

الزامات اجرای موفق هدفمند کردن یارانه‌ها با تاکید بر تجارب مرحله اول و کشورهای موفق

احمد تشکینی

دانشیار موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی
atashkini@gmail.com

بهاره عریانی

هیأت علمی موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی
b_oryani2004@yahoo.com

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در مراحل بعد است. تجربه کشورهای موفق در آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی نشان می‌دهد که داشتن برنامه‌ریزی دقیق و جامع، آگاه‌سازی اذهان عمومی پیش از اجرای برنامه و درک ضرورت‌های انجام اصلاحات از سوی مردم، ایجاد هماهنگی‌های لازم با گروه‌های مختلف ذینفع، مشورت با مجلس، سازمان‌های غیردولتی محلی، جوامع کسب‌وکار و نمایندگان کارگری؛ تدوین بسته جبرانی گسترده برای ممانعت از گسترش فقر و تضمین رضایت افراد ثروتمند و نظارت بر حسن اجرای آن، نحوه زمان‌بندی اجرای اصلاحات، اتخاذ سیاست جامع‌نگر در خصوص یارانه‌ها و وجود اراده سیاسی قوی از مهمترین دلایل موفقیت این کشورها بوده است. براین اساس

یارانه‌ها، آزادسازی قیمت، اقدامات جبرانی

چکیده

مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها در اواخر سال ۱۳۸۹ با هدف اصلاح نظام قیمت‌ها، تخصیص بهینه منابع و بازتوزیع مناسب یارانه‌ها به مرحله اجرا درآمد. گام اول اجرای قانون با چالش‌ها، کاستی‌ها و موفقیت‌هایی همراه بود که تجزیه و تحلیل آن نقش بسزایی در اجرای موثرتر و موفق‌تر گام‌های بعدی خواهد داشت. چگونگی و نحوه افزایش قیمت حامل‌های انرژی، چگونگی بازتوزیع منابع حاصله میان خانوارها، نحوه حمایت از بخش تولید و چگونگی عملکرد دولت از مهمترین موضوعات پیش‌روی مجریان

شناسایی گروه‌های هدف، رایزنی با ذینفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی، زمان‌سنجی صحیح اجرا، تغییر شیوه پرداخت نقدی، فراهم کردن زمینه‌های لازم جهت جایگزینی سوخت‌ها، اتخاذ تدابیر لازم حرکت به سمت ارز تک‌نرخ و حمایت از بخش تولید در قالب توجه به مولفه‌های اثرگذار بر فضای کسب و کار از جمله مهمترین الزاماتی است که در اجرای فازهای بعدی هدفمند کردن یارانه‌ها باید مورد توجه قرار گیرد.

مقدمه

تامین زمینه‌های لازم برای حصول عدالت اجتماعی و توزیع مجدد ثروت به نفع طبقات فقیر یکی از وظایف اصلی دولت‌ها به‌شمار می‌آید و در این راستا یارانه‌ها یکی از ابزارهای مهم اقتصادی جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. هرچند پرداخت غیرهدفمند یارانه‌ها نمی‌تواند سیاست‌گذاران را به مقصود برساند، هدفمند کردن یارانه و اختصاص آن به گروه‌های هدف با حصول عدالت اجتماعی از اتلاف منابع جلوگیری می‌کند. در مقابل، پرداخت عمومی منجر به فزونی میزان هزینه نظام در مقایسه با منافع تعلق گرفته به فقرا (گروه‌های هدف)، منتفع شدن بیشتر ثروتمندان از یارانه‌های پرداختی نسبت به فقرا، بروز فساد در نظام‌های توزیع یارانه، محرومیت طیف وسیعی از خانوارهای فقیر (بویژه در مناطق روستایی) از یارانه‌ها (به‌خصوص یارانه انرژی) می‌شود که این امر ضرورت‌های مربوط به هدفمند کردن یارانه‌ها را بیش از پیش مشخص می‌کند. به این‌روی از سال ۱۳۷۹ و مقارن با برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، توجه دولت به هدفمند کردن یارانه‌ها معطوف شد اما نخستین گام در اجرای عملی آن در سال ۱۳۸۹ با تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برداشته شد. تصمیم‌گیری پیرامون گام‌های بعدی اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها اهمیت بسزایی دارد؛ چراکه، به مثابه شمشیری دولبه است که اتخاذ تصمیم صحیح و مبتنی بر درایت آن می‌تواند اقتصاد کشور را یک گام بزرگ به سوی جلو ببرد و در عین حال هرگونه اشتباه در تصمیم‌گیری می‌تواند همچون سمی مهلک، اقتصاد کشور را به سمت بدتر شدن اوضاع پیش ببرد. به این‌روی تصمیم‌گیری پیرامون کیفیت و نحوه اجرای آن در وهله

نخست مستلزم ارزیابی عملکرد فاز اول هدفمندی (به‌لحاظ اثرات تورمی، رفاهی و توزیعی) و بهره‌گیری از تجربه کشورهای موفق در اصلاح یارانه‌ها است که می‌تواند راهگشای عمل سیاست‌گذاران در ایران قرار گیرد.

با این توصیف مقاله حاضر در چهار بخش تدوین شده است. در بخش اول پس از مقدمه عملکرد مرحله اول هدفمندی یارانه‌ها به‌لحاظ اثرات تورمی، رفاهی و توزیعی بررسی می‌شود. بخش دوم به بررسی تجربه کشورهای موفق در آزادسازی قیمت انرژی و اقدامات جبرانی صورت گرفته جهت تخفیف اثرات ناشی از اجرای سیاست اختصاص دارد. در بخش سوم الزامات پیش‌روی سیاستگذار برای اجرای موفق فازهای بعدی هدفمندی تبیین می‌شود. در نهایت مقاله در بخش چهارم با ارائه جمع‌بندی و نتیجه‌گیری خاتمه می‌یابد.

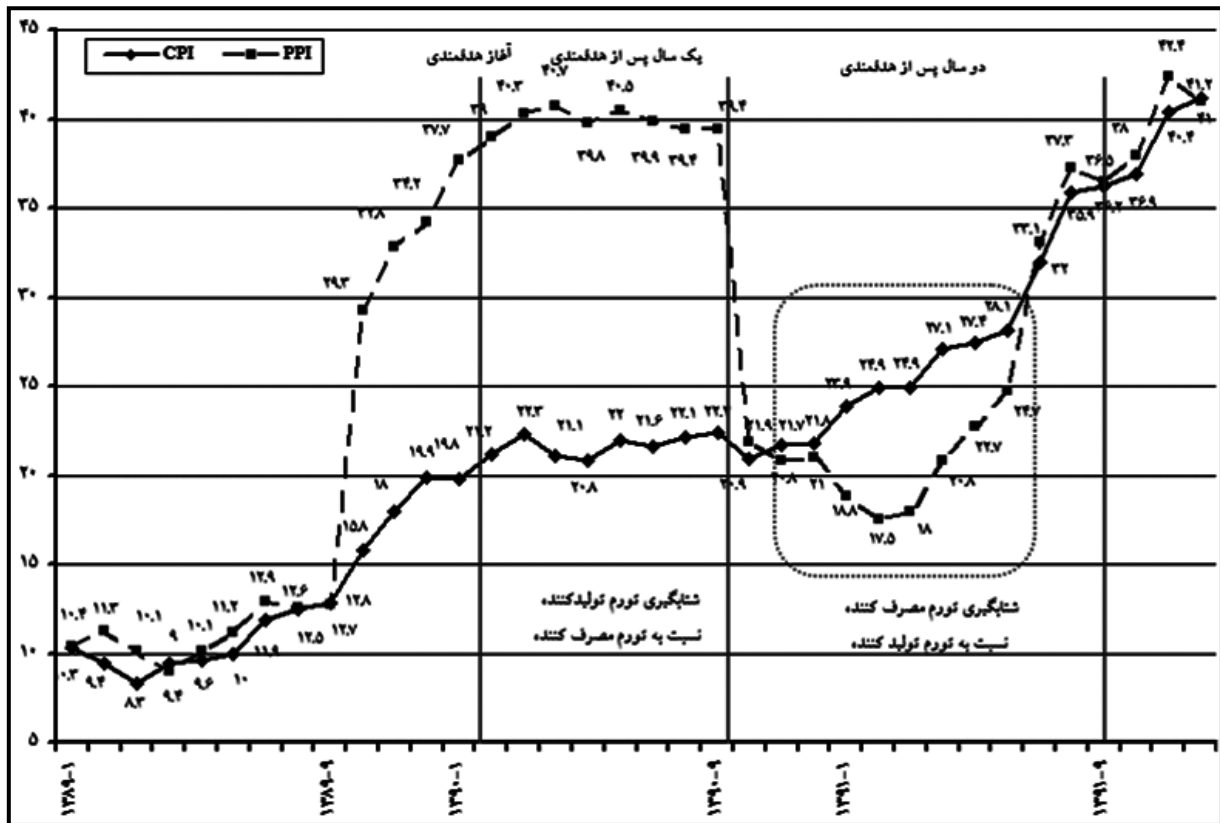
۱. ارزیابی عملکرد فاز اول هدفمندی؛ اثرات

تورمی، رفاهی و توزیعی

در این قسمت اثرات تورمی، رفاهی و توزیعی مرحله اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با تحلیل شاخص قیمت مصرف‌کننده، تولیدکننده؛ تغییر وضعیت رفاهی خانوارهای شهری و روستایی و تغییرات ضریب جینی ارزیابی می‌شود.

