

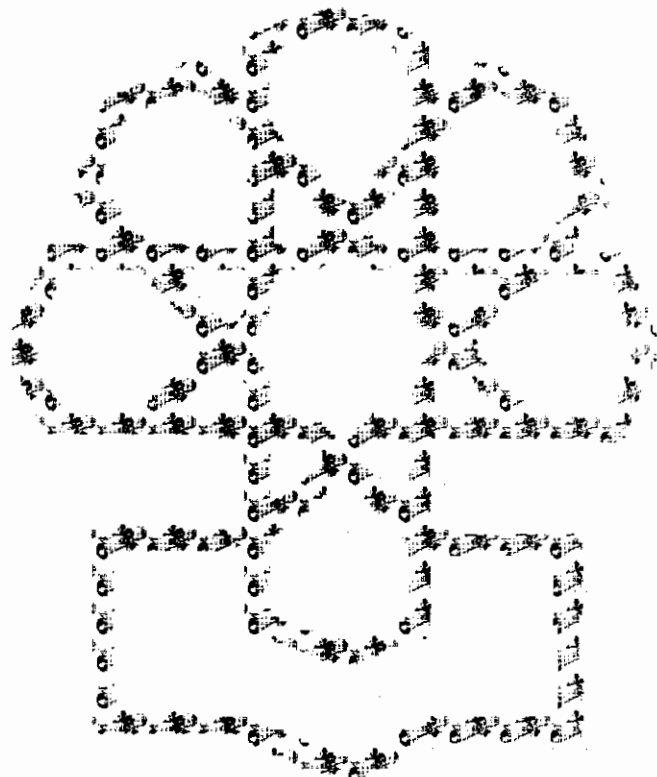


۷-۶۱-۶
K

نظام بانکی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

با تأکید بر تسهیلات تکلیفی

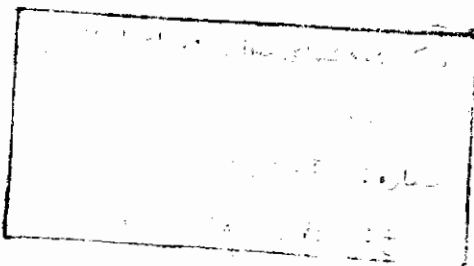
درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۴۳)



معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۷

کار: دفتر برنامه و بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۰۴



بسمه تعالی

نظام بانکی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ با تأکید بر تسهیلات تکلیفی
در باره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۴۳)

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۰۴

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۴	۱- تبصره ۲
۶	۲- تبصره ۳
۷	۳- تبصره ۴
۷	۴- تبصره ۵
۸	۵- تبصره ۸
۸	۶- تبصره ۱۲
۹	۷- تبصره ۲۹
۱۰	۸- سایر موارد
۱۱	پیشنهادات

۱- در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ سهم بودجه عمومی دولت نسبت به سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۶ که به ترتیب حدود ۴۰ درصد و ۴۳ درصد بوده است به ۳۸ درصد کاهش یافته، ولی سهم بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها افزایش یافته است.

۲- در بند ج تبصره ۲ به رعایت سیاست‌های پولی موضوع ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا اشاره شده است، در صورتی که تاکنون رعایت ماده ۱۹ مبنی بر پرداخت تسهیلات بانکی در چارچوب مصوبات برنامه‌های عمرانی به هیچ وجه میسر نشده است و همواره انحراف قابل توجهی در عملکرد بانک مرکزی از بعد میزان تسهیلات اعطایی، سهم بخش‌های اقتصادی، سهم بخش دولتی و خصوصی، حجم پول، نقدینگی، مطالبات معوق و سایر شاخص‌های اقتصادی با مصوبات مجلس شورای اسلامی مشاهده گردیده است.

۳- تکالیف سیستم بانکی در اعطای اعتبار صرفاً به تبصره ۳ خلاصه نمی‌شود و تکالیف دیگری در تبصره‌های ۲، ۴، ۵، ۸، ۱۲ و ۲۹ و نیز قسمت ششم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به عهده بانک‌ها محول شده است. عمده تکالیف مربوط به بانک‌ها عبارت است از:

