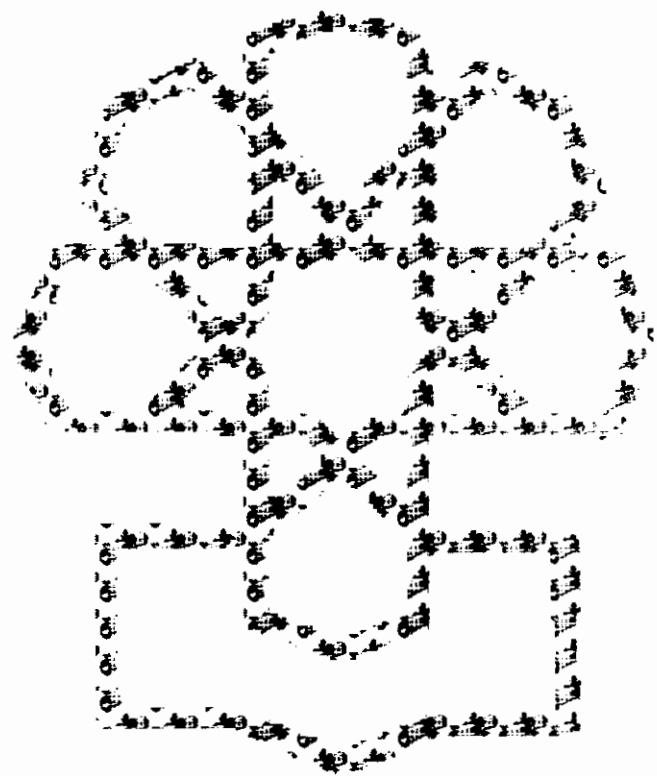




نگاهی به تبصره‌های ارزی لایحه بودجه ۱۳۷۹

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۱۱)



کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۸

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
خانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی
اسفند ماه ۱۳۷۸
شماره: ۱۵۰۴۹
تاریخ: ۷۸/۱۰/۲۶

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۳۶

بسمه تعالی

نگاهی به تبصره‌های ارزی لایحه بودجه ۱۳۷۹

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۳۶

فهرست مطالب

- ۱- مقدمه ۲
- ۲- سیاست ارزی کشور ۲
- ۳- درآمدهای ارزی حاصل از نفت و معادل ریالی آنها ۲
- ۴- نحوه تخصیص مازاد درآمد ارزی ۳
- ۵- استفاده از منابع ارزی خارجی ۳
- ۶- استفاده از ارزهای بخش خصوصی ۴
- ۷- مدیریت و تنظیم هزینه‌های ارزی ۴
- ۸- نرخ مؤثر ارز حاصل از صادرات نفت ۴
- ۹- هم‌سنجی تبصره‌های ارزی با لایحه برنامه سوم ۵

ارز و درآمدهای ارزی کشور به دلیل اهمیت آنها در تأمین واردات و رشد تولیدات داخلی و ایجاد درآمد برای دولت از جایگاه ویژه‌ای در بودجه برخوردارند. در سطور زیر نگاهی داریم به تبصره‌های ارزی کشور و ارزیابی درست نمایی و تبعات آنها.

۲- سیاست ارزی کشور

در بحث‌های مربوط به لایحه برنامه سوم توسعه چنین عنوان می‌شود که از سال اول برنامه و با حذف نرخ ارز صادراتی، دولت تنها با دو نرخ ارز شناور و نرخ ارز واریزنامه‌ای سر و کار خواهد داشت. گرچه به نظر می‌رسد این امر به طور ضمنی در بودجه حاضر دیده شده باشد اما در بند «ب» ماده ۲۹ و با پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز به دستگاه‌های اجرائی که نرخ ارز تخصیصی آنها افزایش یافته، دولت عملاً سه نرخ را در مورد ارز اعمال می‌نماید. اگرچه نرخ سوم احتمالاً بیش از نرخ ارز صادراتی خواهد بود. تثبیت حق ثبت سفارش یکی دیگر از ویژگی‌های بودجه ۱۳۷۹ است که باعث جلوگیری از افزایش بیشتر نرخ ارز مؤثر برای واردات کالاهای غیراساسی می‌گردد.

۳- درآمدهای ارزی حاصل از نفت و معادل ریالی آنها

در تبصره ۲۹ لایحه، بانک مرکزی موظف شده است تنها معادل ۱۳/۰۸۹ میلیارد دلار و صرفاً به میزان درآمدهای حاصله تعهد و پرداخت نماید. از آنجا که درآمدهای نفتی سال ۱۳۷۸ قطعاً از ارقام پیش‌بینی شده فراتر خواهد رفت و به دلیل آن که کشورهای صادرکننده نفت در مورد حفظ قیمت و سقف تولید بیش از هر زمان با یکدیگر تفاهم دارند، به نظر می‌رسد درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت چند میلیارد دلار بیش از ارقام پیش‌بینی شده باشد. در این شرایط، درآمد ریالی حاصل از فروش ارزهای مازاد به نرخ واریزنامه بیش از رقم ۹۶۰۰ میلیارد ریال مذکور در بند «ب» خواهد بود که برای هزینه کردن آن مجوز خاصی پیش‌بینی نشده است.^۱ شایان ذکر است که در بودجه سال ۱۳۷۹ سهم درآمد نفت و گاز در کل بودجه دولت به حدود ۴۴ درصد بالغ می‌گردد که نزدیک به $\frac{۲}{۳}$ آن ناشی از مابه‌التفاوت فروش ارز حاصل از صادرات نفت می‌باشد. البته در صورت افزودن مالیات بر واردات (که عمدتاً از محل درآمدهای نفتی به دست می‌آید) به رقم فوق، وابستگی مستقیم بودجه دولت به ارز حاصل از نفت به حدود ۵۰ درصد خواهد رسید.

ارقام ارائه شده برای درآمدهای حاصله از فروش نفت و فراورده‌های نفتی قدری با ارقام مندرج در جداول پیوست لایحه برنامه سوم تفاوت دارند. درآمد ریالی فروش نفت خام (۱۹,۴۰۶ میلیارد ریال) دقیقاً برابر با رقم برنامه است اما رقم مابه‌التفاوت فروش ارز حاصل از صادرات نفت حدود ۲۰۰ میلیارد ریال

۱ در واقع نرخ چهارمی هم اعمال خواهد شد و آن خرید ارز از هتنداران و فروشندگان صنایع دستی و مؤسسات خدمات جهانگردی به نرخ توافق می‌باشد.

۲ تصریح این مطلب که درآمد ارزی مازاد بر سقف تعیین شده می‌باید صرف افزایش ذخایر ارزی یا بازپرداخت بدهی‌های خارجی شود در قانون بودجه توصیه می‌شود. فعال نمودن «حساب ذخیره ارزی» در سال ۱۳۷۹ نیز قابل توصیه است.

بیش از رقم برنامه است. به علاوه، در لایحه بودجه رقمی برای فروش نفت کوره و سایر فرآورده‌های نفتی درج نگردیده است؛ اما این رقم در پیوست لایحه برنامه سوم حدود ۲,۷۲۵ میلیارد ریال است.

۴- نحوه تخصیص مازاد درآمد ارزی

معادل ریالی مازاد درآمد ارزی طبق بند «ب» تبصره ۲۹ تا سقف سه هزار میلیارد ریال به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی که نرخ ارز آنها در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته، تا سقف سه هزار میلیارد ریال به صورت وجوه اداره شده برای امور تولیدی، تا سقف دو هزار و سیصد میلیارد ریال جهت پرداخت دیون دولت به بانک‌ها، تا سقف هشتصد میلیارد ریال برای افزایش سرمایه بانک توسعه صادرات و تا سقف پانصد میلیارد ریال جهت پرداخت مطالبات سازمان‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی اختصاص یافته است. اگر بزرگی این ارقام را معادل اهمیت آنها فرض کنیم، معلوم نیست چرا شرکت‌های دولتی که برنامه واگذاری آنها در برنامه سوم به صورت وسیعی دیده شده است باید علی‌رغم رشد ۳۰ درصدی و بیشتر در بودجه خود، سهمی بیش از صادرات غیرنفتی که قرار است در برنامه جهش پیدا کند، داشته باشند. به علاوه، چرا باید بازپرداخت تعهدات ارزی در چنین سالی که به احتمال قوی با مازاد درآمد ارزی روبه‌رو هستیم به ۸۶۹ میلیون دلار محدود شود؟ شاید به دلیل همین محدودیت است که در بودجه سال ۱۳۷۹ اعتبار ریالی برای بازپرداخت تعهدات خارجی پیش‌بینی نشده است و جبران ریالی بازپرداخت این تعهدات از طریق مابه‌التفاوت اعتبارات اسنادی گشایش یافته با کمتر از نرخ شناور در سال‌های قبل و وجوه دریافتی بابت پیش دریافت اعتبارات اسنادی سال ۱۳۷۹ پیش‌بینی شده است.

۵- استفاده از منابع ارزی خارجی

تبصره ۲۹ لایحه بودجه به میزان نامشخصی امکان استفاده از منابع ارزی خارجی را فراهم نموده است زیرا علاوه بر ۳ میلیارد دلار منابع مالی خارجی که به استناد ماده (۸۶) لایحه برنامه سوم صورت گرفته و نیز مبالغ معینی که برای بانک کشاورزی و شرکت خدمات هوایی پیام و بانک‌های صنعت و معدن و کشاورزی در نظر گرفته شده است (به ترتیب برابر با ۲۰۰، ۸۵ و ۱۰۰ میلیون دلار)، از یک سو در بند (ه) تبصره ۲۹، استفاده از باقی مانده سقف تسهیلات خارجی در جزء ۲ بند «ل» تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ و اجزای ۲، ۴، ۵ و ۶ بند «ل» تبصره ۲۹ قانون بودجه ۱۳۷۸ مجاز شمرده شده است و از سوی دیگر در جزء ۲ بند «ل» بر استفاده از باقی مانده تسهیلات به روش بیع متقابل در تبصره‌های ۲۹ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ مجاز شمرده شده است. همچنین در جزء ۳ بند «ل» تبصره ۲۹ برای توسعه میادین گازی تا سقف یکصد و پنجاه میلیون متر مکعب در روز رقم مشخصی در نظر گرفته نشده است.

گرچه با تصریح امکان تبدیل تسهیلات مالی (فاینانس) به بیع متقابل، گرایش دولت به بازپرداخت این تسهیلات از طریق صدور محصولات تولیدی مشهود است اما استفاده در جزء ۱ بند «ل» یا در اجزای ۳ و ۷ بند «ل» و بند «ف» تبصره (۲۹) استفاده از روش‌های دیگر نیز مجاز شمرده شده است.

۶- استفاده از ارزشهای بخش خصوصی

جزء ۵ بند «ل» و بند «س» تبصره ۲۹ به ترتیب با مجاز ساختن ورود ماشین آلات و قطعات یدکی که در داخل ساخته نمی‌شوند به صورت بدون انتقال ارز و با ارز منشأ خارجی و افتتاح حساب‌های ارزی داخلی و خارجی و جذب سپرده‌های ارزی این امکان را فراهم می‌آورد که بخشی از نیازهای کشور به کالاهای سرمایه‌ای از طریق ارزشهای خارج از کشور تأمین گردد و ارزشهای داخل و خارج از کشور بتوانند به شکل رسمی وارد سیستم بانکی شوند. همچنین خرید ارز از هتلداران، فروشندگان صنایع دستی و دفاتر جهانگردی به نرخ توافقی و ارز با منشأ خارجی در بند «ق» تبصره ۲۹ امکان جذب این قبیل درآمدهای ارزی را در سیستم بانکی کشور افزایش می‌دهد.

پیشنهاد مشخص در این زمینه فراهم آوردن امکان خرید کلیه ارزشهای داخلی به نرخ توافقی است. در مرحله بعد، این ارزشها می‌توانند به مواردی از قبیل خرید کالاهای سرمایه‌ای که ساخت داخل ندارند، اختصاص داده شود.

۷- مدیریت و تنظیم هزینه‌های ارزی

بندهای مختلفی از لایحه بودجه ۱۳۷۹ به مدیریت و تنظیم معاملات ارزی اختصاص یافته است. در بند «ح» تبصره ۲ استفاده از سهمیه ارزی برای کسب درآمد تا تبدیل آن به ارز آزاد ممنوع گردیده است. در بند «د» تبصره ۲۲ نیز هرگونه خرید خارجی در زمینه مواد پرتوزا موقوف به گواهی عدم تولید داخلی و عدم دانش فنی داخلی گردیده است. در بند «ب» تبصره ۲۸ نیز تکلیف شده است وزارت جهاد سازندگی درآمد حاصل از اجاره و فروش ماشین آلات و تجهیزات، ساختمان‌ها، اماکن نمایندگی‌های خود را به بانک مرکزی ایران تحویل نماید. تبصره ۲۹ نیز با تعیین سقف تعهدات بانک مرکزی آن هم به میزان درآمدهای حاصله، پرداخت ارزی فقط در مقابل دریافت اسناد و مدارک مثبت حاکی از خرید و ممنوعیت هرگونه فعالیت تجاری توسط وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهایی که فعالیت بازرگانی جزو وظایف آنها نیست و تأکید بر لزوم تأیید بانک مرکزی در مورد قراردادهای مالی و پولی طرح‌های فاینانس و مسئول شناختن وزرای ذی‌ربط در کنترل کمی و کیفی طرح‌ها و قیمت‌ها و اخذ تضمین‌های لازم و موظف ساختن بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به در اختیار نهادن مابه‌التفاوت سهمیه تخصیصی ارز با نرخ واریزنامه‌ای جهت جایگزینی کالا و خدمات داخلی به جای خارجی، اقدامات مؤثری را برای جلوگیری از مصارف ارزی بی‌مورد انجام داده است. بند «ب» تبصره ۹ نیز خرید تجهیزات نظامی را تنها در صورت عدم تولید آنها مجاز دانسته است.

۸- نرخ مؤثر ارز حاصل از صادرات نفت

درآمد ریالی حاصل از فروش حدود ۱۳ میلیارد دلار صادرات نفت و فراورده نفتی و میعانات گازی در لایحه بودجه ۱۳۷۹ حدود ۵۴/۳ هزار میلیارد ریال است. بدین ترتیب، نرخ مؤثر ارز حاصل از صادرات نفتی کشور در سال ۱۳۷۹ رقمی حدود ۴۱۷۰ ریال به ازای هر دلار خواهد بود. بدیهی است در صورت

کسب مازاد درآمد حاصل از صدور نفت و فروش بخشی از این مازاد به نرخ واریزنامه یا در صورت پرداخت مابه التفاوت سهمیه ارزی به دستگاه‌ها برای جایگزینی کالاها و خدمات داخلی به جای کالاها و خدمات خارجی، این نرخ مؤثر ارز به میزان قابل ملاحظه‌ای افزایش خواهد یافت.

در این رابطه توصیه آن است که به منظور شفاف سازی حساب‌های ملی و بودجه دولت و سهم یارانه‌های پرداختی، ارز تخصیصی به کالاهای اساسی، دارو و دفاع نیز با نرخ واریزنامه محاسبه شود و دولت مابه التفاوت آن را به صورت یارانه پرداخت نماید.

۹- هم سنجی تبصره‌های ارزی با لایحه برنامه سوم

تبصره‌های ارزی لایحه بودجه عموماً در راستای لایحه برنامه سوم توسعه است. عمده‌ترین موارد افتراق به شرح زیر است:

- ۱-۹- در لایحه برنامه سوم درآمد حاصل از صدور نفت و گاز و فراورده در سال ۱۳۷۹، ۱۲/۶۴۷ میلیارد دلار قید شده بود که این رقم در لایحه بودجه ۱۳۷۹ به ۱۳/۰۸۹ میلیارد دلار افزایش یافته است.
- ۲-۹- درآمد ریالی حاصل از صادرات نفت خام، فراورده و فروش ارز در لایحه برنامه سوم در مجموع معادل ۵۶/۸۶ هزار میلیارد ریال است اما در لایحه بودجه این رقم ۵۴/۳۴ هزار میلیارد ریالی است که اختلاف آن عمدتاً ناشی از لحاظ نشدن رقم ریالی صادرات فراورده‌های نفتی است.
- ۳-۹- در جزء (۳) بند «ج» ماده (۸۶) لایحه برنامه هرگونه معامله و قرارداد خارجی با مبلغ بیش از یک میلیون دلار صرفاً از طریق مناقصه محدود یا بین‌المللی مجاز دانسته شده است. اما در بند «ح» تبصره (۲۹) دولت مجوزی برای مستثنی نمودن موارد خاص در نظر گرفته است.
- ۴-۹- اصلاحات به عمل آمده در لایحه برنامه سوم در مجلس شورای اسلامی، نظیر بندهای «د» و «ه» ماده (۸۶) در ارتباط با ارائه جدول دریافت و پرداخت‌های ارزی دولت و ارائه طرح‌های بیع متقابل به مجلس، در این لایحه دیده نشده است.