

یارانگی

محدود شدن

بسیاری از کشورهای در حال توسعه به فرآورده های نفتی یارانه اختصاص می دهند. از ژانویه ۲۰۰۷ دو برابر شدن قیمت نفت خام این کشورها را

با معضلاتی همچون هزینه های بالای مالی، بدهی های روزافزون و فشار بر سایر مخارج مواجه ساخته است. در عین حال برقراری یارانه ها پیامدهای پیش بینی نشده ای را نیز به همراه داشته است که از آن جمله باید افزایش سوخت ناخالص، قاچاق و منافع مشخصاً متمایل به سمت اقشار مرفه را نام برد. مقاله زیر مروری بر برخی سیاستهای موفق در راستای کاهش یا حذف یارانه ها به موازات حمایت از ضعیف ترین مصرف کنندگان می باشد.

• آخرین تحقیقات صورت گرفته از حیث سوخت کشورهای در حال توسعه
• ترجمه: تهمنه مولانا

۲۰۰۲-۱۹۹۹ مشخص کرد نیمی از گازوئیل مشمول یارانه مربوط به خودروهای دیزل و سایر بخش ها بوده است. در سال ۲۰۰۰ به هدر رفتن یارانه رقمی در حدود یک میلیارد دلار بار مالی برای دولت هندوستان به همراه داشت. (ESMAP 2003) این قبیل عملکردها هر چند سودمند اما در مواردی زمینه نشو و نمای فعالیت های غیر قانونی را فراهم می آورد، رویدادهای اخیر در کشور عراق گویای این مطلب است. از این جنبه که نگهداری و حمل و نقل فرآورده های نفتی به سهولت امکان پذیر است، زمانی که کشور همسایه قیمت بالاتری پرداخت نماید معضل جدیدی به منصف ظهور می رسد. قیمت پایین سوخت انگیزه قوی برای صدور سوخت مشمول یارانه آن هم بدون هیچ تعرفه گمرکی بابت فروش مجدد و البته گرانتر ایجاد می نماید که نمونه های آرژانتین، ایران، عراق، قزاقستان، مالزی، نیجریه، ونزوئلا و ویتنام گواهی بر این موضوع هستند.

پیامد مخرب دیگر را بخش نفت متحمل می گردد، اصل عمده در بهبود کارایی بخش نفت وجود یک زمینه رقابتی سخت اما عادلانه است. لیکن یارانه ها موسسات را از ورود با بازار باز می دارند- برای مثال می توان نیجریه و سری لانکا را نام برد- بدون ورود و تزریق سرمایه، بخش نفت عملاً ناکارآمد، فاقد سرمایه لازم و بعضاً معیوب خواهد گردید. و در دراز مدت دولت و مصرف کننده را به پرداخت قیمت های بالا مجاب می نماید.

■ **سیاست های حذف یا تقلیل یارانه ها**
با مراجعه به سوابق تاریخی کشورها در می یابیم

نهایی پایین تر، به سبب تضييع درآمد، دولت را ناچار به افزایش درآمدهای حاصل از سایر منابع و یا کاهش دیگر هزینه های عمومی سوق می دهد. در صورتی که نرخ مالیات ها به سطح مطلوب پیش از صعود قیمت ها نزدیک باشد، این سیاست نیز به رفاه اجتماعی منتج می گردد. رقم نسبی یارانه ها بر دیگر فرآورده های نفتی هم در جای خود حائز اهمیت ویژه ای است. بسیاری از دولت ها یارانه های قابل توجهی برای گازوئیل و بعضاً نفت سفید حتی بیش از بنزین در نظر می گیرند- در کالاهای حمل و نقل عمومی، کشاورزی، شیلات و مواردی از تولید برق- و این در حالی است که نفت سفید منحصر به روشنایی و پخت و پز در میان اقشار کم درآمد اختصاص یافته و این بنزین است که در اقشار مرفه مورد مصرف بیشتری دارد. این روند به هدفمند شدن یارانه و تقلیل هزینه ها کمک به سزایی می نماید.

