

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۵۰. افزایش سرمایه بانک های دولتی

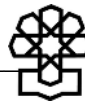
معاونت پژوهش های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۹۷
دی ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۲.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	۱. مرور خلاصه راهبردهای افزایش سرمایه بانکهای دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴.....
۶.....	۲. احکام مربوط به افزایش سرمایه بانکها و انواع سیاستهای کلی.....
۷.....	۳. نکاتی کلی درباره بندهای افزایش سرمایه بانکهای دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴.....
۹.....	۴. بررسی آثار اقتصادی افزایش سرمایه بانکها و ارائه پیشنهاد.....
۱۸.....	جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها.....
۲۰.....	منبع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۰. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۴ در مجلس شورای اسلامی

در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هر یک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هر یک از بخش‌ها چیست؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که در صدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش‌های «قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای» به شماره مسلسل ۱۴۰۴۵ و «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

افزایش سرمایه بانک‌های دولتی یکی از راهبردهای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور برای تقویت توان اعتباردهی این بانک‌ها جهت تأمین مالی بنگاه‌های تولیدی است. در این لایحه 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 کرد. در این گزارش تلاش شده علاوه بر بررسی اقتصادی افزایش سرمایه از محل منابع مذکور و تطبیق آنها با سیاست‌های کلی، راهبردهایی برای بهبود احکام بودجه‌ای ارائه شود. براساس نتایج این گزارش افزایش سرمایه بانک‌های دولتی هنگامی می‌تواند اثربخشی لازم را ایفا کند که با اصلاحات ساختاری و عملکردی در بانک‌های دولتی همراه باشد. از آنجایی که انجام این اصلاحات فرآیندی زمان‌بر بوده و در محدوده یک‌ساله امکان اجرای آنها وجود ندارد، در این گزارش پیشنهاد اولویت اول آن است که افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از لایحه بودجه، حذف و در لوایح دیگر که محدوده زمانی ندارند مورد توجه قرار گیرد. اولویت دوم پیشنهادی نیز انجام اصلاحات در بندهای مرتبط با افزایش سرمایه بانک‌های دولتی است که در متن گزارش مورد اشاره قرار گرفته است.



مقدمه

یکی از مسائلی که در شرایط فعلی مورد تأکید سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بوده و دولت یازدهم نیز روی آن متمرکز شده است، حمایت از تولید ملی است. از طرفی تأمین منابع مالی بنگاه‌های تولیدی را می‌توان، یکی از مهم‌ترین عوامل حمایت از تولید ملی دانست. همچنین روشن است که اقتصاد ایران در بحث تأمین مالی بانک‌محور بوده و لذا تأمین منابع مالی لازم جهت حمایت از تولید ملی، نیازمند ورود بانک‌ها به این حوزه است. در چنین شرایطی مسئله اصلی این است که بانک‌ها نیز با مشکل کمبود سرمایه پایه و کفایت سرمایه پایین مواجه‌اند و نیازمند افزایش توان اعتباری و کفایت سرمایه به روش‌های گوناگون می‌باشند.

افزایش سرمایه بانک‌های دولتی ضمن بهبود نسبت کفایت سرمایه توان اعتباردهی این بانک‌ها را افزایش می‌دهد. بهبود نسبت کفایت سرمایه باعث می‌شود تا از یک‌سو سقف اعطای تسهیلات و نقدینگی موجود در بانک افزایش یابد و از سوی دیگر توانایی بانک در افزایش دارایی‌های ریسکی (اعطای تسهیلات موزون به ریسک) بالا رود. این امر باعث می‌شود که در شرایط رکودی فعلی، حجم تسهیلات اعطایی به بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی افزایش یابد. به این ترتیب محدودیت‌های مالی بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی به‌طور نسبی کاهش یافته و زمینه‌ای برای خروج از رکود اقتصادی را فراهم می‌آورد.

۱. مرور خلاصه راهبردهای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

در تعدادی از بندهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، بر افزایش سرمایه بانک‌های دولتی با استفاده از روش‌ها و منابع مختلفی تأکید شده است.

