

بررسی یارانه‌های انرژی در اقتصاد ایران و ضرورت بازنگری در آن

علیرضا ناصری*

محمد حسن صبوری دیلمی**

بهاره عریانی***

تاریخ پذیرش: ۸۷/۴/۲۰

تاریخ دریافت: ۸۷/۴/۵

چکیده

بررسی وضعیت فعلی پرداخت یارانه‌های انرژی در اقتصاد ایران نشان‌دهنده نامناسب بودن این نظام است. عمده‌ترین دلایل این امر را می‌توان در پایین بودن ضریب انرژی، بالا بودن شدت انرژی، حجم بالای یارانه حامل‌های انرژی و توزیع ناعادلانه آن میان گروه‌های مختلف درآمدی دانست. بررسی تجربه کشورهای منتخب مبین اصلاح تدریجی قیمت‌ها و بهره‌گیری از شیوه‌های مختلف هدفمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در مقابل آثار و پیامدهای منفی احتمالی این سیاست‌ها متناسب با بافت و شرایط ویژه کشورها می‌باشد.

جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و در راستای اصلاح نظام یارانه‌ها در قالب «قانون هدفمندسازی یارانه‌ها» تمامی این موارد را لحاظ کرده است.

بدیهی است که اجرای صحیح این قانون مزایای بسیاری همچون افزایش کارایی نظام اقتصادی، مصرف بهینه انرژی و کاهش قاچاق، ارتقای عدالت اجتماعی (از طریق کاهش شکاف میان گروه‌های مختلف درآمدی) را به همراه دارد.

* دکترای اقتصاد و عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس

** کارشناس ارشد اقتصاد - مدرس دانشگاه پیام نور

*** کارشناس ارشد اقتصاد - مدرس دانشگاه پیام نور

مقدمه

یارانه یکی از ابزارهای مهم اقتصادی دولت برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بخش‌های خاص تولیدی است. در بسیاری از نظام‌های اقتصادی موضوع رفاه و تامین اجتماعی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و این توجه ویژه سبب شده بخشی از هزینه‌های جاری دولت به صورت پرداخت‌های انتقالی برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر اختصاص یابد. از ویژگی‌های مهم پرداخت یارانه، هدفمند بودن و مدت دار بودن آن است. در صورتی که این پرداخت‌ها در اختیار گروه‌های هدف قرار گیرد، هدف دولت به خوبی تامین شده و رفاه و امنیت اجتماعی نیز تقویت می‌گردد، در غیر اینصورت علاوه بر اختلال در نظام قیمت‌ها منجر به برهم خوردن توزیع عادلانه درآمد می‌شود. شواهد تجربی نشان می‌دهد که در بیشتر موارد پرداخت‌های همگانی و غیرهدفمند، نه تنها در ارتقای درآمد و رفاه اقشار آسیب‌پذیر تاثیری ندارد، بلکه منافع آن بیشتر نصیب گروه‌های بالای درآمدی شده است. این امر به ویژه در خصوص حامل‌های انرژی که میزان بهره‌مندی افراد از یارانه با مصرف ارتباط مستقیم دارد، مشهود می‌باشد. بدیهی است، چنانچه پرداخت هزینه از سوی دولت به صورت یارانه، با اهداف مورد نظر در تعارض باشد، به هیچ وجه قابل توجیه نمی‌باشد. از این رو هدفمند کردن یارانه‌ها (کاهش تدریجی سهم گروه‌های بالای درآمدی و افزایش سهم گروه‌های پایین درآمدی) ضرورتی انکارناپذیر است.

بدین‌رو، مقاله حاضر به بررسی وضعیت یارانه حامل‌های انرژی در اقتصاد ایران و ضرورت بازنگری در این نظام اختصاص دارد. برای این منظور، ابتدا کلیاتی پیرامون یارانه‌ها بیان شده و منطق اقتصادی مداخله دولت مورد بررسی قرار گرفته و وضع موجود یارانه حامل‌های انرژی در کشور تبیین می‌شود. سپس ضمن بیان مشکلات و چالش‌های پیش‌روی نظام فعلی پرداخت یارانه و تبیین ضرورت بازنگری در این نظام، مزایای حاصل از هدفمندسازی یارانه مطرح می‌شود. در نهایت مطالعه با ارایه جمع‌بندی خاتمه می‌یابد.

۱. کلیاتی پیرامون یارانه‌ها

۱-۱. تعاریف یارانه‌ها

تعاریف مختلفی در خصوص یارانه وجود دارد که در ادامه برخی از آنها ارایه می‌شوند:

- کمک مالی دولت به تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان در یک صنعت به منظور جلوگیری از رکود آن صنعت، به دلیل استراتژیک بودن آن یا مسایلی مانند افزایش قیمت محصولات و تشویق آن صنعت به سرمایه‌گذاری و اشتغال بیشتر^۱.

● یارانه به هرگونه پرداخت انتقالی اطلاق می‌شود که به منظور حمایت از اقشار کم‌درآمد و بهبود توزیع درآمد از محل خزانه دولت صورت گرفته و قابل واریز به خزانه بوده و یا به صورت نقدی یا کالایی به خانوارها و تولیدکنندگان کالا و خدمات تعلق می‌گیرد.^۲

● یارانه، انتقال منابع اقتصادی توسط دولت به خریداران یا فروشندگان کالاها و خدمات است؛ به‌گونه‌ای که، موجب کاهش قیمت برای خریداران یا افزایش قیمت فروش و کاهش هزینه‌های تولید کالا و خدمات برای تولیدکنندگان می‌گردد. تاثیرات خالص یارانه حمایت همزمان از تولیدکننده و مصرف‌کننده است.^۳

● یارانه یک محصول میزان یارانه قابل پرداخت برای هر واحد از کالا یا خدمت است که یا به صورت مقدار پول مشخص برای هر واحد از کالا و خدمت یا به صورت درصد مشخصی از قیمت هر واحد در نظر گرفته می‌شود. این یارانه می‌تواند به عنوان اختلاف میان قیمت هدف مشخص و قیمت بازاری که در عمل توسط خریدار پرداخت می‌شود، محاسبه گردد. همچنین این نهاد تعریف عملیاتی تری به صورت زیر نیز ارائه داده است: یارانه عبارتست از منافع فراهم شده برای افراد یا فعالیت‌های اقتصادی که در نتیجه سیاست‌های دولت که منجر به افزایش درآمد و یا کاهش هزینه آنها شده و تولید، مصرف، تجارت، درآمد و محیط زیست را تحت تاثیر قرار می‌دهد، ایجاد می‌شود. منافع ایجاد شده به وسیله سیاست‌ها ممکن است به اشکال مختلف، مانند افزایش قیمت تولید، کاهش قیمت نهاده، تخفیف مالیاتی، امتیازات بهره‌ای و یا انتقالات مستقیم بودجه‌ای ظاهر شود. برای مفهوم یارانه عبارات مختلفی به کار می‌رود؛ مانند انتقالات، پرداختی، حمایت‌ها، مساعدت‌ها و کمک‌ها... این عبارات علیرغم این که بعضی مواقع به صورت مترادف به کار می‌روند، اغلب به محاسبه شاخص‌های متفاوت منجر می‌شوند.^۴

● یارانه‌ها ابزار اصلاحی و یا پیگویی هستند که از لحاظ نظری می‌توانند جهت ترازسازی هزینه‌ها و منافع نهایی خصوصی با هزینه‌ها و منافع نهایی اجتماعی به کار گرفته شوند. این ترازسازی زمانی ضرورت می‌یابد که اثرات جانبی واگرایی و منافع خصوصی اجتماعی را دامن می‌زنند. هدف از یارانه اصلاحی پر کردن شکاف میان فواید اجتماعی و خصوصی است که به دلیل وجود اثرات جانبی ایجاد می‌شود. به عبارت دیگر، هدف لحاظ کردن اثرات جانبی است و نه حذف آن.^۵

با توجه به وسعت تعاریف بیان شده در زمینه یارانه، ضروری است در این قسمت برخی ارکان مهم یک تعریف مناسب ارائه شده و در نهایت تعریف جامعی که در بردارنده تمامی ویژگی‌ها است، بیان شود.

