



وزارت آموزش و پرورش و وزارت عالی‌ترت و پرورش

اصلاح بازار انرژی

۳

بررسی
تجربه‌های جهانی
اصلاح بازار انرژی

بهار ۱۳۹۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح بازار انرژی
بررسی تجربه‌های جهانی اصلاح بازار انرژی



طرح اصلاح بازار انرژی
بررسی تجربه‌های جهانی اصلاح بازار انرژی
ناشر: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: بهار ۱۳۹۳

آماده‌سازی ادبی و هنری: دفتر تدوین منابع علمی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

آدرس ناشر: خیابان شهید باهنر (نیاوران) - جمال آباد - خیابان شهید مختار عسگری - شماره ۶

تلفکس: ۲۶۱۱۶۸۵۲

فهرست مطالب

۷	پیش‌گفتار.....
۱۱	مقدمه.....
۱۴	معرفی.....
۲۲	بررسی تجربه‌های جهانی در زمینهٔ اصلاح قیمت‌های انرژی.....
۲۸	کشورهای واردکنندهٔ بزرگ خالص انرژی.....
۲۸	برزیل.....
۳۰	پرو.....
۳۱	شیلی.....
۳۳	غنا.....
۳۴	موریتانی.....
۳۵	اردن.....
۳۷	لبنان.....
۳۷	کشورهای صادرکنندهٔ کوچک انرژی.....
۳۸	اندونزی.....
۳۹	سوریه.....
۳۹	یمن.....
۴۰	کشورهای صادرکنندهٔ بزرگ انرژی.....
۴۰	الجزایر.....
۴۱	امارات متحده عربی.....
۴۱	کویت.....
۴۱	مصر.....
۴۱	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۴۶	منابع:.....

فهرست جداول

- جدول ۱: آثار مثبت و منفی آزادسازی قیمت انرژی ۲۱
- جدول ۲: مقایسهٔ روش تدریجی و آنی افزایش قیمت انرژی ۲۴
- جدول ۳: طبقه‌بندی کشورهای مورد بررسی در این مطالعه ۲۸

پیش‌گفتار

طی سه دهه گذشته، قیمت‌گذاری پایین حامل‌های انرژی در بازار داخلی پدیده‌های نامطلوب بسیاری در پی داشت - از جمله بهره‌برداری ناکارا از انرژی، انباشت تجهیزات و فناوری‌های پرمصرف و انرژی‌بر و قاچاق سوخت - که میزان مصرف انرژی را در کشورمان به سطحی بسیار فراتر از متوسط جهانی رساند. روند هدر رفتن سرمایه‌های ارزشمند هیدروکربوری کشور در حالی تا امروز ادامه دارد که فروش ارزان حامل‌های انرژی، باعث بی‌عدالتی آشکار در توزیع ثروت نفت در جامعه شده است؛ به گونه‌ای که خانوارهای برخوردار سهم بیشتری از یارانه پنهان انرژی را به خود اختصاص داده‌اند. مجموعه این مشکلات، بازار انرژی کشور را به وضعیت بحرانی رسانده و آسیب‌پذیری اقتصاد ملی را در عرصه داخلی و در مواجهه با چالش‌های بین‌المللی افزایش داده است. لذا، گزینه‌ای جز پیگیری جدی برنامه‌ای اصلاحی در این بازار پیش روی سیاست‌گذاران نمانده است. این در حالی است که اجرای ناقص فاز اول قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، چالش‌هایی چون کسری بودجه سنگین و بحران مالی شرکت‌های تولید و توزیع انرژی را پیش پای دولت یازدهم قرار داده است. با همه این دشواری‌ها، دولت مصمم است با استعانت از خداوند متعال، و

به پشتوانه‌ی سرمایه‌ی عظیم اعتماد ملی، گام‌های استواری تا تحقق کامل اهداف قانونی در اصلاح بازار انرژی بردارد و پس از سال‌ها، به آرزوی نخبگان و عموم مردم جامعه‌ی عمل پیوندد.

قدم نهادن در مسیر اجرای تصمیماتی که به طور مستقیم بر زندگی و رفاه مردم اثر می‌گذارد، و حساسیت بالایی دارد، ایجاب می‌کند که سیاست‌گذاران دلایل سیاست‌های انتخابی خود را به طور شفاف تبیین کنند و چارچوب نظری و اهداف برنامه‌ی اجرایی خود را در معرض دید و قضاوت مردم و نخبگان قرار دهند. در همین راستا، مؤسسه‌ی عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی اقدام به تهیه‌ی مجموعه‌ی گزارش‌هایی کرده است که در آن موضوعات مختلف مرتبط با اصلاح بازار انرژی و سیاست‌های حمایتی مطرح می‌شود. این مجموعه گزارش‌ها در برگیرنده‌ی خلاصه‌ای است از پژوهش‌های صورت گرفته برای طراحی مراحل بعدی اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها که به همت همکاران معاونت پژوهشی مؤسسه تهیه شده است. در این مجموعه تلاش بر این است که مطالب به زبانی ساده و قابل استفاده برای عموم ارائه شود؛ امیدواریم که مورد استفاده‌ی نخبگان، کارشناسان و عموم مردم واقع گردد.

در گزارش پیش‌رو، تجربه‌های جهانی در زمینه‌ی اصلاح بازار انرژی را بررسی کرده‌ایم. بررسی تجربه‌های داخلی و جهانی که در گزارش‌های دوم تا چهارم این مجموعه مورد تأکید قرار گرفته است، می‌تواند طراحی برنامه‌های اصلاحی در بخش‌های مختلف اقتصادی کشور را از آزمون و خطا و مسلط شدن دیدگاه‌های شخصی و غیرکارشناسی دور کند و منجر به انباشت دانش و ایجاد فرآیندی تکاملی در طراحی برنامه‌های اصلاحات ساختاری در کشور

شود. در پایان لازم می‌دانم از گروه تحقیق، شامل خانم مفتخر، آقای احمدی‌زاده و به ویژه خانم رشنوادی که در به سامان رسیدن این گزارش نقش کلیدی داشتند، تشکر کنم. همچنین سپاس گزار تمامی همکارانم در معاونت پژوهشی مؤسسه به ویژه آقای دکتر علی مزیکی هستم که در تهیه این گزارش مشارکت فعال و مؤثر داشته‌اند.

مسعود نیلی

مشاور اقتصادی رئیس‌جمهور

و رئیس مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

مقدمه

نوشتار پیش‌رو سومین گزارش از مجموعه گزارش‌های طرح اصلاح بازار انرژی است که به ارائه نتایج مطالعات صورت گرفته در زمینه اصلاح بازار انرژی در دیگر کشورها اختصاص یافته است. محتوای این گزارش در راستای طراحی برنامه اصلاحی در بازار انرژی و در ادامه نتایج گزارش‌های اول و دوم، یکی از گام‌های مهم در شکل‌گیری طرح اصلاح بازار انرژی است (شکل ۱)؛ در گزارش اول از مجموعه گزارش‌های طرح اصلاح بازار انرژی با بررسی روند تولید، مصرف و صادرات نفت خام، فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی و برق طی سال‌های اخیر، تحولات بازار انرژی کشور مطالعه و بررسی شد و روشن شد که بازار انرژی کشور در وضعیتی دشوار به سر می‌برد و تنگناهای سمت عرضه انرژی و رشد روزافزون تقاضای انرژی، نه تنها بازار انرژی کشور را در آستانه بحران قرار داده است، بلکه عدم تعادل موجود در این بازار به دیگر بخش‌های اقتصاد، از جمله بودجه دولت و محیط زیست، نیز سرایت کرده است. با تداوم چنین روندی و فاصله گرفتن هرچه بیشتر مصرف از تولید، دامنه عدم تعادل بازار انرژی، صنعت کشور و رفاه خانوارها را تحت تأثیر جدی قرار خواهد داد. لذا گزارش اول این مجموعه نشان داد که اعمال اصلاحات در بازار

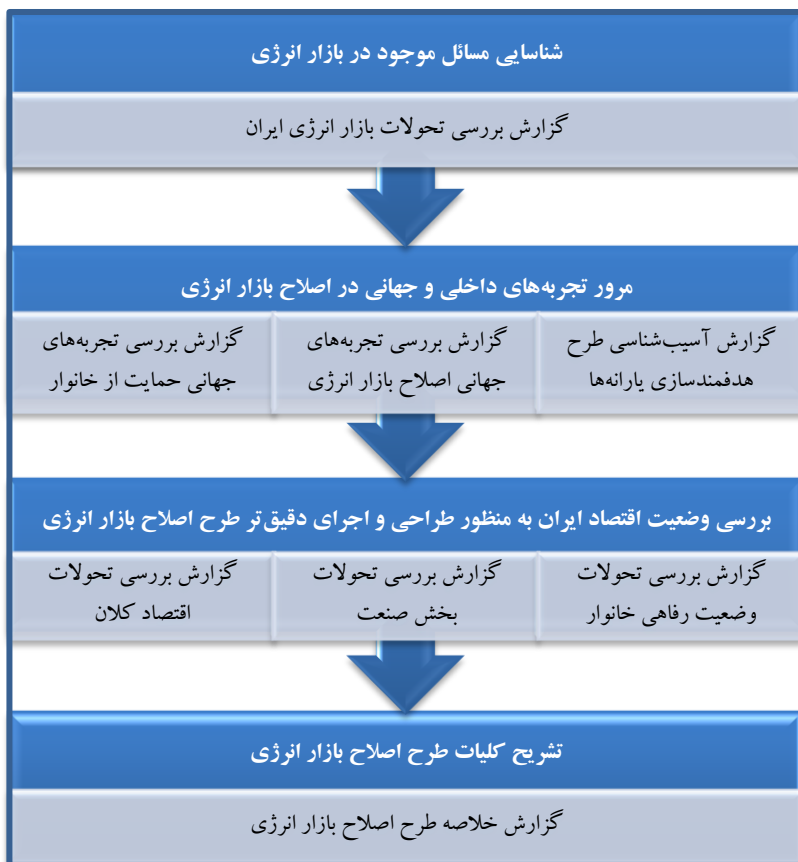
انرژی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و فوری است.

