

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

۳۷. حوزه پولی و بانکی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۳۴۲۸
دی‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	مقدمه
۱	۱. اعطای تسهیلات ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی.....
۶	۲. سپرده‌گذاری ارزی صندوق توسعه در بانک‌های داخلی
۸	۳. افزایش سرمایه بانک‌ها از محل تسهیلات حساب ذخیره ارزی
۱۰	۴. اوراق مشارکت دولت و شرکت‌های دولتی.....
۱۴	۵. انتشار اسناد خزانه اسلامی.....
۱۹	۶. تعیین تکلیف مانده وجوه اداره شده در بانک‌ها.....
۲۱	۷. چاپ و انتشار ایران چک
۲۲	۸. عدم افزایش خالص دارایی‌های بانک مرکزی.....
۲۲	۹. تسهیلات قرض‌الحسنه تکلیفی.....
۲۵	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۳۷. حوزه پولی و بانکی

چکیده

این گزارش مواد مرتبط با حوزه پولی و بانکی را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ مورد بررسی قرار می‌دهد. بخش‌های مربوطه در این گزارش صندوق توسعه ملی، اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت دولت، وجوه اداره شده و تسهیلات قرض‌الحسنه بوده که ملاحظات و پیشنهادات اصلاحی مربوط به هر یک ارائه شده است.

مقدمه

در این گزارش به بررسی برخی از مهمترین احکام و بندهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ که به نظام پولی و بانکی کشور مربوط می‌شود پرداخته می‌شود. از این رو در ابتدا متن بندهایی که به حوزه پولی و بانکی کشور مرتبط بوده آورده شده و پس از یک تحلیل مختصر، پیشنهادات اصلاحی ارائه شده است. لازم به ذکر است که در این گزارش صرفاً ابعاد مرتبط با عنوان گزارش بررسی شده است.

۱. اعطای تسهیلات ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی - موضوع بندهای «الف»، «د»، «ه» و «و» تبصره «۵» لایحه

بندهای مربوطه در تبصره «۵» لایحه که به صندوق توسعه اجازه اعطای تسهیلات ریالی را می‌دهد به شرح زیر است:

الف) به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا متناسب با پذیرش و تصویب طرح‌ها در ارکان اعتباری بانک‌های عامل، منابع ریالی مانده اعتبارات و وصولی‌های موضوع بندهای «۱-۵» و «۲-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور را در بانک‌های خصوصی و دولتی سپرده‌گذاری نماید تا برای پرداخت تسهیلات ریالی به طرح‌هایی که توجیه فنی، اقتصادی و مالی و نیز اهلیت متقاضیان آنها به تأیید بانک‌های عامل رسیده است، اختصاص یابد.

د) ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی، مالی و

اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد. تبدیل دلار به ریال موضوع این بند در مرکز مبادلات ارزی صورت می‌گیرد. (ه) ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور به صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن و خدمات به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد. تبدیل دلار به ریال موضوع این بند در مرکز مبادلات ارزی صورت می‌گیرد. (و) دو درصد (۲٪) از منابع بندهای «د» و «ه» این تبصره با معرفی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و همچنین ده درصد (۱۰٪) از منابع بندهای مذکور به ایثارگران اختصاص می‌یابد.

نکات ناظر به بند «الف» تبصره «۵» لایحه

۱. مصارف صندوق توسعه ملی، بر مبنای اساسنامه آن (بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنج توسعه)، محدود به «تأمین هزینه‌های صندوق» (جزء «۶» بند «ط»)، «اعطای تسهیلات» (جزء «۱» و «۲» و «۳» و «۵» بند «ط») و «سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی» (جزء «۴» بند «ط») است، و «سپرده‌گذاری نزد بانک‌های داخلی» جزء مصارف مجاز صندوق نمی‌باشد. لذا این بند از لایحه مخالف قانون برنامه پنج است. البته بندهای «۵-۱» و «۵-۲» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نیز خلاف قانون برنامه پنج بوده است و با رأی دوسوم نمایندگان به تصویب رسیده است (بندهای «۵-۱» و «۵-۲» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، ناظر به مجوز اعطای تسهیلات ریالی (پرداخت و بازپرداخت ریالی) از محل صندوق توسعه ملی، به بخش‌های آب و کشاورزی و صنعت و معدن بوده است).

۲. مقدار منابع واریزی به صندوق در سال‌های ۱۳۹۱ و پنج ماهه ۱۳۹۲ به ترتیب ۱۵,۰۸۴ و ۴,۶۳۹ میلیارد دلار بوده است (مطابق جدول ۱). بنابراین حجم سپرده‌گذاری صندوق توسعه نزد بانک‌های داخلی به موجب اجرای این بند از لایحه (یعنی معادل ریالی ۱۰٪ منابع واریزی در کل این دو سال)، با احتساب نرخ رسمی برابری دلار با ریال معادل ۱۲,۲۶۰ ریال برای سال ۱۳۹۱ و نرخ برابری دلار با ریال معادل ۲۵,۰۰۰ ریال برای سال ۱۳۹۲، حدود ۴۶ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. با فرض اینکه هیچ دلاری از عرضه این منابع به مرکز مبادلات ارزی توسط بانک مرکزی خریداری نشود، از نظر اقتصادی، تبدیل ارز منابع صندوق توسعه ملی، اثر پولی ندارد. اما کیفیت دارایی‌های ترانزنامه بانک مرکزی را که منابع صندوق توسعه ملی بخشی از آن است و به‌عنوان ذخایر ارزی کشور شناخته می‌شود، کاهش خواهد داد. لکن با توجه به وضعیت فعلی محدودیت‌های فراوان برای انتقالات ارزی کشور، به نظر می‌رسد امکان ورود ارزی منابع صندوق توسعه ملی و تبدیل به ریال کردن آن بسیار مشکل باشد.



جدول ۱. منابع و مصارف صندوق توسعه ملی (۱۳۸۹-مرداد ۱۳۹۲)

(میلیون دلار)

شرح	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲ (۵ ماهه)	جمع کل دوره
منابع واریزی به حساب صندوق	۱۴,۱۰۴	۲۰,۷۸۲	۱۵,۰۸۴	۴,۶۳۹	۵۴,۶۰۹
مصارف (برداشت و تعهدات حساب صندوق)	—	۴,۶۰۹	۱۱,۳۰۵	۳,۸۶۶	۱۹,۷۸۰
مانده تجمعی حساب صندوق در پایان دوره	۱۴,۱۰۴	۲۸,۶۵۷	۳۲,۲۸۴	۳۳,۴۶۸	—

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، شهریور ماه ۱۳۹۲.

۳. با توجه به حجم بالای این منابع، اعطای چنین مجوزی، زمینه رانت‌جویی قابل توجهی را فراهم می‌نماید و نیازمند تعیین چارچوب‌ها و قواعد فراوانی برای جلوگیری از رانت ایجاد شده ناشی از این بند خواهیم بود. چه میزان از این منابع نزد بانک‌های دولتی و چه میزان نزد بانک‌های خصوصی سپرده‌گذاری گردد؟ سقف سپرده‌گذاری در هر بانک چه میزان باشد (چه درصدی از کل منابع)؟ بانک‌های عامل در چه بخش‌هایی حق اعطای تسهیلات از محل این سپرده‌ها را داشته باشند (برای مثال بخش کشاورزی، صنعت و معدن، نفت و گاز، ...؟) و سوالات مشابه فراوان.

۴. سپرده‌گذاری صندوق توسعه نزد بانک‌ها، علاوه بر آنکه خلاف قانون است، موجب می‌شود مدیریت این وجوه عملاً از اختیار صندوق توسعه خارج شود. هدف دولت از سپرده‌گذاری ریالی صندوق توسعه ملی در بانک‌های دولتی و خصوصی، هدایت بخشی از منابع بانک‌ها به طرح و پروژه‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی در بخش‌های آب، کشاورزی، صنعت و معدن با تأکید بر اهلیت متقاضیان است. اما با توجه به تجربه سال‌های اخیر بانک‌های کشور در انحراف از سقف‌های تعیین شده برای اعطای تسهیلات و همچنین مشکلات ناشی از تعیین نرخ سود این سپرده‌ها، تعیین نرخ سپرده قانونی و سایر الزامات و مقررات بانک مرکزی در سپرده‌گیری بانک‌ها و اعطای تسهیلات، احتمال انحراف این وجوه از اهداف توسعه‌ای صندوق توسعه ملی بسیار بالاست. لذا لازم است لفظ «سپرده‌گذاری» از این بند حذف شود و بانک‌ها صرفاً مجاز به عاملیت صندوق توسعه ملی در وجوه ریالی مذکور باشند.

۵. با توجه به پتانسیل بالقوه‌ای که چنین امری برای رانت‌جویی دارد لازم است رویه پرداخت تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی برای تسهیلات ریالی مورد استفاده قرار گیرد تا بدین ترتیب امکان تحقق بیشتر اهداف دولت فراهم شود. بر این اساس لازم است حساب‌های ریالی متعلق به صندوق توسعه نزد بانک مرکزی افتتاح گردد و وجوه ریالی مذکور (یعنی مانده اعتبارات و وصولی‌های موضوع بندهای «۱-۵» و «۲-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور) به این

حساب‌ها منتقل گردند. اعطای تسهیلات ریالی از محل این حساب‌ها و به عاملیت بانک‌ها خواهد بود. کلیه قواعد ناظر بر دارایی‌های ارزی صندوق توسعه ملی، باید شامل این دارایی‌های ریالی نیز باشد.

نکات ناظر به بندهای «د»، «ه» و «و»:

۱. مطابق بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، اعطای تسهیلات صندوق توسعه فقط به صورت ارزی بوده و اجازه تبدیل ارز به ریال حتی به استفاده‌کنندگان از این تسهیلات نیز داده نشده. لذا این سه بند نیز بر خلاف قانون برنامه است و نیاز به حد نصاب دوسوم رأی مجلس شورای اسلامی دارد. از سوی دیگر با توجه به آنکه مشابه بندهای فوق در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نیز تکرار شده بود (بندهای «۱-۵»، «۲-۵» و تبصره ذیل آن)، عملاً روال تبدیل ۲۰٪ از منابع صندوق توسعه ملی در هر سال به ریال، تبدیل به سنتی شده است که خلاف اهداف تأسیس صندوق توسعه ملی (و خلاف قانون برنامه پنجم توسعه) می‌باشد. لذا به‌عنوان اولویت اول پیشنهاد می‌شود بندهای فوق حذف شود. امعان نظر به این نکته ضروری است که با توجه به عملکرد پنج ماهه صندوق توسعه ملی و با فرض مشابه بودن عملکرد این صندوق در سال آینده و با در نظر گرفتن نرخ هر دلار معادل ۲۶۵۰۰ ریال، معادل ریالی کل منابع اختصاص یافته برای دو بند «د» و «ه» حدود ۵۹ هزار میلیارد ریال خواهد بود.^۱

۲. به‌طور کلی تبدیل هر ارزی به ریال در مرکز مبادلات ارزی موجب شفافیت تبادلات ارزی بوده و مفید ارزیابی می‌شود. در صورتی که تبدیل ارز به ریال در مرکز مبادلات ارزی صورت گیرد، مشروط به آنکه خریدار این ارز، بانک مرکزی نباشد، این اقدام تأثیری بر پایه پولی نخواهد داشت و تورم‌زا نخواهد بود. از سوی دیگر ممانعت از خرید و فروش ارز توسط بانک مرکزی ممکن نیست؛ لذا پیشنهاد می‌شود خرید ارز صندوق توسعه ملی توسط بانک مرکزی در مرکز مبادلات ارزی، به‌گونه‌ای انجام شود که تا تاریخ تصویب ترانزنامه سال بعد آن بانک، خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال قبل از این محل افزایش نیابد.

۳. منابع ارزی صندوق توسعه ملی که بناست به موجب این بند تبدیل به ریال شود، لزوماً دلاری نیست. لذا عبارت «تبدیل دلار به ریال» در بندهای «د» و «ه» باید به «تبدیل ارز به ریال» تغییر یابد. ضمناً عبارت «به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی، مالی و اهلیت متقاضی» در بند «د» زائد است، زیرا بر مبنای اساسنامه صندوق (جزء «۱» بند «ط» و جزء ۳ بند «ی»)، احراز موارد فوق توسط بانک عامل الزامی است.

۱. معادل ۴,۶۳۹ × ۲/۴ × ۰/۱ × ۲۶۵۰۰ میلیون ریال.



۴. با توجه به گستردگی و تنوع فعالیت‌های بخش خدمات و همچنین رونق این بخش در شرایط فعلی کشور، ضرورتی برای اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه به بخش خدمات وجود ندارد و لذا حذف این عبارت از بند «ه» پیشنهاد می‌گردد.

با توجه به موارد فوق پیشنهاد می‌شود متن بندهای فوق بدین شرح تغییر یابد:

بندهای پیشنهادی

(الف)

اولویت نخست: حذف بند

اولویت دوم: مانده اعتبارات و وصولی‌های موضوع بندهای «۱-۵» و «۲-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور، در حساب‌های ریالی صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی که به همین منظور افتتاح گردیده، نگهداری خواهد شد. اعطای تسهیلات ریالی از محل این منابع، به عاملیت بانک‌های عامل و در چارچوب ضوابطی که توسط هیئت عامل صندوق توسعه ملی تعیین خواهد شد، مجاز خواهد بود.

(د)

اولویت نخست: حذف بند

اولویت دوم: ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به صورت ریالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند در مرکز مبادلات ارزی صورت می‌گیرد.

(هـ)

اولویت نخست: حذف بند

اولویت دوم: ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند در مرکز مبادلات ارزی صورت می‌گیرد.

(و)

اولویت نخست: حذف بند

اولویت دوم: متن بند در لایحه

۲. سپرده‌گذاری ارزی صندوق توسعه در بانک‌های داخلی - موضوع بند «ب» تبصره «۵» لایحه

متن بند «ب» تبصره «۵» به صندوق اجازه سپرده‌گذاری ارزی در بانک‌های داخلی را می‌دهد:

ب) به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا بیست درصد (۲۰٪) از منابع خود را نزد بانک‌های داخلی (خصوصی و دولتی) سپرده‌گذاری ارزی نماید. سود حاصل از سرمایه‌گذاری به حساب صندوق واریز و مجدداً جهت اهداف صندوق به‌کار گرفته خواهد شد.

در مورد این بند باید به این نکات توجه کرد:

۱. «سپرده‌گذاری ارزی نزد بانک‌های داخلی» جزء مصارف قانونی صندوق توسعه ملی نیست (جزء «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه). لذا این بند نیز بر خلاف قانون برنامه می‌باشد. علاوه بر این، سپرده‌گذاری ارزی به دلیل منافع بزرگی که برای بانک‌ها دارد، بسترساز پدیده رانت‌جویی و مفاسد احتمالی خواهد بود.

۲. سپرده‌گذاری ارزی نزد بانک‌های داخلی، هرچند در شرایط فعلی در محاسبات کل‌های پولی منعکس نمی‌شود، ولی در صورتی که از محل آن تسهیلات ارزی پرداخت شود بر میزان کل‌های پولی واقعی کشور اثرگذار بوده و موجب بسط آن شده و در صورتی که به بخش واقعی اقتصاد تزریق نشود، می‌تواند اثر قیمتی داشته باشد.

۳. بر اساس گزارش عملکرد صندوق تا پایان مردادماه ۱۳۹۲، میزان سپرده ارزی صندوق نزد بانک‌های داخلی در اثر اجرای این بند از لایحه، به ازای تفسیرهای مختلف از عبارت «منابع»، مطابق جدول ۲ خواهد بود.

جدول ۲. عملکرد منابع صندوق و برآورد حجم سپرده‌گذاری موضوع بند «ب» تبصره «۵» (میلیون دلار)

سهم ۲۰٪ سپرده‌گذاری ارزی در بانک‌های داخلی	عملکرد صندوق	
۱۰۹۲۱/۸	۵۴۶۰۹ (تا پایان مردادماه ۱۳۹۲)	کل منابع واریزی به حساب صندوق
۶۶۹۳/۶	۳۳۴۶۸ (تا پایان مردادماه ۱۳۹۲)	مانده تجمعی حساب صندوق
۸۵۲۶/۲	۴۲۶۳۱ (تا پایان اسفندماه ۱۳۹۱)	مجموع دارایی‌های جاری صندوق
۶۶۲۸/۶	۳۳۱۴۳ (تا پایان اسفندماه ۱۳۹۱)	موجودی نقد صندوق

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، شهریورماه ۱۳۹۲.



۴. سپرده‌گذاری ارزی نزد بانکها، موجب می‌شود مدیریت این وجوه عملاً از اختیار صندوق توسعه ملی خارج شود. بانکها با این وجوه مشابه سایر سپرده‌ها عمل کرده و متناسب با سوددهی بخش‌های مختلف اقتصادی، اقدام به تخصیص این وجوه و اعطای تسهیلات خواهند کرد. لذا هر چند هدف دولت از سپرده‌گذاری ارزی صندوق توسعه ملی در بانکهای داخلی، جلوگیری از انسداد این منابع (به دلیل تحریم‌ها) است، اما احتمال انحراف این وجوه از اهداف توسعه‌ای صندوق توسعه ملی بسیار بالاست. لذا لازم است لفظ «سپرده‌گذاری» از این بند حذف شود و بانکها صرفاً مجاز به عاملیت صندوق توسعه ملی در وجوه ریالی مذکور باشند.

