

۴۸۴۸
x

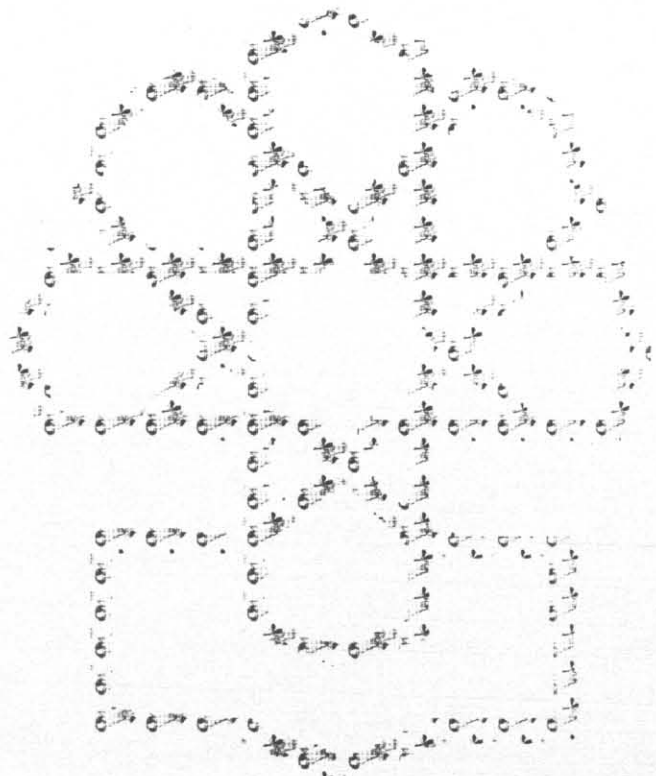
۴۹۱۵



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها



لایحه برنامه سوم ارزیابی، نقد و پیشنهادها (چکیده گزارش‌ها)



معاونت پژوهشی
آبان ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی
ویرایش دوم

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی ماری
شماره: ۱۱۸۲۵
تاریخ: ۷۸ / ۸ / ۸

کد گزارش: ۲۰۰۴۸۴۸

لایحه برنامه سوم؛ ارزیابی، نقد و پیشنهادها

کد گزارش: ۲۰۰۴۸۴۸

در گزارش حاضر که چکیده گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها پیرامون لایحه برنامه سوم است، صرفاً به محورهای مهم لایحه پرداخته و از درج چکیده کلیه گزارش‌ها خودداری شده است.

فهرست مطالب

- ۱- آیا لایحه برنامه سوم، یک «برنامه» است؟ ۱
- ۲- آیا پیش‌بینی‌های برنامه دست‌یافتنی است؟ ۵
- ۳- ارزیابی‌های حقوقی و عام از لایحه برنامه سوم ۵
- ۴- ارزش در لایحه برنامه سوم ۸
- ۵- بازرگانی در لایحه برنامه سوم ۸
- ۶- نظام مالیاتی در لایحه برنامه سوم ۹
- ۷- اشتغال در لایحه برنامه سوم ۱۱
- ۸- بخش صنعت و معدن در لایحه برنامه سوم ۱۲
- ۹- تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی در لایحه برنامه سوم ۱۳
- ۱۰- سیاست‌های بازار سرمایه در لایحه برنامه سوم ۱۳
- ۱۱- انرژی در لایحه برنامه سوم ۱۴
- ۱۲- امور قضائی در لایحه برنامه سوم ۲۵

۱- آیا لایحه برنامه سوم، یک «برنامه» است؟

۱- مقدمه

زمانی می شود از یک برنامه اقتصادی سخن گفت که در آن «نگرش» و «ساخت» برنامه بیان شده باشد.

نحوه نگرش برنامه یعنی پاسخ برنامه به سؤالات زیر:

۱- برنامه چه می خواهد؟

۲- اولویت گذاری برنامه چگونه است؟

و ساخت برنامه پاسخ به سؤالات زیر:

۱- نقاط حساس برنامه کجاست؟ در کدام شرایط برنامه ریزان دستور بازبینی یا ارزیابی مجدد یا حتی توقف برنامه را صادر می کنند؟

۲- معیارهای اندازه گیری در برنامه کدام است؟

۳- زمانبندی ها چگونه است؟

۴- پیوندهای درون برنامه چگونه طراحی شده است؟

برای ارزیابی دقیق تر بهتر است مبنای مقایسه ای داشته باشیم. این مبنای مقایسه برنامه دوم در نظر گرفته می شود.

۲- نگرش در برنامه دوم چگونه بود؟

برنامه دوم بر پایه چهار محور اصلی زیر استوار بود:

۱- تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی؛

۲- رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی؛

۳- توسعه بیشتر صادرات غیر نفتی؛

۴- تقویت بنیه دفاعی کشور در حد نیاز؛

بر مبنای این چهار محور شانزده هدف کلان کیفی ارائه شده بود که تنها پنج هدف به محورهای یاد شده ارتباط داشته و یازده هدف دیگر ارتباط مشخصی با محورهای برنامه نداشتند.

ایراد برنامه دوم این بود که خواسته های برنامه طیف وسیعی از موضوعات را در بر می گرفت.

موضوع دوم نحوه نگرش برنامه دوم در اولویت گذاری برنامه ای است. برنامه دوم این اولویت را به بخش کشاورزی داده بود. بنابراین دست کم از این نظر برای خود قاعده رفتاری داشت.

۳- نگرش در برنامه سوم چگونه است؟

در برنامه سوم این پرسش که برنامه چه می خواهد به عنوان یک موضوع نامربوط یا نامشخص کنار گذاشته شده است. از آنجایی که هیچ برنامه عملیاتی همراه با رهنمودها (۳۶ مورد مربوط به مقام معظم رهبری و ۱۴۵ مورد مربوط به هیئت وزیران) و لایحه برنامه سوم ارائه نشده است اولویت گذاری ها و خواسته های مشخص برنامه، روشن نمی باشد.

۴- ساخت برنامه دوم چگونه بود؟

در برنامه دوم تعدادی هدف کلان کیفی وجود داشت که به محورها وصل نمی شد. سیاست های کیفی و هدف های کمی با باقی مجموعه و با یکدیگر قابل ارتباط نبود. حدود خواسته ها از روی برنامه مشخص نمی شد. برنامه حتی در یک مورد نقاط حدی را بیان نکرده بود. بنابراین حتی با مشاهده انحراف های ۳۰ - ۴۰ درصدی نیز برنامه ریزان به فکر بازنگری در برنامه نیفتادند و فعال ترین شبکه های نظارتی نیز نمی توانست بر اجرای آن نظارت کنند. با این حال در زمان ارائه برنامه دوم گزارش های تفصیلی و میسوطی درباره عملکرد اقتصاد در برنامه اول ارائه شد.

۵- ساخت برنامه سوم چگونه است؟

از آنجایی که اطلاعات کمی اندکی تنها در حد ۷ صفحه در انتهای لایحه ارائه شده است، نقاط حساس و حدی برنامه مشخص نیست.

برنامه سوم فاقد زمان بندی اجرائی است و پیوندهای برنامه ای در آن مطرح نمی شود. در زمان ارائه لایحه برنامه سوم هیچ نوع عملکردی از برنامه دوم ارائه نشد. همچنین بین رهنمودها و مواد برنامه پیوند مشخصی وجود ندارد. برای مثال رهنمود شماره ۷۲ (مصوب هیئت وزیران) به قرار زیر است:

خصوصی سازی واحدها و فعالیت های قابل واگذاری.... با هدف کلی ارتقای بهره وری و.... به منظور کارآمد کردن دولت... انجام می شود. اگر برنامه از ساخت برخوردار باشد باید بتواند به سؤالات زیر پاسخ دهد:

۱- کدام فعالیت ها قابل واگذاری است؟

۲- چه قدر یا چند درصد از فعالیت ها واگذار می شود؟

۳- زمان بندی واگذاری چگونه است؟

۴- شرط قید شده در رهنمود با وضعیت موجود چه تفاوتی دارد؟

۵- چگونه ارتقای بهره وری را اندازه می گیرید؟

۶- چگونه تشخیص داده می شود کدام مورد باید زودتر واگذار شود؟

۷- کارآمد شدن دولت را چگونه اندازه می گیرید؟

که هیچ یک از این موارد روشن نیست. در واقع در این رهنمود و بسیاری رهنمودهای دیگر، چیزی به نام برنامه ارائه نشده و حرف جدیدی هم زده نشده است.

۶- متدلوژی علمی صحیح در برنامه ریزی

از دیدگاهی دیگر نیز می توان برنامه سوم را مورد ارزیابی قرار داد و آن نیز درجه انطباق آن با متدلوژی صحیح برنامه ریزی است. براساس اصول مورد توافق در برنامه ریزی یک برنامه توسعه ای باید شامل موارد زیر باشد:

- تعیین استراتژی ملی توسعه؛

- تعیین اهداف بلندمدت کلان؛

- تعیین اهداف میان مدت کلان؛

- تعیین اهداف میان‌مدت بخشی؛
 - تعیین میزان منابع مختلف برای رسیدن به اهداف میان‌مدت بخشی؛
 - روش رسیدن به اهداف فوق؛
 - بهینه کردن منابع و تأمین کسری آن جهت رسیدن به اهداف فوق؛
 - طراحی فرم‌های اجرایی در جهت رسیدن به اهداف و میزان منابع مشخص شده؛
 - پیشنهاد لایحه قانونی جهت بسترگشایی شروع فعالیت‌ها براساس برنامه.
- به عبارت دیگر پس از طی پیاپی مراحل فوق عملاً می‌توان به پیشنهادهای مشخص برای برنامه رسید. واضح است که در غیر این صورت موارد پیشنهادی از انسجام کافی و هماهنگی لازم برخوردار نخواهد بود.

۷- کلام نهایی

- ۱- در برنامه سوم اصول برنامه‌ریزی توسعه‌ای دیده نمی‌شود. به‌خاطر کلی‌گویی، ساخت رفتاری و خواستگاه برنامه به هیچ وجه مشخص نیست؛
- ۲- رهنمودهایی که در کنار برنامه آمده است هیچ پیوند مشخصی با مجموعه لایحه برنامه ندارد.
- ۳- برنامه فاقد الگوی رفتاری است یعنی مشخص نیست که آیا تمامی بخش‌ها به یک اندازه برای رشد هدف‌گذاری شده‌اند یا توسعه یک بخش موتور حرکت بخش‌های دیگر خواهد بود؟
- ۴- لایحه اگر چه یک برنامه نیست، اما در حد رفع موانع ساختاری و در جهت ساماندهی نیز به‌طور جامع برخورد نکرده است. مثلاً وقتی سراغ رفع انحصارات می‌رود، به واگذاری انحصارات اشاره می‌کند در حالی که قابل واگذاری به مردم و مشارکت با مردم هیچ مجموعه قانونی ضدانحصار که خود مقوله مهم‌تری است، نه تدوین شده و نه دستور تدوین آن در لایحه صادر شده است.
- ۵- در زمینه اجرا و نظارت فقط تکلیف به گزارش دهی در برنامه آمده است. اگر نهادهای جامعه مدنی در کشور بایند به وجود آید لازم است ضوابط نظارت دو جانبه برقرار شود. در بخش نظارت و اجرا هیچ نشانه‌ای از توجه به این حقوق متقابل دولت و ملت وجود ندارد. به‌طور خلاصه در زمینه مدیریت توسعه، دولت در مقام تصمیم‌گیری واحد و معین‌کننده نیازهای جامعه قرار گرفته است.^۱
- ۶- در فصل‌های آتی به برخی ناموزونی‌ها و ناترازی‌های برنامه اشاره شده است. برنامه در جایی مثلاً خواستار لغو کلیه سوبسیدها می‌شود و در جای دیگر خواستار توسعه مکانیزاسیون کشاورزی و مشخص نیست که چگونه این دو قابل جمع است. به نظر می‌رسد که ناموزونی کنونی نتیجه ترکیب فیزیکی پیشنهادهای ارائه شده از یک سو و از سوی دیگر درج نظرات دستگاه‌ها براساس تنوری «قدرت بیش‌تر» است و همین امر بر انسجام و موزونی مجموعه برنامه اثر منفی گذارده است. خلاصه آن‌که واقع‌بینی حکم می‌کند که لایحه برنامه سوم را تنها لایحه قانونی برای اجرای قسمتی از طرح ساماندهی (و نه همه آن) تلقی نمود.
- ۷- توصیه ما این است که پس از رفع نواقص جدی لایحه مطروحه (تکمیل هماهنگی لازم بین مواد لایحه، توجه به موارد از قلم افتاده و ...) این لایحه تحت نام «لایحه قانونی طرح ساماندهی» تلقی

۱ اشک است که تدوین برنامه سوم با بخش فرماندهی - فرمانبرداری صورت گرفته است

گردد و در نهایت برنامه سومی که چارچوب و ساختار لازم برای یک برنامه ریزی (ولو یک برنامه ریزی غلتان) در آن مشخص باشد به مجلس به طور جداگانه ارائه شود.

۲- آیا پیش‌بینی‌های برنامه دست یافتنی است؟

۱- متأسفانه به دلیل عدم دسترسی به الگوی کلان‌سنجی سازمان برنامه که در پیش‌بینی شاخص‌های کلان اقتصادی برنامه سوم به آن استناد شده امکان بررسی و صحت و سقم آن امکان‌پذیر نیست. با این همه معتقدیم که لایحه ارائه شده از یک مدل جامع و قابل اعتماد برخوردار نمی‌باشد. در نشست‌هایی با حضور کارشناسان سازمان برنامه، عدم تأثیرپذیری برنامه از یک مدل و تحولات متغیرهای آن، آشکار گردیده است.

۲- مرکز پژوهش‌ها با توجه به مدل کلان‌سنجی خود که به اتکاء کارشناسان تراز اول در این رشته، از جامعیت خوبی برخوردار است. معتقد است که حصول به اهداف کمی برنامه از جمله رشد اقتصادی و به خصوص رشد صادرات غیرنفتی با فرض تداوم ساختار موجود دور از دسترس است. اگر قیمت نفت را ۱۲/۵ دلار برای هر بشکه در طول برنامه در نظر بگیریم، مبتنی بر مجموعه‌ای از فروض عمومی دیگر، متوسط رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی ۳/۷ درصد و متوسط رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی بدون نفت ۳/۹ درصد پیش‌بینی می‌شود که به طور معنی‌داری کمتر از رشد اقتصادی پیش‌بینی شده در برنامه سوم (یعنی ۶ درصد) می‌باشد.

۳- پیش‌بینی متوسط تورم در طول سال‌های برنامه با فرض تداوم وضع موجود در حدود ۲۰ درصد پیش‌بینی می‌شود که حدود ۴ درصد بالاتر از هدف برنامه (۱۵/۹ درصد) قرار دارد.

۴- حتی اگر رشد سرمایه‌گذاری را مطابق آنچه در برنامه پیش‌بینی شده ۷/۱ درصد در نظر بگیریم، مطابق نتایج حاصل از شبیه‌سازی الگو، رشد اقتصادی به رقم ۴/۹ درصد بالغ می‌گردد که هنوز به‌طور قابل ملاحظه‌ای کمتر از هدف برنامه است. در واقع رشد اقتصادی ۶ درصد مستلزم رشد کل سرمایه‌گذاری به میزان متوسط ۱۱ درصد در طول سال‌های برنامه می‌باشد.

۵- کنیه شبیه‌سازی‌ها حکایت از آن دارد که برخلاف اهداف برنامه، رشد سرمایه‌گذاری خصوصی در سناریوهای مذکور کمتر از سرمایه‌گذاری دولتی است و از این لحاظ پتانسیل‌های رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بیش از حد برآورد شده است.

۳- ارزیابی‌های حقوقی و عام از لایحه برنامه سوم

مقدمه

در لایحه برنامه سوم ایرادات کلی به لحاظ حقوقی مشاهده می‌شود که جهت استحضار نمایندگان محترم ضمن ارائه پیشنهادات به رئوس آنها اشاره می‌شود. بدان امید که ارائه گزارش موجبات روشن شدن نکات ابهام پیرامون لایحه برنامه را فراهم سازد.

۱- اصولاً قانون برنامه نظیر قانون بودجه یک قانون موقت است با این تفاوت که قانون بودجه عمر

کوتاه یکساله دارد ولی قانون برنامه یک قانون پنجساله است، لذا بر طبق قواعد کلی مواردی باید در ۸ قانون برنامه درج شود که ماهیت موقت دارد و نه دائمی، در حالی که برخی از مواد مندرج در برنامه مواردی است که علی‌الاصول نیاز به دوام دارد. از جمله ماده ۶۱ لایحه اصلاحی را در نصاب معاملات دولتی به عمل آورده است، در حالی که قانون محاسبات عمومی که نصاب معاملات دولتی در آن درج شده طبیعت دائمی دارد. در واقع این نحوه تقنین یعنی اصلاح قانون دائمی با قانون موقت خارج از منطق حقوقی و قانون‌نویسی است که متأسفانه در کشور گسترش یافته و این روال یقیناً آثار منفی در قانون‌گذاری خواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود تمامی مواردی که به نحو موقت در این لایحه اصلاح می‌شود حذف و دولت مکلف شود لایحه اصلاحی برای اصل قانون ارائه نماید.

۲- در لایحه برنامه سوم تأسیس شوراهای متعددی لحاظ شده است که به نظر می‌رسد فاقد توجیه می‌باشد از جمله:

الف- شورای عالی اداری: این شورا که براساس قانون برنامه اول و دوم تشکیل شده مجدداً در لایحه برنامه سوم (در ماده یک) لحاظ شده که به نظر می‌رسد چنانچه دارای پشتوانه منطقی باشد ضروری است به صورت قانون مستقل و به نحو دائمی لحاظ شود. مضافاً بر این که این شورا در عمل نقش تقنینی دارد و در حیطه وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی مداخله می‌نماید از جمله مصوبه‌ای که در خصوص اختیارات استانداران کشور در سال گذشته به تصویب رسیده که منافی قوانین موجود کشور بوده و عملاً اختیاراتی خارج از حیطه وظایف استانداران به آنها تفویض کرد که به نظر می‌رسد ضروری است در حیطه اختیارات این شورا آن بازنگری شود.

ب- شورای عالی نظارت و بازرسی: این شورا که در ماده ۲ لایحه لحاظ شده دارای اهداف مشخصی نمی‌باشد. در لایحه هدف این شورا شناسایی و تعطیل کلیه فعالیت‌هایی که با ماهیت نظارت و بازرسی در کشور بدون مجوزهای لازم انجام می‌گیرد ذکر شده است. در حالی که کلیه قوای سه‌گانه دارای اهرم‌های نظارت و بازرسی می‌باشد. بدیهی است اگر هدف شورا تعطیل این فعالیت‌ها می‌باشد که با قانون اساسی مغایرت دارد و اگر منظور هماهنگی امر نظارت و بازرسی در دولت است که اولاً، نیاز به تصویب قانون جدید احساس نمی‌شود و ثانیاً، ماده فاقد صراحت است. لذا ضروری است ماده ۲ اصلاح شده و اهداف و وظایف این شورا ابتدائاً تبیین شود تا در خصوص آن تصمیم‌گیری به راحتی بتواند صورت گیرد.

۳- متأسفانه در لایحه برنامه سوم اجازه تصویب آیین‌نامه‌هایی توأم با اجمال در قانون به دولت داده شده است. درحالی که در چنین مواردی ارزش آیین‌نامه از اصل قانون بیشتر است. مثلاً در ماده ۱۸۸ لایحه در خصوص شورای حل اختلاف، تعیین حدود وظایف و اختیارات شورا و... به آیین‌نامه موکول شده است و آیین‌نامه موکول به تصویب دولت شده است. درحالی که ضروری است قانون خاصی برای تعیین حدود و اختیارات شورا به تصویب برسد یا آیین‌نامه در کمیسیون‌های مجلس رسیدگی شود.

۴- در لایحه پیشنهادهایی برای تأسیسات جدید حقوقی طرح شده در حالی که زمینه‌های لازم آن

تدارک دیده نشده از جمله راه‌اندازی تجارت الکترونیک یا شبکه رایانه‌ای تجارت الکترونیک در ماده ۹۱ و ۱۱۵ لایحه می‌باشد. از آنجا که راه‌اندازی تجارت الکترونیک مستلزم پدید آوردن یک نظام حقوقی است، بدیهی است در فقدان چنین مقرراتی ایجاد شبکه رایانه‌ای تجارت الکترونیک می‌تواند کشور را با مشکلات حقوقی به لحاظ طرح دعاوی، آیین دادرسی، جرایم کامپیوتری، کلاهبرداری و... رو به رو سازد که هیچ‌گونه پیش‌بینی لازم حقوقی برای آن به عمل نیامده است و در این صورت عملاً سیستم تجارت الکترونیک از حیث انتفاع خواهد افتاد. لذا تدوین مقررات جامع در این خصوص لازم است و صرف راه‌اندازی، نه تنها وافی به مقصود نیست که خود مشکل‌ساز است.

۵- در مواردی بین اهداف لایحه و قانون اساسی مغایرت‌هایی به چشم می‌خورد از جمله در ماده ۲۹ لایحه به واگذاری پست و مخابرات و شبکه‌های مخابرات عمومی و اختصاصی و ماده ۱۲۰ به اجازه تأسیس پالایشگاه اشاره دارد که مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی به نظر می‌رسد. به هر صورت اگرچه نقش واگذاری امری مستحسن است، اما این‌گونه بلندپروازی‌ها در شرایطی است که علی‌رغم تصویب تبصره ۳۵ قانون بودجه اقدامی صورت نگرفته چندان قابل توجه به نظر نمی‌رسد. البته اگر واقعاً دولت عزم بر خصوصی‌سازی و برداشت گام‌های بلند در این زمینه را داشته باشد، باید با توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی در این خصوص اقدام شده و برنامه‌ریزی به عمل آید ضمن این که تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی نیز لازم و ضروری است.

۶- در مواردی در لایحه دولت موادی پیش‌بینی شده که مقررات سابق را نسخ و اصلاح می‌کند. بدیهی است نسخ قانون دائمی یا تصویب قانون موقت امکان‌پذیر نمی‌باشد مع‌ذک ضروری است صراحتاً سوابق حقوقی مورد اشاره قرار گیرد که فرضاً فلان قانون برای مدت ۵ سال که دوره اجرای قانون برنامه است اجرا نخواهد شد.

۷- در مواردی در لایحه به سوابق قبلی توجه نشده است از جمله در ماده ۴۹ در صورت استخدام کارگران خارجی فاقد پروانه به ازای هر کارگر ده برابر حداقل دستمزد جریمه در نظر گرفته شده. در حالی که قبلاً طبق ماده ۱۸۱ قانون کار قانون‌گذار حبس از ۹۱ روز تا ۱۸۱ روز را در نظر گرفته که ارتباط این دو ماده به روشنی معنوم نیست، مضافاً این‌که اگر حبس ضمانت اجرای مؤثری به حساب نیاید علی‌الاصول جریمه نقدی نیز تأثیری نخواهد داشت.

۸- علی‌رغم سیاست خصوصی‌سازی به دلیل فقدان یک مدل فکری منسجم مجدداً در ماده ۱۵۲ به دانشگاه‌ها در مراکز تحقیقاتی مصوب اجازه تشکیل شرکت‌های دولتی خدمات علمی - تحقیقاتی با مقررات خاص و تابع قانون تجارت داده شده است که عملاً نقض غرض است. بدیهی است توجهی برای دولتی بودن این شرکت‌ها وجود ندارد و بهتر است این شرکت به صورت تعاونی و با عضویت اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها ایجاد گردد تا باز آن به دوش دولت نباشد.

۹- در ماده ۴ لایحه پیش‌بینی شده که جهت ساماندهی شرکت‌های دولتی اجازه اصلاح اساسنامه و تصویب آنها به دولت داده شود که به نظر می‌رسد با توجه به وضعیت کنونی در صورتی که تصویب اساسنامه شرکت‌ها به عهده مجلس بوده باشد اصلاحات و تغییرات آنها نیز به عهده مجلس است و در چارچوب اصل ۸۵ قانون اساسی، تفویض اختیار کلی به هیچ وجه به مصلحت نمی‌باشد.

۱۰- اصطلاحات به کار برده در مواردی بدون توجه به مفاهیم قانونی است، از جمله در ماده ۱ لایحه تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی شورای عالی تشکیل شده است در حالی که دستگاه اجرایی طبق تعاریف قانون شامل کلیه دستگاه‌هایی است که به نحوی با بودجه مرتبط هستند و این دستگاه‌ها می‌توانند در هر یک از قوای سه‌گانه وجود داشته باشند. بدیهی است درج ماده ۱ موجب تداخل در وظایف قوای سه‌گانه شده و به هیچ وجه با قواعد حقوق سازگار نمی‌باشد.

۴- ارزش در لایحه برنامه سوم

۱- در لایحه برنامه سوم تنها چهار ماده (مواد ۸۳ الی ۸۶) به طور مستقیم به ارزش مربوط است. در رهنمودهای کلی مصوب هیئت دولت لاقلاً شش مورد (بندهای ۱۰۶، ۱۰۷، ۱۱۱، ۱۱۲، ۱۲۰ و ۱۲۹) با ارزش ارتباط دارند. متأسفانه در نبود سیاست‌های اجرایی نمی‌توان گفت که تا چه حد این رهنمودها قابلیت اجرا یافته‌اند.

۲- در بند ۱۰۶ رهنمودهای کلی هیئت دولت، کاهش تعدد نرخ ارزش ذکر شده و ظاهراً قرار است نرخ ارزش صادراتی (۳۰۰۰ ریالی) حذف گردد و از این پس تنها با دو نرخ رسمی (۱۷۵۰ ریالی) و واریزنامه‌ای مواجه خواهیم بود. با توجه به این‌که به حساب محاسبات انجام شده، نرخ ارزش در سال‌های آخر برنامه به حدود ۱۸۰۰۰ ریال خواهد رسید، بنابراین در سال‌های پایانی برنامه سوم نرخ ارزش واریزنامه‌ای حدوداً به ده برابر نرخ ارزش رسمی خواهد رسید که این اختلاف، گذشته از توجیه‌ناپذیری، اختلالات و رانت جویی را در اقتصاد تشدید می‌نماید.

۳- در ماده ۵۸ لایحه «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» پیش‌بینی شده است. البته هنوز مشخص نیست قیمت بهینه در نظر گرفته شده برای هر بشکه نفت خام در طول برنامه چه اندازه است. زیرا که در نظر گرفتن یا زیاد در نظر گرفتن قیمت هر بشکه نفت خام به‌طور مستقیم بر «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و در نتیجه «رفاه مردم» تأثیر گذارده و بر سطح رضایت یا عدم رضایت سیاسی اثرگذار است، بنابراین لازم است مجلس محترم خواستار آن بشود که قیمت بهینه هر سال در بودجه سنواتی قید بشود.

۵- بازرگانی در لایحه برنامه سوم

۱- لایحه پیشنهادی برنامه سوم در بخش بازرگانی دارای نقایص متعددی است. بین سیاست‌های کلی مقام معظم رهبری در زمینه «برنامه‌ریزی جامع برای دستیابی به جهش در صادرات غیرنفتی و استفاده مطلوب از موقعیت جغرافیایی کشور به ویژه در امر بازرگانی» و حتی رهنمودهای کلی مصوب هیئت وزیران و مواد ذی‌ربط در این لایحه (مواد ۱۱۱، ۱۱۲، ۱۱۳، ۱۱۴ و ۱۱۵) ارتباط قوی و مستحکمی وجود ندارد. سؤال اینجاست که چگونه برنامه‌ریزی جامع برای دستیابی به

جهش صادراتی می‌تواند در چند ماده که اغلب آنها در برنامه دوم توسعه نیز وجود داشته‌اند، متبلور شود؟

۲- رقم صادرات کالاهای غیرنفتی بر حسب جدول شماره ۳ لایحه، در سال پایانی برنامه یعنی سال ۱۳۸۳ به میزان ۸/۸ میلیارد دلار پیش‌بینی می‌گردد در حالی که برحسب بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، این رقم به بیش از ۵ میلیارد دلار نمی‌رسد. در ضمن هدف‌گذاری کمی و ارقام پیش‌بینی شده برای صادرات کالا به تفکیک بخش‌های اقتصادی مشخص نیست تا بتوان عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط را مورد ارزیابی قرار داد.

۳- ارقام پیشنهادی برای صادرات خدمات به واقع هیچ‌گونه جهش یا حتی افزایشی نسبت به سال‌های قبل نشان نمی‌دهند و در بالاترین حد خود به ۱/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۳ می‌رسد. این در حالی است که در سال‌های برنامه دوم ارقام صادرات خدمات بیش از این مقدار بوده‌اند. این امر با وجود موقعیت ویژه کشور در امر ترانزیت کالا، صدور نیروی کار، صادرات خدمات فنی - مهندسی و توریسم غیرقابل توجیه است.

۴- در ماده ۱۱۱ به عوض پرداختن به مشکل فعلی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و جهت‌دهی آنها به سوی توسعه صادرات، مناطق ویژه اقتصادی مطرح شده‌اند! دستیابی به جهش در صادرات غیرنفتی با بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی موجود و کمک به خلق مزیت‌های نسبی که در رهنمودهای مقام معظم رهبری و هیئت محترم دولت درج گردیده است مستلزم آن است که اموری مانند سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع صادرات‌گرا، سرمایه‌گذاری داخلی در بخش‌های دارای مزیت، حمایت ارزی و ریالی از این بخش‌ها و بهره‌گیری از ترجیحات تجاری به‌وضوح مورد تأکید قرار گیرد. اما لایحه پیشنهادی فاقد صراحت لازم در این موارد است و اصولاً به گونه‌ای تنظیم گردیده است که حداقل تکلیف را برای دولت در انجام امور ایجاد کند.

۵- اگر بهره‌گیری از مزیت جغرافیایی کشور و نفوذ در بازارهای هدف جزو سیاست‌های کلی برنامه است باید اعتبارات خاصی برای آن در نظر گرفته شود و در زمینه قوانین و مقررات مربوطه نیز اصلاحاتی صورت گیرد که هیچ‌کدام از آنها در این لایحه دیده نمی‌شود.

۶- امور بازرگانی داخلی در این لایحه بسیار کم‌رنگ است و اموری نظیر حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، توزیع و خدمات بازرگانی مورد نیاز (حمل و نقل، سردخانه و...) مورد توجه قرار نگرفته است، که چون اینها بحث‌های مفصلی است، از ذکر آنها در اینجا اجتناب می‌شود.

۷- در لایحه اصلاً ارزیابی از عملکرد ضعیف مناطق آزاد در زمینه صادرات نکرده و راه‌حلی نداده و از کنار این مقوله مهم گذشته است. شایسته است در قانون برنامه سوم توسعه برای این مناطق، اهداف صادراتی تعیین و ترتیبی اتخاذ گردد تا واردات کالاهای مصرفی ساخت خارج از این مناطق به کشور تدریجاً ممنوع گردد.

۶- نظام مالیاتی در لایحه برنامه سوم

۱- تنگناهای نظام مالیاتی بسیار گسترده است و ناکارآمدی این نظام یکی از موانع جدی توسعه

اقتصادی است. علی‌رغم این گستردگی، دولت در این لایحه تنها در یک ماده که شامل دو بند است به شکلی سطحی و غیرجامع به موضوع پرداخته است.

۲- همه با وضعیت بدیشوی نظام مالیاتی کنونی آشنایییم. نظامی که هم مردم را ناراضی نموده، هم اقتصاد را از شکوفایی انداخته و هم خزانه دولت را خالی نگه داشته است. طبق قانون مالیات‌های مستقیم، فردی که درآمد کسب می‌کند دو راه دارد: ۱- با رفتار قانونی سر موعد اظهارنامه مالیاتی بدهد و چنانچه خلاف ایراز کرده باشد می‌توان بین سه ماه تا دو سال او را زندانی کرد. ۲- اگر کسی اظهارنامه ندهد و چنانچه تا ۳ سال سیستم مالیاتی نتواند تشخیص دهد و اطلاعات مالی لازم را تهیه نماید موضوع مشمول مرور زمان می‌گردد و در صورت کشف موضوع مالیات تشخیص داده می‌شود و به علاوه ۵۵ درصد جریمه اخذ می‌شود. این تنها ذکر یک نمونه بود. موارد ضدتوسعه هم در متن قانون و هم در نظام وصول و تشخیص، بسیار بسیار وسیع و گسترده‌تر از اینهاست.

۳- ماده ۵۷ از فصل ۷ لایحه برنامه سوم در دو بند به نظام مالیاتی می‌پردازد. بند «الف» بر «تأسیس سازمان مالیاتی» و بند «ب» بر «طراحی و راه‌اندازی نظام جامع مالیاتی» با تأکید بر «گردآوری و پردازش اطلاعات» و «روش خود اظهاری»^۱ ناظر است. مهم‌ترین خطر پیشنهاد تأسیس سازمان مالیاتی، تمرکز و انباشت قدرت تصمیم‌گیری در سازمانی مستقل است بدون آن که مجلس به مثابه کانون اجتماع نمایندگان ملت بر آن نظارت داشته باشد. متن پیشنهادی حکایت از آن دارد که تشکیلات، آیین‌نامه‌های مربوطه چنین سازمانی بعداً و به‌دور از نگاه نمایندگان ملت تصویب خواهد شد. با توجه به آثار وسیعی که نحوه عمل این سازمان بر کلیت اقتصادی می‌گذارد حتماً باید مجلس بر آن نظارت داشته باشد.

۴- از این مهم‌تر، مسئله جداسازی مراحل تشخیص و وصول مالیات است. عدم تفکیک مرجع تشخیص و مرجع وصول، اساس ناکارآمدی و منشأ فساد اداری است و این موضوع باید در لایحه مورد توجه قرار می‌گرفت.

۵- دولت، خیلی پیش از اینها می‌باید اصلاحات نظام مالیاتی، پیشنهاد می‌کرد. حتی دولت می‌توانست خواهان تسریع در اجرای قوانینی بشود که قبلاً مجلس تصویب کرده ولی عملاً سال‌هاست در دولت متوقف مانده است. قوانینی که خودگشایی در کارکرد نظام مالیاتی ایجاد می‌کنند. مثلاً اجباری شدن وجود حساب‌رسان خبره در نظام مالیاتی که مجلس قبلاً آن را تصویب کرده اما دولت دنبالش را نگرفته، هم به تفکیک دو مرجع وصول و تشخیص کمک می‌کند و هم از فشار کارکردی دولت می‌کاهد. متأسفانه این موضوع نیز در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است.

۶- پیشنهاد می‌شود که:

۱- جزئیات مربوط به تشکیل «سازمان مالیاتی» به تصویب مجلس برسد.

۲- استفاده از حساب‌رسان خبره در نظام مالیاتی در راستای تفکیک مرحله تشخیص و مرحله وصول اجباری شود.

۳- نظام خودتشخیصی فعال شود.

۴- پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها در جهت اصلاح نظام مالیاتی که قبلاً طی گزارش‌هایی تقدیم

۱. تذکر این نکته لازم است که «خود تشخیص» معادل Self-assessment است که به غنظ در بعضی از متون از واژه «خود اظهاری» استفاده شده است. یادآوری این نکته ضروری است که واژه «اظهار» در اینجا کاملاً غیرمدنی است. درست‌تر همان کلمه «خودتشخیصی» است.

۷- اشتغال در لایحه برنامه سوم

۱- به طوری که در جدول شماره ۵ لایحه بیان شده است برای این که نرخ بیکاری از ۱۵/۱ درصد بالاتر نرود. سالانه نیازمند ایجاد ۷۶۵ هزار شغل جدید (در کل ۳۸۲۵ هزار شغل جدید در طول برنامه) هستیم. با عنایت به عملکرد برنامه دوم توسعه در ایجاد فرصت‌های شغلی جدید که به طور متوسط ۱۸۰ هزار شغل در سال بود، معلوم می‌شود که برنامه سوم هدف‌گذاری بالایی را انتخاب کرده است. ارزیابی‌های کلی نشان می‌دهد که این برنامه آن قدر قدرت تحول در اقتصاد را ندارد که بتواند به این رقم دست یابد و در واقع برای دستیابی به این هدف، سیاست‌های کارآمد دیگری لازم است.

۲- در برنامه سوم فصل هشتم همچنان با رویکردی سنتی به مسائل بازار کار برخورد می‌شود. در این فصل به جای برخورد زیربنایی با مشکل اقتصاد و رفع موانع اصولی آن (از جمله قانون کار)، متوسل به تمهیداتی روبنایی (مانند تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما یا کاهش مالیات کارفرمایان) برای جذب کارگران جدید به بنگاه‌ها می‌گردد بدون آن که مسائل بازار کار، ترکیب اشتغال بر حسب بخش‌های رسمی و غیر رسمی و ماهیت و پویایی‌های آن دو بخش را تشخیص داده باشد.

۳- رویکرد اساسی برای حل مسائل بازار کار به رسمیت شناختن دوگانگی بازار کار بر حسب بخش رسمی و غیر رسمی است. مفهوم بخش غیر رسمی که اولین بار توسط سازمان جهانی کار در اوایل دهه ۱۹۷۰ معرفی شد مربوط به فعالیت‌هایی می‌شود که تحت ساختار بخش‌های رسمی سازماندهی شده قابل طبقه‌بندی نیستند. معمولاً در این بخش کالاهای غیر قابل ورود یا صدور تولید می‌شود. قوانین حمایتی نیروی کار به دلیل فقدان قراردادهای رسمی حاکم نبوده و حجم سرمایه و در نتیجه بهره‌وری نیروی کار پایین‌تر از بخش رسمی می‌باشد. به طور مثال حجم زیادی از فعالیت‌های خرده‌فروشی، خدمات کارگران ساختمانی حمل و نقل، فروش‌های خیابانی، واکس زنی و نظایر آن در این بخش قرار می‌گیرند. در گذشته این بخش یک اقتصاد ورشکسته و فقیر با فعالیت‌های ناخوشایند و غیرمولد تلقی می‌شد که گسترش آن ارتباطی با تقاضای واقعی و مؤثر برای این مشاغل ندارد. اما امروزه توجه اقتصاد دانان بازار کار به بخش غیر رسمی اقتصاد برای ایجاد اشتغال افزایش یافته است. هر چند بازدهی نیروی کار در بخش غیر رسمی کمتر از بخش رسمی است اما به هیچ عنوان نزدیک به صفر نیست. برخی خدماتی که در این بخش ارائه می‌شود مانند جمع‌آوری زباله‌ها و کالاهای فرسوده برای بازیافت یا خدمات تعمیراتی باعث افزایش طول عمر کالاهای بادوام می‌گردد. لذا می‌توان از این بخش برای افزایش اشتغال و ایجاد درآمد به نحو مؤثری سود جست. از طرف دیگر در بخش رسمی اقتصاد که عمدتاً شامل کارگاه‌های بزرگ صنعتی است روابط بلندمدت میان کارگران و کارفرمایان از اهمیت زیادی برخوردار است نقش اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی در این بخش برای کاهش هزینه‌های چانه‌زنی و تضمین روابط بلندمدت میان این دو گروه بسیار با اهمیت است.

۴- پیشنهاد مرکز در این رابطه این است که دولت ملزم شود به بخش غیررسمی بازار کار توجه نماید و قوانین لازم برای توسعه این بخش را ارائه نماید. در غیر این صورت انتظار تحول در بخش اشتغال، خوشبینانه خواهد بود.

۸- بخش صنعت، معدن و بازرگانی در لایحه برنامه سوم

ارزیابی مواد این فصل به دو روش مکمل صورت خواهد گرفت. در روش اول ابتدا کلیه مواد مربوط به بخش های صنعت، معدن و بازرگانی به طور مرتبط با یکدیگر مورد ارزیابی قرار می گیرند.

