

شماره چاپ: ۱۱۵

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۱۰۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۴/۳۰

«لایحه احکام مورد نیاز اجرای

برنامه ششم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید»

(تورم)

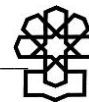
کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۰۶۰

مهرماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۴
۱. ساختار نهادی دستیابی به تورم تکرریمی و پایدار.....	۵
۱-۱. اصلاحات مالیه عمومی.....	۵
۱-۲. اصلاحات پولی و مالی.....	۸
۲. ظرفیت‌های موجود در لایحه برنامه ششم برای دستیابی به تورم تکرریمی و پایدار.....	۹
۳. نقدی بر لایحه برنامه ششم و بررسی ظرفیت‌های اصلاحی مرتبط با تورم.....	۱۰
۳-۱. محوریت نداشتن تورم.....	۱۰
۳-۲. انتقادات وارده بر انضباط مالی دولت.....	۲۳
۴. جدول پیشنهادات اصلاحی و الحاقی برنامه ششم برای دستیابی به تورم تکرریمی و پایدار.....	۳۳
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۴۰
پیوست - نگاه ضدتورمی در برنامه‌های توسعه اقتصادی.....	۴۲
منابع و مأخذ.....	۴۵



«لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه
اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) -
ویرایش جدید» (تورم)

چکیده

برقراری ثبات در محیط اقتصاد کلان از الزامات دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و اشتغالزا بوده و در این میان کاهش تورم و دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی (زیر ۵ درصد) و پایدار اصلی‌ترین مؤلفه و نمایانگر ثبات اقتصادی است. اهمیت بالای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار به‌خصوص در ایران که سال‌ها از تورم‌های دورقمی و مزمن رنج می‌برد، باعث می‌شود تا دستیابی به این هدف تورمی در اولویت سیاست‌های اقتصادی و قوانین و مقررات مرتبط با سیاستگذاری‌های پولی و مالی قرار گیرد. در این راستا قانون برنامه ششم به‌عنوان یک سند بالادستی که مهم‌ترین اولویت‌های اقتصادی کشور در ۵ سال آینده را مشخص می‌کند، ظرفیت قابل توجهی به لحاظ انجام اصلاحات ساختاری مورد نیاز برای دستیابی به اهداف تورمی تعیین شده را داراست.

این مطالعه به‌طور خاص به بررسی رابطه لایحه برنامه ششم و ظرفیت‌های اصلاحی این لایحه در این خصوص می‌پردازد. بررسی لایحه برنامه ششم نشان می‌دهد که هرچند این لایحه در موادی به اصلاحات مرتبط با موضوع تورم پرداخته اما به‌طور کلی کاهش تورم در میان اهداف اصلی لایحه قرار نداشته و همچنین سایر مواد نیز با ساختار مرتبط با سیاستگذاری مناسب برای دستیابی به هدف تورمی تک‌رقمی و پایدار نگاشته نشده و از این رو لازم است تا اصلاحاتی در این زمینه صورت گیرد.

به‌منظور ارائه اصلاحات در زمینه دستیابی به اهداف تورمی لازم است تا ریشه‌های تورم مزمن در ایران بررسی شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مجموعه‌ای از اصلاحات در زمینه بانک مرکزی، شبکه بانکی و مالیه عمومی لازم است تا مسیر کاهشی تورم به سمت تورم تک‌رقمی و پایدار ادامه یابد.

از آنجایی که طبق قانون بانک مرکزی متولی اصلی حفظ ارزش پول ملی و کنترل تورم است، اصلاحات در بانک مرکزی به‌منظور تعیین اهداف تورمی برای این بانک، تأمین استقلال بانک مرکزی، تفکیک شئون بانک مرکزی و تعیین دو شأن سیاستگذاری و تنظیم‌گری (نظارت)، پاسخگویی و شفافیت این نهاد و همچنین تقویت بستر سیاستگذاری پولی از مهم‌ترین اصلاحات لازم در این زمینه است.

همچنین در حال حاضر مشکل تنگنای اعتباری بانک‌ها، بحران مطالبات غیرجاری و سایر مشکلاتی از قبیل فعالیت بنگاهداری بانک‌ها، دارایی‌های مسموم و غیره نیز ارتباط تنگاتنگی با موضوع تورم پیدا کرده است که به‌منظور حفظ ثبات مالی و سپس دستیابی به اهداف تورمی لازم است تا اصلاحات لازم

در این زمینه نیز شکل گیرد.

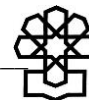
سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی به معنای تأمین منابع مورد نیاز برای مخارج دولت از طریق شبکه بانکی و بانک مرکزی و همچنین تأمین معادل ریالی درآمدهای ارزی دولت توسط بانک مرکزی و مجموعه تکالیف متعدد دولت به شبکه بانکی که منجر به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود، نیز یکی از اساسی‌ترین دلایل تورم مزمن در اقتصاد ایران است که لازم است اصلاحاتی در این زمینه صورت گیرد. علاوه بر آن، مسئله سرکوب مالی دولت است که به‌طور مشخص به تعیین نرخ‌های پایین برای شبکه است که منجر به بروز معضلاتی جدی در نظام بانکی کشور و سپس کل اقتصاد می‌شود و لازم است در این زمینه نیز اصلاحاتی جدی صورت پذیرد.

لایحه برنامه ششم ظرفیت‌های قابل توجهی در زمینه اصلاحات نام برده شده در بالا را داراست. در این میان رونق بازار بدهی به‌منظور تأمین منابع مورد نیاز برای دولت بدون دست‌اندازی به منابع بانکی همزمان با ایجاد انضباط مالی برای جلوگیری از ایجاد تعهدات جاری و بدون قاعده برای دولت و نیز برقراری مقدمات لازم برای اصلاح نظام بانکی، ممنوعیت استقراض مستقیم دولت از شبکه بانکی، کاهش مخارج عمومی از طریق اصلاح رویه‌ها و تأمین بستر مناسب سیاست پولی برای بانک مرکزی از ظرفیت‌های برنامه ششم بوده که در این میان در لایحه به دو امر کاهش مخارج عمومی دولت و رونق بازار بدهی (در قالب مواد (۴)، (۱۰) و (۶) لایحه) پرداخته شده و سایر موارد مغفول مانده است.

همچنین الزام دولت به انجام اصلاحاتی در ساختار بانک مرکزی و شبکه بانکی و قوانین مادر مربوط به آنها نیز باید مورد توجه قرار گیرد که در این لایحه برخی از آنها در قالب ماده (۲۷) مورد توجه قرار گرفته و سایر اصول مغفول مانده که لازم است پیشنهادات اصلاحی در این زمینه نیز اعمال شود.

الزام دولت به ارائه یک قاعده مالی که رابطه نفت، دولت و بانک مرکزی را مشخص کند از مهمترین اصول مغفول مانده در لایحه برنامه ششم است که در این مطالعه پیشنهاداتی به صورت حذف یا اصلاح مواد فعلی لایحه یا الحاق موادی به آن در این خصوص ارائه شده است. به‌منظور درک بهتر ساختار گزارش پیش‌رو، جدول ۱ خلاصه‌ای از آنچه در این مطالعه مورد بررسی قرار می‌گیرد را نشان می‌دهد. همچنین کلیه پیشنهادات اصلاحی و الحاقی به برنامه ششم در راستای مطالب عنوان شده در این مطالعه، در جدول ۵ در بخش انتهایی ارائه شده است.^۱

۱. هدف از ارائه جداول ۱ و ۵ در ابتدا و انتهای گزارش آن است که خواننده احتمالی این گزارش که فرصت مطالعه تمامی مطالب عنوان شده را ندارد، با مطالعه این دو جدول به خلاصه‌ای از کل ساختار گزارش، فرآیند بررسی و در نهایت پیشنهادات ارائه شده به همراه اظهارنظر کارشناسی درخصوص هر پیشنهاد، دست یابد.



جدول ۱. صورت کلی گزارش برنامه ششم و تورم

بخش سوم گزارش و بخش چهارم گزارش (جدول ۵)	بخش سوم گزارش	بخش دوم گزارش	بخش اول گزارش		
پیشنهاد	وضعیت فعلی برنامه	ظرفیت برنامه		مالیه عمومی	ساختار نهادی دستیابی به تورم تکرقمی و پایدار
تکلیف به دولت برای ارائه قاعده تا پایان سال اول برنامه	---	از طریق احکام دائمی	قاعده مالی		
نیاز ضروری به اصلاحات	ماده (۶)	مجوز از طریق برنامه	بازار بدهی		
مناسب	ماده (۴) و ماده (۱۰)	از طریق برنامه	کاهش مخارج (غیرنهادی)		
پیشنهاد بند الحاقی به ماده (۴)	---	آغاز از طریق برنامه	ممنوعیت استفاده از سایر منابع (غیرنهادی)		
نیاز به اصلاحات ضروری پیشنهاد بند الحاقی به ماده (۲۷)	ماده (۱)	برنامه و احکام دائمی	تعیین هدف بانک مرکزی	پولی و مالی (بانک مرکزی و شبکه بانکی)	
مناسب پیشنهاد اصلاحات از طریق احکام دائمی	ماده (۲۷)	تقویت از طریق برنامه - نیاز به احکام دائمی	تفکیک شئون بانک مرکزی		
پیشنهاد بند الحاقی به ماده (۲۷)	---	تقویت از طریق برنامه - نیاز به احکام دائمی	بستر سیاست پولی		
تکلیف به دولت برای ارائه احکام دائمی تا پایان سال اول برنامه	---	نیاز به احکام دائمی	سایر اصلاحات بانک مرکزی و شبکه بانکی		

مقدمه

قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) از کانال بررسی، اصلاح و تصویب برنامه‌های ۵ ساله توسعه اقتصادی و همچنین بودجه‌های سالانه و سایر قوانین و مقررات مربوطه می‌تواند نقش جدی و بی‌بدیلی در تعیین جهت آتی تورم داشته باشد. به همین دلیل قوه مقننه این رسالت را بر دوش دارد تا با اعمال اصلاحات لازم در برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه به‌عنوان سرعت‌گیر دولت در خلق تورم عمل نماید. نرخ تورم به‌عنوان یکی از مهمترین متغیرهای اقتصادی و نقش تعیین‌کننده آن در ثبات اقتصاد کلان از درجه اهمیت بالایی برخوردار بوده و از این رو است که نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین مختلف باید ابعاد تورمی آن را در نظر داشته باشند. به همین جهت دستیابی به هدف تورمی ۵ درصد^۱ و پایدار باید به‌عنوان یکی از رؤس کلی در تصویب همه قوانین و مقررات در نظر گرفته شود.

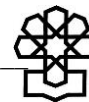
تأثیرگذاری بالای متغیر نرخ تورم در کارکردهای اقتصاد باعث می‌شود که بررسی ابعاد تورمی لایحه برنامه ششم توسعه نیز دارای اهمیت قابل توجهی بوده و مجلس محترم در فرایند تصویب این قانون می‌تواند اقدامات اصلاحی در جهت هماهنگ‌سازی احکام لایحه برنامه ششم توسعه با هدف تورم تک‌رقمی (زیر ۵ درصد) و پایدار را صورت دهد.

این مطالعه به بررسی ابعاد تورمی لایحه برنامه ششم توسعه پرداخته و تلاش دارد تا با مشخص ساختن ظرفیت‌ها و کمبودهای لایحه در این زمینه، پیشنهادات اصلاحی لازم برای دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی و پایدار در سال انتهایی برنامه را ارائه کند.

روند بررسی این مطالعه، از سمت ساختار و اهداف به جهت برنامه حرکت می‌کند. یعنی به جای بررسی لایحه برنامه ششم و بیان ابهامات آن، ابتدا ساختار نهادی دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار بیان شده و سپس لایحه پیشنهادی با آن ساختار تطبیق داده شده و کاستی‌ها و ابهامات آن تبیین شده است. از این رو فرآیند بررسی در ادامه به این صورت خواهد بود که در بخش اول ساختار نهادی برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این بخش به‌طور کلی عنوان خواهد شد که چه الزاماتی برای دستیابی به اهداف تورمی تعیین شده مورد نیاز است. بخش دوم از مطالعه با استفاده از مطالب عنوان شده در بخش اول، ظرفیت‌های موجود در لایحه برنامه ششم که با الزامات عنوان شده تطابق دارند را بررسی خواهد کرد. به‌طور ویژه در این بخش عنوان خواهد شد که چه میزان از الزامات و اصلاحات لازم برای دستیابی به هدف تورمی می‌تواند از طریق برنامه ششم توسعه پیگیری شود.

در بخش سوم با مشخص شدن الزامات و ظرفیت‌ها، لایحه برنامه ششم توسعه ارائه شده از نظر

۱. هرچند دستیابی به تورم تک‌رقمی در مرحله اول مورد نظر است، اما باید توجه داشت که براساس ادبیات اقتصادی، تورم زیر ۵ درصد متضمن ثبات در محیط اقتصاد کلان بوده و کشورهای مختلف جهان نیز برای دستیابی به این هدف تلاش کرده‌اند. از سال ۲۰۱۱ به بعد میانگین جهانی نرخ تورم به زیر ۵ درصد رسیده و از آن زمان نیز روند کاهش‌ی را طی کرده و به ۱/۴۴ درصد در سال ۲۰۱۵ رسیده است.



ابعاد تورمی نقد شده پرداخته و به مهمترین کاستی‌های این لایحه در این زمینه اشاره می‌شود. در انتهای هر یک از قسمت‌های این بخش نیز پیشنهادهای برای بهبود لایحه ارائه شده است. در بخش انتهایی از مطالعه نیز، به منظور دستیابی بهتر به مطالب عنوان شده، پیشنهادات اصلاحی برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار به همراه اظهار نظر کارشناسی در جدول ۵ ارائه شده است. مطالعه این بخش به اشخاصی که فرصت خواندن تمامی مطالب عنوان شده در گزارش را ندارند توصیه می‌شود. همچنین در پیوست نیز رویکرد برنامه‌های توسعه پیشین در خصوص تورم ارائه شده است.

۱. ساختار نهادی دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار

به منظور ارائه ساختار و چارچوبی نهادی برای دستیابی به تورم تک‌رقمی (۵ درصد) و پایدار، لازم است تا ریشه‌های تورم شناسایی شده و راهکارهای لازم متناسب با ریشه‌ها ارائه شود. بررسی‌های صورت گرفته^۱ نشان می‌دهد که دو عامل بانک مرکزی و دولت به‌طور هم‌زمان بر تورم تأثیرگذار هستند. یعنی بانک مرکزی به‌عنوان مسئول اصلی اجرای سیاست پولی تعیین‌کننده تورم بوده و از طرف دیگر از آنجایی که بانک مرکزی در ایران دارای استقلال کافی نیست، سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی در ایران (یعنی تأثیر بودجه و مخارج دولت بر منابع بانک مرکزی) موجب شده تا نحوه درآمد و مخارج دولت فعالیت‌های بانک مرکزی را تحت‌الشعاع قرار داده و از این طریق بر تورم تأثیر بسزایی داشته باشد. بنابراین اصلاحات ساختاری مورد نیاز برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار باید در دو حوزه کلی صورت گیرد:

- اصلاحات ساختاری مرتبط با مالیه عمومی
- اصلاحات ساختاری مرتبط با شبکه بانکی (بانک‌ها و بانک مرکزی و بازارهای مالی).

۱-۱. اصلاحات مالیه عمومی

اعمال اصلاحاتی بر مالیه عمومی و یا به عبارت بهتر نحوه درآمد و مخارج دولت، از رئوس اولیه و ضروریات دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار است. اصلاحات ساختاری لازم در این زمینه را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد:

- تعریف یک قاعده مالی
- بدهی‌های دولت و انتشار اوراق بدهی و بودجه‌ریزی اعتباری

از آنجایی که تاکنون قاعده مالی مشخصی برای بودجه تعریف نشده^۲ و بازار بدهی برای تأمین مالی

۱. از آنجایی که هدف این مطالعه بررسی ریشه‌های تورم در ایران نیست، در اینجا به این موضوع پرداخته نمی‌شود، با اینحال برای مطالعه بیشتر در این زمینه می‌توان به بهادر، کرمی، بیات و مدنی‌زاده (۱۳۹۴) و مدنی‌زاده، کاویانی، عزیزی‌راد و سید مؤمنی (۱۳۹۵) مراجعه کرد.

