



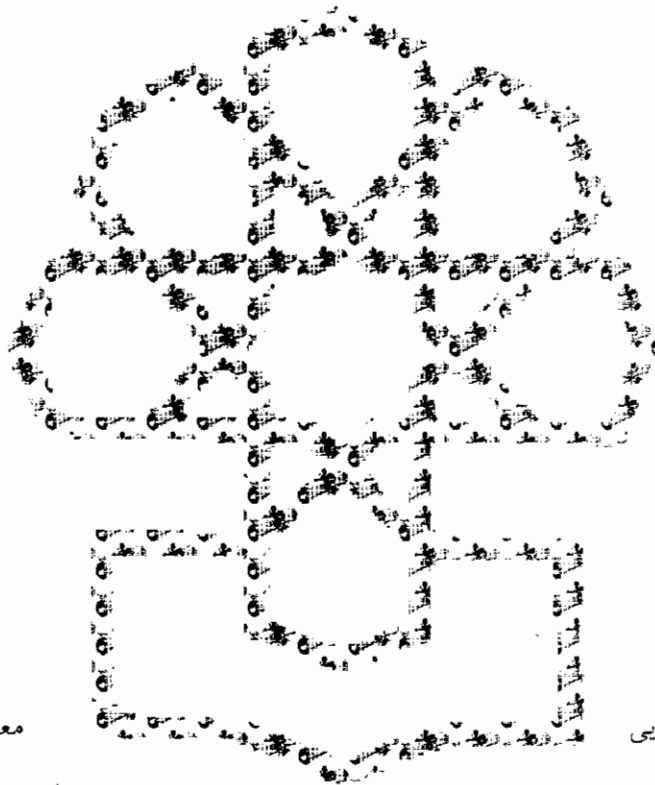
ع-ع
X

گزارش ویژه

مروری بر اهداف افزایش قیمت بنزین در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

با تأکید بر تبصره ۲۷

درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۴۷)



معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۷

کار: دفتر امور زیربنایی

کد گزارش: ۱۸۰۴۰۰۴

مرکز پژوهشی مجلس شورای اسلامی
گزارش شماره: ۱۸۰۴۰۰۴
تاریخ: ۱۳۷۷/۱۲/۱۵

بسمه تعالی

مروری بر اهداف افزایش قیمت بنزین در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ با تأکید بر تبصره ۲۷
درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۴۷)

کد گزارش: ۱۸۰۴۰۰۴

نکات برجسته

به هنگام تقدیم «لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور به مجلس شورای اسلامی مواردی به عنوان انگیزه‌های اصلی افزایش جهشی قیمت بنزین برشمرده شد که گزارش پیوست به بررسی، تحلیل و ارزیابی این انگیزه‌ها می‌پردازد. در این گزارش علاوه بر موارد فوق دلایلی که عمدتاً مطمح نظر موافقان افزایش قیمت جهشی بنزین می‌باشد نیز مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. نتیجه بررسی و ارزیابی موارد هفتگانه این است که با افزایش جهشی قیمت بنزین به عنوان یک فراورده نفتی اهداف و انگیزه‌های مورد نظر از این افزایش در عمل محقق نخواهد شد و در بین سناریوهای مختلف برای دستیابی به اهداف مورد نظر سناریوی افزایش جهشی ۳۰۰ درصدی قیمت بنزین در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ سناریوی مطلوبی نیست.

به هنگام تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به مجلس شورای اسلامی، ضمن اعلام محدود شدن افزایش عوارض و تعرفه کالاها و خدمات دولتی و نرخ‌های مصوب در قانون برنامه دوم، منحصراً افزایش قیمت بنزین اعلام شد که عیناً به شرح ذیل منعکس می‌گردد.

«انگیزه اصلی این افزایش نه کسب درآمد برای دولت بلکه اصلاح ساختار اقتصاد، صیانت از منابع کشور، جلوگیری از تخریب محیط زیست و از بین بردن انگیزه‌های سودجویانه در انتقال غیرقانونی بنزین به خارج از کشور بوده است».

