

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۵۶. تبصره «۱۷» - افزایش سرمایه بانک های دولتی

معاونت پژوهش های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۷۳
بهمن ماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۴ | ۱. سابقه افزایش سرمایه بانکها در قوانین موجود |
| ۹ | ۲. وضعیت موجود بانکهای مشمول افزایش سرمایه از نظر سرمایه و بدهی ها |
| ۱۳ | ۳. نقد و بررسی مفاد تبصره «۱۷» لایحه بودجه (بندهای «ب» و «ج») |
| ۲۱ | جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد |



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۶. تبصره «۱۷» - افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

چکیده

سرمایه بانک‌های دولتی در سال‌های اخیر با وضعیت نامناسبی روبرو شده است که نسبت پایین‌تر از حد استاندارد کفایت سرمایه بانک‌های مذکور گویای این وضعیت است. به همین دلیل، در تبصره «۱۷» (بندهای «ب» و «ج») لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور پیشنهادهایی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی ارائه شده است. در چند سال گذشته نیز در برخی قوانین همانند قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و اصلاحات بعدی آن، منابعی به همین منظور پیش‌بینی شده است. بند «ب» تبصره «۱۷» درصدد این است که سود و وجه التزام خطوط اعتباری و اضافه برداشت‌های بانک‌های کشاورزی، سپه و ملی از بانک مرکزی را بخشیده و به حساب افزایش سرمایه دولت در این بانک‌ها منظور نماید. بند «ج» نیز پیشنهاد افزایش سرمایه بانک‌های دولتی را تا سقف معین شده از برخی ردیف‌های بودجه‌ای داده است.

هرچند افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در شرایط کنونی ضرورت دارد ولی روش‌های ذکر شده در بندهای فوق، دارای ایرادهای متعددی بوده که مهمترین آنها عبارتند از:

- فقدان گزارش عملکرد قوانین مشابه تصویب شده در سال‌های اخیر از جمله تبصره «۱۹» و «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و اصلاحات بعدی آن،

- آثار سوء بخشش تخلفات بانک‌ها در اضافه برداشت از منابع بانک مرکزی،
- عدم شفافیت ابعاد مختلف افزایش سرمایه و مغایرت با اصول بودجه‌ریزی،
- دلالت ضمنی احکام این بند بر «اعطای جایزه به متخلف»،
- ایجاد تسلط سیاست مالی (دولت) بر سیاست پولی (بانک مرکزی)،
- استفاده غیرمستقیم دولت از منابع بانک مرکزی (تکلیف به بخشش بدهی بانک به بانک مرکزی) جهت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی.

با عنایت به ایرادهای ذکر شده و همچنین وجود اختیارات متعدد قانونی در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، بند «ب» این تبصره مغایر با اصول و ضوابط کارشناسی بوده و بند «ج» نیز مشروط به اعمال اصلاحات مندرج در گزارش مورد پذیرش است. پیشنهادهای تکمیلی نیز در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی ارائه شده است.

در نهایت اجرای مصوبات قانونی گذشته (ماده ۱۶) قانون رفع موانع تولید، قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و اصلاحات آن و... برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در کنار اصلاحات ساختاری بانک‌های دولتی به‌منظور جلوگیری از تکرار رویه‌های نادرست کنونی مورد تأکید است.

مقدمه

در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در قوانین مصوب سال‌های گذشته (قوانین دائمی همانند قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و قوانین بودجه سنواتی) منابع مختلفی



برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در نظر گرفته شده است که از جمله آنها می‌توان به منابع حاصل از فروش اموال مازاد بانک‌ها، مازاد درآمدهای نفتی، وجوه حاصل از واگذاری سهام دولت، وجوه برگشتی از تسهیلات حساب ذخیره ارزی و وجوه اداره شده، منابع ناشی از تسعیر نرخ ارز و... اشاره کرد.

علاوه بر احکام فوق و در وضعیتی که هیچ گزارشی از عملکرد این احکام وجود ندارد، مجدداً در لایحه بودجه ۱۳۹۶ موضوع افزایش سرمایه بانک‌ها مورد اشاره قرار گرفته است. بندهای مندرج در تبصره «۱۷» ماده واحده لایحه بودجه جهت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی عبارت است از:

«ب - به دولت اجازه داده می‌شود سرمایه بانک‌های ملی، سپه و کشاورزی را حداکثر تا پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل حساب‌های پرداختی آنها به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بابت سود و وجه التزام مربوط به اضافه برداشت و خطوط اعتباری دریافتی که تاکنون در دفاتر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب درآمد منظور نشده است، افزایش دهد. بانک مرکزی همزمان و پس از تأیید اقلام مذکور نسبت به کاهش و اصلاح حساب‌ها در دفاتر خود اقدام نماید. سهم بانک‌ها با توافق وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین خواهد گردید.

ج - در سال ۱۳۹۶ به دولت اجازه داده می‌شود حداکثر تا یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و ردیف‌های متفرقه این قانون را به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی متناسب با نیازهای بانک‌های مذکور در جهت تطبیق با استانداردهای بین‌المللی اختصاص

دهد. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

در این گزارش به بررسی ابعاد کارشناسی پیشنهادهای مندرج در تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ جهت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پرداخته می‌شود.

۱. سابقه افزایش سرمایه بانک‌ها در قوانین موجود

در سال‌های اخیر در برخی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، روش‌ها و منابعی برای افزایش سرمایه بانک‌ها دیده شده است که مهمترین آنها در ادامه معرفی می‌شوند.

نکته مهم در خصوص کلیه این احکام آن است که تاکنون گزارشی از عملکرد آنها و میزان افزایش سرمایه تحقق یافته از محل آنها و یا موانع اجرای کامل آنها از سوی دولت ارائه نشده است.

۱-۱. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴

در ماده (۱۶) این قانون عنوان شده است که منابع حاصل از فروش اموال و سهام مازاد بانک‌ها و همچنین منابع حاصل از فروش سهام مازاد دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول



واگذاری، با توجه به دو تبصره مندرج در این ماده^۱ به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی منظور گردد.

در ماده (۱۸) قانون مزبور نیز تا پایان سال ۱۳۹۴ پنجاه درصد (۵۰٪) منابع و از سال ۱۳۹۵، صد درصد (۱۰۰٪) منابعی که از محل حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده و طی سال‌های آتی وصول می‌شود، پس از کسر تعهدات قبلی به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و جهت افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی با اولویت همان بانک‌های عامل منظور می‌شود.

به‌علاوه اجازه داده شده است که تا یکصد هزار میلیارد ریال به اتکای مطالبات جاری (حصه تسهیلات اعطایی سررسید نشده) از اشخاص بابت اعطای تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی، اوراق بهادار مبتنی بر دارایی منتشر شود و منابع حاصل با تصویب هیئت وزیران صرف افزایش سرمایه بانک‌های دولتی گردد.

۱. «تبصره ۱»- معادل صد درصد (۱۰۰٪) مابه‌التفاوت حاصل از فروش اموال و دارایی‌های مازاد بانک‌های دولتی نسبت به مبلغ قیمت دفتری و هزینه‌های فروش پس از کسر سهم سود قطعی سپرده‌گذاران، به خزانه‌داری کل کشور واریز و جهت افزایش سرمایه همان بانک تخصیص داده می‌شود. وجوه حاصل از این تبصره از پرداخت مالیات و سود سهم دولت معاف است.

تبصره ۲- با رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی آن، 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، در قالب بودجه‌های سنواتی به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص می‌یابد.

۱-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

در تبصره «۱۹» این قانون به دولت اجازه داده شده است که در سال ۱۳۹۵ اموال غیرمنقول دولتی را که بهره‌بردار آن وزارت راه و شهرسازی است و واگذاری آنها مشمول سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نمی‌باشد و مصارف مربوطه نیز از مصادیق جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیست با رعایت قوانین موضوعه کشور تا سقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به فروش رسانده و درآمد حاصله را جهت افزایش سرمایه بانک مسکن اختصاص دهد.

تبصره «۲۸» ماده واحده بودجه سال ۱۳۹۵ نیز مشابه حکم مندرج در تبصره مورد بررسی این گزارش (تبصره «۱۷» لایحه بودجه ۱۳۹۶) مقرر می‌دارد که به منظور افزایش سرمایه بانک‌های کشاورزی، ملی و سپه، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده شده است که هزینه‌های تأمین مالی منابعی که از محل تسهیلات و خطوط اعتباری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران توسط بانک‌های مذکور تا پایان سال ۱۳۹۴ محاسبه و در حساب‌ها ثبت شده است را تا سقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به حساب افزایش سرمایه دولت در آن بانک‌ها منظور کند. سهم هریک از بانک‌ها توسط کارگروهی متشکل از رئیس کل بانک مرکزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین می‌شود. همان‌گونه که مشخص است تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز با اندکی تفاوت مشابه حکم بودجه سال جاری است. تفاوت لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با قانون بودجه سال گذشته این است که:



اولاً عبارت «هزینه‌های تأمین مالی» به صورت نسبتاً شفاف تصریح به «سود و وجه التزام» شده است.

ثانیاً عبارت «تا پایان سال ۱۳۹۴» ناظر بر زمان این بدهی‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حذف شده است.

۳-۱. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

در لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، حکمی در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل حساب مازاد حاصل از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی پیشنهاد شده بود که به شرح ذیل تصویب شد:

«تبصره ۳۵»- به دولت اجازه داده می‌شود از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، پس از کسر منابع لازم برای اجرای ماده (۴۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و کسر مازاد تسعیر ناشی از منابع ارزی بلاوصول و یا بلوکه شده و یا مصادره شده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و پیش‌بینی منابع لازم برای تأمین هزینه‌های یکسان‌سازی نرخ ارز (در صورت اجرا)، مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از بانک‌ها را برای تسویه مطالبات قانونی این بانک‌ها از دولت و افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی و همچنین بخشودگی سود تسهیلات تا یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، حداکثر تا سقف چهارصد و پنجاه هزار میلیارد (۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال ... مطابق جدول پیوست تسویه نماید. ...»

