

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۵۴. تأثیر لایحه بر تورم

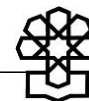
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۷۱
اسفندماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۵	۱. مسیرهای اثرگذاری قوانین بودجه بر تورم.....
۷	۱-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی.....
۷	۱-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی.....
۸	۱-۳. تکلیف به بانک‌های عامل.....
۱۰	۱-۴. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی.....
۱۱	۲. قوانین بودجه سنواتی و تورم.....
۱۵	۳. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵.....
۱۸	۳-۱. بررسی بندهای لایحه بودجه ۱۳۹۵ از منظر آثار تورمی.....
۲۶	۳-۲. پیشنهادهای اصلاحی.....
۲۷	جمع‌بندی.....
۲۸	منابع و مآخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۴. تأثیر لایحه بر تورم

چکیده

قانون بودجه به‌عنوان سند مالی درآمد و مخارج دولت، دارای تأثیر قابل توجهی بر متغیرهای کلان اقتصادی است. یکی از متغیرهایی که می‌تواند تا حدود زیادی از قوانین بودجه تأثیر پذیرد، تورم است. علاوه بر تأثیر ارقام کلی بودجه و نحوه تحصیل درآمدها، بندها و تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه که در برخی موارد جدا از میزان کل درآمدها و مخارج دولت احکامی را مقرر می‌کنند نیز بر تورم تأثیرگذار هستند. در قوانین بودجه سنواتی ایران، احکام متعددی از طریق تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه وجود دارند که شبکه بانکی را ملزم به پرداخت تسهیلات به بخش‌های مختلف، امهال و یا بخشودگی بدهی‌ها و غیره می‌کنند. وجود چنین احکامی باعث شده است تا شبکه بانکی کشور در مدیریت ریسک و مدیریت دارایی‌ها با چالش مواجه شده و در نتیجه با مبالغ قابل توجهی مطالبات غیرجاری و در نتیجه، افزایش بدهی شبکه بانکی به بانک مرکزی مواجه باشد که مجموع این موارد منجر به افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم شده است.

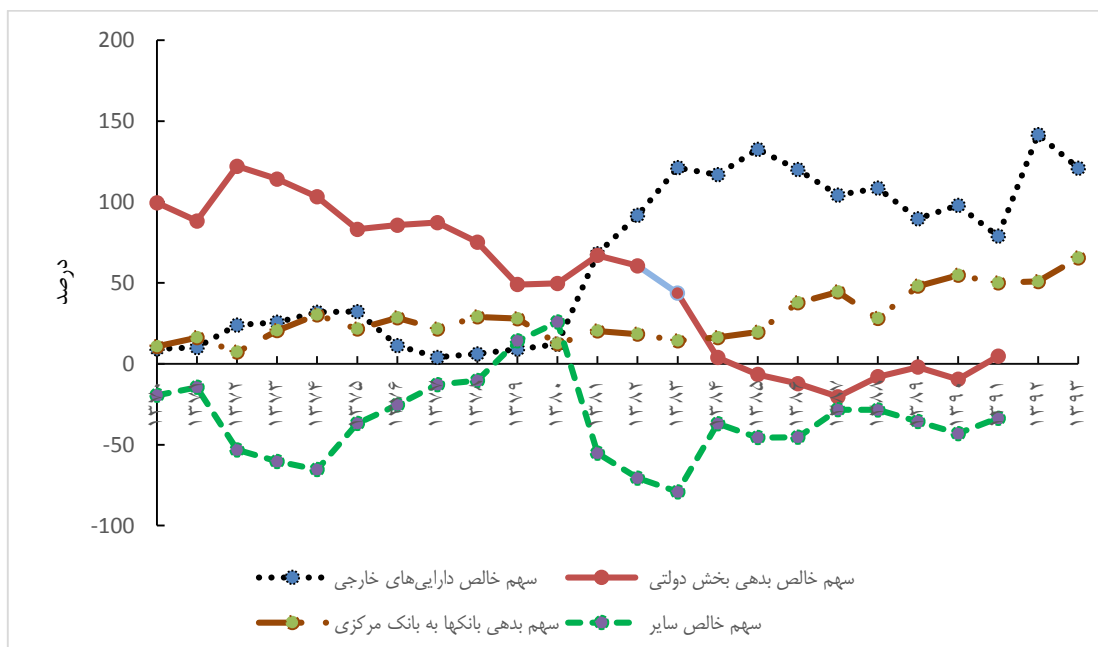
این مطالعه به بررسی آثار تورمی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ می‌پردازد. نتایج بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ با اعمال تکالیف متعدد به شبکه بانکی، سهم احتمالی قابل توجهی از افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم طی این سال‌ها داشته‌اند. همچنین بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵ از منظر آثار تورمی نشان می‌دهد که در این لایحه از دو منظر تلاش شده تا رابطه بین بودجه و تورم تا حدود زیادی اصلاح شود، به‌طوری‌که در تبصره‌های ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ هیچ‌گونه تکلیف به بانک‌ها برای استفاده از منابع آنها اعمال نشده و در مقابل برای جلوگیری از تورم‌های فزاینده آتی ناشی از ورشکستگی احتمالی بسیاری از بانک‌ها، احکام و قوانینی برای افزایش سرمایه بانک‌ها و سامان‌دهی بدهی‌های دولت صورت گرفته است. همچنین براساس یافته‌های این مطالعه، هرچند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ گامی مهم و اقداماتی اساسی برای اصلاح رابطه بین بودجه و تورم صورت گرفته، اما بدون انجام برخی اصلاحات مانند تعیین سقف برای انتشار اوراق توسط دولت، تعیین ضوابط سختگیرانه برای بانک‌هایی که سرمایه آنها افزایش داده خواهد شد و همچنین تأمین منابع مورد نیاز و قید آن در لایحه بودجه برای پرداخت سود اوراق منتشره توسط دولت، این مهم (اصلاح رابطه بودجه و تورم و کاهش آثار تورمی بودجه) میسر نخواهد بود و از این رو لازم است تا به موارد اشاره شده در این گزارش توجه ویژه شود.

مقدمه

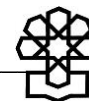
اقتصاد ایران از حدود ۴۰ سال گذشته همواره از پدیده تورم رنج برده است، در حالی که معضل تورم در اکثر کشورهای دنیا تا حدود زیادی حل شده است. بررسی داده‌های نرخ تورم برای ۱۷۵ کشور دنیا نشان می‌دهد که تنها ۲۶ کشور، طی ۱۰ سال اخیر نرخ تورم دو رقمی داشته‌اند و اقتصاد ایران در میان ۱۰ کشور نخست، بعد از اقتصادهایی مانند بلاروس، اتیوپی، گینه و بوتان و ونزوئلا قرار دارد. در واقع بررسی نرخ تورم اقتصاد ایران، طی ۴۰ سال اخیر (۱۳۵۴-۱۳۹۴) حاکی از آن است که اقتصاد کشور تنها در سه سال (سال‌های ۱۳۵۴، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۹) نرخ تورم تک‌رقمی را تجربه کرده و همواره تورم دو رقمی داشته است.

افزایش یکباره سطح قیمت‌ها ممکن است ناشی از نوعی سیاست‌گذاری خاص در یک بازه زمانی باشد، اما تورم مزمن به معنای افزایش دائمی روند قیمت‌ها، نه تنها ناشی از سیاست‌گذاری‌های مالی و پولی است، بلکه عوامل متعدد دیگر در اقتصاد مانند رابطه بین نهادهای اقتصادی، قوانین و مقررات، روابط اقتصاد سیاسی و چانه‌زنی ذینفعان تورم و غیره نیز در آن نقش داشته و رشد پایه پولی به‌عنوان تنها عامل تورم در بلندمدت، نشئت گرفته از مجموع این موارد است.

نمودار ۱. سهم اجزای پایه پولی



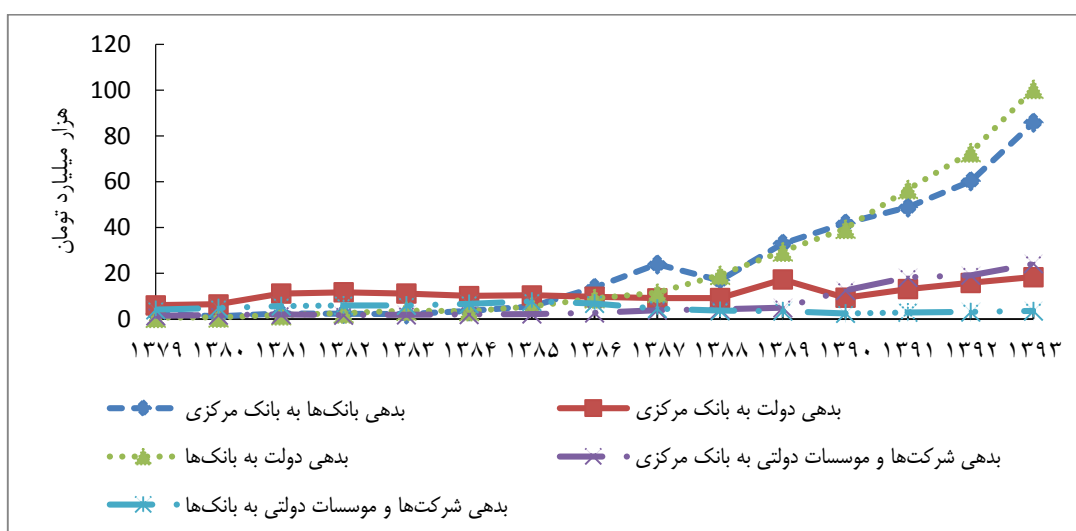
مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی و نماگرهای اقتصاد ایران، شماره ۷۹.



تغییرات سهم اجزای پایه پولی که در نمودار ۱ نمایش داده شده است، کاهش سهم بدهی‌های دولت به بانک مرکزی از سال ۱۳۸۰ به بعد، پس از تصویب ممنوعیت استقراض دولت از بانک مرکزی در برنامه سوم و افزایش همزمان سهم خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به واسطه افزایش قیمت نفت را نشان می‌دهد.

در کنار خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، افزایش سهم جزء دیگری از پایه پولی یعنی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی قابل توجه است. افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به خصوص در سال‌های اخیر سهم قابل توجهی از رشد پایه پولی و در نتیجه تورم را داشته است.