بند «ق» تبصره «۳»

طبق این بند به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری طی فرآیندی مشخص، به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص دهد.

بند «ح» تبصره «۵»

براساس این بند صد درصد (۱۰۰٪) منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است، براساس مصوبه شورای پول و اعتبار بابت تسویه بدهی دولت به این بانک‌ها لحاظ می‌گردد و مبالغ مازاد بر آن به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های مربوط منظور می‌شود.



بند «الف» تبصره «۷»

دولت در این بند تأکید کرده است که تمامی بانک‌ها موظفند تا پایان شهریور سال آینده مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات را که تا پایان سال ۱۳۹۳ از سوی بانک‌های عامل به متقاضیان تخصیص نیافته و یا بخشی از آن پرداخت و اجرایی نشده است را با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک (براساس نرخ مصوب شورای پول و اعتبار) به حساب‌های درآمدی مشخص واریز نمایند. مبالغ مربوط به حساب‌های ردیف درآمدی مذکور به ترتیب ۱,۰۰۰ میلیارد ریال و ۱,۵۰۰ میلیارد ریال و در مجموع ۲,۵۰۰ میلیارد ریال می‌باشد.

براساس این بند مبالغ مذکور طی فرآیند مشخصی به منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پس از تصویب مرجع قانونی ذی‌ربط و یا پرداخت وجوه اداره شده، اختصاص خواهد یافت.

بند «ن» تبصره «۲»

در این بند به دولت اجازه داده شده در صورت افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی نسبت به درآمد پیش‌بینی شده در ردیف‌های تعیین شده، مازاد منابع ارزی تا سقف یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال را به ردیف درآمدی شماره ۲۱۰۱۱۰ جدول شماره ۵ این قانون واریز و صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی را به منظور اتمام طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی و استانی که در ابتدای سال ۱۳۹۴ بیش از هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) پیشرفت فیزیکی داشته و می‌توانند تا پایان همان سال خاتمه یابند، با اولویت بخش‌های مختلف و افزایش سرمایه

بانک‌ها، از محل تعیین شده در این قانون با رعایت قوانین و مقررات موضوعه اختصاص دهد و مازاد بر آن را به حساب صندوق توسعه ملی واریز نماید.

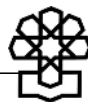
۲. احکام مربوط به افزایش سرمایه بانک‌ها و انواع سیاست‌های کلی

به نظر می‌رسد آنچه در سیاست‌های کلی به خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، در حوزه نظام مالی مورد تأکید قرار گرفته است، توجه به دو نکته می‌باشد. اول اصلاح ساختار نظام مالی و دوم گسترش کمی و کیفی آن. به عنوان مثال در بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۲ بر «اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی» تأکید شده است. همچنین در بند «۲۲» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی مصوب ۱۳۹۱ آمده است:

«گسترش منابع مالی و کارآمدسازی مدیریت آن در جهت افزایش ظرفیت تولید ملی و کاهش هزینه‌های تأمین مالی مورد نیاز به‌ویژه با ساماندهی، گسترش و حمایت از نهادهای مالی توسعه‌ای و بیمه‌ای».

از سوی دیگر در بند «۲۳» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه «اصلاح ساختار نظام بانکی با اجرای کامل و روزآمد قانون بانکداری بدون ربا و نهادینه کردن نظام‌های قرض الحسنه، تأمین اعتبارات خرد و اعتبارات لازم برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ» مورد تأکید قرار گرفته است.

این درحالی است که افزایش سرمایه بانک‌ها اگرچه موجب تقویت و گسترش منابع مالی جهت حمایت از بخش واقعی می‌گردد اما طی چند سال اخیر و به خصوص



پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط مقام معظم رهبری شواهد روشنی مبنی بر اصلاح ساختاری در بانک‌های دولتی وجود ندارد. بنابراین تقویت سرمایه بدون اصلاح، خصوصاً در وضعیت فعلی بانک‌های کشور ممکن است به نتایجی متفاوت از اهداف اولیه و مورد نظر دولت ختم شود. در نتیجه از آنجایی که افزایش سرمایه بانک‌های دولتی با استفاده از روش‌های فوق‌الذکر به نوعی هدیه و کمک بلاعوض به این بانک‌ها محسوب می‌شود، لازم است افزایش سرمایه بانک‌های دولتی با تشکیل کمیته‌ای مرکب از بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و دیوان محاسبات به صورت گام‌به‌گام و همراه با اصلاحات ساختاری در بانک‌های دولتی انجام شود.

۳. نکاتی کلی درباره بندهای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لایحه

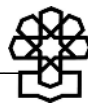
بودجه سال ۱۳۹۴

افزایش سرمایه بانک‌های دولتی فرآیندی زمان‌بر است. علاوه بر این اصلاح ساختاری نظام بانکی نیز امری است که در یک سال اتفاق نمی‌افتد. در نتیجه نمی‌توان توقع داشت که در یک سال چند بار شاخص‌های عملکردی بانک‌های دولتی بهبود یافته و سرمایه این بانک‌ها نیز به صورت گام‌به‌گام و متناسب با بهبود عملکرد آنها در همان سال افزایش یابد. از سوی دیگر افزایش سرمایه بانک‌های دولتی بدون اصلاح ساختاری و بهبود شاخص‌های عملکردی آنها، اگرچه در نگاه اول امری مطلوب به نظر می‌رسد، اما به ادامه وضعیت فعلی ساختار نظام بانکی، احتمال انحراف منابع بانکی به سمت

فعالیت‌های غیرمولد، وجود داشته و افزایش می‌یابد و ممکن است در عمل، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و به تبع آن افزایش توان اعتباردهی آنها نه تنها اهداف دولت جهت تأمین مالی و حمایت از تولید ملی را محقق نسازد، بلکه در جهت عکس عمل نماید.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر به نظر می‌رسد افزایش سرمایه بانک‌های دولتی برای حمایت اثربخش از تولید ملی نباید در قوانین سالیانه مورد توجه قرار گیرد. به اضافه اینکه در لایحه رفع موانع تولید که از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به صورت مفصل مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود که بندهای مربوط به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لوایحی که محدودیت زمانی ندارند مانند لایحه رفع موانع تولید مورد توجه قرار گیرند. این امر اثربخشی قوانین مربوط و امکان نظارت بر آنها را تا حد قابل قبولی افزایش خواهد داد.

نکته دیگری که درباره افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ باید مورد توجه قرار گیرد آن است که میزان افزایش سرمایه هریک از بانک‌های مذکور در لایحه بودجه شفاف نبوده و لازم است مبالغ مورد نظر دولت جهت افزایش سرمایه هریک از بانک‌ها در ردیف‌های بودجه آورده شود.



۴. بررسی آثار اقتصادی افزایش سرمایه بانک‌ها و ارائه پیشنهاد

در این قسمت آثار اقتصادی افزایش سرمایه بانک‌های دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۴-۱. وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های

مشمول واگذاری

از جمله منابعی که برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ تدارک دیده شده، وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری است. در بند «ق» تبصره «۳» این لایحه آمده است:

«به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰)»

ریال وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری مطابق با دستورالعملی که به تصویب وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌رسد، با رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص دهد.»

نکته مهمی که در زمینه این بند وجود دارد، ابهام آن است. با واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری و جوهی در اختیار دولت قرار می‌گیرد که بناست با استفاده از آن به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اقدام نماید. این درحالی است که به‌طور قطع تقسیم این وجوه بین بانک‌های دولتی به‌صورت مساوی صورت نمی‌گیرد. بنابراین، چگونگی و نحوه تقسیم این وجوه بین بانک‌های دولتی، ابهام داشته و باید به تصویب 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 می‌باشند 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 بانک‌های دولتی
با تشکیل کمیته‌ای مرکب از بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و دارایی به صورت
گام‌به‌گام و مشروط به بهبود این شاخص‌ها افزایش یابد.

بر اساس آنچه گفته شد و با توجه به ماهیت بلندمدت افزایش سرمایه همراه با
تغییر در ساختار و عملکرد بانک‌های دولتی پیشنهاد می‌شود متن این بند به صورت زیر
تغییر یابد:

اولویت اول: حذف بند.

اولویت دوم: پیشنهاد اصلاحی

«به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰)
ریال وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول
واگذاری، با رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم
قانون اساسی، به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی مشروط به بهبود شاخص‌های
عملکردی آنها اختصاص دهد.



نحوه تخصیص و تعیین شاخص‌های عملکردی براساس دستورالعملی است که حداکثر ظرف دو ماه پس از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد».

۲-۴. وجوه مربوط به تسهیلات حساب ذخیره ارزی

از دیگر منابعی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی مورد توجه قرار گرفته، باقیمانده و وصولی‌های تسهیلات حساب ذخیره ارزی در بانک‌های دولتی است. در بند «ح» تبصره «۵» این لایحه آمده است:

«صد درصد (۱۰۰٪) منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است، بابت تسویه بدهی دولت به این بانک‌ها پس از تأیید سازمان حسابرسی لحاظ می‌گردد و مبالغ مازاد بر آن به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های مربوط منظور می‌شود. بانک‌های عامل موضوع این بند موظفند رأساً نسبت به وصول مطالبات مزبور اقدام نمایند.

نحوه تسویه مطالبات مذکور با گیرندگان تسهیلات، نحوه افزایش سرمایه، نرخ تبدیل ارز به ریال، زمان استمهال، نحوه بخشودگی جریمه‌ها و اختیارات هیئت مدیره بانک‌ها در این زمینه براساس دستورالعملی است که حداکثر ظرف دو ماه پس از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است عملکرد این بند را طبق ماده (۱۰۳)

قانون محاسبات عمومی کشور در صورتحساب عملکرد بودجه درج نماید».

در مورد این بند که شبیه بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ می‌باشد، باید توجه داشت که بانک‌های دولتی در سال‌های گذشته صرفاً عاملیت پرداخت تسهیلات ارزی پرداخت شده از محل حساب ذخیره ارزی را برعهده داشته‌اند و در تعیین نوع طرح و یا تخصیص منابع مسئولیت و تعهد کاملی نداشته‌اند. این امر موجب شده که بانک‌ها در گام اول، اعتبارسنجی و ارزیابی طرح‌های متقاضی تسهیلات از این محل را به‌درستی و کامل انجام ندهند و لذا مطالبات غیرجاری ناشی از آن در سطح بالایی قرار گرفته است (تاری و عزیزنژاد، ۱۳۹۱: ۱۱)، (با عنایت به اینکه بازپرداخت اقساط تسهیلات حساب ذخیره ارزی نیز به‌صورت ارزی است، لذا اولاً ارزش مطالبات غیرجاری و جرائم مربوط به آن افزایش یافته و ثانیاً به‌دلیل افزایش نرخ ارز، ارزش ریالی آن نیز افزایش یافته است). بنابراین افزایش سرمایه از این محل باید به‌تدریج و به تناسب وصول مطالبات انجام شود و نه اینکه با انجام یک عملیات حسابداری صرف ارزش منابع حساب ذخیره که در اختیار بانک عامل بوده است به حساب افزایش سرمایه بانک‌ها لحاظ شود.

همچنین در این بند آمده است «نحوه تسویه مطالبات مذکور با گیرندگان تسهیلات، نحوه افزایش سرمایه، نرخ تبدیل ارز به ریال، زمان استمهال، نحوه بخشودگی جریمه‌ها و... براساس دستورالعملی است طی زمان تعیین شده به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد. شایان ذکر است که شورای پول و اعتبار در مهرماه ۱۳۹۳ دستورالعمل



مربوط به این موضوع را تهیه و ابلاغ کرده است^۱ و لذا نیازی به فراز آخر این بند نیست و بهتر است صرفاً به دستورالعمل مزبور اشاره شود».

بر این اساس پیشنهاد می‌شود بند مذکور به صورت زیر اصلاح شود:

اولویت اول: حذف بند.

اولویت دوم: پیشنهاد اصلاحی

«صد درصد (۱۰۰٪) منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است، بابت تسویه بدهی دولت به این بانک‌ها پس از تأیید سازمان حسابرسی لحاظ می‌گردد و مبالغ مازاد بر آن به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های مربوط، مشروط به بهبود شاخص‌های عملکردی آنها منظور می‌شود. بانک‌های عامل موضوع این بند موظفند رأساً نسبت به وصول مطالبات مزبور اقدام نمایند.

نحوه تسویه مطالبات مذکور با گیرندگان تسهیلات، نحوه افزایش سرمایه، تعیین شاخص‌های عملکردی، نرخ تبدیل ارز به ریال، زمان استمهال، نحوه بخشودگی جریمه‌ها و اختیارات هیئت مدیره بانک‌ها در این زمینه براساس دستورالعملی است که حداکثر ظرف دو ماه پس از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است عملکرد این بند را طبق ماده (۱۰۳)

قانون محاسبات عمومی کشور در صورتحساب عملکرد بودجه درج نماید».

۱. دستورالعمل مصوب ۱۳۹۳/۷/۸ با شماره ۹۳/۲۱۱۶۷۶ که در تاریخ ۱۳۹۳/۸/۶ ابلاغ شده است.

۳-۴. منابع مربوط به مانده وجوه اداره شده

یکی از منابعی که برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ مورد توجه قرار گرفته است، استفاده از مانده وجوه اداره شده می‌باشد. در بند «الف» تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، مانده وجوه اداره شده به‌عنوان منبعی برای افزایش سرمایه بانک‌ها لحاظ شده است. متن این بند به شرح زیر است:

«کلیه بانک‌ها موظفند تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۴، مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات را که تا پایان سال ۱۳۹۳ از سوی بانک‌های عامل به متقاضیان تخصیص نیافته و یا بخشی از آن پرداخت و اجرایی نشده است با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک (براساس نرخ مصوب شورای پول و اعتبار)، به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۵ و مبالغ وصولی بابت بازپرداخت تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده) را حداکثر یک هفته پس از وصول به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۲ واریز نمایند.

به کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود وجوه مذکور را از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از محل ردیف ۴-۵۴۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون به‌منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پس از تصویب مرجع قانونی ذی‌ربط و یا پرداخت وجوه اداره شده، اختصاص دهد».

باید توجه داشت که افزایش سرمایه بانک‌های دولتی با استفاده از این روش از باقیمانده و یا وصولی‌های وجوه اداره شده مربوط به بودجه عمومی دولت صورت



می‌گیرد. به عبارت دیگر این وجوه در اقتصاد وجود داشته و بدون دخالت در مدیریت وجوه، توسط بانک‌ها پرداخت شده است. بنابراین گذشته از منبع تأمین مالی وجوه اداره شده این وجوه آثار پولی خود را در فرآیند خلق پول توسط بانک‌ها در اقتصاد گذاشته و می‌توان گفت به لحاظ منبع، اثر تورمی خاصی ندارند. علاوه بر این استفاده از وصولی وجوه اداره شده برای افزایش سرمایه بانک‌ها باعث می‌شود که انگیزه بانک‌ها برای بازپس‌گیری مطالبات غیرجاری که از محل وجوه اداره شده پرداخت شده‌اند، افزایش یابد. زیرا بانک‌های دولتی برای بالا بردن سرمایه خود مجبور خواهند بود که مطالبات غیرجاری از محل این وجوه را وصول نمایند، اما از سوی دیگر لازم به ذکر است که لحاظ وجوه اداره شده به حساب افزایش سرمایه باعث می‌شود انگیزه بانک‌ها برای تخصیص این وجوه و اعطای تسهیلات از محل آن کاهش یابد.

نکته دیگری که درباره وجوه اداره شده وجود دارد آن است که این وجوه، در برهه‌های مختلف و با اهداف و اولویت‌های متفاوتی در اختیار بانک‌ها قرار داده شده که اکنون ممکن است با گذشت زمان تغییر شرایط اقتصادی کشور، این اولویت‌ها و اهداف تغییر کرده باشد. لذا در شرایط فعلی اقتصاد ایران به خصوص جهت مقاوم‌سازی اقتصاد، اهداف و اولویت‌های جدید ایجاد می‌کند تا این وجوه نزد بانک‌هایی قرار گیرند که در راستای این اهداف هستند (خصوصاً بانک‌های تخصصی توسعه‌ای). بنابراین برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از این محل، لازم است، میزان افزایش سرمایه هریک از بانک‌های دولتی در جهت نیل به اهداف سیاست‌های کلی نظام و

به‌خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، دقیقاً مشخص گردد (توسط کمیته‌ای مرکب از بانک مرکزی و وزارت اقتصادی و دارایی).

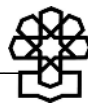
براساس نکات گفته شده پیشنهاد می‌شود بند «الف» تبصره «۷» به‌صورت زیر اصلاح گردد:

اولویت اول: حذف بند.

اولویت دوم

«کلیه بانک‌ها موظفند تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۴، مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات را که تا پایان سال ۱۳۹۳ از سوی بانک‌های عامل به متقاضیان تخصیص نیافته و یا بخشی از آن پرداخت و اجرایی نشده است با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک (براساس نرخ مصوب شورای پول و اعتبار)، به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۵ و مبالغ وصولی بابت بازپرداخت تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده) را حداکثر یک هفته پس از وصول به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۲ واریز نمایند.

به کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود وجوه مذکور را از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از محل ردیف ۴-۵۴۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون به‌منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پس از تصویب مرجع قانونی ذی‌ربط و یا پرداخت وجوه اداره شده، اختصاص دهد.



سرمایه بانک‌های مذکور در این بند مشروط به بهبود شاخص‌های عملکردی این بانک‌ها که توسط شورای پول و اعتبار مشخص می‌گردد، افزایش می‌یابد».

۴-۴. منابع مربوط به مازاد درآمدهای نفتی

مازاد درآمدهای نفتی یکی از منابعی است که برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لایحه بودجه در نظر گرفته شده است.

همانگونه که در بند «ن» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ مورد اشاره قرار گرفته است یکی از مواردی که در صورت وجود مازاد درآمد نفتی، در اولویت قرار می‌گیرد، افزایش سرمایه بانک‌هاست. اولاً ابهام مربوط به نحوه توزیع و تخصیص این منابع بین اهداف متعدد و همچنین بین خود بانک‌ها که در قسمت‌های قبل نیز بیان شد در این بند وجود دارد و ثانیاً تحقق این بند در شرایط موجود دور از ذهن است و صرفاً تکالیف بانک‌ها را در تبصره‌های دیگر افزایش می‌دهد.

نکته دیگری که درباره این بند وجود دارد آن است که مازاد درآمدهای نفتی دولت باید طبق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، به حساب ذخیره ارزی واریز گردد. در نتیجه استفاده از مازاد درآمدهای نفتی در این بند به نوعی برداشت غیرمستقیم از حساب ذخیره ارزی به حساب می‌آید. به عبارت دیگر جوهی که باید به حساب ذخیره ارزی واریز شود، به سمت بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و یا افزایش سرمایه سوق داده می‌شود. **این حکم با اهداف تشکیل حساب ذخیره ارزی در تعارض است** و به نحوی از میان برداشتن حساب ذخیره ارزی است. لذا استفاده از این منبع مزایای چندان قابل قبولی ندارد؛ بلکه مضراتی نیز بر آن متصور است که بیان شد.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

آنچه که در بندهای مورد بررسی مشهود است اهتمام دولت به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی جهت افزایش توان اعطای تسهیلات به بنگاه‌های تولیدی توسط بانک‌های مذکور است. این درحالی است که نسبت کفایت سرمایه بخش عمده‌ای از بانک‌های دولتی در وضعیت مناسبی نبوده و از میزان ۸ درصد مصوب شورای پول اعتبار کمتر است. جدول زیر نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی را نشان می‌دهد.

