

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح ماده (۱) و جدول شماره (۸) قانون برنامه چهارم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»

(شور اول - کلیات)

مفاد لایحه

این لایحه با هدف پرداخت بدهی دولت به بانکها و افزایش سرمایه دولت در بانکها قصد دارد تا مبلغ ۱۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال طی دو سال از حساب ذخیره ارزی پرداخت کند.

سابقه موضوع

دیون دولت به بانکها یکی از موضوعات مبهم است ولی در یک برداشت می‌توان این دیون را به دو قسمت کلی تقسیم کرد:

۱. دیون غیرمستقیم یا دیون شرکتها و مؤسسات دولتی: تسهیلات بانکها برای اجرای وظایفی که که شرکتها و مؤسسات دولتی به عهده گرفته‌اند، در اکثر موارد براساس تضمین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا گهگاه جهت رفع نیازهای کوتاه‌مدت دستگاههای مزبور بوده است. برخی از این وجوه جنبه تنخواه‌گردان داشته و باید پس از اجرای برنامه تنظیمی به بانک بازگردد. 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.

۲. دیون مستقیم دولت: دیون ناشی از تضمین بخشی از سود تعیین شده و تکلیف شده تسهیلات بانکی و دیون ناشی از انتشار اوراق مشارکت در این گروه قرار دارند.

در سه سال اخیر در دو لایحه دیگر نیز بحث برداشت از حساب ذخیره ارزی بابت بدهی‌های دولت به بانکها و افزایش سرمایه دولت در بانکها مطرح شده است:

۱. در ماده (۳) الحاقی لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مبلغ ۱۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود که در نهایت در مجموع تشخیص مصلحت نظام به تصویب نرسید.

۲. لایحه اصلاح ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه و تسویه بدهی‌های دولت به بانکها که در تاریخ ۱۳۸۵/۱۰/۲۲ به مجلس تقدیم شد و هنوز به تصویب نرسیده است. در این لایحه ۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال برداشت از حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی شده است.

۳. لوایح اخیر دولت تقریباً همان ماده (۳) الحاقی لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است با این تفاوت که به جای ۳ سال طی ۲ سال پیش‌بینی شده است و نیز سهم بانکهای دولتی در لوایح اخیر مشخص نشده است.

ارزیابی اهداف لایحه

۱. اتمام طرح‌های نیمه‌تمام دولتی. این هدف لایحه می‌توانست با برداشت مستقیم از حساب ذخیره ارزی برای طرح‌های عمرانی محقق گردد.

۲. بهبود تولید و اشتغال. در صورتی این هدف لایحه محقق خواهد شد که تسهیلات جدید بانکها از محل منابع لایحه به کارهای تولیدی و اشتغال‌زا تخصیص یابد. در حالی که در لایحه پیشنهادی چنین الزامی برای بانکها پیش‌بینی نشده است. از طرف دیگر تورم احتمالی لایحه به تولید و اشتغال آسیب خواهد رساند.

۳. کمک به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. این هدف لایحه به این مسئله بستگی دارد که بانکها، تسهیلات جدید را به دولت و شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی نپردازند یا به املاک و سهام شرکت‌ها اختصاص ندهند بلکه به بخش خصوصی و تعاونی تسهیلات دهند. از طرف دیگر، با افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و عدم واگذاری آنها به بخش خصوصی و تعاونی، خصوصی‌سازی نظام بانکی محدود خواهد شد.

اشکالات حقوقی لایحه

۱. مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی، ماده (۱) قانون محاسبات عمومی و ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مشخص نیست رقم متمم بودجه به سقف ماده واحد اضافه می‌شود؟ طبقه‌بندی اعتبارات متمم بودجه (هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا مالی) نیز مشخص نیست.

۲. طبق ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه دولت اجازه ندارد برای بانکها از حساب ذخیره ارزی برداشت کند.

۳. مشخص نکردن مقوله و ماهیت بدهی دولت در لایحه. در صورتی که بدهی دولت تا پایان سال ۱۳۸۶ مشخص و قطعی شده است و ماهیت بدهی دولت به هر یک از بانکها نیز برای دولت قابل دستیابی است.

۴. ارائه نشدن جدول ۸ اصلاحی قانون برنامه چهارم به مجلس.

۵. طبق بند «ز» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت اجازه داشته است که افزایش سرمایه بانکها را از محل مالیات، سود سهام سهم دولت یا وجوه حاصل از واگذاری بانکها انجام دهد. در حالی که عملکرد دولت در این زمینه مشخص نیست.

۶. طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که برای اجرا به دولت ابلاغ شده است دولت باید پنج بانک دولتی را واگذار کند. لذا، صحیح نیست که برای آنها تقاضای افزایش سرمایه کند. همچنین طبق بند «۲» ماده (۲۸) این قانون، سهم بخش غیردولتی در هر سال نباید از ۴۰ درصد برداشت از حساب ذخیره ارزی کمتر باشد، درحالی که در این لایحه دولت این سهم نیز احتمالاً رعایت نخواهد شد.

۷. در لایحه دولت مشخص نشده است که مسئولیت محاسباتی به عهده چه دستگاهی است و پرداخت توسط چه دستگاهی انجام می‌شود. این امر مغایر با اصل ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی و ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی و ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور است.

اثرات لایحه

محاسبه آثار لایحه به نقدینگی و تورم به فروض متعددی بستگی دارد. با فرض برداشت ۷۵ هزار میلیارد ریال از حساب ذخیره ارزی در یک سال و فرض ناتوانی بانک مرکزی در خنثی کردن افزایش پایه پولی اولیه، اثرات لایحه عبارت است:

۱. پایه پولی در یک سال ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت.

۲. نقدینگی ۲/۲ درصد در یک سال افزایش خواهد یافت اگر بانکها فقط یک بار منابع جدید را وام دهند.

۳. نقدینگی ۱۲/۸ درصد افزایش خواهد یافت اگر براساس رابطه پایه پولی و ضریب فزاینده نقدینگی محاسبات صورت گیرد.

۴. با توجه به افزایش نقدینگی، تورم لزوماً افزایش خواهد یافت هر چند نه به اندازه نقدینگی.

۵. اگر وام‌های جدید بتوانند تولید و اشتغال را افزایش دهند از آثار تورمی لایحه کاسته خواهد شد.

پیشنهادهای

۱. دولت باید جدول ۸ قانون برنامه چهارم را ارائه دهد تا تصویر منابع ارزی، میزان استفاده از این منابع و موجودی حساب ذخیره ارزی مشخص گردد.

۲. لازم است جدول بدهی‌های دولت حاوی موضوع بدهی و بانک طلبکار، مستندات بدهی، زمان بدهی، دلیل عدم پرداخت بدهی، اصل، سود و دیرکرد بدهی همراه با تأییدیه سازمان حسابرسی ارائه گردد.

۳. لازم است که میزان بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر یک از بانکها و نیز میزان افزایش سرمایه دولت در هر یک از بانک‌های دولتی در لایحه مشخص گردد.

۴. با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای آن مناسب‌تر است به جای برداشت از حساب ذخیره ارزی در واگذاری بانک‌های مشمول واگذاری تسریع شود و از وجوه حاصل از این واگذاری برای بدهی دولت به بانکها و افزایش سرمایه دولت در بانکها استفاده شود.

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