به نام خدا

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۱۸. «حذف سقف دریافت تسهیلات توسط شرکت‌های بازرگانی دولتی ایران، پشتیبانی امور دام کشور و خدمات حمایتی کشاورزی»
(بند «ز» تبصره «۲»)

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم ـ سال دوم

شماره ثبت:
۷۱۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین‌کنندگان:
محمد جمور
میثم خسروی ویشکایی

ناظران علمی:
موسی شهبازی غیاثی
سیدعلی روحانی

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۸۱۱۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۲/۱۴

مقدمه

بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۱ اشعار می‌دارد:

«به‌منظور پشتیبانی و تدارک مناسب کالاهای اساسی، سه شرکت بازرگانی دولتی ایران، پشتیبانی امور دام کشور و خدمات حمایتی کشاورزی در صورت ضرورت و در صورت تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور مجاز به استفاده تسهیلات بانکی فراتر از سقف مصوب در پیوست شماره (۳) این قانون هستند».

در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، سه شرکت «بازرگانی دولتی ایران»، «پشتیبانی امور دام کشور» و «خدمات حمایتی کشور» به‌ترتیب مجاز به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی تا سقف ۳۰، ۴ و ۴ هزار میلیارد تومان شدند. اما در مقابل در بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۱، سقف‌های بیان شده برای شرکت‌های مذکور با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور قابل افزایش بوده و این شرکت‌ها می‌توانند بیش از مبالغ بیان شده نیز تسهیلات دریافت نمایند. اساساً بند «ز» سقف وضع شده در پیوست شماره (۳) را بی‌معنا ساخته و عملاً لایحه یک اختیار تام به سازمان برنامه و بودجه کشور داده است تا سقف تسهیلات قابل دریافت این سه شرکت از شبکه بانکی را تعیین نماید. در این گزارش به‌اختصار به بررسی این موضوع و ارائه پیشنهادهای اصلاحی پرداخته می‌شود.

عملکرد سال جاری و پیش‌بینی وضعیت سال ۱۴۰۱

دولت در حوزه خرید گندم و فروش آرد دو سیاست متفاوت حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده را دنبال می‌کند. سیاست خرید تضمینی گندم داخلی به دنبال ایجاد تضمین لازم برای کشاورزان داخلی به‌منظور تولید گندم و ایجاد خودکفایی در آن است. در مقابل سیاست فروش آرد به‌صورت یارانه‌ای نیز تأمین نیازهای اولیه مردم و حمایت از مصرف‌کنندگان را دنبال می‌کند. خرید تضمینی محصول گندم به قیمت بالا و فروش آرد به قیمت پایین، ضرر و زیان برای دولت ایجاد می‌کند که بایستی از طریق اختصاص بودجه پوشش داده شود. هزینه لازم برای جبران این ضرر و زیان به یکی از بارزترین مصادیق عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت تبدیل شده است. چراکه دولت تنها بخشی از این هزینه را در بودجه از طریق اعطای یارانه پیش‌بینی می‌کند و مابقی را از طریق پرداخت خطوط اعتباری توسط بانک مرکزی و دریافت تسهیلات از بانک‌ها توسط شرکت بازرگانی دولتی ایران تأمین می‌کند. شرکت مزبور نیز بخش قابل توجهی از تسهیلات فوق را بازپرداخت نمی‌کند و

از آنجایی‌که ضمانتنامه سازمان برنامه و بودجه کشور پشتیبان تسهیلات فوق‌الذکر است، بدهی این شرکت به بانک‌ها، به دولت منتقل شده و تحت عنوان بدهی دولت به بانک‌ها ثبت می‌گردد. با ثبت این بدهی تحت عنوان بدهی دولت به بانک‌ها، چرخه عملیات فرابودجه‌ای دولت تکمیل می‌شود. البته این مشکل در دو شرکت پشتیبانی امور دام و خدمات حمایتی کشاورزی کم‌رنگ‌تر بوده و غالب تسهیلات پرداختی به دو شرکت مذکور در طول سال تسویه می‌گردد.

اطلاعات مربوط به عملکرد سال جاری حاکی از این واقعیت است که شبکه بانکی از ابتدای سال ۱۴۰۰ تاکنون، رقم تقریبی معادل ۳۱/۲ هزار میلیارد تومان بابت خرید تضمینی به شرکت بازرگانی دولتی، تسهیلات پرداخت کرده است در حالی که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ سقف ۱۸ هزار میلیارد تومان برای کل بازه سال در نظر گرفته شده بود. از آنجایی‌که براساس ماده (۳۶) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۶ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف شده است، خط اعتباری لازم را برای خرید گندم و محصولات اساسی و استراتژیک کشاورزی تولید داخلی برای بانک‌های عامل ایجاد نماید، رویه سال‌های گذشته به این صورت بوده که معادل ۵۰ درصد رقم تسهیلات پرداختی به شرکت بازرگانی دولتی از طریق اختصاص خطّ اعتباری بانک مرکزی به بانک‌های عامل تأمین شده است، لذا می‌توان میزان خط اعتباری پرداخت شده به شبکه بانکی در سال ۱۴۰۰ را معادل ۱۵ (ه.م.ت) برآورد کرد. اما درنهایت تنها بخشی از این تسهیلات بازپرداخت شده و مابقی آن با توجه به اخذ ضمانتنامه از سازمان برنامه و بودجه، در قالب بدهی دولت به شبکه بانکی ثبت می‌گردد. در جدول ۱ ارقام تسهیلات اعطایی شبکه بانکی به سه شرکت مزبور و ارقام مصوب قانون بودجه ۱۴۰۰ قابل مشاهده است.

جدول ۱. تسهیلات پرداخت شده و سقف قانونی تسهیلات پرداختی، سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	بانک کشاورزی	بانک تجارت	بانک ملّی	بانک سپه	سایر بانک‌ها	جمع (ارقام به هزار میلیارد تومان)	سقف تسهیلات در قانون بودجه ۱۴۰۰
شرکت بازرگانی دولتی	۱۵	۶	۲	۶/۴	۱.۸	۳۱/۲	۱۸
شرکت پشتیبانی امور دام	۴/۳	۰	۰	۰	۱.۳۴	۵/۶۴	۳
شرکت خدمات حمایتی کشاورزی	۲/۴	۰	۰	۰/۶۵	۱.۱۵	۴/۲	۲

مرکز پژوهش‌های مجلس

مأخذ: پاسخ بانک‌ها به نامه مرکز پژوهش‌ها.

در سال ۱۴۰۰، تسهیلات دریافتی شرکت بازرگانی دولتی صرف خرید تضمینی گندم داخلی، تأمین ریال لازم برای خرید ارز واردات گندم (۴۲۰۰) و کالاهای اساسی قند ـ شکر، روغن و برنج گردیده است. بنابر اطلاعات واصله از این شرکت، ضرر تقریبی این شرکت در سال ۱۴۰۰ که ناشی از خرید تضمینی و فروش آرد یارانه‌ای است، رقمی معادل ۲۷ (هـ.م.ت) برآورد شده است که بایستی از طریق پرداخت یارانه دولتی جبران گردد. این در حالی است که تنها رقم ۲۲ (هـ.م.ت) در تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۴۰۰ با عنوان یارانه نان و خرید تضمینی گندم در نظر گرفته شده و تقریباً رقم ۱۱ (هـ.م.ت) از طرف دولت به این شرکت پرداخت شده است. لذا رقمی معادل ۱۶ (هـ.م.ت) کسری شرکت بازرگانی دولتی است که به‌سادگی از طریق عدم بازپرداخت تسهیلات دریافت شده، تأمین می‌شود. همچنین گزارش حسابرسی شرکت نیز نشان می‌دهد کسری شرکت مزبور در سال ۱۳۹۹ رقم ۱۱ (هـ.م.ت) بوده که توسط دولت پرداخت نشده است. لذا **هرساله بخشی از هزینه‌های شرکت بازرگانی دولتی از طریق عدم بازپرداخت**

تسهیلات جبران می‌شود. درنهایت با توجه به اعطای ضمانتنامه سازمان برنامه به بانک‌ها که در صورت عدم بازپرداخت تسهیلات توسط شرکت، دولت بازپرداخت آنها را برعهده می‌گیرد، بدهی این شرکت به بانک‌ها تبدیل به بدهی دولت به شبکه بانکی می‌شود.

نکته دیگری که از اطلاعات جدول (۱) برداشت می‌شود این است که **در سال ۱۴۰۰ دولت بیش از سقف‌های مندرج در قانون بودجه، تسهیلات دریافت کرده که براساس مجوزهای موردی دریافت شده از نهادهای فراقوه‌ای صورت گرفته است.**

همچنین در سال‌های اخیر به‌علّت خشکسالی و پایین بودن قیمت خرید تضمینی در مقایسه با قیمت گندم وارداتی و همچنین عدم رعایت رابطه مبادله برخلاف تکلیف قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، میزان خرید تضمینی کاهش چشمگیری پیدا کرده است. به‌طوری که میزان خرید تضمینی در سال ۱۴۰۰ حدوداً ۴/۵ میلیون تُن[1] بوده و تا پایان دی‌ماه امسال حدود ۵/۵ میلیون تُن[2] واردات گندم صورت گرفته که رقم بسیار بیشتری به نسبت سال‌های گذشته محسوب می‌شود. با توجه به حذف یارانه ارز ترجیحی در لایحه بودجه سال آینده، برآورد می‌شود بودجه ریالی لازم برای خرید گندم وارداتی افزایش چند برابری داشته باشد. لذا به‌نظر می‌رسد بی‌انضباطی اشاره شده می‌تواند در سال آینده تشدید گردد.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

اگرچه مباشرت خرید تضمینی گندم برعهده شرکت بازرگانی دولتی است، اما در قانون «تضمین خرید محصولات اساسی» مصوب ۱۳۶۸/۶/۲۱ و اصلاحات بعد از آن تصریح شده که از لحاظ مالی دولت موظف است ضرر و زیان احتمالی ناشی از خرید تضمینی را از منابع مالی خود تأمین و در بودجه دولت لحاظ کند. متأسفانه تجربه چندین ساله این شرکت نشان می‌دهد که اولاً، بخش قابل توجهی از منابع لازم برای تأمین کالاهای اساسی از محل تسهیلات بانکی و خط اعتباری بانک مرکزی تأمین می‌شود و سپس با نکول تسهیلات و ثبت آن به‌عنوان بدهی دولت عملاً مخارج این شرکت (یارانه کالاهای اساسی) با منابع فرابودجه‌ای تأمین می‌گردد. با توجه به اینکه شرکت‌های بازرگانی دولتی، پشتیبانی امور دام و خدمات حمایتی بخش کشاورزی، شرکت دولتی هستند، در بودجه برای دریافت تسهیلات این شرکت‌ها، سقف تعیین می‌شد و با این سازوکار حداقل میزان این عملیات فرابودجه‌ای توسط قانون حدگذاری می‌شد، برخلاف رویه فوق در بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۱، دولت پیشنهاد داده است که این شرکت‌ها با تأیید سازمان برنامه و بودجه می‌توانند خارج از سقف مزبور نیز تسهیلات دریافت نمایند.

در پایان و به‌عنوان جمع‌بندی توجه به چند نکته ضروری است:

۱. بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه، مغایر با ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است، چراکه ماده (۲) قانون مزبور صرفاً به‌شرطی که میزان تسهیلات دریافتی از شبکه بانکی توسط شرکت دولتی افزایش نیابد، به سازمان برنامه و بودجه کشور اجازه تأیید تغییر بودجه شرکت‌های دولتی را داده است. **با توجه به این نکته، تصویب این بند مستلزم اخذ دوسوم رأی نمایندگان مجلس شورای اسلامی است.**

---

۱. گزارش شماره ۸۲ وزارت صمت با عنوان صنعت، معدن و تجارت به روایت آمار و اطلاعات (عملکرد ۶ماهه اول ۱۴۰۰)

2. https://amar.maj.ir/Dorsapax/userfiles/Sub65/sava-dey-1400.pdf

۲. فارغ از اینکه شیوه بهینه پرداخت یارانه به آحاد اقتصادی و مصرف کالاهای اساسی چگونه است، دولت باید منابع لازم برای یارانه پرداختی را در بودجه سالیانه لحاظ نماید، اما دولت به‌جای تأمین منابع در بودجه، از شبکه بانکی و بانک مرکزی استقراض می‌کند و از محل افزایش پایه پولی و عدم بازپرداخت منابع بانکی این یارانه را پرداخت می‌کند.

۳. برداشتن سقف استقراض در بند «ز» تبصره «۲» اقدام خلاف رویه و تشدیدکننده بی‌انضباطی مالی در کشور است. دولت در سال ۱۴۰۰ نیز فراتر از سقف مصوب در قانون بودجه از بانک مرکزی و شبکه بانکی تسهیلات دریافت کرده، اما این اقدام را با دریافت مجوز از نهادهای فراقوه‌ای انجام داده است. در سال ۱۴۰۱ دولت قصد دارد حتی بدون اخذ مجوز از نهادهای مزبور این اختیار را داشته باشد که هر میزان که سازمان برنامه و بودجه کشور تأیید کند، از بانک مرکزی و شبکه بانکی استقراض نماید.

۵. در صورت تداوم خشکسالی و حذف ارز ترجیحی، منابع مالی لازم برای تأمین کالاهای اساسی افزایش می‌یابد، در چنین شرایطی برداشتن سقف استقراض از بانک مرکزی و شبکه بانکی به هیچ عنوان به صلاح نیست و می‌تواند منجر به افزایش حجم پایه پولی (از طریق افزایش بدهی دولت و بانک‌ها به بانک مرکزی)، رشد نقدینگی و درنهایت تورم گردد. لذا لازم است سقف و حدودی برای این استقراض مشخص شود.

۶. براساس تکلیف ماده (۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ دولت مکلف است وظایف تصدی‌گری خود درخصوص اقدامات اجرایی خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدامات اجرایی خرید، انبارداری و توزیع اقلام مورد نیاز تنظیم بازار را به تشکل‌های مربوط واگذار نماید. به این معنا که دخالت شرکت‌های دولتی در فرایند تأمین کالاهای اساسی باید محدود به موارد ضروری و استثنایی باشد و این شرکت‌ها نباید رقیب تشکل‌های بخش خصوصی شوند. لذا در صورت انجام اصلاحات لازم در حوزه فعالیت شرکت‌های نامبرده می‌توان از ضرر و زیان هرچه بیشتر آنها و سرایت آن به بودجه و درنهایت افزایش پایه پولی نیز جلوگیری به‌عمل آورد.

بر همین اساس اکیداً پیشنهاد می‌شود بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۱ حذف گردد و این شرکت‌ها صرفاً در چارچوب سقف‌های مندرج در جدول پیوست (۳) قانون بودجه مجاز به دریافت تسهیلات باشند. همچنین ضرر و زیان واقعی شرکت بازرگانی دولتی ایران که متولّی اصلی تأمین کالای اساسی گندم با قیمت یارانه‌ای است و همچنین سایر شرکت‌های دولتی فعال در زمینه تأمین و توزیع محصولات اساسی کشاورزی به‌طور کامل در مصارف بودجه لحاظ گردد.