

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

از نگاه اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران

مقدمه

اسناد برنامه‌های بودجه سنواتی به عنوان دستور کار اجرایی سالانه دولت از نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق اهداف بلندمدت توسعه اقتصادی کشور برخوردارند. در قانون اساسی و برنامه‌های پنج‌ساله وظایفی برای دولت تعیین شده است که هر سال بخشی از آن وظایف باید محقق گردد. به عنوان مثال در بند «الف» ماده ۲۳۴ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت مکلف شده است که در طول سال‌های اجرای برنامه به نحوی عمل نماید که متوسط نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی ۸ درصد باشد و این امر متضمن تدوین برنامه‌های دقیق و روشنی خواهد بود که نمود اصلی آن باید در قوانین بودجه سالانه تجلی یابد. به همین ترتیب سایر تکالیفی که در حوزه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، الزامات کاهش نرخ بیکاری، برقرار عدالت اجتماعی، بهبود فضای کسب و کار و توسعه بخش خصوصی برای دولت تعیین شده است نقشی اساسی در تعیین شاکله اصلی قوانین بودجه کشور خواهند داشت.

بنابراین تدوین بودجه‌ای که به الزامات اسناد بالادستی خود پایبند بوده و با در نظر گرفتن شرایط حاکم بر اقتصاد از ساختاری مناسب برخوردار باشد می‌تواند اهداف اساسی رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کل کشور را تامین نماید. اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران فارغ از اجرای وظایف و اختیارات ذاتی مندرج در قانون اتاق ایران، در اجرای بند "د" ذیل ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز موظف است به عنوان مشاور سه قوه، سازوکار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه نماید.

بر همین اساس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران با توجه به ضرورت رفع کاستی‌های موجود در لایحه پیشنهادی و همچنین با هدف تدوین بودجه‌ای برنامه‌مدار که زمینه ساز رشد اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری باشد سعی نموده است تا

ضمن بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ مواردی را جهت ملاحظه و بررسی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

نکات کلیدی:

۱. دولت در قانون اساسی و در برنامه پنج ساله وظایفی دارد که هر سال بخشی از آن وظایف باید تحقق پیدا کند. بی‌برنامگی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، تنها این پیام را می‌رساند که حتی الامکان وضع موجود حفظ شود که با توجه به نرخ بالای بیکاری و تورم، بهره برداری پائین از ظرفیت‌های تولیدی و نرخ پائین سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه، آن نیز بعید به نظر می‌رسد.***

۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، بودجه‌ای قابل مقایسه با هیچ‌ماخذی نیست. لایحه بودجه هر سال معمولاً در بر گیرنده ارقام بودجه سه سال است که به کمک آن هر ناظر و هر کارشناس و به ویژه نمایندگان مجلس می‌توانند درک درست و قضاوتی نزدیک به واقع از سال بودجه، به دست آورند. *

۳. عمده قسمت‌ها و بندهای لایحه ناظر به تکلیف یا مجوز دریافت تسهیلات از بانک مرکزی، نظام بانکی و صندوق توسعه ملی است. صدور اوراق مشارکت نیز بخش دیگری از نیازهای تامین منابع را ارضاء می‌کند. **

۴. مصارف دولت به دلیل عدم انعکاس ارقام مربوط به استفاده از منابعی نظیر منابع هدفمند کردن یارانه‌ها، فروش اوراق مشارکت، واگذاری سهام و دارایی‌های دولت (عمدتاً برای رد دیون)، منابع صندوق توسعه ملی و استفاده از حساب ذخیره ارزی در جداول و ردیف‌های بودجه‌ای با عدم شفافیت روبه‌رو است.***

۵. در لایحه بودجه ۹۱ شاهد روند افزایش بودجه دولت هستیم به طوری که آنچه که دولت در خصوص درآمدهایش (منابع عمومی) برای سال ۹۱ اشاره کرده، ۱۴۴۱ هزار میلیارد ریال است که حدود ۷,۴۰ درصد نسبت به عملکرد تخمین زده شده سال ۹۰ بالاتر است. این به معنای آن است که به سیاست کاهش تصدی‌گری دولت و کوچک سازی نه تنها توجه نشده بلکه سهم دولت در اقتصاد در حال افزایش است و در قوانین بودجه سالیانه کاملاً منعکس است.***

۶. برای جلوگیری از مشکلات آینده ساز و کارهای لازم در خصوص مدیریت تحریم در بودجه لحاظ نشده است.***

۷. در لایحه بودجه، معادل ۱۷ درصد مصارف ذیل ردیف‌های متفرقه توزیع شده است. یعنی دولت برای ۱۷ درصد مصارف عمومی، برنامه و دستگاه مشخصی ندارد. بی انضباطی مالی می‌تواند باعث تمرکز وجوه در دست مراجع یا دستگاه‌های خاصی بدون نظارت کافی شود که اصولاً با بودجه ریزی عملیاتی و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است.***

۸. در لایحه بودجه بخشی از سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دچار انحراف اساسی در اجرا شده است. به طور مثال پرداخت‌ها بابت رد دیون به عنوان یک اصل در بودجه چند سال اخیر دیده شده و بخش قابل توجهی از برنامه خصوصی تنها بابت رد دیون دولت (عمدتاً " بدون تعیین رقم و سقف) در حال هزینه است، در صورتی‌که در سیاست‌ها به آن هیچ اشاره‌ای نشده است و با اهداف کلان سیاست‌های اصل ۴۴ همخوانی ندارد.***

۹. در لایحه بودجه ۹۱ فرآیندهای قانونی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به طور کلی کنار گذاشته شده و واگذاری سهام و سهم‌الشرکه و اموال مستقیماً" به عهده دستگاه اجرایی گذاشته شده است که این امر خلاف قانون مذکور است و باعث اختلال در برنامه خصوصی سازی می‌شود.***

۱۰. علاوه بر نقض فرآیندهای واگذاری مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ماده ۲۹ این قانون مربوط به نحوه مصارف درآمد‌های واگذاری نیز در لایحه بوجه نقض گردیده است.***

۱۱. اهداف تشکیل صندوق توسعه ملی در لایحه نقض شده است و موارد مصرفی خلاف اساسنامه در لایحه وجود دارد. بر اساس قانون صندوق توسعه ملی، اعطای تسهیلات فقط به صورت ارزی است و پرداخت به بنگاه‌های دولتی ممنوع است که در لایحه بودجه این احکام در چندین مورد نقض شده است.***

۱۲. میزان دقیق واریزی به این صندوق در لایحه بودجه مشخص نیست. مبلغی که در لایحه آورده شده که باید به صندوق توسعه واریز شود حدود ۱۳/۵ میلیارد دلار است ولی بر اساس اعداد و ارقام ارائه شده در لایحه باید مبلغ واریزی حدود ۱۸ میلیارد دلار باشد.***

۱۳. ابعاد مالی عملیات دولت در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه مشخص نیست.***

۱۴. اعتبارات یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در ۲۱ مورد جمعاً معادل ۱۳۸ هزار میلیارد ریال می‌باشد و برای پرداخت نقدی جبرانی حذف یارانه‌های فرآورده های نفتی، برق و آب و اعتباری پیش بینی نشده است.***

۱۵. مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی همانند بودجه سال ۹۰ که نرخ تحقق پایینی داشته (برآورد این است که بیش از ۷۰٪ مصوب بودجه محقق نشود) واقع بینانه نیست و حدود ۳۰٪ نسبت به عملکرد تخمینی سال ۹۰ افزایش نشان می‌دهد. ***

۱۶. انتشار اوراق مشارکت با حجم عظیمی که در لایحه آمده و تعهدات آتی جای تامل دارد. ***

۱۷. در لایحه بودجه ۹۱ مشخص نشده که چه طرح‌هایی قرار است از محل مجوزهای درخواست شده در بندهای (۱-۱۱) الی (۴-۱۱) اجرا شود و چه بخشی از منابع مالی این طرح‌ها از محل فروش اوراق مشارکت تامین گردد. از اینرو مجوزهای درخواست شده برای انتشار اوراق مشارکت، احکام قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت را رعایت نکرده است. طرح‌ها باید در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ باشد ***

۱۸. از منابعی مانند اوراق مشارکت یا واگذاری دارایی‌های دولت، برای تامین بخشی از هزینه‌ها استفاده شده است، در صورتیکه این منابع در ردیف‌های بودجه‌ای و سقف ماده واحده بودجه لحاظ نگردیده که نقض قانون اساسی است. ***

۱۹. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ برای نظام بانکی الزام‌ها و تکالیف متعددی دیده شده که نتیجه آن اختلال در نظام پولی و بانکی کشور خواهد بود. ***

۲۰. انتشار اسناد خزانه اسلامی بخش دیگری از عدم شفافیت در بخش واگذاری‌های دارایی‌های مالی است و ساز و کار مشخصی برای آن در نظر گرفته نشده است. فقدان ساز و کارهای مشخص در جهت لزوم بازپرداخت اصل و سود اسناد خزانه منجر به انتقال معضل بازپرداخت بدهی‌های مربوط به اسناد خزانه اسلامی به دولتهای بعدی خواهد شد. ***

۲۱. بودجه پیشنهادی فصل کشاورزی و منابع طبیعی حدود ۲ درصد بودجه دولت است. این در شرایطی است که بیش از ۲۲ درصد جمعیت شاغل در این بخش هستند و بیش از ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی را در بخش کشاورزی تامین می‌شود. از اینرو اعتبارات پیش‌بینی شده برای بخش کشاورزی جای تامل دارد. ***

۲۲. در لایحه بودجه ۹۱ در خصوص برخی از احکام مهم قانون برنامه پنجم، اقدام ملموسی پیش‌بینی نشده است که می‌توان به بند (ط) ماده ۱۴۳ (در خصوص گسترش پوشش بیمه محصولات کشاورزی و عوامل تولید...)،

بند (و) ماده ۱۴۳ (در خصوص نوسازی ماشین‌ها و ادوات کشاورزی و ...) و بند (ب) ماده ۱۴۹ (در خصوص ارتقاء حمایت از کشاورزی به حداقل ۳۵٪ ارزش تولیدات این بخش) اشاره نمود.***

۲۳. راه‌حل ارائه شده در بودجه ۹۱ در خصوص وام‌های زود بازدهی که سال‌های گذشته به بخش کشاورزی در روستاها داده شد و بازپرداخت نگردید، وثیقه گرفتن زمین‌های کشاورزی است که باعث نابودی بخش کشاورزی خواهد شد.***

۲۴. در لایحه بودجه ۹۱ به آزادسازی قیمت‌ها توجهی نشده است.***

۲۵. در لایحه بودجه برای بهره‌وری سرفصلی لحاظ نشده است، در صورتیکه در برنامه ۲۰ ساله، ۲/۵ درصد رشد سالیانه از محل بهره‌وری پیش‌بینی شده است که با توجه به این هدف پیشنهاد می‌شود که در بودجه ۹۱ این مساله لحاظ گردد.***

۲۶. در بودجه ۹۱ با توجه به بهره‌های جدید بانکی، باید به دنبال راهکاری بود تا بنگاه‌های بدهکار بانکی بتوانند این مابه‌التفاوت را بپردازند. از اینرو پیشنهاد می‌شود از محل هدفمندی یارانه‌ها به این بخش‌ها کمک شود.***

۲۷. در خصوص درآمد حاصل از خدمات ثبتی، پیشنهاد می‌شود که اتاق‌های بازرگانی و تعاون و سازمان‌های عمومی هم مانند مقام قضایی، از پرداخت هزینه به ثبت اسناد استثناء شوند.***

۲۸. اعتبارات مربوط به اجرایی نمودن بندهای ماده ۱۵۷ قانون برنامه پنجم در جداول بودجه‌ای شفاف گردد.***

۲۹. در بند (۸-۴) در خصوص رد دیون، پیشنهاد می‌شود بخش خصوصی در اولویت قرار داشته باشد و واگذاری‌ها طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با تأیید سازمان خصوصی سازی صورت گیرد.

۳۰. در جدول شماره ۵- طبقه‌بندی ۱۶۰۱۳۹، در خصوص مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه این ما به التفاوت دارای ماهیت نفتی است به قسمت واگذاری دارایی‌های سرمایه ای اضافه شود.

۳۱. در جدول شماره ۹- طبقه بندی ۵۲۰۰۰۰، در قسمت برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به اعتبارات یارانه ها، از حیث برخورداری به بخش‌های تولیدی خصوصی توجه شود.

۳۲. پیشنهاد می‌شود ردیفی با عنوان «اعتبار ستاد تدابیر ویژه اقتصادی» در جدول شماره ۱۲ اضافه شود و مبلغ ۳۰۰۰ میلیارد تومان برای کمک‌های بلاعوض به واحدهای تولیدی و خدماتی در معرض اضطرار در نظر گرفته شود.

۳۳. به منظور تشویق صادرات پروژه‌ای، فروش تجهیزات و خدمات مهندسی که توسط عواملی غیر از تولید کننده صادر می‌شوند، بویژه در صادرات پروژه‌ای، سازندگان این نوع کالای صادرات همانند صادرکنندگانی که محصول خود را خودشان صادر میکنند از هر نوع مالیات بردرآمد و مالیات فروش معاف باشند.

۳۴. این بند به لایحه اضافه شود: به وزارت نفت اجازه داده می‌شود، از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذیربط گازهای تولیدی همراه از کلیه میادین نفتی و گازی ایران که در حال حاضر هدر سوزی می‌شود بفروشد. مبنای قیمت فروش این گازها برای قراردادهای بالای یک سوم قیمت گاز طبیعی تصفیه شده تحویلی به صنایع می‌باشد. در صورتیکه مدت تحویل گاز در این قراردادها کمتر از چهار سال باشد قیمت گاز معادل یک چهارم قیمت گاز طبیعی تصفیه شده به صنایع کشور خواهد بود. درآمد حاصله از فروش این قبیل گازها را صرف طرح‌های حفاظت محیط زیست وزارت نفت و شرکت‌های تابعه نماید.

۳۵. این بند به لایحه اضافه شود: هر نوع صادرات از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف می‌باشد.