

✱



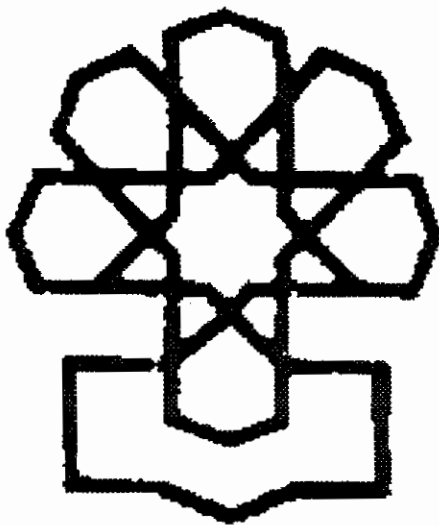
←

۵۷۸۸

✱

# بررسی عملکرد نظام بانکی در اجرای بند «ج» تبصره ۳ قانون بودجه ۱۳۷۸ (ویرایش دوم)

معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی  
تاریخ ویرایش: ۱۳۷۹/۴/۲۹  
تاریخ: ۱۳۷۹/۴/۲۹



کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۷۸۸

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

معاونت پژوهشی  
آبان ۱۳۷۹

مقدمه

بودجه سال ۱۳۷۸ تا حدودی به سوی اصلاح نظام مالی و ساختار بهینه پولی جهت داده شده است. از سال ۱۳۷۷ تبصره‌های تکلیفی به یک تبصره (تبصره ۳) کاهش یافته است. اگرچه تکالیف سیستم بانکی در اعطای تسهیلات و اعتبار در بودجه سال ۱۳۷۸ صرفاً به تبصره ۳ خلاصه نمی‌شود و تکالیف دیگری نیز در تبصره‌های ۲، ۴، ۵، ۸، ۱۲ و ۲۹ به عهده بانک‌ها محول شده، لکن تبصره ۳ مهم‌ترین تبصره مرتبط با تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ می‌باشد. این تبصره دارای ۱۲ بند مهم است و از جمله در بند «ح» بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف گردیده که هر سه ماه یک بار گزارش عملکرد این تبصره را به تفکیک بانک‌های عامل به کمیسیون‌های برنامه و بودجه، امور اقتصادی و دارایی و تعاون، دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس و اصل ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. در این گزارش صرفاً بند «ج» این تبصره مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در این بند، میزان افزایش مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها مشخص شده که از لحاظ مانده با سال قبل یکسان بوده است. چیزی که در بند «ج» تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ در مقایسه با سال قبل تغییر نموده نحوه گروه بندی و سهم بخش‌های دولتی و خصوصی و تعاونی می‌باشد.

این گزارش با توجه به محدودیت‌های مربوط به عدم ارائه آمار و ارقام مرتبط با تعهدات سال ۱۳۷۸ بانک‌ها که در سال ۱۳۷۹ تحقق یافته و نیز عدم ارائه آمار رسمی عملکرد بانک‌ها در خصوص نحوه طبقه‌بندی تسهیلات مندرج در جدول شماره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ تهیه شده است و چنانچه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی گزارش جداگانه‌ای عملکرد بانک‌ها را به تفکیک بخش‌های دولتی، غیردولتی و تعاونی و نیز براساس اهداف مندرج در جدول شماره ۲ قانون ارائه نماید، مقایسه تطبیق عملکرد بانک‌ها با مصوبات

مجلس به سهولت انجام‌پذیر خواهد بود.

در این گزارش، نخست به مصوبات قانونی اشاره گردیده (ردیف الف) سپس به تحلیل عملکرد پرداخته شده و آنگاه با توجه به گزارش بانک مرکزی، مقایسه‌ای بین عملکرد بانک‌های تجاری و تخصصی در مورد سهم تسهیلات تکلیفی تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ صورت گرفته است.

### مصوبات

۱- براساس بند «ج» تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸:

«افزایش سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در سال ۱۳۷۸ با رعایت سایر تکالیف مطرح در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تا سقف شش هزار میلیارد ریال مجاز است. از این افزایش مانده تسهیلات، سهم بخش دولتی سی و پنج درصد (۳۵٪) و سهم بخش خصوصی و تعاونی‌های غیر دولتی و عمومی شصت و پنج درصد (۶۵٪) مطابق جدول شماره ۲ این قانون می‌باشد.»

