

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح الحاق یک بند به تبصره (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور »

مقدمه

نحوه تسویه حساب تسهیلات ارزی اشخاص غیردولتی و استفاده از منابع عمومی برای آن، یکی از چالش‌هایی است که مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر بدان ورود کرده است. بدهکاران تسهیلات ارزی همواره این مطالبه را دارند که تسویه حساب با نرخ ارز روز دریافت تسهیلات و به صورت ریالی اتفاق بیفتد در حالی که پذیرش این مطالبه به معنای از بین رفتن منابع عمومی حاکمیت بوده و مصداق بارز رانت‌جویی (بازتوزیع منافع موجود به ضرر حاکمیت) تلقی می‌شود. در مقدمه توجیهی طرح آمده است که به دلیل اینکه آیین‌نامه اجرایی بند «ح» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور به بانک صنعت و معدن به عنوان بانک عامل ابلاغ نشده است، بند مذکور اجرایی نشده و در بودجه ۱۳۹۸ مجدداً باید آن را تکرار کرد. این در حالی است که با توجه به اینکه بند مذکور بدهکاران را مشمول ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور دانسته و آیین‌نامه مذکور تدوین و ابلاغ شده است، اساساً بند «ح» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیازمند آیین‌نامه اجرایی نبوده و در صورتی که بانک صنعت و معدن به آیین‌نامه مذکور عمل نکرده، تخلف کرده است. به هر تقدیر الحاق این بند به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و با توجه به شرایط منابع ارزی کشور نیازمند بررسی اقتصادی و حقوقی مجدد است که در این گزارش به طور مختصر بدان پرداخته شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۹۰

شماره چاپ:

۱۷۲۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۰/۸

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

۱. بررسی اقتصادی طرح

الف) ریسک نرخ ارز بر عهده تسهیلات‌گیرندگان است

بند «د» جزء «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ بانک مرکزی را موظف کرد که به میزان ۳ میلیارد دلار^۱ از منابع خود را نزد بانک‌های عامل سپرده‌گذاری نماید و بانک‌های عامل نیز این منابع را به واحدهای تولیدی تسهیلات اعطا نمایند. آیین‌نامه مفصلی به منظور اجرای این بند قانونی تدوین شد.^۲ مهلت بازپرداخت تسهیلات تأمین مالی ایجاد شد که با احتساب دوره نسبتاً طولانی بازپرداخت، ریسک نوسانات ارز جدی بود. از این رو از جمله مواردی که در آیین‌نامه تعیین تکلیف شد، ریسک جهش نرخ ارز و نحوه بازپرداخت تسهیلات بود. بند «الف» ماده (۶) آیین‌نامه اشعار می‌دارد: «نوسانات نرخ ارزها در برابر یکدیگر و همچنین در قبال ریال

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۸۷۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۱/۶

۱. د) در اجرای بند «۲» ماده (۲۸) قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و به منظور افتتاح خط اعتباری ارزی جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، بانک مرکزی مکلف است از محل منابع ارزی خود مبلغ سه میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار را در بانک‌های عامل یا بانک‌های خارجی جهت واحدهای تولیدی سپرده‌گذاری نماید.

2. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/135938>

کلاً به عهده تسهیلات‌گیرنده خواهد بود». ماده (۱۰) آیین‌نامه نیز نوع ارز به‌منظور بازپرداخت را تعیین کرده است: «بازپرداخت اصل، سود و جریمه دیرکرد به همان ارزی خواهد بود که جهت وجه اسناد اعتبار پرداخت شده است».

با این توضیحات آیین‌نامه ریسک نرخ ارز را کامل برعهده تسهیلات‌گیرنده قرار داده بود و انتظار می‌رفت تولیدکنندگانی که شتابان به دریافت این تسهیلات اقدام می‌کردند، نسبت به مدیریت این ریسک مهم نیز تدبیری اتخاذ نمایند. از طرفی تولیدکنندگانی که از این تسهیلات استفاده کرده‌اند قاعدتاً تسهیلات را صرف خرید تجهیزات و ماشین‌آلاتی کرده‌اند که قیمت و ارزش ناخالص آنها نیز با جهش‌های ارزی افزایش یافته است و منتفعان جهش ارزی محسوب می‌شوند. بنابراین به‌نظر می‌رسد مفاد آیین‌نامه بند «د» جزء «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ از حیث منطق اقتصادی و مالی قابل دفاع است و سهامداران شرکت‌هایی که از این تسهیلات برخوردار شده‌اند با اطلاع از ریسک نرخ ارز مندرج در آیین‌نامه مزبور، متقاضی دریافت تسهیلات بوده‌اند. این درحالی است که آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به‌دلیل تسویه ریالی این تسهیلات با نرخی بسیار کمتر از نرخ بازار، مغایر با منافع حاکمیت می‌باشد و به همین خاطر گسترش دامنه شمول تسهیلات‌گیرندگان موضوع ماده (۲۰) قانون رفع موانع قابل دفاع نیست و مصداق ترجیح منافع طبقه‌ای از اشخاص غیردولتی بر منافع عمومی است.

بنابراین طبق اصول مالی و اقتصادی ریسک نوسانات نرخ ارز برعهده تسهیلات‌گیرنده است، چراکه تولیدکنندگان در چارچوب عقود مبادله‌ای این تسهیلات را دریافت کرده‌اند و ملزم به بازپرداخت اصل و سود بدهی در سررسید هستند و پذیرش این ریسک توسط حاکمیت از حیث اقتصادی قابل دفاع نیست. در صورتی که تولیدکنندگان دریافت‌کننده تسهیلات، ورشکسته شده باشند و توان بازپرداخت بدهی را نداشته باشند نیز قانون تجارت در رابطه با تصفیه بدهی‌های آنها تعیین تکلیف کرده است.

ب) مغایرت با عدالت و برابری

تمهید شرایط بازپرداخت برای بدهکارانی که حداقل ۴ سال از سررسید آخرین قسط تسهیلات آنها گذشته است متضمن تبعیض ناروا و تشویق بدحسابی است. تبعیض از آنجایی است که افراد خوش‌حساب مطابق با آیین‌نامه اقساط تسهیلات را با همان «ارز دریافتی» و با «نرخ روز» در سال‌های قبل از ۱۳۹۴ بازپرداخت کرده‌اند، اما به‌موجب این طرح بدهکاران بدحساب با ریال و تقریباً با نرخ مؤثر ۲۳ هزار ریال (۱۲۲۶ تومان و نرخ سود ۱۵ درصد سالانه) نسبت به بازپرداخت بدهی خود اقدام خواهند کرد.

۲. بررسی حقوقی طرح

الف) مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی

نظر به اینکه حکم این طرح (مبنی بر الحاق حکم جدیدی به قانون بودجه سال ۱۳۹۸) موجب ایجاد هزینه عمومی جدید می‌شود که محل تأمین آن در طرح مشخص نشده است، با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی مغایر است.

ب) محرومیت از حقوق مکتسبه مطرح نیست

در مقدمه طرح آمده است که به‌دلیل اینکه آیین‌نامه اجرایی بند «ح» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ ابلاغ نشده است، این مسئله موجب محرومیت از حقوق مکتسبه بدهکاران گردیده است. اما اساساً بند «ح» تبصره (۴) قانون بودجه ۱۳۹۶ نیازمند آیین‌نامه نبوده است، زیرا آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید ابلاغ شده بود و بدهکاران مشمول مقررات آن آیین‌نامه می‌شدند. لذا با

توجه به ابلاغ «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، عملاً امکان وقوع محرومیت از حقوق مکتسبه به صورت عام ممکن نیست و اگر بانک صنعت و معدن به عنوان بانک عامل از انجام آن سر باز زده، تخلف کرده است. وضع قانون برای موارد تخلف این‌چنینی وجهی نداشته و منطقی نیست.

جمع‌بندی

با توجه به نکات اقتصادی و حقوقی مطرح شده در این گزارش، مرکز پژوهش‌های مجلس، با کلیات این طرح مخالف است. مهم‌ترین دلایلی که در این گزارش در مخالفت با کلیات مطرح شد عبارتند از:

۱. در تسهیلات به‌ویژه تسهیلات مبادله‌ای، ریسک نوسانات نرخ ارز برعهده تسهیلات‌گیرنده است و آیین‌نامه بند «د» جزء «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ نیز این مورد را تصریح کرده است.
۲. مفاد این طرح متضمن بازتوزیع منافع به ضرر حاکمیت و به نفع بدهکاران است.
۳. با توجه به گذشت ۴ سال از سررسید تسهیلات، این طرح موجب تبعیض ناروا و تشویق بدحسابی می‌شود.
۴. اساساً بند «ح» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیازمند آیین‌نامه اجرایی نبوده و در صورتی که بانک صنعت و معدن به آیین‌نامه مذکور عمل نکرده، تخلف کرده است. بدهکارانی که در سال ۱۳۹۶ به بانک مراجعه کرده و بانک از اجرای این قانون سر باز زده است، می‌توانند با مراجعه به مراجع قانونی اقدام کنند و این موضوع نیاز به تصویب قانون جدید را مرتفع می‌کند.
۵. نظر به اینکه حکم این طرح (مبنی بر الحاق حکم جدیدی به قانون بودجه سال ۱۳۹۸) موجب ایجاد هزینه عمومی جدید بدون تأمین منابع می‌شود مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

