

۷۰۶۴

۷۰۸

شماره ترتیب چاپ:

-

شماره چاپ سابقه:

۲۸۱

شماره دفتر ثبت:



دوره ششم - سال اول

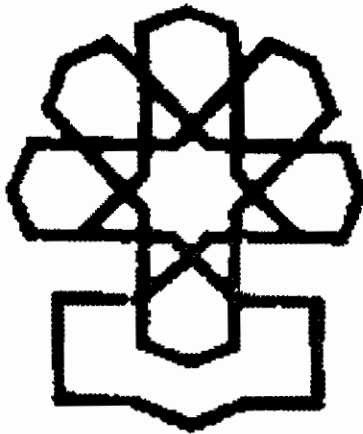
۱۳۸۰-۱۳۸۱

تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۴/۳

### گزارش کارشناسی درباره طرح:

اصلاح بند (ج) ماده ۶۰ اصلاحی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران  
مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۹ و الحاق یک بند به آن

برای شور اول



برنامه بودجه و محاسبات - اقتصادی - انرژی - صنایع و معادن - کشاورزی، آب و منابع طبیعی

کمیسیون‌های ارجاعی

۱۹۰

کد موضوعی:

۶۱۵۹

شماره مسلسل:

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی  
شماره: ۱۴۲۶۶  
تاریخ: ۸۰/۷/۳

ععاونت پژوهشی  
مرداد ۱۳۸۰

س مارابی

کار: دفتر مطالعات برنامه بودجه، کتابخانه و واحد  
دفتر بررسی‌های اقتصادی

## گزارش کارشناسی درباره طرح:

اصلاح بند (ج) ماده ۶۰ اصلاحی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۹ و الحاق یک بند به آن

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۱۵۹

### سؤالات مطروح

برای ارزیابی کارشناسی این طرح به نظر می‌رسد که در گام اول، طراحان طرح باید برای سؤالات زیر پاسخی مستدل ارائه دهند:

- ۱- ملاک تغییر استفاده از حساب ذخیره ارزی از ۵۰ درصد به ۷۰ درصد چه بوده است؟
- ۲- عملکرد ۹ ماهه حساب ذخیره ارزی - به ویژه در خصوص اعطای تسهیلات ارزی به بخش غیردولتی - چگونه بوده است؟
- ۳- منظور از بخش دولتی در بند «ج» کدام یک از اجزای بخش دولتی است؟ وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی؟
- ۴- آیا منظور از واژه «هزینه» در بند «و» همان تسهیلات بند «ج» است؟
- ۵- در جزء ۱ بند «و» سهم بخش غیردولتی از تسهیلات (هزینه؟) حساب ذخیره ارزی ۱۵ درصد تعیین گردیده، در حالی که در بند «ج» این سهم ۷۰ درصد تعیین شده است. کدام یک ملاک است (۱۵ درصد یا ۷۰ درصد)؟
- ۶- آیا مجوز استفاده از حساب ذخیره ارزی به بخش دولتی در قالب اعتبارات عمرانی بودجه عمومی است یا تسهیلات بانکی؟
- ۷- آیا بخش آب در سال ۱۳۸۰ امکان جذب منابع جدید را دارد؟
- ۸- چه موانعی در زمینه تخصیص اعتبارات عمرانی بودجه عمومی دولت به بخش‌های آب و خاک وجود دارد که این دو بخش را با کمبود منابع مالی مواجه کرده است؟

۹- افزایش استفاده از -حساب ذخیره ارزی از ۵۰ درصد به ۷۰ درصد و تزریق ارز به بازار ارز چه اثری بر قیمت ارز خواهد داشت؟ آیا بازار کشتن این میزان ارز را دارد؟ در ادامه برای روشن کردن برخی از ابهام‌ها، طرح فوق از سه جنبه مورد بررسی قرار گرفته است.

## الف- ایرادات شکلی

۱- در انتهای بند «ج» به دولت اجازه داده شده که از حساب ذخیره ارزی تسهیلاتی به بخش دولتی برای اجرای طرح‌های حفاظت آب و خاک به شکل بلاعوض پرداخت کند؛ اما به این مجوز ایرادات زیر وارد است:

۱-۱- بخش دولتی ناظر به دستگاه‌های اجرایی دولتی و شرکت‌های دولتی و کلیه سازمان‌ها و نهادهایی است که به نحوی از بودجه دولت استفاده می‌کنند. حال اگر منظور طراحان این تعریف باشد، در خصوص دستگاه‌های اجرایی دولتی پرداخت بلاعوض مفهومی ندارد. چرا که دولت می‌تواند؛ به راحتی در بودجه عمومی از طریق ردیف‌ها و برنامه‌ها، اعتبارات عمرانی لازم را در اختیار این دستگاه‌ها قرار دهد و اگر منظور فقط شرکت‌های دولتی باشد، پرداخت تسهیلات بلاعوض از محل مازاد درآمد ارزی به آن‌ها عملاً مغایر با سیاست کاهش حجم دولت است.

۱-۲- تبعیض قائل شدن در پرداخت تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی میان بخش دولتی و غیردولتی، آن هم از نوع پرداخت بلاعوض، عملاً انگیزه بخش غیردولتی را در دریافت این گونه تسهیلات کاهش می‌دهد و در نتیجه مشارکت بخش غیردولتی در زمینه طرح‌های حفاظت آب و خاک را کاهش خواهد داد. در واقع از یک طرف بخش غیردولتی را تشویق به مشارکت می‌کنیم و از طرف دیگر با تبعیض قائل شدن آن‌ها را از مشارکت باز می‌داریم و این با روح حاکم بر برنامه سوم توسعه و ماده ۶۰ آن مغایر است.

۱-۳- مجوز بند «ج»، پرداخت تسهیلات به بخش غیردولتی است، نه به بخش دولتی و لذا بلاعوض کردن تسهیلات پرداختی به بخش دولتی اصولاً معنایی ندارد.

۲- بند «و» کاملاً با بند «ج» طرح مغایر است: زیرا:

۲-۱- در بند «ج» به دولت اجازه داده شده که از محل حساب ذخیره ارزی از طریق شبکه بانکی تسهیلاتی - با تضمین کافی برای برگشت به حساب ذخیره ارزی - به بخش غیردولتی پرداخت کند؛ در حالی که در بند «و» بیان شده که هر سال معادل ۷۰ درصد حساب ذخیره ارزی به روش پیشنهادی هزینه گردد.

واژه «هزینه» در بند «و» تداعی کننده این است که ۷۰ درصد ذخیره ارزی به صورت بودجه دولت و در قالب‌های پیشنهادی هزینه گردد. اگر به زیر بندهای ۱ تا ۴ این بند دقت شود کاملاً معلوم خواهد شد که هدف خرج کردن حساب ذخیره ارزی است.

۲-۲- در بند «ج» مقرر شده که ۷۰ درصد حساب ذخیره ارزی به طرح‌های بخش‌های غیردولتی در زمینه تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل و خدمات فنی و مهندسی در قالب تسهیلات بانکی اختصاص یابد، در حالی که در جزء ۱ بند «و» مقرر گردیده که ۱۵ درصد حساب ذخیره ارزی<sup>۱</sup> به بخش غیردولتی اختصاص یابد (یعنی در واقع هزینه گردد نه تسهیلات بانکی پرداخت شود). رابطه این ۱۵ درصد با آن ۷۰ درصد مشخص نیست.

۲-۳- اگر بپذیریم که ۱۵ درصد حساب ذخیره ارزی به صورت هزینه به بخش غیردولتی پرداخت گردد، لذا ۵۵ درصد مابقی ۷۰ درصد باید به بخش دولتی پرداخت گردد (به صراحت جزء ۱ بند «و»)، آن هم فقط به بخش آب و خاک. با این تقسیم بندی به نظر می‌رسد طراحان در نگارش بند «و» و اجزای آن، اصولاً بند «ج» و زمینه‌های استفاده از حساب ذخیره ارزی را در نظر نگرفته‌اند.

## ب- آثار بودجه‌ای

طبق آخرین گزارش روابط عمومی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور<sup>۲</sup> عمده‌ترین

۱. البته براساس متن طرح معلوم نیست که منظور طراحان از ۱۵ درصد مبلغ مذکور «آب» است یا ۱۵ درصد حساب ذخیره ارزی. با نگاهی به جمع درصدهای اجزای بند «و» این طور استنباط می‌شود که درصدهای ذکر شده در حساب ذخیره ارزی منظور است.

۲. ابرار اقتصادی، مورخ ۱۸/۴/۱۳۸۰.

حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد که موجودی حساب معادل ۵۹۰۷ میلیون دلار است که تاکنون معادل ۱۴۵۰ میلیون دلار آن - شامل ۹۵۰ میلیون دلار اعتبار برای اعطای تسهیلات به طرح‌های سرمایه‌گذاری و ۵۰۰ میلیون دلار اعتبار صادراتی - در اختیار بانک‌های عامل قرار گرفته است. به منظور استفاده از این میزان اعتبار تاکنون تعداد ۸۷ طرح به مبلغ ۵۴۸ میلیون دلار از میان ۲۵۰ طرح متقاضی، پس از بررسی و ارزیابی امکان‌پذیری و توجیه فنی و اقتصادی توسط بانک‌های عامل به تصویب رسیده است و تعداد ۱۵۹ طرح دیگر با مبلغ درخواستی معادل یک میلیارد و ۳۳۱ میلیون و ۶۰۰ هزار دلار در دست بررسی بانک‌ها است. در صورت تصویب این طرح در سال ۱۳۸۰ از ۵۹۰۷ میلیون دلار موجودی حساب ذخیره ارزی فقط ۱۵ درصد (معادل ۸۸۶ میلیون دلار) به صورت تسهیلات در اختیار بخش غیردولتی قرار می‌گیرد، یعنی علاوه بر ۵۴۸ میلیون دلاری که قابلیت پرداخت پیدا کرده فقط ۳۳۸ میلیون دلار دیگر باید به بخش غیردولتی پرداخت گردد و سایر طرح‌ها باید کنار گذاشته شود.

از طرف دیگر، ۵۵ درصد از حساب ذخیره ارزی (معادل ۳۲۴۹ میلیون دلار) به صورت بلاعوض فقط برای طرح‌های حفاظت آب و خاک در اختیار بخش دولتی قرار می‌گیرد. با فرض این که نرخ برابری هر دلار آمریکا معادل ۸۰۰۰ ریال باشد، دولت در سال ۱۳۸۰ باید معادل ۲۵۹۹ میلیارد ریال به اعتبارات عمرانی بخش‌های آب و خاک اضافه کند. با نگاهی به ارقام جدول ۱ ملاحظه می‌گردد که رقم فوق ۱/۲۷ برابر اعتبارات عمرانی برنامه‌های آب و خاک بودجه سال ۱۳۸۰ است که اولاً تخصیص چنین ارقامی نیاز به اصلاح بودجه سال ۱۳۸۰ دارد و ثانیاً در بهترین حالت ممکن، اگر این ارقام از مهرماه ۱۳۸۰ تخصیص یابد، جذب ۱/۲۷ برابر اعتبارات عمرانی برنامه‌های آب و خاک طی شش ماه باقی مانده جای سؤال دارد.

## جدول ۱- روند تغییر اعتبارات عمرانی برنامه‌های آب و خاک در قوانین بودجه

(ارقام به میلیارد ریال)

برنامه		پرداختی	مصوب	مصوب	درصد رشد
		۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	سال ۱۳۷۹ به سال ۱۳۸۰
آب و خاک		۱۶۵	۲۰۱	۲۳۳	۲۱۶
حفاظت آبخیزها و آبخیزداری		۴۴	۱۰۲	۴۰	۱۳۳۹
تأمین آب		۷۱۳	۱۴۰۳	۱۵۱۰	۹۶۹
بهبود بهره‌برداری و حفاظت از منابع آب		۴۲	۱۰۸	۱۶۱	۱۵۹۷
مطالعه توسعه منابع آب		۳۸	۷۳	۹۵	۹۱۱
<b>جمع</b>		<b>۱۰۰۲</b>	<b>۱۸۸۷</b>	<b>۲۰۳۹</b>	<b>۸۸۰۳</b>

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

### ج- آثار کلان اقتصادی

از جمله ویژگی‌های بارز اقتصاد ایران طی هفتاد سال گذشته، وابستگی زیاد آن به درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت خام است. این وابستگی موجب شده که عموم سیاستگذارانی که برنامه‌های اقتصادی کشور تحت تأثیر نوسانات قیمت نفت خام که در بازارهای جهانی و توسط عوامل متعدد و بیرونی تعیین می‌گردد قرار گیرد. همزمان با تدوین و تصویب برنامه سوم توسعه کشور، افزایش قیمت نفت خام در بازارهای جهانی تصمیم‌گیران را بر آن داشت تا به منظور رسیدن به اهداف زیر، ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه را که ناظر به تأسیس حساب ذخیره ارزی بود، تدوین و تصویب کنند:

الف- ایجاد ثبات در درآمدهای ارزی (کاهش نوسانات قیمت نفت خام روی بودجه عمومی و اقتصاد کشور)

ب- تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر

ج- سرمایه گذاری و امکان تحقق دقیق فعالیت های پیش بینی شده در برنامه سوم توسعه (مانند رشد اقتصادی، جهش صادراتی و ایجاد اشتغال)

در شهریور ماه ۱۳۷۹ دولت به منظور تأسیس سریع تر حساب ذخیره ارزی و استفاده زودتر از آثار مثبت آن، در لایحه ای یک فوریتی خواستار تغییر سال اجرای ماده ۶۰ از ۱۳۸۰ به ۱۳۷۹ شد. نمایندگان مجلس علاوه بر تغییر سال اجرا، بند «ج» ماده ۶۰ را نیز به این شکل اصلاح کردند: «اختصاص حداکثر معادل ۵۰ درصد حساب ذخیره ارزی به صورت تسهیلات برای سرمایه گذاری های مولد در طرح های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل و خدمات فنی مهندسی بخش غیردولتی (خصوصی و تعاونی) که از توجیه فنی و اقتصادی لازم برخوردار بوده، قابلیت سودآوری و درآمدزایی به منظور بازپرداخت تسهیلات را داشته باشند».

با گذشت ده ماه از اصلاح ماده ۶۰، نمایندگان در طرحی مجدداً خواهان اصلاح بند «ج» ماده ۶۰ و الحاق یک بند، به آن شده اند. طبق مفاد این طرح تغییرات زیر در ماده ۶۰ صورت می گیرد:

۱- افزایش سهم استفاده از حساب ذخیره ارزی از ۵۰ درصد به ۷۰ درصد؛  
۲- استفاده بخش دولتی از تسهیلات بند ۱ به صورت بلاعوض در طرح های حفاظت آب و خاک؛

۳- تخصیص ۱۵ درصد از حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی؛  
۴- تخصیص ۵۵ درصد از حساب ذخیره ارزی به صورت اعتبارات عمرانی بودجه عمومی به طرح های حفاظت آب و خاک.

پیشنهاد های فوق آثار کلان اقتصادی زیر را به دنبال خواهد داشت:

۱- تخصیص ۵۵ درصد از حساب ذخیره ارزی به طرح های عمرانی حفاظت آب و خاک در قالب بودجه عمومی دولت و به صورت بلاعوض، موجب افزایش سهم درآمد نفت از درآمدهای بودجه عمومی حداقل به میزان ۳۲۰۰ میلیون دلار می شود. این امر موجب وابستگی بیش تر بودجه عمومی به نفت می گردد که خود مغایر با اهداف برنامه سوم توسعه است. از طرف دیگر، این پیشنهاد نقش حساب ذخیره ارزی را که قرار بود

نوسانات قیمت نفت روی بودجه عمومی و اقتصاد کشور را کاهش دهد. بسیار ضعیف می‌کند؛ زیرا وقتی وابستگی به نفت بیش تر شود اصولاً مازاد قابل توجهی نمی‌ماند که سرمایه‌گذاری از آن صورت گیرد.

۲- با توجه به اطلاعات موجود و روند بازار ارز می‌توان گفت که بازار ارز اشباع شده است و تقاضای ارز اشباع نشده نداریم. همچنین ارز در قیمتی که عرضه می‌شود چندان مشتری ندارد. یک برآورد حاکی است که برای بخش خصوصی و غیردولتی هزینه استفاده از هر دلار با در نظر گرفتن افلامی چون سود بازرگانی و حقوق گمرکی و... چیزی حدود ۱۴۰۰۰-۱۳۰۰۰ ریال است.

به رغم افزایش فروش ارز از حساب ذخیره ارزی از ۵۰ درصد به ۷۰ درصد و تزریق ارز به بازار، با توجه به این که بخش خصوصی نقدینگی ندارد که آن را بخرد یا به علت گران بودن ارز تمایلی به خرید آن ندارد، فقط بخش دولتی و عمومی قادر به خرید آن است. بخش دولتی هم برای خرید ارز نیاز به ریال دارد که ریال بخش دولتی بیش تر از طریق تسهیلات ریالی بانک‌ها تأمین می‌شود. نتیجه این که تسهیلاتی که بانک‌ها باید به بخش خصوصی بدهند به بخش دولتی می‌دهند تا بخش دولتی بتواند از دولت دلار بخرد.

در نگاهی دیگر اگر این ارز به بازار تزریق شود به نحوی که دولت قبول کند قیمت ارز پایین بیاید، در آن صورت، هدف صادرات غیرنفتی که از اهداف اصلی برنامه سوم توسعه است با مشکل مواجه می‌شود.

۳- حساب ذخیره ارزی با اهداف مشخص کلان اقتصادی تأسیس و راه اندازی شده است. پیشنهادهاى طرح فوق برای تأمین مالی طرح‌های بخش‌های آب و خاک از محل حساب ذخیره ارزی در واقع تبدیل حساب ذخیره ارزی به صندوق مصرف ارزی است و این به معنای نادیده گرفتن اهداف تأسیس حساب ذخیره ارزی است.

۴- تخصیص ۵۵ درصد از حساب ذخیره ارزی به طرح‌های حفاظت آب و خاک و رفع مشکلات این بخش‌ها، با وجود اهمیت این نوع طرح‌ها، در واقع نوعی عدم تخصیص بهینه منابع (به ویژه منابع ارزی) کشور است. این که رفع تمام مشکلات و مسائل اقتصاد کشور را در حل مسائل و مشکلات بخش آب و خاک خلاصه کنیم، نگاهی غیرکارشناسی

مسائل اقتصاد ایران است. چرا که هر یک از بخش‌های اقتصاد کشور با مجموعه‌ای از مشکلات متعدد مواجهند که حتی اختصاص صد درصد حساب ذخیره ارزی آن مشکلات را حل نخواهد کرد. به بیان دیگر، بسیاری از مشکلات بخش‌های اقتصاد ایران از جمله بخش‌های آب و خاک قبل از این که فقدان ریال و ارز باشد، مسائل مدیریتی و عدم استفاده بهینه از امکانات موجود است. برای مثال به نظر می‌رسد مهم‌ترین عوامل مؤثر در بحران آب فعلی کشور عبارتند از: بالا بودن جدی ضایعات آب، نداشتن شبکه فاضلاب، نگهداری نادرست از سدها، رسیدگی نکردن به بازسازی شبکه آبرسانی برای آب شرب و استفاده‌های گسترده از آب شرب برای مقاصد غیر شرب.

لازم به ذکر است که براساس مفاد اصلاحیه ماده ۶۰ بخشی از منابع حساب ذخیره ارزی به اتمام پروژه‌های نیمه تمام اختصاص می‌یابد که در این میان، پروژه‌های عمرانی آب نیز از این محل استفاده خواهند کرد.