

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۸۵) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»

مقدمه

نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی ارائه کرده‌اند که به موجب آن، طرح‌های نیمه‌تمامی که از حساب ذخیره ارزی تسهیلات دریافت کرده‌اند با لحاظ شرایطی می‌توانند از تسهیلات صندوق توسعه ملی استفاده نمایند.

بررسی طرح

الف) اگر هدف از ارائه طرح ایجاد امکان استفاده نهادها و اشخاص دولتی از منابع صندوق توسعه ملی است در این رابطه نکات زیر قابل توجه است:

۱. به موجب بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی صرفاً به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی مجاز است و طرح پیشنهادی از این جهت که مجوز پرداخت تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش دولتی را می‌دهد مغایر سیاست‌های کلی ابلاغی بوده و مغایر بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

۲. بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصارف صندوق توسعه ملی را بیان داشته است که در هیچ‌یک از آنها اجازه استفاده دولت از منابع صندوق برای اجرای طرح‌های نیمه‌تمام نیامده است بلکه طبق تبصره «۱» همین بند، استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است. تبصره «۲» بند «ی» قانون مزبور نیز پرداخت از منابع صندوق به دولت را ممنوع اعلام کرده است. بنابراین طرح پیشنهادی مغایر بندهای مذکور که مبتنی بر سیاست‌های پیش‌گفته تصویب شده‌اند نیز می‌باشد.

۳. در مقدمه طرح به اشتباه عنوان شده است که برابر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، حمایت دولت از فعالیت‌های بخش دولتی ضرورت دارد در حالی که این اصل و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دلالت بر توانمندسازی بخش غیردولتی دارد.

ب) در صورتی که مقصود طراحان ایجاد امکان استفاده بخش غیردولتی از منابع صندوق است که در این رابطه باید گفت:

۱. منعی در رابطه با استفاده بخش غیردولتی از منابع صندوق توسعه ملی وجود ندارد به شرطی که فعالیت مورد نظر دارای هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها و دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی باشند.

۲. اگر طرح‌های نیمه‌تمام فاقد شرایط مذکور در بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه باشند استفاده از تسهیلات صندوق توسعه ملی در آنها مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه است.

۳. با فرض اینکه بند «د» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه کشور ایفای باقی مانده تعهدات حساب ذخیره ارزی به بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی، را فقط به‌عهد همین حساب گذاشته باشد، در نتیجه شرکت‌هایی که بخشی از تسهیلات خود را از حساب ذخیره ارزی دریافت کرده‌اند باید مانده تسهیلات خود را نیز متناسب با پیشرفت طرح از این حساب دریافت کنند. با توجه به نبود موجودی کافی در حساب ذخیره ارزی، ادعا شده است که برخی از پروژه‌هایی که با کمک حساب ذخیره ارزی شروع به کار کرده‌اند، بلا تکلیف و نیمه‌کاره رها شده‌اند. برای بررسی صحت و سقم این گزاره طی مکاتبات^۱ با رئیس کل بانک مرکزی اطلاعات مربوط به این‌گونه طرح‌ها درخواست شد که تاکنون جوابی دریافت نشده است. تصمیم‌گیری در مورد این طرح نیازمند اطلاع دقیق از حجم و میزان تعهدات حساب ذخیره ارزی در خصوص طرح‌های نیمه‌تمام است تا بتوان مدیریت مناسبی بر منابع صندوق توسعه ملی داشت.

۴. دلیل اصلی عدم وجود منابع کافی در سال‌های اخیر در حساب ذخیره ارزی نقض مفاد ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه با مجوز مجلس شورای اسلامی بوده است. بند «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به دولت اجازه داد حدود ۱۱/۶ میلیارد دلار از مازاد درآمدهای نفتی که باید به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد به مصارف خاصی بدون الزام رعایت چارچوب‌های بودجه‌ریزی برسد. این رویه در بند «۲-۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز ادامه یافت و اجازه مصرف حدود ۵,۷۵۰ میلیارد دلار از منابعی که طبق قانون باید به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد، به دولت داده شد. همچنین در بند «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ نیز اجازه اختصاص حدود ۵/۵ میلیارد دلار به این نحو اعطا شد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

• اگر هدف طراحان محترم اجازه به بخش‌های دولتی برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام باشد، این هدف مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم است و اگر کمک به بخش‌های غیردولتی باشد، این امر نیاز به قانونگذاری جدید ندارد.

• عدم واریز حدود ۲۲ میلیارد دلار منابع حساب ذخیره ارزی در سال‌های اخیر و اختصاص آن به موضوعاتی که فقط یک عنوان کلی بوده و دستگاه مصرف‌کننده، برنامه عملیاتی و اهداف مورد نظر آن روشن نیست سبب شده است، تعداد زیادی از طرح‌هایی که با تسهیلات حساب ذخیره ارزی شروع شده‌اند نیمه‌کاره رها شوند. عملکرد بودجه سال ۱۳۹۰ گواه این است که ۹/۲۵ میلیارد دلار، معادل ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از محل مازاد منابع نفتی که باید طبق ماده (۸۵) قانون برنامه به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد به مصارف موضوع بند «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ که قابل نظارت کامل توسط دیوان محاسبات نیست، اختصاص یافته است. بنابراین به نظر می‌رسد، راه اصلی نجات طرح‌های مذکور عمل به قانون برنامه و واریز مازاد درآمدهای نفتی به حساب ذخیره ارزی و اختصاص آن به پروژه‌های نیمه‌کاره محتاج تسهیلات است.

• اما در صورت اصرار برای تصویب طرح فوق اولاً باید اطلاعات دقیقی از مجموع تعهدات حساب ذخیره ارزی برای طرح‌های نیمه‌تمام تهیه شده و تأثیر آن بر منابع صندوق توسعه ملی ارزیابی شود.

ثانیاً برای جلوگیری از پرداخت از منابع صندوق به بخش دولتی، عبارت «غیردولتی» بعد از «طرح‌های نیمه‌تمام» در سطر اول طرح اضافه شود.