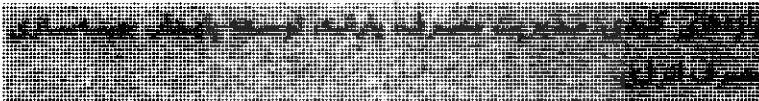


تنگناهای موجود در مورد بنزین و علت‌های آن^۱

چکیده

روند فزاینده مصرف انرژی کشور بویژه مصرف لجام‌گسیخته بنزین طی سالهای اخیر، مدیران ارشد نظام را با چالش‌های متعددی روبه‌رو ساخته است. علی‌رغم برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات به عمل آمده در ارتباط با تولید و افزایش ظرفیت پالایشی کشور، مصرف بنزین چنان رشدی را تجربه نموده که پر نمودن خلاء میان تولید داخلی و مصرف بی‌رویه در کشور با واردات جبران گردیده است. برخورد با این چالش، نیازمند شناخت ریشه‌های ایجاد آن و برنامه‌ریزی جهت حذف آن می‌باشد در این مقاله به دنبال آن هستیم تا با ریشه‌یابی برخی تنگناها، رویکردی مناسب جهت برخورد با این معضل ارائه نماییم.



رتال جامع علوم انسانی

مقدمه

با نگاهی به وضع فعلی بنزین در ایران و ابعاد و آثار گسترده مصرف بی‌رویه آن، درمی‌یابیم که برنامه‌ریزی تولید داخلی هیچگونه هماهنگی با این مصرف لجام‌گسیخته ندارد و برای برقراری توازن عرضه و تقاضا (که در شرایط مصرف فعلی باعث هرزروی منابع کشور می‌باشد) کشور به واردات روی آورده است که خود موجب صرف هزینه‌های مالی سنگین است، بنابراین کاملاً مشخص می‌شود که در زمینه بنزین، با چالش‌ها و تنگناهای اساسی مواجه هستیم. همچنین عدم حضور بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری

۱. برگرفته از کتاب بنزین، چالش‌ها و راه‌حل‌ها، محمد آقایی تبریزی، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، ۱۳۸۵.

برای تولید این فرآورده و عرضه آن، بنا به دلایل اقتصادی، و نیز ایجاد بحران های زیست محیطی و ترافیکی که آثار سنگین جسمی، روحی، عصبی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن بر همگان آشکار است، بر حساسیت موضوع افزوده است. علاوه بر اینها، نحوه قیمت گذاری بنزین، شکل بسیار ناعادلانه توزیع یارانه ها را به نمایش می گذارد، و زمینه ساز اصلی پدیده شوم قاچاق بنزین در سطح گسترده از ایران شده است. همچنین ظرفیت اسکله های وارداتی و خطوط لوله، و تلمبه خانه های انتقال فرآورده ها، با همه گستردگی و توسعه آن دیگر جوابگوی رشد فزاینده واردات بنزین نیست. در ادامه، برای ریشه یابی و علت وجود این تنگناها، به برخی از دلایل مهم آن اشاره خواهد شد.

نامشخص بودن رابطه مفاهیم «توسعه»، «عدالت» و «رفاه» در برنامه ها و نداشتن شاخص ها و ساز و کارهای اجرایی برای تحقق برنامه ها

برای تبیین سیاستهای توسعه گرایانه، عدالت محور، و دربرگیرنده رفاه اجتماعی، لازم است شاخص های شفافیت در این زمینه مشخص گردند و برنامه های مبتنی بر آن با تعیین پیش شرطها و الزامات منطقی، بیانگر اجزاء زمان بندی شده، سازمان یافته و تقسیم کار شده و قابل اندازه گیری در زمان باشند. همچنین ساز و کارهای لازم جهت هدایت، نظارت و اجرا، به روشنی برای تحقق برنامه ها به خدمت گرفته شوند.

یکی از کمبودهای اساسی در زمینه بررسی وضعیت بنزین در ایران، عدم وجود همین شاخص هاست. گرچه در سال های قبل و طی برنامه های پنج ساله توسعه، در تنظیم اولیه برنامه ها، تا حدودی به رفع این کمبودها نزدیک می شویم لیکن در موقع تنظیم و شکل گیری و تصویب نهایی، انسجام لازم و یکپارچگی اقتصادی در شرایط و الزامات منطقی جهت برنامه ها، برای رسیدن به شاخص های پیش بینی شده یکسره یا بطور نسبی بهم می ریخت. گرچه دشواری های تحقق شماری از برنامه ها و شاخص ها از همان ابتدا به طور منطقی قابل پیش بینی بود، لیکن با وجود آن، برنامه ریزان و تصویب کنندگان برنامه ها با تکیه به شرایطی ذهنی و غیر واقعی، کمبود شرایط و الزامات منطقی را نادیده گرفته و بر تحقق برنامه ها بر آن اساس، اصرار می ورزیدند. حاصل این بی توجهی، فاصله گرفتن بسیاری از نتایج بدست آمده از پیش بینی های اولیه بود. این خطر همچنان وجود دارد و تحقق برنامه های جاری را تهدید می کند. یک مثال بازار در این مورد، ماده ۵ لایحه برنامه سوم توسعه است که در سند مصوب نهایی، این ماده مهم و حیاتی و تعیین کننده که در ایجاد یکپارچگی برنامه نقش اساسی داشت، با ماده جایگزین، کاملاً تغییر کرد.

نداشتن سند مصوب چشم‌انداز توسعه، تولید، عرضه و مدیریت مصرف انرژی و شاخص‌های آن

اهمیت وجود سند فوق‌الذکر و شاخص‌های مرتبط، هنگامی آشکار می‌گردد که مشخص شود، سند مذکور رابطه بسیار تنگاتنگی با برنامه‌های همه‌جانبه «توسعه»، «عدالت»، «رفاه و تأمین اجتماعی» و امنیت کشور دارد و یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای تدوین این برنامه‌هاست. به همین منظور، بی‌توجهی به آن، بر روی تمام اهداف و شاخص‌ها و برنامه‌های مرتبط به سیاست‌های مذکور تأثیر جدی بر جای خواهد گذاشت. فقدان این سند، باعث تیرگی افق برنامه‌ها و شاخص‌های مرتبط در امر خطیر مدیریت مصرف و تقاضای انرژی، به‌ویژه مدیریت مصرف و تقاضای بنزین می‌شود. بدین لحاظ در اصل، این مصرف است که جامعه را مدیریت می‌کند و مدیریت جامعه نقشی در مدیریت مصرف ندارد. امروزه این امر، یعنی نیاز به مدیریت مصرف انرژی، به‌عنوان یکی از مهمترین عوامل در تحقق برنامه‌های اقتصادی عدالت محور در کشور ما مطرح است.

عدم تبیین و تحکم مشخصه‌ها و شاخص‌های توسعه پایدار

نامشخص بودن رابطه مفاهیم «توسعه»، «عدالت» و «رفاه» در برنامه‌ها و شاخص‌های آن از یک‌طرف و نداشتن سند مصوب چشم‌انداز توسعه، تولید، عرضه و مدیریت مصرف انرژی از طرف دیگر، به طور مشخص، نداشتن و تحکیم بخشیدن به مشخصه‌ها و شاخص‌های توسعه پایدار و الزامات اجرایی آن را به بار می‌آورد. نکته نگران‌کننده در این باب این است که بعضاً این کمبود، منجر به پاک کردن صورت مسئله‌ای به نام توجه جدی به محیط زیست و شاخص‌ها و الزامات توسعه پایدار و حفظ و بهبود محیط زیست گردیده و اساساً هیچگونه کار چشمگیر و سازمان یافته اجتماعی، فرهنگی و آگاهی‌بخشی در جهت توسعه این نیاز حیاتی و حقوق انسانها صورت نمی‌گیرد که آثار برشمرده شده ناشی از وضعیت ناهنجار آلودگی هوای شهرهای پرتراфик و با جغرافیای خاص، یکی از نتایج آن می‌باشد.

نبود یکپارچگی و هماهنگی میان برنامه‌های تولید خودرو و برنامه‌های تولید سوخت

در برنامه سوم توسعه، شاهد گسستگی و ناهماهنگی میان این دو برنامه بوده‌ایم. همان‌طور که آمارها نشان می‌دهند، با رشد تدریجی و فزاینده تولید خودروهای بنزین‌سوز در کشور، میزان تولید و ورود خودروهای جدید به چرخه حمل و نقل کشور

در پنج‌سال گذشته به مرز $\frac{3}{5}$ میلیون دستگاه رسید که نزدیک به ۱ میلیون آنها در سال ۸۴ تولید و وارد چرخه حمل و نقل کشور گردیده است. تولید خودروهای بنزین‌سوز در پنج‌سال گذشته، ۵۲ درصد کل خودروهای این چرخه را تشکیل می‌دهد. با نگاهی به برنامه سوم توسعه، به روشنی، به ناهماهنگی بین برنامه تولید خودرو و برنامه تولید انرژی و بنزین پی می‌بریم. علاوه بر آن لازم به ذکر است که طراحی و کیفیت تولید خودرو و موتور آن در سال‌های اخیر در اکثر موارد همچنان پایین‌تر از سطح متوسط استاندارد بین‌المللی، و با مصرف سوخت بالا می‌باشد.

