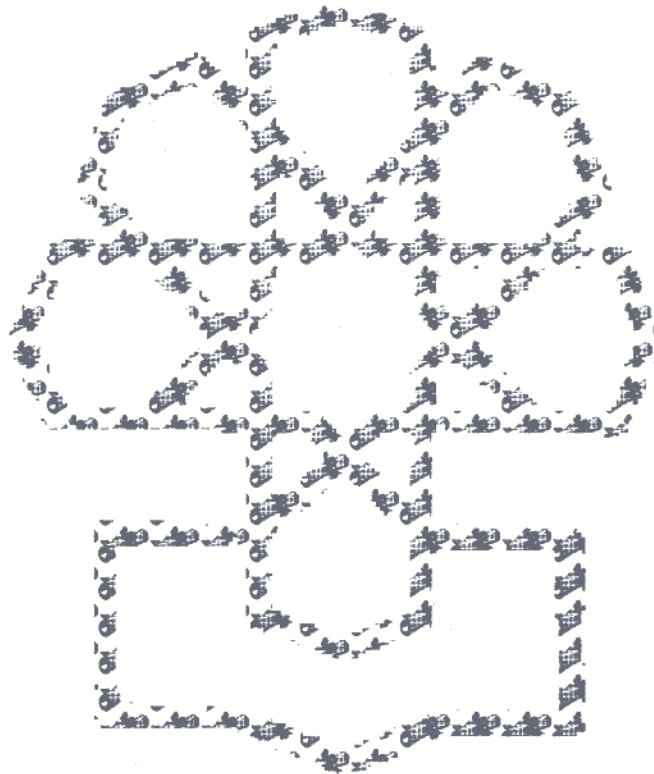




چکیده تحلیل‌های مرکز پیرامون چند تبصره مهم

از لایحه بودجه ۷۶



کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

معاونت پژوهشی

دی ماه ۱۳۷۵

کد گزارش: ۱۶۰۲۰۲۰

مرکز پژوهش‌ها و تدوین شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی فارابی
شماره: ۴۰۴
تاریخ: ۷/۱۱/۷۵

چکیده تحلیل‌های مرکز پیرامون چند تبصره مهم

از لایحه بودجه ۷۶

کد گزارش: ۱۶۰۲۰۲۰

۱- تبصره‌های تسهیلات بانکی

تبصره‌های تسهیلات تکلیفی بانکی شامل: تبصره‌های ۱، ۳، ۴، ۶، ۸، ۱۱، ۱۱-۱، ۱۱-۲، ۱۱-۳، ۱۱-۴، ۱۱-۵، ۱۷، ۲۳، ۳۸، ۴۵، ۵۰، ۵۱، ۵۲، ۵۷، ۶۲-الف، ۶۲-ب و الف-۶۲، ب-۶۲ و قسمت هشتم تبصره ۴۷ و ۴۸ است.

سقف تسهیلات تکلیفی بانکی در قالب تبصره‌های مختلف بودجه‌های سنواتی هر ساله رو به افزایش است. برای نمونه این تسهیلات در لایحه پیشنهادی بودجه ۷۶ نسبت به بودجه ۷۵ از رشدی معادل ۱۷/۷ درصد برخوردار بوده است. این روند باعث خواهد شد تا آزادی عمل بانک‌ها در تخصیص منابع حاصل از جمع‌آوری سپرده‌های مردم و ایفای تعهدات خود در مورد طرح‌های نیمه تمام و تأمین نیازهای مشتریان غیر تبصره‌ای به عنوان ارکان اصلی بازار پول و سرمایه مغایرت داشته و عوارض نگران‌کننده‌ای را هم از نظر «بار مالی» و هم به واسطه «کاهش کارایی نظام بانکی» خواهد داشت.

از سوی دیگر از آنجا که محل هزینه اعتبارات فوق کمتر دارای توجیه اقتصادی بوده و از آثار مثبت بیرونی، بازده صعودی بر مقیاس تولید و اثرات سرریز اقتصادی و تکنولوژیک (که توجیه‌کننده ارائه چنین تسهیلاتی هستند) در آن کمتر دیده می‌شود برخوردار هستند و الزاماً بخش وسیعی از آنها به منظور تأمین کسری بودجه شرکت‌های دولتی بوده است، حاصلی جز کمبود اعتبارات لازم و کاهش رشد اقتصادی در سایر بخش‌ها را به دنبال نخواهد داشت.

در این راستا، نظرات مشخص مرکز در گزارش شماره ۲۹ از سری گزارشات لایحه بودجه ۷۶ تحت عنوان تبصره‌های تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی آمده است.

۲- تبصره‌های ارزی

تبصره‌های ارزی شامل: ۱۰-الف، ۱۴، ۲۸-ب، ۲۹، ۳۳-ج، ۴۰-ب، ۵۵ و ۶۷ است.

به رغم وجود این واقعیت که ارز عامل بسیار با اهمیتی در درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای است، لایحه بودجه هیچ تصویری از تراز پرداخت‌های ارزی دولت را ارائه نمی‌دهد. این در حالی است که دولت متعهد می‌شود که با عملیات مختلف کل بار تعهدات ارزی کشور را در پایان سال دست کم به میزان ۱۶۴۱ میلیون دلار نسبت به شروع سال کاهش دهد.

فقدان بودجه ارزی آثار گسترده‌ای دارد که از آن جمله می‌توان به نداشتن تصویری از عملکرد سال‌های گذشته اشاره کرد. در این چارچوب، دولت هرگز نمی‌تواند برآوردی از کارایی ارزی خود داشته باشد. به عنوان مثال دولت نمی‌تواند نشان دهد که بودجه چقدر در برابر تغییرات نرخ ارز، انعطاف‌پذیر یا آسیب‌پذیر است. در وضعیتی که بسیاری از مسئولان از تضعیف ارزش ریال حمایت می‌کنند و وقوع تضعیف دست کم به عنوان یک واقعه‌ای قابل پیش‌بینی باید در ارزیابی‌ها مدنظر قرار گیرد، فقدان تصویری که نشان دهنده

وابستگی بودجه به ارز باشد، دولت را بسیار آسیب‌پذیر می‌سازد.

با عنایت بر وضعیت بالا، نه تنها پیشنهاد می‌شود که تراز پرداخت‌های دولت به عنوان یک سند اصلی بودجه و یا لااقل یکی از پیوست‌های بودجه همه ساله همراه با عملکرد سال‌های پیش از خود ارائه شود بلکه در همین راستا، دولت برای شفاف کردن عملکرد خود در زمینه کاهش بدهی‌های ارزی به میزان سالانه ۱۶۴۱ میلیون دلار، هر ساله سند بدهی‌های ارزی خود را همراه سایر اسناد پیشنهادی در قسمت ارزی، پیوست لایحه بودجه نماید. توجه آن که پیشنهادات مشخص تر و در قالب اصلاحات تبصره‌های فوق‌الذکر در گزارش شماره ۱۷ از سری گزارشات لایحه بودجه ۷۶ تحت عنوان تبصره‌های ارزی آمده است.

۳- تبصره ۱۵

اعتبارات این تبصره در مقایسه با تبصره سال ۷۵ که حداکثر ۵ درصد مجموع اعتبارات عمرانی ($22574 \times 5 = 11287$) میلیارد ریال) و ۲ درصد اعتبارات جاری ($33297 \times 2 = 6659$) میلیارد ریال) یعنی جمعاً $1794/8$ میلیارد ریال به صورت اعتبارات خارج از شمول در نظر گرفته شده بود، ۲۱۲ درصد رشد نشان می‌دهد.

افزایش این نوع اعتبارات معمولاً انضباط مالی در سیستم دولتی را تضعیف نموده و به تورم نیز دامن می‌زند. بنابراین، منطق بودجه‌ریزی و انضباط مالی حکم می‌کند تا حتی الامکان از رشد بی‌رویه این نوع اعتبارات جلوگیری و نیز باید در مورد این اعتبارات سقف آن برای هر یک از دستگاه‌ها نیز تعیین شود و پس از تأیید هیئت دولت در متن موافقت‌نامه‌های بین دستگاه‌ها و سازمان برنامه ذکر شود تا مشکلاتی برای ذی‌حسابان فراهم نکند. بنابراین، اعتبارات خارج از شمول در بودجه سال ۱۳۷۶، اگر به جای ۲۱۲ درصد، $103/5$ درصد رشد داشته باشد مناسب‌تر است.

۴- تبصره‌های (۱۶ - ه) و ۳۹

با توجه به تجربه بعضی وزارتخانه‌ها در انتشار اوراق مشارکت و شرایط ویژه این اوراق، همچنین گران بودن منابع مالی که از این طریق جمع‌آوری می‌شوند، ضروری است طرح‌های مرتبط با این لایحه از توجیه اقتصادی بالایی برخوردار باشند.

پیشنهاد می‌شود تبصره‌های موضوع این گزارش، در لایحه بودجه ۷۶ باقی‌مانده ولی طرح‌های موضوع این تبصره‌ها مجدداً توسط مجلس شورای اسلامی مورد ارزیابی قرار گیرد.

۵- تبصره ۱۹

بخشی از کمک دولت به شهرداری‌ها و نیز بخشی از درآمد شهرداری‌ها که به صورت متمرکز توسط دستگاه‌های اجرایی دولت وصول می‌شود؛ به استناد مفاد تبصره ۱۹ قوانین بودجه سالانه مجوز هزینه می‌یابند (ردیف‌های ۱۰۵۰۰۴ و ۵۰۳۰۰۶ و ۵۰۳۰۰۷). نکته قابل توجه این است که علاوه بر ردیف‌های بودجه‌ای ملحوظ در تبصره ۱۹، شهرداری‌ها از سایر ردیف‌های بودجه عمومی دولت به طور غیرمستقیم نیز برای عمران شهری استفاده می‌کنند. از جمله ردیف‌های ۵۰۳۲۸۱ و ردیف ۵۰۳۰۹۰، همچنین ردیف‌های بودجه‌ای ملحوظ در فصل ششم قانون بودجه سالانه - امور اجتماعی - تحت عنوان عمران

شهری و نیز اعتبارات عمرانی استان‌ها که به نحوی برای توسعه شهری و عمران شهری خرج می‌شود؛ به نوعی استفاده شهرداری‌ها از بودجه عمومی دولت است. اگر کلیه ردیف‌های بودجه‌ای که شهرداری‌ها به نحوی از آن منتفع می‌شوند جمع زده شود، ملاحظه می‌شود که شهرداری‌ها به طور مستقیم و غیرمستقیم در لایحه بودجه ۷۶، به میزان ۲۵۲۲۳۹ میلیون ریال از ردیف‌های بودجه‌ای اعتبار کسب کرده‌اند. این میزان برابر است با ۱/۴ درصد درآمد مالیاتی دولت و ۱۰/۵ درصد بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته دولت در لایحه بودجه ۷۶ است. بنابراین ملاحظه می‌شود که شهرداری‌ها علی‌رغم این که مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند؛ اما میزان استفاده آنها از ردیف‌های بودجه عمومی دولت به نسبت قابل توجه است. البته با توجه به درآمد اندک که شهرداری‌ها - به ویژه در شهرهای کوچک - و لزوم تهیه خدمات عمومی شهری و تسهیلات شهری برای جمعیت رو به گسترش شهرها، ناگزیر به اختصاص بودجه عمومی به شهرداری‌ها هستیم. اما نکته قابل اهمیت نحوه توزیع بودجه تخصیصی در بین شهرداری‌هاست. چرا که در این تخصیص، شهرهای کم درآمد باید بیشتر محور توجه قرار گیرند. به طوری که یکی از اهداف تخصیص بودجه بین شهرداری‌ها باید در جهت ایجاد توازن بین خدمات شهری در شهرهای کوچک و بزرگ باشد. اما در نهایت نیز و به تدریج شهرداری‌ها به ویژه شهرهای بزرگ پر درآمد باید از زیر چتر حمایتی دولت خارج شوند؛ به طوری که به صورت دولت‌های محلی از بودجه مستقل برخوردار شوند و بیشتر وابسته به درآمدهای حاصل از عوارض یا مالیات‌های محلی باشند. لازمه این امر نیز بدون تردید، جلب مشارکت اجتماعی مردم و تشکیل انجمن‌های شهر یا شورای اسلامی شهرهاست که در قوانین جاری کشور نیز به آنها اشاره شده است.

۶- تبصره ۳۴

این تبصره به طور کلی شامل دو بند است. در بند الف، هدف‌ها و دلایل تنظیم تبصره منعکس شده است که عبارت‌اند از:

۱- بازنگری در تشکیلات و روش‌های دریافت مالیات

۲- افزایش کارایی نظام مالیاتی

۳- تحقق درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده در سال ۱۳۷۶

در بند ب نیز به منظور افزایش درآمد اختصاصی وزارت دارایی، اجازه داده شده که میزان حق‌الصدور کارت اقتصادی از ۵۰۰۰ به ۱۰,۰۰۰ افزایش یابد.

باید گفت اگر چه هدف‌هایی که تبصره به دنبال آن است، اهدافی منطقی و مطلوب است. لیکن روشن نیست که راه‌های پیش‌بینی شده در تبصره چگونه می‌تواند وزارت دارایی را به اهداف ملحوظ در تبصره برساند. مثلاً مجوز استخدام ۱۵۰۰ نفر بدون مهیا نمودن سایر امکانات از قبیل سازمان‌دهی در تشخیص و وصول، کمبود جا و مکان برای استقرار پرسنل و وسایط نقلیه برای ایاب و ذهاب و ... بی‌فایده است. همچنین مجوز استفاده از ردیف اعتباری ۱۱۰۰۳۰ در جهت تحقق اهداف تبصره مذکور زمانی جایز است که طرح جامعی برای مطالعه و تنظیم نظام مالیاتی از طرف وزارت دارایی پیشنهاد شود و اعتبار لازم، زمان اجرا، منابع مورد نیاز - انسانی، ماشین‌آلات و ساختمان - پیش‌بینی و سپس اعتبار لازم برای آن در بودجه پیش‌بینی شود.

بند «ب» تبصره نیز درست بر خلاف سیاست تشویق مؤدیان برای دریافت کارت اقتصادی است. اصولی است که حتی وزارت دارایی از مؤدیان وجهی دریافت نکند و بدین وسیله آنها را تشویق به دریافت کارت اقتصادی کرده تا در آینده از ثمرات آن استفاده شود.

بنابراین با توجه به نواقص تبصره ۳۴، مرکز پژوهش‌ها پیشنهاد اصلاح کلی تبصره را دارد. مفاد تبصره ۳۴ پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها در گزارش شماره ۱۷۰۱۹۵۸ تحت عنوان «پیرامون تبصره ۳۴ لایحه بودجه ۷۶» درج شده است.

۷- تبصره ۶۱

برای توفیق امر خصوصی سازی لازم است نسبت به تدوین یک قانون مشخص که متضمن اهداف خصوصی سازی در ایران و ارزیابی واقعی تر اموال و تشکیلات دولتی باشد اقدام گردد. همچنین وجود نهادی تصمیم‌گیر با داشتن اطلاعات کافی نسبت به شرکت‌های تجاری و دولتی در سطح مملکت ضروری به نظر می‌رسد. تجربه خصوصی سازی در ایران نشان می‌دهد که به طور کلی واگذاری در ایران روند صحیحی نداشته است.

به هر حال، با توجه به وجود لایحه‌ای که در دستور کار هیئت محترم دولت قرار گرفته است، امید است با استفاده از تجارب گذشته، یک قانون جامع در زمینه رفع مشکلات موجود و ارائه راه‌حل‌های مناسب تصویب گردد. لذا ضروری است با عنایت به تقدیم قریب‌الوقوع لایحه مذکور توسط هیئت محترم دولت به مجلس شورای اسلامی، بندهای «الف»، «ب» و «ج» از تبصره فوق حذف و فقط بندهای «د» و «ه» باقی بمانند.