

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور
۴۲. استفاده از مازاد ناشی از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی
به منظور تسویه بدهی‌های دولت و بانک‌های دولتی
(تبصره «۱۹»)

مفاد تبصره «۱۹» پیشنهادی

در این تبصره مقرر شده است که موجودی حساب مذکور، تا سقف ۵۰۰ هزار میلیارد ریال، به نفع دولت ضبط شده و صرف تسویه مطالبات دولت شود. به بیان دقیق‌تر محل استفاده موجودی حساب مازاد تسعیر، دو مورد معرفی شده است:

۱. تسویه مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های دولتی

۲. تسویه مطالبات قطعی بانک‌ها از دولت

همچنین تعیین جزئیات فرآیند تخصیص این منابع بر عهده یک کمیته سه‌نفره گذاشته شده است.

سابقه موضوع

بخشی از دارایی‌های کلیه بانک‌های مرکزی در جهان، دارایی‌های خارجی (شامل طلا و انواع ارزهای خارجی) است. در پایان هر سال مالی و به‌منظور تصویب ترازنامه، به‌دلیل نوساناتی که در قیمت طلا و نرخ برابری ارزهای مختلف رخ می‌دهد، ارزش این دارایی‌های خارجی بر مبنای واحد پول ملی کشورها تغییراتی نسبت به سال قبل دارد. در ایران به موجب بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی (مصوب سال ۱۳۵۱)، مقرر شده بود سود احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه به مصرف استهلاک اصل و سود بدهی‌های دولت به بانک مرکزی رسیده و مازاد آن به خزانه دولت واریز گردد. از آنجا که این بند مربوط به شرایط نظام ارزی نرخ ارز ثابت (میخکوب) بود، از سال ۱۳۶۶ و به موجب ماده (۱۳۶) قانون محاسبات عمومی، مازاد (یا کسری) حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، در ردیف خاصی تحت عنوان «ذخیره تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی» ذیل بخش سرمایه در ترازنامه منظور می‌شده است.

در سال ۱۳۹۲ و هنگام تصویب ترازنامه سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی توسط مجمع عمومی، به‌دلیل 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، مازاد حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی رقمی حدود ۷۴۰ هزار میلیارد ریال را تشکیل می‌داد.^۱ مجمع عمومی بانک مرکزی قصد داشت با استناد به بند «ب» ماده (۴۶) قانون پولی و بانکی، این مبلغ را صرف تسویه مطالبات بانک مرکزی و شبکه بانکی از دولت و شرکت‌های دولتی نماید.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۷۳۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۱۲/۱۱

۱. البته این رقم، مقدار مورد ادعای مجمع عمومی وقت بانک مرکزی بود و بررسی‌های دقیق‌تر نشان داد که رقم قابل توجهی که مربوط به تأمین تفاوت ریالی تعهدات ارزی قطعی بانک مرکزی بوده است، از این رقم کسر نشده است. براساس گزارش بانک مرکزی، مقدار این تعهدات تا پایان شهریورماه ۱۳۹۳ حدود ۳۲۰ هزار میلیارد ریال تخمین زده می‌شد.

این مصوبه به دلایل متعدد، از یک سو خلاف ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی بود و از سوی دیگر آثار نامطلوبی در ساختارهای اقتصاد سیاسی کشور به جای می‌گذاشت. به همین دلیل مصوبه توسط دیوان عدالت اداری لغو گردید. مجلس شورای اسلامی نیز به منظور جلوگیری از تکرار این برداشتها و اقدامات نامتعارف، قانون «نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» را در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۷ به تصویب رساند. 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 حسابداری تحت عنوان «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» منظور و در بخش سرمایه بانک مرکزی ذیل حساب اندوخته‌ها در ترازنامه منعکس و گزارش می‌شود». این ماده واحده همچنین نحوه مصرف مانده این حساب در آینده را نیز مشخص نموده است: «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.

در سال ۱۳۹۳ نیز به موجب ماده (۴۶) رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور، برای نحوه مصرف بخشی از موجودی حساب مذکور تعیین تکلیف گردید. به موجب این ماده: «به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی، تفاوت ریالی ناشی از تعهدات ارزی قطعی با نرخ رسمی ارز تا نرخ ارز روز پرداخت ناشی از واردات کالاها و خدمات تا پایان سال ۱۳۹۱ را پس از رسیدگی به اسناد و حسابرسی دقیق پس از احراز ورود کالا به کشور و رعایت ضوابط قیمتگذاری و عرضه توسط دریافت‌کننده تسهیلات، تأمین نماید».