پس از دستیابی به تصویری از وضعیت موجود بازار انرژی، این سؤال مطرح می‌شود که طرح اصلاح بازار انرژی باید شامل چه اقدامات و مؤلفه‌هایی باشد تا، علاوه بر حل مسائل بازار انرژی، کمترین آثار منفی را بر دیگر بخش‌های اقتصاد، از جمله متغیرهای اقتصاد کلان (رکود و تورم) و رفاه خانوارها داشته باشد. برای پاسخ به این سؤال لازم است تجربه‌های داخلی و خارجی در زمینه اصلاح سازوکارهای ناصحیح بازار انرژی بررسی شوند. در گزارش دوم طرح اصلاح بازار انرژی، با عنوان "آسیب‌شناسی طرح هدفمندسازی یارانه‌ها"، کاستی‌های تجربه‌های داخلی - به‌خصوص طرح هدفمندسازی یارانه‌ها - مورد مطالعه قرار گرفت و در گزارش حاضر (گزارش سوم) تجربه‌های جهانی در زمینه اصلاح بازار انرژی بررسی می‌شود. از آنجا که برنامه حمایت از خانوار در طرح هدفمندسازی یارانه‌ها (پرداخت یارانه نقدی به خانوارها) یکی از مؤلفه‌های اصلی این طرح بود و گزارش حاضر نیز نشان می‌دهد که بیشتر برنامه‌های موفق حذف یارانه‌های انرژی با یک برنامه حمایتی از خانوارهای آسیب‌پذیر همراه بوده است، در بخش دوم بررسی تجربه‌های جهانی (گزارش چهارم) نیز به مطالعه برنامه‌های حمایتی در کشورهای مختلف خواهیم پرداخت.

بررسی تجربه‌های جهانی در اصلاح بازار انرژی باعث آشنا شدن با مشکلات و چالش‌های این سیاست، هم در زمینه اجرا و هم در دوره گذار، می‌شود. همچنین آشنایی با نحوه طراحی، اجرا و ارزیابی این سیاست در کشورهای مختلف جهت دست یافتن به فرآیندی بهینه برای برنامه حذف یارانه

انرژی لازم و ضروری است. در این گزارش، تجربه‌های جهانی در سه گروه کشورهای واردکننده خالص انرژی، صادرکننده کوچک انرژی و صادرکننده بزرگ انرژی بررسی می‌شود.

شکل ۱: ساختار کلی مطالعات طرح اصلاح بازار انرژی



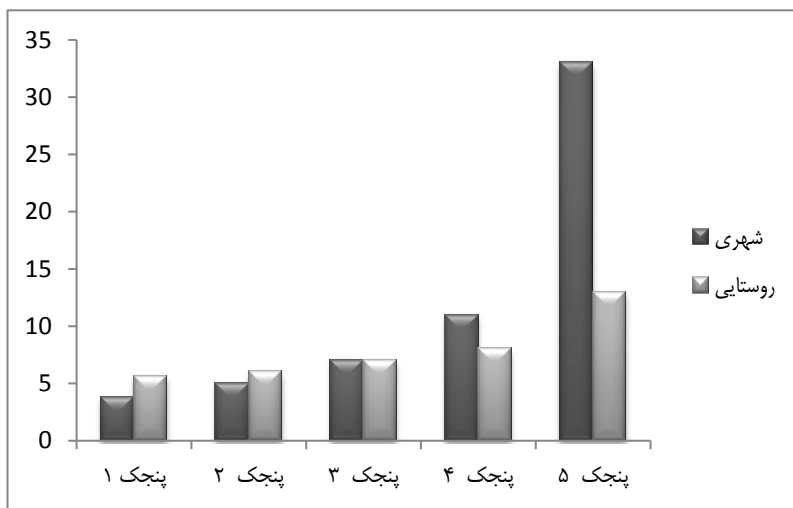
معرفی

دولت‌ها برای دسترسی بنگاه‌های تولیدی به انرژی ارزان و حمایت از خانوارهای کم‌درآمد، یارانه انرژی می‌پردازند. از طرف دیگر، یارانه انرژی باعث حمایت از خانوار در برابر افزایش قیمت دیگر کالاها می‌شود. همچنین باعث هموار شدن^۱ مصرف در برابر نوسان قیمت جهانی انرژی می‌شود.^۲ اما این روش حمایت، بسیار پرهزینه و ناکارآمد است. زیرا یارانه انرژی علامت‌های قیمتی را مختل کرده باعث تخصیص غیربهبهینه منابع می‌شود. همچنین قیمت پایین انرژی باعث مصرف بی‌رویه انرژی می‌شود و در نتیجه مخارج مالی دولت افزایش می‌یابد. از سوی دیگر، پرداخت یارانه انرژی هدف‌گیری ضعیفی دارد و معمولاً دهک‌های بالای درآمدی از این یارانه‌ها بهره‌مند می‌شوند؛ زیرا انرژی بیشتری مصرف می‌کنند. نمودار ۱ نشان می‌دهد که در سال ۲۰۰۹ یارانه‌های انرژی در مصر چگونه به پنجک‌های مختلف درآمدی اختصاص یافته است. با توجه به نمودار، پنجک اول شهری ۳/۸ درصد و پنجک اول روستایی ۵/۶ درصد از یارانه انرژی را دریافت کرده‌اند، درحالی‌که پنجک پنجم شهری ۳۳ درصد و پنجک پنجم روستایی ۱۳ درصد از یارانه انرژی را دریافت کرده‌اند.

1. smooth

2. Fattouh (2012)

نمودار ۱: توزیع یارانه انرژی میان گروه‌های هزینه‌ای شهری و روستایی در کشور
مصر در سال ۲۰۰۹ (درصد)



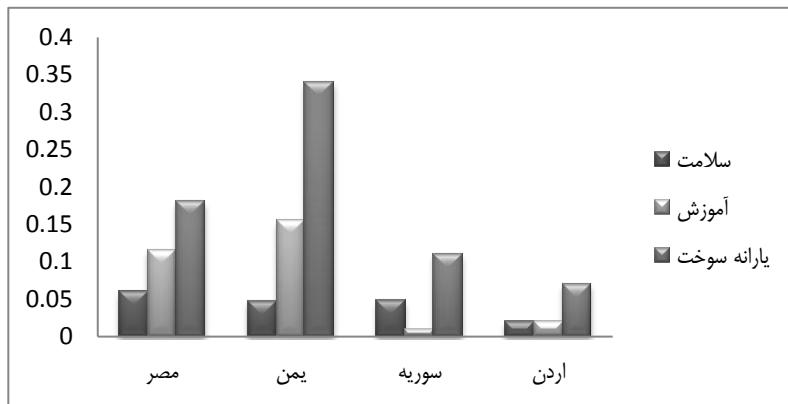
منبع: ابوالعینین^۱ (۲۰۰۹)

در نمودار ۲ نشان داده شده است که در کشورهای مصر، یمن، سوریه و اردن مخارجی که دولت صرف یارانه انرژی می‌کند بیش از مخارجی است که صرف آموزش و سلامت می‌شود. در حالی که در این کشورها مخارج دولت در بخش سلامت (که به نوعی کالای عمومی است) کمتر از ۵ درصد است؛ در کشوری مانند یمن ۳۴ درصد در آمد دولت به یارانه انرژی اختصاص می‌یابد. همچنین در کشور سوریه ۱ درصد مخارج دولت در بخش آموزش هزینه می‌شود، در حالی که سهم یارانه انرژی از مخارج کل دولت ۱۱ درصد است و،

1. Abouleinein

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، منافع آن به پنجگ‌های بالای درآمدی اختصاص می‌یابد. بنابراین طرح موضوع حذف هدفمند یارانه انرژی ضروری به نظر می‌رسد.

نمودار ۲: سهم مخارج سلامت، آموزش و یارانه سوخت از مخارج دولت در کشورهای منتخب

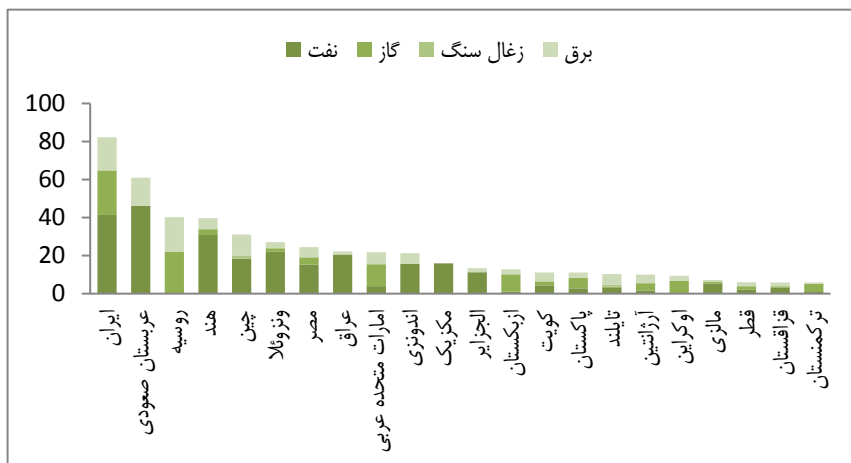


منبع: فتوح^۱ (۲۰۱۲)

نمودار ۳ به بررسی وضعیت یارانه انرژی ایران در مقایسه با دیگر کشورها می‌پردازد. با توجه به نمودار ۳، در سال ۲۰۱۱، ایران با پرداخت ۴۱ میلیارد دلار یارانه نفت، پس از کشور عربستان دومین کشوری است که بیشترین رقم یارانه را پرداخته است. یارانه پرداختی گاز ایران در ۲۰۱۱، ۲۳ میلیارد دلار بوده که

بیش از تمام کشورهاست. پس از ایران، کشور روسیه با پرداخت ۲۱ میلیارد دلار در رتبه دوم قرار دارد.