اطلاعات مربوط به بانک‌های ملی، سپه و کشاورزی از جدول پیوست به شرح زیر است:^۱

جدول ۱. پیوست تبصره «۳۵» قانون اصلاحی بودجه ۱۳۹۵
در خصوص حدود افزایش سرمایه بانک‌های دولتی^۲

| بانک | حداکثر تسویه مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از بانک‌ها | حداکثر تسویه مطالبات قانونی بانک‌ها از دولت | حداقل افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها |
|-----------|--|---|---|
| ملی ایران | ۹۳/۸ | ۹۳/۸ | ۰ |
| سپه | ۴۵ | ۳۱/۵ | ۱۳/۵ |
| کشاورزی | ۹۶/۶ | ۸۰/۲ | ۱۶/۴ |

در قانون اصلاح بودجه ۱۳۹۵ علاوه بر قوانین قبلی، با شرط عدم افزایش پایه پولی، اجازه افزایش سرمایه به میزان ۱/۳۵ و ۱/۷۴ هزار میلیارد تومان برای بانک‌های سپه و کشاورزی داده شده است.

۴-۱. برنامه ششم توسعه کشور

ماده (۳۱) لایحه برنامه ششم توسعه کشور که در مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه ششم با تغییرات اندک در ماده (۲۲) ذکر شده است نیز برای افزایش سرمایه برخی بانک‌های

1. <http://dolat.ir/detail/283240>

۲. شایان ذکر است که این جدول صرفاً بانک‌های مورد بحث را اشاره کرده و اطلاعات سایر بانک‌ها در قانون موجود است.



دولتی (سپه، کشاورزی، ملی و پست‌بانک ایران)^۱ احکامی به شرح ذیل پیش‌بینی شده است که پس از بررسی در صحن علنی مجلس به کمیسیون تلفیق ارجاع گردید و در بررسی نهایی این ماده در کمیسیون تلفیق مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ این ماده حذف گردید. الف) به دولت (بانک مرکزی) اجازه داده می‌شود به منظور افزایش سرمایه بانک‌های کشاورزی، ملی، سپه و پست‌بانک ایران اقدامات ذیل را انجام دهد:

۱. هزینه‌های تأمین مالی منابعی که از محل خطوط اعتباری بانک مرکزی توسط بانک‌های مذکور تا پایان سال ۱۳۹۴ محاسبه و در حساب‌ها ثبت گردیده به حساب افزایش سرمایه دولت در آن بانک منظور نماید. بانک مرکزی موظف است پس از تأیید اقلام مذکور نسبت به کاهش و اصلاح حساب‌ها در دفاتر خود اقدام نماید. سهم بانک‌های موصوف با توافق وزارت امور اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی و سازمان تعیین می‌شود. ... ۲.

۲. وضعیت موجود بانک‌های مشمول افزایش سرمایه از نظر سرمایه و بدهی‌ها

یکی از محورهایی که باید در ارزیابی حکم مندرج در تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مورد توجه قرار گیرد، وضعیت بانک‌های ملی، سپه و کشاورزی از نظر شرایط

۱. پست‌بانک در کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه اضافه شده است.
۲. اموال غیرمنقولی که بهره‌بردار آن وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است را با رعایت قوانین موضوعه کشور تا سقف ۱۰ هزار میلیارد ریال به فروش رسانده و درآمد حاصله را به افزایش سرمایه سهم دولت در پست‌بانک ایران منظور نماید.
ب) دولت موظف است به منظور ارتقای مشارکت مردمی و فراهم کردن بستر اجرایی لازم برای تعاون و همکاری آحاد مردم در قالب تشکل‌های اقتصادی تعاونی نسبت به افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون از سال اول برنامه از محل فروش اموال مازاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سود سالانه و مطالبات بانک مرکزی به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک منظور نماید.

بدهی‌ها و حقوق صاحبان سهام است. به‌طور کلی بانک‌های دولتی به‌ویژه بانک‌های تجاری دولتی (سپه و ملی) از نظر شاخص‌های ترازنامه‌ای و سلامت بانکی در سال‌های اخیر در وضعیت نامطلوبی قرار داشته‌اند. این مسئله معلول بسیاری از عوامل نظیر ساختار نامناسب و غیرمنطبق با اصول و ضوابط حاکمیت شرکتی در این بانک‌ها و نگرش غیرصحیح دولت به بانک‌های دولتی است که موجب شده است وضعیت اغلب بانک‌های دولتی از وضعیت مطلوب و استاندارد فاصله زیادی بگیرد. برخی شاخص‌های مهم مربوط به این بانک‌ها در جدول زیر نشان داده شده است:

جدول ۲. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی (حداقل استاندارد ۸ درصد)

متوسط سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۳

| بانک | نسبت کفایت سرمایه |
|--------------|-------------------|
| ملی | منفی |
| سپه | ۲/۴۶ |
| کشاورزی | ۵/۴۷ |
| مسکن | ۴/۸۷ |
| پست‌بانک | ۵/۶۵ |
| توسعه صادرات | ۳۰/۸۶ |
| صنعت و معدن | ۱۱/۹۰ |

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها.

در جدول ۲ نسبت کفایت سرمایه که یکی از شاخص‌های نشان‌دهنده وضعیت سرمایه بانک نسبت به دارایی‌های موزون شده برحسب ریسک است (که باید براساس



دستورالعمل بانک مرکزی حداقل ۸ درصد باشد) برای بانک‌های دولتی نشان داده شده است. همان‌گونه که مشخص است به غیر از دو بانک توسعه صادرات و صنعت و معدن که سهم کمی از دارایی‌های کل بانک‌های دولتی را دارند، سایر بانک‌های دولتی از نظر کفایت سرمایه در وضعیت نامطلوبی قرار دارند که یکی از دلایل ارائه پیشنهاد مندرج در بند «ب» و «ج» تبصره «۱۷» این لایحه افزایش سرمایه این بانک‌ها و نهایتاً بهبود نسبت کفایت سرمایه است.

در جداول ۳ و ۴ بدهی بانک‌های ملی، سپه و کشاورزی به بانک مرکزی از بابت سود و وجه التزام خطوط اعتباری (قراردادها) و اضافه‌برداشت‌ها نشان داده شده است.^۱ این آمار بیانگر این هستند که:

۱. مجموع کل بدهی‌ها بابت سود قراردادها، وجه التزام و اضافه‌برداشت‌ها برای این سه بانک تا پایان سال ۱۳۹۴ بالغ بر ۸۶ هزار میلیارد ریال است که این مبلغ در پایان مهرماه ۱۳۹۵ به بیش از ۱۰۵ هزار میلیارد ریال رسیده و رشد ۲۲ درصدی را نشان می‌دهد.

۲. بانک سپه در بین بانک‌های مزبور بیشترین بدهی را بابت وجه التزام اضافه‌برداشت داراست.

۳. بیشترین بدهی مربوط به جزء «سود اعتبار در حساب جاری» است.

۱. این آمار صرفاً سود و وجه التزام بدهی‌های مربوط به خطوط اعتباری و اضافه‌برداشت‌های بانک‌های مذکور از بانک مرکزی را نشان می‌دهد و اصل بدهی مورد نظر نبوده است.

این جزء در واقع سود خطوط اعتباری است که بانک مرکزی به بانک‌ها اعطا نموده است. شایان ذکر است که منشأ بخش قابل توجهی از این خطوط اعتباری، اضافه‌برداشتهای پیشین بانک‌هاست که بانک مرکزی به منظور کنترل نرخ سود بین‌بانکی و کاهش التهاب بازار در جذب سپرده، اقدام به تبدیل اضافه‌برداشتهای به خطوط اعتباری کرده است.

جدول ۳. اجزای بدهی بانک‌های منتخب دولتی به بانک مرکزی تا پایان سال ۱۳۹۴

| سپه | کشاورزی | ملی ایران | نام بانک | |
|--------|---------|-----------|-----------------------------------|----------------|
| ۶،۵۹۷ | ۲۷،۴۹۱ | ۲۲،۶۸۵ | سود اعتبار در حساب جاری | سود قراردادهای |
| ۱،۷۰۲ | ۱۸،۸۶۵ | ۱،۲۶۴ | سود سایر قراردادهای | |
| ۸،۲۹۹ | ۴۶،۳۵۶ | ۲۳،۹۵۰ | جمع سود قراردادهای | |
| ۵،۵۷۰ | ۱،۵۰۸ | ۱،۱۳۸ | وجه التزام اضافه‌برداشت | |
| ۱۳،۸۶۹ | ۴۷،۸۶۴ | ۲۵،۰۸۸ | جمع کل هزینه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۴ | |

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.



جدول ۴. اجزای بدهی بانک‌های منتخب دولتی به بانک مرکزی تا پایان مهرماه ۱۳۹۵

| سپه | کشاورزی | ملی ایران | نام بانک |
|--------|---------|-----------|--------------------------------------|
| ۹,۸۶۹ | ۳۱,۳۵۵ | ۲۸,۷۴۴ | سود اعتبار در حساب جاری |
| ۲,۳۳۴ | ۲۰,۰۵۷ | ۱,۵۰۴ | سود سایر قراردادهای |
| ۱۲,۲۰۳ | ۵۱,۴۱۲ | ۳۰,۲۴۸ | جمع سود قراردادهای |
| ۵,۵۷۰ | ۱,۵۴۰ | ۴,۰۵۶ | وجه التزام اضافه برداشت |
| ۱۷,۷۷۳ | ۵۲,۹۵۲ | ۳۴,۳۰۴ | جمع کل هزینه‌ها تا پایان مهرماه ۱۳۹۵ |

مأخذ: همان.

۳. نقد و بررسی مفاد تبصره «۱۷» لایحه بودجه (بندهای «ب» و «ج»)

در این بخش مفاد تبصره «۱۷» مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۳. تبیین مفاد تبصره

متن بند «ب» تبصره «۱۷» در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی مقرر داشته است که مجموع سود و وجه التزام (جریمه) اضافه برداشت‌ها و خطوط اعتباری که بانک‌های مذکور به بانک مرکزی بدهکار هستند (و تاکنون در دفاتر بانک مرکزی به‌عنوان درآمد ثبت نشده است)^۱، تا سقف مندرج در این بند کاهش یافته و معادل آن سرمایه دولت در آن بانک‌ها افزایش یابد. (به‌صورت نشان داده شده در شکل زیر)

۱. منظور از ثبت نشدن به‌عنوان درآمد این است که چون هنوز ترازنامه بانک مرکزی برای سال‌های بعد از ۱۳۹۲ نهایی و بسته نشده است، لذا برخی از اقلام سود و... به‌عنوان درآمد شناسایی نشده است و قابلیت اصلاح دارد.

ترازنامه اصلاحی بانک دولتی

| | بدهی‌ها | دارایی‌ها |
|---|---|---|
| ↓ | بدهی به بانک مرکزی (سود و وجه التزام ..) | تسهیلات اعطایی، سرمایه‌گذاری‌ها و... |
| ↑ | سرمایه دولت | |

این اقدام در ترازنامه بانک مرکزی بی‌تأثیر است به دلیل آنکه این سودها و وجه التزام‌ها هنوز به‌عنوان درآمد شناسایی نشده و به شکل سود وارد ترازنامه نشده است و فقط اصل بدهی بانک به بانک مرکزی در ترازنامه بانک مرکزی باقی می‌ماند. درواقع با این حکم، بانک مرکزی معادل سود خطوط اعتباری و وجه التزام اضافه برداشت این بانک‌ها، به دولت منابعی اعطا می‌کند تا در بانک‌های مزبور افزایش سرمایه دهد. درواقع این اقدام نوعی تملک درآمدهای بانک مرکزی توسط دولت است. در بند «ج» این تبصره نیز پیشنهاد شده است که از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و ردیف‌های متفرقه این قانون، معادل حداکثر یکصد هزار میلیارد ریال به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص داده شود. که نقد و ارزیابی آن در بخش بعد ارائه خواهد شد.



۲-۳. دلایل موافقان افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

در کنار اشکالات و ایرادات اساسی اشاره شده در بخش قبلی، دلایلی نیز برای ضرورت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از سوی موافقان^۱ مطرح می‌گردد.

آنچه بیشتر در این خصوص استدلال می‌گردد این است که بانک‌های دولتی در سال‌های گذشته با مشکلات زیادی همچون تکالیف متعدد دولتی، عدم بازپرداخت بدهی‌های دولت و مطالبات غیرجاری اشخاص حقوقی و حقیقی غیردولتی مواجه بوده‌اند که موجب شده است این بانک‌ها از نظر سرمایه‌ای با چالش‌های جدی روبرو شوند به نحوی که یکی از بانک‌های دولتی در دو سال گذشته با ضرر سرمایه‌ای نسبتاً قابل توجهی روبرو شده است، از این رو شرایط فعلی ایجاب می‌کند که از طریق بخشش بدهی‌ها به بانک مرکزی و یا منابع مندرج در بند «ج» اقدام به افزایش سرمایه دولت در این بانک‌ها گردد.

۳-۳. ایرادهای اساسی تصویب بندهای «ب» و «ج» تبصره «۱۷»

پیشنهاد ارائه شده برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی ملی، سپه و کشاورزی در بند «ب» و سایر روش‌های مندرج در بند «ج» دارای ایرادهای اساسی بوده که ذیلاً به اختصار اشاره می‌شود:

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در اظهارنظر خود پیرامون این تبصره (نامه شماره ۳۳۳۰۸۷/۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۲)، با توجه به شرایط موجود این بانک‌ها و برخی دلایل اشاره شده در این بخش، با تبصره «۱۷» در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی موافقت کرده است.

۱-۳-۳. اشکالات مشترک وارد بر بندهای «ب» و «ج» تبصره «۱۷»

الف) وجود قوانین متعدد قبلی و عدم ارائه گزارش عملکرد در این خصوص

همانطور که در بخش اول گزارش به تفصیل ارائه شد، در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در سال‌های گذشته احکام متعددی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، ولی گزارش عملکرد شفاف در این خصوص به‌ویژه در ارتباط با مصوبه اخیر مجلس درباره قانون اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۵ که با لحاظ شروطی به دولت اجازه داده شد که با استفاده از منابع تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی اقدام به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی نماید، تاکنون ارائه نشده است.