۵. با توجه به روند طی شده برای منابع حساب ذخیره ارزی در سال‌های گذشته (منظور کردن بدهی بانکها به حساب ذخیره ارزی به حساب افزایش سرمایه این بانکها، یا تسویه بدهی دولت به این بانکها از همین محل)، این خطر وجود دارد که فرآیند مشابهی برای سپرده‌های ارزی مذکور در این بند طی شود. به این معنی که در سال‌های آتی و به موجب مصوبه مجلس، سپرده‌های ارزی صندوق توسعه ملی نزد بانکهای عامل، به حساب افزایش سرمایه این بانکها منظور گردد. این امر نوعی برداشت دولت از صندوق توسعه ملی است.

۶. در صورت اصرار بر سپرده‌گذاری ارزی نزد بانکهای داخلی، در مورد نگارش متن ماده نیز باید به این نکته توجه کرد که عبارت «تا ۲۰ درصد از منابع» اجمال دارد و منظور از «منابع» مشخص نیست. «کل منابع واریزی به حساب صندوق»، «مانده تجمعی حساب صندوق» (کل منابع پس از کسر برداشتها و تعهدات)، «مجموع دارایی‌های جاری صندوق»، «موجودی نقد صندوق» می‌تواند با عبارت مجمل فوق جایگزین گردد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «منابع» حذف شود و «مجموع دارایی‌های جاری صندوق» یا «موجودی نقد صندوق» جایگزین آن گردد. همچنین مشخص نیست که «۲۰ درصد از منابع صندوق» در چه تاریخی معیار قرار می‌گیرد. لذا باید عبارتی نظیر «در ابتدای سال ۱۳۹۳» به ادامه این بند افزوده شود.

با توجه به این نکات پیشنهاد می‌شود متن این بند به صورت زیر تغییر یابد و یک بند نیز در راستای کنترل پایه پولی اضافه گردد:

ب) بندهای پیشنهادی**اولویت نخست: حذف بند**

اولویت دوم: به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا بیست درصد (۲۰٪) از منابع واریزی صندوق در سال ۱۳۹۳ را نزد بانک‌های داخلی (۵۰٪ نزد بانک‌های خصوصی و ۵۰٪ نزد بانک‌های دولتی) سپرده‌گذاری ارزی نماید. سود حاصل از سرمایه‌گذاری به حساب صندوق واریز و مجدداً جهت اهداف صندوق به کار گرفته خواهد شد. سقف سپرده‌گذاری ارزی موضوع این بند نزد هر بانک، حداکثر ۱۰٪ از کل سپرده‌گذاری ارزی صندوق نزد بانک‌های داخلی است.

بند پیشنهادی جهت الحاق - خرید ارز صندوق توسعه ملی توسط بانک مرکزی در مرکز مبادلات ارزی، به‌گونه‌ای انجام شود که تا تاریخ تصویب ترازنامه سال بعد آن بانک، خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال قبل از این محل افزایش نیابد.

۳. افزایش سرمایه بانک‌ها از محل تسهیلات حساب ذخیره ارزی - موضوع بند «ط»**تبصره «۵» لایحه**

در بند «ط» تبصره «۵»، مانده تسهیلات اعطا شده از محل حساب ذخیره ارزی به‌عنوان افزایش سرمایه بانک‌ها لحاظ شده است. متن این بند عبارت است از:

ط) صد درصد (۱۰۰٪) منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های مربوط منظور می‌شود. بانک‌های عامل موضوع این بند موظفند رأساً نسبت به وصول مطالبات مزبور اقدام نمایند.

در مورد بند «ط» این تبصره نیز توجه به نکات زیر ضروری است:

۱. منظور کردن بدهی بانک‌ها به حساب ذخیره ارزی، به حساب افزایش سرمایه آنها، باعث بهبود شاخص کفایت سرمایه این بانک‌ها و افزایش قدرت اعطای تسهیلات آنها خواهد شد. اما این کار به نوعی هدیه و کمک بلاعوض به این بانک‌ها محسوب می‌شود. با توجه به اینکه عاملیت همه بانک‌های دولتی از حساب ذخیره ارزی به یک میزان نبوده است، تصویب این بند از لایحه به معنی اهدا بدون رعایت مساوات است. پیشنهاد جایگزین در این خصوص آن است که در ابتدا وجوه موضوع این بند با بدهی دولت به این بانک‌ها تهاتر گردد. این اقدام باعث کاهش مطالبات این بانک‌ها، افزایش منابع در اختیار و بهبود شاخص کفایت سرمایه آنها می‌گردد و در عین حال متناسب با رفتاری است که با چهار بانک رفاه، تجارت، صادرات و ملت انجام شده است (به موجب مصوبه هیئت وزیران، وجوهی که به عاملیت این چهار بانک از حساب ذخیره ارزی تسهیلات داده شده است، با بدهی دولت به این



بانکها تهاتر شده است. این اقدام که در واقع برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی محسوب می‌شود، در فرآیند واگذاری و خصوصی‌سازی این بانکها انجام شد. لذا پیشنهاد (اولویت اول) می‌شود ابتدا مطالبات این بانکها از دولت با بدهی بانکها به حساب ذخیره ارزی تسویه گردد و منابع ریالی مازاد بر این میزان، صرف افزایش سرمایه این بانکها شود.

۲. باید توجه داشت که احتمال نکول در تسهیلات اعطا شده از محل حساب ذخیره ارزی - مشابه سایر تسهیلات بالاست. لذا باید افزایش سرمایه از این محل به تدریج و به تناسب وصول مطالبات انجام شود و نه اینکه با انجام یک عملیات حسابداری صرف ارزش دارایی‌های حساب ذخیره (تسهیلات اعطایی) به حساب افزایش سرمایه بانکها لحاظ شود.

۳. نرخ تسعیر ارز و نحوه محاسبه معادل ریالی بدهی ارزی بانکهای عامل به حساب ذخیره در این بند مشخص نیست. پیشنهاد می‌شود این تبدیل بر مبنای نرخ مرکز مبادلات ارزی انجام گیرد. با توجه به این نکات پیشنهاد می‌شود متن این بند به این صورت ارائه شود:

«ط» صد درصد (۱۰۰٪) منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانکهای دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است با بدهی دولت به این بانکها تسویه می‌شود و منابع مازاد بر آن به حساب افزایش سرمایه دولت در بانکهای مربوط منظور می‌شود. بانکهای عامل موضوع این بند موظفند رأساً نسبت به وصول مطالبات مزبور اقدام نمایند. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند براساس نرخ‌های مرکز مبادلات ارزی صورت می‌گیرد.

در پایان اشاره به دو نکته کلی در مورد برداشتها از صندوق توسعه ملی ضروری است.

۱. هدف طراحان صندوق توسعه ملی آن بود که منابع صندوق اولاً در بازار داخل تبدیل به ریال نشوند و ثانیاً هیئت عامل صندوق که دارای ترکیبی تخصصی است، در تخصیص منابع صندوق و در چارچوب تعیین شده توسط هیئت امنا اختیار عمل و پاسخگویی داشته باشد. بندهای تبصره «۵» لایحه بودجه همگی در جهت نقض این دو هدف قرار دارند. لذا تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سالیانه، سنت نامبارکی است که خطر به انحراف رفتن صندوق توسعه ملی را در پی دارد (مشابه سرنوشت حساب ذخیره ارزی).

۲. نظارت بر عملکرد صندوق در این شرایط بسیار حائز اهمیت است و صندوق باید مکلف به ارائه گزارش‌های دوره‌ای به نهادهای حاکمیتی نظیر مجلس شورای اسلامی گردد.

در این راستا پیشنهاد حداقلی افزودن یک بند به لایحه ناظر بر ارائه گزارش عملکرد توسط

صندوق می‌باشد:

بند پیشنهادی جهت افزودن یک بند به تبصره «۵»

«ی» - هیئت عامل صندوق موظف است گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی (شامل عملکرد بندهای مربوطه در قانون بودجه ۱۳۹۳) را به صورت سه ماهه در پایان هر فصل به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۴. اوراق مشارکت دولت و شرکت‌های دولتی موضوع بندهای «الف» تا «ح» تبصره**«۶» ماده واحد**

مطابق سنوات گذشته در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نیز بندهایی به موضوع اوراق مشارکت اختصاص یافته است. این بندها که عمدتاً ذیل تبصره «۶» ارائه شده اند عبارتند از:

الف) به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت و معدن و تجارت و جهاد کشاورزی اجازه داده می‌شود یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی خود با اولویت اجرای پروژه‌ها و طرح‌های میدانی نفت و گاز مشترک با همسایگان و مهار آب‌های مرزی، طرح‌های آبرسانی و تأمین آب، احداث و تکمیل طرح‌های آب شیرین‌کن، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، نیروگاه‌های برق و همچنین مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک با رعایت ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و برای طرح‌هایی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین خود منتشر نمایند.

