

تسویه غیر قانونی بدهی های دولت به بانک مرکزی

در تاریخ ۱۳ خرداد ۱۳۹۲، بانک مرکزی با یک دستکاری در محاسبه نرخ دلار در برابر ریال و جایگزین کردن نرخ « دلار مبادله ای » حدود ۲۵۰۰ تومانی با نرخ « ارز مرجع » ۱۲۲۶ تومانی، بخشی از ارزهای خارجی موجود نزد خود را افزایش بها داد و با این حساب رقم ۷۴ هزار میلیارد تومان سود را در دارایی های خود اعلام کرد. از آنجا که دولت ارقام سنگینی بدهی به بانک مرکزی دارد مجمع عمومی بانک مرکزی تصمیم گرفت رقم ۷۴ هزار میلیارد تومان سود ادعایی ناشی از افزایش نرخ برابری دلار نسبت به ریال را به حساب بدهی های دولت به بانک مرکزی منظور کند تا به این ترتیب دولت بتواند این بدهی ها را تسویه و ذمه خود را از آن ها بری نماید. در برابر اعتراض هایی که به این تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی انجام شد معاون پارلمانی رئیس جمهور در مقام موجه جلوه دادن آن برآمد و گفت:

« این تصمیم براساس بند (ب) ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی مصوب مجلس اتخاذ شده است. قانون به بانک مرکزی اختیار داده تا با تصویب مجمع عمومی این بانک، سود های احتمالی ناشی از افزایش نرخ ارز را صرف استهلاک بدهی های دولت به بانک مرکزی و در راستای جلوگیری از افزایش نقدینگی و تزریق پول به بازار کند»^۱.

وزیر اقتصاد و دارایی نیز در اظهار نظر خود در مقام توجیه تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی که خود ریاست آن را برعهده دارد برآمد و مصوبه این مجمع را در اجرای بند (ب) ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی کشور بر شمرده و افزود:

« افزایش ۷۴۰ هزار میلیارد ریالی منابع بانک مرکزی نتیجه افزایش دارایی های بانک بوده و تغییر نرخ ارز در این مورد بی تاثیر است ... ارزش دارایی ها و به طور کلی تر صورت های مالی بانک مرکزی برحسب ریال محاسبه و تقویم می شود. بخش عمده ای از دارایی های

۱- روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳ تیر ۱۳۹۲.

بانک مرکزی مثلاً انواع ارزها و طلا دارای قیمت خارجی هستند. این قیمت ها باید با نرخ ارز معین که همان نرخ مبادله ای اعلامی بانک مرکزی است به ریال تبدیل و در صورت های مالی درج شوند. اداره مالی بانک مرکزی هم بر همین اساس عدد ۷۴۰ هزار میلیارد ریال را محاسبه کرده است.»

وی در بخش دیگری از اظهار نظر خود می افزاید :

« از این رو تصمیم گرفتیم تمام این سود که در اصل تحقق آن هیچ ابهامی نیست صرف پرداخت بدهی و تعهدات دولت به بانک مرکزی شود»^۱.

تصمیم بانک مرکزی در تعیین نرخ جدیدی برای دلار به نام نرخ مبادله ای و سپس اعلام یک سود ۷۴ هزار میلیارد تومانی و تسویه بدهی های دولت از محل آن همگی برخلاف قانون پولی و بانکی کشور است. طرح دوفوریتی نیز که روز چهارشنبه ۲۶ تیر ۱۳۹۲ از سوی گروهی از نمایندگان به مجلس تقدیم شد تا به گونه ای تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی را ملغی و از تسویه غیر قانونی بدهی های دولت به بانک مرکزی جلوگیری کند هر چند با انگیزه درستی بوده، انحراف دیگری از قانون پولی و بانکی کشور و ناسازگار با اصول قانون اساسی است .

۱- بر پایه بند « د » ماده یک از « قسمت اول » قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ :

« برابری پول های خارجی نسبت به ریال و نرخ خرید و فروش ارز از طرف بانک مرکزی ایران با رعایت تعهدات کشور در مقابل صندوق بین المللی پول محاسبه و تعیین می شود».

بنابراین بانک مرکزی باید تنها یک نرخ برای هر یک از ارزهای خارجی با رعایت تعهدات ایران در برابر صندوق بین المللی پول که ایران اساسنامه آن را پذیرفته و به عضویت آن درآمده است تعیین کند و تعیین نرخ های گوناگونی چون « ارز مرجع » و یا « ارز مبادله ای » که به گونه عمده مربوط به نرخ دلار امریکا است جایگاهی در قانون پولی و بانکی کشور ندارند.

۲- افزایش نرخ ارزهای خارجی به ویژه دلار نسبت به ریال اگر در چارچوب بند «د» ماده یک قانون پولی و بانکی کشور انجام شود به معنی کاهش ارزش پول ملی کشور است. ارزهای خارجی که بر پایه قانون در اختیار بانک مرکزی قرار می گیرند به گونه عمده ناشی از فروش نفت هستند. افزایش نرخ برابری دلار به ریال از سوی بانک مرکزی که بازتاب کاهش ارزش پولی ملی است در هیچ حالی نمی تواند سود برای بانک مرکزی شمرده شود . افزایش دائمی نرخ ارز در برابر ریال ، در جای

۱- روزنامه اطلاعات ، ۲۳ تیر ۱۳۹۲.

خود نشان از تخلف بانک مرکزی از انجام وظیفه اصلی خود که در بند «ب» ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور مقرر شده است دارد. بر پایه این بند:

«هدف بانک مرکزی ایران، حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.»

۳- استناد معاون پارلمانی رئیس جمهور و وزیر اقتصاد و دارایی به بند «ب» ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی کشور که بر پایه آن رقم نجومی ۷۴ هزار میلیارد تومان مابه‌التفاوت محاسبه نرخ دلار مرجع و نرخ دلار مبادله‌ای را به نام سود بانک مرکزی به حساب آورده اند تفسیر ناروا از ماده مزبور است. بندهای الف و ب ماده ۲۶ قانون مزبور به ترتیب ناظر به زیان‌های احتمالی و یا سودهای احتمالی بانک مرکزی در پی تغییرات برابری‌های قانونی ارزش ریال در برابر طلا و پول‌های خارجی هستند. بند الف این ماده چنین است:

«دولت موظف است در مقابل زیان‌های احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه، اسناد خزانه بی‌نام با سررسید معین صادر و به بانک مرکزی ایران تسلیم نماید.»

بند «ب» این ماده نیز که اکنون مورد استناد مجمع عمومی بانک مرکزی قرار گرفته چنین است:

«سود احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه به مصرف استهلاک اصل و بهره‌بدهی‌های دولت به بانک مرکزی ایران خواهد رسید و مازاد آن به خزانه دولت تحویل خواهد شد.»

بندهای «الف» و «ب» ماده ۲۶ به روشنی دلالت بر تغییر برابری نرخ قانونی ریال نسبت به طلا و پول‌های خارجی در پی افزایش یا کاهش بهای طلا و ارزهای خارجی در بازارهای جهانی بیرون از اراده بانک مرکزی ایران دارند نه آنکه بانک مرکزی به اراده و تصمیم خود بهای دلار و دیگر ارزهای خارجی را نسبت به ریال به گونه ضربتی افزایش دهد. بندهای الف و ب ماده ۲۶ در جای خود روشن هستند و نیاز به استدلال‌های بیشتری ندارند ولی آنچه این برداشت را تقویت می‌کند نکات زیر است:

الف - در بند «الف» سخن از زیان‌های احتمالی و در بند «ب» سخن از سودهای احتمالی به میان آمده است. احتمالی بودن زیان یا سود بانک مرکزی ناشی از این است که تغییر برابری قانونی بهای ریال نسبت به طلا و ارزهای خارجی در بیشتر موارد برای بانک مرکزی قابل پیش‌بینی نیست.

