



جمهوری اسلامی ایران  
ریاست جمهوری



مرکز بررسی‌های استراتژیک  
CENTER OF STRATEGIC STUDIES

# تأملی در معمای بنزین چه اصلاحاتی محکوم به شکست نیست؟



شماره مسلسل: ۸۸۶

کد گزارش: ۱۴۰۳-۰۶

تابستان ۱۴۰۳





## تاملی در معمای بنزین چه اصلاحاتی محکوم به شکست نیست؟

---	طبقه‌بندی:
۸۸۶	شماره مسلسل:
۱۴۰۳-۰۶	کد گزارش:



مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

تابستان ۱۴۰۳

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.  
این گزارش، مستخرج از نظرات کارشناسان و خبرگان سیاست علمی است و لزوماً به معنای دیدگاه این مرکز نمی‌باشد



## فهرست مطالب

۱	خلاصه سیاستی
۱	مقدمه
۳	فرضیات
۵	نتایج
۷	چه باید کرد؟
۸	جمع بندی
۹	منابع





## خلاصه سیاستی

مطالعه حاضر به بررسی نگرش ایرانیان در موضوع یارانه‌های انرژی پرداخته و تلاش می‌کند به این سوال پاسخ دهد که موانع اصلی ذهنی مردم برای هدفمندسازی یارانه‌های انرژی چیست؟ بر این اساس فرضیه اصلی این مطالعه بر اساس مطالعه گروه کانونی تدوین شده و در دو پیمایش اجتماعی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. نتایج این مطالعات نشان می‌دهد، که اصلی‌ترین دلایل مخالفت مردم در برابر اصلاحات یارانه‌ای در موضوع بنزین علاوه بر لزوم انجام اصلاحات، ناطمینانی نسبت به انگیزه‌های دولت و چگونگی توزیع منافع حاصل از آن است. بر این اساس یکی از موانع مهم در راستای اصلاحات یارانه‌ای در کشور نقش محوری و یکجانبه دولت در ایجاد شوک قیمتی به بنزین و تصمیم‌گیری در مورد نحوه بازتوزیع منابع آن است. بر این اساس مقوله‌ی محوری در هرگونه اصلاحات یارانه‌ای باید کمرنگ کردن نقش دولت در فرایند اصلاحات از طریق مردمی‌سازی فرایند اصلاحات و بازتوزیع منافع آن است. بر این اساس پیشنهاد سیاستی مشخص در این مطالعه برای اجرای هدفمندی بنزین تخصیص سهمیه مبادله‌پذیر بنزین و ایجاد بازار مبادله با قیمت شناور برای آن است.

## مقدمه

یارانه‌های انرژی، به ویژه یارانه‌های مربوط به سوخت‌های فسیلی، در بسیاری از کشورها از جمله ایران به عنوان ابزار مهم سیاست اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. این یارانه‌ها با هدف مقرون به صرفه کردن انرژی برای مصرف‌کنندگان و حمایت از توسعه اقتصادی طراحی شده‌اند. با این حال، اغلب منجر به ناکارآمدی، مصرف بیش از حد و بار مالی قابل توجهی بر دولت‌ها می‌شوند. در ایران نیز دهه‌ها است که محوریت یافتن کارکردهای رفاهی و حمایتی انرژی عملاً نظام اقتصادی و قیمت‌گذاری انرژی را دچار اختلال کرده است؛ موضوعی که اختلاف نظر جدی در اساس آن بین پژوهشگران حوزه اقتصاد و انرژی در کشور وجود ندارد و تنها مساله مورد اختلاف در بین نحوه مواجهه با آن است.

در این میان میزان ابعاد رفاهی و به تبع اجتماعی یارانه‌های انرژی در ایران بیش از هر یک از حامل‌های در مورد بنزین مورد مناقشه قرار گرفته است زیرا بر خلاف سایر حامل‌های انرژی که بخش مهمی از یارانه‌های آنها صنایع را هدفگذاری کرده است، عرضه یارانه‌ای بنزین به طور خاص اهداف رفاهی داشته و در عین حال سوابق ناآرامی‌های اجتماعی مربوط به آن نیز در کشور وجود دارد.

بر اساس داده‌های موجود، به جز یارانه بنزین تولید شده در پالایشگاه‌های کشور که بالغ بر یکصد میلیون لیتر در روز است، یارانه تامین بنزین از پتروشیمی‌ها و وارداتی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۴ میلیارد دلار بوده است. در این میان معضل اساسی از آنجا ناشی می‌شود که بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران ۴۲ درصد از خانوارهای ایرانی فاقد خودروی سواری بنزین‌سوز که این خانوارها از لحاظ اقتصادی نیز در وضعیت ضعیف‌تری نسبت به اقشار دارنده



وسایل نقلیه موتوری قرار دارند، به طوری که ۶۰ درصد از این خانوارهای فاقد خودرو جزء ۳ دهک فقیر و ۷۵ درصد آنها جزء ۵ دهک فقیر جامعه هستند. از این رو بدیهی است که الگوی فعلی تخصیص یارانه‌ی بنزین که به صورت یارانه نهفته در قیمت ارائه می‌شود، کمترین اصابت را به اقشار مستند جامعه دارد که از لحاظ منطقی کاملاً خلاف اهداف رفاهی است. همچنین انتظار می‌رود که آن بخش از یارانه بنزین که در بخش حمل و نقل عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد نیز به دلیل بهره‌برداری کمتر اقشار فقیرتر از کالاها و خدمات، اصابت کمتری به این قشر از جامعه داشته باشد؛ ضمن آنکه بخش حمل و نقل عمومی نیز با دریافت حدود ۱۵ تا ۲۰ میلیون لیتر بنزین در روز، عملاً سهم محدودی از کل یارانه این بخش را به خود اختصاص داده است.