ب) به دولت اجازه داده می‌شود تا مبلغ سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت ریالی با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن به منظور اجرای طرح‌های انتفاعی منتشر و وجوه اخذ شده را به ردیف شماره ۳۱۰۱۰۲ جدول شماره ۵ این قانون واریز نماید. منابع واریزی به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام مندرج در پیوست شماره ۱ این قانون اختصاص می‌یابد تا براساس مبادله موافقتنامه با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور هزینه شود. واگذاری این اوراق به بخش دولتی اعم از شرکت‌ها، بانک‌ها و سایر دستگاه‌ها در بازار پول و قبل از سررسید ممنوع است.

ج) اوراق مشارکت فروش نرفته طرح‌های بندهای «الف» و «ب» این تبصره، قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات همان طرح در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید رئیس دستگاه اجرایی و ذی‌حساب ذیربط و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور است. اوراق واگذار شده، قابل بازخرید، قبیل از سررسید توسط بانک عامل نیست.

د) به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده می‌شود به‌طور مشترک یا انفرادی با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تأیید وزارت کشور تا سقف هفتاد هزار میلیارد (۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن توسط شهرداری‌ها منتشر نمایند.



ه) تضمین بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت برای اجرای طرح‌های قطار شهری به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) دولت و پنجاه درصد (۵۰٪) شهرداری‌ها با نرخ مالیاتی صفر خواهد بود.

و) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است به محض فروش اوراق مشارکت و صکوک ارزی و ریالی از سوی دستگاه‌های اجرایی و شهرداری‌ها گزارش آن را به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) اعلام نماید.

ز) آیین‌نامه اجرایی نحوه واگذاری، بازخرید و بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت موضوع بندهای «الف» تا «و» این تبصره با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ح) اوراق مشارکت و صکوک منتشر شده موضوع این قانون از پرداخت مالیات معاف است.

ط) این بند به اسناد خزانه اسلامی می‌پردازد که به صورت مجزا بررسی خواهد شد.

به‌طور کلی اوراق مشارکت به موجب قانون با مجوز بانک مرکزی جهت تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالیانه کشور یا برای تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت ایجاد، تکمیل و توسعه طرح‌های سودآور تولیدی، ساختمانی و خدماتی... از طریق عرضه عمومی منتشر می‌شود. دولت همه ساله ارقامی را جهت تأمین مالی از طریق فروش اوراق مشارکت پیشنهاد می‌دهد و پس از تصویب مجلس با توجه به شرایط بازار اقدام به انتشار و عرضه اوراق می‌نماید. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به شرکت‌های دولتی اجازه انتشار مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال (بند «الف» تبصره «۶»)، به دولت جهت طرح‌های انتفاعی اجازه انتشار تا ۳۰ هزار میلیارد ریال (بند «ب» تبصره «۶») و به شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته اجازه انتشار تا ۷۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت داده شده است که مجموعاً بالغ بر ۲۵۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد.

مشابه این اوراق در نظام‌های ربوی، اوراق قرضه است. مشارکت واقعی در پروژه انتفاعی مهمترین تفاوت عملیاتی اوراق مشارکت با اوراق قرضه است، از این رو دقت در تحقق این شرط لازمه جلوگیری از ابتلا به ربا می‌باشد. گذشته از ملاحظات فقهی^۱ ناظر به حیثه اجرایی این اوراق، شواهد موجود حاکی از این است که به دلیل عدم ایفای تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی در بازپرداخت اصل و سود این اوراق به بانک‌های عامل موجب ایجاد فشار بر سیستم بانکی کشور شده است. برخی چالش‌های اقتصادی ناشی از انتشار اوراق مشارکت در ایران به شرح زیر است:

۱. عدم رعایت احکام قانون اوراق مشارکت؛ به موجب تبصره ماده (۱) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب شهریورماه ۱۳۷۶، طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت که قرار است از محل

۱. از زوایای فقهی متفاوتی می‌توان به عملکرد اوراق مشارکت نگریست اما مهمترین نکته مورد نظر تحقق مشارکت در پروژه و تحقق سود حاصل از آن درآمدهای حاصل از پروژه می‌باشد.

انتشار اوراق مشارکت تأمین مالی شوند، در پیوست طرح‌های عمرانی لوایح بودجه سالیانه کل کشور با علامت مشخص درج خواهد شد، اما به‌رغم صراحت قانونی فوق، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در پیوست طرح‌های عمرانی لایحه بودجه مشخص نشده است که چه طرح‌هایی قرار است از محل مجوزهای درخواست شده در بندهای تبصره «۶» این لایحه اجرا شود و چه بخشی از منابع مالی این طرح‌ها از محل فروش اوراق مشارکت تأمین مالی می‌شود. به‌طور کلی **پیشنهاد می‌شود جدول مربوط به مبلغ، دوره سررسید، میزان سود و میزان بازدهی انتظاری اوراق نیز در**

جداول پیوست لایحه بودجه درج گردد.

۲. به‌طور کلی باید توجه داشت که مکانیسم تعیین سود پروژه‌هایی که اوراق مشارکت جهت آنها منتشر شده شفاف نیست؛ به گونه‌ای که به نظر می‌رسد انتشار این اوراق صرفاً جهت تأمین مالی دولت به کار گرفته می‌شود. در نتیجه انتشار این اوراق موجب افزایش بدهی‌های جاری دولت و (با توجه به سررسید بلندمدت اوراق) دولت‌های بعد می‌گردد. البته افزایش بدهی دولت از محل اوراق مشارکت در صورتی که روند متناسب و نسبت به بودجه عمومی دولت درصد قابل قبولی داشته باشد چندان جای نگرانی ندارد. مهم این است که این بدهی به بانک‌ها منتقل نشود که شده است و در متن صفحه قبل به آن اشاره شد، لذا در تحلیل اوراق مشارکت بخش عمومی ایران آنچه اهمیت دارد بازخرید و انباشت این اوراق در ترانزنامه بانک‌هاست که باید به آن حساس بود.

جدول ۳. وضعیت اوراق مشارکت ریالی منتشره توسط دولت،

شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها از ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱ (ارقام به میلیارد ریال)

سال انتشار	میزان انتشار	اوراق فروش رفته	نسبت اوراق فروش رفته به منتشره (%)	سود علی‌الحساب (%)
۱۳۸۷	۱۱,۸۰۰	۱۱,۲۹۹	۹۵	۱۸
۱۳۸۸	۱۷,۷۰۰	۱۷,۶۹۷	۹۹	۱۶
۱۳۸۹	۱۷۹,۴۲۰	۱۵۷,۲۱۲	۸۷	۱۷ و ۱۶
۱۳۹۰	۹۲,۱۶۷	۴۵,۳۷۱	۴۹	۲۰، ۱۷، ۱۶، ۱۵/۵ و ۲۰
۱۳۹۱	۲۲۲,۴۱۹	۱۲۳,۵۹۸	۵۵	۲۰
جمع کل	۵۲۳,۵۰۶	۳۵۵,۱۷۷	—	—

مأخذ: دستاوردها و عملکردها، بانک مرکزی جمهوری اسلامی (۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱)، ۱۳۹۲، ص ۵۲.

۳. سازمان حسابرسی در عمده موارد به‌عنوان امین اوراق منتشره انتخاب شده است، اما تاکنون تعداد گزارش‌های منتشره توسط این سازمان بسیار کمتر از تعداد گزارش‌های مورد انتظار بوده است. همچنین در برخی از موارد نیز این سازمان نظر مشروط صادر نموده و یا به علت



برخی از محدودیت‌ها اظهار نظر ننموده است.^۱ این عدم شفافیت‌ها نگرانی از انتقال بار بازپرداخت اصل و سود این اوراق را بر دوش دولت بیشتر می‌کند.

۴. همزمان با اثرگذاری مثبت متصور از انتشار اوراق مشارکت، امکان اثرگذاری منفی این ابزار در پی بازگشت این اوراق به بانکها موجب اثرگذاری بر نقدینگی می‌گردد. بازپس گرداندن زود هنگام این اوراق توسط مردم به بانکها از یک سو اهداف تأمین مالی پروژه‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد و از سوی دیگر در صورتی که حجم بازخرید اوراق زیاد باشد اهداف انقباضی انتشار اوراق را از بین می‌برد. راهکار اصلی جهت حل این مشکل ایجاد زمینه‌سازی برای شکل‌گیری بازار ثانویه این اوراق و ممنوعیت بازخرید همه انواع اوراق (و نه فقط اوراق فروخته شده به پیمانکاران) توسط بانکها می‌باشد.

۵. علیرغم اینکه انتشار اوراق مشارکت دولتی حداقل در کوتاه‌مدت موجب جایگزینی بخش دولتی به جای بخش خصوصی خواهد شد، اما فزونی پروژه‌های نیمه‌تمام و رونق عملیات عمرانی (به‌ویژه در حوزه پیمانکاری) توجیه‌گر انتشار این اوراق می‌باشد.

۶. آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت در تاریخ ۱۳۷۷/۵/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسیده است و بر تمامی موارد انتشار اوراق مشارکت حاکم می‌باشد و نیازی به آیین‌نامه جدید صرفاً برای بندهای این تبصره نیست. اما به دلیل تغییرات ایجاد شده در بازارهای مالی و نیز با توجه به لزوم هماهنگی این آیین‌نامه با آیین‌نامه اجرایی انتشار اوراق مشارکت شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار (مصوب ۱۳۸۳/۴/۱۷) پیشنهاد می‌شود اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت در دستور کار دولت قرار گیرد. با این کار ضمن روزآمد ساختن آیین‌نامه، از ایجاد مقررات زائد موازی که برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران سردرگمی ایجاد می‌کند پرهیز شده است.

با توجه به نکات فوق پیشنهاد می‌شود متن بندهای مرتبط با اوراق مشارکت تبصره «۶» لایحه به صورت زیر تغییر یابد:

تبصره «۶» پیشنهادی

الف) به متن بند «الف» این جمله اضافه گردد: واگذاری این اوراق به بخش دولتی اعم از شرکتها، بانکها و سایر دستگاهها ممنوع است.

ب) به انتهای این بند این جمله اضافه شود: واگذاری این اوراق به بخش دولتی اعم از شرکتها، بانکها و سایر دستگاهها در بازار پول و قبل از سررسید ممنوع است.

ج) متن پیشنهادی لایحه

د) متن پیشنهادی لایحه

ه) متن پیشنهادی لایحه

و) متن پیشنهادی لایحه

ز) در راستای تبیین نحوه واگذاری، بازخرید و بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ریالی و ارزی؛ آیین‌نامه قانون اجرایی نحوه انتشار اوراق مشارکت با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف ۳ ماه اصلاح شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ح) متن پیشنهادی لایحه

۵. انتشار اسناد خزانه اسلامی موضوع بند «ط» تبصره «۶» لایحه

همچون دو سال گذشته امسال نیز در لایحه، بندی برای اوراق خزانه اسلامی در نظر گرفته شده است. متن این بند که ذیل تبصره «۶» و پس از بندهای مربوط به اوراق مشارکت آمده است؛ عبارت است از:

متن بند «ط» تبصره «۶» ماده واحده - دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی‌نام و یا بانام، صادر کرده و به‌منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور را به قیمت اسمی تا سقف سی‌هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف بوده و به‌عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار - مصوب ۱۳۸۴ - محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شوند.

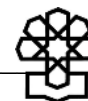
۱. دولت به‌منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌نماید در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است. این حکم تا زمان تسویه اسناد یاد شده به قوت خود باقی است.

۲. اسناد خزانه اسلامی از قابلیت داد و ستد در بازار ثانویه برخوردار بوده و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرا بورس فراهم کند.

۳. تعیین بانک‌های عامل برای توزیع و بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی پس از سررسید توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می‌پذیرد.

۴. خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.

۵. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف سه ماه از زمان تصویب این قانون توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



این موضوع که بتوان برای تأمین کسری بودجه دولت راهکاری غیر از استقراض از بانک مرکزی ارائه کرد همواره به عنوان دغدغه‌ای در اقتصاد کشور مطرح بوده است. یکی از ابزارهای مالی در این زمینه اسناد خزانه است که گرچه هدف اصلی آن تأمین کسری بودجه می‌باشد، اما در ادبیات تئوریک وسیله‌ای برای سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت خصوصاً برای افراد ریسک‌گریز و همچنین ابزاری برای سیاست‌های پولی کشور و عملیات بازار باز نیز محسوب می‌شود.

اسناد خزانه متعارف مبتنی بر نرخ بهره بوده و از این نظر غیرشرعی محسوب می‌شود، اما با به کارگیری عقد خرید دین و در صورت رعایت دو شرط ذیل غیرربوبی و شرعی خواهد بود:

الف) مبتنی بودن بر بدهی واقعی،

ب) انتشار برای بیع دین به بخش غیردولتی.

شرعی بودن انتشار اسناد خزانه با رعایت برخی شرایط خاص توسط کمیته فقهی تخصصی سازمان بورس و اوراق بهادار در تاریخ ۱۳۹۰/۶/۳۰ به تصویب رسیده و برای افتراق از اسناد خزانه متعارف به دلیل رعایت ویژگی‌های خاص «اسناد خزانه اسلامی» نام گرفته است. در پی درج نام این اوراق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، سازمان بورس و اوراق بهادار آمادگی خود را برای ایجاد بازار ثانویه این اوراق اعلام کرده است.

بالا بودن بدهی دولت به بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی (بنا بر گزارش اخیر رئیس‌جمهور محترم، دولت ۵۵۰ هزار میلیارد ریال به پیمانکاران بخش خصوصی، حدود ۶۰۰ هزار ریال به صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی و ۷۴۰ هزار میلیارد ریال به نظام بانکی بدهکار است) خود لزوم استفاده از اسناد خزانه اسلامی را برای بازپرداخت این وجوه نشان می‌دهد، زیرا بدین ترتیب انضباط مالی دولت بهتر شده و با گشایشی که در وضعیت مالی پیمانکاران و بانک‌های خصوصی بستانکار آنها حاصل می‌شود، گردش وجوه مالی در اقتصاد روان‌تر شده و هزینه‌های معاملاتی کاهش می‌یابد.

دو ویژگی لازم برای شرعی شدن اوراق در تبصره فوق رعایت شده است: اولاً در مورد حقیقی بودن بدهی ذکر شده است که «برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی» که این ماده به تسجیل بدهی می‌پردازد یعنی «تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی»^۱ بدین ترتیب این ویژگی مراعات شده است. ثانیاً انتشار اسناد خزانه نباید به پشتوانه بدهی‌های دولت به دستگاه‌های دولتی یا بانک‌های دولتی باشد حتی در مورد بدهی دولت به بانک مرکزی به دلیل عدم استقلال بانک مرکزی و اینکه در حاکمیت دولت است نمی‌توان از انتشار اسناد خزانه استفاده کرد. اسناد خزانه تنها در مورد بدهی

۱. قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۶۶/۶/۱۰ شورای نگهبان.

دولت به بخش خصوصی شامل پیمانکاران و بانک‌های خصوصی و نیز بخش عمومی غیردولتی قابل استفاده است. از این نظر ذکر عبارت «طلبکاران غیردولتی» در تبصره این ویژگی را نیز برآورده کرده است. بدین ترتیب شرط شرعی بودن اسناد خزانه در این تبصره رعایت شده است. البته این امر در زمان انتشار این اوراق برای مردم نیز باید توضیح داده شود تا شبهه ربوی و حرام بودن این اسناد از بین برود.

در مورد این تبصره نکات ذیل قابل تأمل است:

۱. با وجود تأیید شرعی بودن اسناد خزانه اسلامی توسط کمیته فقهی بورس و استفتائات^۱ اخذ شده از مراجع و با وجود آنکه نام این اوراق بهادار در سه سند بودجه ذکر شده است، اما هنوز تعریف قانونی در مورد اسناد خزانه اسلامی وجود ندارد و این امر می‌تواند قانون را دچار ابهام سازد.

پیشنهاد می‌شود تعریف ارائه شده توسط کمیته فقهی بورس یا یکی از تعاریف دیگر به این تبصره اضافه شود تا این ابهام برطرف شود:

«اسناد خزانه، اوراق بهادار بانام یا بی‌نامی است که خزانه‌داری کل با بهای اسمی معین و بدون کوپن سود با سررسیدهای حداکثر تا سه سال منتشر نموده و در قبال بدهی‌های مسجل بخش دولتی و با توافق بستانکاران به صورت تنزیلی (با کسر از بهای اسمی) در اختیار ایشان قرار می‌دهد».^۲

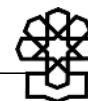
«اسناد خزانه اسلامی ابزاری مالی است که مبتنی بر بدهی دولت به نظام بانکی، ذینفعان و تأمین‌کنندگان منابع بوده و به وسیله خزانه‌داری کل وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌شود».^۳

۲. در این تبصره انتشار این اوراق به دولت تکلیف نشده بدین ترتیب در عین حال که یکی از وظایف اصلی انتشار اسناد خزانه افزایش انضباط مالی دولت محسوب می‌شود، اما این اختیار می‌تواند بر بی‌انضباطی دولت بیافزاید. البته خوشبختانه این حکم بر خلاف لوایح بودجه دو سال گذشته در ذیل ردیف‌های درآمدی ماده واحده محسوب شده است و تنها باید حکم جواز این تبصره به تکلیف تغییر یابد.

۱. سیدعباس موسویان و محمدنقی نظرپور و ایوب خزائی، امکان‌سنجی فقهی طراحی اسناد خزانه اسلامی در بازارهای مالی اسلامی، فصلنامه علمی - پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش ۴۰، ۱۳۸۹.

۲. صورت‌جلسه کمیته تخصصی فقهی سازمان بورس اوراق بهادار، جلسات ۵۱، ۵۲ و ۵۴ مورخ: ۱۳۸۹/۱۱/۲۷، ۱۳۹۰/۴/۱ و ۱۳۹۰/۶/۳۰.

۳. سیدعباس موسویان و محمدنقی نظرپور و ایوب خزائی، امکان‌سنجی فقهی طراحی اسناد خزانه اسلامی در بازارهای مالی اسلامی، فصلنامه علمی - پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش ۴۰، ۱۳۸۹.



۳. اسناد خزانه ماهیتی یک‌ساله یا کمتر دارند و برای تأمین مالی کوتاه‌مدت دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد و خریداران آن نیز افراد با پذیرش ریسک کم هستند. افزایش سقف این اوراق تا سه سال با ماهیت این اوراق متناسب نبوده و بر اثربخشی و جذابیت آن تأثیر منفی دارد. از سوی دیگر، طبق نظر بسیاری از کارشناسان پرداخت وجوه لازم برای تصفیه این اوراق از محل انتشار اسناد خزانه اسلامی جدید امکان‌پذیر است.

۴. در مورد میزان انتشار این اوراق باید به کشش‌پذیری بازار توجه داشت. با توجه به اینکه هنوز این اوراق با وجود اجازه انتشار در دو قانون بودجه سنوات قبل منتشر نشده و عملکردی نداشته است نمی‌توان در مورد میزان تحقق‌پذیری آن نظر داد. وزارت امور اقتصادی و دارایی در گزارش اقتصادی صد روزه خود در این زمینه آورده است: «بازار سرمایه توانسته است با فراهم آوردن بسترهای مقرراتی لازم برای انتشار اسناد خزانه اسلامی در چارچوب قانون بودجه سال ۱۳۹۲ زمینه انتشار این اوراق را برای نخستین بار در کشور فراهم کند».^۱

۵. بندهای متعددی ذیل این تبصره برای تبیین شرایط قانونی اسناد خزانه اسلامی ذکر شده است، زیرا قانونی در مورد ماهیت و نحوه انتشار این اوراق وجود ندارد. امید است دولت در ارائه لایحه‌ای در این خصوص پیش از لایحه بودجه سال آینده اهتمام ورزد.

۶. اسناد خزانه به‌عنوان «دیون ممتاز دولت» شناخته می‌شود و باید پیش از بدهی‌های دیگر دولت و به موقع پرداخت شود تا برای دوره‌های بعد کاملاً قابل اعتماد باشد. خوشبختانه این امر در بند اول تبصره ذکر شده و علاوه بر لزوم تعیین ردیف بودجه در قوانین آتی بودجه سنواتی به این مسئله اشاره شده است که در صورت عدم تکافوی بودجه تخصیص یافته وزارت اقتصاد باید آن را تأمین کند.

۷. بند چهارم این تبصره از نکات قابل تأمل است؛ همان‌طور که ذکر شد، اسناد خزانه به‌دلیل عدم استقلال بانک مرکزی در ایران نباید برای بدهی دولت به این بانک منتشر شود تا ملاحظات شرعی رعایت شود، اما خرید و فروش اسناد خزانه در بازار ثانویه توسط بانک مرکزی اشکال شرعی ندارد. همچنین از نظر علمی نیز این امر نه تنها مشکلی ندارد، بلکه «عملیات بازار باز» نامیده شده و از ابزارهای اصلی بانک‌های مرکزی در اعمال سیاست‌های انبساطی و انقباضی پولی است. به نظر می‌رسد، علت ممنوعیت ذکر شده آن باشد که در عمل به‌دلیل عدم استقلال بانک مرکزی کشور؛ در صورت عدم فروش رفتن این اوراق در بازار ثانویه، دولت بانک مرکزی را مجبور به خرید این اوراق کند و بدین ترتیب بانک مرکزی نه به‌دلیل اعمال سیاست پولی، بلکه به دلیل جبر دولت برای

۱. گزارش ۱۰۰ روزه وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۲.

افزایش نقدشوندگی این اوراق به خرید این اوراق بپردازد. از این رو ممنوعیت خرید و فروش اسناد خزانه اسلامی توسط بانک مرکزی به دلیل درک شرایط واقعی اقتصاد ایران توجیه‌پذیر است.

تصمیم‌گیری در مورد این جزء از این بند در نهایت به میزان استقلال بانک مرکزی در این زمینه باز می‌گردد. اگر بانک مرکزی دارای استقلال باشد این خرید و فروش بسیار مطلوب نیز محسوب شده و ابزار سیاست پولی است و در صورت فقدان این استقلال موجب افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی و در نهایت افزایش نقدینگی و تورم شده و منفی است.

۸. با توجه به اینکه معاملات ثانویه این اوراق در بورس اوراق بهادار انجام می‌شود لذا ضروری است که در فرآیند تدوین آیین‌نامه اجرایی این بند سازوکارها بررسی نیز درج شوند. از این رو باید سازمان بورس نیز در فرآیند تدوین آیین‌نامه اجرایی این اوراق حضور داشته باشد.

با توجه به نکات فوق پیشنهاد مرکز جهت اصلاح این ماده به شرح زیر می‌باشد:

بند «ط» تبصره «۶» ماده واحده - دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی‌نام و یا بانام، صادر کرده و به‌منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور را به قیمت اسمی تا سقف سی‌هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف بوده و به‌عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار - مصوب ۱۳۸۴ - محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شوند.

پیشنهاد جزء الحاقی به این بند - اسناد خزانه، اوراق بهادار بانام یا بی‌نامی است که خزانه‌داری کل با بهای اسمی معین و بدون کوپن سود با سررسیدهای یک‌ساله منتشر نموده و در قبال بدهی‌های مسجل بخش دولتی و با توافق بستانکاران غیردولتی به صورت تنزیلی (با کسر از بهای اسمی) در اختیار ایشان قرار می‌دهد.

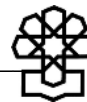
۱. دولت مکلف است به‌منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است. این حکم تا زمان تسویه اسناد یاد شده به قوت خود باقی است.

۲. متن جز «۲» بند «ط» تبصره «۶»

۳. متن جز «۳» بند «ط» تبصره «۶»

۴. متن جز «۴» بند «ط» تبصره «۶»

۵. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف سه ماه از زمان تصویب این قانون توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان بورس اوراق بهادار تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



**۶. تعیین تکلیف مانده وجوه اداره شده در بانکها - موضوع بند «الف» تبصره
«۷» لایحه**

تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ مشابه بند «۳۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ به وجوه اداره شده اشاره دارد:

الف) کلیه بانکها موظفند تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۳، مانده وجود اداره شده و یارانه سود تسهیلات که تا پایان سال ۱۳۹۲ از سوی بانکهای عامل به متقاضیان تخصیص نیافته و بخشی از آن پرداخت و اجرایی نشده است را با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک، به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۵ و مبالغ وصولی بابت بازپرداخت تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده) را حداکثر یک هفته پس از وصول به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۲ واریز نمایند.

به کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود وجوه مذکور را از طریق معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور از محل ردیف ۴-۵۴۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون به منظور افزایش سرمایه بانکهای دولتی پس از تصویب مجمع عمومی بانکها و یا پرداخت وجوه اداره شده، اختصاص دهد.

نکات مربوط به این بند:

۱. تبصره پیشنهادی مشابه بند «۲۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و بند «۳۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۲، است.
۲. وجوه اداره شده، اعتباراتی است که از محل بودجه‌های سالیانه، طی قراردادهای منعقد شده با بانکهای عامل در اختیار آنها قرار می‌گیرد تا با نظارت دولت برای سرمایه‌گذاری در جهت اهداف قوانین برنامه‌های توسعه و بودجه، به صورت تسهیلات در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی قرار دهند.^۱ دستگاهها طرحهای مورد نظر را به بانک عامل معرفی می‌نمایند و بررسی و تأیید توجیه فنی، اقتصادی، مالی طرحها و اهلیت متقاضیان بر عهده بانک عامل است.^۲
۳. بند «ص» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم به دستگاهها اجازه داده اعتبارات مربوط به «برنامه کمک‌های فنی و اعتباری» را در قالب وجوه اداره شده در اختیار بانکها قرار دهد و بانکها از این محل برای پرداخت کمک، تسهیلات تلفیقی، یارانه سود یا کارمزد تسهیلات استفاده نمایند.
۴. کلیه اعتباراتی که تحت عنوان وجوه اداره شده در قوانین بودجه منظور می‌شود بعد از پرداخت

۱. آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۲. آیین‌نامه اجرایی بند «ص» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

توسط دستگاه اجرایی به سیستم بانکی و مؤسسات اعتباری، به هزینه قطعی منظور می‌گردد.^۱ به همین دلیل گزارشات تفریغ بودجه نیز به نحوه توزیع وجوه اداره شده نمی‌پردازد. به طور مشخص هیچ‌گونه گزارش جامعی از نحوه اعطای تسهیلات از محل وجوه اداره شده وجود ندارد.

۵. بانکها موظفند سود و اقساط دریافتی ناشی از تسهیلات داده شده از محل وجوه اداره شده و نیز مبالغ بلااستفاده و تعهد نشده در پایان سال را به حساب ویژه‌ای در خزانه‌داری کل واریز نمایند.^۲

۶. همچنین مطابق آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور از قانون برنامه، بانک موظف است گزارش عملکرد وجوه واریزی در قالب قرارداد عاملیت، طرح‌های مصوب، مبالغ پرداختی قطعی، وصولی اقساط، پرداختی وجوه وصولی به خزانه و مانده حساب نزد خود را هر سه ماه یکبار به دستگاه، معاونت برنامه‌ریزی و بانک مرکزی ارائه نماید.

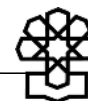
اما از آنجا که نظارت بر حسن اجرای این موارد (ارائه گزارش توسط بانکها و بازگرداندن وجوه به خزانه) برعهده دستگاه واگذارنده اعتبار است، عملاً این گزارش‌ها به صورت منظم ارائه نمی‌شود. در حال حاضر آمار دقیقی از مانده وجوه مذکور (مبالغ بلااستفاده و وصولی اقساط) در دست نیست، ولی در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به ترتیب ۸۰۰۰ و ۲۰۰۰ میلیارد ریال وصولی از محل این مبالغ پیش‌بینی گردید.

۷. مشکل اصلی در خصوص وجوه اداره شده، عدم انتشار اطلاعات مربوط به آنها توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبری است. اینکه چه میزان تخصیص اعتبار به دستگاهها به عنوان وجوه اداره شده صورت گرفته، همه ساله نامشخص است و صرفاً در موافقتنامه‌هایی که میان دستگاهها و معاونت برنامه‌ریزی تبادل می‌گردد، قید می‌شود. به همین دلیل لازم است بندی به منظور مکلف ساختن معاونت برنامه‌ریزی برای ارائه گزارش منظم در خصوص وجوه اداره شده ملحق گردد (بند پیشنهادی).

درآمدهای پیش‌بینی شده حاصل از «برگشتی از محل تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده)» و «واریز وجوه اداره شده نزد بانکها» در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در جدول زیر خلاصه شده.

۱. ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و بند ص ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه.

۲. مطابق ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، بند «ص» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه و آیین‌نامه اجرایی این بند.



جدول ۴. ارقام مربوط به وجوه اداره شده در قوانین و لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

شماره ردیف	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	لایحه بودجه سال ۱۳۹۳
۳۱۰۶۰۲	منابع حاصل از برگشتی از محل تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده)	۴,۵۰۰	۲,۵۰۰	۲,۵۰۰	۳,۰۰۰
۳۱۰۶۰۵	واریز وجوه اداره شده نزد بانکها	۸,۰۰۰	۲,۰۰۰	۶۰۰	۱,۵۰۰

با توجه به نکات فوق پیشنهاد می‌شود بند زیر پس از بند «الف» تبصره ارائه شود.

<p>بند «الف» - متن پیشنهادی لایحه</p> <p>بند پیشنهادی به منظور الحاق به بند «الف» تبصره «۷»</p> <p>معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مکلف است ضمن ارائه گزارش عملکرد وجوه اداره شده، شامل وجوه اداره شده تخصیص یافته به دستگاه‌ها، طرح‌های مصوب، مبالغ پرداختی قطعی از سوی بانک عامل، وصولی اقساط، پرداختی وجوه وصولی به خزانه و مبالغ بلااستفاده و تعهد نشده نزد بانک‌های عامل، در فواصل سه ماهه در پایان هر فصل به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی، اقدامات قانونی لازم را نیز در برخورد با متخلفین اعمال نماید.</p>
--

۷. چاپ و انتشار ایران چک - موضوع بند «ب» تبصره «۷» لایحه

ب) متن لایحه: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است اقدامات لازم را در زمینه چاپ و انتشار ایران چک بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با مسدود نمودن معادل ریالی مبالغ ایران چک‌های منتشره تحت نظارت هیئت نظارت اندوخته اسکناس موضوع ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی کشور به عمل آورد.

نکات مربوط به این بند:

۱. با عنایت به اینکه چاپ و انتشار ایران چک با مسدود نمودن معادل ریالی آنها صورت خواهد گرفت، مسئله افزایش نقدینگی ناشی از آن وجود نخواهد داشت.
۲. براساس بررسی‌های کارشناسی صورت گرفته، چاپ اسکناس درشت کارآیی بیشتری نسبت به ایران چک داشته و نگرانی‌های چون مدیریت درست در انتشار ایران چک‌ها و اشکالات حقوقی و قانونی وارد بر ایران چک را نیز ندارد. در مقابل تسهیل مبادلات و عدم ایجاد فضای روانی منفی حاصل از انتشار اسکناس‌های درشت و مناسب نبودن شرایط اقتصادی برای چاپ اسکناس‌های درشت (از جمله نرخ تورم بالا) انتشار ایران چک را علیرغم مشکلات حقوقی آن توجیه می‌کند. با توجه به این موارد متن پیشنهاد شده در لایحه مناسب بوده و نیازی به تغییر ندارد.

۸. عدم افزایش خالص دارایی‌های بانک مرکزی - موضوع بند «ج» تبصره «۷»

ج) متن لایحه: هرگونه استفاده از تسهیلات ارزی در سال ۱۳۹۳ مشروط به عدم افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

۱. خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی یکی از اجزای پایه پولی است که افزایش آن موجب بالارفتن نقدینگی و تورم خواهد شد. این بند تکرار بند «۲-۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ می‌باشد و ماده مشابهی از الزام بانک مرکزی به عدم افزایش خالص دارایی‌های بانک مرکزی در قانون برنامه پنجم توسعه (بند «خ» ماده (۲۲۴)) نیز وجود دارد.
 ۲. عبارت «تسهیلات ارزی» در این بند از لایحه دارای ابهام است. مشخص نیست که منظور «تسهیلات ارزی گرفته شده توسط بانک مرکزی از سایر کشورها» است یا «تسهیلات ارزی اعطا شده به متقاضیان داخلی». لذا ابهام‌زدایی از این عبارت لازم است.
 ۳. «عدم افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی» با اختیار آن بانک برای مدیریت نرخ ارز منافات دارد. لذا این الزام باید مقید به دوره زمانی مشخصی باشد. بند «خ» ماده (۲۲۴) برنامه پنجم توسعه نیز به منظور رفع این مشکل عبارت زیر را به کار برده است: «بانک مرکزی مکلف است فروش مبالغ ارزی مذکور در قوانین بودجه سنواتی را به گونه‌ای انجام دهد که تا تاریخ تصویب ترانزنامه سال بعد آن بانک خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال قبل از این محل افزایش نیابد».
- با توجه به موارد فوق پیشنهاد می‌شود این بند به این صورت تغییر یابد:

ج) هرگونه استفاده از تسهیلات ارزی خارجی در سال ۱۳۹۳ مشروط به عدم افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به ترانزنامه سال قبل آن بانک است.

۹. تسهیلات قرض‌الحسنه تکلیفی موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» تبصره «۱۷» لایحه

بند «ب»، «ج»، «د» و «د» درخصوص تخصیص بخشی از سپرده‌های قرض‌الحسنه به اعطای تسهیلات به زندانیان و محکومان نیازمند منابع مالی، اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور تکالیفی را بر عهده بانک‌ها قرار می‌دهد.



ب) متن لایحه: به منظور پرداخت تسهیلات به زندانیان و محکومان نیازمند در محکومیت‌های مالی مانند دیه و امثال آن، که ناشی از قتل و یا جرح غیرعمدی است و محکومین مالی نیازمند غیرکلاهدرداری، مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل وجوه قرض‌الحسنه بانکها در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند قرار می‌گیرد تا با نظارت وزارت دادگستری اقدام نماید.

آیین‌نامه اجرایی پرداخت تسهیلات مذکور توسط وزارت دادگستری و ستاد دیه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، دولت مجاز است نسبت به تضمین تسهیلات اعطایی این بند اقدام نماید. محکومانی که در شرف بازداشت و اجرای حکم هستند، مشمول حکم مذکور در این بند خواهند بود.

ج) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات به مبلغ چهارده هزار و چهارصد میلیارد (۱۴,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط پنج‌ساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور اقدام نماید.

د) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سی درصد (۳۰٪) مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به تفکیک بیست درصد (۲۰٪) کمیته امداد امام خمینی (ره) و ده درصد (۱۰٪) سازمان بهزیستی کل کشور با معرفی این دستگاه‌ها به مددجویان تحت پوشش این نهادها پرداخت نماید.

نکات مربوط به این بندها

۱. درخصوص تسهیلات تکلیفی و ایجاد تکالیفی برای منابع قرض‌الحسنه دو دیدگاه وجود دارد. دیدگاه نخست مخالف ایجاد تکلیف برای بانک‌ها در خصوص مصارف قرض‌الحسنه بوده و بیان می‌دارد بانک‌ها باید در اعطای این تسهیلات آزادی عمل داشته و نباید از طرف دولت یا بانک مرکزی مجبور به ایفای تعهدات شوند. دیدگاه دوم معتقد است از آنجایی که این سپرده‌ها منشأ قرض‌الحسنه دارند و بانک‌ها واسطه تجهیز این منابع و تخصیص آن به مصارف قرض‌الحسنه هستند، ضروری است به منظور جهت‌دهی درست در مصرف این منابع و امکان نظارت بر نحوه تخصیص آنها، دولت با تشخیص ضرورت‌ها، اولویت‌های اعطای این تسهیلات را مشخص نماید و عدم مقررات‌گذاری در نحوه تخصیص این منابع موجب تخصیص‌های غیربهبینه و غیرضرور می‌شود.
۲. براساس آمار بانک مرکزی در پایان خردادماه ۱۳۹۲ مانده قرض‌الحسنه پس‌انداز ۲۸۳۹۵۷/۵ میلیارد ریال و تسهیلات قرض‌الحسنه نیز ۲۲۱۶۵۷/۵ بوده است که با کسر ۱۰ درصد سپرده قانونی و ۳ درصد ذخیره احتیاطی، تقریباً ۱۰ درصد از منابع قرض‌الحسنه به صورت تسهیلات قرض‌الحسنه داده نشده است.

جدول ۵. مانده سپرده‌ها و تسهیلات قرض‌الحسنه (۱۳۸۴-۱۳۹۲)

سال	تسهیلات اعطایی قرض‌الحسنه	رشد (درصد)	سهم از کل تسهیلات (درصد)	سپرده قرض‌الحسنه	سهم از کل سپرده‌ها
۱۳۸۴	۳۷,۰۰۲/۵	-	۴/۴	۹۳,۲۳۰/۱۰	۱۰/۷۱
۱۳۸۵	۴۰,۷۸۹/۰	۱۰/۲	۳/۵	۱۳۳,۵۲۲/۴۰	۱۰/۹۱
۱۳۸۶	۵۱,۰۱۲/۶	۲۵/۱	۳/۲	۱۵۲,۳۰۵/۰۰	۹/۷۶
۱۳۸۷	۶۳,۶۹۰/۰	۲۴/۹	۳/۵	۱۵۳,۹۴۶/۷۰	۸/۸۳
۱۳۸۸	۹۲,۸۱۳/۳	۴۵/۷	۴/۴	۱۸۰,۱۱۴/۳۰	۸/۳۲
۱۳۸۹	۱۱۹,۵۷۵/۵	۲۸/۸	۴/۱	۲۳۹,۰۷۵/۴۰	۸/۷۸
۱۳۹۰	۱۷۸,۴۵۲/۰	۴۹/۲	۵/۲	۲۵۴,۴۰۳/۱۰	۷/۷۳
۱۳۹۱	۲۱۶,۱۲۹/۷	۲۱	۵/۳	۳۱۰,۲۷۷/۵۰	۷/۰۲
خرداد ۱۳۹۲	۲۲۱,۶۵۷/۰	-	-	۲۸۳,۹۵۷/۵۰	۶/۰۳

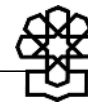
مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱. مبلغ اختصاص یافته در بند «ب» این تبصره بخش اندکی (کمتر از ۰/۷ درصد) از کل مانده سپرده قرض‌الحسنه در خردادماه ۱۳۹۲ و مبلغ اختصاص یافته در بند ج این تبصره تقریباً ۵ درصد از کل مانده‌ها را تشکیل می‌دهد. در بند «د» نیز ۳۰ درصد از این وجوه تخصیص می‌یابد. به عبارتی بیش از ۳۵٪ کل سپرده‌های قرض‌الحسنه به صورت تکلیفی پرداخت خواهد شد.

۲. یکی از مهمترین موارد مصرف تسهیلات قرض‌الحسنه، اعطای وام ازدواج است. لکن در سال‌های اخیر از یک سو به دلیل کمبود اعتبارات و از سوی دیگر به دلیل انحراف در تخصیص اعتبارات موجود، پرداخت تسهیلات ازدواج با مشکل روبرو شده است. در سال ۱۳۹۰، یک میلیون و ۲۵۳ هزار و ۶۵۴ فقره تسهیلات ازدواج از طریق ۱۰ بانک به میزان ۳۳ هزار میلیارد ریال پرداخته شده است که این آمار در سال ۱۳۹۱، ۹۳۴ هزار و ۷۳۴ فقره بوده که تقریباً ۲۰ درصد کاهش داشته است. آمار پرداختی وام ازدواج از نظر مبلغ در سال ۱۳۹۱ به میزان ۲۹ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۰، ۳۳ هزار میلیارد ریال بوده است. در حدود ۱ میلیون و ۶۰۰ هزار نفر در سال متقاضی وام ازدواج هستند که سال گذشته به ۹۲۳ هزار و ۱۳۳ نفر وام داده شده، اما ۸۳۷ هزار و ۵۶۶ نفر موفق به دریافت وام ازدواج شده‌اند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در تبصره «۱۷» به صورت مشخص درصدی از منابع قرض‌الحسنه پس‌انداز برای وام ازدواج در نظر گرفته شود.

۳. در بررسی صورت گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ نشان داده شده است، بخش زیادی از سپرده‌های قرض‌الحسنه به کارکنان بانکها اختصاص می‌یابد. بر این اساس پیشنهاد

۱. بررسی قرض‌الحسنه در ایران (با تأکید بر وام رفع احتیاجات ضروری کارکنان بانکها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۸۳۰، ۱۳۹۱ و سایر مستندات ارائه شده توسط بانکها که با تأخیر به دست مرکز پژوهش‌ها رسیده است.



می‌شود در تبصره «۱۷» یک بند اضافه شود: بانکها اجازه دارند حداکثر تا ۵ درصد از محل

منابع قرض الحسنه پس انداز خود را به صورت قرض الحسنه به کارکنان خود اختصاص دهند.

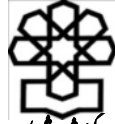
با توجه به نکات فوق پیشنهاد می‌شود بندهای مرتبط با تسهیلات قرض الحسنه به صورت زیر

اصلاح شود:

ب) متن پیشنهادی لایحه
ج) متن پیشنهادی لایحه
د) متن پیشنهادی لایحه
<u>بند پیشنهادی جهت الحاق به این تبصره - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است حداقل مبلغ</u> <u>چهل و هشت هزار میلیارد ریال (۴۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) از محل وجوه قرض الحسنه بانکها را در قالب تسهیلات</u> <u>قرض الحسنه ازدواج را به زوج‌های جوان پرداخت کند.</u>
<u>بند پیشنهادی جهت الحاق به این تبصره - بانک مرکزی مکلف است اقدامات لازم جهت نظارت بر پرداخت</u> <u>تسهیلات قرض الحسنه را به نحوی ساماندهی کند که بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی حداکثر ۵ درصد</u> <u>از منابع قرض الحسنه پس انداز خود را به صورت قرض الحسنه به کارکنان خود اختصاص دهند.</u>

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور.
۳. قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سری‌های زمانی اقتصادی.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی قرض الحسنه در ایران، شماره مسلسل ۱۲۸۳۰، ۱۳۹۱.
۶. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، شهریور ماه ۱۳۹۲.
۷. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، بررسی تطبیقی جنبه‌های اقتصادی انتشار اوراق مشارکت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۹۰.
۸. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶.
۹. موسویان، سیدعباس، محمدنقی، نظریور و ایوب، خزائی. امکان‌سنجی فقهی اسناد خزانه اسلامی در بازارهای مالی اسلامی، فصلنامه علمی - پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش ۴۰، ۱۳۸۹.
۱۰. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ۱۳۸۰.
۱۱. آیین‌نامه اجرایی بند «ص» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۳۷. حوزه پولی و بانکی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعلی روحانی، سیدمحسن علوی‌منش، موسی شهبازی غیاثی،

اسماعیل رحیمی‌نژاد

ناظر علمی: محمد سلیمانی

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

۲. بندهای پولی و بانکی

۳. صندوق توسعه ملی

۴. اوراق خزانه اسلامی

۵. منابع قرض‌الحسنه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۹