



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»

(ماده (۲۴) - تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی)

(ویرایش اول)

#### مقدمه

در سال ۱۳۹۲ و هنگام تصویب ترازنامه سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی توسط مجمع عمومی، به دلیل جهش نرخ ارز رسمی (از نرخ مرجع به نرخ مبادله‌ای) در سال ۱۳۹۱ از یک سو و حجم بالای دارایی‌های خارجی بانک مرکزی (شامل ارز و طلا) از سوی دیگر، مزاد حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی رقم قابل توجهی را تشکیل می‌داد.<sup>۱</sup> مجمع عمومی بانک مرکزی قصد داشت با استفاده از ظرفیت بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی،<sup>۲</sup> این مبلغ را صرف تسویه مطالبات بانک مرکزی و شبکه بانکی از دولت و شرکت‌های دولتی کند. مجلس شورای اسلامی با این مصوبه مخالفت کرد و قانون «نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» را در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۷ به تصویب رساند.<sup>۳</sup>

ماده (۲۴) لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر مجدداً به موضوع مزاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی پرداخته است. مطابق این ماده پیشنهادی، مبلغ مذکور به چهار امر اختصاص می‌یابد:

۱. تأمین تفاوت ریالی تعهدات ارزی قطعی با نرخ مرجع، ناشی از واردات کالاها و خدمات تا پایان سال ۱۳۹۱؛
  ۲. تسویه مطالبات بانک مرکزی از دولت که تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده‌اند؛
  ۳. تسویه مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های دولتی که تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده‌اند؛
  ۴. تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت که تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده‌اند.
- رقم تخمینی بانک مرکزی برای مورد اول (تفاوت ریالی تعهدات ارزی)، حدود ۳۴۰ هزار میلیارد ریال است که در متن ماده ذکر نشده است. همچنین سقف در نظر گرفته شده برای موارد ۲ و ۳ و ۴، حداکثر ۴۰۰ هزار میلیارد ریال است (که در متن ماده ذکر شده است). در ادامه هر یک از موارد فوق تحلیل شده و پیشنهادهای اصلاحی ارائه می‌شود.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۹۱

شماره چاپ:

۱۱۴۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۵/۲۹

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۸۸۹-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۷/۹

۱. به گفته مقامات وقت، این مزاد حدود ۷۴۰ هزار میلیارد ریال تخمین زده شد.

۲. ماده (۲۶) - ب - 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 مزاد آن به خزانه دولت تحویل خواهد شد.

۳. به موجب این قانون، «تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی که از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات ایجاد می‌شود، صرفاً ناشی از ارزیابی حسابداری است و سود تحقق یافته تلقی نمی‌گردد و مشمول مالیات نیست و مابه‌التفاوت آن در حسابی تحت عنوان «مزاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» منظور و در بخش سرمایه بانک مرکزی ذیل حساب اندوخته‌ها در ترازنامه منعکس و گزارش می‌شود.» همچنین «مانده این حساب صرفاً بابت جبران زیان‌های احتمالی آتی بانک مرکزی ناشی از تغییر (کاهش) برابری‌های قانونی ارز (تسعیر) قابل استفاده است.» با تصویب این قانون، بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور نسخ گردید.

## ۱. تأمین تفاوت ریالی تعهدات ارزی

- در فاصله زمانی انتقال از نرخ ارز مرجع به نرخ ارز مبادله‌ای، بخشی از تعهدات شبکه بانکی درخصوص تأمین ارز واردکنندگان ایفا نگردید. تعهدات ایجاد شده برای واردکنندگان، شبکه بانکی و بانک مرکزی، ناشی از نابسامانی بازار ارز و نوسانات شدید نرخ ارز رسمی کشور بوده است. در این میان برخی افراد نیز از این شرایط نابسامان سوءاستفاده کرده و با ارائه اسناد جعلی، اقدام به دریافت ارز با نرخ‌های ترجیحی نموده‌اند.

- ابلاغ بخشنامه ۱۰۱۵/۶۰ بانک مرکزی در آذرماه ۱۳۹۲ تا حدودی این تعهدات را تعیین تکلیف نمود، لکن منبعی برای تعهداتی که از این محل برعهده نظام بانکی قرار گرفت مشخص نگردید. در ماده پیشنهادی، تأمین این تعهدات از محل حساب ذخیره تسعیر دارایی‌های خارجی پیشنهاد گردیده است.