۲- ۱. ارکان تعریف مناسب یارانه^۶

برای ارزیابی چارچوب مشخص در خصوص تعریف یارانه بیان برخی ارکان ضروری است، این ارکان عبارتند از:

● **مشخص بودن نوع پرداخت.** باید نوع پرداخت (اعم از مستقیم یا غیرمستقیم)، بلاعوض یا معوض بودن و نقدی و غیرنقدی بودن مشخص شود. بر اساس هریک از این موارد، حوزه دخالت و مسئولیت دولت در قبال پرداخت یارانه متفاوت خواهد بود.

● **لحاظ کردن دوره پرداخت.** معمولاً دوره پرداخت یارانه در تعاریف یارانه تولیدی به ویژه صنایع نوزاد مشاهده می‌شود که در مقطع زمانی خاص مشمول دریافت یارانه می‌گردند که این یارانه‌ها متفاوت از یارانه‌های پرداختی به مصرف‌کنندگان است. اعطای این نوع یارانه‌ها تا زمانی تداوم می‌یابند که صنایع مورد نظر به بلوغ درآمدی و رشد مناسب در عرصه اقتصاد داخلی یا بین‌المللی برسند. اما در خصوص یارانه‌هایی که منتفعین اصلی آن مصرف‌کنندگان هستند، عموماً هدف حفظ یا ارتقای سطح رفاه بوده و دوره پرداخت مشخصی وجود ندارد. در خصوص کالاهایی که دسترسی به آنها متضمن سلامت جامعه بوده و کمبود در مصرف آنها خطرآفرینی برای سلامت جامعه به همراه دارد، دخالت دولت در بازار (به لحاظ قیمت‌گذاری یا اعمال سیاست‌های حمایتی نظیر یارانه)، قید زمانی خاصی رایج نمی‌شود. (کالاهای حاوی پروتئین، ریزمغذی و خدمات بهداشتی و ...).

● **مشخص بودن نهاد پرداخت‌کننده.** به دلیل بار مالی سنگین حاصل از پرداخت یارانه، مشخص بودن نهاد پرداخت‌کننده بسیار حایز اهمیت است. با توجه به آنکه در ایران دولت سهم بالایی از امور را برعهده دارد، بخش عمده تأمین هزینه‌های پرداخت یارانه توسط دولت صورت می‌گیرد.

● **مشخص بودن حوزه پرداخت.** مهمترین ویژگی در تعریف مناسب یارانه، مشخص بودن حوزه پرداخت است. شفاف کردن منتفعین یارانه حایز اهمیت است.

● **مشخص بودن هدف پرداخت.** اهداف مختلفی همچون پایین نگه داشتن سطح قیمت‌ها، افزایش قدرت خرید واقعی (حمایت از اقشار کم‌درآمد و توزیع درآمد)، توزیع بهینه منابع، تأمین رفاه اجتماعی و یا حتی جبران زیان‌های ناشی از سیاست‌های دولت و ... برای یارانه‌ها قابل تصور است.

با توجه به ارکان تعریف مناسب یارانه، یکی از تعاریف در بردارنده تمامی ارکان به شرح زیر قابل تصور است:

«پرداخت‌های انتقالی بلاعوض نقدی و غیرنقدی دولت (به صورت

مابه‌التفاوت هزینه بهره‌مندی و هزینه تمام شده) که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای افزایش قدرت خرید واقعی مصرف‌کنندگان یا افزایش قدرت فروش تولیدکنندگان، عادلانه‌تر کردن توزیع درآمد، ثبات اقتصادی و جبران آثار ناشی از سیاست‌های دولت به منظور حفظ یا ارتقای رفاه اجتماعی اعطاء می‌گردد».

پس از آشنایی با تعاریف یارانه و ارکان یک تعریف مناسب، بررسی انواع طبقه‌بندی یارانه‌ها ضروری است. لذا در ادامه انواع طبقه‌بندی‌های یارانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۳. طبقه‌بندی یارانه‌ها

یارانه‌ها را می‌توان به طرق مختلفی تقسیم‌بندی کرد. انواع تقسیم‌بندی یارانه‌ها در نمودار (۱) ارایه شده است.

نمودار (۱). انواع طبقه‌بندی یارانه‌ها



با توجه به آنکه از یک سو هدف این مقاله بررسی یارانه حامل‌های انرژی است و از سوی دیگر این قبیل یارانه‌ها از دو منظر (انعکاس در بودجه و نحوه توزیع) مورد بررسی هستند، در ادامه تنها این دو طبقه‌بندی ارائه می‌شوند.

الف. نحوه انعکاس در بودجه^۷

بر اساس انعکاس یا عدم انعکاس یارانه در بودجه می‌توان آنها را به دو گروه تقسیم کرد:

● یارانه آشکار. شامل تمامی یارانه‌هایی است که در بودجه دولت وجود دارد و دربرگیرنده مجموع یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم است.

● یارانه پنهان. این یارانه‌ها شامل تمامی حمایت‌های دولت از کالاها و خدماتی است که هزینه آنها در بودجه دولت منعکس نمی‌شود. نمونه بارز یارانه‌های پنهان در اقتصاد ایران یارانه‌های نرخ ارز، سوخت و اعتبارات و ... می‌باشد.

ب. نحوه توزیع یارانه^۸

بر اساس نحوه توزیع می‌توان یارانه‌ها را به سه گروه تقسیم کرد:

● یارانه باز. این گروه از یارانه‌ها از منظر کارایی در حمایت می‌توانند از طیف کاملاً مؤثر و هدفمند تا کاملاً غیرمؤثر عمل کنند. بدیهی است که گستره این طیف با میزان خطاهای نوع اول و دوم تغییر می‌کند. یارانه بنزین، نان، انرژی و برق در این گروه از یارانه‌ها قرار می‌گیرند. در این گروه یارانه‌ها، رابطه‌ای مستقیم میان بهره‌مندی افراد از یارانه و میزان مصرف آنها وجود دارد.

● یارانه سرانه. به‌طور برابر میان تمامی افراد جامعه توزیع می‌شود. نمونه بارز آن یارانه کالاهای اساسی است که هرچند بهبود توزیع درآمد را به‌همراه دارد اما لزوماً منجر به کاهش فقر نمی‌گردد.

● یارانه هدفمند. یارانه‌هایی هستند که باید مستقیماً به گروه هدف ارائه شود. مشکل اساسی در انتقال این نوع یارانه‌ها شناسایی درست گروه هدف و تعیین روش انتقال یارانه (جنسی، نقدی و یا غیرنقدی) است.

پس از آشنایی مختصر با تعاریف یارانه و انواع آن در ادامه منطق اقتصادی مداخله دولت در اقتصاد بیان می‌شود.

۲. منطق اقتصادی دخالت دولت

محدوده وظایف و اختیارات دولت یکی از وجوه تمایز میان نظام‌های اقتصادی مختلف می‌باشد. به عنوان مثال، در نظام‌های سوسیالیستی به دلیل نارسایی سازوکار بازار، دولت به عنوان برنامه‌ریز و کارفرمای تمامی بخش‌های اقتصادی عمل کرده و روش برنامه‌ریزی متمرکز روشی کارآمد در تخصیص منابع می‌باشد. حال آنکه، در نظام اقتصاد آزاد، نقش دولت محدودتر شده و سه وظیفه اساسی آن برقراری نظم، دفاع از امنیت عمومی و ایجاد موسسات عام‌المنفعه می‌باشد.

با تحول و تکامل نظریه‌های اقتصادی در غرب، نقش و جایگاه دولت نیز متحول شده و برخی از اقتصاددانان همچون (پیگو) با طرح هزینه و منافع اجتماعی، دولت را در کنار بخش خصوصی به عنوان عاملی برای افزایش کارایی مطرح کردند. وی معتقد است، دولت با پرداخت یارانه به تولید کالایی که دارای آثار مثبت خارجی است و مشمول یارانه کردن کالاهایی که دارای هزینه اجتماعی است، می‌تواند رفاه جامعه را افزایش دهد.

با توجه به تمامی موارد فوق و نظریه‌های اقتصادی، می‌توان نقش و حیطه مداخله دولت‌ها را در سه حوزه زیر تقسیم‌بندی کرد:

● تخصیص بهینه منابع

● تثبیت قیمت‌ها

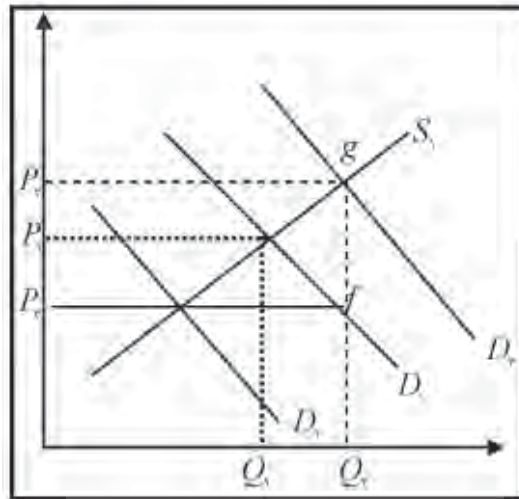
● توزیع درآمد

در ادامه هریک از حیطه‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرند.

