشور جهان نشان داد که به منظور موفقیت در اصلاح یارانه های انرژی، طراحی استراتژی جامع با اهداف روشن و بلندمدت، تعیین استراتژی ارتباطی شفاف با ذی نفعان، رعایت تدریج و مرحله بندی در افزایش قیمت ها، بهبود کارایی شرکت های دولتی، در نظر گرفتن اقدامات حمایتی - جبرانی برای فقرا و سیاست زدایی از مکانیسم قیمت ها ضروری است.

مروری بر تجربه اندونزی در زمینه کاهش یارانه های انرژی، این مهم را خاطرنشان می سازد که دولت اندونزی در طی سال های ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۳، با ارائه مجموعه راهبردهای غیر قیمتی، هم زمان با کاهش یارانه های انرژی، همچون ارائه بسته های جبرانی - حمایتی برای حمایت از خانوارها و بنگاه ها، اجرای طرح جایگزینی مصرف نفت سفید با گاز مایع و ایجاد کمپین های اطلاعاتی برای انتشار اطلاعات در زمینه اصلاحات، توانسته در اجرای مداوم اصلاحات، کاهش اعتراضات، ایجاد مقبولیت اجتماعی و افزایش اثربخشی اقتصادی اصلاح یارانه ها (به معنای کاستن از میزان کسری بودجه)، موفق عمل کند.

این در حالی است که نگاهی بر عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه ها در کشور گویا آن است که بعد از گذشت نزدیک به هفت سال از اجرایی شدن، این قانون به دلایلی مانند عدم شناسایی درست گروه های هدف، پرداخت یکسان مبلغ یارانه نقدی به افراد، عدم پرداخت سهم بخش تولید از محل اجرای این قانون، عدم پرداخت سهم بخش مسکن و اشتغال جوانان از رسیدن به اهداف تعیین شده بازمانده است.

از این رو، در راستای تحقق اهداف قانون هدفمند کردن یارانه ها که همان عدالت محوری و توزیع بهینه منابع کشور است، با توجه به درس های حاصل شده از مروری بر تجارب موفق جهانی، مجموعه راهکارهایی به شرح زیر پیشنهاد می شود.

- التزام دولت به شناسایی دقیق گروه های هدف؛ همان طور که در مروری بر تجربه های جهانی

مشاهده شد، پرداخت های نقدی عمدتاً به عنوان راهبرد جبرانی کوتاه مدت بوده و پرداخت ها در میان گروه های هدف توزیع شده است. لذا، ضروری است، پرداخت های انتقالی نقدی هدفمند، جایگزین

پرداخت‌های انتقالی نقدی همگانی شود. این امر ضرورت به‌کارگیری روش‌های شناسایی اقشار آسیب‌پذیر را بیش‌ازپیش یادآوری می‌شود.

- **رایزنی با ذینفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی؛** اطلاع‌رسانی عمومی و تعامل مؤثر با تمامی مسئولان و گروه‌های مختلف ذی‌ربط از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های اجرای موفق اصلاح یارانه‌ها می‌باشد که باید قبل، در حین اجرا و بعدازآن، انجام شود. چنین کمپین‌های اطلاعاتی باید پیش از اجرای اصلاحات توضیحاتی در خصوص زمان و نحوه اجرا، گروه‌های مشمول و شیوه جبران و تخفیف آثار افزایش قیمت‌ها بر گروه‌های هدف ارائه دهند. همان‌طور که در تجارب جهانی موردبررسی ملاحظه شد، شفاف شدن مسأله، نقش به‌سزایی در جلب حمایت عمومی از اصلاحات دارد. علاوه بر این کمپین مذکور باید در حین اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها نیز اطلاعات لازم را در خصوص عملکرد اصلاحات، موفقیت و شکست و دلایل آن ارائه دهد. تجربه ناموفق اندونزی در اولین تلاش جهت افزایش قیمت (سال ۱۹۹۷) گواهی بر این مدعا است. همچنین، عمده‌ترین دلیل عدم موفقیت کشورهای موردبررسی در گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۱۳، عدم اطلاع‌رسانی و بروز اعتصابات گسترده بود. اما اندونزی با یادگیری از تجربه‌های ناموفق خود، در اصلاحات بعدی با ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی‌های گسترده توانست در اجرای طرح موفق عمل کند.

