

تجربه هند و اندونزی در اصلاح قیمت بنزین

مهرزاد زمانی^۱ و مهنا ناصریان^۲

چکیده

اهداف یارانه‌های انرژی شامل کمک به توسعه اقتصادی، حمایت از اقشار کم درآمد جامعه و جایگزینی بین حامل‌ها می‌باشد. تجربیات کشورها نشان داده است که چنانچه یارانه‌ها بر مبنای اصول علمی پرداخت نشوند، و در مدت زمان تعیین شده به اهداف مورد نظر نرسیده و به مرور حذف نشوند نه تنها به توسعه اقتصادی کمک نمی‌کنند بلکه به ضرر محرومان عمل کرده و اثرات مخرب دیگری نیز بر اقتصاد، محیط‌زیست و رفاه اجتماعی برجای می‌گذارند. ایران از معدود کشورهایی است که هنوز به طور اساسی و بر طبق یک برنامه بلندمدت زمانبندی شده یا حتی کوتاه‌مدت، به اصلاح سیستم قیمتگذاری فرآورده‌های نفتی نپرداخته است. با افزایش قیمت جهای فرآورده‌های نفتی به خصوص بنزین، فشار مالی واردات بنزین باعث گردیده است تا این امر به صورت یکی از دغدغه‌های مهم دولت در آید. از طرفی افزایش قیمت داخلی بنزین باعث اثرات نامطلوبی بر رفاه جامعه و تورم می‌گردد که مشکل دولت را دو چندان می‌نماید. در جهت برنامه‌ریزی برای اصلاح نظام یارانه‌ها، لازم است تجربیات کشورهای دیگر به خصوص کشورهای در حال توسعه که اخیراً به اصلاح این نظام پرداخته‌اند، مورد بررسی قرار گیرد. این تجربیات می‌تواند برای ایران مورد استفاده قرار گیرد. هند و اندونزی از جمله کشورهایی می‌باشند که در این مطالعه مورد بررسی قرار می‌گیرند. این دو کشور از لحاظ اقتصادی و اجتماعی مشابه ایران هستند و در ضمن در جهت اطلاع سیستم قیمت فرآورده‌های نفتی در سال‌های اخیر

۱. کارشناس گروه پژوهشی مدل‌سازی و پایگاه آماری، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، m-zamani@iies.net.

۲. کارشناس گروه پژوهشی مدل‌سازی و پایگاه آماری، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، mi_naserian@yahoo.com

اقدام نموده‌اند. مشکلاتی که این دو کشور در اصلاح قیمت‌ها داشتند شامل حمایت از اقشار کم درآمد، تورم و فشار هزینه‌ای بر دولت بود، اما این کشورها موفق شده‌اند تا حدودی این مشکلات را حل کنند.



مقدمه

طی دهه‌های گذشته، یارانه‌ها به‌خصوص در بخش انرژی را در راستای کمک به توسعه اقتصادی می‌دانستند. عواملی باعث شد که دولت‌ها دریابند یارانه‌ها همواره کارا نیستند و نسبت به اصلاح یارانه‌های انرژی اقدام نمایند. عوامل مهمی همچون عدم تأثیر قابل توجه یارانه‌ها به توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی کشورها، بروز شوک‌های نفتی، و افزایش قیمت حامل‌های انرژی باعث شد تا مسئله امنیت انرژی در اولویت نخست قرار گیرد. قیمت فرآورده‌های نفتی به نحوی بود که میزان مصرف به نسبت به قیمت حساسیت بسیار کمی داشت و مصرف آن به صورت غیربهرینه در حال افزایش بود. مسائل زیست‌محیطی ناشی از مصرف بی‌رویه حامل‌های انرژی نیز از دیگر عواملی است که دولت‌ها را بر آن داشته است تا قیمت فرآورده‌های نفتی را اصلاح نمایند. کاهش فشار هزینه‌های یارانه‌ای بر بودجه دولت و کاهش هزینه تولید انرژی از طریق ارتقا تکنولوژی نیز از عوامل مهم دیگر هستند. بنابراین می‌توان به این نتیجه رسید که در اصلاح نظام یارانه‌ها، اختلاف نظر چندانی وجود ندارد.

در مرحله بعد دولت باید برنامه‌ریزی لازم جهت حذف یارانه‌ها را آغاز نماید. این امر با مشکلات اقتصادی و اجتماعی جدی مواجه خواهد شد. اگر اصلاح نظام یارانه‌ها بدون وجود یک سیستم حمایتی مناسب از سوی دولت برای حمایت از اقشار محروم و کم درآمد صورت گیرد در کوتاه‌مدت باعث کاهش سطح رفاهی آنها شده و موجب نگرانی عمومی می‌گردد و به تورم دامن خواهد زد. اما این عوامل باعث نمی‌شود که اصلاح نظام یارانه‌ها صورت نپذیرد بلکه با توجه به ساختار اقتصادی هر کشور، سیاست‌های لازم اتخاذ می‌گردد. همان‌طور که می‌دانیم ایران از معدود کشورهایی است که حجم بالایی از یارانه‌ها را به فرآورده‌های نفتی اختصاص می‌دهد. پرداخت یارانه‌های انرژی در ایران باعث به وجود آمدن مسایل و معضلات زیر شده است:

- عدم تخصیص یارانه‌ها به اقشار مورد هدف؛

- عدم تأثیر مناسب پرداخت یارانه بر توسعه اقتصادی؛
- مصرف غیربهبینه انرژی؛
- فشار مضاعف بر هزینه‌های دولت؛
- افزایش آلودگی هوا.

آنچه مهم است این است که در اجرای سیاست‌های تعدیل یارانه‌های انرژی، منافع و مضار این سیاستها در کوتاه‌مدت و بلندمدت با یکدیگر مقایسه شوند، چنانچه منافع به شکل قابل ملاحظه‌ای برتری داشته باشد و یا اینکه از طریق سیستم حمایتی، از ضرر و زیان به اقل‌بار آسب‌پذیر جلوگیری شود، اجرای این سیاستها ضروری است. در این میان تجربه سایر کشورها در اصلاح قیمت‌گذاری می‌تواند راهگشا و هدایت‌کننده باشد. به همین سبب تجربه کشورهای اندونزی و هند مورد بررسی قرار می‌گیرند. این دو کشور در سالهای اخیر نسبت به اصلاح سیستم یارانه‌ها اقدام کرده‌اند. اندونزی نیز همانند ایران از معدود کشورهایی است که هنوز به بنزین یارانه پرداخت می‌نماید و از جمله کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت است.

یارانه در کشورهای مختلف

بررسی‌های سازمان ملل^۱ نشان می‌دهد که یارانه پرداختی در کشورهای عضو OECD بیشتر به بخشهای انرژی فسیلی و هسته‌ای تخصیص یافته و روند حجم پرداختی رو به کاهش است. البته باید توجه داشت که یارانه‌های پرداختی به فرآورده‌های نفتی در اثر مالیات‌های اخذ شده خنثی می‌شود. یارانه‌های پرداختی به صنایع نفتی داخلی تعلق می‌گیرند تا بتوانند در سطح بین‌المللی به رقابت بپردازند. از سوی دیگر یارانه‌هایی به صنایع مرتبط با بخش حمل‌ونقل که به طور غیرمستقیم به بخش نفت مرتبط می‌باشد پرداخته می‌گردد که می‌توان آنها را به عنوان یارانه‌های غیرمستقیم نفتی در نظر گرفت. همچنین در ارتباط با سیاست‌های زیست‌محیطی در کشورهای عضو OECD، یارانه‌ها به انرژی‌های تجدیدپذیر، بهینه‌سازی مصرف سوخت، و پیشرفت تکنولوژی اختصاص می‌یابد.

در کشورهای در حال توسعه و در حال‌گذار یارانه‌های انرژی عملاً به مصرف‌کنندگان نهایی پرداخت می‌شود. معمولاً دولت کنترل قیمت‌گذاری را در دست دارد و در نتیجه قیمت‌ها در سطح پایین‌تری از قیمت‌های بین‌المللی قرار دارند. یارانه‌ها

1. United Nations Environment Programme and Greenleaf Publishing 2004

عملاً در بخش برق سهم بیشتری داشته و عمومیت دارند، در بعضی از کشورها فرآورده‌های نفتی و گاز نیز شامل یارانه می‌شوند. در برخی دیگر از کشورها شرکت‌های نفتی تحت کنترل دولت بوده و توسط آنها مدیریت می‌شوند، که این امر باعث پرداخت یارانه‌های بیشتر به حامل‌های انرژی و وجود قیمت‌های پایین‌تر شده است.

بر مبنای تئوری‌های اقتصادی، هنگامی رفاه جامعه به حداکثر می‌رسد که قیمت هر کالا و خدمت از طریق عرضه و تقاضا در بازار رقابتی تعیین شود. اما در مبحث انرژی چنانچه بازار به حالت خود گذاشته شود نمی‌تواند رفاه جامعه را به حداکثر برساند زیرا موانعی همچون آثار منفی زیست‌محیطی مصرف انرژی، وجود دارد که در بازار دیده نمی‌شود و این امر لزوم دخالت دولت در بازار را ضروری می‌نماید. در این راستا لزوم سیستم پرداخت یارانه به شرطی که رفاه عمومی را افزایش دهد، برقرار می‌شود و این امر زمانی هویدا می‌شود که بهبود در شرایط زیست‌محیطی از هزینه‌های آن پیشی گیرد. از طرف دیگر چنانچه دلایل و روش‌های پرداخت یارانه بر مبنای اصول علمی نباشد، می‌تواند منجر به کاهش رفاه جامعه شود که این مسئله در بسیاری از کشورها مشاهده می‌شود.

سازمان ملل (UN 2004) مطالعاتی را در مورد منافع و مضار یارانه‌های پرداختی در کشورها و مناطق مختلف جهان انجام داده که در آن به تشریح اثرات اقتصادی، زیست‌محیطی و رفاه‌اجتماعی یارانه‌ها پرداخته است. مطالعات نشان می‌دهد که در منطقه OECD به تمامی حامل‌های انرژی یارانه تعلق می‌گیرد که چنانچه یارانه‌ها در بخش منابع فسیلی حذف شود، باعث رشد تجارت و اقتصاد می‌گردد. از طرف دیگر حذف یارانه در این بخش باعث کاهش تولید گازهای آلوده‌کننده زیست‌محیطی می‌شود. در روسیه یارانه به مصرف‌کنندگان پرداخت می‌شود که این امر باعث عدم ایجاد انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری در بخش انرژی شده است. در هند یارانه به بخش برق تعلق می‌گیرد که باعث عدم تمایل به سرمایه‌گذاری در این بخش شده است. در کشورهای کره، ایران و اندونزی یارانه به تمامی انواع حامل‌های انرژی پرداخته می‌شود. وجه مشترک پرداخت یارانه به حامل‌های انرژی در همه کشورها باعث عدم ایجاد انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری، فشار بار مالی بر دولت، مصرف غیربهبینه انرژی، و افزایش انتشار گازهای آلوده‌کننده می‌شود.

از طرف دیگر گاهی پرداخت یارانه‌ها بر روی محیط زیست و عدم انتشار گازهای آلوده‌کننده، اثر مثبت دارد. برای مثال در کشورهایی که سوخت اصلی آنها به خصوص در مناطق روستایی سنتی است، با جایگزین کردن نفت سفید و برق به جای

سوخت‌های سنتی، آلودگی هوا کاهش یافته و جنگل‌ها و منابع طبیعی حفظ می‌شوند. همچنین جایگزینی انرژی‌های نو به جای منابع فسیلی در مناطق شهری، همین نتایج در بر خواهد داشت.

به هر حال لازم است دولت‌ها در جهت اصلاح نظام یارانه‌ها، هزینه‌های اقتصادی، زیست‌محیطی و رفاه اجتماعی را مدنظر قرار دهند و با برقراری یک تعادل بهینه بین آنها به تغییر نحوه پرداخت یارانه‌ها بپردازند. بنابراین آنها باید سیاست‌های کلی و اولویت‌های برنامه‌ریزی، شرایط بودجه، ساختار بازار انرژی و شرایط زیست‌محیطی را در نظر گیرند و معیارهای زیر را در جهت برنامه‌ریزی رعایت نمایند:

- یارانه‌ها برای مقاصد خاص پرداخت شود، برای مثال چنانچه یارانه‌ها باید به اقشار فقیر پرداخت گردد، وضع یارانه بر بنزین چنین امری را محقق نمی‌نماید؛
- یارانه‌ها باعث مصرف بهینه انرژی و افزایش کارایی آن شود؛
- یارانه‌ها بر مبنای تحلیل هزینه فایده صورت پذیرد؛
- پرداخت یارانه‌ها قابل مدیریت و کنترل باشد،
- پرداخت یارانه‌ها کاملاً شفاف بوده، منافع و مضار آن برای جامعه قابل مشاهده باشد؛
- یارانه‌ها در یک دوره معین پرداخت شوند و به اهداف مورد نظر برسند.

هند

بازار انرژی

چشم انداز اقتصاد هند نشان‌دهنده افزایش واردات نفت خام است^۱. در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۵ وابستگی هند به واردات نفت خام به رقمی حدود ۷۷ درصد بالغ شده است. طی سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۵ نرخ حجم رشد واردات نفت خام سالانه حدود ۱۵/۷ درصد بوده، در حالی که ارزش واردات طی همین دوره حدود ۳۳ درصد (یعنی دو برابر رشد حجم واردات) افزایش یافته است. همچنین پیش‌بینی‌ها حکایت از ادامه این روند طی سال‌های آتی و حتی دهه‌های آتی دارد، به طوری که بر مبنای چشم‌انداز انرژی جهان^۲ وابستگی هند به واردات نفت در سال ۲۰۳۰ به ۹۴ درصد خواهد رسید. مصرف فرآورده‌های نفتی این کشور طی سال‌های گذشته با نرخ متوسط ۲/۶ درصد رشد یافته است. از طرف دیگر تولید فرآورده‌های نفتی به طور متوسط رشدی

1. World Energy Outlook 2004(IEA)

2. Ibid

معادل ۹/۳ درصد داشته است. گسترش پالایشگاه‌های بخش خصوصی در هند طی سال‌های گذشته باعث رشد تولید فرآورده‌های نفتی و در عین حال حذف وابستگی به واردات این محصولات شده است و از سال ۲۰۰۲ هند به جرگه کشورهای صادرکننده فرآورده‌های نفتی پیوسته است.

افزایش قیمت نفت خام و همچنین فرآورده‌های نفتی از جمله بنزین باعث شده است تا برنامه‌ریزان طرح‌هایی را به اجرا گذارند که اهداف زیر را در پی داشته باشد:

- ایجاد انگیزه کافی برای شرکت‌های نفتی داخلی در جهت سرمایه‌گذاری در بخش پایین دستی نفت.

- تامین منابع مالی لازم برای دولت و کاهش فشار حاصل از یارانه‌ها.
- کاهش فشار حاصل از افزایش قیمت‌ها بر مصرف‌کنندگان.
- افزایش کارایی مصرف انرژی.

قیمتگذاری فرآورده‌های نفتی

از آوریل سال ۲۰۰۲ کنترل قیمت نفت و فرآورده‌های نفتی در هند طی یک مکانیسم قیمتگذاری مدیریت شده^۱، به صورت رسمی کنار گذاشته شد، تا قبل از این تاریخ، دولت کنترل قیمت‌ها را اعمال می‌کرد. با به کارگیری مکانیسم قیمتگذاری مدیریت شده، قیمت نفت داخلی به قیمت نفت بین‌المللی مرتبط شده است. در حالی که در سیستم قبلی، قیمت نفت بر مبنای میانگینی از قیمت نفت بین‌المللی و هزینه تولید نفت داخلی تعیین می‌شد. بنابراین پالایشگاه‌های داخلی مجبور به پرداخت قیمت نفت بین‌المللی برای خرید نفت از تولیدکنندگان داخلی شدند و از طرف دیگر تولیدکنندگان نفت نیز با فروش نفت به قیمت بین‌المللی، درآمدشان افزایش یافت.

در پی سیستم قیمتگذاری جدید در هند، قیمت فرآورده‌های نفتی نیز بر مبنای برابری واردات^۲ تعیین می‌شود. البته این امر شامل نفت سفید و LPG داخلی نمی‌شود، اما قرار است یارانه‌های پرداختی به این دو محصول به تدریج به ۳۳ درصد و ۱۵ درصد کاهش یابد. ارتباط قیمت‌های داخلی با قیمت‌های بین‌المللی باعث می‌شود که قیمت داخلی نشان‌دهنده هزینه فرصت تولید فرآورده‌های نفتی داخلی باشد.

قیمتگذاری فرآورده‌های نفتی تولید داخل به نحوی است که تولیدکنندگان داخلی قیمتی را تعیین می‌نمایند به گونه‌ای که کل هزینه‌های واردات، عوارض، مالیات

1. Administered Pricing Mechanism
2. Import Parity

و دیگر هزینه‌ها را شامل شود. بنابراین حاشیه سود برای تولیدکنندگان داخلی افزایش می‌یابد و هرچقدر قیمت فرآورده‌ها در سطح بین‌المللی بیشتر گردد، حاشیه سود نیز افزایش می‌یابد. از طرف دیگر از آنجا که هزینه‌ها بر مبنای ارزش محاسبه می‌شود این امر سبب می‌شود تا با افزایش قیمت، میزان مالیات نیز افزایش یابد و از این لحاظ حاشیه سود بالا می‌رود. محاسبه قیمت فرآورده‌ها بر مبنای واردات به صورت قیمت FOB فرآورده‌های نفتی به اضافه هزینه حمل و نقل و بیمه (CIF)، بعلاوه هزینه‌های گشایش اعتبار و تخلیه گمرگ محاسبه می‌شوند.

بنزین و گازوئیل دو سوخت مصرفی بخش حمل و نقل می‌باشند، که سهمی بیش از ۴۰ درصد از کل مصرف فرآورده‌های نفتی را در هند در اختیار دارند. بر مبنای قیمت‌های بین‌المللی، قیمت‌های داخلی به شدت افزایش می‌یافت که تبعات اقتصادی و اجتماعی در برخواهد داشت و دولت از عواقب آنها بیم داشت. در همین راستا از اوت سال ۲۰۰۴، دولت دامنه قیمتی را معرفی نمود. بر مبنای قیمتگذاری تعیین شده توسط دولت، قیمت‌های داخلی برابر با متوسط قیمت‌های بین‌المللی طی چهارده روز گذشته تعیین می‌شود، به شرطی که قیمت در دامنه ۱۰ درصد بالا و پایین‌تر از متوسط قیمت (تعدیل شده در برابر تغییرات نرخ ارز) سه ماه گذشته و سال قبل قرار گیرد. چنانچه قیمت از این دامنه خارج شود شرکت‌های نفتی موظف هستند که برای تنظیم نرخ‌ها راهکارهای وزارت دارایی را از طریق وزارت نفت و گاز به اجرا درآورند تا مصرف‌کنندگان دچار زیان و فشار هزینه‌ای نگردند.

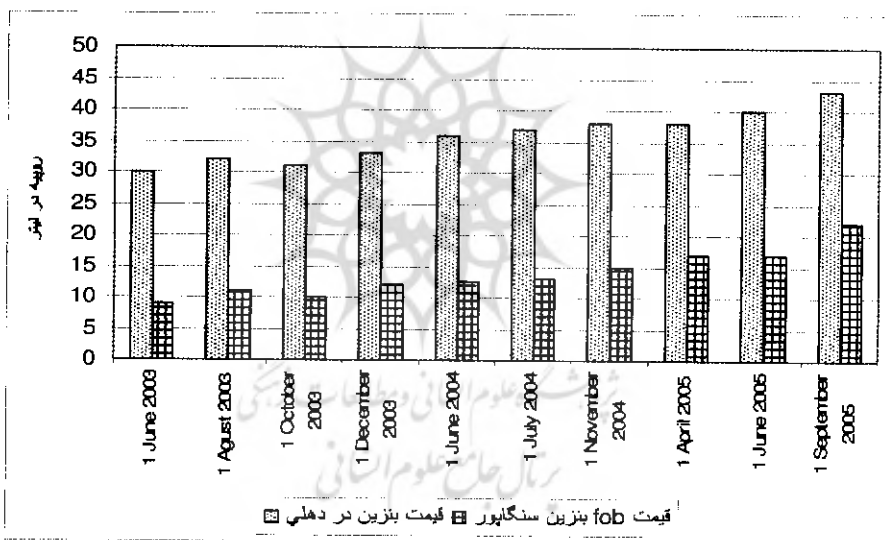
بعد از تعیین دامنه قیمتی، رشد قیمت‌ها به گونه‌ای بود که به سرعت قیمت از دامنه تعیین شده خارج گردید و دولت که مخالف افزایش قیمت‌های داخلی بود، مجبور شد افزایش قیمت‌ها را ملغی کند و تثبیت قیمت نماید. در حالی که قیمت نفت دبی در دوره نوامبر ۲۰۰۴ الی ژوئیه ۲۰۰۵ در حدود ۴۷ درصد افزایش یافت، قیمت بنزین و گازوئیل در هند ثابت باقی ماند و در نیمه دوم ژوئیه ۲۰۰۵ بعد از گذشت هفت ماه دولت مجبور به تعدیل قیمت‌ها شد و بار دیگر در سپتامبر ۲۰۰۵ تعدیل دیگری انجام گرفت.

نمودار ۱ روند قیمت بنزین در شهر دهلی و همچنین قیمت FOB بنزین سنگاپور را برای سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ و در ماه‌هایی که تغییرات قیمت در هند بوجود آمده است را نشان می‌دهد. قابل توجه است که قیمت‌ها در دهلی بالاتر از

قیمت های FOB می باشد و این اختلاف، به خاطر مالیاتی است که دولت از بنزین اخذ می نماید. همان طوری که گفته شد دولت اجازه رشد قیمت داخلی هماهنگ با قیمت بین المللی در طی این سال ها را نداده است. چنانچه نرخ رشد قیمت ها را در نمودار ۲ مشاهده نماییم، آشکار می شود که نرخ رشد قیمت FOB سنگاپور نسبت به قیمت بنزین در دهلی بسیار بیشتر بوده است.

در اول آوریل ۲۰۰۵ نسبت به اول نوامبر ۲۰۰۴ رشد قیمت بنزین در دهلی برابر صفر بوده است و این نرخ در اول ژوئیه سال ۲۰۰۵ تا حدود کمی جبران شده است در حالی که رشد قیمت بنزین در سنگاپور برابر صفر بوده است.

نمودار ۱. روند قیمت بنزین در دهلی و بازار سنگاپور



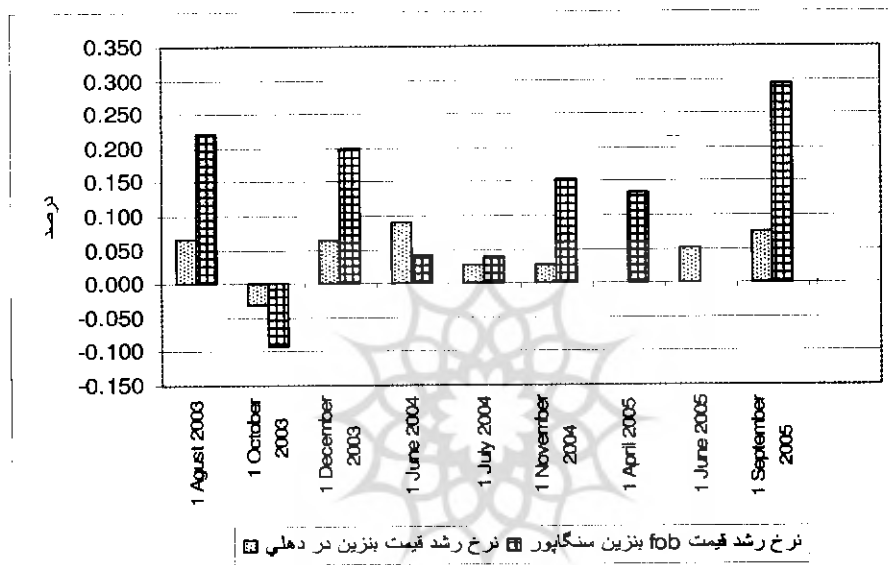
وزارت نفت و گاز طرحی را تحت عنوان تسهیم بار عادلانه^۱ تنظیم نمود که افزایش قیمت بین دولت، شرکت های نفتی و مصرف کنندگان به طور عادلانه تقسیم شود و از وارد شدن فشار افزایش قیمت به مصرف کننده نهایی جلوگیری گردد.^۲ در این طرح قسمتی از افزایش قیمت بنزین از مصرف کنندگان نهایی اخذ می شود و دولت مرکزی موظف به انتشار اوراق قرضه برای تأمین اعتبار شرکت های بازاریابی و پخش

1. Equitable burden sharing

2. Ibid p.11

فرآورده‌های نفتی است. همچنین شرکت‌های بالادستی نفت و گاز نیز موظف‌اند نفت خام را با قیمت‌های پایین‌تری به شرکت‌های پایین‌دستی بفروشند. شرکت‌های بالادستی نفت تحت این سیستم در حدود یک سوم از افزایش قیمت را جذب می‌نمایند.

نمودار ۲. رشد قیمت بنزین در دهلی و بازار سنگاپور



در سال‌های اخیر با افزایش قیمت نفت و فرآورده‌های نفتی، درآمد دولت هند و شرکت ملی نفت این کشور افزایش یافته، اما از طرفی مصرف‌کنندگان هزینه بالاتری برای تهیه این فرآورده‌ها پرداخت نموده‌اند. همچنین دولت از طریق وضع مالیات و عوارض بر نفت و فرآورده‌های آن توانسته است درآمدهای بیشتری را جذب کند. در حالی که واردات نفت از سال ۹۷ الی ۲۰۰۴ از ۵۶ درصد به ۷۷ درصد از مصرف داخلی افزایش یافته است، هزینه واردات نفت هفت برابر شده است. دولت کوشیده است با کاهش عوارض، اثر افزایش قیمت را تخفیف دهد، اما در عمل میزان افزایش قیمت بر کاهش عوارض پیشی گرفته و باعث افزایش درآمد دولت تا سطح دو برابر شده است.

از سوی دیگر دولت از طریق وضع مالیات بر فرآورده‌های نفتی توانسته است درآمد قابل توجهی به دست آورد. سهم مالیات بنزین و گازوئیل طی دهه ۱۹۹۰ میلادی در حال افزایش بوده و از ۳۵ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۶۷ درصد در سال ۲۰۰۳

رسیده است. درصد مالیات بر بنزین در بمبئی، کلکته و دهلی به ترتیب برابر با ۱۴۶، ۱۳۲ و ۱۱۲ درصد می‌باشد. به عبارتی بیش از ۵۰ درصد قیمت بنزین تحویلی به مصرف‌کنندگان را مالیات آن تشکیل می‌دهد.

اندونزی

دولت اندونزی از اختصاص یارانه مستقیم به فرآورده‌های نفتی برای حمایت از اقشار کم درآمد و خانوارهای فقیر استفاده می‌کند. در نتیجه قیمت فرآورده‌های نفتی در اندونزی کمترین قیمت را در مقایسه با کشورهای دیگر آسیای جنوب شرقی دارد. این یارانه‌ها بیش از ۱۰ درصد بودجه دولت را به خود اختصاص داده و سبب زیان‌های اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی شده است. بازنگری دولت بر پرداخت یارانه به فرآورده‌های نفتی این نتیجه را در برداشته است که حذف یارانه باعث کاهش هزینه‌های دولت و افزایش درآمدهای ارزی می‌شود و همچنین آسیب‌های زیست‌محیطی را نیز کاهش می‌دهد.

در سال ۲۰۰۲ هزینه خالص اقتصادی پرداخت یارانه به نفت سفید، گازوئیل خودرو، گازوئیل صنعتی، بنزین و نفت کوره سنگین تقریباً به ۴ میلیارد دلار رسیده بود. براساس برنامه‌ریزی سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۰، دولت اندونزی ۳۶ میلیارد دلار صرف یارانه‌های نفتی کرده است. ضمناً ارزش درآمدهای ارزی از دست رفته به سبب کاهش صادرات ۱۶ میلیارد دلار بوده است.^۱

اصلاح سیستم یارانه‌ای، این امکان را مهیا می‌سازد که منابع مالی به‌صورت کارآمدتری برای حمایت از فقرا به‌کار گرفته شوند. این را هم باید در نظر داشت که حذف یارانه، آلودگی هوا و تخریب محیط زیست از طریق مصرف بیش از حد فرآورده‌های نفتی را کاهش خواهد داد.

بازار انرژی

انرژی نقش مهمی در اقتصاد اندونزی دارد. میزان تولیدات انرژی در این کشور کمتر از ۲ درصد تولیدات کل انرژی در جهان گزارش شده است. ذخایر نفتی اندونزی تقریباً ۹/۶ میلیارد بشکه برآورد شده است. تولید نفت خام و میعانات اندونزی به تدریج از ۱/۵۶ میلیون بشکه در روز در سال ۱۹۹۸ به ۱/۱ میلیون بشکه در روز در سال ۲۰۰۴ کاهش

1. Energy Subsidies (UN 2004)

یافته است.^۱

سهام گازوئیل از مصرف کل فرآورده‌های نفتی ۴۳ درصد است که بیشترین سهم می‌باشد، سهم مصرف، بنزین ۲۱ درصد، نفت سفید ۲۰ درصد، نفت کوره ۱۰ درصد و نفت گاز صنعتی ۳ درصد بوده است. در سال ۲۰۰۴ میزان مصرف بنزین ۲۸۲/۱ هزار بشکه در روز و نفت سفید ۲۵۵/۱ هزار بشکه در روز بوده است.

جدول ۱. مصرف نفت خام بر اساس انواع سوخت و بخش‌های مختلف در سال ۲۰۰۱

واحد: درصد

جمع کل	خانگی	حمل و نقل	صنعت	برق	
۱۰۰	۹۹/۳۷	-	۰/۶۳	-	نفت سفید
۱۰۰	-	۵۴/۰۴	۳۰/۸۳	۱۵/۱۳	گازوئیل اتومبیل
۱۰۰	-	۱۰۰	-	-	بنزین خودرو
۱۰۰	-	۶/۹۹	۹۱/۷	۱/۳۱	گازوئیل صنعتی
۱۰۰	-	۳/۹۷	۷۳/۰۱	۲۳/۰۲	نفت کوره سنگین

Source: Directorate General of Oil and Gas, (14 April, 2001).

دولت اندونزی به دنبال اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات در جهت مصرف منطقی انرژی است. هدف اصلی این کشور در درازمدت این است که تبدیل به یک صادرکننده پایدار نفت گردد. دولت با کاهش یارانه فرآورده‌های نفتی سعی در کاهش کسری بودجه و مهار روند افزایشی مصرف داخلی انرژی دارد. دولت بر آن است تا با اختصاص بخشی از ذخیره مالی حاصل از کاهش یارانه، به ارتقا نظام آموزش و پرورش و فقرزدایی بپردازد.

در اکتبر ۲۰۰۱ قانونی در جهت حذف انحصار شرکت پرتامینا بر صنایع بالادستی نفت طی ۲ سال تصویب شد و قرار شد انحصار این شرکت در توزیع فرآورده‌های نفتی طی مدت ۴ سال برداشته شود. وزارت معادن و انرژی این کشور نیز مسئولیت نظارت بر قرارداد شرکت‌های خارجی را که در حال حاضر توسط شرکت پرتامینا انجام می‌شود، به عهده خواهد گرفت.

1. Annual Statistical Bulletin (OPEC 2004)

قیمتگذاری فرآورده های نفتی و یارانه ها

دولت اندونزی از دهه ۱۹۷۰ پرداخت یارانه را برای انواع فرآورده های نفتی به کار گرفت. امروزه در این کشور یارانه به پنج نوع از فرآورده های نفتی تعلق می گیرد: بنزین، گازوئیل خودرو، گازوئیل صنعتی، نفت سفید و نفت کوره سنگین.

از ژانویه ۲۰۰۲، شرکت پرتامینا قیمت داخلی این تولیدات را هر ماه براساس تغییرات قیمت نفت در بازار بین المللی تعیین می کرد (جدول ۲). اگر قیمت بین المللی نفت افزایش می یافت، پرتامینا می توانست قیمت داخلی را تا جایی که پایین تر از سقف قیمتی تعیین شده توسط دولت باشد، افزایش دهد.

به طور مثال، قیمت سقف تعیین شده بنزین برای پرتامینا ۱/۷۵۰ روپیه (۱۷۵۰/۰ دلار) برای هر لیتر است. بر این مبنا قیمت سه محصول از تولیدت نفتی (نفت سفید، گازوئیل اتومبیل و گازوئیل صنعتی) نمی تواند هزینه های تولیدشان را تامین کند. اگر مصرف واقعی بیشتر از بودجه تعیین شده آن باشد دولت یا باید یارانه ها را افزایش دهد و یا اینکه به پرتامینا اجازه دهد تا خودش قیمت را افزایش دهد.

جدول ۲. روند قیمتی فرآورده های نفتی در سال ۲۰۰۲

(روپیه در لیتر)

تاریخ اجرا	بنزین بدون سرب	بنزین معمولی	نفت سفید	گازوئیل خودرو	گازوئیل صنعتی	نفت کوره سنگین
۱ ژانویه	-	۱,۴۵۰	۸۲۰	۹۰۰	۷۴۰	۶۱۶
۱۷ ژانویه	۲,۲۰۰	۱,۵۵۰	۱,۲۳۰	۱,۱۵۰	۱,۱۱۰	۹۲۵
۱ مارس	۲,۲۰۰	۱,۵۵۰	۱,۲۷۰	۱,۱۵۰	۱,۱۲۰	۹۵۰
۱ آوریل	۲,۳۰۰	۱,۶۰۰	۱,۳۱۰	۱,۲۵۰	۱,۲۴۰	۱,۰۳۰
۳ می	۲,۴۰۰	۱,۷۵۰	۱,۴۱۰	۱,۴۰۰	۱,۳۹۰	۱,۱۲۰
۱ ژوئن	۲,۴۰۰	۱,۷۵۰	۱,۴۱۰	۱,۴۰۰	۱,۳۹۰	۱,۱۵۰
۱ ژوئیه	۲,۴۰۰	۱,۷۵۰	۱,۳۲۰	۱,۳۵۰	۱,۳۲۰	۱,۱۱۰
۱ اگوست	۲,۴۰۰	۱,۷۳۵	۱,۲۹۰	۱,۳۲۵	۱,۳۰۰	۱,۰۹۰
۱ سپتامبر	۲,۴۰۰	۱,۶۹۰	۱,۳۹۰	۱,۳۶۰	۱,۳۴۰	۱,۱۵۰
۱۰ اکتبر	۲,۵۰۰	۱,۷۵۰	۱,۵۲۰	۱,۴۴۰	۱,۴۲۰	۱,۱۵۰
۱ نوامبر	۲,۵۰۰	۱,۷۵۰	۱,۶۵۰	۱,۵۵۰	۱,۵۲۰	۱,۱۵۰

www.Pertamina.com

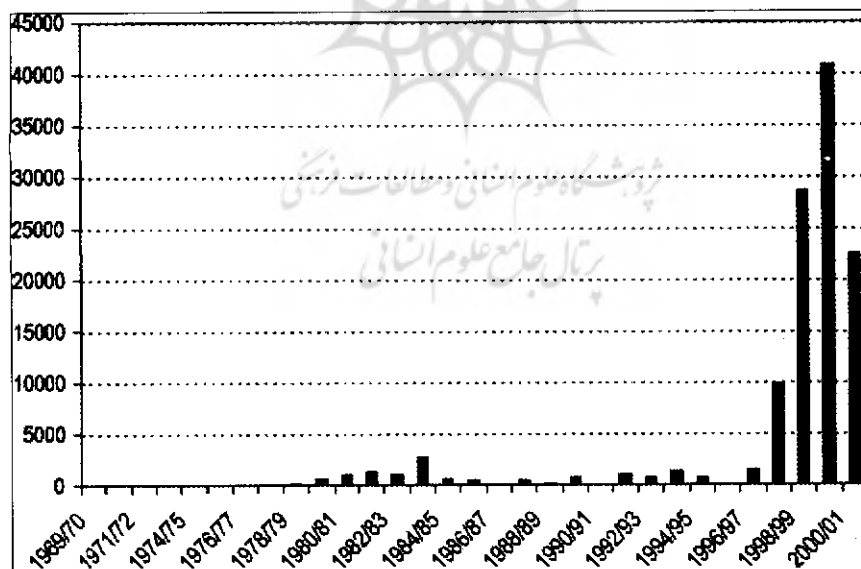
هزینه یارانه‌های نفت

در سال ۱۹۹۹ هزینه مالی یارانه برای ۵ نوع از فرآورده‌های نفتی حدود ۴/۹ میلیارد دلار برآورد شده است. این رقم بیش از یک چهارم هزینه‌های عمرانی دولت بود. ارزیابی دولت، براساس امور مالی و حسابداری، نشان می‌دهد که کل یارانه حدود ۲۷ تریلیون روپیه یا ۳/۴ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۸ بوده است. با افزایش قیمت نفت در اکتبر سال ۲۰۰۰، هزینه‌های یارانه محصولات نفتی از ۵۳ تریلیون روپیه به ۶۳ تریلیون روپیه در سال ۲۰۰۱ افزایش یافت.^۱

سهم بزرگی از یارانه‌های نفتی در اندونزی به بنزین تعلق دارد و در سال‌های اخیر در سایه افزایش قیمت‌های بین‌المللی، مبلغ این یارانه‌ها نیز افزایش چشمگیری داشته است (نمودار ۳). کاهش ارزش روپیه در مقابل دلار پس از بحران مالی سال ۱۹۹۷ ارزش بازاری مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی را بالا برده، و بدین ترتیب بر میزان یارانه‌ها افزوده است، و این در حالی است که برنامه‌های دولت در راستای الزامات تعیین شده توسط IMF، کاهش یارانه را هدف قرار داده است.

نمودار ۳. یارانه بنزین در اندونزی، ۱۹۷۰-۲۰۰۱

(واحد: میلیارد روپیه)



1. World Bank 2002.

در سال ۲۰۰۲، حدود ۳۲/۳ تریلیون روپیه (حدود ۳/۸ میلیارد دلار) از بودجه دولت اندونزی به یارانه نفت اختصاص داده شد در صورتی که در بودجه تجدیدنظر شده سال ۲۰۰۳ تنها ۱۴/۵ میلیارد روپیه به این امر تخصیص یافت.

این کاهش بودجه برای پرداخت یارانه باعث افزایش قیمت فرآورده های نفتی در ژانویه و سپتامبر سال ۲۰۰۲ شد. در فاصله زمانی سال های ۲۰۰۰ الی ۲۰۰۶، هزینه های مالی یارانه نفت براساس قیمت های بین المللی، بالغ بر ۳۶ میلیارد دلار بوده است.

