

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح ماده (۱) و جدول شماره (۸) قانون
برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و
فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	۱. سابقه موضوع
۶.....	۲. ارزیابی اهداف لایحه
۱۲.....	۳. اشکالات حقوقی لایحه
۱۷.....	۴. آثار اقتصادی لایحه
۲۲.....	۵. پیشنهادها
۲۴.....	منابع و مأخذ

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

«لایحه اصلاح ماده (۱) و جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

۱. این لایحه با هدف پرداخت بدهی دولت به بانکها و افزایش سرمایه دولت در بانکها قصد دارد تا مبلغ ۱۵۰۰۰۰ میلیارد ریال را طی دو سال از حساب ذخیره ارزی برداشت کند.

۲. در این لایحه ابهامات متعددی وجود دارد از جمله مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی، عدم تفکیک میزان بدهی دولت از مبلغی که قرار است صرف افزایش سرمایه مربوط به هر بانک شود و مغایرت با قانون برنامه چهارم توسعه.

۳. این لایحه می‌تواند موجب رشد نقدینگی و افزایش تورم شود. علاوه بر این، آثار آن بر اشتغال، سرمایه‌گذاری و تولید با توجه به عدم تعیین سازوکاری دقیق و معین برای صرف وجوه در هاله‌ای از ابهام است. اگر بانک‌ها با حاصل از این لایحه را به درستی به بخش خصوصی و تعاونی واقعی تسهیلات ندهند (که هیچ الزامی در این لایحه برای آن پیش‌بینی نشده است) اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و خصوصی‌سازی مدنظر آن آسیب خواهد دید.

۴. برای رفع ایرادهای فوق لازم است که وضعیت جدول شماره (۸) قانون برنامه



چهارم توسعه، بدهی‌های دولت و جدول افزایش سرمایه بانکها مشخص شود. ضمن آنکه دولت به جای برداشت از حساب ذخیره ارزی و افزایش سرمایه بانکها باید نسبت به واگذاری بانکهای دولتی اقدام کند.

۱. سابقه موضوع

یکی از عوامل مهم دولتی شدن بیش از پیش اقتصاد ایران در سه دهه گذشته، دولتی شدن بانکها بوده‌اند. از طرف دیگر، دولت در این سالها به صورت دستوری، ضوابط متعددی به بانکهای دولتی تحمیل کرده است که در سالهای اخیر تشدید شده است. این شرایط باعث شده است که بانکهای دولتی از لحاظ جذب سپرده و نیز منابع داخلی (سود انباشته) با محدودیت مواجه شوند و نسبت کفایت سرمایه آنها از حد معمول پایین‌تر باشد و بدهی‌های دولت برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه به بانکها افزایش یابد.

از سوی دیگر در کلی‌ترین حالت دیون دولت به نظام بانکی کشور را می‌توان به دو قسمت کلی تقسیم کرد:

- دیون غیر مستقیم یا دیون شرکتها و مؤسسات دولتی،
- دیون مستقیم یا دیون دولت.

دیون شرکتها و مؤسسات دولتی: تسهیلات اعتباری بانکها برای کمک به اجرای وظایفی که شرکتها و مؤسسات دولتی به عهده گرفته‌اند، در اکثر موارد مبتنی بر مصوبات قانونی و براساس تضمین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا گهگاه جهت رفع نیازهای ضروری و کوتاه مدت مالی دستگاههای مذکور به تشخیص



بانک بوده است. برخی از این نوع تسهیلات و تأمین منابع مالی غیر بودجه‌ای بوده و جنبه تنخواه گردان دارد که باید پس از اجرای برنامه تنظیمی وجوه استفاده شده به بانک واریز گردد. ولی بعضاً با عدم پرداخت به موقع این اعتبارات، در زمره دیون دولت شمرده می‌شود. برخی تسهیلات نیز بر مبنای تکالیف تبصره‌های بودجه‌ای پرداخت شده است.

دیون مستقیم: دیون ناشی از تضمین بخشی از سود تعیین شده و تکلیف شده تسهیلات بانکی، کارمزد و اصل تسهیلات از عمده‌ترین اقلام این بخش از بدهی‌ها محسوب می‌شوند. همچنین دیون ناشی از انتشار اوراق مشارکت را نیز می‌توان جزو این دسته از بدهی‌ها آورد.

در سه سال اخیر در چند لایحه متمایز بحث برداشت از حساب ذخیره ارزی برای پرداخت بدهی‌های دولت به بانک‌ها یا افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها مطرح شده است اما تاکنون اقدام عملی صورت نگرفته است.

۱-۱. لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

در آخرین مراحل بررسی و تصویب لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی و با دفاع نماینده دولت یک ماده الحاقی در این لایحه به تصویب رسید که طبق آن مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی برای بانک‌های دولتی برداشت می‌شد.^۱ ولی در نهایت این لایحه به مجمع

۱. ماده الحاقی (۳) - مبلغ زیر بابت بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها از محل حساب ذخیره ارزی ظرف سه سال اختصاص می‌یابد.

