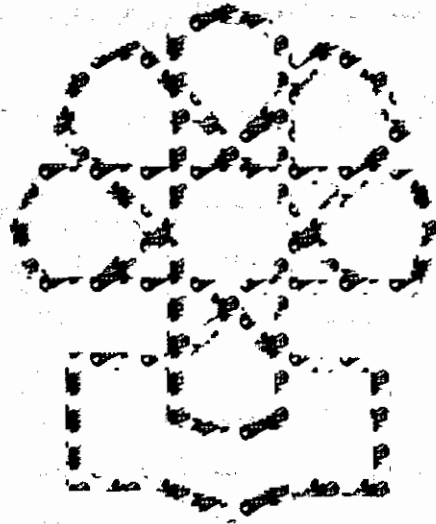




درباره طرح تفسیر بند (س) تبصره ۲۲ قانون  
برنامه پنجساله دوم توسعه و بند (الف) تبصره ۲۹  
قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور



معاونت پژوهشی  
آذر ماه ۱۳۷۴

کار: گروه تحقیق

کد گزارش: ۱۹۰۱۰۲۵

تفسیر بند س تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجساله دوم توسعه و بند  
الف تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور

عنوان طرح

پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

یو واحد اسناد و اطلاع رسانی فارابی

شماره: ۲۹۵۲

تاریخ: ۱۹ اردیبهشت ۱۳۷۵

شماره ترتیب چاپ: ۱۷۰۴

شماره چاپ سابقه: —

شماره دفتر ثبت: ۵۴۴

تاریخ چاپ: ۱۳۷۴/۷/۲۳

کمیسیون ارجاعی: مشترک امور اقتصادی و

دارایی و تعاون و برنامه و بودجه

مشخصات طرح

الف - هدف از تقدیم طرح

بر اساس بند (س) قانون برنامه پنجساله دوم دولت باید تنظیم جریان ریالی بازپرداخت تعهدات خارجی خود را از طریق قانون بودجه سالانه انجام دهد و استفاده از روشهای دیگر ممنوع می باشد. نظر به اینکه در جریان سیاستهای ارزی دولت جمهوری اسلامی ایران طی سالهای ۷۲ تا ۷۴ پس از اجرای نظام تکنرخی ارز تحولاتی رخ داد، در عمل به لحاظ اینکه در سالهای گذشته اعتباراتی با نرخ ۷۰ ریال گشایش شده که بعداً بر اساس نرخ ۱۷۵۰ ریال پرداخت گردید عملاً مابه التفاوتی بین نرخ ارز اعتبارات گشایش شده و پرداخت شده ایجاد گردید که باید محلی برای آن پیش بینی می شد. خصوصاً به لحاظ اینکه حساب ذخیره تعهدات عملاً در طول سال ۷۲ و ۷۳ بدهکار شده بود، نمایندگان محترم طرح تفسیری را برای بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجساله دوم ارائه نموده اند مبنی بر اینکه آیابانک مرکزی مجاز است از محل سپرده های گشایش اعتبارات جدید برای تنظیم جریان ریالی پرداخت تعهدات سررسید شده استفاده نماید یا خیر؟...

ب - سابقه قانونگذاری

از حیث سوابق قانونگذاری موجود در رابطه با نحوه تأمین مابه التفاوت ریالی اعتبارات ارزی گشایش شده و پرداخت شده، قوانین و مقرراتی موجود بوده که به شرح ذیل می باشند:

۱- بند (الف - ۴) تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۳:

مقرر می دارد از محل درآمدهای ارزی سال ۱۳۷۳ در جهت مصارف تعیین شده مبالغی به شرح مندرج در بند مذکور با نرخ برابری هر دلار معادل ۱۷۵۰ (هزار و هفتصد و پنجاه) ریال تخصیص می یابد تا با اولویت نسبت به سایر مصارف تعهد و پرداخت گردد.

۲- بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجساله دوم مصوب ۱۳۷۳:

«بازپرداخت تعهدات، ایجاد تعهدات جدید در سقف بند (ج) این تبصره و یا تمدید تعهدات گذشته در چارچوب قوانین بودجه سالانه انجام خواهد شد. تنظیم جریان ریالی بازپرداخت تعهدات خارجی تنها از طریق قانون بودجه سالانه انجام خواهد گرفت و استفاده از روشهای دیگر از جمله ایجاد حساب ذخیره تعهدات برای این امر ممنوع است.»

۳- بند الف تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۴:

«کل درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت و فرآورده های آن و میعانات گازی شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۷۴ به نرخ شناور به حساب خزانه (درآمد عمومی) واریز می شود. معادل تفاوت قیمت رسمی ارز در پایان اسفند ۱۳۷۱ و نرخ شناور هر دلار یک هزار و هفتصد و پنجاه (۱۷۵۰) ریال به میزان یک میلیارد و ششصد و چهل و یک میلیون (۱۶۴۱۰۰۰۰۰۰) دلار ناشی از کاهش تعهدات ارزی کشور از محل اعتبارات ارزی تقسیم چهارم این قانون به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اختصاص می یابد.»

ج - طرح موضوع

طرح حاضر از دو جنبه قابل تعمق و بررسی بیشتر می باشد:

۱- از ابتدای سال ۱۳۷۲ که نظام تکنرخی ارز اعلام و اجرا گردید مشکلاتی در خصوص تنظیم جریان ریالی تعهدات ارزی کشور پیش آمد زیرا تعهداتی که در سالهای قبل از سال ۷۲ به نرخ ۷۰ ریال گشایش شده و در سالهای بعد از ۱۳۷۲ سررسید می شد باید به نرخ ارز شناور ۱۷۵۰ ریال پرداخت گردد، در حالی که

منبعی برای پرداخت این مابه‌التفاوت پیش‌بینی نشده بود. ظاهراً دولت محترم جمهوری اسلامی ایران در طول سال ۱۳۷۲ در چند نوبت با ابلاغ مصوباتی، ترتیباتی را برای نحوه واریز درآمدهای ارزی کشور به صورت تلفیقی از نرخ رسمی و نرخ شناور پیش‌بینی نموده که قسمتی از آنها به حسابی به نام «حساب ذخیره تعهدات» واریز شده تا مابه‌التفاوت ریالی تعهدات ارزی ایجاد شده از آن محل جبران شود. مع‌ذلک شیوه عمل به گونه‌ای بود که نهایتاً منجر به بدهکار شدن حساب ذخیره تعهدات انجامید.

به سبب اینکه بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجساله دوم پیش‌بینی می‌نماید که تنظیم جریان ریالی بازپرداخت تعهدات خارجی تنها از طریق قانون بودجه سالانه انجام خواهد گرفت و استفاده از روشهای دیگر از جمله حساب ذخیره تعهدات برای این امر ممنوع است، در حالی که در قانون بودجه سال ۱۳۷۴ چنین امری پیش‌بینی نشده است و عملاً بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در اجرای وظایف خود برای تنظیم تعهدات ارزی و حفظ توازن و تعادل در تراز پرداختهای ارزی (به موجب مفاد تبصره ۲۹ قانون بودجه) و تنظیم جریان ریالی با مشکل روبرو شده است نمایندگان محترم طرح تفسیری را ارائه نموده‌اند تا به بانک مرکزی امکان دهد برای انجام این مهم از محل سپرده‌های گشایش اعتبار تعهدات جدید استفاده کند.

۲- آیا بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجساله دوم تاب چنین تفسیری را خواهد داشت که به منظور رفع معضلات موجود بانک مرکزی در تنظیم جریان ریالی اختیار استفاده از سپرده‌های گشایش اعتبار تعهدات جدید برای بازپرداخت مابه‌التفاوت ریالی نرخ ارز دولتی و شناور مربوط به تعهدات گذشته به بانک مرکزی واگذار شود؟

### اظهار نظر کارشناسی

#### الف- تعادل در تراز پرداختهای ارزی و تنظیم جریان ریالی:

از لحاظ اقتصادی به دلیل تغییر نرخ ارز و یکسان نبودن معادل ریالی بدهیها در آخر دوره با معادل ریالی آن در ابتدای دوره به سادگی و بدون فراهم نمودن منابع لازم برای تأمین مابه‌التفاوت پرداخت تعهدات به عمل آمده و تنظیم جریان ریالی ممکن نمی‌باشد. علی‌الاصول در این راستا بهترین شیوه به منظور جبران این کسری که می‌تواند به کسر بودجه و استقراض دولت بیانجامد ظاهراً راه‌حل پیشنهادی است که بانک مرکزی باید از پیش دریافت (سپرده) اعتبارات اسنادی جدید برداشت نموده و برای پرداخت مابه‌التفاوت مربوطه استفاده کند. ظاهراً از حیث اقتصادی نیز این شیوه با توجه به قانون برنامه پنجساله دوم اثرات تورمی کمتری نسبت به بدهکار نمودن حساب ذخیره تعهدات داشته و راه‌حل مناسبتری است.

