

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۴۲. تکالیف مرتبط با بانک مرکزی

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۹۰۷

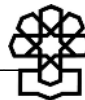
اسفندماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۲	چکیده
۳	مقدمه
۴	بررسی جایگاه بانک مرکزی و ارائه پیشنهاد
۱۳	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۴۲. تکالیف مرتبط با بانک مرکزی

راهنماهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی

در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبنای قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل و نقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟

- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهاد‌های جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به‌خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهنماهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهنماها و رویکردها» شماره مسلسل

۲۲۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

هدف اصلی این گزارش توجه به این نکته است که تعیین تکالیف مختلف و اعمال و اجرای سیاست پولی نباید موجب کاهش قدرت سیاست‌های پولی شود. در این راستا توجه به نکات ذیل ضروری است:

۱. استفاده از حدود ۱۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار خط اعتباری یا سپرده‌گذاری (موضوع جزء «۱۱-۳» و جزء «۸-۱») با نرخ مبادله‌ای می‌تواند حدود ۳۳۰ هزار میلیارد ریال نقدینگی ایجاد کند که اثرات تورمی آن نامشخص است.
 ۲. محل تأمین خطوط اعتباری یا سپرده‌گذاری توسط بانک مرکزی مبهم و نامشخص است. به نظر می‌رسد منابع انباشت شده ناشی از افزایش قیمت سکه و ارز در سال ۱۳۹۱ برای این موارد استفاده خواهد شد که آثار تورمی شدیدی می‌تواند به‌همراه داشته باشد.
 ۳. براساس تجربه عملیاتی بانک‌های دولتی این منابع عمدتاً به بخش دولتی و با نرخ‌های مورد تشخیص دولت پرداخت خواهد شد.
- با عنایت به نکات فوق گزارش پیش‌رو تلاش می‌نماید نسبت به کاهش آثار منفی تکالیف بودجه‌ای مرتبط با بانک مرکزی پیشنهادهای مفیدی را ارائه نماید.



قبلاً بودجه را سند پیش‌بینی دخل و خرج یک‌ساله دولت می‌دانستند، اما در حال حاضر به دلیل تغییرات گسترده در نقش، کارکرد و راهبرد انجام وظایف دولت‌ها در طی زمان، بودجه به سند سیاست‌گذاری سالیانه جهت اداره کشورها تبدیل شده و از این منظر مورد توجه قوه مقننه و مجریه قرار می‌گیرد. در این سند نشان داده می‌شود دولت وظایف خود (تأمین و ارتقای عدالت، امنیت، سلامت، آموزش، تنظیم سیاست‌های پولی و مالی، صیانت و ارتقای فرهنگ و...) را با چه هزینه و کیفیتی قرار است انجام دهد و این هزینه را از طریق چه منابعی (مالیات، نفت و...) تأمین می‌کند و این مجموعه عملیات چه تأثیری بر شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و... جامعه دارد.

از طرفی از دیدگاه حقوقی مجلس دارای صلاحیت تصویبی و صلاحیت نظارتی در فرآیند بودجه‌ریزی است. مجلس، از منظر صلاحیت تصویبی، مواردی نظیر راهبردهای دولت در بودجه، راهبردهای دولت برای انجام وظایف خود در هر یک از ابعاد کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، راهبردهای دولت برای انجام وظایف خود در هر یک از ابعاد بخشی (مانند امنیت، سلامت، آموزش و پرورش، صنعت، کشاورزی و...)، میزان انطباق راهبردهای بودجه با شرایط کلان کشور، رعایت مبانی قانونی و... را بررسی می‌کند.

همچنین مجلس وظیفه نظارتی خود را در دو مرحله (حین اجرای بودجه و بعد از اجرای بودجه) بر نتایج مالی و عملیاتی بودجه اعمال می‌نماید. بنیان نظری اعمال این نظارت دستیابی به این هدف است که دولت کشور را با چه هزینه‌ای و با چه کیفیتی

اداره می‌کند.

با عنایت به مطالب فوق‌الذکر گزارش پیش رو تلاش می‌نماید، نقش و جایگاه بانک مرکزی را در اجرای سیاست‌های مالی مورد تحلیل قرار داده و در راستای حفظ و تقویت استقلال بانک مرکزی پیشنهادهای مناسبی ارائه نماید.

بررسی جایگاه بانک مرکزی و ارائه پیشنهاد

در این بخش بندهای مربوط به بانک مرکزی و نظام بانکی که به‌طور غیرمستقیم بانک مرکزی را درگیر می‌کند، مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱. بخش نفت و گاز

۱-۱. بند «۳» جزء «۱۰»

با عنایت به اینکه موضوع جزء «۱۰-۳» انتشار صکوک نفتی و یا اوراق مشارکت ارزی به ارزش ۱۰ میلیارد دلار است که بانک مرکزی را به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد و در صورتی که منابع حاصل از آن در داخل کشور تبدیل به ریال شود، آثار تورمی به همراه خواهد داشت، اصلاح و تکمیل جزء مذکور به نحو زیر پیشنهاد می‌شود:

جزء «۱۰-۳» - «به وزارت نفت اجازه داده می‌شود منحصراً برای تأمین مصارف سرمایه‌ای از طریق شرکت‌های تابعه، منوط به تعهد و بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ارزی و یا صکوک نفتی از محل منابع داخلی شرکت‌های یاد شده،



با تشخیص و مسئولیت وزیر و مدیرعامل شرکت مربوط با تأیید وزارت اقتصادی و دارایی (سازمان بورس و اوراق بهادار) و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با رعایت قوانین و مقررات در سقف ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار اوراق مذکور را به فروش برساند. اوراق مذکور صرفاً به صورت ارزی منتشر شده و بانک مرکزی مجاز به تبدیل وجوه ارزی حاصله از فروش اوراق مشارکت به ریال را ندارد».

۱-۲. بند «۳» جزء «۱۱»

این جزء مربوط به تخصیص خط اعتباری توسط بانک مرکزی به ارزش ۱۰ میلیارد دلار از محل منابع ارزی خود جهت طرح‌های بالادستی نفت و گاز در حوزه‌های مشترک و غیره می‌باشد. در این راستا تخصیص خط اعتباری ارزی مذکور دارای چند نکته مهم می‌باشد که اولاً مشخص نیست نرخ سود آن توسط چه مرجعی و در چه سطحی تعیین می‌شود و ثانیاً منبع تأمین آن مشخص نیست. زیرا بانک مرکزی مشخص نیست از چه محلی آن را تأمین خواهد کرد. هرچند در جزء «۱۱-۳»، بانک مرکزی مجاز شمرده شده است، اما تبصره ذیل باید در انتهای جزء مذکور اضافه شود:

«تبصره - تخصیص خط اعتباری فوق توسط بانک مرکزی اولاً باید براساس نرخ سود رایج بوده و ثانیاً نباید موجب افزایش پایه پولی و ایجاد نقدینگی جدید و افزایش تورم در اقتصاد کشور شود».

۲. بخش حمایت از تولید

در جزء «۸-۱» به بانک مرکزی اجازه داده شده است، معادل ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار نزد بانک‌های تخصصی، سپرده‌گذاری نماید تا جهت تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی بخش غیردولتی تخصیص یابد.

با عنایت به اینکه انجام این امر و استفاده ریالی از آن موجب افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، افزایش پایه پولی، افزایش نقدینگی و در نهایت افزایش تورم می‌شود و از طرفی محل تأمین و نحوه نرخ‌گذاری آن نیز مشخص نمی‌باشد، پیشنهاد می‌شود جزء «۸-۱» حذف و عبارت ذیل جایگزین آن شود:

«جزء «۱-۸»- بانک‌های عامل موظفند در راستای حمایت از تولید ملی، با رعایت قوانین و مقررات و با معرفی وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت، اعطای تسهیلات از محل منابع داخلی خود را جهت تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی بخش غیردولتی در اولویت قرار دهند».

۳. بخش واگذاری

۳-۱. جزء «۱-۱-۱۳»

براساس جزء مذکور بانک مرکزی اجازه یافته است به‌منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ ۵ میلیارد دلار در بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید. با عنایت به اینکه طبق ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، باید اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و



اعتبار صورت گیرد، اعمال چنین تکالیفی مغایر با ماده فوق می‌باشد. همچنین این امر منجر به کاهش ذخایر ارزی بانک مرکزی در شرایط اقتصاد مقاومتی خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود جزء «۱-۱-۱۳» حذف شود.

۳-۲. جزء «۱-۲-۱۳»

جزء مذکور نیز درخصوص اجازه تأمین ۱۰ میلیارد دلار خط اعتباری خارج از کشور جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی توسط بانک مرکزی است. با عنایت به اینکه تأمین این میزان از نقدینگی در شرایطی که ضریب فزاینده نقدینگی بیش از ۵ می‌باشد، در صورت مدیریت نادرست که سابقه آن نیز وجود دارد، زمینه اتلاف منابع، بدهکاری بانکها، افزایش پایه پولی و تورم را به همراه خواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود تبصره ذیل به آن اضافه شود:

«تبصره - بانک مرکزی تحت هر شرایطی موظف به حفظ ارزش پولی ملی

است و اجرای این جزء در صورتی امکانپذیر خواهد بود که به هدف فوق آسیبی

نرساند».

۴. حوزه بازار سرمایه

صدر بند «۲۳» مربوط به واریز مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات تا پایان سال ۱۳۹۱ به ردیف درآمدی ۲۱۰۶۰۲ ازسوی بانکهای عاملی است که مبالغ فوق را به متقاضیان پرداخت نکرده‌اند. لذا واریز مبلغ فوق به حساب منابع حاصل از برگشتی از محل تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده)، امری درست و منطقی است.

ذیل این بند تکلیف دیگری نیز دارد و آن هم اینکه این منابع برگشتی باید به حساب افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و یا پرداخت وجوه اداره شده اختصاص یابد. شایان ذکر است در شرایطی که دولت به دلیل کاهش درآمدهای نفتی و مشکلات بودجه‌ای با کمبود منابع مواجه است و بدهی دولت نیز به بانک‌های دولتی در سطح بالایی قرار دارد تصویب بند «۲۳» جهت تسویه کاهش بدهی دولت به بانک‌ها مورد تأکید می‌باشد. این امر می‌تواند به بهبود کفایت سرمایه بانک‌ها نیز کمک نماید.

۵. بخش پولی و اوراق مشارکت

۵-۱. بند «۲۹»

بانک مرکزی براساس بند «۲۹» مجاز است اقدامات لازم را جهت چاپ و انتشار ایران چک بانک مرکزی با مسدود نمودن معادل ریالی مبالغ ایران چک‌های منتشره به عمل آورد. با عنایت به عملکرد نادرست بانک مرکزی در این زمینه در سال‌های قبل که به جای مسدود کردن معادل ریالی مبالغ ایران چک، اقدام به اخذ سود از بانک‌های عامل کرده است و از این طریق زمینه افزایش نقدینگی و تورم را فراهم نموده است، پیشنهاد می‌شود بند «۲۹» به شرح ذیل اصلاح شود:

«بند «۲۹» - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است صرفاً با مسدود نمودن معادل ریالی مبالغ ایران چک‌های بانک مرکزی تحت نظارت هیئت بر اندوخته اسکناس موضوع ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی، اقدام به چاپ و انتشار ایران چک بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نماید.



تبصره- در صورتی که بانک مرکزی در نظر داشته باشد اسکناس‌های با ارقام درشت‌تر چاپ کند، چاپ ایران چک ممنوع خواهد بود».

۲-۵. بند «۲۶»

براساس بند «۲۶»، بانک‌های عامل موظفند جهت تضمین بازپرداخت تسهیلات ریالی و ارزی قراردادهای توسعه مترو قطار شهری شهرداری‌های کشور اموال، املاک و طرح‌های دارای توجیه اقتصادی، فنی و مالی شهرداری‌های ذیربط را بپذیرند.

شایان ذکر است طبق ماده (۹۱) قانون برنامه پنجم توسعه، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظفند قبل از اعطای هرگونه وام و تسهیلات به مشتریان، نسبت به اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری آنها براساس دستورالعمل بانک مرکزی اقدام نمایند و مدیران عامل و هیئت مدیره بانک‌ها صرفاً مجاز به پرداخت تسهیلات به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی هستند.

لذا با وجود ماده (۹۱) قانون برنامه، بند «۲۶» زائد و مشکل‌آفرین خواهد بود و

لذا پیشنهاد حذف آن مفید است.

۳-۵. بند «۳۱»

براساس این بند به دولت اجازه داده شده است که اصل و فرع تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی که به عاملیت بانک‌های دولتی و بانک‌هایی که دولت در آنها سهام دارد و صرف اعطای تسهیلات شده است را به حساب تسویه بدهی و افزایش سرمایه دولت نزد این بانک‌ها منظور نماید.

در این زمینه نیز باید عنوان کرد که تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره

ارزی سهم بخش غیردولتی است که طبق قانون یا باید به خزانه واریز شود و یا طبق جزء «۴» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، به صندوق توسعه ملی واریز شود تا جهت پرداخت تسهیلات به بخش غیردولتی مجدداً مورد استفاده قرار گیرد. لذا پیشنهاد می‌شود بند «۳۱» حذف شود.

۴-۵. بند «۳۲»

بند «۳۲» صادرکنندگان کالا و خدمات را مکلف به عرضه درآمدهای ارزی خود به نرخ مبادله‌ای به نظام بانکی کشور کرده است.

اینکه صادرکنندگان کالا و خدمات مکلف به ارائه درآمد ارزی خود به نظام بانکی باشند، در شرایط اقتصاد مقاومتی منطقی است. اما نحوه و نرخ آن باید به نحوی باشد که آنها تشویق به این کار شوند. زیرا تکلیف به فروش ارز به نرخ مبادله‌ای، انگیزه آنها را برای افزایش صادرات کاهش داده و ممکن است مفاسد دیگری را نیز به همراه داشته باشد. لذا پیشنهاد می‌شود بند «۳۲» حذف و بند ذیل جایگزین آن شود:

«صادرکنندگان کالا و خدمات مکلفند درآمدهای ارزی خود را جهت تأمین نیازهای ارزی گروه‌های کالایی و مصارف خدماتی اولویت‌دار براساس نرخ توافقی بانک مرکزی و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی کشور در اختیار واردکنندگان قرار داده و یا خود رأساً نسبت به واردات کالاها و خدمات اولویت‌دار مورد تأیید کارگروه موضوع بند «۲۲» این قانون اقدام نمایند.»

**۵-۵. بند «۳۳»**

براساس بند «۳۳» امکان فروش اموال و دارایی‌های بدهکاران بانکی توسط خود بانک‌ها فراهم شده است، به نحوی که قیمتگذاری این اموال و دارایی‌ها نیز در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است.

با عنایت به اینکه قانونگذار در ماده (۹۱) قانون برنامه پنجم توسعه اختیارات کافی را به بانک‌ها داده است که در اخذ وثایق و اعتبارسنجی مشتریان دقت لازم و کافی را به عمل آورند؛ و با عنایت به اینکه ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت در این خصوص تعیین تکلیف کرده است، لذا پیشنهاد می‌شود بند «۳۳» لایحه حذف شود. زیرا بخش دوم آنکه اختیار تعیین قیمت و فروش اموال بدهکاران را بعد از یک بار مزایده به بانک‌ها واگذار کرده است ناعادلانه و یک‌طرفه است.

۵-۶. صدر بند «۳۴»

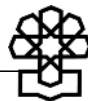
طبق بند مذکور، دولت اجازه یافته است که بدهی‌های غیرجاری واحدهای تولیدی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی اسلامی ایران را به روش مصالحه با طرفین تسویه نماید. در این خصوص باید عنوان کرد که اولاً، بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی غیردولتی را نمی‌توان براساس تصمیم دولت مدیریت کرد، زیرا سهامداران آن بخش غیردولتی است و ورود دولت به این حوزه منطقی نیست. ثانیاً در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ بند مناسبی در این زمینه وجود داشت. لذا با عنایت به تالی فاسدی که امکان دارد این بند به‌همراه داشته باشد پیشنهاد می‌شود صدر بند «۳۴» حذف شده و بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ برای سال ۱۳۹۲ تنفیذ شود.

۶. بخش ایثارگران

بند «۶۱» - براساس بند «۶۷» بانک مرکزی موظف شده است از طریق بانک‌های عامل در سال ۱۳۹۲ به تعداد یکصد هزار نفر از جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر، آزادگان و فرزندان شهدا، فرزندان جانبازان بالای ۷۰ درصد، همسران و والدین شهدای فاقد مسکن که قبلاً از زمین یا مسکن دولتی استفاده نکرده‌اند تسهیلات خرید مسکن اعطا نماید. این امر در راستای اجرای بند «ل» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه پیشنهاد شده است.

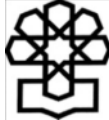
درخصوص این بند نیز باید عنوان کرد که حمایت از خانواده معظم ایثارگران امری پسندیده و ستودنی است که باید در چارچوب قانون صورت گیرد. اما بند «ل» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت مسکن و شهرسازی (دولت) را موظف به این کار کرده است و بانک مرکزی در این خصوص مسئولیتی ندارد. با عنایت به اینکه افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی پایه پولی و تورم را افزایش می‌دهد و از این طریق قدرت خرید کل جامعه را کاهش می‌دهد، لذا پیشنهاد می‌شود، بند «۶۷» حذف و متن ذیل جایگزین آن شود:

«بند «۶۷» - وزارت مسکن و شهرسازی (دولت) موظف است در سال ۱۳۹۲ به تعدادی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد برای جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر و... فاقد مسکن که قبلاً از زمین یا مسکن دولتی استفاده نکرده‌اند، واحد مسکونی مناسب تهیه و در اختیار آنها قرار دهد. این امر در راستای اجرای بند «ل» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد.»



منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه پنجم توسعه کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۰۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۴۲. تکالیف مرتبط با بانک مرکزی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: صمد عزیزنژاد

ناظر علمی: احمد شعبانی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه ۱۳۹۲

۲. تکالیف

۳. بانک مرکزی

۴. اوراق

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۷