

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور  
۵۶. تحلیل کلان جایگاه نظام پولی، ارزی و بانکی  
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۱۱۶  
دی‌ماه ۱۳۹۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. تحلیل ابعاد جایگاه نظام پولی، ارزی و بانکی در لایحه بودجه ۱۳۹۴
۴.....	۱-۱. حوزه پولی و ارزی
۷.....	۱-۲. حوزه بانکی و اعتباری
۱۵.....	۲. آثار و ابعاد کلان اقتصادی احکام مرتبط با نظام پولی، ارزی و بانکی در بودجه ۱۳۹۴
۱۷.....	پیشنهاد‌های سیاستی
۱۹.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور  
۵۶. تحلیل کلان جایگاه نظام پولی، ارزی و بانکی  
(ویرایش اول)

چکیده

هدف از این گزارش ارائه تصویری کلان از جایگاه نظام پولی، ارزی و بانکی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و تحلیل آثار و ابعاد کلان آن است. هرچند بودجه یک سند مالی دولت تلقی می‌شود ولی وجود احکام متعدد مرتبط با بانک مرکزی، تکالیف شبکه بانکی، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی و ابعاد و آثار پولی آنها در اقتصاد، ضرورت بررسی و تحلیل جایگاه و مجموعه تکالیف نظام پولی و تأثیر و تأثرات آن بر حوزه مالی و کلان اقتصاد کشور را نمایان می‌سازد.

بررسی صورت گرفته درخصوص جایگاه نظام پولی، ارزی و بانکی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ بیانگر ملاحظات زیر به عنوان پیامدها و آثار کلان نظام پولی، ارزی و بانکی در بودجه است:

۱. تحدید اختیارات بانک مرکزی و بانک‌ها،
۲. چشم‌انداز غیرشفاف انواع اوراق مالی مندرج در تبصره‌های بودجه،
۳. عدم توجه به جایگاه و سهم صندوق توسعه ملی در قوانین و سیاست‌های کلی،
۴. از بین رفتن ضمنی حساب ذخیره ارزی با نادیده انگاشتن نقش حساب ذخیره ارزی به عنوان لنگر نوسانات ارزی،
۵. تبعات منفی تعیین نرخ ارز در قوانین بودجه،
۶. عدم تکافوی منابع پیش‌بینی شده برای پرداخت تسهیلات تکلیفی (ازدواج و...)،
۷. عدم توجه به الزامات افزایش سرمایه بانک‌ها.

براین اساس لازم است که:

- رویه تسهیلات تکلیفی از حالت تبصره‌ای در قانون بودجه به حالت ایجاد احکام ثابت و نظارت بر فرآیندهای اعطای تسهیلات تغییر داده شود و با استفاده از تقویت و ارتقای اختیارات و مسئولیت‌های بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی از سلطه سیاست مالی بر پولی جلوگیری شود.
- به منظور حصول اطمینان از عملکرد اوراق مالی (مشارکت و سایر اوراق)، حجم اوراق مالی منتشره کاهش یافته و سازوکارهای آن بازنگری شود.
- منابع صندوق توسعه ملی طبق قانون و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی پرداخت شود و در صورت ضرورت از طریق استفاده دولت از صندوق توسعه ملی و لزوم درج در ردیف‌های تملک دارایی‌های

سرمایه‌ای و ... اقدام به منابع مالی مورد نیاز دولت در بودجه شود.

- نقش حساب ذخیره ارزی به قوت خود باقی بماند و بند «ن» تبصره «۲» حذف شود.
- سازوکار تعیین نرخ ارز در بودجه حذف شده و تعیین نرخ ارز به عنوان یکی از ابزارهای سیاستگذاری پولی و ارزی با هدف ایجاد نظام ارز شناور به بانک مرکزی محول شود.
- ضروری است همراه با تقویت ابعاد نظارتی و اصلاح عملکرد بانکها، سرمایه این بانکها (دولتی) به صورت گام به گام و مشروط به بهبود شاخص‌های عملکرد از طریق کمیته‌ای (مرکب از وزارت اقتصاد، بانک مرکزی و دیوان محاسبات) افزایش یابد.

## مقدمه

در سال‌های اخیر اقتصاد ایران با مجموعه‌ای از مشکلات و مسائل در حوزه پولی و بانکی مواجه شده است که ضرورت تدوین بسته‌های مناسب سیاست‌های قانونی و بودجه‌ای را بیش از پیش نمایان ساخته است. برخی از این مشکلات و مسائل عبارت است از:<sup>۱</sup> محدودیت دسترسی بنگاه‌های اقتصادی به تأمین منابع مالی، افزایش ضریب فزاینده نقدینگی، وجود تورم بالا، پایین بودن کفایت سرمایه بانکها به ویژه بانکهای دولتی، وجود بی‌ثباتی‌ها و ناکارآمدی‌هایی در تعیین نرخ‌های سود بانکی و عملکرد متفاوت بانکها در این زمینه، توسعه بازار غیرمتشکل پولی، رعایت نشدن نسبت‌ها و استانداردهای نظارتی بانکها، افزایش معوقات بانکی و محدودیت تخصیص منابع ناشی از آن. بر این اساس لایحه بودجه به‌عنوان یک گام مهم سیاستی باید بتواند در جهت رفع این مشکلات اقدام نماید. آنچه در سال‌های گذشته به عنوان مأموریت بودجه برای نظام بانکی مطرح بوده است آوردن مجموعه‌ای از احکام و پیشنهادهای ناظر بر تسهیلات تکلیفی، احکام تأمین مالی، احکامی در راستای تسهیل بازپرداخت وامها، وجوه اداره شده، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی، افزایش سرمایه بانکها و ... بوده که در این خصوص ارزیابی‌های مختلفی در خصوص میزان و کیفیت این احکام و تحمیل یا عدم تحمیل احکامی به نظام بانکی مطرح است.

جایگاه نظام پولی و بانکی در لوایح بودجه سنواتی و ارزیابی ابعاد کلان و آثار آن بر اقتصاد کشور در موضوعاتی همچون سیاستگذاری پولی و رابطه آن با سیاست مالی، مجموعه تکالیف و احکام مرتبط با نظام ارزی و همچنین احکام و تکالیف شبکه بانکی قابل بررسی و تحلیل است. در حوزه سیاستگذاری پولی مهمترین مسئله این است که لایحه بودجه باید به نحوی باشد که با هدف ثبات

۱. سلسله‌نشست‌های تخصصی بررسی مشکلات و آسیب‌های نظام بانکی؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، اردیبهشت تا آبان ۱۳۹۳.



اقتصادی، انضباط پولی و کنترل تورم، ابزارهای نهادی و اقتصادی لازم برای تصمیم‌گیری در طول یک‌سال آینده در اختیار نهاد سیاستگذار پولی گذارده شود و سیاستگذار پولی در برابر سیاست‌های مالی و بودجه‌ای منفعل عمل ننماید. چراکه در این صورت اهداف کوتاه‌مدت مالی و بودجه‌ای بر ثبات پولی بلندمدت در اقتصاد مقدم خواهند شد.

درخصوص حوزه ارزی و ابعاد کلان آن در لایحه بودجه نیز باید ملاحظات سیاستگذاری به ویژه با توجه به شرایط نظام ارزی اقتصاد ایران در سال‌های اخیر، مورد توجه قرار گیرد. این ملاحظات سیاستگذاری باید به نحوی باشد که اجرای قانون بودجه در سال ۱۳۹۴، ضمن عدم تحمیل بی‌ثباتی ارزی، شرایط لازم را برای سیاستگذاری منعطف و هدفمند براساس شرایط مختلف توسط نهاد سیاستگذار پولی فراهم نماید. یکی از الزامات سیاستگذاری حوزه ارزی در رابطه با لایحه بودجه، ضرورت تفکیک و خارج ساختن تعیین نرخ ارز در لایحه بودجه است که در متن گزارش مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

جنبه دیگر ارتباط نظام پولی و بانکی با لایحه بودجه ۱۳۹۴ کل کشور، مسئله تکالیف شبکه بانکی در لایحه بودجه است. درخصوص این محور سؤال مهمی که مطرح می‌شود این است که چه رویکردی را باید درخصوص احکام و تکالیف شبکه بانکی در بودجه‌های سنواتی اتخاذ نمود؟ رویکرد نخست بر این باور است که به منظور دستیابی به اهداف نظام بانکی درخصوص تأمین مالی کارآمد بخش‌های اقتصادی، نباید تکالیف و دستورهای از جنس تبصره‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای به شبکه بانکی درخصوص نحوه تخصیص منابع داخلی و قرض‌الحسنه، کیفیت و نوع وثایق بانکی و... تحمیل گردد.

رویکرد دوم بر این باور است که به دلیل وجود برخی عملکردهای ناکارآی نظام بانکی در تأمین مالی به خصوص حمایت مالی از بخش‌های تولیدی در اقتصاد و همچنین انحراف منابع شبکه بانکی به سمت بنگاهداری و شرکت‌داری بانک‌ها، ضروری است احکام مشخصی برای تخصیص منابع مالی بانک‌ها به بخش‌ها یا حوزه‌های اولویت‌دار صورت بگیرد. درخصوص این دو جهت‌گیری، دلایل رد یا قبول فراوانی وجود دارد. ولی آنچه درخصوص تکالیف شبکه بانکی می‌توان بیان نمود این است که کمتر اقتصادی در دنیا وجود دارد که با شعار رقابت و آزادی عمل بانک‌ها، هیچ تکلیف یا مقررات نظارتی را بر نحوه عملکرد بانک‌ها نداشته باشد.<sup>۱</sup> به خصوص پس از بحران مالی ۲۰۰۸، مقررات و استانداردهای نظارتی سخت‌گیرانه‌ای بر کیفیت عملکرد بانک‌ها وضع شده است. ولی مسئله مهم، نوع تکالیف و استانداردهای تضمین‌کننده کارآیی بانک‌هاست.

وجود تبصره‌های متعدد در تکلیفی در بودجه منابع بانکی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و بار

۱. به عنوان مثال بسیاری از کشورهای دنیا (به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته) از مقررات کمیته بال درخصوص استانداردها و الزاماتی برای نحوه عملیات بانکی و افشای اطلاعات مالی تبعیت می‌نمایند.

طرح‌های عمرانی دولت را بر دوش بانک‌ها می‌نهد و با معوق شدن این منابع از طرفی نرخ‌های نامتعادل سود سپرده‌ها و تسهیلات، تراز بانک‌ها را با کسری مواجه می‌کند که می‌توان آن را نوعی کسری بودجه پنهان دانست که به روند رشد نامتناسب نقدپس‌اندازی و تورمزایی کمک می‌کند.

در مجموع درخصوص مواجهه با شبکه بانکی در کشور، می‌توان عنوان کرد که رویکرد حذف کلیه تکالیف و تبصره‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای تا زمانی که بستر لازم برای عملکرد صحیح و شفاف بانک‌ها وجود نداشته باشد، رویکرد مطلوبی نخواهد بود. زیرا ناکارایی‌ها و هزینه‌های ناشی از حذف تمامی تکالیف به شبکه بانکی احتمالاً بیشتر از وجود برخی تکالیف و تبصره‌های ناظر بر تأمین مالی بانک‌ها است. البته نوع تکالیفی که برای شبکه بانکی پیشنهاد و تصویب می‌گردد باید از منظر کارشناسی دارای پشتوانه لازم بوده و آثار خرد، کلان و کوتاه‌مدت و بلندمدت آن ارزیابی و مورد ملاحظه قرار گرفته باشد.

بر این اساس محورهای بررسی نظام پولی و اعتباری در لایحه بودجه ۱۳۹۴ کل کشور در این گزارش چنین است: در بخش اول به بررسی محورها و ابعاد جایگاه نظام پولی و بانکی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ مشتمل بر بانک مرکزی و احکام مرتبط با عاملیت بانک‌ها، تأمین مالی توسط بانک‌ها و مسئولیت‌ها و اختیارات بانک‌ها پرداخته می‌شود، در بخش دوم به بررسی آثار و ابعاد کلان اقتصادی احکام مرتبط با نظام بانکی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ و در نهایت به جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها پرداخته می‌شود.

### ۱. تحلیل ابعاد جایگاه نظام پولی، ارزی و بانکی در لایحه بودجه ۱۳۹۴

در این بخش از گزارش به بررسی و تحلیل محورهای لایحه بودجه در حوزه پولی و بانکی مشتمل بر احکام مربوط به عاملیت بانک‌ها، تأمین مالی توسط بانک‌ها، مسئولیت‌ها و اختیارات بانکی، تقویت نظام بانکی و احکام مرتبط با بانک مرکزی، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی از منظر ابعاد کلان، تحلیل کلی محتوای تبصره‌ها و جایگاه هر یک در لایحه پرداخته خواهد شد.

#### ۱-۱. حوزه پولی و ارزی

در این بخش موارد مربوط به حوزه پولی و ارزی به شرح ذیل مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

##### ۱-۱-۱. جایگاه بانک مرکزی و سیاستگذاری پولی و ارزی

یکی از مسائل چالش‌برانگیز در اقتصاد ایران که در سال‌های اخیر نیز اهمیت آن دوچندان شده است، جایگاه و نقش بانک مرکزی در کنترل تورم، ایجاد انضباط پولی، سیاستگذاری هدفمند پولی و ارزی



است. سؤالی که در خصوص لایحه بودجه از این جهت مطرح می‌گردد این است که آیا در لایحه بودجه مجموعه احکام و تکالیف نظام بانکی به نحوی است که بتوان گفت سیاستگذاری مالی بر سیاستگذاری پولی سلطه نداشته است؟ به بیان دیگر آیا بانک مرکزی با هدف سیاستگذاری پولی، ارزی و اعتباری، ابزارهای نهادی و اقتصادی لازم را برای تصمیم‌گیری براساس شرایط مختلف اقتصادی در طول یکسال آینده خواهد داشت و یا اینکه مجموعه احکام پیشنهادی در این حوزه به نحوی است که جایگاه بانک مرکزی به عنوان نهاد سیاستگذار پولی حفظ نشده است؟

مسئله فوق‌الذکر در شرایط کنونی اقتصاد ایران که از بی‌ثباتی نرخ و سیاستگذار ارزی، رکود نسبی، حجم نقدینگی بالا، تورم بالا، عدم تأمین مالی کارآمد بخش‌های تولید و... رنج می‌برد، در لایحه بودجه ۱۳۹۴ از اهمیت دوچندانی برخوردار است که نیازمند انضباط دقیق پولی و ارزی و اعطای اختیارات لازم به بانک مرکزی جهت سیاستگذاری پولی و ارزی است. در حوزه سیاستگذاری ارزی یکی از چالش‌های موجود که ارتباط تنگاتنگی با سیاست بودجه‌ریزی در کشور دارد، مسئله تعیین نرخ ارز در بودجه و تبعات آن بر نحوه سیاستگذاری بانک مرکزی است. تعیین ضمنی نرخ ارز در بودجه موجب می‌شود که اولاً دولت یکی از روش‌های پوشش کسری بودجه را از طریق افزایش نرخ ارز دنبال نماید، ثانیاً بانک مرکزی نتواند مدیریت شناور نرخ ارز را که حکم قانون برنامه پنجم توسعه است اعمال نماید، ثالثاً به دلیل سازوکارهای غیرشفاف فروش ارز، رانت‌ها و مفسده‌هایی نیز می‌تواند ایجاد شود.

در این شرایط که تورم یکی از مسائل اساسی اقتصاد ایران محسوب می‌شود، مهم‌ترین گام برای کنترل تورم، اصلاح و تغییر ذهنیت و تقویت اراده سیاستگذاری تصمیم‌گیران (بودجه‌ای) در رابطه با بانک مرکزی و سیاست‌های پولی است. شواهد مختلف نشان می‌دهد که محدود کردن اعتبارات بانکی و نرخ‌های سود بالا هر چند در کوتاه‌مدت آثار رکودی اجتناب‌ناپذیری بر تولید دارد، اما در نهایت همراه با ثبات قیمت‌ها می‌تواند اقتصاد را به سمت نرخ‌های رشد بالاتری سوق دهد.<sup>۱</sup>

از طرفی دیگر می‌توان عنوان کرد که آثار اقتصادی کسری بودجه دولت بر چگونگی به وجود آمدن، نحوه تأمین مالی آن و شرایط اقتصاد کلان بستگی دارد. به طور کلی تأمین کسری بودجه از سه طریق استقراض خارجی، استقراض داخلی (انتشار اوراق) و استقراض از نظام بانکی بانک مرکزی صورت می‌گیرد، چنانچه کسری بودجه از طریق استقراض از نظام بانکی تأمین شود، این امر به دلیل افزایش نقدینگی و به دنبال آن افزایش تقاضای کل، آثار نامناسب اقتصادی مانند تورم به همراه خواهد داشت. چنانچه کسری بودجه از طریق استقراض داخلی (اوراق) که به مفهوم افزایش تقاضای دولت برای اعتبار قابل دسترسی در جامعه است باشد، موجب افزایش نرخ سود و کاهش سرمایه‌گذاری بخش

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، «تورم، تولید و سیاست‌های پولی در اقتصاد ایران»، گزارش شماره ۲۲۰۲۶۰۸، فروردین ۱۳۷۷، ص ۱.

خصوصی می‌شود. در صورتی که بانک مرکزی به منظور در اختیار گرفتن نرخ سود، بخشی از بدهی دولت را به پول تبدیل کند (چاپ پول)، عرضه پول افزایش و تورم بالا می‌رود.<sup>۱</sup>

براساس آخرین آمار بانک مرکزی<sup>۲</sup> مربوط به سال ۱۳۸۹ کسری بودجه بالغ بر ۵۲ هزار میلیارد ریال بوده که حدود ۷ درصد از پایه پولی (۶۸۶ هزار میلیارد ریال) کشور را تشکیل داده و این امر یکی از دلایل افزایش حجم پول و تشدید تورم در اقتصاد ایران بوده است. همچنین در سال‌های اخیر اقتصاد ایران بی‌ثباتی شدیدی خود را در نرخ‌های بالای تورم، نرخ‌های بیکاری بالا، نرخ‌های رشد اقتصادی نامناسب، نرخ‌های رشد سرمایه‌گذاری نامناسب و کاهش مستمر و پرشتاب ارزش پول ملی نشان داده است.<sup>۳</sup> در چنین شرایطی بود که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در راستای افزایش تاب‌آوری اقتصاد و استفاده بهینه از منابع ابلاغ شد. بندهای اصلی مربوط به حوزه مالی (بازار پول، بازار سرمایه و بخش بیمه) عبارتند از: بندهای «۹» و «۱۹» این سیاست‌ها. بند «۹» تقویت بخش مالی و بند «۱۹» نیز افزایش شفافیت و مبارزه با پولشویی و فساد و ... را هدفگذاری کرده است. بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در زمینه افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی به نفت تأکید دارد. بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۴ نیز یکی از رویکردهای مهم بودجه سال مذکور را توجه به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عنوان کرده است. لذا در شرایطی که کشور با مجموعه نامطمئنی از عوامل داخلی و خارجی (از جمله تحریم‌ها، کاهش قیمت نفت، افزایش نرخ ارز) روبرو است، از دولت انتظار می‌رود که در عمل نیز در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کرده و به آن عمل نماید.

## ۱-۱-۲. احکام مربوط به خطوط اعتباری و تکالیف تأمین مالی بانک مرکزی

نگاهی به احکام و تکالیف بانک مرکزی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ حاکی از آن است برخی احکامی که در سال‌های گذشته در لوایح بودجه سنواتی بر بانک مرکزی تکلیف شده است (همچون اجازه به بانک مرکزی به پرداخت تسهیلات از محل منابع ارزی خود در خارج از کشور، سپرده‌گذاری ارزی بانک مرکزی نزد بانک‌های تخصصی، الزام بانک مرکزی جهت ارائه خطوط اعتباری مختلف و...)، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کمتر شده است که این مسئله می‌تواند آسیب‌هایی که در سال‌های گذشته از طریق چنین احکامی بر اقتصاد تحمیل می‌شده است، کاهش دهد.

یکی از مواردی که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ در خصوص وظیفه بانک مرکزی در تأمین مالی ذکر شده

1. Fernando M. Martin, 2013. "Debt, inflation and central bank independence," Working Papers 2013-017, Federal Reserve Bank of St. Louis. preface

2. Tsd.cbi.ir

۳. تجربه سال‌های گذشته طبق اطلاعات ارائه شده توسط بانک مرکزی بیانگر این واقعیت است که حدود ۵۴ درصد از تسهیلات امهال شده مجدداً به سرفصل غیرجاری منتقل شده است.





است احکامی همچون ارائه تسهیلات به مسکن افشار خاص و یا تسهیلات خرید گندم و... است که با توجه به اینکه منابع بانکها در اعطای تسهیلات محدود است در این گونه احکام دو رویکرد وجود دارد که هر دو رویکرد دارای تبعات منفی است. رویکرد اول این است که بانک مرکزی به بانکها تکلیف نماید کل این منابع را از محل منابع داخلی خود اعطا نمایند، این رویکرد موجب کاهش منابع بانکها شده و جهت پاسخگویی به نیاز اقتصاد کشور آنها را مجبور به استقراض از بانک مرکزی خواهد کرد. این امر در نهایت موجب اضافه برداشت بانکها از بانک مرکزی با نرخ بالای ۳۴ درصد و افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی شده و عملکرد بانکها را از نظر رعایت استانداردهای بانکی خدشه دار می‌نماید.<sup>۱</sup> رویکرد دوم ارائه خط اعتباری مستقیم است که این روش نیز دارای تبعات منفی بیشتری از کانال افزایش پایه پولی و تورم خواهد شد. به عبارتی این رویکرد نیز بدهی بانکها به بانک مرکزی را که یکی از اجزای پایه پولی است افزایش داده و از این طریق ابتدا روی نقدینگی و سپس روی تورم اثر می‌گذارد.

## ۲-۱. حوزه بانکی و اعتباری

احکام مربوط به حوزه بانکی و اعتباری لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور به شرح ذیل هستند:

### ۲-۱-۱. عاملیت بانکها در وجوه اداره شده در شبکه بانکی

وجوه اداره شده، اعتباراتی است که از محل بودجه‌های سالیانه، طی قراردادهای منعقد شده با بانکهای عامل در اختیار آنها قرار می‌گیرد تا با نظارت دولت برای سرمایه‌گذاری در جهت اهداف قوانین برنامه‌های توسعه و بودجه، به صورت تسهیلات در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی قرار دهند.<sup>۲</sup> بنابراین رصد و ارزیابی نتایج عملکرد این وجوه اهمیت می‌یابد. براساس ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کلیه اعتباراتی که تحت عنوان وجوه اداره شده در قوانین برنامه و بودجه منظور می‌شود بعد از پرداخت به سیستم بانکی و مؤسسات اعتباری به هزینه قطعی منظور می‌گردد. به همین دلیل گزارشات تفریغ بودجه نیز به نحوه توزیع وجوه اداره شده نمی‌پردازد. به طور مشخص هیچ‌گونه گزارش جامعی از نحوه اعطای تسهیلات از محل وجوه اداره شده وجود ندارد. سود حاصل از وجوه مذکور و اقساط دریافتی ناشی از تسهیلات وجوه مذکور به حساب ویژه‌ای در خزانه‌داری کل واریز و عیناً در بودجه‌های سنواتی مجدداً برای تحقق اهداف مورد نظر لحاظ می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور موارد زیر به عنوان عاملیت بانکها در تخصیص وجوه اداره شده وجود دارد:

۱. بانکها در برخی موارد جهت اجتناب از پرداخت جریمه ۳۴ درصدی به بانک مرکزی به بازار بین بانکی روی آورده و با نرخهای بالاتر از ۲۸ درصد به صورت شبانه (over night) از یکدیگر استقراض می‌نمایند که بخشی از منابع بانکها در این حوزه درگیر می‌شود.

۲. آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۱. بند «ه» تبصره «۷» - عاملیت بانک‌ها در تخصیص وجوه اداره شده جهت تقویت سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت های بخش خصوصی و تعاونی برای تأمین و تولید ماشین‌آلات و تجهیزات معدنی و بومی‌سازی تکنولوژی و بازسازی و نوسازی ماشین‌آلات موجود معادن کشور.

۲. بند «الف» تبصره «۷» - افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل وجوه اداره شده.

۳. بند «ج» تبصره «۱۲» - عاملیت بانک‌ها در تخصیص وجوه اداره شده جهت توسعه و ارتقای بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور و سطح فناوری و کیفیت تولیدات.

از بندهای فوق‌الذکر، صرفاً بند «ج» تبصره «۱۲» یک منبع جدید در لایحه بودجه ۱۳۹۴ بوده و مابقی به عنوان منابع قبلی بوده که صرفاً مدیریت بهینه آنها باید مورد توجه قرار گیرد. لازم به ذکر است در خصوص مدیریت منابع مصرف نشده وجوه اداره شده، در هر سال مانده مصرف نشده و وصولی اقساط وجوه پرداخت شده باید به خزانه واریز شود. به عنوان مثال در خصوص مدیریت منابع قبلی وجوه اداره شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مقرر شده بود که مانده وجوه اداره شده به افزایش سرمایه بانک‌ها اختصاص یابد که هنوز انجام نشده است. براساس دیدگاه کارشناسان، به نظر می‌رسد که یکی از چالش‌های دیگر مدیریت این منابع این است که بانک‌ها جرائم حاصل از دیرکرد وجوه اداره شده اعطایی به متقاضیان را می‌توانند به خودشان اختصاص داده که با آیین‌نامه مواد (۷) و (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ناسازگار است.

بررسی‌های انجام شده بر روی صورتهای مالی بانک‌ها نشان می‌دهد که همواره بخشی از وجوه اداره شده دولتی نزد بانک‌ها رسوب کرده است. برای نمونه میانگین رسوب این منابع نزد بانک‌های دولتی طی دوره‌های مختلف حداقل ۱۰ درصد بوده است.

## ۲-۱-۲. عاملیت بانک‌ها در صندوق توسعه ملی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، تبصره «۵» ماده واحده به اختصاص منابع صندوق توسعه ملی بین مصارف گوناگون پرداخته است. سؤالی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که اهداف و مأموریت صندوق توسعه ملی چه بوده و آیا لایحه بودجه در راستای اهداف بلندمدت و تخصیص بهینه و کارآیی منابع این صندوق حرکت کرده است؟

### ملاحظات اساسی زیر در خصوص صندوق توسعه ملی وجود دارد:

الف) کلیه بندهای مندرج در این لایحه در خصوص صندوق توسعه ملی (برخی از بخش‌های تبصره‌های «۲» و «۵») فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و گنجاندن آنها در لایحه بودجه، خلاف اصول بودجه‌ریزی است.

ب) بندهای ناظر به سپرده‌گذاری نزد بانک‌های داخلی، هرچند توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها را افزایش می‌دهد، اما با افزایش قدرت خلق پول بانک‌ها و افزایش ضریب فزاینده نقدینگی، می‌تواند



موجبات افزایش حجم نقدینگی و به تبع آن تورم را فراهم نماید.

ج) طبق بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و جزء «۳» بند «ه» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق از منابع نفتی و گازی در سال ۱۳۹۴ به ۳۲ درصد برسد اما دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۴، سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد در نظر گرفته است و در برخی تبصره‌ها نیز به مشارکت بخش دولتی با بخش غیردولتی حکم کرده است که با سیاست‌های کلی صندوق توسعه ملی مغایرت داشته و این سیاست ممکن است موجب جایگزینی بخش دولتی به جای بخش غیردولتی<sup>۱</sup> در سرمایه‌گذاری‌ها شود.

د) مشابه آنچه در لایحه بودجه برای صندوق تکالیفی پیشنهاد شده است، در لایحه «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» نیز وجود دارد که این مسئله سیاستگذاری برای صندوق را با چالش و گسستگی فراوانی مواجه خواهد کرد.

ه) طبق جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه تعیین مبلغ واریزی صندوق توسعه ملی در بودجه عمومی کل کشور ضروری بوده ولی این الزام قانونی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور رعایت نشده است و معلوم نیست سهم صندوق براساس مفروضات لایحه بودجه چقدر خواهد بود.

### ۳-۲-۱. حساب ذخیره ارزی

بند «ن» تبصره «۲» ماده واحده بودجه به ارزیابی احکام مرتبط با حساب ذخیره ارزی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ کل کشور حاکی از ملاحظات زیر است:

۱. در لایحه بودجه سال جاری، احکامی درخصوص منظور نمودن منابع برگشتی از حساب ذخیره ارزی به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و تسویه بدهی دولت از این محل وجود دارد که اتخاذ چنین سیاست‌هایی در مورد حساب ذخیره ارزی موجب می‌شود فرآیند مشابهی برای سپرده‌های ارزی در سال‌های آتی و به موجب مصوبه مجلس، صورت گیرد که سپرده‌های ارزی صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های عامل، به حساب افزایش سرمایه این بانک‌ها و یا... منظور گردد که این امر نوعی برداشت دولت از صندوق توسعه ملی است.<sup>۲</sup>

۲. منابع حساب ذخیره ارزی، جهت تخصیص به بخش غیردولتی باید در همان حساب یا صندوق توسعه ملی واریز شود نه اینکه با احکام متعدد در تملک دولت درآمده و از محل آن بدهی دولت به بانک‌ها تسویه گردد. لذا این حکم با هدف و قانون ایجاد حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی و همچنین با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (تقویت بخش

#### 1. Crowding out Effect

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور؛ صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی (تبصره‌های «۲» و «۵»)، شماره مسلسل: ۱۴۰۸۷، آذرماه ۱۳۹۳.

غیردولتی) ناسازگار است.

۳. حکم بند مورد بررسی (بند «ن» تبصره «۲») به مفهوم حذف حساب ذخیره ارزی است. درحالی که حساب مزبور جهت مقابله با نوسانات درآمدهای نفتی و ایجاد ثبات اقتصادی ضروری است.

#### ۴-۲-۱. اوراق مشارکت و صکوک اسلامی

لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور همانند سنوات گذشته، منابعی را از محل فروش اوراق بهادار در ذیل منابع بودجه در نظر گرفته است. در این خصوص احکامی در تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور پیشنهاد شده است که ملاحظات مربوط به بند مزبور عبارتند از:

الف) تحقق پیش‌بینی‌های انجام شده درباره انتشار و فروش ۱۱۰ هزار میلیارد ریال اوراق بهادار توسط دولت و انتشار و فروش ۱۸۵ هزار میلیارد ریال اوراق بهادار توسط وزارتخانه‌های دولتی، شرکت‌های تابعه آنها و شهرداری‌ها براساس عملکرد سال‌های گذشته و شرایط حاکم بر اقتصاد کشور، امکان‌پذیر نبوده و خوش‌بینانه است، لذا کسری بودجه دولت از محل عدم تحقق منابع عمومی دور از انتظار نخواهد بود.<sup>۱</sup>

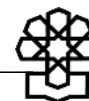
ب) در لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر<sup>۲</sup> نیز احکام متعددی در خصوص انتشار اوراق مشارکت، اوراق تسویه خزانه، صکوک اجاره و... با حجم بالا، وجود دارد که با تصویب آنها امکان ناسازگاری احکام لایحه بودجه ۱۳۹۴ و لایحه مزبور در خصوص اوراق مشارکت وجود دارد.

ت) مسئله مهم در خصوص انتشار انواع اوراق و صکوک اسلامی در بازار پول و سرمایه، هماهنگی و سیاستگذاری مناسب در خصوص سازوکارها و نحوه سیاستگذاری انتشار و فروش اوراق و آثار آن بر بازار پول و سرمایه است که با توجه به احکام متعدد در لایحه بودجه و حجم بالای این اوراق، فرآیندهای سیاستگذاری و کنترل آثار پولی این اوراق در بازار پول و سرمایه توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی با مشکلات زیادی روبرو خواهد شد.

ث) ملاحظه نهایی در این خصوص اثر انتشار اوراق مشارکت بر شبکه بانکی است. براساس آمار و اطلاعات بانک‌ها که در جدول ۱ نشان داده شده است، در سال ۱۳۹۲ مانده اوراق مشارکت دولتی نزد برخی بانک‌های دولتی (بدون بانک ملی) حدود ۳/۴ هزار میلیارد ریال بوده است. این رقم در سال ۱۳۹۱ نزد ۵ بانک دولتی حدود ۳۰ هزار میلیارد ریال بوده که بعد از سررسید توسط بانک‌های دولتی خریداری شده و جزو بدهی بخش دولتی به این بانک‌ها محسوب می‌شود. در سال ۱۳۹۴ نیز حدود ۵۲ هزار میلیارد ریال آن سررسید می‌شود که مشخص نیست از چه منبعی تسویه خواهد شد. علاوه بر

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور؛ تحلیل جایگاه اوراق در بودجه (تبصره «۶»)، آذرماه ۱۳۹۳.

۲. فرآیند تصویب این لایحه از ۷ آذرماه ۱۳۹۳ در مجلس شورای اسلامی آغاز شده است.



این در سال ۱۳۹۳ پیش‌بینی انتشار و فروش ۶۰ هزار میلیارد ریال اوراق بخش دولتی بود که تا نیمه اول سال ۱۳۹۳ عملکرد آن صفر بوده است. در نتیجه اولاً احتمال افزایش فشار بر منابع بانک‌ها جهت تسویه اوراق مشارکت دولتی سررسید شده و مانده اوراق قبلی بخش دولتی و ثانیاً احتمال عدم موفقیت فروش اوراق مشارکت دولتی وجود دارد که می‌تواند به اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی و بی‌ثباتی مالی منجر شود.

#### جدول حداقل مانده اوراق مشارکت بخش دولتی نزد بانک‌های مختلف طی ۱۳۹۱-۱۳۹۲

(میلیارد ریال)

بانک‌ها	۱۳۹۱	۱۳۹۲
سپه	۶۶۷/۸	۵۹/۸
ملی	۲۴۷۸۹/۹	-
مسکن	۳۷۲۹/۸	۳۲۹۵/۴
صنعت و معدن	۶۹/۷	۴۰/۴
کشاورزی	۰/۲۴	۰/۲۹
جمع	۲۹۲۵۷/۴	۳۳۹۵/۸۹ (بدون بانک ملی)

مأخذ: صورت‌های مالی و یادداشت‌های پیوست بانک‌های منتخب.

#### ۵-۲-۱. سازوکارها و منابع تأمین مالی توسط بانک‌ها

بخش زیادی از تأمین مالی بخش‌ها و حوزه‌های مصرفی و تولیدی در تکالیف بودجه‌ای بر عهده شبکه بانکی است که شامل احکام مربوط به میزان و نحوه تخصیص منابع قرض‌الحسنه به گروه‌های مختلف، تسهیلات از منابع داخلی به دانشگاه‌ها، بخش کشاورزی و سایر است که نیازمند این است که یک ارزیابی کلانی از منابع و تکالیف شبکه بانکی و نوع قانونگذاری برای تسهیلات تکلیفی صورت گیرد. در بخش‌های ذیل به تفکیک تصویری از این وضعیت کلان ارائه خواهد شد.

#### الف) تسهیلات تکلیفی از منابع قرض‌الحسنه

یکی از این مواردی که همه‌ساله در بودجه برای آنها مصارفی تعیین می‌گردد، سپرده‌های قرض‌الحسنه شبکه بانکی است. نحوه تخصیص و مصرف منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها همواره یکی از مسائل نظام بانکی بوده است که آیا این منابع به صورت هدفمند و کارآ تخصیص داده می‌شود یا خیر؟ علاوه بر مصارف قرض‌الحسنه برای ازدواج، اشتغال مددجویان و...، تکالیفی نیز برای تأمین مالی برخی حوزه‌ها، از جمله مقرراتی در خصوص وثایق بانکی و مسئولیت‌ها و اختیارات بانک‌ها وضع می‌گردد. بر این اساس ملاحظات ذیل قابل ارائه است:

۱. درخصوص حجم تسهیلات تبصره‌ای، در سال ۱۳۹۲ کل تسهیلات تبصره‌ای (دولتی و

غیردولتی) ۹۴۲,۶۴۶ میلیارد ریال بوده است که ۱۴/۵ درصد از کل تسهیلات شبکه بانکی را تشکیل می‌دهد که با احتساب نرخ ذخیره قانونی و نرخ مطالبات غیرجاری توجه به حفظ منابع بانک‌ها را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

۲. براساس آخرین آمار<sup>۱</sup> بانک مرکزی منتهی به ۱۳۹۳/۶/۳۱، مانده سپرده قرض‌الحسنه شبکه بانکی (با کسر سپرده قانونی) برابر با ۹۷۹,۲۷۵ میلیارد ریال است که نسبت به سال‌های گذشته رشد منفی داشته است. همچنین سهم سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز از ۱۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۵ درصد در خردادماه ۱۳۹۳ کاهش یافته است.<sup>۲</sup> بر این اساس حجم تسهیلات تکلیفی در بودجه باید با ملاحظه رشد منابع قرض‌الحسنه صورت گیرد.

۳. مهم‌ترین بخش تسهیلات قرض‌الحسنه از نظر تطابق با سیاست‌های کلی (سیاست‌های کلی جمعیت و سایر راهبردهای کلان)، تسهیلات ازدواج است. نگاهی به آمار متقاضیان تسهیلات ازدواج و محدودیت منابع قرض‌الحسنه در یکی دو سال گذشته حاکی از آن است که منابع در نظر گرفته شده در لایحه بودجه (تبصره «۱۶»، بند «ب») مکفی نبوده و دولت نیز بجز منابع شبکه بانکی، منبعی را پیش‌بینی نکرده است. بنابراین منابع در نظر گرفته شده در لایحه نمی‌تواند در سال آتی مشکل تسهیلات مذکور را حل نماید. بر همین اساس منابعی در بخش ارائه پیشنهادها گزارش ارائه شده است.

### ب) امهال بدهی‌ها

یکی از مواردی که در حوزه مسئولیت‌ها و اختیارات بانک‌ها در لایحه بودجه تعیین تکلیف می‌شود احکامی در خصوص امهال یا استمهال بدهی‌ها و تسهیلات غیرجاری گیرندگان وام (مصرفی و یا مرتبط با بخش‌های اقتصادی) است. امهال یا تقسیط مجدد بدهی‌های بانکی در موارد خاص، امری موجه است، اما مشروط به اینکه:

- بار مالی تحمیل شده به بانک‌ها به دلیل این امهال یا تقسیط، پیش‌بینی و جبران گردد.  
- امهال یا تقسیط بدهی موجب نشود که تسهیلات‌گیرندگان از این امکان سوءاستفاده نمایند. به عبارت دیگر نباید به‌گونه‌ای رفتار شود که امهال یا تقسیط مجدد بدهی، به پیش‌فرض تسهیلات‌گیرندگان تبدیل شود.

یکی از این موارد استمهال در سال‌های اخیر به دلیل مشکلات ناشی از شرایط رکود اقتصادی و یا تحریم بوده است در این خصوص دو دلیل عمده عدم بازپرداخت اقساط تسهیلات، ناتوانی یا عدم تمایل در بازپرداخت می‌باشد. اگر دلیل اصلی ناتوانی گیرندگان تسهیلات مفروض داشته شود، بازهم

۱. همان.

۲. نامه شماره ۹۳/۲۳۵۱۷۴ مورخ ۱۳۹۳/۹/۳ بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



باید علاج این ناتوانی را در جای دیگری - از جمله لایحه اصلاح موانع و گسترش تولید - جست، چرا که طبق آمار بانک مرکزی<sup>۱</sup> بررسی عملکرد گیرندگان تسهیلات حاکی از آن است که بیش از ۵۰ درصد از بدهی‌های استمهال شده بازپرداخت نشده و دوباره به سرفصل معوق بازگشته است. این بدان معناست که در بیش از نیمی از موارد، استمهال بدهی هم مثمر‌تر نبوده است.

تصویب احکام و تکالیف در خصوص امهال بدهی‌ها این نتیجه را به بار می‌آورد که کلیه تسهیلات گیرندگان این امکان را خواهند داشت تا با ارائه اسناد و مدارک صوری، دلایل ظاهراً موجهی برای معوق شدن تسهیلات خود به بانک‌ها ارائه نمایند و مطابق این قانون، بانک‌ها نیز قانوناً موظف خواهند بود این مدارک را پذیرفته و تسهیلات را امهال یا تقسیط نمایند. این امر مفاسد متعددی برای نظام پولی و بانکی کشور خواهد داشت.

نگاهی به لایحه بودجه ۱۳۹۴ حاکی از آن است که احکام استمهال بدهی‌های معوق در بخش‌های تولیدی که در سال‌های گذشته بوده، کاهش داشته است. مواردی که در لایحه بودجه سال جاری پیشنهاد شده است، مربوط به تسهیلات کشاورزی از ناحیه خشکسالی و آفات در بند «و» تبصره «۱۱» و همچنین ارائه پیشنهاد در خصوص تعیین نحوه استمهال بدهی‌های ارزی در بند «ح» تبصره «۵» است.

### ج) وثایق بانکی

در خصوص تعیین تکلیف وثایق بانکی در لایحه بودجه، بخشی از تبصره «۷» به موضوع نحوه و کیفیت اخذ وثایق توسط بانک‌ها ورود کرده است که در این زمینه می‌توان گفت، باید متن قانونی به نحوی باشد که تا حدودی دست بانک‌ها در گرفتن وثیقه و تغییر آن براساس شرایط متقاضی باز بوده و بتوانند در یک چارچوبی اقدام به اخذ وثایق نمایند. بر همین اساس حکم ماده پیشنهادی از این نظر که بانک‌ها را مجبور نکرده و بلکه در دریافت این نوع وثایق مجاز شمرده است مطلوب ارزیابی می‌گردد ولی این مسئله ضمانت اجرایی خاصی نداشته و تجربه نیز نشان داده است بانک‌ها در اینگونه موارد به دلیل پرهیز از مشکلات احتمالی تمایلی به دریافت چنین وثایقی ندارند.

### ۶-۲-۱. تقویت نظام بانکی (افزایش سرمایه بانک‌ها)

تقویت بانک‌ها از نظر افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها که به عنوان یکی از رویکردهای بسته سیاستی دولت برای خروج از رکود بود افزایش سرمایه بانک‌ها ضمن بهبود نسبت کفایت سرمایه توان اعتباردهی این بانک‌ها را افزایش می‌دهد. بهبود نسبت کفایت سرمایه باعث می‌شود تا از یک سو سقف اعطای تسهیلات و نقدینگی موجود در بانک افزایش یابد و از سوی دیگر توانایی بانک در افزایش

۱. گزارش معاونت نظارتی بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مهرماه ۱۳۹۳.

دارایی‌های ریسکی (اعطای تسهیلات موزون به ریسک) بالا رود.

در لایحه بودجه ۱۳۹۴ برای تقویت بانک‌های دولتی منابع مختلفی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در نظر گرفته شده است که از جمله آنها می‌توان به مازاد درآمدهای نفتی، وجوه حاصل از واگذاری سهام دولت، وجوه برگشتی از تسهیلات حساب ذخیره ارزی و وجوه اداره شده، اشاره نمود. در لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (خروج از رکود) نیز چند راه برای این هدف پیش‌بینی شده است که شامل بازپرداخت وام‌های حساب ذخیره ارزی، استفاده از مانده وجوه اداره شده و نیز فروش دارایی‌های مازاد می‌باشد.

همچنین بندهایی به منظور افزایش سرمایه بانک‌ها در نظر گرفته شده است که عبارتند از: بند «ق» تبصره «۳» - پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول؛ بند «ح» تبصره «۵» - منابع برگشتی از عاملیت بانک‌ها در حساب ذخیره ارزی پس از تسویه بدهی دولت به این بانک‌ها؛ بند «الف» تبصره «۷» - مانده وجوه اداره شده و بند «ن» تبصره «۲» - اختصاص بخشی از مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی نسبت به درآمد پیش‌بینی شده.

ملاحظات زیر در خصوص افزایش سرمایه بانک‌ها وجود دارد:

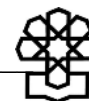
الف) تقویت بانک‌های دولتی از نظر سرمایه در شرایطی که وضعیت کفایت سرمایه این بانک‌ها بسیار نامطلوب است، رویکرد مطلوبی در بودجه تلقی می‌شود که البته نحوه و محل منابع در نظر گرفته شده باید دارای پشتوانه کارشناسی لازم باشد. لازم به ذکر است که این حکم براساس اصول علمی در حوزه سیاست پولی بوده و باید از طریق مقام پولی و قانون مشخص دنبال شود.

ب) برخی از منابع در نظر گرفته شده همچون مازاد درآمدهای نفتی، منابع برگشتی از حساب ذخیره ارزی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لایحه بودجه از اتقان و استحکام لازم برخوردار نبوده و منابع اطمینان‌بخشی نیستند.

ج) با وجود آنکه سرمایه بانک می‌تواند به عنوان ضربه‌گیر عمل کند، اما با توجه به اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی نشان می‌دهد که ضربه‌گیر بانک‌های کشور اضافه برداشت از بانک مرکزی است و نه سرمایه. در این شرایط افزایش سرمایه بانک‌ها هرچند در کوتاه‌مدت می‌تواند حرکت مثبتی در بانک‌های دولتی ایجاد نماید ولی رویه بانک‌ها در مدیریت نامطلوب اعتباری و وجود امکان اضافه برداشت از منابع بانک مرکزی، موجب از بین رفتن آثار مثبت افزایش سرمایه بانک‌ها می‌شود.

ح) ملاحظه نهایی در خصوص افزایش سرمایه بانک‌ها در لایحه بودجه این است که تقسیم این وجوه بین بانک‌های دولتی، ابهام داشته و باید به اطلاع مجلس شورای اسلامی برسد. از سوی دیگر انتظار این است بانک‌هایی که شاخص‌های عملکردی آنها مانند نسبت مطالبات غیرجاری، بنگاهداری





و... در وضعیت مناسب‌تری نسبت به بانک‌های دیگر می‌باشد در اولویت قرار گرفته و بانک‌هایی که وضعیت شاخص‌های عملکردی آنها نامناسب است، افزایش سرمایه آنها مشروط به بهبود وضعیت عملکردی آنها صورت پذیرد. لذا از آنجایی که قسمت عمده‌ای از بانک‌های دولتی دارای شاخص‌های عملکردی نسبتاً ضعیفی هستند، پیشنهاد می‌شود سرمایه این بانک‌ها مشروط به بهبود این شاخص‌ها از طریق کمیته‌ای (مرکب از وزارت اقتصاد، بانک مرکزی و دیوان محاسبات) افزایش یابد.<sup>۱</sup>

## ۲. آثار و ابعاد کلان اقتصادی احکام مرتبط با نظام پولی، ارزی و بانکی در بودجه ۱۳۹۴

بررسی جایگاه نظام پولی، اعتباری و ارزی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ بیانگر آثار و پیامدهای ذیل است:

### ۱. تحدید اختیارات بانک مرکزی و بانک‌ها

سیاست مالی از طریق اعمال تکالیف مختلف به بانک مرکزی نظیر الزام به فروش ارز بودجه‌ای دولت، تعیین ضمنی نرخ ارز، ایجاد خطوط اعتباری و... موجب شده است، اهداف اصلی بانک مرکزی که حفظ ارزش پول ملی و تثبیت اقتصاد است تحت سلطه سیاست‌های مذکور قرار گیرد و عملاً بانک مرکزی نتواند به وظایف قانونی خود عمل نماید.

یکی از مصادیق اصلی تحدید اختیارات بانک مرکزی، تعیین ضمنی نرخ ارز در بودجه است که این تعیین ضمنی نرخ ارز موجب می‌شود که اولاً دولت یکی از روش‌های پوشش کسری بودجه را از طریق افزایش نرخ ارز دنبال نماید، ثانیاً بانک مرکزی نتواند مدیریت شناور نرخ ارز را که حکم قانون برنامه پنجم توسعه است اعمال نماید و ثالثاً به دلیل سازوکارهای غیرشفاف فروش ارز رانت‌ها و مفسده‌هایی نیز ایجاد شود.

درخصوص تحدید اختیارات بانک‌ها در لایحه بودجه نیز می‌توان گفت تعیین نحوه تخصیص منابع و انتخاب نوع وثیقه و نحوه برخورد با بدهکاران می‌تواند ریسک سیستماتیک ناشی از ورود به طور دائمی احکام مالی به حوزه اعتباری را افزایش داده و نتایج منفی قابل توجهی را در شبکه بانکی به وجود آورد.

### ۲. فشار بر منابع داخلی بانک‌ها

سیاست‌های مالی با اعمال تکالیف تبصره‌ای نظیر تخصیص منابع ارزان‌قیمت از محل منابع داخلی به

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور؛ ۵۰. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی»، مسلسل: ۱۴۰۹۷، آذرماه ۱۳۹۳.

اهداف و برنامه‌های خاص و استمهال بدهی بدهکاران بدون طراحی سازوکار کارآمد، در عمل تعادل منابع و مصارف شبکه بانکی را برهم زده موجب فشار بر منابع آن‌ها می‌شود. البته احکامی که در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی سرمایه آنها کمک می‌کند؛ ولی تکالیف مختلف در کنار این افزایش سرمایه، اثربخشی آن را خنثی می‌کند.

### ۳. چشم‌انداز غیرشفاف انواع اوراق

در بخش‌ها و تبصره‌های مختلفی از لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، سیاست مالی اجازه انتشار اوراق مشارکت، صکوک ارزی و اسناد خزانه اسلامی را برای دولت و شرکت‌های دولتی صادر کرده است. در این زمینه نیز ذکر نکاتی ضروری است. اولاً مانده اوراق مشارکت دولت و به تضمین دولت نزد بانک‌ها موجب بلوکه شدن بخشی از منابع بانک‌ها در این بخش شده است؛ ثانیاً همواره بخشی از اوراق سررسید شده دولت و شرکت‌های دولتی تسویه نمی‌شود و لذا اعتبار اوراق را تحت تأثیر قرار می‌دهد و ثالثاً حجم بالای انتشار و عملکرد فروش پایین آن نگران‌کننده بوده و احتمال کسری بودجه دولت را افزایش می‌دهد (برای نمونه در حالی که عملکرد ۶۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت مصوب دولت در بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور طی ۶ ماهه نخست سال مذکور صفر بوده، دولت برای سال ۱۳۹۴ انتشار رقم ۱۱۰ هزار میلیاردی را هدفگذاری کرده است). رابعاً بخش قابل توجهی از اوراق مشارکت شرکت‌های دولتی نیز در ردیف‌های بودجه مربوطه ارائه نشده است که خود به عدم شفافیت مالی دامن می‌زند و با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی سازگاری ندارد.

### ۴. عدم توجه به جایگاه و سهم صندوق توسعه ملی

طبق بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و جزء «۳» بند «ه» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق از منابع نفتی و گازی در سال ۱۳۹۴ باید حداقل ۳۲ درصد باشد. در حالی که دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ اولاً سهم صندوق را ۲۰ درصد در نظر گرفته و در برخی تبصره‌ها نیز به مشارکت بخش دولتی با بخش غیردولتی حکم کرده است که با سیاست‌های کلی صندوق توسعه ملی نیز مغایرت دارد و ممکن است جایگزینی بخش دولتی به جای بخش غیردولتی اتفاق بیفتد.

### ۵. برچیده شدن ضمنی حساب ذخیره ارزی

بند «ن» تبصره «۲» لایحه بودجه، سیاستی را اتخاذ کرده است که مفهوم آن برچیده شدن حساب ذخیره ارزی به طور ضمنی است. در حالی که نقش حساب ذخیره ارزی به عنوان لنگر نوسانات ارزی با



اهمیت است، سیاست مالی در این حکم به دنبال حذف این نقش تثبیتی مهم است. اگر چنین باشد با بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در تضاد است.

### ۶. احکام تأمین مالی از طریق بانکی بدون سازوکارهای نظارتی

تکلیف کردن بانک‌ها به اعطای تسهیلات به بخش‌های خاص، هرچند می‌تواند مفید باشد، لکن تا زمانی که ابزارهای نظارتی کافی در اختیار بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های نظارتی وجود نداشته باشد و نظارت سیستمی (مبتنی بر سامانه‌های بانکداری) بر اعطای تسهیلات بانک‌ها به طور کامل امکان‌پذیر نباشد، وجود این احکام تکلیفی ناکارآمد خواهد بود.

### ۷. عدم توجه به الزامات افزایش سرمایه بانک‌ها

افزایش سرمایه و به طور کلی افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها ملاحظات سیاستی به همراه دارد که می‌توان افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها با هدف مواجهه با رکود اقتصادی و افزایش دسترسی بنگاه‌ها به منابع مالی در کوتاه‌مدت برای افزایش تولید محرک‌ها را از جمله آنها دانست. و لکن اولاً باید این کار همراه با ایجاد اصلاحات در نحوه عملکرد بانک‌ها در ارائه تسهیلات همراه باشد، ثانیاً بانک‌ها توانایی خلق اعتبار جدید و افزایش نقدینگی در اقتصاد را دارند، ثالثاً با توجه به تجربه بانک‌ها در اضافه برداشته‌ها، استفاده از منابع بازار بین بانکی و... اتخاذ سیاست‌هایی برای افزایش اعطای تسهیلات، رویکرد مذکور می‌تواند در بلندمدت رکود و تورم را عمیق‌تر نماید. لذا ضروری است مسئله افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها با ملاحظه آثار میان‌مدت و بلندمدت آن صورت گیرد.

نکته حائز اهمیت در افزایش سرمایه بانک‌ها این است که اگر این افزایش سرمایه همراه با تقویت ابعاد نظارتی و اصلاح قوانین و مقررات مربوطه نباشد، نه تنها کارایی ندارد، بلکه ضمن از بین رفتن منابع، ممکن است مشکلات موجود نظام بانکی را در زمینه ارائه تسهیلات به بخش‌های مولد، معوقات بانکی و ... دوچندان کند.

### پیشنهاد‌های سیاستی

با عنایت به موارد مطرح شده در گزارش می‌توان عنوان نمود که هر چند عدم شفافیت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال‌های گذشته کاهش یافته است، اما همچنان این عدم شفافیت خصوصاً در حوزه اوراق مشارکت، صکوک و اسناد خزانه، تکالیف تبصره‌ای بانک‌ها و نرخ ارز وجود دارد و لذا بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی محقق نخواهد شد. همچنین با توجه به تحدید اختیارات بانک مرکزی، فشار بر منابع شبکه بانکی، فشار بر منابع صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره

ارزی، تقویت توان بخش مالی که مورد تأکید بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است نیز محقق نخواهد شد. در این راستا پیشنهاد می‌شود:

۱. **تعیین ضمنی نرخ ارز** به عنوان یکی از ابزارهای سیاستگذاری پولی و ارزی از بودجه خارج و به بانک مرکزی محول شود.

۲. تا حد امکان **تکالیف مختلف بر بانک مرکزی** خصوصاً در زمینه ایجاد خطوط اعتباری، حذف شود.

۳. با توجه به کارآیی پایین و عملکرد نه چندان مطلوب تکالیف و تبصره‌های ناظر بر تسهیلات تکلیفی، بهتر است نهادهای حاکمیتی به کمک بانک مرکزی **رویه تسهیلات تکلیفی** را از حالت تبصره‌ای در قانون بودجه به حالت ایجاد احکام ثابت خارج از بودجه‌های سالیانه و نظارت بر فرآیندهای اعطای تسهیلات تغییر دهند.

۴. در خصوص **تسهیلات تکلیفی و تسهیلات اقشار نیازمند**، سیاست‌های مناسبی برای تأمین منابع مالی در کنار منابع شبکه بانکی اتخاذ گردد تا تکالیف متعدد نظام بانکی منجر به بی‌انضباطی در عملکرد بانک‌ها و اضافه برداشت از بانک مرکزی نگردد.

۵. مجموعه احکام مرتبط با نظام پولی و بانکی به نحوی تنظیم گردد که اختیارات و مسئولیت‌های بانک مرکزی در سیاستگذاری و انتخاب ابزارهای مناسب سیاستی جهت **کنترل تورم و ایجاد انضباط پولی** تقویت گشته و موجب سلطه سیاست مالی بر پولی نگردد.

۶. هرگونه حکم یا پیشنهادی که منجر شود حل مشکلات مالی دولت از طریق **تضعیف ارزش پول ملی** صورت پذیرد، بهتر است از لایحه بودجه حذف گردد.

۷. **منابع صندوق توسعه ملی** طبق قانون پرداخت شود و در صورت ضرورت استفاده دولت از منابع صندوق توسعه ملی، مازاد بر قانون برنامه پنجم، از طریق اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی منابع مورد نیاز دولت تأمین شود.

۸. نقش **حساب ذخیره ارزی** به قوت خود باقی بماند و لذا باید بند «ن» تبصره «۲» حذف شود.

۹. **کل کسری بودجه پنهان دولت** خصوصاً در حوزه پولی و بانکی در لایحه بودجه شفاف و مشخص شود تا بانک مرکزی بتواند متناسب با آن سیاستگذاری پولی، اعتباری و ارزی خود را طراحی و اجرا نماید.

۱۰. به دلیل محدودیت منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۳۹۴، پیشنهاد می‌گردد اعتباری از سوی **نهادهای عمومی همچون بنیاد مستضعفان و آستان‌های مقدس** به صورت قرض‌الحسنه به شبکه بانکی برای **اعطای تسهیلات ازدواج** اختصاص یابد.



۱. آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
  ۲. گزارش معاونت نظارتی بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهرماه ۱۳۹۳.
  ۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، «تورم، تولید و سیاست‌های پولی در اقتصاد ایران»، گزارش شماره ۲۶۰۸/۲۲۰، فروردین ۱۳۷۷، ص ۱.
  ۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مستندات سلسله‌نشست‌های تخصصی بررسی مشکلات و آسیب‌های نظام بانکی؛ دفتر مطالعات اقتصادی، اردیبهشت تا آبان ۱۳۹۳.
  ۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۰. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی»، مسلسل: ۱۴۰۹۷، آذرماه ۱۳۹۳.
  ۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور تحلیل جایگاه اوراق در بودجه (تبصره «۶»)، آذرماه ۱۳۹۳.
  ۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور؛ صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی (تبصره‌های «۲» و «۵»)، شماره مسلسل: ۱۴۰۸۷، آذرماه ۱۳۹۳.
8. Fernando M. Martin, 2013. "Debt, inflation and central bank independence," Working Papers 2013-017, Federal Reserve Bank of St. Louis. Preface
9. Tsd.cbi.ir



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۱۱۶

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۶. تحلیل کلان جایگاه نظام پولی، ارزی و بانکی (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین کنندگان: موسی شهبازی غیائی، صمد عزیزنژاد

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

همکاران: سیدعلی روحانی، سیدعلی سبحانی ثابت، اسماعیل رحیمی نژاد، رضا علیزاده

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: محمد سلیمانی، توحید آتش‌بار

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه ۱۳۹۴

۲. نظام پولی، ارزی و بانکی

۳. بانک مرکزی

۴. شبکه بانکی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۲۹