#### ب- آیا تفسیر بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم، روش صحیح حل مشکل است؟

صرفنظر از توجیه اقتصادی به لحاظ انطباق این شیوه عمل با بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجساله دوم بند (الف) تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ و اینکه واقعاً آیا بند (س) تبصره ۲۲ مذکور تاب تحمل چنین تفسیری را برای واگذاری اختیار در تنظیم جریان ریالی با استفاده از سپرده‌های تعهدات جدید و اعتبارات گشایش شده خواهد داشت یا خیر، نکات ذیل قابل توجه است:

۱- طرح مذکور در قالب طرح تفسیر، ارائه شده و اگر چه بر طبق اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی حق تفسیر قوانین عادی را داراست مع‌ذلک تفسیر به منظور کشف

مقصود قانونگذار و توضیح دادن و روشن نمودن موارد اجمال و ابهام به عمل می آید، در حالی که بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه و بند (الف) تبصره ۲۹ قانون از این حیث دارای ابهام نمی باشد.

۲- اگر چه در مواردی شیوه تفسیر عملاً ماهیت قانون را تغییر داده و آن را از جایگاه خود خارج می سازد و در واقع مکانیزم تفسیر به منظور رفع معضلات قانونی به کار گرفته می شود، مع ذلک چنین مواردی استثنائی بوده و با اصول کلی حقوقی سازگاری ندارد. خصوصاً اینکه با عنایت به آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دو شیوه متفاوت پیش بینی شده است که شرح و تفسیر قوانین عادی طبق ماده ۱۸۵ آیین نامه به صورت یک شوری بوده در حالی که رسیدگی به طرحها و لوایح بر طبق ماده ۹۶ آیین نامه داخلی به صورت دو شوری است. بر این اساس عملاً اصلاح قانون بر اساس شیوه تفسیر موجب نقض قانون شده و ماهیت آن را تغییر می دهد، در حالی که اتخاذ این شیوه بر اساس معیارهای اصولی صحیح نیست.

۳- آنگونه که از مفاد بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجم استفاده می شود تنظیم جریان ریالی باز پرداخت تعهدات خارجی منحصراً باید از طریق قانون بودجه به عمل آمده و استفاده از روشهای دیگر از جمله ایجاد حساب ذخیره تعهدات برای این امر ممنوع است. بر این اساس طرح تفسیر در این باره که آیا بانک مرکزی حق دارد برای بازپرداخت تعهدات و تنظیم جریان ریالی آن از محل سپرده های گشایش اعتبارات اسنادی استفاده کند، سؤالی است که ظاهراً خارج از مفاد این بند می باشد و در واقع بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه پنجم استفاده می شود. در چنین صورتی در واقع برای رفع این مشکل طرح تفسیر تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است، در حالی که مسأله اختیار بانک مرکزی برای استفاده از سپرده های گشایش اعتبارات اسنادی، موضوعاً از بند (س) تبصره ۲۲ خارج است. در واقع اعطای چنین اختیاری نیاز به اصلاح قانون برنامه دوم و قانون بودجه ۱۳۷۴ دارد.

۴- اگر چه حل مشکل با اعطای چنین اختیاری به بانک مرکزی به عمل می آید، معذک اتخاذ شیوه تفسیر به منظور اصلاح قانون صحیح به نظر نمی رسد. بدیهی است که با عنایت به تفسیر قانون برنامه دوم در سال ۱۳۷۳ و اینکه قانون برنامه عملاً به عنوان یک قانون مادر در تعیین سیاستها و خط مشی ها دولت در طول اجرای ۵ ساله آن می باشد اصلاح این قانون به مصلحت نخواهد بود. در هر حال اگر چه به موجب قانون برنامه دوم تنظیم جریان ریالی بازپرداخت تعهدات باید از طریق قانون بودجه به عمل آید، لذا علی الاصول اجازه استفاده از سپرده های گشایش اعتبارات اسنادی باید به صورت الحاق بندی به تبصره ۲۹ قانون بودجه ۱۳۷۴ به عمل آید. در شرایط فعلی به لحاظ وجود ضرورت اعطای این اخطار در جهت بازپرداخت تعهدات خارجی، چاره ای جز استفاده از شیوه تفسیر به منظور رفع مشکل بانک مرکزی نخواهد بود.

### پیشنهاد

با عنایت به مطالب مطرح شده و لزوم بازپرداخت تعهدات خارجی و با عنایت به ممنوع بودن ایجاد حساب ذخیره تعهدات و عدم امکان استفاده از سایر روشها و لزوم تنظیم جریان ریالی بازپرداخت تعهدات خارجی در قانون بودجه کشور، در شرایط فعلی ظاهراً مشکل بازپرداخت تعهدات با واگذاری اختیار استفاده از محل سپرده های گشایش اعتبارات اسنادی به منظور جبران بخشی از مابه التفاوت ریالی نرخ دلار در سالهای ۷۲ و قبل از آن رفع خواهد شد، بنابراین ماده واحده پیشنهادی به صورت طرح تفسیر بند (س) تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم راه حل مشکل بازپرداخت تعهدات می باشد.