



# اصلاح نظام قیمت گذاری بنزین در ایران؛ درس‌هایی از نمونه‌های موفق و سناریوهای پیش‌رو



معاونت مطالعات اقتصادی و آینده پژوهی  
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران





معاونت مطالعات اقتصادی و آینده پژوهی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

---

## اصلاح نظام قیمت گذاری بنزین در ایران؛ درس‌هایی از نمونه‌های موفق و سناریوهای پیش‌رو

---

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد  
مربوطه منعکس نمایید:

[economic\\_research@tccim.ir](mailto:economic_research@tccim.ir)

مواضع این گزارش، الزاما مواضع اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران نیست.

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.

بهمن ۱۴۰۴



## خلاصه مدیریتی

بنزین به عنوان یکی از مهم‌ترین حامل‌های انرژی در اقتصاد ایران، نقشی فراتر از یک کالای مصرفی ایفا می‌کند و به‌طور هم‌زمان با حوزه‌های متعددی از جمله رفاه خانوار، عدالت اجتماعی، پایداری مالی دولت، امنیت انرژی، محیط‌زیست و حتی ثبات اجتماعی گره خورده است. نظام قیمت‌گذاری بنزین در ایران طی دهه‌های گذشته همواره یکی از چالش‌برانگیزترین عرصه‌های سیاست‌گذاری عمومی بوده و هرگونه تغییر در آن، به‌دلیل اثرات مستقیم و غیرمستقیم بر زندگی روزمره شهروندان و ساختار هزینه‌ای بنگاه‌ها، حساسیت بالایی در سطح جامعه و حاکمیت ایجاد کرده است. در چنین شرایطی، تداوم وضعیت موجود یا اصلاح آن، هر دو واجد پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی قابل توجهی هستند که نیازمند تحلیل دقیق، واقع‌بینانه و مبتنی بر شواهد است. در سال‌های اخیر، تشدید ناترازی انرژی، رشد فزاینده مصرف بنزین، افزایش فشار بر منابع بودجه‌ای دولت و گسترش یارانه‌های آشکار و پنهان، نظام فعلی قیمت‌گذاری بنزین را با چالش‌های ساختاری عمیق‌تری مواجه کرده است. تثبیت اسمی قیمت بنزین در بستر تورم مزمن و دو رقمی اقتصاد ایران، به کاهش مستمر قیمت واقعی این حامل انرژی انجامیده و سیگنال‌های قیمتی نادرستی را به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مخابره کرده است. پیامد این روند، افزایش مصرف، تضعیف بهره‌وری انرژی، تشدید قاچاق سوخت و فشار فزاینده بر تراز مالی دولت بوده است؛ به‌گونه‌ای که بنزین، از یک ابزار حمایت اجتماعی، به یکی از کانون‌های اصلی ناپایداری اقتصادی و مالی تبدیل شده است. در عین حال، تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد که اصلاحات شتاب‌زده، فاقد اجماع اجتماعی و بدون طراحی سازوکارهای جبرانی مؤثر، می‌تواند به نارضایتی‌های گسترده اجتماعی و هزینه‌های سیاسی بالا منجر شود. از سوی دیگر، تعویق مستمر اصلاحات و تداوم سیاست تثبیت قیمت نیز به معنای انباشت تدریجی عدم تعادل‌ها و افزایش هزینه‌های اصلاح در آینده است. این دوگانه سیاستی یعنی «اصلاح پرهزینه اما ضروری» در برابر «تداوم وضعیت موجود با هزینه‌های پنهان فزاینده» سیاست‌گذاران را با انتخابی دشوار اما اجتناب‌ناپذیر مواجه ساخته است. وضعیت بنزین در ایران در مقایسه با کشورهای منتخب منطقه و جهان از منظر تولید، مصرف، قیمت و یارانه‌ها نشان می‌دهد که علی‌رغم برخورداری از منابع غنی هیدروکربنی، شکاف قابل توجهی میان قیمت داخلی بنزین و سطوح بهینه اقتصادی وجود دارد که آثار آن در الگوی مصرف، بودجه دولت و محیط‌زیست نمایان شده است. سیر تحول تاریخی سیاست‌های قیمت‌گذاری بنزین در جهان نشان می‌دهد که هر زمان اصلاحات قیمتی با ابزارهای مکمل نظیر سهمیه‌بندی، سازوکارهای جبرانی و اقناع افکار عمومی همراه بوده، نتایج پایدارتری حاصل شده و هر زمان سیاست تثبیت قیمت بدون مکانیزم‌های تعدیل اجرا شده، ناترازی‌ها با شدت بیشتری بازتولید شده‌اند. یارانه‌های گسترده بنزین بر رشد اقتصادی، مصرف انرژی، قاچاق، رقابت‌پذیری صنایع و بار مالی دولت تأثیر داشته و اصلاح قیمت بنزین به تنهایی و بدون اصلاحات نهادی مکمل نمی‌تواند مشکلات را به‌طور ریشه‌ای حل کند و باید به‌صورت یک بسته سیاستی جامع و هماهنگ اجرا شود و تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که موفقیت اصلاح قیمت سوخت بیش از میزان افزایش قیمت به نحوه اجرا، زمان‌بندی، طراحی نظام جبران و مدیریت ذی‌نفعان بستگی دارد و این تجارب چارچوبی عملی برای طراحی سناریوهای پیش‌روی ایران فراهم می‌آورد تا ضمن بهبود کارایی اقتصادی و کاهش فشار بر بودجه دولت ملاحظات عدالت اجتماعی و پذیرش عمومی نیز لحاظ شود. مسئله اصلی در سیاست‌گذاری بنزین طراحی یک مسیر تدریجی، شفاف و قابل پیش‌بینی برای اصلاح نظام قیمت‌گذاری است که هم‌زمان پایداری مالی دولت، امنیت انرژی کشور و رفاه اقشار آسیب‌پذیر را مدنظر قرار دهد و تصمیم‌گیری به‌موقع و مبتنی بر شواهد می‌تواند از تحمیل هزینه‌های سنگین‌تر در آینده جلوگیری کرده و اصلاحات ضروری را به فرصتی برای بهبود حکمرانی انرژی در کشور تبدیل کند.



## فهرست مطالب

مقدمه.....	۵
۱. نگاهی تحلیلی به وضعیت بنزین در ایران و کشورهای منتخب منطقه؛ تولید، مصرف، قیمت، یارانه.....	۶
۱-۱. تولید بنزین.....	۶
۱-۲. مصرف بنزین.....	۷
۱-۳. قیمت بنزین.....	۸
۱-۴. یارانه سوخت‌های فسیلی.....	۱۰
۲. سیر تحول تاریخی نقاط عطف سیاست‌های مرتبط با قیمت بنزین در ایران.....	۱۴
۲-۱. مکانیزم قیمت‌گذاری بنزین در ایران.....	۱۵
۳. چالش‌های تداوم وضعیت موجود در سازوکار قیمت‌گذاری بنزین و اثرات اصلاح قیمت‌های سوخت و پیامدهای اقتصادی آن در بلندمدت.....	۱۷
۴. بررسی کشورهای منتخب در اصلاح قیمت سوخت.....	۲۱
۵. سناریوهای اصلاح قیمت بنزین.....	۳۳
۶. نتیجه‌گیری و بسته‌های سیاستی برای افزایش احتمال موفقیت در مسیر اصلاح قیمت بنزین.....	۳۹
منابع.....	۴۲

گزارش حاضر ابتدا وضعیت بنزین ایران را در مقایسه با کشورهای منتخب از نظر تولید، مصرف، قیمت و یارانه بررسی کرده و نشان می‌دهد که با وجود منابع غنی هیدروکربنی، قیمت داخلی بنزین پایین‌تر از سطح اقتصادی بهینه است که اثرات آن در مصرف، بودجه دولت و محیط‌زیست دیده می‌شود. در گام بعدی، تاریخچه سیاست‌های قیمت‌گذاری بنزین در ایران مرور شده و نشان داده می‌شود که اصلاحات موفق همراه با ابزارهای مکمل مانند سهمیه‌بندی، جبران و اقناع افکار عمومی بوده و تثبیت قیمت بدون مکانیزم تعدیل باعث ناترازی بیشتر شده است. در ادامه، گزارش به تحلیل پیامدهای ادامه وضعیت موجود و اصلاح قیمت بنزین در ابعاد اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی پرداخته و تأکید می‌کند که اصلاح قیمت تنها بدون اصلاحات نهادی مکمل، مشکلات را حل نمی‌کند و نیازمند یک بسته سیاستی جامع است. تجارب بین‌المللی نیز نشان می‌دهد موفقیت اصلاح قیمت سوخت به «نحوه اجرا»، «زمان‌بندی»، «طراحی نظام جبران» و «مدیریت ذی‌نفعان» بستگی دارد، نه صرفاً میزان افزایش قیمت. این تجربیات می‌توانند چارچوبی عملی برای سناریوهای پیش روی ایران فراهم کنند که کارایی اقتصادی، عدالت اجتماعی و پذیرش عمومی را هم‌زمان مدنظر قرار دهند.

جمع‌بندی گزارش تأکید دارد که نکته اصلی، افزایش یا تثبیت قیمت نیست، بلکه طراحی مسیر تدریجی، شفاف و قابل پیش‌بینی برای اصلاح قیمت‌هاست تا هم پایداری مالی دولت، هم امنیت انرژی و هم رفاه اقشار آسیب‌پذیر تأمین شود. تصمیم‌گیری به‌موقع و مبتنی بر شواهد می‌تواند اصلاحات ضروری را به فرصتی برای بهبود حکمرانی انرژی تبدیل کند.

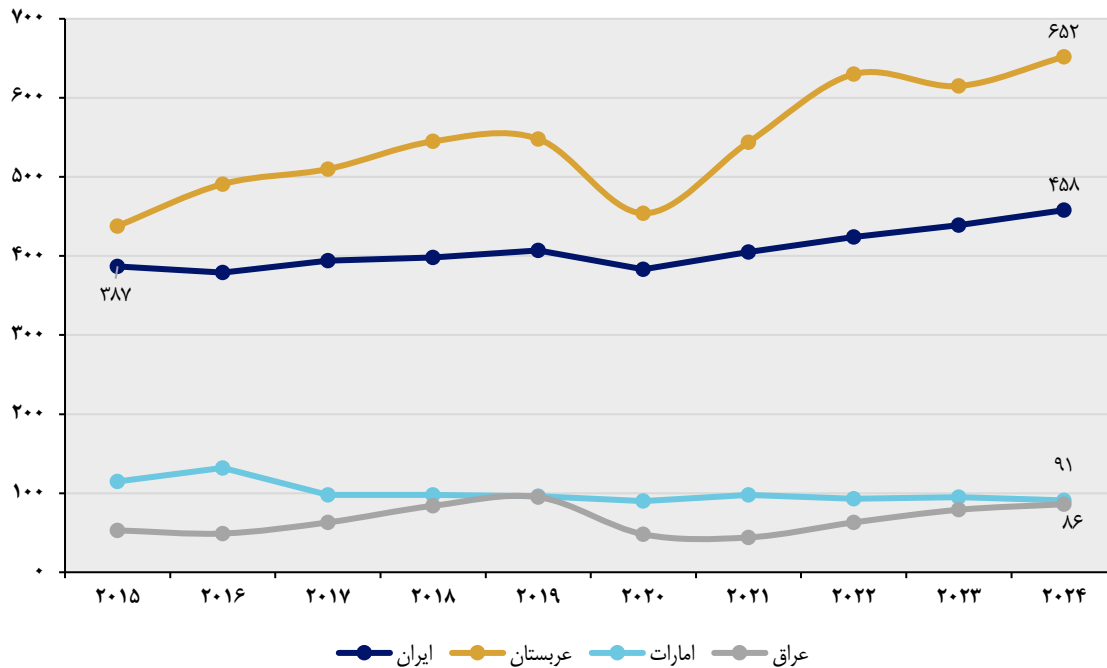




## ۱-۱. تولید بنزین

نمودار ۱، روند تغییرات تولید بنزین در چهار کشور ایران، عربستان سعودی، عراق و امارات متحده عربی را طی دوره زمانی ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ نشان می‌دهد. بر اساس داده‌های ارائه‌شده، سطح تولید بنزین در ایران و عربستان سعودی به‌طور معناداری بالاتر از دو کشور دیگر مورد بررسی قرار دارد. تولید بنزین ایران در فاصله سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۹ از ثبات نسبی برخوردار بوده است؛ در حالی که در همین دوره، تولید این فرآورده در عربستان سعودی روندی افزایشی را تجربه کرده و در نتیجه فاصله تولیدی میان دو کشور افزایش یافته است.

در سال ۲۰۲۰، تولید بنزین در ایران با کاهش مواجه شد، اما پس از آن مسیر صعودی را طی کرده است. به‌طور کلی، تولید بنزین ایران از حدود ۳۸۷ هزار بشکه در روز در سال ۲۰۱۵، با متوسط نرخ رشد سالانه حدود ۲ درصد، به حدود ۴۵۸ هزار بشکه در روز در سال ۲۰۲۴ افزایش یافته است. نتایج نشان‌دهنده رقابت نزدیک ایران و عربستان سعودی در حوزه تولید بنزین طی سال‌های مورد بررسی است؛ با این حال، در کل دوره زمانی مذکور، میزان تولید بنزین عربستان همواره بالاتر از ایران بوده و شکاف تولیدی میان دو کشور در سال ۲۰۲۴ به حدود ۱۹۴ هزار بشکه در روز رسیده است.

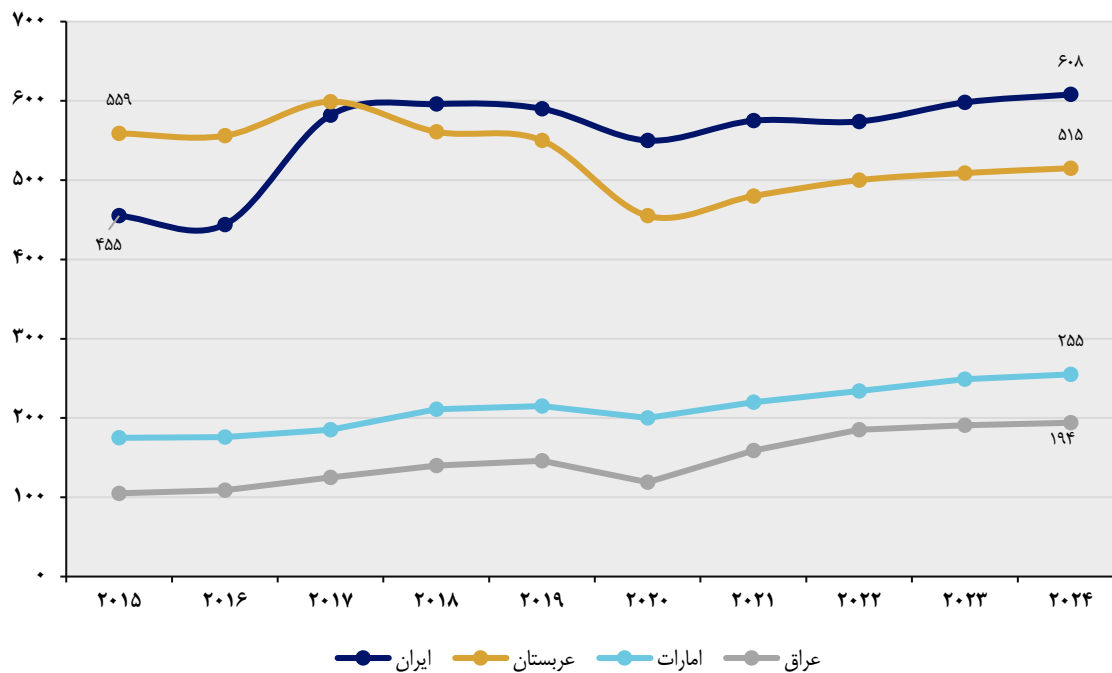


نمودار ۱. تولید بنزین در چهار کشور منتخب طی بازه زمانی ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ - هزار بشکه در روز  
منبع: گزارش آماری سالانه اوپک



## ۲-۱. مصرف بنزین

نمودار ۲، روند مصرف بنزین چهار کشور مزبور را طی دوره زمانی ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ نشان می‌دهد. بر اساس آمار و اطلاعات اوپک مشاهده می‌شود که دو کشور ایران و عربستان با اختلاف زیادی نسبت به کشورها امارات و عراق به ترتیب در رتبه‌های اول و دوم قرار دارند.



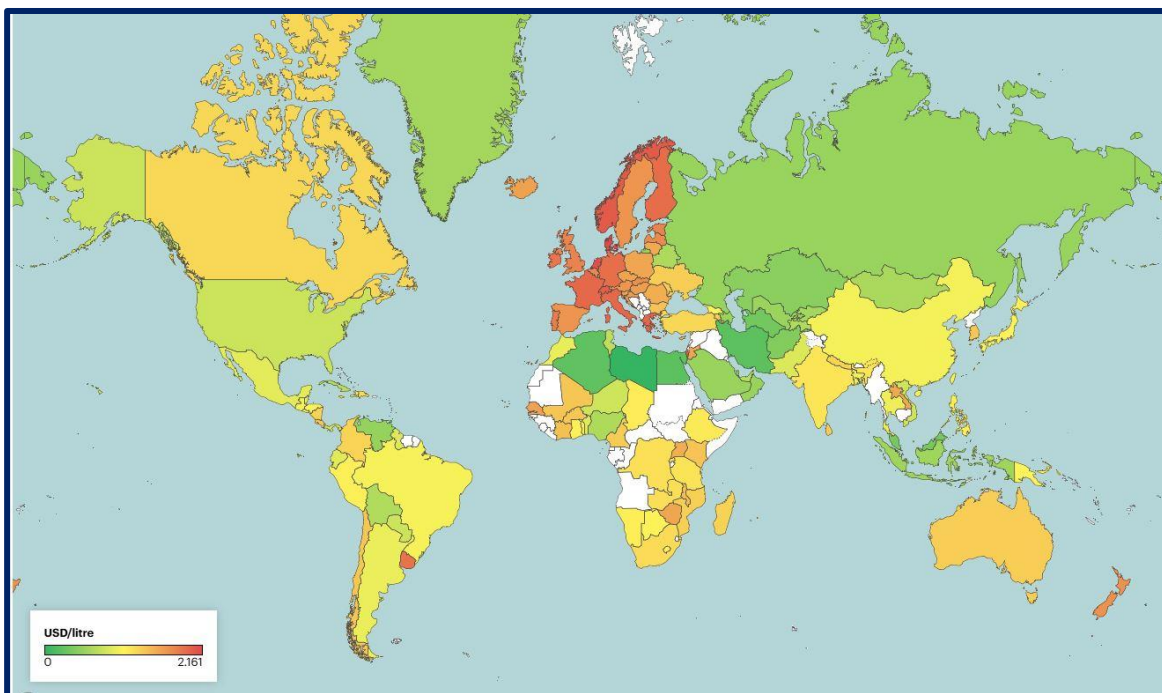
نمودار ۲. مصرف بنزین در چهار کشور منتخب طی بازه زمانی ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ - هزار بشکه در روز  
منبع: گزارش آماری سالانه اوپک

از نکات برجسته در نمودار ۲، روند پیشی گرفتن ایران از عربستان در تقاضای بنزین است. تا پیش از سال ۲۰۱۷ عربستان رتبه نخست مصرف بنزین در منطقه را در اختیار داشت، اما از این سال به بعد، ایران جایگاه اول را در مصرف بنزین تصاحب کرده است. این تغییر جایگاه نشان‌دهنده تحولات کلیدی در ساختار مصرف انرژی و تقاضا در منطقه است. مصرف بنزین در ایران از ۴۵۵ هزار بشکه در روز در سال ۲۰۱۵ به ۶۰۸ هزار بشکه در روز در سال ۲۰۲۴ رسیده است. این روند افزایشی تقاضا در شرایطی شکل گرفته است که ظرفیت پالایشی کشور متناسب با رشد مصرف توسعه نیافته است. **فقدان سرمایه‌گذاری کافی در احداث پالایشگاه‌های جدید و نوسازی و ارتقای پالایشگاه‌های موجود، به تعمیق شکاف میان تولید و مصرف بنزین، یا به بیان دیگر ناترازی انرژی، انجامیده است.** تداوم این ناترازی، با پیامدهایی همچون افزایش وابستگی به واردات بنزین و تشدید فشار بر منابع ارزی کشور، به‌ویژه در بستر محدودیت‌های اقتصادی و مالی موجود، این مسئله را به یکی از چالش‌های راهبردی و ساختاری بخش انرژی ایران بدل کرده است.



### ۳-۱. قیمت بنزین

شکل ۱، قیمت بنزین در ایران و در سطح جهانی نشان می‌دهد. بر اساس داده‌های سال ۲۰۲۴، میانگین جهانی قیمت خرده‌فروشی بنزین به حدود ۱.۱۱ دلار آمریکا به ازای هر لیتر رسیده است. با این حال، مقایسه بین‌کشوری نشان‌دهنده تفاوت‌های قابل توجه در قیمت بنزین است؛ به طوری که این شاخص از ۰.۳۲ دلار به ازای هر لیتر در ایران و مصر تا ۲.۱۶ دلار به ازای هر لیتر در دانمارک، یعنی نزدیک به هفت برابر، متغیر بوده است. این ناهمگنی قیمتی متأثر از مجموعه‌ای از عوامل ساختاری و سیاستی است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به جایگاه کشورها در زنجیره تولید و تجارت نفت، سطح تقاضای داخلی و ساختار نظام مالیاتی اشاره کرد؛ به گونه‌ای که کشورهای صادرکننده نفت خام معمولاً قیمت‌های پایین‌تری را تجربه می‌کنند، در حالی که کشورهای واردکننده با تقاضای بالا و نرخ‌های مالیاتی بالاتر، با قیمت‌های مصرف‌کننده بیشتری مواجه هستند.



شکل ۱. قیمت بنزین در جهان - دلار بر لیتر  
 منبع: آژانس بین‌المللی انرژی<sup>۱</sup>، ۲۰۲۵

الگوی کلی نقشه نشان می‌دهد کشورهایی که از منابع غنی نفت خام برخوردارند یا سیاست‌های گسترده یارانه‌ای در حوزه انرژی اعمال می‌کنند، عمدتاً دارای قیمت‌های پایین بنزین هستند. این وضعیت به‌ویژه در خاورمیانه، شمال آفریقا و برخی کشورهای آمریکای جنوبی مشهود است. در این کشورها، قیمت بنزین به‌طور مستقیم از سازوکار بازار جهانی تبعیت نمی‌کند و دولت‌ها با مداخله در نظام قیمت‌گذاری، سوخت را با نرخ‌های پایین‌تری در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهند.

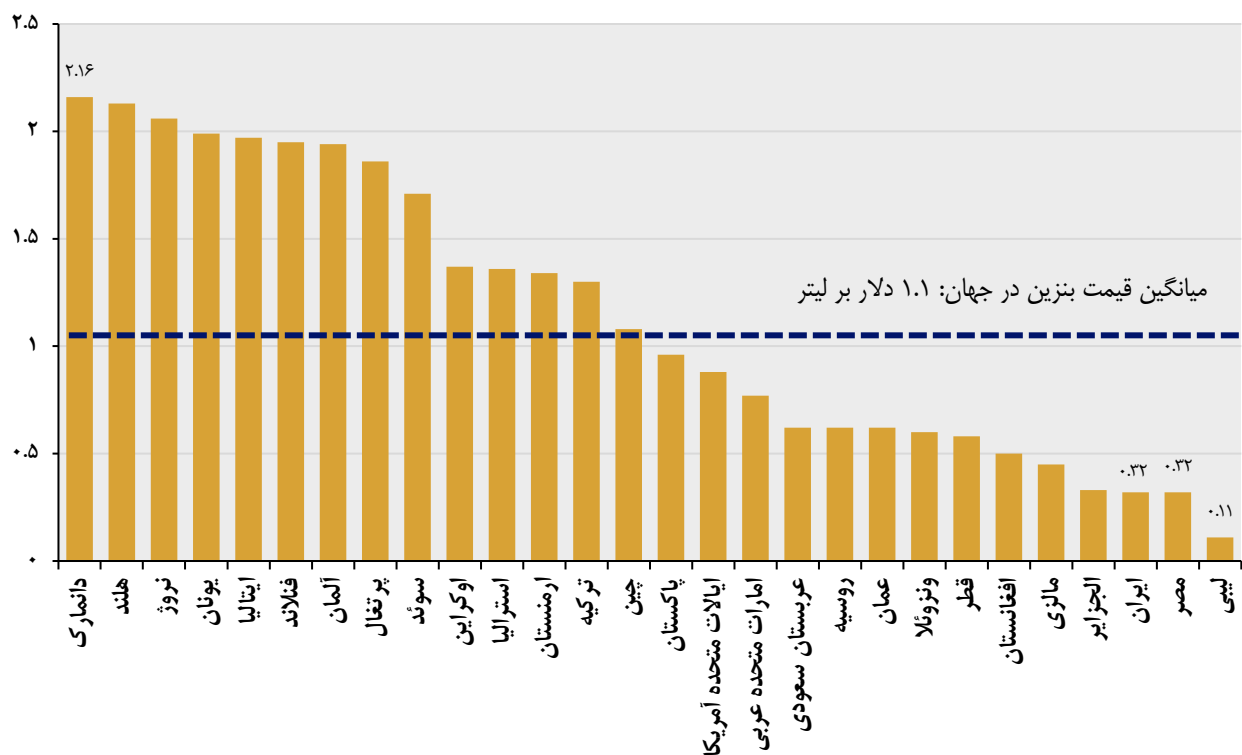
<sup>۱</sup> جهت دریافت اطلاعات تمامی کشورها بر روی لینک زیر کلیک نمایید: <https://service.tccim.ir/?addr=a4ky19>



در مقابل، کشورهای اروپای غربی و شمالی با رنگ‌های نارنجی و قرمز مشخص شده‌اند که بیانگر قیمت‌های بالای بنزین است. در این کشورها، قیمت نهایی بنزین علاوه بر هزینه تولید و واردات، به شدت تحت تأثیر مالیات‌های سنگین مصرفی و زیست‌محیطی قرار دارد. این سیاست‌ها با هدف مدیریت تقاضا، کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی و تشویق به استفاده از حمل‌ونقل عمومی و انرژی‌های پاک اتخاذ شده‌اند.

جایگاه ایران در این نقشه، در میان کشورهایی با پایین‌ترین قیمت بنزین قرار دارد. این امر بازتاب‌دهنده ساختار یارانه‌ای نظام انرژی کشور و فاصله قابل توجه قیمت داخلی بنزین با میانگین جهانی است. اگرچه این سیاست در کوتاه‌مدت به کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل و حمایت از مصرف‌کنندگان منجر می‌شود، اما در بلندمدت پیامدهایی نظیر افزایش مصرف سوخت، تشدید ناترازی انرژی و فشار بر منابع مالی دولت را به همراه دارد.

ایران پس از لیبی کمترین مقدار قیمت بنزین را دارد. قیمت هر لیتر بنزین در ایران حدود ۰.۳۲ دلار است. بر اساس نمودار ۳، قیمت بنزین در ایران حتی نسبت به سایر کشورهای نفت‌خیز نیز بسیار پایین است. به‌عنوان مثال قیمت بنزین در عربستان ۰.۶۲ دلار بر لیتر است.



نمودار ۳. مقایسه قیمت بنزین در کشورهای منتخب - دلار بر لیتر

منبع: آژانس بین‌المللی انرژی، ۲۰۲۵

باید توجه داشت که اگرچه قیمت اسمی بنزین در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و حتی برخی کشورهای در حال توسعه در مقایسه با برخی دیگر از کشورها بالاتر است، اما این قیمت‌ها غالباً متناسب



با سطح درآمد سرانه آن کشورها تعیین شده‌اند. به بیان دیگر، علی‌رغم تفاوت‌های قابل توجه در قیمت اسمی بنزین، در اغلب کشورها سهم هزینه بنزین از درآمد سرانه در سطحی نسبتاً مشخص و قابل تحمل قرار دارد. این موضوع نشان می‌دهد که تحلیل قیمت بنزین صرفاً بر مبنای مقادیر اسمی می‌تواند گمراه‌کننده باشد و لازم است هم‌زمان قدرت خرید و سطح درآمد نیز مدنظر قرار گیرد. به‌عنوان نمونه، بر اساس آمار صندوق بین‌المللی پول، درآمد سرانه ایالات متحده آمریکا بیش از ۷۶ هزار دلار در سال برآورد شده است؛ در حالی که قیمت هر لیتر بنزین در این کشور حدود ۰.۸۸ دلار است. در چنین شرایطی، با وجود بالا بودن قیمت اسمی بنزین، هزینه آن نسبت به درآمد سرانه، فشار قابل توجهی بر مصرف‌کنندگان وارد نمی‌کند.

همچنین به نظر می‌رسد اغلب کشورهای صادرکننده نفت، چه دارای درآمد سرانه بالا و چه درآمد سرانه پایین، سیاست عرضه بنزین با قیمت پایین‌تر را در پیش گرفته‌اند. برای مثال، درآمد سرانه عربستان سعودی در سال ۲۰۲۵ حدود ۵۳،۰۶۷ دلار برآورد شده است که این کشور را در رتبه سی‌وسوم جهان از نظر درآمد سرانه قرار می‌دهد. بر اساس برآوردهای آژانس بین‌المللی انرژی، قیمت بنزین در عربستان حدود ۰.۶۲ دلار به ازای هر لیتر است. با در نظر گرفتن سطح درآمد سرانه، بنزین در عربستان از منظر قدرت خرید، حتی ارزان‌تر از ایران محسوب می‌شود؛ کشوری که درآمد سرانه آن حدود ۱۷،۱۰۳ دلار (رتبه نودو هشتم جهان) و قیمت بنزین آن حدود ۰.۳۲ دلار به ازای هر لیتر است. به بیان دقیق‌تر، سهم هزینه بنزین از درآمد سرانه در عربستان کمتر از ایران بوده و مصرف‌کنندگان سعودی، متناسب با سطح درآمد خود، هزینه کمتری برای خرید بنزین پرداخت می‌کنند.

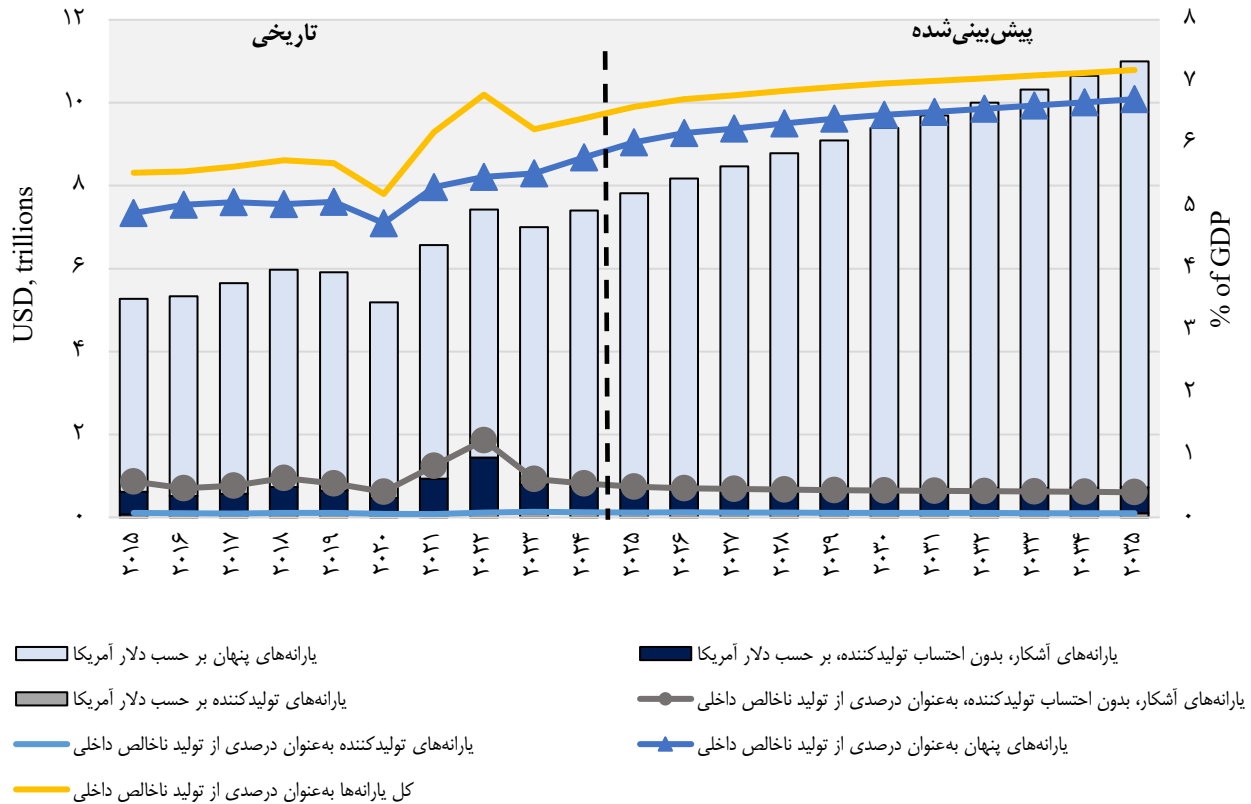
همچنین، بر اساس داده‌های صندوق بین‌المللی پول، درآمد سرانه امارات متحده عربی در سال ۲۰۲۵ نزدیک به ۷۰ هزار دلار برآورد شده است که این کشور را در میان پانزده کشور با بالاترین درآمد سرانه جهان قرار می‌دهد. با این حال، امارات نیز در زمره کشورهای قرار دارد که بنزین را با قیمتی پایین‌تر از میانگین جهانی در اختیار شهروندان خود قرار می‌دهد. این شواهد نشان می‌دهد که در کشورهای صادرکننده نفت، سیاست قیمت‌گذاری بنزین اغلب به‌گونه‌ای طراحی شده است که هزینه سوخت، نسبت به سطح درآمد، فشار محدودی بر مصرف‌کنندگان وارد کند.

#### ۱-۴. یارانه سوخت‌های فسیلی

یارانه سوخت‌های فسیلی به عنوان هرگونه پرداخت یارانه‌ای به تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان یا هر دوی آنها برای کاهش قیمت سوخت‌های فسیلی تعریف می‌شود. یارانه‌های سوخت‌های فسیلی می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم ارائه شود. صندوق بین‌المللی پول یک ارزیابی از مجموعه قیمت‌های بهینه برای محصولات سوخت فسیلی، به تفکیک بخش‌ها، و یارانه‌های ناشی از قیمت‌گذاری کمتر از سطح بهینه را برای ۱۷۰ کشور ارائه کرده است. بر اساس آخرین اطلاعات منتشر شده از سوی این نهاد، یارانه‌های آشکار سوخت‌های فسیلی که موجب هزینه‌های مستقیم بودجه‌ای می‌شوند، در سال ۲۰۲۴ معادل ۷۲۵ میلیارد دلار (۰.۶ درصد تولید ناخالص داخلی) برآورد شده است. سهم هر یک از نفت، گاز طبیعی و برق تقریباً یک‌سوم این مبلغ است. منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا و همچنین اروپا و آسیای مرکزی مجموعاً سه‌چهارم این یارانه‌های جهانی را به خود اختصاص داده‌اند. اگرچه یارانه‌های آشکار از اوج ۱.۴ تریلیون دلاری خود در سال ۲۰۲۲ کاهش یافته‌اند، پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۳۵ در سطوح فعلی باقی بمانند. این یارانه‌ها موجب ناکارآمدی بازارها، ارسال سیگنال‌های



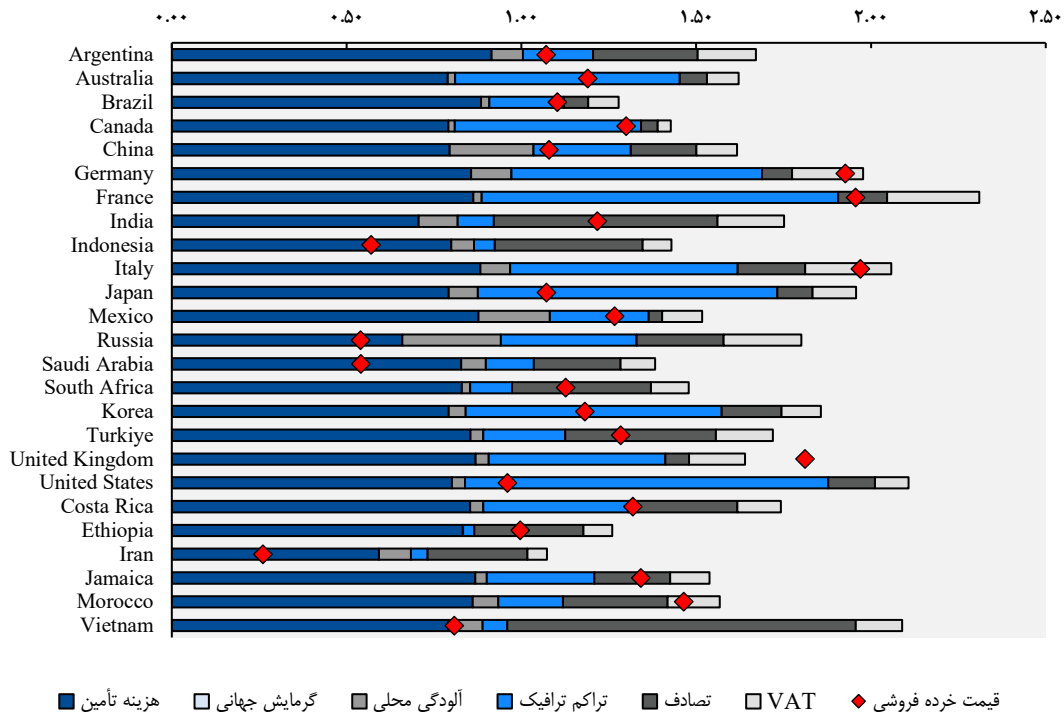
قیمتی نادرست به مصرف‌کنندگان، گسترش کسری‌های بودجه‌ای در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه و تضعیف روند پذیرش انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر می‌شوند. یارانه‌های پنهان سوخت‌های فسیلی نیز که ناشی از تعیین قیمت‌های کمتر از هزینه واقعی شامل اثرات منفی زیست‌محیطی، مانند آلودگی هوا و تغییرات اقلیمی هستند، در سال ۲۰۲۴ حدود ۶.۷ تریلیون دلار در سطح جهانی گزارش شده‌اند.



#### نمودار ۴. یارانه‌های جهانی سوخت‌های فسیلی آشکار و پنهان برآوردشده و پیش‌بینی‌شده - تریلیون دلار

منبع: صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۵

حذف یارانه‌های آشکار تا سال ۲۰۳۵ می‌تواند، بدون اتخاذ هیچ اقدام کاهش‌دهنده دیگر، انتشار جهانی CO<sub>2</sub> را به میزان ۴۶ درصد کمتر از سطح پایه کاهش دهد، تعداد مرگ‌ومیر ناشی از آلودگی هوا را حدود ۷۰ هزار نفر کاهش دهد، درآمدهای مالیاتی معادل ۰.۵ درصد تولید ناخالص داخلی جهانی ایجاد کند و منافع زیست‌محیطی خالص نسبت به هزینه‌های اقتصادی نیز معادل ۰.۵ درصد تولید ناخالص داخلی باشد (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۵).



نمودار ۵. مقایسه قیمت‌های فعلی و بهینه سوخت در کشورهای G20 و برخی کشورهای منتخب، سال ۲۰۲۴ - دلار بر لیتر

منبع: صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۵

هزینه‌های تأمین بنزین مصرفی در خودروهای سبک در سطح جهانی نسبتاً همگن است و عمدتاً به دلیل یکپارچگی بازارهای جهانی، معمولاً در بازه ۸۰ تا ۹۰ سنت به ازای هر لیتر قرار دارد. با این حال، در چهار کشور شامل اندونزی، ایران، روسیه و عربستان سعودی، قیمت‌های بازار کمتر از هزینه‌های تأمین است، در حالی که در دوازده کشور دیگر، قیمت‌ها به دلیل اعمال مالیات‌های سوخت، حدود ۵۰ درصد یا بیشتر از هزینه‌های تأمین فراتر می‌رود.

هزینه‌های مرتبط با گرمایش جهانی برای بنزین نسبتاً پایین و در حدود ۲۰ سنت به ازای هر لیتر برآورد می‌شود. هزینه‌های آلودگی محلی حتی کمتر است و در حدود ۱۰ سنت به ازای هر لیتر یا کمتر در ۲۰ کشور مشاهده می‌شود که این موضوع نشان‌دهنده اجرای سختگیرانه استانداردهای انتشار آلاینده‌ها برای خودروهای نو و کار کرده است. با این حال، در چین، روسیه و مکزیک، این هزینه‌ها از ۲۰ سنت به ازای هر لیتر فراتر می‌رود.

ترافیک شهری و تراکم وسایل نقلیه سهم قابل توجهی در تعیین مالیات بهینه بنزین دارد و در کشورهای استرالیا، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، کره جنوبی، بریتانیا و ایالات متحده بیش از ۶۵ سنت به ازای هر لیتر برآورد می‌شود، در حالی که در هند، اندونزی، آفریقای جنوبی، ایتالیایی، ایران و ویتنام کمتر از هزینه‌های ناشی از گرمایش جهانی است. این تفاوت‌های بین‌المللی عمدتاً ناشی از اختلاف در ارزش اقتصادی زمان سفر و تا حدی متوسط تأخیر سفر در هر کشور است.

سهم تصادفات نیز در محاسبه مالیات‌های بهینه بنزین قابل توجه است و در هند، اندونزی، آفریقای جنوبی، ترکیه و ویتنام به ۵۰ سنت یا بیشتر به ازای هر لیتر می‌رسد، که عمدتاً ناشی از نرخ بالای مرگ‌عابریان پیاده است. این مقدار در استرالیا، برزیل، کانادا، فرانسه، آلمان، ژاپن، مکزیک و ایالات متحده کمتر از هزینه‌های ناشی از گرمایش جهانی ارزیابی می‌شود.



مالیات بر ارزش افزوده (VAT) در کشورهای مختلف بین ۵ تا ۳۰ سنت به ازای هر لیتر به مالیات بهینه بنزین افزوده می‌شود. به طور کلی، بنزین در تمامی کشورها کمتر از سطح قیمت بهینه عرضه می‌شود و در ده کشور، میزان کم‌قیمت‌گذاری حدود ۵۰ درصد یا بیشتر است.

بر اساس آخرین داده‌های صندوق بین‌المللی پول از یارانه سوخت‌های فسیلی (۲۰۲۵)، یارانه‌های تخصیص یافته به سوخت‌های فسیلی ایران در سال ۲۰۲۴ تقریباً برابر با ۱۸۰ میلیارد دلار بوده که حدود ۱۰۹ میلیارد دلار یارانه پنهان و حدود ۷۱ میلیارد دلار یارانه آشکار بوده است. همچنین، در سال مزبور، سهم این یارانه‌ها از حجم اقتصاد ایران بیش از ۶۵.۹ درصد بوده است.

یارانه‌های سوخت‌های فسیلی دارای پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی قابل توجهی هستند. از نظر اقتصادی، یارانه‌های سوخت‌های فسیلی می‌توانند منجر به تخصیص منابع نامطلوب، افزایش تقاضا برای سوخت‌های فسیلی و کاهش سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر شوند. بازار انرژی (به‌طور خاص فرآورده بنزین) در ایران انحصاری است و قیمت حامل‌های انرژی توسط دولت تعیین می‌شود. چنین قیمت‌گذاری دستوری و در سطحی پایین‌تر از قیمت تعادلی بازار به الگوهای غیربهینه مصرف انرژی و هدر دادن منابع انرژی منجر شده است. لذا ضروری است دولت در جهت اصلاح نظام یارانه‌های انرژی در ایران و حرکت به سمت حذف کامل و جایگزینی آن‌ها با برنامه‌های حمایتی مستقیم از اقشار کم درآمد به‌عنوان یک سیاست قطعی اقدام نماید.

به گزارش صندوق بین‌المللی پول، بخش زیادی از یارانه‌های جهانی سوخت‌های فسیلی به دلیل این است که قیمت سوخت برای مصرف‌کنندگان کمتر از هزینه واقعی است که مصرف سوخت بر محیط زیست و سلامت انسان‌ها تحمیل می‌کند. هر کدام از این دو عامل تقریباً ۳۰ درصد از کل یارانه‌های جهانی سوخت‌های فسیلی را تشکیل می‌دهند.

اگرچه هیچ نسخه واحد و قطعی برای اصلاح موفق یارانه‌ها وجود ندارد، تجربیات کشورها نشان می‌دهد که دستیابی به نتایج مطلوب مستلزم ترکیبی از اقدامات زیر است:

۱. تهیه یک برنامه جامع اصلاح بخش انرژی با اهداف بلندمدت روشن و تحلیل تأثیرات احتمالی اصلاحات بر بازار و بودجه دولت؛
۲. ارتباطات شفاف و گسترده با ذی‌نفعان، شامل اطلاع‌رسانی در خصوص حجم یارانه‌ها و نحوه اثرگذاری آن‌ها بر بودجه دولتی؛
۳. افزایش تدریجی قیمت‌ها به منظور کاهش اثرات اجتماعی و اقتصادی ناشی از شوک قیمتی ناگهانی؛
۴. بهبود کارایی در شرکت‌های دولتی به منظور کاهش یارانه‌های تولیدکننده و ارتقای بهره‌وری منابع؛
۵. اقدامات حمایتی برای گروه‌های کم‌درآمد از طریق انتقالات نقدی هدفمند یا شبه‌نقدی، و در صورت ناممکن بودن این روش، تمرکز بر برنامه‌های موجود هدفمند که قابلیت توسعه سریع داشته باشند؛
۶. اصلاحات نهادی به منظور غیرسیاسی کردن قیمت‌گذاری انرژی، مانند معرفی مکانیزم‌های خودکار تعیین قیمت (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۳).



## ۲. سیر تحول تاریخی نقاط عطف سیاست‌های مرتبط با قیمت بنزین در ایران

با مروری بر تجربه سیاست‌گذاری در بخش انرژی، به خصوص بنزین مشاهده می‌شود که سیاست‌های مختلفی برای قیمت‌گذاری این حامل انرژی در ایران تجربه شده است و دولت‌های مختلف رویکردهای متعددی را در این خصوص در پیش گرفته‌اند. در جدول ۱ سیاست‌های مختلف قیمت‌گذاری بنزین ارائه شده است.

جدول ۱. تجربه تاریخی سیاست‌گذاری مرتبط با بنزین در ایران

سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ سیاست تثبیت قیمت اسمی
در این دوره، اجرای سیاست‌های تثبیت قیمتی موجب ثبات قیمت اسمی بنزین شد، اما تورم فزاینده به کاهش قابل توجه قیمت واقعی آن انجامید. هم‌زمان، محدودیت ظرفیت پالایشی امکان پاسخ‌گویی به رشد سریع مصرف را فراهم نکرد و شکاف عرضه و تقاضا شکل گرفت. اگرچه سطح مصرف در این مقطع پایین‌تر از دهه‌های بعد بود، اما رشد آن از ظرفیت توسعه تولید پیشی گرفت و در نتیجه، واردات محدود بنزین برای جبران کمبود آغاز شد که نخستین نشانه‌های ناترازی ساختاری در بازار را آشکار ساخت.
سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۲ سیاست افزایش تدریجی قیمت کمتر از نرخ تورم
با اجرای برنامه دوم توسعه از سال ۱۳۷۴، سیاست افزایش تدریجی قیمت بنزین متناسب با تورم تا پایان برنامه سوم ادامه یافت. با وجود ثبات نسبی قیمت واقعی و رشد تولید داخلی، مصرف بنزین همچنان افزایش یافت و در نتیجه شکاف میان مصرف و تولید و به دنبال آن میزان واردات بنزین تشدید شد.
سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۵ سیاست تثبیت مجدد قیمت
با اجرای برنامه چهارم توسعه، سیاست تثبیت قیمت اسمی موجب کاهش شدید قیمت واقعی بنزین و ارسال سیگنال قوی افزایش مصرف شد. مصرف روزانه رکورد زد و واردات در سال ۱۳۸۵ به اوج تاریخی ۲۷.۵ میلیون لیتر در روز رسید. در حالی که رشد تولید داخلی محدود بود، شکاف مصرف و تولید به بیشترین سطح سه دهه اخیر رسید و ناترازی بازار به یک بحران کامل تبدیل شد.
سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۸ سیاست سهمیه‌بندی و افزایش قیمت به ۱۰۰۰ ریال
اجرای ناگهانی سیاست سهمیه‌بندی همراه با افزایش قیمت بنزین به ۱۰۰۰ ریال، نقطه عطفی در کنترل مصرف بود. مصرف روزانه به‌طور معناداری کاهش یافت و با وجود ثبات تولید داخلی، افت تقاضا موجب کاهش محسوس واردات و کوچک‌تر شدن ناترازی بازار شد که اثربخشی بالای ابزار ترکیبی سهمیه و قیمت را نشان داد.
سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ سیاست هدفمندی یارانه‌ها و دو نرخی شدن
با اجرای هدفمندی یارانه‌ها و افزایش قیمت بنزین به ۴۰۰۰ ریال همراه با حفظ سهمیه‌بندی، مصرف به حدود ۶۰ میلیون لیتر در روز کاهش یافت. جهش قیمت واقعی بنزین موجب افت واردات به حداقل تاریخی ۱.۸ میلیون لیتر در روز شد و ناترازی بازار به پایین‌ترین سطح خود پس از جنگ تحمیلی رسید.
سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ سیاست فاز دوم هدفمندی و توسعه پالایشگاه ستاره خلیج فارس
با اجرای فاز دوم هدفمندی یارانه‌ها و افزایش قیمت آزاد بنزین به ۷۰۰۰ ریال همراه با سیاست‌های سخت‌گیرانه کنترل مصرف، شکاف عرضه و تقاضا به حداقل تاریخی رسید و واردات به سطحی ناچیز کاهش یافت. با این حال، حذف سهمیه‌بندی و تثبیت قیمت در سال ۱۳۹۴ موجب کاهش قیمت واقعی، رشد مجدد مصرف و افزایش فشار واردات شد. نقطه عطف بعدی، توسعه پالایشگاه ستاره خلیج فارس تا سال ۱۳۹۷ بود که با افزایش چشمگیر ظرفیت تولید، واردات را به صفر رساند و ناترازی بازار بنزین را به‌طور کامل برطرف کرد.
سال ۱۳۹۸ تا ماه‌های پایانی ۱۴۰۴ سیاست افزایش قیمت



چهار سال پس از اجرای سیاست تثبیت قیمت، در تاریخ ۲۳ آبان ۱۳۹۸، نظام سهمیه‌بندی بنزین با دو نرخ مجدداً اعمال شد؛ به گونه‌ای که قیمت بنزین برای مصارف کمتر از ۶۰ لیتر در ماه ۱۵۰۰۰ ریال و برای مصارف بالاتر از سهمیه ۳۰،۰۰۰ ریال تعیین گردید. این سیاست افزایشی، در کنار حفظ کنترل مصرف، با ناآرامی‌های اجتماعی همراه بود. از آن سال به بعد، قیمت بنزین در دو نرخ مذکور تثبیت شد.

### ماه‌های پایانی ۱۴۰۴ سیاست اجرای بنزین سه نرخ

از آذر ۱۴۰۴، نرخ سوم بنزین معادل ۵۰،۰۰۰ تومان اجرایی شد و سهمیه‌های خودروها نیز اصلاح گردید. ساختار سه‌نرخ به شرح زیر است:

نرخ اول: ۱۵۵۰۰ تومان به ازای هر لیتر (برای مصرف سهمیه‌ای ۶۰ لیتر در ماه)  
 نرخ دوم: ۳۰،۰۰۰ تومان به ازای هر لیتر (برای مصرف بالاتر از سهمیه ۶۰ تا ۱۰۰ لیتر در ماه)  
 نرخ سوم: ۵۰،۰۰۰ تومان به ازای هر لیتر (برای خودروهایی که مشمول نرخ‌های اول و دوم نیستند)

دولت انتظار دارد با اجرای این سیاست سه‌نرخ، همراه با حذف سهمیه برخی خودروها، اعمال محدودیت برای مالکان چندخودرویی، حمایت از ناوگان اینترنتی و تشویق توسعه CNG، مصرف بنزین کاهش یابد و روند واردات کنترل شود.

نکته مهم این مصوبه، پایان دوران تثبیت قیمت است؛ نرخ ۵۰۰۰ تومانی دیگر ثابت نخواهد بود و به صورت «فصلی» و شناور توسط کارگروه ویژه دولت بازنگری می‌شود.

شواهد گویای آن است که طی سال‌های اخیر، سیاست‌های متنوعی شامل تغییر تدریجی قیمت، تثبیت قیمت، تغییر یکباره قیمت، سهمیه بندی سوخت، دو نرخ و چند نرخ اتخاذ شده که پیامدهای متفاوتی به دنبال دارد. در این میان با نگاهی بر سیاست‌های اخذ شده، طی ۳۰ سال گذشته می‌توان استنباط نمود که سیاست تثبیت قیمت به‌عنوان سیاست غالب در قیمت‌گذاری بنزین اتخاذ شده و سیاست جیره‌بندی یا سهمیه‌مقداری، به‌عنوان سیاست مکمل به کار گرفته شده است. به‌نظر می‌رسد با توجه به وجود تورم‌های مزمن و دور قمی در کشور، اجرای سیاست تثبیت قیمت، منجر به کاهش شدن قیمت واقعی بنزین شده و علامت‌دهی برای مصرف بیشتر از این حامل انرژی به جامعه مخابره شده است. همچنین سیاست سهمیه‌مقداری تا حدودی در کنترل مصرف بنزین موثر بوده است. نکته قابل تامل در سیاست‌های اجرا شده این است که بر خلاف سیاست افزایش قیمت به یکباره کنار گذاشته شده است و دور باطل سیاست افزایش یکباره قیمت و تثبیت آن در چند سال متمادی تکرار شده است. ضمناً پیامدها و تبعات اجتماعی ناشی از افزایش یکباره قیمت بنزین، امکان استفاده مجدد از این شیوه اصلاح قیمتی را به شدت کاهش داده است.

## ۲-۱. مکانیزم قیمت‌گذاری بنزین در ایران

قیمت‌گذاری انرژی مخصوصاً بنزین وابسته به فاکتورهایی نظیر بهای نفت خام، نحوه پالایش، توزیع تقاضای داخلی، قدرت واحد پول محلی، مالیات و نیز موجود بودن ذخایر و نیز نحوه عرضه بنزین (هزینه حمل‌ونقل بنزین به دست مصرف‌کننده نهایی و...) است.

نظام قیمت‌گذاری یکی از موضوعاتی است که در هر دو حوزه نظری و کاربردی، از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار است و اساس یکی از مسائل مهمی است که کشورهای جهان سوم و در حال گذر و درگیر فرآیند اصلاحات به آن مبتلا هستند. لذا هرگونه برخورد ناصحیح و سطحی با آن، چه در قلمرو نظری و چه در قلمرو کاربردی به نتایج زیان‌باری منجر خواهد شد. قیمت‌های انرژی نقش به‌سزایی در برقراری تعادل میان عرضه و تقاضای آن ایفا می‌کنند. اگر به دلایل اجتماعی، قیمت انرژی پایین‌تر از هزینه تولید تعیین شود، نتایج منفی همچون افزایش مصرف، زیان‌های زیست‌محیطی و هدر رفت منابع ملی



را به همراه خواهد داشت. برعکس اگر قیمت‌ها به صورت تصنعی بالاتر نگه داشته شود، قدرت رقابت‌پذیری بنگاه‌های تولیدی تضعیف شده و برخی مصرف‌کنندگان از خدمات اساسی و پایه محروم خواهند شد.

فرآیند قیمت‌گذاری انرژی از عوامل متعددی چون اهداف بخش دولتی، خصوصی و عوامل بیرونی متأثر می‌شوند. دولت‌ها معمولاً از طریق مالکیت منابع انرژی با توسل به سیاست‌های کنترلی تأثیرات مستقیمی بر قیمت‌های آن‌ها دارند. عوامل بیرونی همچون تغییرات نرخ ارز نیز تأثیر بسیار زیادی بر فرآیند قیمت‌گذاری انرژی دارد.

دستیابی به رشد اقتصادی پایدار مستلزم این است که سیاست قیمت‌گذاری بتواند تخصیص بهینه و کارآمد منابع را به همراه داشته باشد و این مورد نه تنها در بخش انرژی بلکه در کل بخش‌های اقتصادی باید صورت گیرد. در شرایط کلی این بدین معنا است که میزان استفاده انرژی باید در سطوح بهینه و با قیمت‌های بهینه در اختیار مصرف‌کنندگان قرار گیرد. اصل برابری در ارتباط با ملاحظات مربوط به رفاه و توزیع درآمد است. هم‌اکنون عرضه حامل‌های انرژی در کشور تحت شرایط کاملاً انحصاری صورت می‌گیرد و بازار حامل‌های انرژی در شرایطی قرار دارد که در این بازار، فقط یک تولیدکننده وجود دارد و لذا به لحاظ ساختار بازار، انحصار حاکم است. با وجود اینکه عرضه حامل‌های انرژی در ایران تحت انحصار است، این عرضه برخلاف رفتار معمول یک انحصارگر که برای حداکثر کردن سود، تولید را در نقطه‌ای تعیین می‌کند که درآمد نهایی با هزینه نهایی برابر باشد، صورت نمی‌گیرد. دلیل این تفاوت، دخالت دولت در نظام قیمت‌گذاری است.

در برخی شرایط، قیمت‌های بازار به گونه‌ای نیستند که منابع را به صورت بهینه تخصیص دهند، یعنی هزینه‌ها و منافع اجتماعی را منعکس نمی‌کنند. یکی از این موارد، وجود انحصارها، به‌ویژه انحصار طبیعی، است؛ در این حالت هزینه متوسط تولید تا سطح مشخصی کاهش می‌یابد و منحنی تقاضا، هزینه متوسط را در نقطه‌ای قطع می‌کند که هنوز نزولی و با شیب منفی است. در بازارهای انحصار طبیعی یا غیر طبیعی، دولت یا با اعطای یارانه انگیزه تولید را برای انحصارات فراهم می‌نماید و یا خود نظارت این نوع بنگاه‌ها را در اختیار می‌گیرد. با نگاهی بر سیاست‌های اخذ شده طی سال گذشته می‌توان استنباط کرد که سیاست تثبیت قیمت به‌عنوان سیاست غالب در قیمت‌گذاری بنزین بوده است. به نظر می‌رسد با توجه به وجود تورم‌های مزمن و دو رقمی در کشور اجرای سیاست تثبیت قیمت به کاهشی شدن قیمت واقعی بنزین منجر شده و علامت‌دهی برای مصرف بیش‌تر از این حامل انرژی به جامعه مخابره شده است. این شیوه قیمت‌گذاری دارای آسیب‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی متعددی است که شامل:

- پایین بودن قیمت واقعی و نسبی بنزین؛ سیاست تثبیت قیمت اسمی بنزین در شرایط تورمی منجر به کاهش قیمت واقعی آن شده و انگیزه مصرف این حامل انرژی را افزایش می‌دهد.
- توزیع نابرابر یارانه بین دهک‌های مختلف درآمدی؛
- انگیزه بالای قاچاق بنزین؛
- افزایش انتشار آلاینده‌های ناشی از مصرف بنزین

از این رو همواره دولت‌ها درصدد بهینه‌سازی یارانه انرژی و افزایش قیمت بنزین بوده‌اند، اما تمامی طرح‌های تعدیل قیمت پس از مدت کوتاهی متوقف و با ثابت ماندن قیمت طی یک دوره طولانی به دلیل وجود نداشتن هیچ مکانیزم قیمت‌گذار پویا، سبب فاصله گرفتن دوباره قیمت داخل از قیمت‌های جهانی شده است (سالم و همکاران، ۱۴۰۲).

همانطور که یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد قیمت‌های فعلی بنزین پایین‌تر از قیمت‌های بهینه قرار دارد و مصرف‌کنندگان قیمتی پایین‌تر از آنچه باید پرداخت کنند، پرداخت می‌نمایند و این موضوع باعث شکل‌گیری غیر بهینه الگوی مصرف در



اقتصاد ایران شده است. ثبات طولانی قیمت بنزین، مصرف و قاچاق را افزایش می‌دهد و تجربه تاریخی نشان از آن دارد که بهترین راهکار، نه شوک ناگهانی و نه تثبیت مطلق، بلکه تعدیل خودکار سالانه قیمت‌هاست. مسئله اصلی نه افزایش یا تثبیت قیمت بنزین، بلکه نحوه اجرای آن است. اصلاح قیمت سوخت تنها زمانی قابل دفاع خواهد بود که همراه با سیاست‌های جبرانی شفاف، هدفمند و قابل سنجش باشد. چنین سیاست‌هایی می‌توانند اثرات توزیعی تصمیم را مدیریت کرده و اعتماد عمومی را حفظ کنند. تمرکز بیش از حد بر قیمت بنزین، خطر انحراف بحث تورم از ریشه‌های واقعی آن را به همراه دارد. تورم در اقتصاد ایران بیش از آنکه محصول قیمت یک حامل انرژی باشد، نتیجه ناترازی بودجه، ضعف نظام بانکی و سیاست‌های پولی ناکارآمد است. بدون اصلاح این بنیان‌ها، نه افزایش قیمت بنزین و نه تثبیت آن به تنهایی قادر به مهار تورم نخواهد بود.

در این راستا بهتر است افق زمانی بهینه برای رسیدن به قیمت‌های مورد نظر ترسیم شود تا درصد افزایش قیمت‌ها و همچنین میزان سیاست‌های حمایتی در هر سال مشخص شود. از این طریق می‌توان از شتابزدگی در اجرای آزادسازی قیمت‌های بنزین جلوگیری کرده و تا اجرای کامل آزادسازی زیر ساخت‌های لازم را فراهم آورد.

### ۳. چالش‌های تداوم وضعیت موجود در سازوکار قیمت‌گذاری بنزین و اثرات اصلاح قیمت‌های سوخت و پیامدهای اقتصادی آن در بلندمدت

#### ۳-۱. زیست‌محیطی

نظر به اینکه مصرف انرژی خانوارهای کم‌درآمد به نسبت کمتر است، خانوارهای پردرآمد از انرژی یارانه‌ای بهره و سود بیشتری نصیبشان می‌شود، زیرا مقدار بیشتری انرژی یارانه‌ای مصرف می‌کنند. بنابراین یارانه‌هایی که مصرف‌کنندگان را به مصرف سوخت‌های فسیلی تشویق کند، به ناچار دارای اثرات و تبعات سو زیست‌محیطی است، زیرا یارانه‌ها با کاهش قیمت ممکن است موجب افزایش مصرف شده و انتشار گازهای سمی و گلخانه‌ای را در پی داشته باشد (اوکوری<sup>۲</sup>، ۲۰۲۴).

اصلاح کامل قیمت انرژی، به معنای ارتقای قیمت سوخت‌ها تا سطوح بهینه اقتصادی، و اصلاح جزئی، شامل حذف یارانه‌های آشکار و پر کردن نیمی از فاصله تا قیمت‌های کارآمد، پتانسیل دارد تا انتشار جهانی CO<sub>2</sub> ناشی از سوخت‌های فسیلی را تا سال ۲۰۳۵ به ترتیب ۴۶ و ۳۵ درصد کمتر از سطح پایه کاهش دهد. این کاهش‌ها با اهداف محدود کردن افزایش دمای جهانی به حداکثر ۱.۷ و ۱.۸۵ درجه سانتی‌گراد بالاتر از سطوح پیش‌صنعتی سازگار است و نشان‌دهنده نقش محوری اصلاح قیمت انرژی در تحقق اهداف اقلیمی جهانی است.

<sup>2</sup> Okorie



### ۳-۲. تولید ناخالص داخلی

اجرای یارانه انرژی بر متغیرهای اقتصاد کلان از جمله رشد اقتصادی تاثیر گذار است. یارانه انرژی از طریق تاثیر منفی بر تراز بدهی دولت، به کاهش رشد اقتصادی منجر می‌شود. همچنین یارانه پرداختی در بخش انرژی با پایین نگه داشتن قیمت‌ها موجب کاهش سود یا زیان برای تولیدکنندگان می‌شود و سرمایه‌گذاری در بخش انرژی را کاهش می‌دهد و به کاهش رشد اقتصادی می‌انجامد. همانطور که انتظار می‌رود افزایش قیمت انرژی و مصرف منطقی آن به افزایش استفاده کارآمد انرژی منجر خواهد شد که به نوبه خود بر رشد اقتصادی تاثیر مثبت خواهد داشت و به رشد اقتصادی منجر خواهد شد. این فرآیند عمدتاً به صرفه‌جویی در بخش چشم‌گیری از منابع نسبت داده می‌شود که یارانه انرژی به آن‌ها اختصاص یافته است و به افزایش سرمایه‌گذاری منجر می‌شود که در کوتاه مدت و بلندمدت افزایش رشد اقتصادی را به دنبال خواهد داشت (صارخ و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۲۰).

بر اساس گزارش صندوق بین‌المللی پول، اجرای کامل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند تا سال ۲۰۳۰ درآمدهای مالی قابل توجهی معادل ۴.۴ تریلیون دلار، معادل ۳.۶ درصد از تولید ناخالص داخلی جهانی، ایجاد کند. با این حال، آثار درآمدی این سیاست در سطح مناطق مختلف جهان به‌طور قابل ملاحظه‌ای متفاوت است که این تفاوت عمدتاً ناشی از پراکندگی و شدت یارانه‌های آشکار و ضمنی انرژی در کشورهای مختلف است. بر اساس این برآوردها، اجرای کامل اصلاحات قیمتی در ۱۲۱ کشور نوظهور و در حال توسعه می‌تواند درآمدی در حدود ۳ تریلیون دلار در سال ۲۰۳۰ ایجاد کند؛ رقمی که به‌طور تقریبی با نیازهای مالی اضافی این کشورها برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار هم‌تراز است. در مقابل، اجرای اصلاحات قیمتی به‌صورت ناقص، تنها قادر به تحقق حدود دوسوم از منافع درآمدی ناشی از اصلاح کامل قیمت‌ها خواهد بود.

### ۳-۳. قاچاق

در بحث تجارت بین‌الملل، عامل اصلی سودآوری تجارت، اختلاف قیمت‌های نسبی است. کشوری که دارای قیمت نسبی پایین‌تری است می‌تواند با صادر کردن محصول خود سود ببرد. اما زمانی که دولت اجازه صادرات محصولاتی که دارای سود مناسب است را بنا به دلایلی ندهد، این کالاها به صورت قاچاق از کشور خارج می‌شوند. فلسفه اصلی قاچاق اینگونه کالا سودآوری است. در مورد فرآورده‌های نفتی (به‌ویژه بنزین و نفت گاز) نیز انگیزه اصلی قاچاق، اختلاف قیمت‌های نسبی این فرآورده‌ها با کشورهای همسایه می‌باشد که دلیل اصلی اختلاف قیمت این فرآورده‌ها، پرداخت یارانه از طرف دولت و تحولات و نوسان‌های ارز می‌باشد. اختلاف قیمت بنزین یارانه‌ای در داخل کشور با قیمت سوخت در خارج از کشور فرصت مناسبی برای قاچاق این کالا توسط سوداگران ایجاد کرده است. در مجموع انتقال فرآورده به شکل قاچاق به کشورهای همسایه نشان‌دهنده این موضوع است که قاچاق‌کننده فرآورده از سود قابل قبولی (باتوجه به ریسک یا خطر زیاد) بهره‌مند می‌شود تا برای این عمل خود توجیه مناسب داشته باشد. برای آنکه بتوان میزان قاچاق سوخت را تا اندازه زیادی کاهش داد، روش‌های مختلفی توسط متصدیان پیشنهاد شده است که یکی از موثرترین و کاربردی‌ترین روش‌ها، تعدیل قیمت فرآورده‌های نفتی است که موجب می‌شود قاچاق کاهش یافته و انگیزه برای انجام این کار کم شود.

<sup>3</sup> Sarrakh et al



### ۳-۴. مصرف

مهم‌ترین ابزار نظام اقتصادی در تخصیص بهینه منابع رشد اقتصادی و پویایی نظام اقتصادی، سیاست‌قیمت‌گذاری است. قیمت‌گذاری هر کالا در نظام اقتصادی از تقابل شرایط عرضه و تقاضای آن کالا در جامعه به دست می‌آید. بنابراین برای هر کالا یک قیمت وجود دارد که قیمت تعادلی بوده و عرضه و تقاضای آن کالا در این قیمت باهم برابر هستند. اما انرژی به دلیل آنکه یک کالای انحصاری است که تنها توسط دولت عرضه می‌شود و برای بعضی از اقلام آن تا شرایط خاصی حاصل نشود تقاضا وجود نخواهد داشت. واقعیت غیر قابل تردید آن است که قیمت‌های تمام شده فرآورده‌های نفتی نسبت به قیمتی که فعلا در جامعه برای این فرآورده‌ها وجود دارد، بالاتر می‌باشند. بدین روی، قیمت فرآورده‌ها باید تعدیل و به سمت قیمت‌های واقعی حرکت نماید. به عبارت دیگر یکی ابزارهای لازم برای تعادل بین عرضه و تقاضا، استفاده از ابزار قیمت می‌باشد. اگر از این ابزار استفاده مناسب نشود و رشد تقاضا همچنان فزاینده‌تر از عرضه (به‌خصوص برای فرآورده بنزین) گسترش یابد، عدم تعادل عرضه و تقاضا در جامعه عمیق‌تر شده و کشور به واردات بیشتر این فرآورده محتاج خواهد بود. در صورتی اصلاح قیمت‌ها و تعدیل آن می‌تواند برای کشور مفید باشد که موجب تعدیل مصرف شده و باعث شود که مصرف‌کننده خود را با شرایط جدید قیمت‌ها تطبیق دهد و مصرف انرژی را منطقی نماید. به بیان دیگر پس از تعدیل قیمت‌ها و منطقی کردن آن، مصرف‌کننده از قیمت به‌عنوان یک علامت‌دهنده در میزان مصرف استفاده نماید و مصرف انرژی را تحت تاثیر این علائم قیمتی قرار دهد.

### ۳-۵. کاهش بار مالی بر دولت به‌واسطه کاهش یارانه‌ها

یارانه‌های بنزین و سوخت‌های فسیلی به‌طور کلی از ابزارهای سیاستی هستند که دولت‌ها برای کاهش قیمت انرژی در سطح مصرف‌کننده به کار می‌برند، اما مطالعه‌های اقتصادی نشان می‌دهند که ادامه این سیاست‌ها بار مالی قابل توجهی را بر بودجه عمومی و تراز مالی دولت تحمیل می‌کنند. یارانه‌های انرژی به دلیل قیمت‌گذاری سوخت در سطحی پایین‌تر از هزینه واقعی تولید و هزینه‌های اجتماعی، منجر به هزینه‌های بزرگ مالی برای دولت می‌شوند که باید از طریق افزایش کسری بودجه، بدهی عمومی یا مالیات‌های دیگر تأمین شود؛ این اثر یکی از پیامدهای کلیدی یارانه‌های سوخت در تحلیل‌های اقتصاد انرژی است. چنین یارانه‌هایی نه تنها هزینه‌های مستقیم بودجه‌ای را افزایش می‌دهند، بلکه فرصت‌های سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌های اقتصادی را نیز محدود می‌کنند، زیرا منابع مالی دولت به جای تخصیص به بهداشت، آموزش یا زیرساخت‌ها صرف تأمین مالی این سیاست می‌شود (کودی و همکاران، ۲۰۱۷). مطالعات صندوق بین‌المللی پول نیز نشان می‌دهند که یارانه‌های سوخت در بسیاری از کشورها به صورت مستقیم و ضمنی می‌تواند بخش قابل توجهی از GDP را به خود اختصاص دهد؛ در این چارچوب، چنین تعهدات مالی برای دولت‌ها به معنای افزایش فشار بر تراز مالی عمومی، گسترش کسری بودجه و افزایش بدهی‌های عمومی است، زیرا دولت‌ها یا باید منابع دیگری جذب کنند یا به بدهی روی آورند تا هزینه یارانه‌ها را پوشش دهند، که هر دو مسیر پیامدهای منفی بر پایداری مالی دارد (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۳).

<sup>4</sup> Coady et al



### ۳-۶. رقابت پذیری پایین صنایع ایران با وجود یارانه بالای بنزین

اگرچه قیمت پایین بنزین ممکن است در ظاهر هزینه‌های تولید را برای بنگاه‌ها کاهش دهد اما ادبیات علمی نشان می‌دهد که یارانه‌های گسترده انرژی می‌توانند اثرات نامطلوبی بر بهره‌وری و رقابت‌پذیری صنایع داشته باشند. مطالعات معتبر بین‌المللی تأکید می‌کنند که یارانه‌های انرژی با کاهش قیمت واقعی انرژی، سیگنال‌های قیمتی را مخدوش کرده و تخصیص منابع را به گونه‌ای تشدید می‌کنند که سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوآورانه و بهره‌وری را تضعیف می‌کند. به عبارت دیگر، زمانی که قیمت سوخت به‌طور مصنوعی پایین نگه‌داشته می‌شود، در بنگاه‌ها انگیزه کمتری برای بهبود فناوری مصرف انرژی و افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید یافت می‌شود و در نتیجه ساختار صنعتی به سمت انرژی بر و کم‌بهره باقی می‌ماند (آمان و همکاران<sup>۵</sup>، ۲۰۲۴). گزارش اخیر بانک جهانی نشان می‌دهد که یارانه‌های انرژی می‌توانند به ضعف رقابت‌پذیری در بازارهای جهانی، کاهش نوآوری و اختلال در روند بهبود ساختار صنعتی کشورها منجر شوند (بانک جهانی، ۲۰۲۴).

شواهد تجربی حاکی از آن است که یارانه‌های گسترده انرژی در ایران نه تنها به ارتقای رقابت‌پذیری صنایع منجر نشده است، بلکه سطح رقابت‌پذیری میان صنایع کشور نیز همچنان در وضعیت نامطلوبی قرار دارد. یونیدو رقابت صنعتی را به عنوان ظرفیت کشورها برای افزایش حضور در بازارهای داخلی و بین‌المللی و در عین حال توسعه بخش‌ها و فعالیت‌های صنعتی با ارزش افزوده و محتوای فناوری بالاتر تعریف می‌کند. براساس گزارش سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (UNIDO)، ایران در بین ۱۵۳ کشور جهان در جایگاه ۵۲ قرار دارد و با کسب امتیاز ۰.۰۵۲ پایین تر از میانگین جهانی یعنی ۰.۰۶۳ قرار گرفته است.

**جمع بندی؛** تا اینجا بر منطقی کردن قیمت انرژی تأکید ورزیدیم. بنابراین اگر پذیرفته شود که قیمت‌های فعلی قیمت‌های منطقی نیستند و باید تعدیل شده و به قیمت واقعی برسند، آیا صرف افزایش قیمت، سیاست کارسازی خواهد بود یا خیر؟ منطقی اجرای هر سیاست اقتصادی حکم می‌نماید که سیاست‌گذار در اجرای هر سیاستی به آثار اجتماعی آن سیاست نیز توجه نماید. بنابراین عدالت اجتماعی و چگونگی توزیع درآمد در کشور به عنوان یکی از مواردی مطرح می‌شود که سیاست‌گذار باید بدان توجه نماید. زیرا در کشور افراد بسیاری وجود دارند که از سطح درآمد مناسبی برخوردار نبوده و بخش عمده این افراد شاغلان حقوق‌بگیری بوده که درآمد واقعی آن‌ها عمدتاً در سال‌های اخیر ثابت یا در حال کاهش بوده است. برای اینگونه افراد افزایش قیمت ممکن است بسیار نگران‌کننده باشد. پس دولت باید در اجرای سیاست افزایش قیمت انرژی، نظام حمایتی لازم را فراهم آورد. صندوق بین‌المللی پول در گزارش اخیر خود (۲۰۲۵)، بیان می‌دارد که هرچند حذف کامل حذف یارانه‌ها و اعمال مالیات‌های اصلاحی می‌تواند بر قدرت خرید خانوارها اثر بگذارد، استفاده از مکانیسم‌های جبران هدفمند می‌تواند به‌طور کامل اثرات منفی را بر گروه‌های کم‌درآمد خنثی کند و تنها بخش محدودی از منابع مالی ایجاد شده را به خود اختصاص دهد. این یافته نشان می‌دهد که دولت‌ها می‌توانند ضمن حفظ عدالت اجتماعی، منابع آزادشده را برای اولویت‌های کلان‌تر از جمله کاهش بار مالیاتی، کاهش کسری بودجه، مقابله با فقر و ارتقای سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌ها به کار گیرند. دستیابی به قیمت‌گذاری اقتصادی کارآمد انرژی در کنار تقویت سازوکارهای حمایت اجتماعی برای خانوارهای کم‌درآمد و سرمایه‌گذاری

<sup>5</sup> Amann et al



هدفمند در فناوری‌های انرژی پاک مستلزم طراحی و اجرای یک بسته سیاستی یکپارچه و هماهنگ است. اتخاذ چنین رویکردی امکان حصول مزایای محیط‌زیستی و سلامت عمومی قابل توجه، ارتقای پایداری مالی دولت‌ها و بهبود عدالت توزیعی در بهره‌مندی از منافع انرژی را فراهم می‌آورد. در نتیجه، انتقال به قیمت‌گذاری کارآمد انرژی می‌تواند نقش کلیدی در پیشبرد رشد اقتصادی فراگیر و پایدار ایفا کند. (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۵).

## ۴. بررسی کشورهای منتخب در اصلاح قیمت سوخت

این بخش با رویکردی تطبیقی، به بررسی و تحلیل تجربیات و پیامدهای اصلاح نظام قیمت‌گذاری انرژی در مجموعه‌ای از کشورهای منتخب شامل فرانسه، غنا و اندونزی می‌پردازد. انتخاب این کشورها با هدف پوشش دادن دامنه‌ای متنوع از اهداف سیاستی و الگوهای اجرایی در چارچوب‌های متفاوت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی صورت گرفته است. در این بخش، تجربه کشورهای مختلف مقایسه می‌شود تا مشخص شود اصلاحات قیمت‌گذاری انرژی آن‌ها تا چه حد عادلانه برای جامعه و قابل قبول برای سیاست‌گذاران و مردم بوده است. این بخش این تجربیات را با مجموعه‌ای از اصول بهترین رویه‌های پیشین برای دستیابی به اصلاحات انرژی با عدالت اجتماعی و پذیرش سیاسی مقایسه می‌کند.

### ۴-۱. اندونزی

برای کاهش وابستگی به یارانه‌های سوخت و آزادسازی منابع مالی به منظور سرمایه‌گذاری و تقویت رشد اقتصادی، دولت‌های اندونزی رویکردی هدفمند را به کار گرفته‌اند که بار اصلاحات را به سمت گروه‌های ذی‌نفع با نفوذ کمتر منتقل می‌کند. به بیان دیگر، دولت تلاش کرده است اصلاحات را به گونه‌ای طراحی و اجرا کند که مقاومت قابل توجهی از سوی ذی‌نفعان قدرتمند ایجاد نشود، در حالی که پشتیبانی گسترده‌ای از سوی عموم جامعه جلب شود.

اندونزی به‌طور تاریخی بر طرح‌های جامع یارانه انرژی متکی بوده است، که هدف اصلی آن‌ها تأمین دسترسی اقشار کم‌درآمد به انرژی با هزینه قابل تحمل بوده است؛ مسئله‌ای که مطابق با وظایف قانونی دولت در قانون اساسی تعریف شده است. تا اواخر دهه ۱۹۹۰، دولت یارانه‌ای برای هفت نوع سوخت مختلف ارائه می‌کرد. با این حال، افزایش بی‌سابقه قیمت جهانی نفت در دهه ۲۰۰۰ و گسترش دسترسی جمعیت به انرژی و سوخت نشان داد که استمرار این یارانه‌ها برای بودجه عمومی غیرقابل تحمل است. در سال ۲۰۰۰، حجم یارانه‌ها به بیش از ۲۰ میلیارد دلار رسید، معادل تقریباً ۲۰ درصد کل بودجه دولت، که به طور قابل توجهی منابع مالی موجود برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های حیاتی مانند آموزش و بهداشت را محدود کرد (OECD، ۲۰۱۹).

واکنش‌های شدید و خشونت‌آمیز نسبت به اصلاحات، تنها ناشی از افزایش قیمت سوخت نبود، بلکه زمینه سیاسی و اقتصادی حاکم بر زمان اجرای اصلاحات نیز نقش کلیدی ایفا کرد. به‌عنوان مثال، همزمان با اصلاحات، دولت سیاست‌های سخت‌گیرانه را اجرا کرد که شامل کاهش هزینه‌های عمومی و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی بود. این اقدامات، نابرابری اقتصادی را در میان جمعیتی که پیش‌تر یکی از فقیرترین جوامع جهان محسوب می‌شد، تشدید کرد و به افزایش فشار اجتماعی و مقاومت عمومی نسبت به اصلاحات دامن زد.



علاوه بر این، وجود ذی‌نفعان قدرتمند و منافع تثبیت‌شده نقش مهمی در تشدید و حمایت از اعتراضات ایفا کرد. به‌عنوان مثال، لایه موتورسیکلت‌سواران در اندونزی از نفوذ قابل توجهی برخوردار است، زیرا بیش از ۳ میلیون نفر از گروه‌های اجتماعی مختلف از موتورسیکلت استفاده می‌کنند. همچنین، صنایع خودرو و موتورسیکلت و شرکت دولتی نفت و گاز، پرتامینا<sup>۶</sup>، از حفظ یارانه‌های سوخت حمایت کردند. در واقع، سوخت ارزان موجب رشد تاریخی و بی‌سابقه فروش خودرو و موتورسیکلت در کشور شد و قیمت پایین سوخت نیز برای پرتامینا ضروری بود تا مزیت رقابتی خود در بازار پایین‌دست و فرآورش نسبت به رقبا خارجی را حفظ کند (OECD، ۲۰۱۹).

یک نقطه عطف کلیدی در رویکرد اندونزی به اصلاح یارانه‌های سوخت در سال ۲۰۰۴ رخ داد، زمانی که دولت اقدام به حذف دائمی بخش عمده‌ای از یارانه‌ها و همزمان اجرای برنامه‌های جبرانی هدفمند برای حمایت از جمعیت آسیب‌پذیر کرد. این تغییر سیاست با توجه به افزایش قابل توجه قیمت جهانی نفت و تغییر وضعیت اندونزی از صادرکننده هیدروکربن به واردکننده خالص، ضروری و قابل توجیه بود؛ چرا که ادامه یارانه‌های سوخت در آن زمان فشار مالی شدیدی بر بودجه عمومی وارد می‌کرد. به طور مشخص، تا مارس ۲۰۰۵، قیمت‌ها به ترتیب برای بنزین ۳۳ درصد، دیزل خودرو ۲۷ درصد و نفت چراغی ۲۲ درصد افزایش یافت. در اکتبر همان سال، قیمت‌ها بار دیگر جهش یافت؛ بنزین ۸۸ درصد و دیزل خودرو ۱۰۵ درصد افزایش یافت، در حالی که قیمت نفت چراغی ۹ درصد کاهش یافت (بیتون و همکاران<sup>۷</sup>، ۲۰۲۵). با این حال، در این مرحله، ناآرامی‌های اجتماعی با موفقیت مهار شد که این موفقیت عمدتاً ناشی از اجرای سازوکارهای نوآورانه توزیع مجدد درآمد در میان گروه‌های اجتماعی بود که بیشترین تأثیر منفی را از اصلاحات یارانه‌های سوخت متحمل می‌شدند. برای نمونه، سامانه‌ای برای ثبت خانوارهای کم‌درآمد ایجاد شد تا پایه‌ای برای هدفمند کردن دو برنامه کمک نقدی بدون شرط فراهم شود و اثرات افزایش قیمت سوخت بر خانوارهای آسیب‌پذیر را به‌طور مؤثر جبران کند.

اجرای برنامه‌های جبرانی مذکور مستقیماً از محل صرفه‌جویی‌های بودجه‌ای حاصل از اصلاح یارانه‌های سوخت تأمین مالی شد. در نتیجه این اصلاحات، هزینه‌های دولت در مجموع حدود ۱۷ میلیارد دلار کاهش یافت که از این میزان، ۲.۵ میلیارد دلار به اجرای سیاست‌های اجتماعی با تمرکز بر مناطق محروم و روستاهای کم‌برخوردار اختصاص داده شد. بخش عمده منابع آزادشده، معادل حدود ۱۵ میلیارد دلار، به سرمایه‌گذاری مجدد در فعالیت‌های مولد و توسعه زیرساخت‌ها اختصاص یافت؛ به‌گونه‌ای که نزدیک به یک‌سوم این منابع به صورت افزایش سرمایه شرکت‌های دولتی تزریق شد (زینکر و همکاران<sup>۸</sup>، ۲۰۱۸). یارانه‌های سوخت در جریان اوج افزایش قیمت جهانی نفت در سال ۲۰۰۸ بار دیگر تحت فشار قرار گرفت و دولت در واکنش، نظام تعدیل ماهانه قیمت سوخت را به اجرا گذاشت. پس از آن، در سال ۲۰۱۳، مرحله تازه‌ای از اصلاح یارانه‌های انرژی آغاز شد که بر افزایش‌های موردی و هدفمند قیمت سوخت و هم‌زمان تقویت مخارج دولت در حوزه حمایت‌های اجتماعی استوار بود. برخلاف دوره‌های پیشین اصلاحات، این مرحله صرفاً به اعتراض محدود برخی گروه‌های ذی‌نفع مشخص انجامید و به بسیج گسترده اجتماعی منجر نشد. تجربه نشان می‌دهد که طراحی تدریجی اصلاحات قیمتی، همراه با سیاست‌های جبرانی و تنظیمی مناسب، نقش مهمی در کاهش شدت واکنش‌های اجتماعی به اصلاح یارانه‌های سوخت ایفا می‌کند.

<sup>۶</sup> پرتامینا (Pertamina) یک شرکت دولتی نفت و گاز اندونزی است که در زمینه‌های اکتشاف، استخراج، پالایش، توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی و گازی فعالیت می‌کند.

<sup>۷</sup> Beaton et al

<sup>۸</sup> Zinecker et al



از سال ۲۰۱۵، دولت اندونزی مرحله جدیدی از اصلاحات را با هدف کاهش تدریجی و پایدار یارانه‌های سوخت و برق آغاز کرد. در این چارچوب، یارانه فرآورده‌های نفتی به صورت مرحله‌ای و بر مبنای مکانیزم بازبینی قیمت‌ها در دوره‌های سه‌ماهه کاهش یافت. در طراحی این اصلاحات، ملاحظات توزیعی مورد توجه قرار گرفت؛ به گونه‌ای که ابتدا سوخت‌هایی نظیر بنزین هدف قرار گرفتند و اصلاح قیمت نفت سفید که سهم بالاتری در سبد مصرفی خانوارهای کم‌درآمد دارد با احتیاط بیشتری انجام شد. به موازات این اقدامات، دولت سیاست هدفمندسازی یارانه برق را نیز دنبال کرد و به تدریج دامنه شمول آن را کاهش داد. در نتیجه، تعداد خانوارهای بهره‌مند از یارانه برق از ۲۴ میلیون خانوار در سال ۲۰۱۲ به ۶.۵ میلیون خانوار در سال ۲۰۱۷ کاهش یافت که این امر منجر به صرفه‌جویی بودجه‌ای معادل ۲۲ تریلیون روپیه اندونزی شد (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۱). در جدول ۲، خلاصه اقدامات اندونزی و نتایج حاصل ارائه شده است:

جدول ۲. خلاصه یافته‌های اقدامات اندونزی در راستای اصلاحات قیمت‌گذاری سوخت

نام کشور	دامنه و آثار اقدامات	زمان‌بندی و ترتیب اجرای اصلاحات	نظام جبران خدمات و مدیریت هزینه‌های کلان	راهبردهای ارتباطی و مشارکت ذی‌نفعان
اندونزی	<p>✓ در مراحل اولیه اصلاحات سیاست یارانه‌ای، عمدتاً بر سوخت‌هایی متمرکز بود که سهم مصرف آن‌ها در میان خانوارهای پر درآمد بیشتر بود ( برای نمونه اصلاح زود هنگام نظام قیمت‌گذاری سوخت هوانوردی در سال ۱۹۹۹).</p> <p>✓ در سطح سیاست‌گذاری اجماع روشنی وجود داشت مبنی بر اینکه یارانه‌های سوخت اثر حمایتی ناچیزی برای خانوارهای کم‌درآمد دارند، چراکه میزان مصرف این گروه از این حامل‌های انرژی بسیار محدود است.</p> <p>× در سال ۲۰۱۸ سیاست تعیین سقف قیمت زغال‌سنگ با هدف صیانت از پایداری مالی شرکت دولتی توزیع برق به اجرا درآمد.</p>	<p>× در مقاطعی، تلاش‌هایی برای اعمال افزایش‌های قابل توجه و موردی در قیمت سوخت صورت گرفت که به دلیل فقدان اجماع سیاسی و اجتماعی به نتایج پایدار منجر شد (از جمله در سال ۲۰۰۴).</p> <p>✓ افزایش روند قیمت‌های جهانی سوخت در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ زمینه را برای تعدیل قیمت‌های داخلی فراهم کرد و به‌عنوان ابزاری برای کاهش فشارهای مالی و بودجه‌ای دولت مورد استفاده قرار گرفت.</p> <p>×/✓ اگرچه یک فرمول قیمت‌گذاری در ابتدا طراحی و اجرا شد، این سازوکار در سال ۲۰۰۳ کنار گذاشته شد؛ با این حال در گامی رو به جلو از سال ۲۰۱۵ نظام بازبینی دوره‌ای سه ماهه قیمت‌ها برقرار گردید.</p> <p>× اصلاحات انجام شده در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ در شرایط نزولی قیمت‌های جهانی سوخت به اجرا درآمد که از منظر بهترین رویه‌های</p>	<p>✓ بودجه بازنگری شده دولت در همان سال، منابع تخصیص‌یافته به توسعه زیرساخت‌ها را با افزایش ۷.۹ میلیارد دلاری تقویت کرد.</p> <p>✓ از سال ۲۰۰۸ کارت‌های هوشمند به منظور هدایت مستقیم انتقال‌های درآمدی به خانوارها به کار گرفته شدند و از سال ۲۰۱۴ با پوشش گسترده‌تر و مکانیزم بهبودیافته ادامه یافت.</p> <p>✓ آستانه‌های تعرفه‌ای براساس حساسیت‌های اجتماعی تعدیل شدند، به‌گونه‌ای که امکان واکنش هدفمند به نیازهای آسیب‌پذیرترین گروه فراهم شد.</p>	<p>× اصلاحات سال ۲۰۰۳ به‌طور ناکافی اطلاع‌رسانی شد و از منظر افکار عمومی به نفع گروه‌های ذی‌نفع تعبیر گردید. در نتیجه پذیرش عمومی کم بوده و مقاومت ایجاد شد.</p> <p>✓ اصلاحات سال ۲۰۱۵ با طراحی یک کمپین رسانه‌ای گسترده، پیش از اجرای اصلاحات (از جمله دوره انتخابات) و در حین اجرای آن، اطلاع‌رسانی شد.</p> <p>✓ تمرکز سیاست‌گذاری بر تاکید بر پیامدهای مثبت برای بودجه‌ها و نتایج توسعه محلی بود تا پذیرش اجتماعی اصلاحات افزایش یابد.</p> <p>✓ فرآیند مذاکره با ذی‌نفعان معترض، از جمله کارکنان حمل‌ونقل عمومی در سال ۲۰۱۴ با رویکرد شفاف و مبتنی بر مصالحه انجام شد.</p> <p>✓ پشتیبانی سیاسی از اصلاحات به‌طور به‌طور موثر با بهره‌گیری از ضعف مخالفان و انتخاب دقیق</p>



انتصابات کلیدی سیاسی تضمین شد.	سیاست‌گذاری، زمان‌بندی نامناسبی تلقی می‌شود.		
--------------------------------	--	--	--

✓ همسو با بهترین رویه‌های سیاست‌گذاری × غیرهمسو با بهترین رویه‌های سیاست‌گذاری ✓/× وضعیت ترکیبی (ترکیبی از انطباق و عدم انطباق با بهترین رویه‌ها)

## ۴-۱-۱. درس‌های کلیدی از اصلاح قیمت سوخت در اندونزی

تجربه اندونزی اهمیت استراتژی حمایت‌های جبرانی مناسب برای فقرا را برجسته می‌کند و نقش اصلاحات قیمت را در کاهش مخارج دولت به‌عنوان بخشی از تولید نشان می‌دهد. علاوه بر این اهمیت اعمال روش مرحله‌ای برای انجام اصلاحات و موکول قیمت برخی از سوخت‌ها به زمان دیرتری در تجربه اندونزی بسیار قابل توجه است. علاوه بر طراحی مرحله‌ای اصلاحات، تجربه اندونزی نشان می‌دهد که موفقیت در کاهش یارانه‌های سوخت مستلزم ترکیب سازوکارهای جبرانی هدفمند، هدایت هوشمندانه منابع صرفه‌جویی‌شده به سرمایه‌گذاری‌های مولد و مدیریت فعال ذی‌نفعان است. تمرکز بر انتقال حمایت‌ها به خانوارهای کم‌درآمد، استفاده از ابزارهایی مانند کارت‌های هوشمند برای پرداخت مستقیم کمک‌ها، و اطلاع‌رسانی شفاف و گسترده درباره اهداف و پیامدهای اصلاحات، همزمان با مذاکرات مبتنی بر مصالحه با گروه‌های معترض، نقش کلیدی در کاهش مقاومت اجتماعی و تقویت پذیرش عمومی ایفا کرده است. این تجربه نشان می‌دهد که هم‌زمانی اصلاحات قیمتی با سیاست‌های حمایت اجتماعی و سرمایه‌گذاری توسعه‌ای، ظرفیت دولت برای بهبود کارایی مالی و توسعه زیرساخت‌ها را به شکل پایدار افزایش می‌دهد.

## ۴-۲. فرانسه

در سال ۲۰۱۸، دولت فرانسه سیاست مالیات بر کربن را برای سوخت‌های حمل‌ونقل معرفی کرد که هدف از این اقدام تشویق به انتقال به مصرف کمتر سوخت‌های فسیلی و تأمین منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیست‌محیطی بود. با این حال، نحوه طراحی و اجرای این سیاست در فاصله سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۱۸ نشان داد که بدون توجه کافی به پیامدهای توزیعی و پذیرش اجتماعی، چنین اصلاحاتی می‌تواند به واکنش‌های اجتماعی گسترده منجر شود (OECD، ۲۰۲۰). بخش‌های کم‌درآمد کشور که سهم عمده‌ای از درآمد خود را صرف حمل‌ونقل می‌کنند، به‌طور نامتناسب تحت تأثیر افزایش قیمت‌ها قرار گرفتند، در حالی که هیچ برنامه مؤثری برای جبران اقتصادی یا تسهیل دسترسی آن‌ها به گزینه‌های جایگزین حمل‌ونقل عمومی پیش‌بینی نشده بود. افزایش نرخ مالیات کربن که از حدود ۷ یورو به‌ازای هر تن CO<sub>2</sub> در سال ۲۰۱۴ آغاز شده بود و تا حدود ۴۴.۶ یورو در سال ۲۰۱۸ رسیده بود همراه با افزایش جهانی قیمت سوخت، به افزایش محسوس قیمت بنزین و دیزل انجامید. این افزایش قیمت به‌ویژه بر خانوارهای کم‌درآمد و ساکنان مناطق حومه‌ای و شهری با دسترسی محدود به حمل‌ونقل عمومی تأثیر نامتناسبی داشت و زمینه بروز اعتراضات موسوم به جنبش «جلیقه‌زدها»<sup>۹</sup> را فراهم ساخت. گرچه این افزایش عمدتاً ناشی از بهبود قیمت جهانی نفت بود، اما برداشتهای منفی از تأثیر اصلاحات بر منافع مصرف‌کنندگان را تشدید کرد. این اعتراضات چندین ماه ادامه یافت و منجر به خسارات گسترده به زیرساخت‌های شهری و ساختمان‌ها شد و جریان‌های اقتصادی را فلج کرد. جاده‌ها و شبکه‌های حمل‌ونقل عمومی مسدود گردید و اختلالات مستقیم بر فعالیت اقتصادی و بهره‌وری کشور وارد شد. اگرچه مالیات کربن به عنوان ابزاری برای تسهیل انتقال به حمل‌ونقل کم‌کربن و کاهش انتشار

<sup>9</sup> Yellow Vest Movement



CO<sub>2</sub> طراحی شده بود، این اقدام به صورت بخشی از یک بسته سیاستی یکپارچه اجرا نشد و مکانیزم بازتوزیع درآمد برای جبران اثرات آن پیش‌بینی نشده بود. با آرام کردن معترضان، دولت فرانسه تصمیم به افزایش مالیات کربن را پس گرفت و از آن زمان این مالیات در همان سطح سال ۲۰۱۸ باقی مانده است. در سال ۲۰۱۹، ده میلیارد یورو برای تخفیف مالیاتی اضطراری به کارگران و خانوارهای کم‌درآمد اختصاص یافت و در سال ۲۰۲۰ نیز پیشنهادهای برای کاهش مالیات بر درآمد، اضافه‌کاری و دارایی ارائه شد. هرچند این اقدامات به ظاهر واکنشی به اصلاحات قیمت سوخت بودند، اما مطالبات و نارضایتی‌های جنبش جلیقه‌زرها به تدریج به یک واکنش گسترده‌تر نسبت به نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی تبدیل شد (Natalini و همکاران<sup>۱۰</sup>، ۲۰۲۰). جنبش جلیقه‌زرها نماینده طیف گسترده‌ای از گروه‌های درآمدی و دسته‌های حرفه‌ای است. با وجود اینکه این جنبش توانست حمایت‌هایی از جناح‌های افراطی راست و چپ، آنارشیست‌ها و معترضان ضد جهانی‌سازی جذب کند، هسته اصلی آن را کارگران یدی و طبقات پایین و پایین-متوسط شهری تشکیل می‌دهند. افزایش مداوم قیمت مسکن و هزینه‌های زندگی شهری باعث شده است که این گروه‌ها از مرکز شهرها به حومه‌ها، شهرهای کوچک و مناطق پیرامونی منتقل شوند. در این مناطق، وابستگی به وسایل نقلیه خصوصی به ویژه برای رفت‌وآمد به محل کار بسیار بالاست. این واقعیت نشان می‌دهد که بار مالیاتی ناشی از افزایش قیمت سوخت یا مالیات کربن به‌طور نامتناسبی بر گروه‌های کم‌درآمد و جغرافیای حومه‌نشین تحمیل می‌شود.

از منظر سیاست‌گذاری، این موضوع نشان می‌دهد که اجرای اصلاحات انرژی و مالیات کربن بدون در نظر گرفتن گروه‌های آسیب‌پذیر شغلی و صنعتی، می‌تواند به مقاومت اجتماعی، نارضایتی و اثرات توزیعی نامطلوب منجر شود. سیاست‌گذاران ارشد باید مکانیزم‌های جبرانی هدفمند، آموزش و ارتقای مهارت و سیاست‌های حمایتی تکمیلی را در طراحی بسته‌های اصلاحات انرژی مدنظر قرار دهند تا پذیرش اجتماعی و اثربخشی اقتصادی حفظ شود. سیاست‌های دولت فرانسه در دهه‌های گذشته، چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت، در بسیاری موارد با منافع کارگران کم‌درآمد و طبقات آسیب‌پذیر اجتماعی در تضاد بوده است. الزام به رعایت مقررات اتحادیه اروپا باعث لیبرالیزه شدن و آزادسازی چندین بخش صنعتی شده که این امر به تضعیف بخش‌های غیررقابتی و تشدید نابرابری میان کارگران سفیدقوله<sup>۱۱</sup> و کارگران یدی انجامیده است.

همچنین، الزام به پیروی از مقررات اتحادیه اروپا در زمینه کسری بودجه و بدهی عمومی منابع مالی موجود برای حمایت‌های رفاهی دولت را محدود کرده است، به گونه‌ای که گروه‌های کم‌درآمد بیشترین آسیب را متحمل شده‌اند. این تجربه نشان می‌دهد که تصمیمات سیاست‌گذاری کلان حتی در حوزه‌های مالی و صنعتی، می‌تواند اثرات توزیعی و اجتماعی مهمی بر گروه‌های آسیب‌پذیر داشته باشد و اصلاحات انرژی یا مالیات‌های زیست‌محیطی بدون طراحی سازوکارهای حمایتی هدفمند، با مقاومت اجتماعی و نابرابری گسترده همراه خواهد بود.

مالیات کربن معرفی شده توسط دولت فرانسه دارای تأثیر نامتناسبی بر بخش‌های کم‌درآمد و طبقات متوسط جامعه بود. درآمد سالانه ۵ میلیارد یورویی حاصل از این مالیات، عمدتاً برای کاهش کسری بودجه و تأمین مالی پروژه‌های جدید در حوزه

<sup>10</sup> Natalini and et al

<sup>11</sup> کارگران یقه‌سفید (White-collar workers) به گروهی از کارکنان گفته می‌شود که معمولاً در محیط‌های اداری یا خدماتی کار می‌کنند و فعالیت آن‌ها معمولاً فیزیکی نیست، بلکه ذهنی، مدیریتی یا تخصصی است.



انرژی‌های تجدیدپذیر تخصیص یافته بود، اما هیچ مکانیسم جبرانی مشخصی برای حمایت از گروه‌های شغلی و درآمدی آسیب‌پذیر پیش‌بینی نشده بود.

یکی از مهم‌ترین عوامل تشدید اعتراضات، سرعت و شدت افزایش مالیات بود. در زمان معرفی مالیات در سال ۲۰۱۴، نرخ CO2 معادل ۷ یورو به ازای هر تن بود. این نرخ طی سال‌های بعد به ۴۴۶۰ یورو در سال ۲۰۱۸ رسید و دولت پیشنهاد کرد تا سال ۲۰۲۲ به ۸۶۲۰ یورو برسد، که این مقدار یکی از بالاترین نرخ‌ها در اروپا بود. این افزایش سریع و شدید مالیات بدون در نظر گرفتن سازوکارهای حمایتی، به ایجاد اعتراضات گسترده اجتماعی، از جمله جنبش جلیقه‌زرها، منجر شد (روکامورا<sup>۱۲</sup>، ۲۰۱۷). در ارزیابی رویکرد دولت فرانسه در زمینه قیمت‌گذاری کربن، لازم است چارچوب گسترده‌تر اقتصاد سیاسی انرژی و ساختارهای ذی‌نفع صنعتی در کشور مدنظر قرار گیرد. این سیاست، در نگاه نخست، امکان تحقق اهداف چندجانبه دولت را فراهم می‌کند. از جمله، سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر که به دستیابی به اهداف محیط‌زیستی کمک می‌کند و جایگزینی تولید انرژی رو به کاهش از نیروگاه‌های هسته‌ای قدیمی را ممکن می‌سازد؛ امری که برای امنیت انرژی ملی فرانسه حیاتی است. با این حال، تجربه فرانسه نشان می‌دهد که اقتصاد سیاسی قیمت‌گذاری کربن شامل تعاملات پیچیده‌ای با منافع صنعتی قدرتمند است که فراتر از اهداف رسمی سیاست‌های دولتی است. برای مثال، برخی بخش‌ها از معافیت کامل یا جزئی از مالیات کربن برخوردارند. بخش کشاورزی نمونه بارز این موضوع است.

در سیاست قیمت‌گذاری کربن فرانسه، بخش حمل‌ونقل از معافیت‌ها و بازپرداخت‌های جزئی بهره‌مند شده است؛ به گونه‌ای که در حالی که حمل‌ونقل هوایی و دریایی به‌طور کامل معاف هستند، حمل‌ونقل جاده‌ای بسته به نوع وسیله، بین ۶۵ تا ۱۲۹ یورو به ازای هر تن CO2 بازپرداخت دریافت می‌کند. با این حال، مالیات نهایی برای حمل‌ونقل جاده‌ای همچنان تا ۱۷۲ یورو به ازای هر تن CO2 تعیین شده است، که عمدتاً ناشی از محتوای بالای کربن سوخت‌های دیزل و بنزین مورد استفاده در خودروها و کامیون‌ها است.

این رویکرد، نابرابری در اثرات اقتصادی سیاست را برجسته می‌کند. برای مثال، یکی از اصلی‌ترین خواسته‌های جنبش جلیقه‌زرها حذف یارانه نفت سفید برای پروازهای داخلی بود که ۳ میلیارد یورو از مجموع ۸.۵ میلیارد یورو یارانه انرژی را تشکیل می‌دهد. این یارانه‌ها هرچند رقابت‌پذیری خطوط هوایی فرانسه را در سطح بین‌المللی تقویت می‌کنند، اما نابرابری در برخورد با انواع سوخت‌ها، به زیان گروه‌های درآمدی آسیب‌پذیر است که فاقد سازوکارهای سازمان‌یافته برای حفاظت از منافع خود هستند.

علاوه بر این، از سال ۲۰۱۵، صنایع پرمصرف انرژی که در چارچوب EU ETS<sup>۱۳</sup> شامل معافیت نشده بودند نیز از معافیت‌های ویژه برخوردار شدند تا رقابت‌پذیری این صنایع استراتژیک حفظ شود. با این حال، گستردگی این معافیت‌ها موجب شده است که اهداف زیست‌محیطی سیاست، از جمله کاهش ۳ میلیون تن انتشار CO2 تا سال ۲۰۲۲، به‌طور کامل محقق نشود. در مقابل، شواهد نشان می‌دهد که مالیات کربن در عمل به گسترش شکاف نابرابری کمک کرده و بیشترین فشار را بر گروه‌های درآمدی آسیب‌پذیر وارد ساخته است.

<sup>12</sup> Rocamora

<sup>13</sup> EU ETS یک بازار کربن اتحادیه اروپاست که با تعیین سقف انتشار و اجازه خریدوفروش مجوزهای CO<sub>2</sub>، شرکت‌ها را به‌صرفه‌جویی و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تشویق می‌کند.



جدول ۳. خلاصه یافته‌های اقدامات فرانسه در راستای اصلاحات قیمت‌گذاری سوخت

نام کشور	دامنه و آثار اقدامات	زمان‌بندی و ترتیب اجرای اصلاحات	نظام جبران خدمات و مدیریت هزینه‌های کلان	راهبردهای ارتباطی و مشارکت ذی‌نفعان
فرانسه	<p>× مالیات کربن به‌طور نامتناسب فشار اقتصادی شدیدی بر کارگران کم‌درآمد ساکن مناطق روستایی و حاشیه‌ای وارد می‌کند.</p> <p>× این گروه‌ها به دلیل فقدان گزینه‌های حمل‌ونقل عمومی یا جایگزین مناسب، توانایی محدودی برای انطباق با افزایش قیمت سوخت دارند.</p>	<p>✓ ادغام مالیات کربن در ساختار مالیات بر مصرف از سال ۲۰۱۴، زمینه‌ساز ایجاد سیگنال قیمتی پایدار برای کاهش انتشار شد.</p> <p>✓ پیاده‌سازی مکانیزم افزایش سالانه خودکار مالیات، انگیزه‌های بلندمدت برای استفاده بهینه از انرژی و کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی را تقویت کرد.</p> <p>افزایش ناگهانی قیمت جهانی سوخت در سال ۲۰۱۵، اثر سیاست را تخریب کرد و باعث تعامل نامطلوب بین مالیات و بازار سوخت شد، که فشار اجتماعی و مقاومت را تشدید نمود.</p>	<p>× اصلاحات بدون طراحی و استقرار پیشینی سازوکارهای بازتوزیعی اجرا شد، که این امر ظرفیت سیاست را برای کاهش اثرات توزیعی منفی بر گروه‌های آسیب‌پذیر به‌طور جدی تضعیف کرد.</p> <p>× اگرچه دولت در واکنش به نارضایتی‌های اجتماعی، در بودجه ۲۰۱۸ بسته‌ای معادل ۱۰ میلیارد یورو از اقدامات جبرانی را تصویب کرد، اما این مداخلات ماهیت واکنشی داشتند و فاقد پیوند ساختاری و نهادی با منطق اولیه اصلاحات قیمتی بودند.</p>	<p>× چارچوب توجیهی اصلاحات به‌درستی برای افکار عمومی تبیین نشد و نتوانست روایت قانع‌کننده‌ای ایجاد کند که منافع اجتماعی، اقتصادی و توزیعی سیاست را برای شهروندان ملموس سازد.</p> <p>× اجرای اصلاحات در شرایطی صورت گرفت که سرمایه اجتماعی و پشتوانه مردمی رهبری سیاسی در سطح پایینی قرار داشت، امری که ظرفیت دولت برای مدیریت هزینه‌های سیاسی اصلاحات را به‌شدت محدود کرد.</p> <p>× اهداف سیاست‌گذاری به‌صورت محدود و تک‌بعدی و عمدتاً با تمرکز بر گذار به حمل‌ونقل کم‌کربن مطرح شد، بدون آنکه پیوندهای آن با بهبود رفاه اجتماعی، عدالت توزیعی، سلامت عمومی یا بازتخصیص منابع به خدمات عمومی به‌طور شفاف برجسته شود.</p>

✓ همسو با بهترین رویه‌های سیاست‌گذاری × غیرهمسو با بهترین رویه‌های سیاست‌گذاری ✓/× وضعیت ترکیبی (ترکیبی از انطباق و عدم انطباق با بهترین رویه‌ها)

#### ۴-۲-۱. درس‌های کلیدی از اصلاحات قیمت سوخت در فرانسه

تجربه اصلاحات قیمت انرژی و مالیات کربن در فرانسه نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های قیمتی بدون طراحی پیشینی سازوکارهای جبرانی هدفمند و بدون ادغام در یک بسته سیاستی یکپارچه، می‌تواند به پیامدهای توزیعی نامطلوب و مقاومت اجتماعی گسترده منجر شود. افزایش سریع و قابل‌توجه نرخ مالیات کربن، هم‌زمان با افزایش قیمت جهانی سوخت، فشار نامتناسبی بر خانوارهای کم‌درآمد و ساکنان مناطق حومه‌ای با وابستگی بالا به حمل‌ونقل شخصی وارد کرد و در غیاب بازتوزیع شفاف درآمدها و سرمایه‌گذاری در گزینه‌های جایگزین، مقبولیت اجتماعی اصلاحات را به‌طور جدی تضعیف نمود.



از منظر اقتصاد سیاسی، تجربه فرانسه نشان می‌دهد که موفقیت اصلاحات قیمت‌گذاری کربن به سطح اعتماد عمومی، انسجام نهادی و نحوه صورت‌بندی اهداف سیاست وابسته است. تمرکز محدود بر اهداف زیست‌محیطی، همراه با تداوم معافیت‌های گسترده برای بخش‌های ذی‌نفع، موجب ادراک نابرابری و بی‌عدالتی سیاست شد. این تجربه بر اهمیت شفافیت در توزیع هزینه‌ها و منافع، هم‌راستاسازی اهداف اقلیمی با عدالت اجتماعی و تدوین راهبرد ارتباطی مؤثر برای تضمین پایداری سیاسی و اجتماعی اصلاحات تأکید می‌کند.

#### ۴-۳. غنا

از سال ۲۰۱۴، روند آزادسازی قیمت انرژی در غنا شتاب قابل توجهی یافته است؛ روندی که تا حد زیادی تحت تأثیر فشارهای صندوق بین‌المللی پول برای کاهش و حذف یارانه‌های انرژی قرار داشته است. با وجود محدودیت‌های شدید مالی، دولت غنا به‌طور فزاینده‌ای اصلاحات قیمت‌گذاری انرژی را به‌عنوان ابزاری برای تأمین مالی اهداف کلان توسعه‌ای به کار گرفته است. در این چارچوب، وضع عوارض اختصاصی بر سوخت برای تأمین مالی نگهداری و توسعه زیرساخت‌های جاده‌ای و نیز ایجاد صندوق انرژی، نمونه‌هایی از پیوند هدفمند اصلاحات قیمتی با سرمایه‌گذاری‌های عمومی محسوب می‌شوند.

همزمان، به‌منظور کاهش پیامدهای اجتماعی اصلاحات، یک برنامه انتقال نقدی مشروط از سال ۲۰۰۸ طراحی شد که کاهش یارانه‌های سوخت را به حذف شهریه آموزش در مقاطع ابتدایی و متوسطه پیوند می‌داد (زینکر<sup>۱۴</sup>، ۲۰۱۸). این برنامه در سال‌های بعد گسترش یافت و تا سال ۲۰۱۸ بیش از ۱۱۰ هزار خانوار را تحت پوشش قرار داد. هرچند ارزیابی پایداری سیاسی این اصلاحات همچنان با عدم قطعیت همراه است به‌ویژه به دلیل عدم تجربه یک دوره طولانی از افزایش شدید قیمت‌های جهانی واردات انرژی اما اجرای اصلاحات با راهبردهای ارتباطی نسبتاً منسجم همراه بوده است. این راهبردها بر تبیین هزینه‌های اقتصادی یارانه‌ها، از جمله افزایش بدهی عمومی، تشدید قاچاق و کاهش کیفیت فرآورده‌های نفتی، تأکید داشتند و در عین حال نشان می‌دادند که حذف یارانه‌ها می‌تواند فضای مالی لازم برای اجرای برنامه‌های هزینه‌ای جایگزین و توسعه‌محور را برای دولت غنا فراهم سازد.

غنا از دیرباز با مسأله یارانه‌های سوخت و اصلاح نظام قیمت‌گذاری انرژی مواجه بوده است. در سال ۲۰۰۱، دولت این کشور با هدف کاهش فشارهای شدید مالی ناشی از یارانه‌ها و تضمین باز یافت کامل هزینه‌های سرمایه‌گذاری، سیاست هم‌ترازی قیمت فرآورده‌های نفتی با قیمت‌های وارداتی را به‌عنوان یک هدف رسمی سیاست‌گذاری اتخاذ کرد. در چارچوب این رویکرد، و هم‌زمان با تلاش برای مقررات‌زدایی از بازار فرآورده‌های نفتی، یک فرمول تعدیل قیمت طراحی شد که فعال‌سازی آن منوط به بروز انحرافی حداقل ۲.۵ درصدی میان سبد قیمت‌های داخلی و ارزش برابری وارداتی آن‌ها بود (ایمانی<sup>۱۵</sup>، ۲۰۱۹). بدهی‌های انباشته، ناکارآمدی‌های ساختاری در مدیریت مالی و ضعف در نظام‌های حاکمیت شرکتی از جمله چالش‌های مزمن و بنیادینی بوده‌اند که فرآیند اصلاح یارانه‌های سوخت فسیلی در غنا را به‌طور مستمر تضعیف کرده‌اند. یارانه‌های انرژی در

<sup>14</sup> Zinecker

<sup>15</sup> Imani



این کشور عمدتاً از طریق مجموعه‌ای از بنگاه‌های دولتی از جمله شرکت برق غنا، شرکت شبکه برق غنا، شرکت ملی گاز، شرکت ملی نفت غنا و پالایشگاه نفت تما منتقل می‌شوند.

این بنگاه‌ها با مشکلات عمیق در حاکمیت شرکتی مواجه‌اند که شامل نبود شفافیت مالی، ضعف در پاسخ‌گویی مدیریتی، مداخلات سیاسی در تصمیم‌گیری‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری، و ناتوانی در اجرای انضباط مالی پایدار است. این کاستی‌ها، همراه با کمبود سرمایه‌گذاری در نگهداشت و نوسازی زیرساخت‌ها، موجب تضعیف عملکرد عملیاتی و افزایش اتکای این شرکت‌ها به حمایت‌های بودجه‌ای دولت شده است. در نتیجه، بزرگ‌ترین شش شرکت دولتی فعال در بخش انرژی با بدهی‌هایی معادل حدود ۱۱ تا ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی مواجه‌اند؛ سطحی از بدهی که نه تنها پایداری مالی بخش انرژی را به مخاطره انداخته، بلکه فضای مالی دولت برای پیشبرد اصلاحات قیمتی، سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای و سیاست‌های حمایتی هدفمند را نیز به شدت محدود کرده است.

نارسایی‌های ساختاری در نظام حسابداری مالی دولت، همراه با ضعف در ظرفیت‌های پیش‌بینی بودجه‌ای و مدیریت جریان‌های نقدی، به تشدید نیازهای تأمین مالی برای خدمت‌دهی به بدهی‌های عمومی در بخش انرژی منجر شده است. افزون بر این، نبود شفافیت نهادی در خصوص اندازه واقعی و کانال‌های انتقال یارانه‌های انرژی، نه تنها کارایی سیاست‌های مالی را تضعیف کرده، بلکه ضرورت اصلاحات عمیق نهادی و مالی را بیش از پیش آشکار ساخته است. در واکنش به این چالش‌ها، اصلاحات حسابداری بخش عمومی در دستور کار قرار گرفته و شرکت‌های دولتی انرژی ملزم به ارائه صورت‌های مالی سالانه حسابرسی شده شده‌اند. با این حال، ارتقای معنادر کیفیت داده‌های ترازنامه‌ای مستلزم تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی، استانداردسازی رویه‌های گزارش‌دهی مالی و بهبود نظام‌های کنترل داخلی است. برای نمونه، ضعف مزمن پالایشگاه نفت تما در تهیه منظم صورت‌های تطبیق بانکی، به نشت قابل توجه منابع درآمدی و تضعیف انضباط مالی انجامیده است. علاوه بر این، توان بنگاه‌های دولتی، از جمله شرکت ملی نفت، در انتقال هزینه‌های ناشی از تعدیل قیمت سوخت به مصرف‌کنندگان نهایی، به شدت تحت تأثیر اصلاحات ساختاری مکمل، به‌ویژه آزادسازی بازار خرده‌فروشی بنزین، قرار داشته است؛ اصلاحاتی که نقش تعیین‌کننده‌ای در افزایش کارایی قیمت‌گذاری، کاهش فشارهای مالی و بهبود پایداری اصلاحات یارانه‌ای ایفا می‌کنند.

غنا با دستیابی زودهنگام به هدف نخست توسعه هزاره سازمان ملل متحد مبنی بر کاهش نیمی از فقر شدید تا سال ۲۰۱۵، جایگاهی پیشرو در میان کشورهای جنوب صحرای آفریقا کسب کرد. با این حال، علی‌رغم این موفقیت، چالش فقر همچنان به‌عنوان یکی از محوری‌ترین دغدغه‌های توسعه‌ای کشور باقی مانده است. ساختار اقتصادی غنا کماکان در طبقه کشورهای با درآمد متوسط پایین قرار دارد و سطح تولید ناخالص داخلی سرانه آن در حدود ۲۲۰۰ دلار ظرفیت محدودی برای بهبود پایدار رفاه عمومی ایجاد می‌کند. هم‌زمان، الگوی رشد اقتصادی کشور با افزایش معنادار نابرابری همراه بوده است؛ به‌گونه‌ای که ضریب جینی طی دو دهه گذشته روندی صعودی داشته و بیانگر تعمیق شکاف‌های توزیعی است. این نابرابری‌ها عمدتاً ریشه در تفاوت‌های منطقه‌ای شدید دارند و موجب تمرکز فقر در مناطق روستایی و کمتر برخوردار، به‌ویژه در نواحی شمالی و شرقی کشور، شده‌اند. چنین ساختاری نشان می‌دهد که تداوم اصلاحات اقتصادی از جمله اصلاحات قیمت‌گذاری انرژی بدون ملاحظات دقیق توزیعی و منطقه‌ای، می‌تواند به تشدید نابرابری‌ها و تضعیف انسجام اجتماعی منجر شود.



در این چارچوب، دولت غنا کوشیده است از یارانه‌های انرژی به‌عنوان ابزاری برای تحقق اهداف بازتوزیعی استفاده کند. یکی از مهم‌ترین ابزارها، استقرار نظام یارانه‌دهی متقاطع میان حامل‌های انرژی بوده است؛ به‌گونه‌ای که سوخت‌های مصرفی اقشار پردرآمدتر، مانند بنزین، عملاً هزینه یارانه سوخت‌هایی با مصرف غالب در میان گروه‌های کم‌درآمد، نظیر نفت سفید و سوخت قایق‌های ماهیگیری محلی را تأمین کنند. طراحی این سازوکار مبتنی بر داده‌های «پیمایش استانداردهای زندگی غنا» و با هدف کاهش فشار هزینه‌ای انرژی بر خانوارهای آسیب‌پذیر انجام شد.

با این حال، این رویکرد در عمل به انحرافات قیمتی قابل‌توجهی انجامید؛ از جمله افزایش اختلاط غیرقانونی دیزل با نفت سفید به دلیل قیمت ترجیحی آن، که به ناکارایی اقتصادی و نشت درآمدهای عمومی منجر شد. در پاسخ، دولت دامنه یارانه‌دهی متقاطع را محدود کرد و برای مهار تخلفات و کاهش اتلاف منابع، «طرح نشانه‌گذاری فرآورده‌های نفتی<sup>۱۶</sup>» را با هدف تقویت نظارت و شفافیت به اجرا گذاشت.

با وجود محدودیت‌های مالی قابل‌توجه، دولت غنا به‌طور فزاینده‌ای تمایل نشان داده است تا از اصلاحات قیمت‌گذاری انرژی به‌عنوان ابزاری برای تأمین منابع مالی اهداف توسعه‌ای گسترده‌تر بهره‌برداری کند. از جمله این اقدامات می‌توان به وضع عوارض بر صندوق جاده‌ای برای نگهداری و بهبود زیرساخت‌های راه‌ها و همچنین ایجاد عوارض در صندوق انرژی اشاره کرد. علاوه بر این، برنامه «پرداخت نقدی مشروط» در سال ۲۰۰۸ معرفی شد تا کاهش یارانه‌های سوخت با حذف شهریه‌های مدارس ابتدایی و متوسطه مرتبط شود. این برنامه تا سال ۲۰۱۸ گسترش یافت و بیش از ۱۱۰,۰۰۰ خانوار را تحت پوشش قرار داد.

تعامل با ذی‌نفعان در موضوعات قیمت‌گذاری سوخت عمده‌تأ ناپیوسته بوده است. در سال ۲۰۰۴، در مواجهه با نظام یارانه‌ای غیرپایدار از منظر مالی، دولت اقدام به اجرای «تحلیل اثرات اجتماعی و فقر» برای فرآورده‌های نفتی کرد. این مطالعه جامع که دانشگاه‌ها، نهادهای دولتی و شرکت ملی نفت را در بر می‌گرفت، نشان داد که یارانه‌های نفتی عمده‌تأ به نفع شهروندان برخوردار بوده است. یافته‌های این تحقیق به تلاش‌های تازه‌ای برای آزادسازی قیمت‌ها و هدایت صرفه‌جویی‌ها به برنامه‌های حمایت اجتماعی منجر شد. در مراحل برنامه‌ریزی، فعالان صنعتی مشورت داده شدند و جامعه مدنی، گروه‌های مصرف‌کننده و عموم مردم آموزش‌های گسترده‌ای درباره آزادسازی قیمت‌ها دریافت کردند. اگرچه اتحادیه‌های کارگری با این سیاست مخالفت کردند، اما به‌طور کلی پذیرفته شد و اعتراضات گسترده‌ای علیه افزایش قیمت‌ها رخ نداد.

<sup>16</sup> Petroleum Products Marking Scheme

(طرح نشانه‌گذاری فرآورده‌های نفتی یک ابزار نظارتی و کنترلی است که دولت‌ها و نهادهای ناظر بر بخش انرژی برای ممانعت از سوءاستفاده، تقلب یا اختلاط غیرمجاز سوخت‌ها به کار می‌برند.)



