



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران
معاونت بررسی‌های اقتصادی

ضرورت اصلاح قیمت‌گذاری سوخت



ترکیبی از عوامل سمت تقاضا و عرضه، منجر به افت شدید و بی‌سابقه قیمت جهانی نفت خام و محصولات نفتی (سوختی) شده است. چنین تغییرات قیمتی، می‌تواند برای کشورها اثرات مالی قابل توجهی داشته باشد که با توجه به گستره قوانین قیمت‌گذاری داخلی سوخت در هر کشور، این اثر می‌تواند متفاوت باشد. در این گزارش بررسی می‌شود که کشورها، در زمینه انتقال قیمت‌های بین‌المللی به قیمت‌های خرده‌فروشی داخلی چگونه عمل کرده‌اند، اثر انتقال قیمت‌های بین‌المللی بر حذف یارانه‌های سوخت و دستیابی به مالیات موثر سوخت چگونه خواهد بود و با چه رویکردی دولت‌ها باید اقدام به تغییر سیاست‌های خود در جهت اصلاح قیمت‌گذاری سوخت نمایند تا هم حمایت اجتماعی طرح تامین و هم قیمت‌های داخلی بر اساس تغییرات جهانی، تعدیل شود.

در ادامه؛ نتایج بررسی‌ها بر اساس گزارش صندوق بین‌المللی پول در ارتباط با اصلاح قیمت‌گذاری سوخت با اشاره به تجربه موفق اقتصاد مراکش ارائه می‌شود.

تیرشده توفان‌زنگری امیکاسر



اکنون زمان مناسبی برای اصلاح قیمت گذاری محصولات سوختی است!

ترکیبی از عوامل طرف تقاضا و عرضه، منجر به افت شدید و بی سابقه قیمت جهانی نفت خام و محصولات نفتی (سوختی) شده است. چنین تغییرات قیمتی قابل توجهی، می تواند برای کشورها اثرات مالی داشته باشد که با توجه به گستره قوانین قیمت گذاری داخلی سوخت در هر کشور، این اثر می تواند متفاوت باشد. در این گزارش بررسی می شود که کشورها، در زمینه انتقال قیمت های بین المللی به قیمت های خرده فروشی داخلی چگونه عمل کرده اند و اثر انتقال قیمت های بین المللی بر حذف یارانه های سوخت و دستیابی به مالیات موثر سوخت چگونه خواهد بود. علیرغم اینکه پایین بودن قیمت جهانی نفت، فرصتی را برای کشورها در جهت اصلاح رویه قیمت گذاری سوخت ارائه می کند، اما برای حفظ این اصلاحات پس از بالا رفتن قیمت های بین المللی، به منظور حمایت از سود مالی و بهره وری، در بسیاری از کشورها نیاز به حذف سیاست قیمت گذاری سوخت، از طریق حذف اختیارات دولت در تعیین قیمت ها، وجود دارد. تجربه اصلاحات گذشته کشورها، درس های مهمی را برای طراحی استراتژی های اصلاحی فراهم می کند. اصلاح پایدار نیازمند رویکرد اصلاحی جامع و کامل است که منجر به منافع اقتصادی و اجتماعی شفاف و قابل اعتماد می شود. بهره برداری از فرصت فعلی برای اصلاحات نیز می تواند از استراتژی خروج دولت از بحران کووید-۱۹ حمایت کند و در میان مدت، بنیان اقتصادها را در مسیر اصلاحات قیمتی بلندپروازانه ای قرار دهد.

افت شدید قیمت جهانی نفت باعث شده که قیمت نفت به کمترین سطح تاریخی خود پس از اوایل ۲۰۰۰ برسد. قیمت جهانی نفت خام از ۶۲ دلار بر بشکه در اواخر ژانویه ۲۰۲۰ به کمتر از ۲۰ دلار در انتهای آوریل ۲۰۲۰ رسید (نمودار ۱). میانگین قیمت جهانی نفت خام در آگوست ۲۰۲۰ به رقم ۴۳٫۴ دلار در هر بشکه رسید که نسبت به ماه مشابه در سال ۲۰۱۹، از افت ۲۵ درصدی برخوردار بود. بخش عمده ای از این افت قیمتی به دلیل افت تقاضای ناشی از تضعیف اقتصادی پس از انتشار کووید-۱۹ بوده که کاهش مسافرت داخلی و بین المللی و توقف بخش بزرگی از فعالیت های اقتصادی را در پی داشته است. طی این مدت، قیمت بین المللی محصولات مرتبط، مانند بنزین و گازوئیل نیز به همین ترتیب افت کرده است.

