

خلاصه گزارش طرح پژوهشی
«ارزیابی عملکرد بانک تخصصی و توسعه‌ای صنعت و معدن و
صندوق توسعه ملی طی دوره ۱۳۸۴ - ۱۳۹۲»

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

شماره مسلسل: ۱-۳۳۵۹-۳۱۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۲۸

در این مطالعه، سیاست‌های دولت، عملکرد مالی و تکالیف قانونی بانک صنعت و معدن و صندوق توسعه ملی در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ مورد ارزیابی قرار گرفته که نتایج به دست آمده در قالب سه بخش زیر ارائه شده است:

۱. عملکرد بانک صنعت و معدن

بانک صنعت و معدن به دلیل دارا بودن ماهیت توسعه‌ای و دولتی، در چارچوب اساسنامه خود تابع استراتژی و سیاست‌های دولت برای بخش صنعت و معدن و مأموریت‌های مندرج در اسناد بالادستی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و احکام بودجه‌های سنواتی است. در قانون برنامه چهارم توسعه عمده سیاست‌های دولت در قبال بانک صنعت و معدن مشتمل بر اختصاص منابع ارزی از محل حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی، افزایش سرمایه بانک صنعت و معدن، ایجاد خط اعتباری ارزی و سپرده‌گذاری در این بانک از محل منابع داخلی بانک مرکزی بوده است. در قانون برنامه پنجم توسعه برخلاف برنامه چهارم، سیاست عمودی یا هدفمندی در خصوص بانک صنعت و معدن وجود ندارد، اما می‌توان به سیاست‌های افقی یا عمومی به‌عنوان نمونه در قالب ماده (۹۳) قانون برنامه پنجم اشاره کرد که براساس این حکم قانونی، دولت باید در قالب بودجه‌های سنواتی بخشی از سود بانک صنعت و معدن را پس از کسر مالیات به‌عنوان افزایش سرمایه دولت در این بانک منظور کند.

بررسی کلی تسهیلات اعطایی بانک صنعت و معدن طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ بیانگر این است که میزان تسهیلات اعطایی همواره صعودی و از مبلغ ۶,۷۳۰/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به مبلغ ۲۵,۶۲۷/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است. روند گشایش اعتبارات اسنادی ارزی با عاملیت بانک صنعت و معدن طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ به‌استثنای سال ۱۳۹۰، افزایشی بود و میزان این اعتبارات در این دوره تقریباً سه برابر شد. با توجه به تعداد طرح‌ها، میانگین مبلغ گشایش اعتبارات اسنادی ارزی هر طرح در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰ حدود ۲ میلیون دلار می‌باشد درحالی که میانگین این رقم در سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۷ بیش از ۵ میلیون دلار بود. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که عمده رویکرد بانک صنعت و معدن در سال‌های اخیر، حمایت از صنایع کوچک و پرداخت تسهیلات ارزی به این صنایع بوده است که این امر مؤید عملکرد مطلوب بانک در چارچوب اساسنامه بانک می‌باشد زیرا اعطای تسهیلات و ایجاد خط اعتباری برای حمایت از صنایع کوچک، جزء وظایف اصلی بانک صنعت و معدن محسوب می‌شود.

روند گشایش اعتبارات اسنادی ریالی با عاملیت بانک صنعت و معدن در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۹ از روند مطلوبی برخوردار بود به‌گونه‌ای که از ۵۶۰ میلیارد ریال به ۴,۸۷۸ میلیارد ریال افزایش یافت. در بخش LC ریالی با در نظر گرفتن تعداد طرح‌ها می‌توان دریافت که میانگین مبلغ LC ریالی برای هر طرح در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ حدود ۵ میلیارد ریال بود که این امر حکایت از بهره‌مندی صنایع کوچک و متوسط از مزایای این اعتبارات ریالی می‌باشد. عملکرد بانک صنعت و معدن در عاملیت اعتبارات اسنادی ارزی و ریالی طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ نشان می‌دهد نزدیک به ۲۵ درصد طرح‌های مصوب به مرحله

گشایش اعتبار رسیدند. روند وصول مطالبات بانک صنعت و معدن در این دوره نسبت به تسهیلات پرداختی بانک نزدیک به ۵۵ درصد می‌باشد. در مجموع عملکرد بانک در پرداخت تسهیلات در مقایسه با مجموع طرح‌های مصوب (ارزی و ریالی) در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ به‌طور میانگین سالیانه حدود ۳۳ درصد برآورد می‌گردد.

ارزیابی نسبت‌های مالی بانک صنعت و معدن با رویکرد میزان اثربخشی بانک در تسهیلات اعطایی نشان می‌دهد که میزان تسهیلات اعطایی بانک صنعت و معدن در مقایسه با بانک‌های دولتی داخلی در وضعیت مطلوبی قرار دارد و از میانگین بانک‌های داخلی به‌استثنای بانک مسکن بالاتر بوده است. همچنین روند تسهیلات اعطایی بانک نسبت به دارایی‌ها در دوره ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که این روند افزایشی بوده و این امر حکایت از رشد تسهیلات اعطایی بانک در سال‌های اخیر داشته به‌گونه‌ای که از ۶,۲۵۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به رقم ۲۵,۵۴۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است.

روند جذب منابع بانک نسبت به دارایی‌های طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰ با وجود نوسانات زیاد در مجموع این دوره تقریباً صعودی بوده و این نسبت در سال‌های منتهی به سال ۱۳۹۰ به‌خصوص دوره ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰ از افزایش بیشتری برخوردار بود که این امر نشان‌دهنده سیاست‌های حمایتی دولت در راستای اعتبارات تخصیصی و افزایش سرمایه بانک می‌باشد. میزان ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول بانک صنعت و معدن به دارایی‌ها بسیار بیشتر از مقدار متوسط بانک‌های دولتی داخلی است که این امر نکته منفی محسوب می‌شود. علیرغم اینکه بانک‌های توسعه‌ای با توجه به هدف خود دارای مشتریان با ریسک اعتباری بالاتری هستند، اما امکان مدیریت بیشتر بر این امر وجود دارد. بانک باید بر روی ارتقای سیستم رتبه‌بندی اعتبار مشتریان و ارزیابی توجیه فنی و اقتصادی پروژه‌ها تمرکز بیشتری داشته باشد.

نتایج بررسی شاخص‌های SDI و OI برای بانک صنعت و معدن در دوره مورد بررسی نشان می‌دهد که بانک نمی‌تواند بدون وجوه حمایتی به فعالیت‌های خود ادامه دهد و تسهیلات اعطایی این بانک بیشتر به گروه‌های هدفی که بانک براساس اهداف خود مشخص کرده بود گرایش داشته است که این امر نکته مثبتی در زمینه فعالیت بانک در راستای اهداف و مأموریت‌های اساسنامه آن به‌شمار می‌رود. به‌عبارت دیگر میزان انحراف منابع و تسهیلات اعطایی بانک در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰ اندک بوده است.

عمده جهت‌گیری سیاست‌های صنعتی و معدنی دولت در سال‌های اخیر را می‌توان به اجرای طرح آمایش صنعتی و معدنی، تأمین مالی طرح‌های بزرگ صنعتی و معدنی و توسعه صنایع تبدیلی از محل منابع حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی، افزایش سرمایه بانک‌های تخصصی از جمله بانک صنعت و معدن، ایجاد خط اعتباری ارزی و سپرده‌گذاری در بانک‌های عامل از محل منابع داخلی بانک مرکزی و اعطای یارانه سود تسهیلات و استمهال معوقه‌های واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی خلاصه کرد. بانک صنعت و معدن در دوره مورد بررسی کاملاً تابع سیاست‌ها و برنامه‌های دولت بوده و به‌نظر می‌رسد بانک در اجرای این سیاست‌ها با توجه به حجم منابع تخصیصی و میزان افزایش سرمایه صورت گرفته، عملکرد مطلوبی داشته است و با توجه به نتایج بررسی نسبت‌های مالی، بانک شدیداً به منابع دولتی وابسته بوده و نیازمند توجه بیشتر و جدی دولت جهت افزایش سرمایه می‌باشد.

۲. عملکرد صندوق توسعه ملی

بررسی وضعیت کلی تسهیلات ارزی مصوب صندوق توسعه ملی تا پایان شهریورماه ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که مجموع این تسهیلات بالغ بر ۲۳/۳ میلیارد دلار بود که در قالب ۳۶۷ فقره طرح اختصاص یافت. به عبارت دیگر میانگین مبلغ مصوب برای هر طرح حدود ۶۳/۵ میلیون دلار بوده است. تسهیلات ارزی مصوب صندوق توسعه ملی با عاملیت بانک صنعت و معدن عمدتاً به صنایع با مقیاس کوچک و متوسط اختصاص یافته است (که در راستای وظایف قانونی بانک بوده و جزء نقاط قوت این بانک محسوب می‌شود) به گونه‌ای که متوسط تسهیلات ارزی مصوب به‌ازای هر طرح یا پروژه حدود ۲۰ میلیون دلار می‌باشد این درحالی است که این رقم به‌طور میانگین برای بانک ملت و بانک سپه به‌ترتیب ۲/۳ میلیارد دلار و ۲۴۶ میلیون دلار به‌ازای هر طرح یا پروژه است. بررسی ترکیب بخشی طرح‌های ارزی مصوب صندوق توسعه ملی تا پایان ۶ ماه اول سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد بیش از ۹۲ درصد مجموع ارزش طرح‌های مصوب با مبلغی بالغ‌بر ۲۱ میلیارد و ۵۴۵ میلیون دلار به بخش صنعت و معدن (با احتساب بخش نفت، گاز و پتروشیمی) اختصاص یافته است. سهم زیربخش‌های اصلی بخش اقتصادی صنعت و معدن از طرح‌های ارزی مصوب صندوق توسعه ملی تا پایان شهریورماه ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که طرح‌ها و پروژه‌های بالادست و میان‌دستی حوزه نفت و گاز با سهم ۵۰ درصد، صنایع بالادستی پتروشیمی با سهم ۱۵ درصد، نیروگاه‌ها با سهم ۱۱ درصد و صنایع فولادی با سهم ۸ درصد در مجموع بیش از ۸۰ درصد از ارزش طرح‌های ارزی مصوب صندوق را به‌خود اختصاص داده‌اند.

بررسی ترکیب استانی طرح‌های ارزی مصوب صندوق توسعه ملی نشان می‌دهد که تمامی استان‌های کشور دارای طرح ارزی مصوب بوده‌اند. استان‌های اصفهان با ۳۰ طرح و بوشهر با مبلغی معادل ۸/۵ میلیارد دلار به‌ترتیب دارای بیشترین طرح‌های مصوب از نظر تعداد و ارزش طرح‌ها می‌باشند. استان خراسان جنوبی با دو طرح و مبلغی معادل ۱۳ میلیون دلار، کمترین عملکرد را در این خصوص داشته است. ترکیب جغرافیایی طرح‌های ارزی گشایش شده (LC) نیز نشان می‌دهد که صرفنظر از استان بوشهر (به میزان ۵/۲ میلیارد دلار) به‌دلیل اجرای طرح‌های بالادستی نفت و گاز، استان‌های کرمان و خراسان رضوی با مبلغی به‌ترتیب معادل ۳۰۰ و ۲۸۳ میلیون دلار بیشترین عملکرد را در گشایش اعتبارات اسنادی طرح‌های مصوب داشته‌اند.

عملکرد صندوق توسعه ملی در پرداخت تسهیلات ارزی به واحدهای تولیدی کشور از شروع فعالیت تا پایان شهریورماه ۱۳۹۲ (طی دوره ۱۳۹۰ تا شهریورماه ۱۳۹۲) نشان می‌دهد که در این مدت ۲/۵ سال فعالیت، مجموع تسهیلات ارزی مصوب ۲۳/۳ میلیارد دلار بود که از این میزان، حدود ۷ میلیارد دلار به مرحله گشایش اعتبار رسیده (معادل ۳۰ درصد) و از کل اعتبارات گشایش شده نیز حدود ۲/۳ میلیارد دلار به سرمایه‌گذاران پرداخت شده است (معادل ۳۲ درصد). بنابراین می‌توان نتیجه گرفت پرداخت قطعی تسهیلات ارزی به واحدهای تولیدی کشور از محل صندوق توسعه ملی، طی دوره فعالیت این صندوق از سال ۱۳۹۰ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۲، نزدیک به ۱۰ درصد برآورد می‌گردد. لازم به‌ذکر است که این مطلب صرفاً به‌منزله عملکرد ضعیف صندوق محسوب نمی‌شود زیرا بخش عمده این عملکرد ضعیف می‌تواند به مشکل در گشایش LC و نقل‌وانتقال منابع مالی به‌دلیل شرایط تحمیلی تحریم از یکسو و عدم رقبت بخش خصوصی در استفاده از تسهیلات ارزی به‌دلیل بی‌ثباتی اقتصاد و نوسانات نامتعارف نرخ ارز در سال‌های اخیر برگردد.

مجموع عملکرد صندوق توسعه ملی در پرداخت تسهیلات ریالی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ این است که بیش از ۹۰ درصد مبلغ مصوب ریالی به بخش صنعت و معدن و آب و کشاورزی پرداخت شده است. به عبارت دیگر از مجموع ۹,۲۰۱ میلیارد تومان مبلغ مصوب، بیش از ۸,۲۸۱ میلیارد تومان آن به بخش‌های تولیدی کشور پرداخت شده است. بررسی ترکیب استانی طرح‌های ریالی مصوب صندوق توسعه ملی از محل منابع بندهای «۱-۵» و «۲-۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد که استان آذربایجان شرقی در جذب منابع بخش صنعت و معدن و استان کرمانشاه در جذب منابع بخش آب و کشاورزی بیشترین عملکرد را داشته‌اند. استان‌های خراسان شمالی و کهگیلویه و بویراحمد کمترین عملکرد را در جذب منابع ریالی صندوق از محل منابع مذکور داشته‌اند.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

در دوره مورد بررسی عمده جهت‌گیری سیاست‌های دولت در قبال بانک صنعت و معدن مبتنی بر سیاست اختصاص منابع ارزی از محل حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی، افزایش سرمایه بانک و ایجاد خط اعتباری از محل منابع داخلی بانک مرکزی بوده است که سیاست‌های دولت فقط در زمینه افزایش سرمایه بانک صنعت و معدن کارنامه نسبتاً قابل قبولی داشته و در دو مورد دیگر به خصوص ایجاد خط اعتباری ارزی برای بانک‌های تخصصی از جمله بانک صنعت و معدن از محل منابع داخلی بانک مرکزی، تقریباً ناکام بوده است.

عملکرد و اثربخشی بانک صنعت و معدن در زمینه اعطای تسهیلات با توجه به نتایج نسبت‌های مالی و عملکرد اجرای سیاست‌های تکلیفی دولت در چارچوب اهداف و مأموریت‌های بانک در اساسنامه، مطلوب و مثبت ارزیابی می‌شود هرچند بانک باید در زمینه ارتقای سیستم اعتبارسنجی مشتریان و ارزیابی توجیه فنی و اقتصادی طرح‌های سرمایه‌گذاری و استفاده بهینه از سرمایه خود تمرکز و اهتمام بیشتری داشته باشد.

عملکرد صندوق توسعه ملی از زمان شروع فعالیت تا پایان شهریورماه ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که مجموع تسهیلات ارزی مصوب ۲۳/۳ میلیارد دلار بوده که از این میزان حدود ۷ میلیارد دلار معادل ۳۰ درصد به مرحله گشایش اعتبار رسیده است. همچنین از کل اعتبارات گشایش شده، حدود ۲/۳ میلیارد دلار معادل ۳۲ درصد به سرمایه‌گذاران پرداخت شده است. به عبارت دیگر پرداخت قطعی تسهیلات ارزی به واحدهای تولیدی کشور نسبت به طرح‌های مصوب صندوق توسعه ملی در دوره مورد بررسی، نزدیک به ۱۰ درصد برآورد می‌شود.

بنابراین با توجه به نتایج این مطالعه پیشنهاد می‌گردد که مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی آن در بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ و سال‌های بعدی، موضوع اساسی بازنگری و اصلاح سیاست‌های صنعتی و معدنی دولت در قالب احکام بودجه از منظر قابلیت و ضمانت اجرایی شدن، تقویت و افزایش سرمایه بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای از جمله بانک صنعت و معدن، رفع تنگناهای گشایش اعتبار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی در استفاده از صندوق توسعه ملی و تشویق و تحریک بخش خصوصی در استفاده از منابع ارزی صندوق از طریق رفع موانع حقوقی بازدارنده ناشی از عدم ثبات اقتصادی و نوسانات غیرمعارف نرخ ارز، مورد اهتمام و توجه جدی قرار دهند.