معادل ارزی پنجاه هزار میلیارد ریال بانک ملی ایران



تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد. با توجه به اینکه این ماده الحاقی توسط شورای نگهبان مورد اشکال واقع شده بود، این ماده در مجمع تصویب نشد.

۱-۲. لایحه اصلاح ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه و تسویه بدهی‌های دولت به بانک‌ها

دولت در تاریخ ۱۳۸۵/۱۰/۲۳ لایحه‌ای با قید دو فوریت به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد که در آن خواسته شده بود: «به هیئت وزیران اجازه داده شود به منظور تسویه بدهی‌های دولت به بانک‌ها، شامل بدهی‌های سررسید شده بابت اصل و سود آنها که در تعهد و تضمین دولت بوده است، تا مبلغ ارزی معادل سی و پنج هزار میلیارد ریال از محل تسهیلات اعطا شده از حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت به بخش غیردولتی، توسط بانک‌های عامل مربوط، تأمین و بابت تسویه بدهی‌های یاد شده محسوب نماید».

این لایحه در مجلس هفتم به تصویب نهایی نرسید و دولت از مجلس هشتم خواسته است مجدداً در دستور کار قرار دهد.

معادل ارزی پانزده هزار میلیارد ریال بانک سپه

معادل ارزی پانزده هزار میلیارد ریال بانک کشاورزی

معادل ارزی پانزده هزار میلیارد ریال بانک مسکن

معادل ارزی ده هزار میلیارد ریال بانک صنعت و معدن

معادل ارزی ده هزار میلیارد ریال بانک توسعه صادرات

معادل ارزی ده هزار میلیارد ریال بانک توسعه تعاون

معادل ارزی بیست و پنج هزار میلیارد ریال سایر بانک‌ها با نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی:

مصوب ۱۳۸۶/۹/۲۸ مجلس شورای اسلامی.



۳-۱. لوایح دوگانه اخير

دولت در ۱۳۸۷/۵/۲۲ دو لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است که فوریت آن در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۰ رأی نیاورد. طبق لایحه اول با عنوان:

«لایحه اصلاح ماده (۱) و جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» آمده است:

«ماده واحده - به منظور تأمین منابع لازم برای پرداخت بدهی‌های دولت به بانکها و افزایش سرمایه بانکها معادل ارزی مبلغ یکصد و پنجاه هزار میلیارد ریال به ارقام جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اضافه گردید».

طبق لایحه دوم در همان تاریخ با عنوان «لایحه متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور جهت تسویه بدهی‌های دولت به بانکها و افزایش سرمایه بانکها» چنین آمده است:

«ماده واحده - به دولت اجازه داده می‌شود که طی دو سال معادل ارزی مبلغ یکصد و پنجاه هزار میلیارد ریال از محل جدول شماره (۸) اصلاحی قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برداشت و از محل مذکور بابت بدهی دولت به بانکها تا پایان سال ۱۳۸۶ تسویه صورت گیرد و مازاد آن را صرف افزایش سرمایه دولت در بانکها نماید».

در این گزارش دلایل و اهداف، اشکالات حقوقی و آثار این لوایح (که محتوای یکسانی دارند) بررسی می‌شود.



۲. ارزیابی اهداف لایحه

دولت در مقدمه توجیهی لوایح، مباحث زیر را به عنوان دلایل تقدیم لوایح مطرح کرده است:

- اتمام طرح‌های نیمه‌تمام،
 - ایجاد اشتغال،
 - توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی،
 - نیاز جدی بخش‌های مختلف اقتصادی کشور به منابع مالی بانکها در جهت ایجاد رشد اقتصادی مناسب.
 - تقویت قدرت تسهیلات‌دهی بانکها و در جهت افزایش تولید و صنعت،
 - ضرورت تسویه بدهی دولت به سیستم بانکی،
 - افزایش نسبت کفایت سرمایه بانکها به عنوان یکی از الزامات بانکداری موفق.
- برای اینکه بتوان هر یک از دلایل فوق را تحلیل کرد لازم است که مفهوم هریک و ارتباط آن را با کارکردهای نظام بانکی مشخص کرد. ضمن آنکه اگر منظور از اتمام طرح‌های نیمه‌تمام اتمام طرح‌های عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی باشد با بحث ضرورت تسویه بدهی دولت به نظام بانکی تناقض دارد. چون از یک طرف، برای بازپرداخت بدهی‌ها، دولت به بانکها اعتبار خواهد پرداخت و از طرف دیگر خود این اعتبارات را دریافت خواهد کرد. در حالی که دولت می‌توانست مستقیماً برای طرح‌های عمرانی از حساب ذخیره ارزی برداشت کند.



۲-۱. بهبود تولید و اشتغال

اهداف ایجاد اشتغال، توانمندسازی بخش‌های تعاونی و خصوصی و رفع نیاز جدی بخش‌های مختلف اقتصادی به منابع مالی بانک‌ها در جهت ایجاد رشد اقتصادی وابسته به این است که هدف تسهیلات‌دهی بانک‌ها در جهت افزایش تولید محقق گردد. به عبارتی تمام این اهداف در صورتی محقق خواهد شد که افزایش منابع بانکی از محل کاهش بدهی دولت و افزایش سرمایه دولت برای تسهیلاتی پرداخت شود که بتواند اشتغال، تولید و رشد اقتصادی را بهبود بخشد و برای این که این اهداف در راستای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی باشد این تسهیلات باید به بخش خصوصی و تعاونی پرداخت شود نه بخش دولتی و شبه‌دولتی.