در متن فوق یک ابهام کلی در انگیزه اصلی افزایش قیمت بنزین مشاهده می‌شود، به این معنی که به صراحت کسب درآمد برای دولت نفی گردیده و دلایلی ذکر می‌شود که به شرح زیر مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱- اصلاح ساختار اقتصاد

هر چند ویژگی‌های مورد نظر از اصلاح ساختار از طریق افزایش قیمت بنزین در تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، اعلام نشده است. مع هذا دلایلی که در این رابطه مطمح نظر موافقان افزایش قیمت بنزین می‌باشد به شرح زیر است:

- ۱- پایین بودن شاخص قیمت انرژی (بنزین) نسبت به شاخص هزینه زندگی C.P.I.
 - ۲- مبادله‌پذیر بودن بنزین و قابلیت ارزیابی قیمت آن بر اساس قیمت‌های بین‌المللی.
 - ۳- بالا رفتن هزینه نهایی تولید.
 - ۴- صیانت از منابع.
 - ۵- جلوگیری از تخریب محیط زیست.
 - ۶- ارسال غیرقانونی بنزین به خارج از کشور.
 - ۷- مصرف بنزین و عدالت اجتماعی.
- توضیحات زیر به ترتیب بندهای فوق ارائه می‌شوند.

۱- قیمت‌های نسبی

تغییرات قیمت‌های نسبی تاکنون تحت کنترل یا سیاست‌گذاری دولت قرار نداشته است. شایان ذکر است که تغییر قیمت‌های نسبی به سود افزایش قیمت بنزین تنها براساس مجموعه‌ای از سیاست‌های هماهنگ امکان‌پذیر است. در غیاب یک مجموعه از سیاست‌های هماهنگ، مکانیسم موجود در بازارهای داخلی پس از هر افزایشی در قیمت انرژی (بنزین)، با توجه به اثرات روانی با افزایش قیمت در سایر محصولات عکس‌العمل نشان داده و نسبت قبلی (شاخص قیمت انرژی) مجدداً برقرار می‌شود. لازم به توضیح است که مکانیسم موجود در بازار کالاها و خدمات کشور ایجاب می‌نماید که هزینه هرچه باشد قیمت برای فروش بالاتر از هزینه تعیین گردد. در کشور ما کنترل هزینه‌ها هیچ‌گاه براساس ساز و کار بازارهای رقابتی وجود نداشته و بازارها چه در بخش خصوصی و چه در بخش دولتی عمدتاً در حالت انحصاری فعالیت می‌نمایند.

عدم ارتباط بازارهای داخلی با بخش خارجی اقتصاد نیز مانع از یکسانی هزینه تولیدات داخلی با محصولات مشابه خارجی بوده است. در چنین شرایطی کمبود بازار داخلی هیچ‌گاه از طریق عرضه محصولات خارجی قابل جبران نبوده و سیاست حمایت از تولید داخلی به صورت یک حمایت طول مدت (برای بیش از ۲۰ یا ۳۰ سال) در کشور ما همیشه ادامه داشته است. بنابراین اثرات روانی افزایش قیمت‌ها به سهولت هرگونه تغییر در قیمت‌های نسبی را جبران نموده و تنها با اتکا به سیاست‌هایی که مجموعه بازارهای اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد می‌توان تغییر قیمت‌های نسبی را برای انرژی یا هر کالای اقتصادی دیگر امکان‌پذیر دانست.

