

به نام خدا

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۱۶. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی**



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۷۱۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۰۲۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۴



مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در بند «د» تبصره «۲» و همچنین بند «ه» تبصره «۱۸» احکامی در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در نظر گرفته است که تبیین و ارزیابی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی بندهای مزبور موضوع گزارش پیش‌رو خواهد بود.

بند «د» تبصره «۲» لایحه بودجه اشعار می‌دارد: «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تجدید ارزیابی دارایی‌های بانک‌های دولتی اقدام و مازاد منابع حاصله (با نرخ صفر مالیاتی) را صرف افزایش سرمایه دولت در این بانک‌ها نماید». بند «ه» تبصره «۱۸» لایحه نیز متضمن حکم زیر است:

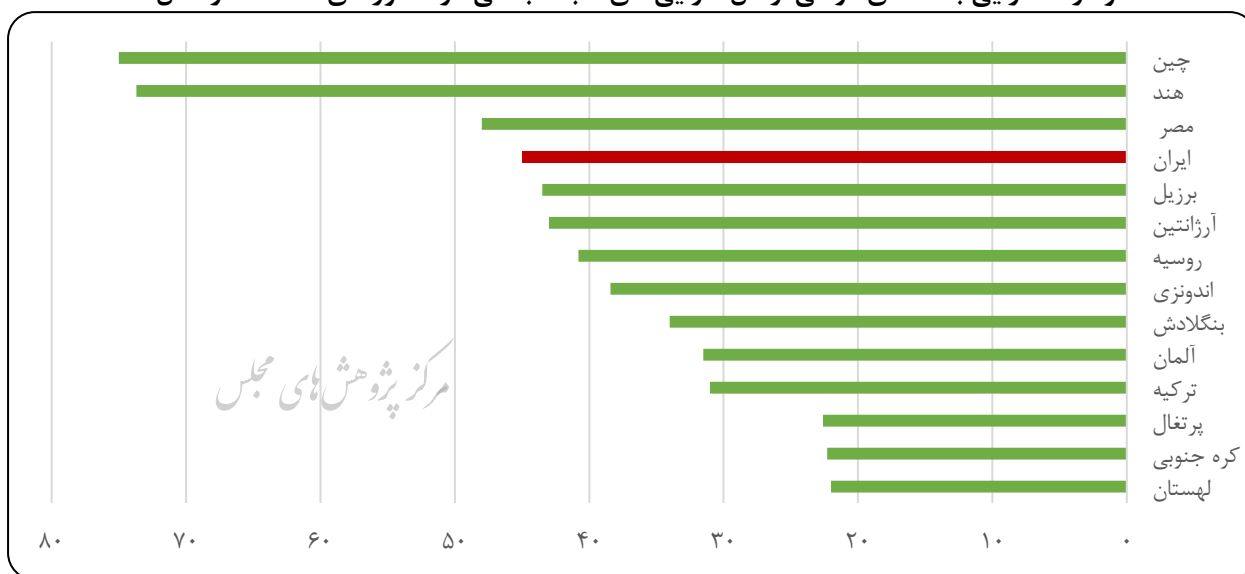
«ه- به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف سیصد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از سهام و سهم‌الشرکه خود در شرکت‌های دولتی و همچنین اموال منقول و غیرمنقول را صرف افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی نماید. بانک‌های مذکور موظفند سه (۳) برابر این افزایش سرمایه را به تسهیلات حمایت از تولید و اشتغال اختصاص دهند».

در ادامه پس از بررسی وضعیت سرمایه بانک‌های دولتی احکام فوق‌الذکر بررسی می‌شود.