۲-۲. تسویه بدهی دولت و افزایش سرمایه بانک‌ها

با نگاهی به ترانزنامه بانک‌های دولتی در پایان اسفند ۱۳۸۶ می‌توان امکان تحقق اهداف فوق و نیز لزوم تحقق دو هدف دیگر یعنی ضرورت تسویه بدهی دولت به بانک‌ها و نیز افزایش نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها را تحلیل کرد.

طبق گزارش‌های بانک مرکزی، بدهی دولت^۱ به بانک‌های دولتی^۲ ۸۹,۸۶۲ میلیارد ریال و به بانک‌های خصوصی^۳ ۱,۰۱۹ میلیارد ریال بوده است. اصولاً بدهی دولت به

۱. شامل اوراق مشارکت بخش دولتی می‌باشد.

۲. شامل هفت بانک تجاری (ملی ایران، سپه، تجارت، صادرات، ملت، پست بانک و بانک رفاه) و چهار بانک تخصصی (کشاورزی، مسکن، توسعه صادرات و صنعت و معدن).

۳. شامل شش بانک خصوصی (پارسیان، پاسارگاد، اقتصاد نوین، کارآفرین، سرمایه و سامان) و دو مؤسسه اعتباری (توسعه و سینا).



بانک‌ها عمدتاً ناشی از تضمین بخشی از سود تعیین شده و تکلیف شده تسهیلات بانکی، کارمزد و اصل تسهیلات است که در سررسیدهای مقرر وصول نشده است و از آنجا که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به نمایندگی از طرف دولت، به‌طور قانونی تضمین پرداخت آنها را متعهد شده است و به خاطر عدم پرداخت آنها توسط دولت به حجم بدهی دولت به نظام بانکی افزوده شده است و روندی فزاینده به خود گرفته است. با این حال اگر بدهی‌های مزبور توسط دولت تسویه شود باز هم بانک‌ها وظیفه دارند که وصول تسهیلات از دریافت‌کنندگان آن را پیگیری کنند. با وجود این تفسیر از بدهی دولت به بانک‌ها، ماهیت دقیق این ۹۰ هزار میلیارد ریال بدهی دولت به بانک‌ها مشخص نیست.

علاوه بر بدهی دولت به بانک‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی نیز در پایان سال ۱۳۸۶ حدود ۵۷,۹۹۹ میلیارد ریال به بانک‌های دولتی بدهکار بوده‌اند.

بدهی دولت حدود ۳/۴ درصد و بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی حدود ۲/۲ درصد از کل دارایی‌های بالای خط بانک‌های دولتی را شامل شده است. نکته مهمی که در این بدهی‌ها وجود دارد این است که تمام این بدهی‌ها هنوز سررسید نشده است و فقط بخشی از آن تا پایان ۱۳۸۶ سررسید شده و لازم است که دولت آن را بازپرداخت کند.

علاوه بر این بدهی‌ها، دولت در پایان اسفند ۱۳۸۶ مبلغ ۹۷,۸۴۲ میلیارد ریال به بانک مرکزی بدهکار بوده است که در لایحه مشخص نیست که آیا این بدهی هم بازپرداخت خواهد شد؟



۳-۲. منبع تأمین اعتبار لایحه

پرداخت بدهی دولت به بانکها به چند روش می‌تواند تأمین مالی شود:

الف) در نظر گرفتن اعتبار در بودجه سنواتی،

ب) پرداخت از محل درآمد حاصل از واگذاری سهام شرکتها و بانکهای دولتی،

ج) برداشت از حساب ذخیره ارزی خارج از قانون بودجه سنواتی.

دولت در لایحه پیشنهادی، گزینه سوم (حساب ذخیره ارزی) را انتخاب کرده است در حالی که بهترین گزینه (از لحاظ آثار تورمی و خصوصی‌سازی) گزینه دوم (واگذاری سهام شرکتها و بانکهای دولتی) است. زیرا گزینه اول (بودجه سنواتی) و گزینه سوم (حساب ذخیره ارزی) از این لحاظ که هر دو مخارج بودجه عمومی دولت و وابستگی بودجه به نفت را افزایش داده سهم بخش خصوصی از حساب ذخیره ارزی را محدود می‌کنند. بنابراین، دولت باید نشان دهد چه راهکارهایی دارد که عوارض مطلوب برداشت از حساب ذخیره ارزی (بهبود تولید و اشتغال) بر عوارض نامطلوب آن (تورم و محدود شدن بخش خصوصی در دسترسی به منابع حساب ذخیره ارزی) در لایحه پیشنهادی برتری دارد.