الف. تخصیص بهینه منابع

در واقع، در صورت زیاد بودن اثرات خارجی^۹ کالاهای تولیدی بخش خصوصی، دولت اقدام به وضع یارانه می‌کند، چرا که در این صورت، میزان تولید این کالاها همواره کمتر از میزان بهینه آنها است. بنابراین دولت با اعطای یارانه بر هر واحد کالا و کاهش هزینه‌های نهایی، سطوح مصرف و تولید را افزایش خواهد داد. نحوه اعطای یارانه جهت افزایش تولید بخش خصوصی در نمودار (۲) نشان داده شده است.

نمودار (۲). استفاده از یارانه برای تخصیص منابع



در این نمودار، S_1 تابع عرضه کالای مورد نظر، D_f تابع تقاضای فردی و D_p تابع تقاضای اجتماعی است.

بر اساس سازوکار بازار (تقاطع عرضه با تابع تقاضای فردی)، تولیدکننده میزان Q_f را در قیمت P_f تولید می‌کند. با توجه به آنکه تولید کالای مذکور دارای آثار مثبت برای جامعه است، تقاضای جامعه برای آن معادل D_p است. مجموع این دو تقاضا، کل تقاضای جامعه را به میزان D_p افزایش می‌دهد. در این حالت، میزان تولید و قیمت به ترتیب معادل Q_p و P_p خواهد بود.

لذا، تولید این میزان کالا در قیمت قبل برای تولیدکننده سودآور نخواهد بود. با توجه به توانایی پرداخت متقاضیان (P_p)، دولت با پرداخت مستطیل $P_p P_f$ ، تولید را به میزان Q_p افزایش می‌دهد. بنابراین، با اتکا به سازوکار بازار و بدون مداخله دولت نمی‌توان تولید کالایی با آثار مثبت را افزایش داد. در این حالت هدف از پرداخت یارانه، اصلاح بازار یا قیمت بدون فشار بر تولیدکننده می‌باشد.

ب. تثبیت قیمت‌ها

عدم تعادل میان عرضه و تقاضا در نظام‌های اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد، یکی از سازوکارهای فعال شدن بازار است. این عدم توازن، سبب پویایی نیروهای بازار شده و بعد

از مدتی عرضه و تقاضا به تعادل می‌رسند. اما در بازار آزاد در اثر نارسایی بازار، منابع به نحو بهینه میان کالا و بخش‌های اقتصادی اختصاص نمی‌یابند. این نارسایی در اثر انحصارات، عدم کارایی نظام تولیدی، بحران‌های سیاسی و اقتصادی را بوجود می‌آید که سبب از بین رفتن تعادل قیمت‌ها توسط عرضه و تقاضا و در نتیجه ایجاد کمبود در بازارها و افزایش شدید قیمت‌ها در بازار می‌شود.

علاوه بر این، مواردی وجود دارد که تولید بعضی از کالاها و خدمات با استقبال مصرف‌کنندگان مواجه نمی‌شود. در این موارد، دولت با استفاده از ابزارهای قیمت‌گذاری، تشویق تولید، کنترل مصرف و... در بازار دخالت کرده و تعادل میان عرضه و تقاضا را تأمین می‌کند. سیاست قیمت‌گذاری به دو شیوه تثبیتی و تضمینی صورت می‌گیرد.

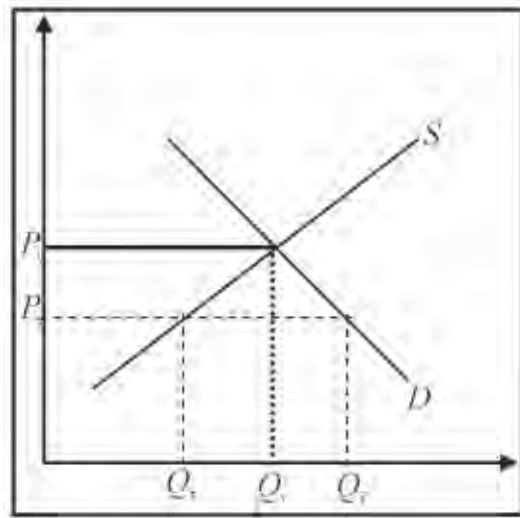
در قیمت‌گذاری تثبیتی، دولت اساساً حمایت از مصرف‌کننده را هدف قرار داده و برای حصول این هدف، خرید محصول را در انحصار خود در می‌آورد. در واقع دولت به عنوان یک خریدار وارد بازار شده و همزمان با آن قیمت و شرایط خرید را اعلام کرده و مانع خرید دیگران از محصول مورد نظر می‌شود این نوع قیمت‌گذاری در مورد کالاهای اساسی اعمال می‌شود که سیاست سقف قیمت^۱ نام دارد. حال آنکه در قیمت‌گذاری تضمینی دولت به عنوان یکی از هزاران خریدار وارد بازار شده و نرخ خود را در بازار اعلام می‌کند. در این سیاست، تولیدکنندگان می‌توانند تولید خود را به هر خریداری بفروشند. دخالت دولت در این حالت متکی به عملکردهای اقتصادی است و حمایت از تولیدکنندگان هدف نخست می‌باشد. در متون اقتصادی این سیاست، سیاست کف قیمت^۲ نام دارد. در ادامه هر یک از سیاست‌ها به صورت خلاصه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱- ب. سیاست سقف قیمت

زمانی که مصرف‌کنندگان قادر به پرداخت قیمت تعادلی نباشند، دولت برای حمایت از آنها، سیاست سقف قیمت را اعمال می‌کند. نحوه اعمال سیاست سقف قیمت در نمودار (۳) نشان داده شده است.

بر اساس نمودار (۳)، Q_1 و P_1 به ترتیب بیانگر مقدار و قیمت تعادلی در بازار می‌باشند. در صورت ضروری بودن کالای مورد نظر، مصرف‌کنندگانی که قادر به پرداخت قیمت P_1 نیستند از بازار خارج می‌شوند، در اینصورت دولت برای حمایت از اقشار کم‌درآمد، قیمت را در P_2 تعیین می‌کند که در آن میزان مصرف به Q_2 افزایش و میزان تولید به Q_3 کاهش می‌یابد. بنابراین، به منظور جلوگیری از کمبود، دولت معادل اختلاف قیمت تعادلی و

نمودار (۳). نحوه اعمال قیمت سقف



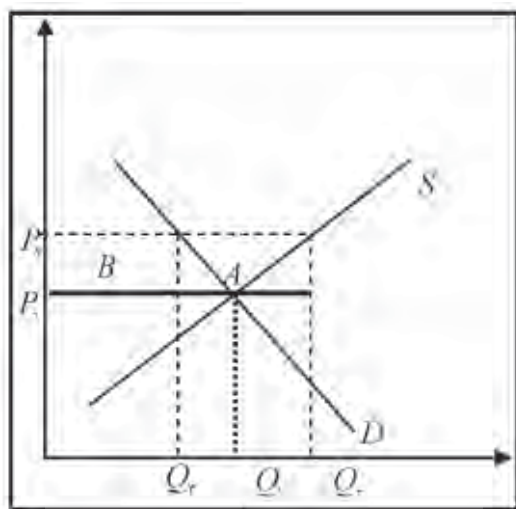
قیمت تعیین شده به تولیدکنندگان یارانه می پردازد، اما در این قیمت (P_p)، میزان مصرف به شدت افزایش یافته و به منظور ممانعت از مصرف بی رویه این کالاها و پرداخت یارانه زیاد، دولت به وضع سهمیه مبادرت می ورزد.

۲- ب. سیاست قیمت کف

این سیاست برای حمایت از تولیدکنندگان بوده و با تعیین حداقل قیمت از راه کنترل عرضه (از طریق خرید مازاد محصول و خارج ساختن آن از بازار) و ارایه قیمت تضمینی با هدف تثبیت درآمد تولیدکنندگان اعمال می شود. نحوه اعمال سیاست قیمت کف در نمودار (۴) ارایه شده است.

در تعادل اولیه، تولیدکنندگان مقدار Q_e را در قیمت P_e تولید می کنند. در این قیمت، به دلیل پایین بودن درآمد تولیدکننده، به منظور تثبیت درآمد تولیدکنندگان، دولت حداقل قیمت P_p را تعیین می کند. با افزایش قیمت، میزان تولید به Q_p افزایش و میزان تقاضا به Q_c کاهش خواهد یافت، در اینصورت مازادی معادل $Q_p - Q_c$ در جامعه به وجود می آید. در اینصورت یا دولت عرضه را کاهش می دهد و یا اقدامات جهت رفع مازاد موجود اتخاذ می کند. اگر سطح تولید را در Q_p محدود کند، اولاً، درآمدی معادل مساحت A به عده ای از تولیدکنندگان انتقال می یابد و ثانیاً، به دلیل کاهش عرضه ($Q_p - Q_c$) گروهی از تولیدکنندگان

نمودار (۴). سیاست قیمت گذاری کف



زیان می‌کنند که مقدار آن از حاصل ضرب قیمت تعادلی در مابه‌التفاوت تولید محاسبه می‌شود. برای حل این مشکل، دولت میزان مازاد را در قیمت تثبیتی خریداری کرده و به میزان $A+B$ به تولیدکنندگان یارانه پرداخت خواهد کرد.

ج. توزیع عادلانه درآمد

توزیع مناسب درآمد یکی دیگر از اهداف مهم دولت‌هاست. چرا که شکاف درآمدی موجب گسترش فقر و تنش‌های سیاسی در بلندمدت می‌شود. از این رو، به منظور کاهش فاصله طبقاتی در جامعه، بسیاری از دولت‌ها، مبارزه با فقر را در اولویت برنامه‌های خود قرار داده‌اند.

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که در نظام مبتنی بر اقتصاد برنامه‌ریزی شده، بیشترین برابری در توزیع درآمدها وجود دارد و در این کشورها درآمد متوسط ۴۰ درصد از پایین‌ترین اقشار جامعه حدود ۲۵ درصد کل درآمد جامعه را تشکیل می‌دهد. نابرابری توزیع درآمد در این کشورها عمدتاً ناشی از تفاوت دستمزد و نه تفاوت در مالکیت سرمایه است، چرا که مالکیت سرمایه در اختیار بخش دولتی قرار دارد. پس از آن اقتصادهای سوسیالیست در رتبه بعد قرار دارند. در این کشورها سهم ۴۰ درصد از فقیرترین قشر درآمدی ۱۶ درصد کل درآمد را تشکیل می‌دهد.

کشورهای در حال توسعه بیشترین نابرابری در توزیع درآمد را داشته و سهم ۴۰ درصد فقیرترین افراد جامعه از کل درآمد ۱۲/۵ درصد کل درآمد می باشد. پس از تبیین دلایل مداخله دولت در اقتصاد، وضعیت فعلی حامل های انرژی تبیین شده و مشکلات و چالش های پیش روی آن مطرح می شوند.

۳. وضعیت یارانه های حامل انرژی در اقتصاد ایران

یارانه های حامل انرژی در اقتصاد ایران حجم بسیاری از کل یارانه ها را به خود اختصاص می دهند. در ادامه برخی واقعیات موجود در خصوص یارانه های انرژی ارائه می شود.

۱- ۳. حجم یارانه ها از بودجه دولت (و حتی تولید ناخالص داخلی) در ایران

بر اساس آمارهای مندرج در جدول (۱)، نسبت یارانه های مستقیم به تولید ناخالص داخلی از ۱/۵۸ در سال ۱۳۸۰ به ۲/۹۷ در سال ۱۳۸۵، نسبت یارانه های انرژی به تولید ناخالص داخلی از ۷/۶ در سال ۱۳۸۰ به ۲۵/۹ در سال ۱۳۸۵ و سهم کل یارانه ها از تولید ناخالص داخلی از ۹/۲ در سال ۱۳۸۰ به ۲۸/۹ در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. همچنین مطابق جدول، نسبت یارانه های انرژی به مخارج جاری دولت از ۵۰/۲ در سال ۱۳۸۰ به ۱۲۷ در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است (لازم به ذکر است که در این نسبت یارانه های پنهان نیز محاسبه شده است)

جدول (۱). نسبت یارانه ها از تولید ناخالص داخلی طی دوره ۸۵-۱۳۸۰

سال	نسبت یارانه های مستقیم کالاها و خدمات از GDP	نسبت یارانه های انرژی از GDP	سهم کل یارانه ها از GDP	نسبت یارانه های انرژی به مخارج جاری دولت
۱۳۸۰	۱/۵۸	۷/۶	۹/۲	۵۰/۲
۱۳۸۱	۱/۴۳	۹۳/۲	۱۴/۷	۸۲/۳
۱۳۸۲	۱/۷۴	۱۴/۳	۱۶	۷۵/۲
۱۳۸۳	۲/۸۷	۱۵۵	۱۸/۷	۹۴/۴
۱۳۸۴	۳/۶۲	۲۳۵	۲۴/۱	۱۱۹/۹
۱۳۸۵	۲/۸۷	۲۵/۹	۲۸/۹	۱۲۷
۱۳۸۰-۸۵	۲/۲	۱۶/۳	۱۸/۴	۹۱/۴

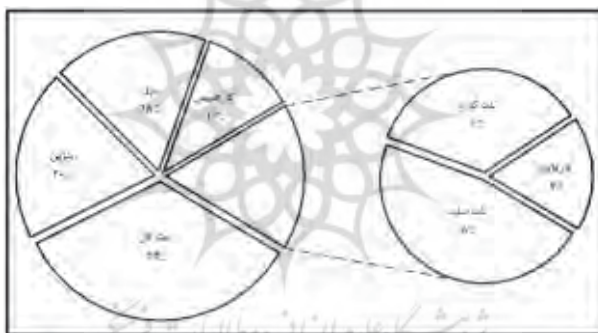
ماخذ: ترازنامه انرژی

طبق جدول، بخش عمده‌ای از یارانه‌ها در اقتصاد ایران به یارانه‌های پنهان حامل‌های انرژی اختصاص دارد. متوسط نسبت ۱۶/۴ درصدی این یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی در دوره (۸۵ - ۱۳۸۰) گواهی بر این مدعاست.

۲-۳. سهم حامل‌های انرژی از کل یارانه انرژی

در میان حامل‌های انرژی، در سال ۱۳۸۶ نفت‌گاز با سهم ۳۴ درصدی از کل یارانه انرژی، جایگاه نخست قرار داشته است. پس از آن بنزین (۲۰ درصد)، برق (۱۸) و گاز طبیعی (۱۱) به ترتیب در رتبه‌های بعد قرار دارند. نفت سفید (۸ درصد)، نفت کوره (۶ درصد) و گاز مایع (۳ درصد) در مجموع ۱۷ درصد کل یارانه انرژی را به خود اختصاص داده‌اند (نمودار (۵)).

نمودار (۵). سهم حامل‌های انرژی از کل یارانه انرژی در سال ۱۳۸۶



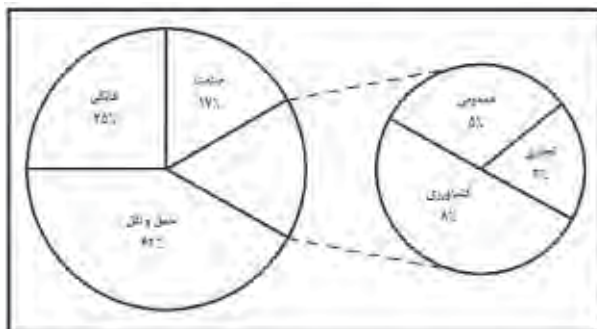
ماخذ: ترازنامه انرژی ۱۳۸۶

۳-۳. سهم بخش‌های مصرف‌کننده انرژی از یارانه انرژی

در میان بخش‌های مصرف‌کننده انرژی، بیشترین میزان یارانه به ترتیب مربوط به بخش‌های حمل‌ونقل و خانگی بوده است. به منظور درک بهتر نحوه برخورداری بخش‌های مختلف از یارانه حامل‌های انرژی، سهم این بخش‌ها در نمودار (۶) ارائه شده است.

در میان بخش‌های مصرف‌کننده انرژی، بخش حمل‌ونقل و خانگی به ترتیب با سهم ۴۲ و ۲۵ درصدی بیشترین سهم از مجموع یارانه پرداختی به حامل‌های انرژی را داشته‌اند و بخش‌های صنعت، کشاورزی، عمومی و تجاری در رتبه‌های بعدی قرار گرفته‌اند.

نمودار (۶). سهم بخش‌های مختلف از یارانه انرژی در سال ۱۳۸۶



ماخذ: ترازنامه انرژی ۱۳۸۶

نکته قابل توجه آنکه به دلیل آنکه یارانه حامل‌های انرژی از یک منظر در گروه یارانه‌های باز قرار می‌گیرند، میزان بهره‌مندی افراد ارتباط مستقیمی با میزان مصرف آنها دارد، بنابراین بررسی سهم هزینه انرژی خانوارهای روستایی و شهری از کل هزینه‌های این خانوارها نشان‌دهنده نکات مهمی است. سهم هزینه انرژی از کل هزینه خانوارهای روستایی در سال ۱۳۸۶ معادل ۴ درصد (۱۹۷۲ هزارریال) بوده است که این رقم در خصوص خانوارهای شهری معادل ۲۰۵۶ ریال) می‌باشد. این سهم به تفکیک دهک‌های مختلف شهری و روستایی در جدول (۲) ارایه شده است.

جدول (۲). سهم هزینه انرژی از کل هزینه خانوار در دهک‌های مختلف درآمدی در

سال ۱۳۸۶

خانوار / دهک	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰
شهری	۴.۸	۷.۴	۹.۶	۱۳.۴	۱۷.۲	۲۱.۹	۲۸.۸	۳۷.۷	۴۸.۴	۶۱.۷
روستایی	۷.۹	۱۳.۳	۱۵.۹	۲۰.۴	۲۵.۱	۳۱.۸	۴۰.۵	۵۰.۴	۶۲.۸	۷۸.۸

ماخذ: ترازنامه انرژی ۱۳۸۶

طبق جدول، سهم هزینه انرژی از کل هزینه دهک‌های پایین درآمدی خانوارهای شهری و روستایی بیش از دهک‌های بالای درآمدی است، حال آنکه میزان بهره‌مندی گروه‌های بالای درآمدی بیش از گروه‌های پایین است که خود مبین توزیع غیرهدفمند این قبیل یارانه‌ها می‌باشد.

۴. مشکلات نظام فعلی پرداخت یارانه حامل های انرژی

هرچند در نظام فعلی پرداخت یارانه مبالغ هنگفتی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در اختیار مصرف کنندگان و تولیدکنندگان قرار می گیرد و زمینه های افزایش رفاه اقتصادی و توان رقابت پذیری اقتصادی فراهم می آورد، وجود برخی مشکلات در عملکرد، مانع از تحقق کامل اهداف این نظام می شود. اهم مشکلات نظام فعلی پرداخت یارانه را می توان به صورت زیر خلاصه کرد:

الف. پایین بودن ضریب انرژی. این ضریب از نسبت نرخ رشد تولید ناخالص داخلی به نرخ رشد مصرف انرژی به دست می آید و مقادیر بزرگتر آن مبین وابستگی بیشتر رشد اقتصادی به رشد مصرف انرژی می باشد. میزان این ضریب در اقتصاد ایران در دوره های زمانی مختلف در جدول (۳) ارایه شده است.

جدول (۳). ضریب انرژی ایران در دوره های مختلف

دوره	ضریب انرژی
۱۳۴۶-۵۷	۱.۴۱
۱۳۵۷-۶۸	-۵.۲۸
۱۳۶۸-۸۵	۱.۱۵
۱۳۸۵-۸۶	۰.۹۲

ماخذ: ترازنامه انرژی ۱۳۸۶

طبق جدول، مشاهده می شود که ضریب انرژی ایران در دوره های منتخب در وضعیت چندان مناسبی نبوده است. به منظور بررسی دقیق تر وضعیت ضریب انرژی، مقایسه این ضریب در ایران و سایر کشورهای منتخب در دوره زمانی ۲۰۰۷-۲۰۰۰ در جدول (۴) ارایه شده است.

جدول (۴). ضریب انرژی کشورهای منتخب در سال های ۲۰۰۰-۲۰۰۷

OECD	ایرانی	ژاپن	کره	آمریکه	آفریقا	خاورمیانه	چین	هند	پاکستان	بنگلادش	ایران
۰.۲۹	۰.۱۲	۰.۰۲	۰.۳۹	۰.۸۵	۰.۶۸	۱.۲	۰.۷۷	۰.۳۸	۰.۷۸	۱.۰۷	۱.۱۸

ب. پایین بودن بهره‌وری انرژی در ایران. این شاخص از تقسیم تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت به مصرف نهایی انرژی به دست می‌آید. آمار مربوط به این شاخص در دوره زمانی (۸۶ - ۱۳۷۶) در جدول (۵) نشان داده شده است.

جدول (۵). شاخص بهره‌وری انرژی در دوره زمانی ۸۶ - ۱۳۷۶

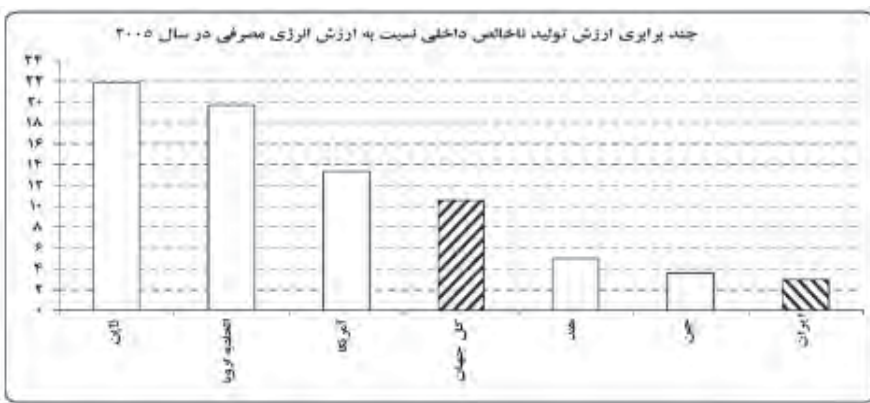
سال	شاخص بهره‌وری انرژی (هزار ریال به ازای یک بشکه)
۱۳۷۶	۴۸۸.۵
۱۳۷۷	۴۹۵.۲
۱۳۷۸	۴۷۷.۴
۱۳۷۹	۵۱۴.۷
۱۳۸۰	۵۱۶.۸
۱۳۸۱	۵۱۴.۱
۱۳۸۲	۵۲۴.۲
۱۳۸۳	۵۱۱.۴
۱۳۸۴	۴۹۹.۹
۱۳۸۵	۴۸۷.۴
۱۳۸۶	۴۸۹.۸

ماخذ: ترازنامه انرژی ۱۳۸۶

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

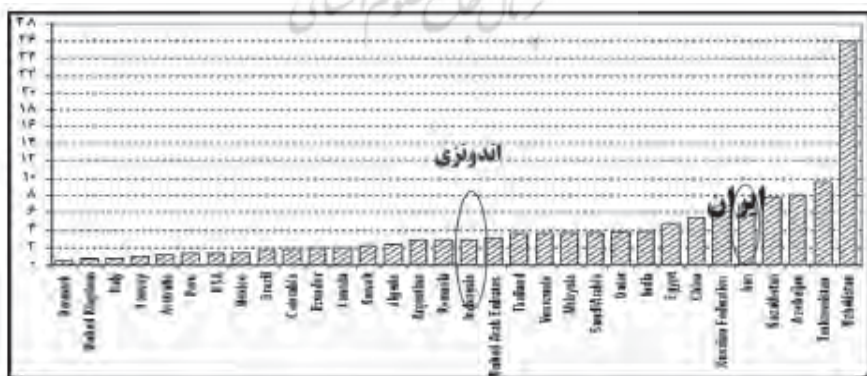
یکی دیگر از مشکلات اساسی نظام فعلی پرداخت یارانه‌های انرژی، پایین بودن بهره‌وری انرژی در کشور می‌باشد. به عنوان مثال نسبت ارزش تولید ناخالص داخلی به ارزش انرژی مصرفی در ژاپن، اتحادیه اروپا، آمریکا، هند و چین به ترتیب ۲۲، ۱۹، ۱۳، ۵ و ۴ می‌باشد. این نسبت برای کل جهان حدود ۱۰ و برای ایران کمتر از ۳ می‌باشد (نمودار ۷).

نمودار (۷). ارزش تولید ناخالص داخلی نسبت به ارزش انرژی مصرف شده در ایران و چند کشور جهان (۲۰۰۵)



ج. بالا بودن شدت انرژی در ایران. از تقسیم نهایی انرژی بر تولید ناخالص داخلی محاسبه شده و نشان دهنده میزان انرژی به کار رفته در تولید مقدار معینی از کالاها و خدمات می‌باشد. با مقایسه این شاخص می‌توان به ارزیابی روند استفاده از منابع انرژی در سال‌های مختلف و میان کشورهای متفاوت پرداخت. شدت انرژی در ایران و برخی کشورهای منتخب جهان در سال ۲۰۰۶ در نمودار (۸) آورده شده است.

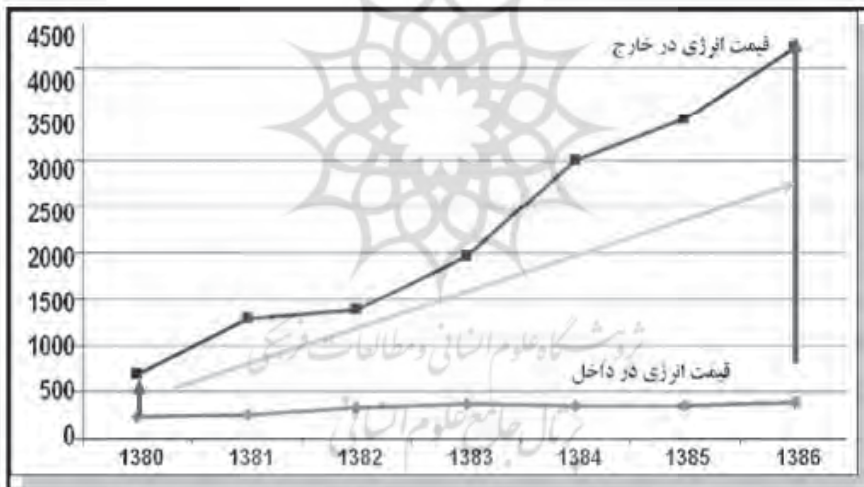
نمودار (۸). شدت انرژی در کشورهای منتخب جهان در سال ۲۰۰۶



طبق نمودار، شدت انرژی در ایران در مقایسه با کشورهای منتخب در سطح بالایی قرار داشته است. پایین بودن قیمت انرژی در داخل با اقتصادی کردن استفاده از فناوری های هدردهنده انرژی موجب افزایش قابل توجه مصرف انرژی، افت شدید بهره‌وری انرژی (و به عبارتی افزایش شدت انرژی در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر) شده است.

د. شکاف قابل توجه بین قیمت داخلی و خارجی حامل های انرژی. طبق نمودار (۹)، شکاف میان قیمت انرژی در داخل و خارج، طی دوران ۸۶-۱۳۸۰ به شدت فزاینده بوده است؛ به گونه ای که، در پایان سال ۱۳۸۶ نسبت قیمت انرژی در خارج به قیمت داخلی آن به بیش از نه برابر رسیده است. بدیهی است تداوم روند مزبور با تاثیرات نامطلوبی که بر بودجه دولت برجای می گذارد، زمینه ساز بروز مشکلات گسترده در اقتصاد کشور خواهد بود.

نمودار (۹). تفاوت میان قیمت های داخلی و خارجی حامل های انرژی (لیتر - ریال)



ه. عدم حرکت به سمت توانمندسازی و چابک سازی (تعارض با اصل ۴۴ قانون اساسی). پرداخت انرژی ارزان قیمت به واحدهای تولیدی، از طریق پوشش سوء مدیریت، عدم کارایی ها و ... مانع از حرکت به سمت ابداع، نوآوری، تغییر فناوری، توانمندسازی و نوآوری بنگاه ها شده است. به عنوان مثال، هزینه های انرژی حدود ۱۷ درصد هزینه های صنعت سیمان کشور را تشکیل می دهند که موجب ایجاد فضای گلخانه ای برای واحدهای تولیدی شده است.

و. پرداخت همگانی و کاهش اثربخشی یارانه‌ها. یکی از مشکلات مهم نظام فعلی پرداخت یارانه، رابطه مستقیم بهره‌مندی از یارانه‌ها با میزان مصرف است. بدان مفهوم که، گروه‌های با مصرف بالاتر، بیشتر از یارانه برخوردار می‌شوند. میزان بهره‌مندی گروه‌های مختلف درآمدی از یارانه حامل‌های انرژی در جدول (۶) ارائه شده است.

جدول (۶) سهم دهک‌های مختلف درآمدی از یارانه حامل‌های انرژی (درصد)

حاصل‌ها دهک‌ها	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	جمع	
بنزین	شهری	۰.۸	۱.۷	۲.۲	۳.۲	۳.۷	۴.۹	۵.۶	۸.۵	۱۱.۶	۱۶.۹	۵۹.۱
	روستایی	۰.۵	۱.۲	۱.۷	۱.۹	۲.۷	۳.۶	۴.۱	۵.۱	۷	۱۲.۱	۴۰.۹
	جمع	۱.۳	۲.۹	۳.۹	۵.۲	۶.۳	۸.۵	۹.۷	۱۲.۵	۱۸.۶	۳۰	۱۰۰
گاز	شهری	-	۰.۱	۰.۲	۰.۱	۰.۳	۰.۳	۰.۸	۱.۵	۲.۹	۰.۵	۶.۸
	روستایی	۰.۴	۱.۴	۰.۸	۳	۷	۶.۸	۹.۴	۸.۷	۲۴.۴	۳۱	۹۳.۲
	جمع	۰.۴	۱.۵	۱.۱	۳.۱	۷.۳	۷.۱	۱۰.۴	۱۰.۲	۲۷.۳	۳۱.۶	۱۰۰
گاز	شهری	۱.۹	۱.۹	۱.۶	۱.۷	۱.۴	۱.۲	۱.۵	۱.۳	۱	۰.۹	۱۴.۵
	روستایی	۴.۵	۶.۴	۷.۲	۷.۹	۸.۶	۹	۹.۶	۱۰.۲	۱۰	۱۲.۱	۸۵.۵
	جمع	۶.۴	۸.۳	۸.۸	۹.۶	۱۰	۱۰.۲	۱۱.۱	۱۱.۵	۱۱	۱۳	۱۰۰
نفت، مازوت	شهری	۰.۷	۱.۱	۱.۱	۰.۸	۱.۱	۱.۱	۱	۱	۰.۵	۰.۶	۹.۱
	روستایی	۲.۶	۴.۱	۶.۵	۸.۱	۸.۵	۸.۱	۱۰.۸	۱۱.۴	۱۳.۹	۱۷	۹۰.۹
	جمع	۳.۳	۵.۲	۷.۶	۸.۹	۹.۶	۹.۲	۱۱.۸	۱۲.۴	۱۴.۵	۱۷.۶	۱۰۰
نفت، کوره	شهری	-	۱۴.۴	-	-	-	-	-	-	-	-	۱۴.۴
	روستایی	-	۷.۴	-	۳۲.۳	۴	-	-	-	-	۵.۱	۸۵.۶
	جمع	-	۲۱.۸	-	۳۶.۳	۴	-	-	-	-	۵.۱	۱۰۰

رساله جامع علوم انسانی

طبق اطلاعات مندرج در جدول (۴)، سهم دهک دهم درآمدی خانوارهای شهری از یارانه بنزین ۲۱/۲ برابر دهک اول است. این نسبت در رابطه با خانوارهای روستایی معادل ۲۶/۲ می‌باشد. به عبارتی، با وجود توان مالی بالاتر دهک‌های بالای درآمدی نسبت به دهک‌های پایین، بهره‌مندی آنها از یارانه حامل‌های انرژی بیشتر است که این خود با هدف «عدالت اجتماعی» در تضاد می‌باشد

در کنار مشکلات فوق، برخی از مشکلات موجود در نظام فعلی پرداخت یارانه حامل‌های انرژی را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- عدم انتفاع نسبی گروه‌های هدف از یارانه‌ها و ناتوانی در حل مشکلات اجتماعی؛
 - انحراف در سرمایه‌گذاری‌ها به دلیل علامت دهی غلط به بازار؛
 - افزایش مقاومت در برابر تغییر و مشکل‌تر شدن اصلاح نظام پرداخت یارانه؛
 - افزایش هدر رفت منابع و تشدید تخریب محیط زیست.
- تمامی مشکلات و چالش‌های موجود مبین ضرورت اصلاح و بازنگری در نظام فعلی پرداخت یارانه حامل‌های انرژی می‌باشد. از این رو، بررسی تجربه کشورهای منتخب در زمینه اصلاح یارانه انرژی ضروری به نظر می‌رسد.

