



# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

## ۵۴. افزایش سرمایه بانک های دولتی

### وضعیت اقتصاد کشور و ضرورت همراهی پولی

افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و هجوم به بازار دارایی‌ها در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷ موجب شد بر این باور تأکید شود که موعد تخلیه آثار تورمی نقدینگی پس از ۱۳۹۲ فرا رسیده است. انباشت نقدینگی که از سال ۱۳۹۲ تاکنون به طور متوسط سالیانه ۲۸ درصد رشد کرده است و به سطح ۱۶۹۳ هزار میلیارد تومان (مهرماه ۱۳۹۷) رسیده، ظرفیت ایجاد تورم بالایی داشت. از سویی دیگر، حساب‌های فصلی منتشر شده از سوی بانک مرکزی نشان می‌دهد نرخ رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در فصل اول سال جاری ۰/۸- درصد و نرخ رشد مصرف خصوصی ۰/۳- درصد بوده است. کاهش سرمایه‌گذاری و همچنین کاهش مصرف خصوصی حاکی از وقوع رکود اقتصادی در کنار تورم بوده و سیاست‌گذاری برای حداقل کردن هم‌زمان نوسانات اسمی و حقیقی اقتصاد را به اولویت اول سیاست‌گذاری اقتصادی تبدیل کرده است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۵

شماره چاپ:

۱۲۴۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۰/۵

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

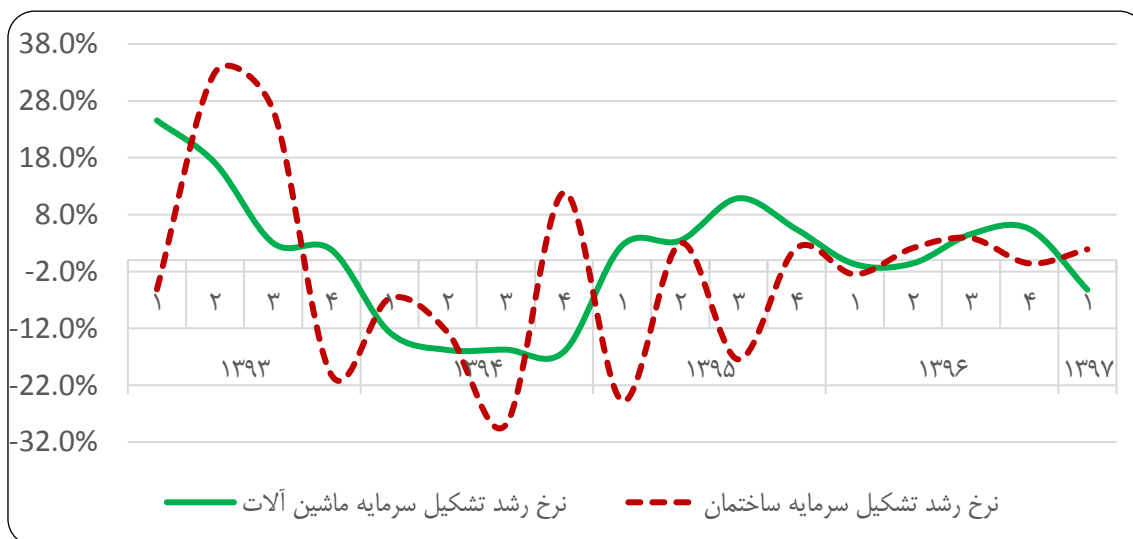
مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۲۸۱-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۱/۳

