

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور»

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۵۵

شماره چاپ:

۷۳۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۶/۲۶

نام دفتر:

مطالعات برنامه و بودجه

مقدمه

لایحه «اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور در یک مقدمه و ماده واحده‌ای با یازده تبصره به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در مقدمه لایحه بر افزایش انضباط مالی، واقعی کردن منابع و مصارف عمومی دولت، تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و اتمام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با خاتمه سال ۱۳۹۲ تأکید شده است. تبصره‌های ماده واحده در دو سطح ارائه شده است: سطح اول سقف منابع و مصارف و برخی از اجزای آنها تغییر کرده است، در سطح دوم تعدادی از احکام ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۲ حذف یا اصلاح شده و یک حکم جدید نیز اضافه شده است.

مشخصات گزارش

۱. تصویری از تغییرات لایحه اصلاح بودجه

۱-۱. تغییرات احکام

تبصره «۱» - در این تبصره خواسته شده که ممنوعیت مربوط به تفاوت بیش از ده درصدی در تخصیص و پرداخت اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اقدامات تنبیهی آن ملغی شود.
تبصره «۴» - در بند «۵ - ۲۷» عبارت «حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» در سطر اول قبل از عبارت «از محل اعتبارات» اضافه شود.

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۳۲۱۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۷/۷

تبصره «۷» - در تبصره «۲» قانون عنوان شده که «درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای دوازده ماه است و باید از ارقام هزینه‌ای به‌طور ماهانه و یک‌دوازدهم تخصیص داده شود و جابجایی ردیف‌ها ممنوع است». دولت حذف عبارت «یک‌دوازدهم» را پیشنهاد کرده است.

تبصره «۸» - در این تبصره حذف بند «۱۳۹» قانون بودجه پیشنهاد شده است. این بند مربوط به ستاد تدابیر ویژه اقتصادی است.

تبصره «۹» - در این تبصره به‌جای عبارت «اعتبارات مصارف عمومی دولت» به اشتباه عبارت «اعتبارات بودجه عمومی دولت» درج شده است.

تبصره «۱۰» - در این تبصره دولت خواستار آن شده که برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی (حقوق و مزایا) محدودیت‌های قانونی مربوط به جابجایی اعتبارات را رعایت نکند.

تبصره «۱۱» - در این تبصره زمان اجرای احکام بند «۷۲» (افزایش قیمت نوشابه‌های گازدار) و بند «۷۴» (بخشیدن جریمه‌های مالیاتی سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به‌شرط پرداخت اصل آن تا ۶ ماه) از ابتدای فروردین به ابتدای تیرماه تغییر یافته است.

۲-۱. تغییرات اعتباری

تبصره «۲» - در این تبصره از سهم صندوق توسعه ملی در عواید نفتی ۶ درصد کسر و به سهم دولت اضافه می‌شود. به عبارت دیگر سهم دولت از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز از ۵/۵۷ درصد به ۵/۶۳ درصد افزایش می‌یابد.

تبصره «۳» - در این تبصره مبلغ ۳۷۰ هزار میلیارد ریال فروش سهام، سهم‌الشکره، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و... مندرج در قانون بودجه به ۵۰ هزار میلیارد ریال کاهش می‌یابد.

تبصره «۵» - بند «۶-۲۷» حذف می‌شود. حذف این بند به معنای حذف مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

تبصره «۶» - در این تبصره فروش اوراق مشارکت برای طرح‌های عمرانی از ۵۰ هزار میلیارد ریال به ۱۵ هزار میلیارد ریال کاهش می‌یابد

تبصره «۹» - این تبصره حاوی چند تغییر در ارقام کلان بودجه است:

- سقف منابع و مصارف عمومی از ۲,۱۰۴ هزار میلیارد ریال به ۱,۵۰۴ هزار میلیارد ریال کاهش می‌یابد.

- در اعتبارات هزینه‌ای ۱۰ درصدی صرفه‌جویی می‌شود. ضمن آنکه اعتبار مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی تقریباً دو

برابر می‌شود (از ۵۱ هزار میلیارد ریال به ۱۱۰ هزار میلیارد ریال افزایش می‌یابد).

- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی نیز متناسب با کاهش منابع، کاهش می‌یابد.

(میلیارد ریال)

جدول ۱. تغییرات اعتباری

ردیف	شرح	قانون	لایحه پیشنهادی
۱	واگذاری سهام، سهم‌الشکره و...	۳۷۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰
۲	فروش اوراق مشارکت	۵۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰
۳	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۰,۰۰۰	۰
۴	سهم دولت از منابع حاصل از نفت	۶۱۴,۰۰۰	۶۷۸,۰۰۰
۵	اعتبارات هزینه‌ای	۱,۲۸۰,۰۰۰	۱,۱۵۰,۰۰۰
۶	منابع و مصارف عمومی	۲,۱۰۴,۰۰۰	۱,۵۰۴,۰۰۰

۱. البته با احتساب افزایش اعتبارات مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی، صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای به حدود ۱۵ درصد می‌رسد.

جدول ۱ تغییرات اعتباری حاصل از احکام اصلاحیه بودجه دولت را نشان می‌دهد. با استفاده از این جدول می‌توان تصویر احتمالی منابع و مصارف دولت را پس از اعمال تغییرات به‌دست آورد (جدول ۲).

جدول ۲. منابع و مصارف عمومی پس از اعمال تغییرات (میلیارد ریال)

مصارف		منابع	
۱,۱۵۰,۰۰۰	هزینه‌ها	۶۴۴,۰۰۰	درآمدها
۲۴۵,۰۰۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۲۰,۰۰۰	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۰۹,۰۰۰	تملك دارایی‌های مالی	۱۴۰,۰۰۰	واگذاری دارایی‌های مالی
۱,۵۰۴,۰۰۰	مصارف عمومی	۱,۵۰۴,۰۰۰	منابع عمومی

۲. برخی ملاحظات کارشناسی

۲-۱. طبق اطلاعات غیررسمی که دولت در کمیسیون‌های مجلس ارائه داده، (صرفنظر از ارقام با ماهیت درآمد - هزینه و درآمد نفت) به‌نظر می‌رسد درآمدها حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال کسری داشته باشد. با احتساب حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال کسری بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی، در مجموع بودجه عمومی با کسری ۲۶۰ هزار میلیارد ریالی روبرو خواهد بود. در بخش مصارف، دولت قصد دارد حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریال در هزینه‌ها (جاری) صرفه‌جویی کند. در این‌صورت اعتبار باقیمانده برای تملك دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۵۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود. ضمن آنکه امکان اختصاص حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال از واگذاری دارایی‌های مالی (فروش اوراق مشارکت) به تملك دارایی‌های سرمایه‌ای نیز وجود دارد که در نتیجه مجموع اعتبار اختصاص یافته به تملك دارایی‌های سرمایه‌ای به ۱۶۵ هزار میلیارد خواهد رسید. این میزان اعتبار در مقایسه با عملکرد آن در سال ۱۳۹۲ حدود ۲۰ درصد رشد خواهد داشت که با توجه به محدودیت‌ها و مضیقه‌های مالی کشور رشد قابل قبولی می‌تواند باشد. البته این ارقام بدون در نظر گرفتن ارقامی با ماهیت درآمد - هزینه است. واضح است که با تحقق هر میزان از آن منابع به اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای نیز افزوده خواهد شد.

۲-۲. نزدیک به نیمی از سال گذشته اما هنوز دولت گزارشی از عملکرد بودجه‌ای خود در ماه‌های گذشته منتشر نکرده است، با این وجود لایحه اصلاح بودجه برای ماه‌های در پیش‌رو را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. درحالی که تصمیم‌گیری درباره این لایحه مستلزم در اختیار داشتن تصویری شفاف از عملکرد بودجه در ماه‌های قبل است. بنابراین قبل از هر چیز دولت باید گزارشی به مجلس تقدیم کند که در آن عملکرد منابع و مصارف عمومی (شامل اجزای آن) و پیش‌بینی میزان تحقق و عدم تحقق منابع و مصارف در ماه‌های آتی ارائه شده باشد. براساس این گزارش می‌توان راجع به هر نوع اصلاحیه یا متمم بودجه‌ای تصمیم‌گیری کرد.

۲-۳. درحالی که در مقدمه اصلاحیه بودجه سخن از افزایش انضباط مالی به میان آمده است، اما برخی از تبصره‌های این لایحه می‌تواند موجب گسترش بی‌انضباطی مالی شود. به‌طور مشخص تبصره‌های «۱»، «۸» و «۱۰» بر عملکرد دستگاه‌های نظارتی در کنترل و نظارت بر بودجه تأثیر منفی خواهد داشت.

۲-۴. بسیاری از اقلامی که در لایحه پیشنهاد حذف آن داده شده است، ماهیت درآمد - هزینه‌ای دارد. این به‌معنای آن است که هر مبلغ از این اقلام در سمت منابع محقق شود، در سمت مصارف نیز به همان میزان اعتبار اختصاص خواهد یافت. بنابراین در اجرای بودجه در این قسمت مشکلی پیش نخواهد آمد. حداقل مبلغ ۴۷۰ هزار میلیارد ریال از منابع و مصارف عمومی دولت دارای ماهیت درآمد - هزینه‌ای است و می‌توان آن را در برآورد ارقام واقعی بودجه به حساب نیاورد.

۲-۵. موضوع نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها یکی از پیچیدگی‌های اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور است.

دولت در تبصره «۷» لایحه پیشنهادی درخواست کرده است تا با حذف عبارت «یک‌دوازدهم» مشکل تأمین نقدینگی برای پرداخت یارانه نقدی از محل یارانه‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه رفع شود.

واقعیت آن است که از محل افزایش قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۲ باید ۹۰ هزار میلیارد ریال به خزانه واریز تا صرف هزینه‌های جاری و عمرانی شود. از سوی دیگر از ۹۰ هزار میلیارد ریال نیز (مازاد بر پرداخت نقدی) باید صرف پرداخت به بخش بهداشت و درمان و تولید شود. این مجموعه احکام با یکدیگر سازگار نیست. نکته مهم‌تر تأمین منابع برای پرداخت یارانه‌های نقدی است، ادامه روند فعلی به معنای واریز تمام منابع شرکت‌های تولید و عرضه‌کننده انرژی به سازمان هدفمند کردن یارانه‌هاست. با تغییر دولت برخی تفاهم‌های قبلی درباره واریز این‌گونه منابع (که برخی از آنها مبنای قانونی نداشته است) ممکن است در عمل اجرا نشود و در نتیجه سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها با کسری قابل ملاحظه‌ای در پرداخت یارانه‌های نقدی مواجه شود که دولت از این اصلاحیه وارد این موضوعات نشده است.

۲-۶. دو نکته مهم در لایحه اصلاح بودجه دولت وجود دارد:

۱. اضافه کردن مبلغ ۶۶ هزار میلیارد ریال به سهم دولت از محل صندوق توسعه ملی،

۲. افزایش اعتبارات مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی به میزان ۵۹ هزار میلیارد ریال.

کاهش سهم صندوق توسعه ملی و افزایش سهم دولت از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به معنای وابستگی هرچه بیشتر بودجه دولت به منابع نفتی و مغایر با جزء «۳» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. البته برداشت از صندوق توسعه ملی (به صورت استقراض ارزی) چنانچه با هدف اختصاص به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل خاتمه در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ باشد، می‌تواند توجیه داشته باشد اما در لایحه دولت اشاره روشنی به این موضوع نشده است. در مورد افزایش اعتبارات مابه‌التفاوت نرخ ارز نیز می‌توان گفت در صورتی که دولت قصد افزایش قیمت این‌گونه کالاها را نداشته باشد، کسری مورد اشاره حتمی خواهد بود و دولت باید به طریقی آن را جبران کند.

۳-۷. به رغم تغییرات بسیار زیاد در اعداد و ارقام قانون بودجه، در نهایت در اصلاحیه بودجه جدولی ارائه نشده است که نشان دهد حداقل هر یک از اجزای منابع (درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی) و مصارف (هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی) دقیقاً چه تغییری کرده‌اند و رقم جدید آنها چیست؟

پیشنهاد

۱. گزارش عملکرد بودجه در ماه‌های گذشته و پیش‌بینی عدم تحقق منابع و مصارف عمومی توسط دولت ارائه شود.

۲. برخی از تبصره‌ها که در صورت تصویب می‌تواند به بی‌انضباطی‌های مالی منجر شود مقید یا حذف شود.

۳. در صورت لزوم، افزایش سهم دولت از نفت (از محل منابع صندوق توسعه ملی)، این منابع صرفاً صرف طرح‌های عمرانی مشخص که امکان خاتمه آنها در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ وجود دارد، شود و این منبع به شکل قرض به دولت در لوایح بودجه سنوات بعدی به صندوق بازپرداخت شود.

۴. با توجه به تغییرات زیاد در اجزای منابع و مصارف، جدول نهایی حاوی اجزای اصلی منابع و مصارف عمومی توسط دولت ارائه شود (طبق پیشنهاد دولت قرار است حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال از سرجمع منابع و مصارف عمومی دولت کسر شود. باید در پیشنهاد دولت مشخص شود که این مبلغ دقیقاً به چه میزان یا چه نسبت در بین ردیف‌ها و دستگاه‌ها در بخش هزینه‌ها، در بین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و در بین ردیف‌های تملک دارایی‌های مالی سرشکن می‌شود).