



مجلس و پژوهش

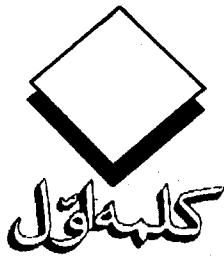
صاحب امتیاز: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
مدیر مسئول: دکتر محمد جواد لاریجانی
سر دبیر: مهندس محمد حسین ملایری

نشانی: میدان بهارستان، ساختمان شماره ۲ مجلس شورای اسلامی ایران
تلفن: ۷-۳۶۰۳۴ فاکس: ۳۱۲۵۲۷۵
ماهنامه «مجلس و پژوهش» فعلاً هر دو ماه یکبار منتشر می شود
نقل مندرجات این نشریه با ذکر مأخذ آزاد است
مسئولیت مطالب و مقالات بعهدہ نویسندگان آنهاست

مجلس و پژوهش

کلمه اول	لایحه نظام بیمه خدمات درمانی
۸	دکتر محمد جواد لاریجانی
گزارش ویژه	بودجه ۷۳
۱۵	بودجه ۷۳؛ درآمدها و بهینه‌سازی هزینه‌ها گروه تحقیق
۴۷	هفت مؤلفه اساسی در یک لایحه بودجه مطلوب دکتر اکبر کرباسیان
۵۳	روند کسری بودجه در ایران و چند رهیافت مهم گروه تحقیق
۵۹	بودجه ۷۳، ایران ۷۳ (میزگرد با حضور پنج تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی)

مجلس و برنامه دوم	عملکرد برنامه اول و ملاحظات درباره برنامه دوم
	کارنامه سرمایه گذاری در برنامه اول
	گروه تحقیق
۹۳	
	گذرگاه های تعدیل در برنامه دوم توسعه
	یحیی آل اسحاق
۱۳۱	
	لایحه برنامه دوم، آیا «پیش نیازها» فراهم است؟
	سپهری در آرا
۱۳۹	
دیدگاه	نقدان استراتژی، مشکل اصلی صنعت است
	گفتگو با دکتر نژادحسینیان وزیر صنایع سنگین
۱۶۰	
مجلس و اطلاع رسانی	«سیستم قوانین» در نظام اطلاع رسانی مجلس
	مهندس حسین طالبی
۱۷۷	
	آشنایی با ۱۸ بانک اطلاعاتی در شبکه بین المللی مرکز پژوهشها
۱۸۹	
واکاوی	بیمارستانهای نیمه تمام؛ جراحی یک زخم مزمن
	گروه تحقیق
۱۹۵	
	مناطق آزاد در ایران؛ از اندیشه تا عمل
	دکتر امیر هوشنگ امینی
۲۰۵	
مدرس، مجلس و تاریخ	مدرس و بحرانهای سیاسی مجلس دوم
	دکتر علی مدرس
۲۱۹	
کتابخانه مجلس	اسناد سید جمال الدین در کتابخانه مجلس
	گروه تحقیق
۲۳۲	
از روی تلکس	اخبار مجلس شورای اسلامی
۲۴۶	
	اخبار مجالس دنیا
۲۵۲	
	تازه های نشر درباره موضوعات حکومتی
۲۷۳	



به قلم: دکتر محمد جواد لاریجانی

■ لایحه نظام بیمه خدمات درمانی

۱. چرا اجرای درست این لایحه می‌تواند یکی از مهمترین اقدامات آقای هاشمی رفسنجانی در تاریخ کشور ایران باشد؟ مسلماً امکانات درمانی حتی از غذا هم برای مردم مهمتر است و اقتصاد سالم یعنی اقتصادی که تمام مردم در شرایط و وضعیت عادی بتوانند به نیازهای اولیه بقاء (غذا،

* فلسطینیها با مسلح شدن و ضربه زدن به منافع دولت غاصب است که می توانند حق حیات و حق زندگانی در خانه خود را بدست آورند، این است عبرت حادثه صبح جمعه الخلیل.

* امروز یک بار دیگر این حقیقت تلخ برای ملت مظلوم فلسطین روشن و آشکار شد که در خانه خود مجبور است مبارزه کند تا بتواند در آن زندگی کند.

* اجتماع پیروان اهل بیت (ع) در ایران اسلامی حسرتی در جهت وحدت پیروان قرآن کریم و مقدمه ای برای وحدت جهان اسلام و ایجاد تفاهم میان تمام مذاهب اسلامی است.

* ملت ایران این قدرت را دارد که کشور را به همان ترتیبی که شایسته یک ملت اسلامی است بسازد.

* امتحان الهی فراگیر است کسانی که موقعیت حساس تری دارند باید با تقواتر باشند

* هیچ خدمتی شریفتر از تأمین نیازهای جانبازان نیست.

حضرت آیت الله خامنه ای رهبر معظم انقلاب

درمان و مسکن) با تلاشی معمولی دست یابند. مقصود، پیشرفته‌ترین امکانات نیست بلکه در حدی است که بتواند سلامت روحی، جسمی و اعتدال طبیعی را حفظ کند. البته اقتصاد در مراحل پیشرفته‌تر خود متکفل بهینه‌شدن این دسترسی است. اهمیت اجرای موفق این لایحه (پس از تصویب) از این سرچشمه نشأت می‌گیرد؛ زیرا وضعیت فعلی با آنچه در نظام اقتصادی - اجتماعی، «سلامت» خوانده می‌شود، فاصله دارد. بنابراین، تلاش آقای هاشمی رفسنجانی را باید اقدامی اساسی در راه اصلاح و سالم‌سازی کشور به حساب آورد.

۲. در مقدمه لایحه، پنج هدف عمده بیان شده است:

- اول: تعیین مرجع عالی سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در امور درمان؛
- دوم: پیش‌بینی پوشش خدمات درمانی برای روستاییان و اقشار آسیب‌پذیر جامعه؛
- سوم: تشکیل سازمانی مستقل برای اداره امور بیمه خدمات درمانی کارکنان دولت؛
- چهارم: امکان مشارکت شرکتهای بیمه بازرگانی در زمینه ارائه خدمات بیمه درمانی به متقاضیان؛
- پنجم: خودگردانی بیمارستانها و افزایش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این زمینه.

به نظر من این اهداف پنجگانه از اهمیت یکسانی برخوردار نیستند و این، یکی از نواقص عمده لایحه است. مثلاً هدف اول کاملاً قابل تردید است؛ آیا امروز مسأله مهم ما فقدان یک مرجع رسمی و واحد است یا فقدان طرح درست و نظام اجرایی متناسب با آن؟ ترکیب وزیر بهداشت و درمان و دولت از یک سو و دستگاه تقنینی مجلس از سوی دیگر چه

کاستی ای دارد؟ چرا باید دنبال یک «مرجع» دیگری باشیم که اگر بخواهد مؤثر باشد، یا باید از قدرت وزیر بکاهد یا با درکفش مجلس کند؟ از سوی دیگر، در هدف سوم، تشکیل یک سازمان جدید خدمات بیمه درمانی پیش‌بینی شده که به نام کارکنان دولت است لیکن عملاً باید «اقشار آسیب‌پذیر و سایر گروه‌های اجتماعی» را تحت پوشش بگیرد (ماده ۳). همه می‌دانند که این «مضاف» به مراتب وسیع‌تر از «اصل»، یعنی کارکنان دولت است، بنابراین، «هدف» اعلام شده با وظیفهٔ احاله شده، تناسبی ندارد. پس لازم است هدف‌های لایحه را در ابتدا روشن کنیم.

۳. یک بیان صریح و ساده می‌تواند چنین باشد:

(اول). امکان برخورداری همهٔ مردم - مطابق با تمکن یا قصد برای هزینه کردن - از بیمه درمانی، به نحوی که حداقل مورد نیاز، در یک سلامت اقتصادی - اجتماعی فراهم باشد و در این زمینه، توجه ویژه به روستاییان و اقشار آسیب‌پذیر مبذول گردد.

(دوم). امکان مشارکت شرکتهای بیمهٔ بازرگانی (خصوصی یا دولتی) در زمینه ارائه خدمات بیمه درمانی به متقاضیان.

(سوم). افزایش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه درمان.

۴. محاسبات تقریبی که در گزارش گروه تحقیق مرکز پژوهش‌ها آمده است، به روشنی نشان می‌دهد که هیچ‌کس (نه دولت و نه مردم) نباید انتظار داشته باشد که بلافاصله پس از تصویب طرح، همهٔ مردم از خدمات بیمه درمانی معقول و متناسب با تمکن خود برخوردار شوند؛ زیرا دولت چنین بودجه‌ای رانده‌اند و اگر هم داشت، امکانات آن فراهم نبود. پس لایحه باید

راهی رانشان بدهد که به تدریج چنین نظامی در کشور شکل گیرد و فراگیر شود. دقیقاً به این دلیل، هدفهای دوم و سوم که در بند ۳ آمده است، اهمیت می‌یابند و باید همگام با هدف اصلی، یعنی هدف اول پیش بروند.

۵. فعال شدن بیمه‌های بازرگانی یا بخش خصوصی در خدمات درمانی به معنی «خودگردانی» بیمارستانهای دولتی یا کاهش سرمایه‌گذاری دولت در بخش درمان نیست و نباید باشد. دولت همواره باید - بدون هیچ‌گونه مضایقه یا اکراه - بودجه قابل توجهی را به این امر اختصاص دهد.

بیمارستانهای دولتی برای ارائه خدمات درمانی به اشکال سرپایی یا بستری باید به عنوان بسترهای ثابت در نظام درمانی باقی بمانند؛ بویژه بیمارستانهایی که آموزش یا تحقیقات پزشکی ارائه می‌دهند.

من، «خودگردانی» را اصطلاح درستی نمی‌دانم. اما بالا بردن انگیزه فعالیت‌های خصوصی در دل بیمارستانها و سازمانهای دولتی، که هم به گسترش خدمات و هم به افزایش درآمد این واحدها می‌انجامد، کار بسیار معقولی است. اگر ما به تعرفه‌ها به نحو حقیقی و واقعی نگاه کنیم و سیاست‌گذاری درستی داشته باشیم و دستگاههای اجرایی ما هر کدام به تنهایی، ساز خود را نزنند، بخش خصوصی در احداث بیمارستان و درمانگاه و ارائه خدمات درمانی به اندازه کافی «انگیزه نفع» پیدا خواهد کرد. براساس آمارهای سال ۱۳۷۱، از ۸۹۰۰۰ تخت بیمارستانی در کل کشور فقط ۹۷۹۰ تخت در اختیار بخش خصوصی است؛ درحالی که نسبت این دو رقم باید کاملاً معکوس باشد! این معکوس کردن نسبت به این نیست که بیمارستانهای دولتی حتماً خصوصی شوند، بلکه باید به واحدهای خصوصی افزود! البته بسیاری از واحدهای دولتی وضع

فلاکتباری دارند. علاج این وضع، تنها واگذاری کامل به بخش خصوصی نیست. شاید در برخی از واحدها چنین باشد اما ارائه خدمات ویژه خصوصی در داخل بیمارستانهای دولتی هم یک راه حل است. طرحهای عملی دیگری را هم می توان تصور کرد که راه میانه ای بین واگذاری و کنترل کامل دولتی است. در واقع دولت باید برای نگهداری واحدهای درمانی خود، ملاکهایی داشته باشد. از قبیل:

- مناطقی که بخش خصوصی به دلیل عدم تمرکز جمعیت یا سایر جهات، علاقه به فعالیت ندارد.

- واحدهایی که برای آموزش یا تحقیقات پزشکی ضروری هستند.

- ارائه خدمات خاصی که به علت نبود مشتری زیاد، پرخرج بودن یا نیاز به وسایل پیشرفته (و در نتیجه سرمایه اولیه بالا) در کوتاه مدت مورد توجه بخش خصوصی نیست. شاید بتوان گفت که واحدهای پیشرو در علم و فن پزشکی باید عمدتاً بر دوش دولت اداره شوند.

۶. خلاصه بحث:

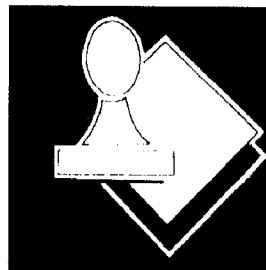
(یک). لایحه نظام بیمه درمانی، لایحه ای مهم و اساسی است و مجلس باید کلیات آن را تصویب کند.

(دو). لایحه در جزئیات دارای نواقص فراوانی است؛ لذا مجلس (با همکاری دولت) باید با کار فشرده، جزئیات لایحه را اصلاح و تکمیل کند و آن را به صورت لایحه ای درآورد که هم عملی باشد و هم بدون ایجاد اختلال در وضع درمانی کشور، آن را به سوی هدف مورد نظر سوق دهد.

گزارش ویژه: بودجه ۷۳

- بودجه ۷۳؛ درآمدهای واقعی تر و بهینه‌سازی هزینه‌ها
- هفت مؤلفه اساسی در یک لایحه بودجه مطلوب
- روند کسری بودجه در ایران و چند رهیافت مهم
- بودجه ۷۳؛ ایران ۷۳

(میزگرد با حضور شش تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی)



مدخل:

بودجه در حقیقت برنامه کوتاه مدت دولت و محل تلاقی اندیشه و عمل است. استراتژیها و سیاستهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، برنامه‌های بلندمدت و میان مدت دولت در چارچوب بودجه به طرح و پروژه و فعالیت تبدیل می‌شود؛ به عبارت دیگر، حتی اگر برنامه‌ها خوب و درست تهیه شده باشند، در صورتی هنگام تصویب بودجه به پیوستگیهای لازم توجه نشود، هرگز فعلیت نخواهند یافت. این ویژگی بودجه علاوه بر اینکه اهمیت بررسی دقیق آن را آشکار می‌کند، مسأله تعادل بودجه را مطرح می‌سازد. تعادل بودجه از دو نظر اهمیت فراوان دارد: یکی از نظر تعادل برنامه‌ای و دیگری از نظر تعادل درآمد - هزینه. از آنجا که بودجه سال ۱۳۷۳ در هر حال، فصل مشترک دو برنامه عمده و سرنوشت‌ساز عمرانی (برنامه اول و دوم جمهوری اسلامی ایران) است، باید با دقت و ظرافت این تعادلها را حفظ کند. از حیث نخست، اگر این بودجه، تعهدات سنگینی ایجاد کند، اثرات القایی آن در طول برنامه دوم وجود خواهد داشت و تهیه و عملکرد آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از نقطه نظر دوم یعنی تعادل درآمد - هزینه، چند نکته قابل تأمل است:

اول آنکه، حجم عظیم کسری بودجه‌های گذشته به حدی است که افزایش آن از تحمل مردم اقتصاد ایران فراتر بوده و به همین دلیل، یکی از هدفهای مهم دولت، صفر نگه داشتن این کسری در طول برنامه است. مجلس شورای اسلامی نیز در تصویب بودجه ۷۳ می‌بایست با دقت و وسواس، دولت را در رسیدن به این هدف مهم یاری می‌داد و بواقع نیز آنچه که سرانجام حاصل آمد، کارنامه ارزشمندهای آن کسری را این رهگذر بود.

در گزارش ویژه حاضر، ابتدا حاصل کار فشرده گروه ویژه پژوهشی پیرامون لایحه بودجه ۷۲ از نظر گرمی‌تان می‌گذرد. در این گزارش پژوهشی ابتدا منابع اصلی درآمد‌های بودجه ۷۳ مورد مذاقه واقع شده و گزینه‌های واقعی‌تر برای اجتناب از کسری بیشتر، پیشنهاد گردیده است. از آنجا که انتخاب گزینه‌های واقعی‌تر لزوماً با کاهش سطح درآمد‌های لایحه مترادف می‌آمد، گروه پژوهشی طی همین گزارش پیشنهادات مشخص خود را در خصوص چگونگی بهینه‌سازی هزینه‌ها در بودجه ۷۳ به مجلس محترم ارائه داد.

در ادامه این گزارش ویژه، هفت مؤلفه اساسی که یک لایحه بودجه مطلوب باید به آنها پاسخ مناسب را بدهد، مورد توجه قرار گرفته است و در مقاله «روند کسری بودجه در ایران و چند رهیافت مهم» با تکیه بر تغییرات سنواتی در بودجه ایران ۲۲ سال گذشته، چند رهیافت مهم برای اجتناب از کسری بودجه، ارائه شده است.

در بخش پایانی گزارش ویژه، بودجه ۷۳ از دیدگاه شماری از رؤسای کمیسیونها و نمایندگان مجلس شورای اسلامی که در یک میزگرد صریح به کسوت نقد و ارزیابی درآمد آمده است، از نظر خوانندگان گرمی می‌گذرد. امید است مجموعه حاضر که نخستین کار فشرده پژوهشی - اطلاع‌رسانی در خصوص بودجه ۷۳ در ایران می‌باشد، مورد بهره‌برداری علاقه‌مندان و دست‌اندرکاران قرار بگیرد.

بودجه ۷۳؛ درآمدهای واقعی تر و بهینه‌سازی هزینه‌ها

کار: گروه تحقیق

تألیف و تنقیح: دکتر محمد سعید نوری نائینی

اشاره:

در بین عناوین درآمدی بودجه، نفت و مالیات سهمی عمده دارند و به همین دلیل، موفقیت تهیه و تصویب یک بودجه خوب نیز در گرو برآورد صحیح و دقیق این دو نوع درآمد است. از آنجا که برآورد درآمد، سنگ زبربنای انجام هزینه‌های بودجه‌ای است، اگر خدای نخواست به هر دلیل، مبنای درست نباشد، بودجه تأثیرات کج ادامه خواهد یافت. به عبارت ساده‌تر، برآورد بیشتر از واقع درآمدها، برای انجام هزینه‌هایی مجوز صادر می‌کند که عملاً پشتوانه واقعی درآمدی ندارند. این رویداد، در عمل از طریق کسر بودجه جبران می‌شود و کسر بودجه نیز نه تنها تأثیری مخرب بر توسعه و پیشرفت دارد، بلکه بیشترین فشار را بر مستضعفان وارد می‌سازد و فقرا را فقیرتر و اغنیاء را ثروتمندتر می‌کند. براساس همین استدلال، روشن و قطعی است که باید در برآورد درآمدها با دقت و ظرافت عمل کرد تا خدای نخواست مصداق این بیان شیخ اجل قرار نگیریم که:

بر احوال آن کس بباید گریست که دخلش بودنوزده، خرج بیست

آنچه که بویژه در مقطع کنونی، توجه خاص را می‌طلبد، مسأله تأثیر مخرب کسری بودجه بر سرنوشت محرومان و مستضعفان کشور است که حمایت از آنها همواره سرلوحه هدفهای انقلاب مقدس اسلامی بوده است. کسر بودجه لاجرم باید از طریق استقراض تأمین شود. شواهد تاریخی و تجارب عینی نشان می‌دهد که این کسری بیشتر با توسل به استقراض از سیستم بانکی تأمین خواهد شد و نتیجه آن نیز، نثر اسکناس و افزایش حجم نقدینگی است. پژوهشهای متعدد نشان داده است که افزایش نقدینگی، کسر بودجه و تورم همواره دست در دست یکدیگر حرکت می‌کنند؛ به عبارت دیگر، کسر بودجه به‌طور مستقیم به تورم تبدیل می‌شود و فشار کم‌رشدن خود را بر محرومان و مستضعفان اعمال می‌کند. در مقابل، اقشار پردرآمد نه تنها درآمدهای خویش را با تورم تعدیل می‌کنند، بلکه از آن بهره‌مند نیز می‌شوند. به عبارت ساده‌تر، کسر بودجه راه قانونی انتقال رفاه از محرومان به اغنیاست و به همین دلیل، باید در حد و سواص از ایجاد آن جلوگیری کرد.

نکته مهم دیگر این است که تخصیص درآمدهای کلی بودجه به بخشهای مختلف اقتصادی - اجتماعی در سطح کلان و تخصیص بهینه بودجه هر بخش به طرحها، پروژه‌ها و فعالیتها بر اساس معیارهای منطقی و علمی ضامن موفقیت آتی است و به اجرای بودجه‌ای مطلوب می‌انجامد. در غیاب چنین محورهایی - در بهترین حالت - حدس و گمان، جایگزین منطقی و معیار خواهد شد.

در مجموعه حاضر که دستاورد چندین گروه پژوهشی است، منابع عمده درآمدی بودجه سال ۱۳۷۳ در سه فصل مورد ارزیابی قرار گرفته و در فصل چهارم، خطوط کلی برای بهینه‌سازی هزینه‌ها ارائه شده است. گزارشهای گروههای پژوهشی که این فصول را مطالعه کرده‌اند، در جلسات متعدد با حضور مسؤولان مرکز پژوهشها و شماری از رؤسای کمیسیونهای محترم مجلس شورای اسلامی مورد بحث و مذاقه قرار گرفت و در آستانه شورهای اول و دوم به نمایندگان محترم عرضه گردید.

آنچه در پی می‌آید فشرده‌ای از آن گزارشات است که اینک از نظر گرامی خوانندگان عزیز می‌گذرد.

کشورهای صادر کننده نفت»، «اُپک» انجام شده است، روند قیمت بهینه نفت را براساس یک مدل تعدیل جزئی نشان می دهد. از آنجا که بازار نفت، بازاری برونزاست (یعنی حجم تقاضای نفت صادراتی را کشورهای مصرف کننده نفت و عمدتاً کشورهای صنعتی تعیین می کنند)، تقاضای نفت اُپک تابعی از نرخ رشد اقتصادی کشورهای صنعتی و قیمت زغال سنگ به عنوان قویترین جانشین مصرف نفت در نظر گرفته شده است. معادلات برآورد شده همواره بیشتر از ۹۵ درصد تغییرات تقاضای نفت اُپک را در چارچوب متغیرهای به کار برده شده نشان می دهد. (در گزینه های مختلف این مدل قیمت های نسبی نفت وزغال سنگ و متغیرهای مجازی برای در نظر گرفتن شوک های نفتی به کار رفته است). مدل به نحوی طراحی شده است که قیمت بهینه نفت در طول زمان مشخص شود؛ به عبارت دیگر، هدف عمده این بوده است که قیمت هایی را که در طول زمان موجب حداکثر شدن درآمد نفت صادراتی اُپک می شود، به دست آوریم. نتایج حاصل از محاسبات را می توان به صورت منحنی صفحه روبرو خلاصه کرد:

به طوری که ملاحظه می شود، تا قبل از سالهای ۱۳۶۵، قیمت های واقعی و بهینه فاصله بسیار زیادی داشته اند. تأثیر پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، در افزایش قیمت بهینه نفت بخوبی در نمودار مشخص

فصل اول: درآمدهای نفتی در بودجه ۷۳

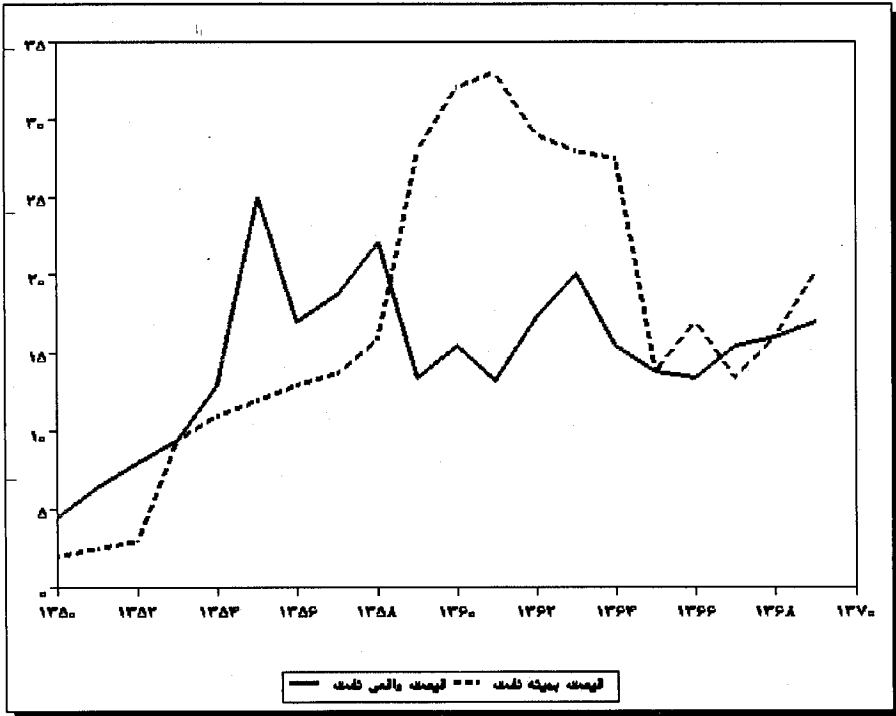
تاکنون، به طور سنتی در تهیه بودجه، برآورد درآمدهای نفت بر اساس نظریه ها و شم کارشناسی انجام می شده است. نگاهی به برآوردها و واقعیتها در سالهای گذشته دو حقیقت مهم را نشان می دهد: اول آنکه این برآوردها از درجه قابل قبولی از درستی و دقت برخوردار نیست و همواره با واقعیت فاصله ای نپذیرفتنی دارد؛ دوم آنکه این نادرستی برآورد همواره به صورت تخمین اضافی متجلی شده است؛ یعنی، همیشه برآورد درآمد بسیار بیشتر از درآمد واقعی بوده و در نتیجه، کسر بودجه و پیامدهای مخرب آن بر اقتصاد و جامعه تحمیل شده است. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی برای اولین بار تلاش کرده است که با استفاده از یک مدل اقتصادسنجی علمی این برآورد را انجام دهد؛ بعلاوه، برای حصول حداکثر اطمینان از نتیجه مدل، برآورد حاصل را با سناریوهای گوناگون یک برآورد کارشناسی مقایسه کرده است. اینک نتایج این مطالعات را در کمال اختصار برای آگاهی و استفاده نمایندگان محترم مجلس ارائه می کنیم.

□ اول: برآورد براساس مدل اقتصادسنجی این مطالعه که تحت عنوان «تیین استراتژی بلندمدت تولید نفت خیم برای

مورد نظر برآورد شده است، می توان چنین نتیجه گرفت که با اطلاع از متغیرهای اصلی مدل (یعنی نرخ رشد اقتصادی کشورهای صنعتی و قیمت زغال سنگ) می توان قیمت بهینه نفت را با دقتی خوب برآورد کرد. خلاصه محاسبات انجام شده در مورد پیش بینی قیمت نفت صادراتی آپک، در سناریوهای گوناگون در جدول شماره یک خلاصه شده است.

است. نکته مهمی که در مورد قیمت نفت می توان بیان کرد این است که کشورهای صنعتی با توسل به سیاستهای گوناگون از قبیل صرفه جویی در مصرف و ایجاد ذخایر استراتژیک توانسته اند در سال ۱۳۶۵، قیمت های آپک و قیمت های واقعی را به هم نزدیک سازند. در منحنی بالا، تفاوت قیمت های بهینه و واقعی از سال ۱۳۶۵ به بعد، نسبت به سال های قبل بسیار اندک است. از آنجا که قیمت بهینه بر اساس مدل

نمودار مقایسه قیمت واقعی و بهینه نفت آپک بین سالهای ۱۹۹۰ - ۱۹۷۳



صادرات آپیک افزایش یابد، ایران نیز متناسب با سهم خود، از این افزایش صادرات سهمی داشته باشد.

یا توجه به ضعیف بودن احتمال توافق عملی کلیه اعضای آپیک در مورد کاهش تولید، سناریوی اول (ستون ۳) غیر واقعی به نظر می‌رسد. از طرف دیگر، با توجه به احتمال ورود عراق - ولو به طور محدود - به بازار صادرات نفت، سناریوی سوم (ستون ۵) نیز غیرمحمتمل می‌نماید.

بنابراین، در شرایط کنونی و در صورت واقع نشدن این رویداد غیرمترقبه، به نظر می‌رسد که قبول سناریوی دوم (ستون ۴) منطقی‌تر از سایر گزینه‌ها باشد؛ بدین ترتیب، با توجه

جدول شماره ۱ - پیش‌بینی قیمت نفت آپیک برحسب سناریوهای گوناگون رشد اقتصادی در کشورهای صنعتی

سناریوهای رشد اقتصادی کشورهای صنعتی	قیمت نفت (دلار آپیک) در هر بشکه	صادرات نفت آپیک* (میلیون بشکه در روز)
صفر	۱۰	۱۸/۷۲
٪۱	۱۱	۱۸/۶۳
٪۱/۵	۱۱/۹	۱۸/۵۴
٪۲	۱۳	۱۸/۴۳

* براساس آخرین اطلاعات رسیده از دفتر امور آپیک و روابط بین‌الملل وزارت نفت، متوسط قیمت نفت صادراتی آپیک در سال ۱۹۹۳ معادل ۱۶/۴ دلار در هر بشکه و میزان صادرات نفت روزانه از ۱۸ میلیون بشکه بوده است.

همان طور که در جدول مشاهده می‌شود، اگر کشورهای صنعتی از رشد اقتصادی سالانه ۲ درصد بهره‌مند شوند، قیمت نفت بشکه‌ای ۱۳ دلار خواهد بود و صادرات سازمان آپیک نیز ۴۳۲ هزار بشکه در روز افزایش خواهد یافت.

□ پیش‌بینی درآمد حاصل از صادرات نفت خام ایران

از آنجا که جمهوری اسلامی ایران عضو آپیک است و با توجه به اختلاف موجود میان متوسط قیمت نفت صادراتی ایران و متوسط قیمت نفت آپیک، می‌توان با فرضیه‌های متفاوتی درآمد حاصل از صادرات نفت خام را پیش‌بینی کرد. نتیجه این محاسبه‌ها در جدول شماره ۲ خلاصه شده است.

جدول شماره ۲ نتایج اجرای سه سناریوی مختلف رادرمورد میزان صادرات نفت ایران نشان می‌دهد. ستونهای ۳ و ۴ این جدول، بترتیب درآمدهای حاصل از صادرات نفت رادرسه حالت زیربیا می‌کند:

ستون ۳: در صورت صدور ۲/۱ میلیون بشکه نفت در روز

ستون ۴: در صورت صدور ۲/۶ میلیون بشکه نفت در روز (ادامه صادرات مانند سیال جاری)

ستون ۵: در صورت افزایش صادرات نفت ایران بر پایه سال ۱۹۹۳ و متناسب با افزایش صادرات نفت آپیک؛ یعنی هرچه

بشکه نفت در بازار جهانی، تحت تأثیر عوامل متعددی قرار دارد که از جمله مهمترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- توان تولید نفت در کشور (اعم از صیانت شده یا صیانت نشده)
 - ۲- عرضه جهانی نفت
 - ۳- تقاضای جهانی نفت (تحت تأثیر عوامل گوناگون از جمله رشد اقتصادی کشورهای صنعتی)
 - ۴- تأثیر عوامل روانی بر بازار نفت
- عوامل گفته شده را می‌توان به طور بسیار خلاصه چنین در نظر گرفت:
- ۱- بر اساس آمارهای تولید ۱۰ ماهه سال ۱۳۷۲ توان تولید کشور ۳/۰۵/۰۰۰
 - بشکه در روز است. بنا بر اظهار کارشناسان نفت از این مقدار ۳۰۰/۰۰۰
 - بشکه در روز صیانت نشده است ولی

بسته به رشد اقتصادی کشورهای صنعتی، درآمدهای حاصل از صدور نفت خام ایران بین ۸ تا ۱۱ میلیارد دلار در سال متغیر خواهد بود. از آنجا که براساس پیش‌بینی‌های محافل تخصصی بین‌المللی در سال ۱۹۹۴ کشورهای صنعتی به طور متوسط از رشد اقتصادی ۱ تا ۱/۵ درصد برخوردار خواهند بود، می‌توان درآمد حاصل از صادرات نفت خام ایران را در این سال بین ۹ تا ۱۰ میلیارد دلار برآورد کرد؛ بدین ترتیب، با احتساب صدور سالانه ۰/۵ میلیارد دلار نفت کوره، جمع درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و نفت کوره بین ۹/۵ تا ۱۰/۵ میلیارد دلار برآورد می‌شود.

□ دوم: برآورد براساس روش کارشناسی میزان صادرات نفت ایران و قیمت هر

جدول شماره ۲- پیش‌بینی درآمد حاصل از صادرات نفت خام ایران (ارقام درآمد به میلیارد دلار) (در سال ۱۳۷۳)

رشد اقتصادی کشورهای صنعتی (درصد)	متوسط قیمت نفت خام صادراتی ایران به دلار (۱/۵ دلار کمتر از قیمت آپک)	درآمدنفت خام ایران در صورت اجرای توافق بر مبنای ۲/۱ میلیون بشکه در روز	درآمدنفت خام ایران در صورت صادرات روزانه ۲/۶ میلیون بشکه در روز (مشابه سال ۱۹۹۳#)	درآمدنفت خام ایران در صورت افزایش صادرات نفت ایران از ۲/۶ میلیون صادرات آپک
صفر	۸/۵	۶/۵	۸	۸/۴
۱	۹/۵	۷/۳	۹	۹/۳۳
۱/۵	۱۰/۴	۸	۱۰	۱۰/۱۷
۲	۱۱/۵	۸/۸	۱۱	۱۱/۲

ازای ۱٪ رشد اقتصادی، ۳۴۰ هزار بشکه و به ازای ۳٪ رشد، ۶۸۰ هزار بشکه پیش‌بینی شده است.

□ پیش‌بینی میزان صادرات و قیمت نفت ایران در سال ۱۳۷۳

با توجه به عوامل گفته شده، میزان صادرات و قیمت نفت صادراتی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان در دو سناریو به شرح زیر خلاصه کرد:

حالت اول: شامل عدم توافق اعضای آپک برای کاهش تولید

این حالت به تولید هر چه بیشتر و صادرات حداکثر از طرف اعضا منجر خواهد شد. چنین حالتی را در اصطلاح «جنگ قیمتها» می‌نامند. در این حالت، برآورد تعادل تولید، صادرات، قیمت و درآمد به شرحی خواهد شد که در لوحه صفحه بعد آمده است:

- درآمد حاصل از صدور ۲/۲۱۰ هزار بشکه نفت خام در روز به ازای متوسط قیمت ۱۰ دلار برای هر بشکه معادل ۸/۰۶۶۵ میلیارد دلار خواهد بود.

در صورت تولید صیانت نشده، درآمد حاصل از صدور نفت، به ازای قیمت ۱۰ دلار در هر بشکه معادل ۸/۷۶ میلیارد دلار خواهد بود.

$$[۸/۰۶۶۵ + (۱۹۰ \times ۳۶۵ \times ۱۰) = ۸/۷۶]$$

حالت دوم: شامل توافق اعضای آپک

اررقام رسمی وزارت نفت، تولید صیانت‌نشده را ۱۹۰/۰۰۰ بشکه در روز اعلام کرده است. از طرف دیگر، به طور طبیعی معادل ۲۰۰/۰۰۰ بشکه در روز افت سالانه تولید وجود دارد؛ بنابراین، اگر فرض کنیم که وزارت نفت، برنامه لازم و بودجه کافی را برای جبران ۲۰۰/۰۰۰ بشکه افت تولید داشته باشد، بیشترین تولید امکانپذیر در سال آینده از ۳/۹۵۰/۰۰۰ بشکه تجاوز نخواهد کرد.

۲- افزایش عرضه جهانی اعلام شده در بازار نفت عبارت است از:

۳۰۰/۰۰۰ بشکه از دریای شمال

۵۰۰/۰۰۰ بشکه از یمن

۲۰۰/۰۰۰ بشکه از عمان

۰/۵ تا ۳ میلیون بشکه افزایش احتمالی حاصل از ورود نفت عراق به بازار

علاوه بر اینها، افزایش صادرات نفت روسیه (شمال) و ذخیره قابل توجه کشورهای مصرف‌کننده بزرگ نفت را نیز نباید از نظر دور داشت.

۳- تقاضای اضافی نفت در بازار جهانی؛

علاوه بر قیمت انرژیهای جانشین - که مهمترین آنها در حال حاضر قیمت زغال سنگ است - مهمترین عامل مؤثر بر تقاضای نفت جهان، میزان رشد اقتصادی کشورهای صنعتی است. میزان تقاضای اضافی حاصل از این عاملها به

تولید	مصرف (واحد: هزاربشکه)	
بیشترین توان متوسط تولید	۳/۹۵۰	-
مصرف داخلی	-	۱۵۰۰
(شامل خوراک پالایشگاهها و واردات فرآورده‌های نفتی براساس عملکرد سال ۱۳۷۲)		
تولید صیانت نشده	-	۱۹۰
واریز به حساب خارج	-	۵۰
صادرات	-	۲۲۱۰
- تعادل	۳۹۵۰	۳۹۵۰

در این صورت، صدور نفت خام و درآمد حاصل از آن عبارت خواهد بود از: درآمد حاصل از صدور روزانه ۱۷۲۰ بشکه نفت خام به ازای قیمت متوسط ۱۴ دلار در هر بشکه، معادل ۸/۷۸۹ میلیارد دلار خواهد بود.

برای کاهش قیمت و تخلف نکردن از سهمیه تعیین شده، بدون منظورکردن تولید و صادرات عراق است. در این حالت، فرض می‌شود که اضافه عرضه و اضافه تقاضای جهانی تقریباً یکدیگر را خنثی کنند.

تولید	مصرف (واحد: هزاربشکه)	
سهمیه ایران در آپک	۳۶۰۰	-
کاهش برای جبران ورود عراق به بازار	-	۱۸۰
مصرف داخلی	-	۱۵۰۰
واریز به حساب خارج	-	۵۰
صادرات	-	۱۷۲۰
تعادل	۳۶۰۰	۳۶۰۰

خام در سال ۱۳۷۳ بین ۸/۰۶۶ میلیارد دلار و ۱۰ میلیارد دلار برآورد شده است. با احتساب حدود ۰/۵ میلیارد دلار صادرات

خلاصه و نتیجه: در مجموع، با استفاده از نظریه‌های کارشناسی و مدل تقاضای جهانی نفت، درآمد حاصل از صدور نفت

تا حدودی بیشتر از واقعیت است؛ بنابراین، کاربرد آنها باید با احتیاط همراه باشد. دیگر آنکه، رشد درآمدهای مالیاتی در سالهای گذشته، خودناشی از استفاده از ذخایر مالیاتی و نیز بهره‌گیری از ظرفیتهای خالی مالیاتی بوده است؛ به همین دلیل، تسری آنها به سالهای بعد، از توجیهی قوی برخوردار نیست؛ درحالی که مدل مورد استفاده به این نکته بی توجه است. با توجه به مطالب گفته شده، برای نزدیکتر کردن مالیاتهای بالفعل در سال ۱۳۷۳ با پیش‌بینی‌های مندرج در جدول شماره ۳، دست کم می‌توان از پیشنهاد زیر سود جست. روشن است که تمهیدات دیگری نیز وجود دارد که به دلیل تنگی وقت، در حال حاضر امکان تحلیل کمی آنها وجود ندارد ولی در چارچوب مطالعات سازمان یافته مالیاتی می‌تواند مفید واقع شود.

□ پیشنهاد تغییر ضوابط مالیات بر شرکتهای دولتی
از آنجا که در شرایط رکودی جهانی و

نفت کوره، جمع درآمد ارزی حاصل از نفت در سال ۱۳۷۳ بین ۸/۵۶۶ و ۱۰/۵ میلیارد دلار برآورد شده است.

فصل دوم: برآورد درآمدهای مالیاتی در بودجه ۱۳۷۳

الف - مالیاتهای مستقیم

در این قسمت، مالیات بر شرکتها و سایر مالیاتهای مستقیم (مالیات بر درآمد و ثروت) مورد بررسی قرار می‌گیرد. برای اختصار، در جدول شماره ۳، علاوه بر ارقام پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۳، پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۷۲ و برآورد مالیاتهای مستقیم بر اساس یک مدل اقتصادسنجی ارائه شده است.

در بررسی ارقام پیش‌بینی شده توسط مدل، باید به چند نکته بسیار مهم توجه داشت؛ نخست آنکه ساختار مدل مورد استفاده چنان است که برآوردهای مالیاتی در آن، تحت تأثیر شدید درآمدهای مالیاتی سالهای اخیر بوده و به همین دلیل، برآورد ما

جدول شماره ۳- پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی مستقیم در سه سناریو

عنوان	براساس بودجه سال ۱۳۷۳	براساس عملکرد سال ۱۳۷۲	براساس مدل اقتصادسنجی	رشد بودجه سال ۷۳ نسبت به عملکرد سال ۷۲ (درصد)
مالیات بر شرکتها	۱۹۶۰	۱۶۵۱/۵	۲۱۷۶	۱۸/۷
سایر مالیاتهای مستقیم	۱۲۸۷	۱۰۰۹/۹	۱۴۱۶	۲۷/۵
جمع	۳۲۴۷	۲۶۶۱/۴	۳۵۹۲	۲۲

درآمدهای حاصل از نفت و کاهش سود،

داخلی موجود، به دلیل احتمال کاهش

احتمال کاهش مالیات‌ها نیز وجود دارد، پیشنهاد می‌شود که معافیت مالیاتی موضوع ماده ۱۳۸ تعدیل شود.

بر اساس اطلاعات موجود در اظهارنامه‌های مالیاتی شرکتها در سال ۱۳۷۱، شرکت‌های مشمول ماده ۱۳۸ بیش از ۶۰۰ میلیارد ریال از سودابرازی خود را به عنوان ذخیره توسعه قلمداد کرده و از شمول مالیات خارج ساخته‌اند. در غیاب این ماده (با توجه به نرخ متوسط ۵۰٪) مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال از وصول مالیات فراهم می‌شد. از آنجا که هدف این ماده تشویق سرمایه‌گذاری داخلی است، در صورت فراهم نبودن سایر شرایط برای سرمایه‌گذاران و در نتیجه استفاده نکردن از مبالغ معاف شده از مالیات برای سرمایه‌گذاری، نه تنها هدف از وضع این ماده تحقق نمی‌یابد، بلکه از میزان درآمدهای مالیاتی دولت نیز کاسته می‌شود و امکانات سرمایه‌گذاری ملی به همان نسبت منتفی می‌گردد. پژوهش‌های انجام شده نشان می‌دهد که میزان پرداخت مالیات هیچ‌گونه تأثیر معنی‌داری بر سرمایه‌گذاری نداشته است. این بدان دلیل است که مشکلات دیگری وجود دارد که بمراتب از انگیزه معافیت مالیاتی قویتر است و از آشکار شدن تأثیر معافیت‌های مالیاتی جلوگیری می‌کند.*

با توجه به این واقعیتها و به منظور

رعایت هر دو جنبه درآمدی و انگیزشی مورد بحث، پیشنهاد می‌شود که:

۱- شرکت‌های خصوصی همچنان در شمول این ماده باقی بمانند ولی وجوه معاف شده از مالیات، با نظارت دقیق به سرمایه‌گذاریهای توسعه‌ای تخصیص یابد. در صورت انجام نشدن کامل و دقیق سرمایه‌گذاری، متخلفان علاوه بر پرداخت مالیات معاف شده به جریمه‌ای معادل حداقل تورم سالانه محکوم شوند؛ به عبارت دیگر، متخلفان علاوه بر پرداخت اصل مالیات به ازای هر سال، موظف به پرداخت حداقل ۲۰٪ جریمه باشند (هر ۱۰ سال حداقل ۱۰۰٪).

۲- چون دولت مالیات اخذ شده از شرکت‌های دولتی را در فعالیتهای توسعه‌ای مشابه یا با اولویت بیشتر سرمایه‌گذاری می‌کند، پیشنهاد می‌شود که معافیت ماده ۱۳۸ در مورد شرکت‌های دولتی از ۱۰۰ درصد به ۳۰ درصد کاهش یابد؛ به عبارت دیگر، ۷۰ درصد مبلغ را دولت سرمایه‌گذاری کند و ۳۰ درصد باقیمانده را نیز طبق همان ضوابط پیشنهاد شده برای بخش خصوصی، خود شرکت به سرمایه‌گذاری اختصاص دهد.

ب - مالیات‌های غیرمستقیم

اقلام عمده تشکیل دهنده مالیات‌های

غیرمستقیم، مالیات بر واردات و مالیات

*- در صورت فراهم بودن کلیه شرایط سرمایه‌گذاری و نظارت بر تحقق سرمایه‌گذاری مورد نظر قانونگذار، به دلیل اینکه شرکت‌های سودآورتر، سرمایه‌گذاری بیشتری خواهند کرد، این ماده از توجه قوی اقتصادی برخوردار است.

□ مالیات مصرف و فروش:

تحقق پیش‌بینی رقم ۷۹۳ میلیارد ریالی این مالیات در سال آینده (که از رشدی معادل ۱۳۵ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری برخوردار است)، بیش از هر چیز مستلزم تصویب لایحه «اجازه وصول مالیات غیرمستقیم از برخی از کالاها و خدمات» تقدیمی دولت است که در مجلس محترم شورای اسلامی در دست بررسی است.

علاوه بر این، بنا به گزارش اداره کل مالیات‌های غیرمستقیم، تحقق اقلام درآمدی

تصویرشده در جدول شماره ۵، واردات مشمول حقوق و عوارض گمرکی از ۵ تا ۱۴ میلیارد دلار متغیر است، برای آسان شدن تصمیم‌گیری، جدول شماره ۶ برای محاسبه حقوق و عوارض گمرکی در این دامنه از واردات و با تغییر نرخ حقوق و عوارض گمرکی از ۱۰ تا ۲۵ درصد طراحی شده است. به عبارت ساده‌تر، این جدول نشان می‌دهد که در هر سطح از واردات (بین ۵ تا ۱۴ میلیارد دلار) و با هر نرخ حقوق و عوارض گمرکی (بین ۱۰ تا ۲۵ درصد) به میزان حقوق و عوارض گمرکی قابل وصول است.

جدول شماره ۵- پیش‌بینی متوسط نرخ حقوق و عوارض گمرکی در سناریوهای هشتگانه برای واردات کل و واردات کالاهای معاف از حقوق و عوارض گمرکی

نرخ لازم حقوق و عوارض گمرکی برای وصول ۲۰۰۰ میلیارد ریال در صورت معافیت واردات به میزان:			میزان واردات (میلیارد دلار)	سناریوهای مختلف کاهش واردات (درصد)
۴ میلیارد دلار	۳ میلیارد دلار	۲ میلیارد دلار		
٪۹/۵	٪۸/۸	٪۸/۲	۱۶	٪۲۰
٪۱۰/۴	٪۹/۵	٪۸/۸	۱۵	٪۲۵
٪۱۱/۴	٪۱۰/۴	٪۹/۵	۱۴	٪۳۰
٪۱۲/۷	٪۱۱/۴	٪۱۰/۴	۱۳	٪۳۵
٪۱۴/۳	٪۱۲/۷	٪۱۱/۴	۱۲	٪۴۰
٪۱۶/۳۳	٪۱۴/۳	٪۱۲/۷	۱۱	٪۴۵
٪۱۹	٪۱۶/۳۳	٪۱۴/۳	۱۰	٪۵۰
٪۲۳	٪۱۹	٪۱۶/۳۳	۹	٪۵۵

(رواق به میلیارد ریال)

جدول شماره ۴: محاسبه حقوق و عوارض گمرکی بر حسب میزان واردات و نرخ حقوق و عوارض

متوسط نرخ حقوق و عوارض مشمول	۱/۱۰	۱/۱۱	۱/۱۲	۱/۱۳	۱/۱۴	۱/۱۵	۱/۱۶	۱/۱۷	۱/۱۸	۱/۱۹	۱/۲۰	۱/۲۱	۱/۲۲	۱/۲۳	۱/۲۴	۱/۲۵
۵ (بیلیارد ریال)	۸۷۵	۹۶۲	۱۰۵۰	۱۱۳۸	۱۲۲۵	۱۳۱۲	۱۴۰۰	۱۴۸۸	۱۵۷۵	۱۶۶۲	۱۷۵۰	۱۸۳۸	۱۹۲۵	۲۰۱۲	۲۱۰۰	۲۱۸۸
۶	۱۰۵۰	۱۱۵۵	۱۲۵۰	۱۳۶۵	۱۴۷۰	۱۵۷۵	۱۶۸۰	۱۷۸۵	۱۸۹۰	۱۹۹۵	۲۱۰۰	۲۲۰۵	۲۳۱۰	۲۴۱۵	۲۵۲۰	۲۶۲۵
۷	۱۲۵۰	۱۳۳۴	۱۴۲۰	۱۵۹۲	۱۷۱۵	۱۸۳۷	۱۹۶۰	۲۰۸۲	۲۲۰۵	۲۳۲۷	۲۴۵۰	۲۵۷۲	۲۶۹۵	۲۸۱۷	۲۹۴۰	۳۰۶۲
۸	۱۴۰۰	۱۵۴۰	۱۶۸۰	۱۸۲۰	۱۹۶۰	۲۱۰۰	۲۲۴۰	۲۳۸۰	۲۵۲۰	۲۶۶۰	۲۸۰۰	۲۹۴۰	۳۰۸۰	۳۲۲۰	۳۳۶۰	۳۵۰۰
۹	۱۵۷۵	۱۷۳۲	۱۸۹۰	۲۰۴۷	۲۲۰۵	۲۳۶۲	۲۵۲۰	۲۶۷۷	۲۸۳۵	۲۹۹۲	۳۱۵۰	۳۳۰۷	۳۴۶۵	۳۶۲۲	۳۷۸۰	۳۹۳۷
۱۰	۱۷۵۰	۱۹۲۵	۲۱۰۰	۲۲۷۵	۲۴۵۰	۲۶۲۵	۲۸۰۰	۲۹۷۵	۳۱۵۰	۳۳۲۵	۳۵۰۰	۳۶۷۵	۳۸۵۰	۴۰۲۵	۴۲۰۰	۴۳۷۵
۱۱	۱۹۲۵	۲۱۱۷	۲۳۱۰	۲۵۰۲	۲۶۹۵	۲۸۸۷	۳۰۸۰	۳۲۷۲	۳۴۶۵	۳۶۵۷	۳۸۵۰	۴۰۴۲	۴۲۳۵	۴۴۲۷	۴۶۲۰	۴۸۱۲
۱۲	۲۱۰۰	۲۳۱۰	۲۵۲۰	۲۷۳۰	۲۹۴۰	۳۱۵۰	۳۳۶۰	۳۵۷۰	۳۷۸۰	۳۹۹۰	۴۲۰۰	۴۴۱۰	۴۶۲۰	۴۸۳۰	۵۰۴۰	۵۲۵۰
۱۳	۲۳۷۵	۲۵۰۲	۲۷۳۰	۲۹۵۷	۳۱۸۵	۳۴۱۲	۳۶۴۰	۳۸۶۷	۴۰۹۵	۴۳۲۲	۴۵۵۰	۴۷۷۷	۵۰۰۵	۵۲۳۲	۵۴۶۰	۵۶۸۷
۱۴	۲۶۵۰	۲۹۹۵	۳۳۴۰	۳۶۸۵	۴۰۳۰	۴۳۷۵	۴۷۲۰	۵۰۶۵	۵۴۱۰	۵۷۵۵	۶۱۰۰	۶۴۴۵	۶۷۹۰	۷۱۳۵	۷۴۸۰	۷۸۲۵

گزارش

آثار غیرمستقیم آن که شامل اثر سوخت در بخشهای صنعت، کشاورزی و حمل و نقل است، هزینه سوخت و انرژی را در یک خانواده به ۱۶۰ هزار ریال می‌رساند؛ بنابراین، در سال ۷۲ اثر مستقیم و غیرمستقیم انرژی بر زندگی یک خانوار معادل ۱۶۰ هزار ریال است.

۲- اگر افزایش قیمت‌هایی را که در تبصره ۲۵ بودجه سال ۱۳۷۳ پیش‌بینی شده است، در نظر بگیریم، اثر مستقیم آن از ۱۰۷ هزار ریال به ۲۰۰ هزار ریال افزایش خواهد یافت و اثر مستقیم و غیرمستقیم آن از ۱۶۰ هزار ریال به ۲۰۵ هزار ریال افزایش می‌یابد که معادل ۲/۵ درصد هزینه زندگی خانوار است.

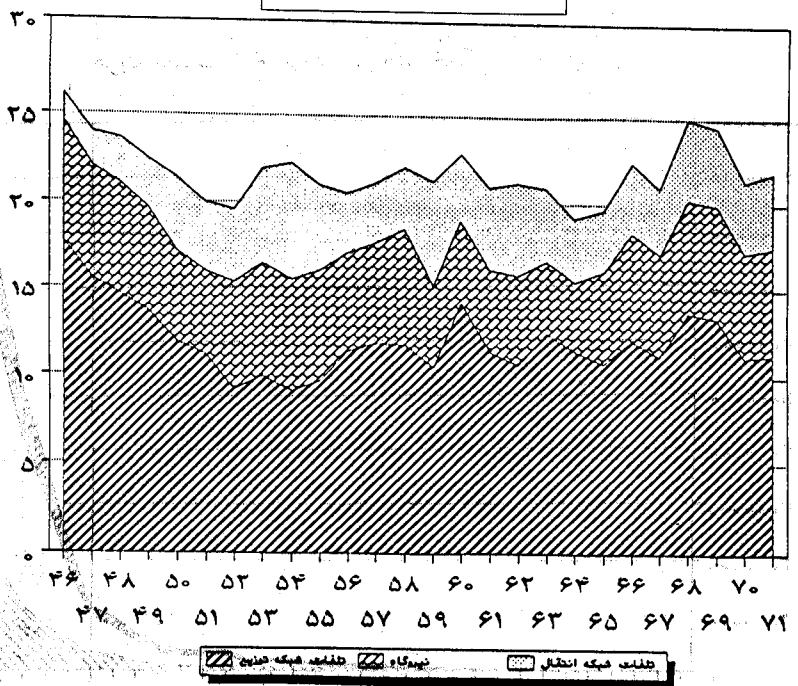
مسئله‌های مصرف و فروش، به انجام اصلاحاتی در قوانین مالیاتی بعضی از منابع مالیاتی این بخش بستگی دارد. مشروح این گزارش به ضمیمه پیشنهاد‌های اصلاحی به پیوست ارائه می‌شود.

فصل سوم: درآمدهای تبصره ۲۵ بودجه ۱۳۷۳
۱- فشرده:

در این فصل، آثار مستقیم و غیرمستقیم افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی و سوخت را بر زندگی خانوار، ارزیابی می‌کنیم که خلاصه آن به این شرح است:

۱- اثر مستقیم سوخت بر هر خانوار در سال ۷۲ رقمی معادل ۱۰۷ هزار ریال است و

درصد ضایعات در نیروگاه



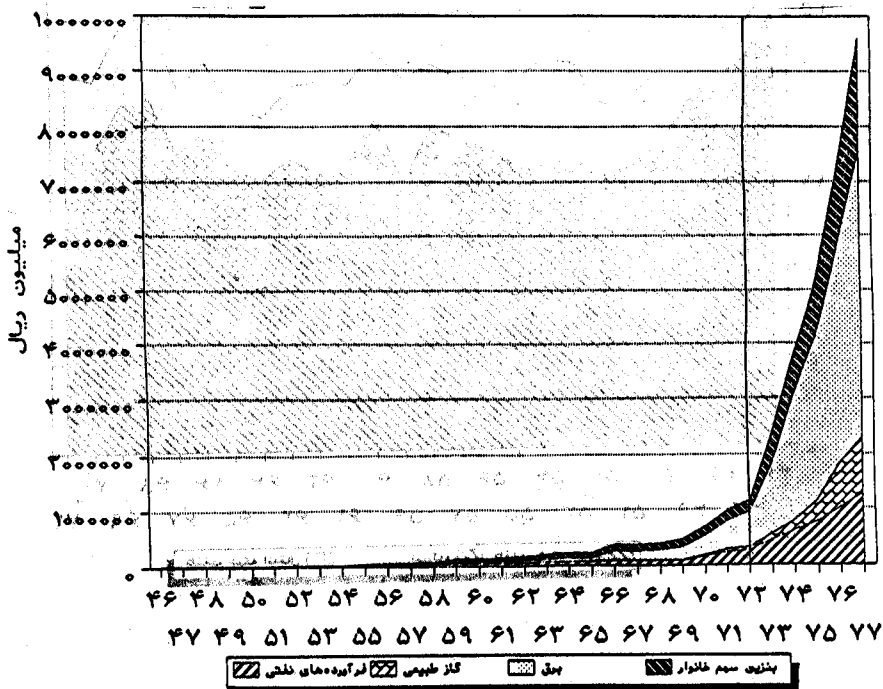
شده) ادامه یابد و قیمت سوخت سال به سال افزایش پیدا کند، این شاخص در سال ۱۳۷۷ به ۱۱ درصد می‌رسد؛ در حالی که به عنوان مثال در کشوری مانند آلمان، این نرخ معادل ۷ الی ۸ درصد است.

۵- بنابراین، باید تدبیری اندیشید؛ اگر قرار است نرخها یا هدف صرفه‌جویی در انرژی، افزایش درآمد و برقراری عدالت اجتماعی تعدیل شوند، حتماً باید همزمان و حتی قبل از آن تدابیری اندیشید که این اثر فوق‌العاده، بر خانواده‌های گروههای پایین درآمدی خنثی شود.

۳- بنابراین، با توجه به متوسط هزینه سالانه خانوارها، ضریب اهمیت هزینه انرژی (مستقیم و غیرمستقیم) بالغ بر ۴/۱ درصد خواهد بود که با در نظر گرفتن افزایش قیمت‌هایی که در تیرماه ۲۵ پیش‌بینی شده است، در سال ۷۳ این وضع از نظر مستقیم و غیرمستقیم به ۶/۴۵ درصد افزایش می‌یابد که رقم عمده‌ای است و به عنوان شاخصی برای فشار به خانوار تلقی می‌شود. لاجرم این آثار را باید بویژه در مورد خانواده‌های مستضعف خنثی کرد.

۴- بی‌تردید چنانچه این وضعیت به همین منوال (آن‌طور که در برنامه پیش‌بینی

هزینه مصرف انواع انرژی در بخش خانگی و تجاری



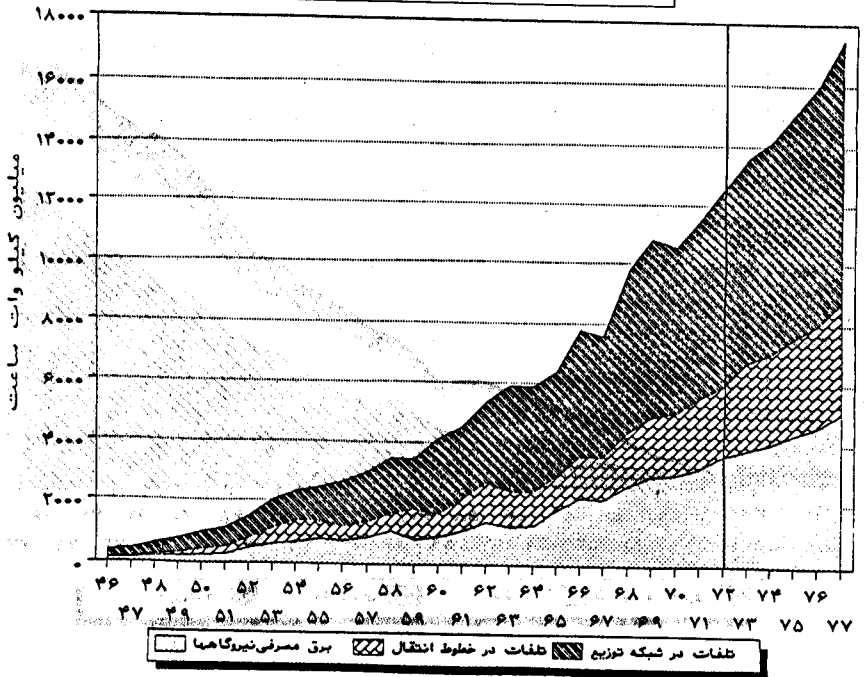
۲- شرح مسئله

باتوجه به مسائلی که از نظر سیستمهای تولیدکننده انرژی (نفت و نیرو) و گروههای مختلف مصرف کنندگان بر اثر رشد تقاضا و مصرف انواع انرژی پیش آمده است، استفاده از قیمت به مثابه اهرمی تعدیل کننده و اصلاح کننده ساختار، طی این سالها مورد نظر قرار گرفته است. هرچند این موضوع را طی چند سال اخیر بارها سازمانهای تولیدی و عرضه کنندگان پیشنهاد، مطرح کرده اند، با وجود این، برای اولین بار است که این عمل در چارچوب هدفهای برنامه‌ای توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور قرار داده شده و اینک نیز بنا به ضرورتهای اجرایی موضوع قیمت‌گذاری انرژی، از چارچوب برنامه‌ای

آن جدا شده و در قالب تبصره ۲۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ اعلام گردیده است.

بررسی روند قیمت‌های انرژی طی سالهای گذشته نشان می‌دهد که این تغییرات بسیار محدود بوده است. مجموعه حامل‌های انرژی طی سالهای ۱۳۴۳-۱۳۶۵ عموماً از ثباتی مطلق برخوردار بوده‌اند و تغییرات طی سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی، منحصرأً بنزین، نفت و گاز حرارتی منازل را شامل شده است. شایان ذکر است که قیمت عرضه نفت سفید قبل از سال ۱۳۴۳ به ازای هر لیتر ۳/۵ ریال بود که در آن سال نرخ آن به ۲/۵ ریال در لیتر کاهش یافت و این رقم تا سال ۱۳۶۶ که به چهار ریال افزایش یافت، ثابت بود. قیمت فروش بنزین در آذرماه ۱۳۴۳ از ۴/۵ ریال به ۱۰

روند مصارف داخلی و تلفات برق

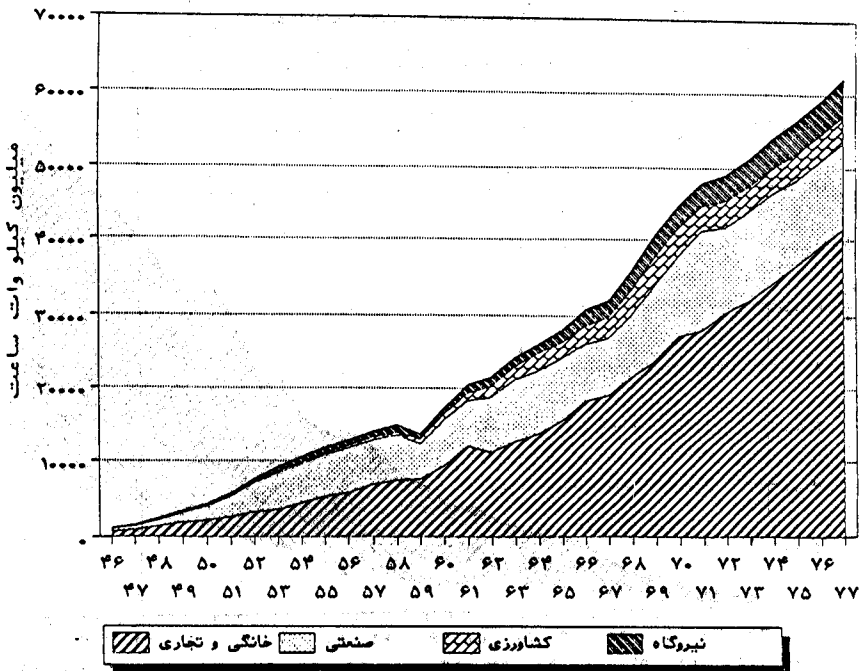


تغییر نرخ رسمی ارز، مبنای ارزشیابی قیمت انواع انرژی، خصوصاً فرآورده‌های نفتی را بشدت دچار اختلال کرده است و قیمت پایین انرژی را در ایران، در مقایسه با قیمت‌های بین‌المللی بسیار پایین‌تر از آنچه که هست، نشان می‌دهد. ثبات نسبی قیمت‌ها، به انتظارات مصرف‌کننده در برخورد با مسأله تغییر قیمت حساسیت خاصی بخشیده و رفتار سیاسی با قیمت انرژی در ایران (بوئیه در دوران قبل از انقلاب اسلامی) بار سیاسی و بازتاب‌های اجتماعی افزایش قیمت این‌گونه کالاها را افزایش داده است. جای خوشوقتی است که اینک اصلاح ساختار

ریال در لیترا افزایش یافت و یک ماه ونیم بعد مجدداً به هشت ریال کاهش یافت و پس از گذشت حدود ۵ ماه در خردادماه ۱۳۴۴ برای دومین بار قیمت بنزین از ۸ ریال به ۶ ریال رسید؛ این ثبات قیمت تا سال ۱۳۵۶ ادامه داشت.

هرچند طی سالهای ۱۳۶۶ و ۱۳۷۰ تغییراتی در قیمت فرآورده‌های نفتی به وجود آمد، با این همه قیمت عرضه انواع حامل‌های انرژی در مقایسه با سایر شاخص‌های قیمتی بسیار پایین است. به طوری که براساس ریال ثابت سال ۱۳۶۱ سیر نزولی قیمت‌ها کاملاً چشمگیر است.

روند مصرف برق در بخش‌های مختلف



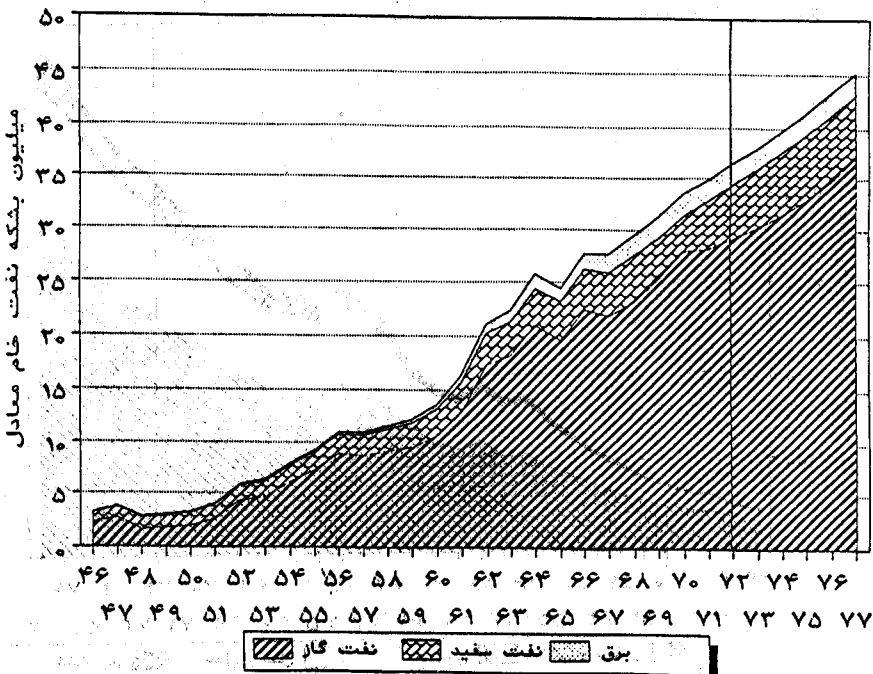
۳- اهداف قیمت‌گذاری انرژی

نظر به اهمیت موضوع و حساس بودن نقش و آثار اقتصادی-اجتماعی و سیاسی قیمت‌گذاری انرژی، طبیعتاً هرگونه تحلیل و اعلام‌نظر درباره قیمت‌های انرژی باید با توجه به مجموعه‌ای از هدفها، سیاستها، برنامه‌ها و امکانات اجرایی صورت گیرد تا پس از طی دوره گذار و تغییر و تحولی که در تعدیل ساختار اقتصادی کشور در حال تحقق است، ساختار انرژی کشور به مثابه یک سیستم متشکل از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و همیسته با صنایع کشور ایجاد شود. به این ترتیب، رئوس هدفهای تغییرات قیمت انرژی را می‌توان به صورت

قیمتها در یک چارچوب برنامه‌ای مدنظر دولتمردان و برنامه‌ریزان قرار گرفته است و طبیعتاً باید تعدیلات لازم در این خصوص انجام پذیرد. انجام این امر با توجه به حساسیت موضوع و آثار متعدد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مترتب بر آن، باید با انجام بررسیها و برقراری تمهیدات لازم صورت گیرد.

در این گزارش، با توجه به محدودیت زمان و امکانات تلاش کرده‌ایم تا با بررسی تبصره ۲۵ و هدفهای متصور بر آن، تصویری کلی را از پیامدهای اعمال تبصره ارائه دهیم و پیشنهادهایی مشخص را مطرح کنیم.

روند ترکیب مصرف انرژی در بخش کشاورزی



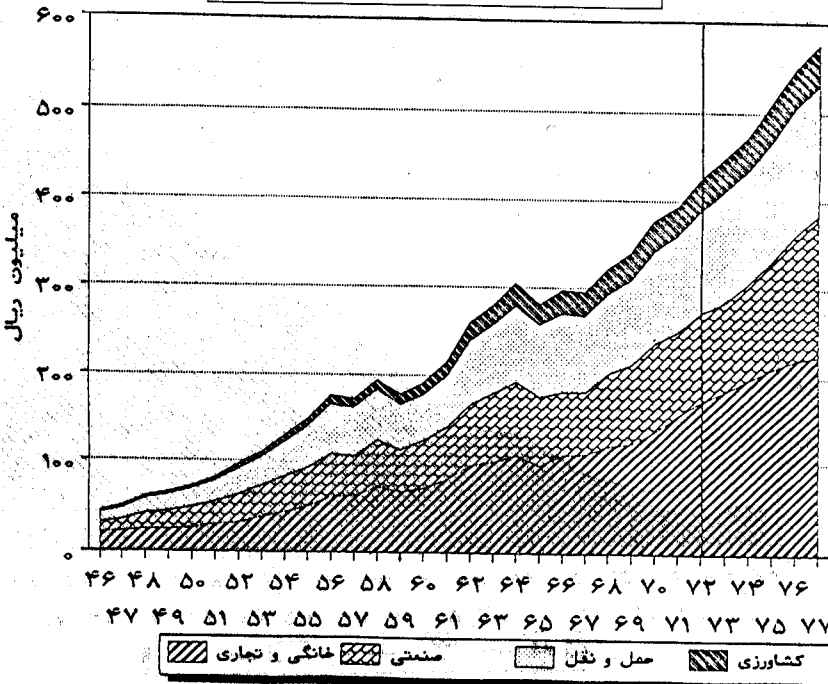
گزارش ویژه

زیر مطرح کرد:

- تأمین منابع مالی لازم برای چرخش امور و ایجاد تغییرات مناسب در سیستمهای تولیدی و عرضه کننده انرژی؛
- تأمین قدرت مالی و نقدینگی لازم در سیستمهای دولتی، تأمین و عرضه انرژی برای طرحهای سرمایه گذاری جدید و تکمیل و اتمام طرحهای در دست اقدام موجود؛
- تأمین بخشی از منابع درآمد دولت برای هزینه های عمرانی براساس ارزش نفت خام محتوی فرآورده های نفتی؛
- تأمین شرایط مناسب برای استفاده

- مطلوب از مزیت های نسبی کشور در بهره وری از امکانات انرژی، برای توسعه عمومی اقتصادی - اجتماعی و توسعه صنعتی بویژه صنایع نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع انرژی بر؛
- کاهش روند فزاینده مصرف فرآورده های نفتی شامل:
- کاهش ضایعات انرژی (که عموماً ناشی از فرهنگ و رفتار مصرف کننده است) در درون سیستمهای تولیدی نظیر نیروگاهها و سیستمهای انتقال توزیع برق و پالایشگاهها؛
- افزایش بازدهی انرژی و کاهش شدت

مجموع انرژی مصرفی در بخشهای مختلف



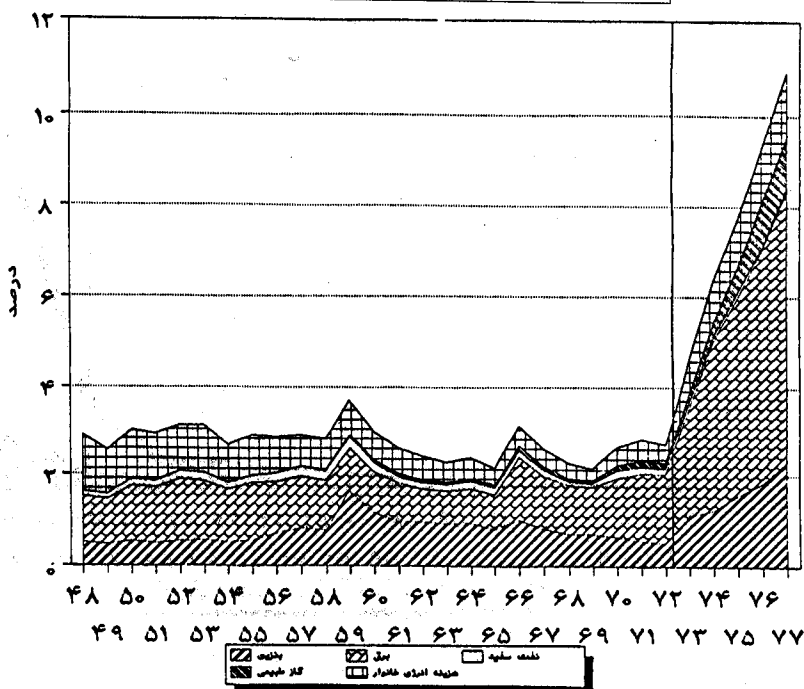
پسوند با برنامه کلان پنجساله توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور تنظیم شده است و مضمون آن، افزایش روند پیش‌بینی شده در برنامه دوم را برای انواع حامل‌های انرژی در بردارد که بنا به ضرورت، اینک به صورت مقوله‌ای مجزا از برنامه مطرح می‌گردد. با توجه به نقش و تعریفی که از بودجه به مثابه تبلور برنامه‌ها در شکل پولی و انعکاس سیاست‌های مالی - برنامه‌ای ارائه می‌شود، بحث و بررسی درباره لایحه بودجه و بالاخص این تبصره، ترجیحاً باید در چارچوب تجزیه و تحلیل و بررسی مجموعه برنامه دوم پنجساله صورت پذیرد تا انتظاراتی که از آن می‌رود و نیز هدف‌های آن، در افقی میان مدت روشن گردد. با این

مصرف انرژی در بخش‌های مختلف مصرف کننده؛

- توسعه جایگزینی گاز برای کاهش مصرف فرآورده‌های میان تقطیر نفتی؛
- ایجاد تعادل میان قیمت انواع انرژی؛
- ایجاد تعادل میان قیمت داخلی انواع انرژی با قیمت‌های کشورهای همجوار؛
- کاهش آلودگی محیط زیست از طریق کاهش مصرف انواع انرژی؛
- تأمین عدالت اجتماعی در تأمین مصارف برای نیازهای حیاتی و اولیه نظیر گرمای مسکن، سوخت آشپزخانه، آب گرم و....

۴- تبصره ۲۵ و ویژگی‌های آن
لایحه بودجه ۷۳ و تبصره ۲۵ آن در

ترکیب هزینه‌های انواع انرژی در خانوار



کاهش یابد.

۴- باتوجه به اینکه انرژی و حاملهای آن کالای عام هستند، یعنی درصد مصرف کنندگان این کالا در جامعه بالاست و تمامی اقشار جامعه را پوشش می‌دهد، هرگونه افزایش قیمت آن روی کلیه کالاهای مرتبط با سبد مصرفی اثر خواهد گذاشت؛ به عبارت دیگر، افزایش قیمت انرژی از طرفی خود یک تورم خواهد بود و از طرف دیگر، تورمی دیگر را به دنبال خواهد داشت؛ چون تورم دوم کنترل شدنی نیست، الگوی توزیع درآمد رادرحالت نامتعادل قرار می‌دهد و فاصله طبقاتی به زیان

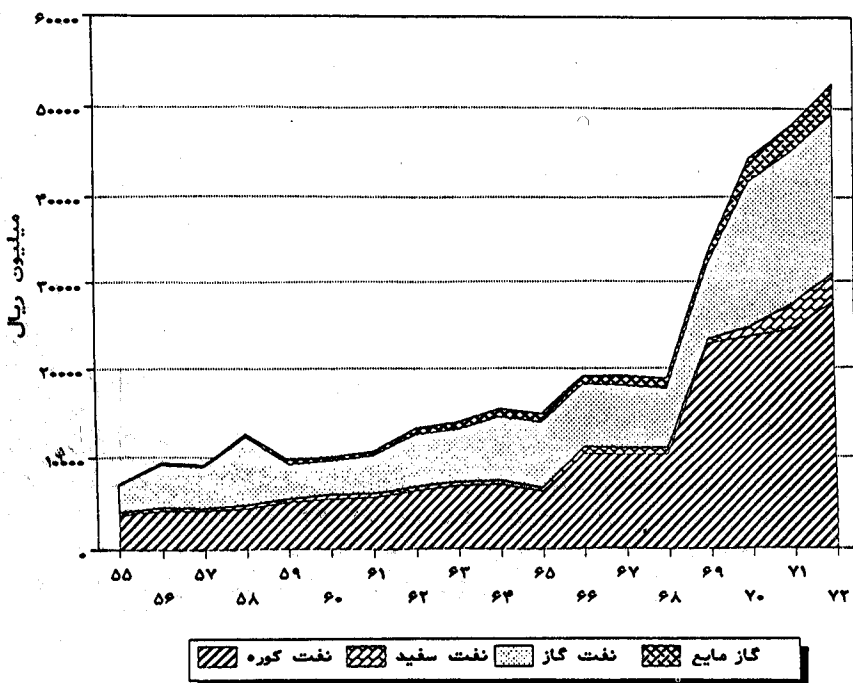
۵- آثار اعمال تبصره ۲۵ در بخشهای مختلف مصرف کننده انرژی

الف - ویژگیهای اقتصادی عام حاملهای انرژی
۱- انرژی در ابعاد مصرفی داخل کشور، کالایی عام و ضروری است.

۲- ضروری بودن انرژی سبب می‌شود که کشش قیمتی آن بسیار پایین و نزدیک به صفر باشد؛ به عبارت دیگر، تغییرات قیمت روی حجم مصرف آن اثر نمی‌گذارد.

۳- ضروری بودن انرژی سبب می‌شود که چنانچه در قبال افزایش قیمت، افزایش درآمد صورت نگیرد، معادل افزایش قیمت، قدرت خرید مصرف‌کننده

هزینه فرآورده‌های نفتی مصرفی در بخش صنعت



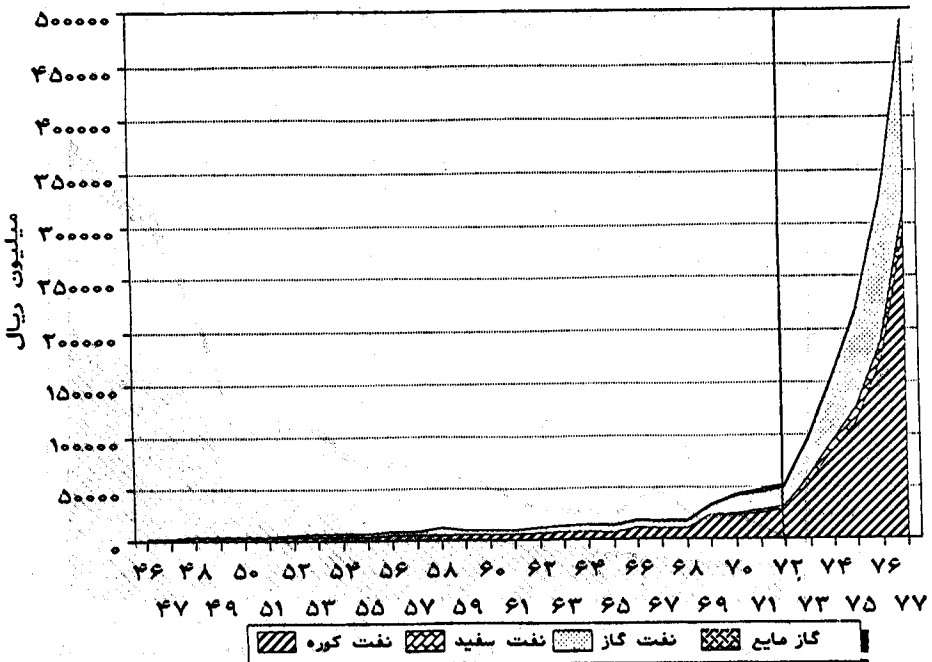
خدمات جبران کنند و در چارچوب قوانین عرضه و تقاضای کالا عمل نمایند که باتوجه به کیفیت ساختار اقتصادی ایران و تجاری که در این رابطه وجود دارد، اغلب از این بابت متضرر نمی شوند. در تحلیل نهایی، مجموعه افزایش هزینه های تولیدی و خدماتی در بخش اقتصاد بازار به خانوارها انتقال می یابد و تنها بخش غیردولتی می تواند به گونه ای دیگر رفتار کند. باتوجه به سیاست تعدیل اقتصادی و اصلاح ساختار بخش دولتی، میزان جذب اثرات افزایش قیمت انرژی به وسیله دستگاههای دولتی کاهش می یابد و نقش

قشر آسیب پذیر اجتماع بیشتر می شود.

ب - آثار اقتصادی

بخشهای مختلف اقتصادی (صنعت، کشاورزی، خدمات، حمل و نقل و...) و خانوارها هر یک با ویژگی کمی و کیفی خاصی از افزایش قیمت انرژی متأثر خواهند شد. بخشهای اقتصادی عموماً با ارزش گذاری کالاها و خدمات و ارائه آنها به مصرف کنندگان نهایی - که همان خانوارها هستند - عموماً می توانند افزایش قیمت یک کالای مصرفی اولیه را (خواه سوخت یا کالای دیگر) با افزودن بر قیمت نهایی کالا یا

هزینه فرآورده های نفتی مصرفی در بخش صنعت



- بخش کشاورزی

- بخش حمل و نقل

ساختار بخشی کلان مصرف انرژی کشور، با استفاده از تجارب کارشناسی و آمار و اطلاعات متعدد و پراکنده تهیه و تنظیم شده که برخی از نتایج آن در نمودارهای پیوست ارائه گردیده است. تصویر مصارف برنامه‌های سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷. تداوم روند فزاینده مصرف را طی سالیان آینده بخوبی نشان می‌دهد.

براساس نتایج بالا و تعیین مصارف انواع انرژی در بخشهای مختلف و منظور داشتن قیمتهای فعلی و پیش‌بینی شده انواع انرژیها، تصویر هزینه‌های انرژی در هریک از بخشهای مختلف اقتصادی به صورت نمودار ارائه شده است. این نمودارها بخوبی

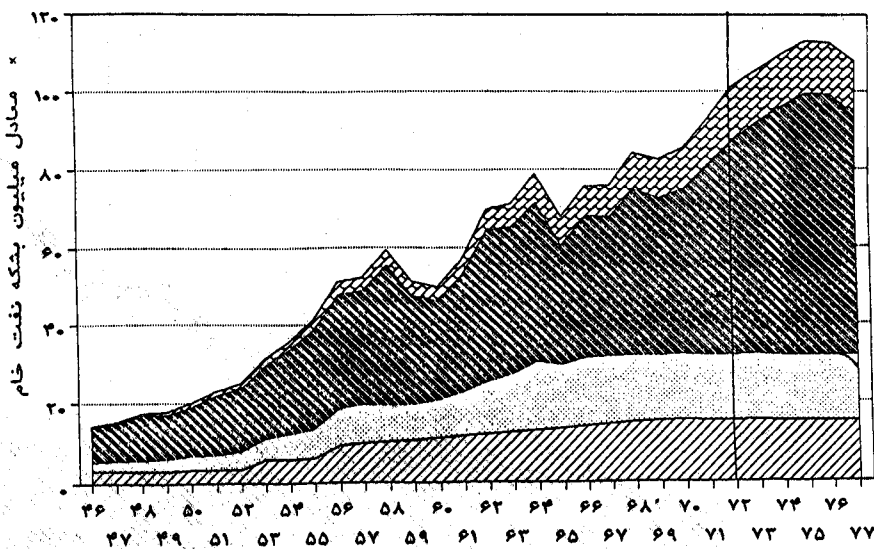
قابل توجهی در این خصوص به عهده نخواهد گرفت. باتوجه به این ویژگی، در بررسی آثار اقتصادی و بخصوص آثار تورمی، از چارچوب نظری بالا استفاده شده است. در بررسی آثار تورمی مستقیم و غیرمستقیم، این روش تنها تصویری مقدماتی از تورم را نشان می‌دهد که در شرایط محدودیت زمانی و اطلاعاتی، سیاست‌گذاران می‌توانند از نتایج آن استفاده کنند. بدیهی است که بررسیهای دقیقتر و کاملتر در شرایط مقتضی امکانپذیر است.

براساس مطالعات و بررسیهای انجام گرفته در مورد مصرف انواع انرژی در بخشهای مختلف مصرف کننده شامل:

- بخش خانگی و تجاری

- بخش صنعت

روند مصرف فرآورده‌های نفتی در بخش خانگی و تجاری



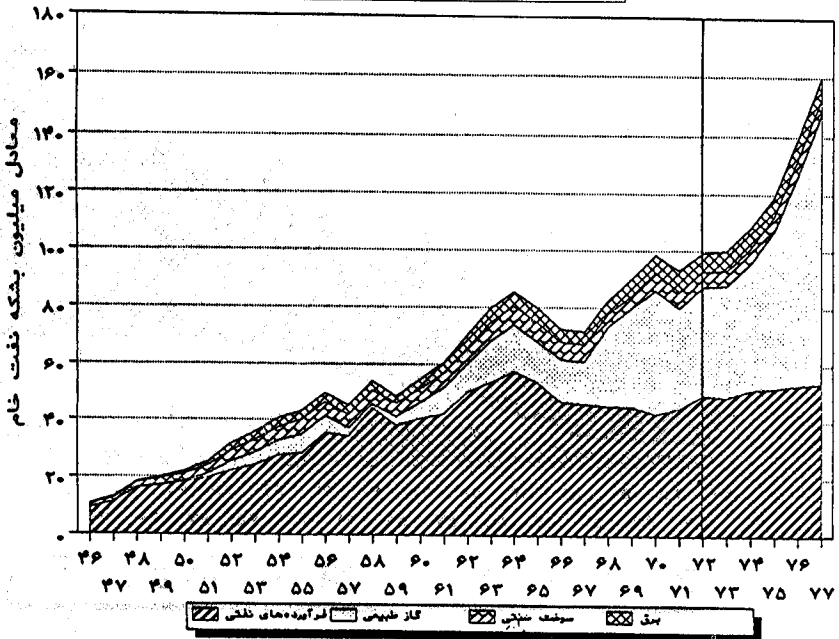
گاز مایع نفت سفید نفت کوره گاز

در سال ۱۳۷۷ به ۹۶۵۰ میلیارد ریال بالغ خواهد شد و حداقل رشد متوسط سالانه ۵۲ درصد را بر بخش خانگی (به صورت مستقیم و به صورت مصرف انواع انرژی) تحمیل خواهد کرد. با توجه به تعداد خانوارها، متوسط هزینه سرانه مستقیم انرژی هر خانوار از ۱۰۶ هزار ریال در سال ۱۳۷۲ به ۲۰۵ هزار ریال در سال ۱۳۷۳ افزایش خواهد یافت و در سال ۱۳۷۷ این رقم به ۷۶۸ هزار ریال خواهد رسید.

۶- برآورد مقدماتی تورم مستقیم ناشی از افزایش قیمت‌های انرژی در سال ۷۳
بر اساس نتایج حاصل از این مطالعه،

گویای تغییر و تحولی هستند که در حوزه‌های اقتصادی کشور بر اثر افزایش قیمت انرژی ایجاد خواهد شد. توجه به نمودار هزینه‌های بخش خانگی و تجاری جهت هزینه‌های مستقیم انرژی، شامل سوخت، روشنایی، مصرف برق و همچنین بنزین اتومبیل‌های شخصی - که در مجموع از حدود ۱۱۹۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۲ به ۲۳۶۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۳، رسیده است - (تقریباً دو برابر و در روند تغییرات قیمت انرژی خانوارها، علی‌رغم رشد مصرف کاملاً بی‌سابقه است)، بسیار شاخص و چشمگیر به نظر می‌رسد. با اعمال قیمت‌های جدید برنامه‌ای این روند

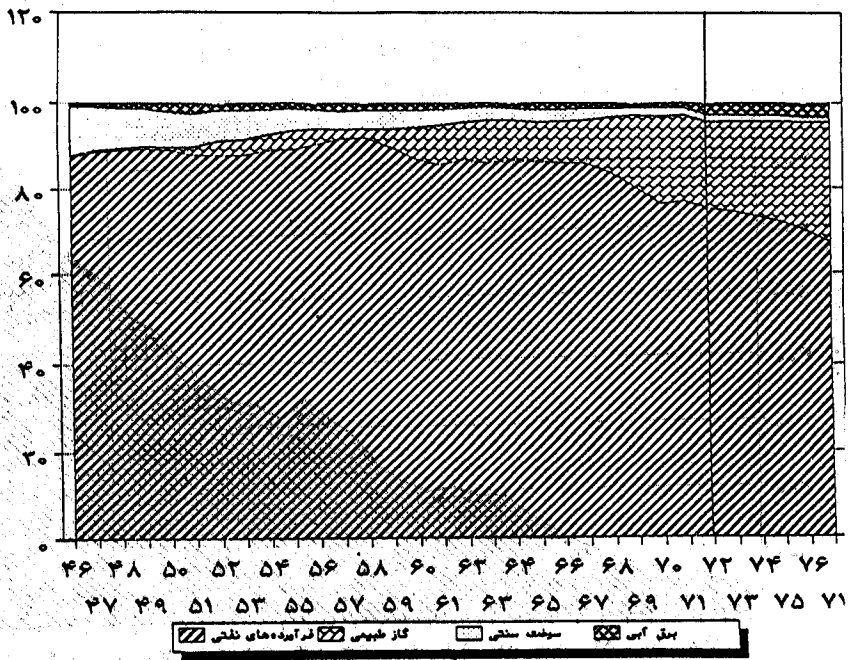
ترکیب مصارف انرژی در بخش صنعت



درصد بالغ می شود و براین مبنا، ضریب تورمی حاصل از افزایش قیمت انرژی به ۳/۹ می رسد. این ضریب تورمی با این فرض محاسبه شده است که گروههای اقتصادی، صرف افزایش قیمت انرژی پرداختی خود را به مصرف کنندگان انتقال دهند که این مجموعه تفاوت بالغ بر ۱۵۲ هزار ریال خواهد بود. با توجه به افزایش هزینه مستقیم انرژی خانوار که به میزان ۹۹۴۲۳ ریال است، مشخص می شود که ۶۵ درصد از این افزایش قیمت به صورت مستقیم در شکل هزینه های برق، سوخت و بنزین اتومبیلهای شخصی به خانوارها

مجموع هزینه های انرژی بخش غیردولتی برحسب بخشهای مختلف، برای سالهای ۷۲ (قیمتهای فعلی) و سال ۷۳ (قیمتهای جدید) محاسبه و در جدول پیوست ارائه شده است. رقمهای این جدول، افزایش هزینه های انرژی را از ۱۸۰۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۲ به ۳۵۹۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۳ نشان می دهد. براین اساس، متوسط هزینه سرانه انرژی به صورت مستقیم و غیرمستقیم برای هر خانوار در سال ۱۳۷۲، ۱۶۰ هزار ریال و در سال ۱۳۷۳ بالغ بر ۳۱۲۵۰۰ ریال است. با توجه به متوسط هزینه سالانه خانوارها، ضریب اهمیت هزینه انرژی (مستقیم و غیرمستقیم) بر ۴/۱

سهم انواع انرژی در مجموع مصارف انرژی

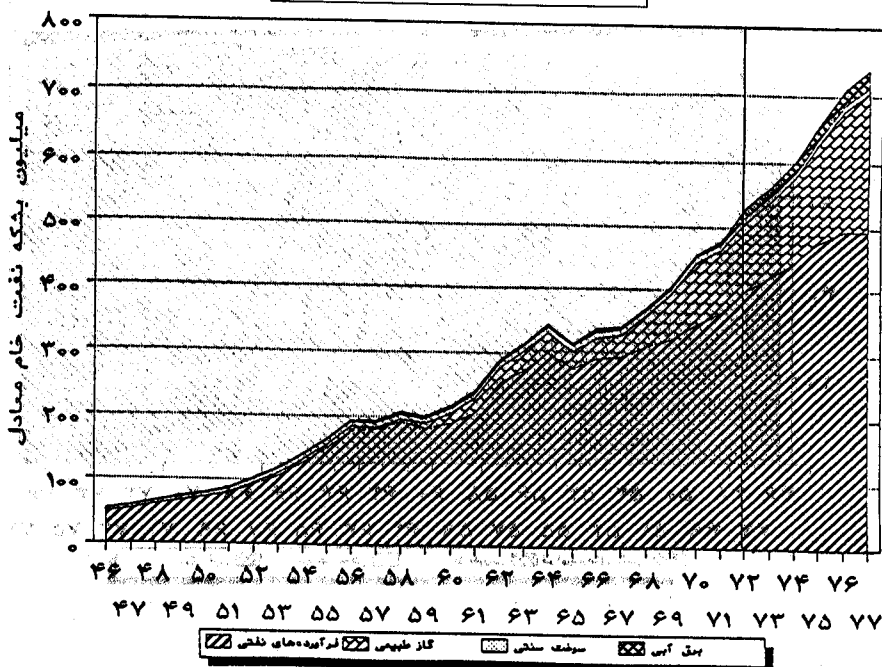


چنانچه بخشهای اقتصادی افزایش معادل دو برابر قیمت انرژی مصرفی خود را (که حداقل عکس العمل پیش بینی شده است) اعمال دارند، ضریب تورمی حاصل، به ۶/۷۵ درصد افزایش خواهد یافت.

علاوه بر آنچه که تاکنون بیان کردیم، با توجه به بافت کنونی اقتصاد، جامعه و بازار غیر قابل کنترلی که بشدت بر اثر عوامل مختلف (و بسویژه عامل روانی) از خود عکس العمل نشان می دهد، تورم مستقیم ناشی از افزایش قیمت انرژی به صورتهای مختلف اثرات القایی و چندجانبه ای را بر روند متناسب و مستقیم افزایش قیمتها وارد

تحمل شده است. ۳۵ درصد دیگر را نیز خانوارها به صورت غیرمستقیم از طریق کالاها و خدماتی که از گروههای اقتصادی بخش خصوصی دریافت می کنند، عملاً به صورت غیرمستقیم متحمل شده اند. حال چنانچه میزان هزینه انرژی که بخشهای اقتصادی می پردازند، به صورت تصاعدی و چندبرابر در قیمت گذاری کالاها و خدمات آنان انعکاس یابد، از آنجا که پرداخت نهایی را خانوارها انجام می دهند، موجی از تورم ایجاد می شود و ضریب تورمی اولیه (که به میزان ۳/۹ محاسبه شد) متناسب با آن افزایش خواهد یافت. در یک محاسبه اولیه،

روند مجموع انرژی مصرفی کشور



صورت می‌گیرد. سختی و چسبندگی قیمت‌ها سبب می‌شود هنگامی که قیمت یک عامل افزایش می‌یابد، چنانچه بعد از افزایش قیمت، عامل به وجود آورنده به هر طریق (از جمله پرداختهای مستقیم یا غیرمستقیم سوبسید) از بین برود، سختی قیمت پابرجا بماند و آثار تورمی قیمت نیز از میان برنخیزد.

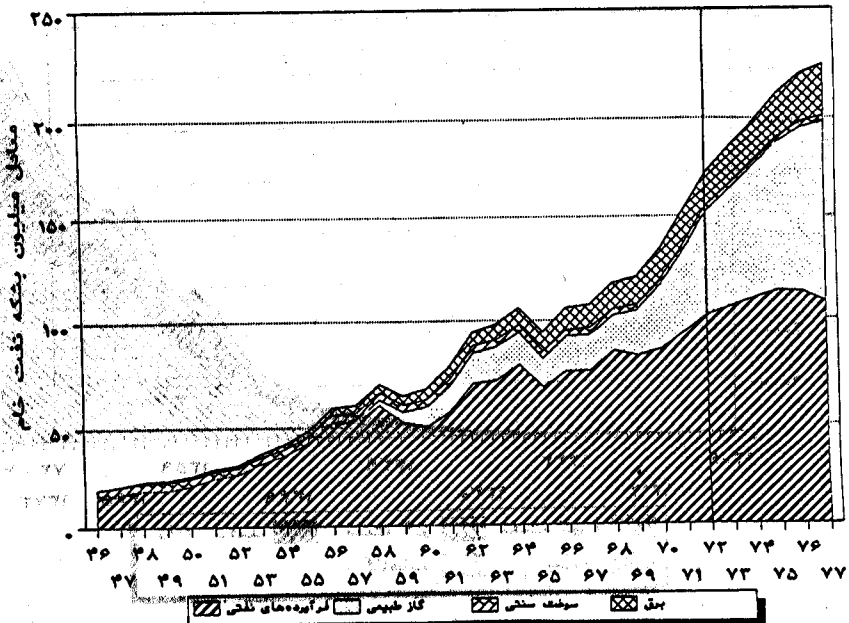
۷- توزیع درآمدی خانوارها

تأثیر بر ترکیب توزیع درآمدی خانوارها (اعم از شهری و روستایی) نیز بخش دیگری از این تأثیرات است که باتوجه به موضوع تأمین عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه درآمد - که از ارکان برنامه‌ای نظام جمهوری اسلامی است - نیازمند بررسی دقیق بوده و تحلیل آن زمان و امکانات

می‌کند. چنانچه کنترل قیمت‌ها میسر نباشد، در شرایط تورمی، هرگونه افزایش قیمت برای هر نوع کالا به صورت تکاثری عمل می‌کند؛ به این معنی که تورم نهایی در جامعه بمراتب بیش از مقدار افزایش قیمت خواهد بود.

مسائل گفته شده در بالا به انضمام مسائل روانی باعث می‌شود که اولاً حداقل معیشت کاهش یافته و کمربند فقر از نظر مقدار افزایش یابد و افراد جدیدی در زیراین کمربند قرار گیرند؛ ثانیاً فشار اقتصادی که همزمان با اعمال سیاست تعدیل نیروهای شاغل و نیز اجرای خصوصی‌سازی وجود دارد، بر پرخاشگریهای اجتماعی می‌افزاید. ذکر این نکته کاملاً ضروری است که هرگونه افزایش قیمت در جامعه سرعت و هرگونه کاهش قیمت، فوق‌العاده کند

ترکیب مصارف انرژی در بخش خانگی و تجاری



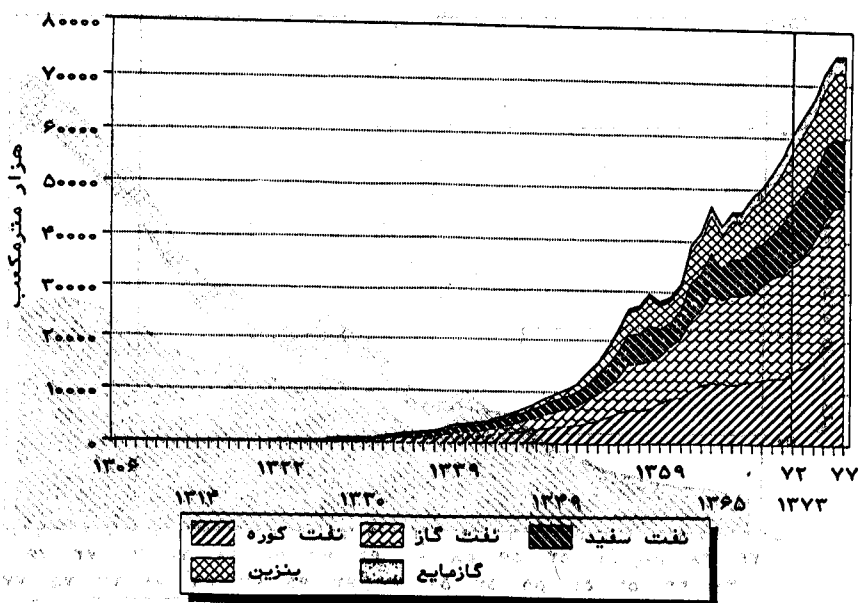
کردن جامعه بینجامد.

۸- کاهش روند فزاینده مصرف و صرفه جویی

باتوجه به ساختار الگوی مصرف انرژی کشور، برای کاهش مصرف انرژی باید بیشترین نیرو را در تصحیح الگوهای رفتاری مصرف کنندگان صرف کرد. بررسیهای انجام شده در مورد میزان مصارف انرژی خانوارهای کم درآمد و سهم پایین آنان نسبت به متوسط انرژی مصرفی خانوارها، تغییرات در الگوی مصرف حداقل پنج گروه اول درآمدی را بسیار محدود می کند و گروههای درآمدی بالا، باتوجه به ضریب اهمیت پایین انرژی

خاصی را طلب می کند. در یک دیدگاه کلی، باتوجه به برخی اطلاعات به دست آمده از منابع آماری، در مورد چگونگی برخورداری گروههای مختلف درآمدی شهری و روستایی از لوازم و تجهیزات مصرف کننده انرژی (نظیر اتومبیل شخصی، موتورسیکلت، انشعاب گاز، سیستم حرارت مرکزی، حمام و اجاق گاز) از بررسیهای مقدماتی چنین نتیجه گیری می شود که سهم و ضریب اهمیت انرژی در هزینه خانوارهایی که درآمد کمتری دارند، افزایش بیشتری را نسبت به خانوارهای با درآمد بالاتر دارد و این امر باعث می شود که افزایش قیمتهای انرژی برگسترش شکاف میان فقیر و غنی دامن زند و به دو قطبی

مصرف انواع فرآورده های نفتی طی سالهای ۱۳۰۶-۱۳۷۲



در این زمینه طلب می‌کند.

افزایش بازدهی و کاهش مصرف انرژی در سیستمهای تولیدکننده و عرضه کننده انرژی، سوی دیگر این مسأله است. توجه به میزان سوخت و تلفات شبکه برق کشور و ضایعات پالایشگاههای نفت و گاز و خطوط انتقال و توزیع (نمودار پیوست) بخوبی سهم و اهمیتی را که افزایش بهره‌وری در این مجموعه دارد، روشن می‌سازد. براین اساس، ضروری است افزایش قیمت‌های انرژی، برای ایجاد مکانیزم‌های لازم در بهینه‌سازی این سیستمها و انجام تغییرات لازم به کار گرفته شود.

فصل چهارم: خطوط کلی برای

بهینه‌سازی هزینه‌ها در بودجه ۷۳

پیش از این گفتیم که بودجه نه تنها برنامه کوتاه‌مدت دولت در جهت نیل به هدفهای توسعه جامع کشور در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت است، بلکه از بعد مالی، سند دخل و خرج جامعه طی سالی است که بودجه برای آن تنظیم شده است. این سند فقط با تصویب مجلس رسمیت می‌یابد و ضمانت اجرایی کافی برای مجریان فراهم می‌سازد. در بودجه سال ۱۳۷۳ به دلیل کاهش قیمت نفت در سطح بین‌المللی و عدم تصویب تبصره ۲۵ که از طریق افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی، درآمد نسبتاً قابل توجهی را در بودجه پیش‌بینی کرده بود، سطح درآمدهای بودجه کل کشور و بودجه عمومی دولت بترتیب بیش از ده‌هزار و سه‌هزار و هفتصد میلیارد

در مجموع هزینه‌های آنها نسبت به افزایش قیمت انرژی، عکس‌العمل چشمگیری نشان نخواهند داد؛ بنابراین، بیشترین تغییر در رفتار مصرف کننده را در گروه‌های میانی درآمدی باید یافت.

کاهش مصرف انرژی از طریق افزایش بازدهی انرژی، مستلزم تغییر در ساخت و خط تولید صنایع تولیدکننده تجهیزات و وسایل مصرف‌کننده انرژی است و طیف وسیعی از کالاها و وسایل نظیر انواع خودرو، یخچال، تلویزیون، لامپ و... را دربر می‌گیرد و علاوه بر سیاست‌های صنعتی ساخت داخل، از الگوی وارداتی نیز تأثیر می‌پذیرد. مهمترین مانع در کاهش مصرف انرژی و انباشته شدن آن طی دو دهه اخیر بوده که به علت پیوند نداشتن با روند تغییرات جهان تکنولوژیک، از کمترین انعطاف‌پذیری و توان در تغییر الگو برخوردار است. ضعف دانش تحقیقاتی، طراحی و تکنولوژی تولید مزید بر این امر گردیده و هرچند بظاهر، قیمت پایین فرآورده‌های نفتی و برق عامل اصلی این ضعف اعلام می‌شود، با وجود این ابعاد مسأله و دلایل این امر بسیار فراتر از این است و نمودهای مختلفی را از مجموعه روابط بین‌الملل و سیاست‌های اقتصاد جهانی و پروسه رشد و توسعه کشورهای جهان سوم دربر دارد. براین اساس، سازماندهی اجرای امر افزایش بازدهی انرژی، از ضرورت‌های مبرمی است که همکاری وزارتخانه‌های صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات را تحت یک برنامه جامع و

هزینه‌های سوخت به تفکیک بخشها - در سالهای ۷۲ و ۷۳

بخش	سال ۷۲ (قیمتهای قبلی)	سال ۷۳ (قیمتهای فعلی)	سال ۷۳ (قیمتهای جدید)
۱- خانگی و تجاری شامل: انواع فرآورده‌های نفتی مصرفی + گاز طبیعی برق بنزین جهت مصارف شخصی	۲۴۴,۷۲۷ ۶۵,۱۱۶ ۶۷۱,۵۰۹ ۲۱۲,۴۹۹ ۱,۱۹۳,۸۵۱	۲۵۳,۱۲۲ ۲۵,۰۴۴ ۷۰۹,۷۶۴ ۲۲۲,۶۵۹ ۱,۲۶۰,۵۸۹	۴۴۳,۵۶۸ ۱۱۶,۳۱۸ ۱,۲۵۸,۷۸۷ ۵۴۶,۳۸۳ ۲,۳۶۵,۰۵۶
۲- صنعتی شامل: انواع فرآورده‌های نفتی مصرفی + گاز طبیعی برق	۵۰,۹۲۲ ۵۵,۲۷۶ ۱۰۸,۰۴۴ ۲۱۴,۲۴۲	۵۱,۰۲۳ ۵۶,۷۶۰ ۱۱۱,۶۹۵ ۲۱۹,۴۷۸	۸۷,۹۸۴ ۷۸,۲۰۳ ۱۳۰,۵۰۳ ۲۹۶,۶۹۰
۳- کشاورزی شامل: فرآورده‌های نفتی مصرفی + برق	۶۰,۵۲۹ ۹,۲۳۷ ۶۹,۷۶۶	۶۳,۳۴۱ ۹,۰۶۵ ۷۲,۴۰۶	۱۲۶,۹۶۱ ۱۰,۵۱۵ ۱۳۷,۴۷۶
۴- حمل و نقل شامل: بنزین + نفت گاز +	۲۳۹,۰۶۱ ۸۵,۴۲۴ ۳۲۴,۴۸۵	۲۵۶,۱۱۷ ۹۲,۳۳۴ ۳۴۸,۴۵۱	۶۱۴,۶۸۰ ۱۸۴,۶۶۷ ۷۹۹,۳۴۷
	۱,۸۰۲,۳۴۴	۱,۹۰۰,۹۲۴	۳,۵۹۸,۵۶۹

* مصارف سوخت نیروگاهی و دستگاههای دولت در این محاسبات منظور نمی‌شود

ریال کاهش یافت.

از آنجا که در هر حال، تعادل درآمدها و هزینه‌های بودجه (ولو با منظور کردن کسری) از جنبه حسابداری الزامی است، این کاهش درآمد را در ستون هزینه‌های بودجه به چند طریق می‌توان اعمال کرد:

۱- منظور کردن کل کاهش درآمد به عنوان کسر بودجه

۲- تلاش جهت صرفه‌جویی در انجام هزینه‌ها که به دو صورت کلی زیر قابل اجراست:
الف- صرفه‌جویی یکساخت در تمامی ارقام هزینه

ب- کاهش درجهت تعدیل و صرفه‌جویی بر اساس سیاستها و معیارهای خاص

۳- ترکیبی از دو روش فوق

گزینه نخست به دلیلی کسری عظیم انباشته سالهای قبل، بار تورمی چشمگیر و مغایرت با هدفهای دولت در زمینه کوچک کردن ابعاد فعالیتهای دولتی معقول به نظر نمی‌رسد. گزینه الف بند ۱ نیز به دلیل وجود اولویت فاحش در بودجه بخشهای مختلف (مخصوصاً در بودجه‌های عمرانی)، بازدهی اقتصادی متفاوت سرمایه‌گذاریها و ملاحظات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، روشی علمی و مطلوب نیست.

باتوجه به مطالب فوق، گزینه ب بند ۱ یعنی تلاش در جهت صرفه‌جویی بر اساس سیاستها و معیارهای مورد قبول دولت و مجلس، هم از نظر منطق کلی و اصول برنامه‌ریزی توسعه و هم از نظر همسویی با سیاستهای دولت در جهت خصوصی‌سازی و افزایش کارایی سازمانها و نهادهای

دولتی، راه‌حلی منطقی و مطلوب به نظر می‌رسد و فرصتی مناسب برای نظام برنامه‌ریزی و قانونگذاری فراهم می‌سازد تا با نگرشی توسعه‌ای، ضد تورمی و برنامه‌ریزی شده، قدمهای مفیدی برای اصلاح ساختارهای نامناسب موجود بردارند؛ به عبارت دیگر، از این تلاش و مکر دشمنان در جهت ایجاد تنگناهای اقتصادی و مالی برای جمهوری اسلامی ایران، بهره‌گیریم و آن را به حربه‌ای مؤثر در خلاف جهت امیال آنان تبدیل سازیم و از آن به عنوان نمونه‌ای از فضل الهی در راستای فلاح اقتصادی استفاده کنیم.

الف- تمهیدات کلی

در این مورد می‌توان به ایجاد تسهیلات در جهت افزایش درآمدهای دولت از منابع مجاز در طول سال ۱۳۷۳ از قبیل امکان محاسبه و فروش ارز به قیمت‌هایی بالاتر از آنچه در بودجه پیش‌بینی و محاسبه شده است، امکان مصرف مقداری از ارز در صورت تحقق درآمدهای ارزی بالاتر از رقم مصوب، در اجرای پروژه‌های پیش‌بینی شده در بودجه (که به دلیل کاهش درآمد در اولویت قرار نمی‌گیرند) اشاره کرد.

ب- سیاستهای مربوط به بودجه جاری

- منع استخدام جدید به هر نوع (رسمی، آزمایشی، قراردادی، روزمزد و...) و اجازه تغییر ترکیب نیروی انسانی در جهت افزایش سهم نیروهای متخصص و ماهر. واضح است که این سیاست ممکن است موجب فشار بر گروههای کم درآمد شود که باید به نحوی جبران شود (نظام تأمین اجتماعی).

ارزبری کمتر و... در صورت تشابه سایر شرایط، صرفه‌جویی در طرحها و پروژه‌های بزرگتر صورت گیرد تا طرحها و پروژه‌های کوچک و منطقه‌ای.

روش اجرا

به منظور فراهم ساختن حداکثر فرصت زمانی برای انجام تعدیلات پیشنهاد می‌شود که این تعدیل توسط افزایش یک ردیف و تبصره انجام شود:

۱- اضافه کردن یک ردیف تحت عنوان صرفه‌جویی برای ایجاد موازنه مالی بودجه، معادل میزان کل درآمد کاهش یافته. این تمهید اولاً زمان کافی برای اعمال تعدیل را پس از تصویب بودجه فراهم می‌سازد و ثانیاً در صورت افزایش درآمد دولت، می‌تواند تعدادی از پروژه‌های موضوع تعدیل را اجرا کند.

۲- از آنجا که بودجه شرکت‌های دولتی در مجامع آنها تصویب می‌شود، آن قسمت از بودجه آنها که از کمک بودجه‌ای تأمین نمی‌شود، شامل صرفه‌جویی موردنظر نخواهد شد. این مسأله را می‌توان از طریق اضافه کردن یک تبصره که مجامع این شرکتها را برای تعدیل بودجه‌ها مجاز می‌سازد، حل کرد. واضح است که این تعدیل خود باید براساس سیاستها و معیارهای هماهنگ با سیاستهای بودجه‌ای و توصیه‌های مجلس باشد.

- جلوگیری از ایجاد و توسعه شرکت‌های دولتی

- صرفه‌جویی در خرید ماشین‌آلات (اعم از خودروها و سایر انواع)

- حذف امور موازی در سازمانها و نهادهای وابسته به دولت

ج- سیاستهای مربوط به بودجه عمرانی
- حداکثر صرفه‌جویی در طرحها و پروژه‌های ارزی و تسریع و امها و پروژه‌های ارزاندوز
- جلوگیری از شروع پروژه‌های جدید (حتماً در قالب طرحهای موجود)

- صرفه‌جویی بیشتر در طرحها و پروژه‌هایی که تاریخ خاتمه آن سال ۱۳۷۴ یا بعد از آن است.

- صرفه‌جوییها به نسبت عکس نرخ بازده اقتصادی طرحها و پروژه‌ها صورت گیرد.

د- اولویتهای انتخاب

- بودجه دارو و کالاهای اساسی تحت هیچ شرایطی از حداقل امنیت غذایی و درمانی پایین‌تر نیاید.

- پرداختهای مزد و حقوق با توجه به خط فقر انجام شود.

- در تخصیصهای بین بخشی اولویتهای زیر موردنظر قرار گیرد:

اول: بخشهای دفاع و امنیت

دوم: بخشهای بهداشت و درمان، کشاورزی و آب

سوم: آموزش، آموزش عالی، صنعت و زیربنا

چهارم: خدمات و سایر بخشها

- از نظر مقیاس، با توجه به درجه ایجاد

اشتغال، عدم نیاز به مدیریتهای پیشرفته،

هفت مؤلفه اساسی در یک لایحه بودجه مطلوب

دکتر اکبر کرباسیان

مقدمه:

لایحه بودجه دولت تا هنگامی که به صورت «قانون بودجه کل کشور» به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، دو مرحله نسبتاً طولانی را طی می‌کند و در هر یک از این مرحله‌ها ارقام و اجزای آن، تحت تأثیر متغیرهای برونی و درونی، با در نظر گرفتن مقتضیات، شرایط و واقعیات محاط بر جامعه و اقتصاد کشور، مورد جرح و

تعدیل قرار می‌گیرد. در مرحله اول، ارقام و اعداد بودجه از ماهها قبل بتدریج در سازمان برنامه و بودجه - نهاد دولتی مسؤل تهیه لایحه بودجه - جمع‌آوری می‌شود. سپس در این نهاد، از طریق پیش‌بینی، تخمین یا کاربرد روشهای آماری، انواع منابع درآمدی دولت و سقف انتظارات دولت از هرکدام مورد محاسبه و بررسی قرار می‌گیرد و چگونگی مصارف درآمدهای دولت و طبقه‌بندی و

