



پیشنهاد اصلاح نظام یارانه بنزین در کشور

تخصیص سهمیه بنزین به افراد و ایجاد بازار متشکل برای مبادله آن





گزارش اقتصاد بسته‌های حمایتی پیشنهاد اصلاح نظام یارانه بنزین در کشور مرتضی زمانیان، سالار سیدی (به ترتیب الفبا) محمدصادق الحسینی، امیراحمد ذوالفقاری، مهدی حیدری، سینا ضیایی، سعید عباسیان، علی صناعتی، احسان محمدزاده، علی مروی	نوع سند حوزه تخصصی برنامه عنوان نگارنده/نگارندگان همکاران طرح مرورگر/مرورگران موعد تحویل تاریخ انتشار مخاطب (کارفرما)
مالکیت فکری و حق تالیف	
توضیح حق تالیف و مالکیت فکری وابسته به پژوهشکده سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف	فرد/موسسه اندیشکده حکمرانی شریف

جملات کلیدی

- تخصیص سهمیه بنزین بر اساس کد ملی
- ایجاد بازار متشکل مبادله سهمیه بنزین
- اصلاح نظام یارانه حامل‌های انرژی در کشور

کلمات کلیدی | سهمیه‌بندی سوخت، تخصیص سهمیه بنزین به افراد، اصلاح نظام یارانه‌ای

فهرست مطالب

۲	خلاصه سیاستی.....
۵	مقدمه.....
۵	توزیع سوخت و نظام یارانه‌ای.....
۸	بازار متشکل برای مبادله سهمیه سوخت.....
۱۲	ویژگی‌های این بازار.....
۱۳	ایجاد بازار متشکل برای سایر حامل‌های انرژی.....
۱۴	جمع‌بندی.....



خلاصه سیاستی

در اصل وجود ناکارایی در تخصیص یارانه‌های بسیار هنگفت در بخش انرژی کشور اختلاف نظری میان صاحب‌نظران وجود ندارد. اما نوع برخورد با این معضل متفاوت بوده و مدل‌های مختلفی برای برون‌رفت از این وضعیت نابه‌سامان پیشنهاد شده است. در حال حاضر از میان مدل‌های ارائه شده، دو مدل اختصاص سهمیه به خودروها و اختصاص سهمیه به افراد بیشتر مورد توجه نهادهای سیاستگذار قرار گرفته‌اند.^۱ طبیعتاً هر یک از این راه‌کارها با در نظر گرفتن ملاحظات موجود در کشور در زمینه اقتصادی و اجتماعی مزایای خاص خود را داشته که بر این اساس از یکدیگر متمایز می‌شوند. با این وجود اساسی‌ترین مشکل پرداخت یارانه مصرفی بنزین در قالب کاهش قیمت فروش آن، اثر بازتوزیعی به نفع دهک‌های پردرآمد است. با توجه به پایین بودن شدید قیمت بنزین در کشور که عملاً به معنای تخصیص یارانه بیشتر به اقشار برخوردارتر جامعه است، اختصاص بنزین یارانه‌ای به صاحبان خودروها ادامه روند ناعادلانه موجود و تثبیت بازتوزیع بیشتر به نفع دهک‌های برخوردار است. در حالی که اختصاص سهمیه به افراد و ایجاد بستر یک بستر فنی که فروش سهمیه را برای همگان میسر نماید با معیارهای عدالت منطبق‌تر بوده و اهداف کلیه ایده سهمیه‌بندی را نیز میسر می‌سازد. بر اساس داده‌های هزینه‌های خانوار در سال ۱۳۹۵ که توسط مرکز آمار ایران منتشر شده است، از میان خانوارهای ایرانی تنها حدود ۴۳ درصد صاحب خودروی بنزین‌سوز بوده که این قشر بهره‌مندان اصلی یارانه‌های بنزین هستند در حالی که ۵۷ درصد دیگر که عموماً از اقشار مستمندتر جامعه به شمار می‌روند از آن بی‌بهره می‌مانند. ضمن آنکه ۴۵ درصد از خانوارها نه تنها خودرو، بلکه از موتور سیکلت نیز برخوردار نیستند. بر اساس همین آمار و همان‌طور که در شکل زیر نشان داده شده است، دهک دهم درآمدی^۲ در استفاده از خودروهای شخصی، حدود ۱۱ برابر دهک اول درآمدی از مواهب یارانه بنزین بهره‌مند می‌شوند (در این نمودار میزان بهره‌مندی دهک پایین‌درآمدی برابر یک در نظر گرفته شده و بهره‌مندی سایر دهک‌ها به نسبت آن مشخص شده است). همچنین دهک دهم هزینه‌ای^۳ حدود ۲۲ برابر دهک اول از این یارانه برخوردار هستند. از آنجایی که در هر دو الگوی دهک‌بندی درآمدی و هزینه‌ای، دهک اول فقیرترین خانوارها و دهک دهم ثروتمندترین دهک‌های جامعه هستند، این آمارها نشان‌دهنده توزیع ظالمانه یارانه بنزین در بین آحاد جامعه است. به عبارت دیگر بیت‌المال عمومی جامعه که همه آحاد در آن سهیم هستند، در قالب یارانه ناعادلانه بنزین به ثروتمندان تخصیص داده شده و فقرا از آن کمترین بهره را می‌برند. در حالی که ۸۶ درصد خانوارهایی

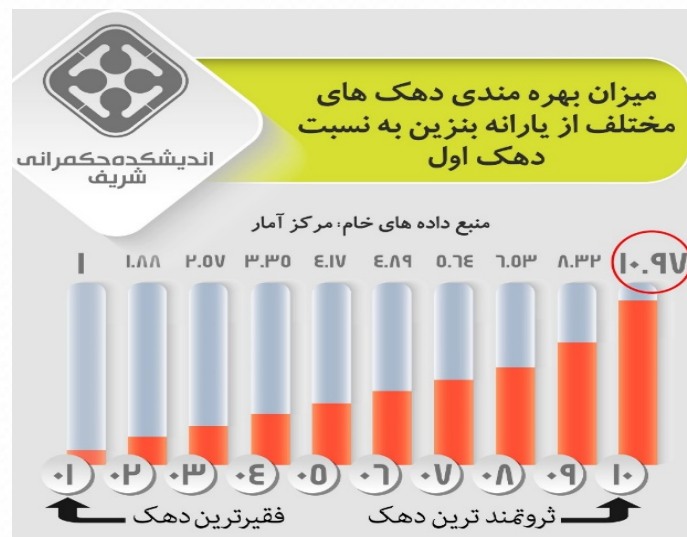
^۱ هرچند بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند راهکارهایی مانند افزایش تدریجی قیمت سوخت راهکار مناسب‌تری از سهمیه‌بندی به شمار می‌رود. با این حال با توجه به اینکه در حال حاضر به نظری‌رسد راهکار سهمیه‌بندی بیش‌تر مورد توجه نهادهای سیاستگذار قرار گرفته است، گزارش حاضر به بررسی این الگو پرداخته است.

^۲ بر این اساس دهک‌بندی درآمدی، دهک اول درآمدی شامل ۱۰ درصد خانوارهایی هستند که کمترین درآمد را دارند.

^۳ بر اساس دهک‌بندی هزینه‌ای، دهک اول درآمدی خانوارهایی شامل ۱۰ درصد خانوارهایی هستند که کمترین هزینه را دارند.

که در ثروتمندترین دهک شهری قرار می‌گیرند لاقلاً یک خودروی بنزین‌سوز دارند، این میزان برای خانوارهای واقع در دهک فقیر روستایی کمتر از یک درصد و تنها برابر ۰/۷ درصد است.

این مشکل از آنجایی وخیم‌تر می‌شود که بخشی از تورم ناشی از کسری بودجه‌ای است که به دلیل چتر یارانه‌ای بسیار گسترده توسط دولت ایجاد شده است. اما بخش تلخ ماجرا آنجاست که این قشر نه تنها کمترین بهره از یارانه مزبور را می‌برند، بلکه در عمل بیش‌ترین فشار را از تورم حاصل شده بر دوش خواهند کشید؛ زیرا ارزش دارایی‌های اقشار ثروتمند در زمان تورم افزایش می‌یابد در حالی که اقشار مستمند عموماً از چنین دارایی‌هایی بی‌بهره‌اند.



میزان بهره‌مندی دهک‌های مختلف جامعه از یارانه بنزین به نسبت دهک اول

از منظر دیگر باید به این نکته توجه داشت که تورم در ماه‌های گذشته بخش قابل توجهی از دهک‌های درآمدی جامعه را تحت فشار شدید قرار داده و علاوه بر تشدید فقر، فضای روانی و امنیتی جامعه را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است. همچنین برخی از پیش‌بینی‌ها حاکی از ادامه وضعیت تورمی در کشور خواهد بود. در این شرایط از منظر اجتماعی آنچه بیش از مقوله اسمی تورم حائز اهمیت به شمار می‌رود، کاهش قدرت خرید مردم است. در واقع اگر متناسب با تورم قدرت خرید توده‌های مردم نیز افزایش یابد، عملاً آثار تورم به مسائلی چون ناپایداری محیط کسب و کار محدود خواهد شد. اما از آنجا که در عمل تورم با کاهش قدرت خرید بخش‌های قابل توجهی از جامعه همراه شده، ادامه وضعیت تورمی تبعات نگران‌کننده‌ای از جمله چالش تامین کالری برای دهک‌های پایین، و تبعات احتمالی در قالب ناآرامی‌های اجتماعی به همراه خواهد داشت. با توجه به این شرایط یکی از الزامات فعلی کشور سیاست‌های بازتوزیعی به منظور حفظ ضعف قدرت خرید این بخش از جامعه است. اهمیت این مسئله تخصیص سهمیه سوخت به دهک‌های پایین‌درآمدی که عموماً فاقد خودرو هستند از ضروریات فرایند اصلاح حامل‌ها به شمار می‌رود.

مسئله بعدی در این تصمیم بار اجتماعی و سیاسی افزایش قیمت سوخت است. لازم به ذکر است که از آنجایی که سهمیه‌بندی نیازمند وضع قیمت دوم برای بنزین است، و در بسیاری از موارد همین قیمت دوم مبنای چانه‌زنی در تعیین قیمت قرار گرفته و در نهایت بار اجتماعی افزایش قیمت‌ها بر دوش دولت نهاده خواهد شد. از مهمترین ویژگی‌های اختصاص سهمیه به افراد کاهش بار روانی ایجاد قیمت در بازار است زیرا عملاً دولت سهمیه سوخت را به قیمت کنونی به همگان واگذار کرده و افراد خود در بازار ثانویه بنزین را به قیمت دوم مبادله خواهند کرد.

مسئله بسیار مهم‌تر در الگوی تخصیص سهمیه به افراد تعیین قیمت دوم بر اساس سازوکار عرضه و تقاضا است. اهمیت این مسئله از آنجایی حائز اهمیت فوق‌العاده است که آنچه در نهایت تعیین‌کننده رفاه خانوارها به شمار می‌رود قدرت خرید واقعی آنان است. در نتیجه قیمت بازار که تعیین‌کننده درآمد ناشی از فروش سهمیه بنزین برای دهک‌های پایین‌درآمدی است، در طول زمان همراه با تورم به‌روز شده و قدرت خرید ناشی از درآمدهای فروش سهمیه بدون هیچ‌گونه مداخله دولت حفظ خواهد شد. با این حال در الگوی تخصیص سهمیه به خودروها، دولت باید در طول زمان و به تناسب تورم لاقط قیمت بنزین غیرسهمیه‌ای را به‌روز کرده که هر بار تبعات اجتماعی و سیاستی خود را به همراه خواهد داشت. ضمن آنکه به دلیل این باور عمومی که سطح عمومی قیمت‌ها در ایران متأثر از قیمت انرژی و ارز است، بار اجتماعی افزایش قیمت‌های سایر کالاها هم برای دولت خواهد بود. در مجموع از منظر سیاسی دولت هزینه سیاسی افزایش قیمت بنزین را می‌پردازد، بدون آن که بتواند برای خود رضایتی به واسطه حفاظت از طبقه تحت فشار اقتصادی ایجاد کند.

در عین حال این تغییر در قیمت هیچ مشکلی از مشکلات بودجه‌ای را نیز حل نکرده و همانطور که عنوان شد با گذشت زمان و فاصله گرفتن قیمت آزاد و تشدید مصرف بی‌رویه و قاچاق، دولت ناچار به افزایش دوباره و جهشی خواهد بود. در نقد سهمیه‌بندی و اختصاص سهمیه به صاحبان خودرو به همین جنبه‌های مهم بسنده کرده و این هشدار داده می‌شود که صرف افزایش قیمت نه‌تنها کمکی به وضع موجود نمی‌کند بلکه ساختار تصمیم‌گیری را با چالش‌های بسیار جدی در آینده‌ای نزدیک مواجه می‌کند. به عنوان راه‌حلی پایدارتر از راه‌حل‌های بدیل و برای جلوگیری از به دام افتادن سیاست‌گذار در تصمیمات بسیار غلط ذکر شده، پیشنهاد تخصیص سهمیه سوخت (در وهله اول به بنزین و با برخی اصلاحات قابل تعمیم به گازوئیل و سایر حامل‌های انرژی) و تشکیل **بازار متشکل بنزین** است. لازم به ذکر است بازار پیشنهادی در این طرح به گونه‌ای طراحی شده است که ویژگی‌های بسیار مهمی چون تک‌قیمتی بودن بازار در کل کشور، عدم امکان سفته‌بازی و احتکار، عدم امکان مداخله در بازار، حل معضل قاچاق و از همه مهم‌تر سادگی و قابل استفاده بودن برای تمامی آحاد جامعه داراست. جزئیات مربوط به پشتوانه‌های فنی و اقتصادی و مدل اجرایی آن نیز به صورت کامل در جلسات متعدد کارشناسی مختلف مورد بحث و بررسی قرار گرفته است که در صورت نیاز قابل ارائه در قالب مستندات پشتیبان خواهد بود.