۵. تجربه کشورهای منتخب در زمینه اصلاح یارانه حامل‌های انرژی

۱- ۵. لهستان

هدفمندی یارانه انرژی در لهستان بخشی از برنامه اصلاحات اقتصادی پس از فروپاشی نظام سوسیالیستی بود که موفق‌ترین برنامه در گروه کشورهای بلوک شرق به شمار می‌رفت. از جمله عمده‌ترین موارد بسته هدفمندی یارانه حامل‌های انرژی به،

- قطع یارانه انرژی صنایع به روش شوک درمانی،
- کنترل شدید انضباط مالی دولت،
- توقف رشد تورمی دستمزدها و افزایش نرخ بهره،
- تضعیف پول ملی لهستان با حمایت صندوق بین‌المللی پول،
- اجرای برنامه خصوصی‌سازی به همراه آزادسازی قیمت‌ها،
- اصلاح قوانین تجارت خارجی به منظور تسهیل صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی اشاره کرد.

آثار کوتاه‌مدت حاصل از اجرای برنامه فوق کاهش ۲۴ درصدی تولیدات صنعتی و رشد ۱۵/۷ درصدی بیکاری بود. در مقابل نرخ تورم که در اواخر سال ۱۹۸۹ به ۲۰۰۰ درصد رسیده بود در سال ۱۹۹۲ به ۳۵ درصد کاهش یافت.

با تقویت بخش خصوصی، به تدریج آثار اولیه رفع و این بخش به موتور محرک اقتصاد تبدیل شد و با ایجاد ۵۰۰ هزار فرصت شغلی توسط این بخش در سال ۱۹۹۲ نرخ بیکاری کشور کاهش قابل توجهی یافت. بر اساس نتایج مطالعه‌ای در مورد منافع و زیان‌های افزایش قیمت انرژی بر خانوارها در لهستان، میزان رفاه از دست رفته با کاهش قیمت‌ها ارتباط داشته و با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، خانوارهای پردرآمد رفاه بیشتری از دست دادند.

۲- ۵. بلغارستان

پیش از ایجاد اصلاحات اقتصادی جهت حمایت از خانوارهای کم درآمد و تولیدکنندگان، بخش انرژی به شدت مورد حمایت بود. با شروع برنامه‌های آزاد سازی اقتصادی، به منظور کاهش بدهی‌های عمومی و افزایش سرمایه‌گذاری، حمایت در این بخش کاهش یافته و خانوارها تنها استفاده‌کنندگان منافع حاصل از یارانه‌های انرژی شدند. اخیراً پیشرفت‌های مهمی در اصلاح انرژی از جمله تعدیل قیمت برق صورت گرفته است.

در اواسط سال ۲۰۰۲ «کمیسیون تنظیم انرژی دولت» جداول تعرفه برق را به نحوی تغییر داد که در دوره ۲۰۰۴-۲۰۰۲ قیمت برق مصرفی خانوارها معادل قیمت تمام شده آن باشد. بدین منظور قرار شد این کمیسیون تعرفه برق را به ترتیب ۲۰، ۱۵ و ۱۰ درصد در این سه سال افزایش دهد تا در سال ۲۰۰۴ قیمت برق مصرفی خانوارها با قیمت تمام شده آن برابر باشد. برای حمایت از فقرا در اثر تعدیل قیمت ها، دولت این فرایند اصلاح را با دو سازوکار همراه کرد: اول، افزایش یارانه انرژی در زمستان و دوم، ایجاد سیستم دوگانه قیمت‌گذاری که به موجب آن تعرفه یارانه‌ای به‌ازای سطح معینی از مصرف تا سال ۲۰۰۵ تداوم یافته و تعرفه بیشتر برای سطوح بالاتر مصرف وضع شود.

۲۲۱

فرآیند اصلاح یارانه‌های انرژی در بلغارستان بسیار موثر بوده است و از سال ۱۹۹۸ سهم یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی روند کاهشی داشته و از ۲/۵ درصد به ۰/۷ درصد در سال ۲۰۰۰ رسیده است. در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ سهم یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی به ۰/۴ درصد کاهش یافته است.^{۱۲}

۳- ۵. اندونزی

دولت اندونزی از اختصاص یارانه مستقیم به فرآورده‌های نفتی برای حمایت از اقشار کم درآمد و خانوارهای فقیر استفاده می‌کند. بدیهی است که قیمت فرآورده‌های نفتی در این کشور کمتر از سایر کشورهای آسیای جنوب شرقی باشد. این یارانه‌ها بیش از ۱۰ درصد بودجه دولت را به خود اختصاص داده و زیان‌های اقتصادی، زیست محیطی و اجتماعی به همراه داشته است.

بازنگری دولت در پرداخت یارانه به فرآورده‌های نفتی موجب افزایش درآمدهای ارزی و کاهش آسیب‌های زیست محیطی شد. در سال ۲۰۰۲ هزینه خالص اقتصادی پرداخت یارانه به نفت سفید، گازوئیل خودرو، گازوئیل صنعتی، بنزین و نفت کوره سنگین تقریباً به

۴ میلیارد دلار رسیده بود. بر اساس برنامه ریزی سال های ۲۰۰۵-۲۰۰۰ دولت اندونزی ۳۶ میلیارد دلار صرف یارانه های نفتی کرد. علاوه بر این، ارزش درآمدهای ارزی از دست رفته به دلیل کاهش صادرات ۱۶ میلیارد دلار بود. اصلاح سیستم یارانه ای این امکان را فراهم می کند که منابع مالی به صورت کارآمدتری برای فقرا به کار گرفته شوند. دولت با کاهش یارانه فرآورده های نفتی سعی در کاهش کسری بودجه و مهار روند افزایشی مصرف داخلی انرژی دارد.

بدیهی است که دولت نیاز به کاهش یارانه های نفتی را مشروط به حداقل فشار به خانوارهای فقیر را ضرورتی اجتناب ناپذیر می داند. علاوه بر این دولت باید حداقل بخشی از هزینه یارانه های نفت را صرف کاهش فقر، توسعه آموزش، توسعه حمل و نقل عمومی، ارتقای خدمات بهداشتی و دیگر برنامه های توسعه اجتماعی کند. افزایش مستقیم درآمد ممکن است بسیار موثرتر از حمایت غیرمستقیم از طریق یارانه ها از جمله یارانه های نفتی باشد.

۴ - ۵. چین

پرداخت یارانه توسط دولت چین در بخش انرژی از قدمت زیادی برخوردار است؛ به نحوی که، کنترل قیمت های انرژی و پرداخت بهای ناچیزی از آن توسط مصرف کنندگان خسارات جبران ناپذیری را به این بخش وارد کرده و موجبات عدم کارایی زیادی را فراهم کرد. با این حال، اگرچه طی سال های اخیر سیستم قیمت گذاری حامل های انرژی تاحدودی متحول گردیده و تلاش می شود که آثار تغییرات و دگرگونی های بوجود آمده در بازارهای بین المللی نیز در آن لحاظ شوند، هنوز قیمت اغلب سوخت ها در چین از طریق دستورالعمل ها و بخشنامه ها اعلام می شود.

بنابراین چشم انداز آزادسازی بخش انرژی با این فرض در نظر گرفته می شود که دولت به تدریج پرداخت یارانه ها را در این بخش و طی ده سال ۲۰۱۰-۲۰۰۰ حذف خواهد کرد. به عبارت دیگر تا سال ۲۰۱۰ قیمت انواع حامل های انرژی تابعی از هزینه اقتصادی عرضه آن بوده و از شرایط بازارهای بین المللی انرژی در نقاط مختلف جهان پیروی خواهد کرد.

