

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح پرداخت بدهی‌های دولت به سازمانهای بیمه‌ای»

سابقه

تا قبل از قانون بودجه سال ۱۳۸۷ تبصره‌ای در قوانین بودجه وجود داشت که پرداخت دیون دولت به برخی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌های بازنشستگی از طریق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی طبق آن انجام می‌شد. به‌عنوان مثال، در بند «و» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به دولت اجازه داده شده است تا از محل فروش و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به این سازمان‌ها اختصاص دهد. گزارش مالی دولت در رابطه با عملکرد سال مالی ۱۳۸۶ نشان می‌دهد این پرداخت دیون ۱۰۰ درصد محقق شده است. ولی چنین تبصره‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ تکرار نشده است. از آنجایی که مشخص نیست دیون دولت به این مؤسسات و نهادها تاکنون تا چه اندازه تسویه شده است هرچند بند «ه» ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم^۱ دولت را مکلف به بازپرداخت کامل بدهی‌ها تا پایان قانون برنامه چهارم کرده است. به نظر می‌رسد طرح فوق برای احیای این تبصره و اجرایی کردن تکلیف بند «ه» ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم مطرح شده است. دولت براساس ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم مکلف بوده است تمهیدات لازم را برای بازپرداخت بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای اتخاذ کند و در صورت نیاز لایحه‌ای تقدیم مجلس می‌کند. از این رو، موضوع طرح در مفاد قانون برنامه چهارم وجود دارد و اجرایی کردن آن از طریق پیگیری بند «ه» همین قانون میسر است، ولی منابع آن باید از طریق اصلاح یا متمم قانون بودجه ۱۳۸۷ پیگیری شود.

ارزیابی طرح و ارائه پیشنهادها

۱. مشخص نیست که آیا طرح به دنبال اصلاح بند «ه» ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم است یا با اضافه کردن رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال به قسمت «واگذاری دارایی‌های مالی» منابع قانون بودجه سال ۱۳۸۷، اصلاح یا متمم این قانون است؟
۲. رقم قطعی بدهی دولت به سازمان‌ها و نهادهای مورد نظر طرح باید مشخص باشد. لذا باید این رقم به جای رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال در طرح ذکر شود چرا که طبق قانون برنامه چهارم دولت موظف است تمام این بدهی را بپردازد. اما اگر رقم قطعی بدهی دولت به سازمان‌ها و نهادهای مورد نظر طرح را دولت نمی‌تواند محاسبه کند، ذکر رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال چگونه به دست آمده است؟ ضمن اینکه باید بررسی شود که بدهی‌های دولت به چه دلیل به سازمان‌های بیمه ایجاد شده است؟
۳. طبق اصل ۷۵ قانون اساسی به هنگام ارائه «طرح» از سوی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ضرورت دارد، منابع اجرای آن از قبل مشخص شده باشد. با توجه به اینکه فروش سهام شرکت‌های دولتی بخشی از منابع بودجه کل کشور (واگذاری دارایی‌های مالی) را تأمین می‌کند که قبلاً هزینه‌هایی برای آن پیش‌بینی شده است، بنابراین این طرح مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.^۲

۱. ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم بند «ه» اتخاذ تمهیدات لازم جهت بازپرداخت بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای به‌نحوی که ضمن جلوگیری از ایجاد بدهی جدید تا پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، کل بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای تسویه شده باشد.

۲. اصل ۷۵: طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۴. «سازمان بازنشستگی» خود یک مؤسسه دولتی بوده و در طرح باید از اصطلاح «صندوق بازنشستگی کشوری» استفاده می‌شد. همچنین، «سازمان بیمه خدمات درمانی» و «سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح» هر دو شرکت دولتی هستند. بنابراین واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به آنها مخالف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانونی است.

۵. با توجه به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که به نظر می‌رسد بسیاری از موارد آن به مورد اجرا گذاشته نشده است، لازم است عملکرد بند «ه» ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه ارائه و دلایل عدم اجرای قانون یا عدم تلاش دولت در طول برنامه چهارم توسعه برای اجرای بند «ه» ماده (۹۶) مورد اشاره، طی آن تصویر شود.

۶. طبق تبصره ماده (۹) «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، با توجه به محدودیت منابع دولت در هر سه سیاست کفایت، جامعیت و فراگیری، دولت موظف است سیاست‌های مرحله‌ای خود را در ضمن برنامه‌های توسعه کشور منظور کند. لذا از آنجایی که قانون مزبور در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۹ به تأیید شورای نگهبان رسیده است، انتظار می‌رود در برنامه چهارم توسعه جهت اجرا، مد نظر قرار دهد که قانون مزبور مطالبات سازمان‌ها، صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای فعال در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی از دولت بر مبنای ارزش واقعی روز و براساس نرخ اوراق مشارکت پرداخت خواهد شد.

۷. واژه «بازدهی اقتصادی قابل قبول و مناسب» که در متن طرح در خصوص شرکت‌های مورد نظر واگذاری به این نهادها ذکر شده است مبهم و غیردقیق است. پیشنهاد می‌شود در صورت اهمیت این موضوع قید مشخصی مانند اینکه شرکت‌هایی که «در ۳ سال اخیر سودده بوده‌اند» جایگزین این واژه شود.

۸. ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بیان می‌کند که مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا ۴۰ درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا یا خدمت را دارند. در تبصره این ماده تأدیه بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکت‌ها از طریق واگذاری سهام موضوع این قانون تنها با رعایت سقف فوق مجاز شمرده شده است. بنابراین اولاً بدهی دولت به مؤسسات و نهادهای مورد نظر این قانون، مانده بدهی و نسبت هریک باید طی جدولی مشخص شود و ثانیاً فهرست شرکت‌های مورد واگذاری نیز باید معلوم شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

به‌طور کلی، با توجه به عدم موفقیت در اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، عدم توجه به شکل حقوقی سازمان‌های بیمه‌ای مطرح در طرح ارائه شده و عدم توجه به مفاد تبصره «۱» ماده (۶) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی و ایرادات اساسی مطروحه اساساً ارائه طرح را با مشکل حقوقی، قانونی و بودجه‌ای مواجه است. با توجه به اینکه مفاد طرح پیشنهادی در ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه وجود دارد و جنبه بودجه‌ای آن باید از طریق اصلاح یا متمم بودجه توسط دولت پیگیری شود، پیشنهاد می‌شود این طرح قانونی رد شود. ضمن اینکه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی هم هست.