۱. وضعیت سرمایه بانک‌های دولتی

برخلاف تصور رایج بسیاری از کارشناسان، وجود بانک دولتی پدیده‌ای مختص ایران یا حتی کشورهای در حال توسعه نیست. در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته نیز بانک‌های دولتی سهم قابل توجهی از دارایی‌های شبکه بانکی را به خود اختصاص داده‌اند و متناسب با آن در تأمین مالی و ارائه سایر خدمات اعتباری ایفای نقش می‌کنند. نمودار زیر نسبت دارایی بانک‌های دولتی به کل دارایی‌های شبکه بانکی در کشورهای مختلف را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. دارایی بانک‌های دولتی از کل دارایی‌های شبکه بانکی در کشورهای مختلف در سال ۲۰۱۰^۱



بنابراین توجه به تجربه دنیا حاکی از این واقعیت است که بانک‌های دولتی در بسیاری از کشورها دارای سهم بازار قابل توجهی هستند. لذا مسئله مهمی که سیاستگذار لازم است به آن بیندیشد، این است که چگونه توانمندی این بانک‌ها را افزایش دهد و چگونه خدمات آنها به اقتصاد را توسعه دهد؟

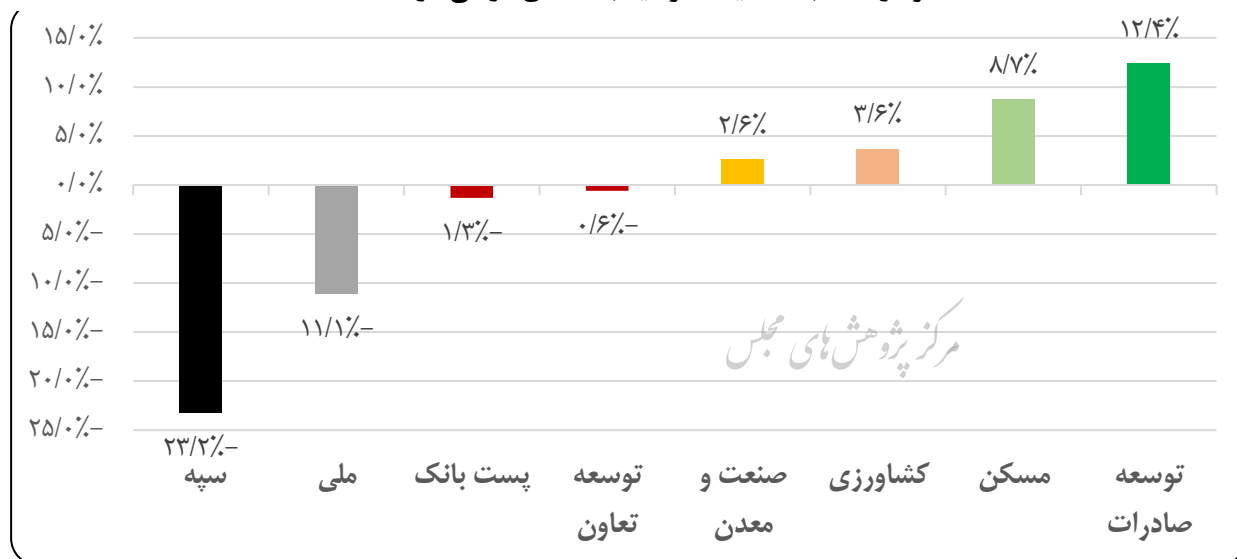
بانک‌های دولتی در ایران شامل ۳ بانک تجاری ملی، سپه و پست بانک و ۵ بانک تخصصی مسکن، کشاورزی، توسعه صادرات، صنعت و معدن و توسعه تعاون هستند که براساس داده‌های منتشر شده توسط بانک مرکزی در شهریورماه ۱۴۰۰، مجموعاً ۳۳ درصد دارایی‌های شبکه بانکی (بانک‌های تجاری ۱۴ درصد و بانک‌های تخصصی ۱۹ درصد) و ۲۸ درصد سپرده‌های شبکه بانکی (بانک‌های تجاری ۱۹ درصد و بانک‌های تخصصی ۹ درصد) را در اختیار دارند.