۱-۱. اثرات تورمی

اصلاح قیمت حامل‌های انرژی با توجه به نوع مصرف حامل (نهایی یا واسطه‌ای) اثرات مستقیم و غیرمستقیمی بر سطح عمومی قیمت‌ها دارد. اصلاح قیمت برخی حامل‌های انرژی که در سبد مصرف نهایی خانوارها هستند مستقیماً شاخص قیمت مصرف‌کننده را تغییر می‌دهند حال آنکه حامل‌هایی که به‌عنوان کالای واسطه‌ای در بنگاه‌های اقتصادی استفاده می‌شوند از کانال افزایش شاخص قیمت تولیدکننده بر قیمت کالاهای تولیدی بنگاه اثر می‌گذارند. روند تغییرات شاخص بهای مصرف‌کننده و تولیدکننده در ماه‌های قبل و پس از اجرای آن در نمودار (۱) ترسیم شده است.



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

نمودار ۱- تغییرات رشد شاخص بهای مصرف‌کننده و تولیدکننده ۱۳۸۹:۱-۱۳۹۱:۲

۱. انجام اقدامات تنظیم بازاری دولت از طریق توزیع کالاهای ذخیره‌سازی شده پیش از اجرای طرح و گسترش استفاده از ابزارهای نظارتی جهت مهار تورم مصرف‌کننده که حاصل آن، کاهش شتاب تورم مصرف‌کننده بود.

۲. فشار هزینه‌ای ناشی از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی: تکانه افزایش قیمت حامل‌های انرژی عامل مهمی بود که باعث شتاب‌گیری تورم تولیدکننده مازاد بر تورم انتظاری در بخش تولید شد.

باینحال باید توجه داشت که به سبب اقدامات تنظیم بازاری برشمرده و آثار وقفه‌دار افزایش هزینه‌های تولید در بخش مصرفی، آثار تورمی هدفمندی یارانه‌ها در سال اول تخلیه نشد. لذا در ماه‌های بعد تخلیه اثرات تورمی از یک سو و نوسانات بازار ارز و تبعات ناشی از تحریم از سوی دیگر، سبب شتاب‌گیری تورم مصرف‌کننده شد. [۱] در این ارتباط، عوامل مؤثر بر افزایش شاخص بهای

طبق شکل، پیش از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها (نُه ماهه آغازین سال ۱۳۸۹)، شتاب رشد شاخص بهای مصرف‌کننده و تولیدکننده تقریباً مشابه و همواره شاخص بهای تولیدکننده بالاتر از شاخص بهای مصرف‌کننده بوده است که عمده‌ترین دلیل آن نیز نااطمینانی‌های زمان اجرای طرح هدفمندی و سیاست‌های کنترلی دولت مبنی بر عدم افزایش قیمت مصرف‌کننده می‌باشد. با اجرای قانون از ابتدای دی‌ماه ۱۳۸۹، به‌رغم روند فزاینده شاخص بهای مصرف‌کننده و تولیدکننده، شتاب رشد شاخص بهای تولیدکننده به مراتب از شاخص بهای مصرف‌کننده پیشی گرفت؛ به نحوی که، شکاف میان این دو شاخص از ۱۰/۵ درصد در دی‌ماه ۱۳۸۹ به ۱۷ درصد در آذرماه ۱۳۹۰ رسید.

در تبیین دلایل شتاب‌گیری شاخص بهای تولیدکننده نسبت به مصرف‌کننده در ماه‌های پس از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

کالاها و خدمات مصرفی را می‌توان در دو بُعد، تورم ناشی از فشار تقاضا و فشار هزینه طبقه‌بندی کرد.

الف. تورم فشار تقاضا

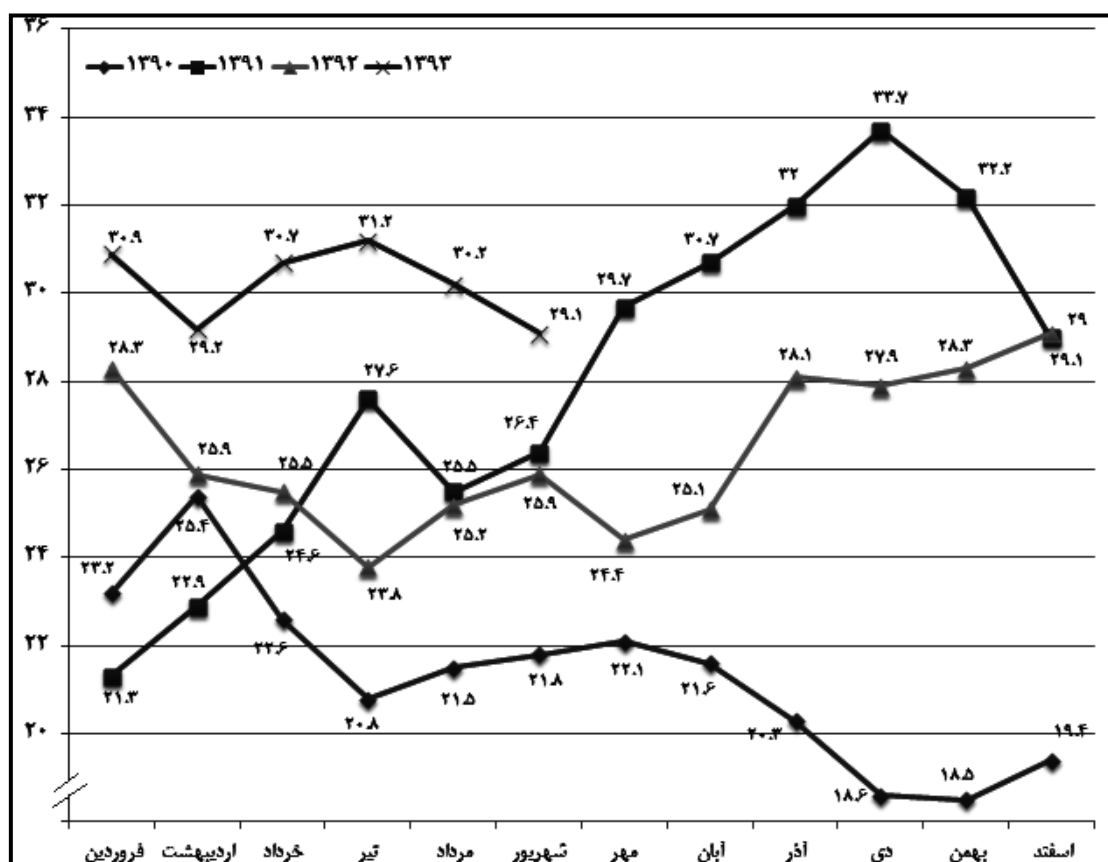
از جمله دلایل بروز تورم از محل فزونی تقاضای کل نسبت به عرضه کل می‌توان به رشد نقدینگی و افزایش مخارج دولت اشاره کرد.

۱. رشد نقدینگی

هرچند رشد نقدینگی متناسب با ظرفیت جذب در اقتصاد، محرک

تولید است، اما هرگونه افزایش مازاد بر ظرفیت‌های موجود و یا انحراف آن به سمت فعالیت‌های غیرمولد، به معنای رشد قیمت‌ها خواهد بود. [۲] مقایسه نرخ رشد نقدینگی ماهانه در دوره زمانی ۱۳۹۳:۰۶-۱۳۹۰:۰۱ نشان‌دهنده روند فزاینده آن در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۰ می‌باشد (شکل ۲)

طبق نمودار (۲)، گرچه روند کلی حاکم بر رشد نقدینگی در شش ماهه اول سال ۱۳۹۳ نزولی بوده است، در تمامی ماه‌ها بالاتر از مقادیر متناظر در سال‌های گذشته قرار داشته است. با



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۲- مقایسه نرخ رشد ماهانه نقدینگی ۱۳۹۰:۰۱-۱۳۹۳:۰۶

۲. افزایش کسری بودجه

افزایش مخارج دولت می‌تواند کسری بودجه‌های مزمونی را در اقتصاد به همراه داشته باشد. البته، کسری بودجه به‌خودی خود عامل تورم نیست، بلکه نحوه تأمین آن موجبات رشد قیمت‌ها را

توجه به آنکه اثرات رشد نقدینگی با وقفه در سطح عمومی قیمت‌ها ظاهر می‌شود، انتظار بر آن است که آثار تورمی رشد نقدینگی این سال‌ها در سال‌های بعد ظاهر شود و این نکته‌ای است که باید در برنامه‌ریزی جهت اجرای موفق مراحل بعدی بدان توجه شود.

فرآهم می‌آورد. در این ارتباط باید گفت به‌رغم تأکید قانون هدفمندی مبنی بر تأمین تمامی منابع مالی لازم برای اجرای قانون از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاها و خدمات مرتبط با قانون [۳]، دولت بیش از ۵۰ درصد آن را از سایر منابع به‌شرح زیر تأمین مالی کرده است:

- ۲۲/۷ درصد از محل بودجه عمومی دولت.
 - ۱۱ درصد به‌صورت مستقیم از محل فروش نفت خام و میعانات گازی.
 - ۱۷/۶ درصد از محل منابع بانک مرکزی. [۴]
- تأمین مالی کسری بودجه دولت از محل منابع بانک مرکزی (استقراض از بانک مرکزی) با افزایش پایه پولی موجبات افزایش رشد نقدینگی و در نتیجه تشدید تورم را فراهم می‌کند.

ب. تورم فشار هزینه

این نوع تورم همانگونه که از نام آن برمی‌آید در نتیجه تمامی عواملی که هزینه‌های تولید در اقتصاد را افزایش می‌دهند به وجود می‌آید. از جمله مهمترین مصادیق این نوع فشار تورمی در اقتصاد ایران می‌توان به تکانه‌های طرف عرضه اقتصاد (و در نتیجه افزایش شاخص بهای کالاهای وارداتی) و کاهش ارزش پول ملی، انواع سیاست‌های قیمتی (به‌ویژه افزایش نرخ‌های دستمزد نامتناسب با مولفه بهره‌وری) اشاره کرد.

۱. تکانه‌های طرف عرضه اقتصاد

هرگونه تغییر ناگهانی در ساختارهای تولید می‌تواند زمینه‌ساز بروز نوسانات قیمتی گسترده در اقتصاد باشد. از عمده‌ترین این تکانه‌ها می‌توان به افزایش قیمت حامل‌های انرژی، مواد اولیه، موادغذایی و مواردی از این قبیل اشاره کرد. تکانه افزایش قیمت انرژی و موادغذایی در سال ۱۳۸۹ آغاز شد، همچنان در سال ۱۳۹۰ ادامه یافت. به‌طور دقیق‌تر، قیمت هر بشکه نفت در اکثر ماه‌های سال ۱۳۹۰ قیمتی بالاتر از ۱۰۰ دلار داشت که در نتیجه آن قیمت محصولات فولادی، پتروشیمی و سایر محصولات انرژی‌بر افزایش یافت. [۵]

۲. کاهش ارزش پول ملی

افزایش نرخ ارز (یا کاهش ارزش پول ملی) بواسطه افزایش قیمت تمام شده کالاهای وارداتی مورد نیاز تولید، منجر به افزایش هزینه‌های تولید و به‌تبع آن بهای تمام شده کالای تولید داخل می‌شود. بر این اساس، می‌توان افزایش ۱۰/۷ درصدی نرخ برابری یورو در مقابل ریال و یا افزایش ۶/۰۷ درصدی نرخ برابری دلار در مقابل ریال در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال قبل را عاملی برای افزایش بهای تمام شده محصولات وارداتی (غالباً کالاهای واسطه‌ای، سرمایه‌ای و مواد اولیه) و در نتیجه افزایش قیمت محصولات نهایی در کشور طی این سال دانست. [۶]

محصول دو مورد قبل (تکانه‌های سمت عرضه و افزایش قیمت ارز) افزایش بهای کالاهای وارداتی است.

روش دیگر برای پرداختن به آثار افزایش بهای کالاهای وارداتی، مقایسه مقدار کالای خریداری شده و مخارج کل صرف شده بابت آن می‌باشد که از طریق مقایسه رشد ارزشی و وزنی واردات امکان‌پذیر است.

نگاهی به مقادیر ارزشی و وزنی واردات کشور در ماه‌های پیش از هدفمند کردن یارانه‌ها و پس از آن قابل توجه است. در نه ماهه آغازین سال ۱۳۸۹، متوسط ارزش واردات کشور ۵۲۳۰ میلیون دلار و متوسط وزن واردات ۳۷۶۲/۷ هزارتن بوده است. یکسال پس از اجرای قانون، متوسط ارزش واردات کشور به ۵۱۷۱/۴ میلیون دلار و متوسط وزن واردات به ۳۱۷۴/۲ هزارتن کاهش یافت. مقایسه کاهش متوسط ارزشی و وزنی واردات حکایت از این واقعیت دارد که کاهش تناژ واردات به‌مراتب بیش از ارزش دلاری آن بوده است. این امر خود می‌تواند دلیلی بر افزایش قیمت دلار (کاهش ارزش پول داخلی) باشد. [۷]

۱-۲. اثرات رفاهی

یکی از شاخص‌های مناسب جهت بررسی تغییرات وضعیت رفاه اقتصادی طی زمان، بررسی هزینه خانوار است (جدول ۱).

جدول ۱- رشد اقلام بودجه خانوار در سال ۱۳۹۰ نسبت به ۱۳۸۹

درآمد	هزینه		
	غیر خوراکی	خوراکی	کل
خانوار شهری	۱۴/۲	۲۵/۲	۱۶/۷
خانوار روستایی	۲۰/۵	۲۶	۲۲/۶

منبع: پایگاه اطلاع رسانی مرکز آمار ایران

جدول ۲- نرخ مشارکت اقتصادی خانوارهای روستایی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۱

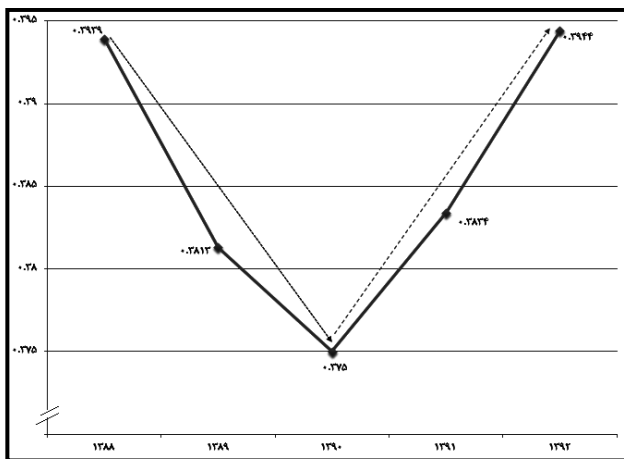
سال	بهار	تابستان	پاییز	زمستان
۱۳۹۰	۴۲/۰	۴۱/۱	۳۸/۶	۳۷/۴
۱۳۹۱	۴۱/۲	۴۱/۱	۳۹/۸	

منبع: پایگاه اطلاع رسانی مرکز آمار ایران

یکی از دلایل کاهش نرخ مشارکت اقتصادی خانوارهای روستایی را می‌توان افزایش درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمندی دانست که به موجب آن عرضه نیروی کار در دهک‌های پایین درآمدی کاهش یافته باشد.

۳-۱. اثرات توزیعی

یکی از اهداف اصلی اجرای فاز اول هدفمند کردن یارانه‌ها بازتوزیع درآمد در راستای کاهش شکاف درآمدی است. در این ارتباط، ضریب جینی یکی از ابزارهای مفید جهت بررسی الگوی توزیع درآمد به‌شمار می‌رود. روند تغییرات ضریب جینی طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲ در نمودار (۳) ترسیم شده است.



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۳- تغییرات ضریب جینی ۱۳۸۸-۱۳۹۲

طبق نمودار (۳)، ضریب جینی طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۰ روندی کاهنده داشته است (کمترین میزان آن در سال ۱۳۹۰ محقق شده است) که به معنای بهبود الگوی توزیع درآمد در کشور است. اما از این سال به بعد ضریب جینی روندی فزاینده یافته

تفاوت معناداری میان هزینه‌های خوراکی و دخانی خانوارهای شهری و روستایی در ۱۵ ماه پس از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها وجود ندارد (۲۵/۲ شهری در مقابل ۲۶ روستایی). نکته قابل توجه تفاوت ۶/۳ درصدی رشد هزینه‌های غیرخوراکی خانوارهای روستایی نسبت به خانوارهای شهری است. [۸] به استناد آمار گزارش «تحلیلی بر اهم مسایل اقتصادی کشور» مرکز آمار ایران:

- رشد درآمد خانوارهای روستایی در پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۱۱/۷ درصد بیش از خانوارهای شهری (۳۴/۴ در مقابل ۲۲/۷ درصد) بود. عمده‌ترین دلیل آن، رشد بیشتر درآمدهای متفرقه ناشی از واریز یارانه‌های نقدی خانوارهای روستایی (۴۵/۴ درصد) در مقابل خانوارهای شهری (۳۷ درصد) است.
- تورم خانوارهای شهری و روستایی به ترتیب ۲۶/۴ و ۳۶/۵ درصد بوده است که با توجه به رشد درآمد کل این دو گروه از خانوارها می‌توان گفت رشد درآمد حقیقی خانوارهای شهری ۳/۷- درصد و خانوارهای روستایی ۲/۱- می‌باشد. به این معنا که ۱۵ ماه پس از اجرای قانون هدفمندی، قدرت خرید خانوارهای شهری نسبت به خانوارهای روستایی کاهش بیشتری یافته است.

علاوه بر این نگاهی به آمار مشارکت اقتصادی خانوارهای روستایی نشان از کاهش این نرخ دارد (جدول ۲)

سیاست‌های نادرست پولی و ارزی) و افزایش قیمت‌ها، تاحدودی آثار مثبت بازتوزیعی یارانه‌ها کاهش و ضریب جینی افزایش یافت. با توجه به اثرات تورمی، رفاهی و بازتوزیعی اجرای فاز اول هدفمند کردن یارانه‌ها می‌توان گفت که این طرح قادر به تأمین اهداف مورد نظر خود نبوده است و این امر ضرورت تصمیم‌گیری آگاهانه با توجه به تجربه کشورهای موفق و فراهم کردن پیش‌شرط‌های لازم را بیش از پیش یادآور می‌شود.