مقدمه

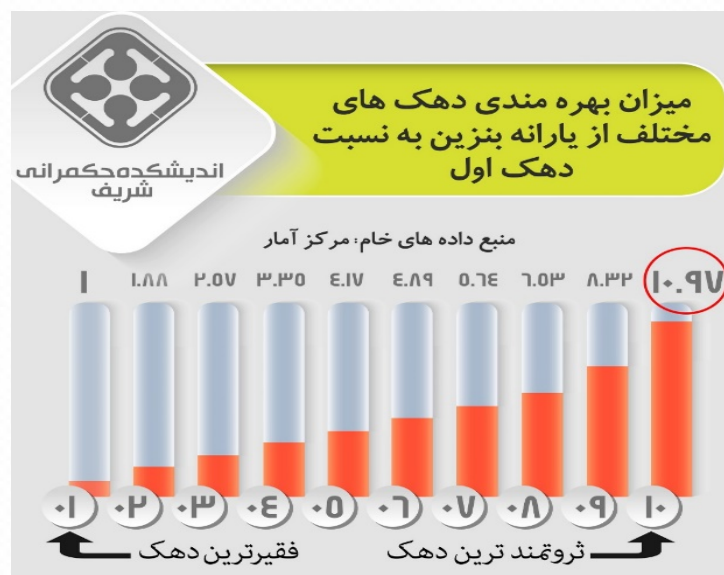
در اصل وجود ناکارایی یارانه‌های بسیار هنگفت در بخش انرژی اختلاف نظری میان صاحب‌نظران وجود ندارد. اما نوع برخورد با این معضل متفاوت بوده و تاکنون راهکارهای مختلفی برای برون‌رفت از این وضعیت نابه‌سامان پیشنهاد شده است. این راهکارها که تاکنون بیش از سایر حامل‌های انرژی بر بنزین متمرکز بوده‌اند، در قالب دو الگوی اصلاح قیمتی و سهمیه‌بندی مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند که به دلیل ملاحظات مختلف، در حال حاضر الگوی سهمیه‌بندی روی میز سیاستگذار قرار دارد. اما در الگوی سهمیه‌بندی بین دو راهکار اختصاص سهمیه به خودروها و اختصاص سهمیه به افراد اختلاف نظر وجود دارد. هر چند هر یک از این راهکارها با در نظر گرفتن ملاحظات اقتصادی و اجتماعی کشور مزایای خاص خود را دارند، اما شاید بتوان مهمترین مزیت الگوی تخصیص سهمیه به خودروها را سادگی اجرا و وجود بستر فنی اجرا و تجربه پیشین آن در جامعه است. این نوشتار به دنبال آن است تا نشان دهد علاوه بر اینکه تخصیص سهمیه سوخت به افراد به دلایل مختلف بر تخصیص سهمیه به خودروها مزیت دارد، اجرایی‌سازی آن بر اساس زیرساخت‌های موجود و بدون پیچیدگی‌های فنی برای آحاد مختلف جامعه کاملاً امکان‌پذیر است.

توزیع سوخت و نظام یارانه‌ای

یکی از اساسی‌ترین مشکلات نظام کنونی تخصیص یارانه‌ی سوخت و عرضه آن به قیمت بسیار پایین، اثر بازتوزیعی آن به نفع دهک‌های پردرآمد است. این مسئله به طور خاص برای بنزین بسیار ملموس است. بر اساس داده‌های هزینه‌های خانوار در سال ۱۳۹۵ که توسط مرکز آمار ایران منتشر شده است، از میان خانوارهای ایرانی تنها حدود ۴۳ درصد صاحب خودروی بنزین‌سوز بوده که این قشر بهره‌مندان اصلی یارانه‌های بنزین هستند در حالی که ۵۷ درصد دیگر که عموماً از اقشار مستندتر جامعه به شمار می‌روند از آن بی‌بهره می‌مانند. ضمن آنکه ۴۵ درصد از خانوارها نه تنها خودرو، بلکه از موتور سیکلت نیز برخوردار نیستند. بر اساس همین آمار و همانطور که در شکل ۱ نشان داده شده است، دهک دهم درآمدی^۴ در استفاده از خودروهای شخصی، حدود ۱۱ برابر دهک اول درآمدی از مواهب یارانه بنزین بهره‌مند می‌شوند (در این نمودار میزان بهره‌مندی دهک پایین درآمدی برابر یک در نظر گرفته شده و بهره‌مندی سایر دهک‌ها به نسبت آن مشخص شده است). همچنین دهک دهم هزینه‌ای^۵ حدود ۲۲ برابر دهک اول از این یارانه برخوردار هستند. از آنجایی که در هر دو الگوی دهک‌بندی درآمدی و هزینه‌ای، دهک اول فقیرترین خانوارها و دهک دهم ثروتمندترین دهک‌های جامعه هستند، این آمارها نشان‌دهنده توزیع ظالمانه یارانه بنزین در بین آحاد جامعه است. به عبارت دیگر

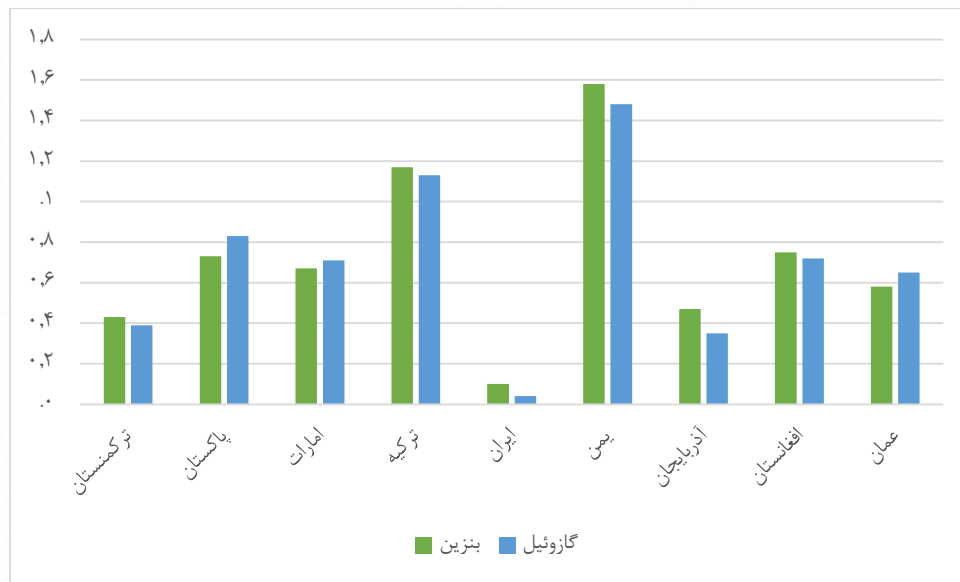
^۴ بر این اساس دهک‌بندی درآمدی، دهک اول درآمدی شامل ده درصد خانوارهایی هستند که کمترین درآمد را دارند.
^۵ بر اساس دهک‌بندی هزینه‌ای، دهک اول درآمدی خانوارهایی شامل ده درصد خانوارهایی هستند که کمترین هزینه را دارند.

