

گزارش «وطن امروز» از صفر تا ۱۰۰ طرح دولت برای بنزین؛ الزامات اقتصادی، ملاحظات اجتماعی و ضرورت اعتمادسازی

شرط موفقیت طرح سه‌نرخ



محمدطاهر حبیبی

مساله ناترازی بنزین طی سال‌های اخیر به یکی از مهم‌ترین چالش‌های اقتصاد ایران تبدیل شده است. رشد سریع تعداد خودروها، پایین بودن بهره‌وری ناوگان حمل‌ونقل، تراکم شهری بالا در کلانشهرها، مکانیسم جاده‌ای حمل‌ونقل به جای توسعه ناوگان ریلی، متنوع نبودن سبد سوختی کشور، فرسودگی بخش قابل توجهی از خودروها و توسعه‌نیافتگی حمل‌ونقل عمومی موجب شده مصرف بنزین با سرعتی بیش از ظرفیت تولید افزایش یابد. پیامد این وضعیت، افزایش واردات بنزین، تحمیل هزینه‌های مازاد به بودجه عمومی و کاهش منابع قابل تخصیص به سایر بخش‌های اقتصادی است.

در چنین شرایطی، دولت طرحی را برای اصلاح نظام مدیریت بنزین به اجرا درآورده که بر پایه گران‌سازی همزمان قیمت‌ها، سهمیه‌بندی و بازتوزیع بخشی از درآمدهای حاصل از آن است. با این حال، تجربه سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران نشان می‌دهد موفقیت چنین طرح‌هایی صرفا به تغییر قیمت وابسته نیست، بلکه میزان اعتماد عمومی، اجرای همزمان سیاست‌های مکمل و رعایت عدالت اجتماعی، تعیین‌کننده سرنوشت اینگونه طرح‌ها خواهد بود. به همین دلیل، هرگونه گران‌سازی در بازار بنزین باید در چارچوب یک بسته جامع سیاستی مورد ارزیابی قرار گیرد، نه صرفا افزایش قیمت سوخت.

■ تشریح طرح دولت

طرح دولت بر پایه ایجاد یک نظام سه‌نرخ برای بنزین استوار شده است؛ نظامی که هدف اصلی آن کاهش شدت مصرف، کنترل ناترازی و کاهش هزینه‌های ناشی از واردات بنزین عنوان شده است.

بر اساس این طرح، نرخ نخست همچنان با قیمت یارانه‌ای ۱۵۰۰ تومان عرضه خواهد شد و برای هر خودرو ماهانه ۶۰ لیتر سهمیه در نظر گرفته می‌شود. نرخ دوم با قیمت ۳۰۰۰ تومان و سهمیه ماهانه ۵۰ لیتر تخصیص می‌یابد و مصرف مازاد بر این دو سهمیه با نرخ آزاد ۱۰ هزار تومان محاسبه خواهد شد. در واقع، علاوه بر کاهش میزان سهمیه‌های یارانه‌ای نسبت به گذشته، قیمت بنزین آزاد نیز از ۵ هزار تومان به ۱۰ هزار تومان افزایش می‌یابد.

بخش دیگری از این طرح به سیاست‌های غیرقیمتی اختصاص دارد. توسعه استفاده از سوخت CNG، حمایت از خودروهای دوگانه‌سوز، برقی‌سازی موتورسیکلت‌ها، توسعه ایستگاه‌های شارژ، اسقاط سالانه خودروهای فرسوده و تقویت حمل‌ونقل عمومی از جمله محورهایی است که ظاهرا در طرح به عنوان مکمل اصلاح قیمت‌ها مطرح شده است. در حوزه حمایت اجتماعی نیز ظاهرا قرار است درآمد حاصل از کاهش مصرف و افزایش قیمت‌ها از طریق طرح کالابرگ به دهک‌های پایین درآمدی و خانوارهای فاقد خودرو بازگردانده شود.

هدف نهایی این بسته سیاستی، کاهش مصرف روزانه حدود ۶ میلیون لیتر بنزین، کاهش هزینه واردات، کنترل قاچاق سوخت و مدیریت ناترازی انرژی عنوان شده است.

■ تجربه گذشته و موضوع اعتماد عمومی

اگرچه از منظر نظری، ترکیب سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی می‌تواند اثربخش باشد اما مهم‌ترین چالش این طرح، مساله اعتماد عمومی است.

در سال‌های گذشته در برخی اقدامات و طرح‌های اقتصادی، دولت‌ها اعلام کرده‌اند افزایش قیمت تنها بخشی از یک بسته سیاستی است و همزمان اقدامات حمایتی گسترده‌ای نیز اجرا خواهد شد.

نمونه بارز آن حذف ارز ترجیحی است. در زمان اجرای این سیاست اعلام شد در مقابل حذف ارز ۲۸۵۰۰ تومانی، چند اقدام اساسی انجام خواهد شد؛ از جمله پرداخت مستمر کالابرگ، افزایش متناسب ارزش کالابرگ با نرخ تورم و اعطای حدود ۷۰۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات جدید به تولیدکنندگان علاوه بر تسهیلات قبلی تا فشار هزینه‌ها بر بخش تولید کاهش یابد اما آنچه در عمل رخ داد، عمدتا اجرای بخش افزایش قیمت‌ها بود؛ در حالی که بسیاری از وعده‌های مکمل یا با تأخیر اجرا شد یا به صورت ناقص محقق شد و برخی وعده‌ها نیز اساسا اجرایی نشد. همین تجربه موجب شده اکنون بخش قابل توجهی از جامعه نسبت به وعده‌هایی مانند توسعه CNG، نوسازی ناوگان، برقی‌سازی موتورسیکلت‌ها یا توسعه حمل‌ونقل عمومی با دیده تردید نگاه کند.

به بیان دیگر، سرمایه اجتماعی و اعتبار سیاست‌گذار در موفقیت چنین اصلاحاتی نقشی هم‌تراز با خود سیاست اقتصادی دارد. بدون اعتماد عمومی، حتی درست‌ترین سیاست‌ها نیز با مقاومت اجتماعی مواجه خواهد شد.

■ اقناع اجتماعی؛ پیش‌شرط موفقیت اصلاحات

یکی دیگر از ملاحظات اساسی این طرح، ضرورت اقناع افکار عمومی است.

افزایش قیمت حامل‌های انرژی صرفا یک تصمیم

اقتصادی نیست، بلکه تصمیمی است که مستقیما بر هزینه زندگی میلیون‌ها خانوار اثر می‌گذارد. اجرای چنین سیاستی در شرایطی که جامعه با فشارهای معیشتی، تورم بالا و پیامدهای جنگ و نااطمینانی اقتصادی روبه‌رو است، بدون ایجاد اجماع اجتماعی می‌تواند هزینه‌های قابل توجهی به همراه داشته باشد.

در اقتصاد سیاسی، اصلاحات زمانی پایدار خواهد بود که شهروندان منافع بلندمدت آن را باور کنند و اطمینان داشته باشند هزینه‌های کوتاه‌مدت به شکل عادلانه جبران خواهد شد. بنابراین دولت باید پیش از اجرا، با شفافیت کامل اهداف، سازوکارها، منابع درآمدی و نحوه هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از اصلاح قیمت بنزین را برای جامعه تشریح کند.

صرف اعلام اینکه درآمدها به مردم بازگردانده خواهد شد، کافی نیست، بلکه لازم است سازوکارهای اجرایی، زمان‌بندی و ضمانت اجرای این تعهدات نیز به صورت دقیق مشخص شود.

■ مساله فراموش‌شده؛ فقرای پرمصرف

یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف هرگونه اصلاح قیمت بنزین، بی‌توجهی به گروهی است که می‌توان آنها را «فقرای پرمصرف» نامید.

بر اساس تحلیل‌های آماری مرکز آمار ایران، تا سال ۱۳۹۸ حدود ۲ میلیون نفر از مردم کشور مصرف ماهانه‌ای بیش از ۲۰۰ لیتر بنزین داشته‌اند. اگر اعضای خانوار این افراد نیز در نظر گرفته شوند، جمعیتی بین ۶ تا ۷ میلیون نفر تحت تأثیر مستقیم این وضعیت قرار می‌گیرند؛ جمعیتی که احتمالا امروز نیز با توجه به رشد تعداد خودروهای فرسوده و افزایش اشتغال غیررسمی، بزرگ‌تر شده‌اند.

این افراد عمدتا رانندگان، کارگران خدماتی، فعالان حمل‌ونقل شهری و صاحبان خودروهای فرسوده هستند که خودرو برای آنان نه یک کالای مصرفی، بلکه ابزار تولید و منبع درآمد محسوب می‌شود.

افزایش قیمت بنزین برای این گروه، به معنای افزایش مستقیم هزینه تولید و کاهش درآمد واقعی است. در نتیجه، اگر دولت بدون طراحی سازوکارهای حمایتی ویژه این گروه اقدام به اصلاح قیمت کند، احتمال افزایش نارضایتی اجتماعی و کاهش رفاه این بخش از جامعه بسیار بالا خواهد بود.

بنابراین لازم است سیاست‌های حمایتی به جای تمرکز صرف بر دهک‌های درآمدی، بر اساس الگوی مصرف، نوع اشتغال و وابستگی درآمد افراد به مصرف سوخت نیز طراحی شود.

■ مساله نرخ ارز و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد

یکی دیگر از انتقادهای مهم نسبت به سیاست افزایش قیمت بنزین، نحوه استدلال دولت درباره ارزان بودن قیمت سوخت است.

معمولا استدلال می‌شود با افزایش نرخ ارز، فاصله قیمت

داخلی بنزین با قیمت‌های جهانی بیشتر شده، بنابراین قیمت بنزین باید اصلاح شود اما این استدلال تنها زمانی می‌تواند مبنای سیاست‌گذاری باشد که بازار ارز نیز از ثبات نسبی برخوردار باشد.

وقتی نرخ ارز در مدت کوتاهی جهش‌های قابل توجه را تجربه می‌کند، طبیعی است شکاف میان قیمت داخلی و قیمت‌های جهانی نیز به طور مداوم افزایش یابد. در چنین شرایطی، اگر هر بار افزایش نرخ ارز بهانه‌ای برای افزایش قیمت بنزین باشد، اقتصاد وارد چرخه‌ای از شوک‌های پی‌درپی خواهد شد.

به تعبیر بسیاری از منتقدان، مساله اصلی این نیست که بنزین بیش از حد ارزان است، بلکه مساله آن است که کاهش ارزش پول ملی موجب می‌شود قیمت نسبی بنزین در مقایسه با نرخ ارز دائما پایین‌تر به نظر برسد. بنابراین تا زمانی که ثبات اقتصاد کلان و ثبات ارزی برقرار نشود، اصلاح مکرر قیمت حامل‌های انرژی نمی‌تواند راهکاری پایدار باشد و حتی می‌تواند ریسک‌های امنیت ملی بزرگی را برای کشور خلق کند.

■ **ملاحظه مهم: معیشت میلیون‌ها شاغل وابسته به بنزین**
یکی دیگر از ملاحظات بسیار مهم در اصلاح نظام قیمت‌گذاری بنزین، وضعیت معیشتی میلیون‌ها نفری است که درآمد روزانه آنان به مصرف بنزین گره خورده است. طی سال‌های اخیر، همزمان با کاهش قدرت خرید خانوارها و افزایش شکاف میان درآمد و هزینه، اشتغال در سکوهای حمل‌ونقل اینترنتی به یکی از مهم‌ترین ابزارهای جبران کاهش رفاه تبدیل شده است. بخش قابل توجهی از رانندگان تاکسی‌های اینترنتی، این فعالیت را نه به عنوان شغل اصلی، بلکه به عنوان شغل دوم انتخاب کرده‌اند تا بتوانند بخشی از کاهش قدرت خرید ناشی از تورم را جبران کنند. بنابراین برای این گروه، خودرو صرفا یک وسیله مصرفی نیست، بلکه یک دارایی مولد و ابزار کسب درآمد محسوب می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد حدود ۶ میلیون نفر به صورت مستقیم یا پاره‌وقت در تاکسی‌های اینترنتی فعالیت می‌کنند. اگر اعضای خانواده این افراد نیز در نظر گرفته شوند، جمعیتی در حدود ۱۸ میلیون نفر به طور مستقیم از این محل امرار معاش می‌کنند یا بخشی از درآمد خانوارشان به این فعالیت وابسته است. در نتیجه، هرگونه افزایش قابل توجه هزینه سوخت، مستقیما بر درآمد واقعی این خانوارها اثر خواهد گذاشت.

دولت باید پیش از اجرای طرح، سازوکار دقیق، میزان حمایت، نحوه پرداخت، دامنه شمول و منابع مالی آن را به صورت شفاف اعلام کند. در غیر این صورت، افزایش هزینه سوخت می‌تواند به کاهش درآمد رانندگان، افزایش کرایه‌ها، کاهش تقاضای سفر و در نهایت تشدید نارضایتی اجتماعی در میان بخش قابل توجهی از جامعه منجر شود. از منظر اقتصاد سیاسی، موفقیت اصلاح قیمت بنزین تا حد زیادی به نحوه مدیریت همین گروه‌های آسیب‌پذیر وابسته

است، زیرا این افراد در خط مقدم مواجهه با آثار افزایش قیمت قرار دارند.

■ کاهش پایین مصرف بنزین نسبت به قیمت؛ چرا افزایش قیمت به تنهایی کافی نیست؟

یکی دیگر از ملاحظات مهم در ارزیابی طرح سه‌نرخ بنزین، مساله «کشش قیمتی تقاضا» است. در ادبیات اقتصاد، زمانی افزایش قیمت می‌تواند به کاهش مصرف منجر شود که مصرف‌کننده امکان جایگزینی کالای مورد نظر یا تغییر الگوی مصرف خود را داشته باشد اما در ایران، شواهد نشان می‌دهد مصرف بنزین در کوتاه‌مدت و حتی میان‌مدت، از کشش قیمتی نسبتا پایینی برخوردار است؛ به این معنا که افزایش قیمت، الزاما کاهش متناظر مصرف را به دنبال ندارد.

نخستین دلیل این موضوع، متنوع نبودن سبد سوخت کشور است. سهم سوخت‌های جایگزین مانند CNG، خودروهای هیبریدی و خودروهای برقی هنوز بسیار محدود است و بسیاری از خانوارها عملا گزینه‌ای جز استفاده از بنزین ندارند. هنگامی که امکان جانشینی وجود نداشته باشد، افزایش قیمت تنها هزینه خانوار را افزایش می‌دهد، نه اینکه مصرف را به میزان قابل توجهی کاهش دهد.

عامل دوم، توسعه‌نیافتگی حمل‌ونقل عمومی است. در بسیاری از شهرهای کشور، دسترسی مناسب به مترو، اتوبوس‌های سریع‌السیر و شبکه حمل‌ونقل کارآمد وجود ندارد. بنابراین شهروندان حتی در صورت افزایش قیمت بنزین نیز ناچارند از خودروی شخصی استفاده کنند، زیرا جایگزین مناسبی در اختیار ندارند.

سومین عامل، کیفیت پایین زیرساخت‌های جاده‌ای و شبکه معابر است. فرسودگی بخشی از جاده‌ها، گره‌های ترافیکی، طراحی نامناسب برخی مسیرها و توقف‌های مکرر، موجب افزایش مصرف سوخت می‌شود. این نوع اتلاف انرژی با افزایش قیمت اصلاح نمی‌شود، بلکه نیازمند سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حمل‌ونقل است.

چهارمین عامل، مصرف بالای خودروهای داخلی و فرسودگی ناوگان است. بخش قابل توجهی از خودروهای تولید داخل، در مقایسه با استانداردهای جهانی، مصرف سوخت بالاتری دارند و میلیون‌ها خودروی فرسوده نیز همچنان در شبکه حمل‌ونقل کشور تردد می‌کنند. در چنین شرایطی، حتی اگر راننده تمایل به کاهش مصرف داشته باشد، فناوری خودرو اجازه صرفه‌جویی قابل توجه را به او نمی‌دهد.

عامل پنجم، غلبه حمل‌ونقل جاده‌ای بر حمل‌ونقل ریلی است. بخش عمده جابه‌جایی بار و حتی مسافر در ایران از طریق جاده انجام می‌شود، در حالی که حمل‌ونقل ریلی از نظر مصرف انرژی به مراتب بهره‌ورتر است. تا زمانی که این ساختار اصلاح نشود، شدت مصرف سوخت در اقتصاد ایران همچنان بالا باقی خواهد ماند.

در نهایت، تراکم بالای جمعیت در کلانشهرها و ترافیک

مزمّن شهری نیز نقش مهمی در افزایش مصرف بنزین دارد. ساعت‌های طولانی توقف خودروها در ترافیک، مصرف سوخت را به‌شدت افزایش می‌دهد؛ مساله‌ای که با افزایش قیمت حل نمی‌شود و نیازمند اصلاح الگوی توسعه شهری، مدیریت هوشمند ترافیک و گسترش حمل‌ونقل عمومی و توسعه شهرنشینی افقی است.

در اقتصادی که تقاضای بنزین کشش قیمتی پایینی دارد، افزایش قیمت بدون اجرای همزمان سیاست‌های غیرقیمتی، بیش از آنکه موجب کاهش مصرف شود، هزینه زندگی و هزینه تولید را افزایش داده و نارضایتی اجتماعی ایجاد می‌کند. تجربه موفق دهه ۱۳۸۰ نیز دقیقا نشان داد اثرگذاری سیاست قیمتی زمانی افزایش می‌یابد که در کنار آن توسعه CNG، گسترش حمل‌ونقل عمومی، اسقاط خودروهای فرسوده، بهبود کیفیت خودروها، احیای کارت سوخت، توسعه شبکه ریلی و مدیریت ترافیک نیز به صورت همزمان اجرا شود. بنابراین قیمت تنها یکی از اجزای بسته اصلاحات است و بدون تکمیل سایر اجزا نمی‌توان انتظار داشت مساله ناترازی بنزین به شکل پایدار برطرف شود.

■ **ضرورت وجود یک فرمول مشخص برای اصلاح قیمت**
اقتصادهای موفق معمولا قیمت حامل‌های انرژی را بر اساس قواعد مشخص و از پیش اعلام‌شده تعدیل می‌کنند. این قواعد ممکن است بر مبنای نرخ تورم، نرخ رشد درآمد خانوار یا ترکیبی از این شاخص‌ها باشد.

وجود چنین فرمولی باعث می‌شود فعالان اقتصادی بتوانند آینده را پیش‌بینی کنند و تصمیمات سرمایه‌گذاری و تولید خود را بر اساس قواعد پایدار تنظیم کنند.

در مقابل، اگر هر چند سال یا حتی هر چند ماه یک بار، قیمت بنزین بدون وجود یک قاعده شفاف و قابل پیش‌بینی افزایش یابد، نااطمینانی اقتصادی افزایش یافته و هزینه تصمیم‌گیری برای خانوارها و بنگاه‌ها بیشتر خواهد شد.

بنابراین حتی اگر اصل افزایش قیمت پذیرفته شود، این اصلاح باید دارای منطق اقتصادی، فرمول مشخص و زمان‌بندی قابل پیش‌بینی باشد.

■ قیمت تنها یک قطعه از پازل اصلاحات است

تجربه جهانی، همچنین ایران نشان می‌دهد سیاست قیمتی به تنهایی قادر به کنترل مصرف انرژی نیست.

یکی از موفق‌ترین دوره‌های مدیریت مصرف بنزین در ایران مربوط به دهه ۱۳۸۰ است. در آن دوره، سیاست سهمیه‌بندی و کارت سوخت همزمان با مجموعه‌ای از اقدامات غیرقیمتی اجرا شد؛ توسعه گسترده CNG، افزایش ظرفیت حمل‌ونقل عمومی، توسعه خطوط مترو، نوسازی ناوگان، گسترش شبکه بزرگراهی، بهبود مدیریت عرضه سوخت و ساماندهی اطلاعات مصرف‌کنندگان، همگی در کنار اصلاحات قیمتی قرار گرفت.

نتیجه آن بود که رشد مصرف بنزین برای سال‌ها کنترل شد و شدت مصرف انرژی کاهش یافت. این تجربه نشان می‌دهد موفقیت اصلاح قیمت، نه به خود قیمت، بلکه به هماهنگی آن با سایر ابزارهای سیاستی وابسته است.

از همین رو، حالا نیز نباید توسعه CNG، نوسازی خودروهای فرسوده، توسعه مترو، افزایش کیفیت حمل‌ونقل عمومی، گسترش خودروهای برقی و اصلاح فناوری خودروها به آینده موکل شود. این اقدامات باید همزمان آغاز شود تا فشار اصلی اصلاحات صرفا بر دوش مصرف‌کننده قرار نگیرد.

■ جمع‌بندی

اصلاح نظام مدیریت بنزین، از منظر اقتصادی ضرورتی انکارناپذیر برای کاهش ناترازی انرژی، کنترل رشد مصرف، کاهش هزینه واردات و محدود کردن قاچاق سوخت است. طرح سه‌نرخ پیشنهادی نیز تلاش می‌کند با ترکیب رشد قیمت، بازنگری در سهمیه‌بندی و پرداخت‌های جبرانی، بخشی از این اهداف را محقق کند.

با این حال، تجربه سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران نشان داده موفقیت چنین طرح‌هایی بیش از آنکه به افزایش قیمت وابسته باشد، به کیفیت اجرا، اعتماد عمومی و تحقق همزمان سیاست‌های مکمل بستگی دارد. اگر وعده‌هایی مانند توسعه CNG، نوسازی ناوگان، اسقاط خودروهای فرسوده، گسترش حمل‌ونقل عمومی و حمایت مؤثر از اقشار آسیب‌پذیر صرفا در حد شعار باقی بماند، اصلاح قیمت به تنهایی نه‌تنه ناترازی را به صورت پایدار حل نخواهد کرد، بلکه می‌تواند هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی قابل توجهی نیز به همراه داشته باشد.

مهم‌تر از همه، طراحی برای کشش‌پذیر کردن مصرف مردم به قیمت بنزین همان‌طور که بالاتر مورد بحث واقع شد، مبتنی بر طرح توسعه و نیز حمایت هدفمند از «فقرای به ناچار پرمصرف»، ایجاد یک فرمول شفاف و قابل پیش‌بینی برای رشد تدریجی قیمت‌ها، تثبیت متغیرهای کلان به‌ویژه نرخ ارز و اجرای همزمان راهکارهای غیرقیمتی، پیش‌شرط‌های اساسی موفقیت این سیاست است. در نهایت، قیمت بنزین تنها یکی از اجزای پازل اصلاح نظام انرژی است؛ قطعه‌ای که بدون تکمیل سایر اجزا به تنهایی قادر به حل مساله ناترازی نخواهد بود.

www.vatanemrooz.ir

در شبکه‌های اجتماعی



@vatanemrooz

پیامک خوانندگان

۱۰۰۰۲۳۳۱

سلام وطن

۶۶۴۱۳۹۴۲