۲. تجربه کشورهای موفق در آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی

با توجه به اهمیت بهره‌مندی از تجارب کشورهای موفق در آزادسازی قیمت‌های انرژی و اقدامات جبرانی متناظر با آن در اجرای فازهای بعدی هدفمندی، در این قسمت تجربه کشورهای اندونزی، اردن و فیلیپین بررسی می‌شود.

۲-۱. تجربه اندونزی

سیاست دولت در بخش انرژی عمدتاً بر یارانه‌های مصرفی (در قالب یارانه قیمتی) متمرکز بود، با اینحال یارانه‌های تولیدی نیز در قالب هزینه‌های قابل قبول مالیاتی [۹] (یارانه‌های ضمنی) وجود داشت. [۱۰] موارد مشمول یارانه و نوع سیاست‌های اتخاذ شده در کشور اندونزی در جدول (۳) ارائه شده است.

است؛ به‌گونه‌ای که، به ۰/۳۹۴۴ در سال ۱۳۹۲ رسیده است که بالاتر از سال ۱۳۸۹ می‌باشد. در تبیین دلایل افزایش ضریب جینی می‌توان به دو عامل اشاره کرد. ۱. افزایش آهنگ رشد قیمت کالاها و خدمات (تورم) و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.

تورم در دوره زمانی ۱۳۸۸-۱۳۹۲ به ترتیب ۰/۸، ۱۲/۴، ۲۱/۵، ۳۰/۵ و ۳۴/۷ درصد بوده است، در همین دوره ضریب جینی به ترتیب ۰/۳۹۳۹، ۰/۳۸۱۳، ۰/۳۷۵، ۰/۳۸۳۴ و ۰/۳۹۴۴ بوده است. نگاهی به این آمار به‌وضوح نشان می‌دهد که همزمان با افزایش آهنگ تورم (سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲) ضریب جینی نیز افزایش یافته است. در واقع، یکی از مهمترین آثار سوء تورم، بدتر شدن الگوی توزیع درآمد در جامعه و افزایش شکاف طبقاتی به‌نفع گروه‌های پردرآمد است؛ بنابراین تورم بالای سال‌های اخیر ایران همسو با نتایج جهانی، تاثیر نامطلوبی بر توزیع درآمد داشته است. علاوه بر این موید آثار وقفه‌دار تورم بر توزیع درآمد است، به‌این‌روی انتظار می‌رود اثرات افزایش ضریب جینی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ در سال‌های آتی ظاهر شود.

با اجرای فاز اول هدفمند کردن یارانه‌ها از زمستان ۱۳۸۹ و اعمال کنترل‌های قیمتی، بهبود نسبی در الگوی توزیع درآمد حاصل شد. با اینحال، به دلیل اثرات باوقفه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و برخی تکانه‌های خارجی (همچون تشدید تحریم‌های اقتصادی) و داخلی (بحران‌های ارزی ناشی از اجرای

جدول ۳- موارد مشمول یارانه و نوع سیاست‌ها در اندونزی

ملاحظات	نوع سیاست	موارد مشمول
—	یارانه قیمتی	بنزین، نفت سفید و گازوییل
از سال ۲۰۰۸ یارانه برق مصرفی صنعت حذف شد، اما تعرفه‌های بخش خانگی و کشاورزی همچنان وجود دارد. مبنای عمل، تقسیم مصرف‌کنندگان خانگی برحسب ولتاژ و توان مصرفی در ۱۸ گروه و به‌صورت پله‌ای به‌نحوی است که تعرفه پرداختی طبقه آخر حدود ۲ برابر طبقه اول است. تعرفه برق برای سایر مصارف نظیر حمل‌ونقل ریلی، روشنایی معابر و مصارف صنعتی طبق مقررات خاص تعیین می‌شود. [۱۱]	۱. تعیین تعرفه	برق
اعطای وام به شرکت دولتی برق با ضمانت وزارتخانه مربوطه	۲. تامین هزینه‌های سرمایه‌ای	
—	۳. یارانه سود تسهیلات یا ارایه کمک مالی	انرژی‌های تجدیدپذیر

منبع: یافته‌های پژوهش بر اساس مطالعه Christopher Beaton, Lucky Lontoh (2010)

با توجه به موارد مشمول یارانه در این کشور، دولت اندونزی تلاش‌های گسترده‌ای جهت اصلاح یارانه‌های انرژی انجام داده است (جدول ۴).

جدول ۴- اصلاح یارانه سوخت در اندونزی؛

دوره، نتیجه و اثر اصلاح

دوره اصلاح	نتیجه اصلاح	اثر اصلاح
۱۹۹۷	ناموفق	نامعلوم
۲۰۰۳	ناموفق	نامعلوم
۲۰۰۵	نسبتاً موفق	کاهش یارانه‌ها از ۳/۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۵ به ۱/۹ درصد در سال ۲۰۰۶
۲۰۰۸	نسبتاً موفق	کاهش یارانه‌ها از ۲/۸ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۸ به ۰/۸ درصد در سال ۲۰۰۹

منبع: IMF, 2013

این سال، دولت قیمت بنزین و گازوئیل را تقریباً ۳۰ درصد افزایش داد و در جولای، قیمت گاز نفتی مایع [۱۵] (LPG) ۲۳ درصد افزایش یافت. دولت این کشور در کنار افزایش قیمت حامل‌های انرژی در این دو سال به تدوین و اجرای برنامه‌های جبرانی نیز مبادرت کرده است. اهم برنامه‌های جبرانی اندونزی در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸ را می‌توان در قالب جدول (۵) نشان داد.

جدول ۵- اقدامات جبرانی دولت اندونزی در

راستای تخفیف آثار نامطلوب آزادسازی قیمت بر

بخش‌های اقتصادی

بخش	اقدام	ملاحظه
خانوار	ارائه پرداخت انتقالی نقدی غیرمشروط [۱۶] به ۱۹/۲ میلیون خانوار فقیر در سال ۲۰۰۵ و تداوم این برنامه با کاهش تعداد افراد مشمول به ۱۹ میلیون خانوار در سال ۲۰۰۸	راهبرد پرداخت‌های انتقالی نقدی (اعم از مشروط و غیرمشروط) موقتی است. بدین‌روی ضروری است طی زمان با کاهش دامنه افراد مشمول نسبت به توانمندسازی آنها اقدام گردد.
	ارائه کمک هزینه تحصیل به ۴۰/۳ میلیون دانش‌آموز با هزینه ۶۳۹ میلیون دلار	اهمیت توجه به سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و حرکت به سمت توانمندسازی نیروی کار
	ارائه بسته مراقبت‌های اولیه بهداشتی به ۳۶/۱ میلیون فقیر با هزینه‌ای معادل ۳۹۱ میلیون دلار	کارت بیمه درمان (سلامت) برای فقرا
	توزیع برنج یارانه‌ای در میان ۱۹ میلیون خانوار و نظارت بر قیمت آن در سال ۲۰۰۸	در این برنامه قیمت برنج در سطح ۰/۱۶ دلار به‌ازای هر کیلوگرم در مقابل قیمت واقعی بازار (۰/۴۷ دلار به‌ازای هر کیلوگرم) ثابت نگاه داشته شد. در ابتدای امر، هر خانوار در شش ماهه اول سال ۲۰۰۸ (بین ژوئن تا دسامبر) ماهانه ۱۰ کیلوگرم برنج دریافت می‌کرد، اما پس از آن میزان برنج توزیعی به ۱۵ کیلوگرم در هر ماه افزایش یافت. هزینه اسمی دولت در این برنامه معادل ۴۳۳/۳ میلیون دلار بود. [۱۷]

با توجه به جدول (۴) اولین تلاش‌های دولت اندونزی به سال ۱۹۹۷ بازمی‌گردد در این سال دولت قیمت نفت-سفید، گازوئیل و بنزین را به ترتیب ۲۵، ۶۰ و ۷۱ درصد افزایش داد. [۱۲] این افزایش سریع قیمت‌ها بدون اطلاع‌رسانی‌های مناسب انجام شد و ظرف مدت دو هفته پس از اعلام، اعتراضات را تشدید کرد. این امر در کنار سایر عوامل از جمله نارضایتی نسبت به دولت در نهایت ضمن لغو سیاست افزایش قیمت به حکومت رئیس‌جمهور وقت این کشور، سوهارتو [۱۳] خاتمه داد. در سال ۲۰۰۳ نیز دولت درصدد افزایش قیمت سوخت، برق و تلفن درآمد. اما ناتوانی دولت در اطلاع‌رسانی مناسب و به‌هنگام به شهروندان اعتراضات بسیاری به‌همراه داشت که ماحصل آن لغو اصلاحات بود. با یادگیری از اشتباهات گذشته، در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸، دولت بار دیگر به انجام اصلاحات یارانه انرژی روی آورد. در سال ۲۰۰۵، اصلاح یارانه‌ها در دو مرحله صورت گرفت. در مارس این سال، قیمت بنزین و گازوئیل خودرو به ترتیب ۳۳ و ۲۷ درصد افزایش یافت. در اول اکتبر نیز میانگین وزنی قیمت سه فرآورده سوختی ۱۱۴ درصد افزایش یافت. [۱۴] در سال ۲۰۰۸، فروش سوخت یارانه‌ای به خودروهای شخصی حذف و یارانه تنها در اختیار آرایه‌دهندگان خدمات حمل‌ونقل عمومی و موتورسیکلت‌ها قرار گرفت. در ماه می

