



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۳، تابستان ۹۶

رشد واردات بنزین در ایران و سیاست‌های کنترل آن

سید حمیدرضا قریشی^۱

چکیده

واردات بنزین در دهه ۱۳۹۰، پس از طی یک دوره نزولی، مجدداً روند افزایشی به خود گرفته است. عدم توسعه کمی قابل توجه در تولیدات پالایشگاهی کشور، توقف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، پایان یافتن سهمیه‌بندی بنزین در خردادماه سال ۱۳۹۴ بعد از ۸ سال و همچنین توقف رشد سهم سوخت جایگزین (CNG) از سبد حمل‌ونقل سبک در فاصله سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵، سبب شده است واردات بنزین در نیمه ابتدایی دهه ۱۳۹۰، به سرعت افزایش یابد. با در نظر داشتن اینکه بنزین یک کالای استراتژیک است و همچنین با توجه به تجربه تحریم واردات فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۹، ضروری است افزایش تولید فرآورده‌های نفتی با محوریت راه‌اندازی پالایشگاه ستاره خلیج فارس به صورت جدی پیگیری شود. از سوی دیگر، سیاست‌های کنترل مصرف با استفاده از ابزارهای کنترلی مختلف باید در دستور کار قرار گیرد. همچنین لازم است با تسهیل استفاده از CNG و توسعه حمل‌ونقل عمومی، تقاضای بنزین و در نتیجه واردات آن کاهش یابد.

کلیدواژه‌ها: واردات بنزین، CNG، پالایشگاه، کارت سوخت، مصرف سوخت، حمل‌ونقل سبک

۱. پژوهشگر حوزه انرژی در گروه پژوهشی «شبکه کانون‌های تفکر ایران»؛ رایانامه: ghoreyshi@elenoon.ir



۱. مقدمه

در ایران، بنزین و گاز طبیعی فشرده شده (CNG) سوخت بخش حمل و نقل سبک را تشکیل می دهند. از آنجا که به صورت سنتی بخش قابل توجهی از بنزین مورد نیاز کشور از طریق واردات تأمین می شده است و با در نظر داشتن اینکه جایگزینی بنزین در کوتاه مدت امکان پذیر نیست، بنزین به عنوان یک کالای راهبردی (استراتژیک) محسوب می شود. به همین دلیل، نیاز کشور به واردات به عنوان پاشنه آشیل اقتصاد کشور مورد سوء استفاده دولت های متخاصم قرار گرفته است. از این رو، سیاست های خود کفایی در تولید کالای استراتژیک بنزین همواره مورد توجه بوده است.

در نیمه اول دهه ۱۳۸۰ تقاضای بنزین در کشور سالانه ۱۰ درصد رشد داشت. تقاضای رو به رشد بنزین، که البته بخش قابل توجهی از آن به قاچاق مربوط می شد، سبب شده بود واردات بنزین در سال ۱۳۸۵ به ۲۷٫۵ میلیون لیتر در روز برسد. این حجم از واردات، ۳۷ درصد از کل تقاضای بنزین را تشکیل می داد که موجب گردید کشورهای متخاصم، در صدد تحریم واردات بنزین برآیند تا بلکه بتوانند از این طریق، کشور را با مشکلات اقتصادی مواجه نمایند.

در همان سال ها، در مجلس و دولت، برای حل این مشکل بحث و گفتگو می شد اما در عمل، مسئله افزایش تقاضا و رشد واردات روز به روز وضعیت بحرانی تری به خود می گرفت. سرانجام، پس از اجرای آزمایشی طرح «کارت هوشمند سوخت» در زاهدان، دولت در قالب بودجه سال ۱۳۸۶، مکلف به اجرای سهمیه بندی بنزین با اولویت استفاده از کارت هوشمند سوخت شد. این قانون سبب شد در ۵ تیر ۱۳۸۶ سهمیه بندی بنزین بر بستر سامانه هوشمند سوخت اجرا شود.

استفاده از کارت سوخت موجب شد از سوئی، قاچاق بنزین تقریباً متوقف گردد و از سوی دیگر، تقاضای بنزین با کاهش مواجه شود. به همین دلیل، واردات فزاینده بنزین متوقف و روند کاهشی جایگزین آن شد.

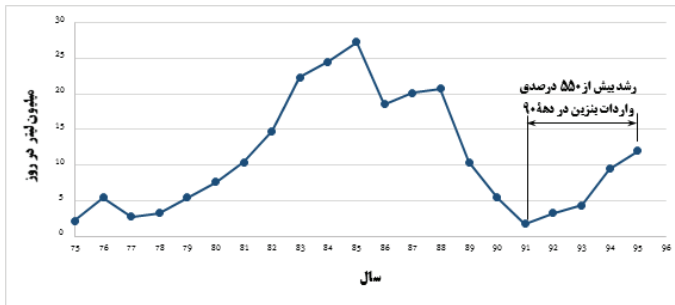
سهمیه بندی بنزین سبب اقبال مردم به سمت استفاده از سوخت جایگزین، یعنی CNG شد. از سوی دیگر، به تدریج با تولید بنزین در برخی مجتمع های پتروشیمی خوراک مایع، بخش اعظم نیاز بنزین در داخل تأمین گردید. در نتیجه این اقدامات، در سال های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱، روند کاهش مصرف و واردات بنزین ادامه یافت و استفاده از CNG گسترش پیدا کرد. در سال ۱۳۹۱، واردات بنزین به کمترین رقم در ۲۵ سال اخیر یعنی رقم ۱٫۷۵ میلیون لیتر در روز برسد. کاهش سهم واردات موجب گردید که علی رغم تحریم واردات بنزین به کشور در تابستان سال ۱۳۸۹، مشکلی برای تأمین سوخت به وجود نیاید. البته راه اندازی نشدن پالایشگاه ستاره خلیج فارس مانع رسیدن کشور به خود کفایی کامل در تأمین بنزین شد.

اما در دهه ۱۳۹۰، مجدداً مصرف بنزین و واردات آن رو به افزایش گذاشته است. با توجه به وجود سیاست های خصمانه علیه ایران، این روند می تواند کشور را در معرض خطر مجدد تحریم قرار دهد. بنابراین، ضروری است بسته های سیاستی مناسب در راستای مقاوم سازی اقتصاد بخش حمل و نقل و سوخت اجرایی شود.



۲. رشد واردات بنزین در سال‌های اخیر

همان‌طور که گفته شد، در اوایل دهه ۱۳۹۰، میزان واردات بنزین به حداقل مقدار خود رسید. اما به تدریج حجم واردات بنزین افزایش یافت تا آنجا که در سال ۱۳۹۵، میزان واردات بنزین به بیش از ۶٫۵ برابر سال ۱۳۹۱، یعنی به رقم ۱۲ میلیون لیتر در روز، رسید. شکل ۱ روند واردات بنزین در بیست سال اخیر را نشان می‌دهد.



شکل ۱. نمودار روند واردات بنزین

گرچه سهم واردات بنزین از کل مصرف در سال ۱۳۹۵، از ۱۶ درصد بیشتر نبوده است اما روند افزایش این سهم نشان می‌دهد اگر سیاست‌های مناسب اجرانشود ممکن است در سال‌های آینده سهم واردات به بیش از ۲۵ درصد برسد و کشور را با چالش مواجه کند. از این رو، با در نظر داشتن اینکه بنزین یک کالای استراتژیک است و کشورهای متخاصم همواره به‌نوعی سیاست ضربه‌زدن به اقتصاد کشور را دنبال کرده‌اند، اجرای بسته‌های سیاستی مناسب در جهت کاهش وابستگی به واردات این فرآورده ضروری است.

رشد واردات بنزین سبب خروج مبالغ قابل توجهی ارز از کشور شده است. برای مثال، در ۱۳۹۳، برای واردات روزانه ۴٫۷ میلیون لیتر بنزین، حدود ۱ میلیارد دلار ارز از کشور خارج شده است. میزان واردات در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به مراتب بیشتر از این بوده است.

۳. عوامل مؤثر بر رشد واردات بنزین

به‌طور کلی عوامل مؤثر بر افزایش واردات بنزین در سه دسته قابل تبیین است:

۱. عدم افزایش تولید بنزین در داخل کشور

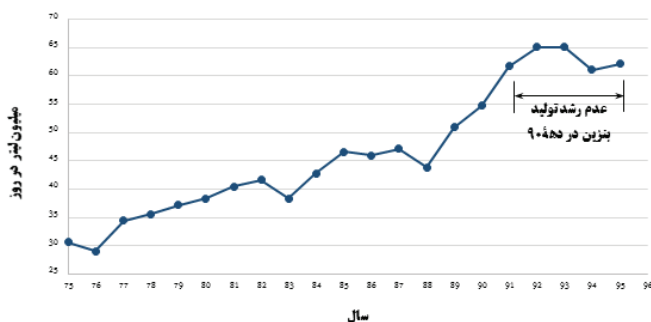
۲. افزایش تقاضای بنزین

۳. عدم توسعه سوخت جایگزین

در این بخش پیرامون هر کدام از عوامل فوق بحث می‌شود.

عدم افزایش تولید بنزین. بر اساس آمار رسمی، رشد تولید بنزین داخلی در دهه ۱۳۹۰ متوقف

شده است. شکل ۲ نمودار روند تولید بنزین در داخل کشور را نشان می‌دهد.



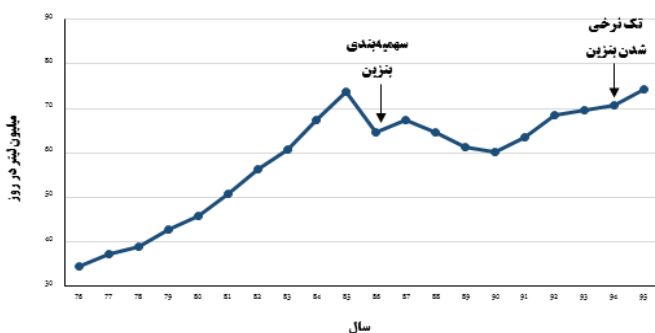
شکل ۲. نمودار روند تغییرات کمی تولید بنزین در ۲۰ سال اخیر

علت عدم افزایش تولید بنزین و حتی کاهش آن در سال‌های اخیر از یک سو به عدم افزایش ظرفیت پالایشگاهی کشور بازمی‌گردد. مهم‌ترین پروژه تولید فراورده کشور، یعنی پالایشگاه ستاره خلیج فارس در بندرعباس، همچنان راه‌اندازی نشده است. در سال‌های گذشته، چندین بار وعده راه‌اندازی مرحله اول این پالایشگاه و تبدیل ایران به صادرکننده بنزین از طرف مسئولین داده شد اما نه تنها ایران به صادرکننده بنزین تبدیل نشده بلکه واردات آن چندین برابر شده است. پالایشگاه آناهیتای کرمانشاه نیز فقط در حد تخصیص زمین باقی مانده است. همچنین، پروژه‌های پالایشی سیراف عمدتاً با هدف تولید نفتا مطرح شده‌اند و در فاز اول، تولید بنزین در آن‌ها مطرح نیست.

گرچه طرح‌های ارتقای کمی و کیفیت بنزین در برخی پالایشگاه‌ها اجرا شده و کیفیت سوخت به‌ویژه در کلان‌شهرها افزایش یافته اما اجرای این پروژه‌ها پاسخگوی نیاز کمی کشور نبود و این کمبود از طریق واردات برطرف شد.

از سوی دیگر، کاهش استفاده از بنزین تولیدی واحدهای پتروشیمی سبب افزایش نیاز کشور به واردات بنزین شده است.

افزایش مصرف بنزین. همان‌طور که گفته شد، پس از سهمیه‌بندی بنزین مصرف این فراورده کاهش پیدا کرد. شکل ۳ نمودار روند تقاضای بنزین را قبل و بعد از اجرای سهمیه‌بندی نشان می‌دهد.



شکل ۳. نمودار روند تغییرات مصرف بنزین در بیست سال اخیر



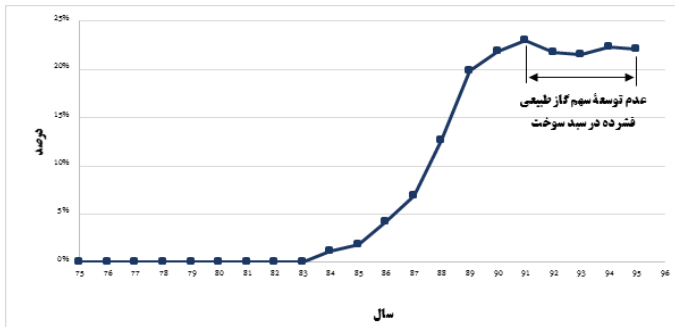
کاهش تقاضای بنزین بعد از سهمیه‌بندی و همچنین بعد از اجرای مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها سه علت عمده دارد:

- کاهش قاچاق بنزین

- افزایش رغبت مردم به استفاده از سوخت جایگزین (CNG)

- کاهش استفاده از خودروی شخصی و اصلاح نسبی رفتار مردم.

در توضیح موارد فوق باید گفت افزایش شفافیت در عرضه سوخت بر بستر سامانه هوشمند، سبب جلوگیری از قاچاق بنزین به‌ویژه قاچاق سازمان‌یافته شد که اثر دفعی آن، کاهش شدید تقاضای بنزین در سال ۱۳۸۶ بود. تداوم روند کاهش مصرف در سال‌های بعد بیش از آنکه مرتبط با قاچاق باشد، ناشی از جایگزینی CNG در بخش حمل و نقل سبک بود. همچنین بر اساس آمارها، بعد از سهمیه‌بندی، شیب رشد کل مصرف سوخت حمل و نقل سبک (مجموع CNG و بنزین) کمتر شد که می‌تواند نشان‌دهنده کاهش تقاضای استفاده از خودروی شخصی و گسترش حمل و نقل عمومی باشد. نمودار زیر روند مجموع مصرف بنزین و CNG را نشان می‌دهد.

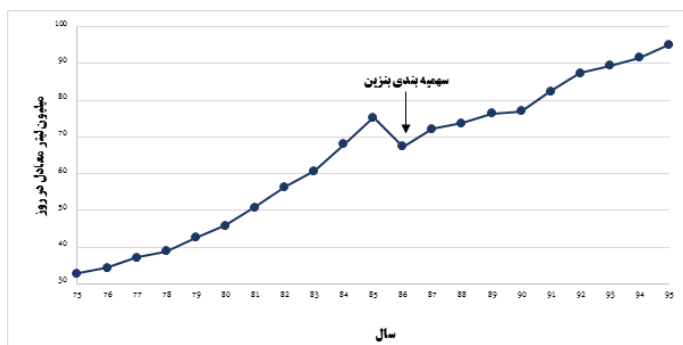


شکل ۴. روند تغییرات کل تقاضای سوخت در بخش حمل و نقل سبک (مجموع بنزین و CNG)

اما همان‌طور که شکل ۳ نشان می‌دهد پس از تجربه حداقل مصرف بنزین در سال ۱۳۹۰، با توقف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصرف بنزین رویه افزایشی به خود گرفت. اجرای مرحله دوم قانون هدفمندی نیز قیمت نسبی بنزین آزاد و سهمیه‌ای را به یکدیگر نزدیک‌تر کرد و در نتیجه چندان در کنترل مصرف اثر نداشت. سرانجام، در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، با تک‌نرخ شدن بنزین مصرف آن بیش از پیش رشد کرد به طوری که رشد مصرف در سال ۱۳۹۵ نسبت به ۱۳۹۴، به بیش از ۵ درصد رسید. بنابراین، اجرا نشدن مراحل بعدی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تک‌نرخ کردن بنزین را می‌توان از مهم‌ترین علل رشد مصرف در دهه ۱۳۹۰ دانست. پیرامون توقف توسعه CNG و همچنین رشد تولید خودرو در سال‌های اخیر در ادامه مطالبی خواهد آمد.

توقف توسعه سوخت جایگزین (CNG). با توجه به ارزان بودن و در دسترس بودن این سوخت پاک، سیاست گسترش استفاده از آن در دهه ۱۳۸۰ در دستور کار قرار گرفت که در نیمه دوم این دهه، موجب کاهش مصرف و واردات بنزین شد. اما در دهه ۱۳۹۰ استفاده از CNG به نسبت

سال‌های پیش از آن رشد چندانی نداشت و سهم آن در سبد سوخت در محدوده ۲۲ درصد متوقف شد. به همین علت، افزایش تولید خودرو و رشد تقاضای حمل و نقل، سبب رشد مصرف و واردات بنزین در سال‌های اخیر شده است؛ در حالی که در فاصله سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۴، علیرغم رشد ۲٫۵ برابری تعداد خودرو، افزایش تقاضای حمل و نقل با گسترش CNG پاسخ داده می‌شد و مصرف بنزین در طول ۸ سال تقریباً ثابت ماند (شکل ۱). شکل ۵ نمودار روند تغییرات سهم CNG در سبد سوخت حمل و نقل سبک را در سال‌های گذشته نشان می‌دهد.



شکل ۵. نمودار روند تغییرات سهم CNG در سبد سوخت بخش حمل و نقل سبک

۴. راهکارهای کاهش سهم واردات بنزین در سبد سوخت

همان‌طور که گفته شد، افزایش نیافتن تولید بنزین، رشد تقاضای سوخت و توقف توسعه CNG علل زمینه‌ساز افزایش واردات بنزین در دهه ۱۳۹۰ بودند. در نتیجه، در راستای اصلاح این وضعیت، ضروری است برای مقابله با این عوامل به‌نحو موثری اقدام شود. در این قسمت به اقدامات لازم برای کنترل واردات بنزین و پیشگیری از بحرانی شدن آن اشاره می‌شود.