اگرچه اتخاذ شیوه جدید زندگی در بخش های خانگی، تجاری و حمل و نقل شخصی از صفات عمده و بارز رشد شتابان مصرف انرژی در کشور است و به عبارت دیگر چشم انداز افزایش درآمد سرانه مردم چین از ۲۸۳ دلار در سال ۲۰۰۰ به ۳۳۸/۱۳ دلار در

سال ۲۰۰۳ از عوامل عمده افزایش تقاضای انرژی در چین به شمار می‌رود. استفاده از انرژی‌های متنوع (نفت و گاز، هسته‌ای) و کاهش سهم زغال‌سنگ در سبد انرژی مصرفی، ایجاد اطمینان خاطر در امنیت انرژی (ذخیره‌سازی نفت)، افزایش کارایی انرژی با حضور سرمایه‌های خصوصی و خارجی، کنترل انتشار آلاینده‌ها، آزادسازی بخش انرژی و قیمت‌های آن از طریق یارانه‌ها تا سال ۲۰۱۰ و تداوم سیستم پرداخت یارانه سنتی به غذا و پوشاک از جمله مهمترین اهداف جدید سیاست‌های انرژی کشور چین سیاست‌های انرژی دولت چین به‌شمار می‌رود.

اما چین برای ورود به سازمان تجارت جهانی در سال‌های اخیر کنترل قیمت ۱۲۸ نوع کالا (بجز کالاهای عمومی مانند انرژی برق، مخابرات و ...) را حذف کرد.^{۱۳}

۵-۵. ترکیه

ترکیه در سال ۲۰۰۱ در یک بسته سیاستی کلان شامل:

- معرفی نظام نرخ ارز شناور،
- کاهش کسری بودجه دولت و استقلال بانک مرکزی،
- برنامه اصلاح بازارهای مالی،
- مخابرات و انرژی،

را با پشتیبانی همه‌جانبه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به روش خصوصی‌سازی نهادهای عمده دولتی اعلام کرد.

برنامه خصوصی‌سازی بازار انرژی با آزادسازی آغاز شد در این رابطه قانون بازار برق در سال ۲۰۰۱ به تصویب مجلس رسید و براساس آن نهاد تهیه مقررات مربوط به بازار انرژی تاسیس شد. بر اساس این قانون، بازا آزاد تولید و توزیع برق ایجاد شد که طبق آن، شرکت دولتی که هر سه بخش تولید، توزیع و انتقال برق را برعهده داشت به تفکیک حوزه‌های تولید و بازرگانی در اختیار بخش خصوصی قرار گرفت.

در سال ۲۰۰۲ چهار مرحله رقابتی کردن بازار برق به شرح زیر اعلام شد:

۱. اعطای مجوز تاسیس شرکت برق و گاز طبیعی به بخش خصوصی؛
۲. اعطای حق انتخاب شرکت تولید برق به مصرف‌کنندگان عمده (از سال ۲۰۰۳)؛
۳. راه‌اندازی مرکز توافقات مالی برای تسویه و تراز مبادلات؛
۴. بهره‌برداری کامل از مرکز مالی فوق.

در سال ۲۰۰۴ پارلمان ترکیه طرحی را به تصویب رساند که طی آن هزینه‌های تولید

نفت داخل آن کشور اصلاح شده و قیمت برای مصرف‌کننده آزاد گردید. برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های پالایش نفت از ۲۰۰۵ آغاز و تاکنون نیز ادامه داشته است. برای مثال ۳۱/۵ درصد از شرکت پالایش نفت ترکیه که ۸۰ درصد نفت این کشور در آن پالایش می‌شود در سال ۲۰۰۷ به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی فروخته شد.

۰۶. مزایای هدفمند کردن یارانه‌ها

بدیهی است که هدفمند کردن یارانه‌ها مزایای بیشماری به همراه دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- افزایش کارایی نظام اقتصادی (از طریق آزادسازی قیمت)؛
- اصلاح ساختار تولید در راستای بکارگیری فناوری با شدت انرژی پایین؛
- مصرف بهینه انرژی و کاهش قاچاق؛
- بهبود شفافیت مالی دولت و شرکت‌های دولتی؛
- کاهش فساد، رانت و اتلاف منابع ناشی از یارانه‌های غیرهدفمند؛
- ارتقای عدالت اجتماعی (از طریق کاهش شکاف میان گروه‌های مختلف درآمدی)؛
- افزایش توان صادراتی کشور به دلیل کنترل رشد مصرف داخلی؛
- بهبود شاخص‌های زیست‌محیطی به دلیل صرفه‌جویی در مصرف انرژی‌های فسیلی.

۰۷. نتیجه‌گیری

یارانه‌ها یکی از ابزارهای اقتصادی مداخله دولت در بازار هستند که با تغییر قیمت‌های نسبی (تحریف قیمت‌ها) مانع تخصیص بهینه منابع می‌شوند. علاوه بر این، با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه‌های اجتماعی آثار کلانی بر اقتصاد کلان برجای می‌گذارند. هرچند در برخی کشورها، مصرف‌کنندگان به دلیل پرداخت قیمت‌های پایین‌تر کالاها یارانه‌ای به ظاهر از این یارانه‌ها بهره‌مند می‌شوند، به طور غیرمستقیم متضرر خواهند شد، چراکه پرداخت یارانه با افزایش هزینه‌های عمومی، کاهش رشد اقتصادی، موجبات افزایش کسری بودجه و در نتیجه تورم را فراهم خواهند کرد.

در ایران سالانه مبالغ بسیاری از بودجه دولت صرف یارانه‌ها به طور عام و یارانه حامل‌های انرژی به طور خاص می‌شود، اما بنا به دلایلی همچون پایین بودن ضریب انرژی، بالا بودن شدت مصرف انرژی، نابرابری در توزیع این یارانه‌ها در میان گروه‌های مختلف درآمدی از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نبوده و نیازمند بازنگری و اصلاح

می‌باشد. تجربه برخی کشورهای منتخب در زمینه اصلاح یارانه حامل‌های انرژی نشان می‌دهد که اصلاح قیمت‌ها ضمن آنکه باید به صورت تدریجی و مرحله‌ای باید با سیاست‌های جبرانی (توانمندسازی) همراه گردد.

همچنین تجربه کشورها نشان داد که هر کشور متناسب با شرایط خود روش خاص و یا ترکیبی از شیوه‌های مختلف را برای هدفمندسازی یارانه‌ها مورد استفاده قرار می‌دهد، علاوه بر این به منظور اثربخشی بیشتر نظام یارانه‌ها، تدریجی بودن اصلاح قیمت‌ها و همراه ساختن آن با سیاست‌های جبرانی (توانمندسازی) ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. مواد عنوان شده در «قانون هدفمندسازی یارانه‌ها» به صورت جامع در بردارنده تمامی ویژگی‌های فوق می‌باشد، بدیهی است اجرای موثر این قانون می‌تواند اثرات بسیاری بر پیکره اقتصاد برجای گذارد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

تالار علوم انسانی (۱۳۸۰)

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- تودارو، (۱۳۶۸)
- ۲- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰)
- ۳- federal Financial Intervention and Subsidies in Energy Market (۱۹۹۹)
- ۴- Organization for Economic and Cooperation (OECD)
- ۵- Palgrave
- ۶- وزارت بازرگانی (۱۳۸۳)
- ۷- وزارت بازرگانی (۱۳۸۴)
- ۸- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۵)
- ۹- Externality
- ۱۰- Price Ceiling
- ۱۱- Price Floor Policy
- ۱۲- پرمه، زورار (۱۳۸۴)
- ۱۳- همان

منابع فارسی:

- پرمه، زورار، «امکان سنجی شناسایی خانوارهای نیازمند از خانوارهای بی نیاز در ایران در راستای هدفمند نمودن یارانه ها»، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۳۸۴.
- پرمه، زورار، «آثار سیاست های اقتصادی بر رفاه خانوار (مطالعه کاهش یارانه حامل های انرژی و کالاهای اساسی)»، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۳۸۴.
- تودارو، مایکل، فرهنگ واژه ها و اصطلاحات توسعه اقتصادی، ترجمه غلامعلی فرجادی، چاپ اول
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس، (۱۳۸۵) «کاربرد یارانه در اقتصاد ایران»، ۱۳۶۸.
- وزارت بازرگانی، معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، «نگاهی به یارانه: مفاهیم، عملکردها، چالش ها و مسیرهای پیش رو»، ۱۳۸۳.
- وزارت نیرو، دفتر برنامه ریزی کلان برق و انرژی، ترازنامه انرژی سال ۱۳۸۵.

منابع انگلیسی:

- federal Financial Intervention and Subsidies in Energy Market (1999), Energy Transformation & End Use (2000)
- Organization for Economic and Cooperation (OECD)
- Palgrave



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی