

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

بند الحاقی «۱» به تبصره «۲۰»

متن مصوبه کمیسیون تلفیق

بند الحاقی «۱» - دولت از طریق خزانه‌داری کل کشور، مکلف است ماهیانه معادل یک درصد (۱٪) از یک‌دوازدهم (۱/۱۲) هزینه بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی سودده مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون را از حساب‌های آنها برداشت و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور موضوع ردیف ۱۳۰۴۲۵ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید.

مخصوص سخن علی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

اظهار نظر کارشناسی

- در مواد (۴) و (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴)، حکم قانونی اخذ مالیات و سود سهام شرکت‌ها (براساس نرخ ۵۰ درصد) به صورت علی‌الحساب و یک‌دوازدهم در هر ماه و در همان سال، تصویب شده است. با نگاهی واقع‌بینانه باید گفت این حکم در واقع نوعی استقرار دولت از شرکت‌های دولتی است. حال اگر بخواهیم از محل هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی، منابع جدیدی برای دولت ایجاد کنیم، مشکل سرمایه در گردش شرکت‌های تولیدی دولتی، بیشتر خواهد شد. - باید توجه داشت که با این حکم نمی‌توان همه شرکت‌های دولتی سودده را به کاهش در هزینه‌ها اجبار کرد، زیرا در برخی شرکت‌ها مثل شرکت‌های تولیدی، عمده پرداخت هزینه عملیات جاری صرف خرید مواد اولیه می‌شود و کاهش در این هزینه‌ها، موجب کاهش سطح تولید (که عمدتاً کالاها و خدمات عمومی است) و درآمد شرکت و در نتیجه کاهش سود آنها خواهد شد.

- بررسی متن مصوب از دو منظر قابل نقد است. اولاً مشخص نیست منظور از عبارت «هزینه‌ها» در متن مصوب، هزینه عملیات جاری شرکت‌ها است یا هزینه‌های سرمایه‌ای (شامل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای). ثانیاً نگرش فعلی متن یاد شده، سبب افزایش هزینه شرکت‌ها شده و برخی شرکت‌های سودده را زیان‌ده می‌کند و این موضوع ارقام مالیات و سود شرکت‌ها را که درصدی از آن جزء منابع عمومی دولت و جزء منابع پیش‌بینی شده محسوب می‌شود، تغییر می‌دهد. چرا که وقتی در متن حکم به صرفه‌جویی در هزینه شرکت‌ها حکم نکرده است، بنابراین این حکم سبب می‌شود عملاً هزینه شرکت‌ها افزایش یابد (شرکت‌ها کلیه هزینه‌های خود را بدون توجه به صرفه‌جویی انجام داده و اجرای حکم مذکور را نیز به‌عنوان هزینه‌های جدید در شرکت محاسبه می‌کنند).

شماره ثبت:

۲۲۰

شماره چاپ:

۴۱۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۱۱/۱۴

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصاد بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۳۰۵-۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۱۲/۷

- در شرایط رکود اقتصادی، برخی از شرکت‌های دولتی سودده وضعیت و توان مالی مناسبی ندارند. برای مثال در حوزه شرکت‌های نفتی و شرکت‌های حوزه برق، این شرکت‌ها به علت کمبود منابع، دچار مشکلات عدیده‌ای در اجرای سرمایه‌گذاری منابع داخلی هستند،^۱ لذا حکم به اخذ بخشی از منابع شرکت‌ها، فشار مضاعفی را به شرکت‌ها تحمیل می‌نماید. مقایسه ارقام حاصل از حکم مصوبه مذکور با میزان مالیات شرکت‌ها می‌تواند تصویر بهتری را از تحمیل فشار مضاف به شرکت‌ها ارائه نماید. با فرض آنکه منظور عبارت «هزینه‌ها» در متن حکم مصوب، هزینه جاری شرکت‌هاست، کل هزینه‌های جاری مندرج در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه برای مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، شرکت‌های سودده و سر به سر و بانک‌ها رقم ۴،۵۹۱ هزار میلیارد ریال درج شده است و در مقابل میزان مالیات مصوب آن شرکت‌ها ۴۷،۲۴۳ میلیارد ریال است. میزان یک درصد هزینه جاری بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی سودده با توجه به ردیف درآمدی ۱۳۰۴۲۵ مصوبه کمیسیون تلفیق رقم ۳۷،۱۰۰ میلیارد ریال می‌باشد. این رقم در حدود ۷۸ درصد میزان مالیات مصوب بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی سودده و سر به سر در لایحه است. به عبارتی براساس حکم بند «۱» الحاقی، هدف آن است که تقریباً به اندازه بخش عمده‌ای از میزان مالیات مصوب شرکت‌ها (بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی سودده)، از آنها درآمد کسب گردد.

- یکی از الزاماتی که در پیش‌بینی منابع بودجه عمومی دولت لازم است رعایت شود، بررسی احتمال تحقق منابع پیش‌بینی شده است. در صورتی که یک قلم بودجه‌ای در قسمت منابع درج شود که احتمال تحقق آن پایین باشد، قطعی بودن هزینه‌هایی که بر پایه آن در قسمت مصارف ایجاد شده، سبب ایجاد تعهد برای دولت و در نهایت افزایش بدهی‌های دولت می‌شود. توجه به این نکته ضروری است که مشابه این حکم در تبصره «۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به تصویب رسید. در آن تبصره مقرر شد تا از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های اداری و عمومی، مبالغی از بودجه شرکت‌های دولتی سودده به بودجه عمومی کشور واریز شود و صرف مطالبات فرهنگیان و ارتقای حقوق و دستمزد و امور پژوهشی شود. عملکرد این تبصره نیز نشان می‌دهد مبالغ واریزی به بودجه عمومی ناچیز بوده است. بنابراین نباید تصور کرد که براساس بند الحاقی، منابع جدیدی قابل وصول است.

- براساس ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانونگذار به مجامع عمومی شرکت‌های دولتی اجازه داده است تا بودجه مصوب شرکت‌ها را براساس ملاحظات اصلاح کند.^۲ زیرا قانونگذار به این نکته رسیده بود که بودجه شرکت‌ها، تابع سطح فعالیت‌های اقتصادی درون شرکت و متأثر از فضای اقتصادی بیرون است و تغییر این شرایط تأثیر به‌سزایی بر بودجه شرکت خواهد داشت و در واقع با استناد به ماده (۲)، مجامع عمومی شرکت‌ها می‌توانند با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با توجه به سیاست‌های دولت و سیاست‌های درون شرکت مانند افزایش تولید و نوسانات قیمت محصولات، ارقام مرتبط به بودجه شرکت‌ها را تغییر دهند. در نتیجه هزینه و درآمد این شرکت‌ها در طول سال و متناسب با تحولات واقعی اقتصاد (مانند قیمت مواد اولیه، هزینه نیروی کار، قیمت محصول و...) تغییر خواهد کرد و با ارقام ذکر شده در پیوست بودجه

۱. برای اطلاع بیشتر به گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۳. بودجه شرکت‌های دولتی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به شماره مسلسل ۱۵۲۶۶ مراجعه شود.

۲. منظور مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، شرکت‌های سودده و سر به سر و بانک‌هاست.

۳. این تغییر و اصلاح در بودجه، اولاً نباید موجب کاهش ارقام مالیات، سود سهام دولت و بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی شود. ثانیاً میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد و ثالثاً میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی افزایش نیابد.

شرکت‌های دولتی متفاوت خواهد بود. لذا ارقام مربوط به هزینه شرکت‌های دولتی قابل تغییر است و نباید این ارقام را غیر قابل تغییر دانست. به علاوه تجربه سنواتی تصویب چنین احکامی نشان می‌دهد که در عمل این منابع محقق نخواهد شد.

جمع‌بندی

- با توجه به توضیحات فوق، اولاً به دلیل اینکه نگارش متن به شیوه‌ای است که عملاً یک درصد به هزینه شرکت‌ها افزوده می‌شود و این حکم فشار مضاعفی را به ساختار مالی شرکت‌های دولتی وارد می‌کند. ثانیاً امکان تحقق منابع این بند، ضعیف است و تصویب این حکم سبب خواهد شد تا دستگاه‌های مرتبط، بر مبنای این حکم اقدام به ایجاد تعهد نمایند که در مقام اجرا عدم تحقق منابع سبب ایجاد دین جدید بر ذمه دولت می‌شود. ثالثاً باتوجه به استدلال‌های صورت گرفته در گزارش، پیشنهاد می‌شود:

اولویت اول - این بند حذف شود.

اولویت دوم - در صورت اصرار بر تصویب، متن ذیل که شفاف‌تر از متن مصوب است جایگزین گردد:

«دولت از طریق خزانه‌داری کل کشور مکلف است منابع ناشی از صرفه‌جویی ماهیانه حداکثر یک درصد از یک‌دوازدهم (۱/۱۲) «هزینه‌های عملیات جاری» و «هزینه‌های سرمایه‌ای از محل منابع داخلی» شرکت‌های دولتی سودده و سربه‌سر، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌های دولتی (به‌استثنای شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نفت) مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون را از حساب‌های دستگاه‌های یاد شده برداشت و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور موضوع ردیف ۱۳۰۴۲۵ جدول شماره (۵) این قانون در سال ۱۳۹۶ واریز نماید. فهرست شرکت‌های موضوع این بند ظرف ۲۰ روز از ابلاغ این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه به خزانه‌داری کل کشور ارسال می‌شود».