عمده‌ترین دلایل این موفقیت را می‌توان به‌صورت موارد زیر برشمرد:

۱-۲. رایزنی با ذینفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی. در سال

های اجرای اصلاحات یارانه‌ای، دولت رایزنی‌های گسترده‌ای با انجمن‌های بانفوذ کسب و کار و گروه‌های روشنفکر جامعه به‌عمل آورد. در این مباحثات، دولت به‌کرات بسته‌های جبرانی خود را به اطلاع عموم رساند. در این ارتباط، دولت، بسته‌های جبرانی خاصی برای صنعت، گروه‌های کشاورزی و کارگری تدوین کرد. بخش صنعتی از مشوق‌های مالی و غیرمالی (معافیت محصولات کشاورزی از مالیات بر ارزش افزوده؛ گسترش مدت زمان بازپرداخت تسهیلات؛ کنترل نرخ بهره تسهیلات و حذف هزینه‌های بالای اقتصادی بر جاده‌ها) آگاه بودند. برای گروه‌های کارگری نیز افزایش سطح درآمد‌های معاف از مالیات وعده داده شده بود. برای کشاورزان، قیمت خرید برنج به ۰/۱ دلار به‌ازای هر کیلوگرم افزایش یافت. علاوه بر این، در سال‌های مذکور، فعالیت‌های کمپین‌های اطلاعاتی با سه هدف اصلی: ۱. افزایش آگاهی عموم نسبت به برنامه اصلاح یارانه؛ ۲. تغییر جهت رفتار عموم به‌سمت صرفه‌جویی در مصرف انرژی و ۳. جلب حمایت‌های مردمی انجام شد. برای تحقق این اهداف، دولت کمپین‌های اطلاعات عمومی را تشکیل داد. در اغلب کمپین‌های عمومی، دولت اشاره‌ای به تدریجی بودن و یا حذف یارانه‌ها نداشت و تنها از مردم می‌خواست به «جنبش کارایی انرژی» ملحق شوند. این کمپین‌ها نقش به‌سزایی در آگاهی اذهان عمومی و جلب موافقت آنها داشت. [۱۹]

۲-۱-۲. زمان‌بندی انجام اصلاحات. دولت اندونزی از افزایش

قیمت سوخت در تعطیلات همچون ماه مبارک رمضان و اواخر سال که قیمت مواد غذایی و سایر اقلام مصرفی افزایش می‌یابد، اجتناب کرد. برای مثال، در شرایط افزایش مصرف در ماه رمضان آگوست ۲۰۱۱، به‌منظور حفظ ثبات اقتصادی، به‌جای تعدیل قیمت‌ها، گزینه افزایش سوخت‌های یارانه‌ای را برگزید.

بخش	اقدام	ملاحظه
	توزیع کارت هوشمند سوخت میان خانوارها به منظور خرید سهمیه مشخص سوخت یارانه‌ای در هر ماه	طرح مذکور در اواسط این سال به دلیل نگرانی‌های مربوط به امکان سنجی فنی آن ملغی شد
	مشمول یارانه کردن گاز نفتی مایع به‌جای نفت سفید	در راستای کاهش فشار بر بودجه دولت، به‌دلیل کمتر بودن یارانه گاز مایع در مقایسه با نفت سفید و سازگاری بیشتر آن با اهداف زیست‌محیطی این طرح به‌مرحله اجرا درآمد که به‌موجب آن مصرف نفت سفید ۵/۳ میلیون خانوار قطع شد و از این بابت دولت توانست به صرفه‌جویی‌های قابل توجهی دست یابد.
تولید	کاهش سود تسهیلات و افزایش زمان بازپرداخت آن	دولت اندونزی به‌ازای هر وامی که در نیمه دوم سال ۲۰۰۸ دریافت شده بود، بالغ بر ۵۰ درصد یارانه سود تسهیلات در اختیار مؤسسات کوچک و متوسط قرار داد. هماهنگی‌های مورد نیاز در اجرای این برنامه عمدتاً توسط بانک‌های تجاری و محلی صورت می‌گرفت. هزینه‌کرد دولت در این برنامه ۱۰۳ میلیون دلار بود. [۱۸]
	افزایش یارانه تسهیلات اعتباری مؤسسات کوچک و متوسط	
	حذف عوارض دریافتی بابت عبور از جاده‌های خاص	
کلان	حمایت از زیرساخت‌های منطقه‌ای و روستایی (۱۲۸۳۴ روستا) با هزینه ۳۴۰ میلیون دلار	

منبع: یافته‌های پژوهش برگرفته از www.globalsubsidies.org

در مجموع می‌توان گفت، دولت اندونزی پس از دو تجربه ناموفق در اجرای اصلاحات یارانه‌ای که حتی برخی مواقع به شورش‌های خیابانی نیز منجر شد، با تغییر رویکرد در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸ توانست به موفقیت‌های قابل توجهی دست یابد،

۲-۲. تجربه اردن

دولت اردن از معدود کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا است که تجربه موفق در اجرای اصلاح یارانه سوخت داشته است. در این کشور، فرآورده‌های نفتی مدت زمان بسیاری مشمول یارانه بوده است، اما در سال ۲۰۰۳، این کشور عرضه نفت در قیمت‌های ترجیحی از عراق را از دست داد و برای کاهش اثرات بودجه‌ای، قیمت‌های سوخت را در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸ افزایش داد. [۲۰] به‌طور دقیق‌تر، با آغاز سال ۲۰۰۵ دولت به اجرای برنامه‌های اصلاح نسبتاً موفق پرداخت که ماحصل آن حذف تدریجی یارانه انرژی در دوره زمانی سه ساله بود. [۲۱] در ژولای ۲۰۰۵، به‌عنوان اولین گام از مراحل سه‌گانه کاهش یارانه ها، دولت قیمت فرآورده‌های نفتی را افزایش داد و بخش انرژی را آزاد کرد. افزایش قیمت‌ها قابل توجه بود؛ به‌نحوی که، قیمت بنزین، سوخت مورد استفاده در بخش برق و صنعت به‌ترتیب ۱۰، ۳۳ و ۵۹ درصد افزایش یافت. مرحله دوم طرح یارانه‌ها در آوریل ۲۰۰۶ اجرا شد. [۲۲] در سال ۲۰۰۷، دولت در برابر انتقال نوسانات قیمت بازارهای جهانی در قیمت‌های بازار داخلی مقاومت کرد. با اینحال، در سال ۲۰۰۸ به حذف یارانه‌های انرژی و در نتیجه افزایش زیاد قیمت، در محدوده ۱۶ تا ۷۶/۵ درصد تن داد (مرحله سوم اصلاح). برای حصول اطمینان از همراستایی قیمت‌های داخلی با قیمت‌های بین‌المللی، کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های دارایی، انرژی، تجارت و شرکت پالایش نفت اردن تشکیل شد، بنا به تصمیم این کمیته، قیمت فرآورده‌های نفتی ماهانه بر مبنای تغییرات قیمت نفت خام برنت طی ۳۰ روز گذشته تعیین می‌شد. [۲۳] در نتیجه اجرای این اصلاحات، یارانه‌های انرژی از ۵/۸ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۵ به ۲/۶ درصد در سال ۲۰۰۶ و ۰/۴ درصد در سال ۲۰۱۰ کاهش یافت [۲۴] دولت این کشور با آگاهی از اثرات افزایش قیمت‌ها، در راستای تخفیف آثار منفی آن بر بخش‌های مختلف اقتصاد به اقدامات جبرانی مبادرت کرده است که اهم آن در جدول (۶) ارائه شده است.

جدول ۶- اقدامات جبرانی دولت اردن در راستای

تخفیف آثار نامطلوب آزادسازی قیمت بر

بخش‌های اقتصادی

بخش	اقدام	ملاحظه
تولید	افزایش حقوق کارمندان دولت	متوسط افزایش ماهانه دستمزدها ۶۳ تا ۷۰ دلار بود. میزان این افزایش برای خانوارهای با درآمد ماهانه ۱۰۰۰ دلار یا کمتر از آن بین ۱۵۰ تا ۲۲۰ دلار بود. علاوه بر این، برنامه جبرانی مجزایی برای حقوق‌گیران بخش خصوصی تدوین شد.
	هدفمند کردن تعرفه‌های بخش برق و یارانه مواد غذایی فقرا	۶۰ درصد جمعیت اردن (۵/۸ میلیون نفر) از مزایای افزایش دستمزد بهره‌مند شدند.
	اصلاح سیستم اجتماعی در سال ۲۰۱۰ بواسطه تدوین قانون جدید تأمین اجتماعی با هدف بهبود حمایت‌های اجتماعی	این امر از طریق تدوین قانون جدید تأمین اجتماعی صورت گرفت.
	گسترش برنامه‌های چتر ایمنی موجود	
تولید	دومین بسته جبرانی مشتمل بر افزایش یارانه مواد غذایی، کاهش برخی عوارض وارداتی [۲۵]	یکی از ابعاد بسته جبرانی، گسترش دامنه شمول و بهبود هدفمندی هزینه‌کرد وجوه صندوق کمک ملی به فقرا با استفاده از نظام‌های پرداخت نقدی موجود بود. علاوه بر این، بسته مذکور به‌نحوی طراحی شده بود که بخشی از صرفه‌جویی بودجه‌ای در اختیار خانوارهای با درآمد پایین و متوسط قرار گیرد.
	حذف موقت مالیات بر فروش خرده‌فروشان با گردش مالی سالانه کمتر از ۱/۴ میلیون دلار و حمل‌ونقل عمومی و تاکسی‌ها	در عین حال، به تاکسی‌ها اجازه افزایش قیمت‌ها داده شد و هزینه حمل‌ونقل عمومی نیز افزایش یافت.
تولید	انجام اقدامات مرتبط با جایگزینی سوخت‌ها و افزایش کارایی انرژی	
	حذف یارانه فروش در رستوران‌هایی که گردشگران در آنها حضور نمی‌یابند. [۲۶]	
تولید	معرفی طرح‌های جدید جهت مقابله با بیکاری و فقر به‌عنوان بخشی از بسته جبرانی	

به‌رغم افزایش‌های بسیار زیاد قیمت‌های بین‌المللی که بلافاصله پس از تصمیم دولت اردن مبنی بر آزادسازی قیمت‌ها صورت گرفت، سیاست اتخاذ شده موفق بود و همچنان قیمت‌های داخلی متناسب با سطوح قیمت‌های بین‌المللی حرکت می‌کنند. عمده‌ترین دلایل این موفقیت را می‌توان به‌صورت موارد زیر برشمرد:

۱. آگاه‌سازی اذهان عمومی پیش از اجرای برنامه و درک ضرورت‌های انجام اصلاحات از سوی مردم. در این ارتباط، دولت، کمپین‌های ارتباطی گسترده‌ای را به‌وجود آورد و در راستای تنویر افکار عمومی، پیش از عملیاتی شدن برنامه، اطلاع‌رسانی‌های گسترده‌ای درباره ابعاد ناظر بر برنامه از طریق کمپین‌های رسانه‌ای صورت گرفت.
۲. ایجاد هماهنگی‌های لازم با گروه‌های مختلف ذینفع، مشورت با مجلس، سازمان‌های غیردولتی محلی، جوامع کسب و کار و نمایندگان کارگری.
۳. تدوین بسته جبرانی گسترده برای ممانعت از گسترش فقر و تضمین رضایت افراد غنی.
۴. یادگیری از تجربه موفق برنامه یارانه غذایی.

۵. افزایش یارانه مواد غذایی در زمان کاهش یارانه سوخت ویژه به‌دنبال بحران غذایی سال ۲۰۰۸-۲۰۰۷. سهم یارانه‌های سوخت از تولید ناخالص داخلی از ۵/۶ درصد در سال ۲۰۰۵ به ۱/۴ درصد در سال ۲۰۰۸ کاهش دریافت در مقابل در راستای تخفیف آثار نامطلوب ناشی از افزایش قیمت، طی همین دوره، یارانه مواد غذایی از ۰/۶ به ۱/۸ درصد افزایش یافت. [۲۷]

۲-۳. تجربه فیلیپین

پیش از اصلاحات مقررات‌زدایی در اواخر دهه ۱۹۹۰، بخش پایین‌دستی نفت به‌شدت تحت تنظیم بود، در چنین شرایطی با افزایش قیمت‌های بین‌المللی نفت، یارانه‌های قیمتی فرآورده‌های نفتی افزایش یافت. صندوق تثبیت قیمت نفت، با جمع‌آوری یا پرداخت مابه‌التفاوت قیمت‌های داخلی مشمول تنظیم و هزینه‌های واقعی واردات، قیمت‌های داخلی فرآورده‌های نفتی را تثبیت کرد.

بااینحال، افزایش قیمت‌های داخلی به‌لحاظ سیاسی دشوار بود. [۲۸] در نتیجه، دولت ملی با پرداخت انتقالی معادل ۰/۸ درصد تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۶ صندوق تثبیت قیمت نفت را مجدداً پر پول کرد. با انجام مقررات‌زدایی، نفوذ سیاسی در تنظیم قیمت به میزان قابل توجهی از میان رفت و با ملغی شدن طرح تثبیت قیمت، مخاطره‌های مالی حذف شد. در واقع، قانون اولیه مقررات‌زدایی در سال ۱۹۹۶ تصویب شد که به موجب آن صنعت پایین‌دستی نفت و تعیین قیمت فرآورده‌های نفتی آزاد شد و قیمت‌های سوخت مطابق با سازوکار قیمت‌گذاری خودکار پس از تصویب قانون مقررات‌زدایی افزایش یافت. در فوریه سال ۱۹۹۷ قیمت‌ها اجازه حرکت آزادانه را یافتند. بنابراین صندوق تثبیت قیمت نفت منحل و هزینه آن از بودجه حذف شد. این صنعت تا به امروز آزاد مانده است و نوسانات قیمت‌های بین‌المللی نفت به قیمت‌های داخلی منتقل شده است. در کنار آزادسازی قیمت، دولت به انجام اقداماتی مبادرت کرده است که می‌توان آنها را در قالب جدول (۷) نشان داد.

جدول ۷. اقدامات جبرانی دولت فیلیپین در راستای تخفیف آثار نامطلوب آزادسازی قیمت بر بخش‌های اقتصادی

بخش	اقدام	ملاحظه
خانوار	تدوین بسته‌ای از برنامه‌های حامی مخارج فقرا	این بسته مشتمل بر یارانه‌های برق برای خانوارهای فقیر؛ کمک‌هزینه‌های دانشگاهی برای دانشجویان کم‌درآمد بود که از محل درآمدهای حاصل از مالیات بر ارزش افزوده حاصل از قیمت‌های بالای نفت تأمین مالی شد. [۲۹]
	اعطای برنج یارانه‌ای میان خانوارهای کم‌درآمد	
	انجام طرح آزمایشی پرداخت‌های انتقالی مشروط در اواخر سال ۲۰۰۷ [۳۰]	
تولید	اعطای وام‌های یارانه‌ای برای تبدیل موتورهای حمل‌ونقل عمومی با گازهای مایع ارزان‌تر	این برنامه نیز جزئی از بسته حمایتی تدوین شده بود.
	تعدیل تعرفه‌های واردات نفت در زمان‌هایی که قیمت‌های بین‌المللی بیش از آستانه بود. [۳۱]	در این ارتباط دولت شرکت‌های نفتی را متقاعد کرد که با دریافت برخی منافع، قیمت‌ها را تعدیل کنند.

جایگزین پرداخت‌های انتقالی نقدی همگانی شود. این امر ضرورت‌های به‌کارگیری روش‌های شناسایی اقشار آسیب‌پذیر را بیش از پیش یادآور می‌شود.

۲-۳. رایزنی با ذینفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی

اطلاع‌رسانی عمومی و تعامل مؤثر با تمامی مسئولان و گروه‌های مختلف ذیربط از مهمترین پیش‌شرط‌های اجرای موفق اصلاح یارانه‌ها می‌باشد که باید قبل، حین اجرا و بعد از آن انجام شود. چنین کمپین‌های اطلاعاتی باید پیش از اجرای اصلاحات توضیحاتی در خصوص زمان و نحوه اجرا، گروه‌های مشمول و شیوه جبران و تخفیف آثار افزایش قیمت‌ها بر گروه‌های هدف ارائه دهند. شفاف شدن مسأله، نقش بسزایی در جلب حمایت عمومی از اصلاحات دارد. علاوه بر این، کمپین مذکور باید در حین اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها نیز اطلاعات لازم در خصوص عملکرد اصلاحات، موفقیت و شکست و دلایل آن ارائه دهد. تجربه ناموفق اندونزی و اردن در اولین تلاش جهت افزایش قیمت حامل‌های انرژی گواهی بر این مدعا است. عمده‌ترین دلیل عدم موفقیت کشورهای مذکور عدم اطلاع‌رسانی و بروز اعتصابات گسترده بود. اما هر دوی این کشورها با یادگیری از تجربه ناموفق خود، در اصلاحات بعدی با ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی‌های گسترده توانستند در اجرای طرح موفق عمل نمایند.

۳-۳. زمان‌سنجی صحیح اجرا

تجربه کشورهای اندونزی و اردن نشان داد که در این کشورها، نه‌تنها دولت از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در ماه‌های خاص سال (همچون عید نوروز و اواخر سال) احتراز کرد، بلکه در راستای تخفیف آثار نامطلوب سیاست مذکور بر گروه‌های آسیب‌پذیر، در زمان افزایش قیمت حامل‌های انرژی، یارانه مواد غذایی را افزایش داد.

۳-۴. تغییر شیوه پرداخت نقدی

با توجه به آثار تورمی ناشی از افزایش حجم نقدینگی در اقتصاد و عدم امکان تولید متناظر آن (انحراف نقدینگی به سمت فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی)، ضروری است تجدیدنظرهایی

با توجه به اصلاحات قیمتی و سیاست‌های جبرانی دولت فیلیپین در مجموع می‌توان گفت که این کشور در آزادسازی قیمت‌ها موفق بوده است که عمده‌ترین دلایل این موفقیت را می‌توان به صورت موارد زیر برشمرد [۳۱]:

۱. برنامه‌ریزی دقیق و جامع. انجام برنامه‌ریزی‌های جامع، پیاده‌سازی مناسب آنها و نظارت بر نحوه اجرا نقش بسزایی در موفقیت فیلیپین داشته است. در واقع این سه رکن مهمترین پیش‌شرط‌های اولیه اجرای موفق آزادسازی می‌باشد.

۲. اتخاذ راهبرد اطلاع‌رسانی خوب. در این ارتباط می‌توان به ایجاد کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی در کشور فیلیپین اشاره کرد. این کمپین‌ها در بردارنده نقشه راه جامع از اصلاحات برای تنویر افکار عمومی بود.

۳. ایجاد هماهنگی‌های لازم با گروه‌های مختلف ذینفع.

۴. وجود اراده سیاسی قوی در انجام اصلاحات. [۳۲]

در مجموع، موفقیت کشورهای فوق را می‌توان در انجام برنامه‌ریزی‌های دقیق و جامع؛ راه‌اندازی کمپین‌های اطلاع‌رسانی قبل و در حین اجرای افزایش قیمت‌ها؛ رایزنی با ذینفعان و گروه‌های مختلف جامعه؛ زمان‌بندی مناسب برای انجام اصلاحات و وجود اراده سیاسی قوی خلاصه کرد.

۳. الزامات پیش‌روی اجرای فاز دوم هدفمندی

شرایط حاکم بر اقتصاد کشور، تصمیم‌گیری پیرامون نحوه اجرای مراحل بعدی هدفمندی یارانه‌ها و کیفیت اجرای آن را به مسأله بسیار مهمی تبدیل کرده است. به این‌رو با توجه به این شرایط و تجربه‌های حاصل از سایر کشورهای منتخب، توجه به برخی ملاحظات جهت اجرایی کردن این فازها ضروری است:

۳-۱. شناسایی گروه‌های هدف

در تمامی کشورهای مورد بررسی، پرداخت‌های نقدی عمدتاً به عنوان راهبرد جبرانی کوتاه‌مدت بوده و پرداخت‌ها در میان گروه‌های هدف، توزیع شده است. لذا، ضروری است در مراحل بعدی هدفمند کردن یارانه‌ها، پرداخت‌های انتقالی نقدی هدفمند

در شیوه پرداخت نقدی یارانه‌ها صورت گیرد.

۳-۵. فراهم کردن زمینه‌های لازم جهت جایگزینی سوخت‌ها

نگاهی به تجربه کشورهای منتخب در آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی نشان می‌دهد که جایگزینی سوخت‌ها (برای مثال گاز نفتی مایع با نفت سفید در اندونزی) در عین ارتقای کارایی انرژی، می‌تواند صرفه‌جویی‌هایی در بودجه دولت به‌ارمغان آورد.

۳-۶. اتخاذ تدابیر لازم حرکت به سمت ارز تک‌نرخ

بی‌ثباتی قیمت ارز با افزایش نامنی اقتصادی و نگرانی تولیدکننده، انگیزه‌های تولید را کاهش داده است. در واقع، نااطمینانی تولیدکننده نسبت به قیمت‌های آتی ارز و انتظار نوسان قیمت‌ها در آینده سبب می‌شود که نه تنها به انجام سرمایه‌گذاری مبادرت نکنند، بلکه بسیاری از ایده‌ها و طرح‌ها نیز متوقف خواهد شد.

۳-۷. حمایت از بخش تولید در قالب توجه به مؤلفه‌های اثرگذار بر فضای کسب و کار

در راستای افزایش چابکی اقتصاد و حمایت از بخش تولید (به عنوان بخش مولد اقتصاد) ضروری است تمهیداتی در راستای حمایت از این بخش صورت گیرد. با توجه به حمایت‌های نامکفی دولت در فاز اول اجرای قانون، توجه خاص به بخش بسیار حائز اهمیت می‌باشد.

۴. راهکارهای تأمین الزامات

با توجه به الزامات پیش‌روی اجرای فاز دوم هدفمند کردن یارانه‌ها، راهکارهای تحقق آنها را می‌توان به صورت موارد زیر برشمرد:

۴-۱. شناسایی گروه‌های هدف

با توجه به روش‌های معمول شناسایی گروه‌های هدف (مشمتمل بر آزمون وسع، تقریب وسع، هدفمندی جمعیتی، هدفمندی جغرافیایی)، روش آزمون وسع به دلیل آنکه میزان درآمد خانوارها مبنای تعیین شایستگی افراد قرار می‌گیرد و عمدتاً افراد

تمایلی به اظهار دقیق درآمدهای خود (به دلیل بهره‌مندی از منافع) ندارند و سازوکارهای مناسبی نیز جهت تعیین درآمدهای افراد وجود ندارد (ممکن است برخی از افراد بیش از یک منبع درآمدی داشته باشند که تنها یک منبع درآمدی آن ثبت شده است) روش مناسبی به نظر نمی‌رسد. به این‌رو، روش مناسب شناسایی در فازهای بعدی می‌تواند تلفیقی از آزمون تقریب وسع (به منظور تعیین حد آستانه شایستگی)، هدفمندی جمعیتی (گروه خاصی از جامعه همچون کودکان، سالمندان، معلولان، زنان سرپرست خانوار و ...)، هدفمندی جغرافیایی (توجه بیشتر به مناطق محروم) باشد. بالینحال باید توجه داشت با توجه به شرایط مختلف حاکم بر استان‌های کشور (به لحاظ سطح درآمد) ضروری است پیش از اقدام به شناسایی گروه‌های هدف، اطلس فقر برای تعیین خط فقر استان‌ها تهیه شود. تعیین این موارد می‌تواند با محوریت کمیته ویژه آسیب‌شناسی فاز اول هدفمند کردن یارانه‌ها و تصمیم‌گیری پیرامون فازهای بعد صورت گیرد.

۴-۲. رایزنی با ذینفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی

ضروری است برخلاف فاز اول هدفمند کردن یارانه‌ها که بدون اطلاع قبلی و یکباره انجام شد، اطلاع‌رسانی‌های عمومی در سه برهه زمانی (قبل، حین و بعد از اجرای برنامه) صورت گیرد. علاوه بر این، هماهنگی و همسویی‌های لازم میان دولت و مجلس بسیار حائز اهمیت است.

۴-۳. زمان‌سنجی صحیح اجرا

با توجه به روند فزاینده رشد نقدینگی و اثرات تأخیری آن بر سطح عمومی قیمت‌ها، ضروری است ضمن کنترل نقدینگی، آن را به سمت فعالیت‌های مولد هدایت کرد. بدین‌رو، فازهای بعدی باید زمانی انجام شوند که تورم شیب نزولی داشته باشد. ضمن آنکه، باید ترتیبی اتخاذ شود در زمان افزایش قیمت حامل‌های انرژی، یارانه کالاهای اساسی و مورد نیاز افراد افزایش یابد.

۴-۴. تغییر شیوه پرداخت نقدی

در این ارتباط دو راهکار می‌تواند مطرح نظر قرار گیرد: ۱. بازتوزیع یارانه‌ها از طریق کاهش هزینه‌های درمان، آموزش، بیمه

و تأمین اجتماعی (همانگونه که به صراحت در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز بدان اشاره شده است) که یک روش آن صدور کارت‌های سلامتی و آموزش می‌باشد؛ ۲. تبدیل یارانه‌های مستقیم پرداختی به نوعی اعتبار انرژی با هدف تحقق ارتقای کارایی انرژی. به‌طور دقیق‌تر، پرداخت‌های نقدی به‌نوعی اعتبار انرژی تبدیل شود که تنها بتواند صرف پرداخت هزینه‌های انرژی و یا هزینه‌های سرمایه‌گذاری برای ارتقای بهره‌وری و کارایی انرژی شود.

۴-۵. فراهم کردن زمینه‌های لازم جهت جایگزینی سوخت‌ها

این امر مستلزم فراهم کردن زیرساخت‌های لازم و اطلاع‌رسانی جامع به‌منظور افزایش آگاهی جامعه نسبت به سوخت جدید جایگزین و مزایای آن می‌باشد. در این ارتباط برگزاری کنفرانس‌های مطبوعاتی، تهیه تیزرهای تبلیغاتی و برنامه‌های آموزشی می‌تواند به تحقق این هدف کمک کند.

۴-۶. اتخاذ تدابیر لازم جهت حرکت به سمت ارز تک نرخی

اجرای صحیح نظام ارزی شناور مدیریت شده (افزایش نرخ ارز متناسب با تورم) و ممانعت از قیمت‌گذاری مصنوعی نرخ ارز می‌تواند تا حدی از التهابات بازار ارز و ناطمینانی‌های آن بکاهد.

۴-۷. حمایت از بخش تولید در قالب توجه به مؤلفه‌های اثرگذار بر فضای کسب و کار

این حمایت‌ها می‌تواند در قالب اعطای کمک هزینه سود تسهیلات بانکی، کاهش نرخ سود تسهیلات و افزایش مدت زمان بازپرداخت آن، تأمین مایحتاج تولید از وجوه اداره شده و ارائه سرمایه در گردش به بخش تولید باشد.

پی‌نوشت

۱. شایان ذکر است که در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به‌دلایل مختلف از جمله گسترش انتظارات مثبت افراد نسبت به تشکیل دولت جدید، بهبود روند مذاکرات خارجی و بنابراین

کاهش شدت تحریم‌های اقتصادی، آهنگ رشد شاخص‌های مذکور کاهش یافته است.

۲. در واقع در مقابل هر میزان رشد نقدینگی، باید ارائه کالا و خدمات در جامعه افزایش یابد، در صورت عدم برقراری این توازن، تورم ایجاد می‌شود. در این صورت، افزایش نقدینگی سرگردان به‌جای گردش در فعالیت‌های تولیدی، به سمت فعالیت‌های سوداگرانه هدایت می‌شود که نمونه بازار آن تحولات بوجود آمده در بازارهای طلا و ارز است.

۳. به‌استناد ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام «هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز کند. صددرصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی در قالب قوانین بودجه سنواتی برای موارد پیش‌بینی شده در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) این قانون اختصاص خواهد یافت.

۴. باقری پرمهر، شعله و سید هادی موسوی نیک (۱۳۹۱)

۵. لازم به ذکر است که به‌دلیل فروش این محصولات در بورس کالا و تبعیت قیمت آنها در بازار داخل از قیمت‌های جهانی و سهم بالای صادرات آنها، هر تغییر در قیمت جهانی بر قیمت داخلی فروش اثر مستقیم دارد. به‌عنوان مثال، در ۸ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۰، قیمت صادراتی محصولات پتروشیمی ۲۹/۵ درصد و قیمت داخلی آنها ۲۴/۶ درصد رشد داشت.

۶. میانگین قیمت هر یورو و دلار در مبادلات خارجی سال ۱۳۹۰ به‌ترتیب ۱۵۱۲۰ و ۱۰۹۶۲ ریال بوده است که این ارقام در سال ۱۳۸۹ به‌ترتیب برابر با ۱۳۶۵۳ و ۱۰۳۳۵ ریال بود.

۷. آثار این افزایش علاوه بر ایجاد فشارهای بودجه‌ای بر دولت، در بهای تمام شده کالاها و خدمات تولید داخل نیز وارد شده است. بدین‌روی، تأثیر هرگونه افزایش در شاخص بهای کالاها و وارداتی به‌صورت متناسب در سطح قیمت‌های داخلی نمایان می‌شود.

۸. هزینه‌های غیرخوراکی خانوارهای روستایی در نتیجه بهره‌مندی بیشتر آنها از یارانه‌های نقدی و در نتیجه افزایش

درآمد آنها نسبت به خانوارهای شهری به میزان قابل توجهی افزایش یافته است.

9. Tax Expenditure
10. Morgan, T, 2007
11. word bank (2008)
12. Beaton and Lontoh, 2010
13. Suharto
۱۴. قیمت نفت سفید تقریباً ۳ برابر (۱۸۶ درصد) و قیمت بنزین و دیزل نیز به ترتیب ۸۸ و ۱۰۵ درصد افزایش یافت.
15. Liquefied Petroleum GAS
۱۶. پرداخت انقالی نقدی غیرمشروط اندونزی بزرگترین پرداخت نقدی در جهان بوده است که در اجرای آن موفق عمل کرده است. در این برنامه، از آزمون تقریب و سوس استفاده شده و کارت‌های هوشمند از طریق ادارات پست در اختیار خانوارهای واجد شرایط قرار گرفت. وجوه نقد (۳۰ دلار) هر سه ماه یکبار در اختیار ذینفعان قرار می‌گرفت.
17. <http://sains.kompas.com/read/2008>
18. International Institute For Sustainable Development, 2012
19. <http://www.kadin-indonesia.or.id>
۲۰. به‌رغم افزایش قیمت‌های انرژی، میزان یارانه این گروه در سال ۲۰۰۸ حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی کشور بود. پیش از این نیز دولت افزایش سطح قیمت‌های داخلی تا سطح بین‌المللی را بررسی کرده بود، اما به دلیل ترس از بروز ناآرامی‌های اجتماعی (همچون تجربه سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۶) در توافق با صندوق بین‌المللی پول از این کار اجتناب کرد. با اینحال، در ژانویه ۲۰۱۱، به دلیل افزایش فشارهای سیاسی و اجتماعی، به‌طور موقت سازوکارهای تعدیل خودکار را متوقف کرد و قیمت‌ها و مالیات بر سوخت را کاهش داد. ماخذ: IMF, 2011.

۲۱. پیش از اجرای این برنامه، اردن نفت خام را در قیمت‌های توافقی وارد و آن را در شرکت پالایش نفت تصفیه می‌کرد و در نهایت، محصولات پالایش شده را در قیمت‌های کنترل شده می‌فروخت. زبان‌های تحمیل شده در نتیجه فرآیند پالایش مستقیماً از محل بودجه دولت تأمین می‌شد و این امر

تأمین مالی را با مشکل مواجه کرد. قیمت‌های بالاتر واردات نفت خام از سال ۲۰۰۴، هزینه یارانه‌های سوخت را افزایش داد و ضرورت‌های اصلاح این یارانه‌ها را بیش از پیش یادآور شد.

۲۲. همانند مرحله اول، افزایش قیمت در این مرحله نیز قابل توجه بود؛ به‌نحوی که، دامنه آن از ۱,۳ درصدی قیمت سوخت جت تا ۶۵ درصدی سوخت مورد استفاده در بخش برق متغیر بود.

23. Ragab, 2010
24. IMF, 2010
۲۵. هزینه این بسته جبرانی ۷ درصد تولید ناخالص داخلی بود.
26. Kelly, E, 2009
۲۷. در کنار موفقیت‌های دولت اردن در انجام اصلاحات، به‌دنبال اعتراضات مربوط به افزایش هزینه‌های زندگی و بیکاری به موازات قیام تونس، دولت در سال ۲۰۱۱ گام‌های اولیه اصلاحات خود را بازبینی کرد. در این راستا، بسته‌ای برای کاهش قیمت مواد غذایی و سوخت تصویب کرد و برای مهار افزایش بیشتر قیمت‌ها در آینده به‌صورت موقت سازوکار تعدیل خودکار سوخت را ملغی کرد. ماخذ: IMF, 2011
۲۸. برای مثال، تلاش جهت افزایش قیمت فرآورده‌های سوخت به دلیل اعتراضات گسترده در سال ۱۹۹۴ رها شد. گروه‌های مخالف مرکب از کلیسا، بخش کسب‌وکار، اتحادیه‌های کارگری و سایر گروه‌های جامعه مدنی بود.

29. World Bank, 2008
30. Fernandez and Olfindo, 2011
31. Bernardo and Tang, 2008
32. IMF, 2013

منابع

باقری پرمهر، شعله و سید هادی موسوی نیک، بررسی عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی و ریشه‌یابی تحولات اخیر بازار ارز در اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۲۸۰۴، ۱۳۹۱.

پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز آمار ایران

پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

- International Monetary Fund, 'Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia', Washington D.C., 2011.
- International Monetary Fund, " Case Studies on Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications", 2013.
- Kelly, E., Pricing for Prosperity: Consumer Price Subsidies in MENA and Prospect for Reform, University of London and Fiscal Studies, London, UK, 2009.
- Morgan, T., "Energy Subsidies: Their Magnitude, How They Affect Energy Investment and Greenhouse Gas Emissions and Prospects for Reforms", *Report for UNFCCC Secretariat Financial and Technical Support Program*, Bonn, 2007.
- Ragab, A., 'Fossil Fuel Prices in the Arab World and the Fear of Reform', Federal Ministry of Economic Development, 2010.
- World Bank, "Electricity for All: Options for Increasing Access in Indonesia ", *Energy and Mining Sector Unit 1*, 2008.
- World Bank, "Electricity for All: Options for Increasing Access in Indonesia ", *Energy and Mining Sector Unit* , 2008.
- <http://sains.kompas.com/read/2008>
- <http://www.kadin-indonesia.or.id>
- <http://www.globalsubsidies.org>
- مرکز آمار ایران، "تحلیلی بر اهم مسایل اقتصادی کشور". معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱.
- Beaton, Christopher, and Lucky Lontoh, —*Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies*, (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development), 2010.
- Bernardo, Romeo L., Marie-Christine G. Tang, —The Political Economy of Reform During the Ramos Administration (1992–98), Commission on Growth and Development *Working Paper* No. 39 (Washington: World Bank), 2008.
- Energy Sector Management Assistance Program, "Coping with Higher Oil Prices", The World Bank, Washington, DC, 2006
- Fernandez, Luisa, and Rosechin Olfindo, —Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program, *Social Protection Note* No. 2, May (Washington: World Bank). 2011.
- International Institute for Sustainable Development, "Reforming Fossil - Fuel Subsidies to Reduce Waste and Limit CO2 Emissions while Protecting the Poor", APEC Energy Working Group, 2012.
- International Monetary Fund. 'Jordan: 2010 Article IV Consultation–Staff Report and Public Information Notice', *IMF Country Report* No. 10/297, Washington D.C.: IMF, 2010.