برداشت از صندوق توسعه ملی برای وام ازدواج جوانان؛ ادامه راه گذشته

در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۲ شاهد اقدام‌های گوناگونی از ناحیه نظام بانکی کشور بودیم. از جمله این اقدام‌ها افزایش نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات بدون داشتن مجوز رسمی از بانک مرکزی و عدم پرداخت وام ازدواج جوانان به بهانه کاهش سپرده‌های قرض‌الحسنه بود، به‌طوری که براساس ادعای نظام بانکی و مسؤولان این حوزه، به دلیل کاهش سپرده‌های قرض‌الحسنه، مدتی است وام ازدواج جوانان از دستور کار بانک‌ها حذف شده است. این در حالی بوده که پیش‌تر، دولت وعده افزایش میزان تسهیلات وام ازدواج را از ۳۰ میلیون ریال به ۵۰ میلیون ریال داده بود که تقارن آن با تعلیق پرداخت این وام، اعتراض مردم و برخی کارشناسان را در پی داشت.

براساس اظهارات یکی از مسؤولان بانک مرکزی منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها در سال ۱۳۹۲ حدود ۷ درصد کاهش داشته است، در حالی که مصارف قرض‌الحسنه به سبب تکالیفی که به بانک‌ها تحمیل شد، افزایش یافت و همین مسأله باعث محدودیت در اعطای وام ازدواج شده است. در این بین، به دلیل افزایش تقاضا برای دریافت تسهیلات ازدواج و عدم دریافت آن از سوی متقاضیان، شکایت‌های زیادی به دلیل عدم پاسخگویی به این تقاضا صورت گرفت. برای این منظور مسؤولان مربوط بانک مرکزی برای حل این مشکل راهکارهایی را ارایه داده‌اند که در یکی از آنها به «**برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای پرداخت وام ازدواج**» اشاره شده است.

یادآوری می‌شود، این گزارش در نظر ندارد چگونگی تأمین منابع مورد نیاز برای پرداخت تسهیلات ازدواج را مورد بررسی قرار دهد، بلکه در نظر دارد با بررسی قوانین تعیین شده برای منابع و مصارف صندوق توسعه ملی و با استناد به تجارب گذشته، تبعات برداشت از این صندوق را مورد توجه قرار دهد. ازاین‌رو، لازم است ببینیم آیا از نظر قانونی دولت و نهادهای مربوط امکان اتخاذ چنین تصمیمی را در مورد منابع نسل‌های آینده کشور دارند یا نه؟ و اینکه اجرای چنین سیاستی در شرایط اقتصادی ایران چه تبعاتی را به همراه دارد.

صندوق توسعه ملی

صندوق توسعه ملی در قالب سیاست‌های کلی ابلاغی رهبر معظم انقلاب اسلامی (مدظله‌العالی) در سال ۱۳۸۹، تأسیس شد. فلسفه وجودی این صندوق، عقیم‌سازی آثار منفی درآمدهای نفت بر اقتصاد داخلی و تقویت و حمایت از بخش خصوصی و تعاونی است. یکی از دلایل تأسیس صندوق، *ناتوانی حساب ذخیره ارزی در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده بود* و این امر باعث طرح ایده‌ای شد که براساس آن، با تشکیل صندوق توسعه ملی، وظیفه دوم[1] حساب ذخیره ارزی، یعنی

۱- حساب ذخیره ارزی دارای دو وظیفه اصلی بود: ۱- ثبات‌بخشی به بودجه در مواقع کاهش درآمدهای نفتی و جلوگیری از آسیب رساندن شوک‌های نفتی به تعادل اقتصادی کشور و ۲- پس‌انداز بخشی از درآمدهای حاصل از فروش نفت برای نسل‌های آینده با تبدیل این درآمدها به سرمایه‌گذاری مولد.

پس‌انداز بخشی از درآمدهای حاصل از فروش نفت برای نسل‌های آینده با تبدیل این درآمدها به سرمایه‌گذاری مولد، به این صندوق محول شود. در حساب ذخیره ارزی به دلیل وجود خلأ قانونی در مدیریت و استفاده از منابع و امکان بهره‌برداری دولت از منابع این حساب با عنوان ثبات‌بخشی به بودجه، منابع فوق در اختیار دولت‌ها قرار می‌گرفت و بدون توجه به اهداف تعیین شده برداشت می‌شد. برای این منظور در اساسنامه صندوق توسعه ملی با تأکید بر این ضعف و تعیین قوانین مشخص، سعی شد مانع برداشت دولت‌ها از منابع پس‌انداز شده نسل‌های آینده شود.

در اساسنامه صندوق توسعه ملی، هدف از تشکیل آن، تبدیل بخشی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت، گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های مولد، ماندگار و همچنین سرمایه‌های زاینده اقتصادی و حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی بیان شده است. در این اساسنامه مصارف منابع موجود در این حساب به صورت زیر تدوین شده است:

۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسه‌های عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی.
۲. اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات سندیکایی.
۳. اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور.
٤. سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی.
۵. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به‌منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی.
٦. تأمین هزینه‌های صندوق.

تبصره۱- استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.

تبصره۲- اعطای تسهیلات موضوع این ماده تنها به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

تبصره۳- اعطای تمام تسهیلات صندوق تنها از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود.

ملاحظه می‌شود که تمام مصارف این صندوق، به‌جز بند آخر، برای ارتقای تولید و حفظ سرمایه برای نسل‌های آینده به صورت فعالیت‌های مولد در نظر گرفته شده است و هرگونه برداشت از این منابع، باید در چهارچوب قوانین بالادستی و اساسنامه این صندوق و به‌منظور **درآمدزایی و حفظ منابع برای نسل‌های آینده** صورت پذیرد. عدم رعایت این امر به‌منزله تخطی از قانون است و هیچ نهادی، خارج از این چهارچوب حق استفاده از این منابع را در زمینه‌های غیرتولیدی ندارد.

امکان ارایه تسهیلات ازدواج از محل منابع صندوق

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، با کاهش سپرده‌گذاری‌های صورت گرفته در حساب‌های قرض‌الحسنه، منابع لازم برای پرداخت وام ازدواج برای جوانان از محل این حساب نزد بانک‌ها وجود ندارد. البته این بیان ادعای مسؤولان و متولیان مربوط در نهادهای ذی‌ربط است. آخرین آمار و اطلاعات مربوط به اطلاعات پولی و بانکی نشان می‌دهد که در بهمن ۱۳۹۲ به میزان ۳۱۰۳۵۳/۷

میلیارد ریال سپرده قرض‌الحسنه نزد بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی و اعتباری وجود داشته که براساس این آمار، سپرده‌های قرض‌الحسنه در این ماه از رشد ۱۵/٤ درصدی نسبت به ماه مشابه سال قبل خود برخوردار بوده است. البته مانده تسهیلات اعطایی در این ماه نسبت به اسفند ۱۳۹۱ دارای رشد ۲۱ درصدی بوده که این امر حاکی از تخصیص منابع یادشده به انواع دیگری از تسهیلات غیر از تسهیلات ازدواج است. به ادعای برخی کارشناسان این حوزه، بانک‌ها از منابع موجود در سپرده‌های قرض‌الحسنه برای ارایه تسهیلات به کارمندان خود استفاده کرده‌اند.

با وجود این شرایط، اعتراض‌ها به این موضوع افزایش یافت و پیشنهاد استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای تسهیلات ازدواج ارایه شد. این در حالی است که این پیشنهاد از نظر قانونی به هیچ عنوان قابلیت بررسی ندارد، زیرا منابع موجود در این صندوق محدود بوده، به عنوان منابع پس‌انداز شده برای نسل‌های آینده است و هرگونه برداشت یا استفاده از آن باید در راستای اهداف تعیین شده و سرمایه‌گذاری‌های مولد صورت پذیرد. در غیر این صورت، ارایه چنین پیشنهادهایی از جنبه‌های مختلف آثاری سوء بر شرایط کنونی و آینده اقتصاد و شرایط صندوق دارد. البته این موضوع به‌منزله کوچک انگاشتن مشکل جوانان نیست، اما نکته مهم آن است که اجرای این سیاست و سیاست‌های مشابه، باعث می‌شود در آینده مسؤولان کشور به هر بهانه‌ای از منابع صندوق برداشت کنند. ازاین‌رو، باید بیان کرد که ازدواج جوانان اهمیت دارد، اما مهم‌تر از آن، توجه به این نکته است که منابع موجود در این صندوق محدود بوده و اگر قرار باشد به هر بهانه‌ای از آن برداشت شود، در انتهای راه، سرنوشت این صندوق نیز به سرنوشت حساب ذخیره ارزی دچار می‌شود.

از سوی دیگر، مشکل جوانان ریشه‌ای‌تر از این سخن‌هاست و تسهیلات ارایه شده برای ازدواج (۳۰ میلیون ریال) حتی نمی‌تواند حداقل مخارج ازدواج و جشن‌های مرسوم را تأمین کند، چه برسد به آینده زندگی فرد و هزینه‌های آن مانند مسکن، شغل، درآمد و...، در حالی که استفاده صحیح از این منابع و سرمایه‌گذاری از آن برای درآمدزایی در کشور، از یک سو، می‌تواند تأمین‌کننده بخش اعظم مشکلات جوانان باشد و از سوی دیگر، تجربه شکست حساب ذخیره ارزی را تکرار نکند.

تجربه حاصل از حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد، دولت‌ها در قوانین بودجه‌ای خود یا در لایحه‌های ارایه شده به مجلس، به عناوین مختلف و با الفاظ زیبا اقدام به برداشت از منابع حساب ذخیره ارزی کردند؛ برای مثال، برداشت برای **اجرای طرح‌های عمرانی، بازپرداخت تعهدات ارزی، واردات بنزین، اختصاص ۲ درصد درآمد نفت برای مناطق نفت‌خیز و محروم، مقاوم‌سازی مدارس، بازپرداخت بدهی دولت به بانک کشاورزی، افزایش مستمری خانواده‌های تحت پوشش سازمان‌های حمایتی و...** از جمله برداشت‌های مختلفی بود که از حساب ذخیره ارزی صورت گرفت و در نهایت، منابعی برای دستیابی به اهداف تعیین شده باقی نماند. ازاین‌رو، این موضوع نشان می‌دهد که در کشور ما ظرفیت استفاده از چنین منابعی بسیار بالاست و برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای تسهیلات ازدواج جوانان، فتح بابی برای برداشت‌های آتی خواهد بود. این امر تبعات منفی بسیاری دربر دارد که در ادامه عمده این تبعات برای اقتصاد کشور و آینده صندوق بیان شده است.

پیامدهای ارایه تسهیلات ازدواج از محل منابع صندوق

منابع صندوق توسعه ملی به صورت منابع ارزی است و براساس اساسنامه تعریف شده، باید برای فعالیت‌های مولد و در راستای حفظ و گسترش آن برای نسل‌های آتی سرمایه‌گذاری شود. آثاری که چنین سیاستی برای اقتصاد کنونی و شرایط آتی کشور و صندوق توسعه ملی دارد، عبارت‌اند از:

الف- تخطی از قانون و مبانی صندوق توسعه ملی

همان‌گونه که بیان شد، قوانین مقرر در برنامه پنجم توسعه و اساسنامه صندوق توسعه ملی، هر گونه برداشت از این منابع و استفاده از آن را تنها برای فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و حمایتی، به‌خصوص در بخش خصوصی مجاز دانسته است. ازاین‌رو، اقدام مسؤولان برای اعطای تسهیلات ازدواج از این ناحیه دارای منع قانونی است و نادیده گرفتن قوانین بالادستی نظام محسوب می‌شود. نکته‌ای که باید یادآور شد، آن است که شاید بتوان گفت این اقدام دولت بدون تصویب قوه مقننه امکان‌پذیر نیست و در صورت تصویب چنین موضوعی از سوی مجلس شورای اسلامی، مشکل منع قانونی آن برطرف خواهد شد، اما باید در نظر داشت که تصویب این پیشنهاد از سوی مجلس، خود، نادیده گرفتن برنامه توسعه اقتصادی کشور بوده که از قوانین بالادستی نظام است؛ ازاین‌رو، نهاد قانون‌گذار کشور نباید اجازه چنین تخلفاتی را به خود و نهادهای اجرایی بدهد.

ب- تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد

از دیگر اهداف ایجاد صندوق توسعه ملی، کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و کاهش تزریق مستقیم این درآمدها در اقتصاد است. ازاین‌رو، استفاده از این منابع برای اعطای تسهیلات ازدواج به جوانان، به معنای تزریق مستقیم درآمدهای نفتی به اقتصاد ملی است. از آنجا که اقتصاد ما در طول دهه‌های مختلف از وجود چنین درآمدهایی ضربه دیده است، ارایه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی، ادامه روند گذشته و افزایش وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی است، ازاین‌رو، ضرورت دارد دولت از چنین اقدامی پرهیز کند. با اینکه ممکن است این اقدام در کوتاه‌مدت چاره‌ای برای بخش کوچکی از مشکلات جوانان باشد، اما بدون شک مشکلات بسیار فراتر از اینهاست و تبعات منفی چنین اقدام‌هایی در آینده گریبان‌گیر کشور خواهد بود.

ج- افزایش پایه پولی

نکته دیگری که باید بدان توجه کرد این است که به دلیل ارزی بودن منابع صندوق توسعه ملی، ارایه تسهیلات از این کانال نیازمند تبدیل آن به ریال از سوی بانک مرکزی است. این اقدام باعث افزایش پایه پولی و در نهایت، افزایش نقدینگی در اقتصاد می‌شود. در راستای چنین اقدامی، آنچه واضح است، بروز تورم در پی افزایش نقدینگی در جامعه است. ازاین‌رو، این موضوع با سیاست‌گذاری‌های دولت در راستای کاهش تورم در تضاد است و موجب افزایش فشار هزینه‌ها بر خانوارها می‌شود.

د- برداشت دولت از منابع صندوق و کاهش قدرت حمایت از بخش خصوصی

وظیفه اصلی صندوق توسعه ملی حمایت از بخش خصوصی و کاهش سهم دولت در اقتصاد است، اما اجرای چنین سیاستی از سوی دولت، قدرت حمایتی این صندوق را با کاهش منابع آن کاهش می‌دهد که این موضوع با فلسفه وجودی این صندوق در تضاد است. با

این کار از یک سو، حمایت از بخش خصوصی کاهش می‌یابد که کاهش سهم آن را در پی دارد و از سوی دیگر، افزایش دخالت و سهم دولت در اقتصاد پدیدار می‌شود.

هـ- ادامه راه گذشته و تکرار تجربه حساب ذخیره ارزی

مهم‌ترین نکته‌ای که در مورد این پیشنهاد وجود دارد و باید بدان توجه شود این است که اجرای چنین پیشنهادی مقدمه‌ای بر برداشت‌های آتی دولت از منابع صندوق بوده و این مسأله بدترین جنبه اجرای این پیشنهاد است. سابقه حساب ذخیره ارزی نشان داد که به دلیل مشکلات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور، عدم مدیریت صحیح چنین منابعی و وجود کوچک‌ترین خلأ قانونی برای استفاده از آن، زمینه برداشت‌های دولت را از این منابع فراهم می‌کند. باید در نظر داشت که شروع چنین برداشت‌هایی آغازی بر برداشت‌های آتی از این حساب به شمار می‌رود و تداوم این روند باعث خواهد شد که سرنوشت صندوق توسعه ملی به سرنوشت حساب ذخیره ارزی دچار شود.

جمع‌بندی و ارایه راهکار

براساس قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین اساسنامه صندوق توسعه ملی، منابع این صندوق باید برای حمایت از بخش خصوصی ضمن حفظ منابع برای نسل‌های آینده در فعالیت‌های تولیدی سرمایه‌گذاری شود. ازاین‌رو، پیشنهاد استفاده از منابع این صندوق به‌منظور ارایه تسهیلات ازدواج به جوانان از اساس با قوانین رسمی کشور در تناقض است و تبعات منفی را برای اقتصاد ملی به همراه دارد. از مهم‌ترین تبعات چنین سیاستی می‌توان به: کاهش منابع صندوق و کاهش قدرت حمایت از بخش خصوصی، تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد، افزایش پایه پولی و افزایش نقدینگی، تداوم وابستگی به نفت، افزایش دخالت دولت در اقتصاد، احتمال تبدیل شدن سرنوشت این صندوق به سرنوشت حساب ذخیره ارزی و... اشاره کرد.

ازاین‌رو، لازم است دولت و نهادهای قانون‌گذار توجه بیشتری به اهمیت این صندوق و لزوم حفظ منابع آن داشته باشند و مانع از هرگونه استفاده نابجا از آن شوند. در خصوص اعطای تسهیلات ازدواج به جوانان نیز راهکارهای دیگری نیز وجود دارد که با استفاده از آنها دیگر نیازی به استفاده از منابع نسل‌های آینده نیست. برای این منظور بانک مرکزی بررسی کند که چند درصد سپرده‌های قرض‌الحسنه به افراد غیربانکی داده می‌شود و این رویه در نظام بانکی باید اصلاح شود. در حال حاضر عموم وام‌های پرداخت شده به کارمندان بانکی از وام مسکن گرفته تا ... به صورت قرض‌الحسنه است و جزء وام‌های قرض‌الحسنه به شمار می‌آید، در حالی که متقاضیان غیربانکی این نوع تسهیلات مانند جوانان متقاضی وام ازدواج، با کمبود منابع روبه‌رو هستند. ازاین‌رو، بانک مرکزی باید قانونی مقرر کند که براساس آن، بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری، تسهیلات اعطایی به ازدواج جوانان را از ناحیه سپرده‌های قرض‌الحسنه در اولویت قرار دهند. می‌توان گفت این امر بهترین راهکار برای ارایه تسهیلات به جوانان است، زیرا منابع موجود در این حساب‌ها با وجود کاهش اندک، اما برای این امر کافی است، در حالی که بانک‌ها منابع حاصل از این ناحیه را به کارمندان خود ارایه می‌دهند و نیاز متقاضیان برای این تسهیلات را برآورده نمی‌سازند.