

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح نحوه اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و جزء (۳) بند (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور»

مفاد طرح

طرح حاضر سه جزء دارد:

- مدیریت منابع و مصارف مربوط به قانون هدفمندی یارانه‌ها به نحوی که وجوه لازم برای حوزه سلامت تأمین شود،

- اختصاص شصت هزار میلیارد ریال از محل درآمد ناشی از مابه‌التفاوت نرخ ارز محاسباتی پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و نرخ ارز مبادلاتی تعیین شده در اتاق مبادلات ارزی به حوزه سلامت،

- واردات دارو، مواد اولیه دارویی، تجهیزات و ملزومات پزشکی و آزمایشگاهی به نرخ ارز رسمی (۱۲,۲۶۰ ریال).

نکاتی درباره منابع حاصل از مابه‌التفاوت فروش ارز در بازار

۱. با توجه به نبود اطلاعات کافی درباره مقدار صادرات نفت در سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، مقدار وصولی درآمد نفت، مقدار و قیمت ارزی که بانک مرکزی تاکنون تخصیص داده است. قضاوت دقیقی درباره رقم احتمالی مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز نمی‌توان داشت.

۲. در صورت وصول درآمدهای نفت صادراتی در سال ۱۳۹۱، احتمال تحقق منابعی به‌عنوان مابه‌التفاوت نرخ ارز ۱۲,۲۶۰ ریالی و نرخ ارز بازار وجود دارد که برآورد رقم دقیق آن نیاز به اطلاعات بند «۱» دارد.

ارزیابی حقوقی طرح

۱. طبق مفاد قانون «حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور»، مصوب ۳۰ مهرماه ۱۳۹۱، تمامی منابع حاصل از فروش ارز ناشی از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت، بخشی از منابع عمومی دولت محسوب می‌شود و دولت حق هزینه کردن از این منبع را برای موارد خاص مانند پرداخت یارانه نقدی به استثنای جزء «۲-۴۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ندارد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است منابع مزبور را روزانه به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. عدم اجرای این حکم به منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی و مستوجب تعقیب قضایی است. با اجرایی شدن قانون مذکور، تمام منابع مورد نظر طرح (مابه‌التفاوت نرخ ارز) به بودجه عمومی اختصاص و طبق قانون بودجه هزینه خواهد شد.

در صورتی که بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز منابعی حاصل شده باشد و قانون فوق اجرا شود، خودبه‌خود می‌تواند بخشی از کسری اعتبارات بخش سلامت جبران شود ولی منبعی آزاد برای اجرای طرح فوق باقی نخواهد ماند.

۲. جزء «۱» طرح عیناً در بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه وجود دارد و نیازی به تکرار نیست.

۳. احکام اجزاء «۱» و «۲» طرح دارای تناقض است، به‌گونه‌ای که در جزء «۱» منابع اجرای طرح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در نظر گرفته شده است (نظیر بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم) درحالی که در جزء «۲» مابه‌التفاوت نرخ ارز به‌عنوان منبع اجرای طرح پیش‌بینی شده است. علاوه بر این جزء «۲» طرح در واقع اصلاح بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم نیز تلقی می‌شود.

۴. جزء «۲» طرح، اصلاح «قانون حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور» است که کمتر از ۳ ماه از تصویب آن گذشته است. در این قانون دولت حق هزینه کردن مابه‌التفاوت نرخ ارز را برای موارد خاص مانند پرداخت یارانه نقدی ندارد.

۵. وصول شدن همه منابع نفتی فروش رفته در سال ۱۳۹۱، محل تردید است. اگر چنین منابعی در دسترس نباشد (که دولت همین ادعا را دارد) اعتبارات مورد نیاز طرح به محلی نامطمئن و غیرقطعی احاله شده است که در این صورت قابلیت اجرایی شدن طرح را زیر سوال می‌برد، همچنین با توضیحات ارائه شده طرح مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

نتیجه‌گیری

۱. منابعی که به مابه‌التفاوت نرخ ارز در سال ۱۳۹۱ موصوف شده‌اند با فرض وصول همه منابع حاصل از فروش نفت و عمل نکردن دولت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و قانون حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی می‌تواند ایجاد شود. طبق این طرح، منابعی که با فرض اقدام غیرقانونی دولت در عدم واریز منابع حاصل از فروش ارز به نرخ روز بازار به خزانه، حاصل شده است را به بخش بهداشت و درمان اختصاص می‌دهد. به نظر می‌رسد با این اقدام، عمل دولت در نقض قانون موجه جلوه داده شده و فقط برای نحوه خرج کردن بخشی از منابعی که اصل وجود، میزان و نحوه نگهداری آنها از منظر عملیاتی و قانونی در هاله‌ای از ابهام است، قانون وضع می‌شود.

۲. در صورتی که قوانین موجود و مرتبط از جمله قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، قانون برنامه پنجم توسعه و قانون حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی اجرا شوند، موضوعیت ارائه طرح از بین می‌رود. بنابراین مشکل، نااطمینانی از اجرای قانون توسط دولت است.

۳. اساساً اجزاء «۱» و «۲» طرح به دلیل تناقض در نحوه تأمین منابع، نمی‌تواند همزمان پیگیری شود.

۴. به سبب مشخص نبودن منابع طرح و امکان عدم تحقق آن، طرح خلاف اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

با توجه به مراتب فوق تصویب طرح ضرورتی ندارد و پیشنهاد می‌شود از طریق ابزارهای نظارتی، دولت مکلف به افشای اطلاعات مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز و نیز اجرای قانون «حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور» و سایر قوانین مرتبط شود.