اما گازوئیل در وهله اول سوختی برای حمل و نقل بوده که از زمینه مصرف وسیع تری از سوی اقشار مرفه نسبت به اقشار کم درآمد) مستقیم یا غیر مستقیم) در کشورهای در حال توسعه برخوردار است. پس ثمره این شیوه تخصیص یارانه عملاً منافع بیشتری را متوجه قشر مرفه می سازد. در ضمن چون یارانه برای نفت سفید نسبت به یارانه برای گازوئیل بیشتر است -انگیزه که در کشورهای در حال توسعه مصداق دارد- انگیزه ای جهت تولید گازوئیل ناخالص به واسطه اختلاط آن با نفت سفید پدید می آید که موجب هدر رفتن یارانه نفت سفید خواهد شد.

بررسی های انجام شده در اقشار مختلف کشور هندوستان طی سالهای ۱۹۹۳-۱۹۹۳ و

منتهی به ۲۰۰۶ به بالغ بر ۱/۷ میلیارد دلار صعود کرد که در فوریه مجدداً مورد باز بینی قرار گرفت و در اندونزی هزینه دولت در سال ۲۰۰۵ رقم ۱۰ میلیارد دلار را پشت سر گذارد. در اواسط سال ۲۰۰۶، بیش از دو برابر شدن قیمت های نفت، که از سال ۲۰۰۴ شکل جدی به خود گرفته بود، وارد کنندگان نفت را به این نتیجه رسانید که تداوم سیاست های قبلی یارانه ای برای سوخت میسر نیست. از سوی دیگر بعضی صادر کنندگان عمده نفت نیز ناگزیر به وارد کردن فرآورده های تصفیه شده گردیدند چرا که سالیان متمادی پرداخت یارانه و به تبع آن فقدان سرمایه گذاری لازم، رمقی برای بخش پالایش باقی نگذاشته بود.

■ پیامدهای پیش بینی نشده

بدیهی است سوخت یارانه ای هزینه بالایی در بر دارد. همچنین تقریباً همیشه یارانه های این چنینی، مولد منافعی برای قشر مرفه که از انرژی بیشتری استفاده می کنند، به جای قشر کم درآمد است. دیگر پیامد های مخرب این سیاست سوء استفاده در بازار های سوخت و بروز روندی ناکارآمد بوده که اعمال اصلاحات اساسی را می طلبد. جهت ارائه یارانه، دولت یا باید به منظور رفع کسری بودجه میزان وام گیری از بانک مرکزی و درآمدهای حاصل از سایر منابع را افزایش داده و یا مخارج عمومی را تعدیل نماید.

چنانچه یارانه به هدف تثبیت و تقلیل قیمت های نهایی استفاده شود، مصرف کنندگان به دلیل عدم تعادل در بازار عرضه و تقاضا و ارزان بودن سوخت، به مصرف بی رویه روی می آورند. بهره گیری از تخفیف در مالیات ها جهت نیل به قیمت های

■ گستردگی و تداوم رشد قیمت های جهانی نفت از اواخر سال ۲۰۰۳ کشورهای در حال توسعه را به اتخاذ سیاستهای قیمت گذاری در مسیر حمایت از مصرف کنندگان هدایت نموده است. طی تحقیقاتی میان ۳۸ کشور^۱ در حال توسعه از ژانویه ۲۰۰۴ تا می ۲۰۰۶، ۱۴ کشور قیمت گذاری مبتنی بر بازار که ضرورتاً قیمت داخلی را به قیمت بین المللی نزدیک می کند به حال تعلیق گذاردند. آنها به ۱۲ کشور ی ملحق شدند که تا آن مقطع قیمتها را همچنان تحت کنترل داشته یعنی در سطحی حفظ کرده بودند که تا سال ۲۰۰۵ کمتر از بهای بین المللی بود. در این اثنا ۲۳ کشور مالیات فرآورده های نفتی را برای جبران هزینه های بالاتر تنزل بخشیدند.

(ESMAP 2006)^۲ تدابیر یارانه ای به واسطه پیش بینی های ناصحیح درباره آینده قیمت ها، مدت زمان و نیز میزان افزایش، ارائه گردید و لی دولت های مربوطه زمانی با پیامدها روبرو شدند که تأثیرات مالی سیاست های اعمال شده ابعاد گسترده ای یافته بود. دولت تایلند در ژانویه ۲۰۰۴ سقف قیمتی را برای فرآورده های نفتی با پیش فرض موقتی برون قیمت ها معین نمود. به این ترتیب ابتدا تخمین زد که کنترل قیمت ها بیش از دو ماه نخواهد انجامید و هزینه های مالی ناشی از یارانه ها از ۱۲۸ میلیون دلار فراتر نخواهد رفت. اما پیش بینی ها از حقیقت فاصله گرفت و هنگامی که یارانه اعطایی به بنزین و گازوئیل بجای ۱۲۸ میلیون دلار به رقمی معادل ۲/۲ میلیارد دلار بالغ گردید، دولت تایلند ناچار به قطع کامل یارانه ها شد. در مصر نیز هزینه تخمینی یارانه فرآورده های نفتی ظرف سال مالی