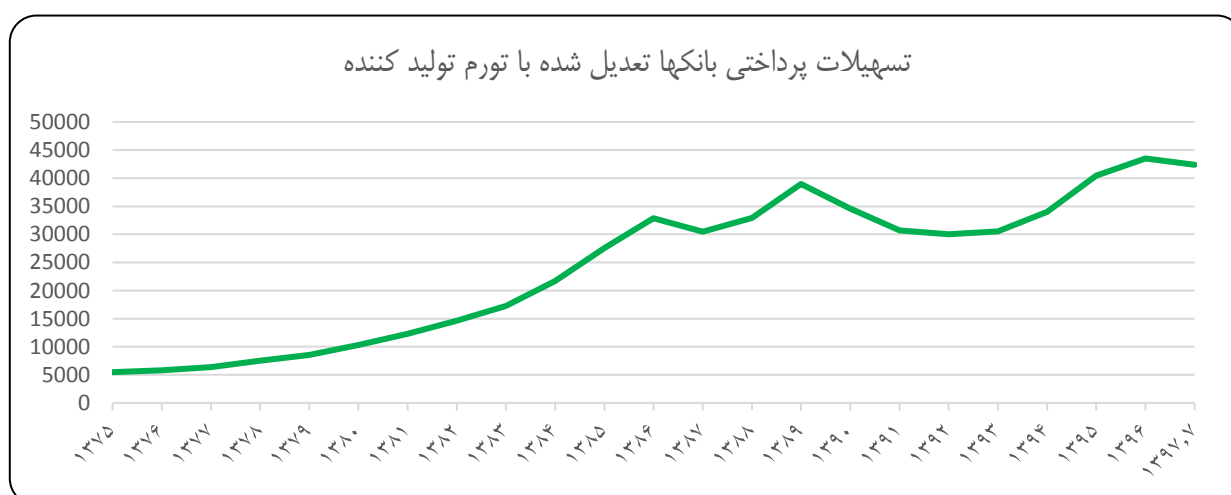


مأخذ: حساب‌های ملی فصلی بانک مرکزی.

علاوه بر این، تابع تولید اقتصاد کشور به شدت وابسته به نهاده‌های وارداتی است و نرخ ارز یکی از متغیرهایی است که در زمان تخلیه آثار تورمی نقدینگی، جهش قیمتی را تجربه می‌کند؛ بنابراین تورم با مختصات جهش قیمت ارز نه تنها موجب جانسینی محصولات نهایی بنگاه‌های داخلی به جای واردات و رونق بنگاه‌ها نمی‌شود، بلکه شوک هزینه‌ای به بنگاه‌ها وارد کرده و از آنجایی که جانسینی نهاده‌های تولید در کوتاه‌مدت امکانپذیر نیست، هزینه‌های تولید را در کشور افزایش می‌دهد. در شرایط بروز شوک هزینه، می‌بایست با تسهیل تأمین مالی بیرونی<sup>۱</sup>، به بنگاه فرصت داد تا ساختار هزینه‌ای خود را متناسب با قیمت‌های نسبی جدید اصلاح کند و با اتکا به درآمدهای آتی (پس از اصلاح ساختار هزینه‌ای)، مسیر تولید خود را هموار<sup>۲</sup> سازد.

علاوه بر سازوکار فشار هزینه، خود رکود نیز موجب افزایش دوره بازگشت وجوه نقد بنگاه‌ها و به تبع آن، افزایش نیاز بنگاه به تأمین مالی سرمایه در گردش می‌گردد. بنابراین تحلیل سازوکارهای طبیعی اقتصادی نشان می‌دهد در شرایط فعلی بنگاه‌های اقتصادی نیاز به همراهی جدی نظام بانکی دارند و غفلت از این مسئله، پیامدهای شدیدی برای متغیرهای اقتصاد کلان دارد. گذشته از سازوکارهای طبیعی که در سطوح فوق بدان‌ها اشاره شد، برخی از پارامترهای حاکم بر فضای تولید کشور، نظیر عدم وجود ابزارهای مشتقه مالی، مداخلات گسترده قیمتی، مشکلات ناشی از تحریم و ... نیاز بنگاه‌ها به نقدینگی و تسهیلات بانکی را مضاعف می‌کند. به همین دلیل عدم همراهی پولی نظام بانکی با بنگاه‌ها در کشور ما هزینه‌های ناشی از رکود را بسیار بیشتر از حد معمول افزایش خواهد داد و زمینه‌سازی در راستای همراهی پولی نظام بانکی اهمیت ویژه‌ای دارد.

علاوه بر نکات فوق، تورم تولیدکننده ارزش واقعی تسهیلات اعطایی نظام بانکی به بنگاه‌ها را کاهش می‌دهد، فلذا حفظ وضعیت گذشته در تأمین مالی سرمایه در گردش بنگاه‌ها، مستلزم افزایش اسمی میزان تسهیلات اعطایی است. نمودار زیر این روند را نشان می‌دهد؛ در تجربه رکود تورمی سال ۱۳۹۱ نیز میزان تسهیلات دریافتی به شاخص تورم تولیدکننده، یک سیر نزولی یافت و ارزش واقعی تسهیلات اعطایی در سال ۱۳۹۲ معادل ارزش واقعی تسهیلات اعطایی در سال ۱۳۸۶ گردید. این مسئله موجب شد که در نظرسنجی‌ها از واحدهای تولیدی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ همواره مشکل تأمین مالی از بانک‌ها به عنوان مهم‌ترین مشکل بنگاه‌های تولیدی عنوان شود.<sup>۳</sup>



مأخذ: داده‌های سری زمانی و شاخص قیمت تولیدکننده بانک مرکزی.

1. External Finance
2. Smooth

۳. گزارش مرکز پژوهش‌ها با شماره مسلسل ۱۵۱۰۸.

همراهی پولی نظام بانکی به معنای اتخاذ سیاست پولی انبساطی بانک مرکزی با کاهش هزینه خلق پول هدفمند برای بانکها و مؤسسات اعتباری و همچنین افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانکها و مؤسسات اعتباری است. سیاست پولی بانک مرکزی و هدایت خلق پول بانکی، عمدتاً فاقد جنبه بودجه‌ای است؛ اما افزایش تسهیلات‌دهی بانکها و مؤسسات اعتباری از جهاتی به بودجه کشور ارتباط پیدا می‌کند؛ این ارتباط و چگونگی آن در ادامه توضیح داده می‌شود.

یکی از محدودیت‌های بانکها و مؤسسات اعتباری در اعطای تسهیلات نسبت کفایت سرمایه است. نسبت کفایت سرمایه عبارت است از:

$$\text{نسبت کفایت سرمایه} = \frac{\text{سرمایه نظارتی}}{\text{دارایی‌های موزون به ریسک}}$$

سرمایه نظارتی شامل سرمایه پرداخت شده، سود انباشته و اندوخته‌های بانکها به مثابه سرمایه نظارتی لایه یک و همچنین درصدی از ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول بانکها و مبلغ حاصل از مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌های آنها به عنوان سرمایه نظارتی لایه دو است. دارایی‌های بانکها نیز بر اساس ریسک، وزن‌دهی شده و در مخرج کسر قرار می‌گیرد، ضریب ریسک تسهیلات اعطایی بانکها در جدول زیر قابل مشاهده است:

عنوان	نوع تسهیلات	ضریب ریسک (درصد)	سهم از مطالبات (درصد)	
عقود مشارکتی	شرکت‌های بورسی	۱۵۰	۳۶/۶	
	شرکت‌های غیربورسی	۲۰۰		
مشارکت حقوقی	شرکت‌های بورسی	۳۰۰	۲/۷	
	شرکت‌های غیربورسی	۴۰۰		
	مؤسسه اعتباری دیگر	۳۰۰		
عقود غیرمشارکتی	مسکن	۵۰	۶۰/۷	
	سایر	تا یک میلیارد ریال		۷۵
		از یک تا پنج میلیارد ریال		۱۰۰
		از پنج تا ده میلیارد ریال		۱۵۰
		بالاتر از ده میلیارد ریال		۲۰۰

مآخذ: دستورالعمل نسبت کفایت سرمایه بانکها و مؤسسات اعتباری ابلاغی بانک مرکزی و گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی.

با توجه به ضرایب ریسک و سهم انواع تسهیلات از مانده تسهیلات اعطایی شبکه بانکی می‌توان گفت، افزایش هر واحد تسهیلات به طور متوسط بیش از یک واحد به دارایی‌های موزون به ریسک بانکها افزوده و کفایت سرمایه بانکها را کاهش می‌دهد. بنابراین همان‌طور که ابتدا اشاره شد یکی از محدودیت‌های بانکها در همراهی پولی، نسبت کفایت سرمایه است و به منظور افزایش توان تسهیلات‌دهی بانکها می‌بایست سرمایه نظارتی (صورت کسر فوق) بانکها را افزایش داد. بانک‌های خصوصی به اقتضای مالکیت، لزوماً دغدغه‌ای ناظر به مباحث سیاست‌گذاری اقتصاد کلان (رکود یا تورم) ندارند و برخلاف آنچه تاکنون توصیه شد در مواقع رکودی از انبساط ترانامه خود جلوگیری می‌کنند؛ چراکه می‌دانند در مواقع رکودی احتمال نکول و عدم بازپرداخت تسهیلات افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر واضح است که بانک‌های خصوصی بنگاه‌های نیازمند نقدینگی را همراهی نخواهند کرد و در این میان این وظیفه را می‌بایست به بانک‌های دولتی سپرد. به عبارت بهتر در همراهی پولی بانکها که ضرورت آن در سطرهای فوق تبیین شد، نقش

بانک‌های دولتی بسیار محوری است. به همین دلیل ضروری است که با افزایش سرمایه، کفایت سرمایه بانک‌های دولتی را بهبود بخشید تا بتوانند در شرایط اقتصادی کشور نقش بهتر و مؤثرتری ایفا نمایند.

البته ممکن است این اشکال مطرح شود، که بانک‌های دولتی به دلیل مدل کسب‌وکار غیربهبوده، به یک موتور تولید زیان تبدیل شده‌اند که موجب از بین رفتن سرمایه بانک می‌شود و تا زمانی که آن موتور تولید زیان متوقف نگردد، تنها با گذشت مدت زمان اندکی پس از تزریق سرمایه جدید، مجدداً به وضعیت فعلی باز خواهیم گشت. در پاسخ به این نکته باید گفت که وجود موتور زیان در همه بانک‌ها یک واقعیت واضح است و البته وضعیت بانک‌های دولتی در مقایسه با برخی بانک‌های غیردولتی بهتر است. گذشته از اینکه سیاست‌های پولی و مالی دولت چقدر در زیان‌دهی و تضعیف مدل کسب‌وکار بانک‌ها دخیل بوده، دولت مالک تمامی زیان‌های بانک‌های دولتی است و در موعد اصلاح نظام بانکی نیز می‌بایست این شکاف ترازنامه‌ای را از محل منابع دولتی پُر کند و این افزایش سرمایه قبل از اصلاح نظام بانکی، شکاف و مبلغ مورد نیاز برای جبران شکاف را کاهش خواهد داد. ضمن اینکه نمی‌توان با عدم افزایش سرمایه، عملیات بانکی بانک‌های دولتی را تا زمان اصلاح نظام بانکی متوقف کرد، از طرفی خود دولت مهم‌ترین مقصر در به تعویق افتادن اصلاح نظام بانکی است و نباید به واسطه تعلل دولت، بانک‌های دولتی را با عدم افزایش سرمایه جریمه کرد.

### وضعیت سرمایه بانک‌های دولتی

دستورالعمل کفایت سرمایه بانک‌ها ابلاغی بانک مرکزی برای بانک‌هایی که نسبت کفایت سرمایه‌ای کمتر از ۸ درصد دارند، مجازات‌های زیر را در نظر گرفته است. در حال حاضر برخی از بانک‌های دولتی نسبت کفایت سرمایه زیر ۸ درصدی دارند و طبق این دستورالعمل، مشمول مجازات‌های در نظر گرفته شده هستند. در چنین وضعیتی هیئت مدیره بانک‌های دولتی خود می‌توانند مصداق مجازات سلب صلاحیت قرار گیرند؛ فلذا طبق قاعده‌ای که بانک مرکزی تعیین کرده، انبساط ترازنامه‌ای بانک‌های دولتی در راستای همراهی پولی به نفع هیئت مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیست. افزایش سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری حتی به نحوی که ذخایر نقدی بانک‌های دولتی را بهبود نبخشد، می‌تواند از این حیث مفید باشد و محافظه‌کاری بانک‌های دولتی را کاهش دهد.

مجازات‌ها	نسبت کفایت سرمایه
ارائه برنامه برای افزایش سرمایه طی ۱۵ روز و در غیر این صورت محدودیت بر عملیات	۵-۸ درصد
کاهش حدود احتیاطی نظیر تسهیلات کلان	۳-۵ درصد
ممنوعیت ورود به بازار بین بانکی	
سلب صلاحیت مدیران	
ممنوعیت پرداخت پاداش	
محدودیت توزیع سود به سهامداران	کمتر از ۳ درصد
افزایش سرمایه طی ۹۰ روز و در غیر این صورت انحلال مؤسسه	

مأخذ: دستورالعمل نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ابلاغی بانک مرکزی.

جزئیات آخرین افزایش سرمایه بانک‌های دولتی نشان می‌دهد، همگی در سال ۱۳۹۶ و عمدتاً از محل تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و ذیل تبصره «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ افزایش سرمایه داشته‌اند. اما میزان دارایی‌های بانک‌های دولتی در حدی است که بدون در نظر گرفتن انتظار همراهی پولی بانک‌ها با بخش واقعی اقتصاد، افزایش سرمایه بیشتری طلب می‌کند.

عنوان	تاریخ	میزان افزایش سرمایه	درصد افزایش	محل افزایش
مسکن	۱۳۹۶/۰۱/۰۷	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۶۳	تبصره «۳۵» بودجه سال ۱۳۹۵
ملی	۱۳۹۶/۰۷/۱۷	۱۱,۵۰۰,۰۰۰	۶	خطوط اعتباری و اضافه برداشت
توسعه صادرات	۱۳۹۶	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰	تبصره «۳۵» بودجه سال ۱۳۹۵
کشاورزی	۱۳۹۶	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۹	خطوط اعتباری و اضافه برداشت
سپه	۱۳۹۶/۰۷/۱۲	۸,۵۰۰,۰۰۰	۷	بند «ب» تبصره «۱۶» بودجه سال ۱۳۹۶
توسعه تعاون	۱۳۹۶/۰۲/۲۴	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱۳	خط اعتباری بانک مرکزی
صنعت و معدن	۱۳۹۶	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰	تبصره «۳۵» بودجه سال ۱۳۹۵

سؤال دیگری که ممکن است پس از مشاهده وضعیت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی ایجاد شود این است که چرا با وجود افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در سال ۱۳۹۶ باز هم بانک‌ها نیازمند افزایش سرمایه هستند و اساساً چرا می‌بایست هر سال دولت نسبت به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در بودجه اقدام کند؟ آیا هیئت مدیره بانک‌ها کفایت لازم را ندارند یا اقدامات خود دولت به عنوان سهامدار این بانک‌ها، زمینه‌ساز بروز چنین مشکلاتی گردیده است؟ علت عدم کفایت سرمایه در بانک‌های دولتی نیز عمدتاً نتیجه عوامل بیرونی و غیرقابل کنترل بانک‌ها بوده است که از جمله آنها سیاست پولی، تعویق اقدامات ناظر به اصلاح نظام بانکی و همچنین فشارهای بودجه‌ای دولت بر بانک‌های دولتی است. گرایش انقباضی بانک مرکزی در بازار پول از سال ۱۳۹۲ به بعد (مهار فعال پایه پولی که منجر به رشد انفعالی پایه پولی شد) و در پی آن، افزایش نرخ سود و هزینه تجهیز منابع بانک‌ها موجب شد، رشد بدهی‌های بانک‌ها سرعت بیشتری از رشد دارایی‌های آنها داشته باشد و حقوق صاحبان سهام بانک‌ها و از جمله بانک‌های دولتی کاهش یابد. بنابراین اقدامات ناصواب یا عدم اقدامات دولت در برخی از وظایف حاکمیتی خود موجب زیان‌دهی بانک‌های دولتی گردیده است و لذا دولت به عنوان یکی از مسببین وضعیت موجود، می‌بایست با افزایش سرمایه، بخشی از آن را جبران نماید. البته فعالیت‌های برخی از بانک‌های خصوصی در تشدید این روند، سهم بسیار قابل توجهی داشته و موجب افزایش بیشتر نرخ سود به واسطه رقابت ناسالم بین این بانک‌ها گردیده؛ لکن خود این مسئله نیز خارج از کنترل بانک‌های دولتی بوده است. بنابراین نمی‌توان بانک‌های دولتی یا ناکارآمدی هیئت مدیره این بانک‌ها را به عنوان تنها عامل زیان‌دهی بانک‌های دولتی عنوان کرد.

### منابع و سازوکارهای افزایش سرمایه

به طور کلی، منابع افزایش سرمایه بانک‌ها از محل بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی (از محل اصل و سود خطوط اعتباری و اضافه برداشت‌ها) و اوراق اسلامی انتشار یافته از سوی دولت، می‌تواند تأمین شود.

## افزایش سرمایه از محل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی

در روش اول ابتدا بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی منتقل می‌شود. سپس در ترازنامه بانک نیز بدهی به بانک مرکزی به بدهی به دولت تبدیل و سپس از این محل افزایش سرمایه اتفاق می‌افتد. جمع مانده بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی در پایان مهرماه ۱۳۹۷ به میزان ۵۰۷ هزار میلیارد ریال بوده است که از این مقدار حدوداً ۴۱۰ هزار میلیارد ریال آن بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی بابت خطوط اعتباری مسکن مهر است. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ پیشنهاد افزایش سرمایه بانک مسکن به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال از محل بدهی این بانک به بانک مرکزی را پیشنهاد کرده است. در صورت این افزایش سرمایه و پس از تنفیذ نسبت کفایت سرمایه بانک مسکن به ۱۷ درصد خواهد رسید که بسیار بیشتر از استاندارد ۸ درصد بانک مرکزی است و به همین دلیل خواهد توانست تسهیلات بیشتری اعطا کند و در واقع دارایی‌های موزون به ریسک خود را افزایش دهد. بنابراین اختصاص این مبلغ به بانک مسکن خواهد توانست دست بانک مسکن را در اعطای تسهیلات مسکن بازتر کرده و از آنجایی که ضریب ریسک تسهیلات مسکن ۵۰ درصد است افزایش سرمایه بانک مسکن توانایی اهرم شدن بیشتری در مقایسه با سایر بانک‌ها دارد. برای افزایش توان اعطای تسهیلات بانک‌ها، این پیشنهاد برای سایر بانک‌های دولتی نیز قابل تعمیم است، یعنی تمامی مانده بدهی بانک‌های دولتی غیر از بانک مسکن، به بانک مرکزی بابت اصل، سود و وجه التزام خطوط اعتباری و اضافه برداشت‌ها در پایان سال ۱۳۹۷ و تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال، خواهد توانست به عنوان یکی از منابع پیشنهاد افزایش سرمایه بانک‌های دولتی قرار گیرد؛ سازوکار این افزایش سرمایه نیز در ترازنامه‌های زیر واضح است.

ترازنامه بانک دولتی		ترازنامه بانک مرکزی		ترازنامه دولت	
دارایی	بدهی و حساب سرمایه	دارایی	بدهی و حساب سرمایه	بدهی	دارایی
	بدهی به دولت -		بدهی دولت +	بدهی به بانک مرکزی +	سرمایه بانک دولتی +
	افزایش سرمایه +		بدهی بانک‌ها -		

## افزایش سرمایه از محل انتشار اوراق دولتی

در سازوکار دوم افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل انتشار اوراق دولتی (واگذاری اوراق به بانک‌های دولتی) صورت می‌گیرد. در این سازوکار اوراق دولتی به بانک‌ها واگذار شده و افزایش سرمایه بانک‌ها از محل این اوراق اتفاق می‌افتد. این اوراق به عنوان یک دارایی نقد و درآمدزای بانک بوده و از آنجایی که ضریب ریسک پایینی (۰.۲۰٪) دارد، نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها را بهبود می‌بخشد. علاوه بر این، بانک مرکزی بر روی این اوراق عملیات بازار باز انجام می‌دهد و در صورتی که اهداف بانک مرکزی مستلزم خرید اوراق باشد، بانک دولتی می‌تواند با فروش این اوراق به بانک مرکزی، ذخایر خود نزد بانک مرکزی را افزایش دهد. این اوراق قابلیت توثیق نزد بانک مرکزی را نیز دارند و بانک با توثیق این اوراق نزد بانک مرکزی می‌تواند از حساب جاری خود نزد بانک مرکزی اضافه برداشت نموده و کسری نقدینگی کوتاه‌مدت خود را تأمین کند. برای تبیین بهتر این سازوکار، ترازنامه دولت و بانک مرکزی به شکل زیر نشان داده شده است.

ترازنامه بانک دولتی		ترازنامه دولت	
بدهی	دارایی	بدهی	دارایی
		اوراق دولتی +	سرمایه بانک دولتی +
سرمایه	اوراق دولتی +		
افزایش سرمایه +			

با توجه به اندازه بانک‌های دولتی و همچنین وضعیت نامناسب سرمایه برخی بانک‌های دولتی پیشنهاد می‌شود که ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق دولتی جدید منتشر و بدون تزریق در بازار، مستقیماً به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص داده شود. ذکر یک نکته اساسی در اینجا ضروری است. در کنار رعایت نسبت کفایت سرمایه، عدم کفایت ذخایر<sup>۱</sup> دیگر مانع مهم در تسهیلات‌دهی بانک‌هاست. تصمیم به اعطای تسهیلات و ایجاد سپرده به دنبال آن، متضمن یک ریسک نقدینگی است، زیرا فرد متقاضی تسهیلات با احتمال بالایی این سپرده را یا برای پس‌انداز یا به منظور خرید کالاها و خدمات مورد نیاز خود به دیگر بانک‌ها منتقل خواهد کرد که در هر دو صورت بانک تسهیلات‌دهنده نیازمند ذخایری برای تسویه با بانک مقصد خواهد بود. حال اگر هزینه تأمین ذخایر از بازار بین بانکی بالا باشد، یا بانک ذخایر احتیاطی کافی در اختیار نداشته باشد، هزینه اعطای تسهیلات بالا رفته و تسهیلات کمتری اعطا می‌شود. با این توضیح باید گفت افزایش سرمایه‌ای که موجب افزایش ذخایر و کاهش ریسک نقدینگی بانک گردد، تأثیر بسیار بیشتری بر افزایش توان تسهیلات‌دهی بانک‌های دولتی خواهد داشت. راهکار افزایش سرمایه از محل اوراق دولتی در کنار تکلیف بانک مرکزی به الزام بانک‌ها به ارائه وثیقه برای اضافه برداشت و همچنین عملیات بازار باز خواهد توانست دسترسی بانک‌های دولتی به ذخایر بانک مرکزی را تسهیل نماید و در واقع با کاهش ریسک نقدینگی ناشی از اعطای تسهیلات موجب افزایش توان تسهیلات‌دهی بانک‌های دولتی گردد.

### نتیجه‌گیری

اقتصاد کشور نیازمند همراهی پولی نظام بانکی است و بانک‌های دولتی در این میان نقش بسیار محوری دارند، اما مشاهده وضعیت ترانزنامه‌ای و کفایت سرمایه بانک‌های دولتی نشان می‌دهد بانک‌های مذکور در وضعیت مناسبی نبوده و برای اینکه بتوانند تسهیلات اعطایی خود را افزایش داده و مانع از تعمیق رکود محتمل‌الوقوع سال آتی گردند نیازمند افزایش سرمایه هستند. در این گزارش پیشنهاد شده است افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از دو محل صورت گیرد:

۱. اصل و سود و وجه التزام خطوط اعتباری و اضافه برداشت‌های بانک‌های دولتی از بانک مرکزی

۲. انتشار و واگذاری اوراق دولتی به بانک‌های دولتی

مبلغ (میلیارد ریال)	محل افزایش سرمایه	
۵۰,۰۰۰	بانک مسکن	اصل و سود و وجه التزام خطوط اعتباری
۲۹۰,۰۰۰	سایر بانک‌های دولتی	
۱۰۰,۰۰۰	اوراق دولتی	
۲۴۰,۰۰۰	مجموع	

#### 1. Reserve

۲. این مبلغ مانده بدهی بانک‌های دولتی غیر از مسکن به بانک مرکزی در پایان مهرماه سال ۱۳۹۷ است و میزان دقیق آن بر حسب بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (بابت اصل و سود و وجه التزام خطوط اعتباری و اضافه برداشت‌ها) در پایان سال ۱۳۹۷ تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال تعیین می‌شود.

بانک‌های دولتی با اهرم کردن این سرمایه خواهند توانست میزان تسهیلات اعطایی خود را به شکل معناداری افزایش دهند. در قبال این افزایش سرمایه و با توجه به اینکه افزایش تقاضای سرمایه در گردش مهم‌ترین نیاز بنگاه‌ها در سال آتی خواهد بود و بانک‌ها موظفند تسهیلات اعطایی سال ۱۳۹۸ را با اولویت تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها اعطا نمایند.

باید توجه داشت که سازوکار اول پیشنهاد افزایش سرمایه، خالص بدهی دولت را افزایش نمی‌دهد، چراکه در ازای افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی، سرمایه دولت در بانک‌های دولتی را افزایش داده است.

ذکر این نکته نیز ضروری است که بی‌انضباطی مالی دولت و بانک‌های دولتی به هیچ‌وجه پذیرفته نیست و جلوگیری از بی‌انضباطی مالی دولت همواره مورد تأکید مرکز پژوهش‌های مجلس بوده است. لکن اضافه برداشت‌های بانک‌های دولتی لزوماً ناشی از بی‌انضباطی دولت نبوده و از عوامل دیگری که در متن گزارش بدان‌ها اشاره شده از جمله سیاست پولی بانک مرکزی و عملکرد مخرب برخی بانک‌های خصوصی نشئت گرفته است. لذا با توجه به چشم‌انداز اقتصاد کشور در سال آتی، افزایش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها با افزایش سرمایه ضرورت جدی دارد و تنگناهای بودجه‌ای دولت نیز افزایش سرمایه از محل دیگری را عملاً غیرممکن ساخته است. بنابراین در چنین شرایطی استفاده از بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌تواند راهگشا باشد.

## پیشنهادها

۱. کل مانده بدهی بانک‌های ملی، سپه، کشاورزی، توسعه صادرات، توسعه تعاون، صنعت و معدن به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تا پایان سال ۱۳۹۷ بابت اصل، سود و وجه التزام خطوط اعتباری و اضافه برداشت‌های آنها تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال، به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی منتقل و مبلغ مذکور به عنوان افزایش سرمایه دولت در هر یک از بانک‌ها منظور می‌شود. بانک‌های فوق‌الذکر موظف به اعطای تسهیلات با اولویت تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌های تولیدی هستند.
۲. دولت موظف به افزایش سرمایه بانک‌های ملی، سپه، کشاورزی، توسعه صادرات، توسعه تعاون، صنعت و معدن به میزان صد هزار میلیارد ریال از محل انتشار اوراق دولتی است. این اوراق بدون فروش در بازار مستقیماً به بانک واگذار شده و ذیل سرفصل مطالبات از دولت، دارایی بانک محسوب می‌شود. در قبال واگذاری این دارایی به بانک، سرمایه دولت در بانک دولتی افزایش می‌یابد.
  ۱. این اوراق، قابل توثیق نزد بانک مرکزی است.
  ۲. نرخ سود اسمی سالیانه این اوراق معادل نرخ سود علی‌الحساب سپرده سرمایه‌گذاری مدت‌دار یک‌ساله، مصوب شورای پول و اعتبار، در زمان انتشار اوراق است.
  ۳. میزان افزایش سرمایه (سهم) هر یک از بانک‌های مذکور، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود.