



نگاه بخش خصوصی به بودجه ۸۹

● اتاق بازرگانی و صنایع معادن تهران

جابه جایی اعتبارات

در بند ۲ (ب، ج، د، ه) اجازه جابه جایی اعتبارات به میزانی بیش از ضرورت انعطاف در بودجه داده شده است، چنین جابه جایی‌های بزرگی در عمل به آشفستگی در اجرای طرح‌ها خواهد انجامید.

سهیمه تسهیلات بیع متقابل

بر اساس جزء الف بند ۳ لایحه، سهیمه‌های باقی‌مانده تسهیلات بیع متقابل و فاینانس و تعهدات حساب ذخیره ارزی در قوانین بودجه سال‌های گذشته در سال ۸۹ به قوت خود باقی خواهد ماند و جدولی که ارقام آنها را مشخص کند، جزو جداول پیوست بودجه نیست. به نظر می‌رسد لازم باشد مجموع مجوزها و تعهدات به روز شده طی جدولی به جداول بودجه اضافه شود.

مجوز انتشار اوراق مشارکت ارزی

در جزء‌های ب، ج و د بند ۳ لایحه جمعاً معادل ۱۱/۵ میلیارد یورو مجوز انتشار اوراق مشارکت ارزی داده شده است. ۱/۵ میلیارد یورو در جزء ب اوراق مشارکت ارزی دولتی و ۸ میلیارد یورو در جزء ج مربوط به شرکت‌های چهارگانه نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش است. بخش اول (اوراق مشارکت ارزی دولتی) در جدول شماره ۴

در مورد آن برای هر چه بهتر و کامل‌تر و شفاف‌تر شدن مطلوب به نظر می‌رسد. بنابراین خوب است نظرها، ابهام‌ها و اشکال‌های احتمالی مطرح شود تا اشکالات رفع شود و ابهام‌ها زوده شود. با این رویکرد مواردی که به نوعی حائز اهمیت به نظر می‌رسد، جهت توجه و بحث و بررسی منعکس می‌شود:

قیمت نفت در بودجه

سهیم قابل توجهی از بودجه عمومی کل کشور به درآمدهای فروش نفت و گاز متکی است. از آنجا که قیمت نفت در بودجه سال ۸۹ به ازای هر بشکه ۶۵ دلار و نرخ تسعیر هر دلار ۹۸۵۰ ریال در نظر گرفته شده (ارقام متناظر برای سال ۱۳۸۸ معادل ۳۷/۵ دلار و ۹۵۰۰ ریال بوده است) و با توجه به درآمدهای ناشی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی با طرح هدفمند کردن یارانه‌ها بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۹ نسبت به سال ۱۳۸۸ از رشدی حدود ۳۲ درصد برخوردار خواهد بود که به نظر می‌رسد با توجه به توضیحاتی که در پی می‌آید، هم نرخ تسعیر و هم مبالغ حاصل از اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها همچنین قیمت ۶۵ دلار برای هر بشکه نفت نیاز به تعدیل خواهد داشت.

لایحه بودجه سالانه کشور باید با مینا قرار گرفتن اسناد بالادستی آن، از جمله قانون برنامه مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد که امروز چنین سند مصوبی وجود ندارد.

بنابراین ناچار می‌توان با اسناد بالادست‌تری چون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه بررسی‌هایی انجام داد و اظهار نظر کرد. بودجه کل کشور یکی از اسناد مهم سیاست‌گذاری و عملیاتی سالانه دولت و دارای آثار قابل ملاحظه بر شاخص‌های کلان اقتصادی، چون سرمایه‌گذاری، تولید، تورم و اشتغال است، بنابراین دقت در پیش‌بینی‌های منابع و مصارف و کارکردها را ضروری می‌سازد. در قسمت منابع، تکالیفی از سوی قانون‌گذار برای برداشت مبالغی توسط دولت از ثروت و سرمایه کشور و یا دریافت از درآمدها و دارایی‌های مردم و یا اخذ وام از منابع داخلی و خارجی (البته در چارچوب قوانین موضوعه) داده می‌شود و در قسمت مصارف چگونگی هزینه آن یا به تملک درآوردن دارایی‌ها توسط دولت معین می‌شود.

به بیانی چارچوب رابطه مالی بین دولت و ملت که حتی حقوق و منافع نسل‌های آینده را نیز متأثر می‌سازد، مشخص می‌شود، بنابراین دقت زیادی در تنظیم و اجرا می‌طلبد و بحث و گفت‌وگو

ذیل واگذاری دارایی‌های مالی تحت عنوان فروش اوراق مشارکت منعکس نشده است و مصارف آن هم در برنامه‌ها و طرح‌ها مشخص نیست. همچنین به نظر می‌رسد در جداول منابع و مصارف شرکت‌های دولتی نام برده مبلغ ۸ میلیارد یورو دیده نشده است. تضمین یک میلیارد یورویی جزء «د» که مربوط به شرکت‌های بخش صنعت و معدن است نیز به عهده خود شرکت‌ها واگذار شده که عاملیت انتقال این تضمین نامشخص است، زیرا شرکت‌های خصوصی داخلی نمی‌توانند مستقیماً به طرف‌های خارجی تضمین بسپارند.

تنظیم رابطه مالی دولت و وزارت نفت

بر اساس بند ۴ لایحه، موضوع تنظیم رابطه مالی بین دولت و وزارت نفت از مجموع حدود ۵۵ میلیارد دلار درآمد حاصل از صادرات نفت کشور حدود ۳۰ میلیارد دلار به شرکت ملی نفت تعلق می‌گیرد، زیرا ۳۰ درصد از ارزش تولید نفت خام به این امر اختصاص یافته است که عملاً نزدیک به ۶۰ درصد ارزش صادرات نفت خام خواهد بود.

در مقابل تحت عنوان مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت نفت (۶۵/۶ هزار میلیارد ریال)، سود سهام ابرازی سال جاری جاری شرکت نفت (۱۰۵ هزار میلیارد ریال) و سود سهام شرکت ملی نفت در سال قبل (۲۴ هزار میلیارد ریال) جمعاً حدود ۱۹۴/۶ هزار میلیارد ریال، معادل حدود ۱۹/۵ میلیارد دلار برای بودجه عمومی از شرکت نفت دریافت خواهد شد.

هزینه خدمات مدیریتی طرح‌های تملک دارایی

در بند ۵ لایحه که هزینه خدمات مدیریتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۲/۵ درصد عملکرد سازمان‌های مجری تعیین شده، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نیز منظور شده است. از آنجا که طبق قانون هدفمندسازی قرار بوده این سازمان با امکانات موجود دستگاه‌های دولتی سامان یابد تا به طول و عرض دستگاه اداری کشور اضافه نشود، عملاً بودجه قابل‌ملاحظه‌ای برای این سازمان بر اساس این حکم تخصیص می‌یابد. یعنی با فرض ۴۰ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها هزینه خدمات مدیریتی آن حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان خواهد بود که بسیار زیاد به نظر می‌رسد.

نقش شورای اقتصاد در تعیین عوارض

در جزء الف بند ۱۰ لایحه، وضع و دریافت هر گونه عوارض منوط به تصویب شورای اقتصاد است که اگر به این منظور باشد که شورای اقتصاد در طول فرآیند و مراجع تصویب عوارض قرار گرفته کار خوبی است. جمله باید به گونه‌ای نوشته شود که در عمل شورای اقتصاد تنها مرجع مختار برای وضع و دریافت عوارض نشود.

زنگ خطر برای بخش خصوصی

در جزء ب بند ۱۰ خریدهای دستگاه‌های دولتی از طریق بورس یا سامانه‌هایی که توسط وزارت بازرگانی و وزارت نفت تهیه می‌شوند و به تأیید معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری می‌رسند از

رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصات معاف می‌شوند. در مورد خرید از طریق بورس مطلب درستی است، چون خود نوعی مناقصه است. اما در مورد سامانه که تعریف مشخص قانونی ندارد اقدام صحیحی به نظر نمی‌رسد و زنگ خطری برای بخش خصوصی تلقی می‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌کنیم این قسمت حذف شود.

تسهیلات ذخیره ارزی

در جزء الف بند ۱۳ لایحه بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی توسط بانک‌های عامل برای تهاوت بدهی‌های دولت به این بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی در نظر گرفته شده است. اشکال اساسی و مهم این است که قرار بوده این منابع که تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی بوده به صورت گردش برای تسهیلات جدید به این بخش تعلق گیرد که با این پیشنهاد کلاً و عملاً به دولت اختصاص می‌یابد؛ چه به صورت بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و چه به صورت افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی.

صندوق توسعه ملی

در جزء ب بند ۱۳ لایحه (قانون) بودجه سالانه موضوع تشکیل صندوق توسعه ملی به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی مطرح شده است تا حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به آن واریز شود. با توجه به بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه باید اساسنامه این صندوق در سال اول برنامه پنجم به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و منابع آن صرف ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی شود. اولاً از آنجا که اعضای ارکان این صندوق همگی دولتی هستند و منابع آن نیز از درآمد حاصل از نفت است - که باید وفق سیاست‌های کلی ابلاغی صرف ارائه تسهیلات به بخش غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور شود - ضرورت دارد اساسنامه آن با ملاحظه مشارکت و عضویت نمایندگان تشکلهای فراگیر بخش خصوصی در ارکان آن تدوین و تصویب شود. ثانیاً منابع آن نیز صرفاً موارد پیش‌بینی شده در سیاست‌های ابلاغی شود.

ارجاع به برنامه‌ای که تصویب نشده

در چند بخش از بند ۱۳ به لایحه برنامه پنجم ارجاع داده شده که چنین لایحه‌ای هنوز به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است و نمی‌توان قانون را به لایحه ارجاع داد.

تمهیداتی برای صندوق توسعه ملی

در موارد متعددی از مصارف در نظر گرفته شده برای صندوق توسعه ملی راه جبران کسری بودجه دولت از این منابع هموار شده است که به نظر می‌رسد به طور کلی باید این راه مسدود شود تا در عمل نقش توسعه‌ای صندوق بی‌اثر نشود.

برای بخش خصوصی چه می‌ماند؟

در همین سال اول پیشنهاد تأسیس صندوق توسعه و در جدول منابع بودجه عمومی کشور برداشت ۱۳۴/۷ هزار میلیارد ریال حدود ۱۳/۵ میلیارد دلار تحت عنوان منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه دیده شده است یعنی تقریباً تمام یا بیش از مبلغی که احتمالاً به صندوق واریز می‌شود. مطلب حائز اهمیت این است که بر اساس بندهای این لایحه حساب ذخیره ارزی وجود ندارد که منابعی برای اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی از آن محتمل باشد. بازپرداخت تسهیلات اعطایی سال‌های قبل از حساب ذخیره ارزی هم به بودجه دولت منتقل می‌شود. منابع صندوق توسعه ملی هم که در بودجه عمومی به دولت تخصیص می‌یابد، برای بخش غیردولتی چه می‌ماند؟

تصویر واقعی‌تر از منابع نفتی

اگر چه در مجموع منابع بودجه عمومی دولت به طور مستقیم حدود ۲۷ میلیارد دلار از درآمدهای حاصل از فروش نفت است، باید حداقل ارقامی چون ۱۳/۵ میلیارد دلار استفاده از صندوق توسعه ملی، حدود ۱۰/۵ میلیارد دلار سود سهام شرکت ملی نفت و حدود ۶/۵ میلیارد دلار مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت ملی نفت را به آن افزود (جمعاً) حداقل معادل حدود ۵۷ میلیارد دلار) تا تصویر واقعی‌تری از استفاده از منابع نفتی در بودجه عمومی ارائه شود.

وابستگی هزینه‌های جاری به درآمدهای نفتی

با توجه به بند ۳-۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم که مقرر می‌دارد وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه قطع شود، این میزان وابستگی در سال اول برنامه تحقق هدف در سال پایانی برنامه را غیرعملی می‌سازد. از هم‌اکنون می‌توان پیش‌بینی کرد که به دلیل مضايق در طرف منابع بودجه عمومی و افزایش ناچیز اعتبارات جبران خدمات کارکنان اعتبارات بشدت رشد یابد و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (نزدیک به ۳۸۳ هزار میلیارد ریال) دستخوش جابه‌جایی قابل‌ملاحظه در لوايح یا طرح‌های اصلاح بودجه در سال آتی شود.

جمع‌بندی

۱. قیمت ۶۵ دلار برای هر بشکه نفت صادراتی که سبب انبساط بودجه شده است، زیاد و پرریسک است. رقم ۵۰ دلار منطقی به نظر می‌رسد.
۲. برداشت از صندوق توسعه ملی بیش از مبلغ ورودی آن در نظر گرفته شده است و مصارف آن نیز مغایر با سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه است و نحوه تشکیل آن نیز با این سیاست‌ها منطبق نیست.
۳. مبلغ پیش‌بینی شده بالغ بر ۳۸ هزار میلیارد تومان برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به شهادت عملکرد چند سال گذشته، بیش از ظرفیت‌های اجرایی دولت است و بیم آن می‌رود که به سرنوشت سال‌های پیش دچار و به هزینه‌های



نامه به نمایندگان

● غلامرضا مصباحی مقدم
رئیس کمیسیون ویژه طرح تحول اقتصادی مجلس

بودجه عمومی پیشنه‌های سال ۸۹ در قیاس با بودجه مصوب سال ۸۸، ۳۴ درصد رشد درآمد و هزینه را نشان می‌دهد. با توجه به رشد واقعی تولید کشور که تا پایان سال جاری ۲/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود، رشد یاد شده هیچ‌گونه تناسبی با رشد تولید کالاها و خدمات و رشد درآمدهای واقعی دولت ندارد. شبیه چنین اتفاقی در بودجه پیشنه‌های دولت برای سال ۱۳۸۵ رخ داد؛ در شرایطی که نرخ تورم ۱۲،۱ درصد بود و در طول یک سال در حدود ۵/۰٪ کاهش یافته بود و هنوز به سوی نرخ‌های پایین‌تر در حال حرکت بود، به طوری که در فروردین تا مرداد ۸۵ به ۱۰/۳ درصد رسید. متأسفانه در اثر یک تصمیم نادرست دولت و مجلس و رشد ۳۰/۵ درصد بودجه مصوب ۸۵ نسبت به بودجه سال ۸۴ و افزون ۱۱/۰۰۰ میلیارد تومان دیگر در طول سال ۸۵ نرخ تورم از ۱۰/۳ درصد در طول دو سال به ۲۵/۵ درصد رسید.

تصور دولت و نمایندگان این بود که باید از همه درآمد نفت استفاده کرد و باید از تزریق درآمد نفت به بودجه جاری و عمرانی رونق و اشتغال ایجاد کرد. ایجاد اشتغال از طریق طرح‌های زودبازده اقتصادی که با تأسف شدید غالباً از اهداف مورد نظر منحرف شد و به خرید زمین و مسکن راه یافت، موجب افزایش چند برابری قیمت زمین و مسکن و به دنبال آن افزایش قیمت همه کالاها و خدمات شد؛ نه اشتغال ایجاد کرد، نه تولید را افزایش داد، بلکه با انحراف منابع به سمت واسطه‌گری تورم را افزایش داد و به همه ملت و اقتصاد کشور آسیب زد.

اکنون بنا بر گزارش بانک مرکزی نرخ تورم از ۲۵/۵ درصد سال ۸۷ در ماه‌های آخر سال ۸۸ به حدود ۱۳ درصد رسیده است. آیا بناست آنچه در سال ۸۵ تجربه شد، یک بار دیگر در سال ۸۹ تجربه شود؟ کسی که تجربه شده را دوباره تجربه کند، پشیمان خواهد شد. بنابراین مازاد ارز ناشی از درآمد نفت اگر در صندوق توسعه ملی قرار گیرد و به متقاضیان بخش‌های غیردولتی برای واردات ماشین‌آلات، مواد خام و واسطه‌های و انتقال فناوری تسهیلات داده شود هم بخش‌های غیردولتی را تقویت می‌کند، هم موجب اشتغال و رونق و رفاه کشور می‌شود، هم دولت می‌تواند سال بعد با گرفتن مالیات از آنها اتکالی بودجه عمومی به مالیات را افزایش دهد. اما تزریق درآمد فروش نفت به بودجه عمرانی دولت و رساندن آن به ۳۸ هزار میلیارد تومان نتیجه‌ای جز تزریق نقدینگی شدید و انتقال ارز از صندوق توسعه ملی به بانک مرکزی و افزودن بر ذخایر خارجی بانک مرکزی که نتیجه‌ای جز تشدید تورم ندارد، آسیب بزرگی به ملت و اقتصاد کشور می‌زند

جاری منتقل شود.

۴. انبساطی شدن بودجه و جابه‌جایی از طرح‌های عمرانی به هزینه‌های جاری همزمان با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها سبب تشدید تورم می‌شود.

۵. پیش‌بینی درآمدی به مبلغ ۴۰ هزار میلیارد تومان از محل اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۸۹ مغایر با قانون مزبور است، زیرا سقف این درآمد برای سال اول اجرای قانون بیست هزار میلیارد تومان تعیین شده است.

۶. اجازه جابه‌جایی اعتبارات عمرانی و جاری بیش از حد ضروری برای اعطای پذیرایی بودجه است و نحوه آن به صورتی است که حتی می‌تواند برخی از طرح‌ها را متوقف کند.

۷. منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات اعطایی از حساب ذخیره ارزی که اصولاً باید در حساب مزبور (یا صندوق توسعه ملی) متمرکز و صرف اعطای تسهیلات مجدد به بخش غیردولتی شود، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کلاً در بودجه عمومی به مصرف رسیده است.

۸. در بودجه عمومی اگر چه منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی حدود ۲۶۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۲۷ میلیارد دلار) منعکس شده است، در واقع اتکا منابع بودجه عمومی به نفت با در نظر گرفتن برداشت از صندوق توسعه ملی، مالیات و سود علی‌الحساب شرکت ملی نفت و انتقال بازپرداخت تسهیلات حساب ذخیره ارزی به حدود ۶۰ میلیارد دلار بالغ می‌شود که مغایر با سیاست‌های کلی ابلاغ شده برنامه است.

۹. منابع پیش‌بینی شده از فروش اوراق مشارکت ارزی دولتی و شرکت‌های تابعه وزارت نفت در جداول منابع و مصارف لایحه منعکس نشده است. همچنین با توجه به شرایط موجود احتمال تحقق این منابع ضعیف به نظر می‌رسد، بنابراین سرمایه‌گذاری‌های ضروری در حوزه نفت و گاز با مشکل روبه‌رو خواهد شد.

۱۰. با توجه به پیش‌بینی مصرف تمامی منابع حاصل از نفت و گاز در بودجه عمومی، امکانی جهت اعطای تسهیلات ارزی به بخش خصوصی باقی نمانده است که مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه است.

۱۱. تشکیل صندوق توسعه ملی که یک امر دائمی و یکی از عوامل کلیدی توسعه کشور است، در قانون بودجه سالانه منطقی به نظر نمی‌رسد، ضمن اینکه عمده مصارف پیش‌بینی شده برای این صندوق در لایحه با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سیاست‌های کلی برنامه پنجم مغایر است.

۱۲. با توجه به آمار و اطلاعات ارائه شده از سوی دولت در مورد واگذاری‌های انجام شده و پیش‌بینی واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۹، افزایش سی و پنج درصدی منابع و مصارف شرکت‌های دولتی با سیاست‌های اعلام شده هم‌سویی ندارد. ■

و هیچ نفعی ندارد. قابل توجه آنکه با کاهش سهم صندوق توسعه ملی مبلغ ۲۴،۵۰۰ میلیارد تومان در بودجه عمرانی دولت باقی می‌ماند که نسبت به عملکرد سال جاری ۳۰ درصد افزایش دارد و برای جبران تعهدات دولت کافی است.

توجه دارید که اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها با افزایش قیمت حامل‌های انرژی همراه است و تورم ناشی از افزایش هزینه‌ها و احتمالاً تورم انتظاری قابل‌ملاحظه‌ای را به دنبال دارد، آیا به صلاح است علاوه بر تورم سالانه و تورم ناشی از هدفمندسازی یارانه‌ها، تورم بیشتری ناشی از تزریق نقدینگی شدید به اقتصاد را بر مردم تحمیل کنیم؟ حتماً نیات خیرخواهانه‌ای در پشت بودجه پیشنه‌های دولت وجود دارد، اما در مناسبات اقتصادی تنها نیت خیر کافی نیست، بلکه باید کارشناسانه و خردمندانه عمل کرد و نتایج تصمیمات اقتصادی را پیش‌بینی کرد.

پیشنهاد این‌جانب این است که مبلغ ۱۳،۴ میلیارد دلار پیش‌بینی شده برای صندوق توسعه ملی را از سرجمع بودجه عمرانی پیشنه‌های حذف کنیم و بند مربوط به صندوق توسعه ملی را آن‌گونه تصویب کنیم که منابع آن به بخش‌های غیردولتی تخصیص یابد و مبلغ چهار هزار میلیارد تومان از بودجه عمومی بابت هدفمندسازی یارانه‌ها که افزون بر قانون در نظر گرفته شده کم کنیم. همچنین از سرجمع بودجه شرکت‌ها مبلغ ۱۶ هزار میلیارد تومان بابت هدفمندسازی یارانه‌ها کسر کنیم، زیرا اضافه بر قانون هدفمندسازی یارانه‌ها افزوده شده و موجب افزایش شدید قیمت حامل‌های انرژی در سال ۸۹ خواهد شد که پیش‌بینی می‌شود برای مردم قابل تحمل نیست.

برادرانه استدعا دارم که هشدار این‌جانب را نسبت به تورم قابل پیش‌بینی جدی بگیرید و از ارائه پیشنهادهایی که مانع کاهش سقف بودجه پیشنه‌های دولت است، خودداری فرمایید، از جمله افزایش نرخ ارز که خود موجب کاهش واردات کالاها و سرمایه‌های، افزایش هزینه تولید برای بنگاه‌های داخلی، کاهش قدرت رقابت تولیدکنندگان داخلی و افزایش تورم متناسب با افزایش قیمت ارز خواهد شد. ■