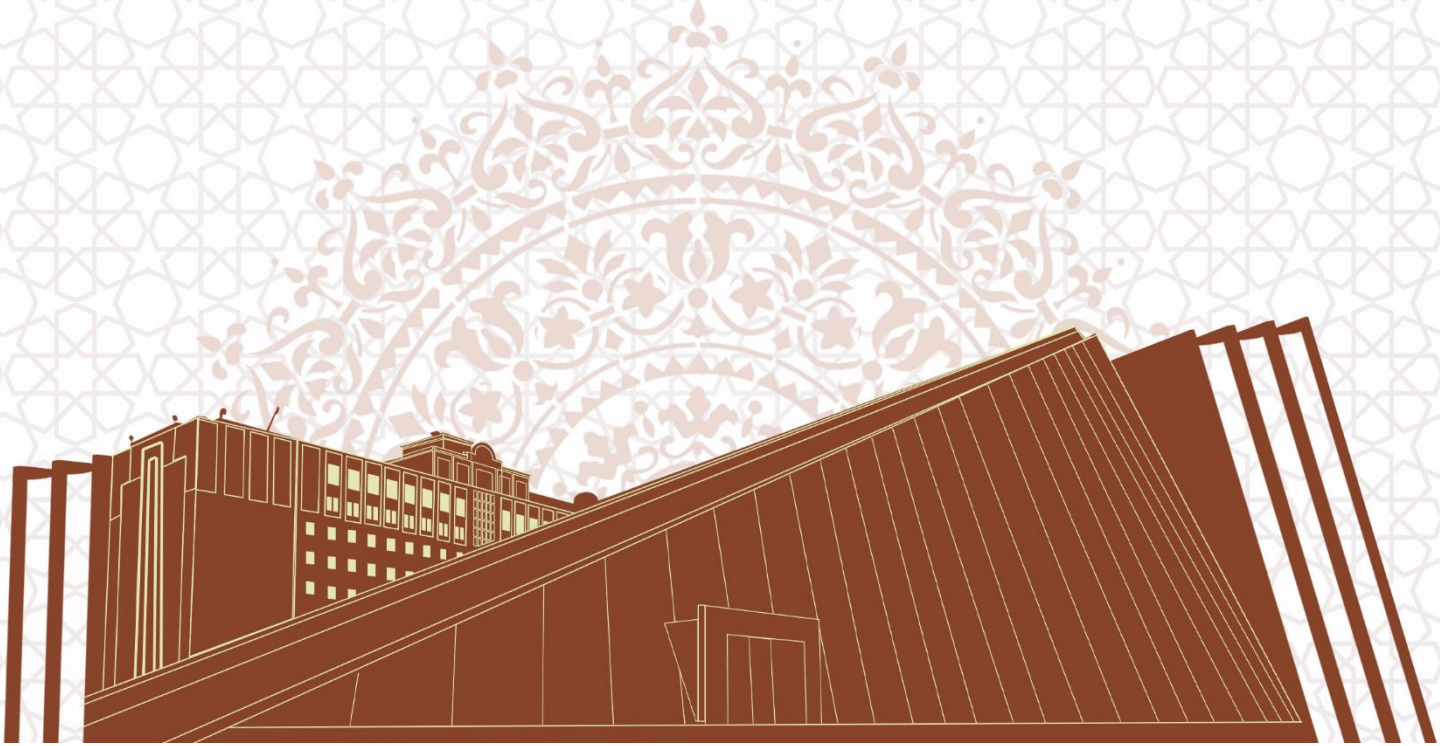
گزارش نظارتی

مجلس شورای اسلامی
جمهوری اسلامی ایران
مرکز تحقیقات اسلامی

اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین در ایران



مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه اقتصاد و زیربنایی/ کارگروه اقتصادی

عنوان گزارش:

اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین در ایران

شماره ثبت در مرکز:
۰۵/-/۱۱۱-۸۶۱

تاریخ انتشار:
پاییز ۱۴۰۵

نویسنده:
دکتر محمدجواد توکلی
[پژوهشگر مرکز تحقیقات اسلامی مجلس
و عضو هیئت علمی مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره)]

ارزیاب علمی:
حجت‌الاسلام والمسلمین دکتر محمدرضا یوسفی
[پژوهشگر مرکز تحقیقات اسلامی مجلس و عضو هیئت علمی دانشگاه مفید]

ناظر علمی و کارشناس مرکز:
دکتر سعید کریمی

بسم الله الرحمن الرحیم

اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین در ایران

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه اقتصاد و زیربنایی/ کارگروه اقتصادی
پاییز ۱۴۰۵

فهرست

خلاصه مدیریتی ۵
مقدمه ۶
۱. مسئله بنزین در اقتصاد ایران ۷
۲. سابقه سیاست‌گذاری بنزین در ایران ۱۳
۳. گزینه‌های سیاستی اخیر در مواجهه با مسئله بنزین در ایران ۱۶
۴. مسئله عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین ۱۸
۵. نظریه عدالت به‌مثابه توانمندسازی ۲۰
۶. اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی بنزین ۲۴
۷. اقتضائات عدالت در قیمت‌گذاری بنزین ۲۶
نتیجه‌گیری ۳۴
توصیه‌های سیاستی ۳۶
منابع ۳۸

خلاصه مدیریتی

پس از طرح ادعای ناترازی در تولید و مصرف بنزین در کشور، مهم‌ترین گزینه‌های سیاستی مطرح‌شده برای مواجهه با این مشکل، طرح‌هایی برای تغییر در سهمیه‌بندی (اختصاص سهمیه به افراد به‌جای خودروها) و قیمت‌گذاری بنزین (قیمت‌گذاری بازاری) مطرح شده است. در این گزارش به بررسی «طرح بازاری‌سازی بنزین» از منظر عدالت توزیعی و مبادله‌ای در اقتصاد اسلامی می‌پردازیم. بر اساس یافته‌های پژوهش، این طرح از جهات مختلفی با اقتضائات عدالت در اقتصاد اسلامی ناسازگار است. اول، عدالت در توزیع بنزین را نمی‌توان مترادف در سهمیه برابر افراد دانست. دوم، قیمت‌گذاری در بازار مجازی انرژی با ایجاد تورم مزمن باعث تشدید نابرابری می‌شود. سوم، این طرح با ایجاد انتظارات تورمی و تبدیل آن به یک عادت ذهنی و رفتاری در نهایت منجر به تضعیف عدالت می‌شود. با توجه به اینکه بنزین کالایی بی‌کشش است، افزایش قیمت آن، بدون اتخاذ سیاست‌های غیرقیمتی، اثر بلندمدت چندانی بر صرفه‌جویی در مصرف آن ندارد؛ بلکه با توجه به اهمیت بنزین در تعیین بهای حمل‌ونقل، افزایش قیمت آن تأثیر زیادی بر نرخ تورم خواهد داشت. گذشته از آنکه ایجاد بازار مبادله مجازی بنزین علاوه‌بر اثرگذاری بر افزایش قیمت کالاها و خدمات، مشکلات رفتاری ازجمله ذی‌نفع کردن مردم در افزایش قیمت بنزین و نرخ ارز را در پی دارد که با منافع عمومی سازگار نیست. برای مواجهه با مسئله بنزین بهترین راه‌حل اتخاذ دو دسته سیاست‌های غیرقیمتی ناظر به مدیریت عرضه و مدیریت تقاضای بنزین است. توصیه‌های ناظر به مدیریت عرضه بنزین شامل استفاده از ظرفیت خالی پتروشیمی‌ها برای افزایش تولید بنزین، تولید بنزین متانولی، افزایش بهره‌وری پالایشگاه‌ها و احداث پتروپالایشگاه تقویت حمل‌ونقل عمومی، بهینه‌سازی خودروهای تولیدی داخلی و جایگزینی خودروهای فرسوده است. توصیه‌های ناظر به مدیریت تقاضا نیز شامل مواردی همچون فرهنگ‌سازی کاهش مصرف بنزین، تسریع در طرح‌های گسترش حمل‌ونقل عمومی و جایگزینی خودروهای فرسوده، و متنوع‌سازی سبد سوخت مصرفی خودروها، تقویت مقابله با قاچاق، بهبود کیفیت خودروها و بنزین داخلی و اصلاح الگوی توسعه شهری است. اجرای این سیاست‌های غیرقیمتی، مستلزم اتخاذ مجموعه‌ای از تدابیر تقنینی همچون اصلاح قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و قیمت‌گذاری بنزین به‌صورت ریالی و نه ارزی و همچنین بازطراحی روابط میان دولت، شرکت ملی نفت و پالایشگاه‌ها است. مجلس شورای اسلامی می‌تواند از ظرفیت اصلاح برنامه هفتم پیشرفت برای اصلاحات تقنینی لازم استفاده کند. علاوه‌بر اینکه استفاده از ظرفیت بودجه‌های سنواتی برای اجرای سیاست‌های غیرقیمتی توانمندساز و همچنین ظرفیت مشارکت مردمی و سرمایه‌گذاری پالایشگاه‌ها در زمینه افزایش تولید بنزین و بهبود کیفیت آن امکان‌پذیر است.

مقدمه

در چند دهه اخیر، مدیریت تولید و مصرف بنزین یکی از مسائل مطرح در دولت‌های مختلف بوده است. در این راستا، ادعاهای مختلفی در مورد ناترازی تولید و مصرف بنزین و عوامل مؤثر بر آن عنوان شده است. در اظهار نظر اخیر مسئولان در مردادماه سال ۱۴۰۵ عنوان شده که مصرف بنزین بر تولید داخلی فزونی گرفته، شکاف تولید و مصرف به دلایلی همچون کاهش درآمدهای ارزی، تخریب برخی ظرفیت‌های پالایشگاهی و کاهش امکان واردات بنزین افزایش یافته و دولت مجبور به تأمین کمبود بنزین از محل برداشت از ذخایر و واردات شده است؛ هرچند که واردات بنزین نیز با توجه به عواملی همچون محاصره دریایی و کاهش ظرفیت‌های بازار جهانی بنزین محدود شده است. برای مقابله با این مشکل نیز گزینه‌های سیاستی همچون کنترل مقداری تقاضا، کنترل قیمتی تقاضای مازاد و بازاری‌سازی بنزین مطرح شده است. در این میان، طرح بازاری‌سازی بنزین تغییراتی در نظام سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین ایجاد می‌کند که نیازمند بررسی دقیق کارشناسی و ارزیابی دقیق عواقب ناشی از اجرای آن است؛ مقوله‌ای که گزارش کنونی به بررسی آن از منظر عدالت در اقتصاد اسلامی خواهد پرداخت.

باید توجه داشت که اجرای طرح‌های مختلف در زمینه سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین در طول دوره‌های مختلف توسط دولت‌ها سابقه طولانی دارد. در تجربه گذشته، شانزده بار افزایش قیمت بنزین در دولت‌های مختلف ثبت شده که در مواردی با ناآرامی‌های اجتماعی روبرو شده است. سهمیه‌بندی بنزین نیز در طول دو دهه گذشته تغییراتی همچون معرفی کارت سوخت، ایجاد نظام تک‌سهمیه‌ای و چندسهمیه‌ای را تجربه کرده است. طرحی که اخیراً در مردادماه سال ۱۴۰۵ توسط سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی مطرح شده است، از تغییرات قبلی فراتر می‌رود و حاوی تغییراتی در نظام سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین و حتی کل حامل‌های انرژی است که ساختار نظام توزیع بنزین را دستخوش تحولاتی می‌کند که ممکن است حتی بازگشت‌ناپذیر باشد.

با توجه به حساسیت دوره کنونی، و واقع شدن کشور در یک جنگ وجودی نظامی، نرخ تورم بالای ۶۰ درصدی، فضای کسادی و رکود حاکم بر تولید، و درگیر بودن اقتصاد ایران با تبعات شوک ارزی دی‌ماه سال ۱۴۰۴، جنگ رمضان و فضای فرسایشی پس از آن، اجرای طرح‌های منتهی به گران‌سازی قیمت بنزین، به‌خصوص با توجه به تجارب تلخ گذشته، نیازمند دقت و وسواس کافی و بررسی همه‌جانبه موضوع است.

در این گزارش با تمرکز بر گزینه‌های سیاستی که اخیراً توسط سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی مطرح شده است، به بررسی «طرح بازاری‌سازی بنزین از منظر عدالت در رویکرد اقتصاد اسلامی» می‌پردازیم. در این بررسی ابتدا به کاوش در مورد مسئله بنزین در اقتصاد ایران می‌پردازیم. در ادامه گزینه‌های سیاستی مطرح‌شده در مواجهه با مسئله بنزین در ایران بررسی می‌شود. این بحث زمینه را برای معرفی مسئله عدالت در مورد سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین فراهم می‌کند. بخش بعدی گزارش به معرفی اجمالی نظریه عدالت به‌مثابه توانمندسازی اختصاص دارد. در ادامه به تفکیک اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین بررسی می‌شود. این مباحث زمینه را برای ارائه توصیه‌های سیاستی ناظر به مدیریت عرضه و تقاضای بنزین در ایران فراهم می‌کند.

۱. مسئله بنزین در اقتصاد ایران

مسئله بنزین و قیمت‌گذاری آن از دیرباز در اقتصاد ایران محل بحث و گفتگو بوده است. این مسئله نه‌تنها به‌عنوان یک موضوع سیاست‌گذاری محل مناقشه بوده، بلکه زمینه‌ساز بروز برخی ناآرامی‌های اجتماعی نیز بوده است؛ به‌گونه‌ای که سیاست‌گذاری در زمینه این کالای اساسی در اقتصاد ایران از یک سیاست اقتصادی حتی به سیاستی اقتصادی ـ امنیتی تبدیل شده است. در چند دهه اخیر، اقدامات دولت‌ها برای افزایش قیمت بنزین، در چند برهه تاریخی با اعتراضاتی مواجه بوده است. یکی از راهبردهایی که سیاست‌گذاران برای اجرای سیاست افزایش قیمت بنزین در دهه‌های اخیر اتخاذ کردند، ایجاد نظام سهمیه‌بندی و طرح توزیع عواید ناشی از گران‌سازی قیمت بنزین بین مردم است؛ طرحی که در قالب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ معرفی شد. بر اساس مفاد آن قانون، مقرر شد که قیمت بنزین در طول پنج سال به قیمت فوب خلیج فارس افزایش یابد و عواید حاصل از آن بین دولت، تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان توزیع شود؛ طرحی که در عمل به‌صورت ناقص اجرا و به اهداف خود در زمان‌بندی اعلامی نرسید.

اینکه مسئله بنزین در اقتصاد ایران چیست، باید با دقت بیشتری وارسی شود. گاهی عنوان می‌شود که مشکل این است که چون بنزین ارزان است، این امر زمینه قاچاق و اسراف آن را فراهم کرده است. گاهی نیز مشکل کمبود تولید بنزین و نیاز به واردات به‌عنوان مسئله و معضل مطرح می‌شود. ادعای وجود رانت در قیمت بنزین و توزیع ناعادلانه آن نیز یکی دیگر از ادعاهای رایج برای طرح مسئله بنزین در اقتصاد ایران است. گفته می‌شود که تعداد زیادی از خانواده‌های ایرانی فاقد خودروی سواری هستند و در مقابل برخی خانواده‌ها یک یا چند خودرو دارند و به همین خاطر گروه دوم به شکلی ناعادلانه از رانت قیمت ارزان بنزین بهره‌مند می‌شوند. برای محاسبه رانت ادعایی نیز معمولاً قیمت بنزین در سایر کشورها مورد توجه قرار می‌گیرد یا به هزینه‌های تولید و کمتر بودن آن نسبت به بهای دریافتی برای بنزین تمسک می‌شود.

جدول ۱: مسئله بنزین در اقتصاد ایران

مساله	ادعای مطرح شده
قاچاق به کشورهای همسایه	بنزین به صورت گسترده از مرزهای زمینی کشور قاچاق می‌شود.
اسراف و هدر رفت	سرانه مصرف بنزین ایرانی‌ها زیاد است
توزیع ناعادلانه رانت	رانت بنزین ارزان ناعادلانه بین دارندگان و فاقدان خوردو توزیع می‌شود.
کمبود تولید داخلی و نیاز به واردات	میزان مصرف بنزین بیش از میزان تولید است.
کمبود بودجه دولت	دولت از بودجه کافی برای تامین یارانه بنزین و یا واردات آن برخوردار نیست.
ارزان بودن بنزین	قیمت بنزین نسبت به سایر کالاها افزایش نیافته و ارزان‌تر از قیمت جهانی و هزینه تولید است.
اولویت سایر کالاهای وارداتی	اگر ارز کمیاب را به واردات بنزین اختصاص دهیم، به دارو نمی‌توانیم ارز بدهیم.

مجلس شورای اسلامی
مرکز تحقیقات اسلامی

در میان اموری که به‌عنوان مسئله بنزین مطرح شده، ارزان بودن بنزین در ایران در مقایسه با سایر کشورها به‌عنوان مشکل اصلی مطرح شده است و همین امر به‌عنوان علت سایر مسائل ازجمله قاچاق، اسراف، توزیع ناعادلانه رانت، کمبود تولید داخلی و کسری بودجه دولت قلمداد می‌شود. این نوع تحلیل زمینه را برای طرح این امر ایجاد می‌کند که پس راه‌حل مشکل نیز در گران کردن قیمت بنزین است؛ هرچند که امور دیگری همچون بهبود حمل‌ونقل عمومی، کاهش مصرف بنزین خودروهای داخلی و فرهنگ‌سازی مصرف نیز مطرح می‌شود؛ ولی حتی این اقدامات نیز به افزایش قیمت بنزین گره زده می‌شود و عنوان می‌شود که بدون اصلاح قیمت بنزین انگیزه‌ای برای بهبود حمل‌ونقل عمومی، ارتقای کیفیت خودروهای تولیدی و ایجاد انگیزه در مردم برای صرفه‌جویی وجود ندارد؛ اما مشکلی که وجود دارد این است که با افزایش قیمت بنزین به‌عنوان یک نهاده مهم در حمل‌ونقل، قیمت سایر کالاها و خدمات نیز افزایش می‌یابد و در نتیجه قیمت‌های نسبی که می‌توانند بر رفتارها تأثیر بگذارند، به وضعیت قبل از تغییر قیمتی برمی‌گردند و در نتیجه تأثیر افزایش قیمت بنزین می‌تواند بر رفتار دولت و مردم به‌واسطه تورم خنثی شود و باز مجبور به افزایش قیمت و تجربه سیکل معیوب گران شدن قیمت بنزین و افزایش نرخ تورم خواهیم شد.

شاید بتوان این سؤال کلیدی را مطرح کرد که آیا ارزان بودن بنزین، مسئله و مشکل اقتصاد ایران است؟ اگر نگاهی مقایسه‌ای به رقبای اقتصاد ایران همانند کشورهایی همچون ترکیه و کشورهای حاشیه خلیج فارس داشته باشیم، بنزین ارزان و در کل انرژی ارزان یکی از مزایای تولیدکنندگان داخلی است؛ درحالی‌که تولیدکنندگان ترکیه‌ای با تحریم مواجه نیستند، از تعرفه‌های ترجیحی برای صادرات برخوردارند، در بسیاری از صنایع از فناوری پیشرفته‌تری برخوردارند و با نرخ سود تسهیلات بانکی بسیار پایینی مواجهند، تولیدکنندگان داخلی تنها از مزیت ارزان بودن انرژی برخوردارند. با این نگاه، ارزان بودن انرژی نه‌تنها مشکل اقتصاد ایران نیست، بلکه یکی از مزایای اقتصاد ایران است که باعث شده تولیدکنندگان داخلی بتوانند در فضای رقابت با کشورهای رقیب از صحنه رقابت حذف نشوند؛ البته این امر تبعاتی ازجمله گسترش صنایع متکی به انرژی ارزان هم داشته است.

این نکته نیز حائز اهمیت است که هنگام تحلیل مسئله بنزین در ایران باید به تمامی عوامل محیطی توجه کرد؛ نه‌اینکه تنها نگاهی تک‌عاملی داشته باشیم. برای نمونه، وقتی سرانه مصرف بنزین بین ایران و ترکیه را مقایسه می‌کنیم، باید به متغیرهایی همچون جمعیت، ساختار حمل‌ونقل عمومی، شرایط جوی و بسیاری دیگر از متغیرهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی نیز توجه کنیم. بدون این مقایسه همه‌جانبه دچار تحلیل اشتباه می‌شویم و احیاناً راه‌حلی که در ترکیه دنبال شده و وابسته به شرایط آن کشور است را به‌عنوان راه‌حل در کشور خودمان اقتباس می‌کنیم؛ اقتباسی ناقص که نه‌تنها باعث حل مشکل نمی‌شود، بلکه باعث تشدید نارسایی‌ها می‌گردد.

رئیس سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی در مصاحبه اخیر خود در مرداد ۱۴۰۵ با ارائه آماری از تولید و مصرف بنزین در کشور، ناترازی بنزین به مفهوم فزونی مصرف بنزین بر تولید داخلی را به‌عنوان مسئله بنزین در ایران معرفی کرد. بر اساس آمار اعلامی، متوسط مصرف بنزین در ایران ماهیانه ۱۳۵ میلیون لیتر و تولید داخلی آن ۱۲۱ میلیون لیتر (مشتمل بر ۱۱۲ میلیون لیتر تولید بنزین پالایشگاه‌ها و ۹ میلیون لیتر بنزین تولیدی پتروشیمی‌ها) است؛ درنتیجه با کمبود ماهیانه ۱۴ میلیون لیتر بنزین مواجهیم که از طریق ذخایر راهبردی و واردات تأمین شده است.

جدول ۲: وضعیت تولید و توزیع بنزین در ایران

اقلام	میزان (میلیون لیتر در روز)
مصرف	**۱۳۵**
تولید پالایشگاه‌ها	**۱۱۲**
تولید پتروشیمی‌ها	**۹**
استفاده از ذخایر راهبردی و واردات	**۱۴**

منبع: آمار ارائه‌شده توسط رئیس سازمن بهینه‌سازی انرژی

یکی از مستشاران دیوان محاسبات با رد ارقام مطرح‌شده در مورد تولید و مصرف بنزین عنوان کرده که کل تولید داخلی بنزین برابر ۱۲۳.۵ میلیون لیتر در روز و میزان مصرف روزانه ۱۳۱.۵ میلیون لیتر است و روزانه ۴ میلیون لیتر هم واردات بنزین داریم.[۱]

بررسی روند مصرف بنزین در کشور نشان می‌دهد که مصرف بنزین در سال ۱۴۰۲ با تولید ۱.۳میلیون خودرو، به‌صورت میانگین ۱۱۴ میلیون لیتر در روز و در سال ۱۴۰۳ میانگین ۱۱۸میلیون لیتر بوده است. با توجه به اینکه در سال‌های اخیر با کاهش تولید خودرو و افت شدید درآمدها روبرو بودیم، افزایش میزان مصرف بنزین به ۱۳۵ میلیون لیتر سازگاری چندانی با روندهای موجود ندارد و لازم است آمار رسمی مصرف بنزین و ترکیب آن به‌صورت دقیق و شفاف ارائه شود.

برخی از مسئولان دولتی ادعای اختصاص ۶ میلیارد دلار به واردات بنزین در سال ۱۴۰۴ را مطرح کردند.[۲] دیوان محاسبات در ماه‌های اخیر ادعای مطرح شده مبنی بر واردات بنزین به میزان ۶ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۴ را غیرواقعی دانست و برای کسانی که آن را مطرح کردند، پرونده قضایی تشکیل داد. دیوان محاسبات کشور نسبت به اعلام آمارهای غیرواقعی اقتصادی هشدار داد و تأکید کرد که ارائه اطلاعات غیرمستند می‌تواند به فرایند تصمیم‌سازی و اعتماد عمومی آسیب بزند. دیوان محاسبات همچنین با تأکید بر عدم انطباق رقم اعلامی «۶ میلیارد دلار» واردات بنزین در سال ۱۴۰۴ با داده‌ها و سوابق رسمی، ارائه مستندات آن را مطالبه کرده و نسبت به تداوم رویه اعلام ارقام نامتوازن و پیامدهای آن در نظام تخصیص منابع هشدار داده است.

۱. سید نظام‌الدین موسوی، شبکه ایکس، یادداشت تاریخ ۲۸ مرداد ۱۴۰۵.

۲. رئیس سازمان برنامه و بودجه، جلسه علنی مجلس، ۲۰ آبان ۱۴۰۴.

بر اساس اعلام دیوان محاسبات، تاکنون در این رابطه پرونده یکی از معاونین رئیس‌جمهور به دادسرای دیوان محاسبات کشور ارجاع شده است. دیوان محاسبات در واکنش به این ادعا اعلام کرد براساس بررسی‌های مستند و مبتنی بر مدارک مثبته، هزینه واردات بنزین تا پایان آذر سال ۱۴۰۴ بالغ بر ۱.۸ میلیارد دلار بوده است. همچنین مطابق تحلیل الگوی مصرف، روند عملیاتی واردات، ظرفیت تولید داخلی و قراردادهای منعقدشده، برآورد حداکثری از هزینه واردات بنزین تا پایان سال نیز رقمی در حدود ۲.۷ میلیارد دلار برآورد شده است. البته برخی در توجیه این رقم عنوان کرده‌اند، که این رقم شامل تهاتر بنزین با نفت خام نیز می‌شود.

این ادعا مطرح شده که میزان قاچاق بنزین به کشورهای همسایه بین ۲۰ تا ۵۰ میلیون لیتر است. اگر این عدد درست باشد، یعنی با کنترل قاچاق ما قادر خواهیم بود که مصرف بنزین را به ۱۱۵ تا ۸۵ میلیون لیتر کاهش دهیم و در آن صورت نه‌تنها کسری نخواهیم داشت، بلکه با مازاد بنزین به میزان ۶ تا ۳۶ میلیون لیتر بنزین در ماه روبرو خواهیم شد. البته با توجه به اینکه قاچاق پدیده‌ای غیررسمی است، ارائه آمار دقیق در مورد آن امکان‌پذیر نیست و تنها می‌توان به تخمین آن پرداخت.

ادعاهایی هم در مورد پرمصرف بودن ایرانی‌ها به خصوص در زمینه انرژی و بنزین مطرح شده است. بررسی آمارهای موجود نشان می‌دهد که سرانه متوسط مصرف بنزین در ایران، علیرغم وجود مشکلاتی همچون ضعف حمل‌ونقل عمومی و کیفیت پایین خودروها، بالا نیست. بر اساس محاسبات انجام‌شده، مصرف سرانه بنزین در ایران در مقایسه با سایر کشورها بالا نیست؛ درحالی‌که مصرف سرانه بنزین در ایالات متحده آمریکا ۴.۴ لیتر در روز به ازای هر نفر است، این میزان برای ایران تنها ۱.۳ لیتر است (جدول۳)؛ هرچند که اساساً محاسبه سرانه مصرف بنزین با توجه به تفاوت‌های موجود بین کشورها در زمینه کیفیت حمل‌ونقل عمومی، پهنای جغرافیایی، وضعیت آب و هوایی و متغیرهای دیگر دقیق و گویا نیست.

جدول ۳: مصرف سرانه بنزین در ایران و سایر کشورها

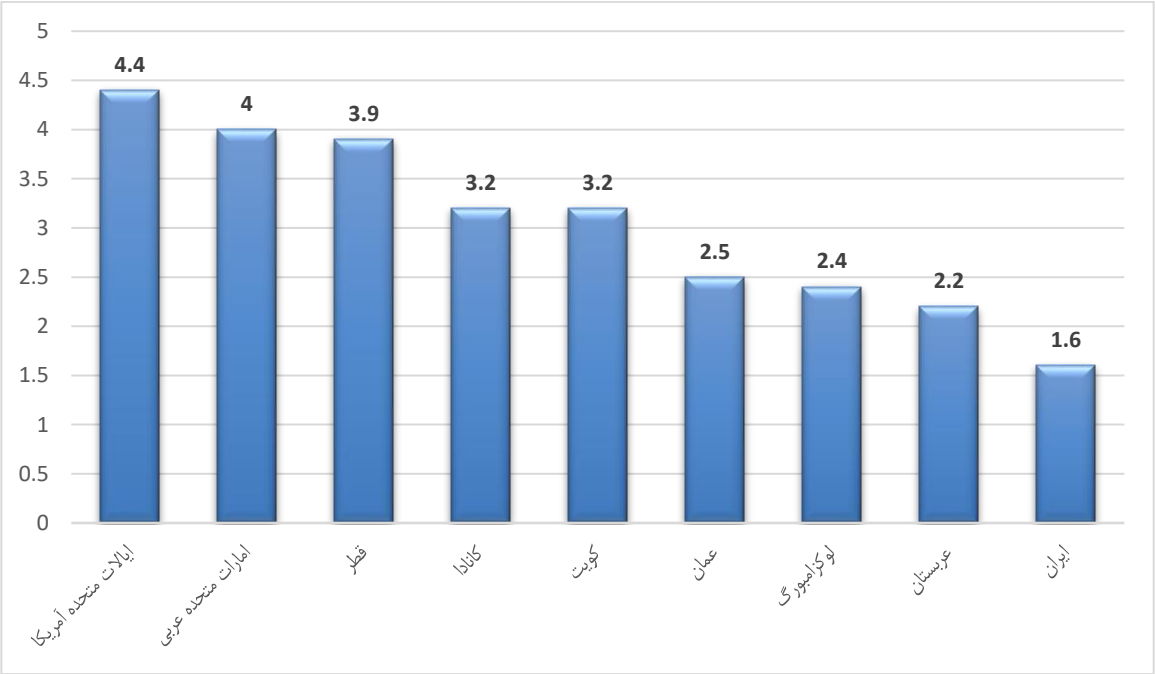
کشور	سرانه مصرف بنزین (لیتر در روز بر نفر)
ایالات متحده آمریکا	۴.۴
امارات متحده عربی	۴
قطر	۳.۹
کانادا	۳.۲
کویت	۳.۲
عمان	۲.۵
لوکزامبورگ	۲.۴
عربستان	۲.۲
ایران	۱.۳

منبع: محاسبات مرکز مطالعات زنجیره ارزش[1]

1. https://www.vcmstudy.ir/?p=۲۲۶۴۵

همان‌گونه که در نمودار زیر مشاهده می‌شود، سرانه مصرف بنزین در ایران در مقایسه با سایر کشورها بالا نیست. رقمی که در جدول وارد شده بر اساس مصرف ماهیانه ۱۱۲ میلیون لیتر برای ۸۵ میلیون نفر محاسبه شده است. اگر این رقم با توجه به آمار مصرف اعلامی ۱۳۵ میلیون لیتر مصرف روزانه برای ۸۵ میلیون نفر محاسبه شود، سرانه مصرف حدود ۱.۶ خواهد بود که باز از کشورهایی مثل عربستان (۲.۲ لیتر در روز)، لوکزامبورگ (۲.۴ لیتر در روز)، عمان (۲.۵ لیتر در روز) کویت (۳.۲ لیتر در روز)، کانادا (۳.۲ لیتر در روز)، امارات متحده عربی (۴ لیتر در روز) و ایالات متحده آمریکا (۴.۴ لیتر در روز) کمتر است.