همان‌گونه که از بانک‌های دولتی انتظار می‌رود نسبت به ایفای وظایف در خصوص ارائه بهینه خدمات اعتباری به عوامل اقتصادی اعم از بنگاه‌ها و خانوارها اهتمام داشته باشند، دولت نیز به موجب سهام‌داری موظف است با تجهیز سرمایه لازم، آنها را در راستای انجام این وظایف توانمند کند. متأسفانه داده‌های مربوط به نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی نشان می‌دهد به‌ویژه در سال‌های اخیر، دولت از این وظیفه خود غفلت ورزیده است. البته تنگنای بودجه‌ای دولت، امکان‌پذیری ایفای این وظیفه را دشوار کرده است و نمی‌توان آن را نادیده انگاشت؛ اما به‌نظر می‌رسد مواجهه منطقی با محدودیت‌های ناشی از تحریم، خود مستلزم تقویت بانک‌های دولتی بوده و خواهد بود. به هر تقدیر نمودار ۲ نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی را نشان می‌دهد:

1. Marois, Thomas (2016): State-owned banks and development: Dispelling mainstream myths. In : Handbook of Research on Comparative Economic Development Perspectives on Europe and the MENA Region: IGI Global, pp. 52-73.

داده‌های ایران از آمار بانک مرکزی در سال ۱۳۹۰ استخراج شده است و در حال حاضر سهم بازار بانک‌های دولتی ۳۳ درصد است.

نمودار ۲. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی در اسفندماه ۱۳۹۹



مأخذ: صورت‌های مالی بانک‌های دولتی.

طبق ماده (۶) دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری که توسط بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۷ به شبکه بانکی ابلاغ شده است، نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی باید حداقل معادل ۸٪ باشد. با وجود این، میانگین این شاخص برای هشت بانک دولتی بررسی شده، برابر ۱/۱۲- درصد است. همان‌گونه که در نمودار ۲ واضح است، در سال ۱۳۹۹ نسبت کفایت سرمایه بانک‌های سپه، ملی، پست بانک و توسعه تعاون، مقداری منفی را نشان می‌دهد. از سوی دیگر برای بانک‌های توسعه صادرات، مسکن، کشاورزی و صنعت و معدن این مقدار مثبت بوده و تنها بانک‌های توسعه صادرات و مسکن توانسته‌اند طبق دستورالعمل بانک مرکزی مقداری بیش از ۸٪ را برای این شاخص در عملکرد خود داشته باشند. علی‌رغم اینکه در ماده (۲۴) دستورالعمل مزبور، تنبیهات مناسب و مجازات‌های انضباطی نسبتاً خوبی برای تخلف بانک‌های غیردولتی از مفاد دستورالعمل در نظر گرفته شده، طبق ماده (۲۵) در صورتی که نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی از ۴ درصد کمتر شود (۵۰ درصد نسبت استاندارد) بانک مرکزی صرفاً موظف است موضوع را به هیئت وزیران گزارش نماید.^۱ با توجه به مطالب پیش گفته به نظر می‌رسد افزایش سرمایه بانک‌های دولتی ضرورت جدی دارد و با توجه به درج موادی در لایحه بودجه باید این فرصت مغتنم شمرده شده و اصلاحات لازم برای اجرای بهتر آن را اعمال کرد.

۲. بررسی احکام لایحه بودجه در خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

۲-۱. ارزیابی بند «د» تبصره «۲»

براساس ماده (۱۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور^۲ اشخاص حقوقی از جمله بانک‌ها، در هر ۵ سال یک‌بار، امکان افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها را بدون پرداخت مالیات داشتند. بند «د» تبصره «۲» لایحه بودجه، امکان

۱. این مورد یکی از موارد استاندارد دوگانه بانک مرکزی در نظارت بر بانک‌هاست که ریشه در ساختار وابسته به دولت ارکان بانک مرکزی دارد.
 ۲. ماده (۱۴) - به منظور رونق تولید و ایجاد اشتغال از طریق اصلاح ساختار مالی شرکت‌ها و کارآمدسازی افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های اشخاص حقوقی

بهره‌مندی از معافیت مالیاتی برای افزایش سرمایه بانک‌هایی که در ۵ سال اخیر از حکم ماده (۱۴) قانون حداکثر، استفاده کرده‌اند را مجدداً فراهم کرده است. بنابراین حکم مزبور صرفاً برای بانک‌هایی کارگشاست که اخیراً (پس از تصویب قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور در سال ۱۳۹۸) دارایی‌های خود را تجدید ارزیابی کرده و با استفاده از معافیت مالیاتی مزبور، افزایش سرمایه داده باشند، اما طبعاً انتظار می‌رود، تجدید ارزیابی مجدد (در بازه زمانی کوتاه) برای این بانک‌ها مزاد چندانی به همراه نداشته و اساساً اقتصادی نباشد. جدول زیر وضعیت افزایش سرمایه از محل مزاد تجدید ارزیابی دارایی‌های بانک‌های دولتی را نشان می‌دهد و حاکی از این واقعیت است که بانک‌هایی که امکان انتفاع از حکم بند «د» تبصره «۲» لایحه را داشتند، اخیراً افزایش سرمایه قابل توجهی در سال ۱۳۹۹ داده‌اند و استفاده از حکم بند «د» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ برای آنها توجیه اقتصادی نخواهد داشت.

جدول ۱. میزان افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها در ۵ سال گذشته (۱۳۹۵ به بعد)

بانک	میزان افزایش سرمایه (م.ت)	تاریخ ثبت	امکان استفاده از ماده (۱۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور
بانک کشاورزی	۹/۷	۱۳۹۹	ندارد
بانک ملی	۷۲	۱۳۹۹	ندارد
توسعه صادرات	۲	۱۳۹۹	ندارد
سپه	۱۲	۱۳۹۸	ندارد
بانک مسکن	-	-	دارد
صنعت و معدن	-	-	دارد
توسعه تعاون	-	-	دارد
پست بانک	-	-	دارد

مأخذ: صورت‌های مالی بانک‌ها و گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی.

علاوه بر این، اساساً افزایش سرمایه‌هایی که فاقد جریان نقد باشند نظیر از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها یا تهاتر بدهی‌ها (مشابه بند «ز» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰)، کمک بایسته‌ای به توانمندسازی مالی بانک‌ها تلقی نمی‌شود. این موضوع در ادامه گزارش بیشتر توضیح داده خواهد شد.

۲-۲. ارزیابی بند «ه» تبصره «۱۸»

در این بند، دولت مجاز به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی تا سقف ۳۰ هزار میلیارد تومان از سهام و سهم‌الشرکه خود در شرکت‌های دولتی و همچنین اموال منقول و غیرمنقول شده و در مقابل بانک‌های مذکور موظف شده‌اند، سه برابر این افزایش سرمایه را به تسهیلات حمایت از تولید و اشتغال اختصاص دهند. درخصوص این حکم چند نکته مهم وجود دارد که در ادامه اشاره می‌شود:

موضوع حکم مقرر در تبصره «۱» ماده (۱۴۹) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۳/۱۲/۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، افزایش سرمایه از این محل مجاز و مشروط بر این است که طرف مدت یک سال پس از تجدید ارزیابی به حساب سرمایه افزوده شده و این امر فقط یک بار در هر پنج سال امکانپذیر است.

الف) ابهام در محل تأمین منابع لازم برای افزایش سرمایه

در این بند به دو مورد یعنی سهام و سهم‌الشرکه دولت و اموال منقول و غیرمنقول به‌عنوان منابع افزایش سرمایه در بانک‌های دولتی اشاره شده است، اما مشخص نیست که دولت باید سهام و اموال مزبور را واگذار کند و منابع حاصل از واگذاری را به‌عنوان افزایش سهام دولت در بانک‌های دولتی لحاظ نماید، یا اینکه دولت می‌تواند سهام و اموال را مستقیماً به بانک‌ها واگذار نماید و ما به‌ازای آن سهام دولت را افزایش دهد. در واقع این بند به دولت این اختیار را داده است که با واگذاری مستقیم سهام شرکت‌های دولتی یا اموال منقول و غیرمنقول خود به بانک‌های دولتی، سرمایه این بانک‌ها را افزایش دهد. کما اینکه در سال ۱۳۹۹ هیئت وزیران به موجب مصوبه شماره ۱۲۲۰۸۳ ستاد ملی کرونا، سهام خود در برخی از شرکت‌ها را به ارزش ۴۳۵ هزار میلیارد ریال به بانک‌های خصوصی شده تجارت، صادرات و ملت واگذار و آنها را ملزم به پرداخت یارانه کالاهای اساسی نمود، همچنین در این مصوبه بانک‌ها مکلف شده‌اند با هماهنگی سازمان بورس اقدام به فروش این سهام نمایند. در سال آتی نیز پیش‌بینی می‌شود دولت سهام و اموال غیرنقدشونده را به بانک‌ها واگذار کند و به‌تبع بانک‌ها نیز نخواهند توانست این دارایی‌ها را نقد کنند و عملاً متناظر با افزایش سرمایه، دارایی‌های غیرنقدشونده به بانک‌ها منتقل خواهد شد.

ب) ملاحظات مربوط به سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای آن

همان‌طور که اشاره شد، متن این بند به دولت اختیار افزایش سرمایه از محل واگذاری مستقیم سهام شرکت‌های دولتی یا منابع نقدی حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را داده است. این درحالی است که جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصارف و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را مشخص کرده‌اند و در صورتی که دولت بخواهد پس از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی منابع آن را صرف افزایش سرمایه بانک‌های دولتی نماید با محدودیت‌های ناشی از تعیین مصارف که توسط سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی صورت گرفته است مواجه خواهد شد. مصارف تعیین شده به شرح زیر هستند:

۱. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،
۲. اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی،
۳. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته،
۴. اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و به‌سازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته،
۵. مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته،
۶. تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها.

در متن فعلی اشاره شده که دولت از محل سهام و سهم‌الشرکه خود افزایش سرمایه دهد و در مقابل بانک‌های دولتی سه برابر افزایش سرمایه مذکور برای حمایت از تولید و اشتغال تسهیلات پرداخت نمایند. طبیعی است که هیچ‌یک از مصارف افزایش سرمایه و پرداخت تسهیلات تولید در زمره مصارف تعیین شده در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون

اجرای آن، نیست، لذا امکان فروش سهام دولت در شرکت‌های دولتی و صرف منابع حاصله در چارچوب این بند برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی وجود ندارد. بر این اساس لازم است مصارف تسهیلات پرداختی در مقابل افزایش سرمایه معطوف به مصارف سیاست‌های کلی نظیر تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی شود.

ج) توجه به اهمیت کیفیت افزایش سرمایه

در صورتی که هدف از افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، صرفاً اصلاح ظاهر صورت مالی این بانک‌ها نباشد و دولت بخواهد توانمندی مالی این بانک‌ها را در راستای تأمین مالی بخش واقعی ارتقا دهد، کیفیت افزایش سرمایه و منجر به ورودی جریان نقد شدن آن بسیار حائز اهمیت خواهد بود. با توجه به این نکته اساساً روش‌های افزایش سرمایه‌ای که منجر به ایجاد ورودی وجوه نقد یا ذخایر به بانک مرکزی نشود نظیر تجدید ارزیابی دارایی‌ها (بند «د» تبصره «۲» لایحه) یا واگذاری سهام و اموال غیرنقدشونده (بند «ه» تبصره «۱۸»)^۱ منجر به توانمندسازی آنها در تأمین مالی نخواهد شد. علاوه بر این، براساس ماده (۵) دستورالعمل سرمایه نظارتی مؤسسات اعتباری مصوب شورای پول و اعتبار، ۴۵ درصد مازاد حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت جزء سرمایه لایه دو محسوب شده و سرمایه لایه دو تا سقف سرمایه لایه یک در سرمایه نظارتی لحاظ خواهد شد.^۱ علاوه بر این در صورتی که دولت بخواهد سهام غیربانکی را به بانک‌های دولتی واگذار کند، تملک این سهام براساس ماده (۴) دستورالعمل مذکور^۲ منجر به کاهش سرمایه لایه یک و دو خواهد گردید. به عبارت روشن‌تر براساس مقررات فعلی، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل تجدید ارزیابی یا واگذاری سهام غیرنقدشونده علاوه بر بی‌کیفیت بودن، نسبت کفایت سرمایه را به صورت ظاهری نیز تغییری نمی‌دهد.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد اصلاحی

با توجه به بانک‌محور بودن اقتصاد ایران و نقش محوری کفایت سرمایه در توانمندی مالی بانک‌ها و با عنایت به روند نزولی میزان تشکیل سرمایه ثابت، افزایش سرمایه و توانمندسازی بانک‌ها یک ضرورت انکارناپذیر است. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ ضمن توجه به این ضرورت، تمهیداتی در این خصوص اندیشیده است؛ اما با توجه به مطالبی که در این گزارش آمد، راهکار تجدید ارزیابی دارایی‌ها و معافیت مالیاتی مربوطه فرصت جدیدی تلقی نمی‌شود و راهکار بند «ه» تبصره «۱۸» نیز نیازمند اصلاح است که امید می‌رود در مجلس شورای اسلامی در راستای اصلاح و تکمیل آن اقدام شود و پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها در این رابطه در ادامه خواهد آمد. نکته دیگری که پیش از ارائه پیشنهادها توجه به آن لازم به نظر می‌رسد این است که در حال حاضر عملیات اعتباری بسیاری از بانک‌های دولتی زیان‌ده است و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی لازم است با تدوین برنامه‌ی احیا برای بانک‌های دولتی همراه باشد. اساساً پیشنهاد می‌شود دولت ضمن تهیه برنامه احیا برای هریک از بانک‌های دولتی، تخصیص افزایش سرمایه را منوط به انجام اصلاحاتی در ساختار مالی بانک‌های دولتی و توقف موتور زیان آنها نماید. پیشنهاد بهتر این است که افزایش سرمایه

۱. سرمایه لایه یک، طبق تعریف استانداردهای نظارتی بانک مرکزی عبارت است از سرمایه پرداخت شده، صرف سهام، سود (زیان) انباشته، اندوخته قانونی، اندوخته احتیاطی و سایر اندوخته‌ها. سرمایه لایه دو نیز عبارت است از بدهی ناشی از انتشار اوراق، ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول تا سقف ۱/۲۵ درصد دارایی‌های موزون شده به ریسک و ۲۵ درصد مبلغ حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت.

۲. ۵- خالص ارزش دفتری سرمایه گذاری تا حدود مقرر موضوع دستورالعمل سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار باید وفق مفاد این دستورالعمل موزون به ریسک شود و مجموع خالص ارزش دفتری سرمایه‌گذاری خارج از حدود مقرر، به میزان ۵۰ درصد از لایه ۱ و به میزان ۵۰ درصد از لایه ۲ کسر می‌شود.

خود حاوی سازوکاری باشد که بانک‌ها را در راستای اصلاح ساختار مالی و ترازنامه‌ای تشویق نماید. بر این اساس دو پیشنهاد زیر قابل ارائه است:

پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین بند «د» تبصره «۲» شود:

«دولت مکلف است تا سقف صد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل صد درصد (۱۰۰٪) مابه‌التفاوت حاصل از فروش اموال و دارایی‌های مازاد هریک از بانک‌های دولتی نسبت به مبلغ قیمت دفتری و هزینه‌های فروش، جهت افزایش سرمایه همان بانک تخصیص دهد. وجوه حاصل از این بند، از پرداخت مالیات و سود سهم دولت معاف بوده و تخصیص آن به مصارف دیگر ممنوع است.»

پیشنهاد فوق موجب افزایش انگیزه بانک‌های دولتی در راستای واگذاری اموال مازاد گردیده و به نوعی همزمان با اصلاح ساختار مالی بانک‌های دولتی منابع لازم برای افزایش سرمایه آنها نیز تجهیز می‌شود.

پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین بند «ه» تبصره «۱۸» شود:

به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تا سقف سیصد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل وجوه حاصل از واگذاری سهام و سهم‌الشرکه خود^۱، سرمایه بانک‌های دولتی را افزایش دهد. بانک‌های مذکور موظفند معادل سه برابر افزایش سرمایه تخصیص یافته را در قالب تسهیلات به تکمیل طرح‌های نیمه تمام سازمان‌های توسعه‌ای (موضوع بند «۶» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی) یا ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند «۳» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی) اختصاص دهند.

۱. در متن لایحه بودجه عبارت «در شرکت‌های دولتی» بعد از عبارت «سهام و سهم‌الشرکه خود» آمده است که با توجه به محدودیت احتمالی که در واگذاری سهام دولت در شرکت‌های غیردولتی ایجاد می‌کند حذف شده است.