۲- در جدول شماره ۲ در مورد تغییر مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی - موضوع تبصره ۳- نحوه اعطای تسهیلات تکلیفی براساس اهداف اجتماعی و فرهنگی، اشتغال‌زایی، خدمات و تنظیم بازار و نیز اهداف تولیدی و زیربنایی به شرح زیر مشخص شده است.

جدول ۲- تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال

۱۳۷۸ موضوع تبصره ۳ (مبالغ به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	تغییر در مانده تسهیلات		
		دولتی	غیر دولتی	جمع
الف	تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی	۲۸۰	۹۴	۳۷۴
ب	تسهیلات با اهداف اشتغال زایی	۶۰	۲۹۴۰	۳۰۰۰
ج	تسهیلات با اهداف ارائه خدمات و تنظیم بازار	۱۵	۱۲۶	۱۴۱
د	تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی	۱۳۸۵	۱۱۰۰	۲۴۸۵
جمع		۱۷۴۰	۴۲۶۰	۶۰۰۰
		۶۰۰۰		

بررسی و تحلیل عملکرد

۱- سهم بخش دولتی و خصوصی که در بند «ج» بر اساس ۳۵ درصد و ۶۵ درصد تصویب شده است با سهم مندرج در جدول شماره ۲ همان قانون که ۲۹ درصد (۱۷۴۰) و ۷۱ درصد (۴۲۶۰) می باشد مغایرت دارد (جدول ۲).

۲- با مقایسه عملکرد پرداختی نظام بانکی با جدول شماره ۲، در خصوص اهداف تعیین شده، بیشترین انحراف (۴۹۰۷ درصد) مربوط به تسهیلات با اهداف «اشتغال زایی» و کمترین انحراف (۲۲/۲ درصد) مربوط به تسهیلات با اهداف «اجتماعی و فرهنگی» می باشد (جدول ۲).

۳- با مقایسه عملکرد بانکها با مصوب مربوط به جدول شماره ۱ تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ مشخص گردید که بانکها ۷۶/۲۵ درصد از مبلغ شش هزار میلیارد ریال مصوب مجلس را تصویب و ۵۸/۹۵ درصد مصوب قانونی را پرداخت نموده اند (جدول شماره ۲-۳).

جدول ۱-۲ مقایسه عملکرد بانک‌ها با بودجه مصوب در رابطه با اهداف تعیین شده

(مبالغ به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	تغییر در مانده تسهیلات (مصوب)			عملکرد		انحراف (درصد)
		دولتی	غیر دولتی	جمع	تصویبی پرداختی	مصوب پرداختی	
الف	تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی	۲۸۰	۹۴	۳۷۴	۳۹۶/۴۵	۲۹۱	+۶
ب	تسهیلات با اهداف اشتغال زایی	۶۰	۲۹۴۰	۳۰۰۰	۲۰۹۰/۷	۱۵۱۰/۲	-۳۰/۳
ج	تسهیلات با ارائه خدمات و تنظیم بازار	۱۵	۱۲۶	۱۴۱	۹۴	۷۴/۲	-۳۳/۳
د	تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی	۱۳۸۵	۱۱۰۰	۲۴۸۵	۱۹۹۸/۱	۱۶۶۲/۰۵	-۱۹/۶
جمع		۱۷۴۰	۴۲۶۰	۶۰۰۰	۲۵۷۵/۲۵	۳۵۳۷/۴۵	-۲۳/۷
سهم از کل (درصد)		۲۹	۷۱	۱۰۰	۷۶/۲۵	۵۸/۹۵	-۲۳/۷۵

منظور از تغییر در مانده تسهیلات این است که با مانده تسهیلات بانک‌ها در سال قبل باید تسهیلات پرداختی در سال ۱۳۷۸ جمع و تسهیلات واریز شده یا اقساط وصول شده در سال ۱۳۷۸ کسر گردد و تغییر در مانده تسهیلات در پایان سال ۱۳۷۸ باید با میزان سقف مصوب و تعیین شده مطابقت داشته باشد.

۴- عملکرد نظام بانکی در سال ۱۳۷۸ چه از لحاظ میزان تصویبی و چه به سبب میزان پرداختی با بودجه مصوب مغایرت و انحراف دارد. در جدول شماره ۲-۲ میزان انحراف بر اساس موضوع فعالیت مشخص شده است.