نمودار ۱: سرانه مصرف روزانه بنزین در ایران و جهان



منبع: آمار جدول ۳ با تعدیل سرانه مصرف ایران بر اساس جدیدترین رقم اعلامی مصرف بنزین در ایران

برای تجزیه و تحلیل ناترازی بنزین در کشور و ارائه راهبرد سیاستی مناسب باید به بررسی عوامل مؤثر بر کمبود عرضه بنزین و همچنین عوامل مؤثر بر افزایش تقاضای بنزین پرداخت. کمبود تولید و عرضه بنزین نسبت به تقاضای بنزین، ریشه در عوامل مختلفی ازجمله کمبود سرمایه‌گذاری در افزایش ظرفیت تولید بنزین، و روابط ناپایدار میان دولت و پالایشگاه‌ها و عوامل دیگر دارد. در مقابل، افزایش تقاضای بنزین نیز متأثر از عوامل مختلفی ازجمله پرمصرف بودن خودروهای تولید داخل، وجود تعداد زیاد خودروهای فرسوده در کشور، و ضعف حمل‌ونقل عمومی می‌باشد.

با توجه به اینکه بنزین کالای بی‌کشش یا کم‌کششی است، تغییرات قیمتی بدون در نظر گرفتن عوامل اساسی اثرگذار بر تولید و مصرف بنزین نمی‌تواند تغییر محسوسی در مدیریت عرضه و تقاضای آن ایجاد کند. همین امر ضرورت توجه به سیاست‌های غیرقیمتی را دوچندان می‌کند. سیاست‌های مدیریت عرضه و تقاضای بنزین در کشور زمانی موفق می‌شود که سایر سیاست‌های مربوطه ازجمله سیاست‌های ارزی، پولی و مالی نیز به‌شکلی هماهنگ تنظیم و اجرا شوند؛ به‌طور خاص، تضعیف ارزش پول ملی و تشدید تورم باعث می‌شود حتی افزایش قیمت بنزین هم نتواند موفقیت‌آمیز باشد.

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی

۲. سابقه سیاست‌گذاری بنزین در ایران

در طول ۴۷ سال اخیر، سیاست‌های مختلفی برای مدیریت عرضه و تقاضای بنزین اجرایی شده است. در میان طرح‌های اجراشده می‌توان به اقداماتی همچون تغییر تدریجی در قیمت بنزین، توقف طرح تغییر تدریجی قیمت و افزایش ناگهانی قیمت بنزین، توزیع کارت سوخت، سهمیه‌بندی بنزین و پرداخت یارانه از محل گران‌سازی بنزین در قالب طرح هدفمندسازی یارانه‌ها از سال ۱۳۹۸ اشاره کرد.

پس از انقلاب اسلامی، ۱۶ بار قیمت بنزین در دولت‌های مختلف افزایش یافته است. اولین بار در سال ۱۳۵۹ در زمان دولت دوم (ریاست‌جمهوری شهید رجایی) قیمت بنزین ۲۰۰٪ رشد کرد. آخرین مورد اصلاح قیمت بنزین قبل از تغییرات قیمت بنزین در سال ۱۴۰۵، در آبان سال ۱۳۹۸ در دولت دوازدهم (ریاست‌جمهوی حسن روحانی) اتفاق افتاد که قیمت بنزین از دو نرخ ۷۰۰۰ و ۱۰۰۰۰ ریال به‌ترتیب به ۱۵۰۰۰ و ۳۰۰۰۰ ریال افزایش یافت. این اصلاح قیمتی منجر به برخی اعتراضات مردمی شد. بیشترین میزان رشد قیمت بنزین در سال ۱۳۸۶ در زمان دولت نهم (ریاست‌جمهوری آقای احمدی‌نژاد) رخ داد که در آن سال قیمت بنزین از ۱,۰۰۰ ریال به ۳,۰۰۰ ریال افزایش یافت. در آن زمان، هم‌زمان با افزایش قیمت بنزین، سهمیه‌بندی سوخت و اختصاص یارانه ۴۵۰ هزار ریالی برای افراد نیز در نظر گرفته شد. آخرین مورد اصلاح قیمت بنزین نیز در دولت چهاردهم (ریاست‌جمهوری محمود پزشکیان) با افزایش قیمت بنزین کارت جایگاه‌ها از ۳۰۰۰۰ ریال به ۵۰۰۰۰ ریال و سپس به ۱۰۰۰۰۰ ریال صورت گرفت.

جدول ۴: سابقه تغییرات قیمت بنزین در جمهوری اسلامی ایران

دولت	تاریخ	قیمت بنزین(ریال)	رشد
دولت اول (ابوالحسن بنی‌صدر)	خرداد ۱۳۵۹	۳۰	۲۰۰٪
دولت پنجم و ششم (هاشمی رفسنجانی)	۱/۱/۱۳۶۹	۵۰	۶۷٪
	۱/۱/۱۳۷۴	۱۰۰	۱۰۰٪
	۱/۱/۱۳۷۶	۱۶۰	۶۰٪
دولت هفتم و هشتم (سید محمد خاتمی)	۱/۱/۱۳۷۷	۲۰۰	۲۵٪
	۱/۱/۱۳۷۸	۳۵۰	۷۵٪
	۱/۱/۱۳۷۹	۳۸۵	۱۰٪
	۱/۱/۱۳۸۰	۴۵۰	۱۷٪
	۱/۱/۱۳۸۱	۵۰۰	۱۱٪
	۱/۱/۱۳۸۲	۶۵۰	۳۰٪
	۱/۱/۱۳۸۳	۸۰۰	۲۳٪
دولت نهم و دهم (محمود احمدی‌نژاد)	۱/۳/۱۳۸۶	۱۰۰۰	۲۵٪
	۶/۴/۱۳۸۶	۳۰۰۰–۱۰۰۰	۳۰۰٪
	۲۸/۹/۱۳۸۹	۷۰۰۰–۴۰۰۰	۷۵٪
دولت یازدهم و دوازدهم (حسن روحانی)	۶/۲/۱۳۹۳	۱۰۰۰۰–۷۰۰۰	۴۳٪
	۲۴/۸/۱۳۹۸	۳۰۰۰۰–۱۵۰۰۰	۲۰۰٪
دولت چهاردهم (مسعود پزشکیان)	۳۰/۶/۱۴۰۵	۳۰۰۰۰–۱۵۰۰۰	۰
	۲۲/۹/۱۴۰۴	۵۰۰۰۰	٪۶۷
	۱۷/۶/۱۴۰۵	۱۰۰۰۰۰	٪۱۰۰

منبع: تاریخچه تغییر قیمت بنزین، تابناک، ۱۴۰۴ و رصد تحقیق حاضر

صرف‌نظر از افزایش اولیه قیمت بنزین در ابتدای انقلاب، در دولت‌های پنجم تا هشتم (دولت هاشمی رفسنجانی و سیدمحمد خاتمی)، قیمت بنزین همراه با افزایش تورم به‌تدریج از حدود ۳۰ ریال به ۸۰۰ ریال افزایش یافته است. در دوره دولت نهم و دهم (دولت محمود احمدی‌نژاد) این روند تغییر کرد و نظام سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری همراه با توزیع یارانه حاصل از گران‌سازی آن در قالب طرح موسوم به هدفمندسازی یارانه‌ها عملیاتی شد.

بر اساس ماده ۱ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، دولت مکلف شد با رعایت این قانون قیمت حامل‌های انرژی را اصلاح کند. در بند الف این ماده عنوان شده است که «قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات نفت، با لحاظ کیفیت حامل‌ها و با احتساب هزینه‌های مترتب (شامل حمل ونقل، توزیع، مالیات و عوارض قانونی) به‌تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کمتر از نود درصد (۹۰٪) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) درخلیج فارس نباشد».[۱]

در تبصره ماده ۱ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، مناسبات حاکم بر تولید و عرضه بنزین در داخل نیز با توجه به قیمت تحویل روی کشتی (فوب) در خلیج فارس تعیین شده است. بر این اساس مقرر شده است که «قیمت فروش نفت خام و میعانات گازی به پالایشگاه‌های داخلی نودوپنج درصد (۹۵٪) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) خلیج فارس تعیین می‌شود و قیمت خرید فرآورده‌ها متناسب با قیمت مذکور تعیین می‌گردد».[۲]

در چارچوب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها تحولاتی سازمانی و نهادی نیز در کشور صورت گرفت. تشکیل سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و معرفی جدول تبصره ۱۴ در قوانین بودجه سنواتی برای تعیین تکلیف منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها ازجمله تغییرات نهادی بود که از سال ۱۳۸۹ ایجاد شد. در همین راستا، هر سال قیمت محصولات پالایشی با توجه به تغییرات قیمت ارز تعیین و در روابط بین دولت و پالایشگاه‌ها اعمال می‌شود.

علی‌رغم تصویب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و برنامه‌ریزی برای رساندن قیمت بنزین به قیمت فوب خلیج فارس تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم (۱۳۹۰ـ۱۳۹۴) این سیاست در عمل اجرایی نشد. با افزایش مستمر و شدید نرخ ارز در سال‌های اخیر، شکاف بین قیمت بنزین و قیمت مورد نظر در قانون هدفمندسازی یارانه‌ها افزایش زیادی پیدا کرده؛ به گونه‌ای که در طرح اخیر سازمان هدفمندی یارانه‌ها نرخ بنزین لیتری ۸۷ هزار و ۲۰۰ تومان به‌عنوان یک گزینه قیمتی مطرح شده که ظاهراً بر اساس قیمت بنزین فوب خلیج فارس تعیین شده است؛ قیمتی که با بالاترین قیمت بنزین موجود (لیتری ۵ هزار تومان) فاصله ۸۲ هزار و ۲۰۰ تومانی دارد (۱۷.۴ برابر).

۱. قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۹، ماده ۱.

۲. همان، ماده ۱، تبصره.

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی

در طول سالیان گذشته، طرح‌های مختلفی در فضای اقتصاد سیاسی کشور برای مدیریت عرضه و تقاضای بنزین ارائه شده است. برخی از این طرح‌ها در دوره‌های مختلف رقابت‌های انتخاباتی ریاست‌جمهوری در قالب طرح‌هایی همچون طرح وان و طرح‌های مشابه ارائه شده است. در این میان، طرح بازاری‌سازی قیمت بنزین به شکل‌های مختلف مطرح شده که نمونه اخیر آن معرفی طرح بازاری‌سازی بنزین در قالب گزینه‌های سه‌گانه سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی در مردادماه سال ۱۴۰۵ است.

۳. گزینه‌های سیاستی اخیر در مواجهه با مسئله بنزین در ایران

برای مواجهه با مسئله بنزین در جمهوری اسلامی ایران، تمهیدات و طرح‌های مختلفی ازجمله سهمیه‌بندی بنزین، طراحی کارت سوخت، عرضه چندقیمتی و قیمت‌گذاری ارزی مطرح و اجرا شده است. با تشکیل سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، طرح‌های جدیدی ازجمله تغییر در شیوه سهمیه‌بندی سوخت و شیوه قیمت‌گذاری آن مطرح شده است. بر اساس اعلام سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، سه گزینه مختلف برای تصمیم‌گیری در مورد بنزین به سیاستگذاران ارائه شده است:

- **گزینه اول: کنترل مقداری تقاضا:** تمامی ۱۲۱ میلیون لیتر بنزین تولید در داخل به بازار عرضه شود و پس از آن بنزینی عرضه نشود.
- **گزینه دوم: کنترل قیمتی تقاضای مازاد:** تمامی ۱۲۱ میلیون لیتر بنزین تولید داخل بین افراد بر اساس سهمیه‌های قبلی توزیع می‌شود و بنزین مازاد درخواستی بر اساس قیمت دلاری فوب خلیج فارس (۸۷ هزار و ۲۰۰ تومان) به فروش برسد.
- **گزینه سوم: بازاری سازی بنزین:** بر اساس این گزینه کل ۱۲۱ میلیون لیتر بنزین تولید داخل بین رانندگان خودروهای حمل‌ونقل عمومی (۳۰ میلیون لیتر در روز) و بین عموم مردم (۹۱ میلیون لیتر در روز) توزیع می‌شود که به هر نفر حدود ۳۰ لیتر بنزین در ماه (روزی حدود ۱ لیتر) تعلق می‌گیرد. در ادامه افراد اقدام به خرید و فروش بنزین مازاد مصرف خود می‌کنند.

گزینه‌های اعلامی هریک رویکردهای متفاوتی را نشان می‌دهند. در گزینه اول، عملاً ما به تقاضای مازاد موجود پاسخ نمی‌دهیم که عملاً باعث طولانی شدن صف پمپ‌بنزین‌ها یا کاهش ارائه برخی خدمات حمل‌ونقل و به تبع گران شدن آن خواهد شد. بر اساس گزینه دوم، مازاد تقاضای بنزین نسبت به تولید داخلی به قیمت بنزین وارداتی تعیین می‌شود؛ قیمتی که ۱۷.۴ برابر بالاترین قیمت بنزین کنونی است؛ هرچند این نرخ تنها یکی از نرخ‌های بنزین خواهد بود، ولی می‌تواند به‌عنوان قیمت مبنا در تعیین قیمت خدمات حمل‌ونقل عمل کند و معیار قیمت‌گذاری حمل‌ونقل عمومی شود؛ حتی برای کسانی که بنزین را با قیمت کمتر استفاده می‌کنند.

گزینه سوم که موضوع بررسی این گزارش است، مشتمل بر طرح اختصاص بخشی از بنزین به نظام حمل‌ونقل عمومی (بدون تعیین چگونگی تعیین قیمت آن) و توزیع مساوی باقیمانده بنزین بین مردم و بازاری‌سازی قیمت آن است؛ طرحی که مردم را درگیر بنزین فروشی می‌کند و آنها را ذی‌نفع افزایش نرخ ارز و بنزین می‌کند و قیمت بنزین را می‌تواند تا همان سطح لیتری ۸۷ هزار و پانصدتومان بالا ببرد؛ پدیده‌ای که در نهایت باعث زیان همه مردم می‌شود.

باید توجه داشت که هر سه گزینه مطرح‌شده ناظر به مدیریت تقاضای بنزین با استفاده از ابزارهایی همچون سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری است و هیچ گزینه‌ای ناظر به افزایش تولید بنزین، تأمین منابع برای واردات کسری عرضه یا تلاش برای کاهش میزان مصرف خودروهای داخلی یا گسترش حمل‌ونقل عمومی مطرح نشده و سیاستگذار بین دو گزینه کاهش عرضه بنزین یا گران شدن آن مخیر شده است. البته باید در ارزیابی این گزینه‌ها به محدودیت‌های موجود ازجمله کاهش بخشی از ظرفیت تولید بنزین داخلی بر اثر جنگ و کاهش ظرفیت واردات بنزین، به‌خصوص از روسیه نیز توجه کرد.

مجلس شورای اسلامی
مرکز تحقیقات اسلامی

۴. مسئله عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین

در مورد عدالت در بهره‌مندی از کالایی همچون بنزین، ادعاهای زیادی مطرح شده است. ازجمله عنوان می‌شود که بسیاری از افراد خودرو شخصی ندارند و برخی افراد مثلاً چهار خودرو دارند و به همین خاطر آنها بیش از دیگران از یارانه بهره‌مند می‌شوند. در این چارچوب پیشنهاد می‌شود به‌جای تخصیص بنزین به خودرو، بنزین تولیدی را به افراد اختصاص دهیم و سپس افراد در یک بازار مبادله‌ای بنزین دریافتی را خرید و فروش کنند.