افزایش تولید بنزین داخلی. مهم‌ترین سیاست جلوگیری از گسترش وابستگی در کالای استراتژیک بنزین، افزایش تولید در داخل کشور است. از این‌رو، ضروری است راه‌اندازی پروژه پالایشی ستاره خلیج فارس در اولویت قرار گیرد. پروژه‌های ارتقای کیفیت نیز اگر چه به لحاظ زیست‌محیطی و سلامت مردم دارای اهمیت زیادی هستند و باید پیگیری شوند اما نباید از جنبه‌های امنیتی افزایش وابستگی به واردات بنزین و تحریم‌ها غفلت شود.

اجرای سیاست‌های کنترل مصرف بنزین. همان‌طور که در بخش‌های قبلی گفته شد، مصرف بنزین روند افزایشی قابل توجهی به خود گرفته و میزان مصرف بنزین را به سال‌های قبل از ۱۳۸۶ بازگردانده است. رشد ۵ درصدی در سال ۱۳۹۵، نشان می‌دهد باید برای مقابله با واردات بنزین، اجرای سیاست‌های کنترلی در دستور کار قرار گیرد.

راهکاری که در سال‌های ۱۳۸۶ تا ابتدای ۱۳۹۴ از رشد قابل توجه مصرف جلوگیری و زمینه استفاده از سوخت جایگزین را فراهم کرد، سهمیه‌بندی بنزین بود. به نظر می‌رسد برای حفظ انگیزه



جایگزینی CNG در بین مردم و همچنین کاهش تقاضای استفاده از خودروی شخصی استفاده از نرخ پلکانی همچنان باید ادامه یابد. این اقدام منافع اقتصادی نیز برای دولت دارد. چرا که با در نظر گرفتن قیمت بنزین در فوب خلیج فارس در یک سال اخیر، دولت یارانه زیادی برای واردات بنزین می پردازد. به عنوان مثال در شش ماه دوم سال ۱۳۹۵، میزان یارانه پرداختی دولت برای جبران مابه التفاوت قیمت فوب و قیمت فروش داخلی، بالغ بر ۱۲۰۰ میلیارد تومان بوده است. با اجرای سیاست نرخ گذاری پلکانی، می توان قیمت بنزین در پله دوم را معادل ۹۰ درصد قیمت وارداتی قرار داد تا از سویی یارانه مستقیم پرداختی دولت به واردات کاهش یابد و از سوی دیگر، تقاضای سوخت کمتر شود.

توسعه حمل و نقل عمومی درون شهری نیز از دیگر راهکارهای مهم کاهش مصرف سوخت است. افزایش ناوگان اتوبوس رانی و توسعه مترو از جمله مهم ترین اقدامات در این حوزه هستند. همچنین افزایش منابع تسهیلات تعویض خودروی فرسوده و الزام خودروسازان به ارتقاء بازدهی انرژی در محصولات می تواند در کاهش مصرف بنزین مؤثر باشد. هم اکنون لایحه ممنوعیت خرید و فروش خودروهای فرسوده، مراحل قانونی خود را برای تصویب می گذراند.

آنچه در مورد کنترل مصرف بنزین اهمیت دارد، حفظ و ارتقای زیرساخت های نظارتی و ابزارهای کنترلی از قبیل سامانه هوشمند سوخت است. علاوه بر اینکه طرح هایی از قبیل سهمیه بندی بنزین و نرخ گذاری پلکانی بر بستر کارت سوخت قابل اجرا هستند، می توان از این ابزار در راستای ایجاد محدودیت سوخت گیری برای خودروهای فرسوده و یا فاقد معاینه فنی بهره گرفت. هم اکنون از این طریق، سهمیه سوخت ناوگان گازوئیلی جاده ای که فاقد بیمه نامه شخص ثالث هستند، قطع شده که موجب کاهش قاچاق سوخت و افزایش ایمنی جاده ها است.

توسعه استفاده از سوخت جایگزین. گسترش CNG می تواند مانند سال های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰، از رشد مصرف و واردات بنزین بکاهد. طبق اظهار نظر مسئولان، هم اکنون برای عرضه CNG تا سقف ۴۰ میلیون متر مکعب در روز، زیرساخت در کشور وجود دارد در حالی که میزان مصرف روزانه این سوخت تنها ۲۱ میلیون متر مکعب است که نشان می دهد نیمی از ظرفیت عرضه این سوخت پاک بلا استفاده است. این تفاوت نشان می دهد بدون صرف هزینه هنگفت و تنها با اتخاذ سیاست های درست، می توان مصرف کنندگان را به استفاده از CNG ترغیب کرد. اگر از ظرفیت ایجاد شده توزیع CNG در کشور به طور کامل استفاده شود، نه تنها واردات بنزین متوقف می شود بلکه می توان به صادرات بنزین نیز امیدوار بود.

یکی از موانع پیش روی استفاده از سوخت جایگزین در کلان شهرها، کمبود جایگاه سوخت به نسبت تعداد خودروها است. این مسئله که ریشه در قیمت بالای زمین در شهرهای بزرگ دارد، مانع سرمایه گذاری بخش خصوصی در این حوزه شده است. ضروری است برای حل این معضل، تسهیلات ویژه ای برای تخصیص زمین به متقاضیان در نظر گرفته شود و یا کارمزد جایگاه های CNG افزوده شود. در این راستا دولت در زمستان سال گذشته با افزایش کارمزد جایگاه های CNG گام مؤثری برای توسعه سوخت جایگزین برداشت.



به عنوان یک راهکار جامع در بحث کنترل مصرف و جایگزینی CNG، می توان به «وضع عوارض پلکانی بر مصرف بنزین به منظور توسعه حمل و نقل عمومی و CNG» اشاره کرد. اگر متناسب با میزان مصرف بنزین، از مشتریان عوارض اخذ شود، به طور هم زمان انگیزه برای کاهش مصرف ایجاد می شود و منابع مورد نیاز توسعه حمل و نقل عمومی و جایگزینی CNG تأمین می شود. توسعه CNG هم زمان با اجرای عوارض پلکانی سبب می شود هزینه حمل و نقل درون شهری تغییر چندانی نداشته باشد و در نتیجه، تورم تا حد قابل توجهی کنترل شود. ضروری است تا زمان شناورسازی کامل نرخ بنزین و استفاده کامل از زیرساخت های CNG همچنان از نرخ های پلکانی به عنوان اهرم کاهش مصرف بنزین بهره گرفته شود.

5. جمع بندی و نتیجه

پس از تجربه کاهش وابستگی به واردات بنزین در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰، در دهه ۱۳۹۰، به تدریج واردات این فرآورده استراتژیک روند صعودی به خود گرفته به طوری که واردات بنزین در سال ۱۳۹۵، بیش از ۶٫۵ برابر سال ۹۱ شده است. توقف استفاده از بنزین تولیدی پتروشیمی ها، عدم رشد کمی قابل توجه در تولید فرآورده، رها شدن سیاست های کنترل مصرف و عدم گسترش استفاده از سوخت جایگزین را می توان از علل این پدیده برشمرد.

به طور کلی، ضروری است برای کاهش وابستگی کشور به واردات کالای استراتژیک بنزین سیاست ها زیر به صورت هم زمان اتخاذ گردد:

- افزایش کمی تولید فرآورده های پالایشی با تأکید بر

- راه اندازی هر چه سریعتر پالایشگاه ستاره خلیج فارس

- اجرای پروژه های افزایش تولید در پالایشگاه های کشور.

- بهره گیری از سیاست های کنترل مصرف از جمله،

- وضع نرخ پلکانی برای بنزین و آزادسازی قیمت در پله های بالا

- تعیین عوارض توسعه حمل و نقل عمومی و گسترش CNG به صورت پلکانی

- ایجاد محدودیت های مختلف سوخت گیری برای خودروهای فرسوده یا فاقد معاینه فنی بر بستر سامانه هوشمند سوخت.

- گسترش استفاده از سوخت جایگزین با تأکید بر

- احداث جایگاه های جدید در کلان شهرها با تسهیل تصرف اراضی برای متقاضیان و افزایش کارمزد

- ترغیب مردم به استفاده از CNG با ابزارهای قیمتی و غیرقیمتی .

با بهره گیری از این بسته سیاستی رشد وابستگی به واردات بنزین متوقف و خطر ناشی از تحریم و خصومت های احتمالی در آینده کاهش می یابد. ضروری است تا زمانی که کشور ایران به صادر کننده بنزین تبدیل نشده است، سیاست های افزایش تولید داخل، کاهش مصرف و جایگزینی سوخت از سوی قوای مقننه و مجریه پیگیری شود.