زیان حاصله از عدم کارآیی اقتصادی بر مبنای کاهش رفاه مصرف کننده و تولیدکننده در اثر پرداخت یارانه ها بسیار زیاد است. زیان های خالص اقتصادی در این رابطه در سال ۱۹۹۹ حدود ۱ میلیارد دلار تخمین زده شد. زیان ناشی از یارانه نفت سفید به تنهایی حدود ۷۰۰ میلیون دلار بوده است. این زیان ها تقریباً به ۲ میلیارد دلار برای هر سال تا سال ۲۰۰۵ رسیده است. نفت ارزان مشوقی برای مصرف بیش از حد آن و عدم ایجاد انگیزه های لازم برای صرفه جویی است.

مصرف بیشتر فرآورده های نفتی سبب کاهش صادرات آن و متعاقباً کاهش درآمد ارزی اندونزی می شود. در واقع اگر یارانه ها کاهش نیابند تا سال ۲۰۱۰ اندونزی به یک کشور واردکننده نفت تبدیل خواهد شد. به دلیل وجود یارانه های نفتی در اندونزی قیمت فرآورده های نفتی در کشورهای مجاور تا ۸۰ درصد بالاتر از سطح قیمت های اندونزی است و این انگیزه ای برای قاچاق مواد نفتی به کشورهای مجاور پدید آورده است.

همچنین یارانه های نفتی موجب عدم توسعه صنعت داخلی گاز به میزان لازم شده است.

مصرف بی رویه مواد نفتی سبب شده است تا در بخش پالایشی، تخصیص نادرست منابع صورت گیرد. مثلاً برای تأمین تقاضای فزاینده گازوئیل، سرمایه گذاری عمده ای در پالایشگاه ها به جهت افزایش تولید گازوئیل خودرو انجام شده است.

منافع اقتصادی و مالی اصلاح یارانه ها

حذف یارانه های نفتی چشم انداز بهتری از رشد در زمینه کارآیی و مالی در اندونزی ایجاد می کند، گرچه این امر در کوتاه مدت هزینه مالی دربر خواهد داشت.

قیمت انرژی بالاتر، هزینه های زندگی و تولید را افزایش خواهد داد. قیمت کالاهای مصرف کننده در اثر افزایش هزینه های سوخت مورد نیاز تولید آنها افزایش

یافته و بواسطه آن هزینه‌های زندگی بطور مستقیم و غیرمستقیم افزایش می‌یابد. میزان خالص این افزایش ممکن است برای هزینه‌های تولیدکننده اندکی بیشتر باشد. به هر حال انتظار نمی‌رود افزایش قیمت‌ها، فشار شدیدی بر نرخ تورم داشته باشد.

حذف یارانه‌های انرژی و نفت به میزان قابل توجهی در بهبود توازن بودجه ملی موثر خواهد بود. همچنین حذف یارانه‌ها مانعی در برابر نوسانات نرخ ارز ایجاد می‌کند. این امر از آنجاکه افزایش حدود دو سوم بدهی خارجی از کاهش ارزش روپیه ناشی شده است، بسیار حیاتی است. اگر یارانه‌ها کاهش داده نمی‌شدند لازم بود دولت بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵، حدود ۲۶ میلیارد دلار هزینه کند. میزان ضررهای مربوط به درآمدهای ارزی نیز با توجه به مصرف بیش از اندازه سوخت به حدود ۱۶ میلیارد دلار می‌رسید.

منافع زیست‌محیطی

حذف یارانه‌ها آثار سودمند قابل توجهی نیز بر محیط زیست دارد. اقدامات مربوط به مبارزه با آلودگی هوا و حذف تاثیرات منفی استفاده از انرژی که در طول این سال‌ها در اندونزی صورت گرفته است، با افزایش مصرف بی‌رویه انرژی که بواسطه ارزان بودن آن صورت می‌گیرد، خنثی می‌شود. یارانه‌ها موجب مصرف بیشتر فرآورده‌های نفتی می‌شوند، بخصوص سوخت‌های صنعتی و حمل‌ونقل که پیامدهای جدی زیست‌محیطی به دنبال دارند. به عنوان مثال انتشار ذرات بسیار کوچک سرب و اکسید نیتروژن موجب بیماری‌های تنفسی می‌شود و ششمین عامل مهم مرگومیر در اندونزی است. خصوصاً در جاکارتا آلودگی هوا بسیار بالا است. به علاوه، ازدیاد انتشار ذرات دی‌اکسیدکربن موجب برهم زدن ثبات آب و هوایی شده است.

اجرای اصلاح یارانه‌ها

دولت نیاز به کاهش یارانه‌های نفتی را به این شرط که به خانوارهای فقیر بیش از حد فشار وارد نشود، ضروری می‌داند. هدف از انجام این طرح پرداخت یارانه به قشر فقیر است. علاوه بر این دولت باید حداقل بخشی از هزینه یارانه‌های نفت را صرف کاهش فقر، توسعه آموزش، توسعه حمل‌ونقل عمومی، ارتقاء خدمات بهداشتی و دیگر برنامه‌های توسعه اجتماعی کند. افزایش مستقیم درآمد ممکن است بسیار موثرتر از حمایت غیرمستقیم از طریق یارانه‌ها از جمله یارانه‌های نفتی باشد.

پرداخت‌های مستقیم به افراد فقیر باید به طور واضح در بودجه ملی مشخص شوند و دولت و مجلس، هر دو، با به‌کارگیری سیاست قیمت‌گذاری دوگانه برای فرآورده‌های نفتی موافقت کنند. با اجرای این برنامه‌ها قیمت نفت سفید برای گروه‌های

کم‌درآمد و بنزین و گازوئیل جهت حمل‌ونقل عمومی، افزایش نمی‌یابد. همچنین دولت یک سیستم سهمیه‌بندی پیشنهاد کرده است که به موجب آن کوپن‌های بنزین و نفت سفید باید به افراد واجد شرایط و مالکان خودروها تخصیص داده شود. داشتن کوپن این حق را به افراد می‌دهد که نفت سفید و بنزین را به قیمت یارانه‌ای خریداری کنند، البته شاید این پیشنهاد در عمل به‌خوبی کاربرد نداشته باشد. هزینه‌های مدیریت این برنامه، با توجه به اینکه سازمان‌های زیادی را درگیر می‌سازد، بسیار زیاد است و سوءاستفاده از سیستم شامل چاپ کوپن‌های جعلی، توزیع آنها میان افراد و فروش مجدد کوپن‌ها، بدون شک می‌تواند مشکل بزرگ و مهمی ایجاد کند.

نتیجه‌گیری

عدم تأثیر قابل توجه یارانه‌ها در توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی کشورها، بروز شوک‌های نفتی و افزایش قیمت حامل‌های انرژی باعث گردیده است تا مسئله امنیت انرژی در اولویت نخست قرار گیرد. در کشورهایی که از یارانه انرژی استفاده می‌کنند از جمله هند و اندونزی، قیمت فرآورده‌های نفتی به نحوی است که میزان مصرف، حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به قیمت دارد و مصرف بی‌رویه در حال رشد است. ظهور مسائل زیست محیطی در اثر مصرف بیش از حد انرژی ارزان نیز از دیگر عوامل مؤثری بود که دولت‌ها را واداشت تا قیمت فرآورده‌های را اصلاح کنند. کاهش فشار هزینه‌های یارانه‌ای بر بودجه دولت و کاهش هزینه تولید از طریق ارتقا تکنولوژی نیز از علل مهم دیگر می‌باشند. بنابراین در مقوله اصلاح نظام یارانه‌ها، اختلاف نظری وجود ندارد.

در هند از آوریل سال ۲۰۰۲ کنترل قیمت نفت و فرآورده‌های نفتی طی یک مکانیسم قیمتگذاری مدیریت شده به‌صورت رسمی کنار گذاشته شد. تا قبل از این تاریخ دولت هند کنترل قیمت‌ها را اعمال می‌کرد. با به‌کارگیری این مکانیسم، قیمت نفت داخلی به قیمت نفت بین‌المللی مرتبط شد. قیمتگذاری فرآورده‌های نفتی داخل بر مبنای واردات آنها صورت می‌پذیرد. بدین معنی که تولیدکنندگان داخلی قیمت فروش را بر مبنای کل هزینه‌های واردات، عوارض، مالیات و دیگر هزینه‌ها تعیین می‌کنند.

دولت اندونزی از یارانه مستقیم فرآورده‌های نفتی برای حمایت از اقشار کم‌درآمد و خانوارهای فقیر استفاده می‌کند. در نتیجه قیمت فرآورده‌های نفتی در اندونزی در مقایسه با کشورهای دیگر آسیای جنوب شرقی بسیار پایین است. این یارانه‌ها بیش از ۱۰ درصد بودجه دولت را به خود اختصاص داده‌اند و سبب زیان‌های اقتصادی،

زیست‌محیطی و اجتماعی شده‌اند. سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۰، بالغ بر ۳۶ میلیارد دلار در اندونزی صرف یارانه‌های نفتی شده است. ضمناً ارزش درآمدهای ارزی از دست رفته به سبب کاهش صادرات ۱۶ میلیارد دلار بوده است.

از ژانویه سال ۲۰۰۲، شرکت پرتامینا قیمت داخلی تولیدات نفتی را هر ماه براساس تغییرات قیمت نفت در بازار بین‌المللی تعیین می‌کرد. اگر قیمت بین‌المللی نفت افزایش می‌یافت، پرتامینا می‌توانست قیمت داخلی را تا جایی که پایین‌تر از سقف قیمتی تعیین‌شده توسط دولت باشد افزایش دهد.

در اکتبر ۲۰۰۱ قانونی در جهت حذف انحصار شرکت پرتامینا بر صنایع بالادستی نفت طی ۲ سال تصویب شد و قرار شد تا انحصار پرتامینا در توزیع فرآورده‌های نفتی طی مدت ۴ سال برچیده شود.

هند با توجه به اینکه وارد کننده نفت است و انتظار می‌رود بر مقدار آن در سال‌های آتی بیافزاید، توانسته است قیمت‌های بین‌المللی را ملاک قیمت‌های داخلی قرار دهد و با سرمایه‌گذاری در بخش پالایش به جرگه کشورهای صادرکننده فرآورده‌های نفتی بپیوندد. از طرف دیگر اندونزی با بهره‌مندی از ذخایر نفتی و به عنوان یک کشور صادرکننده نفت، اقداماتی در جهت اصلاح قیمت فرآورده‌های نفتی انجام داده است ولی در مقایسه با هند چندان موفق نبوده است.

تجربه نسبتاً موفق هند در اصلاح قیمت فرآورده‌های نفتی، نشان می‌دهد عناصری مانند تولیدکنندگان نفت و فرآورده‌های نفتی، دولت، مصرف‌کنندگان و اقشار کم درآمد در این مقوله دخیل می‌باشند که با تغییر در قیمت نفت و فرآورده‌های آن، هریک به نحوی تحت تأثیر قرار می‌گیرند. بنابراین لازم است دولت با در نظر گرفتن حساسیت هر کدام از این گروه‌ها، سیاست‌های خود را اتخاذ نماید.

در ایران پرداخت یارانه‌های انرژی بدون پشتوانه علمی باعث شده است تا مسایل و معضلاتی مانند عدم تخصیص یارانه‌ها به اقشار مورد هدف، عدم تأثیر مناسب بر روی توسعه اقتصادی، ایجاد مصرف بی‌رویه انرژی، فشار مضاعف بر هزینه‌های دولت، و افزایش آلودگی هوا و محیط زیست، پدید آید. تجربه هند و اندونزی نشان می‌دهد که بنگاه‌های تولیدی باید بر مبنای قیمت‌های بین‌المللی انرژی اداره شوند، و دولت نیز به کارهایی همچون دریافت مالیات و عوارض، و پرداخت یارانه به بنگاه‌ها و اقشار آسیب‌پذیر بپردازد و از اعمال نفوذ مستقیم بر قیمت‌ها پرهیز کند. تجربه این کشورها حاکی است که سیاستگذاری در مسائل انرژی باید برای یک دوره مشخص و به تدریج صورت پذیرد، به نحوی که کنترل آن از دست دولت خارج نشود و باعث شفافیت بیشتر

بازار گردد. از آنجا که دامنهٔ این اصلاحات گسترده است و تعداد زیادی از بنگاه‌های اقتصادی، دستگاه‌های اجرایی و قشر وسیعی از مردم را شامل می‌شود، کنترل دولت در این امر، حتماً باید مد نظر قرار گیرد.

منابع

1. Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms, united nations 2004.
2. Energy and sustainable Development, united nation & OECD/IEA, 2002.
3. Energy Subsidy Reform and Sustainable Development: Challenges for Policymakers, United Nations Environment Programme and International Energy Agency, 2001
4. Petroleum pricing in India, The Energy and Resources Institute, 2005.
5. Reforming Energy Prices for Sustainable Energy Development, United Nations, 2001.
6. Reforming Energy Pricing and Subsidies, United Nations, 2002.
7. The Energy Future: A Context for Energy Subsidy Reform, International Energy Agency, 2001.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی