

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور
وضعیت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و قانون
اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
(بند «۸» گزارش کمیسیون)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۱۲۳۸۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۲۱

۱. واگذاری‌ها در لایحه

در لایحه بودجه ۱۳۹۱ احکام متعدد و پراکنده‌ای در موضوع واگذاری سهام و اموال شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی و نحوه مصرف منابع حاصل از آن درج شده که دارای ایرادات زیر است:

۱. سقف رقم واگذاری سهام و اموال به‌ویژه در بخش غیرنقدی مشخص نشده است.

۲. احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌خصوص در فرآیند واگذاری (سازمان خصوصی‌سازی و هیئت واگذاری) و نحوه مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری (ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) نادیده گرفته شده است.

۳. درخصوص رد دیون و بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات از طریق واگذاری سهام ضمن اینکه سقف این دیون و تعهدات مشخص نشده، سازوکار دقیقی نیز برای ارزیابی، تأیید و نهایی کردن بدهی‌های دولت پیش‌بینی نشده است.

۲. اصلاحات کمیسیون تلفیق

۱. همه احکام پراکنده در یک بند جمع شد.

۲. برای واگذاری‌ها و تأدیه بدهی‌ها سقف تعیین شد. برای فروش نقدی سهام ۶۵,۰۰۰ میلیارد ریال و برای تسویه و تهاتر دیون و تعهدات مجموعاً ۳۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شد. بخش غیرنقدی واگذاری‌ها نه در لایحه و نه در مصوبه کمیسیون تلفیق در سقف ماده واحده درج نشده است که این کار سقف بودجه را به این میزان کمتر نشان می‌دهد.

۳. سازوکاری برای نهایی شدن مطالبات و تعهدات از جمله اعلام سازمان حسابرسی و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی پیش‌بینی شد.

۴. به دلیل اینکه طبق ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم موارد مصرف خاصی برای واگذاری سهام در نظر گرفته شده که اعمال آن مانع از صرف درآمدهای حاصل از واگذاری بابت رد دیون می‌شود، این ماده همانند لایحه به شکل محدود موقوف‌الاجرا شد.

۳. پیشنهادها

در مقایسه اگرچه مصوبه کمیسیون تلفیق دارای مزایایی نسبت به لایحه بودجه ۱۳۹۱ است ولی پیشنهاد کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات شماره ۴۱۱ چاپ شده در پیوست ۱ مجموعه پیشنهادات به دلایل زیر می‌تواند جایگزین بند «۸-۳» مصوبه کمیسیون تلفیق شود:

اولاً سقف مشخصی برای هریک از اجزای رد دیون به پیمانکاران در وزارتخانه‌های مختلف، بانک‌های دولتی و غیردولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و... پیش‌بینی کرده، ثانیاً سازوکار دقیقی برای تأیید بدهی‌ها تعیین کرده و ثالثاً ضمن در نظر

گرفتن محدودیت‌های اجرایی دولت و درج لازم‌الرعايه نبودن ماده (۲۹) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ولی بیش از لایحه دولت و مصوبه کمیسیون تلفیق ملاحظات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در آن دیده شده است. علاوه بر این در جزء «۳» این پیشنهاد دولت مکلف شده است گزارشی از کلیه بدهی‌ها و مطالبات خود را به مجلس ارائه کند. با توجه به حجم بسیار بالای این بدهی‌ها و لزوم تدبیر برای بازپرداخت آنها در اختیار داشتن گزارش رسمی از سوی دولت در این خصوص حداقل اقدامی است که در این خصوص می‌توان انجام داد.

در صورت عدم جایگزینی فوق، اعمال اصلاحات زیر می‌تواند قانون را به نحو شفاف‌تری قابل اجرا نماید:

پیشنهاد ۱: در صدر بند «۸-۳-۱» عبارت «و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی» در سطر اول و عبارت «و دستگاه‌های یاد شده» در سطر پنجم حذف شود.

دلیل توجیهی: صدور مجوز به همه دستگاه‌هایی اجرایی برای فروش و تأدیه بدهی‌ها و پرداخت تعهدات به بی‌انضباطی گسترده‌ای دامن خواهد زد. با اصلاح فوق این مجوز به خود دولت (با مصوبه هیئت دولت) محدود خواهد شد.

پیشنهاد ۲: در بند «۸-۳-۱» جزء «ت ۹» سطر دوم عبارت «و بازپرداخت بخشی از بدهی‌های معوقه ناشی از واگذاری انجام شده» حذف شود.

دلیل توجیهی: هزینه‌های ناشی از واگذاری باید اثر خود را در قیمتگذاری شرکت گذاشته باشد و نباید از محل منابع حاصل از واگذاری صرف این هزینه‌ها شود.

پیشنهاد ۳: بند «۸-۴» حذف شود.

دلیل توجیهی: منشأ اصلی کسری صندوق بازنشستگی فولاد باید مشخص شده و رفع شود. اگر این روند ادامه یابد در سال‌های آتی دولت ناگزیر خواهد شد مجدداً این کسری را جبران کند.

پیشنهاد ۴: بند «۸-۷» حذف شود.

دلیل توجیهی: این حکم به‌منزله دوساله کردن بودجه سالیانه است که در امر تهیه صورتحساب بودجه و نظارت بر اجرای بودجه اختلال ایجاد می‌کند.

پیشنهاد ۵: بند «۸-۱۲» حذف شود.

دلیل توجیهی: این بند ضمن اینکه سازوکار قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی را در واگذاری سهام و استفاده از منابع حاصله نقض می‌کند از دو طریق (افزایش سرمایه بانک صنعت و معدن و تملک سهام توسط ایدرو و ایمیدرو) باعث گسترش مالکیت دولت می‌شود.

پیشنهاد ۶: بند «۸-۱۳» حذف شود.

دلیل توجیهی: این بند ضمن کاستن از منابع عمومی دولت باعث افزایش حجم دولت شده و علاوه بر آن مغایر با ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. منظور کردن مطالبات بابت مالیات و سود سهام سازمان گسترش به حساب افزایش سرمایه آن می‌تواند انگیزه عدم پرداخت مالیات و سود سهام را در سایر شرکت‌های دولتی نیز به‌وجود آورد.

پیشنهاد ۷: جزء «۹» بند الحاقی «۲۷» حذف شود.

دلیل توجیهی: در این جزء به شرکت‌های دولتی اجازه داده شده بدهی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی را با بدهی آنها بابت اقساط واگذاری و یا بدهی مالیاتی آنها تسویه و تهاتر کنند. این بند با فلسفه وجودی سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مبنی بر کوچک‌سازی دولت مغایر بوده و بیش از آن استفاده از بدهی‌های مالیاتی برای تهاتر با بدهی شرکت‌های دولتی باعث بزرگ‌تر شدن شرکت‌های دولتی خواهد شد.

پیشنهاد ۹: بند «۳» پیشنهاد ۴۱۱ مندرج در پیوست ۱ الحاق شود.

دلیل توجیهی: حجم بالای بدهی‌های دولت نیازمند ارائه گزارش رسمی و جامع برای مدیریت این دیون است.