

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۶۵. بند «و» تبصره «۵»
(تأثیر بدهی‌ها)**

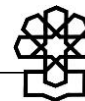
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

دوره یازدهم – سال اول
شماره ثبت: ۳۰۰
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۳۸۶
بهمن‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	سابقه و عملکرد موضوع
۹.....	یادگیری‌های منفی ناشی از تبدیل به رویه شدن تهاتر بدهی موضوع جزء «۲» بند «و» تبصره «۵»
۹.....	جمع‌بندی و پیشنهاد



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۶۵. بند «و» تبصره «۵» (تهاثر بدهی‌ها)

چکیده

استفاده از روش‌های جایگزین پرداخت نقدی بدهی دولت به بستانکاران در سال‌های اخیر و در قالب بند «و» تبصره «۵» قوانین بودجه سنواتی و در دو سازوکار کلی دنبال شده است. توضیح آنکه در سازوکار جزء «۱»، بدهی دولت به پیمانکار، با طلب دولت از او تسویه می‌شود؛ برای مثال مالیاتی که لازم است پیمانکار بستانکار از دولت بپردازد از او دریافت نمی‌شود. در سازوکار جزء «۲»، بدهی پیمانکار بستانکار از دولت به بانک به حساب بدهی دولت به بانک منظور می‌شود و از آنجایی که بانک به بانک مرکزی بدهکار است، این بدهی به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی منتقل می‌شود و به این ترتیب بدهی دولت به پیمانکار تسویه می‌شود (درواقع بدهی دولت به پیمانکار به بدهی دولت به بانک مرکزی تبدیل می‌شود)؛ برای مثال اگر پیمانکار از دولت ۱۰۰ ریال طلب داشته باشد و همزمان ۱۰۰ ریال به بانک بدهکار باشد و بانک نیز ۱۰۰ ریال به بانک مرکزی بدهکار باشد، با سازوکار جزء «۲» این ۱۰۰ ریال تبدیل به بدهی دولت به بانک مرکزی شده و بدهی‌های دولت به پیمانکار، پیمانکار به بانک و بانک به بانک مرکزی تسویه می‌شود. این شیوه (جزء «۲») هم از جانب دولت و بانک‌ها و هم از جانب بخش خصوصی مورد استقبال قرار گرفته است. لکن تکرار این جزء در قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر باعث شده است دولت با آسودگی خیال بیشتری بدهی ایجاد کند، بخش خصوصی نیز جهت دریافت مطالبات خود از دولت، بدهی خود به بانک‌ها را پرداخت نکند و بانک‌ها نیز با هدف دریافت مطالبات خود از بخش خصوصی، بدهی به بانک مرکزی برای خود ایجاد کنند. از سوی دیگر روند نزولی عملکرد آن در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که ظرفیت موجود برای اجرای این حکم در سال ۱۳۹۷ به پایان رسیده است و تلاش برای ایجاد ظرفیت جدید، بی‌انضباطی مالی در دولت، بانک‌ها و بخش خصوصی را تشدید می‌کند. لذا به دلایل زیر تداوم سازوکار موضوع جزء «۲» بند «و» به صلاح نیست:

۱. یادگیری منفی و تخریب سازوکارهای پایه‌ای اقتصاد،

۲. پایان یافتن ظرفیت عملیاتی این سازوکار،

لذا پیشنهاد می‌شود با تسهیل شرایط بهره‌مندی از جزء «۱»، جزء «۲» بند «و» تبصره «۵» حذف شود. شایان ذکر است مهم‌ترین تغییر بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال

۱۳۹۹، سلب مسئولیت و عدم پاسخگویی وزارت امور اقتصادی و دارایی در اجرای این بند بوده است. لذا در صورتی که این بند تصویب شود علاوه بر مشکلات فوق، فقدان نهاد پاسخگو نیز مانع جدی عملکرد آن خواهد بود.

مقدمه

بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ همچون سنوات گذشته، دو نوع از تهاتر را برای بدهی‌ها و مطالبات بخش خصوصی - دولت تعبیه کرده است که در این گزارش به آنها پرداخته خواهد شد:

جزء «۱» بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه به دولت اجازه داده است که از طریق اسناد تسویه خزانه، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی را با مطالبات قطعی معوق دولت از اشخاص مزبور مشروط به اینکه ۱۵ درصد مطالبات دولت نقدی دریافت شود، تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال تسویه کند.

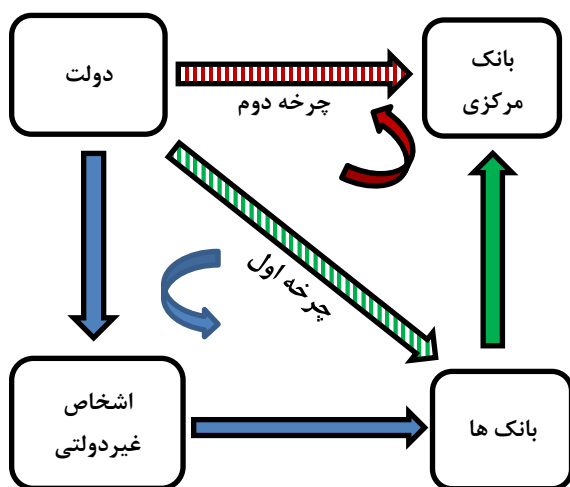
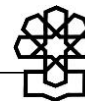
جزء «۲» بند «و» این تبصره، تسویه بدهی را در طی یک زنجیره مجاز کرده است:

مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی (با احصای برخی از نهادها که در بخش بعدی گزارش می‌آید) با بدهی اشخاص یاد شده به بانک مرکزی یا بانک‌ها، از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی به بانک مرکزی (تا سقف ۳۰۰ هزار میلیارد ریال) تسویه می‌شود.

برای فهم بهتر، می‌توان این زنجیره تهاتر را به این شکل تفکیک کرد که بدهی دولت به اشخاص غیردولتی در مقابل بدهی این اشخاص به بانک‌ها، به بدهی دولت به بانک‌ها تبدیل می‌شود (چرخه اول) و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نیز در مقابل بدهی دولت به این بانک‌ها تبدیل به بدهی دولت به بانک مرکزی می‌شود (چرخه دوم)؛ در واقع بدهی دولت به اشخاص غیردولتی به بدهی دولت به بانک مرکزی تبدیل می‌شود و بدهی‌های دولت به اشخاص غیردولتی، اشخاص غیردولتی به بانک و بانک به بانک مرکزی تسویه می‌شود.

البته این ایده برای تسویه بدهی‌های دولت برای اولین بار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مطرح نشده، بلکه از سال‌های قبل، از این دو روش استفاده می‌شده است.

در سیاستگذاری باید توجه داشت که ممکن است یک سیاست یا اقدام فی‌نفسه اقدام خوب و راهگشایی باشد، اما استمرار و تداوم آن، مکانیسم‌های اقتصادی را تغییر داده و موجب تغییر رفتار شود، به همین خاطر



سیاستگذار باید از این اقدام یکبار برای همیشه استفاده کند و آن را کنار بگذارد. برای مثال بخشودگی جرائم دیرکرد یکبار برای همیشه می‌تواند منجر به افزایش وصول آنها شود، اما اگر تداوم پیدا کند، به مهم‌ترین مانع وصول به موقع مطالبات، بدل خواهد شد. در این گزارش نشان داده می‌شود که جزء «۲» بند «و» تبصره «۵» چنین حالتی پیدا کرده و استمرار آن، مکانیسم‌های پایه‌ای اقتصاد نظیر انضباط مالی دولت و بانک‌ها، ایفای تعهدات بخش خصوصی و دولت را تخریب خواهد کرد.

بخش اول گزارش به سابقه موضوع خواهد پرداخت و در آن عملکرد اجزاء بند «و» در سال‌های مختلف مقایسه خواهد شد. در بخش دوم متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مقایسه خواهد شد و در بخش سوم و قبل از جمع‌بندی نیز یادگیری‌های منفی ناشی از استمرار جزء «۲» بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه و چگونگی تخریب سازوکارهای پایه‌ای اقتصاد در اثر تداوم تصویب این حکم، موضوع بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

سابقه و عملکرد موضوع

با توجه به انباشت بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، در قوانین بودجه سال‌های اخیر، همواره احکامی برای تسویه بدهی‌های قطعی دولت به این اشخاص با مطالبات دولت از آنها در نظر گرفته شده است. در بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز احکامی با این هدف و با سقف سی هزار میلیارد ریال به مجلس ارائه شده بود. از آنجایی که عدد در نظر گرفته شده در مقایسه با مانده بدهی‌های دولت ناچیز بود، نمایندگان مجلس با ارائه طرحی درصدد افزایش ظرفیت تسویه بدهی‌های دولت برآمدند که با همراهی دولت مواجه شد و نهایتاً به‌عنوان اجزای الحاقی به بند «و» تبصره «۵» در مجلس تصویب شد. براساس این حکم بدهی‌های قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی از طریق تسویه بدهی این اشخاص به بانک‌ها و تسویه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، تسویه می‌شد و درنهایت بدهی دولت به بانک مرکزی جایگزین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شد. مزیت این روش این بود که به‌علت انبوه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در آن مقطع، امکان تسویه هزار هزار میلیارد ریال از بدهی دولت فراهم می‌شد. تسویه گسترده بدهی دولتی از این طریق تبعات مهمی می‌توانست به‌همراه داشته باشد که اهم آن عبارت بودند از: بهبود وضعیت بنگاه‌ها، توسعه سرمایه‌گذاری و اشتغال، بهبود وضعیت بانک‌ها، کاهش چشمگیر بدهی دولت به اشخاص

غیربانکی و هزینه‌های مالی دولت و تعیین تکلیف حجم بدهی‌های دولت. این قاعده در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز ادامه پیدا کرد و البته در این سال‌ها این پیشنهاد در لایحه بودجه تقدیمی از سوی دولت وجود داشت و مجلس تغییرات جزئی در سقف آن اعمال و تصویب می‌کرد.

جدول زیر عملکرد بند «و» تبصره «۵» را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد:

جدول ۱. عملکرد بند «و» تبصره «۵» در سال‌های اخیر

عملکرد (هزار میلیارد ریال)	قانون (هزار میلیارد ریال)		
۹۸	۱۲۵	جزء «۱»	۱۳۹۵
۵۰	۵۰	جزء «۱»	۱۳۹۶
۲۰	۲۰	جزء «۱»	۱۳۹۷
۳۴۰	۱۰۰۰	جزء «۲»	
۱۰	۵۰	جزء «۱»	۱۳۹۸
۱۲۱	۶۶۰	جزء «۲»	
۰/۹۹	۵۰	جزء «۱»	۱۳۹۹ (تا ۹۹/۹/۲۳)
۰/۱۸۵	۳۰۰	جزء «۲»	

مأخذ: گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی در کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

عملکرد جزء «۲» در طی سال‌های اجرا همواره نزولی بوده است و در ۹ ماهه ۱۳۹۹ صرفاً ۱۸۵ میلیارد

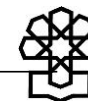
ریال عملکرد داشته است. علت این روند کاهشی عبارت است از:

۱. کاهش بدهی قابل تهاتر بانک‌ها به بانک مرکزی: اولاً بانک مرکزی به جهت جلوگیری از بی‌انضباطی

بانک‌ها، بخشی از بدهی بانک‌ها شامل اضافه برداشت از بانک مرکزی را مشمول این قانون نمی‌داند که رویکرد قابل دفاعی است، ثانیاً در ارتباط با بخش دیگری از بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی که خط اعتباری ارزیانقیمت بوده است، بانک تمایلی به استفاده از این سازوکار نداشته است. برای مثال بخش قابل توجهی از این بدهی‌ها به میزان ۴۸ م.ت متعلق به بانک مسکن (غالباً خط اعتباری مسکن مهر) و با نرخ سود ۳ تا ۹ درصد بوده است و این بانک انگیزه ندارد برای کاهش هزینه ۳ درصدی خود درآمد ۱۸ درصدی تسهیلات را از دست بدهد.