- منظور از «تعهدات ارزی قطعی با نرخ مرجع» در متن ماده پیشنهادی، تعهداتی است که در اثر انعقاد قراردادهای ارزی نظیر اعتبارات اسنادی، برای بانک‌های ایرانی در قبال اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی ایجاد شده است. این تعهدات عمدتاً شامل چهار گروه است: اعتبارات اسنادی نقدی، فاینانس، ریفاینانس و یوزانس. مبالغ مربوط به هر یک از این تعهدات در جدول زیر خلاصه شده است.

جدول ۱. تعهدات سررسید شده و آتی بانک مرکزی

عنوان	یوزانس (میلیون دلار)	ریفاینانس (میلیون دلار)	فاینانس (میلیون دلار)	نقد و سایر (میلیون دلار)	تفاوت ریالی (میلیارد ریال)
تعهدات ارزی گذشته مورد ادعای بانک‌ها	۴,۹۴۸	۲,۱۴۶	۰	۴,۱۵۲	۱۶۲,۰۳۶
بدهی‌های خارجی با سررسید آتی	۷۲۲	۵	۳,۰۸۰	۰	۵۴,۸۳۹
تفاوت نرخ ارز مرجع تا مبادله فروخته شده در سال ۱۳۹۲	۰	۰	۰	۲,۳۸۹	۲۹,۲۹۰
مابه‌التفاوت ریالی ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز سال ۱۳۸۱	۰	۰	۶۸۵	۰	۱۵,۴۴۴
سپرده ارزی نزد بانک‌ها در قالب تکالیف بودجه‌ای	۰	۰	۰	۲,۳۰۲	۳۳,۱۶۴
سپرده پرداخت ریفاینانس بانک‌های ملی و صادرات دویی	۰	۱,۶۸۳	۰	۰	۲۴,۲۴۸
سپرده ارزی بانک مرکزی نزد بانک‌ها که به مصرف تعهدات ارزی رسانیده‌اند	۰	۰	۰	۵۴۳	۷,۸۲۵
<b>جمع ارقام</b>	<b>۵,۶۷۰</b>	<b>۳,۸۳۵</b>	<b>۳,۷۶۵</b>	<b>۹,۳۸۶</b>	<b>۳۲۶,۸۴۴</b>

مأخذ: گزارش معاونت ارزی بانک مرکزی، مهرماه ۱۳۹۳.

- براساس این جدول، مجموع مابه‌التفاوت ریالی تعهدات ارزی قطعی نظام بانکی، حدود ۱۶۵ هزار میلیارد ریال است. نکته جالب توجه در جدول فوق آن است که حدود همین مبلغ (یعنی ۱۶۲ هزار میلیارد ریال)، تعهدات ارزی است که از جانب بانک‌ها ادعا شده ولی به تأیید بانک مرکزی نرسیده است.

- تعهدات ارزی کشور در شرایط بروز شوک ارزی دچار جهش شده و تأمین تفاوت ریالی این تعهدات موضوعیت می‌یابد. به همین دلیل اقدام مشابهی در دهه ۷۰ (در اثر بحران بدهی‌های خارجی) و دهه ۸۰ (در اثر یکسان‌سازی نرخ ارز) رخ داد. در مورد اول، تفاوت ریالی تعهدات ارزی از محل افزایش پایه پولی انجام شده که تبعات تورمی وخیمی داشت، لکن در مورد دوم، تأمین تفاوت ریالی تعهدات مذکور، به موجب قوانین بودجه سالیانه با برداشت از حساب ذخیره ارزی صورت گرفت.

- بخشی از تعهدات ارزی بانک‌های داخلی گشاینده اعتبار طی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ (شرایط چند نرخی بودن ارز) ایفا نگردید.

بخش دیگری از این تعهدات از محل سپرده‌های ارزی بانک مرکزی یا سایر سپرده‌گذاران نزد بانک‌های عامل ایفا شد. برخی از بانک‌ها نیز با اتکا به منابع داخلی خود، اقدام به تهیه ارز با نرخ آزاد نموده و تعهدات مذکور را ایفا نمودند که زیان ناشی از تفاوت ریالی این تعهدات متوجه بانک گردید.