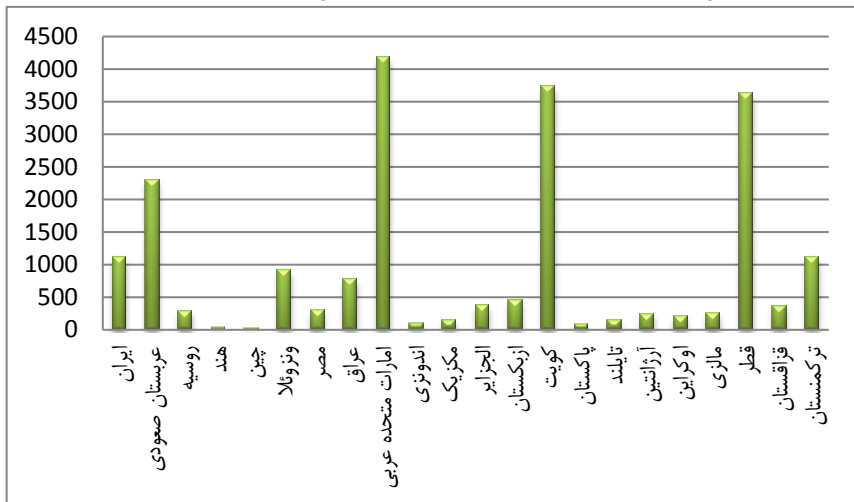
نمودار ۳: مقدار یارانه انرژی ایران و دیگر کشورها در ۲۰۱۱ (میلیارد دلار)



منبع: آژانس بین‌المللی انرژی^۱ (۲۰۱۲)

البته با توجه به مقدار خالص یارانه انرژی، بدون در نظر گرفتن اختلاف جمعیت کشورها، نمی‌توان نتیجه‌گیری درستی داشت. در نمودار ۴، مقدار یارانه سرانه کشورها در ۲۰۱۱ نشان داده شده است. بیشترین یارانه سرانه مربوط به کشور امارات متحده عربی است با مبلغ ۴۱۷۲ دلار. ایران با پرداخت یارانه سرانه ۱۱۰۰ دلار پنجمین کشوری است که بالاترین یارانه سرانه را در دنیا می‌پردازد.

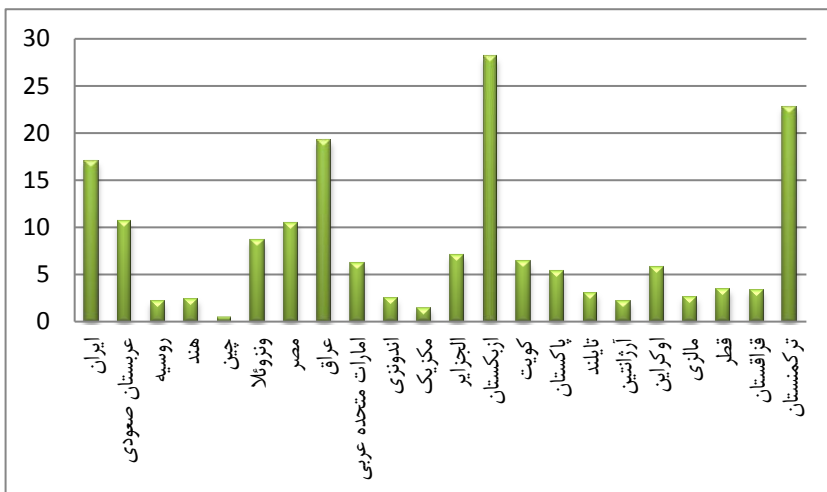
نمودار ۴: یارانه سرانه انرژی ایران و سایر کشورها در ۲۰۱۱ (دلار)



منبع: آژانس بین‌المللی انرژی (۲۰۱۲)

طبق نمودار ۵ در ۲۰۱۱، سهم یارانه از تولید ناخالص داخلی ایران ۱۷ درصد بوده است که نسبت به دیگر کشورهای دنیا رقم قابل توجهی است. با توجه به محدودیت منابع بودجه‌ای دولت در سال‌های اخیر، با اختصاص این مبلغ به بخش‌های ضروری‌تری چون آموزش، سلامت و توسعه زیرساخت‌ها، علاوه بر اینکه منابع موجود به صورت بهینه‌تری به سمت گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه هدایت می‌شود، به توسعه بلندمدت کشور نیز منجر می‌شود.

نمودار ۵: سهم یارانه انرژی ایران و دیگر کشورها در ۲۰۱۱ (درصد از تولید ناخالص داخلی)



منبع: آژانس بین‌المللی انرژی (۲۰۱۲)

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، پرداخت یارانه انرژی در ایران (همچون دیگر کشورهای صادرکننده انرژی) نسبت به دیگر کشورها در ابعاد وسیع‌تری صورت می‌گیرد و همان‌طور که در ابتدای این بخش گفته شد، یکی از مؤلفه‌های اصلی پرداخت یارانه انرژی در ابعادی گسترده، ناکارآمدی هدف‌گیری گروه‌های فقیر جامعه است. بنابراین اصلاح بازار انرژی ضروری به نظر می‌رسد.

یکی از مؤلفه‌های اصلی اصلاح بازار انرژی، آزادسازی قیمت انرژی است. آزادسازی قیمت انرژی می‌تواند آثار مثبت و منفی بر بخش‌های مختلف اقتصادی داشته باشد. در جدول ۱، خلاصه‌ای از آثار مثبت و منفی آزادسازی قیمت انرژی بر اساس تجربه آزادسازی قیمت انرژی در کشورهای مختلف

آورده شده است. در جدول یاد شده، این آثار در پنج حوزه مالی، اقتصاد کلان، حاکمیت، خانوار و رفاه اجتماعی، و تجارت و بخش های اقتصادی بررسی شده است. همان طور که در جدول مشاهده می شود، بیشتر آثار منفی آزادسازی قیمت انرژی معطوف به دوره کوتاه مدت است، در حالی که در میان مدت و بلندمدت آثار مثبت این اقدام بروز می کند. همان طور که در گزارش آسیب شناسی هدفمندسازی یارانه ها اشاره شد، نگرانی از بابت آثار منفی کوتاه مدت اصلاح بازار انرژی، یکی از دلایل اصلی تأخیر در اجرای این سیاست در کشور بوده است.

جدول ۱: آثار مثبت و منفی آزادسازی قیمت انرژی

مالی	
آثار منفی:	آثار مثبت:
کاهش مخارج دولت، کاهش بدهی دولت، افزایش درآمد شرکت‌های انرژی	
اقتصاد کلان	
آثار منفی:	آثار مثبت:
به دلیل افزایش قیمت انرژی و به دنبال آن افزایش هزینه بخش تولید، برخی بنگاه‌ها که انرژی نهاده اولیه آنهاست، مزیت رقابتی خود را از دست می‌دهند و بنابراین در کوتاه‌مدت تولید ناخالص داخلی کاهش می‌یابد. افزایش کوتاه‌مدت یا میان‌مدت تورم، افزایش بی‌ثباتی	بهبود وضعیت حساب موازنه تجاری و حساب جاری خصوصاً در کشورهای واردکننده خالص انرژی، افزایش رشد اقتصادی در میان‌مدت، کاهش قیمت‌ها در میان‌مدت به دلیل افزایش رقابت، کاهش تقاضا برای سوخت
حاکمیت	
آثار منفی:	آثار مثبت:
ریسک انجام فعالیت‌های ضد رقابت و ایجاد رقابت ناکارآمد در بازار قیمت سوخت جدید	افزایش امنیت انرژی: کاهش تقاضا و افزایش انگیزه سرمایه‌گذاری، کاهش فرصت‌های ایجاد فساد، کاهش انگیزه برای قاچاق سوخت
خانوار و رفاه اجتماعی	
آثار منفی:	آثار مثبت:
کاهش درآمد خانوار، افزایش بیکاری متأثر از تأثیرپذیری بخش تولید از آزادسازی قیمت‌ها، افزایش فقر، ریسک کاهش دسترسی به انرژی	منافع یارانه‌ها قبل از آزادسازی معمولاً بیشتر به ثروت‌مندان می‌رسد.
تجارت و بخش‌های اقتصادی	
آثار منفی:	آثار مثبت:
کاهش رقابت‌پذیری بین‌المللی در بخش‌های مصرف‌کننده سوخت مانند: بخش کشاورزی و شیلات و بخش خدمات حمل و نقل	عرضه پایدارتر انرژی، بهبود تامین مالی شرکت‌های انرژی، افزایش انگیزه سرمایه‌گذاری در تولید و استخراج انرژی، انگیزه بیشتر برای افزایش کارایی انرژی

منبع: بیتون^۱ (۲۰۱۳)

همچنین یادآوری این نکته ضروری است که برنامه اصلاحات بازار انرژی شامل دو بخش است: حذف یارانه‌ها و برنامه حمایت از خانوار. بررسی تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که برنامه حمایت از خانوار جهت تسهیل اجرای برنامه حذف یارانه‌ها ضروری به نظر می‌رسد و در کشورهای که برنامه‌های حمایتی پس از حذف یارانه‌های انرژی، اجرا نشده است، تنش‌های اجتماعی افزایش یافته (برای مثال، تجربه کشورهای برزیل، غنا و موریتانی را ببینید).

بررسی تجربه‌های جهانی در زمینه اصلاح قیمت‌های انرژی

در این بخش به بررسی تجربه‌های دیگر کشورها در زمینه آزادسازی قیمت انرژی می‌پردازیم. اما پیش از آن باید درباره چالش‌های آزادسازی قیمت انرژی و روش‌های آزادسازی قیمت انرژی توضیح دهیم. چالش‌های آزادسازی قیمت انرژی به دو بخش چالش‌های تکنیکی و سیاسی تقسیم می‌شوند. یارانه انرژی مسئله‌ای ساختاری و بلندمدت است و بنابراین اصلاح آن مستلزم راه‌حلی ساختاری است. چالش‌های تکنیکی اجرای سیاست آزادسازی قیمت انرژی عبارت‌اند از: چه سازوکاری برای قیمت‌گذاری آزاد باید طراحی شود؟ خانوارها و بنگاه‌ها چگونه خود را با شرایط جدید تطبیق دهند؟ چگونه می‌توان از منابع آزادشده جهت حمایت از خانوار و بنگاه استفاده کرد؟

چالش‌های سیاسی به این مسئله توجه دارند که برنامه آزادسازی از نظر سیاسی قابل اجرا باشد. همچنین برای اجرای موفق آزادسازی قیمت انرژی لازم است عموم مردم اصلاح قیمت را درک کنند و بپذیرند. مردم باید اعتماد داشته باشند که دولت منابع آزادشده از آزادسازی قیمت انرژی را صرف

مخارج بهتری می‌کند. یکی از چالش‌های سیاسی برنامه آزادسازی قیمت انرژی مخالفت ذی‌نفعان یارانه انرژی با برنامه آزادسازی است. بر طبق گزارش‌های منتشر شده از نهمین نشست کمیسیون توسعه پایدار^۱ (۲۰۰۱) حتی در شرایطی که کاملاً واضح است هزینه‌های یارانه از منافع آن بیشتر است، حذف یارانه‌ها به دلیل مواجه شدن دولت با مخالفت ذی‌نفعان یارانه، کار دشواری است. درحالی که مضرات زیست‌محیطی یارانه انرژی همه افراد را متأثر می‌کند، منافع آن به طور نامتناسبی به بخش خاصی از جمعیت اختصاص می‌یابد. بنابراین در حالی که طرفداران حفظ یارانه راحت‌تر می‌توانند مزایای اجتماعی خود، مانند صنعت‌هایی که با حمایت یارانه قادر به ادامه کارند یا فشار اقتصادی ناشی از حذف یارانه بر فقرا، را نشان دهند، نشان دادن هزینه‌های اقتصادی یارانه انرژی بسیار دشوار است.

روش‌های آزادسازی قیمت انرژی معمولاً در یکی از دو رویکرد زیر دسته‌بندی می‌شوند: روش تدریجی^۲ افزایش قیمت انرژی، و روش افزایش قیمت آنی^۳. مؤسسه بین‌المللی توسعه پایدار^۴ روش تدریجی را توصیه می‌کند. مهم‌ترین مزیت روش تدریجی در این است که با هر بار کاهش یارانه‌ها بر اساس نتایج به دست آمده، استراتژی ادامه کار و اصلاح سیاست‌های اتخاذ شده تعیین می‌شود. ویژگی‌های دو رویکرد آزادسازی قیمت به صورت

1. Commission on Sustainable Development (ninth session)

2. gradual

3. big bang

4. International Institute for Sustainable Development

تدریجی و آنی در جدول ۲ خلاصه شده است.

جدول ۲: مقایسه روش تدریجی و آنی افزایش قیمت انرژی

معیارهای عملکرد	روش تدریجی	روش آنی
اقتصاد کلان		
کاهش هزینه‌ها	تدریجی	فوری
اثر بر تورم و رشد اقتصادی	در هر بار افزایش قیمت کم، اما ریسک ایجاد انتظارات تورمی بلندمدت	زیاد. اما در طول دوره‌ای کوتاه مدت
اقتصاد خرد و اجتماعی		
آثار منفی اجتماعی بر خانوار و بنگاه	کم	زیاد. زیرا خانوار و بنگاه زمانی در اختیار ندارند تا خود را با شرایط وفق دهند
سیاسی		
ریسک ایجاد بی‌ثباتی سیاسی	کم	زیاد. به سختی می‌توان اثر یک شوک بزرگ اقتصادی را پیش‌بینی کرد.
استفاده از سرمایه سیاسی	زیاد. هر بار افزایش قیمت مستلزم سرمایه سیاسی است.	کم تا متوسط. تنها یک بار قیمت افزایش می‌یابد اما شوک اقتصادی بزرگی ایجاد می‌کند.
هزینه‌های اجرایی		
ریسک طراحی ضعیف استراتژی	کم تا متوسط	زیاد
ریسک اجرای ضعیف برنامه	کم. زیرا امکان تعدیل استراتژی وجود دارد.	زیاد
بازار انرژی		
کاهش تقاضای انرژی	تدریجی	فوری

منبع: بیتون (۲۰۱۳)

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود، تنها کاستی‌های سیاست آزادسازی قیمت انرژی تدریجی در مقابل سیاست آنی آزادسازی قیمت انرژی، "استفاده از سرمایه سیاسی"، "احتمال توقف آن پیش از رسیدن به هدف" و "کاهش تدریجی تقاضای انرژی" است - که مورد آخر در شرایط رکودی نه یک کاستی، بلکه یک مزیت به حساب می‌آید. زیرا افزایش شدید تقاضای انرژی در بخش‌های تولیدی منجر به تعمیق رکود می‌شود. از این‌رو، در شرایط فعلی اقتصاد ایران، مهم‌ترین کاستی در پیش گرفتن سیاست تدریجی در اصلاح قیمت‌های انرژی، استفاده سیاست‌گذار از سرمایه سیاسی خود در هر مرحله از افزایش قیمت‌های انرژی است. جز این مورد، در دیگر موارد، سیاست تدریجی نسبت به آنی ارجحیت دارد، زیرا آثار تورمی و رکودی کمتری در سطح کلان اقتصاد دارد و آثار منفی کمتری بر رفاه خانوارها می‌گذارد. همچنین امکان اصلاح نقاط ضعف آن طی زمان امکان‌پذیر است.

یکی از اصول مهم رعایت شده در تدوین طرح اصلاح بازار انرژی ایران همین اتخاذ سیاستی تدریجی و مستمر برای اصلاح سازوکارهای ناصحیح در بازار انرژی است. اساساً یکی از نقاط ضعف فاز اول طرح هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، در پیش گرفتن سیاستی آنی برای اصلاح قیمت‌های انرژی بود که در نتیجه آن قیمت حامل‌های انرژی، به صورتی بی‌سابقه، بیش از ۵۰۰ درصد افزایش یافت. این اقدام در شرایطی که کشور با تحریم‌های شدیدی روبه‌رو بود باعث شد که نه تنها مزایای اصلاح قیمت‌های انرژی، که در جدول ۱ به آنها اشاره شد، بروز نکند، بلکه بخش صنعت کشور نتواند در جهت تغییر فناوری و صرفه‌جویی در انرژی پیش برود و از این مسیر تولید

کشور با چالش‌های زیادی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ مواجه شد.^۱

در پیش گرفتن سیاستی تدریجی در اصلاح بازار انرژی در زمان حاضر که اقتصاد کشور در شرایط رکود تورمی به سر می‌برد، بیش از سال ۱۳۸۹ ضرورت دارد. زیرا افزایش قیمت‌های انرژی ممکن است هم بر رشد اقتصادی منفی و هم بر تورم بالا تأثیر بگذارد. لذا توجه به ابعاد مختلف افزایش قیمت‌های انرژی از ضروریات طراحی این سیاست در زمان حاضر است. در گزارش "بررسی تحولات اقتصاد کلان" به این موضوع بیشتر خواهیم پرداخت.

در این مطالعه، کشورها بر اساس نحوه تأمین مالی یارانه انرژی دسته‌بندی و مطالعه شده‌اند. تأمین مالی یارانه انرژی در کشورهای مختلف، بسته به اینکه کشور واردکننده یا صادرکننده خالص انرژی باشد، شکل‌های متفاوتی دارد. در کشورهای واردکننده انرژی، برای تأمین مالی یارانه انرژی، این مبلغ از بودجه دولت پرداخت می‌شود. اما در کشورهای صادرکننده انرژی، دولت انرژی را با قیمت پایین‌تری از قیمت صادراتی انرژی در اختیار مصرف‌کنندگان داخلی قرار می‌دهد. در شرایطی که قیمت انرژی پایین‌تر از قیمت بین‌المللی، اما بالاتر از هزینه استخراج و تولید باشد، دولت مبلغی به عنوان یارانه انرژی نمی‌پردازد، اما یک درآمد از دست رفته دارد. زیرا دولت می‌توانست انرژی را با قیمت بین‌المللی صادر کند و درآمد حاصل از آن را صرف هزینه‌هایی چون آموزش، سلامت و توسعه زیرساخت‌ها کند. در شرایطی که قیمت داخلی پایین‌تر از هزینه تولید و استخراج باشد، دولت باید هم زیان شرکت‌های

۱. به گزارش آسیب شناسی طرح هدفمندسازی یارانه‌ها رجوع شود.

تولیدکننده یا پالایشگاه‌ها را پردازد، و هم با هزینه فرصت درآمد از دست رفته مواجه است. با توجه به اینکه زیان درآمد از دست رفته دولت هزینه‌ای است پنهان، دولت به سختی می‌تواند عموم مردم را در مورد زیان یا هزینه یارانه انرژی متقاعد کند. بنابراین، در کشورهای صادرکننده انرژی متقاعد کردن اتحاد اقتصادی برای اصلاح بازار انرژی دشوارتر است.