ب - در هر دو بند «الف» و «ب» سخن از قوه قهریه یا فُرس‌ماژر به میان آمده است. مانند وقوع رویدادهایی چون جنگ و یا برقراری تحریم‌ها در حوزه ریال که کنترل پیامدهای آن بیرون از

توانایی مدیریت بانک مرکزی است و باعث کاهش ارزش برابری ریال در برابر پول های خارجی و زیان بانک مرکزی شود. سود احتمالی بانک مرکزی نیز می تواند پیامد وقوع جنگ یا بحران های مالی و اقتصادی در حوزه پول های خارجی مانند دلار یا یورو و کاهش ارزش پول های خارجی در برابر ریال باشد. وجه مشترک این زیان ها و یا سودهای احتمالی در پی وقوع قوه قهریه این است که کنترل این عوامل بیرون از اراده و اختیار بانک مرکزی هستند.

در مورد بند الف ، دولت مکلف شده است با انتشار اسناد خزانه و تسلیم آن به بانک مرکزی ، زیان های احتمالی بانک مرکزی را جبران کند تا ارزش برابری ریال که پول ملی کشور است حفظ شود. متقابلاً در بند ب که در پی کاهش ارزش پول های خارجی بانک مرکزی سود می برد ، باید این سود احتمالی را بابت جبران بدهی های قانونی دولت مانند بدهی ناشی از تسلیم اسناد خزانه مذکور در بند الف همین ماده، در اختیار دولت قرار دهد و مازاد آن را نیز به خزانه دولت واریز کند.

بنابراین بندهای الف و ب ماده ۲۶ ناظر به زیان های احتمالی و یا سودهای احتمالی بانک مرکزی در پی رویدادهای غیر قابل پیش بینی هستند. ولی اینکه بانک مرکزی بر پایه اراده و تصمیم خود ارزش دلار یا دیگر ارزهای خارجی را در برابر ریال افزایش دهد و سپس مدعی شود در پی افزایش نرخ برابری دلار و دیگر ارزهای خارجی نسبت به ریال سرمایه های ارزی بانک مرکزی افزایش بها یافته و از این راه ۷۴ هزار میلیارد تومان سود نصیب بانک مرکزی شده است به روشنی خارج از چارچوب حکم مقرر در بند ب ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی کشور است. اگر بانک مرکزی این توانایی را دارد که با یک چرخش قلم و چشم به هم زدن با افزایش نرخ دلار به ۲۵۰۰ تومان ، رقم نجومی ۷۴ هزار میلیارد تومان سود باد آورده را نصیب خود کند در اینصورت بهتر بود نرخ دلار را به ۳ هزار تومان یا بیشتر افزایش می داد تا هم نرخ دلار را با نرخ بازار یکسان و تک نرخی و هم رقم کلان دیگری سود را نصیب خود و خزانه کشور کند. تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی نیز که از محل این سود موهوم و خیالی ، بدهی های دولت به بانک مرکزی را تسویه کرده یک تفسیر ناروا و غیر قانونی از بند ب ماده ۲۶ قانون مزبور است .

۴- در برابر این تخلف آشکار ، سخنگوی کمیسیون برنامه و بودجه مجلس اعلام کرد:

« دولت در تاریخ ۹۲/۳/۱۳ در مجمع عمومی بانک مرکزی ۷۴ هزار میلیارد تومان حاصل از تسعیر نرخ ارز را به عنوان بدهی خود محاسبه کرده که غیر قانونی است و دیوان عدالت اداری دستور توقف حکم را داده است.»^۱

۱- روزنامه اطلاعات ، ۲۷ تیر ۱۳۹۲.

هر چند از چند و چون شکایت مطرح شده در دیوان عدالت اداری و دستور توقف تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی خبرهایی در رسانه ها انتشار نیافته است ولی اگر چنین دستور توقفی صادر شده است در نهایت دیوان عدالت اداری می تواند به دلیل غیرقانونی بودن تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی آن را ابطال کند. البته مجلس نیز می تواند از ابزارهای نظارتی خود برای برخورد با اینگونه تصمیم های غیر قانونی بهره گیرد. ولی با شگفتی روز ۲۶ تیر ماه یک طرح دو فوریتی از سوی گروهی از نمایندگان به مجلس تقدیم شد که روز ۲۷ تیر کلیات آن نیز به تصویب رسید. اصولاً برخورد با هر تخلفی از سوی مقامات دولتی باید از طریق متوقف ساختن آن باشد نه قانونگزاری. از سوی دیگر این طرح دو فوریتی، مخدوش، فاقد مبنای قانونی و در جای خود دنباله روی از تصمیم غیر قانونی بانک مرکزی در اعلام سودهای موهوم است. بر پایه این طرح دو فوریتی:

« بانک مرکزی موظف خواهد بود بر مبنای قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ نسبت به تشخیص و محاسبه سود حاصل از تغییر برابری های قانونی دارایی ها و بدهی های خارجی آن بانک اقدام کند. سود حاصل از تسعیر دارایی ها و بدهی های دولت به بانک مرکزی پس از تایید هیأت نظارت آن بانک انجام شود. سود به دست آمده در حساب ویژه ای نزد بانک مرکزی نگهداری و در مدت ۵ سال صرف بازپرداخت بدهی های حسابرسی شده دولت به بانک ها و افزایش سرمایه بانک های دولتی خواهد شد. بدهی های دولت به بانک ها توسط سازمان حسابرسی باید رسیدگی شود و به تایید دیوان محاسبات عمومی برسد»^۱.

اصولاً تسعیر یا نرخ گذاری دارایی های بانک مرکزی جایگاهی در قانون پولی و بانکی کشور ندارد. تصمیم بانک مرکزی نیز که نرخ دلار را نسبت به ریال دوبرابر کرده است چیزی جز کاهش شدید ارزش ریال و بی اعتبار کردن پول ملی کشور نیست. این که بانک مرکزی بر پایه افزایش دو برابری نرخ دلار نسبت به ریال با حساب سازی، دارایی های ارزی خود را افزایش بها داده و ۷۴ هزار میلیارد تومان سود در دفاتر خود اعلام کرده، سودی موهوم و غیر قانونی است. آن چنانکه دیدیم سود احتمالی بانک مرکزی در چارچوب بند ب ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی کشور تنها ناشی از تغییر برابری های قانونی و افزایش بهای ریال نسبت به طلا و پول های خارجی است که نه تنها چنین اتفاقی نیفتاده بلکه اکنون شاهد سقوط ارزش برابری ریال در برابر دلار و دیگر ارزهای خارجی هستیم. اگر تصمیم بانک مرکزی در تعیین نرخ برابری پول های خارجی نسبت به ریال بر پایه بند «د» ماده یک قانون پولی بانکی انجام شده باشد در اینصورت بانک مرکزی تکلیف دارد وجوه ریالی حاصل

۱- روزنامه اطلاعات، ۲۶ تیر ۱۳۹۲.

از فروش دلار به نرخ ۲۵۰۰ تومان را به حساب های خزانه واریز کند تا در بودجه سالانه کل کشور در باره این منابع تصمیم گیری شود. بنابراین نه بانک مرکزی و نه مجمع عمومی آن و نه مجلس نمی توانند روی تسعیر یا نرخ گذاری ارزهای متعلق به بانک مرکزی بر پایه نرخ دلار ۲۵۰۰ تومانی و سودهای موهوم ناشی از آن تصمیم گیری یا قانونگذاری کنند. از سوی دیگر این طرح دو فوریتی تفسیر ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی نیست. بندهای الف و ب این ماده کاملاً روشن و بی نیاز از تفسیر هستند. این طرح دو فوریتی اگر تصویب شود یک قانونگذاری خطر آفرین است که دست بانک مرکزی را در دخل و تصرف در سرمایه هایی که باید به خزانه کشور واریز شوند باز می کند و باید از دستور کار مجلس بیرون گذارده شود.

۵- از سوی دیگر این طرح دو فوریتی، ناسازگاری آشکار با اصل های ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی دارد. زیرا بدهی های دولت اگر دارای مجوز قانونی باشند مانند مواردی که دادگاهها حکم به پرداخت ضرر و زیان به نفع اشخاص علیه دولت یا وزارت خانه ها در خلال سال مالی صادر می کنند باید بر پایه اصل ۵۲ در لایحه بودجه سال آینده دولت پیش بینی و به مجلس تقدیم و در صورت تصویب از محل اعتبارات مصوب در چارچوب اصل ۵۳ به ذینفع پرداخت شوند.^۱ بنابراین آنچه در این طرح دو فوریتی آمده است که: «بانک مرکزی سود به دست آمده را در حساب ویژه ای نزد بانک مرکزی نگهداری و در مدت ۵ سال صرف بازپرداخت بدهی های حسابرسی شده دولت به بانک ها کند»، دارای مغایرت آشکار با اصول مزبور از قانون اساسی است. مجلس نمی تواند اختیار تصمیم گیری در باره پرداخت بدهی های دولت را به بانک مرکزی واگذار کند حتی اگر این بدهی ها در اصل با مجوز قانونی ایجاد شده باشند. بنابراین این طرح دو فوریتی از جهت تفویض اختیار مجلس به بانک مرکزی به ویژه در مسائل حساس مالی و بودجه کل کشور که اساس نظام مردم سالاری است مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۶- موضوع مهم دیگر در تصمیم گیری مجمع عمومی بانک مرکزی، ماهیت و ارقام بدهی های دولت به بانک مرکزی است. اگر دولت پای بند به قانون به ویژه الزامات بودجه سالانه کل کشور

۱- بر همین پایه قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ مقرر کرده است:

«وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی که در آمد و مخارج آن ها در بودجه کل کشور منظور می گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاهها را بارعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال های قبل منظور و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تأمین از محل های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند...».

باشد نباید برای خود بدهی ایجاد کند. اگرچه بانک مرکزی صندوق دار دولت است ولی دارای استقلال است و قانون پولی و بانکی برای حفظ این استقلال دارای مقرراتی است. به ویژه بند یک ماده ۱۳ این قانون، دادن وام و اعتبار از سوی بانک مرکزی به وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی را نیازمند مجوز قانونی و تصویب مجلس دانسته است. بنابراین این پرسش پیش می آید که دولت چگونه به بانک مرکزی بدهکار شده و میزان این بدهی ها چیست؟ از تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی در این زمینه اخباری منتشر نشده است ولی در جلسه ۲۷ تیر ۱۳۹۲ مجلس آقای علی رضا خسروی که در مخالفت با کلیات این طرح دو فوریتی سخن گفته ارقام و منبع این بدهی ها را چنین بیان کرده است:

- ۱۱ هزار میلیارد تومان، بدهی دولت به بانک مرکزی
- ۵/۷ هزار میلیارد تومان برای هدفمندی (!)
- ۵/۳ هزار میلیارد تومان، بدهی شرکت های بازرگانی دولتی
- ۳/۱ هزار میلیارد تومان، برای پشتیبانی امور دام
- ۶/۵ هزار میلیارد تومان، بدهی شرکت های تابع وزارت نفت و نیرو
- ۳۸ هزار میلیارد تومان، بدهی بانک های دولتی

از سوابق قانونگذاری مجلس بر نمی آید که این بدهی های سنگین دولت و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی دارای مجوز قانونی بوده اند و الا دولت این راه انحرافی را در پیش نمی گرفت که با افزایش نرخ دلار نسبت به ریال و کاهش ارزش پول ملی کشور با تصمیم مجمع عمومی بانک مرکزی، بدهی های خود را به این ترتیب تسویه کند. از سوی دیگر این واقعیت که این بدهی های سنگین دولت بدون مجوز قانونی ایجاد شده اند نشان از بی بند و باری مالی و پای بند نبودن دولت نسبت به قانون و بی تفاوتی مجلس نسبت به این تخلفات دارد. چرا مجلس در خلال سال های گذشته از اختیارات نظارتی خود بهره نگرفته و این بی بند و باری های مالی را متوقف نساخته است؟ پرسش دیگر این است که دولتی که این بدهی های سنگین را دارد و دارای کسر بودجه نیز هست چگونه با تصویب مجلس به پرداخت یارانه مستقیم که چیزی جز ریخت و پاش اموال عمومی نیست مبادرت می کند؟ تخلفات آشکار و پنهان دولت از قانون اساسی و قوانین لازم الاجرای کشور پیامد مستقیم سیاست سانسور و پنهانکاری صدا و سیما بر اعمال دولت و مجلس است که نتایج شوم آن اکنون از جهت تورم و گرانی و گسترش بزهکاری دامنگیر مردم شده است.

پایان