

لایحه بودجه ۷۷ ساختار تبصره‌های تکلیفی را تغییر داد

■ نظام بانکی در سال آینده

دفتر امور بودجه پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

با آن که بودجه سال ۱۳۷۷ تا حدود زیادی به سوی اصلاح نظام مالی و ساختار بهینه پوئی جهت‌دار شده است. لکن هنوز در لایحه بودجه تکالیف عمده‌ای به دوش سیستم بانکی محول شده است که تا حدودی مشکل آفرین خواهد بود به ویژه آن که برای اصلاح ساختار خود بانک‌ها از لحاظ مالکیت، ساختار سازمانی، نحوه

جذب منابع، چگونگی توزیع اعتبارات و سرمایه‌گذاری، استفاده از تکنولوژی بهینه و... چاره‌اندیشی مناسبی نشده است. در ادامه، ویژگی‌ها و مسائل مرتبط با نظام بانکی از نگاه لایحه بودجه ۷۷ به اختصار بیان می‌شود:

الف- کاهش تبصره‌های تکلیفی

۱- در لایحه بودجه تعداد تبصره‌های

کاهش یافته است. اگرچه در سال‌های قبل بخش دولتی رعایت ۴۵ درصد را ننموده و بیش از ۵۵ درصد تسهیلات بانکی به بخش دولتی اعطا شده است لذا تقلیل سهم بخش دولتی از ۴۵ درصد به ۴۲ درصد زمانی با اهمیت می‌باشد که در عمل بانک‌ها و دولت به آن پایبند باشند. در گذشته هم مجلس در ضوابط بودجه و برنامه دوم به این مهم توجه داشته است که باید به بخش دولتی کمتر از بخش خصوصی از لحاظ تسهیلات بانکی توجه نمود ولی عملکرد بانک‌ها حاکی از این است که بیشترین درصد اعتبار را به بخش دولتی اعطا نموده‌اند و نظارتی هم وجود نداشته است تا مصوبات برنامه دوم و مجلس را کنترل نماید. ضمن آن‌که شرکت‌های عمده‌ای که به بخش دولتی و بانک‌ها وابسته‌اند خصوصی تلقی می‌شوند و تسهیلات عمده‌ای را نیز از سیستم بانکی دریافت می‌دارند.

در ضمن به بخش خصوصی که در سال‌های برنامه دوم می‌باید ۵۵ درصد از تغییر در مانده تسهیلات بانکی پرداخت شود حدود ۴۵ درصد پرداخت شده است. اگرچه در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ به بخش خصوصی حدود ۵۸ درصد از تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی تعلق می‌گیرد لکن هیچ مکانیزم نظارتی برای

تکلیفی که در سال ۱۳۷۶ بیش از ۲۵ تبصره بوده است به یک تبصره کاهش یافته است. البته در این تبصره که در ماده واحده بودجه سال ۱۳۷۷ تبصره ۳ می‌باشد میزان تسهیلات تکلیفی نیز کاهش یافته است و تلفیقی از انواع تبصره‌ها می‌باشد در بند ج تبصره ۳ آمده است: «افزایش سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در سال ۱۳۷۷ به شرح جدول مذکور در بند الف تا سقف ۶۰۰۰ میلیارد ریال (۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) مجاز است».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود کلیه تبصره‌های قبلی بودجه سال‌های گذشته در یک تبصره آمده است و میزان تسهیلات کاهش یافته است. لکن پرداخت همین ۶۰۰۰ میلیارد ریال برای بانک‌ها که قدرت جذب منابع کم‌هزینه را به سبب محدودیت‌های قانونی ندارند، سودآوری بانک‌ها را تحت تأثیر قرار خواهد داد و مشکل وثیقه، مطالبات معوق و تعیین یارانه هنوز پابرجاست. در ضمن در جدول مربوط به این تبصره آمده است که باید حدود ۲۴۹۴ میلیارد ریال به بخش دولتی و ۳۵۰۶ میلیارد ریال به بخش خصوصی تسهیلات پرداخت نمود. آنچه قابل تعمق است این است که بانک‌ها در سال قبل مکلف به پرداخت ۴۵ درصد به بخش دولتی بوده‌اند که در این لایحه به ۴۲ درصد

این منظور مورد توجه قرار نگرفته است و اگر به روال گذشته باشد اعتمادی به اجرای دقیق این تبصره وجود ندارد. جدول ذیل مربوط به تبصره ۳ می باشد. از جدول فوق چنین استنباط می شود که در بخش دولتی بیشترین توجه از لحاظ میزان تسهیلات تکلیفی به اهداف تولیدی و زیربنایی معطوف شده است در صورتی که در بخش خصوصی بیشترین توجه به اهداف اشتغال زایی گردیده و از ۳۵۰۶ میلیارد ریال تغییر درمانده تسهیلات تکلیفی مربوط به بخش خصوصی، حدود ۵۹ درصد به هدف اشتغال زایی تخصیص داده شده است. اگرچه این امر حاکی از توجه به بخش اشتغال و به کارگیری جوانان و تأمین شغل آنان در بخش خصوصی و

دارای نکات مثبت و منطبق با اهداف دولت است اما آنچه قابل توجه است نگرش بخش خصوصی به بکارگیری کمتر نیروی انسانی در گذشته می باشد و می دانیم که بخش خصوصی زمانی مجبور به افزایش نیروی انسانی است که طرح یا ایجاد کارخانه ای را مدنظر داشته باشد و این قبیل طرح ها اگر وجود داشته باشد در سال ۱۳۷۷ به بهره برداری نخواهد رسید و سرمایه گذاری بخش خصوصی به جز اعطای اعتبار به عوامل متعدد دیگری وابسته است و تا سرمایه گذاری رونق نیابد اشتغال را به دنبال نخواهد داشت. لذا اختصاص حدود ۶۰ درصد از سهم بخش خصوصی با اهداف اشتغال زایی دور از دسترس می باشد و به نظر می رسد

جدول ۳ - تغییر درمانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۷ موضوع تبصره ۳ (ارقام به میلیارد ریال)

| ردیف | موضوع فعالیت | تغییر درمانده تسهیلات | |
|------|--|-----------------------|-------|
| | | دولتی | خصوصی |
| الف | تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی | ۴۰۷ | ۱۰۲ |
| ب | تسهیلات با اهداف اشتغال زایی | ۵۵ | ۲۰۵۵ |
| ج | تسهیلات با اهداف ارائه خدمات و تنظیم بازار | ۲۰ | ۱۳۹ |
| د | تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی | ۲۰۱۲ | ۱۲۱۰ |
| جمع | | ۲۴۹۴ | ۳۵۰۶ |
| | | ۶۰۰۰ | |

* این جدول در لایحه بودجه ۷۷ در ذیل تبصره ۳ و به نام جدول شماره ۳ آمده است.

ب- عدم تطابق لایحه بودجه با برنامه

دوم توسعه در بخش بانکی

در قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دولت موظف است لایحه بودجه سالانه را منطبق با مفاد قانون برنامه دوم و تبصره‌های آن به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

در مقایسه لایحه بودجه پیشنهادی با مصوبات قانون برنامه در رابطه با نظام بانکی نکات ذیل مورد توجه می‌باشد:

۱- در تبصره ۹ قانون برنامه دوم سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور، بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده سال ۱۳۷۳ فقط تاحادی مجاز است که تغییر درخالص با همی آنها به سیستم بانکی تا پایان برنامه دوم حداکثر معادل ۴۳۰۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد.

در صورتی که در بند ب از تبصره ۳ لایحه بودجه سقف تسهیلات بانکی برداشته شده است و بانک‌ها مجازند برنامه‌های اعتباری و تسهیلاتی خود را براساس میزان سپرده‌های جاری و سرمایه‌گذاری پس از کسر تعهدات و سپرده‌های قانونی تنظیم و اجرا نمایند. لذا با آن که بانک حافظ تا پایان سال ۱۳۷۵ بیش از ۴۳۰۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار اعطا نموده‌اند و میزان تعیین شده

لازم است جای بند «ب» و بند «د» در جدول فوق در بخش خصوصی تغییر یابد.

۲- در بند الف تبصره ۳ به دولت اجازه داده می‌شود بازپرداخت تمام یا قسمتی از تسهیلات بانکی موضوع جدول شماره ۳ این قانون را براساس مندرجات جدول مذکور تضمین و تعهد نماید و اعتبارات لازم جهت پرداخت مانده مطالبات معوق لاوصول را در لایحه بودجه سنوات آتی پیش‌بینی و منظور دارد.

در گذشته همواره بانک‌ها با سازمان برنامه و بودجه در خصوص تضمین دولت و تعهدات آن و توجیه فنی و اقتصادی طرح‌ها مشکلات عدیده‌ای داشته‌اند. زیرا از طرفی بانک‌ها موظف به بررسی و تأیید توجیه فنی و اقتصادی طرح‌هایی باشند و از سوی دیگر به لحاظ روابط خاص بین مدیران دولتی و مدیران بانک‌ها مکلف به اعطای تسهیلات می‌شوند لذا هنگام ایجاد مطالبات معوق دولت از بانک‌ها می‌خواهد که رأساً پیگیری وصول مطالبات معوق را عهده‌دار باشد و چندین سال جهت وصول مطالبات معوق تعهد شده توسط دولت طول خواهد کشید و مکاتبات عدیده‌ای می‌گردد.

توسط برنامه را قبل از فرارسیدن سال ۱۳۷۸ تا پایان سال ۱۳۷۵ خرج نموده‌اند مع‌هذا مشاهده می‌شود.

برداشت سقف تسهیلات نه تنها موجب افزایش عمده رقم تسهیلات خواهد شد که با اهداف قانون انحراف عمیقی ایجاد خواهند نمود و موجب افزایش نقدینگی و تورم می‌گردد و ثبات قیمت‌ها را تحت تأثیر منفی قرار خواهد داد. ما در سال ۱۳۷۰ نیز شاهد برداشت سقف تسهیلات بانکی بوده‌ایم اگرچه در آن سال در قبال این سیاست انبساطی بانک‌ها موظف به خرید اوراق قرضه میزان ۳۶ درصد سپرده‌های دیداری خود نیز شده بودند. به هر حال برداشت سقف تسهیلات موجب گردید نرخ تورم را از ۹ درصد در سال ۱۳۶۹ به بیش از دو برابر در سال‌های بعد افزایش یابد. البته برداشتن سقف تسهیلات اعتباری موجب سودآوری بانک‌ها خواهد شد که بسیار حائز اهمیت خواهد بود.

۲- در تبصره ۹ برنامه دوم توسعه اقتصادی سهم بخش دولتی از سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور ۴۵ درصد بوده است که در لایحه بودجه به ۴۱/۵ درصد کاهش یافته است و سهم بخش خصوصی ۵۵ درصد بوده است که بیش از ۳/۵ درصد افزایش

یافته است.

۳- در قانون برنامه دوم در بند ۲-۲-۵ بخش بازار سرمایه ایجاد سازمان‌های فعال در بازار سرمایه توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی مثل بانک‌های سرمایه‌گذاری را مورد توجه قرار داده در صورتی که در لایحه بودجه تأسیس بانک‌های سرمایه‌گذاری و دخالت بخش خصوصی در ارائه خدمات فعال در بازار سرمایه را به‌طور مشخص مورد توجه قرار نداده است.

۴- در قانون برنامه اول تقویت ارزش پول ملی و جلوگیری از رشد بی‌رویه نقدینگی (بند ۲-۱-۱۲ سیاست پولی و تنظیم بازار مورد عنایت خاص بوده است در صورتی که در لایحه بودجه پیشنهادی اگرچه به مهار نقدینگی توجه شده است لکن به سبب برداشتن سقف تسهیلات اعتباری کنترل نقدینگی به سهولت میسر نخواهد بود و نقدینگی رشد قابل توجهی نسبت به سال ۱۳۷۶ خواهد داشت.

ج- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها در سال ۱۳۷۷

از دویست و سی و سه هزار ششصد و نودون (۲۳۳,۶۹۹,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) میلیارد ریال بودجه کل کشور معادل یکصد و پنجاه و سه هزار و ششصد و نود و یک میلیارد ریال و حدود ۶۵ درصد متعلق به بودجه

مشتریان عادی و خصوصی خود مواجه می‌سازد.

د- عدم سازگاری و تطبیق برخی از مفاد لایحه بودجه پیشنهادی با یکدیگر

برخی از محورهای اساسی تنظیم بودجه در ارتباط با کنترل تورم و مهار نقدینگی و ثبات قیمت‌ها عنوان شده است. آنچه قابل توجه است این است که دولت در لایحه بودجه پیشنهادی از یک طرف سقف تسهیلات اعطایی را برداشته و بانک‌ها باید ۶۰۰۰ میلیارد ریال تحت عنوان تبصره‌های تکلیفی مربوط به تبصره ۳ و ۲۲،۲۸۶ میلیارد ریال به شرکت‌های دولتی تسهیلات پرداخت نمایند و هر چقدر نیز که قدرت جذب منابع داشته باشند می‌توانند پس از کسر تعهدات مربوطه تسهیلات اعطا نمایند. این امر موجب می‌شود نقدینگی در سطح قابل توجهی افزایش پیدا نموده و قیمت‌ها ترقی داشته باشد در این صورت کنترل نقدینگی و تورم دور از انتظار خواهد بود.

ه- فقدان شفافیت روابط بین سیاست‌های پولی و مالی

اگرچه در تعیین محورهای اساسی تنظیم بودجه اشاره به استقلال سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی شده است لکن هیچ برنامه خاصی برای این منظور ارائه نگردیده است و کماکان بانک‌ها تأمین‌کننده تسهیلات مورد نیاز شرکت‌ها و بخش دولتی

شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌هایی باشد که ۲۹/۵ درصد نسبت به سال ۱۳۷۶ افزایش دارد. از این مبلغ یکصد و سی شش هزار و سیصد و نود و نه میلیارد ریال مربوط به شرکت‌های دولتی، سه هزار و دویست و شصت و شش میلیارد ریال مربوط به مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و حدود چهارده هزار میلیارد ریال (حدود ۶ درصد بودجه کل کشور) مربوط به بانک‌ها می‌باشد.

قسمت عمده منابع مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی از طریق درآمدهای عملیاتی ۶۳ درصد می‌باشد و حدود ۲۲۰۰۰ میلیارد ریال از تأمین منابع بودجه شرکت‌های دولتی (حدود ۱۴/۵ درصد) به عهده بانک‌های داخلی محول شده است و حدود ۲۰۰۰ میلیارد ریال نیز مربوط به وام‌های خارجی می‌باشد. در نظر گرفتن ۲۲،۲۸۶ میلیارد ریال پرداخت وام به شرکت‌های دولتی نه تنها موجب افزایش نقدینگی و نرخ تورم می‌گردد بلکه در شرایطی که شرکت‌های دولتی قادر به بازپرداخت بدهی گذشته خود یا مبلغ مندرج در بخش مصارف لایحه بودجه مربوط به شرکت‌های داخلی بازپرداخت وام‌های داخلی به مبلغ ۱۸،۵۱۳ میلیارد ریال نباشند بانک‌ها را با مشکلات عدیده‌ای از لحاظ کمبود نقدینگی و کمبود منابع جهت اختصاص تسهیلات به سایر

می باشند و راه کارهای مناسب دیگری مورد نظر نبوده است و با آن که کسری بودجه و تأمین آن به روال گذشته مورد نظر نبوده است مع هذا اجرای طرح های عمرانی و تسهیلات تکلیفی به ضریفی کسری بودجه پنهان است که باید مورد عنایت قرار گیرد.

و - تبصره ۲۹ و مسائل ارزی

در تبصره ۲۹ به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده شده است تا از محل درآمدهای ارزی سال ۱۳۷۷ معادل ۱۵,۹۱۷,۷۰۰,۰۰۰ دلار صرفاً به میزان درآمدهای حاصله تعهد یا پرداخت نماید و در صورت افزایش درآمد ارزی دولت مکلف شده است آن را صرف افزایش ذخایر ارزی خارجی یا بازپرداخت بدهی و تعهدات خارجی نماید. در ضمن مقرر شده است مجموعه سیاست های بازرگانی و ارزی کشور در سال ۱۳۷۷ به گونه ای باشد که سر جمع تعهدات ارزی کشور بدون در نظر گرفتن تعهدات مربوط به تأمین نیازهای ضروری مواد اولیه و اساسی جامعه حداقل یک میلیارد ششصد و چهل و یک میلیون دلار کمتر از ابتدای سال ۱۳۷۷ باشد. در این تبصره نیز آمده است بند (ج) در سال ۱۳۷۷ جریان ریالی بازپرداخت تعهدات خارجی باید از طریق زیر انجام گیرد:

۱- اعتبارات منظور در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور؛

۲- مابه التفاوت دریافتی بابت اعتبارات اسنادی گشایش یافته (استمهال) با نرخ های کمتر از نرخ ارز شناور در (۱۳۷۶) در سال های قبل برای واردات کالای سرمایه ای تولیدی؛

۳- معادل وجوه دریافتی بابت پیش دریافت اعتبارات اسنادی سال ۱۳۷۷؛

۴- شبکه بانکی کشور موظف است بدهی اشخاص بابت واردات کالای سرمایه ای تولیدی موضوع جزء «۲» این بند را از تاریخ شروع بهره برداری تأسیسات ایجاد شده ظرف مدت پنج سال وصول نماید. آئین نامه اجرایی این بند پس از تأیید شورای اقتصاد به تصویب هیئت وزیران می رسد.

همچنین در بند «ا» تبصره ۲۹ آمده است به منظور جلب سرمایه های خارجی در جهت اجرای طرح های مورد اشتغالزا به دولت اجازه داده می شود در سال ۱۳۷۷:

۱- به میزان ۵۴۰۰ میلیون دلار برای اجرای طرح های مشخص شده لایحه بودجه به روش بیع متقابل استفاده نماید. بازپرداخت تسهیلات مزبور و تمام تعهدات ذی ربط تنها از محل درآمد حاصل از صادرات محصولات و سود حاصل از آنها و بدون تعهد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت خواهد گرفت.

۲- علاوه بر مبلغ مندرج در بند ۱ فوق و مبالغ مندرج در بند «م» تبصره «۲۲»

کارخانه‌دار جدید با کمبود نقدینگی و مشکلات متعددی مواجه می‌شود که قادر به حل نخواهد بود.

بانک‌هائیز قادر به ایفای نقش مأمور اجرا و وصول مطالبات مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز سال‌های گذشته نخواهند بود، لذا اهرم‌های فشار و استفاده از وثایق برخی از مشتریان که هنوز با بانک کار می‌کند نیز چیزی جز مطالبات معوق برای بانک‌ها عایدی نخواهد داشت از طرفی تعاریف در رابطه با کالاهای سرمایه‌های و تولیدی شفاف نیست راه اصولی‌تر آن است که نظام مالیاتی کشور مالیات ارزش افزوده بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز را مورد محاسبه قرار دهد وگرنه وصول مابه‌التفاوت نرخ ارز مربوط به سال‌های گذشته برای بانک‌ها معضل بزرگ و غیرقابل تصور می‌باشد.

در رابطه با ردیف بند «ل» تبصره ۲۹ یئادآور می‌گردد که جلب سرمایه‌های خارجی به میزان تعیین شده به روش بیع متقابل به سهولت میسر نیست و در گذشته چندان موفق نبوده است و بستگی به تفاهم تجاری فی مابین دارد. به هر حال اگرچه بانک مرکزی نباید تعهد بکند لکن فروشنده خارجی مواد اولیه تا زمانی که کالای خود را از ایران دریافت می‌دارد به ضمانت نامه یا تضمین دیگری نیازمند است در این صورت بانک‌ها باید نقش واسطه را ایفا نمایند.

□□□

قانون برنامه دوم (شش میلیارد و پانصد میلیون دلار) به میزان ۹۰۰ میلیون دلار برای طرح‌های منارج در جدول تعیین شده (جدول شماره ۴ لایحه بودجه) از طریق انعقاد قراردادهای تأمین مالی و میان مدت فاینانس استفاده کند.

آنچه از موارد فوق که بخش مهمی از تبصره ۲۹ لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ می‌باشد آن است که در رابطه با ردیف ۴ بند «ج» تبصره ۲۹ بانک‌ها در خصوص بدهی اشخاص بابت واردات کالاهای سرمایه‌ای تولیدی و دریافت مابه‌التفاوت دریافتی بابت اعتبارات اسنادی گشایش یافته و (استمهال) با نرخ‌های کمتر از نرخ ارز شناور (۱۳۷۶) با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهند شد و اگر بدهی اشخاص را که بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز کمتر از ۱۷۵۰ ریال به بدهی قطعی بانک‌ها منظور نمایند و بانک مرکزی بانک‌ها را مکلف به وصول نمایند نه تنها مطالبات معوق بانک‌ها افزایش می‌یابد بلکه مشکلات حقوقی ناشی از آن بانک‌ها را به درد سر خواهد انداخت زیرا مشتریان بانک‌ها اغلب ادعا خواهند نمود که کالا را فروخته‌اند به قیمت ارز کمتر یا حتی ممکن است کارخانه‌ای را فروخته باشند که خریدار آن را با قیمت ارز بیشتر خریده باشد و امروز اگر بخواهد مابه‌التفاوت ارز را پردازد باید جریمه فروشنده را بدهد که از او خبری ندارد یا اگر دارد تقبل چنین پرداختی را نخواهد نمود لذا شرکت‌دار و