۴-۲. نحوه مصرف منابع جدید توسط بانکها

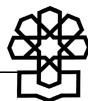
دولت براساس لایحه تقدیمی قصد دارد که در طرف راست ترازنامه بانکها با کاهش بدهی خود و در طرف چپ ترازنامه بانکهای دولتی با افزایش سرمایه خود طی دو سال مبلغ ۱۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال منابع آزاد در اختیار بانکهای دولتی قرار دهد. بنابراین مسئله این است که این منابع در طرف راست ترازنامه بانکهای دولتی به چه



دارایی‌هایی تبدیل خواهد شد (جدول ۱). دولت طبق توجیه لایحه ادعا کرده است که منابع به‌عنوان تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی پرداخت خواهد شد. به عبارتی در طرف راست ترازنامه بانک‌ها، بدهی بخش غیردولتی افزایش خواهد یافت. اما دو نکته در این جهت‌گیری وجود دارد:

اول) طبق لایحه پیشنهادی چه الزامی برای بانک‌ها وجود دارد که منابع جدید را به بخش غیردولتی وام بدهند؟ احتمال دارد که بانک‌ها این منابع را در سایر گزینه‌ها مانند سایر دارایی‌ها (که همان سهام بانک‌ها در شرکت‌های زیرمجموعه و املاک و ساختمان است) یا برای وام‌دهی به شرکت‌ها و مؤسسات دولتی مصرف کنند.

دوم) حتی اگر حالت فوق اتفاق نیفتد و بانک‌ها، منابع جدید را به بخش غیردولتی وام بدهند باز هم لزومی ندارد که این وام‌ها به بخش خصوصی و تعاونی برسد. اصطلاح بخش غیردولتی شامل نهادها و مؤسسات عمومی دولتی، شرکت‌های غیردولتی زیرمجموعه شرکت‌های دولتی (که کمتر از ۵۰ درصد از سهام آنها متعلق به شرکت‌های دولتی است)، شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها و بیمه‌های دولتی (طبق ماده (۴) قانون محاسبات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند)، شرکت‌های مربوط به طرح سهام عدالت به علاوه بخش خصوصی و تعاونی است. بنابراین اگر بانک‌ها، منابع حاصل از لایحه را به شرکت‌هایی غیر از اشخاص بخش خصوصی و تعاونی، تسهیلات پرداخت کنند این شرکت‌های شبه‌دولتی توانایی زیادی خواهند داشت که خود را از طریق سرمایه‌گذاری‌های جدید یا خرید سهام شرکت‌های دولتی که طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی واگذار خواهند شد، گسترش دهند. در نتیجه خصوصی‌سازی مورد نظر سیاست‌های کلی اصل چهارم در نهایت انجام خواهد شد (شکل ۱).



جدول ۱. ترازنامه بانک‌های دولتی در پایان اسفند ۱۳۸۶

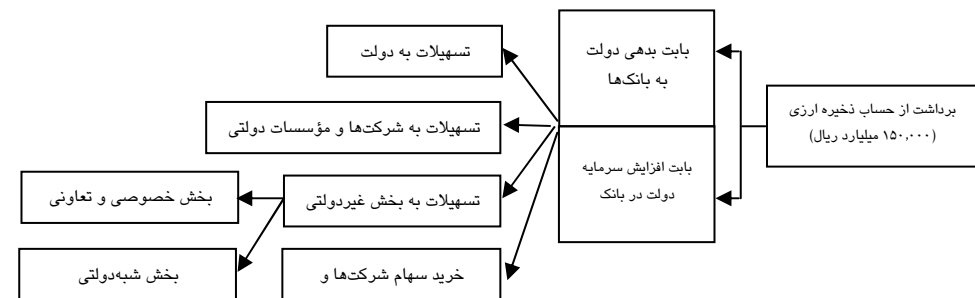
بدهی‌ها و حساب سرمایه			دارایی‌ها		
سهام (درصد)	میلیارد ریال	عنوان	سهام (درصد)	میلیارد ریال	عنوان
۴۷/۹	۱,۲۶۴,۵۳۸/۵	سپرده‌های بخش غیردولتی	۱۵/۷	۴۱۳,۹۳۱/۹	دارایی‌های خارجی
۵/۱	۱۳۵,۸۷۰/۳	بدهی به بانک مرکزی	۰/۳	۷,۰۸۹/۴	اسکناس و مسکوک
۲/۴	۸۸,۵۸۱/۷	وام‌ها و سپرده‌های دولت	۸/۶	۲۲۷,۶۷۰/۷	سپرده نزد بانک مرکزی
.	.	وام‌ها و سپرده‌های شرکت‌ها و مؤسسات دولتی	۳/۴	۸۹,۸۶۲/۶	بدهی دولت
۱۴/۱	۳۷۲,۸۹۲/۵	وام‌ها و سپرده‌های ارزی	۲/۲	۵۷,۹۹۵/۲	بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی
۲۳/۲	۶۱۳,۳۱۹/۷	سایر بدهی‌ها	۵۳/۳	۱,۴۰۶,۹۰۰/۴	بدهی بخش غیردولتی
۶/۳	۱۶۵,۶۶۲/۱	حساب سرمایه	۱۶/۶	۴۳۷,۴۱۵/۶	سایر دارایی‌ها
۱۰۰	۲,۶۴۰,۸۶۵/۸	جمع	۱۰۰	۲,۶۴۰,۸۶۵/۸	جمع
	۶۸۷,۱۳۴/۱	اقلام زیر خط		۶۸۷,۱۳۴/۱	اقلام زیر خط
	۳,۳۲۷,۹۹۹/۹	جمع کل		۳,۳۲۷,۹۹۹/۹	جمع کل

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش بخش پولی، اردیبهشت ۱۳۸۷.

توضیح: اقلام زیر خط، بابت تعهدات ضمانت‌نامه، تعهدات اعتبارات اسنادی و سایر تعهدات است.



شکل ۱. سازوکار انتقال



بنابراین، اگر دو احتمال فوق به پشتوانه لایحه پیشنهادی دولت رخ دهد نه تنها این لایحه در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی نخواهد بود بلکه بیش از پیش عرصه را برای بخش خصوصی و تعاونی خارج از کنترل دولت تنگ خواهد کرد. لذا لازم است که در لایحه دولت الزاماتی برای نحوه مصرف این منابع جدید بانکها پیش‌بینی شود.

۳. اشکالات حقوقی لایحه

۳-۱. مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

در لایحه متمم بودجه ارقام باید به سقف ماده واحده قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور مطابق با عناوین و طبقه‌بندی‌های درآمدی اضافه شود و ارقام اعتبارات به صورت برنامه و ردیف با تعیین دستگاه دریافت‌کننده تعیین و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد تا حسابرسی و تعیین اهداف و سیاست‌ها قابل ارزیابی باشد.

ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰ بودجه کل کشور تعریف شده است ولی در لایحه



پیشنهادی دولت مشخص نیست مبلغ متمم تحت چه عنوانی در بودجه کل کشور منظور خواهد شد: درآمد عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای یا واگذاری دارایی‌های مالی و نیز در بخش اعتبارات چگونه طبقه‌بندی خواهد شد. بنابراین این لایحه، با هیچ یک از تعاریف و مصادیق مندرج در قوانین مطابقت ندارد.

۲-۳. مجوز نداشتن دولت برای برداشت از حساب ذخیره ارزی برای بانکها

طبق ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه، موارد برداشت از حساب ذخیره ارزی مشخص شده است و دولت نمی‌تواند از حساب ذخیره ارزی برای پرداخت بدهی‌های خود به بانکها برداشت کند.

استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورتی مجاز است که عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم توسعه کاهش یابد و اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی تأمین نگردد.

۳-۳. مشخص نبودن مقدار بدهی دولت

در متن لایحه آمده است «بابت بدهی دولت به بانکها تا پایان سال ۱۳۸۶». این عبارت حکایت از این دارد که هدف تسویه بدهی‌های تحقق‌یافته دولت است. بنابراین میزان بدهی دولت، قطعی شده است و مبلغ آن مشخص است که باید این مبلغ مشخص در لایحه ذکر می‌شد در حالی که مقدار بدهی دولت به بانکها و مقدار افزایش سرمایه بانکها در لایحه نامشخص باشد.



۳-۴. ارائه نشدن جدول شماره (۸) اصلاحی

طبق لایحه مذکور، جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم توسعه نیز اصلاح خواهد شد ولی جدول شماره (۸) اصلاحی ارائه نشده است.

۳-۵. عدم صراحت در ماهیت بدهی‌های دولت

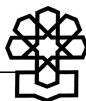
همواره درباره اینکه بدهی دولت به بانکها چه قدر است اختلاف نظر وجود دارد. زیرا، دولت به سه طریق به بانکها بدهکار می‌شود که منظور از بدهی دولت به بانکها فقط مورد اول آن است:

۱. تعهدات مستقیم دولت به بانکها،

۲. وام گرفتن شرکت‌های دولتی از بانکها،

۳. تسهیلات تکلیفی بانکها به بخش‌های تعاونی و خصوصی.

شرکت‌های دولتی اشخاص حقوقی مستقل از دولت هستند و خودشان در قبال بدهی‌شان به بانکها تعهد دارند. بنابراین، بدهی آنها به بانکها را نباید با بدهی خود دولت جمع زد. همچنین در تسهیلات تکلیفی، بانکها موظف بوده‌اند که بر بازپرداخت این تسهیلات نظارت کنند و با توجه به وضعیت افزایش قیمت‌ها و کاهش ارزش حقوقی وام‌ها و نیز ضمانت‌هایی که بانکها از دریافت‌کنندگان تسهیلات گرفته‌اند، لذا بانکها می‌توانند مطالبات خود را از بخش خصوصی و تعاونی براساس قرارداد دریافت کنند. بنابراین، منظور از بدهی دولت به بانکها فقط تعهدات مستقیم دولت است که طبق آمار بانک مرکزی این مبلغ در پایان سال ۱۳۸۶ حدود ۹۰ هزار میلیارد ریال بوده است که شامل اوراق مشارکت بخش دولتی نیز هست. (ضمن آنکه معلوم نیست که همه آنها سررسید شده باشد).



۳-۶. مشخص نبودن عملکرد دولت در افزایش سرمایه بانکها

طبق بند «ز» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اجازه داده شده است که افزایش سرمایه دولت در بانکها از محل مالیات و سود سهام سهم دولت انجام شود. علاوه بر این مقرر بوده است که در صورت عدم کفایت منابع مزبور، برای تأمین نسبت کفایت سرمایه تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار، از طریق واریز وجوه حاصل از فروش سهام یا حق تقدم سهام بانکها به حساب سرمایه بانکها یا منظور کردن اعتبار لازم در بودجه سنواتی دولت تأمین شود. در حالی که عملکرد دولت در این موارد مشخص نیست.

۳-۷. مغایرت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم

به موجب بند «۶» ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی که جهت اجرا در ۱۳۸۷/۴/۳۱ ابلاغ شده است. فقط بانکهای ملی ایران، سپه، صنعت و معدن، توسعه صادرات، کشاورزی، مسکن و توسعه تعاون (که هنوز تشکیل نشده) دولتی باقی خواهند ماند و سایر بانکهای دولتی طبق بند «ب» ماده (۳) قانون مزبور باید واگذار شوند. بنابراین هنگامی که دولت مکلف است ۸۰ درصد از سهام بانکهای دولتی را واگذار کند افزایش سرمایه در این بانکها صحیح نیست. به عبارتی، در حالی که دولت می‌خواهد سرمایه خود را از چنین بانکهایی بیرون بیاورد با تصویب این لایحه درصدد است که سرمایه خود در این بانکها را افزایش دهد.

همچنین طبق بند «۲» ماده (۲۸) قانون مذکور «دولت مکلف است سیاست‌هایی را

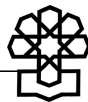


اتخاذ کند که از طریق هیئت اسناد حساب ذخیره ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های عامل چهل درصد از مانده حساب ذخیره ارزی سال پیش را به بخش غیردولتی اختصاص دهد... «در هر صورت سهم بخش غیردولتی در هر سال نباید از چهل درصد برداشت از حسب ذخیره ارزی در آن سال کمتر باشد». دولت باید مشخص سازد که آیا این لایحه را نقض نمی‌کند؟

۳-۸. مغایرت با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی

طبق این قوانین کلیه دریافت‌های دولت باید نزد خزانه‌دار کل متمرکز و کلیه پرداخت‌ها به موجب قانون و از محل اعتبار مصوب انجام شود و انواع دریافت‌های دولت در ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی کشور مشخص شده است. بنابراین در این لایحه مشخص نشده است که آیا مبلغ متمم لایحه در حساب‌های خزانه واریز می‌شود و مسئولیت محاسباتی به عهده چه دستگاهی است و پرداخت توسط چه دستگاهی انجام می‌شود. تشخیص، تعهد و تسجیل به عهده کیست و تأمین اعتبار و درخواست وجه با ذی حساب کدام دستگاه اجرایی است.

علاوه بر این چون هر پرداختی به استناد قسمت دوم اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و ماده (۹۳) قانون محاسبات عمومی باید به موجب قانون باشد با ماده واحده لایحه نمی‌توان صد و پنجاه هزار میلیارد ریال را یک قلم به «هزینه قطعی» منظور کرد.



۳-۹. مغایرت با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

چون دیوان محاسبات کشور جهت تهیه گزارش تفریغ بودجه مجاز به رسیدگی و حسابرسی ارقام درآمد و هزینه مندرج در بودجه کل کشور است. چنانچه مبلغ لایحه به سقف ماده واحده اضافه نگردد و دستگاه اجرایی پرداخت‌کننده مشخص نگردد. با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی و ماده (۲۲) قانون دیوان محاسبات کشور مغایرت خواهد داشت.

۴. آثار اقتصادی لایحه

لایحه پیشنهادی دولت از سه مسیر دارای آثار اقتصادی است: برداشت از حساب ذخیره ارزی، تسویه بدهی دولت به بانک‌ها، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی. این سه مسیر بر نقدینگی، تورم، خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تأثیر دارد.

۴-۱. اثر بر نقدینگی و تورم

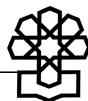
اثر این لایحه بر پایه پولی و نقدینگی و در نهایت بر نرخ تورم بستگی به عوامل مختلفی دارد: اول، چه سهمی از این وجوه در سال جاری و چه سهمی در سال بعد از حساب ذخیره ارزی برداشت شده و بابت بدهی دولت و افزایش سرمایه دولت پرداخت شود. دوم، سهم پرداختی بابت بدهی دولت و افزایش سرمایه دولت چقدر است. سوم، بانک مرکزی برای تبدیل این مبلغ از ارز به ریال از چه سازوکاری استفاده کند.



چهارم، بانکها از این وجوه در چه جهتی استفاده کنند. (برای پرداخت وام به بخش خصوصی استفاده شود یا برای پرداخت وام به شرکت‌های دولتی یا به طرح‌های دولتی یا به پروژه‌های خصوصی مورد نظر دولت استفاده شود). فرض می‌کنیم دولت نیمی از این مبلغ را در سال جاری و نیمی دیگر را در سال آینده برای پرداخت بدهی خود به بانکها (که شامل بانک مرکزی نمی‌شود) استفاده می‌کند و بانکها از این وجوه برای پرداخت بدهی خود به بانک مرکزی اقدام نمی‌کنند. اگر فرض کنیم که بانک مرکزی برای تبدیل ارز مازاد بر تقاضای بازار به ریال در نرخ ارز مشخص از سازوکار معمول خود استفاده کند، پایه پولی (حدود ۲۰ درصد در یکسال) افزایش می‌یابد. چون طبق اجزا پایه پولی، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد.

اما اثر بر نقدینگی به این صورت خواهد بود که خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی کاهش یافته در مقابل خالص دارایی‌های خارجی سیستم بانکی افزایش یافته و اگر فرض کنیم بانکها از این وجوه برای پرداخت وام به بخش خصوصی فقط یک بار در سال استفاده کنند، نقدینگی (حدود ۳/۲ درصد) افزایش می‌یابد. اثر برداشت از حساب ذخیره ارزی را بر نقدینگی به گونه دیگری نیز می‌توان محاسبه کرد. به این صورت که مقدار افزایش بر پایه پولی را در ضریب فزاینده نقدینگی ضرب کنیم و مقدار تغییر در نقدینگی را محاسبه کنیم. در این شیوه محاسبه، برداشت ۷۵,۰۰۰ میلیارد ریال از حساب ذخیره ارزی در یکسال حداکثر حدود ۱۲/۸ درصد نقدینگی را افزایش خواهد داد (جدول ۲).

این محاسبات بر این مبناست که بانک مرکزی نتواند با کاهش خالص دارایی‌های



خارجی خود پایه پولی را کاهش دهد. در حالی که اگر بانک مرکزی بتواند ارز در بازار بفروشد خواهد توانست پایه پولی را کاهش داده و در نتیجه نقدینگی را کاهش دهد و اثرات برداشت از حساب ذخیره ارزی بر پایه پولی و نقدینگی را خنثی سازد. اما اثر لایحه بر نرخ تورم علاوه بر اثرات آن بر نقدینگی به کارایی وام‌های پرداخت شده نیز بستگی دارد. افزایش نقدینگی باعث خواهد شد تورم افزایش یابد. مقدار افزایش تورم در ایران رابطه‌ای یک به یک با افزایش نقدینگی (خالص از رشد اقتصادی) ندارد، ولی رابطه دارد. از طرف دیگر اگر وام‌های جدید با کارایی بالا باشند یعنی در تولید بخش خصوصی اثر مثبت داشته باشد، نرخ تورم که به واسطه افزایش نقدینگی افزایش یافته حتی امکان دارد کاهش یابد اما اگر کارایی آن پایین باشد نرخ تورم افزایش می‌یابد (معمولاً این‌گونه است).

جدول ۲. برآورد اثر پرداخت بدهی دولت به بانکها از محل حساب ذخیره ارزی

بر پایه پولی و نقدینگی

اثر بر نقدینگی (درصد)		اثر بر پایه پولی (درصد)	مبلغ برداشت از حساب ذخیره ارزی (میلیارد ریال)
حداکثر	حداقل		
۴/۳	۱/۰۸	۷	۲۵,۰۰۰
۸	۲	۱۴	۵۰,۰۰۰
۱۲/۸	۳/۲	۲۰	۷۵,۰۰۰
۱۷/۲	۴/۳	۲۸	۱۰۰,۰۰۰
۲۶/۸	۶/۵	۴۱	۱۵۰,۰۰۰

مأخذ: برآوردهای محقق.



البته این مطلب را نیز باید در نظر گرفت که عدم استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی نسبت به استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای پرداخت بدهی دولت به بانکها اولویت دارد و استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای پرداخت بدهی دولت به بانکها نسبت به استفاده از وجوه حساب برای افزایش سرمایه دولت به بانکها و استفاده برای طرحهای عمرانی و اعتبارات هزینه‌ای برتری دارد.

۲-۴. اثر بر سیاست‌های کلی اصل چهارم و خصوصی‌سازی

همان‌طور که در قسمت دوم گزارش مطرح شد نحوه مصرف منابع پیش‌بینی شده در لایحه توسط بانکهای دولتی است که اثرات این لایحه را تعیین می‌کند. به عبارتی اگر از محل این منابع توسط بانکها به بخش خصوصی و تعاونی، تسهیلات پرداخت شود سهم بخش خصوصی و تعاونی در سرمایه‌گذاری، اشتغال، و تولید کشور افزایش خواهد یافت و چنین پیامدی در راستای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است. ولی اگر این منابع توسط بانکها به دولت، شرکتهای و مؤسسات دولتی یا شرکتهای شبه‌دولتی واگذار شود یا بانکها به پشتوانه این منابع به خرید سهام شرکتهای و املاک و مستغلات اقدام کنند، چنین اتفاقی کاملاً مخالف سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است. به عبارتی، در صورت بروز این اتفاق می‌توان نقش آن را در دولتی یا شبه‌دولتی‌سازی با ملی کردن بانکها مقایسه کرد. زیرا با ملی کردن بانکها در دهه ۱۳۶۰ کل سرمایه بانکها، دولتی شد و سپس عوارض خود را بر جای گذاشت، طبق لایحه جدید با افزایش سرمایه دولت در بانکها چنین اتفاقی خواهد افتاد.

بهترین راهکار برای اینکه کاهش بدهی دولت و افزایش سرمایه بانکها در



راستای سیاست‌های کلی ۴۴ و خصوصی‌سازی واقعی باشد این است که دولت سهام خود در بانکهای دولتی را واگذار کند و از محل آن بدهی خود را به بانکها پرداخت کند. این واگذاری جزء الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نیز هست.

۳-۴. اثر بر تولید و اشتغال

دولت، یکی از اهداف مهم لایحه را گسترش تولید و اشتغال اعلام کرده است. در حالی که عملی شدن این هدف به اما و اگرهای زیادی بستگی دارد:

- اگر بانکها، منابع جدید خود را به بخش خصوصی و تعاونی اختصاص دهند.
- اگر دریافت‌کنندگان تسهیلات، منابع جدید خود را برای کارهای تولیدی مصرف کنند نه برای واسطه‌گری در بازار دارایی‌ها (طلا، املاک و سهام).
- اگر تورم ناشی از افزایش نقدینگی به سرمایه‌گذاری، اشتغال و تولید آسیب نزند.^۱

۱. اقتصاددانان در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ درباره این مسئله مجادله می‌کردند که آیا بین بیکاری و تورم مبادله‌ای وجود دارد؟ برخی می‌گفتند که کاهش یکی به افزایش دیگری منجر می‌شود و برخی دلیل می‌آوردند که چنین رابطه‌ای وجود ندارد. اما اکنون اقتصاددانان درباره این موضوع بحث می‌کنند که چرا بین تورم و بیکاری رابطه‌ای هم‌جهت وجود دارد؟ یعنی تورم بیشتر به بیکاری بیشتر منجر می‌شود. برخی بیان می‌کنند که عوامل سیاسی در این زمینه مؤثر است و برخی نقش نهادها را برجسته می‌دانند.



۵. پیشنهادات

۵-۱. ارائه جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم

از آنجایی که در طول برنامه چهارم، اصلاحات متعددی در جدول شماره (۸) صورت گرفته است ضروری است که آخرین تصویر از این جدول توسط دولت ارائه گردد. علاوه بر آن لازم است تصویر منابع ارزی (ارز حاصل از صادرات نفت و گاز) و میزان استفاده از آن در سال‌های برنامه و موجود در حساب ذخیره ارزی و تعهدات به عمل آمده (تمامی مصوبات هیئت امنای و جایگزین احتمالی آن) نیز ارائه گردد. با این کار، امکان پیش‌بینی درآمدهای ارزی تا پایان برنامه چهارم فراهم خواهد شد.

۵-۲. ارائه جدول بدهی‌های دولت به بانکها

لازم است جدول بدهی‌های دولت به بانکها حداقل با اطلاعات زیر ارائه گردد:

۱. موضوع بدهی با ذکر بانک طلبکار،

۲. مستندات به وجود آمدن بدهی،

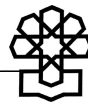
۳. زمان قطعی شدن بدهی،

۴. دلیل عدم پرداخت به موقع بدهی،

۵. تفکیک اصل - سود - جریمه هر مورد بدهی،

۶. تأییدیه سازمان حسابرسی در مورد این بدهی‌ها (شامل تأیید این موضوع که

کلیه عوامل ایجاد بدهی و بانکها به تکالیف قانونی خود عمل کرده‌اند و بدهی وصول نشده است).



۵-۳. مشخص کردن میزان بدهی دولت و میزان افزایش سرمایه دولت

در لایحه پیشنهادی باید میزان کل بدهی دولت به بانکها و نیز میزان افزایش سرمایه دولت در بانکها به تفکیک بانکها مشخص گردد. تا مجلس شورای اسلامی طبق قوانین بودجه، اعتبارات را به دستگاه‌های مشخص به میزان مشخص تخصیص دهد.

۵-۴. واگذاری بانکهای دولتی به جای برداشت از حساب ذخیره ارزی

با توجه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و تصویب قانون اجرای آن توسط مجلس شورای اسلامی و ابلاغ آن به دولت، مناسب‌تر است در واگذاری بانکهای دولتی مشمول واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی تسریع شود و از محل وجوه به دست آمده بدهی دولت به بانکها تسویه گردد. با این کار از آثار تورمی برداشت از حساب ذخیره ارزی و ایجاد محدودیت برای بخش خصوصی در این حساب جلوگیری می‌شود و نیز با واگذاری بانکهای دولتی در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم تسریع می‌شود.

۵-۵. ارائه لایحه به صورت یکساله

با توجه به اصل سالیانه بودن بودجه، لازم است تا متمم بودجه نیز یکساله ارائه شود.



منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳.
۲. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش بخش پولی، اردیبهشت ۱۳۸۷.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۲۳۳

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱) و جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»

Report Title:

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)، مطالعات اقتصادی

مدیر مطالعه: علی چشمی

همکاران: شاهین جوادی (دفتر بودجه)، صمد عزیزنژاد (دفتر اقتصادی)

ناظر علمی: محمد قاسمی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: عباس محسنی، ناهید حکیم‌شوشتری، بیژن رحیمی‌دانش

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی: —

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۷/۶/۱۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۷/۷/۲

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۷/۲