

برداشت از حساب ذخیره ارزی برای پرداخت بدهی دولت به بانک ها و افزایش سرمایه دولت در بانک ها



عواید ارزی حاصل از نفت در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت مکلف است نسبت به ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» اقدام کند. مطابق بند «الف» این ماده از سال ۱۳۸۴ مازاد عواید حاصل از نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در این قانون، در حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی ایران تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» نگهداری می‌شود.

مطابق بند «ج» این ماده، استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تامین مصارف بودجه عمومی دولت، صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام این قانون، و عدم امکان تامین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی، مجاز خواهد بود. در چنین صورتی، دولت می‌تواند در فواصل

چندی پیش، دولت برای پرداخت بدهی خود به بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها، لایحه‌ای را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد تا مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال طی دو سال از حساب ذخیره ارزی برداشت کند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ هشتم مهر ۱۳۷۸ نظر کارشناسی خود را درباره این لایحه اعلام کرد و در این مورد به هفت اشکال اشاره کرد.

ابتدا نگاهی داریم به قانون ایجاد حساب ذخیره ارزی، بعد به تشریح دیون دولت به بانک‌ها می‌پردازیم و سرانجام گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره ارزیابی اهداف لایحه، اشکالات حقوقی لایحه، اثرات لایحه و پیشنهادهای این مرکز را خواهیم آورد.

ایجاد حساب ذخیره ارزی

ماده یک قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در تاریخ ۲۵ مهرماه ۱۳۸۳ به دولت ابلاغ شده است، می‌گوید: به منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از

به جای برداشت از
حساب ذخیره ارزی،
در واگذاری
بانک‌های مشمول
واگذاری تسریع
شود.



پول فروش نفت، درآمد دولت نیست، سرمایه ملت است.

مؤسسات دولتی به عهده گرفته‌اند، در بیشتر موارد براساس تضمین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا گهگاه جهت رفع نیازهای کوتاه مدت دستگاه‌های مزبور قرار گرفته است. برخی از این وجوه جنبه تنخواه‌گردان داشته و باید پس از اجرای برنامه تنظیمی به بانک بازگردد، ولی بعضا با عدم پرداخت به موقع این اعتبارات، در زمره دیون دولت شمرده می‌شود. برخی از این تسهیلات نیز بر مبنای تکالیف تبصره‌های بودجه‌ای پرداخت شده است.

(۲) دیون مستقیم دولت: دیون ناشی از تضمین بخشی از سود تعیین شده و تکلیف شده تسهیلات بانکی و دیون ناشی از انتشار اوراق مشارکت در این گروه قرار دارند. در سه سال اخیر، در دو لایحه دیگر نیز بحث برداشت از حساب ذخیره ارزی بابت بدهی‌های دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها مطرح شده است: (۱) در ماده سه الحاقی لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال پیش بینی شده بود که در نهایت در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب نرسید.

(۲) لایحه اصلاح ماده یک قانون برنامه چهارم توسعه و تسویه بدهی‌های دولت به بانک‌ها که در تاریخ ۸۵/۱۰/۲۳ به مجلس تقدیم شد و هنوز به تصویب نرسیده است. در این لایحه ۳۵ هزار میلیارد ریال برداشت از حساب ذخیره ارزی پیش بینی شده است. لایحه اخیر دولت تقریبا همان ماده سه الحاقی لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، با این تفاوت که زمان آن به جای سه سال، طی دو سال پیش بینی شده است و هم چنین سهم بانک‌های دولتی در لوائح اخیر مشخص نشده است.

زمانی سه ماهه، از موجودی حساب ذخیره ارزی پرداخت نماید و معادل ریالی این وجوه، به حساب درآمد عمومی دولت واریز می‌شود.

این بند تاکید دارد که استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تامین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است.

هم چنین به دولت اجازه داده شده است که حداکثر ۵۰ درصد مانده موجودی حساب ذخیره ارزی را برای سرمایه‌گذاری و تامین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی بخش غیردولتی اختصاص دهد تا از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک‌های ایرانی خارج از کشور به صورت تسهیلات با تضمین کافی در اختیار بخش دولتی قرار گیرد. به علاوه، ۱۰ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی هم به صورت ارزی-ریالی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های موجه بخش کشاورزی و سرمایه در گردش طرح‌های توسعه صادرات، توسط بانک کشاورزی در اختیار بخش غیردولتی قرار می‌گیرد.

دیون دولت به بانک‌ها

همان‌طور که قبلا اشاره شد، این لایحه جدید با هدف پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها، قصد دارد تا مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال طی دو سال از حساب ذخیره ارزی پرداخت کند.

سابقه موضوع دیون دولت به بانک‌ها هم بدین صورت است که دیون دولت به بانک‌ها را می‌توان در یک برداشت به دو نوع کلی تقسیم کرد:

(۱) دیون غیرمستقیم یا دیون شرکت‌ها و مؤسسات دولتی: این نوع از دیون مربوط به مواردی است که تسهیلات بانک‌ها برای اجرای وظایفی که شرکت‌ها و

طبق ماده یک قانون برنامه چهارم توسعه، دولت اجازه ندارد برای بانک‌ها از حساب ذخیره ارزی برداشت کند.

باید تسهیلات جدید بانک‌ها از محل منابع لایحه، به کارهای تولیدی و اشتغال‌زا تخصیص یابد.

راهی دراز و سرنوشتی مبهم در
انتظار این لایحه است.



محاسباتی به عهده چه دستگاهی است و پرداخت توسط چه دستگاهی انجام می‌شود. این امر مغایر با اصول ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی و ماده ۱۱ قانون محاسبات عمومی و ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور است.

اثرات لایحه

محاسبه آثار لایحه از لحاظ نقدینگی و تورم به فروض متعددی بستگی دارد. با فرض برداشت ۷۵ هزار میلیارد ریال از حساب ذخیره ارزی در یک سال و فرض ناتوانی بانک مرکزی در خنثا کردن افزایش پایه پولی اولیه، اثرات لایحه عبارت است:

- (۱) پایه پولی در یک سال ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت.
- (۲) نقدینگی ۳/۲ درصد در یک سال افزایش خواهد

ارزیابی و نقد اهداف لایحه

(۱) اتمام طرح‌های نیمه تمام دولتی: این هدف لایحه می‌توانست با برداشت مستقیم از حساب ذخیره ارزی برای طرح‌های عمرانی محقق گردد.

(۲) بهبود تولید و اشتغال: در صورتی این هدف لایحه محقق خواهد شد که تسهیلات جدید بانک‌ها از محل منابع لایحه به کارهای تولیدی و اشتغال‌زا تخصیص یابد، در حالی که در لایحه پیشنهادی چنین الزامی برای بانک‌ها پیش بینی نشده است. از طرف دیگر، تورم احتمالی لایحه به تولید و اشتغال آسیب خواهد رساند.

(۳) کمک به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: این هدف لایحه به این مساله بستگی دارد که بانک‌ها، تسهیلات جدید را به دولت و شرکت‌های دولتی و شبه دولتی نپردازند یا به املاک و سهام شرکت‌ها اختصاص ندهند، بلکه به بخش خصوصی و تعاونی تسهیلات دهند. از طرف دیگر، با افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و عدم واگذاری آن‌ها به بخش خصوصی و تعاونی، خصوصی سازی نظام بانکی محدود خواهد بود.

اشکالات حقوقی لایحه

(۱) مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی، ماده یک قانون محاسبات عمومی و ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت. به علاوه، مشخص نیست که رقم متمم بودجه به سقف ماده واحده اضافه می‌شود؟ طبقه‌بندی اعتبارات متمم بودجه (هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا مالی) نیز مشخص نیست.

(۲) طبق ماده یک قانون برنامه چهارم توسعه، دولت اجازه ندارد برای بانک‌ها از حساب ذخیره ارزی برداشت کند.

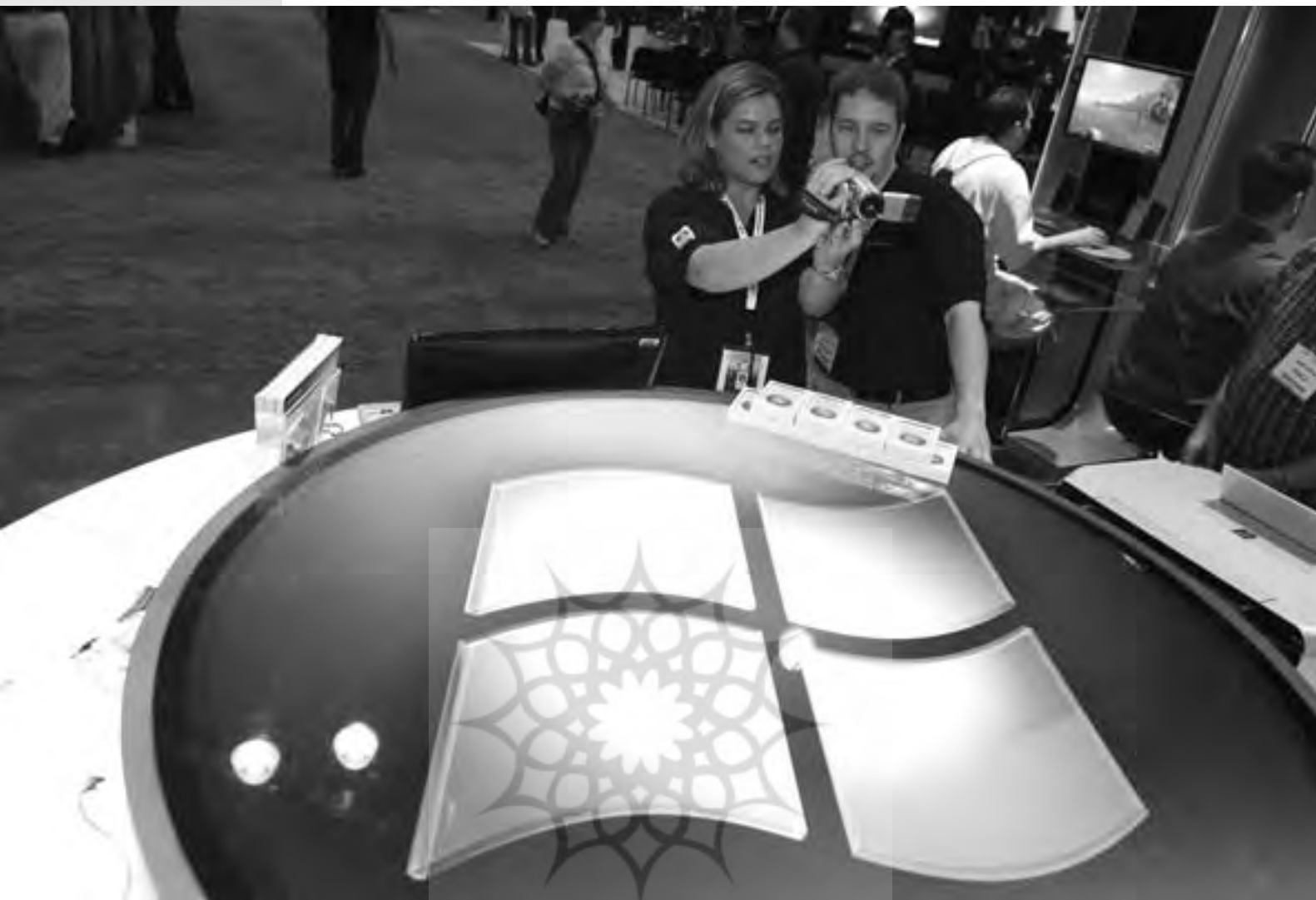
(۳) مشخص نکردن مقوله و ماهیت بدهی دولت در لایحه، در صورتی که بدهی دولت تا پایان سال ۱۳۸۶ مشخص و قطعی شده و ماهیت بدهی دولت به هر یک از بانک‌ها نیز برای دولت قابل دستیابی است.

(۴) ارایه نشدن جدول هشت اصلاحی قانون برنامه چهارم به مجلس.

(۵) طبق بند «ز» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت اجازه داشته است که افزایش سرمایه بانک‌ها را از محل مالیات، سود سهام سهم دولت یا وجوه حاصل از واگذاری بانک‌ها انجام دهد، در حالی که عملکرد دولت در این زمینه مشخص نیست.

(۶) طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که برای اجرا به دولت ابلاغ شده است، دولت باید پنج بانک دولتی را واگذار کند، لذا صحیح نیست که برای آن‌ها تقاضای افزایش سرمایه کند. همچنین طبق بند دو ماده ۲۸ این قانون، سهم بخش غیردولتی در هر سال نباید از ۴۰ درصد برداشت از حساب ذخیره ارزی کمتر باشد، در حالی که در لایحه دولت این سهم نیز احتمالاً رعایت نخواهد شد.

(۷) در لایحه دولت مشخص نشده است که مسوولیت



قسمتی از موجودی حساب ذخیره ارزی باید به کارهای تولیدی و کارآفرینی بخش خصوصی اختصاص یابد.

۳) لازم است که میزان بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر یک از بانک‌ها و نیز میزان افزایش سرمایه دولت در هر یک از بانک‌های دولتی در لایحه مشخص گردد.
 ۴) با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای آن، مناسب‌تر است که به جای برداشت از حساب ذخیره ارزی، در واگذاری بانک‌های مشمول واگذاری تسریع شود و از وجوه حاصل از این واگذاری برای پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها استفاده شود.
 ۵) با توجه به اصل سالانه بودن بودجه، لازم است متمم بودجه نیز یک ساله ارایه شود.

در پایان لازم به یادآوری است که با توجه به اظهارات نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی و تاکید رییس مجلس شورای اسلامی مبنی بر عدم تصویب لوایح تورم زا از سوی مجلس، به نظر می‌رسد که راهی دراز و سرنوشتی مبهم در انتظار این لایحه است.

یافت، اگر بانک‌ها فقط یک بار منابع جدید را وام دهند.
 ۳) نقدینگی ۱۲/۸ درصد افزایش خواهد یافت، اگر محاسبات براساس رابطه پایه پولی و ضریب فزاینده نقدینگی صورت گیرد.
 ۴) با توجه به افزایش نقدینگی، تورم لزوماً افزایش خواهد یافت، هر چند نه به اندازه نقدینگی.
 ۵) اگر وام‌های جدید بتوانند تولید و اشتغال را افزایش دهند، از آثار تورمی لایحه کاسته خواهد شد.

پیشنهادها

۱) دولت باید جدول شماره هشت قانون برنامه چهارم را ارایه دهد تا تصویر منابع ارزی، میزان استفاده از این منابع و موجودی حساب ذخیره ارزی مشخص گردد.
 ۲) لازم است جدول بدهی‌های دولت حاوی موضوع بدهی و بانک طلبکار، مستندات بدهی، زمان بدهی، دلیل عدم پرداخت بدهی، مقدار اصل، سود و دیرکرد بدهی همراه با تاییدیه سازمان حسابرسی ارایه گردد.

استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تامین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است.