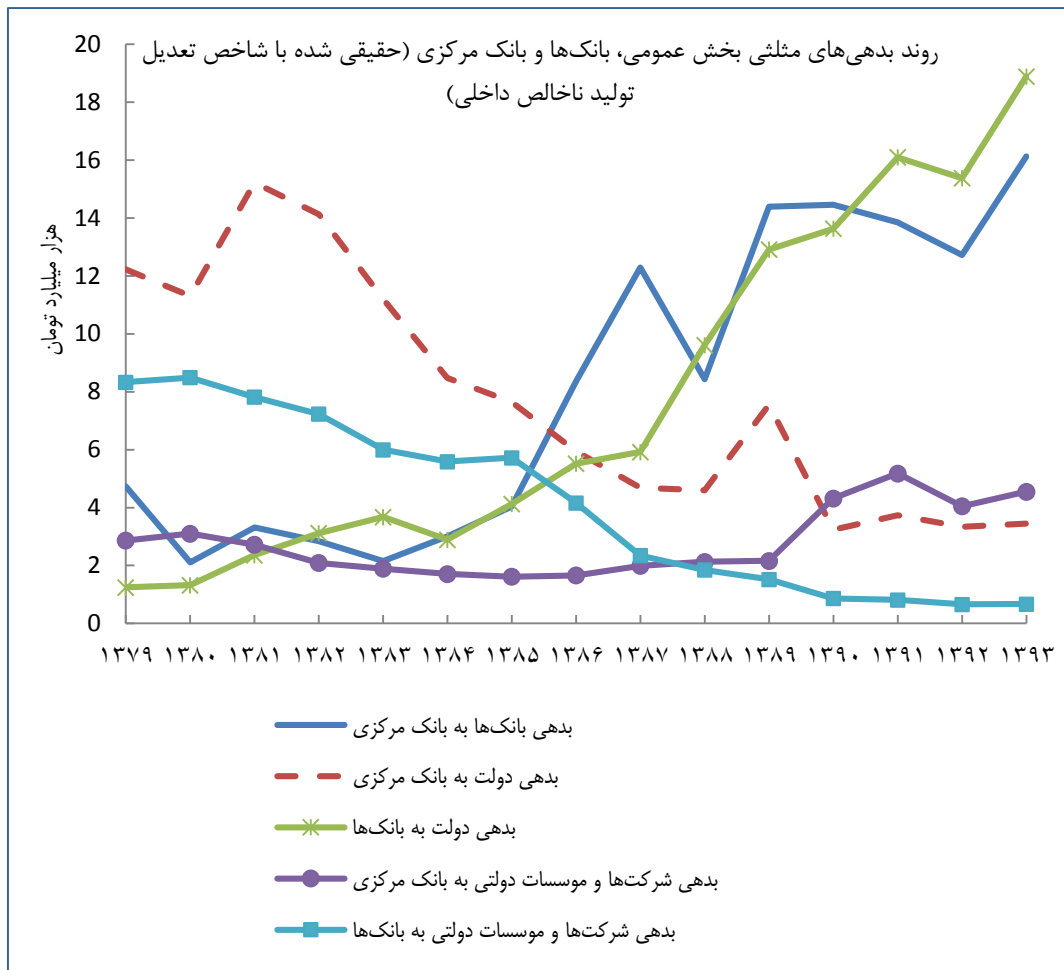
نمودار ۲. ارقام عمده پولی دولت و بانک‌ها



مأخذ: همان.

از طرف دیگر بررسی داده‌های اقتصاد ایران نشان می‌دهد که دولت نقش زیادی در افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی داشته است. نمودار ۲ افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و در کنار آن افزایش بدهی دولت به تفکیک دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها و بانک مرکزی را از سال ۱۳۷۹ به بعد نشان می‌دهد. افزایش همزمان بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانک‌ها، نشان می‌دهد که بخش زیادی از افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی که منجر به رشد پایه پولی می‌شود، ناشی از فشار بخش دولتی به شبکه بانکی است. یعنی دولت نه تنها از طریق افزایش بدهی شرکت‌های دولتی و دولت به بانک مرکزی (که مجدداً از سال ۱۳۹۰ روند رو به رشد داشته) موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم می‌شود، بلکه از طریق فشار به شبکه بانکی و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نیز، در رشد پایه پولی نقش قابل توجهی دارد.

نمودار ۳. ارقام عمده پولی دولت و بانک‌ها به قیمت‌های حقیقی سال ۱۳۸۳

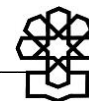


مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی.

- شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی با داده‌های تولید ناخالص داخلی مرکز آمار ایران محاسبه شده است.

همانطور که در نمودار ۳ مشخص است، بدهی بخش دولتی به بانک‌ها و بانک مرکزی و همچنین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به قیمت‌های حقیقی هم رو به افزایش بوده و بنابراین رشد آنها بیش از رشد تورم بوده است. در بین متغیرهای بررسی شده تنها بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها کمتر از تورم افزایش داشته و در مقابل، بدهی شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی به خصوص از سال ۱۳۸۹ به بعد روند رو به رشدی داشته (که بخشی از آن ناشی از بدهی سازمان هدفمندی یارانه‌هاست که به شکل شرکت در بودجه نمایش داده می‌شود).

افزایش پیوسته پایه پولی از طرف دولت از طریق استقراض بخش دولتی از سیستم بانکی از حقایق آشکار شده در اقتصاد ایران است که در نمودارهای بالا نشان داده شد که پدیده‌ای مهم است. یعنی در اقتصاد ایران دو پدیده همزمان در حال رخ دادن است: اول آنکه دولت به‌طور مرتب برای تأمین مالی



مخارج، بدهی خود را افزایش می‌دهد و دوم آنکه بخش قابل توجهی از بدهی دولت از طریق سیستم بانکی و به‌طور غیرمستقیم از بانک مرکزی تأمین می‌شود؛ بدین صورت که دولت بدهی خود به بانک‌ها را بازپرداخت نمی‌کند، بانک‌ها به منابع بانک مرکزی دست‌اندازی می‌کنند و در نتیجه دولت به‌طور غیرمستقیم موجب افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی شده است.

همانطور که اشاره شد، بخش زیادی از بدهی‌های دولت به بانک‌ها، ناشی از قوانین و مقرراتی است که تکالیفی را به بانک‌ها در جهت اعطای وام به بخش دولتی و غیردولتی با ضمانت دولت ایجاد می‌کند. قوانین بودجه سنواتی از جمله قوانینی است که به‌واسطه آن تکالیف زیادی به شبکه بانکی اعمال شده و بخش زیادی از بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی ناشی از احکام تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سنواتی است.

در ادامه این گزارش، در بخش اول مسیرهای ارتباطی بین قوانین بودجه سنواتی و تورم بررسی خواهد شد. در بخش دوم قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ از منظر اثرگذاری بر تورم مورد بررسی قرار می‌گیرند^۱ و در بخش سوم اظهارنظر کارشناسی در خصوص لایحه بودجه ۱۳۹۵ و تأثیر آن بر تورم و پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده و در نهایت در بخش انتهایی گزارش جمع‌بندی صورت خواهد گرفت.

۱. مسیرهای اثرگذاری قوانین بودجه بر تورم

قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان سند مخارج و درآمدهای دولت طی یک سال، بخش اصلی و عمده سیاست مالی دولت را نشان می‌دهد. بودجه به‌عنوان سیاست مالی دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی از هر سه جنبه رقم کل بودجه، درآمدها و مخارج تأثیرگذار است. رقم کل بودجه، تغییرات آن نسبت به سال گذشته و نسبت آن به متغیرهای کلان اقتصادی مانند تولید ناخالص داخلی بر متغیرهای کلان اقتصادی مانند نرخ رشد اقتصاد، نرخ تورم و نرخ بیکاری اثرگذار است. برای مثال، انقباضی یا انبساطی بودن بودجه، کاهش یا افزایش نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی و میزان هزینه‌کرد دولت در بودجه عمرانی، هر کدام تأثیر متفاوتی بر متغیرهای مورد نظر خواهد داشت.

علاوه بر رقم کل بودجه، نحوه تحصیل درآمدها نیز بر متغیرهای کلان اقتصادی اثرگذار است. کسب میزان مشخصی درآمد از طرق مختلف مانند اخذ مالیات، منابع بانک مرکزی، فروش نفت و یا فروش اوراق مشارکت، تأثیر متفاوتی بر رشد اقتصادی و تورم خواهد داشت. برای مثال انتظار می‌رود که تأمین درآمدها از طریق استقراض از بانک مرکزی اثر تورمی بیشتری نسبت به کسب درآمد از طریق اخذ مالیات داشته باشد. در مقابل، افزایش مالیات‌ها بیشتر از مقدار بهینه می‌تواند اثر مخربی بر رشد اقتصادی داشته باشد.

در ایران، متأسفانه هنوز بانک مرکزی استقلال کافی ندارد و از تصمیمات دولت تأثیر می‌پذیرد،

۱. بخش‌های اول و دوم این مطالعه خلاصه‌ای از طرح پژوهشی رابطه «مجلس و تورم؛ بودجه‌های سنواتی» است که در مرکز پژوهش‌های مجلس صورت گرفته و در نوبت انتشار است.

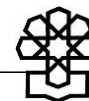
در نتیجه مسئله تورم مزمن بلندمدت اقتصاد ایران را نمی‌توان تنها در بانک مرکزی مورد بررسی قرار داد؛ بلکه دولت و دیگر نهادهای حاکمیتی در این زمینه نقش بسزایی دارند. در همین بین، در قوانین بودجه سالیانه، عمدتاً مواردی وجود دارد که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم نظام بانکی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و موجبات ایجاد تورم را به وجود می‌آورد.

هرچند بودجه به‌عنوان سند درآمدها و مخارج دولت باید بیانگر برنامه سال آتی دولت به‌عنوان سیاست مالی باشد، اما قوانین بودجه سنواتی ایران تکالیف مختلفی نیز به نهادهای پولی، بانک‌ها، مؤسسات و غیره نیز وارد می‌کند که از مسیرهای مختلفی منجر به تورم خواهد شد. همانطور که در بخش قبل نشان داده شد که دولت (دولت و شرکت‌های دولتی) نقش زیادی در افزایش پایه پولی از طرق مختلف بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی داشته است.

رویه مرسوم در قوانین بودجه سنواتی ایران بدین شکل است که در ذیل ماده واحده، تبصره‌های متعددی که احکام مختلفی را تکلیف می‌کنند به تصویب می‌رسند. در برخی موارد این احکام، نحوه تخصیص و یا تحصیل برخی منابع متعلق به خزانه دولت را مشخص کرده و در برخی موارد دیگر تکالیفی به بانک‌ها و بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی اعمال کرده است. مورد دوم، یعنی تکلیف به بانک‌ها و بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف که هر ساله در قوانین بودجه سنواتی تصویب می‌شود از اهمیت بسزایی برخوردار است.

با تصویب این موارد، هر ساله حجم زیادی به بدهی‌های دولت (دولت و شرکت‌های دولتی) افزوده می‌شود که تعهد قابل قبولی برای بازپرداخت آن نیز وجود ندارد و همین امر باعث شده است تا مانده بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در طول زمان رو به افزایش باشد. بنابراین دولت هر ساله به‌همراه قوانین بودجه سنواتی، در قالب تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه، حجم انبوهی از بدهی ایجاد می‌کند و چون این ارقام به‌عنوان عملکرد درآمد و مخارج دولت در بودجه منظور نمی‌شود، الزام و نظارت جدی برای بازپرداخت آن وجود ندارد.

به‌منظور بررسی تأثیر قوانین بودجه سنواتی دولت بر تورم، لازم است تا محورهای کلی این اثرگذاری مشخص شود. از این‌رو، در این بخش از مطالعه، مهمترین محورهایی که در قوانین بودجه قابل شناسایی بوده و منجر به تأثیرگذاری بر تورم و یا دخالت در سیاست مالی در سیاست پولی می‌شود، معرفی شده و توضیح مختصری در خصوص مکانیسم اثرگذاری هر یک از این محورها بر تورم ارائه خواهد شد.



۱-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی

از آنجایی که رسالت اصلی بانک مرکزی، کنترل تورم است، کاهش استقلال بانک مرکزی می‌تواند این نهاد را در دستیابی به هدف کنترل تورم با چالش مواجه کند. برای شناسایی رابطه بین قوانین بودجه سنواتی با کاهش استقلال بانک مرکزی لازم است تا تبصره‌هایی از ماده واحده قانون بودجه که منجر به تکالیفی به بانک مرکزی می‌شود مورد نظر قرار گیرد. این تکالیف ممکن است از نوع استفاده از منابع بانک مرکزی و یا تنها تکلیف به بانک مرکزی مبنی بر انجام امور نظارتی باشد. از آنجایی که استفاده از منابع بانک مرکزی در این مطالعه در قسمت استفاده از منابع بانک مرکزی (سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی)^۱ تقسیم‌بندی می‌شود، بنابراین در اینجا کاهش استقلال بانک مرکزی تنها ناظر بر تکلیف به بانک مرکزی در اموری غیر از استفاده منابع بانک مرکزی است.

۱-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی

هرگونه استفاده از منابع بانک مرکزی در بودجه عمومی دولت منجر به افزایش پایه پولی می‌شود و در نتیجه موجبات افزایش تورم را ایجاد خواهد کرد. تأمین بودجه عمومی از منابع بانک مرکزی مهمترین مسیر ارتباط بین قانون بودجه و تورم بوده و برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار لازم است که این نوع استفاده قطع شود. استفاده از منابع بانک مرکزی به‌عنوان منابع بودجه عمومی مصداق موضوع «**سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی**» است. سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی به وضعیتی اطلاق می‌شود که بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه دولت از اهداف اصلی خود، یعنی کنترل پایه پولی و تورم، دست می‌کشد.

در قوانین بودجه سنواتی در برخی از بندها و تبصره‌ها به بانک مرکزی در جهت تأمین مالی برخی موارد تکلیف شده است، به‌عنوان مثال در بند «ب» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۹۳، بانک مرکزی مکلف شده مبلغ ۱۱ هزار میلیارد تومان تسهیلات را از طریق بانک‌های عامل برای خرید تضمینی گندم اختصاص دهد. اینگونه موارد به معنای استفاده از منابع بانک مرکزی است که مستقیماً باعث افزایش پایه پولی و به تبع آن تورم می‌شود. بنابراین در بررسی قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴، تبصره‌هایی که منجر به تکلیف به بانک مرکزی جهت استفاده از منابع این بانک می‌شود، تحت عنوان تکلیف به بانک مرکزی طبقه‌بندی شده و درجه اهمیت بسیار بالایی در تأثیرگذاری بر تورم دارد.

۳-۱. تکلیف به بانک‌های عامل

در ادبیات اقتصادی اصطلاحی تحت عنوان سرکوب مالی وجود دارد که ادبیات گسترده‌ای نیز حول آن شکل گرفته است. براساس مک کینون (۱۹۷۳)^۱ سرکوب مالی به مجموعه‌ای از سیاست‌ها، قوانین، قاعده‌گذاری‌ها،^۲ مالیات‌ها، اختلال‌ها^۳ و محدودیت‌های مقداری و کیفی که توسط دولت بر بازار مالی وضع می‌شود گفته می‌شود که در نهایت منجر به فاصله بازار مالی از سطح بالقوه کارکرد تکنیکی خود خواهد شد. دولت برای افزایش درآمدهای خود به وسیله افزایش مالیات تورمی، قوانینی را در بازار مالی وضع می‌کند که منجر به سرکوب مالی می‌شود. در برخی تعاریف، سرکوب مالی به وضعیتی گفته می‌شود که در آن پس‌اندازکنندگان درآمدی کمتر از نرخ تورم به دست می‌آوردند و به این شیوه دولت منابع ارزان‌قیمت به دست آورده و بدهی‌های خود را با نرخ کمتر از تورم بازپرداخت می‌کند.^۴

تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به مصارف یا گروه‌های خاص، اعطای تسهیلات با نرخ کمتر از نرخ بازار، اعمال امهال بدهی و یا بخشودگی، پذیرفتن نوع خاصی از وثایق و مواردی نظیر آن، همگی از مصادیق سرکوب مالی هستند. سرکوب مالی و تکلیف به بانک‌ها منجر به کاهش قدرت بانک‌ها در مدیریت منابع شده و در نهایت منجر به افزایش مطالبات غیرجاری و در نتیجه اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی خواهد شد. اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی نیز افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی را به همراه دارد. بنابراین، به‌طور خلاصه تکلیف به بانک‌های عامل می‌تواند پیامدهای زیر را در پی داشته باشد:

۱. افزایش بدهی‌های دولت.

۲. تحمیل بدهی‌های دولت به شبکه بانکی و اختلال در عملکرد آن.

۳. تحمیل فشار نیاز نقدینگی به بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی و تورم.

۴. بازار سرمایه ضعیف و غیر کارآ: دسترسی به منابع بانکی ساده‌ترین و ارزان‌ترین راه تأمین منابع است و به همین دلیل، تا زمانی که به واسطه تکلیف‌های دولت دسترسی به چنین منابعی امکان‌پذیر باشد، بازار سرمایه به سطح کارآ و بهینه نخواهد رسید.

۵. کاهش مدیریت ریسک در بانک‌ها: زمانی که دولت دستور اعطای وام برای مصارف خاص را

با ضمانت دولت صادر می‌کند، بانک‌ها دیگر نیازی به مدیریت ریسک نخواهند داشت و همین امر بانک‌ها را از فعالیت اصلی آنها دور خواهد کرد.

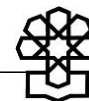
در قوانین بودجه سنواتی، بندها و تبصره‌های متعددی وجود دارد که مصداق سرکوب مالی هستند

1. McKinnon, 1973

2. Regulations

3. Distortions

4. https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_repression



و به بانکها اعمال تکلیف می‌کنند.

به‌عنوان مثال، در بند «ج» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مقرر شده است که «کشاورزانی که در اثر حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی خسارت دیده‌اند و قادر به پرداخت حق بیمه اجتماعی در موعد مقرر نشده‌اند از پرداخت جریمه برای مدت معذوریت معاف هستند و همچنین جریمه دیرکرد تسهیلات بانکی پرداختی به کشاورزان بخشوده می‌شود». در این بند بانکها مکلف به بخشش جریمه دیرکرد بازپرداخت بدهی شده‌اند، در حالی که مشخص نیست زیان بانک که ناشی از این بخشش است، از چه منبعی تأمین خواهد شد. همچنین کژمنشی‌های آتی را که در اثر این‌گونه قوانین در کشور ایجاد می‌شود را نیز باید به زیان‌های این‌گونه قوانین اضافه نمود.

بنابراین در قسمت‌های بعدی از این مطالعه که قوانین بودجه سنواتی به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرند، موارد سرکوب مالی و مصادیق تکلیف به بانک‌های عامل براساس تبصره‌ها و بندهای ماده واحده، از یکی از طرق زیر بر تورم اثرگذار خواهند بود:

۱. تکلیف به بانکها در راستای استفاده از منابع داخلی بانکها (منابع قرض‌الحسنه، سایر منابع، بخشودگی‌ها و دوره تنفس و ...) با مشخص بودن میزان تسهیلات پرداختی و یا میزان بخشودگی و غیره.
۲. تکلیف به بانکها در جهت استفاده از منابع داخلی بانکها (منابع قرض‌الحسنه، سایر منابع، بخشودگی‌ها و دوره تنفس و ...) بدون مشخص بودن میزان تسهیلات پرداختی و یا میزان بخشودگی و غیره (مانند آنچه در بالا درخصوص بند «و» تبصره «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴ اشاره شد).

۳. تکلیف به بانکها در جهت پذیرش برخی وثایق مشخص برای پرداخت وام.

۴. تکلیف به بانکها در جهت اعطای وام به گروه‌های خاص از محل منابع دولتی با نرخ مشخص. درخصوص مواردی که اشاره شد، علاوه بر مورد (۱) و (۲) که پیش‌تر به رابطه آن با تورم اشاره شد، مورد (۳) مصداق دخالت در نحوه مدیریت ریسک بانکها است و مورد (۴) با وجود آنکه در قانون پیش‌بینی شده که منابع مورد نیاز از محل منابع دولتی تأمین شود، اما در صورت عدم تأمین کامل منابع از سوی دولت، اینگونه تکالیف منجر به افزایش بدهی دولت به بانکها و در نتیجه افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی می‌شود که در سال‌های گذشته درخصوص طرح‌هایی مانند مسکن مهر و یا طرح گسترش بنگاه‌های کارآفرین و زودبازده با مقیاس بزرگی مشاهده شده است.

ایراد دیگری که وام‌های تکلیفی با ضمانت دولت ایجاد می‌کنند، عدم انگیزه برای پیگیری بازپرداخت این وام‌ها از سوی بانک‌های عامل و حتی سیاستگذار است. به طوری که در نهایت برای اصلاح ترازنامه بانکها ممکن است معوقات از ترازنامه بانکها حذف و به ترازنامه بانک مرکزی منتقل شده و در آینده بین دولت و بانک مرکزی تسویه شود. اعتبارات اعطا شده در قالب مسکن مهر از این جمله موارد است که از ترازنامه بانک مسکن حذف و به بانک مرکزی انتقال داده شد.

۴-۱. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی

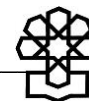
دو عامل در زمینه استفاده از صندوق توسعه ملی پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت:

۱. کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز نسبت به مقدار پیش‌بینی شده در قانون.
۲. اجازه به استفاده ریالی از محل منابع صندوق.

هر دو مورد از موارد بالا منجر به فروش منابع ارزی صندوق به بانک مرکزی و افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه رشد پایه پولی می‌شود که پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت. به‌عنوان مثال در بند «ح» تبصره «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴ عنوان شده است که «به‌منظور آبرسانی به روستاها معادل ریالی مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار به‌صورت تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا در سال ۱۳۹۴ هزینه کند. این مبلغ طی هشت سال از محل عواید حاصل از اجرای این طرح‌ها به صندوق توسعه ملی بازپرداخت می‌شود». این بند از قانون بودجه سال ۱۳۹۴ ذیل مورد دوم اشاره شده در بالا قرار می‌گیرد که پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت. درخصوص کاهش سهم صندوق از مقدار پیش‌بینی شده در قانون باید توجه داشت که هرچند این عمل منجر به افزایش پایه پولی شده و تورم‌زا خواهد بود، اما قانون فعلی صندوق توسعه ملی نیز متضمن پوشش کسری بودجه در شرایط کاهش درآمدهای نفتی نیست. در حالی که موجودی حساب ذخیره ارزی به مقدار کافی نبوده و در سال‌های گذشته از منابع صندوق توسعه ملی اضافه برداشت شده است، کاهش سهم صندوق از درآمدهای نفتی اجتناب‌ناپذیر است.

به‌طور کلی قانون صندوق توسعه ملی و ارتباط آن با قوانین بودجه سنواتی دارای ایراداتی است که لازم است اصلاح شود. در حال حاضر برطبق قانون، سهم صندوق از منابع نفتی مشخص می‌شود، بنابراین با افزایش ناگهانی قیمت نفت، با ثابت بودن سهم صندوق و سهم منابع بودجه‌ای، سهم بودجه نیز افزایش می‌یابد. در حالی که بهتر است سقف مخارج ریالی دولت در برنامه‌های توسعه مشخص شود و سپس به میزان کسری مورد نیاز برای آن از منابع نفتی به‌صورت ریالی استفاده شود. در حال حاضر بودجه، مطابق با منابع نفتی در دسترس تنظیم می‌شود، در صورتی که رابطه بودجه با نفت باید از جهت بودجه به نفت باشد نه نفت به بودجه؛ یعنی مطابق با نیاز بودجه‌ای اجازه استفاده از منابع نفتی به‌صورت ریالی داده شود.

موارد اشاره شده در بالا موضوعاتی هستند که بندهای متناظر با آن در قوانین بودجه سنواتی قابل تحصیل است. هر یک از این موارد به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم می‌تواند پیامدهای تورمی داشته باشد. در صورتی که بخواهیم مسیرهای تورمی در قوانین بودجه که در بالا به آنها اشاره شد را به‌لحاظ درجه اهمیت تأثیرگذاری بر تورم مشخص کنیم، مسیر «استفاده از منابع بانک مرکزی» در درجه اهمیت اول قرار دارد. «استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی» در درجه دوم اهمیت به‌لحاظ تأثیرگذاری بر



تورم قرار خواهد گرفت. «استفاده از منابع بانک‌ها» هم در این طبقه‌بندی در رده سوم اهمیت و «تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای وام با استفاده از منابع دولتی» در رتبه چهارم قرار خواهد گرفته و پس از آن «تکلیف به بانک‌های عامل برای پذیرش وثایق» چون به‌طور غیرمستقیم بر مدیریت منابع بانک‌ها اثرگذار خواهد بود، در رتبه پنجم اهمیت است. در نهایت «کاهش استقلال بانک مرکزی»، از آن جهت که تأثیر غیرمستقیم بر تورم دارد، در درجه ششم طبقه‌بندی می‌شود.

۲. قوانین بودجه سنواتی و تورم

در این قسمت، ارقام کلی قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ به بعد از منظر مسیرهای تورمی بررسی خواهد شد. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به تفصیل به بررسی بندها و تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ از منظر مسیرهای ارتباطی با تورم پرداخته است و از این‌رو در این قسمت از این گزارش تنها به ارقام کلی مرتبط با مسیرهای تورمی اشاره خواهد شد.^۱

در تبصره «۲-۳» تا «۴-۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مقرر شده است که اعطای هرگونه تسهیلات بانکی به بخش دولتی مشروط به عدم افزایش خالص بدهی بخش دولتی به نظام بانکی است. همچنین هرگونه استفاده از تسهیلات ارزی در سال ۱۳۹۲ مشروط به عدم افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بوده و استفاده از خط اعتباری بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات ریالی منوط به عدم افزایش مطالبات بانک مرکزی از سیستم بانکی است.

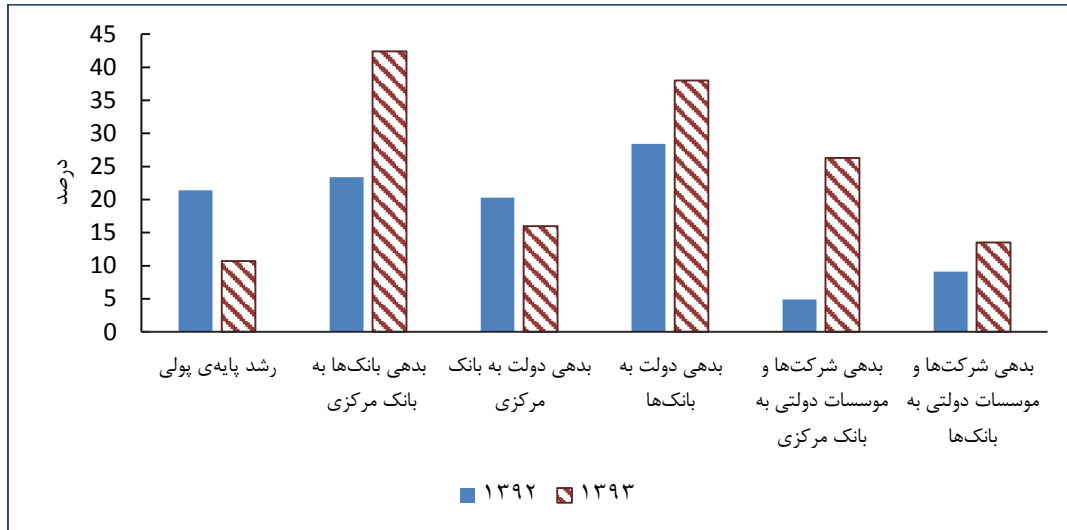
هرچند این ماده در قوانین بودجه سال‌های دیگر تکرار نشده، اما به‌منظور بررسی عملکرد کلی قانون بودجه، می‌توان تغییرات این ارقام را بررسی کرد. در ابتدای گزارش نشان داده شد که بدهی‌های دولت به‌طور پیوسته رو به افزایش بوده است. نمودار ۶ این ارقام کلی را برای سال‌های مورد بررسی این مطالعه (۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴) نشان می‌دهد.

۱. برای اطلاعات بیشتر به طرح مطالعاتی «رابطه مجلس و تورم، قوانین بودجه سنواتی» مراجعه شود.

نمودار ۴. نرخ رشد متغیرهای بدهی مثلثی بخش عمومی، بانک‌ها و بانک مرکزی

(درصد)

در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳

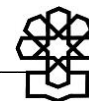


مأخذ: نماگرهای اقتصادی شماره ۷۹.

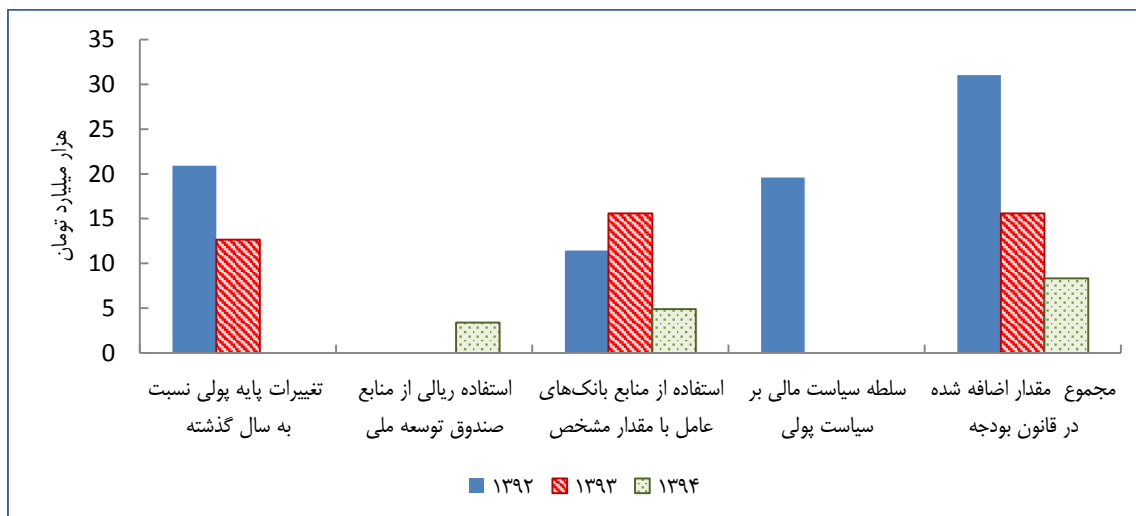
همانطور که در نمودار ۴ مشخص است، در پایان سال ۱۳۹۲، با وجود تأکید متن قانون به عدم افزایش خالص بدهی بخش دولتی به نظام بانکی، تمامی مسیرهای تورمی بودجه افزایش داشته‌اند. بنابراین براساس ارقام کلی، عملکرد دولت در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ از هر چهار مسیری که می‌تواند منجر به افزایش پایه پولی و تورم شود، تورم‌زا بوده است.

نمودارهای ۵ تا ۷ ارقام تکلیفی به بانک‌ها و بانک مرکزی به واسطه قوانین بودجه را نشان می‌دهد. احکام قوانین بودجه برای استفاده از منابع بانک‌ها در بسیاری موارد بدون مشخص کردن مقادیر است، به‌عنوان مثال ۲۰ درصد از منابع قرض الحسنه بانک‌ها و یا تکلیف به امهال بدهی‌ها و غیره. این‌گونه موارد به علت مشخص نبودن ارقام، قابل محاسبه نبوده و در نمودارهای ۵ تا ۷ تنها ارقامی که به‌طور دقیق مشخص شده‌اند مورد استفاده قرار گرفته است. بنابراین ارقام گزارش شده در این نمودارها مقدار کل تکالیف در قوانین بودجه را کمتر از حد برآورد کرده است.

۱. منظور از بدهی کل دولت در این نمودار، مجموع بدهی دولت و شرکت‌های دولتی است.



نمودار ۵. منابع تکلیفی به سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی



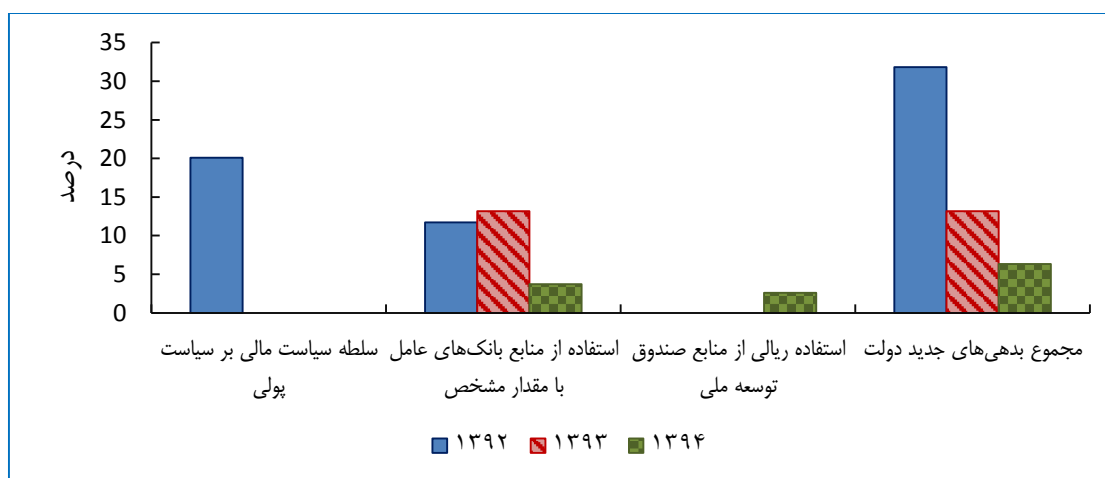
مأخذ: محاسبات تحقیق براساس قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴.

- از آنجایی که تغییرات پایه پولی سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ هنوز محقق نشده، در نمودار وارد نشده است.

همانطور که در نمودار ۵ نشان داده شده، در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ استفاده از منابع بانک مرکزی (با مقدار مشخص) در قانون بودجه نبوده است. با این حال در هر سه سال مورد بررسی، مقادیر قابل توجهی به بانک‌ها تکلیف شده است. در سال ۱۳۹۴ کمترین میزان تکلیف به سیستم بانکی برای اعطای تسهیلات وجود داشته و این مقدار در سال ۱۳۹۳ بیشتر از هر سه سال مورد بررسی است. مقایسه این ارقام با پایه پولی تصویر بهتری را به نمایش می‌گذارد.

نمودار ۶. نسبت تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی

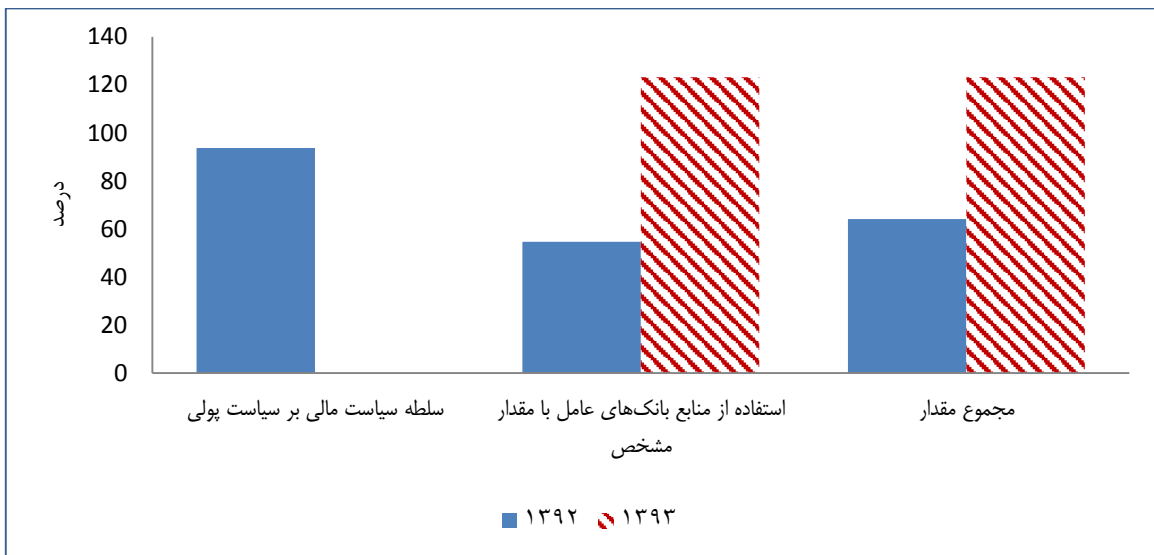
به پایه پولی سال گذشته



مأخذ: همان.

نمودار ۶ در حقیقت نشان می‌دهد که اگر تنها آنچه در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه به تصویب رسیده محقق شود (با فرض آنکه تکلیف به بانک‌های عامل منجر به افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود)، پایه پولی تنها از این محل چه میزان رشد خواهد داشت. بر این اساس، مجموع بدهی‌های ایجاد شده توسط قوانین بودجه در سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ به ترتیب ۳۱/۸، ۱۳/۲ و ۶ درصد رشد پایه پولی را ایجاد خواهند کرد. یعنی دولت تنها به واسطه قانون بودجه، رشد قابل توجهی را در پایه پولی ایجاد می‌کند. این موضوع از اهمیت بالایی برخوردار است و به نظر می‌رسد سیاستگذار در تصویب قانون بودجه تصویر دقیقی از ارقام مصوب ندارد.

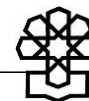
نمودار ۷. نسبت تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی به تغییرات پایه پولی



مأخذ: همان.

همانطور که در نمودار ۷ مشخص است، استفاده از منابع سیستم بانکی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بیش از کل تغییرات پایه پولی در این سال است. از آنجایی که عملکرد ارقام فوق در دسترس نیست، نمی‌توان عنوان کرد که تکلیفات قانون بودجه چه میزان در افزایش پایه پولی سهم داشته است، اما در صورت تحقق، سهم قابل توجهی را دارا است. در سال ۱۳۹۳، کاهش تغییرات پایه پولی محقق شده از یک طرف و افزایش تکالیف از طرف دیگر موجب افزایش زیاد نسبت مجموع مقادیر تکلیفی در بودجه به پایه پولی شده است.

بررسی‌های صورت گرفته در این بخش، اهمیت توجه به تبصره‌های مصوب در قوانین بودجه را می‌رساند. از آنجایی که این تبصره‌ها نقش قابل توجهی در رشد پایه پولی و تورم دارند، شناخت نوع و پیامدهای آنها می‌تواند منجر به جلوگیری از تصویب آنها شود.

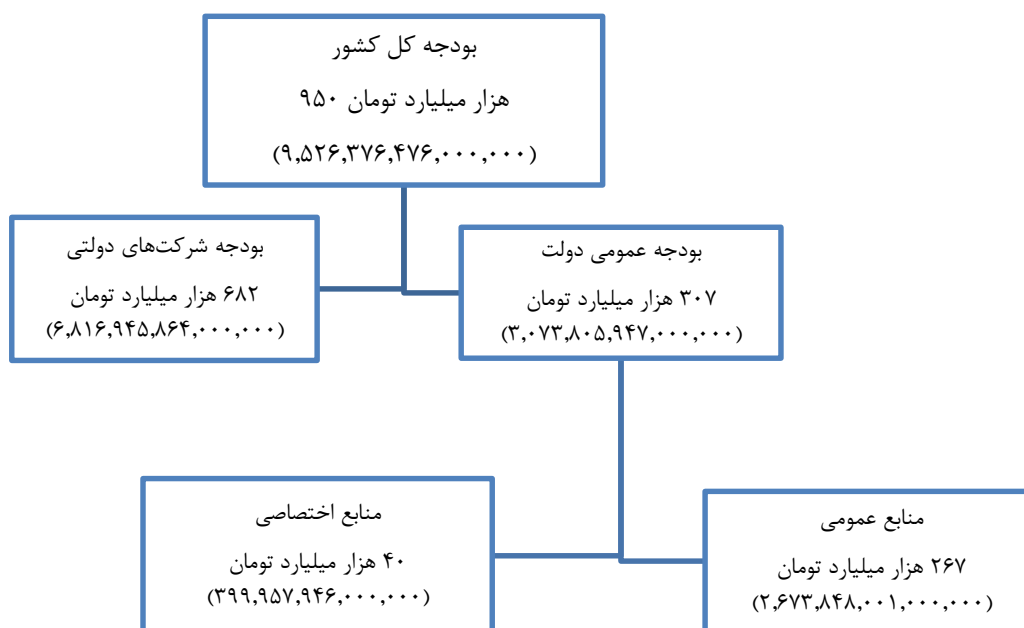


در حقیقت، آنچه به موجب مصوبات قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ (و پیش از این بازه) رخ داده، به این صورت بوده است که قوانین بودجه حجم وسیعی از تکالیف را به سیستم بانکی (بانک‌ها و بانک مرکزی) اعمال کرده‌اند. این تکالیف حتی در مقیاس پایه پولی نیز ارقام قابل توجهی است و می‌توان ادعا نمود که این امر موجب رشد پایه پولی و تورم شده است. بنابراین هر یک از تبصره‌های قوانین بودجه که تکالیفی را اعمال کنند نه تنها دارای تبعات تورمی هستند، بلکه موجب فشار شدید به سیستم بانکی برای اعطای تسهیلات و در نتیجه مدیریت نامناسب منابع شده است.

۳. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۵، بالغ بر ۹۵۰ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده که از این مقدار، بالغ بر ۳۰۷ هزار میلیارد تومان منابع بودجه عمومی دولت است. از منابع بودجه عمومی دولت نیز، بالغ بر ۲۶۷ هزار میلیارد تومان منابع عمومی دولت و حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان درآمدهای اختصاصی دولت است. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۵ نیز بالغ بر ۶۸۲ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده است.

شکل لایحه بودجه کل کشور سال ۱۳۹۵ از حیث منابع



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۵.

در ماده واحده و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، از مسیرهای تورمی که در قسمت اول از این گزارش به آنها اشاره شد، تنها برداشت ریالی از منابع صندوق توسعه وجود دارد و عدم وجود مصادیق سایر کانال‌ها از نکات مثبت این لایحه محسوب می‌شود. بررسی قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که رویه مرسوم در قوانین بودجه به این صورت بوده است که هر سال در تبصره‌های ماده واحده، الزامات متعددی به سیستم بانکی شده است. به طوری که طی احکام متعددی سیستم بانکی ملزم به پرداخت تسهیلات و یا امهال بدهی‌ها یا بخشودگی شده است. این گونه تکلیف‌ها به سیستم بانکی باعث شده تا بدهی سیستم بانکی به بانک مرکزی به طور مرتب افزایش یابد. در حقیقت به واسطه تکلیف‌های صورت گرفته در سال‌های گذشته به سیستم بانکی، بانک‌ها به شدت به بانک مرکزی بدهکار شده‌اند، از آنجایی که این تسهیلات بدون در نظر گرفتن مدیریت ریسک پرداخت شده، بخش زیادی از تسهیلات پرداخت شده، بازپرداخت نشده و تبدیل به بدهی‌های معوق و یا تسهیلات غیرجاری بانک‌ها شده است. هرچند در این بندهای قانون، بانک‌ها مکلف نشده‌اند که بدون اعتبارسنجی به مشتریان تسهیلات ارائه دهند، اما این مسئله که بانک‌ها می‌توانند ادعا نمایند که پرداخت تسهیلات براساس قانون و خارج از کنترل آنها بوده و بانک مرکزی را مکلف به تأمین کسری‌های شدید خود کنند نیز عامل ایجاد کژمنشی در رفتار بانک‌ها می‌شود. مجموع این موارد باعث شده تا شبکه بانکی در حال حاضر با تنگنای شدید اعتباری مواجه بوده و همین موارد رقابت شدید بانک‌ها برای جذب منابع و افزایش شدید نرخ سود بانکی برای جذب سپرده‌های بیشتر و نیز افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را به همراه داشته است.

اوضاع نابسامان شبکه بانکی در حال حاضر به گونه‌ای است که ادامه این روند برای سیستم بانکی خطرناک بوده و می‌تواند تورم فزاینده را در پی داشته باشد. لذا لازم است تا اقدامات جدی برای اصلاح نظام بانکی و همچنین خروج بانک‌ها از تنگنای اعتباری صورت گیرد. به عبارت دیگر، وضعیت نظام پولی و مالی کشور در حال حاضر در وضعیتی قرار دارد که در صورت عدم اقدام جدی برای اصلاح شبکه بانکی، هجوم شدیدی از طرف بانک‌ها به بانک مرکزی صورت پذیرد و به تبع، شاهد تورمی بسیار بالا شویم. لذا اقدامات دولت جهت اصلاح نظام بانکی به طور غیرمستقیم جلوگیری از بروز تورمی بالا را در طی سال‌های آتی خواهد کرد.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از منظر ارتباط دولت با بانک‌ها تفاوت جدی با قوانین سال‌های گذشته دارد. در حالی که در سال‌های گذشته دولت سعی در استفاده از منابع سیستم بانکی داشته، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، دولت تلاش دارد تا به اصلاح ترازنامه بانک‌ها کمک کند و عملاً از بروز بحران و تورم بالا جلوگیری نماید. در این راستا دو اقدام جدی در بودجه امسال دیده شده است:

۱. افزایش سرمایه بانک‌ها (ذیل تبصره‌های «۱»، «۲»، «۹»، «۱۸» و «۱۹»).



۲. ساماندهی و نقدپذیر کردن بدهی‌های دولت (به‌کارگیری اوراق تسویه ذیل تبصره «۵» و اوراق تأدیه بدهی ذیل تبصره «۲۰»).

از طرف دیگر، دولت برای هموارسازی درآمدهای خود اقدام به استفاده از اوراق بهادار اسلامی کرده است. برای این کار اقدامات زیر در لایحه صورت پذیرفته است:

۱. دولت اقدام به استفاده از اوراق اسناد خزانه اسلامی کرده است تا در طی سال، دیگر نیاز به مراجعه به بانک‌ها برای تأمین مالی خود نداشته باشد.

۲. انتشار صکوک و اوراق مشارکت برای جمع‌آوری منابع از مردم و استفاده آن در مخارج جاری و طرح‌های عمرانی به دلیل انقباض شدید درآمدها در سال جاری راهکار دیگر دولت است. استفاده از این اوراق در صورتی که سقف انتشار آن و مجموع جمع شده آنها در طی سال‌های آتی مشخص باشد، به‌طور کلی مشکلی ندارد و آسیبی به تورم نمی‌رساند. جزئیات ملاحظات مربوط به آثار تورمی این اوراق در ادامه مطرح شده است.

بنابراین به‌طور خلاصه نکات مثبت لایحه بودجه ۱۳۹۵ از منظر آثار تورمی آن در یک نگاه کلی دو مورد زیر است:

- حذف بندها و تبصره‌هایی که در بودجه‌های سنواتی امکان استفاده بیش از حد منابع سیستم بانکی و در نتیجه منابع پایه پولی را می‌داد و در نتیجه قطع رابطه تورم و بودجه از این مسیر.

- تلاش برای پیشگیری از یک تورم فزاینده در آینده که می‌تواند ناشی از ورشکستگی بانک‌ها باشد، از طریق افزایش سرمایه بانک‌ها و ساماندهی بدهی‌های دولت.

همانطور که اشاره شد یکی از نکات مثبت لایحه بودجه ۱۳۹۵، مسئله افزایش سرمایه بانک‌ها، ساماندهی بدهی‌های دولت از طریق انتشار انواع مختلف اوراق جهت ساماندهی بدهی‌های دولت و نیز تأمین کسری بودجه سال جاری به جهت انقباض منابع بودجه است. در همین راستا بندهای تبصره‌های «۱»، «۲»، «۵»، «۹»، «۱۸»، «۱۹» و «۲۰» به این موضوعات پرداخته است.

با اینکه این مسائل دارای ضرورت و اهمیت فراوان است، باید در طراحی و استفاده از آنها نیز دقت فراوان صورت گیرد تا منجر به معضلی جدید نشوند. در صورتی که مجلس مجوز انجام این کار را بدون کارشناسی‌های دقیق و ایجاد محدودیت‌های کافی به دولت بدهد، انجام این کار می‌تواند باعث ایجاد کانالی جدید برای ایجاد بدهی توسط دولت و نیز مخاطره‌پذیرتر کردن بانک‌ها شود. بنابراین به‌طور خلاصه در این راستا ملاحظات زیر ضروری به نظر می‌رسد که جزئیات آنها در قسمت بعد ذیل بندها بحث شده است:

۱. در تصویب قانون مربوط به انتشار اوراق بدهی دولت، سقف کل ایجاد بدهی دولت مشخص باشد و طی سال‌های آتی قابل تغییر نباشد.

۲. در تصویب قانون مربوط به انتشار اوراق بدهی دولت، سقف اوراق دولتی قابل خرید توسط بانک

مرکزی مشخص باشد و طی سال‌های آتی قابل تغییر نباشد.

۳. سود این اوراق نیز باید شفاف باشد و بازپرداخت آن از طریق بودجه عمومی و در اولویت بالای پرداخت صورت گیرد.

۴. ضوابط سختگیرانه‌ای برای بانک‌ها و دولت اعمال شود که این دو نهاد دیگر نتوانند به راحتی این چنین بدهی انباشته شده ایجاد نمایند. البته همان‌طور که بیان شد مجدداً لازم به ذکر است که در شرایط کنونی چاره‌ای جز این ساماندهی وجود ندارد، ولی باید با اعمال نظارت‌های شدید جلوی بروز مجدد اینگونه مشکلات را گرفت.

۱-۳. بررسی بندهای لایحه بودجه ۱۳۹۵ از منظر آثار تورمی

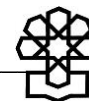
در این بخش به سراغ تبصره‌های ذیل ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۵ و بندهایی می‌رویم که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با مسئله تورم در ارتباط هستند. عمدتاً مسائل مندرج در این لایحه، در راستای اصلاح نظام بانکی هستند که کمک به کاهش تورم دارد، ولی به طور کلی نظر کارشناسی تیم پروژه ارائه می‌گردد.

• **بند «ب» تبصره «۲»** - در این بند و پس از مشخص نمودن سهم صندوق توسعه ملی از ارزش صادرات گاز طبیعی، اشاره شده است که استفاده از سهم صندوق مذکور برای افزایش سرمایه بانک‌ها مجاز است.

اظهار نظر کارشناسی - با توجه به شرایط کنونی، تنگنای مالی و وضعیت بانک‌های دولتی به لحاظ سرمایه این طرح مطلوب است. علاوه بر این در شرایط حاضر می‌تواند جزء گزینه‌های سرمایه‌گذاری مناسب برای صندوق توسعه ملی نیز باشد. با وجود مثبت بودن این اقدام در راستای خروج شبکه بانکی از تنگنای اعتباری، در مورد امکان استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه و اثر آن بر فشار و تحمیل به بانک مرکزی و آثار تورمی پس از آن باید توجه لازم را داشت. در هر حال، هرگونه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی (یا سایر منابع) حتماً باید مشروط به انجام برخی اصلاحات ساختاری به خصوص در حاکمیت شرکتی بانک‌ها باشد، زیرا بخشی از مشکلات فعلی بانک‌ها به این موضوع مرتبط بوده و بدون رفع آن، حل مشکلات کوتاه‌مدت می‌تواند به معنای تعمیق مسائل بلندمدت باشد.

پیشنهاد - با توجه به پیامدهای تورمی افزایش سرمایه ریالی، امکان افزایش سرمایه ارزی نیز می‌تواند گزینه‌ای در این بند باشد. علاوه بر این، برخی پیشنهادها عملی برای بهبود حاکمیت شرکتی بانک‌ها اضافه شود.

• **بند «د» تبصره «۲»** - در راستای اجرای تبصره «۲» ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور و به تبع آن افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، به دولت اجازه داده می‌شود وجوه حاصل



از واگذاری باقی مانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری را به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص دهد.

اظهار نظر کارشناسی - با توجه به شرایط وخیم کنونی بانک‌های دولتی و نیاز مبرم آنها به افزایش سرمایه، مورد بسیار مناسب و مفیدی برای شرایط اقتصاد کشور در زمینه رشد اقتصادی، افزایش سلامت بانکی و از همه مهمتر مسئله استمرار کاهش تورم است. تنها اینکه در فرآیند تصویب این بند باید توجه داشت که برای بانک‌های دریافت‌کننده این سرمایه شرایطی تعیین شود که جلوی کژمنشی بانک‌ها را جهت دست‌اندازی به این‌گونه منابع دولتی بگیرد.

• **تبصره «۳» -** براساس این بند، در سال ۱۳۹۵ سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) علاوه بر باقی مانده سهمیه سال‌های قبل، معادل ریالی ۵۰ میلیارد دلار تعیین می‌شود. بازپرداخت اصل و سود منابع طرح صرفاً از محل عایدات طرح در دوران بهره‌برداری و یا منابع پیش‌بینی شده طرح در قانون بودجه زمان تصویب طرح قابل پرداخت است.

اظهار نظر کارشناسی - با اینکه این طرح برای کمک به تأمین مالی دولت بسیار مطلوب ارزیابی می‌شود، ولی در فرآیند تصویب این تبصره می‌توان از تجارب پیشین استفاده نمود. پیش‌تر تسهیلات دریافت شده که به دلیل عدم کارشناسی دقیق زمان بهره‌برداری پروژه، اصل و سود این تسهیلات بازپرداخت نشده است و منجر به افزایش بدهی شده است. این بدهی‌ها در نهایت بانک مرکزی را مجبور به تزریق نقدینگی می‌نماید و موجبات تورمی بالا را فراهم می‌آورد. لذا در عین اینکه طرح بسیار خوب و مناسبی جهت استفاده از توان تأمین مالی خارجی است، ولی مراقبت بر عدم اجرای طرح‌های با بازده کم ضروری است.

• **بند «الف» تبصره «۴» -** ذیل این بند آمده است که به منظور تحقق بخشی از اهداف مندرج در قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات مصوب آبان ۱۳۸۹، به‌ویژه تبصره «۲» ماده (۵) قانون مذکور، معادل ریالی ۲۰۰ میلیون دلار از محل صندوق توسعه ملی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان اختصاص می‌یابد. مبلغ مذکور برای صندوق توسعه ملی بازگشت از منابع محسوب می‌شود. تبدیل دلار به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد.

اظهار نظر کارشناسی - در این بند صراحتاً اشاره شده است که از منابع صندوق توسعه ملی به صورت ریالی استفاده خواهد شد. تکلیف به بانک مرکزی برای تبدیل دلار به ریال توسط بانک مرکزی می‌تواند بانک مرکزی را برای اعمال سیاست‌های پولی تحت‌الشعاع قرار دهد و در نهایت با تضعیف بانک مرکزی، از طریق افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی موجبات بالا رفتن تورم را فراهم کند.

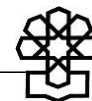
• **بندهای «الف»، «ب»، «د» و «ه» تبصره «۵»:**

الف) به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، ورزش و جوانان، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و سازمان انرژی اتمی ایران اجازه داده می‌شود با رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب شهریور ۱۳۷۶ تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برای اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی خود با اولویت اجرای پروژه‌ها و طرح‌های میادین نفت و گاز مشترک با همسایگان و مهار آب‌های مرزی، طرح‌های حمل‌ونقل به‌ویژه وسائط نقلیه برقی، طرح‌های آبرسانی و تأمین آب، احداث و تکمیل طرح‌های آب شیرین‌کن، تکمیل شبکه جمع‌آوری و انتقال فاضلاب، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، نیروگاه‌های برق، شبکه‌های انتقال و توزیع برق، احداث و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام ورزشی، تبدیل گاز به فرآورده‌های شیمیایی و همچنین مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک اسلامی و با رعایت ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و برای طرح‌هایی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین خود در خصوص اصل و سود، منتشر نمایند.

ب) به دولت اجازه داده می‌شود تا مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت ریالی با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن به‌منظور اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی و طبق قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت منتشر و وجوه اخذ شده را به ردیف شماره ۳۱۰۱۰۲ جدول ۵ این قانون واریز کند. منابع واریزی به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام مندرج در پیوست ۱ این قانون اختصاص می‌یابد تا براساس مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هزینه شود. واگذاری این اوراق به بخش دولتی اعم از شرکت‌ها، بانک‌ها و سایر دستگاه‌ها در بازار پول و قبل از سررسید ممنوع است.

ج) به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده می‌شود به‌طور مشترک یا انفرادی با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با تأیید وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) تا سقف ۷۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت و صکوک اسلامی با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن با رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت و آیین‌نامه اجرایی آن توسط شهرداری‌ها منتشر کنند. حداقل ۵۰ درصد از سقف اوراق موضوع این بند به طرح‌های قطار شهری اختصاص می‌یابد.

د) دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به‌صورت بی‌نام و یا بانام، صادر کند و به‌منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده برق و آب با قیمت تکلیفی فروش آن در سنوات قبل به شرکت‌های برق و آب مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب شهریور ۱۳۶۶ به قیمت اسمی تا سقف ۷۵ هزار میلیارد ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف بوده و به‌عنوان



ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب آذر ۱۳۸۴ محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شود. اسناد خزانه اسلامی از قابلیت دادوستد در بازار ثانویه برخوردار است و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند. خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.

اظهار نظر کارشناسی - موضوع این چهار بند انتشار اوراق بهادار اسلامی است. در زمینه تصویب این بندها باید سقف مجموع اوراق منتشر شده براساس ظرفیت بازار به دقت مشخص شود و توجه شود که در صورت انتشار این اوراق در بازار، علاوه بر ایجاد بدهی جدید برای دولت، نرخ‌های سود نیز تغییر خواهد کرد. در صورتی که این اوراق با سود تعریف می‌شوند، بهتر است که بازپرداخت این سود در بودجه سال ۱۳۹۵ تعیین شود. در این صورت، افراد این سیگنال را دریافت می‌کنند که دولت قصد جدی برای بازپرداخت به موقع سود دارد. این مسئله در کاهش نرخ سود این اوراق نیز تأثیر خواهد داشت.

پیشنهاد - در نظر گرفتن منابع لازم برای پرداخت سود و ذکر آن در قانون بودجه.

• **بند «ج» تبصره «۵» -** مطابق این بند، اوراق مشارکت فروش نرفته طرح‌های بندهای «الف» و «ب» این تبصره، قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات همان طرح‌ها در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید رئیس دستگاه اجرایی، ذی‌حساب ذی‌ربط و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. اوراق واگذار شده، قابل بازخرید، قبل از سررسید توسط بانک عامل نیست.

اظهار نظر کارشناسی - نکته مثبت این بند، کمک به ساماندهی بدهی‌های دولت است و لزوماً به معنای ایجاد بدهی جدید توسط دولت نیست. با استفاده از این روش، بدهی‌های پیشین دولت می‌تواند به صورت اوراق قابل معامله در بازار تبدیل شود و از این طریق تنگنای نقدینگی ایجاد شده در بازار رفع شود. روش رفع تنگنای نقدینگی با استفاده از این اوراق به این صورت است که چرخه‌ای بین افراد بدهکار به و طلبکار از دولت شکل می‌گیرد و در این چرخه گردش مالی باعث کاهش تنگنای مالی خواهد شد. در این زمینه برای جلوگیری از مسائل مشکل‌ساز آتی باید چهار مورد را مدنظر قرار داد:

۱. **تعیین سقف برای مجموع اوراق قابل انتشار.**

۲. **تعیین زمان‌های مختلف برای بازپرداخت اصل اوراق:** اگر دولت همه اوراق را با یک سررسید مثلاً یک‌ساله منتشر نماید، بازپرداخت اصل مبلغ این اوراق برای وی مشکل‌ساز خواهد بود.

۳. **مصون از تورم بودن اوراق:** باید در نظر داشت که این اوراق به صورت مصون از تورم طراحی شوند که افراد انگیزه خرید آن را داشته باشند. در غیر این صورت، نرخ این اوراق و هزینه‌های مالی آن بسیار بالا خواهد بود. به عنوان مثال، می‌توان مکانیسمی را طراحی کرد که نرخ این اوراق با نرخ تورم تغییر کند.

۴. **تعیین زمان قابل فروش بودن اوراق:** زمان قابل فروش بودن این اوراق باید توسط دولت و با

نظارت مجلس تعیین شود. برای مثال، یک ورقه با سررسید پنج‌ساله بهتر است تا بازه‌ای (مثلاً چهار سال) قابلیت فروش نداشته باشد تا از این طریق، تزریق این حجم عظیم اوراق به بازار به صورت تدریجی صورت گیرد.

پیشنهاد - چهار مورد اشاره شده در بالا در متن این بند در نظر گرفته شود و یا مقرر شود که آیین‌نامه اجرایی این بند با در نظر گرفتن این موارد به تصویب هیئت وزیران و شورای عالی پول و اعتبار برسد.

- **بند «ه» تبصره «۵» -** در این بند دولت مجاز شده است که اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بانام و یا بی‌نام صادر کند. این اسناد برای تسویه بدهی مسجل دولت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده برق و آب با قیمت تکلیفی فروش آن در سال‌های قبل به شرکت‌های آب و برق به قیمت اسمی تا سقف ۷/۵ هزار میلیارد تومان قابل واگذاری به طلبکاران غیردولتی است.

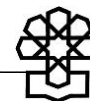
اظهار نظر کارشناسی - در تصویب این بند باید توجه داشت که اسناد خزانه اسلامی ماهیتاً یک‌ساله هستند و تعیین سررسید بالاتر از یک سال برای آن معنا ندارد و باید طی همان سال انتشار تسویه شوند. در این بند نیز، مانند بندهای پیش، باید سود پرداختی به این اسناد در بودجه عمومی تعیین شود.

پیشنهاد - تغییر سررسید یک تا سه ساله به سررسید یک‌ساله و همچنین پیش‌بینی پرداخت سود اوراق از محل منابع داخلی دولت در متن لایحه.

- **بند «و» تبصره «۵» -** مطابق این بند، به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۵ بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۳ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند. بدین منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد تعهدی خاصی را با عنوان «اوراق تسویه خزانه» صادر می‌کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌دهد. این اسناد صرفاً به منظور تسویه بدهی اشخاص یاد شده به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

اظهار نظر کارشناسی - در طراحی این اوراق می‌توان مکانیسمی را طراحی نمود که طلب و بدهی مجموعه‌ها را نیز با آن تسویه نمود. برای مثال، اگر یک شرکت مادر طلبکار دولت است و شرکت‌های زیرمجموعه آن بدهکار مالیاتی دولت هستند، با استفاده از این اوراق این رابطه چهاروجهی تکمیل شود. البته در این مورد نیز باید سقف انتشار این اوراق تعیین شود، در غیر این صورت درآمدهای مالیاتی دولت ممکن است کاهش یابد و همین امر موجب ایجاد کسری بودجه خواهد شد، که خود کانالی برای تشدید تورم است.

پیشنهاد - در متن لایحه اضافه شود که امکان بده بستن این اوراق بین شرکت مادر طلبکار (بدهکار)



و زیرمجموعه بدهکار (طلبکار) دولت برای تسویه بدهی‌ها وجود دارد. برای جلوگیری از کاهش شدید درآمدهای مالیاتی دولت، سقف استفاده از این اوراق مشخص شود.

• **تبصره «۱۲»** - در این بند آمده است که افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و لشکری و قضات به‌طور جداگانه توسط دولت، به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع مواد (۷۱) و (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق ثابت باقی بماند، انجام می‌پذیرد. **اظهارنظر کارشناسی** - در تصویب این بند، در صورتی که افزایش حقوق با تورم سال گذشته صورت گیرد، خود می‌تواند لنگر تورم باشد و از سرعت کاهش تورم بکاهد؛ اما اگر نرخ افزایش حقوق معادل نرخ تورم انتظاری تعیین شود می‌تواند به کاهش تورم سال آتی کمک کند. انتظار بر این است که در صورت مدیریت دولت و بانک مرکزی و نظارت سختگیرانه مجلس، تورم سال ۱۳۹۵ کمتر از تورم سال ۱۳۹۴ باشد.

• **تبصره «۱۶»** - در این تبصره اشاره شده است که برای تسریع در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به انتشار اوراق اسلامی حداکثر تا دو برابر مجوزهای مندرج در بودجه ۱۳۹۵ با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای تأمین اعتبار اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی اقدام نماید. **اظهارنظر کارشناسی** - این تبصره بسیار نامفهوم است و نمی‌توان قضاوت نمود.

• **بند «د» تبصره «۱۸»** - مطابق این بند، به بانک مسکن اجازه داده می‌شود به‌منظور تأمین مالی ریالی و ارزی مورد نیاز طرح‌های توسعه‌ای که دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی در زیرساخت ناوگان و تجهیزات شقوق حمل‌ونقل و مسکن و توسعه شهرهای جدید و عمران و بهسازی شهری تا سقف معادل پنج میلیارد دلار مستقلاً و یا با مشارکت صندوق توسعه ملی نسبت به صدور انواع اوراق بهادار ارزی و ریالی با رعایت ضوابط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید. ریسک نوسانات غیرمتعارف نرخ ارز از منابع مذکور در طرح‌های مشترک با صندوق توسعه ملی توسط صندوق مصون‌سازی خواهد شد.

اظهارنظر کارشناسی - در فرآیند تصویب این بند باید ملاحظات زیر در نظر گرفته شود:

۱. **ریسک بالای انتشار اوراق ارزی:** انتشار اوراق ارزی برای طرح‌های داخلی که درآمد ارزی ندارند ریسک بالایی دارد. زیرا در صورت افزایش نرخ ارز، پرداخت اصل و فرع آن هزینه بالایی را در پی داشته و پیامدهای تورمی آتی به سبب افزایش احتمالی پایه پولی برای تأمین منابع مورد نیاز را در پی خواهد داشت.

۲. **احتمال کژمنشی دولت:** این مسئله به دولت انگیزه می‌دهد که نرخ ارز اسمی را پایین نگه دارد که این مسئله احتمال جهش نرخ ارز در آینده را افزایش می‌دهد و وقوع جهش، پرداخت اصل و فرع

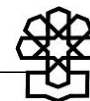
این اوراق را برای دولت غیرممکن خواهد کرد.

۳. **مشخص نبودن منابع ریالی مورد نیاز:** در این بند اشاره شده است که بانک مسکن با مشارکت صندوق توسعه ملی می‌تواند نسبت به انتشار اوراق ریالی اقدام نماید، اما اشاره نشده است که ریال موضوع آن چگونه تأمین خواهد شد. اگر تبدیل ارز به ریال توسط بانک مرکزی انجام شود، بر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه پایه پولی و تورم اثرگذار خواهد بود. در عوض، طرح‌هایی که می‌تواند درآمد ارزی داشته باشد، مناسب است که با کمک صندوق توسعه انجام پذیرد. در این بند نیز مانند بندهای پیشین، محل تأمین سود این اوراق تعیین نشده است. در نهایت، باید توجه شود که سقف کل اوراق قابل انتشار در قانون بودجه به‌دقت و به‌صورت سهمی از تولید ناخالص داخلی تعیین شود؛ ظرفیت بازار برای پذیرش این اوراق نامحدود نیست.

پیشنهاد - صدور اوراق برای طرح‌های ریالی تنها به‌صورت ریالی امکان‌پذیر بوده و تنها برای طرح‌های ارزی امکان انتشار اوراق ارزی و با مشارکت صندوق وجود داشته باشد.

• **تبصره «۱۹» -** مطابق این تبصره، به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور اصلاح صورت‌های مالی و افزایش توان تسهیلات‌دهی بانک‌های دولتی از محل حساب مازاد حاصله از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حداکثر به میزان ۵۰ هزار میلیارد تومان بابت تسویه مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های دولتی و مطالبات قطعی بانک‌ها از دولت منظور نماید.

اظهار نظر کارشناسی - متن این تبصره نیاز به اصلاح دارد تا براساس آن دولت از محل تسعیر معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان ارزی که به‌عنوان سهامدار بانک مرکزی نزد وی دارد، بتواند بدهی خود به بانک‌های دولتی را تسویه نماید. در این صورت بانک دولتی نیز قادر خواهد بود که بدهی خود به بانک مرکزی را تسویه کند. به‌دلیل نیاز مبرم بانک‌های دولتی به افزایش سرمایه، با ملاحظات کوتاه‌مدت کلیت این بند مطلوب ارزیابی می‌شود و از طرفی، آثار تورمی نخواهد داشت؛ چرا که تنها ارقام پایه پولی جابجا می‌گردد. با این حال، در این رابطه دو نکته جدی وجود دارد: اولاً در اینکه اساساً منبعی با این میزان وجود دارد یا خیر که دولت امکان دخل و تصرف را در آن داشته باشد، بحث وجود دارد. براساس آخرین قانون مجلس در این رابطه در سال ۱۳۹۲، تغییرات ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی صرفاً یک مسئله حسابداری است و در خود ترازنامه بانک بدون مداخله دولت باید حل گردد. ثانیاً در یک چشم‌انداز بلندمدت تصویب چنین تبصره‌هایی می‌تواند نوعی علامت‌دهی به دولت و سیستم بانکی با این مضمون باشد که بی‌انضباطی‌های مالی و مدیریتی در نهایت هزینه بالایی برای آنها خواهد داشت و بخشی از آثار آن از طریق کانال‌هایی نظیر تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی پوشش داده می‌شود. لذا در این بند نیز باید به ملاحظات قانونی اجرای آن توجه ویژه شود و بر



بانک‌ها و دولت سختگیری‌های لازم برای مدیریت ریسک مناسب اعمال شود. جدای از این منبع، لازم است هرگونه اعطای امتیازاتی از این قبیل به هریک از بانک‌ها موكداً منوط به انجام برخی اصلاحات ساختاری در بانک‌ها باشد.

پیشنهاد - در متن لایحه شرایط نظارت بر بانک‌ها پس از دریافت این تسهیلات مشخص شود و یا قید شود که آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

• **تبصره «۲۰»** - در بند «الف» این تبصره آمده است که به دولت اجازه داده می‌شود تا معادل بدهی‌های مسجل خود به بانک‌ها و پیمانکاران، اوراق مالی اسلامی منتشر و از محل منابع حاصل از فروش این اوراق یا اوراق منتشره فروش نرفته، تمام یا بخشی از بدهی‌های خود را تسویه نماید. **اظهار نظر کارشناسی** - مسئله ساماندهی بدهی‌های دولت از این طریق در صورتی مطلوب خواهد بود که تبدیل به صورت بدهی باشد نه انتشار اوراق و ایجاد بدهی جدید؛ که در این صورت، این اقدام می‌تواند سقفی معادل کل بدهی دولت داشته باشد. در این بند نیز تأکید می‌شود که سود این اوراق باید در بودجه عمومی لحاظ شود. نکات تکمیلی که باید در این زمینه به آن توجه داشت عبارتند از:

۱. **طول دوره‌های متفاوت برای اوراق:** طول دوره‌های متفاوت برای این اوراق در نظر گرفته شود تا امکان ورود تدریجی آن به بازار فراهم شود.

۲. **تعیین نرخ سود به‌گونه‌ای مصون از تورم:** این اوراق باید مصون از تورم باشند و زمان امکان فروش پیش از سررسید، برای مثال، یک سال پیش از آن تعیین شود.

۳. **فروش به‌صورت صکوک اجاره:** باید توجه شود که این اوراق نباید مانند اوراق خزانه در بازار به فروش برسد؛ بلکه باید به‌صورت صکوک اجاره به پیمانکار مرتبط، بانک یا صندوق بازنشستگی که از دولت طلب دارد، داده شود.

پیشنهاد - در متن لایحه اشاره شود که طول دوره انتشار اوراق متفاوت (به‌عنوان مثال بازه‌های شش‌ماهه یا بیشتر، از زمان تصویب این قانون) بوده و نرخ سود این اوراق برابر با آخرین نرخ تورم اعلامی به‌علاوه دو درصد خواهد بود. همچنین ذکر شود که اوراق تا زمان مشخصی قابل فروش در بازار نیستند. همچنین مرجع ذکر نرخ تورم رسمی نیز باید در این بند مشخص شود.

هدف بند «ب» که به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده شده تا حسابرسی و بازارگردانی را به عهده بگیرد، این است که امکان اجرایی شدن این تبصره به‌وجود بیاید؛ زیرا در غیر این صورت، دستگاه‌های مختلف دولت انگیزه معرفی دارایی‌های خود را نخواهند داشت. یکی از دلایل ضرورت ساماندهی بدهی‌های دولت از این طریق این است که طلبکاران دولت با اعمال جریمه بر دولت، گاهاً بیشتر از نرخ تورم، موجب افزایش بدهی دولت خواهند شد و ساماندهی از این طریق، بدون بازپرداخت این بدهی‌ها، به دولت این امکان را می‌دهد که بتواند بدهی‌های خود را شفاف نموده و مدیریت نماید.

در تصویب این بند باید ملاحظات زیر در نظر گرفته شود:

۱. **تعیین سقف امکان ایجاد بدهی:** به دلیل عدم بازپرداخت بدهی توسط دولت، باید سقف امکان ایجاد بدهی توسط دولت به صورت نسبی از تولید ناخالص داخلی و یا بودجه دولت تعیین شود.
 ۲. **امکان خرید توسط بانک مرکزی و تعیین سقف برای خرید:** خرید این اوراق توسط بانک مرکزی از طرفی نباید منع شود و از طرف دیگر نباید بدون سقف باشد. در صورت عدم تعیین سقف (به صورت سهمی از تولید ناخالص داخلی)، امکان خرید این اوراق توسط بانک مرکزی، این نهاد انگیزه خواهد داشت که کل اوراق را خریداری نموده و بدهی دولت را با پولی کردن آن و ایجاد تورم رفع نماید. در صورت منع بانک مرکزی از خرید این اوراق نیز، امکان اجرای عملیات بازار باز از بانک مرکزی گرفته خواهد شد و یکی از ابزارهای بانک مرکزی از آن سلب خواهد شد.
- پیشنهاد -** موارد ذکر شده باید در متن لایحه لحاظ شود.

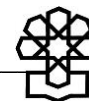
۳-۲. پیشنهادهای اصلاحی

در خصوص لایحه بودجه ۱۳۹۵، نمایندگان محترم مجلس در تصویب لایحه بودجه باید توجه داشته باشند که وارد شدن هرگونه حکمی که الزامی به شبکه بانکی برای اعطای تسهیلات داشته باشد، دارای تبعات و پیامدهای منفی از دو جنبه آثار تورمی مستقیم به لحاظ افزایش پایه پولی و آثار تورمی غیرمستقیم به لحاظ فشار به شبکه بانکی برای تأمین منابع، نابسامان تر شدن وضعیت ترازنامه بانکها و تسریع فرآیند ورشکستگی بانکها خواهد شد. بنابراین همانطور که دولت محترم در ارائه لایحه بودجه برخلاف رویه مرسوم، تبصره‌هایی که هر ساله در قانون بودجه تکرار می‌شدند را حذف کرده و تلاش در جهت تقویت سیستم بانکی داشته است، مجلس نیز در این زمینه باید مانع از ورود و تصویب هرگونه حکم قانونی برای استفاده از منابع بانکی و یا بانک مرکزی شود.

در رابطه با موارد جدیدی که امسال در بودجه در مورد انتشار اوراق مختلف و افزایش سرمایه بانکهای دولتی مطرح شده‌اند، باید گفت که در مجموع این طرحها برای اصلاح نظام بانکی بسیار ضروری هستند و در صورت عدم اجرا، نظام پولی کشور را دچار مشکل خواهد کرد و به زودی خود را به صورت تورمی بالا نشان خواهد داد. لذا بنابر آنچه در بالا توضیح داده شد، در صورتی که ملاحظاتی رعایت شود، این اقدامات جهت جلوگیری از بروز تورم بسیار مناسب هستند.

پیشنهادهای کلی در این زمینه عبارتند از:

۱. تعیین سقف برای مجموع بدهی‌های دولت (به صورت نسبی از تولید ناخالص داخلی).
۲. تعیین سقف برای اوراقی که بانک مرکزی می‌تواند خریداری کند (به صورت نسبی از پایه پولی).
۳. دیده شدن سود این اوراق در بودجه‌های هر سال.



۴. اعمال قوانین نظارتی شدید بر بانک‌ها و دولت جهت عدم ایجاد مشکلاتی مشابه در آینده.

جمع‌بندی

در این گزارش به بررسی رابطه بین قوانین بودجه سنواتی و تورم و همچنین آثار تورمی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ بر تورم پرداخته شد. براساس نتایج به‌دست آمده در این گزارش، بودجه‌های سنواتی در ایران از طریق تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه تأثیر قابل توجهی بر تورم داشته‌اند. تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه از طرق مختلفی مانند تکلیف به بانک مرکزی برای استفاده از منابع این بانک، استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی، تکلیف به بانک‌های عامل برای استفاده از منابع آنها در پرداخت تسهیلات به بخش‌ها و گروه‌های خاص، تکلیف به بانک‌های عامل برای امهال یا بخشودگی برخی بدهی‌ها، تکلیف به بانک‌های عامل برای پذیرش برخی وثایق و غیره بر تورم تأثیرگذار بوده است. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که تکالیف مقرر شده در قانون بودجه در برخی سال‌ها حداقل ۳۰ درصد پایه پولی سال قبل بوده و این بدان معناست که تنها در صورت تحقق این مقادیر، پایه پولی در سال مصوب قانون مذکور، ۳۰ درصد رشد تنها به‌موجب مصوبات قانون بودجه خواهد داشت.

همچنین در این مطالعه آثار تورمی لایحه بودجه ۱۳۹۵ نیز بررسی شد. براساس بررسی‌های این مطالعه، احکام مقرر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، در صورت اعمال برخی اصلاحات می‌توانند تا حدود زیادی منجر به کاهش آثار تورمی بودجه شوند. به‌طوری‌که در این لایحه به غیر از دو مورد استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی، احکام دیگری که مترتب بر مسیرهای تورمی ذکر شده در این مطالعه باشد وجود نداشته است.

از طرف دیگر، در لایحه بودجه ۱۳۹۵ تلاش شده تا سیستم بانکی که طی سال‌های گذشته به‌موجب احکام قانون بودجه و سایر قوانین در معرض ورشکستگی قرار دارد، تا حدود زیادی ترمیم شده و افزایش سرمایه بانک‌ها در دستور کار قرار گیرد. با این حال همانطور که اشاره شد، لازم است تا برخی اصلاحات اساسی برای جلوگیری از آثار تورمی لایحه بودجه ۱۳۹۵ صورت گیرد. در این خصوص در متن این گزارش در ذیل هریک از بندهای مرتبط با موضوع، به اقدامات لازم که در فرآیند تصویب این بند باید صورت گیرد، اشاره شده است و پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده است. علاوه بر پیشنهادهای ذیل بندها، لازم است تا برخی اصلاحات اساسی که در متن گزارش نیز به آن اشاره شده و در ذیل نیز می‌آید در متن لایحه اعمال شود.

پیشنهاد‌های کلی در این زمینه عبارتند از:

۱. تعیین سقف برای مجموع بدهی‌های دولت (به‌صورت نسبی از تولید ناخالص داخلی).
۲. تعیین سقف برای اوراقی که بانک مرکزی می‌تواند خریداری کند (به‌صورت نسبی از پایه پولی).

۳. دیده شدن سود این اوراق در بودجه‌های هر سال.

۴. اعمال قوانین نظارتی شدید بر بانک‌ها و دولت جهت عدم ایجاد مشکلاتی مشابه در آینده. در صورتی که اصلاحات فوق صورت نگیرد، احکام مقرر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در جهت انتشار اوراق برای تسویه بدهی‌های دولت و سایر اوراق ذکر شده و همچنین موضوع افزایش سرمایه بانک‌ها نمی‌تواند به اهداف تعیین شده دست یابد و علاوه بر آن ممکن است منجر به افزایش شدید بدهی‌های دولت، افزایش قابل توجه پایه پولی به واسطه خرید بدهی‌های دولت توسط بانک مرکزی و همچنین تخطی مجدد بانک‌ها از مدیریت ریسک مناسب شود و در نهایت تورم فزاینده را در پی داشته باشد.

منابع و مأخذ

۱. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه (مصوب ۱۹ خرداد ۱۳۹۲)، ۱۳۹۲.
۲. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه (مصوب ۱۰ اسفند ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی)، ۱۳۹۳.
۳. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه (مصوب ۲۴ اسفند ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی)، ۱۳۹۴.
۴. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۱.
۵. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۲.
۶. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۳.
۷. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۴.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۷۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵. تأثیر لایحه بر تورم

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

مدیر مطالعه: سیدعلی مدنی‌زاده

تهیه و تدوین کنندگان: زهرا کاویانی، ماریه عزیزی‌راد، عاطفه سیدمؤمنی

ناظر علمی: سیدهادی موسوی‌نیک

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه
۲. تورم
۳. لایحه بودجه ۱۳۹۵
۴. اوراق مشارکت
۵. صکوک
۶. پایه پولی
۷. صندوق توسعه ملی
۸. بانک



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۲۶