

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. بررسی جزئیات طرح.....
۴.....	۲. بررسی ابعاد اقتصادی طرح.....
۴.....	۲-۱. بررسی امکانپذیری تأمین منابع مالی.....
۵.....	۲-۲. بررسی دوره زمانی و مدت انجام طرح.....
۵.....	۲-۳. بررسی محلها و نوع استفاده از کارت اعتباری.....
۵.....	۲-۴. بررسی گردش منابع در چارچوب کارت اعتباری.....
۶.....	۲-۵. ارتباط طرح با مسئله تحریم.....
۶.....	۲-۶. بررسی امکان تحریک تقاضا و ایجاد تورم.....
۷.....	۲-۷. بررسی امکانپذیری ایجاد اشتغال.....
۷.....	۲-۸. بررسی حمایت از صنایع داخلی.....
۸.....	۲-۹. محاسبه اثر افزایش مخارج خانوار بر عرضه کل در چرخش اول.....
۱۱.....	۳. بررسی ابعاد بودجه‌ای طرح.....
۱۲.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۱۳.....	منابع و مأخذ.....

بررسی طرح پرداخت کارت اعتباری به کارکنان دولت

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۰۶۰۰

دی‌ماه ۱۳۸۹

دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه و بودجه



بررسی طرح پرداخت کارت اعتباری به کارکنان دولت

چکیده

هیئت وزیران با پیشنهاد وزارت کار و امور اجتماعی طرحی را در اولویت اجرا قرار داده است که طبق این طرح کارت اعتباری خرید کالاهای داخلی [احتمالاً یکبار مصرف] برای همه ایرانیان با ترتیب زیر صادر می‌شود:

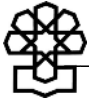
۱. کارکنان وزارت آموزش و پرورش،

۲. کارکنان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی،

۳. همه کارمندان (به احتمال منظور همه کارمندان دولت است)، همه بازنشستگان (مشخص نیست بازنشستگان به‌طور کلی و شامل بازنشستگان تأمین اجتماعی یا بازنشستگان دولتی)،

۴. همه ایرانیان (به احتمالی از یک سن به بالاست و منظور سرانه نیست) صادر می‌شود (ولی مشخص نیست قسط اول از چه زمانی پرداخت می‌شود و دوره مهلت دارد یا خیر).

از مزایای این طرح می‌توان به حمایت از صنایع داخلی، افزایش قدرت خرید کارکنان دولت و از معایب آن می‌توان به انبساطی شدن اقتصاد (تورمی شدن اقتصاد) اشاره کرد که این موارد در این گزارش با جزئیات بیشتری بررسی و نتیجه گرفته شده که اجرای هدفمند و اثربخش این طرح نیازمند تأمل و ارزیابی‌های بیشتر و دقیق‌تر است.



مقدمه

به‌منظور تأمین نیازهای خانوارها از طریق خرید کالاهای مرغوب ایرانی و ایجاد رونق در تولید کالاهای داخلی، حفظ اشتغال و کمک به صنایع داخلی هیئت وزیران پرداخت وام قرض‌الحسنه در قالب کارت اعتباری با کارمزد ۴ درصد و بازپرداخت دوساله را به تصویب رسانده است. در مرحله نخست این طرح یک میلیون کارت اعتباری به کارمندان آموزش و پرورش و در مراحل بعد به کارکنان وزارت بهداشت و همه کارمندان و بازنشستگان و همه ایرانیان به‌ترتیب اولویت ذکر شده و به ارزش ۱/۵ میلیون تومان پرداخت می‌شود.

متولی اصلی طرح وزارت کار و امور اجتماعی است که برای تحریک بازار و افزایش قدرت خرید مردم این طرح را به شورای عالی اشتغال پیشنهاد کرده است. بیشترین نقش در این طرح مربوط به وزارت بازرگانی است چرا که باید بیشترین برنامه‌ریزی توسط این وزارتخانه صورت گیرد.

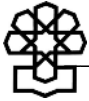
در این گزارش ابتدا جزئیات طرح پیشنهادی هیئت وزیران درخصوص اعطای کارت اعتباری به کارکنان دولت مطرح می‌شود و در بخش بعدی ابعاد مختلف آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، در بخش پایانی نیز نتیجه‌گیری و پیشنهادهای لازم ارائه می‌شود.



۱. بررسی جزئیات طرح

براساس این طرح قرار است دولت در مرحله اول اجرا به ۳ میلیون و ۵۰۰ هزار کارمند کارت اعتباری برای خرید کالاهای تولید داخل واگذار کند که برای اجرای آن حدود ۶۰۰۰ میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است^۱ و تأمین مالی این طرح که در قالب قرض‌الحسنه است از منابع بانک‌ها صورت می‌پذیرد. بازپرداخت تسهیلات نیز به صورت ۲۴ قسط ۷۰ هزار تومانی خواهد بود و بانک ملی عامل اصلی صدور این کارت‌ها خواهد بود.^۲

با اضافه شدن گروه کالاهای جدید و پیوستن چند بانک بزرگ دیگر کشور^۳ به طرح ملی خرید اعتباری علاوه بر ایجاد تنوع بیشتر در طیف محصولات عرضه شده، احتمال دارد مبادلات بانکی با سهولت بیشتری انجام شود. تاکنون چهار وزارتخانه آموزش و پرورش، کار و بهداشت و درمان و وزارت بازرگانی اطلاعات پرسنلی خود را که بیش از ۸۰۰ هزار نفر است در اختیار وزارت بازرگانی قرار داده‌اند و پیش‌بینی می‌شود در آینده نزدیک ۶۶۰ نوع کالا در ۲۵ گروه کالایی در فروشگاه‌های معتبر زنجیره‌ای در سطح کشور عرضه شوند.



۲. بررسی ابعاد اقتصادی طرح

۲-۱. بررسی امکان‌پذیری تأمین منابع مالی

در طرح مورد مطالعه مشخص نیست که در نهایت چه تعداد کارت صادر می‌شود. اینکه گفته شود همه ایرانیان کارت دریافت می‌کنند، این مفهوم را می‌رساند که در نهایت رقمی در حدود ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال منابع مالی لازم است. این رقم در حدود ۳۰ درصد رقم قانون بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۹ و اندکی کمتر از منابع بودجه عمومی کل کشور در همین سال است.^۱

براساس آمار اعلامی و با لحاظ کارکنان کشوری - لشگری تعداد کارکنان دولت به ۴ میلیون نفر می‌رسد که اختصاص کارت اعتباری ۱/۵ میلیون تومانی به این تعداد معادل ۶ هزار میلیارد تومان تزریق اعتبار به جامعه است و این رقم حدود ۲/۵ درصد از نقدینگی کشور را شامل می‌شود که چگونگی تأمین آن از محل منابع بانکی قابل تأمل و توجه است.^۲

نکته مهم دیگر این است که مشخص نیست تضمین‌های لازم جهت برگشت دادن این منابع چه خواهد بود که البته اقتضا می‌کند تا سازوکار برگشت منابع اطمینان بخش باشد تا بر مطالبات معوق بانک‌ها که هم اینک خود تبدیل به معضل بزرگی شده تشدید پیدا نکند.

۱. منظور از تورم دربرگیرنده تورم اصلی ناشی از سمت تقاضا به انضمام تورم ناشی از انتظارات روانی است که البته آثار تورمی ناشی از تزریق نقدینگی به جامعه یک امر بدیهی در اقتصاد محسوب می‌شود. بنابر نظریه مقدار پول رابطه مثبت و یک‌به‌یک بین رشد پول و رشد سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) وجود دارد. جهت اطلاع بیشتر مراجعه شود به وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴: ۴.

۲. اظهارنظر کارشناسان بانکی در تاریخ ۱۳۸۹/۶/۲۱ در پاسخ به استعلام دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

1. <http://www.iraneconomist.com/economic/economy-bazaar/22607-2010-02-22-06-02-22.html>.

۲. مصاحبه جناب آقای محمدرضا رحیمی، معاون اول رئیس‌جمهور در نشست خبری دولتی:

<http://www.Mehrnews.com>

۳. بانک‌های ملت، پارسیان و چند بانک دیگر نیز ممکن است در این طرح مشارکت داشته باشند.



۲-۲. بررسی دوره زمانی و مدت انجام طرح

در این طرح مشخص نشده است که اعطای کارت اعتباری به همه ایرانیان در چه دوره زمانی انجام می‌شود. این درحالی است که زمان و مدت اجرای طرح مورد بررسی موضوع بسیار حساس و اثرگذار بر اقتصاد کشور است.

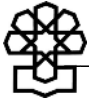
اگر قرار باشد ظرف یک دهه این کار انجام شود، اثر آن با وضعی که کل کار در یک سال انجام شود تفاوت دارد. اگر قرار باشد کارت‌های اعتباری ظرف مدت ۶ ماه صادر شود، ابعاد موضوع به مراتب جدی‌تر خواهد بود. با این اوصاف لازم است زمان انجام کار مشخص شود تا هر نوع محاسبه درخصوص طرف تقاضای اعطای کارت‌ها، در چارچوب تحلیل‌هایی مانند ماتریس حسابداری انجام شود.

۲-۳. بررسی محل‌ها و نوع استفاده از کارت اعتباری

مشخص نیست که کارت اعتباری برای چه نوع خریدهایی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. آیا برداشت مستقیم از کارت اعتباری امکان دارد؟ آیا دارنده کارت می‌تواند به بانک مراجعه کند و وجه آن را دریافت کند؟ امکانات و نحوه استفاده از کارت بر جریان نقدینگی ایجاد شده در نتیجه صدور کارت‌ها اثر مستقیم دارد ولی طرح مورد بررسی در مورد محل‌های استفاده از کارت اعتباری مسکوت است.

۲-۴. بررسی گردش منابع در چارچوب کارت اعتباری

به دلیل وضعیت خاص اقتصاد، اگر برداشت نقدی از کارت امکان‌پذیر نباشد، اقتضا دارد ترتیباتی اتخاذ شود تا امکان سوءاستفاده از این کارت‌ها به روش‌های ذیل فراهم نشود:



الف) پرداخت بابت خریدهای دیگران و دریافت وجه نقدی آن از خریداران.

ب) نقد کردن غیرمستقیم منابع سپرده‌گذاری در بانک‌ها و پوشش دادن به نیازهای آتی اشخاص از طریق ایجاد روابط خاص بین دارندگان کارت‌ها، کارکنان نظام بانکی و شبکه‌های فروش.

لذا لازم است مشخص شود که روش خرج کردن با استفاده از کارت اعتباری چگونه و تحت چه شرایط و محدودیت‌هایی باشد تا از امکان چنین سوءاستفاده‌هایی جلوگیری شود.

۲-۵. ارتباط طرح با مسئله تحریم

اینکه آیا این طرح ربطی به تحریم دارد و با استفاده از این طرح می‌توان با تحریم مقابله کرد یا خیر جای بررسی و مطالعه دارد. عده‌ای معتقدند که این طرح اقدامی در جهت تنبیه تحریم‌کنندگان است و عده‌ای نیز هیچ رابطه‌ای بین این طرح و تحریم نمی‌بینند.

۲-۶. بررسی امکان تحریک تقاضا و ایجاد تورم

محاسبه آثار تورمی و نیز آثار رونق تولید از موارد مهمی است که نیاز به بررسی دقیق و علمی دارد. صرفنظر از اثر تورمی که نیازمند بررسی‌های بیشتر و دقیق‌تر است، در صورتی که هدف از این اقدام حمایت از تولید داخلی باشد، لازم است مکانیسمی در نظر گرفته شود که اعتبار مربوط به این تسهیلات فقط در خرید کالاهای



مصرفی قابل استفاده باشد. البته با توجه به گستردگی شبکه‌های POS^۱ کشور، کنترل این موضوع بسیار مشکل است.^۲

۲-۷. بررسی امکانپذیری ایجاد اشتغال

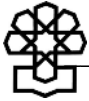
چرا کارت مذکور اشتغال ایجاد می‌کند؟ اگر بنا به فرض مردم کارت را برای تنزیل خریدهای دیگری به کار ببرند و وجه دریافتی را برای پوشش دادن به آینده خود در بانکها سپرده‌گذاری کنند، اشتغال ایجاد می‌شود؟ نباید فراموش شود که اگر استفاده از کارت فقط یکبار ممکن باشد و دارنده کارت نتواند بعد از بازپرداخت بخشی از آن، دوباره بدهی خود را به ۱/۵ میلیون تومان برساند، حتی اگر افزایش تقاضا رخ دهد، این افزایش تقاضا از نوع گذراست و هیچ‌کس برای افزایش گذرای تقاضا سرمایه‌گذاری نمی‌کند با این اوصاف هر نوع افزایش اشتغال، حتی اگر در این افزایش تردید نشود، موقتی و کوتاه‌مدت است. البته اگر اختصاص این اعتبار برای گروه‌های مختلف به تناوب و طی چند سال به تدریج صورت گیرد در سطح کلان در حکم افزایش دائم تقاضا بوده و می‌تواند تأثیرات اشتغال‌زایی پایدارتری نیز داشته باشد که در این حالت به بحث توزیع درآمد و تحقق عدالت نیز کمک می‌کند.

۲-۸. بررسی حمایت از صنایع داخلی

یکی از مزیت‌های اصلی این طرح با فرض اینکه احتمال انحراف و بروز خطا در اجرا

1. Point of Sale (POS)

۲. اظهارنظر کارشناسان بانکی در تاریخ ۱۳۸۹/۶/۲۱ در پاسخ به استعلام دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



در آن صفر در نظر گرفته شود، حمایت از صنایع داخلی است که نفس کار با صلاحیتهای خاص دارای اهمیت است.

۲-۹. محاسبه اثر افزایش مخارج خانوار^۱ بر عرضه کل در چرخش اول

از آنجایی که در روش تلفیقی اقتصادسنجی و داده - ستانده نیازمند به محاسبه درصد تغییرات تقاضای نهایی هستیم و نه متغیر سطح، در نتیجه ابتدا باید بدانیم که ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال افزایش در مخارج خانوار، منجر به افزایش چند درصدی در مخارج می‌شود. بدین منظور باید بدانیم ارزش ریالی مخارج کل خانوار در سال گذشته (۱۳۸۸) چقدر بوده است.

آخرین آماری که ما از مخارج کل خانوار داریم مربوط به سال ۱۳۸۶ است که معادل ۱۱۷۵۲۱۹/۴ ریال است. داده‌های میانگین مخارج خانوار برای دو سال ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به ترتیب معادل ۵۱۷۴۷۷۷/۰۱ و ۶۳۰۷۰۲۲۰/۸۷ ریال است:

رشد میانگین مخارج خانوار	میانگین مخارج خانوار سال ۱۳۸۷	میانگین مخارج خانوار سال ۱۳۸۶
%۲۱/۸۸	۶۳۰۷۰۲۲۰/۸۷	۵۱۷۴۷۷۷/۰۱

با فرض اینکه رشد مقدار مخارج کل هم مانند رشد مقدار میانگین برای مخارج خانوار بوده است، مقدار مخارج کل برای سال ۱۳۸۷ معادل مبلغ ۱۴۳۲۳۰۵۸ میلیارد ریال خواهد بود، لازم به ذکر است که میانگین رشد مخارج مصرفی خانوار بین

۱. از آنجایی که فرض بر این است که این افزایش درآمد الزاماً باید توسط خانوار صرف خرید کالا شود پس می‌توان گفت که این افزایش کاملاً صرف مخارج می‌شود.



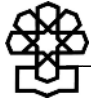
سال‌های ۱۳۶۳ و ۱۳۸۶ معادل ۲۴ درصد است.

با فرض اینکه رشد مقدار هزینه مصرفی خانوار در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۷ معادل رشد در دوره قبل (۱۳۸۷ نسبت به ۱۳۸۶) باشد، مقدار مخارج مصرفی خانوار در سال ۱۳۸۸ معادل $1745758/88$ میلیارد ریال خواهد بود.

حالا می‌توان درصد تغییرات مخارج مصرفی خانوار را به‌ازای افزایش ۱۲۰۰۰ میلیارد ریالی مخارج خانوار در سال ۱۳۸۸ محاسبه کرد:

$$\Delta M\% = \frac{1}{100} \left(\frac{M_{1388} + 12000}{M_{1387}} \right) = 0/68738$$

چنانچه ملاحظه می‌شود، افزایش ۱۲۰۰۰ میلیارد ریالی مخارج خانوار، مخارج مصرفی آنها صرفاً حدود ۱ درصد افزایش خواهد یافت که ناچیز و کم اهمیت است.



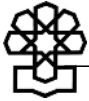
کشش درآمدي	ΔM تغييرات مخارج	ΔC تغييرات مصرف	ΔX تغييرات تقاضای هر گروه	نسبت عرضه هر کالا به عرضه کل در سال ۱۳۸۰	سهم تغييرات هر گروه از کل تغييرات عرضه کل
خوراکی‌ها، آشامیدنی‌ها و دخانیات	۰/۵۴۲۰	۰/۰۰۶۹	۰/۰۰۳۷	۰/۰۱۰۰	۰/۲۰۸۱
مسکن	۰/۹۱۹۲	۰/۰۰۶۹	۰/۰۰۶۳	۰/۰۰۷۹	۰/۱۱۶۴
برق، آب و سوخت	۰/۴۲۲۴	۰/۰۰۶۹	۰/۰۰۲۹	۰/۰۰۵۶	۰/۰۳۱۲
پوشاک	۰/۷۵۶۰	۰/۰۰۶۹	۰/۰۰۵۲	۰/۰۰۶۶	۰/۰۲۸۵
اثاث و کالاها و خدمات مورد استفاده در خانه	۱/۸۸۸۱	۰/۰۰۶۹	۰/۰۱۳۰	۰/۰۱۵۹	۰/۰۵۱۷
حمل‌ونقل و ارتباطات	۲/۲۵۴۷	۰/۰۰۶۹	۰/۰۱۵۵	۰/۰۲۲۶	۰/۱۲۴۲
درمان و بهداشت	۱/۸۸۸۱	۰/۰۰۶۹	۰/۰۱۳۰	۰/۰۱۳۹	۰/۰۲۸۷
تفریح، تحصیل و مطالعه	۱/۸۸۸۱	۰/۰۰۶۹	۰/۰۱۳۰	۰/۰۱۴۷	۰/۰۵۷۷
کالاها و خدمات متفرقه	۱/۸۸۸۱	۰/۰۰۶۹	۰/۰۱۳۰	۰/۰۱۶۹	۰/۰۵۱۲
no	NA	۰/۰۰۶۹	۰/۰۰۰۰	۰/۰۱۲۱	۰/۳۰۲۲
					کل تغییرات عرضه کل = ۰/۰۱۲۷۶۶



۳. بررسی ابعاد بودجه‌ای طرح

این طرح در واقع بهره‌برداری از پتانسیل خیل عظیم کارکنان دولت برای خرید محصولات است. به عبارتی اگر بتوان تقاضاهای این گروه عظیم، سه، چهار میلیون نفری را به سمت خاصی سوق داد هم آنان از تخفیف‌هایی می‌توانند بهره‌مند شوند و هم فروشندگان محصولات نیز می‌توانند فروش و سود خود را بهبود بخشند، اما مسئله در سازوکار طراحی شده برای بهره‌برداری از این منافع متقابل است. در حال حاضر نیز شرکت‌های تعاونی مصرف و اعتباری کارکنان دولت از چنین ظرفیت‌هایی استفاده می‌کنند ولی اگر دولت بخواهد چنین طرحی را اجرا کند چند مسئله اساسی وجود خواهد داشت:

۱. اگر بانک‌ها ملزم شوند در قالب این طرح، تمهیداتی با نرخ کمتر از عقود اسلامی به کارمندان دولت اعطا کنند (در طرح ۴ درصد سود بانکی پیش‌بینی شده) دولت باید طبق بند «ب» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه رفتار کند که در این بند آمده است: «الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات با نرخ کمتر در قالب عقود اسلامی در صورتی مجاز است که از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت تأمین شود». در شرایطی که نرخ سود تسهیلات در سال ۱۳۸۹ معادل ۱۲ درصد است، اجرای این طرح به اعطای یارانه دولتی حداقل به میزان ۸ درصد نیاز خواهد داشت. از آنجا که طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی باید «همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب بر حسب قانون انجام گیرد»، لذا این طرح دارای بار مالی (چه به صورت پرداخت یارانه یا وجوه اداره شده یا هر دو باشد) و اجرای آن به مصوبه مجلس شورای اسلامی نیاز خواهد داشت.



نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با عنایت به اینکه اجرای طرح مذکور نیازمند حدود ۶ هزار میلیارد تومان اعتبار و همچنین هدایت صحیح این منابع از طریق بانک‌ها به سمت کالاهای تولید داخل بوده به دلیل گستردگی شبکه پایانه‌های فروشگاه‌های (POS) با ابهام روبرو است، به نظر می‌رسد باید ابعاد طرح، با دقت و کارشناسی بیشتری مورد توجه قرار گیرد. در جانب عرضه نیز به نظر می‌رسد اثرات این طرح چندان قابل ملاحظه نخواهد بود. تصویب چنین طرحی به دلیل اینکه بار مالی برای دولت دارد بدون مصوبه مجلس شورای اسلامی برخلاف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

از طرفی در بررسی اولیه مشخص شده است که اثرگذاری احتمالی اجرای (کوتاه‌مدت) این نوع اعتباردهی، روی مخارج مصرفی و عرضه کل ناچیز و محدود است. در مجموع با بررسی مزایا و معایب این طرح در بازار پول و با توجه به کمبود منابع بانک‌ها و بالا بودن مطالبات غیرجاری آنها، اجرای این طرح از محل منابع بانک‌ها مستلزم ایجاد اطمینان نسبت به بازپرداخت آن است که اگر موجب رشد مطالبات معوق شود مشکل بانک‌ها را در این خصوص تشدید خواهد کرد، اما چنانچه دولت بخواهد از طریق وجوه اداره شده و در قالب بودجه سنواتی اقدام به این کار کند، اجرای این طرح بعد از طراحی سازوکارهای لازم می‌تواند مؤثر باشد.



منابع و مآخذ

۱. اظهارنظر کارشناسان بانکی در تاریخ ۱۳۸۹/۶/۳۱ در پاسخ به استعلام دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. مصاحبه جناب آقای محمدرضا رحیمی، معاون اول رئیس‌جمهور در نشست خبری دولت:
<http://www.Mehrnews.com>
3. <http://www.iraneconomist.com/economic/economy-bazaar/22607-2010-02-022-06-02-22.html>



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۶۰۰

عنوان گزارش: بررسی طرح پرداخت کارت اعتباری به کارکنان دولت

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی - گروه اقتصاد کلان)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین کنندگان: فیروزه خلعتبری، سهیلا پروین، صمد عزیزنژاد، حسین هرورانی، افشین حیدرپور، علی چشمی

ناظران علمی: احمد شعبانی، رؤیا طباطبایی یزدی

اظهار نظر کننده: سیدآیت الله تجلی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

سرپرستار: حسین صدری نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. کارت اعتباری

۲. کارکنان دولت

۳. تسهیلات

۴. اشتغال

۵. تورم

۶. تحریم

۷. تأمین مالی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۰/۲۹