ب) عدم ذکر شفاف میزان افزایش سرمایه در جداول بودجه

اصل شفافیت در بودجه یکی از اصول اساسی بودجه‌ریزی است. در این تبصره (بندهای «ب» و «ج») موارد زیر دارای ابهام بوده و شفافیت لازم در بودجه پیش‌بینی نشده است:

- میزان دقیق افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل بند «ب» و بند «ج»
- سهم هریک از بانک‌ها در افزایش سرمایه که بدون اجازه و اطلاع مجلس شورای اسلامی صورت خواهد گرفت.
- زمان بدهی ناشی از سود و وجه التزام مندرج در بند «ب» (بدهی‌ها تا پایان چه زمانی ملاک است؟).



۲-۳-۳. اشکالات مختص بند «ب» تبصره «۱۷»

الف) چرخه مخرب اعطای جایزه به بانک‌های متخلف

جریمه (وجه التزام) اضافه برداشت به عنوان یک ابزار بانک مرکزی به عنوان سیاستگذاری و کنترل در حوزه نظارت بر عملیات بانکی است که می‌تواند مانع از تصمیمات پرحطر بانک‌ها در اعطای تسهیلات و انبساط دارایی‌های بانکی شود، ولی اگر این رویه ایجاد شود که دولت بتواند با مصوبه مجلس جرائم بانک‌ها را ببخشد و آن را تبدیل به افزایش سرمایه بانک نماید، یقیناً این اقدام موجب تشویق بی‌انضباطی بانک‌ها می‌گردد (فارغ از اینکه عامل بی‌انضباطی دولت بوده است یا بانک مورد نظر)، لذا قطعاً پشتوانه کارشناسی لازم را نداشته و به‌طور کلی این مدل افزایش سرمایه بانک‌ها چرخه مخربی را در بانک‌های دولتی ایجاد کرده و موجب تشویق تخلف بانک‌ها شده و صرفاً یک افزایش سرمایه صوری تلقی می‌گردد و به توانمندسازی بانک‌های مشمول نیز کمکی نخواهد کرد.

در صورت اجرای این بند از لایحه، هر بانکی که در سال‌های گذشته بیشتر تخلف کرده و اضافه برداشت بیشتری داشته و بدهی‌های خود را کمتر تسویه کرده، بیشتر منتفع می‌شود.

ب) تصویب این حکم در واقع اجازه تملک منابع بانک مرکزی توسط دولت است توضیح آنکه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، دارایی بانک مرکزی محسوب می‌شود. براساس این تبصره دولت در نظر دارد دارایی بانک مرکزی را به نوعی تملک نماید و از آن محل سرمایه خود را در بانک‌های دولتی افزایش دهد. نتیجه این پیشنهاد در واقع دست‌اندازی دولت به منابع بانک مرکزی به عنوان خزانه دوم است و بر استقلال بانک مرکزی خدشه وارد می‌کند.

ج) تشدید سلطه مالی بر سیاست‌های پولی و اعتباری

تمام قراردادهای بانک مرکزی با بانک‌ها که برای انضباطبخشی به شبکه بانکی بوده، با این نوع افزایش سرمایه از بین می‌رود و در واقع این اقدام مصداق کامل سلطه مالی دولت بر بانک مرکزی است.

۳-۳-۳. اشکالات مختص بند «ج» تبصره «۱۷»

الف) تخصیص غیرشفاف و نامطلوب منابع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی

اجازه داده شده به دولت براساس بند «ج» این تبصره برای جابجایی اعتبارات حاصل از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مالی و ردیف‌های متفرقه، خلاف اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی است زیرا در عمل به دولت اختیار داده شود تا از هر یک از ردیف‌های تملک دارایی‌های مالی یا از اعتبارات تخصیص داده شده به هر یک از طرح‌های عمرانی که خودش صلاح بداند، بکاهد و این منابع را صرف افزایش سرمایه بانک‌ها نماید. به نحوی که بخشی از مصارف بودجه از محل‌های ذکر شده غیرشفاف بوده و مشخص نیست دقیقاً از کدام یک از این محل‌ها، به چه میزان و برای کدام بانک قرار است افزایش سرمایه داده شود. بدین ترتیب در عمل صلاحیت تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل پنجاه و دوم) مشخص بودن حدود اعتبارات مصوب (موضوع اصل پنجاه و سوم) و نظارت بر اعتبارات مصوب (موضوع اصل پنجاه و پنجم) قانون اساسی مخدوش خواهد شد.



در سال‌های اخیر طرح‌های عمرانی با مشکل تخصیص اعتبارات مواجه شده‌اند و دولت همواره از این طریق بدهی‌هایی را ایجاد می‌نماید که به دلیل نبود منابع مالی ناگزیر به انتشار اوراق مالی می‌گردد، در این شرایط برداشت از محل این اعتبارات و تخصیص غیرشفاف آن به حساب افزایش سرمایه بانک‌ها منطق کارشناسی لازم را نداشته و به دلیل محدودیت در اعتبارات، دولت در سال‌های آتی به نحو فزاینده‌ای ناگزیر به انتشار اوراق بدهی خواهد شد.

ب) مشکلات افزایش سرمایه از محل تملک دارایی‌های مالی

افزایش سرمایه از محل تملک دارایی‌های مالی (آنگونه که در این بند اشاره شده است) به دلایل متعدد دارای اشکال است. ایراد اساسی نخست این است براساس مصوبات برنامه ششم توسعه مقرر شده است که انتشار اوراق مالی برای بازپرداخت بدهی‌های قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی تا پایان سال ۱۳۹۵ صورت پذیرد. حال دولت با این پیشنهاد در بند «ج» این اختیار را کسب می‌کند که میزان نامشخصی را برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی منظور نماید که با توجه به اجازه انتشار اوراق برای رفع عدم تعادل‌های بودجه‌ای در واقع دولت منابع بخش غیردولتی را در شرایط رکودی حاکم بر اقتصاد قرار است جذب نموده و به حساب افزایش سرمایه خود در بانک‌های دولتی منظور نماید. چالش دیگر این است که افزایش سرمایه از محل تملک دارایی‌های مالی ممکن است به دلیل رسوب اوراق مالی در ترازنامه بانک‌ها، موجب انجماد دارایی‌های بانک‌ها (به دلیل عدم نقدشوندگی منابع سرمایه‌ای از محل اوراق) شود.

ج) چرخه معیوب تکلیف به بانک‌های دولتی، کاهش سرمایه آنها و به تبع آن افزایش سرمایه از محل‌های نادرست

نگاهی به وضعیت بدهی دولت به بانک‌های دولتی حاکی از این واقعیت است که دولت به نحو غیرمنضبط هر ساله تکالیفی از طرق متعدد قانونی و مصوبات هیئت وزیران و سایر روش‌ها به بانک‌ها بار می‌کند، ولی بدهی خود را (به‌عنوان مثال تأمین مابه‌التفاوت نرخ سود تسهیلات ترجیحی یا تکلیفی) به بانک مزبور تسویه نمی‌نماید که موجب می‌شود بانک در کنار سایر عوامل درونی، از نظر سرمایه با محدودیت مواجه گردد (کاهش نسبت کفایت سرمایه و...) که به تبع آن ناگزیر می‌گردد از روش‌های غیر کارشناسی و بعضاً صوری اقدام به افزایش سرمایه نماید. از طرفی هیچ تضمینی وجود ندارد که با افزایش سرمایه بانک‌های مزبور، این بانک‌ها حتی در آینده نزدیک دوباره به دلایل بیرونی (تکالیف دولتی) و یا دلایل سوءمدیریت داخلی با مشکل محدودیت سرمایه و الزامات سرمایه‌ای مواجه نگردند. بر این اساس در کنار اجازه‌ای که احتمالاً به دولت داده می‌شود، دست‌اندازی مجدد دولت به منابع بانک‌های مشمول نیز منع شود تا وضعیت فعلی این بانک‌ها حداقل در میان مدت دچاره مخاطره نشود.

د) ابهام در عبارت «تطبیق با استانداردهای بین‌المللی»

- در این بند اشاره شده است که این افزایش سرمایه در جهت تطبیق با استانداردهای بین‌المللی صورت خواهد پذیرفت. در این خصوص این توضیح لازم است که استاندارد بین‌المللی در شاخص کفایت سرمایه، استاندارد کمیته نظارت بانکی بال (BCBS) است که براساس آخرین استاندارد منتشر شده (بازل ۳) ۱۲/۵ (دوازده و نیم درصد) است، یعنی



بانک باید حداقل معادل ۱۲/۵ درصد اذارایی‌های محاسبه شده براساس ریسک، سرمایه داشته باشد (طبق تعاریف و اجزای مشخص شده)، ولی به دلیل عدم بازبینی و روزآمدسازی این شاخص در مقررات موجود بانک مرکزی،^۱ هم‌اکنون حداقل نسبت مورد نظر برای کفایت سرمایه در ایران ۸ درصد است. بنابراین عبارت «استانداردهای بین‌المللی» ابهام دارد، زیرا اگر هدف دولت این باشد که بانک‌های مزبور را به استاندارد بین‌المللی در حوزه سرمایه نزدیک نماید فارغ از اصلاحات مقرراتی زیادی که باید صورت پذیرد، منابع سرمایه‌ای نیز باید هم از محل‌های مناسب باشد و هم میزان آن باید بسیار زیاد باشد، زیرا بانک‌های دولتی فاصله بسیار زیادی به استانداردهای بین‌المللی دارند.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

با وجود آنکه سرمایه بانک می‌تواند به‌عنوان ضربه‌گیر عمل کند، اما روند سه سال اخیر نشان می‌دهد که ضربه‌گیر بانک‌های کشور اضافه برداشت از بانک مرکزی و تبدیل آن به خط اعتباری است و نه سرمایه بانک. در این شرایط افزایش سرمایه بانک‌ها (از محل‌های مناسب) هرچند ممکن است در کوتاه‌مدت حرکت مثبتی در بانک‌های دولتی ایجاد نماید ولی رویه بانک‌ها در مدیریت نامطلوب اعتباری و وجود امکان اضافه برداشت از منابع بانک

۱. آخرین مقررات بانک مرکزی درخصوص کفایت سرمایه آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک‌هاست که منطبق با استاندارد بازل (۱) در سال ۱۳۸۲ ابلاغ شده است که البته در طول سال‌های گذشته این نسبت در همه بانک‌ها رعایت نشده است.

مرکزی، در کنار بی‌انضباطی مالی دولت و تکالیف به بانک‌های دولتی، موجب از بین رفتن آثار مثبت افزایش سرمایه بانک‌ها می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز همانند برخی قوانین سال‌های گذشته روش‌های غیرمتمتعرفی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پیش‌بینی و پیشنهاد شده است. با توجه به بررسی ابعاد مختلف بندهای «ب» و «ج» تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور و اشکالات و ایرادات زیاد مطرح شده همانند:

- عدم شفافیت در عملکرد مصوبات قانونی گذشته در کنار عدم شفافیت منابع پیش‌بینی شده در این تبصره؛

- عدم بهبود وضعیت بانک‌ها علیرغم وجود مصوبات متعدد در زمینه افزایش سرمایه بانک‌ها؛
- افزایش سرمایه از طریق بخشش بدهی‌های بانک‌های مزبور به بانک مرکزی که موجب ایجاد بی‌انضباطی، تشویق بانک‌های دارای سوءمدیریت و برداشت از منابع بانک مرکزی می‌شود (در بند «ب»);

- افزایش سرمایه از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی که هرکدام دارای مصارف مشخص در جداول بودجه هستند (بند «ج»).

پیشنهاد می‌شود:

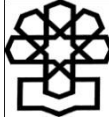
۱. بند «ب» تبصره «۱۷» لایحه بودجه ۱۳۹۶ حذف گردد.

قبل از تصویب هر مصوبه در زمینه کمک به سرمایه بانک‌ها برنامه اصلاح ساختار بانکداری باید اعلام و اجرایی شود تا منجر به رشد بهره‌وری، تقویت بنیه مالی و شفاف‌سازی



- بانک‌های مزبور شود. در غیر این صورت هر کمکی به مفهوم حیف و میل کردن اموال بیت‌المال بوده و مغایر با بندهای «۹» و «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.^۱
۲. بند «ج» تبصره «۱۷» نیز صرفاً از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و با تعیین ردیف مشخص در جداول بودجه، میزان افزایش سرمایه و سهم هر بانک در این افزایش سرمایه مناسب است. به نحوی که ارقام افزایش سرمایه بانک‌ها به صورت شفاف در جداول بودجه ذکر گردد تا مشخص گردد با کسر از کدام ردیف یا طرح عمرانی، افزایش سرمایه صورت خواهد پذیرفت.
۳. رویه مشخص و استانداردی برای افزایش سالیانه سرمایه بانک‌های دولتی طراحی شود تا از روش‌های غیرمتعارف و بعضاً صوری در قوانین مختلف و پراکنده پرهیز گردد. یک راه پیشنهادی این است که افزایش سرمایه از محل سود ویژه و مالیات پرداختی بانک‌های دولتی صورت پذیرد.
۴. با توجه به وضعیت موجود، برخی پیشنهادهای تکمیلی نیز می‌توان برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی ارائه نمود که یک راه حل می‌تواند به شرح ذیل باشد:
- دولت مجاز است پس از افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل فروش دارایی‌های موضوع ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور و انتشار گزارش عملکرد
-
۱. بندهای مذکور عبارتند از:
- بند «۹»- 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.
- بند «۱۹»- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...

افزایش سرمایه بانک‌ها به موجب تبصره‌های «۱۹» و «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و اصلاحات بعدی آن، مالیات و سهم خود از سود ویژه بانک‌های ملی، سپه و کشاورزی در سال ۱۳۹۵ را پس از واریز به خزانه، به حساب افزایش سرمایه دولت در این بانک‌ها منظور نماید.



شماره مسلسل: ۱۵۲۷۳

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۶. تبصره «۱۷» - افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: موسی شهبازی غیائی

همکار: سیدعلی روحانی

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

اظهار نظر کننده: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه
۲. افزایش سرمایه
۳. سود
۴. جریمه
۵. بانک مرکزی
۶. بانک‌های دولتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۱/۵