

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور
اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی
(جزء «ژ» بند «۱-۱» - بند «۲-۵» - بند «۸» - بند «۷-۱۳» - بند «۱۴-۱۹»)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی
شماره مسلسل: ۲۲۰۱۲۳۹۱
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۲۴

بیان مسئله

دستیابی به اهداف چشم‌انداز و تحقق سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مستلزم همسویی و هماهنگی قوانین و مقررات جاری کشور، است. از این رو ضرورت دارد قوانین بودجه سنواری نیز در راستای این اسناد و سیاست‌ها تدوین و تصویب گردد.

علیرغم این ضرورت، هر ساله در تدوین قوانین بودجه سنواری، علی‌الخصوص قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، شاهد نقض برخی احکام سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی هستیم که بدون تردید این بدعت در قانونگذاری، دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چشم‌انداز را دور از انتظار خواهد نمود.

در تدوین احکام بودجه سال ۱۳۹۱ از سوی کمیسیون تلفیق، با وجود اینکه اشاره شده، اسناد بالادستی و از جمله احکام سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است و همچنین تأکید گردیده در تدوین احکام بودجه، قوانین دائمی مورد اصلاح قرار نگرفته‌اند. اما در این خصوص، شاهد برخی تعارضات و نقض‌ها در احکام بودجه سال ۱۳۹۱ می‌باشیم.

مواردی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ توسط کمیسیون تلفیق مغایر سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن مصوب گردیده است، به شرح ذیل است:

۱. در جزء «ژ» بند «۱-۱» مصوبات کمیسیون تلفیق، به وزارت نفت اجازه داده شده است از طریق شرکت‌های وابسته و تابعه با استفاده از تسهیلات صندوق توسعه ملی نسبت به اجرای پالایشگاه آناهیتا و پالایشگاه میعانات گازی ستاره خلیج فارس با استفاده از ظرفیت بخش غیردولتی اقدام نماید. در این خصوص باید اظهار داشت با توجه به اینکه پالایشگاه‌ها جزء فعالیت‌های گروه «دو» قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد، بنابراین طبق قانون مذکور ورود بخش دولتی در این فعالیت‌ها باید با رعایت سهم ۲۰ درصدی باشد.

با این ترتیب مداخله وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه و وابسته در مدیریت، مالکیت و سرمایه‌گذاری در این فعالیت‌ها مشروط به رعایت سقف سهم ۲۰ درصدی بوده و چنانچه قرار باشد تسهیلاتی جهت انجام این سرمایه‌گذاری‌ها اعطا گردد باید متناسب با سهم بخش دولتی و غیردولتی اعطا گردد و وزارت نفت چه به صورت مستقیم و غیرمستقیم حق دخالت و مشارکت مالکیتی و مدیریتی بیش از سهم ۲۰ درصدی در این سرمایه‌گذاری‌ها را ندارد.

۲. در بند «۲-۵» مصوبات کمیسیون تلفیق، احکام ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص مصارف صندوق توسعه ملی اصلاح شده است. با توجه به اینکه یکی از بندهای ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، بر اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه و فنی و... حکم داده است، اما این موضوع مهم که یکی از شرایط لازم برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و کمک به توانمندسازی و مشارکت بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی می‌باشد، نادیده گرفته شده و در مصوبات کمیسیون تلفیق مورد توجه قرار نگرفته است و از نظر مغفول مانده است. زیرا در مصوبه کمیسیون تلفیق سهم مشخص برای بخش‌های غیردولتی جهت سرمایه‌گذاری در نظر گرفته نشده است.

۳. در بند «۸» مصوبات کمیسیون تلفیق، موارد متعددی از واگذاری سهام، اموال و دارایی متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی جهت تأدیه بدهی‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی، بازسازی ساختاری و... در نظر گرفته شده است.

قابل توجه است که در هیچ‌یک از احکام سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، اشاره‌ای به واگذاری سهام، و اموال و دارایی دولت و شرکت‌های دولتی بابت تأدیه بدهی‌های دولت نشده است. البته ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، تأدیه بدهی‌های دولت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از محل واگذاری سهام و آن هم با محدودیت‌های مشخصی را مجاز دانسته است، اما مصوبات کمیسیون تلفیق در خصوص بند «۸» فراتر از این موارد است و مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن است.

باید متذکر شد که هدف اصلی از واگذاری شرکت‌های دولتی، زمینه‌سازی برای توسعه بخش خصوصی و ارتقای کارایی شرکت‌های دولتی از طریق اعمال مدیریت خصوصی است که البته در فرآیند این واگذاری، درآمدهایی هم تحصیل می‌شود که می‌توان از آنها برای مقاصد مشخصی بهره برد. با این حال جایگزین شدن هدف کسب درآمد به جای هدف ارتقای کارایی، پیامدهای بسیار زیانباری برای اقتصاد ملی دارد. زیرا اگر هدف سیاستگذار کسب درآمد باشد فارغ از الزامات واگذاری (نظیر بازسازی ساختاری شرکت‌ها) تلاش می‌کند شرکت‌ها را به فروش برساند. به این ترتیب شرکت‌ها به فروش می‌رسند ولی لزوماً کارایی افزایش نمی‌یابد.

این چالش از آنجا ناشی می‌شود که دولت‌ها وقتی در عرصه‌های مختلف و ورای پیش‌بینی‌های بودجه‌ای، تعهدات مالی ایجاد می‌کنند و درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی آنها از عهده این تعهدات بر نمی‌آیند، به صرافت می‌افتند منابع درآمدی جدیدی پیش‌بینی کنند و یکی از منابع درآمدی، فروش اموال و سهام، سهم‌الشرکه، شرکت و حتی طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام است.

۴. در بند «۷-۱۳» مصوبات کمیسیون تلفیق آمده است که بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت از محل منابع دستگاه‌ها و واگذاری اموال دولتی قابل پرداخت است، البته این موضوع برگرفته از احکام لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ می‌باشد، اما باید متذکر شد که واگذاری اموال دولتی در این حکم باید مشخص و شفاف شود، چراکه اگر اموال و دارایی‌های شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری نیز مشمول این حکم باشد، این موضوع باعث کاهش ارزش سهام شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری در ارزیابی قیمت سهام آنها می‌گردد و در این مورد آسیب جدی به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی وارد می‌آید. لذا ضروری است اموال و دارایی‌های شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری از این حکم مستثنا گردد.

۵. در بند «۱۴-۱۹» مصوبات کمیسیون تلفیق آمده است که حق بیمه کارگزاران و پیمانکاران مخابرات روستایی از محل پرداخت اقساط فروش سهام شرکت مخابرات ایران پرداخت و تسویه می‌گردد. در این خصوص باید اظهار داشت که پرداخت حق بیمه مذکور از محل اقساط فروش سهام شرکت مخابرات ایران مغایر سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن است، چراکه درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی باید در حساب خاصی نزد خزانه واریز و در موارد ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصرف گردد. بنابراین مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری، خارج از موارد مشخص شده ممنوع است.