تولید خودروی گران با سوخت ارزان، در شرایطی در کشور صورت می‌گیرد که در میدان تقریباً انحصاری تولید خودروی داخلی و به مدد تعرفه سنگین خودروی وارداتی، فضای رقابتی در این زمینه ایجاد نمی‌شود و صنعت خودروی کشور در مورد اشتغال‌زایی در بخش تولید خودرو، شفاف عمل نمی‌کند. دستگاههایی که از این آشفته بازار، سودهای کلان عایدشان می‌شود با دامن زدن به نگرانی‌های احتمالی از جمله کاهش اشتغال، مانع از آن می‌شوند که همت جدی و همه‌جانبه‌ای برای کیفی‌سازی خودروها و موتور آنها و در نتیجه کاهش مصرف سوخت، صورت گیرد. در سالهای گذشته، با بهسازی کیفیت بنزین و حذف سرب موجود در آن، بستر مناسبی برای اصلاح کیفیت موتور خودرو و کاهش میزان سوخت مصرفی آن فراهم گردیده است که به‌طور طبیعی با اصلاح مستمر کیفیت بنزین پالایشگاهی در برنامه چهارم، باید اصلاح کیفیت موتور خودروها نیز، به منظور کاهش تدریجی سوخت مصرفی و رسیدن به استانداردهای جدید بین‌المللی، مد نظر و توجه جدی قرار گیرد.

عدم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنعت پالایش کشور

پایین بودن قیمت جهانی نفت خام تا سه سال پیش و نحوه قیمت‌گذاری فرآورده‌های نفتی در داخل کشور و مقایسه آن با قیمت منطقه‌ای، باعث گردید که ارزش‌افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری در توسعه ظرفیت پالایشگاهها در مقایسه با سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مشابه، پایین باشد، و سرمایه‌گذاران، ریسک آن را بالا در نظر بگیرند، به طوری که علی‌رغم تعداد کثیر موافقت‌های اصولی صادره در این مورد، سرمایه‌گذاری در این بخش با اقبال بخش خصوصی مواجه نگردید. در قانون برنامه سوم توسعه، افزایش ظرفیت و توسعه پالایشگاهی، توسط بخش خصوصی دیده شده بود اما به دلیل ارزش‌افزوده اندک در این بخش، سرمایه‌گذاری و افزایش تولید از این طریق صورت نگرفت و تنها از سوی بخش دولتی، توسعه و افزایش ظرفیت تولید و اصلاحات پالایشگاهی در قالب استفاده از

منابع محدود تخصیص یافته از سوی شرکت ملی نفت ایران، توسط شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی انجام گرفت که در مورد تولید بنزین منجر به افزایش تولید ۵ میلیون لیتر در روز در برنامه سوم گردید.

بی‌عدالتی و هدفمند نبودن یارانه‌ها

با توجه به اینکه هزینه واردات بنزین، بخشی از یارانه بنزین محسوب می‌گردد، اگر در سال جاری کسری بنزین مورد نیاز از طریق واردات تأمین شود، هزینه یارانه بنزین وارداتی با قیمت‌های ثبت شده کنونی در سال جاری، به ۶ میلیارد دلار می‌رسد. با اضافه کردن ۸/۵ میلیارد دلار یارانه بنزین تولید داخلی، در ازای مصرف پیش‌بینی شده سال جاری به میزان ۲۴ میلیون لیتر در روز، میزان یارانه بنزین در کشور در مجموع بالغ بر ۱۴/۵ میلیارد دلار می‌گردد.

این مبلغ بخشی از ۳۵ میلیارد دلار یارانه مجموع فرآورده‌های نفتی پالایشگاهی در سال است که با تخصیص و پالایش ۱/۶ میلیون بشکه نفت‌خام در روز در کشور، برای مصرف داخلی استفاده می‌شود. متأسفانه با هدفمند نشدن یارانه‌ها در برنامه‌های توسعه، بویژه حذف آن از لایحه برنامه سوم و عدم جایگزینی مناسب برای آن، در سال‌های اخیر که شاهد افزایش شدید قیمت نفت‌خام و فرآورده‌های آن مخصوصاً بنزین در سطح منطقه و بین‌المللی بوده‌ایم، این میزان یارانه به سطح سرسام‌آور ۳۵ میلیارد دلار رسیده است. با در نظر گرفتن حدود قیمت‌های فعلی نفت‌خام، اگر درآمد حاصل از صادرات نفت‌خام و فرآورده‌های نفتی به رقم ۵۵ میلیارد دلار در سال جاری برسد، چیزی معادل ۶۴ درصد آن، به یارانه مصرف فرآورده‌های نفتی اختصاص می‌یابد. این در حالی است که یارانه بنزین به دلیل قیمت فروش داخلی آن کمتر از نفت گاز و نفت سفید و گاز مایع بوده و یارانه گاز مایع از کلیه فرآورده‌ها بیشتر است.

هدفمند نبودن یارانه‌ها، علاوه بر تأثیر کلی که بر روی مصرف غیربهبینه و بی‌رویه فرآورده‌های نفتی دارد، باعث گردیده تا «ناعادلانانه‌ترین نوع توزیع ثروت و منابع خدادادی» در کشور صورت گیرد. مثلاً در مورد بنزین فقط دارندگان خودروها به نسبت بیشتر از این یارانه برخوردارند و مرزبندی میزان و درصد برخورداری و سهم هر یک از دهک‌های درآمدی از این یارانه هنگفت، به روشنی مشخص نیست.

منابع خدادادی و نفت‌خام کشور، «دارایی و ثروت» مردم محسوب می‌شود نه «درآمد». مسلماً تا زمانی که بخش قابل توجهی از این ثروت بدون معیارهای صحیح مدیریت و بهینه‌سازی مصرف انرژی، با قیمت‌های ارزان و یارانه‌های بالا به شکل بسیار

ناعادلانه، مصرف شود، «دارائی و ثروت» کشور و نسل حاضر و نسل‌های آینده به‌جای آنکه در خدمت توسعه ساختارهای زیربنایی و راهبردی کشور قرار گیرد و با ارزش‌افزوده به آن اضافه شود، به تدریج از دست می‌رود و از میزان آن سریعاً کاسته می‌شود. این ثروت و دارایی خدادادی باید پس از استخراج و فرآوری، در خدمت توسعه زیربنای تولیدی در صنایع مهم و اولویت‌دار و کشاورزی قرار گیرد و بدین ترتیب ارزش‌افزوده به آن تعلق گیرد. همچنین با ایجاد و گسترش امکانات آموزشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، برق، آب، مخابرات، گاز، خدمات شهری و روستایی می‌توان از این ثروت به صورت عادلانه بهره برد. لازم است مجلس و دولت در این زمینه بکوشند تا نحوه صحیح تخصیص این منابع به‌طور فزاینده اعمال شود و با استفاده از مدیریت صحیح مصرف انرژی و هدفمند کردن و حذف تدریجی یارانه‌ها، از هدر رفتن بخش مهم و قابل ملاحظه‌ای از این ثروت ملی، جلوگیری به عمل آورند.

جمع‌بندی

وضعیت موجود بنزین در کشور، شکل بسیار ناعادلانه توزیع یارانه‌های انرژی و شکل ناهنجار و بارز عدم مدیریت مصرف انرژی را نمایش می‌دهد و ادامه روند موجود، صرفاً دامن زدن به مصرف بی‌رویه، زمینه‌ساز قاچاق گسترده سوخت و چالش‌های بزرگ اقتصادی، اجتماعی و امنیتی و استراتژیک برای کشور می‌باشد.

از مهمترین دلایل ایجاد شرایط موجود می‌توان به نامشخص بودن رابطه مفاهیم توسعه، عدالت و رفاه در برنامه‌های تدوین شده و نداشتن شاخص‌ها و سازوکارهای اجرایی تحقق اهداف آن، فقدان سند چشم‌انداز مدیریت انرژی، عدم تبیین شاخصهای توسعه پایدار و بخشی‌نگری در صنعت خودروسازی، عدم حضور بخش خصوصی در صنعت پالایش نفت خام و تولید و عرضه فرآورده‌ها و هدفمند نبودن یارانه‌ها اشاره نمود. در این میان حدود ۱۴/۵ میلیارد دلار در سال جاری فقط به یارانه بنزین اختصاص یافته است.