

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۳۲۵
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۷/۱۷

عنوان گزارش:
اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان:
فرید کاظمی، محمد مهدی جعفری

ناظران علمی:
سید عباس پرهیزکار، محمد حسین معماریان

همکاران:
محمد مهدی سرمست، سید محمد حسین فاطمی، ابولقاسم رجبی

اظهار نظر کنندگان:
امین الله پانژاد، محمد برزگر خسروی، سید مجتبی شهر آیینی

گرافیک و صفحه آرایی:
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:
۱. اصلاحیه بودجه
۲. بودجه ۱۴۰۲

تاریخ شروع:
۱۴۰۲/۵/۱

تاریخ پایان:



فهرست مطالب

| | |
|----|---|
| ۶ | خلاصه مدیریتی..... |
| ۸ | ۱. مقدمه..... |
| ۹ | ۲. اظهار نظر کارشناسی درباره احکام..... |
| ۹ | ۲-۱. ماده (۱)..... |
| ۱۰ | ۲-۲. ماده (۲)..... |
| ۱۰ | ۲-۳. ماده (۳)..... |
| ۱۱ | ۲-۴. ماده (۴)..... |
| ۱۱ | ۲-۵. ماده (۵)..... |
| ۱۲ | ۲-۶. ماده (۶)..... |
| ۱۲ | ۲-۷. ماده (۷)..... |
| ۱۳ | ۲-۸. ماده (۸)..... |
| ۱۴ | ۲-۹. ماده (۱۱)..... |
| ۱۴ | ۲-۱۰. ماده (۱۲)..... |
| ۱۵ | ۲-۱۱. ماده (۱۳)..... |
| ۱۵ | ۲-۱۲. ماده (۱۴)..... |
| ۱۵ | ۲-۱۳. ماده (۱۵)..... |
| ۱۶ | ۲-۱۴. ماده (۱۶)..... |
| ۱۶ | ۲-۱۵. ماده (۱۹)..... |
| ۱۷ | ۲-۱۶. ماده (۲۰)..... |
| ۱۸ | ۲-۱۷. ماده (۲۱)..... |
| ۱۸ | ۳. جمع بندی..... |
| ۱۸ | منابع و مأخذ..... |



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»

خلاصه مدیریتی



مسئله اصلی

دولت در راستای رفع برخی ابهام‌ها در قانون بودجه، بهبود مدیریت مالی و دریافت برخی مجوزهایی تسهیل کننده که انضباط مالی را خدشه دار خواهد کرد احکامی برای اصلاح قانون بودجه ارائه کرده است.

نقاط قوت و ضعف لایحه

احکام لایحه دوفوریتی اصلاح بودجه در محورهای زیر قابل تقسیم‌بندی و تحلیل کارشناسی است:

❖ احکام رفع کننده ابهام‌های شکلی و تغییر دهنده فرایند اجرای قانون بودجه سال ۱۴۰۲

ماده (۷) و بخشی از ماده (۶) لایحه با موضوع یکسان کردن شماره ردیف‌ها و رفع مغایرت بین جداول و احکام

ماده (۱۶) لایحه مبنی بر افزایش سقف منابع و مصارف اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی به میزان پرداختی طرح دارو یار.

ماده (۱۳) لایحه رفع ابهام در خصوص شیوه انعکاس مالی منابع حاصل از مالیات و عوارض فعلی حامل‌های انرژی و واریز به خزانه و سپس اختصاص برای خرید تضمینی گندم.

ماده (۱۷) لایحه در خصوص تغییر بند «۱۱» تغییرات متفرقه قانون بودجه از عبارت قرارگاه امام حسن مجتبی به عبارت دستگاه‌های اجرایی ذی ربط.

ماده (۱۸) لایحه انتقال اعتبارات معاونت روستایی و مناطق محروم از جدول متفرقه (جدول ۹) به جدول دستگاه‌ها (جدول ۷).

از منظر کارشناسی عدم اصلاح برخی از این احکام مانند مواد (۶)، (۷)، (۱۶) می‌تواند مشکلاتی را در اجرای بودجه به همراه داشته باشد.

۲ احکامی با هدف مدیریت مالی اجرای بودجه

ماده (۲) لایحه حذف عبارت «با احتساب هر تن مواد اولیه قیر (و کیوم باتوم به مبلغ هفتاد و پنج میلیون (۷۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال» در بند «ک» تبصره «۱» قانون بودجه به منظور کنترل تعهدات دولت در تأمین قیر تا سقف اعتبار در نظر گرفته شده که این موضوع از منظر کارشناسی دارای منطق قابل دفاعی است.

ماده ۱۴ لایحه وزارت نفت (شرکت ملی نفت) ایران را مجاز دانسته که کسری منابع هدفمندی یارانه‌ها را از محل درآمد حاصل از ۱. صادرات نفت، میعانات گازی و صادرات گاز، ۲. فروش داخلی و صادرات محصولات فرعی گازی تأمین کند. بخش اول این مجوز ناظر به منابع بودجه عمومی و بخش دوم مربوط به منابعی است که ۶۰ درصد آن در بند «ص» تبصره قانون^۱ تعیین تکلیف شده و ۴۰ درصد مابقی آن نیز طبق حکم ذیل جدول تبصره «۱۴» به مصارف مربوط به جبران قدرت خرید خانوارهای ناشی از افزایش قیمت کالاهای اساسی و جبران افزایش مستمری خانوارهای تحت پوشش اختصاص یافته است. به نظر این امکان وجود دارد که بخشی از کسری ردیف مربوط به پرداخت یارانه با تغییر شیوه یارانه نقدی به کالا برگ بدون نیاز به اصلاح قانون و از طریق مجوزهای کنونی تأمین شود.

ماده (۱۱) لایحه عنوان کرده که مستمری والدین شهدا معادل حداقل حکم حقوقی بازنشستگان خواهد بود. بر اساس جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۲» مستمری والدین شهدا، معادل حکم حقوقی شهید تعیین شده است. پرداخت مستمری والدین شهدا معادل حکم حقوق شهید واجد بار مالی مازادی برای دولت بود که این منابع در قانون در نظر گرفته نشده است با این حال با توجه به اینکه در سال ۱۴۰۱ این مستمری معادل حداقل حقوق کارگزینی کارکنان بود کاهش آن به حداقل حکم بازنشستگان مناسب نیست.

۳ احکام برهم زننده انضباط بودجه‌ای و تشدید کننده کسری بودجه

بر هم زدن انضباط مالی بودجه:

● **ماده (۱): مجوز تهاتر ۱۵ میلیارد یورو نفت و میعانات** مهم‌ترین و مخرب‌ترین حکم اصلاحیه بودجه از منظر بودجه‌ریزی است و بر این اساس به دولت مجوز داده شده است که تا سقف ۱۵ میلیارد یورو بابت بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات قطعی خود، تأمین کسری اعتبارات موضوع این قانون و ... از طریق تحویل نفت خام و میعانات گازی اقدام کند. علاوه بر نکات ناظر بر انضباط مالی و اصول بودجه‌ریزی در حال حاضر مبلغ در نظر گرفته شده سهم دولت در قانون بودجه از محل صادرات نفت، میعانات گازی و گاز سهم دولت حدود ۱۶ میلیارد دلار است که در چهار ماه تنها حدود ۵۰ درصد مصوب این مدت وصول شده است. همچنین بر اساس اعلام رسمی وزارت نفت در پیش جلسه شورای هماهنگی سران قوا تراز نفت کشور با لحاظ مصرف پالایشگاه‌های داخلی (حدود ۲ میلیون و ۱۰۰ هزار بشکه در روز) و مصوبات تهاتر نفت موجود منفی است.

● **ماده (۱۵) لایحه** با تغییر سقف مجوز قانونی برای انحراف از میزان اعتبارات مصوب موجب بی‌اثر کردن اقدام انضباطی مجلس برای محدود کردن اختیار تخصیص بودجه دستگاه‌ها، خواهد شد.

ایجاد ناترازی در بودجه:

● **بخش دوم ماده (۶) لایحه** پیشنهادی برای تغییر اعتبار ردیف (۷۷-۵۳۰۰۰۰) به «سیصد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» به شکل کنونی منجر به ناترازی ۲۲ هزار میلیارد تومانی در منابع و مصارف بودجه می‌شود.

● **ماده (۳) لایحه** با موضوع مجوز پرداخت هزینه‌های حمل و نقل و صادرات نفت از محل سرجمع ردیف نفت در بودجه عمومی است که تصویب آن تا سقف ۴,۵ هزار میلیارد تومان منابع بودجه را کاهش می‌دهد.

۱. دولت مکلف است از طریق وزارت نفت و با استفاده از منابع داخلی ارزی و ریالی شرکت تابعه ذی‌ربط وزارت نفت حاصل از فروش داخلی و صادرات محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد، حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» را ایجاد و با رعایت قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ حداقل شصت درصد (۶۰٪) از این منابع را در سال ۱۴۰۲ تا سقف نهصد و پنجاه هزار میلیارد (۹۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال متناسب با وصول درآمد به صورت ماهانه به این حساب واریز کند.

- **ماده (۱۴) لایحه** که به دنبال تأمین کسری تبصره «۱۴» بوده است در صورت تأمین منابع از محل سهم دولت در درآمد حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی، صادرات گاز فروش داخلی موجب کسری نامشخص منابع قانون بودجه سال ۱۴۰۲ می‌شود.
- **ماده (۱۲) لایحه** مبنی بر حذف سقف حقوق برای اعضای هیئت علمی و کاهش مالیات اعضای هیئت علمی علاوه بر غیر عادلانه بودن و مبهم بودن ضرورت آن موجب کاهش منابع بودجه می‌شود که کسری آن تأمین نشده.
- **ماده (۹) لایحه** کاهش حقوق ورودی تجهیزات مصرفی پزشکی به یک درصد بدون تأمین منابع مالی.
- **۱۴ احکام اصلاحی و مطلوب:** ماده (۴) با موضوع عدم دریافت سود شرکت‌های زیان‌ده توسط دولت و ماده (۵) با موضوع تعیین تکلیف بنگاه‌هایی که کار حاکمیتی انجام می‌دهند برای جلوگیری از واگذاری آنها احکام مطلوب در حوزه شرکت‌های دولتی هستند. در حوزه سیاست‌های مالیاتی نیز تصویب حکم ماده (۸) با موضوع تعیین تکلیف معافیت مالیاتی واحدهای تولیدی و معدنی نیز از منظر کارشناسی توصیه می‌شود (این حکم در برنامه هفتم نیز مطرح شده است).

۵ اصلاح عناوین ردیف‌های جدول ۹

پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

با توجه به نکات ذکر شده مبنی بر نیاز به انجام برخی از اصلاحات مطرح شده در احکام و همچنین به منظور حرکت به سمت ارائه لوایح اصلاح بودجه به جای تمرکز بر دریافت اختیار بدون قید و شرط تخصیص یا استفاده از مجوزهای خارج از بودجه، عدم رد کلیات لایحه اصلاحیه بودجه پیشنهاد می‌شود. با این حال بسیاری از احکام لایحه غیر ضروری، مضر و تشدید کننده عدم انضباط مالی است و در مواردی علاوه بر ایجاد کسری بودجه در عمل، موجب می‌شود که قانون بودجه حتی از نظر شکلی نیز تراز نباشد لذا باید این موارد از لایحه حذف شود. در کنار این موارد بخشی از احکام لایحه اصلاح بودجه که با هدف مدیریت مالی دولت یا رفع ابهام‌های موجود در جداول و عناوین آنها ارائه شده است مطلوب بوده و تصویب آنها توصیه می‌شود.

۱. مقدمه

تدوین اصلاحیه بودجه مدخل صحیح و قانونی دولت برای تغییر ارقام و احکام بودجه طی سال است. هدف اصلی این تغییرات باید تعدیل بودجه نسبت به آثار رخ داده‌های واقع شده طی سال باشد که امکان پیش‌بینی آن در هنگام تدوین لایحه نبوده است. برای مثال در صورتی که طی سال منابع دولت کمتر از میزان پیش‌بینی شده محقق شد و یا مخارج دولت به دلایل پیش‌بینی نشده افزایش یافت، دولت اصلاحیه بودجه برای پوشش کسری ایجاد شده پیشنهاد می‌کند. در تجربه بین‌المللی علاوه بر این هدف، جابه‌جایی ردیف‌های بودجه در نتیجه الزامات اجرایی طی سال نیز در اصلاحیه بودجه به مجلس ارسال می‌شود. از آن جهت که جداول قانون بودجه سال ۱۴۰۲ را مجلس شورای اسلامی تدوین و ابلاغ می‌کند لذا برخی ابهام‌ها برای عملیات اجرایی دولت، نسبت به عناوین جداول و ارتباط آن با احکام ایجاد شده است که رفع این ابهام‌ها موضوع بخشی از لایحه ارسال را تشکیل می‌دهد.

بر اساس هدف اصلی لایحه اصلاحی می‌بایست جبران کسری موجود در بودجه هدفمندسازی یارانه‌ها که در چهار ماهه ابتدایی سال ابعاد آن مشخص شده است با منابع جدید یا کاهش مصارف موجود ترمیم می‌شود که این اتفاق نیفتاده است. در این گزارش احکام لایحه اصلاحیه بودجه به تفکیک بررسی و درباره آن اظهار نظر کارشناسی ارائه شده است.

۲. اظهار نظر کارشناسی درباره احکام



۲-۱. ماده (۱)

متن زیر به عنوان جزء «۳» به بند «ی» تبصره «۱» الحاق می شود:

«دولت مجاز است از طریق شرکت ملی نفت ایران و با معرفی سازمان برنامه و بودجه کشور بابت بازپرداخت بدهی ها و تعهدات قطعی خود، تأمین کسری اعتبارات موضوع این قانون، خرید هواپیما و بالگرد و اجرای طرح های زیربنایی از جمله توسعه نیروگاه های اتمی نسبت به تحویل نفت خام و میعانات گازی براساس قیمت روز صادراتی به اشخاص حقوقی دارای صلاحیت معرفی شده، با لحاظ سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت ایران در سقف پانزده میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) یورو اقدام نماید. تأیید صلاحیت فنی، حرفه ای و مالی اشخاص معرفی شده توسط رئیس دستگاه اجرایی مربوط، صرفاً توسط وزارت نفت انجام می شود.»

اظهار نظر کارشناسی

در حال حاضر مبلغ در نظر گرفته شده در قانون بودجه از محل صادرات نفت، میعانات گازی و گاز سهم دولت حدود ۱۶ میلیارد دلار است که معادل صادرات روزانه ۱ میلیون و ۳۰۰ هزار بشکه نفت و میعانات و گاز به قیمت ۷۰ دلار است که در چهار ماهه تنها حدود ۵۰ درصد مصوب این مدت وصول شده است.

از سوی دیگر مجوز ۳ میلیارد دلار تحویل نفت خام معادل ۱۰۰ هزار بشکه در روز براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برای بنیة دفاعی، ۱۲ میلیارد دلار برای صندوق حمل و نقل معادل ۱۰۰ هزار بشکه در روز و ۱ میلیارد برای سازمان انرژی اتمی براساس مجوز شورای هماهنگی سران قوا و برخی مصوبات دیگر صادر شده است به طوری که براساس اعلام رسمی وزارت نفت در پیش جلسه شورای هماهنگی سران قوا تراز نفت کشور با لحاظ مصرف پالایشگاه های داخلی (حدود ۲ میلیون و ۱۰۰ هزار بشکه در روز) و مصوبات تهاتر نفت موجود منفی است. با توجه به گذشت پنج ماه از سال جاری، تعیین رقم ۱۵ میلیارد دلار تهاتر تا انتهای سال ۱۴۰۲ به معنای تأمین روزانه ۲ میلیون و ۳۰۰ هزار بشکه نفت خام و میعانات گازی است که با توجه به نکات فوق الذکر غیر قابل تأمین است. همچنین گفتنی است نیروهای مسلح هم نتوانسته از ظرفیت کامل تهاتر نفت خود در سال های گذشته استفاده کند، لذا انتظار توانایی استفاده از ظرفیت تهاتر برای سایر دستگاه ها غیر کارشناسی است.

ایراد قانون اساسی و سیاست های کلی به این نوع بودجه ریزی

در سال های اخیر روند تهاتر نفت خام در قالب مجوز های قانون بودجه و خارج از قانون به نحوی بوده که بودجه ریزی را بی معنا کرده است. برای مثال در جزء «۳» بند «ی» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دولت خواستار دریافت مجوزی بدون سقف تهاتر نفت برای تمامی مخارج بودجه و سایر خرج های خارج از قانون نظیر بازپرداخت بدهی های بدون ذکر هیچ عدد و رقمی از سهم هر بخش یا دستگاه کرده بود که مطابق نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام به دلیل وجود ابهام های فراوان و امکان ایجاد فساد در مراحل مختلف مغایر با سیاست های کلی تشخیص داده شد و از سند بودجه حذف شد. مجوز در خواست شده در ماده (۱) لایحه اصلاح بودجه نیز تفاوت چندانی با حکم مذکور ندارد. تهاتر نفت بدون گردش حسابداری آن در خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی با موضوع تمرکز دریافت های دولت در خزانه است. همچنین مجوز فروش نفت توسط دستگاه ها و نهادهایی متفرقه و غیر متخصص و حتی برای مصارف که هیچ ربطی به تهاتر نداشته بلکه به منابع مالی ریالی نیاز دارد، موجب اخلال در صادرات نفت و مدیریت بودجه خواهد شد.

همچنین حکم این ماده در خصوص تعیین ملاک های شناسایی صلاحیت افراد در حوزه های فنی، حرفه ای و مالی، دارای ابهام است و این ابهام،

با اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد و در نتیجه مغایر با اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. طبق تبصره ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، دولت موظف است از سال ۱۳۹۴ به بعد، هم‌زمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری و تعهدات آنها به دولت را که به تأیید سازمان حسابرسی کشور رسیده است، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. در نتیجه، مرجع تأیید بدهی قطعی دولت، سازمان حسابرسی کشور است و نه سازمان برنامه و بودجه. بر این اساس صدر این ماده از حیث اینکه در مقام اصلاح تبصره ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است یا خیر، محل ابهام است؛ در صورتی که این ماده در مقام اصلاح تبصره ماده (۱) قانون مزبور باشد، باید این اصلاح بر اساس بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، به صورت صریح صورت گیرد و الا به جهت مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصل (۱۱۰) قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

۲-۲. ماده (۲)

در بند «ک» تبصره «۱»، عبارت «با احتساب هر تن مواد اولیه قیر (و کیوم باتوم به مبلغ هفتاد و پنج میلیون (۷۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال» به عبارت «به قیمت روز در بورس کالای» اصلاح می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

در قانون بودجه مقرر شده وزارت نفت نسبت به تحویل مواد اولیه قیر به مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان با احتساب هر تن مواد اولیه به مبلغ ۷۵ میلیون ریال از محل تحویل نفت خام اقدام کند. در این حکم مشخص نیست که منظور قانونگذار تحویل قیر در سقف ۲۰ هزار میلیارد تومان صرف نظر از قیمت قیر بوده و یا دولت مکلف است بیش از ۲,۵ میلیون تن و کیوم باتوم (مستقل از رقم هزینه آن و سقف بند) را برای دستگاه‌های اجرایی تأمین کند. در واقع دو رقم درج شده در حکم با یکدیگر ناسازگارند.

در حال حاضر قیمت هر تن و کیوم باتوم در بورس کالا حدود ۱۳ میلیون تومان ارزش گذاری می‌شود که اگر مبنا تحویل ۲,۵ میلیون تن قیر باشد، دولت می‌بایست بیش از ۳۲ هزار میلیارد تومان منابع جهت اجرای قانون تأمین کند. طبیعتاً با افزایش قیمت و کیوم باتوم در بورس کالا بار مالی اجرای قانون افزایش خواهد یافت.

برای جلوگیری از چنین تفسیری از قانون بودجه و رفع ابهام، لازم است تا قیمت درج شده حذف شود با توجه به این موضوع تصویب ماده (۲) لازم به نظر می‌رسد و باید منابع مالی جدید برای این موضوع در نظر گرفته شود.

۲-۳. ماده (۳)

متن زیر به عنوان بند «ش» به تبصره «۱» الحاق می‌شود:

«ش- به وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) اجازه داده می‌شود با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه‌های حمل، بیمه، تخلیه و بارگیری محموله‌های صادرات نفت خام و میعانات گازی را در سقف یک درصد (۱٪) از محل سرجمع درآمدهای صادراتی مربوط پرداخت نماید.»

اظهار نظر کارشناسی

پرداخت هزینه حمل و بارگیری از سرجمع صادرات نفتی، سهم دولت و صندوق توسعه ملی از منابع نفتی را کاهش خواهد داد و لذا هم بودجه ناتراز خواهد شد و هم به کاهش سهم صندوق توسعه ملی منجر خواهد شد که به دلیل داشتن بار مالی برای صندوق، با اساسنامه صندوق توسعه و بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مغایر است. این هزینه‌ها را هم‌اکنون شرکت ملی نفت تأمین می‌کند. با

توجه به اینکه سهم ۱۴,۵ درصد شرکت ملی نفت به منظور تأمین تمامی هزینه‌های تولید و فروش نفت می‌شود، پرداخت هزینه حمل و بارگیری از سرجمع منابع به معنای افزایش سهم شرکت ملی نفت است و مبنای کارشناسی ندارد. در صورتی که به دلایل فنی نیاز به پرداخت هزینه‌های حمل و بارگیری پیش از فروش و وصول درآمدهای صادرات نفتی وجود دارد، پرداخت این هزینه‌ها از سرجمع منابع باید منوط به بازپرداخت آن از محل منابع داخلی شرکت ملی نفت به دولت و صندوق توسعه ملی شود. یک درصد تعیین شده در این حکم برای هزینه‌های حمل، بیمه، تخلیه و بارگیری محموله‌های صادرات نفت خام و میعانات گازی معادل ۴,۵ هزار میلیارد تومان شده و در صورت تصویب حکم به همین میزان از منابع بودجه عمومی کاسته خواهد شد و بودجه ناتراز می‌شود.

۴-۲. ماده (۴)

متن زیر به عنوان تبصره به جزء «۷» بند «د» تبصره «۲» الحاق می‌شود:

«تبصره - در خصوص شرکت‌های دولتی سودده که دارای زیان انباشته می‌باشند، پرداخت سود با رعایت مفاد مواد (۲۳۹) و (۲۴۰) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۴، اجرا می‌شود.»

اظهار نظر کارشناسی

شرکت‌های دولتی با خروج همیشگی ۷۵ درصد سود (۵۰ درصد به عنوان سهم سود دولت و ۲۵ درصد به عنوان مالیات) از شرکت آن هم به صورت علی‌الحساب و پیش از تحقق سود مواجه‌اند. گفتنی است این میزان از خروج سود، برای هر شرکتی سنگین بوده و توان سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی را با کاهش جدی مواجه کرده است.^۱ مشکلی که در حال حاضر وجود دارد این است که این میزان خروج سنگین سود از شرکت، حتی در مورد شرکت‌های دارای زیان انباشته نیز اجرایی می‌شود. خروج ۵۰ درصدی سود (به عنوان سهم سود دولت) برای شرکت‌هایی که با زیان انباشته مواجه هستند فاقد منطق کارشناسی است زیرا سود در شرکت‌های مذکور می‌بایست صرف پوشش زیان انباشته شود و از اینکه با تقسیم سود، توان مالی شرکت تضعیف شود اجتناب گردد. به عنوان مثال، شرکت توانیر در انتهای سال ۱۴۰۰ دارای حدود ۶۷ هزار میلیارد تومان زیان انباشته بوده است، این در حالی است که در پیوست بودجه سال جاری برای این شرکت سود پیش‌بینی شده و شرکت مذکور مکلف به واریز سود سهم دولت به‌رغم وجود این حجم زیان انباشته است. ضرورت اصلاح این رویه از آنجایی بیشتر می‌شود که بسیاری از شرکت‌های دارای زیان انباشته با زحمت از زیان‌دهی خارج شده و اگر خروج سود از آنها با این شدت ادامه یابد، احتمال بازگشت مجدد آنها به جمع شرکت‌های زیان‌ده تقویت خواهد شد. مقصود از ارائه ماده (۴) لایحه، عدم پرداخت سود سهم دولت یا پرداخت مبلغ کمتری از سود (کمتر از ۵۰ درصد) از سوی شرکت‌هایی است که سودده بوده لیکن با زیان انباشته مواجه‌اند. بر اساس آنچه عنوان شد، از منظر کارشناسی تصویب این حکم توصیه می‌شود.

۵-۲. ماده (۵)

بند «س» تبصره «۲» حذف می‌شود.

۱. ماده (۲۳۹) قانون تجارت: سود قابل تقسیم عبارت است از سود خالص سال مالی شرکت منهای زیان‌های سال‌های مالی قبل و اندوخته قانونی مذکور در ماده (۲۳۸) و سایر اندوخته‌های اختیاری به‌علاوه سود قابل تقسیم سال‌های قبل که تقسیم نشده است.
ماده (۲۴۰) قانون تجارت: مجمع عمومی پس از تصویب حساب‌های سال مالی و احراز اینکه سود قابل تقسیم وجود دارد مبلغی از آن را که باید بین صاحبان سهام تقسیم شود تعیین خواهد نمود. علاوه بر این مجمع عمومی می‌تواند تصمیم بگیرد که مبلغی از اندوخته‌هایی که شرکت در اختیار دارد بین صاحبان سهام تقسیم شود در این صورت در تصمیم مجمع عمومی باید صریحاً قید شود که مبالغ مورد نظر از کدام یک از اندوخته‌ها باید برداشت و تقسیم گردد. هر سودی که بدون رعایت مقررات این قانون تقسیم شود منافع موهوم تلقی خواهد شد. نحوه پرداخت سود قابل تقسیم توسط مجمع عمومی تعیین می‌شود و اگر مجمع عمومی در خصوص نحوه پرداخت تصمیمی نگرفته باشد هیئت‌مدیره نحوه پرداخت را تعیین خواهد نمود ولی در هر حال پرداخت سود به صاحبان سهام باید ظرف هشت ماه پس از تصمیم مجمع عمومی راجع به تقسیم سود انجام پذیرد.

اظهار نظر کارشناسی

الزام دولت به گروه‌بندی مجدد بنگاه‌هایی که طی سال‌های گذشته از گروه‌بندی خارج شده لیکن گروه جدیدی برای آنها تعیین نشده بود برای اولین بار در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ درج شد و مطابق آن، دولت اقدام به گروه‌بندی مجدد بنگاه‌های مذکور کرد؛ اما مشکلی که در فرایند طی شده در سال ۱۴۰۱ وجود داشت آن بود که در برخی از موارد (که تعداد آنها کم نبود)، جمع‌بندی دولت آن بود که شرکت مورد نظر می‌بایست ذیل گروه ۳ (بنگاه‌های غیرقابل واگذاری) طبقه‌بندی شود اما قرار دادن شرکت‌های مذکور در گروه ۳، با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی سازگار نبود. توضیح اینکه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، استمرار هرگونه فعالیت اقتصادی خارج از موارد مذکور در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی را برای دولت ممنوع کرده است. حال آنکه موضوع فعالیت شرکت‌های مذکور مشمول فعالیت‌های صدر اصل (۴۴) نبود و به این دلیل، امکان قرار دادن آنها در زمره بنگاه‌های غیرقابل واگذاری، با سیاست‌های کلی ناسازگار بود. برخی از مصادیق واضح چنین شرکت‌هایی عبارتند از روزنامه رسمی، صندوق ضمانت صادرات، چاپخانه دولتی و غیره. بدیهی است که شرکتی مثل روزنامه رسمی غیرقابل واگذاری است اما درعین حال، قرار دادن آن در زمره شرکت‌های گروه ۳، مغایر با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. از آنجایی که این ایراد مربوط به سیاست‌های کلی است، حل آن تنها با اجازه مقام معظم رهبری ممکن بوده و به همین دلیل در بودجه سال ۱۴۰۲، اجازه ایشان برای انتقال بنگاه‌ها به گروه ۳ به‌عنوان قید درج شده است. لیکن با استعلام از معظم‌له برای این مسئله، ایشان تصمیم‌گیری در خصوص این موضوع را مستلزم کار کارشناسی دانسته و از ورود به مسئله اجتناب کردند. بر این اساس، موضوع در سطح اصلاح سیاست‌های کلی می‌بایست دنبال شده و ضرورتی به درج این حکم در بودجه نیست. در نتیجه تصویب این ماده (یعنی حذف حکم مندرج ذیل قانون بودجه) بدون اشکال به نظر می‌رسد.

۲-۶. ماده (۶)

در بند «ی» تبصره «۵» عبارت «به ردیف درآمدی شماره (۳۱۰۱۰۸) جدول شماره ۵ این قانون واریز» حذف می‌شود و متناسباً اعتبار ردیف (۷۷-۵۳۰۰۰۰) به «سیصد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» تغییر می‌کند.

اظهار نظر کارشناسی

با توجه به آنکه عنوان و اعتبار مندرج در ردیف ۳۱۰۱۰۸ جدول ۵ با متن حکم قانون بودجه در بند «ی» تبصره «۵» تطابق ندارد، بخش اول پیشنهاد مذکور صحیح است. باین حال، عبارت مندرج در ردیف فوق در جدول ۵ غلط بوده و باید تصحیح شود. در خصوص بخش دوم پیشنهاد فوق، با توجه به اینکه در متن بند «ی» عبارت «در سقف مندرج در بند «ب» وجود دارد، بنابراین تصحیح ردیف مصارف مربوطه (۷-۵۳۰۰۰۰) از ۸ هزار میلیارد تومان به ۳۰ هزار میلیارد تومان مستلزم کاهش مصارف ۲۲ هزار میلیاردی در سایر ردیف‌هاست در حالی که متن بند اصلاحی لایحه در این خصوص مسکوت است. از این رو بخش دوم پیشنهاد مذکور دقیق نیست و تصویب آن با ۲۲ هزار میلیارد تومان بار مالی همراه است. لذا ضروری است دولت ردیف‌هایی که باید برای تأمین منابع لازم افزایش ردیف (۷-۵۳۰۰۰۰)، کاهش یابد را مشخص نماید.

۲-۷. ماده (۷)

در بند «ز» تبصره «۶» ردیف درآمدی (۱۱۰۵۲۰) به (۱۶۰۱۷۷) اصلاح شده و درآمد آن عیناً به ردیف مذکور اضافه می‌شود و متناسباً عنوان ردیف (۱۶۰۱۷۷) به صورت «درآمد حاصل از وضع عوارض صادرات مواد خام و نیمه‌خام و کالاهای با

ارزش افزوده پایین موضوع بند «ز» تبصره «۶» و نیز ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیری» اصلاح می شود.

اظهار نظر کارشناسی

مطابق با مصوبه مجلس در قانون بودجه ۱۴۰۲ سه نوع درآمد بند «ز» تبصره «۶» که عبارتند از: عوارض صادراتی، مالیات و حقوق ورودی کالاهای خام و نیمه خام باید به سه ردیف جداگانه در جدول ۵ به شماره های ۱۱۰۵۲۰، ۱۱۰۵۱۸ و ۱۱۰۴۱۸ واریز شود. براساس قانون بودجه منابع این سه ردیف در اختیار معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری است. عنوان ردیف های ۱۱۰۵۲۰ و ۱۱۰۵۱۸ دارای ایراد بوده و نیازمند اصلاح است. از آنجایی که در جدول ۵ ردیف دیگری با موضوع مشابه (ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر با موضوع وضع عوارض بر صادرات کالاها) به شماره ۱۶۰۱۷۷ موجود است، در لایحه دولت پیشنهاد شده منابع ردیف ۱۱۵۲۰ نیز به ردیف ۱۶۰۱۷۷ واریز شده و دو ردیف یکی شوند. به دلیل آنکه در ردیف ۱۰۲-۵۳۰۰۰ جدول متفرقه اعتبار لازم برای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری دیده شده است لذا، انتقال منابع ردیف ۱۱۵۲۰ به ۱۶۰۱۷۷ تأثیری در بودجه در اختیار معاونت علمی نداشته و تصویب آن از لحاظ کارشناسی بلا مانع است.

۸-۲. ماده (۸)

متن زیر به عنوان بند «غ» به تبصره «۶» الحاق می شود:

«غ - معافیت موضوع بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ صرفاً نسبت به محصولات جدید یا اضافه شده بابت انجام سرمایه گذاری واحدهای صنعتی و معدنی که برای آنها در طول اجرای برنامه مذکور (۱۳۹۵-۱۳۹۰) از سوی وزارتخانه های ذی ربط پروانه بهره برداری (اعم از اصلی، اصلاحی، متمم یا جایگزین) یا قرارداد استخراج و فروش منعقد شده است. جاری می باشد.»

اظهار نظر کارشناسی

با توجه به ابهام ایجاد شده در خصوص دایره شمول معافیت بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه (که آیا معافیت ۲۰ ساله فقط شامل آن واحدهایی است که در طول برنامه پنجم سرمایه گذاری کردند یا واحدهای قدیمی قبل از برنامه که هیچ سرمایه گذاری در طول برنامه پنجم نداشتند نیز از این معافیت برخوردارند؟)، ضروری است جهت حل اختلاف و رفع ابهام، دامنه شمول این معافیت را مجلس شورای اسلامی تعیین کند و صرفاً محدود به واحدهای صنعتی معدنی باشد که در طول برنامه به سرمایه گذاری اقدام کرده باشند؛ این مشوق ارتباطی به واحدهای قدیمی بدون سرمایه گذاری جدید ندارد. هر چند از منظر کارشناسی تصویب حکم مطلوب است؛ اما با عنایت به ایراد هیئت عالی نظارت بر سیاست های کلی نظام به حکم این ماده، در جریان رسیدگی و تصویب بودجه سال ۱۴۰۲، تکرار آن توصیه نمی شود.^۱

۱. مشابه این حکم در لایحه و مصوبه اولیه بودجه سال ۱۴۰۲ در مجلس وجود داشت ولی از سوی هیئت عالی نظارت مورد ایراد قرار گرفت. هیئت عالی نظارت در این خصوص بیان می دارد: «در جزء «۶» بند «ث» تبصره «۶» به این اشاره است که معافیت بند «ب» ماده (۱۵۹)، در خصوص بنگاه هایی جاری است که پروانه بهره برداری یا قرارداد استخراج آنها در طی قانون برنامه پنجم صادر شده باشد که این کار بنگاه هایی را که بعد از برنامه پنجم و با توجه به این بند سرمایه گذاری کرده اند دچار افزایش هزینه پیش بینی نشده می نماید و عملاً معافیت مالیاتی برای سرمایه گذاری در مناطق محروم را کاهش و در نتیجه انگیزه سرمایه گذاری و تولید در این مناطق را کاهش می دهد و از طرفی، خلاف عدالت مالیاتی است. البته طبق اظهار برخی از نمایندگان دولت و مجلس، ابهام ناشی از رأی یکی از مراجع قضایی در تعیین حدود ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنج ساله پنجم سبب درج این جزء در مصوبه بودجه بوده است که این ابهام نیز از طریق یک استفساریه دوفوریتی توسط مجلس قابل رفع است.» مجلس شورای اسلامی، در راستای رفع ایراد هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست های کلی نظام، حکم مذکور را حذف کرد. همچنین گفتنی است در این خصوص یک طرح استفساریه به شماره ثبت ۶۶۹ در مجلس در جریان است که مدت طولانی است در کمیسیون اقتصادی بلا تکلیف مانده است از طرف دیگر مشابه این حکم در لایحه برنامه هفتم و لایحه الحاق (۳) نیز آمده است.

۹-۲. ماده (۱۱)

جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۲» به شرح زیر اصلاح می‌شود:

«۶- مستمری والدین شهدا معادل حداقل حکم حقوقی بازنشستگان خواهد بود.»

اظهار نظر کارشناسی

بر اساس جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۲» مستمری والدین شهدا، معادل حکم حقوقی شهید تعیین شده است. پرداخت مستمری والدین شهدا معادل حکم حقوق شهید واجد بار مالی مازادی برای دولت بود که این منابع در قانون در نظر گرفته نشده است. با توجه به اینکه در قانون بودجه ۱۴۰۱، مستمری والدین معادل حداقل حکم کارکنان (برای سال ۱۴۰۲ حدوداً ۷,۹۰۰ میلیون تومان) تعیین شده بود. از آنجایی که حداقل حکم کارکنان تقریباً ۱۰ درصد بیشتر از حداقل حکم حقوق بازنشستگان است و در قانون جامع ایثارگران (ماده ۲۳) نیز پرداخت مستمری والدین شهدا معادل یک‌ونیم برابر حداقل حقوق کارکنان تعریف شده است، بنابراین منطقی به نظر می‌رسد مستمری برای امسال نیز معادل حداقل حکم کارکنان تعریف شود، یا منابع مورد نیاز برای پرداخت‌های بالاتر تأمین شود. همچنین از لحاظ نگارشی حداقل «حکم حقوق» نسبت به عبارت «حکم حقوقی» عبارت دقیق‌تری است.

۱۰-۲. ماده (۱۲)

در بند «ج» تبصره «۱۲» عبارت «اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و» حذف و متن

زیر به انتهای بند مذکور اضافه می‌شود:

«مالیات حقوق و مزایای اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهش و فناوری، ده درصد (۱۰٪) تعیین و تبصره

«۲» ماده (۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم به قوت خود باقی است.»

اظهار نظر کارشناسی

این ماده درصدد است تا اولاً حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها را از سقف مندرج در بند ج تبصره ۱۲ که در سال ۱۴۰۲ به میزان پانصد و پنجاه میلیون (۵۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) تعیین شده بود مستثنی نماید. این در حالی است که در همین بند بخش‌هایی از حقوق اعضای هیئت علمی نظیر حق تحقیق، حق التألیف و حق داوری، راهنمایی و مشاوره پایان نامه‌ها و رساله‌ها و حق تدریس از سقف مستثنی شده بود. علاوه بر این در انتهای همین بند به دولت اجازه داده شده بود تا با پیشنهاد شورای حقوق و دستمزد و تصویب هیئت وزیران سایر موارد خاص مستثنی از سقف را تعیین نماید. با توجه به توضیحات ذکر شده حذف قاعده سقف حقوق برای تمامی اعضای هیئت علمی مطلوب نمی‌باشد. در بخش دیگر حکم ماده (۱۲) لایحه اصلاحیه بودجه ۱۴۰۲ پیشنهاد شده تا اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها از نرخ‌های پلکانی مالیات حقوق مستثنی شده و صرفاً مشمول نرخ ۱۰٪ باشند و ثانیاً تبصره «۲» ماده (۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم (مالیات ۱۰ درصدی حق التدریس و ۵ درصدی قرارداد پژوهشی) را که در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ لغو شده بود جاری کند. در این خصوص موارد زیر قابل ذکر است: اولاً دولت برای حکمی که در لایحه خودش وجود داشته اصلاحیه داده است که نشان از عدم دقت کافی در تدوین لایحه دارد. ثانیاً در خصوص مالیات حقوق اعضای هیئت علمی، به دلیل رعایت عدالت مالیاتی و عدم تبعیض از سال ۱۴۰۱ نظر دولت و مجلس این بود که اعضای هیئت علمی نیز همچون سایر کارگران و کارمندان مشمول نرخ‌های پلکانی باشند. بر همین مبنا استثنا کردن اعضای هیئت علمی خلاف عدالت بوده و از مصادیق تبعیض ناروا موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. در خصوص تبصره «۲» ماده (۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم چنانچه از نظر اجرایی مصوبه فعلی بودجه برای دولت

چالش ایجاد کرده است، با این اصلاحیه می‌توان موافقت کرد.

۱۱-۲. ماده (۱۳)

در جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۴»، بعد از عبارت «این بند را» عبارت «پس از واریز به حساب درآمدی سازمان امور مالیاتی کشور و برگشت آن به حساب هدفمندسازی یارانه‌ها از طریق خزانه» الحاق می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

با توجه به اینکه سازمان هدفمندی یارانه‌ها مستقیماً منابع مالیات ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی را از شرکت ملی پخش دریافت می‌کند و نسبت به هزینه‌کرد آن اقدام می‌کند لازم است تا برای درج این رقم در عملکرد وصول مالیات در کشور این منابع به حساب سازمان مالیاتی واریز و مجدد به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها بازگردانده شود. لذا حکم این ماده از منظر کارشناسی مورد تأیید است.

۱۲-۲. ماده (۱۴)

متن زیر به‌عنوان بند «ک» به تبصره «۱۴» الحاق می‌شود:

«ک- وزارت نفت (شرکت ملی نفت) ایران مجاز است کسری منابع هدفمندی یارانه‌ها بابت خرید تضمینی گندم مابه‌التفاوت پرداختی نانوایان (طرح هوشمند یارانه آرد و نان)، مابه‌التفاوت نرخ ارز دارو و افزایش مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، موضوع جدول این تبصره را از محل درآمد حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی، صادرات گاز فروش داخلی و صادرات محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان، گوگرد و سایر درآمدهای در اختیار خود تأمین و به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها واریز نماید.»

اظهار نظر کارشناسی

با توجه به اینکه در حال حاضر مجوزی برای تأمین بخشی از کسری هدفمندی از منابع شرکت‌های نفت و گاز در ذیل جدول تبصره «۱۴» درج شده است، بدون تصویب حکم این ماده نیز این اقدام قابل انجام است.^۱ همچنین در بند «ص» تبصره «۱» قانون بودجه بخش دیگری از منابع داخلی شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت تعیین تکلیف شده است.^۲

۱۳-۲. ماده (۱۵)

در بند «ی» تبصره «۱۹» عبارت «برای مصارف آن» حذف می‌شود.

۱. وزارت نفت موظف است از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط منابع بند «ص» تبصره «۱» این قانون را بابت سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود از محل فروش داخلی و صادرات محصولات فرعی گاز از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد پرداخت کند. مبلغ یادشده به سقف منابع این جدول اضافه می‌شود تا بابت مصارف مربوط به جبران قدرت خرید خانوارهای ناشی از افزایش قیمت کالاهای اساسی از طریق پرداخت کالا برگ الکترونیکی موضوع ردیف ۱۲ این جدول و برای جبران افزایش مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی، مندرج در جزء «۵» بند «الف» تبصره «۱۲» این قانون هزینه شود.

۲. دولت مکلف است از طریق وزارت نفت و با استفاده از منابع داخلی ارزی و ریالی شرکت تابعه ذی‌ربط وزارت نفت حاصل از فروش داخلی و صادرات محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد، حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» را ایجاد و با رعایت قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ حداقل شصت درصد (۶۰٪) از این منابع را در سال ۱۴۰۲ تا سقف نهصد و پنجاه هزار میلیارد (۹۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال متناسب با وصول درآمد به‌صورت ماهانه به این حساب واریز کند.

اظهار نظر کارشناسی

در بند «ی» تبصره «۱۹» جابه‌جایی ردیف‌های اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای توسط سازمان برنامه محدود شده است. مطابق با اصلاحیه دولت، عبارت «برای مصارف آن» از قانون بودجه حذف می‌شود. اصلاح مذکور دارای ابهام بوده و هدف آن مشخص نیست و از حیث وجود ابهام و امکان تفاسیر متعدد، مغایر با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. پیش‌بینی می‌شود با حذف عبارت «برای مصارف آن» مطابق با اصلاحیه دولت، جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای در موارد ضروری به جای سقف ۵ درصد هر ردیف (علاوه بر ۲۰ درصد مجوز قانون بودجه در صدر حکم)، به ۵ درصد از کل مصارف عمومی افزایش می‌یابد. مطابق با تفسیر مذکور از اصلاحیه دولت، اختیار سازمان برنامه برای جابه‌جایی ردیف‌های مصارف افزایش پیدا می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، ۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای بودجه معادل ۷۵ هزار میلیارد تومان بوده و برای اعتبارات عمرانی ۱۹ هزار میلیارد تومان است که این ارقام می‌تواند صرفاً به بودجه یک دستگاه اختصاص پیدا کند و تخصیص ردیف آن را حتی به بیش از ۱۰۰ درصد سقف قانون بودجه افزایش دهد. با توجه به اینکه هدف قانون بودجه انضباط‌بخشی به تخصیص مصارف بوده است، با حذف عبارت «برای مصارف آن» در اصلاحیه قانون مخالفت می‌شود و از نظر کارشناسی مورد تأیید نیست.

۱۴-۲. ماده (۱۶)

متون زیر به‌عنوان بندهای «ع» و «ف» به تبصره «۱۹» الحاق می‌شوند:

«ع» هرگونه پرداخت از سوی سازمان‌های بیمه‌گر پایه در اجرای طرح دارویار از محل جزء (۱-۱) بند «الف» تبصره «۱۴» در وجه دانشگاه‌های علوم پزشکی و مراکز خدمات بهداشتی و درمانی به سقف درآمد و هزینه‌های اختصاصی آنها اضافه می‌شود.

«ف» جابه‌جایی اعتبار از ستون اعتبارات هزینه‌ای اختصاصی به ستون تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاصی با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور مجاز است.»

اظهار نظر کارشناسی

به نظر می‌رسد دلیل طرح این پیشنهاد لحاظ نشدن اعتبارات دارویار در ردیف بودجه دانشگاه‌های علوم پزشکی است. در صورتی که بخشی از این اعتبارات مزاد بر سقف باشد، به‌منظور امکان هزینه‌کرد منابع وصولی و رفع عدم تعادل منابع و مصارف دانشگاه‌های علوم پزشکی و مراکز خدمات درمانی و بهداشتی، لازم است سقف اعتبار به میزان واریزی طرح دارویار افزایش یابد. از این رو پیشنهاد اصلاحی قابل قبول است. در خصوص بند «ف» با موضوع جابه‌جایی اعتبارات، از آنجایی که براساس ذیل اصل (۵۲) قانون اساسی، تغییر در ارقام بودجه تابع مراتب مقرر در قانون است؛ مجوز تام به سازمان برنامه و بودجه کشور مغایر اصل مذکور است.

۱۵-۲. ماده (۱۹)

عبارت «نرخ تبدیل ارز حاصل از فروش نفت نیروهای مسلح با نرخ ارز صادراتی تالار دوم محاسبه می‌گردد» در توضیحات ذیل جدول ۲۱ حذف می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

حذف عبارت مندرج در ذیل جدول ۲۱ در خصوص تعیین نرخ تالار دوم جهت تبدیل ارز حاصل از فروش نفت نیروهای مسلح بدین

معناست که ارزش نیروهای مسلح نیز همانند سایر ارزشهای نفتی به نرخ تالار اول (نرخ ترجیحی) بفروش برسد. با توجه به سیاست تثبیت بانک مرکزی در حوزه ارزش در سال جاری و اینکه ارزش عرضه شده در تالار اول برای واردات کالاهای اساسی تخصیص می‌یابد و با لحاظ تفاوت نرخ ارزش بین دو تالار (تالار اول حدوداً ۲۸۵۰۰ تومان و تالار دوم ۳۷۵۰۰) این مجوز به معنای کاهش دریافتی ریالی نیروهای مسلح خواهد بود. با توجه به اینکه برنامه ریزی مالی نیروهای مسلح بر اساس مفاد قانون بودجه ۱۴۰۲ و با نرخ تالار دوم صورت گرفته است، تغییر منابع درآمدی در حالی که افزون بر شش ماه از سال گذشته منجر به ناترازی درآمد-هزینه‌ای شده و نیروهای مسلح را با کسری در شش ماهه دوم سال مواجه خواهد ساخت که نیازمند اتخاذ تدابیر لازم از سوی دولت است. همچنین با عنایت به اینکه بخشی نیازهای ارزش نیروهای مسلح جهت واردات از تالار دوم تامین می‌شود، الزام به عرضه تمامی منابع ارزی آنها به نرخی غیر از نرخ خرید ارزش (تالار دوم) به کاهش منابع نیروهای مسلح منجر خواهد شد. ازین رو پیشنهاد می‌شود نیروهای مسلح به اندازه‌ای که از تالار دوم ارزش تامین می‌نمایند، مجاز به فروش در تالار دوم باشند و منابع مازاد بر آن با صلاحدید بانک مرکزی به عنوان سیاستگذار ارزش تعیین تکلیف شود. در مجموع پیشنهاد تصویب اصلاحیه فوق منوط به ملاحظه نکات فوق است.

۱۶-۲. ماده (۲۰)

در ردیف شماره (۷۳۰۰۰۰-۱۲۰) طبقه‌بندی اعتبارات از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به هزینه‌ای تغییر می‌کند و در توضیحات آن عبارت زیر الحاق می‌شود:

«وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اعتبارات موضوع این ردیف و اعتبارات بند «س» تبصره «۷» را در قالب انواع روش‌های حمایتی در اختیار اپراتورهای مورد تأیید خود قرار می‌دهد تا صرف توسعه شبکه تار (فیبر نوری) کشور شود.»

اظهار نظر کارشناسی

شبکه فیبر نوری کشور به دو بخش زیرساخت مادر مخابراتی و بخش غیرزیرساختی تقسیم می‌شود. زیرساخت مادر مخابراتی طبق قانون اساسی و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در اختیار دولت است و قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست اما از آنجاکه پوشش و اتصال پرسرعت مبتنی بر تار (فیبر) نوری اماکن اداری، تجاری و مسکونی کشور غیرزیرساختی است در نتیجه اپراتورهای مخابراتی بخش خصوصی باید در این زمینه سرمایه‌گذاری کنند. فیبر نوری پایه و اساس تضمین آینده ارتباطات اینترنتی کشور است. از آنجاکه سرمایه‌گذاری از سوی بخش خصوصی در رقابت با عادت ذائقه کاربران به اینترنت پرسرعت و ارزان تلفن همراه جذابیت ندارد دولت طبیعتاً باید مشوق‌هایی در این زمینه ارائه کند یکی از این مشوق‌ها ارائه حمایت مالی است. زمانی که این اعتبارات به صورت تملک دارایی سرمایه‌ای باشند باید فیبر نوری متعلق به دولت باشد اما در این لایحه دولت درخواست کرده است که اعتبارات به صورت هزینه‌ای و در قالب انواع روش‌های حمایتی در اختیار اپراتورهای مورد تأیید قرار گیرد تا صرف توسعه شبکه تار (فیبر) نوری کشور شود مصرف شوند در این خصوص تکلیف ۱. مالکیت زیرساخت و حق بهره‌برداری آن، ۲. ضوابط حمایت و ۳. شرایط بهره‌مندی از حمایت باید تعیین شود. بدون تدقیق این موضوع‌ها امکان هزینه‌کرد سلیقه‌ای و فساد در هزینه‌کرد منابع وجود دارد و عملاً منافع مشارکت بخش خصوصی عاید کشور نخواهد شد. در این خصوص پیشنهادهای ذیل قابل طرح است:

۱. پذیرش شرط سرمایه‌گذاری حداقل ۵۰ درصدی توسط بخش خصوصی در فیبر نوری و «اهدای مابقی از سمت دولت».
۲. پذیرش هزینه کسب مجوز شهرداری و خاک‌برداری و نصب از سمت بخش خصوصی و مشارکت دولت از طریق تأمین رایگان فیبر نوری. تعهداتی که از بخش خصوصی به‌زای کمک دولتی قابل اخذ است عبارتند از:
 ۱. پذیرش هزینه نگهداری از فیبر نوری،

۲. پذیرش به اشتراک‌گذاری زیرساخت با سایر بازیگران نیازمند استفاده از ظرفیت از جمله رقبا.

۱۷-۲. ماده (۲۱)

عناوین ردیف‌های متفرقه جدول ۹ به شرح جدول پیوست اصلاح می‌شوند.

اظهار نظر کارشناسی

مجلس شورای اسلامی در راستای شفافیت بیشتر اعتبارات متفرقه و کاهش اختیارات جابه‌جایی اعتبارات در طول سال توسط سازمان برنامه و بودجه، در قانون برای ردیف‌های جدول ۹ اعتبارات متفرقه دستگاه متولی و دریافت‌کننده ابلاغ و اعتبار تعیین کرد. این دستگاه‌ها در لایحه بودجه درج نشده بودند. در ماده (۲۱) لایحه اصلاح بودجه، دولت اصلاحاتی را درباره این دستگاه‌های متولی پیشنهاد داده است. اهم این اصلاحات در دو گروه قابل تقسیم است: گروه اول اصلاح دستگاه دریافت‌کننده ابلاغ و تخصیص ردیف مربوطه است. برای مثال ردیف ۱-۵۲۰۰۰ در قانون به وزارت راه و شهرسازی اختصاص یافته بود، مطابق پیشنهاد و توضیح دولت این ردیف متعلق به وزارت نیرو است و عنوان دستگاه باید تغییر کند. گروه دوم ردیف‌هایی است که طبق توضیح دولت به بیش از یک دستگاه مربوط است و اعتبارات آن میان چند دستگاه تقسیم می‌شود. برای مثال اعتبارات ردیف ۶-۵۲۰۰۰ یارانه نهاده‌های کشاورزی و تنظیم بازار کالاهای اساسی میان وزارت صمت و کشاورزی مشترک است لذا دولت پیشنهاد حذف نام دستگاه از ردیف و در واقع تفویض اختیار پرداخت به سازمان برنامه را خواستار شده است. از نظر کارشناسی اصلاحات پیشنهادی برای گروه اول قابل قبول بوده ولی شرط آن درج نام دستگاه صحیح به جای نام دستگاه درج شده در قانون است و نباید ردیف بدون دستگاه بماند. درباره گروه دوم باید اذعان داشت که راه صحیح تقسیم اعتبار بین دو یا چند دستگاه متولی و تعیین دستگاه برای هر بخش آن است که باید از سوی دولت انجام شده و برای درج در لایحه اصلاحیه بودجه به کمیسیون ارائه شود.

۳. جمع‌بندی

با توجه به نکات ذکر شده مبنی بر نیاز به انجام برخی از اصلاحات مطرح شده در احکام و همچنین به منظور حرکت به سمت ارائه لوایح اصلاح بودجه به جای تمرکز بر دریافت اختیار بدون قید و شرط تخصیص یا استفاده از مجوزهای خارج از بودجه، عدم رد کلیات لایحه اصلاحیه بودجه پیشنهاد می‌شود. با این حال بسیاری از احکام لایحه غیر ضروری، مضر و تشدیدکننده عدم انضباط مالی است و در مواردی علاوه بر ایجاد کسری بودجه در عمل، موجب می‌شود که قانون بودجه حتی از نظر شکلی نیز تراز نباشد لذا باید این موارد از لایحه حذف شود. در کنار این موارد بخشی از احکام لایحه اصلاح بودجه که با هدف مدیریت مالی دولت یا رفع ابهام‌های موجود در جداول و عناوین آنها ارائه شده است مطلوب بوده و تصویب آنها توصیه می‌شود.

منابع و مآخذ

تحلیلی بر منابع تبصره «۱۴» در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ - شماره مسلسل ۱۸۹۵۹
اظهار نظر کارشناسی درباره: مصوبه کمیسیون عمران درباره طرح اصلاح بند «ک» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با موضوع اختصاص قیر رایگان به پروژه‌های عمرانی - شماره مسلسل ۱۹۲۲۴



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir