

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور
(بند «۴-۲» گزارش کمیسیون)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه
شماره مسلسل: ۲۳۰۱۲۳۹۳
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۲۵

سابقه موضوع

تا قبل از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه، بانک‌های دولتی به نمایندگی از بانک مرکزی اقدام به افتتاح حساب برای دستگاه‌های اجرایی و ارائه خدمات بانکی به آنها می‌کردند. در واقع دستگاه‌های اجرایی مکلف بودند وجوه عمومی تحت اختیار را منحصراً نزد بانک مرکزی نگهداری کنند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً توسط بانک مرکزی انجام دهند، مگر آنکه بانک مرکزی با اجرای تمام یا قسمتی از عملیات موصوف توسط بانک‌های دیگر دولتی موافقت کند. به موجب اختیاری که ماده (۲۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا به بانک مرکزی تفویض کرده است بانک مرکزی اختیارات خود را در مورد نگهداری حساب‌های دولتی به بانک‌های دولتی تفویض کرده بود. رویه به این ترتیب بود که بانکی که نگهداری وجوه را به نمایندگی از سوی بانک مرکزی برعهده می‌گرفت خود نیز عملیات بانکی مربوط به آن دستگاه اجرایی را انجام می‌داد. اگرچه بانک‌های نگهدارنده وجوه دولتی، مکلف بودند همواره ۸۸ درصد وجوه دستگاه‌های اجرایی را پس از دریافت، به صورت سپرده نزد بانک مرکزی تودیع کنند، ولی به هر حال رسوب حاصل از باقیمانده وجوه (۱۲ درصد) در همان مدت کوتاه تا زمان انجام عملیات بانکی مورد نظر دستگاه‌های اجرایی، برای آن بانک‌ها درآمدزا بود.

پس از آغاز به کار بانک‌های خصوصی در کشور، بانک‌های یاد شده، اعتراض خود را به این رویه، به عنوان رفتاری تبعیض‌آمیز بین بانک‌های دولتی و خصوصی از سوی بانک مرکزی اعلام داشتند. در سال ۱۳۸۴، با تصویب بند «د» در ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی گامی مهم برای رفع تبعیض برداشته شد و با استناد به این مصوبه، بانک‌های خصوصی نیز مجاز شدند با ارائه خدمات بانکی به دستگاه‌های اجرایی از درآمد حاصل از ارائه خدمات به دستگاه‌های اجرایی برخوردار شوند.

به موجب بند «د»، ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی: «در راستای ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در شبکه بانکی کشور و به منظور اقتصادی کردن فعالیت بنگاه‌ها، سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها مجاز هستند برای دریافت خدمات بانکی، بانک عامل خود را رأساً انتخاب کنند».

در راستای اجرای این قانون، بانک مرکزی در بخشنامه‌ای (شماره ۵۳۱۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲) کلیه سازمان‌های دولتی، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها را مجاز کرد که به تشخیص خود نزد هر یک از بانک‌های موجود اعم از دولتی یا غیردولتی افتتاح حساب کنند. ضمن اینکه انتخاب بانک مورد نظر در مورد آن بخش از وجوه آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد منوط به کسب موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی شد. بانک موظف است در این خصوص تعهدی از صاحب حساب اخذ نماید که بر مبنای آن صاحب حساب متعهد گردد وجوه مذکور را تنها با اجازه وزارت امور اقتصادی و دارایی به حساب‌های خود منظور نماید. بر اساس این بخشنامه لازم است کلیه بانک‌هایی که حساب‌های نهادهای مزبور را نگهداری می‌نمایند ابتدا با اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی قرارداد نمایندگی امضا نمایند. بانک‌های عامل پس از افتتاح حساب باید ۱۰۰ درصد وجوه دولتی را به روش تعیین شده به بانک مرکزی منتقل نمایند. هدف از انتقال ۱۰۰ درصد وجوه دولتی به بانک مرکزی جلوگیری از افزایش خلق پول توسط بانک‌ها از طریق حساب‌های دولتی است.

با اتمام دوره برنامه چهارم توسعه اقتصادی، موضوع انتخاب بانک عامل برای دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی و شهرداری‌ها در احکام برنامه پنجم توسعه اقتصادی دوباره منظور شده است، اما با شکل و صورت خلاصه‌تری که اجرای آن را به تهیه دستورالعملی مشترک توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با تصویب شورای پول و اعتبار مقید کرده است. به موجب ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه: «نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد». اما تاکنون چنین دستورالعملی تهیه و ابلاغ نشده است. لذا در فقدان چنین دستورالعملی بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی، ماده (۲۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا، ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی فصل پنجم از قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور نافذ است.

ایرادات وارد بر بند «۴-۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ مصوب کمیسیون تلفیق بودجه

۱. حکم پیشنهادی اصلاح ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه که نحوه تعیین بانک عامل دستگاه‌های اجرایی را به تهیه دستورالعملی مشترک توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با تصویب شورای پول و اعتبار مقید کرده است. زیرا در حکم ماده (۹۴) تعیین بانک عامل مورد نظر است و مؤسسات مالی و اعتباری مطرح نشده است.

۲. براساس قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های مؤسسات اعتباری و مالی، این مؤسسات مجاز به افتتاح حساب جاری برای مشتریان خود نیستند، لذا دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند برای دریافت و پرداخت وجوه عمومی که نیاز به حساب جاری دارد، نزد این مؤسسات حساب جاری افتتاح کنند.

۳. افزودن مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به مؤسسات مالی مجاز برای افتتاح حساب دستگاه‌های اجرایی آثار منفی زیر را به دنبال خواهد داشت:

- کاهش نظارت بانک مرکزی،
- عدم شفافیت لازم در ارائه آمار مربوط به تعداد و مانده حساب‌های دولتی،
- عدم تودیع یا تأخیر در تودیع ۱۰۰ درصدی وجوه حساب‌های دولتی به بانک مرکزی به دلیل کاهش نظارت بانک مرکزی و در نتیجه افزایش قدرت خلق پول توسط مؤسسات مالی و در نتیجه ایجاد بی‌انضباطی پولی در کشور،
- افزایش زمینه توزیع تبعیض‌آمیز منابع بانک از طریق پرداخت تسهیلات به پرسنل دستگاه اجرایی به‌ازای انتقال حساب‌های دولتی دستگاه‌های اجرایی به بانک مورد نظر.

پیشنهاد

با توجه به حکم قانونی ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص مقید کردن نحوه تعیین بانک عامل توسط دستگاه‌های اجرایی به دستورالعمل مشترک توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با تصویب شورای پول و اعتبار و همچنین آثار منفی تصویب چنین حکمی پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.