بیت‌المال عمومی جامعه که همه آحاد در آن سهم هستند، در قالب یارانه ناعادلانه بنزین به ثروتمندان تخصیص داده شده و فقرا از آن کمترین بهره را می‌برند. در حالی که ۸۶ درصد خانوارهایی که در ثروتمندترین دهک شهری قرار می‌گیرند لاقلاً یک خودروی بنزین‌سوز دارند، این میزان برای خانوارهای واقع در دهک فقیر روستایی کمتر از یک درصد و تنها برابر ۰/۷ درصد است. این مسئله از آنجایی وخیم‌تر می‌شود که بخشی از تورم ناشی از کسری بودجه‌ای است که به دلیل چتر یارانه‌ای بسیار گسترده دولت ایجاد شده است. اما بخش تلخ ماجرا آنجاست که این قشر نه تنها کمترین بهره را از یارانه مزبور می‌برند، بلکه در عمل بیش‌ترین فشار را از تورم حاصل شده بر دوش خواهند کشید؛ زیرا ارزش دارایی‌های اقشار ثروتمند در زمان تورم افزایش می‌یابد در حالی که اقشار مستمند عموماً از چنین دارایی‌هایی بی‌بهره‌اند.



نمودار ۱- میزان بهره‌مندی دهک‌های مختلف جامعه از یارانه بنزین به نسبت دهک اول

پایین بودن شدید قیمت بنزین در کشور در عمل به معنای تخصیص یارانه بیشتر به اقشاری است که مصرف بیش‌تری از این حامل دارند که به دلیل استفاده بیش‌تر آنها از حمل و نقل سبک به‌ویژه حمل و نقل خصوصی است. در شکل ۲ مقایسه قیمت بنزین و گازوئیل در ایران و کشورهای همسایه آورده شده است. به وضوح نشان داده می‌شود که این اختلاف قیمت بین ایران و کشورهای همسایه، که بعضاً از منظر اقلیم و شرایط اقتصادی شباهت‌هایی با ایران دارند، منشا ناکارایی‌ها در اقتصاد کشور شده است.



شکل ۲- مقایسه قیمت بنزین و گازوئیل در ایران برخی کشورهای منطقه

اختصاص سوخت یارانه‌ای به صاحبان خودروها ادامه روند ناعادلانه موجود و تثبیت بازتوزیع بیشتر به نفع دهک‌های برخوردار است، در حالی که اختصاص سهمیه به افراد و ایجاد بازار ثانویه که فروش سهمیه را برای همگان میسر نماید علاوه بر آنکه با معیارهای عدالت منطبق‌تر است، اهداف مورد نظر از سهمیه‌بندی را نیز میسر می‌سازد.

مسئله بعدی در این تصمیم مربوط تبعات اجتماعی و سیاسی افزایش قیمت سوخت است. لازم به ذکر است از آنجایی که اعطای سهمیه به خودرو نیازمند وضع قیمت دوم برای بنزین است، و در بسیاری از موارد همین قیمت دوم مبنای چانه‌زنی در تعیین قیمت قرار گرفته و در نهایت بار اجتماعی افزایش قیمت‌ها بر دوش دولت نهاده خواهد شد. از مهمترین ویژگی‌های اختصاص سهمیه به افراد کاهش بار روانی ایجاد قیمت در بازار است زیرا عملاً دولت سهمیه سوخت را به قیمت کنونی به همگان واگذار کرده و افراد خود در بازار ثانویه را به قیمت دوم مبادله خواهند کرد.

مسئله بسیار مهم‌تر در الگوی تخصیص سهمیه به افراد تعیین قیمت دوم بر اساس سازوکار عرضه و تقاضا است. اهمیت این مسئله در این است که آنچه در نهایت تعیین کننده رفاه خانوارها به شمار می‌رود قدرت خرید واقعی آنان است. در نتیجه قیمت بازار که تعیین کننده درآمد ناشی از فروش سهمیه بنزین برای دهک‌های پایین‌درآمدی است، در طول زمان همراه با تورم و سایر تحولات اقتصادی به‌روز شده و قدرت خرید ناشی از درآمدهای فروش سهمیه بدون هیچ گونه مداخله دولت حفظ خواهد شد. با این حال در الگوی تخصیص سهمیه به خودروها، دولت باید در طول زمان و به تناسب تورم قیمت بنزین غیرسهمیه‌ای را به‌روز کرده که هر بار تبعات اجتماعی و سیاسی خود را به همراه خواهد داشت. ضمن آنکه به دلیل این باور عمومی

که سطح عمومی قیمت‌ها در ایران متأثر از قیمت انرژی و ارز است، بار اجتماعی افزایش قیمت‌های سایر کالاها هم برای دولت خواهد بود. در مجموع از منظر سیاسی دولت هزینه سیاسی افزایش قیمت بنزین را می‌پردازد، بدون آن که بتواند برای خود رضایت‌مندی به واسطه حفاظت از طبقه تحت فشار اقتصادی ایجاد کند. در عین حال افزایش یکباره قیمت بدون اصلاح نظام‌مند فرایند تعیین آن نمی‌تواند مشکلات موجود را به صورت پایدار حل کند زیرا پس از چند سال تورم مجدداً باعث کاهش قیمت حقیقی سوخت و بروز دوباره مشکلاتی مانند مصرف بی‌رویه و قاچاق خواهد شد؛ امری که دولت را ناگزیر از افزایش جهشی قیمت خواهد کرد.

از سوی دیگر ایجاد یک بازار تنظیم‌شده و ابتدای نرخ سوخت به سازوکارهای آن به صورت درون‌زا، به آرامی قیمت را متناسب با تورم تعدیل خواهد کرد. از این‌رو تخصیص سهمیه سوخت بر اساس کد ملی و کنترل دولت بر مصرف کلان سوخت به جای نرخ‌گذاری مستقیم، به عنوان راه‌حلی اصولی‌تر در ادامه و در قالب پیشنهاد تشکیل بازار متشکل سوخت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

علاوه بر نکات مطرح شده لازم به توجه است که احیای الگوی اختصاص سهمیه به خودروها مطابق گذشته هر چند به دلیل آمادگی ذهنی جامعه شیوه‌ای ساده‌تر است، اما در شرایط فعلی نوعی بازگشت به عقب به شمار می‌رود و پیام آن برای جامعه به هیچ وجه مثبت نخواهد بود. عموماً وجود حداقلی از نوآوری برای دادن حس امید و رو به جلو بودن برای مردم در سیاست‌ها بسیار حائز اهمیت است، امری که در پیشنهاد تخصیص سهمیه به افراد و ایجاد بازار متشکل برای مبادله آن به صورت ملموس مشاهده می‌شود.

بازار متشکل برای مبادله سهمیه سوخت^۶

رکن اساسی اختصاص سهمیه به افراد بر این ایده استوار است که صاحب سهمیه می‌تواند با مصرف نکردن و فروش آن به دیگران، معادل اختلاف قیمت بنزین سهمیه‌ای (هزار تومان در پیشنهاد فعلی) و قیمت بنزین در بازار متشکل کسب سود نماید. این طرح در گام ابتدایی برای بنزین ارائه شده و در گام بعدی با برخی اصلاحات قابل تعمیم به سایر حامل‌های انرژی خواهد بود، از این‌رو می‌تواند گامی مهم و ابتدایی در فرایند اصلاح نظام یارانه‌ای در بخش انرژی کشور باشد. مهمترین موضوع در راستای اجرایی‌سازی این سیاست طراحی بازاری است که آحاد جامعه بتوانند به سهولت و بدون پیچیدگی، سهمیه خود را به فروش برسانند. در ادامه نحوه تخصیص سهمیه به افراد، سازوکار خرید و فروش بنزین، و فرایند تسویه و تعیین قیمت در بازار تبیین می‌شود.

^۶ آنچه که در این گزارش با عنوان بازار مورد اطلاق قرار می‌گیرد در واقع یک سامانه تسویه و یک رابطی قیمت‌گذاری وابسته به آنست که بر اساس میزان عرضه و تقاضا قیمت را تعیین می‌کند. از این حیث ممکن است برخی نسبت به اطلاق عبارت "بازار" به آن اشکال نمایند. فارغ از این ملاحظه فنی، از آنجایی که این سامانه در نقش بازار عمل کرده و رابطه تعیین قیمت نیز بر اساس میزان عرضه و تقاضا است، و با توجه به اینکه نوشتار حاضر نیز یک متن سیاستی است که ضرورت دارد فارغ از پیچیدگی‌های فنی تحریر شود، در طول متن از عبارت بازار برای اشاره به این سامانه استفاده می‌شود.

تخصیص سهمیه^۷: بر اساس پیشنهاد اولیه به هر فرد ایرانی ماهانه ۲۰ لیتر سهمیه بنزین هزار تومانی تخصیص یافته که در اختیار سرپرست خانوار قرار خواهد گرفت. این سهمیه به منظور هموارسازی عرضه در بازار، طی روزهای مختلف ماه تخصیص داده می‌شود. برای واریز سهمیه نیازمند کارت سوخت نبوده و به وسیله کارت‌های بانکی انجام می‌پذیرد. به منظور ممانعت از احتکار و به تبع آن نوسان در بازار، یک سقف ذخیره سهمیه معادل ۶۰ لیتر به ازای هر فرد لحاظ می‌شود و پس از پر شدن آن، هر لیتر سهمیه جدید به جای اختصاص به فرد، به صورت خودکار به بازار عرضه شده و مبلغ آن به قیمت بازار به حساب فرد واریز می‌شود.

سازوکار فروش سهمیه بنزین: هر فرد می‌تواند با استفاده از سامانه‌های تراکنش (شامل دستگاه‌های خودپرداز و سامانه‌های پیامکی و اینترنتی پرداخت) اقدام به فروش سهمیه خود نماید. در واقع بر روی این سامانه‌ها گزینه «فروش سهمیه بنزین» اضافه شده که فرد با انتخاب آن گزینه می‌تواند علاوه بر مشاهده قیمت روز بنزین و موجودی خود، میزان سهمیه‌ای که مایل به فروش آنست را عرضه نماید. مبلغ فروش نیز به صورت برخط به حساب وی واریز می‌شود. هر چند این ساز و کار از سهولت کافی برای اقشار مختلف جامعه برخوردار است، افرادی که هیچ تمایلی به استفاده از سهمیه خود ندارند می‌توانند با کاهش سقف ذخیره سهمیه خود به صفر، عملاً در هر ماه به محض تخصیص سهمیه آنرا به صورت خودکار به بازار فروخته و مبلغ آن را بر اساس قیمت بازار دریافت نمایند. این شیوه عملاً منجر به واریز ماهیانه پول به جای سهمیه سوخت به حساب فرد خواهد شد.

سازوکار خرید بنزین: در این پیشنهاد به منظور جلوگیری از هر گونه فعالیت سفته‌بازانه و نوسانات ناشی از آن، امکان خرید سهمیه و ذخیره آن در کارت وجود ندارد و خرید بنزین صرفاً در جایگاه و برای سوخت‌گیری امکان‌پذیر است. از لحاظ عملیاتی نیز تا زمانی که افراد بتوانند برای سوخت‌گیری به جایگاه مراجعه نمایند، هیچ ضرورتی برای خرید و ذخیره سهمیه بنزین وجود ندارد. در واقع هر فرد فراتر از سهمیه خود همواره می‌تواند با مراجعه به جایگاه سوخت و به قیمت بازار، که در هر لحظه در جایگاه قابل رویت است، اقدام به سوخت‌گیری نماید. بدیهی است افرادی که هنوز سهمیه خود را به پایان نرسانده‌اند نیز می‌توانند اقدام به حفظ سهمیه خود و خرید بنزین از بازار نمایند.

قیمت بازار: بازار در پیشنهاد حاضر مشتمل بر فروش سهمیه بنزین و خرید بنزین بیش از سهمیه بوده و استفاده از بنزین سهمیه‌ای به قیمت هزار تومان خارج از شمول بازار است. منظور از قیمت بازار نیز در هر

^۷ کمیته‌های پیشنهادی در طرح حاضر (شامل مواردی چون میزان سهمیه و روابط مربوط به به‌روزرسانی قیمت) بر اساس یک سناریوی پایه ارائه شده است. با توجه به حساسیت و وابستگی این مقادیر به یکدیگر، با اعمال هرگونه پیشنهادات و اهداف تکمیلی کلیه مقادیر کمی باید به صورت متناسب اصلاح شود.

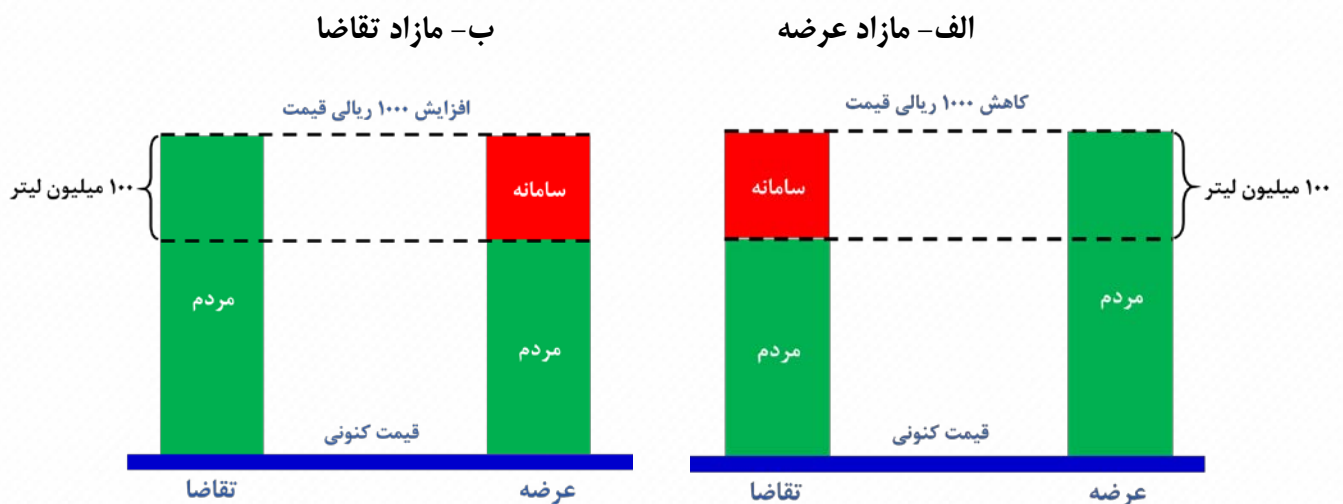
زمان قیمت حاکم بر این بازار است. در پیشنهاد کنونی قیمت بازار که هنگام خرید بنزین در جایگاه‌های سوخت‌گیری، و هنگام فروش سهمیه در تمامی سامانه‌های فروش مشاهده می‌شود، یکسان بوده و افراد با مشاهده آن اقدام به فروش می‌کنند. در واقع قیمت در هر نقطه در تمام سامانه‌های خرید و فروش در سراسر کشور یکسان است و در زمان به‌روزرسانی قیمت نیز در تمام آنها به صورت همزمان تغییر می‌کند.

لازم به توجه است که عموماً در بازارهای مشابه که در آنها قیمت بر اساس عرضه و تقاضا تعیین می‌شود، روال این است که هر فرد هنگام ثبت سفارش خود قیمت مورد نظر را نیز ثبت نماید تا در نهایت قیمتی تعیین شود که بر اساس آن عرضه و تقاضا با هم برابر شده و تسویه بر اساس آن قیمت صورت پذیرد (همانند فرایند موجود در بازار بورس). این فرایند در بازار خرید و فروش سهمیه‌های بنزین ممکن است موجب پیچیدگی و سردرگمی مردم شود؛ از این رو در بازار پیشنهادی برای سهولت بیشتر طراحی به گونه‌ای انجام شده است که هنگام خرید و فروش، قیمت بازار از پیش مشخص شده است. در این مدل از آنجایی که ممکن است عرضه و تقاضا در این قیمت لزوماً برابر نبوده و بازار تسویه نشود، یک سامانه مرکزی متصل به یک حساب بانکی بسته وظیفه تسویه بازار را برعهده خواهد داشت که در ادامه سازوکار آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تسویه و به‌روزرسانی قیمت بازار: در فرایند تسویه و به‌روزرسانی، قیمت اعلام شده به فروشندگان سهمیه در سامانه‌های فروش و قیمت خرید بنزین در جایگاه سوخت برای متقاضیان بنزین آزاد به صورت همزمان به‌روز می‌شود. ضمن آنکه هر زمان که عرضه یا تقاضایی وجود داشته باشد به صورت برخط از طریق سامانه‌ی تسویه و حساب بانکی متصل به آن تسویه می‌شود. از این رو هرچند مجموع عرضه‌ی سهمیه و تقاضای بنزین آزاد در بازار در قیمت‌های موجود برابر نباشد، اما همواره به دلیل وجود این سامانه، مازاد عرضه یا تقاضای تسویه‌نشده‌ای وجود نخواهد داشت. هر بار پس از به‌روزرسانی و برقراری قیمت جدید، در طول زمان مجموع عرضه و تقاضا در بازار از زمان آخرین به‌روزرسانی از هم فاصله می‌گیرد. هر زمان که شکاف بین مجموع عرضه و تقاضا به عدد ۱۰۰ میلیون لیتر رسید، قیمت بازار به میزان ۱۰۰ تومان اصلاح شده و محاسبه شکاف بین عرضه و تقاضا مجدداً از صفر آغاز می‌شود. به بیان دقیق‌تر اگر در این شکاف، عرضه به میزان ۱۰۰ میلیون لیتر بیش از تقاضا باشد قیمت ۱۰۰ تومان کاهش و اگر تقاضا بیش‌تر باشد قیمت ۱۰۰ تومان افزایش می‌یابد. در واقع قیمت با یک لنگی زمانی و پس از تحقق شکاف بین عرضه و تقاضا و در جهت معکوس شکاف اصلاح می‌شود. بازه زمانی به‌روزرسانی قیمت نیز بسته به زمان لازم برای رسیدن به شکاف ۱۰۰ میلیون لیتری متغیر بوده و انتظار می‌رود در ایامی مانند با تواتر بیشتری رخ دهد.

پرداخت قیمت سهمیه به دولت: لازم به ذکر است کماکان دولت قیمت ثابت هزار تومان را برای واگذاری سهمیه بنزین به افراد در نظر می‌گیرد. برای کسانی که می‌خواهند از سهمیه خود برای سوخت‌گیری استفاده

نمایند، این مبلغ هنگام استفاده از بنزین سهمیه‌ای در جایگاه سوخت پرداخت خواهد شد. برای افرادی که علاقمند به فروش سهمیه خود هستند، هر زمان که این سهمیه فروخته شود از قیمت فروش هزار تومان به حساب دولت و الباقی به حساب صاحب سهمیه واریز خواهد شد. در صورت صلاحدید سیاست‌گذار سهم دولت به جای هزار تومان به صورت درصدی از قیمت بازار قابل تعیین خواهد بود که ممکن است در طول زمان افزایش یافته و در میان‌مدت بستر آزادسازی قیمت‌ها را به صورت تدریجی فراهم سازد. در شکل ۳ فرآیند تسویه بر مبنای عرضه و تقاضای ارائه شده است:



شکل ۳- تسویه بازار و به‌روزرسانی قیمت در سامانه بنزین

ابزارهای کنترل قیمت: به منظور رفع هر گونه دغدغه در مورد افزایش بیش از اندازه قیمت بازار، دولت می‌تواند یک سقف قیمتی (درصدی از قیمت فوب) برای عرضه بنزین در نظر بگیرد و در آن قیمت به میزان نامحدود بنزین عرضه نماید تا قیمت بازار از این سقف قیمتی تجاوز ننماید. همچنین به منظور کنترل نوسانات سریع قیمتی و به تبع نوسانات هزینه‌ای و درآمدی برای مشارکت‌کنندگان در این بازار، ابزارهای متفاوت نوسان‌گیری وجود دارد که به منظور اختصار و پرهیز از ذکر جزئیات در نوشتار حاضر بدان پرداخته نمی‌شود و در صورت نیاز در مستندات تکمیلی قابل ارائه است.

لازم به ذکر است که مستند حاضر ابعاد فنی اختصاص سهمیه به افراد و ایجاد بازار مرتبط به آن را تبیین می‌نماید. نتایج اقتصادی و رفاهی این طرح از جمل تبعات تورمی، منافع بودجه‌ای، تحلیل دهک‌های منتفع و متضرر شهری و روستایی، همچنین موضوعات تکمیلی مانند اختصاص سهمیه به تاکسی‌ها و حمل و نقل عمومی در مستندات تکمیلی ارائه شده است.

ویژگی‌های این بازار

اهم ویژگی‌های اصلی و متمایزکننده بازار پیشنهادی شامل موارد زیر است.

- ✓ مردمی شدن سازوکار تعیین قیمت و حذف هزینه‌های اجتماعی اصلاح قیمت بنزین: همانگونه که در بخش ابتدایی این نوشتار به تفصیل مورد اشاره قرار گرفت، در این الگو ملاحظات و تبعات اقتصاد سیاسی حاکم بر تعیین و یا تثبیت قیمت به صورت سالانه از سوی دولت و مجلس به شدت کاهش می‌یابد.
- ✓ حفظ قدرت خرید مردم با تعدیل درون‌زای قیمت بنزین بر اساس تورم: از آنجایی که قیمت بازار متناسب با تورم به‌روز شده و در نتیجه درآمد ناشی از فروش سهمیه بنزین در طول زمان همراه با تورم تعدیل می‌شود، قدرت خرید ناشی از فروش سهمیه بدون هیچ‌گونه مداخله‌ی دولت برای فروشندگان سهمیه که عموماً از دهک‌های پایین هستند حفظ خواهد شد.
- ✓ یکپارچگی بازار: از ویژگی‌های مهم طراحی این بازار یکپارچگی آنست به صورتی که در فرایند تسویه مجموع عرضه و مجموع تقاضا در سراسر کشور به صورت یکپارچه لحاظ شده و قیمت بازار نیز در هر زمان سراسر کشور یکسان خواهد بود.
- ✓ عدم امکان احتکار و سفته‌بازی: در این الگو امکان پس‌انداز بنزین تا سقف خاصی در کارت وجود دارد. ضمن آنکه امکان خرید بنزین صرفاً در جایگاه‌های بنزین و تنها برای مصرف وجود دارد. از این‌رو نه تنها افراد امکان احتکار سهمیه و کسب قدرت بازاری از این طریق ندارند، بلکه نمی‌توانند با مبادله سهمیه اقدام به سفته‌بازی نمایند. بنابراین امکان احتکار بنزین از طریق بازار، سفته‌بازی و همچنین بستر ایجاد بازار سیاه در این الگو وجود نخواهد داشت.
- ✓ کاربری ساده برای آحاد جامعه: همانطور که عنوان شد این فرایند برای کاربران سمت عرضه و تقاضا بسیار ساده است. حتی عرضه‌کنندگان سهمیه می‌توانند سقف ذخیره بنزین در کارت خود را به صفر کاهش دهند به صورتی که هر لیتر سهمیه به محض تعلق گرفتن با قیمت همان لحظه فروخته شده و به صورت مبلغ نقدی به حساب آنها واریز خواهد شد. ضمناً قیمت برای همه عرضه‌کنندگان در تمامی کشور و تمامی سامانه‌ها برابر خواهد بود که در گام ابتدایی این طرح به نظر مسئله بااهمیتی به شمار می‌رود.
- ✓ حل چالش تفاوت قیمت با قیمت‌های بین‌المللی و معضل قاچاق: یکی از دلایل قاچاق فاصله قیمت بنزین در داخل با قیمت‌های منطقه‌ای آن است. در مدل‌های اجرا شده تاکنون، برای حفظ قیمت در سطح قیمت‌های بین‌المللی دولت باید به صورت مداوم قیمت بنزین و میزان یارانه را بنابر قیمت دلار به‌روز

کند که مشکلات اقتصاد سیاسی آن بارها مشاهده شده است. طرح هدفمندی یارانه‌ها نیز به دلیل عدم به‌روزرسانی قیمت‌ها عملاً در بازه کوتاهی پس از آغاز آن بلااثر شد. در این طراحی صرفاً کفایت اجازه خرید بنزین از بازار و فروش آن به خارج از کشور داده شود تا در بازه کوتاهی قیمت بازار به قیمت‌های منطقه‌ای میل کند. در این صورت منافع حاصل از قاچاق که دیگر معنای صادرات به خود گرفته است به جای آنکه نصیب قاچاقچیان گردد به دلیل یکپارچگی بازار به همه ایرانیان خواهد رسید. نکته حائز اهمیت در این میان آشکار شدن میزان یارانه پنهان انرژی برای آحاد جامعه است، امری که گامی مهم برای اصلاحات بلندمدت در حوزه انرژی و یارانه در کشور به شمار می‌رود.

✓ جمع‌آوری داده: این بازار می‌تواند پایگاه داده فوق‌العاده‌ای را برای تحلیل رفتارهای اقتصادی جامعه در اختیار سیاست‌گذاران و پژوهشگران قرار دهد. هر چند پایگاه‌های داده‌ای زیادی از اطلاعات مربوط به مبادلات در بازارهای مختلف جهان وجود دارد، اما عموماً این بازارها محدود به مبادله‌کنندگان و بازیگران حرفه‌ای هستند. با این وجود از آنجایی که در بازار پیشنهادی سوخت تمامی دهک‌های جامعه حضور دارند، به جرات می‌توان گفت داده‌های آن منجر به ایجاد یک پایگاه داده‌ای ویژه در جهان خواهد بود.

✓ قابلیت یکپارچه کردن نظام رفاهی: هر چند مسئله یکپارچه کردن سامانه‌های رفاهی موضوعی مستقل از این طرح است، اما اجرایی شدن این طرح می‌تواند همراه با اتصال کارت بانکی مرتبط با سهمیه بنزین به سایر سامانه‌های رفاهی از جمله کمیته امداد باشد. از این طریق می‌توان میزان دریافتی هر خانوار را به منظور تضمین حداقل معاش و ممانعت از دریافت‌های مکرر مدیریت نمود.

✓ مدیریت بلندمدت حوزه انرژی: همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد یکی از ابزارهای کنترلی دولت در این بازار، تغییر در قیمت پایه سهمیه است. می‌توان در همان ابتدا با تعیین برنامه قیمتی و شروع از هزار تومان فعلی، سهم دولت را به مرور افزایش داده و فرایند حرکت به سمت بازار آزاد انرژی را آغاز نمود. لازم به ذکر است در صورتی که این برنامه‌ی اصلاح بلندمدت از هم‌اکنون و همراه با آغاز این بازار تصویب و اعلان شود، منافع آنی آن برای آحاد جامعه، ظرفیت پذیرش راهکار حذف تدریجی را فراهم خواهد کرد.

ایجاد بازار متشکل برای سایر حامل‌های انرژی

پیشنهاد می‌شود تا پس از اجرای بازار متشکل برای بنزین، با در نظر گرفتن ملاحظات اجرایی چنین الگویی برای دیگر سوخت‌ها و در قدم بعدی سایر حامل‌های انرژی ایجاد شود. به ویژه آنکه به دلیل جانسین بودن برخی از حامل‌های انرژی، باید آزادسازی قیمت بازاری در آنها به موازات هم صورت گیرد تا بار اصلاحات در یک بخش به سایر بخش‌ها منتقل نشود. ضمن آنکه مسئله اسراف یا قاچاق مترتب بر همه حامل‌های انرژی در

کشور است. در اولین گام انتظار می‌رود پس از بنزین، موضوع گازوئیل با توجه به مصرف بالای آن در کشور در دستور کار قرار گیرد. این بازار همانند آنچه که برای بنزین گفته شد با برخی تفاوت‌ها شامل موارد زیر قابل توصیه است.

- ✓ با توجه به اینکه نباید دادن تمامی سوخت مصرفی کشور به مردم لزوماً به عنوان یک حق عمومی تلقی شود، پیشنهاد می‌شود که سهمیه گازوئیل برای هر فرد به نسبت سهمیه بنزین کم‌تر، و حداکثر برابر نصف آن (۱۰ لیتر در ماه) باشد. با شکل‌گیری بازار متشکل گازوئیل، الباقی نیاز کشور از طریق عرضه دولت به این بازار و طبق قواعد مشابه با سایر عرضه‌کنندگان صورت پذیرد.
- ✓ رابطه به‌روزرسانی قیمت برای این سوخت، به صورتی است که رسیدن به قیمت تعادلی به مدت زمان زیادی (در حدود ۴ تا ۶ ماه) نیاز خواهد داشت. این اقدام در جهت کاهش فشار رانندگان بخش حمل‌ونقل سنگین است. همچنین سقف مجاز برای ذخیره سهمیه گازوئیل کم‌تر از بنزین تعیین می‌شود.
- ✓ همزمان با تشکیل بازار برای گازوئیل، پیشنهاد می‌شود که مجوز ورود افراد و شرکت‌ها به سیستم باربری شهری و برون‌شهری آزاد شده و یک فضای رقابتی در این بخش ایجاد گردد. با شکل‌گیری کسب‌وکارهای اینترنتی و حذف موانع ورود در این بخش می‌توان حتی به کاهش سطح عمومی قیمت‌ها در این بخش امیدوار بود. ضمن آنکه که امکان افزایش قیمت به دلیل انحصار برخی از شرکت‌های دارای قدرت بازار پس از افزایش قیمت گازوئیل بسیار کمتر خواهد شد.

جمع بندی

در گزارش حاضر ضمن اشاره به آمارهای مربوط به توزیع بسیار ناعادلانه نظام یارانه‌ای کنونی، پیشنهاد ابعاد فنی سهمیه‌بندی سوخت بر اساس افراد و ایجاد بازار برای فروش سهمیه و خرید سوخت در حوزه بنزین مورد اشاره قرار گرفت. همانگونه که پیش‌تر عنوان شد، مستند حاضر ابعاد فنی ایجاد این بازار را مورد بررسی قرار داده و نتایج اقتصادی و رفاهی از جمله تبعات تورمی، منافع بودجه‌ای و همچنین تحلیل دهک‌های منتفع و متضرر و سایر ابعاد تکمیلی مانند اختصاص سهمیه به تاکسی‌ها و حمل و نقل عمومی در مستندات تکمیلی ارائه شده است. از جمله جذابیت‌های این الگو آنست که سازوکارهای بازار تعیین‌کننده قیمت سوخت بوده و ملاحظات و تبعات اقتصاد سیاسی حاکم بر تعیین و یا تثبیت قیمت به صورت سالانه از سمت دولت و مجلس بسیار کاهش می‌یابد. طرح پیش‌رو از منظر رفتاری و شناختی نیز می‌تواند به حل معضل اصلاح قیمت سوخت پایان دهد زیرا در این فرایند به جای آن‌که دولت مسئول افزایش قیمت سوخت باشد، این خود مردم هستند که بامبادله‌ی بین خود قیمت بازار را شکل می‌دهند. ضمن آنکه بسیاری از خانوارهای جامعه به صورت مستقیم از منافع افزایش قیمت منتفع خواهند شد که این خود یک پیش‌رانه قوی برای اجرای این طرح به شمار می‌رود.

همچنین امید است با آشکار شدن میزان یارانه پنهان در برخی از حوزه‌ها و در یک فرایند تدریجی بستر اصلاحات بلندمدت و برقراری قواعد یک بازار منصفانه در بخش سوخت فراهم گردد.

تقدیر و تشکر

از همه همکاران مشارکت‌کننده در طرح و سایر دوستانی که در جلسات متعددی که در این موضوع در اندیشکده حکمرانی شریف و سایر نهادهای سیاستی کشور مشارکت نمودند، و تدوین این گزارش مرهون نقطه نظرات این بزرگوارن بوده است تشکر و قدردانی به عمل می‌آید. در کنار همکاران اقتصادی، به طور خاص از مشارکت آقای دکتر علی صناعی^۸ به دلیل نکات مربوط به ابعاد اجتماعی این طرح سپاسگزاریم.

^۸ عضو هیات علمی دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی