

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور
۲۷. بررسی اعتبارات موضوع ماده (۲۹)
قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

مقدمه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی معادل ۲۳۲,۰۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. از این میزان، معادل ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال به موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم اختصاص یافته است و معادل ۱۸۷,۰۰۰ میلیارد ریال نیز برای مواردی چون واگذاری بابت رد دیون به تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران (۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال)، واگذاری به تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی (۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال)، واگذاری به شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و تعاونی (۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال)، واگذاری برای برنامه تأمین آتیه (۲۵,۰۰۰ میلیارد ریال) و واگذاری برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته غیربرخوردار (۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال) در نظر گرفته شده است. در این گزارش، نحوه تخصیص درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، بررسی می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

۱. مقایسه میزان واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۹۰ با عملکرد سال ۱۳۸۹

در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، معادل ۱۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال برای واگذاری شرکت‌های دولتی مصوب شد. طبق گزارش سازمان خصوصی‌سازی، میزان تحقق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از ابتدای سال ۱۳۸۹ تا پایان بهمن‌ماه حدود ۵۴,۰۰۰ میلیارد ریال یعنی معادل ۳۷ درصد مبلغ مصوب بوده است. در این دوره، میزان تحقق واریزی درآمدهای حاصل از واگذاری به خزانه بابت مصرف در موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهارم نیز حدود ۳۴,۰۰۰ میلیارد ریال یعنی معادل ۷۵ درصد مصوب بوده است، لذا با توجه به عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۹، میزان واگذاری‌های مصوب برای سال ۱۳۹۰ فراتر از توان اجرایی و ظرفیت‌های موجود کشور است و به تبع آن امکان ایفای تعهدات مربوط به ردیف‌های هزینه‌ای مرتبط وجود نخواهد داشت.

۲. تخصیص منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، علاوه بر ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار تخصیص داده شده به موارد مصرف ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و نیز ۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده بابت رد دیون به صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران، سایر موارد به نوعی مغایر احکام سیاست‌های کلی اصل چهارم و قانون اجرای آن است.

اما برای سایر موارد واگذاری شرکت‌های دولتی، از جمله: واگذاری به تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی (۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال)، واگذاری به شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و تعاونی (۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال)، واگذاری برای برنامه تأمین آتیه (۲۵,۰۰۰ میلیارد ریال) و واگذاری برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته غیربرخوردار (۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال) که حدود ۸۰ درصد واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۰ را شامل می‌شود، حکمی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم وجود ندارد.

جدول ۱. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

(میلیارد - درصد)

شرح	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	سهام از کل	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	سهام از کل	نرخ رشد
۱. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۴۵,۰۰۰	۱۰۰	۲۳۲,۰۰۰	۱۰۰	۶۰
۱-۱. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۷۸,۳۵۰	۵۴	۴۵,۰۰۰	۵۴	-۴۲/۵
۱-۲. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهام بخش تعاون)	۱۳,۵۰۰	۹/۳	-	۹/۳	-
۱-۳. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهام سازمان‌های توسعه‌ای)	۳,۱۵۰	۲/۱	-	۲/۱	-
۱-۴. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای رد دیون سازمان‌های حمایتی و نهادهای عمومی غیردولتی (جمعی - خرجی)*	۵۰,۰۰۰	۳۴/۶	۷۰,۰۰۰	۳۴/۶	۴۰
۱-۵. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران**	-	-	۱۲,۰۰۰	-	۵/۳
۱-۶. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و تعاونی متناسب با صورت وضعیت‌های تأیید شده	-	-	۵۰,۰۰۰	-	۲۱/۵
۱-۷. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه تأمین آتیه	-	-	۲۵,۰۰۰	-	۱۰/۷
۱-۸. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته غیربرخوردار	-	-	۳۰,۰۰۰	-	۱۲/۹

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.

* در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، منابع واگذاری سهام در این ردیف، برای رد دیون به صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران اختصاص یافته است.

** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، منابع واگذاری سهام در این ردیف، به سازمان تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی اختصاص یافته است.

علاوه بر این، در تخصیص موارد اخیرالذکر، مشخص نیست که سهام شرکت‌های دولتی به آنها واگذار می‌شود و یا اینکه درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به ایشان تخصیص می‌یابد؛ به عبارت دیگر، آیا قرار است به پیمانکاران خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های دولتی اختصاص یابد و یا اینکه درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی؟ همچنین آیا قرار است برنامه تأمین آتیه سهام شرکت‌های دولتی اختصاص یابد و یا اینکه درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی؟ زیرا مفهومی که از حکم لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ برداشت می‌شود، تخصیص درآمدهای حاصل از واگذاری به پیمانکاران و برنامه تأمین آتیه است.

واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای موارد فوق، مغایر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم می‌باشد. در صورتی که نظر بر این باشد که درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به ردیف‌های مورد نظر تخصیص یابد، متعاقباً این مورد نیز مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و قانون اجرای آن می‌باشد، زیرا طبق بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و همچنین ماده (۲۹) قانون اجرای این سیاست‌ها، درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی باید در حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد مشخص شده در ذیل ماده (۲۹) قانون مذکور مصرف شود. با این ترتیب هر دو حالت مطرح شده، مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و قانون اجرای آن است.

در عین حال، اگر دولت توانایی اجرایی برای واگذاری شرکت‌های دولتی در قالب اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم را دارد، با توجه به بدهی هنگفتی که به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله تأمین اجتماعی دارد^۱، مناسب‌تر است واگذاری سهام به این مؤسسات و نهادها را نسبت به سایر واگذاری‌ها در اولویت قرار دهد، تا از این طریق ضمن تسویه بدهی خود به این مؤسسات و نهادها، کمبود منابع مالی آنها نیز مرتفع گردد.

۳. بررسی اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم

طبق جدول شماره ۱۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، معادل ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال از درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی که حدود ۲۰ درصد ارزش واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۰ را شامل می‌شود، بابت مصرف در موارد مشخص شده در ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم اختصاص یافته است. در ذیل به بررسی آنها پرداخته می‌شود:

جدول ۲. اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

(میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی	شرح	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱	ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی	۱۵,۳۵۰	۱۷,۳۵۰
۲	اختصاص سی درصد (۲۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی و ارائه تسهیلات برای تقویت تعاونی‌ها و همچنین 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	۱۴,۰۰۰	۱۳,۰۰۰
۳	ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته	۴,۷۰۰	۴,۶۰۰

۱. رقم دقیق بدهی دولت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در دست نیست، اما طبق آمار و اطلاعات شفاهی موجود، رقم بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، بیش از ۲۰,۰۰۰ میلیارد تومان است.

شماره طبقه‌بندی	شرح	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۴	مشارکت دولتی با بخش‌های غیردولتی بدون رعایت سقف ۴۹ درصد به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته	۵,۰۰۰	۳,۶۰۰
۵	تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی	۳,۲۰۰	۴,۰۰۰
۶	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر	۲,۲۵۰	۱,۹۵۰
۷	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری	۵۰۰	۵۰۰
	جمع کل	۲۵,۰۰۰	۴۵,۰۰۰

۳-۱. در بند «۴» جدول شماره ۱۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، معادل ۳,۶۰۰ میلیارد ریال از درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، برای مشارکت دولتی با بخش‌های غیردولتی بدون رعایت سقف ۴۹ درصد به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته اختصاص یافته است. درحالی که، حکم تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، بر مشارکت دولت برای سرمایه‌گذاری تا سقف ۴۹ درصد از طریق سازمان‌های توسعه‌ای با بخش غیردولتی تأکید دارد. حکم بند «۵» ماده (۲۹) قانون مذکور و نیز بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم آن را تأیید می‌کند. در عین حال، در صورت عدم رعایت سقف ۴۹ درصد از سوی دولت برای سرمایه‌گذاری مشترک با بخش غیردولتی، یکی از هدف‌های اصلی سیاست‌های کلی اصل چهارم که همانا افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی می‌باشد، تحقق نمی‌یابد.

۳-۲. در بند «۲» جدول شماره ۱۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، معادل ۱۳,۰۰۰ میلیارد ریال از درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی و ارائه تسهیلات برای تقویت تعاونی‌ها و همچنین 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 اختصاص یافته است. درحالی که طبق مفاد ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم باید ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری، یعنی حدود ۱۳,۵۰۰ میلیارد ریال به این امر اختصاص یابد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در مجموع بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ از حیث واگذاری شرکت‌های دولتی و نیز تخصیص اعتبارات آن نشان می‌دهد که اولاً رقم واگذاری شرکت‌های دولتی (۲۳۲,۰۰۰ میلیارد ریال) و نیز رقم اعتبارات تخصیص داده شده به موضوع ماده (۲۹) قانون اصل چهارم، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، با توان اجرایی دولت و عملکرد سال گذشته تطابق ندارد. لازم است این رقم متناسب با ظرفیت‌های کشور و توانایی‌هایی اجرایی دولت تعدیل شود و حداکثر ۱۰ تا ۱۵ درصد نسبت به عملکرد سال ۱۳۸۹ رشد یابد. ثانیاً در واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، باید احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم رعایت گردد و از واگذاری و تخصیص غیرقانونی شرکت‌های دولتی مثلاً بابت برنامه تأمین آتیه و نیز بابت مطالبات پیمانکاران و ... امتناع شود، زیرا نگاه درآمدی دولت به واگذاری شرکت‌های دولتی، کشور را از مسیر دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم منحرف خواهد کرد. ضمن آنکه در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بابت رد دیون، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله تأمین اجتماعی نسبت به سایرین در اولویت قرار گیرند تا ضمن تسویه بدهی دولت به این مؤسسات و نهادها، مشکل کمبود منابع مالی آنها نیز مرتفع گردد. ثالثاً تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اصل چهارم عیناً مطابق با بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم و ماده (۲۹) قانون اصل چهارم صورت گیرد.