۲. عدم تخصیص ازسوی سازمان برنامه و بودجه کشور: از سال ۱۳۹۸ یک شرط در آیین‌نامه

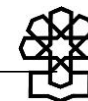
اجرایی این جزء اضافه شده و آن اینکه، پس از اعلام ظرفیت توسط بانک مرکزی، برای اجرای تهاتر، تخصیص سازمان برنامه ضروری است. با افزودن این شرط عملکرد تا سقفی که سازمان برنامه تخصیص دهد کاهش خواهد یافت. لذا به‌نظر می‌رسد مستقل از آثار اقتصادی این سازوکار (که در بخش بعد بررسی می‌شود)، ظرفیت استفاده از آن در اقتصاد کاهش یافته است.



جدول ۲. مقایسه موضوع تهاجر بدهی‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با قانون بودجه سال ۱۳۹۹

متن اصلاحی جزء و بند مربوطه در لایحه ۱۴۰۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	اظهار نظر راجع به تغییرات
۱	دولت از طریق اسناد تسویه خزانه، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاونی، خصوصی) و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۸ ایجاد شده، با مطالبات قطعی معوق دولت از اشخاص مزبور با رعایت اولویت تقدم طلب طلبکاران تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال (موضوع ردیف درآمدی ۳۱۰۱۰۶ جدول شماره ۵) و ردیف ۴۲ - ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹)) به صورت جمعی - خرجی تسویه کند. مطالبات قطعی دولت از اشخاص فوق‌الذکر که در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۱/۲ به شرکت‌های دولتی منتقل شده با بدهی دولت به شرکت‌های مذکور به‌وسیله این اسناد قابل تسویه است.	دولت از طریق اسناد تسویه خزانه، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاونی، خصوصی) و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۹ ایجاد شده، با مطالبات قطعی معوق دولت از اشخاص مزبور مشروط به پرداخت پانزده درصد (۱۵٪) مطالبات مورد تهاجر به‌صورت نقدی تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد ریال به‌صورت جمعی - خرجی تسویه کند. مطالبات قطعی دولت از اشخاص فوق‌الذکر که در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ به شرکت‌های دولتی منتقل شده با بدهی دولت به شرکت‌های مذکور به‌وسیله این اسناد قابل تسویه است.	افزودن شرط پرداخت نقدی موجب کاهش توان بخش خصوصی در استفاده از این روش می‌شود، ملاحظه‌ای که منجر به افزودن این شرط شده، ممانعت از کاهش جریان وجوه نقدی دولت (تهاجر مالیات دریافتی با بدهی دولت) بوده است. با این همه، افزودن این شرط برای بدهکارانی که دولت نیز به آنها بدهکار است دور از انصاف ارزیابی می‌شود. لذا حذف شرط پرداخت نقدی پیشنهاد می‌شود.
۲	به دولت اجازه داده می‌شود در صورت درخواست متقاضیان، مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی که در چارچوب قوانین و مقررات تا پایان سال ۱۳۹۸ ایجاد شده است و همچنین مطالبات نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌ها، قرارگاه خاتم‌الانبیاء، پیمانکاران محرومیت‌زدایی قرارگاه خاتم‌الانبیاء، پیمانکاران خصوصی سازمان نوسازی و تجهیز مدارس، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و نیز شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی و شرکت‌های آب و فاضلاب استانی و شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی از دولت که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده است، را با	به دولت اجازه داده می‌شود در صورت درخواست متقاضیان، مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی که در چارچوب قوانین و مقررات تا پایان سال ۱۳۹۹ ایجاد شده است و همچنین مطالبات نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌ها، قرارگاه خاتم‌الانبیاء، پیمانکاران محرومیت‌زدایی قرارگاه خاتم‌الانبیاء، شرکت ملی نفت ایران، شرکت‌های تابعه و وابسته و نیز شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌ها بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی از دولت که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده است را با بدهی اشخاص یادشده به بانک مرکزی یا بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که تا پایان سال ۱۳۹۹ ایجاد شده است، از	اگرچه پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها حذف این جزء است ولی در هر حال، تعریف سقف زمانی برای بدهی‌های ایجاد شده به بانک مرکزی در لایحه می‌تواند از یادگیری منفی بیشتر (پس از طرح موضوع در لایحه) جلوگیری کند و تغییر مثبتی نسبت به قانون تلقی می‌شود.

متن اصلاحی جزء و بند مربوطه در لایحه ۱۴۰۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	اظهار نظر راجع به تغییرات
	<p>بدهی اشخاص یادشده به بانک مرکزی یا بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که تا پایان سال ۱۳۹۸ ایجاد شده است، از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی به بانک مرکزی تا سقف سیصد هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه به شرح زیر تسویه کند:</p> <p>استفاده نشده جزء (۲) بند «و» تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور تا سقف سیصد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت جمعی - خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه به شرح زیر تسویه کند:</p>	<p>طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی به بانک مرکزی مرکزی که تا پایان آذرماه سال ۱۳۹۹ ایجاد شده تا سقف سیصد هزار میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه به شرح زیر تسویه کند.</p>	<p>اظهار نظر راجع به تغییرات</p>
۲-۱	<p>حداقل تهاتر بدهی از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه برای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی پنجاه درصد (۵۰٪) مبلغ مانده فوق‌الذکر است و باقی مانده آن جهت تهاتر بدهی‌های بانک‌ها و شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌ها، آموزش و پرورش، نیرو و جهاد کشاورزی (صرفاً بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی)، شرکت‌های آب و فاضلاب استانی و شرکت ملی نفت ایران با اولویت مطالبات حسابرسی شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی به مصرف می‌رسد.</p> <p>تا سقف پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع این جزء به ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و شرکت‌های تابعه و وابسته آن اختصاص می‌یابد.</p>	<p>حداقل تهاتر بدهی از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه برای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی پنجاه درصد (۵۰٪) مبلغ مانده فوق‌الذکر است و باقی مانده آن جهت تهاتر بدهی‌های بانک‌ها و شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌ها، آموزش و پرورش، نیرو و جهاد کشاورزی (صرفاً بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی)، شرکت‌های آب و فاضلاب استانی و شرکت ملی نفت ایران با اولویت مطالبات حسابرسی شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی به مصرف می‌رسد.</p> <p>تا سقف پانزده هزار میلیارد ریال از منابع این جزء به ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و شرکت‌های تابعه و وابسته آن اختصاص می‌یابد.</p>	<p>تعمیم امکان استفاده از این مزیت، به تمامی وزارتخانه‌ها، مناسب ارزیابی می‌شود.</p>
۲-۲	<p>دولت مجاز است در پایان آذرماه سال ۱۳۹۹ مانده مصرف نشده سهم مجوز موضوع جزء «۱-۲» را با بدهی‌های بخش‌های دیگر تسویه کند.</p>	<p>دولت مجاز است در پایان آذرماه سال ۱۴۰۰ مانده مصرف نشده سهم مجوز موضوع جزء «۱-۲» را با بدهی‌های بخش‌های دیگر تسویه کند.</p>	<p>بدون تغییر</p>
۲-۳	<p>بانک مرکزی مکلف است به منظور استفاده حداکثری بانک‌ها از فرایند تعریف شده در این بند، امکان نقل و انتقال مطالبات از دولت، مطالبات بانک‌ها از اشخاص غیردولتی و مطالبات</p>	<p>بانک مرکزی مکلف است به منظور استفاده حداکثری بانک‌ها از فرایند تعریف شده در این بند، امکان نقل و انتقال مطالبات بانک‌ها از دولت، مطالبات بانک‌ها از اشخاص غیردولتی و مطالبات</p>	<p>بدون تغییر</p>



متن اصلاحی جزء و بند مربوطه در لایحه ۱۴۰۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	اظهار نظر راجع به تغییرات
	مرکزی از بانک‌ها را در بازار بین بانکی فراهم کند. نحوه نقل و انتقال این مطالبات، مطابق آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت دوماه از ابلاغ این قانون به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	بانک مرکزی از بانک‌ها را فراهم کند. نحوه نقل و انتقال این مطالبات، مطابق آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت دوماه از ابلاغ این قانون به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	
۲-۴	نحوه تسویه مطالبات با منشأ قانونی نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، بیمه‌ها، اتحادیه‌ها و آستان‌های مقدسه با حسابرسی ویژه با رعایت ضوابط قانونی مطابق آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	نحوه تسویه مطالبات با منشأ قانونی نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، بیمه‌ها، اتحادیه‌ها و آستان‌های مقدسه با حسابرسی ویژه با رعایت ضوابط قانونی مطابق آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	بدون تغییر
۲-۵	به میزان تسویه مطالبات بانک‌ها از شرکت ملی نفت ایران مبالغ آن به حساب تسویه بدهی دولت به شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته و یا افزایش سرمایه دولت در این شرکت منظور می‌شود.	به میزان تسویه مطالبات بانک‌ها از شرکت ملی نفت ایران مبالغ آن به حساب تسویه بدهی دولت به شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته و یا افزایش سرمایه دولت در این شرکت منظور می‌شود.	بدون تغییر
۲-۶	وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است عملکرد این بند را در گزارش عملکرد ماهیانه بودجه عمومی منعکس کند و در اجرای ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور، منابع استفاده شده از محل افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در صورت حساب عملکرد بودجه درج کند.	وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است عملکرد این بند را در گزارش عملکرد شش‌ماهه بودجه عمومی منعکس کند و در اجرای ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور، منابع استفاده شده از محل افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در صورت حساب عملکرد بودجه درج کند.	گزارش عملکرد از ۱۲ بار در سال به ۲ بار در سال کاهش یافته است که پیشنهاد می‌شود به رویه بودجه سال ۱۳۹۹ بازگردانده شود.
	مطالبات شرکت‌های تولیدکننده برق از سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه وزارت نیرو در حکم مطالبات آنها از دولت می‌باشد.	--	هدف از اضافه شدن این بند در قوانین سال‌های گذشته، فراهم شدن امکان تسویه بدهی شرکت‌های تابعه وزارت نیرو به تولیدکنندگان برق بود، لکن تکرار این حکم در قوانین منجر به یک یادگیری منفی و عدم ایفای تعهدات دولت به شرکت‌های دولتی خواهد شد، لذا حذف این جزء اقدام مناسبی بوده است.

متن اصلاحی جزء و بند مربوطه در لایحه ۱۴۰۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	اظهار نظر راجع به تغییرات
<p>مبلغ ناشی از اجرای این جزء به عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت می‌شود. افزایش پایه پولی از این محل ممنوع است. سقف مجاز تسویه بدهی هر بانک و مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی توسط این بانک حداکثر تا پایان خردادماه سال ۱۳۹۹ تعیین می‌شود. دولت مجاز است تمام یا بخشی از بدهی بانک‌های دولتی (بجز بانک مسکن) به بانک مرکزی را به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی منتقل کند و مبلغ مذکور را به عنوان سرمایه دولت در بانک‌های دولتی منظور کند.</p> <p>مسئولیت اجرای این بند بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است. وزیر امور اقتصادی و دارایی مکلف است با استفاده از سازوکار پیش‌بینی شده در اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی اقدامات لازم مربوط به اجرای این حکم را به عمل آورد.</p> <p>گزارش عملکرد این بند به صورت سه ماهه به دیوان محاسبات کشور، کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>مبلغ ناشی از اجرای این جزء به عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت می‌شود افزایش پایه پولی از این محل ممنوع است. سقف مجاز تسویه بدهی هر بانک و مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی توسط این بانک حداکثر یک ماه پس از لازم‌الاجرا شدن آیین‌نامه این بند تعیین می‌شود. دولت مجاز است تمام یا بخشی از بدهی بانک‌های دولتی (بجز بانک مسکن) به بانک مرکزی منتقل کند و مبلغ مذکور را به عنوان سرمایه دولت در بانک‌های دولتی منظور کند.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>مبلغ ناشی از اجرای این جزء به عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت می‌شود افزایش پایه پولی از این محل ممنوع است. سقف مجاز تسویه بدهی هر بانک و مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی توسط این بانک حداکثر یک ماه پس از لازم‌الاجرا شدن آیین‌نامه این بند تعیین می‌شود. دولت مجاز است تمام یا بخشی از بدهی بانک‌های دولتی (بجز بانک مسکن) به بانک مرکزی منتقل کند و مبلغ مذکور را به عنوان سرمایه دولت در بانک‌های دولتی منظور کند.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>در ارتباط با این بند چند نکته وجود دارد:</p> <ul style="list-style-type: none"> - رویه سهمیه هر بانک تغییر جدی نکرده است و منوط به تأیید بانک مرکزی است. - مهلت اعلام بدهی‌های قابل تهاثر بانک‌ها از ازسوی بانک مرکزی افزایش یافته است، ولی از آنجایی که عملکرد جزء «۲» عمدتاً در نیم‌سال دوم اتفاق می‌افتد محدودیت جدی ایجاد نخواهد کرد. - تصریح بر اینکه وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول اجرای این بند است، حذف شده است و عدم تعیین دستگاه مسئول اجرای این بند، عملکرد این بند را تحت تأثیر قرار می‌دهد. - گزارش عملکرد این بند به مجلس و دیوان محاسبات حذف شده است. - به نظر می‌رسد وزارت امور اقتصادی و دارایی در این تغییرات، مسئولیت و پاسخگویی در ارتباط با اجرای این بند را از خود سلب کرده است و در صورت عدم تعیین مجدد وی (یا دستگاه جایگزین) به عنوان دستگاه مسئول، عملکرد اندک این بند در سال ۱۳۹۹ مجدداً در سال ۱۴۰۰ تکرار خواهد شد.



یادگیری‌های منفی ناشی از تبدیل به روبه شدن تهاثر بدهی موضوع جزء «۲» بند «و» تبصره «۵»

اگرچه تسویه موضوع جزء «۲» بند «و»، به‌عنوان یک راه‌حل عملیاتی و «یک‌بار برای همیشه» پیشنهاد مناسبی بود و از کار فعالان اقتصادی گره‌گشایی می‌کرد، اما تداوم و تبدیل شدن آن به یک قاعده همیشگی، یادگیری‌های منفی به‌دنبال داشته است. توضیح بیشتر اینکه وقتی تسویه ناظر به بدهی‌های قبلی مشتریان به بانک‌ها باشد و دیگر تکرار نشود، طبعاً منجر به یادگیری منفی و عدم ایفای تعهد جدید نخواهد شد، اما زمانی که مشتریان بانک‌ها بدانند این قاعده تسویه همواره وجود دارد، در صورتی که از دولت طلب داشته باشند، انگیزه جدی برای عدم ایفای تعهد خود به بانک‌ها و در مقابل، ایجاد طلب از دولت پیدا می‌کنند. همچنین اگر بانک‌ها نیز به بانک مرکزی بدهی داشته باشند، به‌ویژه زمانی که این بدهی در قالب خطوط اعتباری با نرخ سود پایین نباشد، کاملاً به‌صرفه است که از تسویه با بانک مرکزی خودداری کند و از چرخه تسویه جزء «۲» بند «و» استفاده کنند. زیرا در صورت استفاده از این چرخه، بانک می‌تواند مطالبات خود از یک شخص ثالث (دولت یا اشخاص غیردولتی) را نیز وصول نماید.

از آنجایی که با استفاده از این مکانیسم دولت می‌تواند بدهی خود به پیمانکاران یا سایر اشخاص غیردولتی (که لزوماً قادر به تعویق دریافت مطالبات خود نیستند و بر دریافت طلب خود اصرار می‌کنند) را به بانک مرکزی (که عملاً بدون بازپرداخت است و نمی‌تواند بر دریافت بدهی اصرار نماید) منتقل کند، وجود این قاعده برای انضباط مالی دولت نیز مضر است. گویی با وجود این قاعده به‌عنوان یک روبه همیشگی، از هزینه ایجاد بدهی توسط دولت کاسته می‌شود و برای دولت نیز یادگیری منفی دارد.

