

گزارش تحلیلی

دی ۱۳۹۶

بسته سیاستی اصلاح قیمت گذاری بنزین و توسعه سوخت‌های جایگزین



شبکه کانون‌های
تفکر ایران

السلامة
الرحمن الرحيم



ITAN

شبکه کانون‌های

تفکر ایران

فهرست مطالب

۵	چکیده
۶	۱- مقدمه
۷	۲- تجربه‌ی اجرای سیاست‌های مختلف بر روند مصرف بنزین
۸	۳- بررسی قیمت و مالیات بر مصرف بنزین در سایر کشورها
۸	۳-۱ قیمت بنزین
۹	۳-۲ مالیات بر مصرف بنزین
۱۰	۴- شاخص‌های سنجش مطلوبیت نظام قیمت‌گذاری بنزین
۱۰	۴-۱ پرداخت کمترین یارانه به مصرف بنزین
۱۱	۴-۲ تأثیرگذاری بر کاهش میزان وابستگی به واردات بنزین
۱۲	۴-۳ تأثیر مثبت بر تنوع سبد مصرف سوخت
۱۳	۴-۴ تأثیر مثبت بر کاهش آلاینده‌گی محیط‌زیست
۱۴	۵- ارزیابی سناریوهای مختلف برای اصلاح قیمت بنزین
۱۵	۵-۱ افزایش قیمت یکسان برای همه مردم (بنزین تک‌نرخ ثابت) ...
۱۶	۵-۲ قیمت پلکانی
۱۷	۵-۳ شناورسازی قیمت بنزین
۱۸	۵-۴ مدل پلکانی شناور
۲۰	۶- ارائه‌ی بسته‌ی سیاستی مطلوب
۲۴	۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

چکیده

با توجه به رشد مصرف بنزین در چند سال اخیر و واردات بیش از ۱۵ میلیون لیتر بنزین در روز به ارزش حدود ۵ هزار میلیارد تومان در شش ماه نخست سال ۹۶، اتخاذ سیاستی کارآمد که مانع هدر رفت سرمایه‌های ملی گردد ضروری است. تجربه اعمال سیاست‌های قیمتی، نیمه قیمتی و غیر قیمتی در حوزه مدیریت مصرف بنزین در ۲۰ سال گذشته به خوبی نشان می‌دهد که ترکیب دو سیاست نیمه قیمتی (نرخ پلکانی بنزین) و غیر قیمتی (توسعه CNG و حمل و نقل عمومی) بیشترین تأثیر را بر روی کنترل مصرف، کاهش وابستگی به واردات و توقف روند ارزان‌فروشی بنزین داشته است. از این رو به نظر می‌رسد در کنار پیگیری مجدانه افزایش تولید بنزین و توسعه صنعت پالایشی، ضروری است برای نیل به شاخص‌های مطلوب مدیریت تولید و مصرف بنزین، از سوی نرخ پلکانی بنزین اجرایی شود و از سوی دیگر، تنوع سبد انرژی با استفاده از سوخت‌های جایگزین بیش‌ازپیش مدنظر قرار گیرد. در نتیجه دولت می‌تواند به جای افزایش قیمت بنزین برای همه اقشار مردم، با فرض الگوی مصرف ۸۱ لیتر در ماه، و قیمت‌های ۱۰۰۰ و ۲۰۰۰ تومانی به عنوان قیمت بنزین پایه و آزاد، درآمدهای ناشی از فروش بنزین را تقریباً ۳۴٪ (معادل ۱۰ هزار میلیارد تومان) افزایش دهد. از محل این منابع، ضروری است حمل و نقل عمومی و سوخت‌های جایگزین به ویژه CNG توسعه یابند تا آثار تورمی اقدامات کاهش یابد. در نهایت با استفاده حداکثری از سامانه هوشمند سوخت و ارتقاء آن، می‌توان به خوبی نرخ پلکانی بنزین را اجرا و سازوکارهای تشویقی و تنبیهی مناسبی پیاده نمود و عملاً هیچ مانع اجرایی در این راه وجود ندارد.

۱. مقدمه

هم‌اکنون بنزین ۸۰ درصد سبد سوخت حمل‌ونقل سبک کشور را تشکیل می‌دهد. از این رو مدیریت روند مصرف، تولید و واردات این محصول استراتژیک بسیار حائز اهمیت است. عدم اعمال سیاست‌های قیمتی و غیر قیمتی و توقف توسعه CNG سبب شد تا مقدار واردات بنزین در سال ۹۶^۲، به بیش از ۸ برابر مقدار آن در سال ۹۱ برسد و در سال ۹۶ شاهد رشد مصرف ۸٫۵ درصدی مصرف بنزین باشیم^۳. این افزایش مصرف و واردات بنزین در حالی رخ می‌دهد که طبق اعلام رسمی مسئولان، قیمت فروش داخلی بنزین باقیمت تمام‌شده و قیمت فوب خلیج‌فارس به ترتیب ۳۰۰ و ۸۹۰ تومن اختلاف قیمت دارد. این اختلاف قیمت سبب شد دولت برای واردات روزانه ۱۲ میلیون لیتر بنزین در ۶ ماه دوم سال ۹۵، ۱۲۰۰ میلیارد تومان «یارانه» پرداخت کند. در این شرایط هر کس بیشتر از بنزین ارزان استفاده کند، دولت مجبور است به او یارانه بیشتری بابت بنزین پرداخت کند که خلاف اصول مدیریت مصرف و در تضاد با عدالت است. در واقع دولت از جیب تمام مردم، به بخشی از مردم که بنزین بیشتری مصرف می‌کنند یارانه می‌دهد و تداوم این امر عادلانه و منطقی نیست. بنابراین، با توجه به نقش قیمت‌گذاری در مدیریت مصرف و همچنین تأثیر آن بر عادلانه شدن توزیع یارانه‌های انرژی، ضروری است که شاخص‌های اصلی بر قیمت‌گذاری بنزین تعیین شده و سپس بر اساس آن نظام قیمت‌گذاری مطلوب و سیاست‌های تکمیلی پیشنهاد گردد.

۱. آمارنامه مصرف فراورده‌های نفتی انرژی‌زا ۱۳۹۴

۲. خبرگزاری ایسنا/ کدخبر: ۹۶۰۸۰۶۰۳۱۸۳

۳. خبرگزاری تسنیم/ کدخبر: ۱۵۳۷۵۱۰

۴. مصاحبه مهندس عباس کاظمی، مدیرعامل سابق شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی با رادیو تهران؛ ۶ آذرماه ۱۳۹۵

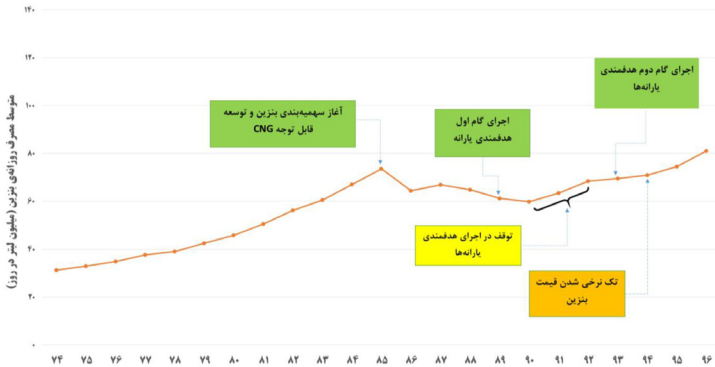
۵. نشریه بازارهای جهانی نفت امور بین‌الملل شرکت ملی نفت در ماه دسامبر

۶. روزنامه کیهان/ کدخبر: ۱۰۱۸۳۱



۲. تجربه اجرای سیاست‌های مختلف بر روند مصرف بنزین

روند تقاضای بنزین طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۵ همواره سیر صعودی داشته است؛ این روند نشان می‌دهد با ادامه روند افزایش قیمت سالانه‌ی بنزین در سال‌های قبل از ۱۳۸۵، در کنترل مصرف نقش چندانی نداشته است. با ادامه‌ی روند افزایش میزان مصرف و به تبع آن واردات بنزین در سال ۱۳۸۵ و همچنین قوت گرفتن زمزمه‌های تصویب طرح تحریم فروش بنزین از سوی ایالات متحده آمریکا، موضوع سهمیه‌بندی بنزین در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ تصویب و از ۶ تیرماه همان سال اجرا شد. با اجرایش این طرح، روند فزاینده قاجاق و مصرف متوقف شد و در نتیجه واردات بنزین کاهش یافت.



نمودار ۲-۱ روند مصرف بنزین در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۶

همچنین با توسعه‌ی سهم CNG در سبد سوخت کشور، به تدریج بخشی از نیاز کشور با این سوخت پاک جایگزین شد. در نتیجه اجرای این دو سیاست هم‌زمان، مصرف بنزین در سال ۹۰ به کمترین مقدار خود یعنی ۵۹.۸ میلیون لیتر در روز رسید که در ۱۴ سال اخیر بی سابقه است (نمودار ۲-۱). اما توقف اجرایی شدن قانون در سال‌های ۹۰ تا ۹۲ و همچنین تک‌نرخ‌ی کردن قیمت بنزین در سال ۹۴ رشد مصرف این فراورده را به همراه داشته است.

۷. آمارنامه مصرف فراورده‌های نفتی انرژی‌زا ۱۳۹۴

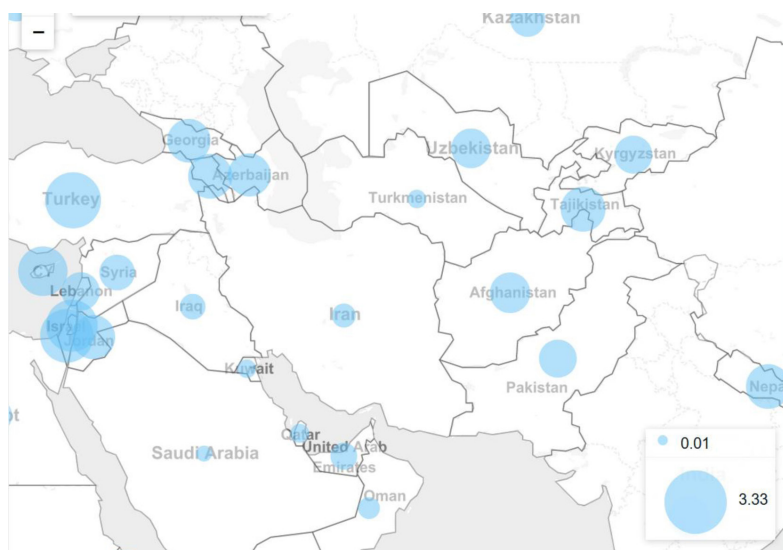
۸. آمارنامه مصرف فراورده‌های نفتی انرژی‌زا ۱۳۹۳، خبرگزاری ایرنا/ کد خبر: ۸۱۷۴۱۴۵۶، خبرگزاری

ایسنا/ کد خبر: ۹۵۱۳۲۱۱۳۳۸۲، خبرگزاری ایرنا/ کد خبر: ۸۲۶۰۶۸۰۹

۳. بررسی قیمت و مالیات بر مصرف بنزین در سایر کشورها

۳-۱- قیمت بنزین

با توجه به آمارهای بین‌المللی قیمت بنزین در بین ۱۷۰ کشور، ایران از لحاظ ارزان بودن قیمت بنزین پس از کشورهای ونزوئلا، عربستان، ترکمنستان و الجزایر در رتبه پنجم قرار دارد.^۹ این در حالی است که قیمت بنزین در تمامی کشورهای همسایه‌ی ایران به جز ترکمنستان به قیمتی بالاتر عرضه می‌گردد.



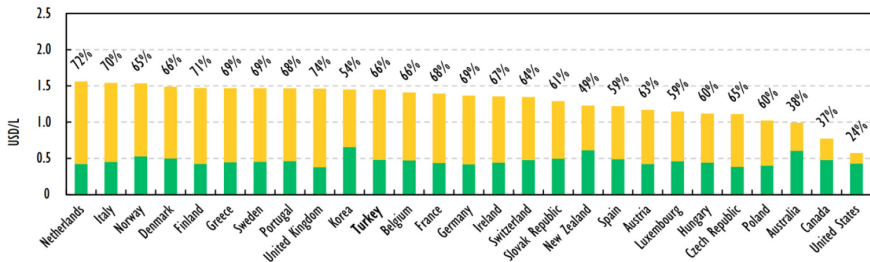
نمودار ۳-۱ مقایسه قیمت بنزین ایران و کشورهای همسایه^{۱۰}

۹. آمار سایت جهانی [globalpetrolprices.com](http://www.globalpetrolprices.com/Iran/gasoline_prices) / لینک گزارش: http://www.globalpetrolprices.com/Iran/gasoline_prices

۱۰. آمار سایت جهانی [globalpetrolprices.com](http://www.globalpetrolprices.com/prices_gasoline/Iran/com) / لینک گزارش: http://www.globalpetrolprices.com/prices_gasoline/Iran/com
ابعاد دایره نشان‌گر قیمت بنزین برحسب دلار بر لیتر است

۲-۳ - مالیات بر مصرف بنزین

نمودار زیر وضعیت مالیات بر مصرف بنزین در ۲۷ کشور اروپایی و آمریکایی را در سال ۲۰۱۶ نشان داده است. طبق این نمودار اکثر کشورهای اروپایی که فاقد منابع نفتی هستند دارای نرخ‌های مالیاتی بالا و دو کشور آمریکا و کانادا که دارای منابع انرژی نفت است دارای نرخ‌های مالیاتی کمتری هستند. البته کشور نروژ موردی استثناء است که علیرغم داشتن منابع غنی نفت در جهان نرخ‌های بسیار بالایی از مالیات بر انرژی اعمال می‌کند.



نمودار ۲-۳ درصد مالیات اخذ شده بر هر لیتر بنزین برحسب دلار^{۱۱} (گزارش اداره اطلاعات انرژی آمریکا IEA)

در این میان، کشور ترکیه به لحاظ تشابه جمعیتی و اقلیمی، با ایران قابل مقایسه است. میزان مصرف سوخت کشور ۸۰ میلیونی ترکیه (بنزین، دیزل و LPG) ۴۵ میلیون لیتر در روز است. ۴۶ درصد سوخت ناوگان این کشور را سوخت دیزل، ۳۲ درصد را بنزین و ۲۲ درصد باقیمانده را نیز LPG تشکیل می‌دهد^{۱۲}.

قیمت بنزین در این کشور به صورت ماهانه تغییر می‌کند و قیمت در ماه اکتبر ۲۰۱۷ برابر ۱,۴۱ دلار در هر لیتر^{۱۳}؛ یعنی حدود ۵,۵ برابر قیمت بنزین در ایران بود. مالیات بر مصرف

۱۱. گزارش اداره اطلاعات انرژی آمریکا IEA/ سیاست‌های انرژی کشور ترکیه ۲۰۱۶/ لینک گزارش: <https://goo.gl/UfehG۳>

۱۲. همان

۱۳. http://www.globalpetrolprices.com/Iran/gasoline_prices/

بنزین در این کشور در سال ۱۹۹۸ از ۰,۰۶ دلار در هر لیتر به ۰,۹ دلار در سال ۲۰۱۶ رسید و مالیات در این مدت با رشد ۱۴ برابری روبرو شد، این امر سبب گردید روند مصرف بنزین کاملاً نزولی باشد و به تدریج سهم LPG و سوخت دیزل افزایش یابد. در ایران نیز گرچه در طول سال‌های ۸۶ تا ۹۰ سیاست‌های مشابهی اتخاذ شد، اما بعد از سال ۹۰ این روند متوقف و سهم بنزین در سبد سوخت بیشتر شد.

۴. شاخص‌های سنجش مطلوبیت نظام قیمت‌گذاری بنزین

پیش از آنکه انواع سناریوهای مطرح پیرامون اصلاح قیمت بنزین ارائه گردد ضروری است مهم‌ترین شاخص‌های سنجش مطلوبیت قیمت‌گذاری بنزین مورد بررسی قرار گیرد. ذکر این نکته ضروری است که در ارائه مباحث این گزارش، شرایط و ساختارهای فعلی کشور مبنی بر نظام دولتی قیمت‌گذاری و فروش فرآورده‌های نفتی و همچنین مبنا قرار دادن «میانگین قیمت تمام‌شده در کل کشور» به عنوان پیش فرض در نظر گرفته می‌شوند.

۴-۱- پرداخت کمترین یارانه به مصرف بنزین

یکی از مهم‌ترین بخش‌های یارانه‌های غیر نقدی در اقتصاد ایران، یارانه انرژی و به‌ویژه فرآورده‌های نفتی است. از اهداف اصلی و اولیه اختصاص یارانه به بخش انرژی تأمین حداقل نیازهای افراد و اقشاری است که توانایی پرداخت هزینه واقعی انرژی را ندارند. در حال حاضر با توجه به سخنان مهندس کاظمی، مدیرعامل سابق شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، دولت بابت هر لیتر بنزین داخلی ۳۰۰ تومان یارانه پرداخت می‌کند. طبق قیمت بنزین در بازار جهانی (۴۵ سنت در هر لیتر) و با احتساب ارز با نرخ آزاد ۴۲۰۰ تومان بابت هر لیتر بنزین وارداتی ۸۹۰ تومان یارانه پرداخت می‌گردد. متوسط

۱۴. Comparisons of Developments in Tax Rates Over Time-Uropean: Environment Agency

مصرف بنزین در شش ماه نخست سال ۹۶، ۸۱ میلیون لیتر در روز است^{۱۵}. میزان یارانه پرداخت شده بابت مصرف بنزین در سال جاری با فرض تداوم روند مصرف، ۱۲,۵ هزار میلیارد تومان و به عبارتی دیگر حدود ۳ میلیارد دلار است. لذا یکی از ملاک‌های مطلوب در قیمت‌گذاری کاهش یارانه‌ی پرداختی است. با توجه به سیستم قیمت‌گذاری موجود، هر کس بیشتر بنزین مصرف کند از یارانه‌ی بیشتری استفاده می‌کند که این امر با عدالت اجتماعی در تضاد است. از سوی دیگر باید توجه کرد که درآمد حاصل شده از محل کاهش و حذف تدریجی یارانه‌ی بنزین باید طبق ماده ۳۹ قانون برنامه‌ی ششم توسعه برای عموم مردم هزینه گردد.

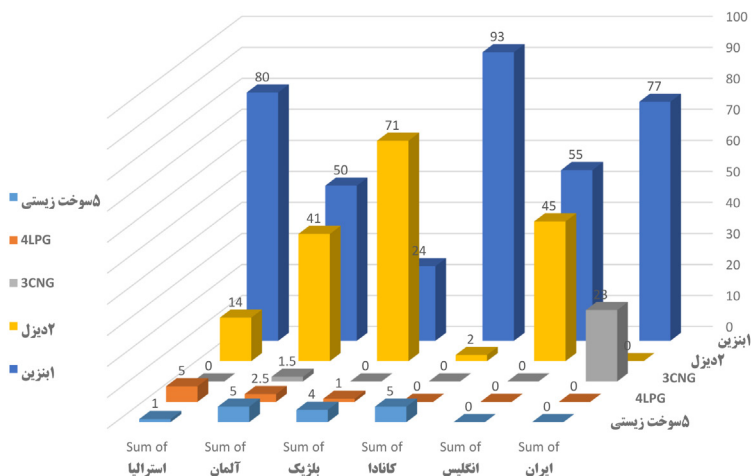
۴-۲- تأثیرگذاری بر کاهش میزان وابستگی به واردات بنزین

افزایش مصرف بنزین با توجه به کند بودن توسعه‌ی ظرفیت تولید بنزین در داخل کشور موجب افزایش واردات بنزین گردیده است. برای مثال در شش ماه نخست سال ۹۶ که میزان متوسط واردات بنزین روزانه ۱۵ میلیون لیتر در روز بود، با احتساب قیمت ۱۸۹۰ تومانی هر لیتر بنزین فوب خلیج فارس، مبلغ ۵ هزار میلیارد تومان و به عبارت دیگر ۱,۲ میلیارد دلار بابت واردات بنزین هزینه شده است. این میزان واردات به دلیل تهاوت بنزین با نفت مورد توجه مسئولین اقتصادی کشور نیست. بنابراین یکی دیگر از ملاک‌های قیمت‌گذاری بنزین و مدیریت مصرف، حرکت به سمت کاهش واردات بنزین و جلوگیری خروج ارز از کشور است. از سوی دیگر وابستگی به واردات کالای استراتژیکی مانند بنزین در سال‌های گذشته دست‌مایه فشار دولت‌های متخاصم و تحریم واردات آن شده است.

۱۵. ۱۵ میلیون لیتر در روز میانگین واردات، ۶۶ میلیون لیتر در روز تولید داخل

۴-۳- تأثیر مثبت بر تنوع سبد مصرف سوخت

تقریباً کل سبد سوخت خودروهای سواری در ایران را دو سوخت بنزین و CNG تشکیل می‌دهد^{۱۶}. ایران از سال ۱۳۸۵ برای جلوگیری از رشد روزافزون مصرف بنزین در کشور، سوخت جایگزین CNG را وارد سبد سوختی خودروهای سواری کشور کرد. مصرف CNG در کشور ۲۰ میلیون مترمکعب در روز و معادل ۲۵ میلیون لیتر بنزین در روز است. این در حالی است که ظرفیت مصرف CNG برابر ۴۰ میلیون مترمکعب در روز برآورد شده است. در این صورت، مشخص می‌شود که اگر از تمام ظرفیت CNG استفاده می‌شد، نیازی به واردات بنزین در سال‌های اخیر نبود. از سوی دیگر در سایر کشورها از سوخت‌های متنوع‌تری نظیر دیزل و بیودیزل، اتانول، LPG و برق در خودروهای سواری استفاده می‌شود (نمودار ۴-۱).



نمودار ۴-۱ سبد سوخت کشورهای آلمان، انگلیس، بلژیک، استرالیا، کانادا و ایران^{۱۷}

۱۶. مقادیر اندکی نیز LPG در بعضی مناطق مصرف می‌شود.
 ۱۷. پایگاه خبری عیار آنلاین/ کدخبر: ۲۱۷۶۴۰

در قیمت‌گذاری بنزین و ارائه سیاست‌های تکمیلی باید به ایجاد تنوع سبد سوخت توجه شود تا امنیت انرژی کشور حفظ گردد و تقاضا برای بنزین کاهش یابد. به عبارت دیگر باید همراه با تغییر در قیمت بنزین، بستری برای استفاده از سوخت‌های متنوع و ارزان ایجاد گردد. در شرایط فعلی کشور ضروری است قیمت‌گذاری سوخت به نحوی صورت گیرد که به تدریج تقاضا برای سوخت‌های جایگزین (از قبیل CNG و LPG) افزایش یابد. در این راستا می‌توان از سویی با افزایش قیمت بنزین (و یا وضع مالیات و عوارض خاص بر مصرف آن) و از سوی دیگر، تثبیت قیمت سایر سوخت‌ها زمینه را برای افزایش تنوع سبد سوخت فراهم نمود. همچنین وجود ظرفیت عظیم منابع گازی و به‌ویژه مازاد گاز در فصل تابستان و همچنین خالی بودن نیمی از ظرفیت جایگاه‌های CNG کشور، اهمیت این موضوع را دوچندان می‌کند. ذکر این نکته ضروری است که هم‌اکنون ۹۵٪ از ناوگان تاکسی‌رانی کشور دوگانه‌سوز هستند و این فرصت خوبی برای توسعه CNG است.

۴-۴- تأثیر مثبت بر کاهش آلاینده‌گی محیط‌زیست

بر اساس استانداردهای جهانی و ملی، ذرات معلق (PM)، مونوکسید کربن (CO)، اکسیدهای نیتروژن (NOx) و اکسیدهای گوگرد (SOx) آلاینده‌های اصلی محسوب می‌شوند. در این میان گرچه حجم CO بسیار بالاست اما ذرات معلق به مراتب زیان‌بارتر از سایر آلاینده‌ها هستند و وجود مقادیر کمی از آن‌ها در جو می‌تواند سلامتی انسان را با خطر جدی مواجه کند.

منابع انتشار آلاینده‌ها به دودسته متحرک (وسایل نقلیه) و ساکن (صنایع، منابع خانگی و تجاری، تبدیل انرژی، پایانه و جایگاه‌های بنزین) تقسیم می‌شود. با توجه به داده‌های سیاهه انتشار آلودگی هوای تهران در سال ۹۴، حدود ۸۵٪ از آلاینده‌ها از منابع متحرک و ۱۵٪ از منابع ساکن انتشار می‌یابند^{۱۸} که عمده سهم منابع متحرک نیز مرتبط با احتراق

۱۸. آمار شرکت کنترل کیفیت هوای شهرداری تهران/ سیاهه انتشار آلودگی هوای تهران در سال ۹۴:

[لینک دانلود](#)

بنزین و گازوییل در وسایل نقلیه است. بنابراین در نظر گرفتن سیاست‌های لازم در راستای کنترل و کاهش آلاینده‌های ناشی از این سوخت‌ها ضروری است. البته در این پژوهش صرفاً بر بنزین تکیه می‌شود.

بر اساس آنچه گفته شد نحوه قیمت گذاری بنزین باید به شیوه‌ای باشد که ملاحظات زیست‌محیطی تا جایی که امکان دارد در آن رعایت شود و زمینه برای ترغیب مردم به استفاده از سوخت‌های پاک فراهم گردد. برای تحقق این امر می‌توان سیاست‌های مختلفی را در پیش گرفت:

- تصویب عوارض جدید تحت عنوان عوارض آلاینده‌گی بر مصرف بنزین
- افزایش قیمت بنزین برای خودروهایی فرسوده و یا فاقد معاینه فنی با استفاده از بستر کارت سوخت
- افزایش قیمت بنزین کلان‌شهرها در فصول سرد سال

۵. ارزیابی سناریوهای مختلف برای اصلاح قیمت بنزین

در این بخش آثار اتخاذ سیاست‌های اصلاح قیمت در مورد حامل‌های انرژی به‌ویژه بنزین در سناریوهای مختلف مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. به‌طور کلی، سناریوهای زیر در مورد اصلاح قیمت بنزین مطرح هستند:

- بنزین تک‌نرخ ثابت
- قیمت پلکانی
- شناورسازی قیمت بنزین
- مدل پلکانی شناور

۵-۱- افزایش قیمت یکسان برای همه مردم (بنزین تک‌نرخ ثابت)

پیش از طرح سناریوهای مختلف اصلاح قیمت، باید تصویر مشخصی از قیمت آزاد بنزین ارائه شود. طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت مکلف بود قیمت فروش داخلی فراورده‌های نفتی را به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه افزایش دهد؛ به طوری که در پایان اجرای آن، قیمت حامل‌های مذکور کمتر از ۹۰ درصد قیمت تحویل روی کشتی (فوب) در خلیج فارس و بیشتر از قیمت تحویل روی کشتی (فوب خلیج فارس) نباشد.^{۱۹} طبق آمار امور بین‌الملل شرکت ملی نفت قیمت هر لیتر بنزین فوب خلیج فارس در ماه دسامبر ۴۵ سنت است^{۲۰} که با احتساب دلار ۴۲۰۰ تومان و هزینه‌ی ۱۱۰ تومانی حمل‌ونقل و انبارداری قیمت بنزین وارداتی ۲۰۰۰ تومان است. با توجه به متوسط مصرف روزانه‌ی ۸۱ میلیون لیتری بنزین در شش ماه نخست سال ۹۶^{۲۱} و واردات ۱۵ میلیون لیتری در روز، یارانه‌ی پرداختی از سوی دولت در یک سال بابت بنزین وارداتی و تولید داخل تقریباً مبلغی معادل ۱۲٫۵ هزار میلیارد تومان است.

$$15 \times 10^6 \times 365 \times 1000 \cong 5400 \times 10^9$$

$$66 \times 10^6 \times 365 \times 300 \cong 7100 \times 10^9$$

لذا با افزایش قیمت بنزین تا حد ۱۵۰۰ تومان (قیمت واقعی بنزین)، دولت نه تنها هزینه‌ای بابت یارانه‌ی بنزین پرداخت نمی‌کند، بلکه درآمد دولت ۱۴ هزار میلیارد تومان (۵۰ درصد رشد) افزایش خواهد یافت، به ۴۴ هزار میلیارد تومان نیز افزایش می‌یابد.

$$81 \times 10^6 \times 365 \times 1500 \cong 44000 \times 10^9$$

اما این طرح معایبی دارد که باید به آن‌ها توجه داشت. افزایش فشار اقتصادی بر دهک‌های پایین جامعه، افزایش کرایه‌ی تاکسی‌ها و در نتیجه ایجاد تورم عمومی از اشکالات جدی این طرح به شمار می‌رود. همچنین اگرچه افزایش محسوس قیمت بنزین می‌تواند بر کنترل مصرف مؤثر باشد، اما تأثیر آن بر اصلاح رفتار مصرف‌کنندگان استمرار نخواهد داشت.

۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی/ قانون هدفمندی یارانه‌ها: کدخبر ۷۸۹۰۳۶

۲۰. نشریه بازارهای جهانی نفت امور بین‌الملل شرکت ملی نفت/ لینک سایت

۲۱. خبرگزاری تسنیم / کدخبر: ۱۵۳۷۵۱۰

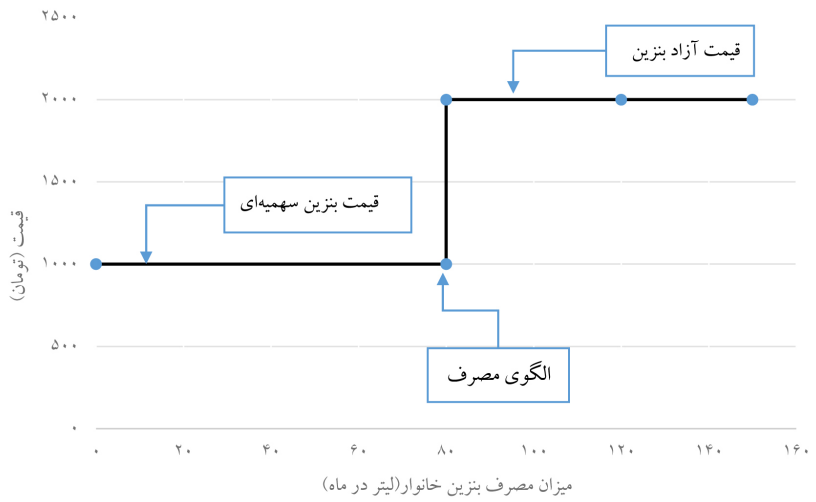
۵-۲- قیمت پلکانی

در این مدل پیشنهاد می‌گردد که بنزین به عموم مصرف‌کنندگان تا حد الگوی مصرف ماهانه با نرخ پایه تحویل شود و برای مصارف بالاتر از الگوی مصرف، عرضه بنزین به صورت آزاد انجام گیرد. منظور از الگوی مصرف مقدار نیاز مصرفی عموم مردم در یک ماه است. بر اساس آخرین اطلاعات سامانه هوشمند سوخت در سال ۹۳، بیش از ۷۰٪ مشتریان، تنها ۸۰ لیتر بنزین در ماه مصرف می‌کنند (جدول ۱). بنابراین می‌توان در سال اول میزان مصرف ۸۰ لیتر را به‌عنوان الگوی مصرف در نظر گرفت و در سال‌های بعد به تدریج آن را کاهش داد.

جدول ۵-۱ توزیع مشتریان بنزین در پله‌های مختلف مصرف بنزین در ماه

بازه مصرف بنزین در هر ماه	درصد مشتریان واقع در بازه مصرف
۰ تا ۷۰ لیتر	۶۶٪
۷۰ تا ۱۰۰ لیتر	۲۰٪
۱۰۰ تا ۱۳۰ لیتر	۶٪
۱۳۰ تا ۱۵۰ لیتر	۳٪
۱۵۰ لیتر به بالا	۵٪

نرخ پایه در این مدل، قیمت فعلی بنزین است. در مورد نرخ آزاد نیز با توجه به قیمت فوب خلیج فارس برای واردات بنزین (۱۸۹۰ تومان) و ۱۱۰ تومان هزینه تقریبی انبار، حمل و نقل و توزیع قیمت فروش در محدوده ۲۰۰۰ تومان محاسبه می‌شود. با اجرای این مدل از سویی قیمت بنزین برای همه مردم در حد تورم سالانه افزایش پیدا کرده و از سوی دیگر مشترکین پرمصرف نیز، قیمت فوب خلیج فارس به انضمام هزینه حمل و نقل را می‌پردازند.



نمودار ۵-۱ شیوه قیمت‌گذاری بنزین به صورت دونرخی (اعداد و ارقام فرضی هستند)

از مزایای اجرای این الگو می‌توان به کاهش پرداخت یارانه از سوی دولت، کنترل مصرف بنزین با سهمیه‌بندی سوخت، کاهش واردات بنزین و عادلانه شدن توزیع یارانه‌های انرژی اشاره نمود. البته برای اجرای این طرح ضروری است سامانه هوشمند سوخت به‌طور کامل فعال و به‌روزرسانی شود که در بخش‌های بعدی به آن بیشتر پرداخته خواهد شد.

۵-۳- شناورسازی قیمت بنزین

در این مدل می‌توان به چند روش متفاوت قیمت را به‌صورت شناور در زمان‌ها و مکان‌های مختلف محاسبه نمود.

شناورسازی بر مبنای قیمت فوب خلیج فارس: ساده‌ترین نوع شناورسازی، وابسته کردن قیمت فروش داخلی به قیمت بنزین در فوب خلیج فارس است. بر این اساس، پایه قیمت بنزین در هرماه یا هر فصل از سمت دولت اعلام می‌شود و قیمت فروش بنزین

به مردم، به تناسب تغییر می‌کند. با اتخاذ این راهکار، یارانه‌ی پرداختی به بنزین همواره نزدیک به صفر است.

اعمال تغییرات قیمت فصلی: بر این اساس، می‌توان در فصول سرد سال که آلودگی هوا موضوعیت بیشتری دارد، به گونه‌ای عمل کرد که هزینه‌ی دسترسی به بنزین برای مشتری بیشتر باشد. در شرایط فعلی برای اجرای این سیاست باید قیمت فصول مختلف، متفاوت تعیین شود (مثل قیمت گاز در فصول مختلف). اما در آینده و با اصلاح قوانین، بهتر است «مالیات و عوارض» بنزین قابلیت تغییر فصلی پیدا کند اما قیمت پایه ثابت بماند.

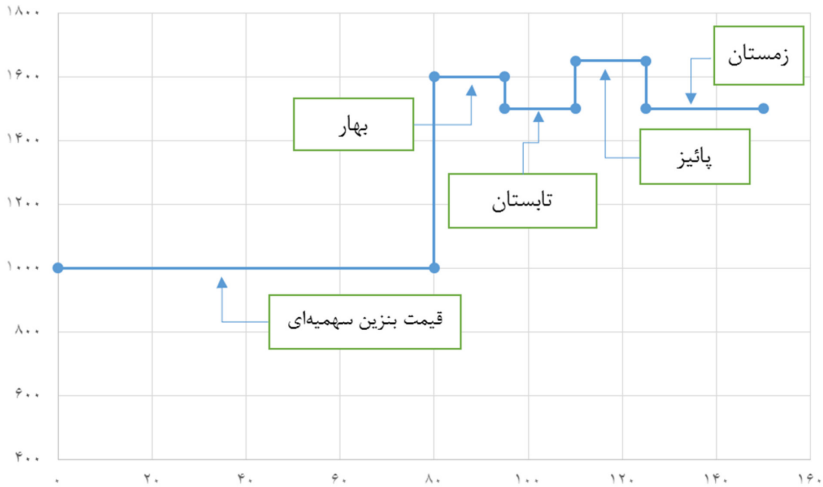
اعمال تغییرات قیمت منطقه‌ای: در این الگو قیمت بنزین با توجه به شرایط هر منطقه تعیین می‌گردد. برای مثال قیمت بنزین در کلان‌شهرها که تردد ماشین‌های شخصی مشکلاتی مانند ترافیک و آلودگی هوا را ایجاد می‌کنند از شهرهای با جمعیت کمتر، بیشتر وضع می‌شود. در اینجا نیز می‌توان مشابه قیمت‌های گوناگون برق و گاز برای مناطق مختلف کشور، قیمت بنزین را برای کلان‌شهرها متفاوت تعیین نمود.^{۲۲}

گرچه اعمال مدل‌های قیمتی شناور می‌تواند عرضه و مصرف بنزین را بهتر مدیریت کند اما قیمت‌های شناور، به‌ویژه تغییر قیمت بر مبنای فوب خلیج فارس، آرامش روانی جامعه را تا حدودی بر هم می‌زند و باید در یک فرایند تدریجی زمینه‌ی آن فراهم شود.

۵-۴ مدل پلکانی شناور

این الگو تلفیقی از دو مدل پلکانی و شناورسازی است. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد که نرخ پایه‌ی بنزین برای مصارف کمتر از ۸۰ لیتر، همان ۱۰۰۰ تومان باشد و تمامی آنچه در مورد شناوری فصلی، منطقه‌ای یا شناور شدن بر اساس نرخ فوب گفته شد، در مورد نرخ آزاد (مصارف بالاتر از ۸۰ لیتر در ماه) اعمال شود. نمای کلی مدل پلکانی شناور فصلی در نمودار زیر نشان داده شده است.

۲۲. تأکید می‌شود که در کل این گزارش، کل نظام تولید تا توزیع بنزین دولتی فرض شده و قیمت تمام‌شده داخلی ثابت و برابر میانگین کل سال و کل کشور در نظر گرفته شده است.



نمودار ۵-۲ نمای شما تیک قیمت گذاری بنزین در الگوی پلکانی شناور (اعداد و ارقام فرضی هستند)

این مدل عموم مزایای قیمت پلکانی و قیمت شناور را هم‌زمان داراست؛ اما اولاً پیچیدگی بیشتری دارد و در نتیجه مقبولیت آن در جامعه کمتر است. ثانیاً همانطور که گفته شد به‌طور کلی اجرای قیمت‌های شناور، به‌ویژه تغییر قیمت بر مبنای فوب خلیج فارس، نیازمند زمینه‌سازی تدریجی در جامعه است.

۶. ارائه‌ی بسته‌ی سیاستی مطلوب

با توجه به آنچه گفته شد، بسته سیاستی پیشنهادی شبکه کانون‌های تفکر ایران با مشخصات زیر ارائه می‌شود:

۱- اعمال قیمت پلکانی بنزین از طریق:

- عرضه ماهانه ۸۰ لیتر بنزین ۱۰۰۰ تومانی به هر خانوار
- عرضه بنزین باقیمت ۲۰۰۰ تومان برای مصارف بالاتر از ۸۰ لیتر در ماه
- عدم تخصیص سهمیه ویژه به وسایل نقلیه عمومی و باری سبک (به استثنای سال اول)^{۲۳}

۲- تخصیص بخشی از منابع آزادسازی قیمت بنزین به حمل و نقل عمومی و توسعه سوخت‌های جایگزین در همان استان:

- توسعه ناوگان مترو، اتوبوس و انواع ون در کلانشهرها و بهبود زیرساخت‌های جاده‌ای شهری و روستایی در سایر مناطق کشور
- تسهیل احداث جایگاه‌های CNG به ویژه در کلان‌شهرها با افزایش کارمزد جایگاه‌های سوخت متناسب با قیمت زمین
- توسعه جایگاه‌های اختصاصی CNG برای تاکسی‌ها و وانت‌بارها در کلانشهرها
- تسهیل فرایندهای دوگانه‌سوز کردن خودروها، تعویض مخازن فرسوده و رفع مشکلات فنی خودروهای دوگانه‌سوز
- عدم افزایش قیمت سوخت‌های جایگزین

۲۳. با توجه به اینکه رفع مشکلات سوخت‌های جایگزین زمان‌بر است، می‌توان صرفاً در سال اول اجرای طرح موقتاً به تاکسی‌ها و وانت‌های بنزینی سهمیه بیشتری اختصاص داد که از افزایش کرایه تاکسی و حمل بار جلوگیری شود. در سال‌های آینده با توسعه CNG ضرورتی به تخصیص سهمیه نیست.

۳- تغییرات منطقه‌ای و فصلی قیمت بنزین:

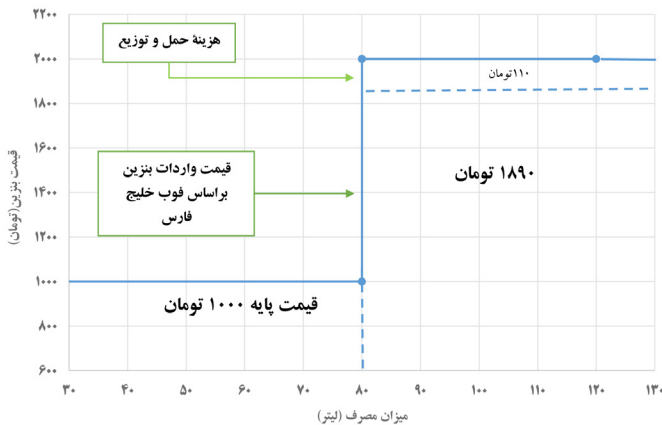
- تعیین قیمت متفاوت برای کلان‌شهرها و غیر کلان‌شهرها (حداکثر به میزان ۱۵٪ قیمت پایه)

- تعیین قیمت متفاوت برای فصول سرد و فصول گرم

۴- استفاده حداکثری از ظرفیت کارت هوشمند سوخت برای کاهش یا حذف سهمیه خودروهای فاقد معاینه فنی^{۲۴} در نمودار ۶-۱ الگوی مطلوب قیمت بنزین به همراه بخش‌های تشکیل‌دهنده آن نشان داده شده است.

در ارائه مدل فوق ملاحظات زیر در نظر گرفته شده اند:

الف) تلاش شده است از مزایای قیمت‌های پلکانی حداکثر استفاده صورت گیرد. مزایایی از قبیل تشویق به کنترل مصرف و کاهش استفاده از خودروی شخصی، ترغیب مردم به استفاده از سوخت جایگزین و همچنین عدم افزایش هزینه برای اقشار کم‌درآمد.



نمودار ۶-۱ الگوی قیمت‌گذاری مطلوب بنزین در شرایط کنونی

۲۴. اطلاعات خودروهای دارای معاینه فنی در سیستم کارت سوخت ذخیره گردد، و خودروهای فاقد معاینه فنی بنزین را با نرخ آزاد ۲۰۰۰ تومان خریداری کنند

ب) در این مدل بنا بر این است که سهمیه ویژه‌ای به هیچ نوع از خودرو اختصاص نیابد. چرا که با توسعه CNG و حتی LPG، عموم خودروهای بنزین سوز قابلیت تبدیل به خودروی دوگانه‌سوز را دارند. هم‌اکنون نیز ۹۵٪ تاکسی‌های کشور دوگانه‌سوز هستند و هیچ نیازی به اعطای سهمیه ویژه به تاکسی‌ها هم نیست. بنابراین هر گونه احتمال فساد یا سهمیه‌فروشی به طور کامل از بین می‌رود. البته از آنجا که در سال اول همچنان توسعه سوخت‌های جایگزین و یا حمل‌ونقل عمومی به میزان مکفی صورت نخواهد گرفت، تنها در سال اول اجرای طرح، سهمیه مشخصی به خودروهای عمومی و باری سبک داده می‌شود تا از تورم عمومی جلوگیری شود.

ج) نارضایتی اجتماعی و تبعات تورمی ناشی از اجرای این طرح به مراتب کمتر از سایر سناریو هاست. چرا که اولاً حدود ۸۰٪ مردم از افزایش قیمت مصون هستند و ثانياً با توجه به اعطای سهمیه تاکسی در سال اول، و توسعه CNG در سال‌های بعد، کرایه حمل‌ونقل عمومی به‌طور کلی ثابت می‌ماند.

د) اجرای این طرح در حالت کلی نیاز به سخت‌افزار جدید ندارد. چرا که زیرساخت کارت سوخت همچنان برقرار است و با ارتقاء برخی سازوکارهای موجود، می‌توان به‌خوبی طرح را اجرا کرد.

ه) اجرای مدل فوق به هیچ قانون جدیدی احتیاج ندارد؛ چرا که با ظرفیت‌های موجود در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، این اقدامات قابلیت اجرا دارند. البته در سال‌های آینده می‌توان با اصلاح برخی قوانین مالیاتی، این سیاست‌ها را بهبود بخشید.

و) ملاحظات زیست‌محیطی در قالب کاهش سهمیه برای خودروهای فاقد معاینه فنی و همچنین شناوری فصلی و منطقه‌ای قیمت بنزین، به‌گونه‌ای اعمال شده است که نیازی به وضع عوارض و مالیات قانونی جدید وجود نداشته باشد. تغییر قیمت‌های فصلی و

منطقه‌ای دقیقاً مشابه آنچه در مورد برق و گاز برقرار است قابل اجراست. البته باید دقت داشت با توجه به قابل حمل بودن سوخت از یک شهر به شهر دیگر، به نظر می‌رسد نباید اختلاف قیمت شهرها از ۱۵٪ قیمت پایه فراتر رود.

ز) بسته‌سیاستی فوق‌زمینه توسعه سوخت‌های جایگزین را فراهم می‌کند.

ح) از شناور کردن قیمت بر مبنای تغییرات قیمت جهانی صرف‌نظر شده است؛ چراکه زمینه اجتماعی تغییرات مداوم قیمت در کشور چندان فراهم نیست.

در استفاده از الگوی فوق برخی نکات از قبیل لزوم تخصیص سهمیه به خانوار به جای تخصیص به خودروها، محدودیت ذخیره سهمیه بنزین به مدت ۶ ماه در کارت سوخت و کاهش سالانه الگوی مصرف باید رعایت شود که این موارد به تفصیل در کتاب «حذف یارانه انرژی مشترکین پرمصرف با مدل قیمت‌گذاری IBT» که توسط شبکه کانون‌های تفکر ایران در بهمن‌ماه ۱۳۹۵ تدوین و منتشر شده توضیح داده شده‌اند.

به‌کارگیری این بسته‌سیاستی، آثار مثبتی در پی دارد؛ از قبیل:

- منطقی شدن الگوی مصرف انرژی
- تنوع سبد سوخت
- عدم اعمال فشار قیمت به عموم مردم
- کاهش آثار تورمی و نارضایتی‌های اجتماعی
- کاهش آلاینده‌های هوا

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به افزایش روزافزون مصرف بنزین در کشور، علیرغم افزایش تولید داخلی این کالای استراتژیک، همچنان واردات بنزین حجم بالایی از درآمدهای ارزی کشور را به خود اختصاص می‌دهد. با روند فعلی مصرف، این رقم در سال‌های آینده نیز بالاتر خواهد رفت. به‌ویژه اینکه قیمت بنزین وارداتی از قیمت فروش داخلی بیشتر است و این به معنای اختصاص یارانه بنزین از بودجه عمومی دولت به مشتریان پرمصرف بنزین است. به‌علاوه، یکی از علل آلودگی هوا در کلانشهرها مصرف بالای بنزین است. با به‌کارگیری بسته سیاستی زیر می‌توان وضعیت فعلی را به شکل مناسبی بهبود بخشید:

۱- اعمال قیمت پلکانی بنزین از طریق:

- عرضه ماهانه ۸۰ لیتر بنزین ۱۰۰۰ تومانی به هر خانوار
- عرضه بنزین باقیمت ۲۰۰۰ تومان برای مصارف بالاتر از ۸۰ لیتر در ماه
- عدم تخصیص سهمیه ویژه به وسایل نقلیه عمومی و باری سبک (به استثنای سال اول)^{۲۵}

۲- تخصیص بخشی از منابع آزادسازی قیمت بنزین به حمل و نقل عمومی و توسعه سوخت‌های جایگزین در همان استان:

- توسعه ناوگان مترو، اتوبوس و انواع ون در کلانشهرها و بهبود زیرساخت‌های جاده‌ای شهری و روستایی در سایر مناطق کشور
- تسهیل احداث جایگاه‌های CNG به‌ویژه در کلان‌شهرها با افزایش کارمزد جایگاه‌های سوخت متناسب با قیمت زمین

۲۵. با توجه به اینکه رفع مشکلات سوخت‌های جایگزین زمان‌بر است، می‌توان صرفاً در سال اول اجرای طرح موقتاً به تاکسی‌ها و وانت‌های بنزینی سهمیه بیشتری اختصاص داد که از افزایش کرایه تاکسی و حمل بار جلوگیری شود. در سال‌های آینده با توسعه CNG ضرورتی به تخصیص سهمیه نیست.

- توسعه جایگاه‌های اختصاصی CNG برای تاکسی‌ها و وانت‌بارها در کلانشهرها
 - تسهیل فرایندهای دوگانه‌سوز کردن خودروها، تعویض مخازن فرسوده و رفع مشکلات فنی خودروهای دوگانه‌سوز
 - عدم افزایش قیمت سوخت‌های جایگزین
- ۳- تغییرات منطقه‌ای و فصلی قیمت بنزین:
- تعیین قیمت متفاوت برای کلان‌شهرها و غیر کلان‌شهرها
 - تعیین قیمت متفاوت برای فصول سرد و فصول گرم
- ۴- استفاده حداکثری از ظرفیت کارت هوشمند سوخت برای کاهش یا حذف سهمیه خودروهای فاقد معاینه فنی^{۲۶}
- استفاده از این بسته سیاستی آثار مثبتی در پی خواهد داشت؛ از جمله:
- منطقی شدن روند مصرف انرژی
 - عدم اعمال فشار قیمت به عموم مردم
 - کاهش آثار تورمی و نارضایتی‌های اجتماعی
 - تنوع سبد سوخت
 - کاهش آلاینده‌های هوا

۲۶. اطلاعات خودروهای دارای معاینه فنی در سیستم کارت سوخت ذخیره گردد، و خودروهای فاقد معاینه فنی بنزین را با نرخ آزاد ۲۰۰۰ تومان خریداری کنند

شبکه کانون های تفکر ایران مجموعه ای متشکل از مراکز و گروه های تحلیل گری تخصصی است که از سال ۱۳۷۹ با هدف ارتقاء کارآمدی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران از طریق سیاست پژوهی و کمک به تصمیم گیری در حوزه های اقتصاد کلان، انرژی، صنعت، کشاورزی، مسکن، تعلیم و تربیت، سلامت و علم و فناوری و پیشنهاد سیاست های مناسب به تصمیم گیران ایجاد شده است. با توجه به گسترش فعالیت های این شبکه، در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۳ نام این مجموعه از «شبکه تحلیل گران فناوری ایران» به «شبکه کانون های تفکر ایران» تغییر یافت. «تصمیم سازی و سیاست پژوهی در مسائل کلان کشور»، «ایجاد زمینه مشارکت خبرگان در تصمیم گیری»، «هدایت نخبگان و جوانان انقلابی و استعدادهای برتر به سمت تیم سازی و تمرکز بر مسائل کلان کشور»، «کمک به شکل گیری کانون های تفکر» و «شبکه سازی میان هسته های فکری در کشور» از مهمترین رویکردهای شبکه در سال های گذشته بوده است.



تهران - خیابان جلال آل احمد
جنب دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران
پلاک ۳ - ساختمان شماره ۳
www.ITAN.ir