۲. قاعده‌ای که در حال حاضر سهم دولت و صندوق توسعه ملی از منابع نفتی را تعیین می‌کند در زمره یک قاعده مالی قرار نمی‌گیرد که در متن نیز به آن اشاره شده است.

مخارج دولت وجود نداشته، این دو مورد در زمره اصلاحات ساختاری و نهادی مالی و بودجه برای دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی و پایدار قرار می‌گیرند. پس از ایجاد این ساختارهای ضروری، لازم است تا مؤلفه‌های دیگری مانند کاهش مخارج دولت از طریق اصلاح رویه‌ها و ممنوعیت دولت در تأمین منابع از طرقی غیر از فروش اوراق (از جمله از طریق استقراض از شبکه بانکی) نیز در نظر گرفته شود. در ادامه به ویژگی‌های دو ساختار نهادی نام برده شده در بالا می‌پردازیم.

۱-۱-۱. تعریف یک قاعده مالی

قاعده مالی از طریق تعیین حدود کمی روی مبالغ کل بودجه، میزان کسری آن، مجموع بدهی دولت، نرخ مالیات، میزان و نحوه ورود منابع نفتی به اقتصاد و بودجه دولت، محدودیتی بلندمدت بر سیاست مالی دولت اعمال می‌نماید که نمی‌تواند به راحتی تغییر نماید. فقدان یک قاعده مالی قانونمند در ایران باعث شده تا بودجه دولت در ایران رفتار منظمی نداشته و در مقاطع مختلف با دست‌درازی به منابع شبکه بانکی و یا منابع حاصل از فروش نفت خام، منابع مورد نظر خود را تأمین کند. ارائه یک قاعده مالی برای بودجه دولت در رابطه با سقف بودجه، بدهی‌های دولت، کسری بودجه سالانه، میزان ورود درآمدهای نفتی به داخل کشور و نیز به بودجه، از سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی کاسته و می‌تواند به اصلاح رابطه نفت و دولت و رابطه دولت و بانک مرکزی بیانجامد. بنابراین ارائه یک قاعده مالی گام اول اصلاحات ساختاری خواهد بود.

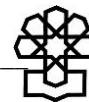
قانون فعلی صندوق توسعه ملی (که سهم صندوق در سال اول برنامه پنجم ۲۰ درصد تعیین شده و سالیانه به آن افزوده می‌شود) متضمن پوشش کسری بودجه در شرایط کاهش درآمدهای نفتی نیست. در حال حاضر بر طبق قانون برنامه پنجم با افزایش ناگهانی قیمت نفت، در حالی که سهم صندوق و بودجه ثابت است، میزان مطلق اختصاص یافته به بودجه افزایش می‌یابد و موجب می‌شود که شوک افزایش درآمدهای نفتی به کل اقتصاد و به بودجه دولت منتقل شود.

همچنین میزان ورود درآمدهای نفتی به کل اقتصاد نیز از مواردی است که در صورت عدم وجود رابطه‌ای مشخص موجبات بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، تغییرات در قیمت ارز و نیز بیماری هلندی را پدید می‌آورد.

پیشنهاد^۱

در همین راستا پیشنهاد می‌شود که دولت در لایحه برنامه ششم ملزم شود که قاعده‌ای مالی با

۱. در این بخش رئیس کلی پیشنهادات که باید در جهت اصلاحات ساختاری صورت گیرد ارائه می‌شود، پیشنهادات ارائه شده در این بخش‌ها صرفاً چارچوب اصلاحی لازم برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار را مشخص کرده و حتی ممکن است برخی از این پیشنهادات ماهیت برنامه‌ای نداشته و قابل طرح در قانون برنامه ششم نباشد، در بخش انتهایی مطالعه پیشنهادات در قالب مواد پیشنهادی اصلاحی ارائه می‌شود.



خصوصیات زیر برای دولت تعریف شود.^۱

– تعیین رابطه‌ای پویا برای سهم صندوق توسعه ملی (به این معنا که به صورت یک سهم ثابت از کل درآمدهای نفتی نباشد)

– افزایش سهم (پویا) صندوق در طول زمان برای کاهش وابستگی بودجه به نفت

– تعیین رابطه‌ای پویا بین بودجه و نفت به نحوی که در زمان رونق و رکود، میزان مطلق اختصاص یافته به بودجه با نوسان جدی مواجه نشود (تعیین سقف‌های ریالی برای منابع و مصارف).

– احیای حساب ذخیره ارزی

– تعیین سهم ورود منابع نفتی به اقتصاد جهت جلوگیری از نوسانات نرخ ارز حقیقی

۲-۱. بدهی‌های دولت و انتشار اوراق بدهی و بودجه‌ریزی اعتباری

گام دوم اصلاحات ساختاری مرتبط با مالیه عمومی دولت، انضباط بخشیدن به مخارج دولت، تعیین و تکلیف بدهی‌های دولت، ایجاد هر نوع بدهی جدید از طریق انتشار اوراق و نیز اعمال سقف ایجاد بدهی متناسب با سائز اقتصاد است.

تا زمانی که سازوکار مناسب برای نحوه تأمین منابع دولت از طریق بدهی وجود نداشته باشد، دولت برای تأمین منابع مورد نیاز به منابع شبکه بانکی دست‌درازی کرده، بانک‌ها نیز کسری خود را با منابع بانک مرکزی تأمین کرده و از این‌رو کنترل تورم از اختیار بانک مرکزی خارج خواهد شد.

همچنین در حال حاضر بدهی انباشته شده دولت به شبکه بانکی و سایر بخش‌های اقتصاد، از مشکلات اصلی مالیه عمومی است که برآورد دقیقی از مقدار آن نیز وجود ندارد. بدهی انباشته شده دولت به شبکه بانکی باعث مسئله نقدینگی برای بانک‌ها ایجاد کرده است، که تداوم این امر ممکن است باعث افزایش نقدینگی از طریق بانک مرکزی شود. همچنین بنگاه‌های اقتصادی طلبکار از دولت را نیز با مشکل کمبود نقدینگی مواجه کرده و خود بدهکاران بانکی نیز شده‌اند و مشکل مضاعفی برای بانک‌ها به وجود آورده‌اند. بنابراین سامان‌بخشی بدهی‌های دولت از اولویت‌های اصلاحات ساختاری مورد نیاز است.

دو موضوع عنوان شده در بالا، یعنی تأمین منابع مورد نیاز دولت از طریق اوراق و همچنین ساماندهی بدهی‌های دولت می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد و رونق بازار بدهی شود که همزمان با آن باید الزاماتی برای کارکرد بهتر آن نیز در نظر گرفته شود. به‌عنوان مثال اوراق بدهی منتشر شده که به طلبکاران داده می‌شود باید تنها بابت بدهی‌های قبلی باشد تا ابتدا بدهی‌های قبلی دولت از این طریق تسویه شود. در ادامه دولت به‌منظور ایجاد بدهی جدید تنها می‌تواند اوراق بدهی را در بازار اوراق بهادار به فروش رسانده و هرگونه بدهی جدید دولت از طریق اوراق باشد. همچنین تعیین یک سطح قابل قبول برای بدهی‌های دولت به‌منظور جلوگیری از افزایش بی‌رویه بدهی‌ها، از ملزومات تبدیل به اوراق کردن

۱. دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌ها پیشنهادهای را درخصوص قاعده مالی دولت برای الحاق به ماده (۴) لایحه برنامه ششم ارائه کرده است. از این‌رو در این مطالعه پیشنهاد قاعده مالی در پیشنهادهای نهایی قرار داده نشده و تنها برای حفظ انسجام چارچوب مورد نیاز برای انضباط مالی دولت، در متن به آن اشاره شده است.

بدهی‌هاست. همچنین، منابع مورد نیاز برای بازپرداخت فرع این اوراق باید در بودجه سالانه دولت لحاظ شود (چرا که اصل این اوراق از هر سال به سال دیگر منتقل می‌شود). با توجه به آنکه برخی از اوراق سررسید بیش از یکسال دارند و بنابراین تعهدی برای سال‌های آتی دولت ایجاد می‌کنند، باید نظام بودجه‌ریزی نیز از بودجه‌های سنواتی به سمت بودجه‌های اعتباری حرکت کند.

با شکل گرفتن بازار اوراق، بانک مرکزی جمهوری اسلامی نیز از طریق خرید و فروش این اوراق می‌تواند به فعالیت عملیات بازار باز بپردازد و این ابزار سیاستگذاری پولی برای بانک مرکزی فراهم خواهد شد. با این حال باید توجه داشت که باید قیودی در این زمینه در نظر گرفته شود.

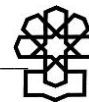
پیشنهاد

به‌منظور سامان‌بخشی به بدهی‌های دولت پیشنهاد می‌شود الزامات زیر در لایحه برنامه ششم در نظر گرفته شود:

۱. اوراق منتشره بدهی‌ای که برای ساماندهی بدهی‌های گذشته دولت منتشر می‌شود برای مخارج دیگر دولت نباشد و باید صرفاً بابت بدهی‌های قبلی و یا سود آنها منتشر شود.
۲. الزام به تأمین منابع برای پرداخت سود اوراق در بودجه دولت
۳. هر نوع بدهی جدید در غالب انتشار اوراق باید باشد (مرتبط با بودجه‌ریزی اعتباری و چنددوره‌ای)
۴. اجازه به بانک مرکزی در خرید و فروش و وثیقه گرفتن اوراق بدهی دولت
۵. محدودیت در میزان بدهی دولت و انتشار اوراق به صورت سهمی از تولید ناخالص داخلی
۶. محدودیت در حجم اوراق در ترازنامه بانک مرکزی (به صورت سهمی از پایه پولی و یا تولید ناخالص داخلی و یا ...).

۱-۲. اصلاحات پولی و مالی

بخش دوم اصلاحات ساختاری مورد نیاز، اصلاحات پولی و مالی است که ناظر بر فعالیت‌های بانک مرکزی است. سازوکار فعالیت و سیاستگذاری بانک مرکزی به‌عنوان متولی اصلی سیاستگذاری پولی و مسئول نرخ تورم، نیاز به اصلاحات ساختاری قابل توجهی دارد که بدون آن، دستیابی به هدف تورمی تک‌رقمی و پایدار ممکن نخواهد بود. صرفنظر از قانون برنامه ششم، این اصلاحات باید در بخش پولی و مالی صورت گیرد، بنابراین در این بخش اصلاحات کلی مورد نیاز بیان شده و سپس با توجه به بُعد بعدی مطالعه که ظرفیت‌های برنامه ششم برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار را مشخص می‌کند، بخشی از این اصلاحات که قابل طرح در برنامه ششم است، عنوان خواهد شد.



رئوس کلی اصلاحات ساختاری مورد نیاز در بخش پولی و مالی به صورت زیر خواهد بود.

- اصلاح قانون بانک مرکزی

- استقلال، پاسخگویی و شفافیت بانک مرکزی
- سیاستگذاری پولی
- نظارت بانکی

- اصلاحات ساختار درونی بانک مرکزی

- بسترهای سیاست پولی

بهادر، بیات، کرمی و مدنی‌زاده (۱۳۹۴) چارچوب کلی اصلاحات مورد نیاز در حیطه سیاست پولی و نظارت بانکی را مطرح کرده‌اند. در حوزه سیاست پولی لازم است اصلاح قانون بانک مرکزی، اصلاحات ساختار درونی بانک مرکزی و بسترهای سیاست پولی مورد توجه قرار گیرند. اصلاح قانون بانک مرکزی شامل: به رسمیت شناختن دو شأن بانک مرکزی، انتخاب اهداف بانک مرکزی و ساماندهی آنها، تأمین استقلال بانک مرکزی، پاسخگویی و شفافیت است. اصلاحات ساختار درونی بانک مرکزی شامل: حوزه تصمیم‌گیری سیاست پولی، حوزه اجرای سیاست پولی و حوزه پاسخگویی و شفافیت است و بسترهای سیاست پولی در بردارنده بسترهای عملیاتی و سازوکار انتقال پولی است.

در بخش‌های بعد از این مطالعه عنوان خواهد شد در لایحه برنامه ششم تا حدودی به محور «تقویت نظارت بانک مرکزی» پرداخته شده اما سایر محورهای مورد نظر نادیده گرفته شده است.

۲. ظرفیت‌های موجود در لایحه برنامه ششم برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار

در قسمت قبل، اصلاحات ساختاری برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار عنوان شد. برخی از این اصلاحات ماهیت برنامه‌ای نداشته و باید در قوانین و مقررات مربوطه انجام شود. برخی دیگر نیز قابل پیگیری در قانون برنامه ششم است که به‌عنوان ظرفیت‌های برنامه ششم در این مطالعه معرفی می‌شود. براساس اصلاحات ساختاری مورد نیاز که در بالا به آنها اشاره شد، ظرفیت‌های برنامه ششم برای انجام این اصلاحات قانونی به صورت زیر شناسایی شده است:

- تعیین هدف تورمی ۵ سال آتی برای بانک مرکزی و مسیر دستیابی به آن از طریق:

- اصلاحات بانک مرکزی (تعیین هدف، پاسخگویی و شفافیت، تقویت نقش نظارتی، سیاستگذاری پولی قاعده‌مند)
- اصلاحات شبکه بانکی (دسته‌بندی بانک‌ها و اعمال تشویق و تنبیه براساس سلامت بانک‌ها، افزایش سرمایه بانک‌ها)

- کاهش سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی از طریق:

- انتشار اوراق بدهی دولت و تسویه بدهی‌ها
- کوچک کردن و کاهش مخارج دولت
- ممنوعیت دولت در استفاده از منابع شبکه بانکی

از میان ظرفیت‌های نام برده شده در بالا در برخی موارد در لایحه برنامه ششم پیشنهادی دولت اشاراتی شده و نیاز به اصلاحات داشته و برخی از آنها مغفول مانده است. در ادامه با بررسی لایحه برنامه ششم براساس ظرفیت‌های ارائه شده در بالا، پیشنهادات اصلاحاتی ارائه خواهد شد.

همچنین از بین اصلاحات مورد نیاز نام برده شده در بخش ساختار نهادی دستیابی به تورم، برنامه ششم دارای ظرفیت کافی برای اصلاحات زیر نبوده و لازم است که در احکام دائمی پیگیری شوند:

- ارائه قاعده مالی
- اصلاحات قانون بانک مرکزی
- اصلاحات قانون بانک‌ها

۳. نقدی بر لایحه برنامه ششم و بررسی ظرفیت‌های اصلاحی مرتبط با تورم

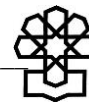
بررسی مواد لایحه برنامه ششم توسعه از منظر ظرفیت‌های این قانون برای دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی و پایدار کمبودهای قابل توجهی را نشان می‌دهد که در ادامه به آن اشاره کرده و پیشنهادات اصلاحی ارائه خواهیم کرد:

۳-۱. محوریت نداشتن تورم

اولین ظرفیت لایحه برنامه ششم در کاهش تورم که در قسمت قبل به آن اشاره شد، تعیین هدف تورمی در لایحه و شکل‌گیری سایر مواد مرتبط با آن براساس هدف تورمی تعیین شده است. نقدی که بر لایحه برنامه ششم در ارتباط با این ظرفیت وارد است آن است که لایحه برنامه ششم با محوریت هدف دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار نگاشته نشده و حتی از اهداف تورمی به‌عنوان اولویت‌های برنامه نام برده نشده است. در ماده اول لایحه نیز نرخ تورم ۸/۹ درصدی به‌عنوان هدف تورمی سال‌انتهای برنامه تعیین شده و این درحالی است که براساس آخرین گزارشات مرکز آمار، نرخ تورم در دوازده ماهه منتهی به مرداد ۱۳۹۴ به ۸/۹ درصد رسیده است.

همان‌طور که عنوان شد، دستیابی به نرخ تورم زیر ۵ درصدی (از آنجایی که این نرخ است که می‌تواند متضمن ثبات اقتصادی باشد) باید در دستور کار قرار گیرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود که دستیابی به نرخ تورم ۵ درصدی و پایدار در زمره اولویت‌های اصلی برنامه قرار گیرد.

تعیین هدف تورمی برای بانک مرکزی و همچنین برنامه ششم از الزامات اصلی دستیابی به این



هدف است. همچنین در این راستا باید اصلاحات مورد نیاز در بانک مرکزی و شبکه بانکی (سایر بانکها و مؤسسات اعتباری بجز بانک مرکزی) صورت پذیرد.

بنابراین در ادامه این بخش به منظور اصلاح برنامه ششم در راستای در محوریت قرار گرفتن تورم و تعیین هدف «نرخ تورم ۵ درصد و پایدار» ابتدا اصلاحات مورد نیاز در بانک مرکزی، سپس اصلاحات مورد نیاز در شبکه بانکی و در انتها مواد پیشنهادی الحاقی مرتبط با این موضوع ارائه خواهد شد.

۱-۳. اصلاحات بانک مرکزی و برنامه ششم

بررسی تجربه کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که قوه مقننه در این کشورها تلاش‌هایی برای کنترل تورم انجام می‌دهد. برای نمونه، میشل (۲۰۱۵) به مجموعه کارهایی که کنگره آمریکا انجام داد تا به بهبود سطح فعالیت‌های اقتصادی و کنترل تورم در سطوح پایین در آمریکا کمک کند اشاره می‌کند. میشل معتقد است که کنگره می‌تواند با کاهش قدرت صلاح‌دیدی برد فدرال رزرو^۱ به بهبود وضعیت اقتصادی کمک کند. به طور مشخص، کنگره در این زمینه دو کار انجام داد:

الف) فدرال رزرو باید موظف باشد سیاست‌های مبتنی بر قاعده^۲ اعمال کند: کنگره می‌تواند شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری سیاست پولی را از طریق وادار کردن فدرال رزرو به سیاست‌های مبتنی بر قاعده، افزایش دهد. برای مثال، دستورالعمل پیشنهادی برای شفافیت و پاسخگویی فدرال رزرو در سال ۲۰۱۴، که توسط دو تن از نمایندگان کنگره به نام‌های بیل هیوزینگا و اسکات گارت پیشنهاد شد، فدرال رزرو را مجبور می‌کرد که برای خود قاعده سیاست پولی مشخصی را برگزیند. البته دستورالعمل مورد اشاره این انعطاف را داشت که به فدرال رزرو اجازه می‌داد در صورت ارائه توضیح و دلایل موجه به کنگره، بتواند قاعده سیاست پولی انتخاب شده خود را متوقف کند. این نوع مداخله و اعمال قانون توسط کنگره می‌تواند تا حد زیادی نااطمینانی‌های موجود در سطح اقتصاد را کاهش دهد بدون اینکه محدودیت شدیدی بر رفتار فدرال رزرو وضع کرده باشد.

ب) ایجاد یک کمیته پولی رسمی: رهایی دلار از کنترل بانکداران مرکزی که رفتاری صلاح‌دیدی در مورد دلار دارند و حرکت به سوی سیستم پولی آزاد یک هدف بلندمدت برای آمریکا محسوب می‌شود. کنگره می‌تواند از طریق اجبار فدرال رزرو به قاعده‌مند بودن سیاست‌ها، آمریکا را به دستیابی به این هدفش نزدیک‌تر کند. اما اصلاحات ساختاری بزرگ‌تر درون فدرال رزرو به منظور دستیابی به اهدافی نظیر سیستم پولی آزاد، نیازمند ایجاد یک کمیته پولی رسمی درون کنگره است. کمیته پولی صده^۳ که در سال ۲۰۱۳ توسط دو تن از نمایندگان به تصویب رسید یکی از مثال‌های ممتاز در این زمینه است.

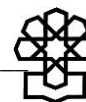
1. Fed Board Discretionary Powers
2. Rules-based Policy
3. Centennial Monetary Commission

مثال بالا از تجربه مجلس نمایندگان (کنگره) آمریکا دارای چند نکته قابل توجه است:

۱. الزام بانک مرکزی (فدرال رزرو) به اجرای سیاست مبتنی بر قاعده توسط مجلس
۲. قاعده تعیین شده در صورت بروز موارد ضروری و توجیه شدن مجلس (کنگره) قابل انعطاف است.

تشکیل کمیته پولی رسمی در داخل بانک مرکزی (فدرال رزرو) برای اجرای سیاست پولی مبتنی بر قاعده بهادر، کرمی، بیات و مدنی‌زاده (۱۳۹۴) در مطالعه‌ای تفصیلی اصول مرتبط با کاهش تورم و اصلاحات لازم برای دستیابی به تورم پایدار و تک‌رقمی را بیان کرده‌اند که بخش قابل توجهی از این اصلاحات ناظر بر قانون بانک مرکزی و فعالیت‌های بانک مرکزی است. نتایج این مطالعه که براساس تجربیات سایر کشورها و شرایط خاص ایران به‌دست آمده، در جدول ۲ این مطالعه بیان شده است.

مطابق این جدول، اصلاحات مورد نیاز برای کاهش تورم به صورت پایدار در چهار دسته کلی (قانون بانک مرکزی، تفوق بخش مالی و بازآرایی نظام بانکی، بستر عملیاتی سیاست پولی و سیاست‌گذاری پولی و ارزی برای نیل به تورم پایین) جای می‌گیرند. در ادامه، عناصر این جدول را با اصول برنامه ششم مطابقت می‌دهیم تا مشخص شود که هر یک از اصول برنامه ششم با کدام یک از عناصر جدول سازگار است و کدام یک از عناصر جدول ۲ بازخوردی در برنامه ششم توسعه نداشته است.



جدول ۲. اصول کاهش تورم به صورت پایدار

تفکیک شئون	سیاست پولی	ناظر بانکی
هدف غایی هر شأن	۱. ثبات قیمتی ۲. حمایت از ثبات مالی، ثبات بخش خارجی، اشتغال و برنامه‌های دولت	۱. ثبات بانکی ۲. حمایت از ثبات مالی
تعیین فرآیند تصریح هدف	قانون	دولت با هماهنگی بانک مرکزی
	مثال عملی	تورم ۲ درصد با بازه اطمینان ۲ درصد در افق ۳ ساله
رکن مسئول هر شأن	کمیته سیاست پولی	کمیته نظارت بانکی
تعیین ویژگی‌های افراد هر رکن و رئیس کل (با ویژگی‌های کمیته سیاست پولی)	سیاسی	عدم وابستگی حزبی و سیاسی
	تجربه	اقتصادی و مالی-بانکی
	تحصیلات	اقتصاد مالی و اقتصاد
استقلال	حقوقی	مفروض
	عملکردی	۱. اختیار مخالفت برای رفع نیازهای دولت یا هر نهاد دیگر ۲. اختیار در تعیین ضوابط کارکردن با نهادهای دیگر (خزانه و بانک‌ها)
	پرسنلی	۱. تعیین دوره مسئولیت (عدم تطابق با انتخابات و چرخه‌های سیاسی) ۲. تعیین نحوه انتخاب (از بین افراد پیشنهادی رئیس بانک یا وزیر اقتصاد)
	مالی	اختیار تصمیم‌گیری در مورد بودجه، ترازنامه، تقسیم سود و استانداردهای حسابداری
پاسخگویی	گزارش‌دهی	جلسات و گزارش‌های دوره‌ای (فصلی یا شش ماهه و سالانه) به مجلس و دولت
	جریمه مالی و ...	انفصال از خدمت، پیگرد قضایی (جریمه مالی و ...)
	تعیین موارد مجاز تخطی	قانون مثال عملی: شوک‌های بخش خارجی و عرضه بحران‌های بانکی به علت ناشناخته بودن بازار
شفافیت	عموم	الزام به شفافیت در اهداف، فرآیندهای سیاست‌گذاری، تصمیمات سیاستی و عملیات اجرایی مربوط به آن
	دولت و مجلس	ارائه گزارش‌های محرمانه مورد نیاز در صورت لزوم
تفوق بخش مالی	تفوق بخش مالی	بازآرایی نظام نظارت بانکی (مالی)
بستر عملیاتی	بستر عملیاتی	بازار اوراق بهادار بازار بین بانکی اوراق مبنا
سازوکار انتقال پولی		
رفع جیره‌بندی اعتبار انحصارات بانکی دسترسی به اعتبار توسعه بازارهای مالی		
سیاست‌گذاری پولی و ارزی برای رسیدن به تورم پایین		

مأخذ: براساس مطالعه بهادر، کرمی، بیات و مدنی‌زاده (۱۳۹۴).

مقایسه تطبیقی عناصر جدول ۲ و اصول برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که برنامه ششم توسعه در مورد برخی عناصر جدول ۲ (نظیر ثبات قیمتی، سیاستگذاری پولی و ارزی برای رسیدن به تورم پایین، استقلال بانک مرکزی، بازآرایی نظام بانکی، بستر عملیاتی سیاست پولی و شفافیت در عملکرد بانک مرکزی) اصول متنوعی دارد که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. همچنین برخی کاستی‌هایی نیز در این زمینه در لایحه برنامه ششم وجود دارد که لازم است اصلاحات صورت گیرد، که در ادامه به هر دوی این موارد اشاره خواهد شد.

۱-۱-۱-۳. اصول کاهش تورم (مرتبط با بانک مرکزی) تأکید شده در برنامه ششم

اصول متناظر در جدول ۲ که در برنامه ششم به آنها تأکید شده به همراه مواد مرتبط با آنها به شرح زیر است.

۱. ثبات قیمتی

ماده (۱): بند «۱۰» از جدول ۲ (ارائه مسیر کاهش تورم)

۲. بازآرایی نظام نظارت بانکی (مالی) - تقویت شأن نظارتی بانک مرکزی

ماده (۲۷) بند «۱» تا «۶» وجوه مختلف نظارت بر شبکه بانکی را تعریف می‌کند.

۳. بستر عملیاتی سیاست پولی (شاخه توسعه بازار اوراق نقد)

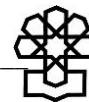
ماده (۶) به موضوع انتشار اوراق بهادار توسط دولت می‌پردازد، در این ماده به دولت اجازه داده شده است تا انواع اوراق بدهی را برای مصارف مختلف منتشر کند که با توجه به فقدان برخی از انواع این اوراق در ایران تا پیش از این ماده و همچنین عدم وجود یک بازار اوراق بهادار پیشرفته که امکان انجام عملیات بازار باز (Open Market Operatin) را برای بانک مرکزی فراهم کند، این ماده می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد چنین امکانی برای بانک مرکزی باشد. با این حال باید توجه داشت که صرف اجازه به دولت برای انتشار اوراق کافی نبوده و این ماده دارای نقایصی است زیرا در هیچ یک از احکام برنامه ذکر نشده که بانک مرکزی اجازه خرید و فروش اوراق بدهی دولت را دارا بوده و چه الزاماتی بر آن حاکم است.

۴. تفوق بخش مالی و باز شدن قفل نقدینگی بانک‌ها

هر چند این بند ارتباط مستقیمی با اصلاحات مورد نیاز بانک مرکزی نداشته و بیشتر به مالیه عمومی باز می‌گردد، اما به علت آنکه بخشی از اصلاحات مورد نیاز نام برده شده در جدول ۲ است، در این قسمت به آن اشاره شده است.

بند «۳» از ماده (۵) کمک می‌کند تا بخشی از نقدینگی بانک‌ها که در اثر بدهی شرکت نفت ایران ایجاد شده بود آزاد شود.

ماده (۶) برنامه کمک می‌کند تا کل بدهی دولت به شبکه بانکی بازپرداخت شود و قفل نقدینگی آنها باز شود.



۵. شفافیت در عملکرد بانک مرکزی و شبکه بانکی:

ماده (۲۷) بند «۲» در تناظر با شأن نظارتی بانک مرکزی نیز هست.

ماده (۲۷) لایحه برنامه ششم و تقویت نقش تنظیم‌گرانه بانک مرکزی

این ماده مهمترین ماده مرتبط با فعالیتهای بانک مرکزی است که اصلاح نظام بانکی کشور را مورد توجه قرار داده و بانک مرکزی را متولی ساماندهی نظام بانکی و بازار غیرمتشکل پولی قرار داده است. اگرچه هنوز در قانون اختیارات و سازوکارهای اعمال وظیفه تنظیم‌گری نظام بانکی توسط بانک مرکزی آن‌گونه که لازم است مورد توجه قرار نگرفته است، به نظر می‌رسد پیشنهاددهندگان قانون برنامه ششم مسئله نظارت بر نظام بانکی را به‌عنوان یک وظیفه کلیدی مستقل از سیاستگذاری پولی مورد توجه قرار داده‌اند.

انفعال سیاست پولی در مقابل بخش بانکی و بازارهای مالی عملاً منجر به عدم ثبات سیاست پولی و در نتیجه عدم امکان تحقق تورم پایین خواهد شد. اگرچه بانک مرکزی تاکنون وظیفه نظارت بر شبکه بانکی را برعهده داشته است، اما ضعف‌های حقوقی و ساختاری متعدد باعث گردیده که در عمل بانک مرکزی نتواند نقش تنظیم‌گرانه خود را به‌طور مناسبی ایفا نموده و در نتیجه علیرغم گذشت چند سال از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی هم‌اکنون بیش از هفت هزار مؤسسه مالی خارج از حوزه نظارت بانک مرکزی مشغول به فعالیت هستند. به‌نظر می‌رسد تداوم روند کنونی نه‌تنها نظام بانکی کشور را با مخاطرات جدی روبرو خواهد ساخت، بلکه عملاً با اثرگذاری بر سیاست‌های پولی آثار تورمی جدی نیز برای کشور به همراه خواهد داشت. آمارها در شرایط کنونی نشان‌دهنده رشد بدهی بانک‌ها به‌ویژه بانک‌های خصوصی به بانک مرکزی، بالا بودن سهم مطالبات غیرجاری در نظام بانکی و عدم رعایت بسیاری از مقررات نظارتی از جمله کفایت سرمایه در بانک‌های کشور می‌باشد. از این‌رو بهبود شاخص‌های سلامت نظام بانکی در ایران یکی از مهمترین چالش‌های بانک مرکزی در سال‌های پیشرو خواهد بود و این مسئله احتمال سلطه بخش مالی و در حاشیه قرار گرفتن سیاست پولی را افزایش می‌دهد.

بر این مبنا بازسازی ارکان ثبات مالی (از جمله نظام نظارت بانکی) و سالم‌سازی بانک‌ها جزء مهمی از اصلاحات نهادی مورد نیاز برای نهادینه کردن تورم پایین است که به‌درستی مورد توجه تدوین‌کنندگان لایحه قرار گرفته است.

در این ماده وظیفه تنظیم‌گری به‌طور خاص مورد توجه قرار گرفته و اختیارات لازم به‌منظور اجرای آن به بانک مرکزی تفویض شده است. با این وجود در همین ماده وظیفه تصویب ضوابط این نقش برعهده شورای پول و اعتبار گذاشته شده است.

به‌نظر می‌رسد تفویض توأمان دو وظیفه مجزای سیاستگذاری پولی و تنظیم‌گری بانکی به عهده شورای پول و اعتبار می‌تواند منجر به تضعیف هر دو کارکرد گردد زیرا با توجه به غلبه سنتی کارکرد سیاستگذاری پولی، ممکن است در عمل وظیفه تنظیم‌گری بخش بانکی در ادغام ساختاری فوق در اولویت دوم قرار گیرد.

بر این اساس یکی از اصلاحات پیشنهادی به رسمیت شناختن دو کمیته در بانک مرکزی با دو وظیفه مجزای تنظیم‌گری و سیاستگذاری پولی است. این کمیته‌ها لازم است تا مستقل از شورای پول و اعتبار بوده و اختیارات لازم به آنها تفویض شود. در این راستا ضروری است با تبیین دقیق کارکردهای این نقش، سازوکارهای ایجاد هماهنگی و رفع تعارضات احتمالی بین دو وظیفه اصلی بانک مرکزی نیز مشخص گردد. بدیهی است که ایجاد ساختاری مستقل حقوقی به منظور ایفای این نقش، به تقویت جایگاه حقوقی بانک مرکزی به منظور انجام این وظیفه منجر شده و علی‌الخصوص زمینه بهتری برای پاسخگو نمودن این نهاد در قبال وضعیت بانکی کشور فراهم خواهد کرد.

علیرغم تمامی این موارد، همان‌طور که در ابتدا نیز اشاره شد، لایحه با محوریت تورم نگاشته نشده و در این ماده نیز با وجود آنکه ابزارهای لازم به منظور کنترل بیشتر بخش بانکی در اختیار بانک مرکزی قرار داده شده اما هدفگذاری مشخصی در موضوع تورم ذکر نگردیده است.

۲-۱-۱-۳. اصول مغفول مانده مرتبط با اصلاحات بانک مرکزی و تورم در برنامه ششم

بعضی از اصول مغفول مانده از جدول ۲ قابل پیگیری از طریق برنامه ششم بوده و بعضی دیگر نیاز به انجام اصلاحات از طریق قوانین و مقررات مربوطه دارد.

برخی از اساسی‌ترین این اصول که از طریق قانون برنامه ششم قابل پیگیری است این اصول که در حقیقت پیشنهادات این مطالعه نیز هستند به شرح زیر است. همچنین لازم به ذکر است که لازمه اثربخشی این اصول تأمین استقلال بانک مرکزی است باید از طریق احکام دائمی پیگیری شود.

۱. تعیین فرآیند تصریح هدف

هرچند در لایحه نرخ تورم ۸/۹ درصدی در انتهای برنامه هدفگذاری شده، اما این نرخ نمی‌تواند متضمن ثبات اقتصادی ناشی از تورم تک‌رقمی و پایدار را به همراه داشته باشد. همچنین هدفگذاری تورم میان‌مدت (۵ ساله) باید با مشخص ساختن اهداف کوتاه‌مدت (یکساله) همراه باشد تا امکان پیگیری میزان دستیابی به هدف توسط مقام ناظر مشخص باشد.

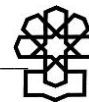
۲. تعیین شیوه پاسخگویی

تعیین اهداف برای بانک مرکزی باید دارای یک بازه اطمینان برای خطا بوده و با تعیین شیوه پاسخگویی و جریمه عدم دستیابی به اهداف همراه باشد که در زیر به آنها اشاره شده است.

۲-۱. گزارش‌دهی: شیوه پاسخگویی می‌تواند به صورت ارائه گزارش‌های دوره‌ای (فصلی یا شش ماهه و سالانه) به مجلس و دولت باشد.

۲-۲. جریمه: مجازات در نظر گرفته شده برای عدم دستیابی به اهداف می‌تواند به صورت انفصال از خدمت، پیگرد قضایی (جریمه مالی و ...) باشد.

۲-۳. تعیین موارد مجاز و تخطی: با تعیین هدف، موارد مجاز تخطی از آن هم باید مشخص



شود. به عنوان مثال در صورت شوک‌های بخش عرضه خارجی و یا بحران‌های بانکی به علت ناشناخته بودن بازار و در صورتی که بانک مرکزی بتواند مجلس را مجاب کند، نرخ تورم می‌تواند به اندازه بازه اطمینان تعیین شده در قانون تغییر کند.

۳. تعیین بسترهای لازم برای سیاستگذاری پولی

به منظور فراهم آوردن ابزار مناسب برای بانک مرکزی برای انجام سیاست پولی و دستیابی به اهداف تعیین شده و اجرای سیاست عملیات بازار باز (Open Market Operation) لازم است تا بانک مرکزی اجازه خرید و فروش اوراق بهادار اسلامی (که در ماده ۶ این لایحه به آن اشاره شده) را داشته باشد.

از آنجایی که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران هنوز دارای استقلال کافی نبوده و به خصوص آنکه عزل رئیس کل بانک مرکزی توسط رئیس جمهور صورت می‌گیرد، این احتمال وجود دارد که دولت بانک مرکزی را وادار به خرید اوراق بدهی دولت کند. از این رو لازم است تا در قانون سقفی برای سهم اوراق بهادار از دارایی‌های بانک مرکزی وجود داشته باشد.

از طرف دیگر به منظور اجتناب از سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی و اجبار بانک مرکزی به خرید اوراق بدهی دولت، لازم است تا خرید این اوراق به طور مستقیم از دولت ممنوع باشد.

باید توجه داشت که بانک مرکزی می‌تواند نسبت به خرید و فروش سایر اوراق بهادار اسلامی (بجز اوراق بدهی دولت) که شامل اوراق رهنی می‌شود اقدام کرده و از آنجایی که این اوراق توسط دولت منتشر نمی‌شوند نیازی به تعیین سقف برای آنها نیست.

علاوه بر موارد عنوان شده در بالا، سایر اصول مغفول مانده در برنامه ششم که مرتبط با اصلاحات مربوط به بانک مرکزی است، می‌تواند از طریق قوانین دائمی مربوطه پیگیری شود. از مهمترین این موارد، تفکیک شئون بانک مرکزی است به طوری که بانک مرکزی باید به طور همزمان دارای دو شأن نظارت (تنظیم‌گری) و سیاستگذاری باشد.

پس از بررسی اصلاحات مرتبط با شبکه بانکی، پیشنهادات اصلاحی و الحاقی مربوط به این بخش ارائه خواهد شد.

۲-۱-۳. اصلاحات در رابطه با شبکه بانکی

ارتباط عمیق بین پدیده تورم مزمن و معضلات فعلی شبکه بانکی (از قبیل مطالبات غیرجاری بانک‌ها، تعداد قابل توجه مؤسسات پولی و اعتباری غیرقانونی و بازار غیرمتمشکل پولی و ...) باعث شده است تا کاهش تورم بدون انجام اصلاحات در شبکه بانکی میسر نباشد.

اصلاحات مورد نیاز در شبکه بانکی، همگی قابلیت طرح در قانون برنامه ششم را نداشته و به طور کلی بسیاری از آنها نیازمند احکام قانونی دائمی بوده و از جنس قوانین برنامه‌ای نیستند. برخی از موارد که می‌توانند در برنامه ششم مورد توجه قرار گیرند، ساماندهی مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز و بازار

غیرمتشکل پولی، تبدیل به اوراق کردن بدهی دولت به بانک‌ها و تلاش برای افزایش سرمایه و نسبت کفایت سرمایه بانک‌هاست. با انجام این اصلاحات که تا حدودی می‌تواند بحران فعلی شبکه بانکی (بحران بدهی‌های بانکی و حجم بالای مطالبات غیرجاری دولتی و غیردولتی که در نهایت منجر به بالا بودن غیرمنطقی نرخ سود بانکی شده است) را کاهش دهد، لازم است تا سایر اصلاحات از طریق قوانین دائمی پیگیری شود.

۱-۲-۱-۳. اصول مرتبط با کاهش تورم (اصلاحات شبکه بانکی) در برنامه ششم

در لایحه پیشنهادی برنامه ششم در برخی مواد به موضوع اصلاحات مورد نیاز در شبکه بانکی پرداخته شده که در ادامه به آنها اشاره می‌کنیم:

۱. ماده (۲۷) لایحه برنامه ششم:

این ماده علاوه بر آنکه به تقویت نقش نظارتی بانک مرکزی می‌پردازد، برخی از ابعاد نظارت این بانک بر فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی را نیز دربر دارد. در این ماده تلاش شده تا شیوه جریمه بانک‌ها و مؤسسات متخلف مشخص شود. با این حال در برخی موارد دارای ابهاماتی است که باید اصلاح شود. به‌عنوان مثال:

- بند «۱» قسمت الف) در این بند عنوان شده است که: «اعمال جریمه نقدی تا سقف حداکثر یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی متخلف متناسب با سطح و نوع تخلف از محل سود سهام‌داران»

در این خصوص به‌نظر می‌رسد، نباید سرمایه ثبت شده گفته شود، زیرا بانک‌های ناسالم سرمایه بسیار کمی دارند و از این‌رو بانکی که سالم‌تر است، جریمه بیشتری می‌پردازند.

پیشنهاد:

- به‌جای «یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده» می‌توان بیان کرد: «یک درصد سرمایه‌ای که طبق ضابطه کفایت سرمایه باید می‌داشتند».

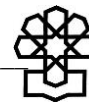
- به جای «سود» جایگزین شود «سود انباشته»

- بند «۲»- در این بند مقرر شده است که بانک مرکزی استانداردهای لازم برای برخی موارد را مشخص کند، از آن جمله عبارتند از: «... ب) تعیین نحوه طبقه‌بندی دارایی‌ها و میزان ذخیره‌گیری مطالبات غیرجاری؛ ج) تعیین نسبت‌های نقدینگی؛...»

پیشنهاد:

- در این خصوص پیشنهاد می‌شود عبارت «مطالبات و مطالبات غیرجاری» جایگزین «مطالبات غیرجاری» شود تا ذخیره‌گیری عام هم ممکن شود.

- لازم است تا عبارت «نسبت‌های نقدینگی» به‌منظور جلوگیری از هرگونه ابهامی در ذیل همین بند



تعریف شوند.

همچنین در خصوص تقویت نظارت بانک مرکزی بر فعالیت بانکها و بازار غیرمتمشکل پولی نیز علاوه بر موارد ذکر شده در ماده (۲۷) لازم است تا تمهیدات دیگری نیز اندیشیده شود. تعیین وضعیت بانکهای خصوصی شده و همچنین تعیین تکلیف چگونگی ادامه فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز از مهمترین اقدامات دولت در این زمینه خواهد بود. موضوع قابل اهمیت دیگر مشخص ساختن وضعیت سهام عدالت در داراییهای بانکهای خصوصی شده است. در حال حاضر بخش قابل توجهی از سهام بانکهای خصوصی شده به صورت سهام عدالت واگذار شده که وجود این رقم بالا در داراییهای بانکها بر حجم داراییهای مسموم بانکها افزوده و هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص افزایش سرمایه را با مشکل مواجه می‌سازد.

پیشنهاد:

بند الحاقی به ماده (۲۷): دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ششم سازوکار تعیین و تکلیف بانکهای خصوصی شده، نحوه خروج کامل دولت از این بانکها و وضعیت سهام عدالت در دارایی بانکهای مذکور و همچنین تعیین تکلیف نحوه ادامه فعالیت مؤسسات خارج از حوزه نظارت بانکی و بازار غیرمتمشکل پولی را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۲. ماده (۳۲) لایحه برنامه ششم:

در این ماده عنوان شده است که: «به دولت (بانک مرکزی) اجازه داده می‌شود به منظور افزایش سرمایه بانکهای کشاورزی، ملی و سپه، هزینه‌های تأمین مالی منابعی که از محل تسهیلات و خطوط اعتباری بانک مرکزی توسط بانکهای مذکور تا پایان سال ۱۳۹۴ محاسبه و در حسابها ثبت گردیده به حساب افزایش سرمایه دولت در آن بانک منظور نماید».

این ماده از آن جهت که به موضوع افزایش سرمایه بانکهای دولتی (که وضعیت مناسبی به لحاظ نسبت کفایت سرمایه ندارند) مناسب است. با این حال لازم است که عنوان شود افزایش سرمایه از چه محلی انجام می‌شود. دو پیشنهاد در این جهت عبارتند از:

۱. افزایش سرمایه از محل فروش سهام دولت نزد بانکهای خصوصی شده

۲. افزایش سرمایه از طریق صندوق توسعه ملی به‌طور سهامداری عادی یا سهامداری ممتاز

۲-۱-۲-۳. اصول مغفول مانده مرتبط با کاهش تورم (اصلاحات شبکه بانکی) در برنامه ششم

برای دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی و پایدار، نیاز به اصلاحات ساختاری قابل توجهی در شبکه بانکی است که قانون برنامه ششم به لحاظ ماهیت برنامه‌ای، ظرفیت آن را نداشته و باید از طریق احکام قانونی پیگیری شود. رئوس اصلی این اصلاحات عبارتند از:

الف) قوانین مربوط به تسویه، انحلال، ادغام و ورشکستگی بانکها

ب) تعیین تکلیف بانکهای خصوصی شده (خروج کامل دولت) و تعیین تکلیف نحوه ادامه فعالیت

مؤسسات خارج از حوزه نظارت بانک مرکزی

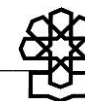
ت) حاکمیت شرکتی بانک‌ها

ث) تقویت نقش صندوق ضمانت سپرده‌ها

ج) قوانین مربوط به وام‌دهی امن

چ) قوانین مربوط به دفاتر اعتباری

موارد عنوان شده در بالا از اهمیت بسزایی برخوردار هستند، به‌خصوص موضوع انحلال، ادغام و ورشکستگی بانک‌ها از جمله مواردی است که باید هرچه سریع‌تر اقداماتی در راستای آن صورت گیرد. فقدان شاخص‌های تعریف شده و مشخص برای ورشکستگی بانک‌ها و یا بسته‌های حمایتی مشخص پیش از ورشکستگی در قوانین فعلی کشور باعث شده تا ادغام بانک‌ها یا مؤسسات براساس استصواب و صلاحیده‌های موردی صورت گرفته و از طرف دیگر وضعیت نابسامان بانک‌ها خطر ورشکستگی بدون کنترل ریسک‌های سیستماتیک ناشی از آن را افزایش دهد. در صورتی که هرچه سریع‌تر ضوابط حاکم بر ادغام و ورشکستگی بانک‌ها مشخص نشود، ممکن است ورشکستگی‌های پی‌درپی در شبکه بانکی رخ داده و یا به‌منظور جلوگیری از ورشکستگی حمایت گسترده‌ای از سوی بانک مرکزی صورت گرفته و منجر به تورم فزاینده شود.



۳-۱-۳. پیشنهادات مرتبط با بانک مرکزی و شبکه بانکی

براساس آنچه در این بخش (بخش بررسی ظرفیت برنامه ششم در انجام اصلاحات مرتبط با تعیین هدف تورمی در بخش بانک مرکزی و شبکه بانکی) عنوان شد؛ پیشنهادات الحاقی و اصلاحی برنامه ششم در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. پیشنهادات اصلاحی و الحاقی مرتبط با تعیین هدف تورمی (محوریت تورم، اصلاحات بانک مرکزی و شبکه بانکی)

هدف	متن پیشنهاد	ماده (/بند) الحاقی (اصلاحی)
تعیین هدف تورمی برای بانک مرکزی و مسیر دستیابی به آن	به منظور دستیابی پایدار به هدف تورم تک‌رقمی و پایدار، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است طی سال‌های برنامه ششم در خصوص وظیفه حفظ ارزش پول ملی، هدفگذاری تورم را به شرح زیر محقق نماید: الف) نرخ تورم اعلامی (مرکز آمار) تا سال پایانی برنامه به ۶ درصد خواهد رسید. ^۱ ب) دولت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) مکلف است تا پایان ماه اول از تصویب قانون برنامه ششم، مسیر سالیانه دستیابی به نرخ تورم هدف را با مشخص کردن نرخ تورم در پایان هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. نرخ تورم هدف تعیین شده در هر سال تنها به واسطه تکانه‌های برونزا در اقتصاد ایران و توضیح و دلایل موجهی که از سوی بانک مرکزی به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود، می‌تواند تا ۳ واحد درصد نوسان داشته باشد. ج) بانک مرکزی موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارشی از برنامه‌های اجرایی برای دستیابی به هدف تورمی تعیین شده در آن سال را به دولت (یا مجلس) ارائه دهد.	بند الحاقی به ماده (۲۷)
کاهش تورم و دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار به‌عنوان اولویت برنامه ششم	در بند «۴» پس از عبارت «موضوعات خاص کلان بخشی شامل» اضافه شود: «دستیابی به نرخ تورم ۶ درصدی در انتهای برنامه»	عبارت الحاقی به ماده (۳)
تعیین بستر مناسب سیاست‌گذاری پولی برای بانک مرکزی	«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور انجام سیاست‌های پولی باز و دستیابی به هدف حفظ ارزش پول ملی مجاز به خرید و فروش انواع اوراق بهادار منتشر شده توسط دولت با رعایت الزامات زیر است: الف) حجم اوراق بدهی دولت خریداری شده در ترازنامه بانک مرکزی نباید ۴۰ درصد کل دارایی‌های بانک مرکزی فراتر رود. ب) خرید اوراق بدهی دولت توسط بانک مرکزی به صورت مستقیم از دولت ممنوع است.»	بند الحاقی به ماده (۲۷)
اصلاحات مورد نیاز به‌منظور تقویت نظارت بانک مرکزی	دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ششم سازوکار تعیین و تکلیف بانک‌های خصوصی شده، نحوه خروج کامل دولت از این بانک‌ها و وضعیت سهام عدالت در دارایی بانک‌های مذکور و همچنین تعیین تکلیف نحوه ادامه فعالیت مؤسسات خارج از حوزه	بند الحاقی به ماده (۲۷)

۱. نرخ تورمی که در ادبیات اقتصادی می‌تواند متضمن ثبات اقتصادی باشد، نرخ تورم ۵ درصد است که در حال حاضر بیشتر کشورهای جهان به این نرخ دست یافته‌اند. با این حال از آنجایی که در جدول برنامه ششم نرخ تورم ۸/۹ درصدی به‌عنوان نرخ تورم هدف در نظر گرفته شده است، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌منظور هماهنگی بیشتر با هدف در نظر گرفته شده در دولت، نرخ تورم ۶ درصدی را به‌عنوان پیشنهاد این مرکز در نظر گرفته است.

هدف	متن پیشنهاد	ماده (ابند) الحاقی (اصلاحی)
	نظارت بانکی و بازار غیرمتمشکل پولی را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.	
اصلاحات مورد نیاز قانون بانک مرکزی در قالب احکام و قوانین دائمی	دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ششم تمهیدات قانونی لازم را برای اصلاح فعالیت و وظایف بانک مرکزی را با در نظر گرفتن موارد زیر انجام دهد: الف) تعیین اهداف کنترل تورم در بازه مشخص و پایداری مالی برای بانک مرکزی ب) استقلال، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی ت) اصلاح ساختار بانک مرکزی به نحوی که دو کمیته مجزا در این بانک تأسیس شوند، یک کمیته سیاستگذاری پولی و یک کمیته تنظیم‌گری ث) بازتعریف ساختار و وظایف شورای پول و اعتبار به گونه‌ای که این شورا وظیفه نظارت بر کمیته سیاستگذاری و تنظیم‌گری در بانک مرکزی را به عهده داشته باشد. ج) اصلاح و بازتعریف رابطه بانک مرکزی با شبکه بانکی و با دولت.	بند الحاقی به ماده (۲۷)
اصلاحات مورد نیاز قانون بانک‌ها در قالب احکام و قوانین دائمی	دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ششم تمهیدات قانونی لازم را برای اصلاح شبکه بانکی با در نظر گرفتن موارد زیر انجام دهد: الف) قوانین مربوط به تسویه، انحلال، ادغام و ورشکستگی بانک‌ها ب) حاکمیت شرکتی بانک‌ها پ) تقویت نقش صندوق ضمانت سپرده‌ها ت) قوانین مربوط به وام‌دهی امن ج) قوانین مربوط به دفاتر اعتباری	بند الحاقی به ماده (۲۷)
اصلاحات مورد نیاز شبکه بانکی در قالب ظرفیت‌های برنامه	- به جای «یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده» می‌توان بیان کرد: «یک درصد سرمایه‌ای که طبق ضابطه کفایت سرمایه باید می‌داشتند». - به جای «سود» جایگزین شود «سود انباشته»	اصلاح بند «۱» قسمت الف) ماده (۲۷)
اصلاحات مورد نیاز شبکه بانکی در قالب ظرفیت‌های برنامه	پیشنهاد می‌شود «مطالبات و مطالبات غیر جاری» جایگزین «مطالبات غیره جاری» شود تا ذخیره‌گیری عام هم ممکن شود.	اصلاح بند «۲» قسمت ب) ماده (۲۷)
اصلاحات مورد نیاز شبکه بانکی در قالب ظرفیت‌های برنامه	لازم است تا عبارت «نسبت‌های نقدینگی» به منظور جلوگیری از هرگونه ابهامی در ذیل همین بند تعریف شوند.	اصلاح بند «۲» قسمت ج) ماده (۲۷)
اصلاحات مورد نیاز شبکه بانکی	افزایش سرمایه بانک‌های مذکور از محل فروش سهام دولت نزد بانک‌های دولتی خصوصی شده صورت می‌گیرد.	الحاقی به ماده (۳۲)



۲-۳. انتقادات وارده بر انضباط مالی دولت

در بخش قبل عنوان شد که یکی از ظرفیت‌های لایحه برنامه ششم انجام برخی اصلاحات در مالیه عمومی در راستای دستیابی به هدف نرخ تورم زیر ۵ درصدی و پایدار است. در لایحه برنامه ششم نیز در احکام متعددی به این موضوع پرداخته شده که در برخی موارد نیاز به اصلاحات دارد. همچنین برخی موارد مرتبط با اصلاحات مالیه عمومی نیز در برنامه مغفول مانده که باید در این زمینه تمهیداتی اندیشیده شود.

آنچه در خصوص تأمین انضباط مالی دولت در راستای دستیابی به اهداف تورمی لازم است رخ دهد، دارای مؤلفه‌های زیر است:

- کاهش مخارج دولت از طریق اصلاح رویه‌ها
- ممنوعیت تأمین منابع مورد نیاز از شبکه بانکی (بانک مرکزی و بانک‌ها)
- تأمین منابع مورد نیاز از طریق انتشار اوراق
- تعریف قاعده مالی و مشخص کردن رابطه بودجه، نفت و بانک مرکزی

۱-۲-۳. اصول مرتبط با اصلاحات مالیه عمومی و لایحه برنامه ششم

در لایحه برنامه ششم در دو ماده به درآمد و مخارج دولت و همچنین موضوع انتشار اوراق بدهی و تسویه بدهی‌ها (دو ظرفیت نام برده شده در این مطالعه) پرداخته شده است. در حقیقت از میان چهار مؤلفه نام برده شده در بالا، دو مؤلفه کاهش مخارج دولت و تأمین منابع از طریق انتشار اوراق در لایحه لحاظ شده و مؤلفه‌های ممنوعیت تأمین منابع مورد نیاز از شبکه بانکی و تعریف قاعده مالی، مغفول مانده است. در این بخش مواد متناظر در لایحه را بررسی و نقد کرده و در انتها به اصول مغفول مانده و یا کاستی‌های برنامه در این رابطه می‌پردازیم.

۱. انضباط مالی دولت و کاهش مخارج

ماده (۴) لایحه پیشنهادی با هدف تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و همچنین قطع وابستگی بودجه به نفت تدوین شده است. مهمترین نکات این ماده عبارتند از:

- ممنوع بودن برقراری هرگونه تخفیف؛ ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های برنامه (بند «۱»)
- تهیه لوایح بودجه سنواتی با ابتنای بر زیربرنامه‌های سه‌ساله در چارچوب قانون برنامه ششم و با اعمال تعدیل‌های لازم با توجه به تحولات و شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (بند «۳»)
- اعمال محدودیت برای طرح‌ها و پروژه‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (بند «۵» و «۶»)

ماده (۱۰) لایحه پیشنهادی نیز با هدف اصلاح نظام اداری و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد نگاشته شده است. مهمترین نکات این ماده عبارتند از:

- کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول برنامه، حداقل به میزان ۱۵ درصد (بند «۱»)
- اعمال محدودیت و ممنوعیت برای به‌کارگیری و یا تبدیل وضعیت نیروی استخدامی جدید (بند «۲»)
- اصلاح ضرایب حقوق و دستمزد کارکنان دولت (بند «۵»)
- روح کلی حاکم بر بندهای فوق به نوعی انضباط بخشی بیشتر به سیاست مالی است و از دو طریق می‌تواند بر مسئله تورم تأثیرگذار باشد. اولاً دولت را از اقدامات هزینه‌بر و بالطبع توسل به خلق نقدینگی بازداشته و ثانیاً با اتخاذ سیاست‌های مالی انقباضی منجر به کاهش تقاضا و به تبع آن کاهش تورم می‌گردد. انضباط حاصله نیز کمک می‌کند تا بانک مرکزی نیز راحت‌تر به مسئله کنترل تورم در میان مدت بپردازد.
- به‌طور کلی سیاست‌های مالی انقباضی از دو طریق کاهش مخارج و افزایش مالیات صورت می‌پذیرد و هدف آن کاهش میزان بدهی‌های دولتی است. یکی از بحث‌های رایج در این حوزه از ادبیات آثار جانبی این سیاست‌ها بر سایر ابعاد اقتصاد کلان می‌باشد. در این لایحه بجز ماده اول که محدودیت‌هایی را بر وضع تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی وضع می‌نماید، بحث مشخصی در مورد افزایش نرخ مالیات مطرح نگردیده است. در واقع رویکرد کلی تدوین این لایحه اتخاذ سیاست‌های انقباضی از طریق کاهش مخارج دولت است.
- در مورد اثر سیاست‌های مالی انقباضی بر بخش حقیقی اقتصاد دو دیدگاه در ادبیات وجود دارد:
- **دیدگاه اول:** اعمال سیاست‌های انقباضی مالیاتی اثر منفی بیشتری نسبت به انقباض مخارج دولت بر تولید خواهد داشت و از این‌رو در شرایط رکود بهتر است کاهش بدهی‌های دولتی از طریق کاهش هزینه‌ها و نه افزایش مالیات صورت پذیرد.^۱
- **دیدگاه دوم:** براساس دیدگاه دوم نمی‌توان اثر مالیات را لزوماً معنادارتر از کاهش مخارج دانست بلکه اثر نسبی آنها بستگی به سیاست‌های مکملی چون سیاست‌های ارزی و سیاست‌های اشتغال دارد. از این‌رو نمی‌توان در مورد آثار مطلق هر یک از این دو الگو به‌تنهایی اظهار نظر نمود.^۲
- اینکه در فضای کنونی کشور کدام‌یک از دو الگوی مالیاتی یا مخارج دولت کارآیی بیشتری در کاهش بدهی‌های دولتی و آثار رکودی کمتری خواهند داشت به دلیل عدم وجود مطالعات پشتیبان قابل تحلیل نیست. اما در نهایت نگاه تدوین‌کنندگان عدم افزایش مالیات و تمرکز بر صرفه‌جویی در مخارج دولت بوده است. با توجه به تأکید ادبیات به تأثیر آن بر کاهش تورم، مناسب ارزیابی می‌شود. اما اینکه صرفه‌جویی در مخارج دولت چه‌طور باید صورت گیرد نیز، دارای نکاتی است که لازم است

۱. السینا و آردانیا (۲۰۱۲) و السینا، فاورو و جواتزی (۲۰۱۴)

۲. پروتی (۲۰۱۲)



به آن توجه کرد. در میان سیاست‌های کاهش هزینه‌های دولت چند الگو قابل تصور است:

- الگوی اول: کاهش هزینه‌های جاری دولت از طریق کوچک‌سازی دولت و اصلاح فرآیندهای اداری
- الگوی دوم: کاهش مخارج دولت در حوزه خدمات عمومی از جمله آموزش، بیمه و سلامت
- الگوی سوم: کاهش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

در مواد (۴) و (۱۰) از لایحه برنامه ششم به ترتیب الگوهای سوم و اول مورد توجه تدوین‌کنندگان لایحه قرار گرفته است. با توجه به ناکارایی سازمان دولت، به نظر می‌رسد کاهش هزینه‌های دولت از طریق اصلاح ساختارها از نکات برجسته این طرح به‌شمار می‌رود. اما در مورد ماده دوم و انقباض طرح‌های تملک سرمایه‌ای توسط دولت، از آنجایی که این سیاست بجز طرف تقاضا، لاجرم طرف عرضه را نیز تحت اثر خود قرار می‌دهد که در شرایط فعلی کشور می‌تواند رکود بیشتر و افزایش تورم را به همراه داشته باشد. در واقع آن بخش از سیاست‌های انقباضی که از طریق کاهش سرمایه‌گذاری عمومی اعمال می‌شود، منجر به کاهش تولید در بلندمدت شده و بالطبع اثر نسبی بیشتری بر تورم خواهد داشت.

در مجموع با در نظر گرفتن شاخص تورم و رکود، به نظر می‌رسد صرفه‌جویی در مخارج دولت از طریق کاهش سرمایه‌گذاری از اولویت پایین‌تری به نسبت سایر روش‌های صرفه‌جویی در مخارج برخوردار می‌باشد و از این رو توصیه می‌شود سیاست‌های انقباضی بیشتر از طریق کاهش هزینه‌ای جاری از جمله مواد مندرج در ماده (۱۰) لایحه اعمال شوند.

از آن جهت که تولید برخی کالاها عمومی و سرمایه‌گذاری‌های عمومی توسط بخش خصوصی به تنهایی سودآور و لذا متصور نیست، لازم است تا دولت‌ها در این فرآیند ورود نمایند. حال به جای آنکه کل تولید و سرمایه‌گذاری عمومی را خود دولت تأمین مالی نماید، می‌تواند با اهرم کردن بودجه برای سرمایه‌گذاری‌های عمومی تنها بخشی از آن را تأمین مالی نماید به طوری که پروژه سودآور شود و بخش خصوصی بتواند مابه‌التفاوت را خود به صورت کارآتری اجرا نماید. لذا با هزینه و مخارج کمتری برای دولت می‌توان به همان نتیجه دست یافت و در نتیجه این نوع روش از اولویت بالاتری قرار دارد.

در مجموع مواد مرتبط با کاهش هزینه‌ها و مخارج دولت مناسب ارزیابی می‌شود و تنها برخی موارد مغفول مانده که قسمت بعد به آن پرداخته خواهد شد.

ابهام: بند «۱» از ماده (۱۰) که به کاهش ۱۵ درصدی مخارج دولت اختصاص دارد دارای ابهام است. آیا این مخارج به صورت ارقام حقیقی است یا اسمی؟ اگر کاهش مخارج به صورت حقیقی مد نظر است، باید این موضوع ذکر شود. اگر منظور اسمی است، به نظر می‌رسد کاهش شدید باشد و نه تنها دولت قادر به انجام آن نخواهد بود، بلکه شوک‌های بزرگ اقتصادی و اجتماعی نیز وارد نماید.

۲. تسویه بدهی‌های دولت

سامان‌بخشی به بدهی‌های دولت، لازمه انضباط مالی عمومی است. در حال حاضر معیار دقیقی از حجم بدهی‌های دولت وجود نداشته و این موضوع هزینه‌های دولت، اعتبار مالی دولت و انضباط در مخارج

دولت را با مخاطره مواجه کرده است. از طرف دیگر به علت آنکه سازوکار مشخصی برای ایجاد بدهی برای دولت طراحی نشده، دولت به منظور تأمین مخارج مورد نیاز به منابع شبکه بانکی دست‌درازی کرده و حجم زیادی از مطالبات غیرجاری بانک‌ها، ناشی از بدهی دولت به بانک‌هاست که در نهایت منجر به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود.

ماده (۶) لایحه برنامه ششم به هدف گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) نگاشته شده است. مهمترین نکات این ماده عبارتند از:

۱. تسویه بدهی‌های دولت تا پایان سال ۱۳۹۴ از طریق انتشار اوراق بهادار تسویه و مصون از تورم تا سقف مندرج در قوانین بودجه، (بند «۱»)
 ۲. تأمین اعتبار لازم برای پرداخت‌های مرتبط با اوراق بهادار تسویه (اعم از سود و اصل) به صورت سالانه در لوایح بودجه سنواتی (بند «۲»)
 ۳. استفاده از سهام دولت در شرکت‌ها به عنوان پشتوانه انتشار اوراق بهادار اسلامی (صکوک) (بند «۴»)
 ۴. انتشار اسناد خزانه اسلامی به منظور رفع عدم تعادل‌های منابع و مصارف بودجه عمومی در طی یک سال مالی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (بند «۵»)
- در ماده ششم لایحه اجازه انتشار سه نوع اوراق بهادار اسلامی به دولت داده شده است که درخصوص هرکدام نکات زیر قابل ذکر است:

۱. اوراق بهادار تسویه

در بند «۱» از ماده (۶) حکم کلی درخصوص اوراق بهادار تسویه ارائه شده است. اوراق تسویه به منظور «اوراق‌سازی بدهی‌های دولت» صورت می‌گیرد که در این بند و تبصره «۳۶» قانون اصلاح بودجه سال ۱۳۹۵ به آن اشاره شده است.

این اقدام یکی از مؤثرترین اقدامات در راستای ایجاد انضباط مالی و شفافیت برای دولت، نجات نظام بانکی و بخش خصوصی از بدهی‌های پرداخت نشده دولت و کاهش سلطه مالی دولت بر بانک مرکزی است. همچنین با به گردش انداختن نقدینگی طلبکاران و کمک به تعمیق بازار اوراق بدهی شرکتی، به خروج از رکود از طریق توسعه نظام تأمین مالی تولید نیز طی یک فرآیند آهسته و پیوسته کمک می‌نماید. از طرف دیگر، ابزار مناسب برای اجرای سیاستگذاری پولی در غالب عملیات بازار باز و تأمین نقدینگی با وثیقه‌گیری اوراق دولتی نیز فراهم می‌نماید.

اوراق بهادار تسویه به دو صورت کلی انتشار می‌یابد:

اول اوراقی است که بابت بدهی‌های قطعی شده دولت به بانک‌ها و پیمانکاران داده می‌شود و طلبکاران مجاز به فروش این اوراق در بازار ثانویه هستند. این امر به اوراق‌سازی بدهی‌ها و شفافیت میزان بدهی‌های دولت کمک زیادی می‌کند.



دوم اوراق بهادار تسویه‌ای است که به‌منظور تسویه بدهی‌های مثلثی (دولت، پیمانکار، دولت) منتشر شده و کاربرد آن تنها برای بدهی‌هایی است که تا پیش از این وجود داشته و قابل خرید و فروش در بازار ثانویه نیست. این اوراق صرفاً به‌منظور تسویه بدهی‌های مثلثی و سامان‌بخشی به ترازنامه طلبکاران و بدهکاران دولت است.

۲. اوراق بهادار صکوک

به‌صورت کلی به‌منظور دستیابی به انضباط مالی دولت باید روشی را برای دستیابی به منابع درآمدی غیر تورم‌زا و کاهش مخارج خود در نظر داشته باشد. در این راستا به دولت اجازه داده شده که اقدام به انتشار صکوک نماید. انتشار صکوک اساساً روش مؤثری به‌منظور تجهیز منابع و جبران کسری بودجه در بخش عمرانی به شمار می‌رود. زیرا اتصال تسهیلات دریافتی به مصارف سرمایه‌ای متضمن تجهیز منابع کافی به‌منظور بازپرداخت سود تسهیلات شده و عدم تحمیل بار مالی به دولت خواهد شد.

۳. اسناد خزانه اسلامی

اجازه صدور اسناد خزانه اسلامی به‌منظور رفع عدم تعادل‌های منابع و مصارف بودجه عمرانی در طی یک سال مالی کمک می‌کند که دولت نیازی به دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی و یا بانک‌های تجاری در طی سال نداشته باشد. این متناسب با اهداف تورمی بوده و در راستای تحقق استقلال بانکی مرکزی در کنترل تورم، شروع مناسبی خواهد بود.

ماده (۶) لایحه برنامه ششم اگرچه به لحاظ ماهیتی مناسب است، اما دارای ابهاماتی است که در صورتی که به آن توجه نشود نه تنها از کارکرد اصلی خود فاصله گرفته، بلکه می‌تواند پیامدهای تورمی نیز در پی داشته باشد.

ابهامات مرتبط با بازار بدهی و ماده (۶)

۱. در نظر نگرفتن حد و سقف برای بدهی‌های دولت:

با توجه به عدم تعیین شرایط محدودکننده در متن لایحه پیشنهادی، این ماده می‌تواند در میان‌مدت منجر به افزایش دیون و افزایش ریسک اعتباری دولت گردد. در صورتی که دولت در پایان سال مالی با عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده مواجه شود، ممکن است به‌منظور بازپرداخت بدهی ناشی از انتشار اوراق به سمت ایجاد نقدینگی سوق داده شود. از این‌رو ضروری است سازوکارهای لازم به‌منظور پیشگیری از این چالش مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد.

پیشنهاد: حجم بدهی‌های دولت تا پایان هر سال نباید بیشتر از ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی در آن سال باشد.

همچنین برای میزان افزایش بدهی در هر سال نیز برحسب سهمی از کل بودجه، سقف مشخصی گذاشته شود تا دولت ناگهان بازار را ملتهب نکند.

۲. عدم مشروط‌سازی اوراق تسویه به بدهی‌های قبلی

نکته بسیار مهمی که در این زمینه وجود دارد آن است که اوراق بهادار تسویه تنها باید بابت بدهی‌های قبلی دولت منتشر شده و دولت نمی‌تواند بدهی‌های جدید را از طریق انتشار اوراق بدهی تسویه تأمین مالی کند. زیرا در این صورت ممکن است این رویه ایجاد شود که دولت به جای پول به طلبکاران اوراق بدهی تسویه دهد. بنابراین ذکر این نکته در قانون ضروری است.

پیشنهاد: اوراق منتشره بدهی جدید برای مخارج دیگر دولت نباشد و باید صرفاً بابت بدهی‌های قبلی و یا سود آنها منتشر شود.

۳. تأکید بر تأمین بدهی‌های جدید دولت از طریق انتشار اوراق بهادار

به‌منظور سامان‌بخشی به بدهی‌های دولت و همچنین تقویت انضباط مالی دولت، لازم است تا پس از تسویه بدهی‌ها از طریق اوراق، هر گونه ایجاد بدهی جدید برای دولت از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی در بازار اوراق بهادار صورت گرفته و تأمین مالی دولت از این طریق صورت گیرد.

پیشنهاد: هر نوع بدهی جدید دولت در قوانین بودجه سنواتی باید از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی صورت گرفته و منابع لازم برای اصل و فرع آن در قوانین بودجه سنواتی و چارچوب میان‌مدت بودجه لحاظ شود.

۴. در نظر نگرفتن بودجه‌ریزی اعتباری

از آنجایی که اوراق بهادار اسلامی منتشر شده ممکن است دارای سررسید بیش از یک سال باشند، بنابراین با انتشار اوراق تعهدی بیش از یکسال برای دولت ایجاد می‌شود که باید این تعهدات در سند بودجه میان‌مدت به همراه بودجه‌های سالانه ارائه شود.

پیشنهاد: دولت باید به همراه بودجه‌های سنواتی، چارچوب میان‌مدت بودجه را نیز به مجلس ارائه کند. همچنین ماده به لحاظ نگارشی دارای برخی ایرادات است که لازم است اصلاح شود:

– در متن ماده به جای اصطلاح «اوراق بهادار»، «اوراق بهادار اسلامی»، جایگزین شود. زیرا در هر صورت اوراق منتشره دولت باید در زمره اوراق بهادار اسلامی قرار گیرد.

– در این ماده عنوان شده است که بدهی‌های دولت تا پایان سال ۱۳۹۴، این درحالی است که با توجه به طولانی شدن فرآیند تصویب قانون برنامه ششم، باید این موضوع اصلاح شده و عنوان شود که اوراق بهادار اسلامی منتشر شده بابت تسویه بدهی‌های دولت و سود آن تا زمان تصویب قانون برنامه ششم خواهد بود.

– در مقدمه ماده دولت «مجاز» شده است. درحالی است که در ادامه در بند «۲» که ذکر شده اصل و فرع اوراق باید در بودجه‌های سنواتی در نظر گرفته شود، باید دولت مکلف به این امر باشد که می‌تواند در ابتدای بند «۲» ذکر شود.



۲-۳. اصول مغفول مانده اصلاحات مالیه عمومی در لایحه برنامه ششم

در ابتدای این بخش اشاره شد که چهار مؤلفه کاهش مخارج عمومی، ممنوعیت استفاده از منابع شبکه بانکی در بودجه، پیش‌بینی سازوکاری برای تأمین منابع مورد نیاز دولت از طریق انتشار اوراق و ایجاد بازار بدهی و همچنین تعریف یک قاعده مالی برای دولت و مشخص کردن رابطه نفت، بودجه و بانک مرکزی لازمه تأمین انضباط مالی دولت است.

بررسی احکام لایحه برنامه ششم نشان می‌دهد که دو مؤلفه کاهش مخارج عمومی و امکان تأمین منابع مورد نیاز دولت از طریق بازار بدهی تا حدودی در لایحه در نظر گرفته شده، اما اشاره‌ای به ممنوعیت استفاده از منابع شبکه بانکی نشده است. این درحالی است که هر ساله در قوانین بودجه سنواتی تکالیف متعددی به شبکه بانکی اعمال می‌شود. از طرف دیگر عامل بسیار مهم دیگری که در انضباط مالی دولت دارای اهمیت است، رابطه دولت، نفت و بانک مرکزی است. تعیین سهم بودجه دولت از نفت و تعریف یک قاعده مالی از الزامات نظم در مالیه عمومی که بدون آن امکان دستیابی به تورم تکریمی و پایدار وجود نخواهد داشت. در ادامه به هردوی این اصول مغفول مانده در برنامه ششم اشاره خواهیم کرد.

۱. تعریف قاعده مالی

در بخش ابتدای این مطالعه درخصوص ساختار نهادی لازم برای دستیابی به تورم تکریمی و پایدار، خصوصیات لازم برای یک قاعده مالی اشاره شد و از این‌رو در این بخش تنها اشاره می‌شود که تعریف قاعده مالی ماهیت برنامه‌ای نداشته و در زمره احکام دائمی قرار دارد. با این حال می‌توان از ظرفیت برنامه ششم استفاده کرده و دولت را مکلف به ارائه یک قاعده مالی دائمی در این زمینه کرد.

پیشنهاد:

«دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه از طریق ارائه یک قاعده مالی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد در راستای دستیابی به هدف کاهش وابستگی بودجه به نفت گام بردارد. قاعده مالی ارائه شده باید دربرگیرنده موارد زیر باشد:

- الف) تعیین میزان مطلق برداشت دولت از صندوق توسعه ملی در طول زمان
- ب) تعیین رابطه‌ای پویا برای سهم صندوق توسعه ملی (عدم تعیین سهم ثابت از کل درآمدهای نفتی) و تغییر سهم صندوق در طول زمان برای کاهش وابستگی بودجه به نفت
- ج) تعیین رابطه‌ای پویا بین بودجه و نفت به نحوی که در زمان رونق و رکود، میزان مطلق اختصاص یافته به بودجه با نوسان جدی مواجه نشود».
- د) تعیین میزان ورودی درآمدهای نفتی به کل اقتصاد از مجموع صندوق توسعه ملی، دولت و وزارت نفت جهت جلوگیری از افت نرخ ارز حقیقی و بروز بیماری هلندی.^۱

۱. دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌ها پیشنهادهای را درخصوص قاعده مالی دولت برای الحاق به ماده (۴) لایحه برنامه ششم ارائه کرده است. از این‌رو در این مطالعه پیشنهاد قاعده مالی در پیشنهادات نهایی قرار داده نشده و تنها برای حفظ انسجام چارچوب مورد نیاز برای انضباط مالی دولت، در متن به آن اشاره شده است.

۲. ممنوعیت استفاده از منابع نظام بانکی

ممنوعیت در استقراض از بانک مرکزی توسط دولت و نبود بازار بدهی رونق یافته برای تأمین مخارج مورد نیاز از طریق انتشار اوراق باعث شده است تا دولت هر ساله بخش قابل توجهی از منابع مورد نیاز خود را از طریق استقراض از شبکه بانکی تأمین کند. الزام به بانک‌ها برای تأمین منابع مورد نیاز دولت موجب کاهش مدیریت ریسک در بانک‌ها شده و بر مطالبات غیرجاری بانک‌ها می‌افزاید و در نهایت بخش زیادی از این تکالیف با اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی همراه شده و منجر به افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم می‌شود.

بررسی قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد^۱ که حجم زیاد تکالیف اعمال شده به شبکه بانکی (بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و خصوصی و بانک مرکزی) در این قانون (در صورتی که قانون به‌طور کامل اجرا شده و با فرض آنکه تکالیف دولتی به بانک‌ها منجر به اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی شود) تا حدی است که پایه پولی تنها به واسطه بدهی دولت به بانک‌ها می‌توانست در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب ۳۱/۸۰، ۱۳/۱۶ و ۶/۳۴ درصد رشد کند.

پیشنهاد:

الف) هرگونه استفاده از منابع بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در طول سال‌های برنامه ششم در قوانین بودجه سنواتی ممنوع خواهد بود.

ب) هرگونه تکلیف به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی در راستای استفاده از منابع آنها در طول سال‌های برنامه ششم تنها مشروط به تأمین منابع مورد نیاز توسط دولت در قانون بودجه سالانه مجاز است و دولت تنها از طریق انتشار اوراق و صکوک اسلامی می‌تواند تأمین مالی از بانک‌ها و مردم نماید.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس در مطالعه‌ای تفصیلی با عنوان «مجلس، بودجه و تورم» به بررسی تکالیف متعدد وارده بر شبکه بانکی در قوانین بودجه سنواتی پرداخته که برای اطلاعات بیشتر می‌توان به این گزارش مراجعه کرد.



۳-۲-۳. پیشنهادات مرتبط با مالیه عمومی

بر اساس آنچه در این بخش در خصوص ظرفیت‌های برنامه ششم در انجام اصلاحات در مالیه عمومی دولت عنوان شد، پیشنهادات مربوط به این بخش در جدول (۴) ارائه شده است.

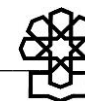
جدول ۴. پیشنهادات مربوط به مالیه عمومی دولت در راستای کاهش تورم

ماده (بند) الحاقی (اصلاحی)	متن پیشنهاد	هدف
اصلاح ماده (۶)	پیشنهادات اصلاحی: در متن ماده به جای اصطلاح «اوراق بهادار»، «اوراق بهادار اسلامی»، جایگزین شود. - لازم است تا عبارت «اوراق بهادار اسلامی» در کل این ماده جایگزین «اوراق بهادار» شود. - در بند «۲» اوراق بهادار اسلامی می‌تواند بدون نام باشد. - در بند «۱» به جای «تا پایان سال ۱۳۹۴» باید «تا زمان تصویب این قانون» جایگزین شود. - در ابتدای بند «۲» ذکر شود که: دولت مکلف است به منظور تأمین اعتبار ...	اصلاحات مالیه عمومی در راستای تقویت بازار بدهی برای تأمین منابع مورد نیاز دولت
بند الحاقی به ماده (۶)	پیشنهادات الحاقی: ۱. در انتهای بند «۱» اضافه شود: - «اوراق منتشره بدهی جدید، برای مخارج دیگر دولت نباشد و باید صرفاً بابت بدهی‌های قبلی و یا سود آنها منتشر شود». ۲. بند الحاقی: «هر نوع بدهی جدید دولت در قوانین بودجه سنواتی باید از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی صورت گرفته و منابع لازم برای اصل و فرع آن در قوانین بودجه سنواتی و چارچوب میان مدت بودجه لحاظ شود».	اصلاحات مالیه عمومی در راستای تقویت بازار بدهی برای تأمین منابع مورد نیاز دولت
بند الحاقی به ماده (۴)	الف) هرگونه استفاده از منابع بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در طول سال‌های برنامه ششم در قوانین بودجه سنواتی ممنوع خواهد بود. ب) هرگونه تکلیف به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی در راستای استفاده از منابع آنها در طول سال‌های برنامه ششم تنها مشروط به تأمین منابع مورد نیاز توسط دولت در قانون بودجه سالانه مجاز است.	ممنوعیت استفاده دولت از سایر منابع بجز بازار بدهی از جمله ممنوعیت استفاده از منابع شبکه بانکی در قوانین بودجه سنواتی

هدف	متن پیشنهاد	ماده (بند) الحاقی (اصلاحی)
لزوم ارائه بودجه‌های اعتباری و دوره‌ای برای در نظر گرفتن اصل و سود اوراق بدهی منتشر شده لزوم اعمال محدودیت بر میزان بدهی‌های دولت	پیشنهادات دفتر بودجه ^۱	بند الحاقی به ماده (۴)
ارائه قاعده مالی بودجه	پیشنهادات دفتر بودجه ^۲	بند الحاقی به ماده (۴)

۱. دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در این خصوص پیشنهاداتی را ارائه کرده که از این‌رو، در این مطالعه به پیشنهادات آن مطالعه ارجاع داده شده و پیشنهاد این مطالعه برای ارائه بودجه ادواری و تعیین سقف برای بدهی‌های دولت در جدول نهایی پیشنهادات انعکاس داده نشده است.

۲. دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌ها پیشنهاداتی را در خصوص قاعده مالی دولت برای الحاق به ماده ۴ لایحه برنامه ششم ارائه کرده است. از این‌رو در این مطالعه پیشنهاد قاعده مالی در پیشنهادات نهایی قرار داده نشده و تنها برای حفظ انسجام چارچوب مورد نیاز برای انضباط مالی دولت، در متن به آن اشاره شده است.



۴. جدول پیشنهادات اصلاحی و الحاقی برنامه ششم برای دستیابی به تورم تکرقمی و پایدار

به منظور دسترسی بهتر به پیشنهادات ارائه شده در این مطالعه در راستای دستیابی به هدف تورم تکرقمی (۵ درصد) و پایدار، در جدول زیر (جدول ۵) کلیه پیشنهادات ارائه شده به همراه خلاصه‌ای از اظهار نظر کارشناسی، ارائه شده است.

جدول ۵. پیشنهادات اصلاحی و الحاقی به برنامه ششم در راستای دستیابی به تورم پایدار و تکرقمی

ماده (/بند) الحاقی (اصلاحی) متناظر در لایحه برنامه ششم	اظهار نظر کارشناسی	متن پیشنهاد
بند الحاقی به ماده (۲۷)	<p>کاهش تورم و دستیابی به نرخ تورم تکرقمی و پایدار در زمره اولویت‌های اصلی برنامه قرار نگرفته و با توجه به اهمیت موضوع تورم و به خصوص دستیابی به تورم ۵ درصدی^۱ لازم است یک بند برای تعریف هدف تورمی، مسیر سالیانه دستیابی به آن، در نظر گرفتن بازه اطمینان برای نرخ تورم هدف به لایحه اضافه شود. نرخ تورم هدف در سال پایانی برنامه باید دارای مسیر سالانه باشد تا امکان پاسخگویی فراهم باشد.</p> <p>تعیین بازه اطمینان برای نوسانات تورم ضروری است که در این صورت باید بانک مرکزی دلایل کافی را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.</p> <p>به منظور تقویت بُعد نظارتی مجلس و تقویت پاسخگویی بانک مرکزی، لازم است تا نحوه پاسخگویی بانک مرکزی مشخص باشد. بنابراین تعیین بازه زمانی ۶ ماهه برای این منظور مناسب است تا سالیانه دو بار گزارشی از اقدامات بانک مرکزی برای دستیابی به اهداف تعیین شده ارائه شود.</p>	<p>به منظور دستیابی پایدار به هدف تورم تکرقمی و پایدار، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است طی سال‌های برنامه ششم در خصوص وظیفه حفظ ارزش پول ملی، هدفگذاری تورم را به شرح زیر محقق نماید:</p> <p>الف) نرخ تورم اعلامی (مرکز آمار) تا سال پایانی برنامه به ۶ درصد خواهد رسید.</p> <p>ب) دولت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) مکلف است تا پایان ماه اول از تصویب قانون برنامه ششم، مسیر سالانه دستیابی به نرخ تورم هدف را با مشخص کردن نرخ تورم در پایان هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. نرخ تورم هدف تعیین شده در هر سال تنها به واسطه تکانه‌های برونزا در اقتصاد ایران و توضیح و دلایل موجهی که از سوی بانک مرکزی به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود، می‌تواند تا ۳ واحد درصد نوسان داشته باشد.</p> <p>ج) بانک مرکزی موظف است هر ۶ ماه یکبار گزارشی از</p>

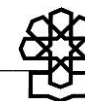
۱. نرخ تورمی که در ادبیات اقتصادی می‌تواند متضمن ثبات اقتصادی باشد، نرخ تورم ۵ درصد است که در حال حاضر بیشتر کشورهای جهان به این نرخ دست یافته‌اند. با این حال از آنجایی که در جدول برنامه ششم نرخ تورم ۸/۹ درصدی به عنوان نرخ تورم هدف در نظر گرفته شده است. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به منظور هماهنگی بیشتر با هدف در نظر گرفته شده در دولت، نرخ تورم ۶ درصدی را به عنوان پیشنهاد این مرکز در نظر گرفته است.

متن پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	ماده (بند) الحاقی (اصلاحی) متناظر در لایحه برنامه ششم
<p>برنامه‌های اجرایی برای دستیابی به هدف تورمی تعیین شده در آن سال را به دولت و مجلس ارائه دهد.</p>		
<p>در بند «۴» پس از عبارت «موضوعات خاص کلان بخشی شامل» اضافه شود: «دستیابی به نرخ تورم ۶ درصدی در انتهای برنامه»</p>	<p>کاهش نرخ تورم باید در اولویت‌های برنامه قرار گیرد.</p>	<p>عبارت الحاقی به ماده (۳)</p>
<p>دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ششم سازوکار تعیین و تکلیف بانک‌های خصوصی شده، نحوه خروج کامل دولت از این بانک‌ها و وضعیت سهام عدالت در دارایی بانک‌های مذکور و همچنین تعیین تکلیف نحوه ادامه فعالیت مؤسسات خارج از حوزه نظارت بانکی و بازار غیرمتشکل پولی را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.</p>	<p>موضوع تعیین تکلیف بانک‌های خصوصی شده، وضعیت دارایی‌های آنها و همچنین نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز از اهمیت بالایی برخوردار بوده و نیاز به اقدام عاجل دولت در این زمینه دارد. مشخصاً ادامه مسیر کاهش تورم بدون افزایش نظارت بر بازار غیرمتشکل پولی امکانپذیر نخواهد بود.</p>	<p>بند الحاقی به ماده (۲۷)</p>
<p>دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ششم تمهیدات قانونی لازم را برای اصلاح فعالیت و وظایف بانک مرکزی را با در نظر گرفتن موارد زیر انجام دهد:</p> <p>الف) تعیین اهداف کنترل تورم در بازه مشخص و پایداری مالی برای بانک مرکزی</p> <p>ب) استقلال، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی</p> <p>ج) اصلاح ساختار بانک مرکزی به نحوی که دو کمیته مجزا در این بانک تأسیس شوند، یک کمیته سیاستگذاری پولی و یک کمیته تنظیم‌گری</p> <p>د) بازتعریف ساختار و وظایف شورای پول و اعتبار به گونه‌ای که این شورا وظیفه نظارت بر کمیته سیاستگذاری و تنظیم‌گری در بانک مرکزی را به عهده داشته باشد.</p> <p>اصلاح و بازتعریف رابطه بانک مرکزی با شبکه بانکی و با دولت</p>	<p>دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی بدون انجام اصلاحات در شبکه بانکی و بانک مرکزی امکانپذیر نیست.</p> <p>تقویت دو شأن سیاستگذاری و نظارت برای بانک مرکزی ضروری است.</p> <p>از آنجایی که این اصلاحات ماهیت برنامه‌ای ندارند، پیشنهاد می‌شود دولت در یک قانون دائمی به این امور بپردازد.</p> <p>قانون دائمی فوق باید شامل هدف بانک مرکزی بوده و استقلال لازم برای دستیابی به این هدف را برای بانک مرکزی تضمین کند.</p>	<p>بند الحاقی به ماده (۲۷)</p>



متن پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	ماده (بند) الحاقی (اصلاحی) متناظر در لایحه برنامه ششم
<p>دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ششم تمهیدات قانونی لازم برای اصلاح شبکه بانکی را با در نظر گرفتن موارد زیر انجام دهد:</p> <p>الف) قوانین مربوط به تسویه، انحلال، ادغام و ورشکستگی بانکها</p> <p>ب) حاکمیت شرکتی بانکها</p> <p>پ) تقویت نقش صندوق ضمانت سپردهها</p> <p>ت) قوانین مربوط به وام‌دهی امن</p> <p>ث) قوانین مربوط به دفاتر اعتباری</p>	<p>ارتباط عمیق بین پدیده تورم مزمن و معضلات فعلی شبکه بانکی (از قبیل مطالبات غیرجاری بانکها، تعداد قابل توجه مؤسسات پولی و اعتباری غیرقانونی و بازار غیرمتشکل پولی و ..) باعث شده است تا کاهش تورم بدون انجام اصلاحات در شبکه بانکی میسر نباشد.</p> <p>برای دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی و پایدار، نیاز به اصلاحات ساختاری قابل توجهی در شبکه بانکی است که قانون برنامه ششم به لحاظ ماهیت برنامه‌ای، ظرفیت آن را نداشته و باید از طریق احکام قانونی پیگیری شود.</p> <p>موارد عنوان شده در پیشنهاد روبرو، سرفصل‌های قانونی است که دولت به مجلس ارائه خواهد کرد.</p>	<p>بند الحاقی به ماده (۲۷)</p>
<p>- به جای «یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده» می‌توان بیان کرد: «یک درصد سرمایه‌ای که طبق ضابطه کفایت سرمایه باید می‌داشتند».</p> <p>- به جای «سود» جایگزین شود «سود انباشته»</p>	<p>این ماده علاوه بر آنکه به تقویت نقش نظارتی بانک مرکزی می‌پردازد، برخی از ابعاد نظارت این بانک بر فعالیت بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی را نیز دربر دارد. در این ماده تلاش شده تا شیوه جریمه بانکها و مؤسسات متخلف مشخص شود.</p> <p>درخصوص اعمال جریمه نقدی نباید سرمایه ثبت شده گفته شود، زیرا بانکهای ناسالم سرمایه بسیار کمی دارند و از این رو بانکی که سالم‌تر است، جریمه بیشتری می‌پردازند.</p>	<p>اصلاح بند «ا» قسمت (الف) ماده (۲۷):</p> <p>متن بند: «اعمال جریمه نقدی تا سقف حداکثر یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی متخلف متناسب با سطح و نوع تخلف از محل سود سهام‌داران»</p>
<p>پیشنهاد می‌شود «مطالبات و مطالبات غیرجاری» جایگزین «مطالبات غیره جاری» شود تا ذخیره‌گیری عام هم ممکن شود.</p>	<p>استفاده از عنوان «مطالبات غیرجاری» باعث می‌شود تا ذخیره‌گیری عام را شامل نشود، عبارت نسبت‌های نقدینگی، می‌توانند دارای ابهام باشد و پیشنهاد می‌شود که در ذیل این ماده این نسبت‌ها تعریف شوند.</p>	<p>اصلاح بند «۲» قسمت (ب) ماده (۲۷):</p> <p>در این بند مقرر شده است که بانک مرکزی استانداردهای لازم برای برخی موارد را مشخص کند، از آن جمله عبارتند از: «... ب) تعیین نحوه طبقه‌بندی دارایی‌ها و میزان ذخیره‌گیری مطالبات غیرجاری؛ ج) تعیین نسبت‌های نقدینگی؛...»</p>
<p>لازم است تا عبارت «نسبتهای نقدینگی» به منظور جلوگیری از هر گونه ابهامی در ذیل همین بند تعریف شوند.</p>		<p>اصلاح بند «۲» قسمت (ج) ماده (۲۷)</p>

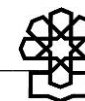
متن پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	ماده (بند) الحاقی (اصلاحی) متناظر در لایحه برنامه ششم
در انتهای ماده اضافه شود: «افزایش سرمایه بانک‌های مذکور از محل فروش سهام دولت نزد بانک‌های دولتی خصوصی شده صورت می‌گیرد».	این ماده از آن جهت که به موضوع افزایش سرمایه بانک‌های دولتی (که وضعیت مناسبی به لحاظ نسبت کفایت سرمایه ندارند) مناسب است. با این حال لازم است که عنوان شود افزایش سرمایه از چه محلی انجام می‌شود.	الحاقی به ماده (۳۲)
«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور انجام سیاست‌های پولی باز و دستیابی به هدف حفظ ارزش پول ملی مجاز به خرید و فروش انواع اوراق بهادار منتشر شده توسط دولت با رعایت الزامات زیر است: الف) حجم اوراق بدهی دولت خریداری شده در ترازنامه بانک مرکزی نباید از ۴۰ درصد کل دارایی‌های بانک مرکزی فراتر رود. ب) خرید اوراق بدهی دولت توسط بانک مرکزی به صورت مستقیم از دولت ممنوع است».	به منظور فراهم آوردن ابزار مناسب برای بانک مرکزی برای انجام سیاست پولی و دستیابی به اهداف تعیین شده و اجرای سیاست عملیات بازار باز (Open Market Operation) لازم است تا بانک مرکزی اجازه خرید و فروش اوراق بهادار اسلامی را داشته باشد. از آنجایی که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران هنوز دارای استقلال کافی نبوده و به خصوص آنکه عزل رئیس کل توسط رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد، این احتمال وجود دارد که دولت بانک مرکزی را وادار به خرید اوراق بدهی دولت کند. از این رو لازم است تا در قانون سقفی برای سهم اوراق بهادار از دارایی‌های بانک مرکزی وجود داشته باشد. از طرف دیگر به منظور اجتناب از سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی و اجبار بانک مرکزی به خرید اوراق بدهی دولت، لازم است تا خرید این اوراق به‌طور مستقیم توسط دولت ممنوع باشد. باید توجه داشت که بانک مرکزی می‌تواند نسبت به خرید و فروش سایر اوراق بهادار اسلامی (بجز اوراق بدهی دولت) که شامل اوراق رهنی می‌شود اقدام کرده و از آنجایی که این اوراق توسط دولت منتشر نمی‌شوند نیازی به تعیین سقف برای آنها نیست.	بند الحاقی به ماده (۲۷)
پیشنهادات اصلاحی: در متن ماده به جای اصطلاح «اوراق بهادار»، «اوراق بهادار	این ماده به لحاظ برخی جهات دارای ایراداتی است:	اصلاح و الحاق به ماده (۶) بند «۱» به‌منظور گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن



متن پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	ماده (بند) الحاقی (اصلاحی) متناظر در لایحه برنامه ششم
<p>اسلامی»، جایگزین شود.</p> <p>– لازم است تا عبارت «اوراق بهادار اسلامی» در کل این ماده جایگزین «اوراق بهادار» شود.</p> <p>– در بند «۲» اوراق بهادار اسلامی می‌تواند بدون نام باشد.</p> <p>– در بند «۱» به جای «تا پایان سال ۱۳۹۴» باید «تا زمان تصویب این قانون» جایگزین شود.</p> <p>– در ابتدای بند «۲» ذکر شود که: دولت مکلف است به‌منظور تأمین اعتبار ...</p>	<p>– در متن ماده به‌جای اصطلاح «اوراق بهادار»، «اوراق بهادار اسلامی»، جایگزین شود. زیرا در هر صورت اوراق منتشره دولت باید در زمره اوراق بهادار اسلامی قرار گیرد.</p> <p>– در این ماده عنوان شده است که بدهی‌های دولت تا پایان سال ۱۳۹۴، این درحالی است که با توجه به طولانی شدن فرآیند تصویب قانون برنامه ششم، باید این موضوع اصلاح شده و عنوان شود که اوراق بهادار اسلامی منتشر شده بابت تسویه بدهی‌های دولت و سود آن تا زمان تصویب قانون برنامه ششم خواهد بود.</p>	<p>(بازار پول؛ بازار سرمایه، بازار بیمه‌ها)، دولت مجاز است: تا پایان برنامه ششم دولت معادل کل بدهی‌های قطعی شده خود به اشخاص تا پایان سال ۱۳۹۴ را از طریق انتشار اوراق بهادار تسویه نماید. اوراق مذکور با رعایت قانون اوراق بهادار تا سقف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و مصون از تورم، طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد انتشار می‌یابد.</p>
<p>پیشنهادات الحاقی:</p> <p>۳. در انتهای بند «۱» اضافه شود:</p> <p>«اوراق منتشره بدهی جدید، برای مخارج دیگر دولت نباشد و باید صرفاً بابت بدهی‌های قبلی و یا سود آنها منتشر شود».</p> <p>۴. بند الحاقی:</p> <p>«هر نوع بدهی جدید دولت در قوانین بودجه سنواتی باید از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی صورت گرفته و منابع لازم برای اصل و فرع آن در قوانین بودجه سنواتی و چارچوب میان‌مدت بودجه لحاظ شود».</p>	<p>– در مقدمه ماده دولت «مجاز» شده است. در حالی است که در ادامه در بند دو که ذکر شده اصل و فرع اوراق باید در بودجه‌های سنواتی در نظر گرفته شود، باید دولت مکلف به این امر باشد که می‌تواند در ابتدای بند «۲» ذکر شود.</p> <p>نکته بسیار مهمی که در این زمینه وجود دارد آن است که اوراق بهادار تسویه تنها باید بابت بدهی‌های قبلی دولت منتشر شده و دولت نمی‌تواند بدهی‌های جدید را از طریق انتشار اوراق بدهی تسویه تأمین مالی کند. زیرا در این صورت ممکن است این رویه ایجاد شود که دولت به جای پول به طلبکاران اوراق بدهی تسویه دهد. بنابراین ذکر این نکته در قانون ضروری است.</p> <p>از طرف دیگر، به‌منظور سامان‌بخشی به بدهی‌های دولت و همچنین تقویت انضباط مالی دولت، لازم است تا پس از تسویه بدهی‌ها از طریق اوراق، هر گونه ایجاد بدهی جدید برای دولت از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی در بازار اوراق بهادار صورت گرفته و تأمین مالی دولت از این طریق صورت گیرد.</p> <p>از آنجایی که اوراق بهادار اسلامی منتشر شده ممکن است دارای سررسید بیش از یکسال باشند، بنابراین با انتشار اوراق تعهدی</p>	

متن پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	ماده (بند) الحاقی (اصلاحی) متناظر در لایحه برنامه ششم
	بیش از یک سال برای دولت ایجاد می‌شود که باید این تعهدات در سند بودجه میان مدت به همراه بودجه‌های سالانه ارائه شود.	
<p>الف) هرگونه استفاده از منابع بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در طول سال‌های برنامه ششم در قوانین بودجه سنواتی ممنوع خواهد بود.</p> <p>ب) هرگونه تکلیف به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی در راستای استفاده از منابع آنها در طول سال‌های برنامه ششم تنها مشروط به تأمین منابع مورد نیاز توسط دولت در قانون بودجه سالانه مجاز است.</p>	<p>مواد پیشنهادی به لایحه به‌طور کلی سعی دارد تا ضمن انضباط بخشیدن به درآمد و مخارج دولت از سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی بکاهد.</p> <p>در حال حاضر دولت به‌منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز خود از طریق قوانین بودجه سنواتی به منابع شبکه بانکی دست‌درازی کرده و بخش قابل توجهی از مطالبات غیرجاری بانک‌ها ناشی از بدهی دولت به بانک‌هاست. به‌منظور تقویت انضباط مالی دولت، لازم است تا دولت منابع مورد نیاز خود را بجز منابع مالیاتی از طریق انتشار اوراق تأمین کرده و در مقابل امکان تأمین منابع از طریق شبکه بانکی ممنوع باشد.</p> <p>(در حال حاضر هر ساله در قوانین بودجه سنواتی حجم زیادی تکالیف به شبکه بانکی اعمال می‌شود)</p> <p>بنابراین لازم است تا استفاده از منابع بانک‌های خصوصی در قوانین بودجه سنواتی ممنوع بوده و در صورتی که دولت قصد استفاده از منابع بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی دولتی را دارد، لازم است تا منابع مورد نیاز را در خزانه تأمین کند.</p>	<p>بند الحاقی به ماده (۴)</p> <p>ماده (۴) اختصاص به درآمدها و مخارج دولت دارد.</p>
پیشنهادات دفتر بودجه ^۱	کاهش تورم بدون تعیین یک قاعده مالی برای دولت که رابطه بین دولت، نفت و بانک مرکزی را مشخص می‌کند امکان‌پذیر نیست. زیرا ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد (به بودجه دولت) یکی از عوامل اصلی نوسان در بودجه و همچنین افزایش پایه پولی است.	بند الحاقی به ماده (۴)

۱. دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌ها پیشنهادهایی را در خصوص قاعده مالی دولت برای الحاق به ماده (۴) لایحه برنامه ششم ارائه کرده است. از این رو در این مطالعه پیشنهاد قاعده مالی در پیشنهادات نهایی قرار داده نشده و تنها برای حفظ انسجام چارچوب مورد نیاز برای انضباط مالی دولت، در متن به آن اشاره شده است.



متن پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	ماده (بند) الحاقی (اصلاحی) متناظر در لایحه برنامه ششم
	از آنجایی که قاعده مالی به لحاظ ماهیتی در زمره احکام دائمی قرار دارد، بنابراین لازم است تا قانون دائمی در این زمینه ارائه شود.	
پیشنهاد می‌شود عبارت «واسطه‌گران مالی» جایگزین «بانک‌های عامل» شود.	در مقدمه ماده، تنها بانک‌های عامل و دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان وام‌گیرنده لحاظ شده‌اند، در صورتی که ممکن است وام‌گیرنده لزوماً در این دسته نگنجد بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «واسطه‌گران مالی» جایگزین «بانک‌های عامل» شود.	اصلاح ماده (۵): به منظور اصلاح و تقویت همه جانبه نظام مالی کشور و همچنین تسهیل مبادلات مالی از طریق تأمین منابع داخلی و خارجی، دستگاه‌های اجرایی و بانک‌های عامل موظفند در استفاده از تسهیلات مالی خارجی موارد زیر را رعایت کنند:

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این مطالعه به بررسی لایحه برنامه ششم از منظر اهداف تورمی پرداخته و پیشنهادات اصلاحی لازم برای دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی و پایدار برای این برنامه را ارائه کرده است. بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که در حالت کلی برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار لازم است تا اصلاحات ساختاری در زمینه شبکه بانکی و همچنین مالیه عمومی صورت گیرد. این اصلاحات را می‌توان به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. اصلاحات ساختاری مرتبط با مالیه عمومی

– ارائه قاعده مالی

– بدهی‌های دولت و انتشار اوراق بدهی و بودجه‌ریزی اعتباری

– کاهش مخارج عمومی از طریق اصلاح رویه‌ها (اصلاح غیرساختاری)

– ممنوعیت استفاده از منابع شبکه بانکی در بودجه‌های سنواتی (اصلاح غیرساختاری)

۲. اصلاحات ساختاری مرتبط با شبکه بانکی (بانک‌ها، بانک مرکزی و بازارهای مالی)

– اصلاحات ساختاری مرتبط با بانک مرکزی

– اصلاحات ساختاری مرتبط با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

لایحه برنامه ششم ظرفیت انجام برخی از اصلاحات نام برده شده در بالا را دارا بوده و برخی اصلاحات نیز لازم است تا در قوانین و احکام دائمی پیگیری شوند.

بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که به لحاظ احکام دائمی در میان اصلاحات نام برده شده در بالا، لازم است تا دولت در لایحه برنامه ششم مکلف شود تا برخی اصلاحات ساختاری در خصوص بانک مرکزی و بانک‌ها را از طریق قوانین و مقررات دائمی تا سال اول برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

همچنین ارائه یک قاعده مالی که متضمن برخی خصوصیات و الزامات نام برده شده در این مطالعه است نیز لازم است تا از طریق احکام دائمی پیگیری شده و دولت باید در برنامه ششم مکلف شود تا این قاعده را تا پایان سال اول برنامه به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

همچنین قانون برنامه ششم، ظرفیت ارائه احکامی در خصوص سایر موارد نام برده شده در بالا را داراست. در این میان در بخش اصلاحات مرتبط با مالیه عمومی، موادی در لایحه در خصوص کاهش مخارج عمومی دولت و تأمین منابع دولت از طریق اوراق بدهی ارائه شده، که در این رابطه لازم است تا برخی اصلاحات صورت گیرد که در طول مطالعه به آن اشاره شده است.

ممنوعیت استفاده دولت از منابع نظام بانکی و همچنین ارائه یک قاعده مالی در زمره اصول مغفول ماده در برنامه ششم قرار دارد که در این مطالعه یک بند الحاقی برای ممنوعیت استفاده از منابع بانکی



و بندی الحاقی برای الزام دولت به ارائه یک قاعده مالی پیشنهاد شده است. در خصوص اصلاحات مورد نیاز بانک مرکزی نیز پیشنهاد شده است تا مواردی که منجر به اصلاحات ساختاری در بانک مرکزی به منظور تقویت استقلال بانک مرکزی است از طریق احکام دائمی پیگیری شود. علاوه بر آن مواردی نظیر تعیین هدف برای بانک مرکزی و الزام بانک مرکزی به پاسخگویی و ضوابط این پاسخگویی از طریق احکام برنامه پیگیری شود.

همچنین خرید و فروش اوراق بدهی دولت توسط بانک مرکزی در راستای اعمال سیاست پولی مناسب و اعمال محدودیت‌هایی در این زمینه، از مهمترین پیشنهادات ارائه شده در این مطالعه است. جدول ۵ که در بخش انتهایی این مطالعه قرار دارد، کلیه پیشنهادات این گزارش را دربر داشته و در خصوص هر پیشنهاد نیز خلاصه‌ای از اظهار نظر کارشناسی انجام شده در این گزارش، ارائه شده است.

پیوست - نگاه ضدتورمی در برنامه‌های توسعه اقتصادی

نگاه ضدتورمی در برنامه‌های توسعه اقتصادی: بازخوانی برنامه‌های اول تا پنجم توسعه

این بخش، با مراجعه به برنامه‌های توسعه اقتصادی که تاکنون به مرحله اجرا درآمده‌اند، می‌کوشد تا اصول ضدتورمی که در برنامه‌های توسعه اقتصادی وجود داشته‌اند و می‌توانند به کاهش پایدار تورم کمک کنند ولی در متن برنامه ششم توسعه مشاهده نمی‌شوند اشاره می‌کند. عدم مشاهده یک اصل ضدتورمی که در برنامه‌های توسعه قبلی وجود داشته ولی در برنامه ششم به آنها اشاره‌ای نشده است معمولاً به دو دلیل می‌تواند اتفاق بیفتد. دلیل اول این است که آن اصل اکنون از حیض انتفاع خارج شده و تکرار آن اصل در برنامه ششم مفید نیست. اما دلیل دوم می‌تواند این باشد که برخی وجوه کاهش تورم که قبلاً مورد توجه برنامه‌نویسان بود در برنامه ششم از نظر برنامه‌نویسان مغفول مانده است. برای رفع این مشکل، با مطالعه برنامه‌های توسعه، اصول ضدتورمی این برنامه‌ها را معرفی می‌کنیم.^۱

برنامه‌های اول و دوم توسعه نکات زیادی در مورد کنترل تورم در خود ندارند و نکات ضدتورمی آنها در برنامه ششم لحاظ شده است. جدی‌ترین نکات موجود در این دو برنامه این است که کسری بودجه دولت و خلق نقدینگی مازاد، علل اصلی تورم بوده و لازم است کسری بودجه دولت کنترل شود. همچنین برنامه اول توسعه یکی از راه‌های کاهش تورم را افزایش رشد اقتصادی معرفی می‌کند و معتقد است که رشد اقتصادی بالاتر با گذر زمان کاهش تورم را در پی خواهد داشت.

در ادامه اصول ضدتورمی برنامه‌های سوم و پنجم را بررسی می‌کنیم:

اصول ضدتورمی برنامه سوم توسعه اقتصادی

ماده (۶۰)

در جهت ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام در دوران برنامه سوم توسعه و تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت مکلف است با ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی» اقدامات زیر را به‌عمل آورد:

الف) از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در پایان هر سال نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جدول ۲ این قانون در حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی درآمد نفت خام» نگهداری می‌شود.

ب) از آغاز سال سوم برنامه، در صورتی که درآمد ارزی حاصل از صدور نفت خام، کمتر از ارقام مندرج در جدول ۲ این قانون باشد، دولت در فواصل زمانی ۶ ماهه می‌تواند از موجودی حساب ذخیره

۱. برنامه چهارم توسعه را بازخوانی نمی‌کنیم چون هیچ‌گاه به مرحله اجرا در نیامد.



ارزی برداشت کند. معادل ریالی این وجوه در حساب درآمد عمومی دولت منظور می‌گردد.

ج) بخشی از مانده وجوه ارزی حساب موضوع بند «الف» این ماده در چارچوب اولویت‌های برنامه سوم جهت توسعه فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری براساس نرخ مبادله روز به فروش رسیده و معادل ریالی آن در «حساب ذخیره مالی» نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نگهداری می‌شود.

د) استفاده از وجوه «حساب ذخیره ریالی» برای تأمین هزینه‌های بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم مصوب و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از مالیات و سایر منابع، مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری ناشی از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است.

ماده (۶۹)

دولت مکلف است لایحه بودجه‌های سالیانه را به نحوی تنظیم نماید که کسری احتمالی از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی کشور تأمین نشده باشد.

ماده (۸۶) تبصره «۳» - سیاست ارزی دولت باید به گونه‌ای تنظیم گردد که موجب حفظ ارزش پولی ملی گردد.

باید توجه داشت که هرچند تبصره «۳» ماده (۸۶) ضدتورمی است اما اثر ضدتورمی آن ریشه در تثبیت نرخ ارز دارد و چنین سیاستی برای کنترل تورم پیشنهاد نمی‌گردد چون وقوع شوک ارزی می‌تواند نرخ تورم را به سرعت افزایش دهد.

ماده (۹۱)

به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود با تصویب شورای پول و اعتبار، علاوه بر موارد مندرج در بند «۶» ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ از اوراق مشارکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرط عدم مغایرت با قانون عملیات بانکی بدون ربا استفاده نماید.

برنامه پنجم توسعه اقتصادی

ماده (۸۱) بند «ج» - نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» است. نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین خواهد شد.

ماده (۹۲)

شورای پول و اعتبار موظف است نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های یکساله را حداقل به میزان میانگین نرخ تورم سال قبل و پیش‌بینی سال مورد عمل تعیین نماید. نرخ سود تسهیلات متناسب با نرخ سود سپرده‌ها و سود مورد انتظار بانک‌ها توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. بانک‌ها در صورتی ملزم به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای با نرخ کمتر از نرخ اعلام‌شده توسط شورای پول و اعتبار می‌باشند که علاوه بر تأیید معاونت، مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره‌شده توسط دولت تأمین گردد.

بند «ج» ماده (۱۱۷)

اعتبارات هزینه‌ای دولت سالانه حداکثر دو درصد (۲٪) کمتر از نرخ تورم، افزایش یابد.
تبصره - تأمین کسری بودجه دولت از محل استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع است.

ماده (۲۱۵) بند «و»

تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در هر فصل توسط معاونت، منوط به تأمین اعتبار کامل برای طرح‌های مزبور است به طوری که اعتبار سال اول اجرای طرح جدید از نسبت کل اعتبار مورد نیاز به مدت زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر نگردد. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ابتدای برنامه با در نظر گرفتن پیش‌بینی نرخ تورم در دوران برنامه برآورد می‌گردد و اعتبارات پیش‌بینی شده اصلاح و یا تغییر طرح برای هر فصل و دستگاه تا پایان سال آخر برنامه فقط در حد انحراف نرخ تورم واقعی از نرخ پیش‌بینی شده مجاز است.

ماده (۸۳) بند «الف»

به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود در چارچوب قانون بودجه سنواتی جهت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای دولتی نسبت به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی در بازارهای بین‌المللی اقدام نماید.

بند «ب»

به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها اجازه داده می‌شود در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌ها و شهرداری‌های مذکور است.

**ماده (۸۵) بند «ب»**

تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی از محل حساب ذخیره ارزی مشروط بر اینکه از دیگر منابع قابل تأمین نباشد با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است.

منابع و مأخذ

۱. علی بهادر، سعید بیات، هومن کرمی و سیدعلی مدنی‌زاده. «الزامات نهادی سیاستگذاری پولی صحیح برای پایدار کردن تورم یک‌رقمی»، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۴.
۲. سیدعلی مدنی‌زاده، زهرا کاویانی، ماریه عزیزی‌راد و عاطفه سیدمؤمنی. مجلس، بودجه و تورم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۸۷، ۱۳۹۵.
۳. متن برنامه‌های اول تا ششم توسعه اقتصادی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
4. Alesina A. and S. Ardagna, (2012), «The Design of Fiscal Adjustments», *NBER Working Paper* 18423.
5. Alesina A., C. Favero and F. Giavazzi, (2014), «The output effect of fiscal consolidation plans», *Working paper*.
6. Allen, F. and E. Carletti, (2010). «An overview of the crisis: Causes, consequences, and solutions». *International Review of Finance*, 10, 1–26.
7. Michel, N. (2015). «Why Congress should Institute Rules-based Monetary Policy». *The Heritage Foundation*.
8. Perotti R., (2013), «The Austerity Myth: Gain without Pain?» forthcoming in A. Alesina and F. Giavazzi (eds.) *Fiscal Policy After the Great Recession*, University of Chicago Press and NBER.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۰۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید» (تورم)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدعلی مدنی‌زاده، زهرا کاویانی، سعید بیات، مرتضی زمانیان

ناظر علمی: سیدهادی موسوی‌نیک

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ششم توسعه

۲. تورم

۳. سیاست پولی

۴. سیاست مالی

۵. سلطه سیاست مالی

۶. انضباط مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۷/۱۹