

دوره دهم - سال دوم

شماره چاپ: ۷۶۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

شماره ثبت: ۳۴۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۶۰. پیشنهاد تکمیل بند «و» تبصره «۵»

تهاتر زنجیره ای بدی های دولت، بخش غیردولتی، بانک ها و بانک مرکزی

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۶۹۸

معاونت پژوهش های اقتصادی

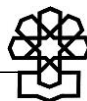
دفتر مطالعات اقتصادی

دی ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱. چکیده..... ۱
۲. بررسی حجم بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی..... ۲
۳. بررسی محتوای بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه ۱۳۹۷..... ۴
۴. مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در حوزه تسویه بدهی دولت از طریق اوراق تسویه خزانه..... ۶
۵. تسویه بدهی دولت به اشخاص خصوصی و تعاونی از طریق مطالبات دولت از بانک‌ها..... ۷
۶. پیشنهاد اضافه کردن بانک مرکزی به زنجیره تسویه بدهی‌ها با هدف تسویه حداکثری مطالبات بخش غیردولتی از دولت..... ۹
۷. آثار تسویه بدهی دولت با مشارکت بانک مرکزی..... ۱۲
- ۸-۱. بهبود وضعیت بنگاه‌ها، توسعه سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال..... ۱۳
- ۸-۲. بهبود وضعیت بانک‌ها..... ۱۳
- ۸-۳. کاهش چشمگیر بدهی دولت به بخش غیردولتی و هزینه‌های مالی دولت..... ۱۵
- ۸-۴. تعیین تکلیف حجم بدهی‌های دولت به اشخاص خصوصی و تعاونی..... ۱۵
- ۸-۵. تقویت و استحکام بانک مرکزی..... ۱۶
۹. ارزیابی احتمال یادگیری منفی دولت و دامن زدن به بی‌انضباطی مالی آن..... ۱۷
۱۰. متن پیشنهادی برای اصلاح بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه..... ۱۸
۱۱. منابع و مأخذ..... ۲۲



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۶۰. پیشنهاد تکمیل بند «و» تبصره «۵»

تهاتر زنجیره‌ای بدهی‌های دولت، بخش غیردولتی، بانک‌ها و بانک مرکزی

چکیده

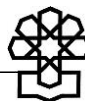
با توجه به بدهی حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریالی دولت به بخش خصوصی و تعاونی و بدهی بالغ بر ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریالی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین بدهی بالغ بر ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریالی بانک‌ها به بانک مرکزی، پیشنهاد می‌شود زنجیره‌ای با چهار حلقه شامل دولت، بخش غیردولتی، بانک‌ها و بانک مرکزی ایجاد و بدهی آنها به صورت زنجیروار تسویه شود. همچنین به دلیل بدهی قابل توجه دولت به شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌های نیرو و کشاورزی بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی، پیشنهاد شده است زنجیره‌ای با پنج حلقه شامل دولت، شرکت‌های دولتی یارانه‌گیر، بخش غیردولتی، بانک‌ها و بانک مرکزی ایجاد و بدهی آنها به صورت زنجیروار تسویه شود.

از این رهگذر پایه پولی بانک مرکزی هیچ تغییری نمی‌کند و در ترازنامه بانک مرکزی صرفاً بدهی دولت جایگزین انباشت بدهی بدون وثیقه بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود. تسویه گسترده بدهی دولتی از این طریق تبعات مهمی خواهد داشت که اهم آن عبارتند از: بهبود وضعیت بنگاه‌ها، توسعه سرمایه‌گذاری و اشتغال، بهبود وضعیت بانک‌ها، کاهش چشمگیر بدهی دولت و هزینه‌های مالی دولت، تعیین تکلیف حجم بدهی‌های دولت و تقویت و استحکام بانک مرکزی.

خلاصه متن پیشنهادی برای الحاق به بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه ۱۳۹۷ به شرح ذیل است (متن تفصیلی حاوی جزئیات فنی، در انتهای گزارش ارائه شده است): «دولت مجاز است مطالبات قطعی اشخاص خصوصی و تعاونی از دولت یا شرکت‌های دولتی یارانه‌گیر (به میزان مطالبات آنها از دولت بابت یارانه قیمت تکلیفی) تا پایان سال ۱۳۹۵ را با بدهی آنها به بانک‌ها از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی، تسویه کند و مبلغ مزبور را به‌عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت کند. تسویه بدهی کلیه اشخاص به بانک‌ها منوط به بخشش کلیه جرائم متعلقه توسط بانک‌هاست. سقف تهاتر بدهی برای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی پانصد هزار میلیارد ریال و برای نهادهای عمومی غیردولتی پانصد هزار میلیارد ریال است. دولت مجاز است در پایان آذرماه ۱۳۹۷ مانده مصرف نشده سهمیه هر بخش را صرف تسویه بدهی‌های بخش دیگر نماید. افزایش پایه پولی از این محل به هر صورت ممنوع است».

