

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	الف) بودجه عمومی دولت
۳.....	۱. تغییر منابع
۳.....	۱-۱. درآمدها: مالیات‌ها و سود سهام
۵.....	۱-۲. درآمدها: بهره مالکانه دولت در معادن
۶.....	۱-۳. واگذاری دارایی‌های مالی: فروش سهام
۷.....	۱-۴. واگذاری دارایی مالی: حساب ذخیره ارزی
۸.....	۲. تغییر مصارف
۹.....	۲-۱. مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری
۱۱.....	۲-۲. اعتبارات هزینه‌ای: کمک‌های بلاعوض، تخفیف‌ها، یارانه سود تسهیلات و ...
۱۶.....	۲-۳. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای: طرح‌های موجود و جدید
۱۸.....	۲-۴. تملک دارایی‌های مالی: پرداخت بدهی‌های دولت
۲۰.....	۲-۵. تملک دارایی‌های مالی: تأسیس بانک توسعه تعاون و شرکت‌های تعاونی فراگیر ملی
۲۱.....	ب) بودجه شرکت‌های دولتی
۲۲.....	منابع و مأخذ

الزامات بودجه‌ای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی



الزامات بودجه‌ای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

چکیده

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، آثار متعددی بر بودجه کل کشور دارد. طبق این قانون باید در ردیف‌ها و جداول بودجه‌ای تغییراتی ایجاد شود. در این قانون الزام شده است روند اخذ اعتبار برای شرکت‌های دولتی و طرح‌های عمرانی که مشمول واگذاری می‌شوند محدود و در برخی موارد متوقف شود. همچنین واگذاری شرکت‌های سودده، تخفیف‌های مالیاتی و تخفیف در قیمت سهام باعث خواهد شد درآمدهای بودجه دولت کاهش یابد و لزوم تأسیس نهادهای مختلف طبق این قانون، هزینه‌های دولت را افزایش خواهد داد. از طرف دیگر، الزام به واگذاری ۱۰۰ درصد از شرکت‌های گروه دو و ۸۰ درصد از گروه سه در این قانون سبب می‌شود وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی افزایش یابد و این وجوه باید در هشت مورد خاص به مصرف برسد.

در این گزارش با توجه به الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، پیشنهادهایی ارائه شده است که برای تنظیم لایحه بودجه ۱۳۸۸ کشور راهگشا خواهد بود.



مقدمه

قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۱ در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اجرای این قانون مستلزم تمهید مقدماتی در بودجه سالیانه دولت است. طبق این تغییرات لازم است ردیف‌های جدیدی در قانون بودجه درج شود، جداول جدیدی به قانون بودجه اضافه شود، ردیف و جداولی از بودجه حذف شود و یا احکامی در بودجه پیش‌بینی شود. این قانون تقریباً تمامی اجزای بودجه را در طرف منابع و مصارف بودجه تحت تأثیر قرار می‌دهد.

احکام متعددی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آمده است که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم می‌تواند منابع و مصارف بودجه را کاهش یا افزایش دهد. برخی از این احکام آثاری ماندگار داشته و برای مثال با ارائه تخفیف مالیاتی تا زمانی که قانون دیگری این روند مالیاتی را اصلاح نکند منابع بودجه را از این ناحیه کاهش خواهد داد؛ اما برخی دیگر برای یک یا چند سال باعث تغییر در منابع و مصارف بودجه شده و پس از مدتی اثر آنها بر بودجه از بین می‌رود و به عبارتی به‌صورت تغییر دائمی بر منابع و مصارف بودجه قلمداد نمی‌شوند. بنابراین در تنظیم بودجه سالیانه سال‌های آتی باید تحلیل دقیقی از چگونگی آثار احتمالی اجرای قانون اصل ۴۴ بر منابع و مصارف بودجه انجام شود و مبنای

۱. در عنوان گزارش و در متن از لفظ «قانون اجرای اصل ۴۴» استفاده شده است.



پیش‌بینی‌های بودجه‌ای قرار گیرد.

در این گزارش، پس از مطرح شدن هر موضوع بودجه‌ای، پیشنهادهایی ارائه شده است که عمدتاً برای درج ردیف‌ها و جداول جدید، اصلاح یا حذف ردیف‌ها و جداول موجود و نیز اصلاح پیش‌بینی ارقام بودجه کل کشور است.

الف) بودجه عمومی دولت

۱. تغییر منابع

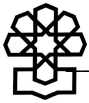
منابع بودجه عمومی دولت عبارتند از:

- درآمدها شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از جرائم، فروش کالاها و خدمات و درآمدهای حاصل از مالکیت دولت بر سهام شرکت‌ها و معادن،
- واگذاری دارایی سرمایه‌ای شامل فروش اموال منقول و غیرمنقول دولت،
- واگذاری دارایی مالی شامل واگذاری سهام شرکت‌ها، فروش اوراق مشارکت و حساب ذخیره ارزی.
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مهم‌ترین آثاری که بر منابع بودجه عمومی دولت دارد به شرح موارد ذیل است.

۱-۱. درآمدها: مالیات‌ها و سود سهام

• تخفیف مالیاتی

ماده (۱۱) قانون اجرای اصل ۴۴ با اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، درآمد مشمول



مالیات شرکت‌های تعاونی را مشمول ۲۵ درصد تخفیف از نرخ موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم می‌کند. این حکم می‌تواند با کاهش درآمدهای مالیاتی دولت، منابع بودجه عمومی دولت را کاهش دهد. اگرچه در حال حاضر شرکت‌های تعاونی سهم کوچکی از اقتصاد داشته و در نتیجه مالیات آنها رقم قابل ملاحظه‌ای از بودجه عمومی دولت را تشکیل نمی‌دهد، ولی با توجه به عزم حاکمیت در افزایش سهم تعاونی در اقتصاد این ارقام نیز افزایش جدی خواهد یافت.

پیشنهاد: در قانون بودجه سال ۱۳۸۸، مانند مالیات شرکت‌های دولتی که ردیف خاصی را به خود اختصاص می‌دهد، مالیات شرکت‌های تعاونی نیز در ردیفی مستقل نشان داده شود تا آثار مالی آن و روند رشد بخش تعاونی در سال‌های آتی قابل مشاهده شود.

• مالیات و سود سهام علی‌الحساب

در بند «۱۲» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کلیه شرکت‌های دولتی موظف شده‌اند حداقل ۴۰ درصد سود ابرازی (سود ویژه) سال ۱۳۸۶ خود را به حساب درآمد عمومی واریز کنند. براساس بند «۳» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ شرکت‌های مشمول واگذاری از زمان تصویب در هیئت عالی واگذاری، از شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی مستثنا بوده و در چارچوب قانون تجارت اداره می‌شوند.

براساس مواد (۹۰) و (۲۴۰) قانون تجارت و نیز تأکید قانون بازار اوراق بهادار مبنی بر حفظ حقوق سهام‌داران و برخورد یکسان با تمام سهام‌داران شرکت، دولت به

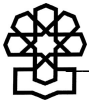


مصلحت نیست به‌عنوان یک سهام‌دار (هرچند سهام‌دار عمده) حقوق مالی خود را قبل از تشکیل مجمع و تصویب عملکرد شرکت و پیش از سایر سهام‌داران، درخواست کند چراکه این کار حق مالکیت سایر سهام‌داران را محدود می‌کند. از آنجا که برخی از شرکت‌های مشمول مصوبه واگذاری، دارای زیان انباشته هستند، دریافت سود ابرازی و مالیات علی‌الحساب از پوشش زیان انباشته و آماده‌سازی شرکت‌ها برای واگذاری در بورس که مورد تأکید ابلاغیه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، جلوگیری می‌کند و در نتیجه تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده از محل واگذاری سهام شرکت‌ها را با مشکل روبه‌رو می‌کند. بنابراین اخذ مالیات ماهیانه به‌صورت علی‌الحساب و نیز پرداخت ۴۰ درصد سود ابرازی به دولت قبل از تشکیل مجمع عمومی مغایر قانون تجارت است و آماده‌سازی و واگذاری را به تأخیر می‌اندازد.

پیشنهاد: در قانون بودجه سال ۱۳۸۸، شرکت‌های مشمول واگذاری و نیز شرکت‌هایی که بخشی از سهام آنها به عموم واگذار شده و همچنین شرکت‌های مشمول واگذاری که دارای زیان انباشته هستند از شمول این حکم (واریز ۴۰ درصد سود علی‌الحساب و مالیات) مستثنا شوند.

۱-۲. درآمدها: بهره مالکانه دولت در معادن

در طبقه‌بندی بودجه‌ای، درآمد حاصل از بهره مالکانه دولت در بخش سوم ردیف ۱۳۰۴۰۸ تحت عنوان درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن تعریف شده است. در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - البته پیش از



تصویب قانون اجرای سیاست‌ها- چند شرکت معدنی مهم در بورس اوراق بهادار تهران پذیرفته شدند که بورس اوراق بهادار را نسبت به تغییرات ناگهانی و زیاد بهره مالکانه دولت بسیار حساس کرده است. در حالی که، سهم بهره مالکانه در درآمدهای دولت بسیار ناچیز است.

پیشنهاد: دولت در قانون بودجه ۱۳۸۸، تغییری در نرخ‌های حقوق دولتی و بهره مالکانه معادن نسبت به سال‌های قبل ایجاد نکند که طبق قراردادهای معمولاً بلندمدت چنین امری بسیار محدود است، ولی جهت اطلاع سهام‌داران اطلاعات بیشتری از قراردادهای بین شرکت‌های معدنی و دولت ارائه کند. این اطلاعات می‌تواند شامل نرخ و میزان بهره مالکانه در هر گروه از معادن مانند مس، آهن، روی و ... باشد.

۱-۳. واگذاری دارایی‌های مالی: فروش سهام

در مواد (۳) و (۱۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، حکم واگذاری بنگاه‌های خارج از گروه یک و قسمتی از گروه دو ماده (۲) مطرح شده است. با این حکم از یک طرف منابع بودجه با کاهش مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی کاهش یافته و از سوی دیگر با افزایش واگذاری دارایی‌های مالی (فروش سهام) منابع را افزایش می‌دهد.

به‌دلیل وجود چندین روش در واگذاری شرکت‌های دولتی از جمله نقدی و اقساطی، همواره تصویر مبهمی درخصوص چگونگی تحقق درآمدهای حاصل از



واگذاری سهام شرکت‌های دولتی وجود دارد. معمولاً سهم قابل توجهی از منابع مربوط به درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مربوط به بازپرداخت اقساط واگذاری‌های سال‌های گذشته است که با توجه به اتخاذ روش‌هایی نظیر سهام عدالت امکان افزایش سهم این نوع منابع نیز افزایش می‌یابد.

پیشنهاد: به منظور ایجاد شفافیت بیشتر میزان درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به تفکیک مقادیر نقدی (پیش‌بینی عملکرد واگذاری سال بودجه) و اقساطی (عملکرد سال‌های گذشته و سال بودجه) ذکر شود.

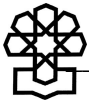
انباشت اطلاعات بودجه‌ای این مورد برای چند سال می‌تواند به پیش‌بینی صحیح‌تر این ردیف برای بودجه‌های سال‌های آتی کمک کرده و انحراف کمتری در عملکرد مشاهده شود.

۴-۱. واگذاری دارایی مالی: حساب ذخیره ارزی

در ماده (۲۸) قانون اصل ۴۴، منابع اجرای قانون مشخص شده است که شامل خط اعتباری از خارج کشور و حساب ذخیره ارزی است. در بندهای این ماده آمده است:

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند سالیانه حداقل ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار خط اعتباری جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های غیردولتی از خارج از کشور فراهم نمایند.

۲. دولت مکلف است سیاست‌هایی را اتخاذ نماید که از طریق هیئت امنای حساب



ذخیره ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های عامل چهل درصد (۴۰٪) از مانده حساب ذخیره ارزی سال پیش را به بخش غیردولتی اختصاص دهد و در صورت وجود تقاضا در این بخش و داشتن طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی به متقاضیان پرداخت نماید. در صورت سهم بخش غیردولتی در هر سال نباید از چهل درصد (۴۰٪) برداشت از حساب ذخیره ارزی در آن سال کمتر باشد.

۳. به هیئت امنای حساب ذخیره ارزی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی به بخش غیردولتی، بخشی از ارز حساب ذخیره ارزی و یا ارز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را به‌عنوان سپرده در بانک‌های عامل جهت باز کردن خط اعتباری ارزی توسط بانک‌های عامل و بانک‌های خارجی و پرداخت تسهیلات بیشتر منظور نماید.

۲. تغییر مصارف

مصارف بودجه عمومی دولت عبارتند از:

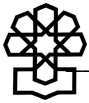
- هزینه‌ها شامل جبران خدمت کارکنان (حقوق و مزایا)، استفاده از کالاها و خدمات، یارانه، کمک‌های بلاعوض و رفاه اجتماعی،
 - تملک دارایی سرمایه‌ای شامل ساختمان، ماشین‌آلات، زمین و ...،
 - تملک دارایی مالی شامل تملک سهام شرکت‌ها، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت سایر بدهی‌ها.
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مهم‌ترین آثاری که بر منابع



بودجه عمومی دولت دارد به شرح موارد ذیل است.

۲-۱. مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری

در ماده (۲۹) قانون اصل ۴۴ مصارف درآمدهای ناشی از واگذاری شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود. طبق تبصره «۱» این ماده، اعتباراتی که صرف مصارف هشت‌گانه (جدول ۱) می‌شود باید در جدولی واحد در قوانین بودجه سالیانه منعکس شود. بنابراین باید جدول واحد برای چگونگی پیش‌بینی مصارف این ماده در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ درج شود. از طرفی از آنجا که طبق تبصره «۲» این ماده چگونگی اجرای این ماده منوط به تهیه آیین‌نامه‌ای با مشارکت وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت تعاون شده است، لذا تهیه و تصویب این آیین‌نامه در هیئت دولت نیز - که در قانون فرصت سه ماهه برای آن در نظر گرفته شده است - پیش‌نیازی برای پیش‌بینی مصارف این ماده و درج آن در قانون بودجه ۱۳۸۸ است.



جدول ۱. مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری موضوع ماده (۲۹)

مورد	عنوان	ماهیت بودجه‌ای	توضیح
۱	ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی	هزینه‌ای	معلوم نیست که روش‌های ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف لزوماً به تأمین اعتبار هزینه‌ای منجر شود. چه بسا در قالب وام بوده و ماهیت تملک دارایی مالی داشته باشد
۲	اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون	هزینه‌ای	این اعتبار هزینه‌ای در بودجه سال ۱۳۸۷ نیز وجود داشت که به عنوان «تملك دارایی مالی» درج شده بود و در بودجه سال ۱۳۸۸ باید اصلاح شود
۳	ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته	تملك دارایی سرمایه‌ای	
۴	اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون	تملك دارایی مالی	
۵	مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته	تملك دارایی مالی	



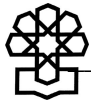
مورد	عنوان	ماهیت بودجه‌ای	توضیح
۶	تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون	تملک دارایی سرمایه‌ای	
۷	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر	هزینه‌ای/تملکی	
۸	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری	هزینه‌ای	

۲-۲. اعتبارات هزینه‌ای: کمک‌های بلاعوض، تخفیف‌ها، یارانه سود تسهیلات و ...

• مشوق‌های مالی برای حمایت از نیروی انسانی

طبق ماده (۱۶) قانون اصل ۴۴ هیئت واگذاری می‌تواند برای خریداران شرکت‌هایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند مشوق‌های مالی و یا غیرمالی از جمله تخفیف در اصل قیمت اعلام کند که این موضوع نیز با کاهش واگذاری دارایی‌های مالی (فروش سهام) منابع را کاهش می‌دهد و مصرف آن اعتباری هزینه‌ای است. همچنین در بند «۵» این ماده نیز برای آموزش و به‌کارگیری نیروهای مازاد، مشوق‌های مالی و غیرمالی پیش‌بینی شده است که ماهیت بودجه‌ای آن همانند مورد ذکر شده است. همچنین در ماده (۲۵) نیز تخفیف‌های دیگری در نظر گرفته شده است که عبارتند از:

۱. تخفیف در اصل قیمت سهام،



۲. کاهش سود فروش اقساطی،

۳. تمدید دوره فروش اقساطی.

پیشنهاد: نحوه اجرای ماده (۱۶) و ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به‌طور شفاف در لایحه بودجه و در قالب ردیف‌های بودجه‌ای ارائه شود.

• توسعه بخش تعاون

در ماده (۹) قانون اصل ۴۴ انواع حمایت‌ها و کمک‌ها برای تعاونی‌ها در نظر گرفته شده است. طبق بند «ز» ماده (۹) قانون اصل ۴۴ ردیفی مستقل تحت عنوان «شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها» برای تأمین منابع مورد نیاز انواع حمایت‌ها و کمک‌های موردنظر این ماده برای تعاونی در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ درج شود.

ماده (۹) قانون اصل ۴۴، سند توسعه بخش تعاون را به‌عنوان مبنای تدوین بودجه‌های سالیانه معرفی می‌کند. به‌عبارتی مجموعه اقداماتی که در سند توسعه بخش تعاون برای رساندن سهم این بخش به ۲۵ درصد ارائه شده است باید از طریق قانون بودجه سالیانه تأمین اعتبار شود.

پیشنهاد: هزینه‌های اجرای سند توسعه بخش تعاون - که در حال حاضر در دست تهیه است - در قانون بودجه ۱۳۸۸ باید مورد ملاحظه قرار گیرد.



• آموزش و تشویق کارکنان سازمان خصوصی‌سازی

طبق تبصره «۴» ماده (۲۷) قانون اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت مجاز است برای آموزش‌های کوتاه‌مدت تخصصی، ترغیب و تشویق و پاداش کارکنان سازمان خصوصی‌سازی، هر ساله یک ردیف اعتبار در قانون بودجه منظور کند. اگرچه دولت برای در نظر گرفتن چنین ردیفی مجاز است (نه مکلف)، ولی در صورت درج این ردیف نیازمند آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد هیئت واگذاری و تصویب هیئت عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تهیه می‌شود.

• جبران ضرر و زیان مسئولان و مجریان امر واگذاری

ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مواد (۲۰) تا (۲۴) قانون برنامه سوم را تنفیذ کرده است، در بین مواد یاد شده، ماده (۲۴) قانون برنامه سوم دارای بار مالی است. براساس این ماده، دولت مکلف است مسئولیت مدنی، محکومیت جزایی مالی و قابل خرید، محکومیت به جبران ضرر و زیان ناشی از جرم و هر محکومیت قابل خرید دیگر مسئولان و مجریان امر واگذاری را در قبال خطاهای غیرعمدی آنان به مناسبت واگذاری، چه به‌عنوان مسئولیت جمعی و چه به‌عنوان مسئولیت انفرادی، به هزینه خود به‌گونه‌ای بیمه کند که بیمه‌گر کلیه هزینه‌ها و مخارجی را که هریک از مسئولان و مجریان امر واگذاری، تحت هریک از عناوین موصوف فوق ملزم به پرداخت آن می‌شوند، بپردازد.

پیشنهاد: روش اعمال این حکم در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ مشخص شود.



• مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده کالاها یا خدمات

براساس ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری یا سایر بنگاه‌های بخش غیردولتی را به قیمتی کمتر از هزینه تمام شده تکلیف کند، مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت کند یا از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان امور مالیاتی کسر کند.

پیشنهاد: اولاً فهرست کالا و خدمات مشمول ماده فوق مشخص شود، ثانیاً اعتبار لازم برای هریک از کالاها و خدمات مشمول در یک ردیف بودجه‌ای مستقل پیش‌بینی شود. همچنین، برای اجرای قسمت آخر ماده (۹۰) یعنی کسر کردن از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان مالیاتی باید ردیف‌های مشخصی به‌صورت جمعی - خرجی در بودجه پیش‌بینی شود.

• ایجاد و تأسیس نهادهای پیش‌بینی شده در قانون

ایجاد و تأسیس برخی از نهادهایی که در این قانون ذکر شده است هزینه‌بر بوده و مصارف هزینه‌ای بودجه را افزایش می‌دهد. به‌موجب قانون باید ۹ نهاد هزینه‌بر شکل گیرد تا در چارچوب آنها اجرای قانون میسر شود. وضعیت این نهادها در جدول ۲ آمده است:



جدول ۲. نهادهای هزینه‌بر پیش‌بینی شده در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

ردیف	عنوان	نحوه تشکیل	طبق ماده
۱	تشکیل سساتدهای سرمایه‌گذاری استانی	به ریاست استاندار یا معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای سازمان‌های صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، کار و امور اجتماعی، بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی و ادارات کل تعاون و حفاظت محیط زیست هر استان تشکیل می‌شود	تبصره «۲» ماده (۷)
۲	تشکیل هیئت فرااستانی سرمایه‌گذاری	هیئت از معاونین وزارتخانه‌های صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، کار و امور اجتماعی، بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی و تعاون و سازمان حفاظت محیط زیست تشکیل می‌شود	تبصره «۲» ماده (۷)
۳	تشکیل هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی	به دستور رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود	تبصره «۴» ماده (۷)
۴	فراهم آوردن زمینه‌های تأسیس انجمن‌های صنفی-حرفه‌ای	دولت موظف به تشکیل این انجمن‌ها شده است	ماده (۱۵)
۵	تشکیل شعب خاص رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از اجرای قانون اصل ۴۴ و قانون بازار اوراق بهادار	توسط قوه قضائیه تشکیل می‌شوند	ماده (۳۲)
۶	تشکیل هیئت واگذاری	این هیئت متشکل از وزیر دارایی، وزیر دادگستری، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، وزیر وزارتخانه ذی‌ربط و دو نفر نماینده مجلس است	ماده (۳۹)



ردیف	عنوان	نحوه تشکیل	طبق ماده
۷	تشکیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	این شورا به ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول وی تشکیل می‌شود و متشکل از ۱۹ عضو است	ماده (۴۱)
۸	تشکیل شورای رقابت	این شورا متشکل از ۱۵ نفر است که شامل دو صاحب‌نظر اقتصادی و یک متخصص امور مالی به پیشنهاد وزیر دارایی است	ماده (۵۳)
۹	تشکیل مرکز ملی رقابت	به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه‌ای دولتی مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود که تشکیلات آن به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود	ماده (۵۴)
۱۰	تشکیل هیئت تجدید نظر رقابت	این هیئت متشکل از ۷ نفر است که شامل دو صاحب‌نظر اقتصادی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی است	ماده (۶۴)

پیشنهاد: بودجه لازم برای نهادهایی که تا پایان سال ۱۳۸۷ تأسیس می‌شوند در بودجه ۱۳۸۸ پیش‌بینی گردد تا انجام وظایف آنها از ابتدای سال ۱۳۸۸ مقدور باشد.

۲-۳. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای: طرح‌های موجود و جدید

طبق بند «الف» ماده (۳)، مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون

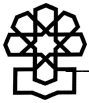


است، اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ... به هر نحو و به هر میزان ممنوع است.

بنابراین طبق این ماده تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید منوط به رعایت الزام فوق است. به عبارتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که جزء فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) طبقه‌بندی می‌شوند قابلیت درج در بودجه را ندارند.^۱ همچنین تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای موجود نیز اگر جزء فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) باشند دارای شرایط فوق بوده و باید به بخش غیردولتی واگذار شوند.

در این خصوص وزارت امور اقتصادی و دارایی طبق بند «۵» ماده (۱۸) مجاز شده است جهت تسهیل امر واگذاری آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند، یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند، صرفاً به منظور واگذاری ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب نموده و سپس نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت تبصره‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۳) این قانون اقدام نماید. روش‌های واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری در بند «ح» ماده (۱۹) ذکر شده است.

۱. البته دولت می‌تواند با رعایت شرایط مندرج در تبصره «۲» و «۳» ماده (۳) در موارد خاص فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) نیز ادامه یابد.



پیشنهاد: جداول طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست یک قانون بودجه به‌گونه‌ای اصلاح شود که گروه‌بندی فعالیت مطابق ماده (۳) قانون اصل ۴۴، وضعیت شخصیت حقوقی و برنامه واگذاری در آن منعکس شود.

۴-۲. تملک دارایی‌های مالی: پرداخت بدهی‌های دولت

• بدهی به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی

ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بیان می‌کند که نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا و یا خدمت را دارند. در تبصره این ماده تأدیه بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکت‌ها از طریق واگذاری سهام موضوع این قانون تنها با رعایت سقف فوق مجاز شمرده شده است.



پیشنهاد: در صورت تخصیص اعتباری به صورت جمعی-خرجی برای تأدیه بدهی‌های دولت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون بودجه به سیاق سال‌های گذشته (به استثنای سال ۱۳۸۷ که البته با طرحی در صدد احیای این تبصره هستند) باید ملاحظه شود که سقف فوق رعایت شود. این موضوع نیازمند ارائه اطلاعات پشتیبان در بودجه درخصوص سهم هریک از این مؤسسات و نهادها از بازارهای مختلف، میزان بدهی دولت به هریک از آنها و فهرست شرکت‌های مورد نظر برای واگذاری به آنهاست.

• بدهی به صندوق‌های بازنشستگی

طبق ادعای صندوق‌های بازنشستگی، دولت به برخی از این صندوق‌ها بدهکار است. طبق ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه تا پایان سال برنامه چهارم که سال ۱۳۸۸ است، دولت باید بدهی خود را به سازمان‌های بیمه‌ای پرداخت کند. لازم است دولت برای پرداخت بدهی‌های خود در بودجه ۱۳۸۸ پیش‌بینی لازم را داشته باشد. نکته دیگر اینکه برخی از شرکت‌های مشمول واگذاری، دارای صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی هستند؛ لذا تعهدات مالی شرکت به صندوق و ساختار حقوقی آتی آن باید به‌گونه‌ای تعیین تکلیف شود که آماده‌سازی و واگذاری شرکت‌ها و در نتیجه اجرای کامل سیاست‌های اصل ۴۴ را با مشکل روبه‌رو نکند.



• بدهی به بانکها

براساس مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دولت باید پنج بانک دولتی را واگذار کند و طبق بند «ج» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم، دولت موظف شده تا بدهی خود به بانکها را در قالب بودجه‌های سنواتی بازپرداخت کند.

پیشنهاد: لذا با توجه به امکان واگذاری بانکها از طریق بورس ضمن تعیین مبالغ بازپرداخت بدهی دولت به بانکها در قانون بودجه سال ۱۳۸۸، اولویت بازپرداخت با بانکهایی باشد که در فهرست واگذاری تا پایان سال ۱۳۸۸ قرار دارند.

۵-۲. تملک دارایی‌های مالی: تأسیس بانک توسعه تعاون و شرکت‌های تعاونی فراگیر ملی

ایجاد و تأسیس برخی از نهادهایی که در این قانون ذکر شده است سرمایه‌بر بوده و مصارف بودجه را از طریق تملک دارایی‌های مالی افزایش می‌دهد. به‌موجب قانون باید چهار نهاد سرمایه‌بر شکل گیرد که وضعیت این نهادها در جدول ۳ آمده است:



جدول ۳. نهادهای سرمایه‌بر پیش‌بینی شده در قانون اجرای

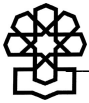
سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

عنوان	نحوه تشکیل	طبق ماده
تشکیل تعاونی‌های فراگیر ملی	با کمک دولت و برای فقرزدایی و ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی تشکیل می‌شوند	بند «د» ماده (۹)
تشکیل بانک توسعه تعاون	توسط دولت از محل حساب ذخیره ارزی تشکیل می‌شود	بند «و» ماده (۹)
تشکیل صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری	از تبدیل صندوق تعاون و با اصلاح اساسنامه تشکیل می‌شود	تبصره «۱» بند «و» ماده (۹)
تشکیل و توسعه شرکت‌های تعاونی سهامی عام	توسط وزارت تعاون تشکیل می‌شوند	ماده (۱۲)

پیشنهاد: اعتبارات لازم باید در قسمت «تملك دارایی‌های مالی» بودجه ۱۳۸۸ درج شود.

ب) بودجه شرکت‌های دولتی

براساس تبصره‌های «۱» و «۲» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دولت مکلف شده است سهم، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت خود را در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی که موضوع فعالیت آنها جزء گروه یک ماده (۲) قانون اصل ۴۴ است تا پایان برنامه چهارم به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی



غیردولتی واگذار کند. همچنین طبق بند «ب» ماده (۳) این قانون دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) به استثنای راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

پیشنهاد: در راستای افزایش شفافیت بودجه پیشنهاد می‌شود در سند پشتیبانی لایحه بودجه، عملکرد اجرای این قانون که شامل فهرست این شرکت‌ها، نوع واگذاری، درصد واگذاری و سرمایه اسمی است، ارائه شود.

منابع و مأخذ

۱. سازمان خصوصی‌سازی، خلاصه اقدامات اجرایی و برنامه‌ها در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ارائه گزارش‌های عملکردی، مهر ۱۳۸۷.
۲. شرکت بورس اوراق بهادار تهران، موارد پیشنهادی برای بودجه سال ۱۳۸۸: در راستای کمک به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شهریور ۱۳۸۷.
۳. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی و ابلاغ شده به دولت در ۱۳۸۷/۴/۳۱.
۴. قانون بودجه کل کشور، سال‌های مختلف.
۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی.



شماره مسلسل: ۹۳۰۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات بودجه‌ای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

Report Title: The Budgetary Requirements of Law of Executing Directed Policies for 44th Act of Constitution Law

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محسن فاتحی‌زاده، علی چشمی

ناظر علمی: ناهید حکیم شوشتری

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. بودجه (Budget)

۲. اصل ۴۴ قانون اساسی (44th Act of Constitution Law)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۸/۷