

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

بندهای الحاقی به تبصره «۱۷»

مقدمه

تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور در خصوص احکام پولی و بانکی می‌باشد که در متن لایحه مشتمل بر ۴ بند بود که بندهای «ب» و «ج» آن در خصوص منابع افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به دلیل ایرادات و اشکالات متعدد کارشناسی در کمیسیون تلفیق حذف گردید. ولی در مصوبه نهایی این کمیسیون، بندهایی به این تبصره الحاق گردیده که بیشتر این بندها واجد اشکالات و ایرادات فراوان است. در گزارش حاضر به بررسی این بندها پرداخته می‌شود.

مخصوص سخن علی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۲۰

شماره چاپ:

۴۱۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۱۱/۱۴

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره تایپی:

۲۲۰۱۵۳۰۵-۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۱۲/۷

بررسی مفاد بندهای الحاقی به تبصره «۱۷»

• بند الحاقی «۱» و «۲» - اختصاص تسهیلات قرض الحسنه به نهادهای حمایتی

متن بندهای الحاقی «۱» و «۲» به شرح ذیل است:

بند الحاقی «۱» - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های عامل مبلغ سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مانده سپرده‌های قرض الحسنه بانکی و رشد مبلغ مزبور را به تفکیک بیست و یک هزار میلیارد (۲۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و نه هزار میلیارد (۹,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان بهزیستی با معرفی دستگاه‌های ذیربط به مددجویان و کارفرمایان طرح‌های اشتغال مددجویی پرداخت نماید. در صورتی که هریک از دستگاه‌های مذکور نتوانند به هر میزان سهمیه تسهیلات خود تا پایان آذرماه ۱۳۹۶ استفاده نمایند، سهمیه مذکور به دیگر دستگاه مشمول تعلق می‌گیرد.

بند الحاقی «۲» - در اجرای ماده (۷۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مبلغ یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع قرض الحسنه بانک‌ها، در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند، قرار می‌گیرد.

اظهار نظر کارشناسی:

از آنجایی که جهت‌گیری این دو بند، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه بوده و جمع مبلغ تعیین شده (۳۱ هزار میلیارد ریال) بخش نسبتاً کمی از سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز بانک‌ها را دربر می‌گیرد، مطلوب ارزیابی می‌گردد. شایان ذکر است که براساس آخرین آمار بانک مرکزی، مانده سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز شبکه بانکی در آبان‌ماه ۱۳۹۵ بالغ بر ۵۳۴ هزار میلیارد ریال بوده است که نسبت به آبان‌ماه ۱۳۹۴ رشد ۳۷ درصدی را داشته است.^۱

در خصوص بند الحاقی (۲) نیز لازم به ذکر است که در ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ مقرر گشته است که مبلغی در قوانین بودجه سالانه از محل وجوه قرض الحسنه بانک‌ها در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند قرار می‌گیرد تا با نظارت وزارت دادگستری به مصارف ذکر شده در این ماده برسد.

پیشنهاد نهایی: تصویب بندهای الحاقی (۱) و (۲)

• **بند الحاقی «۳» - تکلیف به بانک مسکن جهت کمک به سازمان بهزیستی کشور**

در این بند تکلیفی به شرح ذیل برای بانک مسکن معین شده است که توجیه منطقی و کارشناسی لازم را دارا نیست:

بند الحاقی «۳» - بانک مسکن موظف است در چارچوب نظام بانکداری الکترونیک، ده در صد (۱۰٪) درآمد حاصل از تراکنش‌ها در نظام بانکداری الکترونیک را پس از کسر هزینه عملیاتی به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند. معادل مبلغ واریزی از محل ردیف ۱-۱۳۱۵۰۰ جدول شماره (۷) این قانون در اختیار سازمان بهزیستی کشور جهت کمک به تأمین مسکن خانوارهای دارای حداقل دو عضو معلول فاقد مسکن تحت پوشش و خرید وسایل کمک توانبخشی قرار می‌گیرد.

اظهار نظر کارشناسی:

دلیل و منطق تصویب چنین حکمی برای بانک مسکن که در چارچوب نظام بانکداری الکترونیک بخشی از درآمد خود را در اختیار سازمان بهزیستی قرار دهد روشن و شفاف نیست.

اولاً عبارت در «چارچوب نظام بانکداری الکترونیک» به چه معنا بوده و ارتباط آن با حکم واریز بخشی از منابع برای سازمان بهزیستی چیست؟

ثانیاً چرا صرفاً بانک مسکن موظف به چنین تکلیفی شده است؟ آیا تخصصی بودن این بانک در حوزه مسکن دلیل و توجیه منطقی برای چنین حکمی محسوب می‌شود؟

در مجموع به دلایل زیر این بند مغایر با اصول و ضوابط کارشناسی است:

- منابع بانک‌ها و حتی بانک‌های دولتی به‌طور عمده از محل سپرده‌های مردم است و نه منابع دولت. لذا این تصور که بانک‌های دولتی در مالکیت دولت بوده و دولت اختیار تام دارد بر اساس ترکیب سپرده‌ها و سرمایه بانک‌ها صحیح نیست.
- بانک‌های دولتی در سال‌های اخیر با مشکلات متعددی از نظر سرمایه مواجه شدند، به نحوی که این بند مغایر با هدف افزایش سرمایه بانک‌های دولتی است زیرا با تصویب این بند سود بانک (که قابلیت افزایش سرمایه را از این محل دارد) کاهش داده می‌شود. اساساً این‌گونه تکالیف موردی و غیرضابطه‌مند بانک‌های دولتی را به سمت کاهش سود و انباشت مشکلات ترازنامه‌ای می‌کشاند.
- راهکار درست تأمین بودجه مناسب برای سازمان بهزیستی از طریق منابع عمومی دولت است.

پیشنهاد نهایی: حذف بند الحاقی (۳)

• **بند الحاقی «۴» - تمدید حکم تبصره «۳۵» و «۳۶» قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵**

بند الحاقی «۴» - حکم تبصره «۳۵» و «۳۶» قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۶/۳ تا پایان سال ۱۳۹۶ تمدید می‌گردد.

اظهار نظر کارشناسی:

به دلایل زیر این بند مغایر با اصول و ضوابط کارشناسی است:

- منابع حاصل از تسعیر نرخ ارز به شدت دارای نوسان بوده و در قانون مذکور در این بند نیز منابع مزبور ابتدا برای زیان‌های ناشی از منابع لاوصول، نوسانات دارایی‌های خارجی و... پیش بینی شده است و لذا تمدید این حکم به صلاح نیست.

– رویه شدن استفاده از منابع تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی^۱ که صرفاً یک دارایی حسابداری و نه واقعی است اساساً نادرست است و ادامه این روند مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر اصلاح همه‌جانبه نظام مالی است زیرا استفاده از این دارایی‌ها، منبعی برای هزینه‌ها و بدهی‌های دولت محسوب شده و در نتیجه هدف مندرج در بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور) محقق نخواهد شد زیرا یک منبع قابل اطمینان برای دولت است و با جهش نرخ ارز و تغییر برابری دلار و ریال به صورت رسمی و در پی آن تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، منبعی به دست می‌آید و دولت از طریق وضع قانون درصدد استفاده از این منابع برمی‌آید.

پیشنهاد نهایی: حذف بند الحاقی «۴»

• بند الحاقی «۵» – افزایش سرمایه بانک‌های توسعه تعاون و پست‌بانک

به هریک از وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می‌شود تا سقف پنج هزار میلیارد ریال اموال غیرمنقول مازاد خود را که واگذاری آن مشمول سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نمی‌باشد با رعایت قوانین و مقررات مربوطه به فروش برسانند و منابع حاصله را به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند تا پس از تصویب هیئت وزیران برای افزایش سرمایه بانک‌های توسعه تعاون و پست‌بانک اختصاص یابد.

اظهار نظر کارشناسی:

هم‌اکنون ۵۱ درصد سرمایه پست‌بانک متعلق به دولت، ۲۵ درصد، سهام عدالت و مابقی در بورس است. با توجه به ماده (۳۱) قانون اساسنامه شرکت ملی پست‌بانک: «وزارت مکلف است از طریق شرکت پست‌بانک ایران تداوم و استمرار ارائه خدمات پست مالی را در سراسر کشور تضمین کند» می‌توان بیان داشت که با توجه به دولتی بودن این بانک در حال حاضر، افزایش سرمایه در جهت هدف ارائه شده در اساسنامه معنی ندارد. در عین حال با توجه به قانون خاص مربوطه مبنی بر اعطای مهلت برای عدم واگذاری پست‌بانک، قانونگذار باید اساسنامه این بانک را منطبق بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم بازبینی کرده و در خصوص ترکیب و نحوه مالکیت این بانک تصمیم‌گیری نماید. ضمن موافقت با بند الحاقی، با هدف تأمین کارایی در افزایش سرمایه بهتر است، افزایش سرمایه منوط به اجرای ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید مبنی بر فروش اموال مازاد بانک‌ها و افزایش سرمایه از این طریق گردد.

پیشنهاد نهایی: تصویب بند الحاقی «۵»

• بند الحاقی «۶» – امهال تسهیلات برای مناطق زلزله زده

بند الحاقی «۶» – کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی و غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که در مناطق زلزله زده در سال‌های قبل تسهیلات از منابع داخلی و یا دیگر منابع تسهیلات پرداخت نموده‌اند، موظفند سود و جریمه دیرکرد تسهیلات را بخشوده و اصل تسهیلات را به مدت سه سال امهال و سود آن را از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور پرداخت نمایند.

۱. منظور از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی این است که به‌عنوان مثال زمانی که نرخ ارز رسمی کشور از ۱۲۲۶۰ ریال به نرخ ارز مبادله‌ای (حدود ۲۶ هزار ریال) افزایش یافت، به دلیل آنکه ترازنامه بانک مرکزی براساس ریال است، مجموع دلارهای بانک مرکزی با نرخ جدید محاسبه شده که یک افزایش حسابداری در دارایی‌ها محسوب می‌شود و طبق قانون مربوطه باید در حساب تسعیر نگهداری و برای جبران نوسانات ناشی از نرخ ارزهای خارجی و... استفاده گردد.

اظهار نظر کارشناسی:

اشکالات و ایرادهای وارد بر این بند عبارت است از:

- در چند سال اخیر بدهی دولت و سازمان‌های دولتی به بانک‌ها ناشی از این تکالیف مشکلات و چالش‌های متعددی را مبنی بر محاسبه سود بدهی و وجه التزام بدهی دولت به بانک‌ها ایجاد کرده است. هم‌اکنون نیز دولت در تکافوی پرداخت بدهی خود به بانک‌هاست که منشأ مشکلات زیادی شده است.
- تکالیف مشابه این بند مبنی بر بخشش سود و وجه التزام (جریمه) به نوعی مغایر با ماده (۱۹) برنامه ششم توسعه^۱ است زیرا در عمل از محل ذکر شده، مابه‌التفاوت سود داده نمی‌شود و به عنوان بدهی دولت در ترازنامه بانک‌ها انباشت می‌گردد.
- مشخص نیست منظور از عبارت «سود آن را از محل اعتبارات... پرداخت نمایند» چیست. آیا همان میزان سودی که بخشیده خواهد شد؟ آیا مشمول جریمه هم می‌شود؟ این پرداخت توسط چه کسی خواهد بود؟ عبارت مندرج در این بند ابهام دارد.
- در قراردادهای نظام بانکی هم‌اکنون واژه‌ای به عنوان «جریمه دیرکرد» وجود ندارد و بلکه وجه التزام تأخیر تأدیه است، لذا از نظر تصریح دقیق عبارت قانون، این متن ایراد دارد.
- آیا با تصویب این حکم، افرادی که در سال‌های قبل اقدام به بازپرداخت تسهیلات خود نموده‌اند جریمه نخواهند شد؟! زیرا با این حکم افرادی که به تعهد خود عمل نموده‌اند تنبیه شده و نوعی ضدانگیزش محسوب می‌شود.

پیشنهاد نهایی: حذف بند الحاقی «۶»

• بند الحاقی «۷»- موقوف‌الاجرا کردن حکم ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید (فروش اموال مازاد بانک‌ها)

بند الحاقی «۷»- حکم ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ در سال ۱۳۹۶ موقوف‌الاجرا می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی:

ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۲ یکی از مهمترین احکام مندرج در قانون رفع موانع تولید مبنی بر ضمانت‌های اجرایی فروش اموال و سهام مازاد بانک‌هاست. موقوف‌الاجرا کردن این ماده به معنای تعلیق مجازات‌های پیش‌بینی شده برای آن دسته از بانک‌هایی است که اقدامات لازم را برای اجرای حکم مندرج در ماده (۱۶) این قانون (واگذاری سالانه ۳۳ درصد اموال مازاد) انجام نداده‌اند.

۱. الف) هرگونه تکلیف به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در راستای استفاده از منابع آنها در طول سال‌های اجرای قانون برنامه درخصوص تسهیلات با نرخ سود کمتر، بجز سایر تکالیف قانونی مشروط به پیش‌بینی مابه‌التفاوت نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار و درج آن در قانون بودجه سالانه است.

۲. ماده (۱۷) - در صورت عدم انجام تکالیف موضوع ماده (۱۶) این قانون، مجازات‌های زیر نسبت به بانک یا مؤسسه اعتباری متخلف اعمال می‌شود:

الف) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با اخطار قبلی، نسبت به اعمال مجازات‌های قانونی از جمله ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و اصلاحات بعدی آن اقدام می‌کند.

ب) سود بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که منشأ آن فعالیت‌های غیربانکی شامل بنگاهداری و نگهداری سهام باشد در سال ۱۳۹۵ با نرخ بیست‌وهشت درصد (۲۸٪) مشمول مالیات می‌شود. پس از آن، هر سال سه واحد به درصد نرخ مذکور افزوده می‌شود تا به پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) برسد.

پ) عایدی املاک غیرمنقول مازاد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری شامل زمین، مستغلات، سرقفلی و اموال مشابه آن در سال ۱۳۹۵ با نرخ بیست‌وهشت درصد (۲۸٪) مشمول مالیات می‌شود. پس از آن، هر سال سه واحد درصد به نرخ مذکور اضافه می‌شود تا به پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) برسد. منظور از عایدی املاک در این ماده مابه‌التفاوت قیمت بازاری ملک در ابتدا و انتهای سال مالی است و بانک یا مؤسسه اعتباری که دارایی غیرمنقول مازاد نگهداری می‌کند موظف است از سال ۱۳۹۵ به بعد، براساس نرخ‌های مقرر در این ماده، همه‌ساله مالیات بر عایدی دارایی غیرمنقول مازاد تحت تملک خود را بپردازد. چگونگی تقویم دارایی موضوع این ماده، مطابق آیین‌نامه اجرایی است که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی کشور تهیه می‌شود و ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ت) مدیر عامل و اعضای هیئت مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که به‌دلایلی جز موارد تبصره «۱» این ماده و یا حکم قضایی مبنی بر عدم واگذاری اموال و سهام موضوع ماده (۱۶) این قانون، اقدام به اجرای این حکم نمایند به مدت پنج سال از عضویت در هیئت مدیره و نیز تصدی سمت مدیر عاملی بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری محروم می‌شوند.

تبصره «۱»- موارد زیر از شمول مجازات‌های مقرر در این ماده مستثناست:

الف) مواردی که بانک یا مؤسسه اعتباری حسب مورد به تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران یا سازمان بورس و اوراق بهادار اقدامات لازم برای واگذاری دارایی‌های موضوع این ماده را انجام داده ولی به عللی خارج از اراده بانک یا مؤسسه اعتباری، واگذاری آن ممکن نشده باشد؛

و

اگر استدلال برای تصویب چنین حکمی این باشد که به دلایل غیرارادی اموال مزاد بانکها در وضعیت کنونی امکان فروش را نداشته و فعلاً هم ندارد، این توجیه پذیرفته نیست زیرا براساس تبصره «۱» این ماده، عدم فروش اموال مزاد به دلایلی خارج از اراده بانک (به تشخیص بانک مرکزی یا سازمان بورس اوراق بهادار) مشمول حکم ماده (۱۷) نمی‌گردد.

آمار و گزارش‌های عملکرد این ماده در مجموع نشان می‌دهد که متأسفانه اغلب بانکها اجرای این ماده را چندان جدی نگرفته‌اند و فارغ از عامل رکود حاکم بر بازار، اغلب بانکها حاضر به فروش دارایی‌های مزاد خود با قیمت پایین‌تر نشدند و عملاً تکلیف قانونی را اجرا نکرده‌اند.

در وضعیت فعلی بانکها که مواجه با انجماد دارایی‌ها و حجم بالای دارایی‌های ثابت و غیرنقد هستند، موقوف الاجرا کردن این حکم به صلاح نبوده و دارای پشتوانه کارشناسی لازم نیست.

پیشنهاد نهایی: حذف بند الحاقی «۴»

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس ارزیابی صورت گرفته از متن بندهای الحاقی به تبصره «۱۷»، به جزء بندهای «۱»، «۲» و «۵»، سایر بندها دارای ایرادات و اشکالات متعددی بوده که نقطه مشترک همه آنها قاعده‌گذاری‌ها و ایجاد رویه‌های نادرست است. لذا تصویب بندهای الحاقی به تبصره «۱۷»، به جزء بندهای «۱» و «۲»، پیشنهاد نمی‌شود.

پیشنهادهای نهایی:

- بند الحاقی «۱»: تصویب.
- بند الحاقی «۲»: تصویب.
- بند الحاقی «۳»: حذف.
- بند الحاقی «۴»: تصویب.
- بند الحاقی «۵»: حذف.
- بند الحاقی «۶»: حذف.
- بند الحاقی «۷»: حذف.

