



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۱) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و

مدیریت مصرف سوخت»

مقدمه

یکی از بزرگ‌ترین و مهمترین طرح‌های اجرا شده در حوزه فناوری اطلاعات در سال‌های اخیر طرح کارت هوشمند سوخت بود. موضوعاتی مانند ضرورت کنترل مصرف بنزین و نفت‌گاز در کشور، کنترل قاچاق و کاهش واردات از دلایل روی آوردن دولت و مجلس به اجرای طرح سهمیه‌بندی و عرضه سوخت با کارت هوشمند بود. با ادامه روند سریع افزایش میزان مصرف و به تبع آن، واردات بنزین در سال ۱۳۸۵ و قوت گرفتن زمزمه‌های تصویب طرح تحریم فروش بنزین توسط آمریکا در آن مقطع و از طرف دیگر با توجه به شکل‌گیری زمینه‌های لازم برای سهمیه‌بندی بنزین با استفاده از سامانه هوشمند سوخت، مجلس شورای اسلامی در بند «و» تبصره «۱۳» قانون بودجه ۱۳۸۶، این موضوع را مصوب کرد.

بنا به آمار ارائه شده توسط شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی (سامانه کارت هوشمند سوخت) با اجرای این طرح، روند فزاینده قاچاق و مصرف بنزین متوقف شد و واردات نیز کاهش یافت.^۱ منفعت اقتصادی مستقیم و غیرمستقیم ناشی از اجرای این طرح در مدت ۸ سال، حدود ۱۰۰ میلیارد دلار برآورد شده است که ۷۵ میلیارد دلار آن به‌طور مستقیم ناشی از کاهش مصرف و واردات بنزین است.

به اذعان مسئولان ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی، از اطلاعات سامانه هوشمند سوخت برای برآورد تعداد انواع خودروهای فعال کشور، شناسایی خودروهای فرسوده، کسب اطمینان از عدم قاچاق در جایگاه‌های سوخت، محاسبه نرخ کرایه حمل و نقل عمومی در شهرهای مختلف و همچنین اصلاح اطلاعات تردد شمارهای جاده‌ای برای برآورد تقاضای سفر و پیش‌بینی مصرف سوخت در زمان‌های اوج سفر استفاده می‌شود. بر همین اساس نیز ضرورت دارد در شرایط فعلی (تک‌نرخ شدن بنزین)، استفاده از این کارت‌ها تداوم یابد. طرح اصلاح ماده (۱) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت در این راستاست.

براساس طرح اصلاحیه:

۱. مروری بر دستاوردهای طرح کارت هوشمند سوخت

بررسی عملکرد کارت هوشمند مصرف سوخت از سال ۱۳۸۶ دستاوردهای بسیاری داشته است که جهت اطلاع از ضرورت این طرح (طرح اصلاح ماده (۱) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت) لازم است به آن توجه شود:

الف) جلوگیری از قاچاق سوخت

ب) صرفه‌جویی در مصرف سوخت در ابعاد ملی

ج) بازگشت سرمایه بسیار سریع

د) کاهش واردات بنزین و زمینه‌سازی برای بی‌اثر کردن تحریم واردات

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۱۶

شماره چاپ:

۳۴۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۹/۷

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفاتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۱۷۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۹/۲۱

۱. شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، نامه شماره ۶۰۵/۱۶۲۲۹، مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۰.

- ه) ایجاد بستر لازم برای افزایش قیمت بنزین تا سطح نرخ‌های بین‌المللی
 و) اثبات کارآمدی قیمتگذاری چندنرخ در شرایط خاص
 ز) ایجاد تنوع در سبد سوخت کشور و افزایش مصرف CNG
 ح) کسب تجربه مدیریت یکپارچه طرح‌های بزرگ
 ط) ایجاد بانک اطلاعات روزآمد از وسایل نقلیه
 ی) ایجاد بستر لازم برای اعمال انواع سیاست‌های تنظیمی
 ک) ارتقای سطح فناوری در حوزه اطلاعات و ارتباطات در کشور (کارت هوشمند الکترونیکی) و ایجاد فرصت‌هایی برای صادرات فناوری و خدمات فنی
 ل) حل مشکل مخابراتی برخی از روستاهای کشور
 م) ایجاد امکان مدیریت عرضه سوخت در شرایط بحران و وقوع حوادث طبیعی

۲. راهکارهای حفظ کارت هوشمند سوخت

برخی کارشناسان، به ضعف‌های نرم‌افزاری سیستم، قابلیت نفوذ به نرم‌افزار و امکان جعل کارت اشاره می‌کنند و آن را دلیلی برای جمع‌آوری کارت‌های سوخت می‌شمرند. باید در نظر داشت یک سامانه عظیم در ابعاد ملی، نمی‌تواند بدون نقص باشد؛ اما نواقص باید رفع شوند و نباید به علت وجود درصدی خطا در یک سامانه بزرگ، از مزایای آن صرف‌نظر کرد که این در واقع پاک کردن صورت مسئله است. بنابراین حفظ انگیزه مردم برای استفاده از کارت شخصی ضروری است. اما هزینه‌های نگهداری و تعمیر تجهیزات سامانه هوشمند، اصلی‌ترین دلیل مخالفان کارت سوخت برای اتمام اجرای این طرح است. گرچه به اذعان مسئولان دولتی، هزینه‌های جاری حفظ سامانه در قیاس با صرفه‌جویی‌های حاصل از کنترل قاچاق و مصرف بنزین ناچیز است. بنابراین از نظر هزینه‌های نگهداری سیستم نیز نگرانی وجود ندارد. پیش از هر اقدامی لازم است دولت تمامی وسایل نقلیه (اعم از وارداتی یا تولید داخل با هر حجم موتور) را به کارت سوخت مجهز نماید و برای دریافت درخواست‌های جدید و صدور کارت‌های المثنی به‌اندازه کافی مهلت قانونی تعیین نماید. در مرحله بعد، برای حفظ سامانه هوشمند و افزایش انگیزه مردم به استفاده از کارت شخصی و تأمین هزینه‌های مربوطه، ضروری است یکی از سیاست‌های زیر اتخاذ شود:

الف) تعیین نرخ اضطراری بنزین برای سوخت‌گیری با کارت جایگاه‌ها (همانند گازوئیل)

بنابر پیشنهاد ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز به هیئت دولت، می‌توان به‌ازای هر لیتر سوخت‌گیری با کارت جایگاه‌ها درصدی عوارض^۱ (یا حتی قیمت تمام شده بنزین و هزینه‌های جانبی آن را) از مشتریان اخذ کنند. در واقع همه مردم با استفاده از کارت سوخت شخصی خود می‌توانند با همان قیمت مصوب (۱۰۰۰ تومان در سال ۱۳۹۴) بنزین دریافت کنند و تنها کسانی که به هر دلیلی از کارت مخصوص خودروی خود استفاده نمی‌کنند، مشمول پرداخت عوارض اضافی هستند و بنزین را با «نرخ اضطراری» دریافت می‌کنند. در این شیوه، همچنان بنزین به‌صورت تک‌نرخ عرضه می‌شود و افزایش قیمت بنزین هم وجود ندارد. ضمناً چون کارت سوخت جایگاه‌ها ویژه است و توسط دستگاه کارت‌خوان به‌عنوان کارت خاص شناسایی می‌شود، تمام تراکنش‌هایی که با این کارت صورت می‌گیرد جداگانه ثبت می‌شود و امکان فساد و سوءاستفاده وجود ندارد. شایان ذکر است اکنون همین سیاست تحت عنوان نرخ اضطراری در مورد گازوئیل به‌خوبی در حال اجراست. در این طرح، دریافت گازوئیل ۳۰۰ تومانی است و با استفاده از کارت شخصی هیچ محدودیتی ندارد و صرفاً افرادی که بارنامه ندارند و یا از کارت جایگاه‌ها استفاده می‌کنند برای گازوئیل مبلغ ۶۰۰ تومان می‌پردازند که این عملاً به معنای تک‌نرخ بودن گازوئیل است. عواید حاصل از این عوارض نیز می‌تواند صرف تعمیر، نگهداری و نوسازی و ارتقا و به‌روزرسانی

۱. ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز این عوارض را به میزان ۲۰ درصد پیشنهاد داده است.

سامانه هوشمند شود و بخشی از آن نیز برای جبران هزینه‌ها به جایگاه‌دارها تعلق گیرد.

ب) اخذ عوارض انتشار آلاینده‌گی و عوارض ترافیکی و استفاده از زیرساخت‌های جاده‌ای از مصرف‌کنندگان پرمصرف بنزین
اصلی‌ترین سیاست برای حفظ انگیزه استفاده از کارت سوخت شخصی، اخذ عوارض انتشار آلاینده‌گی و ترافیکی از افرادی است که بیشترین بهره‌برداری را از زیرساخت‌های جاده‌ای می‌نمایند.

شرایط کشور همواره به‌گونه‌ای است که تأمین و تخصیص منابع مورد نیاز برای طرح‌های عمرانی با مشکل مواجه است. ضمن اینکه در علم اقتصاد وضعیت به‌صورتی است که نمی‌توان هزینه مربوط به کالاها و خدمات عمومی را از مصرف‌کنندگان دریافت کرد. بنابراین اگر بتوان مکانیسمی طراحی کرد تا هزینه استفاده از کالاهای عمومی اخذ گردد، می‌توان در ارائه بهتر و مناسب‌تر این‌گونه کالاها و خدمات تغییرات اساسی ایجاد کرد. کارت هوشمند سوخت این قابلیت را دارد که بتوان از آن دسته از مصرف‌کنندگانی که سوخت بیشتری مصرف می‌کنند عوارض مربوط به آن را دریافت کرد.

کارت هوشمند سوخت و استفاده از آن توسط خودروها باعث می‌شود که پیگیری اجرای چندین سیاست دیگر در کشور فراهم شود. به‌عبارت دیگر می‌توان شرط دارا بودن معاینه فنی خودرو، بیمه شخص ثالث و... را از جمله شرایط اخذ کارت هوشمند قرار داد. این باعث می‌شود برخی از تخلفات کاهش یابد.

جمع‌بندی

۱. ضرورت‌های ملی کارت سوخت

توزیع عادلانه یارانه به‌عنوان یکی از محوری‌ترین خواست مردم از ابتدای انقلاب شکوهمند اسلامی، موجب شد که طی سال‌های پس از انقلاب، دولت‌ها همواره در بخش‌های مختلف و به‌ویژه انرژی، خواهان برنامه‌ریزی برای توزیع عادلانه یارانه باشند. البته دولت‌ها، همواره بر سالماندگی و بازمهندسی نحوه توزیع سوخت، به‌عنوان تنها راه‌حل برون‌رفت از وضعیت نامطلوب مصرف سوخت در سیستم حمل‌ونقل، تأکید داشتند. همچنین، ضرورت مبارزه مؤثرتر با قاچاق سوخت، لزوم سیاست‌گذاری سریع دولت در صورت تشدید تحریم‌های احتمالی بین‌المللی و نیز ضرورت یکپارچه‌سازی مدیریت توزیع بنزین و سایر حامل‌های انرژی، زمینه را برای بازنگری در روند گذشته و به‌کارگیری سامانه‌ای با قابلیت پاسخگویی به چنین ضرورت‌هایی بیش از پیش هموار کرد.

۲. مدیریت توزیع سوخت

به‌منظور پاسخگویی به «چشم‌انداز»، «مأموریت» و «اهداف» مدون شده شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی و شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، جهت «توزیع سوخت در بستر فرآیندهای بهینه»، استفاده از راه‌حل‌های الکترونیکی به‌عنوان عامل کلیدی در تحقق اهداف راهبردی شرکت، امری ضروری بود.

بدون شک، پاسخگویی به کلیه نیازهای بهبود در شرکت ملی پخش با استفاده از یک راه‌حل مبتنی بر فناوری اطلاعات امکانپذیر نبوده و باید با دسته‌بندی مسائل کلیدی مدیریت توزیع، راه‌حل‌های متنوع اما یکپارچه در دستور کار این شرکت قرار می‌گرفت. بخشی از نیازهای مدیریت شرکت به قرار ذیل بوده است:

- برنامه‌ریزی توزیع و مصرف سوخت، در بخش حمل‌ونقل (تقریباً ۲۶ درصد مصرف نهایی انرژی کشور را به‌خود اختصاص می‌دهد) در جهت کمک‌های مؤثر به تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های مدیریتی و حاکمیتی.

- افزایش امکانات کنترلی و نظارتی شرکت ملی پخش بر جایگاه‌ها و کاهش هزینه‌های مربوط.

- ساماندگی اطلاعات کلیه مصرف‌کنندگان (مشتریان) در بخش حمل‌ونقل و سهولت دسترسی سریع، دقیق و به‌روز به میزان

واقعی مصرف سوخت وسایط نقلیه به تفکیک مناطق جغرافیایی کشور و نوع کاربری (عمومی، خصوصی، دولتی و...).

- ایجاد تغییرات سریع به‌صورت هم‌زمان و هماهنگ در قیمت با سیاست‌گذاری‌ها، براساس کاربری وسایل نقلیه.

جهت پاسخگویی به نیازهای یاد شده باید سیستم اطلاعاتی قدرتمندی در اختیار شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی قرار می‌گرفت تا از

یکسو امکان اعمال سیاست‌های متنوع را در اختیار دولت قرار دهد و از سوی دیگر کمک‌های مؤثری در جهت مدیریت توزیع فرآورده فراهم آورد. بنابراین اذعان مسئولین ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی، علاوه بر اینکه اجرای طرح کارت هوشمند سوخت منافع بزرگ اقتصادی برای کشور به‌دنبال داشته و قاچاق بنزین را متوقف نموده، از اطلاعات سامانه هوشمند برای برآورد انواع وسایل نقلیه فعال و غیرفعال کشور، شناسایی وسایل نقلیه فرسوده، شناسایی وسایل نقلیه پرمصرف و کم‌مصرف، کسب اطمینان از عدم قاچاق در جایگاه‌های سوخت، محاسبه نرخ کرایه حمل‌ونقل عمومی در شهرهای مختلف و همچنین اصلاح داده‌های ترددشمارهای جاده‌ای برای برآورد تقاضای سفر و پیش‌بینی مصرف سوخت استفاده می‌شود. راهکارهای مختلفی برای ادامه استفاده از کارت هوشمند سوخت نیز وجود دارد که پس از تجهیز همه وسایل نقلیه (در هر کلاس) می‌توان اعمال کرد؛

- تعیین نرخ اضطراری بنزین برای سوخت‌گیری با کارت جایگاه‌ها،

- وضع عوارض ثابت برای سوخت‌گیری با کارت جایگاه‌ها،

- اخذ عوارض انتشار آلاینده‌گی هوا و ایجاد تراکم ترافیکی و استفاده از زیرساخت‌های جاده‌ای از مشتریان پرمصرف حامل‌های انرژی در سیستم حمل‌ونقل.

اجرای این راهکارها می‌تواند از طریق افزایش انگیزه مردم برای استفاده از کارت سوخت شخصی، حیات سامانه هوشمند را تضمین نمایند تا ضمن کسب اطلاعات روزآمد و مفید از نظام حمل‌ونقل کشور، زمینه قاچاق بنزین و نفت‌گاز از بین برود. همچنین از محل عوارض یاد شده، می‌توان هزینه‌های نگهداری سامانه را جبران کرد.

یکی دیگر از سیاست‌هایی که می‌توان از طریق کارت هوشمند سوخت اجرا کرد، مدیریت و کنترل معاینه فنی وسایل نقلیه، داشتن بیمه‌نامه شخص ثالث همه وسایل نقلیه و محدودیت‌های جرائم رانندگی می‌باشد.

داشتن آمار به‌روز وسایل نقلیه کشور نیز یکی از ویژگی استفاده از کارت هوشمند سوخت است که می‌تواند دولت را در سیاستگذاری برای مدیریت بر حمل‌ونقل و سوخت کشور تجهیز کند.

شایان ذکر است که اگر دولت‌های گذشته و حال به فکر استفاده از فواید مختلف کارت هوشمند سوخت نبوده و از آن بهره‌برداری نکرده‌اند، نباید به آسان‌ترین راه یعنی حذف این کارت که هم سرمایه‌گذاری گسترده‌ای درباره آن صورت گرفته و هم در میان جامعه مورد پذیرش قرار گرفته و به کار برده می‌شود مبادرت ورزید، بلکه باید زمینه استفاده از کاربردهای مختلف آن را فراهم کرد. از این‌رو توصیه مرکز تصویب طرح پیشنهادی است.

اظهار نظر درباره طرح

اصلاح قیمت سوخت در کشور در قالب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌صورت دقیق اجرا نشده است و قیمت سوخت در کشور به‌رغم پایین آمدن قیمت جهانی نفت خام، در مقایسه با برخی از کشورهای همسایه پایین‌تر است، لذا احتمال قاچاق فرآورده‌های نفتی در کشور وجود دارد. کارت هوشمند سوخت مختص هر خودرو که در طرح مورد توجه قرار گرفته است می‌تواند فرآیند شناسایی و کنترل قاچاق را تسهیل کند. با توجه به دستاوردهایی که کارت هوشمند داشته است و اطلاعات مناسبی را که در خصوص مدیریت حمل‌ونقل و مصرف سوخت در اختیار قرار می‌دهد، مرکز پژوهش‌ها با طرح مذکور موافق است.

نتیجه‌گیری

تصویب «طرح اصلاح ماده (۱) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» جهت استفاده از کارت سوخت، ضمن ارائه اطلاعات ارزشمند از وضعیت ناوگان حمل‌ونقل و مصرف سوخت انواع خودرو، شفافیت عرضه سوخت را افزایش می‌دهد و از قاچاق جلوگیری می‌کند. ضمناً با اجرای سیاست‌های مختلف قیمتی و غیرقیمتی بر بستر آن می‌توان مصرف سوخت را کاهش داد و همچنین قیمت‌ها را طبق هدفمندسازی یارانه‌ها اصلاح کرد. تصویب و اجرای این طرح می‌تواند کنترل قاچاق بنزین را تسهیل کند.

بنابراین به‌نظر می‌رسد تصویب این طرح گام بزرگی به‌منظور مدیریت حمل‌ونقل و مصرف سوخت کشور محسوب می‌شود.