جدول نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی در پایان سال ۱۳۹۲

نسبت کفایت سرمایه (درصد)	نام بانک
۴/۹	بانک ملی ایران
۲/۸	بانک سپه
۳/۱	پست‌بانک ایران
۲/۶	بانک مسکن
۴/۰	بانک کشاورزی
۹/۳	بانک صنعت و معدن
۱۵/۵	بانک توسعه صادرات
۲۰/۶	بانک توسعه تعاون
۲/۲	بانک قرض‌الحسنه رسالت
۴۵/۴	بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

مأخذ: داده‌های بانک مرکزی.

در زمینه افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پاسخ به دو سؤال درخور توجه است، اول اینکه منابع لازم برای افزایش سرمایه این بانک‌ها چگونه تأمین می‌شود؟ به عبارت



دیگر آیا منابع افزایش سرمایه بانک‌های دولتی بار مالی جدید بر دوش دولت گذاشته و آیا اثر تورمی خاصی خواهد داشت؟ سؤال دوم آن است که آیا افزایش سرمایه بانک‌ها می‌تواند در راستای اهداف دولت در جهت خروج از رکود، قرار گیرد؟ این گزارش سعی کرده است به این دو سؤال پاسخ دهد.

شایان ذکر است که افزایش سرمایه بانک‌های دولتی جهت بالا بردن توان اعطای تسهیلات توسط آنها فی‌نفسه امری ضروری و مفید به‌نظر می‌رسد. اما آنچه اثربخشی افزایش سرمایه را برای ایجاد رونق در تولید با تردید مواجه می‌کند، ساختار فعلی نظام بانکی است که در بندهای متعددی از سیاست‌های کلی بر اصلاح این ساختارها تأکید شده، اما تغییر محسوسی در ساختار بانک‌های دولتی ایجاد نشده است. لذا پیشنهاد می‌شود افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به‌صورت گام‌به‌گام و متناسب با تغییر ساختار و بهبود عملکرد آنها انجام شود. لازمه این کار افزایش قدرت نظارتی بانک مرکزی و شفافیت بانک‌هاست. از سوی دیگر از آنجایی که افزایش سرمایه و اصلاح ساختار نظام بانکی امری زمان‌بر و محدود به یک سال نیست **پیشنهاد (اولویت اول) می‌شود که بندهای مربوط به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از لایحه بودجه حذف و در لوایحی که محدودیت زمانی ندارند مانند لایحه رفع موانع تولید مورد توجه قرار گیرند.**

در صورتی که بندهای مذکور حذف نشده و در لایحه بودجه باقی بمانند (اولویت دوم) لازم است ابهام بندهای لایحه در مورد نحوه افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و اولویت‌بندی آنها برطرف و سقف ارقام مورد نظر دولت در ردیف‌های مربوط به بودجه بانک‌های دولتی، لحاظ گردد. به این ترتیب و با لحاظ ارقام مذکور

پیشنهاد می‌شود، بندهای مرتبط با افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به صورتی که در متن این گزارش به آن اشاره شده است، اصلاح شود.

منبع و مأخذ

- تار، فتح‌الله و صمد عزیزنژاد. «ارزیابی بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۰»، مجموعه مقالات بیست‌ودومین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۹۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۰. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: سیدعلی سبحانی ثابت

ناظران علمی: محمد سلیمانی، سیداحسان خاندوزی

همکار: رضا علیزاده قره‌باغ

مدیر مطالعه: صمد عزیزنژاد

اظهار نظر کنندگان: احمد کشاورزبان پیوستی، بهزاد لامعی، اصغر پورمتین

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بانک

۲. افزایش سرمایه

۳. بودجه

۴. وجوه

۵. حساب



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۷