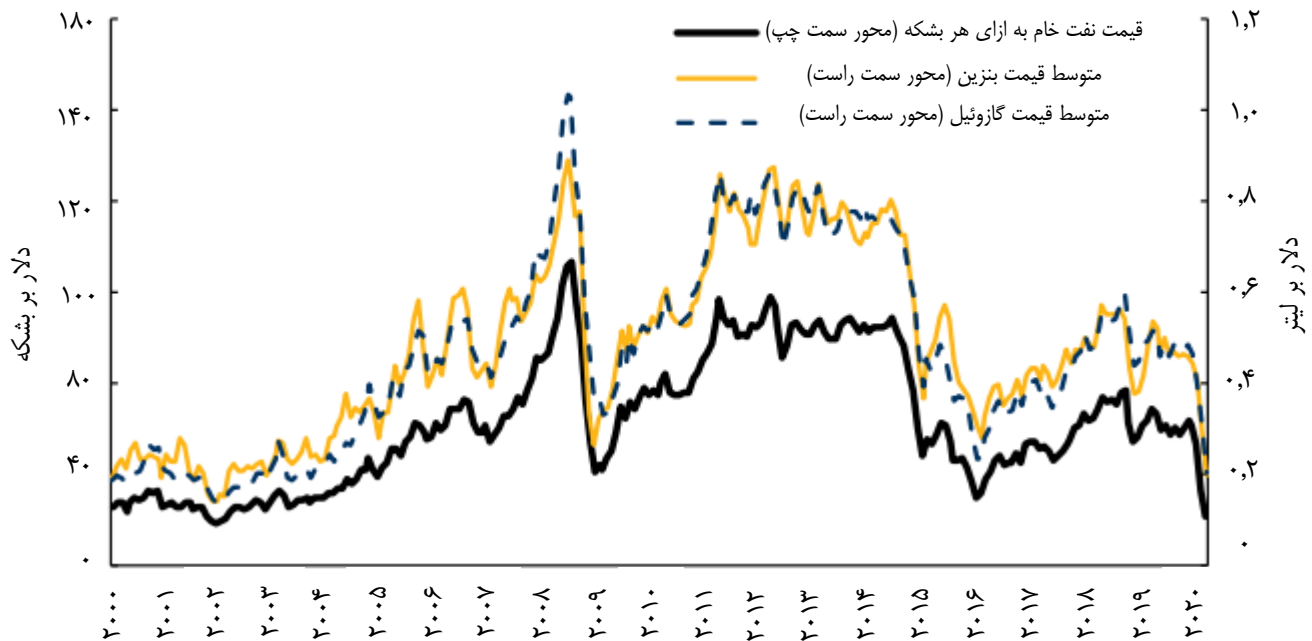
کاهش قیمت جهانی نفت و تقاضای آن، اثرات مالی چشم گیری را برای کشورها به همراه دارد. کاهش تقاضا منجر به افت درآمد مالیات بر سوخت در کشورهایی می شود که بر مصرف محصولات سوختی مالیات وضع کرده اند. قیمت پایین تر مصرف کننده نیز می تواند منجر به کاهش درآمد مالیاتی در مناطقی شود که مالیات ها بر ارزش و قیمت کالاها وضع می شوند. در کشورهایی که قیمت های داخلی کنترل و تعدیل می کنند، پیامد مالی افت قیمت نفت به این موضوع بستگی دارد که سیاست گذاران تا چه میزان اجازه داده اند تا قیمت های داخلی سوخت متناسب با قیمت های جهانی کاهش یابد. به عنوان نمونه؛ در کشورهایی که تغییر قیمت های داخلی سوخت متناسب با قیمت های بین المللی محدود است، با افت بهای سوخت، یارانه های قیمتی سوخت هم کاهش یا درآمد مالیات بر سوخت افزایش خواهد یافت که هر دو آنها اثر مالی مثبتی را در پی خواهد داشت.

^۱Ad Valorem Tax

معاونت بررسی های اقتصادی

از سوی دیگر، اثر مالی کاهش تقاضا بسته به اینکه یک کشور بر مصرف سوخت، مالیات وضع می کند یا به آن یارانه اختصاص می دهد، متفاوت خواهد بود، بطوریکه برای مورد اول اثر مثبت و برای مورد دوم اثر منفی به همراه دارد.

نمودار ۱- قیمت های بین المللی برای نفت خام و محصولات سوختی (دلار بر بشکه/لیتر)



منبع: صندوق بین المللی پول و آژانس بین المللی انرژی

در این گزارش بررسی می شود که کشورها در برابر کاهش قیمت های بین المللی نفت چه واکنشی به لحاظ کاهش قیمت های داخلی سوخت و اصلاح قیمت گذاری سوخت نشان می دهند. در برخی کشورها بخصوص اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، اغلب قیمت محصولات سوختی به شدت کنترل می شود. پایین بودن قیمت های جهانی نفت، فرصتی را برای کشورها در بر حذف یارانه های فعلی سوخت و یا افزایش درآمدهای مالیاتی سوخت ایجاد می کند؛ زیرا در این شرایط عملاً دیگر نیازی به پایین نگه داشتن قیمت سوخت نیست و سیاست منفعلانه کشورها نسبت به عدم کاهش قیمت های داخلی سوخت همراستا با قیمت های جهانی منجر به دستیابی به این هدف خواهد شد. این امر می تواند بستر مفیدی برای حرکت به سمت قیمت گذاری موثر محصولات سوختی فراهم کند که برای تحقق تعهدات در برنامه های ملی اقلیمی (NDCs) مورد نیاز خواهد بود. در شرایط عادی، این امر می تواند افزایش مخارج عمومی یا کاهش مالیات برای حمایت از رشد و توسعه را تسهیل یا به تقویت ظرفیت مالیاتی هم کمک کند. در شرایط فعلی بحران کووید-۱۹، این امر همچنین می تواند به تامین مالی مخارج سلامت که با افزایش چشمگیر همراه بوده نیز کمک کند و از بنگاه ها و خانوارها در شرایط اقدامات قرنطینه ای حمایت کند. با این وجود، با بهبود قیمت های جهانی نفت، به منظور ایجاد یک اثر مالی پایدار، کشورهایی که قیمت های داخلی سوخت را