۱. بررسی حجم بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی

براساس ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، دولت موظف است «جدول بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی» را تهیه و به‌صورت فصلی در اختیار کمیسیون‌های مربوطه مجلس شورای اسلامی قرار دهد و همزمان با ارائه لایحه بودجه نیز به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. براساس آخرین گزارش رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی به مجلس شورای اسلامی، در پایان خردادماه ۱۳۹۶، دولت بالغ بر ۳۵۸۷ هزار میلیارد ریال بدهی داشته است. شایان ذکر است در



همین تاریخ شرکت‌های دولتی ۳۵۵۳ هزار میلیارد ریال بدهی داشته‌اند. جدول بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به شرح ذیل است:

جدول بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان خردادماه ۱۳۹۶ (ارقام به میلیارد ریال)

بدهی‌ها			طبقه و زیرطبقه	
مجموع	شرکت‌های دولتی	دولت		
۱۶۳,۸۱۵	۰	۱۶۳,۸۱۵	بخش خصوصی، تعاونی و خارجی	
۱,۶۷۲,۸۸۹	۱,۰۱۰,۶۵۵	۵۶۶,۲۳۴		پیمانکاران و مشاوران خصوصی (بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل بودجه عمومی دولت)
۵۲۳	۲۰۸	۳۱۵		سایر اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی
۱۳۱,۷۴۸	۹۸,۰۴۴	۳۳,۷۰۴		اشخاص حقوقی تعاونی
۷۵۳,۵۴۸	۵۰۰,۹۴۱	۲۵۲,۶۰۷		اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی
۲,۷۲۲,۵۲۳	۱,۷۰۵,۸۴۸	۱,۰۱۶,۶۷۵		بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی خصوصی
۱,۰۹۰,۰۳۷	۷,۳۷۵	۱,۰۱۰,۶۶۲	مجموع	
۱۲,۴۸۱	۰	۱۲,۴۸۱	بخش دولتی	
۱,۵۴۳,۱۳۶	۱,۱۳۵,۴۲۹	۴۰۷,۷۰۷		مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی
۴۸۱,۴۵۸	۶۶,۱۶۳	۴۱۵,۲۹۵		پیمانکاران و مشاوران دولتی (بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل بودجه عمومی دولت)
۸۸۴,۳۰۹	۶۳۹,۱۳۷	۲۴۵,۱۷۲		بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۲,۹۲۱,۳۸۴	۱,۸۴۰,۷۲۹	۱,۰۸۰,۶۵۵		بانک‌های دولتی
۳۸۸,۵۳۹	۰	۳۸۸,۵۳۹		سایر اشخاص حقوقی دولتی
۶,۲۵۷,۱۷۴	۳,۵۵۳,۹۵۲	۳,۵۸۷,۵۳۱	مجموع	
			اشخاص نامشخص	
			جمع کل	

مأخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور، مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی.

۲. بررسی محتوای بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه ۱۳۹۷

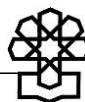
هرساله در قانون بودجه کشور احکامی به بازپرداخت دیون دولت به صورت نقدی یا از طریق اوراق بهادار کردن آنها و یا تسویه بدهی دولت به روش تهاتر می‌پردازد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز در بند «و» تبصره «۵»، به تهاتر زنجیره‌ای مطالبات و بدهی‌های دولت پرداخته شده است که از طریق اسناد تسویه خزانه قابل انجام خواهد بود. در این بند آمده است:

«دولت از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تا مبلغ ۳۰ هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی تسویه کند.

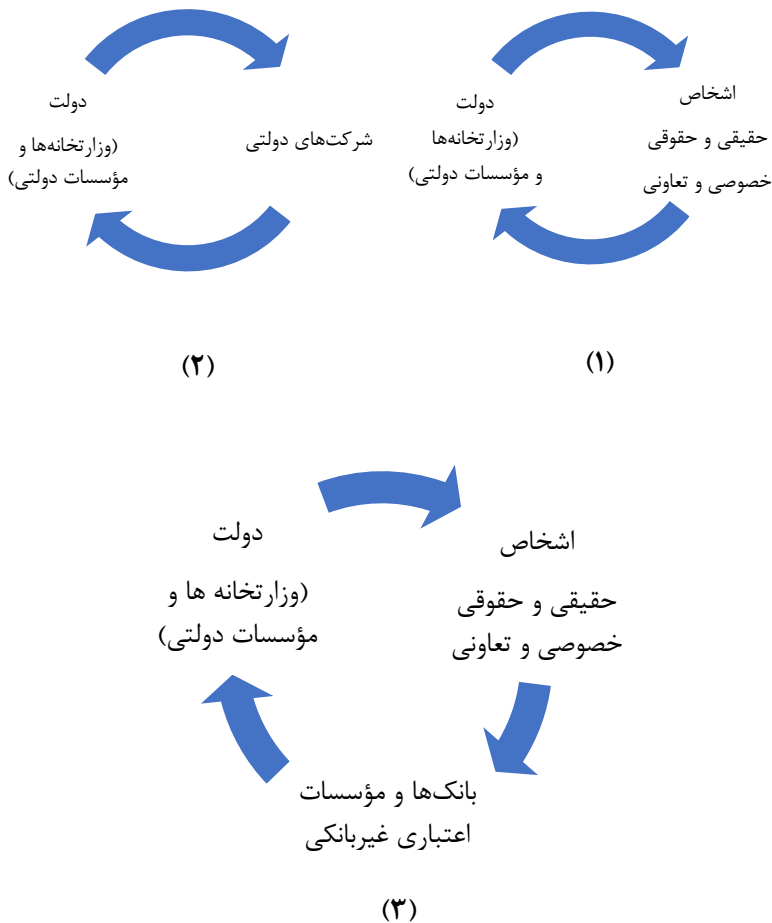
مطالبات قطعی دولت از اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی که در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به شرکت‌های دولتی منتقل شده با بدهی دولت به شرکت‌های مذکور، مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از دولت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با بدهی اشخاص یاد شده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به دولت به وسیله این اسناد قابل تسویه است.»

در حکم مزبور برای تهاتر زنجیره‌ای بدهی‌ها سه مسیر طراحی شده است که

به شرح ذیل است:



شکل ۱. مسیرهای سه‌گانه طراحی شده برای تسویه بدهی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۷



۱. جهت پیکان به معنی تسویه بدهی مبدأ به مقصد پیکان است.

۳. مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در حوزه تسویه بدهی دولت از طریق اوراق تسویه خزانه

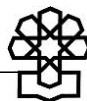
بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه ۱۳۹۷ نسبت به بند مشابه در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۶ تفاوت‌هایی به شرح ذیل دارد:

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، یک مسیر جدید برای تسویه بدهی دولت پیشنهاد شده است که شامل بانک‌ها نیز می‌شود (مسیر شماره (۳) در شکل ۱).

۲. در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برای مسیرهای (۱) و (۲) شکل ۱ سقف پنجاه هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده بود، در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سقف تسویه از مجموع سه مسیر سی هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

۳. در فرآیند بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در مجلس یک بخش به بند مزبور جهت تسویه بدهی و طلب ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به دولت به لایحه دولت به شرح ذیل اضافه شد:

بدهی و طلب دولت به ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و شرکت‌های وابسته به آن ستاد که حداقل سی درصد (۳۰٪) از سهام آنها متعلق به ستاد مذکور و شرکت‌های تابعه باشد، تهاتر گردد (تا سقف ده هزار میلیارد ریال).



۴. تسویه بدهی دولت به اشخاص خصوصی و تعاونی از طریق مطالبات دولت از بانکها

همان‌طور که گفته شد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، یک مسیر جدید برای تسویه بدهی دولت پیشنهاد شده است که شامل بانکها نیز می‌شود. این زنجیره به این معناست که دولت به طلبکارانش اوراق تسویه خزانه بدهد و این اشخاص اوراق را به‌جای بدهی‌شان به بانکها بدهند و بانکها نیز بدهی خود به دولت را بپردازند. این پیشنهاد در نامه شماره ۵۷/۱۷۶۱۲۳ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۳ توسط وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی به ریاست سازمان برنامه و بودجه کشور داده شد و پس از رسانه‌ای شدن آن با استقبال فعالان بخش خصوصی روبرو شد. یکی از علل استقبال از این روش این بود که در دو روش قبلی تنها اشخاصی امکان تسویه بدهی خود از دولت را پیدا می‌کردند که همزمان به بخش دیگری از دولت بدهکار بودند، ولی در این روش اشخاصی که صرفاً از دولت طلبکار هستند و بدهی به دولت ندارند نیز می‌توانند مطالباتشان از دولت را با بدهی‌های بانکی تسویه کنند.

اضافه کردن بانکها به زنجیره تسویه بدهی دولت با توجه به انباشت مطالبات غیرجاری اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت، در بانکها بسیار مطلوب است و می‌تواند قدمی هرچند کوچک در مسیر بهبود وضعیت مالی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی و نیز تنگنای اعتباری بانکها باشد. علیرغم اینکه مطالبات دولت از بانکها و مؤسسات اعتباری بالغ بر ۲۶۰ هزار میلیارد ریال است، در لایحه دولت برای تسویه بدهی‌ها از مسیر شماره (۳) سقف مجزایی در نظر گرفته نشده است و تنها بخشی از سقف سی هزار میلیارد ریالی مشخص شده به این موضوع اختصاص خواهد یافت که این موضوع تسویه بدهی‌های دولت را محدود کرده است.

بدهی بانک‌ها به دولت ممکن است ناشی از موارد ذیل باشد:

✓ مالیات بر درآمد،

✓ سود سهام،

✓ مانده وجوه اداره شده دولت نزد بانک‌ها،

✓ مانده تسهیلات حساب ذخیره ارزی که بانک‌ها عامل پرداخت آن بوده‌اند.

ظاهراً دولت قصد تسویه بدهی بانک‌ها ناشی از مالیات و سود سهام پرداختی را نداشته

است، زیرا در جدول شماره ۲-۱۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (بودجه بانک‌ها)، مالیات، سود

سهام و ۵۰ درصد سود ویژه قابل پرداخت به دولت برابر ۱۸۸۵۰ میلیارد ریال در نظر گرفته

شده است و در ردیف ۱۱۰۱۰۳ جدول شماره ۵ در ذیل درآمدهای دولت محسوب شده

است. در صورتی که دولت قصد تهاتر بدهی‌ها با مالیات و سود سهام بانک‌های دولتی را

داشت، باید علاوه بر حذف درآمد ناشی از مالیات و سود سهام دولت در بانک‌ها در بودجه

دولت، تسویه بدهی بانک‌ها به دولت و تسویه بدهی بخش خصوصی به بانک‌ها را به صورت

جمعی - خرجی در درآمدها و هزینه‌های جدول بودجه آنها لحاظ می‌نمود.

نکته قابل توجه دیگر در این رابطه انبوه بدهی دولت به بانک‌هاست. براساس

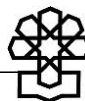
اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی، دولت و شرکت‌های دولتی در پایان خردادماه

۱۳۹۶ به ترتیب بالغ بر ۶۶۷ و ۵۶۷ هزار میلیارد ریال به شبکه بانکی بدهکار هستند.

لذا ممکن است بانک‌ها تمایل بیشتری به تسویه مطالباتشان از دولت و شرکت‌های

دولتی با بدهی خود به دولت داشته باشند و به تسویه بدهی بخش خصوصی از محل

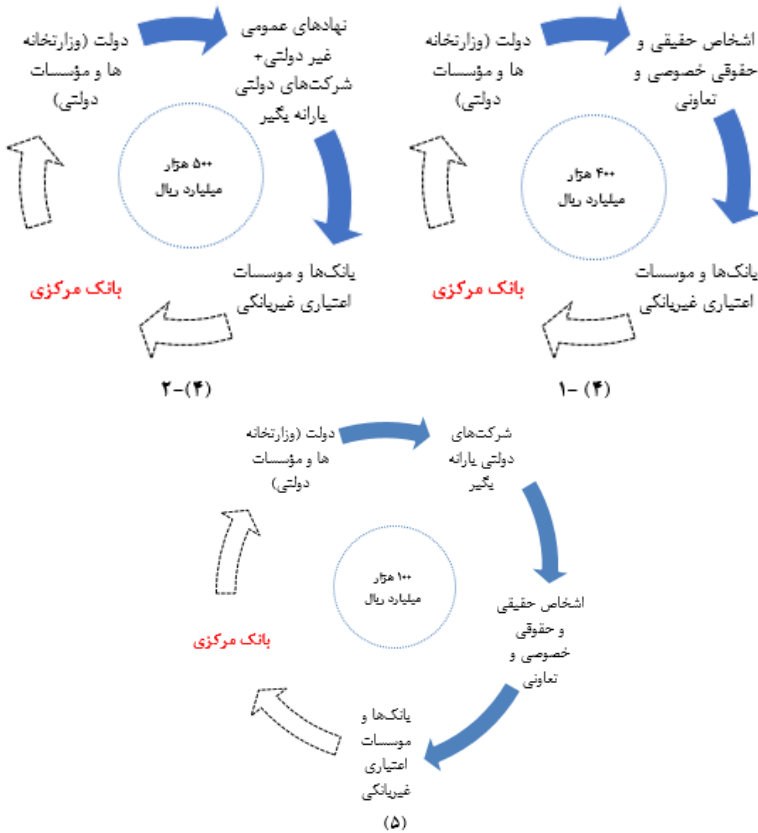
مطالبات دولت از آنها ورود نکنند.



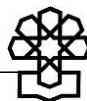
۵. پیشنهاد اضافه کردن بانک مرکزی به زنجیره تسویه بدهی‌ها با هدف تسویه حداکثری مطالبات بخش غیردولتی از دولت

در مسیر شماره (۳)، عامل محدودکننده^۱ بدهی بانک‌ها به دولت است به این معنی که علی‌رغم بدهی حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریالی دولت به بخش خصوصی و بدهی ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریالی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و انبوه بدهی این اشخاص به بانک‌ها، تنها به میزان بدهی بانک‌ها به دولت، امکان تسویه بدهی دولت میسر خواهد بود و لذا تنها بخش کوچکی از بدهی‌های دولت به بخش غیردولتی قابل تسویه است و با این روند هر ساله شاهد افزایش بدهی دولت به بخش غیردولتی خواهیم بود. اما با توجه به بدهی چشمگیر بانک‌ها به بانک مرکزی، در صورتی که بانک مرکزی به زنجیره فوق اضافه شود، حجم بدهی‌های قابل تسویه به شدت افزایش (تا ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال) خواهد یافت:

شکل ۲. مسیرهای پیشنهادی برای تسویه بدهی دولت با حضور بانک مرکزی



با اضافه شدن بانک مرکزی برای مثال در مسیر شماره (۴)، بدهی دولت به طلبکاران با بدهی این اشخاص به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی تسویه می‌شود و در نهایت بدهی دولت به بانک مرکزی جانشین بدهی بانک‌ها به بانک



مرکزی در ترازنامه بانک مرکزی می‌شود. برای مثال در جریان اجرای این حکم دولت با اعطای یک برگ اسناد تسویه خزانه به ارزش ۱۰۰ واحد به یکی از پیمانکاران طلبکار، بدهی خود به وی را تسویه می‌کند و پیمانکار نیز با تحویل سند مذکور به بانک ۱۰۰ واحد از بدهی خود به بانک را تسویه می‌کند، همچنین بانک نیز با ارائه سند تسویه خزانه، ۱۰۰ واحد از بدهی خود به بانک مرکزی را تسویه می‌کند. در نهایت این سند به‌عنوان سند بدهی دولت در بانک مرکزی نگهداری خواهد شد. شایان ذکر است که در این فرآیند مجموع دارایی‌ها یا بدهی‌های بانک مرکزی تغییری نمی‌کند و پایه پولی ثابت است، تنها یکسری تغییرات حسابداری رخ می‌دهد و هیچ اثر تورمی در پی نخواهد داشت. تغییرات شماتیک ترازنامه بانک مرکزی در شکل زیر نمایش داده شده است:

شکل ۳. تغییرات ترازنامه بانک مرکزی در اثر مشارکت در زنجیره تسویه بدهی دولت

بدهی	دارایی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی خارجی خالص بدهی دولت
ذخایر بانک‌ها	بدهی بانک‌ها
پایه پولی	پایه پولی

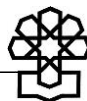
با توجه به اینکه طبق آمار بانک مرکزی در شهریورماه ۱۳۹۶، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بالغ بر ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال است، اضافه شدن بانک مرکزی به زنجیره

فوق می‌تواند بخش بزرگی از بدهی دولت به پیمانکاران بخش خصوصی و تعاونی و نیز بخش عمومی غیردولتی که براساس گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی به ترتیب حدود ۱۰۰۰ و ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال است، بدهی پیمانکاران به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را تسویه کنند.

لذا پیشنهاد می‌شود زنجیره‌های فوق شامل بانک مرکزی به متن بند «و» اضافه شده و جهت استفاده از این ظرفیت سقف هزار هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شود. شایان ذکر است منظور از شرکت‌های دولتی یارانه‌بگیر، شرکت‌های تابعه وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی مانند شرکت توانیر، شرکت بازرگانی دولتی و شرکت خدمات حمایتی کشاورزی هستند که مطالبات قابل توجهی از دولت بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی دارند و در سال‌های گذشته هیچ تلاشی برای پرداخت مطالبات آنها نشده است و این شرکت‌ها بدهی‌های قابل توجهی به اشخاص خصوصی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری پیدا کرده‌اند.

۶. آثار تسویه بدهی دولت با مشارکت بانک مرکزی

با توجه به سقف در نظر گرفته شده برای این موضوع، پیمانکاران بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی یارانه‌بگیر، بانک‌ها، دولت و بانک مرکزی به منافع قابل توجهی دست پیدا خواهند کرد که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت:



۶-۱. بهبود وضعیت بنگاه‌ها، توسعه سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال

با اطمینان می‌توان گفت با اجرای این حکم بخش قابل توجهی از مشکلات بخش خصوصی و تعاونی در زمینه مطالبات از دولت حل خواهد شد. این موضوع زمینه را برای تسویه حساب این پیمانکاران با سایر اشخاص خصوصی که در زنجیره تأمین آنها هستند نیز فراهم خواهد کرد و بخش گسترده‌ای از اقتصاد تحت تأثیر این تسویه بدهی قابل توجه قرار خواهد گرفت.

همچنین از آنجایی که تسویه مطالبات پیمانکاران از دولت با تسویه مطالبات بانک‌ها از پیمانکاران همراه است، بدهی بانکی پیمانکاران کاهش قابل ملاحظه‌ای پیدا خواهد کرد. با توجه به اینکه براساس مقررات بانکی مرکزی، بانک‌ها مکلف به رعایت حدود تسهیلات به ذینفع واحد و تسهیلات کلان هستند، تسویه بدهی‌های بانکی امکان تأمین مالی مجدد پیمانکاران از طریق نظام بانکی را فراهم خواهد کرد. همچنین با توجه به اینکه نسبت بدهی به سرمایه یکی از شاخص‌های ریسک نکول است، با تسویه بدهی‌های بانکی پیمانکاران، نسبت بدهی به سرمایه و به تبع آن ریسک نکول آنها کاهش پیدا خواهد کرد و همین موضوع منتج به کاهش نرخ تأمین مالی از طریق نظام بانکی یا بازار سرمایه خواهد شد. تسهیل تأمین مالی و کاهش نرخ آن نیز منجر به توسعه سرمایه‌گذاری در بخش واقعی اقتصاد و به تبع آن رونق و ایجاد فرصت‌های شغلی خواهد شد.

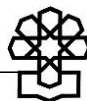
۶-۲. بهبود وضعیت بانک‌ها

بدهی دولت به پیمانکاران منجر به کاهش توان بازپرداخت تسهیلات توسط بخش غیردولتی شده است و همین موضوع علت شکل‌گیری بخش قابل توجهی از مطالبات غیرجاری نظام بانکی بوده است و انباشت مطالبات غیرجاری در بانک‌ها، مهمترین علت

تنگنای اعتباری نظام بانکی در سال‌های گذشته بوده است. براساس آخرین گزارش‌ها سهم مطالبات غیرجاری از کل مطالبات بانک‌ها حدود ۱۰ درصد بوده است که در صورتی که مطالبات غیرجاری امهال شده توسط بانک‌ها را نیز اضافه کنیم این نسبت افزایش چشمگیری خواهد داشت. تسویه مطالبات پیمانکاران می‌تواند بخشی از مطالبات غیرجاری بانک‌ها را از ترازنامه آنها حذف کند. اثر دیگر حذف بخشی از مطالبات غیرجاری بانک‌ها، افزایش نسبت کفایت سرمایه بانک‌هاست که در مقایسه با وضع مطلوب بسیار پایین است.

همچنین از آنجایی که تسویه بدهی بانکی پیمانکاران بخش غیردولتی در ازای بخشش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است و بانک‌ها برای بخشی از بدهی خود به بانک مرکزی که ناشی از اضافه برداشت بوده است، جریمه‌ای با نرخ ۳۴ درصد پرداخت می‌کنند؛ در اثر اجرای طرح تسویه بدهی‌ها، هزینه تأمین مالی بانک‌ها نیز کاهش خواهد یافت و همین موضوع عطش بانک‌ها برای جذب سپرده با نرخ‌های بالاتر را تخفیف خواهد داد و می‌تواند منجر به کاهش نرخ سود بانکی در آینده نیز شود.

با توجه به اینکه تمایل بانک‌ها بر خورداری از سهم بیشتر در تسویه مزبور است، بانک مرکزی می‌تواند با تعیین سهمیه هر بانک از این تسویه را براساس عملکرد بانک‌ها در تبعیت از قوانین و مقررات نسبت به تشویق بانک‌های خوب و تنبیه بانک‌های بد اقدام کند و در این صورت بانک‌های خوب به صورت نسبی بهبود پیدا خواهند کرد و بانک‌های بد به صورت نسبی وضعیت بدتری پیدا خواهند کرد و به تدریج بانک مرکزی امکان اقدام اصلاحی اساسی در فضای گریز (Resolution) را پیدا خواهد کرد.



۳-۶. کاهش چشمگیر بدهی دولت به بخش غیردولتی و هزینه‌های مالی دولت

در صورتی که دولت بتواند ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال از بدهی‌های خود را از این طریق تسویه کند، حدود ۳۰ درصد بدهی خود را به بخش غیردولتی کاهش داده است. همچنین از آنجایی که اشخاص طلبکار دولت هر ساله به طرق مختلف سود بدهی دولت را به بدهی دولت اضافه می‌کنند و یا دولت موظف به پرداخت سود اوراق بدهی خود است، تسویه بخش قابل توجهی از بدهی دولت هزینه مالی سال آتی و سال‌های بعد دولت را کاهش خواهد داد.

همچنین با تسویه بدهی‌های دولت از این طریق، دولت نیاز کمتری به انتشار اوراق اسناد خزانه جهت تسویه بدهی‌های دولت در آینده خواهد داشت. در این صورت اوراقی که بازپرداخت آن از محل بودجه عمومی سال‌های آینده است کاهش خواهد داشت و تبعات سوء انتشار انبوه اوراق بدهی دولت مانند افزایش نرخ بهره کمتر خواهد شد.

۴-۶. تعیین تکلیف حجم بدهی‌های دولت به اشخاص خصوصی و تعاونی

شایان ذکر است در سال‌های اخیر اعداد بسیار متفاوتی توسط مسئولین کشور در رابطه بدهی دولت گفته شده است. حجم بدهی‌های دولت در دفعات مختلف از ۳۵۰۰ هزار میلیارد ریال تا ۷۰۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. عمده این اختلاف به جهت متمرکز نبودن بدهی دولت و فقدان قاعده مشخص برای پرداخت سود سالیانه بوده است که کماکان نیز حل نشده است.

از آنجایی که دولت و پیمانکاران هر دو مشتاق تسویه بدهی هستند، در صورتی که تسویه بدهی منوط به مصالحه در ارتباط با میزان کل مطالبات باشد، می‌توان امیدوار بود که در سال آتی ابهام در میزان بدهی دولت تا حدی برطرف شود.

۵-۶. تقویت و استحکام بانک مرکزی

همان‌طور که گفته شد و نشان داده شد، این‌گونه تسویه بدهی به افزایش میزان پایه پولی منجر نمی‌شود و صرفاً ترکیب آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. براساس گزارش بانک مرکزی در پایان مهرماه ۱۳۹۶، ۵۷ درصد از پایه پولی را در سمت مصارف، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی تشکیل می‌دهد که عموماً فاقد وثیقه و تضمین مناسب هستند. این درحالی است که در عموم کشورها استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی تنها با توثیق اوراق معتبر بدهی دولت امکانپذیر است. در واقع بانک مرکزی بالغ بر ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال از بانک‌هایی طلبکار است که مجموع سرمایه آنها در پایان سال ۱۳۹۴، حدود ۶۳۰ هزار میلیارد ریال بوده است.

در صورت تسویه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در قبال تسویه بدهی دولت به پیمانکاران و پیمانکاران به دولت، بدهی دولت که معتبرترین بدهی در هر اقتصادی است، جایگزین بدهی بدون وثیقه بانک‌ها در ترازنامه بانک مرکزی می‌شود و بانک مرکزی می‌تواند با اتخاذ رویه‌ای جدید از افزایش بدهی بانک‌ها بدون وثیقه معتبر دولتی جلوگیری نماید. همچنین با توجه به میزان قابل توجه تسویه، بانک مرکزی می‌تواند مشارکت هر بانک در این موضوع را منوط به رعایت مقررات و همراهی در برنامه‌های اصلاحی نظام بانکی نماید و از این موضوع به‌عنوان یک ابزار حکمرانی استفاده کند.



۷. ارزیابی احتمال یادگیری منفی دولت و دامن زدن به بی‌انضباطی مالی آن

یکی از نقدهای جدی به این پیشنهاد آن است که با اضافه شدن این حکم در بودجه سال ۱۳۹۷، این موضوع تبدیل به رویه شده و در سال‌های آینده نیز شاهد تکرار آن خواهیم بود و این موضوع منجر به تشدید بی‌انضباطی مالی دولت خواهد شد. از دیدگاه مرکز پژوهش‌های مجلس نیز این احتمال حقیقتاً وجود دارد، اما ملاحظات زیر در این رابطه قابل طرح است:

اولاً شرایط گوناگونی در کنار هم امکان شکل‌گیری چنین زنجیره‌ای برای تسویه بدهی با حجم حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال را فراهم آورده است، اهم این شرایط عبارتند از کاهش شدید درآمد نفتی پس از دوره وفور، مشکلات فراگیر بانک‌ها که به افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی منجر شده است و کاهش عرضه ذخایر بانک مرکزی به صورت فعالانه و پیش‌دستانه. لذا قطعاً شکل‌گیری این زنجیره با حجم مشابه در سال‌های آتی چندان محتمل نیست، اگرچه ممکن است این زنجیره با حجم چند ده هزار میلیارد ریال مجدداً تکرار شود.

ثانیاً این نگرانی در کنار منافع گسترده‌ای که این طرح برای بخش واقعی و مالی اقتصاد دارد باید مورد بررسی قرار گیرد و تلاش شود تا امکان سوءاستفاده از آن حداقل شود. لذا در ماده پیشنهادی که در بخش بعد خواهد آمد تلاش شده است با احتساب مجموع عملکرد این طرح در سرجمع بودجه عمومی دولت، استفاده از این طرح را تا حدودی برای دولت هزینه‌دار کند.

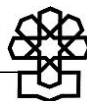
۸. متن پیشنهادی برای اصلاح بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه

بند «و» - جهت بهبود وضعیت بنگاه‌های تولیدی کشور و افزایش اشتغال و همچنین بهبود وضعیت بانک‌ها به دولت اجازه داده می‌شود، در صورت درخواست متقاضیان:

۱. دولت از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه نوع (۱)، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۵ ایجاد شده را با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تا مبلغ سی هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی تسویه کند.

۲. دولت از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه نوع (۲)، مطالبات قطعی خود از اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی که در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به شرکت‌های دولتی منتقل شده را با بدهی دولت به شرکت‌های مذکور، تا مبلغ سی هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی تسویه کند.

۳. دولت از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه نوع (۳)، مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی از دولت که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۵ ایجاد شده است را، با بدهی اشخاص یاد شده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به دولت یا افزایش بدهی دولت به بانک، تا مبلغ سی هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی، تسویه کند.



۴. دولت از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه نوع (۴)، مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی از دولت، که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۵ ایجاد شده است را، با بدهی اشخاص یاد شده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به بانک مرکزی، تا مبلغ نهمصد هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی و همزمان تسویه کند و مبلغ مزبور را به‌عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت کند. تسویه بدهی شبکه بانکی به بانک مرکزی حداکثر به میزان بدهی شبکه بانکی به بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد بود، افزایش پایه پولی از این محل به هر صورت ممنوع است.

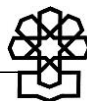
۵. دولت از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه نوع (۵)، مطالبات قطعی شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه نیرو و جهاد کشاورزی بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۵ ایجاد شده است را، با بدهی شرکت‌های مذکور به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی و از طریق تسویه بدهی اشخاص یاد شده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به بانک مرکزی تا مبلغ صد هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی و همزمان تسویه کند و مبلغ مزبور را به‌عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت کند. تسویه بدهی شبکه بانکی به بانک مرکزی حداکثر به میزان بدهی شبکه بانکی به بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۹۵ خواهد بود، افزایش پایه پولی از این محل به هر صورت ممنوع است.

تبصره «۱» - سقف تهاتر بدهی از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه نوع (۴)، برای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی چهارصد هزار میلیارد ریال و برای نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه نیرو و جهاد کشاورزی بابت پارانه قیمت‌های تکلیفی پانصد هزار میلیارد ریال است. دولت مجاز است در پایان آذرماه ۱۳۹۷ مانده مصرف نشده سهمیه هر بخش را صرف تسویه بدهی‌های بخش دیگر نماید.

تبصره «۲» - ردیف‌هایی در جدول شماره ۵ ذیل ردیف ۳۱۰۱۰۰ و در جدول شماره ۸ ذیل ردیف ۱۰۱۰۰۰ جهت تسویه بدهی‌های دولت از طریق انواع اوراق تسویه در این بند، با عدد ۱ اضافه خواهد شد. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است عملکرد این بند را در گزارش عملکرد ماهیانه بودجه عمومی منعکس نماید و در اجرای ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ منابع استفاده شده از محل افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در صورت‌حساب عملکرد بودجه درج کند.

تبصره «۳» - تسویه بدهی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی، تنها پس از احراز قانونی بودن مطالبات و تأیید مراجع قانونی ذیربط قابل انجام است.

تبصره «۴» - در صورت تسویه اصل و سود بدهی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها به روش مذکور در اجزای «۳»، «۴» و «۵» این بند، کلیه جریمه‌های متعلقه (مابه‌التفاوت وجه التزام و نرخ سود قراردادی) مورد بخشودگی قرار می‌گیرد و بانک‌ها هیچ‌گونه ادعایی در این خصوص نخواهند داشت.



تبصره «۵» - افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال ۱۳۹۷ نسبت به مانده بدهی مذکور در انتهای سال ۱۳۹۶ پس از کسر عملکرد این حکم، بدون توثیق اوراق بهادار دولتی نظیر اسناد خزانه اسلامی، صکوک اجاره و... حداقل به میزان بدهی جدید، توسط بانک مرکزی ممنوع است.

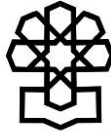
تبصره «۶» - بانک مرکزی موظف است براساس میزان رعایت قوانین و مقررات توسط بانک‌ها و نحوه مشارکت آنها در برنامه‌های اصلاحی بانک مرکزی، براساس دستورالعملی که ظرف مدت ۲ ماه از تصویب قانون به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد سهم هریک از بانک‌ها در تسویه بدهی از اجزای «۴» و «۵» این بند را تعیین نماید.

تبصره «۷» - آیین‌نامه اجرایی این بند، به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی ظرف مدت ۲ ماه از تصویب قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره «۸» - وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی موظفند گزارش عملکرد این بند را در پایان هر فصل به صورت مکتوب به دیوان محاسبات کشور، کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند. نظارت بر حسن اجرای این تبصره برعهده دیوان محاسبات کشور است.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۳. گزارش وضعیت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی منتهی به ۱۳۹۶/۳/۳۱، وزارت امور اقتصادی و دارایی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۹۸

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۶۰. پیشنهاد تکمیل بند «و» تبصره «۵» تهاثر زنجیره‌ای بدهی‌های دولت، بخش غیردولتی، بانک‌ها و بانک مرکزی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: سیدمهدی بنی‌طبا

اظهار نظر کنندگان: علی نصیری‌ا قدم، سیدعلی مدنی‌زاده، مجید شاکری

ناظران علمی: محمد قاسمی، سیداحسان خاندوزی، سیدعلی روحانی، سیدمهدی

حسینی دولت‌آبادی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

۲. نظام بانکی

۳. بدهی دولت

۴. تسویه زنجیره‌ای بدهی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۱۷