

شماره ترتیب چاپ: ۱۳۲۸

شماره سابقه چاپ: —

شماره دفتر ثبت: ۵۴۵

دوره هفتم - سال دوم

۱۳۸۳-۱۳۸۴

تاریخ چاپ: ۱۳۸۵/۳/۶

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح ماده (۳) و جداول شماره (۴)
و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه و متمم
بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور»
(ویرایش اول)

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

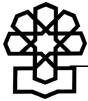
**«لایحه اصلاح ماده (۳) و جداول شماره (۴) و (۸) قانون
برنامه چهارم توسعه و متمم بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور»
(ویرایش اول)**

مقدمه

«لایحه اصلاح ماده (۳) و جداول شماره (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه و متمم بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور»، در (۳) ماده ارائه شده که بر مبنای این مواد در مجموع مبلغ ۳۳۹۰ میلیون دلار از حساب ذخیره ارزی برداشت می‌شود. بنابراین براساس ماده (۱) این لایحه، مبلغ ۵۵۰ میلیون دلار برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان خوزستان و طبق ماده (۲) مبلغ ۱۳۴۰ میلیون دلار بابت تسویه صورت وضعیت پیمانکاران بخش غیردولتی و برابر ماده (۳) لایحه نیز مبلغ ۱۵۰۰ میلیون دلار بابت بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها، اختصاص می‌یابد.

کلیات

۱. صرف‌نظر از اهداف لایحه، تأمل در ایراد حقوقی که از حیث شکلی بر لایحه مذکور وارد است، حائز اهمیت می‌باشد. مطابق ماده (۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای



اسلامی مصوب سال ۱۳۷۹، «اصلاح برنامه مصوب، تنها در قالب طرح‌ها و لوایح خاص خود، قابل پذیرش است و نمی‌توان در ضمن لوایح بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح قانونی آن را اصلاح [کرد] و یا تغییر داد». بدیهی است که مطابق تصریح ماده مذکور، لایحه اصلاح ماده یا موادی از قانون برنامه و لایحه اصلاح قانون بودجه و به تبع آن، متمم بودجه^۱ به صورت توأمان و در قالب «یک لایحه» قابل طرح نیستند. مضافاً این‌که اساساً تشریفات رسیدگی و تصویب قانون برنامه با قانون بودجه و متمم آن متفاوت است. به عبارت بهتر، اصلاح ماده یا موادی از قانون برنامه، صرفاً در قالب لایحه مختص به اصلاح همان ماده یا مواد قابل طرح است.

لذا به فرض پذیرش محتوی لایحه، از حیث رعایت تشریفات شکلی مندرج در ماده (۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، نمی‌توان لایحه اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه را توأمان با لایحه متمم بودجه سال ۱۳۸۵ کشور یا در قالب یک لایحه مورد رسیدگی قرار داد؛ به این جهت با توجه به تقدم قانون برنامه نسبت به قانون متمم بودجه در هرم قوانین کشور و با توجه به تفاوت شیوه رسیدگی و تصویب این دو قانون، در صورت اصرار دولت بر تصویب لایحه مذکور، ضروریست که نسبت به تفکیک موضوعی آن اقدام شود؛ بر این اساس، می‌توان لایحه مذکور را صرفاً به عنوان لایحه اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه تلقی نموده و مطرح کرد. بدیهی است که در این صورت، لایحه مذکور از حیث تشریفات تصویب، تابع شیوه رسیدگی به لوایح اصلاحی ماده یا موادی از قانون برنامه (و نه متمم بودجه) خواهد بود.

۲. لایحه پیشنهادی از بابت عدم مطابقت با نص صریح بند «ج» ماده (۱) قانون برنامه

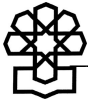
۱. بودجه در معنای عام، متمم بودجه را نیز دربرمی‌گیرد.



چهارم توسعه، خلاف قانون برنامه است. براساس قانون برنامه چهارم توسعه، دولت و مجلس، فقط در شرایط کاهش قیمت جهانی نفت در مقایسه با ارقام پیش‌بینی برنامه و با هدف جبران عدم تحقق درآمدهای نفتی، برای برداشت از حساب ذخیره ارزی مجاز هستند. در وضعیت فعلی بازار جهانی نفت، این شرایط محقق نیست. اشاره به این مطلب نیز ضروری است که در سال‌های قانون برنامه سوم توسعه، دولت در ۱۴ مورد، پیشنهاد برداشت وجه از حساب ذخیره ارزی را به مجلس ارائه داد و مجلس نیز در تمامی موارد پیشنهادهای دولت را تصویب کرد و این در حالی بود که در هیچ یک از موارد مصوب، کاهش قیمت جهانی نفت مطابق شرایط ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه محقق نشده بود و اصلاحیه‌های ماده (۶۰) برای جبران عدم تحقق درآمدهای غیرنفتی بودجه دولت مورد مصرف قرار گرفت و این امر خلاف نص صریح قانون برنامه سوم توسعه بود. در همان زمان و نیز هم‌اکنون این پیشنهاد اساسی مطرح بوده و هست که دولت و مجلس برای احتراز از مصوبات قانونی متناقض، در ابتدا متن قانون برنامه را مورد اصلاح قرار دهند، تا شائبه اغماض و کوتاهی نسبت به اجرای قوانین مصوب یا تصویب قوانین متناقض - که پیامدهای اقتصادی و اجتماعی وسیعی دارد - ایجاد نشود.

۳. در وضعیت فعلی، حساب ذخیره ارزی بر مبنای حسابداری تعهدی فاقد موجودی است و از این نظر مفاد پیشنهاد لایحه موضوعیت ندارد. جدول (۱) وضعیت موجودی حساب ذخیره ارزی را نشان می‌دهد.^۱

۱. ارقام این جدول به‌وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۶ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ارائه شده است.



جدول ۱. وضعیت حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)

شرح	سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴
واریز به حساب	۵/۲	۲/۱	۵/۲	۵/۷	۱۰/۴	۱۹/۶	
برداشت از حساب	پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی	—	۰/۱	۰/۴۸۸	۱/۱	۱/۸	۲/۵
	برداشت به‌وسیله دولت	—	۰/۶۵	۴/۵	۴/۳	۷/۵	۱۶
	جمع	—	۰/۸۱۴	۵/۱	۵/۴	۹/۴	۱۸/۵
مانده پایان دوره در سال ۱۳۸۴							۱۰/۴

مأخذ: گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۶.

بر مبنای حسابداری نقدی، موجودی حساب ذخیره ارزی در ابتدای سال ۱۳۸۵، معادل ۱۰/۴ میلیارد دلار است. اما اگر تعهدات بانکها را به گشایش‌کنندگان اعتبار در بخش خصوصی بابت استفاده از حساب ذخیره ارزی در نظر بگیریم؛ مانده نقدی حساب در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۰ حدود ۳/۵ میلیارد دلار است.^۱ این در حالی است که باید مبلغ ۳/۶ میلیارد دلار بابت تعهدات قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به دولت پرداخت شود. در نتیجه حساب ذخیره ارزی، حدود ۱۰۰ میلیون دلار بابت انجام تعهدات فعلی خود کسری دارد.

از این رو با آن‌که وضعیت بازار جهانی نفت (با هر معیار و استاندارد)، یکی از دوره‌های پررونق را سپری می‌کند؛ اما تعهدات سنگین و شتابان صندوق باعث خواهد

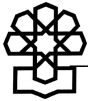
۱. معاون ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، جلسه کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۶.



شد که با کوچک‌ترین کاهش در قیمت‌های جهانی نفت، حساب ذخیره، با مشکل مدیریت نقدینگی مواجه شود. با وجود سیاست‌های دو سال اخیر، ماندگاری و پویایی حساب ذخیره ارزی به شدت در معرض خطر است. براساس نظر کارشناسان، با کاهش ۳۰ درصدی قیمت جهانی نفت در دو سال آینده، ماندگاری بودجه دولت و حساب ذخیره به شدت دچار چالش خواهد شد و نظام بانکی نیز به علت تعهدات ارزی سنگین در برابر بخش غیردولتی با گرفتاری‌های پیچیده‌ای روبه‌رو خواهد شد.

۴. پرواضح است که با توجه به فشارهای بین‌المللی و وضعیت امنیتی - سیاسی منطقه، کشور در مرحله گذار بسیار حساسی قرار گرفته است. این وضعیت ایجاب می‌کند که ظرافت‌های خاصی در طرح‌ها و لوایح مجلس و دولت مراعات شود و پیشنهادها طوری ارائه شود که بعضی از نقطه‌نظرات مخالف و اصولی نسبت به ضعف‌های ساختاری و کارکردی کلان اقتصاد در بستر فضای سیاسی، علیه مجلس مورد سوءاستفاده واقع نشده و تحت‌الشعاع ملاحظات روزمرگی قرار نگیرد. ماده (۱) لایحه پیشنهادی درباره «اجرای طرح‌های توسعه استان خوزستان» مصداق عینی این ارزیابی است. از آنجا که اعتبارات استانی براساس مطالعات انجام شده، با در نظر گرفتن شاخص‌های مختلف تعیین می‌شود، لذا انتخاب فقط یک استان، جای تأمل دارد.

۵. این لایحه متمم بودجه سال ۱۳۸۵ است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی از یکسو میزان افزایش ارقام درآمدی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) یا به‌طور کلی درآمد عمومی و از سوی دیگر معادل آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای مشخص می‌شود. بنابراین با مشخص شدن این ارقام باید سقف ماده واحده و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ پس از اعمال تغییرات تعیین شود. اما در لایحه پیشنهادی، معادل



ریالی ارقام مواد (۲) و (۳) تعیین نشده است و همچنین نحوه تغییر منابع و مصارف عمومی دولت و در نتیجه ماده واحده نیز مشخص نیست.

ماده (۱)

در ماده (۱) پیش‌بینی شده است که مبلغ ۵۵۰ میلیون دلار (معادل ۴,۹۵۰ میلیارد ریال) به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خوزستان اختصاص می‌یابد. در این باره ذکر نکات زیر ضروری است:

۱. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خوزستان در قانون بودجه سال ۱۳۸۵، به ترتیب ۵,۲۶۷ و ۳,۵۹۰ میلیارد ریال و مجموع اعتبارات آن ۸,۸۵۷ میلیارد ریال بوده است (جدول ۲). براساس لایحه متمم پیشنهادی با اختصاص ۴,۹۵۰ میلیارد ریال به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خوزستان نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۵، معادل ۱۳۸ درصد افزایش می‌یابد. بدین ترتیب نسبت اعتبارات استان خوزستان به کل اعتبارات استان‌ها، پس از اعمال متمم از رقم ۶/۸ درصد به ۱۰/۳ درصد افزایش خواهد یافت. علاوه بر این اعتبارات، باید به مبلغ ۶۳۰ میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در مناطق نفت‌خیز نیز اشاره کرد.^۱

۲. وجود مشکلاتی از قبیل تخریب زیرساخت‌ها و عدم بازسازی و توسعه آن به‌طور متناسب استان خوزستان (در مقایسه با سایر نقاط کشور) از یک سو و از

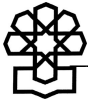
۱. این رقم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ معادل ۲۱۰ میلیارد ریال بود که به‌وسیله مجلس شورای اسلامی سه برابر شد.



سوی دیگر ظرفیت‌ها و قابلیت‌های موجود در آن استان، تخصیص اعتبارات ویژه را به این استان توجیه می‌کند. اگرچه درباره راهکارها اختلاف نظر جدی وجود دارد. به نظر عده‌ای از کارشناسان در حال حاضر، بخش خصوصی (پیمانکاری) و دولتی موجود در این استان به شدت ضعیف است و امکان استفاده بهینه از منابع تخصیص داده شده وجود ندارد. برای مثال اگرچه ۵۰ درصد مواد پتروشیمی و ۲۰ درصد فولاد کشور توسط این استان تولید می‌شود؛ اما در هیچ یک از این دو بخش صنایع پایین‌دستی تشکیل نشده است. از این رو توصیه می‌شود هرگونه اختصاص منابع در این استان با هدف تقویت بخش خصوصی و دولتی انجام گیرد. این گروه از کارشناسان، تأمین منابع برای پرداخت یارانه ترجیحی با هدف کاهش هزینه برق صنعتی و اعطای وام برای توسعه بخش خصوصی استان خوزستان را توصیه می‌کنند.

به‌علاوه، تقویت بخش دولتی نیز مورد تأکید جدی است. در حال حاضر اختلاف حقوق و مزایای کارکنان مشغول به کار در این مناطق با سایر مناطق کشور موجب مهاجرت نیروهای کارآمد شده است. در حالی که باید اختلاف حقوق و مزایای کارکنان طوری تعریف شود تا از طریق تغییر ضرایی مانند حق جذب و بدی آب و هوا، این مناطق برای پرسنل کارآمد دارای جذابیت باشد. همچنین برخی دستگاه‌های اجرائی نیز باید به نحوی سیاستگذاری کنند تا زمینه جذب نیروها در این مناطق فراهم شود.

به‌طور خلاصه باید گفت که فقط با اختصاص منابع بیشتر به طرح‌های عمرانی مشکلات این استان رفع نمی‌شود و همزمان باید راهکارهای مناسبی برای تقویت نیروی انسانی کارآمد در استان خوزستان نیز اتخاذ شود.



۳. در ارتباط با اختصاص مبلغ موردنظر در سرفصل‌های مختلف لایحه متمم باید گفت که تقسیم‌بندی فصول لایحه متمم پیشنهادی با تقسیم‌بندی بودجه استانی در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ تفاوت دارد. فصول مربوط به امور اقتصادی در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ عبارتند از:

الف) فصل کشاورزی و منابع طبیعی،

ب) فصل منابع آب،

ج) فصل صنعت و معدن،

د) فصل حمل و نقل،

هـ) فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری.

در حالی که فصول لایحه متمم پیشنهادی، عبارتند از:

الف) فصل عمران شهری و احیای بافت فرسوده و حاشیه‌نشین،

ب) فصل راه و ترابری،

ج) فصل آب و کشاورزی،

د) فصل عمران روستایی،

هـ) فصل آموزش و پرورش (عنوان دقیق در قانون بودجه فصل آموزش است)،

و) اقدامات امنیت و حراست از مرزها،

ز) فصل صنعت و کشاورزی (کشاورزی دو بار تکرار شده است).

ح) بهداشت و درمان (عنوان دقیق در قانون بودجه ۱۳۸۵ بهداشت و سلامت است).

اختلاف مزبور ضمن بیان غیرفنی بودن نحوه نگارش لایحه، توزیع اعتبارات

پیشنهادی بین فصول و برنامه‌ها (طرح‌ها) را مبهم می‌سازد.



تبصره ماده (۱)

این تبصره با موضوع «واریز معادل ریالی مبلغ فوق‌الذکر به حساب خزانه در چهار قسط تا پایان سال ۱۳۸۵»، برای جلوگیری از افزایش نقدینگی و کنترل آثار منفی این اعتبارات اثری ندارد.

جدول ۲. اعتبارات استان خوزستان برحسب فصول برنامه (میلیارد ریال)

کد فصل	عنوان	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع
۱۰۲	فصل اداره امور عمومی	۱۰۵	۱۰	۱۱۵
۱۰۳	فصل امور قضائی	۹۲	۱۸	۱۱۰
۱۰۴	فصل خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	۱۳۲	۷	۱۳۸
۱۰۵	فصل پژوهش‌های اساسی	—	—	—
۲۰۲	فصل نظم و امنیت عمومی	۱۰	—	۱۰
۳۰۱	فصل آموزش	۳,۲۳۵	۵۳۹	۳,۷۷۳
۳۰۲	فصل فرهنگ و هنر، رسانه‌های جمعی و گردشگری	۵۷	۱۰۴	۱۶۰
۳۰۳	فصل بهداشت و سلامت	۱۵	۴	۱۹
۳۰۴	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۱,۱۱۷	۱۹	۱,۱۳۶
۳۰۵	فصل تربیت بدنی	۲۰	۸۶	۱۰۶
۴۰۱	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۳۰۳	۳۶۵	۶۶۸
۴۰۲	فصل منابع آب	—	۹۹	۹۹
۴۰۳	فصل صنعت و معدن	۱۱	۶۴	*۷۵
۴۰۴	فصل محیط زیست	۹	۸	۱۸



کد فصل	عنوان	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع
۴۰۵	فصل بازرگانی و تعاون	۷۱	۴۴	۱۱۵
۴۰۶	فصل انرژی	—	—	—
۴۰۷	فصل حمل و نقل	۵۳	۵۷۵	۶۲۸
۴۰۸	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	—	۴	۴
۴۰۹	فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری	۳۸	۷۲۱	۷۶۰
	جمع**	۵,۲۶۷		۲,۶۷۲
	اعتبارات توسعه استان***	—		۸۹۱
	اعتبارات هزینه‌های پیش‌بینی نشده استانی	—		۲۷
	جمع کل اعتبارات استان خوزستان	۵,۲۶۷		۳,۵۹۰
	اعتبارات کل استان‌ها	۹۲,۷۲۳		۳۶,۷۸۴
	نسبت اعتبارات استان خوزستان به کل استان‌ها	%۵/۷		%۹/۸

* برای کمک‌های فنی اعتباری در فصول صنعت و کشاورزی این اعتبار در نظر گرفته شده است.

** اختلاف در سرجمع به میزان ۴ میلیارد ریال به خاطر آن است که اعتبارات عمرانی اختصاصی برحسب فصول مختلف موجود نبوده و رقم آن به جمع افزوده شده است.

*** اعتبارات توسعه استان خوزستان در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ معادل ۳۷۰ میلیارد ریال بود.



جدول ۳. اعتبارات متفرقه مربوط به استان خوزستان

(ارقام به میلیارد ریال)

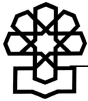
کد ردیف	عنوان	اعتبار
۵۰۳۷۷۰	ساماندهی و توسعه مسجدسلیمان	۲۳
۵۰۳۵۵۱	طرح توسعه آبادان و خرمشهر و دشت آزادگان و زیرساخت‌های منطقه آزاد تجاری مربوط	۲۳۳
۵۰۳۶۰۱	اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در مناطق نفت‌خیز	۶۳۰
	توزیع استانی اعتبار راه‌های روستایی موضوع طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شماره ۴۰۷۰۲۰۶۳ در استان	۱۶۵
	جمع	۱۰۵۱

ماده (۲)

ماده (۲) لایحه متمم پیشنهادی مقرر می‌دارد که دولت تا سقف ۱۳۴۰ میلیون دلار از حساب ذخیره ارزی برداشت کرده و بابت بدهی دولت به پیمانکاران بخش غیردولتی پرداخت کند. در این باره به چند نکته اشاره می‌شود:

۱. از نظر هماهنگی با قانون بودجه سال ۱۳۸۵ ابتدا ضرورت دارد که اعتبارات در قالب فصول و برنامه‌ها و سپس بر حسب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توزیع شود. بنابراین براساس آنچه در لایحه متمم پیشنهادی بیان شده، توزیع دستگاهی در عرف بودجه برنامه‌ای و عملیاتی قرار ندارد.

۲. این ماده اساساً به مدیریت نقدینگی خزانه مربوط می‌شود و تسویه صورت حساب پیمانکاران طرح‌های بخش غیردولتی (یا حتی دولتی) به تصویب اعتبارات جدید نیاز ندارد. به علاوه بخش دوم این ماده بی‌اثر و خنثی است. این بخش بر



تخصیص احتمالی وجوه ارزی موردنظر برای قطعات و تجهیزات مورد نیاز پیمانکاران - که ظاهراً برای رفع نگرانی اثر نقدینگی مصرف ریالی این وجوه ارائه شده است - نظارت دارد. به هر حال پیمانکاران طرح‌ها برای تجهیز کارگاه‌های خود به واردات ماشین‌آلات و تجهیزات اقدام می‌کنند و برای این امر به مصوبه و رهنمود دولت و مجلس نیازی ندارند. همچنین الزام پیمانکاران به این امر نمی‌تواند منشأ رفع اثر نقدینگی مصرف این وجوه باشد؛ زیرا تخصیص و مصرف وجوه ارزی موجب افزودگی منابع مالی مشاع پیمانکاران و لزوم مصرف ارزی این وجوه باعث تجدید تخصیص ترکیب ارزی (ریالی) سایر منابع مالی پیمانکاران خواهد شد.

۳. درباره بدهی دولت به پیمانکاران بخش غیردولتی، لازم است به سؤالاتی پاسخ داده شود. این سؤالات عبارتند از:

(الف) بدهی پیمانکاران بخش غیردولتی چگونه به وجود آمده است؟

(ب) آیا تعهد ایجاد شده زائد بر اعتبار بوده و این که کدام وزارتخانه دیون بدون اعتبار ایجاد کرده است؟

(ج) بدهی هر یک از وزارتخانه‌های نیرو، راه و ترابری، صنایع و معادن، مسکن و شهرسازی و جهاد کشاورزی به پیمانکاران چه میزان است؟

(د) این بدهی‌ها چه سال‌هایی مربوط به است و آیا کل بدهی‌ها به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط است؟ و چگونه این بدهی بر حسب طرح‌ها قابل تفکیک است؟

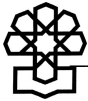
(ه) آیا در گزارش تفریغ بودجه سنواتی دیوان محاسبات این دیون ذکر شده است؟ و



۴. عبارت «در صورت تمایل و توافق پیمانکار ...» در ماده (۲)، الزامات ماده (۳۷) و توجیه عدم تأثیر بر نقدینگی و تورم را بلاموضوع ساخته است. زیرا اکثر پیمانکارانی که طلبکارند تجهیزات و ماشین‌آلات مورد نیاز را در اختیار دارند و کار را بیش از اعتبارات تخصیص داده شده انجام داده‌اند.

رعایت عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود درآمد ... براساس شرح عملیات و ... براساس تخصیص اعتبار، تعهد و پرداخت نماید» مندرج در ماده واحده قوانین بودجه نیز در مورد مطالبات پیمانکاران ضروری است، ضمن آن‌که درج تعهدات مازاد بر اعتبارات مصوب و تخصیص اعتبار در نظام عمرانی بدعت بدی به وجود خواهد آورد و دستگاه‌های اجرائی بدون توجه به محدودیت‌های قانونی ایجاد تعهد خواهند کرد.

۵. ضروری است که توزیع مبلغ ۱۳۴۰ میلیون دلار در قالب اطلاعات پیوست (۱) - «اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» - برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. چنان‌چه طرح‌های مورد نظر ادامه‌دار و در پیوست (۱) درج شده باشند، پرداخت مطالبات از محل اعتبار سال ۱۳۸۵ انجام می‌شود و لذا اعتبار سال ۱۳۸۵ این‌گونه طرح‌ها بایستی افزایش یابد که در این صورت تکلیف این افزایش اعتبار و چگونگی پرداخت آن به نحو (ارزی غیرمستقیم) با توجه به قوانین موجود (قانون محاسبات عمومی) به بررسی بیشتری نیاز خواهد داشت. بنابراین چنان‌چه پرداخت مطالبات به طرح‌های خاتمه یافته مربوط باشد قاعداً بایستی فهرست این طرح‌ها و میزان مطالبات آن‌ها مشخص باشد که با توجه به اعتبارات مندرج در بودجه‌های سنواتی ردیف‌های مربوط به مطالبات، به نظر می‌رسد این حجم اعتباری (حدود ۱۲



هزار میلیارد ریال) عمدتاً دربرگیرنده صورت وضعیت‌های پرداخت نشده طرح‌های در دست اجراست.

۶. با توجه به این‌که پرداخت صورت وضعیت‌های پیمانکاران از طریق ساخت داخل و با استفاده از ورود قطعات منفصله ماشین‌آلات و تجهیزات، محور اصلی ماده (۲) را تشکیل می‌دهد؛ نکته‌ای که می‌تواند اجرای آن را تحت تأثیر قرار دهد، زمان تحویل ماشین‌آلات به پیمانکار خواهد بود.

به نظر تمامی پیمانکاران قراردادهای ذی‌ربط - که مطالبات معوقه دارند - پرداخت ارز به روش گشایش اعتبارات اسنادی و به صورت قطعات منفصله ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز پیمانکاران، به بهبود اوضاع نقدینگی آنان کمکی نمی‌کند زیرا ضمن گران‌تر بودن ماشین‌آلات و تجهیزات وارده در مقایسه با نرخ‌های فعلی بازار، فرایند تبدیل ارز مزبور به نقدینگی (مراحل اعتبارات اسنادی، واردات، ترخیص، فروش در بازار و تبدیل ماشین‌آلات به وجه نقد) فرایندی زمان‌بر است.

۷. در ماده (۲) پیشنهادی، گرفتاری‌های ناشی از نحوه بودجه‌ریزی دولت بر مبنای نقدی به‌گونه‌ای طرح شده است که علی‌القاعده دولت می‌باید در این زمینه راه‌حلی اساسی پیشنهاد کند. بودجه‌ریزی در ایران براساس قانون محاسبات و سایر قوانین و بودجه پایه نقدی^۱ ارزیابی می‌شود؛ حال آن‌که که این نوع بودجه‌ریزی منسوخ شده است و در حال حاضر عمده کشورها و همچنین دستورالعمل‌های بین‌المللی (از جمله دستورالعمل GFS) بر بودجه‌ریزی تعهدی^۲ تأکید دارند. از جمله مشکلات و موانع عمده انتقال نظام بودجه‌ریزی ایران به رویه‌های پایه تعهدی عبارت

1. Cash basis
2. Accrual basis

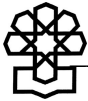


است از: بازگشت وجوه نقدی سنواتی به بودجه دولت، رویه‌های قانونی / اجرائی سنواتی ناظر بر جابه‌جایی ارقام کلان بودجه از ردیف‌های عمرانی به هزینه‌های جاری در ماه‌های پایانی سال و نبود مدیریت نقدینگی وجوه تخصیص یافته مصرف نشده. گشایش این بحث آن هم به صورت پیشنهاد تصویب اعتبارات جدید برای تسویه صورت وضعیت پیمانکاران با مجلس محترم (با توجه به این مطلب که اساساً شروع کار پیمانکاران قبل از تصویب اعتبار امکان‌پذیر نیست)، نباید این موضوع را تحت‌الشعاع قرار دهد که برای بررسی عمده این مشکل پیچیده، دولت به کار و گزارش کارشناسی جدی نیازمند است.

ماده (۳)

براساس ماده (۳) مبلغ ۱,۵۰۰ میلیون دلار بابت بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها اختصاص می‌یابد.

در این باره گفتنی است که موضوع بازپرداخت دیون دولت به نظام بانکی (بانک مرکزی و بانک‌ها) در سال‌های گذشته منشأ تهیه گزارش‌های کارشناسی و تفاهمات عمده بین دستگاه‌های ذی‌مدخل در عرصه سیاستگذاری کلان بوده است. متأسفانه این واقعیت وجود دارد که پیشنهاد تخصیص ۱/۵ میلیارد دلار بدهی دولت به بانک‌ها (و نه بانک مرکزی) به معنای نادیده گرفتن محتوای پیشنهادها و گزارش‌های کارشناسی گذشته است. در آخرین تفاهمات حاصل شده بین سه دستگاه اصلی سیاستگذاری کلان (وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بانک مرکزی) به دولت توصیه شده است که نسبت به پرداخت بخشی از



بدهی‌های خود به بانک مرکزی (به دلیل صراحت و خالی از ابهام بودن آن) اقدام کند. از آن‌جا که دولت مستقیماً بدهی عمده‌ای به بانک‌ها ندارد، موضوع بدهی دولت به بانک‌ها عمدتاً در قالب تعهدات، تکالیف و تضامین دولتی نسبت به بدهی سایر دستگاه‌ها مطرح است، ایفای تضامین دولت در این موارد و براساس قوانین موجود، مستلزم اجرای مقدماتی است که به نظر می‌رسد هنوز به انجام نرسیده است. موضوع شناسایی و تفکیک دقیق تعهدات دولت به بانک‌ها براساس تکالیف، تضامین، توصیه‌ها، یارانه نرخ سود، تغییر وضعیت دین (از دستگاه اجرائی به دولت)، شناسایی همزمان رویه‌های بازیافت این مطالبات از دستگاه‌ها و اشخاص اصلی بدهکار یا اخذ مجوز قانونی برای بخشش دین و سایر ابعاد مشابه از جمله مسائلی است که در سنوات گذشته مقرر شده به وسیله سازمان‌های ذی‌ربط و سازمان حسابرسی مورد بررسی دقیق قرار گیرد. در این باره علی‌القاعده شناسایی مبنا و چگونگی خلق دین، اطمینان از انجام تمامی اقدامات قانونی به وسیله بانک‌ها، شیوه بازیافت دین از دستگاه اصلی یا بخشش دین و مسائل مشابه، مقدم بر بازپرداخت و تسویه دیون تلقی می‌شود. اساساً به دلیل فقدان گزارش جامع و تفاهم‌نامه‌های سه‌جانبه یا چندجانبه لازم در این زمینه، می‌باید پیشنهاد دولت را «علی‌الحساب پرداختی» از بابت دیونی تلقی کرد که مورد شناسایی قرار خواهد گرفت. مسائل و مشکلات موجود در تجهیز منابع و تخصیص اعتبارات و مدیریت نقدینگی بانک‌ها نباید انگیزه ارائه پیشنهادهایی شود که خود، سبب بروز مسائل پیچیده‌ای در آینده خواهند شد.



شماره مسلسل: ۷۸۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۳) و جداول شماره (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه و متمم بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور» (ویرایش اول)
Report Title: Bill of Reform of Article (3) and Tables (4) and (8) From Act of Fourth Development Plan and Supplementary to the Budget Act 1385

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: بیژن رحیمی دانش، مهرداد محمدپور، محمدهادی مهدویان، عباس محسنی، علیرضا فرزیب، انجمن صنفی شرکتهای ساختمانی و کمیته راهبری

شرکتهای ساختمانی بخش سد و منابع آب

جمع بندی: محمد قاسمی، محمدتقی فیاضی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: _____

منابع و مأخذ تهیه گزارش: _____