اگر کل ۱۲۱ میلیون لیتر بنزین تولیدی بین افراد توزیع شود و جمعیت کشور ۸۵ میلیون نفر در نظر گرفته شود، به هر نفر ۱.۴ لیتر بنزین سهمیه روزانه تعلق خواهد گرفت؛ سهمیه مزبور در ماه حدود ۴۲ لیتر خواهد بود. اگر بنزین تولیدی پتروشیمی‌ها را متوقف کنیم، و تنها ۱۱۲ میلیون لیتر تولیدی پالایشگاه‌ها را بین مردم توزیع کنیم، به هر نفر حدود ۱.۳ لیتر بنزین در روز تعلق می‌گیرد و در ماه سهمیه بنزین حدود ۳۹.۵ لیتر خواهد بود. مسئول سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، عدد ۳۰ لیتر بنزین در ماه را مطرح کرده است. به نظر می‌رسد که این رقم با کسر ۳۰ میلیون لیتر بنزینی که برای خودروهای عمومی در نظر گرفته شده، محاسبه شده است. در ادامه همین عدد را ملاک محاسبه و تحلیل قرار می‌دهیم.

اگر فرض کنیم که هر فرد ماهانه سهمیه ۳۰ لیتر بنزین داشته باشد و در بازار انرژی آن را بفروشد، چند حالت اتفاق می‌افتد. با توجه به غلبه تقاضا بر عرضه و انتظارات درآمدی مردم، قاعدتاً قیمت بنزین در سطح کنونی نخواهد ماند؛ با افزایش قیمت بنزین که مکانیسم قیمت‌گذاری و مبادله آن هم چندان روشن نیست، افراد فاقد ماشین باید بنزین سهمیه‌ای خود را به افراد صاحب ماشین و قاعدتاً کسانی که خدمات حمل‌ونقل ماشینی ارائه می‌دهند یا کسانی که بیش از سهمیه خود بنزین مصرف می‌کنند، بفروشند و سپس خدمات عرضه‌کنندگان خدمات حمل‌ونقل ازجمله رانندگان تاکسی و اسنپ را خریداری کنند. در این صورت باید طراحان دقیقاً محاسبه کرده باشند که موازنه دخل و خرج افراد چگونه خواهد بود. آیا فردی که تمام ۳۰ لیتر بنزین سهمیه خود را می‌فروشد، قادر است که خدمات حمل‌ونقلی مستقیم و غیرمستقیم را با آن تأمین کند یا بر اثر افزایش قیمت ناشی از گران شدن بنزین حتی ممکن است متضرر شود.

نکته مهم این است که در هیچ کجای دنیا سابقه ندارد که کالایی مانند بنزین را وارد معاملات روزمره مردم کنند و قیمت آن از مبادله بنزین بین مردم کشف شود. در همه کشورها قیمت بنزین همانند سایر کالاها از طرف عرضه‌کنندگان تعیین می‌شود و دارندگان خودرو نیز اقدام به خریداری و مصرف آن می‌کنند؛ بدون اینکه آنها درگیر در بازار خرید و فروش بنزین شوند. در واقع طرح مطرح شده برای بازاری سازی بنزین و انرژی نوعی طرح بدون سابقه است؛ مشخص است که اگر چنین طرحی مناسب بود، حداقل در کشور یا منطقه‌ای اجرا می‌شد. سوال این است که چرا باید مردم را درگیر خرید و فروش بنزین کنیم؟ بنزین به عنوان یک کالا توسط پالایشگاه‌ها تولید می‌شود و از طریق شبکه پمپ‌بنزین‌ها به مردم عرضه می‌شود و افراد بر اساس نیازشان آن را خریداری می‌کنند؛ مشابه همه کالاها و خدمات دیگر که این گونه عرضه می‌شود.

فرض کنیم که قیمت ۳۰ لیتر بنزین سهمیه فرد در کشف قیمت در بازار انحرافی بنزین ۸۷ هزار و ۲۰۰ تومان کشف شود؛ و فرض کنیم که صاحب سهمیه، خودرو ندارد و آن را به دیگران می‌فروشد، وی از این محل ماهیانه ۲ میلیون و ۶۱۶ هزار تومان درآمد خواهد داشت. در چنین شرایطی وی باید خدمات حمل‌ونقل را به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به قیمت بنزین ۸۷ هزار و ۲۰۰ تومانی خریداری کند. برای راننده اسنپی که قبلاً مثلاً بنزین ۵ هزار تومانی مصرف می‌کرد، اکنون هزینه ۳۰ لیتر بنزین به‌جای ۱۵۰ هزار تومان، ۲ میلیون و ۶۱۶ هزار تومان خواهد بود؛ یعنی هزینه سوخت او ۲ میلیون و ۴۶۶ هزار تومان افزایش یافته؛ یعنی قیمت بنزین مصرفی او ۱۷.۴ برابر شده است. سؤال اینجاست که وی خدمات حمل‌ونقل خود را به چه قیمتی به فرد فاقد خودرو عرضه می‌کند؟ طراحان باید به این سؤال به‌دقت جواب دهند و در عمل نیز تبعات عواقب ادعاهای مطرح‌شده و به‌خصوص اشتباهات محاسباتی را بپذیرند.

باید توجه داشت که در گزینه‌های سه‌گانه عنوان شده است که بخشی از بنزین به خودورهای حمل‌ونقل عمومی تخصیص می‌یابد و مابقی به‌صورت سهمیه بین افراد توزیع می‌شود؛ هرچند این ترفند می‌تواند از آثار تورمی این طرح بر هزینه حمل‌ونقل عمومی بکاهد، ولی نباید از این نکته غفلت کرد که عملاً قیمت کشف‌شده در بازار مبادله بنزینی قیمتی خواهد بود که انتظارات قیمتی را تعیین می‌کند و هزینه نهایی حمل‌ونقل را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ حتی زمانی که بخشی از بنزین مورد نیاز شبکه حمل‌ونقل عمومی به‌صورت سهمیه‌ای و به قیمت پایین تأمین می‌شود.

بر اساس یافته‌های دانش اقتصاد، بنزین یک کالای بی‌کشش است؛ یعنی مصرف بنزین به تغییرات قیمت واکنش نشان نمی‌دهد؛ گذشته از آنکه این امر باعث افزایش قیمت حمل‌ونقل می‌شود. در این صورت، راننده اسنپی که مازاد بنزین مورد تقاضای خود را با قیمتی بالا خریداری می‌کند، قاعدتاً خدمات خود را به میزانی افزایش می‌دهد که این افزایش هزینه جبران شود. با توجه به اینکه تورم به‌شکلی ناعادلانه توزیع می‌شود، بار تورمی افزایش قیمت بنزین به‌صورت عادلانه بین افراد توزیع نمی‌شود. در این صورت فرد فاقد اتومبیل که احتمال کارگری دستمزدبگیر با کارمندی با حقوق ثابت است، آسیب بیشتری از تورم ایجادشده می‌برد؛ چون وی نمی‌تواند به‌صورت فعال دستمزد یا حقوق خود را افزایش دهد. در این حالت، اقشار ضعیف از گران شدن قیمت بنزین به‌شدت آسیب خواهند دید و همین امر می‌تواند زمینه اعتراضات اجتماعی را نیز ایجاد کند. در این حالت ما به اسم عدالت، بی‌عدالتی را افزایش داده‌ایم.

برای تعیین اقتضائات عدالت در مقوله بنزین، دو مسئله اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی بنزین و همچنین اقتضائات عدالت در قیمت‌گذاری بنزین قابل‌طرح است.

۵. نظریه عدالت به‌مثابه توانمندسازی

در مباحث اقتصاد اسلامی، عدالت به دو مفهوم قرار گرفتن هر چیز در جایگاهش و رعایت استحقاق تعریف شده است؛ عدالت در مفهوم اول این است که هرچیزی در موضع مناسب خود قرار گیرد (وضع الشیء فی موضعه). در مفهوم دوم، عدالت بدین معناست که به هر صاحبِ حقی، حقش را بدهیم: العدل هو «إعْطَاء کُلَّ ذِی حَقٍّ حَقَّه».[۱] به بیان علامه طباطبائی، مراد از عدالت در آیات قرآن این است که هر فردی به آنچه استحقاق دارد برسد.[۲] شهید صدر در تفسیر عدالت توزیعی، منشأ استحقاق را کار و نیاز می‌داند.[۳]

بررسی جهت‌گیری‌های اسلام در زمینه عدالت گویای این است که اسلام برای تحقق عدالت تلاش می‌کند که با ایجاد بستر مناسب برای تعاملات اقتصادی، زمینه عدالت و توازن را در جامعه فراهم کند. در این چارچوب، عدالت تنها ناظر به چگونگی توزیع ثروت‌های عمومی و عواید تولید نیست؛ بلکه ناظر به فرایندی است که در آن عدالت تحقق می‌یابد. اسلام با پرهیز از نگاه کلیشه‌ای به عدالت، سعی می‌کند افراد را برای دستیابی به عدالت توانمند سازد؛ رویکردی که از آن با عنوان «**عدالت به‌مثابه توانمندسازی مادی و معنوی**»[۴] یاد می‌کنیم.

در نگرش اسلامی، تحقق عدالت وابسته به آن است که افراد را توانمند کنیم که بتوانند درآمدی در حد کفاف از محل کار و تلاش خود به‌دست آورند و کسب درآمد و مصرف آن در خدمت تعالی روحی ایشان و دستیابی به معنویت قرار گیرد. در این چارچوب، سیاست‌های اقتصادی مشتمل بر سیاست‌های توزیعی و قیمت‌گذاری باید در خدمت توانمندسازی مادی و معنوی افراد جامعه باشد. عدالت زمانی محقق می‌شود که اگر قیمت‌ها را اصلاح کنیم، تولیدکننده و مصرف‌کننده توان واکنش و اصلاح رفتار به شکل صحیح را داشته باشد؛ نه اینکه مجبور به تعطیلی تولید، کوچک کردن سفره خانواده یا افزایش قیمت کالاها و خدمات تولیدی شوند.

در مورد فروش حامل‌های انرژی به مردم چه آن را مصداق انفال بدانیم و چه ندانیم، مقتضای عدالت این است که هم نظام توزیع و هم قیمت مبادله‌ای عادلانه باشد. عدالت در نظام توزیع ناظر به اموری همچون سهمیه‌بندی بنزین می‌شود که باید با اقتضائات عدالت مطابقت داشته باشد. قیمت مبادله‌ای عادلانه وقتی برقرار است که انرژی به قیمت واقعی یعنی قیمت سازگار با واقعیت‌های اقتصاد ایران به مردم فروخته شود. بر این اساس، قیمت واقعی یا حقیقی قیمتی است که در شرایط بومی تعیین می‌شود؛ نه قیمتی که در سایر کشورها و با توجه به شرایط و وضعیت مردم آنها تعیین می‌شود.

---

۱. ملا هادی سبزواری، *شرح الاسماء الحسنی*، ص۵۴.

۲. علامه طباطبائی: «المراد به فی الآیة العدل الاجتماعی و هو أن یعامل کل من أفراد المجتمع بما یستحقه و یوضع فی موضعه الذي ینبغی أن یوضع فیه».

۳. محمدباقر صدر، *اقتصادنا*، ص ۵۳۰.

4. Justice as Material-Spiritual Capability

برخی قیمت عادلانه مبادله‌ای در رویکرد اسلامی را همان قیمت‌المثل دانسته‌اند؛ قیمتی که در شرایط بازاری عاری از مداخله و دستکاری و احتکار تعیین شود.[1] اگر این دیدگاه را بپذیریم، قیمت‌المثل حامل‌های انرژی باید در شرایط سرزمینی ایران تعیین شود؛ نه اینکه براساس قیمت‌المثل سایر کشورها تعیین شود. چنین قیمتی در یک بازار نامتوازن از عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان بنزین نیز محقق نمی‌شود.

بر اساس رویکرد عدالت به‌مثابه «**توانمندسازی مادی ـ معنوی**»، اصل بر این است که در مرحله اول به مردم کمک کنیم از محل کار و تلاش خود درآمدی در حد کفاف داشته باشند. در مرحله دوم باید با استفاده از راهبردهای تأمین مالی مشارکتی آنان را بر تولید توانمند ساخت. مرحله سوم به اعطای قرض‌الحسنه اختصاص دارد. و بالاخره، در مرحله چهارم نوبت به پرداخت یارانه می‌رسد. در پرداخت یارانه و بخشش هم باید کرامت افراد حفظ شود و این پرداخت خودتخریب‌گر نباشد. اگر پرداخت یارانه خود باعث ایجاد تورم شود، این اقدام در واقع باعث کمک به فقرا نمی‌شود؛ بلکه آنها را فقیرتر می‌کند.

در این چارچوب توانمندسازی مردم مستلزم استفاده از سیاست‌های غیرقیمتی پیش از سیاست‌های قیمتی و همراه با آن است. سیاست‌های غیرقیمتی شامل سیاست‌های مرتبط با فرهنگ‌سازی اقتصادی برای تغییر ترجیحات و اصلاح الگوهای رفتاری و همچنین سیاست‌های مرتبط با اصلاح زیرساخت‌ها و بهبود فناوری است. هنگامی که سیاست‌های قیمتی به شکل مناسبی اجرا شوند، زمینه برای اعمال سیاست‌های قیمتی نیز فراهم می‌شود. برای نمونه، اگر خانوارها بتوانند با کمک دولت اقدام به نصب پنل خورشیدی بر بام منازل خود شوند، آنها می‌توانند از این طریق تا حدودی برق مورد نیاز خود را تأمین یا از محل فروش آن به دولت کسب درآمد کنند. پس از ایجاد این توانمندی می‌توان در مورد تعدیل قیمت برق نیز تصمیم بهتری گرفت. همین نکته در مورد توانمند کردن خانواده‌ها برای دوجداره کردن پنجره‌ها، عایق‌بندی دیوارها، تعویض کولرهای پرمصرف، تقویت حمل‌ونقل عمومی و مانند آن صادق است.

در چارچوب نظریه عدالت به‌مثابه توانمندسازی باید به بررسی اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین بپردازیم. در این زمینه باید به رهیافت‌های اسلامی نسبت به ثروت‌های عمومی و انفال توجه کرد. از آنجا که در مقوله بنزین، ماده اولیه آن یعنی نفت خام جزء انفال است، باید بررسی کرد که اسلام چه رویکردی نسبت به انفال و محصولات تولیدی حاصل از آن دارد. با نگاهی به مباحث فقهی مشخص می‌شود که انفال در مالکیت دولت اسلامی است و دولت می‌تواند بر اساس مصلحت عمومی در مورد آن اقدام کند؛ و در مورد آن سیره توزیع مساوی بیت‌المال جریان ندارد؛ چراکه توزیع مساوی بیت‌المال ناظر به ثروت‌های عمومی مشترک ازجمله درآمدهای خراجیه است و شامل انفال نمی‌شود.[2]

---

۱. سیدعقیل حسینی و حسین عیوضلو، «آیا قیمت بازاری، عادلانه است؟ (تحلیل تطبیقی نگرش فلاسفه یونان، علمای اسکولاستیک و فقهای مسلمان به قیمت عادلانه)»، *مطالعات اقتصاد اسلامی*، ۱۳۹۱، شمارهٔ ۸، ص۱۱۹-۱۶۴.

۲. ر.ک: حامد منتظری‌مقدم، «شیوه‌های تقسیم بیت‌المال در صدر اسلام»، *معرفت اقتصادی*، ۱۳۸۹، شمارهٔ ۲، ص۱۳۷-۱۶۹؛ مهدی خطیبی، «بررسی فقهی گزارش‌های تاریخی تقسیم مساوی بیت‌المال در حکومت علوی (ع)»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۴۰۴، دوره ۱۷، شمارهٔ ۳۳، ص۱۹۹-۲۱۶.

در چارچوب نگرش اسلامی، آن‌گونه که شهید صدر بیان می‌کند، نظام توزیع قبل از تولید، نظام توزیع بعد از تولید و همچنین نظام بازتوزیع درآمد و ثروت به‌گونه‌ای سامان می‌یابد که مصالح عمومی ازجمله عدالت توزیعی و مبادله‌ای تأمین شود. در زمینه توزیع قبل از تولید در زمینه ثروت‌های عمومی، قواعدی همچون حیازت و احیاء حاکم است. با توجه به اینکه نفت و مشتقات آن به‌عنوان یکی از مصادیق انفال از ویژگی‌های خاصی برخوردار است، در این زمینه تعیین مصلحت عمومی در شیوه بهره‌برداری از چاه‌های نفت و همچنین پالایش و پخش محصولات نفتی نیازمند توجه به آثار شیوه‌های مختلف آن بر منافع عمومی است.[1]

انفال در لغت جمع نفل بر وضع عسل به معنی عطا و اعطا است؛ و اینکه نماز مستحبی را نافله نامیده‌اند به خاطر آن است که عطیه‌ای در راستای اطاعت است که واجب نیست.[2] برخی نیز آن را به معنای غنیمت دانسته‌اند.[3] گویا اینکه برخی نفل را به معنای زیاده گرفته‌اند، منظورشان لازمه معنا باشد، نه اصل معنا؛ مثلاً در مصباح المنیر بعد از آنکه نفل را به معنی غنیمت ترجمه کرده، در بیان معنای نافله گفته است: «مِنْهُ النَّافِلَةُ فِی الصَّلَاةِ وَ غَیْرِهَا لِأَنَّهَا زِیَادَةٌ عَلَی الْفَرِیضَةِ».[4] صاحب جواهر در تعریف اصطلاحی انفال می‌گوید: «هی هنا ما یستحقه الامام (علیه السلام) من الأموال علی جهة الخصوص کما کان للنبی (صلی الله علیه و آله) سمیت بذلک لأنها هبة من الله تعالی له زیادة علی ما جعله له من الشرکة فی الخمس، إکراما له و تفضیلا له بذلک علی غیره».[5]

انفال مصادیقی دارد که در کتب فقهی به قرار زیر شمرده شده است: ۱) زمین‌هایی که بدون جنگ به تصرف مسلمانان درآمده است که به آن فیء نیز گفته می‌شود؛ ۲) زمین‌های موات، ۳) سواحل دریاها، قله کوه‌ها و دره‌ها و جنگل‌ها، ۴) دارایی پادشاهانی که سرزمین آنها فتح شده و برگزیده غنائم؛ ۵) غنیمت‌های به‌دست‌آمده در جنگی که بدون اذن امام بوده است؛ ۶) ارث بدون وارث و ۷) معادن ظاهر و مخفی که در ملک کسی نباشد.[6] البته در اینکه معادن باطنی جزء انفال یا مشترکات عامه باشند، اختلافاتی بین علما وجود دارد.[7]

شهید صدر با ارائه نظریه توزیع قبل از تولید به بررسی چگونگی توزیع انفال و ثروت‌های اولیه شامل زمین و سایر منابع طبیعی می‌پردازد. ایشان در تعیین مالکیت معادن باطنی که نفت نیز در زمره آن قرار می‌گیرد، به وجود نظریات مختلف اشاره می‌کند. بر اساس بیان ایشان، برخی علما همانند کلینی، قمی، شیخ مفید و دیلمی معتقدند که این‌گونه معادن در زمره انفال و در مالکیت دولت یا امام (منصب امام نه شخص امام) است. برخی ازجمله علمای شافعی و حنبلی آن را ازجمله مشترکات عامه و در مالکیت عموم مردم می‌دانند.[8]

---

۱. ر.ک: محمدباقر صدر، *اقتصادنا*.

۲. احمدبن زکریا ابن‌فارس، *معجم مقائیس اللغة*، ج۵، ص۴۵۵.

۳. احمدبن محمد مقری فیومی، *المصباح المنیر فی غریب الشرح الکبیر للرافعی*، ج۲، ص۶۱۹.

٤. احمدبن محمد مقری فیومی، *المصباح المنیر فی غریب الشرح الکبیر للرافعی*، ج۲، ص۶۱۹.

۵. محمد حسن نجفی، *جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام*، ج۱۶، ص۱۱۶.

٦. نجم الدین جعفربن حسن محقق حلّی، *شرایع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام*، ج۱، ص۱۶۶؛ علی مشکینی، *مصطلاحات الفقه*، ص۹۳.

۷. محمدباقر صدر، *اقتصادنا*، ص۵۰۱.

۸. همان.

از نگاه شهید صدر، صرف‌نظر از اینکه معادن باطنی در مالکیت دولت یا عموم مردم باشد، این معادن هویتی اجتماعی دارند و به فرد خاصی تعلق ندارند. به نظر ایشان، نظر مشهور این است که معادن ظاهری و باطنی نزدیک زمین در مالکیت خصوصی درنمی‌آید، و افراد می‌توانند به میزان نیاز و بدون وارد کردن ضرر به دیگران از آن بهره‌برداری کنند؛ اما در مورد معادن باطنی مانند نفت، ایشان معتقدند که افراد مالک رقبه معدن نمی‌شوند؛ ولی در صورت احیاء معدن، مالک میزان برداشت‌شده می‌شوند. در نهایت، ایشان به سمت پذیرش این نظر تمایل پیدا می‌کند که معادن را در زمره مشترکات عامه بدانند که دارای مالکیت عمومی است که در آن افراد نمی‌توانند مالک رقبه معدن شوند؛ ولی می‌توانند از آن بهره‌برداری کنند.[1] البته ایشان در نهایت به این تمایل پیدا می‌کنند که معادنی که در ملک خصوصی نیست، در مالکیت دولت قرار دارد. ایشان معتقد است که دولت باید متصدی استخراج معادنی مانند طلا باشد؛ هرچند دولت می‌توان به روش اقطاع استخراج را به مردم واگذار کند.[2]

اگر بپذیریم که دولت اسلامی مالک انفال و محصولات حاصل از آن است و تصمیم‌گیری در مورد توزیع و قیمت‌گذاری آن باید بر اساس مصلحت انجام شود، تحقق مصلحت دائرمدار تأمین اهدافی همچون کارایی و عدالت است. در این میان تلاش برای تحقق عدالت در زمینه توزیع و قیمت‌گذاری بنزین از اهمیت زیادی برخوردار است. در ادامه به بررسی اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری بنزین با توجه به احکام شرعی و در چارچوب نظریه عدالت به‌مثابه توانمندسازی می‌پردازیم.

۱. همان، ص۵۰۶.

۲. همان، ص۵۱۰.

۶. اقتضائات عدالت در سهمیه‌بندی بنزین

بر اساس یکی از طرح‌های اعلامی سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، به افراد سهمیه مساوی از بنزین تعلق می‌گیرد و سپس افراد اقدام به خرید و فروش سهمیه خود می‌کنند. تلقی طراحان طرح از عدالت در مورد بنزین این است که سهمیه مساوی به هریک از شهروندان ایرانی تعلق گیرد و آنها بین مصرف یا فروش آن مخیر شوند. در این زمینه گفته می‌شود که بنزین در زمره انفال و ثروت‌های عمومی است، و به همین خاطر باید به‌صورت مساوی بین عموم مردم توزیع شود. بر اساس طرح اعلامی، به هر نفر روزی یک لیتر و در ماه ۳۰ لیتر بنزین تعلق می‌گیرد و وی می‌تواند این سهمیه را در خودروی خود مصرف یا آن را به دیگران بفروشد.

اینکه گفته شود از محل انفال و ثروت‌های عمومی، به هر فرد، روزانه یک لیتر بنزین داده شود و افراد فاقد خودرو، سهمیه خود را به دارندگان خودرو بفروشند تا عدالت محقق شود، با مبنای عدالت در اسلام سازگار نیست. در منطق اسلامی، انفال و منابع طبیعیِ عمومی، ازجمله معادن، نفت، گاز، جنگل‌ها، مراتع، دریاها و منابعی که ملک اشخاص نیستند، در اختیار حاکمیت اسلامی قرار دارند تا بر پایه مصلحت عمومی، رفع نیازهای جامعه، جلوگیری از تمرکز ثروت و تأمین حقوق نسل‌های حال و آینده اداره شوند. انفال، مال خصوصی افراد نیست که ابتدا به قطعات مساویِ قابل‌معامله تبدیل شود و سپس، در بازار میان مردم دست‌به‌دست گردد.

عدالت در اسلام، صرفاً مساوات عددی و صوری نیست. «مساوات»، آن است که همه افراد، در شرایط برابر، از حق برابر برخوردار باشند؛ اما «عدالت»، اقتضا می‌کند حقوق، امکانات و منابع متناسب با نیاز، استحقاق، مسئولیت اجتماعی، مصلحت عمومی و آثار واقعی آن‌ها تخصیص یابد. به همین علت، دادن سهمیه یکسان بنزین به فردی که خودرو، درآمد بالا و مصرف زیاد دارد و فردی که خودرو ندارد، لزوماً، عدالت نیست؛ به‌ویژه هنگامی که فردِ فاقد خودرو، برای تأمین هزینه‌های ضروری زندگی، ناچار شود سهم خود را بفروشد و فرد برخوردارتر، با قدرت خرید بیشتر، آن سهم را تصاحب کند. در این حالت گرچه فروش سهمیه بنزین برای فرد فاقد خودرو ایجاد درآمد می‌کند، ولی باید بررسی کرد که با توجه به تورم ایجادشده، این درآمد تا چه میزان می‌تواند آثار تورمی طرح را خنثی کند.

اگر این منطق را، درباره انفال، تعمیم دهیم، باید به هر فرد، سهمی مساوی و قابل خرید و فروش از آب‌های عمومی، مراتع، جنگل‌ها، معادن، ذخایر نفت و گاز، سواحل و درآمدهای ناشی از آن‌ها بدهیم. سپس افراد توانمند، سهم‌های پراکنده دیگران را خریداری می‌کنند. درنتیجه، فرد کم‌درآمد، برای رفع نیازهای فوری خود، حق خویش از ثروت عمومی و حتی حق نسل آینده خود را واگذار می‌کند؛ اما فرد برخوردار، به سبب توان مالی بالاتر، حقوق عمومی بیشتری را انباشته می‌سازد. این فرایند، توزیع عادلانه انفال نیست، بلکه تبدیل تدریجی ثروت عمومی به دارایی قابل‌تملک برای «صاحبانِ قدرت خرید» است.

منافاتی که این سیاست با عدالت اسلامی دارد، در چند نکته آشکار می‌شود:

نخست، انفال، دارای کارکرد اجتماعی و عمومی‌اند، نه صرفاً کارکرد درآمدی و فردی؛ بنابراین، دولت نمی‌تواند مأموریت خود در اداره عادلانه منابع عمومی را به بازار خرید و فروش سهمیه واگذار کند.

دوم، عدالت اسلامی با تمرکز ثروت و گردش آن در میان گروه محدود سازگار نیست؛ درحالی‌که قابلیت خرید و فروش سهمیه، در عمل، امکان تجمیع سهم‌های عمومی در دست مصرف‌کنندگان بزرگ و صاحبان سرمایه را فراهم می‌کند.

سوم، حق افراد نسبت به منابع عمومی، باید به رفاه پایدار، خدمات عمومی، زیرساخت، امنیت اقتصادی و رفع فقر منتهی شود، نه آنکه به مبلغی اندک و زودگذر تقلیل یابد که خانوار کم‌درآمد، برای گذران زندگی، ناچار به فروش آن باشد.

چهارم، مصلحت نسل‌های آینده اقتضا می‌کند منافع حاصل از منابع پایان‌پذیر، به سرمایه‌های مولد و پایدار تبدیل شود؛ نه اینکه عمدتاً در مصرف بیشتر انرژی و افزایش اتلاف منابع مستهلک گردد.

این الگو، در واقع، به این معناست که عدالت، به «برابری اولیه در اعطای یک حق قابل‌معامله» فروکاسته شود. چنین رویکردی، حقیقتاً، محتوای واقعی عدالت را از بین می‌برد. در این صورت گفته می‌شود همه به‌طور برابر، سهمیه گرفته‌اند، اما تفاوت در درآمد، نیاز، دارایی، دسترسی به بازار و قدرت خرید، نادیده گرفته می‌شود. در این رویکرد، «برابری در نقطه آغاز»، جایگزین «عدالت در نتیجه و در فرصت واقعی» می‌شود.

پس مسئله این نیست که همه افراد، در ظاهر، یک سهمیه دریافت می‌کنند؛ بلکه مسئله این است که منافع انفال، چگونه به خیر عمومی، کاهش محرومیت، توسعه پایدار، حفظ منابع و جلوگیری از تمرکز ثروت منتهی شود. سیاستی که سهم مردم از ثروت عمومی را به برگه‌ای قابل‌فروش تبدیل می‌کند و سپس راه را برای خرید آن توسط ثروتمندان و مصرف‌کنندگان بزرگ باز می‌گذارد، در بهترین حالت، «توزیع مساوی حق معامله» است، نه «تحقق عدالت».

در بررسی رویه اسلام در زمینه عرضه کالاها و خدمات شاهد این مسئله هستیم که روند طبیعی موجود در بازار پذیرفته شده است. پیشنهاد اجرای سهمیه‌بندی بنزین بین افراد و ایجاد بازار مبادله بین آنها که هیچ سابقه‌ای در دنیای واقعی ندارد، نوعی عدول از بازارهای طبیعی است. در واقعیت عملی، بازار بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان یک کالا یا خدمت ایجاد می‌شود؛ درحالی‌که در طرح بازاری‌سازی بنزین، فروشنده بنزین، تولیدکننده آن نیست؛ بلکه وی سهمیه خود را از تولیدکننده یعنی پالایشگاه دریافت می‌کند و سپس اقدام به مبادله آن می‌کند. ایجاد چنین بازاری نه‌تنها خروج از روال متعارف موجود در مبادلات اقتصادی مردم است، بلکه افراد را درگیر نوعی مبادله غیرضروری می‌کند.

گذشته از آنکه با توجه سابقه اقتصاد سیاسی ایران، ایجاد بازار مبادله بنزین، باعث ایجاد برخی عادت‌های رفتاری نامناسب ازجمله انتظار ارزش قیمت ارز برای افزایش عواید حاصل از فروش سهمیه بنزین می‌کند؛ چراکه در عمل نرخ‌گذاری آزاد بنزین به قیمت دلاری فوب خلیج فارس ملاک قرار می‌گیرد.

۷. اقتضائات عدالت در قیمت‌گذاری بنزین

یکی دیگر از محورهای قابل‌بحث تعیین اقتضائات عدالت در قیمت‌گذاری بنزین است. در میان گزاره‌های سیاستی مطرح‌شده توسط سازمان هدفمندسازی انرژی، تعیین قیمت بنزین بر اساس قیمت بنزین وارداتی (قیمت فوب خلیج فارس) و همچنین قیمت حاصل از مبادله سهمیه بنزین توسط افراد مطرح شده است. در این زمینه این سؤال مطرح است که قیمت عادلانه بنزین چگونه باید تعیین شود؟

در ادبیات اقتصادی، وقتی سخن از قیمت عادلانه به میان می‌آید، به‌طور معمول قیمت حاصل از عرضه و تقاضای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان در یک بازار رقابتی، قیمت عادلانه قلمداد می‌شود. برخی نیز قیمت عادلانه را مقداری می‌دانند که هزینه‌های تولید را پوشش دهد. هنگام بحث از قیمت بنزین، قیمت عادلانه در مقایسه قیمت داخلی و خارجی آن تعیین می‌شود. یعنی گفته می‌شود که این کالا در سایر کشورها به فلان قیمت عرضه می‌شود و در کشور ما به قیمتی پایین‌تر عرضه می‌شود و این مابه‌التفاوت رانتی است که مصرف‌کننده داخلی از آن بهره‌مند می‌شود؛ رانتی که از آن با عنوان یارانه پنهان یاد می‌شود.

عدالت در فضای قیمت‌گذاری نیز مقتضی آن است که قیمتی منصفانه تعیین شود که به هیچ طرفی اجحاف نشود. امیرالمؤمنین (ع) در نامه خطاب به مالک اشتر می‌فرماید: «وَ لْيَكُنِ الْبَيْعُ بَيْعا سَمْحا بِمَوَازِينِ عَدْلٍ وَ اَسْعَارٍ لاَ تُجْحِفُ بِالْفَرِيقَيْنِ».[1] براساس بیان امیرمؤمنان، قیمت عادلانه قیمتی است که باعث اجحاف به فروشنده و خریدار نشود. علی‌رغم عدم پذیرش اولیه مداخله دولت در تعیین قیمت در بازار اسلامی، قیمت‌گذاری نباید بی‌ضابطه باشد.[2] به نظر امام خمینی (ره)، هرچند قیمت‌گذاری در ابتدا جایز نیست، ولی «اگر فروشنده اجحاف کند، باید او را مجبور کنند که قیمت را کاهش دهد؛ وگرنه حاکم شرع او را ناچار می‌کند که کالا را به قیمت آن سرزمین یا به صلاحدید حاکم بفروشد».[3] در بیان ایشان، تصریح شده است که قیمت کالا باید با قیمت سرزمین مورد بررسی هماهنگ باشد.

---

۱. نهج‌البلاغه، نامه ۵۳.

۲. سید عقیل حسینی و همکاران، «تحلیل فقهی - اقتصادی قیمت و قیمت گذاری (تسعیر) با تکیه بر دیدگاه علامه حلی»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۳۹۹، شمارهٔ ۲۲، ص۱۴۳؛ سید عباس موسویان و حسن بهاری قراملکی، «ضوابط قیمت گذاری از منظر فقه امامیه»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۳۸۹، شمارهٔ ۲، ص۱۰۹؛ سید رضا حسینی، «قیمت‌گذاری از دیدگاه فقه و اقتصاد»، *جستارهای اقتصادی*، ۱۳۸۴، شمارهٔ ۴، ص ۸۰.

۳ سیدروح الله موسوی الخمینی، *کتاب البیع*، ص۴۰۶.

بنا به استدلال شهید صدر، یکی از وظایف دولت اسلامی این است که نگذارد قیمت کالاها و خدمات از قیمت حقیقی خود فاصله بگیرد. ایشان این وظیفه دولت را مسئولیت نظارت بر قیمت‌های مبادله‌ای[1] می‌نامد. ایشان قیمت مبادله‌ای حقیقی یک کالا یا خدمت را مبتنی بر دو امر کمیابی طبیعی و منفعت موجود در آن کالا یا خدمت می‌داند که می‌تواند نیاز انسان را برآورده کند. عامل کمیابی نیز متأثر از کمیت و کیفیت (سختی) کار مورد نیاز است. هرچه تولید کالایی نیازمند کاری طولانی‌تر و سخت‌تر باشد، این کالا به‌صورت طبیعی کمیاب‌تر است؛ البته میزان وجود طبیعی ماده مورد استفاده در تولید کالا نیز در قیمت اثرگذار است. اینکه طلا قیمتی بیشتر از نقره دارد به این خاطر است که معادن طلا در طبیعت کمیاب‌تر از معادن نقره می‌باشند. به نظر شهید صدر، عامل کمیابی که بر اثر احتکار به وجود می‌آید و اثرش از کانال عرضه و تقاضا به افراد تحمیل می‌شود و در تعیین قیمت کنونی کالا و اجرت کنونی کار اثرگذار است، چنین قیمتی، مصنوعی و ساختگی است که بر اثر مداخله اراده انسان برای بهره‌کشی از دیگران به وجود آمده است. اسلام این‌گونه بین قیمت (حقیقی) و قیمت‌های کنونی تفکیک می‌کند و این مسئولیت را بر عهده دولت می‌گذارد که قیمت کالاها و انواع مختلف کار در عرصه‌های مختلف زندگی اقتصادی را به شکلی حفظ کند که این قیمت‌ها بر اثر منفعت و کمیابی طبیعی تعیین شوند. بر این اساس، دولت باید در مقابل هرگونه انحراف قیمت بازاری از قیمت حقیقی، چه به‌صورت افزایش و چه به‌صورت کاهش، به‌واسطه کمبود ساختگی ناشی از احتکار مقابله کند. وی در ادامه به فرمایش امیرالمؤمنین (ع) خطاب به مالک اشتر[2] استناد می‌کند که در آن حضرت بر لزوم ممانعت از احتکار و تحقق عدالت در قیمت‌ها تأکید می‌کنند.[3]

ارسطو بین عدالت توزیعی و عدالت جبرانی تفکیک می‌کند: عدالت جبرانی (معاوضه‌ای) زمانی مطرح می‌شود که بخواهیم به تنظیم روابط افراد بپردازیم؛ درحالی‌که عدالت توزیعی عمدتاً ناظر به تعیین سهم افراد از اموال گروهی و عمومی است. به بیان دیگر، عدالت جبرانی در مبادلات بین افراد ظاهر می‌شود و عدالت توزیعی در مورد توزیع مواهب بین افراد مطرح می‌شود.[4] عدالت در مبادله اقتصادی، براساس اندیشه ارسطو، مستلزم معامله به مثل (مبادله متقابلانه) است؛ یعنی باید در مقابل آنچه می‌گیریم، چیزی بدهیم که از لحاظ ارزش با آن برابر باشد؛ هرچند که در مورد نظریه ارزش ارسطو ابهامات زیادی وجود دارد و برای برابری ارزش، معیارهایی همچون منزلت اجتماعی متناسب، ارزش تولیدی، مدت زمان کار و ارزش‌گذاری بازاری ذکر شده است.[5]

مجلس شورای اسلامی
مرکز تحقیقات اسلامی

---

۱ مسؤولیّة الحفاظ علی القیم التبادلیّة.

۲. نهج‌البلاغه، خطبه ۵۳.

۳. همان.

٤. ارسطو، اخلاق نیکوماخس، ترجمه سیدابوالقاسم حسینی، ص۱۶۵ـ۱۷۵.

۵. سیدعقیل حسینی و حسین عیوضلو، «آیا قیمت بازاری، عادلانه است؟ (تحلیل تطبیقی نگرش فلاسفه یونان، علمای اسکولاستیک و فقهای مسلمان به قیمت عادلانه)»، *مطالعات اقتصاد اسلامی*، ۱۳۹۱، شمارهٔ ۸، ص۱۲۴-۱۲۹.

در رویکرد اسلامی، بحث از عدالت مبادله‌ای در قالب بحث تسعیر مطرح شده است. در این زمینه هرچند ادبیاتی در مورد عدم جواز تسعیر توسط دولت مطرح شده، ضوابطی نیز برای قیمت عادلانه از جمله لزوم در نظر گرفتن منافع دو طرف معامله، ممنوعیت احتکار و تبانی و عدم جواز اجحاف نسبت به یکی از طرفین در هنگام تعیین قیمت مطرح شده است.[1] اجحاف ممکن است امری قصدی باشد که ناشی از رفتار یکی از دو طرف مبادله حاصل شود یا امری خارجی و ناشی از ساختار بازار باشد. برای عدالت توزیعی در رویکرد اسلامی دو تعریف ارائه شده است: اول، عدالت به این معناست که هرچیزی در جایگاه خود قرار گیرد (وضع الشی فی موضعه)؛ دوم، عدالت یعنی حق هرکسی به او داده شود (اعطاء کل ذی حق حقه). این دو مفهوم عدالت ارتباطی تنگاتنگ با یکدیگر دارد؛ عدالت استحقاقی (تعریف دوم) نه‌تنها مستلزم این است که حق هرکسی به او داده شود، بلکه او باید بدین وسیله در جایگاه واقعی خود قرار گیرد. جایگاه واقعی هر فرد جایگاهی است که با ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه او مرتبط است.[2]

تعریف عدالت توزیعی در رویکرد اسلامی اقتضائاتی برای عدالت معاوضی نیز دارد. این تحلیل راهی به سوی تعیین قیمت عادلانه و دستمزد عادلانه باز می‌کند. این سؤال که دارنده یک کالا در مقابل واگذاری کالایش استحقاق دریافت چه قیمتی دارد و این سؤال که یک فرد در مقابل ارائه خدماتش چه میزان اجرت استحقاق دارد را باید این‌گونه پاسخ داد که در شرایط طبیعی که افراد در جایگاه واقعی خود قرار دارند و کالاها نیز در شرایطی طبیعی و نه ساختگی عرضه می‌شوند، چه قیمتی برای محصول عرضه‌شده و چه دستمزدی برای کار ارائه‌شده تعیین می‌شود؟

همان‌گونه که احتکار باعث ایجاد وضعیتی مصنوعی و ساختگی برای تعیین قیمت یک کالا ایجاد می‌کند، عدم ایجاد شرایط مناسب برای رشد و بالندگی افراد نیز شرایطی ساختگی ایجاد می‌کند که در آن افراد قادر نخواهند بود ظرفیت‌های بالقوه خود را بالفعل کنند و از این جهت آنچه استحقاق آن را دارند، دریافت نمی‌کنند. این مفهومی است که از آن با عنوان عدالت به‌مثابه توانمندی یاد می‌کنیم. توانمندسازی وظیفه‌ای است که تنها برعهده فرد یا جامعه نیست؛ بلکه دولت نیز نقشی اساسی در این زمینه دارد؛ دولت اسلامی باید در زمینه توانمندسازی افراد اقدام کند. این امر می‌تواند از راه‌هایی همچون فراهم کردن زمینه مهارت‌آموزی، ایجاد زمینه دسترسی به ابزار کار و جلوگیری از احتکار باشد.

۱. رک: سید عباس موسویان و حسن بهاری قراملکی، «ضوابط قیمت گذاری از منظر فقه امامیه»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۳۸۹، شمارهٔ ۲، ص۱۰۹-۱۳۶؛ سید رضا حسینی، «قیمت‌گذاری از دیدگاه فقه و اقتصاد»، *جستارهای اقتصادی*، ۱۳۸۴، شمارهٔ ۴، ص ۸۰-۱۱۱.

۲. رک: سیدمحمد کاظم رجایی و سیدمهدی معلمی، «درآمدی بر مفهوم »عدالت اقتصادی« و شاخص‌های آن»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۳۹۰، شمارهٔ ۴، ص۵-۳۰.

در مواردی وقتی فردی از پیامبر اعظم (ص) درخواست کمک می‌کرد، ایشان تلاش می‌کرد با فراهم کردن ابزار تولید، وی را توانمند سازد تا بدون درخواست از دیگران روی پای خود بایستد و از دسترنج کار خود ارتزاق کند. برای نمونه، زمانی که یکی از انصار نیازمند شد و از پیامبر (ص) درخواست کمک کرد، حضرت از او خواست هرچه در خانه دارد بیاورد و هیچ‌چیز را بی‌ارزش نشمارد. مرد انصاری به خانه‌اش رفت و با نمدی زرین و قدحی نزد پیامبر آمد. پیامبر (ص) اعلام کرد: «چه کسی این اموال را می‌خرد؟» مردی گفت: «آنها را به یک درهم می‌خرم». حضرت رسول فرمود: «چه کسی این اموال را به قیمت بیشتری می‌خرد؟» فردی دیگر گفت: «آنها را به دو درهم می‌خرم». پیامبر (ص) اموال آن مرد را به او فروخت و سپس دو درهم را به مرد انصاری داد و به او گفت: «با یک درهم برای خانواده‌ات غذا بخر و با درهم دیگر تبری بخر». مرد تبر را خرید و نزد پیامبر آورد. پیامبر روبه جماعت اعلام کرد: «چه کسی دسته‌ای برای این تبر دارد؟» یکی از حاضران گفت: «من». پیامبر خدا آن دسته را گرفت و با دست خود، در تبر محکم کرد و به مرد انصاری گفت: «برو هیزم جمع کن، و هیچ خاری، چه تر و چه خشک را اندک نشمار!». آن مرد چنین کرد و پس از پانزده روز نزد پیامبر آمد و عنوان داشت که وضع زندگی‌اش خوب شده است. پیامبر (ص) فرمود: «این برای تو نیکوتر از آن است که روز قیامت در حالی وارد محشر شوی که بر صورتت، لکه‌های صدقه دیده شود».[1]

همچنین یکی از صحابه پیامبر بر اثر فقر و تنگدستی فراوان تصمیم گرفت وضع خویش را برای پیامبر اکرم (ص) توضیح داده و از ایشان تقاضای کمک کند. او با این نیت به نزد پیامبر (ص) رفت؛ ولی پیش از آنکه حاجت خود را بر زبان بیاورد، حضرت به او فرمود: «هر کس از ما کمکی بخواهد، ما به او کمک می‌کنیم؛ ولی اگر کسی بی‌نیازی ورزد و دست حاجت پیش مخلوقی دراز نکند، خداوند او را بی‌نیاز می‌کند». وی آن روز چیزی نگفت و به خانه بازگشت؛ ولی فقر دوباره بر او چیره شد و ناچار روز دیگر به همان نیت در مجلس رسول اکرم (ص) حاضر شد؛ اما باز همان جمله را از ایشان شنید. این ماجرا برای بار سوم تکرار شد. وی با شنیدن دوباره جمله پیامبر (ص) مصمم شد تا بدون کمک دیگران به کار و تلاش بپردازد. او تیشه‌ای عاریه گرفت و برای جمع‌آوری هیزم جهت فروش در بازار به صحرا رفت. وی روزهای بعد نیز به این کار ادامه داد تا به‌تدریج توانست از درآمد این کار برای خود تیشه، مرکب و سایر لوازم کار خریداری کند. وی حتی موفق شد صاحب سرمایه و غلامانی شود. روزی رسول اکرم (ص) آن مرد را دید و به او فرمود: «نگفتم، هر کس از ما کمکی بخواهد به او کمک می‌دهیم؛ ولی اگر بی‌نیازی ورزد، خداوند او را بی‌نیاز می‌کند».[2]

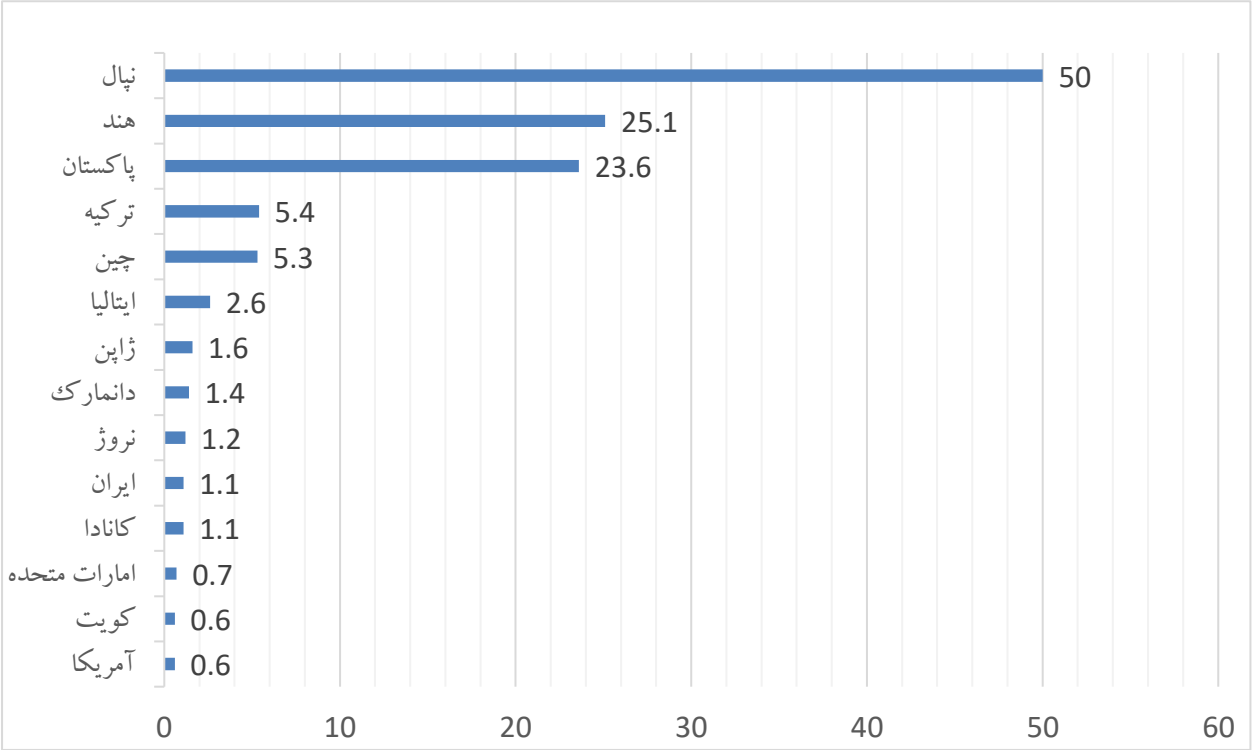
۱. محمدرضا حکیمی و دیگران، *الحیاة*، ج۵، ترجمه احمد آرام، ص۴۶۲.
۲. محمدبن یعقوب کلینی، *الکافي (ط- الإسلامیة)*، ج۲، ص۱۳۹.

اینکه مقتضای عدالت در قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی را تعیین قیمت براساس بهای آن در سایر کشورها بدانیم، محل تأمل است و با قیمت سرزمینی و واقعی هماهنگ نیست. مشخص نیست که چرا قیمت این حامل‌ها باید براساس قیمت آن در سایر کشورها تعیین شود؟ گذشته از اینکه اگر مبنای قیمت‌گذاری انرژی براساس قیمت سایر کشورها را بپذیریم، این منطق در مورد سایر کالاها و خدمات نیز صادق است. بر این اساس، باید دستمزدی که افراد در داخل می‌گیرند نیز به میزان دستمزد در کشور مورد مقایسه تعیین شود. از آنجا که امکان تعدیل دستمزد کارگر ایرانی با دستمزد پرداختی به کارگر خارجی نیست، نمی‌توان قیمت‌گذاری بنزین براساس قیمت‌های کشور دیگر باشد، ولی دستمزد مطابق آن نباشد. اگر قیمت عادلانه محصولی مانند بنزین قیمت سایر کشورها باشد، به برهان خلف این منطق عدالت نسبت به سایر کالاها و خدمات هم تسری پیدا می‌کند. در آن صورت دستمزد عادلانه نیز باید با توجه به دستمزد در سایر کشورها تعیین شود.[1]

هنگامی که برای تعیین قیمت عادلانه اقدام به مقایسه قیمت بنزین داخلی با قیمت سایر کشورها می‌کنیم، با توجه به منطق برهان خلف، باید برابری بین قدرت خرید و قیمت بنزین برقرار باشد. اتفاقاً وقتی نسبت قیمت بنزین و دستمزد در کشورها را مقایسه می‌کنیم، تفاوت محسوسی بین این نسبت در ایران و بسیاری از کشورهای دیگر وجود ندارد و حتی در برخی موارد وضعیت در آن کشورها بهتر از ایران است.

۱. محمد جواد توکلی، «ارزیابی عدالت اقتصادی در سیاست حذف یارانه پنهان حامل‌های انرژی از منظر اقتصاد اسلامی»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۴۰۲، شمارهٔ ۲۹، ص۹۷-۱۲۰.

نمودار ۲: سهم هزینه ۴۰ لیتر بنزین از متوسط درآمد ماهیانه خانوار (درصد)



منبع: اقتصاد و پیله‌فروش، ۱۳۹۸، ص۱۹

با توجه به نمودار بالا، یک ایرانی با حدود یک درصد درآمد ماهیانه‌اش ۴۰ لیتر بنزین (لیتری ۱۵۰۰ تومان) خریداری می‌کند. در برخی کشورها مانند آمریکا، کویت و امارات، افراد با اختصاص درصد کمتری از درآمد ماهانه‌شان همین مقدار بنزین دریافت می‌کنند. برخی کشورها مانند کانادا و نروژ وضعیتی مشابه ایران دارند. در برخی از کشورها نیز وضعیت بدتر از ایران است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، یک فرد آمریکایی برای خریداری ۴۰ لیتر بنزین، ۶ دهم درصد درآمد ماهانه خود را پرداخت می‌کند؛ درحالی‌که شهروند ایرانی حدود یک درصد درآمدش را پرداخت می‌کند.

علاوه‌بر اینکه برای قضاوت در مورد عدالت باید دید که وضعیت پس از اعمال قیمت‌گذاری دلاری یا توافقی بنزین چگونه خواهد شد. با توجه به تفاوت در قدرت واکنش افراد به افزایش قدرت انرژی، وضعیت اقشار ضعیف پس از اعمال سیاست بهتر نخواهد شد؛ اگر بدتر نشود. در این صورت نمی‌توان این نوع قیمت‌گذاری را عادلانه دانست. چنان‌که بیان شد، سهم انرژی در مخارج دهک اول ۱۵ درصد و در مخارج دهک دهم ۵ درصد است.[۱]

۱. محمد جواد توکلی، «ارزیابی عدالت اقتصادی در سیاست حذف یارانه پنهان حامل‌های انرژی از منظر اقتصاد اسلامی»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۴۰۲، شمارهٔ ۲۹، ص۱۰۸؛ امیرسامان اقتصاد و میثم پیله‌فروش، درباره یارانه انرژي در ایران (۱. یارانه پنهان و ملاحظات آن)، ص۱۰.

این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد که پرداخت یارانه از محل گران‌سازی انرژی نمی‌تواند مشکلات در عدالت توزیعی را به‌صورت کامل برطرف کند. درواقع، یارانه پرداختی از محل گران‌سازی حامل‌های انرژی نوعی یارانه خودتخریبگر است. اساساً با ایجاد تورم که خود منشأ بی‌عدالتی است، نمی‌توان عدالت را ایجاد کرد. تجربه دهه ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که با اجرای سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها که نام واقعی آن سیاست گران‌سازی انرژی است، هرچند در ابتدا ضریب جینی و نابرابری کاهش یافت، ولی در ادامه ضریب جینی و میزان نابرابری و شکاف طبقاتی به‌واسطه تورم ناشی از اجرای سیاست افزایش یافت. همان‌طور که بیان شد، هم‌اکنون قدرت خرید یارانه ۴۵ هزارتومانی پرداختی به کمتر از یک‌بیستم کاهش یافته است.

عدالت در قیمت‌گذاری در اقتصاد اسلامی بر اساس برداشتی که ارائه شد، هنگامی برقرار است که افراد بتوانند در مواجه با این نوع قیمت‌گذاری واکنش مناسب داشته باشند. به نظر می‌رسد که با آزادسازی قیمت انرژی و قیمت‌گذاری آن براساس قیمت سایر کشورها به‌صورت دلاری یا حتی ایجاد بازار توافقی قیمت انرژی، با مشکل ناتوانی تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به این سیاست روبرو می‌باشیم؛ امری که صدق عدالت را بر این سیاست مخدوش می‌کند.

باید توجه داشت که انرژی و به‌خصوص بنزین یک کالای مصرفی همانند پفک نمکی نیست؛ بلکه یک کالای مصرفی اساسی و یک نهاده تولید است. با افزایش قیمت بنزین، نه‌تنها قیمت حمل‌ونقل زیاد می‌شود و فشار زیادی بر اقشار فقیر وارد می‌کند، بلکه برای دارندگان خودروهای پرمصرف نیز مشکل‌ساز است؛ زیرا آنها قادر به تبدیل خودروی خود به خودروی کم‌مصرف نیستند. در بسیاری از مناطق کشور وضعیت حمل‌ونقل عمومی نیز مطلوب نیست و مردم نمی‌توانند آن را جایگزین استفاده از وسیله شخصی خود کنند. با افزایش قیمت بنزین هزینه‌های حمل‌ونقل نیز زیاد می‌شود و باز استفاده از این خدمات برای اقشار محروم عملاً مشکل‌تر خواهد شد.

هنگام ارزیابی عدالت و کارایی سیاست گران‌سازی و بازاری‌سازی بنزین باید تمامی هزینه‌های اعمال سیاست را مورد توجه قرار داد. یکی از هزینه‌هایی که کمتر بدان توجه می‌شود، هزینه‌های اجتماعی آن است. هنگام تصمیم در مورد قیمت‌گذاری محصولات استراتژیکی مانند بنزین باید به تبعات اجتماعی آن نیز توجه کرد. این امر مقوله‌ای است که در سیاست‌های تعدیل ساختاری و شوک‌درمانی مورد پیشنهاد نهادهایی همچون صندوق بین‌المللی پول مورد توجه قرار نمی‌گیرد. البته در یکی از گزارش‌های اخیر صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۲۳، به تأثیر افزایش قیمت سوخت بر ناآرامی‌های اجتماعی در ۱۰۱ کشور در حال توسعه در بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۰ پرداخته؛ یافته‌هایی که برخلاف توصیه‌های عملی صندوق است.[1]

1 .Alassane Drabo et al., «Unrests and Fuel Prices: The Role of Macroeconomic, Social and Institutional Factors», *International Monetary Fund*, 2023.

اجرای این سیاست‌ها در کشورهایی همچون شیلی، اندونزی و فیلیپین، مشکلات فراوانی همچون افزایش شکاف طبقاتی و ناآرامی‌های اجتماعی در پی داشته است. اجرای این سیاست‌ها در شیلی باعث ایجاد تورم ۳۷۵ درصدی شد. نمونه این مشکل در قزاقستان اتفاق افتاد که در پی حذف یارانه گاز مایع، آشوب‌های وسیع اجتماعی رخ داد. جوزف استیگلیتز، برنده جایزه نوبل اقتصادی سال ۲۰۰۱، به‌واسطه مخالفت با این سیاست‌ها از صندوق بین‌المللی پول کنار گذاشته شد. وی نتایج این سیاست‌ها را در کتاب *جهانی‌سازی و مسائل آن* بسط داده است.[۱] همچنین نائومی کلاین در کتاب *دکترین شوک* پرده از مشکلات شوک‌درمانی در آمریکای لاتین و شرق آسیا برمی‌دارد. حسین نمازی (۱۳۹۵)، وزیر وقت اقتصاد بین سال‌های ۸۰ـ۱۳۷۶، در تحلیل آسیب‌شناسانه اقتصاد ایران، نسبت به اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری و شوک‌درمانی در ایران از بودجه سال ۱۳۷۸ و برنامه سوم توسعه (۸۱ـ۱۳۷۹) به بعد هشدار داده است. اجرای این سیاست‌ها در کشور طی سه دهه اخیر نه‌تنها باعث بهبود کارایی و کاهش مصرف انرژی در کشور نشده، بلکه توزیع درآمد را نیز ناعادلانه‌تر کرده و موجب افزایش ضریب جینی و شکاف طبقاتی شده است.

با توجه به آنچه گفته شد، مدیریت عرضه و تقاضای بنزین زمانی می‌تواند کارآمد باشد که بسته‌ای از سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی و سیاست‌های طرف عرضه و تقاضا انتخاب و اجرایی شود. بر اساس نظریه عدالت به‌مثابه توانمندسازی مادی و معنوی، خروجی اجرای این سیاست‌ها باید توانمندساختن مردم برای واکنش مناسب به سیاست‌های اعمالی به خصوص سیاست‌های قیمتی است. در این راستا، ارتقای زیرساخت‌های اقتصادی مرتبط با مصرف بنزین ازجمله بهبود نظام حمل‌ونقل عمومی و ارتقای کیفیت خودروهای داخلی، تنوع‌بخشی به سوخت مصرفی خودروها، بهبود کیفیت سوخت به‌ویژه بنزین ازجمله عوامل موثر بر توانمندسازی مردم در مواجهه با تغییرات قیمتی است.

مجلس شورای اسلامی
مرکز تحقیقات اسلامی

۱. جوزف استیگلیتز، *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز.

نتیجه‌گیری

یکی از مسائلی که همواره در اقتصاد ایران مطرح بوده، مسئله عدالت در توزیع و قیمت‌گذاری بنزین است. در این زمینه ادعاهای مختلفی در مورد وجود بی‌عدالتی در توزیع بنزین مطرح شده؛ ازجمله اینکه قیمت بنزین ارزان است و افراد فاقد ماشین از رانت ادعایی بنزین بی‌بهره‌اند؛ درحالی‌که برخی با داشتن چند ماشین از این رانت به شکلی ناعادلانه بهره‌مند می‌شوند. در همین راستا، طرح‌های مختلفی برای تقویت کارایی و عدالت در مورد بنزین مطرح و اجرایی شده است. ازجمله طرح‌هایی که در چند سال اخیر در این مورد مطرح شده، قیمت‌گذاری بنزین بر اساس قیمت فوب خلیج فارس، توزیع بنزین تولیدی بین افراد و ایجاد بازار مبادله بین افراد است؛ طرح‌هایی که به شکل‌های مختلف در فضای اقتصاد سیاسی کشور مطرح شده است.

در این گزارش ضمن بررسی اقتضائات عدالت در مورد بنزین، به‌صورت خاص به بررسی طرح اخیر سازمان بهینه‌سازی انرژی برای تغییر در سهمیه‌بندی و مکانیزم قیمت‌گذاری بنزین می‌پردازیم. بر اساس این طرح، سهمیه بنزین به‌جای تعلق به خودروها به افراد تعلق می‌گیرد و سپس افراد در یک فضای مبادله‌ای اقدام به خرید و فروش سهمیه خود می‌کنند و قیمت بنزین در این بازار جدید کشف و اعمال می‌شود.

بر اساس آمارهای اعلامی، میزان مصرف بنزین در کشور به ۱۳۵ میلیون لیتر در روز رسیده است. با توجه به اینکه تنها ۱۲۱ میلیون لیتر بنزین در داخل تولید می‌شود (۱۱۲ میلیون لیتر بنزین تولیدی پالایشگاه‌ها و ۹ میلیون لیتر بنزین تولیدی پتروشیمی‌ها)، اعلام شده است که ۱۴ میلیون لیتر باقی‌مانده از ذخایر راهبردی یا واردات تأمین می‌شود؛ و عنوان شده است که برای واردات بنزین در سال ۱۴۰۴ میزان ۲.۳ میلیارد دلار ارز تخصیص داده شده است و پیش‌بینی می‌شود که این رقم به ۴.۵ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۵ افزایش یابد.

اگر طرح بازار مبادله بنزین ایجاد شود و به هر فرد ماهیانه ۳۰ لیتر بنزین تعلق گیرد، و وی بتواند آن را به قیمت لیتری ۸۷ هزار و ۲۰۰ تومان یعنی قیمت فوب خلیج فارس بفروشد، در این صورت وی باید خدمات حمل‌ونقل دریافتی را نیز بر همین اساس پرداخت کند؛ چراکه بنزین کالایی بی‌کشش است و افزایش قیمت آن نمی‌تواند تأثیر چندانی در مصرف آن بگذارد و در عوض باعث افزایش قیمت حمل‌ونقل و کلیه هزینه‌های وابسته به آن می‌شود. علاوه‌بر اینکه تورم سایر کالاها و خدمات مصرفی را نیز افزایش می‌دهد. در این صورت، افرادی فاقد ماشین که سهمیه خود را می‌فروشند، مجبور خواهند شد خدمات حمل‌ونقل و سایر اقلام را با قیمت‌های بالاتری خریداری کنند.

افزایش ۱۷.۴ برابری قیمت بنزین نه‌تنها یک شوک شدید قیمتی به بازار حمل‌ونقل کشور وارد می‌کند، بلکه آثار تورمی بالایی دارد.

این سؤال مطرح است که آیا مطرح‌کنندگان طرح بازار بنزین، برآوری نسبت به تراز درآمد و مصرف خانوارها بعد از این تعدیل قیمت بنزین دارند؟ با توجه به اینکه تورم معمولاً به‌صورت ناعادلانه توزیع می‌شود، اقشار ضعیف در اثر اجرای این سیاست بیشتر آسیب می‌بینند؛ زیرا این افراد به واسطه اینکه دستمزد یا حقوق ثابتی دارند، نمی‌توانند به همان میزان به درآمد خود را افزایش دهند و در نتیجه درآمد حاصل از فروش سهمیه سوخت کفاف افزایش هزینه‌های تورمی ناشی از آن را نخواهد کرد و وضعیت عدالت توزیعی وخیمتر خواهد شد. در این صورت سیاستی که با هدف دستیابی به عدالت اجرا شده است، به ضد خود تبدیل می‌شود و باعث تشدید بی‌عدالتی می‌شود.

برای مواجهه با مسئله بنزین در اقتصاد ایران و تأمین کارایی و عدالت، بیشتر باید بر متغیرهای طرف عرضه بنزین تمرکز کرد و نسبت به توانمندسازی مردم برای بهینه‌سازی مصرف بنزین تمرکز کرد. عرضه بنزین را می‌توان با اصلاح نظام قیمت‌گذاری دلاری محصولات پالایشی ازجمله بنزین، و گسترش پتروپالایشگاه‌های کوچک برای افزایش تولید بنزین، عرضه بنزین را افزایش داد. برای مدیریت تقاضای بنزین لازم است که اقدامات توانمندسازی ازجمله گسترش حمل‌ونقل عمومی، بهبود کیفیت خودروهای تولیدی، تسریع در اسقاط خودروهای فرسوده اجرا کرد.

مهم‌تر از همه موارد مورد اشاره، اگر افزایش قیمت انرژی ازجمله بنزین همراه با افزایش مستمر نرخ ارز باشد، و قیمت بازار بنزین نیز وابسته به نرخ دلاری فوب خلیج فارس باشد، شوک هزینه‌ای بنزین پس از هر شوک قیمت ارز به بازار منتقل می‌شود و از این ناحیه نیز شاهد تشدید تورم خواهیم بود؛ ازاین‌رو، ایجاد ثبات در نرخ ارز ضرورتی اساسی حتی در شرایط شناورسازی نرخ بنزین است.

مجلس شورای اسلامی
مرکز تحقیقات اسلامی

توصیه‌های سیاستی

برای مواجهه با مسئله بنزین در اقتصاد ایران باید نگاهی جامع به مسئله داشت؛ نگاهی که در آن به دو طرف عرضه و تقاضای بنزین توجه شود و مدیریت مناسبی در زمینه تولید و مصرف بنزین در کشور اعمال شود. با توجه به آنچه به‌عنوان نظریه عدالت به‌مثابه توانمندسازی مطرح شد، تحقق عدالت مستلزم استفاده از ترکیبی از سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی با هدف‌گذاری بهبود کارایی و عدالت است. این توصیه‌ها که عمدتاً در قالب سیاست‌های غیرقیمتی تنظیم شده، در دو محور توصیه‌های ناظر به مدیریت عرضه بنزین و توصیه‌های ناظر به تقاضای بنزین قابل طبقه‌بندی است که در جدول زیر منعکس شده است:

جدول ۴: توصیه‌های سیاستی مدیریت عرضه و تقاضای بنزین

نوع توصیه	توصیه سیاستی
توصیه‌های ناظر به مدیریت عرضه	هدف‌گذاری افزایش تولید بنزین با راه‌اندازی پتروپالایشگاه‌ها
	افزایش تولید بنزین پتروشیمی‌ها
	الزام پالایشگاه‌ها به افزایش سهم تولید بنزین
	افزایش بهره‌وری پالایشگاه‌ها
	استفاده از ظرفیت تولید بنزین متانولی[1]
توصیه‌های ناظر به مدیریت تقاضا	شفاف‌سازی اطلاعات ناظر به تولید و مصرف بنزین
	گفتگوی عمومی با مردم
	فرهنگ‌سازی عمومی کاهش مصرف بنزین
	تسریع در اجرای طرح‌های حمل‌ونقل عمومی با اولویت طرح‌های راهبردی منتهی به کاهش مصرف بنزین
	تقویت مقابله با قاچاق بنزین
	تشویق خودروسازان به بهبود کیفیت خودروهای تولید داخل
	محدودسازی واردات خودروهای پرمصرف
	تسریع در اجرای طرح جایگزینی خودروهای فرسوده
	استفاده از ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان برای بهبود کیفیت بنزین و کاهش مصرف سوخت
	استفاده از ظرفیت گاز در تأمین سوخت خودروها
	کنترل هوشمند جایگاه‌های توزیع بنزین
	کمک به بهبود معیشت مرزنشینان
	گسترش آزمایشی طرح محدودیت روزهای زوج و فرد
	گسترش دوچرخه‌سواری
	اصلاح الگوی توسعه شهری

۱. حسین صمصامی، «طرح پیشنهادی به رئیس جمهور با عنوان: بیشینه‌سازی تولید از طریق بکارگیری واحدهای تولید متانول در کشور در طرح اختلاط متانول و افزودنی‌های تثبیت‌کننده ۱۰M و ۱۵M»، ، ۱۴۰۵-۵-۳۱.

اجرای این توصیه‌های سیاستی مستلزم انجام مجموعه‌ای از تدابیر تقنینی و اجرایی است. از جهت تقنینی، که محور عمده این گزارش است، لازم است هم قوانین موجود ناظر به مدیریت عرضه و تقاضای بنزین اصلاح شود، و هم قوانین جدیدی تصویب شود. بخشی از این قوانین را می‌توان در اصلاحیه قانون برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۷ـ۱۴۰۳) وارد کرد. تنظیم بودجه‌های سنواتی به‌خصوص بودجه سال ۱۴۰۶ با رویکرد توانمندسازی مدیریت عرضه و تقاضای بنزین نیز می‌تواند به حل مشکل کمک کند.

یکی از اقدامات تقنینی لازم، اصلاح قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به‌ویژه مواد ناظر به قیمت‌گذاری بنزین است. در این قانون، هدف تعیین‌شده برای رساندن قیمت بنزین به قیمت فوب خلیج فارس نه‌تنها در عمل محقق نشده، بلکه اجرای آن با توجه به افزایش‌های مستمر نرخ ارز مستلزم ورود شوک‌های جدید تورمی به اقتصاد کشور است. با توجه به آنچه گفته شد، اقتضای عدالت در قیمت‌گذاری بنزین به‌شکل ریالی و بر اساس اقتضائات بومی و نه قیمت‌گذاری ارزی است. در این چارچوب، لازم است روابط بین دولت، شرکت ملی نفت و پالایشگاه‌ها به‌گونه‌ای اصلاح شود که قیمت بنزین با توجه به هزینه‌های داخلی همراه با حاشیه سود منصفانه تعیین شود.

به‌نظر می‌رسد اگر در بودجه‌های سنواتی رویه‌ای برای تعدیل تدریجی قیمت بنزین با توجه به متغیرهایی همچون نرخ تورم و تغییرات در حقوق و دستمزد در نظر گرفته شود، این امر به‌مراتب اثرات منفی کمتری نسبت به ورود شوک‌های قیمتی به بنزین یا شناورسازی ارزی آن دارد؛ مشابه رویه‌ای که در سال‌های قبل از هدفمندسازی یارانه‌ها اجرا می‌شد. اختصاص منابع حاصل از این افزایش قیمت به اموری همچون ارتقای حمل‌ونقل عمومی، بهبود کیفیت خودروهای تولیدی می‌تواند توجیه‌پذیری آن برای افکار عمومی را افزایش دهد.

مجلس شورای اسلامی می‌تواند در بودجه‌های سنواتی، ردیف‌های بودجه‌ای را برای اجرای برخی سیاست‌های غیرقیمتی ناظر به افزایش تولید بنزین، بهبود کیفیت بنزین تولیدی، بهبود کیفیت حمل‌ونقل عمومی و بهبود کیفیت خودروهای تولیدی در نظر بگیرد. هرچند محدودیت‌های بودجه‌ای وجود دارد، ولی اختصاص بودجه به این محورها می‌تواند حتی مانع از ورود شوک‌های تورمی آتی به بودجه دولت بر اثر تورم ناشی از افزایش قیمت بنزین شود. گذشته از آنکه برخی از تدابیر مورد اشاره را می‌توان با استفاده از ظرفیت مشارکت مردمی، بانک‌ها و بنگاه‌های غیردولتی عملیاتی کرد. در این راستا می‌توان تدابیری برای مشارکت فعال‌تر پالایشگاه‌ها جهت افزایش تولید بنزین و بهبود کیفیت آن با استفاده از ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان اندیشید.

منابع

۱. احمدبن زکریا ابن‌فارس، معجم مقائیس اللغة، ج۵، قم، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، ۱۴۰۴ق.

۲. ارسطو، اخلاق نیکوماخس، ترجمه سیدابوالقاسم حسینی، دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۱.

۳. استیگلیتز، جوزف، جهانی‌سازی و مسائل آن، ترجمه حسن گلریز، نی، تهران، ۱۳۸۲.

٤. اقتصاد، امیرسامان و پیله‌فروش، میثم، درباره یارانه انرژی در ایران (۱. یارانه پنهان و ملاحظات آن)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.

۵. بیات، حسین، موسوی، سیده مریم، اسعدی، فریدون، درباره یارانه انرژی در ایران؛ تصویر مصرف برق در بخش خانگی، مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران، ۱۳۹۸.

۶. تابناک، ۱۴۰۴، تاریخچه تغییر قیمت بنزین در ایران، تابناک، ش خبر ۱۳۴۲۳۵۱، https://www.tabnak.ir/dCp005

۷. توکلی، محمد جواد، «ارزیابی عدالت اقتصادی در سیاست حذف یارانه پنهان حامل‌های انرژی از منظر اقتصاد اسلامی»، معرفت اقتصاد اسلامی، ۱۴۰۲، ش۲۹، ص۹۷ـ۱۲۰.

۸. حسینی، سید رضا، «قیمت‌گذاری از دیدگاه فقه و اقتصاد»، جستارهای اقتصادی، ش۴، ۱۳۸۴، ص۸۰ـ۱۱۱.

۹. حسینی، سید عقیل و عیوضلو، حسین، «آیا قیمت بازاری عادلانه است؟ (تحلیل تطبیقی نگرش فلاسفه یونان، علمای اسکولاستیک و فقهای مسلمان به قیمت عادلانه)»، مطالعات اقتصاد اسلامی، ش۸، ۱۳۹۱، ص۱۱۹ـ۱۶۴.

۱۰. حسینی، سید عقیل و همکاران، «تحلیل فقهی ـ اقتصادی قیمت و قیمت‌گذاری (تسعیر) با تکیه بر دیدگاه علامه حلی»، معرفت اقتصاد اسلامی، ش۲۲، ۱۳۹۹، ص۱۴۳ـ۱۵۴.

۱۱. حکیمی، محمدرضا؛ حکیمی، علی و حکیمی، محمد، الحیاة، ج۵، ترجمه احمد آرام، دفتر نشر فرهنگ اسلامی؛ کتابخانه مجازی مدرسه فقاهت، قم، بی‌تا.

۱۲. حلّی، نجم‌الدین جعفربن حسن، شرایع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام، قم، مؤسسه اسماعیلیان، ۱۴۰۸ق.

۱۳. خطیبی، مهدی، «بررسی فقهی گزارش‌های تاریخی تقسیم مساوی بیت‌المال در حکومت علوی (ع)»، معرفت اقتصاد اسلامی، ۱۴۰۴، ش ۳۳، ص۱۹۹ـ۲۱۶.

۱۴. رجایی، سیدمحمد کاظم و معلمی، سیدمهدی، «درآمدی بر مفهوم «عدالت اقتصادی» و شاخص‌های آن»، معرفت اقتصاد اسلامی، ش۴، ۱۳۹۰، ص۵ـ۳۰.

۱۵. سبزواری، ملا هادی، شرح الاسماء الحسنی، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نرم‌افزار نور الجنان)، قم، بی‌تا.
۱۶. صدر، محمدباقر، اقتصادنا، دارالتعارف للمطبوعات، بیروت، ۱۴۰۰ق.
۱۷. صمصامی، حسین، «طرح پیشنهادی به رئیس‌جمهور با عنوان: بیشینه‌سازی تولید از طریق به‌کارگیری واحدهای تولید متانول در کشور در طرح اختلاط متانول و افزودنی‌های تثبیت‌کننده M ۱۰ وM ۱۵»، ۱۴۰۵/۰۵/۳۱.
۱۸. طباطبائی، سیدمحمدحسین، المیزان فی تفسیر القران، ج۱۲، دفتر انتشارات اسلامی، قم، ۱۴۲۱ق.
۱۹. فرزین‌وش، اسدالله و دیگران، «برررسی اثر تورم برکسری بودجه از بُعد هزینه‌ای و درآمدی در ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، ش۶۳، ۱۳۸۲، ص۱۱۵ـ۱۵۰.
۲۰. فیومی، حمدبن محمد مقری، المصباح المنیر فی غریب الشرح الکبیر للرافعی، قم، منشورات دار الرضی، بی‌تا.
۲۱. کلینی، محمدبن یعقوب، الکافی(ط-الإسلامیۀ)، ج۲، دارالکتب الإسلامیۀ، تهران، ۱۴۰۷ق.
۲۲. مشکینی، علی، مصطلاحات الفقه، قم، دارالحدیث، ۱۴۳۴ق.
۲۳. منتظری‌مقدم، حامد، «شیوه‌های تقسیم بیت‌المال در صدر اسلام»، معرفت اقتصادی، ۱۳۸۹، ش۲، ص۱۳۷ـ۱۶۹.
۲۴. موسوی الخمینی، سیدروح‌الله، کتاب البیع، ستاد تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، تهران، ۱۳۷۶.
۲۵. موسویان، سید عباس و بهاری قراملکی، حسن، «ضوابط قیمت‌گذاری از منظر فقه امامیه»، معرفت اقتصاد اسلامی، ش۲، ۱۳۸۹، ص۱۰۹ـ۱۳۶.
۲۶. نجفی، محمدحسن، جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام، قم، انتشارات جامعه مدرسین، بی‌تا.
27. Drabo, Alassane et al., «Unrests and Fuel Prices: The Role of Macroeconomic, Social and Institutional Factors», *International Monetary Fund*, 2023

تلفن: ۰۲۵-۳۲۱۲۸۰۰۰
آدرس: قم، سالاریه، خیابان میثم تمار، کوچه میثم ۱، پلاک ۱۲
کد پستی: ۳۷۱۶۹۶۴۵۹۱
cmir.parliran.ir