



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۶۰

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۸۱۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۲/۶



دفتر مطالعات اقتصادی



به نام خدا

## بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲):

### فروش اموال مازاد و سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی

#### بند «ز» تبصره «۲»

میثم خسروی<sup>۱</sup>، مصطفی حبیب‌اله پورزرشکی<sup>۱</sup>، علیرضا خاتون‌زاده ایبانه<sup>۲</sup>، موسی شهبازی<sup>۲</sup>، سیدعلی روحانی<sup>۲</sup>، امین‌اله پاک‌نژاد<sup>۲</sup>

#### مقدمه

در بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور اشاره شده است که «بانک‌های دولتی موظفند نسبت به فروش اموال مازاد خود به تشخیص رئیس مجمع عمومی اقدام نمایند. همچنین به این بانک‌ها اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت وزیران در طرح‌های مهم و راهبردی کشور سرمایه‌گذاری نمایند». این بند مشتمل بر دو حکم در خصوص «فروش اموال مازاد بانک‌های دولتی» و «سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی در طرح‌های مهم و راهبردی» است. هر دو حکم مهم است و می‌تواند تغییرات جدی در وضعیت جریان وجوه نقد و وضعیت تشکیل سرمایه ثابت خالص ایجاد کند. این گزارش به بررسی متن بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ که بدون تغییر به تصویب کمیسیون تلفیق بودجه نیز رسیده است پرداخته و در انتها پیشنهادهایی را به منظور رفع اشکال‌ها و بهبود مواد ارائه می‌کند.

نکته ابتدایی که توضیح آن قبل از ورود به مباحث اصلی موضوع گزارش لازم به نظر می‌رسد این است که مطابق مواد (۱۶) و (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، بانک‌ها باید اموال (شامل منقول، غیرمنقول و سرقفلی) مازاد (که مازاد بودن آن به تشخیص شورای پول و اعتبار است) و سهام تحت تملک خود و شرکت‌های تابعه خود در بنگاه‌هایی که فعالیت‌های غیربانکی انجام می‌دهند را واگذار نمایند<sup>۴</sup>.

صدر بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۲، ابتدا به بانک‌ها تکلیف می‌کند که همه اموال مازاد را واگذار کنند اما تشخیص مازاد بودن را برعهده رئیس مجمع عمومی (وزیر امور اقتصادی و دارایی) قرار داده ولی ذیل آن به بانک‌های دولتی اجازه می‌دهد در شرکت‌هایی که فعالیت غیربانکی انجام می‌دهند با تصویب هیئت وزیران سرمایه‌گذاری کنند؛ یعنی ذیل آن مغایرت اساسی با بند «ب» ماده (۱۶) قانون رفع موانع و صدر آن

۱. تهیه و تدوین‌کنندگان.

۲. ناظر علمی.

۳. اظهارنظرکننده.

۴. ماده (۱۶) - کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظفند از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تا مدت سه سال: الف) سالانه حداقل سی‌وسه درصد (۳۳٪) اموال خود اعم از منقول، غیرمنقول و سرقفلی را که به تملک آنها و شرکت‌های تابعه آنها درآمده است و به تشخیص شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مازاد می‌باشد، واگذار کنند. منظور از شرکت‌های تابعه مذکور، شرکت‌هایی هستند که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به صورت مستقیم یا غیرمستقیم مالک بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن باشند یا اکثریت اعضای هیئت‌مدیره آن را تعیین کنند. ب) سهام تحت تملک خود و شرکت‌های تابعه خود را در بنگاه‌هایی که فعالیت‌های غیربانکی انجام می‌دهند، به استثنای طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های تابعه واگذار کنند. تشخیص «غیربانکی» بودن فعالیت بنگاه‌هایی که بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های تابعه، سهامدار آنها هستند، برعهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

مغایرت جزئی با بند «الف» ماده مزبور دارد. به هر صورت با عنایت به نکته پیش گفته، تصویب این بند به جهت مغایرت با قانون دائمی (ماده ۱۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور) مستلزم رأی دوسوم نمایندگان مجلس است.

## ۱. بررسی صدر بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه: فروش اموال مزاد بانک‌های دولتی

ضرورت فروش اموال مزاد بانک و سرمایه‌گذاری بانک‌ها در طرح‌های مهم و راهبردی بر همگان واضح و مبرهن است. صورت‌های مالی بانک‌ها نشان می‌دهد که اکثر آنها طبق دستورالعمل‌های بانک مرکزی توان تسهیلات‌دهی چندانی ندارند، اما همین بانک‌ها اموال و دارایی‌های منجمد فراوانی دارند که در صورت موفقیت در فروش آنها، می‌توانند از این وضعیت خارج شوند.

### ۱-۱. دلایل انباشت اموال مزاد در ترازنامه بانک‌ها

نرخ بالای تورم و رشد قیمت املاک و دارایی‌ها در کشور، دارندگان اموال را ترغیب می‌کند تا در فروش املاک و دارایی‌های مزاد خود تعلل یا مقاومت کنند؛ زیرا باور دارند که حفظ و نگهداری آن، در بلندمدت برای آنها سودآورتر است. به طریق مشابه، بانکها نیز معتقدند با وجود هزینه‌های مربوط به نگهداری املاک و مستغلات، کماکان سود ناشی از تغییرات قیمت<sup>۱</sup> املاک و مستغلات بانک، بسیار بالاتر از سود ناشی از اعطای تسهیلات با نرخ دستوری و پایین‌تر از تورم است. دلیل دیگری که رغبت بانک‌ها را نسبت به فروش اموال مزاد کاسته، مشاعی بودن درآمدهای حاصل از فروش سرمایه‌گذاری‌هاست. در تبصره ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریورماه ۱۳۶۲، رابطه حقوقی و مالی بین بانک‌ها و سپرده‌گذاران بدین‌گونه تبیین شده است: «سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار که بانک در به‌کار گرفتن آنها وکیل می‌باشد، در امور مشارکت، مضاربه، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، مزارعه، مساقات، سرمایه‌گذاری مستقیم، معاملات سلف و جعاله مورد استفاده قرار می‌گیرد.» لذا قانون عملیات بانکی بدون ربا، تسهیلات دریافتی از بانک‌ها را حاصل ترکیب سپرده‌ها و منابع متعلق به سهامداران بانک‌ها قلمداد کرده و به تبع، سود حاصل از عملیات بانکی (تسهیلات، سرمایه‌گذاری و ...) نیز درآمد اختصاصی بانک‌ها نیست، بلکه درآمد مشاعی متعلق به سپرده‌گذاران و سهامداران است که باید به نسبت مدت و مبلغ سپرده و سهم منابع متعلق به بانک در عملیات بانکی، بین سهامداران و سپرده‌گذاران بانک‌ها تقسیم شود.<sup>۲</sup> البته طبق مصوبه شورای پول و اعتبار که در ماه‌های اخیر توسط بانک مرکزی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی ابلاغ شده، سود ناشی از فروش سرمایه‌گذاری بانک‌ها در سهام شرکت‌های غیربانکی، قابل توزیع بین سهامداران و سپرده‌گذاران نیست و صرفاً باید با تأیید بانک مرکزی در جهت افزایش سرمایه مورد استفاده قرار گیرد؛ انتظار می‌رود این مصوبه بتواند در این

#### 1. Capital gain

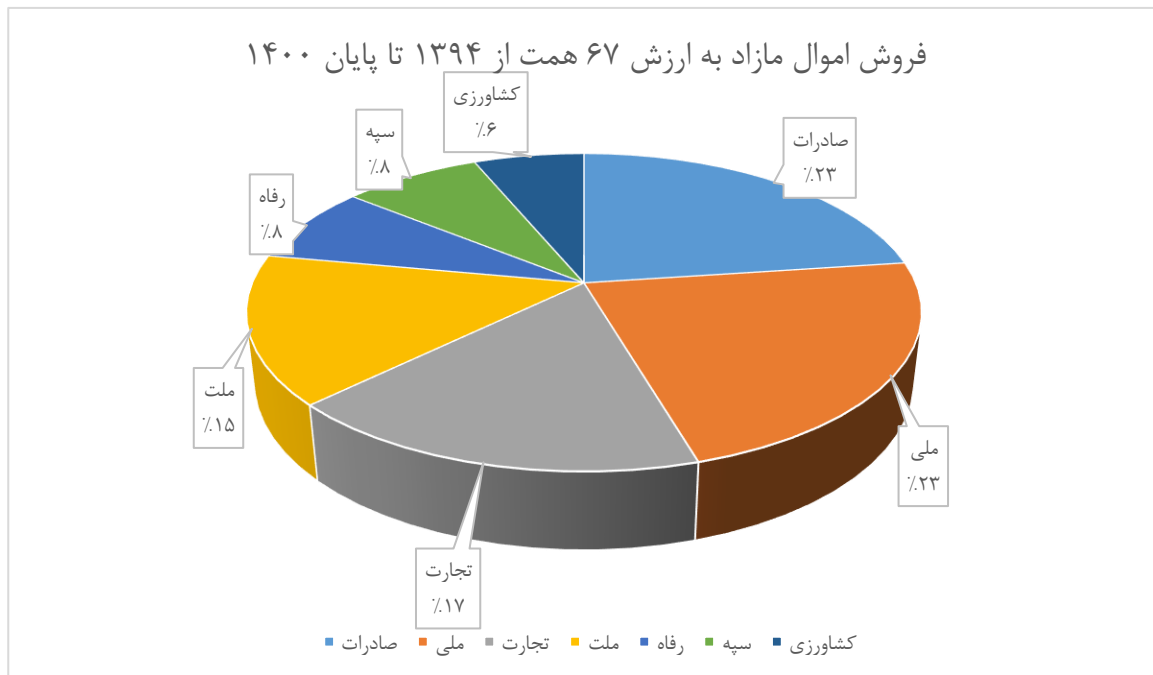
۲. به‌نظر می‌رسد اصول و قواعد مربوط به انواع درآمدهای مشاع و نحوه تقسیم آن بین انواع بانک (خصوصی و دولتی) و سپرده‌گذاران در برخی از موارد، با ابهام‌هایی مواجه است. در عملیات بانکی بدون ربا، پذیرفته‌ایم که تمام یا بخشی از منابع موردنیاز برای تسهیلات بانکی توسط سپرده‌گذاران تأمین شود. پس قاعدتاً و در استنباط حقوقی، سپرده‌گذاران باید در سود و زیان این عملیات سهیم باشند. اما ممکن است استانداردهای مالی بین‌المللی و داخلی بانک‌ها، یا مباحث حقوقی متفاوت باشد. این مطلب را می‌توان به روشنی در ماده (۵) قانون عملیات بانکی بدون ربا ملاحظه کرد: «منافع حاصل از عملیات مذکور در تبصره ماده «۲» این قانون، براساس قرارداد منعقد، متناسب با مدت و مبالغ سپرده‌های سرمایه‌گذاری و رعایت سهم منابع بانک به نسبت مدت و مبلغ در کل وجوه به‌کار گرفته شده در این عملیات، تقسیم خواهد شد.»

مسیر راهگشا واقع شود هر چند انطباق این مصوبه با قانون عملیات بانکی بدون ربا محل سؤال است. اگرچه مسئله فوق برای سرمایه‌گذاری‌های مشمول واگذاری، بیشتر مصداق دارد اما بخشی از اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد بانک‌ها نیز به دلیل وثیقه‌هایی است که بانک به اجبار آن را تملک کرده است و چون منشأ آن پرداخت تسهیلات بوده و به تملک دارایی منتهی شده است، می‌توان درآمد حاصل از فروش آن را نیز مشاع قلمداد کرد. سازوکار افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها نیز سازوکاری است که در نهایت سود حاصل از نگهداری اموال را پس از پرداخت مالیات مربوطه و گذشت سنوات قانونی لازم، به سرمایه سهامدار تبدیل می‌کند و برای وی تثبیت می‌کند. عدم نظارت دقیق بانک مرکزی بر رعایت نسبت‌های نقدینگی و افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت توسط شبکه بانکی کشور و البته واهمه مسئولان بانک‌ها برای بازخواست‌های احتمالی پس از واگذاری، مزید بر همه علل فوق شده تا ترانزنامه بانک‌ها به مجموعه‌ای از دارایی‌های غیرنقدشونده تبدیل شود.

## ۲-۱. وضعیت واگذاری اموال مازاد

متأسفانه تاکنون آمار رسمی از سوی بانک مرکزی یا وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص میزان اموال مازاد به تفکیک بانک‌ها منتشر نشده است، اما معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی طی مصاحبه‌ای میزان اموال مازاد (اعم از اموال غیرمنقول و سهام) بانک‌های دولتی و خصوصی شده را بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان عنوان کرد.<sup>۱</sup> در خصوص میزان واگذاری اموال مزبور نیز گزارش جامعی در خصوص میزان اموال مازاد کل بانک‌ها وجود ندارد اما طبق گزارش وزیر امور اقتصادی و دارایی، فروش اموال مازاد بانک‌های دولتی و خصوصی شده از سال ۱۳۹۴ تا قبل از ۱۴۰۱، حدود ۶۷ هزار میلیارد تومان بوده است؛ ۳۳ همت سهام غیربانکی و ۳۳ همت املاک مازاد به فروش رفته است. سهم هریک از بانک‌ها در نمودار زیر مشخص شده است:

### سهام هر بانک از فروش اموال مزاد



مأخذ: اطلاعات منتشر شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی.

همان‌طور که مشخص است، پس از گذشت زمان معتنا به از ضرب‌الاجل قانون رفع موانع تولید، میزان واگذاری فاصله قابل توجهی از نقطه مطلوب دارد.

### ۳-۱. بررسی حکم بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

در بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ آمده است که «بانک‌های دولتی موظفند نسبت به فروش اموال مزاد خود به تشخیص رئیس مجمع عمومی اقدام نمایند». باید توجه داشت که الزام به فروش اموال مزاد حکم جدیدی نیست و صدر این بند صرفاً عبارت «به تشخیص رئیس مجمع عمومی» را به مضمون قوانین موضوعه اضافه کرده است. از سوی دیگر همین عبارت که ارزش افزوده این قسمت از بند تلقی می‌شود بسیار مبهم است. آیا طبق تصریح متن، بانک‌های دولتی موظف خواهند بود مصادیقی را که رئیس مجمع عمومی (وزیر امور اقتصادی و دارایی) به‌عنوان مصادیق اموال مزاد تشخیص خواهد داد، بفروشند؟ یا مراد از تشخیص رئیس مجمع عمومی، حق اختیار فروش است؟ طبق مواد (۱۶) و (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ و همچنین دستورالعمل نحوه واگذاری اموال مزاد مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۹/۰۳/۲۷، مصادیق اموال مزاد و فعالیت غیربانکی، توسط شورای پول و اعتبار مشخص می‌شود. لذا در این مواد مرجع تشخیص مزاد بودن در چارچوب قانون برعهده شورای پول و اعتبار قرار داده شده است. از طرف دیگر براساس مصوبه جدید شورای عالی هماهنگی اقتصادی در خصوص مولدسازی دارایی‌های دولت، یکی از

وظایف و اختیارات هیات عالی مولدسازی دارایی های دولت، تصویب مزاد بودن اموال غیرمنقول دولتی عنوان شده است.<sup>۱</sup> یعنی براساس این مصوبه، شناسایی، تشخیص مزاد بودن، روش ارزش گذاری و تعیین شیوه واگذاری این اموال از جمله اختیارات این هیئت است. در مجموع پیش بینی می شود با ابهامی که در خصوص مرجع تشخیص اموال مزاد در قوانین مربوط به واگذاری اموال مزاد بانکها وجود دارد تصویب این بند به جای تسریع روند واگذاری اموال مزاد بانکها، به چالشی برای آن بدل شود. ضمن اینکه با وجود ابهام بیان شده، ایراد مغایرت با بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری نیز ایجاد می شود.

به منظور رفع ابهامات و تعارضات فوق، پیشنهاد می شود عبارت «به تشخیص رئیس مجمع عمومی» حذف شود و در انتهای صدر بند «ز» یک ضمانت اجرا برای واگذاری اموال مزاد بانکهای دولتی در نظر گرفته شود. پیشنهاد مشخص این مرکز درباره ضمانت اجرای مذکور، در ادامه خواهد آمد.

## ۲. بررسی ذیل بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه: سرمایه گذاری بانکها

ذیل بند مزبور به بانکهای دولتی اجازه داده است در طرحهای پیشران و راهبردی مصوب هیئت وزیران سرمایه گذاری نمایند. برای بررسی کامل ابعاد این حکم لازم است به سابقه موضوع سرمایه گذاری بانکها و ابعاد مثبت و منفی سرمایه گذاری بانکها پرداخته شود.

### ۱-۲. سابقه موضوع سرمایه گذاری بانکها در قوانین دیگر

بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در ایران مطابق با مواد (۱۶) و (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ و دستورالعمل نحوه سرمایه گذاری در اوراق بهادار مصوب شورای پول و اعتبار، مجاز به سهامداری در شرکتها به استثنای شرکتهایی که خدمات بانکی ارائه می کنند (لیزینگ، صرافی، فروش اموال مزاد و اعتبارسنجی) نیستند.<sup>۲</sup> به عبارت روشن تر قانون رفع موانع به نوعی مشارکت حقوقی و سرمایه گذاری مستقیمی که در قانون عملیات بانکی بدون ربا و قانون پولی و بانکی کشور مجاز شمرده شده بود را نسخ ضمنی کرد و در حال حاضر و براساس قوانین دائمی، بانکها حق سرمایه گذاری را ندارند. اما در قوانین بودجه سالهای ۱۴۰۰ (بند «ز» تبصره «۱۸») و ۱۴۰۱ این موضوع در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و به حکم موضوع بند «د» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ منتهی شد که به شرح زیر است:

«به بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی اجازه داده می شود از محل منابع خود از جمله منابع حاصل از واگذاری دارایی های مزاد در هریک از طرح (پروژه) های بزرگ زیربنایی و طرح های تملک دارایی های سرمایه ای نظیر طرح های

1. <https://dolat.ir/detail/404531>

۲. ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور: بانکها و مؤسسات اعتباری موظفند: «سهام تحت تملک خود و شرکت های تابعه خود را در بنگاههایی که فعالیت های غیربانکی انجام می دهند، به استثنای طرح های نیمه تمام شرکت های تابعه واگذار کنند».

آزادراهی و بزرگراهی و راه‌های اصلی، صنعتی و تولیدی در قالب تأمین مالی و تملک و ایجاد شرکت و صندوق طرح (پروژه) مشارکت نمایند.»

لذا در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ بانک‌ها به موجب قانون بودجه که به نوعی نسخ ضمنی قانون رفع موانع تولید بوده است، اجازه مشارکت در سرمایه‌گذاری داشته‌اند.

## ۲-۲. دلایل محدودسازی سرمایه‌گذاری بانک‌ها

بسیاری از کشورها سرمایه‌گذاری بانک‌ها را به دلیل اخلاص در نظام رقابت و دسترسی به اعتبارات، همراهی مداوم بانک با اشخاص مرتبط و وابسته خود یا افرادی که نفوذ مدیریتی در تصمیمات بانک دارند، ریسک بالاتر سرمایه‌گذاری یا مشارکت (ریسک‌های تجاری و فنی) نسبت به تأمین مالی مبتنی بر بدهی و کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک و همچنین اجرای سیاست‌های احتیاطی کلان و لزوم جداسازی بازار سرمایه از بازار پول، محدود می‌کنند.<sup>۱</sup>

اما می‌توان مواد (۱۶) و (۱۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» و به تبع آن مصوبه شورای پول و اعتبار را بسیار سختگیرانه و به نوعی افراط در محدودسازی سرمایه‌گذاری بانک‌ها قلمداد کرد اگرچه در طول این سال‌ها، این قانون نیز به‌انحای مختلف از جمله ایجاد شرکت‌های چندلایه و سهامداری غیرمستقیم بانک‌ها و سپس پرداخت تسهیلات بانک به آن شرکت‌ها در عمل به اهداف خود نایل نشده و سرمایه‌گذاری جای خود را به پرداخت تسهیلات به اشخاص مرتبط داده است.<sup>۲</sup> با این حال به نظر می‌رسد محدودسازی منطقی سرمایه‌گذاری بانک‌ها با در نظر گرفتن اهداف زیر ضروری باشد:

۱. محدودسازی کامل فعالیت‌های سفته‌بازانه و فاقد ارزش افزوده اقتصادی (فرایند انتخاب صحیح پروژه موضوع سرمایه‌گذاری)،

۲. مدیریت ریسک و متناسب‌سازی سرمایه‌گذاری با سرمایه بانک‌ها و نسبت‌های احتیاطی مقرر،

۳. جلوگیری از بروز اخلاص در نظام رقابت و دسترسی به اعتبار،

۴. نظارت بر عدم تحمیل ناترازی بنگاه زیرمجموعه به ناترازی بانک و شکل‌گیری چرخه معیوب اعسار نقدشوندگی بنگاه و اعطای تسهیلات مجدد از طریق اجرای نظارت یکپارچه بر بانک و اشخاص وابسته و مرتبط بانک.

## ۲-۳. دلایل عدم مشارکت بانک‌ها با مجوزهای قانونی بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱

در گزارش شش ماهه تفریغ بودجه سال ۱۴۰۱، دیوان محاسبات کشور اشاره کرده است که «برابر بررسی‌های به عمل آمده و در محدوده رسیدگی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از مجوز این بند از قانون بودجه در خصوص مشارکت در

۱. یکی از مهم‌ترین مصادیق محدودسازی فعالیت سرمایه‌گذاری بانک‌ها، قاعده ولکر مصوب سال ۲۰۱۰ به‌عنوان یکی از مواد اصلی قانون داد-فرانک است.  
۲. بهترین شاهد این مدعا، آمار تسهیلات و تعهدات کلان و تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط بانک‌هاست که در سال اخیر به‌واسطه تکلیف مندرج در بند «د» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، شفاف شد.

هریک از طرح (پروژه)های بزرگ زیربنایی و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نظیر طرح‌های آزادراهی و بزرگراهی و راه‌های اصلی، صنعتی و تولیدی در قالب تأمین مالی و تملک و ایجاد شرکت و صندوق طرح (پروژه) از محل منابع خود از جمله منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مازاد استفاده ننموده، فلذا مفاد این بند از قانون بودجه در بازه زمانی موضوع این گزارش فاقد عملکرد می‌باشد.»

یکی از مهم‌ترین دلایلی که مانع از تحقق اهداف این حکم شده، این است که زمان آغاز مشارکت تا بهره‌برداری بسیاری از این طرح‌ها و پروژه‌ها بیش از یک سال طول می‌کشد؛ از این رو بانک‌ها با توجه به یکساله بودن قانون بودجه، اطمینان لازم را نداشتند که آیا در سال‌های آینده نیز می‌توانند پروژه‌ها را به سرانجام برسانند یا خیر؟ از این رو مشارکت بانک‌ها بسیار محدود بود. البته دلایلی که دیگر سرمایه‌گذاران را نیز از سرمایه‌گذاری منصرف ساخته در این موضوع نیز نقش داشته است؛ دلایلی نظیر نااطمینانی بالا به واسطه تورم بالا و پرنوسان، صرفه اقتصادی بیشتر سفته‌بازی، ریسک بالای تولید در اقتصاد و ... بازده کوتاه‌مدت و ریسک پایین فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی نه تنها باعث انحراف منابع بانکی و ایجاد تنگنای مالی برای طرح‌های مولد شده است، بلکه پیامدهای منفی نیز بر بازار سایر دارایی‌ها داشته است.

#### ۴-۲. بررسی حکم ذیل بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲: سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی

در متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اشاره شده است که «به این بانک‌ها (بانک‌های دولتی) اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت وزیران در طرح‌های مهم و راهبردی کشور سرمایه‌گذاری نمایند». حال باید بررسی کرد که این حکم در بردارنده اهدافی که پیش‌تر ذکر شد، از قبیل محدودسازی سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های سفته‌بازانه، مدیریت ریسک متناسب با سرمایه بانک‌ها و نسبت‌های احتیاطی مقرر و همچنین کنترل روابط بانک با اشخاص وابسته و مرتبط، خواهد بود یا خیر؟

در این حکم ضمانت اجرا و تحقق هدف اول یعنی محدودسازی کامل فعالیت‌های سفته‌بازانه و فاقد ارزش افزوده اقتصادی، به دلیل تصویب طرح‌های مهم و راهبردی کشور از سوی هیئت وزیران تأمین شده است. با این وجود به دلیل اینکه شاخص‌های معینی را در خصوص انتخاب طرح‌های راهبردی از غیرراهبردی نمی‌دهد، ناقص به نظر می‌رسد و عملاً آن را موکول به صلاحدید هیئت وزیران کرده است. از این رو عدم تعریف طرح‌های مهم و راهبردی ضمن مغایرت با اصل (۸۵) قانون اساسی مبنی بر عدم واگذاری صلاحیت قانونگذاری به نهادی دیگر، دارای ابهام است و مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد. با توجه به اینکه وزارتخانه‌های مختلف، هر یک پروژه‌های متنوعی را در حوزه کاری خود دارند، به نظر می‌رسد موکول کردن فوق‌الذکر دارای ایراد باشد. در این راستا تعیین چند حوزه مشخص برای سرمایه‌گذاری یا تعیین شاخص‌هایی همانند صادرات محوری و ارزآوری یا کاربر بودن<sup>۱</sup> و واگذاری تعیین مصادیق به شورای اقتصاد یا هیئت وزیران مناسب‌تر به نظر می‌رسد.

همچنین این حکم می‌تواند به انتخاب طرح‌ها و پروژه‌هایی منجر شود که سودآور نبوده و توجیه اقتصادی آنها برای

بانک، محل ابهام باشد؛ زیرا مخاطب این حکم بانک‌های دولتی هستند و اعضای هیئت‌مدیره آن بانک‌ها، در قبال تصمیم هیئت وزیران امکان سرباز زدن ندارند و ممکن است با فشار دولت مجبور به پذیرش برخی از پروژه‌هایی شوند؛ که جنبه حمایتی آن پروژه‌ها بر جنبه اقتصادی آن غلبه دارد.

برای بررسی بهتر هدف دوم و سوم پیرامون مدیریت ریسک و کنترل روابط بانک، ضروری است تا به بند «م» تبصره «۱۱» لایحه توجه ویژه‌ای داشته باشیم. در این بند اشاره شده است که «تعیین اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک‌های توسعه‌ای مسکن و صنعت و معدن با پیشنهاد وزرای راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت و تصویب مجمع عمومی این بانک‌ها و صدور حکم توسط رئیس مجمع عمومی بانک‌های مذکور و در قالب مقررات بانک مرکزی انجام می‌گردد.» باید در نظر داشت که این حکم برخلاف فرایند مندرج در تبصره ماده (۶) قانون «تسهیل اعطا تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها» مصوب ۱۳۸۶/۰۴/۰۵ است. این تبصره اشاره می‌کند که «وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نماینده سهام دولت در بانک‌ها خواهد بود. انتخاب عضو یا اعضای هیئت‌مدیره و همچنین مدیرعامل بانک‌ها با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی بانک‌ها و با حکم وی خواهد بود»<sup>۱</sup>.

درخصوص هدف مدیریت ریسک متناسب با سرمایه بانک‌ها و سایر نسبت‌های احتیاطی مقرر، با در نظر گرفتن بند «م» تبصره «۱۱» این شائبه پیش می‌آید که ممکن است به‌واسطه افزایش قدرت کنترل و نفوذ وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت و وزارت راه و شهرسازی بر انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل بانک‌های تخصصی مربوطه، بانک‌های تخصصی مجبور به پذیرش پیشنهادهای وزارتخانه مربوطه برای مشارکت در طرح‌های سرمایه‌گذاری باشند و تعارض منافع، تصمیم‌گیری اعضای هیئت‌مدیره را تحت‌الشعاع قرار دهد؛ پروژه‌هایی که با توجه به شرایط بانک مربوطه، در تابع سود بانک تعریف نمی‌شود. درواقع با این تغییر رویه این احتمال وجود خواهد داشت که به‌دلیل مداخله وزارتخانه‌های بخشی در فرایند انتخاب هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک‌های تخصصی، زمینه چانه‌زنی برای پیگیری طرح‌ها و پروژه‌های منتخب وزارتخانه مربوطه ایجاد شود؛ در نتیجه به‌نظر می‌رسد اهداف مدیریت ریسک بانک و رعایت نسبت‌های احتیاطی مقرر و همچنین کنترل روابط بانک در نسبت با اشخاص وابسته و مرتبط محقق نخواهد شد.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر، ضروری است تا نسبت‌های نظارتی لازم اعم از نسبت کفایت سرمایه، سرمایه مورد نیاز پروژه و مقیاس پروژه در نسبت با صنعت و همچنین ضوابط ناظر بر خروج بانک از پروژه در متن بودجه تعیین تکلیف شود. موضوع حدود زمانی سرمایه‌گذاری و خروج بانک از پروژه می‌تواند اطمینان لازم را برای مشارکت بانک‌ها در طول دوره زمانی مقرر در مفاد قرارداد ایجاد کند و پاسخی برای آسیب‌شناسی فوق‌الذکر باشد. تصمیم‌گیری پیرامون جزئیات حدود مالی و زمانی می‌تواند به آیین‌نامه اجرایی واگذار شود که وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی نگارش می‌کنند.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به گزارش مرکز پژوهش‌ها با شماره مسلسل ۱۸۷۸۰ با عنوان: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۶): «نحوه تعیین هیئت‌مدیره و مدیران عامل بانک‌های تخصصی» (بند «م» تبصره «۱۱»).

## جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

فروش اموال مزاد بانک‌های دولتی موجب افزایش نقدشوندگی ترانزنامه بانک‌های دولتی شده و توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها را افزایش می‌دهد؛ زیرا دلیل توان تسهیلات‌دهی محدود، وجود اموال مزاد و منجمد در سبد دارایی بانک است. اما صدر بند «ز» تبصره «۲» لایحه و الزام به فروش اموال مزاد، حکم جدیدی نیست و علاوه‌براین لازم است ابهام موجود در متن در خصوص «به تشخیص رئیس مجمع عمومی» رفع شود.

همچنین در خصوص سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی، به نظر می‌رسد که نحوه انتخاب طرح‌های مهم و راهبردی، همچنان مبهم است و نیاز به شاخص و معیار دارد. علاوه‌براین ضمن پذیرش امکان سرمایه‌گذاری بانک‌ها، باید نسبت‌های نظارتی و مالی (در نسبت با سرمایه پایه بانک، سرمایه مورد نیاز پروژه و همچنین مقیاس پروژه در نسبت با صنعت)، حدود زمانی سرمایه‌گذاری (خروج از پروژه) و همچنین اختیارات نهاد ناظر بانک‌ها یعنی بانک مرکزی توسط قانون تعیین تکلیف شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین بند «ز» تبصره «۲» مصوبه تلفیق در خصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ شود:

### جایگزین پیشنهادی برای بند «ز» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

«در صورت عدم واگذاری اموال مزاد بانک‌های دولتی ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون، مسئولیت واگذاری اموال مذکور (اعم از تعیین قیمت و عاملیت فروش)، به سازوکار واگذاری اموال مزاد دولت منتقل می‌شود. دولت موظف است بلافاصله پس از فروش اموال فوق، درآمد حاصله را به حساب بانک‌های مزبور واریز نماید. همچنین به بانک‌های دولتی اجازه داده می‌شود در طرح‌های صادراتی و پیمان‌دارای جریان درآمدی م‌صوب هیئت وزیران و در چارچوب م‌صوب شورای پول و اعتبار ناظر به مدیریت ریسک بانک، سرمایه‌گذاری نمایند.»