

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح جداول شماره (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»

دوره هشتم - سال اول

مقدمه

طبق ماده (۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اصلاح برنامه مصوب تنها در قالب طرح‌ها و لوایح خاص خود قابل پذیرش است و نمی‌توان ضمن لوایح بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح قانونی آن را اصلاح یا تغییر داد. دولت در لایحه فعلی درخواست اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه و برداشت ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال از حساب ذخیره ارزی کرده است. لایحه فعلی بخشی از لایحه‌ای است که دولت در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۷ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده بود و طبق آن از ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال مزبور مبلغ ۲۰ هزار میلیارد ریال جبران خسارات ناشی از خشک‌سالی در استان‌های مختلف کشور برای تأمین آب شرب بهداشتی، تأمین نهاده‌های دامی، خوراک دام و حفظ حیات وحش ... پرداخت سود و کارمزد ناشی از استمهال تسهیلات دریافتی خسارت‌دیدگان و تقویت بیمه محصولات کشاورزی توسعه سیستم‌های مدرن آبیاری ... می‌شود. همچنین به دولت اجازه داده شده است تا معادل ارزی مبلغ ۲۵ میلیارد ریال از محل حساب ذخیره جهت تأمین اعتبار و خرید واردات کالاهای اساسی و یا ضروری به‌صورت ارزی و یارانه کالاهای اساسی هزینه نمایند.

شماره ثبت:

۳

شماره چاپ:

۳

تاریخ چاپ:

الف) برداشت از حساب ذخیره ارزی

۱. براساس بند «ج» ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه استفاده از حساب ذخیره ارزی صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قانون مجاز است. لذا درخواست مطرح شده برای برداشت از این حساب در صورتی به لحاظ قانونی قابل توجیه است که دولت اثبات کند عواید ارزی حاصل از صادرات نفت نسبت به پیش‌بینی کاهش یافته است.

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات زیربنایی

مطالعات اقتصادی

۲. طبق بند «و» ماده (۱) استفاده از حساب ذخیره ارزی صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز است. این حکم به آن معناست که هر لایحه‌ای که متضمن استفاده از این وجوه باشد، باید با لایحه اصلاحیه یا متمم بودجه سنواتی همراه باشد، تبصره لایحه کنونی پیشنهاد حذف این بند را داده است.

۳. حتی در صورتی که درخواست دولت برای اختصاص ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال برای موضوعات فوق مورد پذیرش قرار گیرد محل تأمین آن می‌تواند خارج از وجوه حساب ذخیره ارزی باشد. وجوه مورد نیاز می‌تواند به یکی از روش‌های زیر یا ترکیبی از آنها تأمین شود.

۱-۲. بررسی گزارش وزارت نفت در مورد وضعیت عملکرد نفت خام از لحاظ تولید، صادرات و درآمد حاصل از صادرات در سال ۱۳۸۶ نشان می‌دهد^۱ ارزش نفت خام تولیدی سهم دولت از بابت ۵ درصد مالکیت و ۴/۵ درصد سود سهام به ترتیب ۵,۶۳۹/۷ و ۵,۰۷۵/۸ میلیون دلار بوده است. با نرخ تسعیر اعلام شده توسط خزانه‌داری کل کشور (۹۲۲۹/۲۵ ریال) معادل ریالی ارقام مزبور به ترتیب ۵۲,۰۵۰/۲ و ۴۶,۸۴۵/۸ میلیارد ریال خواهد بود. این در حالی است که طبق گزارش مالی دولت به ترتیب معادل ۲۹,۲۳۶/۵ و ۲۶,۳۱۲/۹ میلیارد ریال به‌عنوان مالیات عملکرد و سود سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی در سال ۱۳۸۶ جزو منابع عمومی دولت محسوب شده است. به‌عبارت دیگر در صورتی که شیوه عمل همانند سال قبل باشد (یعنی این مبلغ بدهی شرکت ملی نفت از سال ۸۶ محسوب شده و در سال ۱۳۸۷ به خزانه واریز شود) مجموع حدود ۴۳,۳۴۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ در اختیار دولت قرار دارد بدون آنکه در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ در مقابل آنها هزینه‌ای به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد. لذا به اندازه این اعتبار می‌توان از اعتبار موردنیاز لایحه کم کرد.

شماره مسلسل:

۲۰۰۹۰۲۸

۲-۳. براساس بند «۲۸» ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۷ معادل ۳۰ درصد از اعتبارات عمرانی از ابتدای سال کنار گذاشته شده است و دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند که صرفاً ۷۰ درصد از اعتبارات مصوب را در موافقت‌نامه درج نمایند لذا مشاهده می‌شود که حداقل ۷۲ هزار میلیارد ریال از اعتبارات عمرانی به‌صورت بلااستفاده تا پایان سال در اختیار دولت قرار خواهد داشت. بنابراین ارقام مورد درخواست لایحه، ۱۸/۵ درصد از اعتبارات عمرانی بودجه سال ۱۳۸۷ و از طریق

تاریخ انتشار:

۱۳۸۷/۴/۲

۱. وزارت نفت، وضعیت عملکرد نفت خام از لحاظ تولید، صادرات در سال ۱۳۸۶.

صرفه‌جویی پیش‌بینی شده قابل تأمین است. لذا نیازی به متمم بودجه نیست. البته چنانچه ضوابط اجرایی بودجه به طریقی مورد عمل قرار نگیرد و یا ملغی گردد علی‌الاصول برای تأمین مالی اعتبارات فوق باید راه‌حلی یافت.

ب) ابعاد خشک‌سالی و اقدامات صورت گرفته

- بررسی سوابق موضوع نشان می‌دهد که در طول ۹ سال گذشته حداقل ۷ مصوبه درخصوص جبران و پیشگیری از عوارض ناشی از خشک‌سالی و سرمازدگی به تصویب رسیده است.
- «پدیده خشک‌سالی حالتی طبیعی و مستمر از اقلیم است و به‌صورت تقریبی در تمام مناطق اقلیمی رخ می‌دهد، گرچه مشخصات آن از یک نقطه به نقطه دیگر به‌طور کامل تفاوت می‌کند.» «کشور ما طی دو دهه گذشته بیش از ده سال به‌صورت گسترده یا منطقه‌ای با خشک‌سالی روبه‌رو بوده است.» لذا پدیده خشک‌سالی برای ایران یک پدیده کاملاً طبیعی است.
- مطابق ماده (۱۸۱) قانون برنامه سوم توسعه دولت موظف شده بود به منظور پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده در حوادث غیرمترقبه طی برنامه، اعتبارات لازم را در لویح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند و در اختیار ستاد حوادث غیرمترقبه کشور قرار دهد و درصدی از اعتبارات را برای مطالعه آسیب‌پذیری به منظور کاهش اثرهای بلایای طبیعی و اجرای پروژه‌های پیشگیری از حوادث غیرمترقبه از قبیل خشک‌سالی هزینه کند.
- مطابق بند «ی» ماده (۱۷۱) قانون برنامه چهارم توسعه دولت مکلف است «برنامه اجرایی مدیریت خشک‌سالی را تهیه و تدوین کند».
- مطابق ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، نیز دولت مجاز است برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه اعتبار مورد نیاز را در لویح بودجه سالانه منظور کند. لذا زمینه‌های قانونی مبارزه با پدیده خشک‌سالی مهیاست.
- برآوردهای کارشناسی نشان می‌دهد که وسعت خسارت در بخش کشاورزی در اثر خشک‌سالی و سرمازدگی بسیار گسترده است و خسارات سنگینی به تعداد زیادی از کشاورزان و دامداران وارد شده است. حداقل اعتبار موردنیاز در این خصوص معادل ۲۵ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود.
- از آنجا که دولت از بابت خرید گندم به مصرف‌کنندگان یارانه پرداخت می‌نماید اختصاص اعتبار تنها برای خرید معادل ۵/۵ میلیون تن گندم ضروری است که معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.
- تولید پنج محصول اساسی کشاورزی از خشک‌سالی متأثر گردیده است به گونه‌ای برای جبران کسری ناشی از آن علاوه بر واردات معمول باید حداقل گندم به میزان ۵/۵ میلیون تن، جو ۱/۵ میلیون تن، برنج ۳۰۰ هزار تن، ذرت ۶۰۰ هزار تن و دانه‌های روغنی ۱۵۰ هزار تن وارد کشور گردد.
- میزان اعتبارات تخصیص‌یافته به موضوع جبران خسارات خشک‌سالی و سرمازدگی طی سال‌های ۱۳۷۸ الی ۱۳۸۶ حدود ۱۶۵۴۳ میلیارد ریال می‌باشد که ۷۲ درصد کل اعتبارات عمرانی فصل کشاورزی و منابع طبیعی است (مطابق جدول ذیل).

جدول مقایسه اعتبارات تخصیص یافته به موضوع خشک‌سالی با اعتبارات مصوب

(ارقام به میلیارد ریال)

فصل کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۷۸-۱۳۸۶)

سال	اعتبارات تخصیص یافته به خشک‌سالی و حوادث غیرمترقبه*	اعتبار عمرانی مصوب فصل کشاورزی و منابع طبیعی**	نسبت اعتبارات تخصیص یافته به موضوع خشک‌سالی به اعتبارات عمرانی فصل کشاورزی و منابع طبیعی
۱۳۷۸	۹۶۶	۷۰۰	۱/۳۸
۱۳۷۹	۱۰۳۷	۱۱۱۲	۰/۹۲
۱۳۸۰	۴۰۰۰	۹۵۶	۴/۱
۱۳۸۱	۲۲۰۰	۱۲۹۰	۱/۷
۱۳۸۲	۱۶۷۰	۲۶۵۹	۰/۶۲
۱۳۸۳	۱۳۱۰	۳۱۶۸	۰/۴۱
۱۳۸۴	۶۵۰	۴۷۴۴	۱/۱۲
۱۳۸۵	۱۸۲۵	۲۵۳۳	۰/۵۱
۱۳۸۶	۲۸۸۵	۴۷۰۹	۰/۶۱
جمع	۱۶۵۴۳	۲۲۸۷۱	۰/۷۲

مأخذ: پیوست شماره ۱ قوانین بودجه سنواتی.

* هفته نامه خبری - تحلیلی برنامه شماره ۲۶۵، ۲۸ اردیبهشت ماه.

** در سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ فصل منابع طبیعی و کشاورزی به تفکیک در قوانین بودجه درج شده‌اند.

نتیجه‌گیری

- اعتبار موردنیاز برای رفع خسارات ناشی از خشک‌سالی به مراتب بیشتر از اعتبار مندرج در لایحه است.
- روش‌های واردات از طریق بخش خصوصی و یا دولتی باید در لایحه مشخص شود مگر برای تأمین ذخایر استراتژیک کشور باشد.
- اگر چه دلایل مطروحه در لایحه کاملاً قابل دفاع است، ولی به‌علت وجود منابع مالی در اختیار دولت به‌نظر می‌رسد اعتبار کافی در اختیار دولت برای جبران خسارت ناشی از خشک‌سالی موجود است، لذا صرفاً منبع تأمین اعتبار موردنیاز در لایحه باید مشخص شود.