جدول ۲-۲- سهم تسهیلات تکلیفی بانک هادر قالب بند «ج» تبصره ۳ براساس موضوع فعالیت (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	تغییر در مانده اعتبارات	عملکرد بانکها		انحراف (درصد)	
		تصویبی بانکها	پرداختی بانکها	تصویبی	پرداختی
۱	طرح های زیربنایی دولتی	۱۶۹۴	۱۴۵۷	۱۳۱۱/۱	-۱۴
۲	طرح های بخش کشاورزی	۱۲۴۶	۱۰۲۷/۵	۹۴۸/۱	-۱۷/۵
۳	طرح های بخش صنعت و معدن	۷۲۰	۵۲۵/۷	۳۰۱/۵	-۲۷
۴	طرح های خدمات	۴۰۰	۲۳۴/۶	۱۲۷	-۴۱/۴
۵	اعتبار متمرکز	۶۰۰	۲۳۲/۹	۱۱۶/۶	-۶۱/۲
۶	طرح های تولیدی حائز اولویت و ارتقای کیفیت	۳۰۶	۲۴۹	۱۵۱/۳۵	-۱۸/۶
۷	حوادث غیر مترقبه	۳۰۰	۲۳۴/۵	۱۶۶/۸	-۲۱/۸
۸	سایر*	۷۳۴	۶۱۸/۰۵	۴۱۵	-۱۵/۸
	<b>جمع</b>	<b>۶۰۰۰</b>	<b>۴۵۷۹/۲۵</b>	<b>۴۱۱۹/۲۵</b>	<b>-۲۳/۷</b>

\* بخش سایر شامل: قرض الحسنه ازدواج، صندوق رفاه دانشجویی، واگذاری سهام به ایتارگران، اتحادیه مصرف کارکنان آموزش و پرورش، توسعه فضاهای آموزشی، فرهنگی و سیاسی.

همان گونه که در جدول فوق ملاحظه می شود بیش ترین انحراف از لحاظ میزان تصویبی و پرداختی بانک هامربوط به سر فصل «اعتبار متمرکز» است که از ۶۰۰ میلیارد سقف تعیین شده ۲۳۲/۹ میلیارد ریال به تصویب بانکها رسیده، ولی ۱۱۶ میلیارد ریال پرداخت شده و ۳۰۰ میلیارد ریال سهمیه استانها پرداخت نشده است. کمترین انحراف از لحاظ میزان تصویبی و پرداختی مربوط به طرح های زیربنایی دولتی می باشد. طبق بررسی جدول ارسالی از بانک مرکزی هیچ گونه انحرافی در زمینه تسهیلات تکلیفی تصویبی بانکها با سقف تعیین شده در رابطه با فعالیت های مربوط به قرض الحسنه ازدواج، صندوق رفاه دانشجویی، مسکن اجتماعی، کالارسانی به نیروهای مسلح و رفع حوائج بازنشستگان مشاهده نمی شود؛ لکن سهام ایتارگران، توسعه فضاهای آموزشی، فرهنگی و سیاحتی، اجرای بند «ه» تبصره ۲۸ و سرمایه در گردش واحدهای صنعتی انحراف قابل توجهی در مقایسه عملکرد با مصوب

مشاهده می گردد. جزئیات مربوط در جدول شماره ۳-۲ مشخص شده است.

جدول ۳-۲- خلاصه تغییر درمانده تسهیلات تبصره ۳ سال ۱۳۷۸ عملکرد

پرداختی	تصویبی	جمع مصوب طبق نامه بانک مرکزی	جمع مصوب طبق جدول ۲ قانون بودجه	
۲۹۱	۳۹۶/۴۵	۴۰۷	۳۷۴	الف - تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی
۵۸	۵۸	۵۸		۱- قرض الحسنه ازدواج
۴۰	۴۰	۴۰		۲- صندوق رفاه دانشجویی
		-		۳- تأمین کالاهای اساسی
		۶		۴- واگذاری سهام به ایتازگران
		۰		۵- الگوی مصرف مسکن
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰		۶- رفع طرح بازنشستگی
-	۱۰۰	۱۰۰		۷- مسکن اجتماعی
				۸- چاپ کتب درسی
۹۳	۹۸/۴۵	۱۰۳		۹- تکمیل خوابگاههای دانشجویی
۱۵۱۰/۲	۲۰۹۰/۷	۳۰۴۶	۳۰۰۰	ب- تسهیلات با اهداف اشتغالزایی
۹۴۸/۱	۱۰۲۷/۵	۱۲۴۶		۱- طرحهای بخش کشاورزی
۳۷۸/۲	۴۷۴	۶۴۰		۲- طرحهای بخش صنعت
۲۳/۳	۵۱/۷	۸۰		۳- طرحهای بخش معدن
۱۲۷	۲۳۴/۶	۴۰۰		۴- طرحهای بخش خدمات
۱۱۶/۶	۲۳۲/۹	۶۰۰		۵- اعتبار متمرکز
۱۷	۷۰	۸۰		۶- سرمایه در گردش واحدهای صنعتی
۷۴/۲	۹۴	۱۴۷	۱۴۱	ج- تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار
	۳۰۳۰	۳۰		۱- اتحادیه و شرکتهای تعاونی و مصرف و مسکن آموزش و پرورش
۱۷	۱۷	۱۷		۲- کالارسانی به مردم ونیروهای مسلح
		-		۳- اتحادیه مصرف کارکنان دولت و کارگران
		-		۴- تعاونیهای مصرف و مسکن کارکنان هیأت های علمی
۲۷/۲	۴۷	۱۰۰		۵- اجرای مفاد بند «ج» و «تبصره ۲۸»
۱۶۶۲/۰۵	۱۹۹۸/۱	۲۴۰۰	۲۴۸۵	د- تسهیلات با اهداف تولیدی وزیربنايي
۱۳۱۱/۱	۱۴۵۷	۱۶۹۳		۱- طرحهای زیربنایی دولتی
۱۶۶/۸	۲۳۴/۵	۳۰۰		۲- حوادث غیرمترقبه
۳۲/۸	۵۷/۶	۱۰۰		۳- توسعه فضاهای آموزشی و فرهنگی
۱۵۱/۳۵	۲۲۹	۳۰۶		۴- طرحهای تولیدی و خدماتی حائز اولویت و ارتقای کیفیت

۴- در بررسی عملکرد هر بانک با عنایت به آمار و ارقام مندرج در نامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه عملکرد هر یک با سقف تعیین شده توسط بانک مرکزی، انحرافات به شرح جدول شماره ۴-۲ ملاحظه گردید که میزان انحراف و علل آن نیز در این گزارش تحلیل شده است.

جدول ۴-۲- مقایسه عملکرد بانک‌های تجاری و تخصصی در رابطه با سهم تسهیلات تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ با بودجه مصوب و آیین نامه‌های مربوط

(ارقام به میلیارد ریال)

انحراف (درصد)		تغییر در مانده نسبت به سال ۱۳۷۷				سقف	
پرداختی	تصویبی	پرداختی	تصویبی	سهم (درصد)			
۴۸/۲	۳۱	۷۴۲	۹۸۶/۴۵	۲۳/۹	۱۴۳۲	بانک ملی ایران	
۳۴/۵	۳۳/۶	۷۳۱	۷۴۱	۱۸/۶	۱۱۱۵/۶	بانک صادرات	
۵۷/۱	۲۵/۳	۳۱۰	۵۳۹	۱۲	۷۲۲	بانک ملت	
۳۱/۳	۱۷	۳۸۷	۴۶۸	۹/۴	۵۶۳/۶۷	بانک تجارت	
۵۵/۳	۱۳/۲	۳۴۸/۵۵	۶۷۷/۲	۱۳/۰	۷۸۰/۷۳	بانک سپه	
۹۵/۶	۹۲/۲	۴/۸	۸/۶	۱/۸	۱۱۰	بانک رفاه	
-	-	-	-	-	-	بانک توسعه صادرات	
-۴۶/۶	-۲۷/۶	-۲۵۳۳/۳۵	۳۴۲۰/۲۵	۷۸/۷	۳۷۲۴/۰۵	جمع بانک‌های تجاری	
۱۴/۱	۱۰/۴	۹۶۵	۱۰۰۷	۱۸/۸	۱۱۲۴	بانک کشاورزی	
-	-	-	-	-	-	بانک صنعت و معدن	
۶۷/۷	-	۴۹/۱	۱۵۲	۲/۵	۱۵۲	بانک مسکن	
-۲۱	-۹/۲	۱۰۱۴/۱	۱۱۵۹	۲۱/۳	۱۲۷۶	جمع بانک‌های تخصصی	
-۴۱	-۲۳/۷	۳۵۳۷/۴۵	۴۵۷۹/۲۵	۱۰۰	۶۰۰۰/۰	جمع کل	

مأخذ: گزارش بانک مرکزی.

۴-۱- برای بانک‌های توسعه صادرات و صنعت و معدن هیچ گونه تسهیلات تکلیفی در نظر گرفته نشده است.

۴-۲- سهم بانک‌های تجاری از تسهیلات تکلیفی ۷۸/۷ درصد و سهم بانک‌های تخصصی ۲۱/۳ درصد بوده است، لکن میزان سهم بانک‌های تجاری از میزان تصویبی ۷۴/۷ درصد و از لحاظ پرداختی ۷۱ درصد می‌باشد. بانک‌های تخصصی نیز از میزان ۱۲۷۶ میلیارد ریال سقف تعیین شده در حدود ۹۱ درصد را تصویب و حدود ۸۰ درصد آن را پرداخت نموده‌اند. در بین بانک‌های تجاری و تخصصی، بانک کشاورزی بیش‌تر از سایر بانک‌ها به تعهدات خود عمل نموده است. در بین بانک‌های تجاری، بانک رفاه کارگران از لحاظ عملکرد میزان تصویبی و پرداختی بالاترین انحراف را نسبت به سقف تعیین شده داشته است.

### نتیجه‌گیری

۱- گزارش بانک مرکزی (شماره ۴۲۲/ هم مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۸) برای تطبیق عملکرد بانک‌ها با مصوبات مربوط به تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کامل نیست. (در این گزارش عملکرد بانک‌ها در رابطه با بخش‌های دولتی و غیردولتی و نیز براساس اهداف مندرج در جدول شماره ۲ تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ مشخص نشده است. لذا لازم است بانک مرکزی آمار عملکرد بانک‌ها را در رابطه با نحوه طبقه‌بندی تسهیلات براساس اهداف تعیین شده، دولتی و غیردولتی، جاری و سرمایه‌ای به تفکیک ارائه دهد.

۲- عملکرد بانک‌ها در سال ۱۳۷۸ چه از لحاظ میزان تصویبی و چه از نظر میزان پرداختی با بودجه مصوب مندرج در تبصره ۳ مغایرت دارد.

۳- با عنایت به مصوبه شماره ۹۶۵۵/ت ۲۲۵۳ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۳ هیأت وزیران مهلت بررسی طرح‌های استانی موضوع تبصره مذکور تا پایان خرداد و مهلت قرار داد تا پایان شهریور سال ۱۳۷۹ مورد تمدید قرار گرفته است. لذا چون آمار و ارقام بخشی از تعهدات سال گذشته بانک‌ها که در سال جاری تحقق یافته است واصل نگردیده، بررسی دقیق عملکرد بانک‌ها در رابطه با مصوب تبصره فوق، منوط به ارسال آمار و اطلاعات مربوط به عملکرد ۶ ماهه بانک‌ها در مورد بودجه سال ۱۳۷۸ در سال ۱۳۷۹ می‌باشد.

۴- با عنایت به این که اغلب تسهیلات تکلیفی روی طرح‌ها پرداخت می‌شود و طرح‌ها به تدریج و براساس پیشرفت کار از اعتبارات تکلیفی استفاده می‌کنند، لذا تطابق و مقایسه میزان پرداختی بانک‌ها با میزان مصوب زمانی قابل اندازه‌گیری است که طرح‌ها و پروژه‌ها پیشرفت لازم را داشته باشند و قادر به استفاده از تسهیلات تکلیفی باشند.

۵- براساس ارقام مندرج در گزارش بانک مرکزی، عملکرد بانک‌ها در رابطه با اعطای تسهیلات به موارد زیر مطابق با بودجه و آیین نامه‌های مصوب بوده است:

- اعطای تسهیلات قرض الحسنه ازدواج به مبلغ ۵۸ میلیارد ریال؛

- اعطای تسهیلات به صندوق رفاه دانشجویی به مبلغ ۴۰ میلیارد ریال؛

- اعطای تسهیلات جهت اتحادیه مصرف کارکنان آموزش و پرورش به مبلغ ۳۰ میلیارد ریال؛

- اعطای تسهیلات جهت کالارسانی به نیروهای مسلح (سازمان اتکا) به مبلغ ۱۷ میلیارد ریال؛

- اعطای تسهیلات برای رفع حواجیح بازنشستگان کشور به مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال.