

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه در سال ۱۳۹۱ کل کشور
(بند «۱۱» گزارش کمیسیون)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه
شماره مسلسل: ۲۳۰۱۲۳۸۵
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۲۱

موضوع

کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در راستای کاهش تعهدات بالقوه سال‌های آتی بخش عمومی (دولت، شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی) از محل بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی و رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، در اقدامی مثبت برخی از اجزای بند «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ را اصلاح کرده است. مهمترین تغییر مصوبه کمیسیون تلفیق نسبت به لایحه دولت کاهش سقف انتشار اوراق مشارکت از حدود ۵۵۶ هزار میلیارد ریال به ۲۵۰ هزار میلیارد ریال است. این تغییر با توجه به نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سایر کارشناسان مبنی بر محدود بودن ظرفیت اقتصاد کشور برای انتشار اوراق مشارکت صورت گرفته است. جدول زیر مهمترین تغییرات مصوبه کمیسیون تلفیق نسبت به لایحه دولت را نشان می‌دهد.

جدول مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ و مصوبه کمیسیون تلفیق در بند «۱۱»

بند ماده واحده	لایحه	مصوب کمیسیون	توضیحات
بند «۱۱-۱»	به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات و صنعت، معدن و تجارت اجازه داده می‌شود تا سقف چهارصد هزار میلیارد ریال برای اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی خود اوراق مشارکت ریالی منتشر نمایند. بازپرداخت اصل و فرع اوراق مشارکت مورد اشاره توسط بانک‌های عامل تضمین می‌گردد. اوراق مشارکت مزبور قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان نیز می‌باشد.	به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات و صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی اجازه داده می‌شود تا سقف یکصد و پنجاه هزار میلیارد ریال برای اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی خود اوراق مشارکت ریالی با تضمین خود منتشر نمایند. اوراق مشارکت مزبور قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان نیز می‌باشد.	از نکات مثبت مصوبه کمیسیون تلفیق در این بند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱. کاهش سقف انتشار اوراق مشارکت از ۴۰۰ هزار میلیارد ریال به ۱۵۰ هزار میلیارد ریال: این کاهش منجر به کاهش ۲۵۶ هزار میلیارد ریالی تعهدات بالقوه سال‌های آتی (۱۳۹۲ - ۱۳۹۵) شرکت‌های دولتی از محل مجموع بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد شد. ۲. حذف تضمین بازپرداخت اصل و فرع اوراق مشارکت توسط بانک‌های عامل و جایگزینی آن با تضمین خود شرکت‌های ناشر اوراق مشارکت ضمن اینکه موجب کاهش تداخل سیاست بودجه‌ای و فعالیت‌های پولی و بانکی می‌شود، تعهدات شرکت‌های دولتی در انتخاب و اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی را افزایش خواهد داد.

بند ماده واحد	لایحه	مصوب کمیسیون	توضیحات
بند «۱۱-۲»	به شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود مبلغ بیست‌هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت با تضمین دولت منتشر نمایند.	حذف شد	حذف این بند توسط کمیسیون تلفیق آثار مثبت زیر را به دنبال دارد: ۱. شرکت‌های مربوط به وزارت راه و شهرسازی در بند «۱۱-۱» وجود دارند. ۲. حذف ۲۰ هزار میلیارد ریال از انتشار اوراق مشارکت به تضمین دولت منجر به کاهش ۲۸ هزار میلیارد ریالی تعهدات بالقوه سال‌های آتی (۱۳۹۲ - ۱۳۹۵) دولت از محل مجموع بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد شد.
بند «۱۱-۳»	به وزارت نیرو از طریق شرکت‌های تابعه و وابسته ذیربط اجازه داده می‌شود به منظور تکمیل طرح‌های آب‌های مرزی و مشترک مندرج در برنامه ۴۰۲۰۴ پیوست (۱) تا سقف سی‌هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت ریالی با تضمین بازپرداخت اصل و سود توسط دولت منتشر نمایند.	حذف شد	حذف این بند توسط کمیسیون تلفیق آثار مثبت زیر را به دنبال دارد: ۱. شرکت‌های مربوط به وزارت نیرو در بند «۱۱-۱» وجود دارند. ۲. حذف ۳۰ هزار میلیارد ریال از انتشار اوراق مشارکت به تضمین دولت منجر به کاهش ۴۲ هزار میلیارد ریالی تعهدات بالقوه سال‌های آتی (۱۳۹۲ - ۱۳۹۵) دولت از محل مجموع بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد شد.
بند «۱۱-۴»	به دولت اجازه داده می‌شود مبلغ بیست‌هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت ریالی با تضمین دولت با بازپرداخت اصل و سود آن به منظور اجرای طرح‌های بخش‌های آب، نیرو و کشاورزی و منابع طبیعی منتشر نماید.	به دولت اجازه داده می‌شود تا مبلغ پنجاه‌هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت ریالی با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن به منظور اجرای طرح‌های انتفاعی خود منتشر نماید.	۱. شرکت‌های مربوط به وزارتخانه‌های مربوطه در بند «۱۱-۱» وجود دارند. ۲. مصوبه کمیسیون تلفیق نسبت به لایحه دولت مبلغ ۳۰ هزار میلیارد به انتشار اوراق مشارکت به تضمین دولت افزوده است که این امر منجر به افزایش ۴۲ هزار میلیارد ریالی تعهدات بالقوه سال‌های آتی (۱۳۹۲ - ۱۳۹۵) دولت از محل مجموع بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد شد.

بند ماده واحد	لایحه	مصوب کمیسیون	توضیحات
بند «۱۱-۵»	به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آن اجازه داده می‌شود به‌طور مشترک یا انفرادی با مجوز بانک مرکزی و تأیید وزارت کشور تا سقف پنجاه‌هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت با تضمین خود و تعهد پرداخت اصل و سود توسط شهرداری‌ها منتشر نمایند. میزان سپرده بانک مرکزی و بانک عامل حداکثر پنج درصد (۵٪) است که در حساب کوتاه‌مدت سپرده‌گذاری می‌شود و سود اوراق مطابق با دستگاه و شرکت‌های دولتی تعیین می‌گردد. تبصره - شهرداری‌هایی که مدارک مورد نیاز را تا پایان سال ۱۳۹۰ به بانک مرکزی تحویل داده‌اند می‌توانند از محل اعتبارات اوراق مشارکت باقی مانده سال ۱۳۸۹ استفاده نمایند.	کاهش سقف انتشار اوراق مشارکت از ۷۰ هزار میلیارد ریال به ۵۰ هزار میلیارد ریال منجر به کاهش ۲۸ هزار میلیارد ریالی تعهدات بالقوه سال‌های آتی (۱۳۹۲ - ۱۳۹۵) شهرداری‌ها از محل مجموع بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد شد.	
بند «۱۱-۶»	به شهرداری‌ها اجازه داده می‌شود تا مبلغ شانزده‌هزار میلیارد (۱۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت برای اجرای طرح‌های قطارهای شهری موضوع پیوست (۱) این قانون با تضمین بازپرداخت اصل و سود به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) دولت و پنجاه درصد (۵۰٪) شهرداری‌ها منتشر کنند.	حذف شد	در سقف بند «۱۱-۵» توسط شهرداری‌ها قابل اجراست.

اقدام مثبت کمیسیون تلفیق در کاهش مجوزهای انتشار اوراق مشارکت ریالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ از ۵۵۶ هزار میلیارد ریال به ۲۵۰ هزار میلیارد ریال ضمن اینکه منجر به کاهش ۴۳۴ هزار میلیارد ریالی تعهدات بالقوه سال‌های آتی (۱۳۹۲-۱۳۹۵) بخش عمومی (دولت، شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی) از محل مجموع بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد شد، در مقایسه با متغیرهای کلان اقتصادی نیز به نسبت‌های مناسب‌تری می‌رسد. به‌عنوان مثال، نسبت مجوزهای انتشار اوراق مشارکت مصوب کمیسیون تلفیق به تولید ناخالص داخلی جاری از ۹/۹ درصد لایحه بودجه به ۴/۵ درصد خواهد رسید. این نسبت برای نقدینگی از ۱۲/۷ به ۵/۷ درصد، برای ارزش معاملات سهام از ۱۹۲/۹ به ۸۶/۷ درصد و برای سپرده‌های بخش دولتی از ۱۳/۹ به ۶/۳ درصد خواهد رسید.

از دیگر آثار مثبت کاهش مجوز انتشار اوراق مشارکت ریالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ می‌توان به محدود کردن دسترسی بخش عمومی به منابع بخش خصوصی اشاره کرد. این اقدام از گسترش حجم دولت در اقتصاد که با سیاست‌های کلی نظام و برنامه پنجم توسعه ناسازگار است، جلوگیری می‌کند.

پیشنهادها

۱. به‌منظور رعایت اصول پنجاه‌وسوم (۵۳) و پنجاه‌وپنجم (۵۵) قانون اساسی و قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت و همچنین ارائه تصویری صحیح و شفاف از منابع و مصارف بودجه عمومی دولت، لازم است رقم ۵۰ هزار میلیارد ریال انتشار اوراق مشارکت مجوز داده شده در بند «۱۱-۴» که بازپرداخت اصل و سود آن به تضمین دولت است، در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی و زیر سرفصل انتشار اوراق مشارکت درج شود تا در سقف ماده واحده درج شود.

۲. در بند «۱۱-۱» عبارت «اوراق مشارکت مزبور قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان نیز می‌باشد» از نظر شرعی و حقوقی مبهم و نامفهوم است. اگر این واگذاری به‌منظور تسویه دیون و بدهی‌های گذشته شرکت‌های دولتی به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان است، ضمن اینکه از نظر شرعی محل اشکال است، از نظر حقوقی نیاز به سازوکارهای خاص خود دارد و می‌تواند مجوز استقرار مستقیم از مردم برای تأدیه دیون پیمانکاران، مشاوران و سازندگان باشد. لذا پیشنهاد می‌شود این عبارت از بند «۱۱-۱» حذف شود.