- **به‌کارگیری رویکرد تدریجی مبتنی بر رعایت توالی زمانی و کالایی؛** همان‌طور که در مروری بر تجارب موفق جهانی ملاحظه شد، اصلاح قیمت حامل‌های انرژی باید به‌صورت تدریجی انجام شود نه به‌صورت دفعتی، البته اهمیت این موضوع برای بخش تولیدی به‌مراتب بیش از سایر بخش‌ها است. کالاها را می‌توان بر مبنای سهمشان در مخارج کل خانوارها اولویت‌بندی کرد. کالاهایی که سهم بیشتری در مخارج کل خانوارهای فقیر دارند باید در آخرین اولویت باشند.

- **فراهم کردن زمینه‌های لازم جهت جایگزینی سوخت؛** نگاهی به تجربه اندونزی در آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی نشان می‌دهد که جایگزینی سوخت‌ها (جایگزینی گاز مایع با نفت سفید) در عین ارتقای کارایی انرژی می‌تواند، در کاهش مصرف آن نوع از حامل انرژی که مصارف گسترده‌تر و حجم یارانه بیشتری را به خود اختصاص داده، مفید واقع شود.

- **اجرای سیاست‌هایی که دسترسی فقرا را به دارایی‌های درآمدزا، همچون مهارت و اشتغال تسهیل کند؛** برای بهبود واقعی شرایط فقرا و بهبود توزیع درآمد، ضمن حمایت‌های مالی از فقرا،

ضروری است دولت اقداماتی را به منظور ارتقای مهارت و تخصص خانوارهای فقیر و کم‌درآمد متناسب با نیازهای بازار کار در دستور کار قرار دهد.

- **حمایت از بخش تولید؛** اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی (به‌عنوان مواد اولیه تولید)، اثر مستقیمی بر قیمت تمام‌شده کالاها و در نتیجه، میزان سود تولیدکننده داشته، به‌طوری‌که با افزایش میزان هزینه بخش تولید به تعمیق رکود اقتصادی در کشور منجر شده است. این در حالی است که بر اساس قانون، دولت موظف به پرداخت سهم بخش تولید از محل منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بوده است. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود، به‌منظور جبران این خسارت‌ها و همچنین جلوگیری از هزینه‌های تحمیل‌شده به بخش تولید، دولت سهم این بخش را از محل درآمدهای حاصل از اجرای این قانون پرداخت کند.

- **ارتقای فن‌آوری و بهبود بهره‌وری در زمینه تولید انرژی؛** ضعف و عقب‌ماندگی فن‌آوری در اقتصاد ایران را که با شاخص‌هایی چون بالا بودن ضریب استحصال بنزین از نفت یا ضریب استحصال نفت از میادین نفتی مشخص می‌شود، صرفاً نمی‌توان با دست‌کاری‌های قیمتی رفع کرد. جذب دانش علمی و فنی به‌روز، توانایی در جذب و استفاده سرمایه خارجی، انباشت سرمایه در حوزه سرمایه انسانی و بهبود مدیریت پروژه‌های سرمایه‌گذاری که همگی در افزایش ظرفیت جذب اقتصاد خلاصه می‌شود، شروط لازم برای ارتقای فن‌آوری و بهبود بهره‌وری است. بر این اساس، قبل از اقدام به آزادسازی قیمت‌ها، ارتقای کارایی بنگاه‌های عرضه‌کننده حامل‌های انرژی از اهمیت بالایی برخوردار است.

- **مدیریت مصرف انرژی به روش‌های غیر قیمتی؛** راه اصولی کاهش مصرف انرژی، ایجاد جهش در قیمت حامل‌های انرژی نیست، بلکه باید با یک برنامه‌ریزی اصولی و منطقی ابتدا اتلاف انرژی در شبکه تولید و توزیع حامل‌های انرژی را اصلاح کنیم و سپس به‌واسطه آنکه انرژی موردنیاز در حمل‌ونقل ریلی حدود یک‌پنجم حمل‌ونقل جاده‌ای است، شبکه ریلی کشور را تقویت نماییم. همچنین، نسبت به نوسازی ناوگان حمل‌ونقل و اصلاح الگوی تولید خودروهایی بر اساس مصرف انرژی مطابق با استانداردهای جهانی اقدام کنیم و اگر به‌جای هرکدام از این کارها حامل‌های انرژی را با جهش قیمتی روبرو سازیم، نه تنها بهبودی در بهره‌وری انرژی پدیدار نمی‌شود، بلکه بروز بسیاری از ناهنجاری‌های دیگر نیز محتمل‌تر می‌شود.

منابع و مآخذ

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۵) ضرورت اصلاح قیمت‌ها در حوزه انرژی، معاونت بررسی‌های اقتصادی.
۲. احمدوند، محمدرحیم (۱۳۸۹)، بررسی آثار مستقیم هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی بر بنگاه‌ها و محصولات اساسی منتخب بخش صنعت و کشاورزی، وزارت اقتصاد و دارایی.
۳. است یونس، پل (۱۳۹۰)، اقتصاد انرژی، ترجمه: علی طاهری فرد، سید جعفر حسینی، جلال دهنوی، تهران، نشر دانشگاه امام صادق (ع).
۴. پرمه، زورار (۱۳۸۴)، بررسی انرژی و آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر سطوح قیمت‌ها در ایران، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۳۴.
۵. پروین، سهیلا (۱۳۹۵)، تغییرات سبد مصرفی خانوار پس از اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۱۶۳.
۶. ترکمانی، دینی (۱۳۸۹)، یارانه‌ها؛ اختلال‌های قیمتی یا ناکارایی‌های نهادی - ساختاری، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال دهم، شماره ۳۸.
۷. توکلی، احمد (۱۳۸۰)، بازار دولت «کامیابی‌ها و ناکامی‌ها»، تهران، سمت.
۸. جبل عاملی، فرخنده و یزادن گودرزی فراهانی (۱۳۹۴)، تأثیر اصلاح یارانه بر مصرف حامل انرژی در ایران: مطالعه موردی مصرف بنزین، نفت و گازوئیل، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، شماره ۸۱.
۹. جعفری صمیمی، احمد و کرم سینا، (۱۳۸۴)، جهانی‌شدن، شاخص‌ها و جایگاه اقتصاد ایران، تهران، نشر بازرگانی.
۱۰. حسن تاش، سید غلامحسین (۱۳۸۹)، نفت، سیاست خارجی و دیپلماسی، گروه پژوهشی سیاست خارجی، انتشارات پژوهشکده تحقیقات راهبردی.
۱۱. حسینی، سید کرامت و اردشیر عسکری (۱۳۹۵)، هدفمند کردن یارانه‌ها و تأثیر آن بر قاچاق کالا و ارز، مجله علمی تخصصی علوم انسانی اسلامی، جلد ششم، شماره ۱۰.
۱۲. ختایی، محمود و پروین اقدامی (۱۳۸۴)، تحلیل کشش قیمتی تقاضای بنزین در بخش حمل‌ونقل زمینی، فصلنامه پژوهش‌های اقتصاد ایران، شماره ۲۵.
۱۳. رنانی، محسن (۱۳۷۶)، بازار یا نابازار، تهران، سازمان برنامه‌وبودجه.
۱۴. روزنامه ایران (۱۳۹۶)، تغییر مسیر یارانه هدفمند به سود کم‌درآمدها.
۱۵. زاهدطلبان علی، یکتا اشرفی، مهدی خداپرست (۱۳۹۲)، مروری بر مبانی انتقادی نظریه تعادل عمومی اقتصاد نوکلاسیک، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، دوره ۱، شماره ۴.
۱۶. سبحانیان، سید محمدهادی (۱۳۹۵)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (هدفمند کردن یارانه‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۲۵۴.
۱۷. سبحانیان، سید محمدهادی و محمود سبحانی (۱۳۹۴)، نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۷۵۰.
۱۸. سبحانیان، سید محمدهادی و میثم پیله‌فروش (۱۳۹۴)، درباره گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۳۵۲.
۱۹. سبحانیان، سید محمدهادی، میثم پیله‌فروش و توحید آبشار (۱۳۹۵)، لایحه احکام موردنیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)؛ رویکرد پیشنهادی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۱۵۳.

۲۰. شکوهی، محمد و مسلم مرادی (۱۳۹۶)، بررسی رگولاتوری در صنایع پتروشیمی در کشورهای جهان و ارائه پیشنهاد برای صنعت پتروشیمی ایران، کمیسیون انرژی، صنایع پالایشی و پتروشیمی اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۲۱. طلوعی، ذبیح اله (۱۳۹۶)، وضعیت حمل و نقل عمومی بار در جاده های کشور در سال های ۱۳۹۴-۱۳۹۳، مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۵۷۱.
۲۲. عزیزی، جعفر (۱۳۸۴)، عزیزی، جعفر (۱۳۸۴)، بررسی آثار آزادسازی قیمت نهاده های کود شیمیایی و سم بر تولید برنج در استان گیلان، فصلنامه علمی- پژوهشی اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال سیزدهم، شماره ۵۰، ص ۱۰۲، فصلنامه علمی- پژوهشی اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال سیزدهم، شماره ۵۰.
۲۳. عطایی، امید (۱۳۸۷)، ارزیابی پرسشنامه جمع آوری اطلاعات اقتصادی خانوار، مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل: ۹۲۲۵.
۲۴. غنی نژاد، موسی (۱۳۹۱)، آزادسازی و عملکرد اقتصادی، مرکز هم اندیشی برای توسعه بخش خصوصی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.
۲۵. قائمی راد و آرش شاهین (۱۳۹۵)، تحلیل چشم انداز توسعه تکنولوژی های انرژی خورشیدی در ایران به روش تلفیقی از SWOT و DEMATEL، فصلنامه پژوهش های سیاست گذاری و برنامه ریزی انرژی، سال دوم شماره ۵.
۲۶. کاول اینگه، ایزابله گرونبرگ و مارک ای. اشترن (۱۳۹۱)، کالای عمومی جهانی، ترجمه: عباس زند باف، ناشر، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).
۲۷. کفشگر جلودار، حسین (۱۳۹۴)، اقتصاد بازار، پژوهشکده باقرالعلوم <http://pajoohe.ir-Market-Bazara-46346-16221-16223-43545.aspx>
۲۸. گرشاسبی، علیرضا (۱۳۹۳)، هدفمندی یارانه ها: آسیب شناسی مرحله اول و پیش بینی آثار مرحله دوم، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی.
۲۹. گلی، زینب (۱۳۹۰)، یارانه های انرژی و اصلاحات انجام شده در کشورهای منتخب، مجله اقتصادی، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست های اقتصادی، شماره ۱۱.
۳۰. گلی، زینب و سمیرا واحدیان (۱۳۹۵)، اصلاح یارانه انرژی «آموزه ها و مفاهیم»، مجله اقتصادی، شماره های سوم و چهارم.
۳۱. گنجی، بهاره، رضا مجید زاده، سپیده اکبر بیگی، زهرا مشفق و محدثه سلیمانی (۱۳۹۳)، اقتصاد سیاسی هدفمندسازی یارانه ها در ایران، انتشارات پرکاس.
۳۲. مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۶)، بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (تبصره «۱۴» هدفمند کردن یارانه ها)، مخصوص صحن علنی، شماره مسلسل ۱۵۷۵۴.
۳۳. مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران (۱۳۹۵)، آزادسازی اقتصادی؛ الزامات و بسترها، بروشور اقتصاد به زبان ساده.
۳۴. مصباحی مقدم، غلامرضا، حمیدرضا اسماعیلی گیوی و مهدی رعایایی (۱۳۸۸)، بررسی و آسیب شناسی هدفمندسازی پرداخت یارانه ها، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال نهم، شماره ۳۵.
۳۵. مصلی نژاد، عباس و محمدرضا یزدانی زازرانی (۱۳۹۲)، ارزیابی پسینی اجرای فاز نخست قانون هدفمند کردن یارانه ها از منظر نتیجه بخشی (از زمان اجرا تا پایان سال ۱۳۹۱)، مجله مطالعات توسعه اجتماعی، سال ششم، شمار اول.
۳۶. مومنی، فرشاد (۱۳۸۹)، سیاست های اقتصادی، عدالت اجتماعی و بخش کشاورزی، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال دهم، شماره ۳۸.
۳۷. مومنی، فرشاد (۱۳۹۴)، واکاوی یک تجربه مهم ملی در عرصه سیاست گذاری عمومی: هدفمندسازی یارانه ها، فصلنامه سیاست گذاری عمومی، دوره اول، شماره ۱.

۳۸. نعمت‌اللهی، سمیه (۱۳۹۴)، بررسی عملکرد هدفمندسازی یارانه‌ها در بخش صنعت کشور، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

۳۹. نیلی، مسعود (۱۳۸۹)، ارزیابی پیامدهای اصلاح نظام یارانه انرژی (با تأکید بر صنعت، خانوار، بودجه عمومی دولت و اقتصاد کلان، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران.

40. Ahamd.A.U., Bouis.E.H., Gunter.T, and Hans Lofgren.(2001). The Egyptian Food Subsidies System: Structure, Performances and Options for Reform. Research Reporting 119.
41. Asian Denelopment Bank (2012), Fossil Fuel Subsidies in Indonesia Trends, Impacts, and Reforms, Pp 25-26.
42. Beaton, Christopher and Lucky Lontoh (2010), Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies. Winnipeg, IISD.
43. Bacon, R., and M. Kojima. 2006. Coping with Higher Oil Prices. Washington, DC: World Bank.
44. Coordinating Ministry for Economic Affairs. 2008. The Government's Explanation on its Policy in Fuel-Subsidy Cuts and Accompanying Policies. From Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia: www.esdm.go.id/siaran-pers (accessed 2 July 2010).
45. Eirik S. Lindebjerg, Wei Peng and Stephen Yeboah (2015), Do Policies for Phasing Out Fossil Fuel Subsidies Deliver What They Promise? Social Gains and Repercussions in Iran, Indonesia and Ghana.
46. Gabriela Inchauste and David G. Victor (2017), The Political Economy of Energy Subsidy Reform, Directions in Development
47. Galati, A. (1990). Fertilizer subsidy: is the cultivator net subsidized. Indian Journal of Agriculture, 45, P 1-11.
48. Ghatak, G.(1986), Introduction to development economics London, Allen and Anwin, 1986, P.239-241.
49. <http://saink.kompas.com/read/2008>
50. Human Development Group Middle East and North Africa Region. Consumer Food Subsidy Programs in the MENA Region. Document of the World Bank. November 12, 1999.
51. IFPER.Washington,D.C Frend, L. Caroline and Walich I.Cheistine (1995). Raising Household Energy Prices in Poland Who Gains? Who Loses? Policy Research Working Paper .The World Bank.
52. IMF (2013). Case studies on energy subsidy reform: Lessons and implications. IMF: Washington, D.C. - Tax Expenditure
53. IMF, (2017), Finance and Development – Fueling Reform.
54. International Institute For Sustainable Development, 2012
55. Kathryn Chelminski (2016), Redefining Success in the Fossil Fuel Subsidy Reform in Indonesia, SNIS Working paper. P 2.
56. Morgan, Trevor. 2007. Energy Subsidies: Their Magnitude, How They Affect Energy Investment and Greenhouse Gas Emissions and Prospects for Reforms. Report for UNFCCC Secretariat Financial and Technical Support Programme, Bonn.
57. Ray, S. C. (1982). A translog cost function analysis of US agriculture, 193 –77. American Journal of Agricultural Economics, 64(3), 490-498.
58. Whitley, S., & Van der Burg, L. (2015). Fossil fuel subsidy reform: From rhetoric to reality. New Climate Economy, London and Washington, DC. Available at <http://newclimateeconomy.report/misc/working-papers>. All rights reserved New Climate Economy c/o World Resources Institute, 10, 3.