



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۳۱

شماره چاپ:

۶۳۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۴/۲۳

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۹۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

طرح اصلاح ماده (۹۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، در شصت و پنجمین اجلاس عمومی شورای عالی استان‌ها در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۷ به تصویب رسیده و رئیس شورای عالی استان‌ها مستند به اصل یکصد و دوم قانون اساسی و بند «۳» ماده (۷۸) مکرر (۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران الحاقی مصوب سال ۱۳۸۲ درخواست اعلام وصول و تصویب آن را در مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است. با عنایت به زوایای قانونی و مشکلات اقتصادی موجود که در متن گزارش ارائه شده است، مرکز پژوهش‌ها پیشنهاد رد طرح مذکور را ارائه کرده است.

مقدمه

طرح مورد بررسی در جلسه علنی شماره ۱۰۹ روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۲/۴/۵ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول و با قید یک شوری بودن با شماره ثبت ۳۳۱ جهت بررسی به کمیسیون‌های ذیربط ارجاع شده است. با عنایت به اینکه طرح ارائه شده از سوی شورای عالی استان‌ها دارای دو جنبه حقوقی و اقتصادی است، در این گزارش ابتدا کلیات طرح پیشنهادی ارائه می‌شود و سپس چرایی تصویب ماده (۹۴) در قانون برنامه پنجم توسعه از منظر بانک مرکزی بحث می‌شود. در ادامه ابتدا جنبه‌های حقوقی و سپس جنبه‌های اقتصادی طرح فوق به چالش کشیده می‌شود. در خاتمه نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

۱. کلیات طرح پیشنهادی

ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه به شرح ذیل است:

«نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد». شورای عالی استان‌ها مصوب کرده است شهاداری‌ها از شمول ماده (۹۴) مستثنا شوند.

۲. دلایل تصویب ماده (۹۴) در قانون برنامه پنجم توسعه

با اجرایی شدن قانون برنامه چهارم توسعه طی سال‌های ۱۳۸۵ تا پایان ۱۳۸۹ و براساس بند «د» ماده (۱۰) قانون مزبور، بنگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهاداری‌ها برای دریافت خدمات بانکی، رأساً مجاز به انتخاب بانک عامل شدند و در این مدت بنگاه‌های دولتی مذکور اقدام به انتقال حساب‌های خود نزد بانک‌های مختلف از جمله بانک‌های غیردولتی نمودند. همچنین در این فاصله زمانی تعدادی از بانک‌های دولتی نیز (با واگذاری در جهت اجرای اصل چهارم قانون اساسی) به بانک‌های غیردولتی تبدیل شدند. این تشتت و تنوع حساب‌های دولتی در بانک‌های مختلف منجر به بروز مسائل و راهکارهایی از قبیل موارد ذیل شد:^۱

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۱۱۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۵/۹

۱. مصوبه شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱. امکان کنترل صحیح و کافی درخصوص وجوه دولتی از طرف خزانه‌داری وجود نداشته و لذا به‌جای انتقال و تودیع وجوه به خزانه، وجوه دولتی در حساب‌های متعدد خصوصاً حساب‌های مختلف شرکت‌های تابعه دستگاه‌ها نزد بانک‌های فعال در سطح شبکه بانکی کشور که در زمان افتتاح حساب امکان کنترل دقیق بر آنها وجود ندارد، رسوب کرد.
۲. عدم امکان احصای حداکثری درآمدهای دولتی (به‌طور مثال عدم احصای حداکثری درآمد دولت پس از افزایش قیمت حامل‌های انرژی از محل قبوض مربوطه)،
۳. ناکارآمدی روش‌های فعلی دریافت و پرداخت حساب‌های دولتی،
۴. انجام انحصاری عملیات بانکی پیمانکاران طرف قرارداد با دستگاه و یا سازمانی که حساب‌هایشان در آن بانک متمرکز می‌باشد که دارای تبعات و مفسده‌های مهمی بود،
۵. در سال‌های اخیر سامانه‌های متمرکز زیادی از جمله ساتنا، شتاب، پایا، سحاب و... تحت زیرساخت‌های نظارتی، حفاظت مالی و امنیتی فراهم شد که نگرانی‌های مربوط به سرعت و دقت انجام امور و عملیات بانکی دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط را برطرف کرد.
- با عنایت به موارد فوق و اشکالات عدیده‌ای که بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه ایجاد کرده بود، ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب رسید تا ضمن برطرف کردن نقاط ضعف و اشکالات مطرح شده، منافعی را به‌شرح ذیل ایجاد نماید:^۱
 ۱. امکان دریافت وجه از هر مسیری به حساب‌ها نزد بانک مرکزی از طریق سامانه‌های ملی پرداخت از جمله ساتنا، پایا و...،
 ۲. امکان پرداخت وجه از هر حساب بانک مرکزی به هر حسابی در هر بانکی (بدون هرگونه محدودیت مکانی، زمانی و...)،
 ۳. امکان گزارش‌گیری برخط (Online) از وضعیت حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی در هر لحظه از زمان،
 ۴. تأمین زیرساخت‌های امنیتی لازم برای ایجاد هویت و امضای دیجیتالی،
 ۵. در اختیار داشتن یک پایه برخط (Online) متصل به حساب ذیحساب نزد بانک مرکزی،
 ۶. براساس شناسه بانکی استاندارد شده ملی (شناسه بانکی ایران - شبا) که به دستگاه‌های دولتی اختصاص داده می‌شود، دیگر هیچ‌گونه نگرانی درخصوص انتخاب شعبه و بانک وجود نخواهد داشت و از تمامی شعب شبکه بانک کشور (به‌عنوان درگاه بانک مرکزی) می‌توان استفاده کرد،
 ۷. روان‌سازی ارتباط بین مشتری دولتی و دستگاه دولتی و...

۳. بررسی جنبه‌های حقوقی و اقتصادی طرح پیشنهادی

در این بخش جنبه‌های حقوقی و اقتصادی طرح پیشنهادی ارائه می‌شود:

۳-۱. جنبه‌های حقوقی

ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، وظایف شورای اسلامی شهر را بیان می‌دارد. بند «۱۲» ماده (۷۱) نیز عنوان می‌کند «تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریق بودجه سالیانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب شورای شهر» یکی از وظایف شورا است. تبصره بند «۱۲» نیز اشعار می‌دارد: «کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد». براین اساس تعیین بانک عامل شهرداری‌ها در صلاحیت شوراها قرار داشت.

طبق ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ براساس بند «۱» دستورالعمل موضوع این ماده (دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و همچنین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است)، افتتاح حساب شهرداری‌ها صرفاً در بانک مرکزی مجاز است.

شورای عالی استان‌ها براساس اصل سرعت در امور بانکی و استقلال شهرداری‌ها از دولت به‌عنوان یک نهاد محلی طرح اصلاح ماده (۹۴) فوق‌الذکر را به این شرح که شهرداری‌ها از آن مستثنا شوند، ارائه کرده است، در این راستا نکات حقوقی ذیل مطرح است:^۲

۱. از آنجایی که این طرح در مقام اصلاح قانون برنامه است، طبق ماده (۱۸۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

۱. همان.

۲. اظهارنظر دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌ها طی نامه شماره ۳۳۱ مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۴ خطاب به دفتر مطالعات اقتصادی.

۲. براساس نظرات و رویه شورای نگهبان از سال ۱۳۸۱ به بعد، شوراهای محلی صلاحیت قانونگذاری نداشته و تنها محدود به نظارت در امور محلی هستند.^۱ لذا استثنا کردن شهرداری‌ها از شمول ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم، به معنای لزوم اجرای تبصره بند «۱۲» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ یعنی داشتن اختیار قانونگذاری برای شوراهای می‌باشد که این امر در رویه جدید شورا مغایر با اصل یکصدم قانون اساسی تلقی می‌شود.^۲ با عنایت به موارد فوق می‌توان دریافت جنبه‌های حقوقی، حمایت چندان از تصویب طرح پیشنهادی نمی‌کند.

۳-۲. بررسی جنبه‌های اقتصادی طرح پیشنهادی

اجرای بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه مسائل عمده‌ای را در حوزه اقتصادی به بار آورده بود که تصویب طرح پیشنهادی ادامه روند مشکلات را به همراه خواهد داشت. این مشکلات را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۱. به دلیل عدم امکان کنترل بر وجوه توسط خزانه‌داری کل کشور در نتیجه وجود حساب‌های متعدد دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی نزد بانک‌های عامل، وجوه مزبور می‌تواند در جریان و گردش کار مضاعف قرار گرفته و علاوه بر تبعات رشد نقدینگی حاصل از گردش مضاعف و ایجاد تورم، باعث ایجاد رانتهای مختلف شده و عامل بروز مفسد بسیاری شود. همچنان که براساس اعلام بانک مرکزی شرکت‌های تابعه دستگاه‌های دولتی از محل همین منابع سرشار دولتی، سودهای نامتعارفی کسب کرده‌اند.

۲. شرکت‌های تابعه دولتی و نهادهای غیردولتی به واسطه رسوب منابع یاد شده نزد بانک‌ها، ممکن است امتیازات ویژه‌ای را از بانک‌ها مطالبه نمایند که محل تأمل جدی است.

۳. رسوب بیش از حد و طولانی مدت وجوه دولتی در حساب شرکت‌های دولتی نزد شبکه بانکی و تبعات حاصل از این رسوب که عدم تخصیص به موقع منابع به پروژه‌ها را در پی دارد.

۴. به دلیل آنکه اصل امور انجام پذیرفته در بندهای «۱» تا «۳» تخلف محسوب می‌شود، لذا براساس اعلام بانک مرکزی شرکت‌های مزبور در جهت پنهان نمودن تخلفات (و به تبع آن بانک‌های عامل) دچار مفسده‌های تبعی دیگری نیز می‌گردند.

از طرف دیگر در صورت کاهش منابع بانک شهر، مسائلی برای شهرداری‌ها می‌تواند به شرح زیر به وجود آید:

الف) دسترسی شهرداری‌ها و برخورداری آنها به ویژه کلان‌شهرها به بودجه عمومی بسیار اندک و براساس ملاحظاتی دشوار می‌شود.

ب) منابع مالی شهرداری‌ها کفاف برنامه‌های توسعه‌ای آنها را نمی‌دهد.

ج) بانک‌های دولتی و سایر بانک‌ها منابع قابل توجهی را به دلایلی در اختیار شهرداری‌ها قرار نمی‌دهند.

د) از آنجا که تقاضای شهرداری‌ها جهت استفاده از منابع بانکی، منابع این بانک‌ها را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد لذا بانک‌ها این تسهیلات را برای شهرداری‌ها فراهم نمی‌کنند.

ه) بنابراین تمرکز منابع شهرداری‌ها در بانک شهر و استفاده به موقع برای برنامه‌های توسعه‌ای آنها یک ضرورت است.

با عنایت به موارد فوق‌الذکر در صورتی که اجرای ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه موجب کاهش منابع بانک شهر نشده باشد، جنبه‌های اقتصادی نیز تصویب طرح پیشنهادی را توصیه نمی‌کند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با عنایت به اینکه جنبه‌های حقوقی و اقتصادی، تصویب طرح اصلاح ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و مستثنا کردن شهرداری‌ها از این ماده را توصیه نمی‌کنند (جنبه اقتصادی در صورتی تصویب طرح را توصیه نمی‌کند که اجرای ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم، منابع بانک شهر را کاهش ندهد) و همچنین بانک مرکزی نیز به عنوان مقام ناظر پولی و بانکی مفسد زیادی را بر تصویب طرح مذکور مترتب می‌داند، لذا تصویب طرح مذکور توصیه نمی‌شود.

۱. به عنوان نمونه می‌توان به بند «۱۰» نظریه مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ شورای نگهبان ناظر به طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، اشاره کرد.

۲. نظریه دفتر مطالعات زیربنایی طی نامه شماره ۳۸۹۸ داخلی مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۲ با عنوان رئیس دفتر مطالعات اقتصادی.