

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۱۶. بخش صنعت و معدن

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۲
۱. ارزیابی و تحلیل تطبیقی ماده واحده با تمرکز به بخش صنعت و معدن	۳
۲. بررسی اعتبارات ردیف‌های متفرقه مرتبط با بخش صنعت و معدن	۹
۳. ارزیابی و تحلیل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل صنعت و معدن	۱۲
۴. پیشنهادها و الحاقی‌های احکام بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور	۱۵
منابع و مأخذ	۱۶



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۱۶. بخش صنعت و معدن

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟
- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که در صدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.
- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

با نگاهی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور با تمرکز بر بخش تولید می‌توان دریافت که به‌رغم انبساطی بودن کلان بودجه، بخش تولید بیشتر با بودجه و احکام انقباضی مواجه است. منابع مالی جهت حمایت از بخش تولید در شرایط پایین‌تری نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ قرار دارد و برای مثال در بخش منابع مالی برای تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی تا میزان منابع معادل ۳/۵ میلیارد دلار کاهش یافته است و با عدم تنفیذ بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، عملاً دسترسی واحدهای تولیدی به منابع مالی کاهش یافته است.

همچنین صرفنظر از احتساب تورم در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل صنعت و معدن، مقادیر اسمی اعتبارات این فصل در مقایسه با سال قبل، بیش از ۱۳ درصد کاهش یافته است. ارقام پیش‌بینی شده برای بخش معدن عمدتاً مغایر با قانون معادن و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی می‌باشد و ارزیابی تطبیقی لایحه با مفاد قانون برنامه پنجم توسعه نیز حکایت از این دارد که مواد (۱۵۱)، (۱۵۷) و (۱۵۸) این قانون که مستلزم پیش‌بینی اعتبارات در بودجه‌های سنواتی است، در این لایحه دیده نشده است.

مقدمه

از نگاه تولید، لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور در مقایسه با لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به‌رغم مشابهت، فراوان دارای چندین تفاوت اساسی است که باید در ارزیابی و تحلیل لایحه مذکور به دقت مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. در این گزارش ارزیابی و تحلیل احکام مرتبط با بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور در قالب چهار بخش اصلی انجام می‌شود، در بخش اول احکام مندرج در ماده واحده لایحه که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بخش صنعت و معدن را تحت تأثیر قرار می‌دهند مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفته و پیشنهادهای اصلاحی نیز همزمان ارائه می‌شود. در بخش دوم اعتبارات ردیف‌های متفرقه مرتبط با بخش صنعت و معدن بررسی شده و در بخش سوم نیز اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل صنعت و معدن مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرد. در بخش چهارم این گزارش نیز پیشنهادهای اصلاحی و الحاقی در خصوص احکام مرتبط با بخش صنعت و معدن در لایحه ارائه خواهد شد.



۱. ارزیابی و تحلیل تطبیقی ماده واحده با تمرکز به بخش صنعت و معدن

۱-۱. بند «۵» ماده واحده

محل صرف منابع صندوق توسعه ملی در لوایح بودجه سنواتی بسیار حائز اهمیت است و در حقیقت میزان دسترسی بخش تولید به خصوص بخش صنعت و معدن از این منابع را آشکار می‌کند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مشابه سال‌های قبل محل‌های متعددی جهت استفاده از این منابع به صورت ریالی و ارزی دیده شده که برخی از این تخصیص‌ها مفید فایده خواهد بود و در این شرایط کمبود نقدینگی به خصوص مشکل حاد سرمایه در گردش واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی و نیازمندی آنها به منابع ریالی به تحرک بخش تولید کمک خواهد کرد، اما تخصیص‌های غیرقانونی و در ماهیت متناقض با فلسفه شکل‌گیری صندوق توسعه ملی به رغم بحث قبلی (کمک به تحرک تولید)، از میزان دسترسی واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی به منابع این صندوق خواهد کاست. بنابراین در اصلاح این بند لایحه باید به تخصیص هدفمند و راهبردی منابع صندوق توسعه ملی و هدایت این منابع به بخش‌های مولد اقتصاد کشور به خصوص بخش صنعت و معدن بیش از پیش توجه کرد و در حقیقت پاشنه آشیل صندوق توسعه ملی در ورودی منابع ارزی به این صندوق نبوده و نیست، بلکه در خروجی این منابع از صندوق و نحوه تخصیص بهینه این منابع نهفته است که می‌باید در بررسی و تحلیل این بند لایحه به دقت مورد توجه قرار گیرد.

جزء «۲-۵»: اختصاص ۱۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی به صورت ریالی به بخش صنعت و معدن مسبقاً به سابقه بوده و در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز عیناً وجود داشته است که با توجه به منابع ریالی مورد نیاز بخش جهت تأمین سرمایه در گردش واحدهای صنعتی و معدنی، امری مهم و حیاتی محسوب می‌شود.

جزء «۳-۵»: در شرایط فعلی اقتصاد کشور ناشی از تبعات تحریم و کاهش منابع ارزی، اختصاص ۱۰ درصد از منابع صندوق به صورت ریالی به بخش خدمات فاقد دوراندیشی و توجیه اقتصادی لازم بوده و وجود این حکم، میزان دسترسی واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی به منابع صندوق را کاهش می‌دهد.

جزء «۴-۵»: نکته مهم در خصوص این جزء، رفع ابهام در متن این حکم است، زیرا مشخص نیست نحوه اجرای این طرح‌ها به چه صورت است؛ آیا منظور طرح‌هایی است که توسط سرمایه‌گذاران خصوصی یا تعاونی انجام می‌شود و یا طرح‌هایی از نفت و گاز که بخش خصوصی در اجرای این طرح‌ها صرفاً نقش پیمانکار دارد. اگر منظور اول جاری باشد که این امر در زمره فعالیت‌های مندرج در مفاد ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده و نیاز به حکم جدید ندارد و اگر منظور دوم یعنی مشارکت بخش

خصوصی یا تعاونی به صورت پیمانکاری باشد که اصل این طرح‌ها دولتی محسوب شده و پرداخت این‌گونه تسهیلات جزء مصارف مجاز صندوق توسعه ملی محسوب نشده و تخصیص منابع صندوق به این محل، دارای ایراد قانونی خواهد بود. بنابراین به منظور حمایت مالی از بخش‌های تولیدی مولد به خصوص واحدهای صنعتی و معدنی غیردولتی با توجه به مقتضیات اقتصاد و درآمدهای ارزی کشور پیشنهاد می‌شود. جزء «۳-۵» حذف و جزء «۴-۵» نیز رفع ابهام گردد.

۱-۲. بند «۶» ماده واحده

بند «۶» نیز از جمله مصادیق بارز تخصیص غیرمجاز منابع صندوق توسعه ملی و تعارض با قانون برنامه پنجم توسعه است. به موجب تبصره «۱» جزء «۴» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه مؤسسات و شرکت‌ها در صورتی غیرعمومی محسوب می‌شوند که حداقل ۸۰ درصد سهام یا سهم‌الشرکه آنها مستقیم یا با واسطه اشخاص حقوقی متعلق به اشخاص حقیقی باشد. بنابراین با توجه به ماهیت دولتی سازمان‌های مذکور، اختصاص منابع صندوق اعم از ارزی و ریالی به این سازمان‌ها، ضمن مغایرت با ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده، به کاهش دسترسی واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی غیردولتی دامن خواهد زد. به همین دلیل به منظور حمایت از بخش تولید حذف این بند پیشنهاد می‌شود.

۱-۳. بند «۸» ماده واحده

جزء «۱-۸»: موضوع سپرده‌گذاری بانک مرکزی نزد بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای از جمله بانک صنعت و معدن و بانک کشاورزی مسبوق به سابقه است و در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز عیناً این حکم وجود دارد، با این تفاوت که در این لایحه، عبارت «معادل مبلغ ۳/۵ میلیارد دلار» مطرح شده است در حالی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و سال‌های قبل عبارت «حداقل معادل مبلغ ۳/۵ میلیارد دلار» مورد تأکید قرار گرفته است. با توجه به اینکه منظور این حکم از بانک‌های تخصصی همان بانک صنعت و معدن و بانک کشاورزی است که نقش مهمی در تأمین مالی سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مولد را به عهده دارند و به خصوص در شرایط تنگنای مالی و قرار گرفتن تولید واحدهای صنعتی در حد ۳۰ تا ۴۰ درصد ظرفیت اسمی به دلیل فقدان سرمایه در گردش، کمبود و افزایش نرخ دلار و ... رویکرد انقباضی دولت در این حکم محل اشکال بوده و با شرایط حاکم بر بخش تولید کشور در شرایط فعلی کاملاً ناسازگار است. بنابراین با توجه به اهمیت کلیدی و حیاتی این حکم مندرج در جزء «۱-۸» برای بخش تولید، حفظ این جزء و اصلاح آن ضروری



به نظر می‌رسد. از طرف دیگر با توجه به اهمیت موضوع و الزام‌آور شدن این حکم بهتر است بانک مرکزی به جای مجاز است، مکلف به انجام این سپرده‌گذاری گردد. همچنین به‌رغم تأکید این حکم، برای صراحت بیشتر مطلوب است که در بیان بانک‌های تخصصی، نام این بانک‌های تخصصی یعنی بانک صنعت و معدن و بانک کشاورزی قید گردد.

لازم به ذکر است که در بند «۱۶»^۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور نکته مهمی در خصوص تأمین مالی بانک‌های تخصصی به‌خصوص بانک صنعت و معدن وجود دارد که با حذف این بند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور نه تنها توان این بانک در اعطای تسهیلات به واحدهای صنعتی و معدنی کاهش می‌یابد، بلکه حذف این بند به معنی برگشت این منابع (سپرده‌گذاری شده طی سال‌های اخیر) از بانک صنعت و معدن به بانک مرکزی خواهد بود که این امر می‌تواند فشار مضاعفی را به قدرت و امدهی این بانک تخصصی ایجاد کند. از سوی دیگر به دلیل مطالبات بانک مرکزی از این محل و احتمالاً تهاتر آن با منابع تخصصی مورد انتظار جزء «۱-۸» این لایحه به نظر می‌رسد در صورت عدم تنفیذ حکم بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، بخش زیادی از آثار مورد پیش‌بینی در جزء «۱-۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور خنثی گردد.

جزء «۲-۸»: در این بند برخلاف دیگر بندهای ماده واحده که همیشه دولت مجاز است، دولت خود را به حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و کنترل قیمت‌ها مکلف کرده است. این حکم در ظاهر امری مطلوب به نظر می‌رسد اما در حقیقت به‌منزله اجازه به دولت برای دخالت در بورس کالا و قیمتگذاری دستوری محصولات است، چون بحث قیمتگذاری برای خوراک واحدهای تولیدی عمدتاً به صنایع پتروشیمی برمی‌گردد و اگر دولت تخفیف‌هایی را برای صنایع بالادست پتروشیمی ایجاد کند، تنها راه برای انتقال این تخفیف‌ها به صنایع میانی و پایین‌دست و در نهایت به مصرف‌کنندگان نهایی، دخالت در بورس کالا و قیمتگذاری دستوری است که این امر دارای ایراد قانونی بوده و مغایر با ماده (۱۸) «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵ مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۴-۱. بند «۱۳» ماده واحده جزء «۲-۱۳»

در حکم این بند، کلیه شرکت‌های مشمول گروه ۱ و ۲، کلیه معادن متعلق به دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی که تا پایان سال ۱۳۹۱ واگذار نشده‌اند، باید تا پایان سال ۱۳۹۲ واگذار شده و

۱. بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور: سه درصد (۳٪) از سپرده بانک‌ها نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به بانک‌های تخصصی صنعت و معدن و کشاورزی برای پرداخت تسهیلات طرح‌های دارای توجیه فنی اقتصادی تخصیص می‌یابد.

وجوه حاصله به حساب درآمد عمومی جهت هزینه‌کرد در ردیف‌های مربوط به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مورد استفاده قرار گیرد که منابع پیش‌بینی شده از این واگذاری‌ها ۶۲,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال بوده و در جدول ۱۳ آورده شده است.

نکته اساسی در این حکم، الزام دولت به واگذاری تمامی معادن باقیمانده دولتی تا انتهای سال ۱۳۹۲ است که بسیاری از آنها در جدول ۱۷ همین لایحه آورده نشده است. در باب واگذاری معادن باقیمانده که باید در طول سال ۱۳۹۲ واگذار شوند، نکاتی چند قابل توجه است:

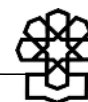
- در حال حاضر بیش از ۲۰ معادن بزرگ در مدیریت و مالکیت سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی است که هیچ یک قیمتگذاری نشده و نحوه قیمتگذاری ذخایر آنها نیز مشخص نیست، ولی به‌طور مسلم هریک از معادن فوق‌الذکر، ارزش واقعی بسیار بیشتر از منابع در نظر گرفته شده در لایحه را دارند. اینکه دولت مکلف به واگذاری همه این معادن تا انتهای سال ۱۳۹۲ باشد، احتمال عدم قیمتگذاری صحیح را بیش از پیش تقویت می‌کند.

- به‌نظر می‌رسد الزام دولت به واگذاری کلیه معادن تا انتهای سال ۱۳۹۲ قابل تحقق نخواهد بود، زیرا با توجه به حجم نقدینگی لازم جهت خرید این معادن، بخش خصوصی واقعی که توان خرید این معادن را داشته و وجه لازم که نقدینگی مورد نیاز دولت را فراهم کند، در درون کشور وجود ندارد. مگر اینکه همانند سال‌های گذشته، معادن و صنایع معدنی بزرگ به بخش عمومی غیردولتی به طرق مختلف واگذار شوند که در این‌صورت فقط نظارت بر عملکرد این معادن از بین رفته و کارآیی افزایش پیدا نخواهد کرد. (شاید به همین خاطر است که در بند «۱-۱۳»، ۱۵ میلیارد دلار خط اعتباری برای این بند در نظر گرفته شده است). به‌نظر می‌رسد که نتیجه این کار انتقال معادن بزرگ با قیمت غیرواقعی به بخش عمومی غیردولتی باشد که اهداف سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی محقق نخواهد شد.

- در حکم مذکور، اختیار لازم به سازمان خصوصی‌سازی جهت واگذاری خارج از جداول پیوست‌های ۱ و ۲ قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی داده شده است. این حکم برآورده‌کننده، واگذاری تمام معادن، خارج از لیست پیوست خواهد بود که هیچ نظارتی نیز بر آن حکم‌فرما نیست.

بنابراین پیشنهاد می‌شود: در سطر سوم عبارت «معادن متعلق به دولت» حذف و پاراگراف

آخر جزء «۲-۱۳» حذف شود.



۵-۱. بند «۳۱» ماده واحده

وجود این بند از نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در امر افزایش و تقویت سرمایه بانک‌های تخصصی از جمله بانک صنعت و معدن و بانک کشاورزی و کمک به تأمین مالی و حمایت از بخش تولید کشور محسوب می‌شود، اما برای افزایش ضمانت اجرایی این حکم بهتر است دو نکته اصلاحی مورد توجه قرار گیرد. اول اینکه به جای مجاز بودن دولت، موضوع مکلف بودن دولت قید گردد و دوم اینکه برای تصریح این حکم در جهت افزایش بیشتر سرمایه بانک‌های تخصصی لازم است به جای عبارت «تسویه بدهی‌ها و افزایش سرمایه» از عبارت «تسویه بدهی‌ها یا افزایش سرمایه» استفاده شود.

۶-۱. بند «۳۴» ماده واحده

موضوع این بند، تسویه بدهی‌های معوق بانکی، مالیاتی و بیمه‌ای واحدهای تولیدی به روش مصالحه است که باید توسط دولت صورت گیرد. این حکم در مقایسه با بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، عملیاتی‌تر به نظر می‌رسد، اما با توجه به شرایط و فضای فعلی اقتصاد کشور و بالا بودن بدهی‌های معوقه واحدهای تولیدی کشور، ضرورت دارد اصلاحات لازم در این حکم به صورت زیر انجام شود:

۱. حداقل و حداکثر میزان مجاز برای انتشار اوراق مالی اسلامی برای تجهیز منابع این بند باید به صورت شفاف آورده شود.

۲. در ارتباط با بدهی‌های واحدهای تولیدی صنعتی، معدنی و کشاورزی به بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی دارای مجوز از بانک مرکزی، باید این نکته را اضافه گردد که علاوه بر بخشودگی جریمه تأخیر، موضوع تقسیط بدهی‌ها حداقل پنج سال قید گردد.

۷-۱. بند «۳۶» ماده واحده

این بند نیز مسبوق به سابقه بوده و در بند «۳۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور نیز آمده است و به نظر می‌رسد کمک خوبی در جهت حمایت از بنگاه‌های تولیدی و به خصوص به هنگام شدن ترازنامه و صورت‌های مالی آنهاست و به تقویت اعتبار این بنگاه‌ها در بازار پول و سرمایه کمک می‌کند.

۸-۱. بند «۴۴» ماده واحده

در این بند، مفهوم جدید «بابت حق انتفاع دارنده پروانه بهره‌برداری» برای اولین بار در قوانین بودجه سالیانه آورده شده است. مفهوم اصلی بند این است که معادن واگذار شده به بخش خصوصی و بخش عمومی غیردولتی که از طرف سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران به آنها واگذار شده است و تاکنون بنا بر هر دلیل پروانه بهره‌برداری به نام آنها تغییر نیافته و سازمان توسعه دارنده پروانه بهره‌برداری محسوب می‌شود، در سال جاری باید علاوه بر پرداخت حقوق دولتی و مالیات، مبلغی را به مأخذ حداقل ۵ درصد میانگین قیمت آزاد بخش فولاد خوزستان، به سازمان توسعه بپردازند که از این محل، سازمان توسعه باید ۶,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال درآمد حاصل کند. این موضوع از ابعاد مختلف قابل تأمل است:

- موضوع واگذاری معدن در حالت شکلی، عبارت است از واگذاری حق بهره‌برداری و استخراج به علاوه ابنیه موجود در معدن برای مدتی که در پروانه بهره‌برداری ذکر شده است. بنابراین معدن بدون پروانه بهره‌برداری فاقد موضوعیت است. اگر در سال‌های پس از واگذاری، واگذارکننده ادعای مزاد بر مبلغ مورد توافق نماید، این موضوع خارج از عرف اقتصادی است و رد می‌شود. مگر اینکه در قرارداد واگذاری به‌طور ضمنی این موضوع ذکر شود.

- احتمال دارد سازمان توسعه در شرایط جاری به این نتیجه رسیده باشد که در سال‌های قبل، مبالغ در نظر گرفته شده برای فروش معادن بسیار کم بوده و با قیمت بسیار پایین واگذار شده‌اند و در حال حاضر باید این خسارت جبران شود، ولی روش مذکور برای اخذ مبالغ اضافی موجب بی‌اعتمادی بخش خصوصی به واگذاری‌ها شده و قواعد اقتصادی به هم می‌خورد.

- منابع در نظر گرفته شده از این بند، ۶,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال است که در ردیف ۱۳۰۴۱۹ جدول شماره ۵ آورده شده است. این مبلغ معادل کل حقوق دولتی مأخوذه در سال ۱۳۹۲ است که اگر قرار باشد این مبلغ از شرکت‌های واگذار شده که همگی هم در بورس هستند اخذ شود، بیش از ۳۰ درصد بازار سرمایه مورد تهدید جدی قرار خواهد گرفت.

تبصره «۱» - بند «۴۴»

موضوع اخذ حق انتفاع دارنده پروانه بهره‌برداری در این تبصره، به تمامی معادن که به نام سازمان توسعه بوده‌اند تسری یافته است که در این صورت همان آسیب جدی مطرح در فوق متوجه بقیه معادن خواهد بود.

تبصره «۲» - بند «۴۴»

در این تبصره حق ممانعت از استخراج معادن فوق‌الذکر، در صورت عدم پرداخت مبلغ مورد درخواست،



به سازمان توسعه داده شده است. درحالی که طبق قانون معادن، این حق متعلق به معاونت معدنی و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت است و این موضوع خلاف قانون است.
پیشنهاد: حذف بند «۴۴».

۹-۱. بند «۵۶» ماده واحده جزء «۲-۵۶»

صرفنظر از رقم درآمد دولت از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (معادل ۱۲۰ هزار میلیارد تومان)، موضوع تخصیص ۱۵ درصد منابع برای مصارف موضوع ماده (۸) (حمایت از تولید) قابل تأمل است چون در جزء «۲-۵۶» برای سرجمع مصارف مواد (۸) و (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها معادل ۳۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شد که با توجه به ردیف ۱۳۰۴۰۹ که مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال را به عنوان بخشی از منابع عمومی دولت لحاظ کرده است می‌توان نتیجه گرفت سهم بخش تولید از محل ماده (۸) قانون مذکور معادل ۱۵ هزار میلیارد تومان (سهم ۱۵ درصدی از کل منابع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) خواهد شد که این امر مغایر با ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست که برای بخش تولید سهم ۳۰ درصدی قائل شده است. با توجه به عملکرد دولت در اجرای فاز اول هدفمند کردن یارانه‌ها و عدم پرداخت سهم بخش تولید از محل ۳۰ درصد ماده (۸) فاز اول هدفمند کردن یارانه‌ها، به نظر می‌رسد توجه جدی به بخش تولید در فاز دوم باید یکی از مهمترین محورهای تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی در بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور باشد.

۲. بررسی اعتبارات ردیف‌های متفرقه مرتبط با بخش صنعت و معدن

۱-۲. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۲»

جزء «۲» ردیف ۵۳۰۰۰۰ ردیف‌های متفرقه مربوط به اعتبار تبصره ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۱ است که تصریح می‌دارد حداقل ۶۵ درصد درآمد حاصل از اخذ حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت شده تا در راستای اجرای بهینه تکالیف و مأموریت‌های توسعه بخش معدن و صنایع معدنی کشور هزینه گردد. مطابق ردیف ۱۳۰۴۰۸ جدول شماره ۵، درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن ۶,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال برآورد شده که می‌باید حداقل معادل ۳,۹۰۰,۰۰۰ میلیون ریال آن در جزء «۲» ردیف ۵۳۰۰۰۰ هزینه گردد که به جای آن مبلغ ۱,۸۰۰,۰۰۰ میلیون ریال آورده شده که خلاف قانون است.

بنابراین پیشنهاد می‌شود اصلاح رقم ۱,۸۰۰,۰۰۰ میلیون ریال به ۳,۹۰۰,۰۰۰ میلیون ریال اصلاح گردد.

۲-۲. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۷۴»

این جزء مربوط به وزارت صنعت، معدن و تجارت - کمک به سازمان نظام مهندسی معدن، موضوع ماده (۳۵) قانون نظام مهندسی معدن است که مبلغ ۵,۰۰۰ میلیون ریال برای این موضوع آورده شده و نسبت به قانون سال ۱۳۹۱ بدون تغییر باقی مانده است.

۲-۳. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۱۹»

اختصاص اعتبار هزینه‌ای به سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور (خدمات کارشناسی) معادل ۷,۵۰۰ میلیون ریال که در مقایسه با اعتبار سال قبل بدون تغییر است.

۲-۴. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۹۳»

کمک به توسعه معادن با اولویت اکتشاف و کمک به تجهیز و اکتشاف پایه و تفصیلی در بخش معدن، معادل ۵۰,۰۰۰ میلیون ریال اختصاص داده شده است که رقم بسیار ناچیزی در مقایسه با مأموریت‌های وزارت در ارتباط با بخش اکتشاف است.

۲-۵. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۹۴»

مطابق ماده (۲۰) قانون اصلاح قانون معادن، باید حداکثر ۵ درصد حقوق دولتی مأخوذه جهت حمایت از فعالیتهای صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیتهای معدنی اختصاص یابد که اگر ۵ درصد در نظر گرفته شده در درآمد حاصل از حقوق دولتی آورده شود، باید ۳۰۰,۰۰۰ میلیون ریال آورده شود که در این ردیف ۵۰,۰۰۰ میلیون ریال آورده شده است، بنابراین پیشنهاد می‌شود رقم ۵۰,۰۰۰ به ۳۰۰,۰۰۰ میلیون ریال افزایش یابد.

۲-۶. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۹۸»

در این جزء ۲,۴۰۰,۰۰۰ میلیون ریال از محل اعتبارات موضوع دریافت حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از معادن به وزارت صنعت، معدن و تجارت اختصاص یافته که صرف اتمام واحدهای فولادی شود. در این باب باید خاطر نشان ساخت که اصل اخذ مبالغ با عنوان حق انتفاع پروانه بهره‌برداری همان‌طور که گفته شد، اشتباه است و نباید مبلغی با این عنوان اخذ شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود ضمن نگاه‌داشت ردیف، تحقق موضوع را منوط به وصول مبلغی در نظر گرفته شده (۶,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال) توسط سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران ننمایند. چرا که اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام باید در اولویت کاری وزارت باشد.



۲-۷. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۹۹»

مطابق این جزء، پانزده درصد (۱۵٪) از حقوق دولتی وصولی به اعتبارات همان استان می‌باید اختصاص یابد تا اعتبار یاد شده جهت ایجاد زیرساخت و رفاه و توسعه شهرستان با اولویت بخشی که معدن در آن واقع شده صرف گردد. با توجه به مبلغ تعیین شده برای حقوق دولتی در لایحه بودجه، اعتبار این ردیف ۳۰۰,۰۰۰ میلیون ریال پیش‌بینی شده است. این درحالی است که برای هر سهم ۱۵ درصد در سرجمع اعتبارات حقوق دولتی، به‌نظر می‌رسد این رقم باید ۹۰۰,۰۰۰ میلیون ریال افزایش یابد. بنابراین پیشنهاد می‌شود افزایش مبلغ کل از ۳۰۰,۰۰۰ به ۹۰۰,۰۰۰ میلیون ریال اصلاح گردد.

۲-۸. ردیف ۵۵۰۰۰۰ جزء «۳» و «۲۹»

در گزارش اسفندماه ۱۳۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۱۲۲۶۵ درخصوص اعتبارات تکرار شده فوق‌الذکر مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور به‌عنوان اعتبارات ردیف‌های متفرقه به نام بخش تولید ولی در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، به تفصیل صحبت شد. متأسفانه این اعتبارات به همان منوال سال قبل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ تکرار شده که این امر سابقه‌ای چندین‌ساله در لوایح بودجه سنواتی دارد. لازم به‌ذکر است که در جزءهای «۳» و «۵» ردیف متفرقه ۵۵۰۰۰۰ لایحه به‌ترتیب مبلغ ۱,۵۹۲,۰۰۰ و ۶۳۷,۰۰۰ میلیون ریال برای زمینه‌سازی جهت تحرک بخشیدن به اقتصاد مناطق کمتر توسعه‌یافته و حاشیه‌ای و ایجاد توازن منطقه‌ای و کمک به ایجاد زیرساخت‌ها از بندر جاسک تا گواتر در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور قرار گرفته است. به‌رغم بالا بودن مبلغ اعتبارات این ردیف (بیش از ۲۲۰ میلیارد تومان) تاکنون هیچ‌گونه عملکردی از سوی معاونت ارائه نشده است که با تخصیص این حجم از اعتبارات به نام بخش تولید و ایجاد زیرساخت طی سال‌های مختلف، چه میزان اقتصاد مناطق کمتر توسعه‌یافته را تحرک بخشیده یا چقدر تقویت پیوند با اقتصاد ملی یا توازن منطقه‌ای ایجاد کرده است و اینکه تا چند سال این روند تحرک‌بخشی ادامه خواهد یافت. از سوی دیگر کاملاً غیرمنطقی است که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور هم‌زمان ناظر بر اجرای پروژه‌ها و تولی‌گری اجرای همان پروژه‌ها را نیز در اختیار داشته باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود به‌منظور شفافیت بیشتر اعتبارات ردیف‌های متفرقه و امکان نظارت بیشتر نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات، اعتبارات جزءهای «۳» و «۲۹» ردیف ۵۵۰۰۰۰ (سرجمع معادل ۲۲۲/۹ میلیارد تومان) به وزارتخانه‌های تولیدی از جمله وزارت

صنعت، معدن و تجارت (فصل صنعت و معدن ردیف ۴۰۳۰۱۰۰۰ برنامه زیرساخت‌های صنعتی و معدنی در قالب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) اضافه شود.

۳. ارزیابی و تحلیل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل صنعت و معدن

اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ (پیوست شماره ۱ ردیف ۴۰۳۰۰۰۰۰) با ۶ برنامه تحت عناوین زیرساخت‌های صنعتی و معدنی، ایجاد و توسعه صنایع، زمین‌شناسی، اکتشاف و راه‌اندازی معادن، ارتقای تولیدات صنعتی و ارتقای تولیدات معدنی با اعتباری معادل ۵,۵۸۴,۶۰۷ میلیون ریال در دو بخش ملی و استانی پیشنهاد شده که این رقم در مقایسه با مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به میزان ۱۳/۴۸ درصد کاهش را نشان می‌دهد (جدول و نمودار ۱). بیشترین میزان این کاهش در برنامه زیرساخت‌های صنعتی و معدنی و برنامه‌های ارتقای تولیدات صنعتی و معدنی نمایان شده است که این امر مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی بوده و با وظایف حاکمیتی دولت در امر بسترسازی و زیرساخت‌های صنعتی و معدنی منافات دارد (نمودار ۲).

نکته قابل تأمل در بودجه این بخش، حذف برنامه مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و نیز حذف بودجه استانی در برنامه‌های ایجاد و توسعه صنایع، اکتشاف و راه‌اندازی معادن، ارتقای تولیدات صنعتی و معدنی است.

جدول ۱. مقایسه اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کل (ملی و استانی)

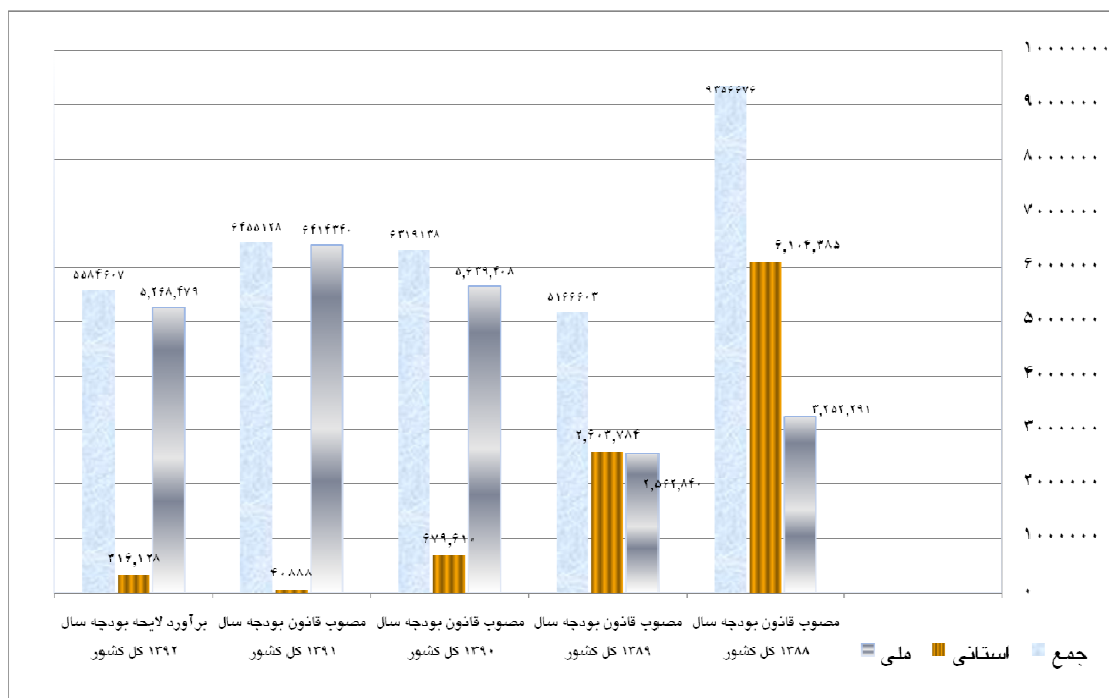
صنعت و معدن برحسب فصول

عنوان	ملی	نرخ رشد (درصد)	استانی	نرخ رشد (درصد)	جمع
مصوب قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور	۳,۲۵۲,۲۹۱	۰	۶,۱۰۴,۳۸۵	۰	۹,۳۵۶,۶۷۶
مصوب قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور	۲,۵۶۲,۸۴۰	-۲۱	۲,۶۰۳,۷۸۴	-۵۷	۵,۱۶۶,۶۰۳
مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور	۵,۶۳۹,۴۰۸	۱۲۰	۶۷۹,۶۱۰	-۷۴	۶,۳۱۹,۱۳۸
مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور	۶,۱۴۳,۴۰	۱۳/۷	۴۰,۸۸۸	-۹۴	۶۴۵۵۱۲۸
برآورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور	۵,۲۶۸,۴۷۹	-۱۷/۸	۳۱۶,۱۲۸	۶۷۳	۵۵۸۴۶۰۷

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.

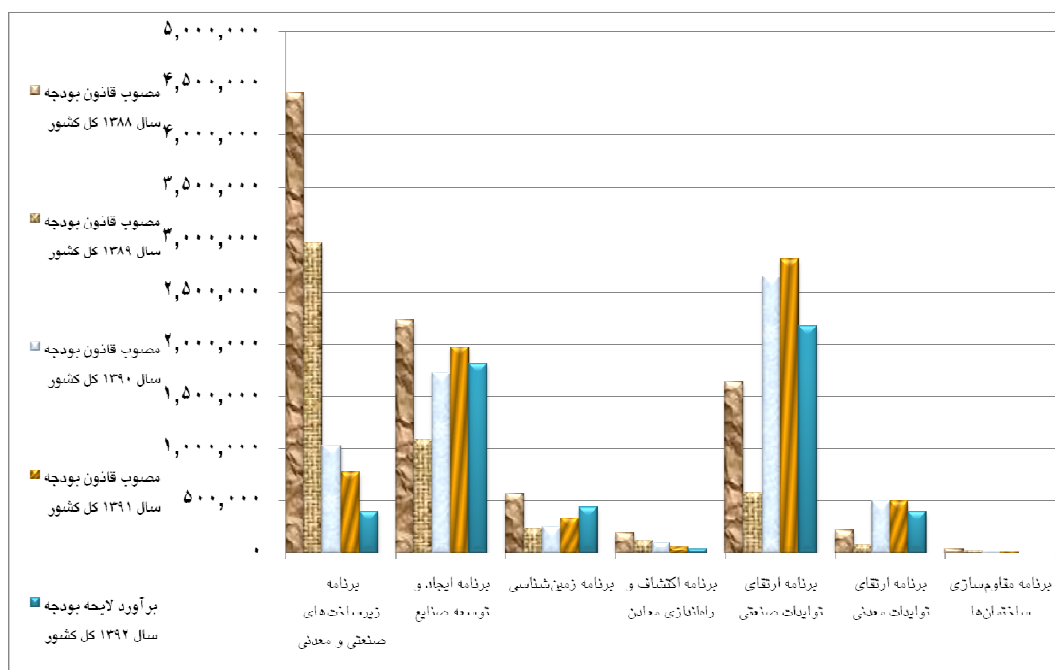


نمودار ۱. مقایسه اعتبارات طرح تملک دارایی های سرمایه ای کل (ملی و استانی) صنعت و معدن بر حسب فصول



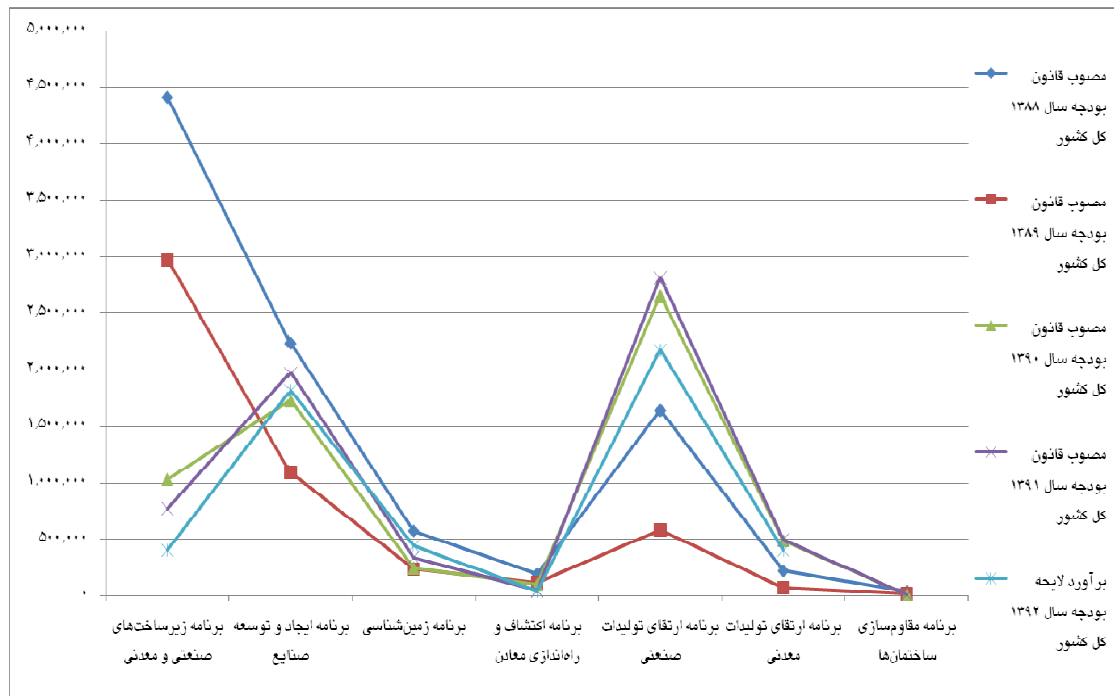
مأخذ: محاسبات تحقیق.

نمودار ۲. مقایسه اعتبارات طرح تملک دارایی های سرمایه ای کل (ملی و استانی) صنعت و معدن بر حسب برنامه



مأخذ: همان.

نمودار ۳. مقایسه اعتبارات طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کل (ملی و استانی) صنعت و معدن بر حسب برنامه

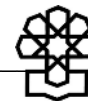


مأخذ: همان.

از دیگر موارد تأمل‌برانگیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، سهم ناچیز بخش معدن و صنایع معدنی از مجموع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صنعت و معدن است که حدود ۲۸/۵ درصد کل سرجمع اعتبارات را تشکیل می‌دهد که همین بخش در قانون ۱۳۹۱، ۲۵/۷۸ درصد از سرجمع اعتبارات فصل صنعت و معدن را به خود اختصاص می‌داد و این یعنی استمرار عدم توجه جدی لوائح بودجه به این بخش و کاهش اعتبارات در سال‌های مختلف.

همان‌طور که در نمودار ۳ مشاهده می‌شود، میزان اعتبارات تخصیصی به این بخش به‌خصوص در برنامه‌های زمین‌شناسی و اکتشاف و راه‌اندازی معادن کمتر از ۵۰۰ میلیارد ریال می‌باشد. با این نگاه که موتور محرکه بخش صنعت در ایران، منابع معدنی بوده و در سال‌های آتی بدون توجه به معدن، بخش عظیمی از صنایع ایران نیز دچار رکود خواهند شد، انتظار می‌رود برای افزایش اعتبارات این بخش چاره‌اندیشی گردد.

در بخش طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ردیف‌های متفرقه هیچ ردپایی از ماده (۱۵۷) قانون برنامه پنجم دال بر الزام دولت به تهیه نقشه‌های زمین‌شناسی و اطلاعات پایه برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در بخش معدن دیده نمی‌شود که با ادامه روند موجود، بخش اکتشاف و به‌تبع



آن بخش بهره‌برداری و فرآوری مواد معدنی کشور در آینده آسیب جدی خواهد دید. همچنین درخصوص مواد (۱۵۸) (۱۵۱) قانون برنامه پنجم توسعه به‌ترتیب در زمینه کمک به زیرساخت شهرک‌ها و نواحی صنعتی (در امور تأمین آب، راه، برق، گاز و تلفن تا ورودی واحدهای مستقر در شهرک‌ها) و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر که باید اعتبارات لازم در قالب بودجه سنواتی دیده می‌شد، اثری در لایحه بودجه وجود ندارد.

۴. پیشنهادهای و الحاقی‌های احکام بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۱. بند «ه» ماده واحده

جزء «۳-۵»: پیشنهاد می‌شود این جزء حذف گردد.

جزء «۴-۵»: برای رفع ابهام پیشنهاد می‌شود

در سطر اول بعد از واژه «تعاونی» عبارت داخل پرانتز «به‌استثنای پیمانکاری» اضافه گردد.

۲. بند «۶» ماده واحده: پیشنهاد می‌شود این بند حذف گردد.

۳. بند «۸» ماده واحده

جزء «۱-۸»: به‌منظور تقویت بیشتر بانک‌های تخصصی از جمله بانک صنعت و معدن پیشنهاد می‌شود:

الف) در سطر اول عبارت «حداقل معادل مبلغ سه میلیارد و پانصد میلیون» جایگزین عبارت «معادل مبلغ سه میلیارد و پانصد میلیون» گردد.

ب) در ابتدای سطر دوم عبارت «بانک صنعت و معدن و کشاورزی» بعد از واژه «تخصصی» اضافه گردد.

جزء «۲-۸»: پیشنهاد می‌شود این جزء حذف گردد.

۴. بند «۱۳» جزء «۲-۱۳»

در سطر سوم عبارت «معادن متعلق به دولت» و پاراگراف آخر جزء «۲-۱۳» حذف گردد.

۵. بند «۳۴» ماده واحده

به‌منظور افزایش شفافیت بودجه و اجتناب از فشار مضاعف بر بخش تولید پیشنهاد می‌شود:

۱. حداقل و حداکثر میزان مجاز برای انتشار اوراق مالی اسلامی برای تجهیز منابع این بند به‌صورت شفاف آورده شود.

۲. در سطر دوم پاراگراف سوم بعد از عبارت «وزارت امور اقتصادی و دارایی» عبارت «وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی» اضافه گردد.

۳. اضافه تبصره به ذیل این بند به صورت زیر:

«تبصره: دولت مکلف است درخصوص بدهی‌های معوقه واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی به بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی دارای مجوز از بانک مرکزی، علاوه بر بخشودگی جریمه تأخیر و تقسیط بدهی‌ها به میزان حداقل پنج سال را رعایت کنند».

۶. بند «۴۴» ماده واحده: حذف گردد.

۷. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۲»

در جزء «۲» موضوع ۶۵ درصد حقوق دولتی معادن مطرح است که با توجه به درآمد ۶,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال در ردیف ۱۳۰۴۰۸، رقم صحیح باید ۳,۹۰۰,۰۰۰ میلیون ریال باشد.

۸. ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۹۴»

در جزء «۹۴» موضوع ۵ درصد حقوق دولتی معادن مطرح است که با توجه به درآمد ۶,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال در ردیف ۱۳۰۴۰۸، رقم صحیح باید ۳۰۰,۰۰۰ میلیون ریال باشد.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۸ - ۱۳۹۱.
۳. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۸۷۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۱۶. بخش صنعت و معدن

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت و گروه معدن و صنایع معدنی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: فاطمه میرجلیلی، ابراهیم مقصودی، حسن عبدالله‌زاده

ناظران علمی: علی‌اصغر اژدری، فرید دهقانی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

۲. بخش صنعت و معدن

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۰