جدول ۴. خلاصه یافته‌های اقدامات فرانسه در راستای اصلاحات قیمت‌گذاری سوخت

نام کشور	دامنه و آثار اقدامات	زمان‌بندی و ترتیب اجرای اصلاحات	نظام جبران خدمات و مدیریت هزینه‌های کلان	راهبردهای ارتباطی و مشارکت ذی‌نفعان
غنا	<p>✓ دولت غنا با اتکا به پیمایش استانداردهای زندگی، دریافت که بخش‌های پردرآمد جامعه عمدتاً از بنزین استفاده می‌کنند.</p> <p>× تلاش برای انتقال منابع یارانه از سوخت‌های پرمصرف‌تر (بنزین) به سوخت‌های مصرفی اقشار کم‌درآمد (نفت سفید، سوخت قایق‌های ماهیگیری) پیچیده و دشوار بود. این رویکرد باعث بروز انحرافات اقتصادی و سیاسی شد، از جمله فرصت‌های سوءاستفاده و اختلاط غیرقانونی سوخت‌ها، که کارایی سیاست و شفافیت بودجه‌ای را کاهش داد.</p>	<p>✓/× دولت غنا در سال ۲۰۰۱ فرمولی برای تعیین قیمت سوخت‌ها معرفی کرد تا هزینه‌های واقعی سرمایه‌گذاری بازبایی شود، اما این فرمول بعدها کنار گذاشته شد.</p> <p>× طی دهه ۲۰۰۰، چندین افزایش بزرگ و غیرسیستماتیک قیمت سوخت اجرا شد، اما این اقدامات موفق به تثبیت سیاست قیمت‌گذاری پایدار نشدند و اثرات اصلاحی محدودی داشتند.</p>	<p>× سطوح بالای بدهی دولت فرصت‌های تخصیص مجدد منابع به سایر اولویت‌های توسعه‌ای را محدود کرده بود.</p> <p>✓ با وجود محدودیت‌های مالی، اجرای اصلاحات انرژی به تدریج امکان تأمین منابع اضافی برای پروژه‌های زیرساختی و برنامه‌های رفاه اجتماعی را فراهم نمود.</p> <p>نمونه برجسته آن، معرفی برنامه انتقال نقدی مشروط در سال ۲۰۰۸ بود که هدف آن همگام‌سازی کاهش یارانه سوخت با حذف هزینه‌های تحصیلی ابتدایی و متوسطه بود و تا سال ۲۰۱۸ بیش از ۱۱۰,۰۰۰ خانوار را تحت پوشش قرار داد.</p>	<p>✓/× مشارکت ذی‌نفعان در مسائل قیمت‌گذاری سوخت به طور کلی پراکنده و نامنظم بوده است. با این حال، تحلیل اثرات اجتماعی و فقر در سال ۲۰۰۴، نتایج توزیعی اصلاحات یارانه‌ای را شفاف‌سازی کرد و به موفقیت تلاش‌های بعدی برای آزادسازی قیمت‌ها کمک نمود.</p> <p>× اصلاحات یارانه‌ای بارها به مسئله‌ای بسیار سیاسی تبدیل شد، به ویژه در جریان انتخابات سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸، که توانایی دولت برای اجرای مستمر اصلاحات را محدود کرد.</p> <p>× اصلاحات نهادی به طور کامل پیاده‌سازی نشد؛ برای مثال، هیچ نقش مشخصی برای کمیته مشورتی مستقل در مدیریت درآمدهای بخش انرژی تعریف نشده بود.</p> <p>× نگرانی‌ها در خصوص درآمدهای از دست رفته از بخش نفت داخلی، شک و تردیدهایی درباره کیفیت نهادی و احتمال فساد ایجاد کرده است.</p>

✓ همسو با بهترین رویه‌های سیاست‌گذاری × غیرهمسو با بهترین رویه‌های سیاست‌گذاری ✓/× وضعیت ترکیبی (ترکیبی از انطباق و عدم انطباق با بهترین رویه‌ها)

### ۴-۳-۱. درس‌های کلیدی از اصلاحات قیمت سوخت در فرانسه

تجربه غنا نشان می‌دهد که اصلاحات قیمت انرژی می‌تواند به‌عنوان ابزار تأمین منابع مالی برای اهداف توسعه‌ای گسترده موثر باشد، به شرط آنکه با برنامه‌های حمایتی هدفمند، مانند پرداخت نقدی مشروط برای کاهش اثرات توزیعی، همراه شود. شفاف‌سازی اقتصادی یارانه‌ها و ارتباط منطقی میان اصلاحات قیمتی و سیاست‌های اجتماعی کلیدی برای پذیرش عمومی و موفقیت سیاست است.



با این حال، ضعف‌های نهادی و ساختاری، از جمله ناکارآمدی حاکمیت شرکتی، محدودیت در نظام‌های مالی و حسابداری، و شفاف نبودن یارانه‌ها، می‌تواند اصلاحات را به مسیرهای غیرقابل پیش‌بینی و ناکارآمد سوق دهد. موفقیت پایدار مستلزم تقویت نهادی، بهبود مدیریت مالی و تعامل مستمر با ذی‌نفعان است.

یشرفت در اصلاح یارانه‌های انرژی تاکنون ناپیوسته و مختلط بوده است. بیش از ۴۰ کشور بین سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۷ اقداماتی در راستای اصلاح یارانه‌ها انجام داده‌اند (زینکر و همکاران، ۲۰۱۸). یارانه‌های انرژی جهانی قبل از مالیات، بین سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۶ بیش از ۵۰ درصد کاهش یافته‌اند که این روند به دلیل کاهش قیمت‌های بازار و اقدامات سیاستی بوده است. با این حال، سطح کلی حمایت‌های یارانه‌ای همچنان بالا باقی مانده و در صورت بازیابی قیمت سوخت‌های فسیلی، همانند سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، ممکن است مجدداً افزایش یابد.

این وضعیت نشان‌دهنده مجموعه‌ای از چالش‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مرتبط با اجرای اصلاحات یارانه‌ای است. اقتصاددانان به دلیل هزینه‌های مالی بالا، اثرات اعوجاجی بر تخصیص منابع و گرایش مزایا به نفع گروه‌های پردرآمد، معمولاً با یارانه‌های انرژی مخالفت دارند (فدلینو<sup>۱۷</sup>، ۲۰۱۷). با این حال، اصلاح یارانه‌ها با چالش‌های عملی و مداوم همراه است. در سطح اقتصاد کلان، حذف یارانه‌ها می‌تواند فشارهای تورمی و هزینه‌های تعدیلی ایجاد کند.

از منظر اجتماعی و سیاسی، این اصلاحات حساس است، زیرا دسترسی به انرژی ارزان برای رفاه خانوارها، به‌ویژه خانواده‌های کم‌درآمد، حیاتی است؛ چرا که سهم انرژی در کل مخارج این گروه‌ها بیشتر است. علاوه بر این، گروه‌های ذی‌نفوذ و ذینفع یارانه‌ها می‌توانند موانعی برای اصلاحات ایجاد کنند. محدودیت‌های فنی، اجرایی و اطلاعاتی نیز از عوامل مهم در اجرای اصلاحات هستند.

تاریخچه یارانه‌های انرژی نشان می‌دهد که اغلب با هدف محافظت مصرف‌کنندگان از افزایش قیمت‌ها شکل گرفته‌اند؛ زیرا یارانه‌ها ابزار ساده و مستقیم برای حمایت از درآمد خانوارها هستند. این امر همچنین محدودیت‌های نهادی فعلی و تاریخی در اجرای جایگزین‌های حمایتی اجتماعی را منعکس می‌کند.

علاوه بر این، اصلاحات باید به یک مشکل ساختاری توجه کنند: مزایای یارانه‌ها فوری و ملموس هستند، در حالی که هزینه‌ها غالباً در قالب بدهی‌های آتی یا فرصت‌های از دست رفته توسعه پنهان می‌شوند. این مشکل می‌تواند با انگیزه‌های فساد و نفوذ سازمانی ناشی از جریان‌های مالی قابل توجه به صنایع منابع و مدیران یارانه تشدید شود. تجربه موفق اصلاحات نشان می‌دهد که لازم است هم نیروهای سیاسی و اجتماعی شکل‌دهنده تصمیمات قبلی در نظر گرفته شوند و هم تلاش‌های فعال برای کاهش مقاومت این نیروها به‌عنوان بخشی از فرآیند اصلاح انجام شود (اینچاوست و ویکتور<sup>۱۸</sup>، ۲۰۱۷).

<sup>17</sup> Fedelino and et al

<sup>18</sup> Inchauste and Victor



## ۵. سناریوهای اصلاح قیمت بنزین

### ۵-۱. شناورسازی قیمت بنزین

این طرح با هدف استقرار یک نظام قیمت‌گذاری قاعده‌مند، شناور و تدریجی برای بنزین طراحی شده است که در آن، قیمت عرضه داخلی به صورت نظام‌مند به تحولات قیمت بنزین در بازارهای منطقه‌ای متصل می‌شود. در این چارچوب، قیمت بنزین در داخل کشور تابعی از نوسانات قیمت مرجع منطقه‌ای (فوب خلیج فارس) تعریف می‌گردد، با این ملاحظه اساسی که همگرایی کامل به قیمت منطقه‌ای نه به صورت دفعی، بلکه از طریق یک مسیر تعدیل تدریجی، پیوسته و قابل پیش‌بینی انجام پذیرد. بدین منظور، شکاف میان قیمت فعلی بنزین و قیمت مرجع منطقه‌ای به صورت مستمر و هفتگی و با نرخ تعدیل ثابت کاهش یافته و در افق زمانی مشخص (برای مثال چهار سال)، قیمت داخلی بنزین به سطح قیمت منطقه‌ای هم‌تراز می‌شود. هم‌زمان با اجرای اصلاحات قیمتی، منابع مالی حاصل از کاهش تدریجی یارانه پنهان بنزین، که ناشی از مابه‌التفاوت قیمت‌های جدید و قیمت پایه پیشین است، به صورت شفاف و قاعده‌مند مدیریت می‌شود. این منابع به طور ماهانه و در قالب پرداخت‌های نقدی شناور میان خانوارها و دولت توزیع خواهد شد، به گونه‌ای که ضمن جبران آثار رفاهی افزایش قیمت برای مصرف‌کنندگان، به بهبود انضباط مالی دولت و کاهش بار یارانه‌های غیرهدفمند نیز منجر شود.

اجرای این سیاست در قالب سه گام متوالی و به هم پیوسته طراحی شده است. در گام نخست، تمرکز بر ایجاد شفافیت قیمتی و آماده‌سازی ذهنی جامعه قرار دارد. در این مرحله، تابلوهای اعلام قیمت روزانه بنزین در کلیه جایگاه‌های عرضه نصب و فعال می‌شود و قیمت‌های روزانه متناظر با قیمت مرجع منطقه‌ای به صورت اطلاع‌رسانی عمومی نمایش داده می‌شود. این گام ماهیتی آموزشی و اطلاع‌رسانی دارد و هدف آن، نهادینه‌سازی درک عمومی از منطق قیمت‌های شناور و کاهش شوک‌های انتظاری پیش از اعمال تغییرات عملی در قیمت فروش است.

در گام دوم، نظام قیمت‌گذاری وارد فاز تعدیل قاعده‌مند و دوره‌ای می‌شود. در این مرحله، قیمت بنزین به صورت دوره‌های زمانی مشخص (سه‌ماهه) و بر اساس یک فرمول شفاف و از پیش اعلام‌شده تعیین و ابلاغ می‌گردد، به نحوی که قیمت داخلی معادل درصد ثابتی از قیمت مرجع منطقه‌ای (فوب خلیج فارس) باشد. این گام نقش مرحله گذار را ایفا می‌کند و امکان انتقال تدریجی از قیمت‌گذاری اداری و تثبیتی به قیمت‌گذاری مبتنی بر شاخص‌های بازار را فراهم می‌سازد، در حالی که دامنه نوسانات کوتاه‌مدت برای مصرف‌کنندگان کنترل می‌شود. پس از سپری شدن دوره تطبیق اجتماعی و عادت‌پذیری مصرف‌کنندگان نسبت به منطق قیمت‌های شناور، گام سوم آغاز می‌شود که به کاهش تدریجی و مستمر یارانه قیمتی بنزین اختصاص دارد. در این مرحله، سهم یارانه بنزین به صورت هفتگی و با نرخ ثابت از پیش تعیین‌شده (برای مثال نیم واحد درصد در هفته) کاهش می‌یابد و در نتیجه، قیمت داخلی بنزین به طور پیوسته به قیمت مرجع منطقه‌ای نزدیک می‌شود. این فرآیند تا تحقق هم‌ترازی کامل قیمت داخلی بنزین با قیمت فوب خلیج فارس در افق زمانی تعیین‌شده ادامه خواهد یافت.

در طول اجرای گام سوم، کلیه منابع حاصل از افزایش تدریجی قیمت بنزین به صورت روزانه به یک حساب معین انرژی واریز می‌شود. منابع این حساب در پایان هر ماه، به صورت نقدی، شفاف و قاعده‌مند به حساب کلیه یارانه‌گیران واریز خواهد شد تا ضمن جبران آثار توزیعی اصلاح قیمت، مقبولیت اجتماعی سیاست و پایداری سیاسی آن تضمین شود. در مجموع، این چارچوب با تکیه بر اصول قاعده‌مندی، پیش‌بینی‌پذیری، شفافیت و عدالت توزیعی، بستر لازم برای اصلاح پایدار یارانه بنزین را فراهم



می‌کند و از طریق همگرایی تدریجی با قیمت‌های منطقه‌ای، به کاهش مصرف ناکارآمد، مهار قاچاق سوخت و ارتقای کارایی تخصیص منابع در اقتصاد ملی منجر می‌شود.

### – مزایای طرح شناورسازی قیمت بنزین

- سادگی و شفافیت سیاستی: طراحی مبتنی بر قاعده مشخص و قابل ردیابی، که منطق تغییرات قیمت را برای عموم جامعه و ذی‌نفعان اقتصادی قابل فهم و قابل توضیح می‌سازد.
- اجرای تدریجی و کنترل‌شده: مرحله‌بندی اصلاح قیمت با هدف کاهش شوک‌های قیمتی، تورمی و اجتماعی و فراهم‌سازی امکان تطبیق تدریجی برای خانوارها و بنگاه‌ها.
- جبران آثار رفاهی منفی: بازتوزیع نقدی منابع حاصل از افزایش قیمت بنزین به صورت متناسب با تحولات قیمت نفت و نرخ ارز، با تمرکز بر حفظ قدرت خرید گروه‌های درآمدی پایین.
- افزایش پیش‌بینی‌پذیری: ایجاد مسیر تعدیل از پیش اعلام‌شده برای قیمت بنزین در افق زمانی چندساله، که امکان برنامه‌ریزی اقتصادی پایدار را برای ذی‌نفعانی نظیر مردم، خودروسازان، واردکنندگان خودرو و فعالان بخش حمل‌ونقل فراهم می‌کند.

### – معایب طرح شناورسازی قیمت بنزین

علاوه بر کاستی‌های پیش‌تر مطرح‌شده در خصوص طرح پرداخت یارانه نقدی بنزین، وابسته‌سازی قیمت بنزین به دو متغیر برون‌زا و خارج از کنترل سیاست‌گذار داخلی یعنی قیمت فوب خلیج فارس (به‌عنوان متغیری تابع نوسانات قیمت جهانی نفت خام) و نرخ ارز می‌تواند ناپایداری و نوسانات قابل‌توجهی را به اقتصاد کلان کشور تحمیل کند. این نوسانات، پیش‌بینی‌پذیری را برای خانوارها، بنگاه‌ها و دولت کاهش داده و ریسک‌های تورمی و انتظاری را تشدید می‌کند. اعلام یا پیش‌بینی افزایش قریب‌الوقوع قیمت بنزین، زمینه‌ساز شکل‌گیری رفتارهای فرصت‌طلبانه و افزایش مصرف پیش‌دستانه می‌شود؛ به‌گونه‌ای که مصرف‌کنندگان با آگاهی از افزایش قیمت آتی، تلاش می‌کنند مصرف خود را در دوره پیش از افزایش قیمت حداکثر کنند. این رفتار نه‌تنها منجر به اختلال در الگوی مصرف و افزایش تقاضای مقطعی می‌شود، بلکه کارایی سیاست قیمتی و اهداف مدیریت مصرف انرژی را نیز تضعیف می‌کند.

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

## ۵-۲. سناریوی آزادسازی کامل و یک‌مرحله‌ای قیمت بنزین

سناریوی آزادسازی کامل قیمت بنزین به معنای حذف سریع، یک‌باره و تمام‌عیار یارانه‌های قیمتی است، به‌نحوی که قیمت نهایی عرضه در کوتاه‌ترین زمان ممکن به سطح بازار آزاد یا نزدیک‌ترین سطح به آن برسد، بدون اعمال فازهای تدریجی یا



مسیرهای تعدیل ساختاری بلندمدت. در این رویکرد، دولت از مداخله مستقیم در تعیین قیمت سوخت صرف‌نظر کرده و کنترل قیمت را به سازوکارهای بازار واگذار می‌کند.

این رویکرد عمدتاً در شرایطی مطرح می‌شود که دولت با بحران شدید مالی، کسری بودجه مزمن، بدهی‌های عمومی بالا، و فشار فزاینده منابع عمومی مواجه است و نیازمند آزادسازی سریع قیمت‌ها برای بهبود تراز مالی و بهبود کارایی تخصیص منابع است. در چنین شرایطی، حذف یارانه‌های انرژی می‌تواند به‌عنوان بخشی از بسته اصلاحات ساختاری بزرگتر تلقی شود که به منظور تقویت انضباط مالی، افزایش منابع بودجه‌ای و کاهش بار یارانه‌ای دنبال می‌شود.

### – مزایای طرح آزادسازی کامل و یک‌مرحله‌ای قیمت بنزین

- بهبود سریع تراز مالی دولت؛ آزادسازی همه‌جانبه یارانه‌ها می‌تواند هزینه‌های دولت را به‌شدت کاهش دهد زیرا یارانه‌های انرژی بخش قابل توجهی از بودجه‌ها را جذب می‌کنند. این صرفه‌جویی سریع در هزینه‌ها می‌تواند فضا برای افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های عمومی، زیرساخت‌ها و خدمات اجتماعی ایجاد کند.
- کاهش ناکارآمدی اقتصادی؛ یارانه‌های گسترده سوخت معمولاً به مصرف بیش‌ازحد انرژی، ضایعات منابع و کاهش کارایی تخصیص منجر می‌شوند. آزادسازی قیمت‌ها می‌تواند باعث شود مصرف انرژی به سطح بهینه نزدیک‌تر شود و سیگنال‌های قیمتی واقعی به اقتصاد داده شود (مثلاً کاهش مصرف بی‌رویه و بهبود بهره‌وری بخش انرژی).
- پتانسیل بهبود رضایت سرمایه‌گذاران و بازار؛ قیمت‌گذاری بازارمحور شفاف‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر است، که می‌تواند افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی و رقابت در بخش انرژی و حمل‌ونقل را تسهیل کند، به‌ویژه در بلندمدت زمانی که چارچوب نهادی تثبیت شود.

### – معایب طرح آزادسازی کامل و یک‌مرحله‌ای قیمت بنزین

- آثار اجتماعی و توزیعی شدید؛ افزایش ناگهانی قیمت سوخت می‌تواند باعث افزایش هزینه‌های زندگی خانوارها به‌ویژه برای دهک‌های کم‌درآمد شود. مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهند که حذف ناگهانی یارانه‌ها بدون پشتیبانی اجتماعی محکم می‌تواند فقر و نابرابری را تشدید کند و حتی به اعتراضات و ناآرامی‌های اجتماعی منجر شود.
- ریسک تورمی؛ وقتی قیمت سوخت سریعاً افزایش می‌یابد، این می‌تواند باعث افزایش هزینه‌های تولید و خدمات در سراسر اقتصاد شود و به تورم نرخ بالا دامن بزند، به‌ویژه در اقتصادهای با سهم بالای حامل‌های انرژی در سبد هزینه‌ای خانوارها.

به‌طور کلی، آزادسازی کامل و یک‌مرحله‌ای قیمت بنزین می‌تواند در شرایط خاص، به‌ویژه زمانی که فشارهای بودجه‌ای بسیار شدید است، ابزاری موثر برای اصلاح اقتصادی محسوب شود؛ اما این سیاست فقط در صورتی که با سخت‌افزار حمایتی قوی همراه باشد می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد.

### ۵-۳. سناریوی افزایش تدریجی قیمت بنزین

در سناریوی افزایش تدریجی قیمت بنزین اصلاح قیمت به‌صورت مرحله‌ای، پلکانی و پیش‌بینی‌شده طراحی می‌شود، به نحوی که افزایش قیمت‌ها به جای یک‌باره، در قالب مسیر مشخص و با فواصل زمانی معین اعمال گردد. هدف اصلی سیاست،



حداکثرسازی کارایی اقتصادی و کاهش شوک‌های اجتماعی و رفاهی است، به‌گونه‌ای که انتقال از نظام یارانه‌ای به نظام قیمت‌های بازارمحور به صورت کنترل‌شده، قابل پیش‌بینی و با حداقل آثار منفی کوتاه‌مدت صورت گیرد. این رویکرد بر اساس تجربیات و توصیه‌های پژوهشگران و نهادهای بین‌المللی طراحی می‌شود که نشان داده‌اند تغییرات قیمت باید به‌گونه‌ای باشد که ذی‌نفعان اقتصادی از مصرف‌کنندگان خرد تا بنگاه‌ها فرصت لازم برای تطبیق رفتار مصرفی، برنامه‌ریزی مالی و تغییر الگوهای مصرف انرژی را داشته باشند. به‌عبارت دیگر، در نظام قیمت‌گذاری تدریجی، سیاست‌گذار از یک مسیر اصلاح پله‌به‌پله و پیش‌بینی‌شده پیروی می‌کند تا فاصله قیمتی موجود میان قیمت داخلی و قیمت واقعی/بازار جهانی به‌صورت مرحله‌ای کاهش یابد. این مسیر به‌جای یک زندگی در نرخ ثابت یا پرش به قیمت بازار، از ترکیب چارچوب زمانی مشخص، اعلان عمومی شاخص‌های هدف و بازخورد سیاستی بهره می‌برد که امکان پایش و تعدیل سیاست را فراهم می‌سازد و پیامدهای توزیعی را مدیریت می‌کند.

### - مزایای طرح افزایش تدریجی قیمت بنزین

- کاهش شوک اقتصادی و اجتماعی؛ در نظام تدریجی، افزایش قیمت‌ها به صورت پلکانی و در فواصل زمانی مشخص اعمال می‌شود و به این ترتیب، خانوارها و بنگاه‌ها فرصت لازم برای تطبیق با هزینه‌های بالاتر انرژی را پیدا می‌کنند.
- کاهش مقاومت سیاسی و اجتماعی؛ تجربه جهانی نشان داده است که افزایش ناگهانی قیمت سوخت معمولاً با اعتراضات گسترده، فشارهای سیاسی و کاهش مقبولیت اصلاحات همراه بوده است. سیاست افزایش تدریجی قیمت، با ایجاد مسیر اصلاح شفاف و قابل پیش‌بینی، امکان اقناع عمومی و کاهش ریسک‌های اجتماعی را فراهم می‌کند. به‌عبارت دیگر، ذی‌نفعان اقتصادی و گروه‌های اجتماعی فرصت دارند پیامدهای اصلاح را درک کرده و رفتار خود را تعدیل کنند، و دولت می‌تواند ارتباط و اطلاع‌رسانی سیاستی را بهینه کند.
- امکان زمان‌بندی و اجرای بسته‌های حمایتی هدفمند؛ با اجرای اصلاح قیمت به‌صورت مرحله‌ای، دولت این امکان را پیدا می‌کند که بسته‌های حمایتی هدفمند را همزمان طراحی و اجرا کند؛ از جمله پرداخت نقدی مستقیم به خانوارهای کم‌درآمد برای جبران افزایش هزینه‌های انرژی، ارائه یارانه یا تسهیلات حمل‌ونقل عمومی به منظور کاهش آثار اصلاح قیمت بر سفرهای روزانه و اجرای برنامه‌های حمایتی غیرنقدی نظیر بهبود بهره‌وری انرژی در ساختمان‌ها و صنایع. این هماهنگی میان اصلاح قیمت و حمایت اجتماعی باعث می‌شود که اثرات توزیعی منفی کاهش یافته و مقبولیت و پذیرش اجتماعی سیاست افزایش یابد.

### - معایب طرح افزایش تدریجی قیمت بنزین

- کندی اصلاح و محدودیت اثرگذاری بر مصرف انرژی؛ اجرای سیاست افزایش تدریجی قیمت بنزین ممکن است در کوتاه‌مدت نتواند مصرف بالای سوخت را به طور کامل مهار کند و بخشی از منابع انرژی همچنان به شکل ناکارآمد مصرف شود. از این رو، اهداف کاهش تقاضای انرژی و اصلاح الگوی مصرف ممکن است با سرعت کمتری تحقق یابد و نیازمند تدابیر مکمل برای بهینه‌سازی مصرف انرژی است.
- ضرورت ثبات و تعهد بلندمدت سیاس؛ موفقیت این رویکرد مشروط به آن است که دولت برنامه اصلاح قیمت را با ثبات، شفاف و بدون تغییرات ناگهانی دنبال کند. هرگونه انحراف از مسیر اعلام‌شده می‌تواند پیش‌بینی‌پذیری سیاست



را تضعیف کرده و مقبولیت اجتماعی آن را کاهش دهد، و در نتیجه احتمال مقاومت عمومی یا فشارهای سیاسی افزایش می‌یابد.

- پیچیدگی اجرایی و نیاز به هماهنگی نهادی؛ اجرای موثر نظام قیمت‌گذاری تدریجی مستلزم نظارت مستمر بر بازار، ارزیابی دوره‌ای اثرات اصلاح و تنظیمات قیمتی بر اساس شاخص‌های از پیش تعیین شده است. علاوه بر این، هماهنگی با ابزارهای حمایتی هدفمند، بسته‌های اجتماعی و مکانیسم‌های بازتوزیع منابع برای تعدیل آثار توزیعی و ارتقای مقبولیت اجتماعی ضروری است.

## ۵-۴. سناریوی قیمت چند نرخ بنزین

سناریوی چندنرخ، به معنای تقسیم‌بندی قیمت بنزین به چند سطح مشخص و هدفمند است، به نحوی که هر سطح قیمت با مصرف، دهک درآمدی یا نوع استفاده متناسب باشد. به طور نمونه، می‌توان سه دسته قیمت تعریف کرد: قیمت سهمیه‌ای؛ برای خانوارها یا بخش‌های اقتصادی کم‌درآمد و ضروری، که دسترسی به سوخت با قیمت ترجیحی تضمین می‌شود.

قیمت نیمه‌یارانه‌ای یا انتقالی؛ برای مصرف متوسط یا بخشی از مصرف‌کنندگان که بخشی از یارانه را دریافت می‌کنند. قیمت آزاد/بازار؛ برای مصرف اضافی، مصرف تجاری یا هرگونه استفاده مازاد که مشمول یارانه مستقیم نیست، و قیمت آن به سطح بازار نزدیک است.

این رویکرد، از منظر اقتصاد کلان، یک الگوی اصلاح یارانه هدفمند تلقی می‌شود و تلاش دارد بین حفظ حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و نزدیک‌سازی قیمت‌ها به سطح بازار تعادل ایجاد کند.

### - مزایای طرح قیمت چند نرخ بنزین

- هدفمندی دقیق یارانه‌ها: منابع محدود یارانه به صورت موثر و شفاف به مصرف‌کنندگان واقعی تخصیص می‌یابد و از اتلاف منابع جلوگیری می‌شود.
- انگیزه کاهش مصرف: نرخ‌های تصاعدی یا چندسطحی، سیگنال اقتصادی قوی برای صرفه‌جویی در مصرف انرژی ایجاد می‌کند و بهره‌وری انرژی را ارتقا می‌دهد.
- همزمانی اصلاح قیمت و حفاظت اجتماعی: با طراحی دقیق سطح‌بندی قیمت‌ها، می‌توان توازن بین اصلاح اقتصادی و حمایت از دهک‌های پایین درآمدی را حفظ کرد.

### - معایب طرح قیمت چند نرخ بنزین

- پیچیدگی فنی و زیرساختی: اجرای سیاست چندنرخ نیازمند سامانه‌های پیشرفته ثبت، رصد و پایش مصرف انرژی است، از جمله کارت هوشمند سوخت و ابزارهای دیجیتال مانیتورینگ مصرف، همراه با زیرساخت اطلاعاتی یکپارچه و قابل اعتماد که امکان پردازش داده‌ها و مدیریت نرخ‌های مختلف را فراهم کند.



- ریسک رانت و سوءاستفاده: در صورت ضعف نظارت و کنترل، ساختار چندنرخی می‌تواند محل شکل‌گیری رانت، استفاده غیرمجاز و توزیع ناعادلانه منابع شود و به‌طور مستقیم اهداف اصلاح اقتصادی و عدالت اجتماعی را به خطر بیندازد.
- نیاز به هماهنگی نهادی و نظارتی: موفقیت این سیاست مستلزم همکاری جامع و هماهنگ میان دستگاه‌های مالیاتی، انرژی، حمل‌ونقل و نهادهای نظارتی است تا هرگونه انحراف، تخلف یا سوءاستفاده شناسایی و مدیریت شود و ثبات و پایداری سیاست تضمین گردد.

مطالعات و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی، از جمله بانک جهانی، تأکید می‌کنند که فرآیند اصلاح قیمت سوخت نمی‌تواند به‌صورت منفرد و بدون سازوکارهای حمایتی اجرا شود. اصلاح مؤثر قیمت‌ها مستلزم ترکیب کاهش یارانه‌های ناکارآمد، توسعه بسته‌های حمایتی هدفمند و طراحی برنامه‌های اطلاع‌رسانی و ارتباطی با جامعه است، به نحوی که هم ثبات اقتصادی حفظ شود و هم عدالت اجتماعی تضمین گردد. تحلیل‌های اقتصادی همچنین نشان می‌دهند که افزایش تدریجی قیمت‌ها و پیاده‌سازی مکانیزم قیمت‌گذاری شناور، در صورت همراهی با شبکه‌های حمایتی هدفمند و قابل پیش‌بینی، می‌تواند یک ترکیب بهینه از کارایی اقتصادی و حفاظت از گروه‌های آسیب‌پذیر ارائه دهد. این رویکرد، ضمن کاهش مصرف ناکارآمد انرژی، فشار اجتماعی و تورمی را کنترل کرده و امکان همگرایی تدریجی قیمت داخلی با قیمت واقعی بازار را فراهم می‌کند.



## ۶. نتیجه‌گیری و بسته‌های سیاستی برای افزایش احتمال موفقیت در مسیر اصلاح قیمت بنزین

به‌منظور پیشبرد سیاست افزایش قیمت حامل‌های انرژی به‌ویژه بنزین در شرایط فعلی اقتصاد ایران، ایجاد اجماع اجتماعی و نهادی در میان طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان، از جمله خانوارها، نیروی کار، کارگزاران دولتی و فعالان اقتصادی، یک پیش‌شرط اساسی محسوب می‌شود. تحقق این اجماع مستلزم طراحی و اجرای یک چارچوب سیاستی شفاف و قاعده‌مند است که در آن هدف یا اهداف اصلی اصلاح قیمت بنزین به‌صورت صریح، قابل فهم و قابل ارزیابی تبیین شود؛ به‌گونه‌ای که منطق سیاست، مسیر اجرا و پیامدهای مورد انتظار آن برای کلیه ذی‌نفعان روشن بوده و امکان اقناع عمومی و پایش سیاست در طول زمان فراهم شود.

از این‌رو، در گام نخست لازم است هدف یا اهداف محوری سیاست افزایش قیمت بنزین به‌صورت دقیق، شفاف و قابل تفکیک تعیین شود. به بیان دیگر، باید مشخص گردد که آیا هدف اصلی این سیاست بهبود تراز مالی دولت و کاهش کسری بودجه است، یا کاهش وابستگی به واردات بنزین، یا مهار رشد مصرف داخلی این فرآورده؛ یا آنکه افزایش قیمت به‌عنوان ابزاری برای تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت توسعه اشتغال، کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی، بازتوزیع یارانه‌ها به‌صورت نقدی، یا مقابله فوری با پدیده قاچاق سوخت مدنظر قرار گرفته است. تعیین شفاف هدف، شرط لازم برای انتخاب ابزار سیاستی بهینه است؛ چرا که پاسخ به هر یک از اهداف فوق مستلزم مجموعه‌ای متمایز از سیاست‌ها، ابزارها و سازوکارهای اجرایی است و اتکای صرف به افزایش قیمت، بدون طراحی بسته سیاستی مکمل، نمی‌تواند به تحقق پایدار اهداف منجر شود. در این چارچوب، لازم است برای هر هدف، متغیرهای کلیدی اثرگذار شناسایی و تبیین شده و سپس برنامه‌ریزی سیاستی منسجم برای مدیریت این متغیرها صورت گیرد. بر این اساس، تدوین یک بسته سیاستی جامع که افزایش قیمت بنزین را در کنار سایر ابزارهای مالی، اجتماعی، زیست‌محیطی و نهادی قرار دهد، پیش‌شرط موفقیت اصلاحات قیمتی است. در ادامه، مجموعه‌ای از پیشنهادهای سیاستی به‌طور کلی و با هدف افزایش احتمال موفقیت، پایداری و مقبولیت اجتماعی اصلاح قیمت بنزین ارائه می‌شود.

### • مدیریت پذیرش اجتماعی در اصلاحات قیمتی بنزین؛

بررسی تطبیقی تجارب موفق و ناموفق اصلاح یارانه‌های انرژی در ایران و سایر کشورها نشان می‌دهد که میزان همراهی و پذیرش اجتماعی، یکی از شروط بنیادین موفقیت اصلاحات قیمتی در حوزه بنزین است. در غیاب این همراهی، نه‌تنها احتمال شکست یا توقف اصلاحات به‌طور معناداری افزایش می‌یابد؛ چنان‌که در تجربه نیجریه در سال ۲۰۱۲، فشار اجتماعی دولت را وادار به عقب‌نشینی از اصلاحات یارانه‌ای کرد، بلکه اجرای سیاست‌ها می‌تواند به هزینه‌های سیاسی، اجتماعی و حتی امنیتی قابل توجهی برای کشور منجر شود؛ تجربه افزایش قیمت بنزین در آبان ۱۳۹۸ در ایران مصداق روشنی از این مخاطرات است. اصلاح سیاست‌های یارانه‌ای در بخش انرژی، به‌طور سنتی، از جمله دشوارترین حوزه‌های اصلاحات اقتصادی محسوب می‌شود و شواهد تجربی نشان می‌دهد که در شرایط ضعف اعتماد عمومی به دولت، پیچیدگی و هزینه اجرای این اصلاحات به‌مراتب افزایش می‌یابد. در چنین بستری، چالش اصلی سیاست‌گذار صرفاً انتخاب ابزار اقتصادی مناسب نیست، بلکه طراحی نهادی و ارتباطی اصلاحات به‌گونه‌ای است که بتواند حمایت اکثریت جامعه را جلب کند یا دست‌کم مانع شکل‌گیری مقاومت شدید و سازمان‌یافته از سوی اقلیت مخالف شود. بر این اساس، یکی از کلیدی‌ترین پرسش‌های سیاستی در اصلاح قیمت بنزین آن است که چگونه می‌توان چارچوب‌های اصلاحی را به نحوی تعریف و اجرا کرد که از منظر عمومی عادلانه، شفاف





پیرامونی را به فشارهای ناشی از این عدم پیش‌بینی نسبت داد. به نظر می‌رسد برای مدیریت کم‌هزینه دوره گذار اصلاح قیمت بنزین، ضروری است مجموعه‌ای از تدابیر موقت و هدفمند در سه محور اصلی حمل‌ونقل عمومی، مسافربرهای شخصی و خودروهای شخصی طراحی و اجرا شود تا آثار منفی سیاست بر این گروه‌های خاص کاهش یافته و پایداری اجتماعی در دوره انتقال تقویت گردد.

• اجرای رویکرد تدریجی در اصلاح قیمت‌ها با انعطاف‌پذیری در مواجهه با پنجره‌های فرصت

یکی از چالش‌های اساسی در طراحی و اجرای اصلاحات قیمت حامل‌های انرژی، به‌ویژه در اقتصادهای دارای یارانه‌های سنگین انرژی، تعیین سرعت و مسیر مناسب اصلاح است. در مقابل دو رویکرد کلاسیک «افزایش یک‌باره و شوک‌گونه» و «افزایش تدریجی»، تجربیات بین‌المللی و پژوهش‌های نهادهای معتبر نشان می‌دهد که انتخاب رویکرد تدریجی با انعطاف‌پذیری در مواجهه با فرصت‌های مناسب سیاستی می‌تواند شانس موفقیت اصلاحات را افزایش دهد. رویکرد تدریجی در اصلاح قیمت‌ها به معنای طراحی برنامه‌ای هماهنگ و چندساله است که در آن قیمت حامل‌های انرژی در فواصل زمانی مشخص و با افزایش‌های قابل پیش‌بینی تعدیل می‌شود تا فرصت کافی برای سازگاری خانوارها و بنگاه‌ها فراهم گردد. این مسیر اصلاح، ضمن کاهش شوک‌های تورمی و رفاهی، امکان همزمانی اجرای بسته‌های حمایتی هدفمند را فراهم می‌آورد و از بروز واکنش‌های شدید اجتماعی جلوگیری می‌کند. اجتناب از شوک‌های بزرگ در قیمت، به‌ویژه در کشورهای با بافت اقتصادی-اجتماعی پیچیده، یکی از درس‌های مهم سیاستی شناخته شده است. گزارش‌های بانک جهانی و IMF اشاره می‌کنند که اصلاحات تدریجی معمولاً شانس موفقیت بالاتری نسبت به اصلاحات ناگهانی دارند، مشروط بر آنکه با جدول زمانی شفاف و اقدامات جبرانی همراه باشند تا فشار اقتصادی و اجتماعی کاهش یابد.

با این حال، ادبیات اصلاحات قیمت‌گذاری همچنین بر این نکته تأکید دارد که در برخی شرایط «پنجره‌های فرصت» - مانند کاهش ناگهانی قیمت جهانی انرژی یا بهبود شرایط بودجه‌ای کشور - ممکن است اجرای افزایش‌های سریع یا جهشی در قیمت‌ها سیاستی محتاطانه و مطلوب تلقی شود. در این سناریوها، استفاده از فرصت‌های زمانی برای نزدیک‌سازی سریع‌تر قیمت‌های داخلی به قیمت‌های بازار جهانی می‌تواند هزینه‌های بار مالی دولت را کاهش دهد و بهره‌برداری از شرایط مقطعی را ممکن سازد، مشروط بر آنکه الزامات حمایتی و ارتباطی نیز همزمان آماده شده و قابل اجرا باشند. این دیدگاه در مطالعات موردی IMF نیز مطرح شده است؛ اگرچه تأکید شده است که سرعت اصلاح نباید به بهای «فقدان حمایت اجتماعی» یا «از دست رفتن مقبولیت سیاست» تمام شود.

به‌طور خلاصه، رویکردی که اصلاح تدریجی قیمت‌ها را به همراه انعطاف‌پذیری سیاستی در مواجهه با شرایط زمانی و اقتصادی خاص بپذیرد، فرصتی قوی برای کاهش هزینه‌های اجتماعی، مدیریت انتظارات و افزایش کارایی اقتصادی فراهم می‌سازد. این رویکرد در عمل به معنای طراحی تابلوی تنظیم قیمت، جدول زمانی مشخص، بسته‌های حمایتی همزمان، و مکانیسم‌های پایش و بازخورد سیاستی است تا اصلاحات قیمتی هم از منظر اقتصادی و هم از منظر اجتماعی بیشترین شانس موفقیت را داشته باشد.



## منابع

سالم، علی اصغر، ممی پور، سیاب و عزیزخانی، معصومه. (۱۴۰۲). قیمت‌گذاری بنزین و پیامدهای آن بر فقر مطلق و نسبی خانوارهای شهری ایران. سیاست‌گذاری اقتصادی، سال پانزدهم، شماره بیست‌ونهم.

مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۵). مدیریت بازار انرژی در کشور؛ بررسی ادبیات نظری سازوکار قیمت‌گذاری خودکار سوخت با تاکید بر هموارسازی تدریجی قیمت. دفتر مطالعات بخش عمومی.

OPEC

IEA – International Energy Agency

IMF– International Monetary Fund

UNDP. 2021. Social Protection Offer

Coady, D., Parry, I., Sears, L., & Shang, B. (2017). How large are global fossil fuel subsidies?. *World development*, 91, 11-27.

Black, M. S., Liu, A. A., Parry, I. W., & Vernon, N. (2023). IMF fossil fuel subsidies data: 2023 update. *International Monetary Fund*.

Okorie, D. I., & Wesseh Jr, P. K. (2024). Fossil fuel subsidy removal, economic welfare, and environmental quality under alternative policy schemes. *Journal of Cleaner Production*, 450, 141991.

Sarrakh, R., Renukappa, S., Suresh, S., & Mushatat, S. (2020). Impact of subsidy reform on the kingdom of Saudi Arabia's economy and carbon emissions. *Energy strategy reviews*, 28, 100465.

Amann, J., Gencer, D., & Heine, D. (2024). Firm-Level Effects of Energy Price Increases: Evidence and Insights from Recent Research.

World bank. (2024). firm-level effects of energy price increases.

World bank. (2024). Indonesia's Fuel subsidies reforms

ECD. (2019). *Taxing Energy Use 2019: Country Note – France*. Organization for Economic Co-operation and Development.

Zinecker, A., Sharma, S., Beaton, C., Merrill, L., & Sanchez, L. (2018). Accelerating energy access through fossil fuel subsidy reform.

- Inchauste, G., & Victor, D. G. (2017). The political economy of energy subsidy reform. World Bank Publications.
- Natalini, D. (2023). Estimating the role of scarcity, prices and political fragility in food and fuel riots: a quantitative and agent-based modelling approach (Doctoral dissertation, Anglia Ruskin Research Online (ARRO)).
- Beaton, C., Lontoh, L., & Nugroho, H. (2015). An Input to Indonesian Fuel Price System Reforms. The International Institute for Sustainable Development, March.
- OECD. 2019. Government at a Glance 2019. OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- Natalini, D., Bravo, G., and Newman, E. 2020. Fuel Riots: Definition, Evidence and Policy Implications for a New Type of Energy-Related Conflict. *Energy Policy* 147: 111–885.
- Rocamora, A. R. (2017). The rise of carbon taxation in France. Institute for Global Environmental Strategies.
- Carratini, S., Carvalho, M., Fankhauser, S. 2018. Overcoming Public Resistance to Carbon Taxes. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 9(5): e531, <https://doi.org/10.1002/wcc.531>.
- Asian Development Bank. 2015. “Fossil fuel subsidies in Indonesia: trends, impacts, and reforms”. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Ministry of Energy and Mineral Resources of Indonesia. 2022. “Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia 2021.
- Jazuli, M.R., I. Steenmans, and Y. Mulugetta. 2021. “Navigating policy dilemmas in fuel-subsidy reductions: learning from Indonesia’s experiences”. *Sustainability: Science, Practice and Policy* 17(1): 391-403.
- Kusumawardhani, N., R. Hilman, T. Laan, N. Warda, and R. Nurbani. 2017. “Gender and Fossil Fuel Subsidy Reform: An audit of data on energy subsidies, energy use and gender in Indonesia”. Winnipeg, Canada: The International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Erazo Arboleda, Oswaldo. 2024. “Precios y Subsidios a los Combustibles en Ecuador.” *Opciones. ec*, June 12, 2024.

International Institute for Sustainable Development (IISD). 2019. “How Reforming Fossil Fuel Subsidies Can Go Wrong: A Lesson from Ecuador.” October 24, 2019.

Owoundi, Ferdinand and Amina Coulibaly. 2023. Cameroon Economic Update: Reforming Fuel Subsidies. June 2023. Washington, D.C.: World Bank Group.