

مجله اقتصادی

شماره‌های ۹ و ۱۰، آذر و دی ۱۴۰۱، صفحات ۹۹-۶۹

## پیامدهای یارانه انرژی بر ناترازی عرضه و تقاضای انرژی در کشورهای مختلف

هدیه علیشیری

دکتری اقتصاد نفت و گاز دانشگاه علامه طباطبایی

زهرا اسمعیلی

دکتری مکانیک بیوسیستم، پژوهشگاه نیرو

Zahra\_e7048@yahoo.com

سهراب امینی ولاشانی

رئیس مرکز تخصصی نوآوری و توسعه فناوری مدیریت مصرف انرژی پژوهشگاه نیرو

زهرة اولیا

رئیس گروه تنظیم مقررات و تعرفه‌ها، سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق

بیشتر کشورها به انرژی و به‌ویژه سوخت‌های فسیلی با نیت بهبود دسترسی به انرژی به‌ویژه برای فقرا، کمک به برخی از کسب‌وکارها، محافظت از بازار در برابر نوسانات قیمتی و مهار تورم یارانه پرداخت می‌کنند. اما در بیشتر موارد این ابزار ناکارآمد است و منجر به سرمایه‌گذاری کم در بخش انرژی، قاچاق سوخت، اتلاف مصرف انرژی، افزایش آلودگی هوا و انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌شوند. در سطح بین‌المللی تصمیم‌گیری در مورد حذف تدریجی یا منطقی کردن یارانه‌های ناکارآمد سوخت‌های فسیلی به موقعیت و اولویت‌های منحصر به فرد کشورها از جمله افزایش دسترسی به انرژی و ریشه‌کنی فقر انرژی بستگی دارد و باید با در نظر گرفتن نیازهای خاص و شرایط حاکم بر هر کشور و به حداقل رساندن اثرات نامطلوب احتمالی بر توسعه آن باشد. برنامه‌ریزی برای اصلاح یارانه انرژی، ثبات و پیشرفت اقتصادی از اولویت بالایی برخوردار و به اشتراک گذاشتن دانش و تجربیات با سایر کشورها در این راستا کمک ارزشمندی به این کشورها خواهد کرد. از این رو در این مطالعه برای کمک به حل مشکل ناترازی عرضه و تقاضای انرژی تجربیات کشورهای مختلف در این حوزه مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: یارانه، انرژی، سوخت فسیلی، قیمت‌گذاری.

## ۱. مقدمه

یارانه‌ها با وجود تفاوت در شکل پرداخت یارانه در کشورهای مختلف، اغلب پیامدهای مشابهی دارند. اغلب کشورها به انرژی و به‌ویژه سوخت‌های فسیلی با نیت بهبود دسترسی به‌ویژه برای فقرا، کمک به برخی از کسب‌وکارها و محافظت از بازار در برابر نوسانات قیمتی و مهار تورم، یارانه پرداخت می‌کنند. اما در بیشتر موارد این ابزار ناکارآمد است و منجر به سرمایه‌گذاری کم در بخش انرژی، قاچاق سوخت، اتلاف مصرف انرژی، افزایش آلودگی هوا و انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌شوند. چون خانوارها و کسب‌وکارها تصور می‌کنند که دسترسی به منابع انرژی ارزان‌قیمت در آینده تداوم خواهد داشت، از این‌رو تصمیمات سرمایه‌گذاری خود را به‌درستی اعمال نخواهند کرد و در برابر قیمت‌گذاری مبتنی بر بازار مقاومت خواهند داشت. در همین راستا کشورها به‌طور فعال سیاست‌های انرژی خود را که ناکارآمد هستند یا منجر به اتلاف و یا انحراف مصرف می‌شوند ارزیابی و اصلاح می‌کنند.

در سطح بین‌المللی تصمیم‌گیری در مورد حذف تدریجی یا منطقی کردن یارانه‌های ناکارآمد سوخت‌های فسیلی به موقعیت و اولویت‌های منحصربه‌فرد کشورها بستگی دارد و باید با در نظر گرفتن این موارد و به حداقل رساندن اثرات نامطلوب احتمالی بر توسعه کشور باشد. در کشورهای صادرکننده انرژی چالش برقراری تعادل بین تضمین استفاده بهینه از منابع محدود انرژی، فراهم آوردن دسترسی همگانی به انرژی و ممانعت از اتلاف در مصرف انرژی است تا زمینه برای توسعه مؤثر اقتصادی و ریشه‌کن کردن فقر انرژی ایجاد شود. چنین رویکردی در این کشورها به‌عنوان دستاورد اجتماعی، جبران افت ارزش نظری، فروش ارزان منابع داخلی انرژی نسبت به بازارهای بین‌المللی است. برای سنجش استفاده بهینه از منابع انرژی باید معیار دقیقی انتخاب شود و از این‌رو روند مقابله با یارانه ناکارآمد انرژی پیچیده است و باید طیف گسترده‌ای از اصلاحات روند قیمت‌گذاری انرژی دنبال شود. در کشورهای در حال توسعه هنگام برنامه‌ریزی برای اصلاح یارانه انرژی، ثبات و پیشرفت اقتصادی از اولویت بالایی برخوردار و به اشتراک گذاشتن دانش و تجربیات با سایر کشورها در این راستا کمک ارزشمندی به این کشورها خواهد کرد. در این پژوهش با توجه به اهمیت یارانه به‌عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری عمومی در کشور در گام اول سعی شده تا تعریف واضحی از این مفهوم ایجاد شود تا با کمک به جهت‌دهی فرآیند جمع‌آوری

داده‌های آماری زمینه نظارت درست بر اجرای برنامه یارانه‌ها و ارائه گزارش‌ها و اجرای سیاست‌های مربوطه را فراهم آورد. در ادامه انواع روش‌های شناخت و اندازه‌گیری، مکانیسم تحویل، پیامدها و ... مورد بحث قرار گرفته است.

## ۲. مفاهیم و تعاریف اولیه یارانه

با توجه به اهمیت یارانه به عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری عمومی در کشور در گام اول ضروری است تا تعریف واضحی از آن وجود داشته باشد تا با کمک به جهت‌دهی فرآیند جمع‌آوری داده‌های آماری زمینه نظارت درست بر اجرای برنامه یارانه‌ها و ارائه گزارش‌ها و اجرای سیاست‌های مربوطه را فراهم آورد. در این قسمت تعاریف عمده یارانه مورد استفاده سازمان‌های مختلف جهانی ارائه شده است. نحوه انتخاب تعریف مناسب برای یارانه در هر کشور بیشتر یک تصمیم سیاستی است که نشان‌دهنده چارچوب‌های سیاسی، اقتصادی و قانونی در آن کشور است، از این رو برای ایجاد تصویر واضحی از دامنه یارانه در یک کشور باید ابتدا مقایسه‌ای با تعاریف پذیرفته‌شده بین‌المللی انجام شود. در سطح بین‌المللی سازمان‌های مختلف بر اساس تئوری‌های اقتصادی پذیرفته‌شده عناصر اساسی یارانه را تعریف کرده‌اند.

درک سنتی از اقدامات حمایتی مختلف یارانه تغییر پیدا کرده است. بر طبق موافقت‌نامه سازمان تجارت جهانی در مورد یارانه‌ها و سایر اقدامات جبرانی<sup>۱</sup> (ASCM) مصوب سال ۱۹۹۴ یارانه را می‌توان به عنوان کمک‌های مالی شامل انتقال مستقیم وجوه (مانند کمک‌های بلاعوض، وام و حقوق صاحبان سهام) و وجوه و بدهی‌های بالقوه (مانند ضمانت وام)، مشوق‌ها و اعتبارات مالیاتی، حمایت‌های قیمتی در قالب موافقت‌نامه تعرفه و تجارت<sup>۲</sup> (GATT) و خدمات و کالاها گسترده‌تر از سطح زیرساخت‌های عمومی که دولت یا هر نهاد عمومی به سایر بخش‌ها ارائه می‌کند، در نظر گرفت.

1 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

2 General Agreement on Tariffs and Trade

۳ این توافقنامه چندجانبه با کاهش قابل توجه تعرفه‌ها و سایر موانع تجاری و حذف ترجیحات به صورت متقابل تجارت بین‌المللی را تنظیم می‌کند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) ترجیح می‌دهد که از مفهوم حمایت به جای یارانه استفاده کند. زیرا این مفهوم این امکان را فراهم می‌آورد تا سیاست‌های دولت که منجر به انتقال کالاها و منابع عمومی (کالاها و خدماتی که برای آنها بازار وجود ندارد) جامع و بی‌طرفانه مورد بررسی قرار گیرد. به طور کلی اصطلاحاتی مانند حمایت‌های عمومی، کمک‌های عمومی، کمک‌های دولتی و کمک‌های بلاعوض برای بیان مفهوم یارانه مورد استفاده قرار می‌گیرد. ساده‌ترین تعریف یارانه پرداخت یا هزینه مستقیم بودجه است که توسط دولت به یک تولیدکننده یا مصرف‌کننده در قالب کمک هزینه، ضمانت وام یا وام ارائه می‌شود. دولت‌ها می‌توانند به طور مستقیم از طریق نقل و انتقالات بودجه‌ای و هزینه‌های مالیاتی و به طور غیرمستقیم از طریق مداخلات در بازار و اعمال سیاست‌هایی که بر قیمت برخی کالاها و خدمات تأثیر می‌گذارد، برنامه‌های حمایتی خود را اجرا کنند. گروه‌های هدف پرداخت یارانه تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان هستند. یارانه پرداختی به تولیدکنندگان از طریق مکانیسم قیمت بر بازار اثرگذار است که گاهی اوقات به آن حمایت از قیمت بازار<sup>۱</sup> (MPS) نیز گفته می‌شود. این در حالی است که زمانی که مصرف‌کنندگان مشمول حمایت‌های یارانه‌ای دولت می‌شوند انتقال بازار صورت می‌گیرد. از دیدگاه دولت، یارانه پرداختی از طریق مکانیسم قیمت ارجحیت دارد زیرا لزوماً در بودجه‌های دولتی نشان داده نمی‌شود و از شفافیت کمتری برخوردار است (پتکوا و استانک، ۲۰۱۳).

### ۳. روش‌های شناسایی و اندازه‌گیری یارانه انرژی

- برای شناسایی و اندازه‌گیری یارانه‌های انرژی می‌توان از چندین روش استفاده کرد.
- رویکرد پایین به بالا که از طریق بررسی کمیت برنامه‌های فردی دولت از مصرف انرژی حمایت می‌کند.
  - رویکرد هزینه‌های پنهان که ارزش انرژی مصرف‌شده‌ای که فروخته نشده را تخمین می‌زند. این کار تفاوت درآمد فعلی و درآمد شرکت برق اگر به طور کارآمد عمل می‌کرد، را تخمین می‌زند.

1 Market price support

- رویکرد حمایت از مصرف کننده که چارچوبی برای سازمان‌دهی اطلاعات حمایت از مصرف کننده از طریق کاهش قیمت و سایر اقدامات حمایتی ارائه می‌کند. بنابراین نیازمند استفاده از خروجی‌های روش‌های شکاف قیمت و رویکرد پایین به بالا است.
- رویکرد شکاف قیمتی<sup>۱</sup> که اثر خالص قیمتی یارانه و مالیات انرژی را در محل اخذ نشان می‌دهد. این کار با کمی کردن انحراف بین قیمت‌های معیار بین‌المللی و قیمت سوخت‌های فسیلی تعدیل شده برای عرضه کالا به بازار در داخل کشور انجام می‌شود. اگر یک بازار جهانی برای سوخت فسیلی وجود ندارد این رویکرد می‌تواند شکاف بین قیمت واقعی انرژی و هزینه‌های تخمینی تولید و عرضه انرژی به بازار را برآورد کند. این روش معمولاً برای تجزیه و تحلیل یارانه‌های مصرف کنندگان انرژی استفاده می‌شود ولی این برآوردها اغلب شامل یارانه‌های تولید نیز می‌شود. اگرچه در این روش کمی سازی به طور کامل انجام نمی‌دهد اما کاربرد گسترده‌ای دارد و امکان مقایسه یارانه‌ها در بین کشورها و در طول زمان را فراهم می‌کند. در سطح ملی نیز برآوردهای دقیق مورد نیاز برای سیاست‌گذاری ملی بهتر را فراهم می‌کند (بارسوسکایت<sup>۲</sup>، ۲۰۲۲).

سهم زیاد یارانه انرژی از تولید ناخالص داخلی نشان‌دهنده بار مالی زیاد کشورهای واردکننده خالص انرژی است که قیمت ثابتی را برای سوخت تعیین کرده‌اند. در کشورهای صادرکننده نیز که ذخایر داخلی با توجه به هزینه تولید فروخته می‌شود و یا به بخش برق به دلیل عدم سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها یارانه پرداخت می‌شود، هیچ هزینه مالی ثبت نمی‌شود. این یارانه‌های خارج از بودجه، نشان‌دهنده هزینه فرصت پولی است که صرف اولویت‌های دیگر مانند بهبود زیرساخت‌های حمل‌ونقل عمومی و ارتقا سیستم‌های مراقبتی بهداشتی و آموزشی نمی‌شود.

متداول‌ترین روش در تعیین کمیت یارانه‌های قیمتی رویکرد موسوم به شکاف قیمتی است. این رویکرد تلاش می‌کند تفاوت بین قیمت تعیین شده توسط دولت یا قیمتی که توسط فروشنده سوخت (بسته به شرایط) اعمال می‌شود و قیمت حاکم در بازار رقابتی (بدون دخالت دولت در قیمت‌گذاری، تباری قیمت‌ها و تمرکز بازار) را مشخص کند. این رویکرد از خالص مالیات واحد و

1 Price gap

2 Baršauskaitė, Ieva.2022

قیمت‌های بازار داخلی برای محاسبه شکاف قیمت استفاده می‌کند. قیمت‌های خالص از مالیات، جز معیارهایی هستند که یارانه‌های قیمت را از هزینه‌های مالیاتی متمایز و امکان مقایسه مشابه با قیمت‌ها را در کشورهای مقایسه‌کننده فراهم می‌کنند. مالیات‌هایی که تسویه می‌شوند شامل مالیات بر درآمد شرکت و سایر مالیات‌های مستقیم پرداخت شده توسط تأمین‌کنندگان سوخت نمی‌شوند، اما مالیات‌های غیرمستقیم مانند عوارض واردات، عوارض غیرمستقیم، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات مصرف عمومی را شامل می‌شود.

بنابراین، ارزش کل برآورد شده با استفاده از قیمت رسمی و مصرفی که به صورت رسمی گزارش شده، ارزش واقعی یارانه قیمت دریافتی توسط ذینفعان مورد نظر را در قالب قیمت‌های بالاتری که به صورت واقعی توسط این ذینفعان پرداخت می‌شود، و حجم کمتری خریداری شده است را شرح می‌دهد. با این حال، ارزش کل (بیش از حد برآورد شده) ممکن است با انتقال بودجه به تأمین‌کنندگان سوخت مطابقت داشته باشد. در موارد خاص، صورت‌حساب‌های بازپرداخت یارانه‌ها توسط شرکت‌هایی که سوخت‌های یارانه‌ای را فروخته‌اند به دولت ارائه می‌شود که در نتیجه مصرف ساختگی باعث افزایش تقاضای ظاهری می‌شود (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۱۳).

#### ۴. مکانیزم تحویل یارانه قیمت

نحوه ارائه یارانه‌های قیمتی بر میزان اثربخشی و نشت یارانه تأثیر می‌گذارد. عواقب ناخواسته‌ای مانند فعالیت‌های مجرمانه تا کاهش سرمایه‌گذاری در بخش سوخت نیز وجود دارد. هرچه تعداد تأمین‌کنندگانی که یارانه مستقیم برای آن‌ها در نظر گرفته شده کمتر باشد، ممکن است اداره یارانه آسان‌تر باشد، اما این امر احتمالاً به قیمت تمرکز رو به رشد بازار تمام می‌شود. عدم مواجهه با هیچ رقابتی، انگیزه کمی برای به حداکثر رساندن کارایی و به حداقل رساندن هزینه‌ها به وجود می‌آورد. بدتر از آن، تمرکز بازار به تداوم یارانه‌های قیمتی تمایل دارد، زیرا مقررات‌زدایی از قیمت‌ها در صورت وجود رقابت ناکافی نامطلوب خواهد بود، در نتیجه دولت احساس می‌کند که مجبور است کنترل قیمت‌ها را حفظ کند. در حالت دوم، هر واردکننده دارای مجوزی مجاز به درخواست بازپرداخت یارانه و حضور در بازار است. این رویکرد به طور بالقوه تمرکز بازار را کاهش می‌دهد،

1 World economic forum. 2013

اما تأیید تحویل سوخت یارانه‌ای به مصرف‌کنندگان نهایی، زمانی چالش‌برانگیزتر می‌شود که دولت مجبور به نظارت بر ده‌ها شرکت باشد. علاوه بر این نحوه محاسبه و تعیین مبلغ بازپرداخت و غرامت به تولیدکنندگان می‌تواند یک منطقه خاکستری باشد. حتی در مواردی که یک فرمول ریاضی دقیق وجود دارد، برخی از عناصر هزینه مربوط به مکان هستند و احتمالاً توسط تأمین‌کنندگان گزارش می‌شوند. این زمانی بیشتر می‌شود که تنها یک یا تعداد انگشت‌شماری از شرکت‌ها درگیر تحویل یارانه هستند. همچنین به نفع هیچ تأمین‌کننده سوختی نیست که اعلام کند بازپرداخت‌های فعلی کافی است، تا مبادا دولت شروع به کاهش بازپرداخت‌ها کند.

یک مورد منحصربه‌فرد از جبران خسارت زمانی اتفاق می‌افتد که یک تأمین‌کننده سوخت دولتی، مثلاً یک شرکت ملی نفت، سوخت‌های یارانه‌ای را که برای آن بودجه اختصاصی وجود ندارد، ارائه می‌کند و سپس مبلغ یارانه را از سود سهامی که شرکت قرار است به دولت واریز کند، کسر می‌کند. در این صورت درآمد دولت کاهش می‌یابد، اما از آنجایی که محاسبه سود سهام شرکت ملی نفت بخشی از تجزیه و تحلیل بودجه یا مالیات نیست، این غرامت خودگردان تا حد زیادی از نظارت خارج می‌شود. وجود صندوق‌های تثبیت سوخت و ایده دریافت هزینه بیشتر زمانی که قیمت جهانی سوخت پایین است و استفاده از پس‌انداز برای یارانه دادن به قیمت‌ها در زمانی که قیمت جهانی سوخت بالا است، جذابیت ظاهری دارد و این احتمال را مطرح می‌کند که دولت بتواند با هزینه کم یا بدون هزینه بودجه، انتقال نوسانات قیمت جهانی به بازار داخلی را تعدیل کند. ایده اصلی این است که یک کف و سقف برای قیمت داخلی وجود داشته باشد. وقتی قیمت جهانی پایین است، تفاوت بین قیمت مبتنی بر بازار و کف (بازیابی بیش از حد) کنار گذاشته می‌شود. پس‌اندازهای انباشته شده برای یارانه دادن به قیمت‌های داخلی در زمانی که قیمت مبتنی بر بازار از سقف فراتر رود استفاده می‌شود (بادوارد و آتیاس<sup>۱</sup>، ۲۰۲۰).

## ۵. پیامدهای ناخواسته یارانه‌های قیمت سوخت

هدف اکثر سیاست‌های یارانه‌ای حمایت از اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر است ولی معمولاً اعمال یارانه‌های سوخت یک سیاست رفاهی بسیار ناکارآمد و در بیشتر موارد به نفع افراد ثروتمند و

<sup>1</sup>Badouard, T & atthias, M.2020

طبقات متوسط است و با توجه به روش طراحی شده برای پرداخت طیف وسیعی از پیامدها و اثرات ناخواسته را نیز به همراه دارند که در ادامه به برخی از این اثرات اشاره شده است.

#### ۵-۱- کاهش عملکرد بخشی

یارانه‌های قیمتی مانع سرمایه‌گذاری است، زیرا سرمایه‌گذاران می‌ترسند که زمینه رقابتی مساوی وجود نداشته باشد (مانند ترجیح دولت از تأمین‌کنندگان سوخت دولتی بر شرکت‌های خصوصی) و بازپرداخت‌ها ممکن است دیر، ناکافی یا هر دو باشد. اگر قیمت‌های یارانه‌ای کمتر از هزینه‌های فرصت اقتصادی باشد، کل بخش ممکن است در طول زمان دچار زوال شود. در مواجهه با زیان‌های مالی، تأمین‌کنندگان سوخت ممکن است هزینه‌های تعمیر و نگهداری مورد نیاز را کاهش دهند. وجود شکاف بزرگ بین ظرفیت اسمی و ظرفیت عملیاتی واقعی در پالایشگاه و خطوط لوله غیرعادی نیست و این یکی از دلایلی است که برخی از صادرکنندگان بزرگ نفت خام با یارانه‌های تاریخی بزرگ و بازارهای کافی برای برخورداری از صرفه به مقیاس، به واردکنندگان نهایی محصولات پالایش شده تبدیل شده‌اند. در بخش بالادستی نفت و گاز که با محیط سرمایه‌گذاری نامناسب مواجه است، سرمایه‌گذاران ممکن است به طور فزاینده‌ای منابع مالی خود را به کشورهای دیگر منتقل کنند و لذا اکتشاف و توسعه نفت و گاز کاهش می‌یابد. در برخی موارد صادرکنندگان خالص منابع هیدروکربنی سابق با وجود ذخایر قابل توجه به واردکننده تبدیل شده‌اند. به دلیل ناتوانی پالایشگاه‌ها برای سرمایه‌گذاری در ارتقای واحدها برای تولید سوخت پاک‌تر و سیاست‌هایی برای محافظت از آن‌ها در برابر رقابت وارداتی، کیفیت سوخت می‌تواند سال‌ها یا حتی دهه‌ها از استانداردهای کیفیت سوخت عقب باشد. در برخی کشورها عدد اکتان بنزین به طور قابل توجهی کمتر از آن چیزی است که برای موتورهای احتراق مدرن قابل قبول است. به طور مشابه، سطح گوگرد سوخت ممکن است به اندازه کافی بالا باشد که مبدل‌های کاتالیزوری و سایر دستگاه‌های کنترل آگروز را غیرفعال کند (پتکوا و استانک، ۲۰۱۳).

#### ۵-۲- کم‌کاری تجاری

انحراف به سمت بازارهای سیاه و قاچاق تا زمانی که قیمت‌ها پایین نگه داشته شود از نظر مالی جذاب است و به‌ویژه برای سوخت‌های مایع این امر آسان است. قایق‌های ماهیگیری برای قاچاق سوخت‌های یارانه‌ای که به شیلات ارائه می‌شود بسیار مناسب هستند. دولت مالزی در سال ۲۰۱۲



اعلام کرد که بازرسان ایالتی هر از چند گاهی صید را بررسی می‌کنند تا مطمئن شوند که متصدیان قایق‌های ماهیگیری، ماهیگیری می‌کنند و سوخت گازوئیل قاچاق نمی‌کنند. سودهای مالی غیرقانونی همچنین گروه‌های ذینفع قدرتمندی را ایجاد می‌کند که مصمم هستند یارانه‌های قیمتی را تقویت کنند تا بتوانند به سود (غیرقانونی) ادامه دهند و با مشاهده حکمرانی ضعیف در این بخش شرکت‌های ارزشمند وارد بازار نمی‌شوند که این امر فساد و ناکارآمدی را تداوم می‌بخشد. این مشوق‌های مالی آنقدر قدرتمند هستند که سبب می‌شوند طرح‌های مختلفی که برای جلوگیری از انحراف غیرقانونی طراحی شده‌اند به ندرت موفق می‌شوند.

نفت سفید تقریباً جایگزین کاملی برای سوخت گازوئیل است و تفاوت قیمت بین این دو به نفع نفت سفید می‌تواند منجر به تقلب گسترده گازوئیل با نفت سفید شود. LPG یارانه‌ای، یک سوخت جذاب برای رستوران‌ها و هتل‌ها است که برخی را وادار می‌کند تا در مقیاس بزرگ از بخش‌های مسکونی به تجاری گرایش پیدا کنند. بنزین اکتان پایین یارانه‌ای ممکن است به عنوان بنزین اکتان بالاتر بدون یارانه فروخته شود یا برای تقلب استفاده شود، و بنزین و گازوئیل یارانه‌ای برای حمل‌ونقل عمومی مسافر ممکن است به طور مشابه در بازار سیاه فروخته شود.

### ۵-۳- قیمت‌های بالاتر

بازپرداخت دیر هنگام یارانه‌ها همراه با انحراف به بازارهای سیاه و قاچاق باعث کمبود جدی سوخت در برخی کشورها شده است. کمبود سوخت قیمت‌ها را افزایش می‌دهد و به اقتصاد آسیب می‌رساند، در حالی که یارانه‌ها توسط عناصر مجرم به دست گرفته می‌شوند. در نهایت، واردکنندگان سوخت نمی‌توانند اعتبار اسنادی را افزایش دهند و از قبل مجبور به پرداخت پول نقد هستند، که این امر کمبود سوخت را تشدید می‌کند. دفتر ملی آمار در نیجریه با توجه به بررسی‌های صورت گرفته درباره قیمت بنزین، نفت سفید و گازوئیل در هر ایالت این کشور شواهد ملموسی ارائه می‌دهد که نشان می‌دهد مصرف‌کنندگان، قیمت‌های بسیار بیشتری از قیمت یارانه‌ای رسمی می‌پردازند و تقریباً تمام یارانه‌های قیمتی توسط افرادی که در انحراف غیرقانونی سوخت یارانه‌ای فعالیت می‌کنند، دریافت می‌شود. لذا اگر یارانه سوخت لغو شود، مصرف‌کنندگان مبلغ کمتر از آنچه امروز می‌پردازند، پرداخت می‌کنند.

#### ۵-۴- تقویت یارانه‌های بخش سوخت و نیرو

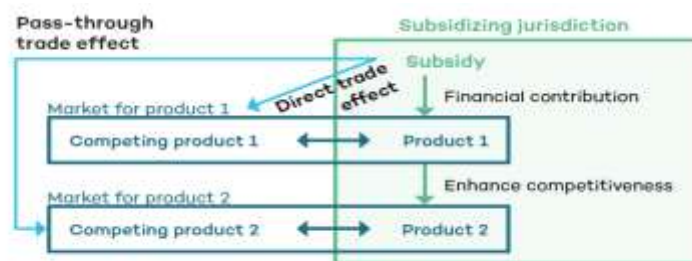
در جایی که از سوخت‌های فسیلی در تولید برق استفاده می‌شود، یارانه‌های بخش برق همراه با یارانه‌های سوخت می‌تواند باعث تشدید وضعیت مالی ناپایدار برای هر دو بخش شود. به عنوان مثال، اگر تعرفه‌های برق برای بازیابی هزینه‌ها بسیار پایین باشد، شرکت‌های تولیدکننده ممکن است حتی زمانی که قیمت گاز به طور مصنوعی پایین نگه داشته شود نتوانند به تولیدکنندگان گاز پرداختی داشته باشند. ترکیبی از معوقات رو به رشد و قیمت پایین گاز، سرمایه‌گذاری در بخش گاز را کاهش می‌دهد و منجر به کمبود گاز می‌شود. کمبود گاز به نوبه خود ضریب بار در تولید برق را کاهش و در نتیجه هزینه واحد تولید را افزایش می‌دهد. هزینه واحد تأمین برق و شکاف قیمتی در بخش برق بیشتر می‌شود و پرداخت به تولیدکنندگان گاز را دشوارتر می‌کند. این سناریو در نیجریه که نهمین ذخایر بزرگ گاز طبیعی در جهان بررسی شد و نتایج نشان داد که با وجود منابع فراوان گاز، در بخش‌های تولیدی نیجریه از کمبود مازاد و حاد گاز رنج می‌برد که بخشی از آن ناشی از عدم پرداخت فزاینده گاز است. کمبود گاز به نوبه خود باعث کمبود شدید برق در سرتاسر اقتصاد و کاهش بیشتر توان مالی بخش برق شده است (شرما و همکاران، ۲۰۲۳).

#### ۵-۵- تجارت و رقابت‌پذیر محصولات

بسیاری از یارانه‌های سوخت‌های فسیلی به دلیل اثرات مستقیم و غیرمستقیمی که بر تصمیمات تجاری و سرمایه‌گذاری دارند، اثرات مخرب آشکاری بر تجارت و رقابت‌پذیری محصولات و بازارهای مختلف دارند. درک اثرات تجاری مستقیم یارانه سوخت‌های فسیلی آسان است. همان‌طور که در شکل (۱) نشان داده شده کمک مالی یا کنترل‌های قیمتی، بازار را به سمت یک محصول خاص هدایت می‌کند و می‌تواند سود یا نوعی مزیت رقابتی در تولید این محصول ایجاد کند. به عنوان مثال یارانه سوخت‌های فسیلی رقابت‌پذیری محصولات یارانه‌ای را در سایر بازارها و در برابر محصولات جایگزین مشابه به خصوص زمانی که چنین یارانه‌هایی برای شروع یا حفظ تولید در شرایطی که استخراج سوخت فسیلی سود کمتری دارد استفاده می‌شوند، را افزایش می‌دهند. (بازار برای محصول ۱، شکل (۱))

حتی برخی از تولیدکنندگان در بخش بالادستی ممکن است به طور مستقیم یارانه دریافت نکنند، و تنها از نهاده‌های ارزان‌تری در فرآیند تولید خود بهره‌مند شوند که این نیز یک مزیت نسبی

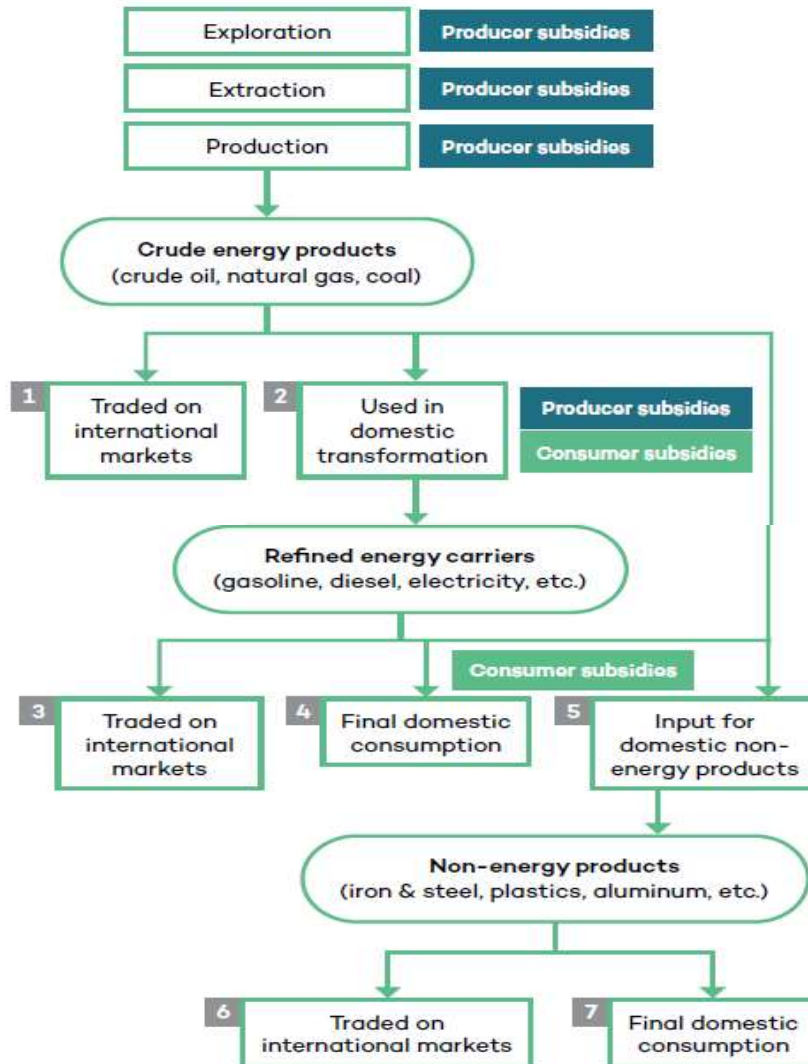
برای آن‌ها در برابر رقبا ایجاد می‌کند ("بازار برای محصول ۲" در شکل (۱)). زیرا دسترسی داشتن به نهاده انرژی ارزان‌قیمت‌تر، هزینه حمل و نقل کمتر یا برق یارانه‌ای می‌تواند منجر به افزایش سهم بازار در مقایسه با سایر رقبا و کاهش جذابیت محصولات جایگزین در ورود به بازار شود. در بازارهای میان دستی و پایین دستی بیشترین اثرات مربوط به یارانه سوخت‌های فسیلی به کار برده شده در بخش حمل و نقل مانند یارانه پرداختی به بنزین و گازوئیل و نفت سفید، یارانه پرداختی برای تولید برق در مقیاس شبکه، یارانه مختص صنایع انرژی بر مانند آهن، فولاد، سیمان، پتروشیمی و کاغذ است.



Source: Moerenhout and Irschlinger, 2020.

شکل ۱. اثرگذاری تجاری یارانه‌های سوخت‌های فسیلی

با وجود آنکه برای هر کالایی زنجیره ارزش متفاوت است، شکل (۲) تصویری از چگونگی تأثیرگذاری یارانه سوخت‌های فسیلی بر رقابت‌پذیری و تجارت در مراحل مختلف زنجیره ارزش فرآورده‌های سوخت‌های فسیلی یا محصولاتی که از سوخت‌های فسیلی به عنوان مواد اولیه در بازارهای داخلی و بین‌المللی استفاده کنند، را نشان می‌دهد. این طرح همچنین تأثیرات تجمعی یارانه سوخت‌های فسیلی به‌ویژه در مورد تولید محصولات با بالاترین ارزش افزوده، و در انتهای زنجیره ارزش افزوده در بخش پایین دستی سوخت‌های فسیلی را نشان می‌دهد. این موضوع به‌ویژه هنگام مقایسه همه یارانه‌های احتمالی برای فرآورده‌های خام انرژی و یارانه فرآورده‌های غیر انرژی، آشکار می‌شود.



شکل ۲. اثرات تجاری یارانه سوخت های فسیلی در مراحل مختلف زنجیره ارزش فرآورده های سوخت فسیلی

برجسته ترین اثرات تجارت در مراحل مختلف زنجیره ارزش فرآورده های سوخت های فسیلی

افزایش سهم بازارهای بین المللی فرآورده های انرژی خام تولید داخل (+قاچاق)	۱
جابه جایی واردات فرآورده های انرژی خام و کاهش رقابت جایگزین ها	۲
افزایش سهم بازارهای بین المللی فرآورده های انرژی تصفیه شده تولید داخل (+قاچاق)	۳
جابه جایی واردات فرآورده های انرژی تصفیه شده و کاهش رقابت جایگزین ها	۴
جابه جایی واردات محصولات غیر انرژی که از فرآورده های انرژی تصفیه شده و خام به عنوان مواد اولیه استفاده می کنند و کاهش رقابت جایگزین ها	۵

۶	افزایش سهم بازارهای بین‌المللی محصولات غیر انرژی که از فرآورده‌های انرژی تصفیه شده و خام به عنوان مواد اولیه استفاده می‌کنند
۷	جابه‌جایی واردات محصولات غیر انرژی که از فرآورده‌های انرژی تصفیه شده و خام به عنوان مواد اولیه استفاده می‌کنند از کشور سوم و کاهش رقابت جایگزین‌ها

نکته قابل تأملی که وجود دارد آن است که برخی یارانه‌های سوخت‌های فسیلی به‌ویژه آن‌هایی که در بخش بالادستی تولید سوخت فسیلی پرداخت می‌شوند، در هنگام افزایش قیمت نفت و گاز زمانی که آن محصولات در بازارهای بین‌المللی معامله می‌شوند، اغلب در دیدگاه بین‌المللی و از دیدگاه تجاری مضر تلقی نمی‌شوند، زیرا ممکن است برای مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان پایین‌دستی نیز مفید باشد چون این امکان برای آن‌ها وجود دارد که فرآورده‌های سوخت فسیلی را از کشورهای صادرکننده ارزان‌تر خریداری می‌کنند. البته رویکرد حاکم بر این دیدگاه کوتاه‌مدت است و منطق اساسی اصلاح یارانه سوخت‌های فسیلی در بلندمدت، نیاز به حرکت به سمت اقتصاد کم‌کربن و ترویج استفاده از انرژی پاک‌تر، را در نظر نمی‌گیرد و این تغییرات ضروری با پرداخت این‌گونه یارانه‌های اولویت خود را از دست خواهند داد (بارسوسکایت، ۲۰۲۲).

## ۶. روند اصلاح قیمت‌گذاری انرژی

به طور کلی، قیمت مناسب انرژی در هر کشور برابر با هزینه نهایی تأمین انرژی در بازار آن کشور است. یارانه‌ها هزینه مطلق انرژی را کاهش نمی‌دهد، بلکه صرفاً نحوه تقسیم هزینه در بین جمعیت یک کشور را تغییر می‌دهد. «مکانیسم قیمت‌گذاری» سیستمی است که توسط آن قیمت‌های نقطه‌ای فروش از طریق نیروهای آزاد درون بازار، مداخله دولت یا ترکیبی از این دو تعیین می‌شوند ولی هزینه‌ها در نقطه‌ای فروش محاسبه نمی‌شود. قیمت‌های فروش در جای دیگر توزیع می‌شود. مکانیسم قیمت‌گذاری نمی‌تواند عوامل اساسی را که باعث افزایش هزینه‌های انرژی در سطح جهان می‌شوند، مانند رشد تقاضا در بازارهای نوظهور و هزینه‌های بالاتر استخراج سوخت، تغییر دهند.

بحث در مورد قیمت «مناسب و درست» انرژی معمولاً بین صادرکنندگان و واردکنندگان خالص انرژی متفاوت است. برای نمونه در کشورهایی با منابع انرژی فسیلی قابل توجه احساس استحقاق دسترسی به انرژی ارزان بخشی از «قرارداد اجتماعی» بین دولت و شهروندان است، که هزینه این رویکرد را می‌توان با هزینه فرصت فروش انرژی فسیلی با قیمت‌های پایین‌تر نسبت به

بازارهای بین‌المللی برآورد کرد. هم‌چنین این موضوع مسبب برداشت ذخایر انرژی با سرعت بیشتر است. برای مثال، پیش‌بینی می‌شود که عربستان سعودی که در حال حاضر بزرگ‌ترین تولیدکننده نفت در جهان است تا سال ۲۰۳۰ به واردکننده نفت تبدیل شود، زیرا نیروهای بازار همچنان خود را در قالب قاچاق سوخت، کمبود سوخت و ظهور بازارهای سیاه نشان می‌دهند.

اقتصاد کلاسیک استدلال می‌کند که قیمت کالاهای قابل مبادله باید توسط بازار جهانی تعیین شود و در همه کشورهایی که در تجارت آزاد فعالیت می‌کنند یکسان باشد. این رویکرد به این معنی است که قیمت یک واحد انرژی ارتباط چندانی با هزینه‌های تولید آن ندارد. در عوض، باید برابر با هزینه فرصت فروش این واحد در بازار جهانی باشد که برای حمل و نقل، بیمه و سایر هزینه‌های رساندن این سوخت به قطب تجاری بین‌المللی بعدی تنظیم می‌شود. برای کالاهایی مانند نفت خام و فرآورده‌های نفتی پالایش شده که معامله می‌شوند و امکان شناسایی معیار بین‌المللی وجود دارد، اغلب فرض می‌شود که قیمت‌ها در بازارهای بین‌المللی تقریب خوبی از هزینه‌های فرصت هستند. روش تعیین قیمت‌های معیار برای گاز طبیعی و سایر محصولات انرژی پیچیده‌تر است، زیرا تجارت آن‌ها ممکن است توسط لجستیک، ماهیت طولانی‌مدت قراردادها و عوامل دیگر محدود شود.

سیاست‌گذاران می‌توانند با پرداختن به اجزایی مانند تولید، حمل و نقل و توزیع انرژی که هزینه نهایی تأمین انرژی را تشکیل می‌دهند، قیمت‌ها را کاهش دهند. استراتژی‌های مختلفی می‌تواند به کاهش قیمت نقطه فروش انرژی کمک کنند که یکی از مهم‌ترین آن‌ها تشویق رقابت بین تأمین‌کنندگان و اجرای خوب قوانین ضد تبانی است. سایر موارد عبارتند از:

- کشف منابع جدید انرژی
  - نصب ظرفیت تولید انرژی کارآمد و رقابتی در داخل مرزهای ملی
  - توسعه فناوری‌های جدید که هزینه تولید انرژی را کاهش داده و کارایی را افزایش می‌دهند
  - بهبود کارایی کانال‌های توزیع
  - کاهش تلفات انرژی بیهوده و ارتقاء بهره‌وری و صرفه‌جویی انرژی
- استراتژی‌های ذکر شده ممکن است به تنهایی برای کاهش قیمت‌ها کافی نباشد. معمولاً ترکیبی از برخی یا همه آن‌ها با قوانین قوی در حوزه رقابت است که اثر کاهش قیمت را به حداکثر می‌-

رساند. به عنوان مثال، اگرچه ایالات متحده نسبت به بسیاری از کشورهای توسعه یافته مالیات‌های بسیار پایین تری از محل فروش دریافت می‌کند ولی یارانه‌های پرداختی به مصرف‌کنندگان سوخت‌های فسیلی را با معافیت‌های مالیاتی هدفمند اعطا می‌کند. قیمت سوخت‌های فسیلی نیز به دلیل صرفه‌جویی در مقیاس همراه با کارایی ناشی از رقابت شدید، پایین است. همچنین به تولیدکنندگان این اجازه را می‌دهند تا سودشان در استفاده از ظرفیت پالایشگاهی داخلی قدیمی ولی کارآمد، را به حداکثر برسانند (باداورد و آتیس، ۲۰۲۰).

#### ۷. پیش‌بینی تأثیرات اصلاح یارانه

منطق اصلی اعمال سیاست اصلاح یارانه‌های سوخت‌های فسیلی بهبود رونق اقتصادی، اجتماعی و شرایط زیست‌محیطی است. در راستای دستیابی به این اهداف ممکن است که پیامدهای منفی ناخواسته‌ای بر شاخص‌های کلیدی کلان اقتصادی مانند تورم برای بخش‌های اقتصادی (بخش حمل‌ونقل و کشاورزی) و گروه‌های اجتماعی خاص مانند خانواده‌های کم‌درآمد یا افرادی که در مناطق جغرافیایی خاص زندگی می‌کنند وارد شود. در پاسخ به این مشکلات بهترین راهبرد و ابزار کوتاه‌مدت اقدامات منجر به کاهش یارانه‌ها است که می‌تواند برای مقابله با افزایش قیمت یک کالای خاص به کار گرفته شود. اما اغلب به دلیل عدم وجود مکانیسم کمکی بهتر، یارانه‌ها افزایش خواهد یافت. در بلندمدت برای گذار از یک سیستم ناکارآمد اقتصادی و اجتماعی مبتنی بر یارانه به یک نظام استراتژیک، هدفمند و پیچیده اصلاحات انجام می‌شود. در غیر این صورت، افزایش قیمت منفرد کالاها فارغ از اینکه سیاست موفقیت‌آمیزی هست یا خیر تنها یک دستاورد کوتاه‌مدت محسوب می‌شود که اغلب با توجه به شرایط اقتصادی و قیمت‌های بین‌المللی تغییر خواهد کرد. با وجود اینکه همه تأثیرات اصلاحات سیستم پرداخت یارانه‌ها در بلندمدت نیازمند اصلاح نیست، باید همه مکانیسم‌های حمایتی اقتصادی و اجتماعی با دقت فراوان ایجاد شود. زیرا ممکن است این سیاست‌ها در برابر همان نقاط ضعف مانند هزینه‌های بالا، ناکارآمدی و هدف‌گذاری ضعیف آسیب‌پذیر باشند. از این رو تعیین اهداف روشن و مشخص ضروری است و با در نظر گرفتن واقعیت‌های اداری و سیاسی، حداقل ابزارهای تحریف‌کننده برای دستیابی به آن‌ها باید انتخاب شوند. در صورت موفقیت، این می‌تواند نشان‌دهنده سرمایه‌گذاری قابل توجهی در ظرفیت یک دولت باشد و خطرات اصلاحات را توجیه می‌کند.

برنامه‌ریزی در کوتاه‌مدت و بلندمدت، به زمان و منابع در دسترس متقاضیان اصلاحات وابسته است. در حالت ایدئال، برنامه‌ها باید با دقت پیش از اصلاحات آماده شوند و برای سوءاستفاده از فرصت‌های ناگهانی نباید عجله کرد. اگر انجام همه کار ممکن نیست، به متقاضیان اصلاحات توصیه می‌شود که روی تأثیرات بزرگ‌ترین نگرانی تمرکز کنند.

هیچ تفاوت ذاتی در ارتباط با پیش‌بینی تأثیرات اصلاح یارانه سوخت‌های فسیلی در مقایسه با اصلاح هر ساختار اقتصادی دیگری وجود ندارد. روش‌های متعددی برای انجام چنین تغییراتی در یک اقتصاد و گروه‌های مختلف درون آن وجود دارد و بررسی تأثیرات آن به دو دسته کیفی یا کمی قابل تقسیم هستند. با توجه به وجود نقاط قوت و ضعف در هر روش ابتکار جهانی یارانه‌ها (GSI) توصیه می‌کند برای ارائه یک روش جامع منتخب به منظور ارزیابی مواردی چون اثرات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی و به دنبال تعیین بخش‌های خاصی از اقتصاد از جمله تأثیرات مالی و اقتصاد کلان و تأثیرات بر رفاه از خانوارها و مشاغل که تحت تأثیر قرار خواهد گرفت از روش‌های ترکیبی (کمی و کیفی) استفاده شود.

تغییرات در مصرف انرژی احتمالاً در نتیجه اصلاح یارانه‌های سوخت‌های فسیلی رخ می‌دهد و مدل‌های مختلف کم‌وبیش قادر خواهند بود اثرات تغییر در مصرف سوخت‌های مختلف، کاهش دسترسی به انرژی، بهبود بهره‌وری انرژی و تغییر سطوح ذخایر منابع را پیش‌بینی کنند. زیرا این موضوع علاوه بر آثار اجتماعی و زیست‌محیطی ممکن است منجر به کاهش دسترسی به انرژی و کاهش فرصت‌های اقتصادی و آموزشی خانوارها شود. البته سیاست‌گذاران نباید فراموش کنند که کل منطق اصلاح یارانه‌ها دستیابی به اثرات مثبت خالص است. بنابراین، روش‌های پیش‌بینی تأثیرات اصلاحات، تنها نباید بر شناسایی اثرات منفی بر اقشار آسیب‌پذیر متمرکز شوند، بلکه باید دستاوردهایی مانند رشد تولید ناخالص داخلی، کاهش آلودگی هوا و مزایای مرتبط با آن در سلامت عمومی برای خانوارهای آسیب‌پذیر یا گروه‌های اقتصادی کلیدی را نیز در نظر گیرند. زیرا ارزیابی‌های شفاف و قانع‌کننده می‌تواند به افزایش اعتبار برنامه‌های یک دولت برای اصلاحات کمک کند (پتکوا و استانک، ۲۰۱۳).



## ۸. مزایای اصلاح یارانه انرژی

در شرایط بحران اقتصادی و مالی کنونی، کشورهایی که می‌خواهند با کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای<sup>۱</sup> (GHG) مقابله کنند و مسیر توسعه سبزتری را در پیش بگیرند، دیر یا زود باید یارانه‌های مضر برای محیط زیست را بررسی کنند و انتخاب‌های سختی را در مورد محل سرمایه‌گذاری انجام دهند. اطلاع‌رسانی در مورد پول مالیات‌دهندگان به عموم مردم از مزایای کلی اقتصادی و اجتماعی اصلاحات و مشورت با ذینفعان در تدوین اقدامات اصلاحی است و برای موفقیت طرح‌های اصلاحی بسیار مهم است. همان‌طور که تحلیل‌گران اغلب اشاره می‌کنند، اصلاح یارانه‌های انرژی می‌تواند به موارد زیر کمک کند:

- صرفه‌جویی در استفاده از منابع (آب یا انرژی) و ایجاد آلودگی کمتر (در نتیجه صرفه‌جویی در اقدامات سیاستی)
- افزایش رقابت‌پذیری از طریق قرار دادن بخش‌های یارانه‌ای در معرض رقابت.
- حمایت از رقابت آتی از طریق بهبود بهره‌وری منابع.
- رفع انحرافات بازار با ایجاد قیمت منعکس‌کننده ارزش منابع و وادار کردن آلاینده‌ها برای پرداخت هزینه آلودگی آن‌ها.
- غلبه بر «قفل» فناوری که به موجب آن فناوری‌ها دوستدار محیط زیست قادر به رقابت با بخش یارانه‌ای نیستند (بادوارد و آتیاس، ۲۰۲۰).

## ۹. چالش‌های اصلاح یارانه انرژی

اصلاح یارانه‌ها توزیع درآمد را در بین افراد را تغییر می‌دهد ولی در این بین کسانی نیز وجود دارند که می‌خواهند از وضعیت موجود سود ببرند یا از اصلاحات ضرر می‌کنند، لذا انگیزه قابل توجهی برای لابی کردن برای حفظ رژیم موجود دارند و اصلاح یارانه انرژی با تعدادی چالش - چه فنی، چه نهادی یا سیاسی - مواجه است. منافع یارانه‌ها به شدت در دست گروه‌های کوچک‌تر (اما به خوبی سازماندهی شده) متمرکز است و هزینه‌های آن‌ها به طور گسترده در بین مالیات‌دهندگان و مصرف‌کنندگان (کمتر سازماندهی شده) توزیع می‌شود و همین امر تشکیل ائتلاف و سازماندهی

1 greenhouse gas emissions

مخالفت معنادار با مضرات محیط‌زیستی را برای آن‌ها بسیار دشوارتر می‌کند. سیاستمداران اغلب نگران هستند که شروع فرآیند اصلاح یارانه‌های نامطلوب صلح اجتماعی را مختل کند، زیرا در چندین کشور (مانند هند، ایران، مالزی، نیجریه) پس از اعلام کاهش یارانه‌های انرژی توسط دولت‌ها، ناآرامی‌های اجتماعی رخ داده است زیرا این نگرانی وجود دارد که حذف یارانه‌ها منجر به افزایش قیمت کالاهای ضروری مانند آب آشامیدنی، برق و گرما شود. با این حال، دولت‌ها می‌توانند این خطرات را با سیاست‌های مناسب برای به حداقل رساندن اثرات اجتماعی مانند برنامه‌های کمک‌های انتقالی، تعرفه‌های مترقی انرژی که هزینه‌های پایین را برای مصرف کم مجاز می‌کند و در نتیجه نیازهای خانوارهای کم‌درآمد را برطرف می‌کند کاهش دهند (بارسوسکایت، ۲۰۲۲).

#### ۱۰. تجربه اصلاح یارانه در کشورهای مختلف

همان‌طور که ذکر شد تعریف یارانه انرژی یک تصمیم سیاستی و نشان‌دهنده چارچوب‌های سیاسی، اقتصادی و قانونی در هر کشور است به همین دلیل در کشورهای صادرکننده انرژی یارانه انرژی از جمله حقوق شهروندی است که در چارچوب قراردادهای اجتماعی دولت-جامعه تعیین می‌شود، زیرا تأمین مالی بودجه ملی از طریق رانت نفت به جای اخذ مالیات امکان‌پذیر است. این در حالی است که در کشورهای واردکننده انرژی یارانه انرژی معادل با پرداخت یا هزینه مستقیمی است که توسط دولت به یک تولیدکننده یا مصرف‌کننده انرژی در قالب کمک هزینه، ضمانت وام یا وام ارائه می‌کند.

از این رو برای بررسی تجربیات کشورهای موفق در حوزه اصلاح نظام پرداخت یارانه از جمله فاکتورهای مهم شباهت چارچوب سیاسی و اقتصادی و حجم بالای یارانه پرداختی بود و برای بررسی بهتر تجربیات مشابه در بین کشورهای دارای منابع نفت و گاز، شباهت چارچوب سیاسی و اقتصادی نیز دارای اهمیت بود و لذا کشورهای اندونزی، نیجریه، بنگلادش، هند، برزیل، روسیه و ترکیه انتخاب شدند. البته باید علاوه بر موارد فوق در موضوع دسترس اطلاعات معتبر و وجود گزارش‌های مستمر ارزیابی مانند گزارش‌های موسسه ابتکار جهانی یارانه و موسسه بین‌المللی توسعه پایدار از طرح‌های انجام شده در حوزه پرداخت یارانه باید مد نظر قرار می‌گرفت.

### ۱۰-۱- خلاصه‌ای از تجربه کشور اندونزی

در کشور اندونزی به عنوان یکی از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان عمده سوخت‌های فسیلی یارانه انرژی به عنوان تعهد خدمات عمومی به شهروندان ارائه می‌شود. منطبق این است که شهروندان باید از تولید داخلی نفت، زغال‌سنگ و سایر منابع به ارزان‌ترین قیمت بهره‌مند شوند. شرکت‌های دولتی PT Pertamina و PT Perusahaan Listrik Negara این وظیفه را انجام می‌دهند و دولت خسارات ناشی از این قیمت پایین را برای آن‌ها جبران می‌کند. بحران جهانی انرژی باعث افزایش شدید مبالغ اختصاص یافته توسط دولت اندونزی به یارانه‌های مصرف‌کننده و جبران خسارت برای برق، سوخت و گاز مایع شد و هزینه‌های سرسام‌آور این اقدام، سیاست‌گذاران را بر آن داشت تا بخش حمایت از سوخت را به سمت مصرف‌کنندگان کم‌درآمد هدایت کنند. لذا دولت اعلام کرد که یارانه برخی از اقلام را به طور کامل حذف خواهد کرد یا فارغ از میزان تغییرات قیمت بازاری میزان یارانه پرداختی به برخی از منابع را نیز ثابت خواهد کرد، البته این افزایش قیمت با برنامه‌های کاهش فشار اقتصادی و اجتماعی با تأکید بر آسیب‌پذیرترین قشر جمعیت از طریق نقل و انتقالات نقدی، کمک‌های غذایی، آموزشی و زیرساختی همراه بود. این تغییرات سیاستی گام بزرگ و رو به جلویی برای این کشور بود که منجر به کاهش شدید حجم یارانه پرداختی به سوخت‌های فسیلی شد ولی این امر لزوماً به معنی پایان تمام مشکلات یارانه‌ای در این کشور نبود.

حجم زیادی از یارانه پرداختی در این کشور به خرده‌فروشی زیر قیمت بازار فرآورده‌های نفتی (بنزین، گازوئیل، LPG و نفت سفید) و برق و معافیت‌های وارداتی فرآورده‌های نفتی که در برآوردهای رسمی دولت گنجانده نشده‌اند اختصاص یافته است و حذف کامل این یارانه‌ها فضای مالی بیشتری را برای سایر اولویت‌ها مانند بهداشت، آموزش، حمایت‌های اجتماعی و زیرساخت، ایجاد کرد و علاوه بر این سرمایه‌گذاری در این حوزه برخلاف یارانه‌های سوخت نشان‌دهنده سرمایه‌گذاری بلندمدت در رشد و توسعه اقتصادی بود و تأثیر قابل توجهی بر تولید ناخالص داخلی و بخش انرژی داشته است. بررسی نشان داده است که در صورت اتخاذ سیاست استفاده از منابع مالی ناشی از پس‌انداز حاصل از حذف یارانه‌ها برای جبران اثرات مستقیم همه خانوارها بدون توجه به دهک درآمدی، میزان تولید ناخالص داخلی در میان‌مدت تا بلندمدت مشابه ادامه روند معمول باقی خواهد ماند. در غیر این صورت انتظار می‌رود که خانوارهای روستایی (غیرکشاورزی) و

شهری و به‌ویژه آن‌هایی که درآمد متوسطی دارند بیشترین آسیب را بینند. علاوه بر این بررسی‌ها نشان داده است که تأثیر اصلاحات بر تولید ناخالص داخلی و تورم بسیار اندک خواهد بود به دلیل کاهش واردات سوخت‌های فسیلی تراز تجاری اندکی بهبود خواهد یافت. یابد. به بیان دیگر آثار اقتصادی مثبت تخصیص مجدد پس‌اندازها، اثرات منفی حذف یارانه‌های را جبران خواهد کرد. (تامیوا و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۱۱) برای نمونه در اثر ترکیب سیاست‌های اعمال شده برای کاهش مصرف سوخت و تغییر سبد مصرفی انرژی تا سال ۲۰۳۰ میزان انتشار دی‌اکسید کربن نسبت به سال پایه و شروع اصلاحات ۹ درصد کاهش خواهد یافت. بیشترین اثر مطلوب اقتصادی بر تولید ناخالص داخلی و رفاه خانوار زمانی محقق خواهد شد که پس‌اندازهای ناشی از حذف یارانه‌های در بخش‌های محرک اقتصادی مانند تجارت، حمل‌ونقل و زیرساخت‌های مخابراتی سرمایه‌گذاری شود. (سوهاروسونا و لونتو<sup>۲</sup>، ۲۰۲۲)

نظرسنجی‌های انجام شده بین خانوارهای فقیر آسیب‌دیده که حدود ۴۰ درصد از جمعیت این کشور را تشکیل می‌دهند نشان می‌دهد که اکثر پاسخ‌دهندگان ترجیح می‌دهند که یارانه‌ها به صورت تدریجی حذف شوند و پس‌اندازهای آزاد شده صرف برنامه‌های هدفمند دولت برای ایمن‌سازی و حمل‌ونقل عمومی شود به جای اینکه به یک‌باره یارانه‌ها حذف شوند و پس‌اندازها وارد سیکل مخارج عمومی دولت یا به صورت نقد بین افراد توزیع شوند. لذا اثرات اجتماعی حذف یارانه سوخت‌های فسیلی تا حد زیادی به نوع سوخت تحت پوشش، و همچنین نحوه انجام و گزینه‌های مختلف اجرای سیاست دارد. چالش‌های کلیدی برای اجرای این کمک‌های اجتماعی شامل هماهنگی ناکافی، پوشش، هدف‌گذاری و ارتباطات عمومی است. برنامه‌های مستقلی برای بررسی مضرات یا رویدادهای نامطلوب در مناطق خاص از جمله برنامه‌هایی برای اصلاح قیمت مواد غذایی، بهداشت، آموزش و انرژی تدوین شده است. اما این برنامه‌ها توسط سازمان‌های متفاوتی اداره می‌شوند و شرایط دریافت کنندگان کمک متفاوت است. فرآیند آگاه کردن ذینفعان از روند و چگونگی انجام برنامه برای اکثر برنامه‌های کمک‌های اجتماعی به خوبی انجام نشده و به دلیل هدف‌گیری و هماهنگی ضعیف، همه شهروندان حقوق خود را دریافت نمی‌کنند. البته در سال‌های

1 Tumiwa & et al. 2011

2 Suharsono, A. & Lontoh, L. 2022

اخیر دولت پیشرفت‌های چشمگیری در اصلاح سیستم تأمین اجتماعی داشته و در قالب یک پایگاه داده جدید تلاش شده است که میزان فقر کاهش یابد و تعداد بیشتری از افراد از منافع برنامه‌های جدید مانند طرح آزمایشی انتقال نقدی مشروط بهره‌مند شوند و این انتظار وجود دارد که بلندمدت اندونزی به سمت یک رژیم حمایت‌های اجتماعی قوی‌تر و حمایت بهتر از توسعه کلی حرکت کند (بانک توسعه آسیایی<sup>۱</sup>، ۲۰۲۰).

#### ۱۰-۲- خلاصه‌ای از تجربه کشور هند

در کشور هند به صورت تاریخی برای حفاظت مصرف‌کنندگان در برابر نوسانات قیمت بین‌المللی و ایجاد دسترسی مناسب به انرژی به شهروندان و به‌ویژه فقرا، یارانه انرژی پرداخت شده است. این رژیم پرداخت یارانه با وجود اینکه بار سنگینی بر منابع دولت، شرکت‌های ملی نفت و تأسیسات بخش برق داشته، موفقیت‌های محدودی در دستیابی به ذینفعان مورد نظر به دست آورده است. با بررسی دقیق‌تر یارانه‌ها به تفکیک نوع انرژی مشخص شد که سه فرآورده نفتی داخلی یعنی نفت سفید، ال پی جی و گازوئیل با قیمت کمتر از بازار بین‌المللی به فروش می‌رسید و دولت از این طریق به این سوخت‌ها یارانه داده بود. در یک دوره زمانی مجموع پول پرداختی به عنوان یارانه به این سوخت‌ها تقریباً معادل ۱/۰۷ درصد تولید ناخالص داخلی بود، این در حالی است که کل مخارج دولت مرکزی و ایالتی در زمینه بهداشت و آموزش به ترتیب سهمی معادل ۱/۲۷ درصد و ۲/۹۸ درصد از تولید ناخالص داخلی داشت. به دلیل متفاوت بودن سیاست‌ها و نرخ‌های تعرفه برق در بین ایالت‌ها و گروه‌های مختلف مصرف‌کننده سیستم ارائه یارانه برق پیچیده‌تر از فرآورده‌های نفتی داشت. بار مالی سنگین این یارانه‌ها و انحراف و سوء رفتار در بخش انرژی سبب شد که برای تقویت رشد اقتصادی و رسیدن به سمت یک سیستم انرژی ایمن، پایدار و مقرون‌به‌صرفه اصلاحات اجرا شود. در همین راستا قیمت بنزین در سال ۲۰۱۰ آزاد شد و هم‌چنین دولت اعلام کرد قیمت گازوئیل به زودی از این روند پیروی خواهد کرد. مکانیسم مناسبی نیز برای اعطای مستقیم یارانه نفت سفید و LPG از طریق کارت هوشمند/چارچوب شناسه منحصربه‌فرد به افراد و خانواده‌هایی دارای حق استفاده بودند شکل گرفت. (دونبار<sup>۲</sup>، ۲۰۱۷) البته با هدف حمایت از آموزش و پرورش،

1 Asian Development Bank.2020  
2dunbar, D.2017

توانمندسازی زنان و کودکان طرح‌های مختلف انتقال وجه نقد در سطح ملی و ایالتی اجرا شد ولی هیچ‌یک از این‌ها به موضوع فقر انرژی پرداخت از این رو پیشنهاد شد که با بررسی تجربه کشورهای دیگر راه‌های جایگزینی برای هزینه‌های اجتماعی ناشی از حذف یارانه را مشخص شود. از جمله عناصر کلیدی برای اثرگذاری بیشتر استراتژی‌های اصلاح قیمت ارتباط شفاف و مؤثر با ذینفعان و مردم بوده است. کمپین‌های آگاهی عمومی به شهروندان کمک می‌کند تا بفهمند چرا اصلاحات ضروری است و چگونه می‌توان پول آن‌ها را به خدمات دیگر هدایت کرد یا در قالب مالیات کمتر به آن‌ها بازگرداند. حذف تدریجی یارانه‌ها نیز می‌تواند به دریافت کنندگان فرصت تعدیل دهد. به منظور حصول اطمینان از رسیدن کمک به گروه‌های هدف و جلوگیری از هدررفت منابع در این بخش سیاست‌های موقت حمایتی نیز باید به صورت مستمر مورد بررسی و نظارت دقیق قرار گیرند. در نهایت باید گروه‌های هدفی که قرار است مزایای یارانه دریافت کنند باید به طور دقیق شناسایی شوند و اقدامات مناسب برای جبران زیان و کاهش رفاه ناشی از افزایش قیمت سوخت باید با دقت طراحی شود (IRENA, 2021).

### ۱۰-۳- خلاصه‌ای از تجربه کشور بنگلادش

در بنگلادش، منطق یارانه‌های انرژی عمدتاً بر این استدلال استوار است که پرداخت یارانه به مقرون به صرفه ماندن انرژی برای گروه‌های کم‌درآمد کمک می‌کند و در نتیجه نقش مهمی در ترویج عدالت و توسعه اجتماعی ایفا خواهد کرد. علاوه بر این یارانه‌های انرژی به افزایش مستقیم و غیرمستقیم درآمد خانوارها کمک می‌کند، زیرا وقتی خانوارها برای مصرف انرژی هزینه کمتری می‌پردازند، درآمد قابل تصرف بیشتری برای خرج کردن در موارد دیگر دارند. از آنجایی یارانه‌ها هزینه‌های انرژی ورودی بسیاری از کالاها و خدمات را برای تولید کنندگان، توزیع کنندگان، خرده‌فروشان و ارائه‌دهندگان خدمات کاهش می‌دهد و لذا خانوارها به طور غیرمستقیم از یارانه‌های انرژی بهره‌مند می‌شوند زیرا می‌توانند آن‌ها را با قیمت ارزان‌تر مصرف کنند. به بیان دیگر افزایش قیمت انرژی در نتیجه کاهش یارانه‌ها اثر مستقیمی بر درآمد واقعی جامعه خواهد داشت و در نتیجه اثرات غیرمستقیم ناشی از افزایش هزینه‌های حمل‌ونقل، آبیاری و ... قیمت کالاها و خدمات در کل اقتصاد چند برابر می‌شود. البته با توجه به محدودیت ذخایر در این کشور به نسبت میزان مصرف، دولت برای بسیاری از محصولات انرژی ملزم به واردات بود و با افزایش شدید قیمت جهانی

سوخت و افزایش سریع تقاضا برای سوخت، این یارانه‌ها خسارت سنگینی بر امور مالی دولت وارد کرد و علاوه بر این بررسی‌ها نشان داد که در کل خانوارهای ثروتمند و یا با درآمد متوسط بالا بیشترین سهم را از مصرف سوخت‌های فسیلی و منافع حاصل از یارانه‌های مرتبط را دارند. از این رو دولت بنگلادش با یک برنامه اصلاحی جامع که جنبه‌های مختلف چارچوب سیاست از جمله اصلاحات یارانه را پوشش می‌دهد، موافقت کرد و بر اساس این برنامه یک فرمول تعدیل خودکار قیمت سوخت داخلی به سمت قیمت‌های بین‌المللی طراحی شد. در هنگام اجرای این برنامه دولت توجه ویژه‌ای به اقداماتی دارد که اثرات منفی برای فقرا را کاهش می‌دهد، دسترسی به انرژی را بهبود می‌بخشد و از طریق برنامه‌های کمک‌های اجتماعی هدفمند، حمایت صورت می‌پذیرد. مسائل متعددی به عنوان موانع قوی برای اجرای اصلاحات عمل می‌کنند، از جمله فقدان اراده سیاسی قوی، ظرفیت مقابله با گروه‌های ذینفع و ابزارهای اداری برای ارائه برنامه‌های حمایتی هدفمند برای گروه‌های فقیر یا آسیب‌پذیر. بهبود شفافیت در گزارش کل مبلغ یارانه سوخت (اعم از مستقیم و غیرمستقیم) در حساب‌های دولتی مربوطه و افزایش آگاهی عمومی در مورد هزینه واقعی یارانه‌ها و گزینه‌های اصلاح، از جمله نحوه برنامه‌ریزی دولت برای سرمایه‌گذاری مجدد این پول در اقتصاد، به غلبه بر این موانع کمک خواهد کرد.

#### ۱۰-۴- خلاصه‌ای از تجربه کشور روسیه

دولت روسیه از طریق یارانه سوخت‌های فسیلی در قالب نقل و انتقالات بودجه‌ای مستقیم، درآمدهای ازدست‌رفته دولت به دلیل معافیت‌های مالیاتی، قیمت‌ها و تعرفه‌های تنظیم شده از تولید و مصرف حمایت می‌کرد. روسیه به عنوان عضوی از گروه جی بیست قبلاً متعهد به «عقلانی‌سازی و حذف تدریجی یارانه‌ها ناکارآمد سوخت‌های فسیلی در میان‌مدت که مصرف بی‌رویه را تشویق می‌کند» شده است و از سال ۲۰۰۴، یک صندوق سرمایه‌گذاری مستقل را راه‌اندازی کرده که وجوه اختصاصی و درآمدهای بادآورده در دوره‌های افزایش قیمت نفت را در آن ذخیره می‌کند و از منابع به عنوان تنها صندوق رفاه ملی برای پوشش کسری بودجه فدرال استفاده می‌کند. (گراسیمچاک<sup>۱</sup>، ۲۰۱۶) علاوه بر این مکانیسمی برای نظارت، ارزیابی، منطقی‌سازی و

1 Gerasimchuk & et al.

حذف تدریجی یارانه‌ها ناکارآمد سوخت‌های فسیلی که مصرف بی‌رویه را تشویق می‌کند، طراحی شده است. اتخاذ استراتژی اصلاح یارانه سوخت‌های فسیلی به عنوان راهی برای اجرای تعهدات بین‌المللی و کمک به اهداف داخلی نوسازی و تنوع بخشیدن به اقتصاد آن، بهبود بهره‌وری انرژی و حل مشکلات زیست‌محیطی شناخته شده و برای اجرای آن باید مراحل زیر انجام شود:

- شناسایی و بازنگری کلی تمام یارانه‌های انرژی با توجه ویژه به یارانه سوخت‌های فسیلی
- تجزیه و تحلیل کارایی آن‌ها از نظر اهداف مورد نظر و ادغام بهینه سیاست‌های کلی اقتصادی و انرژی در سطح ملی
- توسعه مدل یارانه انرژی روسیه.
- تهیه پیش‌نویس و تصمیم‌گیری برای اصلاح، جایگزینی یا حذف تدریجی یارانه‌های سوخت فسیلی ناکارآمد مشوق مصرف بیهوده انرژی
- اقدامات اجرایی و قانونی برای اصلاح تنظیم یارانه‌های انرژی.
- اجرای تصمیمات رسمی اجرایی و قانونی در زمینه منطقی سازی و حذف تدریجی یارانه‌های سوخت فسیلی ناکارآمد مشوق مصرف بیهوده انرژی. (وزارت انرژی روسیه)<sup>۱</sup>

#### ۱۰-۵- خلاصه‌ای از تجربه کشور ترکیه

دولت ترکیه هم مانند سایر دولت با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیرتر جامعه و تضمین دسترسی آن‌ها به انرژی، تحریک توسعه اقتصادی در مناطق خاص یا اقتصاد در کل و ارتقای امنیت انرژی یارانه پرداخت می‌کند. با این حال، صرف نظر از نیت، یارانه‌ها اغلب به مکانیسم‌های پرهزینه تبدیل می‌شوند که در رسیدن به اهداف اصلی خود ناکام هستند و پیامدهای نامطلوب دیگری دارند و با تغییر هزینه‌های تولید و سرمایه‌گذاری نسبی مانع از استقرار منابع انرژی تجدیدپذیر و توسعه پایدار می‌شود.

ذخایر نفت و گاز داخلی این کشور محدود است و تقریباً تمام نفت و گاز مصرفی خود را وارد می‌کند. ترکیه همچنین به واردات زغال‌سنگ وابسته است ولی با توجه به سهم بالای زغال‌سنگ در تولید برق استراتژی فعلی انرژی ترکیه ادامه گسترش سریع تولید

1 Ministry of Energy of the Russian Federation



زغال سنگ است. اگر تمام اهداف در مورد زغال سنگ محقق شود و تمام کارخانه‌های برنامه‌ریزی شده ساخته شود، انتشار گازهای گلخانه‌ای ترکیه تا سال ۲۰۳۰ حدود ۹۴ درصد رشد خواهد کرد. پرداخت یارانه سوخت‌های فسیلی هزینه هنگفتی از جمله اثرات خارجی زیست‌محیطی و آلودگی هوای محلی، محدودیت بودجه، افزایش تعهدات دولت و ریسک‌داری‌ها را بر کشور تحمیل می‌کند و بر سلامت عمومی ثبات آب‌وهوا، گذار به انرژی پاک تأثیر منفی می‌گذارد. از سال ۲۰۰۹، در تلاش برای دستیابی به اهداف تغییرات آب‌وهوایی و افزایش سرمایه‌گذاری در منابع انرژی پاک کشورهای گروه ۲۰ متعهد به حذف تدریجی «یارانه سوخت‌های فسیلی ناکارآمد» شدند. در سال ۲۰۱۵، نیز که ترکیه ریاست گروه ۲۰ را بر عهده گرفت بر آورد هزینه‌های یارانه سوخت‌های فسیلی با تمرکز بر یارانه‌های تولیدکننده را در اولویت قرار داد.

دولت رژیم جدید یارانه‌ای جدیدی را برای تشویق سرمایه‌گذاری از طریق کاهش مالیات بر ارزش افزوده و معافیت از عوارض گمرکی ارائه و مشوق‌هایی برای نوع خاصی از سرمایه‌گذاری به عنوان "سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک" به‌ویژه در کمتر توسعه‌یافته‌ترین مناطق ترکیه را معرفی کرد. از جمله مزیت‌های دیگر سرمایه‌گذار در این مناطق، بهره‌مندی از نرخ کمتر مالیات بر درآمد و حق بیمه تأمین اجتماعی پایین‌تر است. علاوه بر این دولت تضمین‌های جدیدی برای شرکت‌هایی که در پروژه‌های زیرساختی عمومی سرمایه‌گذاری می‌کنند با ارزش بیش از ۴۷۰ میلیون دلار آمریکا ارائه کرد. این تعهد ۱۰۰ درصد اصل مبلغ وام، همراه با تمام هزینه‌های تأمین مالی را پوشش داد (IEA.2021).

#### ۱۰-۶- خلاصه از تجربه کشور نیجریه

یارانه‌های انرژی نیجریه با هدف مقرون‌به‌صرفه تر کردن مصرف و توزیع انرژی پرداخت می‌شد. یارانه فرآورده‌های نفتی در راستای برنامه تعدیل ساختاری به عنوان یک اقدام موقت برای کنترل قیمت‌ها فرآورده‌های نفتی در پالایشگاه‌ها تحت بازسازی عمل می‌کرد ولی با ادامه پرداخت یارانه برای فرآورده‌های نفتی تصفیه شده و وابستگی سیستم به این گونه حمایت‌ها بیشتر تلاش‌ها انجام شده توسط دولت‌ها در پی حذف یارانه‌ها و افزایش قیمت‌ها برای منعکس‌کننده قیمت‌های واقعی بازار با مخالفت شدید اتحادیه‌های کارگری و شهروندان مواجه می‌شد. از طرفی نیز به دلیل وجود

فساد گسترده در سیستم در مورد میزان دقیق پرداخت یارانه اختلاف نظر وجود داشت و بخشی از یارانه در واقع در بازار سیاه ناپدید می‌شد در کل به دلیل حجم زیاد فشار فزاینده یارانه بر بودجه دولتی و بهره‌مندی افراد ثروتمند از مزایای بیشتری و تأثیرات جدی بر حجم سرمایه‌گذاری طرح تغییر ساختار پرداخت یارانه انرژی مطرح شد. در قالب این طرح به تدریج بخش برق به سمت بازایی کامل هزینه و حمایت از فقیرترین گروه‌های مصرف‌کننده انتقال یافت. با وجود لزوم بهبود حکمرانی و اصلاح یارانه سوخت عموم مردم اطمینان کمی به توانایی بازدارندگی اصلاحات برای کاهش فرصت‌های فساد داشتند. از این رو برای همراهی بیشتر مردم و افزایش اعتماد عمومی باید به موازات تلاش‌های جاری برای اصلاح حاکمیت بخش انرژی با تحقیقات مشورتی و شناسایی دقیق برندگان و بازندگان ناشی از مقررات زدایی، بسته‌ای برای اقدامات حمایتی اجتماعی و اقتصادی طراحی شد. در قالب این بسته یارانه‌ها را برای حفظ تعرفه «خط حیات» برای مصرف‌کنندگان کم‌درآمد حفظ می‌شد و سیستمی برای حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر شوک‌های قیمتی (اثرات افزایش ناگهانی تعرفه‌ها) شکل گرفت. کاهش یارانه انرژی باعث آزادسازی بودجه دولت برای مقاصد دیگر می‌شود با تخصیص بودجه به این موارد دولت می‌تواند به برنامه‌هایی کمک کند که رفاه اجتماعی و کسب و کارها را به نحو مؤثرتری هدف قرار دهند و از پول کمتر برای کمک مؤثرتر به کسانی که بیشتر نیازمند هستند استفاده کنند. در مجموع دولت نیجریه مشخص کرد که چگونه می‌تواند بدون توسل به یارانه‌های ناکارآمد در مواقع ضروری به اقتصاد و خانوارهای آسیب‌پذیر این کشور کمک کند (آرامید و همکاران، ۲۰۱۲).

#### ۱۰-۷ خلاصه‌ای از تجربه کشور برزیل از اصلاح یارانه‌ها

در کشور برزیل با هدف ارتقای صنعتی شدن، دستیابی به پذیرش اجتماعی بالاتر و اهداف زیست‌محیطی از دیرباز به منابع انرژی یارانه پرداخت شده است. چشم‌پوشی قابل توجه از درآمد فدرال برای یارانه دادن به آنی منابع منجر به از دست رفتن جمع‌آوری درآمد مالیاتی و چشم‌پوشی از اولویت‌هایی مانند تأمین مالی بهداشت عمومی، کمک‌های اجتماعی و مستمری‌های تأمین اجتماعی که سیاستی حیاتی برای کاهش نابرابری‌ها در کشور هستند، شد. به بیان دیگر یارانه‌ها تنها

در کوتاه مدت محرک اقتصادی هستند و به توزیع مجدد درآمدها کمک می کنند و مداخله طولانی مدت دولت در بخش انرژی می تواند پرهزینه باشد. گاهی اوقات اختلاف قیمت زیاد بین قیمت های بین المللی و قیمت های داخلی مانعی برای رشد پایدار ایجاد می کند و دولت را از دستیابی به سود حاصل از آزادسازی بازارهای انرژی محروم می کند و در کل این اقدامات به نفع خانواده های ثروتمندتر است که سوخت بیشتری مصرف می کنند در سال های گذشته بروز بحران ها در بازارهای انرژی این تصور را در اذهان عمومی شکل داده بود که آزادسازی بازار منابع انرژی مشکلاتی را برای تأمین انرژی ایجاد می کند. البته شناسایی ذخایر نفت بزرگ فراساحلی داخلی وضعیت به شدت تغییر کرد و برزیل تبدیل به یک کشور بزرگ صادرکننده نفت شد و با افزایش درآمدهای حاصل از تولید نفت داخلی این دیدگاه مجدداً مطرح شد که برزیل می تواند از هزینه کمتر نفت خام داخلی برای سرعت بخشیدن به صنعتی شدن و کاهش مشکلات اجتماعی، منطقه ای و زیست محیطی استفاده کند. علیرغم مخالفت شدید ملی گراها، انحصار شرکت های دولتی حذف شد و یک رژیم نظارتی جدید ایجاد شد که از طریق آن منابع انرژی مشمول یک رژیم شفاف شدن که نیازمند افشای اطلاعات مالی بودند. (اولیویرا و لان<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰) در سال ۲۰۲۳ نیز دولت متعهد به محاسبه و ارزیابی رسمی یارانه های سوخت های فسیلی در مقایسه با یارانه های انرژی های تجدیدپذیر و ایجاد یک استراتژی برای حذف تدریجی زغال سنگ معدنی شده است. برای مدیریت اثرات شوک های خارجی قیمت سوخت های فسیلی و کنترل قیمت های داخلی علاوه بر پررنگ کردن نقش پتروبراس، «صندوق تثبیت قیمت» احداث شد که از طریق مالیات بر سود بادآورده برای شرکت های این بخش تأمین مالی شود (موسسه مطالعات اجتماعی و اقتصادی برزیل<sup>۲</sup>، ۲۰۲۲).

## ۱۱. نتیجه گیری

رویکرد هر کشور در مورد حذف تدریجی یا منطقی کردن یارانه های ناکارآمد سوخت های فسیلی یک موضوع مستقل است که به موقعیت و اولویت های منحصربه فرد آن کشور از جمله افزایش دسترسی به انرژی و ریشه کنی فقر انرژی بستگی دارد. هم چنین در سطح بین المللی این حرکت باید با در نظر گرفتن نیازهای خاص و شرایط حاکم بر کشورهای در حال توسعه و به حداقل رساندن

1 Oliveira, A. & Laan, T. 2010

2 Brazil Institute of Socioeconomic Studies ۲۰۲۲.

اثرات نامطلوب احتمالی بر توسعه آن‌ها باشد. در همین راستا کشورهای عضو اوپک به طور فعال سیاست‌های انرژی خود را که ناکارآمد هستند یا منجر به اتلاف و یا انحراف مصرف می‌شوند ارزیابی و اصلاح می‌کنند. چالش کشورهای صادرکننده انرژی برقراری تعادل بین تضمین استفاده بهینه از منابع محدود انرژی، فراهم آوردن دسترسی همگانی به انرژی و ممانعت از اتلاف در مصرف انرژی است. علاوه بر این هدف سیاست‌های انرژی در کشورهای در حال توسعه صادرکننده انرژی در کنار سایر سیاست‌های اقتصادی ایجاد زمینه برای ارتقای توسعه مؤثر اقتصادی و ریشه کن کردن فقر انرژی است. چنین رویکردی در این کشورها به عنوان دستاورد اجتماعی جبران افت ارزش نظری فروش ارزان داخلی منابع انرژی نسبت به بازارهای بین‌المللی است. اگرچه روند مقابله با یارانه انرژی ناکارآمد پیچیده است، برخی از اعضای اوپک نیز ساختارهای پیچیده حاکمیتی برای انطباق با تغییرات بازار و حذف یارانه ناکارآمد که مصرف بی‌رویه را تشویق می‌کند ایجاد کرده‌اند. از این رو در کشورهای عضو اوپک به عنوان کشورهای در حال توسعه هنگام برنامه‌ریزی برای اصلاح یارانه انرژی، ثبات و پیشرفت اقتصادی از اولویت بالایی برخوردار است. از این رو به اشتراک گذاشتن دانش و تجربیات با سایر کشورها در این راستا کمک ارزشمندی به این کشورها خواهد کرد.

یارانه انرژی را می‌توان به عنوان هر اقدام دولتی که هزینه تولید انرژی را کاهش می‌دهد، درآمد تولیدکننده انرژی را افزایش می‌دهد و یا قیمت پرداختی مصرف‌کننده را کاهش می‌دهد تعریف کرد. هدف از این سرمایه‌گذاری‌ها بهبود دسترسی به انرژی از طریق قیمت‌گذاری مقرون‌به‌صرفه، محافظت از مصرف‌کنندگان داخلی در برابر نوسانات بین‌المللی و حمایت از صنایع انرژی‌بر است. (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۱۳) اگرچه یارانه انرژی پتانسیل ایجاد منافع کوتاه‌مدت را دارد، ولی به دلیل اینکه منجر به پیامدهای نامطلوب ناخواسته از طریق اختلال در عملکرد بازار، محدود کردن سرمایه‌گذاری در منابع انرژی پاک و تضعیف تلاش‌ها برای مقابله با تغییرات آب‌وهوایی خواهد شد، مورد انتقاد قرار می‌گیرد. منتقدان به این موضوع تأکید می‌کنند که استفاده از منابع عمومی سبب ایجاد قیمت‌های مصنوعی می‌شود و از این رو باید دولت‌ها با احتیاط عمل کنند و سایر گزینه‌ها مانند سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و استقرار فناوری‌های به‌روز در حوزه انرژی را نیز ارزیابی کنند.

پیامد اعمال یارانه انرژی به این موضوع بستگی دارد که از این ابزار به عنوان سیاست‌های سمت عرضه استفاده شود یا تقاضا. اصلاح استفاده از کنترل‌های قیمتی برای ارتقاء کارایی و رقابت به دنبال رفع نیازهای مختلف در اقتصادهای در حال رشد و توسعه یافته و عادی سازی بازارها در سراسر جهان است. یارانه در سمت عرضه که به عنوان یارانه تولیدکننده شناخته می‌شود می‌تواند از شرکت‌ها در برابر فشار رقابتی محافظت کند و از جمله استراتژی‌ها برای به حداقل رساندن هزینه‌ها است. همچنین می‌تواند سیگنال‌های قیمتی را مخدوش کند و ممکن است منجر به تخصیص نادرست منابع به سمت سرمایه‌گذاری‌هایی شود که در غیاب یارانه‌ها سود بسیار کمتری خواهند داشت. با این حال، زمانی که یارانه‌ها قیمت‌ها را در سمت تقاضا پایین نگه می‌دارد، کاهش بهره‌وری و کارایی انرژی می‌تواند از جمله پیامدهای نامطلوب باشد. با این وجود که حذف یارانه انرژی می‌تواند انتقال به قیمت‌های بازاری را تسهیل کند. برای اصلاح یارانه انرژی رعایت موارد زیر می‌تواند اثرگذار باشد:

- طرح جامع اصلاح بخش انرژی با اهداف بلندمدت شفاف همراه به تحلیل تأثیرات
- ارتباط و مشاوره شفاف و گسترده با ذینفعان افزایش قیمت‌ها در طول زمان که به تدریج انجام می‌شود.
- بهبود کارایی در شرکت‌های دولتی و کاهش یارانه
- اقداماتی برای حمایت از فقرا از طریق پول نقل هدفمند یا نقل و انتقال نزدیک به نقد
- اصلاحات نهادی که سبب قیمت‌گذاری غیرسیاسی انرژی شود

## منابع

- Sharma, S, Beaton, C, Gerbase, L, French, G, and Muzondo, C. (2023). Financing a Fair Energy Transition through Fossil Fuel Subsidy Reform. T20 Policy Brief, July. Aramide, J. et al, 2012. A Citizens' Guide to Energy Subsidies in Nigeria. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Aramide, J, Beaton, C, Ejekwumadu, I, Gbadebo-Smith, F, Solanke, O, Vis-Dunbar, D, & Wooders, P. (2012). A Citizens' guide to energy subsidies in Nigeria.
- Asian Development Bank. (2020). Indonesia energy assessment strategy and road map update.
- Badouard, T & Athias, M. (2020). Final Report Energy Subsidies Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments. Publications Office of the European Union.
- Baršauskaitė, Ieva. (2022). Background Note on Fossil Fuel Subsidy Reform. International Institute for Sustainable Development.
- Brazil Institute of Socioeconomic Studies. (2022). Fossil fuels subsidies in Brazil, know, assess and reforms.
- dunbar, D. (2017). "A citizens' Guide to energy subsidies in india". <https://www.iisd.org/publications/citizens-guide-energy-subsidies-india>.
- **Energy Strategy of Russia**, for the period to 2030. Ministry of Energy of the Russian Federation.
- G20 Scorecard of Fossil Fuel Funding Non-OECD Member Country. © 2020 International Institute for Sustainable Development.
- Nuaimy-Barker, R. (2015). G20 subsidies to oil, gas and coal production: Brazil. *Oil Change International & Overseas Development Institute*.
- Gerasimchuk, I, Kühne, K, Roth, J, Geddes, A, Oharenko, Y, Bridle, R, and Garg, V. (2019). Beyond fossil fuels: fiscal transition in BRICS. <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>.
- IEA, (2021). Turkey, <https://www.iea.org/reports/turkey-2021>, Licence: CC BY 4.0.
- IRENA. (2021). Renewable Energy Roadmap: India, International Renewable Energy Agency.
- Tumiwa, F, Laan, T, Lang, K, & Vis-Dunbar, D. (2011). A Citizen's Guide to Energy Subsidies in Indonesia.
- Petkova, N, & Stanek, R. (2013) "Analysing energy subsidies in the countries of eastern Europe, Caucasus and central Asia." *OECD Working Paper*.

- Oliveira, A. & Laan, T. (2010). Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Suharsono, A. & Lontoh, L. (2022). Indonesia's Energy Policy Briefing February. global subsidies initiative, International Institute for Sustainable Development.
- World economic forum .(2013). lesson drawn from reform of energy subsidies. Energy Systems of the Future in Brazil. 2023. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH GIZ Headquarters: Bonn and Eschborn.