بر این اساس، با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از جهش ارزش ریالی تعهدات مذکور ناشی از سوء مدیریت در بازار ارز بوده است، تأمین تفاوت ریالی این تعهدات توسط بانک مرکزی مشروط به رعایت نکات زیر، قابل پذیرش است:

- تأمین تفاوت ریالی مذکور به‌گونه‌ای انجام شود که منجر به افزایش پایه پولی نگردد؛
- صرفاً تعهدات ارزی منتهی به پایان سال ۱۳۹۱ مشمول این حکم قرار گیرد؛
- سقف مبلغ مربوط به این تعهدات مجدداً توسط بانک مرکزی محاسبه و اعلام شود و در متن ماده ذکر گردد؛
- تأمین تفاوت ریالی به صورت تدریجی در طی چند سال و با نظارت دستگاه‌های نظارتی صورت بگیرد؛
- گزارش نحوه تسویه تعهدات مذکور در فواصل زمانی مشخص، توسط بانک مرکزی به نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات کل کشور و سازمان بازرسی کل کشور ارائه شود.

## ۲. تسویه مطالبات بانک مرکزی از دولت

- مجموع مطالبات بانک مرکزی از دولت تا پایان سال ۱۳۹۲، که به پیشنهاد این ماده از محل حساب مازاد تسعیر تسویه می‌گردد، حدود ۱۳۵ هزار میلیارد ریال است.

- لازم به ذکر است در صورتی که ماده (۲۶) لایحه مبنی بر انتقال بدهی‌های شرکت‌های دولتی به دولت به تصویب برسد، می‌تواند حجم انبوهی از بدهی‌های شرکت‌های دولتی (که سقف آن روش ایجاد بدهی و... نامعلوم است) را به دولت منتقل نماید. برای مثال بدهی شرکت‌های دولتی فقط به بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۲ حدود ۲۱۵ هزار میلیارد ریال است که با تصویب این ماده به بدهی‌های دولت اضافه خواهد شد و لذا می‌تواند از محل تجدید ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی موضوع این ماده تسویه شود.

- تسویه مطالبات بانک مرکزی از دولت و شرکت‌های دولتی، از محل حساب مازاد تسعیر، همان اقدامی است که دولت دهم قصد داشت بنا بر مصوبه مجمع عمومی بانک مرکزی (و نه تصویب مجلس شورای اسلامی) در خردادماه ۱۳۹۲ انجام دهد.

- تأثیر تسویه بدهی بانک مرکزی از دولت، بهبود ترازنامه بانک مرکزی است و تأثیر مستقیمی بر خروج اقتصاد از رکود یا افزایش توان تأمین مالی واحدهای تولیدی ندارد. البته این اقدام، راه را برای افزایش مجدد بدهی دولت به بانک مرکزی هموارتر خواهد کرد.

- افزایش ارزش ریالی درآمدهای ارزی بانک مرکزی ناشی از تجدید ارزیابی آنها، یک درآمد واقعی تلقی نمی‌گردد و تا زمانی که این دارایی‌ها فروخته نشده، «سود تحقق نیافته» محسوب می‌شود. لذا این اقدام صرفاً یک عملیات حسابداری و به منظور حفظ تعادل ترازنامه بانک مرکزی است. بنابراین تسویه بدهی دولت به بانک مرکزی، که یک بدهی واقعی تحقق یافته است، هم به لحاظ حقوقی و هم به لحاظ اقتصادی محل اشکال جدی است.

- مهمترین اثر منفی و بلندمدت تسویه مطالبات بانک مرکزی از دولت از محل تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، علامت‌دهی خطرناک به سیاست‌گذاران اقتصادی و دولت‌های آینده است. در صورت مشروع و قانونی کردن این اقدام، هر دولتی قادر خواهد بود طی دوران کاری خود با تمسک به مالیات تورمی از طریق استفاده از منابع بانک مرکزی و ایجاد تورم سنگین و زمینه را برای افت سنگین ارزش اسمی پول ملی فراهم نماید و در پایان کار دولت خود با تغییر رسمی برابری پول ملی، آثار منفی

سیاست‌های تورمی خود را در ترازنامه بانک مرکزی پاکسازی کند.

لازم است به منظور جبران زیان‌های ناشی از نوسانات نرخ ارز یا افت قیمت طلای جهانی، حساب «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» همواره مثبت باقی بماند و صفر شدن این حساب موجب تحمیل هزینه ریسک زیاد به بانک مرکزی خواهد شد. بر این اساس، پیشنهاد اکید مرکز پژوهش‌های مجلس، حذف موضوع «تسویه مطالبات بانک مرکزی از دولت از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی» از ماده (۲۴) است. لکن به‌منظور اطمینان از تسویه «واقعی» این مطالبات در سال‌های آتی، باید ردیف خاصی در قوانین بودجه سالیانه به‌منظور بازپرداخت تدریجی این مطالبات لحاظ شود. منبع تأمین این منابع می‌تواند بخشی از درآمدهای حاصل از نفت باشد.

### ۳. تسویه مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های دولتی و مطالبات بانک‌ها از دولت

۱. مطالبات مربوط به بخش دوم ماده (۲۴) لایحه عبارت است از:

– مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها (دولتی): تا پایان شهریورماه ۱۳۹۳، مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های دولتی معادل ۷۹۱ هزار میلیارد ریال بوده که این رقم در پایان سال ۱۳۹۲ معادل ۷۵۰ هزار میلیارد ریال بوده است که ۵۰۳ هزار میلیارد آن مربوط به بانک مسکن است.<sup>۱</sup> از آنجایی که در متن ماده (۲۴) لایحه، بدهی‌ها تا پایان سال ۱۳۹۲ مورد توجه قرار گرفته است لذا مبلغ ۷۵۰ هزار میلیارد ریال باید مدنظر قرار گیرد.

– مطالبات بانک‌ها از دولت:<sup>۲</sup> مطالبات بانک‌ها از دولت تا پایان سال ۱۳۹۲، معادل ۷۵۸ هزار میلیارد ریال بوده که ۷۲۷ هزار میلیارد ریال آن متعلق به دولت و ۳۱ هزار میلیارد ریال آن متعلق به شرکت‌ها و مؤسسات دولتی است.

۲. با توجه به اینکه یکی از اهداف دولت در لایحه رفع موانع تولید بهبود صورت‌های مالی بانک‌ها و افزایش قدرت تسهیلات‌دهی آنها می‌باشد. از طرفی یکی از معضلاتی که بانک‌ها با آن روبرو هستند حجم بالای بدهی دولت به بانک‌هاست، لذا باید تدبیری اتخاذ کرد که بانک‌ها بتوانند مطالبات خود از دولت را وصول نمایند. ولی روشی که در ماده (۲۴) لایحه رفع موانع تولید آمده است روش مناسبی برای تسویه مطالبات نیست.

۳. پیشنهاد دیگری که برای تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت و مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها مطرح است این است که به میزانی که دولت به بانک‌ها بدهکار است، بانک‌ها بتوانند معادل آن را با بدهی خود به بانک مرکزی تسویه نمایند مشروط بر اینکه به همان میزان به بدهی دولت به بانک مرکزی اضافه گردد. با این کار، به میزانی که مطالبات دولتی از ستون دارایی‌های بانک‌ها حذف می‌شود به همان میزان از ستون بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی حذف شده و به مطالبات بانک مرکزی از دولت اضافه می‌شود و دولت مکلف می‌شود هر سال بخشی از آن را در بودجه‌های سالیانه برای تسویه بدهی خود به بانک مرکزی منظور نماید. ولی این روش نیز به‌دلایلی از پشتوانه کارشناسی برخوردار نیست. یکی از این دلایل این است که با این کار در واقع بانک‌هایی که اضافه برداشت بیشتری از بانک مرکزی داشته‌اند نفع بیشتری می‌برند زیرا به میزان بیشتری می‌توانند بدهی خود را از دولت تسویه نمایند و با این کار ناکارایی بانک مذکور ناشی از مازاد برداشت از بانک مرکزی مورد تشویق قرار می‌گیرد.

۴. پیشنهاد مناسبی که برای تسویه مطالبات مذکور می‌توان ارائه کرد این است که مطالبات دولت از بانک‌ها ناشی از

۱. گزارش واحد حسابداری بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهرماه ۱۳۹۳.

۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش پولی و بانکی، ارقام عمده پولی و بانکی، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳.

عاملیت اعطای تسهیلات حساب ذخیره ارزی با بدهی دولت به بانک‌ها تهاتر گردد. وضعیت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی در جدول زیر نشان داده شده است:

جدول ۲. وضعیت عملکرد تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی در مقطع ۱۳۹۳/۰۶/۳۱

(میلیون دلار)

بانک	قرارداد (گشایش اعتبار)	استفاده (اسناد حمل)	بازپرداخت	تهاتر شده	مانده تسهیلات اعطایی
جمع کل بانک‌ها	۲۲,۷۳۷/۰۳	۲۱,۲۵۵/۹۶	۴,۰۳۳/۳۶	۴,۰۳۵/۰۰	۱۷,۸۷۸/۷۱

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره آمار و تعهدات ارزی، ۱۳۹۳/۰۷/۰۵.

همان‌طور که در جدول نشان داده شده است، مانده تسهیلات ارزی اعطایی نزد بانک‌ها، ۱۷/۸ میلیارد دلار است. از طرفی همان‌طور که در بخش‌های قبل ارائه شد، بدهی دولت بانک‌ها ۷۲۷ هزار میلیارد ریال است که بخش زیادی از آن می‌تواند از محل مانده تسهیلات حساب ذخیره ارزی تهاتر گردد. لازم به ذکر است در ماده (۶) لایحه رفع موانع تولید آمده است که وصولی بانک‌ها از محل تسهیلات حساب ذخیره ارزی پس از کسر تعهدات قبلی به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی منظور خواهد شد. پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس این است که وصولی بانک‌ها از محل تسهیلات حساب ذخیره ارزی (مانده تسهیلات اعطایی) با بدهی دولت به بانک‌ها تهاتر گردد و باقیمانده به افزایش سرمایه بانک‌ها اختصاص داده شود.

#### پیشنهاد‌های اصلاحی

با توجه به نکات یاد شده، پیشنهاد می‌شود اولاً موضوع تسویه بدهی دولت به بانک مرکزی به کلی منتفی گردد و ثانیاً پیشنهاد می‌گردد مفاد مواد (۶)، (۱۹) و (۲۴) لایحه بدین شرح اصلاح گردد:

(ماده ۲۴ لایحه) - «به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از محل مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی، تفاوت ریالی ناشی از تعهدات ارزی قطعی با نرخ رسمی ارز ناشی از واردات کالاها و خدمات تا پایان سال ۱۳۹۱ را، تا سقف ...<sup>۱</sup> هزار میلیارد ریال مشروط به عدم افزایش پایه پولی، از محل حساب «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» در سال ۱۳۹۳ تأمین نماید. باقیمانده تفاوت ریالی تعهدات ارزی قطعی از سال ۱۳۹۴ به بعد، از این محل به صورت سالیانه در لایحه بودجه کل کشور منظور خواهد شد.

گزارش اجرای این ماده شامل جزئیات اطلاعات مربوط به نحوه محاسبه مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی، اقلام تشکیل‌دهنده تعهدات ارزی با نرخ رسمی ارز، نحوه قطعی شدن این تعهدات هر سه ماه یک بار توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به دیوان محاسبات ارسال می‌شود».

**پیشنهاد جایگزین مواد (۶) و (۱۹):** «پس از تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهی بدهکاران ارزی توسط شورای پول و اعتبار، به دولت اجازه داده می‌شود، معادل مطالبات قطعی بانک‌های عامل را با بدهی بانک‌های مذکور ناشی از عاملیت اعطای تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی تهاتر نماید. درخصوص بانک‌های دولتی، باقی مانده ناشی از تهاتر بدهی دولت، به حساب افزایش سرمایه دولت در این بانک‌ها منظور می‌شود. آیین‌نامه نحوه تهاتر بدهی بانک‌های عامل به پیشنهاد وزارت امور اقتصاد و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

۱. یک پیشنهاد می‌تواند مبلغ ۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال براساس محاسبات متن گزارش باشد.