در روش دوم، ارزیابی به تفکیک مواد سه بخش صنعت (مواد ۱۰۷ تا ۱۰۹) معدن (ماده ۱۱۰) و بازرگانی (مواد ۱۱۱ و ۱۱۶) صورت می گیرد.

در رابطه با جهت گیری های کلی فصل ۱۴ لایحه، با اجرای این برنامه:

۱- تغییری در الگوی تجاری رخ نخواهد داد و تراز تجاری بهبود نخواهد یافت.
۲- شکل گیری و ساختار صنعتی تغییر نخواهد کرد و این ساختار در جهت استراتژی تشویق صادرات نخواهد بود.

۳- از آنجایی که طرحی برای جبران هزینه های ناشی از تعطیلی صنایع نداریم، فشار این هزینه ها ما را ملزم به توقف سیاست آزادسازی تجاری خواهد نمود.

۴- به دلیل بروز فشارهای داخلی و تورمی ناشی از اعمال این برنامه، مجدداً صادرات را کنترل خواهیم نمود و محدودیت های بازار داخلی تعیین کننده خواهد بود.

به طور کلی می توان عنوان نمود که این سیاست ها از یک طرف به دلیل عدم انسجام و نیز عدم بستر سازی مناسب و از طرف دیگر به دلیل هدف قرار ندادن مشکلات ساختاری، عقیم و خنثی خواهد بود و منجر به افزایش صادرات و بهبود تراز پرداخت های خارجی نخواهد گردید.

در رابطه با بخش صنعت، در مواد لایحه چیزی به عنوان استراتژی صنعتی به چشم نمی خورد و حتی از سیاست های بخش بازرگانی نیز نمی توان به هیچ استراتژی مشخصی رسید. از طرف دیگر بندهای مواد مربوط به بخش صنعت به طور مجزا و متفرع از مواد مربوط به بخش بازرگانی تدوین گردیده است و هیچ نوع انسجام منطقی و سازگاری بین مواد مربوط به این دو بخش وجود ندارد. حتی بین مواد خودبخش صنعت نیز انسجام و سازگاری درونی وجود ندارد و هر سه ماده این بخش کاملاً بی ارتباط با یکدیگر در کنار هم آمده اند.

در رابطه با بخش معدن نیز تنها یک ماده آمده است. این ماده نیز به مسئله تسهیل در صدور پروانه بهره برداری بر می گردد. سؤال این است که آیا مسئله عدم گسترش فعالیت های معدنی به صدور پروانه بهره برداری مربوط بوده است، که پاسخ منفی می باشد. به نظر می رسد که علل عدم گسترش و بسط فعالیت های معدنی، که تولیداتش می تواند در راستای استراتژی تشویق صادرات توجیه بسیار قوی داشته باشد یا به درستی شناسایی نشده اند یا راه حلی برای این مشکلات نمی شناسیم. به هر حال مسئله هزینه های اکتشاف هنوز حل نشده است و دولت در این راستا هیچ اقدام مؤثری صورت نداده است.

در رابطه با بخش بازرگانی باید گفت: که

- ۱- هیچ گونه انسجام منطقی بین سیاست‌های بخش صنعت و بخش بازرگانی وجود ندارد و حتی بعضاً این سیاست‌ها متناقض می‌باشند. بین مواد این بخش نیز سازگاری و هدف مندی خاص به چشم نمی‌خورد.
- ۲- در اینجا هدف ضمنی افزایش لحام گسیخته صادرات است.
- ۳- پیاده کردن این برنامه منجر به بروز فشار بر بازار داخلی و فشارهای تورمی می‌گردد.
- ۴- الگوی تجاری به دلیل عدم رفع تکنک‌های ساختاری بخش صنعت تغییر نخواهد کرد و تنها می‌توانیم به صادرات مواد اولیه خام امیدوار باشیم.
- ۵- آزادسازی تجاری موجب تعطیلی بسیاری از واحدهای صنعت خواهد شد که هزینه‌های بسیار زیادی را به بار خواهد آورد.
- ۶- این برنامه منجر به بهبود تراز تجاری نخواهد گردید و مشکل تراز پرداخت‌های خارجی همچنان باقی خواهد ماند.
- ۷- طبق این لایحه مجلس نقشی در تعیین خط مشی‌های صادراتی ندارد.

۹- تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی در لایحه برنامه سوم

به طور کلی مقابله با انحصارات در برنامه تنها از طریق لغو فرانشیز صورت می‌گیرد. در حالی که در رابطه با این فعالیت‌ها مانع فنی نیز وجود داشته و این انحصارات در زمره انحصارات طبیعی هستند و لغو فرانشیز به تنهایی نمی‌تواند شرایط رقابتی را در این بازارها به وجود آورد و منجر به تغییر در ساختار بازار گردد. شاید بتوان با تفکیک مراحل مختلف در این نوع فعالیت‌ها و واگذاری برخی مراحل به بخش خصوصی تا حدودی کارایی را در این فعالیت‌ها افزایش داد.

بنابراین به طور خلاصه استدلال این است که اولاً، این فعالیت‌ها در حال حاضر نمی‌باید خصوصی شوند و برای خصوصی سازی ابتدا باید کار را در بخش‌هایی نظیر بیمه‌ها، بانک‌ها، بازار سرمایه و برخی فعالیت‌های صنعتی شروع کرد و تنها در مراحل بالای توسعه اقتصادی است که می‌توان به خصوصی سازی امور زیربنایی نیز فکر کرد.

- به طور کلی می‌توان گفت اعطای فرانشیز به فعالیت‌هایی که قادرند در مقیاس کوچک به طور کارا عمل نمایند، توجیه اقتصادی ندارد.

- در رابطه با ماده ۳۵ تنها انتقال فعالیت از یک واحد دولتی به سایر واحدهای دولتی مطرح می‌باشد. در صورتی که اگر واقعا قرار بر مقابله با انواع انحصارات بود، می‌باید که به مشکل اساسی ساختار صنعت بیمه می‌پرداختیم که بحث ضرورت وجود بیمه مرکزی و شورای عالی بیمه و نقش آنها را نیز شامل می‌گردید.

۱۰- سیاست‌های بازار سرمایه در لایحه برنامه سوم

برنامه سوم درباره بازارهای مالی برخورداردی عمومی دارد که از آن برنامه اجرایی را نمی‌توان تدوین کرد. با در نظر گرفتن نیاز به تعمیق مالی و گسترش فعالیت بازار سرمایه در نتیجه واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به

بخش خصوصی به نظر می‌رسد که چهره شفاف‌تری از بازار سرمایه باید ارائه شود. از آنجا که برنامه ریزان تصویر اقتصاد را ترسیم نکرده‌اند، نمی‌توان چارچوب‌های اجرایی بازار سرمایه را ارائه نمود. قوانین و مقررات لازم برای شفاف سازی بازار و تغییر شکل مبادلات باید در جریان یک برنامه ریزی منظم تدوین شود و در لایحه نه تنها این ذکر نشده، بلکه چارچوب‌های یک قانون جامع بازار سرمایه نیز ارائه نگردیده است.

به طور خلاصه می‌توان گفت که لایحه برنامه سوم نه مشکلات بازار سرمایه را مورد توجه قرار داده و نه چشم‌اندازی برای رفع آن ارائه کرده است.

۱۱- انرژی در لایحه برنامه سوم

● مقدمه

فصل پانزدهم لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مربوط به بخش انرژی است که در ۵ ماده تنظیم گردیده است. نظر به این که در بین بخش‌های مختلف، بخش انرژی، تنها بخشی است که برخی اهداف کمی و کلان آن در جداول لایحه برنامه سوم و تراز مالی کشور ارائه شده و قرار است به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. از این لحاظ بررسی‌های خاصی در این خصوص انجام گرفته که مسائل مختلف و در عین حال بسیار مهمی را مطرح و تحلیل‌های مشخص و کمی خاصی را ضروری می‌سازد در اینجا ابتدا متن ماده ۱۱۷ در کتاب لایحه برنامه سوم ارائه و سپس مورد بررسی اجمالی قرار می‌گیرد.

● بررسی اجمالی ماده ۱۱۷ و ۱۱۸

بر اساس مفاد این ماده تنها شرط تعیین کننده در قیمت‌گذاری انواع حامل‌های انرژی برای فروش داخلی، منحصر بر واریز ۲ قلم، تحت عناوین هزینه بهینه سازی مصرف انرژی و درآمد افزایش قیمت حامل‌های انرژی به درآمد عمومی کشور است، این ارقام طی سال‌های برنامه به شرح جدول ذیل آمده است.

جدول ۱- وجوه پرداختی بخش انرژی به درآمد عمومی طی برنامه سوم

شرح	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع برنامه
۱- درآمد افزایش قیمت حامل‌های انرژی	-	۳۳۵۹	۴۳۲۴	۶۰۲۸	۷۵۶۵	۱۱۷۷۲	۳۳۰۴۷
۲- عوارض بهینه سازی مصرف انرژی	-	۱۷۰۱	۲۳۱۶	۳۰۹۶	۴۰۳۳	۵۲۱۵	۱۶۳۶۱
جمع							

در مقابل این امر، بخش انرژی کشور، هزینه‌های عملیاتی جاری، هزینه‌های سرمایه‌گذاری منابع داخلی و سایر پرداخت‌ها و دیون (شرکت‌های تولید و عرضه کننده انرژی) خود را به استثنای هزینه‌های ریالی، ماده ۱۱۹ این قانون (مربوط به اقدامات اعمال صرفه جویی، منطقی کردن مصرف

انرژی و حفاظت (محیط زیست) از طریق درآمدهای حاصل از فروش حامل‌های انرژی عهده دار می‌شود.

در این معادله بین درآمد ناشی از فروش حامل‌های انرژی (منابع داخلی) و هزینه‌ها (مصارف)، هیچ‌گونه عامل محدود کننده‌ای تعریف نشده است و افزایش قیمت حامل‌های انرژی، به‌عنوان یک متغیر اصلی، همواره، تأمین کننده تعادل بین منابع و مصارف شرکت‌های بخش انرژی کشور (نفت - گاز - نیرو)، مدنظر این ماده است. به عبارت دیگر براساس این چارچوب که در صورت تصویب قانونی خواهد شد مزیت نسبی کشور در بخش انرژی و تفاوت‌های فی‌مابین قیمت‌های فروش داخلی و قیمت‌های بین‌المللی، که نقش توجیهی اصلی را در هدف‌گذاری افزایش قیمت انرژی در این برنامه دارد از جامعه مصرف کنندگان اخذ و در اختیار شرکت‌های انحصاری تولید و عرضه انرژی کشور قرار می‌گیرد و فشار ناشی از این امر بر عهده جامعه و دولت خواهد بود و منافع آن بدون هیچ‌گونه مکانیسم پیش‌بینی شده کنترلی به گسترش این دستگاه‌ها و عملکرد ناکارآمد اقتصادی بخش منجر خواهد شد. خاطر نشان می‌سازد که در این چارچوب، هدف منطقی کردن قیمت انرژی، به جای آن که در خدمت مجموعه دولت و جامعه قرار گیرد، تنها نصیب شرکت‌های انحصاری نفت و گاز و نیرو خواهد شد.

قبل از پرداختن به ارائه تصویری کمی از این مناسبات مالی فی‌مابین شرکت‌های بخش انرژی، دولت و مردم، توجه به این نکته حائز اهمیت است که اولاً، از رقم ۳۳ هزار میلیارد ریال درآمد افزایش قیمت حامل‌های انرژی که به درآمد عمومی واریز می‌شود براساس همین ماده ۱۱۷، ۵۰ درصد آن (حدود ۷ درصد کل فروش) از طریق وجوه اداره شده نزد بانک‌ها جهت ایجاد اشتغال و پرداخت یارانه سود تسهیلات موضوع ماده ۵۵ همین لایحه برنامه در قالب لوایح بودجه سنواتی اختصاص می‌یابد و ۵۰ درصد دیگر (حدود ۷ درصد کل فروش) جهت جبران بخشی از هزینه‌های اضافی به خانوارهای کم درآمد و گروه‌های آسیب‌پذیر که در نتیجه افزایش قیمت حامل‌های انرژی ایجاد می‌شود تعلق خواهد گرفت. ثانیاً، براساس بند «ج» ماده ۱۱۷، معادل وجوه واریزی تحت عنوان هزینه بهینه‌سازی مصرف انرژی به میزان ۱۶ هزار میلیارد ریال (۷ درصد کل فروش) به طرح‌های مربوطه اختصاص خواهد یافت.

بنابراین ملاحظه می‌شود که تنها حدود ۲۱ درصد عواید حاصل از فروش فرآورده‌ها به خزانه دولت واریز شده و بقیه (۸۰-۱۷۹) در اختیار شرکت‌های انرژی خواهد بود. علاوه بر آن براساس ماده ۱۱۸ درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی، مایعات گازی نیز در اختیار شرکت نفت می‌باشد. مضاعف بر آنها، درصدی از صادرات نفت خام که در لوایح سنواتی اعلام می‌شود نیز در اختیار شرکت نفت قرار خواهد گرفت. این در حالی است که مطابق جدول ۲، میزان درآمد حاصل از صادرات نفت خام به‌عنوان محصول این شرکت که به خزانه عمومی واریز می‌شود از رشدی حدود ۱۰ درصد برخوردار است که عمدتاً ناشی از افزایش قیمت مفروض ۱۴ دلار در طول برنامه نسبت به قیمت ۱۲ دلار هر بشکه سال ۱۳۷۸ است. چنانچه حجم نفت خام صادراتی موردنظر قرار گیرد طی برنامه پنج ساله سوم نه تنها افزایش صادرات نخواهیم داشت بلکه طی سه سال اول برنامه ۲۰۰ الی ۲۵۰ هزار بشکه در روز کاهش صادرات ایجاد خواهد شد. این کاهش طی دو سال آخر برنامه به گونه‌ای جبران خواهد گردید که رقم صادرات نزدیک به رقم صادرات نفت خام سال ۱۳۷۸ گردد و این به احتمال قوی ناشی از اجرای طرح‌های بیع متقابلی خواهد بود که هزینه آن نیز قبلاً از طریق منابع

پرداخت شده است. مجموعه این مطالب بیانگر آن است که علی رغم افزایش قیمت‌ها و رسیدن به سطح قیمت‌های بین‌المللی حدود ۸۰ درصد عواید حاصل از تولید نفت، پالایش، انتقال و توزیع فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی و برق عملاً در اختیار این شرکت‌های انحصاری دولتی قرار می‌گیرد. بدون آن که بابت ارزش‌های ذاتی نفت و گاز بهره‌برداری شده، که عنصر اصلی در بهای تمام شده حامل‌های انرژی در بازار بین‌المللی و سرمایه ملی است، به دولت پرداختی از این بابت انجام گیرد. حال که این شرکت‌ها (مشابه شرکت‌های بین‌المللی)، حال که دریافت قیمت در سطح بین‌المللی را از جامعه خواهند خود به‌عنوان یک شرکت می‌باید بهای عادلانه بهره‌برداری از ذخایر نفت و گاز کشور را به دولت پرداخت نمایند. علاوه بر این، این شرکت‌ها در سطح بین‌المللی از توان لازم در تأمین منابع مالی برخوردارند و مدیریت مالی این شرکت‌ها در راستای سیاست‌های دولت و در جهت افزایش کارایی سیستم و تقنین و هزینه‌ها عمل می‌نمایند. این منبع ارزشی که در این مکانیسم قیمت‌گذاری، بهای آن توسط جامعه پرداخت می‌شود در چارچوب این ماده از لایحه در اختیار این شرکت‌های دولتی انحصاری قرار خواهد گرفت و از سوی دیگر حد و مرزی جهت تعیین سقف نهایی قیمت‌ها وجود نخواهد داشت زیرا که با تغییرات نرخ ارز که در طول برنامه تا ۸۰۰۰ ریال نیز تخمین زده شده است، قیمت‌های داخلی انرژی مشابه با قیمت‌های بین‌المللی رشد بسیار بالایی خواهند داشت.

جدول ۲- پیش‌بینی درآمد ارزی و مقدار صادرات نفت خام

شرح	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع برنامه
۱- صادرات نفت خام (میلیون دلار)	۱۰۹۵۱.۵	۱۱۰۸۹.۶	۱۰۸۶۴.۸	۱۱۰۵۸	۱۱۵۷۸.۸	۱۲۰۸۲.۸	۵۶۶۷۴
مقدار صادرات (هزار بشکه در روز)	۲۳۷۸	۲۱۷۰	۲۱۲۶	۲۱۶۳	۲۲۶۵	۲۳۶۴	

● تصاویری از قیمت و مصرف حامل‌های انرژی و درآمد شرکت‌های انرژی

در لایحه برنامه سوم، به‌طور مشخص قیمت فرآورده‌های نفتی، گاز و برق در طول برنامه قید نشده است. با این حال کوشیدیم به کمک اعداد و ارقامی که در جداول پیوست و متن مجوزهای لایحه آمده است، دو سناریو تنظیم کنیم. قبل از اعلام مبانی این دو سناریو لازم است توضیح داده شود که سناریوی‌های فوق به هیچ وجه نمایشگر اهداف کمی دولت و دستگاه‌های بخش انرژی کشور در مورد قیمت انواع انرژی و روند تغییرات آنها نیست و همان‌گونه که در ابتدای گزارش قید گردید هیچ عامل محدودکننده‌ای در انتخاب قیمت‌ها اعلام نشده است لذا این سناریوها صرفاً به منظور ارائه تصویری به نسبت ملموس از روند تغییرات قیمت و درآمد در اختیار شرکت‌ها و تفاوت ماهوی مکانیسم عمل با وضعیت فعلی تهیه و تنظیم شده است.

سناریوی ۱

مفروضات این سناریو به شرح زیر می‌باشد:

۱- رقم عوارض بهینه‌سازی در لایحه برنامه سوم ۷ درصد کل فروش اعلام شده است. در جدول

- شماره ۶، لایحه ارقام سالیانه عوارض برای کل حامل‌های انرژی ۱۶۳۰۰ میلیارد ریال است که براساس ردیف او ۲ جدول فوق‌الذکر حجم کل فروش ۲۳۳ هزار میلیارد ریال می‌گردد.
- ۲- میزان مصرف انواع انرژی نهایی در سال ۱۳۷۸ و سال‌های برنامه براساس آمار مصرف و روند آنها در این سناریو برآورد شده است (جدول شماره ۳) و ضرایب رشد مصرف در جدول شماره ۴ منعکس است.
- ۳- ارقام قیمت در سال پایان برنامه، مطابق ماده ۹۰ رهنمود دولت در لایحه برنامه سوم معادل قیمت‌های خلیج فارس اعلام شده است. لذا براساس نرخ دلار ۳۰۰۰ ریال و ترکیب متناسب قیمت‌ها در ایران، قیمت‌های سال پایان برنامه تخمین زده شد.
- ۴- با توجه به مصرف در سال‌های برنامه و قیمت‌های پیش‌بینی شده درآمد فروش محاسبه گردیده است. (جدول شماره ۵).
- ۵- با توجه به تعریف عوارض بهینه‌سازی مصرف انرژی، که معادل ۷ درصد فروش آمده است. در جدول ۶ این عوارض به تفکیک سالانه محاسبه گردید.
- ۶- مقایسه ارقام محاسباتی عوارض بهینه‌سازی مصرف انرژی با عوارض بهینه‌سازی مصرف انرژی اعلام شده در جدول شماره ۶ لایحه برنامه سوم و بند «ج» در (ردیف دوم جدول) باعث تعدیل قیمت‌های انواع انرژی گردید. قیمت‌های تعدیل شده در جدول شماره ۱ منعکس است.
- ۷- قیمت‌های سناریو و حدود افزایش آن متکی بر ارقام سالیانه عوارض بهینه‌سازی در جدول شماره ۶ لایحه و برابری آن با ۷ درصد کل فروش می‌باشد. هر گونه تغییر در این رابطه و اعداد اعلام شده بر سناریو قیمت تاثیر کلی خواهد داشت. شایان ذکر است ترکیب داخلی قیمت‌ها و نسبت قیمتی انواع انرژی به هم می‌تواند حالات بسیار متعددی از سناریو را ایجاد کند که در این گزارش مورد نظر نیست بلکه مجموعه درآمد حاصل و افزایش کلی قیمت‌ها محور توجه است.
- ۸- در این محاسبات نرخ ارز هر دلار ۳۰۰۰ ریال منظور شده است بدیهی است با تغییر آن در برنامه و با مفروض بودن معادل قیمت‌های بین‌المللی خلیج فارس هر گونه تغییر در نرخ ارز و افزایش آن قیمت‌های داخلی انرژی را متناسباً افزایش خواهد داد. شایان توجه است برخی محاسبات قیمت ارز را در پایان برنامه در محدوده ۱۵۰۰۰ تا ۱۸۰۰۰ ریال نشان می‌دهد.

جدول ۱- یک سناریو برای قیمت حامل های انرژی - تعدیل شده براساس ارقام عوارض سالانه بهینه سازی مصرف انرژی

برق	گاز طبیعی			نفت کوره	نفت گاز	نفت سفید	بنزین	گاز مایع	سال
	مجموع	نیروگاه	صنعتی و خانگی و تجاری						
ریال بر کیلو وات ساعت	ریال بر متر مکعب			ریال بر لیتر			ریال بر کیلوگرم		
۸۰/۰	۵۰/۰		۵۰/۰	۵۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰۰	۳۵۰/۰	۱۶۰/۰	۱۳۷۸
۹۲/۶	۵۷/۷		۵۷/۷	۶۸/۶	۱۴۱/۵	۱۲۲۷	۵۵۷/۶	۱۷۲/۴	۱۳۷۹
۱۰۹/۸	۷۲/۷		۷۲/۷	۹۳/۹	۲۰۴/۴	۱۵۲۹	۷۶۸/۳	۱۹۱/۱	۱۳۸۰
۱۳۳/۱	۹۲/۱		۹۲/۱	۱۲۸/۳	۲۹۱/۷	۱۹۲۲	۹۶۰/۸	۲۱۷/۶	۱۳۸۱
۱۶۰/۹	۱۱۶/۷		۱۱۶/۷	۱۷۴/۲	۴۱۴/۹	۲۳۷۶	۱۱۱۵/۰	۲۵۲/۲	۱۳۸۲
۱۹۷/۵	۱۴۹/۲		۱۴۹/۲	۲۳۸/۷	۵۹۶/۷	۲۹۸۴	۱۲۰۷/۱	۲۹۸/۴	۱۳۸۳
۶/۵۸	۴/۹۷		۴/۹۷	۷/۹۶	۱۹/۸۹	۹/۹۵	۴۰/۲۴	۹/۹۵	سنت (نرخ ارز ۳۰۰۰ ریال)
۵	۵			۷/۰	۱۳/۰	۱۳/۰	۱۳/۵	۱۹/۶	قیمت خلیج فارس (سنت)

جدول ۲- روند تغییرات قیمت انواع انرژی در برنامه سوم براساس سناریوی فرضی فوق ارقام به درصد

برق	گاز طبیعی			نفت کوره	نفت گاز	نفت سفید	بنزین	گاز مایع	سال
	مجموع	نیروگاه	صنعتی و خانگی و تجاری						
									۱۳۷۸
۱۵/۸			۱۵/۵	۳۷/۳	۴۱/۵	۲۲۷	۵۹۳	۷/۸	۱۳۷۹
۱۸/۵			۲۵/۹	۳۶/۸	۴۴/۴	۲۴۶	۳۷/۸	۱۰/۸	۱۳۸۰
۲۱/۳			۲۶/۷	۳۶/۷	۴۲/۷	۲۵۷	۲۵/۱	۱۳/۹	۱۳۸۱
۲۰/۹			۲۶/۷	۳۵/۷	۴۲/۳	۲۳۶	۱۶۰	۱۵/۹	۱۳۸۲
۲۲/۷			۲۷/۸	۳۷/۰	۴۳/۸	۲۵۰۶	۸/۳	۱۸/۳	۱۳۸۳
۱۹/۳			۲۴/۴	۳۶/۷	۴۲/۴	۲۴/۴	۲۸/۱	۱۳/۳	رشد متوسط برنامه

جدول ۳- مصرف نهایی حامل های انرژی در یک سناریو فرضی

سال	گاز مایع	بنزین	نفت سفید	نفت گاز	نفت کوره	گاز طبیعی			برق
						خانگی و تجاری	صنعتی	نیروگاه	
	میلیون تن	میلیارد لیتر				میلیارد مترمکعب			میلیارد کیلو وات ساعت
۱۳۷۸	۱/۹۵	۱۴/۵۸	۹/۸۰	۲۲/۹۴	۸/۶۵	۳۶/۰۰			۸۶/۰۰
۱۳۷۹	۲/۰۱	۱۵/۰۲	۹/۷۲	۲۳/۰۹	۸/۴۲	۴۳/۱۴			۹۰/۶۳
۱۳۸۰	۲/۰۹	۱۵/۸۰	۹/۶۸	۲۳/۵۳	۸/۳۰	۴۵/۳۷			۹۶/۳۴
۱۳۸۱	۲/۱۷	۱۶/۷۳	۹/۴۴	۲۴/۰۸	۸/۱۲	۴۹/۹۲			۱۰۲/۶۸
۱۳۸۲	۲/۲۶	۱۷/۷۷	۹/۲۲	۲۴/۷۲	۷/۹۹	۵۳/۹۱			۱۰۹/۸۵
۱۳۸۳	۲/۳۵	۱۸/۹۰	۹/۱۱	۲۵/۴۲	۷/۹۲	۵۸/۳۲			۱۱۷/۵۰

ارقام به درصد

جدول ۴- رشد مصرف نهایی حامل های انرژی در سناریوی فرضی

سال	گاز مایع	بنزین	نفت سفید	نفت گاز	نفت کوره	گاز طبیعی			برق
						خانگی و تجاری	صنعتی	نیروگاه	
	میلیون تن	میلیارد لیتر				میلیارد مترمکعب			میلیارد کیلو وات ساعت
۱۳۷۸									
۱۳۷۹	۳/۱	۳/۰	-۰/۸	۰/۷	-۲/۷	۱۹/۸			۵/۴
۱۳۸۰	۴/۰	۵/۲	-۰/۴	۱/۹	-۱/۴	۵/۲			۶/۳
۱۳۸۱	۳/۸	۵/۹	-۲/۵	۲/۳	-۲/۲	۱۰/۰			۶/۶
۱۳۸۲	۴/۱	۶/۲	-۲/۳	۲/۷	-۱/۶	۸/۰			۷/۰
۱۳۸۳	۴/۰	۶/۴	-۱/۲	۲/۸	-۰/۹	۸/۲			۷/۰
متوسط برنامه	۳/۸	۵/۳	-۱/۴	۲/۰/۱	-۱/۷	۱۰/۱			۶/۴

جدول ۵- درآمد ناخالص حاصل از فروش انواع انرژی در شرکت های مختلف دولتی بر اساس سناریوی مفروض

سال	گاز مایع	بنزین	نفت سفید	نفت گاز	نفت کوره	شرکت ملی نفت				جمع بخش انرژی
						مجموع فرآورده	خانگی و تجاری	صنعتی	نیروگاه	
۱۳۷۸	۳۱۲	۵,۱۰۳	۹۸۰	۲,۲۹۴	۴۳۳	۸,۸۱۰	۱,۸۰۰			۱۷,۴۹۰
۱۳۷۹	۳۴۷	۸,۳۷۵	۱,۱۹۲	۳,۲۶۸	۵۷۸	۱۳,۴۱۴	۲,۴۹۱			۲۴,۳۰۱
۱۳۸۰	۳۹۹	۱۲,۱۳۹	۱,۴۸۰	۴,۸۰۹	۷۷۹	۱۹,۲۰۷	۳,۲۹۷			۳۳,۰۷۹
۱۳۸۱	۴۷۲	۱۶,۰۷۴	۱,۸۱۴	۷,۰۲۴	۱,۰۴۲	۲۵,۹۵۴	۴,۵۹۸			۴۴,۲۲۳
۱۳۸۲	۵۷۰	۱۹,۸۱۳	۲,۱۹۰	۱۰,۲۵۸	۱,۳۹۲	۳۳,۶۵۳	۶,۲۹۱			۵۷,۶۲۰
۱۳۸۳	۷۰۱	۲۲,۸۱۵	۲,۷۱۸	۱۵,۱۶۸	۱,۸۹۰	۴۲,۵۹۱	۸,۷۰۰			۷۴,۴۹۹
جمع برنامه	۲,۴۹۸	۷۹,۲۱۷	۹,۳۹۵	۴۰,۵۲۷	۵,۶۸۱	۱۳۴,۸۲۰	۲۵۳۷۶			۲۳۳,۷۲۱

ارقام: میلیارد ریال

جدول ۶- عوارض بهینه‌سازی مصرف انرژی - بندج ماده ۱۱۷ در سناریوی مفروض

عوارض بهینه‌سازی	جمع بخش انرژی	وزارت نیرو	شرکت ملی گاز				شرکت ملی نفت					جمع بخش سال	
			مجموع	نیروگاه	صنعتی	خانگی و تجاری	مجموع چهار فرآورده	نفت کوره	نفت گاز	نفت سفید	بنزین		گاز مایع
	۰		۰										۱۳۷۸
۱۷۰۱۱	۱,۷۰۱	۵۸۸	۱۷۴		۱۷۴	۹۳۹	۴۰	۲۲۹	۸۳	۵۸۶			۱۳۷۹
۲۳۱۵۵	۲,۳۱۵	۷۴۰	۲۳۱		۲۳۱	۱,۳۴۵	۵۵	۳۳۷	۱۰۴	۸۵۰			۱۳۸۰
۳۰۹۵۶	۳,۰۹۶	۹۵۷	۳۲۲		۳۲۲	۱,۸۱۷	۷۳	۴۹۲	۱۲۷	۱,۱۲۵			۱۳۸۱
۴۰۳۳۴	۴,۰۳۳	۱,۲۳۷	۴۴۰		۴۴۰	۲,۳۵۶	۹۷	۷۱۸	۱۵۳	۱,۳۸۷			۱۳۸۲
۵۲۱۴۹	۵,۲۱۵	۱,۶۲۵	۶۰۹		۶۰۹	۲,۹۸۱	۱۳۲	۱,۰۶۲	۱۹۰	۱,۵۹۷			۱۳۸۳
۱۶۳۶۰/۵	۱۶,۳۶۱	۵,۱۴۷	۱,۷۷۶		۱,۷۷۶	۹,۴۳۷	۳۹۸	۲,۸۳۷	۶۵۸	۵,۵۴۵	۰		جمع برنامه

سناریوی ۲

مبنای سناریوی ۲، دستیابی به حدود قیمت‌های خلیج فارس در آخر برنامه است که با در نظر گرفتن نسبت‌های موجود بین قیمت‌های فرآورده‌های داخل کشور تعدیل گردیده و صرفاً جهت نشان دادن کمیت افزایش درآمد سالانه و عوارض است.

جدول ۱- سناریوی ۲، قیمت حامل‌های انرژی در یک سناریو

۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	
۲۵۰	۲۰۲	۱۶۴	۱۳۳	۱۰۸	۸۰	برق (کیلو وات ساعت)
۲۰۰	۱۵۲	۱۱۶	۸۸	۶۷	۵۰	گاز طبیعی (متر مکعب)
۱۵۰۰	۱۱۴۰	۸۶۶	۶۵۰	۵۰۰	۳۵۰	بنزین (لیتر)
۴۰۰	۳۱۳	۲۴۵	۱۹۰	۱۵۰	۱۰۰	نفت سفید (لیتر)
۶۰۰	۴۲۵	۳۰۰	۲۱۲	۱۵۰	۱۰۰	نفت گاز (لیتر)
۲۰۰	۱۵۹	۱۲۶	۱۰۰	۸۰	۵۰	نفت کوره (لیتر)

جدول ۲- سناریوی ۲، مصرف نهایی حامل های انرژی

رشد	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸		
۶۴۹	۱۱۷/۷۴	۱۱۰/۰۸	۱۰۲/۸۷	۹۶/۴۵	۹۰/۵۷	۸۶/۰۰	میلیارد کیلو وات ساعت	انرژی الکتریکی
۱۰/۱۶	۵۸/۴۱	۵۴/۰۰	۴۹/۹۹	۴۵/۴۲	۴۳/۱۲	۳۶/۰۰	میلیارد متر مکعب	گاز طبیعی
۵۷۵	۱۹/۲۹	۱۸/۱۵	۱۷/۰۹	۱۶/۱۳	۱۵/۳۷	۱۴/۵۸	میلیارد لیتر	بنزین موتور
-۱۴۸	۹/۰۹	۹/۲۱	۹/۴۳	۹/۶۶	۹/۷۰	۹/۸۰	میلیارد لیتر	نفت سفید
۲۳۲	۲۵/۷۲	۲۵/۰۱	۲۴/۳۵	۲۳/۸۷	۲۳/۲۳	۲۲/۹۴	میلیارد لیتر	نفت گاز
-۱۵۰	۸/۰۲	۸/۰۹	۸/۲۱	۸/۳۶	۸/۴۱	۸/۶۵	میلیارد لیتر	نفت کوره

جدول ۳- سناریوی ۲، ارزش فروش حامل های انرژی در یک سناریوی انتخابی (میلیارد ریال)

۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	
۲۹۳۵۰	۲۲۴۶۰	۱۶۹۰۴	۱۲۸۴۸	۹۷۸۲	۶۸۸۰	برق
۱۱۶۸۲	۸۲۲۴	۵۷۹۴	۴۰۱۵	۲۹۰۲	۱۸۰۰	گاز طبیعی
۲۸۹۳۵	۲۰۶۸۷	۱۴۷۹۹	۱۰۶۱۴	۷۶۳۵	۵۱۵۳	بنزین موتور
۳۶۳۶	۲۸۸۲	۲۳۰۹	۱۸۵۲	۱۴۵۵	۹۸۰	نفت سفید
۱۵۴۳۲	۱۰۶۰۴	۷۳۰۵	۵۰۴۲	۳۴۸۵	۲۲۹۴	نفت گاز
۱۶۰۴	۱۲۸۷	۱۰۳۸	۸۴۱	۶۷۳	۴۳۲	نفت کوره
۹۰۶۳۹	۶۶۱۴۴	۴۸۱۴۹	۳۵۲۱۲	۲۵۹۳۲	۱۷۵۳۹	جمع میلیارد ریال فروش (میلیارد ریال)
۲۴۴۹۵	۱۷۹۹۵	۱۲۹۳۷	۹۲۸۰	۸۴۴۳	—	جمع فروش فوئور سالانه میلیارد ریال
۶۷۷۵۰	۴۴۲۴۸	۲۴۱۲۱	۱۵۶۲۶	۷۴۵۸		جمع عوارض (میلیارد ریال)
۱۱۷۷۲	۷۵۶۴	۶۰۲۸	۴۳۲۳	۳۳۵۸		جمع عوارض در لایحه برنامه

● جمع بندی و پیشنهاد

با توجه به مفاد این گزارش نتایج حاصل از آن مبنی بر این که افزایش قیمت حامل های انرژی به سطح قیمت های خلیج فارس، هیچ گونه تغییر ساختاری را در بخش انرژی نگوید نمی دهد و صرفاً با اخذ قیمت های بالا از مصرف کنندگان انرژی و در اختیار قرار دادن درآمدهای حاصل به شرکت های انرژی زمینه اسراف و ناکارآمدی اقتصادی را در شرکت های متعددی که وجود داشته و اخیراً نیز در حال ازدیاد می باشند را فراهم می سازد. از طرف دیگر مفاد ماده ۱۱۷ با اهداف لایحه برنامه سوم و طرح ساماندهی اقتصاد که محور آن شکستن واقعی انحصارات دولتی و کوچک کردن دولت است در تناقض آشکار است لذا پیشنهاد می گردد که این ماده حذف و ماده ذیل جایگزین گردد.

توضیح

نظر به تأثیرات کمی جایگزینی ماده پیشنهادی فوق به جای ماده ۱۱۷ لایحه برنامه سوم از نقطه نظر درآمدها و مصارف بودجه ای مندرج در جدول شماره ۶ لایحه خاطر نشان می سازد که اعمال این

جایگزینی در بخش منابع درآمدی دولت بدون تردید درآمدی بیش از ۳۳۰۴۶۱۹ میلیارد ریالی پیش بینی شده در لایحه برنامه سوم (که حدود ۱۴ درصد کل درآمد فروش بخش) را ایجاد خواهد نمود.

تصویب ماده جایگزین هیچ گونه کمبودی را در مصارف مورد نظر این بخش درآمدی لایحه ایجاد نخواهد کرد. مضاف بر آن به طور کلی ردیف ارقام سالانه درآمد و هزینه تحت عنوان عوارض بهینه سازی مصرف انرژی که طی برنامه ۱۶۳۶۰ میلیارد ریال پیش بینی شده (در صورت ارائه برنامه صرفه جویی انرژی توسط دولت و تصویب آن توسط مجلس) بدون تأثیر بر تر از مالی و بودجه ای کشور در لایحه برنامه می باشد لذا جایگزینی ماده پیشنهادی هیچ گونه اختلالی را در روند تصویب مجموعه لایحه برنامه ایجاد نخواهد کرد.

جایگزین ماده ۱۱۷

الف: دولت موظف است قبل از هرگونه افزایش قیمت حامل های انرژی به سطح قیمت های بین المللی، سیستم حسابداری صنعتی را در شرکت های نفت و گاز و نیرو برقرار نموده و تصویری دقیق از برنامه ها و هزینه های سرمایه ای و عملیاتی را ارائه نماید.

ب: دولت موظف است نظام مالی مشخصی مبنی بر ملحوظ داشتن ارزش های ذاتی ذخایر نفت و گاز مورد بهره برداری جهت مصارف داخلی را به عنوان سرمایه ملی، در کنار سایر عوامل هزینه ای این شرکت ها تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. در این نظام حدود حمایت دولت از این شرکت ها مشخص گردیده و زمینه های شکستن انحصار و ایجاد رقابت با شرکت های بین المللی می باید فراهم گردد.

ج: نظر به ویژگی مزیت نسبی انرژی در کشور و آثار متعدد آن در حوزه های اقتصادی - اجتماعی کشور، دولت موظف است با توجه به جمیع جهات این تأثیرات پیشنهادات قیمت انواع انرژی را همراه با مکانیسم توزیع درآمدهای حاصله از افزایش قیمت فی مابین شرکت های انرژی و دولت مبتنی بر بند «ب» فوق و با توجه به برنامه های سرمایه گذاری و عملیاتی این شرکت ها جهت بررسی و تصویب مجلس شورای اسلامی تهیه و تقدیم نماید.

ماده ۱۱۸، اصلاحی و جایگزینی

براساس مفاد ماده ۱۱۷ پیشنهادی مرکز پژوهش ها مبنی بر تعیین نظام مالی فی مابین شرکت های انرژی و دولت، مفاد ماده ۱۱۸ با اصلاحات زیر مورد تأیید می باشد.

بند الف: (جایگزینی و اصلاح در سطر پنجم)

.... به عنوان افزایش سرمایه ای دولت در شرکت ملی پالایش و پخش یا شرکت ملی گاز حسب مورد منظور شود.

.... به منظور تحقق اهداف برنامه در قالب ساز و کاری که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد هزینه شود.

پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها - مواد ۱۱۹، ۱۲۰ و ۱۲۱

مقدمه

مفاد این تبصره ۱۱۹ عمدتاً معضوف به برخی فعالیت‌های اجرایی دستگاه متصدی تولید و مصرف عمده انرژی کشور می‌باشد که به تکرار در قوانین برنامه پنج ساله اول و دوم و بعضاً در لوایح بودجه سنواتی منعکس می‌گردد و به تجربه از عملکرد مناسب و نظارت بر عملکرد فارغ است. شایان توجه است که در تبصره ۱۹ قانون برنامه پنج ساله دوم مبلغ دو در هزار (۰/۰۲ درصد) از کل فروش حامل‌های انرژی به این امر اختصاص یافته است که عملکرد آن تاکنون ارائه نشده است. نکته حائز اهمیت آن که در لایحه برنامه سوم تحت عنوان عوارض بهینه سازی مصرف به جای دو در هزار (۰/۰۲ درصد)، ۷ درصد کل فروش پیش بینی شده است!

بر اساس مطالب فوق پیشنهاد می‌گردد که ماده فوق حذف و متن ذیل جایگزین آن گردد:

جایگزین ماده ۱۱۹

دولت موظف است ظرف یک سال لایحه قانونی صرفه جویی انرژی را تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. این لایحه، اهداف، سیاست‌ها برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت و بلندمدت صرفه جویی انرژی همراه با ساختار تشکیلاتی و منابع درآمدی و مصارف را شامل خواهد بود.

اصلاح ماده ۱۲۰

پیشنهاد می‌شود در بند «الف» ماده ۱۲۰، سطر دوم، عبارت زیر اضافه گردد.

«... و تقاضای آنها در چارچوب و راستای برنامه‌های صنعت نفت دارای توجیه فنی - اقتصادی و زیست محیطی باشد».

پیشنهاد می‌شود در بند «الف» ماده ۱۲۰، سطر پنجم عبارت زیر اضافه گردد.

«... تحویل خوراک آنها و خرید فراورده‌های آنها به قیمت بین‌المللی (در صورت نیاز) و به صورت ارزی و همچنین مجوز صادرات محصولات مازاد بر مصرف اقدام کند».

بند «ب» ماده ۱۲۰، سطر دوم عبارت ذیل اضافه گردد:

«... و تقاضای آنها در چارچوب و راستای برنامه‌های وزارت نیرو و دارایی توجیه فنی - اقتصادی و زیست محیطی باشد.

همچنین پیشنهاد می‌شود بند «ب» ماده ۱۲۰، سطور سوم و چهارم، عبارت زیر جایگزین گردد:

«... و شرایط تسهیلات مربوط به تضمین خرید برق این گونه واحدها و نیز تبدیل آن بخش از درآمد ریالی شرکت‌های مزبور را که منطبق بر قانون جلب و حمایت سرمایه خارجی قابلیت انتقال ارزی به خارج از کشور را دارند مشخص و اعلام کند.

اصلاح ماده ۱۲۱

سطر چهارم عبارت با حذف عبارات «مالی» و نیز «قانون محاسبات عمومی» به شرح زیر اصلاح گردد:

«... مقررات استخدامی سازمان مذکور بدون الزام به رعایت قانون استخدامی کشور و سایر مقررات عمومی تصویب و جهت اجرا ابلاغ کند».

۱۲- امور قضائی در لایحه برنامه سوم

۱- برخلاف دو برنامه گذشته که در بعد سیاست‌های کلان قضائی هیچ گونه توجهی به عمل نیامده بود، در برنامه سوم فصل ۲۴ به امور قضائی اختصاص یافته است. در قانون برنامه دوم در بعد قضائی به حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت همه جانبه آحاد مردم و به ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظم اجتماعی و وجدان‌کاری، تأمین اعتبار جهت سازمان قضائی نیروهای مسلح از محل درآمدهای حاصل از رسیدگی به جرائم نظامی و نحوه مصرف درآمد مازاد بر سقف پیش‌بینی شده خدمات قضائی توجه شده است. مع ذلک در قانون برنامه سوم مواد ۱۸۶ تا ۱۹۱ به امور قضائی اختصاص یافته است که توجه به این مواد نشان‌دهنده نگرش جدید و توجه جدی به سیاست‌های کلان قضائی می‌باشد.

۲- قانون برنامه سوم اگرچه بیانگر تلاش جدی در عرصه سیاست‌گذاری بلندمدت در امور قضائی بوده که در فصل ۲۴ به آن پرداخته شده و مواد متعددی را در بر گرفته است، مع ذلک نقاط ضعفی در مواد این لایحه مشاهده می‌شود، در ادامه ضمن توجه به مواد لایحه و ارائه تحلیل از آنها به نقد و بررسی آنها پرداخته شده است که به شرح زیر ارائه می‌گردد.

۳- در ماده ۱۸۶ لایحه امکان تأسیس «مؤسسات مشاوره حقوقی» پیش‌بینی شده است و براساس آن کارشناسان حقوقی مذکور امکان حضور در محاکم دادگستری و سایر مراجع ذی ربط به منظور انجام وکالت را دارا می‌باشند. پیش‌بینی این ماده عملاً دارندگان پروانه‌های وکالت را با مشکل روبه‌رو می‌سازد:

اولاً: دارندگان پروانه وکالت که هم اکنون به وکالت اشتغال دارند انگیزه‌های خود را از دست خواهند داد.

ثانیاً: هیچ گونه نظارتی بر نحوه فعالیت این افراد وجود ندارد در حالی که دارندگان پروانه وکالت تحت نظارت کانون وکلا قرار دارند. به ویژه این که فارغ التحصیلان حقوق لزوماً دارای صلاحیت‌های لازم برای ارائه خدمات مشاوره و وکالت نمی‌باشند.

ثالثاً: هدف از این ماده به وضوح روشن نیست، در حالی که با توجه به تعداد وکلا هم اکنون امکان استفاده عموم مردم از خدمات وکلا وجود دارد، انگیزه پیش‌بینی این ماده چندان روشن نیست. رابعاً: با توجه به قانون وکالت و آیین دادرسی مدنی طرح دعوا و ارائه دفاع در محاکم منوط به دارا بودن پروانه وکالت می‌باشد و این ماده در تعارض آشکار با آن قوانین قرار می‌گیرد. خامساً: کلیات این ماده آن قدر دارای ابهام است که آیین نامه مربوطه دارای ارزش حیاتی است و واگذاری تصویب آن به هیئت وزیران به مصلحت نمی‌باشد.

۴- در ماده ۱۸۷ لایحه مقرر شده که قوه قضائیه موظف است جهت ارتقای کیفی و افزایش کارایی محاکم نسبت به تخصصی کردن آنها برحسب حجم عملیات، نیازهای منطقه‌ای و تخصص و تجارب قضات اقدام کند. چگونگی و نحوه اجرای ماده براساس دستورالعمل به پیشنهاد وزیر دادگستری و با تصویب رئیس قوه قضائیه خواهد بود. در خصوص این ماده نکات ذیل حائز اهمیت است:

اولاً: تخصصی کردن محاکم فی نفسه امری معقول و منطقی است. مع ذلک این امر به نوعی وضعیت محاکم عمومی و نحوه رسیدگی و تغییرات در دادگاه‌ها و اجرای قانون موجود را دچار ابهام می‌سازد. چراکه اگر تخصصی کردن همراه با حفظ وضعیت موجود دادگاه‌های عمومی باشد عملاً نقض غرض است.

ثانیاً: چنین تغییرات عمده‌ای در دستگاه قضائی با توجه به اختیارات رئیس قوه قضائیه در حیطه صلاحیت‌های ایشان قرار دارد و ذیل ماده که مقرر داشته است دستور العمل توسط وزیر دادگستری تهیه خواهد شد و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد به نوعی محل خدشه است و تهیه دستورالعمل باید به عهده رئیس قوه قضائیه قرار گیرد.

ثالثاً: اگرچه این ماده به نحو مثبتی ارزیابی می‌شود مع ذلک ضروری است نحوه اجرای سایر قوانین به ویژه آیین دادرسی و وضعیت فعلی دادگاه‌های عمومی به نحو روشنی تعیین گردد که در عین حال در این مقطع با توجه به تغییرات در مدیریت قوه قضائیه تصویب این ماده به نوعی توأم باشتاب است و مناسب‌تر می‌باشد که این تصمیمات به عهده ریاست جدید قوه قضائیه قرار گیرد.

۵- در ماده ۱۸۸ لایحه برنامه سوم تشکیل «شوراهای حل اختلاف» به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضائی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضائی ندارد یا ماهیت قضائی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار می‌باشد پیش‌بینی گردیده است. اگرچه فی نفسه تشکیل مراجع حل اختلاف غیرقضائی امری مستحسن تلقی می‌گردد، مع ذلک تشکیل چنین مراجعی با توجه به باورهای عمومی موجود، نیاز به تأمل فراوان دارد.

اولاً: تشکیل شوراهای حل اختلاف به لحاظ تاریخی انسان را به یاد «شورای داوری» و «خانه انصاف»

می‌اندازد. خانه انصاف با قانون سال ۱۳۴۴ تشکیل شد و در سال ۱۳۵۶ آخرین قانون آن به تصویب رسید و وظیفه این خانه رسیدگی و حل و فصل اختلافات میان ساکنان روستاها بوده است. همچنین شورای داورى با قانون سال ۱۳۴۵ تشکیل شد و وظیفه آن تشویق به سازش و رسیدگی به اختلافات در شهرها بوده است. آخرین قانون آن نیز در سال ۱۳۵۶ به تصویب رسید.

هدف اصلی از تشکیل این دو تشویق سیاست‌های کدخدامنشی و رفع اختلافات براساس صلح و سازش با اتکاب بر معتمدین محلی بوده است براساس آمار ارائه شده در سال ۱۳۴۸ تعداد حوزه‌های خانه‌های انصاف ۲۴۴۵ و تعداد پرونده‌های مختومه ۴۰۴۳۲ مورد در سال ۱۳۴۹ تعداد حوزه‌ها ۳۲۶۱ و تعداد پرونده‌های مختومه ۹۵۰۲۴ مورد بوده است.

شوراهای دادرسی نیز در سال ۱۳۴۸ با ۱۸۰۹۲۳ پرونده مدنی و کیفری روبه‌رو بوده است که به ۱۷۳۴۲۳ یعنی ۹۵ درصد آنها رسیدگی شده است. تا سال ۱۳۴۸ در جمع ۹۸ حوزه وجود داشته است. توجه به این دو تأسیس و نهاد قانونی حاکی از گرایش مردم به آن می‌باشد. مع ذلک حل و فصل اختلافات در داورى منوط به رعایت حسن نیت از جانب طرفین اختلاف می‌باشد. به نظر می‌رسد با توجه به تجربه کشور، تکرار مجدد این تجربه باید با نگرش دقیق به عملکرد شورای داورى و خانه انصاف در پیش از پیروزی انقلاب اسلامی همراه باشد تا از آن سوابق و نتایج درس گرفته شود. در هر حال به نظر می‌رسد با توجه به سوابق و وضعیت موجود توجه مردم به ریش سفیدی و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات چندان چشمگیر نمی‌باشد.

ثانیاً: در ماده ۱۸۸ لایحه برنامه مقرر شده که اختیارات شورا، ترکیب و نحوه انتخاب اعضای آن براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. ایراد اساسی بر این بند این است که اختیارات، ترکیب و نحوه انتخاب موکول به آیین‌نامه شده. در حالی که علی‌الاصول این امر نیاز به تصویب قانون دارد و تا تصویب آیین‌نامه، هیئت وزیران امکان اجرا نخواهد یافت. لذا ضروری است نظیر قانون تشکیل خانه‌های انصاف و شوراهای داورى که به وضوح صلاحیت‌های آنها تعیین شده است در این خصوص نیز قوه قضائیه متن قانون پیشنهادی را جهت تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. از سوی دیگر صلاحیت خانه انصاف و شورای داورى به نحوی دارای نصاب و محدود بوده است و قدرت و اختیار رسیدگی به تمامی امور را نداشته‌اند، لذا در خصوص شوراهای حل اختلاف نیز به همان کیفیت عمل شده و در موارد خاص اختیار رسیدگی به آنها داده شود که این امر مستلزم تصویب قانون می‌باشد.

ثالثاً: با توجه به وضعیت محاکم دادگستری و تجربیات گذشته به نظر می‌رسد ایجاد دادگاه‌های سیار و... می‌تواند نقش مهمی را در کاهش مراجعات مردم به محاکم قضائی فراهم کند و ایجاد تشکیلات موازی با سرعت جهت حل و فصل اختلافات از طریق کدخدامنشی و داورى مهندسی به سرعت جوابگوی نیازهای مردم نخواهد بود؛ بلکه زمینه‌سازى‌های سیاسى، فرهنگى، اجتماعى و حقوقى برای بهسازی آن ضروری می‌باشد.

رابعاً: در جهت تشویق مردم برای رجوع به چنین شوراهایی و استفاده از طریق غیرقضائی در رفع اختلافات نیاز به ملزوماتی دارد که رمز موفقیت آنها تلقی می‌شود که از جمله عبارتند از:

- حضور جدی معتمدان محلی و ریش سفیدان در این شوراها؛

- تلاش در جهت سازش و میانجیگری و رفع اختلافات از طریق کدخدامنشی؛

- سرعت در رسیدگی؛

- دقت در رسیدگی؛

- سرعت در اجرای تصمیمات و آرای صادره به منظور احقاق حق مردم؛

- هزینه کم رسیدگی تا موجب تشویق مردم گردد؛

- مشارکت مردم در انتخاب معتمدان و اعضای شوراها جهت جلب حمایت مردمی؛

- نظارت دقیق دستگاه قضائی بر نحوه عملکرد این شوراها.

۶- در ادامه سیاست‌های قضائی ماده ۱۸۹ به بحث اصلاح وضعیت زندان‌ها اختصاص یافته است.

نکته حائز اهمیت این است که اصولاً وضعیت زندان‌ها به هیچ وجه مطلوب نمی‌باشد و صرف نظر از این که در ایجاد محیط‌های مناسب بازپروری و اصلاح و تربیت زندانیان ضعیف عمل شده. در عین حال موجبات آموزش امور خلاف، ایجاد ارتباطات با مجرمان حرفه‌ای و سابقه دار و... نیز فراهم شده است که اصولاً مطلوب نمی‌باشد. لذا آنچه در ماده ۱۸۹ لایحه دولت ارائه گردیده با هدف تأمین موارد ذیل بسیار قابل دفاع می‌باشد:

۶-۱- فعال کردن انجمن‌های حمایت از خانواده زندانیان و ایجاد انجمن در تمامی مراکز به منظور

تحت پوشش قرار دادن تمامی خانواده‌های نیازمند زندانیان می‌تواند مشکلات عمده خانواده‌ها را که ناشی از فقدان سرپرست در خانواده و خود از عوامل ایجاد انحرافات اجتماعی می‌باشد را رفع نماید. به علاوه ضروری است که انجمن‌های خیریه و دولت و سازمان تأمین و بیمه‌ای نیز به نحوی فعال شده و این خانواده‌ها را تحت پوشش قرار دهند. در عین حال ارائه خدمات مشاوره‌ای اجتماعی - روانشناسی و... نیز به این خانواده‌ها می‌تواند در رفع بحران‌های خانوادگی مؤثر باشد.

۶-۲- تهیه آیین‌نامه کار زندانیان با اولویت حرفه آموزی مناسب به نحوی که در خاتمه دوره

محکومیت امکان حذف سوء پیشینه و حضور مؤثر زندانیان در جامعه فراهم گردد. لازم به تذکر است که هم اکنون نیز در آیین‌نامه قانونی و مقررات اجرای سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰۷ و اساسنامه بنگاه تعاون و حرفه آموزی و صنایع زندانیان کشور مصوب ۱۳۶۷/۹۰۱۳ شورای عالی قضائی در خصوص اشتغال زندانیان و کارآموزی آنان مقرراتی پیش‌بینی شده است که به نظر می‌رسد نیازی به تصویب آیین‌نامه مجددی نباشد و اجرای همان مقررات سابق می‌تواند تا حدود زیادی مشکلات زندانیان را جهت حرفه‌آموزی بر طرف نماید.

۶-۳- اصولاً صدور قرار بازداشت موقت به لحاظ تبعاتی که در تحدید آزادی افراد دارد باید به

نحوی محدود و ضابطه‌مند باشد. متأسفانه مقررات موجود کشور تا حدود زیادی اختیار امر را به عهده قاضی رسیدگی کننده قرارداد داده و عملاً قاضی در پرونده به تشخیص خود می‌تواند در این خصوص تصمیم‌گیری نماید. بند «ج» ماده ۱۸۹ لایحه تقدیمی استفاده از قرار التزام یا کفیل را جایگزین قرار بازداشت موقت نماید. در عین حال کلیت این بند نیز به مصلحت نمی‌باشد زیرا در بسیاری موارد عدم بازداشت متهم می‌تواند موجبات امحای آثار جرم یا فرار متهم را

فراهم سازد. لذا ضروری است که ضوابط مربوطه به نحو دقیقی تعیین گردد تا به صرف جلوگیری از تراکم زندانیان در زندان‌های کشور موجبات تضییع حقوق مردم و فرار متهمان فراهم نشود.

در عین حال در خصوص زندان‌ها نکات ذیل قابل تأمل است که ضروری است قوه قضائیه بدان‌ها توجه نماید:

- اجرای حداقل مقررات موجود و اصلاح مقررات نحوه اداره زندان‌ها؛
 - جداسازی و طبقه‌بندی دقیق زندانیان؛
 - استفاده از مجازات‌های بازدارنده و تحدیدکننده یا اردوگاه‌های کار و... برای مجرمان حرفه‌ای؛
 - استفاده از مجازات‌های جانشین زندان؛
 - آموزش و بازپروری زندانیان؛
 - ساختن زندان‌های جدید جهت ایجاد فضاهای مناسب؛
 - آموزش افراد دست‌اندرکار در زندان‌ها؛
- ۷- در ماده ۱۹۰ لایحه تقدیمی در خصوص سازمان قضائی نیروی مسلح احکامی را در برداشته است مبنی بر این که در صدی از درآمدهای حاصل از رسیدگی به جرایم خاص نظامی و جرایم عمومی مکشوفه به درآمد عمومی کشور واریز و در قالب لوایح بودجه سنواتی در امور ذیل هزینه شود:
- پرداخت حق کارانه بایبهره وری؛
 - احداث واحدهای قضائی در مناطق توسعه نیافته یا توسعه یافته؛
 - بازسازی و تجهیز ساختمان‌های قدیمی؛
 - احداث خانه‌های سازمانی به منظور استفاده مسئولان و قضات و کارکنان.
- ماده مقرر در لایحه تقدیمی در خصوص سازمان قضائی نیروهای مسلح امری مستحسن و قابل دفاع می‌باشد مع ذلک در جهت تکمیل احکام آن مواردی قابل تأمل است:
- ۷-۱- متن ماده پیشنهادی در تبصره ۵۲ قانون برنامه دوم توسعه نیز وجود داشته است و سقف سالانه آن بدین نحو تعیین شده که علاوه بر ۵۰ درصد تا سقف ۵ میلیارد ریال درآمد خدمات قضائی ردیف ۴۱۰۱۱۰ مازاد بر سقف درآمدی مزبور به میزان ۱۰۰ درصد تا مبلغ دو میلیارد ریال هنگام تنظیم بودجه سالانه در ردیف جداگانه در بودجه سازمان قضائی نیروهای مسلح منظور و برای امور ذیل هزینه گردد. مع ذلک ضروری است نحوه اجرای این تبصره و نیازهای واقعی سازمان قضائی نیروهای مسلح مورد ارزیابی واقع شود و ماده ۱۹۰ با اتکا به ارزیابی نحوه اجرای تبصره ۵۲ تنظیم گردد.
- ۷-۲- در ماده مقرر شده در صدی از درآمدهای حاصل که به درآمد عمومی کشور واریز می‌گردد در قالب لوایح بودجه سنواتی بر سازمان قضائی نیروهای مسلح اختصاص می‌یابد، به نظر می‌رسد جهت رفع مشکلات موجود این دستگاه مناسب است حداقل رقم آن در قانون برنامه تعیین شود مثلاً حداقل ۱۰ درصد اختصاص یابد، النهایه چنانچه در لایحه بودجه افزایش این رقم میسر باشد امکان‌پذیر خواهد بود.
- ۷-۳- مواردی که برای هزینه این درصدها پیش‌بینی شده است در خصوص تمامی قضات نیز قابل

اعمال است، لذا مناسب است جهت افزایش کارایی قضات و رفع مشکلات آنان و دلگرمی بیشتر چنین تدابیری در خصوص سایر دست‌اندرکاران امر قضا نیز اندیشیده شود. به خصوص اینکه در تبصره ۵۳ قانون برنامه دوم توسعه نیز به قوه قضائیه اجازه پرداخت از جمله در اجرای طرح کارانه جهت رسیدگی و صدور حکم در مورد پرونده‌های معوقه و اجرای طرح کشیک شبانه روزی دادگستری داده شده بود و مناسب است به نحوه بهتری اجرای این تبصره در قانون برنامه سوم نیز دنبال شود از جمله در جهت:

- تجهیز ساختمان اداری حوزه‌های قضائی و دادگستری‌ها؛
- ایجاد حوزه‌های قضائی جدید؛
- خرید وسایل و تجهیزات مورد نیاز دادگستری؛
- اتخاذ روش‌های مناسب جهت جذب و تأمین و نگه‌داری نیروی انسانی مورد نیاز و ترفیع قضات؛

- ارائه خدمات رفاهی در جهت مسکن و... به قضات و کارکنان؛
- اجرای دوره‌های آموزشی جهت ارتقای سطح علمی قضات؛
- اجرای طرح پرداخت کارانه به قضات و کارکنان دادگستری؛
- ایجاد زندان‌های جدید و کارآمد جهت بازپروری زندانیان؛
- ایجاد امکانات جهت آموزش و بازپروری زندانیان؛
- ایجاد دادگاه‌های اختصاصی.

۸- در ماده ۱۹۱ لایحه تقدیمی چنین مقرر شده است:

«دعای و دادرسی‌های مربوط به حقوق مالکیت خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی منحصرأ در محاکم تخصصی دادگاه‌های عمومی با بهره‌گیری از کارشناسان رسمی و متخصصان مربوط مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت. در کلیه مراحل رسیدگی حضور وکیل الزامی است.»

در خصوص این ماده نکاتی قابل تذکر است:

۸-۱- اصولاً نفس تشکیل محاکم اختصاصی با توجه به پیچیدگی‌های دعاوی حقوقی و پیشرفت تکنیکی و علوم روز در سطح جهان نیز امری مقبول می‌باشد. لذا آنچه به‌عنوان تشکیل محاکم اختصاصی برای رسیدگی به پاره‌ای دعاوی طرح شده امری قابل توجیه و دفاع است.

۸-۲- متأسفانه با وجود قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و تصویب قانون آیین دادرسی در مجلس شورای اسلامی و پیشنهاد تشکیل محاکم اختصاصی عملاً نوعی سردرگمی و فقدان شفافیت در قوانین مشاهده می‌شود.

بدیهی است اگر قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی موفق عمل ننموده و لزوم تخصصی کردن محاکم احساس می‌شود مناسب است به صراحت قوانین مربوطه اصلاح شود، در غیر این صورت ایجاد یک پدیده جدید تحت عنوان محاکم تخصصی در داخل دادگاه‌های عمومی همان طور که در مورد دادگاه‌های خانواده یا دریایی عمل شده است در عمل نوعی سردرگمی را در مجموعه ایجاد خواهد نمود و در عمل اگرچه محاکم تخصصی است ولی کماکان با نام دادگاه عمومی فعالیت می‌نماید.

۸-۳- اصطلاح حقوق مالکیت خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی که در ماده ۱۹۱ درج شده دارای ابهامات فراوانی است؛ اولاً دامنه فعالیت‌های اقتصادی به صورتی عام است که در عمل می‌تواند اکثریت اختلافات و دعاوی را در بر گیرد. ثانیاً، حقوق مالکیت خصوصی نیز می‌تواند اعم از حق مالکیت اعیان، منافع، حقوق، دیون و تعهدات، مالکیت مادی و معنوی و... باشد، لذا در عمل به نظر می‌رسد با این عمومی که در ماده ۱۹۱ وجود دارد بسیاری از دعاوی را شامل شده و باید برای تمامی آنها محاکم اختصاصی ایجاد شود. لذا ضرورت دارد این عبارات تبیین گردد.

۸-۴- در ماده ۱۹۱ لایحه تقدیمی مقرر شده این دعاوی با بهره‌گیری از کارشناسان رسمی و متخصصان مربوطه مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت. این تعبیر نیز به لحاظ حقوقی چنان صحیح نمی‌باشد زیرا دادگاه هر زمان در مسائل تخصصی، احساس نیاز کند می‌تواند با صدور قرار ارجاع به کارشناس از نظر متخصصان و کارشناسان بهره‌مند شود. مع ذلک آنچه مقصود نظر طراحان می‌باشد یقیناً استفاده از متخصصان به عنوان «مستشار» در دادگاه می‌باشد در حالی که عبارات به کاررفته مقید این معنا نمی‌باشد.

۸-۵- تشکیل محاکم تخصصی در گذشته نیز در کشور ما به لحاظ قانونی دارای سابقه می‌باشد از جمله محاکم تجارت که در قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه مصوب ۱۲۹۰.۴.۲۶ پیش‌بینی شد و بعدها قانون محاکم تجارت در سال ۱۲۹۴ و قانون تشکیل محاکم تجارت ۱۳۰۴ نیز به تصویب رسید و در نهایت با تصویب قانون تسریع محاکمات مصوب ۱۳۰۹ قوانین فوق نسخ گردید. اگرچه محاکم تجارت به لحاظ عملی در کشور ۲۰ ساله دارای سابقه نمی‌باشد ولی به لحاظ قانونی دارای سابقه است، همچنین است محاکم دریایی که البته علی‌رغم تصویب قانون تشکیل دادگاه عمومی و انقلاب هم اکنون نیز یکی از شعب دادگاه‌های عمومی به رسیدگی به دعاوی دریایی اختصاص یافته است. در هر حال تشکیل محاکم تخصصی از جمله محاکم بازرگانی یا تجارت و سایر محاکم اختصاصی امری است که می‌تواند در حل معضلات قضائی کشور راهگشا باشد.

۸-۶- مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون دآوری تجاری بین‌المللی در سال ۱۳۷۶ عملاً راه را برای حل و فصل اختلافات تجاری بین‌المللی اعم از خرید و فروش کالا و خدمات، حمل و نقل، بیمه، امور مالی، خدمات مشاوره‌ای، سرمایه‌گذاری، همکاری‌های فنی، حق‌العمر کاری، نمایندگی، پیمانکاری و فعالیت‌های مشابه از طریق دآوری باز گذارده است، اجرای این مقررات و تشویق به آن نیز می‌تواند در ارتقای سطح قضائی کشور به ویژه در جهت مقبولیت بین‌المللی در بعد رسیدگی‌های قضائی در مسائل قضائی بسیار راهگشا باشد.