- ۱-۳ پرداخت ۶۰۰۰ میلیارد ریال در قالب تبصره ۳
- ۲-۳ پرداخت تسهیلات به شرکت‌های دولتی به میزان ۲۵۳۹۹ میلیارد ریال
- ۳-۳ عدم پرداخت تسهیلات به برخی دیگر از شرکت‌های دولتی و عدم تعیین تکلیف وضعیت آنان با بانک‌ها
- ۳-۴ پرداخت وام قرض‌الحسنه از طریق وجوه اداره شده (تبصره ۴).
- ۳-۵ پرداخت تسهیلات به فرهنگیان بدون اخذ وثیقه و سپرده اولیه با پرداخت ۱۰ درصد یارانه دولت در سود و کارمزد (تبصره ۸)
- ۳-۶ پرداخت سرمایه در گردش جهت شرکت‌ها بدون تعیین سقف و بودجه موردنیاز.
- ۳-۷ احتمال عدم استقبال مردم از اوراق مشارکت و پیش فروش نوبت حج تمتع که در نهایت بار مالی آن به سیستم بانکی تحمیل خواهد شد.
- ۴- تکلیف محول شده به بانک مرکزی در بند ب تبصره ۳ مبنی بر «اعطای تسهیلات به نحوی که اهداف رشد اقتصادی و مهار تورم برنامه دوم توسعه تحقق یابد» با عنایت به روند سال‌های گذشته و عملکرد شاخص‌های مذکور امکان‌پذیر نخواهد بود.
- ۵- با عنایت به این که کلیه اعتبارات اعطایی بانک‌ها روی اشتغال اثر خواهد

گذاشت. لذا تفکیک پرداخت ۳۸ درصد از تسهیلات تبصره ۳ با اهداف اشتغال‌زایی واضح و آشکار نمی‌باشد (تبصره ۱۲)

۶- دریافت مابه‌التفاوت اعتبارات اسنادی گشایش یافته با نرخ‌های کمتر از نرخ ارز شناور و در سال‌های قبل برای واردات کالاهای سرمایه‌ای تولیدی (موضوع بند ۲ تبصره ۲۹) همچنان بانک‌ها و کارخانجات و دریافت کنندگان ارز را با مشکل مواجه نموده است و اصولی‌تر آن بود که از طریق نظام مالیاتی کشور مالیات ارزش افزوده بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز مورد محاسبه قرار می‌گرفت.

۷- در رابطه با بند (ل) تبصره ۲۹ یادآور می‌گردد که جلب سرمایه‌های خارجی به میزان تعیین شده به روش بیع متقابل به سهولت مسیر نخواهد بود و در نهایت ممکن است که منجر به استقراض از سیستم بانکی گردد.

۸- بودجه بانک‌ها در لایحه سال ۱۳۷۸ محتاج به بررسی کارشناسی دقیق و مجدد می‌باشد به طور مثال میزان سود بعضی از بانک‌ها که در سنوات گذشته بیش از ۱۷ میلیارد ریال بوده است به کمتر از یک میلیارد ریال برآورد شده است (قسمت ششم لایحه).

۹- موارد مذکور علاوه بر کسری بودجه پنهانی است که معمولاً همه ساله از سوی دولت اعمال می‌گردد.

نظام بانکی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

به موجب ماده واحده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور تسهیم بودجه از دو بخش عمده به شرح زیر انجام شده است:

میزان (میلیارد ریال)	سهم (درصد)	
۱۰۵۲۶۵	۳۸	(۱) بودجه عمومی دولت
۱۸۴۳۷۲	۶۷	(۲) بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها
۲۸۹۶۳۸	۱۰۵	جمع کل
۱۴۷۰۳	۵	کسر می‌شود: اقلامی که دوباره منظور شده‌اند
۲۷۴۹۳۵	۱۰۰	بودجه کل کشور

در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ سهم بودجه عمومی دولت نسبت به سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۶ که به ترتیب حدود ۴۰ درصد و ۴۳ درصد بوده است کاهش یافته است. لکن سهم بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها افزایش یافته است. ضمناً تبصره‌های مهم در ارتباط با سیستم بانکی کشور عبارتند از:

۱- تبصره ۲

در بند (ج) تبصره ۲ آمده است «سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطا به شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۸ باید ضمن رعایت سیاست‌های پولی موضوع ماده (۱۹) قانون عملیات بانکی بدون ربا و حداکثر تا سقف‌های پیش‌بینی شده در قسمت ششم این قانون به استثنای تسهیلات بانکی برای سرمایه در گردش شرکت‌های دولتی با رعایت مفاد بندهای (ب) و (ج) تبصره ۱۳ این قانون در چارچوب بودجه مصوب به‌طور جداگانه به تصویب هیئت وزیران برسد پرداخت تسهیلات مذکور منوط به بازپرداخت اقساط سررسید وام‌های قبلی می‌باشد».

آنچه از بند (ج) تبصره ۲ استناد می‌شود ۴ موضوع مهم است که به شرح هر یک پرداخته می‌شود:

۱-۱- رعایت سیاست‌های پولی موضوع ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا

در فصل چهارم ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا قید شده است که سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه مدت (یکساله) به پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی و تصویب هیئت دولت تعیین شده و سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی پنج‌ساله و دراز مدت در ضمن لوایح برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله و دراز مدت کشور جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

آنچه از بند (ج) تبصره ۲ در ارتباط با رعایت ماده ۱۹ استنباط می‌گردد تفاوت اساسی در عملکرد بودجه‌ها و لایحه پیشنهادی با قانون برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی می‌باشد. به‌طور مثال در قانون برنامه دوم (تبصره ۹) سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور در بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده سال ۱۳۷۳ فقط تا حدی مجاز است که تغییر در خالص بدهی آنها به سیستم بانکی تا پایان برنامه دوم حداکثر معادل ۴۳۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد. در صورتی که

بانک‌ها فقط تا پایان سال ۱۳۷۵ بیش از ۴۳۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار اعطا نموده‌اند و مانده اعتبارات بانک‌ها به‌جای آن‌که در پایان سال ۱۳۷۸ به مبلغ ۱۲۳۰۰۰ میلیارد ریال برسد در پایان خرداد سال ۱۳۷۷ به ۱۶۴۴۵۶ میلیارد ریال رسیده است و در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ نیز بانک‌ها باید علاوه بر مبلغ ۶۰۰۰ میلیارد تسهیلات تکلیفی تبصره ۳ در حدود ۲۵۳۹۹ میلیارد ریال به شرکت‌ها تسهیلات اعطا نمایند بدیهی است عدم رعایت قانون برنامه اول تبعات زیادی روی شاخص‌های ذیل به دنبال داشته است از جمله:

۱-۱-۱- نقدینگی

با توجه به این‌که اعتبارات بانک‌ها موجب افزایش حجم پول و شبه پول می‌گردد و بانک‌ها در هنگام اعطای اعتبار به ایجاد خلق پول می‌پردازند لذا عدم رعایت تکالیف انجام شده در قانون برنامه اول و دوم موجب گردیده است که حجم پول نیز در حد مصوب انجام نپذیرد و نقدینگی که می‌باید به موجب قانون برنامه دوم به‌طور متوسط حداکثر تا ۱۲/۵ درصد رشد داشته باشد در بعضی از سال‌ها تا ۳ برابر مصوب رشد داشته است. به‌طور مثال در سال ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۶ به ترتیب ۲۸/۵ درصد، ۳۷/۶ درصد و ۱۵/۲ درصد بوده است لذا مشخص می‌گردد هم در تدوین و تنظیم بودجه و هم در نظارت بانک مرکزی و اجرای مصوبات مجلس نارسایی‌های قابل توجهی مشهود بوده است.

۱-۱-۲- تورم

عدم رعایت ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا و قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی در زمینه اعطای تسهیلات و سایر عوامل موجب گردیده است که حجم پول و پایه پولی افزایش قابل توجهی داشته باشند که بالطبع این عوامل اثر قابل توجهی روی تورم داشته‌اند و طی سال‌های برنامه عمرانی دوم نیز عملکرد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی با مصوب برنامه انحراف اساسی دارد. نرخ تورم در طی سال‌های برنامه دوم می‌باید در حد ۱۲/۵ درصد باشد در حالی که در بعضی از سال‌های برنامه دوم تا بیش از سه برابر انحراف داشته است.

۱-۱-۳- سهم بخش‌های دولتی و غیردولتی از تسهیلات بانکی

طبق برنامه عمرانی دوم، (تبصره ۹) دولت مکلف بوده است سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی را در چارچوب سقف مذکور به‌نحوی تنظیم نماید که ۵۵ درصد از مبلغ مذکور در سال‌های برنامه منحصرأ به بخش خصوصی و تعاونی و ۴۵ درصد باقی مانده به دولت و دستگاه‌های وابسته به دولت پرداخت گردد. اگرچه دولت در قوانین بودجه سال ۱۳۷۷ و لایحه پیشنهادی مربوط به سال ۱۳۷۸ سهم بخش خصوصی را از میزان تعیین شده بیشتر در نظر گرفته است لکن در عمل در طول برنامه اول و دوم سهم بخش خصوصی همواره از سهم بخش دولتی کمتر بوده است.

۱-۲-۱- رعایت سقف‌های پیش‌بینی شده در قسمت ششم لایحه

۱-۲-۱- در قسمت ششم نام شرکت‌هایی که از تسهیلات بانکی می‌توانند استفاده کنند و نام شرکت‌هایی که از تسهیلات بانکی نمی‌توانند استفاده کنند درج شده است. آنچه تاکنون اتفاق افتاده است عدم رعایت میزان تسهیلات و تکالیفی می‌باشد که در این خصوص قید شده است عوامل اصلی مربوط به عدم اجرای تکالیف در قانون بودجه سال قبل و لایحه پیشنهادی را می‌توان به‌اختصار به شرح ذیل بیان داشت:

- عدم هماهنگی لازم بین دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله سازمان برنامه و بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌ها؛

- عدم اطلاع بانک‌ها از نحوه اجرای سیاست‌های متخذه؛

- عدم نظارت لازم؛

- عدم مشخص بودن میزان سرمایه در گردش مورد نیاز شرکت‌ها؛

- حجم قابل توجه میزان نقدینگی مورد نیاز شرکت‌ها از یک طرف و عدم توان مالی شرکت‌های دولتی به منظور بازپرداخت بدهی که لزوماً منجر به تمدید اعتبارات گذشته می‌گردید ضمن آن‌که شرط پرداخت تسهیلات، بازپرداخت اقساط سررسیده وام‌های قبلی می‌باشد.

۱-۲-۲- در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ تکلیف شرکت‌هایی که از تسهیلات بانکی استفاده نمی‌کنند مشخص نشده است. به‌ویژه آن‌که بعضی از این شرکت‌ها حق دریافت وام از داخل و خارج نیز ندارند، پیش فروش کالا نیز چاره‌ساز تأمین نقدینگی آنان نیست. به‌طور مثال تعدادی از شرکت‌هایی که نمی‌توانند از تسهیلات بانکی استفاده نمایند عبارتند از: شرکت سهامی زامیاد، صنایع آذراب، شرکت‌های وابسته به جهاد سازندگی، بازرگانی شیلات، صید صنعتی، کینکا خدمات مهندسی جهاد، توسعه ماشین‌های کشاورزی، آب منطقه‌ای در استان‌های مختلف، لوله‌سازی اهواز، حمل و نقل ترخیص کالا، شرکت‌های گاز (پرسی‌گاز، ایران‌گاز، ملی‌گاز...) پتروشیمی‌ها (شیراز، اصفهان...)، ایران خودرو، شرکت سهامی کمباین‌سازی، ماشین‌سازی‌ها (ازاک، پارس، لرستان و...)، نکا چوب، بعضی از شهرک‌های صنعتی، شرکت سهامی دارویی کشور، طریق‌القدس، خیبر، بازرگانی دولتی، چاپخانه دولتی و...

۲- تبصره ۳

بودجه سال ۱۳۷۸ همانند سال قبل تا حدودی به سوی اصلاح نظام مالی و ساختار بهینه پولی جهت‌دار شده است. از سال ۱۳۷۷ تبصره‌های تکلیفی به یک تبصره (تبصره ۳) کاهش یافته است و جوهر مشترک و افتراق در تبصره ۳ سال جاری با سال گذشته عبارت است از:

۱-۲-۱- وجوه مشترک و افتراق

۱-۲-۱- بند (الف) تبصره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ عیناً منطبق با بند (الف) تبصره ۳ در سال ۱۳۷۷ می‌باشد. در این بند قید شده است «به دولت اجازه داده می‌شود بازپرداخت تمام یا قسمتی از تسهیلات بانکی موضوع این تبصره را تضمین و تعهد نماید و اعتبارات لازم جهت پرداخت مانده مطالبات معوق لاوصول را در لایحه بودجه سنوات آتی پیش‌بینی و منظور دارد اما در این تبصره نیز اشاره ننموده است که چه بخشی از تسهیلات تضمین و تعهد خواهد شد.

۱-۲-۲- در بند (ب) تبصره ۳ لایحه سال ۱۳۷۸ قید شده است که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است در سال ۱۳۷۸ برنامه‌های اعتباری و تسهیلات نظام بانکی کشور را براساس میزان سپرده‌های جاری و سرمایه‌گذاری پس از کسر تعهدات و سپرده‌های قانونی به نحوی تنظیم و اجرا نماید که اهداف رشد اقتصادی و مهار تورم برنامه دوم توسعه تحقق یابد. نحوه توزیع اعتبارات و تسهیلات بین بخش‌های مختلف براساس پیشنهاد شورای پول و اعتبار تا پایان فروردین ۱۳۷۸ به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

این بند (ب) تبصره ۳ از لحاظ محتوی و شکل با بند (ب) تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ یکسان است آنچه تفاوت دارد عبارت است از:

الف- عبارت «هر یک از بانک‌ها مجازند» به «بانک مرکزی موظف است» تغییر کرده است.

ب- بند (ب) در تبصره ۳ در سال ۱۳۷۷ اشاره به تحقق اهداف رشد اقتصادی و مهار تورم نشده است در صورتی که در لایحه سال ۱۳۷۸ به صراحت به اهداف رشد اقتصادی و مهار تورم از بعد اعطای تسهیلات توجه شده است اگرچه از لحاظ کاربردی و عملی تکلیف محول شده به بانک مرکزی با عنایت به سوابق امر قابلیت دسترسی نخواهد داشت.

ج- اگرچه نحوه توزیع اعتبارات و تسهیلات بین بخش‌های مختلف در بند (ب) تبصره ۳ مربوط به سال ۱۳۷۸ با سال ۱۳۷۷ تغییر نکرده است لکن در لایحه سال ۱۳۷۸ مهلت و زمانی مقرر شده است که طی آن مدت یعنی پایان فروردین سال ۱۳۷۸ شورای پول و اعتبار و هیئت وزیران باید چگونگی سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی را از لحاظ نحوه توزیع اعتبارات و تسهیلات مشخص فرمایند.

۲-۱-۳- در بند (ج) تبصره ۳ افزایش سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در سال ۱۳۷۸ با رعایت سایر تکالیف مطرح در برنامه‌های توسعه تا سقف ۶ هزار میلیارد ریال مجاز دانسته شده است که از لحاظ مانده با همین تبصره در سال ۱۳۷۷ یکسان می‌باشد آنچه تغییر نموده است نحوه گروه‌بندی و سهم بخش‌های دولتی و خصوصی می‌باشد.

۲-۱-۴- بند (ه) تبصره ۳ آمده است که شرکت‌های دولتی تحت هیچ عنوان مجاز نیستند به جز سهم مذکور در این تبصره از نظام بانکی کشور مبادرت به دریافت تسهیلات تکلیفی دیگری بنمایند و پرداخت تسهیلات مصوب سال ۱۳۷۸ هم منوط به بازپرداخت اقساط تسهیلات قبلی سررسید شده آنها می‌باشد.

۲-۱-۵- در بند (ط) تبصره ۳ آمده است نظام بانکی کشور مکلف است در سال ۱۳۷۸ به تعداد ۵ هزار نفر از آزادگان وام مسکن اعطا نمایند، در این تبصره میزان هر وام و شرایط آن مشخص نشده است.

۳- تبصره ۴

در بند (ب) تبصره ۴ آمده است که دولت می‌تواند اعتبار مذکور در ردیف ۲ بند (الف) تبصره ۴ که حاکی از هزینه نمودن مبلغ ۵۰ میلیارد ریال برای فعالیت فرهنگی- اجتماعی دانشجویان و توسعه مشارکت اجتماعی جوانان است از طریق پرداخت وام قرض الحسنه که به صورت وجوه اداره شده در اختیار بانک‌ها قرار می‌گیرد انجام دهد. آیین‌نامه اجرایی این تبصره به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

قاعدتاً در تدوین آیین‌نامه اجرایی مربوط به این تبصره می‌باید بانک مرکزی یا بانک عامل حضور داشته باشد ولی نامی از سیستم بانکی آورده نشده است.

۴- تبصره ۵

در بند (ک) این تبصره درج شده است که به منظور صرفه‌جویی در خریدهای اساسی، سازمان گسترش خدمات بازرگانی موظف است نسبت به برنامه‌ریزی واردات تدریجی برونج و شکر به صورت فله و نگهداری و بسته‌بندی آن در داخل به شرح زیر اقدام نماید:

۱- ارز حاصل از صرفه‌جویی موضوع این بند براساس اعلام شورای خریدهای اساسی، توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نرخ واریزنامه‌ای به فروش رسیده و مابه‌التفاوت نرخ مزبور و نرخ شناور

به حساب درآمد عمومی واریز گردد.

۵- تبصره ۸

در بند (ط) تبصره ۸ آمده است که دولت مکلف است ۱۰ درصد سود و کارمزد تسهیلات بانکی حاصل از اجرای قانون تأمین مسکن فرهنگیان در مورد کلیه تسهیلاتی که از تاریخ تصویب این قانون پرداخت خواهد شد یا در سال ۱۳۷۸ پرداخت می‌شود را پرداخت نماید. بانک‌های عامل موظفند بدون اخذ وثیقه و سپرده اولیه و صرفاً براساس تأیید و معرفی آموزش و پرورش منطقه، وام مسکن مورد نیاز معلمان مقیم روستا و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر را پرداخت نمایند. سقف وام احداث یا خرید مسکن معلمان موضوع تبصره ۱ ماده واحده قانون تأمین مسکن فرهنگیان و کارکنان آموزش و پرورش در سال ۱۳۷۸ مبلغ ۳۰ میلیون ریال تعیین می‌شود.

آنچه از این تبصره استنباط می‌شود این است که در قانون عملیات بدون ربا به صراحت تأکید شده است که بانک‌ها باید تضمین کافی و وثیقه لازم اخذ نمایند و اخذ سپرده اولیه نیز بستگی به نوع عقد، ضرورت خواهد داشت ضمن آن که نحوه پرداخت ۱۰ درصد سود مربوط به یارانه پرداختی به بانک‌ها مشخص نشده است.

۶- تبصره ۱۲

در تبصره ۱۲ به طرح‌های خود اشتغالی اشاره شده است و اشاره دارد به چگونگی تخصیص اعتبار بخشی از تبصره ۳ به منظور طرح‌های اشتغال‌زایی که در بند (الف) تبصره ۱۲ آمده است:

بند الف - حداقل معادل ۳۸ درصد از تسهیلات تبصره ۳ این قانون جهت اعطای تسهیلات با اهداف اشتغال‌زایی بخش خصوصی و تعاونی اختصاص یابد.

با عنایت به این تبصره از ۶ هزار میلیارد ریال ۳۸ درصد آن که ۲۲۸۰ میلیارد ریال می‌شود باید به بخش خصوصی و تعاونی با اهداف اشتغال‌زایی اختصاص یابد ضمن آن که در تبصره ۳ قید شده است که از ۶۰۰۰ میلیارد ریال ۶۵ درصد سهم بخش خصوصی و تعاونی‌های غیردولتی و عمومی می‌باشد که با این تبصره ۳۸ درصد آن فقط باید با اهداف اشتغال‌زایی پرداخت شود.

در همان بند (الف) تبصره ۱۲ آمده است که ۳۵ درصد از ۲۲۸۰ میلیارد ریال (۳۸ درصد تبصره ۳) تسهیلات مذکور بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب شورای عالی اشتغال به دستگاه‌های ملی اختصاص داده شود تا براساس معرفی دستگاه‌های ذی‌ربط به عنوان تسهیلات به متقاضیان پرداخت گردد. ۶۵ درصد بقیه ۲۲۸۰ میلیارد ریال براساس شاخص‌های جمعیت، بیکاری، استعدادها و ظرفیت‌های هر استان با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و با تصویب شورای عالی اشتغال بین استان‌های کشور توزیع می‌گردد تا از طریق بانک‌های عامل به صورت تسهیلات در اختیار متقاضیان قرار گیرد.

آنچه از این تبصره استنباط می‌گردد این است که اولاً، تبصره ۱۲ مکمل تبصره ۳ است. ثانیاً، اگرچه در تبصره ۳ همانند لایحه سال ۱۳۷۷ جدولی مبنی بر تخصیص تسهیلات تبصره ۳ با اهداف اجتماعی، اشتغال‌زایی و... درج نشده است لکن با عنایت به تبصره ۱۲ بدون جدول گروه‌بندی میزان تسهیلات تبصره ۳ با اهداف اشتغال‌زایی آن هم فقط در بخش خصوصی و تعاونی درج شده است که کماکان تصویر مشخص

و شفافی نشان نمی‌دهد چون هر تسهیلات اعتباری می‌تواند روی اشتغال اثر بگذارد و گروه‌بندی انجام شده در این تبصره، موضوعات مورد نظر را به روشنی معین نمی‌نماید.

۷- تبصره ۲۹

در بند (ب) تبصره ۲۹ به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود تا از محل درآمدهای ارزی سال ۱۳۷۸ تا معادل ۱۰ میلیارد و ۹۴۲ میلیون و ۴۴۸ هزار (۱۰,۹۴۲,۴۴۸,۰۰۰) دلار با رعایت مفاد این تبصره و صرفاً به میزان درآمدهای حاصله تعهد یا پرداخت نماید. در ضمن در ردیف ۳ بند (ب) مقرر شده است مجموعه سیاست‌های بازرگانی و ارزی کشور در سال ۱۳۷۸ به گونه‌ای باشد که سرجمع تعهدات ارزی کشور با رعایت بند (ج) تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم توسعه حداقل یک میلیارد و یکصد و چهل و دو میلیون دلار کمتر از ابتدای سال ۱۳۷۸ باشد. در این تبصره نیز آمده است (بند ج) در سال ۱۳۷۸ جریان ریالی بازپرداخت تعهدات خارجی باید از طریق زیر انجام گیرد:

- ۱- اعتبارات منظور در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور.
- ۲- مابه‌التفاوت دریافتی بابت اعتبارات اسنادی گشایش یافته با نرخ‌های کمتر از نرخ ارز شناور و در سال‌های قبل برای واردات کالاهای سرمایه‌ای تولیدی.
- ۳- معادل وجوه دریافتی بابت پیش دریافت اعتبارات اسنادی سال ۱۳۷۸.

۴- کسری معادل ریالی پرداخت‌های تعهدات خارجی در صورت عدم تکافوی اجزای ۲، ۱ و ۳ فوق از طریق حساب واسطه ریالی ذخیره تعهدات ارزی.

۵- شبکه بانکی کشور موظف است بدهی اشخاص بابت واردات کالای سرمایه‌ای تولیدی موضوع جزء ۲ این بند را از تاریخ شروع بهره‌برداری تأسیسات ایجاد شده، ظرف مدت ۵ سال وصول نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند پس از تأیید شورای اقتصاد به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

آنچه از مفاد تبصره ۲۹ در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ استنباط می‌شود این است که اولاً، در رابطه با مقایسه بودجه سال ۱۳۷۷ به جز تغییر در بعضی اقلام تفاوت خاصی نداشته و کماکان مشکلات گذشته باقی است. ثانیاً، در خصوص بدهی اشخاص بابت واردات کالاهای سرمایه‌ای تولیدی و دریافت مابه‌التفاوت ارز دریافتی بابت اعتبارات اسنادی گشایش یافته (استهمال) با نرخ‌های کمتر از نرخ ارز شناور همچنان بانک‌ها و مشتریان مذکور با مشکلات عدیده‌ای مواجه هستند. اگر بدهی اشخاص را که بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز کمتر از ۱۷۵۰ ریال است به بدهی قطعی بانک‌ها منظور گردد مطالبات معوق بانک‌ها افزایش و مشکلات حقوقی ناشی از این تبصره بانک‌ها را به در دسر خواهد انداخت. ضمن آن که مشتریان بانک‌ها اغلب مدعی هستند کالا را به قیمت ارز کمتر فروخته‌اند یا حتی ممکن است سهام شرکت یا کارخانه دریافت کننده ارز نیز دست به دست گشته باشد و خریدار جدید آن را با قیمت ارز بیشتر خریده باشد و اگر بخواهد مابه‌التفاوت ارز را بپردازد باید جریمه فروشنده را بدهد چون قبل از معامله از جریان جریمه با خبر نبوده است. لذا شرکت‌دار و کارخانه‌دار جدید مسلماً با کمبود نقدینگی و مشکلات متعددی مواجه می‌شود که قادر به حل آن نخواهد بود. به ویژه آن که امنیت سرمایه‌گذاری در آینده را نیز به خطر می‌اندازد. بانک‌ها نیز قادر به ایفای نقش مأمور اجرا و وصول مطالبات مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز سال‌های گذشته نخواهند بود و اهرم‌های فشار و استفاده از وثایق برخی از مشتریان که هنوز با بانک کار می‌کنند نیز چیزی جز مطالبات

معوق بیشتر برای بانک‌ها عایدی نخواهد داشت. از طرفی تعاریف در رابطه با کالاهای سرمایه‌ای و تولیدی شفاف نیست. راه اصولی‌تر آن بود که نظام مالیاتی کشور مالیات ارزش افزوده بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز را مورد محاسبه قرار دهد.

در رابطه با ردیف بند (ل) تبصره ۲۹ یادآور می‌گردد که جلب سرمایه‌های خارجی به میزان تعیین شده به روش بیع متقابل به سهولت میسر نیست همان‌طور که در سال گذشته توفیق چندانی نداشته است البته تحقق آن بستگی به تفاهم تجاری فی‌مابین دارد.

۸- سایر موارد

بودجه بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به شرح جدول ذیل پیش‌بینی شده است:

بودجه بانک‌ها در سال ۱۳۷۸ - حساب‌های جاری عملیات جاری (ارقام به هزارریال)

ردیف دستگاه	عنوان دستگاه	درآمد	هزینه	سود/ زیان
۲۰۰۵۰۰	بانک کشاورزی ایران	۱,۰۲۴,۰۰۰,۰۰۰	۱,۱۶۳,۰۰۰,۰۰۰	-۱۳۹,۰۰۰,۰۰۰
۲۷۶۰۰۰	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۱,۰۸۲,۲۰۰,۰۰۰	۹۶۴,۰۳۶,۰۰۰	۱۱۸,۱۶۴,۰۰۰
۲۷۶۵۰۰	بانک مسکن	۸۸۷,۹۷۷,۰۰۰	۸۱۹,۸۰۵,۰۰۰	۶۸,۱۷۲,۰۰۰
۲۷۷۰۰۰	بانک ملی ایران	۴,۳۲۷,۳۳۳,۰۰۰	۴,۲۴۳,۰۱۳,۰۰۰	۸۴,۳۲۰,۰۰۰
۲۷۷۵۰۰	بانک رفاه کارگران	۲۸۳,۶۵۰,۰۰۰	۲۷۸,۲۵۰,۰۰۰	۵,۴۰۰,۰۰۰
۲۷۸۰۰۰	بانک صنعت و معدن	۱۸۶,۴۰۳,۰۰۰	۲۹۷,۶۲۷,۰۰۰	-۱۱۱,۲۲۴,۰۰۰
۲۷۸۵۰۰	بانک سپه	۱,۲۶۵,۰۳۷,۰۰۰	۱,۲۶۴,۶۰۵,۰۰۰	۴۳۲,۰۰۰
۲۷۹۰۰۰	بانک تجارت	۱,۵۰۳,۴۲۵,۰۰۰	۱,۵۰۱,۳۹۸,۰۰۰	۲,۰۲۷,۰۰۰
۲۷۹۵۰۰	بانک صادرات ایران	۲,۸۸۶,۴۲۲,۰۰۰	۲,۸۷۶,۲۴۳,۰۰۰	۱۰,۱۷۹,۰۰۰
۲۸۰۰۰۰	بانک ملت	۱,۷۲۲,۵۱۱,۰۰۰	۱,۷۲۱,۹۳۹,۰۰۰	۵۷۲,۰۰۰
۲۸۰۱۰۰	بانک توسعه صادرات	۷۷,۴۹۲,۰۰۰	۵۲,۳۶۷,۰۰۰	۲۵,۱۲۵,۰۰۰
۲۸۳۹۰۰	شرکت دولتی پست بانک	۵۸,۵۰۰,۰۰۰	۵۱,۷۴۶,۰۷۹	۶,۷۵۳,۹۲۱
	جمع	۱۵,۳۰۴,۹۵۰,۰۰۰	۱۵,۲۳۴,۰۲۹,۰۷۹	۷۰,۹۲۰,۹۲۱

آنچه در تنظیم بودجه بانک‌ها قابل‌ایهام و ابهام می‌باشد عبارت است از:

۸-۱- در حالی که سود قابل توجهی برای بعضی از بانک‌های کوچک مانند توسعه صادرات و مسکن در نظر گرفته شده است برای بانک‌های تجاری سهم سود ناچیزی منظور شده است. به طور مثال برای بانک سپه فقط ۴۳ میلیون تومان و بانک ملت ۵۷ میلیون تومان پیش‌بینی شده است.

۸-۲- سود تعیین شده برای بعضی از بانک‌های تجاری با عملکرد این بانک‌ها در سال‌های قبل به هیچ عنوان قابل‌قیاس نیست به طور مثال سود بانک ملت در سال ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ حدود ۱۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ بیش از ۱۸ میلیارد ریال می‌باشد در صورتی که برای سال ۱۳۷۸ فقط ۵۷۲ میلیون ریال مدنظر قرار گرفته است.

۸-۳- طبق اطلاع میزان سود و زیان مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ عیناً منطبق با میزانی است که خود بانک‌ها اعلام داشته‌اند و مراحل تهیه و تنظیم بودجه مبنی بر بررسی مجدد چندان مورد عنایت قرار نگرفته است.

- ۱- لازم است که آزادسازی نظام بانکی کشور در اعطای تسهیلات به بخش خصوصی و دولتی و تفکیک و شفافیت سیاست‌های پولی و مالی در چارچوب سیاست‌های مندرج در برنامه دوم توسعه مورد توجه باشد. در این رابطه چنانچه ماده ۴۴ قانون اساسی در زمینه مالکیت دولت بر بانک‌ها قابل تغییر نباشد می‌توان بانک‌ها را مانند شرکت‌های بیمه اداره نمود در این صورت شعب بانک‌ها را به عنوان نماینده بانک‌ها تلقی و با این پیشنهاد که طرح آن نیز آماده است مبالغ قابل توجهی به درآمد دولت اضافه و از هزینه‌های دولت در سال‌های آتی کسر می‌گردد. کلیات طرح پیشنهادی تحت عنوان «اصلاح ساختار نظام بانکی» تهیه و تدوین شده است.
- ۲- لازم است بودجه بانک‌ها از لحاظ درآمد و هزینه و سود یا زیان مورد بررسی مجدد قرار گیرد.
- ۳- تسهیلات تکلیفی کاهش یافته و یارانه مربوط به سود و کارمزد و تعهد و تضمین دولت حذف گردد.
- ۴- شرکت‌های دولتی مجاز به استفاده از اعتبارات سیستم بانکی به جز در بخش تولید و صادرات نباشند و از خرید ساختمان برای دفتر و سایر هزینه‌های غیر ضروری پرهیز نمایند.
- ۵- شرکت‌های دولتی مجاز به تأسیس شرکت یا مشارکت نباشند و لیست شرکت‌هایی که در آنان سهامدار هستند و برنامه فروش سهام خود را ارائه نمایند و نظارت بر امر شرکت‌ها از بعد رعایت قوانین سازماندهی گردد.
- ۶- حتی الامکان بخشی از سهام بانک‌ها (تا جایی که بانک‌ها دولتی باقی بمانند) به مردم که صاحبان اصلی بانک‌ها هستند واگذار و اجازه داده شود مؤسسات اعتباری یا مشارکت بانک‌های خارجی نیز تأسیس گردند.
- ۷- تخصصی و رقابتی کردن خدمات بانکی، افزایش سودآوری بانک‌ها، کاهش زمان توقف مشتریان در شعب بانک‌ها باید مورد نظر قرار گرفته و لازم است بانک‌ها در اصلاح روش‌های کار و خدمات جدید بانکی تسریع نمایند.