مطابق تبصره این ماده تکلیف شده بود که «گزارش اجرای این ماده شامل جزئیات اطلاعات مربوط به نحوه محاسبه مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی، ارقام تشکیل‌دهنده تعهدات ارزی با نرخ رسمی ارز، نحوه قطعی شدن این تعهدات هر سه ماه یک بار توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال شود».

به منظور انجام تسویه تعهدات ارزی مذکور، گزارشات کلیه بانک‌ها در این خصوص باید به تأیید حسابرسان مستقل بانک‌ها می‌رسید. طبق گزارش بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۹، «از آنجایی که تاکنون گزارش حسابرسی بانک‌ها دریافت نشده، لذا تسویه‌ای از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی دارایی‌های خارجی، صورت نپذیرفته است».

بدهی دولت به بانک مرکزی و شبکه بانکی و اهمیت تسویه آن

براساس اظهارات مقامات بانک مرکزی، در حال حاضر حدود ۱۵ درصد از منابع شبکه بانکی در قالب مطالبات از دولت، غیر قابل استفاده است. به بیان دیگر، بدهی دولت به بانک‌ها موجب انجماد بخشی از دارایی‌های بانک‌ها شده و در کنار حجم بالای مطالبات غیرجاری و دارایی‌های ثابت بانک‌ها، موجب تشدید معضل تنگنای مالی شده است. حجم کل بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی در پایان شهریورماه ۱۳۹۴ معادل ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال بوده است که مطابق جدول زیر بین بانک‌های تجاری، تخصصی و غیردولتی تقسیم شده است:

جدول حجم بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی در پایان شهریور ۱۳۹۴ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

عنوان	بدهی به بانک‌های تجاری	بدهی به بانک‌های تخصصی	بدهی به بانک‌های غیردولتی	بدهی به کل شبکه بانکی
بدهی دولت (شامل اوراق مشارکت)	۲۷۵	۳۵۸	۴۳۹	۱۰۷۱
بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی	۱۸	۱	۱۰	۲۹

از سوی دیگر نیز بدهی بخش دولت به بانک مرکزی در پایان شهریورماه ۱۳۹۴ معادل ۵۱۴ هزار میلیارد ریال بوده است (بدهی دولت معادل ۲۶۳/۸ هزار میلیارد ریال و بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی معادل ۲۵۰ هزار میلیارد ریال). رشد این رقم در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به ترتیب ۲۰,۳ و ۱۶ درصد بوده است. اما طی ۶ ماهه سال ۱۳۹۴ حدود ۴۴ درصد بوده است که روند نامناسبی را نشان می‌دهد.

آسیب جدی در خصوص بدهی‌های دولت به بانک مرکزی، عدم وجود قاعده مشخص در خصوص حجم و رشد این بدهی‌هاست، به گونه‌ای که عملاً بانک مرکزی به «قرض‌دهنده نهایی» دولت تبدیل شده است. در خصوص بدهی دولت به شبکه بانکی نیز آسیب اصلی، عدم وجود بازار برای این بدهی‌ها و رسوب بدهی در ترازنامه بانک‌هاست. راه‌حل اصلی به منظور رفع هر دو مشکل فوق، که از سالیان قبل همواره مورد تأکید قرار می‌گرفته است، اولاً قاعده‌گذاری مشخص (برای نمونه درصدی از تولید ناخالص داخلی یا پایه پولی) برای تعیین سقف استقراض دولت و بانک‌ها از بانک مرکزی و ثانیاً تعریف یک ردیف بودجه مشخص برای بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی در لوایح بودجه سالیانه است. تا زمانی که دولت بازپرداخت مطالبات بانک‌ها را در برنامه مالی سالیانه خود قرار ندهد، این معضل پابرجا خواهد بود.

ارزیابی کارشناسی

۱. استفاده از موجودی حساب «مازاد حاصل از ارزیابی دارایی‌های ارزی بانک مرکزی» به منظور تسویه بدهی‌های دولت، تا کنون دو بار در مجلس رد شده است. بار نخست در سال ۱۳۹۳ و هنگام تصویب قانون نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی و بار دوم در قالب ماده (۲۴) لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر در سال ۱۳۹۳. در این لایحه، پیشنهاد شده بود که موجودی حساب مذکور برای دو امر مورد استفاده قرار گیرد:

الف) تسویه بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و بانک‌ها،

ب) پرداخت تعهدات ارزی بانک مرکزی ناشی از شوک ارزی. مجلس شورای اسلامی تنها با پیشنهاد دوم موافقت نمود و اجازه تسویه بدهی‌های دولت از این محل را نداد.

۲. مفاد تبصره پیشنهادی با مصوبه سال ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی (قانون نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی) مغایر است. ضمن آنکه بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی هیچ‌گونه ارتباطی با مابه‌التفاوت حاصل از تسعیر ندارد.

۳. افزایش ارزش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ناشی از تغییر نرخ ارز، سود تحقق‌یافته تلقی نمی‌گردد و نمی‌توان آن را به منظور تسویه بدهی‌های تحقق‌یافته قبلی مورد استفاده قرار داد. به بیان دیگر، افزایش ارزش ناشی از تغییر نرخ ارز در ترازنامه بانک

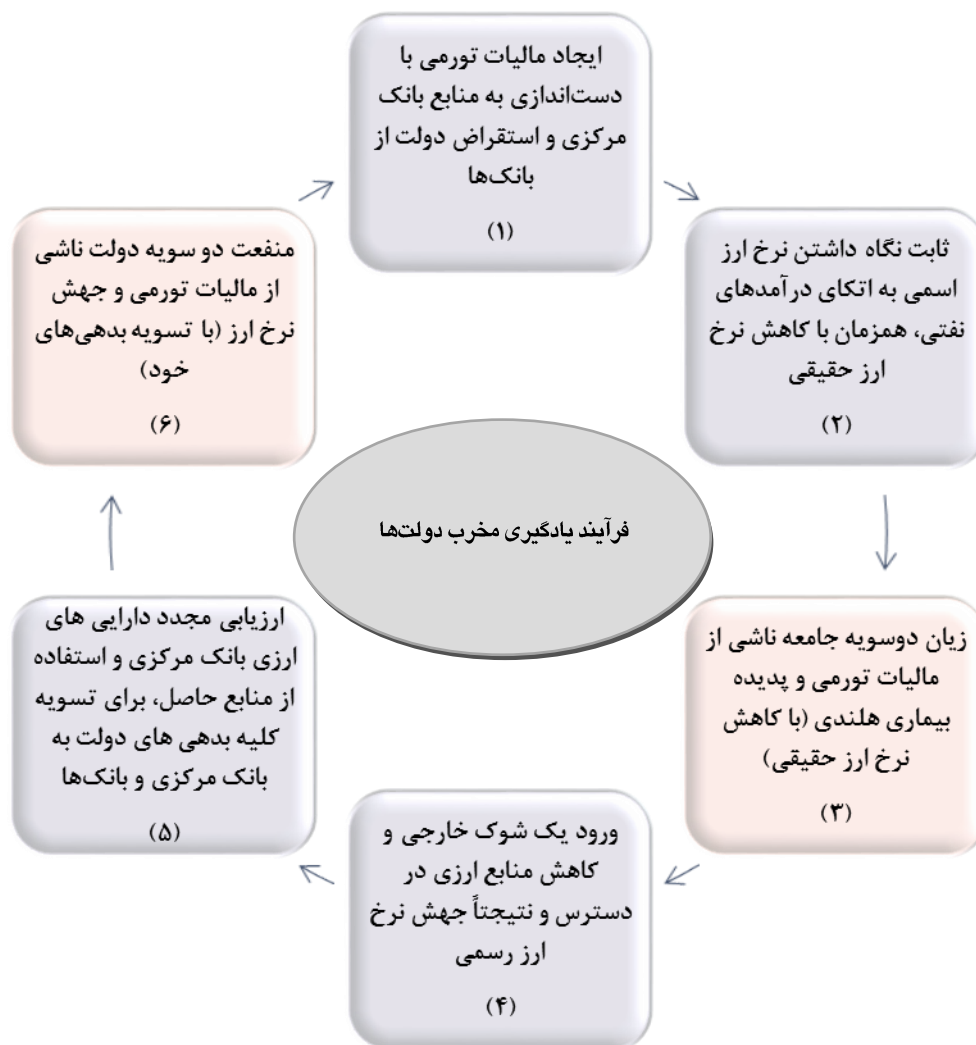
مرکزی، ماهیتی کاملاً احتمالی، غیرقطعی و فاقد اصالت داشته و نمی‌توان در تسویه بدهی‌های تحقق یافته از آن استفاده نمود.

۴. به اعتقاد کارشناسان، شناسایی مابه‌التفاوت تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی باید بعد از استقرار نظام تک‌نرخ‌شناور مدیریت شده و کشف نرخ یکسان قابل دفاع و قابل دوام در بازار ارز انجام شود. ضمن آنکه برقراری نظام شناور مدیریت شده دارای هزینه‌هایی خواهد بود که تأمین این هزینه‌ها از محل مابه‌التفاوت مورد شناسایی، باید مقدم بر سایر مصارف باشد. در غیر این صورت احتمال افزایش پایه پولی به منظور تأمین تعهدات ارزی - همانند اتفاقاتی که در نیمه اول دهه ۱۳۷۰ (بحران بدهی‌های خارجی) رخ داد - وجود خواهد داشت.

۵. تسویه مطالبات بانک مرکزی از دولت، از محل مازاد مذکور، نوعی علامت‌دهی به دولت‌های آینده خواهد بود مبنی بر اینکه هزینه‌های تحمیل شده به مردم، ناشی از سوءمدیریت نظام پولی و ارزی، در نهایت به سود دولت خواهد بود. توضیح آنکه هر دولتی طی دوران کاری خود با ایجاد بدهی‌های متعددی که با دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی و نظام بانکی کشور تأمین مالی شده‌اند و تمسک به مالیات تورمی (منفعت نخست برای دولت) و نتیجتاً تقویت ارزش حقیقی پول ملی، زمینه را برای افت شدید ارزش اسمی پول ملی فراهم می‌نماید (ضرر نخست برای جامعه). ازسوی دیگر به اتکای درآمدهای ارزی حاصل از نفت، نرخ ارز اسمی را پایین نگاه داشته و موجب تشدید پدیده بیماری هلندی می‌شود (ضرر دوم برای جامعه). در اثر بروز یک شوک خارجی (مانند تحریم یا...)، نرخ ارز رسمی جهش یافته و دولت (همان دولت و یا دولت‌های بعدی) خواهد توانست با تغییر برابری پول ملی، کلیه آثار منفی سیاست‌های تورمی خود را در ترازنامه بانک مرکزی پاکسازی کند (منفعت دوم برای دولت) و بدهی‌های خود به بانک مرکزی و بانک‌های دولتی را از محل مازاد ناشی از تسعیر دارایی‌های خارجی تسویه نماید. (نمودار ذیل)

۶. اعداد و ارقام اعلام شده توسط مجمع عمومی بانک مرکزی درباره مقدار مابه‌التفاوت تسعیر دارایی‌های خارجی، دقیق نبوده و صرفاً بر مبنای کل‌های پولی مستخرج از حساب‌های پولی محاسبه شده است. در حالی که در شناسایی مابه‌التفاوت مذکور، بانک مرکزی باید صرفاً دارایی‌های خارجی مطمئن و قابل استفاده را ملاک محاسبه قرار دهد. همچنین از آنجا که در دوره نوسانات ارزی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، بخشی از تعهدات ارزی قطعی بانک مرکزی با نرخ مرجع صورت گرفته، مابه‌التفاوت این تعهدات نیز باید از خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی کسر شود که محاسبات لازم در این خصوص باید صورت گیرد.

نمودار فرآیند یادگیری مخرب دولت‌ها در صورت تصویب تبصره «۱۹»



۷. مطابق ماده (۴۶) قانون رفع موانع تولید، یکی از مصارف در نظر گرفته شده برای مازاد ناشی از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، تأمین تعهدات ارزی قطعی (ناشی از تفاوت نرخ ارز رسمی و نرخ ارز روز پرداخت) تا پایان سال ۱۳۹۱ است. بر اساس گزارش ارائه شده از سوی بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۳، مقدار این تعهدات حدود ۳۲۰ هزار میلیارد ریال است. **لذا بخش قابل توجهی از منابع موجود به مصرف رسیده و یا می‌رسد.**

۸. طبق گزارش بانک مرکزی، مانده حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۴/۵/۱۰ حدود ۷۴۱ هزار میلیارد ریال بوده است. **لذا با در نظر گرفتن تعهدات ارزی کشور، رقم قابل برنامه‌ریزی کمتر از ۴۰۰ هزار میلیارد ریال است.**

۹. به رغم اعطای مجوز برای استفاده از منابع حساب مذکور برای پرداخت تعهدات ارزی قطعی بانک مرکزی در قانون رفع موانع تولید، تاکنون به دلیل عدم ارائه گزارش‌های حسابرسی از طرف بانک‌ها، این بند از قانون هیچ‌گونه عملکردی نداشته است. با توجه به عدم شفافیت در اعلام جزئیات موجودی حساب مذکور، تعهدات ارزی که محل مصرف منابع این حساب خواهد بود، جزئیات بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی و سایر اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری در خصوص چنین اقدامی، اعطای اختیارات بیشتر برای استفاده از منابع مزبور قابل توصیه نیست.

۱۰. بخشی از دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، به صورت مطالبات بانک مرکزی از شرکت ملی نفت و نیز مطالبات این بانک از برخی کشورها مانند چین است که امکان تحقق و وصول آن در میان مدت عملاً وجود ندارد. لذا اساساً افزایش ناشی از ارزش حسابداری این گونه دارایی‌ها نباید مبنای تسویه بدهی دولت به بانک‌های دولت قرار گیرد.

۱۱. فرآیند تخصیص این منابع و تسویه مطالبات مذکور در تبصره فوق، تماماً بر عهده یک کمیته سه نفره گذاشته شده است و سازوکاری برای الزام به شفاف‌سازی نحوه تخصیص این منابع و نحوه اولویت‌بندی بانک‌هایی که از منابع مذکور بهره‌مند خواهند شد، نیز پیش‌بینی نشده است. عدم شفافیت در این امر با توجه به رقم قابل توجه موضوع این تبصره و صورت‌های مالی برخی از بانک‌ها، نظارت بر اجرا را در صورت تصویب، توسط مراجع مستقلی مانند دیوان محاسبات کشور بسیار دشوار خواهد کرد.

جمع‌بندی و پیشنهادات

با توجه به ماهیت حساب «مآزاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی» و مصوبه سال ۱۳۹۲ مجلس در این زمینه، اولویت هزینه‌کرد موجودی این حساب برای یکسان‌سازی نرخ ارز، مصارف در نظر گرفته شده قبلی برای این حساب (تعهدات ارزی)، ترکیب دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و غیرقابل وصول بودن بخش قابل توجهی از آن در میان مدت، عدم شفافیت و فقدان اطلاعات در خصوص جزئیات حساب مذکور و تعهدات ارزی قطعی بانک مرکزی و مهمتر از همه، علامت‌دهی بسیار مخرب به دولت‌های آینده مبنی بر امکان تحمیل هزینه تورمی به جامعه و منتفع شدن دوطرفه از آن، تصویب تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ توصیه نمی‌شود.

ضمناً باید توجه داشت که بسیاری از بانک‌ها، به دلیل عدم رعایت ضوابط حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک و همچنین فقدان زیرساخت‌های لازم برای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی درون بانک، دارای تخلفات عدیده بوده و ریسک‌های بسیار زیادی را متحمل شده‌اند. تسویه رقمی معادل ۵۰۰ هزار میلیارد ریال در شبکه بانکی، هرچند ممکن است در کوتاه مدت و به ظاهر، وضعیت مالی بانک‌ها را بهبود بخشد، اما به دلیل ناکارآمد بودن بنیادهای شبکه بانکی، صرفاً در حکم تزریق یک داروی مسکن است. لذا هرگونه اعطای امتیازاتی از این قبیل به هر یک از بانک‌ها، مؤکداً باید منوط به انجام اصلاحات ساختاری درون بانک‌ها باشد.