در ادبیات اقتصاد چند الگوی مشخص برای هدفمندسازی چنین یارانه‌ای قابل تصور است. الگوی اول روش پلکانی است که بر اساس آن مصرف‌کنندگان در مصارف پایین، قیمتی کمتر از قیمت تعادلی و در مصارف بالا قیمتی بالاتر از قیمت تعادلی پرداخت می‌کنند. این فرایند در واقع در برگیرنده نوعی بازتوزیع از اقشار پرمصرف به اقشار کم‌مصرف خواهد بود که مفروض ضمنی آن هم پذیرش میزان مصرف به عنوان شاخصی از میزان بهره‌مندی خانوارها است. الگوی دوم که حالت خاصی از الگوی اول است افزایش قیمت حامل‌های انرژی در قالب تعدیل یارانه‌های پنهان یا وضع مالیات بر انرژی و بازتوزیع منابع حاصل از آن به نفع اقشار فقیر است که مشابه آن تجربه هدفمندی در سوال ۱۳۸۹ در ایران بود. الگوی سوم نیز مربوط به ایجاد بازار مبادله برای دارایی‌هایی است که مبتنی بر مصرف حامل‌های انرژی هستند. در این مورد خاص می‌توان به طور خاص به بازار صرفه‌جویی اشاره نمود. با این حال یکی از مهمترین موانع انجام اصلاحات در این بخش موانع اجتماعی است. نه تنها در ایران، بلکه بر اساس تجربیات جهانی مقاومت اجتماعی یکی از مهمترین موانع اصلاحات در بخش انرژی بوده است. به طور خاص واژه «شورش‌های سوخت»<sup>۱</sup> در ادبیات این مساله را مورد توجه قرار داده است. این عبارت به نوع خاصی از ناآرامی‌های اجتماعی اشاره دارد که ریشه در مقوله انرژی و سوخت دارد.

کشورهایی با حکمرانی ضعیف، منابع محدود و عملکرد اقتصادی ضعیف، با افزایش قیمت‌های سوخت به احتمال بالاتری شورش‌های سوختی را تجربه می‌کنند. وقتی قیمت‌های جهانی نفت افزایش می‌یابد، کشورهای واردکننده سوخت با دولت‌های بی‌ثبات و مؤسسات ناکارآمد بیشتر مستعد شورش‌های سوختی هستند. در حالی که کشورهای فقیرتر بیشتر مستعد ناآرامی هستند، کشورهای ثروتمندتر می‌توانند افزایش قیمت‌ها و ناآرامی‌های محتمل را از طریق اعطای یارانه کنترل کنند.

با این حال بر اساس یافته‌های این مطالعه، فقر جدی در ادبیات سیاستی در مورد نحوه اعمال اثربخش سیاست‌های اصلاحی تعدیل یارانه‌های انرژی برای به حداقل رساندن چالش‌های اجتماعی وجود دارد. توصیه‌های موجود در این حوزه عموماً ناظر به گفتگو و اقناع اجتماعی پیش از انجام اصلاحات یارانه‌ای است. دولت‌ها باید مخالفت‌های عمومی برای تقویت اصلاحات یارانه‌ها را پیش‌بینی کرده و اقداماتی را برای به حداقل رساندن تأثیر آن بر جمعیت‌های آسیب‌پذیر اجرا کنند و در نتیجه خطر ناآرامی‌ها و مشکلات اجتماعی را کاهش دهند.



در عین حال یکی از موفق‌ترین تجارب اصلاحات یارانه انرژی مربوط به ایران در سال ۱۳۸۹ در دولت رئیس‌جمهور محمود احمدی‌نژاد بود که علاوه بر ارائه اطلاعات کافی به شهروندان، توام با طرح بازتوزیع همگانی درآمد<sup>۱</sup> بین آحاد جامعه و در نتیجه افزایش رفاه دهک‌های پایین همراه بود. حذف و تعدیل یارانه انرژی و توزیع منابع حاصل از آن به صورت نقدی بین تمام خانوارهای جامعه منجر علاوه بر کاهش ضریب جینی شد، منجر به بهبود معیشت بسیاری از آحاد فقیر جامعه که تحقق آن بدون ایجاد ناآرامی‌های اجتماعی این طرح را به یکی از موفق‌ترین و البته بزرگترین طرح‌های اصلاح یارانه‌ی انرژی در ادبیات اقتصاد تبدیل نمود.

با این حال کمتر از یک دهه بعد، تعدیل یارانه بنزین در سال ۱۳۹۸ و در دولت رئیس‌جمهور حسن روحانی در حالی منجر به بروز ناآرامی‌های اجتماعی در ایران شد که اندازه تعدیل یارانه‌ای در آن بسیار کوچکتر از اصلاحات موفق پیشین بود. جالب آنکه در دولت اول رئیس‌جمهور روحانی تعدیل دیگری در حوزه بنزین و البته بدون بازتوزیع منابع انجام شده بود، بدون آنکه هیچ‌گونه واکنش اجتماعی جدی به همراه داشته باشد. هرچند گفتگوهای زیادی در مورد علل موفقیت یا چالش برانگیز شده این اصلاحات انجام شده است، با این حال به نظر می‌رسد تبیین علل این اتفاقات نیازمند تحلیلی دقیق‌تر از نگرش ایرانیان به مساله یارانه‌های انرژی دارد.

در بخش دوم این مطالعه تلاش شده تا بر اساس نتایج مطالعات گروه کانونی فرضیات اصلی مربوط به چالش‌های ذهنی مردم ایران در موضوع یارانه‌های انرژی احصا شود. در فصل سوم نتایج مرتبط از چندین نظرسنجی انجام شده در راستای این فرضیات ارائه شده است.

## فرضیات

بر اساس ادبیات سه سازوکار در رابطه بین قیمت سوخت و ناآرامی‌های اجتماعی ارائه شده است. اولاً، زمانی که قیمت سوخت افزایش می‌یابد، با کاهش درآمد مصرف‌کنندگان و افزایش هزینه‌های تولید شوک توامان منفی به بخش تقاضا و عرضه وارد می‌شود. این اتفاق منجر به کاهش تولید کل، افزایش بیکاری شده و در نتیجه کاهش سطح رفاه برای خانوارها به ویژه دهک‌های پایین شده و بستر ایجاد ناآرامی‌های اجتماعی را ایجاد می‌کند، ثانیاً، تحقیقات نشان داده است که قیمت‌های خرده‌فروشی سوخت با افزایش قیمت جهانی نفت به سرعت افزایش می‌یابد، اما با کاهش قیمت‌های جهانی به همان سرعت کاهش نمی‌یابد، در نتیجه ایجاد این نگرش که نوسانات قیمت‌های نفت در نهایت به صورت غیرمقارن باعث متضرر شدن آنها می‌شود، در بلندمدت منجر به ایجاد مقاومت‌ها و ناآرامی‌های اجتماعی در برابر افزایش قیمت سوخت خواهد شد. ثالثاً، با همین منطق نوسانات قیمت سوخت تأثیر نامتقارنی بر تورم دارد؛ افزایش قیمت‌ها تأثیر بیشتری بر تورم دارد تا کاهش آنها. بنابراین هنگامی که قیمت سوخت به طور موقت افزایش می‌یابد، مصرف‌کنندگان ممکن است آن را به عنوان یک شوک دائمی درک کنند که منجر به تقاضا برای دستمزدهای بالاتر و ناآرامی‌های اجتماعی بالقوه می‌شود.

1. Universal basic income (UBI)

به منظور بررسی این موضوع در ایران، و تدوین فرضیات اولیه در مورد موانع اجتماعی اصلاحات یارانه‌های سوخت، یک مطالعه گروه کانونی با حضور ۳۲ نفر از افراد از گروه‌های مختلف اجتماعی با سطوح تحصیلی و درآمدی متنوع برگزار شد. در این گروه کانونی مدعوین در چهار نشست هشت نفره در سه موضوع تجربه افزایش قیمت بنزین در سال ۹۸ و هدفمندی یارانه‌ها ۸۹، نگاه کلی آنها به مساله مسائل اقتصادی کشور از جمله یارانه‌ها، و در نهایت دیدگاه مردم در مورد مساله قیمت بنزین و راهکارهای ممکن برای حل مشکلات آن مورد گفتگو قرار گرفتند.<sup>۱</sup> در نهایت آنکه نقطه‌نظرات ذکر شده توسط مشارکت کنندگان گردآوری شده و از جمع‌بندی این موارد فرضیه اصلی زیر در مورد مساله بنزین احصاء گردید.

**فرضیه ۱:** بخش مهمی از مخالفت مردم با افزایش قیمت بنزین ناشی از ذات افزایش قیمت نیست، بلکه مردم نسبت به انگیزه‌های دولت از افزایش قیمت و نحوه توزیع منافع آن احساس بی‌اعتمادی دارند.

در این مورد لازم به ذکر است که به دلیل وجود سابقه تورم در کشور، افزایش قیمت‌ها برای مردم ایران امری غیرقابل انتظار نیست. ضمن آنکه برخی کالاها و خدمات مانند مسکن، اجاره‌بها و حتی آموزش که سهم بسیار بالایی در سبد هزینه‌ای خانوارهای دارند، تواتر و میزان افزایش قیمت به مراتب بیشتری از بنزین دارند. در این میان سوال اینجاست که با توجه به اینکه کالاهایی چون مسکن با فشار هزینه‌ای بسیار بالا بر سبد خانوار ریشه‌های قیمتی جدی‌تری را تجربه می‌کنند، چرا مردم واکنش‌های جدی نسبت به افزایش قیمت آنها ندارند. هرچند ممکن است در راستای فرضیه اول پاسخ به این سوال آن باشد که افزایش قیمت بسیاری از کالاها و خدمات به دلیل عدم مداخله دولت به صورت تدریجی اتفاق می‌افتد در حالی که افزایش قیمت بنزین به دلیل اینکه هر از چند سال یکبار و عموماً همراه با جهش همراه است، و از این رو نگرش منفی مردم به شوک در مورد افزایش قیمت بنزین شدیدتر است. با این حال با توجه به اهمیت بسیار زیاد افزایش قیمت کالاهای فوق در رفاه خانوار، این سوال کماکان به قوت خود باقی است که چرا حساسیت اجتماعی در مورد کالایی چون بنزین تا این حد بالاتر از وزن واقعی آن در سبد مصرفی خانوار است.

در اینجا ذکر دلایل مشخصی چون «افزایش قیمت بنزین با هدف جبران کسری بودجه دولت»، گران کردن بنزین برای «جبران ضعف اقتصادی دولت» و «بی‌اعتماد بودن به دولت و باور به افزایش قیمت بنزین برای جبران کسری بودجه» دلالت‌های مشخصی است که از نظر گروه‌های از مردم افزایش قیمت بنزین اولاً امری اجتناب‌پذیر است و ثانیاً بیش از آنکه برای انتفاع عمومی مردم باشد، برای تامین هزینه‌های خود دولت و جبران کسری بودجه ناشی از ناکارایی دولت است. این امر می‌تواند فرضیه ایجاد نارضایتی از افزایش قیمت‌های را بنزین در مقایسه با سایر کالاها و خدمات را به این شیوه صورت‌بندی کند که از نظر گروه‌هایی از مردم افزایش قیمت عموم کالاها در فرایندهای طبیعی بازار و توسط خود مردم اتفاق می‌افتد در حالی که افزایش قیمت بنزین به صورت غیرضرور و صرفاً در نتیجه ناکارایی و برای تامین منافع دولتمردان رخ می‌دهد.

در عین حال فرضیه دومی نیز در این مطالعه احصاء گردید که هر چند مطالعه حاضر به آن ورود نمی‌کند، اما می‌تواند در تحلیل یافته‌های این پژوهش کمک‌کننده باشد.

۱. این مطالعه در سال ۱۳۹۸ توسط اندیشکده حکمرانی شریف به انجام رسید.



**فرضیه ۲:** یکی از چالش‌هایی که حساسیت مردم را نسبت به اصلاح قیمت بنزین تشدید کرده است اصلاحات جهشی قیمت است (بروز شوک به جامعه) که وارد آمدن شوک به سایر بخش‌های اقتصادی را به دنبال دارد. در مورد فرضیه دوم نیز که مطالعه حاضر بدان ورود نمی‌کند، مصاحبه‌شوندگان به طور مشخص با طرح موضوعاتی چون «شدید بودن افزایش قیمت بنزین» و «وارد شدن شوک به کشور با افزایش قیمت بنزین در دوران آقای احمدی‌نژاد و تشدید این وضعیت نامناسب با طرح افزایش قیمت بنزین در دولت آقای روحانی» افزایش جهشی قیمت بنزین را یکی از عوامل نگرانی خود نسبت به اصلاحات قیمتی در مورد بنزین می‌دانند. حلقه مکمل این نگرانی «اثرگذاری افزایش قیمت بنزین بر افزایش قیمت سایر کالاها و خدمات» و «افزایش قیمت کالاها و اجاره‌ها توسط عرضه‌کنندگان در پی گران شدن بنزین علیرغم ارتباط نداشتن بنزین با موارد عرضه آنها» است. اشاره به سابقه‌ی تغییرات قیمتی بنزین که در عموم موارد به صورت جهش قیمتی رخ داده است سابقه ذهنی منفی در این موضوع، مردم را نسبت به وارد آمدن شوک‌های دیگری با اصلاحات آتی در مورد بنزین نگران می‌کند.

## نتایج

با هدف بررسی فرضیه اصلی این پژوهش، سوالات مشخصی در دو افکارسنجی «مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری» در اسفندماه ۱۴۰۰ و خردادماه ۱۴۰۱ قرار داده شد که نتایج آن در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد. این دو پیمایش با نمونه تصادفی ملی، هر یک با حدود ۱۰۰۰ نفر (با خطای ۳/۵ درصد) و به شیوه تلفنی در بین افراد بالای ۱۸ سال انجام شده است.

در دی ۱۴۰۰ و با گذشت بیش از دو سال از اتفاقات آبان ۱۳۹۸، پیش از حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و درحالی که بر اساس برخی دیگر از پیمایش‌ها رئیس‌جمهور فقید، شهید رئیسی از بیشترین میزان محبوبیت و اعتماد عمومی در دوران ریاست جمهوری خود قرار داشت، این سوال در پیمایش مطرح شد که «آیا دولت عموماً در جهت مردم فعالیت می‌کند یا در جهت منافع افراد و گروه‌های خاص؟» در پاسخ به این سوال ۳۰/۵ درصد پاسخگویان معتقدند فعالیت‌های در جهت تامین منافع عمومی است در حالی که ۶۰ درصد قائل به تمرکز اقدامات دولت در جهت منافع گروه‌های خاص است (۵/۵ درصد بقیه پاسخ‌ها شامل نمی‌دانم یا سایر است). لازم به ذکر است که پاسخ این گروه ۶۰ درصدی لزوماً به معنای هم‌راستایی اقدامات دولت با منافع افراد، احزاب یا گروه‌های ذی‌نفوذ (دلالت بر نوعی از فساد) نیست. از آنجایی که از نظر توده‌ی مردم تفکیک مشخصی بین نفع دولت و نفع عموم وجود دارد، این پاسخ می‌تواند دال بر این باشد که از نظر پاسخگویان اینکه دولت بعضاً اقداماتی را برای تامین بودجه خود و دستگاه‌های اجرایی وابسته‌اش انجام می‌دهد، به معنای منفعت عمومی نیست و خود دولت هم بخشی از گروه‌های خاص به شمار می‌رود. در واقع تامین بودجه‌ای که قرار است به جیب دولت رفته و سپس توسط دولت هزینه شود (هرچند از لحاظ اقتصادی در نهایت نفع آن به مردم خواهد رسید)، از نظر مخاطبین لزوماً به معنای منفعت مردم نیست. در همین پیمایش از مردم پرسیده شده است که «برخی معتقدند با توجه به قیمت فعلی بنزین در مقایسه با سایر



کالاها در کشورمان، دولت چه بخواهد چه نخواهد مجبور است، قیمت بنزین را افزایش دهد. در مقابل برخی دیگر می‌گویند دولت اگر بخواهد می‌تواند قیمت بنزین را افزایش ندهد و آن را در طول زمان، ثابت نگه دارد. نظر شما در مجموع به کدامیک از این دو دیدگاه نزدیکتر است؟». نکته جالب در پاسخ به این سوال آنست که ۸۴/۲ درصد از پاسخگویان بر این باور بودند که دولت اگر بخواهد می‌تواند بنزین را گران نکند (این عدد در پیمایش دیگری در اسفند ۱۴۰۰ برابر ۸۳/۶ درصد بوده است) و تنها ۱۳/۴ درصد از پاسخگویان معتقد بودند که دولت دیر یا زود مجبور به اصلاح قیمت بنزین خواهد بود (این عدد در پیمایش اسفند ۱۴۰۰ نیز ۱۳/۴ درصد است). جالب آنکه در پیمایش پس از حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی نیز بیش از ۷۰ درصد از مردم با این گزاره که «دولت اگر می‌خواست می‌توانست قیمت کالاها و مواد خوراکی را افزایش ندهد و مشکل کمبود کالاها و مشکل کمبود کالاها و یا قاچاق آنها به خارج از کشور را از راه دیگری حل کند و یا قاچاق آنها به خارج از کشور را از راه دیگری حل کند» هم‌نظر بوده‌اند. توجه به پرسش‌های بالا تا حدی غامض بودن چالش بنزین را روشن می‌سازد. در حالی اکثریت مطلق پاسخگویان معتقدند دولت مجبور به گران کردن بنزین نیست که اکثریت معتقدند اقدامات دولت در جهت منافع مردم نیست. بنابراین بدیهی است که مردم بپندارند اگر دولت قصد تغییر قیمت بنزین را دارد، نه برای منافع آنها و نه به دلیل اجبار اقتصادی است، بلکه به دلیل تامین منافی چون منفعت گروه‌های خاص و جبران کسری بودجه است؛ موضوعی که در مطالعات گروه‌های کانونی نیز بدان اشاره شد. بدیهی است در چنین شرایطی بستر ناآرامی‌های اجتماعی در پس اصلاحات قیمتی در مورد بنزین وجود دارد.

در ادامه این سوال به طور مشخص ایده اصلاحات قیمتی و بازتوزیع منابع آن از مردم مرود سوال قرار گرفت که ۶۳/۹ درصد پاسخگویان به صراحت با پیشنهاد «قیمت بنزین به قیمت واقعی افزایش پیدا کند و مبلغ به دست آمده به صورت نقدی به افراد داده شود» مخالف و بسیار مخالف بودند (از این میزان ۴۵,۴ درصد بسیار مخالف بوده‌اند). پیش از ادامه بحث درباره نحوه طراحی سیاست‌های اصلاحی اعتمادساز، مناسب است به شواهدی در تأیید نااطمینانی عمومی در مورد اهداف مثبت برنامه‌ی اصلاحی دولت توجه کنیم. هر چند این یافته به اشکال مختلف در برخی دیگر از پیمایش‌ها مشاهده شده است. شاید گفته شود که مردم به دلایل دیگری نسبت به افزایش قیمت بنزین نگرانی دارند و در نتیجه این پرسش حکایت از بی‌اعتمادی به اهداف و نحوه توزیع منافع طرح ندارد. البته در ادامه توضیح داده خواهد شد که مردم واقعا به دلایل دیگری از افزایش قیمت بنزین در هراس هستند، اما توجه به دو سوال دیگر در همین پیمایش نشان می‌دهد که ابهام در اهداف و انگیزه‌های اجرای این طرح هم در این زمینه نقشی جدی دارد.

در این راستا هدفمندی یارانه‌ی سوخت جت به عنوان یکی از حامل‌های انرژی که کمترین میزان استفاده در بین مردم را دارد مورد سوال قرار گرفت. با توجه به اینکه بر اساس داده‌های مرکز آمار، در سال ۱۴۰۲ سرانه‌ی هزینه‌ی بلیط هواپیما برای هر شهرنشین حدود ۲۴ هزار تومان و برای هر روستایی کمتر از ۱۰ هزار تومان در سال بوده است و بخش زیادی از یارانه سوخت جت نیز به شرکت‌های تجاری و اقشار متمول اصابت می‌کند (از آنجایی که بسیاری از



سفرهای هوایی ماموریت کاری بوده و هزینه بلیط آن بر عهده شرکت‌ها و موسسات تجاری است، یارانه‌ی سوخت جت در واقع به شرکت‌ها اصابت می‌کند، انتظار می‌رود بدنه مردم و به طور خاص اقشار ضعیف از هدفمند کردن یارانه سوخت جت حمایت کنند.

در این راستا این موضوع از مردم سوال شد که «همان‌طور که احتمالاً می‌دانید در حال حاضر، قیمت سوخت هواپیماها، به نرخ دولتی و کمتر از قیمت واقعی آن است. حال اگر قیمت سوخت هواپیماها افزایش یابد و به قیمت واقعی برسد، در آن صورت، قیمت بلیط هواپیما ۶۰ درصد افزایش پیدا می‌کند و به جای آن دولت می‌تواند به صورت نقدی به هر نفر، سالانه مبلغ ۲۵۰ هزار تومان بپردازد. حال به نظر شما، بهتر است همچنان بنزین هواپیماها به قیمت دولتی و کمتر از قیمت واقعی آن باشد و یا اینکه بهتر است قیمت بنزین هواپیماها افزایش یابد و به جای آن، به صورت نقدی، به مردم مبلغی پرداخت شود؟»<sup>۱</sup> نکته جالب آنکه ۶۰/۶ پاسخ‌دهندگان با این ایده که قیمت بلیط افزایش یافته و ماحصل را به صورت نقدی دریافت کنند مخالف بودند (۳۷/۶ درصد موافق و الباقی پاسخ‌دهندگان بدون نظر خاص). نکته مهمتر آنکه وقتی توزیع این نظرات بر اساس میزان درآمد این پاسخگویان در سه گروه اقشار با درآمد ماهیانه کمتر از ۳ میلیون تومان، بین ۳ تا ۶ میلیون تومان و بیش از ۶ میلیون تومان، مورد بررسی قرار می‌گیرد. نکته جالب آنکه میزان مخالفت با هدفمندسازی یارانه سوخت جت و واریز مبلغ نقدی آن در این سه گروه (که سقف درآمد گروه اول کمی بیش از حداقل دستمزد در سال ۱۴۰۰ است) به ترتیب ۵۸/۸، ۵۷/۷ و ۶۵/۸ درصد بوده است. در واقع میزان مخالفت با هدفمندی این یارانه حتی در بین فقیرترین گروه پاسخ‌دهنده نیز بیش از ۵۰ درصد بوده و فاصله بسیار زیادی از اقشار متمول‌تر ندارد. علاوه بر این میزان مخالفت با افزایش قیمت سوخت و بازتوزیع منابع حاصل از آن در مورد بنزین و سوخت جت تا حد زیادی به یکدیگر نزدیک است. این امر به صورت کلی موید این ایده است که مساله کلیدی محاسبه هزینه و منفعت دریافت یارانه در مقابل افزایش سایر هزینه‌ها نیست؛ به ویژه آنکه هیچ شواهدی مبتنی بر باور عمومی به ایجاد شوک تورمی پس از افزایش قیمت بلیط هواپیما وجود ندارد. در عین حال آنچه در مورد سوخت جت، بنزین، و دهک‌های مختلف محل اشتراک است، تردید در مورد اهداف دولت از اجرای این طرح‌ها و نحوه توزیع منافع آن است.

## چه باید کرد؟

نتایج فوق این ایده را به ذهن متبادر می‌سازد که یکی از محورهای فرایند اصلاحات باید توأم بودن آن با اصلاح نقش دولت در مساله سوخت باشد. در واقع باید الگوی مدیریت بنزین در کشور به نحوی اصلاح شود که در نتیجه‌ی آن باور شکل گرفته در ذهن مورد از دولت به عنوان عنصرِ گران‌کننده‌ی منفعت‌جو اصلاح شود. در غیر اینصورت میسر اصلاحات در این بخش با دشواری جدی همراه خواهد بود.

۱. برای درک بهتر ارزش این یارانه لازم به ذکر است که میزان حداقل دستمزد در سال ۱۴۰۰ برابر ۲ میلیون و ۶۵۰ هزار تومان بوده است. بنابراین و اندازه یارانه ۲۵۰ هزار تومانی را می‌توان معادل ۱۰ درصد حداقل دستمزد در نظر گرفت. ضمن اینکه مبلغ حداقل دستمزد معمولاً برای پوشش هزینه‌های خانوار بوده و مبلغ یارانه سوخت به ازای هر فرد تعلق می‌گیرد. بنابراین برای یک خانوار ۵ نفره با درآمدی حداقل دستمزد، این یارانه معادل افزایش پنجاه درصدی درآمد خانوار است.

در این راستا یک پیشنهاد مشخص سیاستی تغییر نقش دولت از قیمت‌گذاری و سنجش این ایده است که اگر مساله تعیین قیمت به خود مردم واگذار شود، آیا کماکان مردم با ایده اصلاحات در بخش بنزین مخالفت خواهند کرد؟ در این راستا ایده اختصاص سهمیه‌ی بنزین به همه مردم با قیمت‌های فعلی، ایجاد بازار مبادله برای آن، و عدم مداخله دولت در تعیین قیمت توسط مردم مورد سوال قرار گرفت. نکته جالب توجه موافقت ۶۴/۵ درصد پاسخگویان (۳۰/۵ درصد بسیار موافق و ۳۴ درصد موافق) با این ایده است (در مقابل ۱۳/۶ درصد مخالف و ۱۹/۳ بسیار مخالف). در واقع با حذف نقش قیمت‌گذاری (گران‌کنندگی) دولت و واگذاری مساله قیمت به مردم، اکثریت پاسخ‌دهندگان با این ایده موافقت می‌کنند (موافقت با این ایده در تمامی گروه‌های درآمدی در بین پاسخ‌دهندگان بالاتر از ۵۰ درصد است).

از همین رو پیشنهاد مشخص سیاستی این مطالعه تغییر جهت اصلاحات از ایده‌ی سنتی «گران کردن و بازتوزیع کردن» به «مردمی کردن» و به بیان دیگر واگذاری مقوله هدفمندی یارانه‌ها به مردم است. هر چند این مطالعه به طور مشخص در مورد بنزین انجام شده و لزوماً تجویز صریحی در مورد سایر حامل‌های انرژی مانند گازوییل، برق و گاز ندارد، با این حال به نظر می‌رسد ایده‌ی محوری تغییر نقش دولت از قیمت‌گذاری به تنظیم‌گری غیرقیمتی و واگذاری مساله قیمت به مردم ایده‌ای محوری برای حل مساله هدفمندی یارانه‌های انرژی باشد. این ایده در مورد بنزین بر اساس پیمایش مورد ارجاع در این مطالعه با همراهی اکثریت پاسخ‌دهندگان مواجه بوده است. همچنین لازم به ذکر است که هر چند مطالعه حاضر فرضیه‌ی نگرانی مردم از بروز شوک را مورد بررسی قرار نداده است، با این حال به قیمت مساله کلیدی آنست که با پیاده‌سازی ایده بازارسازی در بین مردم برای مبادله سهمیه بنزین، هرگونه اصلاحات قیمتی تدریجی خواهد بود. در واقع مزیت اصلاحات قیمتی در بازار تحت تنظیم‌گری نسبت به افزایش دستوری قیمت توسط دولت آنست که افزایش قیمت در بازار عموماً به صورت تدریجی اتفاق می‌افتد (در موارد خاص نیز دولت با استفاده از ابزارهای تنظیم‌گرانه مانع از بروز شوک خواهد شد) در حالی که افزایش قیمت دستوری از آنجایی که به صورت گاه‌به‌گاه و هر از چند سال یکبار رخ می‌دهد، به ویژه در دوره‌های تورمی، عموماً با بروز شوک همراه خواهد بود.

## جمع‌بندی

با بررسی تجارب موفق و ناموفق اصلاح یارانه در ایران و سایر کشورها روشن می‌شود که همراهی اجتماعی یک شرط اصلی برای اصلاحات در موضوع بنزین است و بدون همراهی اجتماعی نه تنها احتمال شکست اصلاحات افزایش می‌یابد (مانند تجربه‌ی نیجریه در سال ۲۰۱۲ که منجر به عقب‌نشینی دولت شد)، بلکه اجرای آن ممکن است به بروز خسارت‌های سیاسی و امنیتی برای کشور منجر شود (مانند تجربه‌ی آبان ۱۳۹۸ ایران). اصلاح سیاست‌های یارانه‌ای در حوزه انرژی به صورت سنتی امری دشوار بوده است و تجربه نشان داده است در صورت ضعف اعتماد عمومی به دولت، اصلاح این سیاست‌ها دشواری مضاعفی پیدا می‌کند. به این ترتیب مهمترین سوال سیاست‌گذار



در این باره این است که چگونه می‌توان سیاست‌های اصلاحی را تعریف کرد که اکثریت مردم از آن پشتیبانی کنند، یا اقلیت مخالف به مواجهه سخت با آن برنخیزند. برای تحقق این امر اینکه عموم مردم واقعا منتفع این سیاست‌های اصلاحی هستند کافی نیست؛ به خصوص اگر این منتفع شدن به وضوح برای مردم قابل لمس نباشد.

یکی از مهمترین مولفه‌های همراهی اجتماعی در کنار محتوای برنامه‌ی اصلاحی و فهم عموم مردم از نتایج و منافع آن، اعتماد عمومی مردم به حکومت (به طور عام) و به دست‌اندرکاران برنامه اصلاح (به طور خاص) است که کمتر در ادبیات این حوزه مورد بررسی قرار گرفته است. زمانی که آقای احمدی‌نژاد اقوام به اصلاح و هدفمند کردن یارانه‌ها در شرایط رونق اقتصادی نمود، با همراهی عمومی مردم مواجه شد، اما در حال حاضر به نظر می‌رسد پس از چند سال تورم بالا و تضعیف وضعیت اقتصادی و پس از اجرای نادرست افزایش قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸، اعتماد عمومی به دولت برای اصلاحات در موضوع بنزین کاهش یافته است. با این فرض اعتماد عمومی مردم با نرخی کُند تغییر می‌کند و از سوی دیگر دولت ناچار به اصلاحات در این حوزه است، باید طراحی سیاست اصلاحی به گونه‌ای باشد مساله اعتماد عمومی را به صورت درونزا بتواند حل و فصل نماید.

بر اساس یافته‌ای این مطالعه، یکی از پیش شرط‌های لازم برای پذیرش اجتماعی اصلاحات اساسی در بخش یارانه بنزین (و قاعدتاً سایر حامل‌های انرژی) در یارانه‌ها حذف دولت قیمت‌گذار است. تا زمانی که فهم عمومی این است که (۱) دولت فروشنده است و مردم خریدار؛ (۲) دولت می‌تواند قیمت بنزین را تا آینده‌ای دور یا نزدیک ثابت نگاه دارد؛ و (۳) مردم به انگیزه‌های دولت در انجام چنین تغییراتی اعتماد کاملی ندارند، بروز ناآرامی پس از افزایش قیمت بنزین دور از انتظار نیست.

بر این اساس دو مقوله‌ی محوری در هر گونه اصلاحات یارانه‌ای در بخش انرژی باید کمرنگ کردن نقش دولت در فرایند اصلاحات از طریق مردمی‌سازی فرایند و همچنین نحوه اکتساب منافع آن است. **بنابر این پیشنهاد سیاستی** مشخص این مطالعه تخصیص سهمیه مبادله‌پذیر و ایجاد بازار مبادله با قیمت شناور در بنزین است که اکثریت مخاطبان پیمایش این مطالعه نیز با آن همراهی می‌نمایند.

## منابع

- McCulloch, Neil, Davide Natalini, Naomi Hossain, and Patricia Justino. "An exploration of the association between fuel subsidies and fuel riots." *World Development* 157 (2022): 105935.
- Natalini, Davide, Giangiacomo Bravo, and Edward Newman. "Fuel riots: Definition, evidence and policy implications for a new type of energy-related conflict." *Energy Policy* 147 (2020): 111885.
- Drabo, Alassane, et al. "Social Unrests and Fuel Prices: The Role of Macroeconomic, Social and Institutional Factors." (2023), International Monetary Fund.

مطالعه حاضر به بررسی نگرش ایرانیان در موضوع یارانه‌های انرژی پرداخته و تلاش می‌کند به این سوال پاسخ دهد که موانع اصلی ذهنی مردم برای هدفمندسازی یارانه‌های انرژی چیست؟ بر این اساس فرضیه اصلی این مطالعه بر اساس مطالعه گروه کانونی تدوین شده و در دو پیمایش اجتماعی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. نتایج این مطالعات نشان می‌دهد، که اصلی‌ترین دلایل مخالفت مردم در برابر اصلاحات یارانه‌ای در موضوع بنزین علاوه عدم باور به لزوم انجام اصلاحات، نااطمینانی نسبت به انگیزه‌های دولت و چگونگی توزیع منافع حاصل از آن است. بر این اساس یکی از موانع مهم در راستای اصلاحات یارانه‌ای در کشور نقش محوری و یکجانبه دولت در ایجاد شوک قیمتی به بنزین و تصمیم‌گیری در مورد نحوه بازتوزیع منابع آن است. بر این اساس مقوله‌ی محوری در هر گونه اصلاحات یارانه‌ای باید کمرنگ کردن نقش دولت در فرایند اصلاحات از طریق مردمی‌سازی فرایند اصلاحات و بازتوزیع منافع آن است. بر این اساس پیشنهاد سیاستی مشخص در این مطالعه برای اجرای هدفمندی بنزین تخصیص سهمیه مبادله‌پذیر بنزین و ایجاد بازار مبادله با قیمت شناور برای آن است.



مرکز بررسی‌های استراتژیک  
CENTER OF STRATEGIC STUDIES

تهران، خیابان پاستور شرقی، کوچه شهید شکل‌آبادی، شماره ۵۲

۰۲۱-۶۴۴۵۳۰۴۶-۹

[www.css.ir](http://www.css.ir)