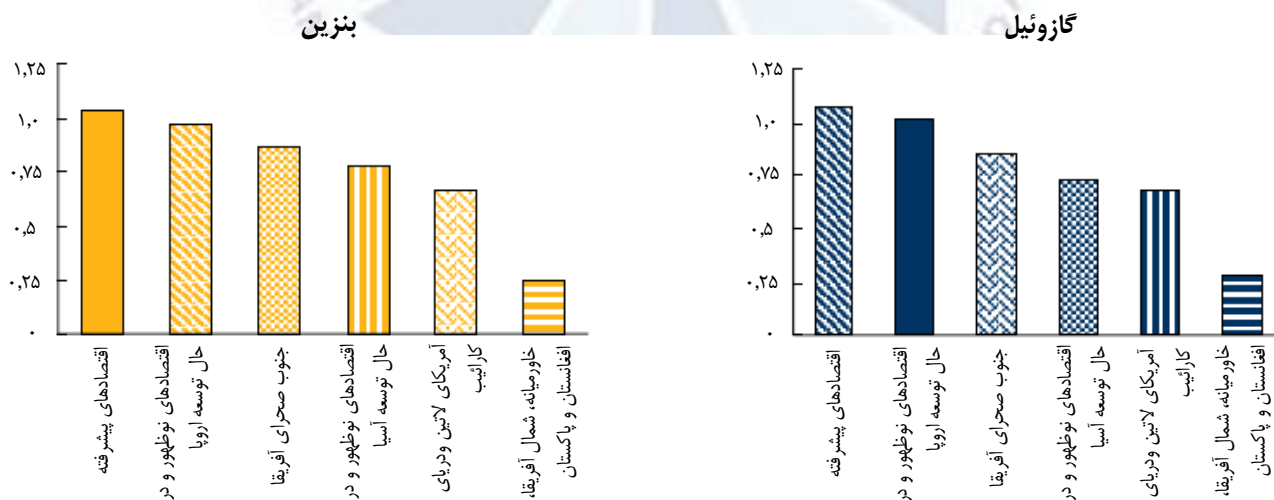
معاونت بررسی های اقتصادی

کنترل و تنظیم می کنند، می باید با اتخاذ مکانیسم های خودکار قیمت گذاری سوخت که به صورت مستقل اجرا می شود و به طور مستمر و بدون دخالت های سیاستی، قیمت های داخلی سوخت را متناسب با قیمت های بین المللی یا از طریق آزادی سازی قیمت سوخت تعدیل می کنند، اقدام به حذف سیاست قیمت گذاری داخلی سوخت کنند.

واکنش ها نسبت به سیاست های قیمت گذاری سوخت

اثرات مالی کاهش قیمت های جهانی محصولات سوختی به این بستگی دارد که کشورها تا چه اندازه این کاهش قیمت را به مصرف کننده منتقل می کنند. نمودار ۲، نشان می دهد در برخی مناطق جهان، در فاصله بین فوریه ۲۰۲۰ تا مه ۲۰۲۰، تا چه اندازه، کاهش قیمت های بین المللی به مصرف کننده داخلی منتقل شده است. در واقع، «انتقال» به عنوان تغییر مطلق قیمت های خرده فروشی سوخت نسبت به تغییر مطلق قیمت های بین المللی سوخت طی دوره مشابه (هر دو آنها به واحد دلار بر لیتر) تعریف می شود. زمانی که نسبت «انتقال» قیمت های بین المللی به میزان کمتر (بیشتر) از یک واحد باشد، خالص مالیات در حال افزایش (کاهش) خواهد بود زیرا زمانی که قیمت های خرده فروشی از هزینه های عرضه بیشتر باشد، خالص مالیات مثبت، و زمانی که قیمت های خرده فروشی از هزینه های عرضه کمتر باشد (یارانه)، خالص مالیات منفی خواهد شد. مشاهدات تجربی نشان می دهد که «انتقال» قیمت های بین المللی به تدریج طی دوره حدوداً ۴ تا ۶ ماهه افزایش می یابد و به طور متوسط، زمانی که قیمت های بین المللی کاهش می یابد، نسبت به زمانی که قیمت ها با افزایش همراه است، میزان «انتقال» قیمت به مصرف کننده داخلی، کمتر است.

نمودار ۲- میانه نسبت انتقال قیمت های بین المللی به قیمت های خرده فروشی طی فوریه تا مه ۲۰۲۰- به تفکیک منطقه



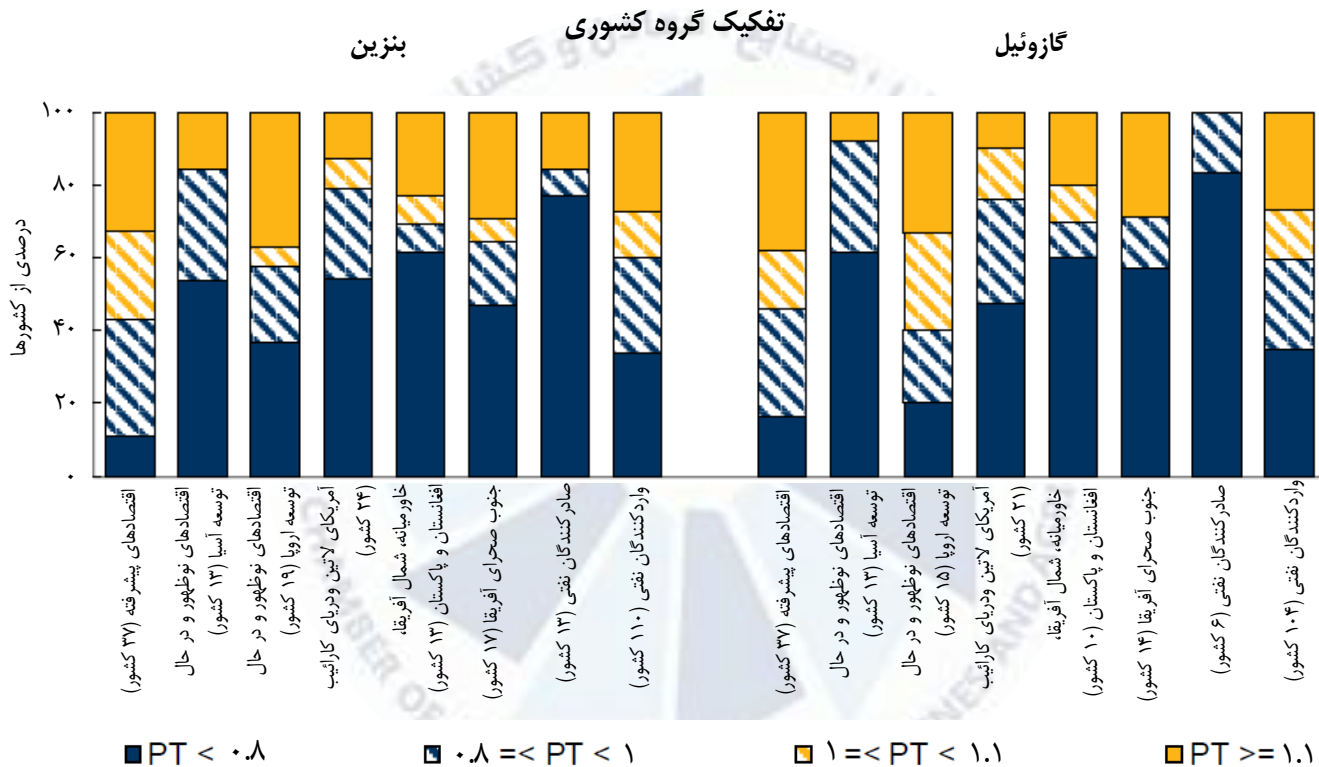
منبع: صندوق بین المللی پول

میانه نسبت انتقال قیمت های بین المللی برای همه کشورها در بنزین و گازوئیل به ترتیب ۰٫۹۱ و ۰٫۹ است. در کشورهای پیشرفته، میانه انتقال قیمت های بین المللی در بنزین و گازوئیل به ترتیب بین ۱٫۰۳ و ۱٫۰۲ و در منطقه خاورمیانه و شمال

معاونت بررسی های اقتصادی

آفریقا بین ۰,۲۵ تا ۰,۲۹ متغیر است. حتی در داخل مناطق نیز تفاوت‌های قابل توجهی وجود دارد (نمودار ۳). به عنوان مثال، میزان انتقال قیمت‌های بین‌المللی در تعداد قابل توجهی از کشورها در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا و جنوب صحرای آفریقا بیش از یک است و در تعداد کمی از اقتصادهای پیشرفته، کمتر از ۰,۸ است. میزان انتقال قیمت‌های بین‌المللی حتی در میان کشورهای صادرکننده نفت (به ترتیب ۰,۲۵ تا ۰,۲۸ برای بنزین و گازوئیل) و کشورهای واردکننده نفت (به ترتیب ۰,۹۴ و ۰,۹۳) نیز متغیر است.

نمودار ۳- برآورد توزیع نسبت انتقال قیمت‌های بین‌المللی به قیمت‌های خرده‌فروشی طی فوریه تا مه ۲۰۲۰- به تفکیک گروه کشوری



منظور از Pass-Through یا PT همان انتقال است.

منبع: صندوق بین‌المللی پول

میزان کنترل قیمت‌های داخلی سوخت توسط دولت، عامل کلیدی در انتقال قیمت‌های بین‌المللی به قیمت‌های خرده‌فروشی است که می‌توان آن را با توجه به سه نظام قیمت‌گذاری گوناگون، گروه‌بندی کرد:

- **قیمت‌گذاری آزاد (LP*):** قیمت‌های سوخت بر اساس بازار و توسط توزیع‌کنندگان بخش خصوصی تعیین می‌شود و اغلب مالیات بر ارزش و قیمت کالا و مالیات بر فروش برای مصرف آن وضع می‌شود.

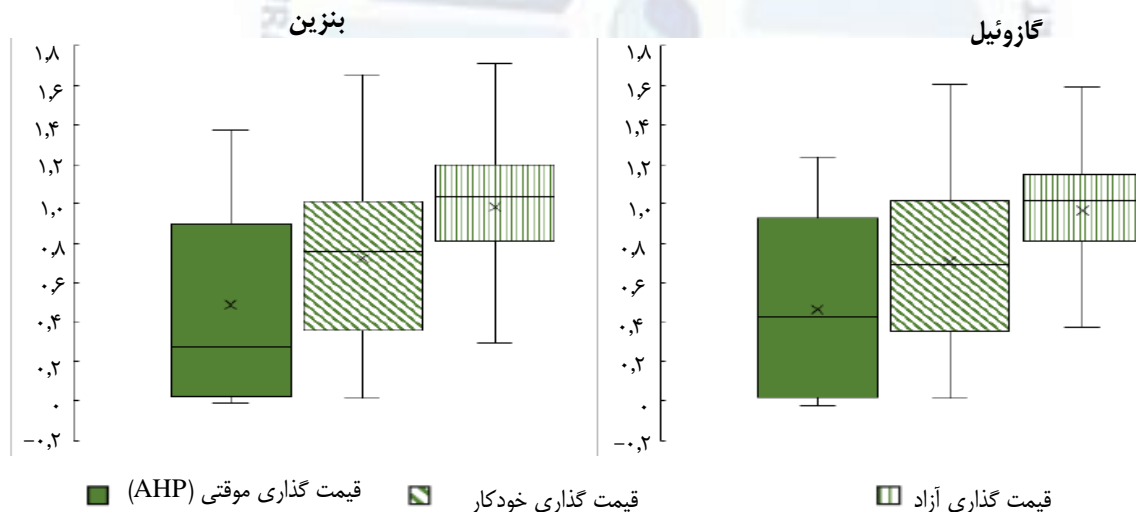
* Liberalized pricing

معاونت بررسی های اقتصادی

- مکانیسم قیمت گذاری خودکار (APM): قیمت های سوخت با استفاده از یک فرمول قیمت گذاری مشخص می شوند؛ بطوریکه قیمت های داخلی بر اساس مجموع هزینه های عرضه، حاشیه سودهای داخلی و مالیات (مالیات بر قیمت و ارزش و مالیات بر فروش) محاسبه و تعیین می شوند.
- قیمت گذاری موقتی (AHP): قیمت های سوخت در بازه های زمانی نامنظمی به صورت اختیاری تنظیم می شوند. تعدیل ها می توانند ناشی از فشارهای مالی مختص به کشور و یا پاسخی به افزایش یا کاهش شدید و طولانی مدت هزینه های عرضه باشد.

به طور متوسط، انتقال اثر کاهش اخیر قیمت های بین المللی سوخت در برخی کشورها که قیمت داخلی سوخت آنها به شدت کنترل می شوند، به طور قابل توجهی کمتر بوده است. نمودار ۴ توزیع میزان انتقال قیمت های بین المللی به قیمت های خرده فروشی را در کشورهایی با شیوه های قیمت گذاری گوناگون نشان می دهد. برای بنزین و گازوئیل، در نظام قیمت گذاری آزاد نسبت انتقال قیمت های بین المللی، بین ۱،۰۳ و ۱،۰۲، در نظام قیمت گذاری خودکار، بین ۰،۷۶ و ۰،۶۹ و در نظام قیمت گذاری موقتی، بین ۰،۲۷ و ۰،۴۲ متغیر است.

نمودار ۴- نسبت انتقال قیمت های بین المللی به قیمت های خرده فروشی در کشورها با نظام های قیمت گذاری گوناگون طی فوریه تا مارس ۲۰۲۰



منبع: صندوق بین المللی پول

سهم نسبتاً بزرگی از کشورهای دارای نظام قیمت گذاری خودکار و موقتی، به طور کامل، کاهش قیمت های بین المللی را بر روی قیمت های خرده فروشی اعمال نکرده اند که در نهایت منجر به افزایش مالیات بر سوخت یا کاهش یارانه سوخت شده است. همچنین نمونه هایی از کشورهای دارای نظام قیمت گذاری خودکار یا آزاد وجود دارند که نسبت انتقال قیمت های بین المللی به قیمت های داخلی در آنها کم است که می تواند به دلیل مداخلات دولت در قیمت گذاری ها، مقررات هموارکننده

⁴Automatic pricing mechanism

⁵Ad hoc pricing



معاونت بررسی های اقتصادی

و وجود کف‌های قیمتی باشد. به عنوان مثال، دولت چین بر اساس مکانیسم قیمت‌گذاری خودکار، قیمت‌های بنزین و گازوئیل را بدون دخالت در قیمت‌گذاری تنظیم و هر ۱۰ روز مطابق تغییرات قیمت‌های بین‌المللی، آنها را تعدیل می‌کند. اما زمانی که قیمت‌های بین‌المللی به کمتر از یک آستانه مشخص می‌رسد، طبق مقرره‌ای و با هدف محدود کردن ضررهای وارده بر شرکت‌های ملی نفت، از هر گونه تعدیل نزولی بیشتر در قیمت‌های خرده‌فروشی جلوگیری می‌کند. به طور کلی، در نظام قیمت‌گذاری خودکار، کشورها باید از مداخلات آگاهانه در قیمت‌گذاری جلوگیری کنند تا اعتبار و یکپارچگی سیستم قیمت‌گذاری تضعیف نشود و برای تعدیل تدریجی قیمت‌های داخلی به هنگام تغییر سریع و شدید قیمت‌های بین‌المللی، مقررات هموارکننده‌ای را به طور رسمی معرفی کنند؛ بخصوص زمانی که انتظار می‌رود در کوتاه مدت دوباره قیمت‌های قبلی بازگردند. در مواردی که دولت‌ها به طور موقت مداخله می‌کنند، آنها باید دلایل توجیهی و منطق بنیادی و ماهیت موقتی مداخله خود را به طور شفاف بیان کنند.

فرصتی برای اصلاح قیمت‌گذاری محصولات سوختی

پایین بودن قیمت جهانی نفت، فرصتی را برای کشورها جهت اصلاح رویکرد آنها در قیمت‌گذاری داخلی سوخت به منظور کاهش یارانه‌های سوخت، افزایش مالیات و حذف سیاست قیمت‌گذاری سوخت در میان‌مدت ایجاد کرده است. به عنوان مثال، فشارهای مالی ناشی از سقوط قیمت جهانی نفت در سال ۲۰۱۴ منجر به تاکید بیشتر بر اهمیت اصلاح قیمت‌گذاری محصولات سوختی در اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور صادرکننده نفت شده است - بین اواسط سال ۲۰۱۴ و اواخر سال ۲۰۱۶، بیش از نیمی از این کشورها یارانه‌های خود را کاهش دادند. برخی دیگر، از جمله کشورهای واردکننده نفت، نیز متعاقباً میزان کنترل بر قیمت سوخت را کاهش دادند. در کوتاه‌مدت، محدود کردن انتقال قیمت‌های پایین‌تر بین‌المللی به قیمت‌های داخلی سوخت، در شرایط بحران کووید-۱۹ می‌تواند فضای مالی لازم را برای تامین مالی مخارج عمومی در حال افزایش در زمینه سلامت و حمایت اجتماعی ایجاد کند. این امر همچنین به کشورها کمک می‌کند تا با اعمال یک رویکرد منفعلانه و بدون اینکه نیاز به تعدیل قیمت‌های داخلی باشد، یارانه‌ها را حذف کنند یا مالیات‌ها را به سطح مطلوب برسانند. این امر همچنین می‌تواند زمینه را برای کاهش کنترل قیمت‌ها با اتخاذ نظام قیمت‌گذاری خودکار یا آزاد فراهم کند. این کار به نوبه خود می‌تواند به حذف سیاست قیمت‌گذاری داخلی سوخت کمک کند، از بودجه در مقابل نوسان یارانه یا مالیات قیمت سوخت حفاظت کند و برای حمایت از دستیابی به نسبت مالیاتی بالاتر، به سمت افزایش مالیات بر سوخت حرکت کند. با اینکه اجتناب از «انتقال» طی دوره‌های کاهش قیمت‌های جهانی به حذف یارانه‌های سوختی یا افزایش ضمنی مالیات سوخت کمک می‌کند، دستیابی به اهداف زیست‌محیطی از طریق وضع مالیات بر کربن، نیازمند افزایش بیشتر مالیات بر سوخت و سطوح قیمتی اغلب کشورها خواهد بود.

تجربه تلاش‌های گذشته برای کاهش فعالانه یارانه انرژی یا افزایش مالیات انرژی از طریق افزایش چشم‌گیر قیمت‌های انرژی نشان می‌دهد که شانس اجرای یک اصلاح موفق و پایدار به این بستگی دارد که چگونه و چه زمانی اصلاح انرژی طراحی و اجرا شده است. با اینکه هیچ دستورالعمل واحدی برای پرداختن به چالش‌ها در زمینه اصلاحات وجود ندارد،



معاونت بررسی های اقتصادی

تجربه‌های گذشته کشورها نشان می‌دهد که حذف یارانه باید به دقت طراحی شود و ۶ جزء کلیدی که منجر به موفقیت و پایداری اصلاحات می‌شود را در نظر بگیرد:

- **برنامه‌ای جامع برای اصلاحات:** این برنامه باید اهداف بلندمدت و شفافی داشته باشد و چالش‌های متنوع مرتبط با اصلاحات را از طریق مشورت با ذی‌نفعان اصلی در داخل و خارج از دولت، شناسایی و برطرف سازد. این امر باید با تحلیلی مبتنی بر شواهد که شامل اثر بالقوه اصلاحات بر روی گروه‌های گوناگون ذی‌نفعان و سیاست‌های مکمل می‌شود، همراه گردد تا بتواند اثرات منفی بر برخی از ذی‌نفعان را کاهش دهد.
- **استراتژی ارتباطی موثر:** این استراتژی شامل مواردی از جمله آگاه‌سازی عموم در مورد میزان یارانه انرژی یا درآمد مالیاتی از دست رفته، اثر منفی آن بر نابرابری و رشد مبتنی بر نیروی کار، چگونگی اثر منفی آنها بر بودجه دولت‌ها و تخصیص آن به هزینه‌های اجتماعی و زیرساختی دارای اولویت و لزوم اجرای تعهدات اقلیمی است. این امر برای کمک به حمایت گسترده سیاسی و عمومی، ضروری است و طی فرایند اصلاحات باید به آن دست یافت.
- **ترتیب‌گذاری (سازماندهی) افزایش قیمت انرژی:** زمانی که میزان افزایش مورد نیاز قیمت انرژی بالاست، مرحله‌بندی افزایش قیمت‌ها مفید است. افزایش شدید قیمت‌های انرژی می‌تواند مخالفت شدیدی با اصلاحات ایجاد کند؛ این در حالی است که رویکردی تدریجی‌تر به افزایش قیمت‌ها باعث می‌شود تا خانوارها و صنایع به فکر اصلاحات باشند. این امر همچنین به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا به اندازه کافی برای طراحی و اجرای اقدامات حمایتی مناسب آماده شوند و از اثرات تورمی احتمالی آن جلوگیری کنند.
- **بهبود کارایی و شفافیت بنگاه‌های دولتی متأثر از اصلاحات:** تقویت جایگاه مالی و کارایی عملیاتی انرژی و بنگاه‌های انرژی بر می‌تواند نیاز به نقل و انتقالات بودجه را کاهش داده و در نتیجه فشار مالی برای تامین مالی دولتی را کم کند. این امر کمک می‌کند تا از برداشت عمومی در مورد اینکه سودهای مالی برای حفظ بنگاه‌های ناکارآمد هدر می‌روند، جلوگیری شود.
- **اجرای اقدامات جبرانی:** حائز اهمیت است که به منظور جلوگیری از تشدید فقر و حمایت از اصلاحات، به خانوارهایی که به شدت تحت تاثیر منفی حذف یارانه‌های انرژی قرار دارند (به‌خصوص خانوارهای با درآمد پایین)، حمایت جبرانی صورت گیرد. طی فرایند اصلاح قیمتی و برای ایجاد اعتماد لازم، این اقدام باید زودهنگام ابلاغ و اجرا شود.
- **حذف سیاست قیمت‌گذاری:** مکانیسم‌های مبتنی بر قانون برای تعیین قیمت‌های انرژی می‌تواند در راستای کاهش احتمال بازگشت اصلاحات، کمک‌کننده باشد. اتخاذ مکانیسم‌های خودکار قیمت‌گذاری که توسط یک نهاد مستقل و به دور از فشارهای سیاسی اجرا می‌شود، می‌تواند به منظور جلوگیری از افزایش شدید قیمت داخلی، در عین حال که انتقال کامل و تدریجی تغییرات قیمت بین‌المللی طی میان مدت را تضمین می‌کند، با وضع مقررات هموارکننده‌ای نیز همراه شود. هر برنامه‌ای برای آزادسازی بازارها باید به دقت تدوین و با اقداماتی همراه شود که ایجاد بازار رقابتی و تعیین قیمت رقابتی را تضمین می‌کند.



معاونت بررسی های اقتصادی

توسعه و اجرای یک استراتژی اصلاحی نیاز به رویکرد «کل دولت» و در عین حال رویکرد «کل جامعه» دارد. این کار به نوبه خود مستلزم تعامل و ارتباط موثر بین سازمان‌های دولتی و انجام گفت‌وگوهای تعاملی و آزاد با ذی‌نفعان کلیدی، در مراحل اولیه طراحی برنامه اصلاح است. وجود استراتژی ارتباطی موثر به حمایت عمومی گسترده برای اصلاح قیمت‌های سوخت کمک خواهد کرد. استراتژی ارتباطی بهتر است شامل مذاکره با ذی‌نفعان متأثر از اصلاحات نیز شود، زیرا حمایت آنها می‌تواند به طور قابل توجهی احتمال موفقیت اصلاحات را افزایش دهد. پویش‌های اطلاعاتی باید درباره هزینه و فایده اصلاحات شفاف باشند و دلایل منطقی اصلاح، منافع حاصل از اصلاح و هزینه ادامه وضع موجود را توضیح دهند. همچنین، برای گروه‌هایی که به شدت تحت تاثیر اصلاح انرژی قرار می‌گیرند، اقداماتی را جهت کاهش اثرات آن به کار گیرند و اطلاع‌رسانی نمایند.

کشورها می‌توانند به عنوان درس‌های سیاستی، به دنبال تجارب کشورهای باشند که در اصلاح رژیم قیمت‌گذاری خود موفق بوده‌اند. در گذشته چندین کشور مکانیسم‌های قیمت‌گذاری انرژی خودکار را با موفقیت اتخاذ و اجرا کرده‌اند که از بودجه آنها در برابر تغییرات جهانی قیمت نفت محافظت کرده است. این کشورها شامل چین، کنیا، موریس، مکزیک، موزامبیک، نپال و امارات متحده عربی هستند. سایر کشورها مانند هند، مراکش و فیلیپین نیز طی یک فرایند اصلاحی تدریجی، اقدام به آزادسازی قیمت‌گذاری محصولات کلیدی سوخت کرده‌اند. اصلاحات اخیر نشان می‌دهد که دولت‌ها چگونه می‌توانند از قیمت‌های پایین نفتی استفاده کنند و با اقدامی سریع، یارانه‌های انرژی را حذف و رویکرد کلی قیمت‌گذاری را اصلاح کنند. پس از چندین دهه کنترل قیمت، در پایان سال ۲۰۱۴، زمانی که قیمت بین‌المللی نفت نیز سقوط کرد، کشورهای اندونزی و مالزی - که هر دو آنها جزو پنج اقتصاد یارانه‌دهنده برتر سوخت در جنوب شرقی آسیا هستند - فرصتی برای حذف یارانه‌های سوختی پیدا کردند. اندونزی در ابتدای سال ۲۰۱۸ یارانه بنزین خود را قطع و به طور قابل توجهی یارانه گازوئیل را کاهش داد. در سال ۲۰۱۴، مالزی هم تخصیص یارانه بنزین و گازوئیل را متوقف کرد که اساساً حرکتی از سمت اصلاحات جزئی به سمت حذف کامل سیاست قیمت‌گذاری برای دو محصول سوختی بود. این موضوع در نسبت بالای شاخص انتقال قیمت‌های بین‌المللی در مالزی برای بنزین (۰,۸) و گازوئیل (۰,۷)، به دنبال کاهش اخیر قیمت‌های بین‌المللی قابل مشاهده است.

حذف مقررات مربوط به قیمت‌گذاری سوخت، فارغ از ایجاد فضای مالی، مزایای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی گسترده‌تری را به همراه دارد. این مزایا عبارتند از:

- **ترویج اشتغال‌زایی و رشد مبتنی بر سرمایه انسانی:** اصلاح قیمت سوخت می‌تواند محرکی برای اشتغال‌زایی و رشد پایدار باشد و به دنبال آن منجر به تنوع اقتصادی بیشتری شود. به طور کلی، منحرف کردن منابع از سمت صنایع سرمایه‌بر (که عموماً انرژی‌بر هستند) به سمت صنایع مبتنی بر مهارت (که مبتنی بر نیروی کار نیز هستند) اشتغال‌زایی را ترویج می‌کند و مشکل سطوح بالای بیکاری پایدار را برطرف می‌کند. طبق بررسی که در ارتباط با اثر اصلاح یارانه سوخت‌های فسیلی بر رشد اقتصادی انجام شده می‌توان نتیجه گرفت که کشوری که در ابتدا برای

^۱Whole of Government^۲Whole of Society



معاونت بررسی های اقتصادی

سوخت‌های فسیلی خود یارانه اختصاص داده و سپس این یارانه‌ها را حذف کرده یا کاهش داده، رشد سرانه تولید ناخالص داخلی بالاتر و سطوح بالاتری از اشتغال را تجربه کرده است. این اثرات مثبت در کشورهایی که یارانه‌های سوختی آنها در ابتدا بالا بوده، قوی‌تر هم بوده است؛ مانند منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا MENA که کاهش ۲۰ سنت بر لیتر یارانه بنزین و گازوئیل، هر کدام به ترتیب رشد سرانه تولید ناخالص داخلی را حدود ۰٫۵ درصد و ۰٫۳ درصد افزایش داده است.

- **اولویت‌گذاری مخارج و رشد فراگیر:** اصلاحات یارانه‌ای و افزایش مالیات سوخت می‌تواند منبع کارآمدی برای ایجاد فضای مالی بیشتر باشد که برای تامین مالی هزینه‌های اجتماعی و زیرساختی دارای اولویت به کار گرفته می‌شود و به ایجاد رشد پایدار کمک می‌کند و همچنین هزینه‌های بالاتر بهداشت و آموزش را هم پوشش می‌دهد. شواهد نشان می‌دهد اصلاح قیمت‌های انرژی در چارچوب یکپارچگی مالی کارآمد و مولدرشد می‌تواند به طور بالقوه، فقر را کاهش و نابرابری را هم کمتر کند.

- **منافع اجتماعی و زیست محیطی:** منافع زیست محیطی اصلاحات، تمرکز اصلی ابتکارات سیاستی در حال اجراست که در سال ۲۰۰۹ با توافق بزرگترین اقتصادهای گروه ۲۰ جهان برای حذف یارانه‌های سوخت در جهت تلاش برای مبارزه با گرمایش جهان، برجسته شده است. این تعهدات در سال ۲۰۱۲ و اخیراً در سال ۲۰۱۵ در توافق اقلیمی پاریس، مجدداً مورد تایید قرار گرفت. کارشناسان برآورد کرده‌اند که حذف یارانه سوخت‌های فسیلی و حرکت به سمت قیمت‌گذاری کارآمد می‌تواند منجر به کاهش قابل توجه انتشار گاز دی‌اکسید کربن می‌شود. در عین حال، این اصلاحات می‌تواند دستاوردهای قابل توجهی را در اقتصادها، از جمله کاهش مرگ‌ومیر زودرس ناشی از آلودگی هوا به همراه داشته باشد.

رویکرد «کل دولت»، «کل جامعه» برای اصلاحات: تجربه موفق کشور مراکش

یارانه انرژی در مراکش از اوایل دهه ۱۹۰۰ تا پیش از تصمیم دولت در سال ۲۰۱۰ برای اعمال اصلاحات، وجود داشته است. با اینکه پس از سال ۲۰۰۰ برخی اصلاحات در قیمت‌های خرده‌فروشی سوخت اعمال شده، اما این اصلاحات به ندرت اتفاق می‌افتاد. زمانی که در سال ۲۰۱۱، با افزایش قیمت جهانی نفت پس از سال ۲۰۰۹، یارانه‌های انرژی به حدود ۴٫۶ درصد از تولید ناخالص داخلی رسید، فشارها برای اصلاحات شدت یافت. واضح است که این یارانه‌ها نه تنها به لحاظ مالی ناپایدار بود، بلکه اقتصاد مراکش را به سمت تولید انرژی بر هم سوق می‌داد.

در سال ۲۰۱۲، یک برنامه اصلاحی انرژی چندساله شروع به کار کرد که بر رویکرد مرحله‌ای برای اصلاح قیمت‌های خرده‌فروشی تمرکز داشت. این استراتژی شامل سه مرحله بود: فاز اول، آماده‌سازی بود که طی آن افزایش تدریجی قیمت‌های سوخت اعمال شد تا به تدریج یارانه‌ها را کاهش دهد؛ فاز بعدی شاخص‌بندی است که طی آن، به منظور حذف تدریجی یارانه‌ها، قیمت‌ها بر اساس مکانیسم قیمت‌گذاری خودکار به همراه قوانین تسهیل‌کننده تعیین شدند؛ و فاز نهایی که تحت آن آزادسازی قیمت‌ها اجرا شد:



معاونت بررسی های اقتصادی

- **فاز آماده‌سازی (از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۳).** زمانی که در سپتامبر ۲۰۱۳، سقف یارانه به منظور کاهش هزینه مالی یارانه سوخت معرفی شد (سقف بالاتر برای گازوئیل)، حذف بخشی از یارانه‌ها نیز آغاز شد. این سقف به مرور زمان، به تدریج کاهش یافت.

- **فاز شاخص‌بندی.** در انتهای سال ۲۰۱۳، دولت براساس میانگین متحرک قیمت‌های بین‌المللی طی دو ماه قبل، مکانیسم قیمت‌گذاری خودکار برای بنزین و گازوئیل را معرفی کرد. برای زمانی که قیمت مرجع واردات از قیمت خرده‌فروشی داخلی به اندازه ۲,۵ درصد بالاتر یا پایین‌تر باشد، اصلاح خودکار قیمت داخلی در نظر گرفته شد. تعدیل‌ها در ابتدا به صورت ماهانه اتفاق افتاد، اما پس از آن بیشتر شد (دو بار در ماه) تا زمانی که در ژانویه ۲۰۱۴ برای بنزین و روغن‌های سوختی گرید متوسط و در دسامبر ۲۰۱۴ برای بنزین خودرو، یارانه‌ها به طور کامل حذف شدند.

- **فاز آزادسازی:** پس از اجرای موفقیت آمیز مکانیسم قیمت‌گذاری خودکار و جلوگیری از بازگشت یارانه‌ها پس از سال ۲۰۱۵، قیمت‌های خرده‌فروشی تمامی محصولات سوختی در سال ۲۰۱۸ به طور کامل آزاد شدند. مراکش نمونه‌ای از چگونگی ایجاد پذیرش عمومی برای اصلاحات است. در این کشور ارتباطات بین وزارتخانه‌های دولتی، از جمله گروه‌هایی که بر روی جنبه‌های فنی اصلاحات کار می‌کنند، به همراه تمامی طرف‌های درگیر در فرایند کار، به تناسب دارای اهمیت بوده‌اند. بکارگیری رویکرد «کل جامعه»، رویکرد اصلاحی «کل دولت» را تکمیل کرد. رویکرد افزایشی برای قیمت‌های در حال رشد، پذیرش در میان عموم را هم تقویت کرد. شفافیت و ارتباطات مربوط به این تغییرات قیمتی (و اینکه آنها چگونه تحت تاثیر عوامل داخلی و خارجی هستند) نیز در راستای حفظ فرایند اصلاح کمک کرد. نهایتاً، دولت چنین اقدامات گسترده‌ای را برای توسعه برنامه‌های تامین اجتماعی هدف‌گذاری شده (به عنوان نمونه، حمایت از کودکان در سن تحصیل و ارائه کمک‌های پزشکی برای افراد فقیر) در دستور کار قرار داد و در کنار آن برنامه‌های جدید (به عنوان مثال، حمایت از زنان سرپرست خانوار کم‌درآمد و افراد دارای معلولیت فیزیکی) ایجاد کرد. دولت تحت قرارداد مالی ۲۰۱۲، صندوقی برای فراگیری اجتماعی^۸ ایجاد کرد که هدف آن، (۱) تامین مالی کمک‌های پزشکی برای افراد آسیب‌پذیر، (۲) نقل و انتقالات نقدی مشروط که خانواده‌های فقیر دریافت‌کننده این مبالغ را ملزم به فرستادن کودکانشان به مدرسه می‌کرد، (۳) حمایت مستقیم غیرمشروط از خانوارهای آسیب‌پذیر، بوده است.

دولت مراکش همچنان به تقویت شبکه‌های اجتماعی در حمایت از تلاش‌های درحال انجام برای اصلاح یارانه ادامه داده است. با توجه به اینکه یارانه‌های گاز مایع (LPG) همچنان باقی مانده است، فرایند اصلاح نیز ادامه دارد. به عنوان بخشی از تلاش‌ها برای پرداختن به یارانه‌ها و تقویت شبکه تامین اجتماعی، دولت در حال ثبت یکپارچه آمار اجتماعی براساس داده‌های بیومتریک با حمایت بانک جهانی است تا از تجارب اخیر کشور هند درس بگیرد. این امر می‌تواند به بهبود هدف‌گذاری شبکه امنیت اجتماعی برای حمایت از اصلاح یارانه‌ها، کمک کند.