۲- مبادله‌پذیر بودن انرژی

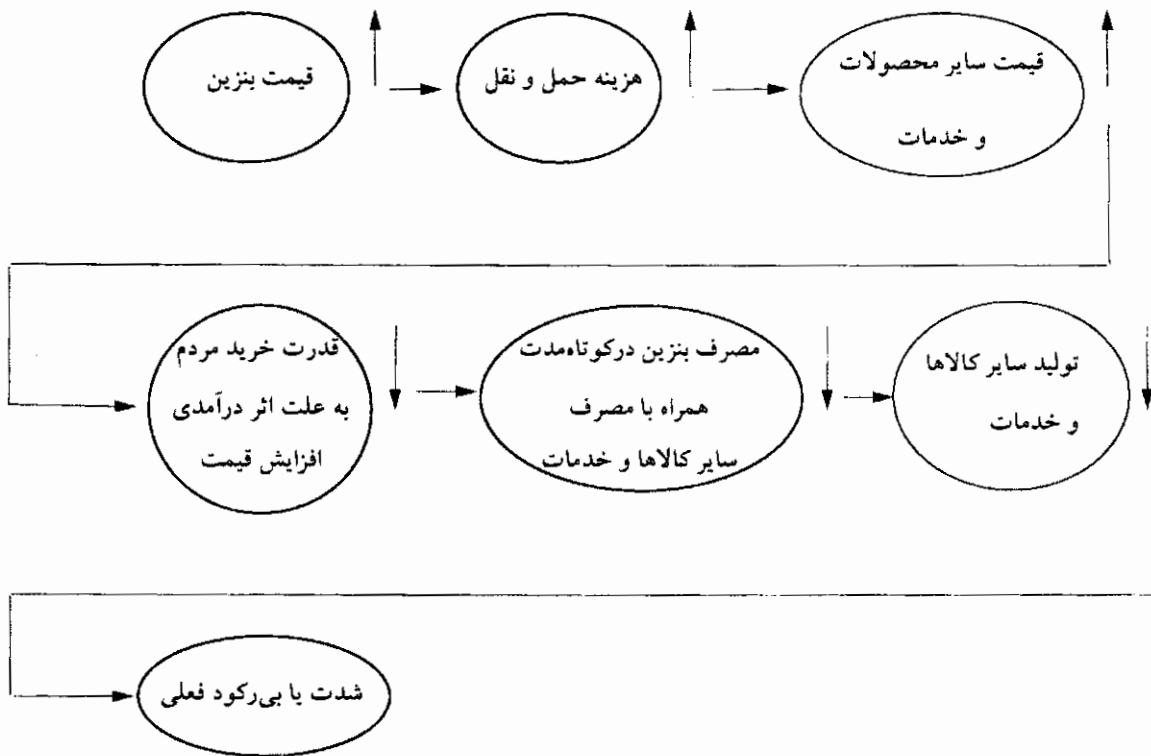
در خصوص انطباق قیمت داخلی انرژی با قیمت‌های بین‌المللی، مشکل موجود عدم یکسانی درآمد مشاغل در داخل کشور به ویژه درآمد دستمزد و حقوق بگیران نظیر کارگران و کارمندان، با درآمد مشاغل مشابه در خارج از کشور است. در نتیجه یکسان نمودن بهای محصولات قابل عرضه در بازارها و بهای همان محصولات در بازارهای بین‌المللی، موجب کاهش شدید قدرت خرید مصرف‌کنندگان داخلی می‌شود. همچنین لازم به توضیح است که افزایش سطح عمومی قیمت‌ها در داخل کشور نسبت به سطح عمومی قیمت‌ها در خارج از کشور طبق رابطه زیر موجب افزایش نرخ اسمی ارز می‌گردد.

$$(نرخ واقعی ارز) \times E = \frac{\text{شاخص قیمت داخلی}}{\text{شاخص قیمت خارجی}} \times F_i = (نرخ اسمی ارز)$$

در ادامه افزایش نرخ اسمی ارز خود موجب افزایش قیمت‌ها در داخل کشور شده و در این دور تسلسل، رشد قیمت‌های داخلی و افزایش نرخ ارز یکی به دنبال دیگری ادامه می‌یابد. لذا دسترسی به یک قیمت پایه ثابت ارز برای ثابت نگه داشتن قیمت فرآورده‌های نفتی (بنزین) در داخل کشور تا زمان تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها امکان‌پذیر نمی‌باشد. از طرف دیگر افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی (بنزین) رابطه زیر را ایجاد می‌نماید.

در چنین وضعیتی یکی از راه‌های پیشنهادی افزایش حقوق و دستمزدها به همان نسبت برای جبران کاهش قدرت خرید گروه‌های دستمزد و حقوق‌بگیر می‌باشد. اگر چنین سیاستی با هدف کلی حاکمیت نظام بازار بر مجموعه کالاها و خدمات مدنظر باشد، لذا ضروری است هم‌زمان با افزایش حقوق‌ها و دستمزدها، امکان پرداخت آن توسط کارفرمایان بخش خصوصی نیز فراهم شود.

نمودار جریان افزایش قیمت بنزین و شدت یابی رکود



۳- بالا رفتن هزینه نهایی تولید

بالا رفتن هزینه تولید را می‌توان عمدتاً ناشی از عوامل زیر دانست که مختصراً به شرح هر یک در حوزه افزایش قیمت بنزین پرداخته می‌شود.

۳-۱- افزایش هزینه سرمایه‌گذاری و احداث کارخانجات

مروری بر روند تاریخی شاخص قیمت کالاهای صنعتی غرب نشانگر رشد مداوم است که عمدتاً فراتر از رشد قیمت مواد خام صادراتی از جهان سوم به این کشورهاست که در این میان نفت خام از برجستگی خاصی برخوردار است به طوری که همواره شکاف مابین شاخص قیمت نفت خام به مثابه مهم‌ترین منبع تأمین سرمایه‌گذاری برای کشور ما و شاخص کالاهای وارداتی اعم از سرمایه‌ای و واسطه‌گری گسترش یافته است. نمونه شاخص این افزایش هزینه سرمایه‌گذاری را می‌توان در مقایسه هزینه‌های احداث پالایشگاه‌های اصفهان و بندرعباس و اراک مشاهده کرد. در این مورد شایان ذکر است که عوامل متعدد ساختاری و مدیریتی در احداث کارخانجات جدید نیز مشدد این افزایش هزینه سرمایه‌گذاری می‌باشند. در مجموع طی دو دهه اخیر تنها ۲ پالایشگاه از ۸ پالایشگاه موجود کشور با ظرفیتی حدود ۳۰ درصد از کل ظرفیت پالایشی کشور احداث گردیده است لذا علی‌رغم افزایش هزینه تولید به دلایل فوق تأثیرات آن بر هزینه متوسط تولید محدود بوده و افزایش‌های سنواتی قیمت بنزین به میزان ۴ برابر، کنون پیش از تأثیرات فوق می‌باشد.

۳-۲- وابستگی تکنولوژیکی

تکنولوژی‌های اکتشاف، تولید نفت خام پالایش و عرضه فرآورده‌های نفتی طی دو دهه اخیر تغییرات سریع و گسترده‌ای یافته است که انعکاس آن را در کاهش هزینه تمام شده تولید نفت خام در جهان صنعتی تا حدودی پیش از ۵۰ درصد را می‌توان مشاهده نمود.

مع‌هذا این روند در کشور ما و دیگر کشورهای مشابه صادرکننده نفت روندی معکوس داشته است به این صورت که بهای کسب و به کارگیری تکنولوژی نسبت به گذشته افزایش یافته است که عمده‌ترین دلیل آن را می‌توان انحصاری بودن چند جانبه سیستم‌های تولید و عرضه تکنولوژی یافت. عدم تحول اساسی در شیوه‌های اکتشافی، حفاری و تولید نفت خام و الگوی پالایشی در سیستم‌های عرضه فرآورده‌های نفتی در ایران گواه بارزی بر عدم دستیابی مناسب و گسترش کاربری تکنولوژی‌های جدید در حوزه‌های فوق‌الذکر است که در این راستا کاهش قدرت رقابتی صنایع نفت ایران را با دیگر صنایع نفتی جهان از نقطه نظر هزینه تولید می‌توان در نظر گرفت. نتیجه آن که تأثیر این وابستگی تکنولوژی در مقایسه با هزینه‌های تمام شده خارج از کشور قابل قیاس می‌باشد. بنابراین در حوزه هزینه تمام شده به طور متوسط موضوع هزینه تکنولوژی نقش زیادی به عهده ندارد لذا از این نظر افزایش قیمت بنزین فی نفسه تأثیری بر این وابستگی و ضعف تکنولوژیک نخواهد داشت. به علاوه آن که تخصیص درآمد ناشی از افزایش قیمت بنزین آن در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ صرف عوامل تکنولوژیک و بهبود آن نمی‌شود.

۳-۳- پایین بودن کارایی تولید

هر چند عوامل متعددی در تعیین شاخص کارایی تولید نقش دارند اما در صنعت نفت کاهش کارایی تولید را در دو حوزه متفاوت تولید نفت خام و پالایش به شرح زیر بررسی می‌شود:

الف- در توضیح نفت خام صرف نظر از عوامل سرمایه‌گذاری و تکنولوژیک عمده‌ترین عامل، وضعیت فیزیکی و طبیعی مخازن نفت است که غالب مخازن عمده مورد بهره‌برداری بیش از نیمی از عمر خود را سپری نموده‌اند به نحوی که متوسط تولید هر چاه از حدود ۲۱/۶ هزار بشکه در روز در طی سال‌های ۱۳۵۰ به حدود متوسط ۳/۶۵ هزار بشکه در روز در سال ۱۳۷۵ کاهش یافته است.

شایان ذکر است در این مقطع استفاده از تکنولوژی‌های نوین نظیر تزریق گاز و آب در سطح خاصی از ذخایر می‌تواند به افزایش ضریب بازیافت (نسبت حجم ذخایر قابل استحصال به نفت خام موجود در جا) منجر شود هر چند که این امر تأثیر جهشی مستقیم در تولید روزانه چاه‌ها نخواهد گذاشت، بلکه، عمدتاً بر دوره عمر بهره‌برداری از مخازن می‌افزاید. جهت افزایش تولید ناشی از افزایش ضریب بازیافت حفاری چاه‌های جدید و از جمله چاه‌های افقی مرسوم است.

ب- در حوزه عملیات پالایش عمده‌ترین عامل در پایین بودن کارایی تولید، قدمت پالایشگاه‌ها و نیز الگوی تولید فرآورده‌هاست که در مجموع از تناسب لازم و مطابق نرم‌معارف جهان صنعتی برخوردار نیست و نتیجتاً این امر به کاهش کارایی و افزایش سوخت و ضایعات و هزینه‌های داخلی پالایشگاه می‌انجامد بدیهی است افزایش مقطعی قیمت تنها یک فرآورده با توجه به نقش محدود آن کمکی به اصلاح این مشکل ساختاری صنعت پالایش کشور و افزایش کارایی تولید آن نمی‌کند.

۳-۴- کاهش یافتن ارزش بازده تولید نسبت به ارزش عوامل تولید

کاهش ارزشی بازده تولید نسبت به ارزش عوامل به کار رفته تولید، یک عامل مهم در عدم تناسب افزایش هزینه‌ها و درآمدهاست در صورت پذیرش این فرض افزایش بهای بنزین و سایر فرآورده‌های نفتی به منظور جبران هزینه‌های افزایش یافته تولیدی از توجیه مناسب برخوردار می‌گردد. با توجه به عناصر هزینه‌ای تولید فرآورده در شرکت ملی نفت اعم از هزینه‌های پرسنلی، کالا، تغییرات و... که حداکثر رشدی معادل شاخص تورم می‌تواند داشته باشد و با توجه به افزایش قیمت بنزین طی برنامه دوم به مراتب بیشتر از شاخص فوق، افزایش ۳۰۰ درصدی قیمت بنزین به این دلیل توجیه لازم را ندارد زیرا با افزایش قیمت بنزین طی برنامه دوم تاکنون، تورم در این دوره به این حد افزایش نیافته است.

۴- صیانت از منابع

صیانت از منابع در اینجا به مفهوم جلوگیری از اسراف در مصرف بنزین به نظر می‌رسد. حال آن که مفهوم این اصل بسیار فراتر از کاربرد فوق الذکر می‌باشد و حوزه وسیعی از صیانت از ثروت ملی کشور در قالب تولید نفت و جلوگیری از هز روی نفت و استفاده بهینه از درآمدهای حاصل از آن را در بر می‌گیرد. به تعبیر دیگر سیاست صیانت از منابع می‌باید در تعیین سطح تولید نفت و مشخصه‌های مخازن نفتی در ارتباط با قیمت جهانی نفت و تأثیرات آن در تبدیل این ثروت ملی به سرمایه‌های مولد و زاینده تفسیر گردند. علی‌الاحتمال در حوزه اسراف در مصرف بنزین در شرایط فعلی جابه‌جایی و حمل و نقل کشور و استفاده از خودرو، از ساختار اقتصادی - فرهنگی - اجتماعی تبعیت می‌نماید که بدون اصلاح و زمینه‌سازی بهبود آن در عرصه مدیریت و تکنولوژی، افزایش قیمت نه تنها نتیجه مطلوب پدید نمی‌آورد بلکه تأثیرات سوء از قبیل تورم، فشار هزینه‌ای بر گروه‌های کم درآمد و گروه‌ها با درآمد متوسط و تشدید رکود را موجب خواهد شد. هر چند افزایش قیمت بنزین ممکن است به میزان محدودی از مصارف تان در کوتاه مدت بکاهد و از این طریق، صیانت از منابع به مفهوم محدود آن منجر گردد ولی این اثر پایدار و بلندمدت نخواهد بود. در همین راستا در مورد مصرف نفتا به عنوان ماده اولیه تهیه بنزین در مجتمع‌ها و پتروشیمی کشور می‌توان اشاره نمود که با در نظر گرفتن امکان انتخاب خوراک مناسب یعنی ترکیبات سبک هیدروکربور گاز زمینه تولید حدود ۲/۹ میلیون لیتر در روز بنزین موتور وجود می‌داشت.^۱

۵- جلوگیری از تخریب محیط زیست

حداکثر صرفه‌جویی در خوش‌بینانه‌ترین حالت با قیمت بنزین از قرار هر لیتر ۱۰۰۰ ریال، حدود ۲ میلیون لیتر در روز برآورد شده است که نسبت به رقم ۳۶-۳۸ میلیون لیتر در روز بنزین مصرفی حدود ۵۰ درصد می‌باشد شایان ذکر است کاهش مصرف بنزین و افزایش جابه‌جایی‌های درون شهری از طریق اتوبوس و مینی‌بوس مصرف نفت‌گاز افزایش خواهد یافت. نقش اتوبوس و مینی‌بوس‌ها در بسیاری از عوامل مختلف برای تخریب محیط زیست کمتر از بنزین نیست. کاهش مصرف آلودگی‌های محیط زیست ناشی از مصرف

۱. ر. ک گزارش مصرف نفتا (ماده اولیه و پایه اصلی بنزین) در صنایع پتروشیمی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی معاونت پژوهشی، دفتر زیربنایی آذر ۱۳۷۷.

فراورده‌های نفتی را ترجیحاً می‌باید در گاز مایع سوزکردن اتومبیل‌ها و به ویژه بهبود کیفیت تولید و عرضه و مصرف فراورده‌های نفتی کشور اعم از بنزین، نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره جستجو نمود و فاصله مشخصه‌های کیفی آنها تا استانداردهای بین‌المللی را کاهش داد.

۶- انتقال غیرقانونی بنزین به خارج از کشور

استان‌های جنوبی و شرقی کشور، کردستان و آذربایجان غربی، به طور بالقوه از زمینه قاچاق فراورده‌های نفتی از جمله بنزین برخوردارند. مع‌هذا با توجه به مجموعه مصارف در کل کشور و سیستم‌های توزیعی و کنترل اعمال شده توسط شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی، سهم قاچاق از مجموعه عرضه بنزین تحت کنترل درآمده است البته اگر شبکه‌های قاچاق فراورده‌های نفتی در کشور وجود داشته باشند با میزان افزایش بها سطح اعلام شده با توجه به قیمت بسیار زیاد آن در مرز باز هم انگیزه‌های اقتصادی کافی برای قاچاق وجود خواهد داشت. ثالثاً، برخورد با پدیده قاچاق تنها به صرف افزایش قیمت و متعادل کردن مقطعی قیمت با قیمت‌های بین‌المللی و تثبیت آن در دوره‌های بعدی با توجه به تأثیرات دوره‌ای نرخ ارز و تورم بر یکدیگر به آسانی میسر نیست.^۱

۷- مصرف بنزین و عدالت اجتماعی

هم زمان با طرح افزایش قیمت بنزین گروهی مبارزه با نابرابری‌ها و شکاف‌های طبقاتی و به تعبیری کلی‌تر مفهوم ایجاد عدالت اجتماعی را در عارضه‌ای از این معضل که از توزیع خودروهای سواری شخصی نشأت گرفته و در توزیع متناظر مصرف بنزین تجلی می‌یابد می‌دانند. در حالی که اولاً مصرف بنزین سوارهای شخصی و توزیع آن در گروه‌های مختلف درآمدی تابعی مستقیم از نحوه و توزیع تملک خودروهای شخصی است که علل و پایه‌های آن را ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور ایجاد نموده‌اند و ساختار توزیعی مصرف بنزین بی‌هیچ واسطه‌ای از آن متأثر می‌باشد و افزایش قیمت بنزین هیچ‌گونه تغییری در این ساختار ایجاد نمی‌کند؟ ثانیاً استفاده از خودرو در بخش حمل و نقل به ویژه بخش درون شهری امروزه دیگر صرفاً یک تشخص طبقاتی به نظر نمی‌رسد و گروه‌های متعددی از اقشار متوسط و حتی کم درآمد مستقیماً از خودروی سواری استفاده می‌کنند علاوه بر این با توجه به ضعف سیستم‌های ترابری جمعی عمومی نظیر اتوبوس و مینی‌بوس شهری، بخشی عمده حمل و نقل بار و مسافر توسط دارندگان تاکسی و انواع وانت‌بارها و موتور سیکلت صورت می‌گیرد به طوری که حدود ۷ درصد از مجموع هزینه خانوارها را هزینه‌های بخش حمل و نقل تشکیل می‌دهد که در این حالت افزایش قیمت بنزین و تأثیر آن در نرخ حمل و نقل به میزانی بیش از صد درصد فشار مستقیمی بر مجموعه خانوارهای کشور اعم از دارندگان خودرو و فاقد خودرو وارد خواهد ساخت در همین رابطه تورم ناشی از افزایش قیمت بنزین خود مهمترین عامل در تشدید نابرابری‌ها و شکاف‌های طبقاتی است چرا که عموم اقتصاددانان متفق‌القولند که تورم فقیر را فقیرتر و غنی را غنی‌تر می‌کند.

^۱ ر. ک « گزارش توزیع استانی و مسئله قاچاق بنزین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی معاونت پژوهشی، دفتر زیربنایی، دی ۱۳۷۷.

با این همه سؤال اساسی این است که با توجه به ساختار سفرها و جابه جایی های درون شهری و استفاده از انواع خودروها در فعالیت های مربوط به جابه جایی بار و مسافر و ساختار مالکیت خودروها و ترکیب آنها، افزایش قیمت بنزین کدام قشر از خانوارها را بیشتر متأثر می نماید. صاحبان خودرو یا فاقدان آن؟^۱

۱. ر. ک «مصرف بنزین و عدالت اجتماعی»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی معاونت پژوهشی، دفتر زیربنایی، دی ۱۳۷۷.