

خلاصه گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»
(ویرایش دوم)
یک فوریتی

توضیحات

۱. طرح اصلاح ماده (۱) قانون برنامه چهارم «به منظور ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام و تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه چهارم» توسط عده‌ای از نمایندگان محترم مجلس ارائه شده است. این طرح نکته مشخصی را بر مجموعه قانونی موجود اضافه نکرده است و این مشخص نیست که مشکل موجود در مورد بند «۱» قانون برنامه چهارم چه بوده است که طرح برای پاسخگویی به آن مطرح شده است.

۲. برخی از اهداف طرح در قالب سازوکارهای قانونی فعلی نیز امکان‌پذیر است. از جمله تفکیک سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی، ایجاد زمینه مشارکت بخش‌های خصوصی، دولتی و تعاونی در سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت بخش دولتی با بخش خصوصی. همچنین در حال حاضر اجازه برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی در مواقع اضطراری و با تصویب مجلس، نیز امکان‌پذیر است (که در عمل منجر به برداشت‌های بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی نیز شده است).

۳. برخی از مأموریت‌های در نظر گرفته شده در چارچوب طرح قابل دستیابی نیست. برای مثال، کاهش وابستگی فزاینده بودجه به درآمدهای نفتی یکی از این مأموریت‌هاست که طرح هیچ اقدامی را در این مورد پیشنهاد نمی‌دهد زیرا برای این کار باید بودجه دولت به ترتیبی تنظیم شود که دولت از منابع نفتی استفاده محدودتری داشته باشد. این درحالی است که صندوق پیشنهادی، امتیازی هم برای دولت ایجاد می‌کند که آن امکان استفاده از وام ارزان قیمت ۱ تا ۱/۵ درصدی برای طرح‌های عمرانی سودده است.

۴. درباره تعیین کارمزد ۱ تا ۱/۵ درصدی برای طرح‌های عمرانی انتفاعی که از وجوه صندوق ذخیره ارزی استفاده می‌کنند نیز چند نکته قابل ذکر است:

الف) در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، جهت‌گیری دولت آن بوده است که طرح‌های انتفاعی به وسیله بخش خصوصی اجرا و بهره‌برداری شود. بنابراین دلیل مصرف منابع عمومی در چنین طرح‌هایی مشخص نیست.

ب) وجود چنین احکامی این انگیزه را برای دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌کند که طرح‌های عمرانی را به هر نحو ممکن به صورت انتفاعی توجیه کنند. تجربه اجرای ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه در طول نزدیک به ۲۵ سال گذشته نشان داده است که در بسیاری موارد پس از گذشت چندین سال از استفاده طرح‌های عمرانی از منابع عمومی، لوايح متعددی برای بخشودگی و کسب اجازه جهت عدم واریز وجوه دریافتی به خزانه ارائه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

ج) بررسی اعتبار مورد نیاز برای خاتمه بسیاری از طرح‌هایی که در پیوست لوایح بودجه به عنوان طرح‌های انتفاعی تعیین شده‌اند نشان دهنده آن است که در مدت ۲ یا ۳ سال هزینه مورد نیاز برای خاتمه آن‌ها چندین برابر شده و توجیه اولیه مبنی بر انتفاعی بودن چنین طرح‌های مالی به شدت مخدوش است.

۵. تبدیل حساب ذخیره ارزی « به صندوق ذخیره ارزی » نیاز به تشکیلات جدیدی دارد تا بتواند نسبت به ارزیابی طرح‌ها و پرداخت وام رأساً اقدام کند و در عین حال بر بازگشت منابع نظارت کند. در حالی که حساب ذخیره ارزی به صورت حساب انعطاف‌پذیری بیش‌تری دارد. هم‌اکنون مدیریت این حساب با هزینه اندکی صورت می‌گیرد و با پرداخت حق‌العمل به حدود ۱۵ بانک کارگزار، هزینه آن معادل ۲ درصد است. در حالی که اگر قرار باشد این حساب به صندوق تبدیل شود، علاوه بر دیوان سالاری اداری و درگیری گروه‌های ذی‌نفع، نیاز به مدیر عامل و هیأت مدیره پیدا می‌شود و به تبع آن هزینه‌های مدیریت صندوق افزایش می‌یابد. در کنار این هزینه‌ها باید نگران فساد مالی در فعالیت‌های این صندوق نیز بود.

۶. کارکرد و فعالیت‌های این صندوق می‌تواند تا حدودی با وظایف و کارکرد سایر دستگاه‌ها تداخل پیدا کند. با توجه به سابقه و وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ایجاد نهادی دیگر مانند صندوق ذخیره ارزی با وظایف و کارکرد مشابه، چیزی جز گسترش تشکیلات و اتلاف منابع نخواهد بود. همچنین تشکیل صندوق به دلیل کارکرد پولی آن می‌تواند با وظایف و کارکردهای بانک مرکزی در مدیریت بازار پول و ارز نیز تعارض داشته و استقلال آن را مخدوش کند.

۷. به‌طور کلی باید گفت که برای برداشت از منابع نفتی و حتی استفاده از آن در اجرای طرح‌های انتفاعی دولتی به قانون مستقل ناظر بر حفظ و صیانت از درآمدهای نفتی نیاز است که این موضوع بسیار فراتر از ماده (۱) قانون برنامه چهارم می‌باشد. تصویب و اجرای این قانون مستلزم آن است که حکومت (در شکل کلی آن) بپذیرد دولت‌های مختلفی که در یک نظام سیاسی سرکار می‌آیند را در چارچوب بلندمدتی درخصوص نحوه استفاده از درآمدهای نفتی محدود و مقید کند.

نتیجه‌گیری

تصویب این قانون رافع مشکلات مطرح شده درخصوص نحوه استفاده از درآمدهای حاصل از فروش ثروت ملی نیست و حتی می‌تواند مشکلات جدیدی نیز ایجاد نماید. ضمن آن‌که برخی نکات مدنظر طراحان محترم از طریق اصلاح آیین‌نامه ماده (۱۱) قانون برنامه چهارم توسعه قابل دستیابی است (مانند تخصیص بیش‌تر منابع حساب ذخیره ارزی به بخش خصوصی، تعیین نرخ کارمزد برای استفاده دولت از منابع این حساب و ...).