بنابراین، رویکرد کشورهای واردکننده انرژی و صادرکننده انرژی در زمینه آزادسازی قیمت انرژی متفاوت است. از آنجا که در کشورهای واردکننده انرژی مبلغ یارانه از بودجه دولت پرداخت می‌شود، انگیزه بیشتری برای آزادسازی قیمت انرژی دارند و تجربه‌های موفق زیادی در این دسته از کشورها در زمینه آزادسازی قیمت انرژی وجود دارد. اما کشورهای صادرکننده انرژی انگیزه کمتری برای انجام آزادسازی دارند؛ خصوصاً با افزایش قیمت‌های جهانی انرژی، به دلیل بهبود وضعیت مالی دولت، یارانه‌ها افزایش می‌یابد. در حالی که در کشورهای واردکننده انرژی، در شرایط افزایش قیمت بین‌المللی انرژی، دولت باید یارانه بیشتری برای انرژی پردازد و فشار مالی بر دولت افزایش می‌یابد.

با توجه به آنچه گفته شد، کشورها به سه دسته کشورهای واردکننده خالص انرژی، صادرکننده کوچک انرژی، و صادرکننده بزرگ انرژی تقسیم شده‌اند. در جدول ۳، برخی کشورهای منتخب در خاورمیانه، امریکای لاتین، آفریقا و شرق آسیا بررسی شده‌اند. طبق مطالعه در بوجه^۱ (۲۰۱۱)، حدود ۵۰ درصد

یارانه انرژی در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا پرداخت می‌شود. از این‌رو، در ادامه این بخش، کشورهای این مناطق بیشتر مورد توجه قرار گرفته‌اند.

جدول ۳: طبقه‌بندی کشورهای مورد بررسی در این مطالعه

کشورهای واردکننده خالص انرژی	برزیل، پرو، شیلی، غنا، موریتانی، اردن، لبنان
کشورهای صادرکننده کوچک انرژی	اندونزی، سوریه، یمن
کشورهای صادرکننده بزرگ انرژی	الجزایر، امارات متحده عربی، کویت، مصر

کشورهای واردکننده بزرگ خالص انرژی

در این بخش کشورهایی بررسی می‌شوند که مقدار واردات انرژی در آنها بیش از صادرات است و بنابراین افزایش یارانه انرژی مخارج مالی دولت را افزایش می‌دهد. کشورهایی که در این بخش بررسی شده‌اند عبارت‌اند از: برزیل، پرو، شیلی، غنا، موریتانی، اردن و لبنان.

برزیل

قبل از انجام اصلاحات انرژی در دهه ۱۹۸۰، برزیل شاهد رشد اقتصادی پایین، تورم بالا و عدم توازن بودجه بود. با توجه به مطالعه اولیوریا^۱ (۲۰۱۰)، این فشارها باعث شد که دولت برزیل به سیاست آزادسازی در بخش انرژی روی آورد. اصلاح قیمت‌ها از اوایل دهه ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۱ و به صورت تدریجی

1. Oliveira

صورت گرفت. روش اصلاح قیمت‌ها در این کشور به این صورت بود که در ۱۹۹۱ قیمت محصولات نفتی برای بنگاه‌ها افزایش یافت، اما برای حمایت از مصرف‌کنندگان، قیمت‌ها برای مصرف‌کنندگان افزایش نیافت و دولت با پرداخت یارانه اجازه نمی‌داد که قیمت برای مصرف‌کننده نهایی افزایش یابد. سپس در سال‌های ۱۹۹۶، ۱۹۹۸ و ۲۰۰۱ قیمت‌های بنزین، گاز مایع و دیزل برای مصرف‌کننده نهایی آزاد شد. در فاصله سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵، قیمت جهانی فرآورده‌های نفتی در حال افزایش بود. با این حال، دولت مداخله‌ای در قیمت‌ها و کارکرد بازار نمی‌کرد. در این دوره، برای حمایت از خانوارها، دولت در سال ۲۰۰۴ مالیات بر بنزین و دیزل را کاهش داد و مالیات بر گاز مایع و سوخت‌های نفتی را برداشت و به این طریق، با وجود افزایش قیمت‌های جهانی، بدون مداخله در قیمت‌های داخلی و از طریق کاهش مالیات‌ها، قیمت را برای مصرف‌کننده نهایی ثابت نگه داشت.

در سال ۲۰۰۱، دولت مالیات بر واردات محصولات نفتی را برقرار کرد و از این درآمد برای تأمین مالی یارانه گاز مایع مورد استفاده خانوارهای کم‌درآمد، پروژه‌های حمایت از محیط زیست و جاده‌سازی استفاده کرد. همچنین یارانه برای عرضه سوخت به نیروگاه‌های حرارتی منطقه آمازون، که منطقه حساس سیاسی بود، تا سال ۲۰۱۲ برقرار بود. سیاست‌های کلی در اجرای برنامه آزادسازی قیمت انرژی در این کشور را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- انتخاب محصولات: برنامه با محصولاتی شروع شد که کمتر توسط خانوار استفاده می‌شد، و به سرعت به سمت محصولات پرمصرف برای خانوار حرکت کرد.

- حذف یارانه: فاز حذف یارانه ابتدا برای محصولات نفتی اجرا شد که حساسیت سیاسی کمتری داشتند، سپس به مرور در مورد محصولات نفتی اجرا شد که از نظر سیاسی حساس بودند (برای مثال، سوخت مایع مورد استفاده برای حمل و نقل، یا عرضه سوخت به نیروگاه‌های حرارتی منطقه آمازون).

سال	برنامه‌های اجرا شده
۱۹۹۱	آزادسازی قیمت محصولات نفتی برای بنگاه‌ها
۱۹۹۶	آزادسازی قیمت بنزین برای مصرف کننده نهایی، شروع اجرای برنامه‌های حمایت از خانوار
۱۹۹۸	آزادسازی قیمت گاز مایع برای مصرف کننده نهایی
۲۰۰۱	آزادسازی قیمت دیزل برای مصرف کننده نهایی، مالیات بر واردات محصولات نفتی و صرف آن برای تأمین مالی یارانه گاز مایع برای خانوارهای کم‌درآمد، پروژه‌های حمایت از محیط زیست و جاده‌سازی
۲۰۰۴	به دلیل افزایش قیمت‌های جهانی جهت حمایت از خانوارها، دولت مالیات بر بنزین و دیزل را کاهش داد و مالیات بر گاز مایع و سوخت‌های نفتی را برداشت

پرو

پرو واردکننده خالص انرژی است. بیشتر مصرف سوخت این کشور مربوط به دیزل (۴۷٪) و سپس گاز مایع (۱۹٪) است. دیزل برای وسایل حمل و نقل عمومی و گاز مایع برای سوخت خانگی استفاده می شود، و بنابراین قیمت این دو سوخت حساسیت سیاسی بالایی دارد. طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول^۱

1. International Monetary Fund

(۲۰۱۳)، در ماه می ۲۰۰۴ برنامه آزادسازی قیمت انرژی اجرا شد. سازوکار اجرا تدریجی و از طریق تعدیل مالیات غیرمستقیم صورت گرفت. اگر قیمت جهانی پایین (بالا) می‌رفت، مالیات غیرمستقیم بالا (پایین) می‌رفت. دولت پرو در سپتامبر ۲۰۰۴ یک صندوق ثبات‌سازی تأسیس کرد. این صندوق به دلیل نوسان‌های رو به بالای قیمت انرژی، و همچنین ثابت بودن قیمت مرجع، بدهی بالایی داشت. در آوریل ۲۰۱۰، روشی معرفی شد که طی آن هر دو ماه یکبار قیمت مرجع را به‌طور خودکار به‌روز کند. قیمت‌ها اجازه نوسان بیش از ۵٪ نداشتند و برای گاز مایع این دامنه نوسان ۱/۵٪ بود. به مرور حمایت صندوق کم شد و قیمت داخلی با نوسان قیمت جهانی تغییر می‌کرد و تنها از دیزل و گاز مایع خانگی حمایت می‌شد.

سال	برنامه‌های اجرا شده
۲۰۰۴	اجرای آزادسازی انرژی از طریق تعدیل مالیات غیرمستقیم
۲۰۰۵	اجرای برنامه حمایتی
۲۰۱۰	معرفی روش خودکار برای محاسبه قیمت مرجع

شیلی

در شیلی، از دهه ۱۹۲۰ تا ۱۹۷۰ دولت با پرداخت یارانه در بازار انرژی مداخله می‌کرد. بر اساس مطالعه و گلیاسیندی^۱ (۲۰۱۳)، در ۱۹۹۱ اصلاحات قیمت انرژی از

1. Vagliasindi

طریق تأسیس صندوق آزادسازی قیمت نفت صورت گرفت. دارایی اولیه صندوق ۲۰۰ میلیون دلار (۰/۵٪ تولید ناخالص داخلی در ۱۹۹۱) بود. فرآیند عملکرد صندوق به این صورت بود که در صورت افزایش قیمت جهانی نفت به بیش از ۱۲/۵ درصد قیمت مرجع، صندوق با دادن یارانه به مداخله می پرداخت، و در صورت کاهش قیمت جهانی نفت به بیش از ۱۲/۵ درصد قیمت مرجع صندوق، نرخ مالیات ۶۰٪ افزایش می یافت. قیمت مرجع نیز با روش های خاصی توسط قانون گذار محاسبه می شد که روش محاسبه آن شفاف نبود. این صندوق نزدیک به یک دهه عملکرد خوبی داشت، اما در اوایل دهه ۲۰۰۰ قیمت نفت به شدت افزایش یافت و این سازوکار دیگر جوابگو نبود. در سال ۲۰۰۵، صندوق ثبات سازی قیمت نفت جایگزین صندوق قبلی شد که دامنه نوسان قیمت را از ۱۲/۵٪ به ۵٪ کاهش داد. در سال ۲۰۱۱، سازوکار تعدیل مالیات جایگزین صندوق ثبات سازی شد. این سازوکار بر پایه مالیات غیرمستقیم قرار گرفت تا تغییرات قیمت جهانی را به قیمت داخلی هموار کند. این سازوکار به این صورت است که هرگاه قیمت ها ۱۰٪ بالاتر از مرز تعریف شده قرار گیرند، مالیات غیرمستقیم را کاهش می دهد و برعکس.