در مجموع در اثر تداوم این سیاست، بانک‌ها برای استقراض از بانک مرکزی و دولت برای ایجاد بدهی بیشتر و بخش خصوصی برای عدم ایفای تعهدات خود، ترغیب می‌شوند و معنای اقتصادی این ترغیب عبارت است از:

افزایش پایه پولی، تشدید بی‌انضباطی مالی دولت و افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها.

جمع‌بندی و پیشنهاد

علی‌رغم اینکه تهاثر زنجیره‌ای طراحی شده در جزء «۲» بند «و» تبصره «۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۷، به‌عنوان یک اقدام «یک‌بار برای همیشه» و ناظر به بدهی‌های گذشته، توانست از کار بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان، گره‌گشایی کند، اما تبدیل این اقدام به قاعده و تکرار هر ساله آن در قالب قوانین بودجه یادگیری‌های منفی برای ذی‌نفعان داشته است. به‌طور مشخص، تداوم

این سازوکار و تبدیل شدن آن به یک قاعده همیشگی موجب افزایش و تسهیل بی‌انضباطی مالی دولت، تشویق بدهکاران بانکی به عدم ایفای تعهدات خود به بانک‌ها و همچنین افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی خواهد شد. علاوه بر این، روند نزولی عملکرد این جزء در سنوات اخیر، نشان‌دهنده استفاده حداکثری از ظرفیت این روش در سنوات گذشته و عدم نیاز به تمدید آن برای سال ۱۴۰۰ است. زمانی که ظرفیت استفاده از این بند در اقتصاد کاهش یافته باشد و در عین حال هنوز چنین قاعده‌ای به‌عنوان یک رویه پذیرفته شده باشد، ذی‌نفعان به سوی ایجاد ظرفیت می‌روند تا از این ظرفیت استفاده کنند و این مقوله خود موجب تشدید پیامدهای منفی تداوم این جزء می‌گردد.

بنابراین پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها حذف جزء «۲» بند «و» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ است. به‌منظور حمایت از تولیدکنندگان و تسهیل وصول مطالبات بخش غیر دولتی از دولت، می‌توان ضمن حذف شرط تسویه ۱۵ درصدی، سقف جزء «۱» بند «و» را به میزان ۱۰ هزار میلیارد تومان افزایش داد.

بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها	توضیحات
جزء «۱»	دولت از طریق اسناد تسویه خزانه، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاونی، خصوصی) و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۹ ایجاد شده، با مطالبات معوق دولت از اشخاص مزبور مشروط به پرداخت پانزده درصد (۱۵٪) مطالبات مورد تهاجر به‌صورت نقدی تا مبلغ پنجاه صد هزار (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰) میلیارد ریال به‌صورت جمعی-خرجی تسویه کند. مطالبات قطعی دولت از اشخاص فوق‌الذکر که در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ به شرکت‌های دولتی منتقل شده با بدهی دولت به شرکت‌های مذکور به‌وسیله این اسناد قابل تسویه است.	با حذف جزء «۲» برای کمک به تسویه بدهی، حذف شرط موضوع جزء «۱» و افزایش سقف به ۱۰۰ هزار میلیارد ریال می‌تواند پیشنهاد شود.
جزء «۲»	حذف	موجب افزایش پایه پولی، بی‌انضباطی مالی دولت، تشدید کژمنشی بانک‌ها و افزایش مطالبات غیر جاری می‌شود.



شماره مسلسل: ۱۷۳۸۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۶۵. بند «و» تبصره «۵»
(تهاتر بدهی‌ها)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: میثم خسروی

همکار: محمد برزگر خسروی

مدیر مطالعه: سیدمهدی حسینی دولت آبادی

ناظران علمی: سیدمهدی بنی‌طبا، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. اوراق تسویه خزانه

۲. تهاتر زنجیره‌ای

۳. بدهی دولت

۴. یادگیری منفی

۵. بودجه

۶. بند «و» تبصره «۵»



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۱۴