

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح نحوه تسعیر دارایی‌ها و بدهیهای ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۲ و مصرف سود حاصل از آن»



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۳۳

شماره چاپ:

۶۵۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۴/۲۵

نام دفتر:

مطالعات برنامه و

بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۳۰۷۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۴/۲۹

مقدمه

۱. موضوع مصوبه خردادماه ۱۳۹۲ مجمع عمومی بانک مرکزی تصمیم‌گیری درباره اثر تغییر نرخ ارز مبنای محاسباتی برای تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۱ است. این تصمیم که به استناد بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ صورت گرفته است، با رابطه مالی دولت و بانک مرکزی در زمینه تبدیل ارزهای حاصل از فروش نفت به ریال براساس نرخ ارز در بودجه متفاوت است. در حالت نخست، دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی به استناد رویه‌ها و استانداردهای حسابداری^۱ در پایان سال مالی با توجه به نرخ ارز اعلامی تسعیر می‌شود. ولی در حالت دوم، بانک مرکزی براساس احکام قانون بودجه، ارز ناشی از صادرات نفت خام و میعانات گازی را با نرخ ارز بودجه تبدیل کرده و ریال آن را به خزانه واریز می‌کند.

۲. بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ مقرر می‌دارد: «سود احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه به مصرف استهلاک اصل و بهره بدهی‌های دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد رسید و مازاد آن به خزانه دولت تحویل خواهد شد». از نظر اقتصادی حکم این بند ناظر بر تغییر رسمی (کاهش رسمی ارزش پول ملی)^۲ نرخ برابری پول ملی در برابر ارزها است. کاهش رسمی ارزش پول ملی سیاستی اقتصادی است که اغلب در نظام ارزی نرخ ثابت و برای مقابله با عدم تعادل‌های داخلی (عدم تعادل عرضه و تقاضای داخلی ارز) و خارجی (کسری تراز پرداخت‌ها و بحران بدهی‌های ارزی) توسط بانک مرکزی اعمال می‌شود. در این حالت، کاهش رسمی ارزش پول ملی، در مقطعی از زمان و برای یکبار اتفاق می‌افتد و لذا سود و زیان ناشی از آن در آن مقطع قابل تشخیص و معین است و می‌توان برای آن بر حسب احکام ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور تعیین تکلیف کرد. شایان ذکر است قانون پولی و بانکی کشور در زمانی تهیه و تصویب شده است که در آن دوران روش مسلط بر نظام‌های ارزی، روش نظام ارزی نرخ ثابت بوده است. در این نظام ارزی، نرخ برابری پول ملی در برابر پولی‌های خارجی به صورت ثابت تعیین شده و بانک مرکزی متعهد به حفظ آن نرخ است. در چنین نظامی هرگونه تغییر در نرخ ارز به صورت رسمی و قانونی اعلام می‌شود، اما به موجب بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم نظام ارزی کشور «شناور مدیریت شده» است، هرچند که در عرصه اجرا، نرخ ارز متناسب با الزامات قانون برنامه پنجم تعیین نشده و به نوعی سیاست سرکوب ارزی (تعیین نرخ ارز بدون توجه به تفاوت تورم داخلی و خارجی و شرایط اقتصاد کلان) در پیش گرفته شده است و از مهرماه سال ۱۳۹۱

۱. به موجب بند «۲۲» استاندارد حسابداری شماره ۱۶ موضوع آثار تغییر در نرخ ارز، منتشر شده توسط سازمان حسابرسی (که به موجب بند «ن» ماده (۷) اساسنامه آن کلیه گزارشات حسابرسی و صورت‌های مالی باید براساس آنها تنظیم شود)، «در پایان هر دوره گزارشگری، الف) اقلام پولی ارزی باید به نرخ ارز در تاریخ ترازنامه تسعیر شود؛ ب) اقلام غیرپولی که به بهای تمام شده ارزی اندازه‌گیری شده است باید به نرخ ارز در تاریخ معامله تسعیر شود؛ ج) اقلام غیرپولی که به ارزش منصفانه بر حسب ارز اندازه‌گیری شده است باید به نرخ ارز در تاریخ تعیین ارزش منصفانه تسعیر شود». از این رو، در تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های پولی نرخ ارز مربوط در تاریخ ترازنامه ملاک عمل می‌باشد.

با راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی، نظام ارزی کشور دو نرخ (نرخ ارز مرجع و نرخ ارز مبادله‌ای) شده است. فارغ از مباحث قانونی و حقوقی ناظر بر عدم اجرای ماده (۸۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسط دولت، چنین به نظر می‌رسد که دولت و بانک مرکزی در پی سرکوب ارزی سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ و تثبیت تقریبی نرخ ارز و همچنین متعاقب ظاهر شدن آثار منفی تحریم‌های اقتصادی علیه کشور بر تعادل داخلی و خارجی ارز، کاری را که باید طی دو سال انجام می‌دادند به یکباره و با راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی و هدایت عمده تقاضای ارز واقعی کشور به آن مرکز، انجام داده و نرخ ارز را از نرخ ارز مرجع به نرخ ارز مبادله‌ای سوق دادند. در واقع به نظر می‌رسد، دولت و بانک مرکزی بدون اعلام رسمی اقدام به کاهش رسمی ارزش پول ملی نموده‌اند. بدون توجه به مباحث قانونی و حقوقی چنین اقدامی و یا درستی و یا غلطی آن؛ از نظر اقتصادی، آثار چنین اقدامی بر متغیرهای کلان اقتصادی و ترانزنامه بنگاه‌های اقتصادی، همانند سیاست کاهش رسمی ارزش پول ملی در نظام ارزی نرخ ثابت است. از این رو با توجه به مطالب گفته شده می‌توان گفت با عنایت به بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم که در آن نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» تعیین شده است و در چنین نظامی نرخ برابری ریال در مقابل پول‌های خارجی بر اساس سازوکار بازار (توجه به عرضه و تقاضای ارز، تفاوت تورم داخلی و خارجی و شرایط اقتصاد کلان) تعیین می‌شود، لذا سیاست کاهش رسمی ارزش پول ملی فاقد توجیه علمی بوده و بنابراین سود یا زیان ناشی از تغییر ارزش پول ملی^۱ در نظام ارزی «شناور مدیریت شده» ارقامی مشخص و معین نیست و با توجه به شرایط بازار و ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی می‌تواند سود و یا زیان باشد.

۳. از ابتدای مهرماه سال ۱۳۹۱، حسب تصمیم کارگروه اقتصادی ستاد تدابیر ویژه و تأیید ریاست محترم جمهوری، مرکز مبادلات ارزی ایجاد و با همکاری و تشریک مساعی بانک مرکزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران و با حمایت دستگاه‌های مختلف تحت مدیریت بانک مرکزی راه‌اندازی شد. در این مرکز با اختصاص ارز به گروه‌های کالایی ۳ تا ۹ و اولویت‌های مصارف خدماتی بیست‌گانه در بخش تقاضای ارز، طی نیمه دوم سال ۱۳۹۱ عمده تقاضاهای واقعی کشور به مرکز مبادلات ارزی کشور هدایت گردید. شیوه تعیین نرخ ارز در این مرکز از سوی بانک مرکزی و بر مبنای نظام شناور مدیریت شده برگزیده شده است. بر اساس اهداف تعیین شده برای مرکز مبادلات ارزی با عبور از دوران گذار، نرخ ارز ثابت (مرجع) به تدریج حذف شده و در نتیجه از اول سال ۱۳۹۲ نرخ ارز مبادله‌ای تنها نرخ مورد استفاده خواهد بود. بنابراین، از مهرماه ۱۳۹۱ با راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی نظام دو نرخ ارز در کشور برقرار شد و این روند تا پایان سال ۱۳۹۱ تداوم یافت.

۴. با توجه به دو نرخ بودن ارز در پایان سال ۱۳۹۱، این سؤال مطرح است که نرخ ارز مبنای اجرای استاندارد حسابداری شماره ۱۶ برای تهیه صورت‌های مالی و تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی شرکت‌ها، بانک‌ها و از جمله بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۱ چیست؟ پاسخ سازمان حسابرسی و بانک مرکزی به این پرسش یکسان و مبتنی بر نحوه مصرف دارایی‌ها و ایفای تعهدات است. بدین معنی که، اگر تعهدات بر اساس نرخ ارز مرجع باید ایفا شود، تسعیر بر مبنای نرخ مرجع صورت می‌گیرد ولی اگر تعهدات بر اساس نرخ ارز مبادله‌ای ایفا می‌گردد، تسعیر بر مبنای نرخ ارز مبادله‌ای انجام می‌شود. بنابراین بر اساس نوع مصرف آتی، نرخ‌های ارز گوناگونی مورد استفاده قرار می‌گیرد. حسابداران مشخص می‌کنند چه میزان از دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی باید بر اساس نرخ ارز مرجع و چه مقدار بر اساس نرخ ارز مبادله‌ای تسعیر شود. اگرچه در این خصوص حسابداران تعیین می‌کنند چه نرخ مورد ملاک قرار گیرد، اما قضاوت در خصوص اینکه آیا رویه اعمالی آنان منطبق با استانداردها می‌باشد یا خیر و یا اقلام مورد نظر مورد تأیید است یا خیر، با حسابرسان می‌باشد. با عنایت به موارد مذکور، نرخ ارز مورد ملاک در تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۱ یکسان نبوده و می‌تواند حسب ماهیت دارایی‌ها و بدهی‌ها از یکی از دو نرخ ارز مرجع و مبادله‌ای استفاده شود. تأیید یا عدم تأیید رویه مورد استفاده توسط حسابداران بانک مرکزی بر عهده حسابرس بانک مرکزی، یعنی هیئت نظار است.

۵. آثار اقتصادی اجرای حکم بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مبنی بر مصرف سود احتمالی حاصل از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی به استهلاک اصل و بهره بدهی‌های دولت بر ترانزنامه بانک مرکزی و متغیرهای پولی عبارت است از:

• در سمت دارایی‌های بانک مرکزی، بدهی دولت کاهش می‌یابد؛

• در صورت مازاد؛ در سمت بدهی‌های بانک مرکزی، سپرده‌های دولت نزد بانک مرکزی افزایش می‌یابد؛

• اگر دولت سپرده‌های خود نزد بانک مرکزی را برداشت کند و صرف پرداخت هزینه‌های دولت شود، پایه پولی به همان میزان منبسط شده و نقدینگی با ضریب فزاینده $4/8$ افزایش می‌یابد. تزریق چنین نقدینگی به اقتصاد کشور به مانند ریختن بنزین بر آتش تورم موجود اقتصاد است.

۶. یکی از آثار جانبی، اما مهم چنین اقداماتی نقض آشکار اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. دولت و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها در چند سال گذشته عمدتاً بر مبنای مصوبات دولت اقدام به ایجاد تعهدات گوناگون کرده‌اند که به شکل بدهی دولت و بدهی شرکت‌های دولتی و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی ظاهر شده است. در انتهای دوره دولت با کاهش رسمی ارزش پول ملی، سعی دارد بخش عظیمی از این بدهی‌ها را تسویه کند. بدین ترتیب حقوق مجلس شورای اسلامی در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه و نظارت‌های بعدی بر اجرای آن به کلی نقض خواهد شد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

برای جلوگیری از بروز آثار زیان‌بار تزریق مازاد حاصل از مصرف سود احتمالی حاصل از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی به استهلاک اصل و بهره بدهی‌های دولت بر نقدینگی و تورم و جلوگیری از انبساط بودجه عمومی دولت، خنثی‌سازی تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی ناشی از تغییر نرخ برابری ارز و طلا بر ترازنامه بانک مرکزی بهترین راه حل است. از این دیدگاه مفاد گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به مجلس شورای اسلامی درباره طرح دو فوریتی قابل تأیید است. پیشنهاد می‌شود برای واضح‌تر شدن مفاد این قانون اصلاحات زیر درباره این گزارش انجام شود:

۱. در ماده واحده به جای «افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی» عبارت «تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی» جایگزین شود.

۲. در سطر سوم و چهارم به جای عبارت «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» و «سرمایه بانک مرکزی» به ترتیب عبارت‌های «ذخیره تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی» و «حقوق صاحبان سهام بانک مرکزی» جایگزین شود.