سال	برنامه های اجرا شده
۱۹۹۱	تأسیس صندوق آزادسازی قیمت نفت
۲۰۰۲	اجرای برنامه حمایتی Chile Solidario
۲۰۰۵	تأسیس صندوق ثبات سازی قیمت نفت
۲۰۱۱	اجرای سازوکار تعدیل مالیات

اجرای این سیاست ها باعث شد که سهم واردات نفت در ۱۹۹۰ از ۲۷٪ به

زیر ۳٪ در ۲۰۱۱ کاهش یابد. این موضوع هم به دلیل کاهش مصرف داخلی انرژی و هم به دلیل افزایش تولید داخلی محصولات نفتی رخ داد.

غنا

غنا واردکننده انرژی است و واردات انرژی در این کشور سال‌ها در انحصار یک شرکت بود. بر اساس مطالعه لان^۱ (۲۰۱۰) و کودی^۲ (۲۰۰۶)، در سال ۲۰۰۱ غنا برنامه آزادسازی قیمت سوخت را اجرا کرد و در این مرحله تنها قیمت نفت خام را ۹۱٪ افزایش داد. در ماه‌های پایانی سال ۲۰۰۲ قیمت جهانی نفت افزایش یافت و باعث افزایش یارانه انرژی شد و بدهی دولت به ۷٪ تولید ناخالص داخلی افزایش یافت. به دنبال آن، در ژانویه ۲۰۰۳، دولت بار دیگر قیمت سوخت را ۹۰٪ افزایش داد. با توجه به اینکه در کنار برنامه آزادسازی قیمت انرژی برنامه حمایتی برای خانوارها اجرا نشد، این برنامه فشار زیادی بر اقشار آسیب‌پذیر وارد کرد و باعث بدتر شدن توزیع درآمد در این کشور شد. در سال ۲۰۰۴، دومین مرحله افزایش قیمت انرژی اجرا شد و یارانه‌های تعلق گرفته به این بخش به ۱٪ تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. تا این زمان شرکت‌های دیگری هم که واردکننده انرژی بودند وارد بازار شدند و ساختار انحصاری واردات انرژی از بین رفت. در فوریه ۲۰۰۵، سومین مرحله آزادسازی صورت گرفت. تجربه‌های این کشور نشان داد که با هر بار شوک بین‌المللی انرژی، بیم آن می‌رود که دولت یارانه انرژی را افزایش دهد. بنابراین، در این مرحله سازوکارهایی طراحی شد که

1. Laan

2. Coady

طی آن‌ها دخالت سیاسی در قیمت انرژی کاهش یابد و قیمت به بازار واگذار شود. همچنین سیاست‌های کمک به اقشار آسیب‌پذیر دنبال شد. انواع روش‌های جبران برای گروه‌های آسیب‌پذیر عبارت‌اند از:

- بهبود وضعیت حمل و نقل عمومی
- افزایش حداقل دستمزد
- حذف شهریه برای تحصیلات ابتدایی و متوسطه
- افزایش کمک رسانی دولت در برنامه‌های مراقبت سلامت برای مناطق و اقشار آسیب‌پذیر
- کمک‌رسانی به کارگران و روستائیان برای خرید وسایل الکترونیکی

موریتانی

بی‌ثباتی در نرخ رشد اقتصادی و تورم این کشور قابل ملاحظه است که عموماً به دلیل شوک‌های سیاسی خارجی است. طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۳)، در سال ۲۰۰۶ در این کشور چاه نفت کشف شد. به دنبال آن، دولت با افزایش دستمزدها و یارانه‌ها مخارج مالی خود را افزایش داد. پس از مدتی مشخص شد که منابع کشف شده بسیار محدودند و منابع مالی ایجاد شده پایدار نیست. همچنین افزایش قیمت سوخت در سال ۲۰۰۸ فشار مالی بر دولت را افزایش داد. بنابراین دولت به آزادسازی قیمت انرژی روی آورد. برنامه آزادسازی قیمت سوخت در سال ۲۰۰۸ اجرا شد، اما تلاش‌ها برای اصلاحات ناموفق بود، دولت قیمت نفت را افزایش داد و برنامه حمایتی فقرا را اجرا نکرد. به دنبال آن، آشوب‌های اجتماعی زیادی صورت گرفت. دولت به ناچار قیمت انرژی را دوباره کاهش داد. پس از آن، برنامه‌های آزادسازی تنها

به این صورت دنبال شد که دولت به هنگام افزایش قیمت جهانی انرژی، قیمت‌های داخلی را پایین نگه می‌داشت؛ اما با پایین رفتن قیمت جهانی قیمت‌های داخلی را کاهش نمی‌داد و بنابراین بخشی از زیان شرکت‌های نفتی جبران شد. در سال ۲۰۱۱، پس از برقراری ثبات سیاسی، دولت برنامه آزادسازی را از سر گرفت. قیمت‌ها بیش از ۲۰٪ افزایش یافت و برخلاف گذشته، برنامه‌های حمایتی مشخص شد و به اطلاع عموم رسید. در سال ۲۰۱۲، به دلیل افزایش شدید قیمت‌های جهانی، امکان یکسان‌سازی قیمت‌ها با قیمت جهانی وجود نداشت، اما برنامه آزادسازی کماکان دنبال شد. در سال ۲۰۱۱، به کمک برنامه جهانی غذا، برنامه پرداخت‌های انتقالی صورت گرفت. در روستاها، برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، یارانه غذا داده شد. همچنین ۱۰۰۰۰ خانوار فقیر شناسایی شدند و به هر خانوار ماهیانه به میزان نصف حداقل دستمزد پرداخته شد که در سال ۲۰۱۲ تعداد این خانوارها به ۱۵۰۰۰ افزایش یافت. همچنین برنامه‌هایی در حمایت از زنان باردار، و غذا برای شاغلان نیز اجرا شد.

اردن

بر اساس مطالعه فتوح (۲۰۱۲)، اردن از ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ برنامه اصلاح قیمت انرژی را به صورت تدریجی اجرا کرد. البته پیش از آن یک برنامه اصلاح انرژی را در دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۲۰۰۰ اجرا کرده بود که با تنش‌های شدید اجتماعی همراه و باعث شد دولت قیمت انرژی را به حالت قبل برگرداند.

در مرحله اول آزادسازی قیمت انرژی در سال ۲۰۰۵، دولت قیمت بنزین را ۱۰٪، سوخت نیروگاه را ۳۳٪، و سوخت صنعت را ۵۹٪ افزایش داد. قیمت‌های داخلی افزایش یافت، اگرچه مقدار یارانه پرداختی دولت به دلیل افزایش

قیمت‌های جهانی کاهش نیافت. دولت برای جلوگیری از افزایش کسری بودجه، بار دیگر قیمت‌ها را در سال ۲۰۰۶ افزایش داد و مرحله دوم آزادسازی قیمت انرژی را اجرا کرد. در این مرحله دامنه افزایش قیمت فرآورده‌های مختلف از ۱/۳ درصد برای سوخت هواپیما تا ۶۵٪ برای سوخت نیروگاه بود. در سال ۲۰۰۷، دولت قیمت‌ها را افزایش نداد و در سال ۲۰۰۸ افزایش قیمت‌ها را در دامنه گسترده‌تری اعمال کرد که این دامنه از ۱۶٪ برای قیمت بنزین تا ۷۶/۵٪ برای قیمت گاز مایع بود. برای تراز کردن قیمت‌های داخلی با قیمت‌های بین‌المللی، دولت سال ۲۰۰۸ کمیته‌ای تشکیل داد. این کمیته هر ماه با استفاده از یک فرمول، قیمت‌های داخلی را بر پایه قیمت‌های بین‌المللی محاسبه می‌کند. این سازوکار تعدیل قیمت ریسک بازگشت سیاست افزایش یارانه انرژی در شرایط افزایش قیمت‌های جهانی را کاهش می‌دهد. اجرای این سیاست باعث شد که اندازه یارانه انرژی از ۵/۸٪ تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۵ و ۲/۶ درصد در سال ۲۰۰۶ به ۰/۴ درصد در سال ۲۰۱۰ کاهش یابد. تخمین زده می‌شود که اثر کاهش یارانه‌ها بر خانوارها چشمگیر بوده است و خصوصاً برای دهک‌های پایین درآمدی هزینه خانوارها را مستقیم و غیرمستقیم افزایش داده است. به همین دلیل، دولت اردن برای حمایت از دهک‌های پایین برنامه‌های حمایتی اجرا کرد. در سال ۲۰۱۱، به دلیل افزایش فشارهای سیاسی و اجتماعی، سازوکار تعدیل خودکار قیمت به طور موقت به حالت تعلیق درآمد و در نتیجه قیمت سوخت و مالیات بر آن کاهش یافت.

سال	برنامه اجرا شده
۲۰۰۵	شروع برنامه آزادسازی قیمت با ۱۰٪ افزایش قیمت بنزین، ۳۳٪ سوخت نیروگاه و ۵۹٪ سوخت صنعت
۲۰۰۶	افزایش قیمت فرآورده‌های مختلف از ۱/۳٪ برای سوخت هواپیما تا ۶۵٪ برای سوخت نیروگاه
۲۰۰۸	افزایش قیمت فرآورده‌های مختلف از ۱۶٪ برای بنزین تا ۶۵٪ برای گاز مایع، تشکیل کمیته جهت تعیین قیمت خودکار انرژی

لبنان

در لبنان، دولت در سال ۲۰۰۸ با تعریف مالیات غیرمستقیم بر سوخت، یارانه این بخش را کاهش داد و بنابراین قیمت نهایی سوخت شامل هزینه تولید و توزیع سوخت به علاوه مالیات غیرمستقیم شد. این روند تا سال ۲۰۱۱ ادامه داشت. در سال ۲۰۱۱، با افزایش قیمت جهانی نفت و افزایش تنش‌های سیاسی داخلی، دولت لبنان مقدار این مالیات غیرمستقیم را کاهش داد.

کشورهای صادرکننده کوچک انرژی

کشورهای صادرکننده کوچک انرژی کشورهایی هستند که حجم صادرات انرژی آنها کم است. در این بخش، براساس مطالعه بیتون (۲۰۱۰)، کلمنتز^۱ (۲۰۰۳) و ایندريانتو^۲ (۲۰۱۳)، کشور اندونزی و مطابق با مطالعه فتوح (۲۰۱۲)،

1. Clements

2. Indriyanto

الکتیری^۱ (۲۰۱۱)، کشورهای سوریه و یمن بررسی می‌شوند.

اندونزی

افزایش قیمت مواد غذایی و سوخت‌های فسیلی بعد از بحران مالی ۱۹۹۷-۱۹۹۸ در اندونزی، مصرف‌کنندگان کم‌درآمد را تحت تأثیر قرار داد؛ به طوری که قیمت مواد غذایی در ۱۹۹۸ حدود ۷۵٪ افزایش یافت، در حالی که سهم مواد غذایی از کل مخارج خانوارهای کم‌درآمد بیش از ۷۰٪ بود. بنابراین دولت در این سال برنامه شبکه تأمین اجتماعی^۲ (JPS) را جهت حمایت از خانوارهای کم‌درآمد طرح نمود.

دولت اندونزی یارانه محصولات نفتی را از ۱۹۷۰ بر ۵ محصول نفت سفید، سوخت خودروهای دیزلی، دیزل‌های صنعتی، بنزین، و نفت سنگین تعیین کرد که این محصولات ۹۷٪ از مصرف کل محصولات نفتی را در برمی‌گرفتند. در ۱۹۹۸، طبق برآوردهای دولت، بیش از ۱۰٪ از بودجه را یارانه‌های محصولات نفتی جذب می‌کرد. بار مالی یارانه‌ها دولت را به بازنگری در سیاست‌های یارانه‌ای واداشت.

در ۲۰۰۵، دولت و مجلس طرحی را مبتنی بر آزادسازی قیمت انرژی طی ۲ مرحله و قطع یارانه‌ها تا سال ۲۰۱۰ اعلام کردند. ماه مارس، مرحله اول افزایش قیمت ۲ محصول از ۵ محصول یارانه‌ای بود. (بنزین ۳۳٪ و سوخت خودروهای دیزلی ۲۷٪) و ماه اکتبر، مرحله دوم افزایش قیمت نفت سفید ۱۸۶٪، بنزین ۸۸٪ و

1. El-Katiri

2. Jaring Pengamanan Sosial

سوخت خودروهای دیزلی ۱۰۵٪ بود. طرح اصلاح یارانه‌ها طی دو مرحله نسبتاً موفق بود، زیرا سهم یارانه‌ها از ۳/۵٪ تولید ناخالص ملی در ۲۰۰۵ به ۱/۹٪ در ۲۰۰۶ رسید. هم‌زمان با شروع برنامه آزادسازی قیمت انرژی در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ برنامه‌های حمایت از خانوار اجرا شد. در سال ۲۰۱۰ برنامه جدیدی برای آزادسازی قیمت انرژی اجرا شد. هدف این برنامه کاهش ۴۰٪ از یارانه انرژی تا سال ۲۰۱۳ و حذف کامل آن تا سال ۲۰۱۴ بود. در ۲۰۱۳، قیمت بنزین ۴۴٪، قیمت دیزل ۲۲٪، و تعرفه‌های برق ۱۵٪ برای مصرف کننده افزایش یافت.

سوریه

آزادسازی قیمت انرژی در سال ۲۰۰۸ شروع شد و برنامه دولت این بود که قیمت سوخت را هر سه ماه یکبار افزایش دهد تا زمانی که قیمت‌های داخلی با قیمت‌های جهانی یکسان شود. به دنبال کاهش یارانه انرژی، دولت دستمزدهای بخش دولتی را افزایش داد و سهمیه بنزین در اختیار دهک‌های پایین درآمدی قرار داد. اوایل سال ۲۰۱۱، دولت سوریه به دنبال طراحی برنامه‌ای برای آزادسازی قیمت انرژی بود که با افزایش تنش‌های سیاسی در مارس ۲۰۱۱ این برنامه متوقف شد.

یمن

دولت یمن در سال ۲۰۰۵ قیمت سوخت را افزایش داد و با همکاری بانک جهانی مطالعه برای افزایش قیمت سوخت را آغاز کرد. در سال ۲۰۰۶، ناآرامی‌های اجتماعی در این کشور افزایش یافت و در نتیجه برنامه افزایش قیمت سوخت متوقف شد. در ۲۰۱۰، دوره دیگری از اصلاحات با همکاری صندوق بین‌المللی پول آغاز شد. در سال ۲۰۱۱ با وجود تنش‌های سیاسی در این کشور، دولت بار دیگر قیمت سوخت را افزایش داد.

کشورهای صادرکننده بزرگ انرژی

کشورهای صادرکننده بزرگ انرژی وضعیت مشابه ایران دارند، اما در این دسته از کشورها عموماً اصلاحات مهمی در زمینه آزادسازی قیمت انرژی صورت نگرفته است و این کشورها یارانه قابل توجهی در بخش انرژی پرداخت می کنند. طبق نمودار ۴ و نمودار ۵، کشورهای صادرکننده انرژی بیشترین یارانه سرانه را پرداخت می کنند و همچنین، سهم یارانه از تولید ناخالص داخلی بالایی دارند. بر اساس مطالعه فتوح (۲۰۱۲) و محمد^۱ (۲۰۰۹) در ادامه خلاصه‌ای از تغییرات اخیر در قیمت‌های انرژی در کشورهای الجزایر، امارات متحده عربی، کویت و مصر، که جزو کشورهای صادرکننده بزرگ انرژی هستند، ارائه شده است.

الجزایر

الجزایر در سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۰ قیمت انرژی را افزایش داد. در ۲۰۰۳ دولت اعلام کرد که افزایش تدریجی قیمت انرژی دیر یا زود باید صورت پذیرد. یکی از دلایل کشور الجزایر برای آزادسازی قیمت انرژی، عضویت در سازمان تجارت جهانی است. به دنبال آن، برنامه افزایش قیمت انرژی طراحی شد که پیش‌بینی شده بود طی یک برنامه ۱۰ ساله قیمت گاز، و با یک برنامه ۵ ساله قیمت نفت اصلاح شود.

امارات متحده عربی

دولت امارات متحد عربی در سال‌های ۲۰۰۱، ۲۰۰۴، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ در پاسخ به زیان توزیع کنندگان به دلیل افزایش قیمت جهانی نفت، قیمت‌های داخلی را افزایش داد.

کویت

آخرین باری که دولت قیمت سوخت را افزایش داد سال ۱۹۹۹ و در واکنش به افزایش مصرف داخلی سوخت بود.

مصر

از سال ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۴ قیمت سوخت در مصر ثابت بود. در ۲۰۰۴، دولت قیمت سوخت را افزایش داد. (قیمت بنزین ۴۰ درصد و قیمت گازوئیل ۵۰ درصد افزایش یافت. همچنین قیمت برق ۸ درصد افزایش یافت. و در سال‌های بعد تا سال ۲۰۰۸، قیمت‌ها هر ساله ۵ درصد افزایش می‌یافت).

در سال ۲۰۰۸، قیمت سوخت بار دیگر افزایش یافت و پس از آن بحث‌ها در مورد چگونگی حذف یارانه‌ها در این کشور آغاز شد. به دنبال آن، ارزیابی‌های مختلفی صورت گرفت که در این ارزیابی‌ها راه‌های مختلف افزایش قیمت‌ها طی یک برنامه ۵ ساله (۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱) پیشنهاد شد. در سال ۲۰۱۱، دولت اعلام کرد که این کارها تنها مطالعات امکان‌سنجی افزایش قیمت انرژی بوده‌اند و قیمت‌ها افزایش نخواهد یافت.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج بدست آمده از بررسی تجربه‌های کشورها در زمینه آزادسازی قیمت

انرژی را می‌توان بدین شرح خلاصه و طبقه‌بندی نمود:

۱- روش تدریجی افزایش قیمت انرژی مقاومت گروه‌های مخالف را که منتفع از یارانه هستند کاهش می‌دهد و در نتیجه این روش از نظر سیاسی مقبولیت بیشتری دارد. از نظر آثار اقتصادی نیز روش تدریجی آثار منفی کمتری بر تورم و رشد اقتصادی دارد و به خانوارها و بنگاه‌ها فرصت می‌دهد با تغییر رفتار مصرفی خود، هزینه‌های ناشی از افزایش قیمت انرژی را کاهش دهند. دیگر امتیاز روش حذف تدریجی، در مقایسه با حذف آنی، این است که با استفاد از بازخوردها، سیاست اصلاح بازار انرژی قابل تصحیح است.

۲- تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در صورتی که فرآیندی جهت کاهش دخالت سیاسی در قیمت انرژی طراحی نشود، پس از هر بار حذف یارانه انرژی، دولت در صورت داشتن انگیزه می‌تواند قیمت‌ها را به حالت قبلی برگرداند و در نتیجه برنامه آزادسازی دچار مشکل می‌شود. بنابراین یکی از ملزومات اصلی استمرار روش تدریجی، وجود انگیزه کافی دولت برای اصلاح قیمت‌ها در بازار انرژی است که لازمه آن هم خرج کردن از سرمایه سیاسی سیاست‌گذار در هر مرحله از افزایش قیمت‌هاست. تبدیل فرآیند اصلاح بازار انرژی از یک تصمیم سیاسی به یک تصمیم اداری توسط کمیته‌ای در زیر مجموعه دولت، آن هم در دفعات مختلف طی سال، می‌تواند منجر به تخفیف این ضعف روش تدریجی شود و هزینه استفاده از سرمایه سیاسی را کاهش دهد.

۳- طرح یارانه‌های جهانی^۱ توصیه می‌کند که برای کشورهای صادرکننده

انرژی بهترین زمان برای اجرای آزادسازی قیمت انرژی زمانی است که قیمت جهانی انرژی کاهش یافته است (بیتون، ۲۰۱۳). در این دسته از کشورها، هنگام افزایش قیمت جهانی انرژی، وضعیت مالی دولت بهبود یافته، به دنبال آن، انگیزه دولت برای ادامه برنامه آزادسازی کمتر می‌شود. لذا در زمان کاهش قیمت جهانی انرژی انگیزه دولت در این کشورها برای اصلاح قیمت‌ها بیشتر است.^۱ در حالی که در کشورهای واردکننده انرژی در شرایط افزایش قیمت‌های جهانی، پرداخت یارانه انرژی بار مالی دولت را افزایش می‌دهد و دولت‌ها در این شرایط انگیزه بیشتری برای ادامه برنامه آزادسازی قیمت انرژی دارند.

۴- ارتباط میان یارانه سوخت و برق باید مشخص باشد. اگر بخش برق حجم بالایی از یارانه سوخت را استفاده می‌کند، افزایش قیمت سوخت ممکن است برای بخش برق مشکل ایجاد کند. (اولیوریا، ۲۰۱۰)

۵- تجربه کشور برزیل نشان می‌دهد که بهتر است دولت ابتدا با برداشتن یارانه فرآورده‌های نفتی مورد استفاده بنگاه‌ها کارایی را به بخش تولید برگرداند. در قدم بعد، جهت اصلاح الگوی مصرف خانوار قیمت فرآورده‌های نفتی مورد مصرف خانوار را نیز افزایش دهد. (البته باید توجه داشت در شرایط رکودی افزایش قابل توجه قیمت انرژی بنگاه‌های اقتصادی می‌تواند مانع خروج این

۱. می‌توان اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ را در همین چارچوب تحلیل کرد. زیرا به دلیل کاهش شدید قیمت‌های جهانی انرژی در سال ۲۰۰۹، تنگناهای مالی دولت برای ارائه یارانه انرژی افزایش یافت و لذا دولتی که حامی تثبیت قیمت‌های انرژی بود، در کمتر از سه سال افزایش بیش از ۵۰۰ درصدی قیمت‌های انرژی را اجرا کرد. (به گزارش آسیب‌شناسی طرح هدفمندسازی یارانه‌ها رجوع شود)

بنگاه‌ها از رکود شود و لذا با تعمیق رکود، علاوه بر عدم دستیابی به هدف کارایی، رفاه خانوارها نیز از طریق بازار کار تحت الشعاع قرار می‌گیرد).

۶- تجربه‌های کشورهایی مانند برزیل، غنا و موریتانی نشان می‌دهد که در صورتی که در کنار برنامه آزادسازی قیمت انرژی، برنامه حمایت از خانوارها اجرا نشود، اقشار ضعیف جامعه از اجرای این برنامه متضرر می‌شوند و تنش‌های سیاسی ناشی از اجرای آزادسازی افزایش می‌یابد. بنابراین، لازم است همواره در کنار اجرای سیاست آزادسازی قیمت انرژی، برنامه‌های حمایتی خانوار طراحی شود.

۷- تجربه‌های کشورهایی چون برزیل و موریتانی نشان می‌دهد که آزادسازی قیمت انرژی در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد کلان و همچنین بی‌ثباتی‌های بین‌المللی ممکن است نتایج عکس به بار بیاورد. در کشور پرو، اجرای سیاست در شرایط ثبات قیمت انرژی و شرایط خوب اقتصادی کشور در سال ۲۰۱۰ به موفقیت سیاست کمک کرد. همچنین در ۲۰۱۱، در کشورهای اردن، لبنان، سوریه و مصر، با افزایش تنش‌های سیاسی و اجتماعی، دولت‌ها انجام اصلاحات را متوقف کرده یارانه بخش انرژی را افزایش دادند. این حقیقت می‌تواند تأییدی بر نتایج بندهای قبلی باشد؛ زیرا شرایط بی‌ثباتی اقتصادی و سیاسی در داخل کشورها و افزایش قیمت بین‌المللی نفت برای کشورهای صادرکننده از عواملی هستند که اجرای برنامه‌های حذف یارانه انرژی را مختل می‌کنند.

با توجه به نتایج بررسی تجربه‌های جهانی در اصلاح بازار انرژی، می‌توان به خطوط راهنمایی برای طراحی یک برنامه اصلاحی در بازار انرژی کشور دست یافت. اولین خط راهنما، اجرای برنامه اصلاح بازار انرژی در شرایط باثبات

اقتصادی و بین‌المللی است. ثبات نسبی متغیرهای اقتصاد کلان کشور (نرخ ارز و سطح عمومی قیمت‌ها) طی ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۲، در کنار ثبات اقتصاد جهانی و بازارهای انرژی در سال ۲۰۱۳، بستر مناسبی برای شروع گام‌های اصلاحی در بازار انرژی فراهم می‌کند. از طرفی کاهش تنش‌ها در روابط خارجی و کاهش تحریم‌ها نیز شانس موفقیت طرح اصلاح بازار انرژی را بیشتر می‌کند.

دوم، اتخاذ رویکردی تدریجی و مستمر است که علاوه بر کاهش آثار منفی افزایش قیمت‌ها بر متغیرهای اقتصاد کلان، بر وضعیت رفاهی خانوارها و بر وضعیت بنگاه‌های اقتصادی، فرصت تغییر فناوری و تغییر رفتار مصرفی انرژی به آحاد اقتصادی داده شود تا هدف افزایش کارایی و صرفه‌جویی در انرژی محقق شود. سوم، تعیین فرآیندی برای فاصله گرفتن برنامه اصلاحی در بازار انرژی از تصمیمات سیاسی است تا بتوان از این مسیر احتمال استمرار سیاست اصلاح بازار انرژی را افزایش داد. چهارمین خط راهنما نیز اتخاذ برنامه‌ای مشخص برای حمایت از خانوار در زمان افزایش قیمت‌های انرژی است که در مجلد بعدی، تجربه‌های جهانی در این زمینه مورد مطالعه قرار گرفته است. بنابراین هر برنامه اصلاحی در بازار انرژی باید در راستای این چهار خط راهنما طراحی شود. بر این اساس، تلاش بر این بوده است که طرح اصلاح بازار انرژی که شرح آن در مجلد آخر این مجموعه خواهد رفت، با رعایت این خطوط راهنما طراحی و برنامه‌ریزی شود.

منابع:

- Abouleinein, Soheir. Heba EL-Laithy and Hanaa Kheir-EL-Din (2009): *"The impact of phasing out subsidies of petroleum energy product in Egypt"*. The Egyption Center for Economic Studies.
- Beaton, Christopher and Lucky Lontoh (2010): *"Lessons learned from Indonesia's attempts to reform fossil fuel subsidies"*. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Beaton, Christopher. Ivetta Gerasimchuk, Tara Laan, Kerryng Lang and Peter Wooders (2013): *"A guidebook to fossil-fuel subsidy reform for policy-makers in Southeast Asia"*. International Institute for Sustainable Development (IISD) & Global Subsidies Initiative (GSI)
- Clements, Benedict. Hong-Sang Jung and Sanjeev Gupta (2003): *"Real and distributive effects of petroleum price liberalization: the case of Indonesia"*. International Monetary Fund.
- Coady, David and Moatez EL-Said, Robert Gillingham, Kangni Kpodar, Paulo Medas and David Newhouse (2006): *"The magnitude and distribution of fuel subsidies: evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali and Sri Lanka"*. International Monetary Fund.
- Commission on sustainable development ninth session (2001): *"Energy subsidy reform and sustainable development: challenges for policymakers"*. New York.
- Darbouche, Hakim and Bassam Fattouh (2011): *"The implications of the Arab uprisings for oil and gas markets"*. Oxford Institute for Energy Studies.
- EL-Katiri, Laura and Bassam Fattouh (2011): *"Energy poverty in the Arab World: The case of Yemen"*. Oxford Institute for Energy Studies.
- Fattouh, Bassam and Laura EL-Katiri (2012): *"Energy Subsidies in the Arab World"*. United Nations Development Programme.
- Indriyanto, Asclepias. Lucky Lontoh, Azis Pusakantara, Ntaliawati Siahaan and Domon vis-dunbar (2013): *"Fossil-fuel subsidy reform in Indonesia: A review of government communications"*

- in 2012*". International Institute for Sustainable Development (IISD)
- International Energy Agency (2012): *"World Energy outlook 2012"*. Paris.
- International Monetary Fund (2013): *"Case Studies on Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications"*.
- Laan, Tara. Christopher Beaton and Bertille Presta (2010): *"Strategies for Reforming Fossil-Fuel Subsidies: Practical Lessons from Ghana, France and Senegal"*. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Mohamed, EL-Mansour (2009): *"Energy pricing strategy in Egypt"*. World Bank.
- Oliveira, Adilson and Tara Laan (2010): *"Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform"*. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Vagliasindi, Maria (2013): *"Implementing Energy Subsidy Reforms Evidence for Developing Countries"*. World Bank.