آنجا که قیمت های سوخت تحت کنترل و مشمول یارانه از سوی دولت قرار گرفته افزایش قیمت ها غالباً با مخالفت از سوی مردم و اتحادیه های بازرگانی مواجه شده است. اعتراضات شدید در اندونزی، نیجریه و ونزوئلا نمونه های شاخص این مخالفت ها است. از پایان سال ۲۰۰۳، بسیاری از کشورها در مسیر تغییر میزان یارانه ها اقدام کردند اما تنها معدودی توانستند این فرآیند را بدون مواجهه با مخالفت مردم به سرانجام رسانند. برخی نیز به این جمع بندی رسیدند که موقعیت سیاسی آنها بیش از آن متزلزل است که قادر به پذیرش ریسک باشند پس یا قیمت ها را ثابت نگاه داشتند یا آن را به میزان بسیار جزئی افزایش دادند.

این تجربه نیاز دولت ها به یافتن راه کارهای ضروری جهت کنترل تشنج های احتمالی مربوط به مخالفت ها در پی حذف یا تقلیل یارانه ها را خاطر نشان می سازد. برای تحقق این مهم دو سیاست قابل بهره گیری می باشد:

• تامین یارانه های معین یا مقادیر جبرانی برای قشر آسیب پذیر
• استفاده از یک برنامه تبلیغاتی موثر

متداول ترین راه جهت هدایت یارانه ها به سمت اقشار کم درآمد مقرر کردن یارانه بیشتر یا مالیات کمتر برای نفت سفید یا گاز بیش از سایر سوخت ها می باشد. قیمت های بازار بین المللی (فارغ از مالیات و هزینه های حمل و نقل) برای گازوئیل، نفت سفید و بنزین بسیار نزدیک است. در کشورهای در حال توسعه بسیاری از دولت ها به واسطه مالیات بر فروش، نفت سفید را با تخفیفی نسبت به گازوئیل و تخفیفی بیشتر نسبت به بنزین عرضه می نمایند. (جدول ۱)

شیوه ی دیگر هدفمند کردن یارانه ها، صدور مدارک یا کارت های هوشمندی است که امکان تهیه مقادیر محدودی از یک سوخت ویژه را با قیمتی ارزان تر برای مصرف کننده فراهم می آورد و احتمال دارد کارت های هوشمند به قشر معینی از مصرف کنندگان برای مقادیر متفاوتی از سوخت منحصر گردد. مالزی به تازگی استفاده از سیستم کارت های هوشمند را برای وسایل نقلیه عمومی و قایق های ماهیگیری آغاز نموده است. اما رویکرد متفاوت در حمایت از اقشار آسیب پذیر، حذف یارانه ها و همزمان مقرر ساختن مقادیر جبرانی هدفمند در قالب واگذاری نقدی یا لحاظ نمودن مزایایی برای گروه مذکور با هدف پوشش دادن آنها در برابر تاثیرات احتمالی ناشی از افزایش قیمت سوخت می باشد به شرط آنکه هدف گیری اقشار آسیب پذیر به دقت و لحاظ نمودن مزایا به شکل قابل اجرا با توجه به قیمت های پایین برنامه ریزی شده باشد، این رویکرد غالباً بیشترین تاثیر را به دنبال دارد. در ابتدا تدارک فهرست اقشار کم درآمد و تعیین عادلانه گروه های واجد شرایط برای دریافت مبالغ نقدی جبرانی و آنگاه تدوین مکانیزمی که هزینه جهت واگذاری نقدی یا مزایا ضروری است زیرا در غیر این صورت مراحل

اجرائی ممکن است هزینه بالاتری از هزینه پیش بینی شده برای مقادیر جبرانی به بار آورد. بسیاری از کشورها به اشکال گوناگون از این رویکرد الگو گرفته اند. در سال ۲۰۰۵ کشور شیلی یکبار مبلغ ۲۸ دلار در ازای جبران افزایش قیمت سوخت به اقشار کم درآمد اختصاص داد و مقادیر جبرانی به صورت نقد به ۱/۴ میلیون مصرف کننده کمتر از ۱۵۰ کیلو وات برق در ماه تعلق گرفت. شیلی بار دیگر در سال ۲۰۰۶ دور دوم واگذاری نقدی به مبلغ ۳۵ دلار به ۱/۲۵ میلیون خانوار با درآمد ماهیانه کمتر از ۳۵۰ دلار را اعلام کرد. دولت چین در اوایل سال ۲۰۰۶ در یک محدوده زمانی به برخی استان های فقیر نشین خود بابت هزینه های گاز مایع به هر نفر ۱/۲۴ الی ۲/۴۸ دلار در غالب مبالغ جبرانی اختصاص داد. در اکتبر ۲۰۰۵ دولت اندونزی با یک برنامه جاه طلبانه واگذاری نقدی بابت جبران افزایش قیمت انواع فرآورده های نفتی با میانگین رشد قیمت ۱۱۴ درصدی را آغاز کرد.

■ توضیح: قبل از افزایش قیمت ها در اکتبر ۲۰۰۵ دولت اندونزی طرحی با مضمون اختصاص مبالغ نقدی ناشی از افزایش قیمت ها به ۱۵/۵ میلیون نفر از خانواده های آسیب پذیر که البته حدود ۲۸ درصد از کل جمعیت این کشور را شامل می شود برقرار نمود. واگذاری مبالغ در دوره های

سوخت بدون بروز اعتراض از سوی مردم سپری شد. اندونزی ثابت کرد چگونه یک برنامه موثر روابط عمومی در کنار اعتماد به دولت قادر است در راستای پذیرش جامعه نسبت به افزایش قیمت ها مساعدت نماید. در مقابل اولین تلاش دولت اندونزی در ژانویه ۲۰۰۳ برای افزایش قیمت گازوئیل به دلیل ناراضیاتی عمومی، عقیم مانده بود. ولی در سال ۲۰۰۵، با اعمال سیاست های درست و تبلیغات مناسب گرچه قیمت گازوئیل و بنزین به بیش از دو برابر و قیمت بنزین به بیش از سه برابر افزایش یافته بود، دولت با هیچ مخالفتی مواجه نگردید.

بسیاری از دولت ها در برنامه حذف یا کاهش یارانه ها، وعده تخصیص بودجه برای تامین مبالغ جبرانی جهت حمایت از اقشار کم درآمد را داده اند. البته دو عملکرد زمینه افزایش میزان تاثیر گذاری این سیاست را میسر می سازد. اول اینکه به جامعه مدنی نشان داده شود که اعمال یارانه ها از اسباب نفع اقشار مرفه است و دوم اینکه مقادیر جبرانی به نحو شفاف، سریع و موثر به اقشار کم درآمد ارائه گردد.

کشور غنا در این مبحث نمونه آموزنده ای به شمار می رود چون تحلیل نحوه ی تخصیص مزایای یارانه جامعه با توجه به وضعیت موجود را با برنامه اطلاع رسانی در خصوص مقررات لازم جهت

از پایان سال ۲۰۰۳، بسیاری از کشورها در مسیر تغییر میزان یارانه ها اقدام کردند اما تنها معدودی توانستند این فرآیند را بدون مواجهه با مخالفت مردم به سرانجام رسانند. برخی نیز به این جمع بندی رسیدند که موقعیت سیاسی آنها بیش از آن متزلزل است که قادر به پذیرش ریسک باشند پس یا قیمت ها را ثابت نگاه داشتند یا آن را به میزان بسیار جزئی افزایش دادند.

جبران پیامدهای حذف یارانه برای اقشار ذی حق، به درستی تلفیق نمود.

■ توضیح: در سال ۲۰۰۷ هنگامیکه محرز شد قیمت های نفت در بازارهای جهانی کاهش نخواهد یافت و دولت غنا هم قادر به حفظ قوانین اعطای یارانه به فرآورده های نفتی نیست، بررسی جامعی در برخورد اقشار آسیب پذیر با تغییر قیمت سوخت از سوی دولت آغاز شد. (PSIA)

برنامه (PSIA)^۴ با هدایت کمیته ای متشکل از وزرا، فرهنگیان و شرکت ملی نفت غنا در کمتر از یک سال تکمیل شد. هنگامی که دولت افزایش ۵۰ درصدی را در فوریه ۲۰۰۵ اعلام کرد به سهولت از یافته های برنامه (PSIA) به منظور کنترل شرایط بهره جست. وزیر اقتصاد غنا نیز برنامه اطلاع رسانی و روابط عمومی را با یک سخنرانی رادیو تلویزیونی پیرامون دلایل ضرورت افزایش قیمت و اعلام مقررات جدید به منظور تخفیف زیان وارده به اقشار آسیب پذیر آغاز نمود. برنامه تبلیغاتی با مجموعه ای از مصاحبه با مقامات

سه ماهه ۳۰ دلار برای هر خانوار و به مدت یکسال ادامه یافت. در جریان اجرای این برنامه، اطلاع رسانی گسترده ای از طریق روزنامه ها، بیلبوردهای تبلیغاتی، مصاحبه های تلویزیونی و نشریات چاپی حاوی پاسخ به سوالات احتمالی صورت گرفت. هرچند آماده سازی طرح شتاب زده انجام شده بود ولی در همان نخستین مرحله با موفقیت اجرا شد. سپس با پیگیری های دامنه دار رسانه ای مشکلات این طرح از جمله جهت گیری نادرست و هدر رفتن بخشی از مبالغ مذکور مطرح گردید. دولت نیز با بکارگیری یک سیستم ارزیابی و تجدید نظر در مجموع به نتایج رضایت بخشی دست پیدا کرد. به دریافت کنندگان فقیر رقمی بیش از جبران افزایش قیمت سوخت اعطا شد و حتی علیرغم اینکه تنها ۲۸ درصد واجد شرایط دریافت شناخته شده بودند، ۴۰ درصد جمعیت از مزایای این برنامه استفاده نمودند ولیکن بازهم این برنامه از فقر ناگهانی ناشی از افزایش قیمت ها ممانعت کرد. این نتیجه مرهون تلاش های دولت بود که افزایش حاد قیمت های

رسمی و نماینده های اتحادیه های بازرگانی دنبال شد و وزیر انرژی غنا از آگهی های روزنامه ای به همراه نمودارهایی جهت نمایش این موضوع که قیمت های سوخت در غنا کمترین ارقام در میان کشورهای آفریقای غربی پس از نیجریه را به خود اختصاص داده استفاده کرد. طبعاً در صورت عدم همکاری، حمایت و پذیرش اتحادیه ها دولت هیچ توفیقی در جلب افکار عمومی و هیچ مجالی برای اثبات عملی در آن مقیاس گسترده نمی یافت.

نتیجه گیری

یارانه های سوخت هر چند به قشر کم درآمد کمک می کند ولی باعث تحمیل هزینه ای گزاف بر دوش دولت و هم جامعه می گردد. دولت ها ناگزیر باید به دنبال فرصت هایی جهت حذف یارانه ها آن هم در کمترین فاصله زمانی برای همسویی با تغییر قیمت های بازارهای جهانی باشند و در عین حال این یارانه ها را با کمک های هدفمند به سوی اقشار آسیب پذیر جایگزین نمایند. برای شروع لازم است افراد ذیحق به دقت شناسایی شده و راهکارهای موثر برای مدد رسانی به آنان اولویت داده شوند خصوصاً به این علت که در صعود قیمت نفت خام ظرف چند سال آتی هیچ تردیدی وجود ندارد.

By: Robert Bacon & Masami Kojima

۱- آرژانتین، بنگلادش، برزیل، کامبوج، کامرون، شیلی، چین، مصر، اتیوپی، غنا، گواتمالا، هندوراس، هند، اندونزی، قزاقستان، کنیا، قرقیزستان، ماداگاسکار، مالاوی، مالزی، مکزیک، مروکو، موزامبیک، نیکاراگوئه، نیجریه، پاکستان، فیلیپین، رواندا، سنگال، سریلانکا، تانزانیا، تایلند، تونس، اوگاندا، ونزوئلا، زیمبابوه.

ESMAP: Energy Sector management Assistance Program

۳-

نسبت های میانگین جزئی فروشی سوخت ها	
سوخت	نسبت قیمت
گازوئیل به نفت سفید	۱/۳
بنزین به گازوئیل	۱/۳
بنزین به نفت سفید	۱/۶

توجه: جدول طبق جدیدترین قیمت های اعلام شده در ۲۷ کشور در حال توسعه تهیه شده است. (منبع ESMAP 2006)

۴- PSIA: Petroleum Social Impact Assessment